



제432회 국회(임시회)
제1차 재정경제기획위원회

조달사업에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈브로커에 의한 불공정 조달행위 방지 등〉
■ 진성준의원 대표발의(의안번호 제2214931호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 브로커에 의한 불공정 조달행위 방지(안 제21조)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 진성준의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 12. 4.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 불공정 조달행위에 대한 신고가 있는 경우 조달청장이 계약상대자, 입찰자 등에게 자료 제출을 요구하거나 사무소·사업장 등을 방문하여 불공정 조달행위에 대한 조사를 할 수 있도록 하고 있음.

그런데 최근 일명 ‘기업형 브로커’가 일반인을 조달 입찰에 참여시켜 낙찰을 받게 한 후 이들에게 수수료를 지급하고 해당 입찰건을 넘겨 받아 자신들이 실질적으로 물품조달 등을 수행하면서 경제적으로 이득을 얻는 부당행위가 빈번하게 발생하고 있으나 현행법에는 이를 제재할 수 있는 규정이 없어 문제가 제기되고 있음.

이에 계약상대자가 아닌 자가 입찰 등의 과정에 개입하여 이익을 얻는 행위 및 계약상대자가 계약 의무를 직접 이행하지 아니하는 행위를 불공정 조달행위로 규정하여 조달청장이 이를 조사하여 조치를 취할 수 있도록 하고, 수요기관이 직접 체결한 계약에서 이와 같은 행위가 발견되는 경우 조달청장이 해당 수요기관에 시정조치를 요청할 수 있도록 함으로써 브로커에 의한 불공정 조달행위를 방지하고 조달거래의 공정성을 확립하려는 것임(안 제21조제1항제7호 및 제8호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 브로커에 의한 불공정 조달행위 방지(안 제21조)

현행	개정안
○ 불공정 조달행위의 범위 확대 <u><신 설></u> ○ 불공정 조달행위에 대한 시정요구 대상 확대 - 계약상대자, 입찰자 또는 국가종합전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 “계약상대자등”) <u><신 설></u> ○ 불공정 조달행위로 얻은 이득의 환수대상 확대 - 계약상대자등 <u><신 설></u> <u><신 설></u>	○ 불공정 조달행위의 범위 확대 - <u>계약상대가 아닌 자(이하 “브로커”)가 부당하게 입찰·계약 등에 개입하여 이익을 얻는 행위</u> - <u>계약상대자가 의무를 이행하지 않고 브로커 등 제3자에게 전가하는 행위</u> ○ 불공정 조달행위에 대한 시정요구 대상 확대 - 계약상대자등 - <u>브로커</u> ○ 불공정 조달행위로 얻은 이득의 환수대상 확대 - 계약상대자등 - <u>브로커</u> ○ <u>조달청장의 수요기관에 대한 시정조치 요청 및 유사 사례 방지를 위한 나리장터 공지</u> - <u>수요기관이 직접 체결한 계약에서 브로커가 개입한 불공정 조달행위가 있음을 인지한 경우 시정조치 요청 및 유사 사례 발생을 방지하기 위하여 국가종합전자조달시스템 등에 관련 사항 공지</u>

현행법은 조달청장이 직접생산 의무 위반, 입찰 담합, 원산지 허위 표시 등 계약 당사자의 불공정 조달행위를 조사하고, 시정조치 및 부당이득 환수 등을 할 수 있도록 규정하여, 공공조달의 투명성을 제고하고 있음.

그런데 최근 조달 시장에서는 제조 역량이나 설비조차 갖추지 않은 채 다수의 명의 대여자를 포섭하여 낙찰을 유도한 뒤, 실질적인 이행은 제3자에게 전가하고 막대한 중간 수수료를 편취하는 ‘기업형 브로커’가 조직적으로 확산되면서 시장 질서가 심각하게 교란되고 있음.

이러한 브로커의 개입 행위는 건전한 조달 단가를 파괴하여 물품의 품질 저하를 야기할 뿐만 아니라, 장기간 설비 투자를 이어온 성실한 중소기업의 수주 기회를 박탈함으로써 국내 산업 기반을 약화시키는 결과를 초래함.

그럼에도 불구하고 현행법상 행정조사의 대상이 ‘계약상대자등(계약자, 입찰자, 견적제출자)’으로만 한정되어 있어, 계약 관계 외부에서 실질적으로 위반 행위를 기획·주도하고 부당 이득을 독점하는 브로커를 직접 제재하거나 조사하는 데 어려움이 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 따라 개정안은 계약상대자가 아닌 자가 입찰 등의 과정에 개입하여 이익을 얻는 행위 및 계약상대자가 계약 의무를 직접 이행하지 아니하는 행위를 불공정 조달행위로 규정하여 조달청장이 이를 조사하여 조치를 취할 수 있도록 하고, 수요기관이 직접 체결한 계약에서 이와 같은 행위가 발견되는 경우 조달청장이 해당 수요기관에 시정조치를 요청할 수 있도록 하려는 것임.

이에 대해 재정경제부는 브로커가 입찰 등의 과정에 개입함으로써 발생하는 불필요한 유통비용 증가, 수요물자 품질 저하 등 계약 비효

을 방지를 위해 브로커 관련 불공정 행위를 차단하는 방안 마련에 대해서 동의한다는 입장임. 다만, 실효적인 행위 차단을 위해 조사 대상에 ‘브로커’를 명시적으로 추가하고, 수요기관에 대한 시정조치 문구를 ‘필요한 조치’로 수정해야 한다는 의견임.

한편, 조달청은 개정안에 대해 브로커에 대한 별도 정의¹⁾가 필요하며, 브로커에 대한 처벌 근거가 없으므로 입찰참가자격 제한 또는 과징금 부과 등 브로커 관련자의 처벌에 대한 실효성을 마련할 필요가 있다는 입장임.

개정안은 다음과 같은 측면에서 입법 취지가 타당하며 긍정적인 효과가 기대됨.

첫째, 조달 생태계의 건전성 회복 및 기술력 중심의 선순환 경쟁 환경 조성에 기여함. 그간 조달 시장은 전문성 없이 로비력과 변칙적인 영업망만을 가진 브로커들이 다수의 명의 대여자를 동원하여 낙찰을 독점하고, 실제 제조사는 하청 구조로 전락시키는 구조적 모순에 노출되어 있었음.

따라서 개정안은 브로커를 불공정 행위 주체로 명시함으로써 단순

1) 계약상대자가 아님에도 입찰·계약체결·계약이행 등의 과정에 개입하여 직접 이익을 얻거나 계약상대자 또는 제3자로 하여금 이익을 얻게 하는 자

행정 지원을 넘어선 부당한 개입 행위에 대한 경각심을 높이고, 시장을 실질적인 제조 기술과 품질 혁신이 보상받는 정당한 경쟁 체제로 재편되는데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

둘째, 행정조사의 실효성 제고 및 공공조달 전반의 투명성·신뢰성 강화에 기여함. 규제 대상을 계약상대자등에서 실질적 배후 이득자인 브로커까지 확대함으로써, 조달청의 행정조사가 형식적 계약 관계를 넘어 불법 행위의 근본 원인과 실체적 진실에 도달할 수 있는 법적 근거를 제공할 수 있을 것으로 보임.

특히, 브로커의 활동 이력과 부당 거래 정보를 범정부 차원에서 통합 관리하고 공유함으로써, 부정한 업체의 시장 진입을 차단하는데 기여할 것으로 기대됨.

셋째, 범정부 차원의 유기적인 조달 감시 체계 구축 및 국가 재정 운용의 효율성 제고에 기여함. 조달청의 고도화된 불공정 조사 역량을 지자체 등 전 공공부문의 자체조달 영역으로 확산시켜, 감시망이 상대적으로 느슨한 소규모 수요기관을 대상으로 반복되는 브로커의 우회적 접근을 원천 차단할 수 있을 것으로 보임.

이를 통해 공공조달 전반의 사각지대를 해소하고 국민의 혈세가 투입되는 국가 재정 집행의 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 불공정 조달행위의 조사 대상자 범위 미확대로 인하여 실질적인 증거 확보가 불가능할 우려가 있음. 개정안은 브로커에 의한 불공정 조달행위를 규정하고 있으나, 불공정 조달행위의 조사의 직접적 근거가 되는 조사 대상자의 범위는 여전히 계약상대자, 입찰자, 또는 국가종합전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 “계약상대자등”이라 함)임.

이로 인해 불법 행위의 핵심 증거인 이면계약서, 수수료 배분 내역, 실제 배후 지시 기록 등은 위반 주체인 브로커 본인이 점유하고 있음에도 불구하고, 이들에 대한 직접적인 자료 제출 요구 및 현장 방문 조사 권한이 부여되지 않아 불공정 조달행위의 조사에 한계가 있을 수 있음.

따라서 계약상대자등에 대한 조사만으로는 브로커에 의한 불공정행위의 확인이 어려울 수 있는바, 조사 대상자 범위에 브로커를 명시적으로 포함하는 방안에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

둘째, ‘브로커’에 대한 정의를 수정할 필요가 있음. 안 제21조제1항제7호는 브로커를 “계약상대자가 아닌 자”로 규정하고 있는데, 개정안에 따르면 ‘계약상대자가 아님에도 부당하게 입찰·계약체결·계약이행 등의 과정에 개입하여 직접 이익을 얻거나 계약상대자 또는 제3자

로 하여금 이익을 얻게 하는 행위를 하는 자'를 브로커로 보고 있는 것으로 판단되므로, 브로커의 정의를 보다 명확히 할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 시정조치 대상을 명확히 할 필요가 있음. 조달청장이 수요기관이 직접 체결한 계약에서 불공정행위가 있음을 인지한 경우 해당 수요기관에 이에 대한 시정조치를 요청할 수 있도록 규정하고 있는데, 위법·부당 행위에 대한 시정조치 대상을 브로커(또는 계약상대자)가 아닌 수요기관으로 오해하지 않도록 명확히 할 필요가 있음.

이에 대해 재정경제부는 “시정조치”를 “필요한 조치”로 수정할 필요가 있다는 의견임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
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 공무원으 로 하여금 계약상대자, 입찰자 또는 국가종합전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 이 조에 서 “계약상대자등”이라 한다)에게 자료의 제출을 요구하거나 사무소· 사업장·공장 등을 방문하여 시설· 서류 등을 조사하게 할 수 있다.	제21조(불공정 조달행위의 조사) ① - ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 6. (생략)	1. ~ 6. (현행과 같음)
<u><신설></u>	7. <u>계약상대자가 아닌 자(이하 이 조</u> <u>에서 “브로커”라 한다)가 부당하</u> <u>게 입찰·계약체결·계약이행 등</u> <u>의 과정에 개입하여 직접 이익을</u> <u>얻거나 계약상대자 또는 제3자로</u> <u>하여금 이익을 얻게 하는 행위</u>
<u><신설></u>	8. <u>계약상대자가 브로커와의 협약</u> <u>등에 의하여 금전 등의 대가를 지</u> <u>급받는 조건으로 제조자 또는 공</u> <u>급자 선정·관리 등 계약의 의무</u> <u>를 직접 이행하지 아니하고 이를</u> <u>브로커 등 제3자에게 전가하는 행</u> <u>위</u>

현행	개정안
② · ③ (생략) ④ 조달청장은 불공정 조달행위가 확인된 <u>계약상대자등</u>에 대해서는 시정을 요구할 수 있으며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법령이나 계약조건에 따라 처분 등 조치를 취하여야 한다. ⑤ 제4항에 따라 시정요구를 받은 <u>계약상대자등</u>은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조달청장에게 이의를 제기할 수 있다. ⑥ 조달청장은 <u>계약상대자등</u>이 제1항제1호부터 <u>제6호</u>까지의 규정과 관련된 불공정 조달행위로 이득을 얻은 때에는 이를 환수할 수 있다. ⑦ (생략) <u><신설></u>	② · ③ (현행과 같음) ④ ----- -----<u>계약상대자등 및 브로커</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ⑤ ----- <u>계약상대자등 및 브로커</u>는----- ----- -----. ⑥ -----<u>계약상대자등 및 브로커가</u>-----<u>제8호</u>----- ----- ----- -----. ⑦ (현행과 같음) ⑧ 조달청장은 수요기관이 직접 체결한 계약에서 제1항제7호 또는 제8호의 행위가 있음을 인지한 경우 해당 수요기관에 이에 대한 시정조치를 요청할 수 있으며 유사한 사례의 발생을 방지하기 위하여 국가종합전자조달시스템 등에 이에 관한 사항을 공지할 수 있다.

문 의 처
02)6788-5152