



제 437회 국회 (임시회)
제3차 재정경제기획위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈계약지체자에 대한 계약보증금 가산 및 입찰참가자격 제한〉

■ 정일영의원 대표발의 (의안번호 제2217159호)

2026. 7.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 계약지체자에 대한 계약보증금 가산 및 입찰참가자격 제한(안 제12조 제2항 등)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 정일영의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 27.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

국가 계약 과정에서 반복적·장기적 이행 지체가 빈번히 발생하여 공공사업 지연과 국가 예산 손실이 초래되고 있음. 현행 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률은 계약보증금 제도(제12조)와 부정당업자 제한(제27조)이 있으나, 정당한 이유 없는 계약 지체 이력에 대한 구체적인 제재 규정이 미비하여 국가조달의 신뢰성과 효율성이 저하되고 있음.

이에 제12조제2항을 신설하여 최근 5년 내 지체 이력 계약자에 대해 계약보증금을 대통령령 금액만큼 가산 징수하고, 제27조제1항제9호에 지체 기간·횟수 초과자를 부정당업자로 지정하는 라·마목을 신설함으로써 사전·사후 관리 체계를 강화하고자 함. 개정안을 통해 중앙관서의 계약 관리 책임을 높이고 공공조달 질서를 확립하여 국민세금의 효율적 사용을 도모하고자 함(안 제12조제2항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약지체자에 대한 계약보증금 가산 및 입찰참가자격 제한 (안 제12조제2항 등)

현행	개정안
<u><신설></u> ○ 각 중앙관서의 장은 다음의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한 사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 함 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰참가자격을 제한하여야 함 1. ~ 8. (생략) 9. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자 가. ~ 다. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가와 계약을 체결하려는 자가 최근 5년 이내에 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 이력이 있는 경우 계약보증금에 대통령령으로 정하는 금액을 가산할 수 있음 (안 제12조제2항) ○ 각 중앙관서의 장은 다음의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한 사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 함 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰참가자격을 제한하여야 함 (안 제27조 제1항) 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자 가. ~ 다. (현행과 같음) 라. 정당한 이유 없이 대통령령으로 정하는 기간을 초과하여 계약의 이행을 지체한 자 마. 최근 5년 이내에 정당한 이유 없이 대통령령으로 정하는 횟수를 초과하여 계약의 이행을 지체한 자

최근 한 철도차량 납품업체가 한국철도공사를 상대로 한 철도차량 (ITX-마음) 납품 계약에서 수년간 납품을 지연하고 있다는 문제가 지적 되었으며, 서울교통공사 역시 전동차 납품 지연 장기화 등을 이유로 동 업체를 사기죄로 고소하면서¹⁾, 국가계약에서의 납품 지연에 대한 관리를 강화할 필요성이 제기되고 있음.

[ITX-마음 납품 완료 현황(2025.7. 기준)]

구분	계약일	납기일	계약물량	납품완료	납품완료 비율
1차	2018.12.31.	2021.12.	150량	104량	69.3%
2차	2019.11.20.	2022.11.	208량	12량	5.8%
합계			358량	116량	32.4%

자료: 한국철도공사

현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”) 및 동법 시행령·시행규칙은 국가계약에서의 계약 이행 지체를 방지하기 위하여 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자가 지체상금 (계약금액 × 지체상금률 × 지체일수)을 납부하도록 하고 있으나²⁾,

1) 서울교통공사 보도자료, “전동차 납품 지연 반복...서울교통공사, 다원시스 사기죄 고소”, 2026.2.9.

2) 「국가계약법」

제26조(지체상금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자로 하여금 지체상금을 내도록 하여야 한다.

② 제1항에 따른 지체상금의 금액, 납부방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「국가계약법 시행령」

제74조(지체상금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자(국가기관과 지방자치단체를 제외한다)가 계약상의 의무를 지체한 때에는 지체상금으로서 계약금액(장기계속공사계약·장기계속물품제조계약·장기계속용역계약의 경우에는 연차별 계약금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 재정경제부령이 정하는 율과 지체일수를 곱한 금액을 계약상대자로 하여금 현금으로 납부하게 하여야 한다. 이 경우 계약상대자의 책임없는 사유로 계약이행이 지체되었다고 인정될 때에는 그 해당일수를 지체일수에 산입하지 아니한다.

② 제1항의 경우 기성부분 또는 기납부분에 대하여 검사를 거쳐 이를 인수한 경우(인수하지 아니하고 관리·사용하고 있는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에는 그 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제한 금액을 기준으로 지체상금을 계산하여야 한다. 이 경우 기성부분 또는 기납부분의 인수는 성질상 분할할 수 있는 공사·물품 또는 용역등에 대한 완성부분으로서 인수하는 것에 한한다.

지체상금은 계약금액의 30%를 초과할 수 없도록 하고 있어 과도한 계약지체를 방지하기에 불충분하다는 지적이 제기되고 있음.

한편, 「국가계약법」 제12조는 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 국가와 계약을 체결하려는 자에게 계약보증금을 내도록 하고 계약상대자가 계약상의 의무를 이행하지 아니한 경우 해당 계약보증금을 국고에 귀속시키도록 하고 있으며³⁾⁴⁾,

제27조는 계약을 이행할 때에 부실·조잡·부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자, 사기 그 밖의 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자 등을 ‘부정당업자’로 규정하고 2년 이내의 범위에서 입찰 참가자격을 제한하도록 하고 있음⁵⁾.

③ 제1항 및 제2항에 따라 납부할 지체상금이 계약금액(제2항에 따라 기성부분 또는 기납부분에 대하여 검사를 거쳐 이를 인수한 경우에는 그 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제한 금액을 말한다)의 100분의 30을 초과하는 경우에는 100분의 30으로 한다.

「국가계약법 시행규칙」

제75조(지체상금률) 영 제74조제1항에 따른 지체상금률은 다음 각호와 같다.

1. 공사: 1천분의 0.5
 2. 물품의 제조·구매(영 제16조제3항에 따라 소프트웨어사업시 물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부치는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다): 1천분의 0.75. 다만, 계약 이후 설계와 제조가 일괄하여 이루어지고, 그 설계에 대하여 발주한 중앙관서의 장의 승인이 필요한 물품의 제조·구매의 경우에는 1천분의 0.5로 한다.
 3. 물품의 수리·가공·대여, 용역(영 제16조제3항에 따라 소프트웨어사업시 물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부치는 경우의 그 용역을 제외한다) 및 기타: 1천분의 1.25
 4. 군용 음·식료품 제조·구매: 1천분의 1.5
 5. 운송·보관 및 양곡가공: 1천분의 2.5
- 3) 제12조(계약보증금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가와 계약을 체결하려는 자에게 계약보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 계약보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 계약보증금의 금액, 납부방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약상의 의무를 이행하지 아니하였을 때에는 해당 계약보증금을 국고에 귀속시켜야 한다. 이 경우 제1항 단서에 따라 계약보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 계약보증금에 해당하는 금액을 국고에 귀속시켜야 한다.
- 4) 「국가계약법 시행령」에 따라 일반적으로 계약보증금은 계약금액의 10% 수준임
- 5) 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하

이에 개정안은 국가계약 시 계약상대방이 최근 5년 이내에 정당한 이유 없이 계약이행을 지체한 이력이 있는 경우 계약보증금을 가산하도록 하고, 정당한 이유 없이 계약의 이행을 과도하게 지체한 자와 최근 5년 이내에 일정 횟수를 초과하여 계약의 이행을 지체한 자를 부정당업자의 범위에 추가하려는 것으로, 계약상대방의 납기 준수를 유도함으로써 국가계약이 적기에 이행 되도록 기여할 수 있을 것으로 보임.

나에 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
2. 경쟁입찰, 계약 체결 또는 이행 과정에서 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하였거나 특정인의 낙찰 또는 납품대상자 선정을 위하여 담합한 자
3. 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소프트웨어 진흥법」 및 그 밖의 다른 법률에 따른 하도급에 관한 제한규정을 위반(하도급통지의무위반의 경우는 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자
4. 사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자
5. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
6. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제28조의2제2항에 따라 중소벤처기업부장관으로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
7. 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계 공무원(제29조제1항에 따른 국가계약분쟁조정위원회, 「건설기술 진흥법」에 따른 중앙건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 기술자문위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자
8. 계약을 이행할 때에 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건 조치 규정을 위반하여 근로자에게 대통령령으로 정하는 기준에 따른 사망 등 중대한 위해를 가한 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

다만 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 계약이행 지체로 국가에 손해를 끼쳤거나 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자에 대해서는 현행 법령에 따라서도 입찰참가자격 제한이 가능함.

현행 「국가계약법」은 사기 그 밖의 부정한 행위로 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자와, 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 아니하거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자의 입찰 참가자격을 제한할 수 있도록 하고 있음⁶⁾.

둘째, 개정안에 따른 입찰참가자격 제한이 계약상대자에게 과도한 제재가 될 우려는 없는지 논의가 필요함.

판례는 국가계약법이 부정당업자의 입찰참가자격 제한을 규정한 취지는 국가계약에서 공정한 입찰과 계약질서를 어지럽히는 행위를 하는 사람에 대하여 일정 기간 입찰참가를 배제함으로써 국가가 체결하는 계약의 성실한 이행을 확보함과 동시에 국가가 입게 될 불이익을 미연에 방지하려는 것으로,

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.

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

위반행위가 경쟁의 공정한 집행 또는 계약의 적절한 이행을 해할 염려가 있거나 기타 입찰에 참가시키는 것이 부적절하다고 인정되어야 한다고 보고 있음⁷⁾.

따라서 구체적인 손해 발생 가능성과 무관하게 계약의 단순 지연 등을 이유로 입찰참가자격을 제한하도록 하는 것은 계약상대자에게 과도한 부담이 될 우려가 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

한편, 개정안과 유사한 취지에서 계약이행을 지체한 자에 대한 입찰참가자격 제한 등 제재를 강화하려는 동법 개정안 다수⁸⁾가 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 병합하여 심사할 필요가 있음.

재정경제부는 현행법상 계약 지체 시 지체상금을 부과하고 있어 1회 지체 이력만으로도 계약보증금을 가산하는 경우 불이익이 과도한 측면이 있으며, 일정 기간을 초과하여 지체한 자에 대한 입찰참가자격 제한은 현행 「국가계약법」에 따른 부정당업자 제재 조항과 일부 중복되므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임. 또한, 지체 횟수 초과자를 부정당업자로 지정하기 위해서는 현재 발주기관별로 관리중인 지체 이력을 통합 관리할 수 있는 체계가 우선 마련될 필요가 있다는 의견임.

7) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2013두26811 판결

8) 의안번호 제2212768호(정준호의원 대표발의), 제2216579호(박용갑의원 대표발의)

대한전문건설협회는 계약보증금의 가산은 현재 건설경기 침체 대응 및 중소 건설업체의 자금 부담 완화를 위하여 계약보증금 인하 특례를 지속적으로 운영 중인 현재 정부 정책 기조와 상충되고, 계약이행 지체에 대해 이미 지체상금이 부과되고 있어 추가적인 보증금 가산은 건설업계의 부담가중이 우려되며,

입찰참가자격 제한의 경우 발주기관 및 외부 요인에 의해 건설공사가 지연되는 사례가 다수 존재하는 상황에서 지체 횟수 또는 기간 기준을 일률적으로 적용하는 경우 당사자의 과도한 부담이 우려되며, 공공계약의 경우 다수의 발주기관이 계약을 개별적으로 관리하고 있음을 고려할 때 입찰 단계에서 제재 대상 여부를 정확히 확인하기 어려워 제도의 실효성이 낮고 법적 분쟁이 발생할 여지가 크다는 의견을 제출함.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제12조(계약보증금) ① (생략) <u><신설></u>	제12조(계약보증금) ① (현행과 같음) ② <u>각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 국가와 계약을 체결하려는 자가 최근 5년 이내에 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 이력이 있는 경우 제1항에 따른 계약보증금에 대통령령으로 정하는 금액을 가산한 금액을 계약보증금으로 할 수 있다.</u>
②·③ (생략)	③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)
제18조(하자보수보증금) ① · ② (생략) ③ 하자보수보증금의 국고 귀속에 관하여는 <u>제12조제3항</u> 을 준용한다. 다만, 그 하자의 보수를 위한 예산이 없거나 부족한 경우에는 그 하자보수보증금을 그 하자의 보수를 위하여 직접 사용할 수 있다.	제18조(하자보수보증금) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>제12조제4항</u> -----, -- ----- ----- ----- -----.
④ (생략)	④ (현행과 같음)
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 통보하	제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 한다. 1. ~ 8. (생략) 9. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자 가. ~ 다. (생략) <신설> <신설> ② ~ ⑤ (생략)	-----. ----- ----- ----- ----- -. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. ----- ----- ----- 가. ~ 다. (현행과 같음) 라. <u>정당한 이유 없이 대통령령으로 정하는 기간을 초과하여 계약의 이행을 지체한 자</u> 마. <u>최근 5년 이내에 정당한 이유 없이 대통령령으로 정하는 횟수를 초과하여 계약의 이행을 지체한 자</u> ② ~ ⑤ (현행과 같음)
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	
제2조(계약보증금에 관한 적용례) 제12조의 개정규정은 이 법 시행 이후 계약을 체결하는 경우부터 적용한다.	
제3조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한에 관한 적용례) 제27조제1항제9호의 개정규정은 이 법 시행 이후 입찰공고를 하는 경우부터 적용한다.	

문의처

02)6788-5160