

EU 「Public Procurement Act」 추진 논의와 주요 쟁점

: 2014년 공공조달지침 평가와 개편 방향을 중심으로



공공조달 동향 제2호

EU 「Public Procurement Act」 추진 논의와 주요 쟁점
: 2014년 공공조달지침 평가와 개편 방향을 중심으로

작성 강영웅 부연구위원
발행인 이상윤 원장
발행처 한국조달연구원
발행일 2026년 7월
문서번호 KIP-2026-02

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, EU 「Public Procurement Act」 추진 논의와 주요 쟁점: 2014년 공공
조달지침 평가와 개편 방향을 중심으로, 『공공조달 동향』 제2호, 한국조달연구원,
2026.

EU 「Public Procurement Act」 추진 논의와 주요 쟁점 : 2014년 공공조달지침 평가와 개편 방향을 중심으로

1. EU 「Public Procurement Act」 개편 논의 배경

- 유럽연합(European Union, 이하 EU) 공공조달시장은 EU 단일시장에서 가장 규모가 큰 정부지출 영역 중 하나로, 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 2025년 평가보고서에 따르면 EU 27개 회원국 공공기관의 연간 조달지출은 EU GDP의 약 15%인 약 2조 6천억 유로에 달함¹⁾
- EU는 공공조달을 단순한 구매절차가 아니라 산업정책·환경정책·안보정책·사회정책을 구현하는 정책수단으로 인식하고 있으며, 전략적 조달(strategic procurement)을 통해 환경·사회·혁신 요소를 공공조달에 반영하고 있음
- 2014년 공공조달 지침은 절차 단순화, 유연성 확대, 전자조달 활성화, 중소기업 참여 확대 및 공공조달 전략적 활용을 확대하는 것을 목표로 도입되었음
- 그러나 2014년부터 시행된 지침이 약 10년이 경과하였음에도 불구하고 2025년 평가에서는 법적 명확성과 절차 유연성은 충분히 개선되지 않았고 EU 법령에 포함된 조달 관련 규정이 증가하면서 법체계의 복잡성과 비일관성은 확대된 것으로 나타났음
- 이러한 문제의식 속에서 EU는 기존 공공조달 법체계(public procurement legislation)를 정비하여 지나치게 복잡한 EU 규정(overly complex EU rules)을 간소화하고 정책목표 간 정합성을 높이고자 EU 「Public Procurement Act」 개편을 추진하고 있음

1) European Commission, Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, SWD(2025) 332 final, 14 October 2025.

2. 2014년 공공조달 지침 체계의 평가

- 현행 EU 공공조달 지침은 일반 공공조달지침(Directive 2014/24/EU), 유틸리티 조달지침(Directive 2014/25/EU), 양허계약지침(Directive 2014/23/EU)을 중심으로 구성되어있음
 - Directive 2014/24/EU(Classical)는 국가나 지방자치단체, 공공기관의 물품·용역·공사 조달에 적용되는 일반 공공조달지침으로서 기본 법체계를 구성하는 핵심 지침임
 - Directive 2014/25/EU(Utilities)는 유틸리티 지침으로 물(water), 에너지(energy), 운송(transport) 및 우편서비스(postal service) 분야의 조달에 적용되며, 분야의 특수성을 반영한 규정을 두고 있음
 - Directive 2014/23/EU(Concessions)는 공공기관이 공사 또는 서비스의 운영권을 사업자에게 부여하는 계약 등에서 필요한 양허계약 지침임
- 2014년 지침 개정의 주된 정책목표는 ①적용 범위를 명확히 하고, ②절차를 단순화·유연화하여 ③역내 시장 접근 및 경쟁을 촉진하고 ④전략적 목표 확산 및 ⑤거버넌스 강화를 추구하는 것임²⁾
- EU 집행위원회는 2014년 지침이 이러한 목표를 얼마나 달성했는지 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 정합성(Coherence), 관련성(Relevance), EU 부가가치(EU added value) 관점에서 평가하였음
 - 평가 방법은 공개 의견 수렴(Open Public Consultation, OPC), 증거 수집(Call for Evidence), 회원국 및 이해관계자를 대상으로 한 협의(Targeted Consultations and Surveys)등을 종합하는 방식으로 이루어짐
 - 의견 수렴 및 증거 수집은 2024년 12월 13일부터 2025년 3월 7일까지 진행하였고, 공개 의견 수렴 733건, 증거 수집 949건 응답이 접수되었으며, 총 36개국 이해관계자가 참여하였음
- 유럽연합 집행위원회의 2025년 평가보고서는 2014년 공공조달 지침 체계가 당초 정책목표를 부분적으로 달성한 것으로 평가하였으며,

2) European Commission. Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Evaluation of the Public Procurement Directives. SWD(2025)333 final, 14 October 2025.

주요 내용은 다음과 같음³⁾

- 첫째, 법적 명확성과 적용범위 측면에서 2014년 지침은 일부 개선 효과를 가져왔으나, 계약 당국의 범위, 공공 간 협력, 사회서비스, 양허계약 및 유틸리티 분야에서 해석상 불확실성이 지속된 것으로 평가됨
- 둘째, 절차 단순화와 유연성 측면에서 2014년 지침은 여러 절차와 구매 기법을 도입하였으나, 이것이 실제 운용상 충분한 유연성으로 이어지지 못한 것으로 평가됨
 - 다양한 절차와 구매 기법이 도입되었으나 실제 현장에서는 공개 절차 활용이 지속되었고, 협상 활동도는 제한적인 것으로 평가되며, 전자조달 확대에도 불구하고, ESPD(European Single Procurement Document)⁴⁾ 등 일부 제도는 기대 효과를 충분히 달성하지 못하였음
- 셋째, 시장접근과 경쟁 측면에서 2014년 지침은 부분적으로 효과가 있었으나, 경쟁 저하의 징후도 함께 확인됨
 - 평균 입찰자 수는 감소하였으나, 대형 계약에서는 경쟁이 유지되었고, 중소기업 접근성은 일부 개선되었으나, 단독입찰 증가와 국경 간 참여 저조는 한계점으로 나타남
- 넷째, 전략적 조달 측면에서 2014년 지침은 녹색조달(Green Public Procurement, GPP), 사회적책임 공공조달(Socially Responsible Public Procurement, SRPP), 혁신조달(Public Procurement of Innovation, PPI)을 촉진한 점에서 중요한 변화를 불러왔음
 - 녹색조달, 사회적책임 공공조달 및 혁신조달의 제도적 기반은 마련되었으나, 계약 당국의 자발적 활용에 의존하여 시행되었기 때문에 회원국 간 활용 수준의 차이가 지속되었음
- 다섯째, 거버넌스 측면에서는 투명성, 청렴성, 전문성 강화가 여전히 충분히 달성되지 않은 것으로 평가됨

3) European Commission, Publication of the Evaluation Report of the Public Procurement Directives, Public Buyers Community, 13 October 2025

4) 입찰 단계에서 기업이 각종 자격증명서와 증빙서류를 모두 제출하지 않고, 자기진술(Self-declaration) 방식으로 참가 자격을 증명하는 표준 전자문서이다.

- 데이터 품질과 비교가능성의 부족으로 부패위험 탐지, 정책성과 관리 및 지침 이행 및 준수 여부 평가에 한계가 있는 것으로 나타남
- 여섯째, 2014년 이후 환경·산업·경제안보 등 분야별 EU 법령에 공공조달 관련 의무와 기준이 추가되면서 규범체계가 복잡해졌으며, 이는 법적 명확성과 적용 가능성을 저해하는 요인으로 평가됨⁵⁾
 - 이는 조달규범의 적용 가능성과 법적 명확성에 대한 우려를 키웠으며, 향후 공공조달 법체계의 단순화와 정비가 필요한 배경으로 작용함
- 끝으로 관련성(Relevance) 측면에서 2014년 지침이 추구한 목표는 여전히 유효한 것으로 평가됨
 - 절차 단순화와 행정부담 완화는 EU 경쟁력 제고 및 규제 간소화 (Regulatory Simplification) 정책과 맞물려 중요성이 높아졌으며, 지속 가능성 역시 기후변화 및 환경문제 대응 차원에서 2014년보다 더 긴급한 과제로 제시되고 있음
 - 또한 최근 지정학적 환경에서는 단일시장의 강화, 전략적 자율성 및 경제안보, 공급망 회복력 확보가 새로운 정책 목표로 부상하며, 공공조달 역시 전략적 정책목표를 구현하는 수단으로 재조명되고 있음
 - 이에 따라 EU는 기존 2014년 지침의 기본 목표를 유지하면서도, 최근의 경쟁력, 산업정책 및 경제안보 정책을 공공조달체계에 보다 효과적으로 반영하기 위해 「Public Procurement Act」를 추진하고 있음

5) [표1] 2014년 이후 공공조달 관련 주요 EU 법령 및 정책

연도	법령·정책	공공조달과의 연계
2019	European Green Deal	공공조달을 녹색전환의 정책수단으로 활용
2020	New Industrial Strategy for Europe	전략적 공급망 및 산업경쟁력 강화를 위한 조달 활용
2021	Industrial Strategy Update	전략적 자율성과 공공조달 연계 강화
2022	International Procurement Instrument (IPI)	제3국 기업의 EU 조달시장 접근에 대한 상호주의 확보
2023	Foreign Subsidies Regulation	외국 보조금을 받은 기업의 공공조달 참여 심사
2024	Net-Zero Industry Act 시행	비가격기준(지속가능성·회복력 등)의 활용 근거 확대
2024	Critical Raw Materials Act 시행	전략적 공급망과 조달정책의 연계 강화

[표 2] 2014년 EU 공공조달 지침 평가 결과의 주요 쟁점

평가 항목	주요 평가 결과	Public Procurement Act 개편 논의와 연결
효과성 (Effectiveness)	정책목표는 일부 달성되었으나 법적 명확성, 절차 운영, 경쟁 및 전략적 조달 측면에서는 한계가 확인됨	기존 지침 체계의 전면 재검토 필요
효율성 (Efficiency)	전자조달 확대 등으로 행정부담은 일부 완화되었으나 절차의 복잡성과 정책목표 간 상충은 지속됨	절차 단순화와 행정부담 완화가 핵심 개편 과제
정합성 (Coherence)	세 지침 간 정합성은 유지되었으나 부문별 EU 법령에 조달규정이 추가되면서 법체계가 복잡해짐	분산된 조달규범의 통합·정비 필요
관련성 (Relevance)	2014년 정책목표는 여전히 유효하며 경쟁력, 경제안보 및 전략적 자율성 측면에서 중요성이 확대됨	공공조달의 전략적 정책 수단 기능 강화
EU 부가가치 (EU added value)	EU 공통규범은 단일시장 형성과 공정한 경쟁에 기여하였으나 회원국 간 집행역량 차이는 지속됨	EU 차원의 공통규율과 집행 일관성 확보 필요

3. 「Public Procurement Act」 입법 추진 경과

- 유럽연합 집행위원회는 「2026 업무계획(Commission Work Programme 2026)」에서 「Public Procurement Act」를 공식 입법 과제로 제시하였으며, 이는 EU 경쟁력 및 단일시장 강화 의제와 연계된 입법 과제로 분류함
- 집행위원회는 먼저 기존 공공조달 지침에 대한 이행 평가를 시행하였고, 평가보고서는 2025년 10월 14일에 공개되어 이 결과를 토대로 「Public Procurement Act」 준비 절차인 영향평가(Impact Assessment)의 증거수집(Call for Evidence) 및 공개 의견 수렴(Open Public Consultation)을 진행함⁶⁾
 - 이 절차는 2025년 11월 3일부터 2026년 1월 26일까지 공식 참여 포털인 'Have Your Say'⁷⁾를 통해 12주간 온라인으로 진행되었으며, 공공기관,

6) <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/revision-public-procurement-directives>

기업, 시민사회, 사회적 파트너, 학계 등 이해관계자를 대상으로 EU 공공 조달 지침 개편 방향에 대한 의견을 수렴하였음

- 증거수집은 이해관계자가 새로운 법적 프레임워크에 포함되어야 할 내용에 관해 의견서·보고서·장문의 기여문(long-form contributions)을 제출하는 방식으로 진행되었음
- 공개 의견 수렴은 개혁의 구체적 방향에 대한 질문(targeted questions)으로 구성된 온라인 설문지 형태로 운영되었으며, 온라인 설문지는 일반적 사항과 기술적 사항 양쪽을 포괄하며, 데이터·연구·기타 지지 증거 제출도 병행하여 요청함
- 집행위원회는 2026년 3월 27일 「Factual Summary Report」를 통해 공개 의견 수렴의 주요 결과를 요약·공개하였으며, 해당 의견 수렴에는 총 1,037건의 응답이 접수되었고, 응답자 유형은 기업 24%, 기업 단체 23%, 공공기관 13%, 노동조합 11%, NGO 10% 등으로 구성됨⁸⁾
- 집행위원회는 수집된 의견과 데이터를 바탕으로 유럽 경제와 공급망에 영향을 미칠 영향평가(Impact Assessment)를 진행 중이며, 이 영향평가가 완료되면 「Public Procurement Act」 입법제안서를 발표할 예정임
- 입법 제안 시기는 당초 2026년 2분기(Q2)로 예정되었으나, 유럽 의회 Legislative Train에 따르면 9월 9일로 조정되었으며, 유럽의회와 이사회 간 협상 종료 목표 시점을 2027년 4분기(Q4)로 제시함⁹⁾

7) <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

8) European Commission, *Factual Summary report reveals demand for more flexible and strategic EU procurement framework*, Public Buyers Community, 27 March 2026
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision_en (검색일: 2026년05월27일)

9) European Parliament, Legislative Train Schedule - Public Procurement Act (20 April 2026), European Parliament, Legislative Train Schedule - Public Procurement Act (Document version: 20 June 2026), updated 20 June 2026,
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-public-procurement-act> (검색일: 2026년07월06일)

4. 공개 의견 수렴 결과 및 주요 개편 쟁점

- 공개 의견 수렴 결과는 향후 「Public Procurement Act」의 주요 개편 방향을 보여주는 참고자료로 활용할 수 있으며, 주요 내용은 다음과 같음
 - 첫째, 응답자들은 현행 EU 공공조달지침 체계가 절차적으로 복잡하고 행정부담이 크다는 점을 지적하였으며, 향후 개편 방향으로 절차 유연성 확대와 규범 체계의 단순화를 요구한 것으로 나타났음
 - 둘째, 조달절차의 디지털화, 데이터 기반 조달의 필요성을 제기하였으며, 이는 집행위원회가 추진하는 EU 디지털 조달시장 구축 방향과도 연결됨
 - 셋째, 최저가격(lowest-cost) 중심 평가 패러다임을 넘어설 필요성도 제기되었는데, 이는 가격 중심 조달에서 품질·지속가능성·혁신성 등을 반영하는 전략적 조달로 전환의 필요를 보여줌
 - 넷째, 응답자들은 환경·혁신·사회적 고려사항을 조달에 반영하는 전략적 목표에 대체로 지지하였으며, 집행위원회가 제시한 개편 방향과도 일치함
 - 다섯째, 공공조달에서 유럽산 재화 및 서비스의 활용 확대에 대한 지지도 확인되었으며, 집행위원회는 새 체계의 목표 중 하나로 국제법상 의무와의 정합성을 유지하면서 Made in Europe 기준을 도입하여 경제안보·주권·회복탄력성을 강화하겠다고 밝히고 있음
- 이와 같은 의견수렴 결과는 절차 단순화, 전략적 조달 확대, 디지털 전환 및 공급망 회복력 강화 등 최근 EU가 추진하는 공공조달 개편 방향과 전반적으로 일치하는 것으로 나타났음
 - EU의 「Public Procurement Act」는 기존 공공조달지침의 기술적 개정을 넘어 절차의 단순화와 전략적 조달 기능 강화를 목표로 추진되고 있음
 - 현재는 영향평가와 입법제안 준비 단계에 있으며, 향후 공식 입법안이 공개되면 European preference, 비가격 기준 확대, 디지털 조달 등 주요 쟁점이 구체화될 것으로 예상됨