



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

조달사업에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈불공정 조달행위에 대한 처벌 신설〉
■ 박성훈의원 대표발의(의안번호 제2210753호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 불공정 조달행위에 대한 처벌 신설 (안 제35조 및 제36조 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박성훈의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 6. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

조달청의 불공정 조달행위 조사 및 제재 처분 등 다양한 노력에도 신고 접수 및 적발 건수는 계속 발생하고 있으며, 현행 조사 및 후속 처분의 구조가 불공정행위 예방·근절로 연결되는 효과는 여전히 부족한 상황임.

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」과 「대외무역법」 등에서는 ‘거짓 또는 부정한 방법’, ‘완제품 납품’ 등 직접 생산을 위반한 자와 ‘원산지 위반’과 같은 위반 행위에 대해서는 벌금형을 부과하고 있지만, 현행법에는 이러한 불공정 조달행위에 대한 처벌 규정이 없음.

이에 공정조달 시장 구축과 불공정 조달행위 방지 및 대처를 위하여 벌칙 규정을 마련하려는 것임(안 제35조 등 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 불공정 조달행위에 대한 처벌 신설

(안 제35조 및 제36조 신설)

현행	개정안
○ <신설>	○ 불공정 조달행위에 대한 처벌(§35) ① 10년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금 - 직접생산기준을 위반하여 납품하는 행위 (§21① 제2호) - 원산지를 거짓으로 표시하여 납품하는 행위 (§21① 제3호) - 수요기관 등의 사전 승인 없이 계약규격과 다른 제품을 납품하는 행위 (§21① 제4호) ② 5년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 - 입찰 또는 계약, 납품검사 등에 관한 서류를 위조·변조하거나 거짓 서류를 제출하는 행위 (§21① 제1호) - 다수공급자계약의 계약상대자가 계약 가격을 계약상품의 시장거래가격보다 높게 설정하는 행위 (§21① 제5호) - 우수조달물품등의 지정을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 행위 (§21① 제6호)
○ <신설>	○ 양벌규정(§36) - 법인의 대표자나 법인·개인의 대리인·사용인·기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위의 위반행위를 하면 그 행위자뿐만 아니라 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 부과 (법인 또는 개인이 위반행위 방지를 위하여 상당한 주의·감독을 게을리하지 아니한 경우는 제외)

현행 「조달사업에 관한 법률」(이하 “조달사업법”) 제21조 제1항¹⁾에 따른 ‘불공정 조달행위’란 수요물자 조달과정에서 공정성을 해치는 행위로서, ① 입찰, 계약, 납품검사 등에 관한 서류를 위조·변조하거나 거짓 서류를 제출하는 행위, ② 직접생산기준을 위반하여 납품하는 행위, ③ 원산지를 거짓으로 표시하여 납품하는 행위, ④ 수요기관 등의 사전 승인 없이 계약규격과 다른 제품을 납품하는 행위, ⑤ 다수공급자계약의 계약상대자가 계약가격을 계약상품의 시장거래가격보다 높게 설정하는 행위²⁾, ⑥ 우수조달물품등의 지정을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 행위를 말한다.

조달청장은 불공정 조달행위에 대한 신고를 접수한 경우 계약상대자 등에게 자료 제출을 요구하거나 시설·서류 등을 조사할 수 있고, 불공정 조달행위가 확인된 경우 ① 계약상대자등에게 시정을 요구할 수 있으며, ② 관계 법령이나 계약조건에 따라 처분 등 조치를 취하여야 하고,

1) 제21조(불공정 조달행위의 조사) ① 조달청장은 수요물자 조달과정에서 공정성을 해치는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “**불공정 조달행위**”라 한다)에 대하여 신고를 접수하고, 그 신고 내용의 조사를 위하여 필요한 경우 소속 공무원으로 하여금 계약상대자, 입찰자 또는 국가종합전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 이 조에서 “계약상대자등”이라 한다)에게 자료의 제출을 요구하거나 사무소·사업장·공장 등을 방문하여 시설·서류 등을 조사하게 할 수 있다.

1. 입찰 또는 계약, 납품검사 등에 관한 서류를 위조·변조하거나 거짓 서류를 제출하는 행위
 2. 직접생산기준을 위반하여 납품하는 행위
 3. 원산지를 거짓으로 표시하여 납품하는 행위
 4. 수요기관 등의 사전 승인 없이 계약규격과 다른 제품을 납품하는 행위
 5. 제13조제2항을 위반하는 행위
 6. 제26조제1항에 따른 우수조달물품등의 지정을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 행위
- 2) 제13조(다수공급자계약) ① 조달청장은 수요기관이 필요로 하는 수요물자를 구매하기 위하여 품질·성능 또는 효율 등이 같거나 비슷한 종류의 수요물자를 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하여 제12조에 따른 계약(이하 “다수공급자계약”이라 한다)을 체결할 수 있다.
- ② 계약상대자는 다수공급자계약을 체결하는 경우 계약가격을 계약상품(성능·사양이 계약상품과 동등 이상인 계약상대자의 상품을 포함한다)의 시장거래가격(계약상대자가 수요기관과 직접 계약을 체결하는 경우의 가격 또는 계약상대자가 시장에 공급한 가격을 말한다)과 같거나 시장거래가격보다 낮게 유지하여야 한다.

③ 불공정 조달행위로 계약상대자등이 이득을 얻은 경우 이를 환수할 수 있음³⁾.

그런데 불공정 조달행위 신고 건수가 2022년 135건, 2023년 189건, 2024년 259건으로 지속적으로 증가하고 있어, 불공정 조달행위에 대한 현행법상 제재의 실효성이 크지 않은 것으로 보임.

<최근 5년간 불공정 조달행위 적발 현황>

유형	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
신고건수	185	160	135	189	259
조사건수	78	81	51	66	74
조사업체수 (A)	100	378	130	103	114
적발업체수 (B)	48	113	72	79	77
적발율(%) (B/A)	48.0	29.9	55.4	76.7	67.5

* 단순 민원, 계약 미완료건 등은 조사대상 제외

** 자료: 조달청

이에 개정안은 불공정 조달행위에 대한 처벌규정을 신설함으로써 불공정 조달행위를 방지하고 수요물자 조달과정에서의 공정성을 확보하려는 취지임.

유사 입법례를 살펴보면, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」은 공공기관의 장이 중소기업자간 경쟁 방식으로 제품조달계약을 체결하는 경우 등에 그 중소기업자의 직접생산 여부를 확인하도록

3) 제21조(불공정 조달행위의 조사) ④ 조달청장은 불공정 조달행위가 확인된 계약상대자등에 대해서는 시정을 요구할 수 있으며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법령이나 계약조건에 따라 처분 등 조치를 취하여야 한다.

⑥ 조달청장은 계약상대자등이 제1항제1호부터 제6호까지의 규정과 관련된 불공정 조달행위로 이득을 얻은 때에는 이를 환수할 수 있다.

하면서, 해당 중소기업자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 직접생산 확인을 받았거나 직접생산하지 아니한 제품을 납품한 경우에는 직접생산 확인 취소와 함께 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음⁴⁾.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 공공조달 과정에서의 계약 절차 및 내용 위반에 대하여 형벌을 부과하는 것은 공공계약의 성격에 부합하지 않는 측면이 있음.

판례에 따르면 공공계약은 국가 등이 사경제의 주체로서 상대방과 대등한 위치에서 체결하는 사법(私法)상의 계약으로서 그 본질적인 내용은 사인 간의 계약과 다를 바가 없으므로, 관련 법령에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 사적 자치와 계약자유 원칙 등 사법의 원리가 그대로 적용됨⁵⁾.

따라서 계약 절차나 내용 위반 등 공공계약의 하자에 대해서는 계약 당사자인 국가기관 등이 계약을 해지하거나 관련 손해배상을 청구하는 등 사법(私法)상의 방법을 통해 제재하는 것이 사법상 계약의 성격에 부합한다고 보임.

4) 제11조(직접생산 확인 취소 등) ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 조사결과 중소기업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 때에는 그 중소기업자가 받은 직접생산 확인을 취소하여야 한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 직접생산 확인을 받은 경우
3. 공공기관의 장과 납품 계약을 체결한 후 하도급생산 납품, 다른 회사 완제품 구매 납품 등 직접생산하지 아니한 제품을 납품하거나 직접생산한 완제품에 다른 회사 상표를 부착하여 납품한 경우
제35조(벌칙) ② 제11조제2항제1호 및 제3호에 따른 직접생산확인증명서를 발급받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

5) 대법원 2006. 6. 19.자 2006마117 결정

또한 행정형벌은 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회 공익을 침해하는 경우에 부과하는 것으로, 법률의 실효성 확보를 위하여 다른 의무이행 확보 방법이 없을 경우에 최종 수단으로 사용되어야 함.

따라서 앞서 언급한 바와 같이 공공계약의 하자에 대해서는 계약 해지 등 사법상 제재가 가능하다는 점, 조달사업법 외에도 「국가를 당사자로 하는 법률」에서 부정당업자에 대한 입찰 참가자격 제한⁶⁾과 과징금⁷⁾을 규정하고 있는 등 현행법상으로도 불공정 조달행위에 대한 제재수단이 마련되어 있다는 점을 감안할 필요가 있겠음.

둘째, 불공정 조달행위에 대한 형벌 부과 필요성이 인정된다고 하더라도, 개정안에 따른 처벌 수준이 위반행위에 비해 과도한 것은

6) 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “부정당업자”라 한다)에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

1. 계약을 이행할 때에 부실·조잡 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자

4. 사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자

9. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자

가. 입찰·계약 관련 서류를 위조 또는 변조하거나 입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자

나. 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 아니하거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자

다. 다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자

7) 제27조의2(과징금) ① 각 중앙관서의 장은 제27조제1항에 따라 부정당업자에게 입찰 참가자격을 제한하여야 하는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입찰 참가자격 제한을 갈음하여 다음 각 호의 구분에 따른 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

1. 부정당업자의 위반행위가 예견할 수 없음이 명백한 경제여건 변화에 기인하는 등 부정당업자의 책임이 경미한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우: 위반행위와 관련된 계약의 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정가격을 말한다)의 100분의 10에 해당하는 금액

2. 입찰 참가자격 제한으로 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우: 위반행위와 관련된 계약의 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정가격을 말한다)의 100분의 30에 해당하는 금액

아닌지 논의할 필요가 있음.

벌칙을 정함에 있어서는 의무위반행위와 그에 대한 책임이 균형을 잃어 헌법상 평등의 원칙이나 비례의 원칙에 반하는 것이 아닌지를 다른 위반행위의 경우와 비교하여 검토할 필요가 있음.

개정안은 불공정 조달행위를 한 자에 대하여 최대 10년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

그런데 앞서 언급한 바와 같이 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」이 직접생산 확인 취소 대상자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과하고 있음을 고려할 때, 개정안에 따른 불공정 조달행위에 대한 처벌은 유사 입법례에 비해 과중한 수준으로 보임.

기획재정부는 불공정 조달행위에 대한 형사처벌 도입을 통해 불공정 행위자를 신속하게 제재하고 행위자의 경각심을 제고함으로써 공정조달 생태계를 구축할 필요가 있다는 입장임. 다만, 개정안의 양형이 다소 과도한 부분이 있으므로 다른 법률 위반행위의 양형을 참조하여 조정이 필요해 보인다는 의견임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신설>	제35조(벌칙) ① 제21조제1항제2호, 제3호 또는 제4호에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
<신설>	② 제21조제1항제1호, 제5호 또는 제6호에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
<신설>	제36조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제35조의2의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
제35조(과태료) (생략)	제37조(과태료) (현행 제35조와 같음)

문의처

02)6788-5160