

## 공공조달시장 성과평가 도입방안 연구

2024. 06. 11

배진수

## 1. 서론

공공조달은 정부, 지자체, 공공기관 등의 발주기관들이 필요로 하는 재화와 용역(물품, 용역, 공사)을 공급자들로부터 조달받기 위한 일련의 과정을 의미하며 이러한 행위는 국가계약법<sup>1)</sup>이라는 법령을 중심으로 이루어지고 있다.

국가계약법상의 계약은 국가기관이 사경제주체(私經濟主體)로서 계약상대자와 체결하는 사법(私法)상의 법률행위로서 민법의 원칙이 적용되며 분쟁이 발생하면 민사소송에 의한 해결을 도모한다(감사원, 2022). 국가기관이 계약당사자 중 하나라는 측면에서 국가계약법은 합법성, 공정성, 투명성 등을 담보할 수 있도록 계약담당자들이 엄격한 내부 규정을 지키도록 규율하고 있다. 하지만 국가계약법은 사법적 성격이 강하며, 공공조달로 발생하는 경제적 성과 달성이나 공공의 복리증대를 위한 조항을 가지고 있지는 않다.<sup>2)</sup>

이러한 한계점을 보완하기 위해 공공복리를 위한 다른 여러 가지 법령들이 국가계약법에 대한 특별법의 성격으로 국가계약법을 규율하고 있다. 예를 들어 조달사업법은 일정금액 이상의 수요물자 구매 및 시설 공사들을 의무적으로 조달청에 조달 요청하여 효율적인 조달이 이루어질 수 있도록 한다. 판로지원법은 중소기업 제품의 구매 촉진을 위하여 중소벤처기업부 장관이 지정한 제품을 구매하는 경우 중소기업으로부터 제품을 구매하도록 규정하고 있다. 이 외에 건설산업기본법, 여성기업법, 장애인 기업법, 사회적기업법 등의 규율 또한 받고 있다.

국가계약법이 절차법적인 성격이 강하고 공법적 성격을 크게 가지지 않으므로 계약담당자들은 공공조달 과정의 절차적 적합성에 집중하며 공공조달이 공공의 복리를 얼마나 증진시키는지 평가하는 데에는 관심이 없는 경향이 있다. 또한 공공조달이 다른 여러 법령의 규율을 받고 있으므로 공공조달이 가져오는 공공복리에 대한 평가는 파편적으로 이루어지는 경우가 많고 일관성 있고 체계적으로 시행되는 경우도 드물다고 할 수 있다.

하지만 공공조달의 경제적 성과와 공공복리 개선 효과를 체계적으로 평가해야 할 필요성은 날로 높아지고 있다. 가장 큰 이유로는 공공조달의 규모가 계속 증가하고 있다는 것이다. 공공조달 규모는 '19년 160조에서 '23년 208.6조로 증가하여 연평균 6.78% 성장하였으며, 단순 비교로도 중앙정부 총지출의 34%, GDP의 9.3%에 해당하

1) 지방자치단체가 계약주체가 되는 경우 지방계약법이 적용되며 공공기관은 공공기관운영법을 적용하고 국가계약법을 준용한다.

2) 또한 국가계약법은 실체법으로서 규범력을 가지기보다는 절차법적인 성격이 강하고 계약담당자를 구속하는 내부적 훈시규정으로 보는 것이 일반적이다(감사원, 2022).

는 규모이다.<sup>3)4)</sup> 둘째는 공공조달을 규율하는 법률이 많으므로 관련 법령이 제·개정되는 경우 국가계약법도 같이 개정되는데 이러한 변화에 대한 평가가 부족하기 때문이다. 예를 들어 2020년 한 해만 하더라도 타법개정을 포함하여 국가계약법 시행령이 12번이나 개정되었는데 이러한 개정사항이 공공조달시장에 미치는 영향에 대해서 적절한 평가가 이루어졌는지에 대해서는 의문이 제기된다.

고무적인 것은 공공조달시장의 성과평과를 할 수 있는 환경이 더욱 조성되고 있다는 점이다. 우선 공공통계가 꾸준히 작성 되고 있으며 더욱 발전하고 있다는 것이다. 조달청의 온통조달 사이트는 ‘15년부터 공공조달 통계를 작성·공표하여 「공공조달 통계연보」라는 이름으로 발간하고 있다(조달청, 2023). 이러한 통계자료는 공공조달 ‘계약’ 정보에 기반한 통계로서 입찰정보를 포함하지 않았으나 2024년 1월 2일 조달사업법의 개정으로 ‘입찰 및 대금 지급’ 등의 통계자료 또한 작성될 예정이다.<sup>5)</sup> 또한 공공조달 정보를 개방하는 조달정보개방포털에서는 2021년 9월부터 37종의 데이터에 사업자번호를 추가하여 공공조달이 개별사업자에게 미치는 영향을 분석할 수 있는 길을 열어두었다.<sup>6)</sup>

본고에서는 국가계약법과 공공조달시장에 관해 간략히 소개하고 선행연구 및 해외사례를 통해 공공조달시장의 성과를 체계적으로 평가할 수 있는 방안을 검토하며 분석방법과 분석예시를 제시하고자 한다.

## 2. 국가계약제도 및 공공조달시장 개관

### 2.1 국가계약제도 개관

국가계약은 계약주체에 따라 적용법령이 상이하며 <표1>과 같이 크게 국가계약, 지방계약, 공공기관 계약으로 나눌 수 있다(감사원, 2022). 국가계약은 기획재정부가 관장하는 국가계약법령이 적용되며 중앙행정기관 및 국가기관을 대상으로 한다. 지방계약은 행정안전부 소관 지방계약법령의 적용을 받으며 지방자치단체, 교육자치단체가 적용대상이다. 공공기관 계약은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 및 지방공기업이 당사자가 되는 계약이다. 공기업, 준정부기관은 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」의 적용을 받고 기타 공공기관은 「기타공공기관

3) 조달청 통계인 공공조달 통계연보(조달청, 2024)의 23년 기준. 한편 OECD 통계 기준으로는 22년 한국의 공공조달 규모는 GDP 대비 14.81% 이다. 이는 일반정부의 직접 소비, 고정 자본 형성, 시장 생산자를 통한 현물이전을 포함하며 공공기관은 포함하지 않는다.

4) 재화와 용역에 대한 일반정부 재정지출은 '22년 기준 154.2조원이다(기획재정부, 2024).

5) <https://www.law.go.kr/조달사업에관한법률>

6) 조달정보개방포털-고객지원-공지사항 85번 게시물(2021.09.27)

계약사무 운영규정」의 적용을 받으나 위 규칙에 규정되지 않은 사항은 국가계약법을 준용한다. 지방공기업은 지방공기업법의 규율을 받으며 지방계약법을 준용한다.

표 1. 공공계약 분류별 근거법령 및 적용대상기관

구분		국가계약	지방계약	공공기관 계약
근거 법령		· 국가계약법, 시행령, 시행규칙 · 기획재정부 계약예규(17개)	· 지방계약법, 시행령, 시행규칙 · 행정안전부 예규(5개)	· 공공기관운영법, 시행령 · 공기업·준정부기관 계약사무규칙(기획재정부령) · 기타공공기관 계약사무 운영규정(기획재정부 훈령) · 지방공기업법  *국가계약법령 및 지방계약법령 준용
	직 접 적 용 대 상	· 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 · 헌법 또는 정부조직법, 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관	· 지방자치단체 -광역시·도, 시·군·구 · 교육자치단체 -시·도 및 시·군·구 교육청 -공립 초·중·고등학교	· 공기업·준정부기관·기타공공기관 · 지방공기업
	준 용	· 공기업·준정부기관·기타공공기관	지방공기업 지방자치단체 출자·출연기관	

출처. 감사원(2022) p29 표2, 강희우(2021) 참고 저자작성

이처럼 계약주체에 따라 법령의 적용이 상이하나 큰 틀에서 법령의 내용은 대동소이하며 국가계약법의 개정이 이루어지는 경우 지방계약법도 대체적으로 개정이 이루어진다. 따라서 본고에서는 특별한 구분이 필요하지 않은 한 국가계약법을 위주로 논의하도록 한다.

<표2>는 계약제도의 주요 변천과정을 보여주고 있다. 국가계약법은 세계무역기구(WTO)의 정부조달협정 타결에 따른 정부조달시장 개방에 대비하기 위해 예산회계법<sup>7)</sup> 6장의 계약에 관한 부분을 분리하여 별도의 법률을 제정한 것으로 시작되었다. 국가계약법은 일반경쟁을 원칙으로 하되 일부 부문에서는 적격심사제도를 도입<sup>8)</sup>하여 최저가낙찰제로 인해 무리한 입찰과 부실시공 등이 유발될 수 있는 부작용을 최소화하고자 하였다.

7) 현 국가재정법으로 통합

8) 적격심사제도는 최저가 입찰자부터 심사하되 가격이 너무 낮은 경우 감점을 주고, 가격 이외의 요소들에 점수를 부여하여 기준점수 이상을 넘기는 경우만 낙찰자로 선정하는 제도이다.

표 2 국가계약제도 주요 변천과정

일자	변천내용	주요내용
95.7.6	국가계약법 제정 및 시행	정부조달협정의 차질 없는 이행 등을 위하여 국제규범을 반영한 정부계약 제도 마련
95.7.6	국가계약 적격심사제 도입	부실시공 등을 방지하기 위하여 계약이행실적 및 능력, 재무상태 등을 종합적으로 고려하여 적격자 선정
97.1.1	정부조달시장 개방	WTO 정부조달협정에 따라 정부조달시장 개방
02.9.30	조달청 나라장터 개통	전 공공기관의 조달업무 전자화를 위해 전자정부 11대 과제의 하나로 나라장터 시스템 구축
05.1월	조달청 다수공급자 계약제도(MAS) 도입	공공기관이 별도의 계약절차 없이 나라장터 종합쇼핑몰에서 직접 수요물자를 선택하여 구매하는 제도
06.1	지방계약법 제정 및 시행	지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도 마련
06.1	중소기업간 경쟁제품제도 도입	공공구매를 통한 중소기업 제품의 안정적 판로확대라는 중소기업정책 목표를 구현할 제도 도입
13.9.23	전자조달법 시행	전자조달의 절차 및 방법 등을 법률로 규정하여 전자조달체계의 안정성과 신뢰성 확보
16.1월	종합심사낙찰제도 도입	공공사업 공사비 적정성 제고를 위해 공사수행 능력, 입찰금액, 사회적 책임을 종합적으로 고려하는 입찰방식
19.9.17	혁신시제품 시범구매제도 도입	공공기관이 혁신시제품을 시범적으로 구매하여 기술개발 유인 및 산업경쟁력 제고
20.5.1	코로나19 대응 수의계약 확대 및 유찰 시 재공고 입찰 생략	경제위기를 극복을 위해 위해 기획재정부장관이 기간을 정하여 고시한 경우 수의계약 기준 완화
21.7.6	코로나 19 대응 수의계약 확대 상시화	경제위기 대응을 위해 한시적으로 운영하던 소액 수의계약 금액 확대를 상시화 (재공고 유찰은 계속하여 한시적 운영 중)
감사원(2022), 김빛마로(2017) <sup>9)</sup> , 국가기록포털(2015) <sup>10)</sup> 등 참고 저자작성		

2002년에는 서류 중심으로 처리되고 있는 계약사무를 전자화하기 위하여 나라장터 시스템을 구축하였다. 2005년에는 다수공급자 계약제도가 도입되어 일부 품목에 대해 공공기관이 별도의 개별계약 절차 없이 나라장터 종합쇼핑몰에서 직접 수요물자를 구매할 수 있도록 하였다. 2006년에는 중소기업간 경쟁제품 제도가 도입되어 중소기업만 참여할 수 있는 공공조달 시장이 형성되었다.

이후 한동안 뚜렷한 변화가 없던 국가계약제도는 2016년 종합심사낙찰제도를 도입하여 기존의 최저가낙찰제 및 적격심사제의 한계를 보완하였다. 2019년에는 혁신시제품 시범구매제도를 도입하여 공공부문이 혁신제품의 초기시장을 창출할 수 있도록 하였다. 2020년에는 코로나19로 인한 경제위기에 대응하기 위해서 한시적으로 수의계약 가능 금액을 상향하였으며 경쟁입찰에서 경쟁이 불성립한 경

9) 공사계약에 대한 종합심사낙찰제도 도입의 효과 분석

10) <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=009927&sitePage=>

우 재공고 없이 수의계약 할 수 있도록 하였다. 21년에는 코로나19 대응을 위해 상향된 수의계약 금액을 상시화하는 법 개정이 있었다.

본고에서는 공공조달 시장의 성과평가 방안을 제시하면서 중기간 경쟁제도, 혁신조달, 코로나19 대응을 위한 제도 개편 등의 영향도 간단히 검토할 예정이다.

## 2.2 공공조달시장 개관

공공조달시장 관련 대표적인 통계는 온통조달, 빅데이터기반 조달업무 의사결정 지원시스템, 중소기업제품 공공구매 종합정보망, 조달정보개방포털이 있다(강희우 2021). 이 중에서 조달청이 운영하는 온통조달 사이트에서는 ‘15년부터 공공조달 통계를 작성·공표하여 「공공조달 통계연보」라는 이름으로 발간하고 있다. 해당 통계 정보는 ‘15년~17년도의 실적은 수집범위의 변경이 많아 연도간 비교가 어려우나 ‘18년도 이후부터는 수집 범위가 확정되어 연도 간 비교분석이 가능해졌다.

표 3 공공조달 시장 규모 추이

단위: 조원, (%)					
구 분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
합 계	160.0	175.8	184.2	196.0	208.6
국가기관	32.4 (20.3)	37.0 (21.0)	41.1 (22.3)	43.2 (22.0)	45.8 (22.0)
지방자치단체	67.1 (41.9)	71.3 (40.6)	75.5 (41.0)	81.9 (41.8)	90.8 (43.5)
공공기관	60.5 (37.8)	67.5 (38.4)	67.6 (36.7)	70.9 (36.2)	72.0 (34.5)
물 품	59.8 (37.4)	64.5 (36.7)	71.4 (38.8)	72.7 (37.1)	78.2 (37.5)
용 역	32.8 (20.5)	38.8 (22.1)	42.0 (22.8)	47.7 (24.3)	50.3 (24.1)
공 사	67.4 (42.1)	72.5 (41.2)	70.8 (38.4)	75.6 (38.6)	80.1 (38.4)
대기업	19.9 (12.4)	20.4 (11.6)	22.8 (12.4)	25.9 (13.2)	25.6 (12.3)
중견기업	18.7 (11.7)	25.1 (14.3)	26.3 (14.3)	27.2 (13.9)	29.5 (14.2)
중소기업	105.8 (66.1)	115.3 (65.6)	118.9 (64.6)	124.9 (63.7)	134.8 (64.6)
외국기업	0.9 (0.6)	2.0 (1.1)	2.0 (1.1)	1.9 (1.0)	3.7 (1.8)
비영리법인 등	13.3 (8.3)	11.7 (6.7)	12.7 (6.9)	14.6 (7.4)	13.2 (6.3)
미분류	1.4 (0.9)	1.3 (0.7)	1.5 (0.8)	1.5 (0.8)	1.8 (0.8)
조달청(2023) 참고 저자 재구성					

〈표3〉은 공공조달 시장 규모의 추이와 부문별 비율을 보여주고 있다. 우선 조달시장의 전체규모는 ‘19년 160조원에서 ‘23년 208.6조원으로 연평균 6.78% 성장률로 빠르게 성장하고 있다. 수요기관 기준으로 보면 지방자치단체의 조달이 43.5%로 가장 높으며 공공기관, 국가기관 순으로 구성되어 있다. 조달품목 기준으로는 공사의 규모가 가장 높은 편이나 ‘19년에 비해서는 다소 감소한 추이를 보이고 있으며 용역의 비율이 늘어났다. 기업분류별로는 중소기업이 조달시장에

참여하는 비중이 높은 것을 확인할 수 있으며 이는 공공조달 시장이 중소기업을 지원하는 역할을 중심으로 운영되고 있다는 것을 보여준다. 이 외에 온통조달에서는 중소기업 기술개발제품, 중증장애인 생산품, 녹색제품, 여성기업, 장애인기업, 사회적기업, 창업기업의 조달 실적도 공개하고 있다.

중소기업이 공공조달에 참여하는 비율이 높은 주된 이유는 판로지원법이 중소기업만이 경쟁할 수 있는 품목을 규정하도록 의무화하며 공공기관은 의무적으로 중소기업 제품을 우선적으로 구매하도록 규정하고 있기 때문이다. 중소기업간 경쟁제품은 중소벤처기업부 장관이 정하게 되어 있으며 일반적으로 3년을 주기로 지정된다. 가장 최근에 지정된 품목들은 2021년 말에 지정되었으며 제품 지정은 '22~'24년 동안 유효하다. 공공구매종합정보(SMPP) 웹사이트에서 중소기업간 경쟁제품을 확인할 수 있으며 24년 기준 628개의 품목이 등록되어 있다.

### 3. 성과평가 방안 모색

#### 3.1. 선행연구

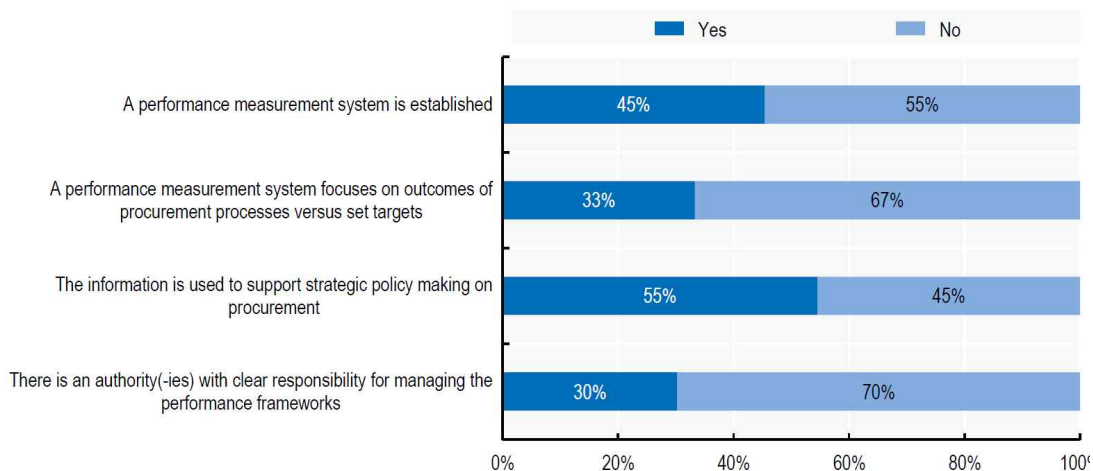
기존의 선행연구들은 공공조달시장의 성과 및 정책 변화에 따른 영향을 개별적으로 평가하고 있긴 하나 공공조달시장의 성과를 체계적으로 평가하는 방향성을 뚜렷하게 제시하지는 않는 편이다. 예를 들어 장우현 외(2021)는 기업의 중기간 경쟁제품 시장 참여 및 공공조달 시장 참여효과를 분석하였고, 김빛마로(2017)는 종합심사낙찰제도의 도입효과를 분석하였다. 강희우·김빛마로(2017)은 중기간 경쟁제품 내에서 계약이행능력심사와 제한적최저가를 비교하고 공사계약에서 종합심사낙찰제도의 효과를 분석하였다. 이러한 분석은 개별 제도에 대한 분석에 초점이 맞춰져 있으므로 공공조달 시장에 대한 체계적이고 주기적인 성과평가를 목적으로 하고 있지는 않다.

이처럼 공공조달 시장에 체계적인 성과평가 시스템이 없는 것은 우리나라만의 특징은 아니다. 2018년에 OECD 국가들을 대상으로 한 설문 결과에 따르면 사전에 규정된 목표 달성을 위한 성과 측정 시스템을 가진 국가는 전체의 약 33%에 불과하며, 성과 측정을 관리해야 할 의무적인 기관을 가진 국가는 약 30%에 불과하였다. 또한 약 45% 국가는 조달 시장에서 얻어진 공공 데이터를 전략적 정책 수립 과정에 활용하지 않는다고 응답하였다. 이는 많은 국가가 공공 조달 시스템에 대한 데이터와 지표를 구조화되지 않은 비체계적인 방식으로 분석하고

있음을 시사한다(OECD, 2019). OECD(2023b)도 공공조달 시장 성과를 측정하는 지표는 소기의 정책목표와 일치하지 않는 경우가 많으며 조달 절차의 효율성에 치중하는 경우가 많아 공공조달을 행정기능으로만 치부하는 경향이 있다고 지적하였다.

[그림 1] OECD 국가 대상 공공조달 성과관리 시스템에 대한 설문 결과

Figure 4.4. Performance management system lacking in most countries



OECD(2019) p86.

이러한 한계에도 불구하고 최근 연구들은 공공조달시장의 성과평과 측정을 위한 꾸준한 모니터링이 필요함을 제기하고 있다. 특히 코로나19 대응 및 회복을 위해 공공조달을 전략적으로 사용하고 있는 상황에 기초한다면 공공조달의 성과평가 필요성은 더욱 높아지고 있다(OECD 2023 6p).

OECD(2023)는 공공조달 시장의 성과 측정은 주기적이고 일관성 있게 수행되어야 하며 뚜렷한 정책목표 기준에 대비하여 그 달성도를 확인할 수 있도록 이루어져야 한다고 주장하였다. 이러한 성과 측정 방안은 공공조달시장을 꾸준히 모니터링 하는 방식에 가까우며 기준에 제시되었던 MAPS방법론<sup>11)</sup> 혹은 SIGMA<sup>12)</sup>에서 제시하는 비정기적이고 총체적인 점검 방식과는 차이가 있다. 구체적으로, OECD(2023)는 지속해서 모니터링할 수 있는 KPI(key performance indicator)를 259개 제안하였다. 해당 지표들은 크게 세 가지 수준인 입찰/계약 수준, 수요기관 수준, 국가 수준으로 나누어지며 내용상으로는 절차준수, 효율성, 전략목표 달성 세 가지로 구분된다.

11) Methodology for Assessing Procurement system

12) Support for Improvement in Governance and Management



한편 국내에서는 강희우(2021)에서 공공조달시장 성과관리 방안이 제시된 적이 있다. 해당 연구에서는 공공조달시장 성과평가 방법론으로 기본모니터링, 심층모니터링, 조달제도 심층평가 세 가지 단계로 나누어 제시하였으며 지표 설정으로는 조달 효율성 지표와 정책지원의 효과성 목표로 구분하여 제시하였다. 장우현 외(2021)에서는 나라장터의 공공조달 자료를 중심으로 데이터를 DB화하는 방안이 간략히 논의된 바가 있다.

## 3.2. 해외사례

### 3.2.1. 영국

영국은 브렉시트(Brexit)이후 EU 기반의 공공조달 규정에서 벗어나 자국의 이익에 가장 부합하는 공공조달 법률을 가질 수 있게 되었으며, 코로나19의 영향으로 인해 긴급조달 절차의 필요성이 제기되자 2020년 12월 녹색(Green Paper)를 발간하여 공공조달 체계 개편을 제안하였다(한국조세재정연구원, 2022; UK Cabinet Office, 2020).

해당 녹색서에서 영국은 당시 공공조달의 관료적이고 절차적인 체제를 비판하였으며 시장의 요구에 맞게 절차를 간소화하고 절차보다는 공익을 중심으로 하는 새로운 법률을 제정할 것을 제안하였다. 새로운 법률에 들어가야 할 원칙으로는 공익 추구 원칙<sup>13)</sup>, 비용 효율성<sup>14)</sup>, 투명성, 정직성, 공정한 대우, 차별금지의 6가지가 포함되었다.

이러한 제안을 바탕으로 영국은 2023년 10월 새로운 조달법(Procurement Act)를 제정하였다. 새로운 법률에서는 기존의 가장 경제적으로 유리한 입찰(Most economically advantageous tender, MEAT)을 가장 유리한 입찰(Most advantageous tender, MAT)로 변경하여 가격 요소 이외에 여러 요소들을 발주자가 폭넓게 고려하여 낙찰자를 선정할 수 있도록 하였다. 또한 경쟁 절차에서 시장에 기반한 유연성 제고, 500만 파운드 이상의 계약 건에 핵심성과지표(KPI) 설정 의무화<sup>15)</sup>, 조달 투명성 제고를 위한 공지 의무 강화 등이 포함되었다.

---

13) 공공조달은 경제, 사회, 윤리 환경 및 공공안전을 포함한 국가의 우선순위 실현을 지원해야 하며 물품, 용역, 공사의 1차적 편익을 넘어서는 사회적, 환경적 가치를 고려해야 함

14) 단순한 최저 가격이 아니라 생애주기를 걸쳐 발생하는 품질 및 비용의 최적 조합을 의미함

15) 최소 3개의 핵심성과지표(KPI)를 설정하고 공개하여야 함

### 3.2.2. 아일랜드

아일랜드는 2020년 전략적 공공조달을 채택하는 개편을 단행하였다(OECD,2023b). 이러한 개편에는 공공조달의 환경적 영향, 경제적 영향, 사회적 영향을 평가하는 것이 포함되었으며 2023년까지 모든 공공조달에서 녹색기준을 포함시키도록 의무화하였다. 이러한 변화에 발맞추어 아일랜드 조달청은 <표4>와 같이 전략적 목표 달성을 위한 지표를 설정하였다. 해당 지표는 크게 효율성 지표와 전략적 지표로 구분될 수 있다.

표 4 아일랜드 공공조달 개편에 따른 지표 설정

전략목표	지표
투명성	전자입찰(eTenders)에 게재된 입찰 수 및 금액
	공개 입찰 없이 체결된 계약 (수의계약과 유사)
	국가 GDP 대비 조달 금액 비율
중앙화의 효과성	중앙조달을 통한 절감액
	공급기관 부문별 중앙조달을 활용하는 비율
	중앙조달을 활용하는데 드는 비용
경쟁	입찰당 입찰 수
	실패한 경쟁 (입찰이 들어오지 않은) 비율
	단일 입찰 계약 비율
전략적 공공조달	사회적 기준을 포함한 입찰
	환경적 기준을 포함한 입찰
	모든 조달체계가 녹색 기준을 포함하도록 한 정부 공약 대비 진척 상황
중소기업 참여	중소기업과 체결된 계약 수와 금액
	중소기업의 입찰 비율
아일랜드 경제 주체 참여	아일랜드 기업과 체결된 계약 수와 금액
	아일랜드 중소기업과 체결된 계약

OECD(2023b) Table 4.1

### 3.2.3. 뉴질랜드

뉴질랜드는 GDP대비 공공조달 비율이 15.1%를 차지하는 국가로 OECD 평균 12.9% 보다 높은 비율을 나타내고 있다(OECD, 2022). 뉴질랜드의 조달청(Government Procurement and Property)는 코로나19 확산 기간동안 필수적인 보건물자 등을 조달하는데 핵심적인 역할을 하였으며 공급망 압박에 관한 보고서를 매주 작성하여 코로나 19극복을 위한 정보제공 역할도 수행하였다. 이후에도 경제 회복을 위해 공공조달이 주요한 전략으로 활용되고 있으며 다음과 같은 지표가 6개월마다 조달청으로 보고되어야 한다.

표 5. 핵심성과지표 보고 내용

정책 우선목표	핵심성과지표
뉴질랜드 기업의 정부 조달 접근성 증대	뉴질랜드 기업에 수여되는 계약 수 증가
	뉴질랜드 기업에 수여되는 계약 가치 증가
	증가되는 가치로 계약을 수여받는 뉴질랜드 기업 수 증가
건설 부문 인력의 규모 및 기술 향상	건설 부문 인력 수 증가
	공식 및 비공식 교육을 받는 건설 노동자 수 증가
	정책목표 노동자 그룹에 대한 고용 기회 증가
노동자 조건 개선 및 뉴질랜드 기업의 미래 거래 능력 보장	정부 계약에서의 신고 사건 감소(건강 및 안전 관련, 전국 평균 대비)
	고용 기준을 준수하는 계약 절차 증가
	정부 공급자 중 정부의 블랙리스트에 나타나는 공급자 수 감소
무탄소 경제로의 전환 지원 및 정부의 폐기물 감소 지원	정부 차량에서 배출되는 평균 차량 배출량 감소
	정부 소유 건물에서 생성되는 배출량 감소
	정부 공급자 중 정부의 블랙리스트에 나타나는 공급자 수 감소
OECD(2022), p54	

### 3.2.4. 핀란드

핀란드는 전 세계에서 GDP 대비 재정지출 비율이 가장 높은 국가 중 하나이며 GDP 대비 공공조달 규모도 약 18%로 높은 편이다(OECD, 2019b). 핀란드는 고령화와 증가하는 국가 채무로 인해 재정지출의 효율성에 큰 관심을 가지고 있으며 공공조달 또한 효율성을 향상시키기 위해 노력하고 있다. OECD(2019b)는 핀란드의 공공조달 정책을 점검하면서 분산화되어 있는 조달 주체가 비효율을 유발한다고 지적하였으며 중앙화된 조달을 통해 효율성을 향상시킬 수 있을 것으로 조언하였다. 또한 핀란드의 조달 시스템의 효율성 및 효과성 향상을 위한 성과 측정 방안을 제시하였다.<sup>16)</sup>

### 3.2.5. 칠레

칠레는 2002년 공공조달 개편을 통해 조달의 투명성을 높이고 시장의 경쟁과 혁신을 촉진하여 경제 성장에 기여하는 정책을 수립하였다. 하지만 당시 전자조달 참여비율이 낮았고 공공조달 시장을 평가하는 체계적인 방법론이 수립되지 않아 상기 목표가 잘 달성되지는 못하였다(OECD, 2019b) 하지만 2003년에 도입된 Framework Agreement(FA)<sup>17)</sup>가 점차 활성화되면서 수요기관의 수요를 통합하여 일괄 구매할 수 있게 되었고 조달시장의 효율성이 증대되게 되었다. 그림 2는

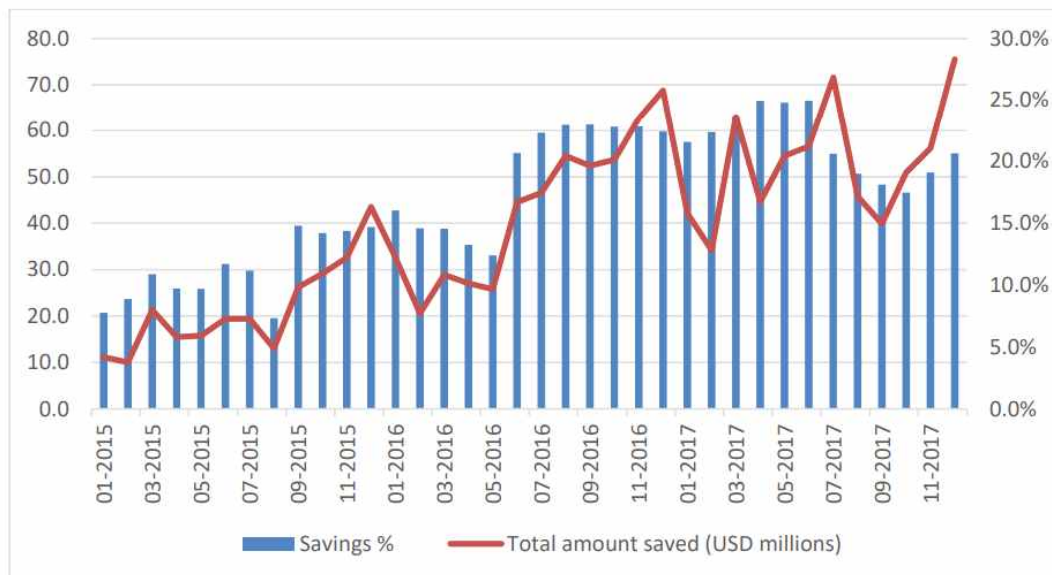
16) 해당 내용은 본고에 실기에는 방대하므로 OECD(2019) 혹은 장우현 외(2021)을 참고할 수 있다.

17) 동일 혹은 유사한 제품에 대한 여러 수요자의 수요를 통합하여 효율적이고 경쟁력 있는 가격에 조달할 수 있는 제도를 의미

중앙화된 FA계약을 통해 시중의 제품 가격대비 비용 지출의 절감을 달성한 정도를 보여주고 있다.

그림 2. FA 계약을 통한 칠레 공공조달 비용 절감 추정치

Figure A A.7. ChileCompra Price Savings



Source: Based on information provided by ChileCompra.

OECD(2019b) p96.

### 3.3. 소결

공공조달이 정부지출에서 차지하는 비중 및 그 중대성에 비해 그 성과를 체계적으로 평가하고 이를 정책에 환류하는 과정은 대부분의 국가에서 미비한 것으로 보인다. 하지만 공공조달의 성과를 정기적이고 일관된 방식으로 평가하려는 노력은 계속하여 진행되고 있으며, 코로나 19이후 공공조달이 정책목표를 달성하기 위한 전략적 수단으로 인식되면서 영국, 아일랜드, 뉴질랜드 등 일부 국가들은 공공조달에 대한 핵심성과 지표를 도입하는 움직임을 보여주고 있다. 한국도 코로나 19이후 공공조달을 경제위기 극복 및 혁신제품 초기시장 창출 수단으로 활용하기 때문에 전략적 목표 설정뿐만 아니라 상응하는 핵심성과지표를 관리할 필요가 있다.

특히 기존의 관료적이고 절차적인 조달정책을 공익 추구의 관점으로 개편하고 일정 금액 이상의 조달에 대해 성과평가를 의무화한 영국의 새로운 조달법은 절차법적이 성격이 강한 국내의 국가계약법에 많은 시사점을 준다. 서론에 언급하

였듯이 국가계약법은 절차법적인 성격이 강하여 발주자의 재량을 제한하고 시장의 요구에 유연히 대응하기 어려우며 공익적 요소를 반영하기 어려운 측면이 있다.

저자는 영국의 공공조달 개편을 참고하여 다음과 같은 국가계약법 개정을 제안한다. 첫째로 사법적 성격을 가진 국가계약법에 공법적 성격을 부여하여 계약 담당자들이 절차뿐만 아니라 조달의 비용효율성, 환경성, 사회적 가치 등을 추구할 수 있도록 재량을 확보하여 주는 것이다. 둘째는 일정 금액 이상의 공공조달에 대해서는 조달의 모든 과정에 걸쳐서 핵심성과지표를 의무화하도록 하는 것이다<sup>18)</sup>. 셋째는 공공조달시장에 중대한 영향(예시: 일정 시장 규모 이상)을 미치는 제도가 도입되거나 변경되는 경우 국책연구기관 등에서 반드시 그 경제적 효율성과 정책적 효과성을 평가하도록 하는 것이다. 예를 들어 ‘19년에 도입된 혁신조달과 ‘20년에 도입된 소액 수의계약 금액 확대 정책은 도입된 지 3년 이상의 시간이 흘렀으므로 그 영향을 평가할 수 있을 것이다. 또한 매 3년마다 재지정 되는 중기간경쟁제품에 대해서는 동일한 주기로 매 3년마다 그 정책적 효과성을 평가하는 방안이 있을 수 있다. 4장에서는 이와 관련하여 대략적인 데이터 분석 방안과 분석예시를 제시하고자 한다.

## 4. 데이터 분석방안 및 분석예시

### 4.1. 데이터 분석 방안

공공조달시장의 성과를 측정하기 위해서 데이터의 구축은 필수 불가결하다. 한국은 조달청이라는 중앙조달기관을 가지고 있으며 대다수의 공공조달이 조달청의 나라장터라는 전자조달시스템을 활용하고 있으므로 성과평가를 위한 데이터의 구축이 가능하다.<sup>19)</sup> <표6>은 공공조달이 이루어지는 경로의 비율을 보여주고 있는데 약 60% 이상이 나라장터 시스템을 통해 이루어지는 것을 확인 할 수 있다. 나라장터를 통하지 않는 자체조달시스템에는 방위사업청 국방전자조달이나 한국수자원공사의 K-water 전자조달 시스템이 포함되는데 이러한 경로를 통한 조달도 대부분 전자적으로 이루어지기 때문에 대부분의 조달계약은 전자적으로 이루어진다고 할 수 있다.

18) 3.1에서 논의된 OECD(2023)의 핵심성과지표를 사용하거나 영국이나 다른 국가들의 사례를 벤치마킹할 수 있을 것으로 판단한다.

19) 데이터 구축을 위한 자세한 내용은 본고에 실기에는 분량이 많으므로 장우현 외(2021) 혹은 강희우(2021)을 참고할 수 있다.

표 6 나라장터·자체전자조달시스템·비전자계약 계약실적 추이

구분	단위 조원, (%)				
	'19년	'20년	'21년	'22년(A)	'23년(B)
전체	160	175.8	184.2	196	208.6
나라장터(소계)	97.8(61.1)	105.7(60.1)	111.9(60.8)	121.5(62.0)	130.6(62.6)
- 나라장터(중앙조달)	43.8(27.4)	45.7(26.0)	49.3(26.8)	54.9(28.0)	56.4(27.0)
- 나라장터(자체조달)	54.0(33.8)	60.0(34.1)	62.6(34.0)	66.6(34.0)	74.2(35.6)
자체조달시스템	52.8(33.0)	60.3(34.3)	61.8(33.5)	62.5(31.9)	65.9(31.6)
비전자계약	9.4(5.9)	9.8(5.6)	10.5(5.7)	12.0(6.1)	12.1(5.8)

출처: 조달청(2023)

전자적으로 이루어지는 공공조달 이용내역은 조달청이 운영하고 있는 「조달 정보개방포털」에서 공개되고 있으며 누구나 접근이 가능하다. 특히 2021년부터는 조달이용내역에 사업자등록번호를 공개하고 있어 사업자들의 재무정보를 포함하고 있는 외부의 데이터(예: KoData가 제공하는 기업재무데이터)를 추가적으로 활용하면 공공조달이 기업들의 재무성과에 미치는 영향도 분석할 수 있어 데이터의 활용 범위가 상당히 넓다고 할 수 있다.

조달정보개방포털에 들어가면 데이터가 크게 물품, 공사, 용역으로 나뉘어 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 각 분류별로 다수의 데이터셋이 제공되고 있어 처음 해당 데이터를 접하는 사람이라면 데이터에 대해 이해하기 쉽지 않을 수 있다. 하지만 각 분류별로 가장 중요한 데이터셋은 입찰공고내역, 입찰분류별 진행내역, 계약내역 세 가지라고 할 수 있다.

입찰공고내역은 <표7>에서 제시된 것과 같이 개별 입찰공고에 대한 일반사항을 기록한다. 입찰분류별 진행내역은 입찰 공고 중 각 입찰분류<sup>20)</sup>에 대해서 진행사항을 기록하는 것으로 입찰공고내역보다는 성과평가에 활용될 수 있는 정보가 더욱 많다고 할 수 있다. 예를 들어 입찰참가자 수, 낙찰업체 투찰률, 낙찰자 결정여부 등은 조달 절차의 효율성을 측정하는 지표를 산정하는데 유용하다. 계약내역은 각 입찰분류에서 낙찰자가 결정되어 계약이 체결된 사항을 기록한다. 계약내역에는 낙찰자의 정보만 포함되므로 입찰 참가자 수 등은 포함되지 않으며 계약체결번호, 업체명, 업체 사업자등록번호, 계약금액, 낙찰업체 투찰률 등을 포함한다.

20) 하나의 입찰공고는 단수 혹은 복수의 입찰분류를 가질 수 있다. 자세한 내용은 강희우(2021)을 참고

표 7 조달정보 개방포털 데이터셋 포함정보

데이터 이름	포함정보
입찰공고내역	입찰공고에 대한 일반사항 포함 - 입찰공고번호, 공고게시일자, 공고시스템명, 공고기관명, 수요기관명, 수요기관 지역, 품명내용, 추정가격 <sup>21)</sup> , 입찰서 개시일자, 입찰서 마감일자, 개찰일자, 입찰방식, 낙찰자 결정방법, 입찰 계약방법, 업종 제한내용, 지역 제한내용, 낙찰자 적용법규, 조항호코드, 조항호명 등
입찰분류별 진행내역	입찰공고내역과 유사한 정보를 포함하나 다음과 같은 차별점이 있음 - 입찰분류번호, 입찰진행구분, 입찰진행내용, 낙찰자결정여부, 예정가격 <sup>22)</sup> , 참가수, 개찰1순위업체목록, 개찰1순위 투찰율, 낙찰업체목록, 낙찰업체투찰률, 낙찰투찰금액 등
계약내역	개별입찰분류별 계약 내역을 포함하며 다음과 같은 정보 제공 - 계약번호, 계약건명, 계약법구분, 대표품명, 대표세부물품분류번호, 최초 계약금액, 증감금액, 업체명, 업체사업자등록번호, 업체구분명, 추정가격, 예정가격, 낙찰자결정방법, 입찰계약방법, 장기계속계약여부, 낙찰업체 투찰률, 조항호코드, 조항호명 등
조달정보개방포털 참고 저자작성	

만일 각 데이터셋이 결측치 없이 기록되어 있으며 각 데이터셋이 매개변수를 통해서 완벽하게 연결되어 있으면 이는 공공조달시장 성과평가를 위한 이상적인 데이터가 될 수 있을 것이다. 하지만 아쉽게도 해당 데이터셋들은 완벽히 연결되지 않아 분절적인 성격을 가지고 있다. 뿐만 아니라 상당한 수의 결측치를 가지고 있는데 특히 계약내역에 비해 입찰공고내역 및 진행내역의 경우 현저히 더 많은 결측치를 보유하고 있어 데이터의 활용도가 떨어진다. 이는 현행 조달사업법상 국가기관이 체결한 ‘계약’에 한해서 통계를 작성하도록 되어 있기 때문으로 추측되나 2024년 7월 3일 시행예정인 조달사업법 개정안에서는 입찰, 계약, 대금지급(하도급 포함) 등을 포함하여 통계를 작성하도록 규정하고 있기 때문에 입찰단계의 데이터도 더욱 엄격하게 수집될 것으로 기대된다.

21) 추정가격은 경쟁입찰, 수의계약, 공고기간, 국제입찰 대상 여부 등을 판단하는 기준으로 활용되는 가격으로 입찰 이전에 사전적으로 산정하는 가격 (부가세 제외)

22) 예정가격은 낙찰자 결정 및 계약금액 결정기준으로 삼기 위한 가격이며 복수예비가격에서 추첨하여 평균을 예정가격으로 산정하기 때문에 입찰과정에서 산정되며 사전적으로 알 수 없음

표 8. 조달정보개방포털 개별데이터 합계와 공공조달통계연보와의 비교

단위:조원, %				
	19년	20년	21년	22년
조달정보개방포털				
물품	45.6	62.7	77.9	73.1
용역	24.8	29.8	33.7	40.2
공사	43.7	45.3	47.8	51.3
계	114.0	137.8	159.4	164.6
공공조달 통계연보 (조달청 작성)				
물품	59.8	64.5	71.4	72.7
용역	32.8	38.8	42.0	47.7
공사	67.4	72.5	70.8	75.6
계	160.0	175.8	184.2	196.0
조달정보개방포털/공공조달통계연보				
물품	76.3%	97.2%	109.1%	100.6%
용역	75.5%	76.7%	80.3%	84.2%
공사	64.8%	62.5%	67.5%	67.9%
계	71.3%	78.4%	86.5%	84.0%

조달청(2023)과 조달정보개방포털 자료 참고 저자작성

<표 8>은 조달정보개방포털에서 얻어진 개별적인 조달이용 내역을 물품, 용역, 공사별로 합산한 금액<sup>23)</sup>과 공공조달통계연보의 통계치와 비교하고 있다. 물품은 19년을 제외하고는 조달정보개방포털의 합산금액이 국가통계와 10%이내의 차이 밖에 나지 않아 조달내역 정보가 상당히 정확할 것 가능성을 시사하고 있다. 용역과 공사는 개별 조달내역의 합산이 국가통계에 미달하는 것을 확인할 수 있는데 이는 일부 조달내역들이 누락되었을 가능성을 시사한다. 이는 조달청의 나라장터가 아닌 자체전자조달시스템을 활용하는 기관들의 조달정보가 누락되었기 때문일 수 있으나 명확한 이유에 대해서는 추가적인 파악이 필요하다. 종합적으로 본다면 조달정보개방포털의 정보는 전체 공공조달에서 일부 내역을 누락했을 가능성이 있으나 대체적으로는 공공조달 내역을 잘 기록하고 있다고 판단한다.

이어지는 절에서는 조달정보개방포털의 계약내역을 활용하여 최근에 있었던 경제위기 극복을 위한 수의계약 금액확대, 혁신조달의 도입에 대해서 평가해보고자 한다. 또한 중기간 경쟁제품 지정의 영향도 분석해보고자 한다. 단 물품, 공사, 용역 중 해당제도들과 관련성이 밀접한 물품에 한정하여 분석한다. 분석에 사용된 데이터 기간은 조달정보개방포털의 물품계약정보만을 분석하는 경우 2016년-2023년이며, KoData가 제공하는 기업재무재표와 연결하여 분석하는 경우

23) 금액합산은 계약내역 데이터셋의 증감금액 항목 기준으로 이루어졌다.



2017년-2022년이다.

#### 4.2. 경제위기 극복을 위한 수의계약 확대 및 절차간소화 영향

코로나 19로 인한 경제위기가 발생하자 정부는 2020년 5월 1일 국가계약법 시행령을 개정하여 고시기간동안 한시적으로 소액수의계약 가능금액을 5천만원에서 1억으로 확대하고, 경쟁 입찰에서 입찰자가 1인인 경우에도 재공고입찰을 시행하지 않고 수의계약을 체결 할 수 있도록 하였다. 소액수의계약 금액 상향은 2021년 7월 6일에 상시화되었으며 재공고입찰을 생략할 수 있는 고시기간은 현재까지 6개월 마다 연장되고 있다. 이와 유사하게 지방계약법은 2020년 7월 14일 소액수의계약 가능금액 확대 및 재공고입찰 간소화를 포함한 법 개정이 있었으며 2022년 9월 20일에 소액수의계약 금액 상향이 상시화 되었다.

본절에서는 새로운 조항을 통해 체결되는 계약금액을 확인하여 소액수의계약 금액 상향과 재공고 절차간소화가 금액 규모면에서 얼마나 중요한 변화였는지 확인해 보고 이러한 조항으로 인해 체결 되는 계약들의 낙찰율이 어떻게 되는지 확인해보고자 한다.

이와 같은 분석을 위해서는 계약 데이터에서 조항호코드에 대한 이해가 필요하다. 조항호코드는 각 계약을 체결할 때 근거가 되는 법령을 코드화해서 나타낸 것이다. 국가계약법이 개정되어 제도변화가 있는 경우 이 조항호코드가 제도 변화의 영향을 받는 계약을 식별하는데 도움이 된다. 코로나19 경제위기 극복을 위한 한시적 소액 수의계약 금액 확대 조항으로 계약이 체결된 공공조달의 경우 02606010-20200501로 표기되게 된다. 이는 해석을 하면 국가계약법 시행령 26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 제6항 제1조를 의미하며 2020년 5월 1일 시행된 법률 기준을 의미한다.<sup>24)</sup> 해당조항은 한시적으로 시행되었다가 상시화 되면서 폐지되었기 때문에 현행법조문에서는 찾을 수 없으나 당시법령을 보면 찾을 수 있다. 한편 수의계약 금액 확대 상시화를 통해 체결된 계약은 조항호코드가 0260105가1-20210706로 기록되며 2021년 7월 6일 기준 국가계약법 시행령 26조 1항 5호 가목의 1을 의미한다.<sup>25)</sup>

24) 이에 상응하는 지방계약법 조항호 코드는 02503010-20200714로 2020년 7월 14일에 시행된 지방계약법 시행령 25조 3항 1조를 의미한다.

25) 이에 상응하는 지방계약법 조항호 코드는 02501050가-20230101이다. 시행일이 실제와 달라 오류가 있는 것으로 보인다.

표 9. 경제위기 극복을 위한 조항에 따른 계약금액과 낙찰율

단위, 억원, %, 개수								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>소액수의 금액 상향 (고시기간) - 1억원</b>								
금액합계					2,097.1	5,213.1	4,997.1	165.8
낙찰률					89.7%	89.6%	89.8%	89.5%
관측치수					5,732	14,868	14,642	1,689
<b>소액수의 금액 상향 (상시화) - 1억원</b>								
금액합계						965.7	2,163.5	11,628.7
낙찰률						90.6%	90.3%	90.2%
관측치수						2,662	6,202	32,221
<b>소액수의 (경제위기전) - 5천만원</b>								
금액합계	9,644.8	10,864.1	12,149.3	15,297.2	15,930.1	15,398.5	14,876.7	12,913.2
낙찰률	88.4%	89.1%	89.5%	89.4%	89.5%	89.5%	89.9%	91.2%
관측치수	116,015	126,549	137,612	166,484	177,591	169,865	162,218	157,743
<b>경쟁입찰</b>								
금액합계	35,529.1	33,423.0	39,495.1	36,235.8	47,583.5	70,137.5	100,398.0	100,541.3
낙찰률	84.5%	85.6%	85.6%	84.9%	83.6%	83.7%	84.9%	84.2%
관측치수	17,740	17,477	17,403	10,454	9,741	10,352	10,221	10,768
<b>수의-재공고 간소화(경제위기극복_고시기간)</b>								
금액합계					1,543.4	7,592.4	12,150.9	11,138.5
낙찰률					93.4%	95.9%	96.6%	96.9%
관측치수					684	2,514	3,617	3,974
<b>수의-재공고유찰</b>								
금액합계	15,128.2	12,576.7	15,709.0	19,911.5	13,419.8	15,859.0	33,053.8	18,046.7
낙찰률	96.9%	97.3%	97.1%	95.1%	96.8%	96.0%	96.3%	97.6%
관측치수	1,912	1,885	2,055	2,443	2,743	2,432	2,491	2,669
조달정보개방포털 자료 활용하여 저자작성 주. 관측치 수는 계약금액이 확인 되는 자료의 수								

<표9>는 경제위기 극복을 위한 조항에 따른 계약금액과 낙찰률을 보여주고 있다. 우선 한시적 소액수의 금액 상향 조항으로 체결된 금액은 2020년 2,907억 2021년, 2022년 약 5천억을 기록하였다. 해당 금액은 법 개정이 없었다면 일반적으로 시간이 더 걸리는 경쟁입찰을 통해 집행되었어야 할 금액으로서 소액수의 금액 상향을 통해 상당한 규모의 공공부문 지출을 적시에 할 수 있었던 것으로 평가할 수 있다. 하지만 해당 조항의 낙찰률을 보면 89% 수준으로 경쟁입찰의 낙찰률에 비해 높은 것을 확인할 수 있다. 즉 신속한 공공부문 재정 투입을 위해서 재정지출의 효율성을 일부 희생하였다고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 한편 소액수의 금액이 상시적으로 확대된 조항에 의하면 2021년 965억, 2022년 2,163억을 기록한 후 2023년 1조 1,628억으로 급증하였다. 물론 2023년의 증가는 한시적 조항 폐지의

26) 조달정보개방포털에의 자료는 계약일자 및 조달품목 등도 확인할 수 있으므로 언제 어떤 부문에 공공부문의 지출이 집중되었는지, 낙찰률이 높아진 것은 어떤 부문에서 발생한 것인지 평가할 수 있을 것이다. 다만 이러한 자세한 분석은 본고의 범위를 벗어나므로 별도의 연구과제로 남겨둔다.

영향과 함께 경제위기 전 조항의 감소분을 감안한다면 4,800억 정도로 해석해야 하지만 이 역시 상당한 금액이 공공부문 지출이 경쟁입찰이 아닌 수의계약으로 집행되고 있음을 보여준다.

한편 한시적으로 입찰자가 1인 뿐일 때 입찰을 재공고 하지 않고 수의계약을 할 수 있도록 한 조항으로 체결된 공공조달 금액은 2020년 1,543억에서 2021년 7,592억으로 급증하고 2022년, 2023년에는 1조원을 넘는 금액을 기록하고 있어 상당한 규모를 나타내고 있다. 해당 조항의 낙찰률은 상당히 높은 편인데 만일 재공고를 생략하지 않고 시행하였을 때의 가상적인 상황에 비해서는 높은 편인지 낮은 편이지는 바로 확인하기는 어렵다. 만일 재공고를 했으나 경쟁자가 들어오지 않을 때는 재공고 유찰을 통한 수의계약이 될 것인데 이때의 낙찰률은 크게 다르지 않으므로 재공고 과정을 생략하는 것이 절차적으로 효율적일 수 있다. 하지만 만일 재공고 시 경쟁자가 들어온다면 낙찰률은 경쟁입찰과 유사하게 낮아질 수도 있다. 따라서 재공고를 생략할 수 있도록 해주는 조항의 효율성 판단은 결국 재공고시 경쟁이 성립할 확률을 고려해서 판단해야 하며 심층적인 분석이 필요한 부분이다.

#### 4.3. 중소기업간 경쟁제품제도의 품목 재지정 영향 평가

중소기업간 경쟁제품제도는 2006년에 도입되었으며 중소벤처기업부 장관이 품목을 지정하도록 되어있다. 일반적으로 매 3년마다 품목이 재지정되며 현재 628개의 품목이 지정돼 있으며 22~24년 3년간 유효하다.

중소기업간 경쟁제품을 확인하는데 중요한 변수는 세부물품분류번호 변수이다. 해당 변수는 품목을 규정하는 10자리 번호를 말하는데 이를 통해서 해당제품이 중소기업간 경쟁제품에 해당하는지 확인할 수 있다. 예를 들어 대표적인 중기간 경쟁제품인 데스크톱 컴퓨터는 세부물품분류번호가 4321150701번이다. 이러한 세부물품분류번호 정보를 활용해 계약내역에서 중기간 경쟁제품 조항으로 체결된 계약을 확인할 수 있다.

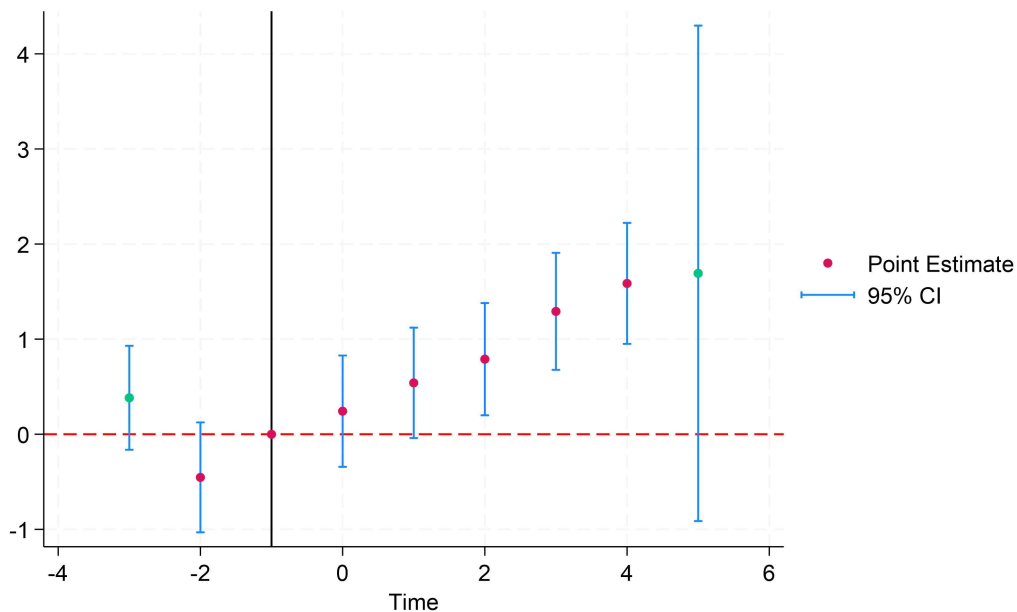
표 10. 중기간 경쟁제품으로 신규 지정된 품목 수 및 조달정보 개방포털의 해당 품목 계약금액

	2019년	2022년
품목수	38개 품목	52개 품목
계약 체결 금액	9,129억원	1조 4493억원
계약 체결 건수	5,123건	4,672건
저자작성		

표 10은 2019년과 2022년 중기간 경쟁제품 지정 시 추가된 품목수 및 해당 품목의 계약 금액과 건수를 보여주고 있다.<sup>27)</sup> 금액면으로 보았을 때 중기간 경쟁제품의 변경 또한 공공부문 지출에 상당한 규모를 차지하는 정책 변화인 것을 확인할 수 있다. 3년마다 이러한 규모의 공공조달 시장 변화가 있다면 이에 대한 평가를 정기적으로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

중기간 경쟁제도는 도입한 지 오래되어 안정적인 제도이기에 다기간 수집된 정보를 통해 해당제도의 변화의 효과를 체계적으로 파악할 수 있다. 예를 들어 중기간 경쟁제품으로 새로운 품목이 지정되면 해당 품목의 경쟁이 완화되고 시장집중도가 올라갈 수 있는데 이를 이벤트 스터디 기법을 활용하여 분석할 수 있을 것이다. 본고에서는 이에 대한 분석예시를 들어보고자 한다.

그림 3 . 중소기업간 경쟁 제품 지정 시 낙찰률 변화 (단위 %)



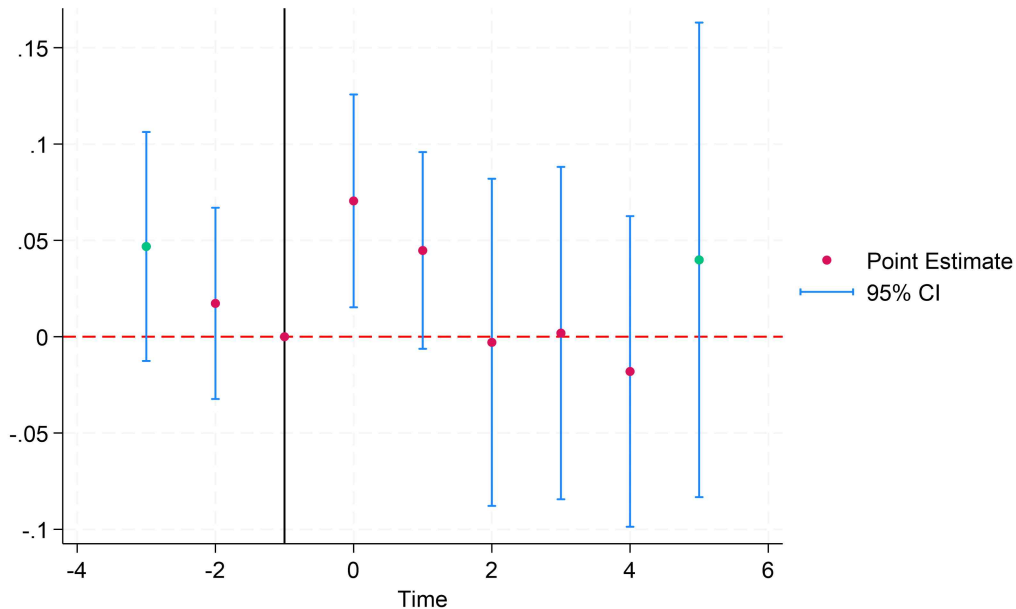
저자 작성

[그림3]은 중기간 경쟁 제품 지정 시 낙찰률의 변화를 보여주고 있다. 중기간 경쟁제품으로 지정되면 지정 당시에는 낙찰률의 변화가 없지만 지정 후 2년부터 낙찰율이 유의미하게 높아지며 높아진 낙찰률이 고착화되는 것을 확인할 수 있다. 이러한 현상은 경쟁이 줄어들면서 필연적으로 예상되는 결과라고 할 수 있

27) 중기간 경쟁제품으로 지정되었던 품목이 지정에서 제외되는 경우는 자주 발생하지 않으며 그 금액 규모도 신규 지정 품목에 비하면 현저히 작다.

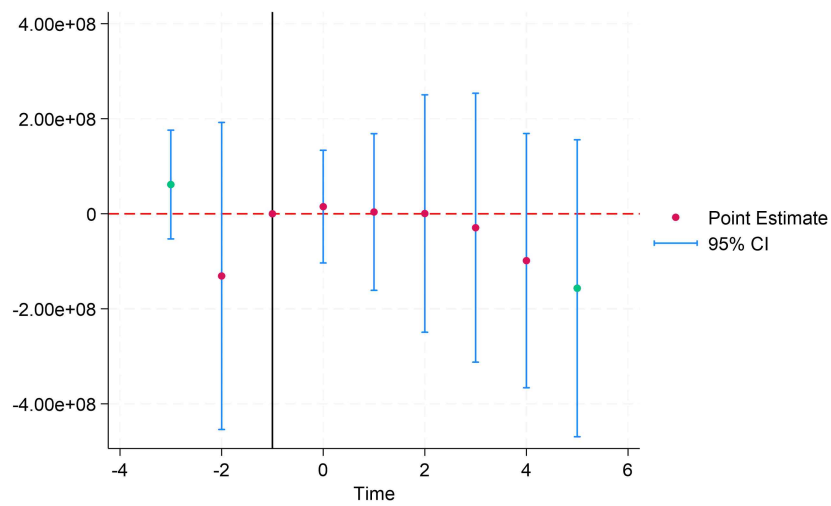
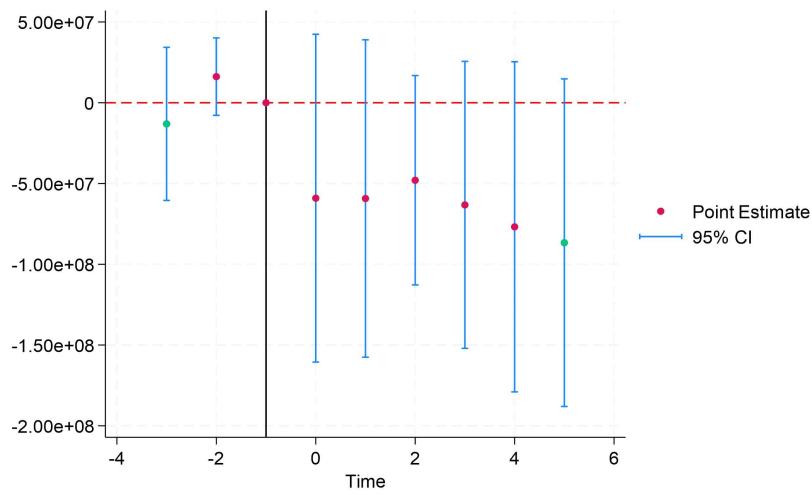
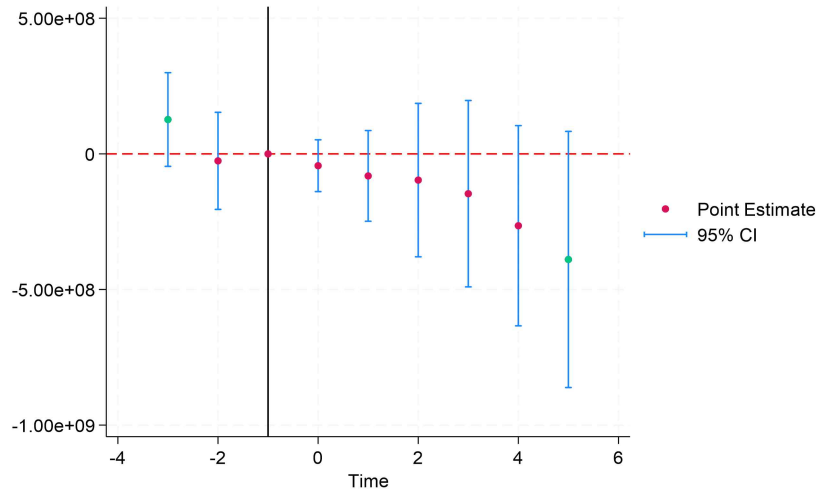
다. 그렇다면 이러한 현상이 시장집중도의 증가와 동반된 결과인지 확인하기 위해 대표적인 시장집중도 지표인 허핀달-허쉬만 지수 (HHI, Herfindal-Hershman Index)의 변화를 분석해 보았다[그림 4]. HHI 지수는 중기간 경쟁 제품이 지정되는 당해에 일시적으로 높아졌다가 안정화되는 경향을 보였다. 이는 중기간 경쟁 제품 지정으로 인해 경쟁이 제한되면서 시장집중도가 높아졌다가 새로운 중소기업들이 중기간 경쟁제품으로 진입하면서 집중도가 낮아지는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 집중도가 완화되면서도 낙찰률이 높아져 있다는 것은 기업들의 경쟁 행태는 다소 완화되어 있는 상황을 의미할 수 있으므로 중소기업간 실질적인 경쟁이 이루어질 수 있도록 중기간 경쟁 제품 시장을 관리할 필요성이 있다.

그림 4. 중기간 제품 지정 시 HHI 지수 변화



저자 작성

그림 5 중소기업간 경쟁 제품 참여기업의 재무성과 변화



저자 작성

그림 5는 중기간 경쟁제품 시장에 새롭게 참여하는 기업의 재무성과를 분석한 것이다. 매출액, 영업이익, 자산총계 모두 일부 하향하는 모습을 보여주고 있으나 통계적으로 유의미하지는 않았다. 이러한 결과가 나온 이유는 추가적인 분석이 필요하겠으나 어떠한 기업이 중기간 경쟁제품 시장에 진입한다고 해서 유의미한 재무성과 개선을 경험하기는 어렵다는 것을 의미한다. 한 가지 가능한 가설은 그림 4에서 확인한 것처럼 시장집중도가 그렇게 높아지지 않았다면 중기간 경쟁제품 지정 후 시장에 진입하는 중소기업의 수가 많아져서 시장점유율을 나눠 가졌기 때문일 수 있을 것으로 판단한다.

#### 4.4. 혁신조달제도의 평가

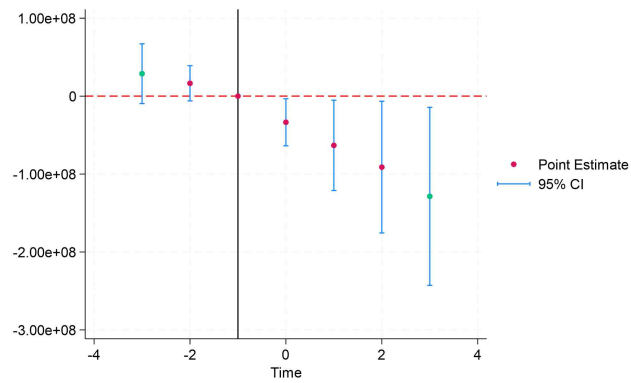
혁신조달은 공공조달시장이 혁신제품의 초기시장을 조성해 줌으로써 혁신제품이 시장에 상대적으로 수월하게 진입하도록 돕고 혁신 제품의 개발유인을 제공하기 위해 2019년부터 도입된 제도이다. 물품계약정보에서 해당 조항을 이용하여 체결된 계약을 구분하는 조항호코드는 0260103아-20190305 와 0260105사-20201001로서 전자는 2019년 개정된 조항이고 후자는 2020년에 추가로 개정된 조항을 의미한다.<sup>28)</sup>

단위, 억원, %, 개수					
	2019	2020	2021	2022	2023
혁신조달					
금액합계	24.0	464.0	1373.7	2190.4	3987.3
낙찰률	99.6%	99.1%	99.1%	99.6%	98.5%
관측치수	38	339	1,242	1,866	2,987

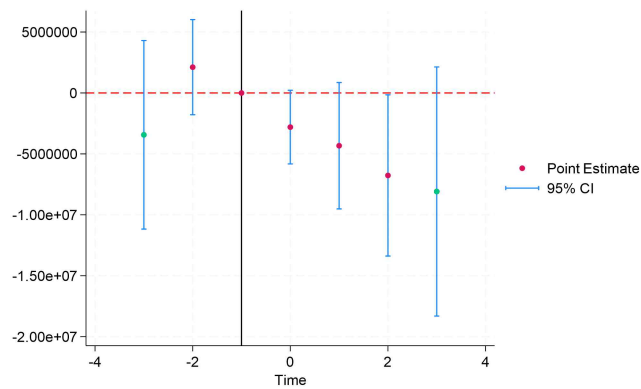
혁신조달을 통해 체결된 계약은 계속하여 증가하는 추세를 보이고 있으며 2023년 총 금액이 3,987억에 달한다. 이는 상당한 규모의 공공부문 지출이 혁신제품의 초기시장 조성을 위해 투입되고 있음을 의미한다. 혁신조달을 통한 낙찰률은 매우 높은 수준을 기록하고 있는데 혁신조달제품은 기존의 시장에 진입하지 않은 새로운 제품인 만큼 실질적인 경쟁이 없기 때문으로 생각할 수 있다.

28) 이에 상응하는 지방계약법 조항호코드는 0250108다-20190917와 0250108다-20201103 이다.

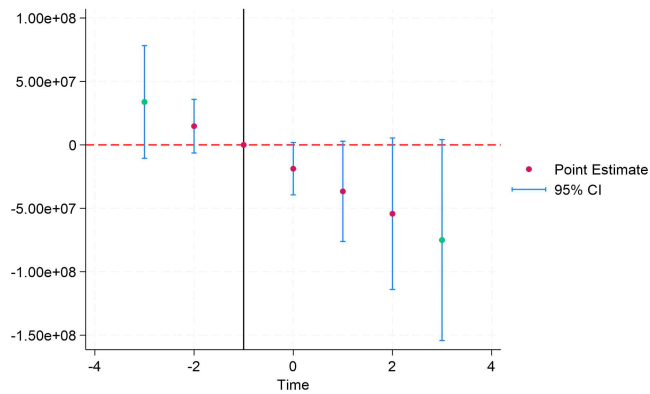
그림 6 혁신조달 참여기업의 재무성과 변화 및 특허출원 건수



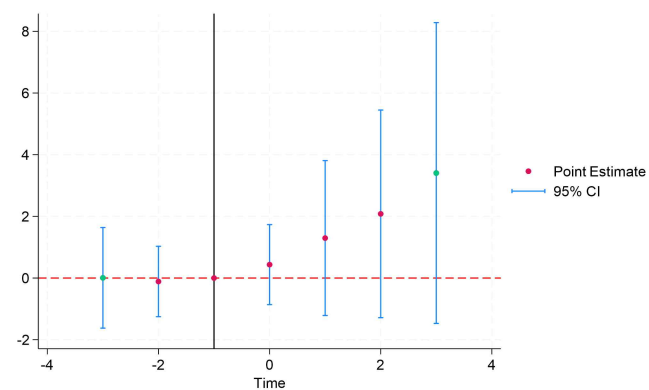
매출액 변화



영업이익 변화



자산총계 변화



특허출원건수

저자 작성



그림 6은 혁신조달 참여기업의 재무성과 변화 및 특허출원 건수 변화를 보여주고 있다. 전반적으로 개별기업의 재무성과는 낮아지는 경향성이 있으나 통계적으로 크게 유의미하지는 않다. 특히 혁신조달에 참여하는 기업들은 일반기업들과 특성이 크게 다를 수 있으므로 대조군이 적절하게 설정되지 않았을 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.<sup>29)</sup> 특허출원건수는 혁신조달 참여 이후 증가하는 모습을 보이나 이 또한 통계적으로 유의하지는 않다. 전반적으로 혁신조달 참여 여부는 개별 기업의 성과에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 평가할 수 있는데 이는 혁신조달이 기업의 전반적인 재무성과를 향상하기보다는 혁신제품의 개발 및 생산유인을 제고하기 위한 것이므로 좀 더 장기적인 시계에서 제도의 효과성을 평가할 필요가 있을 것으로 판단한다.

## 5. 결론

코로나 19 대유행 이후 한국을 포함한 세계 각국은 공공조달을 경제위기 극복, 혁신제품 초기시장 조성, 친환경 제품 수요 촉진, 사회적 가치 추구 등의 목표달성을 위한 전략적 수단으로 활용하고 있다. 이처럼 공공조달에 여러 가지 기능이 부여 됨에 따라 영국, 아일랜드, 뉴질랜드는 공공조달시장에 핵심성과지표를 부여하고 이를 평가하려는 움직임을 취하고 있다.

특히 영국은 새로운 조달법을 제정하여 기존의 관료적이고 절차적인 조달정책을 경제, 사회, 윤리 환경 및 공공안전을 포함한 국가의 우선순위 실현을 지원하는 공익 추구 중심의 제도로 개편하였고 500만 파운드 이상의 계약 건에 핵심성과지표(KPI) 설정을 의무화하였다. 이러한 변화는 공공조달을 공공부문의 사법상의 법률행위로 보고 절차를 중요시하는 우리나라의 국가계약법에도 큰 시사점을 준다.

저자는 공공조달 시장의 이러한 변화를 반영하여 국가계약법을 개정하고 의무적인 성과평가제도를 도입할 것을 주장한다. 우선 사법적 성격을 가진 국가계약법에 공법적 성격을 부여하여 계약담당자들이 절차뿐만 아니라 공공조달이 추구해야 할 여러 가지 가치를 종합적으로 추구할 수 있도록 재량권을 확보해 주는 것이다. 이와 동시에 특정 금액 이상의 개별 조달, 혹은 공공조달시장에 특정 금액 이상의 영향을 주는 제도에 대해서는 주기적이고 체계적인 성과평가를 하도

29) 이벤트스터디 결과를 보면 혁신조달 참여 이전부터 대조군과 처치군의 차이가 일정 부분 있었을 것으로 보인다.

록 의무화 하여 공공조달이 정책목표를 달성하는 효과적인 전략적 수단으로 기능할 수 있도록 하는 것이다.

본고에서는 성과평가의 예시로 최근에 있었던 공공조달 시장의 변화를 분석하였다. 분석 대상은 코로나19 이후 경제위기 극복을 위한 수의계약 확대, 중기간 경쟁제품 품목 재지정, 혁신조달의 도입이다. 우선 세 가지 변화 모두 공공조달 시장에 적게는 수천억원에서 많게는 1조원 이상의 영향을 주는 중대한 변화인 것을 확인 할 수 있었다. 이는 공공부문의 상당한 재정지출이 공공조달시장 정책에 영향을 받는 것을 보여주며, 재정지출의 효율성을 높이기 위해서는 공공조달 시장에서 특정 금액 이상의 변화를 초래하는 정책 변화에 대해서는 성과평가의 의무화 되어야 한다고 판단한다.

분석결과, 수의계약 금액 확대는 대규모의 공공부문 지출이 적시에 집행될 수 있는 효과적인 정책 변화였을 것으로 판단된다. 하지만 낙찰율의 관점에서는 경쟁입찰보다 높은 경향이 있어 신속한 재정투입을 위해 지출의 효율성은 일부 희생되었을 것으로 추측된다. 중기간 경쟁제품으로 품목이 지정되는 경우 낙찰률은 상승하면서 고착화되지만, 시장집중도는 일시적으로 상승하였다가 안정화되는 것을 확인할 수 있었다. 한편 중기간 경쟁에 참여한 기업의 재무성과에는 두드러진 변화를 발견하지는 못하였다. 이는 어떤 시장이 중기간 경쟁제품으로 지정되면 입찰경쟁은 일부 완화되지만 중소기업들의 진입이 발생하여 시장 점유율이 분산되는 것으로 해석할 수 있다. 혁신조달에 참여한 기업의 경우 재무성과나 특허출원 수에 통계적으로 유의한 변화를 발견하지는 못하였다. 하지만 혁신조달 시장에 참여하는 기업의 경우 일반기업과 특성이 크게 다를 수 있으므로 대조군과의 비교를 통해서 이루어지는 본고의 분석에서 뚜렷한 시사점을 도출하는 것이 상대적으로 어렵다. 따라서 해당 제도에 맞는 심층적인 분석이 필요할 것으로 판단한다.

마지막으로 데이터 분석 과정에서 겪은 애로사항에 대해서 언급하여 현행보다 더욱 체계적인 데이터 구축을 요청하고자 한다. 개별 계약이 어떠한 조항에 근거해서 이루어졌는지 알기 위해서는 조항호코드를 활용해야 하는데 이 코드는 법률의 조문을 기초로 하므로 그 변화를 한눈에 파악하기가 매우 어렵다. 예를 들어 2010년 10월 27일 시행된 지방계약법의 25조 1항 8호 다목은 특별법인에 대한 수의계약 내용이나 해당 조문은 2011년 9월 15일 삭제되었다. 그리고 해당 조

문은 2019년 9월 17일에 시행된 법률에서는 혁신제품에 대한 수의계약으로 변경되었다. 이처럼 전혀 다른 내용이 같은 조항호를 공유하다 보니 계약의 근거가 되는 조항을 식별하는 것이 상당히 복잡한데, 중앙조달기관에서 데이터 구축을 좀 더 직관적이고 체계적으로 할 수 있는 방안을 모색해 주었으면 한다. 측정할 수 없으면 관리할 수 없다는 격언이 공공조달시장의 성과관리에 적용되길 희망한다.

#### 참고문헌(추후 작성)

기획재정부(2024), 2022 회계연도 한국통합재정수지.  
조달청(2024), 2023 공공조달 통계연보