중앙조달 계약방식의 효율성 모니터링을 위한 조달청 성과지표 개선방안



강희우
한국조세재정연구원
연구위원
(hkang@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

최근 정부 예산의 규모가 커지고 국가채무가 급증하면서 정부의 재정건전성에 관한 논의가 활발해지고 있다. 국회를 통과한 2020년 중앙정부 본예산의 총지출 규모는 512.3조원으로 전년도 본예산 대비 9.1% 증가율을 기록했다.[1] 또한 세 차례에 걸친 추가경정예산으로 2020년 7월 초에 확정된 중앙정부의 총지출 규모는 546.9조원(전년도 본예산 대비 16.5% 증가)이다.[2] 한편 통합공시된 지방자치단체의 세출예산 규모는 2019년 기준 341.6조원으로 전년도 세출예산 310.2조원 대비 약 10.1% 증가했다.[3] 더불어 최근 국무회의에서 의결한 「2019년 회계연도 국가결산 보고서」에 따르면 국가채무(잠정 D1)는 728.8조원으로 GDP 대비 비중은 약 38.1%를 기록했다.[4] 이와 같이 재정지출과 국가채무가 크게 늘고 있지만 코로나19로 인한 대외경제 및 세입 여건의 악화가 우려되고 있어 재정건전성을 확보하고 기존 재정사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 움직임도 시작됐다. 기획재정부는 최근 분야별 종합 지출구조조정 작업반을 구성해 지출 우선순위가 낮은 분야와 부문에 대해 지출구조조정 방안을 도출해 2021년 예산안 및 2020~2024 국가재정운용계획에 반영할 계획이다.[5]

기존 재정지출의 효율화를 위해서는 재정사업 단위의 예산 감축, 통폐합, 운영방식 변경뿐만 아니라 조달계약의 효율성과 효과성 제고도 유효한 수단이 될 수 있다. 조달청이 운영하는 온통조달에 따르면, 2019년 기준 공공조달시장 전체 규모는 약 160.0조원(GDP 대비 8.4% 비중)으로 전년도 141.3조원 대비 약 18.7조원 증가했다. 그리고 얼마 전 기획재정부가 발간한 『2018 회계연도 한국통합재정수지』에 따르면, 2018 회계연도 기준 일반정부의 총지출 규모는 574.9조원으로 이

1) 기획재정부 보도자료, 「2020년 예산, 국회 본회의 의결·확정」, 2019. 12. 10.
2) 기획재정부 보도자료, 「경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제3회 추가경정예산 국회 확정」, 2020. 7. 3.
3) 지방재정365>지방재정통계>지방자치단체>통합공시, http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do, 검색일자: 2020. 4. 12.
4) 기획재정부 보도자료, 「"2019회계연도 국가결산" 국무회의 심의·의결 - 감사원 검사를 거쳐, 5월말 국회 제출 예정-」, 2020. 4. 5.
5) 기획재정부 보도자료, 「구윤철 2차관, "분야별 종합 지출구조조정" 작업반 착수회의 개최」, 2020. 3. 26.

중 107.6조원이 재화와 용역을 취득하기 위한 비용으로 지출되었다. 이처럼 공공조달시장의 규모가 국가 경제 및 재정지출에서 차지하는 비중이 작지 않기 때문에 재정지출의 효율화를 위해서는 반드시 조달계약의 효율화 방안도 검토해 보아야 한다. 공공조달시장은 그 규모가 작지 않을 뿐만 아니라 조달계약을 통해 국방, SOC, 사회복지서비스 공급 등 국가의 주요 기능을 수행하기 때문에 공공조달시장의 효율성과 효과성 제고는 반드시 필요하다고 할 수 있다.

공공조달시장의 효율화를 위해서는 먼저 공공부문 조달계약의 효율성을 객관적으로 파악할 수 있는 공공조달시장 성과관리 또는 모니터링 시스템을 도입해야 한다.

<표 1> 2018 회계연도 일반정부 재정지출

(단위: 조원, %)

구분	중앙정부	지방정부				내부거래	일반정부
		지방재정	지방교육재정	내부거래	합계		
지출(A+B) (GDP 대비 %)	481.2 (25.4)	205.5 (10.9)	69.9 (3.7)	△15.5 (△0.8)	259.8 (13.7)	△166.1 (△8.8)	574.9 (30.4)
A. 비용	473.0	180.8	65.6	△15.5	230.9	△166.1	537.8
• 피용자 보수	48.4	32.0	32.3	-	64.4	-	112.7
• 재화와 용역	54.9	53.9	3.5	-	57.4	△4.7	107.6
• 이자	19.2	0.8	0.5	-	1.2	△0.0	20.4
• 보조	20.4	57.2	9.1	-	66.2	-	86.7
• 출연	155.9	19.2	2.4	△15.5	6.0	△161.3	0.6
• 사회급여	138.7	-	-	-	-	-	138.7
• 기타	35.5	17.8	17.8		35.6	-	71.1
B. 비금융자산 순취득	8.2	24.7	4.3	-	29.0	-	37.1

출처: 기획재정부(2020), 『2018 회계연도 한국통합재정수지』, p. 157, 표 <'18회계연도 일반정부 재정지출>

공공조달시장의 효율화를 위해서는 먼저 공공부문 조달계약의 효율성을 객관적으로 파악할 수 있는 공공조달시장 성과관리 또는 모니터링 시스템을 도입해야 한다. 현재 우리나라는 조달청의 성과관리 체계를 통해 공공조달시장의 성과를 관리한다고 볼 수 있다. 하지만 이후 제Ⅲ장에서 볼 수 있듯이 조달청의 성과관리 체계는 만족도 조사와 조달계약 규모 파악에 초점을 맞추고 있어 효율성을 모니터링할 수 있는 시스템이라고 말하기 어렵다. 따라서 공공조달시장 또는 조달청의 조달계약 업무 효율성 제고를 위해서는 적절한 성과지표 설정이 선행되어야 한다.

OECD(2015)는 공공조달시장의 효율성 추구와 평가시스템 도입의 필요성을

다수공급자계약제도와 제3자단가계약제도는 다수의 수요기관이 공통적으로 필요로 하는 물품을 효율적으로 조달하기 위해 조달청이 도입해 운영 중인 제도이다.

권고한 바 있으며, 2019년에는 이러한 권고안을 바탕으로 공공조달시장의 효율성과 효과성을 평가할 수 있는 프레임워크를 개발해 일부 국가에 적용했다(OECD, 2019). 특히 OECD(2019)는 공공조달시장의 목표 달성 여부를 측정할 수 있는 지표를 소개하고 그 의의와 필요한 자료 목록 등을 제시했는데, 이는 우리나라 조달청과 공공조달시장 성과관리를 위한 성과지표 설정 시 중요한 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 보인다.

본고는 이러한 배경에서 우리나라 공공조달시장을 모니터링하기 위한 성과지표를 어떻게 설정해야 하는지에 대해 논의하고자 한다. 단, 지면의 제약상 공공조달시장 전체가 아닌 중앙조달기관인 조달청의 다수공급자계약제도와 제3자단가계약제도를 중심으로 성과지표 개선방안을 논의한다. 다수공급자계약제도와 제3자단가계약제도는 다수의 수요기관이 공통적으로 필요로 하는 물품을 효율적으로 조달하기 위해 조달청이 도입해 운영 중인 제도이다. 먼저 다수공급자계약제도는 품질, 성능 등이 비슷한 복수 업체의 물품을 대상으로 조달계약을 체결하고 수요기관이 선호에 따라 납품업체를 선택할 수 있는 제도이다. 그리고 제3자단가계약제도는 조달청이 공급업체와 단가를 기준으로 계약을 체결하고 각 수요기관이 해당 물품을 필요로 할 때 개별적으로 정해진 단가를 기준으로 납품을 요구할 수 있는 제도이다. 이 두 제도는 다수의 수요기관을 대신해 조달청이 중앙조달기관으로서 구매력을 집중시킬 수 있어 규모의 경제를 통해 효율성을 제고할 수 있는 주요 정책수단이다. 따라서 이 두 제도와 관련해 조달청이 어떠한 성과지표를 설정해 관리하고 있는지 살펴보고 효과적인 성과관리와 모니터링을 위한 성과지표 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. OECD의 프레임워크 협약 관련 지표 제안

1. 프레임워크 협약(Framework Agreements: FA)

공공조달시장은 공공부문이 필요로 하는 재화와 서비스를 구매하는 시장이다. 공공부문, 특히 정부는 국민의 세금으로 운영되기 때문에 조달계약 체결 시 효율성을 최우선으로 추구해야 한다. 다시 말해, 같은 가격이면 최고의 품질, 같은 품

질이라면 가장 낮은 가격으로 필요한 재화와 서비스를 구매하는 것이 공공조달 시장 운영의 기본 방향이라고 할 수 있다.

공공조달시장의 효율성을 제고할 수 있는 방안으로는 먼저 최저가를 제시한 업체 또는 가장 유리한 조건을 제시한 업체를 낙찰자로 선정하는 것을 생각할 수 있다. 우리나라도 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」) 제10조에서 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자, 또는 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰자로 선정하도록 하고 있다. 또 다른 효율성 제고방안은 입찰참여 장벽을 낮추는 것이다. 기본적으로 많은 업체가 경쟁에 참여할수록 조달목적물의 품질이 향상되거나 조달가격이 낮아지기 때문에 기본적인 조건을 갖췄다는 전제하에 가능하면 많은 업체가 참여하도록 조달계약제도를 운영하는 것이 바람직하다.

다음으로 생각할 수 있는 조달시장, 특히 공공부문의 조달시장에서 효율성을 제고할 수 있는 방법은 개별 수요자(수요기관)의 수요를 취합해 대량으로 필요한 재화나 서비스를 구매하거나 하나의 기관이 조달업무를 전담함으로써 조달비용을 절감하는 것이다. 일반적으로 필요한 물품을 대량으로 구매할 경우 규모의 경제를 통해 조달비용을 절감할 수 있다. 혹은 필요한 물품 전체를 한 번에 구매하지 않더라도 하나의 기관이 조달업무를 전담함으로써 업무 숙련도와 전문성이 향상되어 간접적으로 조달의 효율성을 제고할 수도 있다. 이러한 이유로 각국의 중앙조달기관(central purchasing body) 설립 및 운영은 조달계약의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 수단이라고 할 수 있다.

이 중 본고는 중앙조달기관이 각 수요기관의 수요를 취합해 대량으로 계약목적물을 조달하는 방법에 초점을 맞추고자 한다. 이 경우 중앙조달기관이 한꺼번에 필요한 물품을 구매하고 이를 필요로 하는 수요기관에 직접 분배할 수도 있다. 하지만 많은 경우 중앙조달기관은 납품가격, 기한, 품질 및 성능 등과 관련해 공급업체와 계약을 체결하고 개별 수요기관은 필요할 경우 계약을 통해 정해진 조건에 따라 납품을 요구함으로써 해당 계약목적물을 조달하고 있다. OECD는 후자와 같은 계약형태를 '프레임워크 협약(Framework Agreements: FA)'이라고 부른다. OECD(2014)에 따르면 프레임워크 협약이란, 주어진 기간 동안 하나 또는 복수의 수요기관이 체결하는 특정 재화 또는 서비스 조달계약의 조건(최대 가격, 최소 사양, 예상 수량 등)을 규정하고자 중앙조달기관이 해당 공급업체와 체

공공부문의 조달시장에서 효율성을 제고할 수 있는 방법은 개별 수요자(수요기관)의 수요를 취합해 대량으로 필요한 재화나 서비스를 구매하거나 하나의 기관이 조달업무를 전담함으로써 조달비용을 절감하는 것이다.

OECD는 중앙조달기관을 하나 또는 복수의 수요기관을 위해 재화 및 서비스를 구매하거나, 공공계약을 체결하거나, 프레임워크 협약을 체결하는 기관이라고 정의하고 있어 프레임워크 협약이 중앙조달기관의 중요한 업무이자 정책수단임을 알 수 있다.

결한 협약을 의미한다. 더불어 OECD(2019)는 중앙조달기관을 하나 또는 복수의 수요기관을 위해 재화 및 서비스를 구매하거나, 공공계약을 체결하거나, 프레임워크 협약을 체결하는 기관이라고 정의하고 있어 프레임워크 협약이 중앙조달기관의 중요한 업무이자 정책수단임을 알 수 있다.

2. 프레임워크 협약 관련 성과지표

OECD는 *OECD Public Procurement Recommendation*을 발간하고 각국이 공공조달시장 시스템을 수립하고 개선하는 데 고려해야 할 요소들을 제안했다. 특히 이 권고안은 공공조달시장의 효율성과 성과를 제고하기 위한 평가시스템 도입을 제안했다. OECD(2019)에 따르면 최근 많은 OECD 회원국은 프레임워크 협약을 도입하는 등 중앙조달기관을 중심으로 공공조달시장의 효율성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 2016년 기준 중앙조달기관에 대한 정기적인 평가는 OECD 회원국의 절반 정도만이 수행하고 있다고 답했다. 이에 OECD(2019)는 공공조달시장의 효율성 원칙과 성과평가 시스템 도입의 필요성을 바탕으로 국가경제에 미친 영향, 조달계약의 효율화 등 공공조달시장과 중앙조달기관의 성과를 측정할 수 있는 성과지표와 이를 생산하는 데 필요한 자료 목록을 제시했다.

<표 2>는 OECD(2019)가 제시한 성과지표 중 프레임워크 협약과 관련한 지표만을 저자가 정리한 것이다. 해당 지표는 크게 투입지표와 결과지표로 구분할 수 있다.

구체적으로 프레임워크 협약과 관련한 투입지표는 프레임워크 협약 체결비용(기회비용), 프레임워크 협약하에서의 공급업체 간 경쟁 제고 정도, 중소기업 참여율을 제안했다. 프레임워크 협약 체결비용은 중앙조달기관이 프레임워크 협약을 체결하고 운영하는 데에 투입된 인력 관련 비용과 시간을 뜻한다. 이 지표를 통해 프레임워크 협약을 통한 중앙조달과 개별 수요기관이 직접 수행하는 자체조달 간 비용의 차이를 비교할 수 있다. 다음으로 프레임워크 협약하에서 공급업체 간 경쟁 제고 정도는 기본적으로 경쟁률 상승이 조달비용 절감을 불러오기 때문에 프레임워크 협약에 의한 효율성 제고 정도를 파악하기 위해 필요한 정보이다. 더불어 이 지표는 민간부문에서 공공조달시장 또는 프레임워크 협약에 대한

<표 2> OECD(2019)의 프레임워크 협약(FA)과 관련된 성과지표 제안

구분	성과지표	내용	의의	필요한 데이터 목록
투입 지표	FA 체결비용	중앙 집중적 FA를 체결하기 위해 투입된 인력과 시간	중앙조달과 자체조달의 비용 비교 가능	FA 체결과 관리를 위해 투입된 인력과 비용 정보
	FA하에서 업체 간 경쟁 제고 정도	FA 입찰 과정에 참여한 공급업체의 숫자	- 공공조달시장에 대한 관심의 정도 측정 - 비용 절감을 위한 업체 간 경쟁 정도의 변화 추정	각 FA의 단계별 입찰 건수
	중소기업 참여율	FA 입찰 과정에서 중소기업 입찰 건수와 비중	중소기업의 공공조달 시장 참여를 위한 진입 장벽 제거 정도 측정	각 FA의 단계별 중소기업 입찰 건수
결과 지표	FA 비용 절감	FA를 사용함에 따른 시장가격 대비 가격 하락 폭	정부 지출의 효율성 측정	FA상 가격과 개별 조달가격 비교
	FA 시간 절약	수요기관이 FA를 사용함에 따라 절약한 시간	조달행정의 효율성 제고 측정	수요기관이 해당 재화 또는 서비스 조달 계약을 위해 소비한 평균 시간
	FA 소비자 만족도	개별 수요기관의 FA의 가격, 서비스, 품질에 대한 만족도	FA의 효과적인 조달 업무 지원 여부 측정	FA를 사용한 수요기관의 만족도 설문조사
	중소기업 성공률	FA로부터 선택되고 이익을 창출한 중소기업의 비율	중소기업의 성과 개선에 대한 기여도 측정	FA 입찰에서 중소기업에 수여된 계약의 건수 및 금액 (납품완료 기준)

출처: OECD(2019), pp.26~30 Table 1.1 'Metrics for measuring procurement objectives at various levels of government activity' 중 일부를 저자가 발췌·정리

관심 정도를 추정할 수 있는 지표로도 활용할 수 있을 것이다. 마지막으로 프레임워크 협약은 개별 수요기관의 수요를 취합해 하나의 계약으로 체결하기 때문에 영세한 중소기업은 참여하기 어려울 수 있어 중소기업 참여율을 지표로 포함시켜 관리할 것을 제안했다.

프레임워크 협약 관련 결과지표로는 프레임워크 협약을 통해 절감한 비용과

프레임워크 협약은 개별 수요를 취합함으로써 규모의 경제를 통해 효율성을 제고하기 위한 제도이므로 비용과 시간 절감 정도가 필수적인 결과지표라고 할 수 있다.

각 국가의 사정에 따라 OECD가 제안한 지표의 적용을 검토하는 것은 중앙조달기관 또는 공공조달시장의 성과 측정 및 효율성 제고에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다.

시간, 소비자 만족도, 중소기업 성공률을 제안했다. 프레임워크 협약은 개별 수요를 취합함으로써 규모의 경제를 통해 효율성을 제고하기 위한 제도이므로 비용과 시간 절감 정도가 필수적인 결과지표라고 할 수 있다. 더불어 이러한 정량적 지표로 확인할 수 없는 수요기관의 제도 이용에 따른 만족도도 함께 지표로 사용할 것을 제안했다. 마지막으로 중소기업 성공률은 중소기업의 성과 개선에 프레임워크 협약이 어느 정도 기여했는지를 파악하기 위한 지표로 제안한 것이다. 그 외에 결과지표로 납품요구 단계에서의 효율성 지표, 혁신조달의 영향력 지표를 제시했다.

OECD(2019)는 프레임워크 협약뿐만 아니라 중앙조달기관 및 국가 전체 조달시스템의 성과를 측정하기 위한 지표를 개발해 핀란드와 칠레에 시범적으로 적용해 보았다. OECD(2019)는 조달시스템 및 가용 데이터의 차이 등으로 인해 이러한 지표를 모든 국가에 일률적으로 적용하기는 어렵다고 밝히고 있다. 하지만 각 국가의 사정에 따라 OECD(2019)가 제안한 지표의 적용을 검토하는 것은 중앙조달기관 또는 공공조달시장의 성과 측정 및 효율성 제고에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 가용 데이터가 있는 경우 성과지표를 신설 또는 개선함으로써, 그렇지 않은 경우 현재 공공조달시장 성과관리 시스템이 측정하지 못하고 있는 정책 영역이 어디인지 파악함으로써 공공조달시장에 대한 모니터링을 강화할 수 있기 때문이다. 이러한 관점에 따라 제Ⅲ장에서는 우리나라 조달청의 프레임워크 협약이라고 할 수 있는 다수공급자계약과 제3자단가계약의 개요를 정리하고 OECD(2019)가 제안한 지표의 적용을 검토해 본다.

Ⅲ. 우리나라 조달청의 성과관리 체계

본 장에서는 우리나라의 중앙조달기관인 조달청에서 중앙조달 업무 수행을 위해 도입한 주요 제도와 관련 성과지표를 소개한다.

1. 중앙조달기관으로서의 조달청

조달청은 우리나라의 중앙조달기관으로서 「조달사업에 관한 법률」(이하 「조달사업법」)에 따라 중앙조달 업무를 담당하고 있다. 수요기관은 특정 조건하에서 의무적으로 중앙조달을 이용해야 하며, 그 외의 경우에는 선택적으로 조달청에 계약 체결을 요청할 수 있다.

「조달사업법」 제5조의2와 동법 시행령 제9조의3은 중앙조달을 의무적으로 이용해야 하는 경우를 규정하고 있다. 구체적인 의무위탁의 조건은 ① 국가기관이 추정가격 1억원 이상의 물품 구매계약을 체결하고자 하는 경우, ② 국가기관 또는 지방자치단체가 구매하려고 하는 물품이 조달청에 의해 제3자단가계약, 다수공급자계약 또는 단가계약이 체결된 경우, ③ 국가기관이 추정가격 30억원(전문공사, 전기공사, 정보통신공사, 소방공사의 경우 3억원) 이상의 공사계약을 체결하고자 하는 경우, ④ 수요기관의 요청에 따라 조달청이 체결한 물품 또는 공사관련 장기계속계약의 제2차 이후의 계약을 체결하는 경우, ⑤ 그 밖에 다른 법령에서 조달청에게 물품 또는 공사계약 체결을 위탁한 경우이다.

이 중 조건 ②가 앞에서 다룬 프레임워크 협약과 관련이 있다. 조달청은 「조달사업법」 제5조 제1항과 동법 시행령 제7조와 제7조의2에 의해 각 수요기관에서 공통적으로 필요로 하는 물품을 구매하기 위해 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결할 수 있다. 제3자단가계약이란 「조달사업법 시행령」 제7조에 의해 조달청이 공통적으로 필요한 물품의 공급업체와 미리 단가만을 정하고 개별 수요기관이 필요에 따라 이 단가를 기준으로 납품요구 및 대금지급을 할 수 있도록 체결한 계약을 뜻한다. 그리고 다수공급자계약은 「조달사업법 시행령」 제7조의2에 의해 수요기관이 공통적으로 필요한 물품을 구매할 때 품질이나 성능 등이 비슷한 물품 중에서 수요에 따라 비교선택할 수 있도록 조달청이 복수의 공급업체와 체결하는 계약형태이다. 이 두 계약형태는 조달청이 납품단가와 납품조건 등을 미리 정하고 개별 수요기관이 필요에 따라 납품요구를 통해 물품을 구매한다는 측면에서 프레임워크 협약과 중앙조달 계약방식에 해당한다. 「조달사업법」은 이와 같이 조달청이 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 물품을 개별 수요기관이 구매하고자 하는 경우 의무적으로 중앙조달을 사용하도록 규정하고 있다.

조달청이 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 물품을 개별 수요기관이 구매하고자 하는 경우 의무적으로 중앙조달을 사용하도록 규정하고 있다.

조달청 홈페이지에서 공개하고 있는 <표 3>을 살펴보면 조달청의 물품계약 업무 중 종합쇼핑몰과 다수공급자계약 및 제3자단가계약이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 조달청의 물품구매 업무에서 계약방식별 품목 수 및 구매공급 실적 비중

(단위: 개, 억원, %)

구분			2017년	2018년	2019년
품목 수	총품목 수		406,742 (100)	469,922 (100)	535,725 (100)
	다수공급자계약		342,290 (84.2)	392,753 (83.6)	444,479 (83.0)
	제3자단가		59,095 (14.5)	71,684 (15.2)	85,181 (15.9)
	일반단가		5,357 (1.3)	5,485 (1.2)	6,065 (1.1)
구매공급 실적	구매공급 실적		263,026 (100)	273,283 (100)	321,434 (100)
	총액계약		97,284 (37.0)	104,825 (38.4)	124,829 (38.8)
	종합쇼핑몰	소계	165,742 (63.0)	168,458 (61.6)	196,605 (61.2)
		다수공급자계약	88,040 (33.5)	91,135 (33.3)	106,836 (33.2)
		제3자단가	28,404 (10.8)	28,288 (16.8)	35,350 (11.0)
		일반단가	49,298 (18.7)	49,035 (29.1)	54,419 (16.9)

주: ( ) 안은 비중

출처: 조달청 홈페이지, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 06. 종합쇼핑몰 및 다수공급자물품 계약현황, http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#, 검색일자: 2020. 5. 29.

더불어 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 물품은 대부분 종합쇼핑몰에 등록되어 있어 개별 수요기관이 쉽게 검색해 납품요구를 할 수 있다. 여기서 종합쇼핑몰은 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 공급업체의 물품을 수요기관이 전자적으로 구매할 수 있도록 나라장터 시스템에 개설한 온라인 쇼핑몰을 뜻한다.

조달청 홈페이지에서 공개하고 있는 <표 3>을 살펴보면 조달청의 물품계약 업무 중 종합쇼핑몰과 다수공급자계약 및 제3자단가계약이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 2019년 기준 조달청이 물품계약을 체결한 총품목 수 중 다수공급자계약과 제3자단가계약을 통해 체결한 품목 수의 비중이 99%에 육박한다.

그리고 2019년 기준 조달청의 물품구매계약 실적 약 32.1조원 중 61.2%에 해당하는 약 19.7조원이 종합쇼핑몰에 의한 것이었다.

정리하자면 우리나라 조달청은 수요기관이 공통적으로 필요로 하는 물품을 대상으로 제3자단가계약 또는 다수공급자계약을 체결해 중앙조달 방식을 이용하고 있으며, 이 경우 개별 수요기관은 의무적으로 조달청 종합쇼핑몰을 통해 해당 물품을 구매해야 한다. 그리고 조달청의 물품구매 업무에서 종합쇼핑몰과 제3자단가계약 및 다수공급자계약의 비중은 상당히 크다. 따라서 다수공급자계약과 제3자단가계약 운영방식의 효율화를 통해 조달계약의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

이를 위해 다음 절에서는 조달청에서 현재 다수공급자계약이나 제3자단가계약, 또는 물품구매계약과 관련하여 어떠한 성과지표를 설정해 관리하고 있는지 살펴보고자 한다.

다수공급자계약과 제3자단가계약 운영방식의 효율화를 통해 조달계약의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

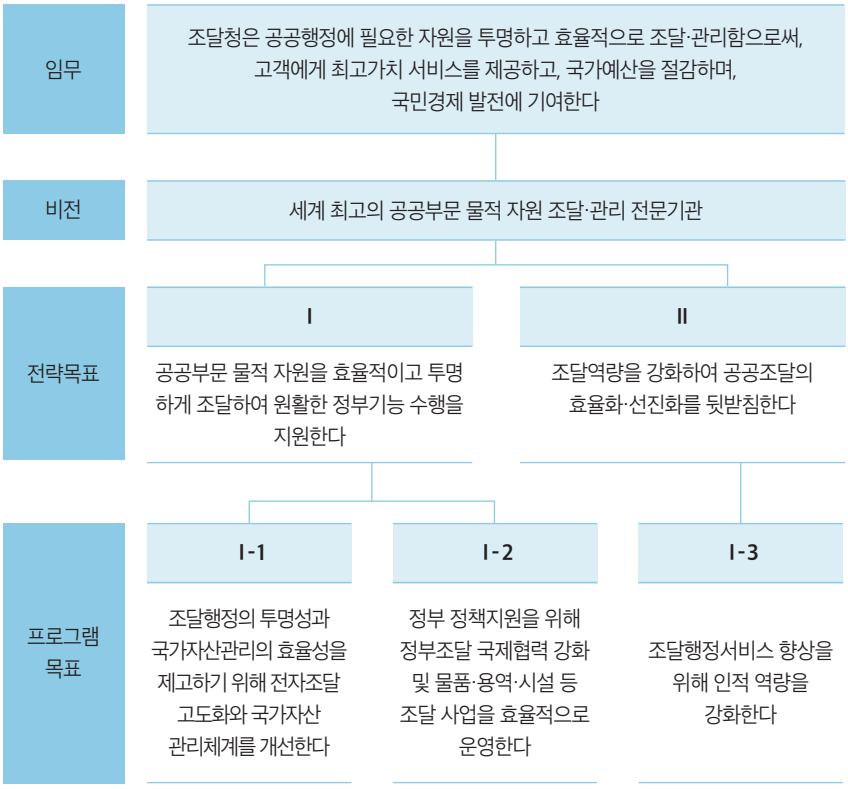
2. 조달청의 성과관리 체계 및 성과지표

가. 조달청의 성과관리 체계

조달청의 『2020년도 성과계획서』에 따르면, 조달청은 2개의 전략목표 및 3개의 프로그램목표로 성과관리 체계를 구성하고 있다. 전략목표 1은 "공공부문 물적 자원을 효율적이고 투명하게 조달하여 원활한 정부기능 수행을 지원한다"로, 전자조달시스템 운영 및 국유재산 관리 업무를 담당하는 프로그램과 조달사업 운영에 해당하는 프로그램이 속해 있다. 전략목표 2는 "조달역량을 강화하여 공공조달의 효율화·선진화를 뒷받침한다"로, 조달행정 역량 강화와 조달전문교육 운영과 같은 조달행정 지원 업무를 담당하는 하나의 프로그램으로 구성되어 있다.

조달청은 2개의 전략목표 및 3개의 프로그램목표로 성과관리 체계를 구성하고 있다.

[그림 1] 조달청의 성과관리 체계



출처: 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, p. 2

조달청의 성과관리 대상 단위사업 개수는 총 8개로 이 중 본고의 논의 대상인 다수공급자계약과 제3자단가계약 관련 업무는 프로그램목표 Ⅰ-2의 단위사업 '(2) 조달물자 구매 및 관리지원'에서 수행하고 있다. 2020년도 성과계획서에 의하면 프로그램목표 Ⅰ-2는 "정부 정책지원을 위해 정부조달 국제 협력 강화 및 물품·용역·시설 등 조달사업을 효율적으로 운영한다(조달사업 운영)"로, 정부의 정책지원과 효율성을 명시적으로 내용에 담고 있다. 프로그램의 주요 내용 중 물품구매 업무와 관련해서는 "공공구매 혁신을 통해 다양하고 품질이 우수한 물품·용역을 적정가격으로 수요기관에 공급함으로써 수요기관의 조달서비스 만족도 향상 및 관련 산업의 경쟁력 강화에 기여"라고 설명하고 있다. 이를 통해 물품구매는 효율성을 원칙으로 공공부문의 개별 임무 수행과 관련 산업 발전을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 조달청의 프로그램 및 단위사업 현황

프로그램명	단위사업명	과제코드	비고
전략목표 Ⅰ. 공공부문 물적 자원을 효율적이고 투명하게 조달하여 원활한 정부기능 수행을 지원한다			
프로그램목표 Ⅰ-1. 조달행정의 투명성과 국가자산관리의 효율성을 제고하기 위해 전자조달 고도화와 국가자산관리체계를 개선한다			
전자조달 및 국유재산 관리	(1) 국유재산 조사 및 관리	Ⅰ-1-일반재정(1)	
	(2) 전자조달 운영 및 개발	Ⅰ-1-정보화(1)	
프로그램목표 Ⅰ-2. 정부 정책지원을 위해 정부조달 국제 협력 강화 및 물품·용역·시설 등 조달사업을 효율적으로 운영한다			
조달사업 운영	(1) 정부조달 국제협력체제 구축	Ⅰ-2-일반재정(1)	
	(2) 조달물자 구매 및 관리지원	Ⅰ-2-일반재정(2)	
	(3) 공사발주 및 사업관리 지원	Ⅰ-2-일반재정(3)	
전략목표 Ⅱ. 조달역량을 강화하여 공공조달의 효율화·선진화를 뒷받침한다			
프로그램목표 Ⅱ-1. 조달행정서비스 향상을 위해 인적 역량을 강화한다			
조달행정 지원	(1) 공공조달 정책개발 및 효율화	Ⅱ-1-일반재정(1)	
	(2) 조달행정 역량강화	Ⅱ-1-일반재정(2)	
	(3) 조달전문교육 운영	Ⅱ-1-일반재정(3)	

출처: 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, p. 3

단위사업 '조달물자 구매 및 관리지원'은 크게 수요기관이 필요로 하는 물품과 서비스를 구매·관리하는 업무와 이렇게 구매한 물품·서비스의 품질을 검사하고 관리하는 업무로 구성되어 있다.[6] 이 중 조달물자 구매계약 체결과 관련한 성과계획서의 내용을 살펴보면 먼저 "공통수요 서비스의 다수공급자계약 확대 등을 통해 고객에게 최고가치의 서비스 공급"을 해당 단위사업의 목적으로 하고 있다. 그리고 "수요기관의 다수공급자계약 물품 등 나라장터 종합쇼핑몰 이용 확대를 위해 가격관리 등을 강화하고, 신상품 등의 종합쇼핑몰 진입요건을 완화"하며, "공공수요가 많은 다양한 서비스상품을 발굴·공급함으로써 고객(수요기관, 조달업체) 만족도 향상 및 서비스산업 활성화"를 추구하고 있다. 이를 살펴보면 조달청은 최근 물품뿐만 아니라 용역 분야 계약에도 다수공급자계약 방식의 확대 및 활성화를 꾀하고 있음을 알 수 있다. 그리고 종합쇼핑몰 가격관리를 강화하고 신

물품구매는 효율성을 원칙으로 공공부문의 개별 임무 수행과 관련 산업 발전을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다.

6) 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, pp. 54~55.

조달청은 다수공급자계약이나 제3자단가계약을 포함한 모든 조달계약 체결과 관련해 프로그램목표에서 효율성을 원칙으로 명시하고 있다.

상품의 진입장벽을 낮추기 위해 노력하고 있다.

정리하자면, 조달청은 다수공급자계약이나 제3자단가계약을 포함한 모든 조달계약 체결과 관련해 프로그램목표에서 효율성을 원칙으로 명시하고 있으며, 수요기관의 만족도 제고와 관련 산업 발전 지원도 동시에 목적으로 설정하고 있다. 또한 조달청은 다수공급자계약 대상을 확대하고, 종합쇼핑몰의 진입장벽을 낮추는 것을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 다수공급자계약과 제3자단가계약은 수요 취합을 통해 규모의 경제를 달성하고자 도입된 제도이기 때문에 다수공급자계약을 확대하는 것은 조달계약의 효율성 제고 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 제도 운영비용이나 효과 등 제도 운영 현황을 보다 구체적으로 파악하고자 하는 노력이 함께 필요할 것으로 보인다.

나. 성과지표

본 절에서는 조달청이 설정한 성과지표 중 프레임워크 협약, 즉 다수공급자계약이나 제3자단가계약과 관련한 내용을 정리한다. <표 5>는 다수공급자계약이나 제3자단가계약과 관련한 조달청의 성과지표를 정리한 것이다. 앞서 살펴본 프로그램 '조달사업 운영'과 관련한 성과지표는 '물품구매 종합만족도'로 설문조사를 통해 측정하는 정성지표이다. 그리고 단위사업 '조달물자 구매 및 관리지원'은 '종합쇼핑몰 공급실적'과 '조달물자 품질 만족도' 두 개의 성과지표를 운영 중이다. '종합쇼핑몰 공급실적'은 말 그대로 종합쇼핑몰을 통해 물품 또는 용역을 제

<표 5> 조달청의 다수공급자계약 및 제3자단가계약 관련 성과지표

프로그램목표/단위사업명	성과지표	측정방법 또는 측정산식	정량/정성	성격
프로그램목표 성과지표				
조달사업 운영	물품구매 종합만족도	조달청 물품구매에 대한 종합만족도 설문조사(리커트 5점 척도, 100점 만점)	정성	결과
단위사업별 성과지표				
조달물자 구매 및 관리지원	종합쇼핑몰 공급실적	종합쇼핑몰(MAS, 우수제품 등 단가계약)을 통한 공급실적	정량	결과
	조달물자 품질 만족도	수요기관 대상 조달물자 품질 만족도 조사(리커트 5점 척도, 100점 만점)	정성	결과

출처: 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, pp. 93~97에서 다수공급자계약 및 제3자단가계약과 관련한 내용을 저자가 발췌·정리

공한 공급실적을 측정하는 정량지표이며, '조달물자 품질 만족도'는 수요기관을 대상으로 조달청을 통해 구매한 물품과 용역의 품질에 관한 설문조사 결과를 활용한 정성지표이다. '물품구매 종합만족도', '종합쇼핑몰 공급실적', '조달물자 품질 만족도' 모두 결과지표에 해당한다.

이 중 프로그램 성과지표인 '물품구매 종합만족도'와 단위사업 성과지표인 '조달물자 품질 만족도'는 다수공급자계약이나 제3자단가계약에 한정된 성과지표라기보다는 일반적인 물품과 용역 조달계약 업무와 관련된 지표라고 해야 할 것이다. 하지만 앞서 살펴본 <표 3>에서도 알 수 있듯이 조달청의 물품구매 업무에서 종합쇼핑몰이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 <표 6>을 보면 조달청의 구매사업에서 물품이 약 81.0%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 '물품구매 종합만족도'와 '조달물자 품질만족도' 성과지표는 다수공급자계약이나 제3자단가계약과의 연관성이 크다고 해석해도 무리가 없을 것이다.

<표 3>에서 알 수 있듯이 조달청의 물품구매 업무에서 종합쇼핑몰이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 <표 6>을 보면 조달청의 구매사업에서 물품이 약 81.0%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 조달청 구매사업의 업무 구분별 공급실적

(단위: 건, %, 억원)

구분		2018년				2019년			
		건수	비율	금액	비율	건수	비율	금액	비율
합계		29,625	100.0	273,283	100.0	29,724	100.0	321,434	100.0
물품		19,914	67.2	221,299	81.0	19,153	64.4	261,373	81.3
용역	일반	5,292	17.9	23,527	8.6	5,573	18.7	22,164	6.9
	IT	4,284	14.5	25,943	9.5	4,882	16.4	35,452	11.0
리스		135	0.5	2,514	0.9	116	0.4	2,445	0.8

출처: 조달청 홈페이지, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 05. 업무 구분별 공급실적, http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#, 검색일자: 2020. 7. 23.

제도의 운영에 따른 비용과 효과를 파악할 수 있는 성과지표를 설정해 관리하는 것이 필요할 것으로 보인다.

Ⅳ. 조달청 성과지표의 문제점과 개선방안

조달청이 우리나라의 중앙조달기관으로서 다수공급자계약제도와 제3자단가계약, 나라장터 종합쇼핑몰을 효율성 원칙에 따라 운영하고자 다양한 목적을 수립하고 그 범위를 확대하려는 노력은 조달계약의 효율성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 이와 관련해 종합쇼핑몰 공급실적 등 성과지표를 설정해 성과를 관리하고 있는 것 또한 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만 종합쇼핑몰 공급실적이나 다수공급자계약 대상 범위의 단순한 확대가 곧바로 조달계약의 효율성 제고로 이어지지는 않을 것이므로, 제도의 운영에 따른 비용과 효과를 파악할 수 있는 성과지표를 설정해 관리하는 것이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어, 다수공급자계약제도와 종합쇼핑몰을 관리하고 운영하는 데 필요한 인력 및 시간비용을 객관적으로 파악하고 이를 자체조달에 따른 비용이나 종합쇼핑몰 공급실적과 상호비교해야 올바른 정책 결정을 내릴 수 있을 것이다. 또한 다수공급자계약은 많은 경우 그 계약금액의 규모가 커서 중소기업이 참여하기 어려우므로 입찰경쟁의 정도가 약해질 수 있다. 이러한 측면에서 중소기업 참여율이나 입찰참여율(경쟁률)과 관련한 성과지표를 설정해 입찰경쟁 단계에서부터 제도를 모니터링하는 것이 필요하다.

이러한 면에서 OECD(2019)가 제안한 성과지표 도입을 검토할 수 있을 것이다. '프레임워크 협약 체결비용'은 프레임워크 협약을 체결하고 관리하는 데 투입되는 인력과 시간을 정량적으로 측정하는 지표이다. 인력비용의 경우 조달청 담당 공무원 한 명이 다양한 업무를 동시에 수행할 수 있으므로 정확한 측정이 어렵다고 하더라도, 시간비용은 다수공급자계약이나 제3자단가계약의 발주 검토부터 계약체결까지 걸린 시간을 쉽게 측정해 관리할 수 있을 것이다. 그리고 다수공급자계약이나 제3자단가계약 체결을 위해 경쟁입찰 방식을 사용할 경우 '참여기업 또는 참여 중소기업의 숫자'를 통해 수요 취합에 따른 경쟁입찰 진입장벽이 존재하지 않는지, 그 정도가 적절한지 등을 판단할 수 있는 기초자료를 생산할 수 있다. 현재 우리나라 조달청은 나라장터라는 전자조달시스템을 이용해 경쟁입찰을 실시하고 있으므로 이러한 자료 수집도 비교적 용이할 것으로 생각된다.

다수공급자계약과 같은 프레임워크 협약방식의 도입 취지는 개별 수요를 취합해 규모의 경제를 통해 조달계약의 효율성을 높이자는 것이다. 따라서 이러한 제

도의 도입 취지를 달성했는지 파악하는 지표를 설정하고 관리하는 것도 필요하다. 하지만 현재 조달청은 다수공급자계약을 통해 어느 정도의 효율성을 제고했는지 파악할 수 있는 성과지표를 관리하고 있지 않다. 그러나 이러한 성과지표는 비교적 쉽게 구축해 관리할 수 있다. 예를 들어, OECD(2019)가 제안한 대로 '다수공급자계약이나 제3자단가계약에 의해 절감한 비용'을 성과지표로 사용할 수 있다. 여기서 절감 비용은 다수공급자계약 또는 제3자단가계약을 통해 구매한 제품의 조달가격과 민간시장의 가격을 상호 비교함으로써 비교적 간단하고 객관적으로 측정할 수 있다. 또는 개별 수요기관이 종합쇼핑몰을 통해 물품을 구매할 때 걸린 시간을 측정함으로써 중앙조달 방식을 통해 시간 비용을 어느 정도 절감했는지 가늠할 수 있다.

그리고 현재 프로그램 성과지표인 '물품구매 종합만족도'와 단위사업 성과지표인 '조달물자 품질 만족도'는 다소 중복성이 있어 하나로 통합하는 것이 바람직하다. 조달청을 이용하는 수요기관의 종합만족도를 형성하는 요인에는 조달물자 품질 만족도가 포함되어 있기 때문에 '물품구매 종합만족도' 또는 '중앙조달 종합만족도'와 같은 지표로 통합해 관리하는 것이 적절할 것이다. 다만, 만족도 설문조사 시 만족도가 낮을 경우 그 원인을 명시하게 하고 원인에 대한 설문조사 결과는 내부적으로 활용한다면, '조달물자 품질 만족도'를 성과관리체계상 성과지표로 관리하지 않더라도 만족도 조사 결과를 활용하는 데에는 무리가 없을 것으로 판단된다.

조달청의 조직과 사업 규모 및 다수공급자계약 이외에 조달청이 운영하고 있는 타 제도와의 균형을 고려했을 때 OECD(2019)가 제안한 다수공급자계약 관련 성과지표 모두를 반영하기에는 무리가 있을 것이다. 하지만 다수공급자계약이나 제3자단가계약과 같은 프레임워크 협약 방식의 도입 목적을 달성했는지 파악하는 것은 성과관리의 필수 조건이다. 따라서 현재 운영 중인 단위사업 성과지표 '종합쇼핑몰 공급실적'을 폐지하고 대신 '다수공급자계약 또는 제3자단가계약을 통해 절감한 계약금액'을 성과지표로 사용할 것을 제안한다. 그리고 앞서 지적한 대로 '물품구매 종합만족도'와 '조달물자 품질 만족도'는 프로그램 성과지표인 '중앙조달 종합만족도'로 통합하는 것이 적절하다. 폐지한 단위사업 성과지표 '조달물자 품질 만족도' 대신 '다수공급자계약 입찰 경쟁률'을 사용한다면 현재 다수공급자계약에 대한 민간시장의 관심도와 함께 입찰경쟁 단계에서부터 효율

다수공급자계약이나 제3자단가계약과 같은 프레임워크 협약 방식의 도입 목적을 달성했는지 파악하는 것은 성과관리의 필수 조건이다.

'다수공급자계약 입찰경쟁률'을 사용한다면 현재 다수공급자계약에 대한 민간시장의 관심도와 함께 입찰경쟁 단계에서부터 효율성을 간접적으로 파악할 수 있다.

성을 간접적으로 파악할 수 있을 것이다. 마지막으로 앞서 제안한 새로운 성과지표는 전자조달시스템을 통해 쉽게 관리할 수 있어 도입 과정에 큰 어려움이 없을 것으로 보인다.

<참고문헌>

기획재정부, 『2018 회계연도 한국통합재정수지』, 2020. 3.

기획재정부 보도자료, 「2020년 예산, 국회 본회의 의결·확정」, 2019. 12. 10.

_____, 「구윤철 2차관, "분야별 종합 지출구조조정" 작업반 착수회의 개최」, 2020. 3. 26.

_____, 「"2019회계연도 국가결산" 국무회의 심의·의결 - 감사원 검사를 거쳐, 5월말 국회 제출 예정 -」, 2020. 4. 5.

_____, 「경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제3회 추가경정예산 국회 확정」, 2020. 7. 3.

조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

「조달사업에 관한 법률」 및 동법 시행령

OECD, *Manual for Framework Agreements,* 2014, https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf, 검색일자: 2020. 5. 18.

_____, OECD, *Public Procurement Recommendation,* 2015, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation, 검색일자: 2020. 4. 12.

_____, OECD, *Productivity in Public Procurement - A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement,* 2019.

조달청 홈페이지, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 05. 업무 구분별 공급실적, http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#, 검색일자: 2020. 7. 23.

_____, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 06. 종합쇼핑몰 및 다수공급자물품 계약현황, http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#, 검색일자: 2020. 5. 29.

온통조달, ppstat.g2b.go.kr, 검색일자: 2020. 4. 12.

지방재정365, 지방재정통계 > 지방자치단체 > 통합공시, http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do, 검색일자: 2020. 4. 12.