



제2장

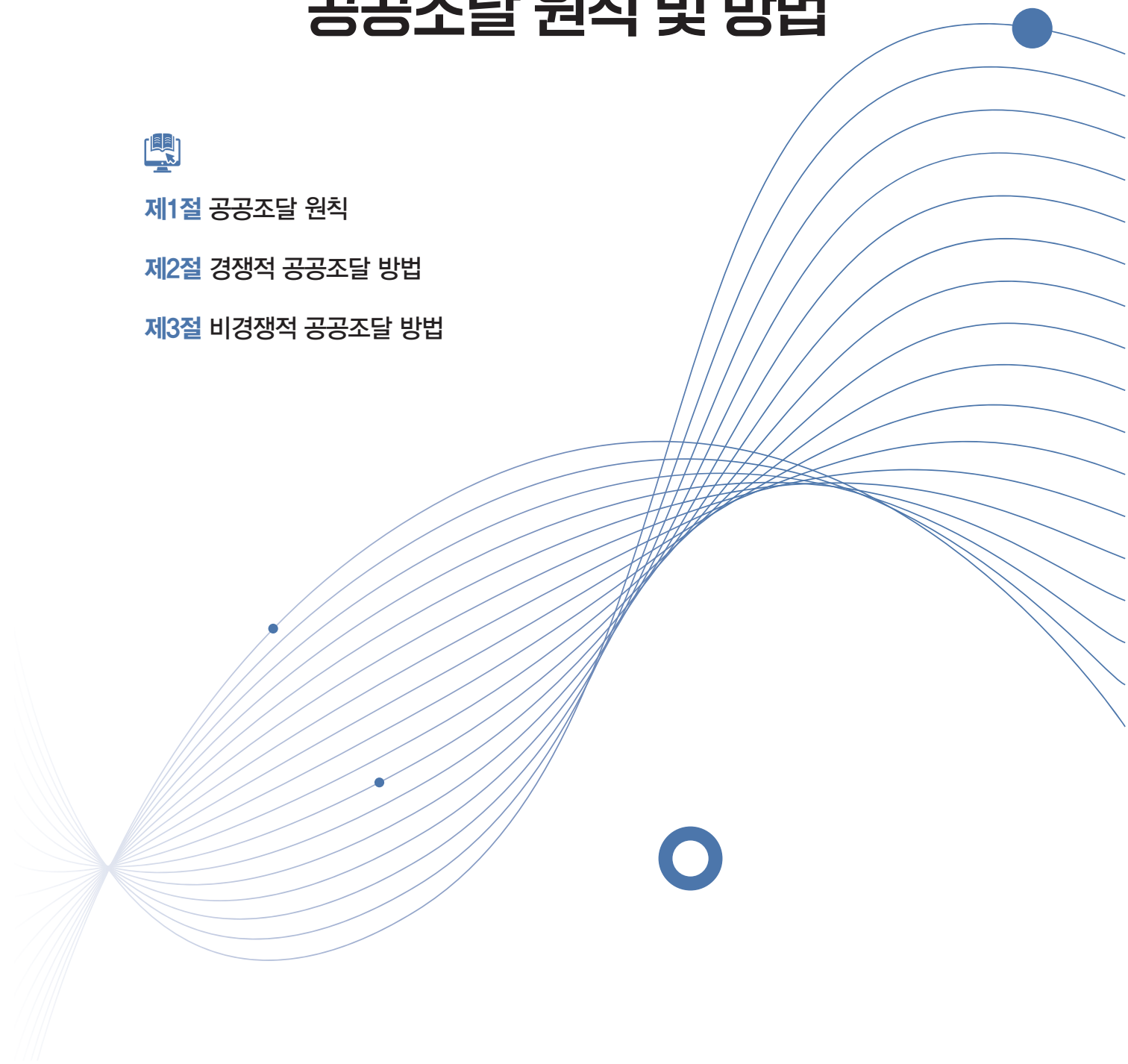
공공조달 원칙 및 방법



제1절 공공조달 원칙

제2절 경쟁적 공공조달 방법

제3절 비경쟁적 공공조달 방법



제2장 공공조달 원칙 및 방법

학습목표(Learning Objectives)

이 장을 학습한 후 다음의 내용을 이해하고 설명할 수 있습니다.

- 공공조달의 기본원칙에 대한 이해와 중요성을 설명
- 공공조달의 실행원칙에 대한 이해와 중요성을 설명
- 공공조달의 유형에 대한 이해
- 경쟁적 공공조달방법에 대한 이해와 설명
- 비경쟁적 공공조달방법에 대한 이해와 설명

키워드(Keywords)

공공조달 기본원칙(Public Procurement Basic Principle), 공공조달 실행원칙(Public Procurement Principle of Implementation), 경쟁적 공공조달(Competitive Public Procurement), 공개경쟁절차(Open Competition Process), 선택경쟁(Selective Competition Process), 제한경쟁(Selective Competition Process), 수의계약(Sole Source Contract), 소액구매(Micro Purchase)

제1절 공공조달 원칙

공공조달이 GDP에서 차지하는 비중과 정부가 제공하는 행정서비스의 품질, 성과에 미치는 영향력을 고려할 경우, 조달기관 담당자에게는 높은 수준의 법적, 윤리적 기준에 따라 효율적이면서도 효과적으로 업무를 수행해야 하는 책임이 부여된다. 이를 위해서는 공공조달이 시작되는 첫 단계인 요구사항 식별부터 계약 이행을 거쳐 사후관리까지 전체 조달 주기에 걸쳐 공공조달 목표를 달성하기 위한 명확한 업무수행 기준과 실행원칙을 준수하는 체제가 중요하다. 이런 측면에서 보면 현대 공공조달 체계에서 표준적으로 인정되는 기본원칙의 준수가 중요하다. 정부조달협정(GPA), 유엔(UN), 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(OECD), 유럽연합(EU) 등에서 공통적으로 채택하고 있는 공공조달의 기본원칙은 투명성(Transparency), 비용 대비 가치(VFM: Value For Money), 경쟁성(Competitiveness), 차별 금지와 동등한 대우(Non-discrimination and Equal Treatment), 책임성(Accountability)이다. 그와 동시에 OECD에서는 이러한 공공조달의 기본원칙을 달성하기 위해 공공조달 실행, 관리 시 준수되어야 하는 원칙으로 투명성, 청렴성, 접근성, 균형성, 참여, 효율성, 전자조달 활용, 역량개발, 평가, 위험관리, 책임성, 통합 등 12가지 항목을 제시하고 있다(OECD, 2015). 그중 투명성, 청렴성, 효율성, 접근성, 책임성은 기본원칙으로, 균형성, 참여, 전자조달 활용, 역량개발, 평가, 위험관리, 통합은 실행원칙으로 구분할 수 있다.

1.1. 공공조달 기본 원칙

가. 투명성(Transparency)

공공조달의 기본원칙으로서 투명성은 물품이나 용역(서비스), 공사의 전체 조달 과정에서 개방성과 접근성을 보장할 수 있는 수준으로 관련 정책, 계획, 입찰 공고, 계약 체결 정보 등이 특정한 법적요건 또는 기밀보호 등의 사유를 제외하고는 공공조달 이해관계자에게 공개를 보장하는 것을 의미한다. 공공조달에서 가장 중요한 원칙으로 채택하고 있는 요소는 투명성과 이를 통한 공정성이다. 전체 공공조달 단계에 걸쳐 최대한의 투명성을 확보할 수 있는 절차와 기준을 마련하는 것이 중요하다.

투명성은 공공조달 절차에 참여하는 공급기업을 포함한 모든 이해관계자에게 공정하고 동등한 대우를 보장하기 위한 선행 조건이다. 공정성은 조달기업과 이해관계자 모두에게 동일한 정보와 절차, 문서 등을 제공하고 자유로운 접근을 보장하는 공공조달 절차를 통해 구현할 수 있다. 특히 투명성을 확보하는 구체적인 공공조달 실행 절차로서 경쟁적 조달 방법인 완전히 공개적인 입찰 절차의 실행은 투명성을 확보하는 가장 효과적인 방법이며, 이를 통해 청렴성(Integrity)도 향상할 수 있다.

나. 비용 대비 가치(VFM)

비용 대비 가치 원칙은 공공기관이 조달을 통해 특정 요구사항을 충족하는 물품이나 용역(서비스), 공사를 조달하는 과정에서 비용과 품질, 기타 관련 요소의 최적 조합을 확보하는 것을 의미한다. 이는 단순히 구매 시점의 최저가격을 의미하지 않으며 생애주기 관점에서 총소유비용(TCO: Total Cost Ownership), 생애주기비용(LCC: Life Cycle Cost), 공급업체의 역량과 해당 조달사업과 관련된 정부정책과 제도의 목표 달성까지를 모두 고려하는 것을 의미한다. 공공조달 재정은 기본적으로 국민의 세금을 재원으로 하는 정부예산에서 지출되므로, 필요한 조달 대상물에 요구되는 적절한 기능, 성능, 품질 등의 가치 확보를 전제한 경제적으로 가장 유리한 방법으로 실행되어야 한다. 이러한 경제적 유리함을 추구할 때, 과거와 같이 단순히 가장 낮은 가격으로 공급하는 대상물을 선택하는 방식이 아니라 해당 조달사업의 목적과 조달 대상물로서 확보해야 할 적합한 조달 가치를 종합적으로 고려한 의사결정을 내려야 한다. 이런 측면에서 효율성의 추구는 공공조달 재정지출의 규모를 고려할 경우, 최적의 조달 가치 조합을 내포한 조달 대상물을 확보하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 프로젝트 기간에 지속가능성, 비용 효율성, 품질, 효과성의 조합에 우선순위를 두는 원칙이 중요하다. 효율성의 원칙을 준수하기 위해서는 결과적으로 비용 대비 가치를 갖춘 조달 대상물을 확보하는 데 그치지 않는다. 그런 결과를 도출하기 위해서는 조달법령, 절차, 기준, 실행 방법 등을 유기적으로 연계해 자원이 과도하게 소모되지 않도록 하고, 실행 기간, 비용, 인력을 효율적, 효과적으로 운영하는 등 전략적으로 계획된 공공조달 체계의 수립이 전제되어야 한다.

다. 경쟁(Competition)

경쟁은 비용 대비 가치 확보를 통해 공공조달 재정과 운영 자원의 효율성, 효과성을 확보하기 위한 기본 원칙으로, 공공조달 절차에 반영되어야 할 핵심 요소이다. 경쟁은 공공조달을 통해 수요자인 조달기관이 공급자인 조달기업으로부터 합리적인 가격과 품질로 원하는 수준의 조달 대상물을 확보할

수 있는 가장 효과적인 방법이다. 공공조달의 가장 기본적인 원칙인 투명성은 공개적인 경쟁을 통해 달성 가능하며, 그 결과로서 청렴성을 입증하는 데는 경쟁 원칙의 준수가 매우 중요하다. 공공조달 절차에 경쟁을 촉진하는 기준과 방법이 적용되면 투명성, 책임성, 공정성, 청렴성이 확보될 수 있으므로 경쟁은 중요한 기본 원칙 중 하나로 볼 수 있다.

라. 차별 금지와 동등한 대우(Non-discrimination and Equal Treatment)

차별 금지와 동등한 대우는 공공조달 과정에서 잠재적 공급업체 또는 계약자에게 입찰, 평가, 계약 등 공공조달 절차 전 과정에서 동등하게 참여할 기회를 부여하고, 공정하게 평가받을 수 있도록 보장하는 원칙을 의미한다. 이 원칙은 국적, 출신지 또는 기타 관련 없는 요소에 따른 차별을 방지하고 공정한 경쟁을 촉진하기 위한 기반이 된다. 공공조달 절차를 적용하는 데 차별 금지는 UN, OECD, EU, WTO(GPA) 등 국제기구와 정부조달협정에서 특히 중요하게 채택하고 있는 원칙이다. 자유무역 체제하에서 각국의 공공조달 시장이 개방되고 국제기구에도 다양한 국가에 속한 기업이 참여하는 상황에서 참여 기업의 국적, 인종, 종교, 연령, 성별 등에 따라 차별이 발생하지 않도록 하기 위한 핵심 요소이다. 특정 조달사업과 관련해 정부조달협정을 준수하는 각 국가의 공공조달 관련 법령, 규정, 기준 등을 따르지 않고 자의적인 기준과 요건을 설정해 해당 조달 대상물을 공급할 경우, 실질적인 차이가 없는 조달기업의 참여를 제약하면 안 된다는 원칙이다. 기본적으로 국내외를 불문하고 조달기관이 원하는 특정 조달 대상물을 기술적, 품질적, 가격적, 법규 부합성 등을 충족하는 조달기업을 대상으로 불필요하거나 비합리적인 입찰 참여 자격이나 요건을 설정하면 안 된다는 원칙이다.

마. 책임성(Accountability)

책임성은 공공조달을 실행하는 조달기관과 업무 담당자에게 구체적으로 요구되는 핵심적 기본 원칙이다. 공공조달의 책임성은 조달 의사결정과 그런 의사결정으로 실행된 조달 결과와 성과를 달성하기 위해 책임을 다해 업무를 성실히 수행하는 것을 말한다. 책임성을 갖춘 공공조달의 실행은 공공조달 이해관계자에게 신뢰를 주고, 공익을 확보하기 위한 기반이 된다. 책임성을 확보하기 위해서는 공공조달 절차에서 요구되는 활동과 결과에 이해관계자가 상시 접근해 정보를 확인하고, 필요한 경우 이의를 제기할 수 있도록 해야 한다. 또한 조달기업과 이해관계자가 제기한 문제점은 공개적인 방법으로 신속하게 해결하거나 처리 결과를 피드백하는 절차를 마련할 필요가 있다. 공공조달 실행원칙으로서 접근성, 평가, 역량개발, 참여 촉진 등이 책임성 원칙을 구현하는 효과적인 방법이다.

1.2. 공공조달 실행 원칙

공공조달의 5대 기본 원칙을 바탕으로 실제 구체적인 공공조달의 실행과 관리 과정에서 준수, 활용되어야 하는 실행원칙은 다양하게 논의될 수 있다. 대표적으로 2015년 OECD가 발표한 공공조달 실행을 위한 권고방안 12대 원칙이 전통적 공공조달 운영의 목표인 재정운영의 효율성과 새로운 목표인 범정부 정책지원 효과성의 균형적 달성에 적합하다고 볼 수 있다. 공공조달 12대 실행원칙은 투명성(Transparency), 청렴성(Integrity), 접근성(Access), 참여(Participation), 효율성(Efficiency), 균형성(Balance), 전자조달시스템(e-Procurement) 활용, 역량(Capacity) 개발, 통합(Integration), 평가(Evaluation), 위험관리(Risk Management), 책임성(Accountability)이다[그림 1] 참조). 공공조달의 성공적 실행, 관리를 위한 12대 원칙은 각각 고유한 독립성이 있으나 원칙을 실현하기 위해서는 유기적 연계성을 통한 상호작용이 필요하다. 이 같은 측면에서 공공조달을 실행하는 기반을 구현하는 원칙으로 전자조달시스템 활용, 전자정부시스템 간 통합, 공공조달 담당자의 실무 능력 또는 역량 개발이 필요하다. 이들 실행 기반을 바탕으로 핵심적인 실행원칙인 투명성, 청렴성, 접근성, 참여원칙을 구현함으로써 목표원칙에 해당하는 공공조달의 운영 효율성과 이를 기반으로 한 정책지원의 효과성을 균형적으로 달성하는 균형성을 확보할 수 있다. 마지막으로 이들 실행원칙과 목표원칙의 지속적이고 안정적인 이행과 발전을 지원하는 관리원칙으로 선제적인 리스크 관리, 평가, 공공조달 실행 전 과정의 결과에 관한 책임성을 구현함으로써 공공조달 체계가 성공적으로 운영될 수 있다[그림 1] 참조).

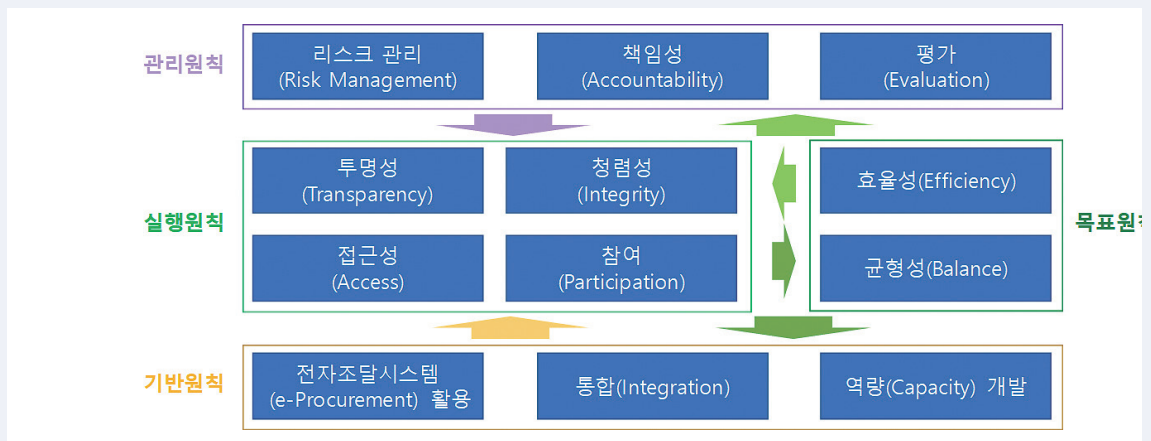


그림 1 OECD 공공조달 권고안 12대 실행원칙

가. 투명성(Transparency)

공공조달에서 투명성이란 공급업체와 일반 대중을 포함한 모든 이해관계자에게 전체 공공조달 과정을 공개하고 접근이 가능하도록 만드는 것을 의미한다(UNOPS, 2012). 공공조달 과정에서 투명성을 강화하는 것은 그 자체로 공공조달 전반의 거버넌스와 성과를 개선할 수 있으며, 접근성이나 청렴성 같은 핵심 원칙을 향상하는 동시에 비용 대비 가치 등 공공조달 성과의 향상에도 기여한다. 이를 위해 각국은 공공조달의 운용 과정에서 투명성 같은 공공조달 원칙의 이행을 증진하기 위해 다양한 입법, 정책, 제도를 시행하고 있다. 따라서 공공조달의 모든 단계에서 공공조달시스템에서 적정 수준의 투명성을 확보하기 위한 절차를 마련하고 이를 실행하는 체제가 요구된다. 이 같은 투명성 확보를 통해 첫째, 공공조달 전 과정에서 잠재적 조달기업을 대상으로 한 공정하고 공평한 대우를 촉진할 수 있다. 둘째, 잠재적인 국내외 조달기업, 단체(협회, 조합, NGO 등), 일반 국민을 포함한 모든 이해관계자에게 공공조달정보에 제한 없는 접근을 보장해 정보의 획득과 활용을 보장할 수 있다. 셋째, 공공조달 지출 예산의 배정 단계에서 전체 계약 이행과 관리 과정에 걸쳐 자금 지출의 흐름을 모니터링할 수 있게 해 가시성을 향상할 수 있다.

투명성 원칙이 지켜지지 않을 경우, 다음과 같은 위험이 발생할 수 있다([표 1] 참조).

표 1 투명성 부족시 발생 가능한 위험

- 공공 조달 프로세스의 투명성과 정보 공개 부족 관련 부실 관리, 사기, 부패 사례
- 입찰참가 의사가 있는 조달기업이 동일한 유형의 정보에 접근할 수 없는 경우 왜곡된 경쟁 상품이나 용역(서비스)의 품질이 좋지 않거나, 목적에 부합하지 않거나, 비용이 많이 들거나, 공공 조달 프로세스 관련 정보가 부족한 경우 대중의 정부 신뢰도 저하

공공조달의 투명성 강화는 조달정책과 제도 공개, 주기별 조달 계획 사전 공개, 공개적 입찰공고, 입찰공고 시 평가기준 공개, 계약 체결 관련 정보와 계약금액 공개, 시의 적절한 불만·항의·분쟁 조정 시스템 구축, 공공조달 담당자와 관련된 재정·이해 상충 정보 공개, 공급업체 제재 목록 공표, 공공조달 단계별 다양한 정보의 공개와 절차의 이행을 통해 달성할 수 있다.

이와 관련한 대표적 사례로 국내에서는 국가종합전자조달시스템(KONEPS: Korea Online E-Procurement System)인 조달청 나라장터와 통합 연동된 공공조달정보 제공 통합 포털인 ‘조달데이터허브’가 조달계획, 사전 규격 공개, 입찰공고, 평가정보, 낙찰자정보, 계약자정보, 계약관리정보를 일반 국민이 로그인 없이 자유롭게 활용할 수 있도록 제공하고 있다. 조달데이터허브를 통해서 120종이 넘는 다양한 공공조달데이터 보고서를 제공하고 필요한 정보 속성을 선택해

사용자가 원하는 정보를 데이터셋으로 구성하고 이를 내려받아 자유롭게 활용할 수 있다. 이를 통해 공공조달 참여자인 조달기업은 수요 예측에 기반한 공급계획 수립 등에 활용할 수 있다. 한편 해외의 경우 대표적 사례로 호주 연방정부의 공공조달정보시스템인 ‘AusTender’는 호주 정부의 조달사업 기획, 연간 조달계획, 다수 공공기관이 이용 가능한 공급업체 목록, 수주·계약과 관련한 중앙화된 정보 공개 시스템을 제공하고 있다. 2005년부터 호주 연방조달규정에 따라 연방 공공기관들은 ‘AusTender’를 통해 1만 호주달러 이상의 계약 조건과 상시 입찰 조건을 세부적으로 공고하고 있다. 또한 이런 정보를 분석해 공공조달 시장과 호주 경제에 미치는 영향도 파악하고 있다([표 2] 참조).

표 2 투명성 향상을 위한 공공조달정보시스템 운영사례

- 국내는 나라장터 웹사이트(<https://www.g2b.go.kr>)에 로그인 없이 공공조달에 관심 있는 이해관계자 누구나 접근해 입찰계획, 사전 규격 공개, 입찰공고, 평가, 낙찰자, 계약자정보를 확인할 수 있다.
- 나라장터와 직접 연동된 ‘조달데이터허브(<https://data.g2b.go.kr/>)’에서는 120종의 공공조달과 관련된 통계자료와 보고서가 제공되고 있다.
- 공공조달 참여자와 이해관계자의 수요와 선호도가 높은 120종의 공공조달데이터 보고서는 조달 대상물별, 조달단계별, 보고유형별로 다양하게 세분화되어 있으며 다양한 선택 정보속성을 추가해 필요한 데이터셋을 내려받아 자유롭게 분석, 활용할 수 있도록 제공하고 있다.
- 2024년 말 나라장터를 고도화해 새롭게 구축한 ‘차세대나라장터’에서는 목록화된 보고서 외 사용자가 공공조달데이터를 활용해 다양하게 분석할 수 있는 분석 도구가 제공되고 있다. 이를 통해 상품 키워드 분석, 공공조달 대상물별·수요기관별 수요 예측, 입찰혼잡도 분석 기능을 제공하고 있다.
- 또한 빅데이터 기술을 활용해 키워드와 이미지 기반으로 공공조달을 통해 공급 가능한 상품을 추천받을 수 있는 기능도 제공되고 있다.

출처: 한국 국가종합전자조달시스템(www.g2b.go.kr), 조달청

- 호주는 ‘AusTender’ 웹사이트(<https://www.tenders.gov.au>)에서 계약 공고, 표준 입찰 공고, 조달 계획 보고서를 확인할 수 있다. 예를 들어 계약 공고 관련 온라인 기록에는 조달 기관, 조달 방식, 계약 금액·기간, 계약 설명, 공급업체 세부 정보가 포함된다. 이들 기록에서 기관, 기간, 금액 범위, 범주, 기밀 유지, 공급업체명, 공급업체 호주 사업자번호(ABN), 보고서를 유형별로 검색할 수 있다. 또한 총 건수와 금액정보가 포함된 요약 기록을 내려받을 수도 있다. ‘AusTender’에서 추출한 통합 정보는 재무부 웹사이트에서 확인할 수 있으며 다음과 같은 정보를 포함하고 있다.
- 총 조달 계약 보고, 총 가치, 계약 수 등 세부 정보로 ①가격 임계값에 따른 조달 계약 ②가치 세부 내역 ③총 가치 비율 ④총 계약 건수 대비 공급업체 참여 비율 ⑤조달에 참여한 중소기업정보 ⑥해외 조달계약정보 ⑦ 조달된 상품 대 용역(서비스) 계약 비율 ⑧상품과 용역(서비스) 조달 계약의 상위 20개 범주(가치 내역, 총 가치 백분율, 중소기업(SME) 참여 백분율 포함) ⑨1997년 재무 관리·책임법(FMA) 조달 상위 10개 기관(가치 내역, 총 가치 백분율, 최근 순위와 비교한 이전 연도 순위 포함)의 조달정보를 제공하고 있다.

출처: 호주 공공조달정보시스템(<https://www.tenders.gov.au>), 호주 재무부

또한 투명성을 강화하는 방안으로 영국, 미국 등 일부 G20 국가는 입찰자에게 계약 낙찰 결정 관련 브리핑을 제공하고 낙찰 결정 과정을 설명하는 절차를 실행하고 있다. 이 같은 관행은 공급업체에 절차가 공정하게 진행된다는 확신을 주게 되어 향후 공공조달 입찰 참여를 촉진할 수 있다. 영국의 사례를 보면 일정 조달금액을 초과하거나 중요한 조달 계약을 대상으로는 ‘사후브리핑(Debriefing)’

제도를 시행하고 있다. 국내의 경우도 2002년 국가종합전자조달시스템인 나라장터를 도입한 이후 공공조달 정책과 제도 공개, 연간 조달계획 공개, 사전 규격 공개, 입찰공고와 관련 문서 공개·다운로드, 평가기준 공개, 평가 결과와 계약정보 공개, 대금지급 관련 정보 공개, 분쟁 해결 절차와 수단 제공, 공공조달 데이터, 통계·분석정보 제공처럼 국제적으로 채택된 대부분의 투명성 강화 절차를 시행하고 있다. 그중에서도 가장 특징적인 투명성 강화 제도는 선제적으로 입찰정보의 내용적 투명성을 확보할 수 있는 구매 규격을 사전 공개하고 이와 관련한 개선·보완·기타 의견을 접수해 필요한 경우 이를 입찰공고에 반영하는 절차를 운영한다는 점이다.([표 3] 참조).

표 3 입찰정보의 사전공개 및 입찰결과의 사후브리핑 사례

<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공계약 관련 법령에 따라(「국가계약법」은 하위 계약예규, 「지방계약법」 제9조의2) 입찰공고의 핵심 정보인 구매 규격 정보를 입찰공고 이전에 공개하는 제도를 운영하고 있다. ■ 물품, 용역의 경우 추정 가격 5,000만 원 이상인 경우 사전 공개 절차를 의무화해 잠재적인 입찰참가자나 관련 산업의 이해관계자, 공공조달 모니터링 단체(시민단체 등) 등에서 입찰참가자격, 과업 내용(구매사양, 기술적 요구사항, 설계서, 시방서, 제작도 등), 과업금액, 평가기준, 기타 계약 조건의 문제점을 법적, 기술적, 경제적 측면에서 분석하고 검증할 수 있도록 하고 있다. ■ 특히 사전 공개된 구매 규격과 관련한 문제점이 발견될 경우 이견 또는 조정 의견을 제시하면 해당 수요기관의 담당자가 이를 검토해 2주일 이내 검토 결과를 회신하고 필요한 사항은 실제 입찰공고와 과업내용서에 반영해 입찰을 진행하도록 의무화하고 있다. ■ 이 같은 절차를 통해 단순히 입찰공고정보를 투명하게 공개하는 수준을 넘어 입찰공고의 핵심 내용에도 공개적이고 투명한 절차를 통해 접근해 이견을 제기하거나 사전에 정보를 확인해 입찰을 준비할 수 있도록 지원하고 있다. ■ 영국의 공공조달법은 각 부처가 유럽연합(EU) 조달 기준값을 초과하는 계약을 대상으로 후보자 기업에 사후브리핑을 시행하도록 규정하고 있다. 또한 EU 전체 국가에 공개입찰을 진행해야 하는 기준값 미만의 계약도 사후브리핑을 권고하고 있다. ■ 디브리핑은 계약 체결 후 최대 15일 이내에 대면, 전화 또는 화상 회의를 통해 사후 보고 논의가 진행되며, 회의는 해당 조달업무에 참여했던 고위 조달 담당자가 주재한다. 회의 진행 절차는 다음과 같다. 첫째, 참여자 소개 후 조달 선정과 평가 절차를 공개적으로 설명한다. 둘째, 입찰참가기업체의 입찰 과정에서 강점과 약점을 집중적으로 설명해 탈락 업체의 이해도를 향상한다. 셋째, 설명 후 참가기업체는 해당 절차에 관한 추가 의견을 밝히거나 질의 등을 한다. ■ 앞선 과정에서 생성되는 모든 자료의 공개를 금지해 업체의 비밀 등 정보를 보호하고, 모든 회의 과정을 기록하고 저장해 관리한다. ■ 효과적인 디브리핑을 통해 공급업체에서 해당 절차가 조달, 청렴성 규칙에 따라 올바르게 수행되었다고 확신할 경우, 법적 문제 발생 비율을 줄일 수 있다. <p>출처: 영국 조달청(CCS Webpage). (2025). "The Procurement Act 2023: A short guide for suppliers." Crown Commercial Service.</p>

나. 청렴성(Integrity)

공공조달에서 청렴성은 공공기관과 조달기업 등 이해관계자가 윤리적이고 정직한 행동에 기반해 공공조달 규정을 준수하고 절차를 이행하는 원칙을 의미한다(OECD, 2025). 실무적으로 공공조달 과정 전반에 걸쳐 부패, 사기, 이해 상충, 기타 비윤리적인 관행에 따른 업무처리를 방지하는 것으로

이해할 수 있다. 이 같은 청렴성 확보는 공공조달 재정, 자원, 권한이 원래의 조달 목적과 공공의 이익에 부합하는 방법으로 실행한다는 보장이 될 수 있다.

따라서 공공조달의 전체 단계에서 일반 표준과 조달 특정 보호 조치를 통해 공공조달 시스템에서 청렴성을 유지하는 원칙은 매우 중요하다. 청렴성을 확보하기 위해서는 첫째, 공공조달에 참여하는 이해관계자에게 전체 단계에서 높은 수준의 청렴성 준수를 요구하는 절차와 서약을 요구해야 한다(청렴성 확보 프레임워크 또는 행동강령). 둘째, 공공부문에 일반적으로 요구되는 청렴성 관리 수단의 활용을 기본으로 하고, 공공조달과 관련해 청렴성 확보가 필요한 특정한 위험에 대응하기 위해 조정, 강화된 관리수단을 활용하는 것이 효과적이다. 셋째, 공공조달의 실행, 관리와 관련된 조달기관 담당 인력을 대상으로 청렴성 인식을 제고하고 이를 강화, 유지하기 위한 교육 프로그램을 개발해 정기적인 교육을 시행할 필요가 있다. 넷째, 조달기업에 공공조달 청렴성 관리 프레임워크에 대응하는 내부통제, 규정 준수, 부패(정탁, 뇌물) 방지를 위한 수단을 개발하고 그 이행 여부를 모니터링할 필요가 있다.

공공조달 과정에서 청렴성이 확보되지 않을 경우, 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다(표 4 참조).

표 4 청렴성 부족시 발생 가능한 위험

- 뇌물, '리베이트', 담합(카르텔), 사기, 인척주의, 인맥주의, 고객주의, 공모·입찰 조작을 포함한 부패에 따른 공적자금 손실과 열악한 제품, 용역(서비스)이 제공될 수 있음
- 공급 시 제품 대체를 통한 자원 사기, 도난에 따라 품질이 낮은 재료가 제공될 수 있음
- 공공서비스 제공 또는 공직 퇴직 이후 고용 과정에서 이해 상충이 적절히 관리되지 않을 경우, 부당한 영향으로 불필요하거나 공공의 요구·이익에 부합하지 않는 계약이 체결될 수 있음

G20 등 주요 국가의 공공조달 과정에서 투명성을 강화하기 위한 정책과 제도를 실행한 것과 같이 청렴성에서도 동일한 수준으로 다양한 제도적 지원이 이루어지고 있다. 대표적으로는 첫째, 공공기관의 조달 담당자를 위한 구체적인 기준(행동강령, 이해 상충 정책 등)을 마련해 공공서비스 전반에 적용되는 일반적인 기준과 절차로는 예방이 어려운 공공조달의 특수성과 관련된 위험성을 완화하고 있다. 둘째, 효과적인 내외부 통제를 보장하는 수단과 역량, 청렴성 관련 교육을 시행하고 있다. 셋째, 국민의 공공재정 지출의 관리 강화 요구에 따라 일부 국가의 경우는 공공조달 절차에 일반 국민이나 시민사회단체, 언론 등의 참여를 보장하는 수단을 마련해 운영하고 있다.

공공조달의 청렴성 강화와 관련한 실행 방안 중 첫 번째로 공공조달 기관과 소속 직원을 대상으로 구체적인 기준과 행동 강령을 제정해 운영하는 경우가 있으며, 튀르키예 사례가 대표적이다(표 5 참조).

표 5 공공조달 담당자에 대한 행동강령 운영 사례

- 우리나라는 국가 중앙조달기관인 조달청 공무원은 「부패방지권익위법」 제8조, 「공무원 행동강령」에 따라 준수해야 할 행동기준인 「조달청 공무원 행동강령」을 2006년, 「조달청 공무원복무규정」을 2004년에 제정해 운영하고 있다.
- 「조달청 공무원 행동강령」은 공무원으로서 일반적으로 요구되는 사항을 중심으로 조달업무 수행과 관련된 특성을 반영하고, 「조달청 공무원 복무규정」은 「공무원 복무규정」 외 조달공무원의 특성을 반영한 공정성과 청렴성을 보장하기 위한 업무처리 기준을 제시하고 있다.
- 조달청 공무원으로서 공정한 직무 수행과 관련해 공정한 직무 수행, 부당 이득 수수 금지, 건전한 공직풍토 조성, 강령의 이행, 준수와 관련한 구체적인 기준을 제시하고 준수 의무를 부과하고 있다.
- 튀르키예의 공공조달시스템은 청렴성을 저해하는 다음과 같은 문제점을 해결하기 위해 2002년 대대적인 개혁을 시행했다.
- 개혁의 일환으로 2002년 「공공조달법(PPL)」에 따라 공공조달청(PPA)이 중앙정부 차원의 행정·재정 자율기관으로 설립되었고, 이를 통해 공공조달 규제·감독 기능을 수행했다. 또한 이전에 발생했던 청렴성을 저하시키는 문제를 예방하기 위해 법률에 따라 이익집단의 압력을 방지하고 공무원의 윤리 기준을 강화하기 위한 조치를 도입했다.
- 또한 「공공조달법」에 규정된 안전장치 외에도 2003년 1월 21일 「공공조달위원회 위원과 공공조달기관 직원 이 준수해야 할 원칙에 관한 규정」이 채택되어 관보에 게재되었다. 이 규정은 특히 위원회 위원과 공공조달기관 직원에게 구체적인 공공조달 실행 관리 상황에서 준수해야 할 구체적인 기준을 제시하고 있다.

두 번째로 공공조달의 청렴성을 강화하기 위한 실행 방안으로는 조달 담당자를 대상으로 한 청렴성 강화 교육이 있으며, 이와 관련해서는 독일의 교육 사례가 대표적이다(표 6 참조). 이 같은 청렴성 교육의 중요성과 관련해 유엔부패방지협약(UNCAC)은 당사국이 ‘공무원이 공직자로서 올바르고 명예롭고 적절한 직무 수행에 필요한 요건을 충족할 수 있도록 교육훈련 프로그램을 장려하는’ 제도를 채택, 유지, 강화할 것을 요구하고 있다.

표 6 청렴성 제고를 위한 교육 및 계약요건 적용 사례

- 우리나라 조달청에서는 청렴성을 제고하기 위해 조달공무원 입직 시 ‘공공조달역량개발원’에서 신입직원을 대상으로 시행하는 최대 4주간의 교육과정 운영을 통해 공무원으로 기본적인 공직자세(국가관, 윤리관, 공직관)와 함께 「청탁금지법」에 따른 반부패·청렴교육을 시행하고 있다.
- 반부패·청렴교육은 신입직원 외 승진자와 초급관리자 교육과정도 지속적으로 운영하고 조달공무원 입직 이후 연차별 직급별로 주기적이고 지속적으로 교육을 진행해 청렴성 강화 교육이 이루어지고 있다.
- 특히 조달청은 공무원은 아니나 법률에 따라 공무원으로 간주되어 공무원과 동일하게 처벌받거나 권한을 행사하는 ‘공무원 의제’ 대상인 민간의 외부 평가위원을 대상으로도 청렴성을 강화하기 위해 교육을 시행하고 있다.
- 공공조달 참여자가 청렴성을 지각하는 가장 대표적인 업무인 입찰·낙찰자 선정 과정에서 이루어지는 각종 평가는 평가위원의 공정성과 신뢰성의 기반이 되는 청렴성 확보가 특히 중요하다.
- 따라서 조달청은 기술제안서 평가 등 다양한 낙찰자 선정과 관련된 평가위원회의 평가와 심사위원으로 등록된 전문가를 대상으로 한 윤리행동강령, 평가 대상 업체와 사전 접촉 행위 금지, 금품수수 행위에 따른 수사, 조달청 평가위원 해촉 사례 교육을 진행해 경각심을 고취하고 있다.
- 이 같은 평가위원 대상의 교육은 일회성으로 그치지 않고 의무화되어 등록 이후 갱신 단계에서도 주기적이고 반복적으로 이루어지고 있다.

- 2024년부터는 평가위원이 실제 평가에 참석하는 단계에서 평가 대상 업체와 사전 접촉 금지, 벌칙 적용 시 '공무원 의제' 적용 등을 안내하는 '청렴메시지'를 SNS(카카오톡)를 통해 발송하고 있다.
- 그 외에도 평가위원 모니터링단, 평가위원 사전신고센터, 평가이력관리시스템으로 구성된 3중 관리 체계를 운영해 조달청 공무원과 '공무원 의제' 대상인 공공, 민간 전문가를 대상으로 청렴성을 강화하고 있다.
- 한편 조달공무원, 수요기관의 조달업무 담당자와 함께 민간기업인 입찰기업 또는 계약상대자에게도 공정하고 투명한 조달 절차를 실행하고 질서를 확립하기 위한 「국가계약법」 제5조의2에서 청렴계약서 작성을 의무화하고 이를 위반할 경우 제5조의3에서 계약을 해제·해지할 수 있도록 규정하고 있다.
- 독일의 연방조달청(The Procurement Office of the Federal Ministry of the Interior[Beschaffungsamt des BMI])은 연방 내무부 산하 26개 연방 기관, 재단, 연구기관의 구매를 관리하는 정부 기관으로, 연방국방기술조달청(Federal Office of Bundeswehr Equipment, Information Technology and In-Service Support[BAINBw])에 이어 두 번째로 큰 연방조달청이다.
- 연방조달청은 직원들의 성실성을 증진하기 위해 부패 방지 담당자의 지원과 조언, 부패 관련 워크숍과 교육 조직, 직원 순환 등 여러 가지 조치를 시행하고 있다.
- 2001년부터 신입 직원은 부패 방지 워크숍에 의무적으로 참여해야 하며, 지방 검찰청 검사의 도움을 받아 뇌물 수수 위험성과 뇌물 제공자 대응 전략을 주제로 교육을 받는다. 교육의 중요한 부분은 이런 상황이 발생했을 경우 어떻게 행동해야 하는지에 관한 내용으로, 예를 들면 신고를 독려하는 방법('내부 고발')이 있다.
- 워크숍은 윤리적 행동이 부패 방지에 필수적인 직원의 핵심 역할을 강조하며, 2005년부터 워크숍 대상을 확대해 입문 교육뿐만 아니라 전체 직원을 대상으로 한 지속적인 심화교육까지 시행했다.
- 공공기관의 '부패 방지 담당자'와 연방조달청의 부서장이 워크숍에 참여함으로써 참가자들에게 부패 방지가 기관 정책의 우선순위 중 하나임이 강조될 수 있도록 했다.
- 또한 주요 부패 방지 대책은 공급업체 간 장기 접촉을 피하고, 동기를 부여하며, 직무를 더 매력적으로 만들기 위해 5~8년을 주기로 직원을 순환 배치하는 것이지만, 순환 배치는 직무 전문성과 상충하는 측면이 강하므로 시행에 어려움을 겪고 있다.

세 번째로 공공조달의 청렴성을 강화하기 위한 실행 방안으로 내외부 통제 수단의 마련과 실행이 있으며, 이와 관련해서는 브라질과 멕시코의 사례가 대표적이다. 브라질의 경우 중앙집중식 내부통제 수단인 '공공지출감시기구(Public Spending Observatory)'를 구축해 공공조달을 포함한 공공부문 전반의 재정지출 규칙과 표준을 적용하는 데 일관성을 확보할 수 있도록 했다([표 7] 참조).

표 7 공공지출 감시기구 운영 사례

- 우리나라는 한국재정정보원이 디지털예산회계시스템(dBrain+)의 운영과 관리를 담당하면서 공공지출 감시 기능을 수행하고 있으며 여기에는 공공조달을 통한 재정지출도 포함된다.
- 'dBrain+' 시스템은 예산의 편성, 집행, 결산 등 재정업무 전반을 온라인으로 처리하고 국가재정정보를 연계 분석해 재정업무에서 효율성을 향상하는 역할을 담당한다.
- 국보조금 통합관리망(e나라도움)을 통해 보조금 중복 지급과 부정 수급을 방지하는 기능도 수행한다.
- 지방재정과 관련해서는 '지방재정관리시스템(e호조시스템)'이 지방재정 공공지출과 유사한 기능, 역할을 담당하고 있다.
- 국가종합전자조달시스템인 조달청 나라장터는 'dBrain+', 'e호조시스템'과 연계해 업무를 처리함으로써 공공조달 전제 단계에서 재정지출과 관련된 내용이 실시간으로 관리되고 있는 것으로 볼 수 있다.
- 한편 공공조달 재정지출과 연계해 입찰 과정에서 담합 등 부정한 행위를 선제적으로 감시, 식별해 공공조달 재정지출에 이상이 발생하지 않도록 공정거래위원회에서 2006년부터 '입찰담합징후분석시스템(BRIAS)'을 운영하고 있으며 조달청에서는 2014년부터 나라장터와 연동해 '담합통계분석시스템'을 운영하고 있다.

- 브라질 연방 회계감사원실은 2008년 부정행위와 부패를 지속적으로 적발하고 제재하기 위한 기반 체제로 공공지출 감시기구(Observatório da Despesa Pública)를 출범했다. 공공지출관측소(Public Spending Observatory)를 통해 조달 지출 데이터는 다른 정부 데이터베이스와 교차 검증할 수 있도록 설계했다.
- 이는 사전 부정행위의 증거는 아니지만 추가 조사가 필요한 비정상적인 상황을 파악하기 위한 수단으로, 몇 년간의 경험을 바탕으로 해 비정상적 지출을 식별하고 있다.
- 이들 활동을 통해 연방감사원(Office of the Comptroller General of the Union) 담당자가 후속 조치를 취하고 조사할 수 있는 '주황색' 또는 '적색' 신호가 생성되며, 많은 경우 후속 조치는 공공기관 내 내부 통제 특별 고문이나 내부 감사 부서와 함께 수행된다.
- 조달, 행정 계약과 관련한 이 같은 추적 사례로는 이해 상충 가능성, 면제·포기의 부적절한 사용과 상당한 수준의 계약 수정, 입찰담합 등이 있다.
- 2013년에는 연방감사원(Office of the Comptroller General of the Union)이 조달 관련 부정행위 가능성을 파악하기 위해 사용하는 컴퓨터 지원 감사 추적 시스템에서 약 6만 건의 경고가 발생했으며, 주요 경고 내용은 다음과 같다.

1. 동일한 조달 절차에 참여하는 공급업체 간의 사업 관계.	11. 법적으로 규정된 상한선을 초과하는 계약금액
2. 조달 절차에서 공급업체와 공무원 간의 개인적 관계	12. 설정 한도 초과하는 계약 변경, 특정 입찰 방식 위반
3. 경쟁적 조달 방식에 대한 회피를 위해 계약을 분할	13. 계약 체결 후 한 달 이내에 계약을 수정하는 경우
4. 두 개 이상의 "독점" 공급업체가 있는 경우 입찰 포기	14. 약정 등록시스템에서 원래 제안일 이전에 발행된 약정
5. 공급업체가 입찰서 제출 기한을 준수하지 않는 경우	15. 조달 절차에서 입찰자 순환의 증거
6. 조달 공고가 발행되기 전에 접수된 입찰서	16. 등록된 공급업체와 관련된 입찰 절차
7. 비영업일의 입찰 제출 등록	17. 엔지니어링 용역(서비스)을 위한 역경매 활용
8. 경쟁 면제에서의 경쟁 가능성	18. 다른 기업과 연계된 영세기업 및 소기업
9. 동일한 등록 주소의 공급업체가 입찰서 제출 또는 회사 기록	19. 다른 소규모 기업에 주주가 있는 소규모 기업
10. 신규 공급업체의 조달 절차 참여	20. 각각 24만BRL 또는 240만 BRL 초과 영세기업 및 소기업

출처: OECD (2012), OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

다. 접근성(Accessibility)

공공조달 접근성은 공공조달 기회 확보와 관련해 소외 계층이나 장애인을 포함한 모든 잠재적 공급업체가 정부 계약에서 공정하고 평등하게 경쟁할 수 있도록 조달 절차를 설계하고 실행하는 체제를 의미한다. 이는 특정 기업이 공공 입찰에 참여하는 데 방해가 될 수 있는 장벽을 제거해 더욱 포용적이고 경쟁적인 시장을 조성하는 조치를 의미하기도 한다(Solomon, 2024). 접근성의 핵심은 모든 규모의 잠재적 경쟁자가 조달 기회에 접근(참여)할 수 있도록 보장해해야 한다는 점이다.

모든 규모의 잠재적 경쟁자가 조달 기회에 접근(참여)할 수 있도록 보장해해야 한다.

접근성을 확보하기 위해서는 첫째, 공공부문과 사업 참여를 확대하고 지속가능하며 효율적인 공공조달시스템을 보장하기 위한 핵심 출발점으로서 일관되고 안정적인 제도적, 법적 규제 수단을 마련해야 한다. 둘째, 법적 기준에 따라 표준화되고 수요자의 요구에 비례하는 명확한 요구사항과 입찰에 필요한 규정, 지침 등을 통합적으로 포함한 입찰문서를 제공해야 한다. 셋째, 경쟁적 입찰 방법을 기본으로 활용하되 명확한 법적 기준에 따라 해당 조달사업의 목적을 달성하는 데 적합한 경우에 한해 예외적으로 제한적 경쟁 방법 또는 단수의 공급자 방법을 활용할 수 있다. 다만 이런 예외 적용은 가급적 최소화해야 한다. 공공조달 절차와 실행, 관리에서 접근성이 부족할 경우 발생할 수 있는 공공조달 위험성은 다음과 같다(표 8 참조).

표 8 접근성 부족시 발생 가능한 위험

- 경쟁입찰의 예외 적용(직접 입찰, 가속화 절차 등)으로 경쟁이 제한되고 조달의 행정적 효율성이 훼손됨
- 복잡한 공공 조달 규칙과 표준화되지 않은 입찰 문서 적용으로 신규 진입자와 중소기업을 포함한 잠재적 경쟁자의 광범위한 참여에 방해가 됨
- 중소기업이 공공 조달 프로세스에 참여하는 데 장애물(규제 부담, 재정적 제약, 기술 전문성 부족, 뇌물 요청)로 직면함

공공조달 참여자의 공공조달 기회와 정보 접근성을 제고하기 위한 실행원칙은 크게 두 가지 관점에서 논의된다. 첫째는 다양한 공공조달 이해관계자에게 공공조달 관련 계획, 입찰, 낙찰, 계약과 관련된 정보와 조달 관련 법령, 규정, 지침, 가이드라인, 입찰문서 등에 손쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다. 둘째는 공급자로서 공공조달 시장에 참여하는 조달기업은 기업의 규모 등에 따라 입찰 기회 접근을 제약하는 진입장벽적 요소를 해소하는 것이다. 이런 측면에서 국내 공공조달 과정에서 시행하는 접근성 제고 사례를 살펴보면 다음과 같다(표 9 참조).

표 9 공공조달 기회와 정보 접근성 제고

- 국내 공공조달 법적 체계에서 모든 입찰공고는 지정정보처리장치 게시를 원칙으로 하고 있다. 「국가계약법 시행령」 제33조와 「지방계약법 시행령」 제33조에 특별한 규정이 없는 경우 지정정보처리장치를 이용한 입찰 공고를 의무화하고 있다.
- 「국가계약법 시행령」에서 언급하는 지정정보처리장치란 국가종합전자조달시스템(나라장터/G2B), 교육기관 전자조달시스템(학교장터/S2B), 단체급식 식재료 전자조달시스템(NeaT), 전자자산처분시스템(온비드) 등으로 관련된 공공조달 입찰정보는 기본적으로 해당 전자조달시스템에서 공개되고 누구나 필요한 정보를 확인하고 관련 문서를 내려받을 수 있다(일부 일간신문 게재나 조달기관의 홈페이지 공개도 병행).
- 나라장터의 경우 입찰 이후 낙찰, 계약 관련 정보도 모두 공개되어 있고 '조달데이터허브'를 통해 공공조달 데이터가 통합적으로 제공되어 입찰 기회, 조달 대상물별 실적 정보를 확인해 공공조달 기회를 향상하기 위한 계획 수립에 참고할 수 있다.

라. 균형성(Balance)

공공조달에서 균형성은 국민이 납부하는 세금인 공공조달 재원을 전략적으로 활용해 운영 효율성과 정책 효과성을 모두 달성할 수 있도록 관련 정책과 제도를 실행하는 요소를 가리킨다. 보다 구체적으로는 공공조달의 본원적 1차 목표인 효율적인 재정운용과 이를 바탕으로 직간접적으로 연계된 정부정책을 지원하고 선도함으로써 정책 효과성을 제고하는 2차 목표를 전략적으로 달성하는 과정에서 그 균형을 추구하는 것이다. 이를 실행하기 위해서는 비용 효율성과 신속성을 위해 공공조달 절차를 최적화하는 재정 운영의 효율성을 추구하면서도, 동시에 더 광범위한 사회적, 경제적, 환경적 정책 목표를 고려해야 한다(Adebayo et al., 2024).

공공조달의 균형성을 확보하기 위해서는 첫째, 명확한 국가적 우선순위에 따라 2차 정책 목표를 추구하는 한 가지 방법으로 공공 조달을 사용하는 것을 평가해야 한다. 둘째, 2차 정책 목표를 공공조달시스템에 통합하기 위한 실행 전략을 개발해야 한다. 셋째, 2차 정책 목표 달성에 공공조달이 미친 영향력을 기반으로 효과성을 측정하는 방법을 마련해야 한다. 공공조달 정책과 제도의 운영 목표 달성과 관련해 균형성이 확보되지 않을 경우 다음과 같은 위험이 발생할 수 있다[표 10] 참조).

표 10 균형성 부족시 발생 가능한 위험

- 2차 정책 목표와 1차 조달 목표[시기 적절하고 경제적이며 효율적인 방식으로 정부 사명을 달성하는 데 필요한 상품과 용역(서비스) 제공]의 균형
- 2차 정책 목표를 해결하기 위한 공공조달 전략과 정책의 영향을 측정하기 위한 데이터 또는 적절한 방법론 부족
- 2차 정책 목표를 해결하기 위한 전략과 정책의 효과를 측정하기 위한 법적 요건의 부재, 인센티브 부족, 재정·인적 자원 부족 현상 초래
- 많은 국가에서 공공조달을 통한 다수의 정책 목표에 따라 과도한 부담을 지게 될 우려가 있으며, 새로운 의무와 전략 시스템의 관리가 불가능해지거나 이를 충족하기 어려워질 위험이 있음

OECD(2002)는 공공조달에서 지속가능한 발전 관점의 환경적 요소를 공공조달 과정에 반영하는 전략적 활용을 시작한 이후 10여 년간의 운영 경험을 통해 공공조달 재정의 운영 효율성과 비용 대비 가치를 기반으로 한 전략적 활용이 정책 효과성 제고에 기여한다고 보며, 이들 요소 간의 균형성 확보를 강조하고 있다. 이는 공공조달이 2차 정책목표를 달성하기 위한 수단이나 도구가 아니라 공공조달 본연의 정책적 목적과 취지를 구현하는 과정에서 하나의 추진 경로를 제공하는 방식이기 때문이다[표 11] 참조).

표 11 공공조달 기회와 정보 접근성 제고

- 공공조달의 효율적 운영과 관련해 공공계약 법령에서 직접적으로 규정하는 사항은 없으나 「국가계약법」 제9조와 「지방계약법」 제11조를 통해 입찰의 기준가격인 예정가격을 결정하는 데 합리적인 가격을 결정하기 위한 기준을 마련해 과다 또는 과소 계상되지 않도록 규정하고 있다.
- 또한 입찰참가자 중 낙찰자 선정의 일반원칙으로서 「국가계약법 시행령」 제42조제1항에서 “경쟁입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 계약 이행능력 및 일자리창출 실적 등을 심사해 낙찰자를 결정”토록 규정하고 있다.
- 이를 통해 입찰조건, 시장거래가격, 경쟁상황 등을 종합적으로 고려해 합리적으로 산정된 예정가격을 기반으로 집행된 입찰에서 고용창출, 환경보호, 사회적 책임(법적규제준수, 공정한 하도급 거래관계) 등 이차 정책적 목표와 관련된 평가요소를 반영해 균형성 확보를 위한 원칙적 기준을 마련하고 있다.
- 공공계약 관련 법령에서 이 같은 일반적 원칙 위에 “조달사업법” 제5조제1항제3호에서는 “공공조달과 관련된 성과관리 및 평가”를 규정하고 있고, 제6조에서는 “기업의 사회적 책임 장려를 위한 조달 절차에서 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등의 사회적·환경적 가치 반영”을 규정함으로써 공공조달의 1차 운영적 목표와 2차 정책지원 목표가 균형성을 이룰 수 있는 제도적 틀을 제시하고 있다.
- 2002년 OECD는 회원국에 “공공조달에서 환경적 고려사항을 더욱 강화”하고, 이를 위해 “회원국의 경쟁국과 기타 관련 국가의 정책 그리고 국제적 의무와 공약에 부합하는 방식으로 더욱 친환경적인 공공 구매 정책을 개발”할 것을 권고했다.
- 그와 동시에 이언 ‘2차 정책 목표’ 추구하고 관련해 회원국에 2차 정책 목표를 추구하고 위한 공공조달시스템의 활용이 효율적 공공조달 재정운영이라는 1차 조달 목표와 균형을 이루어야 한다는 점을 인식할 것을 권고한다. 이를 위해 회원국은 다음과 같은 내용을 수행해야 한다.
 - 1) 명확한 국가 우선순위에 따라 2차 정책 목표를 추구하고는 한 가지 방법으로 공공조달시스템을 활용하는 방안을 평가하고, 잠재적 편익과 비용 대비 가치 달성의 필요성 간 균형을 맞춰야 한다. 2차 정책 목표를 지원할 수 있는 조달 인력의 역량과 2차 정책 목표 추진 과정 모니터링과 관련된 부담을 모두 고려해야 한다.
 - 2) 공공조달시스템에 2차 정책 목표를 통합하기 위한 적절한 전략을 개발한다. 공공조달로 지원될 2차 정책 목표의 경우, 적절한 계획, 기준 분석, 위험 평가, 목표 성과 실행 계획 또는 이행 지침 개발을 기반으로 수립해야 한다.
 - 3) 2차 정책 목표를 달성하는 데 조달의 효과성을 측정하기 위해 적절한 영향 평가 방법론을 채택한다. 2차 정책 목표를 지원하기 위해 공공조달시스템을 활용한 결과는 정책 입안자에게 그런 활용 편익과 필요한 비용정보를 제공하기 위해 적절한 이정표에 따라 측정되어야 한다. 이 같은 효과는 개별 조달 수준과 정책 목표의 목표 성과 모두에서 측정되어야 한다. 또한 2차 정책 목표 추진이 공공조달시스템에 미치는 종합적인 효과를 주기적으로 평가해 잠재적인 목표의 과부하를 해결해야 한다.
- 2차 정책 목표는 지속가능한 녹색 성장, 중소기업 발전, 혁신, 책임 있는 기업 행동 기준 또는 더 광범위한 산업 정책 목표 같은 다양한 목표를 의미하며, 정부는 1차 조달 목표 외에도 조달을 정책 수단으로 활용해 이들 목표를 점점 더 많이 추구하고 있다.

마. 참여(Participation)

공공조달의 실행 원칙 중 ‘참여’는 조달기업을 비롯한 이해관계자가 공공조달 전체 과정에 걸쳐 제공되는 조달 기회에 보다 폭넓게 참여할 수 있도록 포용성과 참여를 강화하는 조치를 시행하는 체제를 의미한다. 구체적으로, 잠재적 공급업체로서 조달기업에 입찰참가 등에서 공정한 경쟁 기회를 제공하고, 관련 조달사업의 결과가 영향을 미칠 수 있는 지역사회와 기타 이해관계자들에게 조달 활동의 계획, 감독에 참여하도록 보장하는 체제를 의미한다(PPRA, 2020). 참여 원칙을 준수하기 위해서는 첫째, 조달기업에 기업 규모나 배경과 관계없이 공공조달 과정에 참여할 수 있는 동등한

기회를 보장하는 것이 필요하며, 이를 통해 경쟁을 촉진할 수 있다. 둘째, 참여를 활성화하기 위해서는 투명성과 접근성 원칙의 실행을 촉진해 입찰공고 정보 공개, 평가기준과 계약 체결 정보 등을 관심 있는 조달기업과 이해관계자 모두가 쉽게 이용할 수 있도록 공개해해야 한다. 셋째, 공공조달의 특성상 지역사회에 영향을 미치는 용역(서비스)이나 공사의 경우 직간접적으로 지역사회와 주민들에게 영향을 미칠 수 있으므로 실행 과정에서 해당 지역사회와 일반 대중의 참여를 보장하는 조치가 중요하다. 넷째, 참여의 실행 정도를 파악하고 관리하는 체제가 중요하므로 관리감독 수단을 활용해 공공조달 절차가 공정하고 투명하며 비용 대비 가치를 제공하는 방법으로 운영되는지를 모니터링할 수 있어야 한다. 이 과정에서 시민사회 단체, 감사기관, 기타 이해관계자가 참여할 수 있다. 마지막으로, 소규모 기업과 지역 사회단체 등의 참여를 유도하기 위한 인센티브와 모니터링 역량 강화를 지원할 필요성이 있다. 공공조달 과정에서 이 같은 참여 원칙을 활성화함으로써 공공조달은 다양한 배경을 지닌 조달기업에 보다 포용적이고 효율적인 방법으로 다양한 이해관계자의 요구에 대응할 수 있다.

이처럼 공공조달의 절차, 실행, 관리 과정 전반에서 투명하고 효과적인 이해관계자 참여를 촉진할 수 있는 방안을 마련하고 실행하는 체제가 매우 중요하다. 따라서 공공조달 절차와 실행, 관리 과정에 충분한 수준의 참여가 보장되지 않을 경우 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다(표 12 참조).

표 12 참여 원칙 활성화 부족시 발생 가능한 위험

- 법률과 정책, 조달기업을 위한 일반 정보, 선정과 낙찰 기준, 계약 수주 결정은 일반적으로 사전에 공개되나 조달 계획과 계약 수정 등의 진행 과정에서는 정보에 충분히 접근하지 못할 수도 있음
- 투명성과 개방성은 필수 조건이나, 그 자체만으로 이해관계자의 참여를 보장하기에는 충분하지 않음
- 조달기관 등 내부 이해관계자 대비 일반 국민과 시민사회 단체 등은 공공조달 모니터링에 참여할 수 있는 훈련된 인력의 힘이 부족하거나 예산이 충분하지 않은 경우 실질적 참여가 제한될 수 있음
- 상당한 위험이나 관리 부실을 수반하는 고가 또는 복잡한 조달 프로세스에는 일반 국민 등 외부 이해관계자를 직접 참여시키는 데는 한계가 있음

공공조달의 참여 활성화 원칙을 실행하는 데 OECD, EU 회원국 등이 가장 중점을 두는 것은 중소기업의 공공조달 참여 비중을 확대하는 것이다. 이는 경제적, 산업적, 사회적 측면에서 공공조달 참여에 필요한 자금, 정보, 인력 등에서 대규모 기업에 비해 상대적으로 경쟁우위를 확보하기가 어렵다는 점을 감안해 동등한 참여를 보장하기 위한 정책과 제도의 실행에 중점을 두고 있기 때문이다. 국가는 중소기업의 공공조달 참여 수준을 관리하기 위해 전체 공공조달 실적 중 중소기업이 공급하는 비중이나 금액 등을 관리하고, 이를 평가하는 과정에서 우대하는 정책과 제도를 시행하고 있다(표 13 참조).

표 13 공공조달 체계에서 중소기업 참여 확대를 위한 지원 사례

<ul style="list-style-type: none"> ■ 국내 공공조달시스템에서는 대기업 등에 비해 공공조달 참여 여건이 경쟁열위에 있는 중소기업의 공공조달 시장 참여를 확대하기 위해 「판로지원법」 제4조에서 “중소기업자의 수주 기회가 늘어나도록” 규정하고 있다. 이를 위해 중소기업이 공공조달 시장에서 50% 이상 공급 실적 확보를 법정 구매목표 비율로 의무화하고 여성기업(물품·용역 공급 실적의 5% 이상, 공사 실적의 3% 이상), 장애인기업(1%)에는 보다 세부적인 접근성을 보장하기 위한 최소한도를 규정하고 있다. ■ 이 같은 구매목표 비율 제도의 이행을 촉진하기 위해 고시금액(2.3억 원) 미만은 중소기업에 우선 조달 기회를 부여하고 1억 원 미만은 소기업과 소상공인에게 우선 조달할 수 있는 기회를 부여하는 ‘중소기업자 우선 조달제도’를 시행하고 있다. ■ 한편 수도권 등에 비해 지역에 소재하고 있는 중소기업은 상대적으로 공공조달 참여를 통한 입찰 기회 확보에 어려움을 겪을 수 있다는 점을 고려해 물품·용역의 경우 추정가격 3.3억 원 미만(일부 지역 5.0억 원, 일부 안접점검 용역 등 1.5억 원), 공사의 경우 추정가격 기준 100억 원 미만(종합공사), 10억 원 미만(전문공사 등)은 해당 시·군·구 지역에 소재한 업체에 공급 기회를 부여하거나 공동수급체로 참여할 수 있는 기회를 부여하고 있다. ■ 호주 연방조달규칙 지원 사례 5.4 중소기업이 호주 정부 사업에 공정한 경쟁을 통해 참여할 수 있도록 공무원은 중소기업을 부당하게 차별하지 않고 중소기업에 적절한 경쟁 기회를 제공하는 조달 관행을 적용해야 한다. 공무원은 비용 대비 가치 측면에서 다음 내용을 고려해야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1) 요건을 명시하고 비용 대비 가치를 평가할 때 경쟁력 있는 중소기업과 거래하는 경우의 이점 2) 제출 서류 작성 비용과 같이 중소기업의 경쟁을 저해할 수 있는 진입 장벽 3) 중소기업의 역량과 지역 또는 지역 시장 진입 의지 4) 더 크고 경쟁력 있는 공급업체로 기반을 확보하는 경우의 잠재적 이점 <p>5.5 호주 정부는 법인이 아닌 연방 기관이 조달 총액의 최소 10%를 중소기업으로부터 조달하도록 노력해야 한다.</p> ■ 멕시코 「공공부문 취득, 임대, 서비스법(Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público)」 지원 사례 ■ 「공공부문 취득, 임대, 서비스법」은 다음과 같이 규정하고 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1) 경제부는 기업, 특히 중소기업의 공공조달 참여를 촉진할 책임이 있다. 또한 각 기관은 정기적으로 조달되는 재화나 용역(서비스)의 공급망을 강화하기 위해 중소기업 공급업체 개발 프로그램을 마련해야 한다. 2) 제조 공정이 60일을 초과하는 재화의 경우, 해당 공급업체가 중소기업, 중소 국영기업인 경우, 동등한 조건 하에 선금금의 10%에서 50%까지 지급해야 한다. 3) 점수나 백분율 평가의 경우, 각 기관은 멕시코 산업재산권연구소의 규정에 따라 혁신 기술을 사용해 재화를 생산하는 중소기업에 가산점을 부여해야 한다. 4) 지원자가 동점인 경우, 국내 중소기업(SME) 소속사에 우선권이 부여된다. <p>출처: OECD. (2018). “SMEs in Public Procurement—PRACTICES AND STRATEGIES FOR SHARED BENEFITS.” OECD Public Governance Review.</p>
--

바. 효율성(Efficiency)

공공조달의 효율성 원칙은 낭비를 최소화하고 비용 대비 가치를 극대화함으로써 공공 자금으로 최상의 결과를 얻는 데 중점을 둔다. 이는 윤리적, 법적 기준을 준수하면서 품질, 비용, 납품 기한 간의 최적의 균형을 보장하는 방식으로 상품이나 용역(서비스), 공사를 조달하는 원칙을 의미한다(J. Nemec et al., 2021). 비용 대비 가치는 품질 저하 없이 더 낮은 비용으로 상품이나 용역(서비스), 작업을 조달해

최대한의 이익을 얻는 원칙을 의미한다(Kipo-Sunyezi et al., 2024). 입찰과 평가 과정에서 공공조달의 효율성은 순전히 경제적 고려 사항에서 비용 대비 가치를 보장하는 추가적인 비경제적 기준을 통합하는 방향으로 발전하고 있다(Kumar et al., 2015).

실행원칙으로 효율성의 원칙을 준수하면 첫째, 불필요한 비용 발생, 절차 지연, 중복 프로세스의 실행에 따른 시간·비용·기타 소요자원 등의 사용을 감축할 수 있다. 둘째, 공공조달 절차의 실행에 필요한 시간, 자금, 인력 등 가용 자원을 낭비 없이 최대한 활용할 수 있다. 셋째, 공급받는 물품이나 용역(서비스), 공사의 품질 저하를 예방하면서도 효율적 운영을 확보할 수 있다. 넷째, 효율성을 추구하더라도 이는 어디까지나 관련 공공조달과 계약관련 법률, 규정 등을 준수해야 한다. 다섯째, 궁극적으로 공공조달의 효율성은 지출된 비용 대비 최상의 가치를 제공해 공공조달 재정이 효과적으로 사용, 관리되는 목표를 달성할 수 있다.

공공조달시스템에서 효율성이란 투명하고 공정한 절차를 바탕으로 필요한 조달 대상물을 5R(Right Quantity, Right Quality, Right Time, Right Price, Right Place) 원칙에 부합하는 방식으로 공급받는 것을 가리킨다. 해당 조달사업과 관련된 조달기관의 내부적 요구와 국민, 시민사회 단체 등의 요구를 충족할 수 있도록 공공조달 전체 단계에 걸쳐 효율성을 향상하는 절차와 방법을 개발하는 방안이 중요하다. 공공조달 절차와 실행 관리 과정에서 효율성을 확보하기 위해서는 첫째, 공공조달시스템과 제도적 틀을 간소화해야 한다. 둘째, 수요자의 요구를 효율적으로 충족하기 위한 기술적 절차를 수립해야 한다. 셋째, 공공조달 절차를 개선하고 중복을 줄이며 비용 대비 가치 향상을 위한 도구를 개발하고 활용해야 한다[중앙구매, 기본협정(Framework Agreement), 다수공급자계약(MAS), 전자카탈로그, 동적구매, 전자경매 등]. 공공조달시스템에서 효율성이 부족할 경우 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다([표 14] 참조).

표 14 효율성 부족시 발생 가능한 위험

- 기능적 중복, 비효율적인 사일로, 중복, 번거로운 절차, 낭비
- 고객의 요구와 기대에 부합하지 않는 조달 대상물[물품, 용역(서비스), 공사] 공급
- 적격한 조달기업의 낙찰, 계약 기회 확보가 곤란하고 관리 부실
- 중앙조달과 분산조달 간의 조정, 협의 부재로 부적절한 공공조달 의사결정이 비효율을 발생시킴

OECD에서는 공공조달의 운영 효율성을 향상하기 위해 공공조달 전체 단계에 걸쳐 효율성 향상에 기여할 수 있는 프로세스를 개발하고 운영할 것을 권고하고 있다([표 15] 참조).

표 15 공공조달의 효율성 향상을 위한 OECD 권고

- 정부와 시민의 요구를 충족하기 위해 공공 조달 주기 전반에 걸쳐 효율성을 높이는 프로세스를 개발하고 수행해야 한다.
 - 1) 공공조달시스템과 제도적 틀을 간소화하기 위해 기존 프로세스와 제도를 평가해 기능적 중복, 비효율적인 사일로, 기타 낭비 원인을 식별해야 한다. 가능한 한 효율적이고 효과적인 조달 프로세스와 업무흐름을 중심으로 보다 서비스 지향적인 공공조달시스템을 구축해 행정적 관료주의와 비용을 줄여야 한다.
 - 2) 고객의 요구를 효율적으로 충족하기 위해 건전한 기술적 수단과 절차를 활용해 조달 결과가 고객의 요구를 충족할 수 있도록 해야 한다. 예를 들면 적절한 기술 사양 개발, 적절한 수주 기준 식별, 제안 평가자 간의 적절한 기술 전문성 보장, 계약 체결 후 계약 관리에 적절한 자원과 전문 지식의 사용을 보장하는 것이 필요하다.
 - 3) 중앙집중식 구매, 프레임워크계약(FA), 전자카탈로그(e-Catalogue), 동적구매시스템(DPS), 전자경매, 공동조달, 옵션 계약을 포함해 조달 절차를 개선하고 중복을 줄이며 더 많은 비용 대비 가치를 향상하기 위한 도구를 개발해 사용한다. 적절하고 실현 가능한 경우 하위 국가 수준의 정부 전반에 걸쳐 이들 도구를 적용하면 효율성을 더욱 높일 수 있다.

OECD, EU를 중심으로 한 세계 각국은 공공조달시스템에서 효율성을 확보한다는 관점에서 중앙조달과 자체(부산)조달 간의 운영적 효율성과 전략적 활용의 효과성을 확보하기 위해서는 중앙조달(구매)기관 설립을 확대하고 각국의 공공조달 정책과 제도 운영의 중점을 구현하는 수단으로 활용하고 있다([표 13] 참조). 공공조달의 운영적 효율성 확보 관점에서 수요의 통합을 기반으로 거래비용을 중심으로 평균 12~25%의 비용 절감 효과 외에도 효율성과 투명성을 제고함으로써 예산 절감과 전문성 강화, 부패 방지에 크게 기여할 수 있다(EU Commission, 2017). 공공조달의 전략적 활용의 효과성 측면에서 CPB를 통해 중소기업, 환경, 사회적 책임, 혁신 같은 전략적 활용과 연계된 대규모 물품이나 서비스, 공사 수요를 창출, 통합하고 안정적으로 공급할 수 있는 기반을 강화하고 있다. EU, 미국, 캐나다, 호주 등 세계 각국은 전자조달시스템 구축과 연계해 기본협정(FA), 동적구매시스템(DPS), 다수공급자계약(MAS) 등 계약 제도를 활용해 중앙집중적 구매수단으로 전자카탈로그(e-Catalogue), 쇼핑몰(Shopping Mall)을 제공하고 있다. 이들 중앙조달(구매)기관의 활용은 공공조달 재정의 운영적 효율성과 전략적 활용 효과성의 균형성 확보에도 기여한다([표 16] 참조).

표 16 중앙조달(구매)기관을 활용한 운영적 효율성과 전략적 활용

- 2024년 OECD 공공조달권고 이행 상황을 점검하기 위한 조사 결과, 응답 국가(회원 35개국, 비회원 5개국)의 93%가 일반 상품을 대상으로 한 국가 또는 연방 수준의 중앙조달(구매)기관(CPB)을 설립했다고 보고했다.
- 일반 상품이 아닌 특정 부문별 CPB도 일반적이며, 응답자의 50%는 보건부문 조달, 30%는 ICT 관련 조달에서 CPB를 운영하고 있다고 응답했다.
- CPB는 다수 수요기관의 구매를 통합함으로써 규모의 경제를 달성하고, 거래 비용을 절감하며, 보다 경쟁력 있는 조달 시장을 육성하는 데 도움을 준다.

- 관련 연구의 추정값에 따르면 공공조달 절차를 합리화하면 국가에 따라 지출 중 7%에서 35%까지 절약할 수 있다(Guerry, 2018)고 보고된다.
- OECD는 CPB가 조달 효율성과 생산성에 미치는 영향 측정과 관련한 일련의 사례 연구를 발표해 정부 목표 달성에 미치는 공공 조달의 잠재적이고 긍정적인 영향을 강조하고 있다.
- CPB는 하위 국가 수준(지방정부, 지방자치단체 등)의 공공조달 효율성을 더욱 최적화하는 역할을 담당하고 있다. 예를 들면 CPB는 지방정부 수준에서도 조달을 간소화하는 데 도움이 되며, 응답자의 40%가 지역과 지역 조달에 CPB를 활용하고 있다고 응답했다. 2021년 기준 조달지출의 61.2%가 지방정부 수준에서 발생하는 점을 고려하면 특히 중요하다(OECD, 2023).
- 국가 또는 연방 CPB는 일반적으로 중앙·연방 예산과 사용자 수수료의 조합을 통해 자금을 조달하며 사용자 수수료 모델로만 운영하는 경우는 상대적으로 낮은 수준으로 볼 수 있다.
- 응답자의 83%(35명 중 29명)는 중앙·연방 예산을 통해 기본협정(FA) 또는 동적구매시스템(DPS) 관리에 자금을 조달하는 반면에 37%(35명 중 13명)만 사용자 수수료 모델을 활용하는 것으로 보고되고 있다.

출처: OECD, 2024.

사. 전자조달(e-Procurement) 활용

공공조달의 실행원칙으로서 전자조달(e-Procurement) 시스템의 활용은 투명성, 책임성, 효율성, 공정성, 동등한 대우 같은 기본원칙과 여타 실행원칙을 체계적, 안정적, 지속적으로 이행할 수 있도록 보장한다. 이는 전자조달시스템의 구축의 목적과 취지로서 잠재적 공급업체인 조달기업 간의 경쟁을 촉진하고 지속가능한 조달 관행을 구축하는 동시에 투명성, 책임성, 접근성을 강화해 비용 대비 가치의 증진에 기여하기 때문이다(Anna, 2019).

공공조달 전체 단계에 걸쳐 적절한 전자조달 혁신을 지원하기 위해 디지털 기술을 활용해 공공조달시스템 활용 원칙을 준수하는 체제가 필요하다. 현대적 공공조달 체계를 운영하는 대부분의 국가에서는 전자조달시스템 도입, 활용 수준과 범위에서는 일부 차이가 있으나 전자조달시스템 활용 자체는 기본이 되었다.

전자조달의 활용은 그 자체로 공공조달의 성과를 제고할 수 있으며, 디지털 기술을 활용한 조달 프로세스의 실행과 관리를 가능케 함으로써 업무 전반의 효율성을 개선하고, 조달기업의 공개적 입찰 참여를 보장하는 등 조달기관의 책임성을 강화해 투명성을 크게 향상할 수 있다. 또한 조달기관의 계약업무와 관련해 전자조달은 조달 전체 단계에 걸쳐 자동화와 표준화를 통해 업무처리 시간을 절감하고 인적 오류 발생 위험성을 낮춰 신뢰성도 향상한다. 또한 전자적 조달업무 수행 과정에서 산출되는 공공조달 데이터를 실시간으로 수집, 분석, 가공해 성과평가에 활용하거나 조달기업에 제공함으로써 참여도를 향상할 수 있다. 최근에는 지속가능한 공공조달 관점에서 중소기업, 환경보호, 혁신촉진, 사회적 책임 관련 고려사항을 반영한 정책과 제도를 실행하기 위한 플랫폼 역할의 수행이 확대되고 있다.

이 같은 전자조달의 활용 원칙 준수에 따른 효과를 구현하기 위해서는 첫째, 공공조달 전체 단계를 대상으로 통합적 전자조달 솔루션을 제공하는 최신 기술이 적용된 전자조달시스템을 구축하고 활용하는 방안이 필요하다. 둘째, 모듈식으로 유연하고 확장 가능하며 안전한 최첨단 조달 도구(예: 전자경매 또는 전자카탈로그)를 구현하는 방안이 필요하다. 셋째, 비즈니스 연속성, 개인정보보호, 청렴성(무결성)을 보장하고, 공정한 대우를 보장하며, 민감한 데이터를 보호해 공공조달의 혁신을 촉진하는 역량과 기능을 제공하는 방안이 필요하다.

전자조달시스템을 활용하지 않거나 충분한 수준의 기능과 성능이 제공되지 않을 경우 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다(표 17] 참조).

표 17 전자조달시스템 활용 부족시 발생 가능한 위험

- 개별 조달의 높은 행정비용과 비효율적이고 느린 조달 절차(중복, 입찰 문서의 조화 부족 등 포함)
- 조달 기회 정보와 투명성 부족으로 (국경 간) 경쟁이 저하됨

이 같은 전자조달시스템 활용의 중요성을 고려해 OECD(2015b)에서는 회원국이 조달 주기 전반에 걸쳐 적절한 전자조달 혁신을 지원하기 위해 디지털 기술을 활용해 공공조달시스템을 개선할 것을 권고하고 있다(표 18] 참조).

표 18 전자조달 활용 원칙 권고사례(OECD)

- 회원국은 조달 주기 전반에 걸쳐 적절한 전자조달 혁신을 지원하기 위해 디지털 기술을 활용해 공공조달시스템을 개선할 것을 권고한다.
 - 조달 주기 전반에 걸쳐 통합된 전자조달 솔루션을 제공하는 최신 디지털 기술 개발을 활용한다.
 - 정보통신기술(CT)을 공공조달에 활용해 투명성과 공공입찰 접근성을 보장하고, 경쟁을 촉진하며, 계약 체결과 관리 절차를 간소화하고, 비용 절감을 촉진하며, 공공조달과 공공재정정보를 통합해야 한다.
 - 모듈식, 유연성, 확장성, 보안성을 갖춘 최첨단 전자조달 도구를 추구해 비즈니스 연속성, 개인정보 보호와 무결성을 보장하고, 공정한 대우를 제공하며, 민감한 데이터를 보호하는 동시에 비즈니스 혁신을 가능하게 하는 핵심 역량을 제공한다.
 - 전자조달 도구는 사용이 간편하고 목적에 적합하며, 가능한 한 모든 조달기관에서 일관성을 유지해야 한다.
 - 지나치게 복잡한 시스템은 신규 진입 기업이나 중소기업에 구현 위험과 어려움을 야기할 수 있다.
- 출처: (OECD, 2015b).

2024년 OECD 회원국의 대부분은 하나 이상의 기능을 제공하는 초기적인 형태 수준 이상의 전자조달시스템을 운영 중이며 이중 31개국은 전자조달시스템에서 요구하는 핵심적인 기본 기능을 모두 활용하고 있고 각국의 공공조달 법적, 운영적 체계 등에 따라 다양한 추가 기능을 선택적으로 구축, 운영(OECD, 2024)하고 있다(표 19] 참조).

표 19 OECD 및 주요국가의 전자조달시스템 활용 현황

<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙집중식 공공조달 플랫폼과 전자조달시스템의 사용은 OECD 회원국 전반에 걸쳐 활용되고 있으며 조달정보 접근성을 강화하고 절차 간소화에 기여하고 있다. ■ 2024년 OECD 회원국 35개국과 관련 5개 국가를 포함한 40개국을 대상으로 한 전자조달시스템 운영 현황 관련 설문조사 결과 다수(58%, 40개국 중 23개국)가 지난 1년 동안 국가·중앙 전자조달시스템에 상당한 수준의 업데이트를 진행한 것으로 보고되었다. ■ 특히 2021년 이후 지난 3년 동안 83%의 국가에서 전자조달시스템에 AI, 빅데이터 등 새로운 기술의 진화를 수용하는 기능적 개선을 추진한 것으로 나타났다. 이 전자조달시스템의 고도화는 공공조달 당국과 참여자의 요구에 부응하기 위해 빠르게 진화하고 있다는 점을 나타내고 있다. ■ 각국의 전자조달시스템의 기능적, 운영적 고도화는 2018년부터 2024년까지 급격히 증가했으며, 이는 포괄적인 전자조달 기능(솔루션)이 증가하는 추세로 나타났다. 특히 사용이 확대된 전자조달 기능은 계약 체결 단계를 지원하는 기능인 온라인 카탈로그, 송장전자제출, 계약관리 기능 등이다. 또한 공급업체 등록부 기능의 채택도 크게 증가했다. ■ 그러나 조달계획 같은 주요 정보가 전자조달시스템에 통합되지 않고 개별 조달이나 계약 당국의 웹사이트에만 게시되어 통합적 조달데이터 접근성이 제한되고 있는 것으로 나타났다. ■ 한편 응답 국가의 절반 이상(68%, 40개국 중 27개국)이 실시간으로 정보를 교환하기 위해 전자조달시스템을 정부의 다른 전자(디지털)정부시스템과 통합, 연계한 것으로 응답했다. <p>출처: OECD, 2024</p>
--

아. 역량(Capacity) 개발

공공조달에서 역량(Capacity)의 원칙은 조달기업 또는 계약업체가 계약 요건을 충족해 이행할 수 있는 능력을 지속적으로 개발해야 한다는 점을 의미한다. 여기에는 조달 계약서에 명시된 물품이나 용역(서비스), 공사를 제공하는 데 필요한 자원, 기술, 전문 지식, 경험의 보유가 포함된다. 본질적으로 역량은 선정된 공급업체가 의무를 실제로 이행하고 비용 대비 가치를 제공할 수 있는지를 결정한다. 이 측면에서 공공조달 역량의 핵심은 첫째, 계약 체결, 이행과 관련된 재정, 장비, 인력, 기타 보유 자원의 적정성을 확보하는 것이 중요하다. 둘째, 공급업체로서 조달기업은 수요기관의 요구를 충족하기 위해 필요한 기술, 지식, 경험을 종합한 전문성을 확보하는 것이 중요하다. 셋째, 조달계획, 실행, 품질 관리를 포함해 해당 조달사업의 전체 단계를 효과적으로 관리할 수 있는 능력을 개발하는 것이 중요하다.

공공조달 과정에서 지속적으로 비용 대비 가치를 효율적이고 효과적으로 제공할 수 있도록 공공조달 실행과 관리 역량을 갖춘 전문 인력을 교육훈련하고 인증할 수 있는 역량개발 체계를 개발하고 운영하는 체계가 중요하다. 공공조달의 실행과 관리 역량을 개발하기 위해서는 첫째, 공공조달 담당자가 조달 관련 지식과 실질적인 실행 노하우 수준이 높은 전문성을 확보할 수 있도록 표준화된 교육훈련 프로그램과 체계적인 관리 수단을 제공해야 한다. 둘째, 공공조달 담당자에게 업무역량 향상에 따른 실질적인 인센티브와 경력 관리 수단을 제공해야 한다. 셋째, 대학이나 연구기관, 기타 전문기관 간 협업을 통해 전문적 공공조달 인력의 업무역량을 향상하기 위한 체계를 구축하는 방안이 필요하다.

공공조달 절차와 실행, 관리 과정에서 담당인력의 충분한 역량개발이 이루어지지 않을 경우 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다([표 20] 참조).

표 20 역량 개발 저하 시 발생 가능한 위험

- 공공조달이 주문 기능에서 보다 전략적인 기능으로 전환하는 기능 저하
- 공공조달 규칙이 복잡해 오류나 분쟁 발생 증가
- 공공조달의 다학제적 특성에 따른 전문적 조달업무 처리 역량 저하
- 공공조달이 전문적이고 유망한 직무로 인식되지 않아 유능한 인력 유입 제한

공공조달 업무 수행 인력의 역량 향상과 관련해 UN, OECD, EU, WB 등 국제기구에서는 공공조달의 효율적 운영과 전략적 활용의 핵심 기반으로 '공공조달 역량인증 체계'의 운영을 통한 공공조달 인력의 전문성과 역량 향상을 강조하고 있다. 2023년 말 기준 OECD 회원국 38개국 중 19개국(54%)에서 조달공무원 등을 대상으로 한 공공조달 역량관리 모델을 보유하고 있고 11개국(31%)에서는 자격·인증 제도를 운영하고 있다. 국내에서는 조달청의 공공조달역량개발원이 공공부문의 수요기관과 민간부문의 조달기업을 대상으로 한 공공조달 역량 향상과 경력 개발을 위한 교육 프로그램을 전문적으로 운영하고 있다. 그와 동시에 2025년 3월 「국가기술자격법 시행령」 개정을 통해 조달기업의 공공조달 담당자의 공공조달 실행·관리 역량을 체계적으로 검증하는 국가기술자격인 '공공조달관리사' 제도의 시행이 확정되었다([표 21] 참조).

표 21 공공조달 역량관리 및 자격인증제도 운영사례

- 조달청 공공조달역량개발원은 2014년 조달전문교육기관인 조달교육원으로 시작해 2024년 말 현재 연간 1만 명 이상의 공공조달 전문교육 이수자를 배출하고 있다.
- 교육 대상은 공공부문의 수요기관인 중앙행정기관, 지방자치단체, 공기업, 준정부기관 등 다양한 수요기관, 공급자인 조달기업과 내부 조달청 직원을 대상으로 교육과정을 운영하고 있다.
- 또한 정부의 공적개발원조(ODA) 사업과 ABD(아시아개발은행) 등 국제기구에서 지원하는 국내 공공조달 체계와 전자조달시스템 관련 연수나 교육을 희망하는 외국의 조달공무원을 대상으로 한 교육도 담당하고 있다.
- 한편 공공조달과 관련해 조달기업의 약 99%를 차지하고 있는 중소기업 조달업무 담당자의 공공조달 이해, 조달·계약 관리 실무 역량 향상이 전체 공공조달 운영 효율성과 효과성 향상에 크게 기여할 수 있다는 연구와 실무적 요구를 수용해 2025년 공공조달 관리 업무에 관한 '국가직무능력표준(NCS)'을 마련하고 이를 기반으로 국가 공인 기술자격인 '공공조달관리사' 제도를 마련했다.
- 리투아니아는 조달청(PPO: Public Procurement Office)은 2022년 7월 조달 인력의 수준을 향상하기 위한 국가 최초의 인증 프레임워크를 도입했다.
- 이 인증은 조달 담당자를 위한 필수 지식과 기술(예: 법률, 시장 조사, 요구 분석, 친환경 공공조달, 사회적으로 책임 있는 구매 등)을 다루는 20개 모듈로 구성되었다.
- 이 인증을 취득하려면 응시자는 120분 이내에 50개의 단일 또는 객관식 문제로 구성된 폐쇄형 시험에 합격해야 하며 최소 80%(40개의 정답)를 달성해야 합격한다.
- 교육은 시험응시를 위한 선택 사항이며, 인증은 5년 동안 유효하므로 만료되기 전에 재시험을 통해 갱신해야 하고, 2023년 5월 현재 820명의 후보자가 인증을 받았으며 1,247명의 후보자 중 65%의 합격률을 기록했다.

- 2021년 10월에 채택되어 2023년 1월에 발효된 「공공조달법」에 따라 계약 당국은 특정 예외(예: 자가 조달 절차)를 제외하고 조달 절차를 수행할 책임이 있는 공공조달위원회에 최소 1명의 인증된 조달 담당자를 포함하도록 의무화하고 있다.

출처: OECD (2024), Public Procurement in Lithuania: Increasing Efficiency through Centralisation and Professionalisation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

자. 평가(Evaluation)

공공조달의 평가 원칙은 공정성, 투명성, 비용 대비 가치 달성에 중점을 둔다. 이 원칙은 물품이나 용역(서비스), 공사 조달 시 공공조달 재정지출의 책임성과 윤리적 집행을 강화할 수 있다. 공공조달 전체 단계의 실행, 관리 결과를 평가하고 이를 피드백해 공공조달시스템을 개선하는 것은 현대 공공조달을 운영하는 데 가장 기본적인 원칙이다. 현대적 공공조달 체계를 도입한 모든 국가에서는 실행 가능한 평가 수단이 있는 경우, 국가 수준에서 개별 조달사업에 이르기까지 공공조달의 효과성을 측정, 평가해 지속적으로 성과를 향상하기 위해 노력하고 있다.

이를 위해서는 첫째, 공공조달 프로세스의 결과를 주기적으로, 일관된 기준을 통해, 신뢰할 수 있는 최신 자료와 정보에 기반해 평가할 수 있는 수단을 마련해야 한다. 둘째, 공공조달시스템의 성과와 효과성, 비용 절감 수준을 측정할 수 있는 다양한 지표를 개발하고 활용해야 한다.

공공조달 절차와 실행, 관리 과정에서 평가원칙이 준수되지 않을 경우 다음과 같은 위험이 발생할 수 있다[표 22] 참조).

표 22 평가 실행 미흡 시 발생 가능한 위험

- 공공조달 데이터는 항상 견고하고 일관된 방식으로 수집되지 않기 때문에 통계정보는 정확하고 신뢰할 수 없으며 향후 조달 결정에 사용할 수 없음
- 성과 측정 프레임워크나 지표가 부족해 시간이 지남에 따라 공공조달시스템의 효과성을 분석하는 데 방해가 됨
- 개발 협력 제공자가 외부 자금을 구현하기 위해 국가 공공조달시스템을 사용하는 것을 방지할 수 있는 성과 평가 부족

차. 위험관리(Risk Management)

공공조달 전체 단계에 걸쳐 발생할 수 있는 위험을 모니터링하고 선제적으로 식별할 수 있도록 체계적인 위험관리 절차와 기준을 마련하고 이를 시행해야 한다.

이를 위해서는 첫째, 공공조달시스템의 절차, 규정, 기준 등의 안정적 운영을 저해하는 위험요인을 식별하고 이를 해결할 수 있는 위험평가 도구를 개발, 활용해야 한다. 둘째, 위험관리 전략[예:

위기징후(레드 플래그) 식별 시스템 또는 내부고발제도(휘슬블로어) 등을 마련하고, 조달기관의 업무 담당자와 내외부 이해관계자에게 공공조달 위험관리 제도의 이해도를 높일 수 있도록 해야 한다.

특히 복잡한 대규모 시설공사 프로젝트 등에서는 위험성 발생 빈도와 규모, 파급력이 크게 나타나므로 위험관리가 적극적으로 실행되고 관리되어야 한다.

공공조달 전체 단계에 걸쳐 위험관리가 제대로 수행되지 않을 경우 다음과 같은 위험이 발생할 수 있다([표 23] 참조).

표 23 평가 실행 미흡 시 발생 가능한 위험

- 대규모의 복잡하고 전문적인 조달사업(프로젝트)에서 조달기관과 조달기업, 기타 이해관계자의 낮은 위험관리 인식에 따른 실행은 해당 사업의 조달 전체 단계에서 예산 낭비와 비효율성을 증가시킴
- 국내외적인 경제위기 또는 공공재정이 부족한 경우, 공공조달 재정지출 과정에서 위험관리가 미흡하면 재정적 위험 증가
- 공공조달 재정지출 과정에서 횡령, 사기, 공적자금 오남용, 부패 증가
- 조달(계약)기관의 대외적 신인도 저하, 잠재적 평판 저하가 지속될 개연성 존재

공공조달의 위험관리 원칙은 조달 프로세스 전반에 걸쳐 잠재적 위험을 사전에 식별하고, 평가·완화함으로써 조달 목표의 성공적인 달성과 부정적 영향의 최소화를 가능하게 한다. 이 같은 원칙을 실행하기 위해서는 ‘위험 식별 → 위험 평가 → 위험 해결(처리) → 위험 모니터링 → 지속적 개선’ 등 5단계로 구성된 위험관리 활동을 시행하는 방안이 필요하다. 단계별로 주요 활동을 살펴보면 첫째, 위험 식별 단계에서는 해당 공공조달 사업과 관련해 입찰, 계약 체결과 이행, 사후관리 등 전체 과정에서 발생할 수 있는 기술적, 경제적, 법적 위험성 등 잠재적 위험요소를 식별하는 활동이 이루어진다. 둘째, 위험평가 단계에서는 식별된 잠재적 위험 중 발생 빈도·확률·잠재적 파급력 등을 종합해 위험도를 평가하고, 관리 우선순위를 결정한다. 셋째, 위험 해결(처리) 단계는 식별된 위험 중 실제 발생한 위험을 해결하고, 높은 수준의 위험 발생을 예방하는 활동을 수행한다. 넷째, 위험 모니터링 단계에서는 위험을 예방하거나 발생한 위험의 해결 방안 효과를 평가하고, 예측하지 못한 새로운 위험의 발생을 추적, 감시하는 활동을 수행한다. 마지막으로, 지속적 개선 단계에서는 위험관리 원칙 실행 과정에서 학습된 교훈과 변화하는 상황을 기반으로 위험관리 프로세스를 정기적으로 검토하고 개선하는 활동을 수행한다.

이 같은 위험관리 활동의 실행 역시 전자조달시스템을 기반으로 효과적으로 수행할 수 있다. 대표적인 사례로 공정거래위원회가 운영하는 입찰담합지표분석시스템(BRIAS)은 입찰 과정에서 발생할 수 있는 주요한 입찰 실패 유발 위험요인인 담합의 유형별 패턴을 사전 분석해 식별, 관리하고 있다([표 24] 참조).

표 24 입찰담합징후분석시스템(BRIAS) 운영사례

<ul style="list-style-type: none"> ■ 우리나라는 2009년 글로벌 금융위기에 따른 경기를 활성화하기 위해 그 대응 방안으로 공공조달 재정지출을 확대하면서 이를 집행하는 공공조달과 관련한 입찰에서 담합으로 의심되는 사례가 지속적으로 식별되었고, 이를 체계적으로 관리할 필요성이 대두되었다. ■ 담합 사례를 파악하기 위해 공정거래위원회는 전통적으로 카르텔 소속 업체가 제재 처분을 감경받기 위한 자발적 신고(리니언시)와 경쟁 기업의 신고에 의존했다. 이 같은 담합 식별 방법은 여전히 잠재적 담합을 파악하는 데 가장 효과적이고 신뢰할 수 있는 수단이다. ■ 그러나 사후적 신고에 의존한 방법으로는 선제적으로 담합 발생을 예방하기 어렵고, 무엇보다 급격히 확대되는 잠재적 조사 대상 입찰 건이 증가하면서 정보시스템에 기반한 체계적인 관리 수단 마련의 필요성이 커졌다. ■ 2006년 공정거래위원회는 담합 사례 식별 방법을 보완하기 위해 입찰 담합지표분석시스템(BRIAS)을 개발했다. 국가종합전자조달시스템(KONEPS)의 나라장터에서 직접 입찰정보를 추출 후 BRIAS를 활용해 입찰가격(기준 가격 대비 비율), 참가자 수, 경쟁 방식 등의 담합 유발 요인을 분석해 잠재적 입찰 담합 점수를 산출했다. ■ 입찰 담합 발생 가능성을 평가한 점수가 특정 기준을 초과하는 경우, 계약 행위와 관련한 추가 정보 수집이 필요하다는 점을 시사하며, 이 정보를 바탕으로 필요한 경우 조사를 개시한다. ■ BRIAS는 KONEPS에서 매일 정보를 수집하며, 매월 이전 달에 수집된 데이터를 기반으로 시스템을 실행한다. 2012년 기준으로 BRIAS는 연간 2만~3만 건의 입찰에 적용되었고, 약 2만 건의 실행 중 실제 담합 여부 판단이 필요한 200건의 조회 결과를 도출했다. ■ 공공조달에서 위험 신호를 감지하는 이 자동화 시스템은 브라질 같은 다른 국가에서도 성공적으로 구현된 모범 사례이다. <p>출처: OECD, 2016</p>
--

카. 책임성(Accountability)

공공조달의 책임성이란 조달 과정에 참여하는 개인과 조직이 자신의 행동과 결정에 책임을 져야 하며, 관련 이해관계자들에게 자신의 행동을 정당화할 수 있어야 한다는 점을 의미한다. 여기에는 공공조달 재정의 지출 방식, 공공조달 절차의 수행 방식과 그 지출, 수행 결과에 관한 책임을 포함한다(OECD, 2015). 따라서 공공조달 전체 단계에서 조달기관의 담당자는 단계별 의사결정, 실행, 관리의 결과에 책임을 질 의무가 있다. 이를 위해서는 공공조달 전제 주기에 걸쳐 책임을 이행하기 위한 관리감독 등 통제 방안을 실행해야 한다.

공공조달 절차와 실행, 관리 과정에서 책임성을 제고하기 위해서는 첫째, 공공조달 전체 단계를 감독할 수 있도록 명확한 업무 경계를 설정해야 한다. 둘째, 조달기관과 조달기업 등 공공조달 참여자와 이해관계자에게 적용할 실효성 있는 제재 방안을 개발해야 한다. 셋째, 공공조달 참여자와 이해관계자에게 투명하고 공정한 절차에 기반해 제기된 불만과 이의를 신속히 처리할 수 있어야 한다. 넷째, 내부통제(재무 통제, 내부 감사, 경영 통제 포함)와 외부통제, 감사가 통합적 연계성을 유지한 채 실행되며, 이를 위해 필요한 자원이 충분히 투입되어야 한다. 공공조달 과정에서 충분한 수준의 책임성이 발현되지 않을 경우 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다([표 25] 참조).

표 25 책임성 미흡 시 발생 가능한 위험

- 공공조달 관련 기준과 절차에 책임성 확보 요소(책임의 유형과 수준, 역할 할당과 업무 분리, 필요한 지식과 경험, 해당 재무 한도와 기록 의무 등)가 명확하게 반영되지 않음
- 공공조달 과정에서 발생하는 조달기업이 제기한 이의와 분쟁에 효과적인 대응이 약화되고 미흡한 구제 조치 등으로 불만 증가
- 내부통제 기능(경영 통제, 재무 통제, 독립적인 내부 감사 보증 등)의 부실화, 외부통제와 감사 요구에 대응하기 위한 효과적인 감독체계, 관리기법과 기준 등의 부재로 관리감독 기능 부실화와 오류 발생 심화
- 명확한 공공조달 절차와 성과 등에서 관리 목표가 수립되지 않고 관리 주기가 불명확하거나 실질적인 관리감독이 이루어지지 않음
- 공공조달 재정지출 통제를 통한 조달 비용 절감과 전략적 가치 달성 기회를 상실할 수 있음
- 업무 수행 결과에 따른 과도한 두려움과 위험 회피 문화로 사후적으로 발생 가능한 '결과에 따른 두려움이나 위험 회피'를 유발하는 시스템은 결과 지향적이지 않을 수 있음

따라서 공공조달 실행 과정에서 책임성 확보의 중요성을 고려해 OECD(2015b)에서는 회원국이 조달 주기 전반에 걸쳐 적절한 책임성 확보에 필요한 사항을 권고하고 있다([표 26] 참조).

표 26 책임성 원칙 강화를 위한 권고사항(OECD)

- 책임 사슬이 명확하고, 감독 메커니즘이 마련되어 있으며, 지출 승인과 주요 조달 이정보 승인과 관련해 위임된 권한 수준이 잘 정의되도록 공공조달 주기를 감독하기 위한 명확한 기준을 설정한다. 조달 절차의 예외를 정당화하고 승인하는 규칙은 경쟁을 제한하는 경우와 같이 포괄적이고 명확하게 제시한다.
 - 조달인력이나 공급업체에 공공조달 결과와 관련한 과도한 두려움이나 위험 회피를 유발하지 않으면서 적절한 억제력을 제공하기 위해 부정행위의 정도에 비례해 정부나 민간부문 조달 참여자를 대상으로 효과적이고 집행 가능한 제재시스템을 개발한다.
 - 결함을 수정하고, 잘못을 방지하며, 공공조달시스템의 청렴성과 공정성에 관한 외국 공급업체를 포함한 입찰자의 신뢰를 구축하고 조달 결정에서 제기된 이의를 효과적으로 대처하기 위한 방침을 수립해 공정하고 시의 적절하며 투명한 방식으로 불만 사항을 처리한다. 효과적인 이의 제기 시스템의 추가와 적극적이고 독립적인 검토에 따른 적절한 시정 조치가 중요하다.
 - 내부통제(재무통제, 내부감사, 관리통제 포함)와 외부통제, 감사가 조정과 충분한 자원의 확보, 통합을 통해 다음의 사항을 보장한다.
 - ①공공조달시스템의 성과 모니터링 ②신뢰할 수 있는 보고와 법률·규정 준수, 보복 두려움 없이 해당 법률·규정 위반과 관련한 신뢰할 수 있는 의심을 관할 당국에 보고할 수 있는 명확한 채널 ③조달 법률, 규정, 정책의 일관된 적용 ④국가적 선택에 따른 중복 감소와 적절한 감독 ⑤독립적인 사후 평가와 적절한 경우 관련 감독 기관 관련 보고
- 출처: OECD, 2015b.

타. 통합(Integration)

전 세계적으로 공공조달은 국가 GDP의 14% 내외, 정부 재정지출의 30% 내외를 차지하면서 정부의 정책과 제도의 효과적인 운영을 지원하고 선도하는 역할을 수행한다. 이 지출은 정부 등 공공부문의 주요 기능에 영향을 미치는 만큼 공공재정관리, 예산, 용역(서비스) 등 정부의 주요 업무 프로세스와 지원 시스템 간 통합이 필요하다.

이처럼 공공조달과 연계된 정부 등 공공부문의 주요 기능과 시스템을 통합하기 위해서는 첫째, 공공조달 프로세스와 공공재정관리 절차를 결합해 재정지출의 효율성을 향상해야 한다. 둘째, 공공조달 전체 단계의 프로세스와 계획 수립을 최적화하기 위해 중장기적 예산을 수립하는 등 투자가 필요하다. 셋째, 공공사업, 공공-민간파트너십(PPP), 양허를 포함해 공공조달과 유사 속성을 보유한 사업에 적합한 경우, 공공조달 원칙을 적용하는 방안이 필요하다.

공공조달 절차와 실행, 관리에서 통합성이 부족할 경우 발생할 수 있는 위험은 다음과 같다(표 27) 참조).

표 27 전자정부시스템 간 통합이 구현되지 않을 시 발생 가능한 위험

- 조달계획 수립 시 조달 대상 사업의 소요 재정과 인력 등 요구사항을 상세하게 반영할 수 없고, 결과적으로 정부예산 반영 가능성이 낮아짐
- 예산·조달 계획은 다년 기준이 아닌 연간 기준으로 준비되는 경우가 많기 때문에 정부의 중기 전략적 우선 순위 간 일치성을 저하시키고 조달 의사결정의 유연성을 감소시킴
- 정부와 민간 부문 파트너(예: 공공-민간 파트너십(PPP)) 간의 협정을 계획, 실행, 모니터링하는 것은 투명성과 청렴성 측면에서 관리 부담 증가
- 전자조달시스템이 재무관리정보시스템(FMS)을 포함한 다른 전자정부시스템과 충분히 통합되지 않을 경우 전자조달시스템 활용성 저하 우려

OECD에서는 전자조달시스템 활용을 기반으로 정부 내 공공조달과 연계된 재정, 회계, 납세, 모니터링 시스템과 공공·민간의 인증서, 증명서 등을 온라인으로 통합 연결함으로써 조달 절차의 간소화와 필요한 문서를 간소화하면서도 신뢰성을 제고할 수 있도록 권고하고 있다. 이 같은 측면에서 국내 국가종합전자조달시스템인 나라장터는 정부와 지방자치단체의 재정관리시스템과 연계를 기반으로 시스템과 데이터의 통합 범위와 수준을 확대하고 있다. EU 회원국인 슬로베니아의 경우도 조달청(PPA: Public Procurement Agency)의 전자조달시스템과 공공지불관리청(PPA: Public Payments Administration)의 공공지불포털시스템을 통합적으로 연계해 운영하고 있다(표 28) 참조).

표 28 공공조달시스템과 정부내 다른 시스템과의 통합 운영 사례

- 국가종합전자조달시스템인 조달청 나라장터는 입찰, 계약 체결, 결제 등 공공조달을 관리하기 위한 종합 온라인 플랫폼으로 2024년 말 기준 227개의 외부 플랫폼 또는 도구와 연결되어 정보를 공유하고 검색함으로써 효율성을 높이고 조달 데이터를 더 광범위하게 사용할 수 있다.
- 여기에는 기존에 정부재정관리시스템인 'dBrain+'와 지방재정관리시스템 'e호조시스템' 간 연계를 바탕으로 정부데이터베이스에서 직접 액세스할 수 있는 사업자등록증이나 납세증명서 같은 서류 제출을 온라인으로 송수신, 확인할 수 있는 수준의 통합까지 이루어졌다.
- 또한 입찰 가격, 참가자 수, 경쟁 방식 등 데이터 요소를 조사하고 잠재적 입찰 담합 점수를 생성하는 공식을 적용하는 공정거래위원회의 입찰담합 징후분석시스템(BRIAS)도 포함되어 점수가 특정 기준값을 초과하면 관련 입찰, 계약의 추가적인 조사와 분석을 통해 담합 여부를 판별한다.

- 한편 2024년 말 구축이 완료된 차세대 나라장터에는 4개의 추가 데이터 시스템이 통합되고 25개 기관이 자체적으로 운영한 전자조달시스템을 나라장터에 단계적으로 통합할 수 있도록 개발되었다.
- 핵심적인 것은 공공조달 데이터를 세금 기록이나 기타 정부 데이터베이스와 통합하면 조달 당국과 입찰자의 조달 실행, 관리 프로세스가 더욱 단순화되고 접근성이 향상될 수 있다는 점이다.
- 2022년에 슬로베니아 공공조달시스템은 성공적인 조달 절차를 통해 체결된 계약에 따른 지불 과정을 모니터링하는 메커니즘으로 고도화되었다.
- 계약 당국이 성공적인 조달 절차에 따라 체결된 계약에게 지불한 내용을 보고하기 위한 지불 내용 입력 포털이 만들어졌고 공공지불관리청(Public Payments Administration)에서 관리하며 전자조달시스템과 통합되었다.
- 2023년 1월부터 계약 당국은 지불 포털을 통해 공공조달 계약에 따라 이루어진 지불 관련 내용을 매월 보고할 의무가 있다.
- 결제 포털은 공공조달포털에 직접 연결되어 계약 당국이 지불포털에 업로드한 데이터는 관련 계약에 따라 계약 파일에 해당하는 조달포털로 다시 전송되며 전반적인 계약 이행 상태 정보를 제공한다.

출처: OECD (2024), The Digital Transformation of Public Procurement in Ireland.

제2절 경쟁적 공공조달 방법

2.1. 공공조달 방법 개요

공공조달을 실행하는 방법은 공공기관이 조달 대상물인 물품이나 용역(서비스), 공사를 공급할 업체를 어떻게 선정할 것인지에 따라 결정된다. 일반적으로 공급기업의 선정과 관련해 경쟁 여부에 따라 경쟁적 방법과 비경쟁적 방법으로 구분되고, 그에 따라 다양한 세부적인 실행 방법이 존재한다. 수요자인 공공기관은 기본적으로는 경쟁 기반의 공공조달 방법을 채택함으로써 투명성과 효율성을 확보하고, 공정한 참가 기회를 보장하려고 노력한다. 국가별, 주요 국제기구별로 다양한 공공조달 방법을 적용하고 있다. 그러나 기본적으로 ‘유엔국제거래법위원회(UNCITRAL: United Nations Commission on International Trade Law)’의 공공조달모델법에서는 10개 유형을 기반으로 다양한 방법이 국가별 공공조달 실행 환경에 따라 조정되어 운영되고 있다. 유형별로 살펴보면 ①공개입찰(Open Tendering) ②제한입찰(Restricted Tendering) ③견적요청(Request for Quotations) ④협상 없는 제안요청(Request for Proposals without Negotiation) ⑤2단계경쟁(Two-stage Tendering) ⑥대화 기반 제안요청(Request for Proposals with Dialogue) ⑦연속협상 제안요청(Request for Proposals with Consecutive Negotiations) ⑧경쟁적 협상(Competitive Negotiations) ⑨전자적 역경매(Electronic Reverse Auction) ⑩단독공급원조달(Single-source Procurement) 등 10개 방법이 존재한다([표 29] 참조).

표 29 공공조달 방법의 주요 내용 및 장단점

구분	내용	장점	단점
공개입찰 (Open Tendering)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 잠재적 공급업체가 특정 프로젝트나 용역(서비스)에 대한 입찰 참가를 공개적으로 요청하는 공공조달 방법 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경쟁 기반의 투명성과 효율성 확보가 가능하며, 자격을 갖춘 공급업체의 폭넓은 공공조달 참가를 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 절차적, 형식적 요건의 경직성과 상대적 기간 소요가 많아 절차 지연
제한입찰 (Restricted Tendering)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선별 입찰이라고도 하며, 입찰 초대를 사전 자격 심사를 거친 특정 공급업체 또는 계약업체로 제한하는 조달 방법 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조달 과정이 복잡하거나 전문적 이거나, 다수의 입찰을 평가하는 경우에 소요되는 비용과 시간 절감 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과도한 제한요건을 설정시 자격을 갖춘 조달기업이라도 입찰 참가를 제한받을 수 있음

구분	내용	장점	단점
<p>견적요청 (RFQ: Request For Quotations)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조달기관이 특정 물품, 용역(서비스)의 잠재적 공급업체로부터 가격 견적을 요청 시 사용하는 공식 문서 ■ 일반적으로 요건이 명확하게 정의되어 있고 가격 비교에 중점을 둘 때 사용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조달기업이 미리 정의된 요건을 기반으로 가격을 제안하므로, 조달기관이 가장 비용 효율적인 옵션을 비교하고 선택 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경쟁 제한으로 비용증가 및 비용대비 가치 저하 가능성 ■ 투명한 공급업체 탐색 미수행 시 특정 업체 편향 등 부정행위 발생 가능성 ■ 복잡하거나 혁신적 조달사업에 부적합
<p>이단계경쟁 (Two-Stage Tendering)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 첫 번째 단계에서는 자격과 경험을 바탕으로 잠재적 계약자들을 평가하여 최종 후보자 명단을 작성하고, 두 번째 단계에서는 최종 후보자 명단에 오른 계약자들이 가격, 설계, 납품 계획을 포함한 세부 제안서를 제출하고, 이러한 제안서를 바탕으로 최종 낙찰자를 선정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다수의 조달기업이 조기에 참여하도록 유도하여 경쟁을 촉진하고, 충분한 공급역량을 갖춘 조달기업을 통해 보다 나은 조달 결과 도출 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이 단계 절차 진행에 복잡성 증가, 지연 가능성, 초기비용 증가, 경쟁 감소 위험 등이 있음 ■ 단계별 평가 방법과 기준에 따라 입찰 참가 자격을 제한하는 문제점 발생 가능
<p>협상없는 제안요청 (Request For Proposals Without Negotiation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공조달에서 협상 없는 제안요청서 (RFP)는 잠재적 공급업체가 제안서를 제출하고, 조달기관이 제출된 제안서에 대한 후속 협상 없이 사전 정의된 기준에 따라 제안서를 평가하여 낙찰자를 선정하는 경쟁적 절차 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 요건이 복잡하고 조달기관이 가격만이 아닌 장점을 기반으로 공정하고 투명하며 경쟁적인 선정 과정을 보장하고자 할 때 사용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 잠재적 비용 증가, 투명성 저하 및 변화하는 요구나 예상치 못한 상황에 대한 유연성 부족
<p>대화기반 제안요청 (Request For Proposals With Dialogue)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공조달에서 대화형 제안요청서 (RFPWD)는 공공기관이 최종 제안서를 제출하기 전에 최종 후보로 선정된 입찰자들과 논의를 통해 프로젝트 요건과 해결책을 구체화하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최적의 해결책이 처음부터 명확하게 드러나지 않는 복잡한 프로젝트에 유용함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비용증가와 편향 가능성이 있으며, 공정하고 투명한 절차 유지 측면에서 어려움 발생 가능
<p>연속협상 제안요청 (Request For Proposals With Consecutive Negotiations)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공조달에서 연속협상 방식의 제안요청서(RFP), 즉 "순위제 RFP"는 가격 및 비가격 요소를 모두 고려하여 제안서의 순위를 정하고, 가장 높은 순위를 받은 제안자를 먼저 선정하여 순차적으로 협상을 진행하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가장 높은 순위를 받은 제안자와의 협상이 실패하면, 그 다음 순위의 제안자에게 협상이 넘어가는 식으로 낙찰자 선정시까지 지속적인 협상을 통해 적합한 조달기업 선정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협상 과정에서 발주기관의 요구 내용과 수준에 따라, 선 순위 협상 조달기업의 요구 수용에 따른 부담 증가 ■ 조달기업이 추후 협상에 대한 기대로 입찰시 최상의 조건 미제시 가능성

구분	내용	장점	단점
경쟁적협상 (Competitive Negotiations)	<ul style="list-style-type: none"> 발주기관이 최초 입찰서 제출 후 입찰자와 협상하여 제안 내용을 수정 하고 개선할 수 있는 조달 절차로, 경쟁적 대화라고도 함 	<ul style="list-style-type: none"> 조달기관이 요건을 명확히 하기 위해 유연성이 필요하거나 최초 입찰이 불규칙하거나 수용할 수 없을 때 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 과업 내용 확정에 있어 유연성이 있으나 투명성 부족으로 부패와 비용을 증가시킬 수 있음
전자적역경매 (Electronic Reverse Auction)	<ul style="list-style-type: none"> 공공 조달에서 전자역경매(ERA)는 여러 공급업체가 상품이나 용역(서비스)에 대한 최저가를 제시하기 위해 경쟁하는 온라인 실시간 구매 기법 	<ul style="list-style-type: none"> 기본적으로, 입찰자들이 최고가를 제시하기 위해 경쟁하는 기존 경매 모델과 반대로 조달기업 가격을 낮춰 입찰하므로 비용 절감 효과 기대 	<ul style="list-style-type: none"> 물품 및 용역(서비스)의 품질 저하, 공급업체와 관계 저하 등의 문제가 유발됨 소규모 혁신적 기업의 참여를 배제할 가능성이 있음
단독/ 단일공급원조달 (Sole or Single Source Procurement)	<ul style="list-style-type: none"> 단독/단일 조달기업 조달은 경쟁 입찰 과정을 거치지 않고 특정 공급업체로부터 상품이나 용역(서비스)을 구매하는 방법 특정 상황이나 제품 또는 용역(서비스)의 고유한 특성으로 인해 특정 공급업체 선택의 경우 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 절차를 간소화하여 신속하고, 기존 관계를 활용할 수 있는 잠재력 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 투명성 저하 및 비용증가 가능성과 같은 위험을 수반

이들 10개 공공조달 실행 방법을 경쟁 유무와 선정 방법을 중심으로 한 절차의 속성적 유사성을 기반으로 분류하면 공개경쟁, 제안요청서, 2단계입찰, 제한입찰, 견적요청서, 단독공급원조달(비경쟁) 등 5개 유형으로 재분류할 수 있다. 공개경쟁에는 공개입찰과 제한입찰방법이 해당한다. 제안요청서 기반 경쟁에는 협상 없는 제안요청, 협상 기반 제안요청, 연속협상 제안요청 방법이 해당한다. 2단계입찰 경쟁에는 2단계경쟁 방법이 해당한다. 견적요청서 기반 입찰에는 견적요청 방법이 해당한다. 비경쟁에는 견적요청서(소액)와 단독공급원조달 방법이 해당한다([표 30] 참조).

표 30 경쟁 유무에 따른 공공조달 실행 방법

구분	경쟁적 방법	비경쟁적 방법
내용	공개입찰	견적요청(소액직접구매)
	선별·제한입찰	단독공급원
	2단계경쟁입찰	-
	협상없는 제안요청	-
	협상기반 제안요청	-
	연속협상 제안요청	-
	경쟁적협상	-
	전자적역경매	-
	-	-

앞서 언급한 공공조달 방식 중 공개입찰, 제한입찰 제안요청서, 2단계입찰은 입찰 서류가 공고되어 해당 사업에 참여하고자 하는 모든 적격 기업에 공개되므로 경쟁적 조달 방법에 해당한다. 반면에 견적요청서와 단독공급원조달(수의계약) 방법은 수요기관이 사전 지정한 조달기업이나 개인에게만 입찰참가를 허용하므로 비경쟁적 절차로 볼 수 있다. 제한입찰은 특정한 요건을 갖춘 조달기업에 입찰참가자격을 부여하므로 경쟁 제한적 요소가 있으나 기본적으로 제한요건이 합리적이고 적정하게 설정된다면 자격을 갖춘 업체 간 실질적 경쟁이 이루어지므로 경쟁적 조달 방법으로 볼 수 있다. 또한 견적요청서를 통한 입찰의 경우, 운영 방법에 따라 복수의 조달기업으로부터 견적서를 제출받아 가격 중심으로 평가하는 경우에는 경쟁이 이루어지며, 반대로 수요기관이 자격요건을 충족한 특정 조달기업의 가격 제안만으로 계약자를 결정하는 경우에는 비경쟁적으로 진행된다. 따라서 견적요청 방법은 경쟁적 방법과 비경쟁적 방법 모두에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

2.2. 경쟁적 조달 방법

공공조달의 구체적 실행은 경쟁적 조달 방법과 비경쟁적 조달 방법으로 분류할 수 있다. 공공조달의 목표와 운영 원칙을 고려하면 모든 공공조달은 경쟁을 기반으로 한 입찰 절차를 진행하는 것이 적정하다. 다만 공공조달의 원칙을 위배하거나 저하하지 않는 범위 내에서 조달 대상물을 신속하게 공급받을 수 있는 경우에는 비경쟁적 방법을 사용할 수 있다. 경쟁적 조달 방법(Competitive Procurement)은 공공조달 프로세스 전체 단계에서 필요한 절차와 기준, 정보를 관련 이해관계자 모두에게 공개해 실행하는 방법이다. 반면에 비경쟁적 조달 방법(Non-competitive Procurement)은 조달기관이 조달 대상물을 공급할 업체를 직접 선택하거나 조달 프로세스를 통해 특정 공급업체로 제한하는 방법으로 진행된다. 두 가지 유형의 조달 방법 중 일반적으로 경쟁적 조달 방법이 우선 적용되는 것이 원칙이나 대부분의 조달기관은 각각의 장단점을 비교해 해당 조달사업의 목적 달성에 적합한 방법을 모두 활용하고 있다. 경쟁적 조달 방법은 공개적인 입찰과 평가를 중심으로 조달 전체 과정이 공개적으로 진행되므로, 조달기업의 참여 기회가 확대되어 경쟁성이 강화되기 때문에 투명성을 확보할 수 있다. 반면에 공공조달과 계약 관련 법령에 기반한 표준화된 공개 절차와 기준을 적용하는 과정에서는 시간이 지연될 수 있으며, 문서 준비 등에 따른 부담이 증가할 수 있다.

경쟁적 조달 방법을 실행하기 위한 경쟁입찰의 적용은 공공조달의 기본원칙 중 하나인 경쟁성을 구현하는 구체적인 입찰 방법이며, 조달기관이 조달기업 간 경쟁을 통해 조달 대상물을 공급받을 수 있는 기회를 확보하는 방법이다. 경쟁입찰 절차는 조달기관이 시장에서 적정하게 형성된 가격으로, 적합한 공급업체로부터 필요한 조달 대상물을 확보하기에 가장 유리한 방법이다. 조달기관 관점에서 공공조달 단계 중 입찰 절차의 역할과 영향력은 매우 크고 중요하다. 이런 측면에서 조달기관이 조달 대상물을 확보하고자 조달 의사결정을 할 경우, 우선적으로 입찰 방법을 검토해야 한다. 일반적으로 입찰 방법에는 공개경쟁과 선택경쟁, 제한경쟁 등 3가지 방법이 활용된다. 예외적으로 조달 대상물의 특수성과 전문성 등이 높아 공급 가능한 조달기업이 희소한 경우, 경쟁을 하지 않고 공급이 가능한 단일 기업 간 협상, 견적을 통해 직접적으로 구매하는 방식을 채택할 수 있다. 이 같은 입찰 방법과 관련해서 우리나라는 일반경쟁(공개), 지명경쟁(선별), 제한경쟁 방법을 채택하고 있다. 비경쟁적 방법으로 특정한 기업과 단독으로 직접 계약하는 방법은 수의계약이라는 절차로 실행하고 있다.

가. 공개입찰 절차

공개입찰은 경쟁적 조달 방법의 가장 대표적인 절차로, 수요기관이 물품이나 용역(서비스), 건설

공사를 조달할 때 선호하며 우선적으로 고려하는 방식이다. 공개입찰은 공공조달 규칙에 명시되고 표준 입찰 문서에 자세히 설명된 기존 절차에 따라 진행된다. 공개입찰은 공개경쟁입찰(국내 또는 국제), 공개경쟁이라고도 한다.

공개입찰 절차를 진행하기 위한 입찰공고 내용의 필수 요건은 다음과 같다. 첫째, 독립적이고 명확한 기술사양을 갖추어야 한다. 둘째, 자격을 갖춘 관심 있는 모든 잠재적 입찰자에게 개방되어야 한다. 셋째, 객관적인 입찰참가자격 기준을 제시해야 한다. 넷째, 정부조달협정 등에 따라 국내 또는 국제적으로 공고되어야 한다. 다섯째, 공정하게 낙찰자를 선정하기 위해 명확하고 객관적인 평가기준을 제시해야 한다.

공개입찰은 경쟁을 촉진하기 위한 방법이지만, 대부분의 절차가 형식에 기반하고 단순 물품 조달에 적합하도록 설계되었다는 비판이 제기될 수 있다. 따라서 엄격한 기준 준수보다 계약 과정의 산출물과 결과에 더 중점을 두는 복잡한 조달에는 적합하지 않을 수 있다. 상대적으로 최저 가격에 초점을 맞추는 것은 일반적으로 물품이나용역(서비스), 공사의 수명 주기에 걸친 비용을 고려하지 않는 경우가 많다. 이는 유지보수, 애프터서비스 지원, 심지어 내용연수 종료 시 물품 폐기까지 포함해 전반적인 가격 상승을 초래할 수 있다. 그러나 이것이 반드시 가격이 높은 품목에 추가 비용이 발생하지 않을 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

공개입찰 절차는 다음과 같은 단점을 지니고 있다. ①조달 작업 완료까지 긴 시간이 소요됨 ②엄격하고 경쟁적인 절차 준수 요구 ③명확하고 정확한 기술사양을 작성할 수 있는 기존 내부 역량이 있는 것으로 가정 ④기술사양 결정 과정에서 공급업체의 참여 제한 ⑤공급업체와 장기적인 관계 구축 가능성 제한 ⑥최소 비용 솔루션에만 집중(선정기준에 따라 비용 영향력 조정) ⑦혁신 제약 ⑧과도한 형식주의로 잠재적 입찰기업의 입찰 과정 참가 제한 등이다.

공개적 조달 절차는 조달기관이 공공조달이나 계약 관련 법령 등에 따라 조달사업 입찰 기회를 국제, 국가 또는 지역 단위에서 공개적으로 공고하는 조달 방법이다. 공개적 조달 절차는 해당 조달사업 참여에 필요한 요건을 최소화해 가능한 한 다수의 기업이 참여할 수 있는 완전한 경쟁을 통해 투명성과 비용 대비 가치 등을 달성할 수 있다.

공개적 조달 절차의 구체적인 실행은 경쟁적 입찰 절차를 적용해 공공조달이나 계약 관련 법령상 적합한 자격, 지식, 경험을 갖추고 해당 조달 대상물을 공급할 수 있는 조달기업에 동등한 입찰참가 기회를 부여하는 방식으로 이루어진다.

공개적 조달 절차는 첫째, 최대한 다수의 조달기업 풀을 구성하고 입찰에 참여하도록 해 공공조달의

핵심적 실행원칙인 투명성, 공정성, 청렴성, 경쟁성을 확보하는 데 적합하며, 이는 대부분의 중요한 입찰에 적합한 방식이다. 둘째, 비용 대비 가치와 공공조달 이해관계자로부터 높은 수준의 신뢰성을 확보하는 데 적합하다. 공개적 조달 절차는 다양한 구체적 입찰 방법인 견적(RFQ), 제안요청(RFP), 2단계입찰, 기본협정(FA: Framework Agreement) 등 대부분의 절차에 적용할 수 있다.

공개입찰 절차는 수요자인 조달기관이 조달 대상물과 관련한 입찰의 세부적인 내용과 조건이 포함된 입찰문서를 첨부해 공개적인 공고 절차를 진행하고, 입찰공고에서 요구하는 요건을 충족하는 조달 대상물을 공급 가능한 조달기업이 입찰에 참가하는 방식이다. 일반적으로 조달 대상물의 공급 금액이나 수량이 많고, 공급조건이 복잡한 경우 가능한 한 많은 조달기업이 참여하게 해 경쟁을 통해 품질과 가격 양면에서 가장 유리한 기업을 선정하는 방식이다. 이를 위해 공개입찰 절차에서는 일반적으로 입찰에 참여할 수 있는 자격이나 요건의 제한을 최소화하는 방식이 적용된다. 이 같은 공개입찰 절차는 공공조달의 원칙인 경쟁성과 접근성, 차별금지, 공정한 대우를 구현하는 기본적인 방법이 된다. 입찰에 참가할 때 진입장벽이 되는 자격요건 등의 적용을 최소화함으로써 다수 업체가 경쟁하는 환경이 조성되고, 공개적인 입찰공고를 통해 필요한 정보에 관심 있는 모든 기업이 자유롭게 접근할 수 있게 된다. 이를 통해 해당 조달 대상물과 공급조건을 충족하는 기업이라면 어떤 기업이라도 동등하고 차별 없이 입찰참가자격을 획득하고 자유롭게 입찰에 참여할 수 있게 된다. 그러나 입찰에 제한 없이 참여할 수 있다고 해서 모든 기업이 평가를 받을 기회를 얻는다는 것을 의미하지는 않는다. 공개입찰 절차를 거쳐 입찰에 참가한 기업이 해당 조달 대상물이나 공급조건과 관련해 실질적인 이행 능력을 갖추었는지 등을 평가해 최소 요구 사항을 충족하는 기업을 대상으로 평가가 이루어진다. 평가가 완료되면 평가 결과를 서면, 웹페이지, 전자조달시스템 등을 통해 공개해 입찰에 참가한 기업들이 이를 확인할 수 있도록 공개하는 것이 원칙이다. 공개입찰 절차를 통해 입찰참가와 관련한 진입장벽을 최소화하더라도 해당 조달 대상물의 공급과 관련한 전문성, 복잡성 등 이행 난도가 높고 공급 금액이 큰 경우, 복잡한 전문 용역(서비스), 기술적 요구조건과 사양이 사전 결정되지 않은 경우에는 입찰 절차를 2단계로 구분해 진행할 수 있다. 이를 통해 공개입찰 1단계에서는 입찰에 참가한 조달기업이 제출한 기술제안서를 대상으로 기술적 요구사항 충족 여부를 평가하고, 이를 통과한 기업에 2단계로 가격 제안서를 제출하는 절차로 진행할 수 있다. 공개입찰 절차의 세부적인 진행 방식에 따라 단일, 2단계 등 다양한 형태로 진행될 수 있으나 핵심은 해당 조달 대상물 공급과 관련해 일반적으로 필요하다고 판단되는 최소한의 기술, 재무, 기타 요구조건을 충족하는 조달기업은 정보의 부족, 자격요건의 제한 등으로 입찰참가에 제한을 받지 않도록 한다는 점이다. 따라서 공공조달의 기본원칙을 구현하는 가장 기본적이고 대표적인 입찰 절차는 공개입찰 절차로 볼 수 있다. 우리나라 공공조달이나 계약 절차에서는 공개입찰 절차를 ‘일반경쟁’이라고 칭하면서 다양한 낙찰 방법과 연계해 시행하고 있다.

나. 선별적 입찰 절차

선별적 입찰 절차는 기본적으로 공개입찰 절차와 동일하나 입찰참가자격 중 일정 요건을 갖춘 조달기업만 참가해 경쟁한다는 측면에서 차이점이 존재한다. 수요기관이 사전 공급자 탐색과 시장조사 결과 등을 반영해 일정 자격과 요건을 갖춘 조달기업에만 입찰에 초대해 진행하는 방법이다. 입찰에 초대할 조달기업을 선정하기 위해 초대 요건을 충족하는 기업 목록을 작성하고, 그중 해당 조달 대상물 공급에 적합도가 높은 기업에 공식적인 초대가 이루어진다. 선별적 입찰 절차를 진행하는 경우, 경쟁성 확보를 위해 최소 3개 이상의 조달기업이 초대되는 것이 일반적이다. 선별적 입찰 절차의 진행은 개별적 입찰을 진행할 때마다 적용하는 방식과 이 같은 선택 입찰 적용의 필요성이 큰 조달 대상물별로 적격한 공급 자격을 갖춘 업체를 선정하고 주기적으로 요건 충족 여부를 업데이트해 상시 관리하는 방식이 적용된다. 선별적 입찰 절차는 해당 조달 대상물의 공급 환경(대상물의 특수성, 경쟁 강도, 시장 상황 등)을 종합적으로 고려해 사전에 잘 정의된 선정기준과 운용기준을 바탕으로 진행되어야 한다. 선별적 입찰 절차가 오남용되는 경우 공공조달의 기본원칙인 경쟁성, 접근성, 차별금지, 동등한 대우 원칙에 위배될 위험성이 매우 크기 때문이다. 따라서 충분한 수준의 사전 선정 절차와 방법, 기준의 타당성 확보를 전제로 초대된 입찰기업에는 공개입찰 절차에 준하는 입찰 절차의 적용이 요구된다.

다. 제한적 입찰 절차

제한적 입찰은 공개입찰이나 선택적 입찰 절차 진행 방법을 통해서 적합한 조달기업 또는 공급자를 선택하지 못했거나, 입찰에 참가한 조달기업이 자격이나 요건을 충족하지 못한 경우에 활용된다. 이는 국가적 비상사태 또는 보안, 긴급 상황, 공익을 위한 편의성, 연속성(예비 부품, 추가, 확장) 또는 특수한 요구 사항이 필요한 경우 등에 예외적으로 활용된다. 제한적 입찰 절차로 진행하더라도 제한 요건을 충족하는 자격을 갖춘 조달기업 간 경쟁입찰 또는 선택적 입찰 절차를 적용해 경쟁적으로 진행할 수 있다. 또는 조달기관이 사전 관리하는 자격을 갖춘 조달기업, 해당 조달 대상물 관련 유명 업체로부터 견적을 제출받아 직접 계약하거나 단일 공급기업과 계약을 체결할 수 있다. 제한적 입찰 절차를 통해 특정 기업과 직접 계약하는 경우, 형식은 동일하나 내용에서 차이가 있는 두 가지 방법이 존재한다. 직접계약 방법 중 첫째는 조달기관이 요구하는 특정한 복수의 기업이 존재하는 상황에서 가장 적합하다고 판단하는 하나의 조달기업을 선정해 계약을 체결하는 방법이다(Single Contracting). 둘째는 하나의 조달기업과 계약을 체결한다는 형식에서는 동일하나 해당 조달 대상물과 관련해 공급 가능한 조달기업이 많이 존재하지 않거나 선택할 수 없는 상황에서 특정한 1개 독점적 공급원과 계약을 체결하는 방법이다(Sole Source Contract). 외견상 동일한 형태의 직접계약

방식이나 특정 기업을 선택하는 단일기업 계약은 조달기관에게 상대적으로 유리한 가격조건, 계약조건 등을 설정할 수 있는 반면에 공급자가 단독으로 존재하는 단독공급기업 계약은 상대적으로 조달기업에 유리한 가격조건과 계약조건이 설정될 수 있다. 따라서 조달기관의 조달 담당자는 제한적 입찰 절차 중 경쟁이 방법이 아닌 특정한 업체와 직접적으로 계약을 체결할 때 두 가지 유형의 방법(단일기업 대 단독기업)의 장단점을 고려해 공급기업을 선정해야 한다. 우리나라는 제한적 입찰 절차 진행과 관련해 제한경쟁입찰을 통해 수행 경험, 기술, 전문 인력, 자격, 면허 등을 갖춘 조달기업에만 참여를 허용하는 방식을 경쟁 방법 중 하나로 적용하고 있다. 또한 가장 높은 수준의 제한적 입찰 절차로 볼 수 있으며, 특정 조달기업을 지정해 공급하도록 하는 수의계약 방법도 활용하고 있다.

2.3. 경쟁적 입찰 절차의 실행 방법

경쟁적 입찰 절차를 구체적으로 실행하기 위해서는 공급업체 선정 방법과 연계해 세부적인 실행 방법을 결정하는 방식이 중요하다. 가장 적절한 입찰 방법은 기본적으로 조달 대상물의 유형(물품, 용역(서비스), 공사)에 따라 달라지는 경우가 많지만, 실질적으로는 각각의 조달 대상물에서 요구되는 구체적인 기능과 성능, 품질 등 구매 요구사항과 공급조건 등에 따라 결정된다. 또한 이런 결정 과정을 통해 최대한 다수의 공급 자격을 갖춘 조달기업이 경쟁할 수 있는 입찰 절차를 적용하는 것이 중요하다.

이런 측면에서 공공조달의 목표와 원칙을 준수하면서 적절한 입찰 방법을 선택하기 위해서는 다음의 요소를 고려할 필요가 있다. ①조달기관의 임무와 해당 조달사업의 요구 사항 고려 ②수요 조달 대상물의 품목 특성 ③시장 상황 ④조달의 시급성 ⑤해당 조달사업 이행에 요구되는 기술 수준 ⑥조달 대상물별 최적화된 입찰 방법과 기술[상용규격 제품 대비 전문성과 복잡성이 높은 제품이나 용역(서비스)] ⑦조달기관 조달업무 담당자의 조달 대상물 관련 전문성과 공공조달 실행과 관리 역량 수준. 입찰은 이들 요소를 종합적으로 고려해 수행되어야 한다. 예를 들어 전문성과 복잡성이 높은 용역(서비스)을 제한적 입찰 절차로 진행하기로 결정하고 조달기관이나 업무 담당자가 해당 절차를 수행하기 위해 필요한 적절한 공급자 탐색과 적격 역량을 갖춘 업체를 대상으로 사전에 평가했으나 선택할 수 있는 수준의 전문성을 갖추지 못한 경우, 조달 실패가 발생할 수 있다.

따라서 조달기관은 일반적 입찰 절차와 관련해 고려해야 할 각 요소를 종합적으로 판단해 기술적, 가격적, 계약적 요건을 종합적으로 고려한 구체적인 입찰 방법을 개발하고 관리하는 방안이 필요하다. 이를 통해 조달기관은 조달기업과 이해관계자에게 구체적인 입찰 절차와 방법과 관련한 책임성과 적절한 관리를 실현할 수 있다.

일반적인 경쟁적 조달 방법에 따른 입찰 절차는 공개(일반)경쟁, 지명(선택)경쟁, 제한경쟁 등 3가지 유형이 대표적이며, 각각의 경쟁 방법과 관련한 구체적 실행 방법으로는 크게 제안요청(RFP: Request For Proposal), 2단계입찰(Two-Stage Tendering), 경쟁적 대화(Competitive Negotiation), 전자적 역경매(ERA: Electronic Reverse Auction) 방식이 존재한다.

가. 제안요청(RFP: Request For Proposal)

공공조달 실행 방법 중 제안요청(RFP)은 물품이나 용역(서비스), 공사 입찰에 활용할 수 있는 2개 봉투(Two Envelop)로 구성된 조달 방식이다. 조달기업이 조달 대상물을 공급하는 경우, 수요기관의 해당 조달 대상물 관련 특정 요구사항을 충족하기 위해 구체적인 대안(방법론, 실행계획 등)을 제안해야 할 때 사용된다. 전통적 제안요청 방식에서는 입찰자가 기술제안서와 가격제안서를 각각 작성해 2개 봉투에 담아 수요기관에 제출한다. 수요기관은 입찰에 참가한 조달기업이 제출한 기술제안서를 우선 평가해 사전 공개된 평가기준에 따른 평가점수를 산정한다. 제안요청서에 명시된 기술평가에서 최소 합격 점수를 획득한 입찰자의 가격제안서만 개봉해 가격점수를 산정한다. 이후 기술제안서 평가점수와 가격평가점수를 합산해 기준 점수 이상 최고점자를 우선협상대상자로 선정하고 협상을 진행한다.

제안요청 방법은 일반적인 공개입찰 방법과 비교해 몇 가지 차이점이 존재한다. 첫째, 제안요청에 따른 조달기업이 제출하는 기술제안서와 가격제안서는 각각 밀봉된 2개 봉투에 넣어 제출한다. 둘째, 제안요청이 적용된 입찰에서 개찰 시 기술제안서만 개봉해 평가하고, 가격제안서는 개봉하지 않고 보관한다. 셋째, 가격제안서는 기술제안서 평가가 완료된 후에 공개한다. 넷째, 제안요청서에 명시된 최소 통과 점수 이상을 획득한 입찰자의 가격제안서만 공개한다. 다섯째, 가격만 아니라 제안된 대안의 내용을 기준으로 낙찰자를 선정한다. 여섯째, 기술 제안서와 가격제안서의 가중 점수를 합산해 최고점자(협상을 진행하는 경우 최고점자부터 협상해 성립되는 조달기업과 계약 체결)를 낙찰자로 결정한다.

다음은 제안요청서 적용 방식과 관련해 혼란을 야기할 수 있는 추가적인 차이점이다.

제안요청 방법은 국제개발은행[세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 아프리카개발은행 (AFDB) 등]을 포함해 대부분의 국가에서 전문적인 기술, 지식, 경험이 필요한 컨설팅형 서비스 [지식기술 기반 전문용역(서비스)]의 조달에 주로 적용된다. 이 같은 측면에서 제안요청과 유사한 방법으로 볼 수 있는 2단계입찰 방식은 물품, 비컨설팅 서비스[인력 투입 중심 용역 (서비스)]나 공사 조달에 주로 활용된다.

제안요청 절차를 진행해 공급업체를 선정하기 위한 평가 방법으로 크게 4가지 유형이 활용된다.

각각의 유형을 살펴보면 첫째, 품질·비용기반선정(QCBS: Quality and Cost-Based Selection)이다. 이는 기술제안서의 품질과 해당 조달사업에 소요될 예산(가격제안서의 가격)을 모두 고려하는 공급업체 선정 방법이다. 둘째, 품질 기반선정(QBS: Quality-Based Selection)은 단순히 가격이 아닌 전문성, 경험, 기술력을 바탕으로 가장 적격한 품질의 조달 대상물을 공급할 수 있는 업체를 선정하는 방법이다. 셋째, 고정예산선정(FBS: Fixed Budget Selection)이다. 이는 조달기관이 해당 조달사업에 고정된 예산을 배정하고, 해당 예산 범위 내에서 가장 우수한 품질의 제안을 제출한 조달기업을 선정하는 방법이다. 기본적으로 배정된 예산 범위 내에서 입찰가가 가장 높은 조달기업이 선정된다. 마지막으로 최소비용선정(LCS: Least Cost Selection)은 최소 기술 요건을 충족하는 제안서 중 가장 낮은 가격을 제시하는 제안을 우선적으로 선정하는 방법이다. 기본적으로 실제 입찰가격이 가장 큰 가중치를 갖지만, 최소품질 기준은 반드시 충족해야 한다. 제안요청 방법은 국가별, 국제기구별 다양한 형태의 응용 방법이 존재하나 UNCITRAL 공공조달모델법에서는 ①협상 없는 제안요청(제47조) ②대화 기반 제안요청(제48조) ③연속협상 제안요청(제50조) 등 3가지 유형을 표준적으로 제시하고 있다.

1) 협상 없는 제안요청(RFPWN: Request For Proposal Without Negotiation)

제안 내용, 즉 제안을 평가한 후 별도의 협상 없이 낙찰자를 결정하는 방법으로, 공급자 선정이 가격 요소와 비가격 요소(기술적 전문성, 자격, 과거 수행 경험 등)에 따라 이루어지는 평가 방법이다.

별도의 협상 절차가 적용되지 않는 제안요청 내용은 다음 조건에서 적합하다. 첫째, 제안 내용의 기술, 품질과 성능의 특성 검토와 평가를 완료한 후 요건을 충족하는 업체 간 가격 요소를 평가해야 하는 경우에 적합하다. 둘째, 조달 대상물이 상대적으로 표준화되어 있거나 조달기업과 추가 논의, 협상이 필요 없을 정도로 정형화된 평가기준으로 제안의 내용을 평가할 수 있는 경우에 적합하다.

일반적으로 협상이 필요하지 않은 제안요청 방법의 구체적인 절차는 다음과 같다. 첫째, 표준화된 제안요청서(RFP)를 활용해 공개입찰 절차를 진행하며, 필요시 선택적, 제한적 절차를 적용할 수 있다. 둘째, 입찰공고를 통해 공개경쟁 또는 사전자격심사를 수행해 자격요건을 갖춘 입찰자만 참여를 허용한다. 셋째, 입찰 프로세스를 진행하고 관리한다. 넷째, 제안을 접수하고 공개한다. 다섯째, 제안을 평가한 후 계약을 체결한다.

제안서 평가를 통해 공급업체를 선정할 때는 제안요청서(RFP)에 공개된 평가기준에 따라 기술제안서 평가점수와 가격평가점수를 합산해 가장 높은 점수를 받은 입찰기업을 공급자로 선정하고 계약을 체결한다.

협상 없는 제안요청 방법을 적용한 국내 경쟁적 조달을 이행하기 위한 세부 절차는 적격심사제도로 볼 수 있다. 적격심사에서는 일반적 제안요청 방법과 같이 기술제안서를 제시하지 않으나 투찰가격 순위에 따라 적격심사를 위해 제출하는 서류가 사실상 정량적 자료 중심의 기술제안서로 볼 수 있다. 또한 공급업체를 선정하기 위한 평가 역시 기술제안서 평가에 해당하는 적격심사 평점과 투찰가격 평점을 합산해 기준 점수를 통과한 업체를 선정한다는 점에서 협상 없는 제안요청 방법에 해당한다. 이 같은 적격심사제도는 입찰자의 계약 이행능력을 심사해 일정 수준 이상의 평점을 받은 우량업체를 낙찰자로 결정하는 제도로서 덤핑입찰의 낙찰 예방, 계약 이행의 신뢰성 확보, 업체의 경영합리화와 품질 향상 유도를 목적으로 한다(그림 2 참조).

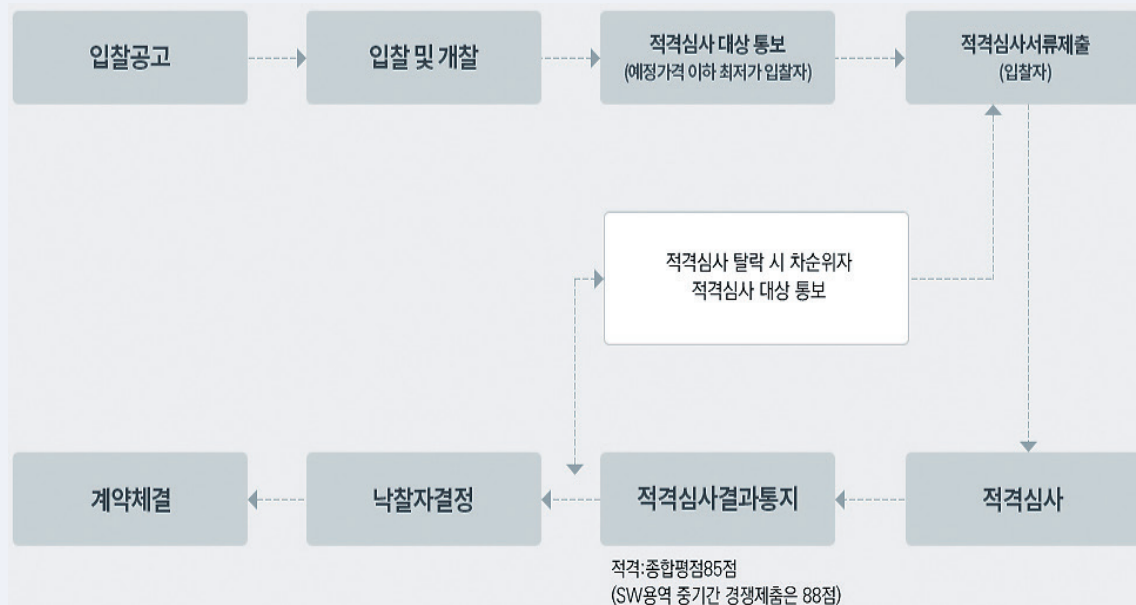


그림 2 적격심사 업무 절차도

2) 대화 기반 제안요청(RFPWD: Request For Proposal With Dialogue)

대화형 제안요청(RFP)이란 조달기관이 가장 만족스러운 솔루션을 얻기 위해 입찰자 간 대화를 통해 요구 사항을 구체화하는 방식으로, 최종 대화 단계를 통해 도출된 제안요청 내용 관련 최고 제안을 한 조달기업을 공급업체로 선정하는 절차이다. 대화가 포함된 제안요청의 적용이 효과적인 경우는 다음과 같다. 첫째, 조달 대상물의 제안요청 내용을 상세화, 공식화하기가 곤란해 조달기업과 대화를 통해 향상된 제안요청 내용을 도출하고, 이에 따른 제안을 유도할 필요가 있는 경우이다. 둘째, 연구, 실험, 연구개발을 목적으로 계약 체결이 필요한 경우이다. 셋째, 공개입찰 절차를 통해 제안요청을

시행했으나 입찰서 미제출 등으로 입찰이 취소된 경우이다. 이들 경우에는 참여 자격을 갖추고 있다고 판단되는 잠재적 입찰기업과 대화, 협상을 통해 제안요청을 조정하지 않으면, 제한입찰이나 RFQ 등의 방식으로는 조달을 효과적으로 수행하기 어렵기 때문이다. 대화형 제안요청의 적용 절차는 다음과 같은 순으로 진행된다. 첫째, 표준화된 문서에 따라 제안요청 내용을 입찰 공고한다. 둘째, 입찰 프로세스를 관리한다, 셋째, 제안서를 수신하고 공개(기술제안서 공개 후 평가 결과에 따라 가격제안서 공개)한다. 넷째, 제안서를 평가한 후 계약을 체결한다.

제안서 평가와 공급업체 선정 과정은 다음과 같다. 첫째, 제안요청서(RFP)에 명시된 사전 평가기준에 따라 기술제안서 평가 후 대화 순위를 결정해 대화 진행 결과를 반영한 최고 제안 내용을 담은 제안서를 받는다. 둘째, 대화 순위에 포함된 입찰기업이 대화 후 제출한 최고 제안 내용을 담은 입찰서를 가격제안서와 함께 평가한다. 셋째, 사전 공개된 평가기준에 따라 조달기관의 요구사항을 가장 잘 충족하는 입찰자를 공급업체로 선정한다.

대화 기반 제안요청과 유사한 방법으로 국내에서는 '경쟁적 대화에 의한 계약'방법이 활용되고 있다. 경쟁적 대화(Competitive Dialogue)와 대화 기반 제안요청서(RFP)는 모두 최종 계약 체결 전 입찰자들과 반복적 대화 과정을 통해 보다 나은 제안요청 내용과 해결 방안을 마련한다는 점에서 유사하다. 그러나 경쟁적 대화는 해당 조달사업의 모든 측면에서 더욱 심도 있는 논의까지를 포함하는 절차인 반면에 대화 기반 제안요청은 상대적으로 특정한 기술 또는 설계 측면에 중점을 두고 개선, 보완하기 위한 대화를 진행한다는 측면에서 차이점이 존재한다. 이 같은 특성을 지닌 경쟁적 대화 방식으로 체결한 계약은 주로 전문성, 기술성이 요구되면서 기술적 요구사항이나 최종 계약 목적물의 세부 내용을 미리 정하기 어려운 경우, 물품·용역(서비스) 등의 대안이 다양해 최적의 대안을 선정하기 어려운 경우, 상용화되지 않은 물품을 구매하려는 경우, 그 밖에 계약 목적물의 내용이 복잡하거나 난도가 높은 경우에 활용된다. 입찰참가자들과 계약 목적물의 세부 내용 등에 관한 경쟁적, 기술적 대화를 통해 계약 목적물의 세부 내용과 계약 이행 방안 등을 조정·확정한 후 제안서를 제출받고, 이를 평가해 수요기관에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결한다(그림 3] 참조).



그림 3 경쟁적 대화에 의한 계약방법 업무 절차도

3) 연속협상 제안요청(RFPWCN: Request For Proposals With Consecutive Negotiations)

연속협상 기반 제안요청 방식은 제안서를 제출한 조달기업의 기술적 제안서를 평가해 일정 기준을 충족하는 다수의 업체가 선정되면, 평가점수에 따른 순위에 따라 가격조건을 충족하는 업체를 공급업체로 선정하는 방법이다. 기술적 제안서가 1순위로 평가된 조달기업과 협상이 이루어지지 않으면 연속적으로 2위, 3위로 평가된 조달기업과 협상을 진행해 최종적으로 협상이 완료된 기업이 공급업체로 선정된다.

연속협상 기반 제안요청은 기술적 제안 내용을 평가한 후 경제적 제안에 해당하는 가격 평가를 시행하는 것이 적합하다. 조달기관이 희망하는 가격 조건을 충족하더라도 기술적 수준이 낮은 경우 정상적인 계약 이행이 곤란해질 수 있으므로 우선 기술적 역량을 평가한 후 가격적 요구조건을 심사한다. 실효성 있는 가격적 요구조건을 심사하기 위해서는 기술적 요건을 충족하는 다수의 기업이 존재해야 하므로, 연속협상 기반 제안요청의 적용 여부는 기술제안서를 제출할 수 있는 충분한 수의 기업이 존재하는지에 달려 있다고 볼 수 있다. 연속협상 기반 제안요청의 진행 절차는 다음과 같다. 첫째, 표준적 제안요청 문서를 작성해 입찰공고를 진행한다. 둘째, 공개입찰 절차 외에는 사전자격심사와 유자격자 명부를 활용할 수 있다. 셋째, 입찰 프로세스를 관리한다. 넷째, 제안서를 수신하면 공개한다. 다섯째, 제안서 평가 후 순위별 협상(기술적 제안 자격을 갖춘 업체와 가격협상)과 계약 체결을 진행한다.

연속협상 제안요청 방법을 적용한 국내 제도는 ‘협상에 따른 계약’ 방법이다. 협상에 따른 계약은 물품이나 용역(서비스) 조달을 실행하는 경우, 계약이행의 전문성·기술성 등을 이유로 필요하다고 인정되는 경우에 입찰참가자가 제시한 제안서와 입찰가격을 종합 평가해 수요기관에 가장 유리하다고 인정되는 자와 협상 절차를 통해 계약을 체결하는 제도이다. 연속협상 제안요청의 특성을 반영해 ‘수요기관에 가장 유리하다고 인정되는 자’인 우선협상대상자(1순위 평가자)와 협상이 성립되지 않을 경우 차순위로 협상을 진행해 공급업체를 선정한다. 정보과학기술 등 집약도가 높은 지식을 활용해 고부가가치를 창출하는 지식기반사업의 계약을 체결하는 경우에 협상에 따른 계약을 우선적으로 적용하고 있다(그림 4 참조).



그림 4 협상에 의한 계약방법 업무 절차도

4) 경쟁적 협상(Competitive Negotiations)

경쟁적 협상이란 해당 조달 대상물을 공급할 수 있는 자격을 갖춘 다수의 조달기업과 조달기관이 협상을 통해 조달기관의 요구를 명확히 하거나 개선한 제안요청 내용을 완성하고 최종적으로 협상된 제안 내용을 기준으로 가장 우수한 제안을 제출한 입찰자를 공급업체로 선정하는 방법이다. 경쟁협상 방법은 협상을 반복적으로 진행하기 때문에 시간이 많이 소요되어 긴급성이 있는 조달 대상물의 적용에는 적합하지 않다. 그러나 조달기관이 충분한 시간을 두고 실제 공급역량을 갖춘 다수의 기업을 통해 요구사항을 명확히 하거나 개선·보완해 보다 나은 조건으로 입찰 절차를 진행할 수 있다. 경쟁협상 방법의 적용은 다음과 같다. 첫째, 효과적 경쟁 구도를 확보하기 위해 다수의 조달기업이 협상에 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 둘째, 협상 전후 특정 조달기업에 제공된 정보는 해당 대화에 참여한 다른 조달기업에도 동시에 동등한 수준으로 공유되어야 한다. 셋째, 협상이 완료되면 모든 입찰기업이 대화를 통해 완성된 제안요청의 요구사항에 따라 최종적 제안을 제출하도록 한다. 넷째, 대화에 참여한 입찰기업이 제출한 최종 제안서와 관련해서는 추가 협상이 진행되지 않는다. 다섯째, 사전 공개된 평가기준에 따라 최종 제출된 제안을 평가한 결과, 최종 제안요청 내용의 요구사항을 가장 잘 충족하는 조달기업을 공급자로 선정한다.

나. 2단계입찰(Two-Stage Tendering)

2단계입찰 방식은 기술제안서와 가격제안서를 동시에 제출하는 것이 아니라 각각 별도로 제출한다는 점에서 제안요청서 방법과 유사성이 있다. 2단계입찰 방식의 주요 특징은 제안서 제출이 두 단계로 진행된다는 점이다. 또 다른 특징은 입찰참가 조달기업이 해당 입찰 대상물의 기술적 요건과 과업 범위의 정의에 도움을 준다는 것이다. 2단계입찰은 물품이나 용역(서비스), 공사 조달에 사용될 수 있으며, 세부 적용 절차와 공급업체 선정기준에 따라 다양한 형태로 응용할 수 있다(그림 5 참조).

2단계입찰 방법의 장점은 다음과 같다. 첫째, 잠재적 입찰자인 조달기업이 입찰공고문의 기술사양과 과업 범위 정의에 참여할 수 있으므로 공급업체를 선정하고 계약을 체결하는 데 유연한 접근 방법이다. 둘째, 우선협상대상자는 해당 요건을 잘 이해하고 있을 개연성이 높으므로, 계약 이행 과정에서 발생할 수 있는 위험을 감소시킬 수 있다. 셋째, 예비협상대상자는 기술제안과 설명 논의를 통해 과제의 기술사양과 작업 범위를 개선하기 위해 제안할 수 있다. 넷째, 입찰 2단계의 기간을 단축할 수 있다. 다섯째, 합의된 기술사양과 작업 범위에 맞춰 기술적 접근 방식과 방법론을 조정할 수 있다. 여섯째, 예비협상대상자가 기술사양과 작업 범위 정의에 조기 참여함으로써 위험이 최소화된다. 일곱째, 기술사양과 과업 범위의 합의가 성립한 후에 2단계에서 안정적으로 검토된 가격제안서를 제출할 수 있다. 여덟째, 계약은 합의된 기술사양과 과업 범위를 기반으로 협상된다. 마지막으로 우선협상대상자의 자격이 1단계입찰 과정에서 검증되므로 계약 이행 역량 관점에서 신뢰성이 높다.

반면에 2단계입찰 방법은 다음과 같은 단점이 존재한다. 첫째, 입찰 절차가 2단계로 진행되므로 조달 대상물의 공급 시점까지 장기간이 소요될 수 있다. 둘째, 최고 순위 입찰자 간 2단계 협상 과정의 복잡성과 난도가 높아질 경우 장기화될 수 있다. 셋째, 기술사양 협상과 과업 범위 확정 과정에서 가격이 인상되거나 2단계 협상 과정에서 수요기관과 조달기업이 대립할 개연성이 있다. 넷째, 우선협상대상자가 선정되면 경쟁이 종료되므로 협상 결과에 따라 계약가격이 상승하는 등의 영향을 받을 수 있다. 보다 구체적으로 2단계입찰 방법은 조달기관이 확보할 수 있는 최적의 조달 대상물 확보와 관련해 1단계에서 입찰 참여 기업이 1차적으로 제출한 제안 내용을 검토해 제안요청 내용의 완성도를 높여 수정된 제안요청(RFP)으로 2단계 절차를 진행하는 방법이다. 첫 번째 단계에서는 입찰에 참여한 기업의 기술제안서를 평가한 후 최고 기술제안서의 내용을 모든 참여 기업에서 수용하도록 한다. 이어지는 두 번째 단계에서는 해당 최고 기술제안 내용을 수용한 업체 중에서 가격 제안이 가장 우수한 기업을 낙찰자로 선정한다. 이는 다수의 입찰기업 중 가장 좋은 기술적 제안을 한 입찰기업의 내용을 다수의 기업에서 수용토록 해 가격적인 측면에서 가장 유리한 조건을 제시한 공급자를 선정하는 방법이다. 2단계 제안요청은 기술제안서와 가격제안서를 분리해 제출한다는 측면에서

일반적인 제안요청 방법과 유사하나 기술제안서를 먼저 제출하고, 이후 최고 기술제안 내용을 수용하는 것을 전제로 가격제안서 제출이 가능하다는 점에서 차이점이 존재한다. 2단계 제안요청 방법은 다음과 같은 경우에 적합한 방법이다. 첫째, 조달 전에 완전한 기술사양을 마련하기가 어려운 경우, 둘째, 조달기관의 요구사항을 기준으로 최적의 대안을 확보하기 위해 계약조건이나 기술사양 등을 개선할 필요가 있으며, 그에 따라 공급 역량을 갖춘 조달기업과 논의가 필요한 경우, 셋째, 공개입찰 절차를 진행했음에도 입찰서가 제출되지 않았거나 조달이 취소된 경우, 넷째, 제안요청 내용을 보완해 새로운 입찰 절차를 진행하지 않아 입찰 성립 가능성이 낮은 경우이다. 2단계 제안요청 방법은 구체적으로 두 가지 형태로 적용된다. 첫째는 1단계에서 기술제안서를 접수하고 그중 최고 기술제안서의 내용을 입찰에 참가한 기업에 수용토록 하고, 이들을 대상으로 가격제안서를 접수해 평가하는 방법이다. 둘째는 1단계에서 잠재적 입찰기업에 조달기관이 요구하는 주요 기술사항, 방법, 일정 등을 공개 후 참여 기업들에 기술제안을 받아 제안요청 내용을 완성한다. 이후 2단계에서 완성된 제안요청 내용에 따라 입찰기업들에 기술제안서와 가격제안서를 제출토록 해 기술제안서 평가 후 적격한 업체 중 최고 가격제안 업체를 선정하고 협상 후 계약을 진행하는 방법이다.

1) 2단계입찰 유형 1

1단계에서는 첫째, 잠재적 입찰기업에 부분적으로 개발된 기술사양에 관한 기술제안서를 접수한다. 둘째, 조달기관은 기술제안 평가 후 높은 순위의 평가를 받은 입찰자에게 제안된 기술 솔루션의에 관한 동의를 요청한다. 2단계에서는 1단계에서 동의한 기술적 대안을 바탕으로, 제출된 가격제안서 중 최고 순위 평가를 받은 입찰기업을 공급업체로 선정한다.

2) 2단계입찰 유형 2

1단계에서는 첫째, 잠재적 입찰자 기업에 잠정 개발된 기술사양을 제시한 후 기술제안을 받는다. 둘째, 기술제안을 평가하고 점수를 부여한 후 참여한 모든 기업을 대상으로 설명, 토론 과정을 거쳐 기술 요구 사항을 완성하고, 이를 바탕으로 제안요청 내용을 확정한다. 2단계에서는 첫째, 1단계에 참여한 잠재적 입찰기업에 수정된 기술요구 사항에 따른 제안요청에 부합하는 기술제안서와 가격제안서를 제출토록 한다. 둘째, 기술제안서를 평가한다. 셋째, 기술평가 결과 최소 기준을 충족하는 조달기업의 가격제안서를 공개한다. 넷째, 기술제안서와 가격제안서의 점수를 합산해 합산 최고점자와 계약 협상을 진행한다. 다섯째, 최고점자와 계약 협상이 완료되면 해당 기업을 공급업체로 선정해

계약을 체결하고, 협상이 성립되지 않을 경우에는 차순위 점수를 받은 기업과 협상을 진행한다. 2단계입찰 방법과 유사한 제도로 국내에서도 2단계경쟁입찰 방법을 적용하고 있으나 세부 유형으로는 '2단계입찰 유형 2'만 적용하고 있다. 또한 2단계 경쟁입찰의 구체적인 적용 방식에도 2개 유형이 있다. 하나는 기술과 가격입찰 단계를 분리해 단계별로 입찰서를 분리(One Envelop) 제출하는 단순 2단계 경쟁입찰이고, 다른 하나는 기술과 가격 입찰서를 동시(Two Envelop)에 제출해 2단계로 진행하는 규격·가격 동시입찰하는 유형이다. 세부 유형과 관계없이 2단계경쟁입찰은 물품 또는 용역(서비스) 계약에서 사전에 적절한 규격 작성이 곤란하거나 기타 계약 특성상 필요하다고 인정되는 경우에 시행하는 입찰, 낙찰자 결정 방법이다. 이 방식은 입찰자가 제출한 규격(기술)입찰서를 평가해 적격자를 선정한 후 그중 최저가 입찰자를 낙찰자로 결정하는 제도이다. 2단계 경쟁입찰은 규격(기술)입찰을 시행한 후 적격자에 한해 가격입찰을 시행하는 방식이다. 규격(기술)입찰과 가격입찰은 각각 독립된 입찰로, 각 단계에서 2인 이상의 유효한 입찰이 있어야 입찰이 성립된다. 규격·가격 동시 입찰은 규격(기술)입찰과 가격입찰을 동시에 시행하며, 2인 이상의 유효한 입찰로 성립한 규격(기술)입찰의 개찰 결과 규격(기술) 적격자가 1인인 경우에도 가격입찰서를 개봉해 낙찰자를 선정할 수 있다.

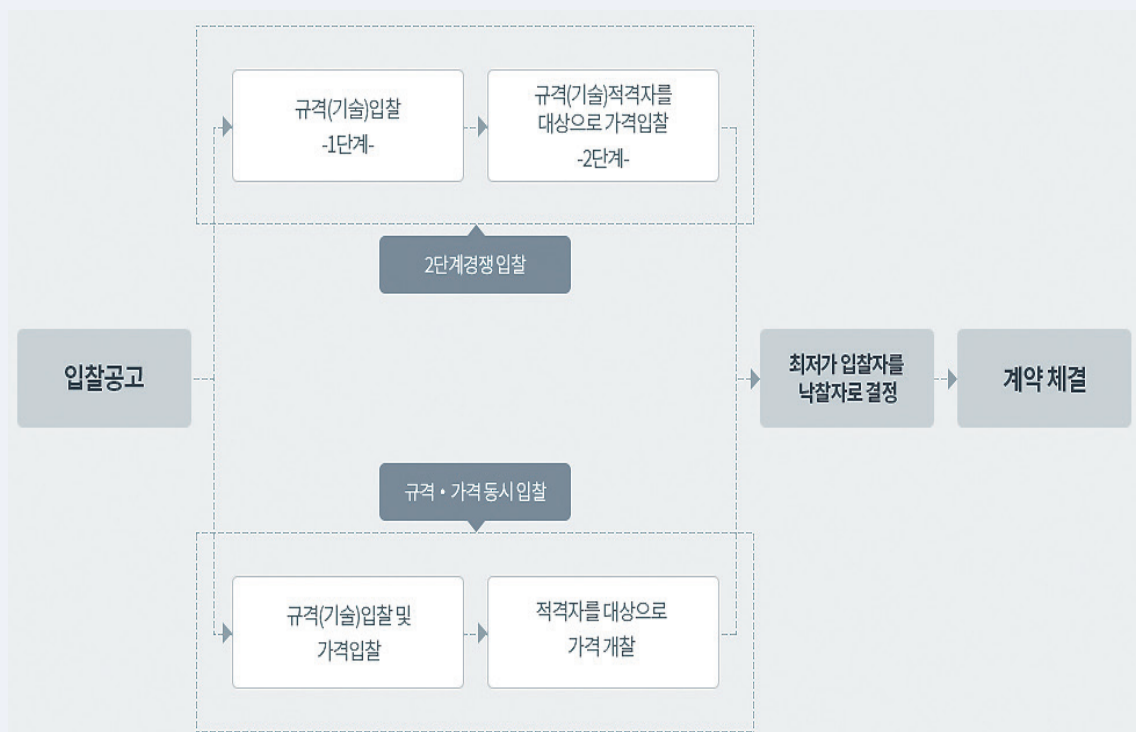


그림 5 협상에 의한 계약방법 업무 절차도

다. 전자적 역경매(ERA: Electronic Reverse Auction)

공공조달에서 전자적 역경매(ERA)는 여러 공급업체가 상품이나 용역(서비스)의 최저가를 제시하기 위해 경쟁하는 온라인 실시간 구매 기법이다. 기본적으로 입찰자들이 최고가를 제시하기 위해 경쟁하는 기존 경매 모델과 반대로 조달기업 가격을 낮춰 입찰하므로 비용 절감 효과를 기대할 수 있다. 물품이나 용역(서비스)의 품질 저하, 공급업체와 관계 저하 문제 유발과 소규모의 혁신적 기업의 참여 배제 개연성은 있다.

제3절 비경쟁적 공공조달 방법

3.1 비경쟁적 조달 방법 개요

비경쟁적 조달 방법은 필요한 조달 대상물을 조달기관이 특정 공급업체를 직접 선택해서 공급받는 경우로 신속하게 조달을 실행할 수 있다는 장점이 존재한다. 그러나 조달기관이 조달 대상물과 공급업체정보가 부족한 경우 결과적으로 더 많은 비용이 소요될 수 있으며, 무엇보다 투명성이 저하되는 문제점이 존재한다. 비경쟁적 조달 방법은 경쟁적 조달 방법을 적용하기 위한 시간이 부족한 상황에서 공익적 긴급성, 조달 대상물의 기술적 전문성, 맞춤형 특화 용역(서비스) 등 조달 요구의 특수성이 높은 경우에 활용된다. 또한 특허, 저작권 등 지적재산권 보호가 필요하거나 기존에 공급된 조달 대상물 간 호환성이 중요한 경우에도 활용될 수 있다.

비경쟁적 조달 방법은 첫째, 경쟁적 조달 방법에 비해 절차와 기간이 짧기 때문에 신속한 조달이 가능하다. 둘째, 특화된 조달 대상물 접근성이 높아지기 때문에 조달기관에 적합한 조달 대상물을 확보할 가능성이 향상된다. 셋째, 민감한 사안이 포함된 조달사업에서 비밀이 보장될 수 있다. 마지막으로, 기존에 검증된 공급자 간 관계를 강화할 수 있다. 비경쟁적 조달 방법 활용에 따른 위험으로는 첫째, 경쟁 과정에서 검증과 조정이 이루어지지 않아 과도한 비용을 지불할 개연성이 있다. 둘째, 절차와 기준이 공개되지 않기 때문에 공정성에서 의문이나 특정 기업 특혜 논란이 발생하는 등 투명성이 저하될 수 있다. 셋째, 반복적으로 실행될 경우 특정 공급 기업에 과도한 의존성이 발생해 장기적으로 안정적 공급에 위협이 될 수 있다. 따라서 조달기관이 비경쟁적 조달 방법을 활용할 경우에는 해당 조달 의사결정의 정당성을 보증할 수 있는 절차와 기록을 남겨야 한다.

비경쟁적 조달 방법의 구체적 실행 방식은 견적요청 방법과 단독(Sole Source)·단일(Single Source) 공급자를 결정해서 직접 계약하거나 특정 공급업체와 직접 계약하는 방법이 일반적이다. 우리나라에서는 이처럼 조달기관이 일반적 경쟁 조달 절차를 적용하지 않고 조달기업과 직접 계약을 체결하는 방식을 '수의계약'이라고 칭하고 있다. 이 같은 수의계약 절차를 진행하는 경우, 형식적 요건으로 견적요청서를 받아 수요기관의 예산 범위 내인지를 확인하는 측면에서는

유사성을 지니고 있다.

3.2 견적요청(RFQ: Request For Quotation)

견적요청 방식은 입찰의 구체적인 방법을 적용하는 데 경쟁의 형태와 관계없이 적용할 수 있는 세부 절차로, 조달기관이 기본 표준 상품이나 단순 용역(서비스), 작업 제공자에게 가격, 납품 기간, 지불 조건 같은 기본적인 약관을 요청하는 수단이다. 일반적으로 조달기관이 특정한 공급조건을 설정하거나 별도의 설계에 따라 제조가 필요하지 않은 시장에서 널리 활용되는 상용품(공산품, 표준 규격품 등)으로, 시장에서 쉽게 구할 수 있어 가격 외 다른 선정기준을 고려할 필요성이 크지 않은 경우에 적합하다.

일반적으로 견적요청 절차를 진행하는 경우에는 첫째, 공정성과 투명성을 확보하기 위해 사전 표준화된 견적요청 문서를 작성해 최소 3명 이상의 입찰자가 참여할 수 있도록 요청해야 한다. 진행 과정에서 특별한 사정으로 입찰자가 2명 이하인 경우에는 그에 따른 예외적인 진행 절차와 기준을 마련해 그런 사실을 공식적인 조달 절차로서 기록하는 것이 일반적이다.

둘째, 표준화된 서면 견적요청 문서에는 조달기관에서 요구하는 품질, 수량, 조건, 납품 기간 같은 구체적인 요구사항과 기타 특별한 계약조건을 명확하게 제시해야 한다. 이 같은 요구사항과 계약조건 등을 설정할 때는 해당 조달 대상물을 민간 시장에서 정상적으로 공급할 수 있는 업체가 참여하기 어려운 독소조항이나 특정한 기업에 유리한 조건이 포함되지 않도록 유의해야 한다.

셋째, 입찰자에게 실질적인 참여를 보장하기 위해 견적을 준비하고 제출할 충분한 준비 기간이 부여(일반적으로 5일 내외)되어야 하며, 입찰자가 견적서를 제출한 이후에는 이를 변경하거나 추가로 협상하는 것을 허용하지 않아야 한다. 이는 충분한 준비를 통해 결정된 견적 내용(가격)이 협상 또는 변경되는 과정에서 입찰자 간 과도한 경쟁으로 소모적인 경쟁 유발이나 경쟁자의 견적정보를 이용한 부당한 견적 수정 등의 문제를 예방하기 위해서이다.

넷째, 일반적으로 견적요청 기반의 조달 방법에서는 가장 낮은 가격을 제출한 입찰자가 낙찰자로 선정된다. 그러나 조달 대상물의 특성이나 조달기업의 특성 등 경쟁 환경을 고려해 제한 없이 낮은 가격을 기준으로 할 경우 발생할 수 있는 문제점을 예방하기 위해 견적 가능한 최저 가격 수준을 설정하는 경우도 있다. 공개입찰, 제안요청서, 2단계입찰과 같이 별도로 입찰 서류를 준비할 필요가 없어 신속히 진행할 수 있다.

견적요청 방법을 선택하는 경우, 이는 경쟁을 기반으로 한 입찰 방법이 아니므로 입찰문서 등을

통한 참가 요건 등이 공시되지 않는다. 수요기관은 제한된 수의 조달기업(금액 규모 등에 따라 1개에서 최소 3개 이상)에 견적을 요청할 수 있으므로 비경쟁적인 방법이다. 다만 3개 이상의 견적서를 접수해 제안된 가격에서 수요기관에 상대적으로 가장 유리한 업체를 선정하는 경우에는 실질적으로 제한경쟁과 유사한 경쟁 방법을 적용한 것으로 볼 수도 있다. 견적요청은 국가별 공공조달법규에 따라 다양한 방법으로 실행할 수 있으나 서면, 이메일, 팩스, 택배로 견적을 요청할 수 있다. 다만 서면 자료로 접수 근거를 확인하기 어려운 전화는 활용되지 않는다. 전자조달시스템을 구축한 경우에는 전자입찰 기능을 활용해 견적요청 절차를 전자적으로 처리하는 경우가 일반적이다. 국가별로 물품이나 용역(서비스), 공사에 견적요청 방식을 적용할 경우, 공사 등 조달 대상물의 구체적인 종류, 조달금액 규모, 요청 빈도, 조달기업의 유형 등에 따라 활용에 제한을 두는 경우가 있다. 이는 수요기관의 조달업무 담당자가 자의적으로 견적요청(RFQ) 방법을 적용하거나 적용 요건을 충족하기 위해 자의적으로 기준을 조정해 계약 규모를 인위적으로 분할하는 행위 등을 방지하기 위해서이다. 견적요청에 따라 접수된 견적은 견적 요청의 행정 요건뿐만 아니라 요구된 기술사양 또는 작업 범위를 준수하는지도 평가해야 한다. 행정 요건이나 기술 요건 준수 여부를 확인한 후 규정을 준수하는 견적의 가격을 비교해 가장 낮은 가격 견적과 빠른 납기 또는 완료일을 제시한 업체와 구매 주문서를 체결한다.

이 같은 견적요청(RFQ) 방법의 장점은 다음과 같다. 첫째, 입찰 서류를 준비하거나 입찰공고를 할 필요가 없으므로 조달 기간을 크게 단축할 수 있다. 둘째, 접수된 견적 건수는 견적을 요청한 조달기업 수로 제한되므로 선정 기간을 단축할 수 있다. 셋째, 수요기관이 견적요청을 통해 공급되어야 할 조달 대상물과 관련된 조달기업의 정보를 충분히 보유하고 있기 때문에 응답 가능성이 향상될 수 있다.

반면에 견적요청 방법의 단점은 다음과 같다. 첫째, 견적요청서는 수요기관이 직접 필요한 조달 대상물을 공급할 조달기업을 선정해 견적을 요청하기 때문에 오남용될 경우 부적정하게 집행될 개연성이 있다. 둘째, 견적요청을 통해 특정 조달기업으로부터 신속히 공급받기 위해 적용 가능한 수준으로 수량, 금액 등을 분할해 오남용할 개연성이 존재한다. 셋째, 물품이나 용역(서비스), 공사를 다양한 조달기업으로부터 공급받음으로써 공급 안정성을 강화할 수 있음에도 특정 소수의 기업에 의존하게 되는 문제점이 발생할 수 있다.

3.3. 단독공급원조달(수의계약) 및 소액구매

단독공급원 조달 방법은 해당 조달 대상물을 생산 또는 공급할 수 있는 조달기업이 유일한 경우, 그 조달기업으로부터 공급받는 방식을 말하며, 이는 단독공급원(Sole Source Procurement) 조달

또는 직접조달(Direct Procurement)로 명명되는 방법이 대표적이다. 이를 다시 직접조달 관점에서 살펴보면, 단독공급원 조달과 단일공급(Single Source Procurement) 조달 방법으로 세분할 수 있다. 단독공급원은 해당 조달 대상물의 공급요건을 충족하는 업체가 단 하나만 존재하는 경우에 적용된다. 반면에 단일공급 조달 방법은 수요기관이 요구하는 조달 대상물을 공급할 수 있는 다수의 조달기업이 존재함에도 전략적인 관계 구축 목적 등으로 하나의 기업을 직접 선택해 계약을 체결하는 방법이다. 따라서 경쟁적 조달 방법을 적용하는 공개경쟁입찰과 달리 경쟁이 배제됨으로써 공공조달의 주요 원칙인 투명성, 공정성, 효율성이 등이 저하될 수 있으므로 예외적인 상황에서만 사용되는 것이 적합하다.

직접조달 방법 적용이 적합한 경우는 다음과 같다. 첫째, 천재지변으로 발생한 재난 같은 비상 상황에서 이를 예방하고 복구하기 위해 필요한 조달 대상물 공급에 적용될 수 있다. 둘째, 수요기관의 요구사항이 적정하게 설정되었다는 전제하에 해당 요구를 충족할 수 있는 조달기업 또는 개인이 하나만 존재한다고 객관적으로 인정할 수 있는 경우에 활용할 수 있다. 셋째, 특허, 호환성 또는 지식재산권 등 배타적 권리에 따라 다른 조달기업이나 개인으로부터 조달할 수 없는 상황이거나 기존의 업무를 안정적으로 연속성 있게 수행하는 것이 적합하다고 인정되는 경우에 활용할 수 있다. 넷째, 경쟁 기반의 입찰 방법을 적용하는 것보다 직접계약 방법을 적용하는 것이 객관적으로 명백히 유리한 경우에 적용할 수 있다. 다섯째, 해당 조달 대상물을 생산, 공급하는 조달기업이 단 하나만 존재하는 경우에 적용할 수 있다. 여섯째, 공공조달 관련 법령 등에 명시된 조건을 충족해 직접조달 방법의 법적 정당성이 확보된 경우에 적용될 수 있다.

직접계약 방법의 활용이 적합하다고 인정할 수 있는 상황은 수요기관이나 조달업무 담당자의 개인적 판단이 아니라 엄격한 내용적, 형식적, 법적 정당성이 입증되어야 하며, 수요기관 내 상위 관리자의 승인 절차를 요구하는 경우가 일반적이다. 이를 위해 직접조달 방법이 필요한 경우, ①요청기관 ②요구사항 설명 ③해당 요구사항이 식별된 조달기업에서만 충족될 수 있는 이유 ④추가적인 공급 가능 조달기업을 파악하기 위해 취한 조치 ⑤요구사항 충족에 소요되는 총비용 ⑥단독·단일공급원에서만 조달할 필요성을 배제하기 위해 계획된 조치를 명확하게 기재한 문서를 작성해 승인받는 절차를 마련하는 방안이 요구된다.

단독 또는 단일기업을 통한 직접조달 방법을 적용하기 위한 수의계약의 일반적 절차는 첫째, 특정한 단일 공급기업으로부터 조달을 실행해야 하는 요건을 조사, 분석해 해당 의사결정의 정당성을 보고하고 승인을 받는다. 둘째, 단일 공급기업에 제안서 또는 가격 견적을 요청한다. 셋째, 단일기업과 해당 조달사업의 목적을 달성하기 위한 협상 등을 진행해 문제가 없는 경우 해당 조달기업을 공급업체로

선정한다.

한편 소액구매는 간소화된 조달 방법으로, 사전 설정된 금액 이하의 소규모 조달 대상물의 공급 과정에서 필요한 프로세스와 서류를 최소화해 신속하게 조달 대상물을 공급받는 방법이다. 일반적으로 간소화된 조달 방법은 경쟁적 또는 비경쟁적 조달을 위한 계약 방식이 아니라 민간의 단순 구매 형태와 유사한 방식으로 볼 수 있다. 소액구매는 국제기구별, 국가별로 다양한 소액구매임계값(MPT: Micro Purchase Threshold)을 설정해 운영하고 있다. 유엔(UN)의 경우 소액구매 한도로 5,000달러를 설정했으며, 사전 승인을 받은 경우 최대 1만 달러까지를 소액구매 방법으로 구매할 수 있다. 미국의 경우는 연방조달규정(FAR: Federal Acquisition Regulation)에 따라 국내에서 체결되는 경우에는 1만 달러, 국외에서 체결되는 경우에는 3만 5,000달러까지를 소액구매임계값(MPT)으로 설정해 운영하고 있다. 소액구매의 집행과 관련해서는 정부가 발급하는 '상업구매카드'를 우선적으로 활용토록 요구하고 있다. 소액구매에 따른 공급 기획의 편중 현상을 방지하기 위해 특정 업체가 아니라 자격을 갖춘 다수 조달기업에 공평하게 분배하라는 구매지침을 제시하고 있다. 우리나라에서는 정부와 지방자치단체가 발급하는 정부구매카드를 활용해 일상경비 중 소액(조달기관별 상이하나 500만 원 내외)의 소모품 구매에 사용하거나 정부유류구매카드를 통해 주유비 지출에 활용하고 있다. 일반적으로 소액구매는 표준화된 상용품 또는 이와 유사한 성질을 지닌 단순한 용역(서비스), 소규모 공사 등에 적용되며, 대규모 조달사업에서 요구되는 장기간의 경쟁적 입찰 절차에 따라 발생하는 시간과 비용을 절감하기 위한 목적으로 활용된다.

소액구매의 효과적인 지출 통제를 위해 정부가 발행하는 '구매카드(Purchase Card)'를 만들어 소액구매 조달 대상물의 구매에 활용하는 방법을 채택하고 있다. 이 같은 소액구매의 장점으로서는 첫째, 경쟁적 조달 절차 이행 과정에서 발생하는 시간, 비용, 인력 등을 감소시켜 거래비용을 절감할 수 있다. 둘째, 대량으로 발생하는 유사한 소규모 구매 수요를 효과적으로 처리할 수 있다. 셋째, 소규모 구매와 관련된 관리 부담을 크게 감소시킬 수 있다.

 요약(Summary)

공공조달이 GDP에서 차지하는 비중과 정부가 제공하는 행정서비스의 품질 및 성과에 미치는 영향력을 고려할 때, 조달기관 담당자에게는 높은 수준의 법적, 윤리적 기준에 따라 효율적이면서도 효과적으로 업무를 수행할 책임이 부여된다. 국제적으로 공통 채택하고 있는 공공조달의 기본원칙은 투명성(Transparency), 비용대비가치(Value For Money), 경쟁성(Competitiveness), 차별금지 및 동등한 대우(Non-discrimination and equal treatment), 책임성(Accountability) 이다. 공공조달 기본원칙으로서 투명성은 물품, 용역(서비스) 및 공사의 조달 전 과정에서 수행되는 절차와 정보 등에 대한 개방성과 접근성을 보장하는 것을 의미한다. "비용대비가치" 원칙은 공공기관이 조달을 통해 특정 요구사항을 충족하는 물품, 용역(서비스) 및 공사를 조달하는 과정에서 비용, 품질 및 기타 관련 요소의 최적의 조합을 확보하는 것을 의미한다. 경쟁은 비용대비가치 확보를 통해 공공조달 재정과 운영 자원의 효율성 및 효과성을 확보하기 위한 기본원칙으로, 공공조달 절차에 반영되어야 할 핵심적 요소이다. 차별금지 및 동등한 대우는 공공조달 과정에서 잠재적 공급업체 또는 계약자에게 입찰, 평가 및 계약 등 공공조달 절차 전 과정에서 동등하게 참여할 기회를 부여하고, 공정하게 평가받을 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 책임성은 공공조달을 실행하는 조달기관과 업무 담당자에게 구체적으로 요구되는 핵심적 기본원칙이다. 공공조달의 책임성은 조달 의사결정과 그러한 의사결정의 결과로 실행된 조달 결과 및 성과에 대해 책임을 다해 성실히 수행하는 것을 말한다. 한편 OECD에서는 이러한 공공조달의 기본원칙 달성을 위해 공공조달 실행 및 관리 시 준수되어야 할 원칙으로 투명성, 청렴성, 접근성, 균형성, 참여, 효율성, 전자조달 활용, 역량개발, 평가, 위험관리, 책임성 및 통합의 12가지 항목을 제시하고 있다.

공공조달을 실행하는 방법은 공공기관이 조달대상물인 물품, 용역(서비스) 및 공사를 공급할 업체를 어떻게 선정할 것인지에 따라 결정된다. 일반적으로 공급기업의 선정과 관련하여 경쟁 여부에 따라 경쟁적 방법과 비경쟁적 방법으로 구분되고, 다양한 세부적인 실행방법이 존재한다. 유엔국제거래법위원회(UNCITRAL: United Nations Commission on International Trade Law)의 공공조달모델법에서는 10개의 유형을 기반으로, 다양한 방법이 국가별 공공조달 실행환경에 따라 조정되어 운영되고 있다. 각각의 유형으로는 1. 공개입찰(Open tendering), 2. 제한입찰(Restricted tendering), 3. 견적요청(Request for quotations), 4. 협상없는 제안요청(Request for proposals without negotiation), 5. 이단계경쟁(Two-stage tendering), 6. 대화기반 제안요청(Request for proposals with dialogue), 7. 연속협상 제안요청(Request for proposals with

 요약(Summary)

consecutive negotiations), 8. 경쟁적협상(Competitive negotiations), 9. 전자적역경매(Electronic reverse auction), 10. 단독공급원조달(Single-source procurement) 방법이 존재한다.

경쟁적 입찰절차의 구체적인 실행을 위해서는 공급업체 선정 방법과 연계하여 세부적인 실행방법을 결정하는 것이 중요하다. 기본적으로 조달대상물의 유형(물품, 용역(서비스) 및 공사)에 따라 달라지는 경우가 많지만, 실질적으로 가장 적절한 입찰 방법은 각각의 조달대상물에 대해 요구되는 구체적인 기능, 성능, 품질 등의 구매 요구사항과 공급조건 등에 따라 결정된다. 이러한 측면에서 공공조달의 목표와 원칙을 준수하면서 적절한 입찰 방법을 선택하기 위해서는 다음의 요소에 대한 고려가 필요하다. 1. 조달기관의 임무와 해당 조달사업의 요구사항에 대한 고려, 2. 수요로 하는 조달대상물의 품목 특성, 3. 시장 상황, 4. 조달의 시급성, 5. 해당 조달사업 이행에 요구되는 기술 수준, 6. 조달대상물별 최적화된 입찰 방법과 기술(상용규격 제품 vs. 전문성과 복잡성이 높은 제품 및 용역(서비스)), 7. 조달기관의 조달업무 담당자의 조달대상물에 대한 전문성과 공공조달 실행 및 관리 역량 수준. 입찰은 이와 같은 요소들을 종합적으로 고려해서 수행되어야 한다. 일반적인 경쟁적 조달방법에 따른 입찰절차는 공개(일반)경쟁, 지명(선택)경쟁 및 제한경쟁의 3가지 유형이 대표적이며, 각각의 경쟁방법과 관련한 구체적 실행방법으로는 크게 제안요청(RFP: Request For Proposal), 2단계입찰(Two-Stage Tendering), 경쟁적 대화(Competitive Negotiation), 전자적역경매(ERA: Electronic Reverse Auction) 방식이 존재한다.

비경쟁적 조달방법은 필요한 조달대상물을 조달기관이 특정 공급업체를 직접 선택해서 공급받는 경우로, 신속하게 조달을 실행할 수 있다는 장점이 존재한다. 그러나 조달기관이 조달대상물과 공급업체 등에 대한 정보가 부족한 경우 결과적으로 더 많은 비용이 소요될 수 있으며, 무엇보다 투명성이 저하되는 문제점이 존재한다. 비경쟁적 조달방법은 경쟁적 조달방법 적용을 위한 시간이 부족한 상황에서 공익적 긴급성, 조달대상물의 기술적 전문성, 맞춤형 특화 용역(서비스) 등 조달 요구의 특수성이 높은 경우에 활용된다. 비경쟁적 조달방법의 구체적 실행 방식은 견적요청 방법과, 단독(Sole Source)/단일(Single Source)공급자를 결정해서 직접 계약하거나, 특정 공급업체와 직접 계약하는 방법이 일반적이다. 우리나라에서는 이처럼 조달기관이 일반적 경쟁 조달 절차를 적용하지 않고 조달기업과 직접계약을 하는 방식을 '수의계약'이라고 명명하고 있다. 이러한 수의계약을 절차를 진행함에 있어 형식적 요건으로 견적요청서를 받아 수요기관의 예산 범위 내인지를 확인하는 측면에서는 유사성을 지니고 있다.

📖 참고문헌(Reference)

1. 국내문헌

한국조달연구원. (2021). “국내·외 공공조달 동향과 변화관리 전략 연구.” 조달청.

2. 국외문헌

Anđelka Štilić, Adis Puška, Darko Božanić and Duško Tešić. (2023). “Multi-Criteria Decision-Making in Public Procurement: An Empirical Study of Contractor Selection for Landslide Rehabilitation.” *Information*, 14(7), 357.

EU Commission. (2017). “Making Public Procurement Work in and for Europe.” EU Commission.

Guery, L. (2018). “Public Procurement: 12 Ways Governments Can Unlock Better.” Oliver Wyman.

Isabelle Adam. (2021). “Transparency, accountability, and integrity of public procurement systems.” Transparency International.

Kumar A., Nair A., Piecha J. (2015). Measuring efficiency in international public procurement. *Journal of Public Procurement*, 15(3), 365 – 389.

Kipo-Sunyezi D. D., Abubakari A. F., Banchani J. P. S. (2024). Public procurement policies of Nigeria and Ghana: An analysis of the administrative challenges in achieving value for money. *Journal of Public Procurement*, 24(2), 193 – 209.

Nemec J., Kubák M., Donin G., Kotherová Z. (2021). Efficiency of public procurement in the Czech and Slovak health care sectors. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 17(62), 115 – 133.

OECD. (2025). “Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement,” OECD.

OECD (2024), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2019). “Report on The Implementation of The Recommendation of The Council on Public Procurement,” OECD Recommendation of The Council on Public Procurement, OECD.

OECD. (2018). “Mexico’s e-Procurement System—REDESIGNING COMPRANET THROUGH STAKEHOLDER

ENGAGEMENT, OECD Public Governance Reviews, OECD.

OECD. (2016). “Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement,” OECD Recommendation of The Council on Public Procurement, OECD.

OECD. (2015a). “Directorate for Public Governance and Territorial Development,” OECD Recommendation of The Council on Public Procurement, OECD.

🔍 참고문헌(Reference)

OECD (2015b), “Strategic public procurement”, in: Government at a glance, Chapter 9: Public procurement, Paris, July: 138–140.

OECD (2002), “Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement,” Paris, 23 January.

PPRA. (2020). “Community Participation in Public Procurement.” Public Procurement Regulatory Authority.

Rajesh Kumar Shakya. (2024). “10 success factors for implementing e-procurement system.” Published on Governance for Development, WorldBank.).

Slobodyanik Anna. (2019). “PRINCIPLES OF ELECTRONICIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT.” Ukrainian Journal of Applied Economics and Technology. 4(3):273–281

Solomon Kyalo Mutangili. (2024). “Role of the Access to Government Procurement Opportunities (AGPO) Program in Promoting Inclusion of Women, Youth, and Persons with Disabilities in Public Procurement.” Journal of Procurement & Supply Chain Volume 9 Issue 2, Page 30–39

UNOPS. (2012). “Transparency and public procurement.” Supplement to the 2011 Annual Statistical Report on United Nations Procurement.