



제434회국회(임시회) 폐회중
제7차 재정경제기획위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈계약당사자에 대한 선금 제도 개선 및 납품 지연 제재 강화〉

■ 박용갑의원 대표발의 (의안번호 제2216579호)

2026. 4.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 계약당사자에 대한 선금 제도 개선(안 제5조 등)	2
2. 계약당사자의 납품 지연 제재 강화 등 (안 제26조 제2항 신설 등)	11

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박용갑의원 등 18인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 5.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 한국철도공사가 2018년과 2019년에 ITX-마음 구매 계약을 체결한 철도차량 제작회사가 납품 기한이 경과했음에도 총 358칸 중 140칸을 미납품하고, 한국철도공사에서 받은 선급금을 계약의 목적과 관련이 없는 목적 외 용도로 사용한 것이 밝혀져 수사 의뢰됨.

또한, 해당 업체는 한국철도공사에 당초 한국철도공사가 제시한 차량 기준을 초과한 ITX-마음 차량을 납품하여 입석 승객 감소로 인한 운임 손실을 초래하는 등 차량 부실 제작 문제도 있었음.

그러나 현행법에는 상습적인 납품 지연 업체와 선급금 목적 외 사용 업체에 대해 규제할 근거가 마련되어 있지 않아, 한국철도공사는 2024년 해당 업체와 2,429억 원에 ITX-마음 116칸 추가 계약을 함.

이에 상습적인 납품 지연 업체와 선급금을 목적 외 사용한 업체를 부정당업자로 지정해 공공입찰 참여를 제한하고, 선급금 사용내역에 대한 감독을 강화하며, 납품지연으로 지체상금이 과도하게 발생할 경우 해당 계약에 대한 해제·해지와 지체상금으로 보전되지 않는 손해에 대한 배상 청구가 가능하도록 하려는 것임(안 제5조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약당사자에 대한 선금 제도 개선(안 제5조 등)

현행	개정안
<u><신설></u> ○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사, 제조, 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서, 설계서, 그 밖의 관계 서류에 의하여 직접 감독하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 감독을 하게 하여야 함. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있음 ○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부를 이행하면 이를 확인하기 위하여 계약서, 설계서, 그 밖의 관계 서류에 의하여 검사하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 검사를 하게 하여야 함. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있음	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자의 계약이행능력평가, 적정한 예정가격의 작성, 계약의 이행에 대한 감독·검사 등 계약업무를 관련 법령이 정하는 바에 따라 성실히 수행하여야 함 (안 제5조 제5항 신설) ○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사, 제조, 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서, 설계서, <u>선금금사용내역서</u>, 그 밖의 관계 서류에 의하여 직접 감독하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 감독을 하게 하여야 함. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있음 (안 제13조 제1항 신설) ○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부를 이행하면 이를 확인하기 위하여 계약서, 설계서, <u>선금금사용내역서</u>, 그 밖의 관계 서류에 의하여 검사하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 검사를 하게 하여야 함. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있음 (안 제14조 제1항 신설)

현행	개정안
<신설>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 대통령령으로 정하는 금액 이상의 공사·제조·용역계약의 선급금을 지급하는 경우 선급금은 계약금액의 20%를 초과할 수 없음. 다만, 계약 목적 달성을 위하여 불가피한 사유가 인정되는 경우 50% 이내의 선급금을 지급할 수 있음 (안 제15조의2 제1항 신설)
<신설>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 선급금을 지급할 경우 계약상대자에게 선급금의 사용계획과 사용내역을 제출하여야 하고 계약상대자가 선급금을 계약 목적 달성을 위한 용도 외에 다른 목적에 사용하지 않도록 감독·검사하여야 함. 이 경우 감독·검사에 관하여는 제13조 및 제14조를 준용함 (안 제15조의2 제2항 신설)
<신설>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 감독·검사 결과 계약상대자가 해당 선급금을 부정하게 사용한 것이 확인된 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 선급금 회수 등 필요한 조치를 하여야 함 (안 제15조의2 제3항 신설)

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”)은 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약을 체결하는 경우 검사를 하거나 검사조서를 작성한 후에 그 대가(代價)를 지급하도록 하면서¹⁾,

1) 제15조(대가의 지급) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사, 제조, 구매, 용역, 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약의 경우 검사를 하거나 검사조서를 작성한 후에 그 대가(代價)를 지급하여야 한다. 다만, 국제관례 등 부득이한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.
② 제1항에 따른 대가는 계약상대자로부터 대가 지급의 청구를 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기한까지 지급하여야 하며, 그 기한까지 대가를 지급할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지연일수(遲延日數)에 따른 이자를 지급하여야 한다.
③ 동일한 계약에서 제2항에 따른 이자와 제26조에 따른 지체상금은 상계(相計)할 수 있다.

계약에 대한 선금 지급에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않음.

다만 「국고금 관리법」에서는 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 하면서²⁾, 동법 시행령에서 공사·제조·용역 계약의 대가에 대해서는 원칙적으로 계약금액의 70% 이내에서 선금을 지급할 수 있도록 함³⁾.

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.

2) 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.

3) 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

이에 개정안은 「국가계약법」에 일정 규모 이상 계약의 선금금 지급 한도를 20% 이내, 불가피한 사유가 인정되는 경우에 한하여 50% 이내로 명시하고, 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 선금금이 계약 목적 달성을 위한 용도로 사용되었는지 감독·검사하도록 하며, 선금금의 부정 사용이 확인된 경우 선금금 회수 등 조치를 하도록 명시하려는 등의 내용으로, 계약상대자의 도덕적 해이를 방지하고 납기 준수를 유도할 수 있을 것으로 기대됨.

다만 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 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 있으며⁴⁾, 선금을 지급하려는 경우 계약상대자로 하여금 하수급인에 대한 선금지급계획⁵⁾과 채권확보를 위한 증권 또는 보증서⁶⁾를 제출하도록 함.

4) 「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)

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

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

6) 「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

또한, 선금의 용도는 계약목적달성을 위한 용도와 수급인의 하수급인에 대한 선금배분으로 제한되고⁷⁾, 계약상대자가 선금지급조건을 위배한 경우에는 지체 없이 그 반환을 청구하도록 하고 있음⁸⁾.

둘째, 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

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) ②입찰보증금은 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

7) 「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.

8) 「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
5. 계약변경으로 인해 계약금액이 감액되었을 경우

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 것임⁹⁾.

셋째, 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 선금금 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 될 가능성은 없는지에 대해서도 논의가 필요함.

한편, 그동안 정부는 계약지침을 활용하여 선금 지급한도를 정책목적에 따라 탄력적으로 운영하여 왔는데¹⁰⁾, 법률에 선금 지급 한도를 명시하는

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

10) 가령 정부는 「경제위기 극복을 위한 계약지침」(’23.6.~’25.12.)을 통해 재정집행효과가 신속하게 나타날 수 있도록 선금·하도급대금 지급기간을 단축하고 선금지급한도를 70%에서

경우 경제상황에 따른 기업 부담 가중에 대한 유연한 대응이 어려워질 우려가 있다는 점도 감안할 필요가 있겠음.

한편, 정부는 최근 발표한 ‘선금 제도 합리화 방안(’26.2.25.)’에 따라, 선금을 30~50% 범위에서 최초 지급하고 이행여부를 점검한 뒤에 70%까지 지급할 수 있도록 하며, 선금 사용내역 확인 절차를 강화하고 선금의 반복적인 목적 외 사용을 계약 해지 기준으로 신설하는 등의 「정부입찰·계약 집행기준」 개정을 추진하고 있는바, 해당 계약예규 개정에 의해서도 개정안의 목적을 상당 부분 달성할 수 있을 것으로 보인다는 점도 참고할 필요가 있음.

[선금 제도 합리화 방안 주요내용]

① 선금 한도 및 지급 방식

○ (단계적 지급) ①최초 지급시 (現)최대 70%~100%* → (改)30~50% 원칙

⇒ ②이행 여부 점검 후 70%까지 추가 지급

- ① 원칙 : 선금 최초 지급시 계약금액의 30~50%* 범위 내 허용

* 30% 원칙이며, 소규모 계약은 중소기업 등을 고려해 차등(우대) 적용

- ② 추가지급 : 목적에 따른 선금 사용 또는 선금지급분 수준의 계약이행이 명확히 확인된 경우에 추가 선금 지급 허용(누적 70% 限)

② 선금 관리 합리화 방안

○ (사용 내용 확인 강화) 계약상대자의 선금사용계획서 제출 의무화 및 당해 계약 선금 전용계좌 이용 등 선금 사용내역의 확인방법 구체화

○ (반환청구 요건 확대) 계약상대자의 선금내역 확인 미협조(필요 자료 미제출 등), 허위 서류 제출 시에도 반환청구를 하도록 규정

100%로 확대한 바 있음

- (계약 해지 기준 신설) 선금의 반복적인 목적 외 사용 → 계약이행에 상당한 지장을 초래할 것이 명백한 경우를 계약 해지 기준으로 추가

③ 향후 계획

- 발표 직후 계약예규 개정절차 착수 → '26.1분기 개정 완료 추진

<계약예규 「정부입찰·계약 집행기준」 개정 주요내용>

추진 과제		시행일시
1. 선금 한도 및 지급방식		
	▪ 단계적 지급 (최초 지급시는 의무지급률(30~50% 한도) 지급) 의무화	'26.7.1.
2. 선금 관리 합리화 방안		
	▪ 선금 사용내역 확인 절차 강화 및 선금 반환청구 요건 확대	'26.4.1.
	▪ 선금과 관련된 계약 해지 기준 신설	

자료: 관계부처합동, '선금 제도 합리화 방안', 2026.2.25.

종합하면, 개정안에 대해서는 선금제도의 취지, 현행 계약예규의 준수 정도, 계약상대자 선정 및 관리·감독 제도 및 실태, 계약의 특성 및 계약상대자 등의 부담 정도, 「정부입찰·계약 집행기준」 개정 상황 등을 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있음.

재정경제부는 선금의 지급한도 및 기본 운용원칙은 「국고금 관리법」에서 규율 중이므로 「국가계약법」에 관련 규정을 별도로 두는 것은 법체계에 부합하지 않으며, 선금제도는 유동성이 부족한 중소기업의 초기비용 부담을 완화하여 사업 참여기회와 안정적인 계약 이행 여력을 제고하는 측면이 있어 한도 하향조정에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

공정거래위원회는 하도급관계의 경우 원사업자의 부정사용 등 귀책사유로 선급금을 회수할 필요성이 있더라도 그로 인해 당초 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 11)에 따라 수급사업자가 지급받았어야 할 선급금을 지급 받을 수 없게 되는 상황이 발생할 우려가 있으므로, 향후 하위법령 마련 시 하도급관계가 있는 경우 하도급법상 원사업자의 선급금 지급 의무를 고려할 필요가 있다는 의견을 제출함.

한편, 개정안과 유사한 취지에서 선금 지급 한도 및 선금 사용에 대한 점검 등을 법률에 명시하려는 「국가계약법 일부개정법률안」(의안번호 제2216056호, 윤준병의원 대표발의)과 「국고금 관리법 일부개정법률안」(의안번호 제2216053호, 윤준병의원 대표발의)이 현재 우리 위원회에 계류되어 있으므로 병합하여 심사할 필요가 있음.

11) 제6조(선급금의 지급) ① 수급사업자에게 제조등의 위탁을 한 원사업자가 발주자로부터 선급금을 받은 경우에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 시작할 수 있도록 그가 받은 선급금의 내용과 비율에 따라 선급금을 받은 날(제조등의 위탁을 하기 전에 선급금을 받은 경우에는 제조등의 위탁을 한 날)부터 15일 이내에 선급금을 수급사업자에게 지급하여야 한다.

2. 계약당사자의 납품 지연 제재 강화 등 (안 제26조 제2항 신설 등)

현행	개정안
<u><신설></u> ○ 각 중앙관서의 장은 다음의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비에 따라 입찰참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한 사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 함 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 비에 따라 해당 부정당업자의 입찰참가자격을 제한하여야 함 1. ~ 8. (생략) 9. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자가. ~ 다. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 지체상금이 계약상대자가 납부한 계약보증금을 초과하고, 계약상대자의 귀책사유로 계약 이행 가능성이 없음이 명백하다고 인정되는 경우 해당 계약을 해제·해지하여야 함. 이 경우, 계약상대자에게 지급한 선금금을 지체 없이 반환 청구하여야 하며, 계약의 이행이 지체되어 입은 손해 중 지체상금으로 보전되지 않는 손해에 대해 손해배상을 청구해야 함 (안 제26조 제2항 신설) ○ 각 중앙관서의 장은 다음의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비에 따라 입찰참가자격을 제한하여야 하며, 그 제한 사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 함 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 비에 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 자가. ~ 다. (현행과 같음) 라. 계약을 이행할 때에 선금금을 정당한 사유 없이 계약 목적 달성을 위한 용도 외에 사용한 자 마. 계약을 이행할 때에 지체상금이 해당 계약금액의 10%를 초과한 자 바. 최근 3년간 지체상금을 3회 이상 부과 받은 사실이 있는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 반복적으로 계약의 이행을 지체한 것으로 인정되는 자

현행 「국가계약법」 제26조는 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자에 대하여 지체상금을 납부하도록 하고 있으며¹²⁾, 동법 시행령 및 시행규칙에 따라 지체상금은 계약금액에 지체상금률과 지체일수를 곱한 금액으로 하되 계약금액의 30%를 초과할 수 없도록 하고 있음¹³⁾.

한편, 「국가계약법」 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 있음¹⁴⁾.

12) 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.

13) 「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.

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

14) 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 통

개정안은 지체상금이 계약보증금을 초과하는 경우로서 계약상대자의 귀책사유로 계약 이행 가능성이 없음이 명백한 경우 해당 계약을 해제 또는 해지하도록 하면서, 이 경우 계약상대자에게 지급한 선금금의 반환과 지체상금으로 보전되지 않는 손해에 대한 손해배상을 청구하도록 하려는 것임.

또한, 입찰 참가자격 제한 사유에 ① 선금금을 계약 목적 달성 용도 외에 사용한 경우, ② 지체상금이 계약금액의 10%를 초과한 경우, ③ 최근 3년간 지체상금을 3회 이상 부과받은 사실이 있고 반복적으로 계약의 이행을 지체한 것으로 인정되는 경우를 추가하려는 것임.

보하여야 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 국가계약분쟁 조정위원회, 「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

개정안과 같이 계약 지연 및 선금 부정사용에 대한 제재를 강화하는 경우 계약의 납기 준수를 유도하고 선금의 부정사용을 방지할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 지체상금이 계약보증금 상당액에 달하는 경우 현행 법령에 따라서도 계약의 해제 또는 해지와 선금금의 반환이 가능함.

현행 「국가계약법 시행령」은 지체상금이 계약보증금 상당액에 달하는 경우
① 계약상대자의 귀책사유로 계약을 수행할 가능성이 없음이 명백한 경우에는 계약보증금을 국고에 귀속시키고 해당 계약을 해제·해지하도록 하고,
② 그 외의 경우로서 계약을 유지할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 계약이행이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금을 납부하게 하고 계약을 유지하도록 하고 있음¹⁵⁾.

또한, 「정부 입찰·계약 집행기준」은 계약을 해제 또는 해지하는 경우 계약담당공무원이 계약상대자에게 지체 없이 선금잔액의 반환을 청구하도록 하고 있음¹⁶⁾.

15) 제75조(계약의 해제·해지) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제74조제1항에 따른 지체상금의 징수사유가 발생하고 그 금액이 제50조제1항에 따른 계약보증금상당액(면제된 계약보증금을 포함한다)에 달하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 방법으로 계약을 해제 또는 해지하거나 유지할 수 있다.

1. 계약상대자의 귀책사유로 계약을 수행할 가능성이 없음이 명백하다고 인정되는 경우: 법 제12조제3항에 따라 계약보증금을 국고에 귀속시키고 해당 계약을 해제 또는 해지한다.
2. 제1호 외의 경우로서 계약상대자의 계약 이행가능성이 있고 계약을 유지할 필요가 있다고 인정되는 경우: 계약이행이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금(당초 계약보증금에 제74조제3항에 따른 지체상금의 최대금액을 더한 금액을 한도로 한다)을 추가 납부하게 하고 계약을 유지한다. 이 경우 계약보증금의 추가납부에 관하여는 제50조제6항부터 제8항까지 및 제10항을 준용한다.

둘째, 선금의 부정 사용이나 계약의 이행 지체로 인하여 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 있음¹⁷⁾.

셋째, 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

16) 제38조(반환청구) ① 계약담당공무원은 선금을 지급한 후 다음 각호에 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

17) 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

확보함과 동시에 국가가 입게 될 불이익을 미연에 방지하려는 것으로, 위반행위가 경쟁의 공정한 집행 또는 계약의 적정한 이행을 해할 염려가 있거나 기타 입찰에 참가시키는 것이 부적절하다고 인정되어야 한다고 보고 있음¹⁸⁾.

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.

또한, 앞서 언급한 바와 같이 현행 「국가계약법 시행령」에서 지체 상금이 계약보증금 상당액에 달하는 경우라고 하더라도 필요에 따라 계약을 유지할 수 있도록 하고 있음을 고려할 때, 개정안과 같이 지체상금이 계약 금액의 10%(계약보증금 상당액 수준¹⁹⁾)을 초과하였다는 이유로 입찰참가자격을 제한하는 것은 현행 법령의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다는 점도 감안할 필요가 있겠음.

재정경제부는 추가 손해배상은 성질상 구체적인 금액 산정이나 손해 범위의 특징이 곤란한 경우가 있으므로 추가 손해를 일률적으로 청구하도록 하는 것은 과도한 규제로 인식될 수 있어 신중한 검토가 필요하며,

18) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2013두26811 판결

19) 「국가계약법 시행령」에 따라 일반적으로 계약보증금은 계약금액의 10% 수준임

「국가계약법 시행령」

제50조(계약보증금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제12조에 따른 계약보증금을 계약금액의 100분의 10 이상으로 납부하게 해야 한다. 다만, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호의 재난이나 경기침체, 대량실업 등으로 인한 국가의 경제위기를 극복하기 위해 재정경제부장관이 기간을 정하여 고시한 경우에는 계약보증금을 계약금액의 100분의 5 이상으로 할 수 있다.

입찰참가자격 제한의 경우 ① 선금의 목적 외 사용을 즉각적인 제재 처분으로 연계하는 것은 비례성 측면에서 과도하며, ② 지체상금이 계약 금액의 10%에 달하는 경우에도 이행가능성 등을 고려하여 발주기관 필요에 따라 계약 유지 여부를 판단할 수 있도록 할 필요가 있다는 입장임.

조달청은 지체상금으로 보전되지 않는 손해의 청구는 그 산정이 어려운 경우가 있으므로 재량규정으로 수정이 필요하며, 지체상금이 계약금액의 10%를 초과하는 경우에도 발주기관이 계약을 유지할 필요가 인정될 수 있으므로 입찰참가자격 제한 사유에서 지체상금 초과는 제외할 필요가 있다는 의견을 제출함.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제5조(계약의 원칙) ① ~ ④ (생략)	제5조(계약의 원칙) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신설>	⑤ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자의 계약이행능력평가, 적정한 예정가격의 작성, 계약의 이행에 대한 감독·검사 등 계약업무를 관련 법령이 정하는 바에 따라 성실히 수행하여야 한다.
제13조(감독) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사, 제조, 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서, 설계서, 그 밖의 관계 서류에 의하여 직접 감독하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 감독을 하게 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우에는 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있다.	제13조(감독) ① ----- ----- ----- ----- ----- 설계서, 「국고금 관리법」 제26조에 따라 미리 지급받은 금액(이하 “선급금”이라 한다)의 사용내역서-- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----
② (생략)	② (현행과 같음)
제14조(검사) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부를 이행하면 이를 확인하기 위하여 계약서, 설계	제14조(검사) ① ----- ----- ----- ----- -----설계

현행	개정안
선, 그 밖의 관계 서류에 의하여 검사하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 검사를 하게 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 계약의 경우에는 전문기관을 따로 지정하여 필요한 검사를 하게 할 수 있다. ② ~ ④ (생략) <신설>	선, 선급금의 사용내역서----- ----- ----- ----- ----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음) 제15조의2(선급금의 지급) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 대통령령으로 정하는 금액 이상의 공사·제조·용역계약의 선급금을 지급하는 경우 그 금액은 해당 계약 금액의 100분의 20을 초과할 수 없다. 다만, 계약의 목적을 달성하기 위하여 불가피한 사유가 인정되는 경우에 한하여 선급금을 100분의 50의 범위 내에서 지급할 수 있다. ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 선급금을 지급할 경우 계약상대자에게 선급금의 사용계획과 사용내역을 제출받아야 하고 계약상대자가 선급금을 계약 목적 달성을 위한 용도 외에 다른 목적에 사용하지 않도록 감독 및 검사하여야 한다. 이 경우 감독 및 검사에 관하여는 제13조 및 제14조를 준용한다. ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제2항에 따른 감독 및 검

현행	개정안
제26조(지체상금) ① (생략) <u><신설></u> ②·③ (생략) 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “부정당업자”라 한다)에게는	사 결과 계약상대자가 해당 선급금을 부정하게 사용한 것이 확인된 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 선급금 회수 등 필요한 조치를 하여야 한다. 제26조(지체상금 등) ① (현행과 같음) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 따른 지체상금이 제12조제1항에 따라 계약상대자가 납부한 계약보증금(면제된 계약보증금을 포함한다)을 초과하는 경우로서 계약상대자의 귀책사유로 계약이행 가능성이 없음이 명백하다고 인정되는 경우 해당 계약을 해제 또는 해지하여야 한다. 이 경우, 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 「국고금 관리법」 제26조에 따라 계약상대자에게 지급한 선급금에 대해서 지체 없이 그 반환을 청구하여야 하며, 계약의 이행이 지체되어 입은 손해 중 지체상금으로 보전되지 않는 손해에 대해서 손해 배상을 청구하여야 한다. ③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음) 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등) ① ----- ----- -----

현행	개정안
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. ~ 8. (생략) 9. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자 가. ~ 다. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u> ② ~ ⑤ (생략)	----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. ----- ----- 가. ~ 다. (현행과 같음) 라. <u>계약을 이행할 때에 선급금을</u> <u>정당한 사유 없이 계약 목적</u> <u>달성을 위한 용도 외에 사용한</u> <u>자</u> 마. <u>계약을 이행할 때에 제26조에</u> <u>따른 지체상금이 해당 계약금</u> <u>액의 100분의 10을 초과한 자</u> 바. <u>최근 3년간 제26조에 따른 지</u> <u>체상금을 3회 이상 부과받은</u> <u>사실이 있는 자로서 대통령령</u> <u>으로 정하는 기준에 따라 반복</u> <u>적으로 계약의 이행을 지체한</u> <u>것으로 인정되는 자</u> ② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행	개정안
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	
제2조(선급금의 지급에 관한 적용례) 제15조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 계약을 체결하는 경우부터 적용한다.	
제3조(이행 지체에 따른 해지·해제에 관한 적용례) 제26조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 계약을 체결하는 경우부터 적용한다.	
제4조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한에 관한 적용례) 제27조제1항제9호라목부터 바목까지의 개정규정은 이 법 시행 이후 해당 사유가 발생하는 경우부터 적용한다.	

문의처
02)6788-5160