KIP

공공조달 동향 제3호
KIP Public Procurement Trends No.3

부정당업자 입찰참가자격 제한 제도와 행정적 준수 합의

: 한국과 미국의 제도 비교



한국조달연구원
2026년 10월
KIP-2026-03

공공조달 동향 제3호
부정당업자 입찰참가자격 제한 제도와 행정적 준수 합의
: 한국과 미국의 제도 비교

작성 강영웅 부연구위원
발행인 이상윤 원장
발행처 한국조달연구원
발행일 2026년 10월
문서번호 KIP-2026-03

주소 서울특별시 강남구 언주로 319 조우회관 5, 6층
문의 herokang@kip.re.kr

저작권 및 이용 안내

이 보고서는 한국조달연구원의 공공조달 동향분석 자료로 작성되었으며,
보고서의 저작권은 한국조달연구원에 귀속됩니다.

보고서의 내용을 인용하거나 활용할 경우 반드시 출처를 명시하여야 하며,
한국조달연구원의 사전 승인 없이 보고서의 전부 또는 일부를 복제·전재·재배포하거나
영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

인용 예시

강영웅·이상윤, 부정당업자 입찰참가자격 제한 제도와 행정적 준수 합의
: 한국과 미국의 제도 비교, 「공공조달 동향」 제3호, 한국조달연구원, 2026.

ⓒ 2026 Korea Institute of Procurement. All rights reserved.

부정당업자 입찰참가자격 제한 제도와 행정적 준수 합의 : 한국과 미국의 제도 비교

Ⅰ. 문제의식

○ 현행 부정당업자 제재 제도는 법률에서 정한 제재 사유와 제재 기간을 중심으로 운영되며, 위반행위가 확인되고 계약상대자에게 책임을 귀속할 수 있는 경우 일정 기간 공공조달 시장 입찰 참가를 제한하는 구조를 기본으로 하고 있음

- 다만 현행 제도에는 상당한 주의·감독이나 천재지변 등 책임의 귀속이 곤란한 경우의 입찰참가자격 제한 제외, 자진신고 등에 따른 감면·면책의 제도적 장치도 마련되어 있음

- 따라서 현행 제도의 문제를 입찰참가자격 제한에 대한 예외나 완충 장치가 부재한 것으로 평가하기보다는, 위반 책임이 인정된 이후 기업이 실시한 조치와 내부통제 개선 등을 토대로 현재의 상태와 장래 계약위험을 평가하고 이를 시장참여 여부와 연계하여 관리하는 기능이 충분히 제도화되어 있지 않다는 점에서 살펴볼 필요가 있음

○ 이러한 한국의 입찰참가자격 제한 제도는 현존하는 책임성(present responsibility)을 중심으로 장래의 정부 계약위험을 관리하는 미국 연방정부의 입찰참가자격 정지 및 제한(suspension and debarment)[1] 제도와 비교하면, 다음과 같은 구조적 특징이 있음

- 우리나라의 제재는 계약상대자의 장래 위험보다는 이미 발생한 위반행위에 대한 사후적 제재에 초점이 맞춰져 있음

- 우리나라는 입찰참가자격 제한 제외 또는 과징금 부과에 관한 규정이 존재하나 구체적인 판단 기준이 마련되어 있지 않아 실제로 적용 사례가 드물게 나타남

---

1) 본 고에서는 미국 연방정부의 입찰참가자격 정지·제한 제도를 'suspension and debarment'로, 해당 조치의 결정권자를 'Suspending and Debarring Official(이하 SDO)'로 통칭하며, 다만 「Federal Acquisition Regulation」 Subpart 9.4의 공식 제목을 직접 지칭하는 경우에는 원문에 따라 'Debarment, Suspension, and Ineligibility'로 표기함

- 특히, 위반행위를 하였으나 기업이 시정조치 및 재발방지 조치 등을 이행하고, 이를 통하여 향후 계약 상대자로서 입찰 시장에 참가하는 것이 위험하지 않음을 스스로 입증할 수 있는 통로, 즉 처분 전 단계의 절차가 제도화되어 있지 않음

○ 이와 같은 제도적 경직성은 실제 부정당업자 제재에 대한 권리구제 과정에서도 나타나는데, 2021~2025년 조달청의 부정당업자 제재 관련 행정소송에서 본안 인용률은 평균 24.9%인 반면, 동 기간 집행정지 인용률은 90.1%로 약 3.6배의 차이가 나타남

- 이러한 격차는 개별 당사자나 법원의 태도보다는 부정당업자 제재 제도 설계와 관련하여 이해할 필요가 있음

- 부정당업자 제재의 효과가 처분기관에 한정되는 것이 아니라 공공조달시장 전반으로 확산되는 구조에서는 입찰참가자격 제한 제재가 집행될 경우 회복하기 어려운 손해가 발생할 가능성이 높기 때문에 이를 예방할 긴급한 필요가 인정될 가능성이 높음

- 한편, 제재 사유에 불확정 개념이 포함되어 있거나 공정거래위원회 시정명령·형사판결 등 선행 절차와 연계된 사안에서는 본안에서 다툴 여지가 존재하므로, 집행정지 단계에서 본안 청구가 이유 없음이 명백하다고 단정하기 어려움

- 또한 소송비용을 감당할 수 있는 기업은 집행정지를 통해 제재 시점을 조절할 수 있지만, 이를 감당하기 어려운 중소기업은 제재를 그대로 부담하게 되는 권리구제의 비대칭적 구조가 발생할 수 있음을 주목함

- 따라서 높은 집행정지 인용률 및 소송 건수 자체를 입찰참가자격 제한이 갖는 광범위한 효과와 제재 이전 단계에서 활용할 수 있는 대안적 수단의 부족이라는 제도적 조건과 함께 검토할 필요가 있음

○ 본 고는 한국의 부정당업자 입찰참가자격 제한 제도와 미국의 입찰참가자격 정지·제한 및 행정적 준수 합의 제도를 비교하여, 양국의 법적 구조와 장래 계약위험 관리방식의 차이 및 그 정책적 의미를 검토하는 데 목적이 있음

- 위반행위가 확인되었다는 사실만으로 즉각적인 시장배제가 항상 공공조달의 계약위험을 가장 효과적으로 관리하는 수단이라고 보기는 어려우며, 위반행위의 중대성, 재발 가능성, 시정 가능성 및 기업의 개선 노력 등을 함께 고려할 필요가 있음

- 특히 위반행위에 대한 책임을 묻는 것과 장래의 계약위험을 관리하는 것은 구별될 필요가 있으며, 공공조달의 신뢰와 정부의 계약상 이익을 확보할 수 있는 경우에는 시장배제 외에도 시정·개선 및 지속적인 감독을 통한 위험관리 가능성을 함께 검토할 필요가 있음

- 이에 미국의 현존하는 책임성 판단과 행정적 준수 합의(administrative agreement) 등에서 나타나는 시정·감독 메커니즘의 제도적 취지와 작동조건을 분석하고, 한국의 부정당업자 제재제도와 비교하여 정책적 시사점을 도출하고자 함

Ⅱ. 한국의 부정당업자 제재 제도

1. 법적 근거와 제재 사유

○ 공공조달 계약은 본질적으로 사법상 계약에 해당하여 계약의 자유, 신의성실의 원칙 등 사법상 원리가 적용되지만, 국민의 세금으로 조성된 예산이 집행되고 계약의 규모가 크다는 점에서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 「국가계약법」)」 등에 의한 실체적·절차적 규율을 받음

○ 부정당업자 제재 사유는 「국가계약법」 제27조 제1항의 8개 사유와 같은 법 시행령 제76조 제2항 11개 사유 등 총 19개로 규정되어 있음

[표 1] 법령상 입찰참가자격 제한 사유

「국가계약법」 제27조 제1항	「국가계약법 시행령」 제76조 제2항
① 부실·조잡·부당·부정한 계약이행 ② 담합행위 ③ 건설 관련 법령에 따른 하도급 규정의 위반행위 등	① 입찰·계약서류 등의 위·변조 또는 부정행사 및 허위서류 제출 ② 고의로 무효 입찰을 한 경우 ③ 입찰참가·계약 체결 또는 이행의 방해

④ 사기·부정행위로 손해 발생 ⑤ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 「공정거래법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 위반으로 공정거래위원회의 요청이 있는 경우 ⑥ 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 위반 ⑦ 뇌물 공여 ⑧ 사망 등 중대한 위해를 가한 행위	④ 정당한 이유 없는 계약의 체결·이행 위반 ⑤ 부실한 조사설계금액이나 원가계산 금액 산정 ⑥ 부실한 타당성 조사로 발주기관에 손해를 끼친 경우 ⑦ 감독·검사 직무수행 방해 ⑧ 계약서에 반하여 시공단계에서 건설 관련 기술인을 교체한 경우 ⑨ 안전대책을 소홀히 하여 공중에 위해를 가한 자 ⑩ 정보시스템 구축 및 유지·보수 과정에서 누출 금지 정보의 무단 누출 ⑪ 비인가 프로그램 설치 등으로 정보시스템의 약점을 고의로 생성·방치한 경우

* 출처: 국가법령정보센터

○ 제재 사유가 발생했다고 하여 반드시 제재로 귀결되는 것은 아니며, 「국가계약법」에 근거하여 입찰참가자격 제한 제외(이하 면책), 부정당업자 제재, 과징금 중 하나로 귀결되는 구조임

2. 제도의 구조: 시장배제 조정장치의 확대와 제재수단의 세분화

○ (입찰참가자격 제한 제외) 부정당업자의 대리인·지배인 또는 그 밖의 사용인이 위반행위를 하였더라도 부정당업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우와 위반행위가 천재지변 등 부득이한 사유로 발생하면 입찰참가자격을 제한하지 않음[2)]

- 대법원은 상당한 주의와 감독에 관한 면책 규정을 입찰참가자격 제한 사유가 발생하였더라도 계약상대자에게 그 위반에 관한 독자적인 책임을 귀속시킬 수 없는 경우를 제재 대상에서 제외하는 장치로 해석하고 있음[3)]

- 이는 부정당업자 제재가 위반사실의 발생만으로 당연히 부과되는 것이

2) 「국가계약법 시행령」 제76조 제3항 단서

3) 대법원 2020.2.27. 선고 2017두39266 판결, 「입찰참가자격제한처분취소」. 대법원은 동 단서가 입찰참가자격 제한사유 발생에 관하여 "독자적인 책임이 없는 계약상대자 등"을 제재대상에서 제외하는 규정이라고 판시함

아니라 계약상대자에 대한 책임귀속 가능성을 전제로 함을 보여주는 것임

- 이와 같은 책임귀속의 관점은 2024년 12월 시행령 개정에서 확대되었는데, 천재지변 등 부득이한 사유로 인한 위반행위가 발생하였을 때 부정당업자에게 책임을 귀속시키기 곤란하다는 이유로 입찰참가자격 제한 대상에서 제외하도록 면책사유가 추가되었음

○ (감경·면제 및 제척기간) 부당한 공동행위 등으로 입찰참가자격 제한 대상이 된 부정당업자가 「공정거래법」 제44조에 따른 자진신고 등을 통해 시정조치 또는 과징금을 감경·면제받은 경우에는 국가계약상 입찰참가자격 제한처분도 감경 또는 면제할 수 있음[4)]

- 또한 제재사유가 종료된 때부터 원칙적으로 5년이 지나면 입찰참가자격을 제한할 수 없으며, 담합과 뇌물공여의 경우에는 7년의 제척기간이 적용됨

- 제척기간은 2016년에 도입[5)]되었으며, 이후 자진신고 연계 감면과 천재지변 면책 등이 추가됨에 따라 현행 제도에 제재의 경직성을 완화하기 위한 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있음

○ (입찰참가자격 제한) 각 중앙관서의 장은 부정당업자로 인정된 자에게 원칙적으로 1개월 이상 2년 이하의 기간 입찰참가자격을 제한함[6)]

- 「국가계약법」에 따른 제한사실은 다른 중앙관서에 통보되어 해당 기관의 입찰참가자격을 제한하도록 규정하고 있음

- 「지방계약법」은 다른 법령에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자의 경우 그 제한기간동안 각 지방자치단체가 시행하는 모든 입찰에 참여할 수 없도록 정하고 있어 제재 효과가 최초 처분기관에 한정되지 않는 구조임

○ (과징금) 입찰참가자격을 제한하여야 하는 경우에도 부정당업자의 책임이 경미하거나 유효한 경쟁입찰 성립이 명백히 곤란한 경우 등에는 입찰참가자격 제한을 갈음하여 과징금을 부과할 수 있음[7)]

---

4) 「국가계약법」 제27조 제2항은 2024년 3월 26일 신설·공포되어 같은 해 9월 27일부터 시행됨

5) 2016년 3월 2일 법률 제14038호 개정을 통해 「국가계약법」 제27조제4항이 신설되었으며, 2016년 9월 3일부터 시행됨

6) 「국가계약법」 제27조 제1항; 같은 법 시행령 제76조 제8항·제11항; 같은 법 시행규칙 제77조 제4항; 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」) 제31조 제4항

- 다만 담합, 공정거래법·하도급법 위반에 따른 제한요청, 중소기업 상생협력 관련 제한요청, 뇌물공여 등 일정한 제재사유는 '책임이 경미한 경우'를 이유로 한 과징금 대체 대상에서 제외됨[8)]

○ (①시장배제의 조정·완충 장치 확대) 현행 부정당업자 제재 제도는 일률적인 시장배제를 조정하기 위한 제도적 장치를 단계적으로 보완해 왔음

- 2012년 과징금 제도의 도입을 시작으로, 2016년 제척기간 도입, 2024년 담합 등 자진신고에 따른 감경·면제 및 천재지변 등 책임 귀속이 곤란한 사유에 대한 면책을 규정하였음

- 따라서 최근의 제도 변화는 책임 귀속이 곤란한 경우를 제재에서 제외하거나 일정한 경우 시장배제를 다른 제재수단으로 대체하는 방향으로 이루어져 왔다고 볼 수 있음

○ (②제재수단의 세분화 및 실효성 조정) 한편 위반행위의 유형과 중대성에 따라 입찰참가자격 제한기간이나 과징금 부과기준을 조정하는 등 제재의 실효성을 강화하는 조치도 병행되어 왔음[9)]

- 이를 단순한 제재 완화라기보다 시장배제의 적용 여부와 강도를 세분화해 온 과정으로 평가하는 것이 적절함

[그림 1] 한국의 부정당업자 제재 제도의 단계적 보완

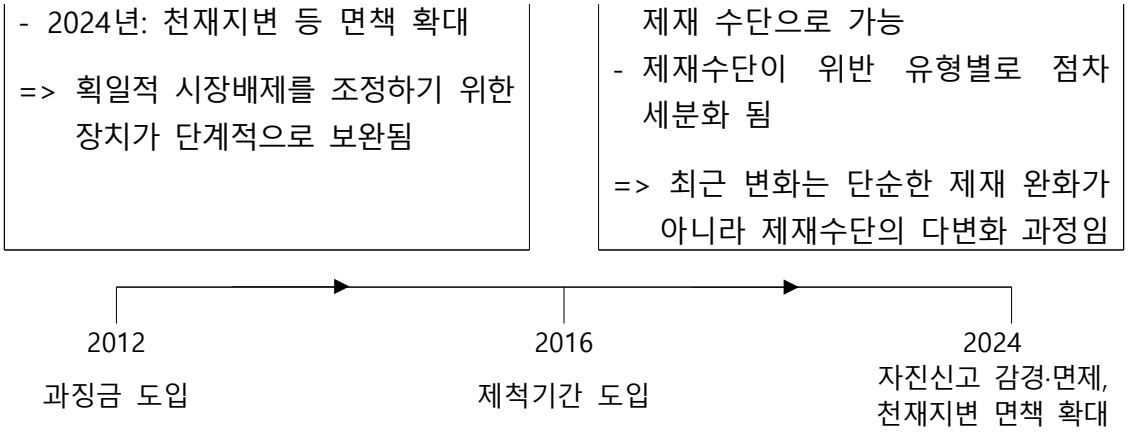
① 시장배제의 조정·완충장치 확대
- 2012년: 과징금 제도 도입 - 2016년: 제척기간 도입 - 2024년: 자진신고 감경·면제 신설

② 제재수단의 실효성 강화 및 세분화
- 일부 유형의 제재기간 및 과징금 세부 부과율 상향 - 과징금은 완화장치이면서도 대체

7) 2012년 12월 18일 법률 제11547호 개정으로 「국가계약법」 제27조의2(과징금) 및 당시 제27조의3(과징금부과심의위원회)가 신설, 2013년 6월 19일부터 시행되었으며, 현재 「국가계약법」 제27조의2 제1항은 부정당업자의 책임이 경미한 경우에는 관련 계약금액(미체결 시 추정가격)의 10% 이하, 유효한 경쟁입찰 성립이 명백히 곤란한 경우에는 30% 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있음

8) 「국가계약법 시행령」 제76조의2 제1항 단서

9) 「국가계약법 시행규칙」 일부 개정령(기획재정부령 제699호, 2018.12.4.) 및 제정·개정이유. 동 개정은 외주근로자 근로조건 이행계획을 준수하지 않은 자에 대한 입찰참가자격 제한기간을 1개월에서 3개월로, 과징금 부과율을 계약금액의 0.5% 또는 1.5%에서 1.5% 또는 4.5%로 상향함. 또한 「국가계약법 시행규칙」 일부 개정령(기획재정부령 제751호, 2019.9.17.) 및 제정·개정이유. 동 개정은 사업장에서 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건조치를 소홀히 하여 근로자가 사망하는 재해를 발생시킨 경우 입찰참가자격 제한기간을 종전 6개월~1년 6개월에서 1년~2년으로 상향함



3. 제도의 작동원리: 위반행위와 책임귀속을 중심으로 한 사후적 제재

○ 현행 부정당업자 제재제도는 입찰·계약 과정에서 발생한 법정 위반행위와 이에 대한 계약상대자의 책임을 기초로 입찰참가자격 제한 여부와 제재수준을 결정하는 구조를 기본으로 함

- 제재사유가 발생한 경우에는 먼저 해당 행위가 법률 또는 시행령에서 정한 제재사유에 해당하는지와 그 책임을 계약상대자에게 귀속시킬 수 있는지를 판단해야 함

- 책임귀속이 곤란한 경우에는 입찰참가자격 제한 대상에서 제외하며, 책임이 인정될 때는 감경·면제, 과징금 대체 또는 제한기간 조정 등을 통해 제재수준을 결정함

- 따라서 현행 제도에서 행정청의 판단은 주로 이미 발생한 위반행위의 존재, 책임귀속 여부 및 위반행위의 유형·중대성에 따른 제재수준의 결정에 집중되어 있음

○ 대법원은 입찰참가자격 제한을 침익적 행정처분으로 보고, 제재 근거를 엄격하게 해석하는 한편 처분의 정도에 대해서는 비례 원칙에 따른 통제를 요구하고 있음

- 즉, 현행 제도는 이미 발생한 위반행위와 그에 대한 책임귀속을 기초로 제한기간, 감경·면제 등 제재수준을 조정하는 사후적 제재체계를 기본으로 하고 있음

4. 제도 운영상 쟁점: 시장배제 효과와 장래 계약위험 관리의 공백

○ (시장참여 제한 효과와 집행정지 의존) 입찰참가자격 제한은 일정 기간 공공조달시장에 대한 참여를 제한하기 때문에 기업의 영업활동에 직접적인 영향을 미치며, 특히 정부·공공기관과의 거래 비중이 높은 기업일수록 그 영향이 클 수 있음

- 「행정소송법」은 취소소송을 제기하더라도 처분의 효력이 당연히 정지되지 않는 집행부정지 원칙을 채택하고 있기 때문에, 입찰참가자격 제한 처분에 불복하는 기업은 본안판결 이전에 제재 효과의 진행을 막기 위해 별도의 집행정지를 신청하여 법원의 인용결정을 받아야 함[10)]

- 입찰참가자격 제한은 본안판결이 내려지기 전에 제한 기간의 상당 부분이 경과할 경우 사후적으로 승소하더라도 상실한 입찰기회를 회복하기 어려울 수 있기에, 집행정지는 본안판결 전까지 기업의 시장참여 가능성을 유지하기 위한 중요한 권리구제 수단으로 기능함

- 따라서 입찰참가자격 제한이 갖는 광범위한 시장참여 제한 효과와 집행부정지 원칙이 결합된 현행 제도에서 기업이 본안판결 전 시장참여를 유지하기 위해 활용할 수 있는 주요 권리구제 수단이라는 제도적 맥락을 함께 고려할 필요가 있음[11)]

○ (위반행위 및 책임귀속 중심의 제재와 장래 계약위험 관리의 공백) 현행 국가계약법상 부정당업자 제재는 계약의 부실·부당이행, 담합, 불법하도급, 사기·부정행위, 뇌물공여 등 이미 발생한 위반행위와 이에 대한 책임을 토대로 입찰참가자격 제한 여부와 수준을 결정하는 구조를 기본으로 함

---

10) 행정소송법 제23조(집행정지) ①취소소송의 제기는 처분등의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 아니한다.
②취소소송이 제기된 경우에 처분등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정할 때에는 본안이 계속되고 있는 법원은 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 처분등의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행의 전부 또는 일부의 정지를 결정할 수 있다. 다만, 처분의 효력정지는 처분등의 집행 또는 절차의 속행을 정지함으로써 목적을 달성할 수 있는 경우에는 허용되지 아니한다.

11) 조달청, 「2024년 주요업무추진계획」, 전략 2 '원칙과 기본에 충실한 공공조달', 과제 6 '불공정 조달행위 근절로 공정·투명한 조달질서 확립', 2024. 조달청은 부정당업자 제재 후 법원의 집행정지에 대한 대응으로 집행정지 취소신청 확대 등을 추진과제로 제시하였음

- 앞서 살펴본 바와 같이 현행 제도에는 면책, 감경·면제, 제척기간, 과징금 대체 등 시장배제의 적용 여부와 강도를 조정하기 위한 장치가 단계적으로 확대되어 왔으며, 이러한 장치는 주로 위반행위에 대한 책임귀속 여부를 판단하거나 제재의 부과 여부·기간·금액을 조정하는 방식으로 작동함

- 따라서 현행 제도를 제재에 대한 예외나 완충장치가 부재한 일률적 시장배제 체계로 평가하는 것은 적절하지 않지만, 조정장치의 상당 부분은 이미 발생한 위반행위와 그 책임을 전제로 제재수준을 조정하는 기능에 초점이 맞춰져 있는 것이 사실임

- 조달청은 입찰참가자격 제한을 징벌적·획일적 행정제재로 진단하고, 상당한 주의·감독에 따른 면책 근거가 존재하지만, 구체적 지침이 없어 적용사례가 없다는 점을 지적하였으며, 이에 과징금 활용 확대, 제재 면제 기준·범위 마련 및 제재 유예의 시범 적용 검토를 「2024년 주요업무 추진계획」에서 개선과제로 제시한 바 있음

- 이후 자진신고에 따른 감경·면제와 천재지변 등 책임귀속이 곤란한 경우에 대한 면책이 확대되는 등 시장배제의 경직성을 완화하는 제도 개선이 이루어졌음[12)]

○ (제재이력 중심의 정보연계와 개선정보의 공백) 현행 부정당업자 제재 제도는 제재정보의 기관 간 공유라는 측면에서는 강한 연계 구조를 갖추고 있음

- 「국가계약법 시행령」 제76조는 입찰참가자격 제한 처분을 한 경우 업체명·주소·대표자 등 업체정보와 함께 제한기간, 사유, 집행정지 및 그 해제 사실을 전자조달시스템에 게재하도록 하고, 이 가운데 업체명, 제한기간, 제한사유, 집행정지 여부 등을 공개하도록 규정하고 있음

- 반면 위반 이후 기업이 어떠한 시정조치를 실시하였는지, 내부통제와 준법체계를 어떻게 개선하였는지, 그 결과 재발 위험이 어느 정도 감소하였는지 등을 지속적으로 기록·검증하여 향후 입찰참여 여부나 계약관리 수준의 결정에 활용하도록 하는 관리체계는 확인되지 않음

12) 다만 2026년 10월 현재 국가계약법령에서 제재유예는 제도화되지 않음

- 즉 현행 정보체계는 과거 위반사실과 이에 대한 제재상태를 기관 간 공유하여 입찰참가자격 제한의 효력을 집행하는 기능을 중심으로 설계되어 있으며, 기업의 시정조치와 현재 상태에 관한 정보를 축적하여 장래 계약위험의 평가와 관리에 활용하는 기능은 상대적으로 제한되어 있음

○ 이상의 내용을 절차적 관점에서 종합하면, 현행 부정당업자 제재 제도에는 제재사유 확인과 의견청취 등 처분 전 절차와 제한 사실의 통보·공개 및 불복 등 처분 후 집행절차가 마련되어 있으며, 그 과정에서 감경·면제·과징금 대체 등 제재수준을 조정하는 수단도 존재함

- 반면 위반 책임이 인정된 기업의 시정계획을 별도로 심사하고, 준법·내부통제 개선 등의 조건을 부과하여 시장참여를 유지시키며, 이후 개선조치의 이행 여부를 보고·점검·모니터링하는 장래 계약위험 관리 절차는 일반적인 제도로 확인되지 않음

- 다음 [표 2]는 이러한 차이를 처분 전 단계, 장래 계약위험 관리, 처분 후 집행 단계로 구분하여 정리한 것임

[표 2] 부정당업자 제재의 단계와 장래 계약위험 관리의 공백

제재 처분 전 단계	장래 계약위험 관리절차 (일반제도로 확인되지 않음)	처분 후 집행 단계
- 제재사유 발생·사실 확인 - 처분 사전통지·의견제출 - 필요시 청문 등 의견 청취 - 기관별 계약심의위원회 자문 등 - 법정 제재조정수단 검토 (제한기간조정, 감경·과징금 대체·일부 감면·면책)	- 시정 계획 제출·심사 - 준법·내부통제 개선 조건 부과 - 시정조치를 조건으로 한 제재유예 - 개선조치 이행에 대한 모니터링·정기 보고 - 개선조치 이행과 연계한 제재상태의 재검토 - 개선조치 이행을 지속적으로 관리하는 전담 감독체계	- 제한사실의 타 중앙관서 통보 - 제한정보의 전자조달 시스템 게재·공개 - 불복절차 및 집행정지 신청 - 제재·집행정지 정보의 시스템 공유

주: 장래 계약위험 관리절차의 경우, 위반책임이 인정된 기업의 시정조치와 장래 계약위험의 통제 가능성을 평가하여 시장참여 여부 및 지속적 감독과 연계하는 국가계약법상 일반적인 부정당업자 제재 절차가 확인되지 않는다는 의미임

○ 이와 같은 절차적 차이를 제도적 기능의 측면에서 구분하여 살펴보면, 현행 제도가 이미 갖추고 있는 제재 조정 기능과 상대적으로 제도화 수준이 낮은 장래 계약위험 관리기능의 차이가 보다 명확하게 나타남

- 현행 제도가 제재의 강도를 조정하기 위한 수단과 기업의 장래 위험을 관리하기 위한 수단을 각각 어느 수준까지 제도화하고 있는지를 구분하여 살펴보면 다음과 같음

[표 3] 현행 부정당업자 제재의 기능별 제도화 수준

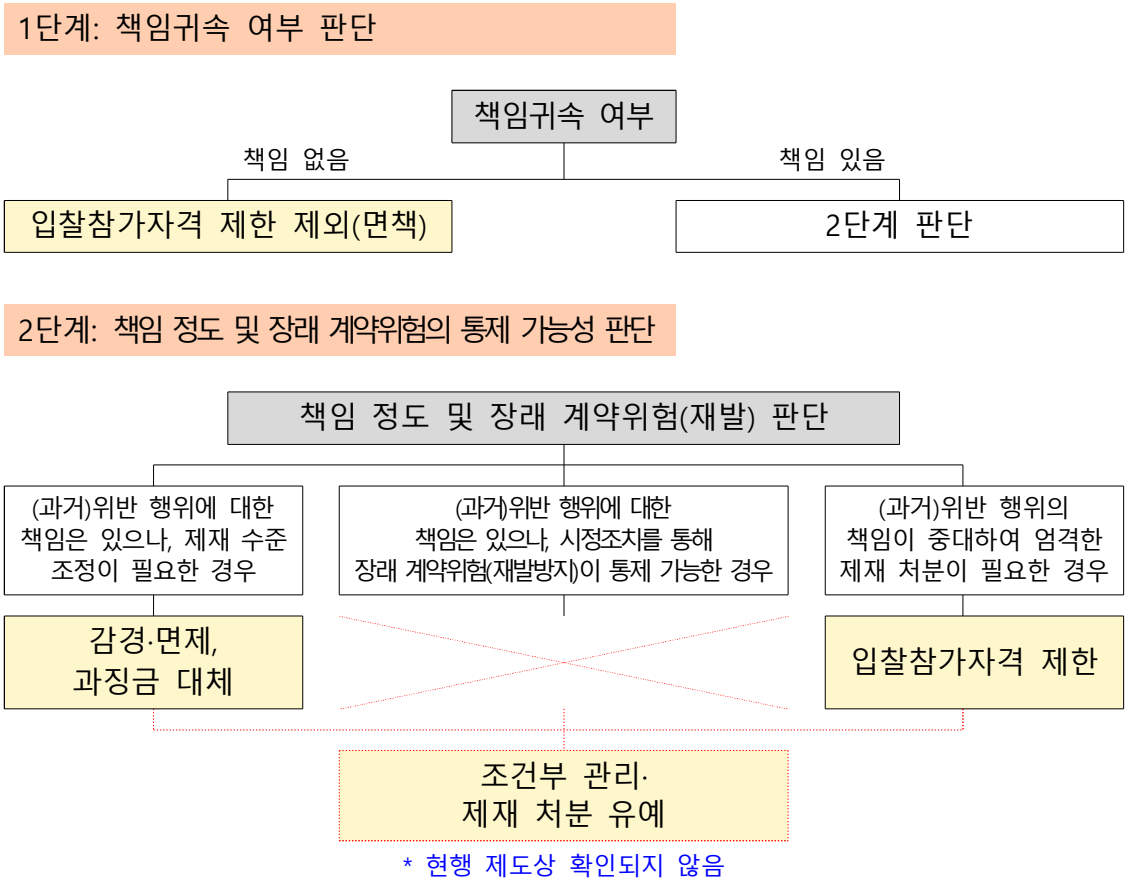
구분	제도적 기능	현행 제도상 대응 수단	제도화 수준
제재 조정 기능	입찰참가자격 제한 제외	상당한 주의·감독, 천재지변 등 책임귀속이 곤란한 사유가 있는 경우 입찰참가자격 제한 제외	●
	처분 제척기간	원칙적으로 5년, 담합·뇌물공여의 경우 7년의 제척기간	●
	제재수준 조정	위반 유형별 제한기간 차등, 감경·면제	●
	과징금 대체	법정 요건에 해당하는 경우 과징금으로 대체	●
장래 계약 위험 관리 기능	시정·재발방지 노력의 평가	시정조치·내부통제 개선·재발방지 노력 등을 독립적 판단요소로 평가하는 구조가 확인되지 않음	X
	시정조치를 조건으로 한 시장참여 유지	준법·내부통제 개선 등을 조건으로 제재를 유예하거나 시장참여를 유지하는 제도는 확인되지 않음	X
	개선조치 이행의 지속적 감독	보고·점검·모니터링 등을 통해 개선조치 이행 여부를 지속적으로 확인하는 체계가 확인되지 않음	X
	제재·개선 정보의 축적·공유	제재정보는 전자조달시스템을 통해 공유되나 시정조치·준법체계·재발방지 이력의 체계적 축적·활용은 제한적	△
	장래 계약위험에 따른 시장참여 판단	기업의 현재 상태와 향후 계약이행 위험을 평가하여 시장참여 여부를 조정하는 일반적 체계가 없음	X

주: ● 제도화되어 있음 / △ 일부 기능 존재 / X 일반적인 제도 확인되지 않음.
여기서 'X'는 기업의 준법활동이나 개별 계약관리 자체가 존재하지 않는다는 의미가 아니라, 국가계약법상 부정당업자 제재 여부를 조정하는 일반적 제도수단으로 확인되지 않는다는 의미로 한정할 필요가 있음

○ 이상의 검토를 토대로 현행 제도의 제재조정 기능과 장래 계약위험 관리기능을 분석적으로 구분하기 위하여, 책임귀속 여부를 판단하는 제1단계와 책임의 정도 및 장래 계약위험의 통제 가능성을 판단하는 제2단계로 구성된 판단구조를 제시할 수 있음

- 이 구조는 현행 국가계약법령의 법정 의사결정 절차를 재현한 것이 아니라, 현행 제도가 이미 보유하고 있는 제재조정 기능과 향후 검토가 필요한 장래 계약위험 관리기능의 차이를 드러내기 위한 분석적 틀임

[그림 4] 부정당업자 제재의 기능별 판단구조



주: 위 판단구조는 현행 국가계약법령에 규정된 법정 의사결정 절차를 도식화한 것이 아니라, 현행 제도의 제재조정 기능과 현재 제도화되어 있지 않은 장래 계약위험 관리기능을 구분하여 검토하기 위한 분석적 모형임

○ 이 분석 구조에서 제1단계는 위반행위에 대한 책임귀속 여부를 판단하여 독자적인 책임을 귀속시키기 어려운 경우 입찰참가자격 제한에서 제외하고, 책임이 인정되었을 때 제2단계에서 책임의 정도와 장래 계약위험의 통제 가능성을 함께 판단하는 것임

- 책임이 인정되더라도 위반의 정도 등에 따라 제재 수준의 조정이 필요한 경우에는 현행 제도상 조정 수단을 적용할 수 있음

- 한편 책임은 인정되나 현재 상당 수준 시정조치와 내부통제 개선 등을 통하여 장래 계약위험(재발가능성)을 통제할 수 있는 경우, 일정한 조건 이행을 전제로 시장 참여를 유지시키면서 그 이행 여부를 지속적으로 관리하는 일반 제도는 현행 국가계약법령에서 확인되지 않음

- 반대로 위반행위의 책임이 중대하여 정부계약 질서확립을 위해 제재 필요성이 높은 경우 입찰참가자격 제한을 통한 시장배제가 요구됨

○ 따라서 이하에서는 이러한 제도적 차이를 전제로, 미국의 입찰참가자격 정지 및 제한 제도가 장래 계약위험을 어떻게 관리하는지를 살펴보고자 함

- 특히 계약상대자의 현존하는 책임성에 대한 판단기준과 절차, 시정조치 및 행정적 준수 합의의 활용방식을 중심으로 검토함

Ⅲ. 미국의 조달감독 체계

1. 미국 제도의 기본 구조: 정부이익 보호를 위한 정지·제한

○ 미국 연방조달의 입찰참가자격 정지 및 제한(suspension and debarment)은 과거 위반행위에 대한 처벌이 아니라, 향후 정부계약에서 발생할 수 있는 위험으로부터 정부의 이익을 보호하기 위한 행정적 수단임

- FAR Subpart 9.4 (Debarment, Suspension, and Ineligibility)는 입찰참가자격 정지 및 제한의 사유와 절차, 관련 정보의 관리 및 그 법적 효과를 규정하고 있으며, 각 기관의 입찰참가자격 정지·제한 담당관(Suspending and Debarring Official, 이하 SDO)이 개별 사안에서 그 필요성을 판단하도록 함

- FAR 9.402는 입찰참가자격 정지와 제한을 재량적 조치(discretionary actions)로 규정하면서, 이를 처벌 목적으로 사용해서는 안 되며 공익상 정부 이익을 보호하기 위한 경우에 한하여 적용하도록 함

- 현행 FAR은 이를 지칭하던 '제재(sanctions)'를 '구제수단(remedies)'으로 표현하고 있는데, 이는 제도의 정부이익 보호적 성격을 보다 명확히

드러낸 것으로 볼 수 있음

○ 미국 연방조달에서는 입찰참가자격 정지·제한의 검토가 필요한 사안을 신속하게 보고·조사하고, 이를 담당관에게 회부하기 위한 절차를 마련하고 있음

- FAR 9.406-3(a) 및 9.407-3(a)에 따라 각 기관은 해당 사안의 신속한 보고·조사 및 SDO 회부 절차를 마련하여야 하며, SDO는 관련 사실과 증거 등을 검토하여 정지 또는 제한 조치의 필요성을 판단함

○ 입찰참가자격 정지(suspension)는 조사 또는 법적 절차가 진행되는 동안 정부이익을 즉각적인 위험으로부터 보호하기 위한 잠정적 조치임

- FAR 9.407-1은 자격정지를 중대한 조치로 규정하면서, 적절한 증거(adequate evidence)[13]가 있고 조사 또는 법적 절차가 종결될 때까지 정부이익을 보호하기 위해 즉각적인 조치가 필요한 경우에 이를 부과할 수 있도록 하고 있음

- FAR 9.407-2는 공공계약 관련 사기·범죄, 입찰 관련 반독점법 위반, 횡령·절도·위조·뇌물·허위진술 등과 함께 정부 계약자의 현존하는 책임성에 중대하고 직접적인 영향을 미치는 기업의 청렴성·정직성 부족 등을 자격정지 사유로 규정하고 있음

- 제한과 달리 정지는 우선 조치를 발동한 후 사업자에게 반대자료 제출기회를 부여하는 구조이며, 계약자는 정지 통지를 받은 날부터 30일 이내에 관련 정보와 주장을 제출할 수 있음

- 중요 사실관계에 실질적 다툼이 있는 경우에는 일정한 예외[14]를 제외하고 추가적인 사실 확인 절차가 이루어질 수 있음

- 정지는 잠정적 조치로서, 법적 절차가 개시되지 않은 경우 정지 통지일로부터 원칙적으로 12개월 이내에 종료되어야 하지만, 검찰 등 관계기관의 요청이 있는 경우 추가로 6개월 연장할 수 있으나, 법적 절차가 개시되지 않은 상태에서는 18개월을 초과할 수 없음

---

13) 특정 행위 또는 부작위가 발생하였다고 합리적으로 믿을 수 있을 정도의 충분한 정보를 의미하며, FAR 9.407-1(b)(1)은 증거의 충분성을 판단할 때 정보의 양과 신뢰성, 주요 혐의의 입증자료에 의한 뒷받침 여부, 합리적으로 도출할 수 있는 추론 등을 고려하도록 규정하고 있음

14) 기소에 근거한 정지이거나 관련 법적 절차에 대한 정부의 중대한 이익이 침해될 우려가 있는 경우

○ 입찰참가자격 제한(debarment)은 연방조달규정에서 정한 사유와 절차에 따라 일정 기간 연방정부 신규 거래에서 사업자를 배제하는 조치임

- FAR 9.406-2는 공공계약과 관련된 사기・범죄, 반독점법 위반, 횡령・절도・위조・뇌물・허위진술 등에 대한 유죄판결 또는 민사판결뿐 아니라, 우월한 증거(preponderance of the evidence)[15]에 의해 확인되는 중대한 계약위반, 고의적 계약불이행 또는 반복적・불만족스러운 계약이행 등을 제한사유로 규정하고 있음

- 다만 제한사유(cause)가 존재한다고 하여 반드시 제한이 이루어지는 것은 아니며, SDO는 행위의 중대성과 시정조치, 완화요인 및 가중요인을 종합적으로 고려하여 정부이익 보호를 위한 제한의 필요성을 별도로 판단함

- 제한기간은 원인사유의 중대성에 상응하여야 하며 일반적으로 3년을 초과하지 않는 것이 원칙이지만, 일부 법정 사유에는 별도의 기간이 적용되며, 정부이익 보호를 위해 연장이 필요한 경우에는 절차를 거쳐 연장할 수 있음[16]

- SDO가 제한을 검토하는 경우 사업자에게 제한 제안(proposed debarment) 통지를 하고, 사업자는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 반대 정보와 주장을 제출할 수 있음[17]

- 유죄판결 또는 민사판결을 기초로 하지 않은 사안에서 중요 사실관계에 대한 실질적 다툼을 제기하는 경우에는 자료・증인 제출 및 상대방 증인에 대한 대면 등이 가능한 추가적 사실확인 절차(fact-finding)가 이루어짐

- 이러한 절차는 가능한 한 비공식적으로 운영되지만, 기본적으로 공정성의 원칙(principles of fundamental fairness)에 부합하여야 함

---

15) 특정 사실의 존재 가능성이 그 부존재 가능성보다 높다고 인정되는 증명 수준으로, 일반적으로 '증거의 우월성' 또는 '우월한 개연성'으로 이해됨. 형사사건의 '합리적 의심의 여지가 없는 증명(beyond a reasonable doubt)'보다 낮은 증명 수준이며, 미국 연방조달규정(FAR) 9.406-3(d)(3)은 유죄판결 또는 민사판결에 기초하지 않은 입찰참가자격 제한의 경우 제한사유가 우월한 증거에 의해 입증되어야 한다고 규정하고 있음

16) 새로운 중요 증거, 유죄·민사판결의 번복, 실질적인 소유·경영권 변경 또는 원인사유의 제거 등은 제한기간 또는 범위를 감축하는 근거가 될 수 있음, FAR 9.406-4 Period of debarment

17) FAR 9.406-3 Procedures

- 최종 제한 결정 이전이라도 제한 제안 상태가 되면 원칙적으로 신규 계약에서 제외되는 효과가 발생하며, 이러한 효과는 예외적인 중대한 사유(compelling reason)가 인정되지 않는 한 연방 행정부 전반에 적용됨[18)]

○ 미국 연방 감사관협의회(Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE)의 연례보고서에 따르면, 연방 감사관실의 조사와 관련된 정지·제한 건 수는 2016년 6,448건에서 2021년 2,436건으로 전반적으로 감소한 이후 증감을 반복하여 2025년에는 3,804건을 기록하였음[19)]

[표 4] 미국 연방정부의 연도별 입찰참가자격 정지·제한 건 수

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
정지·제한	6,448	4,622	3,785	4,052	4,146	2,436	3,204	2,907	4,127	3,804

주: 연방 감사관실(Office of Inspector General, OIG)의 조사에 기초한 정지·제한 실적으로, 정부 계약 외에 보조금·대출 및 기타 정부 거래에 대한 조치를 포함함. 따라서 공공조달 분야의 입찰참가자격 제한 건수와는 구분하여 해석할 필요가 있음.

출처: CIGIE, Annual Report to the President and Congress, Fiscal Year 2025

○ 이와 같은 정지·제한 체계의 핵심적인 특징은 과거 위반행위의 존재와 현재 시점에서 정부거래를 제한할 필요성을 구분하여 판단한다는 점에 있음

- 정지와 제한은 모두 정부이익 보호를 목적으로 하지만, 정지는 조사 또는 법적 절차가 진행되는 동안 즉각적인 위험을 통제하는 데 중점을 두는 반면, 제한은 원인사실의 확인과 사업자의 현재 상태를 기초로 일정 기간 정부거래에서 배제할 필요성을 판단하는 데 중점을 둠

- 특히 제한의 경우 과거 위반행위는 검토의 원인을 제공하지만, 실제 제한 여부는 해당 사업자의 시정조치, 내부통제 체계의 개선, 재발 방지 노력 및 현존하는 책임성 등을 종합적으로 고려하여 결정됨

- 따라서 미국의 정지·제한 제도는 위반사실의 확인이 곧바로 정부

18) FAR 9.405 Effect of listing

19) 다만 해당 통계는 연방 감사관실의 조사활동과 관련된 실적이므로, 건수의 증감만으로 입찰참가자격 정지·제한의 운영 강도나 정부의 배제정책 변화를 직접 판단하기는 어려움

거래에서의 배제로 이어지는 구조가 아니라, 원인사실의 존재와 정부이익 보호의 필요성을 구분하고 사업자의 현재 상태에 따라 배제 여부를 판단하는 구조로 이해할 수 있음

- 이러한 판단구조는 행정적 준수 합의와 사전통지서(pre-notice letter) 등 배제 이외의 행정적 조치를 활용할 수 있는 제도적 기반이 되며, 정부계약 위험을 사업자의 시정조치 및 이행관리와 연계하여 통제할 수 있도록 함

[표 5] 입찰참가자격 정지와 제한의 현행 구조

구분	입찰참가자격 정지(suspension)	입찰참가자격 제한(debarment)
성격	즉각적·잠정적 보호조치	일정 기간의 장래 거래제한
주요 기준	적절한 증거 + 정부이익 보호를 위한 즉각적 조치 필요 (총 9개 항목)	유죄·민사판결 또는 우월한 증거에 의한 원인사실 확인 + 제한 필요성 판단 (총 12개 항목)
사유	① 공공수주 관련 사기 및 범죄행위 제안서 제출 반독점 법령 위반 ③ 횡령, 절도, 위조, 뇌물, 기록의 위조 또는 파기, 허위진술, 탈세, 연방조세 범죄법 위반, 장물죄 ④ 마약청정근무지 규정 위반 ⑤ 원산지 위반 ⑥ 불공정무역관행을 범한 경우 ⑦ 연방세 $10,000 초과 체납 ⑧ 낙찰받은 정부계약에 대한 최종 대가지급 이후 3년내 각종 위반행위 (사기, 이행충돌, 뇌물, 사례금 위반, 부당청구방지법 위반, 초과지급) ⑨ 기타 사업의 성실성 혹은 정직성의 부족을 나타내는 위반행위	1) 유죄판결 또는 민사판결 (5개 항목) - 자격정지 사유 중 ①②③⑤⑨ 번에 해당하는 행위 2) 우월적 증거에 따른 계약자 (5개 항목) - 정부계약 조건을 심각하게 위반 (고의적 불이행 또는 불만족스러운 이행) - 자격정지 사유 중 ④⑥⑦⑧에 해당하는 행위 3) 이민국적법 위반 (1개 항목) 4) 계약자 또는 하청계약자의 현존하는 책임에 영향을 미치는 심각한 사유가 있는 계약자/하청계약자 (1개 항목)
절차	정지 후 통지·반대자료 제출	제한 제안 통지 후 반대 자료 제출 및 필요시 사실확인
기간	18개월(통상 12개월, 연장 6개월)	3년 이내 - 단, 마약청정근무지 위반은 최대 5년
기본 기능	조사·소송 중 정부의 즉각적 거래위험 차단	정부이익 보호를 위한 일정기간 장래 거래배제

2. 현존하는 책임성(present responsibility)

○ 미국 연방조달에서 현존하는 책임성은 과거 위반행위가 존재하더라도, 해당 사업자의 시정·개선조치와 재발방지 노력 등을 종합적으로 고려하여 현재 정부계약에서 배제할 필요가 있는지를 판단하는 개념임

- 이는 위반행위의 중대성과 이후의 대응 및 개선 정도 등을 바탕으로 현재 시점에서 정부이익을 보호하기 위한 입찰참가자격 제한의 필요성을 판단하는 미래지향적 위험관리 제도임

○ 현존하는 책임성의 판단은 위반행위의 중대성뿐만 아니라, 사업자의 시정조치(remedial measures), 완화요인(mitigating factors) 및 가중요인(aggravating factors)을 종합적으로 고려하는 방식으로 이루어짐

- FAR 9.406-1(a)은 SDO가 제한 여부를 결정하기 전에 고려할 수 있는 17개 판단요소를 제시하고 있으며, 이는 과거 위반행위의 성격과 사업자의 사후 대응 및 조직적 개선 여부를 함께 평가하도록 하는 구조임

[표 6] 현존하는 책임성 판단을 위한 주요 고려요소

기능	주요 판단요소
사전 예방체계	위반 당시 효과적인 행동기준 및 내부통제시스템의 존재 여부
위반 발견 이후 대응	적시 정부보고, 자체조사 및 조사결과 제공
정부와의 협력	정부 조사 및 법원·행정절차에 대한 충분한 협력
법적·재정적 책임 이행	형사·민사·행정상 책임의 이행 및 손해회복·배상
인적 시정조치	위반 책임자 징계, 경영진의 위반 중대성 인정
조직적 개선	시정조치, 새로운 통제절차·윤리교육, 재발방지 프로그램
위반의 구조적 성격	반복성·빈도·기간·피해, 계획·관여 정도, 조직 내 확산 및 경영진의 묵인
외부 이력	다른 정부기관의 배제·부적격 이력 및 기존 행정적 준수 합의
기타	개별 사건의 사정에 적합한 기타 요소

- 이러한 판단요소는 기능적으로 위반 당시의 예방체계, 위반 발견 이후의 대응, 정부와의 협력, 법적·재정적 책임의 이행, 인적·조직적 개선, 위반의 구조적 성격, 다른 정부기관의 배제·부적격 이력 및 기타 사건별 요소 등으로 구분할 수 있음

○ 다만 이러한 판단요소는 현존하는 책임성을 일률적으로 결정하는 법정 요건이 아니라, SDO가 개별 사안의 특성을 고려하여 행정재량으로 검토하는 참고 요소임

- FAR 9.406-1(b)에 따라 완화요인의 존재 또는 부존재가 계약자의 현존하는 책임성 유무를 자동 결정하는 것은 아니며, 제한 사유가 발생한 경우 자신에게 현존하는 책임성이 있음을 입증할 책임은 전적으로 사업자에게 있음

- 따라서 시정조치나 내부통제 체계의 개선이 확인되더라도 제재 면제라는 결론이 기계적으로 도출되는 것은 아니며, SDO가 최종적으로 '계약자의 현존하는 책임성'을 인정해야만 입찰 제한에서 제외될 수 있음

- 한국은 위반 당시의 귀책 여부를, 미국은 현재 시점의 적격성 여부를 심사한다는 점에서 법리적 과정은 상이하나, 최종적으로 사업자의 예방·관리 노력을 적극 고려하여 제재 여부를 결정한다는 점에서 한국 국가계약법상의 '상당한 주의·감독에 따른 면책 제도'와 제도적 취지 및 기능적 관점에서 매우 유사하다고 볼 수 있음

○ 이와 같은 현존하는 책임성 판단구조는 과거 위반행위에 대한 책임의 확인과 현재 시점에서의 정부거래 위험 방지를 분리함으로써 조달행정의 유연성을 확보하고 있음

- 과거 위반행위는 입찰참가자격 제한 심사의 원인이 되지만, 사업자가 위반 원인을 근본적으로 제거하고 재발방지 체계를 구축했음이 확인되어 현존하는 책임성이 인정되면 입찰배제를 하지 않을 수 있음

- 나아가 이러한 판단구조는 사업자의 자발적인 준법체계 개선을 유도하고, 이를 향후 행정적 준수 합의 등의 조건부 조치와 연계하여 관리할 수 있는 제도적 기반으로 기능함

3. 행정적 준수 합의(administrative agreement)

○ 행정적 준수 합의는 FAR 9.403에 따라 입찰참가자격 정지·제한 절차 또는 잠재적인 정지·제한 사안을 해결하기 위하여 SDO와 사업자 간에 체결하는 합의로, 시정조치와 이행조건 등을 통해 정부가 우려하는 계약위험을 관리하는 수단임

- 행정적 준수 합의는 현존하는 책임성에 관한 우려를 해결하기 위한 수단이며, 특히 적절한 시정조치를 이행하는 데 추가적인 시간이 필요한 사업자에 대하여 배제 이외의 조치를 할 때에 적용할 수 있음

- 따라서 행정적 준수 합의는 정지 또는 제한과 병렬적인 별도의 법정 제재유형이라기보다, 정지·제한 검토 과정에서 확인된 위험을 사건별 시정·감독조건으로 관리하기 위한 비배제적 해결수단으로 이해할 수 있음[20)]

○ 행정적 준수 합의의 핵심은 시장참여를 유지할 수 있도록 하면서도 정부계약에서 발생할 수 있는 위험을 감소시키기 위한 조건을 부과하고, 해당 조건의 이행 여부를 확인하는 데 있음

- ISDC와 연방총무청(General Services Administration, 이하 GSA)[21)]에 따르면, 행정적 준수 합의에는 기업의 윤리문화 및 지배구조 개선, 위법행위 관련자의 책임 있는 직위에서의 배제, 독립적인 제3자 모니터를 통한 검토·감사 등 재발방지를 위한 시정·감독조치가 포함될 수 있음

- 이러한 조치는 과거 위반행위에 대한 추가적인 처벌이 아니라, 사업자의 조직적 개선과 준법체계의 실효성을 확보하여 향후 정부거래에서 발생할 수 있는 위험을 통제하는 수단으로 기능하고 있음

- 다만 합의조건의 내용과 감독방식은 개별 사건에 따라 달라지며, FAR이 모든 합의에 일률적인 준법 프로그램이나 독립적 모니터링을 의무화하고 있는 것은 아님

○ 행정적 준수 합의는 정지·제한 검토가 필요한 사안이 SDO에게 회부되고, 해당 사업자의 위반행위 및 현존하는 책임성에 관한 우려를 검토하는 과정에서 선택적으로 활용됨

- FAR 9.406-3(a)와 FAR 9.407-3(a)는 각 기관이 입찰참가자격 제한 또는 정지의 검토가 필요한 사안을 신속하게 보고·조사하여 SDO

---

20) FAR 9.403 Definitions

21) 미국 상무부의 2026년 「Suspension and Debarment Handbook」에 따르면 행정적 준수 합의는 일반적으로 3년간 유지되며, 사업자가 이행할 시정조치와 해당 조치의 준수 여부를 확인하기 위한 SDO 대상 보고의무 등을 포함함

에게 회부할 수 있는 절차를 마련하도록 규정하고 있음

- 정지·제한위원회(Interagency Suspension and Debarment Committee, ISDC) FY2023 의회보고서에 따르면 SDO는 정지·제한 관련 절차를 개시할 때 주로 기관의 회부(referrals)에 의존하며, 계약담당자와 법집행기관 등의 회부 및 사업자의 자발적 정보제공 등 다양한 경로를 통해 사안을 검토함

- SDO는 회부된 사건의 성격과 사업자의 대응상태 등을 고려하여 정지·제한 이외의 조치를 선택할 수 있으며, 합의 체결 후 해당 정보를 FAPIIS[22]에 입력하고 합의 문서를 올려야 하며[23], 비조달 분야에서는 합의 후 3영업일 이내에 SAM에 등재하도록 규정하고 있음

○ 행정적 준수 합의는 미국의 정지·제한 사건에서 실제 활용되고 있으나, 전체 사건을 처리하는 일반적인 방식이라기보다는 사건의 위험과 시정 가능성에 따라 선택적으로 활용되는 수단임

- ISDC FY2023 보고서에 따르면 10개 기관이 47건의 행정적 준수 합의를 체결하였으며, 같은 연도에 423건의 입찰참가자격 정지, 1,165건의 제한 제안, 1,009건의 입찰참가자격 제한이 각각 보고되었음[24]

- 따라서 행정적 준수 합의의 제도적 의의는 활용 건수의 규모보다, 제한사유가 존재하거나 그 가능성이 있는 사업자에 대하여 정부 이익을 보호하면서도 배제 이외의 방식으로 위험을 통제할 수 있는 선택지를 제공한다는 점에 있음

○ 한편, 2014년 GSA와 Tremco Incorporated 간 행정적 준수 합의는 사업자의 시정조치와 준법의무, 이행보고 및 합의 위반 시 대응 등 구체적인 감독조건을 보여주는 사례임[25]

- 기존에 공개된 합의내용에 따르면 Tremco는 윤리·준법교육, 계약

---

22) 연방정부 계약수혜자 이행실적·청렴성 정보시스템(Federal Awardee Performance and Integrity Information System)

23) FAR 9.406-3(f), 9.407-3(e)

24) 다만 각 수치는 사건단위가 아니라 ISDC의 집계기준에 따른 조치 건 수이므로 단순 비율로 비교하기에는 한계가 있음

25) 이상윤, 「공공조달분야 비정상의 정상화 실천방안」 참조, GSA-Tremco 간 행정적 준수 합의의 구체적인 내용은 위 문헌을 참고하여 정리하였으며, 합의서 원문은 과거 procurement-reform.org에 게재되었으나, 현재 해당 경로를 통한 열람은 어려운 상태임

검토·승인절차의 개선, 준법담당관 직위 유지, 준법감사 결과 및 개선계획 제출 등의 의무를 부담하였음

- 특히 매년 6월 30일과 12월 31일에 반기보고서를 제출하여 계약관리 절차 개선, 윤리교육 실적 및 조직구조 변화 등을 보고하도록 하였으며, 별도로 내부사건 및 정부 조사 등에 관한 보고의무도 부과되었음

- 합의 위반 시에는 일정 기간 내 보고 및 시정하도록 하고, 시정되지 않은 위반행위에 대해서는 별도의 제한사유로 검토하거나 정지·제한 절차를 진행할 수 있도록 하였으며, 합의의 유효기간은 원칙적으로 3년으로 정하였음

- 이는 행정적 준수 합의가 단순한 제재 면제가 아니라, 시장참여를 허용하는 조건으로 구체적인 시정의무와 보고·감독체계를 부과하는 방식으로 운영될 수 있음을 보여줌

- 다만 Tremco 합의는 2014년 체결된 개별 사건의 합의이므로, 해당 합의에 포함된 구체적인 보고 주기나 통보·시정 기한이 현행 FAR 상 모든 행정적 준수 합의에 공통적으로 적용되는 것은 아님

[참고1] GSA-Tremco 간 「행정적 준수 합의서」 내용[26)]

Ⅰ. 서론

- 회사 소개, 이 합의와 관련된 계약, 사건 발생 경위(하자있는 제품의 고가 납품)
- 합의를 체결하게 된 날짜별 경과 설명
  ※ GSA 및 Tremco 간 미팅 등의 관계자 실명 기술
  ※ 미팅을 통해 Tremco는 회사의 문화, 윤리, 준법프로그램, 현재 또는 미래의 사업 계획 등에 관한 정보를 GSA에 제공
- **Tremco가 '자신에게 책임이 있음'을 인정하면서, 현 시점에서는 정부계약에서 배제될 필요성이 없어졌다는 것을 입증**
- **자발적으로 이 문제를 GSA에 알렸다는 점, 개선조치를 취했다는 점, 향상된 감시 및 준법을 위해 조직구조를 개편했다는 점, 스스로 윤리·준법문화를 활성화했다는 점, 새로운 내부통제 절차 및 훈련프로그램을 구축한 점 등**

26) 이상윤, 「공공조달분야 비정상의 정상화 실천방안」 재인용

Ⅱ. Tremco의 의무

1. 정부와 계약시 연방조달법규 준수 의무를 짐. 윤리적이고 정직하게 행동할 것에 동의

2. **핵심정책**(Core Policies) : 정책의 최종 완성후 10일 이내에 핵심정책의 개정내용을 GSA에 제공

3. **교육(Training)** : 종업원들에게 윤리 및 준법교육을 지속적으로 실시. **정부자금의 지출과 연관된 사업을 다루는 직원들에 정부기관과의 거래에 대한 특정 교육 실시**

4. **새로운 계약 검토·승인 절차**(New Contract and Approval Process) : 소프트웨어 플랫폼에 기반하여 관련부서에 개발중에 있는 새로운 계약 검토·승인절차를 완성후 10일 이내에 GSA에 복사본 제공

5. **준법감사(Audit of Compliance)** : 주 또는 지방정부기관과 관련된 구매계약의 주요 계약조건의 준수에 관해 계획된 감사에 대하여 **감사종료 후 30일 이내에 취약점에 대한 개선 계획을 포함하여 경영진의 반응과 결과물을 GSA에 제공**

6. **준법담당관(Director of Compliance) : Tremco는 이 협정이 지속되는 동안 준법담당관의 직위를 계속 유지하고 채워야 함**. 이 직위를 가진 자가 교체될 경우 30일 이내에 GSA에 통보해야 함. 새로 임명되는 자의 성명과 이력을 문서로 통보해야 함.

7. **Tremco의 회장**(Tremco's President) : 현 회장의 퇴임 및 신임 회장 임명시 30일 이내에 GSA에 통보해야 함. 통보 시 신임 회장의 이름·이력 뿐만 아니라 전임 회장의 퇴임사유도 포함됨

8. **GSA Schedules** : GSA와 MAS 체결시 30일 이내에 GSA 자격정지제한담당관에게 통보해야 함

9. **GSA에 대한 반기보고**(Semi-Annual Reports to GSA) : 반기마다 다음사항을 포함하여 자격정지제한담당관에게 보고해야 함. 보고서는 매년 6.30일과 12월 31일에 제출되어야 함.
- 전자계약관리과정 뿐만 아니라 새로운 계약 검토 승인 과정에 대한 실질적인 개선에 관한 정보
- 지난 보고기간 이후로 **Roofing Division*의 종업원에게 한 윤리·준법교육에 관한 정보**
  * 이 합의의 원인이 되었던 GSA와의 계약을 관장하던 Tremco의 자회사
- 핵심정책(Core Policies)에 대한 어떤 실질적 변화를 세부적으로 다룬 정보
- Tremco의 **Roofing Division의 조직구조**에 대한 실질적인 변화를 다룬 정보
- Tremco의 **Roofing Division의 윤리 및 준법프로그램**에 대한 실질적인 변화를 다룬 정보

10. **내부사건 보고(Reporting on Internal Incidents)** : 분기보고시에 Tremco에 의한 정부계약 혹은 그에 따른 하청계약의 낙찰, 이행, 종료와 관련하여 연방형법 위반에 관련되는 사기, 이행충돌, 뇌물이나 관계법령 혹은 Tremco의 핵심정책에 위반한

사례금에 관한 신뢰할 만한 증거를 Tremco가 가진 경우에는 자격정지제한담당관에게 보고하여야 함.

11. **핫라인 활동에 대한 보고**(Reporting on Hotline Activity) : Tremco는 핵심정책과 보고 핫라인을 유지해야 하며, Tremco 또는 하청계약자에 의해 수행되는 정부계약의 낙찰, 이행 혹은 종료에 대하여 보고기간동안에 접수된 모든 핫라인 활동에 관한 요약을 자격정지제한담당관에게 반기보고시에 제공해야 함.

12. **정부 수사에 대한 보고**(Reporting on government Investigations) : Tremco는 자신 혹은 하청계약자에 의해 이행되는 정부계약의 낙찰, 이행 혹은 종료와 관련한 **정부의 어떠한 범죄수사 혹은 연방의 부당청구법(False Claims Act) 수사에 개시 혹은 진행상태를 자격제한담당관에게 보고**하여야 함.

Ⅲ. 일반조건

1. **이 합의의 수정**(Modifications of this Agreement)

2. **완전한 합의**(Entire Agreement)

3. **자격 정지 또는 제한을 받은 기관과 거래관계**(Business Relationships with Suspended or Debarred Entities)

4. **공문서**(Public Document)

5. **공표**(Releases)

6. **이 합의의 범위 - 별도의 자격 정지·제한 사유**(Scope of this Agreement - Suspension and Debarment for Independent Cause) : 이 합의는 이 합의에 언급된 사실 및 상황과 관련없는 사건으로 인해 별도의 자격 정지 혹은 제한의 원인을 형성하는 정보에 기초하여 Tremco에 대한 자격 정지 혹은 제한 절차를 검토하고 개시하는 데 결코 GSA나 다른 연방기관에서 권한 책임 혹은 법적 의무를 제한하지 않음

7. **제출자료의 진실성 및 정확성**(Truth and Accuracy of Submissions)

8. **합의위반**(Violations of this Agreement)
- 이 합의에 위반사항을 안 날로 14일 이내에 자격정지·제한담당관에 보고
- 보고 후 30일 이내에 시정되지 않은 위반사항은 별도의 자격제한 사유가 될 수 있음
- 만일 30일 이내에 시정이 불가능하면 그 30일 이내에 Tremco는 시정을 위한 수용가능한 계획을 제시하여야 함
- GSA는 재량으로 자격정지 또는 자격제한 절차를 진행할 수 있거나, 재량으로 준수하지 않은 기간에 상응하는 기간 만큼 이 합의를 연장할 수 있음

9. **분리가능성**(Severability)

10. **합의 상대방**(Counterparts)

11. **효력발생일**(Effective Date)

12. **종료(Expiration)** : 이 협약은 GSA에 의해 8.에 따라 연장되지 않는 한 이 협약 집행일로부터 3년에 종료

4. 범정부적 조달 정보 관리 및 환류 체계

○ 미국 연방조달은 입찰참가자격 정지·제한 등의 배제정보와 행정적 준수 합의 정보를 범정부적으로 등록·관리함으로써 개별 기관의 조치가 연방조달 전반에서 실효성을 확보하고, 이후 계약상대자의 책임성 판단에 활용될 수 있도록 하는 정보관리체계를 운영하고 있음

- FAR 9.404에 따라 GSA가 운영하는 SAM(System for Award Management)에는 입찰참가자격 제한, 정지, 제한 제안, 자발적 배제(voluntary exclusion) 등의 배제 기록이 등록됨

- 각 기관은 조치의 효력이 발생한 날부터 3근무일 이내에 관련 정보를 입력하여야 하며, 기록에는 사업자의 명칭, 조치기관, 사유, 법적 효과 및 종료일 등이 포함됨

- FAR 9.405에 따르면 입찰참가자격 제한, 정지, 제한제안 또는 자발적 배제 상태에 있는 사업자는 원칙적으로 신규 계약에서 제외되며, 기관은 예외적인 중대한 사유(compelling reason)가 없는 한 해당 사업자에게 계약을 체결하거나 하도급계약에 동의할 수 없음

○ 다만 입찰참가자격 정지·제한의 범정부적 효력은 해당 사업자와의 모든 계약관계를 일률적으로 종료시키는 방식이 아니라, 기존 계약의 계속 이행과 새로운 계약상 의무의 발생을 구분하여 적용함

- FAR 9.405-1에 따르면 정지·제한 등의 조치가 이루어진 이후에도 기존 계약은 원칙적으로 계속 이행할 수 있으며, 기관장이 달리 지시하는 경우에는 계약의 종료 여부 등을 검토할 수 있음

- 반면 기존 계약에 대한 신규 주문, 옵션행사, 새로운 업무의 추가 및 계약기간 연장 등은 원칙적으로 제한되며, 기관장이 예외적인

중대한 사유를 서면으로 인정한 경우에 한하여 허용될 수 있음

- 따라서 SAM의 배제정보는 단순한 행정기록이 아니라, 계약담당자의 신규 계약체결 및 기존 계약관리 과정에서 거래제한의 법적 효과를 실현하는 수단으로 기능함

○ 행정적 준수 합의정보는 정지·제한 등 직접적인 배제효과가 발생하는 정보와 구분하여 등록·관리되며, 이후 정부기관의 계약상대자 책임성 판단에 활용될 수 있음

- FAR 9.406-3(f)와 9.407-3(e)는 제한 또는 정지 및 그 가능성이 있는 절차를 해결하기 위하여 행정적 준수 합의가 체결된 경우, SDO가 관련 정보를 입력하고 합의문서를 등록하도록 규정하고 있음

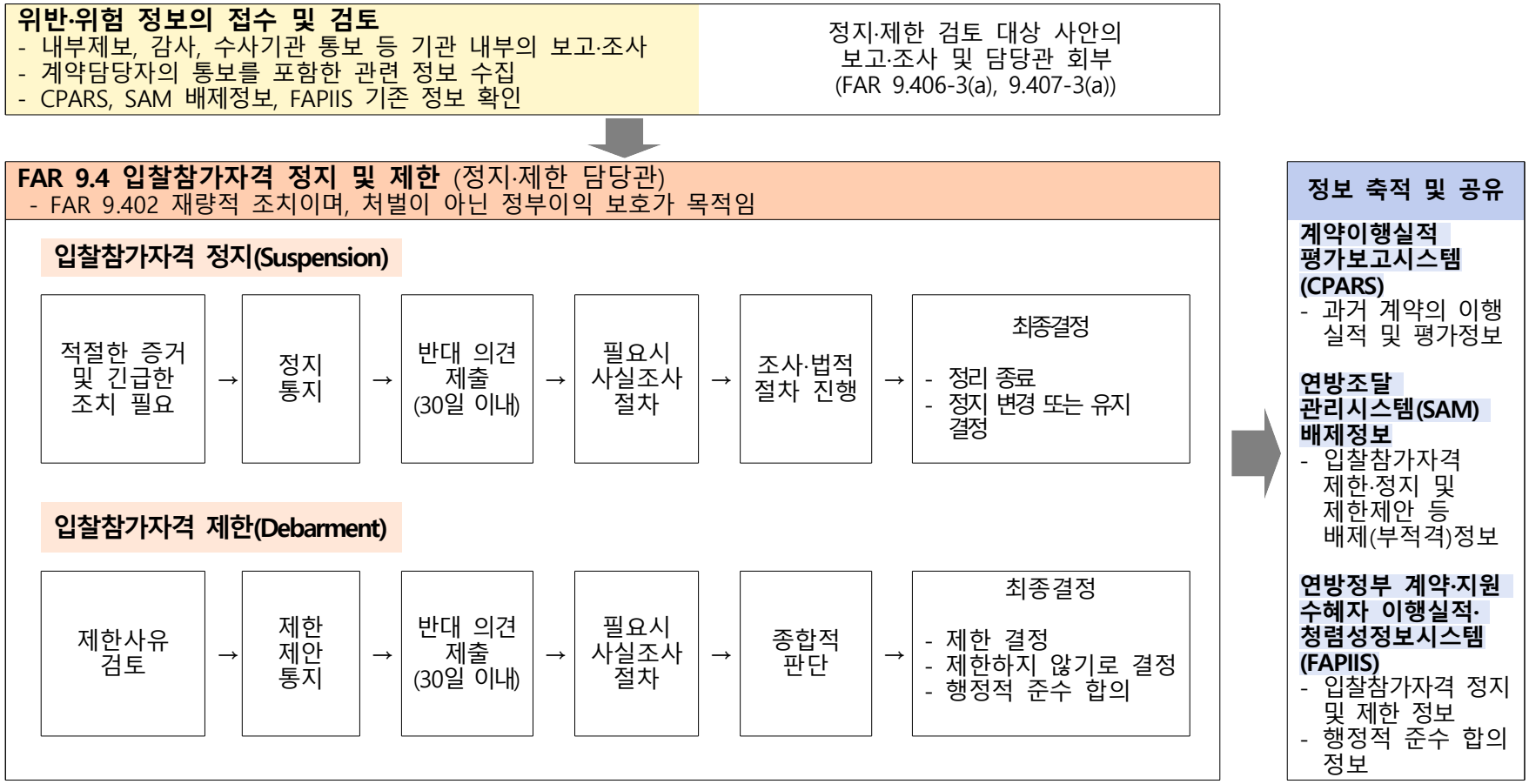
- 한편, 2022년 12월 12일부터 기존 FAPIIS.gov의 정보조회 기능은 SAM.gov의 책임성·자격(Responsibility/Qualification, R/Q) 영역으로 통합되어 운영되고 있으며, 행정적 준수 합의를 포함한 계약상대자의 책임성 관련 정보를 조회할 수 있음

[표 7] 현존하는 책임성 판단을 위한 주요 고려요소

구분	행정적 준수 합의정보	정지·제한·자발적 배제정보
정보 등록	CPARS에서 FAPIIS 선택	SAM.gov의 Exclusions
정보 조회	SAM.gov의 Responsibility/Qualification(R/Q)	

출처: FAR 9.404(c), 9.406-3(f)·(g), 9.407-3(e)·(f)

[그림 5] 미국 연방조달의 책임성 판단과 정지・제한 절차의 구조 및 상호 연계



주: 기존 FAPIIS.gov 기능이 2022년 12월 12일부터 SAM 내 R/Q에 통합됨

Ⅳ. 종합 검토 및 정책적 시사점

1. 한국과 미국의 입찰참가자격 제한 제도의 구조적 차이

○ 한국과 미국은 공공계약의 신뢰와 정부이익을 보호하기 위하여 부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한제도를 운영하고 있으나, 이를 구현하는 법적 구조와 판단방식에는 차이가 있음

- 한국의 부정당업자 입찰참가자격 제한은 「국가계약법」 제27조를 중심으로 법정 위반사유와 책임귀속 여부에 따라 일정 기간 공공조달시장 참여를 제한하는 침익적 행정처분으로 구성되어 있음

- 반면 미국의 입찰참가자격 정지·제한은 과거 위반행위에 대한 처벌이 아니라 정부이익을 보호하기 위한 재량적 행정수단으로, 자격 제한 사유의 존재와 실제 제한의 필요성을 구별하여 판단하도록 하고 있음

○ 이러한 차이는 과거 위반행위와 현재의 계약위험을 어떠한 관계에서 판단하는가에 따라 구체화됨

- 한국은 법정 위반사유의 성립과 책임귀속을 확인한 후 법정 제한기간과 감경·면제, 과징금 대체 등 제도화된 조정수단을 활용하여 처분 여부와 수준을 결정하는 구조가 중심임

- 미국은 과거 위반행위를 판단의 출발점으로 하면서도, 위반 이후 기업의 시정조치와 내부통제 개선, 책임자에 대한 조치 등을 종합적으로 고려하여 해당 기업이 현재에도 정부계약에서 배제될 필요가 있는지를 판단함

- 특히 FAR 9.406-1은 자격 제한 사유가 존재하더라도 제한이 반드시 요구되는 것은 아니라고 규정하고 있어, 위반사유의 존재와 시장배제의 필요성을 구별하는 판단구조를 형성하고 있음

○ 이러한 미국의 현존하는 책임성 판단은 일정한 요건에서 시장배제를 피할 수 있도록 한다는 점에서 한국의 면책 규정과 기능적으로 유사하며, 특히 판단요소의 구체성과 범위에서 국내 제도에 참고할 수 있는 특징을 보여줌

- 한국에서도 「국가계약법 시행령」 제76조에 따라 상당한 주의·감독을 다한 경우 등에 입찰참가자격 제한을 부과하지 않는 면책 규정을 두고 있으나, 면책 여부를 판단하기 위한 구체적인 기준이 충분히 제시되어 있지 않고 적용 범위도 제한적임

- 반면 미국은 위반 당시의 내부통제 체계뿐 아니라 위반 이후의 자발적 신고, 조사 협력, 손해배상, 책임자에 대한 조치, 내부통제 개선 및 재발방지 노력 등을 현존하는 책임성의 판단 요소로 구체적으로 제시하고 있음

- 따라서 양국 제도의 법적 차이를 고려하되, 미국의 현존하는 책임성 판단요소를 국내 면책기준의 구체화와 적용범위 확대를 검토하는 데 활용함으로써, 기업의 준법 노력과 개선조치가 제재 판단에 보다 실질적으로 반영될 수 있도록 할 필요가 있음

[표 8] 한국과 미국의 입찰참가 제한 제도 비교

구분	한국	미국
기본 목적	공공계약 질서 확보 및 위반 행위에 대한 행정제재	정부이익 보호 및 장래 거래 위험 관리
법적 구조	법정 제재 사유에 기초한 침익적 행정처분	정부이익 보호를 위한 재량적 행정수단
판단의 중심	법정 위반 사유 및 책임 귀속 여부	제한사유와 현존하는 책임성
장래 계약 위험 판단	장래 계약위험의 통제 가능성을 독립적으로 심사하는 구조 미비	시정조치·재발방지 노력 등을 고려하여 제한 필요성 판단
제재 조정 및 대체 수단	감경·면제 및 과징금 대체	완화·가중 요인 고려 및 행정적 준수 합의
후속 감독	제재와 연계된 지속적 개선·이행감독 체계는 확인되지 않음	합의조건에 따른 보고·점검·이행감독 가능
정보관리	입찰참가자격 제한 및 집행정지 등 제재정보 중심	배제정보와 계약자 책임성 관련 정보의 등록·공유

주: 한국의 면책 규정과 미국의 현존하는 책임성 판단은 시장배제를 피할 수 있다는 점에서 기능적 유사성이 있으나, 법적 요건과 판단범위에는 차이가 있으며, 미국의 행정적 준수 합의와 후속 감독은 개별 사건의 판단과 합의 조건에 따라 활용되며, 모든 정지·제한 사건에서 일률적으로 적용되는 것은 아님.

2. 미국 조달감독체계의 특징과 제도적 조건

○ 미국의 입찰참가자격 정지·제한제도는 계약자의 현존하는 책임성을 중심으로 정부거래의 위험을 판단하며, 시장배제와 행정적 준수 합의 등을 통해 그 위험에 대응하는 구조를 갖추고 있음

○ 행정적 준수 합의는 위반행위가 있는 기업이라도 즉각적인 시장배제만을 선택하기보다 일정한 조건과 감독 아래 정부거래에 참여할 기회를 부여한다는 점에서 특징적임

- 이는 일정한 조건의 준수를 전제로 기업에 다시 기회를 부여한다는 점에서 집행유예와 기능적으로 유사하며, 위반행위에 대응하면서도 기업의 개선 가능성을 행정적 판단에 반영할 수 있도록 함

- 다만 행정적 준수 합의는 확정된 제재의 집행을 유예하는 법적 제도가 아니라, SDO가 정부이익 보호에 필요한 조건을 설정하고 기업이 이를 수용하는 합의에 기초한 행정적 수단으로, 배제를 방지하거나 기존 배제 상태에서 벗어나기 위한 조건을 정하는 방식으로 활용될 수 있음

○ 따라서 행정적 준수 합의의 정책적 의미는 위반기업에 대한 단순한 관용이나 제재 완화가 아니라, 시장 참여의 기회를 구체적인 의무 이행과 후속감독에 연결하는 데 있음

- 즉각적인 시장배제를 선택하지 않더라도 기업의 시정·개선조치와 준수상태를 지속적으로 확인할 수 있어, 시장배제와 조건 없는 자격제한 제외 사이에서 정부계약의 위험을 관리하는 추가적인 정책수단으로 기능함

- 이러한 운영방식은 기업의 개선 가능성과 정부이익 보호의 필요성을 함께 고려하되, 구체적인 판단기준과 절차적 권리보호를 통해 행정적 재량을 통제하는 미국 조달감독 체계의 특징을 보여줌

○ 아울러 미국의 범정부적 조달정보 관리체계는 개별 기관의 정지·제한 및 행정적 준수 합의에 관한 정보를 공유함으로써, 기관별 행정적 판단을 연방정부 차원의 정부이익 보호와 연계하는 기능을 수행함

- 정지·제한 등 배제 정보는 공공조달시장 전반에서 거래제한의 실효성을 확보하는 데 활용되는 반면, 행정적 준수 합의정보는 향후 계약상대자의 책임성 판단에 활용될 수 있다는 점에서 차이가 있음

- 이는 개별 기관의 판단 결과를 후속 계약과 책임성 평가에 연계하는 범정부적 정보관리체계가 미국 조달감독 제도의 중요한 제도적 기반임을 보여줌

3. 정책적 시사점

○ 한국과 미국의 입찰참가자격 제한제도는 법적 성격과 판단구조에서 차이가 있으므로, 미국의 행정적 준수 합의를 국내에 직접 도입하는 데에는 제도적 한계가 있음

- 한국의 부정당업자 제재는 법정 위반사유에 기초한 침익적 행정처분으로, 사업자의 시정의사나 재발방지 노력을 이유로 제재 여부를 자유롭게 결정하는 데에는 법적 제약이 있음

- 반면 미국은 입찰참가자격 제한사유가 존재하더라도 사업자의 시정조치와 현존하는 책임성 등을 고려하여 제한 필요성을 판단하고, 행정적 준수 합의를 통해 기업의 개선조치와 후속 감독을 연계할 수 있는 구조를 갖추고 있음

○ 이러한 차이에도 불구하고, 한국의 부정당업자 제재제도 역시 제재의 실효성을 유지하면서 사업자의 자발적 시정과 재발방지를 유도할 수 있도록 제도적 다양성과 탄력성을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 우선 현행 면책제도에 미국의 현존하는 책임성 판단요소를 참고하여 상당한 주의·감독의 구체적인 판단기준을 마련하고, 향후 위반 이후의 시정·개선 노력까지 고려할 수 있도록 적용 범위를 확대하는 방안을 검토할 수 있음

- 또한 제재만으로는 사업자의 내부통제 개선이나 지속적인 준법 의식 확립을 담보하기 어렵기 때문에, 위반행위의 경중과 책임 정도, 개선

가능성 등에 따라 실질적인 재발방지를 유도할 수 있는 보완적인 정책수단을 마련할 필요가 있음

○ 단기적으로는 현행 감경 및 과징금 대체제도와 연계하여 행정적 준수합의의 요소를 시범적으로 적용하는 방안을 검토할 수 있음

- 현행 법령에서 감경이나 과징금 대체가 가능한 사안을 중심으로 사업자의 자발적 시정계획, 재발방지 대책, 내부통제 개선방안 등을 제출받고, 이를 기존 법령상 판단기준에 따라 검토하는 과정에 활용할 수 있음

- 아울러 사업자가 자율적으로 개선조치의 이행을 약속하는 가칭 '공정조달 준수합의'를 마련하고, 일정 기간 이행 상황을 보고·점검하는 방식으로 준법관리 기능을 보완하는 시범사업을 고려할 수 있음

- 다만 이러한 합의는 현행 법령에 없는 새로운 감경·면제사유를 신설하는 것이 아니라, 법령상 허용되는 제재조정 범위 안에서 시정노력의 실질성을 확인하고 사후 개선을 유도하기 위한 보완적 수단으로 운영할 필요가 있음

○ 중장기적으로는 최초 위반 등 일정한 요건을 충족하고 자발적 시정의사가 확인되는 사업자를 대상으로, 준수합의 이행을 조건으로 제재를 유예하는 제도 도입을 검토할 수 있음

- 적용대상은 위반행위의 중대성, 반복성, 고의성, 피해회복 여부 및 재발방지 가능성 등을 종합적으로 고려하여 제한하고, 담합·뇌물 등 공공조달의 공정성을 중대하게 침해하는 행위에 대해서는 엄격한 적용기준을 마련할 필요가 있음

- 사업자가 시정계획과 재발방지 대책을 제출하고 이를 이행할 것을 약정한 경우, 일정 기간 제재 결정을 유예하거나 그 집행을 유예하는 방안을 제도개선 과제로 검토할 수 있음

- 유예기간 중에는 개선조치의 이행 여부를 점검하고, 합의조건을 이행하지 않거나 새로운 위반행위가 발생한 경우에는 유예를 취소하거나 제재 절차를 진행할 수 있도록 관리 체계를 마련할 필요가 있음

- 이러한 조건부 유예제도는 위반행위에 대한 책임을 면제하는 것이 아니라, 사업자에게 시정의 기회를 부여하되 그 이행 여부를 지속적으로 확인함으로써 공공조달시장 참여와 정부이익 보호를 조화시키기 위한 수단으로 검토할 수 있음

○ 행정적 준수 합의의 단계적 도입은 제재수단의 다양성을 확보하는 동시에, 일방적인 행정처분과 이에 대한 사후 소송을 중심으로 이루어지는 제재 관련 갈등에 대해 협의적 해결 가능성을 확대한다는 점에서도 정책적 의미가 있음

- 특히 사업자의 시정 가능성이 인정되는 사안에서는 사업자와 행정기관이 개선조치와 재발방지 방안에 합의하고 그 이행 여부를 감독함으로써, 제재를 둘러싼 갈등을 완화하고 실질적인 준법개선을 유도할 수 있음

- 이에 따라 가칭 ‘공정조달 준수합의’는 일방적인 제재처분과 사후 소송을 보완하는 협의적 해결방식으로 기능할 수 있으나, 법정 제재권한을 임의로 대체하거나 새로운 법적 효과를 부여하기 위해서는 별도의 법적 근거가 필요함

○ 결론적으로 미국의 행정적 준수 합의가 갖는 정책적 의미는 위반사업자에 대한 제재를 단순히 완화하는 데 있는 것이 아니라, 위반행위에 대한 책임 판단과 장래 계약위험 관리기능을 연계하는 데 있음

- 이를 위해 현행 면책·제재조정 제도의 실질화와 준수합의의 시범적 운영을 시작으로, 중장기적으로는 법적 근거와 이행감독체계를 갖춘 조건부 제재유예제도의 도입 가능성을 검토할 필요가 있음

- 이는 기존 부정당업자 제재체계를 대체하기보다 제재수단의 다양성과 탄력성을 확보하고, 사업자의 자발적인 시정과 재발방지를 행정적 감독과 연계함으로써 공공조달의 감독기능을 강화하는 방향으로 볼 수 있음