



제 432회 국회 (임시회)
제1차 재정경제기획위원회

국고금관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈계약당사자에 대한 선금 제도 개선〉

■ 윤준병의원 대표발의 (의안번호 제2216053호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 계약당사자에 대한 선금 제도 개선(안 제26조제2항 및 제3항 신설 등) ...	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤준병의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2026. 1. 15.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 지출관은 공사·제조·용역 계약의 대가 등에 대하여 미리 지급하지 않거나 개산(概算)하여 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우에는 이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있도록 규정하고 있음.

이에 따라 현행법 시행령 제40조제1항제15호에서 ‘공사, 제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70(원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이 재정경제부장관과 협의한 경우에는 100분의 100)을 초과하지 않는 금액’을 선급할 수 있도록 명시하고 있음.

그런데 계약 이행 능력이 의심되거나 납품 지연이 반복되는 업체에 대해서도 계속되는 계약을 체결하면서 70%에 달하는 선금을 지급하고 있는 것에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있는 상황임.

특히 납품이 지연되어 지체상금을 물어야 하는 상황에서도, 선급금을 통해 자금을 미리 확보하게 되면 기업 입장에서 납기 준수의 유인이 떨어지고, 기업의 경영 악화로 파산하거나 계약 불이행 시 이미 지급된 70%의 선급금을 회수하는 과정이 매우 어려워지는 만큼 이에

대한 제도적 보완이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

이에 계약상대자에게 지급하는 선금의 범위를 합리적으로 조정하고, 선금을 지급함에 있어 계약상대자의 계약이행능력, 자금 상태 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조에 따른 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 여부 등을 고려하도록 하며, 지급한 선금금이 실제 해당 계약에 적정하게 사용되었는지 점검하도록 함으로써 국가계약의 차질 없는 이행을 담보하고 국가 재정의 건전성을 확보하려는 것임(안 제26조제2항 및 제3항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약당사자에 대한 선금 제도 개선

(안 제26조제2항 및 제3항 신설 등)

현행	개정안
○ <u>지출관</u>은 운임, 용선료(傭船料), 공사·제조·용역 계약의 대가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경비로서 그 성질상 미리 지급하지 아니하거나 개산(概算)하여 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우에는 이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있음 <신설> <신설>	○ <u>중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원</u>은 운임, 용선료(傭船料), 공사·제조·용역 계약의 대가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경비로서 그 성질상 미리 지급하지 아니하거나 개산(概算)하여 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우에는 이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있음 (안 제26조 제1항) ○ <u>중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원</u>은 선금을 지급하려는 경우 계약상대자의 계약이행능력, 자금 상태 및 부정당업자 입찰참가자격 제한 여부 등을 고려하여 50% 범위에서 지급할 수 있음 (안 제26조 제2항 신설) ○ <u>중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원</u>은 선금을 지급한 경우 해당 선금이 계약 목적 달성을 위한 용도로 사용되었는지 점검할 수 있음 (안 제26조 제3항 신설)

현행 「국고금 관리법」은 지출관이 운임, 용선료(傭船料), 공사·제조·용역 계약의 대가 등 그 성질상 미리 지급하지 아니하거나 개산(概算)하여 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우 이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있도록 하면서1),

동법 시행령에서 공사·제조·용역 계약의 대가에 대해서는 원칙적으로 계약금액의 70% 이내에서 선금을 지급할 수 있도록 함²⁾).

그런데 최근 한 업체가 국가를 상대로 한 철도차량 납품 계약에서 계약금의 절반 이상을 선금으로 지급받았음에도 최대 3년 가까이 납품을 지연하고 있고, 선금을 계약 이행이 아닌 다른 용도로 사용하였다는 의혹이 제기되면서, 선금 제도에 대한 개선 필요성이 제기되고 있음.

선금이 과다하게 지급되는 경우 계약상대자 입장에서는 납기 준수의 유인이 떨어질 수 있으며, 국가 입장에서는 선금을 지급한 후 계약이 이행되지 않는 경우 선금 회수를 위한 소송 등에 따른 불필요한 비용이 발생할 우려가 있음.

이에 개정안은 「국고금 관리법」에 선금의 지급 한도를 50% 이내로 명시하고 계약당사자의 능력, 자금 상태 등을 고려하여 선금을 지급하도록 하며, 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 선금이 계약 목적 달성을 위한 용도로 사용되었는지 점검하도록 명시하려는 것으로, 계약 상대방의 도덕적 해이를 방지하고 납기 준수를 유도할 수 있을 것으로 기대됨.

1) 제26조(선금과 개산금) 지출관은 운임, 용선료(傭船料), 공사·제조·용역 계약의 대가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경비로서 그 성질상 미리 지급하지 아니하거나 개산(概算)하여 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우에는 이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있다.

2) 제40조(선금) ① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.

15. 공사, 제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70(원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이 재정경제부장관과 협의한 경우에는 100분의 100)을 초과하지 않는 금액

다만 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 국가계약에서의 선금제도 개선에 관한 사항을 「국고금 관리법」에 규정하는 것은 법체계에 부합하지 않는 측면이 있음.

「국고금 관리법」은 국고금의 효율적이고 투명한 관리를 위하여 국고금의 관리에 필요한 전반적인 사항을 정하는 법률로³⁾, 동법 제26조에 따른 선금의 적용 대상에는 국가계약뿐만 아니라 임대료, 사병·선박승무원에 대한 급여, 국가기관 등에 지급하는 경비, 사례금 등 다양한 경우가 포함됨⁴⁾.

개정안은 국고금 선금 중 국가계약에서 선금을 지급하는 경우에 한하여 그 제한요건과 사후 감독 등을 규정하려는 것으로, 「국고금 관리법」 보다는

3) 「국고금 관리법」 제1조(목적) 이 법은 국고금의 관리에 필요한 사항을 정함으로써 국고금을 효율적이고 투명하게 관리하도록 함을 목적으로 한다.

4) 「국고금 관리법 시행령」 제40조(선금) ① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.

1. 외국에서 직접 구입하는 기계·도서·표본 또는 실험용 재료의 대가
2. 정기간행물의 구입 경비
3. 토지 또는 건물의 임대료와 용선료(傭船料)
4. 운임
5. 봉급기준일에 진출되거나 출장·비상출동·기동훈련 참가 또는 휴가 중인 사병에게 지급하는 급여
6. 국가기관·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)에 지급하는 경비
7. 외국에서 연구 또는 조사에 종사하는 자에게 지급하는 경비
8. 교통이 불편한 장소에서 근무하는 사람 또는 선박 승무원에게 지급하는 급여
9. 국고금 지급사무를 은행등에 위탁하는 경우 그 국고금
10. 업무 등의 위탁(제9호의 경우를 포함한다)에 필요한 경비
11. 보조금·부담금 및 교부금
12. 사례금
13. 국제연합기구에 지급하는 경비
14. 국가가 매수하거나 수용하는 토지 또는 그 토지에 있는 물건의 대금·보상금 또는 이전료
15. 공사, 제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70(원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이 재정경제부장관과 협의한 경우에는 100분의 100)을 초과하지 않는 금액
16. 정부가 초청한 외국인에게 국내에서 지급하는 경비
17. 조달청에 지급하는 「조달사업에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 조달물자의 대금
18. 재해 구호 및 복구에 드는 경비

국가계약에 대한 기본적인 사항을 규정하고 있는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”)에 규정하는 것이 법체계상 보다 적절할 것으로 보임.

한편, 개정안은 현행법상 선금의 주체인 ‘지출관’을 ‘중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원’으로 변경하였는데, 이는 중앙관서의 장이 지출원인 행위를 하는 재무관과 지출행위를 하는 지출관을 분리하여 지정⁵⁾하도록 한 「국고금 관리법」의 전반적인 체계에 부합하지 않는 측면도 있음.

둘째, 현재도 계약예규에 선금 지급에 관한 통제수단이 마련되어 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

계약예규인 「정부 입찰·계약 집행기준」은 계약상대자가 입찰참가자격 제한을 받고 그 제한기간 중에 있는 경우에는 선금 지급을 제한하고 있으며⁶⁾, 선금을 지급하려는 경우 계약상대자로 하여금 하수급인에 대한

5) 「국고금 관리법」

제21조(지출원인행위의 위임) ① 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원에게 위임하여 지출원인행위를 하게 할 수 있다.

제22조(지출의 절차) ① 중앙관서의 장 또는 제21조에 따라 위임받은 공무원(이하 “재무관”이라 한다)이 그 소관 세출예산 또는 기금운용계획에 따라 지출하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 중앙관서의 장이 임명한 공무원(이하 “지출관”이라 한다)에게 지출원인행위 관계 서류를 보내야 한다.

③ 지출원인행위에 따라 지출관이 지출을 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 채권자 또는 법령에서 정하는 바에 따라 국고금의 지급사무를 수탁하여 처리하는 자(이하 “채권자등”이라 한다)의 계좌로 이체하여 지급하여야 한다.

제27조(지출기관과 출납기관의 분립) 재무관, 지출관 및 출납공무원의 직무는 서로 겸할 수 없다. 다만, 기금의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지출관과 출납공무원의 직무를 겸할 수 있다.

6) 「정부 입찰·계약 집행기준」 **제34조(적용범위)** ① 계약담당공무원은 다음 각호의 요건을 충족하는 경우로서 계약상대자가 선금의 지급을 요청할 때에는 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위 내에서 선금을 지급할 수 있다. 다만, 계약상대자가 선금의무지급률 이하로 신청하는 경우에는 신청한 바에 따라 지급한다.

1. 공사, 물품 제조 또는 용역 계약(발주기관이 시스템 특성 등에 맞게 소프트웨어의 일부에 대하여 수정·변경을 요구하여 체결한 소프트웨어사업을 포함)

선금지급계획⁷⁾과 채권확보를 위한 증권 또는 보증서⁸⁾를 제출하도록 함.

또한, 선금의 용도는 계약목적달성을 위한 용도와 수급인의 하수급인에 대한 선금배분으로 제한되고⁹⁾, 계약상대자가 선금지급조건을 위배한 경우에는 지체 없이 그 반환을 청구하도록 하고 있음¹⁰⁾.

2. 시행령 제76조에 의한 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있지 아니한 경우

7) 「정부 입찰·계약 집행기준」 제34조(적용범위) ② 계약담당공무원은 계약상대자가 제1항에 따라 선금지급을 요청하는 경우에 하수급인에 대한 선금지급계획을 제출하도록 하여야 한다.

8) 「정부 입찰·계약 집행기준」

제35조(채권 확보) ① 계약담당공무원은 선금을 지급하고자 할 경우에는 계약상대자로 하여금 시행령 제37조제2항에 의한 증권 또는 보증서를 제출하게 하여야 한다. 다만, 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 공기업과 준정부기관, 특별법에 의하여 정부가 보호 육성하는 법인으로서 정부가 출연한 법인, 「농업협동조합법」에 의한 조합 및 그 중앙회, 「수산업협동조합법」에 의한 어촌계·수산업협동조합 및 그 중앙회, 「산림조합법」에 의한 조합 및 그 중앙회 또는 「중소기업협동조합법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회와 계약을 체결한 경우에는 그러하지 아니하다. 이 경우에 제38조에 의하여 반환 사유가 발생한 때에는 계약상대자로 하여금 선금잔액에 해당하는 금액을 현금(채신관서 또는 「은행법」의 적용을 받는 금융기관이 발행한 자기앞수표를 포함한다)으로 반납할 것을 보장받기 위하여 그 지급을 약속하는 내용의 문서를 제출하게 하여야 한다.

② 계약담당공무원은 제1항에 의하여 채권확보조치를 하는 경우에 보증 또는 보험금액은 선금액에 그 금액에 대한 보증 또는 보험기간에 해당하는 약정이자상당액[사유발생 시점의 금융기관 대출평균금리(한국은행 통계월보상의 대출평균금리)에 의하여 산출한 금액을 말한다]을 가산한 금액 이상으로 하여야 한다.

「국가계약법 시행령」

제37조(입찰보증금) ② 입찰보증금은 현금(채신관서 또는 「은행법」의 적용을 받는 은행이 발행한 자기앞수표를 포함한다. 이하 같다) 또는 다음 각 호의 보증서등으로 납부하게 해야 한다.

1. 「국가재정법 시행령」 제46조제4항에 따른 금융기관(이하 "금융기관"이라 한다) 및 「은행법」에 따른 외국은행이 발행한 지급보증서
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제192조에 따른 증권
3. 「보험업법」에 따른 보험회사가 발행한 보증보험증권
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관이 발행한 채무액 등의 지급을 보증하는 보증서
가. ~ 처. (생략)
5. 제1호에 규정된 금융기관 및 외국금융기관과 채신관서가 발행한 정기에금증서
6. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 신탁업자가 발행하는 수익증권
7. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 집합투자업자가 발행하는 수익증권

9) 「정부 입찰·계약 집행기준」 제36조(선금의 사용) ① 계약담당공무원은 선금을 지급하고자 할 때에 해당 선금을 계약목적달성을 위한 용도와 수급인의 하수급인에 대한 선금배분이외의 다른 목적에 사용하게 할 수 없으며, 노임지급(공사계약 및 시행규칙 제23조의3 각호의 용역계약은 제외) 및 자재확보에 우선 사용하도록 하여야 한다.

10) 「정부 입찰·계약 집행기준」 제38조(반환청구) ① 계약담당공무원은 선금을 지급한 후 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 해당 선금잔액에 대해서 계약상대자에게 지체 없이 그 반환을 청구하여야 한다. 다만, 계약상대자의 귀책사유에 의하여 반환하는 경우에는 해당 선금잔액에 대한 약정이자상당액을 가산하여 청구하여야 한다. 이 경우에 약정이자율은 선금을 지급한 시점을 기준으로 한다.

1. 계약을 해제 또는 해지하는 경우
2. 선금지급조건을 위배한 경우
3. 삭제
4. 정당한 사유 없이 선금 수령일로부터 15일 이내에 하수급인에게 선금을 배분하지 않은 경우

셋째, 개정안의 목적 달성을 위해서는 선금제도뿐만 아니라 계약상대자 선정 및 관리·감독에 대한 개선이 함께 검토될 필요가 있음.

선금제도는 이미 계약이행 능력을 인정받아 계약상대자로 선정된 자가 계약을 원활하게 이행하도록 지원하려는 것으로, 계약상대자의 역량, 재무 건전성, 도덕성 등 계약이행 능력 전반은 계약상대자 선정 과정에서 우선적으로 확인되어야 할 사항임.

또한, 위에서 논의한 바와 같이 이미 선금 지급 및 사용에 대한 관리·감독 장치가 마련되어 있는 만큼, 선금 규모의 적정성과 함께 선금에 대한 현행 규정상 관리·감독이 원활하게 이루어지고 있는지에 대해서도 논의가 필요할 것임¹¹⁾.

넷째, 선금 지급 한도를 제한하는 경우 계약의 특성, 경제 상황 등에 따라 계약상대자 등에게 과도한 부담이 될 우려는 없는지 검토할 필요가 있음.

건설공사와 같이 자재비, 하도급 선급금 등 초기 투입비용이 큰 계약의 경우 선금이 초기 투입비용에 비해 과소하게 지급되면 계약당사자가 계약 이행에 어려움을 겪을 우려가 있으며, 하도급업체 등에도 추가적인 부담이 전가될 우려가 있음. 또한, 상대적으로 자금 여력이 큰 업체들만 국가계약 시장에 진입할 수 있게 됨에 따라 영세 업체의 참여를 과도하게 제한하게

5. 계약변경으로 인해 계약금액이 감액되었을 경우

11) 실제로 위에서 언급한 철도차량 납품업체 사건의 경우, 계약주체인 한국철도공사가 업체의 납품 부진에도 불구하고 추가 계약을 체결하는 등 공정 관리가 부실했다는 지적이 제기된 바 있음

될 가능성은 없는지에 대해서도 논의가 필요함.

한편, 그동안 정부는 계약지침을 활용하여 선금 지급한도를 정책목적에 따라 탄력적으로 운영하여 왔는데¹²⁾, 법률에 선금 지급 한도를 명시하는 경우 경제상황에 따른 기업 부담 가중에 대한 유연한 대응이 어려워질 우려가 있다는 점도 감안할 필요가 있겠음.

종합하면, 개정안에 대해서는 현행 「국고금 관리법」의 체계, 선금제도의 취지, 현행 계약예규의 준수 정도, 계약상대자 선정 및 관리·감독 제도 및 실태, 계약의 특성 및 계약상대자 등의 부담 정도 등을 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있음.

재정경제부는 선금 제도는 유동성이 부족한 중소기업의 자재 확보 등 초기 비용 부담을 완화하여 사업 참여기회를 제고하는 측면이 있으므로 한도 하향조정에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

대한건설협회는 선금 지급 한도는 현재 「국고금 관리법 시행령」에서 규정하고 있으므로 필요시 해당 규정의 개정으로 해결이 가능하며, 선금 지급 한도를 법률에 직접 명시하는 경우 경제 상황 등 여건 변화에 따른 유연한 대응이 어렵고 사업 특성 및 계약 유형을 고려하는 데 한계가 있고,

12) 가령 정부는 「경제위기 극복을 위한 계약지침」('23.6.~'25.12.)을 통해 재정집행효과가 신속하게 나타날 수 있도록 선금·하도급대금 지급기간을 단축하고 선금지급한도를 70%에서 100%로 확대한 바 있음

계약상대자의 자금 상태나 부정당업자 제재 여부 등에 대한 고려는 「국고금 관리법」이 아니라 계약에 관한 내용을 규율하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 규정할 사항이라는 의견을 제출함.

한편, 개정안과 동일한 취지에서 선금 지급 한도 및 선금 사용에 대한 점검 등을 법률에 명시하려는 「국가계약법 일부개정법률안」(의안번호 제2216056호, 윤준병의원 대표발의)이 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 병합하여 심사할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제26조(선급과 개산급) <u>지출관은</u> 운임, 용선료(傭船料), 공사·제조·용역 계약의 대가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경비로서 그 성질상 미리 지급하지 아니하거나 개산(概算)하여 지급하지 아니하면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우에는 이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있다.	제26조(선급과 개산급) ① <u>중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
<신설>	② <u>중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 제1항에 따라 선금을 지급하려는 경우에는 계약상대자의 계약이행능력, 자금 상태 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조에 따른 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 여부 등을 고려하여 100분의 50을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 수 있다.</u>
<신설>	③ <u>중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 제2항에 따라 선금을 지급한 경우 해당 선금이 계약 목적 달성을 위한 용도로 사용되었는지를 확인하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 점검할 수 있다.</u>

문의처

02)6788-5160