

최종보고서

국내 · 외 공공조달 동향과 변화관리 전략 연구용역

2021. 11.



제 출 문

조달청장 귀하

본 보고서를 귀 청에서 발주한 『국내·외 공공조달 동향과 변화관리 전략 연구용역』에 대한 최종보고서로 제출하는 바입니다.

2021년 11월

한국조달연구원장 백 명 기

연구책임자	한국조달연구원	연구실장	이 상 훈
	한국조달연구원	부연구위원	최 서 희
	한국조달연구원	선임연구원	김 나 경
	한국조달연구원	연구원	김 혜 민
	한국조달연구원	연구원	김 주 원
	한국조달연구원	연구원	최 승 예

목 차

I. 서 론	1
1.1 연구 배경 및 목적	2
1.2 연구 범위 및 내용	5
1.3 연구수행 방법 및 절차	6
II. 공공조달 정책수행 환경분석 및 변화관리 비전·전략 수립	9
2.1 대내외 환경분석	10
2.2 내부역량진단	56
2.3 중기전략수립	72
III. 국내외 전략적 공공조달 조사·분석	93
3.1 사회적가치 조달	94
3.2 탄소중립·녹색공공조달	161
3.3 공공혁신조달	204
IV. 공공조달 거버넌스 확대·강화 방안 도출	253
4.1 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점	254
4.2 국내의 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점	297
4.3 조달청 조직구조 변화관리 방향성 도출	307
V. 결 론	321
5.1 연구결과	322
5.2 기대효과	330
[붙임 1] 조달청 내부직원 대상 설문지 양식	335
[붙임 2] 외부고객(수요기관) 대상 설문지 양식	346
[붙임 3] 외부고객(조달업체) 대상 설문지 양식	351
[참고문헌]	356

표목차

[표 1] 전략적 공공조달 개념	3
[표 2] 전략적 공공조달 분야별 추진전략	7
[표 3] 변화관리 방향성 분석방법	10
[표 4] 국내 공공조달 및 조달청의 계약실적 현황	31
[표 5] 조달청의 세부 사업실적 현황	32
[표 6] 조달청의 임의조달 및 의무조달 현황	32
[표 7] 국내 전략적 공공조달 현황: 중소기업 지원 조달(중소기업제품 계약 실적)	33
[표 8] 국내 전략적 공공조달 현황: 녹색공공조달(녹색제품 계약실적)	34
[표 9] 국내 전략적 공공조달 현황: 혁신조달(기술개발제품 계약 실적)	34
[표 10] 국내 전략적 공공조달 현황: 여성기업 지원 조달(여성기업제품 계약 실적)	35
[표 11] 국내 전략적 공공조달 현황: 사회적가치 조달(장애인기업제품 계약 실적)	35
[표 12] 국내 전략적 공공조달 현황: 사회적가치 조달(사회적기업제품 계약 실적)	36
[표 13] 조달청의 지방기업 지원 실적 현황	37
[표 14] 중앙재정/지방재정 지출 규모 대비 공공조달 현황	37
[표 15] 조달청의 수요기관 유형별 중앙조달 현황	38
[표 16] 전체 중앙조달 및 지방조달 현황(전체 실적집행 기준)	38
[표 17] 조달청 중앙조달 및 지방조달 현황(전자조달시스템 활용 기준)	39
[표 18] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 정책 운영 방향성	44
[표 19] 외부고객 대상 설문결과: 우선 추진 전략적 공공조달	45
[표 20] 외부고객 대상 설문결과: 전략적 공공조달을 위한 전자조달시스템 기능	46
[표 21] 외부고객 대상 설문결과: 조달청 조직 기능에 대한 중요도	46
[표 22] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 역할 구현 수준	47
[표 23] 외부고객 대상 설문결과: 조달청의 공공조달 정책 조정 및 조율 역할 필요성	48
[표 24] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 추구 가치	48
[표 25] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 추구가치별 만족도	50
[표 26] 외부고객 대상 설문결과: 조달청 서비스 활용 이유	50
[표 27] 외부고객 대상 설문결과: 조달청 서비스에 대한 종합 만족도	51
[표 28] 국내외 미션-비전-가치체계 참조사례	58
[표 29] 조달청 조직구조의 변화	63
[표 30] 조달청 정원 변동 현황(명)	65
[표 31] 조달청의 인당 사업실적 변동 현황	66
[표 32] 조달청의 미션-비전-핵심가치 개선(안)	90
[표 33] 사회적 책임 경영 활동	95
[표 34] ISO26000의 7대 핵심 주제	99
[표 35] ESG 차원별 사회적가치 구성요소	100

[표 36] 공공조달에서의 기업책임경영(RBC) 유형 정의	102
[표 37] RBC 차원별 사회적가치 구성요소 및 ESG와의 연계성	103
[표 38] RBC 기준 위반에 대한 조치 조항이 있는 OECD 국가 현황	106
[표 39] 윤리적 조달 인증(Ethical Procurement Certification) 항목 및 내용	116
[표 40] 덴마크의 책임 있는 조달 가이드라인 제공 품목 및 세부품명	118
[표 41] 화장실 수세식 변기 구매 가이드라인(예시)	119
[표 42] 영국의 사회적가치 우선순위에 따른 주제 및 정책성과	120
[표 43] 사회적가치 정책성과 결정 방법(예시)	121
[표 44] National TOMs 주제별 성과 및 측정지표(예시)	123
[표 45] 사회적가치 해외사례의 시사점	127
[표 46] 사회적기업 우선구매제도 관련 정책 및 제도 현황	139
[표 47] 사회적기업 및 사회적경제 활성화 법령 및 자치법규 현황	140
[표 48] 사회적경제 관련 공공조달 입찰제도 우대 현황	143
[표 49] 공공조달 부문에 적용 가능한 사회적가치 유형	147
[표 50] 국내 공공조달 사회적가치 평가 활성화 방안 및 기반	148
[표 51] 입찰대상물의 사회적가치 내포도 평가방안	148
[표 52] 입찰대상물의 사회적가치 내포도 평가체계	149
[표 53] 사회적가치 기본평가항목화 평가방안	150
[표 54] 사회적가치의 기본평가항목화 평가체계(적격심사세부기준 개선)	151
[표 55] 사회적가치 특화 평가항목의 계량적 '평가항목 풀(Pool)'	151
[표 56] 현행 신인도 평가항목과 ESG 매핑 결과	153
[표 57] 현행 신인도 평가항목과 ESG를 매핑한 평가체계	154
[표 58] ESG 평가차원별 평가항목	155
[표 59] ESG 평가차원별 평가 및 등급화 방안	157
[표 60] 주요 국가 ¹⁾ 별 탄소중립 선언 현황 및 내용	163
[표 61] OECD 국가별 GPP 전략 및 정책 도입 현황	166
[표 62] EU국가별 GPP 목표	169
[표 63] GPP기준 적용 대상 품목군	169
[표 64] EU 국가별 GPP기준 개발 현황	171
[표 65] EU 국가별 TCO/LCC 도구 개발 현황	173
[표 66] 미국의 범정부적 기후행동 및 지속가능성 이니셔티브에 대한 GSA 실행과제	176
[표 67] OECD 국가 CPB별 GPP 관련 평가기준 활용 빈도(2018년)	179
[표 68] 오스트리아 BBG 사례 - naBe 조달기준(예시)	180
[표 69] GSA에서 지원하는 연방 환경프로그램	182
[표 70] 미국 GSA 사례 - 품목별 조달정보 및 구매처(예시)	183
[표 71] 미국 GSA 사례 - 구내식당 서비스 평가요소(예시)	185
[표 72] 탄소중립·녹색공공조달 해외사례의 시사점	186
[표 73] 녹색제품 대상	191
[표 74] 최근 6년간 녹색제품우선구매 실적 현황	193
[표 75] 최근 6년간 물품구매 총액입찰에서 종합낙찰제 적용 현황	195

[표 76] 녹색공공조달 우선구매 활성화를 위한 단계별 실행방안	197
[표 77] 현행 '최소녹색기준제품'상 녹색기준 적용 현황 및 개선점	199
[표 78] 품명별 녹색공공조달 기준 개선안(예시)	200
[표 79] LCC 평가방법 적용 대상 품명과 입찰의 확대	201
[표 80] 다수공급자계약 2단계경쟁 환경/녹색가치 평가 중점의 표준평가(안)	203
[표 81] 혁신의 개념	204
[표 82] 세계 주요국의 4차 산업혁명 대응 정책 기조 및 대응전략	205
[표 83] 혁신환경 메가트렌드(요약)	207
[표 84] Horizon 2020과 Horizon Europe 비교	208
[표 85] 전략적 공공혁신조달 우수사례	209
[표 86] OECD 국가별 공공혁신조달 정책 및 전략 도입 현황	210
[표 87] 주요국별 전략적 공공혁신조달 프로그램/이니셔티브	212
[표 88] PCP/PPI 지원을 위한 모듈	214
[표 89] EAFIP 평가 질문	214
[표 90] EAFIP 선정 대상 및 지원 사항(예시)	216
[표 91] ISC 챌린지 평가항목 및 방법	219
[표 92] ISC 챌린지 평가항목 및 방법	220
[표 93] Testing Stream 평가기준	223
[표 94] Pathway to Commercialization 참여 기준	226
[표 95] CSO 프로그램의 입찰 단계별 주요 진행 절차	228
[표 96] 챌린지 공고 개요(예시)	229
[표 97] TTS 지원 솔루션	233
[표 98] 공공혁신조달 해외사례의 시사점	235
[표 99] 혁신공공조달 실효성 제고 위한 개선방안	242
[표 100] 혁신제품 유형간 동일 세부품명별 중복지정 현황	245
[표 101] 혁신제품지정 및 지원 방안 개선(안)	247
[표 102] 혁신제품 지정 절차 개선방안	249
[표 103] 우수조달물품 평가기준	249
[표 104] 혁신시제품(공급자제안형) 평가기준	250
[표 105] 중소벤처기업부 혁신성 평가기준	250
[표 106] 해양수산부 혁신성 평가기준 비교	251
[표 107] OECD 국가별 중앙조달기관(CPB)의 역할	257
[표 108] 미국 연방정부 조달 관련 주요 법적 근거	263
[표 109] 주·지방정부를 위한 GSA 지원 프로그램	265
[표 110] 미국 오리건주의 연방 프로그램 사용 절차	266
[표 111] 미국 공공조달 카테고리별 담당기관	268
[표 112] FAS 부서별 역할 및 기능	270
[표 113] PBS의 범정부적 이니셔티브 지원	271
[표 114] 북동 및 카리브해 지역사무소 조직구조(예시)	273
[표 115] 지원 부서별 역할 및 기능	273

[표 116] PSPC 본부 내 부서별 역할 및 기능	279
[표 117] PSPC 지원 서비스	281
[표 118] 영국의 공공조달 관련 규정별 적용 대상 금액(임계값)	282
[표 119] 통합구매 이용을 위한 공공부문 고객 자격 기준(예시)	284
[표 120] 독일의 공공조달 운영 체계	287
[표 121] 핀란드 Hansel의 사업 분야	289
[표 122] 해외 공공조달 거버넌스 사례 분석에 따른 시사점	291
[표 123] 공공조달 거버넌스 재정립 위한 국내 공공조달 기능과 역할 분석	297
[표 124] 공공조달 기능/역할 대비 국내 공공조달 거버넌스 확보 수준	304
[표 125] 공공조달 법적 프레임워크 개선방향(안)	311
[표 126] 국내 공공조달 조직구조적 프레임워크 개선체계	315
[표 127] 조직구조적 거버넌스 개선방안	318
[표 128] 공공조달 운영적 프레임워크 분류	319
[표 129] '사회적기업제품 우선구매제도' 개선을 통한 기대효과	330
[표 130] 녹색공공조달 개선방안을 통한 기대효과	331
[표 131] 공공혁신조달 개선을 통한 기대효과	332
[표 132] 공공조달 거버넌스 개선을 통한 기대효과	333

그림목차

[그림 1] 연구의 목적 및 배경	2
[그림 2] 연구 범위 및 세부내용	5
[그림 3] 연구수행 절차	6
[그림 4] 연구 추진 체계 및 전략	6
[그림 5] STEEP 분석 결과	13
[그림 6] 정부의 정책적 역할에 따른 조달청의 역할 변화	18
[그림 7] 조달청의 연도별 업무계획 3대 정책 주제 분석 결과	19
[그림 8] 조달청의 연도별 업무계획 핵심 정책주제 분석 결과	19
[그림 9] 민관합동 계약제도 개선 주요 결과	21
[그림 10] OECD 국가의 GDP, 정부총지출 대비 정부조달 지출 비율(%)	24
[그림 11] OECD 국가의 부문별 정부조달 지출 비율, 2019년	25
[그림 12] 정부수준별 정부조달 지출 현황(%)	26
[그림 13] 정부수준별 재정 지출 현황	27
[그림 14] OECD 국가의 전략적 공공조달 추진 현황	27
[그림 15] OECD 국가의 전략적 공공조달 분야별 성과관리 현황	28
[그림 16] OECD 국가의 전자조달 기능 제공 현황, 2018년	29
[그림 17] OECD 국가의 전자조달시스템 및 타전자정부시스템 통합 현황(2018년)	29
[그림 18] OECD 국가의 코로나 19 대응 현황(2020년 3~6월 기준)	30
[그림 19] 해외 공공조달 동향에 따른 공공조달 및 조달청 수용(대응) 방향	41
[그림 20] 설문조사 응답자(수요기관) 개요	43
[그림 21] 설문조사 응답자(조달업체) 개요	43
[그림 22] 現조달청 청훈-비전-미션	56
[그림 23] 現조달청 미션-비전-전략체계	57
[그림 24] 조달청 '미션-비전-전략체계' 개선방향성	59
[그림 25] 조달청의 사업 범위	60
[그림 26] 조달청의 사업 분류 기준	61
[그림 27] 조달청의 전략/사업단위 사업구조 변화	61
[그림 28] 조달사업 성장 추이(%)	62
[그림 29] 조달청 인력 현황	64
[그림 30] 본·지방청별 내자 및 시설공사 계약실적 및 점유율	65
[그림 31] 설문조사 응답자(조달청 내부직원) 개요	68
[그림 32] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 미션-비전-전략의 적정성(좌), 조직가치체계 공유 수준(우)	68
[그림 33] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 조직구조 및 편제의 적정성(좌), 업무체계 운영의 적정성(우)	69
[그림 34] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 성과 및 보상체계의 적정성(좌), 업무 수행 역량 보유도(우)	70
[그림 35] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 인력규모·운영의 적정성(좌), 교육·훈련 기회의 적정성(우)	71

[그림 36] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 조직 내 의사소통의 원활 수준(좌), 조직 내 리더십의 적정성(우)	71
[그림 37] SWOT 분석결과: 정책·제도 기획 및 실행	73
[그림 38] SWOT 분석결과: 평가/관리 및 인프라	74
[그림 39] SWOT 분석결과(종합)	75
[그림 40] 전략적 방향성 정립	76
[그림 41] 전략적 방향성별 전략과제	77
[그림 42] 현행 미션의 적정성 검토	88
[그림 43] 조달청의 새로운 미션 도출을 위한 정책가치체계	89
[그림 44] 새로운 비전 정립 방안	90
[그림 45] 정책적 가치체계-운영적 실행체계 프레임워크	92
[그림 46] 사회적가치 구성 요소	94
[그림 47] RBC 목표를 지원하기 위한 OECD 국가의 공공조달 프레임워크 보유 현황	104
[그림 48] RBC 목표를 지원하기 위한 OECD 국가의 규제 또는 전략적 프레임워크 유형별 현황	105
[그림 49] RBC 목표를 지원하기 위한 OECD 국가의 프레임워크 개발 동인	105
[그림 50] RBC 관련 프레임워크를 하도급 업체에 적용하는 OECD 국가 현황	106
[그림 51] RBC 이행력 제고 메커니즘 활용 현황	108
[그림 52] 노르웨이 사례: 식음료 품목 위험도 평가 결과	108
[그림 53] 미국 사례: 섬유 및 의류 품목 위험도 평가 결과	109
[그림 54] RBC 목표를 지원하기 위한 CPB의 정책 또는 전략 보유 현황	110
[그림 55] RBC 정책 또는 전략의 공급망 적용 범위	111
[그림 56] CPB의 위험 관리 프레임워크 내 RBC 목표 반영 현황	112
[그림 57] RBC 목표의 조달절차 반영 빈도	113
[그림 58] RBC 목표 반영 방법	114
[그림 59] CPB가 활용하는 RBC 목표 준수 여부 확인을 위한 메커니즘	115
[그림 60] TCO도구 예시	119
[그림 61] National TOMs – 지역 기술 및 고용 촉진에 대한 평가지표(예시)	126
[그림 62] ESG 도입 동향	131
[그림 63] 기관에 따른 ESG 평가기준	135
[그림 64] 주요 국제기관의 기준 ESG 참고 세부사항	136
[그림 65] 산업부 K-ESG 지표 초안	137
[그림 66] 한국기업지배구조원의 ESG 평가방법	138
[그림 67] 공공조달에서의 사회적가치 구현 방법	141
[그림 68] 국내 GDP 대비 사회적가치 조달 규모(좌), 전체 공공조달 실적 대비 사회적가치 유형별 조달 비중(우)	144
[그림 69] 사회적기업 우선구매 중복 실적 현황(좌), 인증 중복유형별 실적 증가율(우)	144
[그림 70] 사회적가치 유형 비교	146
[그림 71] 외부 평가기관의 ESG 평가등급 활용방안	158
[그림 72] 파리기후협정의 목표	162
[그림 73] 전략적 공공조달별 성과관리 현황	168

[그림 74] 오스트리아의 건축 대상 TCO 도구 "Econclac"	174
[그림 75] GSA의 4대 정책목표(Key Priorities)	175
[그림 76] EU의 단계별 공공혁신조달 지원 프로세스(PCP/PPI)	213
[그림 77] 캐나다의 BCIP 제도 운영 절차	217
[그림 78] ISC 우선 혁신분야	218
[그림 79] ISC 챌린지 공고(예시)	220
[그림 80] 단계별 ISC 챌린지 결과 내역(예시)	222
[그림 81] Testing Stream 혁신솔루션 검색 결과(예시)	225
[그림 82] 혁신 솔루션 챌린지 공고(예시)	229
[그림 83] 챌린지 툴킷을 통해 지원하는 사례연구(예시)	231
[그림 84] GSA CoE 지원 분야	232
[그림 85] 혁신제품 유형별 지정 및 구매절차	240
[그림 86] 기술성숙도 단계별 정의 및 요구사항	247
[그림 87] OECD 국가별 전략적 공공조달 도입 현황	255
[그림 88] OECD 국가별 중앙조달기관(CPB)의 법적지위(2014년)	256
[그림 89] OECD 국가별 기본협약(FA)을 통한 계약당국 의무구매 현황(2016년)	259
[그림 90] LAC국가별 전략적 공공조달 도입 현황(2015)	260
[그림 91] LAC 국가별 CPB의 역할(2018년)	261
[그림 92] LAC 국가별 기본협약(FA)을 통한 계약당국 의무구매 현황(2018년)	262
[그림 93] 미국이 카테고리형 전문조직 운영 체계	267
[그림 94] 미국 GSA 조직도(2021년)	269
[그림 95] 미국 지역 서비스 제공을 위한 권역 구분	272
[그림 96] CCIP 상품 및 서비스 목록(예시)	277
[그림 97] CCIP 상품 및 서비스 목록(예시)	278
[그림 98] PSPC 조직도	279
[그림 99] CCS의 제품 및 서비스 기본협약(FA) 분야	283
[그림 100] CCS 조직구조 및 거버넌스	285
[그림 101] CCS 운영구조	286
[그림 102] BBG 조직도	290

요 약 문

제1장 서론

- 본 연구는 최근 공공조달 환경변화에 대응하여 공공조달의 경제·사회·문화적 영향력과 잠재력을 확대할 수 있는 효과적인 공공조달 거버넌스의 재정립을 목적으로 수행되었음.
- 2019년 기준 글로벌 공공조달 규모는 국가 GDP의 약 13%~20% 수준으로 약 9.5조 달러로 추정되고 있으며, 국내 공공조달 규모는 2020년 말 기준 약 175.8조원으로 국내총생산(GDP)의 약 9.1%, 국가총지출의 26.8%에 해당하는 수준이며, GDP 성장률에 약 0.5%p 기여할 정도로 경제성장과 산업 전반에 미치는 영향력이 증대되고 있는 상황임.
- 이러한 양적 성장과 함께 최근 공공조달 정책과 제도의 실행 환경은 ① 4차 산업혁명으로 대변되는 기술적 진보, ② 코로나 19와 같은 팬데믹 상황에서 기인한 보건/의료 위기, ③ 글로벌 경기침체와 변동성 확대에 따른 국내의 경제적 양극화, 고용불안, 일자리의 질 저하, ④ 저출산과 고령화로 인한 복지비용의 증가와 생산가능인구 감소에 따른 잠재성장을 저하, ⑤ 기후변화에 따른 빈번한 자연재해 및 파급력 증가와 같은 사회적, 기술적, 경제적, 생태학적, 정치·정책·법제도적 측면에서 근본적인 변화를 초래하는 상황이 가속화되고 있음.
- 특히 4차 산업혁명에 따른 AI, 블록체인, 빅데이터와 같이 혁신적 기술에 기반한 융·복합 상품과 클라우드 서비스, 원격화상회의 같이 코로나 19(COVID-19)로 인한 비대면 플랫폼 등 새로운 조달수요가 증대함에 따라 공공조달도 경제개발 시기의 획득(Purchasing) 중심에서 융합경제 시기의 선도(Innovation)로 패러다임이 변화하고 있으며, 이러한 환경변화는 현행 공공조달 정책과 제도, 그리고 이를 주도적으로 실행하는 국가중앙조달기관인 조달청에게 근본적인 역할변화와 기능 확대를 요구하고 있음.
- 이러한 환경변화에 대응하여 OECD 및 EU 등의 선진 각국은 효율적 재정집행 수단으로서의 공공조달에서 2010년대 전후 글로벌 금융 및 재정위기를 경험하면서 중소기업 지원, 혁신 촉진, 녹색/친환경성 강화, 사회적가치 추구 등 수평적 정부정책(Horizontal Policy)의 구현을 촉진시키고 지원하는 효과적 수단으로서

‘전략적 공공조달(Strategic Public Procurement)’을 적극적으로 채택하여 운영하고 있음.

- 국내의 공공조달 또한 2020년 기준 전체 공공조달 실적의 약 26.3%(46.3조원)를 ‘전략적 공공조달’로 집행하는 등 과거 효율적 재정집행수단에서 정부 유관부처의 공공조달 정책과 제도를 지원 및 선도하는 역할로 전환하고 있음.
- 그러나 공공조달의 경제, 산업, 고용, 복지 등 정부 및 국가 전반에 미치는 영향력과 잠재성에 비해 국내의 공공조달은 법적·정책적·제도적·운영적 측면에서 변화하는 공공조달 환경에 효과적으로 대응이 어려운 공공조달 체계를 운영하고 있는 상황임.
- 따라서 최근 10년간 공공조달 정책과 제도의 급속한 운용 환경변화를 효과적으로 수용하기 위해 국가중앙조달기관으로서 조달청의 전략적 운영방향성을 식별하고 체계적으로 대응할 수 있는 공공조달 거버넌스를 정립하고자 함.
- 이러한 연구목적 달성을 위해 본 연구에서는 ① 국내외 공공조달 정책 및 제도 운용 환경변화 분석, ② 국가의 공공조달 기능을 주도적으로 실행하는 국가중앙조달기관인 조달청에 대한 내부역량 분석, ③ 대내외 환경분석과 내부 역량분석 결과를 종합한 조달청의 중기전략 수립, ④ 중기전략 수립에 따른 전략적 방향성과 전략과제 도출 및 활성화 방안, 마지막으로 환경변화에 대응하여 변화하는 공공조달의 기능과 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 공공조달 거버넌스 수립 방안을 도출함.
- 이를 통해 전통적인 재정운용 효율성에 기반한 효과적인 정책실행 및 전달 수단으로서 균형성을 확보하여 지속 가능한 공공조달 가치창출에 기여할 것으로 판단됨.

제2장. 공공조달 정책수행 환경분석 및 변화관리 비전·전략 수립

- 공공조달 정책 및 제도적 운용 환경변화 분석 및 변화관리 비전·전략을 수립하기 위하여 STEEP(Social, Technical, Economical, Environment, Political/Policy)분석, 정책환경분석, 글로벌 공공조달 변화방향에 대한 벤치마킹과 국내 공공조달 및 국가중앙조달기관인 조달청의 핵심 이해관계자인 수요기관과 조달업체를 대상으로 설문조사를 시행하였음.

2.1 대내외 환경분석

- 먼저 대내외 환경변화에 대해 STEEP분석을 시행한 결과, 사회적 주요 변화 동인으로는 크게 ① 저출산 및 고령화로 인한 생산가능인구의 감소와 잠재 성장률 저하, ② 1인 가구의 증가와 홈이코노미의 확산으로 개별화된 서비스 요구 확산, ③ 국민의 행정서비스 품질에 대한 요구수준 향상 및 민감도 증가, ④ 대정부 ‘사회적경제, 신산업/기술, 일자리 창출 지원’ 요구 증대, ⑤ ESG 등 사회적가치 추구 및 이행 요구 강화가 식별됨.
 - 이에 대한 대응 시사점으로는 1) 공공조달을 통한 복지재정 운영 효율성 제고, 2) 공급자 중심에서 범용적 요구기반의 수요자 맞춤 조달서비스 강화, 3) 성과 피드백, 청렴성 기반 업무전문성 및 전문적 서비스 제공, 4) 수평적 정부정책지원 역할 활성화와 성과관리/보상체계 마련, 5) 사회적가치 평가의 기본/필수화 및 실효성 제고가 도출됨.
- 기술적 주요 변화 동인은 크게 ① 신산업/융복합 상품 창출을 촉진하는 기술요소/플랫폼의 출현, ② 파괴적 혁신을 촉발하는 4차 산업혁명 요소기술의 확산, ③ 기술활용의 개념의 변화(인간중심/위치독립/회복탄력성 등)가 식별됨.
 - 이에 대한 대응 시사점으로는 1) 전통적 조달/계약목적물에 따른 입찰/계약제도의 경직성 탈피, 2) 파괴적 혁신 기술을 활용한 신부가가치 창출 및 디지털 트랜스포메이션, 3) 전자조달시스템 고도화를 통한 이해관계자별 요구 맞춤화(Customizing) 기능 향상이 도출됨.
- 경제적 주요 변화 동인은 크게 ① 글로벌 공급망 연계성 강화로 위기의 연쇄적 전파 심화, ② 코로나 19로 경기위축(민간소비감소)과 경제성장을 저하, ③ 저성장 국면에서 경제위기에 의한 고용률 저하 및 산업별 고용 편차 확대, ④ 경기회복을 위한 확장적 재정기조의 지속, ⑤ 전 지구적 위기 및 긴급 상황에서 소요물자 공급망 중요성 부각이 식별됨.
 - 이에 대한 대응 시사점으로는 1) 경제적 비축에 준하는 산업/상품별 글로벌 공급망 구축 지원, 2) 중소기업 등 우선구매 지원대상별 지원방안과 성과 실효성 제고, 3) 1인 창업기업 증가 및 산업별 고용 현황을 고려한 고용 촉진 지원, 4) 사후적 통제보다 선제적 조달계획 적정성 검토와 규모의 경제 강화, 5) 위생, 보건, 환경, 안전 관련 재해/재난 대비 상시적 공급망 확보가 도출됨.
- 네 번째, 환경적 주요 변화 동인은 크게 ① 기후위기와 지구가열화 의한 전 지구적 기상이변 및 자연재해 심화, ② 지속 가능한 성장을 위한 탈탄소 및 탄소중립(Net-Zer

- o) 확산이 식별됨.
- 이에 대한 대응 시사점으로는 1) 친환경/자원순환 효과가 큰 조달대상물 확대를 위한 녹색조달 제도 개선, 2) 범용적 친환경, 자원순환이 아닌 탄소중립 달성에 특화된 제도 도입이 도출됨.
- o 정치·정책적 주요 변화 동인은 크게 ① 국정과제에서의 공공조달 관련 주제 증가 및 주제의 범위 확대, ② 공공조달 정책 및 제도를 입안하고 실행하는 중앙행정기관의 확대, ③ 공공조달 및 계약 관련 법령의 빈번한 개정이 식별됨.
- 이에 대한 대응 시사점으로는 범정부 정책지원 역할의 효과적인 수행을 위한 조직/인력체계 확보, 정책지원 역할의 실효성 제고를 위한 우선구매제도의 피드백 체계 마련, 3) 조달/계약 법령/예규의 운영 및 관리의 체계성/일관성 강화가 도출됨.
- o 이어 정책적 변화요인 분석을 위해 정부수립 이후 최근까지를 3단계로 구분하여 시기별 정부의 역할과 중점 정책의 변화 추세를 분석함.
- 1960년대에서 1990년대 후반까지는 정부는 경제발전을 위한 촉진적 규제자로서 산업선별적 육성/지원하는 역할을 수행함.
- 2000년대 초반 전후에서 2010년대 중반까지는 경제시스템과 성장의 성과에 대한 안정적 관리자로서 자원을 동원/배분하는 역할을 수행함.
- 2010년대 중반 이후 새로운 성장 동력 및 산업수요 견인을 위한 적극적 혁신환경을 조성하는 역할에 중점을 두고 있음.
- o 이러한 정부의 정책적 운영 중점의 변화에 따라 조달청 역시 1990년대 후반까지는 ‘제기된 공공부문 수요의 적기/적품/적가의 수요 충족형 조달’에서 2010년대 중후반까지는 ‘산업과 기업의 활력제고를 위한 수요 견인형 조달’로, 가장 최근인 2010년대 중후반 이후에는 ‘정책 지원과 조율을 통한 수요견인 고도화 기반의 가치창출형 조달’에 중점을 두고 기능과 역할을 수행하고 있음.
- o 이에 따라 2010년대 중후반까지는 재정의 효율적 집행을 통한 경제성과 생산성을 주요한 성과지표로 관리하였으나, 2010년대 중후반 이후부터는 공공조달 유관 범정부적 정책 지원 및 선도 역할이 확대되며, 효과성에 중점을 두는 방향으로 정책운용 환경이 변화되고 있음.
- o 다음 글로벌 공공조달 환경변화 분석을 위한 벤치마킹은 선진적 공공조달 시스템을 갖추고 있는 OECD 및 EU의 주요국을 중심으로 실행하였으며, 그 결과 ① 공공조달 정책 운용방향성으로서 전략적 공공조달의 전환에 따른 전통적 추구가치인 효율성과 새로운 정책적 추구가치인 효과성과의 균형성 확보의 중요성, ②

중소기업 지원을 위한 공공조달 정책과 제도의 확대 및 이행력 강화, ③ 녹색공공조달의 재조명과 새로운 접근법을 통한 탄소중립 기여도 제고, ④ 공공혁신조달 활성화를 위한 변혁적 혁신 솔루션 및 판로지원 확대, ⑤ 사회적가치 조달 활성화와 관련된 각국의 기업책임경영(RBC) 전략적/규제적 프레임워크 수립 및 운용 확대, ⑥ 공공조달의 실행수단으로서 계약제도의 유연성 확보, 마지막으로 ⑦ 상기 정책 및 제도적 변화방향을 효과적으로 수용한 변화관리 방안으로서 ‘공공조달 거버넌스’의 재정립 움직임을 식별하였음.

- 마지막으로 공공조달 및 국가중앙조달기관인 조달청의 핵심 이해관계자인 수요기관(600개)과 조달업체(821개)를 대상으로 설문조사를 시행하였으며, 이를 통해 공공조달 및 조달청의 현재수준과 미래 운용 방향성에 대한 수요를 식별함.
 - 설문조사를 통한 주요 결과는 첫째, 공공조달 정책운영 방향성으로 비교적 조달업체는 전략적 공공조달 실행에 수요기관은 효율적 계약집행에 중점을 두고 있어 양자의 균형을 이루는 정책 및 제도 운영의 중요성을 확인함.
 - 전략적 공공조달 분야 중 우선적 중점 추진 분야로 조달업체는 중소기업 지원, 혁신조달을, 수요기관은 혁신조달 및 녹색조달을 선택하였으나, 최근 전 세계적으로 확산되고 있는 사회적가치 조달에 대한 수요는 상대적으로 낮게 식별되어 이를 고려한 정책적 통합 등이 필요할 것으로 판단되었음.
 - 전략적 공공조달 등의 이행을 위한 전자조달시스템 기능 고도화와 관련하여 공통적으로 데이터 기반의 의사결정지원 플랫폼 제공(상대적 수요기관 요구 高), 다양한 조달경험 및 사례의 분석 기능 제공, 전통적 조달/계약집행 기능 강화(상대적 조달업체 요구 高)가 식별되었음.
 - 현행 공공조달 및 조달청의 기능과 역할에 대해서는 공통적으로 공공재정의 효율적 사용과 중소기업 및 지역경제활성화 지원에 대한 역할 기여도가 높다고 평가하였음.
 - 마지막으로 조달청의 기능과 역할의 중요도와 관련하여 조달업체는 기본적 계약/관리기능, 전자조달시스템 이외 전략적 공공조달 등 정책적인 역할과 기능에 대한 인식이 균형 있게 평가된 반면, 수요기관은 정책적 역할에 대한 평가는 상대적으로 낮게 나타남.
- 이러한 대내외 환경분석 결과를 바탕으로 공공조달 정책과 제도의 운영환경이 최근 10년 사이 전통적인 재정운영의 효율성에 기반한 수요충족에서 전략적 공공조달로 대변되는 국가·사회·범정부적 주요 정책적 현안에 대한 목표달성과 추구가치 구현을 촉진 및 선도하는 기능과 역할로 확대되는 방향성을 확인하였음.

2.2 조달청 내부역량 진단

- 공공조달 정책 및 제도 운영 환경변화에 대한 내부의 대응 수준을 확인하기 위하여 조달청 내부역량을 미션-비전-전략체계, 사업 현황, 조직 및 인력 현황으로 구분하여 진단함.
- 첫 번째 분석차원으로서 조달청의 미션-비전-전략체계를 진단한 결과, 조달청의 공공조달 정책 및 운영환경이 정책적 가치체계인 미션-비전-전략을 통해 체계적으로 제시되고 있지 않음을 확인하였음.
 - ‘미션’의 경우 대내외 환경변화에 선제적으로 대응 가능한 운영적 실행체계가 기준점이 됨에도 과거 재정 운용 효율성에 초점을 맞춘 수요의 충족자 역할에 중점을 두고 있어 새롭게 요구되는 기능과 역할로서 전략적 공공조달 등의 이행과는 적합도가 낮은 것으로 분석됨.
 - ‘비전’의 경우 현재 “세계 최고의 공공부문 물적 자원 조달 및 관리 전문기관”으로 설정되어 있어 2010년대 이후 공공조달 및 중앙조달기관에게 요구되는 역할과 기능에 부합도가 낮은 것으로 판단되었음.
 - 마지막으로 ‘핵심가치(Core Value)’에 있어 현행과 같이 “좋은 제품을 보다 싸고, 빠르고, 바르게 바른조달”을 추구하는 것은 현대 공공조달에서 요구되는 다양한 역할과 기능 중 전통적인 물적 자원(제품)에 한정되어 있어 최근 10년간 조달청이 새롭게 추진하고 있는 공공혁신조달, 녹색공공조달, 사회적가치 조달 등의 전략적 공공조달 목표를 효과적으로 달성하기에는 어려움이 초래할 것으로 판단되었음.
- 또한 중장기적 전략 운영 관점에서 조달청이 추구하는 미션, 비전 및 핵심가치로 구성된 정책적 가치체계를 이행할 운영적 실행체계가 제대로 제시되지 않아 미션, 비전 및 가치 실행의 기본적인 운영 방향성이 명확하지 않은 것으로 분석되었음.
- 따라서 현재 공공조달 및 조달청에 부여된 역할과 기대를 수용하면서 장기적이고 지속적인 의미를 지닌 미션-비전-전략체계 도출, 미션-비전을 이행할 수 있는 전략적 목표와 방향성을 수립하고, 이를 업무계획과 연계를 강화하는 등 전반적인 정책적 가치체계와 운영적 실행체계의 재정립 필요성이 확인되었음.
- 두 번째, 조달청의 조달사업 현황 진단과 관련하여 조달청은 정부조직법 제27조 제7항에 따라 “정부가 행하는 물자(군수품을 제외한다)의 구매·공급 및 관리에 관한 사무와 정부의 주요시설공사계약에 관한 사무를 관장”하는 것이 조달청에 부여된 기본적인 사업으로 볼 수 있으나, 실질적인 법률상 부서는 시행령에 편제

된 조달청의 보조기관으로 ‘국’ 단위 부서로 분류할 수 있음.

- 이처럼 조달청에 대한 사업 분류는 공공부문 사업 분류 기준 속성인 근거법령, 기능/프로세스, 전략/수익사업 부문 등으로 구분할 수 있으나, 특별회계기관으로서 운영 성격을 고려할 때 적절한 사업 분류는 민간기업 등에 적용되는 ‘전략/수익사업’ 단위로 구분하여 검토하는 것이 적절할 것으로 판단되었음.
- 이러한 측면에서 최근 10년간 전략/수익단위 사업구조를 분석한 결과, 법률에 따른 조달청의 기본 사업영역인 물자구매(내자/외자/일반용역)와 공사 계약(기술용역 포함) 부문은 사실상 변동 없이 동일하게 운영되고 있음을 확인 할 수 있음.
 - 또한, 조달지원사업에 해당하는 맞춤형서비스와 총사업비 검토의 경우에도 법령에 따라 총사업비 검토대상 사업으로 전환(공무원가 검토)되는 경우를 제외하면 동일하게 운영되고 있음.
- 이 밖에 지난 10년간 실질적으로 새로운 사업 단위로 추가된 것은 납품검사대행사업(서비스)으로 다양한 정책과 제도적 변화와 상관없이 사업구조는 고착화되고 있으며, 내부의 업무수행 지식, 경험 및 전문성을 활용한 맞춤형서비스와 같은 전문적 고급컨설팅서비스의 규모는 축소되고 있는 것으로 나타남.
- 한편, 지난 10년간 조달사업의 연평균 성장률은 약 3.3%로 동기간 물가상승률을 고려하면 사실상 성장 정체상태에 있음.
 - 이는 조달지원 사업규모의 축소, 핵심사업 부문의 조달계약사업 감소 및 정책적 역할 확대에 따른 사업-수입 디커플링 현상에서 기인된 것으로 판단됨.
- 따라서 공공조달실적 성장률에 비례한 조달사업규모 확보하기 위해서는 조달계약과 지원 사업에 대한 선택과 집중이 필요하며, 정책적 역할 확대에 따른 사업실적 및 수입확보를 위한 방안 마련이 필요할 것으로 판단되었음.
- 세 번째, 조직구조 현황 분석을 위해 현재 조달청의 기능과 역할을 정립한 것으로 볼 수 있는 1985년 조달청의 ‘청훈’ 인 ‘바른조달’ 제정 시점을 기준으로 4기로 구분하여 조직구조적 특성의 변화를 분석하였음.
 - 우선 제1기인 1985년 설립 초기에는 구매의 기능적 요소인 가격조사, 자재관리, 단순물품구매, 공사계약의 단위업무만을 수행하던 조달청은 물가안정 및 대외 경기변동 등에 따른 비축 기능 활성화 관점에서 조직구조가 설계 및 운영됨.
 - 이후 제2기인 1997년부터는 구매의 기능적 이행 차원에서 업무가 확대·지속되면서 조달대상물의 확대에 따른 물품목록 및 전자적자료관리(EDI)가 확대되었고, 초

기 형태의 이차 정책적 지원 역할인 우수제품(기술혁신)과 중앙조달기관의 역할이 확대되면서 예산사업 분석/평가 역할 관점에서 조직구조가 설계 및 운영됨.

- 제3기인 2009년부터는 구매의 속성적 차원에서 조달, 구매, 계약의 기능이 세분화되었으며, 총괄조정 기능이 마련되고, 신기술, 시설공사, 예산사업관리 등의 정책적 지원 및 평가 역할로 확대됨에 따라 이를 중심으로 조직구조가 설계 및 운영되었으며, 국가중앙조달기관의 역할을 제고하기 위하여 정보시스템 기반의 수요통합과 공동계약플랫폼을 제공하기 시작함.
- 마지막으로 제4기인 2017년부터는 일차적 정책목표인 구매의 기능적/속성적 실행의 고도화에 기반한 전문적 서비스 제공과 이차적 정책목표인 기술, 제품 및 서비스의 혁신, 창업/벤처기업의 성장촉진 등과 같은 경제·산업·과학기술·고용 정책 등을 지원하는 정책적 역할이 가속화되기 시작함.
- 그러나 상기와 같이 시기별 정부의 정책 환경변화 및 시대적 공공조달 요구에 대응하기 위하여 조달청의 역할과 기능은 변화되어 왔음에도 불구하고, 현재 조달청의 조직구조는 여전히 정책적 연계성에 따른 편제가 아닌 기능별 역할 중심으로 조직이 설계되어 있는 것으로 확인됨.
- 또한, 인력 구성의 경우에도 본청은 2011년 이후 최근 10년간 정원이 약 20%(107명) 증가하였으나, 지방청의 경우 1.8%(8명) 증가 수준에 머무르고 있음을 확인함.
- 이로 인해 각 지역 소재 수요기관과 조달업체의 요구사항에 대해 업무과중으로 적극 대응하지 못하는 문제점이 발생하고 있는 것으로 판단됨.
- 특히 조달청 내부직원을 대상으로 한 7S모델 기반의 설문조사 결과, ‘과’ 단위 조직의 정책적 기능/속성이 중복되어 있고, 현재 요구되는 조달청의 역할과 기능 대비 조직구조/편제의 적합도가 낮은 것으로 평가됨.
- 이에 정책적 기능과 역할 총괄/조정하는 컨트롤타워로서 ‘국’ 단위 조직부재 현상 해소가 필요할 것으로 판단되었음.
- 또한, 일부 ‘과’의 과도한 인원편중 현상 등 ‘과’ 단위 조직의 인력규모 및 운용에 대한 편차 및 관리 범위가 과다(통솔범위의 적정성 관점에서 ‘대과’ 조정 필요)한 것으로 분석됨.
- 마지막으로 가격, 동향 분석 등 BI를 제공하는 지원부서의 부재로 인하여 공공조달 실행의 효율성과 효과성이 제약되고 있는 것으로 분석됨.
- 이러한 내부역량 분석을 통해 ‘미션-비전-핵심가치’로 구성된 정책적 가치체계의 재구성의 필요성이 식별되었으며, 이와 연계된 운영적 실행체계의 결과로서

현행 조달사업, 조직구조 및 인력현황에 대한 문제점 등을 종합하여 변화된 공공조달 정책 및 제도 운영환경에 적응할 수 있도록 개선 및 보완하는 전략적 시사점 도출 기반 자료로 활용하였음.

2.3 중기전략수립

- 중기전략은 대내외 환경분석과 조달청의 내부역량 분석결과에 기반한 SWOT 분석을 통해 변화된 공공조달 정책 및 제도 운영환경 적합한 정책적 가치체계와 운영적 실행체계를 도출하고, 그에 따른 운영전략과 과제들이 수행될 수 있도록 하였음.
- 정책적 가치체계는 ‘미션-비전-핵심가치’로 구성되며, 우선 미션의 경우 현행 “조달청은 공공행정에 필요한 자원을 투명하고 효율적으로 조달, 관리함으로써 고객에게 최고 가치 서비스를 제공하고 국가예산을 절감하며 국민경제 발전에 기여한다.”에서 “우리는 공공조달 정책과 제도를 전략적으로 운용하여 고객의 요구에 최적의 조달가치를 담아 제공한다.”로 개정방안을 제시함.
 - 이를 통해 미션을 수행하는 주체로서 조달청이라는 조직보다는 소속된 구성원들이 주도해야 함을 강조하고, 공공조달을 통한 조달대상물이 더 이상 공공행정이라는 한정된 영역에서 수요를 충족하는 것이 아닌 정책적 역할까지 확대하여 소요되는 다양한 모든 자원임을 부각함.
 - 또한 기존 효율성에 기반한 구매 관점의 최고가치를 추구하는 것에서 전통적인 재정운영 효율성과 미래적 정책실행의 효과성을 촉진하는 새로운 역할을 균형 있게 수행함으로써 이를 종합적으로 고려한 최적가치를 추구하도록 함.
 - 마지막으로 국가중앙조달기관에 기대하는 역할로서 구매 및 계약집행 전문기관보다는 공공조달 정책과 제도를 운영 및 조율하는 정책기관으로서의 전문성을 강조함.
- 미션 달성을 위한 비전은 현행 “세계 최고의 공공부문 물적 자원 조달·관리 전문기관”에서 “재정 운영 효율성과 정책 실행 효과성을 촉진하는 국가중앙조달기관”으로 개정방안을 제시함.
 - 이를 통해 전통적 역할이자 일차 정책목표인 효율적 재정운영을 위한 구매기능에 한정된 기관의 정체성을 재정집행의 효율성에 기반하여 정책적 가치를 균형적으로 추구하는 전문기관으로서 위상을 확보할 수 있도록 구체적인 목표로 제시함.
- 마지막으로 미션과 비전 달성을 위해 조직 구성원 각자가 추구해야 핵심적인 가치를 새롭게 정립하였음.

- 현행 핵심가치는 정책적 가치체계 측면에서 명확하지는 않으나 ‘청훈’인 ‘바른조달’이 의미하는 ‘공정, 봉사, 책임’에서 “리더십(Leadership), 탁월성(Excellence), 청렴성(Integrity), 균형성(Balance)”으로 개정방안을 제시하였음.
- 그리고 현행 공공조달 정책 및 제도 운영을 위한 전략체계에서 정책적 가치체계와 운영적 실행체계를 연계하여 미션, 비전을 실행하는 기준점으로서 전략적 방향성이 제시되지 않은 문제점을 개선하였음.
- 그 결과 정책적 가치체계의 구현을 위한 운영적 실행체계의 기준점으로서 ① 본원적 재정운영 효율성 고도화, ② 전략적 공공조달 운영 활성화, ③ 전문적 조달서비스 역량 활성화, ④ 공공조달 실행 인프라 혁신의 4대 전략적 방향성을 제시하였으며, 각각의 전략적 방향성별 3개의 전략과제를 도출함.
- 본원적 재정운영 효율성 고도화 추진을 위한 전략과제로는 1) 공공조달계획 적정성 평가/심의, 2) 수요 통합과 조정 강화 범용계약제도(Vehicle) 활성화, 3) 전략적 조달 정책 실행제도에 대한 평가·조정·조율을 도출함.
- 전략적 공공조달 운영 활성화 방향성에 따른 전략과제로는 1) 탄소중립을 위한 녹색공공조달제도의 활성화, 2) 사회적 책임 구현을 위한 사회적가치 조달 활성화, 3) 공공혁신조달제도 운영방법 및 실효성 제고를 도출함.
- 전문적 조달서비스 역량 강화 방향성에 따른 전략과제는 1) 계약체계의 선형적 경직성을 탈피한 다형적 계약체계 마련, 2) 수요기관의 요구 적합도가 높은 전문물 등 지원 플랫폼 강화, 3) 전략적 공공조달 대응 역량 확보 체계 구축을 도출함.
- 마지막으로 공공조달 실행 인프라 혁신 방향성에 따른 전략과제는 1) 국가조달체계의 거버넌스 재정립, 2) 공공조달규정 통합관리체계 마련, 3) 4th IR 기술을 활용한 전자조달시스템 고도화(DT)를 도출함.

제3장. 국내외 전략적 공공조달 조사 및 분석

- 공공조달 정책과 제도 운용 관련 대내외 환경분석과 조달청의 내부역량 분석에 기반하여 수립한 중기전략체계에 따라 현안 대응성과 중요도 가장 높은 전략적 공공조달 3개 분야(사회적가치, 녹색, 혁신)에 대한 국내외 사례 및 현황분석을 통하여 시사점을 식별하고 개선방안을 도출하였음.

3.1 사회적가치 조달

- 사회적가치 조달의 해외사례 조사 및 분석을 통하여 첫째, 사회적가치 조달에서 사회적가치는 개념적 수준이 아닌 구체적인 사회적가치 구현 및 평가수단(CSR, CSV, ESG, RBC 등)에서 추구하는 구성 요소에 집중하고 있음을 확인함.
 - 과거에는 사회적가치를 개인과 기업차원에서 자발적/선택적 차원에서 추진했으나, 최근에는 기업의 비즈니스 모델에 필수적으로 포함하여 그 결과를 계량적 지표로 평가하는 등 투자 의사결정이나 정부정책 지원의 평가요소로 활용되고 있음.
 - 이와 관련하여 주로 민간에서는 ESG를, 공공에서는 RBC개념을 적용하고 있으나, 계량적 평가모델로는 ESG 활용이 적정할 것으로 판단되었음.
- 둘째, 사회적가치의 구성요소는 해당 사회적가치 추구 모델의 특성에 따라 달라지나, 기본적으로 환경, 제반 사회적가치, 법률 또는 사회적 규범에 부합하는 활동(경영) 등 3개 차원에서 검토될 수 있음.
 - 특히 기업의 바람직한 운영방향 및 활동으로서 사회적가치 추구는 ESG모델을 기반으로 확대, 축소 등 조정을 통한 커스터마이징(Customizing)이 가능할 수 있을 것으로 판단되었음.
- 셋째, 기업 차원에서 사회적가치 추구는 과거 개별 기업의 선택차원에서 사회적 평판 및 기업 신인도 제고가 성과목표이었으나, 최근 CSV에서 ESG/RBC로 발전하면서 의무적 차원의 경영활동과 생존을 위한 기본적인 비재무적 핵심 성과관리 요소로 자리 잡고 있음을 확인함.
 - 이러한 측면에서 적용대상인 기업에 대해 정책/제도 입안자가 의도하는 사회적가치 구성요소에 대하여 기업의 준수여부, 수준을 평가하는 것이 필요하다고 판단되었음.
- 넷째, 사회적가치를 공공조달에 적용시, 공공조달 평가요소와 ESG, RBC의 구성 차원별 요소간 일대일 대응이 가능하기 때문에 각각의 사회적가치 요소를 계량적으로 평가하는 모델은 ESG/RBC 개념을 기반으로 개발 가능하며, 실제 공공조달 적용 사례를 참조하여 경제·사회·환경적 차원에서 사회적가치 요소를 계량화/등급화하는 평가가 가능할 것으로 판단되었음.
 - 다만, 평가의 실효성 제고 측면에서 일반적 고려 수준의 ‘가점’ 방식이 아닌 필수적인 기본 ‘평가’ 요소로 채택하여 결정적 선정 요인으로 활용하고, 가격평가의 영향력을 상당 수준 통제하거나 완화하는 방안으로 검토할 필요가 있음.
 - 또한, 사회적가치 평가요소 및 배점과 이를 통해 기대하는 정책적 효과의 연계성,

비례성 및 영향력을 종합적으로 검토한 평가체계 마련이 필요하다고 판단되었음.

- 다섯째, 사회적가치 평가방법 및 기준 마련시 입찰단계에서 사회적가치 내포도 또는 요구 필요성이 높은 품명에 대해서는 사회적가치 사전참가자격심사 또는 기준을 운영하고, 특정 품명별 최소 사회적가치 기준 제시 방안 검토 필요성이 확인되었음.
 - 이때, 정량적 평가요소의 경우 사회적가치 유형(주제)별 계량적 평가지표 활용을 통해 객관성을 제고하고, 환경적 가치 평가에 적용되는 생애주기접근법(LCA) 관점의 평가가 필요함을 확인함.
- 여섯째, 사회적가치 조달 활성화하기 위한 기반은 평가기준 마련을 통해 낙찰자 선정에 중점을 두는 것과 동시에 종합적인 사회적가치 정보 및 접근성을 제고하는 포털 운영 필요하며, 혁신장터, 벤처나라와 같은 사회적가치장터 등의 전용 포털 운영 검토 필요성을 확인함.
- 마지막으로 사회적가치 구현을 위한 입찰제도 설계에 있어서 낙찰자 선정에 미치는 사회적가치 평가항목의 영향력에 비례하여 입찰 대상물에 대한 사회적가치 조달 적용 타당성을 충분히 확보하는 것이 중요하다고 판단되었음.
- 이러한 해외사례의 시사점을 바탕으로 ① 공공조달 사회적가치 개념 정립 및 사회적가치 내포도 반영, ② 사회적가치 평가의 기본평가항목화, ③ 현행 신인도를 ESG로 맵핑하여 신인도 평가, ④ 현행 신인도를 공공조달형 ESG(PP-ESG)평가 등급화하는 모델로 전환하는 방안을 도출하였음.

3.2 녹색공공조달

- 녹색공공조달의 해외사례 조사 및 분석을 통하여 첫째, 녹색공공조달에서 녹색 또는 친환경성은 원론적 수준의 녹색성장 관점이 아닌 ‘계획/운영/평가/관리체계’ 패키지로 구성된 구체적인 녹색기준 충족에 따른 환경적 영향까지를 고려한 조달방법에 집중하여 정의되고 있음을 확인함.
- 또한, 지속 가능한 성장이라는 주제 측면에서 민간과 공공부문 구분 없이 공통적인 개념으로 활용하고 있으며, 최근 ESG등 기업의 통합적 사회적가치 모델의 핵심구성요소로 강조되고 있음.
- 최근에는 녹색공공조달 중점분야 중 기후위기, 지구가열화 현상 심화와 함께 탄소중립 관련 물품과 정책운영목표 달성에 상대적 중점을 두고 있음을 확인함.
- 둘째, 녹색공공조달 추진 중점분야로는 에너지절감, 자원순환(재활용)/절감, 환경

- 보호(유해물질배출 저감), 탄소중립이 글로벌하게 공통적으로 수용되고 있음.
- 특히 2020년 이후 파리기후협약 이행에 따른 탄소중립이 녹색조달 중점 분야로 부각되고 있음.
 - 셋째, 이러한 녹색/친환경성을 녹색공공조달에 적용시 실행배경, 최소자격요건, 대상물별 구체적인 녹색/환경기준값, 품질/녹색기준(가격으로 환산 가능한 LCC방법 적용)/가격 등에 대한 선정기준 등을 제시하고, 기술기준 충족의 결과로 실제 녹색/친환경성 구현 정도를 계약조건으로 명시하는 등의 필수 구성 체계 마련 필요성이 확인되었음.
 - 특히 녹색가치 충족 여부를 평가할 수 있는 성과기반의 계약조건을 제시하여 녹색 기술기준의 충족이 실제 녹색가치 구현까지 연결되는지를 확인하는 것이 중요함.
 - 넷째, 녹색공공조달 평가방법 및 기준 수립시 적용 대상별 구체적인 녹색기준 수립 필요성을 확인하였음.
 - 이를 기반으로 낙찰자 선정시 녹색기준의 기술적 난이도, 기준값 수준 등을 고려하여 가중치를 부여하는 방식을 적용할 수 있음.
 - 다만, 과도한 저가입찰은 녹색조달에서 요구하는 기준값을 충족하기 위한 기술, 품질, 성능 개선에 적정한 비용이 투입되는지 불확실성이 커지므로 배제할 필요가 있음.
 - 다섯째, 녹색공공조달 참여 활성화를 위해서는 정책공급자로서 환경부, 중앙조달 실행자로서 조달청의 역할 못지않게 개별 수요기관의 참여와 적극적 노력이 필수적임을 확인하였음.
 - 상대적으로 녹색조달 관련 정책동향, 법적기반, 개별 녹색조달대상물에 대한 기술/품질/성능/환경기준, 검증된 유망한 공급업체 등에 대한 정보가 부족한 수요기관의 정보 접근성과 이행 수월성을 지원하는 통합적인 녹색조달플랫폼 구축 필요성이 높음.
 - 혁신장터, 벤처나라와 같은 녹색장터 등의 전용 포털을 운영하거나, 물인몰 형태로 혁신/벤처/종합쇼핑몰 등에 녹색조달 전용몰을 구축하여 정보를 제공하고 지원 기능을 강화하는 방안 검토 필요성이 확인되었음.
 - 마지막으로 녹색공공조달 재조명 및 활성화 위한 유의사항으로는 입낙찰제도 설계에 있어 낙찰자 선정에 미치는 녹색기준 적용 필요성과 성과에 비례하는 기준을 채택하여 해당 조달대상물의 친환경/녹색 현안 내포 정도에 비례한 평가기준과 배점을 적용하고, 그린워싱(Green Washing) 현상 예방을 위해 녹색공공조달에 참가하는 업체가 아닌 제3자 인증 또는 시험/검사성적서 등의 객관성과 공신력을 갖춘 자료를 통해 검증이 이루어지도록 하는 것이 중요함을 확인함.

- 이러한 해외사례의 시사점을 바탕으로 ① 녹색제품에 대한 조달기준 부재 현상 해소, ② 할당형 우선구매제도의 양적 규모 확대에 따른 한계체감 현상과 관리방식의 한계 극복, ③ 최소녹색기준제품의 실효성 제고를 위한 탄소저감 목표치 등의 설정, ④ 생애주기비용(LCC) 평가가 가능한 종합낙찰제 활용성 제고, 마지막으로 ⑤ 녹색제품의 주된 공급채널인 나라장터 종합쇼핑몰에서 녹색가치 평가 부재 현상 극복방안을 제시하였음.

3.3 혁신공공조달

- 혁신공공조달의 해외사례 조사 및 분석을 통하여 첫째, 혁신공공조달의 정의는 공공조달 수요자의 요구 및 이와 관련된 문제점을 공급자가 개발 및 제안하는 혁신적인 상품, 서비스, 기술 등을 활용하여 해결할 수 있도록 지원하는 일련의 조달절차와 관행으로 정의됨을 확인함.
 - 이러한 관점에서 혁신성에 대한 평가는 제품, 서비스 및 기술 자체의 기술/품질/성능적 혁신보다 제기된 수요와 해결이 필요한 문제점을 기존과 다른 새로운 대안으로 해소하였는지 평가하는 것이 보다 중요함.
 - 단순히 기술우위 비교 관점의 혁신성 평가는 공공혁신조달 관점이 아닌 중소기업 기술개발제품 지원 조달을 통해 수행하고 있어, 동일하게 평가할 경우 차별성 확보에 제약 가능성이 있음을 확인함.
- 둘째, 혁신공공조달 적용 분야는 사실상 전 산업 분야에 적용할 수 있으나, 주로 제조업을 중심으로 친환경, 의료, ICT, 안전/보안 및 국방 분야가 활성화되어 있음을 확인함.
 - EU의 경우 물품뿐만 아니라 서비스 분야에도 PPI 적용 사례가 확대되고 있는 점을 고려하여 국내도 서비스 분야에 대한 PPI 활성화가 필요함.
 - 특히, ‘2050 탄소중립’과 연계한 환경부문의 PPI 활용이 부각되고 있어 녹색공공조달을 통한 환경보호 및 탄소배출저감은 혁신조달과 밀접한 연계를 통해 시너지 효과를 기대할 수 있음.
- 셋째, 혁신공공조달의 적용 범위를 연구개발에서 상용구매까지의 5단계를 포괄하여 설정하고 있으며, 혁신의 수준에 따라 공공조달형 연구개발 프로그램인 PCP와 현존하는 대안에 대한 상용 구매 프로그램인 PPI를 선택적으로 적용하는 유연성 확보가 필요함을 확인함.
 - 이러한 관점에서 캐나다P PSPC의 운영사례를 참조하여 PCP(1~4단계)는 유기적 연

계성을 확보하는 제도 설계가 요구되며 나아가 5단계인 PPI의 경우도 PCP단계와 통합 및 연계하는 방안 검토가 필요함.

- 사실상 PCP의 테스트(4단계) 단계를 기 개발된 대안을 상용구매하는 PPI와 연계하지 않을 경우 국내 17종의 중소기업기술개발제품에 대한 우선구매와 차별성이 없음.
- 넷째, 이러한 혁신성을 공공혁신조달에 적용시 기본적으로 실행배경, 충족되어야 하는 수요의 내용 및 해소되어야 할 문제점, 요구되는 혁신적 기술/품질/성능적 요건, 품질/혁신기준(기술/품질/성능 등 계량적 지표)/가격 등에 대한 선정기준을 제시하고, 기술기준 충족의 결과로 실제 혁신성과 구현 정도를 계약조건으로 명시하는 등의 필수 구성 체계 마련 필요성이 확인됨.
- 특히 혁신상품과 서비스 등에 적용된 기술/품질/성능적 혁신성의 상대적 비교보다 요구되는 수요와 관련 문제해결 방법 및 수단을 중심으로 혁신성 확보 여부에 초점을 맞추어야 함.
- 다섯째, 공공혁신조달 평가방법 및 기준 마련시 혁신조달 대상 상품과 서비스의 선정에 있어 이를 할당 및 수의계약 하는 방식을 통해 구매하는 방식이 아닌 사전에 특정 상품과 서비스를 혁신상품으로 결정하여 당해 입찰에서 요구되는 혁신의 내용과 수준에 비례한 경쟁적 방법을 통해 공급자를 선정하는 것이 중요함을 확인하였음.
- 경쟁적 대화 방식 활용이 저조하고 혁신 필요성이 낮은 분야에서 도구적으로 활용되는 것은 현재 혁신상품과 서비스 선정이 혁신조달의 목적과 추구 가치와 부합도가 낮기 때문으로 보이며, 이를 개선하기 위해서는 기존 기술개발제품구매제도와 차별성 없는 혁신조달 특화 계약절차와 규정의 한계를 극복하는 것이 중요함.
- 여섯째, 공공혁신조달 활성화를 위해서는 혁신 상품 및 서비스 도출과정을 종합한 절차와 관련된 수요 및 연구개발 정보 등을 통합적으로 제공할 수 있는 플랫폼 확보가 중요하며, 이를 통해 혁신적 대안을 제공할 수 있는 잠재성이 큰 공급자와 혁신수요가 많은 수요기관의 정보비대칭성을 해소함으로써 참여 활성화를 유도할 수 있음을 확인함.
- 따라서 현재 운영 중인 혁신조달플랫폼인 혁신장터의 역할과 기능을 지속적으로 강화 및 확대할 필요가 있음.
- 마지막으로 혁신공공조달의 적용상 유의점으로서 상품과 서비스의 기술적 우월성이 혁신성의 전부로 평가받지 않도록 평가체계를 개선해야 하며, 혁신성의 판단은 제안된 상품과 서비스가 기존의 접근법과 무엇이, 어떻게, 얼마나 다른지를 기준으로 평가하여야 함을 확인함.

- 캐나다 사례 참조시, 혁신을 필요로 하는 주요 분야에 대해 연구개발에서 상용화까지 연계하는 방안이 공공혁신조달이 추구하는 궁극적 목적 및 가치와 부합도가 높으므로 관련 프로그램(FT1~FT3)의 유기적 통합 검토 필요성이 확인됨.
- 이러한 국내외 사례조사 및 시사점을 바탕으로 ① 혁신조달 대상 제품의 차별성 강화 방안, ② 최종 완제품이 아닌 혁신 과정 중심의 제품 지정 방안, ③ 혁신제품 평가방법의 개선방안, ④ 혁신제품 실적 평가방법의 개선방안을 도출함.

제4장 공공조달 거버넌스 확대 · 강화 방안 도출

- 마지막으로 공공조달 정책 및 제도 운영 환경변화에 새롭게 수립된 중기전략계획에 따라 주요 전략과제의 효과적인 실행을 위한 기반으로 새로운 공공조달 거버넌스를 도출하였음.
- 그 중에서 가장 핵심적인 공공조달의 법적 프레임워크와 조직구조 및 운영 프레임워크를 중심으로 공공조달 거버넌스 재정립 방안을 제시하였음.

4.1 공공조달의 법적 프레임워크 개선방안

- 미국, 영국 등 글로벌 공공조달 동향 조사 결과, 공공조달을 운영하는 기본적인 원칙과 기준을 수립하고 이를 실행하는 운영기반이 되는 법적 프레임워크는 주로 ‘공공조달법 → 공공계약법 → 공공조달규정 → 개별 수요기관의 자체조달 규정’의 체계로 구성되어 있음을 확인하였음.
- EU 국가와 같이 별도의 공공조달법이 없는 경우에는 공공계약법에 「EU 공공조달지침 2014」를 따르거나 준용함을 명시하고 있어 사실상 공공조달법을 ‘EU 공공조달지침’으로 활용하고 있다고 볼 수 있음.
- 이러한 국외 사례에 비하여 국내 법적 프레임워크는 기본적인 공공조달의 원칙과 기준을 제시하는 조달기본법으로 공공조달법 또는 지침이 존재하지 않음.
- 특히 공공조달을 실행하는 수단인 계약법령 역시 중앙행정기관과 그 소속기관에 적용되는 국가계약법령 및 예규와 지방자치단체, 교육행정기관과 그 소속기관에 적용되는 지방계약법으로 이원화되어 있는 한계점을 지니고 있음.
- 미국, 캐나다, 독일 등과 같이 연방정부를 구성하는 주정부에서 별도의 공공조달 또는 계약법을 제정 및 운영하는 사례가 있으나, 국내는 지방자치단체 등을 동일한

조달 및 계약대상으로 보고 중앙행정기관인 행정안전부에서 통합적으로 관리하는 체계를 보유하고 있음.

- 이러한 형태의 법적 프레임워크는 자율적인 조달 및 계약 권한을 보유하고 있는 자체조달기관을 일률적 규제하는 것으로 전 세계적으로 사례를 찾아보기 어려움.
- 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해 국내 공공조달 법적 프레임워크는 최상위 공공조달 기본원칙과 기준을 제시하는 기본법으로서 ‘공공조달법’을 신규 제정하고 이를 구체적으로 이행하기 위한 절차법으로 ‘공공계약법’을 통합 제정하여 법률적 상위 프레임워크를 정비하여야 함.
- 또한, 이를 기반으로 중앙 및 지방자치단체 등을 포괄하는 국가 전반의 조달 및 계약 규정을 통합한 ‘공공조달규정’을 제정하고, 해당 규정에서 정하지 않거나, 개별 조달 및 계약기관의 특별한 사정을 반영한 규정 반영이 필요한 경우에는 기관별 ‘자체조달규정’을 제정 운영하는 하위 법적 프레임워크를 구축하는 형태로 개선하는 것이 요구됨.

4.2 공공조달의 조직구조 및 운영적 프레임워크 개선방안

- 한편 공공조달 및 계약의 실행기반으로서 이러한 법적 프레임워크를 활용하여 공공조달 조직구조 및 운영적 프레임워크에 대해서도 조사 및 분석 후 개선방안을 도출함.
- 공공조달 조직구조는 일반적으로 법적 프레임워크와 밀접하게 연관되어 수립되어 중앙조달(구매)기관과 개별 조달 및 계약기관으로 구분됨.
- OECD 및 EU 등 주요국의 공공조달 조직적 프레임워크는 대부분의 국가에서 하나 또는 2개 이상의 중앙조달(구매)기관을 운영하고 있는 것으로 나타남.
- 미국, 캐나다, 독일과 같이 연방제인 국가는 주정부 수준에서 중앙구매기관을 운영하기도 하나, 이러한 경우에도 연방수준의 중앙조달(구매)기관이 운영하는 협력 프로그램을 통해 중앙집중적 조달의 효율성과 자체조달의 자율성간 균형을 추구하고 있음.
- 독일 및 이탈리아의 경우 과거 분산형 조달체계에서 중앙정부 및 주정부 수준에서 중앙집중적 조달을 강화하기 위해 2015년 중앙구매기관과 지역 단위의 수요기관을 통합 조정하여 중앙집중적 조달체계를 강화하고 있음.
- 이러한 측면에서 국내 공공조달 조직적 프레임워크도 OECD 주요국의 운영사례와 유사하게 국가중앙조달기관으로 조달청, 국방 분야 중앙구매기관으로 방위사업청과 같이 조달대상물의 전문성에 따라 복수의 중앙조달(구매)기관이 존재함.

- 또한, 지방자치단체, 교육행정기관(각 지방교육청 및 소속 학교기관 등) 등은 별도의 중앙구매기관은 존재하지 않으나, 완전히 자율적인 조달 및 계약을 실행할 수 있는 조직적 운영권한을 보유하고 있음.
- 그러나 국가중앙조달기관으로서 조달청의 경우 중앙조달(구매)기관의 주요 4대 역할 중 미국, 영국, 캐나다 등을 포함한 10여개의 OECD 주요 국가에서 채택하고 있는 공공조달 정책과 제도를 제정 및 조율하는 정책적 기능이 부여되어 있지 못한 한계점이 존재함.
- 이는 전략적 공공조달의 실행을 위해 OECD 등에서 상대적으로 정책적 기능을 강화하고, 중앙집중적 조달운영 체계(중앙집중형 조달체계를 의미하는 것이 아닌 운영 실무상의 규모의 경제 등 효율성 추구를 위한 집중을 의미함)의 확립을 권고하고 있다는 점을 고려했을 때 개선이 필요한 사항으로 판단됨.
- 이를 위해 현재 중앙행정기관으로 집행기관인 ‘조달청’을 포함하여 공공조달 관련 법적 프레임워크를 관장하는 기획재정부 및 행정안전부와 전략적 공공조달과 관련하여 공공조달 정책 기능을 일부 보유한 중소벤처기업부, 환경부, 고용노동부, 보건복지부 등의 조달 관련 기능을 유기적으로 연계, 통합 및 조정할 수 있는 국가(중앙과 지방을 모두 포함) 수준의 공공조달 전문기관을 신설의 필요성이 매우 큰 상황임.
- 한편 공공조달의 실행 측면에서 운영적 프레임워크를 조사 및 분석한 결과 중앙집중형(Centralized), 준중앙집중형(Semi-Centralized) 및 분산형(Decentralized) 조달 운영체계의 3개 유형으로 분류 및 운영하고 있음을 확인함.
 - 전통적으로 중앙집중형 조달은 중앙조달(구매)기관에서 국가 전체의 공공조달을 통합하여 운영하는 방법으로 규모의 경제를 추구하기 때문에 신생국가의 경제발전 초기 단계에서 국가의 자원의 동원과 배분의 효과적 활용을 위해 주로 채택하는 모델임.
 - 2010년 글로벌 금융 및 재정위기 이후 EU 등의 지원을 받은 유럽의 서부발칸 6개국에서는 모두 강력한 중앙집중형 조달체제로 전환 및 강화하고 있음.
- 그러나 현재 현대적 국가기능과 행정서비스를 제공하는 국가 중 특수한 예외를 제외하고는 완전한 중앙집중형과 분산형 조달운영체계를 채택하는 국가는 없다고 볼 수 있음.
 - 특히 OECD 국가 중 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 이탈리아 등 주요 선진 각국의 경우도 국가의 성장 발전단계별 다양한 운영 모델을 경험하였으나, 2010년대 이후 대부분 준중앙집중형 조달운영체제로 전환하고 있는 추세임.
- 이러한 공공조달 조직 및 운영 거버넌스는 단순히 공공조달 및 계약의 운영 효율성

과 효과성에 기반하여 의사결정 할 수 없는 분야로 공공조달 국가의 중요한 행정기능으로서 각국의 정치, 경제, 사회, 문화의 역사적 발전 배경과 상황을 고려하여 결정되어야 하는 문제임.

- 또한, 공공조달을 실행하는 공공계약 역시 한 국가 및 민족의 경제적 가치 교환 체계를 구성하는 법률, 관습 등이 녹아 있는 결정체로서 특정한 거래적 우월성에 기반하여 결정될 수 있는 사안이 아님.
- 따라서 이러한 측면을 종합적으로 고려하여 국내 공공조달 조직 및 운영적 프레임워크의 개선방향성을 종합하면 조직적 운영은 공공조달에 새롭게 요구되는 정책적 역할 강화 요구에 대응하여 기존 기능적 구매실행조직에 가까운 국가중앙조달기관을 여러 정책 부서에 편재되어 있는 공공조달 정책적 기능을 통합하여 확대 개편한 새로운 국가중앙조달기관의 신설이 요구됨.
- 특히 우리나라는 공공조달의 운영적 측면에서 세계 최고수준의 공공조달 운영 인프라를 통해 중앙집중형~분산형 조달체계를 효과적으로 지원할 수 있는 특징점을 활용하여 현행 준중앙집중형 조달체계를 확대 발전시켜 나갈 필요가 있음.

제5장 결 론

- 본 연구는 최근 10여 년간 급격히 변화하고 있는 국내외 공공조달 정책 및 제도의 운영 환경변화에 대응하여 전통적 역할인 효율적 재정의 운용과 새로운 역할로서 효과적 정책성과 축진의 균형을 추구할 수 있는 변화관리 방안을 수립하는 것으로, 이를 위해 최근 공공조달 운용에 영향을 미친 대내외 환경분석, 국가중앙조달기관으로서 공공조달 운용을 주도하는 조달청의 내부역량분석, 환경분석과 내부역량분석 결과에 기반한 중기전략수립, 주요 전략과제에 대한 활성화 방안, 마지막으로 이를 종합한 효과적인 공공조달 운영 거버넌스를 도출함.
- 첫째, 대내외 환경분석을 통해 ① 일차적으로 공공조달의 정책적 목표는 효율적인 재정집행 및 조율을 통한 가격대비가치(VFM)이나, 이차적이면서 본질적인 목표는 녹색(환경) 성장, 혁신 촉진, 사회적가치 확산, 중소기업·여성기업 지원 등과 같은 정치·사회적으로 바람직한 정책 목표 달성을 지원하는 전략적 공공조달로 전환하고 있다는 점, ② 중앙조달기관의 장기적이고 지속적인 구매력에 기반한 전략적 공공조달 정책의 효과적인 수행을 위해서는 전자조달시스템의 구축 및 고도화가 필수적이라는 점, ③ 전략적 공공조달 관점에서 글로벌하게 공통적인 관심과 역량을 결집하는 분야는 중소기업, 녹색, 혁신, 사회적가치 및

여성기업 등이 대표적이나 최근 중점 분야는 녹색, 혁신, 사회적가치 분야이고, 그 중에서도 전 지구적 공동목표인 ‘2050 탄소중립’을 위한 녹색공공조달 분야가 가장 활발하게 추진되고 있다는 점, ④ 공공조달의 정책적 목표 전환에 따라 공공조달 실행자원과 역량을 향상시켜야 한다는 점, ⑤ 공공조달 본연의 목적이자 역할인 효율적인 재정집행의 역할 요구가 여전히 가장 중요하고 기본 원칙이므로 새롭게 요구되는 수평적 정부정책 지원을 위한 기반으로 효율적인 공공조달 재정관리 역량을 강화해야 한다는 점을 확인함.

- 둘째, 공공조달을 주도적으로 운영하는 국가중앙조달기관으로서 조달청의 내부 역량을 분석한 결과, ① 기존 정책가치체계가 과거 재정운영 효율성 관점의 구매 수준에 초점이 맞추어져 있어 변화하는 정책적 역할의 실행을 위한 원칙과 가치 체계로서 부합도가 낮다는 점, ② 사업운영 환경과 관련하여 조달사업이 물품 및 용역 중심으로 이루어지면서 시설공사, 비축 등은 축소되고 있으나, 고정비용이 증가하고 있다는 점, ③ 조직구조 분석 결과 2015년을 기점으로 과거 구매 중심의 기능적 조직에서 정책적 역할 대응 강화를 위한 조직이 신설되었으나 중복성이 있다는 점, ④ 전문조직으로서 조달품질원과 조달교육원이 신설됨으로써 일부 글로벌 공공조달 동향에 부합하는 조직구조로 운영되고는 있으나, 인력 측면에서 정책적 역할 확대와 함께 본청 중심으로 인력이 증원되고 각 지역의 조달수요에 대응하는 일선 지방조달청의 인력 증원은 정체되고 있음을 확인함.
- 이와 같이 전반적으로 공공조달 변화에 대응한 현재 국내 공공조달 및 중앙조달기관의 내부역량은 정책가치체계의 낮은 부합도 해소, 공공조달 사업운영 구조의 편중도 해소, 구매중심의 기능적 조직구조에서 조달중심의 정책적 구조로의 강화, 마지막으로 전략적 공공조달에서 요구하는 중소기업·여성기업 지원, 녹색가치 확산, 공공혁신조달 활성화, 사회적가치 제고 등을 위한 공공조달 인력의 전문성 강화가 필요함을 확인함.
- 셋째, 이러한 내외부적 환경변화를 고려한 SWOT분석을 통하여 도출된 공공조달 및 국가중앙조달기관으로서 조달청이 추구해야 할 전략적 대응 시사점에 기반하여 중장기전략을 수립함.
- 이를 통해 공공조달 및 조달청에게 요구되는 새로운 기능과 역할에 부합하는 정책적 가치체계로서 ‘미션-비전-핵심가치’를 새롭게 정립하고, 이를 이행하기 위한 운영적 실행체계로서 4개의 핵심 ‘전략적 방향성’과 이를 이행하기 위한 12개의 전략 및 과제를 도출함.
- 중기전략 관점에서 현안대응의 필요성과 중요성이 큰 전략적 방향성으로서 ‘전

략적 공공조달 활성화’와 관련된 사회적가치, 녹색/친환경 및 공공혁신조달의 문제점을 완화하고 실효성을 제고하는 방안을 마련함.

- 사회적가치 활성화를 위해서는 사회적가치의 내포도와 기업의 사회적가치 구현도에 비례한 평가와 정책적 영향을 고려한 평가체계 마련, 녹색공공조달과 관련해서는 할당형 우선구매제도를 통한 양적성과의 체감 현상을 질적 성과로 제고하기 위한 녹색/친환경성 평가의 실효성 제고와 탄소저감을 위한 구체적 기준 설정, 혁신공공조달과 관련해서는 변혁적 혁신 솔루션의 확대를 위한 제품지정과 기존 기술 개발제품과 동일한 점진적 혁신 솔루션의 축소 방안을 도출함.
- 마지막으로 환경변화에 대응하여 공공조달 및 국가중앙조달기관인 조달청에게 요구되는 새로운 기능과 역할이 효용성과 지속 가능성을 확보하여 안정적으로 이행될 수 있는 공공조달 운영 거버넌스의 정립 방안을 도출함.
- 최근 10여 년간 공공조달의 새로운 기능과 역할로서 강조되고 있는 ‘전략적 공공조달’로 대변되는 공공조달 운영환경 변화에 효과적으로 대응하기 위한 공공조달 거버넌스 재정립을 위한 원칙과 기준을 마련함.
- 특히 ‘전략적 공공조달’분야 중 추진 필요성과 중요성이 큰 사회적가치 조달, 녹색공공조달, 공공혁신조달 등에 대한 운영적 차원의 개선 방향성 제시를 통해 각각의 정책과 제도 운영성과 제고에 크게 기여할 것으로 판단됨.
- 이와 같이 본 연구를 통해 경제적 파급력과 영향력을 가진 공공조달 운영의 바람직한 방향성을 제시함으로써 국가 경제성장의 견인 등 국민경제적 기여도 향상에 크게 기여할 것으로 판단됨.
- 특히 코로나 19로 인한 팬데믹 상황에서 국가의 핵심 역량 및 기능으로 부상한 공공조달 운영의 안정성과 지속가능성을 제고하는 효과적 거버넌스를 제시함으로써 국내 정치, 경제, 사회, 문화의 역사적 노정과 현재까지 구축한 세계적 수준의 공공조달 역량을 발전적으로 활용할 수 있는 통합적 운영 모델 정립에 크게 기여할 것으로 판단됨.
- 또한, 공공조달 거버넌스의 재정립을 통해 실행과정에서 동일한 조달 및 계약현안에 대한 중복성, 상이성, 모호성 등으로 인한 진입장벽적 요소를 해소함으로써 국가 행정서비스로서 공공조달을 활용한 우리 기업들의 공공조달 접근성과 수월성 제고에도 기여할 것으로 판단됨.

I

서론

- 1.1 연구 배경 및 목적
- 1.2 연구 범위 및 내용
- 1.3 연구 수행 방법 및 절차

1.1 연구 배경 및 목적

2019년 기준 글로벌 공공조달 규모는 국가 GDP의 약 13%~20% 수준으로 약 9.5조 달러로 추정되고 있으며,¹⁾ 국내 공공조달 규모는 2020년 말 기준 약 175.8조원으로 국내총생산(GDP)의 약 9.1%, 국가총지출의 26.8%에 해당하는 수준이며, GDP 성장률에 약 0.5%p 기여할 정도로 경제성장과 산업 전반에 미치는 영향력이 증대되고 있는 상황이다.²⁾

이러한 양적 성장과 함께 최근 공공조달 정책과 제도의 실행 환경은 ① 4차 산업혁명으로 대변되는 기술적 진보, ② 코로나 19와 같은 팬데믹 상황에서 기인한 보건/의료 위기, ③ 세계 경기침체와 변동성 확대에 따른 국내의 경제적 양극화, 고용불안, 일자리의 질 저하, ④ 저출산과 고령화로 인한 복지비용의 증가와 생산가능인구 감소에 따른 잠재성장을 저하, ⑤ 기후변화에 따른 빈번한 자연재해 및 파급력 증가와 같은 사회적, 기술적, 경제적, 생태학적, 정치·정책·법 제도적 측면에서 근본적인 변화를 초래하는 상황이 가속화되고 있다(그림 1 참조).

[그림 1] 연구의 목적 및 배경



1) World Bankl, "Global Public Procurement Database: Share, Compare, Improve!", Future Story, 2020.03.23.

2) 한국은행경제통계시스템(ECOS) 통계자료(한국조달연구원 분석, 2021.09)

특히 4차 산업혁명에 따른 AI, 블록체인, 빅데이터와 같이 혁신적 기술에 기반한 융·복합 상품과 클라우드 서비스, 원격화상회의 같이 코로나 19(COVID-19)로 인한 비대면 플랫폼 등 새로운 조달수요가 증대함에 따라 공공조달도 경제개발 시기의 획득(Purchasing) 중심에서 융합경제 시기의 선도(Innovation)로 패러다임이 변화하고 있으며, 이러한 환경변화는 현행 공공조달 정책과 제도, 그리고 이를 주도적으로 실행하는 국가중앙조달기관인 조달청에게 근본적인 역할변화와 기능 확대를 요구하고 있다.

이러한 환경변화에 대응하여 OECD 및 EU 등의 선진 각국은 효율적 재정집행 수단으로서의 공공조달에서 2010년대 전후 글로벌 금융 및 재정위기를 경험하면서 중소기업 지원, 혁신 촉진, 녹색/친환경성 강화, 사회적가치 추구 등 수평적 정부정책(Horizontal Policy)의 구현을 촉진시키고 지원하는 효과적 수단으로서 ‘전략적 공공조달(Strategic Public Procurement)’을 적극적으로 채택하여 운용하고 있다. 국내의 공공조달 또한 2020년 기준 전체 공공조달 실적의 약 26.3%(46.3조 원)를 ‘전략적 공공조달’로 집행하는 등 과거 효율적 재정집행수단에서 정부 유관부처의 공공조달 정책과 제도를 지원 및 선도하는 역할로 전환하고 있다([표1] 참조).

[표 1] 전략적 공공조달 개념

□ 전략적 공공조달(Strategic Public Procurement)

- ▶ (개념) 국내총생산(GDP)의 10% 내외를 차지하는 공공조달을 활용하여 기술혁신, 환경변화 대응, 사회적가치 실현 등을 전략적으로 지원
- ▶ (사례) ① OECD 29개국에서 혁신·환경 등 전략적 조달 시행(‘17년 OECD보고서)
② EU는 회원국에게 혁신조달 적극 추진 독려(‘18년 EU혁신조달 지침서)

이에 국내에서도 경제산업정책(중소기업 지원), 과학기술연구개발정책(혁신지원), 사회적 보호정책(여성, 장애인기업 지원), 사회적가치 활성화 정책(사회적경제기업 지원, 기업책임경영 강화)의 성과 제고를 위한 구체적 정책전달수단으로서 공공조달의 중요성과 활용성이 증대되고 있으며, 이의 일환으로 2020년 10월 정부는 글로벌 공공조달의 정책적 운영 방향성인 전략적 공공조달을 국내 공공조달의 변화 및 개선방향성으로 채택하고, 경제부총리 주관의 ‘조달정책심의위원회’를 신설하여 중장기적 관점의 ‘공공조달 3개년 기본계획’ 수립을 추진하고 있다.

그러나 현재까지 국가중앙조달기관으로서 조달청의 역할과 기능은 공공부문의 수요자가 요구하는 물품, 용역 및 시설공사 등을 효율적으로 획득하고 관리하는 구매수단으로서 운영적

효율성과 절차적 정당성 확보에 중점을 두고 있어 변화된 정책 환경과 괴리현상이 심화되고 있다. 대표적으로 정형화된 상품과 서비스를 전제로 규정된 계약제도가 혁신·신산업 조달시장 진출의 진입장벽으로 작용되거나, 공정성·투명성 위주³⁾의 획일적인 제도 운영으로 인해 계약목적 및 발주기관의 다양한 수요특성과 요구사항에 대한 지원이 부족한 것 등 공공조달 추구 가치에 기반한 정책적·제도적 고민보다 계약이라는 도구적 수단을 통해 절차적 투명성·효율성을 확보하기 위한 계약제도 개선 중심으로 조달제도가 운영되는 한계가 발생하고 있는 것이다.

이로 인해 최근 10여 년간 현안에 대응하여 정부정책지원을 위한 전략적 공공조달이 표면적으로 도입되는 것과 별개로 법제도적 경직성과 운영 프로세스의 유기적 연계성 저하, 정책실행 역량과 기반의 약화 등으로 효과적인 환경변화의 대응방안으로서 잠재성을 발현하지 못하고 있다.

따라서 전략적 공공조달의 내실 있는 도입을 위해 새로운 공공조달 정책과 제도를 발굴하고, 이를 통해 공공조달의 정책적 잠재성을 향상시킬 필요가 있다. 특히, 조달정책심의위원회를 공공조달 정책 및 제도의 컨트롤타워로 활용하여 공공조달이 재정 집행 수단 또는 조달사업을 집행하는 일부 중앙행정기관의 소관업무가 아닌 정부 전반의 재정 운영성과와 나아가 국가의 경제·산업 발전을 촉진하는 주도적 역할과 위상에 걸 맞는 체계적인 운영 기반인 공공조달 거버넌스를 재정립할 필요가 있다.

이에 본 연구는 국내외에서 활발히 전개되고 있는 다양한 공공조달 정책과 제도 변화의 영향요인에 대한 심층적 분석을 통해 국내 공공조달체계의 역량을 진단하고, 변화된 정책 환경에 효과적으로 대응할 수 있는 ‘비전-미션-가치체계’와 ‘전략적 방향성 및 전략과제’를 도출함으로써 공공조달을 통한 재정운영 효율성과 정책구현 효과성을 제고하고자 한다.

3) 부패·특혜소지 등 입찰비리 방지를 위해 엄격한 계약제도 운영

1.2 연구 범위 및 내용

본 연구의 범위는 크게 ① 공공조달 정책수행 환경분석 및 변화관리 비전·전략 수립 ② 국내외 전략적 공공조달 조사 및 분석을 통한 개선방안 도출, ③ 공공조달 거버넌스 확대·강화 방안 도출 등 3개의 분야로 구성된다(그림 2 참조).

[그림 2] 연구 범위 및 세부내용

연구 분야	세부내용	주요 산출물
1. 공공조달 정책수행 환경분석 및 변화관리 비전·전략 수립	- 우리나라 공공조달 관련 제반 환경 분석 - 환경분석 결과에 맞춰 현행 우리나라 공공조달 현황과 문제점 진단 - 문제점 또는 환경에 맞춰 개선·강화가 필요한 사항에 대한 변화 전략 제시(공공조달 환경 및 역할 변화에 부합하는 미션·비전·가치·전략 목표·전략 과제)	- 환경분석 결과(STEEP) - 환경변화 대응 수준 진단(SWOT) 분석 결과 - 조달청의 새로운 '미션·비전·가치·전략 목표·전략 과제' 도출
2-1. 전략적 공공조달 ① 사회적가치 조달	- EU, 영국 등 해외 조달분야에 사회적 가치 개념을 도입한 사례 조사 및 시사점 도출 - 사회적가치 개념을 도입한 국내 민간(ESG 등) 및 공공분야 사례 조사 - 우리나라 공공조달에 사회적 가치(ESG 포함)를 보다 체계적·효과적으로 반영하기 위한 개선방안 제시	- 해외 사례 조사·분석 결과 - 국내 사회적가치 도입 사례 분석 결과 - 사회적가치의 공공조달 개선 적용방안
2-2. 전략적 공공조달 ② 녹색조달(GPP)	- 녹색조달 해외 사례 조사 및 분석 - 탄소중립 이행 등 국내외 녹색조달 도입 현황(효과 및 문제점) 조사 및 분석 - 녹색조달 제도를 보다 효과적으로 운용하기 위한 추진 방향 및 개선방안 도출	- 해외 사례 조사·분석 결과 - 국내 녹색조달 도입 현황(효과 및 문제점) 분석 결과 - 녹색조달 개선 적용방안
2-3. 전략적 공공조달 ③ 혁신조달	- 혁신조달 해외 사례 조사 및 분석 - 국내의 혁신조달 도입 현황(효과 및 문제점) 조사 및 분석 - 혁신조달을 보다 확산·확대하기 위한 추진 방향 및 개선방안 도출	- 해외 사례 조사·분석 결과 - 국내 혁신조달 추진 실태(효과 및 문제점) 분석 결과 - 혁신조달 개선 적용방안
3. 공공조달 거버넌스 확대·강화 방안 도출	- 미국 GSA, 영국 CCS, 캐나다 PSPC 등 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 현황 조사 - 공공조달에 대한 최근의 정치·경제·사회적 요구 분석(환경 변화에 따른 요구사항 중심) - 법정부 공공조달 거버넌스 강화, 중앙조달기관의 역할과 기능 개선 등에 대한 대응방안 도출 - 공공조달 전략 실행을 위한 법제도 기반, 조직 및 인력 차원의 개선방안 도출(공공조달 규정 및 중앙조달기관 위상 강화)	- 해외 사례 조사·분석 결과 - 공공조달에 대한 기대 역할 변화 분석 결과 - 공공조달 거버넌스와 기대 역할 변화에 대한 조직적 차원의 대응방안 - 법제도적 기반(공공조달 규정/위상 확보) 강화방안(조달계약의 유인성 포함)

분야별 세부내용을 살펴보면, 먼저 ‘공공조달 정책수행 환경분석 및 변화관리 비전·전략 수립’에서는 전략적 공공조달로 대표되는 중점 추진 전략과제와의 연계성에 대한 논리적·체계적 근거를 제시하는 수준에서 환경변화에 대응한 조달청의 새로운 비전과 전략체계를 제시하고자 한다.

이어 ‘국내외 전략적 공공조달 조사 및 분석을 통한 개선방안 도출’에서는 전략적 공공조달의 추진사례로서 탄소중립·녹색공공조달, 사회적가치 조달, 혁신조달 등 3개의 중점 전략과제를 중심으로 해외사례 및 국내 현황 조사를 통해 문제점을 파악하여 개선방안을 도출하고자 한다.

마지막으로 ‘공공조달 거버넌스 확대·강화 방안 도출’에서는 앞서 도출한 전략적 활성화가 필요한 중점 전략과제의 이행력을 제고하기 위해 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례를 조사하고 국내 현행에 대한 문제점 진단을 통해 공공조달 거버넌스 위상 강화 및 확대 방안을 도출하여 제시하고자 한다.

1.3 연구수행 방법 및 절차

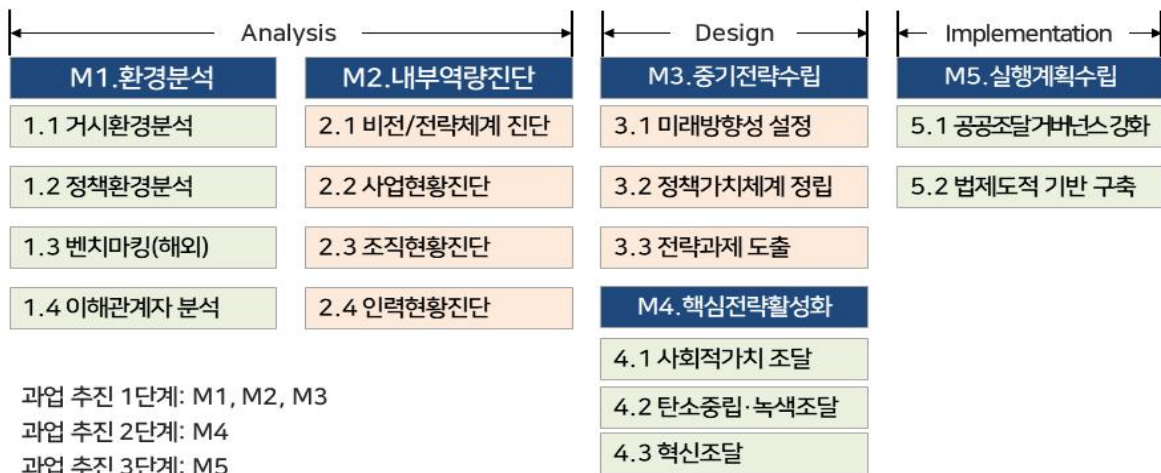
본 연구는 최근 국가중앙조달기관으로서 조달청의 역할과 기능에 중대한 영향을 미치는 변화에 대응하여 공공조달 정책과 제도의 실행 자원을 효과적으로 통합하고, 핵심부문에 역량을 집중함으로써 공공조달 본연의 효율적 재정부운용 관리자에서 나아가 정부정책 지원과 성과의 촉진자로서 역할과 위상을 강화하기 위해 [그림 3]과 같은 순차적 과업추진 방법 및 절차를 활용하였다.

[그림 3] 연구수행 절차



본 연구는 크게 3단계로 진행되었으며, 연구수행 3단계의 내용적 연계성을 고려하여 구체적인 세부수행방법은 통상의 ‘조직 비전/전략체계 수립방법론’을 적용하여 5개 모듈, 16개의 세부수행절차에 따라 진행하였다([그림 4] 참조).

[그림 4] 연구 추진 체계 및 전략



연수수행 절차 1단계의 공공조달 환경분석 및 변화관리 비전·전략 수립은 Module 1-3의 환경분석 - 내부역량진단 - 중기전략수립 과정을 통해 도출하였다. 이때, 공공조달 정책 및 제도에 미치는 대내외적 환경변화는 거시환경분석 방법 중 하나인 ‘STEEP’ 분석을 활용하였으며, 환경변화에 대응한 현재 국내의 공공조달 수준은 역량진단분석방법인 ‘SWOT’ 분석을 통해 진행하였다.

또한, 본 연구에서 환경분석, 내부역량진단, 중기전략수립의 3개 모듈 과정은 대내외 공공조달 정책 및 제도에 미치는 객관적인 영향 분석과 더불어 내부 조직구성원의 요구사항, 문제의식 및 자체 개선방안에 대한 심층적 의견수렴이 중요하므로 조달청 내부직원, 수요기관, 조달업체 등 이해관계자를 대상으로 설문조사를 실시하여 내부적 수용성과 외부적 타당성을 확보하였으며, 이러한 체계적 분석과정을 통해 도출된 결과를 종합하여 공공조달 전략 및 방향성을 수립함으로써 ‘환경분석-현재수준/시사점-전략/방향성’의 정합성과 타당성을 확보하였다.

2단계의 전략적 공공조달(사회적가치 조달, 탄소중립·녹색공공조달, 혁신조달) 개선방안은 Module 4의 핵심 전략 활성화 차원에서 개선방안을 도출하며, 이는 3단계의 공공조달 거버넌스 강화와 유기적 연계성을 고려하여 수행하였다.

이때, 전략적 공공조달 3개의 주제는 최근 국내외 주요 공공조달 정책, 제도, 동향 및 국내 공공조달 실행기반을 고려하여 식별하였으며, 전략적 공공조달 분야별 국내외 사례·현황 조사를 통해 문제점 및 시사점을 도출하고, 이를 기반으로 각 분야별 실행방안을 도출하였다(표 2) 참조).

[표 2] 전략적 공공조달 분야별 추진전략

분야	내용
사회적가치 조달	■ 해외 주요국의 공공조달 과정에서 반영하고 있는 사회적가치 구현 정책/제도/평가기준에 대한 사례 조사를 통해 국내에 적용 가능한 개선방안 및 실행과제 도출
탄소중립·녹색공공조달	■ 최근 주요 이슈인 탄소중립 이행 등을 포함하여 국내외 공공조달 과정에서 반영하고 있는 녹색공공조달 구현 정책, 제도 등에 대한 사례 조사를 통해 개선방안 및 실행과제 도출
공공혁신조달	■ 최근 해외 주요국의 혁신조달 정책과 제도 사례를 조사하여 조달청에서 기 추진 중인 제도의 실효성을 제고하기 위한 개선방안을 도출하고, 새롭게 도입 가능한 정책과 제도를 실행과제로 제시

3단계의 공공조달 거버넌스 확대·강화 방안은 Module 5의 실행계획수립 차원에서 최근 공공조달의 역할로서 요구되는 국가의 주요 경제, 산업 및 사회정책의 효과성을 제고하는 정책적 조율 및 조정 기능을 고려하여 도출하였다.

이때 국내 공공조달 관리체계와 유사한 해외 주요국의 공공조달 법적 프레임워크와 중앙조달기관의 역할과 기능 등 조직관리적 특성 및 자체조달기관과의 역할분담 구조 조사를 통해 변화관리 방향성을 수립하였으며, 이를 기반으로 국내 공공조달 법적 프레임워크 개선방향 성과 조달청의 조직구조적 개선방안을 제시하였다.

II

공공조달 정책수행 환경분석 및 변화관리 비전 · 전략 수립

- 2.1 대내외 환경분석
- 2.2 내부역량진단
- 2.3 중기전략수립

2.1 대내외 환경분석

환경분석은 공공조달의 대내외적 환경요인들을 체계적으로 분석함으로써 공공조달 현황을 파악하고, 향후 개선해야 할 전략적 방향을 설정하기 위한 목적을 두고 있다. 따라서 본 연구는 공공조달 정책 및 제도 실행 환경변화에 대응하기 위한 변화관리 방향성을 다음과 같은 방법론을 활용하여 분석하였다([표 3] 참조).

[표 3] 변화관리 방향성 분석방법

환경분석 고려요인	문제점과 개선 시사점 분석 요인	비전/전략체계 수립과 전략과제 도출 요인
대내외적 경제 환경 변화	공공재정의 효율적 사용	요구되는 물품, 서비스, 공사의 획득에 있어 가격대비가치(Value For Money)
정치/정책적 환경변화	정책실패 위험이 낮은 정책전달 수단	부패와 이해충돌을 예방하는 무결성
기술적 진보	국내산업의 발전과 고용창출	공공조달 실행에 대한 책임성
사회경제적 변화	공공조달역량, 경쟁성 및 조 달계획 수립	공급자에 대한 동등한 기회와 대우의 보장
환경보호 및 자연재해	공공조달 권한의 위임, 규모의 경제 및 실행	공급자에 대한 공정한 대우
-	중소기업과 지역의 지원	산업적, 사회적, 환경적 목적의 수평적 정부정책을 효 율적으로 구현
-	창의성과 혁신 촉진	국제무역질서에 부합하는 공 공조달 시장의 개방
-	친환경성과 지속가능성	효율적인 공공조달 프로세스
-	해외경제개발 지원 (공적개발원조)	-
-	기타 외부환경변화 (외생변수)에 대한 대응	-
거시환경분석(STEEP)	SWOT분석	벤치마킹, 변화관리

2.1.1 거시환경분석

공공조달은 공공 및 민간 부문의 경제, 법률, 정책 등 여러 문제와 현안이 복합적으로 결합된 분야로 특히, 미시적 수준에서 법률, 경제 및 운영관리 전문성을 크게 필요로 하는 특성을 가지고 있다. 또한, 공공조달은 민간부문의 물품, 서비스, 공사 등을 국내외적 최대고객인 정부 및 공공부문과 UN, World Bank 등 국제기구에 공급하는 핵심수단으로 국내 경제와 국제 무역 모두에 큰 영향을 미치는 분야이다. 따라서 공공조달 정책과 제도의 새로운 변화 및 대응 방향성 모색을 위해서는 경제, 법률, 정책 등 다양한 분야의 동향을 조사·분석하는 것이 매우 중요하다.

공공부문의 주요 성과에 영향을 미치는 외생변수는 대략 50개 항목 정도로 분류되고 있으며, 이를 유사한 속성을 기준으로 그룹화하면 경제적 변화, 정치와 법제도, 사회적 변화, 정부의 사업, 디지털 기술, 환경, 국내적 재무/회계 관행, 국제적 회계기준 등 8개 분야로 유형화 할 수 있다. 일반적으로 조직의 전략수립을 위한 내외부 환경분석은 거시적 환경분석인 ‘PEST(Political, Economic, Social, Technological)방법론’을 채택하고 있으나, 분석 대상 조직과 사업의 특성을 고려하여 추가적인 분석요인을 더하여 다양한 분석방법론을 적용할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 조직의 운영과 관련한 외부적 환경변화에 대응한 변화전략 수립을 위한 분석방법으로서 PEST에 기반한 ‘STEEP(Social, Technological, Economical, Ecological, Political)방법론’을 활용하였다. 이는 공공부문의 주요 성과에 영향을 미치는 외생변수의 유형화한 결과와 STEEP의 분석요인이 동일 또는 유사성이 높기 때문이다.

이에 따라 먼저 공공조달 측면에서의 사회적(Social) 요인을 살펴보면, 최근 기업운영에 있어 고려의 중요성이 강조되고 있는 사회적가치(Social Value), 기업의 사회적 책임(CSR:Corporate Social Responsibility), ESG(Environment, Social, Governance), 기업책임경영(RBC: Responsible Business Conduct) 등 사회경제적 요인에 대한 구체적인 적용 절차와 기준이 마련되면서 공공조달 과정에서 이를 수용할 수 있는 방안에 대한 요구도 커지고 있다.

이어 기술적(Technological) 요인을 살펴보면, 4차 산업혁명과 같은 혁신적인 기술과 아이디어에 기반한 과학적·기술적 진보는 공공조달 계획, 실행 및 관리 프로세스 전반의 고도화와 조달·계약목적물의 혁신성/기술성/품질/성능 등을 극적으로 향상시킨 제품 공급을 수반하며, 이를 효과적으로 수용할 수 있는 정책과 제도의 수립이 요구된다. 최근 혁신제품을 식별하고 공급을 확산시키기 위한 ‘패트스트랙 1, 2, 3’과 같은 혁신조달제도가 대표적인 사례에

해당된다.

세 번째로 경제적(Environment) 요인은 경제성장율, 재정수지, 수출입, 환율변동, 유가, 원자재 수급여건, 글로벌 경제위기 등 공공조달 계획-실행-평가-피드백 과정 전반에 있어 가장 크고 직접적인 영향을 미치는 요인으로 공공조달 수요자의 조달 및 계약 집행방식에 결정적 영향을 미친다고 할 수 있다. 이처럼 경제적 성과를 포함하는 재무환경은 구매자가 조달 업무를 수행하는 방식에 큰 영향을 미치는 요인이다. 대내외 경제여건 악화로 공공부문에서 긴축재정을 실행하는 경우 공공조달 사업 진행을 위한 예산 역시 감축할 수밖에 없고, 이는 비용절감을 강화하는 입·낙찰방법 선택을 확대시켜 신생 창업기업, 소기업 및 소상공인의 공급기회 및 실적 확보를 취약하게 만들기도 한다.

네 번째로 환경적 요인을 살펴보면, 전 지구적·국가적 차원에서 수해, 산불, 지진 등의 자연재해와 코로나 19와 같은 보건 의료 위기상황에서 필요한 자원을 유연하고 신속하게 적기에 공급할 수 있는 공공조달 체계 마련은 정부 및 공공부문의 행정적 기능이 아닌 종합적 위기대응능력과 성과를 향상시키는 기반으로서 중요성이 확대되고 있다. 이러한 측면에서 최근 코로나 19로 인한 방역물품과 백신 확보 과정에서 국가차원의 조달역량 중요성이 부각된 바 있다. 또한, 지속가능성 관점에서 이를 향상시키는 방향으로 조달 프로세스를 운영하는 것과 저탄소 친환경, 에너지 절감, 오염물질 배출 저감 상품과 서비스 공급 확대 또한 세계 각 국들의 ‘2050 탄소중립(Net-Zero)’ 선언과 함께 지속적으로 요구되고 있다.

마지막으로 정치적(Political) 요인으로서 대내적 정부 및 정책의 변화는 공공조달의 집행방법, 계약제도, 고용, 세금, 건강 및 안전, 윤리 및 품질관리규정 준수 방법 등 광범위한 영향을 미친다. 특히 공공조달과 직접적인 관련성이 높은 재정 정책과 제도의 변화는 보다 직접적으로 공공조달 정책과 제도 변화를 촉발한다. 대외적으로는 다자(WTO, RCEP, CPTPP 등) 및 양자(FTA 등) 간 무역협정과 관련한 공공조달 부문의 대표적인 정부조달협정(GPA)에 의한 양허 대상 기관과 상품에 대한 시장개방, 국제입찰 절차의 변경으로 새로운 기회 확보와 도전에 직면할 수 있다.

이처럼 상기 5개의 영향요인은 공공조달 정책과 제도의 운영 전략 수립시 외부적 변수로서 기본적으로 고려되어야 한다. 이에 본 연구에서는 이를 기반으로 최근 대내외적 환경 변화 동인에 따른 공공조달에 영향을 미친 요인을 분석하고, 이에 따른 공공조달 및 조달청의 변화 대응 방향을 도출하였다(그림 5] 참조).

[그림 5] STEEP 분석 결과



먼저 공공부문 정책과 제도의 운영에 있어 영향을 미치는 다양한 요인 중 정책 적용 대상인 국민과 기업에게 가장 큰 영향을 미치는 요인은 개인, 단체, 사회수준에서 일과 삶의 양식과 사고체계를 전환시키는 사회적 변화 요인이다. 이러한 사회적 변화 요인 중 기업의 비즈니스, 공공부문의 정책과 제도 수립에 미치는 필수적인 것은 인구변화, 생산잠재성, 사회·경제·문화적 삶의 방식 변화 등이 있다.

따라서 본 연구에서도 이러한 측면에서 사회적 변화 요인과 이러한 요인들이 공공조달 정책과 제도의 운용과 관련하여 미치는 영향을 식별 및 분석하였으며, 사회적 주요 변화 동인으로 크게 ① 저출산 및 고령화로 인한 생산가능인구의 감소와 잠재 성장률 저하, ② 1인 가구의 증가와 홈이코노미의 확산으로 개별화된 서비스 요구 확산, ③ 국민의 행정서비스 품질에 대한 요구수준 향상 및 민감도 증가, ④ 대정부 ‘사회적경제, 신산업/기술, 일자리 창출 지원’ 요구 증대, ⑤ ESG 등 사회적가치 추구 및 이행 요구 강화 등이 식별되었다.

이러한 사회적 변화 동인별 공공조달에 미친 영향과 그에 따른 공공조달 및 조달청의 변화/대응 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 저출산 및 고령화로 인한 생산가능인구의 감소와 잠재 성장률 저하에 따라 공공조달에 사회적 보호(Social Protection) 예산 증가 등 재량적 지출 효율성 강화가 요구되고 있어 공공조달을 통한 복지재정 운영 효율성 제고방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 1인 가구의 증가와 홈이코노미의 확산으로 개별화된 서비스 요구가 확산에 따라 조달서비스 제공에 있어 고객별 심화된 맞춤화(Deep Customization)가 요구되고 있다. 따라서 공급자 중심의 일반화된 요구에 기반한 대량생산물 조달에서 개별 수요기관의 특성을 충분히 고려한 맞춤형 서비스 제공을 심화시킬 필요가 있다.

셋째, 국민의 행정서비스 품질에 대한 요구 수준 향상 및 민감도 증가는 조달서비스에 대한 성과 기대수준 향상, 전문성·청렴성 제고 요구로 이어졌다. 따라서 공공조달 정책과 제도의 운용에 있어 청렴성에 기반하여 운용성과 피드백을 강화하고, 업무 전문성을 강화하기 위한 교육 등이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 대정부 ‘사회적경제, 신산업/기술, 일자리 창출 지원’ 요구 증대와 함께 공공조달부문에도 경제적 효율성 외 사회적가치 등 정책적 역할 확대가 요구되고 있다. 따라서 낙찰자 선정 평가기준 등에서 경제적 요인을 우선적으로 고려하는 평가기준에서 정책적 가치 특성을 반영한 다양한 평가요소 고려가 필요하다.

마지막으로 ESG 등 사회적가치 추구/이행 요구 강화는 조달업체에 대한 양적 평가지표보다 사회적가치 등 질적/비재무적 지표에 대한 종합적 평가 요구로 이어졌다. 따라서 사회적가치 요소를 양적/재무적 성과의 보완적 평가방식이 아닌 기본 평가요소로 전환하고 실질적 낙찰로 연결되는 방식으로 평점/평가방법을 개선할 필요가 있다.

두 번째, 기술적 주요 변화 동인은 크게 ① 신산업/융복합 상품 창출을 촉진하는 기술요소/플랫폼의 출현, ② 파괴적 혁신을 촉발하는 4차 산업혁명 요소기술의 확산, ③ 기술 활용의 개념의 변화(인간중심/위치독립/회복탄력성 등) 등 3개가 식별되었으며, 기술적 변화 동인별 공공조달에 미친 영향과 그에 따른 공공조달 및 조달청의 변화/대응 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신산업/융복합 상품 창출을 촉진하는 기술요소/플랫폼의 출현은 전통적인 산업분류 체계에 따라 물품, 서비스, 공사로 명확히 구분되던 조달대상물을 패키지화(물품+서비스+공사) 또는 물품과 서비스가 결합한 서비타이제이션(Servitization)으로 변화시켰다. 이러한 현상은 기술 고도화와 함께 점차 가속화 될 것으로 보이며, 이에 전통적 조달·계약제도의 경직성에서 탈피한 블록형 계약체계, 조달 샌드박스 등 신산업/융복합 상품의 유연한 수용이 가능한

계약체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 파괴적 혁신을 촉진하는 4차 산업혁명 요소기술의 확산에 따라 전통적 ICT기술 기반의 정보화 단계에 있던 전자조달시스템에 파괴적 기술 기반의 새로운 가치를 담은 조달 프로세스 및 서비스 개발이 요구되고 있다. 따라서 앞으로의 공공조달은 조달프로세스의 시스템화 또는 속도와 기능을 개선하는 수준이 아닌 파괴적 기술을 활용한 기술요소 기반의 새로운 부가가치를 제공하는 조달 프로세스와 기능이 담긴 차세대 전자조달시스템으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

셋째, 인간중심성(People Centric), 위치독립성(Location Independence), 회복탄력성(Resilient Delivery)으로의 기술 활용 트렌드가 변화는 이해관계자 정체성/자격, 조달 관련 종합적 경험에 특화된 고객별 맞춤 서비스나 분산형 클라우드 서비스와 같이 비대면 환경에서 유연한 조달서비스와 디지털 전환(Digital Transformation)에 따른 양질의 대규모 데이터와 AI를 활용한 BI(Business Intelligence)⁴⁾제공 요구로 이어졌다. 이러한 요구에 직접적인 영향을 받는 분야는 전자조달시스템이다. 따라서 전자조달시스템의 고도화를 통해 이해관계자별 요구에 맞춤화(Customizing)된 조달 관리 서비스를 제공하고, 코로나 19와 같은 국가적 위기상황에서 비대면 서비스를 원활하게 제공할 수 있도록 이를 강화할 필요가 있다. 또한, 공공조달 AI 등 빅데이터와 AI를 활용한 고객 의사결정 자원 BI 개발이 필요하다.

세 번째, 경제적 주요 변화 동인은 크게 ① 글로벌 공급망 연계성 강화로 위기의 연쇄적 전파 심화, ② 코로나 19로 경기위축(민간소비감소)과 경제성장을 저하, ③ 저성장 국면에서 경제위기에 의한 고용률 저하 및 산업별 고용 편차 확대, ④ 경기회복을 위한 확장적 재정기조의 지속, ⑤ 전 지구적 위기 및 긴급 상황에서 소요물자 공급망 중요성 부각 등 5개가 식별되었으며, 경제적 변화 동인별 공공조달에 미친 영향과 그에 따른 공공조달 및 조달청의 변화/대응 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 글로벌 공급망 연계성 강화로 위기의 연쇄적 전파, 글로벌 분업구조 약화 및 보호무역주의가 심화되면서 국내 제조 산업 지원 및 원자재(원유) 가격 급등, 중간재(소재, 부품 등) 부족 현상이 이어지자 이에 대한 대응이 요구되고 있어 국내 중소제조산업에 대한 판로 및 해외진출 지원과 원자재 비축, 소재/부품 등에 대한 글로벌 공급망 지원체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 코로나 19 팬데믹 사태로 인한 경기위축(민간소비 감소) 및 경제성장을 저하에 따라 중소기업의 공공조달 시장 참여 확대 및 수주기회 보장 요구가 증대했다. 따라서 조달청은

4) 기업이 보유하고 있는 수많은 데이터를 정리하고 분석해 기업의 의사결정에 활용하는 일련의 프로세스

각종 우선구매제도를 통한 중소기업 지원 실효성 제고와 심각한 피해 업종의 한시적 우선구매지원 체계를 마련할 필요가 있다.

셋째, 지속적인 저성장 및 경제위기로 인한 고용률 저하와 산업별 고용 편차 심화는 1인 창업 등의 증가로 이어졌으며, 이는 공공조달 시장 참여에 있어 신생기업의 경쟁 심화에 대한 관리적 현안과 고용/취업유발 효과 구현 요구로 이어졌다. 이러한 측면에서 조달청의 창업기업우선구매제도 내실화와 산업별 고용 현황을 고려한 차등적 고용 촉진/유지 평가방법 마련이 필요하다.

네 번째, 환경적 주요 변화 동인은 크게 ① 기후위기와 지구가열화 의한 전 지구적 기상이변 및 자연재해 심화, ② 지속 가능한 성장을 위한 탈탄소 및 탄소중립(Net-Zero) 확산 등 2개가 식별되었으며, 환경적 변화 동인별 공공조달에 미친 영향과 그에 따른 공공조달 및 조달청의 변화/대응 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기후위기와 지구가열화 의한 전 지구적 기상이변 및 자연재해 심화에 따라 기후위기를 촉발하는 지구온실가스 배출, 자원낭비, 환경유해물질배출 저감을 유도하는 물품, 서비스 및 공사 조달 요구가 증대하고 있어 친환경성 및 자원재활용이 가능한 조달대상물 도입을 확대 하는 등 녹색공공조달 제도 개선이 필요하다.

둘째, 지속 가능한 성장을 위한 탈탄소 및 탄소중립 기초의 확산에 따라 공공조달 과정에서 탄소배출 저감을 유도할 수 있는 녹색공공조달 방안 마련과 실행 확대가 요구되고 있다. 이러한 측면에서 범용적인 친환경, 자원순환(재활용)이 아닌 탄소중립 달성을 위한 실효성 있는 구체적인 녹색공공조달 정책과 제도를 마련할 필요가 있다.

마지막으로 정치·정책적 주요 변화 동인은 크게 ① 국정과제에서의 공공조달 관련 주제 증가 및 주제의 범위 확대, ② 공공조달 정책 및 제도를 입안하고 실행하는 중앙행정기관의 확대, ③ 공공조달 및 계약 관련법령의 빈번한 개정 등 3개가 식별되었으며, 정치·정책적 변화 동인별 공공조달에 미친 영향과 그에 따른 공공조달 및 조달청의 변화/대응 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 역대 정부의 국정과제 선정에 있어 공공조달 관련 주제 증가 및 주제의 범위 확대는 중소기업, 녹색 성장, 혁신 촉진, 사회적가치, 여성기업 지원 등과 같은 범정부적 정책지원 역할과 비중 확대와 다차원적 검토 요구로 이어졌으며, 이를 위해서는 범정부적 정책지원 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 전담조직 및 인력의 체계적 확보가 필요하다.

둘째, 다양한 우선구매제도 관련 공공조달 정책과 제도의 입안과 실행에 관련된 중앙행정기

관이 확대됨에 따라 공공조달 정책/제도 운용 시 부처간 협업/조율과 재정 활용에 따른 성과관리 및 피드백 체계 마련 요구가 증대되고 있다. 따라서 우선구매제도를 통한 정책지원 실효성을 제고하기 위해서는 우선구매제도에 대한 성과관리 및 피드백 체계를 마련할 필요가 있다.

셋째, 공공조달 및 계약 관련 법령의 빈번한 개정은 복잡하고 다양한 현안을 잘 정렬한 정책과 제도의 설계를 통해 문제점을 최소화하고 법령 수요자의 이해도 및 인지 오류에 대응한 접근성 및 수월성 제고 요구로 이어진다. 따라서 개정된 법령과 예규의 실효성 점검을 통해 목적과 취지 구현의 실효성을 제고하고 조달/계약 법령 수요자의 활용성, 접근성을 제고하기 위한 통합적 법령 및 지침을 마련할 필요가 있다.

2.1.2 정책환경분석

정책적 환경변화 요인 분석을 위해 정부수립 이후 최근까지 정부의 정책적 역할 변화 추세를 살펴보면, 시기에 따라 크게 촉진적 규제자, 안정적 관리자, 적극적 실행자로 구분할 수 있는데, 과거 산업·경제 정책의 주안점은 투입된 자원(재정 및 정책)에 따른 결과물(GDP, 경제성장률 등)에 초점을 두었으며, 특히, 산업의 선별적 육성과 지원을 위한 촉진적 규제 역할에 집중해 왔다. 그러나 최근 정책 평가의 방향은 투입된 자원의 양과는 상관없이 실제 발현된 결과가 산업·경제·국민에 미치는 영향 중심으로 전환되고 있다. 이러한 정부정책의 역할 변화에 맞춰 조달청 또한 조달행정의 집행자 역할에서 공공조달을 활용하여 혁신을 견인하는 적극적인 실행자로의 역할이 요구되기 시작하였다. 즉, 정책의 효과적인 실행을 넘어 정책을 기획·발의하는 역할로 확대되고 있는 것이다(그림 6 참조).

[그림 6] 정부의 정책적 역할에 따른 조달청의 역할 변화

구분	촉진적 규제자	안정적 관리자	적극적 실행자
	산업의 선별육성과 지원	자원의 동원과 배분	새로운 성장의 동력 및 수요 견인
시기	1960 ~ 1997년	1998년~2017년	2017년 이후
정부 개입의 형태	인위적 자원 공급 확대 외자 도입, 인력 공급 확대 → 산업(육성) 정책 중심	관리적 혁신 환경 정비 혁신 기업 유치, 고급 인력 양성 → 기술 혁신 정책 중심	적극적 혁신 환경 조성 창업 생태계 구축, 창의적 문제 해결 → 초연결 인프라 구축
조달청의 역할	제기된 수요의 적기/적품/적가의 수요 충족형 조달	산업과 기업의 활력 제고를 위한 수요 견인형 조달	정책 지원과 조율을 통한 수요 견인 고도화 기반의 가치 창출형 조달
경제/산업 정책의 초점	규모 효과와 경제적 파급 효과 큰 대형 '산업' 창출 (철강, 화학, 자동차 등 중화학공업)	혁신 역량과 글로벌 기술력을 갖춘 강·소형 '기업' 창출 (정보통신, 반도체 등 첨단산업)	초연결 역량을 갖춘 스마트, 핀테크 등의 '첨단 기업' 창출 (스마트공장, 1인제조 기업 P2P금융)
R&D 정책 기조	• 조세 편의, 직접 자금 지원, 공공 연구소 기술 개발 • 인위적인 기술 개발 및 도입 후 민간 전파	• 혁신 관련 기업 환경 정비, 비전 및 정보 제공 • 자발적 기술 혁신이 일어날 수 있게 유도	• 혁신 산업 기반과 수요 지속적 견인 • 혁신 기업의 생애 전주기에 맞춤형 지원
기술 혁신 초점	기술 추격 / 비용 절감	혁신 선도 / 부가가치 창출	창의적 아이디어 / 미래 먹거리
정책적 역할	제조업 강국	ICT 강국	전통(제조)산업+ICT 강국
시대적 흐름	산업 혁명(2차)	정보화 혁명(3차)	초연결 혁명(4차)
정책 평가 중점	산출(Output)	결과(Outcome)	성과(영향)(Impact)
	효율성(Efficiency) 또는 생산성(Productivity)		효과성(Effectiveness)

출처: 조달청(2017), 공공조달 역할 변화와 대응; 한국조달연구원(2018), 전문적 조달서비스 제공을 위한 전담지원체계 구축 방안 연구

이러한 측면에서 최근 12년간 공공조달 정책환경을 투영하는 연도별 업무계획의 전략단위 과제를 기준으로 3대 정책 주제를 분석한 결과, 효율적 재정집행, 효과적 정책지원, 공정한 조달관리

로 나타났다. 특히 2010년대를 기점으로 재정집행의 효율성보다 정책적 지원 역할이 질적/양적 측면에서 정책적 우선순위를 점유하고 있음을 확인 할 수 있었다. 또한, 정책적 역할 확대와 함께 정책적 파급력이 큰 안전과 품질관리의 정책적 중요도가 높게 식별되었다(그림 7) 참조).

[그림 7] 조달청의 연도별 업무계획 3대 정책 주제 분석 결과

정책차원/연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
효율적 재정집행	1	1	1	1	1		1	1	1	-	1	-
효과적 정책지원	2	1	2	3	2	3	1	2	2	2	2	3
조달서비스 전문성/역량강화	1	1		-			-			1		1
조달인프라 혁신	-			1	1		-		2	-	1	1
공정한 조달관리	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1
원자재 비축	1	1	1	1	1	1						
국유재산관리				1	1	1			1	1	1	1
해외진출	1	1	1				1	1			1	
안전/품질관리						1	1	1		1	1	1

출처: 조달청 연도별 업무계획

한편, 전략목표 차원에서는 혁신, 효율, 기업, 시장, 공정이 10회 이상 언급되며 핵심 키워드로 식별되었으며, 전략과제 차원에서는 혁신, 품질, 기업, 시장, 공정 서비스, 계약이 15회 이상 언급되는 등 핵심 정책주제임을 확인 할 수 있었다(그림 8) 참조).

[그림 8] 조달청의 연도별 업무계획 핵심 정책주제 분석 결과

정책키워드	정책목표	정책방향	전략목표	전략과제
혁신	5회	4회	10회	15회
경제	5회		8회	0회
조달행정	4회		5회	3회
일자리/고용	2회		4회	6회
공생/상생/협력	3회	3회	8회	11회
정책	2회		0회	2회
안전	1회		3회	5회
품질			8회	19회
효율	2회		11회	6회
기업(중소/벤처/여성/창업 등)	1회		13회	49회
시장			17회	33회
재정/예산	1회		5회	5회
디지털	1회		2회	1회
글로벌	1회		2회	2회
공정	1회	1회	10회	17회
전문	1회	1회	0회	4회
서비스	1회	1회	5회	17회
계약	1회	1회	2회	19회
사회적가치	1회	1회	0회	0회
조달/조직역량	1회	1회	3회	6회
성장	1회	1회	8회	6회
고객			3회	1회
사회적			2회	5회
전략적			1회	2회
녹색			4회	5회

출처: 조달청 연도별 업무계획

이러한 측면에서 공공조달 부문은 2012년 이후 사회적가치, 중소기업지원, 혁신 촉진 등 전략적 공공조달과 관련된 우선구매 정책과 제도들이 급속히 확대되고 있다. 이에 공공조달 정책과 제도를 주도적으로 수행하는 국가중앙조달기관으로서 조달청은 최근 10여 년간 공공조달 정책과 제도적 환경변화에 대응하여 실행해온 정책과 제도를 뒷받침하기 위해 2020년 3월 「조달사업에 관한 법률」 전부개정이 이루어진 바 있다. 이는 조달사업에 관한 법률이 1994년 제정된 이래 중소기업 지원 등 관련 규정을 부분적으로 보완해 왔으나, 공공조달 정책과 제도의 운영 중점이 효율적 재정운영에서 나아가 정부정책 지원으로 확대되고, 4차 산업혁명으로 대변되는 사회·경제·산업 패러다임이 변화하는 등 공공조달을 둘러싼 정책입안 및 실행 환경이 크게 변화함에 따라 근본적으로 대응이 가능한 법적기반을 갖출 필요성에 기인하였다.

이에 주요 개정내용은 첫째, 하위 시행령 수준에서 규정되어 운영되던 계약제도, 혁신제품 우선구매 등에 대한 지원근거를 명확히 하고 있으며, 효율적인 조달사업의 수행이라는 전통적 가치 외에 조달사업의 공정성이라는 가치를 제1조에 명확히 하여 조달사업의 목적과 가치를 명확히 하고 있다.

둘째, 변화된 공공조달 정책 수행환경에 대응하여 확대된 조달사업의 범위를 명확히 규정하여 추가하였다. 특히 공공조달과 관련된 중장기적인 정책 및 제도 마련 등 조달정책에 관한 사항을 체계적으로 규정 및 심의하기 위한 기획재정부장관 소속의 조달정책심의위원회 설립하여 정부정책지원을 중심으로 전략적 공공조달을 위한 컨트롤타워의 근거를 마련하였다. 관련하여 공공조달 과정에서 기업의 사회적 책임을 장려하기 위해 조달절차에서 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등 사회적·환경적 가치를 반영하는 규정을 신설하였다.

셋째, 전략적 공공조달 관점에서 최근 그 중요성이 강조되는 혁신의 촉진과 관련하여 공공서비스 향상과 기술혁신을 위하여 공공성, 혁신성 등이 인정되는 제품에 대하여 혁신제품 시범구매 및 공급 등 공공구매를 지원하는 역할을 명시하였다.

마지막으로 국제조달 협력 및 해외조달시장 진출 지원 역할도 명확히 규정하였다. 관련하여 조달시장의 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 국내의 유관기관 및 각 국 조달기관과의 교류·협력을 확대하고, 국내기업의 해외조달시장 진출 지원 역할을 규정하여 글로벌 공공조달 정책 및 제도 운영 동향을 적극적으로 수용하고 해외조달시장에 우리기업의 진출을 지원하는 역할을 명확히 하였다.

이처럼 공공조달 정책 및 제도 운영환경 변화에 따라 「조달사업에 관한 법률」을 전부

개정함으로써 새롭게 부여된 역할 및 기능에 대한 조달청의 책임성과 중요성이 부각되는 상황으로 발전되고 있다.

한편, 법제도적 프레임워크 측면에서 살펴보면, 국내 공공조달 법적 체계의 기반을 이루는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘국가계약법’)은 2010년 이후 총 16번의 개정⁵⁾이 이루어졌고, 2017년 혁신조달을 중심으로 전략적 공공조달이 확산되면서 구체적인 조달 및 계약과정에 이를 반영하기 위해 국가계약법 시행령 및 계약예규의 개정이 빈번하게 이루어지고 있다. 2018년 이후 최근 3년간 공공조달 및 계약관련 핵심적 법제도적 기반인 국가계약법, 조달사업법 및 하위의 시행령과 계약예규 등의 행정규칙 개정내용을 살펴보면 다음과 같다([그림 9] 참조).

[그림 9] 민관합동 계약제도 개선 주요 결과

혁신목표	주요내용	주요 추진과제
혁신 신산업 조달시장 진출 지원	■ 신산업 진입규제 완화 ■ 입찰 등 기술경쟁 활성화	① 혁신제품 사용결과에 대한 면책 확대 ② 혁신제품 등 실적평가 제외 ③ 디지털서비스 전문계약제도 마련 ④ 협상계약 기술력·콘텐츠 평가 강화 ⑤ 기술제안입찰제도 정비·차별화
공정계약 문화 정착	■ 불공정 계약관행 개선 ■ 정당한 계약대가 지급 ■ 계약상대자 권익 보호	① 계약상대자에게 비용 등 전가 금지 ② 일방적인 근로자 교체요구권 완화 ③ 일방적인 하자담보책임 연장제도 개선 ④ 계약원가 산정기준 보완 ⑤ 종합심사낙찰제 동점자 처리기준 개선 ⑥ 계약분쟁조정제도 대상·금액 확대
제도 유연성 효율성 제고	■ 경직적 계약절차 개선 ■ 입찰·계약절차 간소화 ■ 조달기업 부담 완화	① 다양한 수요 충족을 위한 ‘키탈로그 계약’ 도입 ② 수의계약 허용기준 등 합리화 ③ 사업목적·특성에 적합한 맞춤형 평가강화 ④ 협상에 의한 계약 온라인 평가 활성화 ⑤ 조달기업의 보증부담 완화 ⑥ 보험·리스계약 등 적격심사 평가 간소화

출처: 기획재정부, 민·관 합동 「계약제도 혁신 TF」 운영결과(보도자료), 2020.12.

5) 타법개정 4회 포함

첫째는 혁신·신산업 분야에 대한 공공조달시장 진출확대를 지원하는 혁신조달의 촉진을 위한 법제도적 개선이다. 이를 통해 신산업 및 융복합산업의 제품과 서비스 등에 대한 공공조달 시장 진입장벽을 제고하고 입찰과정에서 기술경쟁을 촉진하도록 개선하였다. 주요한 내용으로는 혁신제품 구매에 대한 명책 확대, 혁신제품 공급업체 선정시 실적평가 제외, 디지털 서비스 전문계약제도, 협상에 의한 계약에서 기술력과 콘텐츠 평가 강화, 기술제안입찰 제도의 개선 등이 있다.

둘째는 공정한 계약문화 정착을 위한 법제도적 개선으로 불공정 계약관행 개선, 정당한 계약대가의 지급, 계약상대자의 권익 보호가 주요한 내용이다. 구체적인 시행 내용으로는 계약상대자에게 부당한 비용 전가 금지, 일방적인 근로자 교체요구권 제한, 수요기관의 일방적 하자담보책임 요구 제한, 적정사업예산 편성을 위한 원가산정기준의 개선, 계약분쟁조정제도 대상의 확대 등이다.

셋째는 유연한 계약제도의 운영과 효율성을 제고하는 법제도적 개선으로 이를 통해 경직적인 계약절차 개선, 입찰 및 계약절차의 간소화, 조달업체의 부담완화를 추진하였다. 구체적인 시행 내용을 살펴보면 다양한 수요 충족을 위한 카탈로그 계약제도 도입, 사업목적과 특성에 부합하는 맞춤형 평가 강화, 협상에 의한 계약 온라인 평가 확대(비대면 상황과 평가에 소요되는 공급업체의 비용, 시간 절감 등), 공급업체의 보증채권 비용부담 완화, 보험·리스계약에서의 평가 간소화 등이 있다.

이를 종합해보면, 정책적인 측면에서는 혁신조달을 중심으로 전략적 공공조달의 필요성과 중요성이 국가적 차원에서 인식되고, 이를 기획재정부장관이 주관하는 조달정책심의위원회로 구체화하면서 공공조달이 1차적 목표인 재정집행 수단에서 2차적 목표인 정부정책 지원·선도하는 역할로 확대되는 변화를 제도화 되는 단계로 들어선 것으로 판단된다.

따라서 전략적 공공조달 관점에서 기존 수행되던 집행기능의 연장선상에서 우선구매제도, 가점제도 운영 수준을 벗어나 전략적 공공조달 분야별 고유한 정책과 제도의 운영 틀을 갖추는 것이 중요하다. 특히 공공조달 정책과 제도를 주도적으로 실행하는 국가중앙조달기관으로 조달청의 정책수행 가치체계와, 미션과 비전 등 조직적 정체성이 변화된 환경을 주도적으로 수행할 수 있는 것인지에 대한 분석을 통해 상응하는 미션, 비전, 가치 등 정책적 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있는 체계를 마련하여야 한다.

또한, 법제도적인 측면에서 변화요인에 대해 살펴본 결과, 공공조달 및 계약 관련 제도의 경직성을 완화하고 다양한 조달환경 및 조달대상물에 대해 유연하고 기민한 대응이 가능하도록

계약제도의 개선이 상시적으로 이루어지고 있음을 확인 할 수 있었다. 이러한 측면에서 최근 국가계약법, 시행령 및 계약예규의 개정이 빈번하게 이루어졌고 ‘공공조달 샌드박스’ 도입 논의까지 이어지고 있다. 다만, 다양한 상황변화에 대한 법제도적 기반 확보를 위해 조달 및 계약 관련 법령의 개정도 필요하나, 보다 근본적으로는 유연한 법제도적 기반을 확보하여 관련 법제도의 개정과 예외적인 제도를 최소화 하는 방안 마련 필요성이 크다.

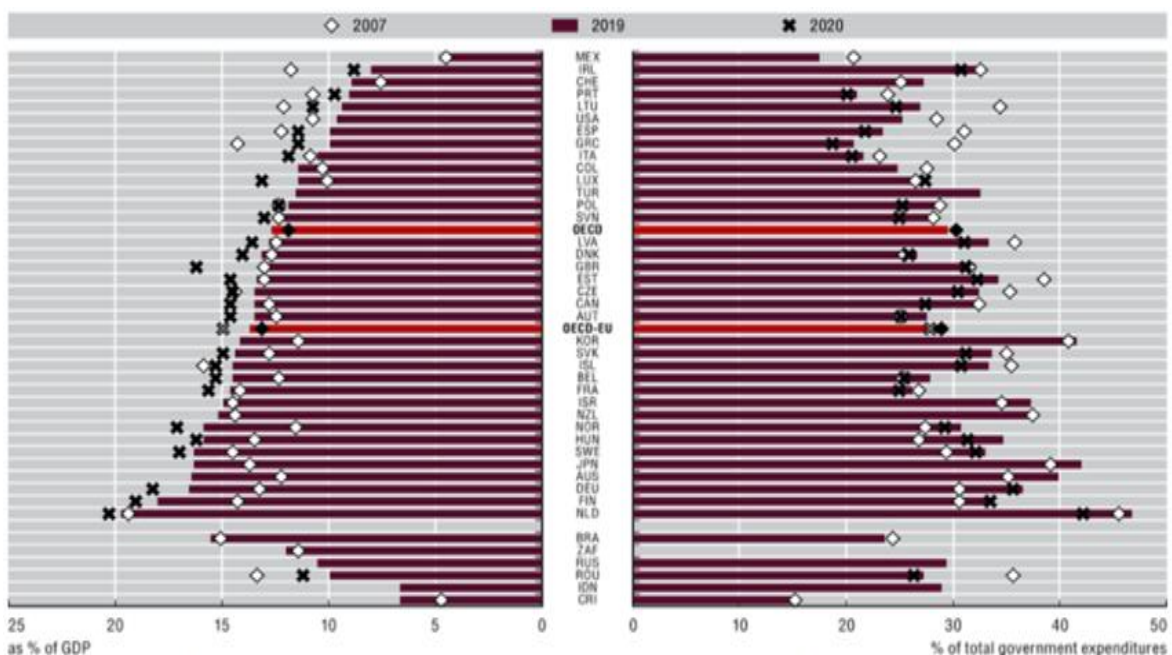
2.1.3 벤치마킹

공공조달은 정부 및 공공부문에서 필요로 하는 전략적 거버넌스와 서비스를 공급하는 핵심 축으로 정책적 측면에서 전략적인 수단으로 자리 잡고 있다. 특히 정부 및 공공부문에서 공공조달의 지출규모를 고려할 때 공공서비스 공급과 공익을 보호하기 위한 수단으로서 효율적인 공공조달 실행에 있어 높은 품질을 보장하는 근본적 책임을 부여받고 있다. 이러한 측면에서 OECD를 중심으로 해외의 공공조달 동향을 살펴보고, 국내 현황과 비교하여 우리나라 공공조달에 적용할 수 있는 해외의 벤치마킹 요소를 식별하여 시사점을 도출하고자 한다.

가. 해외 공공조달 동향

지난 12년간(2007~ '19년) OECD 국가의 GDP 대비 정부조달 지출 비율은 11.8%('07년)에서 12.6%('19년)로 0.8%p가 증가하였으며, 특히 2020년에는 코로나 19 팬데믹으로 OECD-EU 국가의 경우 13.7%('19년)에서 14.9%('20년)로 1.2%p 증가하였으며, 그 중에서도 영국은 13.2%에서 16.1%로 2.9%p 증가하는 등 GDP 대비 정부조달 규모가 급증하였다. 이는 코로나19를 대응하기 위한 상품 및 서비스의 구매량이 급증한 반면, 경제 위축으로 GDP는 하락했기 때문으로 보여 진다([그림 10] 참조).

[그림 10] OECD 국가의 GDP, 정부총지출 대비 정부조달 지출 비율(%)



출처: OECD(2021), Government at a Glance 2021

또한, 같은 시기 OECD-EU 국가 기준 정부 총지출에서 정부조달이 차지하는 비중은 29.4%('19년)에서 27.9%('20년)로 1.5%p 하락해 비조달 정부지출이 정부조달지출보다 빠르게 증가한 것으로 보인다. 우리나라의 경우 2019년 기준 정부총지출 대비 공공조달 비중이 OECD 3위권(41.5%))으로 국민경제에서 공공부문 성장기여를 주도하고 있다([그림 10] 참조).

이러한 정부조달은 의료 부문에서 환경 보호, 공공질서 및 경제 문제(인프라, 교통, 통신, 에너지, R&D 포함)에 이르기까지 모든 정부 재정 지출 분야에 걸쳐 집행된다. 특히 전체 조달비용 중 의료 부문이 OECD 국가 평균 29.3%('19년)로 가장 큰 비중을 차지한다. 또한, 의료 부문 외에도 경제 관련(16.7%), 교육(11.6%), 국방(10.5%), 사회적 보호(10%) 등에 집중적으로 지출이 집행되고 있다. 국내도 상위 5대 재정지출 분야는 동일하고 비중 편차는 유사하나 사회적 보호는 3.2%p 낮아 향후 최대 지출증가 분야로 예상된다([그림 11] 참조).

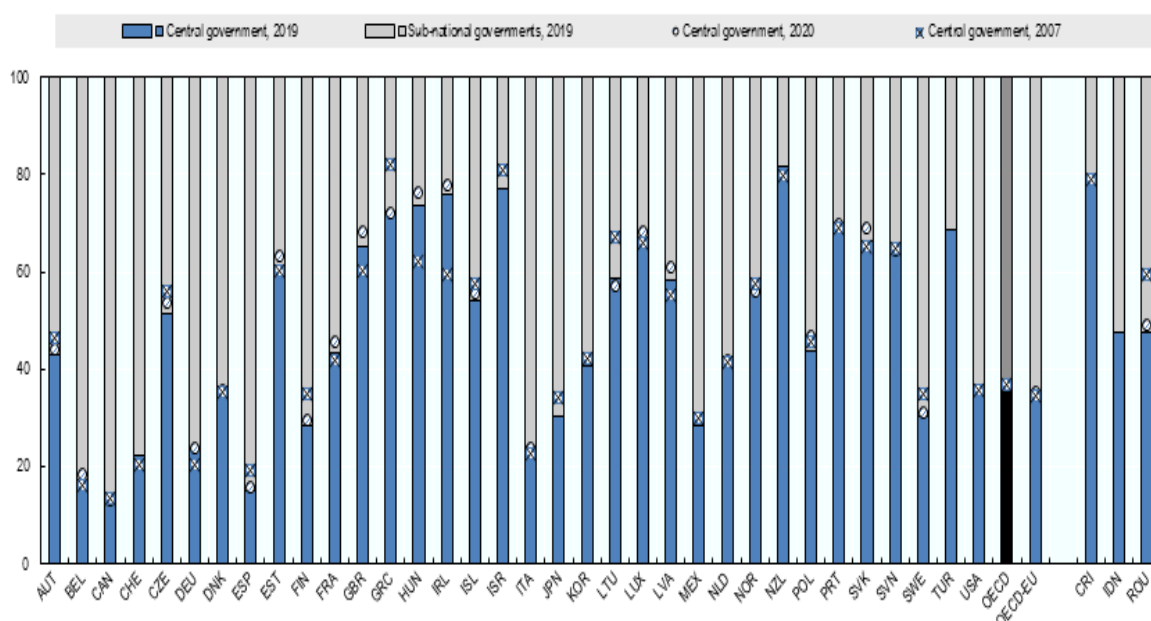
[그림 11] OECD 국가의 부문별 정부조달 지출 비율, 2019년

Country	General public services	Defence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
Austria	11.8	1.6	3.0	21.4	1.3	0.7	36.3	3.9	9.1	10.9
Belgium	12.7	1.5	2.0	13.1	2.8	1.1	46.7	3.1	6.7	10.3
Chile	4.8	7.9	8.0	13.5	1.3	6.3	25.3	2.1	20.5	10.3
Czech Republic	8.6	2.5	4.1	22.3	5.0	3.4	32.5	5.4	11.5	4.7
Denmark	15.0	5.0	2.8	10.4	1.3	0.7	32.0	5.2	12.0	15.8
Estonia	9.5	10.7	3.9	18.1	3.7	2.4	24.8	6.8	15.7	4.4
Finland	22.6	3.8	2.3	12.8	0.5	1.1	22.0	4.1	11.8	18.0
France	7.3	6.2	2.5	13.0	4.2	3.5	38.1	4.8	6.5	13.8
Germany	11.2	4.0	3.2	9.2	2.1	1.1	39.6	3.4	6.7	19.4
Greece	18.0	4.4	1.6	15.3	5.1	1.7	38.6	3.3	7.7	4.1
Hungary	18.2	3.9	3.9	29.5	2.4	2.2	18.3	8.7	8.7	4.1
Iceland	7.5	0.4	3.8	20.3	2.4	2.4	25.7	8.7	19.0	9.8
Ireland	5.5	0.9	4.6	15.3	2.7	5.6	31.1	3.9	9.2	21.2
Israel	6.6	21.0	3.4	5.9	2.5	2.4	27.5	5.2	15.1	10.3
Italy	13.4	3.6	3.5	12.3	6.9	3.3	42.3	4.1	5.1	5.6
Japan	6.5	3.3	1.9	14.4	5.7	2.1	44.4	1.6	6.3	13.9
Korea	5.7	11.6	2.8	15.6	3.9	6.1	32.2	2.8	12.5	6.8
Latvia	7.9	7.1	4.4	19.9	3.6	4.0	28.4	5.5	12.3	6.7
Lithuania	7.6	11.1	5.4	23.2	2.8	6.0	14.7	6.0	17.1	6.2
Luxembourg	15.1	1.3	3.1	21.4	4.4	2.2	21.6	5.9	7.9	17.1
Netherlands	6.2	3.2	3.5	11.4	4.8	1.5	35.9	3.2	8.4	21.8
Norway	10.0	7.9	3.0	22.9	4.0	3.9	24.4	4.9	9.9	9.2
Poland	6.2	8.0	4.3	27.0	3.0	4.0	28.8	5.9	11.3	3.6
Portugal	12.8	2.7	3.3	21.1	3.9	3.3	35.3	4.7	9.3	3.6
Slovak Republic	8.8	3.6	4.3	21.1	3.7	2.5	43.6	3.4	6.8	2.1
Slovenia	10.2	2.7	3.4	22.7	2.9	2.9	31.5	5.1	13.3	5.4
Spain	10.8	3.2	2.8	14.8	6.8	3.0	32.4	6.1	10.9	9.3
Sweden	18.7	4.5	2.9	13.6	2.1	2.9	21.7	3.7	16.1	13.7
Switzerland	21.8	6.0	5.7	15.6	4.0	1.4	1.9	3.1	18.8	21.6
United Kingdom	3.7	10.3	6.0	14.3	3.8	3.4	32.1	2.8	10.0	13.6
United States	10.4	21.7	6.1	22.3	0.0	2.4	13.6	1.7	18.5	3.2
OECD	9.4	10.5	4.1	16.7	2.8	2.6	29.3	3.0	11.6	10.0
OECD-EU	10.7	4.2	3.2	13.8	3.7	2.4	36.4	4.3	8.1	13.4
Costa Rica	4.7	0.0	7.7	13.5	3.7	4.5	35.4	1.8	21.2	7.6
Romania	8.7	3.6	2.8	28.7	4.5	8.6	26.9	5.2	6.6	3.6

출처: OECD(2021), Government at a Glance 2021

OECD 국가의 총 정부조달 지출 중 중앙정부와 지방정부 비중을 살펴보면, 2019년 중앙정부 공공조달 지출이 OECD 전체의 경우 36.51%, OECD-EU 국가의 경우 34.55%, 우리나라의 경우 40.45% 수준이며, 이는 최근 12년간(2007~ '19년) 큰 변동 없이 유지되고 있다. 한편, 2020년 기준 OECD-EU 국가의 중앙정부조달 지출 비중은 35.39%로 2019년 대비 0.84%p가 증가하였는데, 이는 2007년 대비 2019년 0.01% 증가한 점을 고려하면, 대폭 증가한 수치임을 알 수 있는데, 이는 코로나19를 대응하기 위한 상품 및 서비스 구매가 중앙정부를 통해 이루어진 것에서 기인한 것으로 보인다(그림 12] 참조).

[그림 12] 정부수준별 정부조달 지출 현황(%)



주1: OECD 평균에 터키 미포함, 2020년 평균에 체코, 이스라엘, 한국, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 터키, 미국 미포함

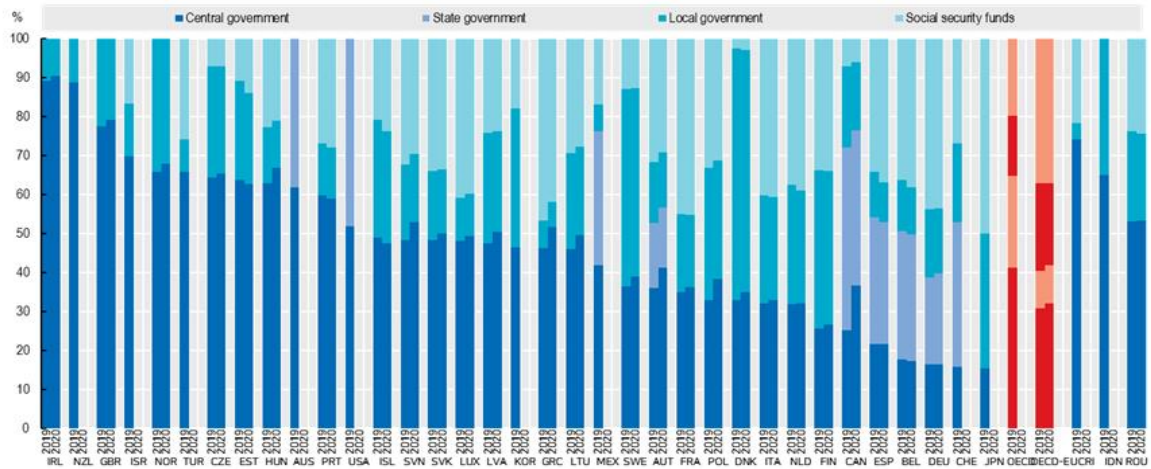
주2: 지방정부에는 미국의 주정부 포함

주3: 아일랜드, 뉴질랜드, 노르웨이, 영국, 미국의 경우 중앙정부조달 지출 규모에 사회보장기금(Social Security Funds) 포함

출처 : OECD(2021), Government at a Glance 2021

한편, 2019년 기준 OECD 국가의 정부수준별 재정 지출 비중을 살펴보면 중앙정부 41%, 주/지방정부 39%, 사회보장기금 20%로 구성되며, 직접 지출분은 약 5:5 비중으로 나타나는 등 전체적으로 공공조달 재정지출 비중과 유사한 수준이다. 우리나라의 경우에도 2019년 기준 중앙정부가 46.5%, 지방정부가 35.7%, 사회보장기금이 17.8% 수준으로 OECD 평균대비 약 4%p 내외 수준에서 편차는 발생하나, 상대적으로 분권화 수준이 높은 OECD-EU국가도 중앙정부 31%, 주/지방정부 32%, 사회보장기금 37%로 구성되어 정부단위별 직접 지출분은 5:5로 유사한 수준이라 할 수 있다(그림 13] 참조).

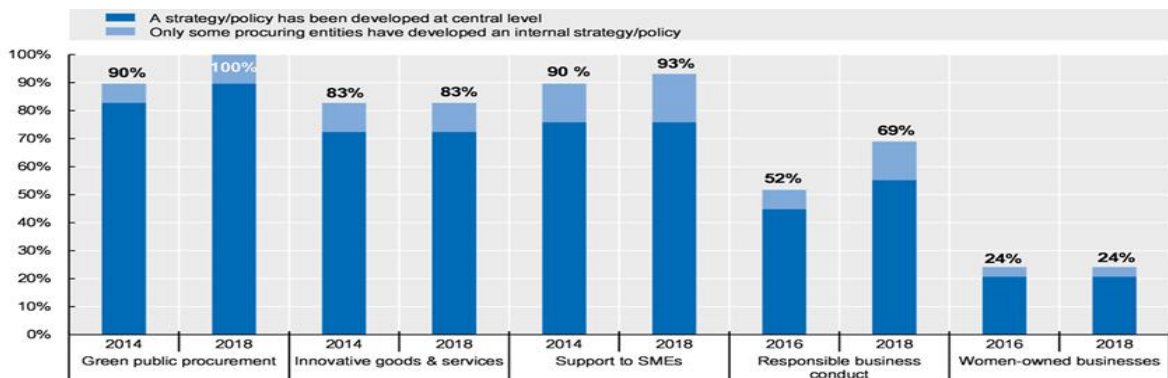
[그림 13] 정부수준별 재정 지출 현황



출처 : OECD(2021), Government at a Glance 2021

이어 OECD 국가의 전략적 공공조달 추진 현황을 살펴보면, 2018년 기준 OECD 국가 중 24개국은 중앙 수준(Central Level)에서 중소기업의 공공조달 접근성을 제고하는 우대조치를 실행 중인 것으로 나타났다. 이어 녹색공공조달 전략 또는 정책을 보유하고 있는 국가는 28개국으로 2016년 대비 2개국이 증가하였다. 또한, 22개국에서 물품, 서비스 및 공사 등 조달대상물의 혁신을 통해 국가의 혁신성장을 촉진하는 정책 운용 중인 것으로 나타났으며, 녹색공공조달과 마찬가지로 2016년 대비 2개국이 증가하였다. 비교적 최근에 주요 이슈로 부각되고 있는 사회적가치를 반영하는 기업책임경영(RBC)의 경우 2016년 15개국에서 2018년 18개국으로 3개국이 증가하였다. 마지막으로 여성기업 지원의 경우 칠레, 아일랜드, 일본 등 6개국으로 타 정책지원제도에 비해 다소 저조하게 나타난다([그림 14] 참조).

[그림 14] OECD 국가의 전략적 공공조달 추진 현황



주1: 본 설문은 29개국(OECD 28개국 및 코스타리카)을 대상으로 함.

출처: OECD(2019), Government at a Glance

또한, OECD 국가를 중심으로 점차 공공조달을 통해 관련 데이터를 수집하고, 실행결과를 평가·분석하는 등 성과관리를 통해 정부정책을 전략적으로 지원하는 비율이 꾸준히 증가하고 있다. 특히 녹색공공조달은 2018년 기준 73%가 성과관리를 하는 것으로 나타나는 등 전략적 공공조달 분야 중 가장 활성화 된 분야임을 알 수 있다. 이어 중소기업 지원은 50%에서 67%, 기업책임경영(RBC)은 13%에서 30%로, 모두 2년간 17%p가 급증하며 높은 증가율을 보이고 있다. 이 밖에도 공공혁신조달이 동기간 17%에서 30%로 13%p가 증가하며 유의미한 증가율을 보였으나, 여성기업 지원의 경우 10%로 변동이 없는 것으로 확인되었다(그림 15] 참조).

[그림 15] OECD 국가의 전략적 공공조달 분야별 성과관리 현황



주1: 본 설문결과는 설문 미응답('16년, '18년 설문 중 1번 이상 미응답)으로 체코, 프랑스, 룩셈부르크, 영국, 미국이 제외되었으며, 비OECD 국가인 코스타리카가 포함됨.

출처: OECD(2019), Government at a Glance

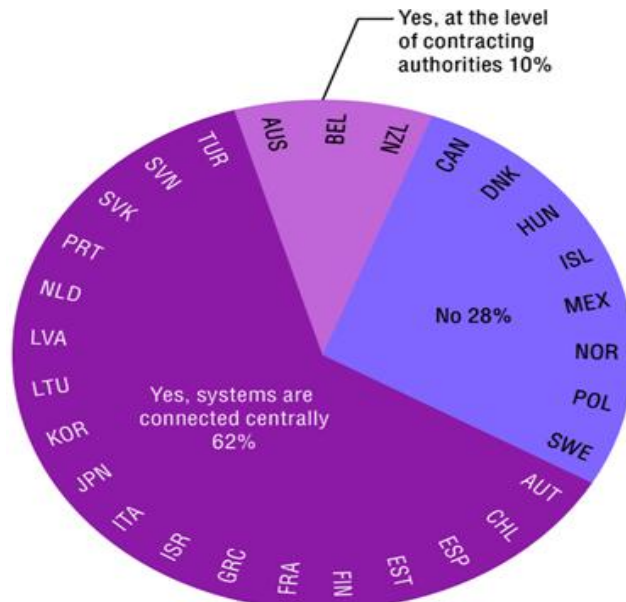
한편, OECD 32개국 중 전자조달시스템을 통한 입찰공고, 전자입찰, 전자송장, 사후관리, 공급등록부, 기본협약, BI모듈을 모두 제공하는 전자조달시스템을 보유한 국가는 우리나라가 유일한 것으로 나타났다(그림 16] 참조). 또한, OECD 및 EU의 공통적 권고사항으로서 중앙조달/구매기능의 핵심 플랫폼인 전자조달시스템(e-Procurement System)과 타전자정부시스템(Other Digital Government System)간 연계 여부에 대해 조사한 결과, 2018년 기준 29개국 중 21개국(72%)이 중앙정부 또는 계약당국 수준에서 통합되어 있다고 응답하였으며, 2016년 대비 35%p가 증가한 것으로 나타났다. 이 중 대표적으로 중앙정부의 예산 및 회계 ERP이 연계된 국가로는 벨기에, 칠레, 프랑스, 이스라엘, 포르투갈, 슬로베니아 등이 있으며, 사업자등록시스템과 연계된 국가는 오스트리아, 에스토니아, 그리스, 라트비아, 슬로바키아가 있다. 또한, 지방세납부시스템과 연계된 국가는 에스토니아, 라트비아가 있으며, 기타 많은 국가에서 전자서명 및 전자송장시스템과 통합하기 시작한 것으로 확인되었다(그림 17] 참조).

[그림 16] OECD 국가의 전자조달 기능 제공 현황, 2018년

	Publishing procurement plans (about forecasted government needs)	Electronic submission of bids (excluding by email)	Electronic submission of invoices (excluding by email)	Ex post contract management	Supplier registry	Framework agreements module	Business intelligence module
Australia	●	●	○	○	●	●	○
Austria	●	●	●	○	●	●	●
Belgium	○	●	●	○	●	○	○
Canada	○	●	○	○	●	○	○
Chile	●	●	○	○	●	○	○
Colombia	●	●	○	○	●	○	○
Denmark	●	●	●	○	●	○	○
Estonia	●	●	○	○	○	○	○
Finland	●	●	○	○	○	○	○
France	●	●	○	○	●	○	○
Germany	●	●	○	○	●	○	○
Greece	○	●	○	○	○	○	○
Hungary	○	●	○	○	○	○	○
Iceland	○	●	○	○	○	○	○
Ireland	○	●	○	○	○	○	○
Israel	○	○	○	○	○	○	○
Italy	●	●	●	○	●	○	○
Japan	●	●	●	○	○	○	○
Korea	○	○	○	○	○	○	○
Latvia	○	○	○	○	○	○	○
Lithuania	○	○	○	○	○	○	○
Mexico	○	○	○	○	○	○	○
Netherlands	○	○	○	○	○	○	○
New Zealand	○	○	○	○	○	○	○
Norway	○	○	○	○	○	○	○
Poland	○	○	○	○	○	○	○
Portugal	○	○	○	○	○	○	○
Slovak Republic	○	○	○	○	○	○	○
Slovenia	○	○	○	○	○	○	○
Spain	○	○	○	○	○	○	○
Sweden	○	○	○	○	○	○	○
Turkey	○	○	○	○	○	○	○
OECD Total	18	21	10	9	13	13	8
● Provided in a central e-procurement system	18	21	10	9	13	13	8
◆ Provided by both a central e-procurement system and that of specific procuring entities	4	6	3	3	3	3	2
◆ Provided in specific procuring entities' e-procurement systems	4	4	7	7	4	6	3
○ Not provided	6	1	12	13	12	10	19
Costa Rica	○	○	○	○	○	○	○

출처 : OECD(2021), Government at a Glance 2021

[그림 17] OECD 국가의 전자조달시스템 및 타전자정부시스템 통합 현황(2018년)



주1: 본 설문은 OECD 29개국을 대상으로 하며, 체코, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 스위스, 영국, 미국은 미응답으로 제외
출처: OECD(2019), Government at a Glance

마지막으로 코로나 19 팬데믹 상황에서 공공조달의 대응 현황을 가이드라인 제공, 구매의 중앙집중화, 기업지원, 경직적 규정 변경의 4대 분야로 구분하여 살펴보면, OECD 29개국 기준 필요한 역할에 모두 대응한 국가는 이탈리아, 슬로베니아, 폴란드, 한국 등 4개 국가뿐인 것으로 나타났다. 초기 방역물자 확보에 어려움을 겪은 미국, 영국, 일본의 경우 중앙조달/구매 집중화를 강화하는 조치를 실행하지 않아 미친 영향이 큰 것으로 판단된다([그림 18] 참조).

[그림 18] OECD 국가의 코로나 19 대응 현황(2020년 3~6월 기준)

	Guidance	Centralisation	Supporting businesses	Changes in regulations
Australia	●	○	○	○
Austria	●	●	○	●
Belgium	●	●	●	○
Chile	●	○	○	○
Colombia	●	○	●	●
Estonia	●	●	○	○
Finland	○	●	○	○
France	○	●	●	●
Germany	●	●	○	○
Greece	●	○	○	●
Iceland	●	○	○	○
Ireland	●	●	●	○
Italy	●	●	●	●
Japan	●	○	○	●
Korea	●	●	●	●
Latvia	●	●	○	●
Lithuania	●	●	○	●
Luxembourg	○	●	○	●
Netherlands	●	○	○	○
New Zealand	●	●	●	○
Norway	●	○	○	○
Poland	●	●	●	●
Slovak Republic	●	●	○	●
Slovenia	●	●	●	●
Spain	○	●	●	○
Sweden	●	●	●	○
Switzerland	●	●	○	●
United Kingdom	●	○	●	○
United States	●	○	○	○
OECD Total				
● Yes	25	19	12	14
○ No	4	10	17	15
Costa Rica				
Costa Rica	●	○	○	○

출처 : OECD(2021), Government at a Glance 2021

나. 국내 공공조달 현황

우리나라의 공공조달 규모는 최근 10년간 평균 약 130조원으로 국가 GDP의 8% 내외 수준이나, 최근 악화되는 대내외 경제여건과 특히 2020년 코로나 19 팬데믹으로 인한 경제위기를 극복하기 위해 공공재정 지출을 확대한 결과 9.1%로 최대치를 기록하였다. 또한, 국가 GDP 성장에 대한 공공부문 지출의 기여도가 높아지면서 연도별 GDP 성장률에서 공공조달이 차지하는 규모 역시 0.5%p 확대되었다. 이처럼 국내에서 공공조달은 국민경제에서 차지하는 비중과 성장을 견인하는 핵심적 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다([표 4] 참조).

[표 4] 국내 공공조달 및 조달청의 계약실적 현황

연도	국내총생산[A] (십억원)	전체 공공조달 계약실적 규모[B]		조달청 계약실적 규모[C]	
		실적(십억원)	비중(%), [B/A]	실적(십억원)	비중(%), [C/B]
2011	1,388,937	99,849	7.2	33,294	33.3
2012	1,440,111	106,360	7.4	34,272	32.2
2013	1,500,819	113,001	7.5	37,894	33.5
2014	1,562,929	111,590	7.1	33,439	30.0
2015	1,658,020	110,383	6.7	35,849	32.5
2016	1,740,780	117,786	6.8	35,076	29.8
2017	1,835,698	137,167	7.5	37,968	27.7
2018	1,898,193	141,275	7.4	38,591	27.3
2019	1,924,498	159,982	8.3	45,249	28.3
2020	1,933,152	175,790	9.1	48,055	27.3

주1: 전체 공공조달 계약실적은 '15년부터 공공조달통계(온통조달) 집계지 사용('14년까지는 중기부 공공기관 구매실적 사용)

주2: 조달청 계약실적 규모는 내자구매와 시설공사 계약의 합을 의미함.

출처: 한국은행, 조달청 각 연도별 조달사업통계

한편, 2020년 기준 우리나라 전체 공공조달 규모 중 조달청이 차지하는 비중은 27.3%로 2011년 대비 6%p 감소하였으나, 전체 공공조달 규모 증가와 함께 명목금액은 약 15조원 가량 증가하였다([표 4] 참조). 이는 2010년대에 접어들면서 전략적 공공조달의 틀이 마련되기 시작하자 정책적 영향력이 큰 물품 및 서비스를 중심으로 중앙조달기관의 기본협약 제도인 다수공급자계약 공급금액이 늘어난 반면, 지방자치단체, 교육행정기관 등의 자체조달 규모가 확대되며 비중은 감소된 결과로 볼 수 있다. 따라서 우리나라는 실질적으로 전체 공공조달 실적의 73%가 지역, 지방수준의 다양한 수요기관에 의해 이루어지고 있기 때문에 중앙집중형과 분산형 조달체계를 균형 있게 운영하는 준중앙집중형(하이브리드형) 조달체제로 볼 수 있다.

이러한 측면에서 조달청의 연도별 세부 사업실적을 살펴보면, 2020년 기준 조달계약사업은 약 48.6조원, 조달지원사업은 약 20.3조원으로 비촉사업을 포함한 총 조달사업 규모는 약 69.2조원으로 나타나며, 이는 국내 전체 공공조달 실적(175.8조원)의 39.4%에 해당한다([표 5] 참조).

[표 5] 조달청의 세부 사업실적 현황

연도	조달사업 합계[A]	조달계약사업[B]		조달지원사업[C]		비촉사업[D]	
		실적(십억원)	비중(%), [B/A]	실적(십억원)	비중(%), [C/A]	실적(십억원)	비중(%), [D/A]
2011	47,750	33,981	71.2	13,406	28.1	363	0.8
2012	46,725	34,735	74.3	11,428	24.5	563	1.2
2013	52,272	38,373	73.4	13,263	25.4	635	1.2
2014	49,414	33,948	68.7	14,851	30.1	316	0.6
2015	55,678	36,245	65.1	19,167	34.4	266	0.5
2016	51,787	35,522	68.6	16,134	31.2	131	0.3
2017	58,867	38,529	65.5	20,100	34.1	238	0.4
2018	58,673	39,044	66.5	19,371	33.0	258	0.4
2019	65,258	45,821	70.2	19,272	29.5	166	0.3
2020	69,146	48,624	70.3	20,256	29.3	267	0.4

출처: 조달청 각 연도별 조달사업통계

이러한 비중은 분산형 조달체계가 다수인 EU에서 지역 및 지방자치단체 수준의 계약당국이 실행한 조달 비중(약 63%)을 고려하면, 우리나라의 법적 프레임워크 및 운영체계가 중앙집중형 조달체계임에도 실질적으로 분산형 조달체계를 운영하는 국가 수준의 자율적인 분산조달을 실행하고 있다고 판단할 수 있다. 특히 우리나라는 2006년 지방계약법이 시행된 이후 단계적으로 자체조달 가능한 조달대상물이 확대되어 현재 다수공급자계약(MAS, Multiple Award Schedule)과 제3자단가계약 대상물을 제외하고는 모두 자체조달이 가능하다. 다만, 주목할 점은 그럼에도 불구하고 2011년 이후 최근 10년간 연평균 조달청 계약실적 증가율은 5.5% 수준이며, 법적으로 조달청에 계약요청 의무가 없는 자체조달기관이 계약을 의뢰하는 비율 역시 5.2%로 꾸준히 증가하고 있다는 것이다([표 6] 참조).

[표 6] 조달청의 임의조달 및 의무조달 현황

연도	합계		임의조달 요청 규모		의무조달 요청 규모	
	실적(십억원)	증가율(%)	실적(십억원)	증가율(%)	실적(십억원)	증가율(%)
2011	30,070	-	14,073	-	15,997	-
2012	30,355	0.9	14,026	-0.3	16,329	2.1
2013	33,959	11.9	15,619	11.4	18,339	12.3
2014	31,957	-5.9	13,216	-15.4	18,741	2.2
2015	33,632	5.2	14,399	9.0	19,233	2.6
2016	34,243	1.8	13,562	-5.8	20,681	7.5
2017	39,617	15.7	16,245	19.8	23,372	13.0
2018	37,421	-5.5	15,633	-3.8	21,788	-6.8
2019	44,217	18.2	19,334	23.7	24,884	14.2
2020	47,235	6.8	20,999	8.6	26,236	5.4
연평균 증가율(%)	-	5.5	-	5.2	-	5.8

주1: 합계 금액은 내자+외자+시설 계약금액을 합한 금액임.

출처: 조달청 연도별 조달사업통계

이는 자체조달기관이 다양한 이유로 자율적 계약이 가능한 대상물에 대해서도 국가중앙조

달기관인 조달청의 서비스에 대한 수요가 유지 및 증가하는 결과로 볼 수 있으며, 중앙조달을 통해 조달하는 것이 효율적이거나 효과적인 조달대상물과 분야가 있음을 시사한다. OECD에서 상대적으로 중앙집중형 조달체계를 보유한 국가로 분류하는 미국의 연방 중앙조달기관인 GSA(General Services Administration) 역시 법적으로 구매의무가 없는 주정부의 연방조달 실적은 약 10억 달러 규모('19년)로 사실상 독립적 국가 수준의 고유한 조달체계를 가진 완전한 분산형 조달체계에서도 연방 및 국가 수준의 중앙조달기관의 역할과 기능의 필요성과 유효성이 크다고 볼 수 있다.

이어 국내의 전략적 공공조달 지원 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전 세계 대부분의 국가에서 공통적으로 고려하는 중소기업 지원 실적을 살펴보면, 2020년 전체 공공조달 실적(175.8조원) 중 116.5조원(66%) 수준이며, 조달청이 집행한 조달실적 중 중소기업 공급실적은 35.5조원 수준(74%)으로 나타난다. 특히 조달청의 중소기업 지원 비중은 전 세계적으로 전략적 공공조달이 본격적으로 강조 및 확산되던 2015년 전후 큰 폭으로 증가하여 전체 공공조달 계약 실적 대비 약 10%p 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 전략적 공공조달의 대표 정책분야인 중소기업 지원과 관련하여 조달청의 역할 차별성과 실효성을 잘 보여주는 결과라 할 수 있다. 또한 수요 통합으로 인한 입찰규모의 확대에 따라 대기업 및 중견기업에게 유리한 수주환경을 공급역량이 부족한 중소기업에 대해 공공조달 참여 위축 현상 등을 적정하게 통제한 결과로도 볼 수 있다([표 7] 참조).

[표 7] 국내 전략적 공공조달 현황: 중소기업 지원 조달(중소기업제품 계약 실적)

연도	전체 공공조달 계약실적 규모 (십억원)[A]	전체 중소기업 계약실적[B]		조달청 계약실적 [C]	조달청 중소기업 계약실적[D]		전체 대비 조달청 중소기업 계약실적 비중 (%), [D/B]
		금액(십억원)	비중(%), [B/A]		금액(십억원)	비중(%), [D/C]	
2011	99,849	67,727	67.8	33,294	21,868	65.7	32.3
2012	106,360	71,986	67.7	34,272	22,385	65.3	31.1
2013	113,001	78,796	69.7	37,894	25,145	66.4	31.9
2014	111,549	78,029	70.0	33,439	24,034	71.9	30.8
2015	110,383	85,486	77.4	35,849	26,463	73.8	31.0
2016	117,786	86,136	73.1	35,076	26,520	75.6	30.8
2017	137,167	92,248	67.3	37,968	28,673	75.5	31.1
2018	141,275	93,994	66.5	38,591	28,979	75.1	30.8
2019	159,982	104,991	65.6	45,249	33,467	74.0	31.9
2020	175,790	116,520	66.3	48,055	35,545	74.0	30.5

주1: 조달청 계약실적[C]은 내자+시설 계약금액을 합한 금액임.

출처: 국가통계포털; 조달청 연도별 조달사업통계

녹색공공조달은 공공조달의 기본 지원 대상인 중소기업을 제외하면 전략적 공공조달 관점에서 중앙구매기관을 활용한 중앙집중식 구매를 통해 가장 먼저 지원한 정책분야로 볼 수 있다. 2020년 기준 국내 녹색공공조달 규모는 전체 공공조달 실적의 약 1.8% 수준인 약 3.2조원이다. 조달청 계약실적 중 녹색제품 계약실적이 차지하는 비중은 6.3%에 해당하는 3조원 규모로 전체 녹색제품 실적 대비 조달청 비중이 96.6%로 매우 높게 나타난다. 이는 녹색공공조달에서 조달청이 선도적이고 주도적으로 성과를 내고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다([표 8] 참조).

[표 8] 국내 전략적 공공조달 현황: 녹색공공조달(녹색제품 계약실적)

연도	전체 공공조달 계약실적 규모 (십억원)[A]	전체 녹색제품 계약실적[B]		조달청 계약실적 [C]	조달청 녹색제품 계약실적[D]		전체 대비 조달청 녹색제품 기업 계약실적 비중(%), [D/B]
		금액(십억원)	비중(%), [B/A]		금액(십억원)	비중(%), [D/C]	
2016	117,786	2,466	2.1	35,076	2,416	6.9	98.0
2017	137,167	2,948	2.1	37,968	2,849	7.5	96.6
2018	141,275	2,775	2.0	38,591	2,692	7.0	97.0
2019	159,982	3,240	2.0	45,249	3,150	7.0	97.2
2020	175,790	3,148	1.8	48,055	3,041	6.3	96.6

출처: 온통조달

한편, 혁신조달 관점에서 정책적 지원 대상으로 볼 수 있는 기술개발제품 공공조달 실적은 2020년 기준 전체 공공조달실적의 3.2%인 5.6조원 규모로 나타났다. 조달청의 계약실적은 7.3%에 해당하는 3.5조원 규모로 전체 기술개발제품기업 실적 대비 비중이 62.3%로 높은 편이다. 특히 실제 집행한 실적 내에서 전체 기술개발제품 실적과 조달청의 실적 비중을 비교하면 조달청이 2배 이상인 4.1%p 높은 것을 확인할 수 있다([표 9] 참조).

[표 9] 국내 전략적 공공조달 현황: 혁신조달(기술개발제품 계약 실적)

연도	전체 공공조달 계약실적 규모 (십억원)[A]	전체 기술개발기업 계약실적[B]		조달청 계약실적 [C]	조달청 기술개발기업 계약실적[D]		전체 대비 조달청 기술개발 기업 계약실적 비중(%), [D/B]
		금액(십억원)	비중(%), [B/A]		금액(십억원)	비중(%), [D/C]	
2011	99,849	1,684	1.7	33,294	1,264	3.8	75.1
2012	106,360	2,113	2.0	34,272	1,485	4.3	70.3
2013	113,001	2,542	2.2	37,894	1,970	5.2	77.5
2014	111,549	2,628	2.4	33,439	2,111	6.3	80.3
2015	110,383	3,113	2.8	35,849	2,155	6.0	69.2
2016	117,786	3,696	3.1	35,076	2,377	6.8	64.3
2017	137,167	4,522	3.3	37,968	2,821	7.4	62.4
2018	141,275	4,528	3.2	38,591	2,767	7.2	61.1
2019	159,982	5,347	3.3	45,249	3,274	7.2	61.2
2020	175,790	5,607	3.2	48,055	3,495	7.3	62.3

출처: 국가통계포털; 온통조달

이는 최근 가장 큰 역량 결집을 요구 받고 있는 혁신조달에 대한 조달청의 주도적인 역할 수행의 성과로 볼 수 있다. 현재 조달청은 18종에 달하는 다양한 기술개발제품 우선구매 대상 중 조달청 우수제품 실적만으로 이와 같은 지원성적을 나타내고 있으며, 여타 대상 제품의 지원 실적까지 포함할 경우 더 높게 나타날 것으로 판단된다.

이어 여성기업 지원 조달의 경우 2020년 기준 전체 공공조달 실적 중 약 7.1%인 12.5조원 수준이며, 조달청은 계약실적의 약 10.2%에 해당하는 4.9조원 규모로 실제 집행한 실적 내에서 비교하면 조달청의 집행 비율이 약 3.1%p 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 전략적 공공조달의 효과적인 구현을 위한 제도적 기반으로 중앙구매기관의 역할과 기능의 중요성에 부합하는 성과를 나타내고 있는 것으로 판단할 수 있다([표 10] 참조).

[표 10] 국내 전략적 공공조달 현황: 여성기업 지원 조달(여성기업제품 계약 실적)

연도	전체 공공조달 계약실적 규모 (십억원)[A]	전체 여성기업 계약실적[B]		조달청 계약실적 [C]	조달청 여성기업 계약실적[D]		전체 대비 조달청 여성기업 계약실적 비중 (%), [D/B]
		금액(십억원)	비중(%), [B/A]		금액(십억원)	비중(%), [D/C]	
2011	99,849	2,596	2.6	33,294	1,804	5.4	69.5
2012	106,360	3,408	3.2	34,272	2,027	5.9	59.5
2013	113,001	4,479	4.0	37,894	2,384	6.3	53.2
2014	111,549	5,489	4.9	33,439	2,510	7.5	45.7
2015	110,383	7,142	6.5	35,849	2,986	8.3	41.8
2016	117,786	8,339	7.1	35,076	3,126	8.9	37.5
2017	137,167	9,907	7.2	37,968	3,496	9.2	35.3
2018	141,275	10,583	7.5	38,591	3,578	9.3	33.8
2019	159,982	11,927	7.5	45,249	4,397	9.7	36.9
2020	175,790	12,523	7.1	48,055	4,897	10.2	39.1

주1: 조달청 계약실적[C]은 내자+시설 계약금액을 합한 금액임.

출처: 국가통계포털; 조달청 연도별 조달사업통계

마지막으로 사회적가치 조달 관점에서 정책적 지원 대상으로 볼 수 있는 장애인기업에 대한 지원 실적을 살펴보면, 2020년 기준 전체 공공조달실적 중 여성기업 실적은 약 1.3%인 2.3조원 수준이며, 조달청은 계약실적의 약 2.1%에 해당하는 1조원 규모를 집행하고 있다([표 11] 참조).

[표 11] 국내 전략적 공공조달 현황: 사회적가치 조달(장애인기업제품 계약 실적)

연도	전체 공공조달 계약실적 규모 (십억원)[A]	전체 장애인기업 계약실적[B]		조달청 계약실적 [C]	조달청 장애인기업 계약실적[D]		전체 대비 조달청 장애인 기업 계약실적 비중(%), [D/B]
		금액(십억원)	비중(%), [B/A]		금액(십억원)	비중(%), [D/C]	
2011	99,849	273	0.3	33,294	176	0.5	64.5
2012	106,360	339	0.3	34,272	218	0.6	64.3
2013	113,001	683	0.6	37,894	297	0.8	43.5
2014	111,549	796	0.7	33,439	399	1.2	50.1
2015	110,383	1,090	1.0	35,849	587	1.6	53.9
2016	117,786	1,323	1.1	35,076	660	1.9	49.9
2017	137,167	1,541	1.1	37,968	727	1.9	47.2
2018	141,275	1,768	1.3	38,591	752	1.9	42.5
2019	159,982	2,095	1.3	45,249	958	2.1	45.7
2020	175,790	2,328	1.3	48,055	1,021	2.1	43.9

주1: 조달청 계약실적[C]은 내자+시설 계약금액을 합한 금액임.

출처: 국가통계포털; 조달청 연도별 조달사업통계

이러한 결과 역시 전략적 공공조달의 효과적인 구현을 위한 제도적 기반으로 중앙구매기관의 역할과 기능의 중요성에 부합하는 성과를 나타내고 있는 것으로 판단할 수 있다.

반면, 사회적기업에 대한 지원 실적은 2020년 기준 전체 공공조달 실적 중 약 0.9%인 16조원 수준이나, 조달청의 경우 약 0.9%에 해당하는 0.5조원 규모로 나타났다. 조달청 장애인기업 계약실적이 전체 장애인기업 계약실적 대비 40%를 상회하는 수준인 점을 감안하면, 사회적기업은 약 28%로 낮은 편이다. 이는 여성 및 장애인기업에 대한 공공조달 지원 정책과 제도보다 시행이 늦게 시작되었고 법정의무구매목표비율이 설정되지 않은 영향에 따른 것으로 판단된다. 그러나 2017년 이후 전체 사회적기업 공공조달 실적과 조달청이 집행하는 실적의 비중이 유사해지는 등 사회적 기업에 대한 지원 노력이 확대되고 있음을 알 수 있다([표 12] 참조).

[표 12] 국내 전략적 공공조달 현황: 사회적가치 조달(사회적기업제품 계약 실적)

연도	전체 공공조달 계약실적 규모 (십억원)[A]	전체 사회적기업 계약실적[B]		조달청 계약실적 [C]	조달청 사회적기업 계약실적[D]		전체 대비 조달청 사회적 기업 계약실적 비중(%), [D/B]
		금액(십억원)	비중(%), [B/A]		금액(십억원)	비중(%), [D/C]	
2011	99,849	-	0.0	33,294	10	0.0	-
2012	106,360	192	0.2	34,272	12	0.0	6.3
2013	113,001	263	0.2	37,894	35	0.1	13.3
2014	111,549	355	0.3	33,439	77	0.2	21.7
2015	110,383	596	0.5	35,849	146	0.4	24.5
2016	117,786	740	0.6	35,076	134	0.4	18.1
2017	137,167	943	0.7	37,968	161	0.4	17.1
2018	141,275	1,058	0.7	38,591	216	0.6	20.4
2019	159,982	1,283	0.8	45,249	347	0.8	27.0
2020	175,790	1,623	0.9	48,055	456	0.9	28.1

주1: 조달청 계약실적[C]은 내자+시설 계약금액을 합한 금액임.

출처: 국가통계포털; 조달청 연도별 조달사업통계

이처럼 국내 전략적 공공조달 현황을 살펴본 결과, 정책적 역할 수행에 있어 조달청이 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방기업에 대한 계약실적 현황을 살펴보면 더욱 명확해 진다. 지난 10년간 조달청의 조달계약실적 대비 지방기업에 대한 계약실적의 비중은 연평균 70.8%로 동기간 지방자치단체의 연평균 계약실적 비중(46.1%)보다 23.9%p나 높게 나타난다([표 13] 참조). 이는 중앙조달을 통해 분산형 조달체계가 추구하는 주요한 목표들인 자율적 재정 운영, 즉 공공조달을 활용한 지역경제활성화, 지역 내 중소기업 지원임을 고려할 때 중앙조달 실적의 73.8%가 동일한 목적으로 운용되고 있기 때문인 것으로 보인다.

[표 13] 조달청의 지방기업 지원 실적 현황

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총 대상사업 (십억원)	339,529	346,993	383,676	338,429	360,903	352,580	379,676	385,908	452,493	480,545
지방기업 계약실적 (십억원)	228,979	231,714	263,153	238,013	260,294	257,353	286,116	286,228	334,847	354,459
구성비율(%)	67.4	66.8	68.6	70.3	72.1	73.0	75.4	74.2	74.0	73.8

주1: 총 대상사업 계약실적은 내자+시설 계약금액을 합한 금액임.

출처: 국가통계포털; 조달청 연도별 조달사업통계

이러한 측면에서 2020년 통합재정(일반회계+특별회계+기금)을 살펴보면, 중앙재정과 지방재정(지방자치단체+지방교육청)의 지출 비중은 각각 51%와 49%로 분석되는 반면, 공공조달의 경우 중앙조달(국가기관, 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관)과 자체조달(지방자치단체, 교육행정기관, 지방공기업, 지방의료원, 지자체출연연구원, 특수/기타기관)은 각각 56.3%와 43.7%로 중앙조달이 12.6%p 높은 것으로 나타난다. 이러한 결과는 중앙재정 중 공공조달 지출 비중이 29.5%인 반면 지방재정 중 공공조달 지출 비중은 23.9%로 중앙재정이 약 5.6%p 만큼 추가지출 하는 것에서 기인된 것으로 판단된다([표 14] 참조).

[표 14] 중앙재정/지방재정 지출 규모 대비 공공조달 현황

연도	통합재정 (십억원), [A]	중앙재정[B]		지방재정[C]		전체공공조달 사용액[D]		중앙조달 [E]		자체조달 [F]		중앙재정 대비 중앙조달 비중(%), [E/B]	지방재정 대비 자체조달 비중(%), [F/C]
		금액 (십억원)	비중 (%), [B/A]	금액 (십억원)	비중 (%), [C/A]	금액 (십억원)	비중 (%), [D/A]	금액 (십억원)	비중 (%), [E/D]	금액 (십억원)	비중 (%), [F/D]		
2016	497,365	262,953	52.9	234,412	47.1	117,786	23.7	68,335	58.0	49,451	42.0	26.0	21.1
2017	517,298	266,510	51.5	250,788	48.5	137,167	26.5	71,362	52.0	65,805	48.0	26.8	26.2
2018	555,338	279,244	50.3	276,094	49.7	141,275	25.4	77,016	54.5	64,259	45.5	27.6	23.3
2019	604,954	299,136	49.4	305,818	50.6	159,982	26.4	87,248	54.5	72,734	45.5	29.2	23.8
2020	657,135	335,045	51.0	322,090	49.0	175,790	26.8	98,951	56.3	76,839	43.7	29.5	23.9

출처: 재정경제통계시스템; 온통조달

한편, 수요기관 유형별로 조달청이 중앙조달 요청에 따라 조달을 실행한 규모를 살펴보면, 2020년 기준 국가기관은 13.7조원(28.2%), 지방기관(지방자치단체, 교육행정기관 등)은 22.5조원(46.2%), 기타기관(공기업, 준정부기관)은 12.5조원(25.6%) 수준으로 중앙조달 및 지방조달 실적과 유사한 구성 비율을 보인다([표 15] 참조). 이를 국가 통합재정지출과 비교하면, 2020년 기준 중앙조달은 56.3% 대 53.8%(국가기관+기타기관)로 조달청이 2.3%p가 낮으며, 지방조달은 43.7% 대 46.2%로 조달청이 2.5%p 높게 나타나는 등 조달청의 중앙조달요청 실적에서 자체조달이 차지하는 비중이 다소 높은 편이다.

[표 15] 조달청의 수요기관 유형별 중앙조달 현황

연도	합계[A]	국가기관		자치단체		기타기관	
		실적(억원)	비중(%), [B/A]	실적(억원)	비중(%), [C/A]	실적(억원)	비중(%), [D/A]
2011	339,812	110,965	32.7	164,935	48.5	63,912	18.8
2012	347,346	106,215	30.6	156,231	45.0	84,900	24.4
2013	383,733	119,547	31.2	165,635	43.2	98,551	25.7
2014	339,479	98,922	29.1	156,147	46.0	84,410	24.9
2015	362,456	105,077	29.0	162,069	44.7	95,310	26.3
2016	355,220	107,428	30.2	164,375	46.3	83,417	23.5
2017	385,291	110,042	28.6	183,465	47.6	91,784	23.8
2018	390,438	110,278	28.2	180,807	46.3	99,353	25.4
2019	458,205	129,034	28.2	216,311	47.2	112,860	24.6
2020	486,239	136,899	28.2	224,799	46.2	124,542	25.6

출처: 국가통계포털, 조달청 연도별 조달사업통계

이는 전체 공공조달 실적에 따른 중앙조달 및 자체조달 분석 시에도 유사하게 나타난다. 최근 5년간 연평균 국가종합전자조달시스템(나라장터) 기준 중앙조달 실적 비중은 전체 공공조달 실적의 약 55%로 통합재정지출 대비 1.6%p 낮게 나타나며, 자체조달기관 중 지방자치단체, 교육행정기관 등 지방조달기관은 약 43%로 통합재정지출 대비 0.7%p 낮다. 또한, 최근 5년간 중앙조달은 약 1.7%p 감소하고 지방조달은 2.1%p 증가하는 등 지방조달의 비중이 확대되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 우리나라 공공조달은 조달재정 운영규모 측면에서는 중앙조달과 지방조달이 균형을 이루고 있는 준중앙집중형 공공조달의 기반을 갖추고 있다고 할 수 있다([표 16] 참조).

[표 16] 전체 중앙조달 및 지방조달 현황(전체 실적집행 기준)

연도	합계	중앙조달		자체조달					
		국가기관		지방기관		특수/기타기관		미분류	
		실적(십억원)	비중(%)	실적(십억원)	비중(%)	실적(십억원)	비중(%)	실적(십억원)	비중(%)
2016	117,786	68,335	58.0	48,125	40.9	54	0.0	1,272	1.1
2017	137,167	71,362	52.0	59,323	43.2	48	0.0	6,434	4.7
2018	141,275	77,016	54.5	59,063	41.8	94	0.1	5,102	3.6
2019	159,982	87,248	54.5	72,597	45.4	137	0.1	-	-
2020	175,790	98,951	56.3	76,722	43.6	117	0.1	-	-
연평균	-	-	55.1	-	43.0		0.1		1.9

출처: 온통조달

그러나 전자조달시스템 활용 기준 조달청의 중앙조달과 자체조달 비중을 분석하면 최근 5년간 평균 중앙조달은 약 27%, 자체조달은 약 73%로 자체조달의 비중이 2배 이상 높은

것으로 나타난다. 이는 공공조달 및 계약의사 결정의 독립성과 자율성 측면에서 수요기관이 조달청에게 중앙조달을 요청하지 않는 비중이 70%를 상회하는 것으로 재정규모가 아닌 운영 실무적 측면에서 준중앙집중형을 넘어 분산형 조달체계에 가까운 것으로 볼 수 있다([표 17] 참조).

[표 17] 조달청 중앙조달 및 지방조달 현황(전자조달시스템 활용 기준)

연도	합계	중앙조달		자체조달							
		나라장터		나라장터		개별전자조달시스템		재정정보시스템		수기	
		실적 (십억원)	비중(%)	실적 (십억원)	비중(%)	실적 (십억원)	비중(%)	실적 (십억원)	비중(%)	실적 (십억원)	비중 (%)
2016	117,786	34,658	29.4	39,932	33.9	43,197	36.7	-	-	-	-
2017	137,167	37,476	27.3	46,282	33.7	42,474	31.0	7,836	5.7	3,099	2.3
2018	141,275	37,537	26.6	46,757	33.1	48,006	34.0	5,954	4.2	3,021	2.1
2019	159,982	43,837	27.4	53,951	33.7	52,842	33.0	6,359	4.0	2,993	1.9
2020	175,790	45,663	26.0	60,070	34.2	60,253	34.3	6,883	3.9	2,922	1.7
연평균	-	-	27.3	-	33.7	-	33.8	-	4.5	-	2.0

출처: 온통조달

다. 해외 공공조달 동향에 따른 공공조달 및 조달청 수용(대응) 방향

OECD는 2015년 효과적인 공공조달 거버넌스를 확보하기 위해 균형성(Balance), 평가(Evaluation), 전자조달(E-procurement), 투명성(Transparency), 청렴성(Integrity), 접근성(Access), 참여성(Participation), 효율성(Efficiency), 역량(Capacity), 위험관리(Risk management), 책임성(Accountability), 통합성(Integration) 등 12개의 통합 원칙을 제시한 바 있다. 상기 12개의 기본 원칙이 공공조달 정책과 제도에 반영되어 이행될 때 공공조달의 운영 효율성과 정책적 성과를 모두 확보 할 수 있기 때문이다. 따라서 이를 기반으로 글로벌 공공조달 동향 및 국내 현황에 따른 공공조달 및 조달청의 수용(대응) 방향은 다음과 같다([그림 19] 참조).

첫째, 전반적인 공공조달 운영 방향성 측면에서 살펴보면, 최근 공공조달 정책과 제도를 범정부적인 전략적 정책목표를 효과적으로 달성하기 위한 수단으로 활용하는 OECD 국가가 증가하고 있다. 이처럼 점차 가격대비가치(VFM: Value For Money)를 달성하는 1차적 조달 목표만을 추구하는 대신에 2차적 정책목표를 촉진하기 위한 수단으로 공공조달을 인식하면서 1차 조달목표와 2차 정책목표의 균형성이 중요시되고 있다. 따라서 전통적·본원적 역할인 재정 집행 효율성 이행 수단을 고도화 하면서 이를 기반으로 전략적 공공조달 확대를 통해 균형성을 추구할 필요가 있다.

둘째, 중소기업 지원 측면에서 고용창출, 지역경제활성화, 중소기업제조산업 보호 등을 목적으로

전략적 공공조달 관점을 뛰어넘어 각국의 경제규모(GDP)에 걸 맞는 지원 목표를 수립하는 추세이다. 이에 국내 공공조달 및 조달청 또한 범중소기업지원조달(중소기업, 여성기업, 장애인기업 등) 제도의 정책적 지원효과에 대한 심도 있는 평가 기반의 피드백을 강화할 필요가 있다.

셋째, 2015년 UN 기후변화협약 당사국 총회(COP21)에서 채택한 ‘2050 탄소중립’ 이전 세계적 공동 이행 주제로 부상하면서 녹색공공조달이 목표 달성을 촉진하는 수단으로 재조명되고 있다는 점이다. 이러한 측면에서 국내 공공조달 및 조달청은 친환경, 에너지 절감, 환경오염 저감 등 현행 녹색공공조달 제도 활용성을 제고하고 탄소중립 목표 달성을 위한 평가기준을 도입할 필요가 있다.

넷째, 국가·사회적 난제를 해결하기 위한 ‘연구개발-실증-테스트-상용화’ 과정의 체계적인 연계 지원을 시작으로 최근에는 실증 가능한 상용 기술 및 제품에 대한 판로 지원 제도로 확대되면서 혁신조달이 가속화 되고 있다. 이러한 점에서 우리나라 공공조달에 적합한 ‘혁신시제품(FT2)’ 중심의 운용방향성 전환과 혁신을 촉진할 수 있는 유연하면서 특화된 계약제도를 마련할 필요가 있다.

다섯째, 또한, 공공조달을 범정부적인 전략적 정책목표를 효과적으로 달성하기 위한 수단으로 활용하기 시작하면서 낙찰자 선정을 위한 새로운 평가기준이 고려되기 시작했다. 과거 대부분의 입찰에서 경제적 효율성을 최우선 가치로 하는 최저가 기반의 가격평가를 중심으로 낙찰자를 선정하였다면, 최근에는 사회적으로 바람직하고 공동의 선으로 추구할 수 있는 다양한 가치를 기업들이 수용 및 촉진할 수 있도록 공공조달 각 단계에서 기본 입찰참가 자격, 평가요소로 반영하여 평가하는 추세이다. 따라서 다양한 사회적가치 요소를 조달대상물의 특성과 연계하여 공공조달 과정에서 비례성, 관련성 수준에 따라 실효성 있는 평가를 할 수 있도록 방안 마련이 필요하다.

여섯째, OECD 국가의 대부분이 중앙조달(구매)기관을 보유하고 있으며, 경제적 운영 효율성과 효용성을 향상시키기 위해 기본협약(FA: Framework Agreement)과 같은 협업적/통합적 조달수단의 개발과 활용에 중점을 두고 중앙조달기관의 역할을 확대 및 강화하는 것으로 나타났다. 또한, 전략적 공공조달 기초 확산과 함께 주요 공공조달 선진국의 경우 공공조달 정책수립 기능을 부여하는 등 중앙조달기관의 역할 및 영향력을 강화하는 추세이다. 따라서 국가중앙조달기관으로서 전통적 역할에서 나아가 새로운 전략적 공공조달 역할 수행에 걸 맞는 조직, 인력 및 거버넌스를 확보할 필요가 있다.

마지막으로 특정 입찰제도의 규정화와 그에 따른 계약제도 전반의 경직성을 완화하고,

새로운 계약대상물에 대해 유연하고 신속하게 대응 가능한 계약제도가 마련되고 있다. 이러한 점에서 국내의 경우에도 절차적 정당성 기반의 공정성 확보에 초점을 맞춘 과도한 경직성을 탈피하는 유연한 계약제도를 마련할 필요가 있다.

[그림 19] 해외 공공조달 동향에 따른 공공조달 및 조달청 수용(대응) 방향



2.1.4 이해관계자 의견수렴

가. 설문조사 개요

본 연구를 위한 국내외 공공조달 동향에 따른 조달청의 변화관리 전략을 수립하기 위해서는 대내외 공공조달 정책과 제도에 영향을 미치는 객관적 사실에 기반한 분석과 동시에 내부 조직구성원의 요구사항, 문제의식 및 자체 개선방안에 대한 심층적 의견수렴이 중요하다.

이에 본 연구에서는 온라인 설문조사를 통해 공공조달 핵심 이해관계자이자 조달청의 외부고객인 수요기관 및 조달업체를 대상으로 공공조달 관련 제반 환경변화에 따른 공공조달과 조달청의 역할과 기능에 대한 인식 수준을 조사하였다([붙임 1~3] 참조).

외부고객인 수요기관과 조달업체를 대상으로 하는 설문조사는 공공조달 정책 운영 방향성, 전략적 공공조달 정책 및 제도 이용에 있어 경험한 애로사항과 개선방향, 조달청 조직 기능에 대한 중요도, 조달청의 공공조달 정책 조정 및 조율 역할 필요성, 공공조달 추구가치 및 만족도, 조달청 서비스 활용 이유, 조달청 서비스에 대한 만족도 등에 대한 문항들로 구성되어 있다.

설문조사는 2021년 6월 22일에서 2021년 7월 9일까지 약 3주간 진행되었으며, 최근 3년간 조달청을 통한 계약 및 납품경험을 보유한 수요기관(약 2만개)과 조달업체(약 4만개)를 대상으로 진행되었다. 최종 응답수는 수요기관 600명, 조달업체 821명 등 총 1,421명으로 집계되었다. 각 설문 대상별 응답자에 관한 일반정보는 다음과 같다.

먼저 수요기관 대상 설문조사 응답자의 일반정보는 다음과 같다. 응답자 소속 기관은 국공립학교(24.2%), 기타법인(23.3%), 기타공공기관(18.2%), 기초자치단체(9.3%), 국가기관(8.7%), 교육청(6.3%), 준정부기관(3%), 지방공기업(2.7%), 광역자치단체(2%), 공기업(2%), 지방의료원(0.3%) 순으로 나타났다. 응답자의 직급은 공공기관(공기업, 준정부기관 등)의 경우 주임/대리급(14.3%)의 응답률이 가장 높았으며, 공무원인 경우 주무관이 47%로 가장 높게 나타났다. 응답자의 근무기간은 15년 이상(30.8%)과 3년 미만(21%)이 과반수이상을 차지하였다. 마지막으로 응답자의 담당업무는 물품, 용역 시설공사 등 계약업무를 담당하는 응답자가 46.2%로 대부분이며, 이중 담당하는 계약유형은 물품(39.4%), 용역(30.9%), 시설공사(27.2%)순으로 나타났다([그림 20] 참조).

[그림 20] 설문조사 응답자(수요기관) 개요

수요기관 응답자 개요

- **응답자 소속기관**
 - 국가기관(8.7%), 광역자치단체(2%), 기초자치단체(9.3%), 교육청(6.3%), 국공립학교(24.2%), 공기업(2%), 준정부기관(3%), 기타공공기관(18.2%), 지방공기업(2.7%), 지방의료원(0.3%), 기타법인(23.3%)
- **응답자 직급**
 - 사원급(10.8%), 주임/대리급(14.3%), 과장/차장급(15.3%), 부장급(3.8%), 처·실장/임원급/대표(4.7%)
 - 실무관(3.5%), 주무관(47%), 사무관(0.3%), 서기관 이상(0.2%)
- **담당 계약 유형(복수선택 가능)**
 - 물품(39.4%), 용역(30.9%), 시설공사(27.2%), 해당없음(2.5%)

마지막으로 외부고객인 조달업체 대상 설문조사 응답자의 일반정보는 다음과 같다. 응답자의 기업 형태는 중소기업이 95.1%로 압도적으로 높게 나타났으며, 이어 중견기업(3.7%), 대기업(1.2%)순으로 나타났다. 응답자의 소속 산업은 제조업(52.9%), 서비스업(22.4%), 건설업(18.4%), 기타⁶⁾(6.3%)순으로 나타났다. 이어 응답자가 보유한 우선구매대상 인증(자격)을 조사한 결과, 해당없음(52.1%), 여성기업(15%), 기술개발제품기업(9.9%), 기타⁷⁾(10.6)*, 녹색제품(5.8%), 사회적(경제)기업(3.5%), 장애인기업(3.1%) 순으로 나타나며, 우선구매대상 인증(자격) 중에서는 여성기업이 가장 높게 나타났다. 한편, 응답자의 직급은 처·실장/임원/대표가 과반수에 해당하는 49.9%로 관리자급에서 응답률이 가장 높게 나타났다. 응답자의 담당 업무는 물품, 용역, 시설공사 등 계약담당이 39.8%로 가장 많으며, 응답자의 주요 참여 공공조달 입찰 분야는 물품(59.6%), 용역(20.4), 시설공사(20%)순으로 나타났다([그림 21] 참조).

[그림 21] 설문조사 응답자(조달업체) 개요

조달업체 응답자 개요

- **응답자 기업형태**
 - 대기업(1.2%), 중견기업(3.7%), 중소기업(95.1%)
- **응답자 소속산업**
 - 제조업(52.9%), 서비스업(22.4%), 건설업(18.4%), 기타(6.3%)
- **응답자 보유 우선구매대상 인증(자격)(복수선택 가능)**
 - 여성기업(15%), 장애인기업(3.1%), 기술개발제품기업(9.8%), 사회적(경제)기업(3.5%), 녹색제품(5.9%), 기타(10.6)*, 해당없음(52.1%)
 - * 환경마크, 성능인증, 창업기업, GS인증 등
- **응답자의 직급**
 - 인턴(0.1%), 사원(3.9%), 주임/대리(11.6%), 과장/차장(20.3%), 부장(14.1%), 처·실장/임원/대표(49.9%)
- **응답자의 주요 참여 공공조달 입찰분야**
 - 물품(59.5%), 용역(20.5%), 시설공사(20%)

6) 도소매, 유통업, 운수업, R&D, ICT 등

7) 환경마크, 성능인증, 창업기업, GS인증 등

나. 외부고객(수요기관 및 조달업체) 대상 설문결과 및 시사점

외부고객인 수요기관과 조달업체를 대상으로 시행한 설문조사를 통해 도출된 시사점은 다음과 같다. 먼저 전략적 공공조달에 대한 정책 운영 방향성 측면에서 전략적 공공조달에 대한 조달업체와 수요기관의 의견 차이가 존재함을 확인 하였다. 국가중앙조달기관으로서 조달청이 수행해야 한다고 생각하는 역할상에 대해 상대적으로 조달업체는 ‘전략적 공공조달 실행(38.9%)’, 수요기관은 ‘효율적인 계약집행(42.8%)’을 가장 많이 선택하였다. 물론 ‘전통적 재정 운영 효율성과 전략적 공공조달 정책의 균형성’을 추구하여야 한다는 응답도 각각 36.7%(조달업체), 42.7%(수요기관)로 높게 나타나고 있어 이를 중점으로 고려할 필요가 있다([표 18] 참조).

[표 18] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 정책 운영 방향성

Q. 귀하는 국가중앙조달기관으로서 조달청이 어떤 역할을 수행해야 한다고 생각하십니까?	조달업체		수요기관	
합계	821 명	100.00%	600 명	100.00%
1. 발주기관의 조달요청에 대해 가격가치효용을 고려한 효율적인 계약집행 및 관리에 중점을 둔 조달실행	200 명	24.36%	257 명	42.83%
2. 중소기업, 사회적기업, 혁신기업 등의 정책적 지원 효과성을 제고하기 위한 ‘전략적 공공조달’ 중점의 조달실행	319 명	38.86%	87 명	14.50%
3. 효율적인 계약집행과 ‘전략적 공공조달’ 실행의 균형성 추구에 중점을 둔 조달실행	302 명	36.78%	256 명	42.67%

다만, 공공재정과 정책의 수혜 관점에서 조달업체는 효율적인 재정집행보다는 우선구매제도 등 조달시장 참여 확대 가능성이 있는 전략적 공공조달을, 한정된 예산 범위 내에서 조달이 필요한 수요기관은 전통적 조달에 상대적 중점을 두고 있는 것으로 판단된다. 특히 수요기관의 경우 전략적 공공조달만을 중점으로 한 확대에 대해서는 소극적인 입장(14.5%)으로 향후 전략적 공공조달 확대 시 수요기관에 동인 제고를 검토할 필요가 있다(당위로서 법과 제도를 통한 의무적 시행기반 마련될 수 있으나, 지속 가능성 확보와 조달청의 역할 정당성 확보를 위해 필요).

이어 우선 추진되어야 하는 전략적 공공조달에 대해 설문한 결과, 응답자의 95%가 중소기업인 조달업체는 중소기업 지원이 34.9%로 가장 높게 나타났으며, 이어 혁신조달(16.2%)이 비교적 높게 나타났다. 반면, 수요기관의 경우 혁신조달(20%)과 녹색공공조달(19.6%)이 20% 내외 수준으로 타 분야에 비해 상대적으로 높게 나타났으나, 중소기업 지원 조달이 17.1%, 여성기업, 장애인기

업 지원 등 사회·경제적 약자 지원 조달이 16.3%로 골고루 분포되어 있다([표 19] 참조).

[표 19] 외부고객 대상 설문결과: 우선 추진 전략적 공공조달

Q. 귀하는 전 세계적인 공공조달 정책과 제도의 새로운 운영방향성인 ‘전략적 공공조달’과 관련하여 조달청이 우선순위를 두어야 하는 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (복수 선택 가능, 최대 3개)	조달업체		수요기관	
합계	1954 건	100.00%	1499 건	100.00%
1. 중소기업 지원 조달	681 건	34.85%	256 건	17.08%
2. 녹색 조달(친환경·탄소중립 등)	217 건	11.11%	294 건	19.61%
3. 상품·서비스 혁신 조달	316 건	16.17%	300 건	20.01%
4. 사회적가치 조달(ESG, RBC)	244 건	12.49%	224 건	14.94%
5. 사회경제적 약자 지원 조달(여성기업, 장애인기업 지원 등)	261 건	13.36%	245 건	16.34%
6. 위기대응(팬데믹, 자연재해 등) 긴급조달	235 건	12.03%	180 건	12.01%

조달업체와 수요기관 모두 전략적 공공조달 분야 중 상대적으로 실행 역사가 오래된 중소기업 지원, 사회·경제적 약자 지원 조달에 대한 우선순위가 높고, 새롭게 확대되는 분야로 혁신조달, 녹색공공조달에 대한 수요가 확인되었다. 그러나 글로벌 공공조달 동향과 연계하여 중요성이 강조되는 사회적가치 조달 및 위기대응 조달에 대한 우선순위는 상대적으로 낮아 인식 제고 및 적극적 참여 유도를 위한 방안 마련이 요구된다. 또한, 수요기관 입장과 범정부적으로 우선순위가 높은 녹색공공조달 부문에 대해 조달업체의 선호도는 낮아 적극적인 참여를 유도하기 위한 제도적 방안 검토가 필요할 것으로 판단된다.

이러한 전략적 공공조달을 강화하기 위해 전자조달시스템에서 강화해야 할 기능으로는 조달업체는 전통적 조달 및 계약집행 기능(17.9%), 수요기관의 조달계획 수립과 조달업체의 공급 전략 수립을 지원하는 데이터 분석 기반의 의사결정 지원 플랫폼 제공 기능(17.8%)에 대한 요구가 높게 나타났으며, 수요기관은 종합쇼핑몰 등 전문몰 기능(23%)을 우선적으로 요구하는 등 각각 상대적으로 자주 이용하는 기능에 대한 강화에 최우선순위를 두는 것으로 나타났다. 또한, 글로벌 공공조달 동향과 관련하여 전자조달시스템에 요구되는 기능과 서비스로서 AI, 빅데이터 기반의 의사결정지원에 대한 수요보다는 직접적인 조달계획수립과 공급전략 수립에 필요한 의사결정지원 플랫폼에 대한 수요가 매우 높게 나타나고 있는데, 이는 단순히 기술적 가능성에 기반한 서비스가 아닌 필요한 정보, 경험 및 지식을 구체적으로 제공할 수 있는 속성적 서비스 제공이 중요함을 시사한다. 한편 수요기관 입장에서 우선순위가 가장 높은 종합쇼핑몰 등 전문몰 기능은 구매자로서 수요기관의 조달 수월성을 향상시키는 수단으로 전략적 공공조달에 대한 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 기능과 서비스를 고도화하기

위해 노력할 필요가 있다([표 20] 참조).

[표 20] 외부고객 대상 설문결과: 전략적 공공조달을 위한 전자조달시스템 기능

Q. '전략적 공공조달'의 활성화를 위해 전자조달시스템에서 강화해야 할 기능은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)	조달업체		수요기관	
합계	2463 건	100.00%	1800 건	100.00%
1. 전통적 조달 및 계약집행 기능(입찰공고 ~ 사후관리 전 단계)	441 건	17.90%	300 건	16.67%
2. 종합쇼핑몰 등 전문몰 기능	290 건	11.77%	415 건	23.06%
3. 공공조달 통계 기능	227 건	9.22%	154 건	8.56%
4. SI와 빅데이터 등을 활용한 조달계획-집행-관리 의사결정 지원 기능	191 건	7.75%	170 건	9.44%
5. 수요기관의 조달계획수립과 조달업체의 공급전략 수립을 지원하는 데이터 분석기반의 의사결정 지원 플랫폼 제공 기능	439 건	17.82%	265 건	14.72%
6. 유망한 공급자 사전식별을 통한 안정적 공급망 유지관리 기능	273 건	11.08%	243 건	13.50%
7. 수요기관과 조달업체의 조달경험을 수집, 통합 및 분석할 수 있는 기능	411 건	16.69%	199 건	11.06%
8. 정책분석, 평가 및 관리 기능	191 건	7.75%	54 건	3.00%

한편, 현재 조달청의 조직 기능 중 중요도가 높다고 생각하는 기능으로는 조달업체의 경우 물품구매계약(15.8%), 전자조달시스템/서비스 제공(13.8%)순으로 나타났으며, 수요기관은 물품구매계약(16.6%), 용역계약(14%), 시설공사계약(13.1%) 등 계약기능에 대한 중요도 인식이 높은 수준으로 나타났다. 반면, 글로벌 공공조달에서 중요도가 높게 인식되는 공공조달 교육 기능에 대한 수요는 모두 6% 내외 수준으로 상대적으로 크지 않아 인식제고가 필요할 것으로 판단된다([표 21] 참조).

[표 21] 외부고객 대상 설문결과: 조달청 조직 기능에 대한 중요도

Q. 조달청의 현재 조직 기능 중 중요도가 높다고 생각하시는 기능은 무엇입니까? (5개 선택)	조달업체		수요기관	
합계	4105 건	100.00%	3000 건	100.00%
1. 물품구매계약	648 건	15.79%	497 건	16.57%
2. 용역(일반/기술)계약	383 건	9.33%	419 건	13.97%
3. 시설공사계약	370 건	9.01%	392 건	13.07%
4. 전자조달시스템/서비스 제공	567 건	13.81%	387 건	12.90%
5. 공정거래 및 가격관리	480 건	11.69%	308 건	10.27%
6. 원자재 비축 및 공급	150 건	3.65%	83 건	2.77%
7. 국가 물품관리	172 건	4.19%	132 건	4.40%
8. 국유재산관리	51 건	1.24%	58 건	1.93%
9. 조달물품 품질관리	330 건	8.04%	267 건	8.90%
10. 공공조달 관련 교육	224 건	5.46%	205 건	6.83%
11. 공공조달 정책/제도 기획·조정	293 건	7.14%	112 건	3.73%

Q. 조달청의 현재 조직 기능 중 중요도가 높다고 생각하시는 기능은 무엇입니까? (5개 선택)	조달업체		수요기관	
12. 해외 공공조달 등 수출지원	78 건	1.90%	16 건	0.53%
13. 국제협력을 통한 다양한 무역 및 조달협정(FTA, GPA 등) 대응	45 건	1.10%	25 건	0.83%
14. 전략적 공공조달을 통한 다양한 정부정책에 기여	314 건	7.65%	99 건	3.30%

또한, 조달청과 조달요청 및 계약업무 진행과정에서 구현 수준이 높은 조달청의 역할과 기능으로는 중소기업과 지역경제활성화 지원(조달업체: 22.9%, 수요기관: 17.9%) 과 공공재정의 효율적 사용(조달업체: 16.3%, 수요기관: 19%)이 전반적으로 높게 평가되고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 공통적으로 공공재정의 효율적 사용이라는 공공조달 정책과 제도의 일차적 목적에 대해서는 높은 수준의 서비스 제공에 대한 공감대가 형성되어 있음을 확인할 수 있었다. 반면, 새로운 환경변화와 전략적 공공조달과 관련하여 중요한 역할과 기능인 창의성과 혁신 촉진, 친환경성과 지속 가능성 제고, 외부 환경변화에 대한 대응 등은 낮게 나타난다. 이는 전략적 공공조달 우선 추진 분야로서 녹색공공조달, 혁신조달 등에 대한 중요도는 높게 인식하고 있으나, 이에 대한 조달청의 현재 역할은 다소 미흡한 것으로 평가하고 있어 관련 역량 및 성과 제고를 위한 노력이 필요하다([표 22] 참조).

[표 22] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 역할 구현 수준

Q. 귀하는 조달청과 조달요청 및 계약업무 진행과정에서 조달청의 역할과 기능 중 구현 수준이 높다고 생각하시는 역할과 기능은 무엇입니까? (3개 선택)	조달업체		수요기관	
합계	2463 건	100.00%	1800 건	100.00%
1. 공공재정의 효율적 사용	401 건	16.28%	342 건	19.00%
2. 우선구매제도의 구매목표비율 달성 등 유관 정책목표 달성 지원	246 건	9.99%	268 건	14.89%
3. 국내산업의 발전과 고용창출	368 건	14.94%	192 건	10.67%
4. 공공조달 역량 개발을 통한 경쟁 강화 및 효과적인 조달계획 수립	389 건	15.79%	256 건	14.22%
5. 공공조달 권한의 위임과 규모의 경제 실행	179 건	7.27%	190 건	10.56%
6. 중소기업과 지역경제의 활성화 지원	564 건	22.90%	323 건	17.94%
7. 창의성과 혁신 촉진	112 건	4.55%	66 건	3.67%
8. 친환경성과 지속가능성 제고	93 건	3.78%	104 건	5.78%
9. 외부환경변화(경기변동 등)에 대한 대응(비축 등)	111 건	4.51%	59 건	3.28%

이러한 측면에서 조달청의 공공조달 정책 조정 및 조율 역할의 필요성에 대해서 조달업체와 수요기관의 95% 이상이 7점 척도 기준 4점(보통) 이상에 응답하며 긍정적으로 답변하였으며, 5점 이상의 보다 강력하게 필요성을 요구하는 응답자도 각각 65.9%(조달업체), 76.9%(수요기관)

로 나타났다. 이처럼 기본적으로 조달업체와 수요기관 모두 공공조달 이해관계자에 대한 조달청의 종합적 조정 및 조율 역할 필요성에 대해 높은 수준의 공감대를 형성하고 있다. 그러나 상대적으로 수요기관의 정책조정 및 조율 필요성 인식수준이 높아 기대에 부응하기 위해선 향후 중앙조달기관의 역할이 중요할 것으로 판단되며, 공공조달 정책과 제도에 대한 관련 부처, 수요기관 및 조달업체를 아우르는 정책적 조정 및 조율 역할의 확대와 실효성을 제고할 수 있는 방안 마련을 마련해야 할 것이다([표 23] 참조).

[표 23] 외부고객 대상 설문결과: 조달청의 공공조달 정책 조정 및 조율 역할 필요성

Q. 귀하는 전략적 공공조달 활성화를 위해 관련 부처(과기부, 산업부, 중기부, 환경부 등)와 수요기관 및 조달업체 등 이해관계자간 조달청의 조정 및 조율 역할이 필요하다고 생각하십니까?								
대상	합계	전혀 아니다	←	←	보통	→	→	매우 그렇다
조달업체	821 명 (100.00%)	19 명 (2.31%)	9 명 (1.10%)	13 명 (1.58%)	240 명 (29.23%)	119 명 (14.49%)	146 명 (17.78%)	275 명 (33.50%)
수요기관	600 명 (100.00%)	8 명 (1.33%)	3 명 (0.50%)	10 명 (1.67%)	119 명 (19.83%)	95 명 (15.83%)	145 명 (24.17%)	220 명 (36.67%)

이어 조달청이 공공조달 정책 및 제도 등 업무수행 과정에서 추구해야 할 원칙(가치)과 만족도에 대해 설문한 결과, 조달업체 및 수요기관 모두 공통적으로 행동의 원칙과 추구가치로서 가격적정성(효율성), 청렴성, 책임성을 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 특징적으로는 조달업체의 경우 공급자에 대한 동등한 기회(18.4%)와 부패와 이해충돌을 예방하는 청렴성(17.5%)을, 수요기관은 공공조달 실행에 대한 책임성(18.8%)을 중요 가치로 응답하여 공공조달 정책 및 제도 수행 관련하여 가격적정성(효율성), 청렴성, 책임성에 대한 정책·제도적 강화 노력이 필요할 것으로 판단된다([표 24] 참조).

[표 24] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 추구 가치

Q. 조달청이 공공조달 정책 및 제도 등 업무수행 과정에서 추구해야 할 원칙은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)	조달업체		수요기관	
합계	2463 건	100.00%	1800 건	100.00%
1. 조달대상물의 획득에 있어 가격대비가치(VFM)를 확보한 가격적정성	299 건	12.14%	326 건	18.11%
2. 부패와 이해충돌을 예방하는 청렴성	432 건	17.54%	307 건	17.06%
3. 공공조달 실행에 대한 책임성	374 건	15.18%	339 건	18.83%
4. 고객의 요구에 부합하는 조달성과를 도출하는 전문성	218 건	8.85%	248 건	13.78%
5. 공급자에 대한 동등한 기회의 보장	453 건	18.39%	129 건	7.17%

Q. 조달청이 공공조달 정책 및 제도 등 업무수행 과정에서 추구해야 할 원칙은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)	조달업체		수요기관	
6. 공급자에 대한 공정한 대우	318 건	12.91%	77 건	4.28%
7. 유관 부처 정부정책(기술개발제품, 녹색제품, 사회적경제 기업 등에 대한 우선구매제도 등)의 효과적인 구현	114 건	4.63%	138 건	7.67%
8. 국제무역질서에 부합하는 공공조달 시장의 개방	20 건	0.81%	11 건	0.61%
9. 효율적인 공공조달 프로세스	235 건	9.54%	225 건	12.50%

한편, 모든 가치에 대한 만족도 역시 대체로 긍정적으로 평가하고 있으나, 조달업체에서 경제·정책적 가치의 균형성에 대해 ‘보통 이하(7점 척도 기준 4점 이하)’의 응답률이 약 45%수준으로 높게 나타나는데, 이는 조달업체가 중소기업 우선구매 등 전략적 공공조달 확대에 중점을 두는 만큼 정책적 지원에 대한 기대가 반영된 결과로 보인다. 따라서 향후 전략적 공공조달 추진 시 유의가 필요할 것으로 판단된다([표 25] 참조).

[표 25] 외부고객 대상 설문결과: 공공조달 추구가치별 만족도

Q. 귀하는 대국민 행정서비스 관점에서 조달청의 공공조달 업무수행 가치별 만족도는 어느 정도입니까?									
구분	대상	합계	전혀 아니다	←	←	보통	→	→	매우 그렇다
가격대비 가치의 효율성	조달업체	821 명 (100.00%)	39 명 (4.75%)	30 명 (3.65%)	41 명 (4.99%)	320 명 (38.98%)	148 명 (18.03%)	127 명 (15.47%)	116 명 (14.13%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	35 명 (5.83%)	42 명 (7.00%)	49 명 (8.17%)	184 명 (30.67%)	94 명 (15.67%)	107 명 (17.83%)	89 명 (14.83%)
업무담당자의 청렴성	조달업체	821 명 (100.00%)	24 명 (2.92%)	13 명 (1.58%)	31 명 (3.78%)	177 명 (21.56%)	123 명 (14.98%)	186 명 (22.66%)	267 명 (32.52%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	9 명 (1.50%)	14 명 (2.33%)	9 명 (1.50%)	125 명 (20.83%)	106 명 (17.67%)	156 명 (26.00%)	181 명 (30.17%)
업무결과의 책임성	조달업체	821 명 (100.00%)	31 명 (3.78%)	28 명 (3.41%)	44 명 (5.36%)	208 명 (25.33%)	144 명 (17.54%)	177 명 (21.56%)	189 명 (23.02%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	13 명 (2.17%)	20 명 (3.33%)	23 명 (3.83%)	151 명 (25.17%)	100 명 (16.67%)	140 명 (23.33%)	153 명 (25.50%)
업무수행의 전문성	조달업체	821 명 (100.00%)	40 명 (4.87%)	35 명 (4.26%)	51 명 (6.21%)	222 명 (27.04%)	140 명 (17.05%)	165 명 (20.10%)	168 명 (20.46%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	11 명 (1.83%)	18 명 (3.00%)	19 명 (3.17%)	132 명 (22.00%)	117 명 (19.50%)	160 명 (26.67%)	143 명 (23.83%)
업무 진행과정의 공정성	조달업체	821 명 (100.00%)	29 명 (3.53%)	31 명 (3.78%)	42 명 (5.12%)	200 명 (24.36%)	133 명 (16.20%)	184 명 (22.41%)	202 명 (24.60%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	10 명 (1.67%)	13 명 (2.17%)	12 명 (2.00%)	117 명 (19.50%)	107 명 (17.83%)	162 명 (27.00%)	179 명 (29.83%)

Q. 귀하는 대국민 행정서비스 관점에서 조달청의 공공조달 업무수행 가치별 만족도는 어느 정도입니까?									
경제적-정책적 가치의 균형성	조달업체	821 명 (100.00%)	22 명 (2.68%)	29 명 (3.53%)	31 명 (3.78%)	288 명 (35.08%)	143 명 (17.42%)	170 명 (20.71%)	138 명 (16.81%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	16 명 (2.67%)	18 명 (3.00%)	27 명 (4.50%)	151 명 (25.17%)	124 명 (20.67%)	140 명 (23.33%)	124 명 (20.67%)
업무 진행결과 의 신뢰성	조달업체	821 명 (100.00%)	25 명 (3.05%)	24 명 (2.92%)	40 명 (4.87%)	189 명 (23.02%)	150 명 (18.27%)	184 명 (22.41%)	209 명 (25.46%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	12 명 (2.00%)	13 명 (2.17%)	15 명 (2.50%)	123 명 (20.50%)	104 명 (17.33%)	160 명 (26.67%)	173 명 (28.83%)
대고객 업무수행 의 헌신성	조달업체	821 명 (100.00%)	26 명 (3.17%)	58 명 (7.06%)	49 명 (5.97%)	272 명 (33.13%)	134 명 (16.32%)	147 명 (17.90%)	135 명 (16.44%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	18 명 (3.00%)	27 명 (4.50%)	38 명 (6.33%)	158 명 (26.33%)	88 명 (14.67%)	148 명 (24.67%)	123 명 (20.50%)
업무수행 과정의 투명성	조달업체	821 명 (100.00%)	31 명 (3.78%)	26 명 (3.17%)	36 명 (4.38%)	205 명 (24.97%)	123 명 (14.98%)	192 명 (23.39%)	208 명 (25.33%)
	수요기관	600 명 (100.00%)	9 명 (1.50%)	20 명 (3.33%)	9 명 (1.50%)	127 명 (21.17%)	98 명 (16.33%)	164 명 (27.33%)	173 명 (28.83%)

한편, 조달청의 조달 및 계약서비스를 활용하는 이유로는 공통적으로 계약관리 전반의 투명성·공정성(조달업체: 20.2%, 수요기관: 22.8%), 계약절차의 안정성·편리성(조달업체: 20.5%, 수요기관 23.1%), 나라장터 등 지원 정보시스템의 편리성(조달업체: 20.2%, 수요기관: 17.1%)에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다. 반면, 실질적 공공조달 수행역량인 전문지식 보유 및 전문적 서비스의 제공(조달업체: 7.6%, 수요기관: 12.3%), 자체조달기관 대비 조달청이 합리적인 조건의 입찰 및 계약체결(조달업체: 10.5%, 수요기관: 8.7%), 중앙조달기관으로서 책임감 높은 업무수행(조달업체: 3.5%, 수요기관: 4.3%), 선도적인 계약체계 확보로 최적의 조달결과 제공(조달업체: 2.8%, 수요기관: 1.3%) 등 조달청의 전문성과 역량에 대해서는 상대적으로 낮은 응답률을 보이고 있다. 내부직원 대상 설문조사에서 조달청이 자체조달기관 대비 역량이 뛰어나다고 판단하는 비율이 약 83% 인 점을 고려하면 고객에게 이러한 역량에 대한 인지와 전달이 미흡한 상황으로 보이므로 실질적인 공공조달 업무수행 역량을 강화하는 노력이 필요할 것으로 판단된다([표 26] 참조).

[표 26] 외부고객 대상 설문결과: 조달청 서비스 활용 이유

Q. 귀하가 조달청의 조달 및 계약서비스를 이용하는 이유는 무엇입니까? (3개 선택)	조달업체		수요기관	
합계	2463 건	100.00%	1800 건	100.00%
1. 조달·계약대상물에 대한 전문지식 보유 및 전문서비스 제공	186 건	7.55%	221 건	12.28%
2. 계약이행 및 대가지급 등 계약관리 전반의 높은 투명성/공정성	498 건	20.22%	409 건	22.72%

Q. 귀하가 조달청의 조달 및 계약서비스를 이용하는 이유는 무엇입니까? (3개 선택)	조달업체		수요기관	
3. 체계적인 계약절차의 안정성 및 편리성	505 건	20.50%	416 건	23.11%
4. 나라장터, 벤처나라 등 조달·계약업무를 지원하는 정보시스템의 편리성	494 건	20.06%	308 건	17.11%
5. 다양한 조달대상물에 대한 집행경험 및 신속한 조달·계약 업무처리	185 건	7.51%	134 건	7.44%
6. 자체조달기관(지자체, 공공기관 등) 대비 합리적 조건의 입찰 및 계약체결	260 건	10.56%	156 건	8.67%
7. 조달업체의 진입장벽 완화 및 판로 확보 지원	180 건	7.31%	55 건	3.06%
8. 혁신조달 등 새로운 물품/서비스에 대한 선도적인 계약체계 확보로 최적의 조달결과 제공	70 건	2.84%	24 건	1.33%
9. 중앙조달기관으로서 책임감 높은 업무수행	85 건	3.45%	77 건	4.28%

마지막으로 조달청 서비스에 대한 종합 만족도에 대한 설문 결과, 전반적으로 조달 및 계약 업무 처리 과정에서 조달청의 서비스에 대한 종합적인 만족도는 높게 나타난다. 다만, 효율성 추구 가치와 연계하여 적정대가 보장과 조달비용에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 것은 경제적 효율성에 대해 고객이 충분히 만족하는 수준은 아닐 수 있으므로 개선이 필요할 것으로 판단된다(표 27 참조).

[표 27] 외부고객 대상 설문결과: 조달청 서비스에 대한 종합 만족도

Q. 귀하는 전략적 공공조달 활성화를 위해 관련 부처(과기부, 산업부, 중기부, 환경부 등)와 수요기관 및 조달업체 등 이해관계자간 조달청의 조정 및 조율 역할이 필요하다고 생각하십니까?									
대상	구분	합계	전혀 아니다	←	←	보통	→	→	매우 그렇다
조달업체	귀사가 조달청과 계약업무 등의 진행과정에서 대가보장 수준이 적정하다고 생각하십니까?	821 명 (100.00%)	19 명 (2.31%)	9 명 (1.10%)	13 명 (1.58%)	240 명 (29.23%)	119 명 (14.49%)	146 명 (17.78%)	275 명 (33.50%)
	귀사가 조달청과 계약업무 등의 진행과정에서 소요시간이 적정하다고 생각하십니까?	821 명 (100.00%)	34 명 (4.14%)	40 명 (4.87%)	43 명 (5.24%)	275 명 (33.50%)	119 명 (14.49%)	157 명 (19.12%)	153 명 (18.64%)
	귀사가 조달청과 계약업무 등의 진행과정에서 경험한 전반적인 서비스에 만족하십니까?	821 명 (100.00%)	34 명 (4.14%)	45 명 (5.48%)	54 명 (6.58%)	227 명 (27.65%)	118 명 (14.37%)	164 명 (19.98%)	179 명 (21.80%)

Q. 귀하는 전략적 공공조달 활성화를 위해 관련 부처(과기부, 산업부, 중기부, 환경부 등)와 수요기관 및 조달업체 등 이해관계자간 조달청의 조정 및 조율 역할이 필요하다고 생각하십니까?

수 요 기 관	귀하(부서)가 조달청을 통해 공급된 조달대상물의 조달비용에 얼마나 만족하십니까?	600 명 (100.00%)	27 명 (4.50%)	29 명 (4.83%)	38 명 (6.33%)	184 명 (30.67%)	92 명 (15.33%)	128 명 (21.33%)	102 명 (17.00%)
	귀하(부서)가 조달청을 통해 공급된 조달대상물의 성능/품질에 얼마나 만족하십니까?	600 명 (100.00%)	15 명 (2.50%)	19 명 (3.17%)	20 명 (3.33%)	157 명 (26.17%)	132 명 (22.00%)	140 명 (23.33%)	117 명 (19.50%)
	귀하(부서)가 조달청을 통한 조달요청 과정 전반에 대한 만족도는 어느 정도입니까?	600 명 (100.00%)	16 명 (2.67%)	26 명 (4.33%)	25 명 (4.17%)	133 명 (22.17%)	127 명 (21.17%)	154 명 (25.67%)	119 명 (19.83%)

2.1.5 시사점 및 개선방향성

상기 글로벌한 공공조달 정책과 제도의 운용 방향성을 탐색할 수 있는 8개 차원별 주요 영향요인의 분석과 그러한 요인들이 공공조달 프로세스, 전자조달시스템 및 관련 법제도적 체계에 미치는 영향과 미국, EU, 영국, 캐나다 등 OECD 속한 선진국의 공공조달 정책 및 제도 운용 트렌드를 종합해보면 다음과 같은 개선방향성을 도출할 수 있다.

첫째, 공공조달의 정책적 목표는 1차적으로는 효율적인 재정집행 및 조율을 통한 가격대비 가치(VFM)이나 2차적이면서 본질적인 목표는 중소기업 지원, 녹색(환경)성장, 혁신 촉진, 사회적가치 확산, 여성기업 지원 등과 같은 정치·사회적으로 바람직한 정책목표 달성을 지원하는 전략적 공공조달로 전환하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 최근 10년 동안 이러한 논의가 지속되면서 개별 현안에 대응한 제도적 수준에서 다양한 실행사례가 입안되어 시행되고 있다. 그러나 중앙조달기관 차원에서 각각의 정부정책 구현을 위한 독자적이고 고유한 정책적 체계는 갖추지 못한 상황이다. 예를 들어, 조달청이 탄소중립을 위한 녹색제품 구매를 많이 하더라도 이는 환경부의 녹색제품우선구매제도를 지원한 것이지 중앙조달기관 차원에서의 고유한 지원 정책과 제도는 아닌 것이다. 물론 생애주기접근법(Life-Cycle Approach) 기반의 종합낙찰제와 최소녹색기준제품 지정제도와 같이 저탄소 녹색 성장 기본법 제20조에 따라 조달청장이 녹색제품의 우선구매를 촉진하기 위해 별도의 기준을 제정하여 운용하는 경우도 있다. 그러나 아직까지 이러한 정책과 제도의 활용도 및 기여도, 녹색제품 구매 활성화 측면에서 실효성에 대한 검토와 분석은 이루어지지 않는 한계점이 존재한다.

둘째, 중앙조달기관의 장기적이고 지속적인 구매력에 기반한 전략적 공공조달 정책의 효과적인 수행을 위해서는 이를 효과적으로 지원할 수 있는 전자조달시스템의 구축 및 고도화 필수적이라는 점이다. 국내의 경우 국가종합전자조달시스템인 나라장터가 OECD에서 제시하는 전자조달시스템의 모든 기능을 구현하면서 세계적인 수준으로 구축 및 운용되고 있으나, 최근 10여 년간 정책적 역할 확대에 대응하여 필요한 분석, 측정, 평가 및 BI(Business Intelligence) 생산을 위한 유기적 연계성을 보유한 프로세스, 기능 등에 대한 구현은 아직 부족한 실정이다. 또한, 전자조달시스템을 통해 축적되는 양질의 대규모 데이터에 기반한 의사결정지원, 조달(공급)업체의 공공조달 시장 접근성 제고를 위한 B 제공, 공공조달 정책과 제도 운용의 실효성 제고를 위한 성과관리체계의 마련도 병행되어야 한다.

셋째, 전략적 공공조달 관점에서 글로벌하게 공통적인 관심과 역량을 결집하는 분야는 중소기업, 녹색, 혁신, 사회적가치 및 여성기업 등이 있으나, 최근 중점적으로 논의되고 있는 분야는 녹색, 혁신, 사회적가치 분야라 할 수 있다. 그 중에서도 전 지구적 공동의 목표인 ‘2050 탄소중립’을 위한 녹색공공조달분야가 가장 활발하게 추진되고 있다. 또한, 최근 기업의 지속가능한 발전을 위한 이행모델로 ESG가 급부상하여 환경적 요소가 반영되면서 협의의 관점에서는 녹색공공조달을 통한 환경성 추구도 사회적가치 조달의 일환으로 볼 수 있어 전략적 공공조달 분야 중 녹색공공조달 정책과 제도의 개발을 통해 2050년 탄소중립에 기여할 수 있는 대안 마련이 중요할 것으로 판단된다. 동시에 지속 가능한 성장(SDG) 관점에서 조달(공급)업체의 종합적인 공급역량과 제고가치를 평가함에 있어 비가격적 요소를 포괄하는 개념으로서 사회적가치 평가와 낙찰자 선정 기준 반영이 확대되는 추세를 고려하여 통합적인 평가 및 관리체계를 마련할 필요가 있다.

넷째, 전략적 조달을 위해서는 유연한 계약절차와 별도의 법적 체계를 갖추어 다양한 상황변화에도 유연하고 신속하게 대처할 수 있는 선형성에 기반한 경직적 계약절차의 개선이 이루어지고 있다는 점이다. 특히 코로나 19 극복과정에서 경험한 방역물품 조달과 백신 조달 과정에서의 선제적 공급망 확보는 유연한 계약절차의 중요성을 인식하는 계기가 되었으며, 향후 유사 위기 상황에서 대응을 위한 기민성을 갖춘 조달체계 구축이 요구되고 있다. 이러한 측면에서 추진되고 있는 ‘공공조달 샌드박스’는 특정한 이벤트에 사후적인 대응방식의 한계점이 있으므로 선제적으로 유연한 계약체계를 운영할 수 있는 방안을 마련이 하는 것이 필요하다.

다섯째, 공공조달의 정책적 목표 전환에 따라 공공조달 실행자원과 역량을 향상시켜야 한다는 것이다. 공공조달 정책과 제도 등이 외형적인 모습은 변화가 가속화되는 상황에서 이를 수행할 소프트웨어로서 인적, 물적 기반이 변화된 상황에 적합하지 않다면 아무리 새로운 정책과 제도를 개발하고 실행한다고 하더라도 제대로 효과를 발현하기 어렵기 때문이다.

마지막으로 공공조달 본연의 목적이자 역할인 효율적인 재정집행의 역할 요구가 여전히 가장 중요하고 기본원칙이므로 새롭게 요구되는 수평적 정부정책 지원을 위한 기반으로 효율적인 공공조달 재정관리 역량을 강화해야 한다는 점이다. 그러나 이러한 접근에 있어 과거와 같이 가격적 요소에 대한 고려가 과도하거나 비가격적 요소의 실효성 있는 평가가 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이를 종합해보면, 향후 공공조달 정책과 제도의 운영 방향성은 공공조달의 본원적 가치와 새로운 가치 창출을 위한 기반 구축 및 강화하고 전략과제 등을 이행하는 것이다. 따라서

효율적인 재정집행자로서의 역할(1차 목표)과 수평적 정부정책의 지원 및 주도자로서 새로운 역할(2차 목표)을 통해 추구하는 가치가 연계 실행될 수 있는 역할에 대응하기 위해서는 조직적, 인력적, 법제도적 기반을 강화하여야 한다. 이를 통해 조달 및 계약 집행중심의 조직, 인력 운영체계에서 범부처의 수평적 정책 의 효과적 지원을 위한 자체적인 정책의 기획·조정·관리 역할과 기능을 강화할 필요가 있다.

2.2 내부역량진단

2.2.1 미션-비전-전략체계 진단

현재 조달청의 미션-비전-가치체계를 살펴보면 다음과 같다. 현재 조달청의 미션은 “조달청은 공공행정에 필요한 자원을 투명하고 효율적으로 조달, 관리함으로써 고객에게 최고 가치 서비스를 제공하고, 국가예산을 절감하며 국민경제 발전에 기여하는 것”으로 제시하고 있으며, 이를 실현하기 위한 구체적인 방법으로서 비전은 “세계최고의 공공부문 물적 자원 조달/관리 전문기관”으로서 “좋은 제품을 보다 싸고, 빠르고, 바르게 바른조달”이다. 핵심가치는 명확히 제시하고 있지는 않으나, 「조달청 청훈 및 청가에 대한 규정」 제3조에 바른조달의 뜻을 “공정, 봉사, 책임”으로 명시하고 있다([그림 22] 참조).

[그림 22] 現조달청 청훈·비전·미션



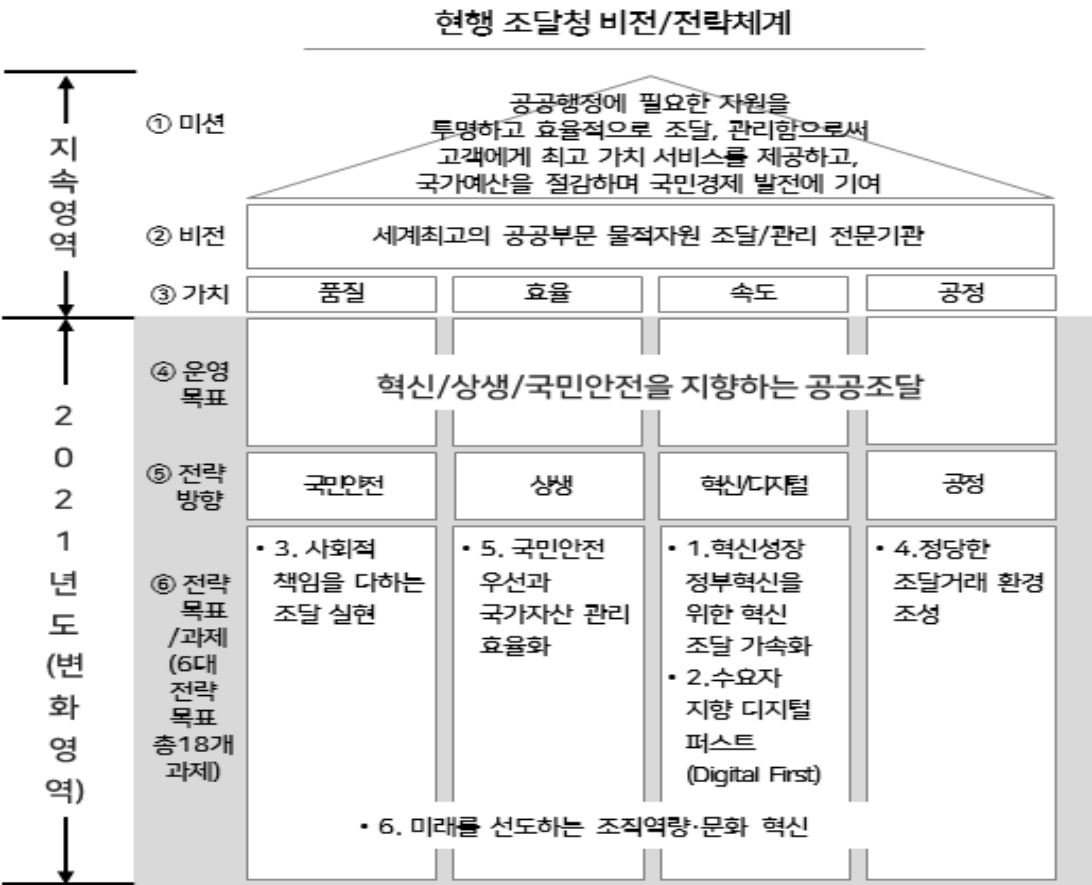
출처: 조달청 홈페이지

이를 토대로 조달청의 미션-비전-가치체계와 운영목표, 전략방향, 전략목표를 진단해보면 다음과 같다. 먼저 현행 미션-비전-가치체계에서 명확히 제시된 것은 미션과 비전뿐이며, 핵심가치는 청훈을 통해 확인할 수 있으나, 설정된 내용이 2000년대 이전 전통적 효율적 재정운영 집행자 역할에 한정되어 있다. 따라서 최근 부각된 수평적 정부정책지원 및 선도 역할 등을 포용하는 미션, 비전, 가치 설정이 필요하다.

이어 운영목표 및 전략방향을 살펴보면, 중장기적 운영목표가 설정되어 있지 않고, 매년 초 발표하는 업무계획을 통해 당면한 현안에 대한 대응목표와 전략적 방향성을 제시하고 있다. 이로 인해 중장기적 지속 영역으로서 미션, 비전, 가치와 운영목표 및 전략적 방향성간의 연계성이 부족하다. 따라서 중장기적 운영목표, 전략적 방향성을 설정하고 연계성을 강화할 필요가 있다.

마지막으로 전략과제 설정 측면에서 살펴보면, 현재 운영목표, 전략적 방향성과 전략과제의 연계성은 설정되어 있으나 일부 과제는 운영목표 및 전략방향성과 정렬되지 않음을 확인할 수 있다. 이로 인해 세부 실행과제 18개(전략과제별 3개)의 운영목표 및 전략적 방향성과 미션-비전-가치체계와의 연계성이 부족하다. 따라서 전략과제 및 세부 실행과제간 정합성과 운영목표, 전략적 방향성과 미션-비전-가치체계와의 연계성을 강화할 필요가 있다(그림 23) 참조).

[그림 23] 現조달청 미션-비전-전략체계



이처럼 현재 조달청의 미션=비전-전략체계는 명시적으로 연계성을 가지고 정의되어 있지 않으면서 이를 기반으로 한 전략적 방향성, 전략 및 세부전략 등의 인과성이 부족해 연도별 운영목표에 따른 현안 대응형 전략수립에 한계가 있다.

조달청과 같은 ‘청’ 단위 조직인 방사청을 포함하여 주요 해외국의 중앙조달기관인 미국의 GSA(General Services Administration), 영국의 CCS(Crown Commercial Service), 캐나다의 PSPC(Public Services and Procurement Canada) 사례, 글로벌 기업인 현대차, 이케아 등 민간기업 사례를 살펴봐도 ‘미션-비전-가치’ 등 3단계 구성의 전략체계를 가지고 있음을 확인 할 수 있다.

특히 대표적으로 미국 GSA의 경우 조달청의 미션과 비교하면 현대 공공조달에서 요구하는 효율적인 수요를 충족하기 위한 구매(획득)와 부동산 등 정부자산 관리 역할과 전략적 공공조달 영역에 해당하는 기술발전의 촉진 수평적 정부정책의 구현을 지원하여 새로운 가치를 제공하는 역할을 명확히 설정하고 있다. 또한, 미션-비전-가치체계가 유기적 연계성을 가지고 잘 정렬되어 있어 체계적 일관성을 확보하고 있는 사례라 할 수 있다([표 28] 참조).

[표 28] 국내외 미션-비전-가치체계 참조사례

구분	미국(GSA)	영국(CCS)	캐나다(PSPC)	방사청	현대차	이케아
사명 (Mission)	▪ "부동산, 획득, 기술 및 정부 전반에 걸친 기타임무 자원 서비스의 가치와 절감 제공"	▪ 우리는 유사한 요구를 가진 공공부문 조직을 단일 고객으로 하여 공통 상품과 서비스에 대한 조달관리를 통해 구매함으로써 가치를 달성하고, 납세자의 절감 효과를 높이며, 영국 정부를 대표하여 조달정책을 주도한다.	▪ 연방정부의 요구를 충족하기 위한 고품질의 서비스와 프로그램들을 제공하고 국민에 대한 충직한 봉사	▪ 군 소요전력을 최적의 조건으로 획득, 적기에 공급	▪ 창의적 사고와 끝없는 도전을 통해 새로운 미래를 창조함으로써 인류 사회의 꿈을 실현한다.	▪ 보다 많은 사람들을 위하여 멋진 디자인과 기능의 다양한 홈퍼니싱 제품을 합리적인 가격에 제공한다.
비전 (Vision)	▪ 미국 국민을 위한 효과적이고 효율적인 정부	▪ 공통 상품 및 서비스를 가능한 효과적이고 효율적으로 구매할 수 있도록 뛰어난 고객 중심의 상업 계약을 수립 관리하고, 카테고리 전문성과 조달 역량을 통해 수행한다.	▪ 정부 운영의 탁월성	▪ 군사력 건설의 중심, 방위사업청	▪ 자동차에서 삶의 동반자로	▪ 많은 사람들을 위한 더 좋은 생활을 만든다.
핵심가치 (Core Value)	▪ 서비스(service) ▪ 책임(accountability) ▪ 혁신(innovation)	▪ 경청(listen) ▪ 존경(respect) ▪ 협력(collaborate) ▪ 신뢰(trust)	▪ 존경(respect) ▪ 청렴(integrity) ▪ 탁월성(excellence) ▪ 리더십(leadership)	▪ 투명성 ▪ 전문성 ▪ 유연성 ▪ 협업 ▪ 효율성	▪ 고객 최우선 ▪ 도전적 실행 ▪ 소통과 협력 ▪ 인재 존중 ▪ 글로벌 지향	▪ 평등성 ▪ 다양성 ▪ 포용

출처: 각 기관별 홈페이지

이를 종합해보면 조달청의 현행 비전/전략체계에 대한 문제점은 다음 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 현재 조달청의 비전은 “세계 최고의 공공부문 물적 자원 조달 및 관리 전문기관”으로 설정되어 있어 2010년대 이후 공공조달 및 중앙조달기관에게 요구되는 역할과 기능에

부합하지 않다. 둘째, 핵심가치로서 “좋은 제품을 보다 싸고, 빠르고, 바르게 바른조달”을 추구하는 것은 현대 공공조달에서 요구되는 다양한 역할과 기능 중 전통적인 물적 자원(제품)에 한정되어 있어 최근 10년간 조달청이 새롭게 추진하고 있는 혁신조달, 녹색공공조달, 사회적가치 조달 등의 전략적 조달에 대한 목표를 효과적으로 달성하기 어렵다. 셋째, 중장기적인 관점에서 조달청이 추구하는 미션-비전-가치를 이행할 기본적인 전략목표를 제시하고 있지 않으며, 조달청의 미션, 비전 및 가치 실행의 기본적인 방향으로 전략목표가 부재하다.

따라서 조달청은 조직의 기본적 정체성 관점에서 정책의 수립, 실행, 분석 및 평가하는 피드백 체계의 정립이 미흡하므로, 이에 대한 효과적인 변화관리 방안으로서 조달청의 새로운 ‘미션-비전-가치-전략목표’ 체계를 도출하고 이를 이행하기 위한 전략과제를 마련할 필요가 있다([그림 24] 참조).

[그림 24] 조달청 ‘미션-비전-전략체계’ 개선방향성

AS-IS		TO-BE	개선방향성
공공행정 자원에 한정한 조달과 고객가치 및 예산절감 역할에 한정	Mission	경제·산업·사회·문화·고용 등 다양한 영역으로 역할 확대	대내외 환경변화에 선제적으로 대응 가능한 운영 가치 체계 마련 ✓ 현재 공공조달 및 조달청에 부여된 역할과 기대를 수용하면서 장기적이고 지속적인 의미를 지닌 미션-비전-전략체계 도출 ✓ 미션-비전을 이행할 수 있는 전략적 목표와 방향성을 수립하고 이를 연간 업무계획과 연계 ✓ 전략 및 실행과제는 연도별 업무계획의 연간운영목표에 따라 설정
물적 조달기관 역할에 한정	Vision	효율적 재정집행(1차 목표)과 범정부적 정책 지원(2차 목표) 역할 포괄	
명시적 부재, 잠정적 ‘청혼’의 바른조달 (공정, 봉사, 책임)	Core Values	미션과 비전을 고려한 3~4개 내외의 핵심가치 도출	
전략 목표 및 방향성 부재	Strategic Objective/Direction	‘미션-비전-가치’를 구현하기 위한 중장기적 전략목표/방향성 도출	
전략 목표 및 방향성을 이행하는 중장기적 전략 부재	Strategies	연도별 업무계획의 추진전략으로 대체	
(세부)전략을 이행하는 구체적인 실행과제 부재	Action Plans	연도별 추진전략을 구현하는 실행과제로 대체	

2.2.2 사업 현황 진단

조달청의 사업 범위는 「정부조직법」 제27조제7항에 따라 “정부가 행하는 물자(군수품을 제외한다)의 구매·공급 및 관리에 관한 사무와 정부의 주요시설공사계약에 관한 사무를 관장” 하는 것이 조달청에 부여된 기본적인 사업으로 볼 수 있으나, 실질적인 법률상 부서는 시행령에 편제된 조달청의 보조기관으로 ‘국’ 단위 부서로 분류할 수 있다(그림 25) 참조).

[그림 25] 조달청의 사업 범위

분류기준	분류대상	평가기준			평가근거
		독립운영	전략수립	수입구조	
설립법령 (정부조직법, 조달청 과 그 소속기관 직제, 시행령)	-물자 구매/공급 및 관리 사 무, 주 요 시 설 공 사 계 약 *법률상 기본적인 사업분류 와 직접적 연계성 있는 부서 는 조달관리, 구매사업, 신기 술서비스, 시설사업, 공공물 자(이상 역할/기능 기준)	대부분 업무 수행은 독립 적 가능하나 일부 부서는 독립업수행 부서와 연계 성 높음.	독립적 운영전략 수립가능	수수료 등 수입확보 단 위 중첩 및 미수익 사업 존재	-정부조직법상 부여된 사업 기준으 로는 물자 구매/공급 및 관리와 주요 시설공사 계약 관리 부서로 분류되나 시행령 상 편제된 역할 및 기능부서 로 구체화할 수 있음. - 독립적 운영 및 전략수립은 가능 하나 수입구조와 일치하지 않음.
역할 및 기능 (조달청과 그 소속기 관 직제 시행규칙)	-물품구매, 용역구매, 공사구 매, 전자조달, 공정조달, 물품 관리, 조달품질, 조달교육, 국 유재산관리, 원자재비축, 수 출지원	업무수행은 독립적 가능 하나 부서간 연계성 고려 필요	독립적인 전 략수립은 제 한적(상위 보조기관(국) 및 부서(과/ 팀)간 연계 성 존재)	대부분 수수료 등 특별 회계 수입확 보 단위와 대응되나 일 부 기능은 수익구조 미 확보	-설립법령에 따른 보조기관의 세부 기능을 수행하는 과/팀단위 조직으 로 독립적 운영 및 전략 수립은 제한 적이며 대부분 수입구조와 일대일 대응 가능한 구조 -업무, 수익구조를 종합적으로 고려 한 책임과 성과관리가 명확함.
수익사업 조직 (조달수수료 고시, 행 정규칙)	-내자구매, 외자구매, 기술용 역, 공사계약, 맞춤형서비스, 기타시설업무, 물자조정, 나 라장터, 납품검사대행	수익사업 단 위조직에 연 계성이 높아 역할/기능 분류부서와 연계성 고려 필요	수익사업단 위에서 독립 적인 운영전 략 수립은 제한적(설립 법령 분류부 서 간 독립 성 존재)	명확한 예산 (비용) 대비 수익 구분 관리 가능	-역할 및 기능별 부서의 역할이 복 합된 수익사업 단위부서가 구성되어 있어 독립적 운영과 전략수립은 제 한되며 사업별 투입원가와 비용 대 비 수익 구조는 명확히 식별할 수 있 음.

이처럼 현 조달청의 사업 분류는 공공부문 사업 분류 기준 속성인 근거법령, 기능/프로세스, 전략/수익사업 부문 등으로 구분할 수 있으나, 특별회계기관으로서 운영 성격을 고려할 때 적절한 사업 분류는 ‘전략/수익사업’ 단위로 구분하여 검토하는 것이 합리적일 것으로 판단된다 ([그림 26] 참조).

[그림 26] 조달청의 사업 분류 기준

사업분류 기준		
설립근거법령	기능/프로세스(시행규칙)	전략/수익사업 단위
조달관리	물품계약	내자구매
구매사업	용역계약	외자구매
신기술서비스	공사계약	기술용역
시설공사	전자조달	공사계약
공공물자	공정조달관리	맞춤형서비스
조달품질관리	물품관리	기타시설업무
조달교육	국유재산관리	물자조정
지방청	원자재비축	나라장터
	품질관리	납품검사대행
	조달교육	
	수출지원	
	기술혁신	
	국방물자	
	행정/지원	

이러한 측면에서 최근 10년간 전략/수익단위 사업구조를 분석한 결과, 법률에 따른 조달청의 기본 사업영역인 물자구매(내자/외자/일반용역)와 공사 계약(기술용역 포함) 부문은 사실상 변동 없이 동일하게 운영되고 있음을 확인 할 수 있었다. 또한, 조달지원사업에 해당하는 맞춤형서비스와 총사업비 검토의 경우에도 법령에 따라 총사업비 검토대상 사업으로 전환(공사업가 검토)되는 경우를 제외하면 동일하게 운영되고 있다([그림 27] 참조).

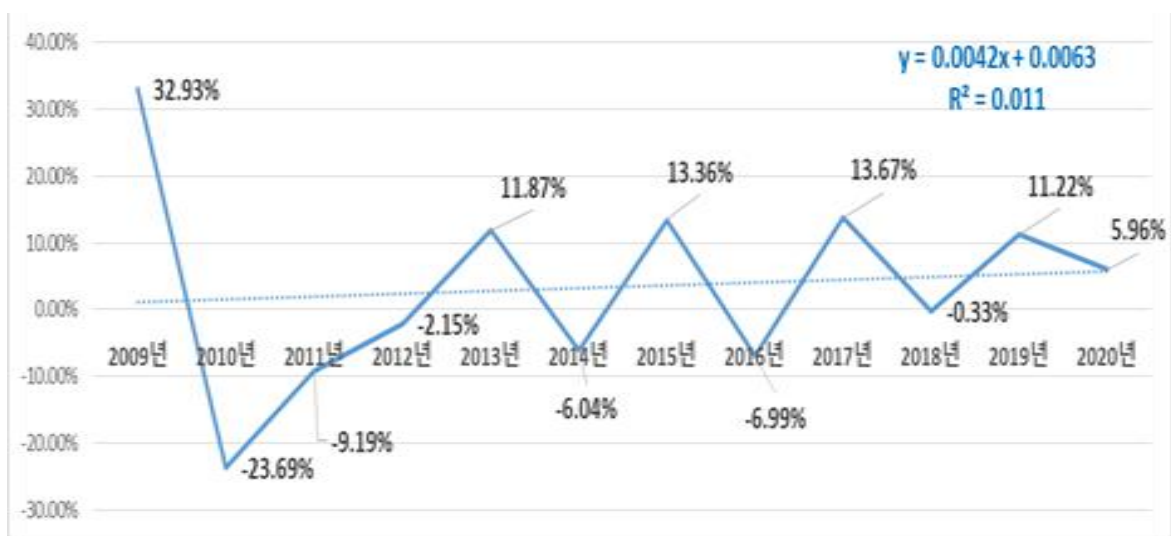
[그림 27] 조달청의 전략/사업단위 사업구조 변화

2010년		2013년		2016년		2020년	
사업	적용기준	사업	적용기준	사업	적용기준	사업	적용기준
내자구매	계약(납품)금액	내자구매	계약금액(납품금액)	내자구매	계약금액(납품금액)	내자구매	계약금액(납품금액)
외자구매	계약금액	외자구매	계약금액	외자구매	계약금액	외자구매	계약금액
공사계약	계약금액	공사계약	계약금액	공사계약	계약금액	기술용역	계약금액
기술용역	계약금액	기술용역	계약금액	기술용역	계약금액	공사계약	계약금액
일반용역	계약금액						
맞춤형 서비스	기획관리	맞춤형 서비스	기획관리	맞춤형 서비스	심의대행	맞춤형 서비스	심의대행 (사업예산액)
	설계관리		설계관리		기획·설계 관리		기획·설계관리 (사업예산액)
	설계검토 또는 총사업비 설계적정성 검토				시공관리		시공관리 (사업예산액)
	직접관리		시공단계 직접관리				
	아웃소싱관리		시공단계 아웃소싱관리				
총사업비	설계·변경·시공·타당성 검토	총사업비 검토		총사업비 검토		기타시설 업무	
	설계적정성		설계적정성 검토요청금액		설계적정성 검토요청금액		설계적정성 검토요청금액
	물자변동		물자변동 검토요청금액		물자변동 검토요청금액		실사·설계 단계적정성 검토요청금액
	민자사업		민자사업 검토요청금액		민자사업 검토요청금액		물자변동 검토요청금액
			사업비 조정적정성 검토(총사업비)		사업비 조정적정성 검토(총사업비)		민자사업 검토요청금액
공사업가 검토	검토요청 금액	공사업가 검토	검토요청 금액	공사업가 검토	검토요청 금액	-	설계·변경·시공·타당성 검토 변경요청금액
	불용품 매각금액		불용품 매각금액		불용품 매각금액		설계·변경·시공·타당성 검토 변경요청금액
	전자입찰		전자입찰		전자입찰		설계·변경·시공·타당성 검토 변경요청금액
	-		-		조달청 직접검사		조달청 직접검사
	-		-		전문기관 위탁검사료		전문기관 위탁검사료

이 밖에 지난 10년간 실질적으로 새로운 사업 단위로 추가된 것은 납품점사대행 사업(서비스)으로 다양한 정책과 제도적 변화와 상관없이 사업구조는 고착화되고 있으며, 내부의 업무수행 지식, 경험 및 전문성을 활용한 맞춤형서비스와 같은 전문적 고급컨설팅서비스의 규모는 축소되고 있는 것으로 나타났다.

한편, 지난 10년간 조달사업의 연평균 성장률은 약 3.3%로 동기간 물가상승률을 고려하면 사실상 성장 정체상태에 있다. 이는 조달지원 사업규모의 축소, 핵심사업 부문의 조달계약사업 감소 및 정책적 역할 확대에 따른 사업-수입 디커플링 현상에서 기인된 것으로 판단된다. 따라서 공공조달실적 성장률에 비례한 조달사업규모 확보하기 위해서는 조달계약과 지원사업에 대한 선택과 집중이 필요하며, 정책적 역할 확대에 따른 사업실적 및 수입확보를 위한 방안 마련이 필요할 것으로 판단된다([그림 28] 참조).

[그림 28] 조달사업 성장 추이(%)



출처: 조달청 각 연도별 조달사업통계

2.2.3 조직구조 및 인력 현황 진단

가. 조직구조 및 인력구성의 적정성 분석

조달청은 1949년 정부출범과 동시에 임시외자관리총국으로 시작하여 1960년 현재의 조달청으로 자리 잡아 70년 이상의 역사를 가지고 있다. 그 중에서도 1985년 조달청의 ‘청훈’인 ‘바른조달’ 제정 시점인 1985년 현재 조달청의 기능과 역할을 정립한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이 시점을 기준으로 4기로 구분하여 조직구조적 특성의 변화를 분석하였다([표 29] 참조).

[표 29] 조달청 조직구조의 변화

구분	1985년	1997년	2009년	2017년 ~ 현재
역할 중점	- 구매의 기능적 요소인 가격조사, 자재관리, 단순물품구매, 공사계약의 단위업무 수행 - 물가안정 및 대외 경기 변동 등에 따른 비축 기능 활성화	- 구매의 기능적 이행 차원에서 업무가 확대 지속되면서 조달대상의 확대에 따른 물품목록 및 전자적 자료 관리(EDI) 확대 - 초기 형태의 이차 정책적 지원 역할인 우수제품(기술혁신)과 중앙조달기관의 역할 확대측면에서 예산사업 분석/평가 역할	- 구매의 속성적 차원에서 조달, 구매, 계약의 기능이 세분화와 총괄 조정 기능이 마련되고 신기술, 시설공사 예산사업관리 등의 초기 정책적 지원 및 평가 역할로 확대 - 정보시스템 기반의 수요통합/공통계약플랫폼 제공을 통한 국가중앙조달기관 역할 제고	- 일차적 정책목표인 구매의 기능적/속성적 실행의 고도화에 기반한 전문적 서비스 제공 - 이차적 정책목표인 기술, 제품 및 서비스의 혁신, 창업/벤처기업의 성장촉진 등과 같은 경제산업과학 기술고용정책 등을 지원하는 정책적 역할 가속화
주요사업	조정(물가조사, 운송/보관), 내자, 외자, 시설, 물자(물품관리/비축)	관리국, 구매국(내자/외자), 사설국, 비축계획관	전자조달, 구매, 시설, 국제(비축/외자), 품질관리	조달관리, 구매, 신기술서비스, 시설, 공공물자, 품질관리, 조달교육
세부사업(기능)	조정, 경리, 자료관리, 물가조사, 자재관리, 현업(운송/보관), 내자, 외자, 물자조사, 계약, 토목, 건축, 설비, 감리, 물자관리, 물자지도, 물자감사, 비축	관리, 경리, 자료관리, 물자관리, 물품목록, 구매총괄, 내자, 외자, 계약, 기술심사, 토목, 건축, 설비, 공사관리	정보기획, 정보관리, 물품관리, 국유재산관리, 고객지원, 원자재축, 외자장비, 외자기기, 국제협력, 구매총괄, 자재구매, 장비구매, 용역계약, 종합쇼핑몰, 정보기술, 신기술구매 시설총괄, 토목환경, 건축설비, 시설기획, 예산사업관리, 기술심사, 공사관리, 품질총괄, 품질관리, 품질보증	전자조달기획/관리, 공정조달관리, 가격조사, 조달등록, 구매총괄, 혁신조달, 자재장비, 쇼핑물기획/단기계약/구매, 기술서비스총괄, 정보기술계약, 우수제품구매, 서비스계약, 건설용역, 시설총괄토목환경, 건축설비, 시설사업기획, 설계예산검토, 공사사업관리, 공사관리, 원자재비축, 해외물자, 물품관리, 국유재산 기획/관리
지원기능	기획예산, 행정관리, 법무담당	기획예산, 행정관리, 법무담당	기획재정, 행정관리, 규제개혁법무, 경영지원	기획재정, 혁신행정, 규제개혁법무, 국제협력, 수출지원, 조달회계
직제 (본청기준)	5국 25과	3국 20과	4국 25과	5국 37과
정원	550명	558명	911명	1088명
전략적 영향 주요사건	조달청 청훈 ‘바른조달’ 제정 (1985년)	- 정부조달우수제품제도(1996년) - WTO GPA(1997년) - 예산사업(시설공사) 총사업비관리 수행(1999년)	- 나라장터 운영(2002년) - 다수공급자계약제도 도입(2005년) - 종합쇼핑몰 운영(2006년) - 품질관리단 출범(2007년)	- 조달교육원 출범(2015년) - 신기술서비스/벤처나라(2017년) - 혁신장터 운영(2020년) - 국방상용물자 전환(2020년)

우선 제1기인 1985년 설립 초기에는 구매의 기능적 요소인 가격조사, 자재관리, 단순물품구매, 공사계약의 단위업무만을 수행하던 조달청은 물가안정 및 대외 경기 변동 등에 따른 비축 기능 활성화 관점에서 조직구조가 설계 및 운영되었다. 이후 제2기인 1997년부터는 구매의 기능적 이행 차원에서 업무가 확대·지속되면서 조달대상물의 확대에 따른 물품목록 및 전자적자료관리(EDI)가 확대되었고, 초기 형태의 이차 정책적 지원 역할인 우수제품(기술혁신)과 중앙조달기관의 역할이 확대되면서 예산사업 분석/평가 역할 관점에서 조직구조가 설계 및 운영되었다. 제3기인 2009년부터는 구매의 속성적 차원에서 조달, 구매, 계약의

기능이 세분화되었으며, 총괄조정 기능이 마련되고, 신기술, 시설공사, 예산사업관리 등의 정책적 지원 및 평가 역할로 확대됨에 따라 이를 중심으로 조직구조가 설계 및 운영되었으며, 국가중앙조달기관의 역할을 제고하기 위하여 정보시스템 기반의 수요통합과 공동계약플랫폼을 제공하기 시작했다. 마지막으로 제4기인 2017년부터는 일차적 정책목표인 구매의 기능적/속성적 실행의 고도화에 기반한 전문적 서비스 제공과 이차적 정책목표인 기술, 제품 및 서비스의 혁신, 창업/벤처기업의 성장촉진 등과 같은 경제·산업·과학기술·고용 정책 등을 지원하는 정책적 역할이 가속화되기 시작했다.

그러나 상기와 같이 시기별 정부의 정책 환경변화 및 시대적 공공조달 요구에 대응하기 위하여 조달청의 역할과 기능은 변화되어 왔음에도 불구하고, 현재 조달청의 조직구조는 여전히 정책적 연계성에 따른 편제가 아닌 기능별 역할 중심으로 조직이 설계되어 있는 것으로 확인된다. 현재('21년 11월 기준) 조달청은 1관, 5국, 1기획관, 1추진단, 2원, 11개 지방청으로 구성되어 있으며, 11개의 지방청은 30과 2팀, 1센터로 구성되어 있으며, 인력은 임시조직인 차세대 국가종합조달시스템 구축 추진단의 3개 팀(총괄기획팀, 시스템개발팀, 통합추진팀) 31명을 포함하여 총 1088명을 보유하고 있다. 해당 인력은 본청 556명, 조달품질원 65명, 조달교육원 15명, 11개 지방청 내 452명으로 포진되어 있다([그림 29] 참조).

[그림 29] 조달청 인력 현황

구분	기구									기준정원 ¹⁾
총계	1관	5국	1기획관	1추진단	2원	11지방청	72과	8팀	1센터	1,088명
본청	1관	5국	1기획관	1추진단			37과	6팀		556명
소속기관 소계					2원	11지방청	35과	2팀	1센터	532명
조달품질원					1원		4과			65명
조달교육원					1원		1과			15명
지방청						11지방청	30과	2팀	1센터	452명

출처: 조달청 홈페이지

이처럼 전략적 공공조달과 정책적 기능과 역할을 총괄 및 조정하는 ‘국’ 단위의 조직은 부재하며, 계약기능을 전문적으로 지원하는 지원부서도 부족하다. 또한, 기능별 중심으로 조직이 설계되어 있기 때문에 정책적 기능에 대한 중복이 발생하고 있다.

또한, 인력 구성의 경우에도 본청은 2011년 이후 최근 10년간 정원이 약 20%(107명) 증가하였으나, 지방청의 경우 1.8%(8명) 증가 수준에 머무르고 있다. 이는 최근 10년간 조달사업 규모의 증가, 정책적 지원 역할(신기술서비스국, 혁신조달과 등) 확대와 함께 조직이 본청

중심으로 증가한 결과이나, 지방청의 경우 단가계약에 따른 자동화 계약업무처리량이 늘어난 점을 고려하더라도 각 지역 소재 수요기관과 조달업체의 요구사항에 대해 업무과중으로 적극 대응하지 못하는 문제점이 발생하고 있다([표 30], [그림 30] 참조).

[표 30] 조달청 정원 변동 현황(명)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
본청	432	444	450	447	455	453	466	480	503	539
품질원	52	58	56	54	62	63	64	64	65	65
교육원	0	0	0	9	13	13	15	15	15	15
지방청	443	450	453	463	448	444	441	445	447	451
합계	927	952	959	973	978	973	986	1,004	1,030	1,070

출처: 조달청 홈페이지

[그림 30] 본·지방청별 내자 및 시설공사 계약실적 및 점유율

(단위 : 억원, %)

구분	2020년					
	합계		내자		시설	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	1,389,799	480,545	1,383,707	346,440	6,092	134,105
본청	5,881	116,823	4,444	49,899	1,437	66,924
(점유율)	(0.4)	(24.3)	(0.3)	(14.4)	(23.6)	(49.9)
지방청	1,383,918	363,722	1,379,263	296,541	4,655	67,181
(점유율)	(99.6)	(75.7)	(99.7)	(85.6)	(76.4)	(50.1)
서울	258,348	85,146	257,637	76,274	711	8,872
부산	87,694	23,607	87,490	19,542	204	4,065
인천	182,399	51,338	181,894	39,768	505	11,570
대구	173,975	43,054	173,395	34,972	580	8,082
광주	141,460	31,555	141,091	25,376	369	6,179
대전	150,983	41,309	150,370	33,142	613	8,167
강원	83,560	18,457	83,176	14,674	384	3,783
충북	82,891	17,788	82,550	13,923	341	3,865
전북	75,925	17,433	75,514	13,229	411	4,204
경남	117,076	27,972	116,677	20,832	399	7,140
제주	29,607	6,063	29,469	4,809	138	1,254

주1: 내자는 공급실적, 공사계약은 초년도+차수계약+변경금액 실적
출처: 조달청, 조달사업통계(2020.12.31. 기준)

또한, 조달사업(총사업비검토 등 지원사업 포함)과 조달계약(직접 집행분 한정)사업 실적 증가와 함께 해당 연도별 정원 기준 업무부하 적정성을 분석한 결과, 최근 10년간 조달사업 및 조달계약의 증가율은 30%를 상회하는 반면, 인원 증가율은 13% 수준에 머물며 업무 과중이 발생하고 있음을 보여주고 있다. 한편 조달사업의 경우 인당 사업규모 역시 최근 10년간 20.3%가 증가하는 등 동기간 인원증가율인 13%를 초과하는 결과를 보인다. 이를 종합해보면 전반적으로 인력당 업무(사업)량 적정성에 있어서 부하되고 있는 것으로 판단된다([표 31] 참조).

[표 31] 조달청의 인당 사업실적 변동 현황

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
조달사업 (억원)	477,498	467,252	522,715	491,144	556,776	517,874	588,667	586,727	652,581	691,461
조달계약 (억원)	339,812	347,346	383,733	339,479	362,453	355,220	385,291	390,438	458,205	486,239
정원(명)	927	952	959	973	978	973	986	1,004	1,030	1,070
인당 사업규모 (억원)	515.1	490.8	545.1	504.8	569.3	532.2	597.0	584.4	633.6	646.2
인당 계약규모 (억원)	659.7	707.7	704.0	672.5	636.7	667.4	645.4	668.1	723.2	752.4

출처: 조달청 각 연도별 조달사업통계(한국조달연구원 분석, 2021. 09)

이를 종합해보면 현행 조달청 조직 및 인력운영상의 문제는 본청-지방청 또는 지방청 간 동일·유사한 계약업무에 대한 인력의 중복 운영, 수요기관별 분산 구매로 인한 규모의 경제효과 미달성, 계약관리의 수월성 부족, 전문적 정책지원 기능 부족 등으로 요약이 가능하다. 더불어 지방청 간 편차가 매우 크게 발생하여 일부 지방청의 경우는 계약업무 담당인력의 부족이 심각한 실정이다. 이러한 측면에서 공공조달 중앙조직인 조달청 본청과 지방청의 역할은 계약기능을 중심으로 한 위계적·분산적 구조에서 계약대상물에 초점을 맞춘 수평적·집중적 구조로 전환할 필요가 있을 것으로 판단된다.

나. 내부조직 및 인력구성의 적정성에 대한 설문조사 결과

이어 조직현황을 진단하기 위해 조달청 내부직원을 대상으로 공공조달 관련 제반 환경변화에 따른 조달청의 역할과 기능에 대한 인식 조사를 실시하였다. 조달청 내부직원을 대상으로 하는 본 설문조사는 조직진단을 위한 7S 모델을 기반으로 시행되었다. 7S 모델은 기업 내부환경을 체계적으로 분석하고 해결방안을 수립하기 위해 일반적으로 활용되는 프레임워크로 전략(Strategic), 공유가치(Shared Value), 조직구조(Structure), 시스템(System), 역량 및 기술(Skill), 인력(Staff), 조직문화(Style) 등 7개의 요소로 구성된다.

본 설문에서 전략(Strategic)은 조달청의 업무수행 원칙과 기준인 ‘미션-비전-전략’의 적정성을 알아보기 위한 문항으로 구성되어 있으며, 공유하는 가치(Shared Value)는 조달청이 공공조달 정책 및 제도를 수행함에 있어 최고경영층, 중간관리자, 구성원 간 공유하는 행동원칙과 가치를 따르고 있는지를 알아보기 위한 문항으로 구성되었다. 조직구조(Structure)는 조달청이 공공조달 업무를 수행하는 데 적합한 조직구조를 가지고 있는지 알아보기 위한 문항들로 구성되어 있으며, 업무체계(System)는 공공조달 업무를 수행하는 데 필요한 업무관리, 의사결정 관리, 정보시스템 등 기술적 지원 시스템의 개선 및 보완사항을 알아보기 위한 문항으로 구성되어 있다. 역량 및 기술(Skill) 부문은 조달청이 공공조달 정책 및 제도를 운용하기 위해 조직차원에서 필요한 관리기술과 역량을 알아보기 위한 문항들로 구성되어 있으며, 인력(Staff)은 조달청이 공공조달 정책 및 제도를 운용하는 데 필요한 적정한 인력규모와 인력관리 특성을 알아보기 위한 문항들로 구성되어 있다. 마지막으로 조직문화(Style)는 조달청의 업무수행에 필요한 리더십, 의사소통, 적극적 업무추진 분위기, 솔선수범 등 조직 문화적 특성을 알아보기 위한 문항들로 구성되어 있다.

설문조사는 2021년 6월 22일에서 2021년 7월 9일까지 약 3주간 진행되었으며, 최종 응답수는 154명으로 집계되었다. 각 설문 대상별 응답자에 관한 일반정보는 다음과 같다. 먼저 조달청 내부직원 대상 설문조사 응답자의 소속부서는 각 지방조달청이 35.7%⁸⁾로 가장 높게 나타났으며, 이어 기획조정관(14.9%), 조달관리국(13.6%), 구매사업국/신기술서비스국(13.6%), 시설사업국(7.8%), 직속(5.2%), 공공물자국(5.8%), 조달품질원(2%), 조달교육원(1.3%)순으로 나타났다. 응답자 직급(직위)은 주무관이 64.9%, 사무관 및 무보직 서기관(20.9%), 공무원(7.2%), 과장(6.5%) 순으로 주무관, 사무관 등 실무자 직급의 응답대상이 설문에 참여하였으며, 근무기간은 15년 이상이 26.6%, 3년 미만이 18.2%로 업무경험도 측면에서 다양한 의견을 수렴할 수 있었다. 마지막으로 응답자가

8) 소수점 둘째자리에서 반올림함(이하 동일).

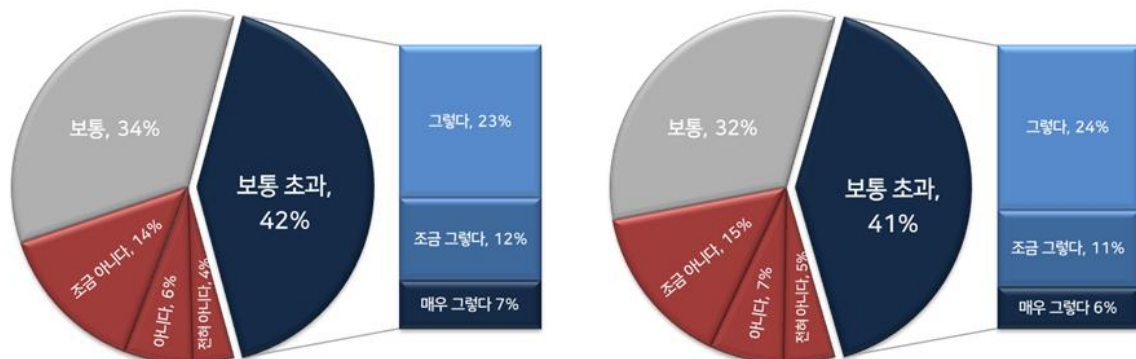
가장 오래 근무한 분야는 물품구매(53.9%), 시설공사(11.7%), 조달관리(11%), 기타⁹⁾(8.4%), 기획조정(5.8%), 용역구매(5.2%), 공공물자 구매 및 관리(2%), 품질관리(2%)순으로 나타났다([그림 31] 참조).

[그림 31] 설문조사 응답자(조달청 내부직원) 개요

조달청 내부직원 응답자 개요	
➤ 응답자 소속부서	- 직속(5.2%), 기획조정관(15%), 조달관리국(13.6%), 구매사업국/신기술서비스국(13.6%), 시설사업국(7.8%), 공공물자국(5.8%), 조달품질원(2%), 조달교육원(1.3%), 각 지방조달청(35.7%)
➤ 응답자 직급(직위)	- 주무관(65%), 사무관 및 무보직 서기관(20.8%), 과장(7.1%), 공무원(7.1%)
➤ 응답자의 조달청 근무기간	- 3년 미만(18.2%), 5년 미만(14.3%), 7년 미만(12.3%), 10년 미만(13%), 15년 미만(15.6%), 15년 이상(26.6%)
➤ 응답자가 가장 오래근무한분야	- 기획조정(5.8%), 물품구매(54%), 용역구매(5.2%), 시설공사(11.7%), 조달관리(11%), 공공물자 구매 및 관리(1.95%), 품질관리(1.95%), 기타(8.4%)*
* 국제협력, 국유재산, 감사 및 인사, 혁신조달, 물품관리, 업체등록, 경리/청사관리 등	

내부 구성원인 조달청 직원을 대상으로 7개 차원에 대한 설문조사를 통해 도출된 조직 수준 분석결과 및 시사점은 다음과 같다. 먼저 미션-비전-전략의 적정성 측면에서 현재 조달청의 미션-비전-전략의 이해도, 중요도, 적정성에 대해 내부적으로 42%가 긍정적(7점 척도 기준 5점 이상, 보통 초과)으로 응답하였다. 그러나 ‘보통(7점 척도 기준 4점)’ 응답률(34%)을 고려할 경우 현재 미션-비전-전략에 대한 조직 구성원이 인식하는 종합적인 이해도는 낮은 편이라 할 수 있다. 현재 미션-비전-전략이 속성적·내용적·환경적 차원에서 적정성이 확보되어 있다면 이러한 응답결과는 긍정적으로 판단할 수 있으나, 현재 대내외적 환경변화에 따른 미션-비전-전략의 재수립이 요구되는 상황이므로 타당성 관점에서 대안적 해석이 필요하다([그림 32] 참조).

[그림 32] 조달청 내부직원 대상 설문결과:
미션-비전-전략의 적정성(좌), 조직가치체계 공유 수준(우)



주1: [붙임 1] 전략(Strategy) Q5~Q9에 대한 종합 결과(좌), 공유하는 가치(Shared Value) Q11~Q14에 대한 종합 결과(우)

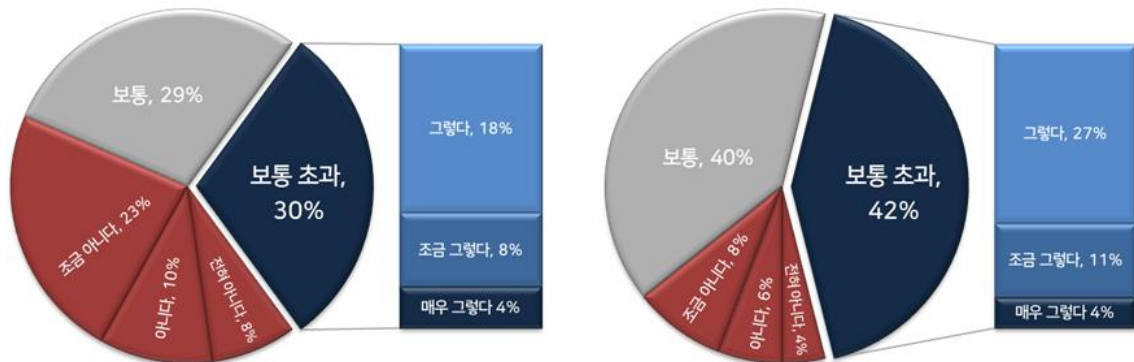
9) 국제협력, 국유재산, 감사 및 인사, 혁신조달, 물품관리, 업체등록, 경리/청사관리 등

이어 조직가치체계 공유 수준 측면에서 조달청이 공공조달 정책 및 제도를 수행함에 있어 41%가 최고경영층, 중간관리자, 구성원 간 조직가치체계 공유 수준에 대해 긍정적으로 응답하였다. 이는 현재 변화되고 있는 조달청의 역할에 대한 내부의 대응이 적절하게 이루어지고 있는 것으로 판단되며, ‘조직 내 의사소통 원활성’에 대한 설문 결과와 연계하여 해석해보면, 이러한 상황인식에 대해 내부적으로 의사소통이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

그러나 현재 조달청의 조직구조 및 편제의 적정성에 대해서는 약 30%만 긍정적으로 응답하였으며, 41%는 부정적(7점 척도 기준 4점미만, 보통 미만)으로 응답하는 등 상당수가 현재 조직의 전반적인 구조, 직제와 실제 직무내용의 일치 수준, 기능적 수행구조 등 조직구조 적합도가 낮다고 인식하고 있다. 이와 더불어 ‘인력규모 및 운영 적정성’에 대한 설문 결과와 연계하여 해석해보면 현재 조달청의 조직구조는 전략적 조달을 수행하기에는 다소 적합도가 낮으며, 상대적으로 전통적 역할 수행에 적합한 구조로 판단된다.

이어 현재 조달청의 업무계획과 목표 수립에 있어 업무수행체계의 적정성에 대해 42%가 긍정적으로 응답하였다. 이는 부정적 응답률(18%)보다 24%p 높은 수치로 앞서 조직구조 및 편제의 적정성에 대한 부정적 인식과 달리 업무체계 운영은 전통적인 역할 관점에서 적절하게 이루어지고 있다고 인식하고 있는 것으로 보아 새로운 역할과 기능에 대하여 내부적으로 올바른 방향이 설정되고 공유된다면 전략적 공공조달 관련 업무수행도 적절하게 운영될 것으로 기대할 수 있다(그림 33 참조).

**[그림 33] 조달청 내부직원 대상 설문결과:
조직구조 및 편제의 적정성(좌), 업무체계 운영의 적정성(우)**



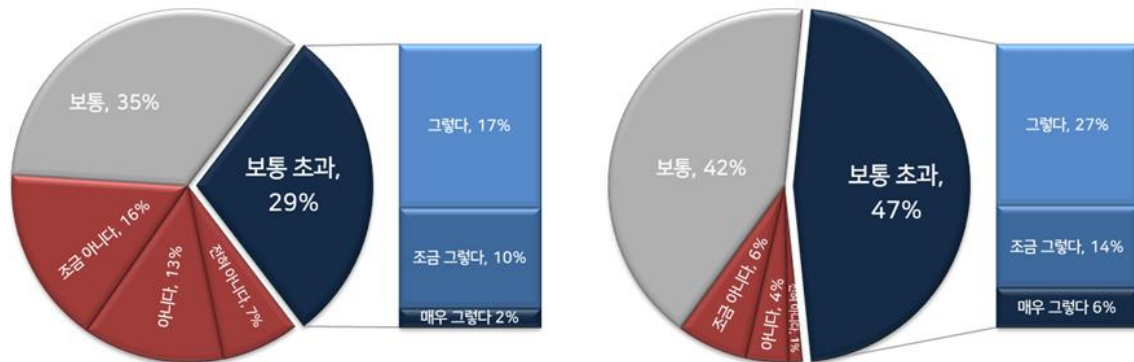
주1: [붙임 1] 조직구조(Structure) Q16~Q18에 대한 종합 결과(좌), 업무체계(System) Q2에 대한 결과(우)

한편, 업무 성과관리와 연동된 인사 및 조직 보상체계 운영의 적정성에 대해서는 29%만이 긍정적으로 응답하였으며, 부정적인 응답이 36%로 7%p 더 높게 나타났다. 이처럼 성과 및 보상체계에 대한 낮은 만족도를 보이고 있어 업무 성과관리를 통한 조직적 보상체계의 적정성

제고 노력 필요할 것으로 판단된다.

또한, 업무수행 역량 보유수준에 대해 47%가 긍정적으로 응답하고, 부정적인 응답률은 11%로 나타나는 등 긍정적 응답률이 부정적 응답률 대비 4배가량 높게 나타났다. 이는 내부적으로 주어진 역할 수행에 필요한 충분한 역량을 보유하고 있다고 인식하고 있는 것으로 보이며, 앞서 외부고객 대상 설문조사 결과에서도 알 수 있듯이 이러한 업무수행 역량 보유수준에 대한 확신은 조달업체와 수요기관에게도 공유되고 있다. 다만, 외부고객이 조달청의 조달 및 계약서비스를 이용하는 사유 중 ‘전문지식에 기반한 서비스 제공’이 9개 항목 중 각각 5위(조달업체), 4위(수요기관)를 차지한 것으로 보아 외부 고객 평가와 일정 수준 인식 격차 존재하는 것으로 판단된다(그림 34 참조).

[그림 34] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 성과 및 보상체계의 적정성(좌), 업무 수행 역량 보유도(우)

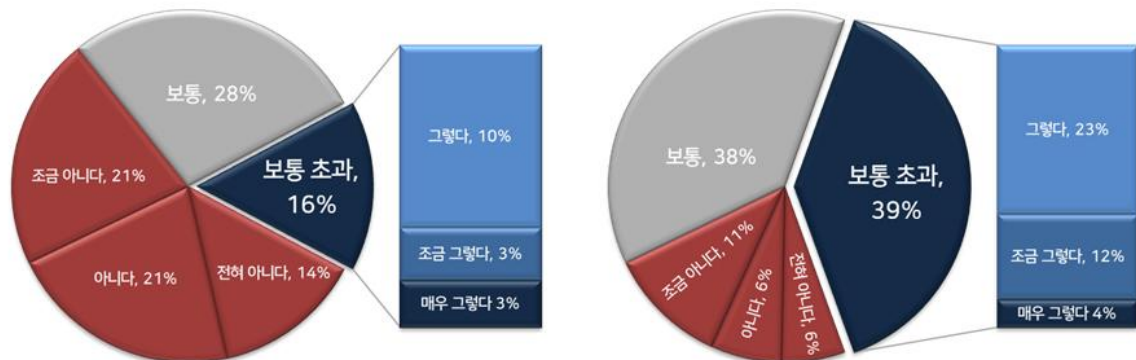


주1: [붙임 1] 업무체계(System) Q23에 대한 결과(좌), 역량·기술(Skills) Q28에 대한 결과(우)

이어 인력규모·운영의 적정성 측면에서 현재 조달청이 임무 수행에 필요한 인력규모와 전략적 공공조달 등 새로운 역할과 기능을 수행하는데 있어 필요한 인력의 보유 수준에 대해 불과 16%만이 긍정적으로 응답하는 등 인력 규모 및 운영 실효성이 낮다고 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 이는 앞서 살펴본 조직구조 및 편제 적정성과 상통하는 내용으로 현재 조달청의 업무수행과 향후 전략적 공공조달의 확대를 위해 조직 및 인력 측면에서 체계적 보완이 필요함을 방증하는 결과라 할 수 있다.

또한, 조달청 구성원에게 학습하고 성장할 수 있는 기회를 충분히 제공하는가에 대해 39%가 긍정적으로 응답한 것으로 보아 충분한 교육·훈련 기회가 제공되고 있는 것으로 보인다. 업무수행 역량 보유에 대한 인식과 교육 및 훈련기회 제공의 적정성 결과로 미루어 보아 현재 조달청은 학습을 위한 기반과 흡수역량이 충분하므로 전략적 공공조달 관련 교육 및 훈련 기회를 적절히 설계하여 제공한다면 향후 인력부족에 대한 문제점도 조기 해소가 가능할 것으로 판단된다(그림 35 참조).

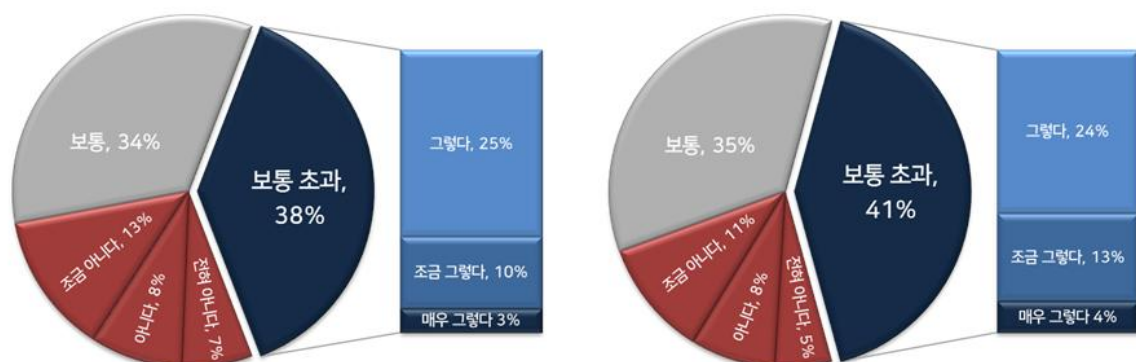
[그림 35] 조달청 내부직원 대상 설문결과: 인력규모-운영의 적정성(좌), 교육훈련 기회의 적정성(우)



주1: [붙임 1] 인력(Staff) Q35~36에 대한 종합 결과(좌) 및 인력(Staff) Q38에 대한 결과(우)

마지막으로 조직문화와 관련하여 최고경영층과 중간관리자 등 상급자들과 실무자들이 조직의 운영목표와 방향에 대한 의사소통을 충분히 하는가에 대해 38%가 긍정적으로 응답하였으며, 최근 공공조달 정책운용 관련 환경변화에 대응하는 과정에서 최고경영층과 중간관리자가 조직 구성원들의 모범이 되는 업무수행을 하고 있는지에 대해서도 41%가 긍정적으로 응답하는 등 적정 리더십을 보유하고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 조직 구성원간 조직가치체계 공유 수준 및 의사소통에 대한 긍정적 인식과 연계하여 최고경영층 및 중간관리자의 리더십에 대해서도 긍정적으로 평가하는 응답이 높은 것으로 판단된다([그림 36] 참조).

[그림 36] 조달청 내부직원 대상 설문결과:
조직 내 의사소통의 원활 수준(좌), 조직 내 리더십의 적정성(우)



주1: [붙임 1] 조직문화(Style) Q43에 대한 결과(좌), 조직문화(Style) Q41, Q44에 대한 종합 결과(우)

2.3 중기전략수립

2.3.1 미래방향성(미션-비전-가치체계) 정립

조직의 전략수립에 있어 거시 환경분석 이후 조직의 미래방향성 정립을 위해서는 현재 해당 조직의 강점, 약점, 기회 및 위협요인을 종합적으로 분석하여 현재 위치와 위상을 명확히 파악하는 것이 중요하다. 일반적으로 조직전략수립에 있어 첫 단계인 거시환경분석과 전략적 방향성 수립을 매개하는 분석 방법으로 SWOT(Strength, Weakness, Opportunity, Threat)분석이 활용되고 있다. 이에 본 연구에서도 조달청의 대내외 경제적 환경변화와 공공조달의 역할변화를 정책·제도 기획 및 실행, 평가/관리, 인프라 구축 등의 역량으로 구분하여 SWOT(내부역량 : 강점, 약점, 외부환경 : 기회, 위협) 분석을 실시하였다.

먼저 조달청의 정책·제도 기획 및 실행 역량 측면에서 SWOT분석을 수행한 결과는 다음과 같다. 첫째, 정책(제도)기획 및 실행 측면에서 내부요인에 대한 강점(S)은 공통적 계약 플랫폼 구축 및 실행(다수공급자계약, 제3자단가계약), 장기간 다양한 공공조달 환경에 대응한 경험으로 효과적인 조달계획의 수립 및 경쟁 촉진 가능, 계약관리 전반에 체계적 안정성, 전문성, 책임성, 청렴성에 기반한 강력한 이행력 등 중앙조달기관으로서 효율적인 재정집행 운영에 있어 탁월한 조달 및 계약관리 역량을 보유하고 있다는 점이다. 둘째, 내부요인에 대한 약점(W)은 공공조달에 특화된 독자적 입법/정책 입안 및 실행에 대한 주도권 부재, 혁신조달을 제외한 전략적 조달분야에 대한 조달청 주도의 실행자원(예산/조직/인력)과 이에 특화된 운영 관리수단 미흡 등 다양한 정부정책 지원 요구 대비 실질적으로 활용 가능한 공공조달 재정 및 수단이 부족하다는 점이다. 셋째, 외부환경에 대한 기회(O)요인은 범부처적 조정·조율 역할에 대한 수요기관 및 조달업체의 기대 증가, 혁신조달 전담 내부조직(혁신조달 기획관/운영과)과 외부조직(혁신조달지원센터) 신설 등 혁신조달을 중심으로 전략적 공공조달 정책 기조 강화, 탄소중립, 사회적가치 등의 구현수단으로 공공조달과 중앙조달기관의 역할 확대를 요구하는 글로벌 트렌드 등 공공조달의 정책적 역할 확대에 대한 공감대가 확산되고 전략적 공공조달을 책하는 등 글로벌한 공공조달 정책 운용 동향에 발맞춘 국내 공공조달 운영 방향 전환 추세라는 점이다. 넷째, 외부환경에 대한 위협(T)요인은 혁신조달, 부처별 우선구매제도 등에 대한 소관부처별 입장 관철 요구 확대, 범부처 협의기관인 ‘조달정책심의위원회’의 공공조달 정책 주도, 지방분권강화 추세와 함께 재정 및 공공조달 분권화 요구,

계약업무와 같이 조달청의 핵심 역량에 대한 지속적인 경쟁력 확보 한계 등 중앙조달기관으로서의 주도성과 조직 위상이 저하되고 있다는 점이다([그림 37] 참조).

[그림 37] SWOT 분석결과: 정책·제도 기획 및 실행

	정책(제도) 기획	정책(제도) 실행
S (강점)	- 효율적인재정집행운영과에있어탁월한 조달및 계약관리역량 - 중앙조달기관으로서 공통적 계약 플랫폼 구축 및 실행(MAS, 제3자단기계약) - 장기간 다양한 공공조달 환경에 대응한 경험으로 효과적인 조달 계획의수립 및 경쟁 촉진	- 조달청의 청렴성, 공정성, 신뢰성 등 조달 본연의 가치 추구 - 중앙조달과분산조달의 하이브리드형 조달체계 운영 유연성 - 계약관리 전반에 체계적 안정성, 전문성, 책임성, 청렴성에 기반한 강력한 이행력
W (약점)	- 공공조달에 특화된 독자적 입법, 정책 입안 및 실행에 대한 주도권 부재 - 지속가능성 관점에서 조달사업 중내자구매의 성장 정체 및 침체 - 다양한 정부 정책 지원 요구 대비 실질적 활용 가능한 공공조달 재정 및 수단 부족	- 사회적가치, 녹색조달 등에 특화된 운영 관리수단 미흡 - 혁신조달을 제외한 전략적 조달분야에 대한 조달청 주도의 실행 자원(예산/조직/인력) 부족 - 중소기업지원조달, 사회적가치 조달 등 우선구매정책의 정책 목표/성과 왜곡 현상 심화
O (기회)	- 공공조달의 정책적 역할 확대에 대한 공감대 확산 및 - 혁신조달 등 전략적 공공조달 정책 기조 강화 - 공공조달의 대내외적 비중 확대와 재정 정책 수단으로서 운영 효율성 강화 요구 증대 - 탄소중립, 사회적가치 등의 구현수단으로 공공조달/중앙조달 기관 역할 확대를 요구하는 글로벌 트렌드	- 글로벌한 공공조달 정책 운용 동향에 발맞춘 국내 공공조달 운영 방향 전환 추세(전략적 공공조달 채택) - 혁신조달 전담 내부조직(혁신조달기획관/운영과) 과 외부조직(혁신조달지원센터) 신설 - 조달청의 범부처적 조정·조율 역할에 대한 수요기관 및 조달업체 의 기대 증가
T (위협)	- 혁신조달, 부처별 우선구매제도 등에 대한 소관부처별 입장 관철 요구 확대 - 범부처 협의기관인 '조달정책심의위원회'의 공공조달정책 주도로 조달청의 주도성 저하 - 지방분권강화 추세와 함께 재정 및 공공조달 분권화 요구(지속적인 자체조달 비중의 확대)	- 지방자치단체 등 자체조달기관의 조달 실행 권한 위임/분산 요구 확대(자체조달 역량 강화 추세) - 현재 조달청의 핵심역량의 경우 모방 가능성이 높아 지속적인 경쟁력 확보 한계(중앙조달기관의 위상과 조직 정당성 저하)

이어 조달청의 평가/관리 측면에서 SWOT분석을 수행한 결과는 다음과 같다. 첫째, 평가/관리 역량 측면에서 내부요인에 대한 강점(S)은 공공조달 수요자 및 공급자에 대한 대규모 DB 보유 등 실제 계약실적에 기반한 수요기관 및 조달업체의 평가/관리 역량이 뛰어나다는 점이다. 둘째, 내부요인에 대한 약점(W)은 앞서 언급한 강점에도 불구하고 전체 공공조달 재원의 80% 이상 차지하는 우선구매제도 등에 대한 평가 및 피드백 기능과 역할 부재, 보유한 DB로 유의미한 조달실행 지식과 시사점을 도출할 수 있는 의사결정지원시스템(BI) 부재 및 유관 역량 미흡, 실질적 기여 대비 정책 평가 및 관리 권한 미흡 등 대규모 DB와 역량이 뛰어난 인력을 제대로 활용하고 있지 못하다는 것이다. 셋째, 외부환경에 대한 기회(O)요인은 혁신조달 등 새로운 전략적 공공조달 정책에 대한 실효성 평가 및 관리 요구가 지속되고 있고, 설문조사 결과 핵심고객인 수요기관과 조달업체 모두 조달청의 핵심역량과 추구가치 구현도에 긍정적인 평가를 하고 있다는 점이다. 넷째, 외부환경에 대한 위협(T)요인으로

조달수수료 등 조달비용의 적정성에 대한 수요기관의 불만족(제공 서비스 대비 수수료 과다), 사회적가치 조달, 녹색공공조달 등 전략적 공공조달 분야 확대에 상응하는 평가 및

관리 체계 부재가 있다([그림] 참조).

마지막으로 조달청의 인프라 구축 측면에서 SWOT분석을 수행한 결과는 다음과 같다. 첫째, 인프라 구축 측면에서 내부요인에 대한 조달청의 강점(S)으로는 공공조달 정책과 제도별 특성을 고려한 전문 온라인 조달채널 보유, OECD 최상위권의 전자조달시스템 보유 및 110여개의 국가, 공공, 금융, 신용평가기관 등 유관 정보시스템과의 높은 연계성이 있다. 둘째, 내부요인에 대한 약점(W)은 혁신적 조달서비스 제공을 위한 새로운 기술 기반의 전자조달시스템 기능과 빅데이터를 활용한 의사결정지원시스템(BI) 제공 미흡 등이 있다. 셋째, 외부환경에 대한 기회(O)요인으로서는 조달사업법 전부개정으로 전략적 공공조달 실행을 위한 입법적 근거가 확보되면서 최신 기술을 도입한 차세대 나라장터 구축을 통해 혁신적 조달서비스 대응 역량을 제고할 수 있다는 점이다. 넷째, 지방계약법령 및 분산형 조달체계 논의가 확산되면서 지방자치단체 등 자체조달기관의 독립적 전자조달시스템 구축 요구가 외부환경에 대한 위협(T)요인으로 작용하고 있다([그림 38] 참조).

[그림 38] SWOT 분석결과: 평가/관리 및 인프라

	평가/관리	인프라
S (강점)	- 공공조달 수요자 및 공급자에 대한 구체적인 평가가 가능한 대규모 DB보유(50만 조달업체) - 대규모 계약실적 기반의 수요기관-조달업체 평가/관리 역량	- 공공조달 정책과 제도별 특성을 고려한 전문 온라인 조달채널 보유(전문몰) - OECD 최상위권의 전자조달시스템 보유 및 유관 정보시스템 연계(110여개의 국가, 공공, 금융, 신용평가기관 등) - 수요자 및 공급자가 요구하는 기능 충족
W (약점)	- 전체 공공조달 재원의 80% 이상 차지하는 우선구매제도 등에 대한 평가 및 피드백 기능과 역할 부재 - 보유한 DB로 유의미한 조달실행 지식과 시사점을 도출할 수 있는 의사결정지원시스템(BI) 부재 및 유관 역량 미흡 - 실질적 기여 대비 정책 평가 및 관리 권한 미흡	- 혁신적 조달서비스 제공을 위한 새로운 기술 기반의 전자조달 시스템 기능 미흡 - 운용적 효율성, 편리성 제고 외 빅데이터를 활용한 의사결정 지원시스템(BI) 제공 미흡 - 변화하는 조달환경에 대한 인식과 모순되는 계약관리 전문성 강화 요구
O (기회)	- 혁신조달 등 새로운 전략적 공공조달 정책에 대한 실효성 평가 및 관리 요구 지속(실질적 정책성과 발현 여부) - 핵심고객인 수요기관과 조달업체 모두 조달청의 핵심역량과 추구가치 구현도에 긍정적 평가	- 조달사업법 전부개정을 통해 전략적 공공조달 실행을 위한 입법적 근거 확보(혁신 촉진, 사회적가치 실현) - 최신 기술을 도입한 차세대 나라장터 구축을 통해 혁신적 조달 서비스 대응역량 제고
T (위협)	- 조달수수료 등 조달비용의 적정성에 대한 수요기관의 불만족 (제공 서비스 대비 수수료 과다) - 사회적가치 조달, 녹색조달 등 전략적 공공조달 분야 확대에 상응하는 평가 및 관리 체계 부재	- 지방계약법령 및 분산형 조달체계 논의 확산(행안부, 한국행정학회, 한국지방계약학회 등) - 지방자치단체 등 자체조달기관의 독립적 전자조달시스템 구축 요구

2.3.2 전략과제 및 전략방향성 도출

앞서 정책·제도 기획 및 실행, 평가/관리, 인프라 측면에서의 SWOT분석을 통해 도출된 요인을 바탕으로 SO(강점·기회)전략, ST(강점·위협)전략, WO(약점·기회)전략, WT(약점·위협)전략을 분석하였으며, 이를 통해 도출된 12개의 전략과제를 도출하였다([그림 39] 참조).

[그림 39] SWOT 분석결과(종합)

내부역량 외부환경	강점(Strength)	약점(Weakness)
	- 장기간 다양한 공공조달 환경에 대한 계획·집행·관리·평가 경험 축적 - 공공조달 재정의 집행 효율성 확보를 위한 경험과 노하우 보유 - 효과적이고 강력한 중앙집중적 통합/범용 계약체계 보유(MAS/제3자단가) - 고객으로부터 신뢰성, 투명성, 공정성, 전문성, 책임성을 인정받는 서비스 역량	- 국가중앙조달기관으로서 위상에 맞는 독자적 입법/정책 입안을 위한 권한 부재 - 조달사업 중 지속 가능성 관점에서 내자구매 계약서비스 이외 타 분야 성장정체 1차적 정책 목표(효율적 재정집행) 달성에 편중된 조달실행 역량 및 자원 보유 - 계약제도의 선형적 경직성으로 인한 내외부 변화요구 대응력 저하
기회(Opportunities) - 글로벌 주요국(OECD, EU) 공공조달정책운용 개념이 전략적 공공조달로 전환 - 공공조달의 정책적 지원역할 인식제고로 기능적 집행에서 정책수단으로 전환 추세 - 빅데이터, AI 등 4th IR 기반의 파괴적 혁신 기술을 활용한 조달 프로세스 고도화 동향 - 조달사업법 전부 개정을 통한 혁신, 사회적가치조달에 대한 입법적 실행 근거 마련	전략적 공공조달 정책 및 제도 운용 활성화 공공조달의 본원적 역할로서 효율적인 재정 운영 역할 고도화 4th IR 기술을 활용한 공공조달의 Digital Transformation	전문적 조달 서비스 제공을 위한 통합적 법제도 기반 구축 경직적인 계약체계를 탈피한 유연한 계약체계 도입 단절적/기능적 계약서비스에서 통합적/속성적 서비스로 전환
위협(Threats) - 지방자치단체 등 자체조달기관의 조달실행 권한 위임/분산 요구 확대(자체조달 역량강화 추세) - 핵심역량의 모방 가능성이 높아 지속적 경쟁력 확보 한계(중앙조달기관의 위상과 조직 정당성 저하) - 고객(수요기관과 조달업체)의 자체조달기관 대비 조달청의 경쟁우위 인식 저하 - 정책지원 대상에 대한 지원 정당성 문제	수요의 통합과 조정을 강화하는 범용계약 Vehicle 활성화 전략적 공공조달 대응 역량 강화를 위한 교육 체계 구축 및 운영 활성화 수요기관의 요구를 충족하는 전문물 등 지원 플랫폼 강화	글로벌 수준의 선진적 공공조달 거버넌스 확립 새로운 역할과 기능에 적합한 조직, 인력 등 내부대응역량 강화 전략적 조달정책 실행제도에 대한 평가와 조정·조율 기능 강화

첫째, 기회를 활용하여 강점을 더욱 부각시키는 강화전략(SO)으로는 공공조달의 1차적 정책목표인 가격대비가치(VFM) 기반의 재정 운용 효율성 확보 하에 기존 조달 및 계약제도의 유연성과 실효성을 제고하기 위해 전략적 공공조달 정책 및 제도 운용 활성화, 공공조달의 본원적 역할로서 효율적인 재정 운영 역할 고도화, 4차 산업혁명 기술을 활용한 공공조달의 디지털 전환을 선정하였다.

둘째, 내재된 역량을 집중하여 강점으로 위협요인을 극복하기 위한 차별화전략과제(ST)로는 공공조달의 경제적 영향 및 파급력을 활용한 범부처 정책과 제도의 지원에서 나아가 주도하는 역할로의 확대·강화를 위해 수요의 통합과 조정을 강화하는 범용계약제도(Vehicle) 활성화, 전략적 공공조달 대응 역량을 강화하기 위한 교육 체계 구축 및 운영 활성화, 수요기관 지원

플랫폼 강화를 선정하였다.

셋째, 기회를 활용하여 약점을 기회로 전환하는 보완전략과제(WO)로는 청렴, 책임, 공정, 신뢰 기반의 전문적인 조달서비스를 제공하고, 안정적인 공급망을 확보하고 관리하는 선순환적 네트워크를 구축하기 위해 통합적 법제도 기반 구축, 경직적인 계약체계를 탈피한 유연한 계약체계 도입, 단절적/기능적 계약서비스에서 통합적/속성적 서비스로 전환을 선정하였다.

넷째, 약점을 보완해 위협에 대응하고 극복하는 방어전략과제(WT)로는 AI, 빅데이터 등 4th IR 기술을 포함한 파괴적 혁신을 촉진하는 기술을 도입하여 전자조달시스템을 고도화하고, 이를 기반으로 새로운 부가가치를 창출하는 조달서비스를 개발하기 위해 글로벌 수준의 선진적 공공조달 거버넌스 확립, 새로운 역할과 기능에 적합한 내부 대응역량 강화, 전략적 조달 정책을 실행하는 제도에 대한 평가·조정·조율 기능 강화를 선정하였다.

이어 강화전략(SO), 차별화전략(ST), 보완전략(WO), 방어전략(WT) 분석에 따라 도출된 전략과제의 체계적인 실행력을 고도화하기 위한 4대 전략적 지향점과 방향성을 정립하였다. 전략과제에 대한 조달청의 4대 전략적 방향성은 ① 본원적 재정 운영 효율성 고도화, ② 전략적 공공조달 기반 정책 활성화, ③ 전문적 조달서비스 제공 역량 강화, ④ 공공조달 실행 인프라 혁신으로 다음 [그림 40]과 같다.

[그림 40] 전략적 방향성 정립

전략적 시사점		전략적 지향점	전략적 방향성
SO ST WO WT	- 전략적 공공조달 정책 및 제도 운용 활성화 - 공공조달의 본원적 역할로서 효율적 재정 운영 역할 고도화 4th IR 기술을 활용한 공공조달 Digital Transformation - 수요의 통합과 조정을 강화하는 범용 계약 Vehicle 활성화 - 전략적 공공조달 대응 역량 강화 교육 체계 구축 운영 활성화 - 수요기관의 요구를 충족하는 전문물 등 지원 플랫폼 강화 - 전문적 조달 서비스 제공을 위한 통합적 법제도 기반 구축 - 경직적인 계약체계를 탈피한 유연한 계약체계 도입 - 단절적/기능적 계약 서비스에서 통합적/속성적 서비스로 전환 - 글로벌 수준의 선진적 공공조달 거버넌스 확립 - 새로운 역할과 기능에 적합한 조직/인력 등 내부 대응역량 강화 - 전략적 조달정책 실행제도에 대한 평가와 조정·조율 기능 강화	전통적 역할의 혁신 공공조달의 1차적정책목표인 가격·대가치(VFM)기반의 재정 운용 효율성 확보 하에 기존 조달 및 계약체도의 유연성과 실효성을 제고하기 위한 노력	1 본원적 재정 운영 효율성 고도화 2 전략적 공공조달 기반 정책 활성화 3 전문적 조달서비스 제공 역량 강화 4 공공조달 실행 인프라 혁신
		미래적 역할의 정립 1차 정책목표를 넘어서 공공조달의 경제적 영향 및 파급력을 활용하여 범부처 정책과 제도를 지원하는 2차 정책목표 지원 및 주도	
		조직/역량/관계 청렴, 책임, 공정, 신뢰 기반의 전문적인 조달 서비스 제공 및 안정적인 공급망을 확보하고 관리하는 선순환적 네트워크 구축	
		인프라 AI, 빅데이터 등 4th IR 기술을 포함한 파괴적 혁신을 촉진하는 기술을 도입하여 전자조달시스템을 고도화하고, 이를 기반으로 새로운 부가가치를 창출하는 조달서비스 개발	

각 전략적 방향성별로 앞서 도출한 12대 전략과제를 연계하면 다음 [그림 41]과 같다. 첫 번째 전략적 방향성으로 정립된 ‘본원적 재정 운영 효율성 고도화’를 위한 전략과제는 공공조달 계획 적정성 평가 및 심의, 수요 통합과 조정 강화를 위한 범용계약제도 활성화, 공공조달 정책 및 제도에 대한 평가·조정·조율이 해당된다. 두 번째 전략적 방향성으로 정립된 ‘전략적 공공조달 기반 정책 활성화’를 위한 전략과제는 탄소중립을 위한 친환경·녹색공공조달 활성화, 사회적가치 조달 활성화, 혁신조달 운영 활성화 및 고도화가 해당된다. 세 번째 전략적 방향성으로 정립된 ‘전문적 조달서비스 역량 강화’를 위한 전략과제는 선형적 경직성을 탈피한 다형적 계약체계 마련, 수요기관 지원 플랫폼 강화, 전략적 공공조달 대응 역량 강화 교육 활성화가 해당된다. 네 번째 전략적 방향성으로 정립된 ‘공공조달 실행 인프라 혁신’을 위한 전략과제는 국가조달체계 거버넌스 재정립, 공공조달규정 통합관리체계 마련, 4차 산업혁명 기술을 활용한 전자조달시스템 고도화가 해당된다.

[그림 41] 전략적 방향성별 전략과제



□ (1-1) 공공조달 계획 적정성 평가 및 심의

최근 10년간(2010~ ‘19년) 중앙정부와 지방정부, 교육재정의 이월액 및 불용액은 약 568조 4천억원으로, 이중 불용액은 약 262억원으로 연평균 약 27조원 수준이다.¹⁰⁾ 이중 일반회계의 약 30% 수준인 공공조달 예산규모를 대입한 공공조달 불용예산(조달계획 수리 후 미집행)

10) 국회, 이광재 의원실 분석자료, 시사저널e, 2020.11.23

규모는 연평균 약 8.1조원 내외 규모로 추정되며, 이는 2020년 조달실적 약 175조원의 4.6% 수준이다. 공공조달 예산의 불용액 증가는 해당 규모만큼 조달 참여업체에 대한 지원효과를 반감시키며, 균형적 예산배정을 저해하므로 개선이 필요하다. 실제로 조달 및 구매가 어려움에도 불구하고 중장기 예산확보 차원에서 예산 신청 후 미집행 하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 이러한 측면에서 OECD 국가의 약 87%는 조달계획과 예산계획을 연동하고 수립하고 있으며, 약 83%는 조달실행 이전 예산가용성 확인 절차를 운영하고 있다.

따라서 전체 예산에 대한 계획, 집행 및 평가는 기획재정부가 하더라도 별도로 공공조달 계획에 반영된 조달사업에 대해서는 국가, 지자체, 공공기관의 사업을 분석하여 미집행 사업의 특성을 식별하는 등 차년도 유사사업 편성 및 예산(예정가격) 산정 시 적정성을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 일정규모(입찰규모 10억원 이상 등) 이상에 해당하는 조달계획 중 최근 3년 내 불용사례 해당하는 사업에 대해서는 사업내용 분석 후 집행 가능한 조달 및 계약조건 의견 또는 예정가격(예산) 조정 의견을 기재부 및 해당기관에 제시토록 하여 사업 집행시 반영토록 하는 것이다. 이와 같이 전통적·본원적 역할인 재정의 효율적 운영자로서 사후적 집행결과가 아닌 선제적 계획수립 단계에서 조달재정의 효율적 집행 및 관리를 위한 분석 및 평가 기능을 확보할 필요가 있다.

□ (1-2) 수요 통합과 조정 강화를 위한 범용계약제도 활성화

현재 수요통합과 조정을 위한 범용계약제도인 다수공급자계약은 실수요자 관점에서 민간 온라인 쇼핑몰과 같이 단가계약 기반의 구매 기능이 강조된 제한적 역할과 기능만을 수행되고 있다. 구매를 효율적/효과적으로 실행하기 위해서는 부가적 계약지원 기능이 필요하며, 특히 경제적 효율성 측면에서 수요자의 요구를 효과적으로 수용할 수 있는 수요통합기능과 이와 연계된 물량 할인 등 혜택 제공이 필요하다.

일정 수준의 체계화된 자체조달 조직과 재정을 확보한 광역지자체의 경우 공공조달의 지역경제활성화 기능 강화 추세에 따라 지역 내 특화된 수요나 상대적으로 경쟁열위에 있는 지역기업에 대해 다수공급자계약과 같은 수단 활용을 요구한 바 있다. 그러나 이러한 요구가 수용되지 않으면서 최근 경기도와 같은 가격적정성에 대한 문제제기와 함께 자체적인 수단 확보 요구가 거세지고 있다.

따라서 영국(FA), 캐나다(SOSA)와 같이 우리나라의 다수공급자계약 제도도 광역지자체에 한정된 다수공급자계약을 운용할 수 있는 법적 기반을 마련하고 이를 현행 전자조달시스템-중

합쇼핑몰 시스템 내에서 수용할 수 있도록 물리적 기능과 시스템으로 구현할 필요가 있다. 이 경우 자체 전자조달시스템 및 쇼핑몰 구축 요구를 수용하면서도 현행 시스템 운용체계를 유지 및 강화할 수 있다. 또한, 다수공급자계약에 수요통합 기능을 강화하여 경제적 효율성 측면에서 인위적 가격 인하가 아닌 규모의 경제에 기반한 납품매력도를 향상시켜 가격적정성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 중앙조달기관의 대표적/핵심적 기능인 수요통합과 조정 기능을 수행하는 다수공급자계약과 종합쇼핑몰이 실질적 기능을 수행할 수 있도록 제도와 시스템이 개선되어야 한다.

□ (1-3) 공공조달 정책 및 제도에 대한 평가·조정·조율

국내 여성기업, 장애인기업, 중증장애인생산품, 사회적기업 등 범사회·경제적 약자 지원 우선구매제도의 경우 복수의 우선구매자격 보유를 통한 실적 체리피킹 수준이 해당 우선구매실적의 최대 30%에 육박하고 있다. 또한, 현재 각 부처별 발표 실적 및 비율은 전년대비 증가율을 유지하기 위한 수단으로 전락하고 있어 동일한 지원 속성을 보유한 우선구매대상에 대한 평가, 선정 및 정책적 지속 여부 등에 대한 조정이 필요할 것으로 판단된다.

이와 관련하여 조달업체와 수요기관 모두 우선구매제도 등 전략적 공공조달에 대한 조달청의 조정 및 조율 역할의 필요성을 인식하고 있으며, 특히 수요기관의 경우 다양한 우선구매제도와 관련된 실적 달성 및 기관평가 부담 등으로 조율 및 조정을 희망하고 있다. 대외적으로도 캐나다, 이탈리아 프랑스 등 중앙조달기관을 보유한 해외 주요국과 달리 우리나라는 성과관리체계 운영 및 관리에 대한 공식적인 권한이 부여되어 있지 않은 국가로 조달선진국으로서 위상에 걸 맞는 개선이 필요하다.

이를 개선하기 위해서는 전략적 공공조달 분야인 중소기업지원, 탄소중립·녹색 성장, 사회적가치, 혁신조달, 사회·경제적 약자 지원 조달에 대한 평가지표(경제/사회/산업/고용 부문)를 도출하여 중앙조달 요청 분 중 동일하게 공급이 가능한 물품은 정책적 지원 우선순위와 규모에 따라 우선구매토록 함으로써 정책지원 효과가 큰 우선구매제도에 지원을 집중할 필요가 있다. 이와 같이 정량적 자료에 기반한 분석과 평가를 통해 공공조달 효율성과 당해 정책의 효과성을 종합적으로 피드백 하는 관리 수단을 확보함으로써 해당 제도를 활용하는 부처와 조달청의 권한과 책임의 불균등화 현상을 해소할 필요가 있다.

□ (2-1) 탄소중립을 위한 친환경·녹색공공조달 활성화

최근 ‘2050 탄소중립’ 달성과 관련된 지속 가능한 성장 관점에서 녹색공공조달을 통해 탄소배출을 제한하는 구체적인 제품선정기준과 생애주기비용(Life Cycle Cost, 이하 ‘LCC’)에 기반한 조달가치 평가방법에 대한 확산이 동시에 이루어지고 있다. 그러나 국내의 경우 2015년 이후 녹색제품 구매 증가율은 정체되고 있으며, 전체 조달실적 중 2% 내외 수준에 머물러 있다. 이를 확대하기 위해서는 근본적으로 구매할 수 있는 녹색제품의 수가 늘어나거나 수요가 큰 폭으로 증가해야 되나, 현실적으로 모두 실현되기 어려운 부분이라 할 수 있다. 이는 단순히 친환경 제품구매를 통해 탄소저감, 온실가스배출저감 등의 목표를 달성하는 방식이 한계에 이르렀음을 반증하는 것으로도 볼 수 있으나, 최근 탄소중립위원회에서 조달청에게 부여된 역할은 녹색제품 구매 확대에만 초점을 맞추고 있어 실효성 있는 방안 마련이 필요하다.

이와 관련하여 LCC 평가를 기반으로 하는 종합낙찰자 제도를 이미 운영 중에 있으나, 2020년 기준 285,745건의 총액 물품 계약 건 중 단 59건만이 LCC 평가를 반영한 것으로 나타났다. 이에 녹색제품에 대한 실효성 평가 가능한 LCC 평가 기반의 종합낙찰제는 총액계약 이외 다수공급자계약, 제3자단가계약을 포함한 모든 녹색제품에 대해 의무적인 평가기준으로 적용하거나, 다수공급자계약 및 제3자 단가계약을 위한 표준적 종합낙찰평가기준을 개발할 필요가 있다.

최소녹색기준제품의 경우 중복적인 기준을 설정하는 등 각 제품 특성별 고유한 기준이 제시되지 않고 있어 제3자 인증 또는 시험성적서 기반의 특정한 환경적 요건을 요구하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 최소녹색기준 제품 중 탄소배출 저감 효과가 큰 산업과 기업이 생산하는 제품에 대해서는 매3년~5년 단위의 탄소배출 저감 목표치를 부여하여 단계적으로 감축을 유도하거나, 구매규격 사전예고제도를 활용하여 탄소배출저감 기준 충족 제품만 입찰참가자격 부여하는 방안을 적용할 수도 있다.

이밖에 사회적가치 조달과 관련하여 공공조달형 P-ESG 평가모델 개발시 환경(E)에 해당하는 기업별 탄소저감 노력을 탄소배출권 미사용율, 최소녹색기준 탄소배출 저감 목표량 달성을 등 정량적 지표를 입찰참가자격, 낙찰자 선정을 위한 평가기준으로 활용하는 방안을 적용할 수 있다.

□ (2-2) 사회적가치 조달 활성화

현재 국내 공공부문의 사회적가치 조달은 사회적경제기업에 대한 우선구매제도에 중점을 두고 있어 사실상 사회적 취약계층에 대한 고용가치만 상대적으로 부각되고 있다. 예를 들어 사회적기업의 경우 약 66%가 일자리제공형으로 고용촉진에만 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다. 이는 특정한 요건을 갖춘 기업을 지원하는 것이지 실제 사회적가치를 구현한다는 관점에서 다른 가치의 반영정도는 상대적으로 미흡한 것으로 보인다. 또한 동일한 정책적 지원목적을 가지고 사회적가치를 구현하는 다수의 우선구매제도간 정책적 지원의 내용과 결과의 차등성에 대한 정당성 문제와 나아가 우선구매제도의 구매목표비율이 사회적가치 구현으로 이어지는가에 대한 원초적인 의문들이 제기되고 있다.

이러한 문제제기는 현재 사회적경제기업에 대한 우선구매제도가 조달대상물의 사회적가치 요소 포함 정도, 입찰참가기업의 사회적가치 구현 정도, 당해 입찰의 종합적 사회적가치 영향 정도 등에 대한 고려 없이 제3자 인증만으로 이후 진행되는 조달절차와 결과를 정당화 받는 등 최근 ESG 도입과 같이 사회적가치 추구가 보편화되는 현상을 수용하는 정책과 제도가 뒷받침되지 않아 내외적 타당성이 낮아지고 있음을 방증한다.

따라서 다양한 사회적가치를 균형성 있게 추구하고 조달대상물, 참여기업, 입찰조건과 결과의 사회적가치 영향력을 종합적으로 고려하여 사회적가치 조달의 내외적 타당성과 신뢰성 제고하기 위해서는 공공조달에서 고려하는 사회적가치의 유형을 사회적경제기업에 대한 고용 중심에서 13대 사회적가치를 다양하게 반영하는 평가제도로 개선할 필요가 있다. 예를 들어 제3자 인증에 기반한 특정 자격 요건을 갖춘 기업이 아닌 모든 기업을 대상으로 13대 사회적가치 구현 정도를 선제적으로 평가하여 공공조달을 위한 사회적가치평가 등급 제도를 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한, 현행 입찰제도에 사회적가치 평가요소를 10% 이상 기본배점화하는 특례를 부여하여 사회적가치 구현도가 높은 기업을 우대함으로써 실질적인 공급기회를 보장할 수 있다. 다만, 이 경우 일반 상용/범용 물품류보다는 사회적가치 내포도가 높은 조달대상물에 우선 또는 제한하여 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

□ (2-3) 혁신조달 운영 활성화 및 고도화

최근 OECD 국가를 중심으로 혁신조달이 연구 및 기술개발촉진을 통해 혁신성장을 유도하는 핵심적 정책수단으로서 중요성이 부각되고 있다. 혁신조달의 이론적 근거로 볼 수 있는 EU의 PPI(Public Procurement for Innovation)는 연구개발-테스트/검증-상용화 및 공급의 3단계

구조를 채택하고 있으며, 문제해결 유형에 따라 연구개발이 필요한 경우 연구개발 및 테스트/검증을 거쳐 최종 제품이 도출되기 까지 유기적인 연속선상에서 정책과 제도의 운영방향이 설정되어 있다. 이러한 측면에서 국내의 경우 명목상 ‘FT1(연구개발) - FT2(개발/검증) - FT3(완성품)’ 단계를 통해 절차적 연계성을 보여주고 있으나, 실질적으로는 단절적으로 운영하고 있어 내용적인 측면에서 ‘혁신조달’의 목적과 취지 구현에는 일부 한계점이 존재한다. 특히, 혁신조달의 최종 실행 수단이 수요기관에 의한 상업적 구매(계약)에 초점이 맞추어져 있어 서로 다른 혁신의 수준에 있는 결과물이 동일하게 ‘혁신제품’이라는 제도적 인증 아래 유사한 지원혜택을 받는 문제가 있다. 예를 들어 FT3에 해당하는 제품의 경우 대부분 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」 제13조, 동 시행령의 위임 행정규칙인 「중소기업기술개발제품 우선구매제도 운영 등에 관한 시행세칙」 제3조의 중소기업기술개발제품 우선구매대상으로 사실상 기존 수요와 제품의 개선 또는 개량 수준의 제품이 대부분이다.

이를 보완하는 계약제도로써 혁신조달에 특화된 경쟁적 대화 방식을 새롭게 도입하였으나, 도입된 첫해인 2020년 조달청 총액물품계약에서 29건만 적용되었고, 그 내용도 혁신과 관련 없는 일반적 조달대상물에 입찰 기술적 사유로 적용된 것으로 추정된다. 용역총액계약의 경우에도 70건에 경쟁적 대화가 적용되었으나, 내용적인 측면에서 해당되지 않는 건수가 대부분인 것으로 확인되었다.

따라서 혁신조달 대상 제품 선정의 타당성과 평가제도의 고도화하고, 국가 연구 및 기술개발 촉진을 통해 혁신성장을 유도하는 혁신조달 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 혁신조달제도 및 제품은 현재 FT2로 지정된 제품에 한해서 운영하고, FT1은 연구개발제품 상용화 관점에서 FT2로 연계되는 제품에 한해서만 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 반면, FT3 해당 제품은 이미 개별 공공기관 등에서 특정 수요대응을 위해 개발된 제품이거나, 범용 상품으로서 개선 또는 개량제품을 혁신제품으로 지정한 것으로 이중적 혜택을 부여함에 따라 제도의 목적과 취지에 반하므로 혁신조달 대상에서 제외하여 혁신제품의 혁신성과 지정 타당성을 제고할 필요가 있다.

또한, 경쟁적 대화 방식의 경우 국가·사회적 난제 해결을 위해 새로운 기술을 개발해야 하는 경우 또는 수요자가 해당 제품과 수요에 대해 정확하고 체계적인 정보와 지식이 없는 경우 실효성 있게 활용될 수 있으나, 현재 혁신제품 지정 및 구매환경은 이와는 근본적으로 다른 환경으로 기존 입찰제도에서 혁신적 솔루션 또는 제품의 필요도에 따라 혁신성 평가를 기본배점화하거나 입찰참가자격화 하는 방안으로 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

□ (3-1) 선형적 경직성을 탈피한 다형적 계약체계 마련

현 계약체계는 특정한 조달대상물이 출현하면 이를 수용하기 위해 새로운 계약체계를 완전히 독립적인 일관형 시스템으로 구성하여 계약예규로 공포하고, 일부 평가항목 및 평점을 조정하여 수요기관이 별도의 기준을 마련할 수 있도록 하고 있다. 이러한 선형성에 기인한 문제점에 대한 개선방안 중의 하나로 공공조달 샌드박스가 검토되고 있으나, 이 역시 특정 새로운 조달대상물에 대해 한정적으로 적용하는 선형성은 탈피하기 어렵다. 특히 계약방법에 따라 낙찰자 선정을 위한 평가방법, 예정가격산정방법, 가격평가방법, 낙찰자 결정방법 등이 모두 결정되어 다양한 계약상황과 조건에 능동적으로 대응하기가 어렵다. 이로 인해 조달가격이 조달대상물의 본질적 가치가 아닌 어떤 입찰제도를 선택하는지에 따라 입찰 이전에 결정되는 모순적 현상이 지속되고 있다.

특히 전략적 공공조달 관점에서 사회적가치와 녹색공공조달의 가치를 동시에 반영하는 등 복합적 가치를 추구하는 경우 이러한 가치를 통합하여 반영할 수 있는 계약제도가 없다. 현 실정에서 협상에 의한 계약을 적용할 수도 있으나, 가격평가방법 및 낙찰자선정방법이 확정되어 있어 특성에 맞는 유연한 적용이 어렵다. 이를 개선하기 위해서는 이미 정해진 체계의 일부를 조정하는 것이 아닌 체계 자체를 새롭게 구성할 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 2021년 1월 EU를 탈퇴한 영국은 공공조달 혁신방안을 추진하면서 기존 3대 계약법규정 체계에서 낙찰자 선정 및 계약을 체결할 수 있는 7가지의 계약방법을 3가지로 단순화하고, GPA, 국내 조달 및 계약관련 규정, 당해 입찰에서 공표한 입찰원칙을 벗어나지 않는 범위 내에서 상세한 계약절차를 수요자가 자유롭게 조합하여 운용할 수 있는 개선을 추진하고 있다.

따라서 현재와 같이 적격심사, 협상에 의한 계약, 경쟁적 대화, 2단계 경쟁 등의 입찰제도에 따른 선형적 경직성을 탈피하고 계약제도의 유연성과 적합도를 제고하기 위해서는 ‘경쟁에 의한 낙찰자 선정(가칭)’ 과 같은 제도를 수립하여 통일된 단일 입찰 기준 마련을 통해 입찰-낙찰-계약-사후관리 절차를 조달대상물의 특성에 따라 자유롭게 설계할 수 있도록 할 필요가 있다. 이는 주요 계약요소(입찰참가자격, 평가항목, 기준, 배점, 가격평가방법 등)를 계약체계 구성단위로 분리하고 구성단위별 다양한 계약속성을 세분화하여 조달대상물, 조달가치, 종합적 계약조건에 따라 최적화 가능한 요소를 선별하여 조립하는 형태이기 때문에 적합도 높은 계약체계를 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

□ (3-2) 수요기관 지원 플랫폼 강화

현재 조달청이 제공하는 수요기관 지원 플랫폼으로는 다수공급자계약과 제3자단가계약을 기반으로 한 종합쇼핑몰, 창업벤처기업 제품과 서비스를 위한 벤처나라, 혁신상품과 서비스를 위한 혁신장터 등이 대표적이다. 이중 실질적인 계약관리 기능을 보유한 것은 전체 내자구매 계약의 약 61%를 점유하고 있는 종합쇼핑몰이 대표적이다. 그러나 이러한 대표성에도 불구하고 현재 종합쇼핑몰은 수요 통합 기능 없이 개별 수요기관의 구매를 지원하는 기능에만 머물러 있어 가격 적정성 논란이 지속되고 있다.

대다수의 OECD 국가에서는 중앙조달(구매)기관의 대표적인 기능으로 기본협정(Framework Agreement) 제도를 채택하여 조달목적물에 대한 사전협정 및 계약을 체결하고, 수요기관이 납품을 요구할 수 있는 계약체계를 운영하고 있으며, 이를 전자조달시스템과 연계하여 온라인 카탈로그 형태로 수요기관이 편리하게 접근하여 납품요구를 할 수 있도록 지원하고 있다. 또한, 미국과 영국은 카테고리 관리(Category Management) 관점의 조달 및 계약관리체계를 마련하여 조달대상물의 상품 속성에 기반한 고유 카테고리를 만들어 해당 상품과 관련된 계약규정, 입낙찰 정보, 평가기준 등의 정보 제공과 집행을 원스톱으로 지원하고 있다(미국 GSA의 Fleet 서비스, 영국 CCS의 Digital Marketplace 등).

따라서 본질적으로 가격 경쟁에 중점을 둔 계약수단이 아닌 수요기관의 요구를 반영하여 유사품명에 대한 수요통합을 통해 물량 할인의 실효성을 확보하기 위해서는 종합쇼핑몰이 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 제도적·시스템적으로 개선되어야 하며, 다수공급자계약에 수요통합 기능을 강화하여 경제적 효율성 측면에서 인위적 가격 인하가 아닌 규모의 경제에 기반한 가격적정성을 확보하기 위해서는 우선구매대상 상품을 중심으로 한 전문몰이 아닌 상품의 속성에 기반한 전문몰을 구축할 필요가 있다.

□ (3-3) 전략적 공공조달 대응 역량 강화 교육 활성화

현재 우리나라 조달교육원의 공공조달 관련 교육과정은 계약관리 기술에 중점을 두고 있어 새로운 역할과 기능으로서 정책적 역할의 확대를 위해 필수적인 조달·계약 관련 입법/정책 수립 주도, 전략적 공공조달 정책 실행/관리 리더십 확보와 관련된 교육과 이를 인증하는 기능은 취약하다 할 수 있다. 이러한 부분이 현재 자체조달/분권형 조달을 요구하는 기관들에 공공조달의 정의, 조달청의 역할을 전통적 구매 역할로 한정하는 인식 형성에 영향을 미친 것으로 판단된다.

이와 관련하여 EU의 경우 공공조달의 정책적 역할 확대와 함께 집행 성과를 제고하기 위하여 회원국에 공공조달 전문성 강화를 강조하고 있다. 특히 전략적 공공조달 관점에서 정책과 제도의 계획, 집행 및 평가 등과 관련한 전문적 교육의 필요성을 강조하고 표준체계 마련을 위해 노력하고 있다. 또한, 공공조달 실행 역량 강화를 위해서 법적·절차적 조달관리, 기술적 계약관리, 전략적 공공조달 관리, 일반관리기술 등의 4개 부문으로 구성된 공공조달 교육 프로그램을 운영하고 이를 표준화, 인증화하여 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

따라서 공공조달의 전문성 및 체계성을 확립하고 선도 기관으로서 중앙조달기관의 위상을 제고하기 위해서는 EU와 같이 공공조달 역량 표준을 수립하고 이에 대응하는 교육, 인증 프로그램을 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 교육 분야로는 법적/절차적 역량, 기술적 역량, 고급(전략적 조달)전문 역량, 관리적 역량 등이 해당될 수 있으며, 각각의 역량 차원별 세부 교육 내용과 요구/달성수준에 상응하는 인증프로그램을 운영함으로써 역량확보체계를 구축할 수 있을 것으로 판단된다.

□ (4-1) 국가조달체계 거버넌스 재정립

현재 조달청은 2020년 기준 공공조달 실적의 약 27.3%인 48.6조원을 직접적으로 조달 및 계약관리하고 있으며, 시설공사 총사업비 검토 등을 통해 69.1조원 규모의 조달지원사업을 수행하고 있다. 또한, 국가종합전자조달시스템인 나라장터를 통해 전체 공공조달 실적(175.8조원)의 60%에 해당하는 105.7조원이 거래되는 등 명실상부한 국가중앙조달기관으로 역할을 수행하고 있다.

그러나 현재 전략적 공공조달의 확대를 고려할 때 조달청은 단순히 집행기관보다는 정책기관으로서의 성격이 커지고 있으며, 이를 주도적으로 수행하기 위해서는 독자적인 공공조달 정책과 제도를 수립할 수 있는 입법적 기반이 필수적이며, 전통적으로 집행기능을 수행하는 조직으로 조달청을 규정 및 인식하고 있는 실태를 개선할 필요가 있다.

특히, 기획재정부 소관의 국가계약법과 행정안전부 소관의 지방계약법으로 이원화되어 있는 계약법적구조로 인하여 국가중앙조달기관인 조달청의 위상이 기획재정부 산하의 중앙행정기관을 위한 조달기관으로 격하되는 문제가 발생하고 있어 기획재정부 소관의 외청이 아닌 정책적 조정 및 조율 역할 등을 고려하여 국가 수준에서 공공조달 정책 및 제도의 입안과 집행, 점검 및 평가할 수 있는 공공조달 전 단계에 대한 일관성 있는 거버넌스 체계를 마련할 필요가 있다. 이러한 이원화된 계약법적 구조는 수요기관과 조달업체에게도 지속적으로 혼란이

야기되고 있는 문제로 이러한 혼란을 해소하기 위해서는 단일하고 통합적인 공공조달 법체계에 따라 조달절차가 실행 및 관리되고, 국가중앙조달기관을 통해 모두가 필요한 서비스를 제공받는 형태가 마련될 필요가 있다.

□ (4-2) 공공조달규정 통합관리체계 마련

현행 국내 공공계약 관련 법적기반은 국가계약법과 지방계약법으로 이원화되어 있으나, 사실상 전체 내용의 95% 이상이 동일한 내용으로 별도의 고유한 법령 체계로서의 고유성과 차별성은 매우 낮으며, 단순히 지방자치 관점에서 지방재정법 등과 연계하여 당위적 측면에서 제정된 경향이 강하다 할 수 있다. 이로 인해 국가와 지방계약법령에 따라 동일한 낙찰방법임에도 불구하고 판단하는 기준이 달라 조달업체의 혼란과 민원을 유발시키고 있다. 대표적인 사례로서 협상에 의한 계약의 경우 동점자 처리 시 국가계약법은 ‘종합고점자-기술능력고점자-기술능력 최대배점 고점자’ 순으로 낙찰자를 선정하고, 지방계약법은 ‘종합고점자-기술능력고점자-추첨’ 순으로 규정하고 있다.

그러나 해외 동향을 살펴보면, 최근 10년간 공공조달 정책 및 제도의 실행과 혁신을 주도하고 있는 EU의 경우 공공조달법적 체계는 EU 공공조달지침과 회원국의 국가조달(계약)법이 있고 지방정부 등은 EU 공공조달지침과 각 국의 국가조달(계약)법령을 원·준용하는 형태로 운영되고 있다. 영국의 경우도 2021년 1월 EU를 탈퇴하면서 350개 이상의 공공조달 관련 법령과 규정을 단일/통합적 계약법령/규정 체계로 통합을 추진하고 있으며, 미국도 연방조달규정과 같은 국가조달규정을 제정하여 통합적으로 운영하고 있다. 이처럼 전 세계 지방분권 여부와 상관없이 국가차원에서 중앙정부와 지방정부가 이원화된 공공조달 법령체계를 가진 국가는 없으며, 미국, 영국과 같이 각각의 지방정부 또는 지자체 등이 자체 조달규정을 보유하는 경우에도 해당 지방정부별 규정은 존재하나 이를 통합하여 국가 또는 중앙수준에 대응하는 지방계약 법령체계를 별도로 보유하고 있지는 않다.

따라서 최근 지방자치단체 등의 분권화 요구에 대응하여 ‘지방계약법-지방조달사업법’과 같이 별도의 계약법적 기반 마련 요구는 당위적·형식적 관점의 필요성에 이의 실효성 없는 비효율적 관리방식으로 볼 수 있으며, 사실상 국가통합계약법에 기반한 ‘지자체별 계약법시행령’ 수준에서 자체조달 규정을 운영토록 하는 것이 통합과 분권에 걸 맞는 법적체계라 할 수 있다.

이를 종합해보면, 수요기관과 조달업체 등 공공조달 진입규제를 완화하고 접근성을 강화하

기 위해서는 이원화된 공공계약법령과 다원화된 계약예규, 특례 자체조달 규정은 ‘국가공공조달규정(가칭)’을 마련하는 방식으로 통합될 필요가 있다.

□ [4-3] 4차 산업혁명 기술을 활용한 전자조달시스템 고도화

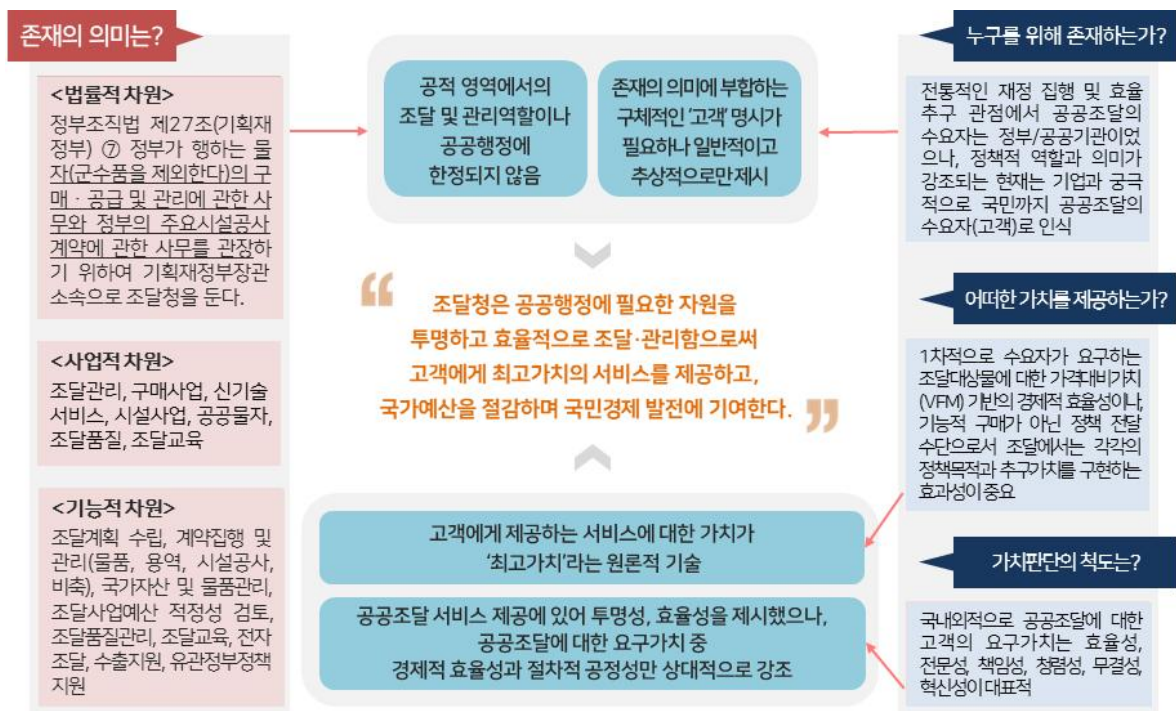
향후 전략적 공공조달의 확대를 고려하면 전자조달시스템은 기본적인 조달 및 계약관리 기능 이외에 AI, 빅데이터, 블록체인, 클라우드 컴퓨팅 기술 등 4차 산업 요소기술을 활용하여 일차적으로는 현재의 공공조달 프로세스를 디지털화하고, 이차적으로는 새로운 기술의 잠재성을 활용하여 새로운 부가가치를 지닌 공공조달 서비스 및 프로세스를 도출하는 기능 강화가 필수적이다. 그 중에서도 대규모의 조달경험, 집행 실적 등을 수집, 통합, 분석 및 의사결정지원 정보를 산출하여 수요기관, 조달업체, 내부직원의 의사결정을 실질적으로 지원할 수 있는 BI(Business Intelligence) 플랫폼이 강화될 필요가 있다.

현재 국가종합전자조달시스템인 나라장터는 2023년까지 차세대 나라장터로 고도화를 진행하고 있으며, 그 과정에서 26개 자체 전자조달시스템을 통합하면서 기존 200여개의 다양한 정부 및 공공부문 정보시스템 통합에 더하여 시너지 효과가 창출될 것으로 예상된다. 그러나 지방분권화 추세에 따라 행정안전부, 경기도 등의 자체조달, 지방조달 강화 움직임과 함께 별도의 지방조달 전용 전자조달시스템 구축이 요구되고 있어, 이러한 요구에 선제적으로 대응하여 차세대 나라장터 시스템에 지방계약 모듈을 표준화하여 광역지자체별 고객 맞춤형 모델 제공을 제공하는 방향으로 개발을 검토할 필요가 있다.

2.3.3 정책가치체계(미션-비전-전략) 수립

공공조달 전략 수립 관점에서 거시환경분석과 SWOT분석을 통해 공공조달 정책 및 제도에 대한 실행과 조달청의 역할과 기능에 영향을 미치는 요인과 연계한 현재의 강약점과 기회 및 위협요인이 식별되면 이를 바탕으로 공공조달이 추구해야 하는 목적과 가치에 기반하여 새로운 정책가치체계가 수립되어야 한다([그림 42] 참조).

[그림 42] 현행 미션의 적정성 검토



이를 위해 먼저 현행 미션에 대해 적정성을 검토해보면 다음과 같다. 법률적 차원에서 「정부조직법」 제27조제7항에 따라 “정부가 행하는 물자(군수품을 제외한다)의 구매·공급 및 관리에 관한 사무와 정부의 주요시설공사계약에 관한 사무를 관장” 하는 것이 조달청에 부여된 기본적인 임무이자 존재의 의미라 할 수 있다. 그러나 현행 미션은 공적 영역에서의 조달 및 관리 역할이 아닌 공공행정에 한정하고 있으며, 존재의 의미에 부합하는 구체적인 ‘고객’에 대해 일반적이고 추상적으로만 제시하고 있다. 과거 전통적인 재정 집행 및 효율 추구 관점에서 공공조달의 수요자는 정부/공공기관이었으나, 정책적 역할과 의미가 강조되는 현재는 기업과 궁극적으로 국민까지 공공조달의 수요자(고객)로 인식되고 있어 이에 대한 명확화가 필요하다.

또한, 제공하는 가치에 있어 1차적으로 조달청이 제공하여야 하는 가치는 수요자가 요구하는 조달대상물에 대한 가격대비가치(VFM) 기반의 경제적 효율성이라 할 수 있으나, 현재 조달청의 기능이 조달계획 수립, 계약집행 및 관리(물품, 용역, 시설공사, 비축), 국가자산 및 물품관리, 조달사업예산 적정성 검토, 조달품질관리, 조달교육, 전자조달, 수출지원, 유관정부정책 지원 등으로 확대된 점을 고려하면, 정책 전달 수단으로서 각각의 정책목적과 추구가치를 구현하는 효과성도 중요하다. 그러나 현행 미션에는 고객에게 제공하는 서비스에 대한 가치가 ‘최고가치’ 라는 원론적인 기술만 되어 있다.

마지막으로 가치판단에 있어 국내외적으로 공공조달에 대한 고객의 요구가치는 효율성에서 전문성, 책임성, 청렴성, 무결성, 혁신성으로 확대되고 있으나, 현행 미션에는 경제적 효율성과 절차적 공정성만 상대적으로 강조하고 있다.

따라서 새롭게 도출되는 조달청의 미션은 내외부 이해관계자 의견수렴을 통해 조달청의 역할 및 기능, 고객에게 제공되는 가치 등 가치판단의 척도를 종합적으로 고려하여 수립될 필요가 있다([그림 43] 참조).

[그림 43] 조달청의 새로운 미션 도출을 위한 정책가치체계

우리의 역할(존재)	우리의 고객	제공하는 가치	가치판단(수행원칙) 척도
공공재정의 효율적 사용	정부(공공)/1차적	가격대비가치(가격적정성)	효율성
유관 정책목표 달성 지원	기업(민간)/2차적	부패/이해충돌 예방 청렴성	전문성
중소기업/지역경제 활성화	국민/궁극적	조달실행의 책임성	책임성
경쟁강화/효율적 조달계획		조달성과 도출 전문성	공정성
권한 위임과 규모의 경제		동등한 기회제공	투명성
조달물품 품질관리		공정한 대우	혁신성
공공조달 교육		효율적인 조달프로세스	
정책/제도 기획 및 조정		1차적 정책목표 (조달정책/제도기반 운영 효율성)	2차적 정책목표 (법정부 유관 정책 실행 효과성)
전략적 공공조달 추진			

이어 현행 비전에 대해 적정성을 검토해보면 다음과 같다. 기존 조달청 비전은 “세계 최고의 공공부문 물적 자원 조달·관리 전문기관”으로 지향 목표 중심으로 정의되어 있어 제공가치와 활동분야의 구체성이 낮아 구성상 완결성이 부족하며, 지향목표 역시 전통적 조달/구매 개념과 이와 연계된 기능적 집행기관 의미로만 제한되어 있다고 할 수 있다. 따라서 변화된 환경과 고객의 기대를 반영한 새로운 비전을 수립할 필요가 있다([그림 44] 참조).

이를 위해서는 첫째, 조달청의 고객을 명확히 식별하고 확인된 고객에게 어떠한 가치(광의적/포괄적)를 제공할 것인지 명확히 하여야 하고, 둘째, 중장단기적 변화에도 크게 영향을 받지 않으며, 미래에 추구하는 대담하고 도전적인 목표와 향후 조직이 달성하고자 하는 위상을 설정해야 한다. 마지막으로 조직이 수행하는 구체적인 정책, 제도, 활동, 사업 분야에 대한 핵심 키워드를 명시하여 그 자체로 정체성을 직관적으로 인식할 수 있도록 해야 한다.

[그림 44] 새로운 비전 정립 방안

비전 정립 핵심 질문	비전 핵심 구성요소	새비전 주요 keyword
현재 공공조달 및 조달청은 무엇을 위해 정책과 제도 및 다양한 실행사례를 만들어 나가는데 인적, 물적자원을 투입하여 혁신하는가?	제공가치 우리의 고객을 명확히 식별하고 확인된 고객에게 어떠한 가치(광의적/포괄적)를 제공할 것인지를 명확화	- 수요기관(정부, 지자체, 공공기관), 조달업체 국민(국민경제 3대 주체)에 조달 가치제공 - 공공재정 효율적 사용(수/조) - 유관 정부정책목표달성지원(수/조) - 국내산업의발전과 고용창출 - 중소기업과 지역경제 활성화지원(수) - 조달역량 개발을 통한 경쟁성 제고 및 효과적 조달계획수립(조)
향후에 공공조달 및 조달청의 미래는 무엇이며, 어떠한 모습과 위상이 되기를 열망하는가?	지향목표 중장단기적 변화에도 크게 영향을 받지 않으며, 미래에 추구하는 대담하고 도전적인 목표와 향후 조직이 달성하고자 하는 위상 설정	- 공공조달재정의 효율적 집행자 - 공공조달정책 제도의 조정/조율자 - 경제, 산업, 기업활동의 촉진자 - 효과적인 조달계획수립 및 관리자 - 전문/책임/공정/청렴한 공공조달 전문가 - 탁월한 전문성으로 신뢰받는 중앙조달기관 - 효율 및 효과성 견인하는 국가중앙조달기관
공공조달과 조달청의 역량과 잠재성으로 할 수 있는 일은 무엇인가?	활동분야 조직이 수행하는 구체적인 정책, 제도, 활동, 사업분야에 대한 핵심 키워드를 명시하여 그 자체로 정체성을 직관적으로 인식	- 물품/용역/공사의 체계적 계약이행 및 관리 - 전자조달시스템과 관련 서비스 제공 - 공공조달 및 가격관리 - 조달 품질관리 - 공공조달 정책/제도 기획·조정(내부) - 공공조달 유관 부처 정책지원(조)

이를 종합적으로 고려하여 본 연구진은 최종적으로 전략적 공공조달을 통한 균형적 최적가치추구에 중점을 둔 미션-비전-핵심가치를 다음 [표 32]와 같이 도출하였다.

[표 32] 조달청의 미션-비전-핵심가치 개선(안)

구분	내용	비고
미션	우리는 공공조달 정책과 제도를 전략적으로 운용하여 고객의 요구에 최적의 조달가치를 담아 제공한다.	- 고객의 요구: 물품, 용역, 공사 등 유무형의 자원 조달, 국가자산관리 및 원자재비축 등의 임무를 포괄적 반영 - 최적의 조달가치: 재정운영의 효율성과 유관 정책의 효과성의 균형을 고려하여 고객이 요구하는 '수요-공급-관계' 가치를 최적하여 구성 - 전략적 공공조달 정책과 제도의 실행: 공공조달 재정효율과 정책효과의 균형성을 추구하는 수단으로서 전략적

구분	내용	비고
		공공조달을 촉진하는 정책과 제도를 실행하여 최적가치 조달 구현
비전	재정 운영 효율성과 정책 실행 효과성을 촉진하는 국가중앙조달기관	- 재정, 정책, 촉진: 공공재정과 이를 구체적으로 실행하는 안정적 정책전달 수단으로서 공공조달 역할 부각 - 효율성, 효과성: 효율적인 재정운영과 유관 정부정책의 목표 및 성과달성을 균형적으로 추구하는 전략적 공공조달의 기본 원칙
핵심가치	리더십, 탁월성, 청렴성, 균형성	- 리더십: 국내외적으로 공공조달 정책과 제도의 실행 선도 - 탁월성: 세계최고수준의 공공조달 실행 역량을 통한 전문적 공공조달 서비스 제공 - 청렴성: 부정과 부패 없이 투명한 업무 처리 - 균형성: 재정 효율과 정책효과의 균형성을 추구하는 전략적 공공조달의 구현
슬로건	서로를 위한 구매를 모두를 위한 가치로	이해당사자간 효율과 이익을 추구하는 구매/계약 실행이 사회적가치 등과 같이 국민 모두가 필요로 하는 가치 창출로 전환시키는 전략적 업무수행 자세 강조
미션-비전 연계성	- 고객에게 최적의 조달가치를 담은 결과물의 전달은 '세계적 수준의 공공조달 가치'를 제공할 수 있는 역량을 보유한 인력과 조직을 통해 달성 가능 - 전략적인 공공조달 정책과 제도의 실행은 '국가중앙조달기관'으로서 단순한 구매/계약기관이 아닌 중앙행정기관으로서 역할과 위상 확보를 통해 가능	
비전-가치 연계성	- 세계 최고수준의 공공조달 역량은 탁월성에 기반한 정책/제도 실행을 통해 구현 - 공공조달역량은 다양한 가치의 균형성을 확보할 수 있는 조달가치의 구현의 기반 - 공공조달결과에 대한 신뢰의 실질적 구현은 공정하고 투명한 절차를 통해 달성	

이러한 측면에서 현재 공공조달 및 조달청에 부여된 역할과 기대를 수용하면서 장기적이고 지속적인 의미를 지닌 정책적 가치체계는 대내외 환경변화에 선제적으로 대응 가능한 운영적 실행체계와 연계되어 작동된다. 미션-비전을 이행할 수 있는 전략적 목표와 방향성은 연간 업무계획과 연계되며, 전략 및 실행과제는 연도별 업무계획의 연간운영목표에 따라 설정되도록 정립하였다([그림 45] 참조).

[그림 45] 정책적 가치체계-운영적 실행체계 프레임워크



III

국내외 전략적 공공조달 조사 · 분석

- 3.1 사회적가치 조달
- 3.2 탄소중립 · 녹색공공조달
- 3.3 공공혁신조달

3.1 사회적가치 조달

3.1.1 해외의 사회적가치 조달 사례 조사 및 시사점 도출

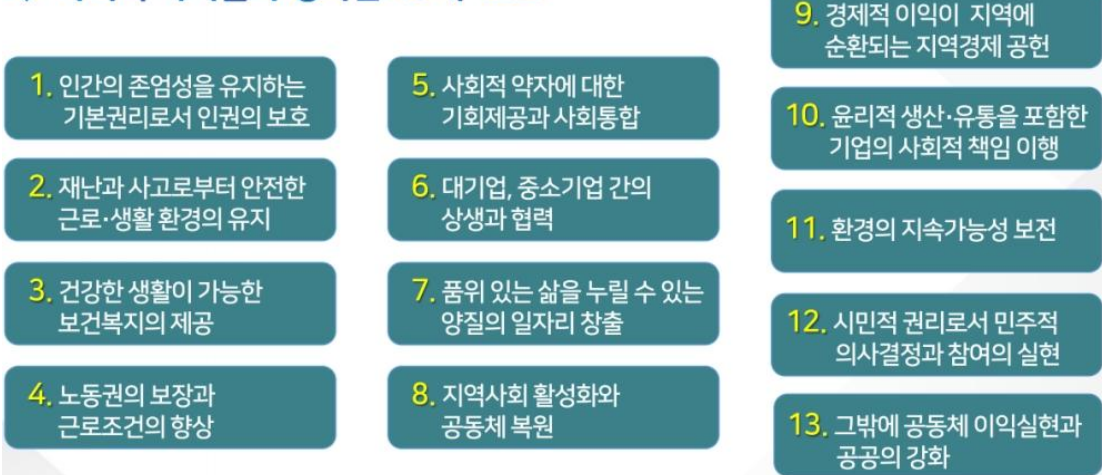
가. 사회적가치 등장 배경 및 개념

UN 등 국제기구와 전 세계 시민사회에서 급격히 진행된 경제 세계화의 부작용 문제를 제기하면서 전 세계 ‘사회적가치’, ‘지속가능’, ‘사회적 책임’에 대한 관심이 증가하고 있다. 최근에는 개별 국가차원에서 사회적가치를 실현하기 위한 노력을 기울이고 있으며, 가장 대표적으로 영국은 2012년 「Public Service (Social Value) Act 2012」를 제정한 바 있다. 영국은 사회적가치를 ‘한 지역(사회)의 경제적, 사회적, 환경적 복리’로 정의하고 정부와 공공기관이 공공서비스를 구매할 때 사회적가치를 고려하도록 하고 있다.

우리나라에서도 2017년 ‘사회적가치 기본법’을 발의한 바 있으며, 해당 법안에 따르면 사회적가치란 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로서, 인권, 안전, 건강, 복지, 노동, 일자리, 사회적 약자 지원, 상생협력, 공동체 복원, 지역경제 책임 등의 내용을 포괄하는 개념이라 할 수 있다([그림 46] 참조).

[그림 46] 사회적가치 구성 요소

◆ 사회적 가치를 구성하는 13개 요소



출처: 행정안전부(2020), 사회적가치의 이해

이처럼 사회적가치의 중요성이 국가 차원에서 주요하게 다뤄진 것은 2010년대 전후이나, 기업 차원에서는 1990년 전후로 ‘사회적 책임’ 또는 ‘지속가능한’ 경영¹¹⁾에 대한 논의와 관심이 이미 확산되고 있었다. 과거 기업에 요구되는 가치는 본연의 경제적 이익 창출에 집중되어 있었으나, 1990년대 이후 세계화가 가속화되면서 다국적 기업을 중심으로 환경오염, 노동착취, 부정부패 등 기업이 이윤을 창출하는 과정에서 발생하는 사회문제에 대한 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 ‘CSR’) 요구가 증대되었다.¹²⁾ CSR에 대해 국제적으로 합의된 정의는 없으나, 최근 전 세계적으로 논의되고 있는 CSR의 공통 요소를 토대로 포괄적으로 정의해보면, 기업이 주주 및 회사의 이익뿐만 아니라 국가, 지역사회 등 다양한 이해관계자의 이익을 함께 고려하는 것으로 기업 경영성과를 사회로 환원해야 한다는 책임의식에 따른 사회 공헌 활동이라 할 수 있다.¹³⁾

이러한 환경변화 속에서 CSR은 단순 기업의 윤리적 책임의식에서 비롯한 자선·기부 활동을 넘어 지속가능경영을 위한 경영전략으로 활용되고 있으며, 최근 사회에서 CSR은 사회적 책임 국제표준(ISO26000), 공유가치창출(Creating Shared Value, 이하 ‘CSV’), ESG(Environment: 환경, Social: 사회, Government: 지배구조), 기업책임경영(Responsible Business Conduct, 이하 ‘RBC’)의 형태로 진화하여 사회적가치를 실현하기 위한 수단으로서 급속히 확산·강조되고 있다. 이와 같이 기업의 지속가능경영을 위한 수단으로서 사회적가치 실현의 기초가 되는 CSR을 포함하여 전략적 경영 측면에서 최근 주목받고 있는 ISO26000, CSV, ESG, RBC 등의 정의 및 등장 배경, CSR과의 차이점을 살펴보면 다음과 같다([표 33] 참조).

[표 33] 사회적 책임 경영 활동

구분	내용	핵심 주제	소통 방향	규범성
기업의 사회적 책임 (CSR)	▪ (정의) 기업이 주주 및 회사의 이익뿐만 아니라 국가, 지역사회 등 다양한 이해관계자의 이익을 함께 고려하는 것으로 기업 경영성과를 사회로 환원해야 한다는 책임의식에 따른 사회공헌 활동	기업의 사회적·경제적 책임에 따른 선행	기업, 지역사회 (기업 → 사회)	X

11) 지속가능경영: 기업의 모든 경영 활동 과정을 경제적 수익성, 환경적 건전성, 사회적 책임성을 바탕으로 통합 추진해 지속가능한 발전을 추구하는 경영 활동(네이버 지식백과, “지속가능경영”, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2064466&cid=42107&categoryId=42107>(검색일: 2021.6.24.))

12) 남영숙 외(2011), 기업의 사회적 책임(CSR)의 글로벌 트렌드와 지역별 동향 연구, 글로벌사회적 책임센터

13) 곽관훈(2017), 기업의 사회적 책임(CSR) 논의의 최근 동향, 경영법률, 27(2), 205-233.

구분	내용	핵심 주제	소통 방향	규범성
	- 단순 자선·기부 활동으로 경영을 위한 기업의 선택 요소로 인식되었던 과거와 달리 최근에는 지속가능경영을 위한 필수적인 경영전략으로 전환 ▪ (배경) 시민사회의 변화 → 다국적 기업을 중심으로 환경오염, 노동착취, 부정부패 등 기업이 이윤을 창출하는 과정에서 발생하는 사회문제에 대해 기업의 사회적 책임 요구 증대	(일방향 가치창출)		
사회적 책임 표준 (ISO26000)	▪ (정의) 국가, 기업, NGO 등이 지켜야 할 사회적 책임(Social Responsibility)에 대한 국제 표준으로 환경, 인권, 노동관행, 조직거버넌스, 공정 운영관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 및 발전 등 7대 핵심 주제에 대한 지침서로 활용됨. ▪ ISO26000 발표를 기점으로 사회적 책임은 논의의 영역에서 더 나아가 국제적 규범화의 방향으로 전향됨. ▪ (CSR과의 차이점) 사회적 책임을 준수하여야 하는 대상으로 기업에 한정되어 있던 CSR과 달리, ISO26000은 기업, 정부, NGO 등 사회를 구성하는 모든 조직을 대상으로 사회적 책임을 요구하는 등 CSR 보다 사회적 책임 적용 범위가 확장됨.	국가, 기업, NGO 등이 준수해야 하는 사회적 책임에 대한 국제 표준	국가, 기업, NGO, 지역사회 (국가, 기업, NGO → 지역사회)	O
공유가치창출 (CSV)	▪ (정의) 기업이 수익 창출 이후에 사회 공헌 활동을 하는 것이 아닌 기업 활동 자체가 사회적 가치를 창출하는 동시에 경제적 수익을 추구할 수 있는 방향으로 이루어지는 행위 ▪ (배경) 소비자에게 기업의 궁극적인 목적은 이익창출로 여겨지기 때문에 단순히 기업의 경영성과를 사회로 환원하는 CSR은 진정성 있는 기업 활동을 통한 지속가능한 경쟁	기업과 지역사회의 사회적·경제적 가치창출 기회 (쌍방향 가치창출)	기업, 지역사회 (기업 ↔ 사회)	X

구분	내용	핵심 주제	소통 방향	규범성
	력 확보에 영향이 미미하다는 문제가 제기되면서 등장 ▪ (CSR과의 차이점) CSR의 경우 기업이 이윤을 창출한 이후에 사회공헌 활동에 참여하므로 기업의 수익 추구와는 무관한 반면, CSV는 소비자의 가치, 기업의 가치, 사회적으로 필요한 가치의 상호조화를 추구하며, '가치 창출'에 초점*이 맞춰져 있음. * 기업의 활동 자체가 경제적 수익 및 사회적가치로 연결되도록 하는 수단이 됨.			
ESG	▪ (정의) 환경(E: environment), 사회(S: social), 지배구조(G: governance) 등을 포함한 기업의 지속가능경영을 위한 동인으로 기업의 비재무적 요소에 대한 관리 활동 ▪ (배경) 2005년 기업의 사회적 책임과 지속가능경영 측면에서 UNEP FI (United Nations Environment Program Finance Initiative)에서 친환경, 사회적 기여, 그리고 투명한 지배구조를 기업에 대한 투자결정 시 이해관계자들이 재무성과 이외에 고려해야 할 비재무적 성과로 제안하였고, 이후 2006년 UN 사회책임투자 원칙(PRI: Principle for Responsible Investment)에서 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)를 비재무적 성과의 핵심 요인으로 정립 ▪ 최근에는 기업의 경영 목표 및 활동 전반에까지 그 영역이 확대되어 확산됨. ▪ (CSR과의 차이점) 지역사회와의 관계에서 출발했던 CSR, CSV와 달리 ESG는 기업과 투자자의 관계에서 출발하여 투자 유치에 필요한 비재무적 요소의 분별과 관리, 평가를 바탕으로 함.	기업에 대한 투자 동인	기업, 투자자 (투자자 → 기업)	○

구분	내용	핵심 주제	소통 방향	규범성
기업책임경영 (RBC)	▪ (정의) 다국적 기업의 법적 지위, 규모, 소유자, 부문과 관계없이 모든 기업이 운영 국가의 지속 가능한 개발에 기여하면서 기업 운영에 미치는 부정적인 영향을 방지하고 해결하고자 하는 기업 활동 ▪ (배경) 다국적기업의 무역과 투자와 관련하여 글로벌 공급망이 지속적으로 확대됨에 따라 각 공급망 내에서 발생하는 환경훼손, 인권·노동권 침해 등에 대한 분쟁 역시 급속도로 증가 ▪ 이에 UN, OECD, ILO 등 국제기구들은 국제사회 차원에서 다국적기업들의 부정적 영향을 예방하고 문제 발생 시 이를 해결하기 위한 논의가 시작되었으며, 1976 OECD에서 'OECD 다국적기업 가이드라인'을 발표하였으며, 이를 기반으로 다국적기업 기업책임경영의 이행 요구 ▪ (CSR과의 차이점) CSR의 경우 상대적으로 환경보호(기업의 오염물질 배출 등에 대한 환경보호 측면), 부정부패 등 윤리적인 측면에서 기업의 사회적 책임 준수가 요구된다면, RBC의 경우 보다 포괄적인 측면에서 인권, 노동권, 환경 등과 관련된 법적·규범적 사항을 기업이 자발적이고 적극적으로 준수하고 이행할 것을 요구함. ▪ 또한, 상대적으로 CSR은 지역기업의 환경적, 경제적, 사회적 책임에 초점이 맞추어져 있다면, RBC는 글로벌 공급망의 지속적인 확대에 따른 다국적기업의 사회적 책임으로 그 범위가 인권 및 공급망 관리까지 확대됨.	기업경영활동에서의 법적·규범적 사항에 대한 자발적인 준수 및 이행	기업, 사회 (기업 → 사회)	○

출처: 남영숙 외(2011); 곽관훈(2017); 김지혜(2015); 황상규(2010); 강윤지 외(2020); 민재형·김범석(2019); 조인호(2021); 이승균·박민석(2021)

□ 사회적 책임 표준(ISO26000)

‘사회적 책임 표준(ISO26000)’은 2010년 국제표준화기구(ISO: International Organization for Standardization)에서 국가, 기업, NGO 등 모든 사회조직이 준수하여야 할 사회적 책임(Social Responsibility)에 대한 국제표준으로서 마련되었다. ISO26000의 발표는 기업의 사회참여를 가속화하는 요인으로 작용하였으며, 기존 논의의 영역에 머물러 있던 사회적 책임을 국제적 규범화의 방향으로 전환하는 계기가 되었다.¹⁴⁾

ISO26000은 사회적 책임에 대한 국제표준으로서 CSR, ESG, RBC 등 다양한 사회적 책임을 실행하는데 있어 조직의 운영방식에 사회적 책임을 통합할 수 있도록 돕는 기본 지침서로 활용되고 있으며,¹⁵⁾ ISO에서 제정한 ISO26000의 핵심 주제는 환경, 인권, 노동관행, 조직 거버넌스, 공정 운영관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 및 발전 등 크게 7개로 구분된다([표 34] 참조).

[표 34] ISO26000의 7대 핵심 주제

주제	내용
환경	환경에 미치는 조직의 영향을 줄이기 위해 조직의 결정과 활동의 의미를 고려하여 통합적으로 접근하는 활동
인권	조직 내와 조직의 영향권 내의 인권을 존중·보호·준수하며 실현하는 활동
노동관행	조직 내와 협력업체를 대상으로 근로자의 노동환경에 영향을 미치는 정책과 관행
조직 거버넌스	사회적 책임 원칙을 존중하고 이를 기존의 사업관행에 통합하는 활동
공정 운영관행	조직과 파트너, 공급자 등 조직과 타 조직간 거래의 윤리적 행동에 관심을 두는 활동
소비자 이슈	소비자 교육, 공정하고 투명한 마케팅 정보와 계약, 지속가능소비촉진 등 소비자 권리 보호 활동
지역사회 참여 및 발전	지역사회의 권리를 인식하고 존중하며, 그 자원과 기회를 극대화 하려고 노력하는 활동

출처: KSA 한국표준협회 홈페이지

□ 공유가치창출(CSV)

CSV는 기업이 수익 창출 이후에 사회 공헌 활동을 하는 것이 아닌 기업 활동 자체가 사회적가치를 창출하면서 동시에 경제적 수익을 추구할 수 있는 방향으로 이루어지는 행위를 의미하며, 소비자의 가치, 기업의 가치, 사회적으로 필요한 가치의 상호조화를 추구하며, ‘가치 창출’에 초점이 맞춰져 있다. CSR이 환경오염, 노동착취, 부정부패 등 기업이 이윤을

14) 김지혜(2015), 기업사회공헌활동 측정을 위한 척도개발 및 타당화: ISO26000의 지침을 중심으로, 한국사회복지학회, 67(2), 5-31.

15) 황상규(2010), ISO26000(사회책임) 제정과 정부, 기업, 시민사회의 대응전략, 한국기업지배구조센터

창출하는 과정에서 발생하는 사회문제에 대해 기업이 사회적 책임을 져야 한다는 시민사회의 공감대 형성과 함께 기업 경영성과를 사회로 환원해야 한다는 책임의식에서 비롯했다면, CSV는 소비자에게 기업의 궁극적인 목적은 이익창출로 여겨지기 때문에 단순히 기업의 경영성과를 사회로 환원하는 CSR은 진정성 있는 기업 활동을 통한 지속가능한 경쟁력 확보에 영향이 미미하다는 문제가 제기하면서 대안으로 등장하였다.¹⁶⁾

□ ESG

ESG는 환경(E: environment), 사회(S: social), 지배구조(G: governance) 등을 포함한 기업의 지속가능경영을 위한 동인으로 기업의 비재무적 요소에 대한 관리 활동으로 정의될 수 있으며,¹⁷⁾ 2005년 기업의 사회적 책임과 지속가능경영 측면에서 UNEP FI(United Nations Environment Programme Finance Initiative)에서 친환경, 사회적 기여, 그리고 투명한 지배구조를 기업에 대한 투자결정 시 이해관계자들이 재무성과 이외에 고려해야 할 비재무적 성과로 제안하며 등장하였다. 이후 2006년 UN 사회책임투자 원칙(PRI: Principle for Responsible Investment)에서 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)를 비재무적 성과의 핵심 요인으로 정의하여 활용되고 있다.¹⁸⁾

일반적으로 ESG의 각각의 요소가치를 살펴보면, 환경(E)은 기후변화에 대응하기 위한 온실가스 감축, 환경보호, 자원절약, 친환경/저탄소 제품의 사용 등이 대표적이며, 사회(S)는 인권 존중, 사회 양극화 해소, 교육격차 극복, 누구에게나 공정하고 안전한 사회형성, 부적절한 차별금지 등이 해당된다. 지배구조(G)는 경영활동 과정에서 법과 윤리적 규범과 기준을 준수하고 투명하고 민주적인 기업운영 구조가 해당된다([표 35] 참조).

[표 35] ESG 차원별 사회적가치 구성요소

E(환경)	S(사회)	G(지배구조)
기후변화, 온실가스배출, 물/산림 등 자원고갈, 에너지소비, 환경관련 연구개발비용, 폐기물처리, 기름유출/화학물질 사고 이슈	임직원/이사회 여성비율, 근로자 안전 및 건강보장, 기부금, 봉사시간, 직원관계, 직원 다양성, 산업재해 발생여부/빈도, 개인정보 유출사례 등	경영진 보상, 이사회 구성위원 전문성/다양성 및 구조, 횡령/비리/거래/부정부패 이슈, 이사회 관련 사건/사고, 감사위원회 유무

16) 강윤지 외(2020), CSV 적합성, CSV 정당성, 기업 윤리성이 브랜드 태도에 미치는 영향 : CSV 진정성의 매개효과를 중심으로, 한국광고학회, 31(1), 7-39.

17) 민재형·김범석(2019), 기업의 ESG 노력은 지속가능경영의 당위적 명제인가? 기업의 재무상태에 따른 비재무적 책임 향상 노력의 차별적 효과, 한국경영과학회, 36(1), 17-35.

18) 민재형·김범석(2019), 기업의 ESG 노력은 지속가능경영의 당위적 명제인가? 기업의 재무상태에 따른 비재무적 책임 향상 노력의 차별적 효과, 한국경영과학회, 36(1), 17-35.

한편, 최근에는 기업의 경영 목표 및 활동 전반에까지 그 영역이 확대되어 확산되고 있으며,¹⁹⁾ 지역사회와의 관계에서 출발했던 CSR, CSV와 달리 ESG는 기업과 투자자의 관계에서 출발하여 투자 유치에 필요한 비재무적 요소의 분별과 관리, 평가를 바탕으로 하고 있다.²⁰⁾ 현재 투자자, 고객이 기업을 평가할 때 재무적 지표와 함께 필수적으로 살펴보는 핵심 지표이자 메가트렌드로 ESG가 강조되고 있는 추세이다.

□ RBC

RBC는 다국적 기업의 법적 지위, 규모, 소유자, 부문과 관계없이 모든 기업이 운영 국가의 지속 가능한 개발에 기여하면서 기업 운영에 미치는 부정적인 영향을 방지하고 해결하고자 하는 기업 활동으로 정의될 수 있으며, 이는 다국적기업의 무역과 투자와 관련하여 글로벌 공급망이 지속적으로 확대됨에 따라 UN, OECD, ILO 등 국제기구들이 국제사회 차원에서 각 공급망 내에서 발생하는 환경훼손, 인권·노동권 침해 등 다국적기업들의 부정적 영향을 예방하고 문제발생 시 이를 해결하기 위한 방안으로 대두되었다.

특히 1976 OECD에서 ‘OECD 다국적기업 가이드라인’을 발표하면서 이를 기반으로 다국적기업에 대한 RBC 이행이 촉구되고 있다. OECD 다국적기업 가이드라인에서 제시하는 RBC 적용 범위는 인권, 고용 및 산업관계, 환경, 소비자 이익, 뇌물수수·뇌물청탁 및 뇌물강요 근절, 정보공개, 과학 및 기술, 경쟁, 조세 등 9개로 구분된다.

CSR과의 차이점을 살펴보면, CSR의 경우 상대적으로 환경보호(기업의 오염물질 배출 등에 대한 환경보호 측면), 부정부패 등 윤리적인 측면에서 기업의 사회적 책임 준수가 요구된다면, RBC의 경우 보다 포괄적인 측면에서 인권, 노동권, 환경 등과 관련된 법적·규범적 사항을 기업이 자발적이고 적극적으로 준수하고 이행할 것을 요구하고 있다.²¹⁾ 또한, 상대적으로 CSR은 지역기업의 환경적, 경제적, 사회적 책임에 초점이 맞추어져 있다면, RBC는 글로벌 공급망의 지속적인 확대에 따른 다국적기업의 사회적 책임에 초점이 맞춰져 있다.

19) 조인호(2021), 기업책임경영(RBC)과 ESG 관리를 통한 새로운 형태의 클레임 대응: 이니셔티브를 중심으로, 한국무역상무학회, 89, 261-283.

20) 이승균·박민석, “[2021 경영 트렌드 ESG ①] CSR, CSV 그리고 ESG”, 미디어 SR, 2021.3.2., <https://www.mediasr.co.kr/news/articleView.html?idxno=66739>(검색일: 2021.6.25.)

21) 매일경제, “[사설] 기업의 자율규제 강조한 ‘기업책임경영’ 주목한다.”, 매일경제, 2018.8.22., <https://www.mk.co.kr/opinion/editorial/view/2018/08/525729/>(검색일: 2021.6.23.)

나. 해외의 사회적가치 조달 개요

최근 사회에는 정부와 기업의 사회적 책임에 대한 관심과 요구가 급속히 확산되고 있으며, 이에 공공조달에 있어서도 경제적 효율성에 기반한 전통적 조달에서 ‘사회적가치’를 추구하는 조달로 전환되고 있다. 이러한 사회적가치 추구는 기본적으로 사회의 지속가능한 발전에 기여하는데 목적이 있으며, 정부의 구매력은 공급망의 투명성과 지속가능성을 촉진하는 전략적 정책 수단으로 여겨지고 있다.²²⁾

공공조달 측면에서 사회적가치 조달은 OECD를 중심으로 기존 CSR 관점에서 ESG를 종합적으로 고려하는 형태인 RBC 형태로 진화하고 있으며, 공공조달 정책 및 절차에 RBC를 포함시키는 방안을 추진 중에 있다. 이는 기본적으로 평가대상이 되는 사회적가치 구성요소가 개별 법령 등에 의하여 법적 의무 또는 비즈니스에 반영되어 있다는 측면에서 CSR, CSV, ESG를 응용하는 개념으로도 볼 수 있다.

한편, OECD에서 정의하고 있는 공공조달에서의 RBC 유형은 크게 청렴성(Integrity), 소수자(Minorities), 젠더(Gender), 장기 실업자(Long-term Unemployed), 장애인(Disabled People), 노동권(Labour Rights), 인권(Human Rights), 환경(Environment) 등 8가지로 구분된다([표 36] 참조).

[표 36] 공공조달에서의 기업책임경영(RBC) 유형 정의

구분	정의
청렴성 (Integrity)	- 공유된 윤리적 가치, 원칙 및 규범을 일관성 있게 지지하고 준수하여 공공부문에 있어 사익보다 공공의 이익을 우선시하는 것을 말함. - 이를 위반하는 행위로는 부패, 사기, 뇌물수수, 탈세 등이 해당됨.
사회적-소수자(민족) (Minorities)	한 사회 안에서 문화적, 인종적, 민족적으로 구분되어 불평등한 처우를 받는 집단(사회적 소수자)으로 주로 사회에서 정책 지원 대상으로 고려됨.
사회적-젠더 (Gender)	공공조달 정책 수립 주기 및 조달 프로세스 내에서 포함되어야 하는 젠더적 요소
사회적-장기 실업자 (Long-term Unemployed)	12개월 이상 실업한 사람
사회적-장애인 (Disabled People)	일상적인 활동을 수행하는 능력에 실질적·장기적 악영향을 미치는 신체적 또는 정신적 장애가 있는 사람
노동권	노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 ILO 선언(ILO Declaration

22) OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

구분	정의
(Labour Rights)	on Fundamental Principle and Rights) 및 다국적 기업 및 사회 정책에 관한 삼자 선언(Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy)에서 규정하고 있는 노동권* * 결사의 자유와 단체 교섭의 권리, 아동 노동의 폐지, 모든 형태의 강제 노동 철폐, 고용 및 직업에서의 차별 금지 등
인권 (Human Rights)	■ 국제인권장전(International bill of human rights)*, 노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principle and Rights) 및 기타 핵심 국제인권 조약 등에서 규정하고 있는 인권 * 세계인권선언(Universal declaration of human rights), 시민·정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 및 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Political Rights)으로 구성됨.
환경 (Environment)	■ 환경 오염물질의 배출을 방지하거나 잔류를 감소시킴으로써 환경의 질을 유지·복원하는 활동 ■ 공공조달 내에서 고려될 수 있는 사안은 환경오염, 탄소 발자국, 물 발자국 또는 사용, 생물 다양성, 미세 플라스틱, 기후 변화, 삼림 파괴, 화학 물질, 폐수 및 포장 폐기물 등 폐기물 감소, 화석 연료, 토지 이용도 또는 소유권, 에너지 및 재생 에너지, 순환 경제 등이 있음.

출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

이러한 측면에서 공공조달에서의 RBC는 기업 활동에 있어 윤리적 /도덕적/사회적/법적 책무에 대한 이행을 촉진하는 공공조달 정책과 제도로 해석할 수 있으며, 공공조달 과정에서 RBC를 의무적으로 요구하거나 입찰참가자격 또는 낙찰자 선정에 RBC 평가방법을 도입할 경우, 사실상 ESG와 같이 기업경영활동의 성과를 평가받으므로 RBC를 법적 의무에 준하는 공공조달형 사회적가치 추구 모델로 볼 수 있다([표 37] 참조).

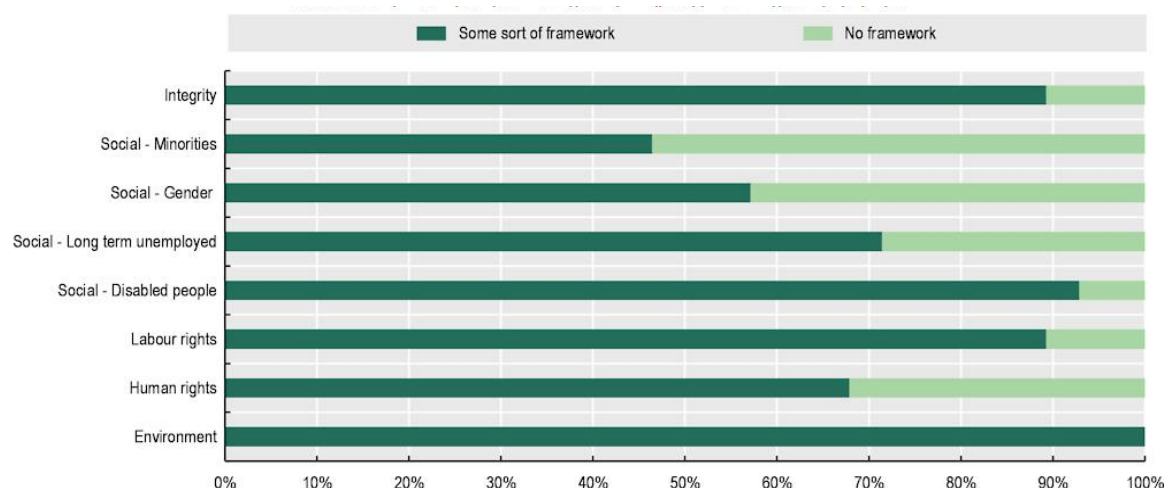
[표 37] RBC 차원별 사회적가치 구성요소 및 ESG와의 연계성

R (사회적 책임: Responsible)	B (비즈니스 과정의 준법/ 사회적 규범 준수: Business)	C (책임 있는 행동: Conduct)
사회적 소수자(minority), 장애인, 장기실업, 젠더이슈	청렴성(부정부패 차단)	노동, 인권, 환경
ESG의 'Social'	ESG의 'Governance'	ESG의 'Environment'

다. 해외의 기업책임경영 구현을 위한 공공조달 정책 지원 현황

2020년 OECD가 회원국을 대상으로 RBC 구현을 위한 공공조달 정책 지원 현황을 조사한 결과, 설문조사에 참여한 28개의 회원국²³⁾ 중 대부분의 국가에서 RBC 목표를 지원하기 위한 공공조달 규제 또는 전략적 프레임워크(framework)²⁴⁾를 보유하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 모든 응답자가 환경 목표를 추구하기 위한 규제 또는 전략적 프레임워크를 보유하고 있는 것으로 응답하였으며, 응답자의 90% 내외가 장애인, 청렴성, 노동권에 대한 프레임워크를 보유하고 있는 등 높은 수준으로 나타났다. 반면에 젠더, 장기 실업자, 소수자 등 ‘사회적’ RBC 목표는 상대적으로 낮은 프레임워크 보유율을 보였다([그림 47] 참조).

[그림 47] RBC 목표를 지원하기 위한 OECD 국가의 공공조달 프레임워크 보유 현황



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

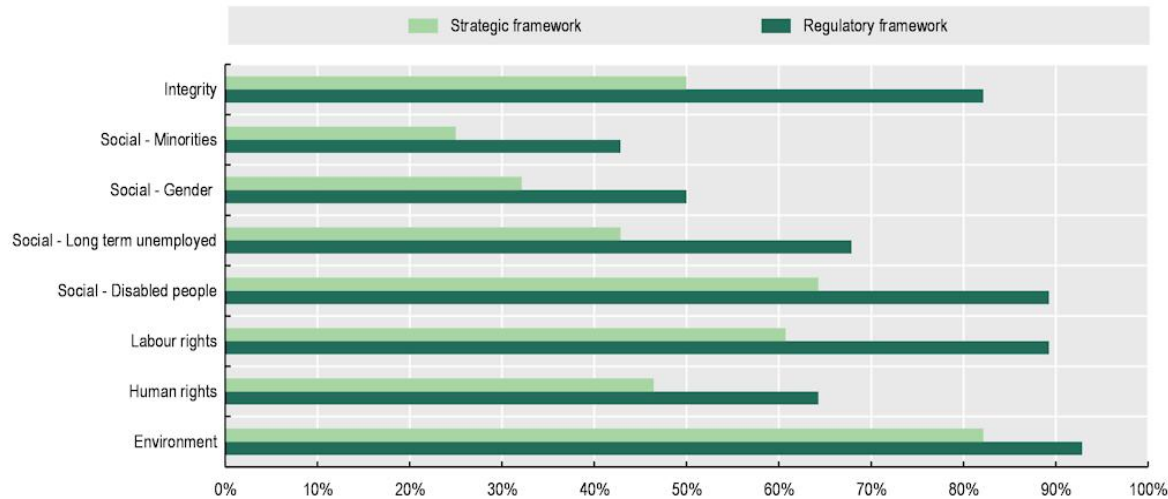
규제 또는 전략적 프레임워크 유형별로 살펴보면, 전반적으로 모든 RBC 목표 유형에서 이를 촉진하기 위한 수단으로 전략적 프레임워크보다 규제 프레임워크를 보유하는 사례가 많은 것으로 나타났다. 특히 청렴성, 장애인, 노동권, 환경과 관련된 RBC 목표 유형에서 80% 이상이 규제 프레임워크를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 한편 환경의 경우 전략적 프레임워크의 보유율 또한 80% 이상으로 높게 나타나는데, 이는 전략적 공공조달의 도입과 함께 각

23) OECD 국가 중 호주, 벨기에, 캐나다, 코스타리카, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 우크라이나 등 총 28개국이 설문에 참여하였으며, 이하 별도의 언급이 없는 한 표본은 이와 동일함.

24) 프레임워크: 배경, 문제, 목적을 바탕으로 한 계획의 기본 이미지를 작성하여 목표, 수단을 생각하고, 개략적인 계획을 세우는 작업

국의 정부가 친환경 의제에 대해 공공조달을 적극 활용하려는 동인이 작용한 결과로 보인다(그림 48) 참조).

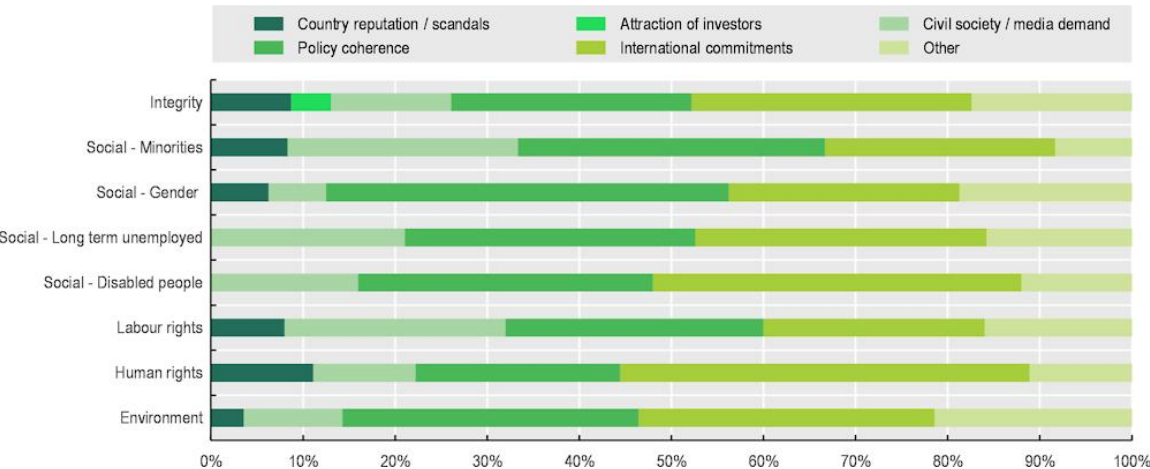
[그림 48] RBC 목표를 지원하기 위한 OECD 국가의 규제 또는 전략적 프레임워크 유형별 현황



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

공공조달에서 이러한 RBC 목표를 촉진하기 위해 프레임워크를 개발하는 이유로는 전반적으로 정책 일관성과 국제적 약속(의무)이 응답률이 높게 나타났다. 특히 국제적 약속(의무)은 인권(44%)과 관련된 프레임워크를 개발하는데 강력한 요인으로 작용하였으며, 정책 일관성은 젠더(44%), 및 소수자(33%)와 관련된 프레임워크 개발을 위한 주요 요인으로 나타났다(그림 49) 참조).

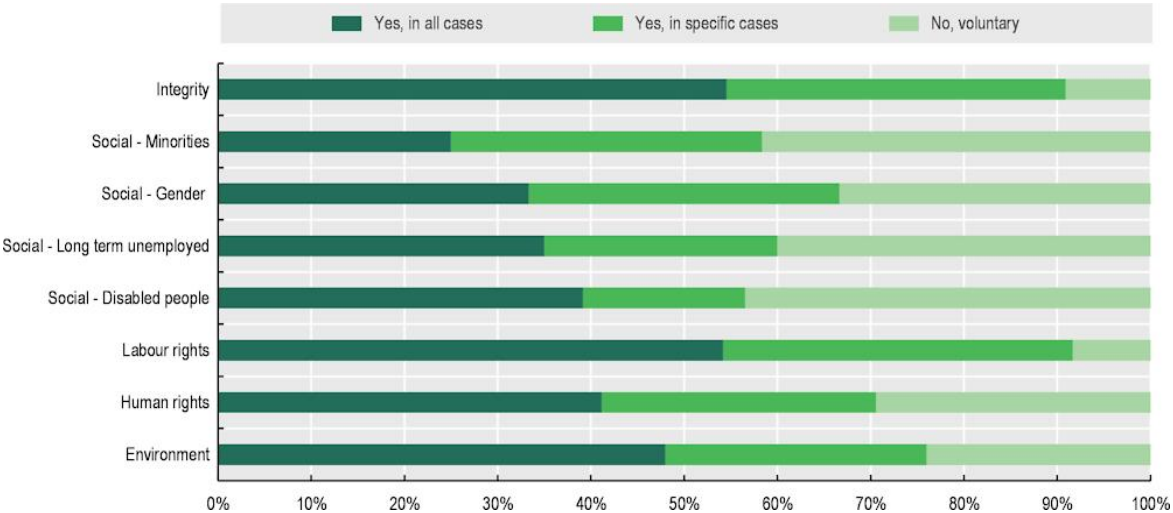
[그림 49] RBC 목표를 지원하기 위한 OECD 국가의 프레임워크 개발 동인



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

이처럼 대부분의 국가에서 RBC 목표를 적용할 수 있는 규제 또는 전략적 프레임워크를 가지고 있는 것으로 확인된다. 그러나 이는 일반적으로 주계약업체(Main Contractors)에 한하여 적용되며, 하도급업체(Subcontractors)에는 대부분 적용되지 않는 것으로 나타났다. OECD 설문조사에 따르면, 청렴성, 노동권 및 환경 관련 규제 또는 전략적 RBC 프레임워크가 하도급업체에 가장 많이 적용되고 있으며, 소수자, 젠더, 장기실업자, 장애인 등 사회적 RBC 목표 유형은 상대적으로 낮은 수준으로 적용되는 등 하도급 업체가 자발적으로 RBC를 적용토록 하고 있다([그림 50] 참조).

[그림 50] RBC 관련 프레임워크를 하도급 업체에 적용하는 OECD 국가 현황



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

한편, RBC 기준 위반시 RBC 규제 또는 전략적 프레임워크 내에 부정당 제재 등 조치사항이 규정되어 있는지 조사한 결과, 28개국 중 16개국이 공급업체 제재 조치 규정을 보유하고 있는 것으로 응답하였다. 이어 공급업체 또는 공급망 변경(10개국), 규정 없음(9개국), 계약조항에 따라 상이(4개국)순으로 나타났다([표 38] 참조).

[표 38] RBC 기준 위반에 대한 조치 조항이 있는 OECD 국가 현황

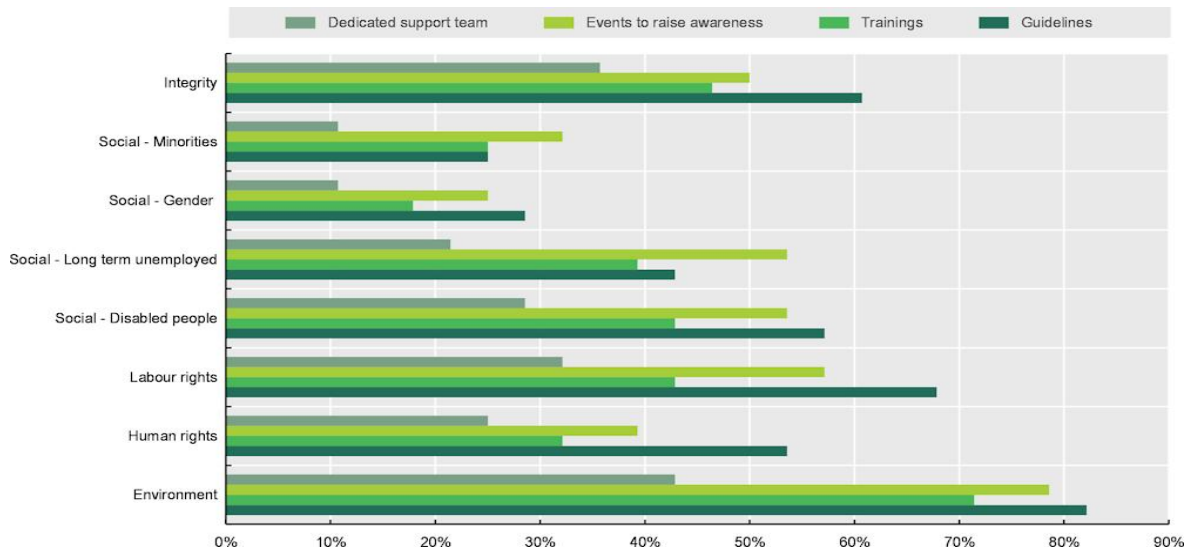
국가명	공급업체 제재	공급업체 또는 공급망 변경	계약조항에 따라 상이	관련 조치사항 없음
호주	○	○		
벨기에				○
캐나다	○	○		
체코				○

국가명	공급업체 제재	공급업체 또는 공급망 변경	계약조항에 따라 상이	관련 조치사항 없음
덴마크	○	○		
에스토니아		○		
프랑스	○			
독일	○			
헝가리				○
이스라엘	○	○		○
이탈리아	○			
일본				○
대한민국		○		
라트비아				○
리투아니아			○	
멕시코	○			
네덜란드	○	○		
뉴질랜드	○		○	
노르웨이	○			
폴란드	○	○	○	
슬로바키아	○	○	○	
슬로베니아				○
스페인				○
스웨덴	○	○		
스위스	○			
코스타리카				○
우크라이나	○			

출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

공공조달에서 RBC 목표 유형별로 프레임워크 이행력 제고를 위해 활용하는 메커니즘에 대해 설문조사한 결과, 전담지원팀(Dedicated Support Team), 인식 제고 행사(Events to Raise Awareness), 교육 훈련(Trainings), 가이드라인(Guidelines) 중 평균적으로 가이드라인을 가장 많이 활용하는 것으로 나타났다. 평균적으로 가이드라인(52%), 인식 제고 행사(49%), 교육훈련(40%) 순으로 나타났으며, 특히 환경 부문의 경우 응답국이 공통적으로 상기 3개의 메커니즘의 활용도가 70% 이상으로 평균을 크게 상회하며 매우 높게 나타남을 알 수 있다. 기타 응답으로는 정보 공유를 위한 IT 플랫폼, 감사 결과 공유, 인증서 등으로 나타났다(그림 51 참조).

[그림 51] RBC 이행력 제고 메커니즘 활용 현황



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

또한, 여러 국가에서는 계약당국이 공급망에서 위험을 식별하고 우선순위를 지정하는데 도움이 되는 ‘위험도 평가 도구’를 개발하여 RBC에 활용 중인 것으로 확인되었다. 예를 들어 노르웨이의 경우 노르웨이 공공조달법(Norwegian Procurement Act)에 의거 재정관리국(DFØ)에서 생산 공정 전 단계에 걸쳐 인권 침해 위험 수준을 평가하기 위한 고위험군 목록(high risk list)을 제시하고 있다([표 52] 참조).

[그림 52] 노르웨이 사례: 식음료 품목 위험도 평가 결과

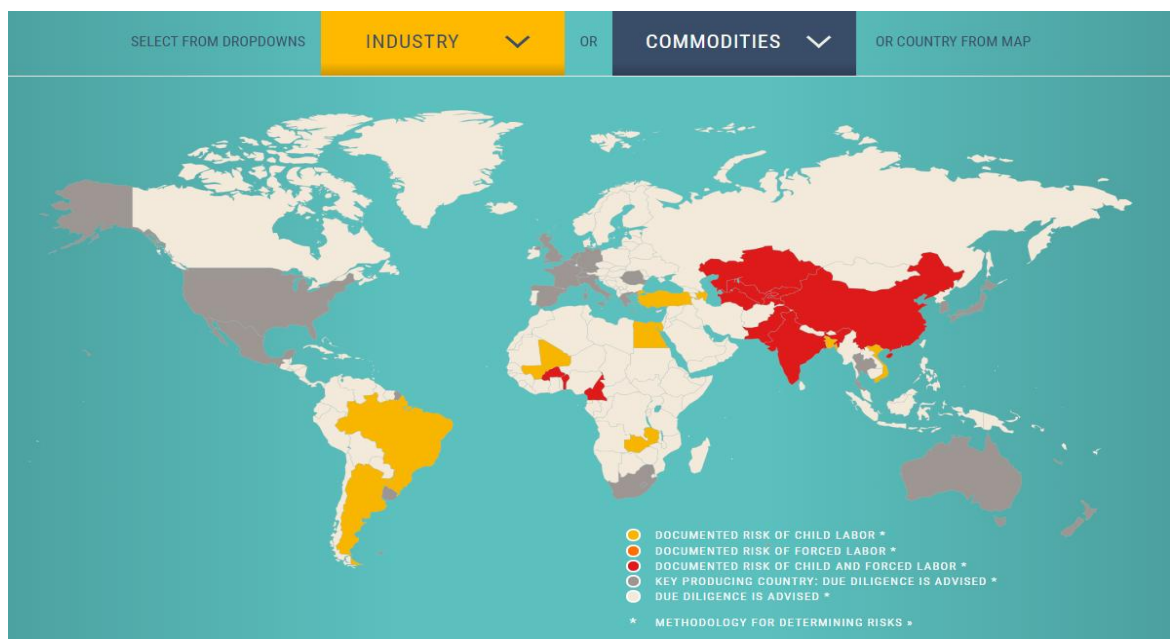
Product	Raw ingrediens/products
Coffee	Very high risk
Tea	Very high risk
Cocoa	Very hig hrisk
Sugar	Very high risk
Tomatoes, fresh*	High risk
Tomatoes, tinned	High risk
Lettuce*	Medium high risk
Agurk*	Medium high risk
Cucumbers*	Medium high risk
Bananas	Very high risk
Oranges	High risk
Grapes	High risk

출처: 노르웨이 재정관리국 홈페이지

해당 목록은 크게 식음료, 건축 자재, 전자 및 ICT, 가구, 의료 소모품/소모품, 사무용품, 놀이 및 스포츠 장비, 직물·작업복 및 신발류, 차량 등 크게 9개의 품목군으로 구성되며, 각 품목군별로 글로벌 공급망에서 인권 침해 관련 일반화된 위험 수준²⁵⁾에 대한 정보를 제시하고 있다([그림 52] 참조). 또한, 고위험 목록에 대한 특별 계약조항 (special contract clauses)을 입찰문서에 반드시 포함토록 하고 있다.

이어 미국의 사례를 살펴보면, 미 국무부는 공급망에서 인신매매의 위험을 식별, 예방 및 해결하기 위해 계약당국 및 업체를 위한 위험 평가 도구인 RST(Responsible Sourcing Tool)²⁶⁾을 보유하고 있으며, 적용 분야로는 대표적으로 ICT, 섬유 및 의류, 건설, 의료 등이 있다([그림 53] 참조). 또한, 사회적 책임 계약 활성화 제고 수단으로서 근로자를 보호하기 위한 행동강령, 노동 및 인권 성과평가를 위한 채용 및 고용 기준 및 계약서 샘플을 제공하고 있다(단, 의무사항은 아님).

[그림 53] 미국 사례: 섬유 및 의류 품목 위험도 평가 결과



출처: 미국 RST 홈페이지

25) 평가 방법론, 근거자료, 평가결과 등은 각 품목별 보고서를 통해 구체적으로 제시

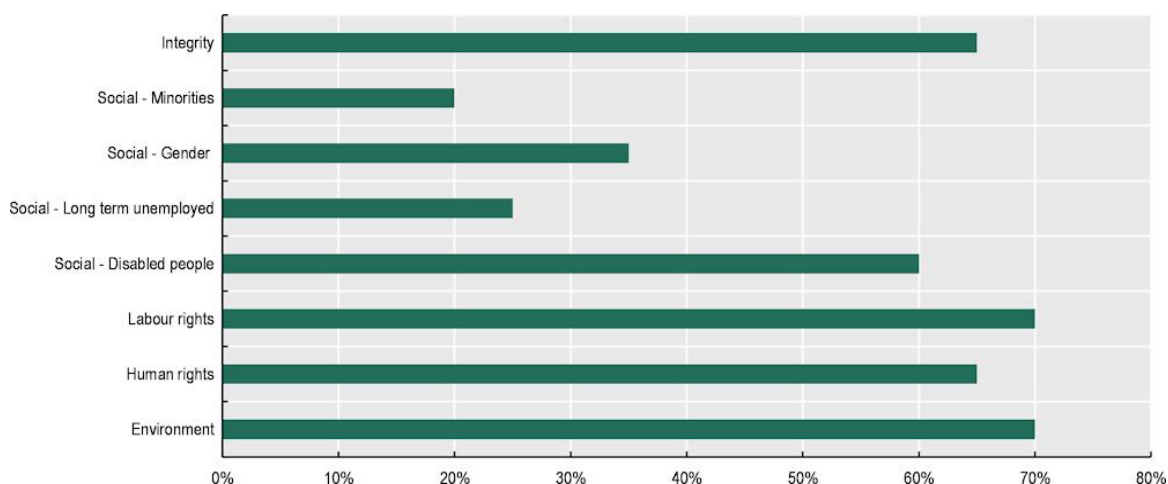
26) 미 국무부 인신매매 모니터링 및 방지실, Verité, Made in a Free World, Aspen Institute가 협력하여 개발한 도구로 평가 방법론 및 위험 정보를 보고서를 통해 구체적으로 제시

라. 기업책임경영 촉진을 위한 해외 중앙조달기관의 정책 및 전략 운용 현황

앞서 살펴본 바와 같이 많은 국가에서 RBC 목표를 지원하기 위해 규제 또는 전략 프레임워크를 개발하여 운용하고 있음을 알 수 있다. 이때 중앙조달(구매)기관(CPB: Central Purchasing Bodies)과 같은 대규모 공공 구매자는 국가 정책 목표를 구현하는데 전략적 역할을 하며 RBC 목표 달성을 촉진하는데 크게 기여할 수 있다. 이에 OECD는 ‘공공조달 권고 및 다국적 기업을 위한 OECD 지침(MNE 지침)’을 준수하는 국가의 CPB를 대상으로 RBC 목표를 촉진하기 위해 현재 CPB 내에서 시행중인 프레임워크, CPB가 조달주기에서 RBC 목표를 구현하는 방법, RBC 목표 달성을 촉진하기 위해 CPB가 현재 활용중인 도구에 대해 설문조사²⁷⁾를 시행하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

먼저 RBC 목표를 지원하기 위한 CPB의 정책 또는 전략 보유 현황을 살펴보면, 총 20개국의 CPB 중 85%에 해당하는 17개국이 RBC 규제 및 전략적 프레임워크를 지원하기 위해 자체적으로 정책 또는 전략을 수립한 것으로 나타났다([그림 54] 참조).

[그림 54] RBC 목표를 지원하기 위한 CPB의 정책 또는 전략 보유 현황



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

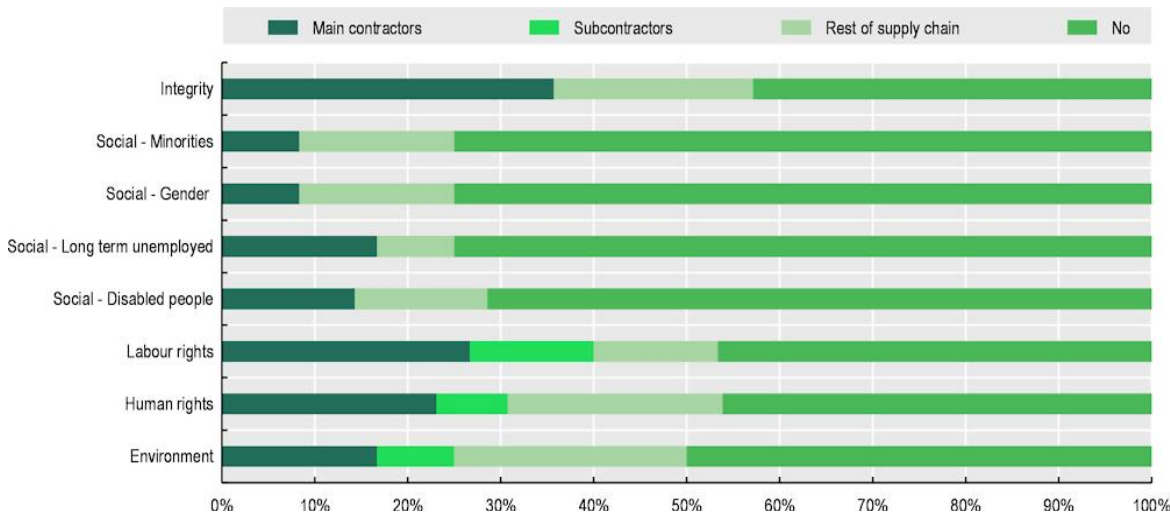
앞서 대부분의 국가가 환경, 노동권, 청렴성, 장애인 및 인권과 관련된 규제 또는 전략적 프레임워크를 개발 및 보유한 점에서 미루어 알 수 있듯이 CPB 또한 이와 유사한 결과를 보였다. 특히 노동권 및 환경이 70%에 달하는 등 RBC 목표 중에서도 CPB에 당면한 주요 현안임을 알 수 있으며, 이어 청렴성 및 인권(각 65%), 장애인(60%) 순으로 나타났다. 반면,

27) 총 20개국의 CPB(OECD 회원국 17개, 비회원국 3개)가 설문조사에 참여하였으며, 이하 별도의 언급이 없는 한 표본은 이와 동일함.

소수자 및 장기 실업자 관련 정책 및 전략 개발은 각각 20%, 25%로 매우 저조하게 나타났다. 이때 특징적인 것은 소수자의 경우 국가차원의 프레임워크 보유율도 45%로 낮은 수준이었던 반면, 장기 실업자는 국가차원의 프레임워크 보유율이 70% 이상으로 높게 나타났음에도 불구하고, CPB 기관 차원의 보유율은 25% 수준으로 매우 저조하게 나타나는 등 상반되는 결과를 보이고 있다.

이어 RBC 목표를 반영하는 CPB 내부 정책 또는 전략의 공급망 적용 현황에 대해 조사한 결과, 대부분 원계약업체 또는 기타 공급망(부품, 원자재 공급업체 등)에 한정적으로 적용하고 있는 것으로 나타났다([그림 55] 참조).

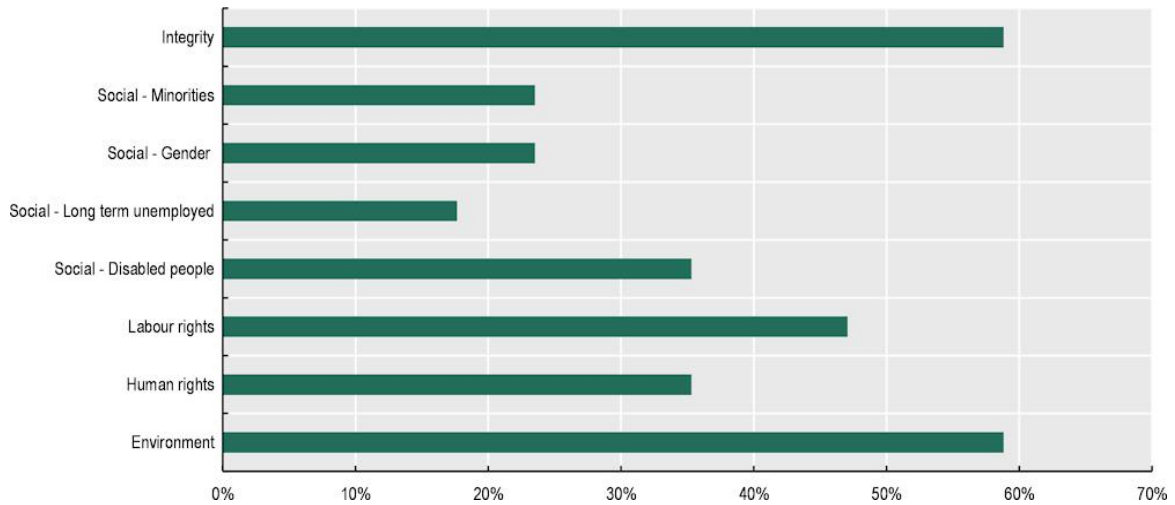
[그림 55] RBC 정책 또는 전략의 공급망 적용 범위



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

한편, 위험 관리 프레임워크 내 RBC 목표 반영 현황과 관련하여 CPB의 85%(17개)가 위험 관리 프레임워크를 보유하고 있다고 응답하였으며, 이중 13개가 해당 위험 관리 프레임워크가 RBC 목표를 고려하여 운용 중인 것으로 응답하였다. 이때, 이 질문에 응답한 17개의 CPB 중 10개(59%)는 위험 관리 프레임워크에 청렴성 및 환경을 포함하였으며, 8개(47%)는 노동권 관련 사항을 반영한 것으로 나타났다([그림 56] 참조).

[그림 56] CPB의 위험 관리 프레임워크 내 RBC 목표 반영 현황



주1: 위험 관리 프레임워크 내 RBC 목표를 반영한 17개의 CPB를 대상으로 설문한 결과

출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

이러한 위험관리 접근법은 공급망에서 RBC 목표와 관련된 다양한 위험을 종합적으로 식별함으로써 CPB가 국내외의 지속 가능한 발전 목표에 따라 신속한 의사결정을 할 수 있도록 한다. 이러한 측면에서 최근 소수의 CPB가 OECD 권장 지침인 「기업책임경영을 위한 OECD 기업실사 지침(OECD Due Diligence guidance for Responsible Business Conduct)」에 따른 RBC 실사 접근법을 공공조달 프로세스에 적용하기 시작한 것으로 확인되었다.

먼저 덴마크의 사례를 살펴보면, 덴마크의 중앙조달기관인 SKI는 OECD 기업책임경영을 위한 OECD 기업실사 지침에 따라 공급업체에 아동 노동, 강제 노동, 결사의 자유 및 이주 노동과 관련하여 실사를 수행하도록 요구하고 있다. 이를 반영한 계약에는 UNUNG(UN Guiding Principles on Business and Human Rights) 및 OECD 다국적기업 가이드라인(Guide for Multinational Enterprises)과 같이 국제적으로 인정받은 원칙 및 국제 이니셔티브에 기반한 요구 사항이 포함된다.

또한, 스웨덴의 중앙조달기관인 Adda는 인권 실사 지원(Human Rights Due Diligence Support) 시스템인 ‘지속가능성 점검(Hållbarhetskollen)’을 개발하여 운영하고 있다.²⁸⁾ 이는 Adda가 지자체 등 수요기관(지자체 등)을 대신하여 공급업체의 공급망 위험관리 정책 보유 여부 등 공급업체의 RBC 이행 수준을 모니터링 및 감사(사무실, 제조공장 감사 등)하기 위하여 개발한 프레임워크로 지속가능성 점검 관련 전담팀을 구성하여 운영하고 있다. 이 시스템은

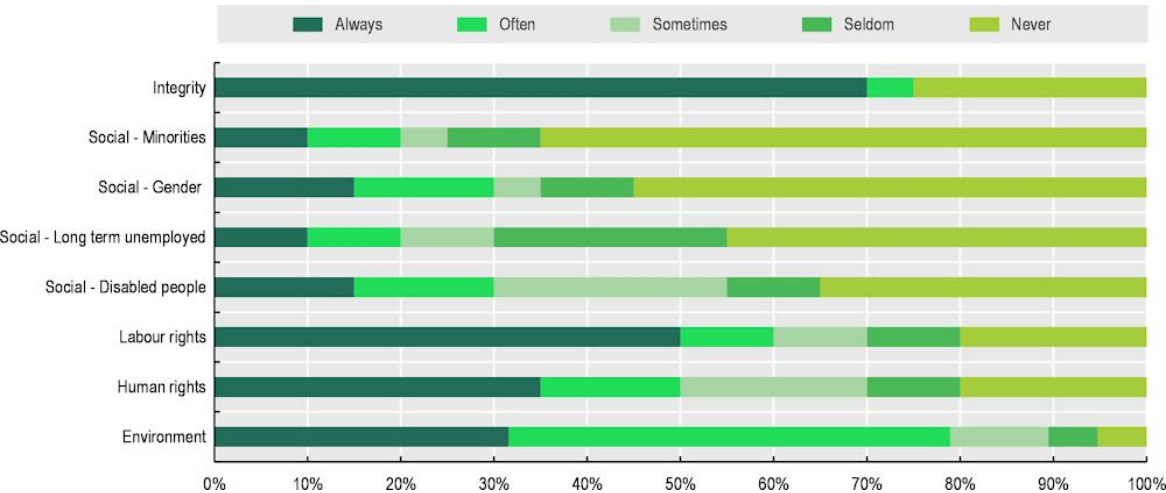
28) 스웨덴 Adda, <https://www.adda.se/om-oss/vi-tar-ansvar-for-hallbarhet/hallbarhetskollen>(접속일: 2021.06.02.)

공급망 매핑으로 시작하여 MVO Netherland의 CSR Risk Check와 같은 공개 가능한 정보를 기반으로 인권, 노동권, 환경 및 청렴성과 관련된 공급망에 미치는 악영향을 식별한다. 그리고 이러한 결과에 따라 위험 심각 수준을 정하며, 위험 심각 수준에 따라 우선순위를 지정하여 중앙조달에 적용되는 낙찰기준 및 계약조건을 개발하여 제공하는 등 걱정 후속 조치를 시행하는 프로세스를 가진다.

이러한 일련의 사례에서 알 수 있듯이 RBC의 실효성을 제고하기 위해서는 RBC 목표 달성을 위한 정책 및 전략적 프레임워크 개발에서 그치는 것이 아닌 공공조달 전 단계에 대한 지속적인 모니터링이 동반될 필요가 있다.

이어 RBC 목표의 조달절차 반영 현황을 살펴보면 다음과 같다. 조달절차에 CPB가 ‘항상(Always)’ 또는 ‘자주(Often)’ 반영하는 RBC 목표로는 청렴성(75%) 및 환경(79%)이 높게 나타났다. 반면, 사회적 RBC 목표인 소수자, 젠더, 장기 실업자, 장애인 관련 목표를 ‘항상’ 또는 ‘자주’ 반영한다고 응답한 비율은 모두 30% 이하로 상당히 낮은 수준이다. 특히 소수자 및 젠더의 경우 ‘한 번도 반영한 적이 없다(Never)’ 고 응답한 CPB가 각각 65%, 55%로 매우 높게 나타난 것으로 미루어 보아, RBC 목표 중 소수자 및 젠더 부문이 CPB가 입찰을 진행하는데 있어 중요도가 낮은 사안인 것으로 판단된다([그림 57] 참조).

[그림 57] RBC 목표의 조달절차 반영 빈도

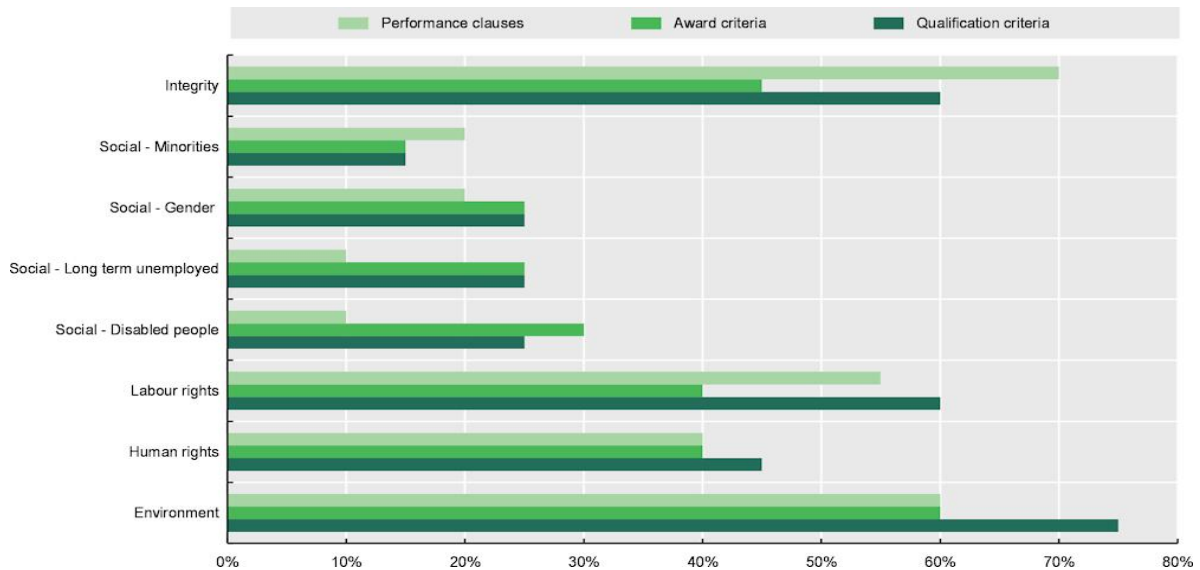


출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

한편, RBC 목표를 반영하기 위해 조달절차에서 가장 많이 활용하는 방법으로는 계약이행 조항(Performance Clauses), 낙찰자 선정을 위한 평가기준(Award Criteria), 입찰참가자격(Qualification Criteria) 중 입찰참가자격이 일반적인 것으로 조사되었다. 환경의 경우 3개의

방법 모두 많이 사용되나, 입찰공고 단계인 ‘입찰참가자격(75%)’을 가장 많이 활용하고 있는 것으로 확인되었다. 청렴성의 경우 낙찰자 선정 완료 후 계약 이행 단계에서 계약서 등을 통한 ‘계약이행조항’이 70%로 가장 높게 나타났으며, 노동권의 경우 ‘입찰참가자격(60%)’과 ‘계약조항(55%)’이 유사 수준으로 나타났다(그림 58] 참조).

[그림 58] RBC 목표 반영 방법

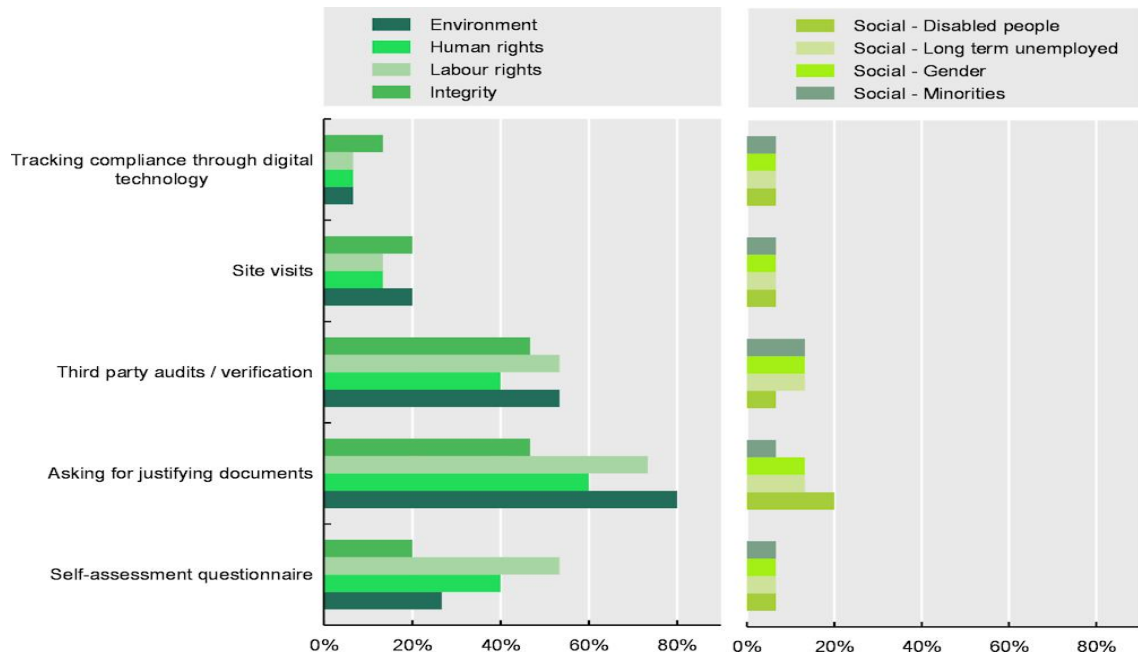


주1: 최근 3년 동안 입찰의 각 단계에서 RBC 목표를 ‘항상’, ‘자주’ 또는 ‘가끔’ 고려했다고 응답한 CPB를 대상으로 조사한 결과임(그림 57] 참조).

출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

마지막으로 RBC 목표를 달성하는데 있어 공급업체를 대상으로 CPB가 활용하는 RBC 준수 여부 확인 메커니즘에 대해 설문조사한 결과는 다음과 같다(그림] 참조). 설문에 응답한 13개의 CPB는 8개의 RBC 목표 준수 여부를 모니터링하기 위한 메커니즘으로 정당한 문서 요청(Asking for Justifying Documents)을 활용하고 있는 것으로 확인되며, 특히 환경 부문에서 80%로 가장 높게 나타났다. 노동권 및 인권의 경우에도 정당한 문서 요청이 60% 이상으로 가장 높게 나타났으며, 이어 제3자 감사 또는 검증(Third Party Audits/Verification) 및 자체 평가 설문지(Self-assessment Questionnaire) 또한 40% 이상의 CPB가 RBC 준수 여부 확인을 위하여 활용하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 장애인, 장기 실업자, 젠더, 소수자 등 사회적 RBC 목표를 달성하는데 있어 이를 모니터링 하는 CPB는 전체 메커니즘에서 20%를 하회하며, 사실상 거의 이루어지지 않는 결과를 보였다. 한편, 전체 8개의 RBC 목표에서 디지털 기술을 통한 규정 준수 여부 확인(Tracking Compliance through Digital Technology) 및 방문 점검(Site Visits) 메커니즘은 사실상 거의 활용되고 있지 않은 것으로 조사되었다(그림 59] 참조).

[그림 59] CPB가 활용하는 RBC 목표 준수 여부 확인을 위한 메커니즘



출처: OECD(2020), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement

마. 해외의 사회적가치를 실현하는 입낙찰제도 운용 사례

해외의 사회적가치를 실현하는 입낙찰제도로써 캐나다, 프랑스, 덴마크, 영국의 구체적인 운용 사례를 살펴보면 다음과 같다.

□ 캐나다의 윤리적 조달 인증제도(Ethical Procurement Certification)

캐나다의 중앙조달기관인 PSPC는 의류 조달에 있어 입찰·계약업체가 기본적으로 준수해야 하는 최소 인권 및 노동 기준인 윤리적 조달 인증제도(Ethical Procurement Certification)를 의무적으로 적용하고 있다.²⁹⁾ 이에 입찰·계약업체는 입찰 참여시 총 아동 노동, 강제노동, 학대 및 괴롭힘, 차별, 결사 및 단체 교섭의 자유, 직업 안전 및 건강, 공정한 임금, 업무시간 등³⁰⁾ 총 8개의 항목에 대한 인증 서약서를 제출하여야 한다([표 39] 참조).

[표 39] 윤리적 조달 인증(Ethical Procurement Certification) 항목 및 내용

항목	내용
아동 노동	- 어떠한 경우에도 아동 노동* 금지 * 해당 국가의 관련 법규에 명시된 최소 취업 연령 및 의무 교육 대상 연령 미만의 아동이 수행하는 노동 등 18세 미만의 근로자인 경우 건강, 안전 또는 도덕성을 해칠 수 있는 작업 등 위험한 노동 불가
강제 노동	인신 매매 등 모든 형태의 강제 노동(forced or compulsory labour) 금지
학대 및 괴롭힘	신체적, 성적, 언어적 괴롭힘, 학대, 폭력 또는 심리적 위험 등 모든 형태의 체벌 금지
차별	인종, 국적 또는 민족적 출신, 피부색, 종교, 연령, 성별, 성적 지향, 성 정체성 또는 표현, 결혼 여부, 가족 관계, 유전적 특성, 사면이 승인되었거나 집행 정지된 기록이 있는 범죄이력을 사유로 차별 금지
결사 및 단체교섭의 자유	- 법률에 의해 규정된 경우 결사 및 단체교섭의 자유가 보장되어야 하며, 이를 사유로 차별, 괴롭힘, 협박 또는 보복 금지 - 결사의 자유에 대한 권리가 법률에 따라 제한된 경우에는 직장 내 고충을 표현하고 해결할 수 있도록 근로자에게 대체 결사 수단을 제공하여야 함.

29) 캐나다 PSPC Buyandsell.ga.ca, Standard Acquisition Clauses and Conditions Manual, <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/standard-acquisition-clauses-and-conditions-manual/5/A/A3006T/1>(접속일: 2021.6.28)

30) ILO협약 및 UN 세계 인권 선언(Universal Declaration of Human Rights)에 반영되어 있는 기본적인 인권 및 노동권 관련 내용을 근거로 함.

항목	내용
직업의 안전 및 건강	▪ 근로자에게 최소 지역 및 국가 보건 및 안전 법류를 준수하는 수준의 안전하고 건강한 근로 환경 제공
공정한 임금	▪ 임금 관련 모든 법과 규정을 준수하여야 하며, 지역 내 해당 산업군의 일반적인 임금 및 수당 대비 동등 이상을 지급하거나, 최저임금을 지급하여야 함(단, 둘 중 더 높은 금액을 기준으로 지급하여야 함). ▪ 임금이 최저임금 미만인 경우에는 최저임금과의 격차를 지속적으로 좁히기 위하여 매년 실질임금을 인상하여야 함.
업무시간	▪ 특별한 경우를 제외하고는 주48시간 및 초과근무 주12시간을 넘지 않아야 함(단, 제조국의 법률에 의해 허용된 정규 및 초과근무 제한시간 이 상기 기준보다 더 적은 경우에는 해당 기준을 적용).

출처: 캐나다 PSPC Buyandsell.gc.ca, Standard Acquisition Clauses and Conditions Manual

이때 주(입찰)계약업체는 입찰 참가 시점부터 계약 종료일까지 인증 서약서에 명시된 8개의 기본 인권 및 노동권을 준수하여야 하며, 주계약업체는 하도급업체³¹⁾의 근로자 또한 해당 내용을 준수하도록 지속적으로 관리·감독하여야 한다. 또한, 주계약업체는 윤리적 조달 인증 서약서와 함께 ‘Origin of work’ 에서 규정하고 있는 주계약업체 및 하도급업체의 정보(회사 이름/주소/국가 등)를 제출하여야 한다. 이때 주계약업체는 제공된 정보의 정확성을 유지하여야 하며, 변경 사항이 있을 경우 즉시 PSPC에 서면으로 통보하여야 한다. 만약 이를 준수하지 않을 경우 주계약업체는 발주기관으로부터 입찰 무효, 계약 해지 및 특정 기간 동안 입찰참가금지 등의 처분을 받을 수 있다.

□ 프랑스의 사회적·환경적 낙찰기준

프랑스의 모든 국가기관은 발주 계획 단계에서 입찰 문서 포함 여부 및 요건 수준 등을 결정하기 위하여 사회적(인권 포함) 또는 환경적 고려사항을 평가하여야 한다. 해당 요건은 사전 입찰 단계에서 각 부문을 대표하는 기업연합(Business Federations) 및 노동조합 등 이해관계자를 통해 수집된 정보를 기반으로 한다.

이에 프랑스의 중앙조달기관인 UGAP(Union des Groupements d’ Achats Publics)는 환경, 노동권, 및 장애인과 관련된 고려사항을 낙찰 기준 및/또는 기술 규격에 반영하여 운영하고 있다. 환경 관련 낙찰기준으로 친환경 설계, 재활용, 재활용 또는 재사용 자재, 에코라벨 등을 포함하기도 한다. 이때, 사회적 또는 환경적 낙찰기준은 기술평가와는 별개이며, 총

31) 원사업자(Main Contractor)의 수급사업자(First-tier Subcontractor)에 한정함.

평가점수의 최소 10%에 해당하는 가중치를 부여해야 한다. 이때 낙찰된 업체가 해당 요건을 준수하지 않을 경우 계약당국은 벌금을 부과할 수 있다.

□ 덴마크의 책임 있는 조달 평가기준

덴마크 중앙정부는 2018년 승인된 EU의 순환 경제(Circular Economy) 전략의 일환으로 순환 조달 및 입찰자 역량 강화를 위한 ‘책임 있는 조달을 위한 입찰 포털(Tender Portal for Responsible Procurement, 이하 ‘포털’)’ 을 운영하고 있다. 해당 포털은 발주기관이 책임 있는 구매를 할 수 있도록 전략수립, 입찰수행, 후속조치 등 3단계로 구성된 단계별 지침을 제시하고 있으며, 이 지침은 각 단계별로 발주기관이 고려하여야 하는 환경, 윤리, 노동, 사회적 요구사항을 제시하고 있다. 특히 12개의 품목군 및 품목별 세부품명에 대해서는 관련 근거법령에 따라 발주기관이 입찰 시 고려하여야 하는 기술 사양, 표준 규격, 입찰 기준, 계약서 작성 예시 등을 환경, 윤리, 노동, 사회적 요구사항별로 제공하고 있다([표 40]참조).

[표 40] 덴마크의 책임 있는 조달 가이드라인 제공 품목 및 세부품명

연번	품목군	세부 품명(물품 및 서비스)
1	건축	▪ 화장실, 소변기, 바닥재, 단열재, 창문 및 유리문, 케이블 및 전선, 신축건설 및 리모델링, 유지보수 등
2	사무기기	▪ 스크린, 노트북, TV, 네트워크 장비, 프로젝터, 데스크톱, 종이, 복사기 및 프린터 등
3	도로 및 공원	▪ 신호등 및 도로 표지판, 관상용 식물과 나무, 토양 개량제, 도로 건설, 기계 윤활유, 관개 시스템 등
4	고용 관련	▪ 급여 및 인사관리, 통역, 임시직 고용 등
5	의료기기 및 관련 서비스	▪ 홈 케어, 케어센터, 요양원, 치과 치료, 의료 장비, 의료 기술 장비 등
6	식품, 주방기기 및 용품	▪ 식품, 배달, 주방 용품, 상업용 주방 장비, 가전제품 및 레인지후드, 커피머신 등
7	폐기물	▪ 폐기물 집하장, 재활용품 집하장
8	청소 및 직물	▪ 청소, 세제, 창 청소, 직물 등
9	운송	▪ 운송, 버스, 트럭 및 쓰레기 차, 자동차 및 밴
10	가구	▪ 가구
11	전기 및 조명	▪ 실내조명, 실외조명, 친환경 전력(Green electricity)
12	안전 및 보안	▪ 보안 및 경비 서비스, 소방

출처: Tender Portal for Responsible Procurement 홈페이지

예를 들어, 화장실 수세식 변기 구매 가이드라인을 살펴보면, 환경 측면에서 물탱크 용량에 대한 규격과, 후속지원에 대한 기술조건을 명시하고 있다. 이때 물탱크 용량의 경우

기술기준에서 제시한 용량보다 감소시켜 물 사용량을 절약할 경우 가점을 부여하는 형태로 낙찰기준에 반영하고 있다([표 41] 참조).

[표 41] 화장실 수세식 변기 구매 가이드라인(예시)

구분	기술 사양 관련	입·낙찰 기준
환경	(기준 1.1) 수세식 변기의 총 물탱크의 용량은 수압에 관계없이 6L를 초과할 수 없음. - 수세기 변기용 장비는 최소 4년 동안 수리 또는 교체 보증을 받아야 함.	(기준 1.1)에서 제시한 총 물탱크 용량 기준 0.5L를 추가적으로 감소시킬 경우 가점 부여
인권	- UN Global Compact에서 규정하는 10가지 원칙 준수 - 강제노동 근절 지원, 결사의 자유 보장, 단체 교섭권 인정, 친환경 기술의 개발 및 확산 장려, 부정부패 금지 등	해당사항 없음
노동	해당사항 없음	해당사항 없음
사회	해당사항 없음	해당사항 없음

출처: Tender Portal for Responsible Procurement 홈페이지

주1: 해당 [표]의 내용은 전문이 아닌 예시를 위한 일부 기준에 해당함.

이 밖에 컴퓨터, 가전(냉장고, 세탁기, 오븐, 식기세척기 등) 자동차와 같은 물품 구매를 위한 TCO(Total Cost of Ownership)³²⁾ 도구를 제공³³⁾하여 가장 저렴하고 환경을 보호할 수 있는 제품을 구매하도록 지원하고 있다.³⁴⁾ 해당 도구는 엑셀파일로 제공되며, 각 제품별로 개요, 단계별 계산 서식 및 설명, 계산 근거가 되는 방법론 등을 제시하고 있다([그림 60] 참조).

[그림 60] TCO도구 예시

출처: Tender Portal for Responsible Procurement 홈페이지

32) 하나의 자산을 소유하려 할 때 드는 모든 비용의 합계(구매비용 + 유지보수 등 제품 사용 비용)

33) 덴마크 환경보호국에서 매개 변수에 대해 관련 산업의 전문가 의견수렴 후 반영한 TCO도구를 제공함.

34) TCO도구는 경제적 요인만을 반영한 결과로 환경적 요인이 고려되지 않았으나, 환경적인 측면에서 전력 및 물 소비를 감소하는 형태로 환경을 보호함을 의미함.

□ 영국의 사회적가치 모델(Social Value Model)

사회적가치를 실현한 공공조달의 대표적인 사례인 영국의 ‘사회적가치 모델(Social Value Model)’은 2012년 제정된 「Public Service(Social Value) Act」(이하 ‘사회적가치법’) 활용을 강화하기 위한 수단으로서 2018년 출시되었다. 사회적가치법이 입찰 준비 및 기획 등 입찰 이전 단계에서 어떻게 조달을 통해 경제·사회·환경적 웰빙을 향상시킬 것인가에 대한 ‘고려’에 초점이 맞추어져 있다면, 사회적가치 모델은 사회적가치를 단순히 ‘고려’가 필요한 요소에서 입찰과정에서 ‘평가’되어야 하는 요소로 정의하고 있다. 이후 2020년 12월 영국의 중앙정부는 ‘새로운’ 사회적가치 모델(이하 ‘모델’)을 발표하였으며, 이는 2021년 1월 발효되어 현재 영국의 모든 중앙정부부처 및 준정부기관(Arm’s Length Bodies)³⁵⁾에 적용되고 있다. 이 모델에서 규정하는 ‘사회적가치’는 사회적가치법에서 조달을 통한 경제·사회·환경적 웰빙 향상을 고려했던 것과 같은 선상에서 경제(고용 또는 수습/연수 기회 등), 사회(공동체 통합 장려 활동 등), 환경(탄소 배출 감소를 위한 노력 등), 3개의 핵심 부문에 초점이 맞추어져 있다.³⁶⁾

이 모델의 목표는 정부의 우선순위에 부합하는 정책성과(Policy Outcomes)를 통해 계약 이행에서 얻을 수 있는 부가적인 사회적 이익을 극대화하는데 있다.³⁷⁾ 이 모델에서 제시하고 있는 정부의 사회적가치 우선순위는 ① 코로나 19 극복, ② 경제적 불평등 해소, ③ 기후변화 대응, ④ 기회 균등, ⑤ 웰빙 등 크게 5개로 구분되며, 각 주제별 정책성과는 다음 [표 42]와 같다.

[표 42] 영국의 사회적가치 우선순위에 따른 주제 및 정책성과

구분	정책성과
코로나 19 극복	지역공동체의 코로나 19 관리 및 극복 지원
경제 불평등 해소	- 신규 사업 및 일자리, 신기술 창출 - 공급망 복원력 및 수용력 증대
기후변화 대응	효과적인 환경 관리(Stewardship)
기회 균등	- 장애인 고용 증대 - 근로소득 불평등 완화
웰빙	- 보건 및 웰빙 향상 - 공동체 통합 제고

출처: Government Commercial Function(2020), Guide to using the Social Value Model

35) 중앙정부부처, 공기업, 법원 및 재판소를 제외한 정부기관

36) Government Commercial Function(2020), Guide to using the Social Value Model

37) UK GBC(Green Building Council) 홈페이지, <https://www.ukgbc.org/news/government-publishes-new-social-value-model/>(검색일: 2021. 6. 28.)

이 정책성과를 조달에 접목할 경우 발주기관³⁸⁾은 연관성(Relevance), 비례성(Proportionality), 평등 대우(Equal Treatment), 비차별성(Non-Discrimination) 등 총 4가지 원칙을 준수하여야 한다. 4가지 원칙을 기반으로 발주기관은 품질평가를 위해 설계된 타 평가기준과 마찬가지로 사회적가치의 품질을 평가할 수 있는 평가기준 및 방법을 마련하여야 한다. 이때 평가기준은 조달목적물에 적합하여야 하며, 입찰자가 제출한 제안서를 변별력 있게 평가할 수 있도록 마련되어야 한다.

또한, 각 정책성과는 기본 4가지 원칙을 토대로 발주기관이 시행하고자 하는 사업 배경, 목적과 이를 통해 실현하고자 하는 사회적가치 목표 및 실현방안 등을 고려하여 결정하여야 하는데, 이를 위해 모델은 발주기관이 보다 적합한 정책성과를 선택하고, 평가·관리할 수 있도록 각 정책성과별 모델 평가 질문(Evaluation Questions), ② 입찰자 응답 지침(Response Guidance for Tenderers), ③ 모델 결정기준 및 세부기준(Award Criteria and Sub-Criteria), ④ 보고지표(Reporting Metrics)를 제시하고 있다. 이는 발주기관이 어떤 사회적가치를 평가항목으로 반영할지 선택을 돕는 도구임과 동시에 낙찰자 선정에 위한 평가 항목·기준·지표가 되기도 한다. 모델 평가 질문에는 5개 주제에 일반적으로 어떻게 사회적가치를 실현하고 달성할 것인지, 어떻게/언제까지 이행할 것인지, 계약이행을 통해 직원, 공급자, 고객, 지역사회에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 등을 고려토록 제시하고 있다([표 43] 참조).

[표 43] 사회적가치 정책성과 결정 방법(예시)

주제	결정기준-세부기준	보고지표
코로나 19 극복	코로나 19로 실직한 근로자채용, 재훈련 및 직장 복귀 지원방법	계약에 따른 지역별 코로나 19 실직자를 위한 전일제 환산(FTE: Full Time Equivalent) 고용 기회 창출 수
	코로나 19에 취약한 계층 및 지역사회 지원방법	- 계약에 따라 코로나 19와 관련된 자원봉사 등 지역사회 통합을 지원하는데 소요된 공수(인원수x시간)* * Number of people-hours
	코로나 19 영향을 받은 사람들에 대한 신체 및 정신 건강 회복 지원방법	계약에 따라 Mental Health at Work commitment에서 제시한 6개의 근로자 정신건강 지원 기준* 이행 비율

38) 원문에서는 해당 모델의 사용자(user)로 지칭하고 있으며, 본 모델이 의무적으로 적용되는 중앙정부부처 및 준정부기관의 사업 또는 계약담당자로 해석되나, 편의상 발주기관으로 통일함.

주제	결정기준-세부기준	보고지표
		* 체계적인 활동 프로그램 개발 및 제공, 정신건강에 대한 개방적인 문화 증진, 건강한 정신을 위한 업무 분담 및 조직 문화 사전 보장 등
	▪ 사회적 거리두기 실천, 재택근무 시행 등 직장 환경 개선방법	-
경제 불평등 해소	▪ 기업가정신 육성을 통한 기회 창출 방법 ▪ 고용 및 훈련 기회 창출방법(특히, 취업취약계층, 숙련된 근로자가 부족한 산업, 고성장 산업 종사자 대상) ▪ 기술격차 해소, 공인 자격증 획득을 수반하는 교육적 성취 지원방법	▪ 총 계약 기회 및 규모 대비 창업회사, 중소기업, 자율공동체·사회적기업(VCSs: Voluntary, Community and Social Enterprises), 상호조직(mutuals)의 계약 기회 및 규모 비율 등
기후변화 대응	▪ 계약 이행 과정에서 탄소중립 등 환경보호 지원 방법 ▪ 계약 이행 과정에서 환경보호 및 개선을 위해 직원, 공급업체, 지역 사회 등에 영향을 미치는 활동방안	▪ 계약에 따라 지역별로 환경보호 및 개선에 소요된 공수(인원수x시간) ▪ 계약에 따라 지역별로 조성된 녹지 수 ▪ 계약이행에 따른 온실가스 배출 감소량* * Metric Tonnes Carbon Dioxide Equivalents(MTCDE)로 측정 ▪ 계약이행에 따른 물 사용량 감소량* * 리터(L) 단위로 측정 ▪ 계약이행에 따른 폐기물 매립 감소량* * 미터톤(Metric Tonnes)으로 측정
기회 균등	▪ 장애인 근로자 고용 촉진 활동 방안 ▪ 공인 자격증 획득을 수반하는 장애인 근로자 훈련 지원방법	▪ 계약에 따른 지역별 총 FTE 고용률 대비 장애인 FTE 고용률 ▪ 계약에 따른 지역별 장애인 근로자 훈련 지원 비율 등
웰빙	▪ 계약인력의 고용, 기술, 급여 불평 등 해소 조치방안 ▪ 계약 관련 새로운 기술 개발을 통해 소외/소수계층의 근로자가 더 높은 급여를 받는 업무로 이동할 수 있도록 지원하는 방법 ▪ 공급망을 포함하여 계약 이행시 노동 착취 위험성 파악 및 관리 조치 방안	▪ 계약에 따른 지역별 총 FTE 고용률 대비 소외/소수계층 FTE 고용률 ▪ 계약에 따른 노동착취 피해자를 지원하는데 소요된 공수(인원수x시간)

출처: Government Commercial Function(2020), Social Value Model; Mental Health at Work 홈페이지

이러한 과정을 통해 선택된 모델은 평가비율로 평가체계에 반영되며, 현재 총 배점 중 사회적가치에 최소 10%의 가중치를 의무적으로 부여토록 하고 있다. 단, 예외적으로 사전 시장조사 단계³⁹⁾에서 시장 미성숙으로 인하여 경쟁력 저하가 우려되는 경우에는 품질평가 배점의 10%로 반영이 가능하며, 반대로 시장 성숙도가 높은 경우에는 10% 이상의 가중치 적용이 가능하다.

이때, 발주기관은 계약 관리적인 측면에서 낙찰자가 제안서에 제시한 사회적가치 결과물을 계약서에 반영하여야 하며, 계약이 체결되면 발주기관은 입찰문서 및 제안서에 명시된 평가기준 및 보고지표를 기반으로 사회적가치 핵심성과지표(KPI: Key Performance Indicator)를 수립하여 공급업체의 사회적가치 달성 수준을 관리하여야 한다. 예를 들어, 입찰자가 제안서에 계약완료 시점까지 장애인 고용률 2% 달성을 제시하여 낙찰된 경우 해당 내용을 계약서에 반영하여야 하며, 이를 측정하기 위한 KPI를 수립하여 분기별로 내각사무처(Cabinet Office)에 계약업체의 실적을 보고하여야 한다. 이는 분기별로 보고하는 것이 기본적인, 정책성과 특성에 따라 6개월 또는 연간 관리가 효과적일 것으로 판단되는 경우 조정이 가능하다.

이러한 사회적가치 KPI는 실현가능하고 계량화가 가능한 지표로 수립되어야 한다. 이에 2017년 영국의 ‘사회적가치 포털(Social Value Portal)’은 정량적 평가를 기반으로 사회적가치 측정에 대한 불확실성을 줄여 주고, 일관된 측정 방법 및 기준을 통해 측정·평가, 입찰 및 계약을 투명하게 관리할 수 있는 사회적가치 측정 프레임워크 “National TOMs⁴⁰⁾”를 개발하여 공공·민간·제3섹터가 사용할 수 있도록 제공하고 있다.⁴¹⁾

해당 프레임워크는 국가 사회적가치 T/F(National Social Value Taskforce) 및 지방정부연합(Local Government Association)에서 검토하고 승인하며, 주기적으로 사용자의 피드백, 사회적가치 모범사례 및 사회적가치 환경변화 요소 등을 반영하여 매년 갱신되고 있다. 현재 National TOMs는 일자리(Jobs), 성장(Growth), 사회(Social), 환경(Environment), 혁신(Innovation) 등 5개 주제에 따라 총 108개의 성과별 측정지표(Measure)를 제공함([표 44] 참조).

39) 조달 준비·기획 단계에서 발주기관은 해당 조달목적물에 대한 시장 성숙도를 판단하기 위한 시장 조사를 진행하여야 하며, 잠재적 입찰참가자들을 대상으로 한 공청회(입찰설명회)를 별도로 개최하여야 함(소액입찰의 경우 설문조사 등으로 대체하여 진행 가능)

40) Themes(주제), Outcomes(성과), Measures(측정)

41) 사회적가치 포털 홈페이지, <https://socialvalueportal.com/national-toms/>(접속일: 2021.6.30.)

[표 44] National TOMs 주제별 성과 및 측정지표(예시)

주제(Theme)	성과(Outcomes)	측정지표(예시)
일자리 (지역 기술 및 고용 촉진) (35개)	지역 일자리 창출 (5개)	- 계약에 따른 직접고용 지역민 수(FTE*) * 최소 1년 이상 유지(단, 계약기간이 1년 미만일 경우 전체 계약기간 기준)
	공정 근로(2개)	공정근로에 대한 내부규정 보유 여부(Y/N)
	소외계층 고용기회 확대(12개)	1년 이상 장기실업자, 노숙자, 경력단절여성, 장애인 등 고용 인원수(FTE)
	기술 향상(3개)	- 당해연도 또는 차년도에 완료될 것으로 예정된 직업훈련교육과정(BTEC, NVO, HNC 등) 기간(주 단위) * 직접계약 근로자에만 해당되며, 직원의 일반적인 업무능력 향상을 위한 교육훈련 등은 포함되지 않음
	소외계층 기술 향상 (2개)	소외계층 대상 당해연도 또는 차년도에 완료될 것으로 예정된 직업훈련교육과정(BTEC, NVO, HNC 등) 기간(주 단위)
	저탄소 전환을 위한 기술 향상(2개)	전통적인 고탄소 산업 종사자 대상 저탄소 기술 교육 프로그램 운영 시간 x 참석자 수
	청년 고용가능성 향상 (4개)	모의 면접, CV 작성 및 진로 지도 등 24세 미만의 청년 실업자에게 제공하는 멘토링 지원 시간 x 참석자 수
	코로나 19 위기 속 고용 유지(5개)	코로나 19로 인하여 해고당했거나 새로운 일자리를 찾을 수 없는 사람 고용 인원수
성장 (책임 있는 지 역 비즈니스 성장 지원) (35개)	지역 중소·중견기업 (MSMEs) 및 자율·공동 체·사회적기업(VCSEs) 지원(9개)	- 중소·중견기업(MSMEs) 및 자율·공동체·사회적기업(VCSEs) 대상 전문 경영 상담에 소요된 공수(시간x직원수) - 공급망 내 자율·공동체·사회적기업(VCSEs)과의 총 거래 규모(금액)
	직원 복지 향상 및 정신 건강 케어(5개)	- 다차원적 웰빙 프로그램을 지원 받은 직원 수 - 직원을 위한 정신건강증진 캠페인에 투입된 비용
	불평등 감소(5개)	- 계약에 따라 고용된 직원의 성별 임금 격차를 줄이기 위한 이니셔티브에 투입된 비용(이니셔티브 구현 방법 등 제시 필요) - 공급망 내 최소 실질생활임금(Real Living wage)을 지불해야 하는 계약자 비율(%)
	윤리적 조달 촉진 (5개)	공급망 내 현대적 노예제도(강제노동 등) 위험 식별, 모니터링 등 감사 횟수
	사이버 보안 위험 감소 (1개)	공급망 내 관련 사이버 보안 인증을 획득한 기업 수와 비율(%)
	공급망에 사회적가치 포함(1개)	사회적가치 도입, 측정, 모니터링이 필요한 공급망과의 계약 비율(%)

주제(Theme)	성과(Outcomes)	측정지표(예시)
	코로나 19로 위기에 직면한 근로자, 중소기업(SMEs), 자율·공동체·사회적기업(VCSEs) 지원(9개)	중소·중견기업(MSMEs) 및 자율·공동체·사회적기업(VCSEs)이 코로나 19 위기에 대응하고 경영운동을 유지할 수 있도록 지원에 소요된 공수(시간x직원수)
사회 (지역사회의 보건 및 안전) (13개)	범죄 감소(1개)	공공장소 가로등 설치, 지역 청소년 단체 지원 등 범죄 감소를 위한 이니셔티브에 투입된 비용(이니셔티브 구현 방법 등 제시 필요)
	건강한 지역사회 만들기(3개)	임시 주택 계획 지원 등 노숙자 문제를 해결하기 위한 이니셔티브에 투입된 비용(이니셔티브 구현 방법 등 제시 필요)
	취약계층 독립 지원(1개)	고령자, 장애인 등 취약계층을 위한 지역사회 네트워크 구축을 지원하기 위한 이니셔티브에 투입된 비용(이니셔티브 구현 방법 등 제시 필요)
	지역사회 봉사(3개)	지역사회 사업을 지원하기 위한 기부금액, 봉사 시간 등
	코로나 19 위험 지역사회 지원(5개)	지역 당국 또는 자율·공동체·사회적기업(VCSEs)에서 취약계층, 자가격리자, 지역 필수 인력(음식 배달 인력, 정신건강 지원 인력 등)들을 지원하는 사업에 직접적으로 제공한 비용(인건비, 물품 구매 비용 등)
환경 (탈탄소 및 세계 환경보호) (21개)	탄소 배출 감소(4개)	- 탈탄소화를 통해 달성한 CO2 배출 절감량 - 탄소 중립 정책 및 프로그램 보유 여부
	공기오염 감소(5개)	친환경 운송 프로그램 등으로 인해 절감된 자동차 운행거리(miles)
	자연환경 보호(3개)	친환경 및 생물 다양성 보존 등을 목표로 하는 이니셔티브에 기부 또는 투자한 금액
	자원 효율성 및 순환경제 솔루션 촉진(4개)	포장지 재활용 솔루션 등을 통해 감소시킨 일회용 플라스틱 포장량(Kilos)
	지속가능한 조달 촉진(4개)	공급망 내 친환경 차량(탄소 저/제로 배출)을 운영하는 공급자와의 계약 비율(%)
	코로나19 환경적 대응(1개)	폐기된 장갑 및 마스크에 대한 관리 시스템 솔루션 제공 또는 지원에 투입된 비용
혁신 (사회적 혁신 촉진)(4개)	지역 기술 및 고용 창출을 위한 사회적 혁신(1개)	계약 이행 과정에서 지역 기술 및 고용을 촉진할 수 있는 혁신 솔루션 도입 비용
	보다 건강·안전한 지역사회를 지원하는 사회적 혁신(1개)	계약 이행 과정에서 보다 건강하고 안전한 지역사회가 되도록 지원할 수 있는 혁신 솔루션 도입 비용
	환경보호 및 기후 위기 대응을 위한 사회적 혁신(1개)	계약 이행 과정에서 환경을 보호할 수 있는 혁신 솔루션 도입 비용

출처: Social Value Portal(2021), The National TOMs 2021 Framework for social value measurement

* 전일제 환산(FTE: Full Time Equivalent) 기준(이하 동일)

각 평가지표들은 [그림 61]과 같이 화폐가치(proxy values)로 환산되어 평가된다.

[그림 61] National TOMs – 지역 기술 및 고용 촉진에 대한 평가지표(예시)

Order	NT/Ref	Theme: Outcome	Measure	Proxy	Units
80.0	NT5	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of 18+ y.o. employees (FTE) hired on the contract who are rehabilitating or ex offenders as a result of a recruitment programme	£24,527.00	no. people FTE
60.0	NT3	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of employees (FTE) hired on the contract who are long term unemployed (unemployed for a year or longer) as a result of a recruitment programme	£20,481.00	no. people FTE
90.0	NT6	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of disabled employees (FTE) hired on the contract as a result of a recruitment programme	£16,420.00	no. people FTE
70.0	NT4	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of employees (FTE) hired on the contract who are Not in Employment, Education, or Training (NEETs) as a result of a recruitment programme	£14,782.00	no. people FTE
120.0	NT9	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of weeks of training opportunities on the contract (BTEC, City & Guilds, NVQ, HNC) that have either been completed during the year, or that will be supported by the organisation until completion in the following years - Level 2,3, or 4+	£286.47	no. weeks
130.0	NT10	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of weeks of apprenticeships on the contract that have either been completed during the year, or that will be supported by the organisation until completion in the following years - Level 2,3, or 4+	£224.07	no. weeks
150.0	NT12	Jobs: Promote Local Skills and Employment	No. of weeks spent on meaningful work placements or pre-employment course; 1-6 weeks student placements (unpaid)	£168.72	no. weeks
160.0	NT13	Jobs: Promote Local Skills and Employment	Meaningful work placements that pay Minimum or National Living wage according to eligibility - 6 weeks or more (internships)	£168.72	no. weeks

출처: 사회적가치 포털 홈페이지

바. 해외 사회적가치 조달 해외사례 분석에 따른 시사점

해외 사회적가치 조달 해외사례 조사·분석결과에 따라 사회적가치의 개념, 사회적가치 구성요소, 사회적가치 적용 범위, 사회적가치 공공조달 적용방법, 사회적가치 평가방법 및 기준, 사회적가치 활성화 플랫폼, 적용상 유의사항 차원으로 구분하여 도출한 종합결과 및 시사점은 다음 [표 45]와 같다.

[표 45] 사회적가치 해외사례의 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
사회적가치의 개념	▪ 보편적인 공동의 선 또는 사회적으로 바람직하다고 판단하는 가치로, 경제적 관점에서 효율적 자원의 배분이 아닌 사회 전체적으로 바람직하다고 생각하는 다양한 관점의 자원배분을 의미 ▪ 경제 외적인 효익을 넘어서 한 사회가 동반 성장, 상생 할 수 있는 포괄적 효익을 고려하는 개념으로 볼 수 있음 ▪ 일반적으로 개인보다 기업 또는 공공부문에서 주도하였으며, 특히 기업의 사회적 책임 관점에서 CSR → CSV → ESG 순으로 점진적으로 발전함 ▪ 공공조달부문에서는 국내의 경우 기업 신인도 측면에서의 부가적인 평가요소로, 해외의 경우 기업책임경영(RBC)이라는 개념으로 기본평가화하는 추세임.	▪ 개념적 수준의 사회적가치가 아닌 구체적인 사회적가치 구현 및 평가수단(CSR, CSV, ESG, RBC 등)에서 추구하는 구성 요소에 집중하여 정의하고 있음. ▪ 이전에는 사회적가치를 개인과 기업 차원에서 자발적, 선택적 차원에서 추진되었으나, 최근에는 기업의 비즈니스 모델에 필수적으로 포함하여 그 결과를 계량적 지표로 평가하는 등 투자 의사결정이나 정부정책 지원의 평가요소로 활용하고 있음. ▪ 주로 민간에서는 ESG를, 공공에서는 RBC개념을 적용하고 있으나, 계량적 평가모델로는 ESG 활용이 적정할 것으로 판단됨.
사회적가치 구성요소	▪ 국내는 상생경제 4대 분야의 일자리 상생협력, CSR, 지역사회, 지역경제, 인권, 건강보건, 노동, 사회통합, 환경, 안전, 시민사회 참여 등 13개 사회적가치 요소로 구성됨. * 상생경제 사람중심 포용사회 역량 있는 시민공동체 안전하고 지속 가능한 환경 ▪ ESG 차원별 요소 - 환경: 기후변화, 온실가스배출, 물/산림 등 자원고갈, 에너지소비, 환경관련 연구개발비용, 폐기물처리, 화학물질 사고 이슈 등 - 사회: 임직원/이사회 여성비율, 근로자 안전 및 건강보장, 기부금, 봉사시간, 직	▪ 사회적가치의 구성요소는 해당 사회적가치 추구 모델의 특성에 따라 달라지나, 기본적으로 환경, 제반 사회적가치, 법률 또는 사회적 규범에 부합하는 활동(경영) 등 3개 차원에서 검토될 수 있음. ▪ 특히 기업의 바람직한 운영방향 및 활동으로서 사회적가치 추구는 ESG 모델을 기반으로 확대, 축소 등 조정을 통한 커스터마이징(Customizing) 가능

구분	내용 및 실행사례	시사점
	원관계, 직원 다양성, 산업재해 발생여부/빈도, 개인정보 유출 사례 등 - 지배구조: 경영진 보상, 이사회 구성 위원 전문성/다양성 및 구조, 횡령/비리/거래/부정부패 이슈, 이사회 관련 사건/사고, 감사위원회 유무 등 ▪ RBC 8대 요소 - 인권, 노동권, 청렴성, 환경, (사회적) 소수자, 장애인, 장기실업, 젠더	
사회적가치 적용 범위	▪ 사회적가치는 기본적으로 개인, 기업 및 국가차원에서 도입 및 활성화 노력이 전개될 수 있으나, 경제적 활동과 연계하여 기업을 매개로 개인 및 국가차원으로 상호 선순환적 성장 및 확대하는 모델이 일반적임. ▪ 국내, 해외 모두 사회적가치추구의 주도적 역할은 기업의 활동과 연계되어 있음. ▪ 이는 사회적가치가 경제적 요소 이외에 사회·경제적 요소를 고려한 자원의 배분을 통한 기회의 확대, 재정의 지원을 목적으로 하고, 이러한 측면에서 국민경제의 3대 요소인 기업이 가계(개인)와 정부를 매개하는 역할을 통해 사회적가치 활성화가 용이하기 때문임.	▪ 기업의 사회적가치 추구는 과거 개별 기업의 선택차원에서 사회적 평판 및 기업 신인도 제고가 성과 목표였음. ▪ 그러나 CSV에서 ESG/RBC로 발전하면서 의무적 차원의 경영활동과 생존을 위한 기본적인 성과관리 요소로 자리 잡음. ▪ 적용대상인 기업에 정책/제도 입안자가 의도하는 사회적가치 구성 요소에 대하여 기업의 준수여부, 수준을 평가하는 것이 적합함.
사회적가치 공공조달 적용방법	▪ 영국을 포함한 EU의 경우 사회적가치를 단순 '고려'요소가 아닌 필수 '평가'요소로 반영하고 있음. ▪ 평가방법 역시 기본평가의 가점방식이 아닌 필수 기본 평가항목으로 채택하고 있음. ▪ 사회적가치 반영과 관련한 객관적 평가를 위해 제3자 인증 등의 방식을 활용하거나, 사회적가치 평가 요소 미이행시 페널티 부과 ▪ 영국의 경우 수요기관이 사회적가치를 고려함에 있어 과거 EU공공조달 지침에 따라 MEAT(경제적으로 가장 유리한 입찰자)를 적용했으나, MAT(가장 유리한 입찰자)로 낙찰자 선정기준을 변경 ▪ 경제적 효율성을 평가하는 요소를	▪ ESG, RBC의 구성 차원별 요소와 일대일 대응됨 → 각 사회적가치 요소를 계량적으로 평가하는 모델은 ESG/RBC 개념을 기반으로 개발 가능 ▪ 실제 공공조달 적용사례를 참조하여 경제적/사회적/환경적 차원에서 요소를 계량화/등급화 하여 사회적가치 평가 ▪ 평가의 실효성 제고 측면에서 일반적 고려 수준의 '가점'방식이 아닌 필수적인 기본 '평가'요소로 채택하여 결정적 선정 요인으로 활용 - 평가의 고려 차원에서 가격평가의 영향력을 상당 수준으로 통제하거나 완화하는 방안도 검토 ▪ 사회적가치 평가요소 및 배점과 이를 통해 기대하는 정책적 효과

구분	내용 및 실행사례	시사점
	적용하는 경우 사회적가치와 같은 정책적 목적 구현을 위한 평가/선정 한계 인식 영국의 경우 사회적가치 구현을 통해 ① 코로나 19 극복, ② 경제적 불평등 해소, ③ 기후변화 대응, ④ 기회 균등, ⑤ 웰빙의 순으로 정책적 효과 발현 기대	의 연계성 검토
사회적가치 평가방법 및 기준	(캐나다) 입찰참가자격으로서 사회적가치 요소(8개 항목)에 대한 인증서약서 제출 (프랑스) 사회적 또는 환경적 낙찰 기준을 별도 마련하고 10% 가중치 부여 (덴마크) 사회적 책임 이행에 중요한 특정 12개 품명에 대한 사회적 가치 기준을 가이드라인으로 제시 (영국) 사회적가치 주제별 경제적 가치로 환산 가능한 정량적 평가 항목과 측정방법 제시 - 특히 영국은 사회적가치 측정 프레임워크인 "National TOMs"를 개발하여 일자리, 성장, 사회, 환경, 혁신 등 5개 주제에 따라 총 108개의 성과별 측정지표(Measure)를 제공 - 일부 국가에서는 입찰참가자격 또는 특정물품에 대한 사전자격요건으로서 사회적가치 요소별 요구수준 제시	- 입찰단계에서 사회적가치 구현 내포 또는 요구 필요성이 높은 품명에 대해서는 사회적가치 사전참가자격심사 또는 기준 운영 - 특정 품명별 최소 사회적가치 기준 제시방안 검토 - 정량적 평가요소의 경우 사회적가치 유형(주제)별 계량적 평가지표 활용을 통해 객관성을 제고하고, 경제적 가치로 환산이 가능한 경우에는 총소유비용 관점에서 평가 검토 * 환경적가치 평가에 적용되는 LCC 평가 적용
사회적가치 활성화 플랫폼	- 사회적가치와 관련된 적용 대상 품목, 품목별 기준치, 평가기준의 상세 설명 및 집행사례 등의 정보를 담은 사회적가치 포털 운영 - 덴마크와 영국의 경우 사회적가치 구현 평가 등과 관련한 별도의 전용 플랫폼을 운영하여 수요기관의 접근성과 정보 활용성을 제고하고 있음. (덴마크) 책임 있는 조달을 위한 입찰 포털(Tender Portal for Responsible Procurement) (영국) 사회적가치 포털(Social Value Portal)	- 사회적가치 조달을 활성화하기 위해서는 평가기준 마련을 통한 낙찰자선정에 중점을 두는 것과 동시에 종합적인 사회적가치 정보 및 접근성을 제고하는 포털 운영 필요 - 혁신장터, 벤처나라와 같은 사회적가치장터 등의 전용 포털 운영 검토

구분	내용 및 실행사례	시사점
적용상 유의사항	▪ 사회적가치 조달을 포함한 전략적 공공조달 고려요소의 적용과 관련하여 가장 중요한 것은 균형성과 비례성의 추구임. ▪ 사회적가치 평가를 통한 조달대상물의 획득은 해당 조달대상물의 사회적가치 평가 연관성(필요성), 사회적가치 추구정도와의 비례성, 해당 사회적가치 추구하고 관련한 입찰자에 대한 평등하고 비차별적인 대우의 원칙이 적용되어야 함. ▪ 사회적가치의 반영에 있어 영국의 경우 연관성 비례성 평등대우, 비차별성 등의 원칙을 적용하고 있음.	▪ 사회적가치 구현을 위한 입찰제도 설계에 있어서 낙찰자 선정에 미치는 사회적가치 평가항목의 영향력에 비례하여 사회적가치 적용 필요성 고려 - 해당 조달대상물의 사회적가치 내포 정도에 비례한 평가기준/배점 적용 ▪ 사회적가치 구현에 있어 특정 인증을 획득한 기업만이 아니라 모든 기업에게 당해 입찰에서 요구하는 사회적가치 구현여부를 객관적으로 평가하여 동등 이상인 경우에 인증 여부 등에 관계없이 참가/낙찰기회 보장

3.1.2 국내외 사회적가치 조달 현황 분석 및 시사점 도출

가. 국내 ESG 도입 동향

최근 사회적가치 활성화 관점에서 대표적인 관리수단으로 주목받고 있는 ESG는 기업의 비재무적 성과관리 모델로서 1990년대 후반 기업의 사회적 책임(CSR)과 밀접하게 연계되어 논의되기 시작하여 2005년을 기점으로 구체화되고 있다.

2005년 ‘유엔 환경 계획 금융 이니셔티브(UNEP FI)’에서 친환경, 사회적 기여, 그리고 투명한 지배구조를 기업에 대한 투자결정 시 이해관계자들이 재무성과 이외에 고려해야 할 비재무적 성과로 ESG를 최초 제안하였으며, 2006년 ‘유엔 사회책임투자 원칙(PRI)’에서 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)를 비재무적 성과의 핵심 요인으로 정립하였다.

이후 2015년 파리기후협정을 맺으면서 ‘기후변화’를 중심으로 기업의 지속가능성 보고·측정·평가에 대한 공감대가 형성되었고, ESG가 효과적인 관리 방안으로 대두되었다. 최근에는 코로나 19 위기로 기업 가치에 대한 평가 관점과 투자에 대한 의사결정에서 기후 환경 리스크, 인권 및 안전·환경에 연계된 리스크가 중대 이슈로 부각되면서 ESG의 중요성이 강조되었으며, 기업들의 기후변화 대응 장기 전략 공개와 양질의 ESG 정보 공시를 요구하는 등 실질적인 ESG 이행 요구가 가속화 되고 있다(그림 62] 참조).

[그림 62] ESG 도입 동향



출처: 사회적가치연구원(2021)

이와 같이 글로벌의 ESG 이행 요구 가속화 속에 국내의 ESG 도입과 관련한 주요 추진 동향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 금융위원회의 ESG 정보 공개 의무화가 추진되고 있다.

2021년 금융위원회는 기업의 ESG 정보공개를 의무화하면서 지속가능경영 보고서와 기업 지배구조 보고서를 의무적으로 공개토록 결정하였다. 먼저 자산총액 2조 원 이상 코스피 상장사들만 의무적으로 공시해야 했던 기업지배구조 보고서의 경우 2022년부터 1조 원 이상, 2024년부터 5,000억 원 이상, 2026년부터 전체 코스피 상장사로 공개 범위를 확대토록 하고 있다. 또한, 향후 환경·사회 정보를 담은 지속가능경영보고서도 의무화될 예정이다. 이와 관련하여 매년 100여개의 기업이 지속가능경영 보고서를 발간해 왔지만, 한국거래소에 보고서를 공개하는 기업은 20개에 불과했다. 그러나 2025년부터 자산 2조원 이상 코스피 상장사부터 의무적으로 ESG 정보를 공개해야 하며, 2030년 이후에는 전체 코스피 상장사로 확대될 예정이다.

둘째, 공공 및 민간부문에서 녹색채권(Green Bond), 사회적 채권(Social Bond), 이를 합친 지속가능채권(Sustainability Bond) 등 특수목적의 ESG 채권 발행이 활성화되고 있다. 이러한 채권의 활성화는 전 세계도 빠른 성장세를 나타내고 있으며, 특히 국내의 경우 2020년 8월 아시아 지역 ESG 채권 발행 1위를 기록할 정도로 급속도로 성장하였는데, 2018년 9,500억원 수준의 국내 원화 ESG 채권 발행액이 2020년 11월 기준 51조원으로 증가하였다. 국내 ESG 채권 발행은 사회적 채권이 주를 이루고 있으며, 대표적으로 한국주택금융공사의 MBS(주택저당 증권), 한국장학재단, 중소기업 벤처진흥공단 등 공기업과 은행, 캐피탈 등 금융기관에서 발행하는 사회적 채권이 있다. 한편, 2021년부터 민간기업도 녹색채권을 중심으로 ESG 채권 발행을 통해 자금을 조달하는 경우가 늘어나고 있는데, 현대제철의 경우 친환경 설비 개선을 위해 2,500억원을, 현대오일뱅크는 탈황 인프라 증설을 위해 2,000억원을 녹색채권으로 조달한 것으로 나타났다.

셋째, ESG의 환경(E)차원에서 주요하게 고려되는 지구가열화관련 온실가스 배출권거래제 3기의 시행이 본격화되고 있다. 2015년 도입된 온실가스 배출권거래제는 각 기업의 온실가스 배출 허용량을 정해 놓은 뒤 실제 배출량이 이보다 적거나 많을 경우 그 여분 또는 부족분을 거래할 수 있도록 한 제도다. 기존에는 62개 업종 중 26개 업종만 배출권을 유상으로 구매하도록 되어 있었으나, 3기 시행으로 69개 업종 중 40개 업종으로 증가하였다. 또한, 기존에는 할당된 배출권 중 3%만 구매하면 되었으나 10%로 유상 할당율을 증가시켰다. 2021년부터 2025년까지 계획된 제3기를 통해 배출권거래제가 확장되면 철강, 석유화학 등 탄소 다배출 업종은 배출권 리스크를 관리해야 하며, 무상 할당량을 초과하게 되면 추가로 배출권을 구매해야 한다.

넷째, ESG의 환경(E)차원에서 주요하게 고려되는 또 다른 목표인 저탄소 또는 탈탄소를 위한 2050년 탄소중립 선언과 이를 이행하기 위한 노력이 대통령 직속 탄소중립위원회를 중심으로 강화되고 있다. 2020년 10월 문재인 대통령은 국회 시정연설을 통해 ‘2050 탄소중립’의 추진전략으로 경제구조의 저탄소화, 신(新)유망 저탄소 산업 생태계 조성, 탄소중립 사회로의 공정전환 등 3가지 축을 중심으로 10대 과제를 선정한 바 있다. 또한, 산업부는 기업의 신재생에너지 도입을 위한 ‘한국형 RE100 캠페인’ 시행, 석탄화력 발전 30기 폐지, 2030년까지 신재생에너지 발전량 20% 확대 등을 담은 제9차 전력수급 기본계획을 발표하였다.

다섯째, 금융권을 중심으로 탈석탄 산업과 관련된 투자를 배제하는 움직임이 가속화되고 있다. ESG 투자 방법 중 한 가지인 네거티브 스크리닝(Negative Screening) 관점에서 석탄 투자 배제가 세계적으로 가장 활발하게 채택되고 있다. 다소 소극적이던 국내 금융사·연기금·보험사들도 글로벌 흐름에 따라 석탄 관련 산업에 투자를 배제하는 탈석탄 금융은 2018년 사학연금과 공무원연금 등 연기금을 시작으로 DB손해보험, 교직원공제회, 지방행정공제회 등의 참여로 확대되고 있다. 한편, 민간 금융기관으로는 2020년 KB금융이 국내 최초로 석탄화력 발전 감축을 위해 국내외 석탄발전소 건설과 관련된 신규 프로젝트 파이낸싱·채권 인수 사업 참여를 전면 중단하기로 결정한 바 있다. 이어 우리금융그룹도 ‘탈석탄 금융 가이드라인’을 수립해 석탄산업에 대한 투자를 제한하고 있으며 주력사업으로 태양광 에너지를 추진하고 있다. 한화그룹의 6개 금융사 또한 탈석탄 금융 선언 후 석탄발전 관련 일반 채권, 프로젝트 파이낸싱에 참여하지 않고 있다.

여섯째, 환경부를 중심으로 ESG의 환경부문에 대한 ‘K-택소노미’ 지정 추진이 활발히 이루어지고 있다. 택소노미(Taxonomy)는 녹색금융으로 인정받을 수 있는 사업은 무엇인지 범주와 범위를 정의한 분류체제로 저탄소 경제로 안정적 전환을 위한 필수적 요소로 여겨지고 있다. 이에 환경부는 2021년 하반기까지⁴²⁾ 녹색 경제활동의 판단 기준이 되는 택소노미를 마련할 계획이다. 이와 관련하여 2020년 12월 ‘한국형 녹색채권 안내서’에 대략적인 내용을 공개했으며, 환경부는 기후변화 완화, 기후변화 적응, 천연자원 보전, 생물다양성 보전, 오염 방지 및 관리, 순환자원으로의 전환 등 6가지 환경목표 중 적어도 하나 이상에 기여해 ‘환경개선 효과’를 거두는데 중점을 두고 있다.

일곱째, 스튜어드십 코드(Stewardship Code) 개정을 통해 기관투자자의 ESG 투자에 대한 수탁자로서 책임을 강화하고 있다. 2016년 12월 국내에 도입된 스튜어드십 코드는 기관투자자가

42) 당초 2021년 6월 상반기에 최종안을 도출할 예정이었으나, 하반기 공청회 등 업계 및 전문가 의견수렴 후 도출하는 방안으로 조정됨.

타인의 자산을 관리·운용하는 수탁자로서 책임을 다하기 위해, 의결권 행사 등을 통해 기업의 의사결정에 개입하는 제도이다. 이와 관련하여 2021년 1월 금융위원회는 2020년 영국과 일본 스튜어드십 코드를 개정 사례를 참조하여 스튜어드십 코드의 시행성과를 평가하고, ESG 관련 수탁자 책임 강화 등을 중심으로 하는 개정 검토를 발표하였다. 한국기업지배구조원에 따르면, 2018년 7월 국민연금을 시작으로 공무원연금과 사학연금에 이어 2021년 1월 우정사업본부까지 참여하면서 국내 4대 연금이 모두 스튜어드십 코드에 참여하게 되었으며, 이를 포함하여 현재 146개 기관이 스튜어드십 코드에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

상기와 같이 사회적가치 활성화 관점에서 대표적인 관리수단으로 주목받고 있는 국내 ESG 동향을 통해 첫째, 기업의 기본적인 성과관리 지표로서 ESG가 보편적으로 적용될 것이라는 점, 둘째, 보편적 관리지표로서 기업의 ESG 도입은 녹색채권, 사회채권 등과 같은 구체적인 투자의사결정에 큰 영향을 받는다는 점, 셋째, ESG관점에서 최근 기후위기, 지구 가열화의 원인인 온실가스배출거래제, 탄소세 도입, 탄소중립, 탈석탄산업 투자배제 등과 같은 환경적 차원의 관리 요인에 대한 중요성이 부각되고 있다는 점, 넷째, 환경적 차원에서 녹색채권 등의 발행 근거와 효과를 제고하여 소위 ‘그린워싱(Green Washing)’ 문제점을 예방하기 위한 녹색경제지침 역시 기후위기(변화) 대응, 천연자원/생물다양성 보존, 오염방지, 자원순환 등의 환경적 요인에 실질적인 영향을 주어야 함을 강조한 점, 마지막으로 연기금 등의 대규모 투자의사 결정 지침으로서 스튜어드십 코드의 전통적인 기업 지배구조에서 환경과 사회적가치 차원의 관리 중요성이 부각되고 있음을 확인할 수 있었다.

나. 국내 ESG 평가 관련 현안

국내의 경우 2000년대 중반부터 ESG 평가가 시작되었으며, 최근 2~3년간 대기업을 중심으로 한 ESG 경영의 중요성 등이 주목 받으면서 관심이 집중되고 있는 상황이다. 이에 평가의 신뢰성과 타당성 확보가 중요한 과제로 대두되고 있다.

그러나 국내외적으로 ESG 평가기관이 난립함으로써 국제적 공신력을 확보한 표준적인 평가기관이 부재한 실정이며, 평가기관에 따라서 평가 방법과 세부 평가 요소, 점수 체계 등에 차이가 있어 같은 평가 대상기업이라도 평가기관에 따라서 평가결과에 차이가 발생하는 문제점이 확인되고 있다([그림 63] 참조).

[그림 63] 기관에 따른 ESG 평가기준

기관 이름	평가 지표	점수 체계	발간 주기
Bloomberg ESG data	120항목 (환경, 사회, 투명성)	Score scale 0 ~ 100	매년
Corporate Knights Global 100	14가지 핵심성과 (공급, 자원, 고용, 재무 관리 등)	Score scale 0 ~ 100	매년 1월
DJSI	80~120가지 항목 (환경, 사회, 투명성)	Score scale 0 ~ 100	매년 9월
ISS	200가지 항목 (이사회 구조, 주주권리, 보상, 회계 및 위험 관리)	1 st ~10 th decile 십분위	-
MSCI ESG	37가지 주요 이슈 (환경, 사회, 투명성)	AAA ~ CCC	매주 새로운 정보 / 매년 상세 정보
RepRisk	28가지 ESG 이슈	AAA ~ D	-
Sustainalytics	72가지 지표 (ESG의 Preparedness, Disclosure, Performance 고려)	Score scale 0 ~ 100	매년
Thomson Reuters ESG research Data	400개 이상의 ESG metric	Percentage / A+ ~ D-	2주
서스틴 베스트	자사 ESG value 모델 사용	7등급 (AA ~ E)	매년 하반기
한국기업지배구조원	18개 대분류 281개 핵심평가항목 (환경, 사회, 지배구조)	7등급 (S ~ D)	매년 하반기

출처: 한국기업지배구조원(2021)

이와 같이 표준적인 평가체계에 기반한 국내외적 신인도를 확보한 평가기관의 부재는 곧바로 평가결과의 신뢰성과 타당성 부여에 있어서 수용성을 저하시키는 문제점을 유발하고 있다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 ESG 의무 공시는 2025년부터 자산 규모 2조원 이상 기업을 시작으로 2030년 이후 코스피에 상장된 900여개의 기업이 의무공시 대상으로 추진되는 상황을 고려하면 ESG 평가에는 기본적으로 해당 평가에 대응 가능한 자금, 조직 및 인력 등의 자원 투입의 수월성이 있는 대기업에게 유리한 평가 결과가 산출될 수 있다.

국내 경제는 제조업 및 대기업이 중심으로 대기업의 ESG 관리 정책에 따라 관련 협력업체 등도 동참해야 하고 이는 ESG 관리가 하청 기업 과와의 관계와 공급 원자재 등도 평가 지표에 포함되어야 하기 때문에 평가의 간명성 확보를 위해 평가기법을 단순화하는 과정에서 산업별 편차가 크게 발생할 수 있다.

또한, 국내 기업에 한정된 ESG 평가에서는 문제점이 심화되지 않을 수 있으나 국제적으로 지역별 ESG 관련 공시요건의 난이도에 따라서 지역별 평가 편차도 발생할 수 있으며, 무엇보다 대부분의 평가기관에서 세부 평가항목, 지표 및 방법론 등을 비공개 하거나 제한적으로 공개함에 따라 정보비대칭성이 커지는 문제가 크다.

현재 주요 참고 가능한 국제기준은 GRI, SASB, TCFD, CDP, UNGC principle 등으로 평가기관마다 세부 사항에 있어서 차이가 있지만, 크게 환경, 사회, 경제로 나누어 세부 기준을 정하여 공표하고 있으며, 주요 ESG 평가사는 해당 국제 표준을 참고하여 자신들의 평가 방법과 지표를 만들어 기업의 ESG 성과를 측정하고 있다([그림 64] 참조).

[그림 64] 주요 국제기관의 기준 ESG 참고 세부사항

표준화 기관	종류	환경 지표	사회 지표	지배구조	산업별	지역별
ISO	Global Standard ¹⁾	O	O	O	X	X
SASB		O	O	O	O	X
GHG Protocol		O	X	X	O	X
GRI		O	O	O	O	X
AccountAbility	Major Framework ²⁾	O	O	O	X	X
CDSB		O	X	X	X	X
CRD		O	O	O	X	X
IIRC		O	O	O	X	X
SBTi		O	X	X	O	X
TCFD		O	X	X	O	X
UNGC		O	O	O	X	X
Climate Action 100+	Investor Initiative ³⁾	O	X	X	O	X
GSIA		O	O	O	X	X
ICGN		X	X	O	X	X
IFC		O	O	O	X	X
PDC		O	X	X	X	X
UNEP FI		O	X	X	X	X
UN PRI		O	O	O	X	X

출처: 한국기업지배구조원(2021)

이러한 현안이 지속되자 산업부는 공신력 있는 ESG 평가 필요성에 대한 업계 의견을 바탕으로 지난 2020년 4월 「산업발전법」에 근거한 K-ESG 지표 표준화에 착수하였으며, 현재 가이드라인 성격의 초안을 공개하였다. K-ESG 지표 초안은 공신력을 갖춘 국내외 주요 13개 지표를 분석하여 도출한 핵심 공통문항을 중심으로 마련되었으며, 정보공시·환경(E)·사회(S)·지배구조(G) 분야에 대한 총 61개로 문항으로 구성되어 있다([그림 65] 참조).

[그림 65] 산업부 K-ESG 지표 초안

구분		지표 및 대표 문항(안)	문항
정보공시	지표	지속가능경영 정보공개 방식, 사업장 범위, 목표	5
	대표 문항	·ESG정보 대외공개 방식은? ·ESG정보공개 주기는?	
환경(E)	지표	·(환경경영 정책) 환경정책 및 조직, 기후변화 대응 등 ·(환경경영 성과) 친환경 비즈니스, 폐기물 배출량·재활용률 등 환경경영 성과, 이해관계자 소통 등 ·(환경경영 검증) 협력업체 환경경영 지원 등 ·(법규준수) 환경 법규 위반	14
	대표 문항	·재생에너지 사용량? ·온실가스 배출량 집약도(매출액 기준)는?	
사회(S)	지표	·(사회책임경영 정책) 사회책임경영 전략 및 목표 등 ·(임직원) 임직원 다양성, 채용 등 ·(인적자원관리) 임직원 교육, 역량 개발 등 ·(근로환경) 사업장 안전관련 사항 등 ·(인권) 인권정책, 교육 등	22
	대표 문항	·(협력사) 공급망, 동반성장 관련 성과 등 ·(지역사회) 지역사회 사회공헌 참여 및 활동 등 ·(정보보호) 개인정보보호 현황 등 ·(법규준수) 사회 부문 법규 위반	
지배구조(G)	지표	·(이사회) 이사회 다양성, 활동 등 ·(주주) 주주권리, 배당 등 ·(소유구조) 소유구조 등 ·(윤리경영 및 반부패) 윤리경영 및 반부패, 준법 현황 등 ·(감사) 감사기구 관련 등 ·(법규준수) 지배구조 법규 위반	20
	대표 문항	·이사회내 여성인력 수? ·내부비위 발생현황 및 공개 여부?	
합계		·정보공시(5개), 환경(14개), 사회(22개), 지배구조(20개)	61

출처: 산업통상자원부

이에 산업부를 시작으로 국민연금공단, 포스코, SK그룹 등 각기 기업 특성에 부합하는 자체 ESG 평가모델을 도입하며, K-ESG 평가모델 구축이 활성화 되고 있다. 국민연금공단의 경우 2021년 5월 K-ESG 평가기준 수립을 위한 T/F를 구성하였으며, 2021년 7월 포스코는 국내 건설업계 최초로 건설업체에 특화된 ESG 평가 모델을 개발하였다. 이는 친환경 자재구매, 온실가스배출, 환경법규 위반 등 환경부분 10개 항목과 중대재해여부, 안전시스템, 근로조건 준수 등 사회부분 30개 항목, 지배구조, 채무불이행, 회계투명성 등 지배구조 부분 10개 항목 등 총 50개 항목으로 구성되어 있으며, 2021년 8월말까지 포스코건설의 우수협력사 대상으로 시험평가를 시행하고, 협력사들의 피드백을 받아 수정 2022까지 약 700여개의 공사 관련 협력사 전체로 확대해 나갈 예정이다. SK그룹은 2019년 초 계열사 성과평가제도에 사회적가치 창출액 50%를 반영할 것으로 발표한 바 있으며, 계열사의 ESG 활동을 ‘금액화’ 하여 평가하는 방식 채택하여 운영하고 있다. SK그룹이 성과지표에 반영하는 ESG 주요 항목으로는 환경적 측면의 자원소비, 환경오염, 사회적 측면의 삶의 질, 소비자 보호, 노동, 동반성장이 있다.

이 밖에도 신한금융그룹은 2022년 2월 자체 ESG 평가체계를 공개할 예정이며, 동반성장위원회는 2021년 4월 중소기업 ESG 가이드라인 마련 계획 발표하고, 동반위의 표준 가이드라인

지표⁴³⁾를 기반으로 대기업·공기업·중견기업의 협력 중소기업을 위한 업종별 맞춤형 지표 도출을 추진 중에 있는 것으로 나타났다.

한편 국내 ESG 평가모델 개발에 앞장서고 있는 한국기업지배구조원(KCGS)의 경우 2003년 지배구조 평가로 시작하여 2011년부터 환경 및 사회 부문을 추가하여 총 18개의 대분류, 265개의 핵심평가항목으로 구성된 ESG 통합평가를 수행하고 있다. 매년 900여개 상장회사 대상으로 실시하고 있으며, 2018년부터 비상장 주요 금융기관의 지배구조를 별도로 평가 중에 있다. 기본평가는 기업 특성별로 분류 후 가점을 부여하는 방식을 적용하고 있으며, 심화평가는 부정적 ESG 이슈에 대한 감점방식을 적용하여 최종 등급은 기본평가 점수 백분율에서 심화평가 점수 백분율을 차감한 값을 기준으로 산정하고 있다(그림 66) 참조).

[그림 66] 한국기업지배구조원의 ESG 평가방법

유형분류		환경(E)	사회(S)	지배구조(G)	금융사지배구조(FG)
기본 평가	기업 분류	민감도별분류 상 중 하	WICS기준별분류** 에너지 소재 ...	자산규모별분류 2조원 이상 2조원 미만***	상장여부별분류 상장 금융사 비상장 금융사****
	문항 구성	환경경영 환경성과 이해관계자 대응 3대 대분류	근로자 협력사 및 경쟁사 소비자 지역사회 4대 대분류	주주권리보호 이사회 감사기구 정보공개 (일반) 4대 대분류 (금융사) 7대 대분류	주주권리 보호 이사회 최고경영자 보수 위험관리 감사기구 및 내부통제 정보공개
	심화 평가	분석 방법 - 기업 활동에서 발생한 부정적 이슈를 확인하기 위해 공시자료·뉴스·미디어 등 다양한 출처의 정보를 상시 수집 - 기업가치 훼손 우려가 높은 ESG 이슈를 법 위반 여부·중대성·규모·기간 등을 종합적으로 고려하여 감점 수준을 결정			

출처: 한국기업지배구조원, ESG 평가 안내 자료

43) 글로벌 지표(ISO26000, ILO협약, GRI Guideline 등) 분석을 통해 인권, 노동, 환경, 안전, 윤리 등 핵심적이고 공통적인 지표로 구성

다. 국내 사회적가치 조달 현황 및 문제점

현재 국내 공공조달 부문에서 사회적가치는 중소기업, 여성기업, 사회적경제기업, 장애인 기업 등에 대한 공공조달 우선구매제도를 통해 구현되고 있다고 할 수 있다. 이 중 보다 직접적으로 사회적가치를 구현하고 있는 공공조달 정책과 제도로는 사회적경제기업(사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업)에 대한 우선구매제도를 들 수 있다([표 46] 참조).

[표 46] 사회적기업 우선구매제도 관련 정책 및 제도 현황

구분	내용	특징	관련법령
공공조달 우선구매제도 (공통)	중소기업으로서 사회적기업의 지위 근거	중소기업 및 중소기업으로서 인정되는 기업 등에 대한 포괄적 우선구매 체계의 자격근거	중소기업기본법 제2조
	사회적기업은 기본적으로 중소기업(일정요건 충족의 경우)으로서 중소기업제품에 대한 우선구매 지원대상에 포함	사회적기업 제품 우선구매를 포함한 공공조달 관련 우선구매제도의 일반적 시행 및 실행체계 제시	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제4조, 제5조
사회적기업 제품 우선구매제도	일정규모의 구매력을 보유한 국가, 지자체 및 공공기관 등이 사회적기업 제품을 우선적으로 구매하기 위한 계획 수립 및 실적보고의 법적근거	정책적 자원 배분에 있어 일정 자격을 갖춘 경우 일정비율을 할당하는 방식	사회적기업육성법 제12조
사회적경제, 사회적기업 제품 우선구매를 촉진하는 유관 법률과 자치법규	사회적기업 육성법에 근거하여 실제 구매력을 보유한 공공기관 등이 구매를 활성화하기 위한 별도의 법률과 기준 마련	사회적기업 제품 우선구매에 대한 상위 근거법령과 달리 실제 조달 및 계약을 집행하는 공공기관 차원에서 마련한 법령 및 자치법규	- 조달사업법 제6조 - 지자체 사회적기업/사회적경제 조례
공공조달 입·낙찰 우대	우선구매를 통해 일정 수준의 구매액 또는 구매비율을 충족하기 위해서는 사회적기업이 실제 입낙	적격심사, 협상에 의한 계약, 다수공급자 계약 등에서 사회적기업에게 기본평가항목에 해당된 배점 이외	조달청, 방사청 등 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등의 적격심사기준

구분	내용	특징	관련법령
	찰과정에서 낙찰자 선정 가능성을 높여야 함.	추가적인 가산점을 부여함.	
우선구매대상 기관에 대한 구매 촉진 및 유도	사회적기업 제품 우선 구매 상위 근거 법령에 따른 의무구매대상 공공기관의 구매 확대 유도를 위해 정기적인 기관평가에 사회적기업 제품 구매금액 및 비중 등에 따른 평점 부여	의무구매대상 공공기관인 공기업, 준정부기관 대상 경영평가, 지자체 합동평가, 지방공기업 평가에 반영하여 배점 및 가산점 부여	기획재정부, 행정안전부 평가기준

먼저 ‘사회적기업제품 우선구매제도’는 2012년 「사회적기업육성법」 제12조의 개정과 함께 공공기관이 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스를 구매하고 그 실적을 보고토록 하는 것이다. 일반적으로 우선구매제도를 채택하고 있는 여성기업, 장애인기업 등의 경우에는 소관 법률과 시행령을 통해 해당 공공기관의 총 구매액 중 일정비율을 의무구매토록 하는 ‘구매목표비율제도’를 시행하고 있으나, 사회적기업제품은 권고 수준에서 총 구매액의 3%를 구매토록 채택하고 있다.

또한, 「사회적기업육성법」 외에도 개별 법률, 규정 및 기준에서 우선구매 활성화를 촉진하기 위해 다양한 규정을 마련하고 시행하고 있다. 대표적으로 조달청은 2020년 10월 「조달사업에 관한 법률」 전부개정을 통해 ‘제6조(사회적 책임 장려)’ 조항을 신설하였으며, 이를 통해 다양한 공공조달 정책과 제도 운용에 있어 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등 사회적·환경적가치를 반영하는 기준 등을 마련할 권한과 의무를 규정하고 있다.

또한, 사회적기업제품 또는 사회적경제기업(사회적협동조합, 마을기업, 자활기업 등)이 생산한 재화와 서비스의 구매를 활성화하기 위하여 광역 및 기초자치단체에서 자치법규인 조례를 제정하여 운영하고 있다. 2021년 7월 현재 운용되고 있는 사회적기업 또는 사회적경제에 대한 우선구매 등의 활성화 조례는 각각 152건, 262건으로 확인된다([표 47] 참조).

[표 47] 사회적기업 및 사회적경제 활성화 법령 및 자치법규 현황

구분	법률	시행령	시행규칙	자치법규 (조례·규정 등)
개수	2개	1개	1개	- 사회적기업(108개) - 사회적경제(275개)

출처: 법제처 국가법령정보센터

이어 사회적기업이 공공조달을 통해 재화와 서비스를 공급하며 있어 보다 진입장벽을 완화하기 위해 조달청을 중심으로 공공기관에서는 낙찰자 선정 시 고용노동부에서 지정한 인증 사회적기업인 경우 기본 평가점수 이외 추가적인 가점을 부여하거나, 기본배점화 하는 제도를 시행하고 있다(그림 67) 참조).

[그림 67] 공공조달에서의 사회적가치 구현 방법



가점을 부여하는 경우 그 수준은 낙찰자 선정기준에 따라 다르나 물품구매와 일반용역의 경우 공공기관 유형 구분 없이 최소 0.5점에서 최대 2점 이내 범위에서 부여하고 있으며, 기술용역 적격심사의 경우 해당 용역의 특성상 기술적 전문성과 복잡성이 높고 인증, 자격, 면허 등의 인허가 요구사항 등 진입장벽이 상대적으로 높아 사회적기업의 참여가 활성화 되어 있지는 않으나 공공기관별로 최소 0.2점에서 0.4점까지는 가산점을 부여하고 있다. 한편 공사분야의 경우 물품구매, 일반용역 및 기술용역 적격심사와 달리 신인도 가산점을 부여하는 방식이 아닌 사회적기업이 수급비율 30% 이상의 공동수급으로 공사에 참여하는 경우 경영상태 평가의 평점에서 10%의 가산점을 부여하고 있다. 또한, 국가중앙조달기관으로서 조달청이 체결하는 물품 및 용역계약의 약 60%를 차지하는 다수공급자계약의 경우 2단계 경쟁 입찰에서 낙찰자를 선정하는 종합평가 및 표준평가 방식에서 최대 5점의 기본배점을 부여하고 있다.

조달청, 방사청, 공공기관 등의 물품구매, 일반용역, 기술용역, 공사용역 적격심사기준과 협상에 의한 계약 등에 대한 가산점 부여 기관과 현황은 다음 [표 48]과 같다.

[표 48] 사회적경제 관련 공공조달 입낙찰제도 우대 현황

구분		적격심사	협상계약	기타
조달청	물품구매	2점	-	MAS 2단계 종합/표준 평가 (최대 5점)
	일반용역	2점	-	-
	기술용역	0.2점	-	-
	공사	수급비율 30% 이상시 경영상태 평점의 10%	-	-
	협상계약	-	-	-
방위 사업청	물품구매	0.1점	-	MAS 2단계 종합/표준 평가 (최대 5점)
	일반용역	0.5점	-	-
	기술용역	-	-	-
	공사	-	-	-
	협상계약	-	-	-
국방부	물품구매	0.4점	-	-
	일반용역	0.4점	-	-
	기술용역	0.2점	-	-
	공사	수급비율 30% 이상시 경영상태 평점의 10%	-	-
지방자치 단체	물품구매	1점	-	-
	일반용역	0.5점~2점	-	-
	기술용역	-	-	-
	공사용역	-	-	-
	협상계약	-	▪ 1.8점: 서울특별시	-
공공 기관	물품구매	▪ 20점: 한수원, 인천국제공항공사, 한국철도시설공단 ▪ 1.5점: 한전, 도로공사 ▪ 0.5점: LH	-	-
	일반용역	▪ 20점(한수원, 한국도로공사, 인천국제공항공사) ▪ 1.0점(LH) ▪ 0.5점(한국철도시설공단)	-	-
	기술용역	0.2점(한수원)	-	-
	공사용역	▪ 경영상태 평점의 10% - 수급비율 10% 이상시: 한국도로공사, LH - 수급비율 30% 이상시: 한수원, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국환경공단	-	-
	협상계약	-	-	-

출처: 각 기관별 적격심사 세부기준, 협상에 의한 계약 제안서 평가기준 등

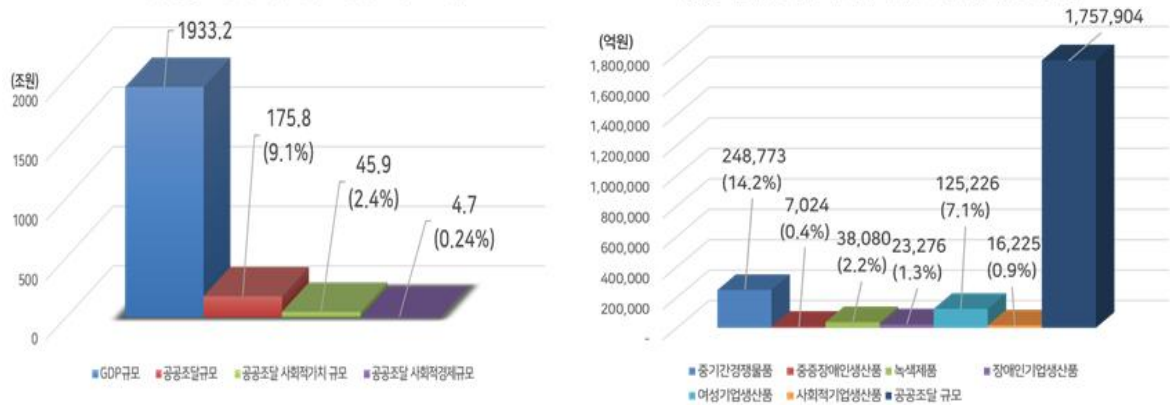
마지막으로 의무구매대상인 공공기관(중앙행정기관, 지자체, 공기업 및 준정부기관, 지방공기업 등)의 연도별 기관 평가시 해당기관의 총 구매액 중 사회적기업제품 구매금액 비율을 평가하여 일정수준 이상인 경우 기본 평가점수 또는 가점을 부여하는 공공기관 기관평가 지표 반영 제도가 있다.

이는 매연도별 평가지표 확정시 사회적기업제품에 대한 평점 비율이 조정되는 경우도 있으나 통상적으로 1~3% 내외 범위에서 설정되고 있는데, 예를 들어, 기획재정부가 주관하는 ‘2020년도 공기업·준정부기관 사회적가치 구현 평가’에서는 ‘사회적기업제품 구매실적’ 50점과 ‘사회적기업제품 구매액 향상도’ 50점을 배점하고 있으며, 구매실적의 경우 총 구매액의 3% 이상이면 만점, 구매액 향상도는 전년도 대비 10% 이상이면 만점을 부여하는 등 절대 구매액과 구매비중 확대를 동시에 유도하고 있다. 다른 예로 행정안전부의 경우 ‘2021년도(‘20년 실적) 자치단체 합동평가 관련 평가지표’를 통해 17개 광역시도별로 ‘사회적경제 구매율’을 평가하고 있으며, 사전 설정된 목표비율 이상이면 만점을 부여하고 있다. 해당 평가에서는 사회적기업제품에 한정하지 않고 ‘예비사회적기업, 사회적기업, 자활용사춘 복지공장, 마을기업, 사회적협동조합, 장애인표준사업장, 자활기업, 중증장애인 시설을 인증(확인 및 지정 포함)받은 기업’에서 구매한 모든 실적을 포함하는 것이 특징적이다. 이밖에 행정안전부가 주관하는 ‘2021년도(‘20년 실적) 지방 공기업 경영 평가’ 기준에서는 ‘지역사회 공헌활동’ 평가항목을 통해 사회적기업과 사회적협동조합 생산품 구매액이 총 구매액(물품 및 용역만 해당)의 1%를 초과하면 만점에 해당하는 1.0점을 부여하고 있다.

이처럼 사회적가치를 구현하기 위한 수단으로서 공공조달을 통해 다양한 정책과 제도가 운영되고 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 공공조달을 통한 사회적가치 구현의 정도를 경제적 관점에서 분석해보면 다음과 같다. 먼저 2020년 중소기업에 대한 일반지원을 제외한 중증장애인생산품, 녹색제품 등 사회적가치 구현 범주에 포함 가능한 공공조달 규모는 GDP 대비 약 2.4% 수준으로 GDP 대비 전체 공공조달의 비중이 약 9.1% 수준임을 감안하면 매우 큰 지원효과와 성장 잠재성을 확보하고 있음을 확인 할 수 있다.

또한, 2020년 기준 공공조달 규모(약 175.8조원) 대비 사회적가치를 내포하는 우선구매제도를 중심으로 요소별 비중을 비교해보면 중소기업자간경쟁제품이 14.2%, 중증장애인생산품 0.4%, 녹색제품 2.2%, 장애인기업제품 1.3%, 여성기업제품 7.1%, 사회적기업제품 0.9%로 공공조달의 약 28%는 사회적가치를 촉진하기 위해 집행되고 있다고 할 수 있다([그림 68] 참조).

[그림 68] 국내 GDP 대비 사회적가치 조달 규모(좌),
전체 공공조달 실적 대비 사회적가치 유형별 조달 비중(우)



출처: 한국은행, 조달정보개방포털 자료(한국조달연구원 분석, 2021.08)

그러나 공공조달 계약방법을 통한 구매실적을 세부적으로 분석해보면 실상은 목적과 취지에 다르게 운영되고 있음을 알 수 있다. 2020년 기준 사회적기업 총구매실적은 약 1조 6천억원이며, 이중 공공조달 계약방법을 통한 실적은 전체 실적의 57.4%에 해당하는 9,316억원 수준이며 이외에는 민간위탁 등 비계약적 방법으로 이루어지는 것으로 추정된다. 이를 나라장터 사회적기업 구매실적으로 한정하여 살펴보면, 총 구매실적 9,316억원 중 사회적기업 단독인증 보유 기업의 실적은 6,652억원으로 약 71.4%만 해당되는데, 이조차 여성기업, 장애인기업 등 유사 지원속성 중복인증 보유 기업의 실적이 전체 실적의 28.6%에 해당하는 2,664억원 수준으로 순수 사회적기업의 실적이 아닌 것으로 확인되었다. 이러한 현상은 최근 6년간(2015~ '20년) 여성기업, 장애인기업, 사회적기업과 같이 사회·경제적 약자기업의 고용창출 등 사회적가치 구현 지원 효과가 있는 개별 인증기반 지원 대상기업의 구매기회 증가율을 분석하면 더 두드러진다([그림 69] 참조).

[그림 69] 사회적기업 우선구매 중복 실적 현황(좌), 인증 중복유형별 실적 증가율(우)



출처: 조달정보개방포털 자료(한국조달연구원 분석, 2021.08)

이처럼 사회적 목적을 추구하기 위한 우선구매제도가 사회적가치 구현 여부 또는 수준이 아닌 단순히 복수의 인증을 많이 보유한 기업이 공급기회를 확보하는 수단으로 변질되고 있는 등 사회적가치 구현을 위한 현행 인증기반 지원제도의 실효성에 심각한 문제점이 있음을 확인할 수 있다. 이와 같이 국내 사회적가치 조달 현황을 통해 국내 공공조달 사회적가치 구현 정책과 제도의 문제점을 종합해보면 다음과 같다.

첫째, 사회적가치 반영 범위 측면에서 공공부문이 정책적 역량을 집중하는 사회적가치는 사회·경제적 영역으로 한정되어 있으며, 국내 13대 사회적가치 유형, ISO26000, 국내외 ESG 평가모델의 사회적가치 평가요소에서 반영하고 있는 다양한 사회적가치에 대한 고려는 미흡하다는 점이다. 이처럼 정책적 지원이 상대적으로 특정한 사회적가치를 추구하는 지원 대상에게 집중되면서 CSR ESG로 발전하는 일반기업의 비재무적 성과로서 사회적가치 추구가 보편화되는 현상을 수용하지 못하고 있다. 특히 중증장애인생산물, 장애인기업의 경우 중소기업 지원정책의 범주에서 보완적으로 시행 특정한 요건을 갖춘 기업을 지원하는 것이지 실제 사회적가치를 구현한다는 관점에서 고용 촉진 이외 다른 사회적가치의 반영정도는 상대적으로 미흡하다. 이러한 측면에서 인증 사회적기업의 약 66%가 일자리제공형(타 우선구매제도도 유사)인 것 또한 동일한 정책적 지원목적을 가지고 있는 다수의 우선구매제도간 정책적 지원의 내용과 결과의 차등성에 대한 정당성 부족을 야기하고 있다.

둘째, 사회적가치 구현을 위한 공공조달의 대표방법은 지원대상의 법인격에 기반한 ‘할당제(Set-aside)’와 평가시 ‘가점(Incentive)’을 부여하는 방식으로 구분되나, 모두 법인격 확보 여부로 무조건적 할당 또는 가점 부여하고 있어 사회적가치 구현의 실효성 측면에서 한계를 지닌다. 제도 도입초기에는 지원대상에 대한 정책적 임계규모 달성 관점에서 양적인 확대를 위한 가점 부여 필요성이 있었으나, 주요 사회적가치 구현 공공조달제도가 15년 이상 경과한 시점에서는 평가방법의 고도화가 필요하다. 따라서 현 시점에서는 영국 사례 등을 참조하여 사회적가치 구현 수준에 대한 평가를 통해 보다 큰 영향력을 발휘하는 대상에게 지원을 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한, 할당제의 경우에도 선언적 규정만 존재할 뿐 동일 또는 유사 속성의 사회적가치 추구 대상에 대한 선택기준이 불명확하다는 문제가 있다.

라. 공공조달의 사회적가치 평가 도입방안

공공조달 부문에서 사회적가치에 대한 평가는 직접적으로는 사회적경제기업에 속하는 사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제영역에 대한 판로지원을 통해 고용창출, 지역경제기여, 사회서비스 제공 활성화 등을 간접적으로 지원하는 방안을 채택하고 있다. 이외 물품, 용역, 공사 적격심사 등에서 사회적가치 요소를 반영하고 있는 인증, 고용률 등에 대한 신인도 평가를 통해 가감점을 부여 하고 있으나, 공공조달 과정에서 명시적이고 체계적으로 촉진하고자 하는 사회적가치 개념과 유형에 대한 제시가 부족한 상황이다.

따라서 공공조달 과정에서 지원 가능한 사회적가치 및 유형을 정리하고, 해당 유형별 적합한 평가방법을 도출할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공조달과 부합되는 사회적가치 개념과 유형 정립이 선행되어야 한다. 이에 본 연구에서는 먼저 국내 관계부처 합동으로 발표한 13대 사회적가치 유형, 국내외적으로 ESG에서 추구하는 사회적가치 유형, OECD의 전략적 공공조달관점에서 사회적가치를 반영하는 기업책임경영(RBC)의 사회적가치 유형 비교 분석을 진행하였다([그림 70] 참조).

[그림 70] 사회적가치 유형 비교

13대 사회적가치 요소 (행안부, 2020)	ISO26000 (ISO)	ESG 관점 사회적가치 (블룸버그, 한국기업재배구조원 등)	RBC 관점 사회적가치 (OECD)
인권의 보호	인권		인권
근로/생활환경의 유지			
보건복지의 제공			
노동권보장/근로조건 향상	노동관행	사회	노동권
사회적약자 기회제공/사회통합			소수자(사회적약자) 지원, 장애인지원
대중소기업 상생협력	공정운영 관행		
양질의 일자리 창출			장기실업 해소
지역사회활성화/공동체복원			
순환적 지역경제 공헌	지역사회 참여 및 발전		
기업의 사회적책임 이행	조직 거버넌스	거버넌스	청렴성(반부패 등)
환경의 지속가능성 보전	환경	환경	환경
민주적 의사결정과 참여 실현			
기타 공동체 이익실현과 공공성 강화	소비자 이슈		젠더 이슈(양성평등 등)

이처럼 국내외 다양한 기관과 관점에서 논의되는 사회적가치를 종합하여 공공조달 부분에 적용 가능한 사회적가치 유형은 아래 [표 49]와 같이 도출 할 수 있다.

[표 49] 공공조달 부문에 적용 가능한 사회적가치 유형

공공조달 추구 사회적가치		내용	공공조달 관련 평가지표
환경적 현안 대응성 차원	환경의 지속가능성 제고	기후위기, 지구기열화 등에 대응한 환경보호, 에너지사용절감, 탄소중립 등과 관련된 활동 촉진	- 녹색기술인증 - 우수재활용(GR)인증 - 고효율에너지기자재 인증 - 폐기물부적정처리(일반용역)
	인권의 보호/강화	개인의 기본적 인권, 개인정보 보호 등 인간의 존엄성을 보장하는 활동 촉진	-
사회적 현안 대응성 차원	노동권의 보호/강화	근로 및 노동관계법령의 준수를 통한 일할 수 있는 권리보장 활동 촉진	고용노동 관련 법령 위반
	사회적약자 (소수자) 지원	여성, 장애인, 차상위계층, 장기실업상태 등 사회경제적 취약계층의 고용창출 활동 촉진	- 중소기업(소기업/소상공인), 여성기업, 장애인기업, 사회적기업 - 신규고용/청년고용/여성고용/장애인고용 우수기업
	양질의 일자리 창출	적정한 근로조건(임금, 환경 등)과 일자리의 안정성(정규직 등) 등 일자리의 질을 향상시키는 활동 촉진	- 고용형태 등 단위시간당 일자리 비율, 정규직 비율 - 자재/인력조달가격적정성(공사) - 근로시간조기 단축
	선순환적 지역경제 공헌	지역사회의 발전을 촉진하는 경제의 활성화와 고용의 창출 활동의 촉진	- 지역업체 참여율(공사) - 지역제한입찰 - 지역업체 의무공동도급(공사)
기업운영 조건전성 차원	대중소기업간 공정한 거래구조	대중소기업간 공유품채출, 공정거래은행 형성 및 이행 활동 촉진	- 공동수급체 구성 - 하도급관리계획 적정성(공사) - 불공정하도급거래
	기업의 법적/사회적 책임이행	기업의 법적의무 준수와 사회적 책임으로 사회공헌활동, 공유품채출 활동 촉진	- 납품지연 - 고용노동 관련 법령 위반 - 고용개선조치 미이행 정도

공공조달에서의 사회적가치는 ‘공공조달 실행과정에서 환경의 지속가능성을 제고하고, 고용·노동·지역발전 등 사회적 현안 대응성 향상에 기여하며, 조달기업의 건전한 운영을 촉진하는 제반 활동을 통해 창출되는 가치’로 정의할 수 있다.

앞서 국내 공공조달 부문 사회적가치 도입을 위한 개선방안을 도출하기 위해 앞서 국내외 사회적가치 도입 사례 및 현황 분석을 시행하였으며, 이를 통해 현행 국내 공공조달 사회적가치 구현 정책과 제도의 문제점과 개선 시사점을 식별하였다. 또한, 사회적가치 유형별 적합한 평가방법을 도출하기 위해 공공조달 과정에서 지원 가능한 사회적가치 및 유형을 정립하였다.

이를 기반으로 실효성 있는 공공조달 부문 사회적가치 도입을 위해 도출한 평가방안은 다음과 같다. 첫째, 사회적가치를 기본평가항목화 하는 방안, 둘째, 현행 신인도를 ESG와 맵핑하여 신인도 평가하는 방안, 셋째, 현행 신인도를 PP-ESG로 전환하는 방안, 넷째, 외부전문기관 ESG 평가 등급을 활용하는 방안이 있다([표 50] 참조).

[표 50] 국내 공공조달 사회적가치 평가 활성화 방안 및 기반

구분	내용	비고
1	사회적가치의 기본평가항목화 - 가산점이 아닌 기본 수행능력평가항목으로 반영 - 사회적가치 내포도를 고려하여 배점을 10~30점으로 비중을 달리하여 반영 - 평가항목은 사회적가치 내포수준과 유형에 따라 평가항목 풀에서 적용 - 가능한 경우 평점 1점당 환산한 입찰가격에 대하여 사회적가치를 금액으로 환산하여 해당 금액만큼 가격평가시 우대	- 당해 입찰대상물의 사회적가치 수준과 유형에 따라 사회적가치 평가를 실행할 경우 기존과 같은 가산점 방식 적용으로는 실질적인 사회적가치 구현 잠재성 보유한 업체의 낙찰 가능성 낮음. - 사회적가치 우선구매 대상에 대해서는 의무적 활용 제도와 - 다만, 평가기반으로 사회적가치 내포도 평가 후 입찰 대상물의 사회적가치 수준에 비례한 평가진행 시 사회적가치 평가의 정당성과 타당성을 확보할 수 있으므로 적극적인 사회적가치 평가항목, 가중치 부여 가능
2	현행 신인도를 ESG와 매핑하여 신인도 평가 - 현행 가산점 부여방식에서 가격점수 환산방식(낙찰 하한율을 초과해도 ESG가산점이 존재하는 경우 낙찰하한율 직상으로 인정) - ESG 모두 차원 가점 있는 경우 0.5점 범위 내 가격점수 보정(적격통과점수 부족한 가격점수 보정) - ESG 중 하나만 가산점이 있는 경우 차등 점수(0.1점~0.3점) 부여	- 사회적가치 평가요소의 기본평가항목화가 도입과 별개로 현행 평가체계 준용하되, 사회적가치 평가요소를 현행과 같이 가산점 방식이 아닌 ESG로 체계로 매핑하여 평가 - 특정 항목 보유여부로 가점을 부여방식 아닌 당해 입찰에서 필요로 하는 사회적가치 요소(ESG차원별 평가항목)만 제한하여 평점 반 - ESG 차원 중 한개 이상 감점항목 존재시 전체 가점 마무 - 단, 사회적가치 내포도 평가 기반 마련시 내포하고 있는 사회적가치 수준 또는 유형에 부합하는 특정 평가항목만 반영형태로 고도화
3	현행 신인도를 PP-ESG로 전환 - 사회적가치 평가 필요 입찰에서 일정 등급 이상의 PP-ESG 보유자만 입찰참가자격 부여 - 사회적가치 평가항목 도입시 PP-ESG 등급별 점수를 해당 평가항목의 평점자료로 활용	- 현행 평가체계에서 활용 가능한 신인도 가감점 평가항목을 ESG차원별로 매핑하고, 평가항목을 상대 또는 절대평가 후 등급화(1~10단계) - 단, 사회적가치 내포도 평가기반 마련 시 유형(E,S,G 차원에 따라 종합등급과 차원별 등급 차등 적용하여 평가 관련성, 비례성, 파급력 향상
4	외부전문기관 ESG평가등급 국내 2대 ESG 평가기관과 3대 신용평가기관의 평가등급(개별 중) 활용하여 사회적가치 평가	외부의 공인된 전문기관이 평가하는 ESG평가등급을 사회적가치 평가 근거자료로 활용(기술능력 평가 시 신평사의 기술등급 활용사례 준용)
평가기반	입찰대상물의 사회적가치 내포도 평가 당해 입찰 및 계약목적물이 내포하고 있는 사회적가치의 수준 및 유형을 고려하여 사회적가치 평가항목, 방법 적용 수준 결정(내외적 신뢰성/타당성)	- 사회적가치 평가 필요성, 구현여부와의 관련성, 비례성, 파급력 등에 대한 고려가 없는 문제점을 본 평가기반을 통해 완화 - 사회적경제기업 등의 대응지표로 사회적가치 구현도(ESG 평가 등) 평가하여 매칭

상기 제시된 4개의 평가방안은 모두 입찰 및 계약목적물의 사회적가치 내포도 평가를 기반으로 한다. 사회적가치 내포도 평가는 당해 입찰 및 계약목적물이 내포하고 있는 사회적가치 수준 및 유형을 고려하여 평가항목, 방법 적용 수준을 결정하는 것이다([표 51] 참조).

[표 51] 입찰대상물의 사회적가치 내포도 평가방안

구분	현행	고려대상
입찰대상물의 사회적가치 내포도	입찰대상물이 사회적가치와 관련이 없음에도 사회적기업이라는 이유로 직접적인 낙찰 가능성 높은 한계점 존재 → 지원 정당성 및 실효성 저하	- PP-ESG모델에 기반하여 당해 입찰대상물이 내포하고 있는 사회적가치 정도를 평가 - 개별 입찰대상물이 포함하고 있는 사회적가치 유형과 수준을 고려하여 사회적가치 우선조달 적용 여부, 기본평가항목 도입 등 결정 - 사회적가치 내포도 측정 지표(예시) - 에너지절감, 환경오염물질배출저감, 탄소저감 가능성 큰 물품인가? - 지역의 고용 유발 가능성이 큰 용역인가? - 최소녹색기준제품, 환경표지마크, 탄소발자국 마크, 저탄소제품마크 등의 자재를 많이 활용할 수 있는 공사인가?
입찰참가업체의 사회적가치 구현도	- 현행은 사회적가치 구현여부와 상관없이 특정한 인증을 취득한 기업에게 우선구매 혜택을 동일하게 부여하고 있음. - 또한 다양한 사회적가치 유형 중 부정적인 평가요소가 존재하더라도 실질적으로 이를 사유로 입찰참가가 제한되거나 낙찰자 선정 과정에서 실효성 있는 패널리 부여 없음.	- 특정 기업인증에 기반한 일률적 가산점 제외 - 입찰대상물의 종합적 내포도 또는 사회적가치 유형별(E,S,G) 우선 내포도를 고려하여 입찰참가업체 역시 종합적인 사회적가치 등급 또는 특정 사회적가치 유형(E,S,G) 등급별 입찰참가자격 부여 - 또는 낙찰자 선정 기준에서 기본평가요소로 사회적가치 평가 배점 비중 확대

앞서 살펴본 바와 같이 사회적가치 요소를 고려한 공공조달 절차와 방법에 있어 현재는 사회적가치 구현을 위한 입찰이 특정한 사회적가치를 구현할 것으로 추정되는 기업에게 일률적인 가산점을 부여하는 형태로 집행되고 있어 특정 입찰에서 사회적가치 추구 필요성과 정책 적용 대상인 사회적경제기업의 정당성 확보에 대한 고려가 부족하다는 문제점이 있다.

이러한 문제점 해소를 위해서는 영국과 같이 당해 계약목적물에 내재된 사회적가치 요소 또는 사회적가치 활성화에 미치는 파급효과 등을 고려하여 관련성에 따라 비례적으로 사회적가치를 평가/우대할 필요가 있다. 예를 들어, 사회적가치 내포도가 높은 경우 사회적가치 구현 수준이 높은 기업이 실효성 있는 낙찰 가능성을 확보할 수 있도록 사회적가치 기본평가항목의 배점 비중을 2배 이상 확대하고, 사회적가치 내포도가 낮은 경우에는 현행과 동일하게 적용하는 것이다. 이와 같이 사회적가치 내포도에 따른 조달이 실행될 경우 사회적가치 내포 수준에 비례하여 입찰참가업체에 대한 사회적가치 구현도 요구도 가능해질 것으로 판단된다([표 52] 참조).

[표 52] 입찰대상물의 사회적가치 내포도 평가체계

구분	조달업체(입찰참가자격 또는 기본평가항목화)	수요기관(우선구매실적 인정기준)
사회적가치 내포도 上	✓ PP-ESG 적용 기준 사회적가치 평가등급 7등급 이상만 입찰참가 자격 부여 또는 사회적가치를 낙찰자 선정에 위한 기본평가항목으로 반영하고 총배점의 30% 이상 반영 - 사회적가치 구현 수준이 높은 기업이 실효성 있는 낙찰 가능성을 확보할 수 있도록 사회적가치 기본평가항목의 배점 비중을 2배 이상 확대	✓ 당해 계약목적물 공급금액의 50%를 가산하여 구매실적 인정 - 의무구매대상 공공기관이 사회적가치 내포도가 높은 입찰대상물을 발굴할 수 있도록 유도하고 그에 대한 인센티브로 명목구매금액의 50%를 가산하여 인정 - 공공기관경영평가, 지자체합동평가 등 사회적가치 우선구매실적 평가와 관련하여 사회적가치 내포도 '중 이상' 구매실적 비율 등을 별도 평가하여 명목실적 대비 25~50% 가산점 부여하는 방안도 검토 가능
사회적가치 내포도 中	✓ PP-ESG 적용 기준 사회적가치 평가등급 4등급 이상만 입찰참가 자격 부여 또는 사회적가치를 낙찰자 선정에 위한 기본평가항목으로 반영하고 총배점의 15% 이상 반영 - 당해 입찰대상물의 사회적가치 구현 정도와 비례한 사회적가치 보 유 입찰참가업체에게 우선권 부여 - 실질적인 낙찰가능성 제고를 위해 기본평가요소로 채택하고 실효성 있는 배점 비중을 할당하여 입찰대상물이 내포하고 있는 사회적가치를 구현할 가능성이 높은 입찰참가업체에게 실질적 낙찰기회 부여	✓ 당해 계약목적물 공급금액의 25%를 가산하여 구매실적 인정 - 의무구매대상 공공기관이 수동적인 양적 구매목표비율 달성이 아닌 실질적인 사회적가치 내포 및 구현수준에 따라 적극적으로 낙찰자 선정에 위해 노력한 경우에 일정 수준 인센티브 부여함.
사회적가치 내포도 下	✓ 기존과 동일하게 인증기반의 사회적경제기업에게 가산점 형태로 지원 ✓ 입찰참가자격 역시 현행과 동일하게 인증기반의 우선구매대상 기업기준 적용 - 사회적가치 구현과 관련성 낮은 일반적인 조달대상물에 대해서는 현행과 동일하게 적용	✓ 현행과 같이 인증기반의 우선구매실적은 명목 공급금액만 인정 - 사회적가치와 관련성 낮은 입찰대상물과 사회적가치 구현 여부가 불확실한 인증 기반 지원대상에 상응하는 실적인정

이러한 사회적가치의 활성화를 위해서는 기본적으로 입찰대상물의 사회적가치 내포도에 대한 사회적가치 우선평가의 관련성·비례성 확보, 사회적가치 관련성과 비례성이 높은 입찰대상물에서 사회적가치를 실질적으로 평가할 수 있는 평가항목, 평가방법, 평가기준 등의 평가체

계, 입찰참가업체의 사회적가치 구현 수준과 영향력을 평가하여 사회적가치 내포도가 큰 입찰에서 낙찰자 선정의 정당성과 타당성을 확보할 수 있는 체계를 유기적으로 연계한 개선방안 마련이 필요하다([표 53] 참조).

[표 53] 사회적가치 기본평가항목화 평가방안

구분	내용	내용
조달대상물	입찰대상물의 사회적가치 내포도	사회적가치와의 관련성, 비례성 확보한 입찰대상물의 선정
입찰참가자	사회적가치 구현도 (사회적가치 평가 등급 및 관리체계)	객관적인 사회적가치구현정도에 따라 파급력과 영향력을 강화할 수 있는 입찰참가업체에게 실효성 있는 기회 부여
평가방법	사회적가치 특화 항목 및 가중치 반영 평가체계	사회적가치 관련성, 비례성, 파급력 등을 고려한 사회적가치 특화 평가기준, 방법 및 낙찰자 선정

□ [방안1] 사회적가치 기본평가항목화

이러한 측면에서 사회적가치 내포도 평가를 기반으로 도출한 첫 번째 평가방안은 사회적가치를 기본평가항목화 하여 적격심사 등 평가기준을 고도화하는 방안이다. 현재 국내 공공조달에 반영되어 있는 ‘사회적가치’는 개념적 정의와 이를 구체화한 평가항목으로서 운용되는 것이 아닌 유관부처의 제3자 인증, 계약법령 및 계약 미이행 등에 따른 제재, 조달업체의 노동 및 근로관계법령 위반 등에 대한 가감점을 부여하는 형태로 운영되고 있다. 그렇기 때문에 실제 낙찰자 또는 계약상대자 선정에 미치는 영향력 측면에서 실효성 확보가 어렵다. 이는 기본 평가항목에서 만점을 획득하는 경우 사회적가치와 관련한 가산점은 아무런 영향력을 발휘하지 못하며, 총점을 기준으로 가산점을 부여하지 않기 때문에 가격평가에서의 감점은 가산점을 통해 보완할 수 없는 한계점을 지니고 있다.

이러한 문제는 국내 적격심사 등에서 낙찰하한을 적용 등에 따른 기술적 문제로 더욱 심화되고 있다. 또한 가점과 감점 평가항목이 동시에 존재하는 경우 가감점을 상쇄하여 어느 한쪽의 사회적가치는 구현하면서도 다른 한쪽의 사회적가치는 침해하는 모순적 상황이 발생하기도 한다.

따라서 사회적가치 평가와 관련하여 낙찰자 선정기준에서 수행역량 평가에 있어 기본평가항목화가 필요하다([표 54] 참조).

[표 54] 사회적가치의 기본평가항목화 평가체계(적격심사세부기준 개선)

평가항목	현행	개선	비고
이행능력 평가분야	이행실적	반영	- 기본적평가항목으로 정량(적격심사등) 또는 정성(협상계약등) 평가기준으로 공통 채택 - 영국 등 해외사례 참조시 사회적가치 특화 평가요소를 최소 10%이상 반영토록 하고 있으므로 기본적인 평가항목은 해당 입찰 대상물의 품질, 기술, 성능, 공급 안전성 등 일반적 이행능력 평가가 필수적임.
	기술보유	반영	
	인력보유	반영	
	경영상태	반영	
	사회적가치 특화 평가항목	미반영	반영 - 현행 기본평가항목으로 사회적가치 반영 부재 - 당해 입찰의 사회적가치 내포도 및 사회적가치 유형 특화된 평가항목('평가항목 풀'에서 자유롭게 선택하여 구성)으로 구성(이행능력 평가분야 배점의 최소 10% 이상 반영)
가격평가 분야	-	기준가격 (낙찰제한율) 직상 최저가 (1순위 적격심사 대상자 지위 확보와 연계)	- 종합평가방식을 적용하여 사회적가치 평가 우수 업체의 선정 기회 확대 - 적정가격을 보장하면서 사회적가치 평가 가점의 가격평가점수 보장 - 1. 사회적가치 평가를 기본평가항목으로 채택하는 경우 가격평가는 현행과 같은 낙찰제한율 적용이 아닌 낙찰상한율을 설정하고 해당 비율 이하인 경우 가격점수 만점 부여 후 사회적가치 특화 평가요소가 반영된 이행능력평가점수와 가격평가점수를 합산한 최고점자를 낙찰자 선정 - 2. 현행 적격심사 등에서 낙찰제한율 적용시 사회적가치 구현 신인도가점이 있는 경우 가격점수 보정(낙찰제한율 미달 하더라도 신인도 가점으로 적격통과점수 확보)하여 1순위 심사대상자로 심사 기회 우선 부여(동점자는 이행능력평가 고점자) *가산점으로 점수 보정한 경우 낙찰제한율로 투찰한 것으로 인정
신인도분야	-	파편화된 사회적가치 요소에 대한 가점점	- 사회적가치 가점점 항목을 통합하여 이행능력평가분야에 필수 반영 원칙 - 사회적가치 요소는 최대한 기본평가항목화 - 기본 평가항목으로 반영되지 않은 사회적가치 가점 요소는 가격점수도 보정 가능하도록 평점방법 변경

상기와 같은 사회적가치 평가요소의 기본평가항목화 방안을 도입할 경우, 실제 기본평가항목으로서 사회적가치 평가의 신뢰성과 타당성을 제고하기 위해서는 사회적가치 내포도와 사회적가치 유형에 따라 계량적으로 평가가 가능한 공공조달 사회적가치 유형과 개념에 부합하는 평가항목 풀(Pool)을 활용할 필요가 있다([표 55] 참조).

[표 55] 사회적가치 특화 평가항목의 계량적 '평가항목 풀(Pool)'

사회적가치 유형	성과	측정지표
환경의 지속 가능성 제고	해당 목적물의 탄소배출량	▪ 당해 계약목적물의 탄소배출량 수준(해당 입찰 경쟁업체 간 배출량 상대평가)과 직전연도 대비 절감 비율
	해당 목적물의 에너지 사용량	▪ 당해 계약목적물의 에너지(전력)사용량(해당 입찰 경쟁업체간 내구연한 동안 총 사용량의 상대평가) 또는 직전연도 대비 절감 비율
	해당 목적물의 환경오염 물질 배출량	▪ 당해 계약목적물의 생산에 소요되는 원재료 및 폐기과정에서 배출되는 환경오염물질의 양 또는 직전연도 대비 절감 비율
	친환경/저탄소를 위한 기술개발	▪ 해당업체의 생산 물품 중 녹색기술인증, 고효율기자재인증, 우수재활용인증, 환경성적표지, 저탄소제품인증 획득 비율
	자원순환 원료/에너지 활용	▪ 해당 업체의 생산물품 중 원부자재 중 재활용자원 및 제품 사용 비중 ▪ 해당 업체의 전력사용량 중 중 친환경(태양광, 지열, 수력, 풍력) 에너지 사용 비율

사회적가치 유형	성과	측정지표
인권의 보호 /강화	개인인권보장 수준	▪ 사업주와 근로자간 단체협약을 통한 개인인권 보장 협약 체결 여부 ▪ 개인인권 보장 협약 위반으로 쟁의발생/행정처분 건수
노동권의 보호/강화	노동권 보장 수준	▪ 최근 3년간 합법적 쟁의발생 수준
사회적 약자 (소수자) 지원	여성고용 활성화	▪ 2년 이상 계속 근로하는 여성근로자 비율
	장애인 고용 활성화	▪ 2년 이상 계속 근로하는 장애인 근로자 비율
	경제적 취약계층(장기실업자) 고용 지원	▪ 최근 1년간 6개월 이상 장기실업자 고용 비율(기고용/당해 평가 이후 고용한 인원의 평균근속 기간이 2년 미만인 경우 감점)
	경제적 취약계층(노숙자) 고용 지원	▪ 최근 1년간 노숙자 고용비율(기고용/당해 평가 이후 고용한 인원의 평균근속 기간이 2년 미만인 경우 감점)
	경제적 취약계층(경력단절여성) 고용 지원	▪ 최근 1년간 경력단절여성 고용비율(기고용/당해 평가 이후 고용한 인원의 평균근속 기간이 2년 미만인 경우 감점)
	청년 고용 활성화	▪ 최근 1년간 15~35세 이하 청년 고용률(기고용/당해 평가 이후 고용한 인원의 평균근속 기간이 2년 미만인 경우 감점)
양질의 일자리 창출	적정 근로시간 보장	▪ 전체근로자 중 1일 8시간, 22일 이상 근로자 비율
	안정적 고용기간 보장	▪ 전체 근로자 중 2년 이상을 초과하여 정규직으로 근무하는 근로자 비율
	적정한 임금지급	▪ 근로자별 임금의 직접연도 도시근로자 1인 가구 평균소득 대비 비율
	고용안정 우수	▪ 해당업체의 최근 3년간 연도별 '입사/퇴사' 비율
선순환적 지역경제 공헌	지역 내 기업 경제적 지원 활성화	▪ 당해 계약에 지역소재 업체 참여비율(공동수급, 하도급 모두 포함) ▪ 당해 업체의 제품생산 재료비(용역의 경우 경비) 중 지역업체 물품/용역 사용 비율
	지역 내 일자리 창출	▪ 전체 근로자 중 1년 이상 기간을 유지하는 업체의 소재지역내(기초 시군구 기준) 근로자 비율 ▪ 당해 입찰을 통한 계약체결 시 고용할 지역 내 근로자 인원수(고용유발 효과 기준) *1년 이상 계약조건으로 미이행시 페널티 부과
대중소기업간 공정한 거래 구조	공정한 하도급 거래 관행	▪ 해당 업체와 원사업자(원도급업체) 또는 타 계약의 수급사업자(하도급업체) 관계에 있는 업체와

사회적가치 유형	성과	측정지표
		최근 3년 분쟁발생 여부
		▪ 발주자가 보장한 사업대가에 대한 하도급업체분 보장비율
		▪ 적정임금제(공사) 준수 여부
	대중소기업간 상생협력	▪ 해당 업체기준 하위 규모 업체와 기술협력, 이익공유를 통한 지원금액의 매출액 대비 비율
기업의 법적/사회적 책임 이행	준법 경영	▪ 당해 업체의 최근 3년간 횡령, 배임, 청탁, 부패로 인한 법적제재/행정처분 부과 건수
	사회적가치의 경영활동 반영 여부	▪ ESG를 통한 기업 활동 관리 여부(자체 계획, 관리지표 및 성과관리)
	사회적가치 추진을 위한 지원활동	▪ 당해업체의 연간 지출금액 중 사회적경제(사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업)기업의 물품/용역/공사 구매금액 비율
		▪ 당해 입찰을 통한 계약의 이행에 소요되는 물품/용역/공사 중 사회적경제기업으로부터 구매할 금액 비중(공동수급, 하도급 모두 인정) *미이행시 계약해지 또는 과징금 등 페널티 부과

□ [방안2] 현행 신인도 평가항목과 ESG 매핑(Mapping)

현재 물품구매, 용역 및 공사 적격심사 등에서 활용하고 있는 ‘신인도’ 평가차원의 가감점 항목을 국내외적으로 활용되고 있는 ESG 차원별 평가요소와 속성적 유사성을 비교하여 맵핑하면 다음 [표 56]과 같다. 이때 현행 신인도 평가항목을 원용하므로 ‘지배구조(G)’ 차원의 ‘고용관련 법령위반’ 같이 참조 모델에서 ‘사회(S)’ 차원으로 분류할 수 있는 항목의 경우 상대적으로 기업의 법적의무 위반 속성에 중점을 두어 ‘지배구조’ 차원으로 분류하였다.

[표 56] 현행 신인도 평가항목과 ESG 매핑 결과

구분	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
항목	녹색기술인증서 보유자	사회적기업	납품지연
	우수재활용(GR) 보유자	일·학습 병행제 참여기업	불공정하도급거래
	고효율에너지기자재 인증 보유자	대한민국 일자리 으뜸기업	하자조치 불이행
	-	노동시간 '조기 단축 사업장	고용노동관련 법령위반
	-	고령자친화기업으로 지정	고용개선조치 미이행정도
	-	고용형태: 단시간근로자 낮은 비율, 정	건설재해 및 제재 처분(공사)

구분	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
		규직 전환	
	-	신규고용	-
	-	장애인고용	-
	-	여성고용	-
	-	청년고용	-
	-	중소기업	-
	-	공동수급	-
	-	지역업체 참여율(일반용역)	-
	-	지역업체 의무공동도급비율(공사)	-
시사점	국내 공공조달의 RBC를 ESG와 연계하여 검토할 경우 환경적 차원에 대한 고려 요소는 2개 항목만 고려하여 전체적으로 고려 비중이 매우 낮음.	RBC 중 사회적가치 차원으로 중소기업, 여성기업, 장애인기업과 같은 상대적 사회·경제적 약자기업과 고용 및 노동권 등의 보장에 초점을 맞추고 있음.	지배구조 차원은 기업의 청렴성 관점에서 법적의무, 계약상 신의성실의무 위반 사항 일부 반영하고 있으며 기업의 안정적 소유와 경영과 관련한 평가항목에 대한 고려는 없음.

이를 평가체계로 연동하면 다음 [표 57]과 같다. 당해 입찰의 사회적가치 내포도가 큰 경우 신인도 가점 항목으로 채택된 사회적가치 평가 요소(가감점 항목)의 E, S, G 차원별로 요구수준을 차등화하고, 특정 사회적가치 차원(예: 환경차원)에 대한 반영 필요성이 높은 경우 타 사회적가치 요소는 인정하지 않고 해당 사회적가치 차원에 해당하는 가점 평가요소만 인정 또는 필수 자격화 하는 것이다.

[표 57] 현행 신인도 평가항목과 ESG를 매핑한 평가체계

구분	고려대상	내용
당해입찰의 E, S, G 직간접적 관련성 고 또는 사회적가치 내포도 상 이상인 입찰	사회적가치로서 환경성(E), 사회성(S), 경영성(G) 모두 고려	사회적가치 내포도가 '상'인 경우 특정한 사회적가치 차원이 아닌 모든 사회적가치 차원을 고려하여 한가지 차원에서라도 가점이 없거나 감점이 있는 경우 참여 제한
당해입찰의 E, S, G 직간접적 관련성 중 또는 사회적가치 내포도 중 이상인 입찰 환경적 가치가 중요한 입찰	사회적가치 중 환경성(E) 차원만 고려	- 당해 입찰물이 탄소배출이 많은 화석연료를 에너지원으로 하는 발전 기인 경우 환경성에서 '저탄소인증제품'인 경우에만 가산점 부여 - 또는 '저탄소인증제품'에 높은 가산점을 상향하여(필요한 경우 이행 능력평가 점수의 전부를 보완) 적용
당해입찰의 E, S, G 직간접적 관련성 중 또는 사회적가치 내포도 중 이상인 입찰	사회적가치 내포도가 '중' 이상인 입찰의 경우 이행능력평가점수와 가격평가점수를 합산하여 최고점자를 낙찰자로 선정하는 방안 검토	- 사회적가치에 대한 평가 타당성이 확보된 경우로서 낙찰제한율에 따른 우선 심사대상자 선정이 아닌 합산 최고점자를 낙찰자로 선정함. - 입찰참가업체가 30~300개 이상 초과하는 경우를 고려하여 ESG 차원별 한 개 이상의 항목을 모두 보유한 업체 또는 당해 입찰이 내포하는 사회적가치 유형에 해당하는 업체만 우선 심사하는 방안 검토 가능

□ [방안3] 공공조달 ESG 모델(PP-ESG: Public Procurement ESG) 개발 및 활용

현재 전 세계 ESG의 일반적 정의 및 구성개념은 어느 정도 체계가 마련되어 가고 있으나, 이행 결과에 대한 평가기준으로서 ESG에 대한 보편적 범용성을 갖춘 표준은 마련되어 있지 않은 상황으로 제각기 서로 다른 평가항목과 기준을 제시하며 일관성, 비교 가능성이 낮은 결과를 양산하고 있다. 이러한 문제점은 공공조달 영역 내에서도 동일하게 발생할 수 있는 바, 공공조달 ESG의 평가차원별 평가항목은 기존 사회적가치 요소를 반영하던 기제인 신인도 평가의 가감점 평가요소를 기반으로 구성하는 것이 문제점을 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다. 이는 ESG 평가를 위해 필수적인 평가항목별 평가자료 확보와 평가 가능여부가 기존 평가과정에서 확립되어 있기 때문에 이를 원·준용할 경우 실행 가능성을 향상시키고 피평가 대상인 업체의 준비 부담을 최소화할 수 있기 때문이다.

이러한 측면에서 상기 검토된 현행 적격심사세부기준 등에서 채택한 신인도 평가의 가감점 항목을 ESG차원별로 분류하였다. 다만, ‘지배구조(G)’ 차원은 새로운 평가모델을 개발하여 적용하는 것이므로 참조 평가모델의 지배구조 관련 고려요소를 반영하여 차별적으로 구성하였다([표 58] 참조).

[표 58] ESG 평가차원별 평가항목

평가차원	평가항목 및 형태		내용	평가방법	
E(환경)	1	최소녹색기준 제품	가점	▪ 생산활동 전반에서 친환경/녹색 추구 수준	▪ 당해 업체의 최소녹색기준 제품 공공조달실적
	2	탄소발자국인증	가점	▪ 생산활동의 탄소배출관 리 수준	▪ 당해 업체의 탄소발자국인 증마크제품 공공조달실적
	3	저탄소제품인증	가점	▪ 생산활동의 저탄소 기여도	▪ 당해 업체의 탄소발자국 인 증마크 제품 공공조달실적
	4	탄소배출권거래 관리	가점	▪ 할당 받은 탄소배출권 활 용 수준	▪ 당해 업체의 탄소배출권거 래제 적용 대상 여부와 탄소 배출권 사용비율(배출량/할 당량), 전년도 대비 감축량
	5	친환경에너지원 사용	가점	▪ 생산활동에 소요되는 전력 사 용량 중 태양광, 풍력, 수력, 지열 등 비화석 에너지원 사 용 수준	▪ 당해 업체의 생산활동 과 정에서 친환경에너지원 사 용 비율
	6	재활용 자원 활용	가점	▪ 당해업체의 재활용 자원 활용 수준	▪ 당해 업체의 생산활동에 소 요되는 원부자재, 부품의 재 활용제품 사용 비중(재활용 자원구매액/매출액)

평가차원	평가항목 및 형태			내용	평가방법
	7	환경오염사고 관리	감점	▪ 환경오염사고 등으로 환경 부담 초래 수준	▪ 당해 업체가 환경오염사고로 인한 법적 제재/행정처분 여부와 건수
S(사회)	1	근로자 안전/보건 지출비용	가점	▪ 근로자에 복리후생비용 지출 여부(매출액 대비 비율)	▪ 당해 업체의 매출액 대비 복리후생비 지출 비중
	2	기부금	가점	▪ 사회공헌 활동으로서 지정 기부금 단체에 대한 기부 여부	▪ 당해 업체의 법인/개인(개인 사업자의 경우) 매출액 대비 기부금 비율
	3	지역사회 고용 기여도	가점	▪ 업체 소재지역의 거주자 고용 수준	▪ 당해 업체 소속 정규직(안정적 고용 대상)인력 중 업체 소재 시군구 거주자 비율
	4	지역사회 경제 기여도	가점	▪ 업체 소재지역의 업체와의 경제적 거래규모	▪ 당해 업체 생산활동에 소요되는 물품/용역/공사 중 지역소재 업체로부터 구매액의 매출액 대비 비중
	5	다문화 인력 고용비율	가점	▪ 다국적 인력 고용비율	▪ 당해 업체 소속 정규직 근로자 중 해외 국적자 비율
	6	여성인력 고용비율	가감점	▪ 전체 인원 중 고용비율과 연간 증감률	▪ 전체 근로자 중 여성인력 비율과 연간 증감률 ▪ (증감에 따른 가감점 부여)
	7	장애인인력 고용비율	가감점	▪ 전체 인원 중 고용비율과 연간 증감률	▪ 전체 근로자 중 여성인력 비율과 연간 증감률 ▪ (증감에 따른 가감점 부여)
	8	사회적경제기업	가점	▪ 사회적경제기업으로서 사회적가치 구현 여부	▪ 사회적경제기업으로서 창업이후 7년 경과하고 매년 사회적기업 공시 의무 이행 업체
	9	안정적 고용	가점	▪ 정규직 근로자비율	▪ 당해 업체에서 2년 이상 '1일/8시간/22일' (도시근로자 1인 가구 평균임금 이상)기준 근속한 직원 비율
	10	공공조달 고용률	가점	▪ 공공조달 공급실적을 활용한 고용 창출	▪ 공공조달 업체 등록 후 공급/납품실적 대비 신규 고용 증가율
	11	산업재해발생 여부	감점	▪ 산업재해 만인율 적용	▪ 당해 업체의 사망사고, 산업재해 만인율의 평균 만인율 초과 여부
G(지배구조)	1	안정적 노사관계	감점	▪ 노사분규 발생여부	▪ 평가대상 기간 내 합법적 정의행위(파업) 발생 여부

평가차원	평가항목 및 형태			내용	평가방법
	2	법적의무 준수도	감점	▪ 업무상 법인 및 대표자의 횡령, 배임, 비리, 청탁, 부정부패 등 관련 행정처분 이상 빈도	▪ 당해 업체와 대표자의 업무상 횡령, 배임, 비리, 청탁, 부정부패 사안으로 법적/행정적 제재 부과 여부
	3	계약 성실	감점	▪ 공공조달 계약이행성실도 및 계약상 의무 이행 여부	▪ 당해 업체의 공공조달 계약 이행 관련 지체상금, 과징금, 부정당제재 부과여부
	4	주주다양성	가점	▪ 당해 업체 대표자 및 특수관계인 이외 일반 주주의 주식비율	▪ 주주명부상 대표자 및 직계가족 이외 일반주주 존재 유무
	5	직생/품질점검 위반빈도	감점	▪ 조달청 품질관리활동 위반 빈도	▪ 품질관리 위반 여부
	6	경영활동 관리의 신뢰성	가점	▪ 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률에 따른 외부감사 실시	▪ 외부감사 대상으로서 감사 이행 여부

또는 평가항목을 활용하여 환경(E), 사회(S), 지배구조(G)별로 가감점 평가항목을 구성하고 각 차원별 가점항목과 감점항목의 보유수를 기준으로 등급화 하는 방안을 검토할 수 있다. 사회적가치 평가항목을 활용한 등급화와 관련하여 각 평가항목의 상대적 비중, 규모 등에 따라 서열화하는 평가방식이 바람직하나, 초기 단계에서는 각각의 가점과 감점 평가항목의 실적이 존재하고 감점항목의 경우 해당 사항이 없는 경우에는 사회적가치 구현에 기여한다고 볼 수 있으므로 해당 항목의 보유수를 기준으로 등급화 하는 것이다. 이때 해당 입찰의 사회적가치 내포도 및 유형을 고려하여 특정한 사회적가치 차원(E, S, G)별 특정 평가항목에 대하여 입찰참가업체간 상대적 비중과 규모를 서열화하여 평가할 수도 있다. 이러한 차원에서 ESG 관점에서 공공조달을 통한 사회적가치 평가모델은 아래와 같이 등급화 할 수 있을 것으로 판단된다([표 59] 참조).

[표 59] ESG 평가차원별 평가 및 등급화 방안

등급	평가기준	기준
1	▪ 1개 이상 차원에서 4개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우	▪ 감점항목이 2개 이상인 경우 등급 미부여
2	▪ 1개 이상 차원에서 6개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우	▪ 감점항목이 2개 이상인 경우 1등급 하향 평가
3	▪ 1개 이상 차원에서 8개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우	▪ 모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우

등급	평가기준	기준
4	2개 이상 차원에서 12개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우	모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우
5	2개 이상 차원에서 12개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 1개 이하의 감점항목이 있는 경우	감점요소가 있는 경우 1등급 하향 평가
6	2개 이상 차원에서 12개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 감점항목이 없는 경우	감점요소가 있는 경우 1등급 하향 평가
7	3개 이상 차원에서 12개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 감점항목이 없는 경우	감점요소가 있는 경우 5등급으로 평가
8	3개 이상 차원에서 15개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 감점항목이 없는 경우	감점요소가 있는 경우 6등급으로 평가
9	3개 이상 차원에서 17개 이상의 가산점 항목 보유 및 모든 차원에서 감점항목이 없는 경우	감점요소가 있는 경우 7등급으로 평가

□ [방안 4] 외부 전문평가기관의 ESG 평가등급을 사회적가치 평가등급으로 활용

마지막 개선방안은 외부 전문평가기관의 ESG 평가등급을 사회적가치 평가등급으로 활용하는 방안으로 물품구매적격심사와 유사하게 기술능력을 신용평가기관의 기술등급으로 평가하는 사례를 준용하여 외부 평가기관의 ESG 평가등급을 활용하여 차등적으로 평가하는 것이다. ESG 평가의 목적과 취지가 재무적 정보에 기반한 신용평가의 한계점을 보완하는 측면이 있으므로 기존 경영상태 평가의 배점을 절반으로 축소 조정하여 이를 사회적가치 평가항목의 배점으로 할당할 수 있다([그림 71] 참조).

[그림 71] 외부 평가기관의 ESG 평가등급 활용방안

구분	심사분야	심사항목	배점 한도	비고	사회적가치등급			평점
계			100		ESG1	최고수준		15
I. 해당물품 납품이행 능력	1. 납품실적	가. 계약목적물과 동등이상물품 나. 계약목적물과 유사물품	5		ESG2	매우 우수		14.7
	2. 기술능력	가. 기술등급	10	기술등급	ESG3	우수수준		14.4
	3. 경영상태	가. 신용평가등급	15		ESG4	양호 수준		14.1
	4. 사회적가치	가. 사회적가치등급	15	ESG평가 등급	ESG5	보통이상		13.8
II. 입찰가격	1. 입찰가격	-	55	평점산식 참조	ESG6	보통수준		13.5
III. 신인도	1. 품질관리 등 신뢰정도	가. 기술인증 나. 중소기업 다. 약자기업지원 라. 고용창출 마. 정책지원 바. 불공정계약행위 사. 고용관련법령위반행위	+5~ -5		ESG7	보통정도		13.2
					ESG8 이하	보통이하		12.9
IV. 결격사유	1. 해당물품 납품이행능력 결격여부	가. 부도 등의 상태로 해당 계약 이행이 어렵다고 판단되는 경우	-30					

이때, 외부 평가기관으로는 신용평가기관과 ESG 전문평가기관이 고려될 수 있다. 신용평가기관의 경우 채권 등 금융상품과 기존 신용평가에서 비재무적요소의 계량화/체계화 반영에 중점을 두고 있다. 한국기업평가의 경우 기존 신용평가 과정에서 간접적인 형태로 반영되던 ESG요인을 체계화하여 최종 신용등급 산정에 반영하고 최근 금융상품과 발행사인 기업을 통합하는 ESG 평가에 중점을 두고 있다.

한편, 국내 최초로 2020년 6월 ESG 평가방법을 공개한 한국신용평가는 신용평가기관의 ESG 인증평가가 '회사채'에 한정된 것과 달리 신용보증기금의 자산유동화 증권(ABS)의 ESG 평가를 진행하는 등 인증 평가 범위의 확대하고 있으며 최근 채권의 '발행사(Issuer)'에 대한 평가로 확장을 추진하고 있다. 마지막으로 나이스신용평가 금융상품과 발행사 모두 포함한 ESG 평가를 추진 중에 있으며, 개별 채권을 내포한 ESG 요소를 측정하여 '인증(Verification)' 하는 방식과 개별 기업의 ESG 관련 역량을 식별하는 '평가(Rating)' 방식, 이 두 가지를 동시에 진행하는 하이브리드 형태의 '인증평가'를 추진하고 있다.

이처럼 국내 신용평가기관은 현재 회사채 등 금융상품과 연계한 ESG 평가 또는 신용평가등급의 비재무적 평가요소의 계량화 또는 체계화 수단으로 ESG 평가를 시작하고 있으며, 최근 ESG 중요성이 부각되면서 발행사인 개별 기업의 ESG 관련 역량에 대한 ESG 평가등급 도입을 추진 중에 있는 것으로 나타났다.

반면, ESG전문평가기관은 상장기업을 중심으로 개별 기업의 ESG 역량 평가에 중점을 두고 있다. 2021년 현재 상장기업을 중심으로 E, S, G 개별 부문에 대한 평가 그리고 이들을 종합적으로 평가하여 통합등급을 산출하는 평가기관으로 국내에서는 한국기업지배구조원과 서스틴베스트 2개 기관이 있다. 한국기업지배구조원은 2003년에 지배구조(G) 평가를 시작으로 2011년 환경(E)과 사회(S) 모범규준을 제정하고 같은 해 ESG 통합평가를 시작하였으며, 서스틴베스트는 2006년 개발한 기업 지속가능성 평가모형을 바탕으로 ESG 평가사업을 진행하고 있다. 두 기관 모두 ESG 평가의 목적은 국내 상장기업의 지속가능성을 ESG 성과로 평가하고 이해관계자에게 판단 정보를 제공하는 것이나, 서스틴베스트는 상대적으로 연기금 및 기관투자자 의사결정 지원에 초점이 맞추어져 있다.

이와 같이 외부 전문기관의 제3자 인증 형태의 ESG 평가등급을 공공조달 사회적가치 평가등급으로 활용할 경우 외부 공신력 있는 기관의 ESG 평가 결과를 활용하는 것이기 때문에 운용의 신뢰성, 안정성 확보, 내부 평가에 따른 평가 및 관리부담 완화 등의 장점이 있을 수 있으나, 평가기관별 평가등급 산정 편차가 심하고 신용평가기관과 ESG 전문기관간 평가방법,

항목 및 적용 중점도 달라 결과의 수용력에 제약이 생긴다. 또한, 언론 등에서 신용평가기관의 새로운 수익모델로 ESG 평가가 언급되는 만큼 공공조달 참여 중소기업에 직접적으로 조달진입 비용을 상승시키는 등 부담을 초래할 수 있어 이 방안의 경우 충분한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

3.2 탄소중립 · 녹색공공조달

3.2.1 해외의 탄소중립 · 녹색공공조달 사례 조사 및 시사점 도출

가. 탄소중립 · 녹색 성장 등장 배경 및 개념

2000년대에 들어 전 세계적으로 지구 온난화 등 기후변화로 인한 이상기후 현상이 빈번하게 발생하면서 최근 국제사회는 이러한 환경문제에 대한 문제의식을 공유하고 이를 해결하기 위해 국제적 · 국가적 차원에서 다양한 정책과 전략을 추진하고 있다.

2008년 미국, 영국, 우리나라 등 국가적 차원에서 화석연료 사용 비중을 낮추고, 친환경 에너지 사용 비중을 높이면서 경제 개발을 도모하는 ‘그린뉴딜’ 및 ‘저탄소 녹색 성장’ 정책 · 전략 추진을 시작⁴⁴⁾으로, 2009년 OECD 각료 이사회에서 ‘녹색 성장 선언문’을 채택하면서 녹색 성장이 국제적 의제로 본격화되기 시작했다.

특히 2015년 UN 기후변화협약 회의에서 채택하여 2021년 1월부터 시행된 ‘파리기후협정(Paris Climate Agreement)’은 기존 선진국(38개국)에만 온실가스 감축 의무를 부여했던 교토의정서에서 나아가 195개 당사국(UN 기후변화협정 가입국) 모두 온실가스 배출량을 단계적으로 감축하도록 구속력을 부여하는 등⁴⁵⁾ 환경 보호가 선택적 요소에서 필수적 요소로 전환되기 시작했다. 해당 협약에서 지구온도 상승을 산업화 이전 대비 지구 평균온도 상승을 2℃ 보다 훨씬 아래(Well Below)로 유지하고, 나아가 1.5℃ 이내로 억제해야 한다는 목표가 설정되었다.

이후 2018년 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부간 협의체)는 2100년까지 지구 평균온도 상승폭을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해서는 전 지구적으로 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2010년 대비 최소 45% 이상 감축하여야 하고, 2050년경에는 탄소중립(Net-Zero)*을 달성하여야 한다는 경로를 제시하였다.⁴⁶⁾ 탄소중립은 인간의 활동에 의한 온실가스 배출을 최대한 줄이고, 남은 온실가스는 흡수(산림 등), 제거해서 실질적인 배출량이 ‘0’이 되는 개념으로, 이를 ‘탄소중립’ 또는 ‘넷-제로(Net-Zero)’라고 부르고

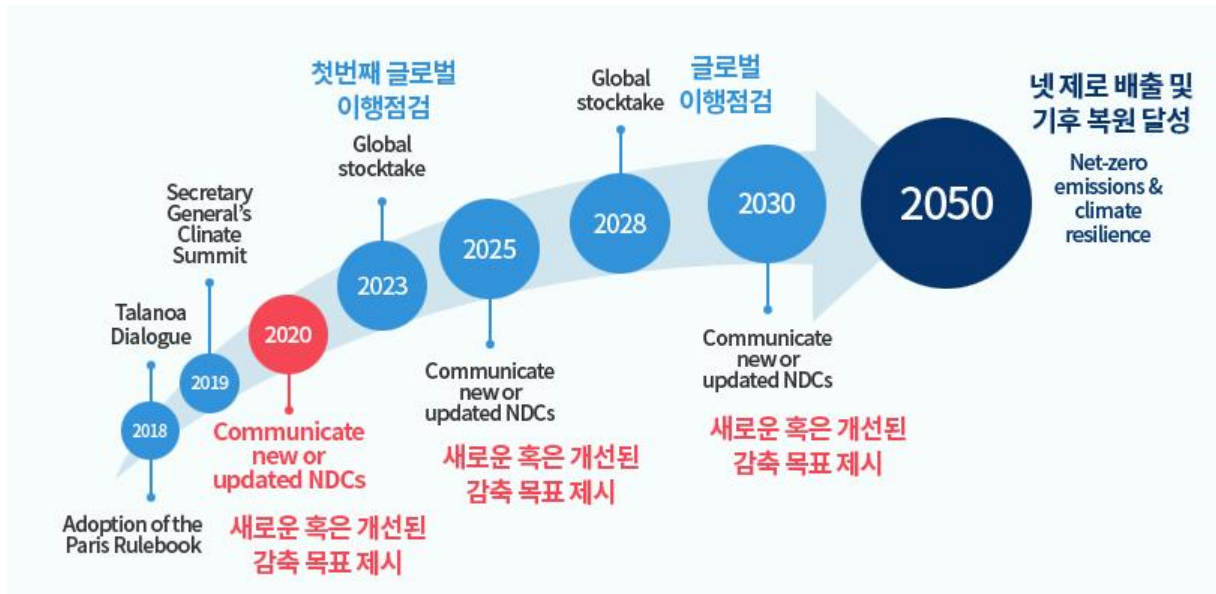
44) 위키백과, “그린뉴딜”, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B7%B8%EB%A6%B0%EB%89%B4%EB%94%9C>(검색일: 2021.7.15)

45) 네이버 시사상식사전, “파리기후변화협약”, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3345327&cid=43667&categoryId=43667>(검색일: 2021.7.15)

46) 대한민국 정책 브리핑, “2050 탄소중립”, <https://www.korea.kr/special/policy/CurationView.do?newsId=148881562>(검색일: 2021.7.15.)

있다.⁴⁷⁾ 2016년 ‘파리기후협정’ 이 발효된 이후 121개 국가가 ‘2050 탄소중립 목표 기후 동맹’ 에 가입한 것으로 확인되고 있다([그림 72] 참조).

[그림 72] 파리기후협정의 목표



출처: 2050 탄소중립 홈페이지

이러한 기후변화 대응의 필요성 증대에 따라 세계 각국은 2016년부터 자발적으로 온실가스 감축 목표를 제출하고 있으며, 모든 당사국은 2020년 까지 지구평균기온 상승을 2℃ 이하로 유지하고, 나아가 1.5℃를 달성하기 위한 장기저탄소발전전략(LEDs: Long-term low greenhouse gas Emission Development Strategies)과 5년 주기로 국가온실가스감축목표(NDC: Nationally Determined Contribution)를 제출하기로 합의하였다.⁴⁸⁾

이와 같이 전 세계적 당면 과제로 대두된 탄소중립을 실현하기 위해 국제사회가 보다 적극적이고 구체적인 대응전략을 마련하고 있으며, 주요 국가별 탄소중립 선언 현황 및 내용은 다음 [표 60]과 같음.

미국의 경우 2021년 1월 파리기후협정에 재가입하였으며, 같은 해 4월 기후정상회의를 통해 2035년까지 탄소 무공해 전력을 달성하고 2050년까지 탄소중립 도달 목표를 선언하였으며,⁴⁹⁾ 영국은 2019년 선진국 최초로 ‘2050 탄소중립’ 의무를 법적으로 선언하였다. 또한,

47) 대한민국 정책 브리핑, “2050 탄소중립”, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148881562> (검색일: 2021.7.15.)

48) 산업통상자원부 공식 네이버 블로그 ‘산소통’, “탄소중립사회로 가는 길(2050 탄소중립 추진전략 확정·발표(12.7.))”, <https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=30227813&memberNo=387676&vType=VERTICAL> (검색일: 2021.7.15.)

이듬해인 2020년에는 석탄 소비 제로, 석유 소비 1/4 수준으로 감축하는 내용 등을 포함한 ‘녹색산업혁명을 위한 10대 계획’을 발표하였다.⁵⁰⁾ 캐나다는 2050년까지 탄소 중립 사회를 실현하는 것이 목표이며, 2021년 기후정상회의(Leaders Summit on Climate)에서 캐나다의 온실가스 배출량을 2030년까지 2005년 대비 40~45% 가량 줄일 것으로 선언하였다.⁵¹⁾

EU는 2019년, 2050년까지 EU를 ‘최초의 기후 중립 대륙’으로 만든다는 목표를 제시하고, 이를 위한 기후변화 및 환경분야의 청사진을 담은 ‘유럽 그린 딜(Green Deal)’을 발표하였으며, 이의 일환으로 2020년 3월 제출되었던 유럽기후법안(European Climate Law)이 2021년 6월 공식 승인됨에 따라 법적 구속력을 지니게 되었다.⁵²⁾ 또한, 프랑스는 EU정책과 별도로 2019년 2050년까지 탄소 중립 달성을 목표로 하는 법안을 승인하는 등 탄소중립 의무를 법제화하였으며, 2030년까지 화석연료 소비를 40%까지 줄이고 2022년까지 남아 있는 석탄 발전소를 폐지할 계획이다.

중국의 경우 중국 내 이산화탄소 배출량 감축을 위해 노력하여 2030년 이전에 탄소 배출량을 정점에 이르게 하는 목표를 수립하였으며, 최종적으로 2060년까지 탄소 배출 제로를 목표로 하고 있다. 일본은 탈탄소화목표로 지자체별 계획 수립, 관련 프로젝트를 지원하는데 중점을 두고 있으며, 도쿄구청은 2050년 이산화탄소 배출 제로를 목표로 제로배출도쿄전략(Zero Emission Tokyo Strategy)을 제시하고 있다.

남아프리카공화국은 2020년 9월 2050년까지, 핀란드는 2020년 10월 2035년 까지 탄소중립 목표 달성을 명시한 장기저탄소발전전략(LEDs)을 UN에 제출하였다.

[표 60] 주요 국가별 탄소중립 선언 현황 및 내용

국가	형식	시점	탄소중립 시기	주요 내용
미국	정상선언	2021.04	2050	2035년까지 탄소 무공해 전력 달성 2050년까지 탄소중립 도달 목표
영국	법제화	2019. 06	2050년	‘20년 녹색산업혁명을 위한 10대 계획’ 발표

49) 김정남, “바이든 “2050 탄소중립 도달...경제 대국들 적극 나서야”, 2021.4.23., 이데일리, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01105366629019072>(검색일: 2021.7.16.)

50) KISTEP, “영국의 탄소중립 정책과 한국의 시사점”, S&T GPD, 이슈분석 192호, 2021.6.18., https://now.k2base.re.kr/portal/issue/ovsealssued/view.do?polilsueld=ISUE_000000000000985&menuNo=200046&pageIndex=1(검색일: 2021.7.5.)

51) 김예지, “캐나다, 탄소중립 실현을 위한 예산 지원 박차”, 2021.6.4., KOTRA 해외시장뉴스, <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=188888>(검색일: 2021.7.15.)

52) 김정은, “EU 회원국, ‘탄소중립 목표 법제화’ 유럽기후법 승인”, 2021.6.28., 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210628170100098>(검색일: 2021.7.15.)

국가	형식	시점	탄소중립 시기	주요 내용
				* 석탄 소비 제로, 석유 소비 1/4 수준으로 감축 등 ▪ 기후변화법 개정을 통해 2050년 탄소 감축 목표를 1990년 대비 100%로 강화(주요 선진국 중 최초의 탄소중립 목표 법제화)
캐나다	정상발표	2019. 10	2050년	▪ 미국과 함께 2050년 탄소중립 달성 목표 합의 ▪ 2030년까지 2005년 대비 40~45% 수준으로 온실가스 배출량 감축 계획
프랑스	법제화	2019. 11	2050년	▪ 2050년까지 탄소 중립 달성을 목표로 하는 법안 승인 ▪ 2030년까지 화석연료 소비를 40%까지 줄이고 2022년까지 남아 있는 석탄 발전소를 폐지할 계획
EU	법제화	2021. 06	2050년	▪ 기후변화 및 환경분야의 청사진을 담은 그린딜(Green Deal) 발표 ▪ 2050탄소중립 달성을 핵심목표로 설정한 장기 경제체제 전환계획 ▪ 2020년 3월 탄소중립 목표 달성을 위한 유럽 기후법안(European Climate Law) 유럽의회에 제출 → 2021년 6월 공식 승인 * 2030년까지 1990년 대비 최소 55% 감축하고, 2050년까지는 탄소중립 목표
중국	정상발표	2020. 09	2060년	▪ 2060년까지 탄소 배출 제로 목표 ▪ 중국 내 이산화탄소 배출량 감축을 위해 노력하여 2030년 이전에 탄소 배출량을 정점에 이르게 하는 목표 수립
일본	정상발표	2020. 10	2050년	▪ 탈탄소화목표로 지자체별 계획 수립 및 관련 프로젝트 지원 ▪ 도쿄구청은 2050년 이산화탄소 배출 제로를 목표로 제로배출도쿄전략(Zero Emission Tokyo Strategy) 제시
남아공	LEDs	2020. 09	2050년	▪ 2050년까지 탄소중립 목표
핀란드	LEDs	2020. 10	2035년	▪ 2035년까지 탄소중립 목표

주1: 해당 국가의 CO2 배출량이 총 배출량의 약 65% 차지

출처: 2050 탄소중립 포털(gihoo.or.kr), KISTEP 과학기술정책지원서비스 홈페이지(<https://www.k2base.re.kr>), KOTRA 해외시장뉴스 홈페이지(KOTRA 해외시장뉴스), 연합뉴스(2021.6.28.), 이데일리(2021.4.23.)

나. 탄소중립 · 녹색공공조달 도입 개요

앞서 설명한 바와 같이 전 세계적 탄소중립 · 녹색 성장 흐름에 따라 2002년 OECD에서도 제품 및 서비스 공공조달에 환경기준을 반영할 것을 권고하였으며, 녹색구매 정책 개발을 장려해 왔다. 이에 2010년 전후로 하여 UNEP(유엔환경계획), OECD, EU를 중심으로 환경 정책 목표 달성을 지원하기 위한 전략적 수단으로서 녹색공공조달(Green Public Procurement, 이하 ‘GPP’)의 중요성이 강조되고 있다.

도입 초기 GPP는 국제적으로 생애주기접근법(Life-Cycle Approach, 이하 ‘LCA’) 기반의 ‘전체 생애주기를 고려한 환경에 덜 해를 끼치는 제품 및 서비스의 공공구매’로 간주되었으나,⁵³⁾ 최근에는 국제적 탄소중립 이슈와 함께 환경적 측면에 대한 지속 가능한 발전 요구가 증대되면서 공공조달에서도 구매의 지속 가능성에 대한 광범위한 접근 방식의 일환으로 GPP를 정의하고 있으며, 이 밖에도 EU를 중심으로 순환경제(Circular Economy) 관점에서 전체 생애주기 동안 부정적인 환경 영향과 폐기물 생성을 최소화하고자 하는 순환조달(Circular Procurement)과 GPP를 통합하여 구현하는 방식으로 전환⁵⁴⁾하는 등 보다 포괄적인 개념인 하이브리드 형식의 GPP가 주를 이루고 있다.⁵⁵⁾

이러한 과정 속에서 국가들이 GPP를 시행하는데 있어 초기에는 ① 친환경 제품 및 서비스가 일반 제품 및 서비스 대비 비싸다는 인식, ② 환경표준에 대한 공무원의 전문지식 부재, ③ GPP 목표 달성 여부를 평가할 모니터링 방법(Mechanism)의 부재 등의 애로사항이 GPP 확산의 장애물로 작용하였으나, 최근에는 산업계 또한 환경 친화적인 제품 및 서비스를 개발할 수 있도록 인센티브제도 등을 도입함으로써 GPP가 혁신의 주요 동인이 될 수 있다는 인식 증가와 함께⁵⁶⁾ UNEP, OECD를 주축으로 국가, 지역, 세계 수준에서 지속 가능한 성장을 촉진하기 위한 GPP 제도 및 구현 도구 개발 등 GPP 역량 제고에 다각도로 지원한 결과, 전 세계적으로 GPP를 도입하는 국가가 지속적으로 증가하고 있다. UNEP는 2005년부터 EU, 미국, 캐나다 등 선진국 외에도 지역협력 촉진을 통해 아시아-태평양 GPP 네트워크 구축, 라틴아메리카의 지속 가능한 조달 구현 전용 플랫폼인 ‘지속 가능한 구매(Compras Sostenibles)’ 개발 지원, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 우크라이나, 인도 등 개발도상국의 지속 가능한 조달 구현 및 역량 구축을 지속적으로 지원함으로써 GPP를 활성화하고자 노력하고 있다.⁵⁷⁾

53) OECD(2015), Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement

54) European Commission(2017), Public Procurement for a Circular Economy: Good practice and guidance

55) 본 장에서 GPP는 생애주기방법론 기반의 녹색공공조달, 지속 가능한 조달, 순환조달 등 모든 유형의 친환경 조달을 포괄하는 의미로 사용함.

56) OECD(2015), Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement

다. 해외의 환경 정책목표 달성을 위한 공공조달 정책 지원 현황

앞서 살펴본 바와 같이 녹색 경제로 전환 중인 세계적 추세에 따라 많은 국가들이 탄소중립 등 환경분야 정책 목표를 달성하기 위하여 GPP를 활용하고 있으며, 우리나라를 포함한 선진국을 중심으로 ‘전략적 조달’ 관점에서 지속 가능한 성장을 위한 GPP 관련 정책과 제도들이 마련되고 있다. OECD 국가별 GPP 전략·정책 도입 현황을 살펴보면, 대부분의 국가에서 공공조달에 GPP 관련 정책·제도적 전략을 도입하여 시행 중인 것으로 나타났다. 2018년 기준 총 36개국 중 31개국(86.1%)이 GPP 관련 전략·정책을 개발하였고, 2014년 이후 조달기관(Procuring Entities) 차원에서의 전략·정책 개발보다 중앙정부 차원(Central Level)에서의 개발이 증가하고 있는 것으로 나타났다([표 61] 참조).

[표 61] OECD 국가별 GPP 전략 및 정책 도입 현황

연도	2014	2016	2018
호주	●	■	●
오스트리아	●	●◆	●◆
벨기에	●◆	●◆	●◆
캐나다	●◆	●	●
칠레	●◆	●◆	●◆
체코	-	-	-
덴마크	●	●	●
에스토니아	○	●	●
핀란드	●	●◆	●◆
프랑스	●◆	-	●
독일	●	●	●
그리스	●◆	◆	◆
헝가리	◆	●	●
아이슬란드	●	●	●
아일랜드	●	●	●
이스라엘	-	●	●
이탈리아	◆	●	●
일본	●	●	●
한국	●	●	●
라트비아	-	●	●
리투아니아	-	●	●
룩셈부르크	●◆	-	-
멕시코	●	●	●
네덜란드	◆	◆	◆

57) UNEP 홈페이지, <https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement/uneps-involvement>(접속일: 2021.8.2.)

연도	2014	2016	2018
뉴질랜드	●◆	●◆	●◆
노르웨이	■	◆	◆
폴란드	●	●◆	●◆
포르투갈	●	●	●
슬로바키아	○	◆	●
슬로베니아	●◆	●	●
스페인	●◆	●	●◆
스웨덴	●◆	●	●
스위스	●◆	-	-
터키	●	●	●
영국	●	●	-
미국	●	-	-
OECD 합계			
"●" 중앙정부 차원(central level)에서의 전략/정책 개발	26	26	28
"◆" 조달기관 차원에서의 내부 전략/정책 개발	14	10	10
"■" 폐지	1	1	0
"○" 미개발	2	0	0
"-" 미응답	4	5	5

출처: OECD(2017, 2019), Government at a Glance

또한, 이에 그치지 않고 GPP의 활용성을 제고하기 위해 GPP 지원 법률·규정·정책 마련, 기술사양에 대한 환경 표준 적용, GPP 모니터링 시스템 개발, 친환경 공공조달에 대한 인식 제고 활동(교육, 가이드라인 제공 등), 평가기준 및 계약조건에 환경 표준 적용(에코라벨에 가산점 부여 등) 등을 채택하고 있다.⁵⁸⁾ 이러한 측면에서 GPP는 선언적 수준의 정책이 아닌 해당 목표를 달성하기 위한 실질적인 정책 실현 수단으로 활용되고 있는 것으로 보인다.

예를 들어, 2020년 캐나다의 재무이사회(Treasury Board)는 2050년까지 탄소중립을 달성하기 위한 ‘녹색정부 추진전략(Greening Government Strategy)’ 개정안을 발표하였다. 이번 개정안은 캐나다 정부가 소유한 각종 부동산, 운송수단, 국가안전보안 운용 기관 및 시설 등에서 발생하는 온실가스를 낮추고, 변화하는 기후에 능동적으로 대응하여 자산, 서비스 및 운영의 탄력성을 높임으로써 탄소중립을 포함하여 폐기물, 물 및 생물 다양성 등 환경 영향을 줄이는데 중점을 두고 있으며,⁵⁹⁾ 이의 일환으로 캐나다 정부는 생애주기 평가 원칙과 녹색기술, 녹색 제품 및 서비스의 채택 등 GPP를 통한 탄소중립 및 순환경제로의 전환 지원을

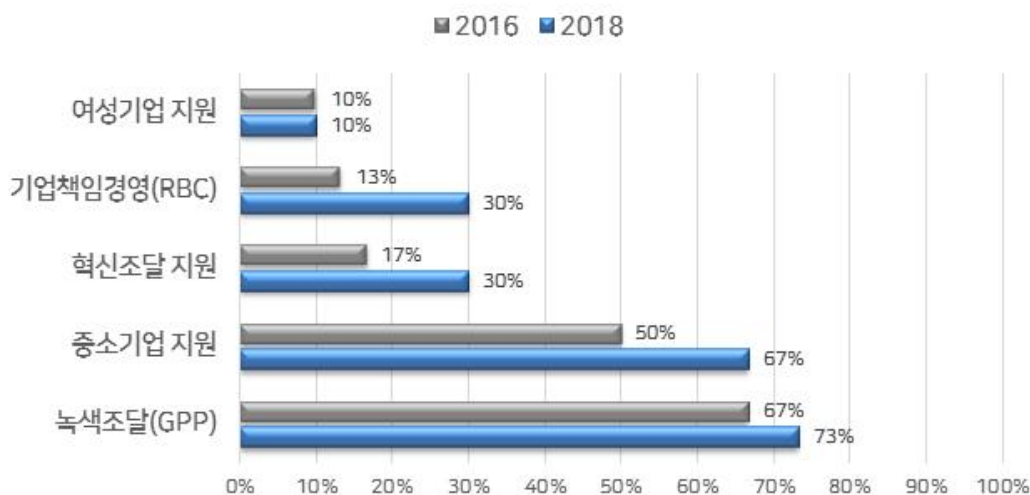
58) OECD(2019), Reforming Public Procurement : Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation

59) 캐나다 재무이사회 홈페이지, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/greening-government/strategy.html#toc3-5>(접속일: 2021.8.3.)

공약으로 포함하고 있다. 세부 실행전략으로는 ① 환경에 미치는 영향이 높은 재화 및 서비스를 조달하는 발주처의 경우 조달절차에 온실가스 배출 감소, 지속 가능한(재생·재활용) 플라스틱 및 광범위한 환경 편익 등을 고려할 수 있는 기준 포함, ② 주요 공급업체가 파리기후협정에 따라 ‘과학기반목표(SBT: 파리협정 목표에 부합하는 과학 기반의 온실가스 배출 감축 목표)’를 채택하고 온실가스 배출량 및 환경성과정보를 공개 하도록 장려, ③ 녹색기술 채택 및 녹색기술 시범사업 수행부서 지원, ④ 정부 운영, 행사 및 회의에서 불필요한 일회용 플라스틱 사용 중지, ⑤ 플라스틱 포장 폐기물 감축 및 지속 가능한 플라스틱 제품 조달 촉진, ⑥ 공공 서비스 직원을 위한 지침, 도구 및 교육을 포함한 GPP 지원 강화 등이 있음.

또한, OECD 보고서에 따르면 GPP의 경우 공공조달을 통해 관련 데이터를 수집하고, 실행결과를 평가·분석하는 등 성과관리를 통해 정부정책을 전략적으로 지원하는 비율이 꾸준히 증가하고 있으며, 중소기업 지원, 혁신조달 지원, 기업책임경영(RBC), 여성기업 지원 등 타 전략적 조달 분야와 비교해서도 73%(2018년 기준)로 매우 높게 나타나고 있다(그림 73) 참조).⁶⁰⁾

[그림 73] 전략적 공공조달별 성과관리 현황



출처: OECD(2019), Government at a Glance

특히 환경분야에 대한 정부정책을 전략적으로 지원하는 수단으로서 GPP를 가장 활발히 활용하고 있는 EU는 대부분의 국가가 GPP National Action Plans(NAPs)을 수립하고, 공공조달 절차에 환경(녹색)기준을 의무적으로 반영하기 위한 노력을 지속적으로 기울이고 있다. GPP

60) OECD(2019), Government at a Glance

NAPs는 법적 구속력은 없으나 환경 성과평가 및 달성 목표 등을 포함한 3개년 계획을 포함하고 있다. 이처럼 GPP 이행을 위한 프레임워크가 되는 EU의 GPP NAPs 수립 현황을 살펴보면, 2021년 4월 기준 EU 27개국 중 에스토니아, 헝가리, 룩셈부르크, 루마니아, 슬로베니아(기한 만료)를 제외한 22개국이 NAPs 또는 동등한 수준의 규정을 적용하고 있는 것으로 나타났다.⁶¹⁾ 이를 통해 국가별 GPP 목표를 살펴보면, 크게 특정 품목군에 대한 GPP 적용 의무화 또는 목표기간 내 일정비율의 GPP 적용 달성이 대표적이다([표 62] 참조).

[표 62] EU국가별 GPP 목표

국가	GPP 목표
독일	▪ 연방정부에서 발주하는 특정 품목군의 조달절차에 LCC 적용 의무화
이탈리아	▪ GPP NAPs에서 규정하고 있는 특정 품목군에 대해 최소녹색기준 적용 의무화
포르투갈	▪ 국가사업 부문의 물품 및 용역 입찰 중 40%에 환경기준 적용 의무화
라트비아	▪ 특정 제품군(복사 및 그래픽 용지, 사무용 IT 장비, 사무가구, 식품 및 케이터링 서비스, 청소제품 및 서비스, 가로등, 실내조명 등)에 GPP 적용 의무화
슬로바키아	▪ 2030년까지 공공조달 총 규모의 70%에 GPP 적용

출처: European Commission 홈페이지

이처럼 EU는 기본적으로 제품 및 서비스에 대한 LCC를 기반으로 친환경적인 제품 및 서비스를 구매함으로써 지속 가능한 소비와 생산을 하는데 목적이 있음을 알 수 있다. 이에 2008년부터 EU 집행위(European Commission)는 각 공공조달 절차 단계별로 EU 법적 체계 내에서 회원국이 공통적으로 사용할 수 있는 LCC 기반의 GPP기준(GPP Criteria)을 개발하여 제공하고 있음.

GPP기준은 상기 각 제품 및 서비스에 대한 과학적 자료 및 데이터, 기존의 에코라벨 기준을 기반으로 EU 법적 체계 내에서 회원국이 각 공공조달 절차 단계별로 공통적으로 사용할 수 있도록 당해 이해관계자 의견을 종합적으로 고려하여 도출되며, 크게 핵심기준(Core Criteria)과 종합기준(Comprehensive Criteria)으로 구분된다. 먼저 핵심기준은 GPP를 쉽게 적용할 수 있도록 설계되었으며, 제품 또는 서비스별 환경적 측면의 핵심 기능에 초점을 맞추고, 기업의 관리 비용을 최소로 유지하는 것을 목표로 한다. 종합기준은 보다 고도화된 수준의 환경성과를 고려한 기준으로 환경적 목표를 달성을 지원하고자 하는 경우 사용된다.

현재(2021년 7월 기준) 복사용지, 전기, 폐수 인프라, 데이터 센터, 컴퓨터 등 총 20개의 품목군에 대한 GPP기준을 개발하여 제공하고 있다([표 63] 참조).⁶²⁾

61) European Commission 홈페이지(https://ec.europa.eu/environment/gpp/action_plan_en.htm)(접속일: 2021.7.21.)

[표 63] GPP기준 적용 대상 품목군

연번	발표연도	적용 대상
1	2008	복사 및 그래픽 용지
2	2012	전기
3	2013	변기, 욕조, 세면대 등 위생 기구(sanitary tapware)
4	2013	폐수 인프라
5	2013	화장실 및 소변기
6	2014	건강관리 분야에서 사용되는 전기 및 전자 장비
7	2014	수성 히터
8	2016	도로 설계, 건설 및 유지 보수
9	2016	사무실 건물 설계, 건설 및 관리
10	2017	섬유
11	2017	가구
12	2018	제품 및 서비스 청소
13	2018	페인트, 니스 및 도로 표시
14	2018	도로 조명, 교통 신호
15	2019	음식 케이터링 서비스 및 자동판매기
16	2019	공공장소 유지 관리
17	2019	도로 운송
18	2020	데이터 센터, 서버 및 클라우드 서비스
19	2020	이미징 장비, 소모품 및 인쇄 서비스
20	2021	컴퓨터, 모니터, 태블릿, 스마트폰

출처: European Commission 홈페이지

이렇게 도출된 GPP기준은 단순히 낙찰자 선정을 위한 기준이 아닌 입찰, 낙찰, 가격, 계약이행 등 공공조달 절차에 전 방위적으로 적용될 수 있도록 마련되어 있다. 다만, 본 기준은 계약자와 하도급업체가 환경법을 최소한으로 준수하도록 하는 것이 목적이므로 강행규정이 아니며, 각 EU 국가별 조달당국의 재량에 따라 적용 범위 등 조정이 가능하다.

현재 GPP기준 개발 현황을 살펴보면, EU 27개국 중 12개국은 EU의 GPP 기준을 준용 또는 원용하고 있으나, 9개국은 자체기준을 별도로 수립하였고, 6개국은 활용하고 있지 않은 것으로 나타난다([표 64] 참조). 대표적으로 자체 GPP기준을 보유하고 있는 독일 환경청은

62) European Commission 홈페이지, ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm(접속일: 2021.7.14.)

공공기관 조달절차에 GPP를 통합하려는 노력을 지속적으로 하고 있으며, 현재 특정 제품군(데이터 센터, 휴지, 핸드 드라이기, 건물, 건축 기계, 원목가구, 사무용품, 전기제품, 차량, 백색가전 등)에 대해서는 발주기관이 입찰 및 계약 문서에 환경적 요소를 포함하는데 도움이 되는 주요 정보 및 권장사항 등 블루엔젤(Blue Angel) 환경 인증 기준을 기반으로 작성된 가이드라인 제공하고 있다.⁶³⁾

[표 64] EU 국가별 GPP기준 개발 현황

구분		GPP기준 보유여부	EU GPP 기준 원용/준용 여부	GPP기준 적용 제품군
1	오스트리아	○	○	▪ 건물, 토목, 섬유 제품 및 임대, 운송, IT 장비 등 16개 제품군
2	벨기에	○	○	▪ 운송, 폐기물 및 재활용, 식품 및 케이터링, 의류 및 섬유, 가전제품 등 13개 제품군
3	불가리아	○	X	▪ 사무실 IT 장비, 에어컨 및 환기, 백색 가전제품(세탁기, 냉장고 등), 사무실 조명 및 공공 도로 조명, 자동차
4	크로아티아	○	○	▪ EU GPP 기준 원용
5	사이프러스	X	X	-
6	체코	○	○	▪ IT 장비, 사무기기, 건물 운영 관련(물, 에너지 및 폐기물 관리), 조명, 가구, 청소 제품 및 서비스, 그래픽 용지 및 휴지
7	덴마크	○	○	▪ 전자제품, 목재, 운송(소형 및 대형 차량)
8	에스토니아	○	○	▪ 가구, 컴퓨터 및 모니터, 복사 및 그래픽 용지, 청소 제품 및 서비스
9	핀란드	○	○	▪ 차량/교통, 건설, 에너지 서비스, 섬유(작업복) 등 14개 제품군
10	프랑스	○	X	▪ 건축자재, 건물 에너지 효율 서비스(난방 및 냉방), 섬유 및 사무실 청소, 컴퓨터, 프린터, 종이, 식품, 섬유, 가구, 사무용품, 폐기물 관리, 차량 등
11	독일	○	X	▪ 데이터 센터, 휴지, 핸드 드라이기, 건물, 건축 기계, 목재가구, 사무용품, 전기제품, 차량, 백색가전 등
12	그리스	○	○	▪ 실내용 LED 조명, 에너지 효율 에어컨
13	헝가리	X	X	-
14	아일랜드	X	X	-
15	이탈리아	○	○	▪ 가로등, 병원, 사무용 가구, 건물 유지보수, 요실금 보조 도구, 종이, IT 장비, 차량, 청소, 폐기물 관리 등

구분		GPP기준 보유여부	EU GPP 기준 원용/준용 여부	GPP기준 적용 제품군
16	라트비아	O	X	▪ 복사 및 그래픽 용지, 사무용 IT장비, 사무가구, 식품 및 케이터링 서비스, 청소제품 및 서비스, 가로등, 실내조명 등
17	리투아니아	O	O	▪ 종이, 사무용품, 휴지, 재활용 플라스틱 제품, 출판 및 인쇄 관련 서비스 등 30개 제품군
18	룩셈부르크	O	X	▪ 건설공사 및 건자재 등
19	몰타	X	X	▪ 공공장소 청소, 전기 및 가스, IT장비, 식품 및 급식 서비스, 가구, 토너, 운송 및 운송서비스, 사무실 임대 및 구매, 사무실관리 및 유지보수 등 45개 제품군
20	네덜란드	O	X	-
21	폴란드	X	X	-
22	포르투갈	O	O	▪ 청소 제품 및 서비스, 복사 및 그래픽 용지, 의료 분야의 전기 및 전자 장비, 전기, 가구, 실내조명, 사무실 IT 장비, 도로 설계, 건설 및 유지관리 등 21개 제품군
23	루마니아	X	X	-
24	슬로바키아	O	X	▪ 복사 및 그래픽 용지, 컴퓨터 및 모니터, 도로교통
25	슬로베니아	O	O	▪ 전기, 음식 및 케이터링 서비스, 섬유제품, 도로 공사, 타이어, 수세식 변기 및 소변기 등 20개 제품군
26	스페인	O	X	▪ 건설 및 유지보수, 에너지, 운송, 사무기기, 종이 및 출판물, 가구, 청소제품 및 서비스, 행사(event)
27	스웨덴	O	X	▪ IT 및 통신, 세척 및 화학물질, 차량 및 운송, 사무실 및 섬유, 식품, 간호 및 케어 등 8개 제품군

출처: EU GPP NAPs_April 2021

한편, EU는 LCA 외에도 에코라벨(Ecolabel), 노르딕 스완(Nordic Swan), 블루 엔젤(Blue Angel), TCO 인증(TCO Certification) 등의 인증 제도를 활용하고 있는데, 이중 GPP 기준 활용 보조 도구로서 GPP 이행력 제고 수단인 TCO/LCC 계산 도구 개발 및 활용이 활발해지고 있다. 현재 EU 국가 중 자체적으로 TCO 또는 LCC 도구를 개발하여 GPP에 활용 중인 국가로는 오스트리아, 덴마크, 독일, 이탈리아, 스웨덴이 있으며, 벨기에, 핀란드, 프랑스의 경우 현재 개발 중인 것으로 나타났다([표 65] 참조).

63) 독일 환경청 홈페이지, <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/economics-consumption/green-procurement/incorporating-green-procurement-into-your>(접속일: 2021.7.22.)

[표 65] EU 국가별 TCO/LCC 도구 개발 현황

구분		TCO/LCC 도구 개발 현황	적용 대상
1	오스트리아	TCO	▪ 범용 TCO 도구 ▪ 특정 품목군(건축, IT 장비) 대상 TCO 도구
2	덴마크	TCO	▪ 컴퓨터, 모니터, 다기능 장치, 서버, 저장장치(storage), 프로젝터, 대형/소형 네트워크 장비, 무정전 전원장치(UPS), 비데, 조명, 냉장고 등
3	독일	LCC	▪ 범용 LCC 도구 ▪ 특정 제품군(PC, 모니터, 세탁기, 식기세척기, 데이터처리센터, 다기능장치, 바닥 마감재) 대상 LCC 도구
4	이탈리아	LCC	▪ 버스 구입/렌트/리스
5	스웨덴	LCC	▪ 실내외 조명, 자가용, 업소용 냉장고/냉동고, 자판기 및 커피자판기
6	벨기에	LCC 개발 중	▪ 실내조명
7	핀란드	LCC 개발 중	▪ 실내조명
8	프랑스	LCC 개발 중	▪ LCC 기준 수립을 위한 T/F 운영 중(현재 목재 탄소 절감에 초점)

출처: EU GPP NAPs_April 2021

활용 사례를 살펴보면, 오스트리아의 ‘연방 기후행동, 환경, 에너지, 모빌리티⁶⁴⁾, 혁신 및 기술부(Federal Ministry Republic of Austria Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology)’는 오스트리아 연방 기후 전략에 따라 기후 보호 이니셔티브 “klimaaktiv”를 수립하였으며, 이를 통해 에너지 효율적인 건축 설계 및 리노베이션(Renovation)을 위한 TCO 기반의 “Econclac” 도구를 제공하고 있다. Econclac은 건축의 자재, 시공방법 등 여러 가지 경우의 수(예: 외벽 15cm 또는 25cm 두께로 단열 시 어느 것이 더 경제적인지? / 단열재 두께를 늘리는 것과 시공의 창을 시공하는 것 중 에너지 효율에 보다 효과적인 방법은 무엇인지)에 따른 에너지 효율성 계산을 통해 수익성을 비교분석할 수 있도록 지원하는 경제 타당성 분석 도구라 할 수 있다(그림 74) 참조.⁶⁵⁾

64) 사람들의 이동을 편리하게 하는 데 기여하는 각종 서비스나 이동수단

65) 오스트리아 연방 기후행동, 환경, 에너지, 모빌리티, 혁신 및 기술부 홈페이지, https://www.klimaaktiv.at/service/tools/bauen_sanieren/econcalc.html(접속일: 2021.7.26.)

[그림 74] 오스트리아의 건축 대상 TCO 도구 "Econclac"

Auswertung

Projektangaben

Bauvorhaben:Sanierung Reithaus

Baujahr:1920

Adresse, Ort:Dornbirn

Gebäudetyp:WohngebäudeReithaus

Architekt:ug

Personen:4

Anmerkung:Putzsanierung ohnehin geplant

Energieinstitut Vorarlberg

Kostenauswertung

Istbezug für spezifische Kostenwert

Referenz

8 cm

12,5 cm

25 cm

Alig.

Energiebezugsfläche

m²

156,00

Endenergiebedarf Heizung

kWh/m²a

257,33

Energieträger Heizung

Holz

Holz

Holz

Energiepreis Energieträger Heizung

€/kWh

0,045

0,045

0,045

0,045

Investitionskosten
ONB 1801-1

Fachbau und Ausbau (2, 4)

I

15,952

115,640

116,560

120,240

Haustechnik (3)

I-Mehrkosten

110,488

111,408

115,088

Planung (7)

I

10

10

10

10

I-Mehrkosten

10

10

10

10

Restliche (0, 1, 5, 6, 8, 9)

I

10

10

10

10

I-Mehrkosten

10

10

10

10

Gesamt

I

15,952

115,640

116,560

120,240

I-Mehrkosten

110,488

111,408

115,088

I-M-Mehrkosten

110488

111408

115088

Folgekosten
bei heutigen
Preisen; ONB
1801-2

Verbrauchsgebundene Kosten (3,CO₂)

I

11,899

11,114

11,020

1,936

I-Mehrkosten

-1,704

-1,799

-1,903

Betriebsgebundene Kosten (1, 2, 4, 5, 8)

I

10

10

10

10

I-Mehrkosten

10

10

10

10

Gesamt

I

11,899

11,114

11,020

1,936

I-Mehrkosten

-1,704

-1,799

-1,903

I-M-Mehrkosten

-1704

-1799

-1903

출처: 오스트리아 연방 기후행동, 환경, 에너지, 모빌리티, 혁신 및 기술부 홈페이지

독일의 경우, 독일의 모든 연방정부는 「효율적인 에너지 제품 및 서비스 조달을 위한 일반 행정규칙」에 따라 에너지 소비 제품 및 서비스 조달에 대한 제안평가 시 LCC를 고려해야 한다.⁶⁶⁾ 독일의 LCC 도구는 범용 LCC 도구와 컴퓨터, 모니터, 다기능 장치 등 특정 품목군을 대상으로 하는 LCC 도구, 2가지로 구분하여 제공하고 있으며, 원가·운영비·유지보수비·인건비 및 폐기 비용 등 5가지 요소를 계산할 수 있도록 구성되어 있다.

한편, EU 국가별 워크숍, 컨퍼런스, 교육자료 출판, 헬프데스크(Helpdesk) 운영 등 GPP 역량 강화를 위한 교육훈련(Training) 현황을 살펴본 결과, 덴마크를 제외한 모든 국가에서 1개 이상의 교육훈련 프로그램을 운영하는 것으로 나타났다. 벨기에의 경우 전략적 공공조달에 대한 교육 및 헬프데스크 운영하고 있으며, 브뤼셀의 경우 GPP에 대한 별도의 교육 진행하고 있다. 불가리아는 발주기관 및 기타 이해관계자에 GPP 기준 적용 방법, 관련 판례 등 공공조달 사례를 통한 실무 중심의 지침서(Practical Guidance)를 제공하고 있다(일반적인 공공조달 교육은 공공조달청이 주관하여 진행하나, 환경과 관련된 사항은 재정부와 공동 주관함). 마지막으로 독일의 경우에는 연방정부의 지속 가능한조달역량강화센터(KNB) 주관 하에 지속 가능한 조달에 대한 강의와 컨설팅을 제공하고 있다.

66) 독일 환경청 홈페이지, <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/economics-consumption/green-procurement/life-cycle-costing>(접속일: 2021.7.26.)

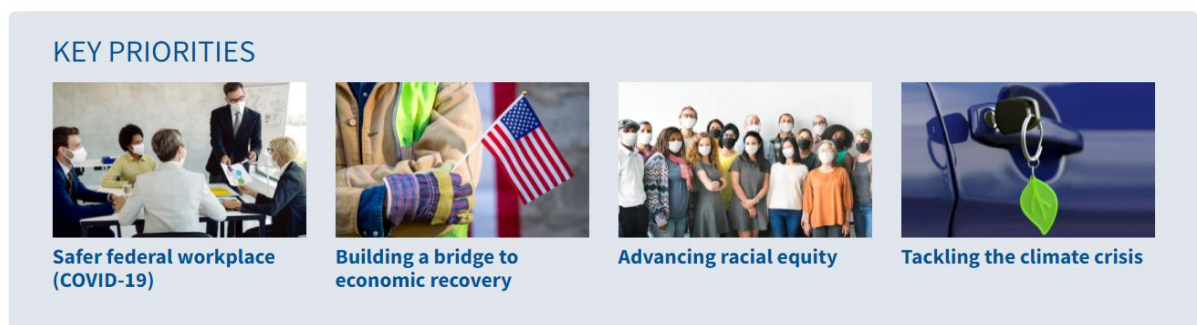
라 탄소중립·녹색공공조달을 위한 해외 중앙조달기관의 정책 및 전략 운용 사례

앞서 EU 현황 및 국가별 사례를 통해 살펴본 바와 같이 현재 국제사회는 지속 가능한 조달 관점에서 제품 및 서비스의 전체 생애주기를 고려하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 GPP 제도, 정책, 전략 등을 개발하고 있는 추세이다. 이러한 측면에서 중앙조달(구매)기관(Central Purchasing Bodies, 이하 ‘CPB’)은 GPP 정책 지원 및 실행자인 동시에 GPP에 적용되는 제품 및 서비스 재정 집행자로서 정책 실행을 효과적으로 촉진하는 데 크게 기여할 수 있다. 이에 대표적인 선진 중앙조달기관인 미국의 GSA를 중심으로 탄소중립·녹색공공조달을 위한 정책 및 전략 운용 사례를 살펴보았다.

미국은 2019년 파리기후협정 탈퇴 후 2021년에 재가입한 미국은 같은 해 4월 기후정상회의를 통해 2035년 탄소 무공해 전력 달성 및 2050년 탄소중립 도달 목표를 선언하였다. 이러한 중앙정부의 환경 목표에 따라 연방정부는 지속가능성 활성화함으로써 청정에너지 산업(Clean Energy Industry)을 활성화하는데 중점을 두고 있으며, 이를 통해 기후위기에 대응하고 양질의 일자리를 창출하는데 집중하고 있다.

이에 미국의 중앙조달기관인 GSA 또한 범정부적 차원에서 각 연방기관의 환경 목표 달성을 지원할 수 있도록 ‘기후위기 대응’을 GSA의 4대 정책목표(Key Priorities) 중 하나로 선정하였다([그림 75] 참조). 4대 정책목표는 ① 연방기관 방역 강화(Covid-19), ② 경기 회복, ③ 인종평등 촉진, ④ 기후위기 대응으로 이중 ‘기후위기 대응’의 구체적인 목표는 기후변화 위험 관리, 지속 가능한 솔루션 개발과 기관 역량 강화 등을 통해 기후위험(Climate Risk)에 대응함으로써 청정에너지 목표 달성, 일자리 창출, 국가예산절감 등 혁신적인 경제적 기회를 창출하는데 있다.

[그림 75] GSA의 4대 정책목표(Key Priorities)



출처: GSA 홈페이지

상기 목표를 달성하기 위해 GSA는 기후변화 위험 관리 및 역량 강화, 건축, 제품 및 서비스, 차량, 직장, 모니터링 및 성과관리 등 6개 차원으로 구분하여 기후위기 대응을 위한 24개의 실행과제를 제시하고 있다([표 66] 참조).⁶⁷⁾

[표 66] 미국의 범정부적 기후행동 및 지속가능성 이니셔티브에 대한 GSA 실행과제

구분	실행과제	내용
기후변화 위험 관리 및 역량 강화	공급망 위험관리 프레임워크 제공	- 발주기관(연방기관)에 기후 위험관리 프레임워크 제공 - 발주기관 공급망과 관련하여 예측될 수 있는 기후/기상 위험을 식별하고, 이를 최소화하기 위한 계획을 개발할 수 있는 지침 제공
	Environment Justice 운영	- Environment Justice란 환경 법률, 규정 및 정책의 개발, 구현 및 집행과 관련하여 인종, 피부색, 출신 국가 또는 소득에 관계없이 모든 사람을 참여시키고자 하는 행정명령(E.O.12898)으로, - GSA는 2011년부터 해당 양해각서에 서명하고 GSA의 환경 정책, 제도, 솔루션 등에 대한 의견이나 제안을 받고 있음.
	기후변화 전문지식 강화 세미나 참여	미국의 글로벌 변화 연구 프로그램(U.S. Global Change Research Program)에서 주최하는 웹 세미나(Webinar) 참여
	지속가능성에 대한 리더십 발휘	「국내외 기후위기 대응」 행정명령(E.O.14008)에 따라 "구성된 국가 기후 T/F에 GSA 청장 참여 - GSA의 지속가능성 책임자(Chief Sustainability Officer)는 지속가능성 목표 및 연간 기후 및 지속가능성 계획 조정, GSA의 지속가능성 목표를 달성하기 위한 진행 상황 모니터링 수행
	기후변화 위험 식별 및 관리를 통한 회복력 향상	기후변화에 취약한 부동산 투자 및 공급망을 확보하기 위한 전략으로서 기후변화와 관련된 시설 및 공급망 위험을 식별하고 전달하기 위한 워크숍 개최
건축/건물	Net-Zero 설계	2030년까지 새로 건축되는 모든 GSA 건물을 에너지, 물 및/또는 폐기물 'Net-Zero' 로 설계
	녹색 지붕 조성	도시 열섬 효과를 줄이기 위해 지붕에 방수막 설치 및 옥상정원 조성
	건축기술 테스트베드 솔루션 제공	새롭게 개발된 건축 기술을 GSA 건물에 시범적으로 설치·평가하여 상용화를 가속화하기

구분	실행과제	내용
	(GSA Proving Ground)	위한 솔루션
	지속 가능한 시설 도구* 제공 * SFTool: Sustainable Facilities Tool	「지속 가능한 연방 건물 및 관련 지침」을 준수하여 지속 가능한 건물 설계, 건설, 운영을 위한 법률, 규제사항 등을 충족하였는지 식별할 수 있는 체크리스트, 스코어카드, 제3자 건물 인증 시스템 정보, 우수사례 등 제공
	지속 가능한 건축 이니셔티브 제공	- 지속 가능한 건축을 위한 이니셔티브 제공 - 연방 고성능 녹색 건물(Federal High-Performance Green Buildings) - 에너지 프로그램(Energy Program) - 환경 프로그램(Environment Program) - 임대 프로그램(Leasing Program) - 설계 및 건설(Design and Construction) - 스마트 건축(Smart Buildings)
제품 및 서비스	녹색공공조달 종합 플랫폼(GPC)* 운영 * Green Procurement Compilation	SFTool을 제공하는 녹색공공조달 종합 플랫폼으로 시설(Facilities)과 관련된 녹색제품 및 서비스의 환경 요구사항 및 적합한 구매처 정보 등 제공
	친환경 서비스 구매	- 폐기물 관리 및 에너지 측정 서비스와 같은 솔루션 제공 - GSA MAS 프로그램을 통해 전략적 환경성과 계획, 온실가스 관리, 지속 가능한 건물 개발, 효율적인 물 관리, 오염방지 및 폐기물 감소 유지 등 발주기관에 요구되는 환경요건을 충족하기 위한 환경 전문 공급업체와 계약
	친환경 제품 구매	- GSA Advantage의 Environment Aisle 및 GSA Global Supply를 통해 친환경 제품 제공 - GSA Advantage : GSA의 내자구매 통합 플랫폼으로 조달청의 종합쇼핑몰과 유사 - Environment Aisle : GSA에서 제공하는 다양한 환경 제품 및 서비스의 접근성 제고를 위해 만들어진 GSA Advantage 내 플랫폼 - GSA Global Supply : GSA Advantage에 등록된 제품을 국내외 고객의 요청에 따라 주문부터 배송 및 청구까지 원스톱으로 제공하는 서비스
	녹색 공급망 구축	에너지 및 탄소 발자국을 줄이기 위해 공급업체와 협력하여 공급망을 친환경적으로 전환
차량	GSA Fleet 솔루션 제공	연방기관, 지방정부 및 기타 공공기관에 차량 구매, 리스, 단기렌탈 등 차량 솔루션 제공
	무공해 및 친환경 차량 옵션 제공	전기자동차, 하이브리드 자동차 등 대체 연료 차량 모델 제공

구분	실행과제	내용
직장	Total Workplace 솔루션 제공	- 지속 가능한 설계, 유연한 작업 공간 및 IT 기술 기반의 유동적인 작업방식에 대한 직장 맞춤형 전략 프로그램 제공 - 직장을 장소와 관계없이 작업을 가능하게 하는 공간과 기술의 통합 시스템으로 인식 - 직장 및 업무 유형에 따라 최적의 방법을 적용할 수 있도록 지원하며, 이를 통해 사무실에 소요되는 비용과 에너지 소비를 줄임으로써 지속가능성 및 부동산 목표 달성 지원
	Fitwel 솔루션 제공	GSA가 뉴욕시 및 질병통제예방센터와 협력하여 개발한 건물 환경 관리에 따른 직원 건강 및 웰빙 평가 시스템
	재택근무(Telework) 시행방안 공유	GSA의 재택근무 시행방안 공유를 통해 해당 기관의 재택근무 시행 수월성 제고
	우수사례 공유	전국 GSA 사무실 설계 방법 사례 공유
모니터링 및 성과관리	효율적인 연방 운영에 대한 지속가능성 성과관리	「2007년 에너지 독립 및 보안법(Energy Independent and Security Act of 2007)」에 의거 예산관리국과 에너지부의 연방 에너지 관리 프로그램(FEMP)에 지속 가능성 조치에 대한 성과관리 및 보고
	기후변화 위험관리계획 마련	「국내외 기후위기 대응」 행정명령 (E.O.14008)에 따라 2021년 기후 행동 계획 마련 중
	지속가능성 연간보고서 발행	지속가능경영 성과 및 실행계획 연간보고서 발행
	계약업체 기후 행동 스코어카드 제공	계약업체별 온실가스 배출 감축 목표에 대한 모니터링 및 성과관리

출처: 미국 GSA 홈페이지

67) 미국 GSA 홈페이지, <https://www.gsa.gov/governmentwide-initiatives/climate-action-and-sustainability#climate>(접속일: 2021.7.28.)

마. 탄소중립·녹색공공조달을 실현하는 중앙조달기관의 입·낙찰제도 운용 사례

2018년 OECD 국가를 대상으로 중앙조달기관(CPB) 차원에서 GPP 관련 평가기준을 공공조달에 어느 정도 반영하는가에 대해 설문조사한 결과, 해당 설문조사에 응답한 25개국 중 약 70%에 해당하는 17개국이 ‘보통 이하’ 수준으로 반영한다고 응답하였다. 그 중 캐나다, 프랑스, 벨기에 등 과반수 수준인 12개국(48%)에서 ‘거의 반영하지 않음(seldom)’으로 응답하였으며, ‘항상(always)’ 반영한다고 응답한 국가는 핀란드, 슬로베니아 2개국뿐인 것으로 나타났다([표 27] 참조).

[표 67] OECD 국가 CPB별 GPP 관련 평가기준 활용 빈도(2018년)

빈도	국가명	국가(개)	비중(%) ¹⁾
없음(never)	멕시코	1	4
거의 반영하지 않음 (seldom)	캐나다, 에스토니아, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 한국, 라트비아, 슬로바키아, 터키, 벨기에, 프랑스, 리투아니아	12	48
보통(sometimes)	오스트리아, 독일, 뉴질랜드, 칠레	4	16
자주(often)	덴마크, 이스라엘, 이탈리아, 노르웨이, 포르투갈, 스페인	6	24
항상(100%)	핀란드, 슬로베니아	2	8
합계	-	25	100
미응답	호주, 체코, 아일랜드, 룩셈부르크, 폴란드, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국	9	-
CPB 부재	일본, 네덜란드	2	-

주1: 미응답 및 CPB부재 국가를 제외한 총 합(25개국) 대비 국가 수에 대한 비율(%)

출처: OECD(2019), Reforming Public Procurement : Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation

이중 오스트리아의 중앙조달기관 BBG와 미국 GSA의 사례를 중심으로 탄소중립·녹색공공조달을 실현하기 위한 입·낙찰제도 운용 사례를 살펴보면 다음과 같다.

□ 오스트리아 BBG 사례

오스트리아의 연방정부는 2010년 ‘지속 가능한 공공조달을 위한 실행계획(naBe Action Plan, 이하 ‘naBe 실행계획’)’ 이니셔티브를 수립하였으며, 이를 통해 최근의 탄소중립 목표 달성을 지원하고 있다. 이러한 측면에서 2021년 7월 1일 새롭게 개정된 naBe 실행계획은 기존보다 조달기준 및 절차를 단순화하고, 에너지 조달에 중점을 두고 있으며, ① 모든 연방기관

에 지속 가능한 조달 적용, ② 모든 발주기관의 naBe 조달기준 활용, ③ 지속 가능한 조달에 있어 EU에서 오스트리아의 선도적 역할 강화를 목표로 한다.

이러한 연방정부의 정책지원 역할로서 오스트리아의 중앙조달 기관인 BGG는 naBe 실행계획의 목표 달성 이행력 제고를 위한 ‘naBe 플랫폼’ 을 운영하고, 조달절차에 naBe 조달기준을 통합하는 업무를 수행하고 있다. 현재 naBe 플랫폼에는 지속 가능한 공공조달을 달성하기 위한 목표 및 실행전략과 사무용품부터 전자제품, IT 장비, 건축 및 토목공학 기준에 이르기까지 16개 품목군에 대한 조달기준을 제공하고 있으며, 이는 발주기관 판단에 따라 입찰참가자격 또는 해당 기준을 충족하는 제안에 대해 가산점을 부여하는 등 평가기준으로 활용되고 있다. 다만, naBe 실행계획은 「연방조달법(BVergG2018)」의 적용을 받는 모든 발주기관(연방정부, 연방 주, 지방자치단체, 공공기관 등)에 권장되는 수준으로 강행성은 없다.

각 품목군별로 입찰에서 요구될 수 있는 naBe 조달기준은 다음 [표 68]과 같으며, 요구사항별 세부적인 환경기준은 별도로 naBe 플랫폼에서 제공하고 있다. 이 외에도 BGG는 컴퓨터 등과 같이 사용연한이 있는 제품의 경우 기본적으로 TCO를 함께 고려하도록 권장하고 있다.

[표 68] 오스트리아 BGG 사례 - naBe 조달기준(예시)

품목군	평가요소
건축	▪ ‘Klimaaktiv Silber’* 준수, 우수한 실내 공기 품질 보장 등 * 친환경 및 에너지 소비 효율 건축 표준
토목	▪ 재활용 자재 포함 계획, 아스팔트 재활용(최소 10%), 건설기계 배출가스 저감 수준 등
가전제품	▪ 에너지소비효율등급 최소기준 충족, 저소음 방출 또는 저소음 장치에 대한 요구사항 충족 등
램프(조명등)	▪ 낮은 형광등 수은 함량, 조명등 수명 최소기준 충족, 에너지소비효율 등급 최소기준 충족 등
전기	▪ 100% 재생 가능한 전기, 태양광 발전의 최소 전기 점유율 등
IT 장비	▪ TCO 인증 획득(모니터), 블루엔젤 인증 획득(프린터 등 이미징 장치), 플라스틱 하우징의 재활용 가능성, 스마트폰 및 재생 토너 모듈에 대한 품질 표준 충족
조경 제품 및 서비스	▪ Austrian Ecolabel 획득(토양 개량제 및 윤활유), 물 절약 방식 적용(관개 시스템), 화학 살충제 저감 수준 등
행사(이벤트)	▪ (100명 미만) 지역, 제철 및 유기농 식품 소비율 충족, 채식주의자 및 비건 요리 제공, 동물성 제품에 대한 동물 복지 기준 충족, 재사용 가능한 접시 등 사용 여부 등 ▪ (100명 이상) ‘녹색회의 및 친환경 행사에 대한 Austrian Ecolabel 획득

품목군	평가요소
차량	전기차 의무 적용(2022년 이후 적용, 단, 일일 이동거리가 특정 값을 초과하는 경우, 차량의 정기적인 충전이 보장되지 않는 경우 등 특별한 사유에 해당하는 경우 제외), 환경품질보증 시스템 보유(폐기물처리 업체 한정), 타이어의 에너지효율성 등
사무실	리필 가능한 제품 여부, 재생 가능한 원료 또는 재활용 재료로 만든 제품 여부, 제품 수명, Type 1 환경 인증 획득 제품(매년 구입하는 사무용품의 최소 20%)
종이	재생지 사용(95% 이상), 생산현장 환경관리시스템 보유 등
위생지	재활용 섬유 최소 50% 함량 충족, 무염소 표백 종이 사용
섬유	Oeko-Tex의 Standard 100 요구사항을 충족하는 저오염 섬유 사용, 환경관리시스템 보유(의류임대업체 한정), 세척기구 등 점검계획(최소 1년에 한 번)
가구	PVC 플라스틱 가구 금지, Oeko-Tex의 Standard 100의 요구사항을 충족하는 무공해 직물 사용, 의자 부속품(발받침, 등받이, 팔걸이 등) 교체 수월성 등
음식 및 케이터링 서비스	유기농 식품 최소 비율 25% 충족(2023년부터 시행, 2030년까지 55%로 점진적 확대 예정), 동물성 제품에 대한 동물 복지 기준 충족, 음식물쓰레기 방지 대책, 하루에 최소 1회 이상 채식 위주 식단 제공 등
청소제품 및 서비스	세제 성분 및 포장재에 대한 Austrian Ecolabel 획득, 환경 친화적인 청소 교육 이수 직원 고용(청소 서비스 한정)

출처: naBe 홈페이지

□ 미국 GSA 사례

미국 GSA는 시설(Facilities)과 관련된 녹색제품 및 서비스 구매 전용 플랫폼인 GPC를 통해 연방의 지속 가능성 요구사항에 부합하는 300,000개 이상의 제품 및 서비스에 대한 환경정보를 제공하고 있으며, 이때 정보 제공 수준은 제품별로 상이하다.⁶⁸⁾

먼저 제품의 경우, 제품 세부정보(제품유형, 관련 환경 프로그램, 최소 녹색기준, 구매정보⁶⁹⁾ 등), 법적 요구사항, LCC 도구 지원 여부 등을 제공하고 있다. 현재 GSA에서 지원하고 있는 연방 환경 프로그램은 BioPreferred, CPG, Energy Star 등 총 13개이며, 연방기관(발주기관)은 GSA Advantage를 통해 해당 인증을 획득한 제품 확인이 가능하다. 이와 관련하여 「미국 연방조달규정(FAR : Federal Acquisition Regulation)」 제23장⁷⁰⁾에 따라 연방 구매시 필수적으

68) GSA GPC 플랫폼, <https://sftool.gov/greenprocurement/federal#categories>(접속일: 2021.7.28.)

69) GSA advantage, GSA 다수공급자계약, FSSI 솔루션 등 연방 구매자가 식별된 친환경 제품 구매에 필요한 액세스 정보 제공

70) 환경, 에너지 및 물 효율성, 재생 에너지 기술, 산업 안전 및 마약 없는 직장(Environment, Energy and Water Effi

로 요구되는 인증으로는 BioPreferred, CPG, Energy Star, EPEAT, FEMP, Safer Choice, SNAP, Watersense가 있다([표 69] 참조).

[표 69] GSA에서 지원하는 연방 환경프로그램

구분	인증마크	내용	근거법령
BioPreferred		미국 농무부(USDA)에서 관리하는 환경 프로그램으로 연방법 및 연방구매규정(FAR), 대통령 행정명령에 따라 모든 연방기관은 농무부에서 식별한 범주의 바이오 기반 제품을 구매하여야 함.	FAR 제23장 제4조 (회수된 물질 및 바이오 기반 제품의 사용)
CPG		- 미국 환경보호청(EPA)의 건축자재 종합조달지침으로 도시 고형 폐기물에서 회수된 물질(recovered material)* 사용을 촉진하기 위한 프로그램 - 재활용이나 제조과정에 원료투입물로 사용되지 않았다면 폐기물로 처리되었을 물질	FAR 제23장 제4조 (회수된 물질 및 바이오 기반 제품의 사용)
ENERGY STAR		미국 환경보호청(EPA) 및 미국 에너지부(DOE)의 에너지 효율이 높은 전기, 전자제품의 고효율성을 인증하는 프로그램	FAR 제23장 제2조 (에너지 및 수자원 효율 및 재생에너지)
EPA PMF		미국 환경보호청(EPA)의 토지를 오염시킬 수 있는 폐기물 및 유해 물질을 줄이기 위한 환경 프로그램으로 제품에 카드뮴, 납, 수은 등 환경에 유해한 금속 및 화학 물질 식별	자원 관리 및 회수법(RCRA)
EPEAT		글로벌전자위원회(GEC)에서 주관하는 전자제품 환경 평가도구로 충족되는 환경 성능 기준 수에 따라 Bronze, Silver, Gold로 등급화	FAR 제23장 제7조 제4항(전자제품 환경평가도구)
EPEAT-Bronze			
EPEAT-Silver			
EPEAT-Gold			
FEMP		연방 에너지 관리 프로그램으로 수랭식 제빙기 효율성 요구 사항 및 지침 제공	FAR 제23장 제2조 (에너지 및 수자원 효율 및 재생에너지)
VOC		캘리포니아 주의 대기환경국(ARB)의 휘발성 유기화합물(VOC)을 줄이기 위한 환경 프로그램으로 소비자 제품 및 에어로졸 코팅 제품, 헤어스프레이 등 대기오염 물질에 대한 표준 제시	캘리포니아 규정 (CCR) 17-3-1 제8.5조 제2항
MRE		미국 환경보호청(EPA)에서 권장하는 비연방 표준 또는 에코라벨 제시	-
NESHAP		미국 환경보호청(EPA)의 휘발성 유기 화합물 및 유해 대기 오염물질 제한기 위한	대기오염물질배출 기준(NESHAP)

ciency, Renewable Energy Technologies, Occupational Safety, and Drug-Free Workplace)

구분	인증마크	내용	근거법령
		환경 프로그램으로 유해 대기 오염물질에 대한 배출기준	
PRIME		미 해군의 해양 환경 프로그램	-
Safer Choice		미국 환경보호청(EPA) 오염예방(P2) 프로그램으로 화학성분 안전인증제도	FAR 제23장 제7조 (친환경적인 제품 및 서비스에 대한 계약)
SNAP		미국 환경보호청(EPA)에서 오존층 파괴 물질의 대체 물질을 식별하고 평가하기 위해 만든 환경프로그램으로 대체 물질의 사용이 허가될 경우 기존 물질은 사용 불가	* 청정 공기법 (Clean Air Act) 612절 * FAR 제23장 제8조 (오존 파괴 물질 및 온실가스)
WaterSense		미국 환경보호청(EPA)의 물 절약 환경 프로그램	FAR 제23장 제2조 (에너지 및 수자원 효율 및 재생에너지)

출처: GSA Advantage 홈페이지 및 각 환경 프로그램 홈페이지

GSA GPC 플랫폼에는 각 제품별로 필수 또는 권장되는 환경 프로그램 및 인증라벨을 제시하고 있으며, 바이오 기반 함량⁷¹⁾ 또는 재생 가능한 물질을 포함한 제품⁷²⁾인 경우에는 최소함량 기준 정보를 제공하고 있다([표 70] 참조).

[표 70] 미국 GSA 사례 - 품목별 조달정보 및 구매처(예시)

품목군	평가항목	환경 정보 ¹⁾	구매 정보 ²⁾
가전제품	세탁기	Energy Star	- Hardware & Tools 332510S - Hardware & Tools 332510C - Industrial Products 335220E - Industrial Products 335220D - GSA Advantage - FSSI MRFS
	에어컨	- Energy Star - SNAP	- Hardware & Tools 332510S - Hardware & Tools 332510C - GSA Advantage
	상업용 제빙기 (수랭식)	- FEMP - SNAP 프로그램	- Industrial Products 333415REM - GSA Advantage
생의학 장비 및 용품	의료용 장갑	프탈레이트, PVC, 라텍스 미포함 (free)	- Schedule 65 II A SIN A-13A - Schedule 65 II A SIN A-13B - Schedule 65 II A SIN A-13C - Schedule 65 II A SIN A-13D - Schedule 65 II A SIN A-13E - GSA Advantage

품목군	평가항목	환경 정보 ¹⁾	구매 정보 ²⁾
건물 마감재	바닥 타일 (플라스틱)	▪ BioPreferred ▪ CPG - 90~100% 회수 가능한 플라스틱 타일	-
건물 비품	자동 판매기	▪ Energy Star ▪ SNAP	- Food Service Equipment 336999 - Food Service Equipment 333241
구내식당 제품	상업용 철판	▪ Energy Star	- Food Service Equipment 336999 - GSA Advantage
인쇄제품	열경화성 잉크	▪ 최소 10%의 식물성 기름을 함유한 유성 열경화성 잉크 사용 제품	- Office Supplies 339940 - GSA Advantage - FSSI Office Supplies
	토너 잉크	▪ 인쇄속도<25 ppm: BioPreferred (34% 바이오 기반 함량) ▪ 인쇄속도>25 ppm: BioPreferred (20% 바이오 기반 함량)	- Office Supplies 339940 - Office Supplies 339940 - GSA Advantage
청소도구	유리 세정제	▪ BioPreferred(49% 바이오 기반 함량) ▪ Safer choice	- Cleaning Supplies 333318F - Office Supplies 339940 - Hardware & Tools 332510S - Hardware & Tools 332510C - GSA Advantage - AbilityOne - GSA Global Supply - FSSI MRFs

주1: 본문에는 연방 환경 프로그램의 표준 및 에코라벨 외에도 미국 환경보호청(EPA) 권장 사양, 표준 및 에코라벨과 비연방(non-federal) 단일·다중 표준 및 에코라벨도 제시하고 있으나 본 [표]에서는 연방 환경 프로그램만 명시함.

주2: EPA의 Safer Choice 인증 또는 비연방 프로그램이 적용되는 제품은 제외됨.

주3: [표]에 제시된 품목 및 내용은 예시로 일부 제시되었으며, 전체 내용은 GPC 홈페이지에서 확인 가능함.

출처: GSA GPC 플랫폼

서비스의 경우, GPC 플랫폼을 통해 서비스별 필수/선택 요구사항, 평가요소, 구매정보 등 관련 법령 및 지침 등을 제공하고 있다. 연방기관(발주기관)은 입찰시 FAR 제23장에 적용되는 서비스인 경우 필수 요구사항에서 명시하고 있는 환경 프로그램 적용 제품을 사용하거나 공급하도록 요구하여야 한다. 또한, GPC 플랫폼에는 발주기관이 환경기준을 반영하여 입찰을

71) 바이오 기반 함량(bio-based content): 표준 시험법(ASTM D6866)으로 측정한 제품의 새로운 유기탄소(식물 및 기타 재생 가능한 농업 자재에서 파생) 대 총 유기탄소(새로운 유기탄소+오래된 유기탄소(석유에서 파생)의 비율

72) 바이오 기반 제품(bio-based products): 농업 자재 및 기타 재생 가능한 화학 물질, 해양 및 임업 재료와 같은 원료에서 파생되어 만들어진 제품

진행하고자 하는 경우 고려할 수 있는 평가 항목 및 요소에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 예를 들어 ‘구내식당 서비스’의 경우 제안자의 환경기술에 대한 접근 방식 및 지속 가능성 계획, 폐기물 관리 방안, 성과평가, 수행역량평가, 보유인력에 대해 평가 할 수 있다. 이를 평가하는 방법은 각 입찰의 환경 목표 및 성격에 따라 ‘Pass or Fail’ 또는 환경기준을 평가항목에 포함하여 평가하는 방안 중 더 적합한 방안을 자율적으로 선택하여 적용할 수 있다([표 71] 참조).

[표 71] 미국 GSA 사례 - 구내식당 서비스 평가요소(예시)

품목군	평가항목	평가요소	근거법령 및 필수 요구사항
구내식당 서비스	기술적 접근 방식 및/또는 지속가능성 계획	환경에 대한 기술적 접근 방식 및 친환경 제품 사용 여부, 폐기물 최소화 방법 에너지 및 물 절약 방법 등 평가	- FAR 제23장 제1조(지속 가능한 구매 정책) - CPG(종이티슈, 냅킨, 비닐 쓰레기 봉투 등 해당) - BioPreferred(식기세척기, 주방세제 등 해당) - Safer Choice(오븐 및 그릴 클리너, 청소기 등 해당) - Energy Star(식기세척기, 오븐, 자동판매기 등 해당) - FEMP(수랭식 제빙기, 전 자레인지 등 해당) - SNAP(가정용 냉동고, 자동판매기 등 포함)
	폐기물 관리	자재 최소화, 재활용, 퇴비화 및 재사용 계획을 포함하여 폐기물을 최소화하기 위해 관리 및 처리하는 방법 등 평가	
	성과평가	과거 수행한 사업에서 구내식당 및 식품 서비스를 얼마나 친환경적으로 잘 수행했는지 평가	
	수행역량평가	과거 규모, 범위 및 복잡성이 유사한 사업 수행 경험을 통해 제안사의 친환경 서비스 제공 역량 평가	
	보유인력 평가	직원의 환경 교육 이수 여부 등	
회의 및 컨퍼런스 서비스	위치	참석자의 이동거리를 최소화할 수 있는 호텔, 회의장 등 위치	- FAR 제23장 제1조(지속 가능한 구매 정책) - CPG(바인더, 네임택 등 해당) - BioPreferred(일회용 식기류, 식탁보에 해당) - Energy Star(모니터, TV, A/V 장비 등 해당) - EPEAT(모니터, TV 해당)
	기술적 접근 방식 및/또는 지속 가능성 계획	- 제안업체의 폐기물 관리, 저탄소 배출 운송 방법 등 평가 - 환경적 관행을 해결하고 지속가능성 목표를 달성하기 위한 계획 평가	
	성과평가	녹색제품을 사용 등 과거 수행한 사업의 녹색 회의 및 컨퍼런스 구현 정도 평가	
	수행역량평가	과거 규모, 범위 및 복잡성이 유사한 사업 수행 경험을 통해 제안사의 역량 평가	
	보유인력 평가	지속가능한 회의 및 컨퍼런스에 참여한 경력이 있는 기획자(또는 기타 인력) 참여 여부	

품목군	평가항목	평가요소	근거법령 및 필수 요구사항
운송 서비스	기술적 접근 방식 및/또는 지속 가능성 계획	오염물질(온실가스 포함) 연료 사용 및 배출 감소, 포장 폐기물을 최소화, 적절한 폐기물 처리 방법 등 평가	- FAR 제23장 제1조(지속가능한 구매 정책) - SmartWay(트럭, 철도, Multi-modal 및 기타 화물차량에 해당) - BioPreferred(냉열운송박스, 포장 및 절연재에 해당) - CPG(팔레트, 수동형 스트래핑, 산업용 드럼, 페이퍼보드 및 포장제품에 해당)
	성과평가	과거 유사한 사업에서 사용된 연료, 차량, 효율성 시험 종류 및 배출량 측정 방법 등 평가	

주1: [표]에 제시된 품목 및 내용은 예시로 일부 제시되었으며, 전체 내용은 홈페이지에서 확인 가능함.
출처: GSA GPC 플랫폼

바. 탄소중립 · 녹색공공조달 해외사례 분석에 따른 시사점

해외 녹색공공조달 해외사례 조사 · 분석결과에 따라 녹색공공조달(GPP)의 개념, 녹색공공조달 구성요소, 녹색공공조달 적용 범위, 녹색공공조달 적용방법, 녹색공공조달 평가 방법/기준, 녹색공공조달 활성화 플랫폼, 적용상 유의사항 차원으로 구분하여 도출한 종합결과 및 시사점은 다음 [표 72]와 같다.

[표 72] 탄소중립·녹색공공조달 해외사례의 시사점

구분	내용 및 사례	시사점
녹색공공조달 개념	- 녹색공공조달(GPP)은 기후 변화, 자원 사용, 지속 가능한 소비 및 생산과 관련된 환경 정책 목표를 달성하기 위한 중요한 도구로서 조달될 수 있는 동일한 기본기능을 가진 상품, 서비스 및 공사와 비교할 때 생애주기 동안 환경 영향(자원절감, 환경보호, 탄소배출 저감 등)을 감소시킬 수 있는 상품, 서비스 및 공사를 조달하기 위한 일련의 프로세스로 정의됨. 2012년 아일랜드는 녹색입찰(Green Tenders)라는 GPP 실행 계획 채택하고, 8개 제품 및 서비스의 전체 조달 중 50%를 친환경으로 구매하는 목표	- 친환경성/녹색성 등과 같은 원론적 수준의 녹색 성장 관점이 아닌 구체적인 계획/운영/평가/관리체계로 구성된 녹색기준 충족을 통한 환경적 영향까지 고려한 조달방법으로서 집중하여 정의하고 있음. - GPP 대상물에 대한 구매목표비율, 대상물별 녹색기준, 정책적 차원의 운영목표 등의 3개 차원으로 기준을 설정하고 있음. - 지속 가능한 성장 측면에서 민간과 공공부문 구분 없이 공통적인 개념으로 활용하고 있으며, 최근 ESG등 기업의 통합적 사회적가치 모델의

구분	내용 및 사례	시사점
	설정 - 2014년 환경보호국은 당국이 이 목표를 달성을 위한 포괄적인 기준 및 지침을 제정 및 공표	핵심 구성요소로 강조되고 있음. ▪ 최근에는 GPP 중점 분야 중 기후위기, 지구온난화 현상 심화와 함께 탄소중립 관련 물품, 정책운영목표 달성에 상대적 중점을 두고 있음.
녹색 공공조달 중점분야	▪ 에너지 사용 절감, 자원순환(재활용), 환경 보호, 탄소중립/저감 등이 중점 분야로 부각되고 있음. ▪ 에너지절감: 몰타 학교 담당 국가기관(FTS)은 학교 건물 신축시 재생 가능한 에너지 사용요구기준을 제시하고 더 나은 성능을 제시한 입찰자에게 가점 부여 ▪ 자원 재활용: 불가리아 환경수자원부는 100% 재활용 가능한 섬유를 원료로 하는 종이 구매 진행 - 가격 인상 없이 보다 친환경적 종이 전환 가능성 확인 후 중앙조달기관이 기본협약(FA)을 체결하여 구매 확산 ▪ 탄소저감: 2013년 이탈리아 토리노시는 탄소 발자국 감소를 목표로 학교 급식 계약 요구기준에서 CO2 절감 가능성이 가장 높은 부분에 대한 데이터 제출을 요구하여 평가	▪ GPP 추진 중점분야로 에너지절감, 자원순환(재활용)/절감, 환경보호(유해물질배출 저감), 탄소중립/저감이 글로벌하게 공통적으로 수용되고 있음. ▪ 2020년 이후 파리기후협약 이행과 관련하여 탄소배출저감을 통한 탄소중립 관련 사안이 GPP 중점 분야로 부각되고 있음.
녹색공공조달 적용 범위	▪ 공공부문에서 수요로 하는 물품, 용역 및 공사에서 에너지사용, 환경오염, 자원사용, 탄소배출 저감 목표 달성이 가능한 모든 것을 적용 대상으로 함. ▪ 국제적으로 GPP는 LCC 기반의 '전체 생애주기를 고려한 환경에 덜 해를 끼치는 제품 및 서비스 공사의 공공 구매'로 고려되고 있어 적용 대상과 범위는 상대적으로 명확함. ▪ EU의 경우 물품, 서비스, 공사별 EU GPP 기준을 제시하여 입찰 시 녹색 요구사항 반영 수월성을 제공하고 있음. - EU GPP 기준은 환경 성능, 비용 고려사항, 시장 가용성 및 검증 용이성 간의 균형성을 추구하나 필요한 경우 조달기관이 특정 요구 사항의 반영만 선택 가능토록 함. - 청소 제품 및 서비스, 컴퓨터, 모니터, 태블릿 및 스마트폰, 복사 및 그래픽	▪ 물품, 서비스 및 공사 중 GPP 적용이 적합한 대상을 구체적인 평가 기준에 따라 선정해야 함.

구분	내용 및 사례	시사점
	용지, 데이터 센터 서버실 및 클라우드 서비스, 의료 부문에서 사용되는 전기 및 전자 장비 등 총 20개 제품군에 대한 기준 제시	
녹색공공조달 적용방법	- OECD 및 EU의 일부국가는 GPP 실행 시 관련 입찰공고에서 사전에 GPP 배경/목적, 최소자격요건, 품명별 구체적인 녹색기준요구 기준치, 낙찰자선정기준과 실제 환경/녹색성과 보증 계약조건 등을 필수적 반영하고 있음. - 효과적인 평가수단으로서 생애주기 비용(LCC) 평가, 공동구매(Joint Purchasing)와 계약조건으로서 에너지 성과계약(EPC), 계약방법론 측면에서 사전협정(FA) 등이 활용되고 있음. (스웨덴) 전기차 공동구매: 스톡홀름시는 전기차 공동조달을 통해 참여 조직의 관리 비용 절감, 가격 인하 달성, 시장에 강력한 수요 신호, 소규모 지자체의 차량 접근성을 제고함. - 차량 구매사양에 CO2 배출량 및 LCC 기준을 포함하여 2012년 기준 동급 휘발유 차량에 비해 95% 감소한 34톤의 CO2가 절감 달성	- GPP 실행시 기본적으로 GPP 실행 배경, 최소자격요건, 대상물별 구체적인 녹색/환경 기준값 제시, 품질/녹색기준(가격으로 환산 가능한 LCA 적용)/가격 등에 대한 선정기준 제시, 기술기준 충족의 결과로 실제 녹색성과 구현 계약조건 명시 등 필수 구성 체계 마련 - 당해 입찰에서 GPP 기준을 요구하는 배경 및 목적을 명확히 명시 - 추구하는 녹색가치 충족에 필요한 최소자격요건을 제시하여 일정 수준 이상의 환경/녹색 이행 역량을 갖춘 입찰자 참여구도 형성 - 당해 조달대상물과 관련된 구체적인 기술요건의 설정을 통해 탄소배출기준, 에너지사용기준(소비/대기전력) 등을 명시하고 검증하는 방법 제시 - 녹색가치충족 여부를 평가할 수 있는 성과기반의 계약조건을 제시하여 녹색기술기준의 충족이 실제 녹색가치 구현까지 연결되는지 확인 필요
녹색공공조달 평가방법 및 기준	(EU) 물품, 서비스 및 공사별 입찰 문서에 평가/검증방법(제3자인증 활용)을 포함한 세부적인 GPP기준을 핵심기준과 일반기준 등으로 구분하여 요구되는 허용치, 기준값 등을 제시하고 있음. (스페인) 스페인의 Gipuzkoa 지방의회는 2개의 건물에 대한 유지보수 계약시 환경적 지속 가능성을 평가기준에 포함하고 낙찰자 선정 기준에는 입찰자가 유지보수 서비스 조정 책임이 있는 엔지니어 또는 기술등급 건축가를 지정토록 함. (리투아니아) 도로관리청(LRA)은 고속도로 건설 입찰 시 환경적 기술능력기준으로서 ENAS, ISO 14001 또는 기타 동등한 인증서 요구	- 적용 대상별 구체적인 녹색기준 수립 필요 → 낙찰자 선정시 GPP 기준의 기술적 난이도, 기준값 수준 등을 고려하여 가중치를 부여하는 방식 적용 가능 - 이밖에도 제3자 인증을 통해 환경표지마크(에코라벨 등) 보유시 통과하는 방식, ISO 환경표준 등을 충족하는 환경관리시스템 보유/시험성적서, 인증서 요구/LCC 평가 등 다양한 기준을 적용할 수 있음. - 과도한 저가입찰은 녹색조달기준에서 요구하는 기준값을 충족하기 위한 기술, 품질, 성능 개선에 적절한 비용이 투입되는지 불확실성이 커지므로 배제 필요

구분	내용 및 사례	시사점
	▪ (네덜란드) 네덜란드는 고속도로 구간 재건 및 유지관리 입찰에서 낙찰자 선정기준으로 MEAT를 활용, 품질 기준 중 하나는 작업 프로세스 및 사용된 제품의 LCC 평가를 시행하고, 탄소배출 저감 기준을 금액으로 평가하여 입찰가격에서 차감하는 기준 활용	
녹색공공조달 활성화 플랫폼	▪ GPP 동향, 법적/정책적 동향, 우수조달 사례, GPP 적용대상 품명별 기준 및 적용 예시 등 다양한 지원정보를 제공하는 GPP 플랫폼 운영 ▪ (EU) EU 집행위(EC)는 GPP 활성화를 위한 플랫폼으로 EU 공식 웹사이트 환경(Environment) 부문에 "Green Public Procurement" 웹페이지 구축하여 GPP 동향, 적용대상 물품, 서비스 및 공사별 GPP 기준, GPP 실행 우수사례, EU 회원각국의 법적/정책체계, 국가별 GPP 실행계획, 관련 연구 및 정보 등을 통합적으로 제공하고 있음. ▪ (미국) GSA는 시설과 관련된 녹색제품 및 서비스 구매 전용 플랫폼인 GPC 운영을 통해 연방의 지속가능성 요구사항에 부합하는 300,000개 이상의 제품 및 서비스에 대한 환경정보를 제공하고 있음.	▪ GPP에 대한 참여 활성화를 위해서는 환경부, 조달청의 역할 못지않게 개별 수요기관의 참여와 적극적 노력이 필수적임. ▪ 따라서 상대적으로 낮은 수요기관의 GPP 관련 정보 접근성과 이행 수월성을 지원하는 GPP 통합 플랫폼 구축 필요성 높음. ▪ 혁신장터, 벤처나리와 같이 녹색장터 등의 전용 포털을 운영하거나, 물인물 형태로 혁신/벤처/종합쇼핑몰 등에 GPP 관련 정보 제공 및 지원 기능 강화도 대안으로서 검토 가능
적용상 유의점	▪ 위장된 친환경성을 표방하는 그린워싱(Green Washing) 현상 예방 - 친환경성, 지속가능성을 강조하는 기업이 객관적 증거 없이 상대적으로 경미한 환경 영향과 성과를 과장/허위로 주장하는 현상 증가 ▪ 이를 예방하기 위해 1) 입찰공고 이전 환경에 미치는 영향 파악, 2) 녹색기술기준은 제품의 생애주기 전반에 걸친 환경 영향 평가(예: 타사 환경라벨)에 기반, 3) 공급업체가 주장하는 환경성과에 대한 적절한 증거를 공급업체에 요청하는 절차 필요 ▪ RBC 및 ESG와 같은 사회적가치 평가 모델에서 GPP가 추구하는 환경적가치를 위한 정책과 제도를 포함하여	▪ 낙찰자 선정에 미치는 녹색기준 적용필요성과 성과에 비례하는 기준 요구 - 해당 조달대상물의 친환경/녹색 현안 내포 정도에 비례한 평가기준/배점 적용 필요 ▪ 그린워싱 현상 회피를 위해 GPP에 참가하는 업체가 아닌 제3자 인증 또는 시험/검사성적서 등의 객관성과 공신력을 갖춘 자료를 통해 검증이 이루어질 수 있도록 하여야 함.

구분	내용 및 사례	시사점
	평가하고 있으므로 유기적 연계를 통한 인력, 비용 자원의 중복 투자 등을 예방하여야 함. ▪ EU의 경우 그리워싱 예방을 위해 GP P 기준 충족여부는 당사자의 자기증명보다 제3자 인증 또는 관련 적합성 평가기관의 시험/검사 보고서 및 성적서 등을 통해 교차 검증토록 하고 있음. ▪ 다만, 특정 제3자 인증과 적합성 평가기관의 인증서, 보고서를 활용하기 어려운 경우 동등한 대우, 투명성, 비례성의 원칙을 준수하여 불공정한 낙찰과 배제하지 않는 원칙 준수 필요	

3.2.2 국내외 탄소중립·녹색공공조달 현황 분석 및 시사점 도출

가. 국내 녹색공공조달 관련 정책 및 제도

우리나라는 1994년 「환경기술의 발전 및 지원에 관한 법률」을 기반으로 녹색공공조달과 관련한 일반원칙 및 환경표지 제도 시행 근거가 마련되었으며,⁷³⁾ 2005년 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」에 따라 정부, 지자체 및 공공기관 등이 매년 녹색구매를 위한 연간시행계획과 전년도 구매 실적을 환경부에 의무적으로 보고하고, 환경성적표지가 부착된 녹색제품과 서비스를 우선 구매하도록 규정하고 있다. 이때 녹색제품이란 「저탄소 녹색 성장 기본법」 제2조제5호에 따른 제품으로 환경표지제품, 저탄소제품, 우수재활용제품 등 환경부장관이 관계 부처 장관과 협의하여 고시하는 대상품목별 판단기준에 적합한 상품으로 2021년 7월말 기준 국내 녹색공공조달 우선구매 대상 제품은 약 18,299개 제품이 인증되어 있다([표 73] 참조).

[표 73] 녹색제품 대상

구분	환경표지제품	우수재활용(GR)제품	저탄소인증제품
근거법	[환경기술 및 환경산업 지원법]	[자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률]	녹색제품 구매촉진에 관한 법률
대상제품 인증현황	사무용기기, 건설용 자재, 생활용품 등 169개 제품군	폐지, 폐목재, 폐플라스틱 등 17개 분야	생활용품, 건설용 자재 등 52개 제품군
인증현황	4,462개 업체, 17,821개 제품 ('21.04.30. 기준)	221개 업체, 253개 품목 ('21.07.31. 기준)	77개 업체, 225개 제품 ('21.07.31. 기준)
인증기관	한국환경산업기술원 (www.keiti.re.kr)	자원순환산업인증원 (www.buygr.or.kr)	한국환경산업기술원 (www.keiti.re.kr)
홈페이지	http://el.keiti.re.kr	http://www.buygr.or.kr	http://www.epd.or.kr
도안			

출처: 한국환경산업기술원(KEITI) 녹색제품정보시스템

73) 2011년 「환경 기술 및 환경 산업에 관한 규정」으로 대체됨.

또한, 2012년부터 기획재정부, 환경부 등 여러 기관으로 구성된 ‘녹색제품 선정위원회’를 구성하여 제품별 환경 및 녹색기준을 수립하고 이를 충족하는 제품만 공공조달에 참여할 수 있도록 운영하고 있다. 이러한 제품별 최소녹색기준제정을 통하여 공공기관 에너지이용합리화 시행, 건축물 에너지효율등급 인증, 그린리모델링, 친환경건축자재 지정고시 등 타 정부부처와 공공기관의 환경 및 녹색관련 규정, 지침 등의 준수 및 이행을 촉진하고 있다.

이처럼 환경부는 녹색구매 촉진을 위한 법규 및 기본계획을 수립하고 공공기관의 녹색구매를 감독하는 전반적인 관리를 담당하는 역할을 수행하고 있으며, 공공기관(우선구매 의무대상 공공기관 880여개, 연도별 기관 수 변동)은 자발적인 녹색공공조달의 실행방법으로 녹색제품 구매를 위한 연도별 시행계획 수립, 전년도 구매 실적을 환경부에 보고하여야 한다.

한편 환경부 산하의 한국환경산업기술원(KEITI)은 녹색제품 정보 플랫폼을 유지하고 녹색제품에 대한 교육 및 홍보, 모니터링 및 모니터링을 통해 녹색제품 구매를 장려하기 위한 정책 지원을 제공하고 있다. 2005년부터 한국환경산업기술원은 녹색제품 정보를 게시하는 온라인 플랫폼인 녹색제품정보시스템(GPIS: Green Products Information System)을 구축하고 이를 조달청 나라장터와 연계하여 조달청을 통한 녹색제품우선구매 실적 정보를 공유하고 있다. 공공부문의 녹색공공조달 실적은 모두 녹색제품정보시스템을 통해 보고 및 관리되고 있다. 특히 효과적인 녹색공공조달을 실행하고 모니터링을 지원하는 도구로서 국가종합전자조달시스템인 나라장터는 중앙집중적 녹색제품구매 플랫폼으로서 종합쇼핑몰을 통해 다양한 녹색제품에 대한 정보의 제공과 구매를 지원한다. 또한, 조달청 나라장터 및 종합쇼핑몰을 통한 구매 실적과 관련 녹색제품의 현황에 대해서는 조달정보개방포털을 통해 실시간 상시 공개함으로써 전반적인 녹색공공조달 성과관리, 공공기관 담당자의 녹색제품 구매의사결정, 녹색제품 생산 및 공급업체의 공급전략 수립을 위한 자료로 활용되고 있다.

이와 같이 우리나라의 녹색공공조달은 환경부 차원의 녹색제품우선구매로 대표되고 있으며, 녹색제품우선구매에 대한 일반원칙과 환경성적표지 등 환경적 우월성을 보유한 제품에 대한 구매의 적극적 실행은 조달청을 통해 이루어지고 있다. 조달청은 공공기관에 최소녹색기준제품 등 녹색상품정보와 공공조달 참가자격 기준을 제공하고 녹색제품의 구매를 위한 수요기관과 공급업체의 접근성과 수월성 제고를 위한 온라인 공공조달플랫폼(나라장터 및 연계 종합쇼핑몰)을 운영하고 있다. 조달청이 운영하는 ‘공공조달 최소녹색기준제품’ 구매제도는 물품구매 계약 시 환경기준(대기전력, 에너지소비효율, 재활용제품, 유해물질배출 등)을 규격에 반영하고 해당 기준을 충족하는 제품만 계약을 체결하여 공급하는 제도이다.

이에 공급자는 공공조달 최소녹색기준제품 가이드라인에 기술된 내용 중 ‘최소녹색기준’을 충족하는 제품으로 다수공급자계약 등 단가계약에 참가하여야 하며, 공공기관은 「저탄소녹색 성장기본법시행령」 제20조 제2항 및 「녹색제품의 공공구매 촉진을 위한 구매요령」 제10조에 따라 녹색제품을 구매하거나 설계에 반영하여야 한다.

이 밖에 조달청은 녹색공공조달과 관련하여 최저가 낙찰제도의 단점을 보완하기 위해 「종합낙찰제 세부운용기준」을 도입하였다. 종합낙찰제는 입찰가격이외에 품질·성능·효율 등을 종합적으로 고려하여 가장 경제성 있는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 제도로서, 관련업체의 품질향상 및 에너지 다소비품목의 저 에너지 제품개발을 유도하고 있다.

나. 국내 녹색공공조달 현황 및 문제점

이와 같이 국내 공공부문 녹색공공조달은 환경부의 ‘녹색제품우선구매제도’를 법제도로 실행기반으로 하여 조달청을 포함한 약 880여개 공공기관을 대상으로 구매계획과 목표 실적 달성을 관리하고 있다. 이러한 측면에서 국가중앙조달기관으로서 조달청은 최소녹색기준 제품, 종합낙찰제 등의 구체적인 녹색공공조달 제도를 수립하여 운영하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 녹색공공조달 실행체계와 관련하여 실효성 측면에서 4가지의 주요 문제점이 확인되었으며, 이를 통해 개선 시사점이 도출되었다.

첫째, 녹색공공조달의 운영실효성에 대한 분석과 개선방안 마련이 필요하다. 최근 6년간(2015~ ‘20년) 녹색공공조달 운영 성과로서 녹색제품우선구매 실적을 분석해보면, 2015년 대비 2020년의 구매 실적이 약 13,540억원 증가하여 명목상 약 75.5% 성장하였다. 그러나 전체 공공조달 실적에 차지하는 비중은 동기간 연평균 약 1.95%로 성장이 정체되어 있는 것으로 나타났다([표 74] 참조).

[표 74] 최근 6년간 녹색제품우선구매 실적 현황

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
건수	265,050	357,086	415,914	423,574	505,213	656,033
금액 (백만원)	1,793,922	2,465,555	2,947,677	2,774,929	3,239,578	3,147,614
실적비중(%)	1.63	2.09	2.15	1.96	2.02	1.79

출처: 조달정보개발포털(한국조달연구원 분석, 2021.09)

이는 다양한 원인이 있을 수 있으나 가장 근본적인 것은 공공부문에서 수요로 하는 녹색제품의 종류와 절대 구매수요의 한계가 있다는 점이다. 다른 한편으로 양적인 측면에서 녹색공공조달이 임계규모에 도달했음을 의미하는 것으로도 볼 수 있다. 이러한 측면에서 국내 녹색공공조달은 양적성장에서 질적 성장으로 고도화되는 전환기에 도달했다고 볼 수 있다. 또한, 2021년 4월말 기준 공공조달 계약대상으로 녹색제품에 해당하는 환경표지제품, 저탄소인증제품, 우수재활용인증(GR)제품은 물품식별번호 기준 65,463개(세부품명기준 302개)이며, 공공수요 특성상 큰 변동 없이 해당 품명이 유지되고 있는 상황이다. 이를 통해 확인할 수 있는 것은 녹색공공조달의 활성화가 기존과 같이 단순히 환경성/녹색성을 향상시킨 녹색제품의 양적 구매 확대를 통해서는 탄소배출 저감, 환경오염물질배출 저감, 자원의 재활용을 촉진하는 환경적 목표 달성 방식이 한계체감하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 탄소중립위원회는 여전히 공공조달에 녹색제품 구매 확대 역할을 요구하고 있어 실행 방향의 적정성에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 환경성적표지, 저탄소인증제품, 최소녹색기준제품 등에서 제시하는 환경적 기준의 활용도 제고가 필요하다. 현재 공공조달 과정에서 대부분은 제3인증에 기반한 녹색제품을 가격 중심의 일반경쟁을 통해 낙찰자를 선정하고 있다. 그러나 해당 인증에 포함하고 있는 환경적 기준값 수준에 따라 제품의 상대적인 환경성과 녹색성의 수준이 달라지므로 이를 차등적으로 평가하여 녹색가치의 상대적 우월성을 통해 낙찰자로 선정하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 새로운 녹색공공조달의 환경적 목표로서 ‘2050탄소중립’에 효과적인 대응을 위해서는 현행과 같이 환경성적표지, 저탄소인증제품, 최소녹색기준제품 등에서 일반화된 환경적 기준, 탄소배출량의 단순 표시가 아닌 구체적인 절감 및 개선 기준치를 제시하여 관련 생산업체들이 선제적으로 기술개발하고 대응할 수 있도록 하여 전반적인 환경성과 녹색성 향상을 유도할 필요가 있다. 이러한 측면에서 현재 제3자 인증정보의 활용은 단순히 우선구매대상 여부만을 확인하는 수준에 머물고 있어 관련 인증을 통해 신뢰성 있는 환경성/녹색성 판단 정보를 보다 유용하게 활용할 필요성이 있다.

셋째, 녹색공공조달을 통해 적용 대상 제품과 서비스의 환경적가치를 계량화하여 직관적으로 비교할 수 있도록 제시할 수 있는 LCC 평가를 활용한 조달제도의 활용도를 제고하는 것이다. 현재 조달청의 종합낙찰제는 에너지 사용절감과 탄소배출 저감 등 환경적 우월성을 LCC 평가 관점에서 평가하여 입찰가격과 합산하여 평가가 가능한 국제적 기준에 부합도가 높은 제도이다. 그러나 최근 6년간 LCC 평가가 가능한 조달청 물품구매 총액입찰에서 종합낙찰제 적용 현황을 살펴보면, 2020년 기준 물품 총액입찰 계약건수 약 36만건 중 종합낙찰제

적용건수는 94건으로, 전체의 약 0.03% 수준에 머무르고 있는 등 그 활용도가 매우 낮음을 확인할 수 있다([표 75] 참조).

[표 75] 최근 6년간 물품구매 총액입찰에서 종합낙찰제 적용 현황

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
총액계약 건수	272,046	250,675	256,029	312,906	343,839	361,291
총액계약 금액	10,480,390	9,990,784	10,557,452	11,291,337	13,169,170	15,171,033
적용건수	24	29	22	37	59	94
적용금액	10,608	5,688	8,629	3,616	4,559	38,858
건수비중	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.03%
금액비중	0.10%	0.06%	0.08%	0.03%	0.03%	0.26%

출처: 조달정보개방포털(한국조달연구원 분석, 2021.09)

물론 최근 6년간 소폭이나마 적용 대상건수가 증가하고 있는 것은 긍정적인 신호로 볼 수 있으나, 절대규모를 고려할 경우 사실상 제대로 된 활용이 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 이는 적용대상 제품이 10여 품명으로 제한된 것도 있으나, 실제 적용을 위해서 복잡하고 전문적인 LCC 관점의 평가를 수행해야 하는 것에 대한 부담에서 기인한 측면이 크다고 판단된다. 따라서 이를 활성화하기 위해서는 적용대상 품명의 확대와 함께 LCC 관점의 평가를 제품별 보유하고 있는 환경적 속성의 특성을 고려하여 단순화하는 것이 요구된다. 또한, LCC 평가의 단순화를 위해 기확인된 제품의 생애주기비용은 공공기관의 구매담당자가 직관적으로 확인할 수 있도록 경제적 가격과 함께 환경적 가격(비용)으로 함께 제시하는 방안 등도 검토가 필요하다고 판단된다.

마지막으로 최소녹색기준제품과 같은 녹색공공조달을 위한 환경적 기준치를 제시하고 있는 가이드라인의 고도화가 요구된다. EU 등 녹색공공조달 해외사례를 통해 확인할 수 있듯이 공공기관 및 구매담당자가 녹색공공조달을 적용할 수 있는 제품을 식별하고, 식별된 제품의 녹색공공조달 이행을 위한 기본자격, 필수적인 환경성 충족기준, 낙찰자 선정기준 등을 제시할 수 있는 역량이 중요하다. 이러한 측면에서 국내 공공조달에서 대표적인 환경적 충족기준인 최소녹색기준제품의 핵심기준과 권장기준은 관련 제3자 인증의 기준정보를 활용하기 때문에 대부분의 경우 중복적으로 기준이 설정되어 새롭고 고유한 기준 제시는 거의 없는 상황이다. 물론 제3자 인증을 획득하지 못한 제품이라 하더라도 제3자 인증에서 요구하는

핵심적인 기준을 충족하는 경우 제품을 공급할 수 있도록 하는 제도적 대안이 간접적 모니터링 효과는 있을 수 있으나, 수요자와 공급자 모두에게 녹색공공조달에 대한 접근성과 수월성을 제공한다는 관점에서는 미흡한 상황이다. 따라서 녹색공공조달 정책과 제도의 실행을 주도하면서 조정 역할을 수행하기 위해서는 특정한 제품에 대한 제한적인 환경적 기준을 제시하는 형태가 아닌 녹색공공조달을 위해 해당 녹색제품에 요구되는 입찰참가자격, 필수/권장 성격의 환경적 충족 기준, 낙찰자 선정기준 등을 패키지화하여 통합적으로 제공하는 녹색공공조달기준 및 가이드라인 마련이 필요하다.

다. 국내의 녹색공공조달 활성화 방안

국내의 경우 녹색공공조달 추진이 본격화된 2010년 전후 녹색공공조달을 실행하기 위한 필수적인 구성요소라 할 수 있는 녹색제품의 지정, 제품별 기술기준, LCC 평가, 제3자 인증(환경 성적표지, 저탄소인증제품, 우수재활용인증 등) 등 국제적인 수준에 발맞추어 개발 및 발전되어 오고 있다. 이에 대응하여 조달청은 ‘종합낙찰제 세부운용기준’, ‘최소녹색제품기준’ 및 물품구매 적격심사 등에서 우수기술 인증에 대한 신인도 가점평가 요소로 환경성적표지, 녹색기술인증제품, 고효율기자재를 채택하고 있다.

그러나 이러한 녹색공공조달을 위한 기반요소를 갖추고 있다 하더라도 이를 제대로 활용하지 않는다면 아무런 의미가 없다고 할 수 있다. 특히 앞서 녹색제품 구매 실적 증감 추세 분석결과와 LCC 평가 기반의 종합낙찰제의 활용실적을 고려하면 새로운 녹색공공조달제도를 도입하는 것보다 현재 잘 준비된 제도의 활용성을 제고하는 것이 중요하다고 판단할 수 있다.

따라서 국내 공공조달에서 녹색공공조달 활성화를 위해서는 첫째, 녹색공공조달 대상 제품에 대해 적어도 하나 이상의 환경성/녹색성을 평가할 수 있는 낙찰자 선정방법(기준) 적용을 의무화하여야 한다. 이와 같이 녹색공공조달 대상제품의 환경성/녹색성에 대한 가치를 제대로 평가하고 가격과 연계하여 낙찰자로 선정함으로써 녹색가치가 큰 물품/용역/공사를 제공하는 입찰자의 노력에 대해 적절한 보상을 할 수 있으며, 이를 통해 기업의 녹색성 향상을 위한 기술개발 노력을 유도할 수 있다. 이러한 측면에서 향후 녹색공공조달 대상 제품에 대한 총액계약, 단가계약, 제3자 단가계약, 다수공급자계약에서 환경/녹색가치 평가를 의무화하고, 이를 이행하지 않을 경우 그 사유를 명시하여 입찰공고문에 게재토록 하는 방안 등을 검토하여야 한다([표 76] 참조).

[표 76] 녹색공공조달 우선구매 활성화를 위한 단계별 실행방안

구분	대상	비고
녹색공공조달 적용 대상 제품 여부 확인	- 녹색제품(환경성적표지, 저탄소인증제품, 우수재활용제품) - 최소녹색기준제품	- 적용 대상 제품에 대해서는 환경/녹색가치를 평가할 수 있는 하나 이상의 선정방법(기준)을 적용해야 함. - 미적용시 그 사유를 명시하여 입찰공고문에 명시토록 함.
녹색공공조달 적용방안 검토	- 녹색제품 및 최소녹색기준제품 그 자체에 대한 입찰인 경우 의무적 녹색공공조달 적용 대상 - 녹색제품 및 최소녹색기준제품을 사용하는 용역 및 공사 입찰(관련 녹색제품 등의 구매금액이 당해 입찰에서 소요되는 물품구매액의 10%를 초과하는 경우 의무적 적용)	- 녹색공공조달: 하나 이상의 환경성/녹색성 영향요소에 대한 가치를 평가하여 낙찰자를 선정하는 조달방법 - 양적 구매규모 확대하는 현행 녹색제품우선구매 제도의 한계점 보완을 위해서 더 이상 양적 확대 기대하기 어려운 경우 질적 전환을 통해 적용 대상 녹색제품의 환경성/녹색성을 강화하는 방향으로 전환 유도 - 조달계획 수립 및 조달요청시 녹색공공조달 대상 여부를 수요기관 담당자가 평가하여 적용대상여부 명기 의무화
적용 대상 입찰 방법	- 총액입찰(종합낙찰제 적용 대상 제품) - 총액입찰(종합낙찰제 비적용 대상 제품)	- 종합낙찰제 적용 대상 제품은 의무적으로 종합낙찰제 적용(예외시 사유를 입찰공고문 명시) - 종합낙찰제 적용 비대상으로서 해당 입찰대상 제품에 대한 환경/녹색기준 제시된 경우 해당 기준 및 선정기준에 따른 낙찰자 선정 의무적 적용
계약방법별 낙찰자선정 방법	다수공급자계약, 단가계약 및 제3자 단가계약	- 제품가격 이외 각 제품별 핵심 환경/녹색 요소에 대한 생애주기비용평가를 통해 산정된 금액을 합산하여 낙찰자 선정 - 제품가격과 핵심 환경/녹색 요소의 생애주기비용 함께 표기
	수의계약	2인 이상 견적 수의계약에서 낙찰자 선정시 계약 목적물이 녹색공공조달 대상 제품인 경우 동일 가격인 경우 환경성적표지 등 환경관련 제3자인 즉 보유 제품 우선 선정 - 견적가격 1, 2순위간 가격편차 5% 이내인 경우 환경성적표지 보유 입찰자에게 3% 이내 가격 보정하여 평가받을 기회 부여

둘째, 녹색조달 대상 제품에 대한 녹색조달의 실행을 촉진하는 종합적 가이드라인으로서 물품 및 서비스별 입찰참가자격, 환경성/녹색성 기준, 낙찰자 선정기준, LCC 평가 등 관련 참고자료를 통합적으로 제공할 필요가 있다. EU의 경우 2008년 이후 매년 1~2개 품명(다수의 세부품명/품목 포함)의 물품, 용역, 공사와 관련된 녹색조달기준과 낙찰자선정기준을 발표하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 녹색조달기준은 기본적으로 녹색조달 대상 물품/용역/공사의 선택기준, 기술기준(사양) 및 낙찰기준/계약이행 조항의 3개 차원으로 구분되며 각각은 다시 핵심기준(Core Criteria)과 종합기준(Comprehensive Criteria)의 두 가지 유형으로 세분화하여 제시하고 있다. 핵심기준은 제품의 환경성과의 핵심 영역에 중점을 두고 기업의 관리 비용을 최소화하는 것을 목표로 하여 설정한 환경에 대한 영향의 직접성과 가시성 높은 기준이 제시되고 있다. 반면, 종합기준은 다양한 측면의 환경적 영향 요인에 대해 보다 높은 수준의 환경적 성과 및 기준을 제시하고 있다. 전략적 공공조달 관점에서 핵심기준은 참가자격, 낙찰자 선정 등에 영향을 주는 전략적 프레임워크로, 종합기준은 국가차원에서 정책적 목표 설정과 이행을 선도하고 관리하기 위한 규제적 프레임워크로 볼 수 있다.

이러한 측면에서 국내의 경우 개별 물품/용역/공사에 대한 구체적인 환경적 영향요소에 대한 기술기준(동시에 공급자격기준)을 제시하는 최소녹색기준제품지정 제도를 통해 제품별 녹색기준(필수적 충족되어야 하는 핵심기준과 달성을 권고하는 권장기준으로 이원화)이 제시되고 있다. 이는 해외사례에서 입찰시점에 환경성과 녹색성이 추가적으로 필요한 물품에 대해서 필수적인 입찰참가자격 요건으로 환경적 기준을 제시하는 제도에 해당된다.

그러나 실제 운용과정에서 해당 제도를 통해 제시되는 녹색기준은 대부분 해당 제품과 관련된 환경표지인증, 우수재활용인증, 고효율에너지기자재인증에서 제시하고 있는 기준을 원용하고 있는 실정이다.

따라서 녹색기준 자체로서 환경성과 녹색성을 강화할 수 있는 고유한 녹색기준 항목 및 기준치가 제시되지 못하는 한계점이 존재한다. 또한, 2020년 전후 강조되고 있는 탄소중립 절감과 관련된 기준 등이 제시되지 못하고 있어 현재 당면한 가장 중요한 환경적 개선 요구에 대한 대응성이 낮다는 문제점도 있다.

이처럼 최소녹색기준은 환경성/녹색성 촉진 기준으로서 고유성과 활용성이 제약되고 있고, 이를 활용한 낙찰자선정기준에 대한 추가적인 기준은 제시되지 않고 있어 이로 인해 녹색제품에 대한 수요자와 공급자 모두 최소녹색기준제품별 필수적인 기술기준(일반적인 경우 제3자 인증, 타 법령에 의한 필수 충족기준)을 확인하는 용도 이외 유의미한 녹색공공조달

실행을 위한 정보 등은 제공하지 못하고 있다. 따라서 최소녹색기준제품지정제도의 실효성을 강화하기 위한 방안 마련이 요구된다([표 77] 참조).

[표 77] 현행 '최소녹색기준제품'상 녹색기준 적용 현황 및 개선점

구분		환경속성	문제점	개선방향
최소 녹색 기준	필수 기준	환경부하물질 (휘발성유기화합 물, 독성물질 등) 배출	■ 현재 시점에서 필요한 기준값만 제시하고 이후 단계적 상향이 필요한 개선 목표값 제시 미흡	■ 단계적 상향이 필요한 녹색 기준 항목과 기준값의 제시를 통한 질적 개선 유도 ■ 필요한 경우 제3자 인증을 의무적 요구(현 제품별 인증유무에 따른 공급현황 분석 기반 결정)
	권장 기준	에너지		
		물		
	탄소 배출 기준	1.8만여 개 녹색제품 중 약 300여개 내외의 제품에 적용	■ 2050년 탄소중립을 위해서는 현재시점 배출되는 탄소량을 2050년까지 단계적으로 감축하는 단계별 로드맵으로 감축 목표값을 제시하여야 하나 적용 대상 제품이 매우 부족한 실적임.	■ '탄소배출량'을 별도의 탄소배출기준으로 채택하여 최소녹색기준의 구성을 필수, 원장, 탄소배출의 3개 분야로 확장 ■ 탄소배출량 및 저감기준은 해당 제품 관련 제3자 인증인 환경표지와 저탄소제품인증의 탄소배출 기준을 참조하여 설정

이러한 측면에서 앞서 개선방안으로서 검토한 녹색제품 및 최소녹색기준제품에 대한 환경적 조달절차 이행을 요구하기 위해서는 대상 물품별 녹색조달 계획 및 낙찰자선정과 계약이행 과정에서 핵심적으로 관리해야 하는 정보를 종합적으로 제시하는 녹색조달기준정보 제공이 필수적이다. 또한, 보다 구체적으로 공공기관의 녹색구매 담당자가 환경/녹색가치 평가의 필요성과 타당성을 증명할 수 있도록 조달계획 수립시 환경 및 녹색가치 요구 배경과 이유를 제시하고, 그에 따라 어떠한 녹색기준항목 및 평가방법을 적용하였는지를 비례성, 관련성, 파급력을 고려하여 제시하는 녹색조달 패키지를 품명별로 작성하여 가이드라인화 하는 것이 필요하다([표 78] 참조).

이를 통해 자체조달 기관에서도 동일한 환경 및 녹색가치를 내포하고 있는 물품, 용역 및 공사에 대한 입찰에서 일관성과 체계성을 갖춘 녹색조달을 실행할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

[표 78] 품명별 녹색공공조달 기준 개선안(예시)

환경적 주제	
환경에 미치는 영향을 줄이는 청소 서비스 제공(조달대상: 청소서비스)	
■ 선택기준 1: 입찰자의 역량(핵심 및 포괄적 기준 동일함) 입찰자는 환경에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 것을 주요한 목적으로 하는 본 청소용역 제공을 위해서는 아래와 같은 실내 청소용역 수행경험(실적)과 능력을 보유해야 합니다. • 실내 표면 청소에 대해 EU 에코라벨 또는 기타 관련 EN ISO 14024 유형 I 에코라벨을 획득한 청소용품의 사용 • 세척 제품의 적절한 희석 및 사용량 준수, 폐수 폐기 및 폐기물 분류와 같은 환경적 측면의 법제도적 준수사항에 대한 내부 또는 외부 전문가에 의한 직원교육. ■ '선택기준 1'의 확인(검증)방법: • 상기 요소를 포함하여 이행한 최근 5년간 청소용역 실적 • 적절한 청소용품의 사용 및 관련 법제도적 준수사항에 대한 교육 실적(영상, 교육자료 등) • 실내 청소 서비스와 관련한 국내 및 해외 에코라벨(환경성적표지)을 획득한 입찰자는 요구사항을 준수한 것으로 간주함.	
청소서비스에 필요한 물품	
■핵심기준 1: 환경성적표지가 부착된 청소제품의 사용 - 옵션 A(계약 실행 중 확인 용이함) 청소용역 이행에 필요한 청소제품 중 발주기관 지정하는 제품으로 실내 표면에 사용되는 제품(다목적 세제, 위생 세제)에 대한 환경성적표지 기준을 준수해야 함. - 옵션 B(계약 실행 중 확인 복잡함) 청소용역 이행에 필요한 청소제품 중 발주기관 지정하는 제품으로 실내 표면에 사용되는 제품(다목적 세제, 위생 세제)에 대해 관련 법령에서 요구하는 독성기준, 화학물질 사용기준 등을 준수해야 함. ■'핵심기준 1' 확인(검증) 방법: - 옵션 A: 사용하는 청소제품에 대한 환경성적표지 인증서 제공 - 옵션 B: 사용하는 청소제품에 대한 독성, 화학물질 사용기준 충족을 증명하는 공인 시험기관의 시험성적서 제출	■핵심기준 1: 환경성적표지가 부착된 청소제품의 사용 - 청소용역 이행에 필요한 모든 청소용품에 대하여 관련 제품과 환경적 영향요인에 대하여 환경성적표지에서 요구하는 기준을 준수해야 함. ■'핵심기준 1' 확인(검증) 방법: - 입찰자는 청소용역 이행에 소요되는 모든 청소용품 및 제품의 목록을 제출하고 각각의 환경성적표지 또는 관련 시험성적서 제출 - 제출된 목록의 용품 및 제품 중 환경성적표지 획득한 경우 기준 준수한 것으로 간주함.
낙찰자 선정기준(청소서비스 업체 낙찰자 선정기준)	
■핵심기준 1: 핵심기술기준 1의 '옵션A'와 관련한 낙찰자 선정	

- 입찰가격이 동일한 경우 환경성적표지 보유 제품 사용이 많은 입찰자를 낙찰자로 선정 - 입찰가격의 편차가 예정가격의 5% 이내인 경우 환경성적표지 보유 제품 사용이 많은 입찰자의 가격을 3% 하향 조정 후 가격평가를 시행하여 그 결과에 따라 낙찰자 결정
관련정보
■ 친환경 청소용역 입찰 우수사례 - 해당 입찰공고 링크 ■ 직전연도 청소용역 사용된 환경성적표지 보유 청소용품 목록 - 바닥청소세제, 가구청소세제, 주방청소세제 등

셋째, 환경성/녹색성 추구가 필요한 입찰에서 목적물의 환경적가치를 고려하여 종합적인 가치(가격+환경적가치) 평가를 통해 낙찰자를 선정하는 ‘종합낙찰제도’의 운영 실효성을 강화할 필요가 있다. 이는 해외사례에서 확인된 개별 입찰에서 환경성/녹색성 추구 필요한 물품에 대한 녹색기준 항목과 기준값을 제시하고, 이를 필수 요건화 하는 것과는 별개로 해당 제품의 환경적가치를 해당 제품의 원재료 채취부터 폐기까지 전 단계에서 발생하는 환경적 비용을 LCA로 평가하여 현재시점의 입찰가격에서 가감하여 낙찰자를 선정하는 방식이다.

이러한 측면에서 조달청이 운영하는 종합낙찰제는 글로벌 녹색조달 추진 방법과 수단으로서 LCC 평가방법을 활용한 대표적 제도로 볼 수 있다. 그러나 현행 종합낙찰제는 에너지소비, 환경적부하 절감 등과 관련된 10여개 물품에 일부 활용되고 있는 실정이다. 사실상 공공부문에서 구매되고 있는 약 320여개의 녹색제품(환경표지인증, 우수재활용인증, 녹색기술인증 등)의 대부분이 환경적가치를 평가할 수 있는 제품임을 고려할 때 활용도가 지나치게 낮다고 볼 수 있다. 이는 녹색제품의 대부분이 종합낙찰제를 적용할 수 있는 총액입찰이 아닌 단가계약, 제3자 단가계약을 통한 다수공급자계약으로 집행되는 것에서도 그 이유를 찾을 수 있다.

따라서 종합낙찰제의 활용성을 제고하기 위해서는 적용대상 품명을 확대하는 것과 동시에 주로 거래되는 물품의 공급방법에 적합한 생애주기비용 평가방법을 검토하여 적용할 필요성이 있다([표 79] 참조).

[표 79] LCC 평가방법 적용 대상 품명과 입찰의 확대

구분	내용	방법	비고
품명의 확대	■ 현재 10여개 적용 대상 품명을 전체 녹색 제품으로 확대	■ 확대된 품명에 대하여 현행 10개 품명과 동일하게 중점 평가하는 환경/녹색기준 항목과 그에 대한 LC	■ 관련된 제3자 인증의 시험/검사 결과값을 활용하여 상대 평가하는 방법 등도 보완적 검토 가능

구분	내용	방법	비고
		C 평가방법을 개발하여 품명별 제시 필요	
적용 대상 계약방법의 확대	■ 현재 총액계약에 한정된 것을 녹색제품 계약 및 납품요구 특성을 고려한 다수공급자계약 등과 같이 종합쇼핑몰에 등록된 단가계약, 제3자 단가계약 된 녹색제품에도 적용함.	■ 단가계약시에도 환경/녹색가치를 고려한 LCC 평가에 따른 비용요소를 해당 제품의 단가에 합산 또는 별도로 표기하여 2단계 경쟁 등에서 평가항목으로 반영 ■ 다양한 환경/녹색가치 요소를 반영하기 어렵다면 탄소배출에 중점을 두고 해당 제품의 생애주기 동안의 탄소배출량에 따른 비용을 계산하여 가격과 합산하여 평가	■ 물품 및 서비스별 다양한 환경성/녹색성 요소에 대한 LCC 평가는 현실적 한계가 있으므로 당해 계약대상물품의 가장 핵심적인 환경속성 1개에 대한 약식평가 우선 추진 - 예) 세탁기 평가시 물사용, 에너지 소비, 탄소배출 등 모든 환경속성에 대한 LCC 평가를 시행하는 것이 아닌 가장 계량화 및 경제적 가치 전환이 용이한 탄소배출량에 대해서만 LCC를 평가하여 환경적 가치산정

다양한 입찰 및 낙찰제도에서 LCC 평가의 활성화를 위해서는 현행 종합낙찰제와 같이 품명별 다양한 속성에 대하여 복잡한 수식에 기반한 평가 대신 보다 간소화된 LCC 평가방법을 적용하는 것이 요구된다. 이를 통해 적격심사, 다수공급자계약 2단계 경쟁, 수의계약 등에서 환경/녹색 가치 평가가 필요한 물품에 대해 환경적가치를 반영하는 수월성과 활용도를 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 녹색제품 및 최소녹색기준제품 중 다수공급자계약 물품으로서 2단계 경쟁시 환경적가치 평가를 의무화하는 방안의 검토가 필요하다. 주요 녹색제품 중 공공부문 수요가 많은 물품들은 다수공급자계약 등 단가계약을 통해 공급되므로 종합낙찰제 적용을 통한 녹색가치 평가에서 배제되어 있다. 대표적으로 다수의 녹색제품이 거래되는 다수공급자계약 2단계 경쟁평가 시 적용되는 종합평가방식에 녹색가치를 평가할 수 있는 평가항목에서 녹색기술인증제품(+1점), 고효율기자재/에너지효율1등급/ 우수재활용(+0.5점) 등을 인정하고 있으나, 가점방식으로 이루어 지다 보니 실질적인 영향력은 낮은 상황이다. 특히 해당 인증이 일반화 및 보편화된 현 시점에는 해당 인증에 가점을 부여하는 방식보다 기본적인 입찰참가자격으로 요구하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

따라서 환경/녹색 관련 인증 보유와 별개로 개별제품의 환경/녹색가치를 가격으로 환산하여 낙찰자 결정의 핵심적인 요인으로 활용할 수 있는 방안 마련이 요구된다. 예를 들어 녹색제품 및 최소녹색기준제품별 주된 환경/녹색가치(예: 세탁기의 경우 물 사용량과 전력사용량)에 사용연한(통상적 5년 내외)을 적용하여 2단계 경쟁 제안 가격에 이를 환산한 가격을 가감 합산하여 계산할 수 있도록 하여야 한다. 또한, 현재 표준평가방식이 2억원 이상과 1억원 이상 ~ 2억원 미만 2개 구간에서 각각 4가지 유형의 표준적인 평가체계를 적용할 수 있도록 설계되어 있으나, 종합평가방식과 동일하게 환경/녹색가치 평가와 관련해서는 신인도 기술인증에서 녹색기술인증제품 등에 대한 가점 부여방식을 채택하고 있다. 따라서 다수공급자계약 환경에 적합하도록 간편 적용할 수 있는 환경/녹색가치 표준평가를 5번째 유형으로 새롭게 도출할 필요가 있다([표 80] 참조).

[표 80] 다수공급자계약 2단계경쟁 환경/녹색가치 평가 중점의 표준평가(안)

구 분	평가항목	평가지표	배점
녹색제품 및 최소녹색기준 제품	경제적 가치	제안가격의 적정성	30점
	환경적가치	생애주기비용의 적정성 (‘방안 3’ 단순화된 생애주기비용평가방법 적용)	30점
	적기납품	납기지체여부	15점
	사후관리	계약이행실적평가	10점
	품질관리	조달청 및 전문기관검사, 품질점검 결과	10점
	수출기업 지원	수출기업 지원 대상 기업 여부	5점
	신인도 (-1.75~+2.5)	불공정행위 이력 평가 결과	-0.25점
		최저임금 위반	-0.5점
		임금체불	-0.5점
		고용개선조치 미이행	-0.5점
		고용우수기업	+1점
		일자리 으뜸기업 인적자원개발(HRD) 우수기업 정규직 전환 우수기업	+0.5점
		기술 인증	+1점

3.3 공공혁신조달

3.3.1 해외의 공공혁신조달 사례 조사 및 시사점 도출

가. 공공혁신조달 도입 배경 및 개요

‘혁신’은 과거 오래 전부터 이미 과학기술 발전의 차원을 넘어서서 전 산업 분야에 적용하여 경제적 성과를 달성하려는 실효성 중심의 접근법과 함께 언급되기 시작하였다. 여기서 말하는 혁신은 새로운 지식이나 탐구, 기술적 발명에 그치지 않고, 최종 상업적으로 제조 및 판매하기 위한 활동이자 성과로, 또 다른 차원으로는 개인이나 조직에 의해 새롭게 인식·수용되는 아이디어나 실천으로 정의될 수 있다. 이렇듯 혁신은 산업적·상업적 활용에 국한하지 않고 사회적 영역에서 새롭게 부가가치를 창출하는 활동으로도 해석할 수 있으며, 점차 혁신의 유용성을 경제적 가치로 환원하지 않고 다양한 사회·환경적 가치로 확장하여 이해하려는 경향이 최근 들어 강화되고 있다고 할 수 있다([표 81] 참조).

[표 81] 혁신의 개념

유형	주요 내용
Stoneman(1995)	▪ 새로운 아이디어를 시장성 있는 제품이나 공정으로 개발하거나 기술적 혁신을 최초 상업적으로 적용한 것(commercial application)
Fagerberg(2005)	▪ 발명을 현실의 실천(practice)으로 옮기는 최초의 시도
OECD(2018)	▪ 기존 조직의 제품이나 공정은 현격히 다를 정도로 새롭거나 향상된 공정(process)과 제품(product)을 잠재적 이용자(제품)에게 가용하도록 제공하거나 조직(공정)에 활용 하는 것
Rogers(1983)	▪ 개인이나 타 수용 조직에 의해 새롭다고 인식, 확산되는 아이디어나 실천(practice) 혹은 실체(object)
Crossan and Apaydin(2010)	▪ 경제·사회 부문에서 새로운 부가가치(value-added novelty)를 창출·도입·적용·활용하는 것

출처 : 신은정 외(2019), 국내외 혁신연구 동향 분석 및 제도혁신 전략 연구

이처럼 혁신을 둘러싼 기술·산업여건 및 사회·환경기반이 빠르게 변화하는 가운데, 혁신을 통하여 기업 및 국가 경쟁력을 높이려는 노력 또한 점차 가속화되고 있다. 특히 2016년 1월 세계경제포럼(WEF)에서 4차 산업혁명(The Fourth Industrial Revolution)이 처음 언급된

이후 전 세계 산업 분야에 걸쳐 이러한 현상이 빠르게 확산되기 시작했다. 4차 산업혁명의 개념은 초기에 독일의 인더스트리 4.0과 같은 스마트 제조 시스템의 도입을 통한 제조업 혁신의 관점에서 정의되기 시작하였으나, 이후 정보통신기술(ICT) 및 과학기술의 발전과 융합을 통한 제조 산업 시스템 혁신으로 그 개념이 확장되고 있는 추세다.⁷⁴⁾

이러한 제4차 산업혁명의 등장은 단순히 기술적 변화에 그치지 않고 전 세계적으로 사회 및 경제구조에도 큰 변화를 일으키고 있다. 예를 들어 인구 및 사회·경제적 변화요인으로 는 블록체인에 의한 업무환경 및 방식의 변화, 신흥시장에서의 중산층 등장, 기후변화 및 자연자원, 지정학적 불안정성, 소비자 윤리 및 프라이버시 문제 등이 있으며, 과학기술적 변화요인으로 는 모바일 인터넷 및 클라우드 기술, 정보처리 능력 및 빅데이터, 새로운 에너지 공급 및 기술, 사물인터넷(IoT) 등이 있다.⁷⁵⁾

이처럼 4차 산업혁명은 물리적 공간과 온라인 공간의 통합, 지능형 네트워크와 IoT를 통한 초연결화, 제조의 서비스화 등 정치·경제·사회·문화 등 삶의 전반과 정부 정책·제도의 근본적인 운영 환경 변화를 촉발하면서 공공부문에 있어서도 효과적인 대응 방안 마련 시급성이 점증하고 있다. 이에 세계 주요국도 제4차 산업혁명을 혁신주도 성장과 사회문제 해결의 핵심전략으로 판단하고 범부처 차원에서 추진체계를 구축한 바 있다([표 82] 참조).

[표 82] 세계 주요국의 4차 산업혁명 대응 정책 기조 및 대응전략

구분	미국	독일	일본	중국
핵심 전략	Manufacturing USA('14.12)	첨단기술전략('10.7)	일본재흥전략('15.6)	중국제조업 2025 전략('15.5)
주요 정책	- AI R&D 계획('16.10) - AI 미래준비('16.11) - AI, 자동화와 경제('16.12)	- 인더스트리 4.0('11.4) - 플랫폼 인더스트리4.0('15.4)	- AI 산업화 로드맵('16.11) - 신산업 구조 비전('17.5)	- AI 3개 실행계획('16.5) - 차세대 AI 발전계획('17.7)
추진 목표	- 산업경쟁력 확보 - 사회적 혜택 강화 - AI분야 경쟁력 확보	- 디지털 경제 변화 대응 - 스마트공장 선도	- 전 분야의 기술 혁신 - 경제·사회 문제 해결	- AI 차세대 성장 동력화 - 경제·사회 문제 해결

74) 노유나(2017), "주요국 제4차 산업혁명 추진 전략 동향." 전자통신동향분석 32.2

75) 동국대학교 산학협력단(2019), "4차 산업혁명에 따른 사회·경제적 변화와 위험요인에 대한 연구"

구분	미국	독일	일본	중국
주요 내용	- AI R&D전략방향 제시(투자, 안전·보안, 데이터, 인재양성, 공공프로젝트 등) - 교육 및 고용구조 개편, 사회안전망 강화 정책 방향 제시	- 글로벌 표준화 추진 - R&D 지원 - IT 인프라 보안 강화 - 새로운 인력교육 방식 도입	4개 전략분야 선정(이동, 생산·구매, 건강, 생활) - 공통기반 강화(데이터, 규제, R&D, 보안, 인재, 고용, 사회보장제도 개선 등)	- 인공지능 기술 선도 - AI 국가연구소 설립 - 산업스마트화(제조, 농업, 금융, 물류 등) - 스마트사회 건설(의료, 건강 / 양로, 교통, 환경 보호, 안전 등) - 인공지능 관련 법률정비 및 윤리 체계 확립
추진 체계	백악관 산하 과학기술정책국(OSTP) 중심 범부처 참여	주요기업, 연구기관, 정부참여	총리실 주도로 범부처 협력추진	국가발전개혁위 등 4개 부처 합동 추진

출처: 4차산업혁명위원회(2017), 혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응 계획

미국의 경우 2011년 오바마 정부에서 시행한 ‘첨단제조업파트너십’ 일환으로 추진된 ‘Manufacturing USA 프로그램’을 통해 최고 기술력을 갖춘 자국 ICT·SW기업들이 혁신 서비스를 지속적으로 창출할 수 있도록 인공지능(AI) 원천기술 개발, 공공시장 활용 등 직·간접적 지원하고 있으며, 독일은 제4차 산업혁명에 대응하여 ‘첨단기술전략 2020’을 발표하고, 제조업에 ICT를 접목해 모든 생산 공정, 조달 및 물류, 서비스까지 통합적으로 관리하는 스마트 공장을 구축하는 것을 목표로 하는 인더스트리 4.0 등 10대 미래 프로젝트 추진하고 있다. 일본은 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 로봇기술 등의 핵심기술 개발을 통한 경제발전 및 사회문제 해결에 초점을 맞춰 정부차원의 집중적 정책을 추진하고 있으며, 중국의 경우 인터넷과 제조업의 융합, AI 등을 차세대 성장 동력으로 하여 기술개발 및 산업화를 적극적으로 추진하고 있다.

이러한 국내외 주요 국가의 4차 산업혁명 관련 정책 추진현황을 종합해보면, ① 기존산업의 단계적 발전, ② 제조의 서비스화(Servitization), ③ 제조기반의 혁신, ④ 기업육성 및 전문인력 양성 등과 같이 총 4개의 이슈로 요약할 수 있다.

첫째, 4차 산업혁명과 관련한 정책 및 기술은 무에서 유로 창출하는 과정을 통해 형성된 것이 아닌 기존의 ‘제조 및 과학기술’을 바탕으로 대체 또는 단계적으로 개선하고, 4차 산업혁명 기술과 관련한 경쟁 우위를 기반으로 대응방안을 마련하고 있다는 것이다. 둘째, 제조의 서비스화를 통해 이전의 단순한 구조에서 기존 제품을 확장 또는 타 산업과 결합하여 신규 서비스 창출 및 융합을 활성화 시키고 있다는 점이다. 셋째, 4차 산업혁명에 대한 글로벌 정책기조가 제조업을 활성화시켜 산업경쟁력을 확보하는 방향에서 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷(IoT) 등과 같은 지능정보기술을 통한 디지털 전환 (Digital Transformation)이 가속화되고 있다. 마지막으로 제4차 정부정책과 기업을 연계하여 산업혁명과 관련된 상품 및 서비스를 제공하는 기업을 육성하고 교육기관을 설립하는 등 전문 인력 양성을 통한 고용창출 효과를 발휘하고자 한다는 점이다.

이처럼 현재 전 세계는 혁신활동으로 대표되는 4차 산업혁명을 중심으로 대규모의 환경변화를 경험하고 있다. 그러나 이러한 혁신활동은 과학기술을 발전시키는데 그치지 않고 기업과 산업의 영역을 넘어 사회·환경 전 분야까지 확산되고 있는 추세이다([표 83] 참조).

[표 83] 혁신환경 메가트렌드(요약)

구분		주요 내용
과학기술 혁신추세		▪ 기술변화 가속화, 기술혁신 경쟁 심화 ▪ 융합기술혁신, 기술-산업간, 기술-비기술간 융합 ▪ 디지털기반 혁신, 데이터 기반 혁신
산업·기업 활동 기반 변화		▪ 제조업 디지털화/무인화/지능화, 디지털서비스의 성장 ▪ 글로벌 네트워크 기반 기업/혁신활동* 증대 ▪ 플랫폼 경쟁 심화(블록체인 혁명, 공유경제 확산) ▪ 각 이코노미, 비정형노동 증가 및 신노동/직업 등장에 따른 고용창출 ▪ 신산업(첨단소재, 로봇, 헬스케어, 실버, 에너지, 그린마케팅, 우주, 문화산업 등) ▪ 성장 및 서비스혁신 ▪ 물류/교통기술진보로 정보/자원의 이동폭 확대, 도시화 가속화
정치·사회·환경 기반	글로벌화	▪ 글로벌화, 세계경제 동조화 가속화 ▪ 경제축 다원화(중국, 인도 등 부상) 및 국제질서 재편 ▪ 배타주의/민족주의/국수주의 강화 및 신냉전 위협 ▪ 북한 대외개발 및 남북한 긴장관계 변화
	저성장 및 인구	▪ 노동생산성/기업R&D 투자 저조, 재정/성장둔화 장기화

구분		주요 내용
변화	구조 변화	▪ 국내주력산업 경쟁력 약화 및 미래성장동력 부재 ▪ 저출산, 고령화 생산인구 감소
	사회 양극화·다원화 심화	▪ 가족/사회개념 변화, 다문화사회/일인가족 확대 ▪ 여성/소수자 권리 확장 및 양성평등 ▪ 개인화, 여가/문화 확장, 소비패턴 및 생활양식 변화 ▪ 빈부격차, 고용/교육격차 심화, 대기업-중소기업 격차 확대 ▪ 국가/지역/국수주의 부활과 종교/문화/사회갈등 증가 ▪ IT역량기반 소득/정보격차, 디지털범죄 증가
	자원·에너지/보건·안전	▪ 기후변화로 인한 생산, 건강, 생활환경 위협 ▪ 에너지 고갈, 수급 불균형 심화 ▪ 고령화, 전염병, 만성질환 등 건강위협 대응 ▪ AI윤리, 생명윤리/로봇윤리 부상

출처 : 신은정 외(2019), 국내외 혁신연구 동향 분석 및 제도혁신 전략 연구

또한, 이러한 추세는 2020년대에 들어 더욱 고도화 되고 있다. 대표적으로 EU에서 체계적인 국제공동 연구개발 활동 장려 및 경쟁력 강화를 위해 추진하고 있는 프레임워크 프로그램으로 2021년부터 2027년까지 시행되는 ‘Horizon Europe’은 ‘혁명이 아닌 진화(evolution not revolution)’라는 개념을 바탕으로 2014년부터 2020년까지 진행된 ‘Horizon 2020’의 3대 핵심 영역 구조는 유지하되 상호보완적인 방식으로 발전시킴으로서 혁신성을 강조하는 것과 동시에 사회·경제적인 차원의 필요성 충족 및 문제해결에 중점을 두고 있다([표 84] 참조).⁷⁶⁾

[표 84] Horizon 2020과 Horizon Europe 비교

구분	Horizon 2020	Horizon Europe
목표	① 탁월한 과학 수준 유지 (Excellent Science) ② 경쟁력 있는 산업계 (Competitive Industries) ③ 더 나은 사회(Better Society)	① 영향력 극대화(Maximize Impact) ② 사회와의 연계, 산업경쟁력 (Relevance to Society, Industrial Leadership) ③ 획기적인 혁신(Breakthrough Innovation)
핵심 영역	① 과학적 탁월성(Excellent Science) ② 산업 리더십(Industrial Leadership) ③ 사회적 과제(Societal Challenges)	① 오픈 사이언스(Open Science) ② 글로벌 도전과제와 산업 경쟁력 (Global Challenges) ③ 개방형 혁신(Open Innovation)

출처: 한국연구재단(2019), EU의 127조원 규모 프로그램, Horizon Europe 소개

76) 한국산업기술진흥원(2019), Horizon Europe(2021-2027), KIAT ISSUE PAPER GT2019-EU04

이러한 산업 분야의 변화와 함께 공공조달 부문에서도 혁신의 범주가 기업·산업영역을 넘어 사회·환경분야로 점차 확대되자 이를 종합적으로 대응할 수 있는 혁신방안을 수립하고, 이를 통해 경제·산업·고용·환경분야 등 다양한 분야에 대한 정책지원 실효성을 강화하려는 움직임이 활발해지고 있다. 유럽 주요국의 혁신조달 프로젝트를 살펴보면, 각 국가별로 제출한 전략적 공공혁신조달 우수사례의 대부분이 ICT 기술과 사회·환경부문을 접목한 사례임을 확인 할 수 있다([표 85] 참조).

[표 85] 전략적 공공혁신조달 우수사례

국가	구분	프로젝트 ¹⁾	내용
오스트리아	식품 데이터베이스	사회적으로 광범위한 알레르기 유발 물질 표시가 있는 지속 가능한 식품 패키지	식품 알레르기 정보 툴
	교통 관리	MOVEBAG and MOVEBEST	모바일 교통 관리·감지 시스템
벨기에	스마트 개인보호시스템	Smart@Fire (소방관을 위한 스마트 개인보호 시스템)	ICT솔루션과 스마트 개인 보호장비 통합 시스템 (예: 스마트소방복 ²⁾)
핀란드	디지털 잠금장치	iLOQ	디지털 자가 동력 잠금장치
독일	원격진료 (Telemedicine)	THALEA	원격 진료 및 모니터링을 통한 위급 환자 치료 솔루션
네덜란드	자동화기계	Robotic Bed-washing Facility	병원의 자동 세척 시스템
노르웨이	고령인구를 위한 기술	Kampen Omsorg+	고령층 스마트 주거 플랫폼
폴란드	조명	하이브리드 조명	친환경 조명
스웨덴	교통체증	Electrified Road (전기도로)	이동 중 상용차 및 승용차를 충전할 수 있는 전기도로

주1: 각 국에서 전략적 공공혁신조달 우수사례로 제출한 프로젝트

주2: 주변 환경과 사용자 신체 기능을 측정하는 센서, 더 정확한 상황 판단을 내릴 수 있도록 돕는 데이터 전송 및 시각화 시스템 등 혁신적인 기술들이 탑재된 소방복

출처: OECD(2017), Public Procurement for Innovation

이처럼 의료, 기후변화, 에너지 효율성, 운송, 보안, 환경보호, 물 및 폐기물 관리 등 현재 글로벌 사회가 직면하고 있는 사회문제를 해결하는데 있어 혁신조달은 점차 정책입안자에 있어 핵심 도구로 부상하고 있다.

나. 해외의 공공혁신조달 정책 지원 현황

대규모 구매력을 지닌 공공조달 시장을 전략적으로 활용하여 혁신적인 제품과 서비스를 제공할 경우 정부가 혁신을 촉진하고, 궁극적으로 생산성과 포용성을 개선하는데 크게 기여할 수 있다. 특히 기술혁신적인 측면에 있어 공공조달은 다양한 분야의 첨단기술을 도입하고, 다른 산업 분야로 관련 기술을 확산시키는데 있어서 중요한 결정요인으로 작용한다.⁷⁷⁾

이에 OECD 국가들을 중심으로 대부분의 주요 국가에서 정부의 공공조달 기능과 혁신 촉진을 통합하는 것을 목표로 정책을 기획하고 있다. 2018년 기준 총 36개국 중 22개국이 중앙정부 차원에서 혁신조달과 관련된 정책 또는 전략을 개발하였다고 응답하였으며, 8개국에서 조달기관 차원에서 내부 정책 또는 전략을 개발하였다고 응답하는 등 총 26개국에서 중앙정부 또는 조달기관 차원에서 도입하여 시행중인 것으로 나타났다. 이때 이전 연도(2014년 또는 2016년)에서 개발하였다고 응답하였으나, 2018년 미응답한 4개국 룩셈부르크, 스위스, 영국, 미국까지 포함할 경우 총 30개국에서 운용 중이라고 판단 할 수 있다[표 86] 참조).

[표 86] OECD 국가별 공공혁신조달 정책 및 전략 도입 현황

OECD 국가	2014년	2016년	2018년
호주	●	●	●
오스트리아	●	●◆	●◆
벨기에	●	●	●
캐나다	●	◆	●
칠레	●	○	○
체코	-	-	-
덴마크	●	●	●
에스토니아	○	●	●
핀란드	◆	●◆	●◆
프랑스	●◆	-	●
독일	●	●	●
그리스	○	○	○
헝가리	●	●	●
아이슬란드	○	○	○

77) 전국경제인협회(2011), 주요국의 혁신 지향적 공공조달 정책 비교, 기업 R&D 전략리포트 제185호

OECD 국가	2014년	2016년	2018년
아일랜드	●	●	●
이스라엘	-	○	○
이탈리아	◆	◆	◆
일본	●	○	○
대한민국	●	●	●
라트비아 ¹⁾	-	◆	◆
룩셈부르크	◆	-	-
리투아니아 ¹⁾	-	●	●
멕시코	●	●	●
네덜란드	◆	◆	◆
뉴질랜드	●◆	●◆	●◆
노르웨이	●◆	●◆	●◆
폴란드	●	●	●
포르투갈	◆	◆	◆
슬로바키아	○	○	●
슬로베니아	●	●	●
스페인	●◆	●	●
스웨덴	●	●	●
스위스	◆	-	-
터키	●	●	●
영국	●	●	-
미국	●◆	-	-
"●" 중앙차원에서 정책/전략 개발	22	20	22
"◆" 조달기관 차원에서 내부정책/전략개발	11	9	8
"○" 미개발	4	6	5
"-" 미응답	4	5	5

주1: 라트비아, 리투아니아의 경우 각각 2016년, 2018년 OECD 가입

출처: OECD(2017, 2019), Government at a Glance

또한, 2017년 OECD에서 국가 차원에서 공공혁신조달을 촉진하기 위한 실행계획(Action

Plan) 수립 현황을 조사한 결과, 35개국⁷⁸⁾ 중 50%(17개국)는 실행계획을 개발한 것으로 나타났다. 이중 미국, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 멕시코, 네덜란드, 터키, 러시아 등 9개국은 혁신 공공조달을 위한 독립적인 실행계획을 수립하였으며, 영국, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 콜롬비아, 리투아니아, 몰타 등 8개국은 국가전략 또는 타 부문 전략에 공공혁신조달 실행계획을 반영한 것으로 나타났다. 독일, 한국, 핀란드, 에스토니아 등 4개국은 공공혁신조달을 위한 정책 이니셔티브에 반영한 것으로 나타났다.⁷⁹⁾

이 밖에 ICT 기술을 통한 보다 에너지 효율적이고 스마트한 사용 등 다양한 혁신 지향적 목표를 달성하기 위하여 주요국별로 혁신을 위한 전략적 조달 프로그램 또는 이니셔티브를 운영 중에 있는 것으로 나타났다[표 87] 참조).

[표 87] 주요국별 전략적 공공혁신조달 프로그램/이니셔티브

국가	프로그램/이니셔티브	내용
캐나다	The Build in Canada Innovation Program (BCIP)	■ 아직 상용화되지 않은 혁신제품을 정부기관이 우선 구매·사용하고, 테스트베드 역할을 해 혁신제품의 상용화 지원
아일랜드	Small Business Innovation Research(SBIR)	■ 중소기업 혁신 연구 지원 * 예: 전기자동차 스마트 충전
이탈리아	Integrated Energy Service Framework Agreement 4	■ 지속가능한 에너지 성능 계약을 통한 난방, 공조, 전기 공장을 운영 및 유지관리 지원
뉴질랜드	App4IR	■ 스타트업을 위한 크라우드 소싱(Crowd Sourcing) 챌린지 * 예: 2014년 뉴질랜드 국세청이 스타트업 기업을 대상으로 세무 관리 어플 개발 공모전 개최
영국	Small Business Research Initiative(SBRI)	■ 중소기업 연구 이니셔티브로 기업에서 개발한 기술을 공공기관에 먼저 시연할 수 있는 기회 제공

출처: OECD(2017), Public Procurement for Innovation

78) 해당 설문조사는 설문지 배포 시점인 2015년 당시 OECD 국가 및 비회원국 중 설문에 응답한 35개국(회원국: 28개국, 비회원국: 7개국)을 대상으로 함. 설문에 응답한 회원국은 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국이 있으며, 비회원국에는 콜롬비아, 사이프러스, 리투아니아, 몰타, 러시아, 세르비아, 태국이 있음.

79) OECD(2017), Public Procurement for Innovation

다. 해외의 공공혁신조달 정책 및 제도 운용 사례

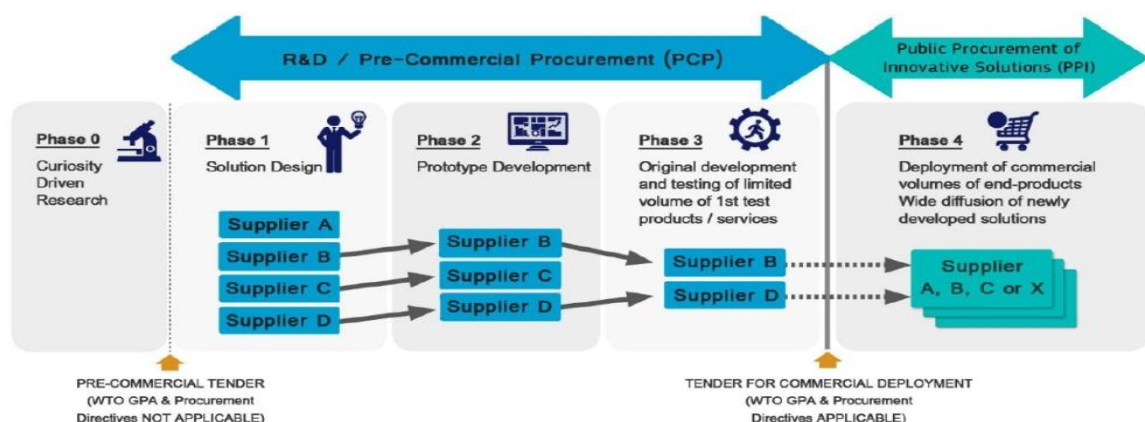
해외의 공공혁신조달을 지원하기 위한 정책 및 제도 운용사례로서 대표적인 EU, 캐나다 및 미국의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

□ EU의 공공혁신조달 지원 정책 및 제도

EU의 경우 공공혁신조달을 지원하기 위해 ‘유럽혁신조달지원(EAFIP: European Assistance For Innovation Procurement)’ 제도를 운영하고 있다. EU의 공공혁신조달은 ‘혁신’이라는 개념적 공통가치를 추구하나, 각 회원국들의 혁신시스템 특징과 정책적 방향성, 사회적 쟁점에 따라 각기 상이한 명칭과 기준을 적용해 진행된다. 각 국가 별로 적용하는 방법에는 미미한 차이는 있지만, EU 회원국들 중 다수의 국가에서 이미 공공혁신조달을 시행해오고 있으며, 이에 EU 집행위에서는 각 국가별로 적합한 모델을 적용하여 구현되고 있는 다양한 공공혁신조달 방식을 고려하여 일반적인 가이드라인을 제시하고 있다.

EU의 공공혁신조달은 공공수요에 기반하여 공공기관이 필요로 하나 현재 시장에 없는 새로운 물품 및 서비스가 있는 경우, 정부가 공급업체의 기술혁신을 지원 및 유도하고, 이에 대한 선도적 구매를 하는 등 공공부문의 구매력을 활용해 현재 시장에 없는 제품 및 서비스를 개발하고 상용화하는데 중점을 두고 있다. 이에 EU는 이를 구현하기 위한 솔루션으로 공공혁신 구매(Public Procurement of Innovation, 이하 ‘PPI’)와 상용화 이전 제품 구매(Pre-Commercial Procurements, 이하 ‘PCP’) 제도를 운영하고 있다[그림 76] 참조).

[그림 76] EU의 단계별 공공혁신조달 지원 프로세스(PCP/PPI)



출처: EU Commission, EAFIP-Toolkit

PPI의 경우 거의 완성단계에 있거나 소량 이나마 시장에 출시되어 새로운 R&D가 필요하지 않은 혁신적인 제품 및 서비스 구매를 지원하는 제도이며, PCP는 기존에 개발되지 않은 영역에 대한 R&D 지원을 통해 혁신적인 기술 개발 및 상용화를 지원하는 제도이다.

나아가 EU는 2015년부터 유럽혁신조달지원(EAFIP: European Assistance For Innovation Procurement) 이니셔티브를 통해 혁신조달 도입 준비 및 이행에 있어 ICT 기반의 솔루션, 혁신조달 툴킷(Toolkit)⁸⁰⁾을 제공하고 있으며, PCP 및 PPI에 대한 교육 등을 통해 모든 EU 회원국의 혁신조달 활성화를 지원하고 있다. 특히 EAFIP는 혁신조달 툴킷을 통해 PCP 및 PPI 전략을 설계하는 정책 입안자와 이를 구현하는 조달기관 및 법률 담당자 등 대상별 3개의 모듈로 세분화하여 PCP 또는 PPI의 준비 및 구현을 직접적으로 지원하고 있다([표 88] 참조).

[표 88] PCP/PPI 지원을 위한 모듈

국가	내용
모듈1	정책입안자를 대상으로 PCP와 PPI를 혁신전략에 포함하는 방법에 대한 구체적인 지침과 함께 PCP 및 PPI의 영향과 이점에 대한 우수사례 등 제공
모듈2	조달기관을 대상으로 혁신조달 프로세스를 설계하고 구현하기 위한 필수 조건과 주요 단계별 운영 지원
모듈3	법률담당자를 대상으로 혁신조달을 구현하는데 있어 필요한 법률서비스 지원

출처: EAFIP 홈페이지

구체적인 지원 범위는 혁신적인 솔루션으로 해결할 수 있는 조달요구사항 범위 지정, EU 공개시장 협의회 마련 및 진행 지원(공급업체를 대상으로 협의회를 개최하여 공급업체에 조달계획/정보를 전달하고, 조달하고자 하는 시장의 구조, 공급업체의 역량 및 적정 가격 등의 정보 수집), 입찰문서 초안 작성 지원, 입찰공고 지원, 잠재적 입찰자의 질의 대응(상시), EU 및 각 국가별 공공조달 법규 등을 고려한 계약 지원 등이 있으며,⁸¹⁾ 조달기관이 특정 프로젝트에 대해 EAFIP의 지원을 받고자 할 경우에는 온라인 설문을 제출하여야 한다. 해당 설문지는 ① 조달유형, ② 조달범위, ③ 조달준비 ④ 예산 및 기간, ⑤ 혁신조달 경험, ⑥ 지원 유형, ⑦ 기본정보 등 7개 파트로 구성되며 각 파트별 주요 설문 내용은 다음 [표 89]와 같다.⁸²⁾

80) PCP 및 PPI 구현 및 운영방법, 법률서비스, FAQ 등 혁신조달 도입을 위한 원스톱 헬프데스크 도구

81) EAFIP 홈페이지, <https://eafip.eu/assistance/eligibility-and/>(접속일: 2021.9.3.)

82) EAFIP 홈페이지, <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EAFIP2021>(접속일: 2021.9.3.)

[표 89] EAFIP 평가 질문

구분	주요 설문 내용
1. 조달유형	- 승인된 예산이 있는 조달 유형 - 조달하고자 하는 ICT 솔루션 유형 - 혁신조달 계획 배경 - 직접 조달 여부 - EU 공동공공조달 여부
2. 조달범위	- 조달대상 - 구매하려는 ICT 유형 - 해당 조직의 ICT 환경(인프라 또는 소프트웨어) 수준 - 기대효과(예: 품질, 효율성 향상, 사회적 영향, 공공서비스 비용 절감) - 프로젝트 기간
3. 조달준비	- 기술의 최신성 - 지원을 요청하는 프로젝트에 대한 상용화 수준 - 비즈니스 사례(ICT 솔루션 개발을 위한 비용/편익 분석) 개발 여부
4. 예산 및 기간	- 조달 준비를 위한 예산(인력/시간) - 시장조사를 위한 예산 포함 여부 - 해당 프로젝트의 예산 - 공고 예정일, 시장컨설팅 예정일
5. 혁신조달 경험	최근 3년간 혁신조달 수행 실적(경험)
6. 지원 유형	- EAFIP를 통해 지원받고자 하는 유형 - 프로젝트 구현을 위한 조달 지원 여부
7. 기본정보	조직명, 홈페이지 주소, 국가, 조직의 기능, 이메일 주소 등

출처: EAFIP 홈페이지

상기 설문은 다음 4가지 평가기준에 따라 평가하고, 평가결과에 따라 지원 대상을 선정한다. 첫째, 해당 프로젝트에 대한 구체성 및 비즈니스 사례의 성숙도 (해당 혁신조달 프로젝트의 비용/편익 분석 등을 통한 조달기관의 투자 타당성 확인) 수준, 둘째, 영향력이 큰 ICT 솔루션(예: 블록체인, 인공지능, 사이버 보안, 빅데이터, VR/AR 등), 경제 회복에 기여하는 혁신적인 ICT 솔루션, 유럽 그린딜 및 디지털/ICT 국가전략과의 관련성, 셋째, EU 회원국별 지원 균형(특정 지역 편중 현상 방지), 넷째, 해당 국가의 법률 시스템으로 인해 PCP/PPI를 시행한 경험 또는 사례가 부족한 경우이다.

현재까지 EAFIP의 지원을 받은 프로젝트는 총 25개인 것으로 확인되며, 주요 프로젝트별 EAFIP가 지원한 내역은 다음 [표 90]과 같다.

[표 90] EAFIP 선정 대상 및 지원 사항(예시)

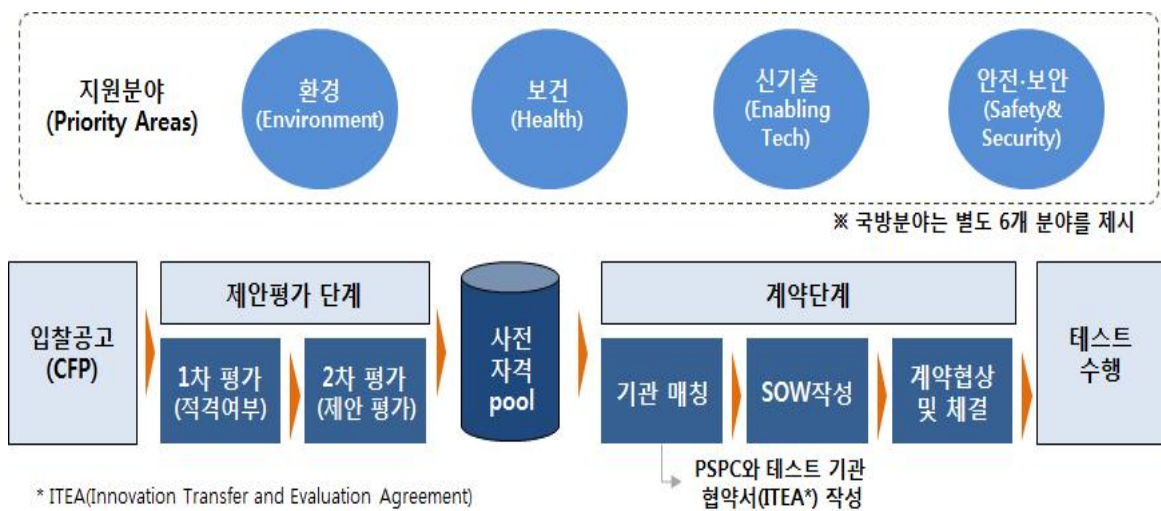
국가	지원 대상	혁신조달 유형	ICT 솔루션명	EAFIP 지원 사항
네덜란드	Het Waterschapshuis	PPI	Central Distribution Layer(CDL)	▪ (해당 입찰 관련) 조달전략 변경, 시장협업체 마련 준비, 입찰방식 변경(공개경쟁입찰 → 제한경쟁입찰), 입찰문서 검수, 계약조항 검수 지원 ▪ (일반) 혁신조달 우수사례, 비즈니스 사례 개발 및 계약 관리 지원
유럽	Eurail Group Europe	PPI	전자발권 및 유통 플랫폼	▪ (해당 입찰 관련) 입찰자 선정 및 협상절차 진행 지원 ▪ (일반) 혁신조달 우수사례 제공 및 계약관리 지원
스페인	Gijon impulsa	PPI	지능형 데이터 분석 도구 (IDAT)	▪ (해당 입찰 관련) 조달전략 수립, 이해관계자 접근법(조직의 효과성 평가), 시장협업체 마련 준비, 비즈니스 사례 개선, 입찰문서 및 계약조항 개발 지원 ▪ (일반) 혁신조달 우수사례 제공
네덜란드	국방부	PCP	모바일 라디오 상호운용성 (Interoperability)	▪ (해당 입찰 관련) PCP 수행에 EAFIP 방법론 적용 지원, 혁신관행 구현 지침, 조달전략 수립, 공개시장협업체, 사양설계 지원, 입찰 및 계약 조항 초안 및 개정 지원 ▪ (일반) 혁신조달 우수사례 제공, 비즈니스 사례 개발 및 계약관리 지원
스페인	안달루시아 농업, 수산 및 농촌 개발위원회 (CAPDER)	PCP, PPI	농식품 현장 진단 검사 방법론 개선 및 부정행위 조기 식별 도구 개발	▪ (해당 입찰 관련) 조달전략 수립, 지식재산권 검토, 이해관계자 접근법(조직의 효과성 평가), 시장협업체 준비, 비즈니스 사례 개선, 입찰문서 및 계약 조항 개발 지원 ▪ (일반) 혁신조달을 위한 우수 사례 제공
루마니아	특별통신서비스 (STS)	PCP	소프트웨어 무선 기술(SDR)을 이용한 112 위치 자율 시스템	▪ (해당 입찰 관련) 조달전략 수립, 지식재산권 검토, 이해관계자 접근법(조직의 효과성 평가), 시장협업체 준비, 비즈니스 사례 개선, 입찰문서 및 계약 조항 개발 지원 ▪ (일반) 혁신조달을 위한 우수 사례 제공

출처: EAFIP 홈페이지

□ 캐나다의 혁신조달 지원 정책 및 제도

캐나다는 공공혁신조달의 대표적인 선도국 중 하나로 2013년부터 상용화되지 않은 혁신제품을 정부기관이 우선 구매·사용하고, 테스트베드 역할을 하여 혁신제품의 상용화를 지원하는 BCIP제도를 운영하고 있다. BCIP 제도는 캐나다의 연방조달기관인 PSPC(Public Services and Procurement Canada)에서 주관하고 있으며, 다음과 같은 절차를 통해 수행된다([그림 77] 참조).

[그림 77] 캐나다의 BCIP 제도 운영 절차



출처: 한국조달연구원(2020), 공공 테스트베드 사업 세부실행 방안 연구

1단계는 기업이 제안한 혁신솔루션(제품 및 서비스)을 PSPC 및 국가연구위원회(National Research Council)에서 평가 및 선정하는 단계이며, 2단계는 혁신 조연가(Innovation Advisor)에 의한 수요 탐색 및 수요기관 매칭, 수요기관 매칭 후 기업이 제출한 테스트 계획에 대한 적절성을 평가하는 단계이다. 3단계는 최종 비용에 대한 협상 후 계약 체결 및 테스트를 수행하는 단계이다.

이때 지원대상이 되는 혁신분야는 일반과 국방으로 구분되며, 일반 분야는 환경(Environment), 보건(Health), 신기술(Enabling Tech), 안전·보안(Safety & Security) 등 4개로 구분되며, 혁신의 대상은 기술완성수준(TRL⁸³: Technology Readiness Level)의 7~9단계에 속하는 상용화 이전 단계의 혁신솔루션을 의미한다.

이러한 절차에 따라 수요기관과 매칭하여 계약을 진행하는 경우 해당 혁신솔루션의

83) TRL(Technology Readiness Level) :해당 기술이 실제로 응용되어 쓰일 수 있기까지 어느 정도 준비가 되었는지를 확인하는 정량적인 수준

테스트 수행과정에서 발생하는 일체의 비용을 지원 받을 수 있다. 단, 최대 1개 제안(기업)이 지원받을 수 있는 금액은 일반 분야의 경우 50만 CAD(약 4.6억원), 국방 분야의 경우 100만 CAD(약 9억원)로 한정된다.

이 밖에도, 2017년 12월 캐나다는 혁신과학경제개발부(ISED) 소관의 새로운 공공혁신조달 제도인 ‘ISC(Innovative Solution Canada)’를 선보이고 운영하고 있다. ISC는 크게 ‘Challenge Stream’과 ‘Testing Stream’ 솔루션으로 구분되며, 현재 이용 가능한 혁신분야는 디지털, 클린테크, 건강, 안전 및 보안, 국방으로 5개 분야를 우선순위로 하고 있다([그림 78] 참조).

[그림 78] ISC 우선 혁신분야



출처: Government of Canada 홈페이지

① Challenge Stream 솔루션

먼저 ‘Challenge Stream’ 솔루션은 현재 상용화되어 이용 가능한 제품 또는 서비스가 아닌 개발초기, 상용화 이전 R&D, 개발 후기 시제품(Prototype) 개발 단계에 있는 새로운 솔루션을 찾기 위해 고안된 프로그램으로 캐나다 중소기업의 성장을 촉진한다는 궁극적인 목표를 가지고 캐나다 연방 부처 및 기관과 중소기업간 파트너십을 지원하는 제도이다.⁸⁴⁾ 이때 ‘새로운 솔루션’에는 최신 기술 또는 현재 업계에서 우수사례로 간주되는 제품 및 서비스의 기능, 비용 또는 성능 측면에서 상당한 수준의 개선이 이루어진 기술 또는 프로세스로 기존 신기술 및 새로운 프로세스의 점진적 개선 제품(단순 업데이트 제품 등)은 해당되지 않는다.

이는 캐나다의 모든 연방 부처 및 기관이 사용할 수 있으며, 특히 국방부를 포함한 21개의 연방 부처 및 기관⁸⁵⁾의 경우 해당 기관의 기존 조달 및 내부 R&D 지출 예산 중 1%를 Challenge

84) Government of Canada 홈페이지, “Innovative Solution Canada”, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00002.html>(접속일:2021.9.6.)

85) 농식품부(Agriculture and Agri-Food Canada), 국경관리청(Canada Border Services Agency, 식품검사청(Canadian Food Inspection Agency, 우주국(Canadian Space Agency), 교정청(Correctional Service Canada), 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada), 환경기후변화부(Environment & Climate Change Canada), 해양수산부(Fisheries and Aquaculture Canada)

Stream 솔루션에 의무적으로 할당토록 하고 있다. 기존 BCIP 프로그램이 업체로부터 혁신기술에 대한 제안을 접수 받아 평가를 거쳐 선정하고, 이를 공공기관과 매칭하여 해당 제품의 테스트 수행과정에서 발생하는 일체의 비용을 지원하였다면, ISC 프로그램은 각 캐나다 정부부처 및 기관에서 해결하고자 하는 현안에 대한 ‘챌린지(Challenge)’를 공고하면 기업이 해당 챌린지에 대한 아이디어 제안하는 형태로 진행된다([표 91] 참조).⁸⁶⁾

[표 91] ISC 챌린지 평가항목 및 방법

단계	내용
1단계	1차적으로 제안한 아이디어가 선정되면 해당 아이디어의 개념 증명(proof of concept)⁸⁷⁾을 위한 자금을 지원 받을 수 있음(최대 15만 CAD, 약 1.4억원)
2단계	이후 개념 증명이 승인되면 시제품 개발을 위한 자금을 지원 받을 수 있음(최대 100만 CAD, 약 9억원)
3단계	2단계에서 개발된 시제품 개발 성공 시 초기 단계의 R&D를 지원한 연방부처 및 기관은 이를 구매 할 수 있음. * 해당 제품의 구매비용은 1~2단계의 지원금액에 포함되지 않으며, 수요기관은 별도로 예산을 편성하여 구매해야 함.

출처: Government of Canada 홈페이지

이처럼 아이디어 선정 이후 발생하는 일체의 비용에 대해 일시금으로 지원하는 방식이 아닌 3단계로 구분하여 진행되며, 1~2단계의 경우 단계별 최종 예산은 각각의 챌린지 공고를 통해 확인이 가능하다. 다만, 최종적으로 개발된 혁신솔루션이 챌린지 목표를 달성(문제 해결)하더라도 공고기관에서 의무적으로 구매하여야 하는 것은 아닌 점으로 미루어 보아 이는 혁신 개발을 위한 자금 지원을 통해 시장 진출을 할 수 있도록 지원하는데 보다 의의가 있는 것으로 보인다.

챌린지 공고시 공고기관은 챌린지 개요(문제점, 기대효과 및 고려사항, 공고 배경 등), 최대 계약금액 및 보고일정, 참가자격, 평점기준 등의 정보를 제공하고 있다([그림 79] 참조).

heries & Oceans Canada), 외교부(Global Affairs Canada), 보건부(Health Canada), 원주민 및 북방 개발부(Indigenous and Northern Affairs Canada), 혁신과학경제개발부(Innovation, Science and Economic Development Canada), 국방부(National Defence and the Canadian Armed Forces) 국립연구소(National Research Council Canada), 천연자원부(Natural Resources Canada), 공중보건국(Public Health Agency of Canada), 공공서비스 및 조달청(Public Service and Procurement Canada), 왕립기마경찰대(Royal Canadian Mounted Police), 통합전산서비스부(Shared Services Canada), 교통부(Transport Canada), 원주민부(Indigenous Services Canada)

86) Government of Canada 홈페이지, "Innovative Solution Canada", <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00002.html>(접속일:2021.9.6.)

87) 제품, 기술, 정보 시스템 등이 조직의 특수 문제 해결을 실현할 수 있다는 증명 과정. 아직 시장에 나오지 않은 신제품에 대한 사전 검증을 위해 사용됨.

[그림 79] ISC 챌린지 공고(예시)

The National Research Council of Canada (NRC), in collaboration with Health Canada (HC) and Public Health Agency of Canada (PHAC), is seeking solutions to develop and manufacture disposable transparent medical masks to be used by deaf and hard of hearing healthcare workers and patients to protect from transfer of body fluids, microorganisms and particulate material. The transparent masks shall facilitate full facial recognition and lip/speech reading alongside other communication methods.

Challenge sponsor:
National Research Council of Canada (NRC)

Opening date:
August 6, 2021

[Propose a solution \(login required\)](#)

Funding mechanism:
Grant

Closing date:
September 7, 2021 14:00 Eastern Daylight Time

[Log in to view your submissions](#)

Prospective applicants should refer to the Innovative Solutions Canada Grant Instructions and Procedures [document](#).

Challenge	Maximum contract value and travel	Eligibility	Evaluation criteria	Questions and answers
Problem statement It has become clear during the SARS-CoV-2 pandemic that the standard opaque medical masks pose a challenge for effective communication in healthcare settings, especially for deaf and hard of hearing people and other individuals who rely on visual cues or lip/speech reading. The availability of a transparent version of a medical mask would facilitate communication of these individuals. This challenge specifies requirements for single-use transparent medical masks. This challenge does not apply to transparent face coverings used for communications. These devices do not meet Health Canada recognized medical mask standards. This challenge does not apply to reusable filtering face-piece respirators (FFRs) which are covered under NIOSH, HC Guidance and other existing standards.				

출처: Government of Canada 홈페이지

공고기관에서 제공한 정보를 토대로 기업은 아이디어를 제출하여야 하며 필수평가 및 평점평가로 구분된다. 먼저 필수평가는 Pass/Fail로 진행되고, 3개의 평가항목 중 한 개라도 통과하지 못할 경우 평점평가를 받을 수 없으며, 평점평가의 경우 총점의 50%를 넘지 못할 경우 최종 선정에서 제외된다([표 92] 참조).⁸⁸⁾

[표 92] ISC 챌린지 평가항목 및 방법

구분	평가항목	평가방법
필수평가	Q1a) 문제 해결방법 및 과학적/기술적 기반의 솔루션에 대한 설명	Pass/Fail(정성평가)
	Q2) 현재 기술완성수준(TRL): 제안된 솔루션의 현재 TRL 수준, 현재 TRL 수준까지 진행된 R&D 활동 설명	Pass/Fail(정성평가)
	- Q3a) 제안된 솔루션이 아래의 ISC 혁신 정의 중 하나 이상을 충족하는지? - 현재 시장에서 이용 가능하지 않은 발명, 신기술 또는 새로운 프로세스 - 현재 적용이 불가능하거나 실현 가능하지 않은 조건에서 기존 기술/구성요소/프로	Pass/Fail(정성평가)

구분	평가항목	평가방법
	세스를 상당한 수준으로 개선하여 적용 - 최신 또는 현재 업계 우수사례로 간주되는 기존 기술/프로세스에 대한 기능, 비용 또는 성능의 개선	
	▪ Q3b) 기존 기술 대비 경쟁 우위 및 발전 수준에 대한 설명	▪ Pass/Fail(정성·정량평가) * 총 20점 중 5점 미만인 경우 Fail
평점평가 (1단계)	▪ Q1b) 해당 솔루션의 추가성과(챌린지 공지에서 요구한 경우에 한하며, 요구사항이 없을 경우 기본 10점 부여)	▪ 제안하는 솔루션의 추가성과에 대한 정보 수준에 따라 0점/3점/6점/10점 차등 부여
	▪ Q4) 성공적인 개념증명(1단계)을 위한 과학적/기술적 위험관리방안	▪ 과학적/기술적 위험관리방안의 적정성 수준에 따라 0점/5점/10점 차등 부여
	▪ Q5) 개념증명(1단계)을 위한 추진일정관리방안(1단계 완료시 예상되는 TRL 표시)	▪ 추진일정관리방안의 적정성 수준에 따라 0점/10점/20점 차등 부여
	▪ Q6) 성공적인 개념증명(1단계)을 위한 프로젝트 위험관리방안(인적자원, 재무관리, 프로젝트 관리, 지적재산권, 기타 프로젝트 관련 위험 등) * 과학적/기술적 위험관리방안의 내용 포함 금지	▪ 프로젝트 위험 관리방안의 적정성 수준에 따라 0점/5점/10점 차등 부여
	▪ Q7) 투입인력의 역량(프로젝트 관리 및 기술적 경험 보유 수준)	▪ 투입인력의 적정성 수준에 따라 0점/10점/20점 차등 부여
	▪ Q8) 해당 프로젝트에 여성, 청년, 장애인, 원주민 등 과소대표그룹(under-represented groups) 참여 방안	▪ 과소대표그룹의 참여방안의 적정성 수준에 따라 0점/5점 차등 부여
	▪ Q9) 1단계(개념증명) 수행을 위한 재무관리방안	▪ 재무 관리방안의 적정성 수준에 따라 0점/7.5점/15점 차등 부여
	▪ Q10) 공적 자금을 관리를 위한 내부감사 역량(자격 증명 및/또는 관련 경험 등)	▪ 공적자금을 관리할 수 있는 역량 수준에 따라 0점/5점/10점 차등부여
평점평가 (2단계)	▪ Q11) 시제품 개발(2단계) 계획 개요(주요 업무, 예상 비용, 인적자원 관리방안, 프로젝트 위험관리방안 등) * 2단계에 참여하도록 선택된 경우에 한함.	▪ 시제품 개발 계획의 적정성 수준에 따라 0점/6점/12점 차등 부여
	▪ Q12) 상용화 접근 방식(캐나다 정부를 제외한 대상 시장, 비 ISC 자금 출처, 상품으로의 전환 방안, 상업적 잠재력 및 타당성 지표 등)	▪ 제안된 솔루션의 상업적 잠재력/가능성 수준에 따라 0점/6점/12점 차등 부여
	▪ Q13) 제안된 솔루션의 상용화로 인한 기대효과(혁신적 측면, 경제적 측면, 공공적 측면 등 3가지 범주에 대해 제안) - 혁신적 측면: 회사 내에서 새로운 산업 또는	▪ 각 범주별로 기대효과에 대한 정당성 수준에 따라 0점/1점/2점 차등 부여

구분	평가항목	평가방법
	기술 혁신의 향상 또는 개발에 기여한 내용 (잠재적 파급력, 지적재산 창출, 신기술의 생산성 향상 등) - 경제적 측면: 캐나다 기업, 클러스터 및 공급망의 성장, 캐나다의 노동력 향상에 기여한 내용(일자리 창출수, 고임금 일자리수, 캐나다 경제에 대한 투자 등) - 공공적 측면: 캐나다의 사회적, 환경적, 건강, 보안 또는 기타 공공부문에 기여한 내용(환경 개선, 해당 솔루션 관련 접근성 향상 등)	

출처: Government of Canada 홈페이지

현재까지 진행된 챌린지명, 공고기관, 제안기업, 지원금액 등 관련 정보는 홈페이지에서 각 단계별(1단계/2단계)로 확인 가능하다([그림 80] 참조).

[그림 80] 단계별 ISC 챌린지 결과 내역(예시)

Phase 1 award recipients Filter items 3d printing Showing 1 to 3 of 3 entries (filtered from 153 total entries)				
Challenge	Department	Innovator	City, Province or Territory	Awarded amount
3D Printing and Additive Manufacturing Metal Powder Bed Density Test Equipment	National Research Council	Les Industries Sautech Inc.	Lorraine, QC	\$155,263.39
3D Printing and Additive Manufacturing Metal Powder Bed Density Test Equipment	National Research Council	B3D Performance Inc.	St. Hubert, QC	\$172,462.50
3D Printing and Additive Manufacturing Metal Powder Bed Density Test Equipment	National Research Council	Envisioning Labs Inc.	Vancouver, BC	\$172,462.50

Phase 2 award recipients Filter items Showing 1 to 24 of 24 entries				
Challenge	Department	Innovator	City, Province or Territory	Awarded amount
3D Printing and Additive Manufacturing: Metal Powder Bed Density Test Equipment	National Research Council	Les Industries Sautech Inc.	Boisbriand, QC	\$546,609.52
3D Printing and Additive Manufacturing: Metal Powder Bed Density Test Equipment	National Research Council	B3D Performance Inc.	St. Hubert, QC	\$574,845.00
3D Printing and Additive Manufacturing: Metal Powder Bed Density Test Equipment	National Research Council	Envisioning Labs Inc.	Vancouver, BC	\$525,000.00

출처: Government of Canada 홈페이지

② Testing Stream 솔루션

88) Government of Canada 홈페이지, "Innovative Solution Canada", <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00135.html>(접속일:2021.9.6.)

이어 ‘Testing Stream’ 솔루션은 광범위한 캐나다 정부조직의 요구 사항을 해결하기 위한 사전 검증된 혁신 풀(Pool)로 캐나다의 모든 연방 정부조직은 혁신기업이 평가 및 테스트 받고자 하는 상용화 이전 단계의 시제품⁸⁹⁾ 중 각 조직의 운영 환경에 적합하고 필요한 혁신솔루션을 구매하여 사용할 수 있다. Testing Stream에 등록되는 시제품은 테스트 사용을 원하는 혁신기업의 제안서를 받아 PSPC 및 NRC(국가연구위원회)에서 평가 후 선별된다. 이때 Challenge Stream 솔루션과 달리 중소기업 외의 기업형태도 참여 할 수 있으나, 중소기업과 대기업/비영리단체/교육기관으로 구분되어 진행된다.⁹⁰⁾

제안서 평가는 필수조건 및 기술평가 3단계로 진행되는데, 필수조건은 입찰자에 대한 입찰참가자격을 심사하는 단계로 제시된 모든 조건 충족 필수하여야 하며, 1단계 기술자격심사는 ‘혁신’에 대한 전제조건 충족 여부를 심사하는 단계로 조건 미충족, 증빙자료 미제출 또는 통과점수(총 40점 중 24점 이상) 미달인 경우 신청이 불가하다. 2단계 기술평가는 입찰자가 제안한 혁신솔루션을 테스트 사용 및 상용화하는데 있어 필요한 제반사항을 평가하는 단계로 조건 미충족 또는 증빙자료 미제출하거나, 최소 통과점수 이상을 획득하지 못할 경우 탈락된다. 마지막 3단계: 기술평가/평점기준은 제안된 혁신솔루션의 사회·경제적 기여도, 시장성, 실현가능성 등 혁신 제품 및 서비스의 적합성/파급성을 평가하는 단계로 총 180점(1단계 총 40점, 3단계 총 140점) 중 108점 이상 획득하여야 선정될 수 있다([표 93] 참조).⁹¹⁾

[표 93] Testing Stream 평가기준

구분	평가기준
필수조건	▪ 캐나다에 사업장을 둔 개인 또는 법인
	▪ 제안금액의 80%는 캐나다 상품 또는 서비스로 구성되어야 함.
	▪ 제안된 혁신솔루션의 지식재산권 소유자이거나, 라이선스 제공자로부터 지식재산권 권리에 대한 라이선스를 보유하여야 함.
	▪ 입찰자의 제안은 5개의 혁신 우선분야에 해당되어야 함.
	▪ 제안된 혁신솔루션은 시장에서 공개적으로 이용할 수 없어야 하며, 제안서 제출 날짜를 기준으로 이전에 상업적으로 판매된 이력이 없어야 함.
	▪ 제안된 혁신솔루션은 이전 BCIP, CICIP 또는 ISC Stream에 따라 계약을 체결한 이력이 없어야 함.
	▪ 제안금액은 일반분야의 경우 CAD 550,000, 국방 분야의 경우 CAD 1,150,000을 초과할 수 없음.
	▪ 입찰자의 제안은 ISC Testing Stream 참가자격을 충족하여야 함.

89) 개발 후기단계(TRL 7~9단계)에 해당하는 상품 및 서비스

90) Government of Canada 홈페이지, "Innovative Solution Canada", <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00134.html>(접속일:2021.9.6.)

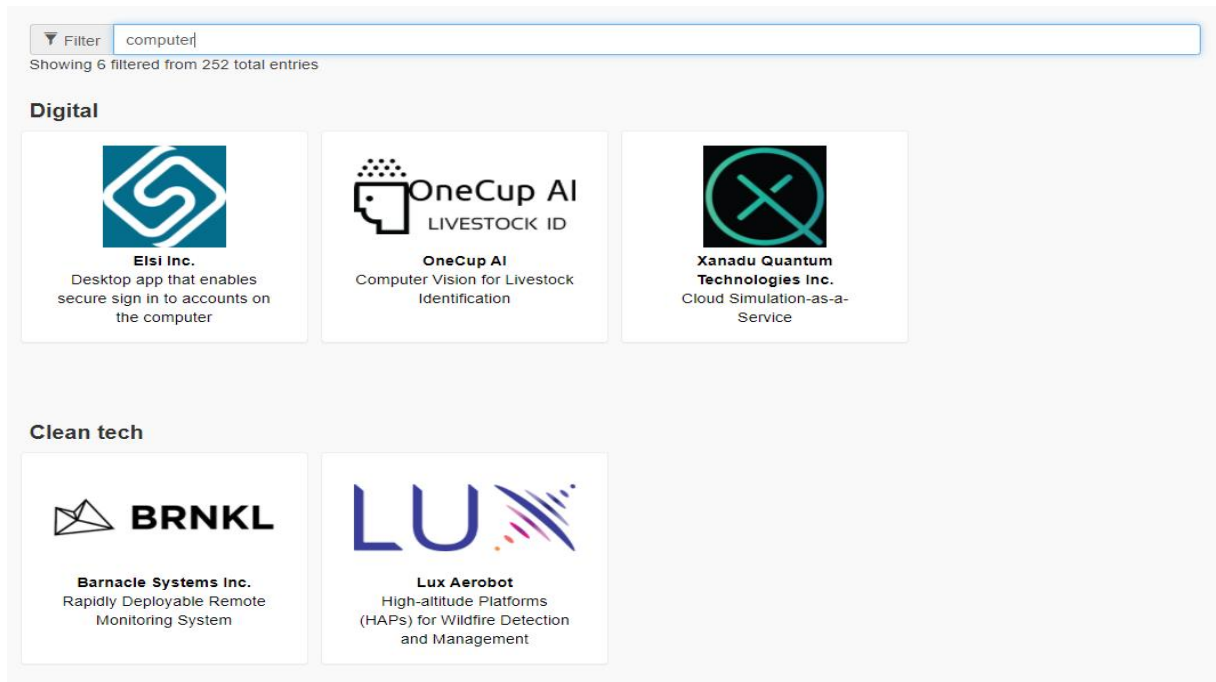
구분	평가기준	
	- 제안된 혁신솔루션의 개발과 관련된 R&D 활동은 캐나다에서 진행되어야 함. (중소기업용) 499명 이하의 정규직 직원이 있는 영리를 목적으로 하는 개인 또는 법인(캐나다 내외에 있는 모회사/자회사 등 계열사 포함) (중소기업용) 입찰자의 직원(FTE 기준) 중 50% 이상이 캐나다에 근무지를 두고 있어야 하며, 부사장 이상의 고위 임원 중 50% 이상이 캐나다를 주 거주지로 삼아야 함.	
1단계: 기술 자격심사	- 혁신에 대한 ISC 정의 중 하나 이상 충족 여부 - 현재 시장에서 이용 가능하지 않은 발명, 신 기술 또는 새로운 프로세스 - 현재 적용이 불가능하거나 실현 가능하지 않은 조건에서 기존 기술/구성요소/프로세스를 상당한 수준으로 개선하여 적용 - 최신 또는 현재 업계 우수사례로 간주되는 기존 기술/프로세스에 대한 기능, 비용 또는 성능의 개선	- Pass/Fail * 하나 이상 미충족시 탈락
	제안된 혁신솔루션의 테스트 가능(TRL 7단계 이상) 확인서(관련 증빙자료) 제출	- Pass/Fail * 증빙자료 미제출시 탈락
	- 기존 기술 대비 경쟁 우위 및 발전 수준 - 제안된 혁신솔루션이 기존 틈새시장에서 경쟁우위를 창출할 가능성 - 새로운 시장을 개척하여 최신기술의 새로운 벤치마크로 간주될 수 있는 경우 - 기존 기술에 대한 중요 개선사항 정도	- 기존 기술 대비 경쟁 우위 및 발전 수준에 따라 2점/12점/24점/40점으로 차등 부여 * 통과점수: 24점 이상
2단계: 기술평가	제안된 혁신솔루션을 사용하는데 필요한 인증, 라이선스 등 증빙자료 제출	- Pass/Fail * 증빙자료 미제출시 탈락
	제안된 혁신솔루션과 지적재산권 보유 전략의 적합성	- 제안된 혁신솔루션과 지적재산권 보유 전략의 적합성 수준에 따라 0점/8점/12점 차등 부여 * 통과점수: 8점 이상
	조직의 업무분장, 투입인력의 역할 및 경력 사항 적합성	- 투입인력 역할 및 경력사항 적합성에 따라 0점/4점/8점/12점 차등 부여 * 통과점수: 8점 이상
	상업 출시 계획을 실행하기에 충분한 재무 상태 및 신뢰할 수 있는 재무 전략 보유	- 재무상태 및 재무 전략의 적정성 수준에 따라 0점/8점/12점 차등 부여 * 통과점수: 8점 이상
3단계: 기술평가/ 평점 기준	캐나다 혁신 생태계 내 긍정적인 사회경제적 발전 기여도	경제적 이익 수준 및/또는 EDI (평등, 다양성, 포용) 정책 포함 여부에 따라 0점/4점/8점 차등 부여
	제안된 혁신솔루션의 상업화 전략 및 시장 진출에 따른 위험관리 방안의 적정성	제시된 상업화 전략 및 위험관리 방안의 적정성 수준에 따라 0점/8점/24점/32점 차등 부여
	경쟁제품과의 차별화 및 목표 시장의 성장 가능성 및 잠재력	경쟁제품과의 차별화 정도 및/또는 목표 시장의 성장 가능성

구분	평가기준	
		및 잠재력 수준에 따라 0점/4점/8점/16점 차등 부여
	▪ 획득비용의 적정성	▪ 최종 사용자(고객)가 제안된 혁신솔루션을 획득하는데 소요되는 시간과 자원의 적정성 수준에 따라 0점/4점/8점/16점 차등 부여
	▪ 제안된 시연 시나리오의 실현 가능성	▪ 제안된 시연 시나리오의 실현 가능성 수준에 따라 0점/4점/8점/16점 차등 부여
	▪ 제안된 시연 시나리오의 위험 및 위험관리 방안의 적정성	▪ 위험 식별 여부 및 위험관리 방안의 적정성 수준에 따라 0점/4점/8점/16점 차등 부여

출처: Government of Canada 홈페이지

수요기관은 홈페이지를 통해 분야, 키워드, 지역별로 테스트 할 수 있는 혁신솔루션을 검색하여 상세 기술사양 등을 확인 할 수 있다([그림 81] 참조).⁹²⁾

[그림 81] Testing Stream 혁신솔루션 검색 결과(예시)



출처: Government of Canada 홈페이지

91) Government of Canada 홈페이지, "Testing Stream — Open calls for innovative prototypes", https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00124.html#fn*4(접속일:2021.9.6.)

92) Government of Canada 홈페이지, "Testing Stream for government", <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00134.html>(접속일:2021.9.6.)

③ Pathway to Commercialization 솔루션

또한, 캐나다 정부는 특별히 중소기업에 더 많은 판로확보 기회를 제공하기 위해 Testing Stream 계약을 체결하였던 중소기업에 한정하여 최대 3년 동안 추가 요구사항 없이 기존 프레임워크 내에서 수요기관이 혁신솔루션을 직접 구매(Direct Buy)할 수 있는 ‘Pathway to Commercialization’ 제도를 시범적으로 운영하고 있다.⁹³⁾ 해당 중소기업은 최초 Testing Stream 계약 완료일로부터 12개월 이내에 Pathway to Commercialization 참여를 요청해야 한다. 단, Pathway to Commercialization에 참여하고자 하는 중소기업은 ISC에서 요구하는 중소기업 자격을 재인증 해야 하며, 다음 [표 94]와 같이 최소요건을 충족하여야 한다.⁹⁴⁾

[표 94] Pathway to Commercialization 참여 기준

구분	평가기준
재인증 요건	- 기존 제안서에 기재된 투입인력에 대한 정보 및 증빙자료 제출 - 해당 인력이 변경되었을 경우 새로운 수행조직, 업무분장 및 변경인력에 대한 정보 제출
	Test Stream 종료 시점 제안된 혁신솔루션이 TRL 9단계(사업화 단계)에 해당하여야 하며, 상응하는 증빙자료 제출 필수
	상용화 및 사업화 하는데 필요한 인증, 라이선스 등을 보유하고 있어야 함.
	사업화에 적합한 최신 지적재산권을 보유하고 있어야 하며, 증빙자료 제출 필수
역량평가/ 평점기준	제품의 수명주기 관리, 공급망 관리, 인적관리, 재무관리 등 복수의 계약을 원활하게 지원할 수 있는 사업 관리 방안의 적정성 수준에 따라 0점/2점/4점 차등 부여(최소 2점 이상 통과)
	Testing Stream 계약 완료 후 수요기관이 작성한 성과 보고서 결과*에 따라 0점/2점/4점 차등 부여(최소 2점 이상 통과) * 기존 제출한 제안서에 명시된 핵심 기능 충족 여부, 테스트 환경 내에서의 적절한 작동 여부 등을 참조하여 평가

출처: Government of Canada 홈페이지

④ Additional Sales 솔루션

이 밖에 Testing Stream 계약이 완료되었으나 Pathway to Commercialization을 선택하지 않은 경우, 해당 혁신 중소기업은 ‘Additional Sales’ 솔루션을 통해 기존 수요기관 또는 해당 제품의 테스트를 원하는 타 수요기관을 대상으로 최대 3건의 추가 계약을 진행 할 수 있다.⁹⁵⁾ 단, 최초 Testing Stream 계약 체결일로부터 3년 이내에 진행되어야 하며, 개별 계약기간

93) Government of Canada 홈페이지, "Testing Stream: Roadmap", <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00106.html>(접속일:2021.9.6.)

94) Government of Canada 홈페이지, "Testing Stream — Open calls for innovative prototypes", https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00124.html#fn*4(접속일:2021.9.6.)

95) Government of Canada 홈페이지, "Innovations eligible for additional sales", <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf>

은 12개월을 넘을 수 없다. 또한, 최초 계약조건(가격 포함) 및 범위와 유사한 조건으로 협상하여야 하며, 계약금액은 해당 수요기관의 예산으로 조달하되, 계약은 PSPC의 과학조달국(Science Procurement Directorate)에서 진행한다.

□ 미국 GSA의 혁신조달 지원 정책 및 제도

미국의 경우 혁신조달을 지원하기 위해 다양한 정책 및 제도를 시행하고 있는데, 이중 혁신조달을 촉진하기 위하여 GSA에서 주관하여 시행하고 있는 공급 중심의 ‘CSO(Commercial Solution Opening) 프로그램’, 수요연계 중심의 ‘Challenge.gov 솔루션’ 과 혁신 환경 조성을 위한 GSA의 지원조직 ‘기술전환서비스부(TTS)’ 를 중점으로 살펴보면 다음과 같다.

① CSO(Commercial Solution Opening) 프로그램

미국의 중앙조달기관 GSA는 2018년 혁신조달을 촉진 및 고도화하기 위하여 미국 의회의 승인을 받아 시범사업 형태(2022년 9월 시범사업 종료)로 PIRC(Procurement Innovation Resource Center)를 신설하였다. PIRC는 혁신을 조달에 통합할 수 있도록 관련 지침 및 도구를 지원하는 GSA 내부 자원센터로, 대표적으로 현재 수요기관이 당면한 다양한 수요를 해소할 수 있는 혁신상품 구매를 지원하는 CSO(Commercial Solution Opening) 프로그램을 시행하고 있다.

CSO 프로그램은 더 나은 비용 및 성능의 혁신상품(Innovative Commercial Items)⁹⁶⁾을 제공하는 대규모 솔루션 풀(Pool)로, 기존 FAR에 적용되지 않는 상용화 단계 또는 생산 중인 제품, 기술, 서비스에 대해 계약 조건 및 절차를 간소화하여 경쟁 분야를 개방하는 조달 메커니즘이라 할 수 있다. CSO 프로그램의 주요 특징은 공급업체 선정을 위한 패스트트랙 시행, 단순화된 계약관리 절차 및 요건, 협상 가능한 계약 해지 조건, 가격-기술 트레이드 오프(Trade-Off) 또는 최고가치(Best Value) 낙찰 방식이 아닌 개별 장점에 따라 제안자의 솔루션을 평가하는 유연성 등이 있다. 이처럼 CSO 프로그램은 일반적인 FAR 규정사항에서 벗어나 최소한의 기업 및 기술 정보만을 요구하여 신생회사 및 미국 정부와 계약 경험이 부족한 기업의 판로확보 기회를 확대하는데 이점이 있다. 단, CSO 프로그램을 통한 계약은 1천만 USD(약 117억원)를 초과할 수 없다. 이러한 CSO 프로그램의 입찰 단계별 주요 진행 절차는 다음 [표 95]와 같다.⁹⁷⁾

/eng/00111.html(접속일:2021.9.7.)

96) 미국 국방수권법 제880조는 혁신상품(innovative item)을 1) R&D를 포함한 새로운 기술/프로세스/방법 또는 2) 기존의 기술, 프로세스 및 방법에 대한 새로운 적용으로 정의하고 있음.

[표 95] CSO 프로그램의 입찰 단계별 주요 진행 절차

구분	내용
1단계: 입찰이전 단계	조달하고자 하는 혁신솔루션에 대한 구매 전략 수립 및 시장조사 진행 → 구매계획서 작성
2단계: 입찰공고 단계	- 제안요청서(요청사항, 평가기준, 지적재산권 조항, 예산지출 근거 및 절차 등) 작성 및 입찰 공고 - 최소 7일 이상 미국 연방정부 조달사업 공지 웹사이트인 'Fed BizOpps'에 공고(특정 대상을 목적으로 하는 경우 GitHub, DIU.mill, 18.gsa.gov, express.gsa.gov, order.gsa.gov 웹사이트 활용)
3단계: 평가 단계	- 제안요청서에 명시한 평가기준에 따라 제안업체가 제출한 제안서 평가(기술요소에 대한 평가 필수) - 이때 낙찰되지 않은 제안업체의 요청이 있을 경우 기술검토에 대한 피드백 제공(낙찰자 선정 결과 발표 후 5일 이내 요청 가능)
4단계: 낙찰자 선정 단계	평가결과에 따라 낙찰자 선정
5단계: 계약 이행 단계	- 계약서 작성 및 보고 - 계약담당자는 온라인을 통해 10일 이내에 SPE(Senior Procurement Executive)에 PIRC CSO 계약 양식에 따라 계약내용을 보고해야 함.
6단계: 계약 완료 단계	계약 완료 후 20일 이내에 온라인을 통해 CSO 시범사업에 대한 피드백 제출

출처: PIRC(2018), Commercial Solution Opening(CSO) Guide

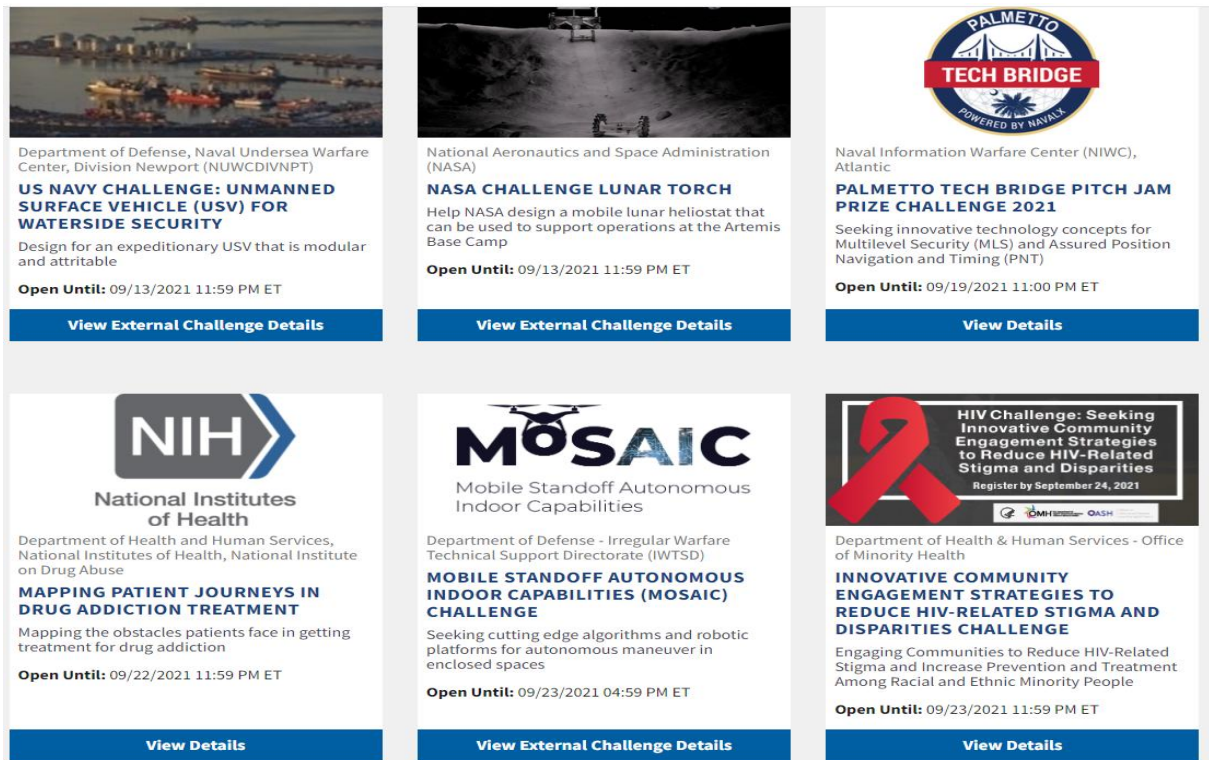
② Challenge.gov 솔루션

GSA에서 주관하여 운영하는 'Challenge.gov'는 각 연방기관의 임무(mission)를 발전시키기 위해 해결하고자 하는 현안에 대한 일종의 '혁신 솔루션 경연 대회'로, 2010년부터 약 1,200개 이상의 경연대회가 개최된다. 발주기관, 챌린지 유형, 챌린지 개요(세부 요구사항, 진행일정, 심사기준, 평가절차, 우승상금, 참가자격 등), 제안서 제출 기간, 등은 Challenge.gov 홈페이지에서 확인이 가능하다([그림 82] 참조).

이처럼 챌린지에 대한 공고는 challenge.gov 홈페이지에서 확인이 가능하나, 이후 신청절차 등은 발주기관 홈페이지, E-mail 또는 'innocentive', 'GrabCAD Community'와 같이 발주기관이 위탁한 민간 챌린지 센터 홈페이지를 통해 진행된다(상기 그림과 같이 'View External Challenge Details'로 표기된 경우 해당 챌린지 센터 홈페이지에서 상세내용 제공).

97) PIRC(2018), Commercial Solution Opening(CSO) Guide

[그림 82] 혁신 솔루션 챌린지 공고(예시)



출처: challenge.gov 홈페이지

이때 심사기준, 평가절차, 우승상금, 참가자격 등에 대한 별도의 공통된 기준은 없으며, 발주기관의 재량에 따라 설정할 수 있다. 특히 챌린지 참가자격의 경우, 캐나다가 특정 요건을 갖춘 중소기업으로 제한한 것과 달리 미국은 발주기관에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 개인, 팀, 법인 등 다양한 자격으로 참여할 수 있다. 우승상금 또한 현금, 기술지원 바우처, 비현금 등 발주기관 재량에 따라 다양한 형태로 지급 가능하다([표 96] 참조).

[표 96] 챌린지 공고 개요(예시)

구분	내용
챌린지 개요	- 발주기관: 국립표준기술원(NIST) - 챌린지 유형: 기술 시연 및 하드웨어 - 챌린지 대상: FastFind – UAS Search Optimized(수색 및 구조용 드론) - 총 상금: 26만 USD - 협력 기관: 연방 - First Responder Network Authority (FirstNet the Authority), 비연방 – AT&T - 제출기한: 2021년 8월 2일~ 9월 30일

또한, Challenge.gov는 챌린지 발주기관을 위한 툴킷(Challenge and Prize Toolkit)을 지원하는데, 해당 툴킷은 챌린지 단계(계획, 개발, 실행, 수상, 종료)별 고려사항, 챌린지 유형 및 사례연구, 개발도구, 템플릿, 연방기관 정책 정보 등 제공한다([그림 83] 참조).

[그림 83] 챌린지 툴킷을 통해 지원하는 사례연구(예시)



출처: challenge.gov 홈페이지

③ TTS(Technology Transformation Service)

GSA의 기술전환서비스부(TTS)는 미국 정부에 혁신 환경을 조성하기 위한 지원 조직으로, 2012년 미국은 정부 차원에서 능력 있고 유망한 기술·혁신 인재를 영입하기 위한 ‘대통령 혁신 펠로우(PIF: Presidential Innovation Fellowship)’ 프로그램을 시행하여 이듬해 참여하였던 전문인력 일부를 GSA 내부인력으로 채용하였다. 이들을 중심으로 2014년 기술 기반의 업무처리 혁신을 위한 ‘18F’를 공식적으로 출범하였으며, 2016년에는 PIF, 18F 등의 조직기능을 통합하여 기술전환서비스실(Technology Transformation Service Office) 산하로 개편되었고, 이후 2017년 IT 현대화 우수센터(CoE: IT Modernization Centers of Excellence)를 추가하여 연방구매서비스국(FAS)의 하위부서인 기술전환서비스부(TTS)로 개편·신설되었다. 현재 TTS에는 18F 및 CoE가 소속되어 있으며, PIF 프로그램 및 다양한 TTS 솔루션을 통해 지원·제공하고 있다.

TTS의 소속 부서별 기능 및 역할을 살펴보면, 18F의 경우 미국 정부를 위한 기술 및 설계 컨설팅 부서(실)로 정부 서비스 사용자(국민, 민원인) 경험을 개선하기 위해 정부기관이 기술을 구축하고 구매하도록 지원하고 있다.⁹⁸⁾ 주요 지원 내용은 유연한 애자일(Agile)⁹⁹⁾ 및 인간 중심 디자인(HDC: Human-centered design)¹⁰⁰⁾ 적용을 통한 소프트웨어 개발 프로세스 현대화,

98) 18F 홈페이지, <https://18f.gsa.gov/>(접속일: 2021.9.10.)

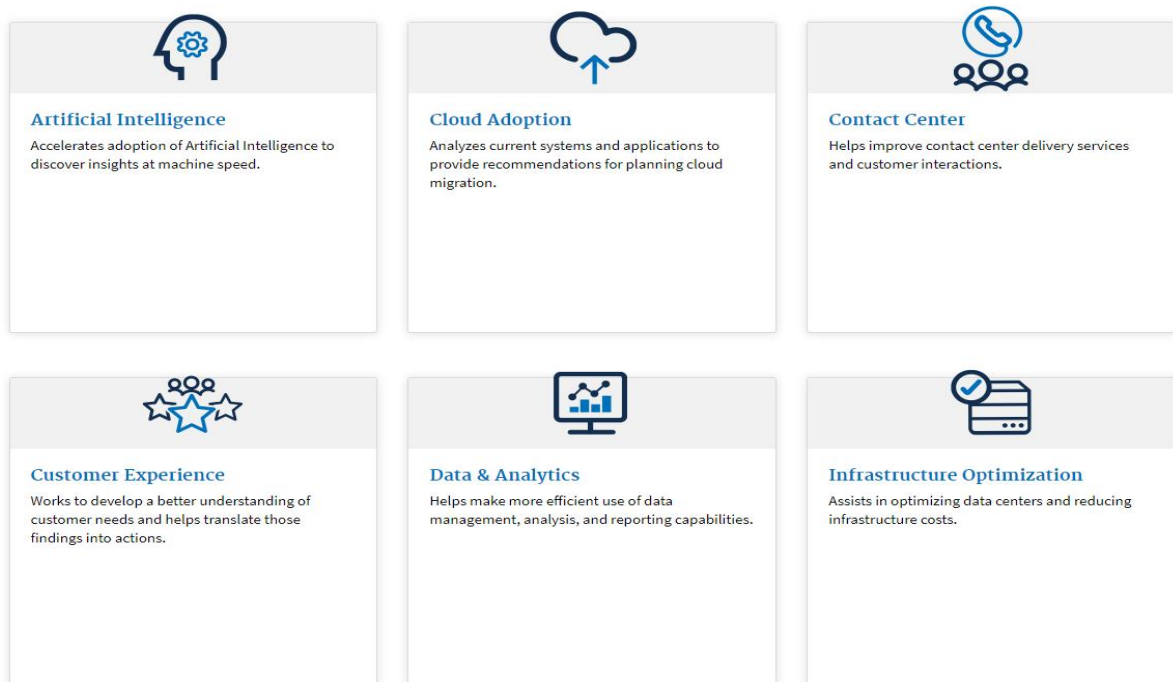
99) 문서작업 및 설계에 집중하던 개발 방식에서 벗어나 개발 주기 또는 소프트웨어 개발 환경에 따라 프로그래밍에 집중하는 유연한 개발 방식

100) 단순히 수익이나 비용절감 혹은 미적인 부분을 추구하는 것이 아닌 사용자의 특정 니즈를 충족시키고자 설계되

기관 웹사이트 또는 애플리케이션과 같은 공개 서비스 개선, 내부 시스템 디지털화, 간소화를 통한 시간 절약 및 정확도 향상 등이 있다.

CoE의 경우 IT 및 관련 업무를 현대화(modernization)하고자 하는 연방 기관들을 대상으로 민간부문의 혁신 솔루션과 정부 서비스를 연결하여 중앙 집중화함으로써 가속화를 지원한다.¹⁰¹⁾ CoE는 최신 기능에 대한 공공 및 민간부문 경험이 있는 연방 직원과 인공지능(AI), 클라우드 도입, 데이터 및 분석, 인프라 최적화, 고객센터, 고객경험 등 6가지 분야에 대한 전문 인력으로 구성된다. 각 분야별로 팀이 운영되며, 해당 기관의 현대화 목표 달성을 가속화하기 위하여 분야별 6개의 팀이 모든 CoE 프로젝트와 각각 연계되는 독립형 서비스를 제공하고 있다([그림 84] 참조).

[그림 84] GSA CoE 지원 분야



출처: CoE 홈페이지

각 분야별 주요 지원내용을 살펴보면, ‘인공지능 분야’의 경우 기계 학습, 신경망, 지능형 프로세스 설계 및 로봇 프로세스 자동화(RPA)를 통합하여 기관 전체의 고유한 비즈니스 과제를 해결하는 인공지능 솔루션 개발을 담당한다. 이를 통해 활용 사례를 발굴하고, 적용 가능한 인공지능 방법을 식별하여 확장 가능한 솔루션을 구축할 수 있는 전략적 도구 및 인프라를

는 제품, 서비스, 하드웨어 및 소프트웨어를 위한 디자인 프레임워크(사용자 친화적 앱 개발 등)

101) CoE 홈페이지, <https://coe.gsa.gov/>(접속일: 2021.9.10.)

지원한다. ‘클라우드 도입 분야’의 경우 민간 및 공공부분의 우수사례를 기반으로 성공적으로 클라우드를 도입할 수 있는 솔루션 개발을 담당한다. 이를 통해 기관이 올바른 마이그레이션(Migration) 경로를 선택하고 설계할 수 있도록 지원한다. ‘데이터 및 분석 분야’는 기관 데이터에 대한 최적의 액세스를 가능하게 하는 맞춤형 데이터 분석 전략 서비스 제공한다. ‘인프라 최적화 분야’의 경우 기관의 기존 인프라 및 비즈니스 요구 사항 평가 및 현대화 전환이 가능한 기능 식별 등을 지원한다. 이를 통해 애플리케이션 환경 현대화, IT 인프라 비용의 비효율성 제거, 보안 개선 및 향후 개선을 위한 기관의 포지셔닝(Positioning) 전략을 제공한다. ‘고객센터 분야’의 경우 고객 만족도 조사·분석을 통한 개선사항 식별 및 운영 효율성 제고를 담당한다. 모범사례, 새로운 기술 및 공유 서비스에 대한 구현 솔루션 지원 등을 통해 고객에게 민원에 대한 정확한 정보를 적시에 제공할 수 있도록 지원한다. ‘고객경험 분야’의 경우 고객경험(CX) 연구를 통해 도출한 데이터 기반의 CX 전략, 고객 인사이트 등 솔루션을 제공한다.

이밖에 TTS는 현대적인 방법론과 기술을 적용하여 GSA를 포함한 연방정부기관이 최신 응용프로그램, 플랫폼, 프로세스, 인력 및 소프트웨어 솔루션을 통해 혁신 서비스를 보다 쉽고 효율적인 방법으로 접근·이용할 수 있도록 지원하고 있다([표 97] 참조).¹⁰²⁾

[표 97] TTS 지원 솔루션

분야	솔루션	내용
데이터 및 분석	Data.gov	연방기관의 모든 데이터 정보를 유지·관리하는 허브로서 연구 수행, 웹 및 모바일 애플리케이션 개발, 데이터 시각화 설계 등을 위한 도구 및 리소스 등을 찾을 수 있는 일종의 데이터 아카이브
	디지털 분석 프로그램(DAP)	연방기관이 온라인으로 대중과 소통하고자 할 때 가장 효과적인 콘텐츠를 제작 할 수 있도록 웹 분석 도구 제공
	api.data.gov	연방기관이 보다 쉽게 API를 출시하고 관리할 수 있도록 하는 무료 애플리케이션 프로그래밍 인터페이스 관리 서비스
	피드백 분석	- 실행 가능한 사용자 피드백 분석을 통한 연방기관 지원 제품 및 서비스 개발 - 고객경험(CX) 피드백을 쉽게 관리할 수 있도록 설계된 도구 등

102) GSA 홈페이지, "TTS Solutions", <https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service/technology-transformation-services/tts-solutions>(접속일: 2021.9.10.)

분야	솔루션	내용
혁신	Challenge.gov	정부 전반의 문제를 혁신하고 해결하기 위해 대중으로부터 혁신적인 솔루션을 찾는 개방형 혁신 허브
	CitizenScience.gov	- 클라우드 소싱 및 시민 과학(Citizen Science)을 촉진하기 위한 지원 도구 - 연방에서 지원하는 시민과학 프로젝트 카탈로그, 프로젝트 설계 및 유지보수 지원 툴킷, 우수 사례 공유 게이트웨이 등 제공
	10X	고객 만족도를 향상할 수 있는 연방 직원의 아이디어를 클라우드 소싱하여 실제 제품으로 출시하는 연방 정부 내부의 증분 투자 펀드
공공서비스	USAGov	미연방종합서비스센터(Ex: 정부24)
	Labs	콘텐츠 및 서비스를 위한 새로운 기능을 생성, 테스트, 개선 및 배포하기 위한 테스트 베드
	USWDS (미국 웹디자인 시스템)	연방정부를 위한 웹/모바일 디자인 시스템
보안 클라우드	FedRAMP (연방 위험 및 권한 부여 관리)	클라우드 제품 및 서비스에 대한 보안 평가, 권한 부여 및 지속적인 모니터링 등 범정부적 표준 접근법 제공
Smarter IT	Search.gov	정부 웹사이트를 위한 검색 솔루션
	Code.gov	- 연방 정부 전체의 오픈 소스 코드 카탈로그 - 기관 및 용도별 검색을 통해 시간 및 비용 절약 지원
Cloud.gov	Cloud.gov	클라우드 또는 레거시 정부 시스템을 신속하고 비용 절감하여 구축, 실행 및 승인받을 수 있도록 지원
	federalist	관련 규정을 준수한 웹사이트를 신속하게 구축할 수 있도록 지원
login.gov	login.gov	안전한 정부기관 웹사이트 및 애플리케이션 로그인을 위한 보안 서비스(정부기관 계정 통합)
기타	Digital.gov	디지털 서비스 및 정보 제공 플랫폼
	DigitalGov University (DGU)	연방기관의 디지털 역량 구축·강화·가소고하를 위한 교육 프로그램 제공

출처: GSA 홈페이지

라. 공공혁신조달 해외사례 분석에 따른 시사점

해외 공공혁신조달 해외사례 조사·분석결과에 따라 공공혁신조달의 개념, 공공혁신조달 구성요소, 공공혁신조달 적용 범위, 공공혁신조달 적용방법, 공공혁신조달 평가방법 및 기준, 공공혁신조달 활성화 플랫폼, 적용상 유의사항 차원으로 구분하여 도출한 종합결과 및 시사점은 다음 [표 98]과 같다.

[표 98] 공공혁신조달 해외사례의 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
공공혁신조달 개념	- 공공혁신조달은 연구개발과 혁신적인 제품 및 서비스를 공공조달을 통해 수용함으로써 혁신을 촉진하기 위한 모든 종류의 공공조달 관행(상용화 전 후 포함)으로 정의될 수 있음. - 공공혁신조달은 특정 수요에 대해 현존하는 대안이 없는 경우(제기된 수요와 관련된 문제점이 현존 상품, 서비스 및 기술로 해결 불가능한 상태), 이를 연구개발, 시제품제작 및 테스트까지 지원하거나, 현존하는 대안(기개발된 혁신적 물품과 서비스)을 특별한 연구개발 없이 수요하는 2가지 유형으로 구분할 수 있음. (EU) '혁신을 위한 공공조달(Public Procurement for Innovation)' 개념을 정립하면서 크게 상용화 이전의 제품과 서비스에 대한 연구개발을 지원하는 'PCP'와 상용화 이후 혁신제품과 서비스 조달을 지원하는 'PPI' 제도를 운용 중에 있음. (미국) 혁신적인 상용품으로 정의되는 Commercial Solution에 대해서는 FAR 등 기존 조달규정과 절차가 아닌 신속한 조달차로 지원하는 CSO와 같은 혁신조달 프로그램 시행 (캐나다) 상용화되지 않은 혁신제품을 정부기관이 우선 구매·사용하고, 테스트베드 역할을 하여 혁신제품의 상용화를 지원하는 BCIP 제도 및 혁신기업이 평가 및 테스트 받고자 하는 상용화 이전 단계	- 공공혁신조달은 공공조달 수요자의 요구 및 관련된 문제점을 공급자가 개발 및 제안하는 혁신적인 상품, 서비스, 기술 등을 활용하여 해결할 수 있도록 지원하는 일련의 조달절차와 관행으로 정의할 수 있음. - 혁신성에 대한 평가는 제품, 서비스 및 기술 자체의 기술/품질/성능적 혁신보다 제기된 수요와 해결이 필요한 문제점을 기준과 다른 새로운 대안으로 해소하였는지를 평가하는 것이 중요 - 단순히 기술/품질/성능적 우월성을 현존하는 다수의 대안들과 비교하는 기술우위 비교 관점의 혁신성 평가는 중소기업 기술개발제품 지원 조달제도와 차별성 확보에 제약이 있을 수 있음.

구분	내용 및 실행사례	시사점
	의 시제품 중 각 조직의 운영 환경에 적합하고 필요한 혁신솔루션을 구매하여 사용토록 하는 Testing Solution 제도 등 운영	
공공혁신조달 중점분야	- 공공혁신조달은 공공조달 수요가 있는 전 산업 분야에 걸쳐 있으나, 일반적으로 환경, ICT, 안전/보안, 의료, 국방 분야를 중심으로 다양한 상품과 서비스 등의 대안을 제시하고 있음. (EU) 전체 회원국의 PPI 프로그램 이용 유형 분석 결과, 2019년 기준 일반 공공 서비스(35%), 의료(21%), 대중교통 및 공공질서(10%), 안전 및 보안(8%)과 특정 영역에 집중하여 운영되고 있음. (캐나다) BCIP를 활용하여 자국 코로나 19 방역물자 생산기업의 N95 마스크 지원 (독일) 도로에 광촉매(질소산화물 등을 환경 무해한 소금 변환 기술) 콘크리트를 사용하여 버스 등의 질소산화배출량을 40% 절감 - 전체 도로 포장비용 280만유로 중 광촉매 콘크리트 적용 비용은 9만유로 수준으로 문제해결의 혁신성과 비용 효율성 모두 확보 (덴마크) 코펜하겐시 내 약 2만개의 고압 나트륨 램프를 LED램프로 교체하여 에너지 소비 57% 절감 - 경쟁적 대화 절차(가격 25%, 업무성과 및 조직 25%, 조명 솔루션 20%, 에너지 및 환경 품질 30%)를 적용하여 혁신성과 가격 효율성 균형 추구	- 공공혁신조달은 사실상 전 산업 분야에 적용할 수 있으나, 주로 제조업을 중심으로 친환경, 의료, ICT, 안전/보안 및 국방 분야가 활성화되어 있음. - EU의 경우 물품뿐만 아닌 서비스 분야에도 PPI 적용 사례가 확대되고 있는 점을 고려하여 서비스 분야 PPI 활성화 필요 - 특히, '2050 탄소중립'과 연계한 환경부문의 PPI 활용이 부각되고 있음. - 전략적 공공조달 분야 중 녹색공공조달을 통한 환경보호, 탄소배출 저감과 공공혁신조달간의 밀접한 연계를 통해 시너지 효과 기대
공공혁신조달 적용 범위	- 공공혁신조달은 '1. 아이디어 발굴 및 연구 - 2. 대안(상품/서비스/기술 등) 설계 - 3. 프로토타입 제작 - 4. 시제품 생산 및 테스트 - 5. 상용화 및 구매까지의 5단계를 적용 범위로 함. - 이중 1~4단계는 연구개발 부문으로 공공조달이 주도하는 연구개발 관점에서 상용화 이전의 혁신적 대안의 조달(PCP)을 적용 범위로 함. 5단계는 연구개발 필요 없이 기 개발	- 공공혁신조달의 적용범위는 연구개발에서 상용구매까지의 5단계를 포괄하여 설정하고 있음. - 혁신이 필요한 수요 또는 문제해결을 위한 혁신 등 필요로 하는 혁신의 수준에 따라 연구개발을 지원하는 PCP와 현존하는 대안으로서 상용 구매를 선택적으로 지원하는 PPI간 유연성 확보 - PCP(1~4단계)는 유기적 연계성을 확보하는 제도 설계가 요구되며, 나아가 5단

구분	내용 및 실행사례	시사점
	되어 현존하는 대안으로서 제기된 수요와 관련 문제점을 혁신적 방법으로 해소할 수 있는 상품, 서비스 및 기술의 상용 구매(PPI)를 범위로 함. ▪ (EU) 제기된 수요와 문제해결에 있어 연구개발 필요 유무를 기준으로 PCP와 PPI로 구분됨. ▪ (캐나다) Challenge Stream Solution, BCP 및 관련 테스트 프로그램은 PCP 단계로, PCP단계를 통과한 상품과 서비스를 상용 구매로 연계하는 Pathway to Commercialization Solution은 PPI 단계로 구분됨. ▪ (미국) Challenge Based Acquisitions 및 SBIR(중소기업 대상)은 PCP단계로, 혁신상용구매절차(CSO)는 PPI 단계로 구분됨.	계인 PPI도 PCP단계와 통합 및 연계하는 방안 검토 필요(캐나다 PSPC 운영 사례 참조) ▪ 특히 PPI의 경우 PCP의 테스트(4단계)와 연계하지 않을 경우 국내 17종의 중소기업기술개발제품에 대한 우선구매와 동일한 제도로 볼 수 있기 때문에 혁신조달제도로써 차별성 및 정당성이 저하될 수 있음.
공공혁신조달 적용방법	▪ EU의 경우 공공혁신조달 실행시 해당 목적물의 혁신수요 분야, 혁신수요를 통해 해결되어야 할 문제 또는 특정 목적에 따라 기술/품질/성능적 측면의 혁신성을 포함한 기준을 반영하여 경쟁에 의한 방법으로 낙찰자 선정 ▪ 공급자 제안형에 대해서는 기술/성능/품질 측면의 혁신성 평가 이전에 해당 혁신을 제안한 수요자의 수요특성이 혁신조달의 목적과 추구가치에 부합하는지 판단 → 기술적 개선 및 개량 수준의 제품 및 서비스에 대한 '혁신분할' 문제점 발생 가능성 예방 ▪ (EU) 공공혁신조달을 통해 촉진하고자 하는 혁신은 기존 상품의 기술적 개선 및 개량 수준인 점진적 혁신보다 근본적으로 새로운 접근법과 변화를 유발하는 변혁적 혁신을 추구 → 개별 혁신제안요청 등에서 평가 기준으로 요구 ▪ (캐나다) BCP를 통해 테스트 요청시 필수(Mandatory), 심사(Screening), 평점(Rated) 등 3개 유형별 세부 평가 요소로 평가 - 특히 공급자가 테스트를 요청하면서 제출한 혁신이 이전에 제출된 것에	▪ 공공혁신조달 실행시 기본적으로 1. 혁신조달 실행 배경, 2. 충족되어야 하는 수요의 내용 및 해소되어야 할 문제점 명시, 3. 요구되는 혁신적 기술/품질/성능적 요건 제시, 4. 품질 혁신 기준(기술/품질/성능 등 계량적 지표), 가격 등에 대한 선정기준 제시, 5. 기술기준 충족의 결과로 실제 혁신 성과를 구현할 수 있는 계약조건 명시 등 필수구성 체계 마련 ▪ 혁신조달 시행시 당해 입찰에서 혁신조달을 실행하는 배경 및 목적을 명확화 ▪ 요구되는 수요 및 관련 문제점을 해결하기 위해 제안되는 대안이 기술/품질/성능/사용 측면에서 다른 혁신성을 보유하고있는지를 평가하는 것이 중요 ▪ 기존 제품 대비 기술/품질/성능적 개선 및 개량된 점진적 대안 보다는 변혁적 혁신 수용 확대에 중점을 두어야 함.

구분	내용 및 실행사례	시사점
	서 개선/개량된 수준인 경우 원칙적으로 배제됨. 또한 제안된 혁신수요와 관련 문제에 제안된 혁신이 얼마나 부합하는지 평가에 중점을 두고 있음.	
공공혁신조달 평가방법 및 기준	- 경쟁적인 방법을 통해 기존 대안과의 비교 우위를 평가하여 낙찰자 선정 - PCP 및 PPI 적용 대상 상품과 서비스 모두 복수의 대안에 대한 경쟁적 대화 방법을 통해 혁신적 가치를 포함한 다양한 공급역량을 평가할 수 있는 기준 활용 (EU) 경쟁적 대화 방법을 활용하여 요구되는 혁신의 내용과 수준에 부합하는 복수의 제안자간 단계적 대화와 경쟁을 통해 최적 제안자를 낙찰자로 선정 (미국) 혁신적인 상품 등의 공급에 있어 기존 FAR 절차가 아닌 별도의 신속한 계약절차를 제정하여 독립적으로 운영	- 사전에 혁신적 상품과 서비스를 선정하고 이를 상용구매하는 방식이 아닌 혁신을 필요로 하는 수요와 문제해결을 위한 상품, 서비스 및 기술 등을 제안토록 하고 이를 평가하여 선정하는 것이 중요 - 혁신 상품 및 서비스 등에 적용된 기술/품질/성능적 측면의 혁신성에 대한 상대적 비교보다는 요구되는 수요와 관련 문제해결 방법 및 수단에 있어 혁신성이 충족되었는지에 대해 초점을 맞추어야 함. - 혁신조달 대상 상품과 서비스 선정에 있어 사전에 특정 상품과 서비스를 혁신 대상으로 결정하고, 이를 할당 및 수의계약을 통해 구매하는 방식이 아닌 당해 입찰에서 요구되는 혁신의 내용과 수준에 비례한 경쟁적 방법을 통해 공급자를 선정하는 것이 중요 - 우리나라는 경쟁적 대화 방식의 활용이 저조하고 혁신 필요성이 낮은 분야에서 도구적으로 활용되고 있음 → 이는 현재 혁신상품과 서비스 선정이 혁신조달의 목적 및 추구 가치와 부합도가 낮기 때문 - 기존 기술개발제품구매제도와 차별성 없는 계약절차와 규정의 한계로 보임(경쟁적 대화 필요성이 없는 혁신조달체계의 문제점).
공공혁신조달 활성화 플랫폼	- 혁신조달 동향, 정책동향, 법제도적 기반, 우수조달사례, PCP, PPI 등 구체적인 혁신조달 프로그램 절차 등 다양한 지원정보를 제공하는 혁신조달 플랫폼 운영 (EU) EU 집행위(EQ)는 혁신조달 활성화를 위한 플랫폼으로 EU 공식 홈페이지에서 혁신조달 관련 회원국의 정책, 법제도, PCP, PPI 등 세부 프로그램, 실행 사례, 펀딩 정보 등을 제공하는	공공혁신조달은 연구개발에서 상용 구매까지의 약 5단계 내외의 혁신 상품 및 서비스 도출과정을 종합한 절차로 관련된 수요 및 연구개발 정보 등을 통합적으로 제공할 수 있는 플랫폼 확보를 통해 혁신적 대안을 제공할 수 있는 잠재성 큰 공급자와 혁신수요가 많은 수요기관간의 정보비대칭성을 해소하고 참여활성화를 유도하는 것이 필요함.

구분	내용 및 실행사례	시사점
	"Shaping Europe's digital future" 웹 페이지 운영 ▪ (미국) GSA는 PIRC를 통해 연방차원의 혁신프로그램인 CSO, SBIR, INFORMS 관련 정보를 제공하고 있고, 혁신조달과 연계할 수 있는 추가적인 계약 방법 등에 대한 프로그램과 관련 정보를 제공하고 있음. ▪ (캐나다) 정부차원의 종합적인 혁신조달 플랫폼으로 Innovative Solutions Canada 웹페이지를 제공하고, PSPC의 경우 혁신상품과 서비스 테스트 프로그램인 BCIP 웹페이지를 플랫폼으로 운영하고 있음.	▪ 따라서 현재 운영 중인 혁신조달플랫폼인 혁신장터의 역할과 기능을 지속적으로 강화 및 확대하는 것이 필요함
적용상 유의점	▪ 지속 가능한 혁신을 창출하는 절차와 기반을 마련하는 것에 초점을 두어야 하며 이를 위해서는 상품과 서비스의 혁신성이 아닌 해당 상품과 서비스를 필요로 하는 수요와 관련 문제점 해결의 대안으로서 얼마나 혁신적인지를 평가하는 것이 중요 ▪ 혁신적 대안의 수요가 낮은 분야에서도 상품과 서비스의 미기적 개선 및 개량을 통해 상대적 기술적 우월성을 혁신성으로 평가하는 '혁신분할'의 문제 발생 가능성 유의하여야 함. ▪ 각 부처별 일반 R&D를 통한 결과물의 상용화가 아닌 공공조달 수요와 관련 문제점에 대한 혁신적 해결 관점을 반영하는 PCP를 적용해야 일반 R&D 프로그램의 단기적 상품개발 수준에 집중하는 왜곡 현상 예방 가능 ▪ PPI를 기술비교 우위 관점에서 평가하여 상용구매로 연계하는 경우 기존 중소기업에 대한 기술개발제품 지원 프로그램과의 상충 가능성 유의 ▪ 공공혁신조달을 구현하는 두 가지 유형으로 PCP와 PPI의 차별성과 고유성을 확보해야 하며 이를 위해서는 최종 상품과 서비스의 구매여부에 과도하게 편중된 성과지표 관리의 부작용에 유의해야 함.	▪ 상품과 서비스의 기술적 우월성이 혁신성의 전부로 평가받지 않도록 평가체계를 개선해야 하며, 혁신성의 판단은 제안된 상품과 서비스가 기존의 접근법과 무엇이, 어떻게, 얼마나 다른지를 기준으로 평가되어야 함. ▪ 혁신적 수요의 필요성이 낮다고 판단되는 분야에서 기존 대안 대비 개선 및 개량 수준의 제품 및 서비스는 혁신조달 프로그램이 아닌 기존 기술개발 제품우선구매 프로그램을 통해 충분히 해소 가능함. ▪ 캐나다 사례 참고시, 혁신을 필요로 하는 핵심적인 수요와 시급히 해결되어야 할 문제를 해소할 수 있는 대안을 연구개발에서 상용화까지 연계하는 방안이 혁신조달이 추구하는 궁극적인 목적과 가치에 부합도가 높으므로 우리나라 또한 관련 프로그램(FT1~FT3)의 유기적 통합 검토 필요

3.3.2 국내외 공공혁신조달 현황 분석 및 시사점 도출

가. 공공혁신조달 정책 개요

국내 공공혁신조달제도에서 혁신조달은 ‘공공이 혁신제품을 선도적으로 구매해 기술혁신·혁신성장을 지원하고, 공공서비스 질을 개선’ 하는 일련의 절차로 정의하고 있으며, 혁신제품의 공공부문 공급 확대를 위해 공공조달 프로세스의 각 단계별 진입장벽이 될 수 있는 요소를 완화하고 공공부문이 첫 구매자가 되어 초기시장을 창출하는 것에 중점을 두고 있다.

이러한 공공혁신조달 정책이 적용되는 혁신제품에 대한 지정 및 지원근거는 「조달사업법 제27조」 제1항에 따라 조달청장이 공공성·혁신성이 인정된 제품을 혁신제품으로 지정하고 다양한 공공구매지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이렇게 지정된 혁신제품은 지정기간이 고시된 날로부터 3년까지이며, 특히 혁신제품을 구매에 따른 수요기관의 구매담당자의 부담을 완화하여 적극적 구매를 유도하기 위해 담당자의 고의나 중대한 과실이 입증되지 아니하면 그 제품의 구매로 생긴 손실에 대하여 책임을 지지 않는 ‘면책규정’을 부여하고 있다. 혁신제품으로 지정되면 해당 제품은 「국가계약법」 시행령 제26조제1항제5호사목에 따라 수의계약 대상물품의 자격이 부여된다. 현재 혁신제품은 ① 국가 우수연구개발 혁신제품, ② 혁신시제품, ③ 기술 인정 혁신제품 등 3개 유형의 제품군을 대상으로 하고 있다([그림 85] 참조).

[그림 85] 혁신제품 유형별 지정 및 구매절차

□ 혁신시제품 공급자제한형 및 국가 우수연구개발 혁신제품

1단계(기업신청)	2단계(평가)	3단계(지정)	4단계(구매)
- 지정공고(조달청/각 부처) 및 신청 기업	- 혁신성 평가 - 조달 적합성 검토 조달청	- 혁신시제품 지정 - 혁신장터 등록 조달청	- 수요기관에서 수의계약으로 직접구매 - 시범구매사업 참여 수요기관

□ 혁신시제품 수요자제한형

1단계(기관신청)	2단계(평가)	3단계(공고)	4단계(이후)
- 수요기관이 도전적 과제 제안 수요기관	- 도전 과제 우선 순위 선정 조달청	- 공급기업 대상 도전 과제 사업 공고 조달청	- 공급자 제한형과 동일 기업, 조달청, 수요기관

□ 기술 인정 혁신제품

1단계(부처추천)	2단계(평가)	3단계(지정)	4단계(구매)
- 부처별 타 인증제품 추천받아 신청 각 부처	- 공공성 평가 - 조달 적합성 검토 기재부/조달청	- 혁신제품 지정 - 혁신장터 등록 기재부/조달청	- 혁신제품 리스트 확인 - 수의계약 체결 수요기관

□ 국가 우수연구개발 혁신제품(패스트트랙Ⅰ/통상 ‘FT1’ 로 지칭)

먼저 ‘국가 우수연구개발 혁신제품’은 「조달사업법 시행령」 제33조제1항제1호, 「과학기술기본법」 등 관련 법령에 따른 연구개발사업을 통해 개발된 제품 중 각 중앙관서¹⁰³⁾의 장이 기획재정부장관과 협의하여 정한 기준과 절차에 따라 기술의 혁신성을 인정한 제품으로, 다시 말해 중앙행정기관으로 R&D 예산과 사업을 운영하는 부처에서 수행된 R&D 결과물(제품화에 성공) 또는 중 각 중앙행정기관장이 혁신성을 인정하여 지정한 제품을 말한다. 현재 우수연구개발 혁신제품은 과학기술정보통신부, 국토교통부, 산업통상자원부, 해양수산부, 중소벤처기업부, 농림수산식품부, 환경부 등 7개 부처에서 지정하고 있다. 이러한 우수연구개발 혁신제품(FT1)은 각 부처에서 독립적으로 운영되는 연구개발 성과물에 대한 상용화 관점에서 추진되고 있다.

□ 혁신시제품(패스트트랙Ⅱ/통상 ‘FT2’ 로 지칭)

‘혁신시제품’은 「조달사업법 시행령」 제33조1항제2호 상용화 전 시제품(試製品) 중 초기 판로 확보 및 상용화 지원이 필요하여 조달청장이 기획재정부장관과 협의하여 정한 기준과 절차에 따라 혁신성을 인정한 제품으로 조달청에서 공고한 제안분야의 상용화 직전 제품·서비스(TRL: Technology Readiness Level, 기술성숙도/기술개발단계 7이상) 중 혁신성 평가를 거쳐 조달청장이 지정한 제품을 말한다.

이는 ‘공급자제안형’과 ‘수요자제안형’으로 구분되는데 공급자제안형은 혁신기업이 본인의 제품에 대해 시제품 지정을 신청하고 지정된 제품에 대해 수요기관을 매칭하는 방식이며, 수요자제안형은 공공기관이 공공서비스 개선 및 국민 생활 문제해결을 위한 공공수요를 먼저 제기하고 그에 적합한 혁신제품을 선정·구매하는 방식이다.

혁신시제품으로 지정되면 조달청장은 시범사용기관의 장과 협약을 체결하고 시범구매예산으로 해당제품을 구매하여 테스트를 진행할 시범사용기관에 지원해 해당 기관이 실증 후 ‘성공’, ‘보류’, ‘불량’의 3가지 유형의 사후평가 결과를 회신하여야 한다. 또한, 시범사용기관의 테스트 과정에서 중간점검을 통하여 적절한 사업 진행여부를 점검하는 절차도 마련하고 있다.

□ 기술 인정 혁신제품(패스트트랙Ⅲ/통상 ‘FT3’ 으로 지칭)

‘기술 인정 혁신제품’은 「조달사업법 시행령」 제33조1항제3호 그 밖에 위원회에서 공공성과 혁신성을 인정한 제품으로 NET·NEP, 우수특허제품, 공공기관 기술마켓 등 다양한

103) 「국가재정법」 제6조에 따른 중앙관서, 이하 동일

인증제품 중에서 공공성이 높은 제품을 심의·평가하여 지정한 제품을 말한다. 이는 연구개발 필요 없이 현존하는 혁신솔루션에 해당하는 제품으로 볼 수 있으며, 이로 인해 FT1과 FT2를 통해 지정된 혁신제품과 비교할 때 상대적으로 혁신성이 낮다. 또한, 사실상 현행 「중소기업기술개발제품 우선구매제도 운영 등에 관한 시행세칙」 제3조제1호 내지 제13호의 제품 등 총 14개의 중소기업 기술개발제품 주요 지정 후보 제품군과도 차별성이 크지 않아 혁신조달정책 대상으로 타당성은 낮다고 볼 수 있다.

나. 국내 공공혁신조달 문제점 및 개선방안

앞서 살펴본 국내 혁신공공조달제도로써 혁신제품(FT1, FT2, FT3) 지정제도와 관련하여 식별된 문제점을 완화 및 해소하기 위한 개선방안은 크게 ① 혁신조달 지정 대상제품의 차별성 확보, ② 최종 완제품이 아닌 혁신의 검증 과정 중심의 제품 지정, ③ 혁신성 평가방법의 개선, ④ 혁신제품 구매실적 평가방법의 개선의 4개 차원에서 검토될 수 있다([표 99] 참조).

[표 99] 혁신공공조달 실효성 제고 위한 개선방안

구분	문제점	개선방안	비고
1. 혁신조달 대상 제품의 차별성 강화	■ 각 혁신제품 유형(FT 1~FT3)별 지정 중점에 비하여 혁신성, 기술성에 있어 차별성 부족 ■ 혁신솔루션으로서 개발된 기술개발제품이 존재하고 있음에도 유사한 제품을 FT1에서 기술개발하고 FT2에서 테스트한다는 것은 논리적, 실무적 모순임	■ 단일한 혁신성과 기술성 평가기준을 적용하여 선정된 혁신제품은 공공조달 관점에서 가장 적합한 현행 FT2를 중심으로 운영되어야 함. ■ 근본적으로 EU 등의 혁신조달제도 추진 사례를 참조하여 변혁적 혁신(Transformative Innovation)을 유도할 수 있도록 공공조달 수요연계형 R&D를 통해 개발된 제품을 테스트 베드 → 실증하는 형태로 사업 재편 검토 필요 ■ 현행 FT3에 해당하는 혁신제품이 공공혁신조달제도의 적용을 받지 않더라도 기존 기술	■ 공공조달 수요와 환경에 적합한 시제품 제작과 실증검증을 필요로 하는 제품을 지원하는 것에 중점 ■ FT1~FT3 모두 지정되어야 한다면 세부품명 단위 또는 혁신성, 기술성, 문제유형에 따라 차별성 확보 필수

구분	문제점	개선방안	비고
		개발제품 우선구매제도를 통한 수의계약 대상이므로 특별한 문제점은 없을 것으로 판단되며, 공공조달 수요연계형 R&D를 통해 도출된 제품 이상의 기술성 및 혁신성 보유 시 FT2 평가기준을 적용하여 사안별로 지원 여부를 결정하면 혁신조달정책의 본질적 목적에 부합하며 제도 운영상 문제점과 부담 최소화 가능	
2. 최종 완제품이 아닌 혁신 과정 중심의 제품 지정 및 관리	- 현행 혁신제품 지정은 과정과 결과에 상관없이 특정제품을 평가하여 지정하고 구매를 결정함으로써 그 자체로 혁신이 확정됨과 동시에 혁신의 정체 현상 발생 - 기술/품질적 수준과 개선정도가 실사용자 체감하는 우월성을 확보한 경우 그 평가결과를 기반으로 혁신제품의 선정이 이루어져야 '혁신'이라는 정의에 상응하는 타당성 확보가 가능	현행 혁신제품 분류체계를 유지하는 경우 FT1, FT2, FT3 모두 일차적으로 혁신제품 후보군으로 지정하고, 실제 테스트가 이루어지는 제품으로서 검증과정에서 사용자의 사용성과 충족, 기술적 요구 개선 등에 대해 수요기관이 종합적으로 평가 → '성공'한 경우에만 해당 제품을 혁신제품으로 지정하고 이후 일정기간 상용구매를 지원하는 형태로 제도 개선	개발 또는 시장 출시가 완료된 제품에 대한 혁신제품 지정되는 불가피한 경우도 있겠으나, 원칙적으로 실제 사용자가 검증하는 과정에서 기술적 개선과 혁신이 지속될 수 있도록 고려
3. 혁신제품 평가방법 개선	- 혁신제품의 기본적 평가체계는 기존 기술개발우수제품 중 종합적인 기술력과 혁신성이 가장 높다고 볼 수 있는 조달청 우수조달물품의 지정심사기준을 차용하고 있음. - 혁신성을 평가하는 지표가 사실상 우수제품	- 혁신제품 중 FT1과 FT2는 유지하고, FT3는 폐지 검토 - FT3 유지 필요시 기존 기술개발제품으로서 해결할 수 없는 수준의 문제점을 해결하는 제품 아닌 경우 지정 배제 '국방부 우수사용품 지정제도'와 같이 실	- 대부분의 FT3와 같이 기존 기술개발제품으로 지정되어 우선구매 또는 수의계약 자격이 부여된 제품을 중복적으로 지정하는 것은 관리적 부담만 유발하므로 지정 철회 필요 - 복수의 기술개발제품 우선구매제도를 이용

구분	문제점	개선방안	비고
	과 동일한 상황에서 제품의 혁신성과 기술성이 기존 기술개발제품인 우수제품과 어떻게 다른지 불명확 → 비교 기준점 부재 - 특히 동일한 세부품명이 모두 지정된 경우 혁신성 판단의 기준에 대한 의문 발생 - 연구개발제품의 혁신성 평가시 반드시 해당 제품의 조달대상 세부품명과 유사한 품명이 다수공급자계약, 제3자단가계약 등을 통해 공급되고 있지를 확인하여 존재하는 경우에는 혁신제품 지정 희망업체의 세부품명과 비교하여 기술적 우위를 증명하거나 검증 필수	제 수요가 있는 공공기관에서 사용 후 혁신성, 수요 적합성이 검증된 경우에 혁신제품으로 최종 지정하고 그 이전에는 지정 후 보제품으로만 관리하는 방안 검토	하여 장기간 공공조달 시장에 안주할 경우 혁신의 첫 번째 구매이자 마지막 구매자가 공공부문이 될 수 있음에 유의
4. 혁신제품 구매실적 평가방법 개선	- 공공혁신조달의 전체적인 구조는 FT1을 통해 수요를 포착하여 혁신적 아이디어와 새로운 기술로 제품을 만들고 FT2에서 시장 또는 테스트베드를 통해 실증하며 FT3에서 대규모 상용구매로 연계하는 것으로 볼 수 있음. - 그러나 실제로는 혁신제품 유형간의 정교한 연계가 없음 → 분절적 운영 - 혁신제품 중 구매단가 및 금액이 큰 제품에 대한 수요가 있는 기관이 상대적으로 유리한 평가를 받을 수 있는 문제점 발생	- FT1~FT3의 혁신성, 기술성에 대해 적절한 평가가 이루어졌다면 혁신성, 기술성 등에서 차등이 발생하고 따라서 FT1의 구매실적은 FT2 또는 FT3에 비하여 혁신의 촉진이라는 측면에서 더욱 가치가 있다고 볼 수 있음. - 동시에 FT2 역시 FT3에 비하여 금액이 적더라도 테스트가 필요할 정도의 혁신수요를 제품화하여 이를 검증 및 공급하는 것이므로 '혁신상용품'인 FT3에 비하여 구매실적이 적더라도 혁신촉진에 기여도는 더 크다고 볼 수	- 실제 변혁적 혁신을 통해 산업과 기술의 혁신을 촉진하는 제품이 아닌 범용적 상용 제품에 대한 수요가 많은 공공기관이 해당 수준의 제품(주로 FT3)을 구매하는 것에 집중하는 부작용 예방 필요 - 현행과 같이 FT1~FT3 간 차등적인 평가를 하지 않는 경우 - 신규 지정되는 혁신제품은 다수 공공기관의 범용적 수요를 충족하는 FT3 중심으로 지정이 가속화 될 수 있음에 유의

구분	문제점	개선방안	비고
		있음. 따라서 FT1~FT3간 혁신성 및 기술성에 대한 차등적 수준 편차는 예상 가능하므로 동일한 구매실적에 대해 FT1>FT2>FT3의 순서로 15%내외의 가중치 부여 검토	

각각의 개선방안을 구체적으로 살펴보면 첫째, 혁신제품 지정 유형으로 FT1, FT2, FT3을 구분하고 있으나 결과적으로 제품별 지정 중점에 비해 혁신성·기술성에 있어 차별성 부족하다는 점이다. 각 혁신제품 유형은 종합 혁신적 기술성숙도 수준별 연구개발(R&D) 요구 수준, 시제품테스트(시제품에 대한 실증) 요구 수준 및 기타 성능과 기술이 검증된 상용 제품 요구 수준에 따라 내포하고 있는 혁신의 수준 역시 다르다고 볼 수 있으므로 정책 및 제도적 측면에서도 차별성이 확보되어야 한다.

그러나 2021년 9월 현재 혁신제품으로 지정된 3개 유형의 세부품명 중복 지정 현황을 살펴보면, 총 지정 제품수 628개 중 약 12%에 해당하는 74개의 제품이 3개 유형 모두에 중복 선정되어 있는 것으로 나타났다([표 100] 참조).

[표 100] 혁신제품 유형간 동일 세부품명별 중복지정 현황

세부품명번호	FT1	FT2	FT3	계
3912110301	2	2	1	5
3912110604	2	2	1	5
3912118901	1	2	2	5
3912180101	1	3	1	5
4016160201	2	3	1	6
4016160501	2	4	2	8
4016169901	2	2	1	5
4111331901	1	1	1	3
4323290201	5	5	1	11
4323320501	5	1	1	7
4617162201	2	11	1	14

세부품명번호	FT1	FT2	FT3	계
소계(건수)	25	36	13	74
소계(비율)	11.9%	16.5%	6.5%	11.8%
총 지정 품명	210	218	200	628

출처: 조달청, "혁신제품 인증현황 통합v1.7(배포본)(한국조달연구원 분석, 2021. 09); 조달청 혁신조달 종합포털(혁신장터)(한국조달연구원 분석, 2021.09)

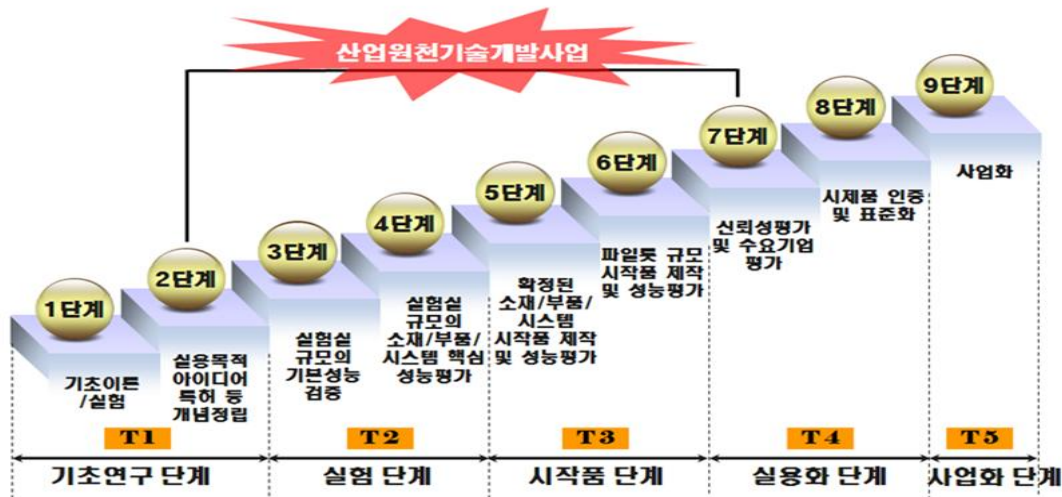
또한, 일부 제품의 경우 제품 규격서를 검토하면 동일한 업체가 우수제품지정, 다수공급자 계약 물품으로 종합쇼핑몰에 등록된 상태에서 일부 미시적 기술요소 변경 등을 통해 혁신제품으로 지정 받고 있음을 확인할 수 있었다. 무엇보다 혁신성과 기술성 관점에서 FT1~FT3으로 지정된 제품 중 동일/유사 기능과 목적을 가진 제품간 큰 차별성이 확보되지 않는 문제점이 발생하고 있다. R&D를 통한 혁신시제품이라 함은 기존의 기술, 공법 등으로 해결되지 않은 새로운 문제를 해결하는 수준의 제품과 서비스가 도출되어야 FT2 및 FT3와 차별성 가질 것이나 이러한 특성이 전혀 드러나지 않고 있는 것이다. 게다가 이미 혁신솔루션으로서 기술개발 제품이 존재하고 있음에도 유사한 제품을 FT1에서 기술개발하고 FT2에서 테스트하는 논리적/실무적 모순이 발생하고 있다. 이처럼 FT3제품은 사실상 세부기술 요소에 대한 차이점 없이 식별번호만 달리한 동일/유사 제품이 우수제품으로 등록되어 있음에도 일부 구성요소를 달리하여 혁신제품(FT3)으로 중복 등록하는 등 문제가 심각하다.

이처럼 최종 제품에 초점을 맞추어 혁신제품을 지정하다 보니 제품 유형을 구분하는 것이 무의미해지고 있다. 사실상 동일한 제품이 각 부처, 관련 예산사업별 성과를 도출하기 위해 다른 특성을 가진 제품으로 지정되고 있어 사용자 입장에서는 무엇이 다른지 알기 어렵다는 것이다. 이는 본질적으로 구매 실적으로 성과관리가 적합하지 않은 R&D에도 제품 구매 실적으로 평가하면서 판매 가능한 상용품을 개선하는 수준의 R&D만 이루어지는 등 이는 성과관리체계의 문제에서 기인한 것으로 판단된다.

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 공공혁신조달 지정 제품의 차별성을 강화할 필요가 있다. 현재 혁신제품 지정시 우선구매지원 방법은 혁신시제품 사업 대상 제품으로 지정하여 테스트베드를 제공하거나 개별 수요기관과의 수의계약 체결 하는 방법 등 2가지가 있으며, 제품의 지정단계에서 어떤 경로를 거쳐 왔던 지정된 혁신제품은 동등한 지원 자격을 부여받게 된다. 반면, 각 제도를 통해 지정된 제품은 기본적으로는 동일한 평가체계를 적용받고 있으나 평가기관별 세부 평가요소, 배점 및 방법 등에 있어 차이가 있어 결과적으로 혁신성과 기술성 역시 절대적/상대적 차이가 발생하고 있다.

이러한 동일 지원 자격을 보유한 제품간 혁신성과 기술성의 편차가 크게 발생하는 것은 혁신제품의 내외적 타당성을 저하시키는 문제점을 유발하므로 평가의 내적 신뢰성 확보와 지정된 제품의 외적 타당성을 강화하기 위해서는 동일한 기준으로 혁신성과 기술성을 평가할 필요가 있으며, 실효성을 제고시키기 위해서는 현행 FT2를 중심으로 공공조달 수요와 환경에 적합한 시제품의 제작과 실증검증을 필요로 하는 제품을 지원하는 것에 중점을 둘 필요가 있다. 이는 국내 산업원천기술개발사업 등의 기술성숙도별 수행 내용을 살펴보면 2단계에서 7단계가 현행 FT1과 FT2의 연계역할이므로 공공조달 관점에서의 연구개발 활성화를 통한 혁신 촉진 연계정책은 PCP 관점에서 추진하는 것이 효과적일 것으로 판단되기 때문이다([그림 86] 참조).

[그림 86] 기술성숙도 단계별 정의 및 요구사항



그러나 상기의 개선방안은 대중적인 것으로 할당형 제품구매 형태의 우선구매방식의 근본적 한계점을 극복할 수 없으며 혁신의 촉진이라는 본질적 정책 목표달성의 효과적 수단으로 미흡하다. 따라서 보다 근본적으로 EU 등의 혁신조달 제도 추진 결과를 참조하여 변혁적 (Transformative Innovation) 혁신을 유도할 수 있도록 공공조달 수요연계형 R&D를 통해 개발된 제품을 테스트베드 하여 실증하는 사업으로 재편하는 것이 필요하다([표 101] 참조).

[표 101] 혁신제품지정 및 지원 방안 개선(안)

구분	특징	평가기준	혁신/기술 요구 수준	지원
현행: 혁신제품 지정 및 지원(서로 다른 수준의 제품에 동일 혜택 부여)				
FT1	연구개발품	개별기준	고	- 시제품구매 - 수의계약
FT2	시제품 검증	개별기준	중	
FT3	상용 개발품	개별기준	저	

구분	특징	평가기준	혁신/기술 요구 수준	지원
개선: 혁신제품 지정 및 지원(동일한 혁신성 보유수준 제품에 대한 동일 혜택 부여)				
중소기업기술 개발제품 (R&D 결과물 포함)	- 기술성숙도(TRL) 5~7단계 제품에 대한 테스트 베드 소요 제품 중심 - 혁신적 연구개발/상용품 구분 없이 테스트 연계 대상 제품 중심으로 선정	- 단일기준 - 제품유형 구분 없이 단일평가 체계에서 동일한 기준점에서 혁신성, 기술성 평가	- 고 - 혁신제품으로서 단일 평가기준을 통해 일정 수준 이상의 혁신성, 기술성을 보유한 제품만 지정	- 시제품구매 - 수의계약

이처럼 현행 FT3에 해당하는 혁신제품이 공공혁신조달제도의 적용을 받지 않더라도 기존 기술개발제품 우선구매제도를 통한 수의계약 대상이므로 특별한 문제점은 없을 것으로 판단되며, 공공조달 수요연계형 R&D를 통해 도출된 제품 이상의 기술성 및 혁신성 보유 시 FT2 평가기준을 적용하여 사안별로 지원 여부를 결정하면 혁신조달정책의 본질적 목적에 부합하며 제도 운영상 문제점과 부담을 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 혁신은 과정을 통해 결과로 확인되어야 하나 현행 혁신제품의 지정은 과정과 상관없이 특정제품을 지정하고 구매를 결정하는 그 자체로 혁신이 확정되면서 동시에 멈춤 현상이 발생하고 있다.

국내 유사 제도인 국방부의 국방우수상용품 지정제도의 경우 혁신적인 상품을 개발하면 평가를 통해 해당제품에 대한 우수상용품 후보자격을 부여하고, 이를 실제 사용기관에서 실증하여 검증한 이후 기술/품질적 수준과 개선정도가 실제 사용자 체감하는 우수성을 확보한 경우에만 그 평가결과를 기반으로 혁신제품의 선정이 이루어지고 있다.

이처럼 혁신은 소수의 전문가가 평가하는 것이 아닌 실제 해당 제품을 사용하는 사용자가 실제 체험하면서 기존 제공 서비스, 제공 방식, 제공 가치 등을 비교하여 종합적으로 판단해야 ‘혁신’이라는 정의에 상당하는 타당성 확보가 가능하며 검증 과정에서 기술적 개선과 혁신이 지속될 수 있을 것이다.

따라서 조달청도 혁신조달 제도 목적과 취지에 보다 부합하게 운영하기 위해서는 최종 완제품이 아닌 혁신 과정 중심의 제품 지정방안을 검토할 필요가 있다. 일차적으로 평가를 통해 혁신제품 후보군을 선정하고 이들 제품에 대한 실제 사용이 가능한 수요기관에서 검증을 받은 후 그 검증 결과에 따라 최종적으로 혁신제품으로 선정하는 것이다. 현행 혁신제품 분류체계를 유지하는 경우 FT1, FT2, FT3 모두 일차적으로 혁신제품 후보군으로 지정하고,

실제 테스트가 이루어지는 제품으로서 검증과정에서 사용자의 사용성과 충족, 기술적 요구 개선 등에 대해 수요기관이 종합적으로 평가하여야 한다. 이 경우 평가 결과에 따라 ‘성공’한 경우에만 해당 제품을 혁신제품으로 지정하고 이후 일정기간 상용구매를 지원하는 형태로 제도 개선이 필요하다([표 102] 참조).

[표 102] 혁신제품 지정 절차 개선방안

구분	현재	개선		
	지정판단	지정 예비판단	검증	지정판단
FT1	평가 후 즉시 지정	평가 후 후보제품 지정	후보제품군에 대한 실수요기관 검증	검증 후 '성공'제품만 혁신제품 지정
FT2				
FT3				
특징	혁신에 대한 평가가 수요자의 사용 경험 등 혁신으로 이어지는 과정을 거치지 않고 소수의 전문가에 의해 제도적으로 결정	수요자의 경험과 요구사항을 반영하는 과정과 결과를 거쳐 실사용자에 의해 평가함으로써 타당성 확보		

셋째, 현재 혁신제품의 기본적 평가체계는 유형 구분 없이 기존 기술개발우수제품 중 종합적인 기술력과 혁신성이 가장 높다고 볼 수 있는 조달청 우수조달물품의 지정심사기준을 차용하고 있다. 이처럼 혁신성을 평가하는 지표가 사실상 우수제품과 동일하다 보니 제품의 혁신성과 기술성이 기존 기술개발제품인 우수제품과 어떻게 다른지가 불명확하다는 문제가 있다([표 103], [표 104] 참조).

[표 103] 우수조달물품 평가기준

우수조달물품(성장유망제품) 평가차원		평가항목	배점
기술심사 (60점)	1. 기술개발의 필요성 및 난이도	-	10점
	2. 기술의 혁신성	기술의 신규성	10점
		기술의 탁월성	10점
		기술적 완성도	10점
	3. 대표기술 기능구현 차지비중	대표기술 차지비중(본질적 기능)	20점
		대표기술 차지비중(일반/주변기능)	10점
품질심사 (40점)	4. 해당 기술이 적용됨에 따라 발생하는 특별한 효과	-	20점

5. 조달물자로서의 품질·성능 신뢰성	-	20점
가점		

[표 104] 혁신시제품(공급자제안형) 평가기준

혁신시제품(공급자제안) 평가차원	평가항목	배점
공공성 및 사회적가치(40점)	공공현안 및 사회적가치창출	10점
	공공구매의 필요성	10점
	현안의 시급성	10점
	국민생활에 미치는 영향	10점
혁신성(30점)	제품의 신규성	10점
	제품의 탁월성	10점
	기술적 완성도 및 실현가능성	10점
시장성(20점)	시장규모	10점
	파급성	10점
시범사용 수행역량(10점)	-	10점

특히 7개 부처에서 지정하는 F1의 우수연구개발 혁신제품의 경우 지정하는 소관 부처는 다르더라도 모두 연구개발제품의 혁신성을 평가한다는 측면에서 모두 동일한 기준이 적용되어야 제품의 혁신성을 비교할 수 있을 것이나, 현재 기준에서는 한계점이 존재한다. 예를 들어 중기부의 경우 타 부처의 혁신성 평가에 공통적으로 반영되는 기술적 완성도 및 실현가능성 평가항목이 제외되어 있다. 때문에 세부품명이 다르다 하더라도 해당 평가요소가 반영되지 않은 중기부의 혁신제품과 해수부의 혁신제품이 혁신성 관점에서 동일한 수준인지 아니면 다른 수준인지에 대한 판단이 불명확한 실정이다([표 105], [표 106] 참조).

[표 105] 중소벤처기업부 혁신성 평가기준

평가차원	평가항목	배점
기술 혁신성 (30)	1. 제품의 신규성(15)	15
	새로운 제품, 신·구 융합제품 또는 핵심기술이 개량되었는지 판단	
	2. 제품의 탁월성(15)	15
	혁신기술 적용으로 월등한 성능향상 및 편익 (사용자 편의, 효율성)을 발생하였는지 판단	
시장성 (30)	3. 시장규모 및 점유율 확보 가능성(15)	15
	해당 제품이 창출할 신규 시장 또는 기존시장에서 차지할 점유율 및 규모 판단	
	4. 공공·민간시장 파급효과(15)	15
	해당 제품이 타 공공부분으로 확산 가능성, 유사산업 또는 타 산업 적용 가능성 및 규모 판단	
사회적	5. 공공현안 해결 및 사회적가치 창출(15)	15

평가차원	평가항목	배점
필요성 (40)	공공의 현안 및 국민생활 향상을 통한 사회적가치가 창출되는 분야의 제품인지 판단	
	6. 현안의 시급성(15)	15
	국민에게 심각한 영향을 미치거나, 국민적 수요가 많은 경우, 공공부문에서 시급히 해결해야 할 사항 여부 판단	
	7. 공공구매 필요성(10)	10
	민간에서 해결하기 곤란한 사회적 문제 해결 또는 민간에서 구매하기 힘든 제품에 해당하는 등 공공시장에서 선제적 구매가 필요한지 판단	
합 계		100

[표 106] 해양수산부 혁신성 평가기준 비교

구분	심사기준	비 고
현장 평가	1. 제품의 확인 ○ 신청자가 신청 제품을 실제로 보유하고 있는지 여부 2. 연구개발기술 적용 ○ 신청 제품에 연구개발을 통해 개발한 기술과 직접적으로 관련된 핵심요소기술의 적용 여부 3. 사업화 기반 및 제품 생산 ○ 신청자가 제품 설명서에 기술한대로 사업화할 수 있는 기반을 갖추고 있는지 확인 4. 제품의 성능 확인 ○ 신청제품이 설명서에 기술된 내용과 같은 성능 및 기능을 할 수 있는지 확인 5. 기타 확인사항 ○ 신청제품 관련 증빙서류 보유현황 확인	별지 제4호 서식
서류 평가	1. 공공성 및 사회적가치(40) 가. 공공현안 및 사회적가치 창출 나. 공공구매 필요성 다. 현안의 시급성 라. 국민생활에 미치는 영향 2. 시장성(20) 가. 기대 시장규모 나. 타 산업 파급성 3. 혁신성(40) 가. 기술·제품의 신규성 나. 기술·제품의 탁월성 다. 기술적 완성도 및 실현가능성	별지 제5호 서식

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 동일 혁신제품 유형(특히 FT1)은 동일한 평가차원 및 평가항목 및 배점에 따라 평가되어야 한다. 이러한 측면에서 혁신성에 한정하여

조달청 우수조달물품과의 비교를 통해 어느 정도 수준의 제품이 혁신제품이 되는 것인지에 대한 기준점을 제시하고, 연구개발제품의 혁신성 평가시 해당 제품의 조달대상 세부품명과 유사한 품명이 다수공급자계약, 제3자단가계약 등을 통해 공급되고 있는 경우에는 반드시 해당 업체의 동일 세부품명과 비교하여 기술적 우위를 증명토록 해야 한다.

또한, 원칙적으로 동일 세부품명으로 타 우선구매제도의 지원을 받고 있는 제품은 혁신제품으로 중복 지정할 수 없도록 할 필요가 있다. 다만 FT2는 혁신제품으로 지정되지 않아도 기술개발제품인 경우 평가받을 수 있도록 하고, 통과되는 제품에 한하여 혁신제품과 차별 없이 검증 기회를 제공하는 형태로 운영하면 현재 보다 효과적인 운영이 가능할 것으로 판단된다.

마지막으로 혁신제품 중 구매단가 및 금액이 큰 제품에 대한 수요가 있는 기관에게 상대적으로 유리한 평가를 받을 수 있는 문제가 발생하고 있다. 혁신은 새로운 수요(문제점의 해결)를 포착하여 기존의 기술/공법/원재료 등과는 차별화되는 제품과 서비스로 유형화하고, 이를 시장에서 검증(제한되는 경우 테스트베드 활용)하여 사용자에게 인정받을 때 비로써 혁신으로 평가할 수 있다. 그러나 현행 제도는 외견상 FT1을 통해 수요를 포착하여 새로운 기술로 제품을 만들고, FT2를 통해 시장 또는 테스트베드에서 검증하고, FT3으로 실제 구매를 유도하고 평가받는 형태로 운영되고 있다. 때문에 이들 간의 정교한 연계가 부재하고, FT3의 경우 이미 유형의 결과물에 대해 혁신 레이블을 부착하고 이를 구매하는 것을 혁신으로 판단하고 있어 속성적 차원에서 부합하지 않아 생기는 문제로 판단된다.

따라서 혁신성은 낮으나 상용 기술개발제품에 대한 수요가 많은 공공기관들이 기존 구매수요를 대체하여 양적인 실적을 늘리면서 평가우위를 확보하는 문제점을 개선할 필요가 있다. FT1~FT3에서 혁신성, 기술성에 대한 적절한 평가가 이루어졌다면 혁신성에서 차등이 발생하기 때문에 FT1의 구매 실적은 FT2 또는 FT3에 비하여 혁신의 촉진이라는 측면에서 더욱 가치가 있다고 할 수 있기 때문이다. 동시에 FT2 역시 FT3에 비하여 금액이 적더라도 테스트가 필요할 정도의 혁신수요를 제품화하여 이를 검증한 후 제품화하여 공급하는 것으로 혁신상용품인 FT3에 비하여 혁신 촉진에 대한 기여도는 훨씬 크다고 할 수 있다. 따라서 수요기관의 혁신제품 구매 실적 평가시 현재와 같이 절대 양적 규모에 의한 평가가 아닌 혁신성 가치에 기반한 질적 평가 도입을 검토할 필요가 있다.

IV

공공조달 거버넌스 확대 · 강화 방안 도출

- 4.1 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점
- 4.2 국내의 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점
- 4.3 조달청 조직구조 변화관리 방향성 도출

4.1 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점

4.1.1 해외의 공공조달 거버넌스 현황

과거에는 조달계획 수립·실행에 있어 중앙집중적 단일조직에 의한 운영 효율성이 높은 집중조달(중앙조달)과 조달수요와 자원에 대한 접근성, 신속성 등 유연성이 높은 분산조달(자체 조달) 중 무엇이 유리한지가 공공조달 거버넌스에 대한 주요 쟁점이었으나, 2000년대 이후 전통적인 재정 집행 효율성에만 초점을 맞춰 집중조달과 분산조달 중 어느 쪽이 유리하거나 우월하다는 이분법적 논의는 종결되었으며, 글로벌 환경변화와 각국의 운용 환경에 따라 집중조달과 분산조달 장단점을 고려하여 하이브리드 형태로 운용해야 한다는 연구 및 실증적 사례들이 확인되고 있다.

이러한 측면에서 2010년대 이후 최근 10여 년간 공공조달을 둘러싼 정책·제도의 운용환경은 앞서 살펴본 바와 같이 주요 선진국을 중심으로 사회적가치 실현, 탄소중립, 기술혁신 촉진 등 사회적·환경적·산업적 패러다임 변화에 따라 가격대비가치(VFM: Value for Money)에 기반한 전통적 조달에서 정부 정책을 지원하는 ‘전략적 공공조달’로 전환·강화되고 있다.

OECD에서 조사한 회원국별 전략적 공공조달 도입 현황을 살펴보면, 2018년 기준 OECD 국가 중 24개국은 중앙 수준(Central Level)에서 중소기업의 공공조달 접근성을 제고하는 우대조치 등을 실행하고 있는 것으로 나타났다.¹⁰⁴⁾ 이중 녹색공공조달 전략 또는 정책을 보유하고 있는 국가는 28개국으로 2016년 대비 2개국이 증가하였으며, 물품, 서비스 및 공사 등 조달대상물의 혁신을 통해 국가의 혁신성장을 촉진하는 정책을 운용하고 있는 국가 역시 2016년 대비 2개국 증가한 22개국으로 나타났다. 사회적가치를 반영하는 기업책임경영(RBC)도 2016년 15개국에서 2018년 18개국으로 3개국이 증가하는 등 전반적으로 확대되고 있는 추세임을 알 수 있다. 반면, 여성기업 지원의 경우 변동 없이 칠레, 아일랜드, 일본 등 6개국으로 다소 저조하게 나타나고 있다([그림 87] 참조).

이에 공공조달의 역할 또한 전통적인 경제적 효율성을 추구하는 재정 집행 수단에서 정부 전반의 유관 정책의 효과를 달성하고 촉진하는 수단으로 그 역할의 중요성이 부각되고

104) OECD(2019), Government at a Glance

있으며, OECD 또한 지속적으로 1차 조달 목표¹⁰⁵⁾와 2차 정책 목표¹⁰⁶⁾간의 균형 있는 추구를 강조하고 있다.¹⁰⁷⁾

[그림 87] OECD 국가별 전략적 공공조달 도입 현황

	Green public procurement		SMEs		Innovative goods and services		Responsible business conduct		Women-owned businesses	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018	2016	2018	2016	2018
Australia	■	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Austria	●+	●+	●+	●+	●+	●+	+	+	○	○
Belgium	●+	●+	●	●	●	●	●	●	○	○
Canada	●	●	●	●	+	●	○	●	○	○
Chile	●+	●+	●+	●+	○	○	●	●	●	●
Denmark	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Estonia	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Finland	●+	●+	+	+	●+	●+	●+	●+	○	○
France	..	●	..	●	..	●	..	●	..	○
Germany	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Greece	+	+	+	+	○	○	○	○	○	○
Hungary	●	●	●	●	●	●	+	+	+	+
Iceland	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Ireland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Israel	●	●	●	●	○	○	○	○	●	●
Italy	●	●	+	+	+	+	○	○	○	○
Japan	●	●	●	●	○	○	○	○	●	●
Korea	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Latvia	●	●	●	●	+	+	●	●	○	○
Lithuania	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Mexico	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Netherlands	+	+	+	+	+	+	○	+	○	○
New Zealand	●+	●+	●+	●+	●+	●+	●	●+	○	○
Norway	+	+	+	+	●+	●+	●+	●+	○	○
Poland	●+	●+	●	○	●	●	●+	●+	○	○
Portugal	●	●	●	●	+	+	●	●	○	○
Slovak Republic	+	●	●	●	○	●	○	+	○	○
Slovenia	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Spain	●	●+	●	●	●	●	●	●	○	○
Sweden	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Turkey	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
United Kingdom	●	..	●	..	●	..	○	..	○	..
OECD Total										
● Strategies/policies developed at the central level	26	28	24	24	20	22	15	18	6	6
◆ Internal strategies/policies developed by some procuring entities	10	10	8	8	9	8	5	8	1	1
■ Rescinded	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
○ Never developed	0	0	1	2	6	5	14	9	24	24
Costa Rica	●	●	●	●	○	●	○	●	○	○

출처: OECD(2019), Government at a Glance

이로 인해 최근에는 전략적 공공조달 측면에서 효율성을 촉진할 수 있는 기본협약(FA: Frame Agreement), 동적구매시스템(DPS: Dynamic Purchasing System)계약, 전자 카탈로그 계약 등 중앙집중식 구매가 강조되면서 중앙조달기관(CPB: Central Purchasing Body)¹⁰⁸⁾의

105) 효율적인 재정 집행

106) 정부정책 목표 달성 지원

107) OECD(2015), Recommendation of the Council on Public Procurement

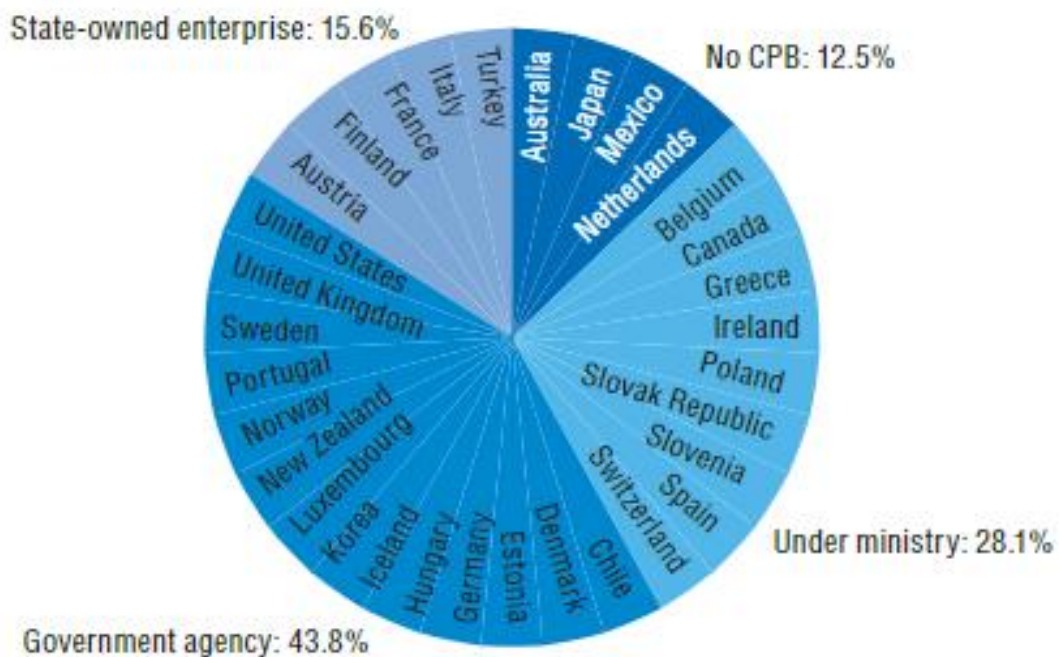
108) OECD(2015)에 따르면, CPB는 하나 이상의 계약당국(Contracting Authorities)을 위해 ① 상품 또는 서비스 조달, ② 공사/상품/서비스에 대한 공공계약 체결(낙찰자 결정 등) 또는 ③ 공사/상품/서비스에 대한 기본협약(Framework Agreement) 체결과 같은 기능을 보유한 조직을 의미함.

역할과 중요성이 재확인되고 있음.¹⁰⁹⁾

전략적 공공조달에 있어 CPB는 대규모 수요를 통합하여 규모의 경제를 달성하고 중복 거래를 제거하는 등 재정 운용 효율성을 향상시켜 거래 비용을 절감시킴과 동시에 확실성, 단순성 및 단일성의 증가로 정책 목표를 달성하기 위한 핵심역량과 자원 집중을 통해 효과적인 수행이 가능하게 한다.¹¹⁰⁾

이러한 이유로 OECD 국가들은 점차 공공조달이 추구하는 다양한 목적과 가치를 조화롭게 구현하기 위한 수단으로서 CPB를 설립·운영하고, 역할을 확대해 나가는 추세이다.¹¹¹⁾ OECD(2015)에 따르면, OECD 국가 32개국¹¹²⁾ 중 일본, 네덜란드, 호주, 멕시코를 제외한 28개국이 CPB를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이중 대부분의 국가는 CPB를 정부기관(14개국) 또는 정부부처(9개국)에 편제하여 운영하고 있으며, 이탈리아, 프랑스, 핀란드, 오스트리아, 터키 등 소수의 국가에서는 국유기업, 즉 공사의 형태로 운영하고 있는 것으로 확인되었다(그림 88) 참조).

[그림 88] OECD 국가별 중앙조달기관(CPB)의 법적지위(2014년)



출처: OECD(2015), Government at a Glance

109) OECD(2019), Reforming Public Procurement : Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation

110) OECD(2019), Reforming Public Procurement : Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation

111) OECD(2015;2017), Government at a Glance

112) 2014년 기준 OECD 국가 34개국 중 체코, 이스라엘은 미응답으로 집계되지 않음.

한편, OECD(2017)에 따르면, CPB의 주요 역할인 ① FA 등 계약제도 관리, ② 계약당국으로서 수요/구매 통합, ③ 공공조달 담당 공무원 대상 교육, ④ 계약당국을 위한 정책 수립 중 28개국이 FA 등 계약제도를 관리하는 역할을 수행 중인 것으로 나타났다. 이는 2014년 대비 5개국이 증가한 수치로 CPB의 핵심 역할로서 점차 확대되고 있는 것으로 확인된다. 게다가 2016년 미응답하여 제외된 스위스 및 미국을 포함 할 경우 사실상 OECD 주요국 대부분이 해당 기능을 보유한 것으로 볼 수 있다. 이어 중앙조달을 통한 수요와 구매 통합 역할을 수행하는 국가로는 한국, 호주, 캐나다, 독일 등 19개국으로 나타났으며, 2014년 대비 아일랜드, 터키, 멕시코 등 3개국은 더 이상 해당 역할을 수행하지 않는 것으로 응답하였다. 이 밖에 CPB의 주요 공통된 역할로서 공공조달 담당 공무원의 전문화 및 역량 개발을 위해 교육을 수행하는 국가로는 한국, 오스트리아, 칠레 등 10개국으로, 공공조달 정책 수립 역할을 수행하는 국가로는 영국, 스페인, 뉴질랜드 등 9개국으로 나타났다. 4개의 역할을 모두 수행하는 국가로는 덴마크와 뉴질랜드 2개국으로 나타났다([표 107] 참조).¹¹³⁾

[표 107] OECD 국가별 중앙조달기관(CPB)의 역할

국가명	FA 등 계약제도 관리		수요/구매 통합		공공조달 담당 공무원 대상 교육		공공조달 정책 수립	
	2014	2016	2014	2016	2014	2016	2014	2016
호주	N/A	●	N/A	●	N/A	○	N/A	○
오스트리아	●	●	●	●	○	●	○	○
벨기에	●	●	○	●	○	○	○	○
캐나다	●	●	●	●	○	●	○	○
칠레	●	●	○	○	●	●	●	●
체코	-	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	●	●	○	●	○	●	●	●
에스토니아	●	●	○	●	○	○	○	○
핀란드	●	●	●	●	○	○	○	○
프랑스	●	●	●	●	●	○	○	○
독일	○	●	●	●	○	○	○	○
그리스	●	●	●	●	●	○	●	●
헝가리	●	●	●	●	○	○	○	○
아이슬란드	●	●	○	○	●	●	○	○
아일랜드	●	●	●	○	●	●	●	●
이스라엘	-	●	-	○	-	●	-	●
이탈리아	●	●	○	○	○	○	○	○
한국	●	●	●	●	●	●	○	○

국가명	FA 등 계약제도 관리		수요/구매 통합		공공조달 담당 공무원 대상 교육		공공조달 정책 수립	
라트비아	-	●	-	●	-	○	-	○
룩셈부르크	○	-	●	-	○	-	○	-
멕시코	●	●	●	○	●	●	●	●
뉴질랜드	●	●	●	●	●	●	●	●
노르웨이	○	●	●	●	○	○	○	○
폴란드	○	●	●	●	○	○	○	○
포르투갈	●	●	●	○	○	○	○	○
슬로바키아	○	●	●	○	○	○	○	○
슬로베니아	●	●	●	●	○	○	○	○
스페인	●	●	●	●	○	○	●	●
스웨덴	●	●	○	○	○	○	○	○
스위스	●	-	●	-	●	-	●	-
터키	○	○	●	○	○	○	○	○
영국	●	●	●	●	●	○	●	●
미국	●	-	●	-	●	-	●	-
OECD 합계								
"●" Yes	23	28	22	19	11	10	10	9
"○" No	6	1	7	10	18	19	19	20
미응답	3	4	3	4	3	4	3	4

주1: 'N/A'는 중앙조달기관(CPB) 미보유, '-'는 미응답을 의미함.

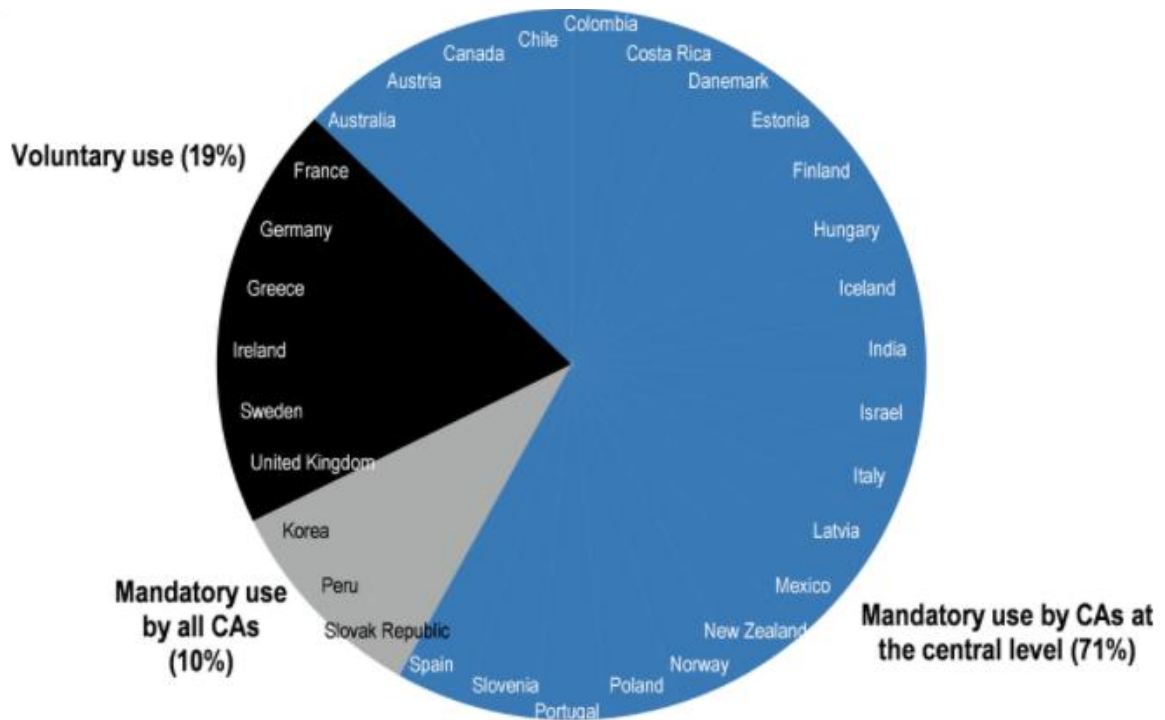
주2: 호주 및 멕시코의 경우 연방정부 차원의 CPB는 보유하고 있지 않으나, 정부조달 관련 운영 중심기관으로 연방 재정부(Department of Finance)를 두고 있으며, 멕시코의 경우 행정부(Ministry of Public Administration)가 CPB로서 기능을 수행하고 있어 해당 설문조사에는 응답한 것으로 판단됨.

출처: OECD(2017), Government at a Glance 2017

이로 미루어 보아 최근 CPB의 역할이 단순히 계약당국을 대신하여 수요/구매를 통합하기보다 FA, 동적구매시스템(DPS) 등 조달 도구 개발 및 활용을 통한 전략적 수요 통합의 역할이 증대되고 있음을 알 수 있다. 다만, 모든 국가에서 계약당국이 CPB가 수립한 FA를 사용토록 의무화 되어 있지는 않다. 먼저 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등 모든 계약당국에 의무사용을 부여하고 있는 국가는 한국, 슬로바키아, 페루 3개국으로 나타나며, 이어 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 이탈리아 등 총 22개국은 중앙 차원의 계약당국에 한정하여 의무적으로 사용토록 하고 있다. 반면, 영국, 독일, 프랑스 등 6개국은 계약당국이 자율적으로 선택할 수 있도록 하고 있다([그림 89] 참조).

113) 2016년 OECD에서 회원국을 대상으로 시행한 설문조사 결과를 기반으로 함.

[그림 89] OECD 국가별 기본협약(FA)을 통한 계약당국 의무구매 현황(2016년)



주1: 비OECD회원국을 포함하여 총 31개국을 대상으로 함(콜롬비아, 코스타리카, 라트비아의 경우 2016년 설문조사 당시에는 비회원국이었으나, 현재는 회원국으로 전환됨)

출처: OECD(2019), Reforming Public Procurement : Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation

한편, 대부분 비OECD 국가들로 구성된 중남미 및 카리브해 지역 국가들(LAC: Latin America and the Caribbean)도 대부분 전략적 공공조달 부문별 전략 및 정책 개발을 통해 공공조달의 전략적 역할을 강화하고 있는 것으로 나타났다.

2015년 OECD와 IDB에서 공동으로 시행한 설문조사 결과에 따르면, 설문조사에 응답한 24개국 중 약 80%에 해당하는 19개국이 중앙정부 차원에서 중소기업을 지원하는 전략 및 정책을 개발한 것으로 나타난다. 한편, 녹색공공조달 및 혁신조달은 각각 12개국으로 과반이 중앙정부 차원에서 관련 전략 및 정책을 개발하여 운용 중이며, 여성기업 지원의 경우 OECD 국가 대상 설문조사와 마찬가지로 3개국으로 소수 국가에서 개발·운영 중인 것으로 나타났다 ([그림 90] 참조).

[그림 90] LAC국가별 전략적 공공조달 도입 현황(2015)

	Green public procurement	Support to MSMEs	Support to procure innovative goods and services	Support to women owned enterprises
Antigua and Barbuda	○	●	●	○
Argentina	●	●	●	○
Bahamas	●	●	●	○
Belize	●	●	●	○
Brazil	◆●	◆●	●	○
Chile	◆●	◆●	●	..
Colombia	◆	●	●	○
Costa Rica	●	●	○	..
Dominica	○	●	●	●
Dominican Republic	◆●	●	◆	●
Ecuador	○	●	●	●
Guatemala	○	●	○	◆
Haiti	○	●	○	○
Honduras	◆	●	◆	○
Jamaica	●	●	●	○
Mexico	●	●	●	○
Nicaragua	◆	○	○	○
Panama	●	◆●	●	○
Paraguay	◆●	◆●	○	○
Peru	●	●	○	○
El Salvador	●	●	○	○
Uruguay	○	●	○	○
Total LAC countries				
◆ A strategy/policy has been developed by some procuring entities	6	4	2	1
● A strategy/policy has been developed at a central level	12	19	12	3
■ A strategy/policy has been rescinded	0	0	0	0
○ A strategy/policy has never been developed	6	1	8	16
.. Not available				2

OECD(2017), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017

이에 LAC 국가들도 전략적 공공조달의 효율적인 운용을 위해 CPB의 핵심역량으로서 대부분이 FA 등 계약제도 관리, 공공조달 담당 공무원 대상 교육, 계약당국을 위한 정책 수립 역할을 수행하고 있는 것으로 나타난다. 2018년 기준 설문조사에 응답한 20개국 중 13개국에서 CPB가 FA 등 계약제도 관리를 수행하고 있으며, 정책수립 18개국, 공공조달 담당 공무원 대상 교육 진행 16개국으로 확인됨. 반면 OECD 국가들과 달리 일반적으로 수요/구매를 통합하는 역할은 수행하지 않는 것으로 나타났다(그림 91] 참조).¹¹⁴⁾

114) OECD(2020), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020

[그림 91] LAC 국가별 CPB의 역할(2018년)

	CPAs award framework agreements	CPAs establish policies	CPAs coordinate training for public officials
Anguila	○	●	●
Barbados	●	●	○
Belize	○	●	●
Brazil	●	●	○
Chile	●	●	●
Colombia	●	●	●
Costa Rica	●	●	●
Dominican Republic	○	●	●
Ecuador	●	●	●
El Salvador	○	●	●
Grenada	●	○	○
Guatemala	●	●	●
Guyana	○	●	●
Honduras	●	●	●
Mexico	●	●	●
Nicaragua	○	●	●
Paraguay	●	●	●
Saint Lucia	○	○	○
Turk and Caicos islands	●	●	●
Uruguay	●	●	●
LAC total			
● Yes	13	18	16
○ No	7	2	4
OECD total			
● Yes	28	9	10
○ No	1	20	19

주1: 멕시코, 칠레의 경우 OECD에서 2015년 진행한 설문조사 결과를 반영함.

출처: OECD(2020), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020

그러나 OECD 국가들과 마찬가지로 LAC 국가들도 계약당국이 CPB가 수립한 FA를 사용토록 의무화 되어 있지는 않다. 2018년 기준 CPB가 FA 등 계약제도 관리를 수행하고 있는 13개국 중 모든 계약당국에 의무사용을 부여하고 있는 국가는 4개국(31%) 수준이며, OECD 국가와 마찬가지로 중앙정부 차원의 계약당국에 한정하여 의무적으로 사용토록 하는 국가가 7개국(54%)으로 가장 많이 나타났다. 마지막으로 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 국가는 2개국(15%)으로 가장 낮게 나타났다([그림 92] 참조).

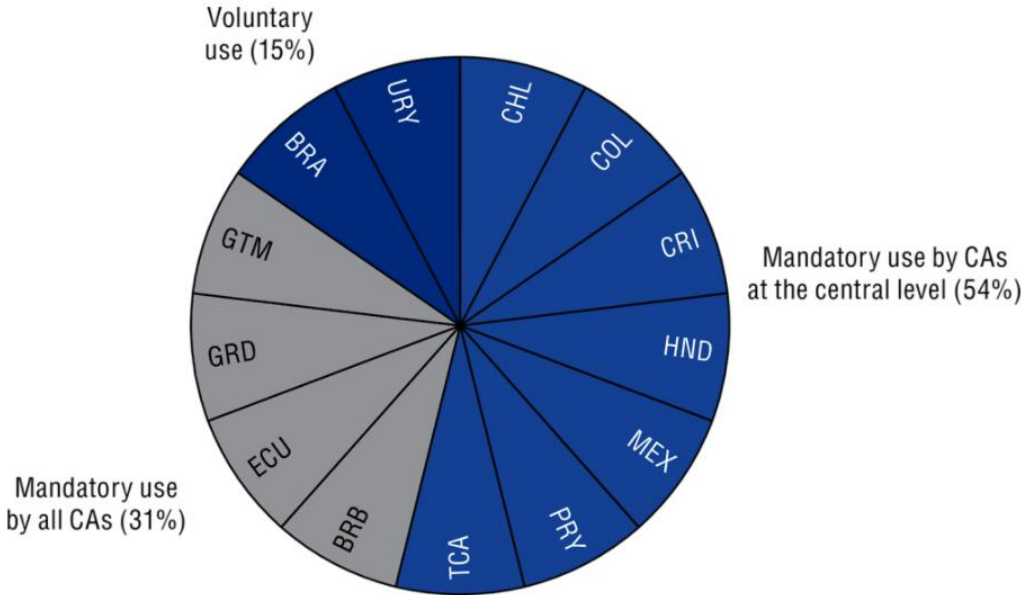
이 밖에 2010년 이후 글로벌 금융 및 재정위기 이후 EU등의 지원을 받은 유럽의 서부발칸 6개국에서도 모두 강력한 중앙집중형 조달체제로 전환 및 강화한 것으로 나타났다.¹¹⁵⁾

이를 종합해보면, 최근 공공조달의 정책·제도적 운용환경은 CPB를 중심으로 공공조달의

115) OECD(2020), "Government at a Glance: Western Balkans"

목적 달성과 가치 추구를 위한 효율성과 효과성을 강화하고 정부정책 지원 기능을 선도하는 것이 국제적 표준으로 자리 잡고 있다고 판단할 수 있다.

[그림 92] LAC 국가별 기본협약(FA)을 통한 계약당국 의무구매 현황(2018년)



출처: OECD(2020), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020

4.1.2 해외의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

해외의 공공조달 거버넌스를 보다 구체적으로 분석하기 위해 법제도적 측면과 조직구조적 측면으로 구분하여 미국, 영국, 캐나다 등 주요국을 중심으로 공공조달 거버넌스 구조 사례를 조사하였다.

가. 미국의 공공조달 거버넌스 구조

□ 법제도적 공공조달 추진 체계

수많은 법령과 국제 협정의 적용을 받는 미국 연방 조달체계는 1949년 제정된 연방 재산 및 행정 서비스법(Federal Property and Administrative Services Act of 1949) 및 군대 조달법(Armed Services Procurement Act of 1949)에 기초한다.¹¹⁶⁾ 이중 미국 연방정부 조달에 관한 책임과 권한은 각 정부기관 및 부처에 귀속되나, 조달에 있어 모든 정부부처는 연방조달을 관장하는 기본 법률인 ‘미국 연방조달규정(FAR : Federal Acquisition Regulation)’ 준수해야 한다. 각 연방기관은 필요한 경우 FAR에 대한 보완규정을 제정할 수는 있으나, FAR에서 규정하고 있는 내용과 상충하지 않는 범위 내에서 가능하다. 대표적으로 미국 국방부의 DFAR(Defense Federal Acquisition Regulation), 미국 국가보훈부의 VAAR(Veterans Affairs Acquisition Regulation), 미 항공우주국의 NASA FAR 등이 있다. 이를 포함한 미국 연방정부 조달 관련 주요 법적근거는 다음 [표 108]과 같다.

[표 108] 미국 연방정부 조달 관련 주요 법적 근거

법령명	내용
헌법 (Constitutional Authority)	■ 민간인이나 비정부기관과 계약을 체결할 법적 권한을 연방정부에 부여 ■ 동 권한 부여에 대한 직접적 문언은 없으나, 헌법 전문에 “공동의 방위를 제공하고 전체적인 복지를 증진하여 자유를 확보”와 같이 선언되어 있으며, 이로부터 권한이 도출된다고 할 수 있음.
군수조달법 (Armed Services Procurement Act, 1947)	■ 국방부, NASA, 해안경비대가 따라야 하는 조달절차 규정
연방조달간소화법 (Federal Acquisition Streamlining Act, 1994)	■ 연방 조달절차를 단순화하고 정비하기 위하여 제정 ■ 민간의 구매 관례(Commercial Buying Practices) 사용 최대화

116) Richard O duvall 외 4인, “Public Procurement in the United States: Overview”

법령명	내용
	▪ \$2,500 이하의 소액 구매(Micro-purchase)에는 중소기업 할당제나 미국산 우선구매제도를 적용하지 않아도 되도록 규정
연방조달개혁법 (Federal Acquisition Reform Act, 1996)	▪ 연방조달정비법을 확대하여 민간의 구매 관례 사용을 더욱 강화 ▪ 단순조달절차에 적용되는 연방조달규정 규제항목의 수를 제한 ▪ 분쟁해결절차를 단순화하고 분쟁해소방법을 신속히 하도록 규정
경쟁계약법 (Competition in Contracting Act, 1984)	▪ 물품과 용역 구매에 있어 완전 공개경쟁 적용할 것을 규정
미국산우선구매법 (Buy American Act, 1933)	▪ 미국산의 범위를 규정하고 일정한 경우 외국산에 비해 미국산을 우대할 것을 규정
연방조달규정 (Federal Acquisition Regulation)	▪ 모든 연방행정기관들이 배정된 자금으로 계약에 의하여 물품과 용역 구매할 때 따르는 중요한 규정 ▪ 구매나 리스를 통한 조달에 적용되는 통일된 절차 규정 ▪ 연방조달 적용을 위하여 만들어진 수많은 법률들을 집행

출처: 조달청 해외조달정보센터

FAR에서 규정하고 있는 연방조달 기본원칙은 ① 상용 제품 및 서비스의 사용 극대화, 우수조달업체와의 계약, 경쟁 촉진을 통해 공공의 신뢰를 유지하고 정책 목표를 달성하면서 최고 품질의 제품 또는 서비스를 적시에 제공, ② 관리 운영비용 최소화, ③ 청렴성, 공정성 및 개방성 기반의 사업 수행, ④ 공공 정책 목표 달성(예: 중소기업 촉진 등), ⑤ 정부조달 절차에 모든 이해관계자(GSA, 연방기관, 계약자)의 적절한 참여, ⑥ 최고의 가치 제품 및 서비스를 제공함에 있어 올바른 사업 판단력 행사로 명시하고 있다.

또한, 기본원칙에서 명시한 공공의 정책목표를 달성하기 위하여 중소기업, 국가유공자소유 중소기업, 낙후지역 중소기업, 여성소유 중소기업의 정부조달 참여를 최대한으로 보장하고, 인종·성별 등 사회적 소수자 기업을 위한 할당 프로그램 운영하며, 노동·환경 관련 기준을 준수하도록 규정하고 있다.

한편, 미국 주정부의 경우 각 주별로 별도의 조달규정에 따라 조달제도를 시행하고 있으나, 2002년 협력구매법(Cooperative Purchasing Act)이 제정되면서 주·지방정부도 특정 품목에 대해 GSA Schedule¹¹⁷⁾을 이용할 수 있게 되었다. 2002년 GSA의 IT Schedule 70을 시작으로

117) 품질, 성능, 효용 측면에서 유사한 물품 및 서비스들을 다수의 공급자와 계약을 체결하여 연방, 주 및 지방정부 구매자가 이용할 수 있게 제공하는 제도로 Multiple Award Schedule(MAS) 또는 Federal Supply Schedule(FSS)이라고도 함.

2008년 Total Security Solutions Schedule 84로 확대되었으며, 현재 GSA는 IT Schedule 70, Total Security Solutions Schedule 84를 제공하는 협력구매 프로그램을 포함하여 다음과 같은 구매 프로그램을 통해 주·지방정부가 GSA Schedule을 이용할 수 있도록 지원하고 있다([표 109] 참조).

[표 109] 주·지방정부를 위한 GSA 지원 프로그램

프로그램명	적용 범위	적용 대상
협력구매 프로그램 (Cooperative Purchasing)	- IT 및 법 집행·보안 관련 제품, 서비스 및 솔루션 구매 (IT) 모바일 장치 및 애플리케이션 관리 도구, 펌웨어, 소프트웨어, 클라우드 서비스, 하드웨어, 전문 IT 서비스 등 (법 집행·보안) 법 집행 및 보안 장비, 시설관리 시스템, 소방 및 구조 장비, 해양 선박 및 관련 장비, 특수 목적 의류 및 관련 서비스 등 * 특정 특수품목번호(SIN: Special Item Numbers)를 통해 사용 가능 - 무선 모빌리티 솔루션의 경우 총괄구매계약(BPA)을 통해 구매 가능	- 주 또는 지방정부 - 주 또는 지역기관¹⁾ - 부족정부(Tribal Government)
재난/재해 구매 프로그램 (Disaster Purchasing)	- 생물학적, 방사선 또는 테러 공격시 복구를 위한 장비 및 서비스 구매 - 재난/재해 대비·대응, 대규모 재난/재해 복구, 인재를 지원하기 위한 장비 및 서비스 구매 - BPA는 승인된 경우 사용 가능	- 주 또는 지방정부 - 주 또는 지역기관¹⁾ - 부족정부(Tribal Government)
1122 프로그램	- 마약 방지, 국토 안보 및 비상 대응 활동을 지원하기 위해 필요한 장비 * 1122 프로그램은 국방부 소관이나, GSA Schedule을 통해서도 구매 가능	주·지방정부
공중 보건 비상사태 프로그램 (Public Health Emergencies)	공중 보건 서비스법(Public Health Services Act)에 따라 보건 복지부 장관이 비상사태를 선언하고 이에 따른 연방 보조금 지출 시 모든 GSA Schedule 사용 가능	- 주 또는 지방정부 - 주 또는 지역기관¹⁾ - 부족정부(Tribal Government)

주1: 교육기관 포함(단, 사립 및 차터 학교 제외)

출처: GSA 홈페이지

한편, 구매조건 및 절차는 각 주별로 상이한데, 예를 들어, 오리건 주와 같은 경우, 다음과 같은 절차에 따라 연방 프로그램(협력구매 프로그램 등)을 사용토록 규정하고 있음([표 110] 참조).¹¹⁸⁾

[표 110] 미국 오리건주의 연방 프로그램 사용 절차

구분		내용
구매결정(Buy Decision) ¹⁾ 조달방법 제거		- 계약기관(수요기관)은 관리규칙(OAR 125-247-0200)에 지정된 우선순위에 따라 구매 결정을 내려야 함. - 계약기관이 관련 법령 등에 따른 주·지역 우선구매 프로그램을 통해 조달 요구를 충족할 수 없다고 판단될 경우, 적격 연방 프로그램 사용 가능 * 우선순위: 잉여재산, 적격 재활시설, 재소자 노동, 주단위가격 협정(Statewide Price Agreement))
조달방법 비교분석		연방 프로그램이 계약기관의 요구사항을 가장 잘 충족하는지, 가장 유리한 가격을 제공하는지, 추가조건이 포함된 제품 또는 서비스를 제공하는지 등 타조달방법과 비교 후 결정
권한 결정		- 연방 프로그램이 기관사용에 적합한지 검토 후 결정(ORS 279A.180 또는 GSA Order 참조) - 적합하지 않은 경우 주정부 최고 조달 책임자(State CPO)에 승인 요청 필수
조달 요청	\$10,000 이하	연방 프로그램의 구매요건에 따라 필요한 제품 또는 서비스 구매
	\$10,000 이상	- 현지 비즈니스에 미치는 영향 고려 후 연방 프로그램의 구매요건에 따라 필요한 제품 또는 서비스 구매 - OregonBuys(오리건주전자조달시스템)에 연방 프로그램을 통한 제안요청서 공고
	\$150,000 초과	계약기관은 충분한 법적 검토를 거쳐야 하며, 최종 협상된 계약을 법무장관(Attorney General)에게 제출하여야 함.

주1: 사회·경제적 프로그램, 계약 또는 오픈마켓을 통해 제품 및 서비스를 구매하기로 한 결정

출처: 오리건주 홈페이지

2020년 기준 주·지방정부는 GSA Schedule를 통해 협력구매 프로그램의 경우 약 7억 5천만 USD(약 8,933억원), 재난/재해 구매 프로그램의 경우 약 1억 9천만 USD(약 2,263억원)을 지출한 것으로 확인된다.¹¹⁹⁾

이 밖에 GSA Schedule 및 다수기관계약(Multi-Agency Contracts)을 사용할 수 있는 비영리기관 유형은 전액 출자 정부 기업, 혼합 소유권 정부 기업, 컬럼비아 특별구(콜롬비아 특별구 공립학교 등), 미국령 정부(미국령 버진 아일랜드 정부 등), 원주민 자기 결정권 및 교육지원법(ISDEAA) 및 미국 원주민 주거 지원 및 자기결정법(NAHASDA)에 따른 부족조직, 부족 통제 학교(Tribally

118) 오리건주 홈페이지, "Federal Procurement", <https://www.oregon.gov/das/OPM/Pages/federal.aspx>(검색일: 2021.10.6.)

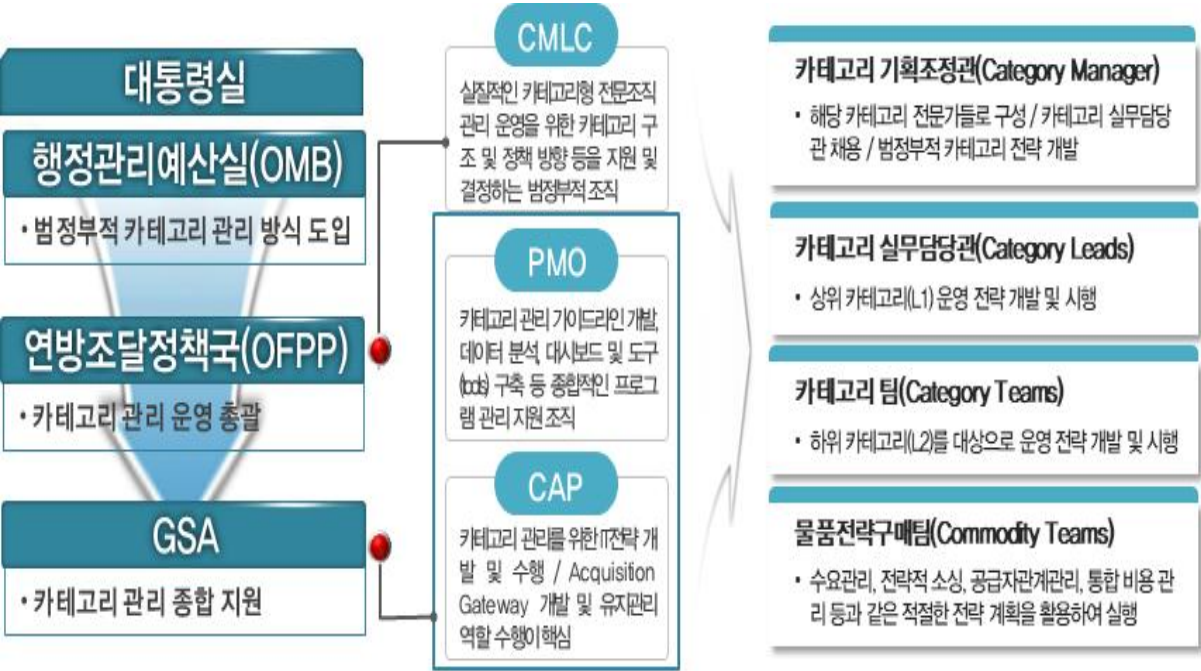
119) FEDSched(2021), "GSA Schedules for State & Local"

controlled school), 도시 거주 원주민 조직(Urban Indian Organization), 기타 조직(국립 청각 장애인 연구소 등), 맹인 및 기타 중증 장애인을 위한 비영리기관 등이 있다.¹²⁰⁾

□ 미국의 공공조달 조직체계

미국 연방조달 기본법인 FAR는 미국 대통령실 소속 예산관리처 (OMB: Office of Management and Budget)의 연방조달정책국(OFPP: Office of Federal Procurement Policy)에 의하여 관리되며, 동 기관에서 연방정부 조달정책 방향설정, 조달정책 및 규정 변경을 위한 부처별 협의를 담당하고 있다. 2015년 1월 오바마 행정부는 범부처적으로 구매계약에 있어 보다 효율적으로 구매하고 관리할 수 있는 카테고리 관리(Category Management) 방식을 도입하여 이를 범정부적인 핵심 목표로 설정하였으며, 이후 미국의 공공조달 조직체계 주요 방향은 카테고리형 전문조직을 통한 원스톱 구매에 초점을 맞추고 있다([그림 93] 참조).¹²¹⁾

[그림 93] 미국이 카테고리형 전문조직 운영 체계



출처: GSA(2017), Government-wide Category Management; 한국조달연구원(2018), 전문적 조달서비스 제공을 위한 전담지원체계 구축 방안 연구

120) GSA 홈페이지
 121) OMB(2014), Transforming the Marketplace: Simplifying Federal Procurement to Improve Performance, Drive Innovation, and Increase Savings

이에 OMB와 CMLC(Category Management Leadership Council)¹²²⁾는 미국 연방정부 전반에 걸친 카테고리형 전문조직 구현을 지원하기 위해 범정부 차원의 10개 카테고리를 개발하였다. 범정부적 카테고리는 연방정부의 구매분야에서 거래규모가 큰 상위 10개 주요 품목군인 정보통신기술, 전문서비스, 보안 및 안전, 시설 및 건설, 산업 제품 및 서비스, 사무관리, 교통 및 물류 서비스, 여행서비스, 인적자원 관리, 의료 등을 선정하였으며, 각 카테고리별 담당기관은 다음 [표 111]과 같다.

[표 111] 미국 공공조달 카테고리별 담당기관

연번	상위 카테고리	하위 카테고리	담당기관
1	정보통신기술 (Information Technology)	▪ IT 소프트웨어, IT 하드웨어, IT 컨설팅, IT 보안, IT 아웃소싱, 전기통신	GSA
2	전문서비스 (Professional Services)	▪ 경영 서비스, 재정 관리 서비스, 법률 서비스, 경영자문 서비스, 마케팅 및 홍보(PR), R&D, 사회복지 서비스, 기술공학 서비스, 무역 정책 및 서비스	
3	여행서비스(Travel)	▪ 숙소, 여객 여행, 여행사 등 기타 서비스	
4	시설 및 건설 (Facilities and Construction)	▪ 건설자재, 건설 서비스, 설비 구매 및 임대, 설비자재, 설비 서비스	
5	산업 제품 및 서비스 (Industrial Products and Services)	▪ 기재, 화재/구조/안정/환경보호 장비, 하드웨어 및 도구, 공산품 설치/유지/보수, 기계 및 부품, 유류, 윤활유, 왁스, 시험 및 측정 장치	
6	사무관리 (Office Management)	▪ 가구, 사무용품, 사무 관리 서비스 등	
7	교통 및 물류 서비스 (Transportation and Logistics Services)	▪ 연료, 물류 지원 서비스, 동력차량(비전투용), 배송 및 포장, 운송장비, 교통수단	국방부(DOD)
8	보안 및 안전 (Security and Protection)	▪ 보안 동물 및 관련 서비스, 보안 서비스, 보안 시스템	국토안보부(DHS)
9	인적자원 관리 (Human Capital)	▪ 대안교육 시스템, 교육기관, 전문교육 시스템, 직업교육, 인적자원서비스	연방인사관리처(OPM)
10	의료(Medical)	▪ 약물 및 제약품, 헬스케어 서비스, 의료기구, 의료보조기, 의약품	국방부(DOD)/보훈처(VHA)

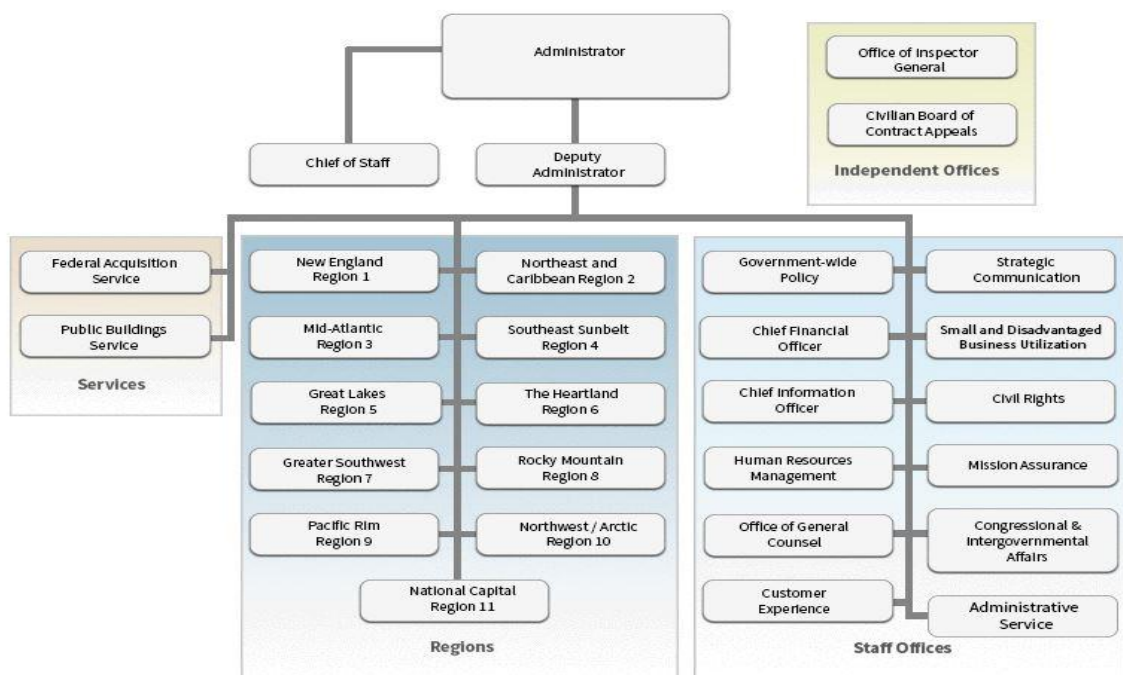
출처: GSA(2017), Government-wide Category Management; 한국조달연구원(2018), 전문적 조달서비스 제공을 위한 전담지원체계 구축 방안 연구

122) CMLC: 실질적인 운영을 위한 범정부적 조직으로 GSA, 국방부(Departments of Defense), 에너지부(Departments of Energy), 보건사회복지부(Departments of Health and Human Services), 국토안보부(Departments of Homeland Security), 원호부(Departments of Veterans Affairs), 항공우주국(National Aeronautics and Space Administration), 중소기업청(Small Business Administration) 등 정부부처의 주요 담당관이 참여하여 주요 의사 결정 및 이니셔티브 추진 방향 수립

이처럼 미국의 경우 카테고리 성격에 따라 각 담당기관별 상이한 세부 전략을 수립하여 운영하고 있다. 대표적으로 연방 정부기관에 대한 물품 및 서비스 공급을 담당하고 있는 GSA는 범정부적 카테고리 관리 담당기관으로서 정보통신기술, 전문서비스, 여행 서비스, 시설 및 건설, 산업 제품 및 서비스, 사무관리 등 총 10개 중 6개의 카테고리를 전담하고 있으며, 나아가 전반적인 카테고리 관리에 대한 종합지원을 수행하고 있다.

이처럼 GSA는 미국연방의 중앙조달기관으로서 60개 이상의 연방부서 및 기관에 대한 물품 및 서비스 지원과 더불어 범정부적 성과목표 달성을 지원하는 역할을 수행하고 있으며, 이러한 역할을 효과적으로 수행하기 위하여 GSA는 2개의 사업부서(Services), 12개의 지원부서(Staff Offices), 2개의 독립부서(Independent Offices)로 구성되어 있으며, 11개의 지역사무소(Regions)를 통해 연방 고객에게 상품과 서비스를 제공하고 있다([그림 94] 참조).

[그림 94] 미국 GSA 조직도(2021년)



출처: GSA 홈페이지

GSA의 조직 인력 규모는 2018년도 FTE(Full-Time Equivalent)기준 총 11,137명으로 나타나며, 각 부서별로 살펴보면, FAS 3,282명 (29.5%), PBS 5,385명(48.3%), 지원부서 2,470명(22.2%)으로 구성되어 있다.¹²³⁾

123) GSA(2018), 2018 Agency Financial Report

① 사업부서(Services)

GSA 연방정부 서비스 분야에는 연방구매서비스국(FAS: Federal Acquisition Service)과 공공건설서비스국(PBS: Public Buildings Service) 등 2개의 하위조직이 있다. 2016년 기술 기반의 업무처리 혁신을 위한 조직으로서 기술전환서비스국(TTS: Technology Transformation Service)을 신설하여 3개의 국으로 운영되었으나, 이듬해인 2017년 FAS의 하위부서로 편입되어 현재까지 2개의 국으로 운영되고 있다.

먼저 FAS는 제품 및 서비스, 기술, 자동차 관리, 운송, 여행, 온라인 구매 도구 등 다양한 분야에 대한 혁신적인 솔루션과 서비스를 지원하며, 연방정부를 대신하여 연방보급목록(FSS: Federal Supply Schedule 또는 GSA Schedule)을 협상, 관리하는 업무를 담당하며, 국가 및 지역사무소 차원에서 리더 역할을 수행하는 FAS 리더십 팀과 세부 업무를 수행하는 10개 부서로 구성된다([표 112] 참조).

[표 112] FAS 부서별 역할 및 기능

부서	역할 및 기능
FAS Leadership Team	- FAS National Office Leadership Team : GSA 내 국장급 임원진 4인 및 FAS 부서별 과장급 인사들로 구성 - FAS Regional Offices Leadership Team : 11개의 권역별 지역위원(Regional Commissioner)으로 구성
Office of Policy and Compliance	- GSA 활동에 대한 연방법, 규정, 정책 준수 여부 관리 - 사업 분야 및 지역 전반에 걸쳐 일관된 운영 지원
Office of Assisted Acquisition Services	IT 및 전문서비스 솔루션에 대한 부가가치, 구매, 프로젝트 및 재무 관리 서비스 제공
Office of Customer and Stakeholder Engagement	새로운 사업 계획·동향·지출 분석 등 지속적인 시장 조사·분석을 통해 FAS가 고객 맞춤형 구매 서비스, 솔루션 및 옵션을 제공할 수 있도록 컨설팅 및 지원
Office of Systems Management	- 다양한 전자조달시스템을 통합·관리함으로써 조달 프로세스 단축 지원 - 공통 구매 플랫폼(CAP)을 통해 보다 통합되고 포괄적인 지식, 데이터 및 도구 제공
Office of Information Technology Category	연방, 주 및 지방 정부에 최신 상용 제품, 시스템, 서비스 및 지원 제공
Office of General Supplies and Services	- 초과/잉여 연방 재산을 포함한 구매 서비스 및 포괄적인 공급망 관리 - 사무 용품, 컴퓨터 제품, 도구, 보안, 가구 및 기타 여러 분야의 구매 프로세스 간소화 지원

부서	역할 및 기능
Office of Professional Services and Human Capital Categories	FAS의 전문 서비스, 인적 자본 서비스, 충전 카드 관리 프로그램 및 계약 등 감독·관리
Office of Travel, Transportation and Logistics Categories	여행, 자동차 및 운송 서비스를 위한 프로그램 및 솔루션 개발·관리
Office of Enterprise Strategy Management	GSA 전략적 비전과 일치하는 FAS의 전략적 비전 설정 및 비전 달성을 위한 일관된 도구 지원
Technology Transformation Services	연방기관이 미국 국민에게 보다 접근 가능하고 효율적이며 효과적인 제품과 서비스를 제공할 수 있는 기술을 구축, 구매 및 공유할 수 있도록 지원

출처: GSA 홈페이지

이어 PBS는 연방정부 건물을 건설, 임대, 관리하는 업무를 담당하며, 현재 GSA는 8,800개 이상의 자산을 소유 또는 임대하고 있으며, 500개 이상의 문화재를 보존하고 있다. PBS의 주요 업무를 구체적으로 살펴보면, 혁신적인 직장(Workplace) 솔루션 촉진, 새롭게 개발된 녹색건축기술 시범 적용, 도시 공동체 개발 지원, 활용도가 낮은 부동산 기부 또는 판매, 연방 소유의 예술품 보존 등이 있다. 이중 범정부적 이니셔티브 지원 차원에서 PBS가 개발·시행하고 있는 솔루션은 다음 [표 113]와 같다.

[표 113] PBS의 범정부적 이니셔티브 지원

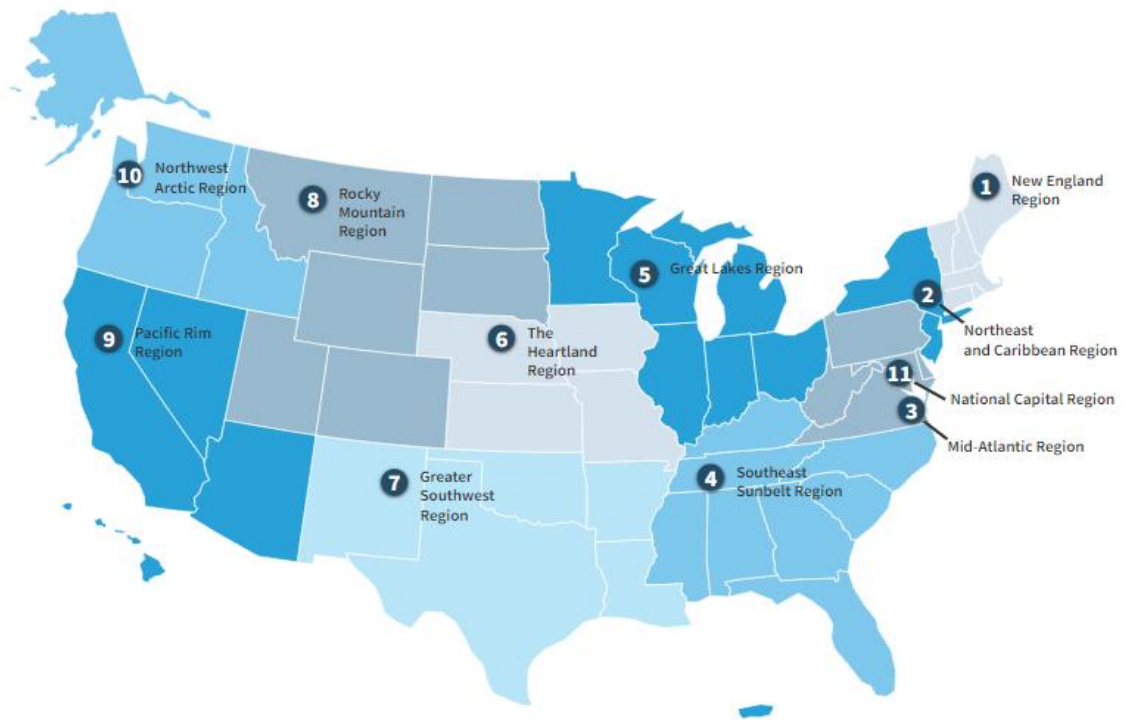
범정부적 이니셔티브	GSA PBS 지원 내용
재택근무 강화	혁신적인 직장(Workplace) 솔루션 촉진
기후 행동 및 지속가능성을 위한 혁신적인 건축 기술 촉진	- Green Proving Ground* 솔루션 시행 * 새롭게 개발된 친환경 건축 기술을 GSA 건물에 시범적으로 설치·평가하여 상용화를 가속화하기 위한 솔루션

출처: GSA 홈페이지

□ 지역사무소(Regions)

지역 분야에서는 미국 본토를 뉴잉글랜드 지역, 북동 및 카리브해 지역, 동부 연안 지역, 남동 선벨트 지역, 오대호 지역, 중부 지역, 남서부 지역, 로키산맥 지역, 환태평양 지역, 북서부/북극 지역, 수도권 등 11개의 권역으로 구분하여 각 권역별로 담당하는 지역(해외 포함*)의 고객을 대상으로 제품 및 서비스 조달 및 소기업 정책 지원 등의 역할을 수행한다(예: 동부 연안 지역에서 유럽, 아프리카, 중동 고객 지원 담당)(그림 95] 참조).

[그림 95] 미국 지역 서비스 제공을 위한 권역 구분



출처: GSA 홈페이지

각 지역사무소¹²⁴⁾가 담당하는 업무는 각 권역별로 상이하나 공통적으로 지역관리자 대행(Acting Regional Administrator)의 총괄 하에 제품 및 서비스 구매, 건물 및 시설 임대·관리, 해당 지역의 소기업, 소규모 여성기업, HUBZone 내 소기업, 소규모 퇴역군인기업 등 소규모 기업을 대상으로 다양한 정부 계약 및 조달 기회에 대한 정보를 제공하는 업무를 수행하고 있다.

이에 각 지역사무소는 본부 직제와 유사하게 사업부서 및 지원부서로 구성되는데, 예를 들어, 북동 및 카리브해 지역사무소의 조직구조는 제품 및 서비스, 건물 및 시설, 소기업지원 부문으로 구분된다. 제품 및 서비스 부문의 경우 북동 및 카리브해 지역의 제품 및 서비스 구매와 관련된 업무를 총괄하는 FAS 지역위원과 공급 및 구매 센터, 차량관리, 동산관리, 계약관리, 고객서비스, 마케팅 및 사업 개발 관련 부서로 구성된다. 건물 및 시설 부문의 경우 직장, 건물 및 시설 임대·관리 업무를 총괄하는 PBS 지역위원과 포트폴리오 관리, 부동산 서비스, 프로젝트 관리, 조직자원 관리, 공간 설계 및 개발을 위한 건축 및 엔지니어링

124) 우리나라의 지방청과 유사한 개념

서비스 관련 부서, 세부 지역별 지사 등으로 구성된다. 소기업 지원은 북동부 및 카리브해 지역 소기업 지원실로 구성된다([표 114] 참조).

[표 114] 북동 및 카리브해 지역사무소 조직구조(예시)

구분	조직 구성
연방구매 서비스	▪ FAS Regional Commissioner
	▪ Northeast and Caribbean Supply and Acquisition Center
	▪ Fleet Management Services Division
	▪ Customer and Stakeholder Engagement Division
	▪ Personal Property Division
	▪ Acquisition Oversight Division
	▪ Assisted Acquisition Services Division
공공건설 서비스	▪ PBS Regional Commissioner
	▪ Manhattan Service Center Director
	▪ Everything But Manhattan Service Center Director
	▪ Portfolio Management Division Director
	▪ Facilities Management and Services Program Division Director
	▪ Leasing Division Director
	▪ Design and Construction Division Director
	▪ Project Management Division
	▪ Organizational Resources Division
	▪ Acquisition Management Division
	▪ Brooklyn Field Office
	▪ Caribbean Field Office
	▪ Long Island Field Office
	▪ New Jersey Field Office
	▪ Upstate New York Field Office
소기업 지원 서비스	▪ Northeast and Caribbean Region Office of Small Business Utilization

출처: GSA 홈페이지

③ 지원부서(Staff Offices)

지원부서는 행정 서비스, 정부 차원의 정책 지원, 의회 및 정부간 업무 협력 등 전반적인 조직 운영·관리, 정부정책 지원 및 고객의 니즈(Needs) 충족을 위한 지원 부서로 12개 하위 조직으로 구성된다([표 115] 참조).

[표 115] 지원 부서별 역할 및 기능

부서명	역할 및 기능
Office of Administrative Services	정부 자원의 효율적인 사용 및 효과적인 리스크 관리를 추진하는 방법으로 GSA의 행정, 업무 및 정보 요구에 대한 혁신적이고 대응적이며 시의적절한 부가가치 솔루션 제공
Office of the Chief Financial Officer	예산, 재무 관리, 재무 분석, 로봇 공학, 성과 관리, 전략 계획 및 급여 지급
Office of the Chief Information Officer	지원 애플리케이션, 노트북, 모바일 장치, 클라우드 기반 협업 소프트웨어, 교육 및 기술 지원 등 직원들의 생산성, 이동성, 민첩성 및 비용 절감을 개선하기 위한 IT 솔루션 제공
Office of Civil Rights	- 연방 민권법 및 규정과 관련된 5가지 프로그램* 관리 - 평등 고용 기회, 긍정적인 고용, 연방 정부가 시행하는 프로그램 및 활동에서의 차별 금지, 환경 정의, 연방 지원 프로그램 및 활동에서의 차별 금지 - GSA 직원이 제출하는 행정적 고충에 대한 이의 제기 절차 관리
Office of Congressional and Intergovernmental Affairs	- GSA 연간 입법 프로그램 준비 및 조정 - GSA 입법 프로그램을 OMB, 의회 및 기타 이해 관계자에게 전달
Office of Customer Experience	고객 요구에 맞게 운영을 조정·개선하여 고객 만족도 개선
Office of General Counsel	GSA의 법률 자문 및 대리 역할 수행
Office of Government-wide Policy	- 정책, 데이터 및 전략 구축을 통해 여행 및 운송, 인수, 차량 관리, 정보 기술 현대화, 부동산 관리 등 연방 정부 전반에 걸친 주요 행정 영역 관리 및 효율성 촉진 - 정부 차원의 정책 및 성과지표 개발, 데이터 분석 및 벤치마킹, 투명한 데이터 관리 등을 통해 기관 관행 선도
Office of Human Resources Management	GSA 및 직원들에 포괄적인 인적 자원 서비스와 솔루션 제공
Office of Mission Assurance	모든 보안 영역(물리적, 인사적, 산업적)에 걸쳐 보안 시스템 통합 및 조정
Office of Small and Disadvantaged Business Utilization	소규모 기업, 사회적기업 등 약자소유 소규모 기업의 조달시장 진입장벽을 완화시키기 위해 기업 및 구매 담당자들을 대상으로 교육·훈련
Office of Strategic Communication	내부 고객과 협력하여 비즈니스 목표를 달성하기 위한 효과적인 커뮤니케이션 전략을 구축 및 실행

출처: GSA 홈페이지

한편, 주 정부의 경우 모든 주들이 중앙조달부서(Central Purchasing Office)를 설치하여 운영하고 있는데, 중앙조달부서는 대체로 과(Division) 단위 조직으로 행정국(Department of Administration) 또는 총무국(Department of General Services)의 하위 조직으로 편제되어 있으며, 조직 및 인원은 주정부의 조달규모나 조직형태, 중앙조달의 범위에 따라 다양하다.¹²⁵⁾

나. 캐나다의 공공조달 거버넌스 구조

□ 법제도적 공공조달 추진 체계

캐나다의 공공조달은 크게 ① 법령 및 규정, ② 국제 및 국내 무역 협정, ③ 정책 및 절차, ④ 판례법의 영향을 받는다.¹²⁶⁾ 기본적으로 연방 차원에서 정부조달을 규제하는 주요 법령 및 규정으로는 재정관리법(Financial Administration Act)과 정부계약규정(Government Contract Regulation)이 있다.

재정관리법은 연방정부 조달에 적용되는 일반조항에 대해 다루며, 정부계약규정은 이에 대한 상세 내용을 규정하고 있다. 또한, 캐나다는 세계무역기구의 정부조달협정(GPA: Government Procurement Agreement), 캐나다-미국-멕시코 협정(Canada-US-Mexico Agreement), 국내무역협정(Agreement on Internal Trade) 등 국제 및 국내 무역협정과 이러한 무역의무를 이행하는 정책들이 적용되며, 연방정부의 내부 공공서비스 및 조달을 담당하는 PSPC(Public Services and Procurement Canada)는 조달절차에 대한 표준 조항을 포함하는 공급 매뉴얼(Standard Acquisition Clauses and Conditions Manual)을 개발 및 시행하고 있다. 단, 해당 공급 매뉴얼은 법적 효력을 가지고 있지 않으며 조달 당국은 이에 포함된 표준 조항을 적용할 법적 의무가 없다.

이러한 법령과 정책 및 무역 협정 외에도 연방 정부 조달에 적용되는 규칙과 원칙을 정의하는 광범위한 판례법이 있다. 대표적으로 경쟁조달에 적용되는 분석 프레임워크로서 캐나다 고등법원에서 처음으로 제시한 ‘A계약’ 과 ‘B계약’ 이 있는데(Ron Engineering 판례 등), A계약은 경쟁조달 절차가 완료될 때까지 적용되는 규칙을 설정하는 입찰계약이며, B계약은 조달 발주기관과 낙찰자 사이에 체결되는 실질적인 계약을 의미한다. Ron Engineering 판례를 시작으로 이후 다양한 판례를 통해 A/B계약은 캐나다 정부조달의 개방성 · 공정성 · 투명성 원칙으로 자리 잡고 있다.

이러한 연방 차원의 정부조달 규칙은 일반적으로 연방 정부 부처, 연방 법령에 따른 공기업, 연방정부로부터 보조금을 받는 기업 및 기관에 적용된다. 또한, 세부사항은 주마다 다를 수 있으나, 지방 수준의 공공기관에도 적용되기도 한다. 특히 A/B계약 프레임워크 및

125) 주뉴욕총영사관(2008), “미국 주 및 지방정부 조달제도”, 2008년 4월

126) Theo C. Ling, Karina Kudinova and Nadia Rauf, “The Government Procurement Review: Canada, The Law Reviews, 2021.5.27., <https://thelawreviews.co.uk/title/the-government-procurement-review/canada#footnote-035>(검색일: 2021.10.5.)

공정한 경쟁을 수행할 의무와 같이 판례법에 따른 조달규칙은 캐나다의 모든 공공기관에 적용된다.

그러나 각 주와 지방에는 복잡성과 형식의 정도가 다른 자체 별도의 법률이 있다.¹²⁷⁾ 예를 들어, 온타리오 주는 정부서비스법(Government Services Act 2010)에 따라 건물의 건설, 개조 또는 수리와 관련된 조달을 수행할 때에는 내각 관리 위원회에서 수립한 정책 및 지침을 따라야 한다. 시 단위의 계약은 일반적으로 판례법의 적용을 받으며, 자치법규, 계약 정책 및 구매절차로 성문화되어 있다.

다만, 캐나다의 정부기관은 관행적으로 집중조달과 분산조달을 하이브리드 형태로 운영하고 있는 경우가 많다.¹²⁸⁾ 예를 들어, 뉴브런즈윅 주의 조달법은 특수한 경우를 제외하고 모든 지방정부 부처와 다양한 기타 공공기관이 정부서비스부(Ministry of Government Services)를 통해 서비스와 물품을 구매하도록 규정하고 있다. 이와 같이 수행되는 조달절차가 앞서 언급한 개방성·공정성·투명성 등의 원칙 및 국제무역 의무를 준수하는 한 적용 가능한 조달 당국은 자유롭게 기본협약(FA)을 수립하여 사용할 수 있다.

이러한 측면에서 캐나다도 미국과 같이 중앙조달기관인 PSPC가 ‘캐나다 협력 조달 이니셔티브(CCPI: Canadian Collaborative Procurement Initiative)’를 수립하여 시행하고 있다.¹²⁹⁾ CCPI는 조달 관행을 현대화하기 위한 캐나다 정부 정책 중 하나로, 이를 통해 지방 및 준주는 물론 시, 교육기관, 학교, 병원을 포함하는 MASH(Municipalities, Academic Institutions, Schools and Hospitals) 그룹 및 기타 공공기관은 연방조달 도구를 사용하여 비용 절감, 관리 효율성 및 가치성을 제고하고 있다. 현재 알버타, 브리티시컬럼비아, 매니토바, 뉴브런즈윅, 뉴펀들랜드 래브라도, 유콘 등 12개의 주 및 준주는 PSPC와 특정 연방 조달 도구를 사용하여 상품 및 서비스를 조달할 수 있는 계약을 체결하였다. 지방자치단체, 학교/대학/교육위원회, 병원, 캐나다 구호 기관, 캐나다 공중보건기관, 정부 간 기구(Intergovernmental Organizations) 또한 해당 주 또는 지방 및 준주를 통해 PSPC 조달 도구를 사용할 수 있다.

일반적으로 CCPI에 참여하고 싶은 MASH 조직은 해당 주 정부의 지정된 구매 담당자에 CCPI 가입 의사를 전달하여야 하며, 주 정부와 접근성 계약을 체결하여야 한다. 구매 가능한

127) Brenda C Swick, McCarthy Tétrault LLP, “Public procurement in Canada: overview”, Thomson Reuters Practical Law, 2014. 6.1., [https://content.next.westlaw.com/4-521-6007?_lrTS=20201105203426823&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://content.next.westlaw.com/4-521-6007?_lrTS=20201105203426823&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)(검색일: 2021.10.5.)

128) Theo C. Ling, Karina Kudinova and Nadia Rauf, “The Government Procurement Review: Canada, The Law Reviews, 2021.5.27., <https://thelawreviews.co.uk/title/the-government-procurement-review/canada#footnote-035>(검색일: 2021.10.5.)

129) PSPC 홈페이지, “Canadian Collaborative Procurement Initiative”, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/app-collaborat-procur/index-eng.html>(검색일: 2021.10.5.)

상품 및 서비스는 ‘CCPI 3개년 계획’을 통해 확인 가능하다.¹³⁰⁾ 현재 3개년 계획은 2021년 4월부터 2024년 3월까지 적용되고 있으며, PSPC 홈페이지에 각 연차별로 사용가능(Active), 공급예정(Upcoming), 공급 계획(Potential) 단계로 구분하여 상품 및 서비스 목록을 제시하고 있다. 해당 목록에는 사용가능한 대상 지역, 상품 및 서비스 식별번호 (GSIN), 스탠딩 오퍼 공급 계약(SOSA)¹³¹⁾ 개요, 조달담당자, 계약 유형, 시작일/종료일에 대한 정보가 명시되어 있다(그림 96] 참조).

[그림 96] CCIP 상품 및 서비스 목록(예시)

Year 1 (2021-04-01 to 2022-03-31)							
Year 1—Active 2							
Selection of Interest	Region 1	Goods and Services Identification Number (GSIN) description 1	Standing Offer (SO) Supply Arrangement (SA) Description 1	Procurement officer 1	Type of agreement 1	Start date 1	End date 1
☐	National	Tires and Tubes, Pneumatic, Except Aircraft (N2610)	Commercial tires	Martin Lafleur martin.lafleur@tpsgc-pwgsc.gc.ca	National Master Standing Offer (NMSO)	2020-11-01	2021-10-31
☐	National	Tires and Tubes, Pneumatic, Except Aircraft (N2610)	Pursuit tires	Martin Lafleur martin.lafleur@tpsgc-pwgsc.gc.ca	National Master Standing Offer (NMSO)	2020-11-01	2021-10-31
☐	National	Stationery and Record Forms (N7530)	Office paper	Véronique Fulham veronique.fulham@tpsgc-pwgsc.gc.ca	Multiple Regional Master Standing Offer (MRMSO)	2019-10-30	2022-04-29
☐	National	Vehicles, All Terrain, ATV, Wheeled (Except Military Configuration) (N2320GP)	All-terrain vehicles	Patti Hallman patti.hallman@tpsgc-pwgsc.gc.ca	National Master Standing Offer (NMSO)	2020-10-14	2021-09-30
☐	National	Vehicles, All Terrain, ATV, Wheeled (Except Military Configuration) (N2320GP)	Utility terrain vehicles	Patti Hallman patti.hallman@tpsgc-pwgsc.gc.ca	National Master Standing Offer (NMSO)	2020-10-23	2021-09-30
☐	National	Snowmobile (N2350EA)	Snowmobiles	Patti Hallman patti.hallman@tpsgc-pwgsc.gc.ca	National Master Standing Offer (NMSO)	2020-11-12	2021-10-31

주1: SOSA 개요의 경우 품명 링크를 클릭하면 해당 정보 페이지로 이동
출처: PSPC 홈페이지

상기 절차에 따라 접근성 계약이 체결된 기관은 CCIP 목록을 확인하여 해당 주의 CCPI 담당자에게 구매하고자 하는 상품 또는 서비스를 온라인 양식에 맞춰 작성하여 신청하여야 한다(그림 97] 참조).

130) PSPC 홈페이지, "Canadian Collaborative Procurement Initiative 3 year plan", <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ap-p-acq/app-collaborat-procur/plan-eng.html>(검색일: 2021.10.5.)

131) 규격화된 상용물품 및 정형화된 서비스에 대한 다수 공급자간의 공급약정으로 수요발생시 신속한 공급을 위해 시행되고 있는 PSPC의 대표적 조달 방법 중 하나임.

[그림 97] CCIP 상품 및 서비스 목록(예시)

Commodity interest form

If you wish to use any of the instruments listed within the 3 year plan, please:

1. indicate your interest by clicking on the relevant checkboxes in the "Selection of interest" column of each of the tables above
2. complete the Commodity interest form information below
3. when completed, select the "Submit" button

*** First name (required)**
Error 1: This field is required.

*** Last name (required)**

*** Phone number, including area code (999-999-9999) (required)**

*** Professional Email (yourname@domain.com) (required)**

*** Province / Territory (required)**
 Select province/territory

*** Type of Organization (required)**
Error 2: This field is required.
 Select type of organization

*** Name of Organization (required)**

주1: 관심 있는 상품 및 서비스는 [그림]의 CCIP 목록에서 선택(체크)하고, 본 양식에 이름, 연락처, 지역, 기관 유형, 기관명 등 정보 기입 후 온라인 제출
출처: PSPC 홈페이지

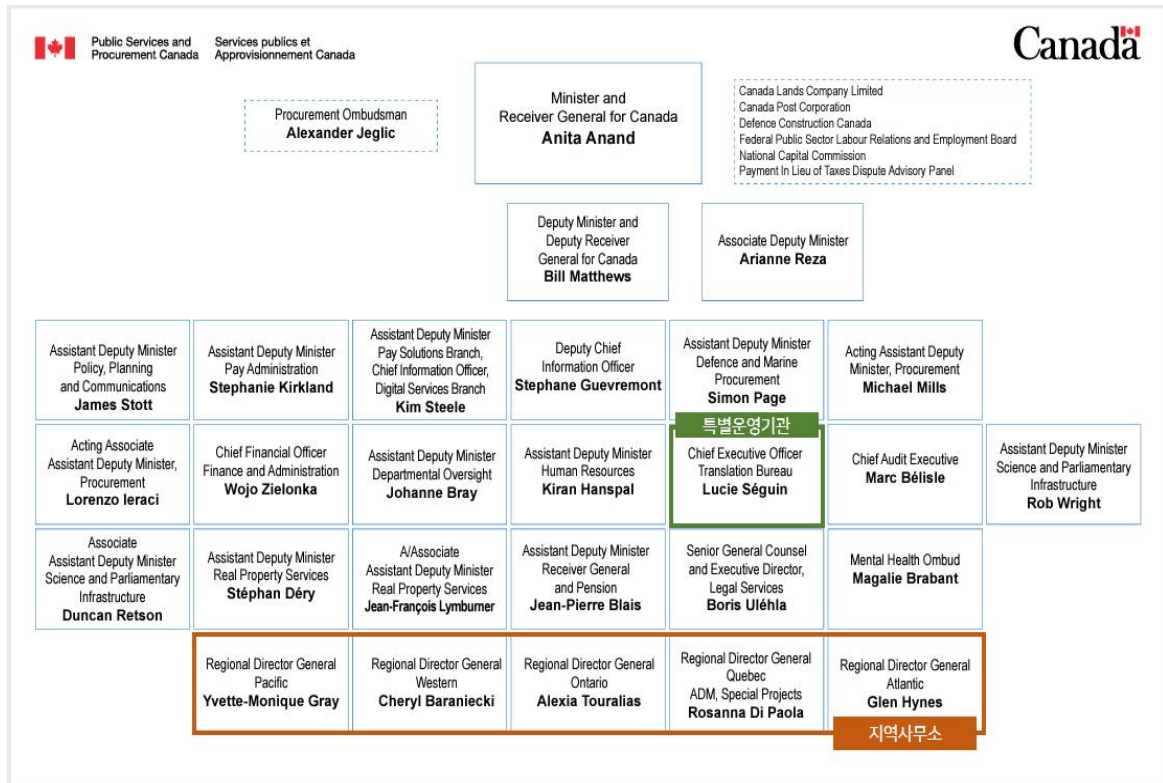
□ 공공조달 조직체계

캐나다 재정위원회(Treasury Board)가 연방정부의 조달정책 및 제도에 관한 총괄적인 권한을 가지고 있으며, 실질적인 구매는 연방기관의 경우 행정부 장관급 중앙조달기관인 PSPC¹³²⁾에서, 지방정부 및 기타 기관의 경우 개별적인 조달부서에서 담당하고 있다. 연방정부 입찰정보 및 관련 절차는 buyandsell.gc.ca를 통해 통합적으로 관리되고 있으며, 지방정부 및 기타기관의 입찰 공고는 merx.com을 통해 검색 및 조회 가능하며, 공기업, 공익기관 등 법정 수요기관이 아닌 기관은 MOU를 맺어 약정 내에서 상품이나 서비스를 구매할 수 있다.

현재 PSPC는 본부와 지역사무소(5개), 해외사무소(2개), 특별운영 기관인 번역국으로 구성되어 운영되고 있다([그림 98] 참조).

132) 1993년 공공사업부, 공급 및 서비스부, 번역국(Translation Bureau), 정부통신기관 등 4개의 부서를 통합하여 PW GSC(Public Works and Government Services Canada)를 설립하였으며, 2016년 PSPC로 변경됨.

[그림 98] PSPC 조직도



출처: PSPC 홈페이지

본부는 국방 및 해양조달부서(Defence and Marine Procurement), 감사부서(Departmental Oversight), 디지털 서비스부서(Digital Services) 등 11개의 부서(Branches)로 구성되어 있다([표 116] 참조).

[표 116] PSPC 본부 내 부서별 역할 및 기능

부서명	역할 및 기능
Defence and Marine Procurement	캐나다 군대(CAF), 캐나다 해안 경비대(CCG) 및 기타 정부부처를 대신하여 선박, 항공기 및 지원 서비스 등 방위 상품 및 서비스 조달
Departmental Oversight	- 연방 정부 서비스 운영 및 프로그램이 해당 법률, 규정, 정책 및 계획을 준수하도록 관리·감독 - 전략적 방향, 거버넌스 등 전략적 계획 수립 등
Digital Services	PSPC와 캐나다 정부에 광범위한 정보 관리 및 정보 기술 서비스 제공
Federal Science and Technology Infrastructure	노후화된 과학 인프라를 활성화하기 위한 접근 방법론 개발 등

부서명	역할 및 기능
Initiative	
Finance and Administration	▪ 계획, 예산 책정, 회계, 원가 계산, 보고, 통제 및 감독, 분석, 의사 결정 지원 및 조언 등 재정 관리 등
Human Resources	▪ 인적 자원(HR) 계획 및 보고 지원 관련 업무 수행 ▪ 조직 전체의 교육 및 학습 요구 사항 식별·조정 등 ▪ 조직 내에서 HR 정보 시스템을 개발 및 유지·관리
Legal Services	▪ 정부 부처 및 기관이 법적으로 건전한 프레임워크 내에서 정책, 프로그램 및 서비스 제공 우선순위와 목표를 추구할 수 있도록 지원 ▪ 법률 자문, 소송 및 입법 서비스 지원 등
Parliamentary Precinct	▪ 캐나다 국회의사당 건물 및 부지 관련 주요 프로젝트 및 운영 지원
Pay Solutions	▪ 캐나다 정부 직원 및 도구에 대한 비용 지불, 직원 급여 지불 관련 업무 등
Policy, Planning and Communications	▪ 캐나다 정부의 정책, 프로그램, 이니셔티브 계획 등이 효과적으로 관리·조정되고 있는지 검토하고 대중의 다양한 정보 요구 사항에 대응할 수 있도록 관리
Procurement	▪ 상품 및 서비스 구매, 물품관리, 표준제정 등
Real Property Services	▪ 청사, 정부시설물 등 국유재산관리, 공사발주 및 부동산관련 서비스 구매
Receiver General and Pension	▪ 연방정부 국고수납, 지출관리, 연금, 보험업무 등

출처: PSPC 홈페이지

지역사무소는 대서양 지역(뉴브런즈윅주, 프린스에드워드아일랜드 주, 노바스코샤주, 뉴펀들랜드 래브라도주), 퀘벡주, 온타리오주, 서부지역 (앨버타주, 서스캐처원주, 매니토바주), 태평양 지역(브리티시컬럼비아주, 유콘 준주) 등 5개 권역으로 구분되며, 해외사무소는 독일의 코블렌츠와 미국의 워싱턴 DC 등 2개의 국가에 거점을 두고 운영하고 있다. 특별운영기관인 번역국은 영어, 불어 2개의 공용어 사용으로 인한 문서 번역 및 통역서비스를 제공한다.

PSPC에서 연방부처 및 기관 등 수요기관에 지원하는 주요 서비스는 크게 ① 구매 및 판매(Buying and Selling), ② 급여, 연금 및 복리후생(Pay, Pension and Benefits), ③ 부동산 및 건물(Property and Buildings), ④ 보안, 기업 및 정보 서비스 (Security, Corporate and Information Services), ⑤ 번역국(Translation Bureau) 등 5개 카테고리로 구분되며, 각 카테고리 별 주요 업무는 다음 [표 117]과 같다.

[표 117] PSPC 지원 서비스

카테고리	세부 지원 서비스
구매 및 판매 (Buying and Selling)	연방정부를 위한 상품 및 서비스 조달
	항공 전세 서비스 카탈로그, 캐나다 협력 조달 이니셔티브, 전자 구매, 녹색구매, 전문서비스, 여행서비스, SOSA 등 다양한 구매 프로그램 및 솔루션 운영
	규격서 작성, 입찰공고, 평가, 계약협상·관리 등
	상품 및 서비스 표준 개발·관리
	불용품 처분
	국방 및 해양 조달
급여, 연금 및 복리후생 (Pay, Pension and Benefits)	연방국고 수납·지출관리
	공금의 수납, 이전, 보관, 지출, 조정, 감시 등 관리
	군인, 공무원, 공익단체, 캐나다 기마 경찰대 급여, 연금, 보험 등 관리
	단체교섭 및 인력관리
	인적자원 정보 공지
	고용 관리
부동산 및 건물 (Property and Buildings)	교량, 댐 등 시설물, 국보, 유산 등 관리
	수요기관에 전략적, 전문가적 조언 및 기술적인 용역 제공
	수요기관의 근무환경 제공·관리
	캐나다 국회의사당 건물 및 부지 관련 주요 프로젝트 및 운영 지원
보안, 기업 및 정보 서비스 (Security, Corporate and Information Services)	정부 정보 서비스 제공
	캐나다 정부 간행물 발행
	캐나다 관보 발행
	계약 보안 프로그램 관리
	크라운 저작권 및 라이선스
	정부 미디어 모니터링
번역국 (Translation Bureau)	정부 커뮤니케이션 효율성 개선을 위한 광고 및 여론조사 조정
	국회, 사법부 및 연방기관에 공식 언어 또는 필요시 다른 언어로 번역, 통역 등 서비스 제공(캐나다에 있는 다른 정부 및 국제기구의 요청시 동 서비스 제공)
	연방정부 내에서의 전문용어 표준화 등

출처: PSPC 홈페이지

다. 영국의 공공조달 거버넌스 구조

□ 법제도적 공공조달 추진 체계

공공조달과 관련하여 기존 영국은 EU 회원국으로서 EU 지침을 따랐으며, 브렉시트 이후인 2021년 9월 영국 정부가 공공조달 분야의 규제 완화 가능성을 검토 중이라고 발표한 바 있으나, 현재까지는 자국 내 효력을 가진 EU 법을 ‘Retained EU Law’ 라는 별도 카테고리 분류하여 유지하고 있다.¹³³⁾

이에 영국은 EU의 공공부문지침(Directive 2014/24/EU), 양허계약 지침(Directive 2014/23/EU), 공익사업조달지침(Directive 2014/25/EU)을 이행하기 위해 국내법으로 물품 및 서비스에 포괄적으로 적용되는 공공계약규정(Public Contracts Regulation 2015)¹³⁴⁾, 에너지·수도·항구에 적용되는 유틸리티계약규정(Utilities Contracts Regulations 2016) 및 양허계약규정(Concession Contracts Regulations 2016), 국방 및 안보 계약규정(Defence and Security Public Contracts Regulations 2011) 등을 규정하여 시행하고 있다.¹³⁵⁾ 이 밖에도 영국의 공공조달은 국제법인 세계무역기구의 정부 조달협정(GPA)과 국내법인 중소기업 및 고용법(Small Business Enterprise and Employment Act 2015), 공공서비스(사회적가치)법 Public Services(Social Value) Act 2012), 평등법(Equality Act 2010) 등의 적용을 받는다.

[표 118] 영국의 공공조달 관련 규정별 적용 대상 금액(임계값)

단위: GBP(£)

구분		공공계약규정 (PCR)	유틸리티계약규정 (UCR)	양허계약규정 (CCR)	국방 및 보안 계약규정(DSPCR)
물품 및 서비스	중앙/NHS ¹⁾	118,133	363,424	4,551,416	363,424
	그외	181,302			
하도급 계약		181,302	-		-
공사		4,551,413	4,551,413		4,551,413
LTR ²⁾		615,278	-		-

133) KITA 홈페이지, “영국, 자국내 ‘EU 법률’ 개정 등 규제완화 추진...EU와 충돌 전망”, 2021.9.18., <https://www.kita.net/cmmrclnfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?pagenIndex=18&nIndex=1814771&type=0>(검색일: 2021.10.6.)

134) 북아일랜드, 잉글랜드, 웨일즈에 적용되며, 스코틀랜드의 경우 별도의 공공계약규정인 “Public Contracts (Scotland) Regulations 2015”가 있음.

135) GOV.UK 홈페이지, “Guidance Public procurement policy”, <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy#public-contracts-regulations-2015>(검색일: 2021.10.6.)

구분		공공계약규정 (PCR)	유틸리티계약규정 (UCR)	양허계약규정 (CCR)	국방 및 보안 계약규정(DSPCR)
Small lots ³⁾	물품 및 서비스	65,630	65,630		65,630
	공사	820,370	820,370		820,370

주1: 중앙정부기관 및 국가보건서비스(National Health Service)

주2: LTR은 'Light Touch Regime'의 약자로 사회, 건강, 교육서비스와 같이 경쟁이 낮은 특성의 서비스 계약을 의미함.

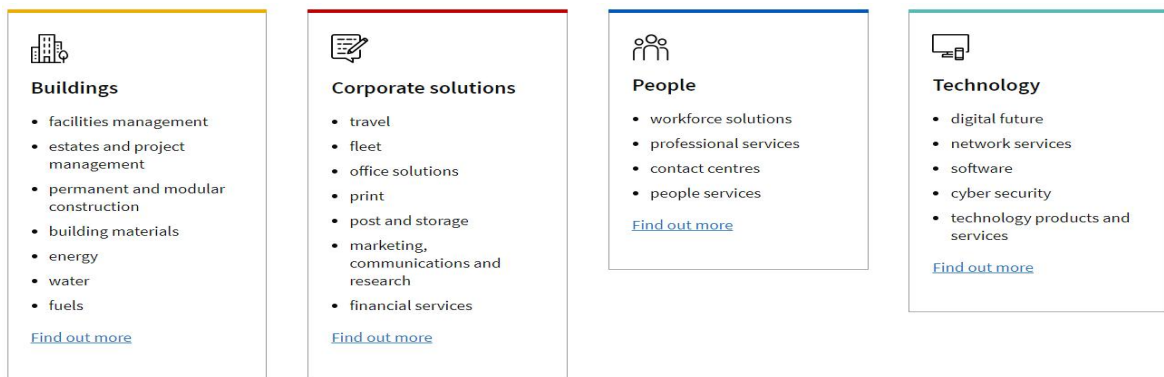
주3: 공공조달 규정에서 면제되는 계약

출처: CCS(2017), Procurement Policy Note – New Thresholds 2018

한편, 영국의 경우 지방정부를 포함하여 보건 및 교육기관과 같은 광범위한 공공기관도 중앙정부와 마찬가지로 공공계약규정의 적용을 받는다(단, 물품 및 서비스 구매의 경우 중앙정부보다 적용 임계값이 더 높음)(표 118] 참조).¹³⁶⁾ 이 밖에 지방정부가 준수하여야 하는 규정으로는 '지방정부(투명성 요구사항)규정(The Local Government(Transparency Requirements) (England) Regulations 2015)' 이 있다.

이처럼 영국의 정부조달은 원칙적으로 각 기관이 분산조달 하되, 주요 공급자들과의 협상창구를 단일화하고, 범정부 이용 상용물품은 집중구매를 강화하는 등 준중앙집중형 조달체제로 운영하고 있다. 이러한 측면에서 영국의 중앙구매기관인 CCS는 중앙정부기관을 포함하여 지방정부 계약당국, 자선단체, 주택협회, NHS 조직, 대학, 학교 및 아카데미 등도 CCS의 서비스를 이용할 수 있도록 지원하고 있다.

[그림 99] CCS의 제품 및 서비스 기본협약(FA) 분야



출처: CCS 홈페이지

또한, CCS는 범정부 사용물품에 대한 집중조달을 강화하기 위해 대표적으로 하나 이상의 계약당국과 하나 이상의 공급자가 일정한 기간 동안 낙찰될 계약을 규율하기 위한 조건(특히

136) CCS(2017), "Procurement Policy Note – New Thresholds 2018", Information Note PPN 04/17 December 2017

가격, 가능한 경우 예상수량 포함)을 설정하는 기본협약(FA: Frame Agreement)을 체결·관리하고 있다. FA는 기본적인 계약단위로 사용되며, 크게 ① 건축(Buildings), ② 인력(People), ③ 기술지원(Technology), ④ 운영지원(Corporate) 등 4개의 분야(Pillar)에 대한 카테고리로 구분되어 관리된다. 이때, 대개 FA 내 복수의 세부품목(Lot)으로 구성되거나 단일품목으로 체결기도 한다([그림 99] 참조).

이 밖에 CCS는 대규모 구매력을 통해 비용을 절감하고 간소화된 입찰 프로세스를 제공하기 위해 공공부문 고객의 유사한 요구사항을 결합하여 공급업체와 연결해주는 통합구매(Aggregation) 제도를 운영하고 있다. 각 통합구매 건마다 이용 가능한 공공부문 고객의 자격 기준이 상이하며, 해당 기준은 공고된 내용을 통해 확인할 수 있다([표 119] 참조).

[표 119] 통합구매 이용을 위한 공공부문 고객 자격 기준(예시)

구분	조건
Microsoft 클라우드 서비스	▪ PCR 2015 또는 공공계약(스코틀랜드)규정 2015의 적용을 받는 기관일 경우 다음은 제외함. - UCR 또는 UCR(스코틀랜드) 2016에 정의된 유틸리티 - 영리 기반으로 운영되는 모든 회사 또는 법인 - MS와 CCS가 구체적으로 합의한 모든 기관
물 및 폐수 공급	▪ 잉글랜드, 웨일즈 및 북아일랜드의 모든 공공부문, 비거주용 부지인 경우 사용 가능

출처: CCS 홈페이지

□ 공공조달 조직체계

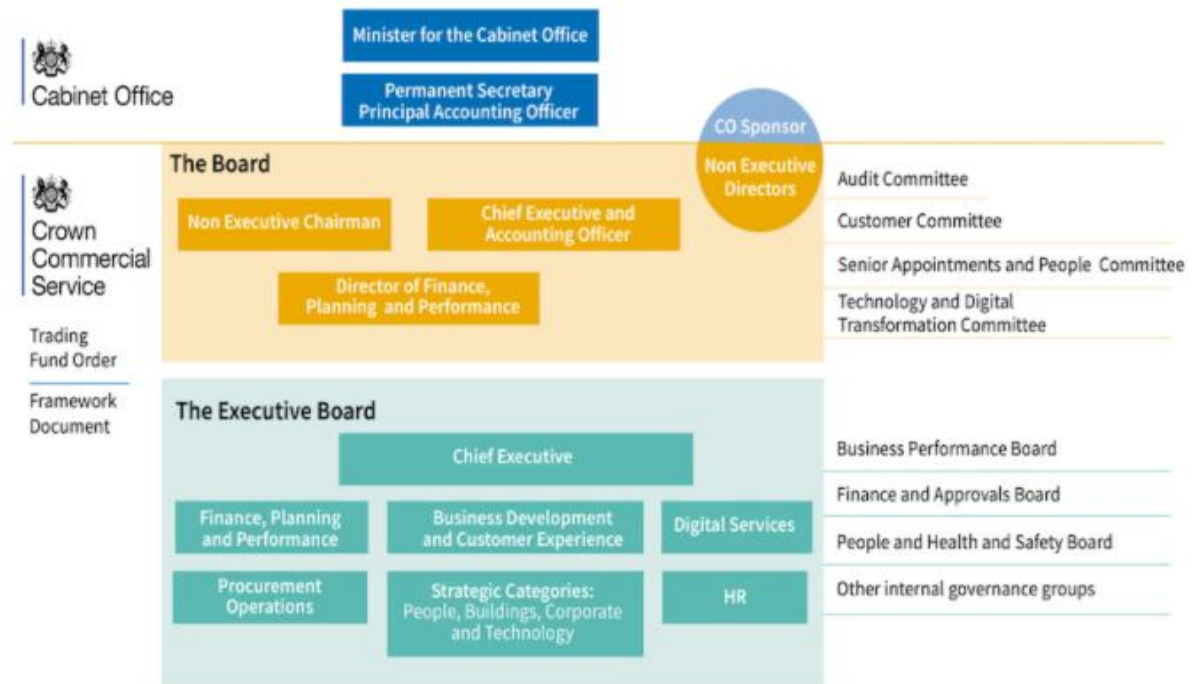
1991년 조달업무에 대한 통일적인 절차의 부재 및 정책 일관성 결여로 인한 조달절차의 비효율성으로 인한 국고낭비가 문제로 지적됨에 따라 재무부 산하의 중앙구매기관인 OGC(Office of Government Commerce)가 설립되었다.

2010년 중앙정부는 그간 개별 부처가 독자적으로 운영하던 조달사업을 집중구매 시스템으로 전환하였으며, 2011년 재무부 산하에서 총리실 내각사무처(Cabinet Office)로 소속이 변경되면서 GPS(Government Procurement Service)를 거쳐, 2014년 현재의 CCS로 개편되었다.

CCS는 내각사무처의 집행기관으로서 내각사무처의 내각사무처장, 비서관 및 수석회계 책임자가 후원자(Sponsor)로 있다. 이사회는 비상임이사, 최고 경영자 및 회계 책임자, 재무·기획 및 성과 이사로 구성되며, 집행위원회는 CCS 사장(Chief Executive)의 총괄 하에 우리나라 조달청의 ‘국’ 단위와 같이 재무기획 및 성과(Finance, Planning and Performance)부서, 사업개발 및 고객경험 (Business Development and Customer Experience)부서, 디지털 서비스

(Digital Services)부서, 조달 운영(Procurement Operations)부서, 전략적 카테고리(Strategic Categories) 부서, HR 부서로 구성된다([그림] 참조). 특히 CCS는 사업운영에 있어 런던, 리버풀, 노리치, 뉴포트, 리즈 등 5개 지역 사무소에 905명 인력(2020년 기준)을 보유한 카테고리형 전문조직으로 운영되고 있다([그림 100] 참조).¹³⁷⁾

[그림 100] CCS 조직구조 및 거버넌스



출처: CCS(2021), CCS annual report and accounts 2020 to 2021

영국의 공공조달 카테고리형 전문조직은 2000년대 중반 당시 영국의 중앙구매기관이었던 OGC가 연계성을 가지는 제품 및 서비스를 하나의 관리군(Group)으로 설정하고 통합적인(조직, 인력, 전문성 등) 지원 및 계약을 통해 비용대비가치(Value For Money)’를 달성하기 위한 일환으로 최초 도입한 사례이다. 당시 카테고리 관리 체계는 범정부적 형태에서 운영되었으나, 이후 CCS로 개편되면서 중앙조달조직 중심으로 조달조직 전체를 전문적 서비스 제공을 위한 카테고리형 전문조직 형태로 전환하여 운영하고 있다. 현재 카테고리형 전문조직은 전략적 카테고리국을 중심으로 조달운영(Procurement Operation)국, 소싱(Sourcing)부 등이 유기적으로 연결되어 운영되고 있다([그림 101] 참조).¹³⁸⁾

137) CCS(2021), "CCS annual report and accounts 2020 to 2021", 2021.7.15., <https://www.gov.uk/government/publications/crown-commercial-service-annual-report-and-accounts-2020-to-2021/ccs-annual-report-and-accounts-2020-to-2021-html-version#remunerationofallboardmembers>(검색일: 2021.10.6.)

138) 한국조달연구원(2018), 전문적 조달서비스 제공을 위한 전담지원체계 구축 방안 연구

[그림 101] CCS 운영구조



출처: CCS(2018), Category Planning

전략적 카테고리국은 앞서 언급한 건축, 인력, 기술지원, 운영지원 등 4개의 전략적 분야를 기반으로 우리나라 조달청의 ‘과’ 단위와 같이 운영된다. 각 부문별 전략적 카테고리과는 해당 카테고리의 FA를 지원하는 카테고리팀(Category Team)과 일반 계약 업무를 지원하는 계약 지원팀(Commercial Agreement Team), Call-off 계약 관련 업무를 지원하는 조달지원팀(Procurement Team)으로 구성된다. 조달운영국은 전략적 구매와 관계없이 지속적인 비용절감 및 효율성을 위해 공공부문에서 필요한 제품 및 서비스 솔루션을 지원하며, 소싱부는 전문가이던스 서비스 지원, 조달 요구사항 관리 등을 수행한다.¹³⁹⁾

139) 한국조달연구원(2018), 전문적 조달서비스 제공을 위한 전담지원체계 구축 방안 연구

라. 기타 주요국(독일, 핀란드, 오스트리아)의 공공조달 거버넌스 구조

□ 독일의 법제도적 공공조달 추진 체계 및 조직구조

기본적으로 EU 회원국인 독일은 EU의 공공부문지침(Directive 2014/24/EU), 양허계약지침(Directive 2014/23/EU), 공익사업조달지침(Directive 2014/25/EU)의 적용을 받으며, 이를 이행하기 위한 국내법으로는 공공기관의 업무위탁에 대한 일반적 원칙으로서 공정한 경쟁을 보장하는 경쟁제한금지법(GWB)과 공공업무위탁규정(VgV) 등이 있다.¹⁴⁰⁾

또한, 세부적인 조달절차는 건설용역의 위탁을 위한 일반규정(VOB/A), 서비스용역을 위한 일반 규정(VOL/A), 전문 서비스용역의 위탁규정 (VOF) 등 다양한 법률에 의해 규정된다. EU 입계값 미만에서는 GWB 및 VgV가 적용되지 않으나, 대신 주 및 지방정부의 관련 예산법과 각 주의 행정규칙을 준수하여야 한다.

행정규칙의 경우 대부분의 주에서 계약 당사자의 공공계약에 대한 VOB/A의 첫 번째 장과 VOL/A의 적용을 규정하고 있다. 그러나 2010년대 이후 대부분의 주들이 자체조달로 전환하는 추세이며, 각 주별로 노사협정 준수, 가족 친화적 근무조건 준수, 사회적 소수집단 비차별, 성차별 금지 등 별도의 낙찰기준을 마련하여 적용하고 있다. 이러한 주 정부의 공공조달 규정은 EU 입계치 이상 및 이하의 조달절차에 적용된다.

독일의 공공조달은 연방정부구매청(Kaufhaus des Bundes)이 정부 조달을 총괄하고 있으며, 연방조달청(Beschaffungsamt), 일반세관관리청 (GZD), 연방 국방부 무기·정보기술·소모품 조달청(BAAINBw) 등의 연방기관에서 구매를 담당하고 있으며, 이중, 연방조달청(BeschA)이 총 26개에 이르는 연방기관과 연방정부 출연재단 및 국제기구의 구매를 담당하고 있다([표 120] 참조).¹⁴¹⁾ 한편, 지방정부의 경우, 지방정부에서 각 상공회의소(IHK) 및 지방정부 출연기관 등 5~10여개의 조달 관련 거점을 지정하고 개별적으로 입찰을 실시하고 있다.

[표 120] 독일의 공공조달 운영 체계

기관명	주요 역할
연방정부구매청 (Kaufhaus des Bundes)	독일 연방정부의 공공부문 품목 구매비용의 절감을 위한 통합 플랫폼

140) Maria Brakalova and Jörg Karenfort, Dentons, "Public procurement in Germany: overview", 2014.5.1., [https://content.next.westlaw.com/8-521-5162?_lrTS=20210212165155904&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://content.next.westlaw.com/8-521-5162?_lrTS=20210212165155904&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)(검색일: 2021.10.6.)

기관명	주요 역할
	공공기관 수요 조사·대량구매
연방조달청 (Beschaffungsamt)	독일 내무부 소속 기관으로 독일 정부소속기관 및 정부 출연재단, 국제기구 등 총 26개 기관의 구매 총괄 및 입찰 수행
연방 국방부 무기·정보 기술·소모품 조달청 (BAAINBw)	- 독일 연방정부 차원 최대의 구매기관 - 기관 내 군사기술 및 학술 서비스 관련 사업부서를 비롯해 자체 구매부와 약 700여 개 민간 및 군사조직 분야 구매 담당
일반세관관리청(GZD)	연방재정행정부의 중앙구매청

출처: KOTRA(2016), EU 공공조달 시장 진출가이드

□ 핀란드의 법제도적 공공조달 추진 체계 및 조직구조

EU 회원국인 핀란드의 공공조달은 EU의 공공부문지침(Directive 2014/24/EU), 양허계약지침(Directive 2014/23/EU), 공익사업조달지침 (Directive 2014/25/EU)의 적용을 받으며, 이를 이행하기 위한 국내법으로 공공계약 및 양허에 관한 법률(Act on Public Procurement and Concession Contracts, 1397/20146)이 있다.¹⁴²⁾

이 밖에 EU의 공공조달지침을 보완하기 위한 국내법으로는 물, 에너지, 운송 및 우편 서비스 부문의 계약당국에 의한 공공계약 및 양허에 관한 법률(Act on Public Contracts and Concessions by Contracting Authorities in Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors, 1398/2016), 국방 및 안보에 관한 공공계약법(Act on Public Contracts in the Fields of Defence and Security, 1531/ 2011), 교통 서비스에 관한 법률(Act on Services for Transportation, 320/2017) 등이 있다. 공공계약 및 양허에 관한 법률과 국방 및 안보에 관한 공공계약법에는 의무경쟁 입찰절차의 사용을 EU 임계값 미만의 공공조달로 확대하는 특별 국가 임계값이 포함되어 있다.

한편, 핀란드는 본래 재무부 산하의 중앙구매기관 ‘Hansel’ 과 지방 및 지역당국 협회 소유의 지방자치단체 구매기관인 ‘Kuntahankinnat’ 으로 구분하여 운영하는 분산조달 국가였으나, 2019년 9월 비용절감 및 조달절차 간소화를 위해 중앙 및 지방정부조달의 기능을 Hansel로 통합하며 집중조달로 전환하였다.¹⁴³⁾ Hansel은 비영리 유한회사로 현재 지방자치단체 연합(Association of Finnish Local and Regional Authorities)이 35%, 국가가 65%의 지분을

141) KOTRA(2016), “EU 공공조달 시장 진출가이드”, KOTRA자료 16-045

142) Kristiina Hirva, Tuija Kaijalainen, “Public Procurement in Finland”, Lexology, 2019.4.23., <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=221282a3-1483-4053-84a6-e7a0892eef0b>(검색일: 2021.10.6.)

143) 단, 기존의 시 단위 구매업무(Municipal Acquisitions)는 2023년 12월 31일까지 운영을 계속하며, 2019년 9월 2일 이전에 체결된 기본협약(FA)을 관리함.

가지고 있다. 따라서 Hansel은 중앙 및 지방정부를 위한 중앙구매기관으로서 공공계약 및 양허에 관한 법률 및 한셀법(Act on a Limited Liability Company Called Hansel Oy)의 적용을 받는다.

중앙구매기관으로서 Hansel의 주요 역할은 중앙정부 및 기관, 지방정부 및 기관, 공기업, 대학교, 핀란드 의회 및 의회의 권한과 감독 하에 운영되는 단체 등을 대상으로 제품 및 서비스에 대한 입찰 초청, 기본협약(FA) 수립, 입찰 컨설팅 서비스를 제공하는데 있다.¹⁴⁴⁾ 이 밖에 2020년 단일 중앙조달기관으로 전환되며 조달 데이터의 처리 및 분석, 전자조달시스템(Hilma)의 유지·관리, 국제합동조달이 Hansel의 직무로 추가되었다.

Hansel의 조직구조는 이사회(Board of Directors), 집행위원회(Executive Committee), 사업부서(Business Operations)로 구성되며, 2020년 기준 총 118명의 인력을 보유하고 있다.¹⁴⁵⁾ 이사회는 재무부 ICT 사무국장이 의장을 맡고 있으며, 회원으로는 핀란드 지방 및 지역당국 협회 부회장, 알토 대학교(Aalto University) 조달 책임자, 라우마(Rauma) 시장, 국립산업보건안전원(Finnish Institute of Occupational Health) 원장으로 구성되며, 집행위원회는 전무이사, 부전무이사, 재무이사, 법무책임자, 회계관리자, 카테고리실장(Chief Category Officer), 디지털 비즈니스 이사(Director of Digital Business)로 구성된다. 마지막으로 사업부서는 합동조달(Joint Procurement), 입찰 서비스, 조달 개발 서비스의 3개의 부문으로 구분되어 있다([표 121] 참조).

[표 121] 핀란드 Hansel의 사업 분야

구분	내용
합동조달	- 조달 대상, 가격, 계약당사자의 책임 및 의무와 같은 조달 계약을 규율하는 일반 조건 설정 - 고객이 제품과 서비스를 구매할 수 있는 프레임워크 계약 및 동적구매 시스템(DPS) 지원 - 공급업체가 계약기간 동안 계약 및 지급 능력 의무와 사회적 요구 사항 충족 여부 모니터링
입찰 서비스	합동조달을 사용할 수 없는 제품 또는 서비스에 대해 최상의 계약 조건과 가격, 품질 및 책임 측면을 고려하여 인수가 입찰에 제출되도록 지원
조달개발 서비스	고객별 조달 작업의 효율성을 높이고 수익성을 개선하기 위한 맞춤형 솔루션 제공(구매 관리 방법, 조달 조직 및 프로세스 최적화, 조달교육 등)

출처: Hansel(2021), Annual Report 2020

144) Hansel 홈페이지, "Finland's public procurement competence brought under one company", <https://www.hansel.fi/en/hansel/hansel-brief/finlands-public-procurement-competence-brought-under-one-company/>(검색일: 2021.10.13.)

145) Hansel(2021), Annual Report 2020

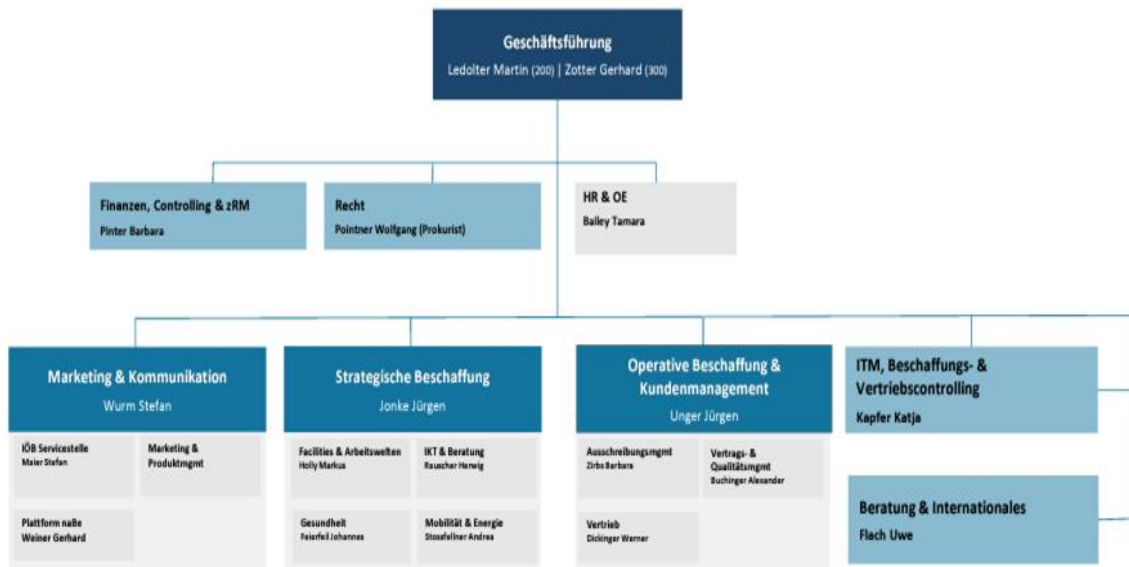
□ 오스트리아의 법제도적 공공조달 추진 체계 및 조직구조

EU 회원국인 오스트리아의 공공조달은 EU의 공공부문지침(Directive 2014/24/EU), 양허계약지침(Directive 2014/23/EU), 공익사업조달지침 (Directive 2014/25/EU)의 적용을 받으며, 이를 이행하기 위한 국내법으로 연방조달법(Federal Procurement Act of 2018)이 있다.

오스트리아 연방조달공사 BBG(Bundesbeschaffung)는 비영리 유한회사로 연방정부가 100%의 지분을 보유하고 있다. 그러나 정부부처 외에도 주정부, 지방정부를 포함하여 외부하청 조직(Outsourced Organisation), 대학 및 의료시설 등을 주요 고객으로 하고 있다.

BBG의 조직구조는 감독위원회(Supervisory Board), 전무이사(Managing Directors), 책임관계자(Authorized Officer), 3개의 운영지원 부서(재정·통제·중앙 위험관리부, 법무부, HR 및 조직개발부), 5개의 사업지원 부서(마케팅 및 커뮤니케이션국, 전략적조달국, 조달운영 및 고객관리국, IT관리 및 조달국, 컨설팅 및 국제서비스국)로 구성되며, 5개의 사업지원 부서는 다시 마케팅 및 커뮤니케이션국의 혁신 촉진공공조달(IÖB)부, naBe(전자조달 플랫폼) 관리부, 마케팅부, 전략적조달국의 모빌리티 및 에너지부, ICT 및 컨설팅부, 의료부, 시설 및 근무환경부, 조달운영 및 고객관리국의 계약 및 품질관리부, 구매부, 입찰관리부로 세분화 된다([그림 102] 참조).

[그림 102] BBG 조직도



출처: BBG 홈페이지

마. 해외 공공조달 거버넌스 사례 분석에 따른 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 공공조달 운영을 위한 제도적 구조는 각국의 정치, 경제, 사법 체계 등에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다. 동시에 각 국가의 중앙정부 내에서의 기관의 성격과 위상에 따라 서로 다른 책임과 지위를 보유하고 있다.

해외사례 조사 결과, 대부분의 국가에서 중앙조달기관은 행정부 또는 개별 부처 내의 단위기관으로 편제되는 경우가 대부분이며 일부는 대통령, 총리(수상), 또는 장관에 소속된 별도의 기관으로 존재하는 경우도 있다. 중앙조달기관의 현황과 행정구조를 분석하는 것은 공공조달 기능에 대한 수행능력 수준과 직결되기 때문에 효과적인 공공조달 거버넌스 확보 및 운영을 위해서는 핵심적으로 고려해야 요소이기 때문이다. 특히, 정부의 제도적 구조, 법적 기반, 지위 및 주요 조직구성에서 중앙조달기관 또는 기관의 위상과 관련성이 매우 크다.

이에 해외 공공조달 거버넌스 해외사례 조사·분석결과에 따라 해외 공공조달의 법적 프레임워크, 제도적/운영적 프레임워크, 공공조달 역할 중점, 국가/연방조달과 지역/지방조달의 연계성, 중앙조달기관의 위상, 전자조달시스템, 전략적 공공조달 차원으로 구분하여 도출한 종합결과 및 시사점은 다음 [표 122]와 같다.

[표 122] 해외 공공조달 거버넌스 사례 분석에 따른 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
법적 프레임워크	- 공공조달 규제하는 법적체계는 일반적으로 공공조달법, 국가계약법, 공공조달규정으로 구성됨. - 대부분의 국가에서 국방조달은 분리된 법률로 규제하고 있음. - 재정법 및 공정거래 및 경쟁제한법 등에 분산하여 규정하는 경우도 있음. - 국가 및 중앙수준에 대응하여 연방을 구성하는 주, 지방정부 수준에서 별도의 공공조달법령을 제정하는 사례도 있음. - 그러나 중앙수준에서 국가/중앙 단위 기관에 적용되는 계약법령과 주/지방정부 전체를 공통적으로 관장하는 공공조달법 체계를 보유한 국가는 없음. (미국) 연방자산 및 행정서비스법(FP	- 국가차원에서 공공조달 법적 프레임워크는 공공조달법, 국가계약법, 계약규정의 체계로 구성함. - 지방분권 및 자치가 활성화된 연방 국가의 경우 주/지방정부 수준에서 공공조달법을 운영하는 사례가 있긴 하나 지역 및 지방자치단체 등을 통일적으로 규정하는 법령과 규정체계는 동일한 조달 및 계약조건에 대한 이중 프로세스로 복잡성을 가중시키므로 단순화 필요 - 국가계약법, 지방계약법을 통일하고 기본법으로서 공공조달법 제정이 요구됨.

	ASA)/군사조달법(ASPA)/연방조달간소화법(FASA)/연방조달개혁법(FARA)/경쟁계약법(CICA)/연방조달규정(FAR) ▪ (독일) 경쟁억제방지법(GWB)/공공계약(물품/서비스) 상 조례(VgV)/양허 상 조례(KonzVgV)/유틸리티 상 조례(SektVO)/국방 및 보안분야(VS VgV)/EU 양허하한 금액은 예산법(U VgO)에 따라 규정 ▪ (영국) EU 공공조달지침(EU Public Procurement Directives) – 공공조달법(PPR)/공공계약법(PCR)/유틸리티계약법(UCR)/양허계약법(CCR)	
제도적/운영적 프레임워크	▪ 공공조달의 실행 구조적 특성을 살펴 보면 중앙집중형, 분산형 또는 준중앙집중형 등 3개 유형의 공공조달 수행 구조가 존재함. - 중앙집중형: 소수의 중앙기관(일반적으로 중앙조달기관, 조달검토키관, 중앙구매기관)에 높은 집중도의 조달기능이 할당된 중앙집중형 - 준중앙집중형: 많은 수의 중앙, 지역 및 지방자치단체 등 다양한 수준의 기관에서 공공조달 실행 - 분산형: 공공조달 기능을 다양한 수준의 공공행정(때로는 민간 및 공기업 포함)으로 분산하여 실행 ▪ (미국, 이탈리아) 상대적으로 국가/연방조달기관인 GSA(미국)와 Cons hip(이탈리아)을 중심으로 실행되는 중앙집중형(주 및 지역수준의 조달 운영체계가 있으나 해당 단위에서는 상대적으로 중앙집중형이라 할 수 있음.) ▪ (프랑스) 주/지역을 대신하여 구매를 하는 구매 그룹화 연합(UGAP: Union for Grouping Procurements)이라는 중앙구매기관이 존재하며, 그 기능은 다른 구매기관에 의해 보완되는 형태 ▪ (서부발칸 6개국) 금융 및 재정위기를 경험한 2010년 이후 국가의 공공	▪ 중앙집중형과 분산형 모델의 절충점으로 볼 수 있는 준중앙집중형을 가장 이상적인 형태로 고려함. ▪ 그러나 현실에서 각 국가가 처한 정치, 경제, 행정, 사회 환경과 시스템의 차이, 역사적 배경과 맥락에 따라 중점을 두는 공공조달 운영구조는 다양한 형태로 나타남. ▪ 최근 중앙조달기관의 설립 및 중앙집중형 조달기능을 강화하는 추세로 전환되고 있음.

	조달체계를 수립한 발간 6개국 모두 중앙집중형 조직구조 채택(국가의 경제·산업적 성장의 초기단계에서는 효율적인 자원의 배분과 규모의 경제 달성이 중요하기 때문)	
공공조달 역할 중점	- OECD 국가의 주요 공공조달 기능은 크게 10가지로 구분됨. - 국가 공공조달 정책 및 전략 수립 - 지속 가능하고 사회적으로 책임감 있고 혁신적인 솔루션을 제공하기 위한 공공조달의 전략적 사용 - 기본입법(1차)과 보조입법(2차) 준비 - 표준 조달 문서 준비 - 법적 정보, 의견 및 지침을 제공하여 계약 당국, 경제 운영자 및 기타 이해관계자 지원 - 공공조달 전문성 향상을 위한 국가 조달교육시스템 구축/유지/지원 - 전자조달시스템의 도입, 운영 및 개발 촉진 - 공공 통계 데이터 수집 및 공표 - 계약 당국에 의한 조달규칙 적용 통제 및 모니터링 - 국제 협력 - 최근에는 코로나-19 팬데믹과 같은 의료·방역 긴급수요에 대한 대응 역할까지 추가적으로 부여되고 있음. (미국, 영국, 캐나다) 국가/연방조달 기관인 GSA(미국), CCS(영국), PSPC(캐나다) 모두 공공조달 정책의 수립과 확산, 범정부정책의 조정 및 조율 기능을 중앙조달기관에게 부여하고 있음.	- 전통적 공공조달의 10대 기능에 더하여 최근 코로나-19 팬데믹에 의한 위기상황에서 긴급조달 대응역량이 중요한 과제로 식별되고 있음. - 공공조달 수행구조(중앙, 준중앙, 분산형)에 관계없이 중앙조달(구매)기관의 핵심적 역할은 모든 단위의 계약당국(경우에 따라 중앙, 지방 등 특정 단위에 한정)이 공통적으로 요구하는 물품 및 서비스에 대해 기본협약(FA)을 체결하고 관리하는 것이라 할 수 있음(국내의 경우 MAS 제3자단가계약). - 상대적으로 중앙집중형 조달체계를 갖춘 국가의 경우 중앙(연방)조달기관이 조달법령, 정책 및 제도에 대한 직접적 책임과 운영을 담당하고 있음. - 이러한 측면에서 중앙집중형 조달체계를 구축한 우리나라도 국가중앙조달기관에 의한 조달/계약법령, 조달정책과 제도를 주도하는 기능과 역할 부여 필요
국가/연방조달과 지역/지방조달과의 연계성	- 중앙집중형 조달을 채택한 국가라 하더라도 양허금액 이하에서는 자체 조달을 허용하고 있음. - 또한, 분산형 조달체계를 보유한 국가라 하더라도 연방, 주, 지역 및 지방 자치단체 등의 단위 조달기관 수준에서 수요를 통합하고 규모의 경제를 달성하기 위해 노력하며 국가/연방 조달기관을 활용하고 있음.	- 상대적으로 중앙집중형 조달체계를 구축한 국가로서 준중앙집중형 조달 체계로 확대 필요 - 지방자치 및 분권화 추세에 따라 분산형 조달을 확대하더라도 국가차원의 사회·경제적 영향력을 고려하여 단위 기관수준에서 중앙집중형 모델 채택 필요 - 국가중앙조달기관의 중앙집중형 조

	▪ 특히, 연방국가의 경우 정치, 행정, 사법 기능에 있어 준국가 수준의 독립성을 확보한 주 단위의 조달기관은 연방기관과의 연계성을 확보하기 위해 구체적인 조달 프로그램과 정기적인 커뮤니케이션 채널을 운영하고 있음. ▪ (미국, 캐나다) GSA(미국)와 PSPC(캐나다)는 전반적으로 연방정부 소속 기관에 대한 중앙집중형 조달체계(캐나다는 일부 분산)를 갖추고 있음. ▪ 주정부 조달기관과의 관계에서는 분산형 조달체계로 볼 수 있으나, 연방 조달기관이 주정부에 연방조달기관의 계약 프로그램을 활용할 수 있는 공식적인 수단을 제공하고, 주정부는 이를 활용하고 있음. ▪ (독일) 연방-주위원회(Bund-Länder-Ausschuss)와 같은 연방조달기관과 주정부(지역 및 지방자치단체 포함)가 공공조달 관련 법 정책과 제도의 입안, 개정 및 실행시 정기적인 협의체를 운영하고 있음(수직적 관리체계는 아님). - 입법적인 측면에서 2개의 공공조달 위원회(물품/서비스와 공사 분야)를 운영하고 있음(최근 공공조달개혁을 통해 물품 및 서비스 공공조달위원회는 폐지). ▪ (이탈리아) 2015년 이후 공공조달 개혁을 통해 약 36,000여개의 독립된 조달/계약단위를 가진 분산형 조달체계를 약 35개 이내의 단위 수요통합과 조달을 지원하는 상대적 중앙집중형 조달체계 확보했으며, 국가 중앙조달기관인 Consip이 전자조달 플랫폼 구축 및 활용과 관련된 책임을 맡아 자체조달시스템간 통합성 유지	달 메커니즘의 적극적 활용과 역할 확대를 통해 자체조달기관과의 조달 및 계약제도적 연계 프로그램을 구축하고 원활한 커뮤니케이션 채널을 확보할 필요가 있음.
중앙조달기관의 위상	▪ OECD 국가에서 행정부 내 중앙조달기관의 조직적 위상은 여러 조직 형태가 있으나 일반적으로 4가지 유형으로 구분할 수 있음.	▪ 중앙조달 기능은 일반적으로 별도의 단위/부서 또는 독립기관 또는 경제, 노동 관련 부처의 소속기관으로 편제되어 있음.

	- OECD 2014년 기준 32개국 중, 독립된 행정부의 부/청 단위기관(14개국), 행정부 '부' 단위기관 소속(9개국), 공기업(정부소유)(5개국), 중앙구매기관 미존재(4개국)으로 나타남. ▪ 행정부 내 소속기관은 대통령/총리실 소속, 행정부 소속(경제/재무 노동/지역개발 관련 장관/차관급), 경쟁당국 소속(공정거래 등) 형태로 구분됨. - (미국 GSA) 대통령 소속 독립기관(일반 행정부 소속의 '청' 단위 조직이 아님) - (캐나다 PSPC) 연방정부 내각의 장관급 기관 - (영국 CCS) 내각 총리실소속 차관급 독립기관	▪ 일반적으로 공공조달을 담당하는 중앙조달기관이 특정 부처 소속이라 할지라도 일정수준 자율성이 부여되나, 정부 및 공공기관에 대한 조달실행 결과에 책임을 진다면 행정부의 독립된 기관으로서 위상을 확보하고 있음. ▪ 따라서 대부분의 중앙조달기관은 정부에 소속되어 있으며 완전한 법적 독립성을 보장받고 있다고 할 수 있음
전자조달 시스템	▪ OECD 및 EU는 핵심적 공공조달 프로세스를 전자적 플랫폼으로 처리할 수 있는 시스템을 구축하도록 하고 있음. ▪ EU 경우 2020까지 모든 국가가 전자조달 시스템을 통합하고 국가 내 세금, 경쟁당국의 제재 시스템과 연계하여 활용성을 강화하는 조치들을 시행하고 있음. ▪ 또한 전자조달시스템의 발전단계를 전자화-디지털화-디지털 전환의 3단계로 구분하였을 때 2000년 전후 추진한 디지털화 수준인 현행 전자조달시스템을 새로운 AI, 빅데이터 등에 기반한 새로운 조달 프로세스와 서비스를 제공하는 디지털 전환으로 이행 중임. - (미국) 연방정부 차원의 전자조달 시스템 기능(eBuy, eLibrary, GSA Auction), 쇼핑물 및 카탈로그 제공(GSA Advantage), 전문상품서비스 포털(Acquisition gateway) 등을 운영하고 있음.	▪ 전자조달시스템이 단순히 전통적 조달 프로세스의 디지털화가 아닌 혁신적 기술을 활용한 디지털을 통해 새로운 조달 서비스를 제공하는 디지털전환(DT)형 전자조달시스템으로 개선 필요 ▪ 전자조달시스템에 평가, 모니터링, 자격검증 등에 필요한 행정 세무, 사법 시스템과의 연계를 통한 기능 강화(OECD 및 EU국가 중심으로 추진 중이나 국내의 경우 이미 120여개 이상의 국가 공공기관 및 기업 등의 시스템과 연계되어 있는 점은 고무적) ▪ 그러나 세무, 사법, 경쟁당국의 제재 정보 등의 연계는 정보보호 쟁점 등으로 제약되어 있으나 디지털전환 수준의 전자조달시스템 개선을 위해서는 통합 필요
전략적 공공조달	▪ OECD 국가에서 중앙조달기관에게 부여된 새로운 정책목표로서 기존의 효율적 재정집행 역할을 조달정책의 일차적 목표로 정의하면서 전략적 공	▪ OECD 각국을 포함하여 주요 선진국의 공공조달 정책은 전통적인 경제적 효율성을 추구하는 재정집행수단에서 정부 전반 유관 정

	공조달은 이차적 정책목표로 설정됨. ▪ 전략적 공공조달은 경제적 효율성에 기반하여 중소기업, 환경, 혁신, 사회적가치 등 국가사회적으로 바람직하고 지속 가능한 발전을 위해 필요한 정책적 지원과 축진이 필요한 대상을 공공조달 정책과 제도를 통해 지원하는 일련의 절차를 총칭하는 개념임. ▪ OECD 조사 결과, 29개국(2018년 기준, 회원국 28개국+비회원국 1개국) 중 녹색공공조달 100%, 공공혁신조달 83%, 중소기업지원조달 93%, 사회적가치조달 69%, 여성경제지원 24%로 대부분의 국가에서 5대 전략적 공공조달 분야 중 3개 이상을 추진하고 있음.	책의 효과를 달성하고 촉진하는 역할의 중요성이 부각되고 있음. ▪ 이러한 정책적 역할 확대를 고려하여 공공조달의 운용을 강화할 필요가 있음. ▪ 전통적으로 중소기업, 친환경/녹색 공공조달 분야가 활성화되어 있고 최근 정책과 제도화는 혁신조달 분야가 그 중요성과 함께 규모가 확대되고 있음. ▪ 최근에는 기업의 법적, 윤리적, 사회적 책임성을 강화하는 사회적가치 조달이 민간부문을 중심으로 도입이 확산되고 있는 ESG에 대응하여 크게 주목받고 있음.
--	---	---

4.2 국내의 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점

4.2.1 국내 공공조달 기능 및 역할

공공조달의 거버넌스의 재정립을 위해 공공조달 및 중앙조달기관의 기본적인 기능과 역할에 대해 살펴보면 다음과 같다. 최근 OECD 및 EU 각국의 공공조달 및 중앙조달기관의 기능과 역할은 ① 국가 공공조달 정책 및 전략 수립, ② 지속 가능하고 사회적으로 책임감 있고 혁신적인 솔루션을 제공하기 위한 공공조달의 전략적 사용, ③ 공공조달 및 계약관련 1차 및 2차 입법 추진, ④ 표준적 조달 문서 준비, ⑤ 법적 정보, 의견 및 지침을 제공하여 계약 당국, 경제 운영자 및 기타 이해 관계자를 지원, ⑥ 전문성을 높이기 위해 국가 조달 교육 시스템을 조직/유지/지원, ⑦ 전자 조달 시스템의 도입, 운영 및 개발 촉진, ⑧ 공공조달 통계 데이터 수집 및 공표, ⑨ 계약 당국에 의한 조달 규칙 적용의 통제 및 모니터링, ⑩ 글로벌 공공조달 연계성 강화를 위한 국제 협력 등 약 10개 내외의 주제로 분류할 수 있으며, 이 밖에 2020년 이후 코로나19로 인한 의료 및 방역위기 상황에서 긴급조달 대응역량이 강조되면서 현안 대응적 기능으로 ‘긴급조달체계 확보’를 포함하면 11개 정도로 정리할 수 있다. ([표 123] 참조).

[표 123] 공공조달 거버넌스 재정립 위한 국내 공공조달 기능과 역할 분석

공공조달 주요 기능 및 역할	내용	국내 실행 여부	검토사항
1. 국가 공공조달 정책 및 전략 수립	- 공공조달 분야의 정책 결정 및 이와 관련된 활동의 조정은 명확성, 일관성 및 연속성을 가져야 하며, 국가 행정부의 장관 수준에서 지원되는 강력한 정치적 권한을 가져야 함. - 공공조달 정책은 포괄적이어야 하며 공공계약 수주와 관련된 문제뿐만 아니라 공사 및 서비스 양보, 민관 파트너십(PPP)	- 현재 국내 공공조달 부문에서 공공조달기관이 주도하는 조달 정책 및 제도 수립 기능은 매우 미약함. - 재정 및 계약법령 담당기관에 의한 보조적 기능, 부처별 정책과 제도의 실행 수단적 정책(낮은 수준의 도구적 정책)을 파편적으로 입안 및 실행하고 있음. - 조달사업법 제5조의 조달정책심의위원회	- 국가중앙조달기관인 조달청에게 명시적, 실질적 수립 권한 부재 2020년 10월 ‘조달정책심의위원회’가 수립되었으나, 정책의 체계적 수립, 운영, 모니터링, 평가 및 피드백을 담당하는 것이 아닌 부처간 파편적 조달 유관정책과 제도를 협의 조정하는 기능에 머물러 있음.

공공조달 주요 기능 및 역할	내용	국내 실행 여부	검토사항
	및 기반 시설과 같은 다른 형태의 공공조달을 포괄해야 함. 정책, 법률 및 제도적 환경을 더 폭넓게 인정하면서 전략적 및 운영상의 문제 해결 필요	관련 법률 및 규정으로 연계성 보유	
2. 지속 가능하고 사회적으로 책임감 있고 혁신적인 솔루션을 제공하기 위한 공공조달의 전략적 사용	2000년대 초반까지 공공조달은 적용 가능한 법적 규칙의 틀 내에서 비용대비가치(VFM)를 얻는 데 중점을 둔 관리 기능으로 인식되었으나, 2000년 중반 이후 정책 목표를 달성하기 위한 전략적 수단으로 인식되기 시작 → 공공조달 정책의 개발, 실행, 모니터링 및 평가 도구 개발 중요	- 조달청은 공공혁신조달 정책과 제도로써 PCP, PPI와 전통적인 기술개발 제품에 대한 우수제품 제도 등 담당 - 기타 전략적 공공조달 정책분야인 중소기업, 환경(탈탄소/녹색, 사회적가치 등은 중기부, 환경부, 고용부 등에서 개별적으로 운영 - 각 부처에서는 전략적 공공조달을 해당 부처의 정책 집행수단으로 인식하고 있어 공공조달 정책 관점에서 전체 최적화 등에 대한 고려가 없음 - 조달사업법 제4조의 '사회적 책임' 장려가 관련 법률 및 규정으로 연계성 보유	- 전략적 공공조달 정책 수립 관점에서 조달청은 공공혁신조달에 대해서만 제한적 역할 수행 - 공공혁신조달 외 분야는 타부처에서 단절적/파편적으로 수행하고 있어 조달정책과 제도 관점에서 통합적으로 운영되지 못하고 있음.
3. 공공조달 관련 1차 및 2차 입법 추진	- 공공조달의 법적 프레임워크를 구성하는 조달법, 계약법에 대한 기본입법(국회통과 법률)과 보조입법(시행령, 시행규칙 및 개정안 등)을 담당하는 역할은 대부분 국가에서 장관급 부처에게 권한을 부여하고 있음. - 일부 국가에서는 중앙 조달기관이 그 역할을	- 국내 정부입법 체계상 장관급 기관인 기획재정부가 국가계약법 및 조달사업법에 대한 최종적인 1, 2차 입법 주도 - 조달청은 조달사업법에 대한 초안 및 일정수준의 1, 2차 입법을 주도하고 있으나, 독립성 부족 - 지방계약법의 경우는 행정안전부 소관으로	- 조달청은 현재 공공조달법을 대체하는 계약법에 대한 입법권한 부재(관련 현안 있는 경우 협의 또는 의견 제시 수준) - 기관 근거법률인 조달사업법과 전자조달법에 대한 입법 권한 보유 → 제한적 독립성

공공조달 주요 기능 및 역할	내용	국내 실행 여부	검토사항
	수행 조달 및 계약 관련 입법은 장관급 부처 또는 중앙조달기관과 연계된 정부부처 및 기관, 개별 조달/계약기관, 조달업체, 비정부기구 단체 등 다양한 이해관계자 의견을 수렴해야 하고 이를 주도할 책임성 높은 기관이 담당	사실상 기획재정부 및 조달청의 입법적 참여를 위한 공식적 권한 및 협의 부재	
4. 표준적 조달 문서 준비	중앙조달기관의 역할 중 가장 중요하고 대표적인 것으로 입찰 공고, 입찰문서, 심사 서류, 낙찰자 통지, 법적/계약조건, 구매규격서, 이의제기문서 등 공공조달 프로세스 이행에 소요되는 모든 문서의 제정 및 관리	- 중앙조달기관으로서 중앙조달 요청 대상 입찰 및 계약에서는 표준적인 조달 전 과정에서 필요한 문서와 양식 제공 - 전자조달시스템을 통해 시스템 이용기관을 대상으로 표준적 조달문서 작성 관리 역할 수행	표준적 조달문서 작성 및 관리에 대한 법적으로 명시된 권한은 없으나, 조달사업을 통한 중앙조달 요청분에 대하여 사실상 표준적 문서 준비 역할 수행
5. 법적 정보, 의견 및 지침을 제공하여 계약 당국, 경제 운영자 및 기타 이해관계자 지원	- 공공조달 규정에 대한 해석은 조달 및 계약 관련 법적 정보 의견 및 지침을 제공하는 것이 전통적인 중앙조달기관의 기능과 역할임 - 통일적인 법적 정보와 해석 등의 제공은 개별 조달/계약기관과 조달업체에게 법적 준수 의무, 모범사례를 제공할 수 있음 → 효율적 조달계획 수립과 운영에 기여	- 공공조달 법적 틀이 국가 및 지방계약법령으로 이원화되어 있고 이에 대한 유권해석 등 법적 정보 제공에 대한 책임은 기획재정부, 행정안전부 소관 - 조달청은 국가계약법령에 대해 중앙조달요청분에 적용되는 조달청 구매/용역/시설공사 등의 업무처리규정 등과 연계한 보조적 유권해석 기능 제공	- 조달청은 국가계약법령과 조달청 자체 규정에 대한 유권해석 기능 제공 - 조달 및 계약 실행 사례와 연계하여 국가 및 지방계약법령을 통합하고, 단일한 계약법률과 규정에 대한 유권해석 제공 필요
6. 전문성을 높이기 위해 국가 조달 교육 시스템을 구축/유지/지원	- 중앙조달기관 중 일부는 공공조달에 대한 교육 체계를 마련하고 공공조달 담당자의 전문성과 역량 향상을 지원 - 경우에 따라 공공조달	- 조달교육원을 통해 정부, 지자체, 공공(수요)기관에 대한 교육시행 - 조달업체에 대해서도 조달 및 계약이행, 입	조달청은 공공조달 역량 향상을 위한 교육기능을 제공하고 있으나 상대적으로 계약업무에 중점을 두고 있어 종합적인 조달 역량 향상을 위한 교육 프로그램

공공조달 주요 기능 및 역할	내용	국내 실행 여부	검토사항
	담당자 이외 조달업체 상호견제, 감시 및 감사 등에 책임이 있는 기관 담당자가 교육을 지원하기도 함.	찰에 필요한 실무적 교육 지원 - 전통적 공공조달 1차 목표 달성과 관련된 교육 중심이고, 전략적 공공조달 등 정책 및 제도적 측면에서 분야별 전문성을 요구하는 교육은 미흡 - 특히 공공조달 전문 인력 양성 관점에서 자격 및 인증과 연계한 단계별 역량 강화 프로그램이 필요하나 현재 미시행(과거, 계약관, 조달사 제도 등 존재) - 조달사업법 제7조의 조달통계가 관련 법률 및 규정으로 연계성 보유	램 개선이 요구됨.
7. 전자조달시스템의 도입, 운영 및 개발 촉진	- 전자조달시스템을 보유한 대부분의 중앙조달기관은 전자조달을 위한 정보기술(IT) 시스템의 기획, 개발과 지속적인 운영 및 관리 역할을 수행하고 있음. - 개별기관의 전자조달 시스템을 통합 연계 및 공공부문 타 정보시스템과의 연계 역할 수행 - 분산형 조달체계를 보유한 국가라 하더라도 대부분 중앙조달기관이 국가 및 지역 단위의 전자조달 시스템 개발·관리 등 통합된 기준과 원칙을 제시 → 실제 연계와 통합을 주도하는 역할 수행	- 조달청은 국가종합전자조달시스템인 나라장터(KONEPS)를 운영 중이며, 26개 공공기관의 자체조달시스템을 2024년부터 단계적 통합 예정 - 전자정부 전반에 대한 관리는 행정안전부 소관이나 나라장터는 조달청 소관 - 전자조달법에 따라 자체조달기관이 별도의 전자조달시스템 구축 추진 시 사실상 조달청 승인(기획재정부장관의 위임)을 받도록 하고 있음. - 조달청 소관 법률인 전자조달법 제14조 및 동법 시행령 제9조의2를 통해 관리	- 전자조달법에 의거하여 조달청이 전자조달 시스템을 통합적으로 운영 및 관리하고 있음 - 신규 전자조달시스템의 구축과 관련해서는 기획재정부장관이 승인하나 사실상 실무적으로 조달청이 승인권을 보유하고 있다고 볼 수 있음.

공공조달 주요 기능 및 역할	내용	국내 실행 여부	검토사항
8. 공공조달 통계 데이터 수집 및 공표	- 공공조달 통계 정보는 국가 조달 정책/전략 수립을 위한 필수적 기반임. - 공공조달 데이터의 수집, 분석 및 공표는 중앙 조달기관의 핵심 기능으로 자리 잡음. - 조달 대상 및 계약 빈도에 대한 조달 데이터를 통해 규모의 경제를 달성할 수 있는 적합한 조달대상물 식별 가능(FA, MAS 등) - 무엇보다 경쟁을 회피한 계약 행태, 조달실패, 입찰담합과 같은 불법적 행위, 부정과 비리 등에 대한 증거 식별 가능 - 공개적으로 이용 가능한 공공조달 데이터의 개방을 통해 포괄적 업무 책임성과 공공조달 시스템의 투명성 향상	- 조달청은 공공조달 통계와 관련하여 국가통계를 산출하고 있고, 별도로 자체 조달사업에 대한 통계를 작성 및 정기적으로 공표하고 있음. - 통계의 공표는 국가통계포털 조달청 홈페이지, 나라장터 연계 온통조달, 조달정보개방포털, 빅데이터 포털 등을 활용하고 있음. - 다만, 통계정보의 대부분이 일차적인 기술통계값으로 정책 및 제도적 의사결정에 필요한 추리통계 정보 부족 - 조달사업법 제9조의 조달통계가 관련 법률 및 규정으로 연계성 보유	- 조달청 고유기능으로 법률적 근거를 확보한 통계자료를 수집 및 공표하고 있음. - 공개되는 통계정보의 활용성 제고 노력 필요
9. 계약당국에 의한 조달규칙 적용의 통제 및 모니터링	- 공공조달 프로세스에 대한 통제와 모니터링은 공공조달 시스템에 대한 무결성을 유지 및 보호하는 기본적 수단임 - 통제 및 모니터링 기능은 대부분 중앙조달기관에서 수행하고 있으나 일부 국가는 별도 국가 감사기관 경쟁당국(공정거래 등)에 의해 주도 및 보완되기도 함 - 국가감사 및 권리구제기관 등이 특정 조달 사안에 대해 직권으로 조사활동을 하는 경우 조달 검토/이	- 조달청은 공공조달 규칙 적용, 통제 및 모니터링과 관련하여 수요기관에 대해서는 별도의 법률적 권한이 없으나, 조달업체에 대해서는 불공정행위 관점에서 조사권과 전속 고발권을 보유하고 있음. - 기타 일반적인 공공조달 프로세스에서 공공(수요)기관의 공공조달 및 계약 관련 규정과 기준의 준수 등은 감사원 공정거래위원회, 국민권익위원회 등을 통해서 직간접적으로 이루어	조달청은 조달업체에 대한 불공정행위 관리 관점에서 조달규칙 준수 등 통제와 모니터링을 시행 중이나 공공(수요)기관에 대해서는 공식적인 관리 권한이 없음.

공공조달 주요 기능 및 역할	내용	국내 실행 여부	검토사항
	의제기 절차도 통제 의 형태로 간주됨.	어지고 있음. ▪ 조달사업법 제21조의 불공정거래가 관련 법률 및 규정으로 연계성 보유	
10. 글로벌 공공조달 연계성 강화를 위한 국제협력	▪ 글로벌한 공공조달 현 안인 정부조달협정(G PA), 다자 및 양자간 무역협정에서 공공조달 합의문 작성 등 정부의 공공조달 관련 기관으 로 협상 참여 및 상호 교류 활동 수행 ▪ 최근까지 글로벌 공급 망 확대 국면과 미중 무역분쟁 및 코로나 이후 보호무역 기조에 서도 정부조달협정 등 공공조달 기반의 해외 진출 노력에 따라 중앙 조달기관의 주요 역할로 새롭게 부상하고 있음.	▪ WTO 정부조달협정 양 자 및 다자가 FTA 등 무역협정에 공공조달 대 표기관으로 참여하나 협상의 주도는 산업통 상자원부 소관 ▪ 최근 국제적인 공공조 달 협정이나 일반적인 교류보다는 중소기업 의 해외 공공조달시장 진출을 지원하는 역할 수행에 중점 ▪ 조달사업법 제28조의 불공정거래가 관련 법 률 및 규정으로 연계성 보유	▪ 조달청은 국제무역협 정의 정부조달 관련 사 안에 대한 법률적/공 식적 권한이 부여되어 있지 않으나 실질적으 로 다양한 차원의 논의 에 참여하고 있음. ▪ 최근에는 ODA, EDCF 자금을 활용한 중소기업의 해외진출 지원에 집중
11. (현안대응) 긴급조달체계 확보	▪ 코로나-19 팬데믹 상 황에서 의료 및 방역물 자 등의 긴급조달상황 에서 기존 규정과 기존 부합에 중점을 둔 조달 체계의 경직성에서 벗 어나 유연하고 신속한 조달 실행이 가능한 법 적/조직적 프레임워크 구축이 중앙조달기관 의 새로운 역할로 부상 ▪ 분산형 조달국가와 연 방/주정부로 이원화된 조달체계를 갖춘 국가 에서 공공조달/계약 당국간 경쟁으로 가격 이 상승하고 혼란을 초 래하는 비정상적 조달 사태에 대한 반성과 문 제해결을 위한 중앙조달 기관의 역할 강조	▪ 조달청은 위기상황에 대응하는 별도의 전문 조달조직과 기능을 보 유하고 있지 않음. ▪ 그러나 코로나-19 초기 대표적 방역물품인 마 스크 물량 부족으로 위 기상황 발생시 신속한 공급망 확보를 통해 조 기에 마스크 공급 확대 ▪ 향후에도 팬데믹에 준 하는 위기상황이 발생 할 경우 사안에 따라 관련 물품과 서비스를 신속히 대응할 수 있는 상시적 대응체계가 필 요하나 현재는 부재	▪ 조달청은 의료, 방역, 긴급구호 물자 등에 대 하여 다수공급자계약, 카탈로그 계약 등 별도 의 신속한 조달체계 상 시 대응 유지 ▪ 대규모 비촉방식의 적 정성에 대해서는 검토 가 필요하며, 비촉방 식 적용시 전략적 목적 을 고려하여 일반 물품 구매 관리 및 처분 논 리와의 차별화된 접근 필요

상기 11대 기능은 공공조달 및 국가중앙조달기관의 핵심 기능으로서 이를 이행하기 위한 기반과 틀이 공공조달의 법적, 조직구조적, 운영적 프레임워크 등으로 공공조달 거버넌스를 구성하는 핵심요소에 해당된다고 할 수 있다.

국내의 경우 이러한 11대 기능 모두가 명목상 수행은 되고 있으나, 법적·조직적 운영실태가 분절화 및 파편화되어 있어 공공조달 역량과 자원이 보유한 잠재력을 제대로 활용하고 있지 못하고 있다고 볼 수 있다. 특히 국가 공공조달 정책 및 전략의 수립, 전략적 공공조달 계획 및 실행 등 변화된 공공조달 운영환경에 따른 대응방안으로서 정책적 기능 강화와 관련된 기능과 역할이 법적, 정책적, 제도적 및 운영적 차원의 프레임워크와 정합성이 낮아 효과적으로 수행되고 있지 못한 것으로 판단된다.

4.2.2 국내 공공조달 주요 기능별 거버넌스 현황

앞서 식별한 11대 기능을 효과적으로 실행하기 위해 국내 공공조달의 법적, 정책적, 제도적, 운영적 프레임워크를 중심으로 거버넌스 확보 수준을 살펴보면 보다 분명하게 개선이 필요한 분야를 식별할 수 있다.

이러한 측면에서 국내 공공조달 주요 기능별 거버넌스 현황을 분석한 결과, 가장 핵심적인 기능으로 볼 수 있는 국가 공공조달 정책 및 전략수립 기능은 법적, 실무적, 조직적 측면에서 거버넌스 확보수준이 모두 낮아 새로운 전문조직을 신설하고 실행을 위한 법적 근거 확보가 필요한 것으로 나타났다. 또한, 공공조달의 새로운 정책적 목표로 중요성이 강조되는 ‘전략적 공공조달’의 계획, 실행, 모니터링 및 평가 등의 기능 역시 실무적 측면의 대응을 제외하고는 법적, 조직적 측면에서 거버넌스 확보 수준이 매우 낮아 효과적인 실행이 어려운 수준으로 평가되었다. 이어 공공조달 및 계약법의 1차(기본입법), 2차(개정안, 시행령 등 보조입법) 추진의 경우 실무적, 조직적 측면의 거버넌스는 확보되어 있으나, 법적인 측면에서 글로벌 및 국내 환경에 부합하지 아니한 이원화된 입법체제로 거버넌스 확보 수준이 낮은 것으로 평가되었다. 이외 나머지 기능은 보통 이상의 법적, 실무적, 조직적 거버넌스를 확보하고 있는 것으로 판단되었다. 또한, 2020년 이후 최근까지 긴급한 현안으로 대두된 코로나19로 인한 팬데믹 상황에서 방역 및 의료물자를 중심으로 한 긴급조달 대응체계를 살펴보면 성공적인 마스크 조달 사례 등 실무적으로는 거버넌스가 확보되어 있다고 볼 수 있으나, 법적·조직적 측면에서 명확한 거버넌스가 확립되지 않아 향후 보완이 필요할 것으로 평가되었다([표 124] 참조).

[표 124] 공공조달 기능/역할 대비 국내 공공조달 거버넌스 확보 수준

공공조달 주요 기능	공공조달 거버넌스 확보 수준			조직구조적 대응방안
	법적(공식) 권한	실무적 (비공식)권한	관련 조직	
1. 국가 공공조달 정책 및 전략 수립	하	하	하	새로운 조직을 설립하고 법적 근거 확보
2. 지속 가능하며 사회적으로 책임감 있고 혁신적인 솔루션을 제공하기 위한 공공조달의 전략적 사용	하	중	중하	기존 관련 조직을 확대 개편하고 법적근거 확보

공공조달 주요 기능	공공조달 거버넌스 확보 수준			조직구조적 대응방안
	법적(공식) 권한	실무적 (비공식)권한	관련 조직	
3. 공공조달 관련 1차 및 2차 입법 추진	중하	중상	상	공공조달법을 제정하고 공공계약법을 단일 법률체계로 통합
4. 표준적 조달 문서 준비	중	중상	중	법률상 근거를 명시하여 표준적 조달문서가 모든 단위의 조달/계약기관에서 활용토록 함 (정책적 영향력 강화)
5. 법적 정보 의견 및 지침을 제공하여 계약 당국, 경제 운영자 및 기타 이해관계자 지원	하	중상	상	중앙조달기관의 역할로서 유권해석 및 관련 자문 등의 역할 근거를 법률에 반영
6. 전문성을 높이기 위한 국가 조달 교육 시스템 구축/유지/지원	상	중상	상	- 실무적 교육역량과 전략적 공공조달 등 전문성 높은 분야에 대한 역량 강화 교육 커리큘럼 확보 - 공공조달 담당인력의 전문성 향상을 위한 표준 직무체계 자격 및 인증 프로그램 운영
7. 전자조달시스템의 도입, 운영 및 개발 촉진	상	상	상	- 자체 조달시스템 통합 일정에 따라 신속한 통합 - 준중앙집중형 또는 분산형 조달체계 이행 시 자체 조달기관의 전자조달시스템 구축 소요는 현 국가종합전자조달시스템을 활용토록 지원 강화
8. 공공조달 통계 데이터 수집 및 공표	상	중	중	공공조달 통계의 데이터 품질 향상과 조달 BI 수준의 시사점을 확보한 조달통계 개발 및 제공
9. 계약당국에 의한 조달규칙 적용의 통제 및 모니터링	중상	중상	중상	기존 조달업체 이외 공공(수요)기관에 대한 공공조달 규제 규정/제도 부합성 준수도 등 상시 모니터링 및 피드백 역할 수행
10. 글로벌 공공조달 연계성 강화를	상	중상	상	조달청 고유 해외진출지원 프로그램보다 여러 부처에 편재한 해외진출지원 프로그램의

공공조달 주요 기능	공공조달 거버넌스 확보 수준			조직구조적 대응방안
	법적(공식) 권한	실무적 (비공식)권한	관련 조직	
위한 국제협력				연계성을 고려한 조정 및 통합 등 컨트롤타워 역할 수행
11. (현안대응) 긴급조달체계 확보	하	중	하	▪ 긴급한 조달수요에 해당하는 물품, 용역 및 공사 등에 대한 상시적 신속 대응 체계 확보 ▪ 비축 관점보다 일상적 비즈니스를 수행하는 과정에서 작동할 수 있는 공급망 구축에 초점

이러한 분석결과에 기반하여 최근 공공조달 정책 및 제도의 운용과 관련한 국내외 환경변화에 효과적 대응방향으로서 공공조달의 정책적 기능의 강화, 전략적 공공조달의 실행 활성화 등을 고려했을 이를 중심으로 한 공공조달 거버넌스의 재정립 방안을 탐색하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

4.3 조달청 조직구조 변화관리 방향성 도출

4.3.1 국내 공공조달 법적 프레임워크 개선방향성

공공조달의 법적 프레임워크는 국가의 행정기능으로서 실행의 최상위 근거로서 조직 및 운영적 프레임워크까지를 결정하는 핵심적인 내용을 다루고 있다. 따라서 OECD 및 EU 등 선진 각국은 공공조달의 운용환경을 결정하는 자국의 정치, 경제, 사회, 문화 및 산업적 측면에서 다양한 요인을 고려한 법적 프레임워크를 구축 및 발전시켜 오고 있다. 해외사례를 통해 확인한 공공조달 법적 프레임워크의 일반적인 구성 체계는 최상위 기본법 및 지침으로 국가 수준의 ‘공공조달법’, 조달의 실행을 위한 절차법으로서 ‘공공계약법’, 조달 및 계약법령의 원칙, 기준 및 규정을 실무적으로 적용할 수 있는 구체적인 세부규정으로 ‘공공조달규정’, 마지막으로 개별 조달 및 계약기관의 특수성, 조달대상물의 특수성에 기반하여 별도의 전문적 조달 및 계약규정이 필요한 경우 ‘공공조달규정’과 동등 또는 하위수준에서 ‘자체조달규정’으로 구성되어 있다.

그러나 상기와 같은 4단계의 구성을 모든 국가가 동일한 명칭과 체계로 운영하는 것은 아니며 각국의 정치 및 행정시스템의 체계와 연계하여 다양하게 운영되고 있다. 대표적으로 ‘공공계약법’의 경우 EU는 회원국 전체에 대한 통일된 공공조달 원칙과 기준을 적용토록하기 위한 ‘EU공공조달지침 2014/24/EU’을 모든 국가의 공공조달 또는 계약법령에 의무적으로 반영토록하고 있다. 이를 통해 개별국가의 법적 체계와 관계없이 공공조달과 관련해서는 최상위 기본법의 역할을 수행하고 있다.

한편 미국, 캐나다와 같은 연방제 국가에서는 연방차원의 공공조달, 계약법령과 조달규정이 존재하나 주정부(캐나다의 경우 준주 포함)별 별도의 공공조달법 또는 규정을 운영하고 있다. 다만 연방조달 시스템을 활용한 규모의 경제 측면에서 효율성과 기본협약과 같은 공통적인 계약 플랫폼을 활용하기 위한 법적 연계성은 유지하고 있다.

또한, 국가 수준에서 EU 공공조달지침을 반영한 공공조달법과 공공계약법을 제정·운영하면서 연방제를 채택하고 있는 독일의 경우, 16개주 중 15개주가 별도의 공공조달법을 제정 및 운영하고 있으나 공통적인 사항은 공공조달법 및 계약관련 법령과 동일하게 규정하고 있다. 그러나 독일의 연방을 구성하는 주에서 개별 공공조달법령을 제정하게 된 것은 공공조달의 원칙과 기준을 달리 정하기 위한 것이 아닌 연방정부와 달리 최저임금 수준을 설정하기 위한

것으로 공공조달 자체의 운영을 목적으로 분리되지 않았다는 특징이 있다.

한편, EU의 경우 ‘EU공공조달지침’에 따른 내용을 국내 공공조달 및 계약관련 법령에 반영하면서 전략적 공공조달의 실행(특히, 녹색 및 혁신조달 중심)을 강화하기 위한 방안으로 중앙집중적 형태로 운영하고자 법적 프레임워크를 단순화하는 추세이다. 이러한 움직임은 유럽 내 최대 전자조달시스템을 보유하고 있는 이탈리아도 과거 약 36,000여개의 개별 조달 및 계약기관별 분산형 조달체계에서 32개 권역으로 구성된 조달수요통합기관으로 전환하는 등 중앙집중적 조달실행을 위한 법적 프레임워크 개선을 추진하고 있다.

이러한 해외 각국의 공공조달의 법적 프레임워크 구성 체계 및 운영사례를 바탕으로 국내 법적 프레임워크의 개선 방향성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공공조달에 관한 최상위 기본법으로서 중앙 및 지방자치단체 등 모든 유형의 공공기관을 아우르는 ‘공공조달법’을 제정할 필요가 있다.

이를 통해 국가가 공공조달 기능을 수행하는 궁극적 목적과 추구가치를 명확히 하고, 이를 실행하기 위한 원칙과 기준을 제시하여 하위의 절차적 수단 제정의 기준점을 제시하여야 한다. 현재 국내 공공조달 법적 프레임워크에서는 공공조달의 원칙과 기준을 제시하고 있는 법령은 부재하며, 유사 법률로 ‘조달사업에 관한 법률’이 있으나 이는 조달청의 조달사업에 관한 사항을 중심으로 규정되어 있어 법적·정책적·제도적 수평적/수직적 영향력 역시 조달청 소관 및 유관업무에 한정된다는 제약점이 있다. 따라서 공공조달법은 기존 법률체계와 관계없이 국내외 사례를 바탕으로 완전히 새롭게 신규 제정을 추진하는 것이 요구된다.

둘째, 공공조달법에서 제시하고 있는 원칙과 기준을 구현하고 실행하는 절차와 수단을 제시하는 절차법으로서 ‘공공계약법’을 제정할 필요가 있다. 공공계약법의 적용 범위 역시 공공조달법과 동일하게 국가 수준에서 중앙 및 지방 모든 유형의 공공기관을 적용 범위로 하며, 이를 위해서는 현행 형식적 입법논리에 의거하여 국가계약법과 지방계약법으로 이원화된 계약법령을 통합하여야 한다.

사실상 국가계약법과 지방계약법은 계약상대자인 기업, 즉 조달업체에게는 동일한 상황에서 국가로 통칭되는 중앙행정기관과 그 소속 및 유관기관, 지방으로 통칭되는 지방자치단체, 지방교육청과 그 소속 및 유관기관으로 계약기관(계약 담당공무원)의 지위가 이원화된 것에 불과하다. 이러한 입법논리는 지극히 공급자 또는 관리자 측면에서 필요성만 반영된 것으로 계약일방으로서 국민과 기업 입장에서는 동일한 사안에 대해서 특별한 원칙과 기준도 없이 서로 다른 규정을 적용하거나 중복적인 규정을 적용하는 것으로 복잡성과 이해를 어렵게

할 뿐이다.

실제로 2005년 8월 4일 입법되어 2006년 1월 시행된 지방계약법의 제정 이유와 주요 입법 내용을 살펴보면 이러한 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있음을 확인할 수 있다. 우선 입법 이유로 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정하고, 지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도를 마련하여 지방자치단체가 체결하는 계약의 투명성과 효율성을 높이려는 것임.” 이라고 밝히고 있으나, 현행 지방계약법령 체계 하에서 지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도로 볼 수 있는 것은 광역지방자치단체장에게 위임되어 있는 일반용역계약의 적격심사기준에 대한 별도 제정 및 운영권한이며, 그 이외 모든 사항에 대해서는 모든 지방자치단체에게 공통적으로 적용되는 법령 및 예규만 존재한다. 이러한 입법체계라면 국가 수준의 단일계약법령을 통해 운영하고, 국가 및 지방에 포함된 다양한 기관의 특성을 반영한 특례가 필요한 경우에는 규정 또는 조례 등으로 운영하면 될 것으로 판단된다. 그 이외의 사안에 대해서는 공통적으로 적용하는 것이 법적 체계의 안정과 실행의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

한편 지방계약법 제정 당시의 주요 내용으로서 수의계약절차의 투명화, 주민참여에 의한 계약감독제도의 도입, 재해복구계약에 대한 계약제도, 계약 심의위원회의 설치·운영, 지방자치단체의 장 등에 대한 계약체결의 권한 등을 규정하는 것을 주목적으로 하고 있으나, 이는 통일된 계약법령을 통해서도 얼마든지 가능한 사안이라 할 수 있다. 실제로 국가계약법령과 지방계약법령에 동일하게 적용되는 계약규정으로서 공사부문의 종합심사 관련 예규가 국가계약법에서는 ‘공사계약 종합심사낙찰제 심사기준’ 지방계약법에서는 ‘종합평가 낙찰자 결정기준’ 으로 예규의 제목만 달리하고 있고 규정의 내용에는 본질적인 차이가 없이 운영되고 있다. 물론 지방자치단체 입장에서 중요한 지역업체의 참여 확대를 위한 사안 등 일부 기준을 달리 정하고 있으나, 그 역시 계약의 일방으로서 국민과 기업의 입장에서는 국가와 지방에서 이행하는 공사의 내용이 본질적으로 다르지 않음에도 왜 다른 평가기준을 적용받아야 하는지에 대해 의문이 제기되고 있다.

그러나 상기와 같은 국내 절차법으로서 이원화된 계약법 체계의 문제점에도 불구하고 지방자치의 활성화, 계약자유 원칙 보장 측면에서 개별 조달 및 계약기관의 자율성을 보장하기 위한 별도의 계약규정과 기준 마련의 필요성은 여전히 유효하며, 향후에도 그 필요성은 지속적으로 증가할 것이다. 따라서 계약법령의 통일과 관계없이 실질적인 계약의 고유한 특성을 반영해야 하는 지방자치단체를 중심으로 시행령 또는 시행규칙 수준에서 독립적인 계약조례를 제정

및 운영하는 방향으로 개선하는 것이 지방자치의 고도화 또는 분권형 지방자치 강화의 목적과 취지에 부합하는 법적 체계가 될 것으로 판단된다. 다만, 이러한 개별 조달법규의 제정은 공통적이고 필수적인 사안에 대해서는 최상위 기본법으로서 공공조달법과 절차법으로서 공공계약법과 달리 정해할 필요성이 있는 사안에 대해서만 제한적으로 적용되어야 한다. 모든 지방자치단체 또는 개별 조달 및 계약기관이 동일한 조달 및 계약 사안에 대해 서로 다른 법규를 제정하여 운영하는 것은 공공조달 및 계약의 법적 프레임워크에 대한 체계적 안정성과 운영적 효율성을 크게 훼손되지 않도록 추진하는 것이 중요하기 때문이다.

셋째, 공공조달 및 계약을 실무적으로 추진하기 위해서는 다양한 상황과 조건에서 구체적인 의사결정을 할 수 있는 세부적인 기준과 지침이 제시되어야 한다. 공공부문 법적 프레임워크에서 이러한 사항을 규정하고 있는 행정규칙으로서 ‘예규’가 이에 해당하는데, 현행 이원화된 계약법령체계에서 이러한 예규 역시 기획재정부와 행정안전부로 이원화되어 있다.

그러나 상기 살펴본 바와 같이 국가 수준에서 공통적인 내용을 규범화하는 공공조달법과 공공계약법 체계가 구축되면 실행 지침으로서 공공조달규정 역시 통일되는 것이 합리적이라 할 수 있다. 이를 통해 실제 조달 및 계약의 실행 과정을 구체적으로 규정하면서 다양한 규제적 요소를 만들어 낼 수 있는 예규를 효과적으로 관리할 수 있을 것이다. 특히 현행 이원화된 법령체계로 인하여 계약상대자인 국민과 기업에게 동일한 계약대상물과 관련된 법·규정의 목적과 취지에 부합하는 절차를 제공할 수 있는 기준이 있어도 상호간 적용의 의무가 없어 전파되지 못하는 모순적 상황 해소에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

따라서 미국의 조달청 역할을 수행하는 GSA의 연방조달규정(FAR)과 같은 국가 수준의 ‘공공조달규정’을 제정하여 조달 및 계약 실무상의 ‘모범사례(Best Practice)’를 모든 조달 및 계약대상기관에게 전파하고, 반대로 진입 규제적 요소 역시 효과적으로 관리할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 다만 국방조달 등 전문분야에 대한 별도의 규정이 필요한 경우 미국의 국방부의 DFAR(Defense Federal Acquisition Regulation), 국가보훈부의 VAAR(Veterans Affairs Acquisition Regulation), 미항공우주국 NASA의 FAR 등과 같이 관련 기관 고유의 특성과 조달대상물의 특성을 고려하여 규정한 예규를 제정·운영할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 국가 수준의 공공조달규정 또는 개별 전문기관의 자체조달규정 이외 일반적인 공공조달 및 계약업무를 수행하는 개별 조달 및 계약기관이 별도의 사항을 규정해야 할 필요성이 있는 경우 ‘공공조달규정’의 하위 규정으로서 기관별 ‘자체조달규정’을 제정할 수 있도록

허용하는 것이다. 현재 공기업 및 준정부기관 중 기관 고유사무와 관련하여 일반적 조달 및 계약절차와 달리 규정해야 하는 특수성이 있는 계약대상물은 상위 ‘국가공공조달규정’ 과 통일적 체계성을 강화하면서도 자율성을 보장해 제·개정하는 형태로 추진할 수 있을 것으로 판단된다([표 125] 참조).

[표 125] 공공조달 법적 프레임워크 개선방향(안)

구분	명칭	내용	개선중점
최상위	공공조달법	■ 국가의 공공조달 기준, 원칙, 운영구조, 정책 및 제도 등 공공조달 전반을 포괄적으로 규정하는 조달일반법 신규 제정 ■ 공공조달법은 국가 수준의 공공조달 전문조직 소관으로 함. ■ 공공조달 법적체계, 조직구조 및 권한과 책임 등 조달 거버넌스에 대한 일반적 사항 규제 ■ 현행 존재하지 않는 사항임.	■ 미국, 영국, 캐나다와 EU 대부분의 국가에서 공공조달의 기본적인 법적 프레임워크로 공공조달법을 채택하고 있음. ■ 현행 조달사업법은 공공조달에 관한 것이 아닌 조달청 소관의 조달사무에 관한 기준과 원칙을 제시한 특별법적 성격임.
상위	공공계약법	■ 공공조달법에 따른 조달의 원칙, 정책과 제도의 이행을 위한 수단으로 계약 기술적인 사항을 규정함. ■ 공공계약법은 국가 수준의 공공조달 전문조직 소관으로 함. ■ 현행 국가와 지방으로 이원화된 계약법령 체계를 단일한 공공계약법으로 통합 ■ 국가, 지방 및 모든 유형의 공공기관에 적용되는 통일된 계약법령(형식과 내용면에서 부처이기주의 작용 우려 없음) ■ 지방자치단체 및 개별 조달/계약기관 필요시 시행령 및 시행규칙 수준에서 자율적 조례 및 규정 운영 보장	■ 현행 계약법은 사실상 95% 이상 동일한 규정사항을 국가와 지방으로 이원화한 상황임. ■ EU의 분산형 조달국가라고 하더라도 주, 지역 및 지방자치단체 등을 통일적으로 규정하는 계약법령체계는 보유하지 않고 있음.
중위	공공조달규정	■ 공공조달 및 계약법의 조항을 종합하여 구체적인 조달절차, 기준 등을 제시함으로써 조달 및 계약 실무에서 활용하는 일차 기준으로 정함	■ 국가, 지방 모두 조달 및 계약실무에 활용할 수 있는 단일 문서로 통합 제정, 운용 및 관리 ■ 광역지방자치단체의 경우 공공조달 규정과 동일한 위상

구분	명칭	내용	개선중점
		▪ 공공조달 규정은 국가 수준의 공공조달 전문조직 소관으로 함 ▪ 현행 기획재정부 계약예규(18건), 행정안전부 예규(계약관련 4건), 조달청 구매/외자/용역/공사 업무처리규정 등을 통합하여 단일화된 조달규정화	을 확보한 제정 권한 부여 - 달리 정하여야 하는 사항에 대해서만 별도로 규정하고, 상위 법률 위임 범위를 벗어나는 경우 국가 수준의 공공조달 전문조직과 협의 ▪ 계약담당자, 조달업체 등의 활용 수월성 제고 ▪ 공공조달법과 계약법의 목적과 취지에 부합하는 소위 '좋은' 조달사례를 규정화하여 모든 조달단위기관에 전파
하위	지방자치단체 등 자체조달 규정	▪ 공공조달규정을 참조하여 기초 지방자치단체, 교육행정기관, 공기업, 준정부기관 등의 자체적인 조달규정 제정 ▪ 현행과 같이 적용되는 계약법령 및 소관부처간 예규의 내용, 기준 및 형식체계가 상이함에서 발생하는 문서의 형식적, 내용적 복잡성 해소	▪ 개별 자체조달기관의 경우 모든 규정을 달리 제정하는 것이 아닌 공공조달규정의 내용과 달리 정하여 하는 사항 또는 추가해야 하는 사항만 별도의 장으로 관리함. ▪ 개별 자체조달기관이 달리 정해야 하는 사항에 대해서는 상위 조달 및 계약법령에서 위임하는 사항이 아닌 경우에는 국가 수준의 공공조달 전문조직과 협의

4.3.2 국내 공공조달 조직구조적 개선방안

공공조달 조직구조는 일반적으로 법적 프레임워크와 밀접하게 연관되어 수립되어 중앙조달(구매)기관과 개별 조달 및 계약기관으로 구분된다. 중앙조달 또는 구매기관은 국가 수준에서 단일한 기관이 담당하는 경우와 복수의 기관이 존재하는 등 다양한 형태가 있다. OECD 국가 중 미국, 영국, 캐나다는 연방 및 중앙정부 수준에서 공공조달 입법, 정책과 제도 및 실행을 담당하는 기능을 보유한 단일한 중앙조달기관을 보유함과 동시에 전문분야별로 복수의 중앙구매기관을 운영하고 있다. 반면 독일의 경우 연방수준에서 상대적으로 단일한 중앙조달기관 없이 중앙구매기관을 전문분야별로 5개 운영하는 형태를 취하고 있다. 또한, 독일은 독일 연방을 구성하고 있는 16개 주 중 과거 개별 지방정부 및 자치단체에서 개별적으로 분산하여 조달하던 것을 중앙집중적 구매로 전환하기 위해 주정부 수준에서 중앙구매기관을 운영하는 사례도 있다. 그러나 OECD 대부분 국가의 중앙조달기관은 국가, 중앙 또는 연방수준에서 기본협약(Framework Agreement)을 통해 중앙조달기관이 보유한 계약체계를 법적 의무 또는 자율적으로 이용하는 특성을 보유하고 있다. 이처럼 전반적으로 공공조달 조직구조에 관한 글로벌 표준은 수요의 통합과 규모의 경제를 통한 효율성을 추구하기 위해 과거 분산형 조달조직 구조에서 상대적으로 중앙집중적 조달조직구조로서 국가, 중앙/연방정부와 지방정부 수준에서 통합하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 측면에서 국내 공공조달 조직구조적 프레임워크를 살펴보면 기본적으로 국가중앙조달기관으로서 ‘조달청’이 중앙행정기관으로서 기획재정부 소관기관으로 편제되어 있다. 이외 전문분야인 국방조달과 관련하여 ‘방위사업청’이 중앙구매기관으로서 기능과 역할을 수행하고 있다. 중앙조달기관과 구매기관을 명확히 구분하기는 어려우나 일반적으로 국가 수준에서 공통적으로 적용되는 일반적 조달 및 계약관련 법령과 규정에 따라 법적, 정책적, 제도적 업무를 수행하는 경우 중앙조달기관으로서 기본적인 조달 및 계약법적 프레임워크는 동일하게 적용하되 특정한 조달대상물, 기관 고유업무와 관련한 구매를 전담하는 기관을 중앙구매기관으로 정의할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 OECD 주요국, 특히 국내와 유사한 공공조달 조직구조적 체계를 갖춘 미국, 캐나다, 영국 등의 사례를 살펴보면 국가중앙조달기관으로서 ‘조달청’의 기능과 역할은 집행기관인 ‘청’ 단위 조직으로서 조직구조적으로 정책과 실행을 아우르는 종합적 역할 수행에 제약이 있다. 특히 현행 공공조달 기본법적 역할을 하는 계약법의 이원화로

국가계약법령이 적용되는 조달 및 계약기관에 한정된 구매기관으로서 한정되는 측면도 있다. 이는 현행 「조달사업법 시행령」 제11조에 따라 지방자치단체는 조달청장이 체결한 제3자단가 계약, 다수공급자계약, 수요기관을 위한 단가계약(국가계약법 제22조 의견) 이외에는 모든 조달대상물에 대하여 추정가격 등 금액기준 없이 자유롭게 조달 및 계약을 실행할 수 있는 권한을 부여하고 있기 때문이다.

그러나 2020년 코로나 19로 인한 팬데믹 상황에서 각국의 공공조달 체계는 위기 상황에서 능동적이고 적극적으로 대응하지 못하여 의료 및 방역물자 확보에 많은 어려움을 초래하였으며 미국, 영국, 이탈리아 등 지방정부 수준에서 분산형 조달을 실행하던 국가에서는 중앙/연방조달 기관과 주정부 조달기관간 동일한 상품을 두고 시장에서 경쟁하는 이해하기 어려운 상황을 초래하였다. 이러한 경험을 통해 각국 정부는 자국의 공공조달 시스템의 고도화와 위기 상황에서 효과적인 공공조달 실행력을 확보하기 위해 중앙집중형 조달체계의 구축 및 강화를 추진하고 있다.

무엇보다 공공조달이 가지는 국가의 경제성장과 국민경제 발전에 기여하는 기여도가 크게 확대됨으로 인해서 더 이상 과거와 같이 후선(Back-Office)업무로서 구매와 계약을 체결하는 기능이 아닌 경제, 산업, 고용, 사회 및 문화적 정책 등 정부 전반의 정책과 밀접하게 연관된 정책적 목표와 추구하는 가치의 달성을 균형적으로 고려하는 것이 핵심 기능으로 자리 잡고 있다. 그러나 국내 공공조달 규모를 살펴보면, 국민경제성장에 기여하는 정부의 공공조달 총지출(정부-지자체-민간 등 이전지출 제외)은 2020년 기준 국내총생산(GDP)의 9.1%(이전 지출을 포함한 OECD 기준 약 13%), 정부총지출의 약 30%(OECD 기준 약 41.5%로 3위권)로 과거와 비교될 수 없을 만큼 파급력에 비하여 이를 실행하는 조직구조적 측면에서는 역량과 자원 및 정부 내 위상은 상대적으로 부족한 상황이다.

특히, 국가중앙조달기관으로서 조달청의 경우 중앙조달/구매기관의 주요 4대 역할 중 미국, 영국, 캐나다 등을 포함한 10여개의 OECD 주요 국가에서 채택하고 있는 공공조달 정책과 제도를 제정 및 조율하는 정책적 기능이 부여되어 있지 못한 한계점이 존재한다. 이는 전략적 공공조달의 실행을 위해 OECD 등에서 상대적으로 정책적 기능을 강화하고, 중앙집중적 조달운영 체계(중앙집중형 조달체계를 의미하는 것이 아닌 운영 실무상의 규모의 경제 등 효율성 추구를 위한 집중을 의미함)의 확립을 권고하고 있다는 점을 고려했을 때 개선이 필요한 사항으로 판단된다.

이러한 측면에서 미국 연방정부의 공공조달 기능과 역할을 수행하는 GSA의 조직구조를

참고하면 국내 국가중앙조달기관과 자체조달기관 간의 조직구조적 거버넌스의 기본적 구조는 아래와 같이 구성할 수 있다. 공공조달 법적 측면에서 현행 업무와 기능은 기획재정부, 행정안전부, 중소벤처기업부, 환경부, 고용노동부, 보건복지부 등에 분절적으로 편재되어 있고, 공공조달의 실행적 측면에서 국가중앙조달기관으로서 조달청이 국가기관(중앙행정기관과 그 소속기관 등)에 대한 중앙조달 및 구매기능과 지방자치단체 등 자체 조달기관에 대한 임의 조달요청 업무를 수행하는 등(조달청의 제3자단가계약, 다수공급자계약, 수요기관을 위한 단가계약은 제외) 전반적으로는 법적, 정책 및 제도적 기능과 실행 기능이 분절화되어 있으며, 실행적 측면에서도 국가와 지방(지방자치단체 등 그 소속기관)으로 이원화되어 있는 상황이다.

이러한 조직구조적 측면의 현행 프레임워크가 가지는 문제점을 개선하기 위하여 공공조달, 계약법령, 전략적 공공조달 등 주요 조달정책과 제도 및 실행, 모니터링 및 평가를 담당하는 단일한 ‘국가중앙조달조직구조’를 확립할 필요가 있다([표 126] 참조).

[표 126] 국내 공공조달 조직구조적 프레임워크 개선체계

구분	공공조달·계약법/ 정책/제도 기능	국가/중앙조달기능	지방/자체조달기능
현행 공공조달 법적/실행적 업무분장	- 공공조달법, 공공계약법 및 계약예규 등 법적 기반 제정 및 관리 - 중소기업 녹색 혁신 사회적가치 여성기업 지원 관련 우선구매 제도	- 공공조달 실행을 위한 계약 및 구매 업무 수행 - 물품 용역 및 공사에 대한 조달 실행 조직	국가중앙조달기관을 통한 계약 및 구매 이외 모든 대상에 대한 조달 실행
현행 공공조달 법적/실행적 담당기관	- 기획재정부/행정안전부(계약법/제도) - 중소벤처기업부(중소기업), 환경부(녹색), 사회적가치(기획재정부, 행정안전부, 고용노동부, 보건복지부), 여성기업지원(중소벤처기업부)	조달청	- 지방자치단체, 교육행정기관 및 그 소속기관(지방공기업 등) - 중앙행정기관 및 그 소속기관(공기업 준정부기관 등)
↓ ↓ ↓ ↓ ↓			
조직구조적 프레임워크 개선 후 업무	국가 수준에서 통합적인 공공조달 및 계약법규 제정 및 관리	국가 및 중앙수준에서 조달 및 계약 실행 및 관리	- 광역지방자치단체, 교육행정기관 - 원칙적으로 모든 조

구분	공공조달·계약법/ 정책/제도 기능	국가/중앙조달기능	지방/자체조달기능
	■ 전략적 공공조달과 관련된 정책 및 제도 수립 및 관리 ■ 법령과 제도의 운영/모니터링 및 평가 등은 실행기능을 담당하는 조직에서 주관	■ 자체조달/계약기관과 협력 조달프로그램 운영 및 관리	달대상에 대한 자율적인 계약 실행 및 관리 - 단, 중앙조달기관의 고유한 기능 및 조달 성과에 있어 실효성 높은 전략적 공공조달 관련 계약실행 및 관리는 국가중앙조달기관 계약 체계 활용(협업 프로그램을 통한 공식화) ■ 중앙행정기관 - 원칙적 일정 추정가격 기준 이하 자율적인 계약 실행 및 관리
조직구조적 프레임워크 개선 후 담당기관	■ 단일 국가중앙조달 기관(신설)	■ 단일 국가중앙조달 기관(신설)	■ 기존 자체조달/계약 기관(현행 공공조달/계약기관 동일)
조직구조적 프레임워크 개선 후 법적, 정책 및 제도적 영향력	■ 국가수준에서 수평적 수직적 법적/제도적 영향력 ■ 전략적 공공조달 관련 범부처 정책 및 제도 조정 및 조율(수직적 영향력 강화)	■ 국가 수준에서 수평적/수직적 운영 영향력 강화 ■ 국가 및 중앙정부 수준에서 실행하는 것이 효율 및 효과적이고 바람직한 조달대상물 등에 한정함.	■ 국가수준에서 통합적 단일 법적/조직구조적 프레임워크에 기반한 자율적 조달 및 계약 실행 권한 확대 ■ 분권형 지방자치 강화 추세 등에 맞추어 광역지방자치단체의 경우 통합 법적 프레임워크에 기반한 시행령 및 시행규칙 수준의 조례 제정권 부여

구체적으로 살펴보면, 현재 중앙행정기관으로서 집행기관인 ‘조달청’을 포함하여 공공조달 관련 법적 프레임워크를 관장하는 기획재정부, 행정안전부와 전략적 공공조달과 관련하여 공공조달 정책 기능을 일부 보유한 중소벤처기업부, 환경부, 고용노동부, 보건복지부 등의 조달 관련 기능을 유기적으로 연계, 통합 및 조정할 수 있는 국가(중앙과 지방을 모두 포함) 수준의 공공조달 전문기관을 신설할 필요성이 있다([표 127] 참조).

[표 127] 조직구조적 거버넌스 개선방안

구분	현재	개선	동향/사례
국가 수준의 공공조달 전문 조직 신설 (확대 및 개편) 및 위상 강화	- 정부 조직체계상 장관급 부처인 기획재정부 소속기관으로 준독립 기관인 “청”단위 조직으로 기능적 구매조직 성격 - 법적·정책적·제도적 측면에서 공공조달 및 계약기능이 여러 정부 부처에 분절적 편제 - 국가 수준에서 중앙과 지방의 다양한 공공기관을 포괄하는 공공조달 조직 거버넌스 부재	- 정부조직 체계상 입법과 실행 권한이 동시에 부여되어 정책집행기관 역할을 수행할 수 있는 공공조달 전문조직 신설 - 여러 정부부처에 편제된 공공조달 관련 법적·정책적·제도적 기능과 역할을 통합하고 조정 및 조율하는 역할 수행 - 공공조달 법·정책·제도 및 운영적 영향력을 국가 수준에서 수평적수직적으로 중앙 및 지방의 모든 공공기관에게 파급될 수 있도록 하여 함.	(미국) 대통령 및 행정부에 속하지 않는 독립기관(대통령이 임명하고 실질적으로는 대통령실 예산관리처와 공공조달 정책국과 협력) (영국) 내각사무처 소속의 차관급 기관 (캐나다) 장관급 독립기관 - OECD 회원국 약 10여 개 국가에서 중앙조달기관에 법적·정책적 기능 부여
관련 검토 사항	- 공공조달의 기본적인 업무에 조달 및 계약의 실무적 집행을 포함하고 있으므로 순수 정책 부처화는 적합하지 않음 - 최근 공공조달 운용 환경이 정책적 역할 확대 추세(최소 30% 이상)로 정책기능의 이행을 위한 정책적 역량 즉 입법 기능 확보가 필수적	국내 공공조달 지출 비용은 정부일반지출의 약 41% 수준으로 OECD 37개 회원국 중 3위 수준에 해당 → 공공조달의 정책적 역할과 집행 효율성간 균형과 시너지 확보가 매우 중요	- 공공조달 선도국의 경우 법제도적 집행의 내용적 측면에서는 중앙집중형 조달체계 확보, 표면적/조직적 측면에서는 준중앙집중형 모델로 전환 중 - 미국, 영국, 캐나다 등 중앙집중형/준중앙집중형으로 운영 중 → 이러한 국가의 공공조달 거버넌스 실행 사례를 통해 독립적인 정책과 입법 기능을 보유한 기관으로 위상 확보 필요
국가 수준의 공공조달 전문 조직 신설에 따른 보조기관 및 하부조직 신설	조달전략국 (조달정책국)	‘국’단위 보조기관 신설	글로벌 공공조달 동향은 전략적 공공조달과 이를 위한 중앙조달기관 기능/역할 강화 추세에 따라 중앙집중형/준중앙집중형 조달체계 구축이

구분	현재	개선	동향/사례
			대세 → ‘국’단위 정책 보조기관 신설이 필수적 국내 공공조달 거버넌스와 가장 유사한 미국 GSA의 경우 지원부서(Staff Office)로서 ‘범정부정책조정국(Office of Government-wide Policy)’이 존재
- 현행 국내 공공조달 거버넌스에서 공공조달전략과 정책을 전문적으로 관장하는 ‘국’ 및 ‘과’단위 조직 부재 현상 해소 필요(계약은 조달의 실행 수단일 뿐 그 자체로 조달정책을 대표할 수 없음) - 전략적 공공조달이 향후 공공조달 운영에 있어 30%~50% 내외 규모 달성이 예상되므로 현행 전통적 공공조달 프레임워크에 기반한 조직편제 개선 필요 - OECD 및 EU의 경우 중소기업 지원조달 기준 GDP 비중 도달을 일차 목표로 설정하고 있음. - 전략적 공공조달 5대 분야 중 중소기업 지원에 포함되는 여성기업 지원 분야를 제외한 사회적가치, 녹색, 혁신, 중소기업 지원을 4대 분야로 설정하고, 전략적 공공조달 관점에서 정책 수립과 제도 운영을 지원하는 ‘과’단위 조직 필요 - 또한 신설되는 ‘과’단위 조직의 주요 추진업무가 공공조달 정책, 특히 향후 공공조달 정책의 새로운 운영방향인 전략적 공공조달 분야이므로 이를 총괄하는 ‘국’단위 조직을 신설하여 하부조직으로 체계화 필요함.	조달전략.정책과	- 공공조달의 기본 원칙과 기준 수립 - 공공조달법 제정, 운영 및 관리 - 국가 전반의 수직/수평적 영향력을 보유한 공공조달 정책 수립 및 제도 운영 총괄	
	공공계약법제과	- 공공조달 실행을 위한 국가 수준의 계약 법령 제정, 운영 및 관리 - 공공계약법령 하위의 자체조달 법규 심의	
	사회적가치조달과	사회적가치 조달 정책 수립 및 제도 운영 총괄	
	녹색조달과	녹색공공조달 정책 수립 및 제도 운영 총괄	
	혁신조달과	- 공공혁신조달 정책 수립 및 제도 운영 총괄 - 혁신제품 테스트베드	
	중소기업조달과	중소기업 지원 조달 정책 수립 및 제도 운영 총괄	

이를 통해 현재 재정 관련 법령에 기반하여 국가재정법과 지방재정법 체계 하에 이를 실행하는 수단으로 이원화된 국가계약법과 지방계약법을 관장하는 분절적 조직구조를 탈피하고, 범정부부처에 편재된 공공조달법, 정책, 제도 및 운영적 기능을 통합적으로 운영 및 조율하는 단일 조직구조를 마련함으로써 공공조달의 정책적·제도적 영향력을 극대화할 수 있을 것으로 판단된다.

지금까지 살펴본 효과적 공공조달 거버넌스 확립을 위한 법적·조직구조적 프레임워크를 통합하여 실제 작용하는 기제는 운영적 프레임워크를 통해 확인할 수 있다. 일반적으로 2개의 프레임워크가 상호작용한 결과로서 표출되는 운영적 프레임워크는 크게 중앙집중형(Centralized), 준중앙집중형(Semi-Centralized) 및 분산형(Decentralized) 조달운영체제로 분류할 수 있다.

그러나 현재 현대적 국가기능과 행정서비스를 제공하는 국가 중 특수한 예외를 제외하고는 완전한 중앙집중형과 분산형 조달운영체제를 채택하는 국가는 없다고 볼 수 있다. 특히 OECD 국가 중 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 이탈리아 등 주요 선진 각국의 경우도 국가의 성장 발전단계별 다양한 운영 모델을 경험하였으나, 2010년대 이후 대부분 준중앙집중형 조달운영체제로 전환하고 있는 추세이다.

이러한 측면에서 국내외 공공조달 현황 분석을 통해 우리나라의 공공조달이 지방자치단체를 중심으로 한 자체조달이 국가공공조달 지출의 약 72%를 상회하는 수준으로 분산 및 분권화되어 있는 반면 실행의 근거로서 법적체계는 국가와 지방으로 이원화된 통일적인 중앙집중형 운영이 이루어지고 있음을 확인하였다. 따라서 우리나라도 공공조달 거버넌스에 대한 법적·조직구조적 프레임워크 개선방안의 실행을 통해 추구할 운영적 프레임워크는 준중앙집중형 조달 운영체제가 적합할 것으로 판단된다([표 128] 참조).

[표 128] 공공조달 운영적 프레임워크 분류

구분	중앙집중형 조달운영체계	준중앙집중형 조달운영체계	분산형 조달운영체계
공공조달/계약 담당기관	국가 수준에서 단일한 공공조달 및 계약기관 주도	- 국가, 연방 및 중앙정부수준에서 복수의 중앙조달 및 구매기관 분산 - 법적 프레임워크에 기반한 중앙 및 지방정부 및 그 소속기관에게 조달 및 계약의 자율적 실행 권한 분산	- 국가, 연방 및 중앙정부수준에서 중앙조달 및 구매기관 없음. - 자체적인 조달 및 계약 실행 권한을 보유한 개별 기관이 실행

구분	중앙집중형 조달운영체계	준중앙집중형 조달운영체계	분산형 조달운영체계
공공조달/계약 법적 프레임워크	단일한 공공조달 및 계약법 체계로 수직적 영향력	단일한 공공조달 및 계약법 체계에 기반하되, 자체조달기관에 대해 법 시행령 및 시행규칙 수준에서 자체적인 법규 제정 및 운영 허용(법적 프레임워크에 기반)	국가, 연방 및 중앙정부 또는 지방정부 수준에서 통일된 공공조달법 및 계약 관련 법령 없이 자체 규정으로 집행
실행	단일한 중앙조달기관이 중앙집중적 조달 실행	복수의 중앙조달(구매)기관 및 자체조달기관 등 조달/계약 권한을 보유한 기관이 중앙집중적 조달 실행(법적 요건에 따른 일부 예외 있음)	복수의 자체조달기관이 단일한 중앙집중적 조달/계약 체계 없이 자율적 실행
적용	- 강력한 중앙집중적 정치 및 행정시스템을 갖춘 국가 - 강력한 중앙집권적 공산주의 국가인 중국도 '성'단위 조직과의 관계에서는 분산형 조달 실행 - 유럽 서부발칸 6개국의 사례와 같이 국가 경제발전 초기단계에서는 자원의 효과적인 동원과 효율적 배분을 위해서 일정기간 채택할 수 있는 모델	- OECD 및 EU등 대부분의 국가에서 공식/비공식적으로 채택하고 있는 모델 - 우리나라도 준중앙집중형 모델을 채택하고 있는 국가임.	- 현대적 국가기능과 행정체계를 갖춘 국가 중 순수한 분산형 조달체계 국가는 존재하지 않음. - 경제규모가 작고 공공조달의 기능과 역할이 구매수준에 머무르는 경우에만 나타날 수 있는 모델

V

결론

5.1 연구결과

5.2 기대효과

5.1 연구결과

본 연구는 최근 10여 년간 급격히 변화하고 있는 국내외 공공조달 정책 및 제도의 운영 환경변화에 대응하여 전통적 역할인 효율적 재정의 운용과 새로운 역할로서 효과적 정책성과 축진의 균형을 추구할 수 있는 변화관리 방안을 수립하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 최근 공공조달 운용에 영향을 미친 대내외 환경분석, 국가중앙조달기관으로서 공공조달 운용을 주도하는 조달청의 내부역량분석, 환경분석과 내부역량분석 결과에 기반한 중기전략수립, 주요 전략과제에 대한 활성화 방안, 마지막으로 이를 종합한 효과적인 공공조달 운영 거버넌스를 도출하였다.

첫째, 대내외 환경분석을 통해 ① 일차적으로 공공조달의 정책적 목표는 효율적인 재정집행 및 조율을 통한 가격대비가치(VFM)이나, 이차적이면서 본질적인 목표는 녹색(환경) 성장, 혁신 촉진, 사회적가치 확산, 중소기업·여성기업 지원 등과 같은 정치·사회적으로 바람직한 정책 목표 달성을 지원하는 전략적 공공조달로 전환하고 있다는 점, ② 중앙조달기관의 장기적이고 지속적인 구매력에 기반한 전략적 공공조달 정책의 효과적인 수행을 위해서는 전자조달시스템의 구축 및 고도화가 필수적이라는 점, ③ 전략적 공공조달 관점에서 글로벌하게 공통적인 관심과 역량을 결집하는 분야는 중소기업, 녹색, 혁신, 사회적가치 및 여성기업 등이 대표적이나 최근 중점 분야는 녹색, 혁신, 사회적가치 분야이고, 그 중에서도 전 지구적 공동목표인 ‘2050 탄소중립’을 위한 녹색공공조달 분야가 가장 활발하게 추진되고 있다는 점, ④ 공공조달의 정책적 목표 전환에 따라 공공조달 실행자원과 역량을 향상시켜야 한다는 점, ⑤ 공공조달 본연의 목적이자 역할인 효율적인 재정집행의 역할 요구가 여전히 가장 중요하고 기본원칙이므로 새롭게 요구되는 수평적 정부정책 지원을 위한 기반으로 효율적인 공공조달 재정관리 역량을 강화해야 한다는 점을 확인하였다.

둘째, 공공조달을 주도적으로 운영하는 국가중앙조달기관으로서 조달청의 내부역량을 분석한 결과, ① 기존 정책가치체계가 과거 재정운영 효율성 관점의 구매수준에 초점이 맞추어져 있어 변화하는 정책적 역할의 실행을 위한 원칙과 가치체계로서 부합도가 낮다는 점, ② 사업운영 환경과 관련하여 조달사업이 물품 및 용역 중심으로 이루어지면서 시설공사, 비축 등은 축소되고 있으나, 고정비용이 증가하고 있다는 점, ③ 조직구조 분석 결과 2015년을 기점으로 과거 구매 중심의 기능적 조직에서 정책적 역할 대응 강화를 위한 조직이 신설되었으나 중복성이 있다는 점, ④ 전문조직으로서 조달품질원과 조달교육원이 신설됨으로써 일부 글로벌

공공조달 동향에 부합하는 조직구조로 운영되고는 있으나, 인력 측면에서 정책적 역할 확대와 함께 본청 중심으로 인력이 증원되고 각 지역의 조달수요에 대응하는 일선 지방조달청의 인력 증원은 정체되고 있음을 확인하였다.

이와 같이 전반적으로 공공조달 변화에 대응한 현재 국내 공공조달 및 중앙조달기관의 내부역량은 정책가치체계의 낮은 부합도 해소, 공공조달 사업운영 구조의 편중도 해소, 구매중심의 기능적 조직구조에서 조달중심의 정책적 구조로의 강화, 마지막으로 전략적 공공조달에서 요구하는 중소기업·여성기업 지원, 녹색가치 확산, 공공혁신조달 활성화, 사회적가치 제고 등을 위한 공공조달 인력의 전문성 강화가 필요함을 확인하였다.

셋째, 이러한 내외부적 환경변화를 고려한 SWOT분석을 통하여 도출된 공공조달 및 국가중앙조달기관으로서 조달청이 추구해야 할 전략적 대응 시사점에 기반하여 중장기전략을 수립하였다. 이를 통해 재정 운영 효율성과 정책 실행 효과성의 균형을 추구하는 정책가치체계를 새롭게 도출하였다. 정책가치체계는 국가중앙조달기관으로서 조달청의 미션, 비전 및 핵심가치로 구성하였다. 미션은 과거 “조달청은 공공행정에 필요한 자원을 투명하고 효율적으로 조달, 관리함으로써 고객에게 최고 가치 서비스를 제공하고 국가예산을 절감하며 국민경제 발전에 기여한다.”에서 “우리는 공공조달 정책과 제도를 전략적으로 운용하여 고객의 요구에 최적의 조달가치를 담아 제공한다.”로 개정하는 방안을 제시하였다. 이를 통해 미션을 수행하는 주체로서 조달청이라는 조직보다는 소속된 구성원들이 주도해야 됨을 강조하였다. 또한, 공공조달을 통한 조달대상물이 더 이상 공공행정이라는 한정된 영역에서 수요를 충족하는 것이 아닌 정책적 역할까지 확대하여 다양한 자원을 조달하여야 하는 수행 역할을 강조하였다. 이를 통해 기존 효율성에 기반한 구매 관점의 최고 가치만을 추구하는 것이 아닌, 재정운영 효율성과 정책실행의 효과성을 균형적으로 촉진하는 최적가치를 추구하도록 하였다. 마지막으로 국가중앙조달기관으로서 조달청에 기대되는 역할로서 구매 및 계약집행 전문기관보다는 공공조달 정책과 제도를 운영 및 조율하는 정책기관으로서의 전문성을 강조하였다.

이러한 미션 달성을 위한 비전은 현행 “세계 최고의 공공부문 물적 자원 조달·관리 전문기관”에서 “재정 운영 효율성과 정책 실행 효과성을 촉진하는 국가중앙조달기관”으로 개정하는 방안을 제시하였다. 이를 통해 효율적 재정운영을 위한 구매기능에 한정된 기관의 정체성을 재정집행의 효율성에 기반하여 정책적 가치를 균형적으로 추구하는 전문기관으로서 위상을 확보하는 것을 구체적인 목표로 제시하였다.

마지막으로 미션과 비전의 달성을 위해서 조직 구성원 각자가 추구해야 하는 핵심적인

가치를 제시하였다. 현행 핵심가치는 정책적 가치체계 측면에서 명확히 제시되어 있지 아니하나 이러한 역할을 대신하는 것으로 볼 수 있는 조달청 청훈인 ‘바른조달’ 이 의미하는 “공정, 봉사, 책임” 에서 “리더십(Leadership), 탁월성(Excellence), 청렴성(Integrity), 균형성(Balance)” 으로 개정하는 방안을 제시하였다.

한편, 현행 공공조달 정책 및 제도 운영을 위한 전략체계에서는 정책적 가치체계와 운영적 실행체계를 연계하여 미션, 비전을 실행하는 기준점으로서 전략적 방향성이 제시되지 않은 문제점이 있었다. 이에 새롭게 제시된 정책가치체계를 바탕으로 ① 본원적 재정운영 효율성 고도화, ② 전략적 공공조달 운영 활성화, ③ 전문적 조달서비스 역량 활성화, ④ 공공조달 실행 인프라 혁신의 4대 전략적 방향성을 제시하였다.

이러한 방향성에 따른 구체적인 전략 및 과제를 각각의 전략적 방향성별 3개, 총 12개의 과제로 제시하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 본원적 재정운영 효율성 고도화를 추진하기 위한 전략 및 과제로서 공공조달계획 적정성 평가 및 심의, 수요 통합과 조정 강화를 위한 범용계약제도 활성화, 전략적 조달정책 실행제도에 대한 평가·조정·조율을 도출하였다. 둘째, 전략적 공공조달 운영 활성화 방향성에 따른 전략 및 과제로서 탄소중립을 위한 친환경 녹색조달 활성화, 사회적가치 조달 활성화, 혁신조달 운영 활성화 및 고도화를 제시하였다. 셋째, 전문적 조달서비스 역량 강화 방향성에 따른 전략 및 과제로서 계약체계의 선형적 경직성을 탈피한 다형적 계약체계 마련, 수요기관의 요구 적합도가 높은 전문몰 등 지원 플랫폼 강화, 전략적 공공조달에 대응하는 역량 강화 교육 활성화를 제안하였다. 마지막으로 공공조달 실행 인프라 혁신 방향성에 따른 전략 및 과제는 국가조달체계의 거버넌스 재정립, 공공조달규정 통합관리체계 마련, 4차 산업혁명 기술을 활용한 전자조달시스템의 고도화를 도출하였다.

넷째, 최근 글로벌 공공조달 동향의 핵심 주제인 ‘전략적 공공조달’ 의 주요 추진분야인 사회적가치, 녹색 및 혁신조달에 대한 국내외 사례를 살펴보고 국내 운영현황 분석결과에 기반한 개선방안을 도출하였다. 먼저 사회적가치 조달의 국내외 사례 조사를 통해 도출한 개선 시사점은 다음과 같다. 첫 번째, 사회적가치를 개념적 수준의 사회적가치가 아닌 구체적인 사회적가치 구현 및 평가수단(CSR, CSV, ESG, RBC 등)에서 추구하는 구성 요소에 집중하여 정의하고 있음을 확인하였다. 두 번째, 사회적가치의 구성요소는 해당 사회적가치 추구 모델의 특성에 따라 다양해지고 있음을 확인하였다. 세 번째, 기업의 사회적가치 추구는 과거 개별 기업의 선택차원에서 사회적 평판 및 기업 신인도 제고 등 핵심적 성과목표로 전환되고 있음을

확인하였다. 네 번째, 공공조달 부분에서 사회적가치의 추구는 기업책임경영(RBC) 활동의 촉진관점에서 실행되고 있고, 최근 전 세계 중요성이 부각되는 ESG와 구성요소별로 일대일 대응되는 결과를 확인하였다. 다섯 번째, 입찰단계에서 사회적가치 구현 내포 또는 요구 필요성이 높은 품명에 대해서는 사회적가치 사전참가자격심사 또는 기준을 운영하여 사회적가치 구현을 촉진하고 있는 현상을 확인하였다. 여섯 번째, 사회적가치 조달을 활성화하기 위해서는 평가기준 마련을 통한 낙찰자 선정에 중점을 두는 것과 동시에 종합적인 사회적가치 정보 및 접근성을 제고하는 포털 운영 필요성을 확인하였다. 마지막으로 사회적가치 구현을 위한 입낙찰제도 설계에 있어서 낙찰자 선정에 미치는 사회적가치 평가항목의 영향력에 비례하여 사회적가치가 구현될 수 있도록 하는 것이 중요함을 확인하였다.

이러한 해외사례의 시사점과 국내 운영환경을 고려하여 ① 공공조달 사회적가치 개념 정립 및 사회적가치 내포도를 반영한 입낙찰제도 운영하는 방안, ② 사회적가치의 기본평가항목화를 통해 사회적가치를 평가하는 방안, ③ 현행 신인도 가감점 항목으로 채택된 사회적가치 요소를 ESG로 맵핑하여 신인도로 평가하는 방안, ④ 마지막으로 현행 신인도를 공공조달형 ESG(PP-ESG) 평가모델로 전환하여 평가하는 개선방안을 제시하였다.

다음으로 녹색공공조달의 국내외 사례 조사를 통한 개선 시사점은 다음과 같다. 첫 번째, 친환경성·녹색성 등과 같은 원론적 수준의 녹색 성장 관점이 아닌 구체적인 계획·운영·평가·관리체계로 구성된 녹색기준 충족을 통한 환경적 영향까지를 고려한 조달방법으로서 고도화 되고 있음을 확인하였다. 두 번째, 녹색공공조달 추진 중점분야는 에너지절감, 자원순환(재활용)/절감, 환경보호(유해물질배출 저감), 탄소중립이 글로벌하게 공통적으로 수용되고 있음을 확인하였다. 세 번째, 2020년 이후 파리기후협약 이행과 관련하여 탄소배출저감을 통한 탄소중립 사안이 녹색공공조달의 중점 분야로 부각되고 있음을 확인하였다. 네 번째, 녹색공공조달 실행시 기본적으로 녹색조달 실행 배경, 최소자격요건, 대상물별 구체적인 녹색·환경 기준값 제시, 품질/녹색기준(가격으로 환산 가능한 LCC 방법 적용)/가격 등에 대한 선정기준을 통합적으로 제시하고 있음을 확인하였다. 다섯 번째, 녹색공공조달을 위한 기술기준 충족의 결과로 실제 녹색성과의 구현 여부 등을 계약조건에 명시적으로 반영하는 것이 중요함을 확인하였다. 여섯 번째, 입찰단계에서 녹색·환경적가치 구현 또는 요구 필요성이 높은 품명에 대해서는 해당 가치를 평가할 수 있는 사전참가자격심사 또는 기준을 운영하고 있음을 확인하였다. 일곱 번째, 녹색공공조달 참여 활성화를 위해서는 정책공급자인 환경부와 중앙조달실행자인 조달청의 역할 못지않게 개별 수요기관의 참여와 적극적인 노력이 필수적임을 확인하였다. 마지막으로 사회적가치의 핵심 구성요소인 환경적가치를 추구하는 녹색공

공조달을 위한 입낙찰제도 설계에 있어서 낙찰자 선정에 미치는 녹색기준 적용 필요성과 성과에 비례하는 기준이 중요함을 확인하였다.

이러한 시사점을 바탕으로 ① 녹색제품에 대한 조달기준 부재현상 해소, ② 녹색제품에 대한 할당형 우선구매제도 및 관리방식의 한계점 극복, ③ 최소녹색기준제품의 필수 권장기준과 더불어 ‘2050 탄소중립’ 등과 연계한 탄소저감 목표 기준 설정 등의 실효성 제고, ④ 환경적 측면에서 생애주기비용(LCC)을 적용한 종합낙찰제 활용 확대, ⑤ 마지막으로 녹색제품의 주된 판로인 나라장터 종합쇼핑몰에서 녹색 및 환경적가치 평가가 부재하거나 미흡한 현상을 해소할 수 있는 개선방안을 제시하였다.

다음으로 공공혁신조달에 대한 국내외 사례 조사를 통해 도출한 개선 시사점은 다음과 같다. 첫 번째, 공공혁신조달의 정의는 공공조달 수요자의 요구 및 관련된 문제점을 공급자가 개발 및 제안하는 혁신적인 상품, 서비스, 기술 등을 활용하여 해결할 수 있도록 지원하는 일련의 조달절차와 관행으로 정의되고 있음을 확인하였다. 두 번째, 공공혁신조달 적용 분야는 사실상 전 산업 분야에 적용할 수 있으나, 주로 제조업을 중심으로 친환경, 의료, ICT, 안전/보안 및 국방 분야가 활성화되어 있음을 확인하였다. 세 번째, 공공혁신조달의 적용범위를 연구개발에서 상용구매까지의 5단계를 포괄하여 설정하고 있음을 확인하였다. 네 번째, 공공혁신조달 실행시 기본적으로 혁신조달실행배경, 충족되어야 하는 수요의 내용 및 해소되어야 할 문제점 명시, 요구되는 혁신적 기술·품질·성능적 요건 제시, 품질/혁신기준(기술/품질/성능 등 계량적 지표)/가격 등에 대한 선정기준 제시, 기술기준 충족의 결과로 실제 혁신성과 구현 계약조건 명시 등 필수 구성 체계를 마련하는 것이 중요함을 확인하였다. 다섯 번째, 사전 혁신적 상품과 서비스를 선정하고 이를 상용구매하는 방식이 아닌 혁신을 필요로 하는 수요와 문제해결을 위한 상품, 서비스 및 기술 등을 제안토록 하고 이를 평가하여 지원 및 계약대상으로 선정하는 것이 중요함을 확인하였다. 여섯 번째, 혁신공공조달은 연구개발에서 상용구매까지의 혁신 상품 및 서비스 도출과정을 종합한 절차로 관련된 수요정보, 연구개발정보 등을 통합적으로 제공할 수 있는 플랫폼 확보를 통해 혁신적 대안을 제공할 수 있는 잠재성 큰 공급자와 혁신수요가 많은 수요기관의 정보비대칭성을 해소하고 참여 활성화를 유도하는 것이 중요함을 확인하였다. 마지막으로 상품과 서비스의 기술적 우월성이 혁신성의 전부로 평가받지 않도록 평가체계를 개선해야 함을 확인하였다.

이러한 시사점을 바탕으로 ① 혁신조달 대상제품으로 패스트트랙 1, 2, 3 제품간 차별성을 강화하고 변혁적 혁신제품 선정을 확대하는 방안, ② 혁신이 완료된 최종 완제품이 아닌

혁신을 만들어 나가는, 즉 중요한 문제를 해결하는 과정 중심의 제품을 선정하는 방안, ③ 조달청 우수조달물품 지정 심사기준 체계에 따른 혁신제품 평가방법을 개선하는 방안, 마지막으로 혁신제품 유형인 FT1, FT2, FT3 간 혁신의 창출 정도 등 가치적 차이를 반영한 차등적 실적 평가방법의 개선방안을 제시하였다.

마지막으로 공공조달 정책 및 제도 운영환경변화에 새롭게 수립된 중기전략계획에 따라 주요 전략 및 과제의 효과적인 실행을 위한 기반으로 새로운 공공조달 거버넌스를 도출하였다. 그 중에서 가장 핵심적인 공공조달의 법적 프레임워크와 조직구조 및 운영 프레임워크를 중심으로 공공조달 거버넌스 재정립 방안을 제시하였다.

공공조달을 운영하는 기본적인 원칙과 기준을 수립하고 이를 실행하는 운영기반이 되는 법적 프레임워크는 ‘공공조달법 → 공공계약법 → 공공조달규정 → 개별 수요기관의 자체조달규정’의 체계로 구성되어 있는 글로벌 공공조달 동향과 달리 국내 법적 프레임워크는 기본적인 공공조달의 원칙과 기준을 제시하는 조달기본법으로 공공조달기본법 또는 지침이 존재하지 않고, 공공조달을 실행하는 수단으로서 계약법령 역시 중앙행정기관과 그 소속기관에 적용되는 국가계약법령 및 예규와 지방자치단체, 교육행정기관과 그 소속기관에 적용되는 지방계약법으로 이원화되어 있다는 점을 확인하였다.

미국, 캐나다, 독일 등의 경우 연방정부를 구성하는 주정부에서 별도의 공공조달 또는 계약법을 제정 및 운영하는 사례가 있으나, 국내의 경우 지방자치단체 등을 동일한 조달 및 계약대상으로 보고 중앙행정기관인 행정안전부에서 통합적 관리하는 체계를 가지고 있다. 이러한 형태의 법적 프레임워크는 지방자치단체 등 자율적 조달 및 계약권한을 보유하고 있는 자체조달기관을 일률적 규제하는 것으로 전 세계 사례를 찾아보기 어렵다.

따라서 이러한 문제점을 해소하기 위하여 국내 공공조달 법적 프레임워크는 최상위 공공조달 기본원칙과 기준을 제시하는 기본법으로서 ‘공공조달법’을 신규 제정하고 이를 구체적으로 이행하기 위한 절차법으로 ‘공공계약법’을 통합 제정하여 법률적 상위 프레임워크를 정비하는 방안을 제시하였다. 이를 기반으로 중앙 및 지방자치단체 등을 포괄하는 국가 전반의 조달 및 계약 규정을 통합한 ‘공공조달규정’을 제정하고, 해당 규정에서 정하지 않거나, 개별 조달 및 계약기관의 특별한 사정을 반영한 규정이 필요한 경우에 자체조달규정을 제정 운영하는 하위 법적 프레임워크를 구축하는 것으로 제안하였다.

한편 공공조달 및 계약의 실행기반으로서 이러한 법적 프레임워크를 활용한 공공조달 조직 및 운영 프레임워크는 크게 공공조달 및 계약 실행조직으로서 중앙조달/구매기관과

자체조달기관과의 조직적 측면과, 이를 활용한 조달의 집행방식에 따라 중앙집중형, 준중앙집중형 및 분산형으로 구분된다.

먼저 OECD 및 EU등 주요국의 공공조달 조직 프레임워크를 조사 및 분석한 결과, 대부분의 국가에서 하나 또는 2개 이상의 중앙조달/구매기관을 운영하고 있음을 확인하였다. 미국, 캐나다, 독일과 같이 연방제 국가의 경우 주정부 수준에서 중앙구매기관을 운영하는 사례도 확인되었으나, 이러한 경우에도 연방수준의 중앙조달/구매기관의 협력 프로그램 운영을 통해 중앙집중적 조달의 효율성과 자체조달의 자율성간 균형을 추구하고 있음을 확인하였다. 이러한 측면에서 국내 공공조달 조직 프레임워크는 OECD 주요국의 운영사례와 유사하게 국가중앙조달기관으로 조달청과 국방 분야 중앙구매기관으로 방위사업청과 같이 조달대상물의 전문성에 따라 복수의 중앙조달/구매기관이 존재하고 있다. 또한, 지방자치단체, 교육행정기관(각 지방교육청 및 소속 학교기관 등) 등은 별도의 중앙구매기관이 존재하지는 않으나 완전히 자율적인 조달 및 계약을 실행할 수 있는 조직적 운영권한을 보유하고 있다.

그러나 국가중앙조달기관으로서 조달청의 경우 중앙조달/구매기관의 주요 4대 역할 중 미국, 영국, 캐나다 등을 포함한 10여개의 OECD 주요국에서 채택하고 있는 ‘공공조달 정책 및 제도 제정 및 조율’ 하는 정책적 기능이 부여되어 있지 못한 한계점이 존재함을 확인하였다. 이는 OECD 등에서 전략적 공공조달의 실행을 위해 상대적으로 정책적 기능의 강화, 중앙집중적 조달운영 체계의 확립을 권고하고 있다는 점을 고려했을 때 개선이 필요한 사항으로 판단되었다. 이를 통해 현재 중앙행정기관으로 집행기관인 ‘조달청’을 포함하여 공공조달 관련 법적 프레임워크를 관장하는 기획재정부 및 행정안전부와 전략적 공공조달과 관련하여 공공조달 정책 기능을 일부 보유한 중소벤처기업부, 환경부, 고용노동부, 보건복지부 등의 조달 관련 기능을 유기적으로 연계, 통합 및 조정할 수 있는 국가(중앙과 지방을 모두 포함) 수준의 공공조달 전문기관을 신설할 필요성이 있음을 확인하였다.

한편, 공공조달의 실행 측면에서 운영적 프레임워크를 조사 및 분석한 결과, 중앙집중형, 준중앙집중형 및 분산형 등 3개 유형의 조달체제로 분류 및 운영하고 있음을 확인하였다. 전통적으로 중앙집중형 조달은 중앙조달/구매기관에서 국가 전체의 공공조달을 통합하여 운영하는 방법으로 규모의 경제를 추구하면서 신생국가의 경제발전 초기 단계에서 국가의 자원의 동원과 배분의 효과적 활용을 위해 채택하는 경우가 많다. 2010년 이후 글로벌 금융 및 재정위기 이후 EU등의 지원을 받은 유럽의 서부발칸 6개국에서는 모두 강력한 중앙집중형 조달체제로 전환 및 강화하였다. 그러나 OECD 및 EU 국가 중 자국의 경제규모 및 공공조달의

국민경제 영향력 등이 상대적으로 크지 않은 일부국가를 제외하고는 대부분의 국가에서 순수한 중앙집중형 공공조달을 채택하고 있는 경우는 거의 없고, 미국, 영국, 캐나다 등 주요국은 전통적으로 공공조달 및 계약권한을 복수의 중앙조달/구매기관에 분산하되 실질적인 운영은 중앙집중적으로 실행함으로써 효율성과 자율성의 균형을 추구하는 준중앙집중형 운영체계를 갖추고 있는 것으로 나타났다. 특히 독일 및 이탈리아의 경우 2015년 과거 분산형 조달체계에서 중앙정부 및 주정부 수준에서 중앙집중적 조달을 강화하기 위해 중앙구매기관과 지역 단위의 수요통합기관을 통합 조정하여 중앙집중적 조달체계를 강화하고 있음을 확인하였다. 또한, 북유럽의 핀란드와 같이 상대적으로 중앙과 지방을 대표하는 중앙구매기관을 각각 운영하다가 2019년 전략적 공공조달의 강화 및 운영 효율성 확보를 위해 중앙구매기관으로 통합하여 운영하는 사례도 나타나고 있음을 확인하였다.

이러한 공공조달 조직 및 운영 거버넌스는 단순히 공공조달 및 계약의 운영 효율성과 효과성에 기반하여 의사결정 할 수 없는 분야이다. 공공조달 기능은 국가의 중요한 행정기능으로서 각국의 정치, 경제, 사회, 문화의 역사적 발전 배경과 상황을 고려하여 결정되어야 하는 문제이다. 또한 공공조달을 실행하는 공공계약 역시 한 국가 및 민족의 경제적 가치교환 체계를 구성하는 법률, 관습 등이 녹아 있는 결정체로서 특정한 거래적 우월성에 기반하여 결정될 수 있는 사안이 아니다. 따라서 이러한 국내 공공조달 조직 및 운영적 프레임워크의 개선방향성을 종합하면, 조직적 운영은 공공조달에 새롭게 요구되는 정책적 역할 강화 요구에 대응하여 여러 정책 부서에 편재되어 있는 공공조달 정책적 기능을 통합하여 확대 개편한 새로운 국가중앙조달기관의 신설이 요구된다. 공공조달의 운영적 측면에서는 세계 최고수준의 공공조달 운영 인프라를 통해 중앙집중형-분산형 조달체계를 효과적으로 지원할 수 있는 현행 준중앙집중형 조달체계를 확대·발전시켜 나갈 필요가 있다.

5.2 기대효과

본 연구를 통하여 최근 10여 년간 공공조달의 새로운 기대역할로서 강조되고 있는 ‘전략적 공공조달’로 대변되는 공공조달 운영환경 변화에 효과적으로 대응하기 위한 공공조달 거버넌스 재정립의 원칙과 기준을 확립할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 이러한 역할 변화에서 가장 중요한 전략적 대응방향으로서 ‘전략적 공공조달’의 효율적이고 효과적인 추진 필요성과 중요성이 큰 사회적가치 조달, 녹색공공조달, 공공혁신조달 등에 대한 운영적 차원의 개선 방향성은 각각의 정책과 제도 운영 성과 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

특히 OECD 및 EU의 선진 각국이 적극적으로 추진하고 있는 전략적 공공조달의 구체적 실행방안으로서 국내의 공공조달 정책 및 제도의 실행 측면에서 문제점을 대폭적으로 해결할 수 있을 것으로 기대된다. 대표적으로 국내 모든 전략적 공공조달 제도가 할당형(Set-Aside) 우선구매제도로 운영됨으로써 각각의 정책적 목표와 취지의 구현과 관계없이 제3자 인증을 보유한 특정 기업 유형의 제품 공급수단으로 전락하고 있는 문제점을 해소할 수 있을 것이다.

예를 들어 먼저 사회적가치 조달의 경우 현행과 같이 여성기업, 장애인기업 및 사회적기업 등 인증을 보유한 기업에게 무조건적인 특정 구매목표비율을 할당하지 않고 조달대상물이 내포하고 있는 사회적가치의 수준과 해당 사회적가치 구현에 적합한 입찰참가자가 참여토록 하는 제도적 개선은 실제 해당 정책의 목적인 사회적가치 구현을 촉진하는 기업과 비즈니스 관행의 확산을 가속화시킬 것으로 기대된다. 이러한 전략적 공공조달 활성화를 위한 개선방안의 실행으로 기대되는 정량적 효과를 사회적가치 구현제도인 ‘사회적기업제품 우선구매제도’에 적용하면 다음과 같다([표 129] 참조).

[표 129] ‘사회적기업제품 우선구매제도’ 개선을 통한 기대효과

- 사회적가치 구현도 관련 2020년 9월 사회적기업 고용인원 54,659명(취약계층 33,123명, 60.6%) 취업효과
- 16,225억원(20년 우선구매실적)/10억원= 1,623(취업유발단위)*10.6명(‘19년 취업유발계수/일자리위원회) =17,199명
- 현 고용인원 대비 3.18배 추가 고용창출 효과 달성, 우선구매실적 환산시 51,596억원, 전체 공공조달실적 1,757,900억원(‘20년 기준)의 약 2.94% 수준임
- 상기와 같이 현행 사회적가치 조달 분야에서 주도적 역할 및 정책지원 대상인 사회적기업은 고용 기준 대비 공공조달 실적(공공부문을 통해 해당 고용을 유발하는 것을 가정함)이 약 3.2배 부족한 상황으로 볼 수 있음.
- 이러한 측면에서 본 방안을 시행하면 현재 정책적 지원 효과에서 소외되어 있는 약 80%

사회적기업 중 최소 50% 이상, 전체 사회적기업의 약 40% 이상에 사회적가치 구현을 위한 공급기회를 확대시켜 줄 수 있을 것으로 예상됨.

- 이러한 효과를 구체적 산식으로 환산하면 35,371억원('20년 말 사회적기업 고용인원 기준 취업유발 추가 공급실적 소요금액)*0.4(현행 정책지원 효과에서 소외된 정책지원 집중도 하위 80%구간 기업 중 절반인 50%의 기업에 대한 추가적 공급기회 확대율 추정치) = 14,148억원
- 이러한 추가적인 공공조달 실적 확대를 통해 약 14,999명(1,415(추가 공급금액 통한 취업유발단위)*10.6명)의 고용유발 및 유지 효과가 기대됨.

또한, 전통적으로 가장 먼저 추진된 전략적 공공조달 분야로서 녹색공공조달의 활성화에도 크게 기여할 것으로 판단된다. 국내의 경우 녹색공공조달을 위해 환경표지제품, 우수재활용품(GR), 저탄소인증제품으로서 녹색제품우선구매제도를 통해 구매 가능한 모든 제품을 해당 제품으로 구매토록 하고 있으나, 최근 5년간 연평균 2% 내외에서 더 이상 확대되지 않고 있다. 이는 공공부문에 해당 제품에 대한 수요가 대규모로 확대 될 수 없는 현 상황에서 제도의 양적인 성장에는 한계에 도달한 것으로 볼 수 있다. 따라서 녹색공공조달의 정책적 운영 중점은 양적인 측면에서 질적인 성장 측면으로 전환이 필요하다. 이를 통해서 최근 중요성이 강조되고 있는 ‘2050 탄소중립’을 위한 탄소저감 등에 구체적이고 실질적인 기여도를 평가할 수 있는 생애주기비용(LCC) 평가 관점의 종합낙찰제 활용 확대와 적격심사 등에서 환경성 평가의 강화 방안 등은 양적, 질적 측면에서 녹색공공조달의 활성화에 크게 기여할 것으로 기대한다([표 130] 참조).

[표 130] 녹색공공조달 개선방안을 통한 기대효과

- 2018년 기준 국내 산업 분야 탄소배출량은 260.5백만 톤CO₂-eq으로 산정됨.
- 이를 기준으로 우리나라는 2021년 10월 현재 NDC 감축계획에 243.8백만 톤CO₂-eq으로 탄소배출량을 감축하여 기준연도(2018년) 대비 약 6.4% 감축 효과를 달성하였음.
- 이러한 측면에서 녹색공공조달 활성화 방안에 따라 모든 녹색제품에 탄소배출량 관련 평가 및 감축목표를 제시하여 조달 및 계약을 시행하는 경우 최소한 구매금액 비중만큼 탄소배출량 감축에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
- 2020년 말 기준 국내 녹색공공조달 실적은 3.2조원으로 총 공공조달실적 175조원의 약 2%(1.79%) 수준임.
- 녹색공공조달 대상이 대부분인 제품에 해당되므로 제조업과 관련하여 2020년 GDP 1,933조원에서 공공조달 제조업 분야가 차지하는 비중은 약 24.8%인 480조원 규모임.
- 한편, 국내 산업 분야에서 GDP중 제조업이 차지하는 비중 24.8%를 적용하면 제조업분야의 탄소배출량은 최소 60.5백만 톤CO₂-eq 추정할 수 있음(실제 제조업 분야가 탄소배출량이 가장 많으므로 실제로는 추정량의 2배 이상 예상되나 보수적 추정).
- 따라서 제조업 분야에 해당하는 녹색공공조달 구매 실적 3.2조원 2020년 GDP 중 제조업

생산액 480조원의 약 0.7%에 해당됨.

- 이러한 가정을 종합하여 녹색공공조달 개선방안으로서 탄소저감 목표치를 평가하면 최소한 0.4백만 톤CO₂-eq 이상의 절감효과에 기여할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 243.8백만 톤CO₂-eq*0.4(GDP 전 산업 중 제조업 비중) = 60.5백만 톤CO₂-eq * 0.7%(공공조달 녹색제품 실적기준 GDP 제조업 비중) = 0.4백만 톤CO₂-eq(연도별 녹색제품 탄소배출감축 기준을 정부NDC계획에 따라 동일한 비율로 전년대비 당해연도 감축목표로 설정하고 평가기준에 반영하는 경우 가정함)

또한, 현 정부 들어 본격적으로 추진된 국가의 혁신성장을 지원하는 공공혁신조달 제도의 운영에 있어서 EU 등의 실행 경험과 같이 실질적인 혁신을 촉진하는 변혁적 혁신 제품(Transformative Innovation Product)이 아닌 점진적 혁신 제품(Incremental Innovation Product)이 주류를 이루는 문제점 개선에 기여할 것으로 판단된다.

현재 국내의 혁신조달 대상인 FT1~FT3 중 사실상 FT3는 기존 중소기업기술개발제품 17종에 해당하는 인증을 보유한 제품이 대부분으로 굳이 혁신제품으로 지정하지 않아도 공공조달 우선구매자격을 보유한 제품이다. 반면 FT1~FT2는 상대적으로 새로운 연구개발을 통해 개발된 제품을 테스트까지 하는 전형적인 PCP 적용이 적합한 제품으로서 이론적·사례적으로 공공조달을 통한 혁신지원 제품으로 적정성이 높다.

따라서 현행 혁신조달 예산을 활용하여 제품을 구매하고 테스트베드를 확대하기 위해서는 FT3 구매예산을 FT1과 FT2를 활성화하기 위한 재원으로 활용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서 제안하는 혁신조달 활성화 방안의 실행을 통해 사실상 일반적인 기술개발제품에 해당하는 FT3를 폐지하고, 상대적으로 FT1 및 FT2를 활성화함으로써 변혁적 혁신 솔루션 중심의 제품 개발과 공급구조가 확립될 경우 될 수 있을 것으로 기대한다([표 131] 참조).

[표 131] 공공혁신조달 개선을 통한 기대효과

- EU 사례 참조시 전체 혁신조달 프로그램 중 변혁적 혁신 솔루션의 명목적인 비율은 84%(투자 금액 기준)로 산정되나, 실질적인 비율은 21% 수준으로 나타남.
- 국내의 경우 변혁적 혁신 솔루션에 대한 명목 비율은 67.7%, 실질 비율은 16.8%로 추정
 - 전체 혁신제품 688개('21년 9월 기준) 중 최대 116개가 해당되는 것으로 추정(가장 엄격한 '새로운 제품' 관점에서 변혁적 혁신을 평가하는 경우 지정된 혁신제품의 5% 미만 추정)
- FT1, FT2 중심으로 혁신제품 운영을 재편하고, 차별적인 변별력 확보시 변혁적 혁신 솔루션의 실질적인 비율은 약 25%까지 향상될 것으로 기대

마지막으로 효과적인 공공조달 거버넌스 개선을 통해 법적, 조직구조적, 운영적 공공조달 프레임워크 개선이 이루어질 경우, 부실한 조달 관행으로 인한 약 5.4%의 수익손실 예방효과를 가져올 것으로 기대한다. 또한, 공공조달 거버넌스 재구조화를 통해 공공조달의 ‘좋은’ 실행사례의 전파는 확대하고 ‘나쁜’ 실행사례 전파를 통제하여 가격 이상 문제를 해소할 경우 약 6.3조원의 경제적 효익을 가져올 수 있을 것으로 기대한다([표 132] 참조).

[표 132] 공공조달 거버넌스 개선을 통한 기대효과

▪ 우수한 조달실행의 경제적 효과와 관련된 실증 연구 결과, 부실한 조달 관행으로 인해 총 수익의 약 5.4% 정도의 손실이 발생할 수 있음(Deloitte, 2015). ▪ 본 연구에서와 같이 효과적인 공공조달 거버넌스 재구조화를 통해 법적, 조직구조적, 운영적 공공조달 프레임워크를 개선하여 공공조달 관행의 개선이 이루어질 경우 약 5.4%의 수익손실 예방효과 기대 가능 ▪ 또한, 부실한 조달관행을 통한 직접적인 가격인상율은 약 3.6%로 추정되며(Deloitte, 2015), 이러한 기준을 적용하여 공공조달 거버넌스 재구조화를 통해 공공조달의 ‘좋은’ 실행사례의 전파는 확대하고 ‘나쁜’ 실행사례를 완화한다면 다음과 같은 경제적 효익을 기대할 수 있음. - ‘부실한’ 조달실행 사례의 전파를 통제하여 가격인상 문제를 해소하면 약 6.3조원의 가격 인상 차단 효과 * $175.9\text{조원}(2020\text{년 공공조달 실적}) \times 3.6\%(\text{부실조달 관행 가격 인상율 추정치}) = 6.3\text{조원}$ ▪ ‘좋은’ 조달실행 사례의 전파를 통한 적정대가 보장(예) - 현행 지방계약법령에 따른 복수예비가격 산정기준 $\pm 3\%$를 국가계약법령과 같이 $\pm 2\%$로 조정할 경우, 기계적인 적정대가 감액 문제 일부 완화 가능함. * $76.8\text{천억원}(2020\text{년 기준 지방계약법령 적용 조달대상 금액}) \times 1\%(\text{복수예비가격 산정기준 편차 감소비율}) = 76.8\text{백억원}$ - 상기금액을 고용유발효과로 연계하면 약 8,140명의 고용창출 가능한 수준
--

무엇보다 본 연구를 통해 실제 국민경제성장에 기여하는 정부의 공공조달 총지출(정부-지사체-민간 등 이전지출 제외)이 2020년 기준 국내총생산(GDP)의 9.1%를 차지하는 경제적 파급력과 영향력을 가진 공공조달 운영의 바람직한 방향성을 제시함으로써 국가 경제성장의 견인 등 국민경제적 기여도 향상에 크게 기여할 것으로 판단된다.

특히 코로나 19로 인한 팬데믹 상황에서 국가의 핵심 역량 및 기능으로 부상한 공공조달 운영의 안정성과 지속가능성을 제고하는 효과적 거버넌스를 제시함으로써 국내 정치, 경제, 사회, 문화의 역사적 노정과 현재까지 구축한 세계적 수준의 공공조달 역량을 발전적으로 활용할 수 있는 통합적 운영 모델 정립에 크게 기여할 것으로 판단된다. 이러한 통합적 운영 모델은 공공조달의 법적·조직적·운영적 프레임워크로서 국가, 지방자치단체, 교육행정기관,

공기업, 준정부기관기관, 지방공기업, 지방의료원, 지방자치단체출연연구원, 기타법인 등 다양한 공공부문의 수요자의 공공조달 및 계약 실행 권한의 자율성을 보장 및 강화하면서도 국가 전반의 정치·경제·사회·문화적 발전을 촉진할 수 있는 균형점을 제시한 것으로 볼 수 있다.

또한 공공조달 거버넌스의 재정립을 통해 실행과정에서 동일한 조달 및 계약현안에 대한 중복성, 상이성, 모호성 등으로 인한 진입장벽적 요소를 해소함으로써 국가 행정서비스로서 공공조달을 활용한 우리 기업들의 공공조달 접근성과 수월성 제고에도 기여할 것으로 판단된다.

[붙임 1] 조달청 내부직원 대상 설문지 양식

1. 응답자의 일반정보 조사

이 장은 응답자 분들의 일반정보를 조사하는 데 목적이 있습니다.

1. 귀하의 현재 소속부서는 어디입니까? ()

- | | | |
|---------|---------|-----------|
| ① 기획조정관 | ② 구매사업국 | ③ 신기술서비스국 |
| ④ 시설사업국 | ⑤ 조달관리국 | ⑥ 공공물자국 |
| ⑦ 조달품질원 | ⑧ 조달교육원 | ⑨ 각 지방조달청 |

2. 귀하의 현재 직급(직위)은 무엇입니까? ()

- | | | |
|---------|-----------------|------|
| ① 주무관 | ② 사무관 및 무보직 서기관 | ③ 과장 |
| ④ 고위공무원 | ⑤ 공무원 | |

3. 귀하의 조달청 근무기간은 얼마나 됩니까? ()

- | | |
|-----------------|----------------|
| ① 3년 미만 | ② 3년 이상~5년 미만 |
| ③ 5년 이상~7년 미만 | ④ 7년 이상~10년 미만 |
| ⑤ 10년 이상~15년 미만 | ⑥ 15년 이상 |

4. 귀하의 조달청 근무기간 중 가장 오래 근무한 분야는 무엇입니까? ()

- | | | |
|--------|--------|-----------------------------|
| ① 기획조정 | ② 물품구매 | ③ 용역구매 |
| ④ 시설공사 | ⑤ 조달관리 | ⑥ 공공물자 구매 및 관리 |
| ⑦ 품질관리 | ⑧ 조달교육 | ⑨기타() |

2.

조직진단을 위한 현황조사 (7S 모델 기반)

1. 전략(Strategy)

현재 조달청의 업무수행 원칙과 기준인 ‘미션-비전-전략’의 적정성을 알아보기 위한 질문입니다.

1-1 귀하는 현재 조달청의 ‘미션-비전-전략’을 얼마나 잘 이해하고 있습니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

1-2 귀하는 조달청이 업무를 수행하기 위해 ‘미션-비전-전략’이 중요하다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

1-3 귀하는 조달청이 ‘미션-비전-전략’을 달성하는 데 필요한 자원에 대한 배분 및 관리가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다						
--------	--	--	--	--	--	--

1-4 귀하는 현재 조달청의 ‘미션-비전-전략’이 최근 대내외에서 조달청에게 요구하는 역할에 부합한다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

1-5 귀하는 조달청이 효율적인 재정운영 및 집행 역할부터 최근 범정부적 정책지원 역할을 수행하는데 있어 조직차원에서 업무 중요도에 따라 인력, 자원 등을 균형 있게 투입하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

1-6 귀하는 공공조달 정책과 제도로서의 ‘전략적 공공조달’ 과 관련하여 가장 중요한 조달 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (최대 3개 선택)

- ① 중소기업 지원 조달
- ② 녹색 조달(친환경 · 탄소중립 등)
- ③ 상품 · 서비스 혁신 조달
- ④ 사회적가치 조달(ESG, RBC)
- ⑤ 사회경제적 약자 지원 조달(여성기업, 장애인기업 지원 등)
- ⑥ 위기대응(팬데믹, 자연재해 등) 긴급조달

2. 공유하는 가치(Shared Value)

조달청이 공공조달 정책 및 제도를 수행함에 있어 최고경영층, 중간관리자, 구성원 간 공유하는 행동원칙과 가치를 따르고 있는지를 알아보기 위한 질문입니다.

2-1 귀하는 조달청의 역할이 효율적인 재정집행에서 범정부적 정책목표 달성을 지원하는 역할로 변화하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2-2 귀하는 조달청의 최고경영층과 중간관리자가 부여된 임무 수행과 환경변화에 대응하기 위해 명확한 비전과 가치를 제시하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2-3 귀하는 전략적 공공조달과 같은 조달청의 새로운 역할에 대해 모든 직원들이 함께 공유하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2-4 귀하는 조직 구성원들이 조달청의 비전과 목표를 명확하게 공유하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2-5 귀하는 조달청이 공공조달 정책과 제도를 운영함에 있어 고객(수요기관 및 조달업체) 서비스 관점에서 추구해야 하는 가치 중 중요성이 높다고 생각하시는 가치는 무엇입니까? (3개 선택)

- | | |
|--------------------|-------------------|
| ① 업무수행 기본원칙으로서 효율성 | ② 업무수행 기본태도로서 헌신성 |
| ③ 업무담당자로서 청렴성 | ④ 업무담당자로서 책임성 |
| ⑤ 업무담당자로서 전문성 | ⑥ 업무처리 과정의 공정성 |
| ⑦ 업무처리 과정의 균형성 | ⑧ 업무수행 과정의 투명성 |
| ⑨ 업무수행 결과의 신뢰성 | |

3. 조직 구조(Structure)

조달청이 공공조달 업무를 수행하는 데 적합한 조직구조를 가지고 있는지 알아보기 위한 질문입니다.

3-1 귀하는 조달청이 현재 공공조달 정책·제도를 수행하기에 적절한 조직규모를 보유하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

3-2 귀하는 조달청의 공식 직제상 국별, 과별 직무내용과 실제 업무수행이 직제상 명시된 직무 내용에 따라 명확하고 적절하게 분담되어 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

4. 업무 체계(System)

공공조달 업무를 수행하는 데 필요한 업무관리, 의사결정 관리, 정보시스템 등 기술적 지원 시스템의 개선 및 보완사항을 알아보기 위한 질문입니다.

4-1 귀하는 조달청의 업무계획과 목표를 수립하는 과정이 체계적으로 운영되고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

4-2 귀하는 조달청의 업무 성과관리 및 연동하여 인사·보상체계가 잘 운영되고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

4-3 조달청은 의사결정이 신속하고 책임의 소재가 명확하니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

4-4 귀하는 조달청이 다른 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등과 업무연계를 효율적으로 하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

4-5 귀하는 조달청이 현재 및 향후 필요한 역할과 기능을 수행하기에 전자조달시스템, 종합쇼핑몰 등 연계시스템의 기능과 서비스가 적절하게 제공하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

4-6 귀하는 전략적 공공조달 등 조달청이 변화된 역할과 기능을 수행하기 위해 전자조달 시스템에서 강화해야 할 기능은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)

- ① 전통적 조달 및 계약집행 기능(입찰공고 ~ 사후관리 전 단계)
- ② 종합쇼핑몰 등 전문몰 기능
- ③ 공공조달 통계 기능
- ④ AI와 빅데이터 등을 활용한 조달계획-집행-관리 의사결정 지원 기능
- ⑤ 수요기관의 조달계획수립과 조달업체의 공급전략 수립을 지원하는 데이터 분석기반의 의사결정 지원 플랫폼 제공 기능
- ⑥ 유망한 공급자 사전 식별을 통한 안정적 공급망 유지관리 기능
- ⑦ 수요기관과 조달업체의 조달경험을 수집, 통합 및 분석할 수 있는 기능
- ⑧ 정책분석, 평가 및 관리 기능

5. 역량 · 기술(Skill)

조달청이 공공조달 정책 및 제도를 운용하기 위해 조직차원에서 필요한 관리기술과 역량을 알아보기 위한 질문입니다.

5-1 귀하는 조달청이 역할과 기능을 수행하기에 조직차원에서의 업무능력과 노하우 등 수행 역량이 충분하다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

5-2 귀하가 공공조달의 기본원칙 중 조달청의 이행 수준이 높다고 생각하시는 항목은 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 조달대상물의 획득에 있어 가격대비가치(VFM)를 통한 가격적정성
- ② 부패와 이해충돌을 예방하는 청렴성
- ③ 공공조달 실행에 대한 책임성
- ④ 고객의 요구에 부합하는 조달성과를 도출하는 전문성
- ⑤ 공급자에 대한 동등한 기회의 보장
- ⑥ 공급자에 대한 공정한 대우
- ⑦ 유관 부처 정부정책(기술개발제품, 녹색제품, 사회적경제기업 등에 대한 우선구매제도 등)의 효과적인 구현

- ⑧ 국제무역질서에 부합하는 공공조달 시장의 개방
- ⑨ 효율적인 공공조달 프로세스

5-3 귀하는 조달청의 조달 및 계약서비스에 수요기관과 조달업체들이 만족하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

5-4 귀하는 조달청이 수요기관과 조달업체에 제공하는 서비스 중 만족도가 높다고 생각하시는 항목은 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 조달·계약대상물에 대한 전문지식 보유 및 전문서비스 제공
- ② 계약이행 및 대가지급 등 계약관리 전반의 높은 투명성/공정성
- ③ 체계적인 계약절차의 안정성 및 편리성
- ④ 나라장터, 벤처나라 등 조달·계약업무를 지원하는 정보시스템의 편리성
- ⑤ 다양한 조달대상물에 대한 집행경험 및 신속한 조달·계약 업무처리
- ⑥ 자체조달기관(지자체, 공공기관 등) 대비 합리적 조건의 입찰 및 계약체결
- ⑦ 조달업체의 진입장벽 완화 및 판로 확보 지원
- ⑧ 혁신조달 등 새로운 물품/서비스에 대한 선도적인 계약체계 확보로 최적의 조달결과 제공
- ⑨ 중앙조달기관으로서 책임감 높은 업무수행

5-5 귀하는 조달청이 보유한 공공조달 수행역량이 자체조달기관(지자체 및 공공기관 등)보다 뛰어나다고 생각하십니까?

전혀 아니다		-		보통		-		매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦			

5-6 귀하는 조달청에 부여된 역할과 기능 중 구현 수준이 높다고 생각하시는 역할과 기능은 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 공공재정의 효율적 사용
- ② 우선구매제도의 구매목표비율 달성 등 유관 정책목표 달성 지원
- ③ 국내산업의 발전과 고용창출
- ④ 공공조달 역량 개발을 통한 경쟁 강화 및 효과적인 조달계획 수립
- ⑤ 공공조달 권한의 위임과 규모의 경제 실행
- ⑥ 중소기업과 지역경제의 활성화 지원

- ⑦ 창의성과 혁신촉진
- ⑧ 친환경성과 지속가능성 제고
- ⑨ 외부환경변화(경기변동 등)에 대한 대응(비축 등)

5-7 귀하는 조달청이 보유한 조달 직무 전문성 중 강화가 필요하다고 생각하시는 역량은 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 입찰·계약 집행 계획 수립 및 수요분석
- ② 공공조달 위험(부정, 부패 등)관리
- ③ 공급업체 관계(면담/민원 등) 관리
- ④ 계약집행/관리 전문성
- ⑤ 조달가격관리
- ⑥ 조달/계약법령 이해도
- ⑦ 조달·계약 관련 입법/정책 수립 주도
- ⑧ 위기대응 전략적인 공급망 구축
- ⑨ 전략적 공공조달 정책 실행/관리 리더십

6. 인력(Staff)

조달청이 공공조달 정책 및 제도를 운용하는 데 필요한 적절한 인력규모와 인력관리 특성을 알아보기 위한 질문입니다.

6-1 귀하는 조달청이 현재 임무를 수행하기 위해 조달청의 인력규모가 적정하다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

6-2 귀하는 전략적 공공조달 등 조달청이 새로운 역할과 기능을 수행하는데 있어 필요한 지식, 경험, 노하우 등을 보유한 인력이 충분하다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

6-3 귀하는 현재 담당업무를 수행하기에 필요한 전문성을 충분하게 보유하고 있습니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

6-4 조달청은 구성원에게 학습하고 성장할 수 있는 기회를 충분히 제공하고 있습니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

6-5 귀하는 조달청이 새로운 역할에 대응하기 위해 직무이동 및 전환배치를 잘 하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7. 조직 문화(Style)

조달청의 업무수행에 필요한 리더십, 의사소통, 적극적 업무추진 분위기, 솔선수범 등 조직 문화적 특성을 알아보기 위한 질문입니다.

7-1 귀하는 조달청의 조직문화와 업무관행이 전략적 공공조달 등 새로운 역할을 효과적으로 수행하기에 적합하다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7-2 귀하는 조달청의 최고경영층과 중간관리자가 최근 공공조달 정책운용 관련 환경 변화에 대응하기 위해 적극적으로 활동한다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7-3 귀하는 조달청의 구성원들이 전략적 공공조달 등 새로운 역할과 기대에 부응하여 적극적으로 업무를 추진하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7-4 귀하는 최고경영층과 중간관리자 등 상급자들이 운영목표와 방향에 대한 의사소통을 조직 구성원과 충분히 하고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7-5 귀하는 최고경영층과 중간관리자 등 상급자들이 조직 구성원들의 모범이 되고 있다고 생각하십니까?

전혀 아니다	-		보통	-		매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[붙임 2] 외부고객(수요기관) 대상 설문지 양식

1. 응답자의 일반정보 조사

1. 귀하의 소속기관은 어디에 속하는지 선택해주시기 바랍니다. ()

- | | | |
|----------------|----------|----------|
| ① 국가기관 | ② 광역자치단체 | ③ 기초자치단체 |
| ④ 교육청(산하기관 포함) | ⑤ 국·공립학교 | ⑥ 공기업 |
| ⑦ 준정부기관 | ⑧ 기타공공기관 | ⑨ 지방공기업 |
| ⑩ 지방의료원 | ⑪ 기타법인 | |

2. 귀하의 현재 직급은 무엇입니까? ()

공공기관(공기업/준정부기관 등)인 경우

- | | | |
|---------|-----------------|------------|
| ① 사원(급) | ② 주임/대리(급) | ③ 과장/차장(급) |
| ④ 부장(급) | ⑤ 처·실장/임원(급)/대표 | |

공무원인 경우

- | | | | |
|-------|-------|-------|----------|
| ⑥ 실무관 | ⑦ 주무관 | ⑧ 사무관 | ⑨ 서기관 이상 |
|-------|-------|-------|----------|

3. 귀하의 근무기간은 얼마입니까? ()

- | | |
|-----------------|----------------|
| ① 3년 미만 | ② 3년 이상~5년 미만 |
| ③ 5년 이상~7년 미만 | ④ 7년 이상~10년 미만 |
| ⑤ 10년 이상~15년 미만 | ⑥ 15년 이상 |

4. 귀하의 담당업무는 무엇입니까? ()

- | | | |
|------------|---------------|------------------|
| ① 인사/행정/총무 | ② 회계/재무 | ③ 계약(물품/용역/시설공사) |
| ④ 기술개발/연구 | ⑤ 기타 () | |

공공조달’ 중점의 조달실행

③ 효율적인 계약집행과 ‘전략적 공공조달’ 실행의 균형성 추구에 중점을 둔 조달실행

2. 귀하는 전 세계적인 공공조달 정책과 제도의 새로운 운영방향성인 ‘전략적 공공조달’ 과 관련하여 조달청이 우선순위를 두어야 하는 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (복수선택 가능, 최대 3개)

- ① 중소기업 지원 조달
- ② 녹색 조달(친환경 · 탄소중립 등)
- ③ 상품 · 서비스 혁신 조달
- ④ 사회적가치 조달(ESG, RBC)
- ⑤ 사회경제적 약자 지원 조달(여성기업, 장애인기업 지원 등)
- ⑥ 위기대응(팬데믹, 자연재해 등) 긴급조달

3. 상기의 ‘전략적 공공조달’ 의 활성화를 위해 전자조달시스템에서 강화해야 할 기능은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)

- ① 전통적 조달 및 계약집행 기능(입찰공고 ~ 사후관리 전 단계)
- ② 종합쇼핑몰 등 전문몰 기능
- ③ 공공조달 통계 기능
- ④ AI와 빅데이터 등을 활용한 조달계획-집행-관리 의사결정 지원 기능
- ⑤ 수요기관의 조달계획수립과 조달업체의 공급전략 수립을 지원하는 데이터 분석기반의 의사결정 지원 플랫폼 제공 기능
- ⑥ 유망한 공급자 사전 식별을 통한 안정적 공급망 유지관리 기능
- ⑦ 수요기관과 조달업체의 조달경험을 수집, 통합 및 분석할 수 있는 기능
- ⑧ 정책분석, 평가 및 관리 기능

4. 귀하는 조달청과 조달요청 및 계약업무 진행과정에서 조달청의 역할과 기능 중 구현 수준이 높다고 생각하시는 역할과 기능은 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 공공재정의 효율적 사용
- ② 우선구매제도의 구매목표비율 달성 등 유관 정책목표 달성 지원
- ③ 국내산업의 발전과 고용창출
- ④ 공공조달 역량 개발을 통한 경쟁 강화 및 효과적인 조달계획 수립
- ⑤ 공공조달 권한의 위임과 규모의 경제 실행
- ⑥ 중소기업과 지역경제의 활성화 지원
- ⑦ 창의성과 혁신촉진
- ⑧ 친환경성과 지속가능성 제고
- ⑨ 외부환경변화(경기변동 등)에 대한 대응(비축 등)

5. 조달청의 현재 조직 기능 중 중요도가 높다고 생각하시는 기능은 무엇입니까? (5개 선택)

- ① 물품구매계약 ② 용역(일반/기술)계약 ③ 시설공사계약
 ④ 전자조달시스템/서비스 제공 ⑤ 공정거래 및 가격관리 ⑥ 원자재 비축 및 공급
 ⑦ 국가 물품관리 ⑧ 국유재산관리 ⑨ 조달물품 품질관리
 ⑩ 공공조달 관련 교육 ⑪ 공공조달 정책/제도 기획·조정
 ⑫ 해외 공공조달 등 수출지원
 ⑬ 국제협력을 통한 다양한 무역 및 조달협정(FTA, GPA 등) 대응
 ⑭ 전략적 공공조달을 통한 다양한 정부정책에 기여

6. 귀하는 전략적 공공조달 활성화를 위해 관련 부처(과기부, 산업부, 중기부, 환경부 등)와 수요기관 및 조달업체 등 이해관계자간 조달청의 조정 및 조율 역할이 필요하다고 생각하십니까?

전혀 아니다							-	보통		-	매우 그렇다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦						

* 정책 조정/조율 기능 예시 : 다양한 부처에 걸친 법적 절차 통합적 조정/제품 및 서비스 구매 요청 총괄 / 조달업체(혁신기업) Pool 제공 및 공급주체 연결 / 계약과 관련한 애로사항 해결 / 공급기관과 수요기관의 네트워크 구축

7. 조달청이 공공조달 정책 및 제도 등 업무수행 과정에서 추구해야 할 원칙은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)

- ① 조달대상물의 획득에 있어 가격대비가치(VFM)를 확보한 가격적정성
 ② 부패와 이해충돌을 예방하는 청렴성
 ③ 공공조달 실행에 대한 책임성
 ④ 고객의 요구에 부합하는 조달성과를 도출하는 전문성
 ⑤ 공급자에 대한 동등한 기회의 보장
 ⑥ 공급자에 대한 공정한 대우
 ⑦ 유관 부처 정부정책(기술개발제품, 녹색제품, 사회적경제기업 등에 대한 우선구매제도 등)의 효과적인 구현
 ⑧ 국제무역질서에 부합하는 공공조달 시장의 개방
 ⑨ 효율적인 공공조달 프로세스

8. 귀하는 대국민 행정서비스 관점에서 조달청의 공공조달 업무수행 가치별 만족도는 어느 정도입니까?

문 항	매우	-	보통	-	매우
--------	----	---	----	---	----

	불만족						만족
가격대비가치의 효율성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무담당자의 청렴성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무결과의 책임성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무수행의 전문성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무 진행과정의 공정성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
경제적-정책적 가치의 균형성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무 진행결과의 신뢰성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
대고객 업무수행의 헌신성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무수행 과정의 투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

9. 귀하가 수요기관으로서 조달청의 조달 및 계약서비스를 이용하는 이유는 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 조달 · 계약대상물에 대한 전문지식 보유 및 전문서비스 제공
- ② 계약이행 및 대가지급 등 계약관리 전반의 높은 투명성/공정성
- ③ 체계적인 계약절차의 안정성 및 편리성
- ④ 나라장터, 벤처나라 등 조달 · 계약업무를 지원하는 정보시스템의 편리성
- ⑤ 다양한 조달대상물에 대한 집행경험 및 신속한 조달 · 계약 업무처리
- ⑥ 자체조달기관(지자체, 공공기관 등) 대비 합리적 조건의 입찰 및 계약체결
- ⑦ 조달업체의 진입장벽 완화 및 판로 확보 지원
- ⑧ 혁신조달 등 새로운 물품/서비스에 대한 선도적인 계약체계 확보로 최적의 조달결과 제공
- ⑨ 중앙조달기관으로서 책임감 높은 업무수행

10. 귀하는 수요기관으로서 조달청을 통해 조달한 조달대상물(물품, 용역 및 시설공사)의 성능(기능), 품질, 전반적인 서비스 만족도 측면에서 귀 기관의 요구를 어느 정도 충족한다고 생각하십니까?

문항	매우 불만족	-	보통	-	매우 만족		
(1) 귀하(부서)가 조달청을 통해 공급된 조달대상물의 <u>조달비용</u> 에 얼마나 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(2) 귀하(부서)가 조달청을 통해 공급된 조달대상물의 <u>성능/품질</u> 에 얼마나 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(3) 귀하(부서)가 조달청을 통한 <u>조달요청 과정 전반에 대한</u> <u>만족도</u> 는 어느 정도입니까?	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[붙임 3] 외부고객(조달업체) 대상 설문지 양식

1. 응답자의 일반정보 조사

1. 귀사의 기업형태는 무엇입니까? ()

- ① 대기업 ② 중견기업 ③ 중소기업

2. 귀사의 산업은 어디에 속하는지 선택해주시기 바랍니다. ()

- ① 제조업 ② 서비스업 ③ 건설업
④ 기타 산업()

3. 귀사가 보유하고 있는 우선구매대상 인증(자격)은 무엇입니까?() (복수선택 가능)

- ① 여성기업 ② 장애인기업 ③ 기술개발제품기업*
④ 사회적(경제)기업 ⑤ 녹색제품 ⑥ 기타 ()
⑦ 해당없음

* NEP, NET, EPC, GS, 환경마크, 우수제품 인증보유 등)

4. 귀하의 현재 직급은 무엇입니까? ()

- ① 인턴 ② 사원 ③ 주임/대리
④ 과장/차장 ⑤ 부장 ⑥ 처·실장/임원/대표

5. 귀하의 근무기간은 얼마입니까? ()

- ① 3년 미만 ② 3년 이상~5년 미만
③ 5년 이상~7년 미만 ④ 7년 이상~10년 미만
⑤ 10년 이상~15년 미만 ⑥ 15년 이상

6. 귀하의 담당업무는 무엇입니까? ()

- ① 인사/행정/총무 ② 회계/재무 ③ 계약(물품/용역/시설공사)
④ 기술개발/연구 ⑤ 기타 ()

7. 귀사에서 주로 참여하는 공공조달 입찰분야는 무엇입니까? ()

- ① 물품 ② 용역 ③ 시설공사

2. 전략적 공공조달 조달정책 및 제도 개선 수요 조사

본 장은 귀하(사)가 공공조달 정책과 제도 운영 방향인 전략적 공공조달과 관련된 정책과 제도 이용에 있어 경험한 애로사항과 개선방향에 대한 의견을 수렴하기 위한 질문입니다.

전략적 공공조달	주요 내용 및 관련제도
중소기업지원 조달	중소기업의 공공조달 시장 참여기회 확대를 위한 우선구매제도
녹색조달	기후변화, 지구온난화, 자원고갈 등에 대응하기 위해 탄소중립, 자원 재활용, 환경보호 등을 촉진하는 조달 * 예: 녹색제품우선구매 등
혁신조달	국가사회적 난제를 해결하는 혁신적인 기술 및 솔루션 개발 등의 결과물을 실증을 위한 테스트를 통해 상용화까지 연계하는 조달 * 예: 혁신제품(FT1~FT3)우선구매, 디지털서비스 전문계약제도 등
사회적가치조달	기업의 책임경영활동(RBC)을 촉진하는 것으로 환경보존, 인권보호, 실업해소(고용창출), 경영상 청렴/준법 등 사회적으로 바람직하고 공동의 선으로 추구되는 가치를 낙찰자 선정에 반영하는 조달 / * 예: ESG모델을 활용한 평가
사회경제적 약자지원 조달	여성기업, 장애인기업, 중증장애인생산물, 사회적경제기업 등과 같이 공공조달 시장에서 일반기업 대비 사회경제적인 측면에서 경쟁의 열위에 있는 기업들의 조달시장 참가기회 확대하는 조달 * 예: 여성기업, 사회적경제기업 등에 대한 우선구매제도 등
팬데믹, 위기대응조달	코로나 19와 같은 전 세계 감염병과 기후변화 등으로 인한 자연재해 등에 필요한 물자와 서비스 신속한 조달 * 예: 코로나 19에 따른 신속한 낙찰자선정(1회차 이후 수의계약), 계약금기준 수의계약한도 조정(50백만원 → 100백만원)

1. 귀하는 국가중앙조달기관으로서 조달청이 어떤 역할을 수행해야 한다고 생각하십니까?

- ① 발주기관의 조달요청에 대해 가격가치효용을 고려한 효율적인 계약집행 및 관리에 중점을 둔 조달실행
- ② 중소기업, 사회적기업, 혁신기업 등의 정책적 지원 효과성을 제고하기 위한 '전략적 공공조달' 중점의 조달실행
- ③ 효율적인 계약집행과 '전략적 공공조달' 실행의 균형성 추구에 중점을 둔 조달실행

2. 귀하는 전 세계적인 공공조달 정책과 제도의 새로운 운영방향성인 ‘전략적 공공조달’ 과 관련하여 조달청이 우선순위를 두어야 하는 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (복수선택 가능, 최대 3개)

- ① 중소기업 지원 조달
- ② 녹색 조달(친환경 · 탄소중립 등)
- ③ 상품 · 서비스 혁신 조달
- ④ 사회적가치 조달(ESG, RBC)
- ⑤ 사회경제적 약자 지원 조달(여성기업, 장애인기업 지원 등)
- ⑥ 위기대응(팬데믹, 자연재해 등) 긴급조달

3. 상기의 ‘전략적 공공조달’ 의 활성화를 위해 전자조달시스템에서 강화해야 할 기능은 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)

- ① 전통적 조달 및 계약집행 기능(입찰공고 ~ 사후관리 전 단계)
- ② 종합쇼핑몰 등 전문몰 기능
- ③ 공공조달 통계 기능
- ④ AI와 빅데이터 등을 활용한 조달계획-집행-관리 의사결정 지원 기능
- ⑤ 수요기관의 조달계획수립과 조달업체의 공급전략 수립을 지원하는 데이터 분석기반의 의사결정 지원 플랫폼 제공 기능
- ⑥ 유망한 공급자 사전 식별을 통한 안정적 공급망 유지관리 기능
- ⑦ 수요기관과 조달업체의 조달경험을 수집, 통합 및 분석할 수 있는 기능
- ⑧ 정책분석, 평가 및 관리 기능

4. 귀하는 조달청과 조달요청 및 계약업무 진행과정에서 조달청의 역할과 기능 중 구현 수준이 높다고 생각하시는 역할과 기능은 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 공공재정의 효율적 사용
- ② 우선구매제도의 구매목표비율 달성 등 유관 정책목표 달성 지원
- ③ 국내산업의 발전과 고용창출
- ④ 공공조달 역량 개발을 통한 경쟁 강화 및 효과적인 조달계획 수립
- ⑤ 공공조달 권한의 위임과 규모의 경제 실행
- ⑥ 중소기업과 지역경제의 활성화 지원
- ⑦ 창의성과 혁신촉진
- ⑧ 친환경성과 지속가능성 제고
- ⑨ 외부환경변화(경기변동 등)에 대한 대응(비축 등)

업무담당자의 청렴성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무결과의 책임성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무수행의 전문성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무 진행과정의 공정성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
경제적-정책적 가치의 균형성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무 진행결과의 신뢰성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
대고객 업무수행의 헌신성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
업무수행 과정의 투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

9. 귀하가 조달업체로서 조달청의 조달 및 계약서비스를 이용하는 이유는 무엇입니까? (3개 선택)

- ① 조달 · 계약대상물에 대한 전문지식 보유 및 전문서비스 제공
- ② 계약이행 및 대가지급 등 계약관리 전반의 높은 투명성/공정성
- ③ 체계적인 계약절차의 안정성 및 편리성
- ④ 나라장터, 벤처나라 등 조달 · 계약업무를 지원하는 정보시스템의 편리성
- ⑤ 다양한 조달대상물에 대한 집행경험 및 신속한 조달 · 계약 업무처리
- ⑥ 자체조달기관(지자체, 공공기관 등) 대비 합리적 조건의 입찰 및 계약체결
- ⑦ 조달업체의 진입장벽 완화 및 판로 확보 지원
- ⑧ 혁신조달 등 새로운 물품/서비스에 대한 선도적인 계약체계 확보로 최적의 조달결과 제공
- ⑨ 중앙조달기관으로서 책임감 높은 업무수행

10. 귀하는 조달업체로서 조달청을 통한 조달대상물(물품, 용역 및 시설공사)의 공급과정에서 가격, 처리 속도 및 전반적인 서비스에 대한 만족도가 어느 정도라고 생각하십니까?

문 항	매우 불만족			보통			매우 만족
(1) 귀사가 조달청과 계약업무 등의 진행과정에서 대가보장 수준 이 적정하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(2) 귀사가 조달청과 계약업무 등의 진행과정에서 소요시간 이 적정하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
(3) 귀사가 조달청과 계약업무 등의 진행과정에서 경험한 전반적인 서비스 에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[참고문헌]

1. 논문, 연구보고서 등

<국문>

- 허경선 외(2020), 공공기관의 사회적가치 추구하고 재무성과, 한국조세재정연구원
- 양춘승 외(2017), 지속가능금융 활성화를 위한 기업 ESG 정보공개 제도의 국내외 현황, 주요 사례 및 시사점, 국회예산정책처
- 김성식 외(2016), 중소기업 사회적 책임 추진현황 및 과제, 2016년 한국윤리경영학회 춘계학술대회
- 강윤지 외(2020), CSV 적합성, CSV 정당성, 기업 윤리성이 브랜드 태도에 미치는 영향 : CSV 진정성의 매개효과를 중심으로, 한국광고학회, 31(1), 7-39.
- 민재형·김범석(2019), 기업의 ESG 노력은 지속가능경영의 당위적 명제인가? 기업의 재무상태에 따른 비재무적 책임 향상 노력의 차별적 효과, 한국경영과학회, 36(1), 17-35.
- 조인호(2021), 기업책임경영(RBC)과 ESG 관리를 통한 새로운 형태의 클레임 대응: 이니셔티브를 중심으로, 한국무역상무학회, 89, 261-283.
- 신은정 외(2019), 국내외 혁신연구 동향 분석 및 제도혁신 전략 연구
- 이경호, 정부조직진단의 전략과 과제, 한국행정학보, 47(1), 2013. / 과학적 조직관리를 위한 조직 진단 매뉴얼, 행정안전부, 2011.
- 곽관훈(2017), 기업의 사회적 책임(CSR) 논의의 최근 동향, 경영법률, 27(2), 205-233.
- 김지혜(2015), 기업사회공헌활동 측정을 위한 척도개발 및 타당화: ISO26000의 지침을 중심으로, 한국사회복지학회, 67(2), 5-31.
- 황상규(2010), ISO26000(사회책임) 제정과 정부, 기업, 시민사회의 대응전략, 한국기업지배구조센터
- 남영숙 외(2011), 기업의 사회적 책임(CSR)의 글로벌 트렌드와 지역별 동향 연구, 글로벌사회적 책임센터
- 트렌드 코리아 2021, 미래의 창, 2020.10
- 2021 한국이 열광할 세계 트렌드, KOTRA, 2020.10
- 국민의 정책수요 관점에서 본 저출산 대응의 한계 및 시사, 국회예산정책처, 2020.11
- 저출산 고령화 추이 국제비교와 시사점, 한국경제연구원, 2021.3.
- 1인 가구의 증가와 정책대응, 정책과이슈, 2020.02
- 2021년 ESG관련 주요 트렌드 점검, 국제금융센터, 2021.1
- 행정에 관한 국민 인식조사, 한국행정연구원, 2019.
- [이슈분석 155호] 2021년 기술 트렌드와 시사점, 2021.1.
- ESG Risk: 평가 기준 혼선과 기업의 대응 방안 고찰, KEITI, 2021.
- 사회적기업을 위한 공공구매매뉴얼, 한국사회적기업진흥원, 2021
- ESG Handbook, 사회적기업가치연구원, 2021
- ESG Risk: 평가 기준 혼선과 기업의 대응 방안 고찰, KEITI, 2021.
- ESG 평가 안내 자료, 한국기업지배구조원, 2021
- EU의 127조원 규모 프로그램, Horizon Europe 소개, 한국연구재단, 2019
- EU 공공조달 시장 진출가이드, KOTRA, 2016
- 공공조달 최소 녹색기준 제품 개발 연구용역, 한국조달연구원, 2017

환경적 요인을 고려한 조달제도 운영 개선방안 연구, 조달청, 2013
 2050 탄소중립 시나리오 초안, 2050 탄소중립위원회, 2021.08
 2021년 환경부 탄소중립 이행계획, 환경부, 2021.03
 2050 탄소중립 추진전략, 관계부처합동, 2020.12
 2021년도 녹색제품 구매지침, 환경부, 2020.11
 2015~2020년 공공기관 녹색제품 구매실적 공표자료, 환경부, 2016~2021
 혁신제품 인증현황 통합자료, 조달청, 2021
 2021년 혁신조달 추진방향(안) 요약, 관계부처합동, 2021
 2021년 1차 혁신제품 지정(안) (요약), 기획재정부, 2021
 2020년 혁신조달 추진방향, 범정부추진단, 2020
 혁신제품 안내책자 통합본, 조달청, 2021
 2021년도혁신시제품지정(공공수요숙성지원(인큐베이팅) 공고, 조달청, 2021
 사회적가치의 이해, 행정안전부, 2020
 사회적가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략, 관계부처 합동, 2020
 혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응 계획, 4차산업혁명위원회, 2017
 2021년 환경부 탄소중립 이행계획, 환경부, 2021.3
 이명박(2008), 박근혜(2013), 문재인(2017) 정부 국정과제 설명자료
 「공공계약제도 3대 혁신방안」, 관계부처합동, 2020.10 / 2021년 기획재정부 업무계획, 기획재정부, 2021.1
 사회적가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략, 관계부처 합동, 2020.
 공기업·준정부기관 대상 경영평가 기준(기획재정부), 지자체 합동평가, 지방공기업 평가기준(행정안전부), 2021

<영문>

OECD(2015) Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement
 OECD(2016), OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016
 OECD(2016) Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: E-procurement
 OECD(2017a), Government at a Glance 2017, OECD
 OECD(2017b), Public Procurement for Innovation
 OECD(2017) Public Procurement for Innovation – Good Practices and Strategies 2017
 OECD(2019), Government at a Glance 2019, OECD
 OECD(2019) Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth
 OECD(2019) Reforming Public Procurement Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation
 OECD(2020a), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020
 OECD(2020b), Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement
 OECD(2021), Government at a Glance 2021, OECD
 EC(2014), Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services
 EC(2016), Buying green!: A handbook on green public procurement 3rd Edition,
 EC(2017a), Assessing The Quality Of Government At The Regional Level Using Public Procurement Data

EC(2017b), Public Procurement for a Circular Economy: Good practice and guidance
 EC(2020), Benchmarking of R&D procurement and Innovation Procurement Investments
 EC(2021a), Guidance on Innovation Procurement
 EC(2021b), Shaping Europe’ s digital future
 EC(2021c), EU GPP NAPs_April 2021
 EC(2021d), EAFIP-Toolkit
 Researchgate(2015), Public Procurement a Pillar of Good Governance?
 Global Efficiency Intelligence(2019) Curbing Carbon From Consumption The Role Of Green Public Procurement
 UN Environment(2017) Global Review Of Sustainable Public Procurement,
 GSA(2018a), Commercial Solution Opening(CSO) Guide
 GSA(2018b), 2018 Agency Financial Report
 World Bank Group(2021), Disruptive technologies in Public Procurement,
 Arthur D Little(2020), Public procurement transformation in the GCC region – post-COVID-19 era
 Connects(2020), E-procurement: Everything You Need to Know in 2021
 FEDSched(2021), GSA Schedules for State & Local
 OMB(2014), Transforming the Marketplace: Simplifying Federal Procurement to Improve Performance, Drive Innovation, and Increase Savings
 CCS(2017), Procurement Policy Note – New Thresholds 2018
 CCS(2021), CCS annual report and accounts 2020 to 2021
 CCS(2018), Category Planning
 CCS(2020) Transforming public procurement
 Social Value Portal(2021), The National TOMs 2021 Framework for social value measurement
 Government Commercial Function(2020), Guide to using the Social Value Model
 Hansel(2021), Annual Report 2020
 Theo C. Ling, Karina Kudinova and Nadia Rauf, “The Government Procurement Review: Canada, The Law Reviews, 2021.5.27., <https://thelawreviews.co.uk/title/the-government-procurement-review/canada#footnote-035>
 Brenda C Swick, McCarthy Tétrault LLP, “Public procurement in Canada: overview”, Thomson Reuters Practical Law, 2014. 6.1., [https://content.next.westlaw.com/4-521-6007?_lrTS=20201105203426823&transitionType=Default&contextData=\(sc.default\)&firstPage=true](https://content.next.westlaw.com/4-521-6007?_lrTS=20201105203426823&transitionType=Default&contextData=(sc.default)&firstPage=true)
 Maria Brakalova and Jörg Karenfort, Dentons, “Public procurement in Germany: overview”, 2014.5.1., [https://content.next.westlaw.com/8-521-5162?_lrTS=20210212165155904&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://content.next.westlaw.com/8-521-5162?_lrTS=20210212165155904&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)
 Deloitte Access Economics, “Economic benefits of better procurement practices: Consult Australia,“, 2015

2. 웹사이트(홈페이지, 온라인 뉴스기사 등)

조달청 온통조달, <http://ppstat.g2b.go.kr:8411/index.jsp>
조달청 조달정보개방포털, <https://data.g2b.go.kr:1443/pt/main/index.do>
조달청 홈페이지, <https://www.pps.go.kr/kor/index.do>
조달청 혁신조달 종합포털(혁신장터), <http://ppi.g2b.go.kr:8911/portal/main.do>
한국환경산업기술원(KEITI) 녹색제품정보시스템, <http://www.greenproduct.go.kr/>
KISTEP 과학기술정책지원서비스 홈페이지, <https://www.k2base.re.kr>
법제처 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
2050 탄소중립 홈페이지, gihoo.or.kr
대한민국 정책 브리핑, “2050 탄소중립”, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148881562>
산업통상자원부 공식 네이버 블로그 ‘산소통’, “탄소중립사회로 가는 길(2050 탄소중립 추진전략 확정·발표(12.7.))”, <https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=30227813&memberNo=387676&vType=VERTICAL>
미국 RST 홈페이지, <https://www.responsiblesourcingtool.org>
미국 GSA 홈페이지, <https://www.gsa.gov/governmentwide-initiatives/climate-action-and-sustainability#climate>
미국 오리건주 홈페이지, <https://www.oregon.gov/das/OPM/Pages/federal.aspx>
GSA GPC 플랫폼, <https://sftool.gov/greenprocurement/federal#categories>
GSA 홈페이지, <https://www.gsa.gov>
GSA CoE 홈페이지, <https://coe.gsa.gov>
GSA18F 홈페이지, <https://18f.gsa.gov/>
캐나다 PSPC Buyandsell.ga.ca
영국정부법률정보제공시스템, <https://www.legislation.gov.uk>
영국 Mental Health at Work 홈페이지, <https://www.mentalhealthatwork.org.uk/commitment/>
영국 사회적가치 포털 홈페이지, <https://socialvalueportal.com/national-toms/>
EAFIP 홈페이지, <https://eafip.eu/assistance/eligibility-and/>
UNEP 홈페이지, <https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement/uneps-involvement>
European Commission 홈페이지, ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm
노르웨이 재정관리국 홈페이지, <https://www.anskaffelser.no>
Government of Canada 홈페이지, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/101.nsf/eng/00002.html>
PSPC 홈페이지, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/app-collaborat-procur/index-eng.html>
오스트리아 BBG 홈페이지, <https://www.bbg.gv.at/en/>
오스트리아 naBe 홈페이지, nabe.gv.at
오스트리아 연방 기후행동, 환경, 에너지, 모빌리티, 혁신 및 기술부 홈페이지, https://www.klimaaktiv.at/service/tools/bauen_sanieren/econcalc.html
독일 환경청 홈페이지, <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/economics-consumption/green-procurement/life-cycle-costing>
이승균·박민석, “[2021 경영 트렌드 ESG ①] CSR, CSV 그리고 ESG”, 미디어 SR, 2021.3.2., <https://www.mediasr.co.kr/news/articleView.html?idxno=66739>