

영국 공공조달 체계의 변천과 중앙조달 기능의 재구성

: CCS에서 GCA로의 전환을 중심으로



공공조달 동향 제1호
영국 공공조달 체계의 변천과 중앙조달 기능의 재구성
: CCS에서 GCA로의 전환을 중심으로

작성 강영웅 부연구위원
발행인 이상윤 원장
발행처 한국조달연구원
발행일 2026년 5월
문서번호 KIP-2026-01

주소 서울특별시 강남구 언주로 319 조우회관 5, 6층
문의 herokang@kip.re.kr

저작권 및 이용 안내

이 보고서는 한국조달연구원의 공공조달 동향분석 자료로 작성되었으며,
보고서의 저작권은 한국조달연구원에 귀속됩니다.

보고서의 내용을 인용하거나 활용할 경우 반드시 출처를 명시하여야 하며,
한국조달연구원의 사전 승인 없이 보고서의 전부 또는 일부를 복제·전재·재배포하거나
영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

본 보고서의 전문은 요청 목적과 활용 범위를 확인한 후 제한적으로 제공될 수 있으며,
제공된 자료는 요청 목적 범위 내에서만 활용하여야 합니다.

전문 제공 및 활용과 관련한 사항은 한국조달연구원으로 문의하여 주시기 바랍니다.

인용 예시

강영웅·이상윤, 「영국 공공조달 체계의 변천과 중앙조달 기능의 재구성:CCS에서
GCA로의 전환을 중심으로」, 『공공조달 동향』 제1호, 한국조달연구원, 2026.

© 2026 Korea Institute of Procurement. All rights reserved.

발간에 부쳐

공공조달은 공공부문이 필요로 하는 물품·용역·공사를 구매하는 행정 절차에 그치지 않는다. 공공조달은 재정 집행의 주요 수단이자, 공공 서비스 제공의 기반이며, 산업정책·혁신정책·사회적 가치 실현과도 긴밀히 연결되는 정책 영역이다.

최근 각국 정부는 재정 효율성 제고, 공급망 안정성 확보, 중소기업 참여 확대, 탄소중립 이행, 디지털 전환 등 다양한 정책 과제를 공공조달과 연계하고 있다. 이러한 변화는 한국 공공조달 체계 역시 지속적으로 관찰하고 분석해야 할 중요한 흐름이다.

한국조달연구원은 공공조달 분야의 전문 연구기관으로서 국내·외 공공조달 제도와 정책 변화에 대한 체계적인 분석을 축적하고, 정책 논의에 필요한 기초자료를 제공하고자 「공공조달 동향」을 발간한다. 본 자료는 특정 시점의 제도 소개에 머무르기보다, 공공조달 체계가 어떠한 배경 속에서 변화하고 있으며 그 변화가 어떠한 정책적 의미를 갖는지를 분석하는 데 목적이 있다.

제1호는 영국 공공조달 체계의 변화에 주목하였다. 영국은 분산조달을 기반으로 하면서도 중앙의 조달 기능을 단계적으로 재설계해 온 대표적인 사례이다. 이는 중앙조달 기능이 단순히 확대되거나 축소된 것이 아니라, 정책·집행·계약관리·공급시장 관리 기능이 시대적 요구에 따라 축적되고 재배치되어 온 과정으로 볼 수 있다.

이러한 영국 사례는 한국 공공조달 체계를 단순 비교하기 위한 대상이라기보다, 중앙 기능의 역할과 범위, 조달 전문성의 제도화, 계약 이후 관리 역량, 공급시장과의 관계 설정을 다시 검토하게 하는 분석의 준거로서 의미가 있다. 「공공조달 동향」이 향후 공공조달 정책 변화에 대한 지속적인 관찰과 분석의 기반이 되기를 기대한다. 아울러 본 자료가 공공조달 제도 개선, 정책 기획, 연구 의제 발굴을 위한 기초 자료로 활용되기를 바란다.

2026년 5월

한국조달연구원장 이상운

요약

본 연구는 2026년 영국의 Government Commercial Agency(GCA) 출범을 계기로 하여, 영국 공공조달 체계의 변천을 단순한 조직개편이 아니라 중앙조달 기능의 축적과 재배치 과정으로 해석하고자 하였다. 특히 Crown Commercial Service(CCS)에서 GCA로의 전환을 중심으로, 역사적 맥락 속에서 영국 공공조달 체계가 어떠한 방식으로 중앙조달 기능을 재설계 해 왔는지를 분석·평가하였다.

영국의 공공조달 체계의 초기 형태는 행정용품과 청사관리, 정보통신 등 특정 분야의 구매와 공급 기능을 중앙에 집중하는 방식으로 형성되었다. 그러나 1980년대 이후 마가렛 대처 정부의 공공부문 개혁과 함께 중앙조달 기능은 단계적으로 해체되었고, 이에 따라 구매 권한과 예산은 각 부처로 이관되었다. 이에 따라 영국은 분산조달 체계를 기반으로 운영되는 국가로 전환되었으나, 조달 운영의 분절화와 범정부 차원의 조정기능 부재의 문제는 지속적으로 제기되었다.

이러한 한계를 배경으로 2000년 Office of Government Commerce (OGC)가 출범하였다. OGC는 조달 정책과 표준화 기능을 수행하는 중앙조달기관으로 설계되었으며, 이후 OGCbuying.solutions, Government Procurement Service(GPS) 등을 통해 중앙구매 기능과 조달 집행 기능을 점차 강화하였다. 다만, 이 시기의 중앙조달 기능은 공통 구매와 비용절감 중심의 접근에 머무르면서, 범정부 조달 관리 역량, 공급시장 및 계약 관리 측면에서는 구조적 한계가 드러났다.

2014년 출범한 Crown Commercial Service(CCS)는 기존 GPS 체계를 계승하며, 중앙조달 기능을 더욱 통합적으로 운영하기 위한 조직이었다. CCS는 단순 구매 기능을 넘어 고난도 프로젝트 지원, 공급자 관계 관리 등 조달(commercial)의 전 주기적 관점에서의 기능을 수행하기 시작하였다. 이어 2015년 Government Commercial Function(GCF)이 형성되면서, 영국 정부는 정책·표준·인력·역량 개발·집행 기능을 연결하는 범정부 네트워크형 조달체계를 구축하였다.

특히 GCF 체계에서는 Government Commercial Organisation(GCO)을 통한 중앙집중형 조달인력관리, Government Commercial Standards (GovS 008)를 통한 범정부 표준화, Commercial Capability 체계 구축 등을 통해 조달 전문성의 제도화가 이루어졌다는 점이 특징적이다. 이는 공공조달을 단순 구매 행정이 아니라 정부 운영 전반의 주요 기능으로 재정의하였음을 의미한다.

그러나 CCS-GCF 체계 역시 정책 기능, 집행 기능, 공급시장 관리 기능, 감독 기능 등이 여러 조직에 분산되어 운영됨에 따라 책임 구조가 불명확하다는 한계를 내포하였다. 이에 따라 2026년 Government Commercial Agency(GCA)가 출범하였으며, 기존 CCS 기능에 더하여 고난도 프로젝트 지원, 공급망 관리, 공급자 배제(Debarment) 기능 일부를 통합하여 보다 명확한 책임성을 갖춘 중앙조달 체계로 재편되었다.

본 연구는 이상의 변화를 통해 영국 공공조달 체계의 핵심이 중앙조달 기관의 단순 확대 또는 축소에 있는 것이 아니라, 정책 환경 변화에 따라 중앙조달 기능이 지속적으로 재구성해 온 과정에 있음을 확인하였다. 즉 중앙조달 기능은 해체 → 조직적 통합 → 네트워크형 확장 → 책임성 기반 통합의 흐름 속에서 진화해 왔다고 볼 수 있다.

또한 본 연구는 영국 사례를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다. 첫째, 중앙조달의 핵심은 직접 구매 확대가 아니라 공급시장 관리와 계약 이후 관리까지 포함하는 전 주기적 조달 기능의 설계에 있다는 점이다. 둘째, 중앙 기능의 재편은 단순한 집중화가 아니라 책임성 있는 재배치의 관점에서 접근될 필요가 있다는 점이다. 셋째, 조달 정책 집행의 실효성 확보를 위해서는 조달 전문 인력의 양성과 역량 표준화 체계의 구축이 병행되어야 한다는 점이다.

결론적으로 영국 공공조달 체계의 변화는 조직 자체의 축소와 확대 보다는 중앙조달 기능을 어떠한 방식으로 재설계하고 통합할 것인가의 문제에 가까우며, 이는 향후 한국 공공조달 체계의 기능 재설계와 중앙과 지방 간 역할 조정 논의에도 중요한 시사점을 제공한다.

<목차>

요약

I. 서론	1
1. 연구 배경: GCA 출범과 영국 공공조달 체계의 재해석	1
2. 연구 목적: 영국 중앙조달 기능의 축적과 재배치의 분석·평가	2
3. 글의 구성: 주요 시기의 구분 기준	2
II. 중앙조달의 형성과 해체(1370~1990년대 말)	4
1. (1378~1978년) 원시 중앙조달의 형성	4
2. (1979~1999년) 중앙조달의 해체	6
3. 소결: 집행 중심 조달체계의 한계와 정책기능 정립의 필요성	8
III. 중앙조달기관 OGC의 출범(2000~2013년)	10
1. (2000~2008년) 정책 부재의 반성과 OGC의 등장	10
2. (2009~2011년) OGC의 조직·기능 개편 단계	13
3. 소결: OGC 체계의 구조적 한계	14
IV. 조달 기능의 통합 CCS, GCA 출범(2014~2026년)	15
1. (2014년) CCS 출범: 공통구매와 집행 기능의 확대	15
2. (2015년) GCF의 형성: 조달 기능의 확장	17
3. (2026년) GCA 출범의 배경: 분산된 중앙조달 기능의 재결합	22
4. 소결: 책임성 기반 중앙 재편의 최근 단계	25

V. 영국 공공조달 체계 변천의 의미: 중앙조달 기능의 진화	27
1. 중앙조달 조직 재편의 구조적 흐름: 해체에서 책임성 기반 통합으로	27
2. 기능의 축적과 재배치로 본 중앙 기능의 진화	29
3. 정책적 시사점 및 결론	30
참고문헌	32
첨부1. 영국 조달기관의 연혁(1378~2001년)	34

<참고자료>

[참고 1] Peter Gershon 보고서(1999)의 핵심 진단	10
[참고 2] GCO 등장 배경 및 조달인력 등급체계	18
[참고 3] 조달 감독 기능의 제도화 및 확대	24

<표 차례>

[표 1] 시기별 주요 조직 및 부문 구성	3
[표 2] 1970년대 후반 원시 중앙조달기관 및 기능	5
[표 3] 1979~1999년 원시 중앙조달기관 변화과정	8
[표 4] 영국 공공조달 체계 조직 재편의 구조적 흐름	28

<그림 차례>

[그림 1] OGC와 OGC-OGCbs 체제 조직구성	12
[그림 2] 중앙조달기관의 변화 과정(2000~2013년)	13
[그림 3] GCF 조직 구조도(2015~2026.3월)	20
[그림 4] GCA 출범 이후 GCF 조직 구조의 재편(2026.4월 이후)	23