



제432회 국회 (임시회)
제1차 재정경제기획위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈계약서 주요 사항 설명 의무 신설〉

■ 민형배의원 대표발의 (의안번호 제2214404호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 계약서 주요 사항 설명 의무 신설(안 제11조제2항 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 민형배의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 19.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

계약의 공정성을 높이고 중소기업 보호를 강화하기 위해 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약서의 주요내용을 계약상대방에게 명확히 설명하도록 의무화하고자 합니다.

현행법은 대등한 당사자 간 자유로운 합의로 계약을 체결하도록 하고, 신의성실의 원칙에 따라 계약을 이행하도록 규정하고 있습니다.

그러나 실제로는 국가와 계약을 체결하는 중소기업이 대등한 지위에서 협상하기 어렵습니다. 특히 수의계약의 경우, 계약상대자로서 권리를 충분히 행사하기 어렵다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔습니다. 계약담당공무원이 계약의 주요내용을 충분히 설명하도록 제도를 보완해야 한다는 요구가 커지고 있습니다.

이에 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 이해할 수 있도록 계약서 주요내용을 설명하도록 하는 규정을 신설하고자 합니다. 계약 체결 과정의 공정성을 높이고 중소기업 보호를 강화하기 위한 목적입니다(안 제11조제2항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약서 주요 사항 설명 의무 신설

(안 제11조제2항 신설)

현행	개정안
<신설>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약서의 중요한 내용을 계약상대자에게 설명하도록 의무를 신설 (안 제11조제2항 신설)

개정안은 국가계약 체결 시 국가기관이 계약서의 주요 내용을 계약 당사자에게 설명하도록 의무를 부과하는 내용임.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”)은 국가계약의 경우 계약담당공무원과 계약상대자가 계약서에 기명하고 날인(또는 서명)하는 경우 계약이 확정되도록 규정¹⁾하고 있음.

국가계약은 국가와 계약상대자가 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결하는 것이 원칙²⁾이나, 국가계약의 주된 계약상대자인 중소기업³⁾

1) 제11조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때에는 다음 각 호의 사항을 명백하게 기재한 계약서를 작성하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 계약서의 작성을 생략할 수 있다.

1. 계약의 목적
2. 계약금액
3. 이행기간
4. 계약보증금
5. 위험부담
6. 지체상금(遲滯償金)
7. 그 밖에 필요한 사항

② 제1항에 따라 계약서를 작성하는 경우에는 그 담당 공무원과 계약상대자가 계약서에 기명하고 날인하거나 서명함으로써 계약이 확정된다.

2) 「국가계약법」 제5조(계약의 원칙) ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라

은 국가기관과 대등한 지위에서 계약을 체결하기 어렵다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음.

특히, 국가기관이 경쟁에 부치지 아니하고 특정인을 상대로 체결하는 수의계약⁴⁾은 계약담당자의 설명 부족으로 계약상대자가 권리를 충분히 행사하지 못하거나 주요 의무를 정확히 인지하지 못하는 불이익이 반복된다는 비판이 제기되고 있음.

개정안은 계약담당공무원으로 하여금 계약서의 주요 내용을 계약 당사자에게 설명하도록 의무를 부과하려는 것으로,

국가와 중소기업 간 협상력 불균형 및 정보 비대칭을 해소하여 국가 계약의 공정성을 제고하고 중소기업 보호를 강화할 수 있을 것으로 기대됨.

체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정 가입국(加入國)의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품 또는 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품 또는 용역과 차별되는 특약(特約)이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정해서는 아니 된다.

④ 제3항에 따른 부당한 특약등은 무효로 한다.

3) 중소기업은 공공조달 규모의 63.1%를 차지, 조달청, '24년 공공조달 규모 225.1조원… 전년대비 7.9% 증가

4) 「국가계약법」 제7조(계약의 방법) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다.

개정안과 관련하여, 재정경제부 및 조달청은 계약은 일반적으로 입찰 공고를 바탕으로 체결되므로 계약상대자는 입찰 참여 시 공고 사항을 숙지할 필요가 있고 그 내용을 숙지하지 못한 책임은 입찰참가자에게 귀속되므로 수용이 곤란하다는 입장임.

그러나 개정안은 다음과 같은 측면에서 타당성이 인정됨.

첫째, 금융·보험 등 다른 분야에서도 계약당사자 간 정보 비대칭을 해소하기 위하여 주요 계약 내용에 대한 설명 의무를 명시하고 있는 입법례가 다수 있음.

[주요 계약 사항에 대한 설명 의무 입법례]

「상법」 제638조의3(보험약관의 교부·설명 의무) ① 보험자는 보험계약을 체결할 때에 보험계약자에게 보험약관을 교부하고 그 약관의 중요한 내용을 설명하여야 한다.

② 보험자가 제1항을 위반한 경우 보험계약자는 보험계약이 성립한 날부터 3개월 이내에 그 계약을 취소할 수 있다.

「보험업법」 제95조의2(설명의무 등) ③ 보험회사는 보험계약의 체결 시부터 보험금 지급 시까지의 주요 과정을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일반보험계약자에게 설명하여야 한다. 다만, 일반보험계약자가 설명을 거부하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 보험회사는 일반보험계약자가 보험금 지급을 요청한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험금의 지급절차 및 지급내역 등을 설명하여야 하며, 보험금을 감액하여 지급하거나 지급하지 아니하는 경우에는 그 사유를 설명하여야 한다.

「대중문화예술산업발전법」 제10조(사전설명의 의무) ① 대중문화예술기획업자는 소속 대중문화예술인을 대리하여 대중문화예술용역제공계약을 체결할 때에는 해당 대중문화예술인에게 계약의 내용을 미리 설명하여야 한다.

② 대중문화예술기획업자는 제1항의 경우 해당 대중문화예술인의 명시적인 의사표시에 반하는 계약을 체결해서는 아니 된다.

「금융소비자 보호에 관한 법률」 제19조(설명의무) ① 금융상품판매업자등은 일반금융소비자에게 계약 체결을 권유(금융상품자문업자가 자문에 응하는 것을 포함한다)하는 경우 및 일반금융소비자가 설명을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 금융상품에 관한 중요한 사항(일

반금융소비자가 특정 사항에 대한 설명만을 원하는 경우 해당 사항으로 한정한다)을 일반금융소비자가 이해할 수 있도록 설명하여야 한다.

1. 다음 각 목의 구분에 따른 사항

가. 보장성 상품

1) 보장성 상품의 내용

2) 보험료(공제료를 포함한다. 이하 같다)

3) 보험금(공제금을 포함한다. 이하 같다) 지급제한 사유 및 지급절차

4) 위험보장의 범위

5) 그 밖에 위험보장 기간 등 보장성 상품에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
나. 투자성 상품

1) 투자성 상품의 내용

2) 투자에 따른 위험

3) 대통령령으로 정하는 투자성 상품의 경우 대통령령으로 정하는 기준에 따라 금융상품직접판매업자가 정하는 위험등급

4) 그 밖에 금융소비자가 부담해야 하는 수수료 등 투자성 상품에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

다. 예금성 상품

1) 예금성 상품의 내용

2) 그 밖에 이자율, 수익률 등 예금성 상품에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
라. 대출성 상품

1) 금리 및 변동 여부, 중도상환수수료(금융소비자가 대출만기일이 도래하기 전 대출금의 전부 또는 일부를 상환하는 경우에 부과하는 수수료를 의미한다. 이하 같다) 부과 여부·기간 및 수수료율 등 대출성 상품의 내용

2) 상환방법에 따른 상환금액·이자율·시기

3) 저당권 등 담보권 설정에 관한 사항, 담보권 실행사유 및 담보권 실행에 따른 담보목적물의 소유권 상실 등 권리변동에 관한 사항

4) 대출원리금, 수수료 등 금융소비자가 대출계약을 체결하는 경우 부담하여야 하는 금액의 총액

5) 그 밖에 대출계약의 해지에 관한 사항 등 대출성 상품에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

2. 제1호 각 목의 금융상품과 연계되거나 제휴된 금융상품 또는 서비스 등(이하 “연계·제휴서비스등”이라 한다)이 있는 경우 다음 각 목의 사항

가. 연계·제휴서비스등의 내용

나. 연계·제휴서비스등의 이행책임에 관한 사항

다. 그 밖에 연계·제휴서비스등의 제공기간 등 연계·제휴서비스등에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

3. 제46조에 따른 청약 철회의 기한·행사방법·효과에 관한 사항

4. 그 밖에 금융소비자 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 사항

② 금융상품판매업자들은 제1항에 따른 설명에 필요한 설명서를 일반금융소비자에게 제공하여야 하며, 설명한 내용을 일반금융소비자가 이해하였음을 서명, 기명날인, 녹취 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 확인을 받아야 한다. 다만, 금융소비자 보호 및 건전한 거래질서를 해칠 우려가 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 설명서를 제공하지

아니할 수 있다.

③ 금융상품판매업자들은 제1항에 따른 설명을 할 때 일반금융소비자의 합리적인 판단 또는 금융상품의 가치에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 거짓으로 또는 왜곡(불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을 제공하거나 확실하다고 오인하게 할 소지가 있는 내용을 알리는 행위를 말한다)하여 설명하거나 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 빠뜨려서는 아니 된다.

④ 제2항에 따른 설명서의 내용 및 제공 방법·절차에 관한 세부내용은 대통령령으로 정한다.

둘째, 국가계약 체결 시 계약담당공무원이 계약서의 주요 내용을 계약 당사자에게 설명하도록 의무를 부과하는 경우 국가계약과 관련된 사후적 민원·분쟁을 사전에 방지할 수 있음.

국가계약분쟁조정위원회⁵⁾에 접수된 조정 청구 건수는 2020년 25건에서 2024년 53건으로 증가하는 등 매년 조정 청구 건수가 증가하는 추세임을 고려하면, 설명 의무를 도입하는 경우 국가계약과 관련된 민원·분쟁을 사전에 방지하여 갈등 비용을 감축할 수 있을 것으로 보임.

5) 「국가계약법」 제29조(국가계약분쟁조정위원회) ① 국가를 당사자로 하는 계약에서 발생하는 분쟁을 심사·조정하게 하기 위하여 재정경제부에 국가계약분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 위원장은 재정경제부장관이 지명하는 고위공무원단에 속하는 공무원이 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원으로서 해당 기관의 장이 지명하는 사람과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 성별을 고려하여 재정경제부장관이 위촉하는 사람이 된다.

1. 「고등교육법」에 따른 대학에서 법학·재정학·무역학 또는 회계학의 부교수 이상의 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람

2. 변호사의 자격을 가진 사람으로서 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 재직 중이거나 재직한 사람

3. 정부의 회계 및 조달계약 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 제1호 또는 제2호의 기준에 상당하다고 인정되는 사람

④ 제3항 각 호의 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 제3항 각 호의 위촉위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 제3항 각 호의 위촉위원은 금고 이상의 형의 선고를 받거나 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때를 제외하고는 임기 중 그 의사에 반하여 해촉되지 아니한다.

⑦ 위원회의 위원은 그 위원과 직접 이해관계가 있는 안건의 심사·조정에 참여할 수 없다.

⑧ 제2항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영 및 심사·조정 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[국가계약분쟁조정 청구 건수]

(단위: 건)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
청구 건수	25건	33건	37건	46건	53건

자료: 재정경제부

다만, 개정안에 따른 설명 의무 대상의 명확성을 확보할 필요가 있음. 개정안은 계약서의 중요한 내용을 설명하도록 정하고 있고, ‘계약의 성질상 설명하는 것이 현저하게 곤란한 경우’는 설명 의무의 예외로 정하고 있어 설명 대상의 범위에 대하여 계약담당공무원의 자의적 판단 가능성이 높은 상황임. 따라서 계약담당공무원이 설명하여야 하는 중요 사항을 하위 법령에서 구체적으로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있다고 보임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제11조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ① (생략) <u><신설></u>	제11조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ① (현행과 같음) <u>② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 제1항에 따라 작성한 계약서에 정하여져 있는 중요한 내용을 계약상대자가 이해할 수 있도록 설명하여야 한다. 다만, 계약의 성질상 설명하는 것이 현저하게 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.</u>
② (생략)	<u>③ (현행 제2항과 같음)</u>

문의처

02)6788-5160