

최종보고서

수요기관의 구매방식 개선을 위한 사례 연구

2020. 01. 17



제 출 문

본 보고서를 귀 청에서 발주한 『수요기관의 구매방식 개선을 위한 사례 연구』에 대한 최종보고서로 제출하는 바입니다.

2020년 01월 17일

(사) 한국구매조달학회

연구책임자 부산외국어대학교 교 수 김 정 포

참여연구원 대 구 대 학 교 교 수 정 재 휘

목 차

I. 서론 : 연구목적 및 내용	3
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구수행 절차 및 내용	6
3. 연구구성	11
II. 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여관련 해외 사례연구	15
1. 미국 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여 사례연구	15
1) 미국 국방수권법 846조 입법 관련 일반 개요	15
(1) 미국 국방수권법 846조 입법 취지와 주요 실현 목표	15
(2) NDAA Sec.846 입법 관련 주요 진행관련 사항	16
(3) GSA/OMB의 “Procurement through Commercial E-Commerce Portals” 계획 수립	19
2) Procurement through Commercial E-Commerce Portals 계획 실행 세부내용 분석 ...	21
(1) 1단계-1 실행 계획(Implementation Plan) 예비조사 주요내용 분석	21
(2) 1단계-2 실행 계획(Implementation Plan) 본 조사 주요내용 분석	24
(3) 2단계 시장조사 및 이해관계자 협의(Market Research and Consultation) 주요내용 분석 ...	33

(4) 3단계 프로그램 세부지침 마련(Program Implementation Guidance) 주요 진행사항 분석	39
3) 미국 정부조달시장의 민간 쇼핑물 개방에 대한 미국 내 동향분석	44
(1) 미국 정부조달시장 민간 쇼핑물 개방에 대한 전반적 동향 개요	44
(2) 미국 정부조달시장 민간 쇼핑물 개방에 대한 부정적 의견에 대한 사례연구	45
2. 중국 정부조달시장 민간쇼핑물 참여 사례연구	51
1) 중국 정부조달시장 개요	51
2) 중국 민간 쇼핑물 기업의 중국 정부조달시장 참여 사례분석	55
3. 영국 정부조달시장 온라인 쇼핑물 시범사업 사례연구	64
1) 영국의 정부조달시장 온라인 쇼핑물 시범사업 사례연구 목적	64
2) 영국 CCS의 The Purchasing Platform 분석	65
III. 민간 쇼핑물 기업의 정부조달시장 참여 대응전략 분석	73
1. 미국 아마존 비즈니스 정부조달 플랫폼 운영사례 분석	74
1) 아마존 비즈니스 플랫폼 개요	74
2) 아마존 비즈니스 정부조달 전용 플랫폼 분석	76
(1) 아마존 비즈니스의 정부조달 시장 참여를 위한 독립 플랫폼 구축 노력	76
(2) AfBG의 정부고객을 위한 세부 서비스 내용 분석	76

2. 중국 징둥(JD.com)의 기업망 운영사례 분석	84
IV. 결론 : 연구결과 요약 및 정책적 제언	89
1. 연구결과 요약	89
1) 민간 쇼핑몰 정부조달시장 참여관련 해외 사례연구 분석결과 요약	89
(1) 미국 관련사례분석 결과 요약	90
(2) 중국 관련사례분석 결과 요약	91
(3) 영국 국가주도 정부조달 인터넷 플랫폼 구축 사례분석 결과 요약	93
2) 민간 쇼핑몰 정부조달시장 참여관련 해외 사례연구 시사점 요약	95
(1) 미국 관련사례분석 시사점 요약	95
(2) 중국 관련사례분석 시사점 요약	100
(3) 해외사례연구 시사점 종합 요약	101
2. 수요기관 구매방식 개선에 대한 정책적 제언	104
[참고문헌]	108

표 목차

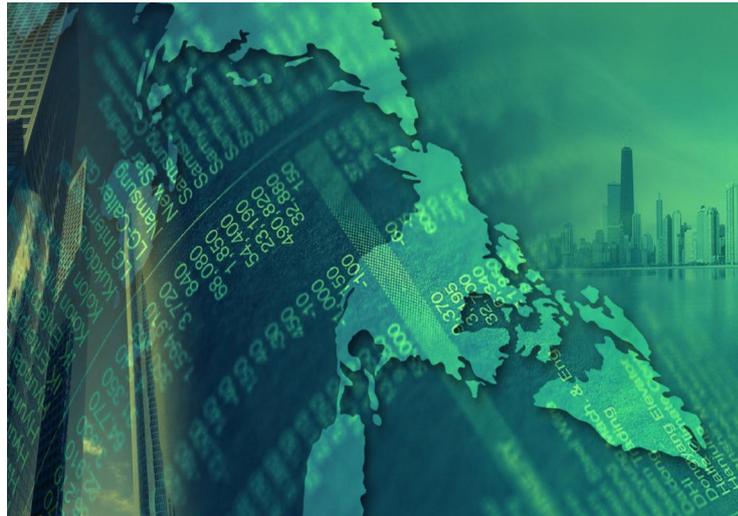
[표 4-1] 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여에 대한 국가별 특성 요약	89
[표 4-2] 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여에 대한 미국 사례연구 요약	90

그림 목차

[그림 1-1] 연구배경	4
[그림 1-2] 연구목적 및 연구수행 내용	5
[그림 1-3] 연구범위 및 주요 내용	6
[그림 2-1] 미국 정부조달시장 민간 쇼핑몰 참여관련 진행사항 요약	17
[그림 2-2] “Procurement through Commercial E-Commerce Portals” 계획	20
[그림 2-3] 전자상거래 모형[E-Commercial Model] 예시	27
[그림 2-4] E-마켓플레이스 모형[E-Marketplace Model] 예시	28
[그림 2-5] E-조달 모형[E-Procurement Model] 예시	28
[그림 2-6] S-C-P Model을 활용한 인터넷 쇼핑몰 관련시장 산업구조 분석	32
[그림 2-7] 정부조달과 민간 쇼핑몰 수수료 부과체계 차이 비교	36

[그림 2-8] MAS 등 기존 정부조달 프로그램의 위상에 대한 GSA 입장	38
[그림 2-9] 미국 해군대학원의 가격비교연구 자료예시	49
[그림 2-10] 미국 CGP 가격비교연구 자료예시	50
[그림 2-11] 중국 정부조달시장 규모	51
[그림 2-12] 중국 정부조달시장 구성 현황	52
[그림 2-13] 중국 정부조달망 홈페이지와 집중구매 목록 예시	53
[그림 2-14] 중국 하이난성 정부의 민간 쇼핑몰 이용가능 물품 예시	60
[그림 2-15] 중국 징둥닷컴의 징둥기업망 인터넷 쇼핑몰 예시	62
[그림 2-16] 영국 CCS Crown Marketplace의 The Purchasing Platform	65
[그림 3-1] 아마존 비즈니스 및 ABfG 홈페이지 예시	74
[그림 3-2] 아마존 비즈니스 서비스의 특징과 현황	75
[그림 3-3] ABfG 공급기업 상세정보 제공 예시	77
[그림 3-4] ABfG 판매수량별 가격할인 정보제공 예시	77
[그림 3-5] ABfG 기관고객 전용가격 정보제공 예시	78
[그림 3-6] ABfG 정부고객 맞춤형 자격인증 표시 정보제공 예시	78
[그림 3-7] ABfG 고객선호 공급기업 선택 및 알림표시 정보제공 예시	79

[그림 3-8] ABfG 정부고객 대량 구매 시 재견적 요청 서비스 예시	80
[그림 3-9] ABfG 주요 제공품목	81
[그림 3-10] ABfG AbilityOne 프로그램 서비스 예시	83
[그림 3-11] 중국 징등닷컴	84



I. 서론 :

연구목적 및 내용



I. 서론 : 연구목적 및 내용

1. 연구배경 및 목적

- (연구배경) 2019년 현재 국가기관 및 지자체 등은 조달사업법에 따라 조달청이 단가계약을 체결한 종합쇼핑몰 등록물품을 의무적으로 구매하여야 함
 - 그러나 국회, 감사원, 언론 등에서 조달청 종합쇼핑몰 가격이 시중거래가격보다 높다는 지적이 지속적으로 제기되어, 조달가격의 신뢰도가 저하되고 국가예산 낭비 우려가 있는 것으로 지적받고 있음
 - 일례로 2015년 국정감사에서는 USB 우대가격 유지의무 위반 사례, 2015년 언론보도 및 2016년 감사원 특별감사에서는 토목용보강재 허위서류제출로 인한 고가구매 사례, 또한 2017년 국정감사에서는 모니터 우대가격 유지의무 위반사례 등에 대한 지적이 있었음
- 이에 따라, 조달청은 종합쇼핑몰 등록물품의 고가구매 방지를 위해 온라인 가격 모니터링(2011.5.), 계약가격 분석시스템 구축(2015.8.), 규격별 전자세금계산서 제출 요구(2016.7.) 등 종합쇼핑몰 물품의 고가구매 방지를 위한 노력을 지속적으로 기울여왔음
 - 그러나 조달청의 이러한 지속적인 개선노력에도 불구하고 여전히 조달참여 기업들의 허위자료 제출 및 우대가격 유지의무 위반이 완전히 근절되지 않고 있으며 수요기관의 고가구매사례가 제기되고 있음
- 조달청은 이상과 같은 문제에 대한 근본적인 해결방안을 마련하기 위하여 지난 2018년 8월 ‘다수공급자계약 적정가격관리 종합계획’을 수립하고, 현재 단계적으로 해당 세부과제들을 이행 중에 있음
 - 조달청은 관련 사항들을 검토하여 2018년 11월에 관련 규정을 개정하고

2019년 현재 제시된 종합계획 세부과제 17개 중 8개의 추진을 완료하였음

[그림 1-1] 연구배경



- (연구목적) 향후 종합계획의 고도화를 위하여 현재 추진예정인 과제 중 장기추진과제에 해당되는 수요기관과 일반 국민에게 가격점검 역할을 부여하는 ‘민간쇼핑몰과 연계 강화(수요기관 민간쇼핑몰 직접 구매 허용, 일반 기업에게 종합쇼핑몰을 개방 등 과제)’ 추진을 위한 다각도의 사전연구가 필요한 시점임
 - 이에 따라 본 연구에서는 아래와 같은 세부내용 진단 및 분석을 통하여 우리나라 수요기관의 구매방식 효율성 강화를 위한 정부조달시장에 대한 민간쇼핑몰 참여 가능성 진단과 도입 시 예상되는 장단점 및 도입 시 고려해야 하는 효과적인 관리방안을 검토·제시해 보고자 함
 - 연구목적 달성을 위한 본 연구의 개략적인 수행범위는 다음과 같음

- ①(현황파악) 수요기관의 민간쇼핑몰 직접구매 허용 관련 미국, 중국 등 해외 정부 관련사례(도입 필요성 및 현황과 계획, 관련 시스템 및 관련 법령정비 내용 등 분석) 조사·분석 및 우리나라 조달청 나라장터 운영과 관련 조달 법령 조사·분석
- ②(민간 쇼핑몰 대응 및 우리나라 조달제도 분석) 정부조달시장 참여를 위한 민간 쇼핑몰 대응현황 및 전략 등 조사·분석과 우리나라 현행 조달청 우선 구매 및 단가계약 관련 제도와 법령 분석
- ③(제도개선 방향) 해외 사례 조사 및 국내 조달관련 제도 및 법령 분석을 통한 수요기관 민간쇼핑몰 직접 구매 허용에 대한 장단점 등 시사점과 도입 시 요구되는 실행대안 도출

[그림 1-2] 연구목적 및 연구수행 내용

본 연구의 목적

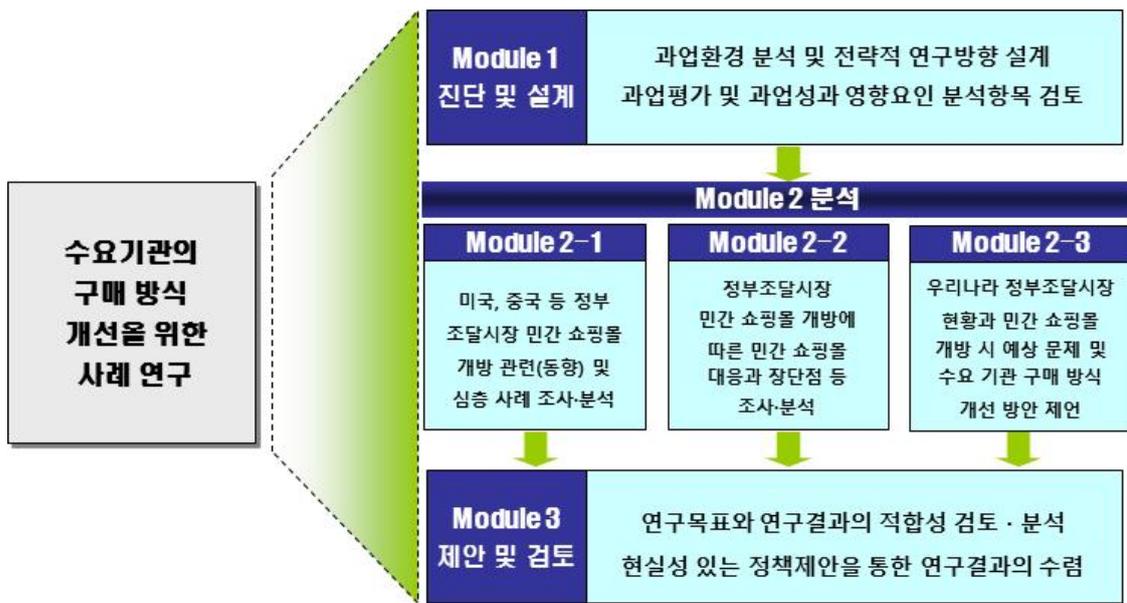
“정부조달 단가 계약 물품에 대한 해외 정부의 관리 사례 조사/분석을 통하여 우리나라 수요기관의 구매 방식 개선에 대한 시사점 및 개선안 도출”

- 1 미국 연방정부 조달시장의 민간 쇼핑몰 개방 관련 진행 사항 분석
- 2 미국 연방정부 조달시장의 민간 쇼핑몰 개방에 대한 미국 내 다양한 논의 사항 분석
- 3 정부조달시장 민간 쇼핑몰 참여를 위한 법령정비 등 제반 검토 사항 논의 및 제언
- 4 기타 해외 공공조달기관의 민간 쇼핑몰 이용 사례 조사
- 5 현실성 있는 유효한 방안마련을 위한 관련 전문가 및 실무자의 의견수렴

2. 연구수행 절차 및 내용

- 본 연구의 수행범위는 과업지시에서 제시하고 있는 주요 연구내용을 기준으로 수행되며, 이러한 본 연구목적의 효과적인 달성을 위하여 다음과 같이 크게 ①진단 및 설계, ②분석, ③제안 및 검토의 3단계(Module)로 나누어 연구를 추진함
 - 1단계 완료 결과(산출물)가 이후 2단계 진행의 투입물이 되며, 2단계 완료 결과(산출물)가 이후 3단계 진행의 투입물로 연결되는 순차적 연구 진행

[그림 1-3] 연구범위 및 주요 내용



① Module 1 : 진단 및 설계

- ① 조달청 나라장터 종합쇼핑몰 운영 현황 및 여건 등 전자상거래 방식의 공공 구매에 대한 제반 사회경제적 관련환경에 대한 자료를 검토하고, 현재 시행되고 있는 나라장터 종합쇼핑몰 계약 및 운영 체계를 파악·분석하여 본 연구의 필요성 및 본 연구목적 달성에 필요한 연구 설계의 기초자료를 마련

- ② 현행 조달청 나라장터 종합쇼핑몰의 운영체계와 제반 관리정책 등을 점검하여 국가예산의 효율적이고 효과적인 운영을 위한 중장기적인 개선방안 및 적용방안 마련의 기본 틀 설정

② Module 2 : 분석

- ① (현황과약1) 미국, 중국 등 해외국가의 민간 쇼핑몰 정부조달시장 참여 사례에 대한 조사·현황 분석

☞ **참고1** : 해외 사례연구 대상으로 연구시작 시점에서 고려된 미국, 영국, EU(독일, 프랑스 등), UN, 중국 조달시장 특성 비교

비교항목	미국	영국	중국	EU(독일, 프랑스 등)	UN
정부조달 방식	중앙(GSA)+ 분산 조달(주/지방)	중앙조달(CCS) +분산 조달(기관)	중앙(재정부)+ 분산 조달(성/지방)	(원칙)분산 조달	(기관별)분산 조달
조달 시스템	쇼핑몰 방식	쇼핑몰(일부)+ (전자)입찰 방식	쇼핑몰(일부)+ (전자)입찰 방식	(전자)입찰 방식	(전자)입찰 방식
가격관리 방식	최혜고객가격 우선 지향	최고가치 우선지향	최혜고객가격 우선 지향	최고가치 우선지향	최고가치 우선지향
조달 관리 방식	FAR 등 관련법령	EU 조달 법령 및 자국 조달 법령	정부조달 법령 입찰 법령	EU 조달 법령 및 자국 조달 법령	기관별 조달 규정
조달기관	상대적으로 고정	상대적으로 고정	기관별 상이	기관별 상이	기관별 상이

- 해외 정부조달 시장 중 2019년 현재 민간쇼핑몰 참여가 확인되고 있는 미국 및 중국 정부조달 시장에 대한 도입배경 및 목적과 현황, 관련 법령 정비 등 관련 사례를 심층조사·분석
 - 미국 및 중국 정부조달시장에서의 민간 쇼핑몰 참여목적과 방법, 관련 법령정비 등과 관련된 내용의 조사·분석
 - 특히 참여논의가 가장 활발하게 진행되고 있는 미국 연방정부 조달 시장의 민간 쇼핑몰 개방과 관련되는 미국 내부(다양한 이해관계자 집단)의 다양한 쟁점사항 및 논의사항의 조사·분석과 시사점 제언

- ☞ **참고2** : 우리나라와 유사한 중앙조달방식을 채택하고 있는 미국, 영국, 중국 등을 제외한 EU, UN 등 해외 국가들의 정부조달시장에 대한 민간 쇼핑물 참여 관련 사례는 사례연구 수행 결과, 현재 해당 국가에서 관찰되지 않음
 - 독일, 프랑스 등 EU 내부 국가들의 전반적인 인터넷 쇼핑물 시장 규모는 우리나라나 미국 등 국가에 비해 상대적으로 크지 않으며(2018년 기준), 해당 국가들이 현행 채택하고 있는 주요 조달 시스템(분산 조달)을 고려하여 볼 때, 민간 쇼핑물의 정부조달 시장 참여에 대한 이슈가 그리 크게 부각되지 않는 것(정부 내외부 이해관계자 집단들의 민간 쇼핑물 이용에 따른 중요도 인식이 상대적으로 낮음)으로 판단됨
 - 영국의 경우 중앙조달기관인 CCS(Crown Commercial Service)에서 2017년 이후 Crown MarketPlace 프로그램에 따라 The Purchasing Platform(일종의 정부조달 온라인 쇼핑물 홈페이지를 통하여 시범사업(Pilot program)을 운영 중에 있으나, 해당 플랫폼에서는 IT 기술제품(Technology Products)·교육 관련 기술제품(Education Technology)·인쇄/스캔/복사용 제품(Print/Scan/Copy Products) 등 3개 제품 범주군에 한정되어 시범적으로 운영 중(정부조달 인터넷 방식의 쇼핑물 시범 운영)으로 민간 쇼핑물 참여에 대한 요구가 상대적으로 적은 것으로 판단됨
- 따라서 본 연구에서는 우리나라 정부조달 구조와 유사한 미국 조달시장의 민간 쇼핑물 참여에 대한 사례연구에 우선 중점을 두고 사례연구를 수행하며, 중국의 중앙정부 집중조달 품목 중 지방정부에게 조달이 허용된 일부 품목에서 민간 쇼핑물을 통한 구매사례에 대한 분석연구를 수행
 - 중국의 경우 지방(성)정부 차원에서 일부 품목에 대하여 민간쇼핑물과 협약을 통해 자체 조달을 수행 사례가 존재하며, 이는 중앙정부의 집중구매물품(중앙조달) 중 고시된 일부 제품에 한정하여 성정부가 필요로 할 경우 민간 인터넷 쇼핑물을 활용함, 그러나 구매실례(조건)에 따라 필수 아님

② (현황파악2) 정부조달시장 참여를 위한 해외 민간 쇼핑물 포털제공 기업들의 대응사항 및 현황 등 조사 및 분석

- 정부조달시장 참여를 예정하고 있거나 참여하고 있는 해외 민간 쇼핑물 (미국 Amazon Business, Jet.Com, Geringer, Staples 등, 중국 징둥, 텐마오 등)의 정부조달시장 참여를 위한 대응전략과 준비사항 및 제반 가격관리 정책, 최저가격 계약정책 등의 사례와 현황을 조사·분석

③ (현황파악3) 우리나라 조달청 나라장터 종합쇼핑물과 같은 국가 주도의 정

부조달 전용 인터넷 쇼핑몰에 민간 기업 등 비정부기관이 구매자로 참여하여 조달구매를 시행하는 사항과 관련된 해외 국가의 현황 등 사례조사·분석

- ☞ **참고3** : 해외 사례연구 대상으로 연구시작 시점에서 고려된 중국, EU(독일 및 프랑스 등), UN 등은 현재 정부(또는 위원회, 기관) 주도의 주요 정부조달 전용 인터넷 쇼핑몰을 운영하고 있지 않은 것으로 나타나 본 사례연구 분석범위에서 제외됨
- 해당 국가 또는 기관들의 정부조달 업무에 대한 전산화(조달공고, 각종 계약업무 등) 정도는 일정 수준 이상인 것으로 사례조사 결과 관찰되고 있으나, 우리나라 조달청 나라장터 종합쇼핑몰이나 미국 GSA의 GSA Advantage!와 같이 민간 인터넷 쇼핑몰과 유사한 서비스 및 구매경험을 제공하는 국가 주도의 인터넷 쇼핑몰은 현재 관찰되지 않음
 - 따라서 본 연구에서는 우리나라 조달청 나라장터 종합쇼핑몰과 유사한 서비스를 제공하는 미국과 2017년 이후 3가지 상용제품에 대한 시범사업(베타서비스)을 순차적으로 수행하고 있는 영국의 사례에 우선 중점을 두고 사례연구를 수행하고자 하였으나, 이들 국가들에서도 국가가 주도하는 정부조달 전용 인터넷 쇼핑몰에 민간기업 등 비정부기관들이 구매자로 참여하는 사례는 관찰되지 않는 것으로 조사됨
 - 이러한 이유로는 해당 국가들에 아마존 등 다국적 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들이 오래전부터 이미 시장구조를 형성하고 있으며, 해당 인터넷 쇼핑몰 기업들과 오랜 기간 거래관계를 형성·지속시켜 온 민간기업 등 비정부기관들이 정부 주도의 인터넷 쇼핑몰을 활용(거준 거래선 변경)해야 하는 경제적 및 전략적 동기(거래관행 등 익숙함에 따른 상대적 만족도 등)나 유인이 상대적으로 부족한데 일정부분 원인이 있을 것으로 판단됨

④ (국내 현황 분석) 우리나라 정부조달시장에 민간 쇼핑몰 기업 참여시 예상되는 다양한 문제점 조사·분석

- 현행 조달청 나라장터 종합쇼핑몰 이외 민간 쇼핑몰의 참여 허용 시 예상(복수 전자쇼핑몰 체제)되는 조달법령 상의 제반문제와 단가계약, 우수제품 수의계약 등과 관련되는 현행 정부조달 계약관리 제도에서 예상되는 한계 및 문제점 조사·분석
 - 현행 정부조달 관련 법령과 상업용 민간 약관의 차이에 따라 발생할 수 있는 예상 문제점 등 내용 조사·분석

- ⑤ (제도개선 방향) 관련 해외사례 조사·분석 결과를 정리하고 이를 활용하여 우리나라 정부조달시장에 민간 쇼핑몰 참여 허용에 대한 의견 및 진입 시 예상되는 장단점 및 시사점과 수요기관의 효율적인 구매방식 개선을 위해 적용할 수 있는 시사점 및 대안 도출
 - 사례연구 분석결과에서 제시된 개선과제 정리 및 개선 검토 고려사항 분석·제시

③ Module 3 : 제안 및 검토

- ① 연구목표와 연구결과의 적합성 검토·분석을 위하여 사례 발굴 및 연구 분석결과의 연구목표 적합성 비교·검토
 - 사례연구 분석결과 확인된 민간 쇼핑몰 참여 시의 장단점 및 이와 관련 되는 다양한 이해관계자 집단의 주요 논의 사항에 대한 연구목표 적합성 비교·검토
- ② 이상의 연구 분석결과를 바탕으로 도출된 “수요기관의 구매방식 개선을 위한 시사점 및 제언” 관련 향후 검토방안에 대한 연구발주기관 및 전문가집단의 자문을 통한 연구결과의 실효성 검토

3. 연구구성

- 연구 내용은 총 4장으로 구성되며, 제1장에서는 연구 목적, 연구 방법, 그리고 연구 내용에 대해서 개괄적으로 설명함
- 제2장에서는 정부조달시장 민간 쇼핑물 참여와 관련된 해외 사례연구를 수행하였는데, 우선 2017년 12월 국방수권법 개정으로 민간 쇼핑물의 정부조달시장 참여가 예정되어 있는 미국의 현재까지 진행상황과 주요 논의사항 및 미국 내 관련동향에 대해 검토해 보고, 이후 중국 지방성 정부의 일부 조달시장에서 민간 쇼핑물이 참여하고 있는 사례에 대한 분석을 수행하여 향후 우리나라 정부조달시장의 민간 쇼핑물 참여문제와 관련되는 장단점 및 논의사항을 검토하여 수요기관의 구매방식 개선과 관련되는 제언 및 시사점을 도출하고자 함
 - 이와 함께 우리나라 나라장터 종합쇼핑몰과 유사한 시범사업을 2017년 이후 도입·시행하고 있는 영국 CCS의 국가주도 인터넷 쇼핑물 신규축 사례에 대한 분석을 통하여 변화되는 조달환경에 대응할 수 있는 수요기관의 구매방식 개선과 관련된 추가적인 시사점과 제언을 도출하고자 함
- 제3장에서는 민간 쇼핑물 기업의 정부조달시장 참여와 관련된 대응전략들에 대해 검토하였는데, 특히 미국의 대표적인 민간 쇼핑물 기업인 아마존 비즈니스와 중국의 징둥닷컴에 대한 현황 및 대응전략을 분석해보고 제반 사항을 검토하여 정부조달시장에 참여하고자 하는 민간 쇼핑물 기업들에게 요청되어야 하는 중요사항이 무엇인지를 진단해봄으로써 수요기관 구매방식 개선을 위한 기업측면의 제언 및 시사점을 얻기 위한 분석을 수행함
- 제4장에서는 이상의 연구결과를 정리·요약하고 향후 우리나라 수요기관들의 구매방식 개선을 위한 정책적 제언과 구체적인 방안에 대해 논의함



II. 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여관련 해외 사례연구



II. 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여관련 해외 사례연구

1. 미국 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여 사례연구

1) 미국 국방수권법 846조 입법 관련 일반 개요

(1) 미국 국방수권법 846조 입법 취지와 주요 실현 목표

□ 미국 국방수권법(National Defense Authorization Act; 이하 NDAA) 846조 (이하 Sec.846) [Amazon Amendment; 이하 아마존 수정법]의 입법 취지와 주요 추진 목표 및 내용은 다음과 같음

- 미국 의회는 2017년 12월, 상용제품(Commercial off-the-shelf; 이하 COTS)에 대한 국방부 구매를 기술 및 사회적 변화에 부응하여 다음과 같은 4가지 주요목적이 달성될 수 있도록 민간(시중)에서 활용되고 있는 상업용 전자상거래 민간 쇼핑몰(e-commerce portals)에서 수요요청 기관들이 직접 구매할 수 있도록 하는 제도적 장치(실행 프로그램 및 법적 요건 등)를 마련하고자 NDAA Sec.846을 개정하여 입법 조치함
- NDAA Sec.846조에서 요구되고 있는 주요 입법 목표는 다음과 같음

- ① 국방조달에서의 경쟁 제고(enhancing competition)
- ② 국방조달 구매 업무 간소화(expediting procurement)
- ③ 국방조달에서의 시장조사기능 활성화(enabling market research)
- ④ 국방조달에서의 합리적인 가격책정(ensuring reasonable pricing)

- 이상의 4가지 주요 추진목표 중 ③, ④번 목표는 2018년 이후 관련 프로그램들이 구체화되고 다양한 이해관계자집단이 참여하여 논의가 체계화되면서 상대적으로 약화되는 경향을 보이며, 기존 조달규정 또는 조달방식의 일부 수정 또는 개선을 통하여 새로운 제도 수립(실행)보다는 기존제도를 보완하는 방향으로 진행되고 있음

(2) NDAA Sec.846 입법 관련 주요 진행관련 사항

- 2017년 12월 NDAA Sec.846(2018FY) 입법관련 진행사항에 대한 이해를 높일 수 있도록 미국 인터넷 쇼핑몰 기업인 Amazon(이하 아마존)이 B2B 사업(Business to Business) 전용으로 개설한 Amazon Business(이하 아마존 비즈니스) 사업을 시작한 2015년 이후부터 2020년 1월 현재까지 진행된 관련사항을 요약·정리해보면 다음과 같음
 - NDAA Sec.846의 입법배경 및 진행경과에 대한 본 검토부분에서 아마존의 B2B 사이트인 아마존 비즈니스 사이트의 사업시작 시점부터 다루는 이유는 NDAA Sec.846의 별칭이 아마존 수정법이라 불리는 것과 무관하지 않은 것으로 판단되기 때문임
 - 미국 내부에서도 정부조달시장에 대한 민간 쇼핑몰의 참여 논의가 본격적으로 이루어진 것은 2015년 아마존 비즈니스가 민간기업체를 대상으로 서비스를 시작하고 2년이 채 경과되지 않은 2017년부터 미국 주정부(지방정부) 및 독립 정부기관(학교, 지방기업 등)에 정부조달서비스 제공기업으로 참여하기 시작한 이후 활발히 논의된 것으로 평가받고 있기 때문임
 - 실제로 아마존은 아마존 비즈니스의 사업 활성화 대책의 일환으로 2016년 미국 백악관 행정관리예산국(Office of Management and Budget; 이하 OMB¹⁾)의 수석조달관(Chief Acquisition Officer)으로 활동하였던 앤 링

1) 대통령 직속기관으로 정부기관 프로그램과 예산 정책 집행을 관리/감시하는 기관

(Anne Rung)을 전격 영입하고, 이후 정부조달사업 진출을 위한 진출전략 및 계획 수립 등에 노력을 기울인 것으로 알려지고 있음

- 이와 함께 아마존은 대정부 사업에 참여하기 위해 미국 의회 및 정부기관을 대상으로 다양한 로비를 수행한 의혹이 지속적으로 제기되고 있음

[그림 2-1] 미국 정부조달시장 민간 쇼핑물 참여관련 진행사항 요약



① 2015년 4월 : 아마존의 B2B 전용 사이트인 아마존 비즈니스 사업 시작

- 아마존 비즈니스는 2020년 1월 현재, 200만개 이상의 참여 공급 기업들이 선별된 5백만 개 이상의 품목에 속하는 2억 5천만 개 이상의 제품/서비스에 대하여 아마존 전용 배송서비스, 기업고객에 대한 대량 할인, 판매자 간 손쉬운 가격 비교, 여러 구매 시스템의 통합 승인 시스템과 고객기업 보고/분석 리포트 등을 제공하는 차별화된 서비스를 시작

- ② 2017년 5월 : 미국 지방정부, 독립기관 등 연방정부 이외 정부조달시장에 참여
 - 2017년 지방 정부 및 학교 등 전국 9만 개 이상의 공공조달 구매처와 협력하고 있는 미국 비영리단체인 U. S. Communities와 파트너 관계를 체결하고 본격적인 공공기관 조달시장에 참여
 - 아마존 비즈니스 사이트 내부에 독립적인 Amazon Business for Government(이하 ABfG) 사이트를 추가 개설하여 미국 주정부 및 지방 정부 조달시장에 참여하기 시작; 2020년 1월 현재, 이미 상당한 성과를 나타내고 있는 것으로 기업 내부적으로 자평
- ③ 2017년 12월 : NDAA Sec.846 미국 의회(상하원) 법안통과 및 대통령 서명
 - 당초 미국 하원이 입법예고했던 법안은 미국 상원 등 정부 이해관계자들의 반대로 수정 입법됨
 - 당초 미국 하원이 입법예고했던 법안 내용은 국방부를 포함하여 전체 미국 연방조달기관들의 공공조달을 민간 전자상거래 제공기업들에게 완전 개방할 계획이었으나, 의회 및 정부, 관련 산업계와 이해관계자 집단의 이의제기에 따라 사전 의견수렴/계획수립을 위한 유예 기간을 설정하여 우선적으로 가능한 미국 국방부 조달을 시작으로 단계적으로 확대·실행하는 것으로 변경됨
- ④ 2018년 1월 : NDAA Sec.846의 효과적인 이행을 위하여 GSA와 OMB 주도로 실행 세부계획 수립 발표
 - 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여를 위한 “Procurement through Commercial E-Commerce Portals” 계획 수립 및 발표
 - ① 실행 계획(Implementation Plan; 1단계) 검토 및 수립 기간 : 2017년

12월 ~ 2018년 3월(3개월)

- ② 시장조사 및 이해관계자 협의(Market Research and Consultation; 2단계) 검토 및 수립 기간 : 2018년 4월 ~ 2019년 3월(12개월)
- ③ 실행 프로그램 세부 지침 마련(Program Implementation Guidance; 3단계) 검토 및 수립 기간 : 2019년 4월 ~ 2020년 3월(12개월)
- ⑤ 2018년 3월 : 1단계 실행계획 수립에 대한 관련 이해관계자집단 의견수렴 및 중점 논의사항과 관련분석 결과 발표
- ⑥ 2019년 4월 : 1단계 실행계획 추가검토 결과 및 이에 따른 후속조치인 2단계(시장조사 및 이해관계자 협의) 실행 결과와 주요 세부실행 지침 등 권고안 발표
 - 2단계 계획실행을 통한 주요성과로 정부조달시장 민간 인터넷 쇼핑몰 진입에 대한 개념증명(Proof of Concept) 사업을 실시하기로 확정 : 개념증명사업의 일환으로 2020년 상반기 중 5년 기간에 걸쳐 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여 시범 프로그램(Pilot Program)을 시작할 것을 결정
- ⑦ 2020년 1월 현재 : 3단계 실행 프로그램 세부지침 마련과 2020년 상반기 중 실시 예정으로 있는 시범 프로그램 실행에 따른 주요 논의사항 검토(이해관계자 의견 수렴) 및 관련 조달입법 조율 및 세부 프로그램 검토 중

[3] GSA/OMB의 “Procurement through Commercial E-Commerce Portals” 계획 수립

- 2018년 1월 미국 연방조달청인 GSA와 OMB는 NDAA Sec.846의 효율적인 이행을 위한 “Procurement through Commercial E-Commerce Portals” 실행 계획을 수립하여 발표함

- 성공적인 정부조달시장 민간 쇼핑몰 참여를 위한 3단계 실행계획 수립하였으며, 대략적인 실행계획은 다음과 같이 설계됨

[그림 2-2] "Procurement through Commercial E-Commerce Portals" 계획

■ GSA와 OMB의 "Procurement through Commercial E-Commerce Portals" 계획 수립

- ① 실행 계획(Implementation Plan; 1단계): 2017년 12월 ~ 2018년 3월(3개월)
 - 1단계 이행 검토보고서: 2018년 3월 발표 (Phase 1)
- ② 시장조사 및 이해관계자 협의(Market Research and Consultation; 2단계): 2018년 4월 ~ 2019년 3월(12개월)
 - 2단계 이행 확장 및 검토 보고서: 2019년 4월 발표 (Phase 2)
- ③ 프로그램 세부 지침 마련(Program Implementation Guidance; 3단계): 2019년 4월 ~ 2020년 3월(12개월); 2019년 8월 Pilot Program Test 계획안 발표 (Phase 3)



2) Procurement through Commercial E-Commerce Portals 계획 실행 세부내용 분석

- 2018년 1월 GSA와 OMB가 발표한 Procurement through Commercial E-Commerce Portals 계획 실행에 따른 이후 세부내용을 실행 단계별로 살펴보면 다음과 같음
 - 2018년 1월부터 2020년 3월까지 총 26개월 간 3단계 절차에 따라 진행
 - ① 1단계(실행계획; Implementation Plan)는 총 3개월의 기간 동안 운영되었으며, 2018년 1월 중 최초 실시된 예비조사(Phase1-1; 이해관계자집단 대상 의견수렴)를 포함하여 동년 3월까지의 활동을 정리한 1단계 결과보고서(Phase1-2; 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여에 대한 주요원칙, 목표, 유의사항, 법령개정 필요성 등 추가 논의사항 검토·확정)를 동년 4월에 발표
 - ② 2단계(시장조사 및 이해관계자 협의; Market Research and Consultation)는 총 12개월의 기간(2018년 4월 ~ 2019년 3월) 동안 운영되었으며, 민간쇼핑몰의 정부조달시장 참여에 따른 다양한 사항들을 검토해 볼 수 있도록 시범사업 개념이 “개념증명사업(Proof of Concept)”을 실시하는 방안을 검토·확정하여 2019년 4월에 발표
 - ③ 3단계(프로그램 실행 세부지침 마련; Program Implementation Guidance)는 총 12개월의 기간(2019년 4월 ~ 2020년 3월) 동안 운영되며, 2단계에서 확정된 시범사업인 “개념증명사업” 실행에 따른 세부지침과 계속 검토사항을 검토·확정하여 2020년 4월에 발표할 예정

(1) 1단계-1 실행 계획(Implementation Plan) 예비조사 주요내용 분석

- 상업용 민간 전자상거래 플랫폼 제공기업의 정부조달시장 참여와 관련하여 다

음과 같은 3가지 주요 논의분야를 설정하고 세부적으로 82개 협의 및 조정 주제를 우선적으로 선정하여 다양한 이해관계자 집단과의 의견수렴 및 논의 실시

- 2018년 1월, 총 76개 이해관계자 집단이 참여하는 비공개 간담회 개최
- 총 76개 관련기관 및 개인 참여명단 : 법률자문 1, 관련 개인 전문가 2, 관련 산업 협회 등 10, 포털 사업자 7, 공급(또는 유통)기업 11(Amazon, Staples, Grainger 등), 관련 사회단체 45(U.S. Communities, CoGP 등)

□ 3가지 주요 논의분야 및 이와 관련된 82개 세부협의/조정 주제는 다음과 같음

① 실행 프로그램에 대한 전반적 설계(General program design) : 29개 의견수렴 및 검토사항 제시

- (a)기존의 상업용 전자상거래 포털 제공기업이 정부조달 시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 정부가 허용(제시)해야 하는 상업적 조건(상업적 표준 약관 등)은 무엇인가?, (b)법령시행상의 목표달성을 위해 포털 제공기업은 최소 몇 개 이상 참여해야 하는가?, (c)참여 가능한 포털기업을 결정(선별)하기 위해 어떤 요인(경쟁강화, 구매촉진, 시장조사 활성화, 상용제품의 합리적인 가격책정 보장 등)을 보다 우선적으로 고려해야 하는가? (d)특정 포털 제공기업에게 특정 품목의 우선 제공권리(품목 비교를 보다 용이하게 해주는 포털 등)를 허용하는 것이 보다 합리적인가?, (e)현존하는 e-commerce 사업 모형들 중 어떤 사업모형이 상용제품(COTS)에 적합한가? (f)단순조달 한도금액(SAT; simplified acquisition threshold)과 특정 제품범주(사무용품, 전자기기, 통신장비 등) 중 어떤 기준으로 초기 프로그램을 실행하는 것이 타당한가? (g)수요기관이 포털을 통하여 납품계약을 체결한 공급기업과 계약한 것이라면 포털 제공기업이 가져야 할 법적인 책임소재는 어디까지인가?(포털 제공기업과 계약한 것인가 아니면 납품기업과 계약한 것으로 보아야 하는가?), (h)특정 기간 동안 실제 계약을 수행하지 않은 기업에 대한 현재의 상업적 약관을 정부조달에서 허용해야 하는가?, (i)포털 제공기업과 직접제조 없이 유통기업(판매기업)을 수행하는 기업과

의 내부계약은 어떻게 처리할 것인가? (j)GSA가 실행하고 있는 GSA Advantage!, GSA eBuy, GSA Global Supply, Federal Supply Schedule 등과 포털 제공기업과의 관계는 어떻게 설정할 것인가(시장경쟁자 또는 보완자 또는 협력 파트너)?

② 상업용 전자상거래 포털기업들이 활용하고 있는 구매 실례(Buying practices) : 32개 의견수렴 및 검토사항 제시

- (a)상업용 전자상거래 포털기업을 통한 구매가 현행 연방정부 전자거래 시스템의 구매보다 과연 경쟁적이라 할 수 있는가?, (b)최소구매 한도금액(MPT; micro-purchase threshold)과 SAT 금액 이내의 모든 구매를 경쟁측면에서 동일한 방식으로 처리해야 하는가?, (c)상업용 전자상거래 포털기업은 상용제품을 계약할 때 가격, 납품 및 기타 판매조건 등을 정부기관의 고려사항 및 조건과 동일하게 수행하는가?, (d)상업용 전자상거래 포털기업에게 정부와 같은 가격인하조항(price reduction clause)의 준수 의무를 적용하고 이를 계약협상에 활용할 수 있도록 허용해야 하는가?, (e)수요기관들이 GSA 연방공급 일정계약에서 명시된 가격 및 기타 조건(예; 대량 할인, 더 빠른 배송, 더 긴 보증)을 상업용 전자상거래 포털기업과 협상하는데 활용할 수 있도록 허용해야 하는가?, (f)경쟁상황을 고려하여 수시로 변동되는 상업적 판매가격을 수요기관이 그대로 수용해야 하는 것을 어떻게 고려해야 하는가?, (g)상업용 전자상거래 포털기업을 통해 구매하는 경우 이행책임에 대한 최종 책임소재는 누가 가져야 하는가(예; 플랫폼 제공기업, 조달납품기업, 정부 조달기관 등)?, (h)중소기업 지원 등 정부정책 상 시행되어야 하는 규정들과 관련하여 상업용 전자상거래 포털기업에게 요구해야 할 사항은 무엇인가?, (i)상업용 전자상거래 포털기업이 납품(공급)기업의 안정성 또는 해당제품(서비스)의 성능을 검증하기 위해 사용하는 방법은 무엇이며, 이때 사용하는 방법이 정부조달기관이 현재 사용하는 방법과 어떤 차이를 보이는가?, (j)정부기관은 상업용 전자상거래 포털기업이 제공하는 납품(공급)기업 정보 및 소비자의 제품구매경험(review)을 어떤

수준까지 활용해야 하는가?, (k)정부가 기록·관리하고 있는 기업 또는 제품(서비스)에 대한 검토사항을 상업용 전자상거래 포털기업에도 공개하여야 하는가? 공개한다면 어떤 수준까지 공개해야 하는가?, (l)정부기관이 보유한 과거 납품실적(성과이행)자료를 상업용 전자상거래 포털기업에게도 제공해야 하는가?, (m)상업용 전자상거래 포털기업이 제공하는 제품(서비스)에 대해 분쟁이 발생했을 때 책임소재에 대한 결정은 누가 어떤 방식으로 내려져야 하는가?

③ 실행에 따른 세부 고려사항(Implementation) : 21개 의견수렴 및 검토사항 제시

- (a)상용제품 구매에 대한 정부의 기존 법령체계를 상업용 전자상거래 포털기업에게 그대로 적용할 때 어떤 문제가 발생할 것인가? (b)특정 품목에 대한 구매를 상업용 전자상거래 포털에서 실행하기 위하여 기본 법령체계 중 어떤 것을 어느 수준까지 변경해야 하는가?, (c)상업용 전자상거래 포털기업의 국가조달 참여에 따른 잠재적인 편익(정부와 민간 부분)과 실행결과를 평가하고 설명하는데 도움을 줄 수 있는 방법은 무엇인가? (d)MPT 초과 SAT 미만의 모든 상용제품 거래에 동일한 법률, 행정명령, 규정 및 정책을 적용하는 것이 타당한가? (e)본 프로그램의 실행에 대한 수정된 규정은 FAR와 GSA 운영규정 중 하나 또는 둘 다에 존재해야 하는가? 그에 대한 이유는 무엇인가?

(2) 1단계-2 실행 계획(Implementation Plan) 본 조사 주요내용 분석

- 2018년 4월에 발표된 1단계 2번째 결과보고서의 내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같음

가. 상용제품 정부조달 민간 인터넷 쇼핑몰 이용 시 적용되는 주요 목표 설정

① 수요 기관 조달 조직(이용자)의 구매 경험 최적화와 현대화

- 상용제품 구매업무를 기술발전 추세에 맞춘 전자적 방법으로 보다 간편하게 처리할 수 있게 하여 정부조달업무 처리 절차 및 방법, 참여 인력

축소 등을 통한 조달업무 효율성(간소화 및 투명성) 제고

- 연방 수요기관(이용자)의 구매조달 경험을 시장변화에서 민간 소비자들이 느낄 수 있는 구매 경험과 동등한 수준으로 현대화
- 상업용 전자상거래 포털 기업을 정부(사업)의 매력적인 동반자/기회요인으로 활용할 수 있도록 유도

② Best-Value 구매에 가치 중점

- 최저가격(또는 최저고객가격)보다는 구매비용, 배송관리, 유지보수 관리 등 실질적인 구매가치 증가에 보다 중점
- 정부의 직접관리 방식이 아닌 경쟁에 기초한 민간시장 거래방식 도입을 통한 효율적인 경쟁관계 설정으로 Best-Value 구매에 대한 수요기관의 신뢰도 향상 추구

③ 정부의 민간시장질서 개입에 대한 우려 차단

- 정부조달기관 이외 다양한 이해관계자 집단에게 전반적인 프로그램 운영에 대하여 지속적인 협의를 시행하고, 제시된 개선 및 수정사항을 수요기관 및 이해관계자 집단들에게 적극적으로 안내

④ 정부조달 참여 조달 납품기업들의 부담 경감

- 정부조달에 접근하기 위하여 조달 납품기업들이 부담하는 행정 및 재정적 업무부담 최소화 기회 부여
- 특히 민간 쇼핑몰을 자주 이용하는 중소벤처기업들에게 접근 용이성 등 정부조달시장에 대한 편의성 증대를 목적으로 해야 함

나. 상용제품 정부조달 민간 인터넷 쇼핑몰 이용에 대한 주요 조달규정 및 절차 개정 권고(안)

- ① GSA는 상업용 전자상거래 포털기업을 통해 구매되는 정부 전체의 모든 상용제품 거래관련 자료를 기록·보관·관리할 의무를 가지며, 이를 수요기관들과 공유할 수 있는 시스템 구축을 위한 행정 절차 마련해야 함
 - 상용제품 관련 정부조달 거래 자료를 민간이 아닌 조달기관(GSA)이 책임지고 관리할 수 있도록 지침 마련 권고
 - ☞ 그러나 정부조달 관련 거래 자료의 정부관리 및 소유에 대해 이후 지속적으로 민간 쇼핑몰 기업들의 반발이 발생하고 있는데, 이는 현재 대부분의 민간 쇼핑몰들이 거래관련 자료의 실시간 확인 및 이를 통해 추출되는 정보를 활용하여 자사 쇼핑몰의 경쟁우위를 창출하고 있기 때문임
- ② 미국 국방부(DoD) 5,000달러, 일반 연방기관 10,000달러로 제한되어 있는 MPT²⁾ 금액기준을 GSA가 승인한 민간포털기업을 통해 구매할 경우 최대 25,000달러까지 구매가 가능하도록 증액 조정 권고
 - MPT 구매금액 증액의 효과 : (a)정부 구매카드(GPC) 사용자의 구매빈도 증가에 따라 비교 쇼핑이 보다 용이, (b)역량 있는 수요기관 구매 담당관들이 보다 복잡하고 기술적 분석이 필요한 상대적 고액 구매계약에 더욱 몰입, (c)민간 상거래 포털구매에 수요기관 참여(이용) 의지 향상(이용률 향상), (d)의무대상구매(mandatory source of supply; 일종의 우선구매 대상, Ability One, Federal Prisons Industry의 UNICOR 등) 등 중요한 정부정책 목표 실행에 도움(규정 개정 최소화)
 - ☞ 단, GSA 승인 전자상거래 포털을 통한 상용제품 구매에 대해서만 “한시적으로 5년” 에 걸쳐 제한적으로 우선 허용 검토

2) 소액구매 한도기준 (Micro Purchase Threshold) : FAR part 13에 따른 간소화 구매절차 대상; 중기할당제, 미국산 우선구매 미적용 대상

③ GSA는 보다 역동적이고 경쟁력 있는 조달시장 환경을 구현하기 위하여 다양한 전자조달 사업모형이 포함될 수 있도록 “상업용 전자상거래 사업모형”에 대한 법률적 정의(기준)를 정비할 것을 권고

- 권고 이행을 위하여 GSA와 OMB는 아래와 같은 상업용 전자상거래 사업모형에 대한 조사 분석을 통하여 분류 및 검토 기준을 마련

☑ 참고 : GSA & OMB의 전자상거래(e-commerce) 사업모형 구분

□ 최근까지 진행된 관련연구 결과, 전자상거래는 ①전자상거래 모형(E-Commerce Model), ②E-마켓플레이스 모형(E-Marketplace Model), ③E-조달 모형(E-Procurement Model)의 3가지 주요 사업모형으로 구분할 수 있음

- 현행 민간 전자상거래 쇼핑몰 참여기업들은 이상과 같은 3가지 주요 사업모형 중 하나의 특정 모형을 활용하기 보다는 3가지 사업모형을 전체를 기업 특유사항에 적합하게 적절히 조합하여 사용하는 것이 일반적인 것으로 나타남

① 전자상거래 모형 : 삼성 디지털 프라자, 캐논 코리아 e스토어 등

- 온라인 플랫폼을 활용하여 제품제조 기업이 자사의 제품 또는 도매제품을 직접 판매하는 방식
- 제조 기업은 제품계약과 배송을 포함한 제품 주문전반의 이행에 대한 모든 책임을 가짐
- 본 사업모형은 폐쇄적인 경쟁속성을 고려할 때, 수평적 가격 비교가 전혀 또는 거의 되지 않는 독점제품을 온라인에서 판매하는 것에 초점을 맞추고 있으나, 거래전반에 대한 신뢰와 보증이 뛰어나
- 본 사업모형의 주요 수익원은 직접 관리하고 판매하는 제품 판매량에서 얻어짐

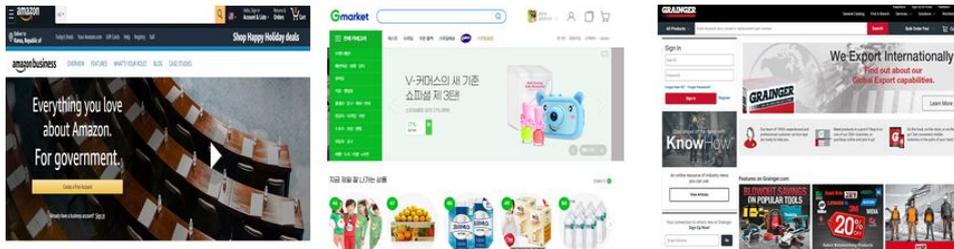
[그림 2-3] 전자상거래 모형(E-Commercial Model) 예시



② E-마켓플레이스 모형 : G마켓, 쿠팡, 아마존(비즈니스) 등

- 온라인 포털 제공자(e-쇼핑몰)가 특약제품이나 제3자 공급기업(제조 또는 유통기업) 제품을 구매자와 연결
- 포털 제공자와 제3자 공급기업은 기본적으로 개별 제품주문을 이행할 책임을 공동으로 가지며, 포털 제공자가 추가적인 수수료를 요청하는 경우에는 포털 제공자에게 이행 완료에 따른 책임이 있음
- 다른 사업모형에 비해 제3자 참여 등 접근 활용성이 높아 경쟁강도가 가장 높음
- 본 사업모형의 주요 수익원은 제3자인 공급기업이 포털 제공자에게 제공하는 이용 수수료, 공급기업 관련정보 제공에 대한 수수료, 업그레이드된 서비스 제공관련 수수료 또는 앞선 수수료의 조합을 통해 얻어짐

[그림 2-4] E-마켓플레이스 모형(E-Marketplace Model) 예시



③ E-조달 모형 : 엠로클라우드, SAP Ariba 등

- 본 사업모형은 구매조직(수요기관)이 사용하는 서비스 소프트웨어(SaaS; software-as-a-service)를 활용하는 것으로 기업내부의 구매 관련조직과 금융 시스템을 연결하는 방식(기업 ERP 시스템)
- 포털 제공자는 포털에서 제품을 직접 판매하지 않으며, 대신 포털과 계약된 공급자들이 주문을 이행할 책임을 가짐; 따라서 상대적으로 다양한 공급기업 집단과 수평적 가격 비교가 가능함
- 본 사업모형의 수익원은 해당 프로그램 사용(거래량에 따른) 거래 수수료와 프로그램 가입 수수료(일종의 구독료)이며, 플랫폼 내부 참여기업이 증가함에 따라 가입수수가 증가하며, 거래량 증가에 따라 별도의 거래 수수료를 정률로 수수할 수가 있어 추가적 수익증가가 가능하게 됨

[그림 2-5] E-조달 모형(E-Procurement Model) 예시



- ④ 민간 전자상거래 포털기업을 통한 정부구매 절차가 GSA 기존 MAS(FAS) 등 계약 및 구매 절차와 동일한 “경쟁(competition) 확보” 조건에 충족 되는 것으로 법률조항 수정 권고
 - GSA에서 시행하고 있는 MAS 계약체계는 구매 계약 및 구매 절차를 시행할 때 경쟁성 확보를 위한 다양한 활동을 수행하는데, 민간 전자상거래 포털기업을 통한 정부구매 절차도 이와 동일한 경쟁조건을 확보하고 있음을 법적으로 보장해야 한다는 의미

다. 1단계-1 예비조사 주제에 대한 이해당사자 집단 협의 결과 주요내용 검토

- 2018년 1월, 다수의 이해관계자가 참여하는 비공개 간담회에서 제시된 총 82개 관련주제에 대해 협의·도출된 주요 결과를 요약하면 다음과 같음
 - ① 민간 전자상거래 포털 기업을 통한 정부조달 프로그램의 성공적인 이행/적용을 위하여 전체 이행 계획을 기본적으로 단계적 접근방식(Step by step)으로 수행할 것을 권고
 - ② 전자상거래 관련 현행 상업용 약관과 정부 규정(요구) 간의 균형 문제
 - 현재 일반적으로 사용되고 있는 상업용 약관을 가급적 활용하도록 노력하며, 정부가 필요로 하는 특유의 요구 사항을 반영시키기 위하여 지나치게 규제하지 않도록 권고
 - ③ 정부정책목표 달성을 위해 개별 수요 기관에 적극적인 정보 제공 강화
 - 정부조달 필수이행 관련법령(예; Javits-Wagner-O'Day Act, Trade Agreements Act, Buy American Act) 및 정부조달 요구사항(예; Set-Asides 조항, 거래자료 관리에 대한 정부권한, 전반적인 공급관리에 대한 안정성 확보, 배송 안정성 확보, 제품 표준규격 확보 등) 등 정

부가 요구하는 공공정책 필수 제안 사항 준수 필요성에 따른 합리적인 설명과 이유를 제시하고 이를 준수할 수 있도록 정보제공(안내) 강화

④ 민간 쇼핑물을 통한 정부조달의 실현 가치 설정

- 사업 실행의 가장 중요한 달성 목표가 최저가격 실현이 아닌 최적 가치 (Best Value) 실현에 있음을 명시
- 수요 기관은 품목의 단가 이외 기타 요인(예; 배송비용, 납품 조건, 이행보증), 즉 제품과 관련된 총 비용 및 개별기관의 요구 조건을 충분히 고려하여 구매에 임하여야 함

⑤ 공정성 및 투명성 보장

- 민간 전자상거래 포털을 통해 정부에 상용 제품을 납품하고자 하는 의향이 있는 모든 납품 기업들에게 시장을 완전 개방할 수 있는 규정 및 조치가 필요함 → 민간 포털 기업의 경영전략 중 공정거래 위반 행위 등 사전방지 목적
- 민간 전자상거래 포털 기업이 부과하는 이용 수수료는 모든 정부기관 및 조달 납품 기업들에게 전체 내역(수정 및 변경 시)을 투명하게 공개하도록 하여야 하며, 특히 수수료 체계의 수정 및 변경 시 즉시 공지 및 이유 기재

⑥ 거래관련 자료의 소유권 및 보안 문제

- GSA는 본 프로그램의 실행과 관련된 모든 거래 자료에 대한 기본적인 소유 및 거래내역 이행 전반에 걸친 모든 자료를 안전하게 보호하고 기타 상업적 이용이 되지 않도록 주의(관리)를 기울여야 함
- 예상되는 공급관리상의 위험(예; 전자상거래상의 사이버 해킹 위협 및

주문내역과 다른 물품의 배송 등)에 대한 적절한 보호조치가 실행될 수 있도록 충분한 민간 규정(상업적 약관 확장 등) 마련이 필요

⑦ 계약 위험에 대한 책임소재 명확화

- 정부 구매 시 발생 위험에 대한 책임이 기존의 수요기관 계약담당자로부터 수요기관 소속 구매카드 이용가능자(소지자)로 전환될 수 있음에 따라 이와 관련된 책임소재 여부를 확정(또는 책임소재 경감)할 수 있는 관련 규정 마련이 필요

⑧ 상업용 전자상거래 포털 내부거래에서 대기업 및 중소기업 위계 문제

- 대부분이 중소벤처기업 등으로 구성되는 참여납품기업에 비해 민간 전자상거래 쇼핑몰 포털기업 자체는 협상력이 상대적으로 우월한 대기업이 될 가능성이 높기 때문에 이들 간의 계약 및 거래수행에서 중소벤처 납품기업들이 불이익을 당할 가능성이 높아진다고 할 수 있음

참고 : S-C-P Model을 활용한 인터넷 쇼핑몰 시장 경쟁구조 분석

□ 민간 인터넷 쇼핑몰 시장은 대형 상위기업들이 전체시장의 대다수를 점유하고 있는 전형적인 과점산업 경쟁 산업구조로 파악될 수 있음

① 과점산업은 주도기업이 공급기업 및 소비자에 대한 협상력(통제력)이 상대적으로 높아 이들을 상대로 한 가격통제와 계약협상 등에서 매우 유리한 입지를 차지함

→ 또한 과점산업은 주요 경쟁수단으로 가격이 중요성이 다른 완전 경쟁이나 독점적 경쟁 산업구조보다 상대적으로 매우 낮아 자신의 이익을 극대화시키기 위해 가격 이외 다른 경쟁요인을 활용하고자 하는 동기가 높음

→ 따라서 이러한 과점산업 구조에서 최저가 등 가격요인으로 경쟁을 수행하고자 한다면 자신이 우월적인 협상력을 활용하여 자신의 이익이 아닌 상대방의 이익을 약화시킴으로서 최저가 경쟁전략을 실행시킬 가능성이 높아짐

→ 결론적으로 과점적 산업경쟁구조에서는 시장지배력이나 협상력이 상대적으로 낮은 소규모 기업들이 불이익에 노출될 가능성이 매우 커진다고 할 수 있음

② S-C-P Model을 바탕으로 정부의 다수공급자계약(MAS)시장을 분석해 보면, 인위적인 국가 독(과)점 산업경쟁구조가 형성되므로 해당 과점구조에서는 주도기업(정부조달기관)이 공급참여기업 및 수요기관에 비해 상대적으로 높아진 협상력(통제력)을 활용하여 국가 기관으로서 수행해야 하는 정책적 목표달성에 이러한 우위(이점)를 활용하고 있음

→ 따라서 이러한 산업구조측면을 고려해 볼 때, 국가가 해당 시장에서 효율성(최저가, 국가예산절감)에만 절대적인 중요성을 두는 것은 효율적이지 못하며, 해당 협상력을 활용하여 기타 다른 정책목표(중소기업 판로지원, 적정이윤 보장 등)를 추구하는 것도 중요하다는 점을 인식해야 할 것임

[그림 2-6] S-C-P Model을 활용한 인터넷 쇼핑몰 관련시장 산업구조 분석



○ 이에 따라 포털 내부구조가 경쟁을 통한 시장질서 준수가 아닌 포털이 규정한 경영논리(포털기업이 추천하는 주요 거래 품목에 대한 결정권)로 운영되는 것이 아닌지 주의를 기울여야 함

⑨ 민간 전자상거래 포털기업에게 효율적인 가격경쟁구조(가격관리)의 책무가 부여된 것으로 확인함

○ 기존 정부조달 계약방식은 GSA가 다수의 수요기관을 대신하여 다수의 조달참여기업들과 불확정 인도 불확정 수량(IDIQ; indefinite-delivery indefinite-quantity) 계약을 체결함으로써 수요기관 및 조달참여기업들 간의 중복계약에 따른 낭비를 방지하는 역할 수행

- 그러나 IDIQ 계약체결 품목과 조달참여기업 및 계약 건수의 지속적 증가에 따라 최저가격 수준 유지, 가격인하 조항 준수라는 경제성 및 효율성 정책목표를 전반적으로 관리하기에 어려움이 증가되고 있음
- GSA와 계약된 포털기업과 공급참여기업 사이에 체결된 IDIQ 계약을 GSA가 활용(인정)함으로써 개별 IDIQ 계약에 대한 가격관리 기능을 GSA 대신 포털기업이 수행하는 것으로 판단할 수 있음
- GSA는 다수의 조달참여기업이 아닌 계약된 소수의 상업용 전자상거래 포털 기업에 대한 관리 및 승인 업무를 수행함으로써 상용제품 조달관련 업무의 부담 완화가 가능; 이와 함께 판매가격 책정은 포털거래에 참여한 조달참여 기업들 사이의 시장경쟁에 의해 결정되므로, 조달기관이 계산하거나 목표로 하는 최저가격이 아닌 실제 시장에서 형성되어 통용되는 공정하고 합리적인 시장실례가격으로 가격관리가 수행되는 것으로 판단되어야 함

[3] 2단계 시장조사 및 이해관계자 협의(Market Research and Consultation) 주요내용 분석

- 2019년 4월, 1단계 실행결과 이후 후속으로 조사·분석을 완료한 2단계 시행 결과 보고서가 발표되었음
 - 2단계 시행결과 보고서의 주요 내용은 1단계 분석에서 도출된 주요 논제 및 시사점 등을 바탕으로 민간쇼핑몰의 정부조달시장 실제 참여시에 예상되는 세부적인 실행지침과 추가 논의사항 등 이슈에 대해 실제 시장조사를 수행하여 검토해 보고, 이후 실제 시장참여 이해관계자 집단 간 협의를 도출하여 시사점 및 효과적인 대안을 탐색·도출하고자 하는 것임
 - 2단계 결과보고서의 내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같음

가. 정부조달시장 민간 인터넷 쇼핑몰 참여 실험을 위한 개념증명(Proof of Concept) 사업

□ 민간 전자상거래 포털기업의 성공적인 정부조달 참여를 위한 개념 증명(Proof of Concept) 평가 사업을 우선 실시하여, 실행결과를 바탕으로 한 시사점 도출로 향후 지속적으로 프로그램을 개선해 나가는 것으로 실행계획이 확정됨

- 개념증명 사업수행의 효율성 극대화를 위한 최우선적 조치로 MPT 금액 상향조정(\$25,000 이하)을 위한 입법(규정 개정)을 시행할 것을 권고 확정
- 증가된 MPT 금액한도에서 개념증명 평가 사업을 실시되면, 이용액 증가조치에 따라 수요기관의 민간 쇼핑몰 이용에 대한 동기가 향상될 수 있으며, Set Asides 등 정부조달 목표를 달성하기 위한 추가적이고 정교한 규정개정 없이도 시범평가 사업이 용이하게 시작될 수 있을 것으로 판단

☞ 실제로 GSA가 주정부 및 기타 정부 수요기관의 상업용 전자상거래 포털을 통한 GPC 프로그램 활용결과를 분석한 결과, 전자상거래 포털을 통한 정부구매의 상당부분이 발생하고 있음을 발견 → 2014년 회계연도에 상업용 전자상거래 포털을 통해 미국 주정부 및 기타 정부 수요기관들은 약 135만 달러의 지출(\$3,000 한도)이 이루어졌으며, 이후 2018년 MPT 한도금액이 1만 달러로 증가함에 따라 주정부 및 기타 정부 수요기관들의 전자상거래 포털 이용 조달 구매 규모가 약 2억 6천만 달러로 증가하였음을 자료를 통해 확인함

※ 개념증명 평가사업(프로그램) 실행을 위한 GSA의 주요 결정사항

- 상업용 전자상거래 포털을 활용한 정부조달시장 운영의 개념증명 평가사업 실행은 단계적 접근방식으로 진행하며, 개념증명 평가 프로그램의 시작은 다음과 같은 범위에서 실행하는 것으로 결정됨

① MPT 금액 범위 이내(\$25,000 이내)의,

- ② 지정된 금지품목(IT, 의료관련 제품 등)을 제외한 모든 정부조달 상용 제품을 대상으로,
 - ③ 국방부를 포함한 전체 연방기관을 대상(참여)으로 하며,
 - ④ 개념증명 평가 프로그램의 최초 시행연도 이후 5년간의 한정된 기간 동안,
 - 2020년 상반기 실행 예정으로 이후 2025년까지 시범사업 운영
 - ⑤ 앞서 검토된 3가지 전자상거래 사업모형 중 E-마켓플레이스 사업모형을 활용하는 복수의 포털기업들이 참여하는 사업으로 실시
 - 3가지 현존 전자상거래 사업모형 중 E-마켓플레이스 사업모형이 가장 보편화되어 있으며, 실제 사업수행 기업도 다수를 차지하고 있어 사업 구조상의 경쟁관계 형성이 수월하며, 소비자(수요기관) 입장에서도 선제 학습된 효과가 높아 상대적인 효율성이 높을 것으로 판단
- ☞ 이와 아울러, 현재 소액금액에 대한 정부조달에서 활용성이 높아지고 있는 정부구매카드(GPC; Government Purchase Card; 정부구매전용 법인카드) 구매촉진 방안도 포함하여 시행하기로 결정됨
- ▶ 이상과 같은 개념증명 평가사업 실행으로 축적된 관련 정부거래 실제 자료를 활용(시사점 도출)·분석하여, 이후 본 사업 프로그램의 성공 가능성 증가 및 향후 개선된 정책고려사항에 대한 시사점을 활용할 목적으로 사용할 것을 결정함

나. 개념증명(Proof of Concept) 사업 프로그램 실행(5년간 한시적)을 위해 확정된 세부 사항 검토 및 분석

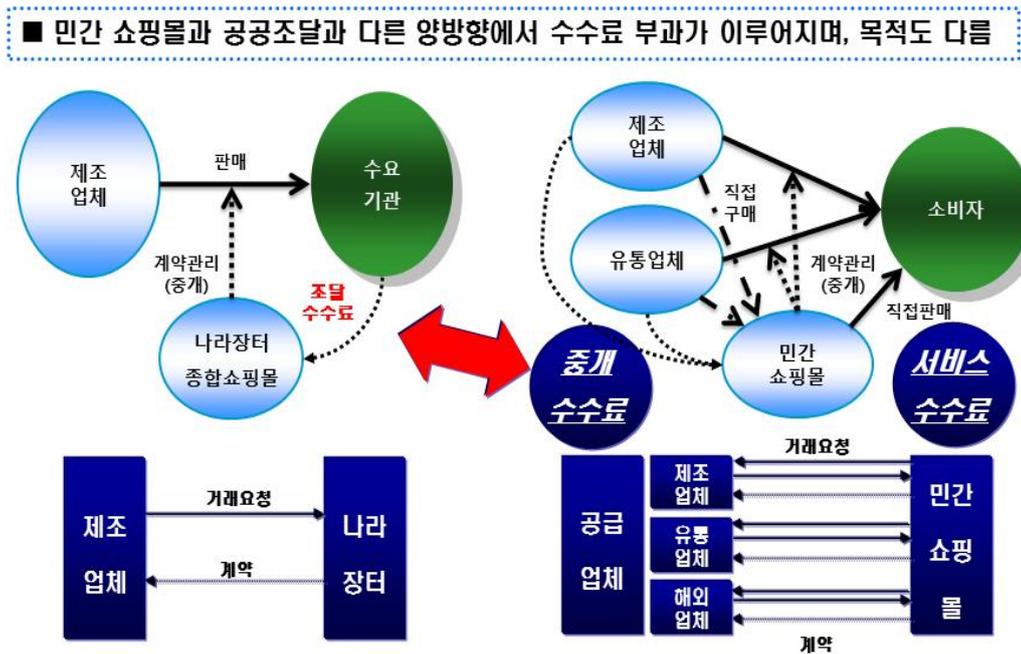
① 이용 수수료 관련

- 민간 상업용 전자상거래 포털기업들이 기존 거래에 적용하고 있는 수수료 체계를

최대한 활용할 수 있도록 조치하고자 함

- 이는 참여 공급기업 및 수요기관들의 기존사용 경험에 따른 유효성과 편리성을 확보하여 개별적인 선택권을 최대한 보장해주며, 동시에 정부조달시장에 참여하고자 하는 민간 쇼핑몰 기업들의 운영경험과 노하우를 최대한 활용할 수 있도록 하고자 하는 의도임
- 수요기관이 요구하는 서비스 수준 및 품목별 거래량 등에 따라 수요기관별로 차등적인 수수료 적용과 선택이 가능한데 이는 수요기관들의 결정에 따라 변화될 수 있는 선택사항이기 때문임

[그림 2-7] 정부조달과 민간 쇼핑몰 수수료 부과체계 차이 비교



□ 상업용 민간 전자상거래 사업모형에 적용되는 이용 수수료 체계는 일반적으로 크게 2가지로 구분할 수 있음

- ① 전자상거래 포털제공 기업이 납품(조달)기업에게 부과하는 수수료

- 전자상거래 포털기업이 자신의 포털 사이트 이용에 대한 대가로 이용기업에게 부과하는 수수료 → 고정수수료와 변동수수료로 구분(예; 품목별 수수료 또는 거래량에 따르는 수수료)

② 전자상거래 포털제공 기업이 구매자(수요기관)에게 부과하는 수수료

- 거래동향 분석 및 고객요구 정보 분석과 같은 서비스에 부과하는 수수료 (예; 포털이용 가입비(subscription fee))

② 민간 쇼핑몰 참여대상 품목 관련

- 기본적으로 상업용 전자상거래 포털에서 유통되는 모든 상용제품을 참여 대상품목으로 고려
 - 다만, 이해당사자 집단의 시장조사 및 의견수렴 과정을 통해 안정적인 공급망 관리에 위험성이 상대적으로 높은 것으로 나타난 IT 및 의료관련 제품을 대상에서 제외하기로 함

③ 거래 약관 관련

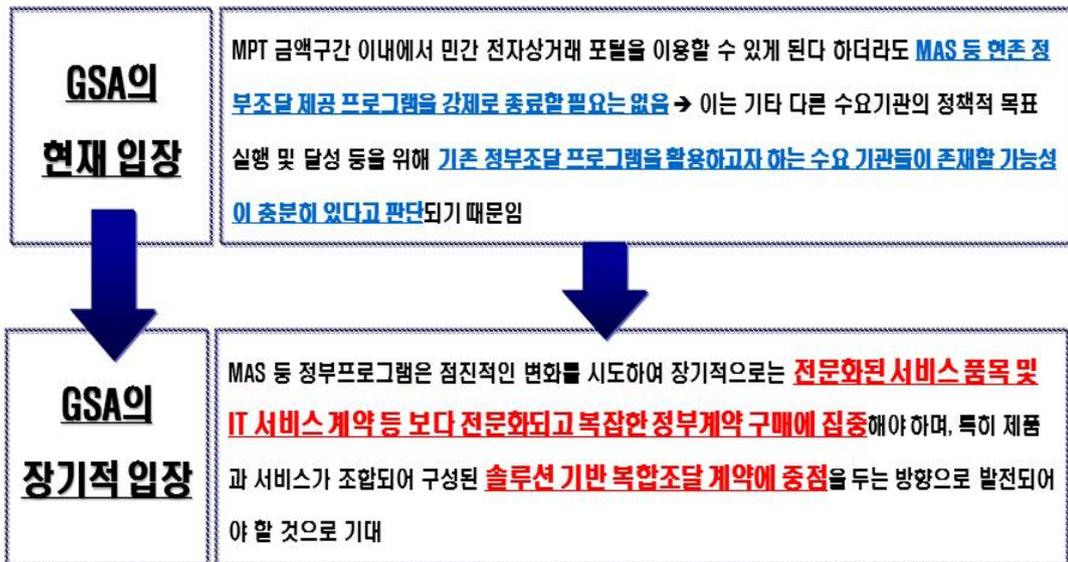
- 기본적으로 상업용 거래약관을 최대한 활용하도록 하며, 다음의 사항에 특별히 유의하여 핵심적으로 고려하여야 함
 - ① 정부 수요기관 사용자를 위한 고유한 계정생성, 제품평가, 공급기업 평가, 주문 처리 인증, 이용자 대상 제공 서비스
 - ② 공급기업 식별기준(중소기업, 여성기업 등), 정부 수요기관 사용자에게 관한 약관 내용 정리, 검색 시 제품 필터링 기준, 정책별 대상기업 식별 기준
 - ③ 거래관련 자료의 활용과 분석, 거래관련 자료에 포함될 자료의 종류, 검색 가능한 전체 물품의 범위, 거래관련 자료 사용에 대한 제한

- ④ 공급기업 또는 수요기관 가입자에게 부과되는 수수료 적용 상세내역에 대한 투명한 공개와 수수료 체계 변동 시 공지 방법과 시기
- ⑤ 수요기관의 의무적인 정책실행을 위한 중소기업 등 제품에 대한 명확한 정보 제공 방법을 제공하고, 이와 함께 정책목표 실행을 위한 상용제품의 대체/대안 제품에 대한 정보제공을 강화
- ⑥ 정보보안에 대한 사항은 기본적으로 전자상거래 포털기업의 기존약관을 활용하고, 기타 자료보존기간과 접근가능 대상자 등에 대한 정부 권고안을 참고하여야 함

④ 기존 정부조달 프로그램과의 관계 정립

- 상업용 전자상거래 포털기업의 정부조달시장 참여 시 MAS 등 기존의 정부조달 프로그램과의 관계정립이 모호하며, 불필요한 경쟁이 발생할 가능성에 대한 우려가 존재하고 있음

[그림 2-8] MAS 등 기존 정부조달 프로그램의 위상에 대한 GSA 입장



- 현재의 입장 : MPT 금액구간 이내에서 상업용 전자상거래 포털을 이용할 수 있게 된다 하더라도 MAS 등 현존 정부조달 제공 프로그램을 강제로 종료할 필요는 없으며, 이는 정책적 목표실행 등을 위해 기존 정부조달 프로그램을 활용하고자 하는 수요기관이 존재할 가능성이 있기 때문임
- 장기적 입장 : 그러나 MAS 등 정부프로그램은 점진적인 변화를 시도하여 장기적으로는 전문화된 서비스 품목 및 IT 서비스 제공계약 등 보다 전문화되고 복잡한 정부계약 구매에 집중해야 하며, 특히 제품과 서비스가 조합되어 구성된 솔루션 기반 복합 조달계약에 중점을 두는 방향으로 발전되어야 함

(4) 3단계 프로그램 세부지침 마련(Program Implementation Guidance) 주요 진행사항 분석

- 2020년 1월 현재, 2단계 계획실행 결과 후속으로 조사·분석이 진행되고 있는 주요 사항들을 살펴보면 다음과 같음
 - 3단계 프로그램 진행상의 주요 논의내용은 2단계 분석에서 결정된 개념증명 시범사업의 성공적 이행을 위한 시범사업 실행에 따른 계속 검토와 논의가 필요하다고 판단되고 있는 중요 주제들에 대한 상세 이행내용 검증과 보완에 초점이 맞추어져 있음
 - 또한 1~3단계 계획 진행기간 동안에 현재까지 이해당사자 집단 간 협의가 완료되지 않은 미해결 주제들에 대한 계속 검토와 논의가 이루어지고 있는데 이는 2020년 상반기 중 시행될 시범사업의 성공적 정착을 위한 시사점 및 효과적인 대안을 탐색·도출하고자 하는 것임
 - 2020년 1월 현재까지 진행된 3단계 진행결과 내용들을 세부적으로 살펴보면 다음과 같음

가. 개념증명(Proof of Concept) 사업의 성공적 실행을 위한 계속 논의사항

□ 정부조달시장에 대한 민간 쇼핑몰의 성공적인 참여를 위한 다양한 이해관계자 집단 간 협의를 2018년 이후 지속적으로 이루어지고 있음

① 2019년 4월 결정사항에 대한 관련 이해당사자 의견수렴(RFP) 실시 : 2019년 7-8월(2개월)

② 2019년 4월 결정 사항에 대한 민간 전자상거래 포털 기업 의견수렴(RFP) : 2019년 11월(1개월)

□ 해당 기간 중 협의가 종료된 사항들은 지난 2단계 결과보고에 정리되어 있으나, 현재까지 계속 논의 및 협의가 진행되고 있는 사항들도 다수 존재하고 있는데 이중 핵심적인 논의 및 협의사항을 살펴보면 다음과 같음

○ 현재에도 계속 논의 및 협의가 진행 중인 대부분의 사항들은 특정 업계의 이익과 직결되는 문제이거나 민간과 정부조직 간의 이해관계 불일치 및 중소기업(약자기업 등) 보호에 따른 정부의 정책목표 달성 가능성 등과 관련 되어 있는 것으로 분석되어 협의 양 당사자 간 조속한 시일 내에 합리적인 해결책이 도출되기에 어려움이 많을 것으로 예상됨

① 전자상거래 사업 모형 중 굳이 “E-마켓플레이스 사업모형” 만을 채택하여 시범사업을 수행하려는 근거나 논리가 부족하며, 다른 2가지 전자상거래 사업모형이 정부조달시장에 부적합한 근거나 논리제시가 필요함

→ 아마존 등 E-마켓플레이스 사업모형을 활용하여 전자상거래 쇼핑몰 사업을 진행하고 있는 특정기업 밀어주기에 대한 의혹이 제기되고 있으며, 현재까지 정부조달시장에 대한 민간 쇼핑몰 참여에 대한 지속적인 대정부 로비 의혹이 제기되고 있는 상황이 반영됨

- ② MPT 25,000달러 증액 : 정부의 정책적 목표달성을 위해 수립된 규정의 상향조정 이유 논리부족 : 의회의 반대
- ③ GSA MAS Schedule, GWAC, IDIQ 계약 등에 일괄적으로 적용되고 있는 규정과 상업적 약관의 불일치 지속 문제?
- ④ 보다 공정한 민간 쇼핑물 계약 관리를 위한 현행 상업적 약관의 추가적인 개정 필요 문제 지속적인 제기
 - 대체 품목 지정, 추가 정보제공에 대한 서비스 수수료 징수 체계 개선, 정부조달시장 진입 자격요건 규정 미비 등
- ⑤ 사업 추진에 있어 참여조직 간 이해관계 대립 문제(OCI: Organizational Conflicts of Interest)에 대한 규정 미흡
- ⑥ 데이터 마이닝(data mining) 목적의 실거래 자료사용에 대한 엄격한 제한 및 관리(통제) 문제 지속적인 제기
- ⑦ 부당행위를 발생시킨 공급기업에 대한 보다 엄격하고 일관적인 정부조달 시장 참여 제외 방침을 규정할 필요
- ⑧ 주정부 또는 독립기관들이 민간 쇼핑물과의 기존거래에 이미 적용하고 있는 상업적 규정 또는 약관의 확인 필요

나. 개념증명(Proof of Concept) 사업실행에 따른 미해결 과제 중점사항

- ① 거래 관련자료 보안(data protection) 문제에 대한 이해관계자 의견 상충 문제
- 실제 거래관련 자료의 자료보안(data protection) 문제에 대해 이해관계자들 사이에 이견이 존재하며, 이의 해결을 위한 노력이 필요함

- 개념증명 평가에서 추출된 거래관련 자료의 활용권한 및 대상에 대해 이견이 지속적으로 존재하고 있어 향후 모니터링을 통해 추가적인 보완사항이나 법령 수정에 대한 평가의견이 계속 제시됨

① 상업용 전자상거래 포털 제공기업들의 입장

- 정부의 자료사용에 대한 독점적 권한(자료보호 정책)보유로 인하여 적합한 공급(납품)기업 심사, 고객 서비스 개선(재해 발생 등 비상상황 대처능력 저하, 고객가치를 향상시킬 수 있는 역량 저하) 및 전반적 계약이행 보증관리 등을 활용한 기업 고유의 경쟁우위 창출에 어려움이 발생할 수 있어 포털 운영에 대한 전반적인 경쟁 및 운영 효율성이 저하될 것을 우려
- 자료이용에 제한이 있을 경우 포털기업은 실제 시장상황을 분석할 수 있는 최선의 정보가 부재하여 정부시장에 참여할 동기가 상당부분 사라져 진입을 포기할 수도 있을 것으로 주장하고 있음

② 공급(납품)기업들과 사회단체들의 입장

- 상업용 전자상거래 포털기업들이 공공자료를 상업적으로 이용할 수 있는 가능성에 우려를 표명하고 있는데, 이는 상업용 전자상거래 포털기업들이 민간시장에서와 마찬가지로 해당 정보를 활용하여 시장지배력 강화 등 수익성 극대화에 악용할 가능성이 있다는 주장임
- 또한 포털기업의 사업의도에 따라 GSA는 화이트 라벨링 제품(White Labelling Product) 등에 대한 실제 검증이나 자체 조사 없이 거래 자료만을 바탕으로 식별하기 어려울 것이며, 실제 문제 발생 시 책임소재(해당 전자상거래 포털기업에 이후 책임을 묻는다 하더라도 포털기업의 고의성 등을 입증할 수 있는 객관적 자료 확보는 현실적으로 불가능) 등 이에 대한 추가적인 보완대책이 마련되어야 할 것으로 우려하고 있음

- ② 정부조달 정책수행에 필요한 특수요구조건(우선구매 등) 대부분이 현재 사용되고 있는 상업적 약관에 사실상 반영되지 않은 부분이 다수이므로 장기적인 해결방안 마련 요청
- 현행 법안은 GSA에게 가능한 한 상업적 약관을 준수할 것을 요구하고 있지만, NDAA 846조는 상용제품 구매와 관련된 기존 법령에 대한 완화조치를 제시하지 않고 있음
 - 또한 수요기관들은 MPT 금액 이내의 상용제품 구매에 대한 기존의 법률규정 준수 조건들이 완화되지 않으면 상업용 전자상거래 포털 이용에 따른 효율성이 높지 않을 것이라는 부정적인 의견을 제시; 즉, 수요기간 내부 조달관련 인력들이 더 복잡하고 규모가 큰 계약에 집중할 수 없이 기존 업무를 단지 현재와 다른 방식으로 수행할 것이라고 주장

3) 미국 정부조달시장의 민간 쇼핑물 개방에 대한 미국 내 동향분석

(1) 미국 정부조달시장 민간 쇼핑물 개방에 대한 전반적 동향 개요

□ 아마존 비즈니스를 필두로 한 민간 전자상거래 쇼핑물 제공기업들의 미국 정부조달시장 참여에 대한 미국 내부 여론 동향은 환영과 우려가 동시에 나타나고 있는 것으로 분석됨

① 민간 전자상거래 쇼핑물 기업들의 정부조달시장 참여에 환영의 의사를 표시하고 있는 의견 분석

○ 민간 전자상거래 쇼핑물 기업의 정부조달시장 참여에 대해 대체적으로 환영의 의사를 표시하고 있는 대표적인 집단은 전자상거래 포털기업군, 대형 유통체인 기업군, 미국 정부조달협회(U.S. Communities) 등 정부조달 관련 이해당사자 집단임

○ 이들은 미국 정부조달시장에 전자상거래 쇼핑물들이 진입함으로써 자유경쟁 시장구조가 정부시장에도 적용되어 전반적인 경쟁구조가 향상되고 유통구조 현대화가 이루어질 것이며 정부 조달업무의 효과성 및 효율성이 높아질 것이고 사용자(수요기관)들의 구매 편의성 증가와 구매방식 현대화를 통해 정부구매 전반에 개선이 이루어지는 등 기대되는 장점이 많을 것으로 평가하고 있음

☞ 이상과 같은 논리는 GSA와 OMB가 추진하고 있는 Procurement through Commercial E-Commerce Portals 계획 등에 잘 정리되어 있음

○ 그러나 이들 집단 대부분은 정부조달시장에 대한 직접적인 이해당사자 집단들로 민간 쇼핑물의 정부시장 참여에 따른 반사이익을 직접 누릴 수 있거나 해당 프로그램 실행에 직접 참여해야 하는 집단이 대부분인 것으로 분석할 수 있음

② 민간 전자상거래 쇼핑물 기업들의 정부조달시장 참여에 우려를 나타내고 있는 의견 분석

- 민간 전자상거래 쇼핑물 기업의 정부조달시장 참여에 대해 우려를 나타내고 있는 대표적인 집단은 정부조달에서의 직접적인 반사이익과는 관련성이 낮은 정부조달 관련 연구기관 및 시장조사분석 컨설팅 기업, 정부조달 관련 민간협회 등 정부조달 정책설계와 집행·관리에 관련되어 있는 집단으로 파악됨
- 이들은 미국 정부조달시장에 대규모 전자상거래 쇼핑물들이 진입함으로써 정부조달시장에서 일부 민간 쇼핑물 기업에 의한 독과점 위험이 높아져 조달참여 대다수 공급 기업들의 수익성 및 경쟁력 악화가 우려되며(민간시장의 현재 실정), 정부조달을 활용한 미국정부 고유의 정책목표 달성(중소벤처기업, 소수민족, 여성기업 등 사회적 약자기업 보호 등)에 어려움이 높아질 것이고, 가격이나 품질 측면에서 오히려 상대적으로 높은 가격의 저품질 제품 유통이 증가될 가능성도 있어 국가재정의 효율적 집행(경제성 향상)이라는 측면에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하고 있음
- 따라서 현재 정부조달의 문제점으로 지적받고 있는 사항들을 간단히 해결하기 위해 민간 쇼핑물의 정부시장 참여를 허용하는 것보다는 현재의 정부조달 시스템을 보다 현대화, 고도화 시키는 방안을 고려(정부조달에 고도화된 전자시스템 도입, 정부조달 업무의 간소화 방안 탐색, 정부조달기관의 취급업무 전문화 등) 하는 것이 장기적으로 보다 효과적인 해결방안이 될 것으로 평가하고 있음

[2] 미국 정부조달시장 민간 쇼핑물 개방에 대한 부정적 의견에 대한 사례연구

- 본 절에서는 민간 쇼핑물 기업들의 미국 정부조달시장 참여에 우려를 나타내고 있는 의견 및 각종 연구보고 결과를 중점적으로 살펴보고자 하는데, 이는 호의적인 의견은 GSA와 OMB 정책보고서와 아마존 등 관련기업들의 기업연례보고서 등에 잘 반영되어 있는데 반해 부정적 의견은 단일보고서 등으로 정리되어 있지 않기 때문임

가. 아마존 비즈니스의 정부조달시장 참여에 따른 전반적 영향 분석

① 2018년 워싱턴 DC 기반의 싱크탱크인 Governing Institute는 아마존 비즈니스의 정부조달시장 진입에 관한 다음과 같은 조사 분석 내용을 발표함

- 미국의 공공조달시장 중 펜, 종이, 컴퓨터 및 소프트웨어, 화장지 및 청소용품 등의 상용품목시장은 2,100만 명 이상의 미국 각 수요 기관 직원들이 소비하는 미국 내 2번째 규모의 단일소비시장에 포함되어 있으며, 주정부 기관 및 각 도시들은 매년 평균 약 3.25억 달러를 지출(2018년 기준)
- 아마존 비즈니스는 2017년 미국 전역의 55,000 개 이상의 수요 기관에 조달 관련 서비스를 제공하는 협력구매 그룹인 U.S. Communities와 계약 체결하여 정부조달시장에 첫 번째 대규모 진출을 이루었음 → 이번 계약으로 연방정부를 제외한 향후 10년 동안 약 55 억 달러의 가치가 있는 주정부 및 독립 수요기관 조달시장에 진입할 수 있을 것으로 예상됨

□ 그러나 아마존 비즈니스의 미국 정부조달시장 참여에 따른 다음과 같은 부정적인 영향에 대해 보다 깊이 있는 고려와 정책적 배려가 필요함

- 지난 수십 년간 미국 정부조달시장은 아마존과 같은 민간 거대 쇼핑물 기업들이 삼킬 수 없었던 미국 경제의 마지막 몇 가지 중 하나였지만, 이제 시장경제의 효율성을 앞세운 이들 기업들에게 정부 공공부문의 진출을 허용함으로써 정부정책 실행을 위해 견제와 균형이 작동되어야 하는 정부관리 부문에 정부의 영향력이 지속적으로 약화되게 될 것임
- 민간 쇼핑물의 정부조달시장 참여가 이루어지지 않는 현재에는 정부조달과 관련된 엄격한 규칙 및 절차에 따라 미국 내 대다수의 주정부 또는 지방 수요 기관(특히 주 및 시 차원)들은 지역경제 활성화, 소상공인 보호 등 정책목표 실행을 위해 지역 현지소재 기업들을 통한 조달을 우선적으로 고려하여 실행하는 추세인데, 민간 쇼핑물의 정부조달시장 참여로 이러한 지

역 내부 선순환 구조가 왜곡될 가능성이 상대적으로 높아질 것임

☞ 실제로 본 연구조사에 참여하여 의견을 제시한 미국 주정부 및 지방정부 소속 지역 소상공인 보호정책 담당관들은 지역 소상공인 기업들(실제 사무실/소매 공간 보유)이 납부하는 소득세, 재산세 및 판매세 등에서 지방정부 세입의 일정부분 충당하고 있으며 이는 지역경제에 미치는 영향력을 긍정적으로 평가

☞ **참고 : 민간 쇼핑몰의 미국 지방정부 조달시장 참여에 따른 지역 소상공인 피해에 대한 실제 사례 제시**

- 미국 주정부 및 지방 소재 독립 수요기관 조달시장에 대한 민간 쇼핑몰(아마존 비즈니스)의 참여와 같은 정부구매방식 변화는 애리조나주 템피시에 독립적인 자영업 서점을 운영하는 게일 생크스 (Gale Shanks)와 같은 소기업 경영자에게 큰 영향 미쳤음
 - 아마존 비즈니스의 정부조달시장 참여 이전에는 생크스의 서점이 위치해 있는 소속시군 등 지방정부와 특히 교육기관(학교)들이 매년 도서용 서적, 장난감 및 기타 품목 등으로 연간 수천 달러를 집행하는 안정적인 구매자이며 신뢰할 수 있는 고객이었으나, 현재에는 해당 시장지분을 급격히 상실하여 서점운영에 어려움을 겪음
 - 이러한 지역 내부 독립 소상공인들의 몰락은 중장기적으로 지역 내 경제성장을 저하, 실업을 증가 및 유동 인구감소 등 다양한 사회적 문제로 환원될 우려가 높음

② 미국 비영리연구재단인 Institute of Local Self-Reliance의 아마존 비즈니스 정부조달시장 진입에 따른 조사 분석내용을 살펴보면 다음과 같음

- MRO 제품과 같은 상용 물품의 경우, 미국 지방정부와 독립기관들은 일반적으로 최고 수백 가지 품목의 목록(품목)에 대해 고정된 우대 가격 조건을 요구하고 있는데, 아마존 등 전자상거래 포털 기업들은 이러한 가격 조건에 대한 특정한 입장표명 없이 정부조달 시장에 참여하고 있음
- 그러나 아마존 등 민간 전자상거래 포털들은 자신들이 제시하는 판매가격이 민간시장에서 자유롭고 경쟁적으로 설정(pricing in competition; 아

마존이 주장하는 자사의 중요 사업모형으로 특정품목에 특정가격을 보장하지 않은 동적가격책정(Dynamic Pricing)으로 이를 통하여 경쟁이 보다 효율적으로 작동됨을 의미)되기 때문에 고정적인 가격설정방식에 비해 상대적으로 보다 친시장적인 가격설정방식이므로 특별한 문제가 없다는 입장을 표명하고 있음

- 결론적으로 아마존 비즈니스 등 민간 전자상거래 기업들은 자사의 거래 플랫폼이 다수의 공급 기업이 자발적으로 참여하여 경쟁하는 또 다른 방식의 “시장(marketplace)”의 역할을 수행하기 때문에 자사의 플랫폼 내부에서 벌어지는 이러한 자유로운 시장경쟁을 통하여 자연스럽게 합리적 가격이 설정된다고 주장하고 있으나, 아마존 등 민간 전자상거래 기업들이 자신에게 물품 및 서비스를 공급하는 다수의 공급 기업들에게 부과하는 이용 수수료 및 수수료 부과체계 등을 종합적으로 고려해본다면 이러한 주장의 논리에 의문이 제기됨

나. 민간 전자상거래 쇼핑몰이 제시하는 판매가격에 대한 분석 사례연구

- ① 아마존 비즈니스가 쇼핑몰에서 제공하는 판매가격의 경제성을 평가하기 위하여 MRO 관련 물품의 가격정보를 제공하는 전문컨설팅 기업 OPSoftware가 2018년 가격비교 조사를 실시한 결과를 살펴보면 다음과 같음
 - 미국 캘리포니아주 공립학교들이 지출한 거래 자료를 바탕으로 분석한 결과, 지역 인근 다른 공급 기업을 이용하지 않고 아마존 비즈니스에서 동일한 MRO 관련 물품을 구매한 경우 평균 10~12% 정도 더 비싼 가격을 지불하고 있다는 사실을 발견함
- ② 미국 해군 대학원(Naval Postgraduate School)의 2017년 연구에 따르면, GSA Advantage!와 아마존 비즈니스의 30여개 품목에 대한 가격비교를 실시한 결과, 아마존 비즈니스가 항상 정부조달시장 물품 가격에 비해 항상 저렴한 가격을 제시하는 것이 아니라는 사실을 발견하여 제시함

- 조사대상이 된 60개 MRO 관련품목들의 특성에 따른 분석결과의 편향성도 일부 존재할 수 있겠으나, GSA Advantage!의 가격이 아마존 비즈니스에 비해 약 70% 정도의 품목에서 상대적으로 더 저렴한 가격을 제시한 것으로 분석

[그림 2-9] 미국 해군대학원의 가격비교연구 자료예시

Item	Item Description	Average Price	
		GSA	AB
1	Smead Mead Heavyweight 2-Pocket Portfolio	\$18.30	\$27.56
2	Boise Polaris Premium Multipurpose Paper	\$39.25	\$47.58
3	7510012360059 Document Protector	\$5.32	\$7.33
4	Skilcraft Gregg Ruled Steno Book	\$8.29	\$22.14
5	7530 Notebook, Steno	\$16.49	\$26.81
6	Double Pocket Portfolio, Letter Size, Dk Blue	\$12.42	\$13.56
7	Mechanix Wear MP3-F55-010 TAA Compliant	\$40.27	\$85.63
8	Energizer Industrial Alkaline Batteries, AA	\$3.31	\$11.49
9	Wilson Jones Basic Round-Ring View Binder Plus Pack, 1" Cap, White	\$9.02	\$15.32
10	Skilcraft Dry-Erase Markers	\$6.06	\$10.13
11	G2 Fashion Collection Gel Roller	\$6.14	\$16.50
12	United Stationers (OP) 8105011958730 Bag Clear 10 Gallon	\$9.46	\$29.85
13	Brother P-touch ~3/8" (0.35") Black on White Standard Laminated Tape	\$8.12	\$10.93
14	Saalfeld Redistribution Lysol Surface Disinfectant Cleaner	\$6.64	\$15.96
15	Accelerator-free Disposable Nitrile Glove, Powder Free, Small	\$7.41	\$28.23
16	Coppertop Alkaline Batteries Duralock Power Preserve Technology A	\$2.54	\$10.02
17	753001116786 Self-Stick Note Pads, 3 X 3, Unruled, Yellow	\$9.77	\$12.84
18	Skilcraft Standard Staples	\$1.19	\$5.02
19	Vista Gel Pen, Retractable, Rubber Grip, .7mm	\$15.05	\$27.73
20	Skilcraft Chisel Tip Tube Type Fluorescent Highlighter	\$4.73	\$13.33
21	Green Military Log Book, Memorandum Book, 5-1/2 X 8 Green LogBook	\$3.15	\$6.88

주) GSA : GSA Advantage! 평균가격, AB : Amazon Business 평균가격

- 이렇듯 정부조달물품과 아마존 비즈니스 제공물품 간에 가격차이가 발생하는 가장 강력한 요인 중 하나로 정부조달규정 중 하나인 “우대가격설정(최혜고객가격)” 과 “가격인하조항(price reduction clause)” 이 GSA Advantage!에서는 일정부분 이상 작동하였기 때문인 것으로 결론내리고 있음

- ③ 미국 비영리 공공조달기업협회인 The Coalition for Government Procurement (CGP)의 민간 쇼핑몰과 정부조달물품의 가격비교 연구결과를 살펴보면 다음과 같음

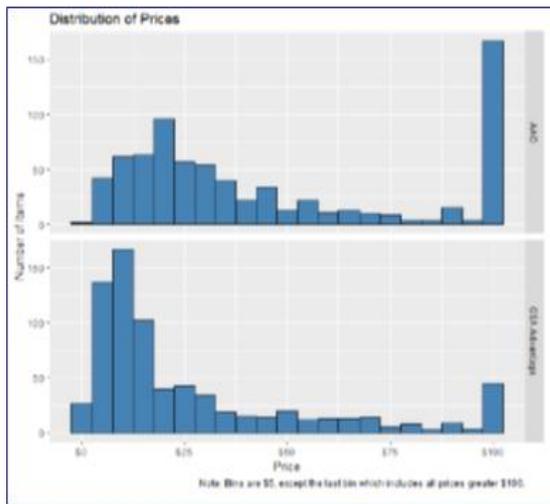
○ 2018년 12월 CGP의 연구보고서에 따르면, AbilityOne 프로그램에 해당되는 744개 품목에 대하여 GSA Advantage!와 아마존 비즈니스 AbilityOne(이하 AAO)의 가격을 직접 비교 조사한 결과는 다음과 같음

① 최소 주문수량 조건(quantity to meet minimum order requirements) 조정 전 가격기준으로 볼 때, 744개 품목 중 741개 품목 또는 99.60%의 AAO 품목가격이 GSA Advantage! 가격보다 높음

② 최소 주문수량 조건 조정 이후 가격기준으로 볼 때에도, 744개 품목 중 583개 품목 또는 72.34%의 AAO 품목가격이 GSA Advantage! 가격보다 높음

➡ 이러한 분석결과는 2017년 미국 해군대학원의 연구결과와 동일하며, 민간 전자상거래 쇼핑물의 제시(설정)가격이 항상 시장 최저가격 또는 최혜 고객 가격이 아님을 보여줌

[그림 2-10] 미국 CGP 가격비교연구 자료예시



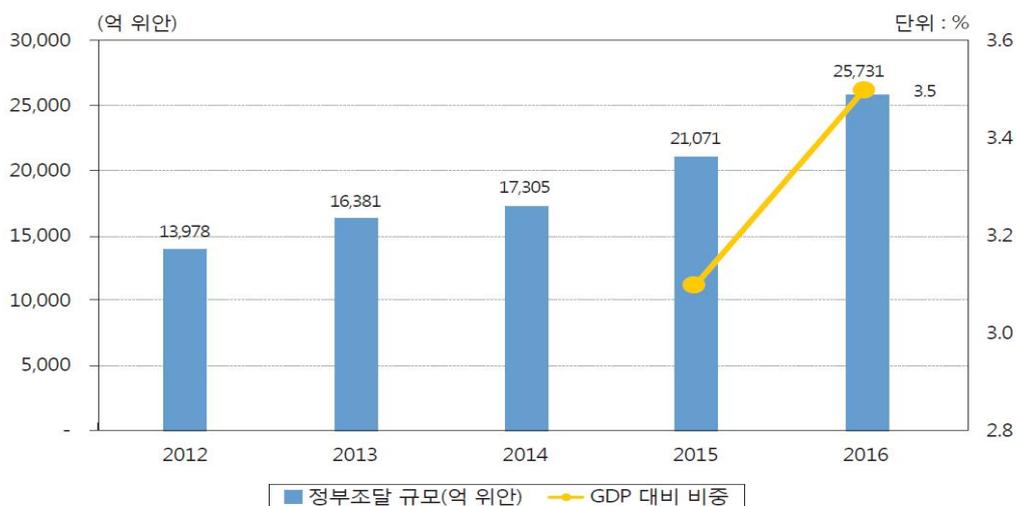
Product Name or AAO	MPN	AAO Price	Advantage Price	Minimum Order
AbilityOne - Safety Socks 1/2-1/2-3/4-4/5	514-01-24-475	\$6.99	\$3.99	\$8.00
AbilityOne - Lockport Tapered Socks, Nylon, Red - 4 5/8-6 1/2-6 3/4	5140-01-409-349	\$179.95	\$40.31	\$30.00
DHS 775-Approved Powder Free Nitrile Exam Glove, Small	45230028026	\$21.26	\$7.45	\$25.00
Gloves, Exam, Disposable Powder Free, Textured, Latex, Small, Natural Color	45230028007	\$27.97	\$10.47	\$25.00
Gloves, Exam, Disposable Powder Free, Textured, Nitrile, Small, Blue	45230028011	\$21.34	\$12.47	\$25.00
Nitril Examination Gloves - Medium	4530028010	\$12.14	\$6.39	\$15.00
Nitril Examination Gloves - Large	4530028016	\$12.14	\$6.39	\$15.00
AbilityOne - 11 3/4 Hour Similar Wal Clock - 12 1/4 Diameter, Brown #64-01-342-019	#64-01-342-019	\$24.15	\$10.34	\$30.00
AbilityOne - Similar Wal Clock - 12 1/4 Diameter, Black Case #64-01-389-794	#64-01-389-794	\$24.15	\$25.43	\$1.00
AbilityOne - Similar Wal Clock - 11 1/4 Diameter, Black #64-01-389-793	#64-01-389-793	\$46.46	\$17.94	\$1.00
SILCRAFT Round Wal Clock/Bleed Proof 10 Dia. BK Post. 101 Case #64-01-421-490	#64-01-421-490	\$179.77	\$30.00	\$25.00
AbilityOne - Alarm Similar Wal Clock - 12 1/4 Diameter, Black #64-01-491-914	#64-01-491-914	\$21.05	\$29.79	\$25.00
AbilityOne - SILCRAFT Quartz Movement Wal Clocks - Plastic Frame, 14.5" Diameter #64-01-425-740	#64-01-425-740	\$45.42	\$26.43	\$11.50
AbilityOne - SILCRAFT Rubber Wal Clocks - Plastic Frame, 14.5" Diameter #64-01-425-823	#64-01-425-823	\$45.19	\$30.19	\$11.50
AbilityOne - SILCRAFT Quartz Movement Wal Clocks - Plastic Frame, 14.5" Diameter #64-01-425-824	#64-01-425-824	\$31.99	\$11.34	\$25.00
AbilityOne - Refresh Air Freshener #64-01-71-403	#64-01-71-403	\$6.45	\$2.38	\$1.00
LYNX BRAND 8 AEROSOL DEODORANT SPRAYS ORIGINAL SCENT	6480028009	\$3.46	\$6.68	\$15.00

2. 중국 정부조달시장 민간쇼핑몰 참여 사례연구

1) 중국 정부조달시장 개요

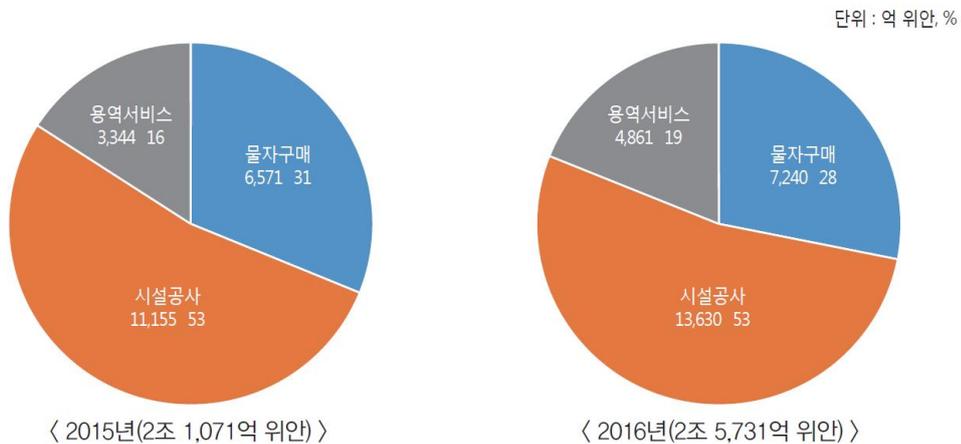
- (조달시장 규모) 2017년 8월 중국 재정부의 발표에 의하면 2016년 중국 조달시장의 규모는 약 2조 5,731억 위안(한화 약 470조원)으로 나타남
 - 판자촌 개량 및 궤도교통 건설 등의 건설공사 및 서비스 부문에 소요된 5,359억 위안까지 포함하면 약 3조 1,090억 위안의 규모임
 - 중국의 정부조달 규모는 매년 빠른 성장을 나타내고 있으며, 2012년 1조 3,978억 위안, GDP 대비 약 2.4% 수준에서 2016년 약 2조 5,731억 위안을 기록하면서 GDP 대비 약 3.5% 수준으로 증가세에 있음
 - 중국정부의 재정지출 대비 정부조달 규모는 2016년 약 11%를 기록하고 있는데, 중국정부가 발표하는 이러한 정부조달 통계에는 대부분의 공공기관과 인민해방군이 수행하는 조달이 포함되지 않은 수치임

[그림 2-11] 중국 정부조달시장 규모



- (조달시장 구성) 중국의 정부조달시장은 크게 물자구매, 시설공사, 용역서비스 부문으로 구성됨
 - 시설공사가 가장 큰 비중을 차지하는 가운데 2015년 1조 1,155억 위안에서 2016년 1조 3,630억 위안으로 약 22.2%가 증가하였으며 전체 정부조달의 약 53%를 차지하는 규모임
 - 물자구매는 2015년 6,571억 위안에서 2016년 7,240억 위안으로 10.2%가 증가하였으며 2016년 기준으로 전체 중국 정부조달시장의 약 28%를 차지하고 있음
 - 용역서비스는 2015년 3,344억 위안에서 2016년 4,681억 위안으로 45.4%가 증가하였으며 2016년 기준으로 전체 중국 정부조달시장의 약 19%를 차지하고 있으나 성장세가 다른 부문에 비해 매우 빠르게 나타남

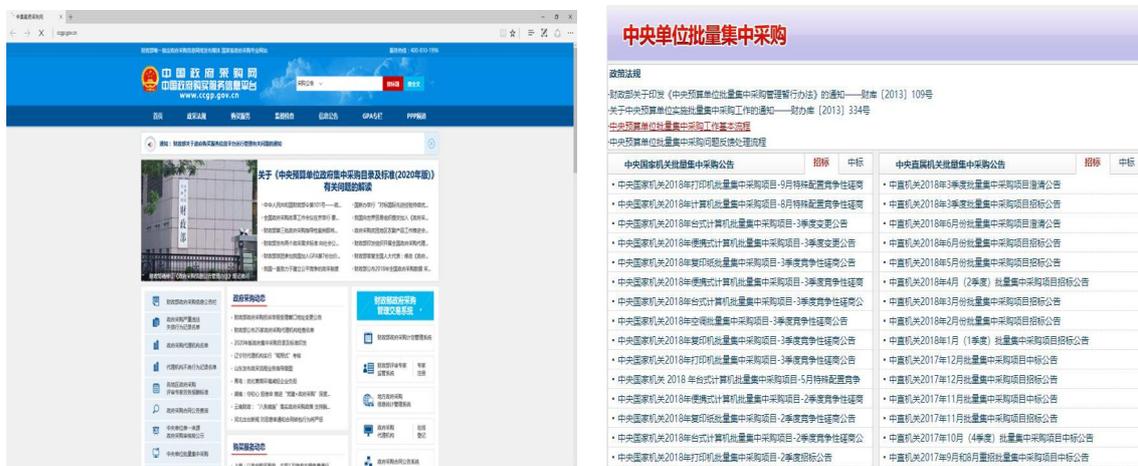
[그림 2-12] 중국 정부조달시장 구성 현황



- (조달 형태) 중국의 정부조달시장은 중앙정부(정부집중, 부분집중)시장과 지방정부(분산조달)시장으로 구분되며, 각각이 별도의 독립적인 정부조달기관을 운영하고 있으며 이외에도 별도의 조달 대리기구를 통한 조달도 병행하는 구조임

- 중국 중앙조달기관 역할을 수행하는 재정부는 중앙조달 감독관리 기관으로 관리업무를 담당하고 있으며, 실질적인 중앙조달(집중구매; 대량구매) 업무는 중앙국가기관정부구매센터(中央国家机关政府采购中心)와 중공중앙직속기관구매센터(中共中央直属机关采购中心)를 통해 수행되고 있음
- 중국 국무원 공고를 통해 2년마다 정부집중구매(대량구매), 부문집중구매, 분산구매, 공개입찰 목록과 해당 표준에 대한 결정사항을 공고하고 있는데, 가장 최근으로는 2019년 12월 국무원은 <2020-2024년 중앙예산단위 집중구매목록 및 표준 통지>를 통해 각 목록과 표준을 공고하였음
 - 이를 기초로 각 중앙구매센터는 공개입찰, 초청입찰, 경쟁성 담판 등 다양한 방식으로 입찰공고를 시행하고 있음

[그림 2-13] 중국 정부조달망 홈페이지와 집중구매 목록 예시



- 집중구매(대량구매)를 제외한 중앙정부 조달공고와 각 지방정부 조달공고도 조달방식별로 구분하여 온라인 홈페이지에 공지하고 있으며, 또한 일정 자격을 갖춘 대행기관을 통한 조달도 병행하고 있는데, 정부조달 대행기관 리스트는 홈페이지를 통해 지역별로 구분하여 제공하고 있음

- 각 구매 주체별로 분산되어 공지되는 중국 정부조달에 관한 모든 입찰공고 및 정보는 중국 정부조달망(中国政府采购网) 사이트(www.ccgp.gov.cn)에 통합하여 제공하고 있음
- **(의무구매 및 우선구매 규정)** 물품조달 품목 중 일부 품목은 환경보호, 에너지 절약 제품을 의무적 혹은 우선적으로 구매해야 하며 이를 위한 인증획득이 필요
 - 재정부는 환경보호 및 에너지 절약 인증 필수 품목 리스트를 매년 6개월 단위로 발표, 관련 물품 조달 시 리스트에 있는 제품을 의무적 또는 우선적으로 구매해야 함
 - 에너지절약 제품은 의무구매와 우선구매 품목이 나뉘져 있으며, 환경보호 제품은 우선구매 품목만으로 구성
 - 데스크탑 PC, 휴대용PC, 태블릿PC, 레이저 프린터, 도트 프린터, 디스플레이 설비 등 품목은 에너지절약 제품만 조달 가능한 의무구매 품목임
 - 환경보호 제품은 의무구매 품목 없이 우선구매 품목만으로 구성되며, 에너지 절약 제품 리스트와 환경보호 제품 리스트에 동시에 등재된 제품이 한 곳에만 등재된 제품보다 우선 구매 대상이 됨
- **(중국 정부조달의 선진화, 온라인화 동향)** 2008년 이후 중국 재정부의 조달정책은 범위와 규모, 정부규제 상황 등의 관리를 강화하고 전자조달을 통한 조달 선진화를 추진하고 있는데, 특히 최근 중국은 정부조달의 온라인화를 통해 관련 플랫폼에서 모든 업무를 처리할 수 있도록 하는 정책을 추진하고 있음
 - 중국 정부는 2014년 이후 정부조달 온라인 쇼핑몰을 도입하려는 정책을 수행하기 시작하였으며, 2020년 1월 현재 중국 주요 전자상거래 플랫폼인 징둥(京东), 텐마오(天猫) 등에 정부조달 플랫폼을 별도로 운영, 관리하고 있음

2) 중국 민간 쇼핑물 기업의 중국 정부조달시장 참여 사례분석

- 중국 정부는 2014년 이후부터 정부조달에 다양한 구매방식을 도입하려는 정책을 적용하기 시작하였으며, 이에 따라 인터넷 쇼핑물 및 협의공급방식³⁾ 등 기존과는 다른 다양한 구매방식을 활용하여 정부조달을 수행하고자 노력하고 있음
 - 기본적으로 중국의 정부조달시장은 중국 중앙 재정부가 고시한 중앙조달품목을 제외한 분산조달 대상품목의 일정금액 이상의 물품을 각 지방 성 정부 또는 독립적 수요기관들 및 조달기관(조달대행기업 포함)이 분산조달로 수행하는 구조로 설계되어 있음
 - 그러나 재정부가 고시한 집중조달목록 중 지정(고시)된 일부 품목들은 각 지방 성 정부 또는 독립적 수요기관들의 결정에 따라 온라인 쇼핑물 또는 협의공급 방식 중 1가지를 선택하여 구매물품의 수량에 관계없이 정부조달을 집행할 수 있도록 규정하고 있음 ☞ 온라인 쇼핑물과 협의공급 방식의 구매 범위에 포함된 물품의 경우 수요기관이 협의공급 방식보다는 온라인 쇼핑물을 통해 우선 구매할 수 있도록 권한을 부여하고 있음
- 중국의 다수 지방 성 정부기관 중 지난 2018년 1월 이후부터 시행·적용되고 있는 중국 하이난성(海南省) 지방정부 재정청의 조달품목 고시(2018-2019년 고시)의 내용을 대표적인 사례로 살펴보면 다음과 같음

☞ **참고 : 2018-2019년 하이난성 정부집중조달목록 및 표준 발표에 관한 통지문**

- 하이난성 직속 정부단위, 각 시·현 재정국, 양포재정국, 집중조달기구 및 각 조달대리기구
 - 《중화인민공화국정부조달법》 및 《중화인민공화국정부조달법시시조례》의 규정에 따라, 우리청은 《하이난성 성급 2018-2019년 정부집중조달목록 및 표준》(이하 《목록 및 표준》이라 한다)을 제정하고, 성 정부의 비준을 받아 배포하니 이를 준수하여 집행하여 주기 바람.

3) 해당 물품을 생산하는 기업, 협회 및 단체들과 물품 공급에 관한 협약을 직접 체결하여 물품을 조달하는 방식

① 정부 집중조달 목록

- 《하이란성 성급 2018-2019년 정부집중조달목록》은 재정부 《정부조달품목분류목록》(재정부 고시[2013] 189호)에 기초하여 작성되며, 집중조달목록에 포함된 항목은 반드시 집중조달 대리기구에 위탁하여 조달하여야 함

② 분산조달

- 집중조달 목록에 포함된 물품 이외의 조달 표준금액 이상인 정부조달 항목은 분산조달을 실시하며, 분산조달은 반드시 정부조달 법률·법규·규정이 정한 조달방법 및 순서를 준수하여 실시하여야 함
- 해당 조달기관은 분산조달항목에 대해 직접 조달할 수 있으며, 또한 조달대행기관에 해당 위탁범위 내에서 조달업무를 위탁할 수 있음; 조달기관은 정부조달법령이 정한 조달방법 및 절차에 따라 직접조달 업무를 수행해야 하며, 다음의 조건에 부합하여야 함

① 조달관련 문건을 작성하고 실행할 수 있는 능력 및 조건

② 조달항목에 대한 전문성을 갖춘 인력을 보유할 것

③ 정부조달 표준금액

- 조달기관이 성 재정청 예산을 사용하여 정부집중조달목록(쇼핑몰, 협의공급, 그 밖에 따로 정하는 것은 제외) 및 목록 이외의 물품, 공사, 서비스 항목을 조달함에 있어 해당금액이 표준금액(조달 예산액 50만 위안) 이상인 경우에는 정부조달 절차를 따라야 함

④ 공개입찰 기준금액

- 조달예산액이 300만 위안 이상인 물품, 공사, 용역 항목은 반드시 공개 입찰방식으로 조달하여야 함
- 정부조달공사 및 공사와 관련된 물품, 용역에 대하여 입찰방식을 적용하는 경우에는 《중화인민공화국입찰투찰법》 및 동법 실시 조례를 따르며, 다른 방식을 적용하는 경우에는 《정부조달법》 및 동법 실시조례에 따름

⑤ 쇼핑물 및 협의공급 방식

- 집중조달목록 중 고시된 일부 물품 항목은 인터넷 쇼핑물 및 협의공급 방식으로 집행함
- ① 조달기관은 해당 물품에 대해 쇼핑물 및 협의공급 방식으로 물품을 구매하며, 금액의 대소와 관계없이 정부조달을 실행하여야 함
- ② 인터넷 쇼핑물 방식의 범위에 포함된 물품에 대해서 조달기관은 인터넷 쇼핑물에서 우선 구매하여야 하며, 인터넷 쇼핑물을 이용함으로써 시급성을 충족할 수 없거나 충분한 AS를 보장받을 수 없는 것이 확실한 경우에는 협의공급 방식을 선택할 수 있음; 인터넷 쇼핑물 방식의 범위에 포함되지 않은 협의공급 물품에 대해서만 협의공급 방식으로 조달할 수 있음; 하이코우 지역 외의 성급 기관은 소재 지역에서 10만 위안 이하의 협의공급 물품을 구매하며, 자체조달방식을 선택할 수 있음; 이 경우 조달가격은 자산배치 기준을 충족하고 동 시기 시장평균가격보다 높아서는 안됨
- ③ 쇼핑물 및 협의공급 물품 중 수요를 충족할 수 있는 물품이 없고, 그 예산액이 10만 위안 이하인 경우, 정부에 구매예산을 보고하고 조달기관이 직접 조달할 수 있음; 이 경우 조달가격은 자산배치 기준을 충족

하고 시장평균가격보다 높아서는 안됨; 쇼핑물 및 협의공급 물품 중 수요를 충족할 수 있는 물품이 없으며 조달예산이 10만 위안 이상인 경우에는 중앙 집중조달기관에 위탁하여 조달하여야 함

⑥ 일반 요구사항

- ① 정부조달은 국가의 경제 및 사회발전 정책목표 실현에 기여하여야 하는데, 동 정책목표는 자국상품 구매 우선, 중소기업 발전 촉진, 에너지 절약 및 환경 보호 제품 우선구매, 교정시설 기업 및 장애인 복지기관 지원 등을 포함함; 본 범위에 포함되는 품목에 대해서 각 부문 및 기관은 관련 규정에 따라 우선구매 또는 의무구매를 실시해야 함
- ② 정부조달 원칙 상 국내 제품을 우선 구매하여야 하나, 수입제품이 반드시 필요한 경우에는 재정부 발표 《정부조달수입상품관리방법》 등 규정에 따라 재정부문에 보고하고, 비준을 취득한 이후에 조달하여야 함; 고등교육기관 및 과학연구소가 과학연구 기자재를 수입하는 경우 관련 규정에 따라 기록을 관리하여야 함
- ③ 조달기관은 예산 편성 시 《목록 및 표준》 및 자산배치 기준에 따라 정부조달 예산을 편성하여야 함; 정부조달은 비준된 예산에 따라 엄격히 집행하며, 예산편성 없이 집행하거나 예산을 초과하여 집행하여서는 안됨; 해당 회계연도 초반에 정부조달 예산을 편성하지 않았으나 수요가 발생한 항목이거나 조달예산액이 부족한 경우 등 연간 예산집행 중 추가 예산배정이 필요한 정부조달에 대해서는 《하이란성 재정청 정부조달 예산의 엄격한 편성 및 조정에 관한 통지》(경재구 [2016] 1763호)에 따라 조달예산을 조정하여야 함
- ④ 조달기관은 조달 실행 이전에 먼저 재정부분에 조달계획을 보고하여야 함; 조달계획의 보고 없이 실행한 조달 건은 회계집중관리기관에서 조달대금을 지급하지 아니하며, 조달기관 및 관련 책임자에게 이를 통보함

- ⑤ 조달기관은 조달항목을 분할함으로써 관리감독을 회피하거나 공개입찰을 회피하여서는 안됨; 조달항목의 분할이라 함은 회계연도 내에 조달기관이 하나의 예산항목 내에서 동일품목 또는 유형의 물품, 공사, 용역을 수차례에 걸쳐 조달하고, 해당 누계금액이 정부조달 표준금액을 초과하는 경우를 말함
- ⑥ 연도 누계 조달예산액이 비교적 크고, 사전에 수량을 확정할 수 없는 인쇄 등의 조달항목은 조달기관 또는 해당 상급 주관부문에서 공개입찰 방식을 통하여 당해 연도 공급자 명단을 결정할 수 있음; 공급자 명단에 포함된 공급자 중에서 공급자를 선정하는 경우 조달기관은 엄격한 내부 관리 규정을 마련하고, 이 제도에 따라 집행하여야 함
- ⑦ 조달요구사항이 상대적으로 고정성, 연속성, 가격변화폭이 적은 시설관리 등 용역항목의 경우에는 연도 예산 확보가 가능하다는 전제하에 조달기관은 3년 이내의 범위에서 정부조달 계약을 체결할 수 있음; 이 경우 계약기간을 3년으로 하는 1건의 계약을 체결하거나 매년 재계약 하는 방법을 사용할 수 있음; 구체적 계약방법은 사전에 조달 관련 문건에 명시하여야 하며, 이행기간의 총 예산액에 따라 시행하여야 함
- ⑧ 조달기관은 정부조달정보공개의 주체로서 《중화인민공화국정부조달법》 및 동법 실시조례, 국무원, 재정부, 성 인민정부의 정보공개 관련 요구 등에 따라 각 기관의 정부조달정보를 지정된 매체(중국하이난정부조달망)에 전면 공개하여야 함; 공개하는 조달정보는 적시성과 정확성, 진실성을 가져야 함; 정부기관이 아니거나 우리 성 예산기관이 아닌 기관이 행하는 정부조달 관련 정보는 중국하이난정부조달망을 통해 공포할 수 없음
- ⑨ 조달기관은 정부조달업무의 내부 분야별 관리 및 소속 기관의 관리를 철저히 하고, 특히 내부 업무 체계를 명확히 하며, 조달 요구사항, 정책 실현, 정보공개, 계약 검수, 결과평가 등 관리 강화에 중점을 두어야 함;

예산주관 부문은 자신 및 소관체계의 정부조달 업무에 대한 관리 및 지도, 조달업무 집행 및 관리 중 존재하는 위험에 대한 분석 및 평가, 업무 요구기준의 명확한 표준화, 내부관리제도 개선 등을 강화하여야 함

- 중국 하이난성 정부는 **2018-2019년 하이난성 정부집중조달목록 및 표준 발표에 관한 통지문**에 따라 중앙 재정부가 고시한 집중조달목록 중 [표2-14]에 나타난 지정(고시)된 품목들에 대해 2018년 1월부터 온라인 쇼핑몰 또는 협의공급 방식 중 1가지를 선택하여 구매 물품의 수량에 관계없이 정부조달을 집행

[그림 2-14] 중국 하이난성 정부의 민간 쇼핑몰 이용가능 물품 예시

품목 번호	목록 항목	비고	쇼핑몰/협의공급 대상 여부
A	I. 물품		
	1. 일반사무용품		
A020101	컴퓨터	데스크톱, 휴대용 컴퓨터, PDA, 태블릿	쇼핑몰/협의공급
A02010601	프린터	잉크젯, 레이저, 감열식, 충격식	쇼핑몰/협의공급
A020201	복사기	-	쇼핑몰/협의공급
A02021001	고속 프린터	-	쇼핑몰/협의공급
A02081001	팩스	-	쇼핑몰/협의공급
A0201060901	스캐너	당안·도면용 대형기기, 여권사진용 기기 등 제외	쇼핑몰/협의공급
A020202	투영기	측량 등 전용 제외	쇼핑몰/협의공급
A020204	복합기	인쇄, 복사, 팩스 등 기능을 가진 기기	쇼핑몰/협의공급
A02021101	문서세단기	-	쇼핑몰/협의공급
A02010508	이동식 저장장치	외장 하드디스크	쇼핑몰/협의공급
A02010502	디스크 어레이		협의공급
A02010503	저장용 광선교환기		협의공급
	2. 전기설비		
A0206180203	공조(중앙 공조 포함)	스탠드형, 천정형, 벽걸이형, 중앙공조형	쇼핑몰/협의공급
A02091102	보통비디오카메라	보통비디오카메라	쇼핑몰/협의공급
A020205	카메라 및 부속품	디지털카메라 및 일반 카메라	쇼핑몰/협의공급
A02091001	일반 TV	-	쇼핑몰/협의공급
A0206180101	냉장고	-	쇼핑몰/협의공급
	3. 인터넷 기기		
A02010202	교환기	-	쇼핑몰/협의공급
A02010201	라우터	-	쇼핑몰/협의공급
A02061504	무정전전원장치	-	협의공급
A02010103	서버	-	협의공급
A02010301	방화벽	-	협의공급
A020108	4. 범용소프트웨어	운영체계, DBMS, 사무용 소프트웨어, 백신, 매킨웨어	협의공급
A0203	5. 공무용 차량	승용차, SUB, 트럭, 미니버스, 중대형 버스, 이륜차(신에너지차량 포함)	협의공급

- ① 온라인 쇼핑몰 또는 협의공급 방식으로 지정된 물품의 경우, 우선적으로 온라인 쇼핑몰을 이용하도록 하며, 온라인 쇼핑몰에서 요구되는 물품의 즉시 구매가 불가능한 경우이거나 A/S 등 사후 보장서비스를 효율적으로 보받기 어려운 경우에는 협의공급 방식으로 구매하는 것이 가능함
 - ② 지정 제품 중 온라인 쇼핑몰 구매 범위에 포함되지 않은 제품은 모두 협의공급 방식에 따라 구매
- 인터넷 쇼핑몰에서 구매가 허용된 이상의 17개 물품들을 살펴보면, 대부분 민간 인터넷 쇼핑몰에서 거래가 활발하게 이루어지고 있는 사무용품들과 카메라 등 전자기기 및 인터넷 관련 기기 등 많지 않은 수의 품목들임을 알 수 있음
- 이러한 품목들의 경우 정부조달을 위해 입찰 등 기존 정부조달방식을 사용하거나 또 다른 방식의 구매절차를 고려하는 것보다는 시중에서 활발하게 거래가 이루어지고 있으며 판매단가 등 경쟁제품과의 가격비교도 상대적으로 용이한 민간 인터넷 쇼핑몰을 활용하는 것이 정부조달업무에서의 효율성이 보다 높을 것으로 판단하였기 때문으로 보임
 - 더욱이 중국은 우리나라 조달청의 종합쇼핑몰과 같은 정부가 직접 관리하는 인터넷 쇼핑몰 방식의 정부조달 플랫폼을 갖추고 있지 못하기 때문에 새로운 정부조달 플랫폼을 국가가 직접 운영·관리하지 않는 한 현재 잘 작동되고 있는 민간 인터넷 쇼핑몰을 정부조달에 적용하여 효율적으로 적용하여 활용하는 편이 보다 경제적인 것으로 판단한 것으로 사료됨
- 2020년 1월 현재, 중국 하이난성 지방정부가 정부조달에 참여시키고 있는 민간 인터넷 쇼핑몰 기업의 구체적인 기업 명칭이나 전반적인 조달규모 등은 중국 중앙정부나 지방 성 정부의 직접적인 발표 자료나 언론보도 등을 확인할 수 없어 보다 세부적인 분석을 실행하기 어려운 상황임
- 그러나 중국 중앙 재정부가 정부조달에 참여하고 있는 중국 인터넷 쇼핑몰 기

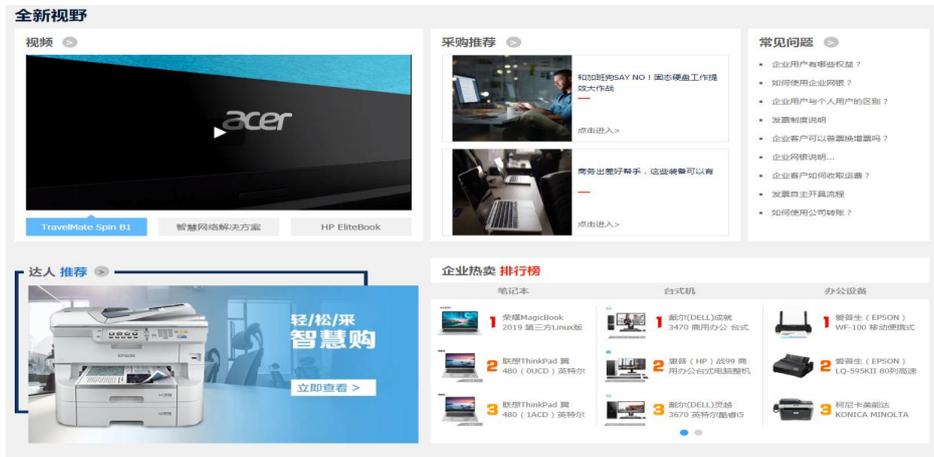
업들의 명단을 바탕으로 이중 민간거래 실적과 규모가 중국 내 2위에 올라 있으며 민간 인터넷 쇼핑물 시장의 점유율이나 성장속도 등에서 중국 최대 인터넷 쇼핑물 기업인 알리바바⁴⁾에 이어 2위에 올라 있는 징둥닷컴(JD.com)의 기업전용 사이트인 징둥기업망(京东企业网; corporate.jd.com)⁵⁾을 살펴봄으로써 중국 정부조달시장에 참여하고 있는 중국 민간 인터넷 쇼핑물의 현황에 대해 일정 부분 유추해 볼 수 있을 것임

- 징둥닷컴의 기업전용 사이트인 징둥기업망은 2015년 미국의 아마존 비즈니스와 같이 일반 소비자 대상이 아닌 기업고객 전용사이트를 목표로 개설·운영되고 있으나, 세부적인 운영방식이나 정부조달시장 참여형태 등에 대한 추가적인 세부정보는 발표되지 않으며, 다만 사이트 구성구조를 분석해 볼 때 아마존 비즈니스와 매우 유사한 방식으로 운영되고 있는 것으로 판단됨

[그림 2-15] 중국 징둥닷컴의 징둥기업망 인터넷 쇼핑물 예시



4) 중국 중앙 정부의 발표나 언론보도 등을 살펴볼 때 중국 최대의 인터넷 쇼핑물 기업인 알리바바는 중국 정부조달시장에 참여하지 않는 것으로 나타남
 5) 징둥닷컴의 일반 소비자 대상 쇼핑물은 JD.com으로 징둥닷컴은 미국 아마존 비즈니스와 같이 대형 기업집단(조직)을 주요 판매대상으로 하여 별도의 독립된 기업 전용 사이트를 개설함



□ 이상에서 살펴볼 수 있듯이, 징둥기업망은 미국 아마존 비즈니스와 유사하게 기업전용 가격제도, 기업대상 우대쿠폰 제공, 판매수량별 할인제도, 주문 이후 무료배송 서비스 등 일반 소비자 대상 쇼핑몰과는 차별화되는 기업 전용 서비스를 독립적 제공하고 있는 것으로 나타남

- 그러나 미국 아마존 비즈니스처럼 일반 기업전용 사이트와 독립적인 정부 조달 사이트를 개설(Amazon Business for Government)하지 않고 징둥 기업망 내부에서 기업조달과 정부조달을 병행하여 사용되고 있는 것으로 분석됨
- 또한 미국은 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여물품 범위를 일부 예외적 경우를 제외한 대부분의 상용제품에 적용하고자 하는 반면, 중국의 경우에는 중앙 재정부가 집중조달품목 중 지정고시한 17개 물품에 한정하여 허용하고 있기 때문에 민간 쇼핑몰이 정부조달시장에 참여하여 얻을 수 있는 총 판매규모나 성장성(시장규모 확장)이 매우 제한적인 시장일 수밖에 없음
- 특히 중국은 미국과 다른 법치체계 및 국가관리 시스템으로 운영되는 국가이기 때문에, 엄밀한 말하자면 미국과 같이 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여 허용이라기보다는 정부조달업무를 민간 쇼핑몰 시스템을 일부 활용하고 있다는 측면이 보다 타당할 것으로 사료됨

3. 영국 정부조달시장 온라인 쇼핑몰 시범사업 사례연구

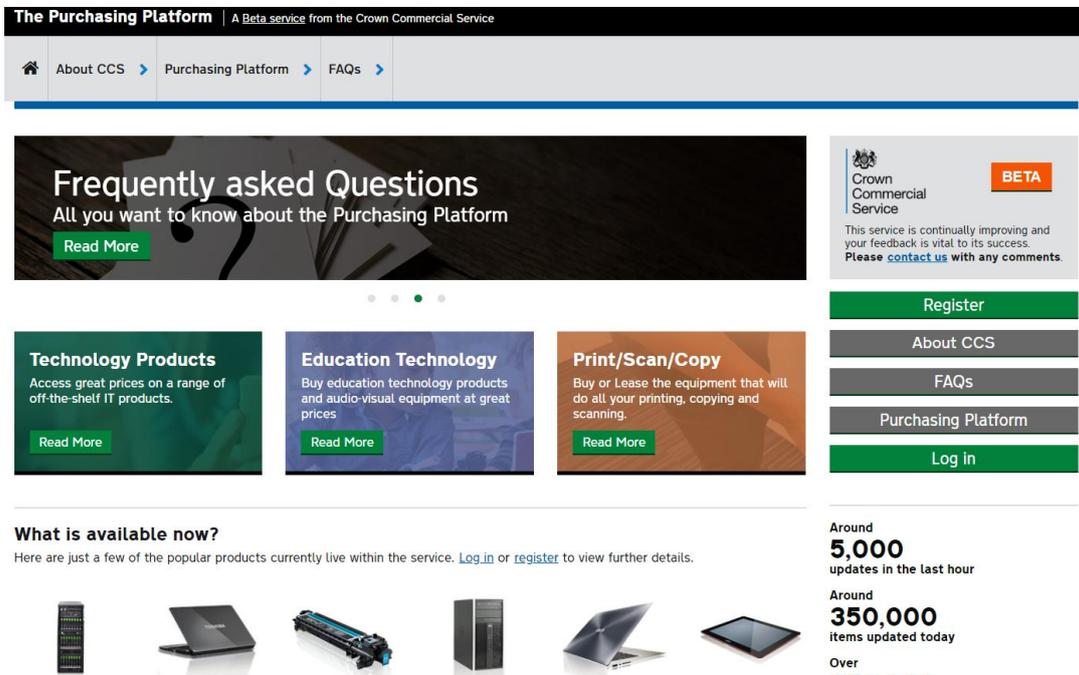
1) 영국의 정부조달시장 온라인 쇼핑몰 시범사업 사례연구 목적

- 영국은 원칙적으로 정부기관별로 분산조달을 수행하도록 되어 있으나, 정부조달의 효율성을 높이고자 우리나라 및 미국과 유사한 중앙조달방식을 정부구매에 활용하고 있는 대표적인 국가임
 - 또한 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 현재 예정되어 있는 미국 MAS 및 우리나라 MAS 제도와 유사한 단가계약 제도인 Framework Agreement(이하 FA)를 채택·시행하고 있어 영국의 정부조달 온라인 쇼핑몰 시범사업 도입사례를 분석해 봄으로써 본 연구와 관련하여 일정 부분의 시사점을 얻을 수 있을 것으로 사료됨
 - 특히 영국의 중앙조달기관인 Crown Commercial Service(이하 CCS)는 지난 2017년부터 MRO 상용물품 범주에 포함되는 3개 품목(Technology product, Education Technology product, Print/Scan/Copy)에 대하여 시범사업으로 새로운 홈페이지인 “Crown Marketplace(이하 CMp)” 내부에 “The Purchasing Platform(이하 TPP)” 사이트를 개설하여 정부조달 온라인 쇼핑몰 플랫폼(우리나라의 나라장터 종합쇼핑몰과 미국 GSA의 GSA Advantage!와 유사)을 운영 중에 있음
- ☞ **참고:** 영연방 국가 중 하나인 캐나다도 중앙조달기관인 PSPC(Public Service and Procurement Canada)를 통하여 중앙조달방식을 채택하고 있는 국가이며 우리나라의 MAS 제도와 유사한 Standing Offer 제도를 운영하고 있으나, 정부조달 시스템의 전자화(입찰고시, 입찰정보 제공 등의 온라인화) 도입 이후 우리나라나 미국과 같이 정부가 관리·운영하는 인터넷 쇼핑몰 방식의 정부조달 시스템은 존재하지 않아 사례연구 대상에서 제외됨

2) 영국 CCS의 The Purchasing Platform 분석

- 2017년 CCS는 영국의 정부조달 부문이 상용제품 및 서비스를 조달하는 방식을 변화시키는 것을 목표로 CMp 내부에 정부조달 온라인 구매 플랫폼 프로그램인 TPP의 시범사업을 도입하여 실행하고 있음
 - CMp 플랫폼은 최신기술을 적용하여 민간 쇼핑몰 기업인 아마존 방식의 플랫폼 서비스를 제공함으로써 구매자와 공급기업 모두에게 공공부문 조달에 보다 쉽게 접근하며 민간에서의 경험한 온라인 쇼핑몰 경험을 최대한 보장하여 수요기관들이 최고의 구매가치와 경험을 가지도록 조달거래를 제공하도록 설계됨
 - CCS는 CMp TPP를 통하여 정부조달의 혁신을 주도한다는 계획을 제시함

[그림 2-16] 영국 CCS Crown Marketplace의 The Purchasing Platform



The Purchasing Platform | A Beta service from the Crown Commercial Service

Home About CCS Purchasing Platform FAQs

Frequently asked Questions

All you want to know about the Purchasing Platform

[Read More](#)

Technology Products

Access great prices on a range of off-the-shelf IT products.

[Read More](#)

Education Technology

Buy education technology products and audio-visual equipment at great prices.

[Read More](#)

Print/Scan/Copy

Buy or Lease the equipment that will do all your printing, copying and scanning.

[Read More](#)

What is available now?

Here are just a few of the popular products currently live within the service. [Log in](#) or [register](#) to view further details.








Register

About CCS

FAQs

Purchasing Platform

Log in

Around **5,000** updates in the last hour

Around **350,000** items updated today

Over

- 2017년 개발 시작 이후 2018년부터 기술관련 품목군 2개 및 사무용품 품목군 1개에 대한 온라인 카탈로그를 포함하는 정부구매 플랫폼인 TPP 프로그램 시범사업을 본격적으로 운영하기 시작하였는데 2020년 1월 현재, 해당 플랫폼에서는 총 400,000개에 이르는 제품 카탈로그가 제공되며 약 800여개에 달하는 조달참여 기업들이 등록되어 있음
 - 또한 CCS는 2017년 CMp 프로그램에서 사용할 수 있는 새로운 정부조달 전용결제 시스템인 전자구매카드(ePCS, 이하 동일) 시스템을 개발·도입하여 수요기관들이 ePCS 사용만으로 구매를 완료할 수 있도록 조치함
 - 특히, CCS는 본 시범사업의 성공적인 실행을 위하여 유사한 단가계약 제도를 운영하고 있는 미국 및 캐나다 정부조달 담당자들과 지속적인 교류를 통한 프로그램 개선 노력을 기울이고 있다고 공식 발표하고 있음
- 2020년 1월 현재, 여전히 시범사업으로 운영되고 있지만 TPP는 세부적으로 다음과 같은 방식으로 구성되어 운영되고 있음
- **(취급 품목)** 기술제품, 교육기술 제품, 프린트/스캔/복사 관련제품 등 3가지 제품군들로 구성되어 있으며, 대부분 소량, 저가격 및 사무용품 등 MRO 상용제품이므로 주문 이후 즉시 배송서비스가 포함됨
 - **(결제방법)** 결제방법은 직불카드, 신용카드 또는 영국 정부조달구매에 새로이 도입된 결제방식인 ePCS 카드를 모두 이용할 수 있으며, 필요한 경우 수요기관의 직접 지불 내지 수요기관 결제프로세스를 이용한 결제도 가능함
 - **(이용대상)** 본 플랫폼 이용이 가능한 대상자는 수요기관의 공공부문 구매담당자로 DPS 마켓플레이스(Dynamic Purchasing System Marketplace)에 접근할 수 있는 권한이 부여된 담당자
 - **(장단점)** 본 플랫폼에서 제공되는 장점은 다음과 같음; ①약 40만개에 육박

하는 제품들에 대해 최대 20분 간격으로 업데이트 되는 동적가격(Dynamic Pricing)⁶⁾ 제공, ②해당 검색일자의 시장목표가격인 민간시장 벤치마킹 가격을 추가적으로 제시, ③개별제품에 따라 수요기관의 필요 요청사항(중소기업 인증 등)을 재분류 검색할 수 있는 자동 구매가이드 제공, ④여러 품목을 동시에 구매할 때 편리하게 이용할 수 있는 Smart Basket⁷⁾ 기능 제공과 스마트 바스켓에 포함된 물품의 총 합산 가격을 자동계산해 주는 기능 제공(배송비가 존재할 경우에는 해당 배송비용을 포함하여 자동계산);; 단점으로는 제품 구매에 한정되는 플랫폼으로 서비스 구매에는 적용되지 않음

□ TPP에서 제공되는 3가지 제품군의 종류와 특징을 살펴보면 다음과 같음

① 기술 제품(Technology Products)

- 랩톱 컴퓨터, 태블릿 컴퓨터, 소프트웨어 및 관련 액세서리와 같은 다양한 IT 상용제품들을 해당 온라인 플랫폼 상에서 선택만으로 저렴한 가격에 구매가 가능하도록 제공
- TPP에서 기술 제품을 구매할 때의 특징과 장점
 - ① 아마존 인터넷 쇼핑몰과 비교할 때 평균 8%의 비용절약 및 일부 제품에 대해서는 최대 30% 절약이 가능하며, 수요기관들이 항상 최고 가치를 얻을 수 있도록 판매가격이 매일 업데이트됨(최대 20분 단위로 가격변경)
 - ② 아마존 인터넷 쇼핑몰과 같이 검색하고자 하는 제품의 유사 및 경쟁제품과 직접 가격비교가 가능하도록 설계; 대부분의 제품에서 검색 즉시 최소 3개의 비교가격과 해당 날짜의 시장목표가격을 나타내는 민간시장 벤치마크(bench-marking) 가격을 볼 수 있도록 구성되어 구매 수요기관이 본

6) 미국 아마존 등 대부분의 현행 민간 인터넷 쇼핑몰에서 보편적으로 적용하는 판매가격 결정방식으로 입점 사전계약에서 합의 계약된 고정가격을 일정기간 동안 계속 유지하는 것이 아니라 납품조달 기업의 선택과 판단에 따라 지속적으로 일정수준에서 판매가격을 계속 변동시킬 수 있는 가격결정 방식

7) 스마트 바스켓(이하 스마트 바스켓)은 구매 이전에 선택한 품목들을 저장할 수 있는 일종의 장바구니 기능으로 민간 인터넷 쇼핑몰 등에서 보편적으로 제공되고 있는 기능임

플랫폼을 통하여 매우 합리적인 가격에 접근하고 있음을 확인시켜줌

- ③ 검색을 통하여 스마트 바스켓에 포함된 모든 선택건의 가격들은 해당 시점에서 고정된 상태로 30일 동안 보유할 수 있기 때문에 이후 시점에서 구매결정을 하거나 다른 구매 시스템을 사용하여 다시 주문을 해야 하는 경우 해당 가격을 그대로 유지하여 구매할 수 있음

② 교육기술 제품(Education Technology Products)

- 랩톱 컴퓨터, 태블릿 컴퓨터, 대화형 강의 화이트보드, TV 및 액세서리를 포함한 다양한 상용 IT 제품 및 시청각 제품들을 교육관련 고객(수요기관)에게만 제공되는 (저렴한)특별 가격으로 구매가 가능하도록 해줌
- TPP에서 교육기술 제품을 구매할 때의 특징과 장점
 - ① 교육관련 수요기관만을 위해 특별히 조정된 합리적 가격을 매일 업데이트하여 제공함
 - ② ①기술 제품의 ②번 특징 및 장점과 동일
 - ③ ①기술 제품의 ③번 특징 및 장점과 동일

③ 프린트/스캔/복사 제품(Print/Scan/Copy)

- 모노 및 컬러 디지털 복사기, 네트워크 프린터 및 인쇄실 장비를 포함한 다기능 장치(MFD) 및 관리형 인쇄 솔루션 등 모든 인쇄, 복사 및 스캔을 수행하는 장비들을 제시된 저렴한 가격으로 즉시 구매하거나 임대할 수 있는 선택권 제공
- TPP에서 프린트/스캔/복사 제품을 구매할 때의 특징과 장점
 - ① 기존 계약들에서 비해 최대 15%의 비용절감 효과를 얻을 수 있도록 구

성되어 있으며, 구매와 임대계약 모두를 본 플랫폼에서 사용하기가 매우 쉽도록 구성됨

② 수요기관이 제안된 조건에 비해 보다 다양하고 복잡한 조건을 요청해야 하는 경우 해당 요청사항을 적용하여 이에 대한 보다 경쟁력 있는 가격 제안을 추가 경쟁을 통해 받아볼 수 있도록 견적을 재요청할 수 있는 기능 운영

③ 플랫폼 상에 제시된 물품을 오프라인으로 주문할 수 있는 방법에 대한 지침을 제공

○ TPP에서 프린트/스캔/복사 제품을 임대할 때의 특징과 장점

① 시장을 선도하는 공급 업체의 제품으로 필요 시 상시 교체 가능

② 장비통합 및 효율적 소모품 관리를 통한 비용절감으로 소모품 낭비 감소

③ 책정된 구매예산이 상대적으로 소액일 때, 이에 적합한 합리적인 제품 선택 및 운용을 지원하여 인쇄 소요비용을 보다 효과적으로 관리

④ 최신 기술 및 소프트웨어에 필요시 상시 접근 가능

⑤ 수요기관에서 사용되는 공급 업체 및 장치의 단일화 및 표준화 가능

⑥ 장치 및 관련 데이터에 대한 보안 강화

⑦ 에너지 사용을 줄이는 새로운 에너지 절감장치 사용 가능





III. 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여 대응전략 분석



Ⅲ. 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여 대응전략 분석

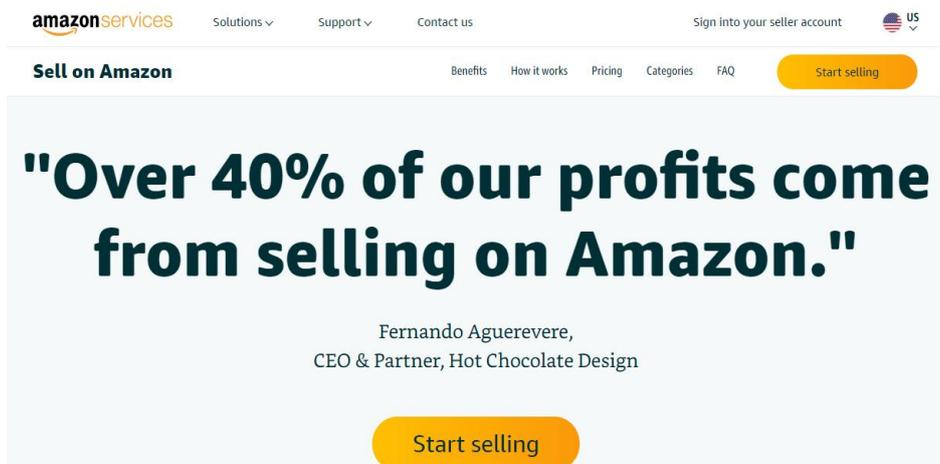
- 본장에서는 정부조달시장에 참여하고 있는 민간 쇼핑몰 기업들의 정부조달시장 참여를 위한 자체적인 대응전략과 노력을 분석해 보고자 하는데, 이는 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 단지 국가조달 관련법령의 정비나 수정 및 정부조달기관의 참여허용 결정만으로는 사례연구결과 효과적으로 수행될 수 없을 것으로 판단되기 때문임
 - 먼저 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 예정되어 있는 미국의 경우만 하더라도 국가조달기관의 준비와 대응노력 이외에도 아마존이라는 전 세계 1위 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여를 위한 자체적인 준비와 다양한 노력 및 대응전략이 지속적으로 수립되며 실행되고 있기에 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여에 대한 실행 현실성(가능성)이 높아졌다고 볼 수 있음
 - 또한 중국의 경우에는 현재 일부 민간 쇼핑몰 기업들이 국가 중앙조달품목 중 지정된 일부 품목(2020년 현재 17개 상용물품)에 한하여 각 지방 성 정부 및 독립적인 수요기관들과의 개별계약 요청에 따라 정부조달시장에 참여하고 있는데, 이 경우에도 중국 내 민간 쇼핑몰 시장에서 압도적인 우위를 점유하고 있는 일부 쇼핑몰 플랫폼 기업들이 정부조달시장 참여를 위한 정부의 요구사항을 수용하기 위하여 일정 수준의 노력을 경주하고 있는 것으로 분석해 볼 수 있기 때문임
 - 따라서 현재 정부조달시장에 참여하고 있는 미국 및 중국 민간 쇼핑몰 기업의 대응현황과 전략들을 분석해 봄으로써 정부조달시장 참여를 위한 인터넷 쇼핑몰 기업의 필요준비 사항에 대한 시사점을 분석해 볼 필요가 있을 것으로 판단됨

1. 미국 아마존 비즈니스 정부조달 플랫폼 운영사례 분석

1) 아마존 비즈니스 플랫폼 개요

- 아마존 비즈니스는 2015년 4월 아마존의 B2B(Business-to-Business; 기업 간 거래, 이하 B2B)전용 사이트로 서비스를 시작하였음
 - 아마존 비즈니스는 2019년 현재 200만개 이상의 공급 기업들이 수백만 개 항목에 대한 배송 혜택을 포함해 약 5백만 개가 넘는 품목에 대한 대량 할인, 판매자 간 가격 비교, 여러 구매 시스템의 통합, 승인 시스템과 보고 및 분석 리포트 등을 제공하는 기업 간거래전용 플랫폼임
 - 서비스 시작 2년 만인 2017년 미국 지방정부 및 학교 등 전국 9만 개 이상의 조달구매처와 협력하고 있는 비영리단체인 U. S. Communities와 파트너 관계를 맺고 정부조달시장에 참여한 이후, 동년 12월 미국 의회의 국방수권법 개정으로 자사의 B2B 온라인 플랫폼을 활용하여 연방정부 조달 시장 진출을 위해 치밀하게 준비(Amazon Business for Government 사이트 개설; 이하 ABfG)

[그림 3-1] 아마존 비즈니스 및 ABfG 홈페이지 예시





□ 아마존 비즈니스가 제공하는 서비스의 특징 및 현황은 다음과 같음

- ① 기업전용 가격제도, 수량할인제도, 지불유예제도(월별 및 분기별 일괄결제), 주문 이후 2일내 무료 배송 서비스 등 일반 소비자 대상 시장과 차별화되는 기업 전용 서비스 독점적 제공(가입비 부과)
- ② 이용요금은 계정에 등록된 사용자 수에 따라 다름, 10명까지는 \$499, 100명까지는 \$1,299, 100명 이상이면 \$10,099로 가입(이용)요금 책정
- ③ 기업전용으로 선별 계약된 5백만 개 품목, 약 2억 5,000만개 제품을 취급하며 IT, 사무용품, 산업자재, 과학기구, 음식료 제품 등 기업이 구매를 희망하는 모든 제품을 취급하는 것을 목표로 하고 있음

[그림 3-2] 아마존 비즈니스 서비스의 특징과 현황



2) 아마존 비즈니스 정부조달 전용 플랫폼 분석

(1) 아마존 비즈니스의 정부조달 시장 참여를 위한 독립 플랫폼 구축 노력

- 2019년 아마존의 기업연례보고서(Amazon Business Report 2019)에 따르면 아마존 비즈니스의 ABfG 플랫폼은 정부고객을 위해 구축된 독립적인 플랫폼으로 2019년 현재 미국의 병원, 교육기관 및 지방 정부기관 등 수백만 개의 기업 및 기관고객을 확보하고 있음
 - ABfG는 미국에서만 100대 등록 교육기관 중 약 80%, 포춘 100대 기업의 약 55%, 100대 병원의 약 50% 이상, 인구 숫자가 많은 100개 미국 지방정부의 40% 이상에 ABfG 서비스를 제공하고 있는 것으로 발표함
 - 아마존 비즈니스의 ABfG는 미국 주정부 및 지방정부 조달시장에서 이미 상당한 성과를 나타내고 있는 것으로 자평하고 있으며, 이는 2017년 미국 지방정부 및 학교 등 전국 9만 개 이상의 조달구매처와 협력하고 있는 비영리단체 U. S. Communities와 파트너 협약관계를 체결함으로써 새로운 전기를 마련한 것으로 평가함

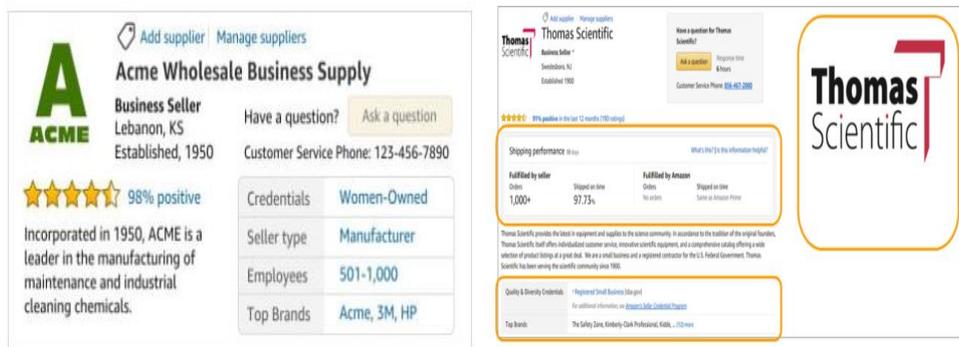
(2) AfBG의 정부고객을 위한 세부 서비스 내용 분석

- (주요 제공 기능) 정부기관 고객들을 위한 ABfG의 제품 상세 페이지에는 정부기관 구매에 특화된 가격설정(Business Specific Pricing), 구매 수량별 할인(Quantity Discount), 협상 가격 (Negotiated Pricinig), 비즈니스 셀러 필터, 셀러 자격 증명 (Credential) 등의 차별화되는 기능을 제공하고 있음
 - 다음은 ABfG가 정부고객을 위해 제공하는 주요 기능 및 특징임

- ① 제품 공급기업 상세정보(Profile) 제공 : Best Seller 등급 및 인증서 포함

- 조달시장에 참여하는 공급기업 정보제공 서비스에는 해당 기업의 주문이력과 배송실적, 중소기업 및 여성기업 등 사회적 약자기업과 관련된 각종자격 증명여부, 기업의 연혁 및 주요이력, 납품 시 제공될 수 있는 기업별 특이 사항 등 아마존 비즈니스에서 검증되고 분석된 추가적인 기업정보를 제공

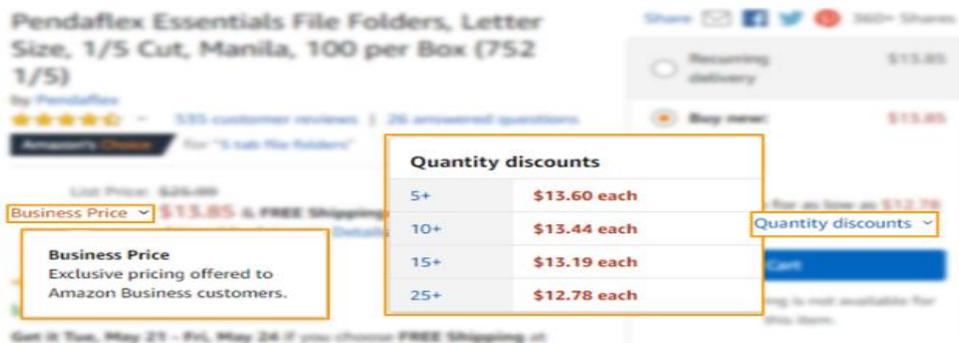
[그림 3-3] ABFG 공급기업 상세정보 제공 예시



② 판매수량별 가격할인 표시설정 서비스

- 아마존 비즈니스 구성 사이트에서 공통적으로 제공하는 기관전용 우대기능으로 판매수량의 증가에 따라 판매가격의 할인을 현황을 기재하여 기관 고객들의 구매활용에 도움이 되도록 정보를 제공함

[그림 3-4] ABFG 판매수량별 가격할인 정보제공 예시



③ 기관고객 전용 가격 표시제 서비스

- 일반 민간고객과 달리 기관고객에게만 차별적으로 제공되는 전용 할인가격에 대한 정보를 제공하여 기관고객들의 구매 만족도를 제고시키기 위한 기능

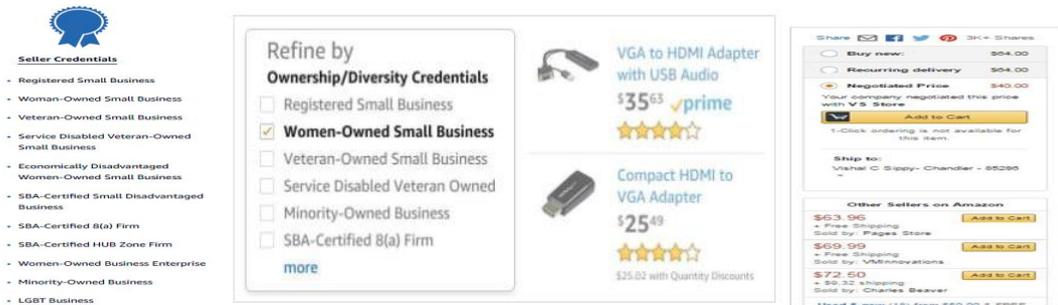
[그림 3-5] ABfG 기관고객 전용가격 정보제공 예시



④ 정부고객 맞춤형 공급기업 자격인증 표시와 유사제품 동시가격 비교 서비스

- 플랫폼을 이용하는 정부고객들이 정부에서 제시한 조달정책 상의 목표달성에 보다 편리하고 효율적으로 다가설 수 있도록 조달참여 공급 기업들이 보유한 개별자격의 인증현황을 상세히 제공하는 기능으로 자격인증 현황에 따른 기업별 분류검색이 가능함

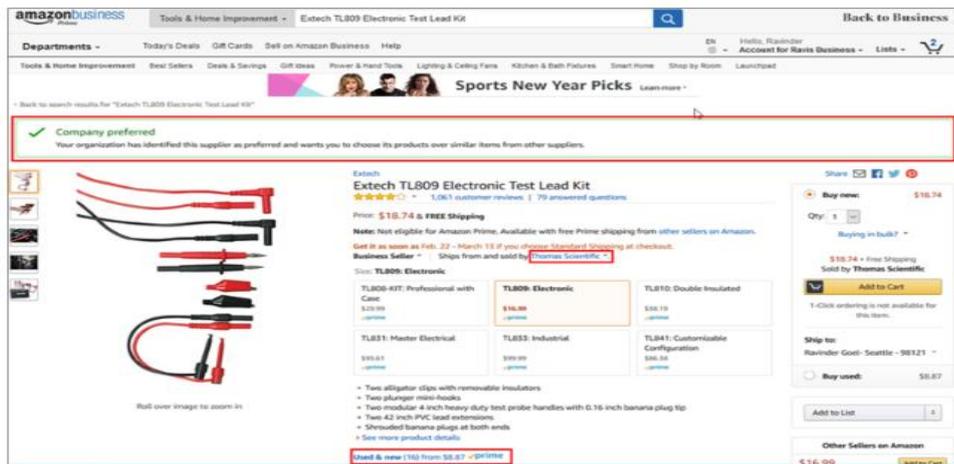
[그림 3-6] ABfG 정부고객 맞춤형 자격인증 표시 정보제공 예시



⑤ 선호 공급기업 선택 및 알림 서비스

- 정부 각 기관별로 특정물품에 대해 반복구매가 상대적으로 자주 이루어지는 선호도가 높은 공급 기업을 보다 편리하게 검색할 수 있도록 표시하는 기능을 제공하고 있으며, 해당 기업에서 새로운 제품이 출시되거나 보다 좋은 조건으로 제품판매가 이루어질 때 이를 자동으로 알려주는 알림 서비스 기능도 동시에 제공함

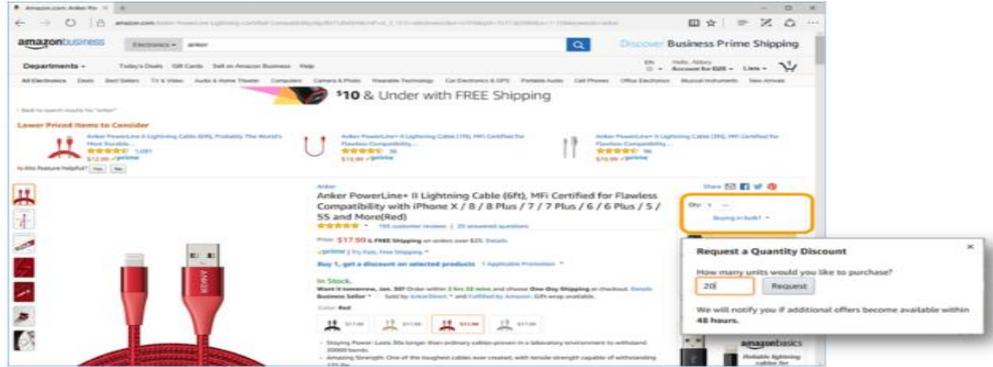
[그림 3-7] ABfG 고객선호 공급기업 선택 및 알림표시 정보제공 예시



⑥ 대량 구매 등의 요청사항에 따른 재견적 요청 서비스

- 정부고객이 제안된 판매수량별 최대 가격할인 수량보다 더 많은 대량의 물품구매를 필요로 하거나 해당 기관에게 배정된 예산범위에 한계가 있거나 또는 지속적이며 반복적인 소량구매를 요청하는 등 각종 정부기관들의 요청(제약)에 따라 구매가격이나 납품조건 등 제반 조건을 변경하여 물품을 조달하고자 희망하는 경우, 납품대상 기업에게 직접 해당 조건으로 물품가격 및 납품조건 등을 변경할 수 있는지를 요청하여 조달거래를 보다 효율적으로 수행할 수 있도록 도와주는 기능임

[그림 3-8] ABfG 정부고객 대량 구매 시 재견적 요청 서비스 예시



- ⑦ 주문 2일 이후 무료배송 서비스 및 전문 배송서비스 제공 : 관련 배송비용은 공급 기업에서 부담
 - ABfG의 주문 이후 배송은 공급 기업이 자체적으로 직접주문 처리를 수행하는 경우와 아마존 비즈니스 자체적인 전문화된 Fulfillment by Amazon (아마존 주문 처리 서비스, 이하 FBA)을 활용하는 경우로 나눌 수 있는데, 아마존 비즈니스의 FBA 서비스는 중소기업 등 상대적으로 자체 유통망이나 배송 시스템을 확보하기 어려운 다수의 공급 기업들에게 유용하게 활용되고 있음(아마존 비즈니스의 차별화 전략)
 - 실제로 중소기업을 포함한 다양한 규모의 공급 기업들이 FBA 네트워크를 활용하여 사업을 수행하고 있으며, FBA를 이용하는 경우 배송처리는 아마존 주문처리 센터에 해당 물품이 일차적으로 배송·보관되며 이후 아마존의 자체 배송망을 통하여 선별, 포장, 배송 및 부가적인 고객 서비스를 진행하게 됨
 - 아마존은 FBA 실행을 위하여 2020년 1월 현재 전 세계 최고 수준인 140여개 이상의 주문 처리 센터와 네트워크를 전 세계적으로 구축하고 있으며, 아마존 배송 처리전문가를 직접 고용하여 배송을 위임하게 됨

□ (주요 제공 품목) ABfG는 2020년 1월 현재, 정부기관 고객들을 위하여 주로 소량, 소액이며 반복적인 구매가 이루어지는 MRO 상용품들을 주요 품목으로 하여 다음과 같은 16개 품목에 대한 서비스를 제공하고 있음

[그림 3-9] ABfG 주요 제공품목

<p>1. 과학 및 공업 연구(교육) 카테고리</p> <p>안전 및 작업 보호구, 측정 기기 및 장비, 세정 용품, 3D 프린팅 및 관련 소모품, 교육 용품, 실험 용품, 식품 서비스 설비 및 관련 용품, 재료 운반 관련 용품, 의료 기기</p>	<p>2. 산업안전 및 보호 카테고리</p> <p>안전 콘, 보호 장갑, 용접 보호 헬멧, 출입 펜스, 보호복, 보호 귀마개</p>
<p>3. 산업 공구 및 측정기기/장비 카테고리</p> <p>산업용 태코미터, 케이블 추적기, 오실로스코프, 가변 직류 전력, 디지털 온도 제어기, 디지털 클램프전류계</p>	<p>4. 세정용품 카테고리</p> <p>산업용 진공 청소기, 청소 카트, 악취 및 세균 제거 바닥 매트, 청소기, 화장실용 기저귀 교환대, 사무용 쓰레기통</p>
<p>5. 3D 프린팅 카테고리</p> <p>3D 스캐너, 3D 프린팅 펜, 3D 프린트 와이어, 3D 프린터</p>	<p>6. 교육용품 카테고리</p> <p>양면 마그네틱 화이트보드, 어린이 놀이 테이블, 책상 가림막, 교실 소형 도표, 지구본, 인체 골격 모형</p>
<p>7. 사무용품 카테고리</p>	<p>8. 사무용 가구 카테고리</p>

9. 필기구(학용품) 카테고리



10. 포장용품 및 물류관련 카테고리



11. 사무용 전자기기 카테고리



12. 욕실설비 카테고리



13. 커피(차)용품 카테고리



14. 야외조명(보안등) 카테고리



15. 실내조명(스탠드/LED) 카테고리



16. 조명기구 약세사리 카테고리



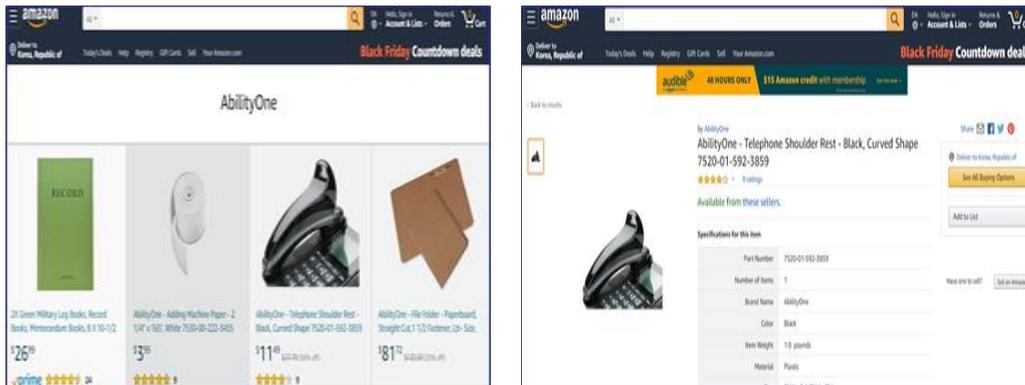
□ 또한 2019년부터는 ABfG에 새로이 AbilityOne 프로그램⁸⁾ 실행에 필요한 아 마존 비즈니스 AbilityOne 전용 홈페이지를 구축하여 운영 중에 있음

○ 미국 정부기관들이 의무적으로 참여해야 하는 AbilityOne 프로그램에 납품대

8) 재향군인을 포함하여 시각장애 등 장애를 가진 사람들에게 고용기회를 제공하기 위한 AbilityOne 프로그램은 미국 연 방정부의 구매력을 활용하여 재향군인 또는 장애가 있는 개인을 훈련시키고 고용하기 위해 전국의 참여 커뮤니티 기 반 비영리 기관으로부터 생산된 제품 및 서비스를 의무적으로 구매하는 프로그램

상이 되는 기업들이 생산하는 제품들을 따로 분류하여 정부고객들이 해당 프로그램 참여를 보다 편리하고 효율적으로 수행할 수 있도록 서비스를 제공

[그림 3-10] ABFG AbilityOne 프로그램 서비스 예시



☞ 참고 : 아마존의 기본 경영원칙 - “Get Big Fast”(신속한 규모 확대전략)

- 아마존 전자상거래(e-commerce) 부분이 기본적으로 활용하는 전략적 지향점은 사업진출 초기 단기적인 손해를 보더라도 지속적인 투자확대를 통하여 급속도로 시장점유율을 확대하고 이를 통한 규모 및 범위의 경제를 활용하여 경쟁기업 배제를 통한 시장내부 준독점 체제를 구축하는 전략을 주로 활용 ☞ 아마존의 초기 사업모형인 아마존 서점의 경우, 일부 서적의 초기 판매가격을 원가의 40%로 판매하여 시장점유율을 극대화시키는 전략 활용사례 있음
- 이러한 기업전략은 규모 및 범위의 경제의 활용으로 시장 내부 준독점 체제가 구축되어 시장 질서를 교란시킬 것으로 생각할 수 있지만, 아마존은 이러한 준독점 체제구축 이후 획득된 자신의 이익 일부를 소비자들에게 환원시킴으로써 독점체제 저항 및 규제에 효과적으로 대처함 ☞ 소비자들과 이익을 향유하는 대신 공급 기업들에게는 이익확대를 위해 부가 가능한 최대한의 비용을 책정하여 손실이 일어난 자사의 이익을 만회하는 정책을 취하고 있음



2. 중국 징둥(JD.com)의 기업망 운영사례 분석

- 중국 정부조달시장에 참여하고 있는 것으로 알려진 대표적인 기업으로 징둥닷컴(JD.com)을 들 수 있음
 - 징둥닷컴은 중국 내에서 알리바바의 유일한 경쟁 상대이며 중국 내 제2위 전자상거래업체이며(세계 4위) 포춘 200대 기업이자 미국 나스닥에 상장된 기업으로 2014년에 중국 최대 IT 온라인게임업체 텐센트와 전략적 제휴관계를 맺고 모바일로 사업영역을 확대함
 - 징둥닷컴은 1998년 베이징의 중관촌 전자상가에서 컴퓨터 부품상으로 사업을 시작하였으나, 2004년 오프라인 매장을 철수하고 온라인 소매업으로 완전히 전환하여 오늘에 이르고 있음
 - 징둥닷컴이 2019년 5월 10일 발표한 재무보고서에 따르면 징둥의 1분기 순이익은 33억위안(약 5,669억원)으로 전년 동기대비 215% 증가하였으며, 순매출은 1,211억위안(약 20조8,110억원)으로 나타남; 이용자 수는 2019년 3월 기준 액티브 유저 수는 3.105억 명으로 2018년 12월(3.053억명)보다 5,200만 명이 증가함

[그림 3-11] 중국 징둥닷컴



- 징둥닷컴은 전자상거래 분야에서 합리적인 가격으로 품질이 확보된 제품을 빠르게 배송하는 것으로 유명한데, 이는 징둥만의 자체 물류서비스에 기반함
 - 징둥은 자체적으로 물류를 담당하는 전자상거래 기업으로 소비자에게 상품이 배송되는 마지막 순간(Last Mile)까지 배송 전체 부분에 대한 책임을 담당하며, 이로 인해 제2의 아마존이라 불리며 전 세계 시장으로 활동영역을 넓혀가고 있음
 - 징둥의 자체 공급망 관리로 수행되는 징둥 물류시스템은 2020년 1월 현재, 중국 인구 99%에 도달할 수 있는 수준이며 전체 주문의 90% 이상을 당일 및 익일에 배송 가능하도록 되어 있는데, 이러한 징둥의 물류시스템은 중국 인터넷 쇼핑물 1위인 알리바바 그룹보다 우수한 수준으로 평가됨(징둥의 배송기록 중 택배가 도착하기까지의 최소 도착시간이 4분으로 알려짐)
 - 징둥에는 자동화된 6개 거대 물류창고를 비롯해 550개가 넘는 소규모 물류시설이 있고, 7999개에 달하는 물류거점을 보유하고 있는데, 배송이 상대적으로 어려운 농촌, 산간 등 교통불편 지역은 드론을 이용하며, 최근에는 무인 배송로봇도 운영 중인데 베이징과 상하이 등 대도시 대학교나 사무실 밀집지역, 아파트 단지에서 운영 중임
- 징둥닷컴의 기업전용 사이트인 징둥기업망은 2015년 미국의 아마존 비즈니스와 같이 일반 소비자 대상이 아닌 기업고객 전용사이트를 목표로 개설·운영되고 있으나, 세부적인 운영방식이나 정부조달시장 참여형태 등에 대한 추가적인 세부정보는 발표되지 않으며, 다만 사이트 구성구조를 분석해 볼 때 아마존 비즈니스와 매우 유사한 방식으로 운영되고 있는 것으로 판단됨
 - 징둥닷컴의 징둥기업망에 대한 세부적인 내용은 본보고서 pp.60~61 부분의 관련 내용을 참조





IV. 결론 : 연구결과 요약 및 정책적 제언



IV. 결론 : 연구결과 요약 및 정책적 제언

1. 연구결과 요약

1) 민간 쇼핑몰 정부조달시장 참여관련 해외 사례연구 분석결과 요약

- 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여에 대한 해외 사례연구 결과, 해외 조달기관의 민간 쇼핑몰 정부조달시장 참여에 대한 의사결정 과정과 도입방법 등에는 공통사항도 존재하지만, 국가 별 조달환경(수요기관 특성, 조달 참여기업 현황 등)과 해당 국가 민간 인터넷 쇼핑몰 시장 활성화 정도 등에 따라 주요 차이점이 존재하고 있는 것으로 분석됨
 - 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여에 따른 국가별 특성과 주요 차이점을 정리하면 다음의 [표 4-1]과 같음

[표 4-1] 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여에 대한 국가별 특성 요약

비교항목	미국	중국	영국 ⁹⁾
최초 참여 요청 주체	미국 의회 (입법부)	중국 財政部 (중앙조달기관)	Crown Commercial Service (중앙조달기관)
주요 실행목표	조달시장 경쟁 제고, 조달업무 간소화 및 현대화(최신기술), 수요기관 구매경험 선진화	조달업무 효율화(분산), 조달업무에 최신기술 활용	조달업무에 최신기술 도입, 수요기관 구매경험 선진화, 조달구매 업무의 현대화
참여허용 대상품목	전체 상용제품 (IT, 의료관련 제품군 제외)	중앙 집중조달 품목 중 지정된 17개 MRO 품목	기술, 프린트 제품 등 3개 MRO 상용제품군
조달관련 법령개정	민간 인터넷 쇼핑몰의 상업적 약관 최대한 이용 (조달관련 법령 개정 최소화)	민간 인터넷 쇼핑몰의 상업적 약관 최대한 이용 (조달관련 법령 개정 최소화)	자체 이용약관
참여대상 전자상거래 모형	E-마켓플레이스 모형	E-마켓플레이스 모형	E-마켓플레이스 모형 (E-조달 모형도 검토)
특징사항	민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 진출	정부조달시장에 민간 인터넷 쇼핑몰의 효과적인 활용	정부조달시장에 민간 인터넷 쇼핑몰과 유사한 환경 조성

9) 영국은 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여가 아닌 중앙 조달기관 차원의 정부조달 인터넷 쇼핑몰 신규축 사업임

(1) 미국 관련사례분석 결과 요약

□ 민간 쇼핑물 기업의 정부조달시장 참여에 대한 미국 사례연구결과에 대한 세부내용을 간략하게 요약해보면 다음의 [표 4-2]와 같음

[표 4-2] 민간 쇼핑물의 정부조달시장 참여에 대한 미국 사례연구 요약

항 목	주 요 내 용
민간 쇼핑물 조달 참여 목표	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부조달 기법 현대화, 수요기관 구매경험 고도화, 수요기관 구매업무 간소화, Best-Value 등 ◦ 그러나 당초 목표로 했던 시장조사기능 활성화 및 합리적인 가격책정문제는 진행 중 약화
조달적용품목 및 정보관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 민간 전자상거래 기업을 통해 구매되는 정부 전체의 모든 상용제품(IT, 의료관련제품 제외) ◦ 정부조달 거래관련 생성되는 전체 거래 자료의 관리주체는 중앙조달기관인 GSA에 위임 ◦ 민간 전자상거래 기업의 정부조달 거래관련 자료의 상업적 이용을 원칙적으로 금지(논란 확대)
대상 기관/물품 적용 기준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 최소 구매 기준(MPT) \$10,000 → \$25,000로 증액(그러나 증액 논리 부족 등 논란) ◦ IT, 보건의료 등 다른 국가정책 상의 쟁점이 존재하는 품목을 제외한 전체 상용 품목 대상 ◦ 전체 연방기관(국방부 포함) 및 주(지방) 정부, 독립 수요 기관 등 대상(지역 소상공인 반발)
정부규정 및 상업적 약관 관리 문제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부의 민간시장질서 개입 최소화를 위해 조달법령 개정 최소화 및 현행 상업적 이용 약관을 최대한 활용 → 최소한의 조달관련 법령 개정으로 변화 충격 최소화 ◦ 정부정책목표 실현을 위한 관련법률 준수를 위한 상업적 약관 개정에 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 8(a) 프로그램 AbilityOne 프로그램 Buy American Act, Trade Agreement Act 등 정부 고유의 정책목표 달성을 위한 기준 법률(규정)에 대한 민간 인터넷 쇼핑물의 준수 여부(강제화) 등
조달 참여 민간 쇼핑물 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ e-마켓플레이스 사업모형만 활용 → 정부의 최소 요구조건을 충족시킬 수 있는 민간 쇼핑물 ◦ 극소수 대기업 쇼핑물만 시장진입 가능, 다른 사업 모형 활용 기업 참여 배제 문제 논란
효율적 경쟁 및 가격관리 주체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부조달 상용제품 관련 효과적 경쟁조건 및 가격관리 기능을 참여 민간 쇼핑물에 부과 → 정부의 과도한 민간시장 질서 개입에 대한 우려로 판단되나 정부 고유기능과 권한 약화 우려
특징사항	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부조달시장 진입을 위해 준비된 일부 민간 쇼핑물 기업 만 사실상 시장참여 가능 논란 ◦ 기존 정부조달 프로그램과 민간 쇼핑물 기업 간의 관계 설정 모호 → 경쟁자? Vs. 협조자?

[2] 중국 관련사례분석 결과 요약

□ 중국의 지방성 정부가 일부 중앙 집중조달품목에 대해 민간 쇼핑물 기업을 참여시키고 있는 중국 사례연구결과에 대한 세부내용을 요약해보면 다음과 같음

① (민간 인터넷 쇼핑물의 정부조달시장 참여 목적) 중국 정부는 2008년 이후 행정유연성 위주의 조달관리에서 법제화를 통한 관리강화 및 전자조달시스템을 활용한 조달관리 선진화를 추진하고 있으며, 특히 최근 중국 정부는 정부조달의 온라인화를 통해 관련 일부 조달관련 업무를 처리할 수 있도록 하는 정책을 추진하고 있음

- 이에 따라 중국 정부는 2014년 이후부터 정부조달에 인터넷 쇼핑물 및 협의공급방식 등 민간에서 통용되고 있는 유통 시스템을 직접적으로 정부조달에 적용하는 방식으로 정부조달의 일부를 수행하고 있음

- 그러나 민간 쇼핑물의 정부조달시장 참여에 대한 중국 정부당국의 명확한 정책목표 등이 제시되지 않고 있어 다른 목적보다도 광범위한 중앙 집중물품 분야에 대한 중앙조달기관의 관리업무를 민간 유통시스템을 활용하여 일부 분산시키고자 하는 목적이 가장 클 것으로 유추해 볼 수 있음

- 특히 조달대상에 포함되는 17개 상용제품 품목들은 대부분 민간시장 거래가 활발하며 정부조달기관이 세부 품목별로 규격 및 가격 등을 전반적으로 관리하기에 현실적인 어려움이 높은 품목들에 국한된 것으로 분석해 볼 수 있기 때문임

② (민간 인터넷 쇼핑물 적용대상 품목) 중국 재정부가 고시한 집중조달목록 중 지정·고시된 17개 상용물품에 대해 각 지방성 정부 또는 독립적 수요기관들은 온라인 쇼핑물 또는 협의공급 방식 중 1가지를 선택하여 구매물품의 수량에 관계없이 정부조달을 집행할 수 있도록 규정하고 있음

- 특히 온라인 쇼핑물과 협의공급 방식의 구매 범위에 포함된 물품의 경우 수요기관이 협의공급 방식보다는 온라인 쇼핑물을 통해 우선 구매할 수 있

도록 권한을 부여

- ③ (정부조달시장에 참여할 수 있는 민간 인터넷 쇼핑몰 대상) 미국과 같이 정부 요청에 따른 민간 쇼핑몰 기업의 자발적인 정부조달시장 참여라기보다는 정부의 요청에 따라 정부기관이 선택한 민간 쇼핑몰 기업 중 일부가 정부조달시장에 상대적으로 매우 제한적으로 참여하고 있는 것으로 분석할 수 있음
- 이는 사회주의 국가인 중국의 정치 시스템과 일정 부분 상관관계가 있을 것으로 판단되며, 중국이 현재 시행하고 있는 분산조달의 수행방식 중 하나인 기선정된 외부 조달대행기관을 통하여 정부조달 업무를 일부 수행하는 것보다 크게 다르지 않은 방식으로 보는 시각도 있는 것으로 분석됨
 - 이에 따라 현재 지방성 정부의 일부 조달에 참여하고 있는 민간 쇼핑몰 운영 및 관리와 관련된 기존과 구별되는 세부 법령이나 규정 등을 찾아보기가 어려우며, 대부분 정부기관 단위별로 개별 민간 인터넷 쇼핑몰과 협의·계약된 방식에 따라 해당 민간 인터넷 쇼핑몰의 보편적 상업적 약관을 대체로 준용하여 정부조달을 수행하고 있는 것으로 판단됨
- ④ (가격관리) 민간 쇼핑몰을 이용하여 정부조달을 수행하는 경우에 대한 구체적인 가격관리 지침이나 시장 모니터링 업무에 대한 명확한 규정이 존재하지 않지만, 시장에서 실제 거래되는 평균가격보다 정부조달가격이 높지 않아야 한다는 규정이 존재하고 있음
- 이 경우에도 항상 이를 준수해야 한다는 것이 아니라 일종의 권고 형식을 띄고 있는 것으로 판단되며, 인터넷 쇼핑몰 등을 이용하여 구매가 어렵거나 존재하지 않는 경우 또는 사후서비스 등에서 문제가 발생할 소지가 있는 경우에는 이러한 규정에 적용을 받지 않아도 되는 것으로 판단됨
 - 이에 더하여 규정에서 제시되는 가격관리 기준도 우리나라나 미국과 같은 최저고객가격이 아닌 시장거래 평균가격으로 제시되어 있어 해당 국가들과

같이 최혜고객가격 준수를 위한 압력이 상대적으로 적을 것으로 판단됨

- 따라서 지방성 정부조달시장에 참여하는 일부 민간 쇼핑물 기업들에게 정부조달 품목들에 대한 가격관리 및 모니터링 업무를 맡겨 관리되고 있는 것으로 판단됨

[3] 영국 국가주도 정부조달 인터넷 플랫폼 구축 사례분석 결과 요약

□ 영국의 해외사례는 민간 쇼핑물 기업을 정부조달시장에 참여시키는 본 연구의 목적과 부합되는 사례는 아니지만, 다른 국가들에 비해 가장 최근 시기에 인터넷 쇼핑물 플랫폼을 국가조달에 도입한 사례로 이러한 도입 시기에 따른 이점을 최대한 활용하고자 미국이나 우리나라와 달리 민간 쇼핑물 기업들이 현재 자사의 경쟁우위 또는 장점으로 활용하고 있는 다른 서비스들을 정부조달 인터넷 쇼핑물 구축에 적극 도입하려는 시도를 수행하는 것을 살펴볼 수 있음

- ① (대상 품목) 정부조달 상용제품 전체가 대상이 아니며 기술제품, 교육기술 제품, 프린트/스캔/복사 관련제품 등 3가지 제품군들로 한정하여 구성되어 있는데, 대부분 소량, 저가격, 빈번한 반복구매가 특징인 MRO 상용제품들임
- ② (이용대상 수요기관) 정부조달 인터넷 플랫폼 이용이 가능한 대상자는 수요기관의 공공부문 구매담당자로 DPS 마켓플레이스에 접근할 수 있는 권한이 부여된 담당자 전체로 하고 있으며, 해당 수요기관의 조달업무 담당자 등으로 사용인원을 한정하지 않아 수요기관의 이용자 편의성을 높이하고자 하고 있음
- ③ (지불방법) 물품 구매 이후 지불방법은 전통적인 수요기관의 직접 지불 내지 수요기관의 결제 프로세스와 함께 직불카드, 신용카드 또는 영국 정부조달구매에 새로이 도입된 결제방식인 ePCS 카드를 모두 이용할 수 있게 하여 수요기관의 플랫폼 이용 편리성을 향상시키고자 하고 있음
- ④ (가격관리) 취급되는 물품들에 대한 특징적인 가격관리정책은 다음과 같음

- (a) 플랫폼에서 제공되는 40만개에 육박하는 물품가격에 대해 최대 20분 간격으로 업데이트 되는 동적가격(Dynamic Pricing) 정책을 운영하는 것을 목표로 하고 있으며, 이는 현재 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들이 대표적으로 운영하고 있는 가격책정 및 관리 시스템임
 - (b) 이와 함께 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들이 대표적으로 제공하고 있는 서비스인 검색제품과 유사제품 또는 경쟁제품과 직접 가격비교가 가능하도록 비교가격정보를 제공하는 서비스(대부분의 제품에서 검색 즉시 최소 3개의 비교가격과 해당 날짜의 시장목표가격을 나타내는 민간시장 벤치마크 가격을 볼 수 있도록 구성)를 시행하는 것을 목표로 하여 수요기관들이 TPP 플랫폼을 통하여 합리적인 가격에 접근하고 있음을 확인시켜 주고자 노력하고 있음
 - (c) 검색을 통하여 확인된 구매의사가 충분한 제품들을 구매결정 이전에 임시보관 할 수 있는 스마트 바스켓 기능을 제공하고 스마트 바스켓에 포함된 모든 선택건의 가격들을 해당 시점에서 고정된 상태로 30일 동안 보유할 수 있도록 하여 보다 효율적이고 합리적인 구매의사결정을 수행할 수 있도록 서비스를 제공
 - 이러한 가격관리 정책들을 통하여 아마존 인터넷 쇼핑몰과 비교할 때 평균 8%의 비용절약 및 일부 제품에 대해서는 최대 30%의 비용절감이 가능할 것으로 공식 발표 하고 있음
- ⑤ (기타 사항) 이와 함께 민간시장에서 구매계약과 함께 임대계약(leasing)으로 다수 활용되고 있는 프린트/스캔/복사기 제품군에 대한 임대계약 서비스도 구매계약과 함께 동시에 제공하는 것이 또 다른 특징이라 할 수 있음
- 이상과 같은 영국 사례는 결론적으로 민간 인터넷 쇼핑몰에서 경험할 수 있는 현대화된 이점과 장점들을 국가주도 인터넷 쇼핑몰 구축에 최대한 적용하여 정부조달업무의 효율성 제고 및 현대화 요청에 대응하고자 하는 것으로 판단됨

2) 민간 쇼핑물 정부조달시장 참여관련 해외 사례연구 시사점 요약

(1) 미국 관련사례분석 시사점 요약

- 2017년 12월, 미국의 국방수권법 개정입법 이후 2020년 1월 현재까지 거의 2년의 기간이 경과되고 있음에도 불구하고 여전히 다양한 사항들에 대한 검토와 이해당사자 간에 논의가 진행 중임
 - 미국 정부는 민간기업의 정부조달시장 참여에 따르는 다양한 예상 문제점 보완과 함께 정부기관의 민간 시장질서 개입에 따르는 잠재적인 문제발생 소지에도 보다 신중한 입장을 취하고 있는 것으로 판단됨
 - 특히 정부 고유의 정책적 목표달성을 위한 기타 법령과 규정의 수정 최소화와 관련되어 논의가 진행되어온 MPT 증액 문제, 시장독점 및 정보보호 이슈와 관련된 조달거래 자료의 실시간 활용(data mining) 문제 등에 대한 이해당사자 집단 간의 첨예한 대립도 지속되고 있음
- 이와 함께 미국의 민간 쇼핑물 정부조달시장 참여범위도 2017년 12월 국방수권법의 개정 시점 초기에는 전체 연방정부가 아닌 미국 국방부 상용제품에 한정된 것이었음
 - 미국 상원 군사위원회는 전 세계에 주둔해 있는 해외주둔 미군 및 관련기관들이 미국 국내에서와 동일하게 효율적이며 안정적인 조달관리를 수행하고 조달 관련업무의 효율성을 제고할 수 있도록 관련조치를 취하고자 한 것으로 분석됨
 - 그러나 국방부 조달시장 민간 쇼핑물 기업 참여에 대한 실질적인 논의를 위해 GSA와 OMB가 2018년 1월 “Procurement through Commercial E-Commerce Portals” 계획을 수립하고, 이후 1단계 계획진행의 완료시점인 2018년 4월에 1단계 완료보고서를 발표하면서 국방부를 포함한 전체 연방정부시장을 참여대상으로 하여 당초보다 참여범위가 확대되었음

- 이는 2017년 국방수권법 개정 당시에 미국 하원에서 전체 미국 연방정부시장을 참여대상으로 했던 당초 계획으로 조달시장 참여범위가 재확대된 것인데, 이러한 이유로 다음과 같은 몇 가지 사항들이 미국 국내에서 거론되고 있음
 - (a) 2018년 초반 1단계 이해당사자 의견수렴 및 협의 단계에서 아마존 등 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들과 이익단체인 미국 정부조달협회 등 해당 제도의 실행으로 직접적인 수혜를 받을 수 있는 당사자들이 관련기관으로 협의에 직접 참석하고 해당 논의에 적극적으로 의견을 제시한 점
 - (b) 2017년 이후 이미 민간 쇼핑몰 서비스인 아마존 비즈니스에 미국 일부 주정부 및 독립 수요기관들이 참여하여 지방정부 차원의 조달시장에는 민간 쇼핑몰 참여가 일정 부분 이상 수행되고 있었다는 점
 - (c) 이전시기부터 GAO 등 국가감사기관으로부터 일부 조달품목에 대한 최고고객가격 미이행 사례 및 정부조달관련 서비스에 대한 수요기관 불만 사항들에 대한 의견이 지속적으로 제기되고 있었으며, 이에 대한 해결방안과 관련된 논의가 미국에서 지속적으로 제기되고 있었다는 점
 - (d) 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여에 대한 전반적인 계획수립 및 단계적 실행에 대한 세부지침 설계에 중앙조달기관인 GSA 이외 백악관 행정관 리예산국인 OMB가 공동으로 참여하여 의견을 조율한 점 등임

□ 미국에서 민간 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 참여와 관련하여 현재까지 다수의 정책적 결정과 논의가 진행되었음에도 불구하고 현재까지 여전히 논의가 계속되고 있는 핵심사항들을 정리하여 보면 다음과 같음

- ① 민간에서 일반적으로 활용되고 있는 3가지 전자상거래 사업 모형 중 하나에 불과한 “E-마켓플레이스 사업 모형” 만을 굳이 정부조달시장에 채택하려는 논리 및 근거가 다소 모호하다는 지적이 존재하며 특정기업(아마존으로 추정) 밀어주기라는 의혹이 최근까지 제기됨

- 제조기업 별 인터넷 쇼핑물 사업모형인 전자상거래 모형은 제외하더라도 E-조달 모형을 제외시킨 점에 대해 해당 사업모형으로 현재 민간 인터넷 쇼핑물 사업에 참여중인 관련 민간 기업들의 반발이 지속되고 있음
- ② 미국 정부 고유의 정책적 목표달성을 위한 8(a) 프로그램, AbilityOne 프로그램, Buy American Act, Trade Agreement Act 등 제반규정에 대한 준수여부를 민간시장질서 최소 개입이라는 원칙에 따라 민간 인터넷 쇼핑물 기업들에게 의무적으로 강제하지 않으면서(강제 시에도 민간 인터넷 쇼핑물들이 충실하게 이행한다는 보장이 없음), 해당 규정준수를 위한 현행 조달법령 및 규정의 최소한도의 수정을 달성할 수 있는 가장 효과적인 방법으로 MPT 25,000달러 증액사항을 오랜 논의 끝에 결정한 것으로 분석됨
- 현행 미국 조달규정 상 MPT 한도금액 이내의 조달에 관해서는 중소기업제품 의무구매 등 정부 고유의 정책목표 달성을 위한 각종 규정들에서 예외로 적용받을 수 있는 여지가 존재하기 때문에 MPT 금액 한도를 상향조정하여 수요기관들의 이용범위를 넓힘과 동시에 이상에서 논의된 2가지 문제를 동시에 일부 해소시키고자 한 결정으로 판단됨
- ③ 보다 공정한 민간 쇼핑물 정부조달 계약관리를 위해 현행 상업적 이용 약관에 대한 수정 및 추가개정 요청 문제가 지속적으로 제기되고 있음
- 민간 쇼핑물에서 구매를 수행하는 수요기관들의 구매 효율성을 담보할 수 있도록 구매 가능한 제품이 존재하지 않을 경우 대체가 가능한 제품 안내 및 지정 기능 보완, 해당 추가정보 제공에 따른 서비스 수수료 미징수 체계 개선 및 정부조달시장 진입 납품기업 자격요건 등에 대한 규정 미비 등 민간 쇼핑물 기업과 협의하여야 할 문제가 여전히 다수 존재함
- ④ 데이터 마이닝(data mining) 목적의 실제 정부거래 관련자료 이용에 대한 엄격한 제한 및 관리 주체 문제에 대한 지속적인 의견 대립

- 현재의 결정사항처럼 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들의 실제 정부거래 자료 이용에 제한을 둘 경우 다수의 정부조달시장 참여 포털기업들은 실시간 조달시장 상황을 분석할 수 있는 최선의 정보가 부족하여 정부시장에 참여할 동기와 경쟁력이 상당부분 사라지며, 궁극적으로 다수의 포털제공 기업들이 정부조달시장 진입에 흥미를 잃을 수 있을 것이라 주장하고 있음
 - 그러나 GSA의 입장은 민간 전자상거래 포털기업들이 공공목적으로 활용되어야 하는 실시간 거래관련 자료를 임의적으로 활용함으로써 민간시장에서와 같이 정부시장에서도 해당 정보를 이용한 시장지배력 강화 등 기업수익성 극대화에 악용할 가능성이 있으며, 이는 조달참여기업이나 수요기관 입장에서 볼 때 정부조달시장이 일종의 레몬시장(Lemon Market)¹⁰⁾으로 작동될 수 있다는 논리로 반대하고 있음 → 따라서 실시간 거래관련 자료를 제외한 일정기간 동안의 거래량 및 거래규모 등 정부조달 통계자료에 대해서는 현재와 같은 수준으로 계속 공유하는 것으로 결정함; 이와 함께 민간 인터넷 쇼핑몰이 거래관련 정보관리의 주체가 되었을 때 발생할 수 있는 정보해킹 및 보안관련 문제에 대한 책임 문제도 함께 거론되고 있음
- ⑤ 부당한 가격인상(또는 인하), 화이트 레벨링(원산지 규정 위반), 부품/소재 등 당초 계약제품과 다른 규격 위반제품 납품 등 부정당 납품행위가 확인된 공급 기업에 대한 엄격하고 일관적인 정부조달시장 참여 제한 등 조달 원칙에 대해 민간 쇼핑몰 기업이 어느 수준까지 책임지고 준수할 수 있을 것인지에 대한 근본적인 회의감 존재
- 민간 쇼핑몰 기업들이 국가조달기관과 동일한 책임 및 소명의식을 가지고 이러한 방침 준수에 동참할 것인지에 대한 조달기관 및 수요기관들의 부정적 인식과 함께 실제 문제발생 시 민간 인터넷 쇼핑몰에게 어떤 수준까지 책임을 물을 수 있을 것인지에 대해서도 명확한 대안이 없음

10) 시장에 참여하는 거래 당사자들 간에 정보 불균형 상태로 인하여 상대적으로 정보가 부족한 시장 참여자가 그렇지 못한 참여자에 비해 불리한 위치에 놓이게 되는 시장으로 중고자동차 거래시장이 대표적인 레몬시장 사례임

- 또한 국가 조달기관은 문제가 있는 제품을 유통시킨 해당 민간 인터넷 쇼핑몰 기업에게 해당 거래와 관련된 모든 책임을 전가시킬 수 있는 계약(협약)을 정부조달시장 진입시점에서 체결해 놓았다 하더라도 정부조달의 최종 책임을 맡고 있는 조달기관으로서의 위상 및 전반적인 사회적 인식으로 인하여 이러한 문제에서 완전히 자유로울 수는 없을 것임
 - 특히 민간 인터넷 쇼핑몰 기업과 납품 공급 기업들 간에 계약위반, 불공정 납품 계약과 관련된 법적 분쟁이 발생될 경우 국가 조달기관이 어떤 입장에 서야 할지에 대한 모호성(중재자 입장인지 관리 및 판단주체인지 위상 모호)도 존재할 것으로 판단하고 있음
- ⑥ 민간 전자상거래 포털기업의 정부조달시장 참여 시 MAS 등 기존의 정부조달 프로그램과의 관계 정립이 모호하며, 이들 간에 불필요한 경쟁이 발생할 가능성에 대한 우려가 존재하고 있음
- 동일한 정부조달 프로그램을 운영한다는 입장에서 경쟁관계인지 아니면 정부조달의 일부 기능을 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들이 보완해 주는 보완자 입장인지에 대한 모호성이 존재함
 - 이러한 논쟁은 결론적으로 미국 정부기관인 GSA가 GSA Advantage! 라는 민간 인터넷 쇼핑몰과 거의 유사한 정부주도의 인터넷 쇼핑몰을 현재 운영하고 있다는 점에 있으며, 장기적으로 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 활성화된다고 가정해 볼 경우 GSA가 운영하고 있던 정부 인터넷 플랫폼의 효용성 문제가 제기되어 조달시장 분야에서 정부기관의 철수문제를 논의해야 하게 될 것임
- ☞ 이는 장기적으로 국가 중앙조달방식으로 얻을 수 있는 현재의 다수 이점을 상실하게 되는 결과를 초래할 수도 있을 것임 → 프랑스와 이탈리아 등 과거 분산조달을 시행했던 국가들도 세계 경기침체 등 어려움

을 겪고 난 이후 국가예산집행의 효율성 제고를 목적으로 국가 중앙조달방식을 일부 채택하여 운영하고 있는 사례를 참고해 볼 필요가 있음

[2] 중국 관련사례분석 시사점 요약

□ 중국 지방성 정부의 민간 인터넷 쇼핑몰 정부조달시장 참여와 관련된 시사점을 요약해 보면 다음과 같음

① 인터넷 쇼핑몰에서 구매가 허용된 17개 물품들을 살펴보면, 대부분 민간 인터넷 쇼핑몰에서 거래가 활발하게 이루어지고 있는 MRO 관련 품목들에 국한되어 있음

○ 이러한 품목들의 경우 우리나라 조달청의 나라장터 종합쇼핑몰과 같이 정부가 직접 관리하는 정부조달 인터넷 쇼핑몰 플랫폼을 갖추지 못한 중국정부 입장에서는 정부조달을 위해 입찰 등 기존 정부조달방식을 사용하거나 또 다른 방식의 구매절차를 고려하는 것보다는 시중에서 활발하게 거래가 이루어지고 있어 판매단가 등 경쟁제품과의 가격비교도 상대적으로 용이한 민간 인터넷 쇼핑몰을 활용하는 것이 현재의 정부조달업무에서 효율성이 보다 높을 것으로 판단하였기 때문으로 분석됨

② 중국은 미국과 다른 법치체계 및 국가관리 시스템으로 운영되는 국가 특성으로 인하여 미국과 같이 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여 허용이라기보다는 정부조달업무를 민간 쇼핑몰 시스템을 일부 활용하고 있다고 보는 측면이 보다 타당할 것으로 사료됨

③ 민간 쇼핑몰을 이용하여 정부조달을 수행하는 경우에 대한 구체적인 가격관리 지침이나 시장 모니터링 업무에 대한 명확한 규정이 존재하지 않고 시장에서 실제 거래되는 평균가격보다 정부조달가격이 높지 않아야 한다는 규정만 존재

○ 그러나 이를 항상 준수해야 하는 것이 아니며 인터넷 쇼핑몰 등을 이용하여 구매가 어렵거나 존재하지 않는 경우 또는 사후서비스 등에서 문제가 발생할 소지가 있는 경우에는 적용이 되지 않는 것으로 보임

[3] 해외사례연구 시사점 종합 요약

□ 정부조달시장에 대한 민간 쇼핑물 기업 관련 해외 사례연구를 통하여 다음과 같은 공통적인 시사점을 도출해 볼 수 있음

① 미국과 중국 해외사례에서 조사된 민간 인터넷 쇼핑물의 정부조달시장 참여 주요목적은 정부조달시장에 최신 유통기술 및 시스템 도입으로 조달행정의 현대화 추진 및 수요기관의 민간 구매경험 최대 보장 등으로 나타남

○ 미국의 경우 민간 쇼핑물 정부조달시장 참여 초기 추진목적에는 민간과 유사한 수준의 조달시장 내부경쟁 구조 확립과 최혜고객가격 확보가 포함되어 있었으나, 이후 구체적인 실행지침 등이 만들어지면서 해당 목적보다는 선진 조달기법 도입, 수요기관의 구매업무 효율화 등으로 추진목적의 우선 순위가 변화되는 것을 확인함

○ 미국 연방정부의 조달규정은 다른 해외 조달기관들이 조달계약 목표로 삼고 있는 가장 유리한 입찰(MEAT)/금액대비 가치(VFM)에 원칙을 두는 최고가치(Best Value)실현 보다는 “최혜고객가격(시중우대가격)” 달성에 주요 목표를 두고 있어 공정하고 합리적인 조달가격을 책정하기 위하여 중앙조달기간이 다양한 최선의 노력을 경주하고 있음

○ 하지만 GAO 등 감사결과(2015)는 일부 품목에 대한 정부조달가격이 항상 최혜고객가격이 아니라는 지속적인 지적사항에 따라 다양한 가격조사 및 관리방안을 실행 중에 있으며, 미국의 민간 쇼핑물 정부조달시장 참여 결정도 이러한 맥락에서 결정된 사항으로 분석됨

② 미국과 중국의 국가조달기관들의 단가계약 대상품목은 기본적으로 대부분 시장에서 활발한 거래가 이루어지고 있는 민수규격을 바탕으로 일반 상용제품을 계약대상으로 하고 있어 대상물품의 규격설정 및 계약가격 설정에서 상대적으로 많은 부담이 존재하지 않을 것으로 분석됨

- 그러나 우리나라와 같이 민수 및 관수규격 제품이 단가계약 품목에 혼재되어 있거나 민수규격이 아닌 관수규격으로 규격설정 및 계약가격 설정이 이루어지는 품목이 존재하는 경우 완전한 민수규격으로 작동되는 민간 인터넷 쇼핑몰 기업의 정부조달시장 진입 시에 많은 혼란이 발생할 가능성이 존재
- ③ 정부조달시장에 참여하고 있는 미국 및 중국의 민간 인터넷 쇼핑몰들의 거래 계약 대상자는 제조기업 뿐만 아니라 유통기업 및 해외기업도 계약상대자로 포함시켜 경쟁을 촉진시키는 경우가 일반적임
- 따라서 미국과 중국의 경우 아마존과 징둥닷컴 등 민간 쇼핑몰 기업들이 정부조달시장에 참여하더라도 이러한 문제와 관련된 현실적인 혼란과 사후 문제 발생 가능성이 크지 않을 것으로 판단됨
 - 이에 비해 우리나라는 중소기업 보호 및 판로지원 등 정책적 목표달성을 위하여 직접 생산하는 제조기업 위주로 정부조달계약을 수행하고 있어 조달업무 수행에 따르는 효율성(경제성)이 상대적으로 낮아질 가능성이 높으며, 제도변화 시 관련업계의 강력한 저항에 직면할 가능성이 상대적으로 매우 높음
- ④ 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 시행되는 국가의 경우 최소한의 조달법령 및 기타 관련법령 개정으로 정부조달 관계자 및 수요기관과 조달참여기업들의 혼란을 최소화 하려는 움직임이 있다고 판단해 볼 수 있음
- 정부 수요기관이 필요한 물품을 구매할 때 정부고유의 정책목표 달성을 위한 중소기업 제품 우선구매, 자국산 원산지 증명 등을 고려해야 하는데, 이러한 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 다양한 분야에 걸친 법령이나 규정개정보다는 민간 인터넷 쇼핑몰에서 구매 가능한 정부조달금액 범위를 조정함으로써 해당 문제를 해결하고자 한 것으로 분석됨
 - 그러나 정부조달이 가능한 금액범위를 조정하는 것은 미봉책에 불과하며, 향후 예측하지 못한 다양한 문제가 발생할 경우 이에 대한 해결방안 마련

에 또 다른 장기적인 노력을 기울여야 할 것임

- ⑤ 민간 쇼핑몰을 정부조달에 참여시켜 활용하고 있는 중국의 경우 국가주도의 정부조달 인터넷 쇼핑몰이 존재하지 않으며, 국가주도 정부조달 인터넷 쇼핑몰이 존재하지 않았던 영국의 경우에는 최근 국가주도의 정부조달 인터넷 쇼핑몰 플랫폼을 도입하고 있음
 - 실질적으로 미국의 GSA Advantage!도 우리나라 나라장터 종합쇼핑몰과 같이 전체 품목에 대해 한번의 클릭만으로 물품선택 및 구매가 이루어지는 원스톱 시스템은 아니기 때문에 보다 현대화된 쇼핑몰의 정부조달시장 도입을 위하여 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여를 고려할 가능성이 있었을 것으로 보이나, 우리나라와 같이 민간 인터넷 플랫폼과 상당히 유사한 기능을 제공하는 나라장터 종합쇼핑몰이 존재하는 경우에는 그러한 동기가 상당히 낮아질 것으로 평가할 수 있음
 - 특히 처음으로 국가주도의 인터넷 쇼핑몰 시스템을 도입하는 영국의 경우에는 민간 인터넷 쇼핑몰 기업을 정부조달시장에 참여시키는 방안보다는 현재까지 민간 인터넷 쇼핑몰이 제공하는 장점으로 인식되는 기능을 새롭게 도입하는 국가주도의 인터넷 쇼핑몰 플랫폼에 다수 차용하여 시스템을 운영하려는 사례를 살펴볼 수 있음
- ⑥ 미국과 중국의 경우 정부조달시장에 참여하는 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들이 매우 거대한 규모로 자국시장에서 상대적으로 높은 시장점유율을 가진 기업들이며, 이전시기부터 자체적인 기업전용 B2B 사이트를 확보하고 있고, 고도로 발전된 매우 앞선 기업자체 배송시스템을 보유하고 있다는 점 등을 살펴볼 수 있음
 - 이러한 사실은 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 정부의 의사결정과 함께 이를 뒷받침해 줄 수 있는 민간 인터넷 기업들이 일정 수준 이상 존재할 때 실질적인 실행 논의가 가능해 진다는 것을 의미함

2. 수요기관 구매방식 개선에 대한 정책적 제언

□ 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여와 관련된 앞선 해외사례연구 결과를 바탕으로 우리나라 수요기관의 구매방식 개선에 관한 정책적 제언을 제시해보면 다음과 같음

① 해외 사례연구 결과를 바탕으로 살펴보면 해외정부들이 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여를 허용하고자 하는 관련품목들은 미국의 MAS나 우리나라의 다수공급자물품계약 방식 등 현행 정부조달방식을 통하여 충분히 효율적으로 조달되고 있는 것으로 판단되며, 특히 우리나라의 경우 미국 정부조달 플랫폼보다 상대적으로 정교하며 민간 인터넷 쇼핑몰과 거의 동일한 구매경험을 제공하고 있는 나라장터 종합쇼핑몰을 15년 이상 성공적으로 운영하고 있는 노하우를 최대한 활용하는 것이 보다 효율적일 방안으로 판단해 볼 수 있음

○ 따라서 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 참여결정의 주요한 목적이 기존 정부조달 프로그램의 실행에서 발생하는 위험이나 불편사항을 제거시키고자 하는 것에 있다면, 민간 쇼핑몰 참여만이 해당 문제점에 대한 타당하고 유일한 효과적인 해법인지에 대해 심도 있게 고민해 보아야 할 것임

○ 만약 최저고객가격(최저가) 실현, 수요기관 구매자들의 구매경험 현대화 및 합리화가 목적이라면 현행 정부조달방식이나 시스템 상에서 해당 부분들에 대한 지속적인 제도개선 노력 및 보다 혁신적인 조달기업 도입만으로도 이를 충분히 충족시킬 수 있을 것으로 판단되며, 이에 대한 참고사례로 앞선 영국의 사례를 찾아볼 수 있을 것임

○ 앞선 영국의 사례분석 결과에서 살펴볼 수 있는 것과 같이 민간 쇼핑몰의 정부조달시장 도입이 아닌 현재 민간 인터넷 쇼핑몰에서 제공되고 있는 현대화된 유통 기법이나 기술이 주는 이점과 장점들을 국가주도 인터넷 쇼핑몰 구축에 최대한 적용하여 정부조달업무의 효율성 제고 및 현대화 요청에 대응

하고자 하는 사례를 살펴볼 수 있었음

- 이러한 부분들에 대한 지속적인 개선노력이 이루어진다면 민간 쇼핑물의 정부조달시장 참여라는 급격한 환경변화로 인해 조달 참여기업, 수요기관 및 정부기관들 모두에게 엄청난 혼란과 분쟁을 야기될 수 있는 방안에 비해 현실적으로 효과적이며 효율적인 실행방안이 될 것이며, 특히 급격한 환경변화에 따라 새롭게 얻을 수 있는 이점과 기존에 누리고 있었던 다양한 이점들과 운영 노하우를 상실하게 되는 경우 모두를 놓고 균형 있는 검토가 이루어져야 할 것임
 - 해외 공공기관들은 예산활용의 경제성 및 효율성 달성이라는 정책적 목표 달성을 위하여 가격관리 의무위반 조달기업에 대해 제재나 통제방법을 활용하기도 하지만, 일반적인 민간시장 경쟁원리를 적용할 수 있는 역동적 구매시스템, 역경매, Flash Sale 등 기타 조달계약 시스템을 활용하거나 공동구매(common procurement) 방식 등 규모의 경제를 활용할 수 있는 다양한 제도운영을 통하여 경쟁에 입각한 조달관리 기법을 도입하는 등 적극적인 제도개선 방안들을 추진하고 있음
 - 또한 최혜고객가격의 유지를 위한 보다 효과적인 방안으로 미국의 경우처럼 조달기관 자체의 가격관리 담당자에 대한 인력 확충과 전문적 역량향상에 대한 제도적 보완이 더욱 절실히 요구된다고 판단되며, 조달기관 이외 다른 책임 있는 국가기관이 참여하여 방대한 시장가격자료를 공동으로 정밀·검증하는 형태로 국가조달물품 관리 체도를 운영하는 것이 보다 현실적인 최선의 대안이 될 것으로 판단됨
- ② 이상과 같은 논의에도 불구하고 향후 우리나라 정부조달시장에 민간 쇼핑물 기업 참여가 이루어질 경우 예상되는 필요한 논의사항과 정책적 제언은 다음과 같을 것임
- (1) 현행 정부조달 관련 수수료 부과 대상 및 수수료(수요기관에 대한 조달대

행 수수료만 존재)의 잠재적인 인상/인하(조달참여기업 대상 증개 수수료 + 수요기관에 대한 조달대행+정보제공 수수료; 복수의 수수료 징수문제) 관련 규정 및 관리 문제

- 현행 나라장터 종합쇼핑몰은 수요기관에만 일정 수준의 조달 수수료를 징수하고 있지만 민간 인터넷 쇼핑몰은 공급 기업과 소비자 양방향에서 거래 수수료를 징수하고 있어, 현재 수수료 부담에서 제외되어 있는 직접생산 확인 제조기업(주로 중소기업)의 동의 및 협조가 결코 쉽지 않을 것임
 - 우리나라와는 다르게 미국의 경우에는 현재 정부조달에 참여하는 일부 유통기업들에게도 조달 수수료가 일부 부과되고 있어 이러한 측면에 대한 납품기업 저항이 우리에게 비해 상대적으로 적을 것으로 사료됨
- (2) 중소기업자 간 경쟁제도(우선구매제도) 등 정부 고유의 정책목표 실현을 위한 현행 법령 및 규정 개정과 민간의 상업적 이용약관 사이의 조정 문제
- 미국의 경우 정부기관의 민간시장 질서 최소 개입이라는 원칙 아래 민간에서 활용되고 있는 현행 상업용 이용약관을 최대한 활용함으로써 관련 정부법령이나 규칙들에 대한 대규모 개정노력과 연쇄적인 법령 수정에 따르는 혼란을 미연에 방지하고자 하는 정책을 동시에 추진하고 있음을 확인할 수 있음
 - 우리나라의 경우에도 미국의 경우와 동일하게 민간 쇼핑몰이 정부조달시장 참여를 위한 대규모의 법령개정 노력보다는 관련업무 부담을 최소화시킬 수 있는 MPT 금액조정 등 현실적인 대안을 검토하여 시행하는 것이 보다 효율적인 방법이 될 것임
- (3) 현행 정부조달 시스템(나라장터 종합쇼핑몰)의 지속여부 및 민간 인터넷 쇼핑몰 기업과의 관계 설정 문제
- 현재 미국과 마찬가지로 거의 유사한 정부조달 프로그램이 존재하게 됨으로써 발생하게 되는 문제들로 장기적으로 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달

시장 참여가 활성화된다고 가정해 본다면 현행 정부가 운영하고 있던 정부 인터넷 플랫폼의 효용성 문제가 제기되어 조달시장 분야에서 정부기관의 철수문제를 논의해야 하게 될 것임

- 이는 장기적으로 국가 중앙조달방식으로 얻을 수 있는 현재의 다수 이점을 상실하게 되는 결과를 초래할 수도 있을 것임 → 프랑스와 이탈리아 등 과거 분산조달을 시행했던 국가들도 세계 경기침체 등 어려움을 겪고 난 이후 국가예산집행의 효율성 제고를 목적으로 국가 중앙조달방식을 일부 채택하여 운영하고 있는 사례를 참고해 볼 필요가 있음

(4) 정부조달시장에 참여가 가능한 적합한 수준의 민간 인터넷 쇼핑몰 존재 여부

- 앞선 미국과 중국의 경우 정부조달시장에 참여하는 민간 인터넷 쇼핑몰 기업들이 매우 거대한 규모로 자국시장에서 상대적으로 높은 시장점유율을 가진 기업들이며, 이전시기부터 자체적인 기업전용 B2B 사이트를 확보하고 있고 고도로 발전된 매우 앞선 기업자체 배송시스템을 보유하고 있다는 점 등 최적의 선진화된 유통 시스템을 보유하고 있음을 살펴볼 수 있음
- 이러한 사실은 민간 인터넷 쇼핑몰의 정부조달시장 참여가 정부의 의사결정과 함께 이를 뒷받침해 줄 수 있는 민간 인터넷 기업들이 일정 수준 이상 존재할 때 논의가 가능해 진다는 것을 의미함
- 실제로 해당 기업들은 전 세계 인터넷 쇼핑몰 시장에서 두각을 나타내는 세계 최고수준의 경쟁력을 보유하고 있는 해당 국가 국적의 인터넷 쇼핑몰 기업들로 현재와 같은 세계화, 개방화 시대에서 일정 수준 이상 자국의 이익을 보장해 주고자 노력할 가능성과 역량이 높다고 판단해 볼 수 있으나, 우리나라의 경우 이와 비교할만한 규모나 경쟁력을 보유한 국내 인터넷 쇼핑몰 기업을 찾아보기 어려운 것으로 판단됨

[참고문헌]

1. 국내 참고문헌

- 외교부(2019), “경제구 1628호, 하이난성 재정청 하이난성 성급 2018-2019년 정부집중조달목록 및 표준발표에 관한 통지문.”
- 조달청(2018), “2018 조달연보.”
- 조달청 수출지원센터(2019), “세계 주요 국가의 정부조달제도.”
- 중견기업연구원(2015), “해외사례를 통해 본 국내공공조달 중소기업 지원제도 개선 방안.”
- 코트라(2016), “EU 공공조달 시장 진출가이드.”
- 한국무역협회(2018), “중국 정부조달시장 현황과 시사점.”
- 한국산업연구원(2018), “중국의 조달시장 현황.”
- 한국조달연구원(2014), “다수공급자계약제도 운영성과평가 및 발전모델 연구.”
- 한국조달연구원(2016), “조달청 다수공급자계약(MAS)중장기 발전방안 연구.”
- 한국조달연구원(2016), “미국연방정부 조달시장 진출 유망품목 분석조사.”
- 기타 조달청 내부자료, 서울경제·시사포커스 등 신문자료

2. 외국 참고문헌

- Amazon(2019), “The Amazon Business Marketplace for Government.”

- GAO(2015), “FEDERAL SUPPLY SCHEDULES : More Attention Needed to Competition and Prices.”
- GSA · OMB(2019), “Commercial Platforms Initiative.”
- Naval Postgraduate School(2017), “Amazon Business and GSA Advantage : A Comparative Analysis.”
- PSPC(2018), “Standing Offer and Supply Agreements.”
- PSPC(2018), “ e-Procurement Solution(EPS).”
- The Coalition for Government Procurement(2018), “AbilityOne e-Commerce Pilot Comparing Usability and Prices of GSA Advantage and the Amazon AbilityOne Pilot.”
- The Coalition for Government Procurement(2019), “Information Collection 3090-0235 Federal Supply Schedule Pricing Disclosures and Sales Reporting.”
- 기타 GSA, GAO, EU, OECD, UN JIU, PSPC, CCS 홈페이지 자료