

# 공공공사 선금 집행·관리의 합리적 개선방안

2025. 10

김민주·전영준

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| ■ 검토 배경 .....                     | 4  |
| ■ 선금 제도의 개요와 관련 규정 .....          | 6  |
| ■ 선금 지급한도(선금지급률) 확대 운영의 문제점 ..... | 14 |
| ■ 합리적 개선방안 .....                  | 36 |



- 우리나라 공공공사 선금 제도는 계약상대자의 초기 자금 부담을 완화하고 신속한 재정 집행을 유도하기 위해 도입됨.
  - 선금 지급한도는 '97년도 제정된 舊 '(회계예규)선금지급요령'에서 계약금액의 70%로 명시된 이후, 한 동안 「국고금 관리법」 등에서도 동일한 수준이 유지되어 왔음.
  - 이후 '20년 4월, 코로나19의 영향으로 인한 기업의 자금난 완화를 위해 시행령 개정 및 한시적 계약 지침을 통해 한도를 80%로 상향하였으며, '24년 2월 장기화된 경기침체에 대응하는 차원에서 100% 까지 확대하는 특례가 발표된 이후 현재까지 반기마다 해당 지침의 적용 기간이 연장되어 옴.
- 그러나 선금 지급한도 확대는 '필요 자금의 적기 지원'이라는 제도의 본래 목적을 벗어나 여러 부작용을 초래하면서 건설공사 수행의 건전성과 건설시장 전반의 안정성을 저해함.
  - 선금 한도가 100%로 확대될 경우, 해당 공사와 직접 관련이 없는 일반관리비 등까지 일괄 선지급되는 결과가 발생하여 제도의 목적과 정면으로 배치되며 정책적 실효성이 저하됨.
  - 특히 업계 전반의 경영 여건이 악화된 상황에서 필요 이상의 과도한 선금 집행은 건설사업자로 하여금 해당 금액을 채무 상환 등 공사 외 용도로 전용토록 하는 유인책으로 작용함.
  - 또한, 발주자는 경기 부양, 기관평가 대비 조기 재정집행 실적 확보 등을 이유로 사업자의 자금 운용 여력과 무관하게 선금 집행을 강제하는 관행을 유지하고 있으며, 그 결과 원·하도급자의 부담이 가중됨.
- 또한, 과도한 선금 지급은 공사도급 및 그에 수반되는 보증·보험 계약의 이해관계자인 건설사업자, 보증기관, 발주자 등 각 주체에 부정적인 영향을 미치고 있음.
  - (건설사업자) 경기침체로 인한 기업의 부도 및 금융거래 정지 사례가 늘어나면서 공사 중도 해지 후 선금 반환·기성 정산 과정에서 단기 현금 유출이 급증, 기업 유동성 악화의 악순환이 형성됨.
  - (금융·보증기관) 건설사업자의 보증·보험 의존도가 높아지는 상황에서 보증사고·대위변제 발생 사례가 증가하고, 그 결과 보증기관 전반의 손해율이 상승하여 자체적 위험관리 노력만으로는 한계에 봉착함.
  - (발주자) 선금 규모가 증가할수록 공사계약 중도타절에 따른 기성 정산 및 선금 회수 난이도 또한 증가하며, 계약 해지된 공사의 재개를 위한 추가 비용·시간 투입 등으로 손실이 확대됨.
- 이에 본 고에서는 공공공사 선금의 집행·관리 실태를 기반으로 제도의 본래 취지를 실현하고, 재정 효율성과 산업 안정성의 균형 확보를 위한 합리적 개선 방안을 제시함.
  - 첫째, 내수경기 활성화 효과가 제한적인 현행 지급한도(100%)를 과거 수준인 70%로 조정하여 필요 이상의 자금 선집행을 억제하고 재정 건전성을 확보토록 함.
  - 둘째, 현장의 자금 흐름과 집행 효율을 높이기 위해 '중간 선금 제도' 도입을 제안함. 공공공사 착수 시 의무 비율만큼 1차 선금을 지급한 이후, 공정률 50% 도달 시점에 일정 비율의 2차 선금을 추가 지급하도록 하며, 추가 지급 시 기존 선금의 사용내역을 검증하는 절차를 마련함.
- 향후 정책은 자금 집행의 양적 확대를 통한 단기적 유동성 지원에 머무르지 않고, 공공 및 민간 부문의 발주 물량 창출 및 수요 진작 등을 통해 중장기적으로 건설산업 생태계의 체질을 강화하는 방향으로 전환되어야 할 것임.

## I 검토 배경

■ 우리 공공조달에서 선금 제도는 계약 이행에 필요한 자금의 일부를 사전에 지급함으로써 계약상대자의 초기자금 부담 완화 및 재정 신속 집행을 지원하기 위해 도입됨.<sup>1)</sup>

- 공공조달 계약 유형은 통상 공사·물품·용역으로 구분되는데, 이 중 공사계약의 맥락에서 선금은 입찰을 통해 선정된 계약상대자(시공사)<sup>2)</sup>가 원자재·장비 조달, 인력 확보, 현장 준비 등 관련 초기사업비를 선제적으로 확보함으로써 신속한 착공을 가능케 하는 수단으로 이해됨.
- 또한 발주자와 직접 계약을 체결하는 원도급자뿐 아니라 하도급자·건설기계·장비업체·개별 근로자 등에 이르기까지 자금 흐름을 조기 안정화함으로써 계약 이행의 안정성과 건설산업 전반의 신뢰 기반을 강화하는 데 의의가 있음.

■ 당초 계약상대자의 신청에 따라 계약금액의 70%를 상한으로 선금이 지급되었으나, 코로나19 및 그 이후의 경기침체 상황을 고려하여 현재는 최대 100%까지 허용됨.<sup>3)</sup>

- 지급한도 확대의 취지는 원자재 가격 상승, 고금리 등에 따른 업계 전반의 경영 부담을 경감하고 공공조달의 신속 집행을 지원하기 위함이며, 기업 경영 여건 개선이라는 정책적 목표도 포함됨.
- 이에 공공공사의 경우 규모별로 구분되는 계약금액의 일정률은 반드시 선금으로 지급하되 이를 최소 비율로 고려하고, 최대 100% 한도 내에서 선금이 지급될 수 있게 됨.

■ 계약상대자는 선금 신청 시 보증기관이 발급한 선금보증보험증권(또는 보증서)을 사전에 제출하여야 하며, 지급된 선금은 오직 해당 공사의 이행을 위해서만 사용해야 함.

- 선금 지급 이후 공사 이행 중 계약상대자의 귀책으로 공사 중도 포기·타절 또는 선금지급조건 위반(예. 해당 공사 외 목적 유용) 등 관계 법령상 선금 반환 사유가 발생할 경우, 선금 잔액에 약정이자 상당액을 가산하여 반환해야 함.<sup>4)</sup>

■ 선금은 실물 성과 이전에 대금을 미리 지급하는, 이른바 외상지급의 특성을 보이므로 자금 선지급에 따른 발주자 피해를 최소화하기 위해 상기 언급된 보증 의무화 외에도 선금의 지급(집행)·관리·반환 전반에 관한 절차를 체계적으로 규정하고 있음.

1) 행정안전부, 회계제도과-248, '09.2.3. 유권해석 일부 변경

2) 「민법」에서는 도급인, 「건설산업기본법」에서는 수급인, 「하도급법」에서는 원사업자 등으로 칭함. 본 고에서는 손쉬운 이해를 위해 관례적 용어인 '원도급자'를 사용하고, 그와 하도급계약을 체결하는 자는 '하도급자'로 표기함.

3) '20년 2월 지급한도를 70% → 80% 1차 상향 후, '24년 2월 100%로 2차 상향

4) 「(계약예규)정부입찰·계약집행기준」 제38조제1항 참조

❖ 그러나 '20년을 기점으로 선금 지급한도가 상향된 이후, '25년 현재 계약금액 전액 선 지급까지 허용되면서 선금 제도와 관련하여 여러 한계점이 드러나고 있음.

- 우선, 100% 선금 집행을 허용함으로써 해당 공사와 직접 관련되지 않은 비용(예. 일반관리비)까지 함께 집행될 소지를 제시함. 이는 선금 제도의 본래 취지(해당 공사 관련 필수자금의 신속 조달)와 충돌하는 측면이 있음.
- 또한, 공사 초기 단계에서 필요 이상의 선금 지급 시 해당 비용이 계약 목적 외(예. 타 공사계약, 기업 채무)로 유용될 위험이 증가함. 선금 유용은 중대 위법 행위로 인정될 수 있는 만큼, 공공조달의 원활화 및 이를 통한 '기업 경영 여건 개선'이라는 정책당국의 목표 실현 또한 어렵게 함.
- 현재 발주자는 조기 재정집행 성과 제고 등의 명분으로 현행 법령·예규를 내세워 계약상대자의 실사 용이 곤란한 비용까지 전가하듯 선지급하고 있음. 이로써 원도급자는 선금 유예 청구·미청구·필요액 청구 등 선택권이 있음에도 불구하고 필요 이상의 선금을 강요받고, 그 부담은 하도급자로 전가됨.

❖ 또한, 전술된 바와 같이 선금 지급범위 확대는 선금 유용 리스크를 증폭시켜 이를 둘러싼 이해관계자별 손실·분쟁을 유발하는 부정적 파급효과로 이어짐.

- 정책당국은 장기화된 건설경기 침체에 대응하기 위한 경기 부양책으로 선금 지급범위를 확대함. 그러나 실제 현장에서는 기업 부실 위기 국면에서 보증책임 범위 확대로 인한 행정부담 및 공사타절로 인한 채무불이행 위험만 가중됨.
- 그 결과 발주자는 선금 회수의 불확실성이 높아지고, 선금 집행에 대한 사후관리의 실효성이 미흡한 가운데 보증기관은 보증사고에 따른 대위변제 규모 증가로 이어져 자체적 리스크관리만으로는 대응에 한계가 발생함.
- 선금 유용 등으로 발생한 보증사고는 대위변제를 수행하는 금융기관의 재무 건전성을 훼손할 뿐 아니라 하도급대금 지연, 건설장비 대여료 및 근로자 임금체불로까지 확산되어 건설생태계 전반의 안정성을 저해하므로 제도 전반의 개선이 요구됨.

❖ 이에 본 고에서는 공공공사 선금의 집행·관리 실태를 조사하여 현행 제도 및 최근의 선금 지급한도 확대 조치에 따른 건설산업 파급효과 등을 분석하고, 제도의 본래 취지를 실현할 수 있는 합리적 개선 방안을 제시하고자 함.

- 우선 선금의 개념 및 제도 현황을 지급(집행)·사용·정산·반환 등 전 주기에 걸쳐서 살펴봄.
- 이어서 최근까지의 선금 지급한도 확대 현황 및 그 배경을 살펴보고, 이에 따른 운영상 문제점을 도출함. 또한, 현행 제도의 개선 방향을 수립하는 데 있어 예상되는 이해관계자별 쟁점을 분석함.
- 마지막으로 상기 진단을 바탕으로 연관 제도의 합리적 개선 방안을 제안함.

## Ⅱ 선금 제도의 개요와 관련 규정

### 1. 선금과 선금 제도의 정의

■ 우리 공공조달에서 지난 1961년 舊 「예산회계법」 제65조<sup>5)</sup>에 따라 도입된 선금(Advance payment) 제도는 노임이나 자재구매비 등에 우선 충당하여 계약이 원활하게 이행되도록 하기 위해 계약 체결 후 지급할 수 있도록 규정한 제도임.

- 이때 선금 지급이란 “확정된 채무에 대하여 그 지급 기간의 도래 전에 미리 그 채무액의 전부 또는 일부를 지급하는 것”을 말함.<sup>6)</sup>
- 이에 공사도급계약으로 치환한다면, 선금은 자금 사정이 좋지 않은 계약상대자(수급인)로 하여금 자재확보, 노임 지급 등에 어려움이 없이 공사를 원활하게 진행할 수 있게 하려고, 발주자가 장차 지급할 공사대금을 계약상대자에게 미리 지급하여 주는 선금 공사대금이라 할 수 있음.<sup>7)</sup>
- 다만, 이 경우 동일하게 확정채무에 대해 지급해야 하는 세출예산 지출 원칙의 예외로 장래 생길 채무에 대해 그 확정 이전에 금액을 개략 계산하여 사전에 지급하는 개산금(概算給)과 그 내용과 방법의 유사로 인해 혼선이 생길 수 있을 것이나, 개산금은 채무액이 미확정인 상황에서 사전 지급하는 것이고 선금은 도급계약 등으로 채무액이 확정된 경우에 한해 지급하는 것이기에 차이가 있음.

- |                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선금(선급) : 이행기 미도래, 채무존재, 채무액 <b>확정</b></li> <li>• 개산금 : 이행기 미도래, 채무존재, 채무액 <b>미확정</b></li> </ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

■ 이러한 선금은 현재 관련 법률별로 다르게 규정하고 있음. 「국고금 관리법」 및 「지방회계법」의 경우 선급으로, 「국가계약법」의 경우 선급 또는 선금으로, 「지방계약법」의 경우 선금급으로 규정하고 있음. 반면, 「건설산업기본법」에서는 선급금으로 혼용하여 활용하고 있으나, 모두 해당 계약 이행을 위해 필요 자금의 일부를 미리 지급하는 선금을 뜻함.<sup>8)</sup>

■ 보다 구체적으로 선금과 관련하여 현행 법률에서 규정하고 있는 내용을 살펴보면, 다음과 같이 구분 제시할 수 있음.

5) 제정 시에는 제65조에 근거해 도입되었으나, 1989년 3월 31일 전부개정된 법률 제4102호에서는 제66조에서 규율함.

6) 장훈기(2015), 「최신 공공계약제도 해설」, 도서출판 삼일.

7) 대법원 2002.9.4. 선고 2001다1386 판결 참조.

8) 통상 도급계약으로 구속되는 공사 이행의 경우 계약이 이행되기 전에 지급되는 금전을 뜻하는 선급금(先給金)이 정확한 표현이겠으나, 일반적으로 선금이란 단어를 활용하고 있기에 본 고에서는 ‘선금’으로 용어를 통일하여 활용함.

## 2. 공공조달 선금 관련 규정 현황

### (1) 선금 지급 근거

■ 현재 우리 공공조달에서 규정하고 있는 선금 지급의 근거는 가장 우선하여 「국고금 관리법」과 「지방회계법」을 살펴보아야 함.

■ 「국고금 관리법」 제26조에서는 운임, 용선료, 공사·제조·용역 계약의 대가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경비에 대해 그 성질상 미리 지급하지 않으면 해당 사무나 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경비의 경우 이를 미리 지급할 수 있도록 선금(선급) 제도를 마련하고 있음.

- 또한, 이와 관련하여 동법 시행령에서는 선금의 지급이 가능한 경비에 대해 <표 1>과 같이 구체적으로 규정 중임.
- 이 중 공사와 관련하여서는 계약금액의 70%까지를 선금 지급 가능 경비의 범위로 규정하고 있으나, 원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이 기획재정부와 협의한 경우에는 100%까지 지급 가능하도록 규율하고 있음(제40조제1항제15호).

<표 1> 「국고금 관리법」에서 규율하고 있는 공공공사에서의 선금(선급) 관련 규정

국고금 관리법(법률 제17339호, 2020.6.9. 시행)

제26조(선급과 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 경비**의 경우에는 **이를 미리 지급하거나 개산하여 지급할 수 있다.**

국고금 관리법 시행령(대통령령 제34210호, 2024.2.13. 시행)

제40조(선급)

① 법 제26조에 따라 **미리 지급할 수 있는 경비**는 다음 각 호와 같다.

1.~14. (생략)

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

16.~18. (생략)

② (생략)

③ 제1항제15호에 따른 경비를 미리 지급하는 경우에는 계약 체결 후 계약 상대방의 청구를 받은 날부터 14일 이내에 지급하여야 한다. 다만, 불가피한 사유로 지급이 불가능하여 그 사유를 계약 상대방에게 문서로 통지한 경우에는 그러하지 아니하다.

- 이와 동일하게 지방재정 집행을 관장하는 「지방회계법」(제35조 및 동법 시행령 제44조) 또한 선금 관련 규정을 마련하여 이를 근거로 선금 제도를 운영 중임.
  - 규정하고 있는 내용은 일부 상이하나, 실제 세부 집행 내용의 대상과 범위는 유사하며, 특히 공사계약의 대가로 지급하는 내용은 「국고금 관리법」과 「지방회계법」이 상호 동일하다고 볼 수 있음.
- 이뿐만 아니라 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서는 선금과 관련한 규정이 없으나, 동법 시행령과 시행규칙에서는 「국고금 관리법」 및 「지방회계법」에 따라 선금 지급 사실이 있는 경우 물가 변동으로 인한 계약금액 조정에 있어 산출한 증가액에서 이를 제외하여야 한다는 실무적 규정만이 존재함.<sup>9)</sup>
- 허나, 「국가 및 지방계약법」 시행을 위한 행정규칙인 계약예규(행정안전부예규)에서는 선금에 대해 보다 구체적인 내용을 규율하고 있음.
  - 국가계약의 경우 ‘(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준’ 제12장(제33조~제39조)과 제43조, 제70조의5 및 제95조와 더불어 ‘(계약예규)공사계약일반조건’ 제44조 및 제45조를 통해 이를 규율하고 있으며,
  - 지방계약의 경우 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부예규)’ 제1장(입찰 및 계약 일반기준) 제2절 및 제5절3, 제7절10과 함께 제9장(계약 일반조건)을 통해 이를 규율 중임.
- 참고로, 「건설산업기본법」에서도 선금(선급금)에 대해 규율하고 있는데 그 내용은 하도급대금 지급 시의 선금 지급 규정만을 규율(제34조)하고 있으며(「하도급법」의 경우 동일), 이 외 공제조합의 영업 범위 규정에서 선급금 보증을 포함함을 규율하고 있음(제56조).

## (2) 공공공사 선금 지급 대상 및 방법

- 상술한 바와 같이 현재 「국가 및 지방계약법」 시행 시 준수해야 할 행정규칙인 계약예규(이하 행정안전부예규 포함)에서는 선금의 지급 방법을 비롯한 사용 및 정산, 선금 채권 확보 및 반환 절차 등 구체적 운영 규정을 규율하고 있음. 이에 우선 공공공사에서의 선금 지급 대상과 그 방법에 대해 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있음.

9) 「국가계약법」 시행령 제64조제3항 및 동법 시행규칙 제74조제6항, 「지방계약법」 시행령 제73조제3항 및 동법 시행규칙 제72조제6항



❖ (선금 지급 대상) 공공공사에서 선금은 현재 입찰참가자격제한을 받고 그 제한기간 중에 있지 않은<sup>10)</sup> 모든 공공공사 계약상대자의 경우 모두 그 지급 대상에 포함됨. 다만, 이를 위해서는 계약상대자가 반드시 선금 지급을 요청하여야 함.

- 이렇듯 모든 공공공사 계약에 있어 계약상대자에게 선금 지급이 가능하도록 그 문호를 확대하여 운영하는 것은 공공조달 원칙<sup>11)</sup> 중 하나인 국가정책에 기여(정책 효과성)하기 위함으로 해석됨.
- 구체적으로 제도 개선 연혁을 살펴보면, 우선 선금 지급 대상의 경우 최초 계약이행 기간이 60일 이상인 계약만 대상이었으나, 지난 '04년 당시 원자재가격 급등에 따라 60일 이내인 경우도 지급 대상으로 확대하였다가 '09년 기간 요건이 관련 법령에 근거가 없고, 실효성도 미약한 점을 고려, 이를 삭제하여 현재와 같이 계약이행 기간과 관계없이 모든 계약이 선금 지급 대상이 됨.
- 또한, 선금 지급 금액 기준 대상의 경우 역시 최초에는 3천만원 이상인 공사인 경우로 한정하였으나, 소규모 공공조달 계약에 대한 참여 비율이 높은 중소기업 등의 경영 애로 해소와 자금조달 지원을 위해 '14년 「국고금 관리법」 시행령 개정을 통해 계약금액 규모와 관계없이 모든 공사로 그 대상을 확대함.<sup>12)</sup>

❖ (선금지급률) 선금(최대)지급률은 앞서 살펴본 바와 같이 「국고금 관리법」 시행령 및 「지방회계법」 시행령에 따라 계약금액의 70% 범위가 원칙이나, 원활한 공사 진행의 필요성 등을 고려하여 100%까지 확대하여 그 범위 내에서 발주기관이 지급 규모를 자율적으로 결정·집행(재량)할 수 있도록 규율하고 있음.

- 다만, 계약금액의 70% 범위를 초과하는 금액을 선금으로 지급하기 위해 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준'에서는 필요한 경우 계약상대자에게 최근 1개월 이내 신용평가, 주거래은행 금융거래 확인서, 채권 압류 없음을 확인하는 각서 등 계약상대자의 재무건전성을 확인하기 위한 서류를 요청할 수 있도록 위험(Risk) 최소화 방안을 함께 규율 중임.
- 선금(최대)지급률(선금 지급한도)의 확대와 관련하여서는 후술할 3장을 통해 구체적으로 살펴봄.

❖ (의무적 선금지급률) 선금 지급의 범위 및 지급률을 발주기관의 재량사항으로 규정한 결과, 선금 지급의 본래 의도와는 달리 다수 발주청에서 그간 예산사정 등을 이유로 선금을 제대로 지급하지 않는 사례가 발생하여 선금 제도의 실효성이 확보되지 않았던 문제가 대두됨에 따라 현행 제도에는 계약금액의 규모별로 계약금액의 일정률은

10) 입찰참가자격이 없음이 확인된 경우 입찰 자체가 원인무효이므로 이에 근거한 계약 자체도 무효가 되기 때문임. 즉, 선금은 성질상 미리 지급하지 않으면 사무 또는 사업에 지장을 가져올 우려가 있는 경우에 지급할 수 있는 것인 바, 계약담당공무원은 입찰무효로 확인되어 계약해제를 하거나, 계약해제가 예정된 경우 선금을 지급할 수 없기에 그러함. 행정안전부 회계제도과-1851, '07.10.18. 유권해석 수정 기술

11) 현재 22대 국회에서 계류 중인 「공공조달에 관한 법률안(약칭 : 공공조달 기본법)」(의안번호 제6115호)에 근거하여 제시함.

12) 장훈기(2015), 전거서, 수정 기술

반드시 선금으로 지급하도록 의무화한 상황임.

- 이와 더불어 현행 규정에서는 물가변동(품목조정, 지수조정, 단품슬라이딩) 사유에 해당 정도로 원자재 가격이 급등한 경우 의무 선금지급률에 10%를 가산하여 선금을 지급하도록 규율하고 있음.

〈표 2〉 ‘(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준’ 제34조제3항에서 규정하고 있는 의무 선금지급률 현황(공사)

| 구 분     | 계약금액 규모          | 의무 선금지급률 |
|---------|------------------|----------|
| 일반공사    | 100억원 이상         | 30%      |
|         | 20억원 이상 100억원 미만 | 40%      |
|         | 20억원 미만          | 50%      |
| 수해복구 공사 | 20억원 이상          | 50%      |
|         | 20억원 미만          | 70%      |

- (선금 지급 방법) 선금을 지급받기 위해서는 계약체결 후 계약상대자가 반드시 선금 지급 요청하여야 하며, 이때 하도급자에 대한 선금 지급계획을 함께 제출하여야 함.

- 이는 하도급자에게까지 선금의 지급이 함께 이루어질 수 있도록 하기 위한 정책적 배려지만, 선금의 특성상 계약상대자가 아닌 계약상대자의 하도급자 또는 전부명령권자 등에게 지급할 수 없고, 하도급 대금 직접지급 대상도 아니며, 선금을 채권 양도하거나 채권자 명의로 선금보증서를 제출할 수 없는 특성을 지님.<sup>13)</sup>

- 이후 계약담당공무원은 선금지급 요청을 받은 날로부터 14일 이내 선금을 지급하도록 규정 중임.<sup>14)</sup>

- 또한, 공동계약(공동도급)일 경우 공동수급체 구성원별로 구분 기재된 신청서를 공동수급체 대표자가 제출하되, 공동수급체 대표자가 부도, 파산 등 부득이한 사유로 신청서를 제출할 수 없는 경우 잔여 구성원 모두의 연명으로 이를 제출할 수 있으며, 신청된 금액은 공동수급체 각자에게 지급함이 원칙임(단, 주계약자관리방식에 있어 불가피한 경우 공동수급체 대표자(주계약자)에게 일괄 지급 가능).

- (선금 지급 기준금액) 선금 지급 기준금액은 앞서 살펴본 선금지급률 범위 내에서 지급되어야 할 것이나, 이 외에도 다음과 같이 구체적으로 선금 지급 기준금액을 규율하고 있음. 이는 지급 시점 이후 장래에 사용될 자금을 지원하는 선금의 특성을 반영한 결

13) 기획재정부, 회제 41031-523, '00.2.29. 유권해석 등, 장훈기(2015), 전계서 수정 기술

14) 단, 발주청이 자금 사정으로 자금배정이 지연될 경우이거나, 계약 체결 후 불가피한 사유로 이행착수가 상당 기간 지연될 것이 명백한 경우는 선금 지급을 축소 또는 거절할 수 있으나, 이 또한 해당 사유 소멸 시 즉시 선금을 지급하도록 규율 중임.

### 과로 해석 가능함.

- (기성대가를 지급한 경우) 계약금액(단가계약의 경우 선금지급 요청일까지 발주한 금액)에서 그 대가를 공제한 금액 기준
- (계속비 계약 및 명시이월비 예산에 의한 계약) 계약금액 중 해당연도 이행금액<sup>15)</sup>이 기준이며, 해당연도 이행금액 및 선금지급액이 차년도로 이월된 경우에도 차년도 이행금액에 대해 새로이 선금 지급 가능
- (장기계속계약) 총공사 금액을 부기하고 해당 연도의 예산의 범위에서 차수별 계약금액이 확정(부관)되는 것이므로 선금 또한 연차별 계약금액이 기준<sup>16)</sup>
- (국고채무부담행위 예산에 의한 계약) 국고채무부담행위액 상환을 위한 세출예산이 계상된 연도에만 선금 지급 가능

■ 만약, 계약이행 과정 중 설계변경 등으로 인해 계약금액이 증액되는 경우에는 기 지급한 선금 이외에 설계변경 등으로 증액되는 부분에 대하여도 선금지급률의 범위 내에서 추가로 선금의 지급이 가능함.

■ (선금 지급에 따른 채권 확보) 선금은 그 특성상 소위 외상지급이라 할 수 있기에 현행 계약예규에서는 발주청 보호를 위해 선금 지급 전 채권 확보를 우선하도록 명시하고 있을 뿐만 아니라 다음과 같은 안전장치를 반드시 준수하도록 규율하고 있음.

- (보증 또는 보험가입 의무화) 계약상대자가 중앙부처 및 지자체, 공기업준정부기관 등이 아닌 경우 선금 지급 전 시행령에서 규정하고 있는 증권 또는 보증서를 의무적으로 제출하여야 함.
- (약정이자 가산) 채권 확보 조치 시 보증 또는 보험금액은 선금 지급액뿐만 아니라 그 금액에 대한 보증 또는 보험기간에 해당하는 약정이자상당액을 가산한 금액 이상이어야 함. 이와 동일하게 선금 정산 시의 경우 계약상대자의 요청이 있는 경우 선금잔액(선금액-선금정산액)에 해당 약정이자상당액을 가산한 금액 이상이어야 함.
- (보험·보증기간) 선금의 보증 또는 보험기간의 개시일은 선금지급일 이전이어야 하며, 그 종료일은 이행기간의 종료일 다음 날부터 60일 이상(계약의 이행기간이 60일 이내인 경우는 30일 이상)이어야 하고, 계약기간 연장 시에는 연장 기간을 가산한 기간을 조정하여야 함.
- 이 외에도 계약예규에서는 계약담당공무원에게 선금 지급 전 후술할 선금의 사용 및 정산 및 반환청

15) 계약체결 시 부기한 해당연도 연부액

16) 기획재정부 계약제도과-437, '12.4.13. 유권해석

"장기계속계약에서 선금의 지급은 각 연차 계약금액을 기준으로 하여야 함. 따라서 사고이월된 예산을 이월된 연도에 사용할 수 있다고 할지라도, 선금은 앞으로 수행할 계약의 원활한 이행을 위해 지급하는 것으로 이미 완료된 사업에 대해 사고이월된 예산을 전년도 차수계약의 선금으로 지급할 수 없다고 할 것임. 또한, 사고이월된 예산은 올해 연도 차수계약을 목적으로 국회의 승인을 받은 것이 아니므로 올해 연도 차수계약의 선금으로도 지급할 수 없다고 보는 것이 타당할 것임."

구 등 기타 필요한 사항을 선금지급 조건으로 명시하도록 규율하고 있어 중층적으로 선금을 보호하는 절차를 운영 중임.

### (3) 공공공사 선금 사용 및 정산

■ 또한, 계약예규에서는 선금의 사용 및 정산과 관련하여서도 다음과 같이 이를 구체적으로 규율하고 있음.

■ (선금의 사용) 선금은 기성과 달리 공사목적물 취득 이전 비용을 우선 지급하는 것이기에 계약상대자의 유용 등에 따른 발주청이 입을 수 있는 피해 예방을 위해 관련 규정에서는 다음과 같이 선금의 사용에 대해 엄격하게 이를 제한하고 그 활용에 대해 감독 체계를 마련하고 있음.

- (선금 사용처 제한) 공공공사에서의 선금은 해당 계약 목적을 달성하기 위한 용도(공사의 경우 당해 공사에 활용되는 재료비 및 경비 등의 사용에 국한) 및 하도급자에게 선금을 배분하는 것 이외의 다른 목적에 사용할 수 없으며, 자재확보에 우선 사용해야 하도록 명확히 이를 규율 중임.
- 또한, 당해 공사에 참여하는 근로자의 보호를 위해 선금 지급 시 국민건강보험료 등의 납부를 위해 우선 사용할 수 있도록 규정하고 있음.
- (제3자 채권양도 금지) 선금 보증기관의 동의를 얻는 경우를 제외할 경우<sup>17)</sup> 선금의 전액 정산(사용 완료) 이전 당해 도급계약에 의해 발생한 권리의무의 제3자 양도 또한 금지하고 있음.
- (선금배분 및 수령내역 확인) 계약담당공무원으로 하여금 계약상대자에게 선금을 지급한 경우에는 선금지급일부터 20일 이내에 계약상대자의 하도급자로부터 증빙서류를 제출받아 선금배분 및 수령내역을 비교·확인하도록 하여 원도급자 선금 사용의 유용을 제한하고 하도급자까지 선금의 배분이 제대로 이어지도록 규정하고 있음.
- 참고로 「건설산업기본법」에서는 원도급자가 발주자로부터 받은 선금의 내용과 비율에 따라 선금을 받은 날로부터 15일 이내에 하도급자에게 선금을 지급하도록 규율하고 있음과 더불어 현금 지급을 원칙(제34조)으로 하고 있기에 이를 종합하였을 때 원도급자 선금 사용의 유용을 엄격히 제한하고 있다고 할 수 있음.

■ (선금의 정산) 선금의 정산 방법도 기성 정산과 별도로 구체적으로 이를 규율 중임.

- (선금 정산 원칙) 선금은 기성부분 또는 기납부분의 대가 지급 시마다 다음 방식에 의하여 산출한 선금정산액 이상을 정산하여 기성금 지급 시 차감토록 규율하고 있음.

17) 계약상대자가 미확정대금채권을 금융기관에 양도하고 채권이 확정된 후 발주기관이 금융기관에 대금을 직접 지급하는 브릿지론 제도의 활성화를 위해 예외 인정('08년 규정 개정)

$$\text{선금정산액} = \text{선금액} \times [\text{기성(기납)부분 대가 상당액} \div \text{계약금액}]$$

- 이는 선금을 계약상대자가 지급받을 기성고 해당 중도금 중 최초분부터 전액 우선 총당할 경우 선금 지급 목적을 달성할 수 없기에 이와 같은 기성대가(공정률)에 연동한 선금의 정산 원칙을 규정하는 것임.<sup>18)</sup>
- 다만, 이와 더불어 공동도급(주계약자관리방식 제외)의 경우 구성원별 출자비율 등에 따라 선금을 지급하므로 정산 시에도 구성원별로 계약금액을 산정하고, 신청된 기성대가(일부 구성원의 부도 등으로 정산하는 경우에는 각 구성원별 실제 시공비율에 따른 기성대가) 및 개별 구성원으로 지급된 선금액을 적용하여 선금 정산 금액을 산출하여야 함.

#### (4) 공공공사 선금 반환 등

- ❖ 지금까지 살펴본 선금 지급 방법에서부터 선금 사용 및 정산에 이르는 규정과 더불어 계약예규에서는 선금 잔액에 대한 반환청구 절차와 기성부분 미지급액과의 상계 절차 등까지 선금 지급 전(全) 과정을 빠짐없이 규율하고 있음.
- ❖ (선금 반환청구 사유) 선금 지급 이후 규정하고 있는 다음 4가지 사유에 해당할 때는 선금 잔액을 지체없이 반환하도록 규율 중임.
  - (사유<sup>1)</sup>) 계약을 해제 또는 해지하는 경우
  - (사유<sup>2)</sup>) 선금지급조건을 위배한 경우
  - (사유<sup>3)</sup>) 정당한 사유 없이 선금 수령일로부터 15일 이내에 하도급자 선금을 배분하지 않은 경우
  - (사유<sup>4)</sup>) 계약변경으로 인해 계약금액이 감액되었을 경우
- ❖ (선금 반환 시 이자 가산) 선금 반환 사유 중 계약상대자의 귀책 사유가 없는 경우에는 선금 잔액에 약정이자는 계상하지 않으나, 계약상대자의 귀책사유에 의해 선금 반환이 이루어져야 하는 경우 해당 선금 잔액에 대한 선금 지급 시점부터의 약정이자상당액을 가산하여 반환하여야 함.
  - 이때 이자상당액의 계상은 매일의 선금 잔액(선금지급액에서 선금정산액을 공제한 금액)에 대한 일반 계산에 의하고 계산 기간은 선금 반환 시까지로 하며, 금리는 선금을 지급한 시점의 한국은행 통계 월보 상의 금융기관 대출평균금리를 적용함.

18) 대법원 2002.9.4. 선고 2001다1386 참조

### Ⅲ 선금 지급한도(선금지급률) 확대 운영의 문제점

- 앞서 2장을 통해 살펴보았듯이 우리 공공공사 선금 제도는 계약상대자의 자금 부담 완화(자금 유동성 지원)를 통한 원활한 계약이행 유도의 제도 목적 달성과 더불어 선금의 지급부터 반환까지 이르는 일련의 과정에 대한 체계적 절차를 규정함으로써 자금 선지급에 따른 발주자 피해 최소화를 위한 여러 안전장치를 중층적으로 마련한 합리적 제도라 평가할 수 있음.
- 허나, 지난 '20년 이후 선금 지급한도의 계속된 상향을 통해 '25년 현재 계약금액의 100%까지 선금 지급이 가능해져 이를 둘러싼 여러 문제 제기가 반복되고 있음.
- 이에 본 장에서는 선금 지급한도 확대 현황 및 그 사유 분석과 더불어 이에 따른 문제 발굴과 이를 둘러싼 이해관계자의 시각에 대해 다각적으로 검토함.

#### 1. 선금 지급한도 확대 현황

- ('97년~'20년) 우리 공공조달에서 선금 제도가 도입된 '61년 이후 '96년까지 약 35년 동안 선금 지급한도는 별도 규율하고 있지 않았으나, 지난 '97년 회계예규(선금지급요령) 제정<sup>19)</sup> 시점부터 '계약금액의 70%를 초과하지 않는 범위로' 명확히 설정하여 한도가 확립됨(〈표 3〉 참조).
  - 당시 선금의 지급한도를 계약금액의 70% 이내로 규율한 것은 필수자금의 집행과 공사 이행의 담보성을 동시에 고려한 기준으로 재정집행의 효율성과 안전성 사이의 합리적 절충에 따라 결정된 것으로 보아야 할 것임.
  - 즉, 선금 한도를 전액에 가깝게 두면, 계약이행 전 자금 과다 지원에 따른 미이행 리스크(불이행 시 재정 손실 발생 등)가 커지기에 30%는 공정 진척 후 기성금 지급 등과 연계하여 자금 집행의 책임성과 안전성을 확보하고자 제도를 설계하였기 때문임.
  - 이러한 제도 설계의 원칙은 '03년 「국고금 관리법」 제정 시에도 이어져 최대 70% 이내로 동일한 선금 지급한도가 반영됨(〈표 4〉 참조).

19) 회계예규 2200.04-131-2(1997.1.1.)



〈표 3〉 최초 선금 지급한도 마련 시 근거 규정의 내용

선금지급요령(회계예규 2200.04-131-2, 1997.1.1. 제정) - 現 폐지 규정

제2조(적용범위)

- ① 계약담당공무원(각 중앙관서의 장이 계약에 관한 사무를 그 소속 공무원에게 위임하지 아니하고 직접 처리하는 경우에는 이를 계약담당공무원으로 본다. 이하 같다)은 다음 각호의 요건을 충족하는 경우로서 계약상대자가 선금의 지급을 요청할 때에는 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위 내에서 선금을 지급할 수 있다.

〈표 4〉 '20년 4월 이전까지 적용한 「국고금 관리법」 시행령 선금 지급한도 규정 내용

국고금 관리법 시행령(대통령령 제28515호, 2017.12.29. 일부개정) - 現 폐지 규정

제40조(선금)

- ① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.  
15. 공사, 제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 금액

❖ (계약상대자 청구 비율 지급 도입) 선금 지급한도가 계약상대자의 안정적 자금조달 지원 강화를 위해 '계약금액의 70%를 초과하지 않는 범위'로 전체 계약금액에서 차지하는 비중이 크게 설정하여 운영된 것과 함께 앞서 2장에서 살펴본 '의무 선금지급제도(선금의무지급률)' 등으로 선금지급을 적극 권장한 결과 오히려 일부 발주청에서 재정 조기집행 실적을 달성하기 위해 선금을 과도하게 강제 지급하여 다음과 같은 계약상대자의 부담이 가중된 문제가 대두됨. 이에 지난 '14년 '계약상대자 청구 비율 지급'을 '정부 입찰·계약 집행기준' 개정을 통해 도입함(제34조제1항 단서).

- 구체적으로 당시 개정 사유를 살펴보면, 계약상대자의 보증수수료 부담 증가, 보증한도 부족에 따른 보증기관 추가 출자 부담 증가, 부채 증가에 따른 경영 상태 악화 및 적격심사 악영향, 선금 사용내역서 작성 및 정산에 따른 행정부담 증가 등을 줄여주기 위해 선금의무지급률 이하에서 신청한 내용대로 지급토록 개정함.<sup>20)</sup>

〈표 5〉 계약상대자 선금 청구 비율 지급 도입 근거 규정의 내용

(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준(기획재정부계약예규 제784호, 2025.5.1.)

제34조(적용범위)

- ① 계약담당공무원은 다음 각 호의 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. 〈단서신설 2014.1.10.〉

20) 장훈기(2015), 전거서.

❖ (정부계약 선금 지급규모 한시적 확대) '18년 2월, 정부는 재정 조기집행을 촉진하고 기업의 자금 부담을 완화하기 위해 '18년 6월 말일까지 한시적으로 공공계약의 선금 지급 규모 확대, 대금 지급기한 단축 등의 지원 방안을 발표함.<sup>21)</sup>

- 특히 국가·공공기관 발주 공사계약을 대상으로 상기 <표 2> 상의 의무 선금 비율을 기존 대비 10%p 씩 인상하고, 공공기관 발주 계약에 한정하여 선금 최대한도를 계약금액의 70%에서 80%로 상향함.
- 이는 '16년 3월 에너지 공공기관에 한정하여 자체 지침에 따라 의무비율 수준으로 지급하던 선금을 상위법령 수준까지 확대 지급토록 한 계획<sup>22)</sup> 발표 이후 최초로 전(全) 산업군에 적용된 지원책임.

❖ ('20년 4월~'24년 2월) 상기 계약특례의 적용 기한 종료 이후 약 2년간 후속 조치가 발표되지 않았으나, '20년 당시 '코로나19 영향으로 어려움을 겪고 있는 공공조달 참여업체의 자금조달 부담을 완화하고 재정의 신속한 집행을 뒷받침'하기 위해 「국고금 관리법」 시행령 개정과 한시적 적용 계약특례 지침 시달을 통해 공사·제조·용역계약에 대해 계약금액의 80% 이내로 10%p 상향함.<sup>23)</sup>

- 다만, 계약금액 중 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등 계약 목적과 직접 관련이 없는 경비(통상 20% 수준)는 종전대로 선금 사용 범위에서 제외하여 선금 사용처 제한 원칙을 다시금 명확히 함.
- 초기 계약특례는 코로나19로 인한 어려움 극복을 목표로 '23년 6월 30일까지 운영되었으나, 이후 발표된 계약특례(문서번호: 계약정책과-580)는 '경제위기 속 내수 진작과 민생 부담 완화'를 주된 목적으로 전환됨.

〈표 6〉 계약금액의 80% 이내로 선금 지급한도 확대 계약특례 운용 결과

| 공고일        | 근 거                             | 선금 지급한도 확대 내용                                           | 적용 기한               |
|------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------|
| '21.6.28.  | 코로나 19 극복을 위한 계약지침 (계약정책과-966)  | 정부 입찰·계약집행기준 제34조제1항의 선금 지급한도를 100분의 70 → 100분의 80으로 확대 | '21.12.31. 선금 신청분까지 |
| '21.12.28. | 코로나 19 극복을 위한 계약지침 (계약정책과-1651) |                                                         | '22.6.30. 선금 신청분까지  |
| '22.6.30.  | 코로나 19 극복을 위한 계약지침 (계약정책과-437)  |                                                         | '22.12.31. 선금 신청분까지 |
| '22.12.30. | 코로나 19 극복을 위한 계약지침 (계약정책과-1029) |                                                         | '23.6.30. 선금 신청분까지  |
| '23.6.28.  | 경제위기 극복을 위한 계약지침 (계약정책과-580)    |                                                         | '23.12.31. 선금 신청분까지 |
| '23.12.28  | 경제위기 극복을 위한 계약지침 (계약정책과-1386)   |                                                         | '24.2.14. 선금 신청분까지  |

주 : '23년 12월 28일에 발표된 '계약정책과-1386'의 최초 적용 기한은 '24년 6월 30일까지였으나, 후술된 '제7차 국무회의'('24.2.6) 의결을 통해 선금 지급한도 확대 조치가 이어짐

21) 기획재정부, "정부계약 선금지급 확대 등을 통해 재정조기집행 지원", 2018.2.26. 보도자료.

22) 산업통상자원부, "기업 경영여건 개선을 위해 14개 에너지 공공기관 선금지급 최대 70%까지 확대", 2016.3.22. 보도자료.

23) 뉴스핌, "공공계약 선금한도 70%→80% 확대...연말까지 적용", 2020.4.14. 신문기사.



❖ ('24년 2월~현재) 다시금 정부는 지난 '24년 '원자재 가격 상승과 고금리로 어려움을 겪는 건설업계에 원활한 자금을 지원하고 신속한 재정집행을 유도'하기 위함을 사유로 선금 지급한도를 80% 이내에서 100%로 재확대함.

- 이는 '24년 2월 6일 개최된 제7회 국무회의에서 공공계약 대상 선금을 최대 100% 지급토록 하는 「국고금 관리법」 시행령 개정안이 심의·의결된 데 따른 것으로, 차주 13일부로 공포·시행됨.<sup>24)</sup>
- 이후 선금 지급한도를 기존 계약금액의 최대 70%에서 80%가 아닌 100%까지 확대하는 특례(문서번호: 계약정책과-178)가 발표되었으며, 이후 반기마다 해당 지침의 적용 기간이 연장되어 옴(<표 7>).
- 다만, 이와 같은 선금 지급한도 확대 조치는 계약이행 지원이라는 제도 본래의 목적을 넘어 건설업체 부실 위험 증가 속에서 경기 부양을 위한 정책적 수단으로 활용된 측면이 큰 것으로 해석됨.<sup>25)</sup>

〈표 7〉 계약금액의 100% 이내로 선금 지급한도 확대 계약특례 운용 결과

| 공고일        | 근 거                              | 선금 지급한도 확대 내용                                                  | 적용 기한               |
|------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------|
| '24.2.15.  | 경제위기 극복을 위한 계약지침<br>(계약정책과-178)  | 정부 입찰·계약집행기준 제34조제1항의<br>선금 지급한도를 100분의 70 →<br>100분의 100으로 확대 | '24.6.30. 선금 신청분까지  |
| '24.6.28.  | 경제위기 극복을 위한 계약지침<br>(계약정책과-589)  |                                                                | '24.12.31. 선금 신청분까지 |
| '24.12.30. | 경제위기 극복을 위한 계약지침<br>(계약정책과-1257) |                                                                | '25.6.30. 선금 신청분까지  |
| '25.6.30.  | 경제위기 극복을 위한 계약지침                 |                                                                | '25.12.31. 선금 신청분까지 |

## 2. 선금 지급한도 확대 관련 문제

❖ 선금 지급범위 확대는 본래 계약상대자의 공사 초기 자금조달 부담을 완화하고 원활한 착공을 지원하기 위한 제도적 조치였으나, 실제 운영 과정에서는 건설공사의 환경 및 수행 여건상 필요 수준을 넘어선 과다 선금이 집행되는 사례가 나타나고 있음.

❖ 그 결과, 제도의 취지와 달리 선금의 유용과 보증사고 발생 위험이 증가하고 있으며, 현금 유동성 왜곡, 자금 흐름 불균형 등이 발생함으로써 건설공사 수행의 건전성과 건설시장 전반의 안정성을 저해하는 부정적 파급효과가 나타나고 있음.

❖ 이에 현행 선금 제도 관련 문제점을 다음과 같이 구분하여 분석함.

24) 기획재정부, “건설업체에 대한 원활한 자금 지원 및 재정 신속집행을 위한 선금 지급한도 확대”, 2024.2.6. 보도자료.

25) 세종경제뉴스, “건설업체 숨통 트이나…공공계약 선금 지급한도 80%→100%”, 2024.2.6. 신문기사.

## (1) 선금 제도의 본래 취지와 충돌하는 지급한도 확대 조치

- 전술한 바와 같이 발주자는 원도급자가 계약 이행 과정에서 원자재 구매, 하도급업체 선정 및 계약 등에 필요한 자금을 지원하기 위해 선금을 지급하며, 반드시 해당 공사의 수행을 위한 운전자금으로만 사용토록 함(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 계약상대자의 선금 사용 제한 관련 규정 내용

(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준(기획재정부계약예규 제784호, 2025.5.1.)

### 제36조(선금의 사용)

- ① 계약담당공무원은 선금을 지급하고자 할 때에 해당 선금을 계약목적달성을 위한 용도와 수급인의 하수급인에 대한 선금배분 이외의 다른 목적에 사용하게 할 수 없으며, 노임지급(공사계약 및 시행규칙 제23조의3 각호의 용역계약은 제외) 및 자재확보에 우선 사용하도록 하여야 한다.

- 즉, 선금 제도의 핵심 목적은 자재 대금 등<sup>26)</sup> 공사 초기에 필요한 현금만을 계약상대자에게 미리 지급하여 자재 수급 지연에 따른 공정 차질 등을 방지하는 데에 있음.

- 따라서 선금은 계약금액 중 공사와 직접 관련이 없는 ①일반관리비, ②이윤, ③부가가치세 등의 비용은 원칙적으로 제외토록 함.
- 과거 선금 지급한도를 70%에서 80%로 상향할 당시에도 상기 원칙에 따라 계약금액에서 공사목적과 직접 관련이 없는 비용이 통상 약 20% 수준임을 고려, 이를 제외한 80% 범위에서 선금 지급을 허용한 것으로 해석됨.<sup>27)</sup>

- 특히 공공공사는 전자적 대금 지급시스템의 의무 적용 대상<sup>28)</sup>으로, 선금 사용 제한이 예규상 규정에만 그치는 것이 아니라 시스템적으로 작동하는 구조적 제약을 갖게 됨.

- 해당 시스템을 통해 발주자가 원도급자에게 지급한 금액 중 원도급자는 본인에게 귀속되는 몫을 제외한 하도급대금, 노무비, 자재·장비대금 등은 인출할 수 없도록 제한됨.<sup>29)</sup>
- 특히 노무비 구분관리 및 지급확인제<sup>30)</sup>, ‘하도급지킴이’ 등의 전자적 대금지급시스템을 통한 발주자 임금 직접지급제<sup>31)</sup> 등과 연계되어 노무비의 전용이 제한적인 구조로 운영됨.

26) ‘(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준’ 제36조제1항에 따르면 계약상대자는 ‘계약목적달성을 위한 용도와 수급인의 하수급인에 대한 선금배분 이외의 다른 목적에 사용하게 할 수 없으며, 노임지급(공사계약 및 시행규칙 제23조의3 각호의 용역계약은 제외) 및 자재확보에 우선 사용하도록 하여야 한다’고 명시됨.

27) 기획재정부, “국가계약 선금 지급한도 확대(계약금액의 70%→80%) - 국고금관리법 시행령 개정안 국무회의 의결 -”, 2020.4.14. 보도자료.

28) 「건설산업기본법」 제34조제9항.

29) 전자조달시스템등을 통한 공사대금의 청구 및 지급 등에 관한 고시 (국토교통부고시 제2024-318호, 2024.6.19.).

30) 노무비를 노무비 이외의 대가와 구분하여 발주자는 원도급자에게, 원도급자는 하도급자에게 노무비를 매월 지급하고, 근로자에게 대금이 지급되었는지를 발주자가 확인토록 하는 제도. ‘(계약예규)지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 참조.

31) 하도급지킴이(조달청 소관) 등의 전자적 대금지급시스템을 통해 건설사업자가 본인 몫 이외의 임금 등을 인출하지 못하도록

- 따라서 공공공사에서 선금 지급한도를 100%까지 확대하더라도 시스템상 자금의 전용이 제한적으로 제도 운용의 정책적 실효성이 저하되는 실정임.

❖ 선금은 공사 착수 초기의 자금 융통에 기여하지만, 그 효과는 첫 기성 발생 전까지인 1~2개월 수준에 한정됨<sup>32)</sup>. 따라서 과도한 선금 집행은 실질적 효용이 낮으며, 현행 의무 지급률만으로도 제도의 본래 취지가 충족될 수 있음.

❖ 그러나 현행 제도는 선금 지급비율을 최대 계약금액의 100%까지 허용하고 있으며, 이는 공사 착수와 직접적 관계가 없는 일반관리비·이윤·부가가치세까지 모두 선금에 포함되어 지급되는 것을 의미하여 선금 제도의 본래 취지를 넘어선 과도한 집행임.

- 선금 지급한도가 '최대 100%'로 규정되어 있어 원칙적으로는 의무 지급 비율만 충족하면 계약상대자의 청구 비율에 따라 집행되는 구조이나, 후술할 바와 같이 발주자는 현행 법령과 특례지침을 근거로 재정 조기집행실적 제고를 위해 선금을 최대한도로 집행하는 경향을 보임.
- 계약금액 전체를 선금으로 지급하는 경우, 선금수령인(원도급자)이 사용하기 어려운 일반관리비나 이윤까지 포함되어 지급되므로 과도한 자금 유입으로 인한 유동성 과잉이 발생할 뿐만 아니라 선금수령인의 도덕적 해이를 조장하여 고의 부도 및 선금 유용의 유인이 되는 문제점이 발생함.

## (2) 공사계약 목적 외 선금 유용 리스크

❖ 한편, 과도한 선금은 실제 공사비로 활용되지 않고 타 프로젝트 부채 상황이나 기업 운영자금 보전 등에 전용될 위험을 높임.

❖ 특히 최근 공사비 상승, 프로젝트 파이낸싱(PF) 부실 등 복합적 요인으로 건설업계 전반의 경영환경이 악화되면서 공사계약 선금을 유용토록 하는 유인책이 증가하고 있음.

- (공사원가 상승) 최근 고물가 여파로 '20년 이후 약 30% 급등한 공사비<sup>33)</sup>는 기존 현장의 수익성을 악화시키며 일부 공사의 중단·지연을 유발할 뿐 아니라 신규 착공·수주 기회 축소로 이어져 건설업 회복을 크게 제약하고 있음.

하고, 노무비는 개별 근로자 계좌로 직접 지급토록 하는 제도. '공공발주자 임금직접지급제 세부운영기준' 참조.

32) '(계약예규) 공사계약일반조건'에 따르면 계약자는 최소 30일(즉, 월 단위)마다 기성검사를 완료하는 날까지 기성대가를 청구할 수 있도록 하며, '건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침'에서도 "매월 말 또는 기성부분 검사신청"이 명시되어 있음. 실무 현장 관행상 대다수 현장에서 1개월 단위로 기성 지급이 이루어지는 것으로 알려져 있으나, 일부 현장(예. 대규모 현장)이나 계약조건에 따라 2개월 단위 등으로도 청구 및 지급됨.

33) '20년 건설공사비지수가 100이었던 것에 비해 '24년에는 130.08로 상승하였으며, 이는 '00년부터 '20년까지의 연평균 증가율이 약 4.0% 수준이었음을 고려 시 매우 가파른 상승세로 평가됨. 한국건설기술연구원 공사비원가관리센터 통계표 참조.

- (PF 시장 경색) '22년 하반기 이후 금리 인상으로 PF·운영자금 차입에 대한 이자 부담이 증가하고, 브릿지론의 본 PF 전환 지연·거부 사례 또한 증가하면서 프로젝트 착공 지연·무산 위험성이 높아짐.

❖ 그런데 원도급자가 해당 계약과 관련 없는 타 공사 수행, 기업 재무 상환, 단순 유동성 확보 등을 목적으로 선금을 임의로 사용하는 행위는 엄격히 금지되며, 이를 위반할 경우 민사·행정상의 제재를 넘어 형사책임의 대상이 될 수 있음.

- (민사책임) 원도급자가 선금을 본래 목적과 달리 사용하고 계약상 의무를 불이행할 경우, 이는 계약 위반으로 간주되며 발주자 측은 해당 금액에 지연이자를 가산하여 반환을 요구할 수 있음.
- (행정 제재) 아울러 선금 유용 행위가 공사 진행에 중대한 지장을 초래한 것으로 판단될 경우, 해당 계약상대자를 부정당업자로 지정하여 입찰참가자격 제한 등의 제재를 가할 수 있음.
- (형사책임) 무엇보다 선금은 공사도급계약 상 해당 공사현장에만 사용토록 용도가 특정되어 있음에도 이를 타 현장의 재무 상환 등에 전용할 시 '용도 사기'로 간주되어 사기죄가 성립할 수 있음.<sup>34)</sup> 실제로 과거에 선금 유용으로 건설사업자가 징역형을 선고받은 사례가 다수 발생함.<sup>35)</sup>

❖ 상기 사유로 인해 기업 유동성 지원이라는 정책적 목표를 실현하기 어려움에도 불구하고, 여전히 선금 비율이 최대 100% 수준으로 유지되고 있는 실정임.

### (3) 사용치 못하는 비용의 떠넘기기 지급에 따른 분쟁 발생

❖ 원도급자의 선금 사용이 제한됨에도 불구하고, 발주자는 전술된 바와 같이 현행 제도하에 △경기 부양, △기관평가 대비 재정집행 성과 제고, △연내 예산 불용 방지 등의 사유로 선금을 최대 수준으로 집행하고 있음.

- '14년 1월, 발주자가 선금을 과도하게 강제 지급하는 사례로 인해 계약예규 상 계약상대자가 청구한 비율 범위 내에서만 선금을 지급토록 하는 단서 조항이 신설<sup>36)</sup>되었으나 사실상 이행되지 못하는 실정임.
- 이 외에도 계약상대자의 선금 미청구·유예청구 또한 허용하고 있으나(표 9) 참조, 실제로는 해당 제도를 외면한 채 선금을 떠넘기듯 최대 집행토록 요구하는 사례가 나타나고 있음.<sup>37)</sup>

34) 선금 전용 관련 업무상 횡령 혐의로 공소가 제기된 사례가 다수 있었으나 특별한 사정(예. 선금에 해당하는 공사가 실제 이행·정산되기 전까지 소유권을 유보한다는 특약 설정)이 없는 한, 선금은 지급과 동시에 발주자에서 수급인으로 소유권이 이전된 것으로 보아야 하므로 타인의 재물을 전제로 하는 횡령죄가 성립하기에는 어려움(대법원 2024.10.25. 선고 2021도 8948 판결 참조). 다만, 도급인이 선금을 해당 공사에 사용할 수 없음을 인식하고도 고의로 선금을 편취한 사실이 인정될 시 사기죄가 성립할 수 있음.

35) 건설이코노미, “공사선급금 유용 업체 대표 ‘징역형 선고’”, 2011.11.25. 신문보도, 춘천지방법원 2018.12.21. 선고 2018노 944 판결(항소 기각), 부산고등법원 2020.11.18. 선고 2020노362 판결(항소 기각) 참조.

36) 「(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준」 제34조제1항 후단.

37) 실제 선금 비율 100% 지급 사례는 소수에 불과하나, 일부 특정 발주처에 집중적으로 발생하는 것으로 나타남. 해당 내용은 본 연구 수행 중에 전문가로부터 청취한 내용을 기반으로 작성됨.

〈표 9〉 계약상대자 선금 미청구 또는 유예청구 허용 근거 규정의 내용

(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준(기획재정부계약예규 제784호, 2025.5.1)

제34조(적용범위)

⑧ 제1항 내지 제7항의 경우에 계약담당공무원은 자금사정등 불가피한 사유에 의하여 **선금 지급이 불가능한 때에는** 지체 없이 소속 중앙관서의 장의 승인을 얻어 계약상대자에게 그 사유를 서면으로 통지하여야 한다.

⑨ 제8항에 의한 “선금지급이 불가능한 경우”라 함은 다음 각호의 경우를 말한다.

1.~2. (생략)

3. **계약상대자로부터 선금지급 요청이 없거나 유예신청이 있는 경우**

❖ 아울러 현행 법령은 원도급자가 발주자로부터 수령한 선금 비율에 따라 동일한 비율의 금액을 하도급자에게 지급토록 의무화하고 있으며, 이와 같은 강행규정은 이해관계자 간 분쟁을 유발하고 있음<sup>38)</sup>.

- (하도급자 측) 일부 하도급자의 경우 과거 당시부터 선금 신청 시 발생하는 보증수수료와 별도 담보 제공에 따른 경영상 부담, 원도급자와의 관계 등의 이유로 선금 신청을 포기하는 사례가 발생함.<sup>39)</sup> 그러나 발주자가 이를 수용하지 않고 선금 지급을 강행하는 사례가 발생함에 따라 선금 지급률이 최대 100%로 확대된 현행 제도에 하도급자의 부담이 한층 가중되는 실정임.
- (원도급자 측) 하도급자의 자발적 선금 포기 의사, 원·하도급자 간의 합의 등에도 불구하고, 발주자가 하도급분에 대한 선금 회수를 거부하는 이상 동일 비율의 선금을 하도급자에게 지급해야 함.
- 또한 선금이 100% 지급되어 공사 초기에 전액 집행될 경우 이후 공사 진행 과정에서 원도급자가 행사할 수 있는 관리·통제력이 약화되며, 공사지연 시 선금 회수 혹은 상계 과정에서 원·하도급자 간 분쟁 가능성이 증가하는 등 여러 부작용이 발생함.

#### (4) 선금 지급범위 확대에 의한 이해관계자별 손실 및 파급효과

❖ 공공공사 선금 지급범위 확대에 의한 건설사업자, 금융기관, 발주자 등 각 이해관계자가 체감하는 부담 및 손실의 범위가 상이하고, 이에 따른 연쇄적 파급효과 역시 다양한 형태로 나타남.

38) 「하도급법」 제6조(선금금의 지급) 제1항 및 「건설산업기본법」 제34조제4항은 강행규정으로, 발주자로부터 선금을 수령한 원도급자는 그 내용과 비율에 따라 15일 이내에 하도급자에게 선금을 지급토록 함. 단, 「하도급거래공정화」 II.6의 나항은 하도급자가 선금지급보증서를 제출하지 않거나 자율적인 의사로 선금 지급을 포기하는 경우는 「하도급법」 제33조(과실상계)에 따른 참작사유에 해당하는 것으로 명시함. 해당 경우, 하도급자는 자발적 포기 의사를 반드시 서면으로 표명하여야 하며 발주자는 원도급자에게 해당 선금분에 대한 반환을 요구할 수 있음. 관련 법령 및 공정거래위원회 기업거래정책과 질의회신(Q&A) 사례 참조(2016.7.25.).

39) 대한건설정책연구원(2009), “하도급대금 지급제도 개선방안”, 연구보고서.

■ 건설사업자 파급효과<sup>40</sup>: 기업의 보증책임 범위 확대로 인한 행정부담 가중

■ 현재 원도급자는 발주자로부터 선금을 지급받기 전에 반드시 보증 또는 보험에 가입하여야 하며, 그 보증금액은 발주자가 지급할 선금액을 기준으로 산출됨.

- 즉, 선금 지급범위가 확대될수록 원도급자의 보증책임 범위 또한 비례하여 증대되며, 이에 수반되는 보증수수료 부담 역시 함께 증가하는 구조를 지님.

■ 현재 <표 10>에서 나타난 바와 같이 선금 보증수수료는 다른 보증에 비해 수수료율이 높은 수준이며<sup>40</sup>, 타 법정 보증과 달리 발주자의 원가계산에서 정산되지 않아 해당 비용은 계약상대자의 부담이자 손실로 작용함.

- 건설공제조합의 선금 보증수수료 기본요율은 최소비용 기준 0.70%로, 공사이행보증(0.33%), 계약보증(0.35%), 하자보수보증(0.35%), 하도급대금지급보증(0.58%) 등에 비해 상대적으로 높은 수준임. 이와 같은 요율 구조는 전문건설공제조합, 기계설비건설공제조합 등 타 조합에서도 유사하게 나타남.
- 선금 비율이 100%인 경우 보증책임의 범위가 계약금액 전체로 확대되는 만큼 보증수수료가 높게 산정될 수밖에 없는 실정임.

<표 10> 공사 관련 주요 보증 상품별 보증금액 및 범위

| 보증명       | 보증금액                        | 기본 수수료율 <sup>주)</sup>              |                        |             |
|-----------|-----------------------------|------------------------------------|------------------------|-------------|
|           |                             | 건설공제조합                             | 전문건설공제조합               | 기계설비건설공제조합  |
| 계약보증      | 계약금액의 10%~20%               | 0.35%~0.82%                        | 원도급 0.29%<br>하도급 0.46% | 0.23%~0.36% |
| 공사이행보증    | 계약금액의 40%~50%               | 0.33%~0.68%                        | 원도급 0.11%<br>하도급 0.20% | 0.14%~0.45% |
| 선금보증      | 선금금액 및 이자해당액                | 0.70%~0.92%                        | 원도급 0.58%<br>하도급 0.98% | 0.47%~0.72% |
| 하도급대금지급보증 | 관계법령에서 정한 금액 <sup>41)</sup> | 현장별 0.19%~0.33%<br>계약별 0.58%~0.99% | 현장별 0.24%<br>계약별 0.79% | 0.58%~0.72% |
| 하자보수보증    | 계약문서 또는 관계법령에서 정한 금액        | 0.35%~0.95%                        | 원도급 0.16%<br>하도급 0.22% | 0.18%~0.27% |

주 : 수수료요율은 연 단위로 책정되며, 수수료 운용요율(예. 신용등급별 가감율)은 기본 수수료율과 별도 적용

자료 : 각 조합 홈페이지(검색: 2025.10.20. 기준).

40) 선금보증은 발주자가 실제로 지급한 현금을 담보하는 특성상 다른 보증에 비해 높은 수수료가 부과됨.

41) 「하도급법」 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증) 제1항 및 동법 시행령 제8조제1항.



## ■ 건설사업자 파급효과<sup>42)</sup>: 대내·외 환경 악화에 따른 채무불이행 위험 및 기업부실 심화

■ 현재 건설경기 침체가 장기화되면서 특히 중견·중소 건설기업들을 중심으로 부실 위험이 빠르게 확산되고 있는데<sup>42)</sup>, 이들의 금융거래 정지(부도처리) 사례가 급증하면서 이미 진행 중이던 공사를 포기하는 등 채무불이행 위험성이 높아지고 있음.

- 특히 '23년부터 건설업 폐업 공고 건수가 급격하게 증가하였는데, 올해 1월부터 9월까지 접수된 폐업 신고 사유 중 '사업 포기'(381건), '회사 도산'(10건), '경영악화'(7건) 등을 합산하면 전체 폐업 458건의 약 87%가 경기침체에 기인한 것으로, 건설업계 전반의 재무 건전성이 악화되고 있음.<sup>43)</sup>
- 주택도시보증공사(HUG)가 자체적으로 실시한 건설사업자 신용평가 및 모니터링 결과, '25년 보증거래업체 2,740개사 중 38.9%인 1,067개사가 '관찰·주의·경보' 등 부실 위험 단계로 분류되었으며, '22년(542개사, 31.8%) 대비 지속적인 증가 추세를 보이고 있음.<sup>44)</sup>
- 자금흐름이 악화된 기업들은 기존에 진행 중이던 공사를 종전과 같이 전면 이행하기 어렵게 되고, 이에 일부 공사계약을 해지하는 등 중도타절을 결정하게 됨.

■ 공사계약 해지 시에는 기성 정산 및 선금 반환 의무가 발생하는데, 선금 비율이 높을수록 건설사업자의 단기 현금 유출 규모 또한 증가하는 구조임.

- 법정 상한(계약금액의 100%)까지 선금을 수령한 건설사업자가 유동성 악화로 도급계약의 중도해지를 선택할 경우, 공정률에 따른 기성검사 시점에 선금 미정산분을 현금으로 환급해야 함. 이때, 선금이 회사 채무 상환 등에 유용된 경우 환급 여력이 부족해져 상환 불이행 위험이 증가함.
- 이에 따라 해당 기업의 자금흐름이 더욱 악화되어 타 공사계약의 이행에도 연쇄적 차질이 발생하면서 공사의 추가타절로 연계됨.<sup>45)</sup>
- 이와 같은 악순환 구조는 기업의 자력을 통한 경영정상화의 가능성을 사실상 차단하고, 결국 워크아웃(회생절차) 등의 공적 구조조정 혹은 최종적으로는 파산·청산에 이르게 함.

■ 즉, 건설사업자 관점에서 선금 지급한도의 무분별한 확대는 경기침체기에 기업 유동성의 급격한 경색 및 연쇄 부실 가능성을 증대시키며, 궁극적으로는 건설산업 전반의 안정성을 저해할 우려가 있어 이에 대한 개선이 필요함.

42) 올해 폐업 신고를 한 종합건설사 458곳 중 243곳(53.1%)이 수도권(서울·경기·인천) 외 소재인 것으로 나타남, 건설산업지식정보 시스템(KISCON), "건설업행정정보(폐업신고)", 변경·정정·철회 제외 검색(검색일자: 2025.9.18.).

43) 김화량(2025), "건설업 M&A의 최신 동향과 시사점: 신속한 경영정상화와 지속 가능한 성장 기반 마련", CERIK 하이라이트 2025-03호, 한국건설산업연구원.

44) 아시아경제, "출구 없는 불황 빠졌다" 한국경제 발목잡나...HUG "부실위험 건설사 1067곳", 2025.8.29. 신문기사.

45) 실제로 A사에서 충청남도과 체결한 B 공사계약이 해지되면서 선금 반환 등으로 심각한 자금난에 직면하였고, 그 여파로 C공사에 대해서도 포기 의사를 표명한 사례가 있음. 뉴시스, "충남스포츠허브 공사중단 위기...98% 완공됐는데" 시공사 돌연 포기선언, 2025.3.19. 신문기사 참조.



## ■ 금융·보증기관 파급효과 : 보증사고 증가에 따른 재무 건전성 악화

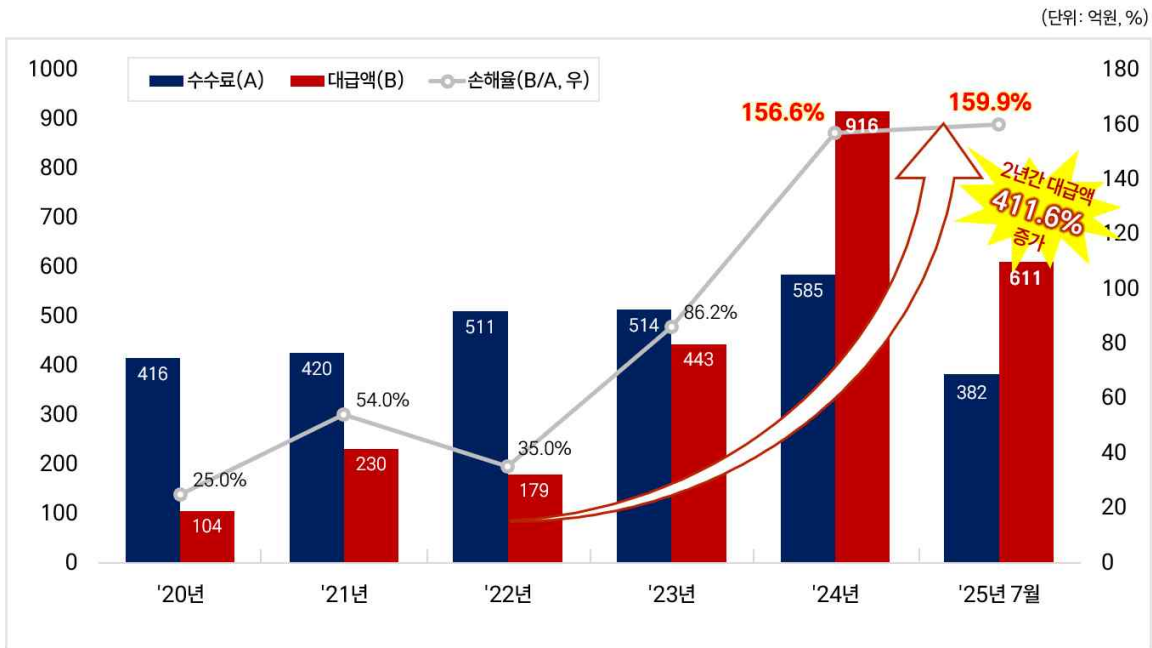
### ■ 공사계약의 중도타절 이후, 발주자는 미정산 선금과 계약·채무불이행으로 발생한 손실 보전을 위해 보증기관에 보증금 지급을 청구하게 되면서 보증사고가 발생함.

- 전술한 바와 같이 중도타절 시 발주자는 기성공사대금 정산 절차에 착수하고, 기성검사 결과 미지급 공사대금이 있는 경우 이를 발주자가 보유한 계약보증금 채권 및 선금 채권과 상계하여 정산함.<sup>46)</sup>
- 상계 결과 대등액 범위 내에서 계약보증금·선금·미지급 공사대금 채무가 각각 소멸하지만, 공정률이 낮거나 선금 집행 비율이 지나치게 높은 경우에는 상계 후에도 선금 잔액이 남는 구조임.
- 그러나 애초에 원도급자는 부도나 심각한 자금난으로 계약이행 불능 상태에 놓인 것이므로 발주자는 미정산 선금금 회수를 위해 원도급자와 보증계약을 체결한 보증기관에 대위변제를 요청하는 것임.

### ■ 건설경기 침체가 본격화된 '23년을 기점으로 선금 보증사고의 발생 빈도가 증가하면서 보증기관 전반의 손해율이 상승하고 재무 건전성이 점차 저하되고 있음.

- 건설공제조합의 경우 선금 보증사고로 인한 대급액이 '22년 179억원에서 '24년 916억원 수준으로 약 411.6% 폭증하였으며, 이에 따른 손해율은 160%에 근접한 수준으로 나타남(〈그림 1〉).

〈그림 1〉 건설공제조합의 최근 5년간 선금보증 손해율 현황



자료 : 건설공제조합 제공.

46) 공사도급 계약 해제·해지 등의 경우 수급인이 선금금을 반환해야 할 사유가 생길 때, 별도의 상계 의사표시 없이도 미지급 기성공사대금 중 남은 부분이 선금금으로 충당됨. 「(계약예규)공사계약일반조건」 제44조제6항 참조.

❖ 최근 보증사고는 선금보증에 국한되지 않고 공사 이행·하도급대금·하자보증 등 전 영역으로 확산되면서 연쇄 손실 경로가 현실화되고 있으며, 이는 보증기관의 손해율과 자본 적정성에 직접적인 부담으로 작용함.

- 전문건설공제조합의 경우 '24년 당기순이익이 1,535억원에 달했음에도 불구하고, '23년을 기점으로 손해율이 상승세<sup>47)</sup>를 보이고 있으며 '25년 하반기 보증금 청구 최소화 및 리스크관리를 최우선 과제로 제시함.<sup>48)</sup>
- SGI서울보증의 손해율 또한 '22년 당시 49.63% 수준에 그쳤으나, '23년에 67.48%, '24년에는 79.12%로 지속해서 상승한 것으로 나타남.<sup>49)</sup>

❖ 특히 전술된 바와 같이 '24년 2월 선금 지급한도(80%→100%) 확대 조치는 제도의 본래 취지보다 경기 부양이라는 정책적 판단이 우선된 결과로 평가됨. 그러나 해당 조치는 정책적 명분을 뒷받침할 실증적 근거가 명확히 제시되지 않은 채 시행된 것으로, 제도 운용의 타당성에 한계가 있는 상황에서 다음과 같은 부작용을 초래함.

- 우선 일반관리비와 이윤, 더 나아가 매입세액공제가 가능한 부가가치세까지 선지급을 허용하는 현행 구조는 발주자·원도급자가 자금 운용에 대한 실질적 책임이자 위험을 보증기관의 보증서(채권 확보)를 통해 사실상 이전·방치하는 결과를 발생시킴.
- 즉, 실제 공사비용에 사용되지 못할 자금까지 보증 범위에 포함됨에 따라 선금 집행 리스크가 보증기관으로 전이되며, 이와 동시에 건설업체가 자금조달이나 위험관리보다 보증기관의 보증 발급에 의존하는 경향이 심화되는 문제가 나타남.

❖ 점차 공사계약 보증·보험에 대한 건설업체의 의존이 확대되고 있으나 보증기관의 대위변제는 일시적 처방 수단에 불과하며, 산업 차원의 금융 리스크 저감이나 시장 안정화에 대한 근본 해결책으로 보기에는 한계가 있음.

- 보증기관은 손해율 상승에 대응하여 심사 기준 강화, 실질 한도 축소, 요율 인상 등의 대책을 수립할 것이며, 이는 금융비용 증가 및 사업비 부담 확대로 이어져 건설업계 전반의 위축으로 이어질 것임.

❖ 특히 선금 보증사고 증가의 배경에는 경기침체로 인한 일부 건설사업자의 고의적 선금 유용 등 도덕적 해이 문제가 복합적으로 작용하고 있어 이에 대한 고려가 필요함.

- 선금 유용은 민사소송을 넘어서 형사처벌로까지 이어질 수 있는 중대한 위법 행위임에도 불구하고, 선금 수령 후 고의로 착공을 지연하거나 잠적하는 사례는 과거로부터 지속적으로 발생해 왔음.<sup>50)</sup>

47) '22년)70.94% → '23년)60.94% → '24년)66.29% → '25년 상반기)68.11%, 전문건설공제조합(K-FINCO) 경영공시 자료 참조.

48) 대한경제, “전문조합, 보증 청구액 증가세에... '리스크 관리' 방점”, 2025.8.31. 신문기사.

49) SGI 서울보증 경영공시 자료.

50) 매일신문, “공사비 선급금 판 곳으로 샌다”, 2001.1.26. 신문보도, 국토일보, “공사 선급금 불법 유용 피해 심각”,

- 특히 최근에는 선금 편취를 목적으로 부도 직전 1년간 평소 대비 약 73% 많은 수준인 376억원 규모의 선금보증을 발급받은 이후, 고의적으로 회생절차를 신청한 사례가 발생한 바 있음.<sup>51)</sup>
- 선금 유용 등에 따른 보증사고는 대위변제 주체인 금융기관의 재무 건전성 훼손에만 영향을 미칠 뿐 아니라 하도급대금 지연 및 건설장비 대여비·근로자 임금 체불 등의 문제로 이어짐.
- 즉, 협력업체(하도급자, 자재업자 등) 및 건설근로자에게까지 영향을 미쳐 건설생태계 전반의 불안정성이 심화됨.

❖ 이처럼 선금의 부적절 활용 사례가 지속적으로 발생하는 가운데 선금 집행 사후관리 의 실효성이 확보되지 않은 현시점, 현행과 같은 일률적·강제적 선금 집행은 금융 리스크 확대 요인으로 작용함.

- 현행 정부 계약예규는 선금 지급기준 및 채권 확보, 사용기준 및 정산 등의 내용만 규율하고 있음. 과거에는 선금 사용의 적정성을 확인하기 위한 사용내역서 제출 의무가 존재하였으나, '19년 12월부터 관련 규정이 폐지됨(표 11) 참조).<sup>52)</sup>
- 한편, 지방 계약예규에서는 표 12)과 같이 선금 비율이 70%를 초과하는 경우 사용내역서를 제출 받아 선금 사용의 적정성을 확인할 수 있도록 하고 있으나, 이는 강제력이 없는 임의규정에 불과함.
- 현재는 선금 신청 시 선금사용계획서를 함께 제출토록 하고, 지급 후 20일 이내 원·하도급자로부터 선금 배분 및 수령내역 관련 증빙을 받도록 하고 있으나, 해당 정보로는 선금의 실사용처 파악에는 한계가 있음.

표 11) 선금의 사용 및 정산 관련 舊 기획재정부계약예규 의무 규정의 내용

(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준(기획재정부계약예규 제446호, 2019.6.1) (2019.12.18. 폐지)

제36조(선금의 사용)

- ② 계약담당공무원은 지급된 선금이 제1항에 의한 용도로 사용되었는지 여부를 확인하기 위하여 **선금전액 사용시에는 계약상대자로 하여금 사용내역서를 제출하게 하여야 한다.** 다만, 고시금액 미만의 물품·용역 계약에서 선금을 30% 미만 지급한 경우에는 해당 선금의 사용내역서를 제출하지 아니하게 할 수 있다. <단서신설 2018.12.31>

2011.4.11. 신문보도, 전북금강일보, “보증대금금 최소화 방안 마련해야”, 2024.7.4. 신문보도 참조.

51) 본 연구 수행 중에 전문가로부터 청취한 내용을 기반으로 작성함.

52) 선금 집행에 따른 서류 제출 관련 절차적 부담 완화를 위한 조치로써 관련 의무가 폐지됨. 기획재정부, “조달규제 합리화를 통해 참여기업의 부담을 경감한다.”, 2019.12.17. 보도자료 참조.

〈표 12〉 선금의 사용과 정산 관련 행정안전부 예규 의무 규정의 내용

(계약예규)지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제324호, 2025.7.8)

## 제2절 선금 및 대가 지급

## 5. 선금의 사용과 정산

## 가. 선금지급조건

## 1), 2) (생략)

3) 계약담당자는 계약이행이 원활하지 않아 선금이 다른 목적에 사용되었는지 확인할 필요가 있다고 판단되는 경우 사용내역을 제출하게 할 수 있다. 다만, 계약담당자가 계약금액의 100분의 70을 초과한 선금을 지급한 경우에는 선금 사용의 적정성을 확인하기 위하여 계약상대자에게 선금 사용내역을 제출하게 할 수 있다.

- 따라서 대규모 선금이 집행되며 보증사고에 따른 파급효과가 큰 사업에 대해서는 그에 대한 체계적 관리가 요구되며, 산업 전반의 금융 리스크를 완화할 수 있는 제도적 보완책 마련이 필요함.

#### ■ 발주자 파급효과 : 계약·채무불이행으로 인한 공기 지연 및 선금 미회수 리스크

- 과도한 선금 집행에 따른 계약상대자의 선금 유용, 부도 등으로 공사계약 중도타절 사유가 발생할 경우, 발주자는 공사 재개를 위해 추가 비용을 투입하고 잔여 공정을 재발주해야 하며, 그 결과 최초 계획 대비 사업 일정이 지연됨.

- (선금 유용 시) 선금을 집행했음에도 실제 해당 현장에 자금이 투입되지 않으면 공사 실적(기성률)이 상승하지 않아 재정집행에 왜곡이 발생하며, 공정 및 준공 지연이 불가피함.
- (중도타절 시) 계약 해지, 기성검사 및 정산, 선금 회수, 재입찰 등 일련의 절차를 수행해야 하므로 그에 따른 행정 리스크 및 재정적 부담이 가중함.

- 또한 공사계약 중도타절 시 발주자·원도급자·하도급자·보증기관 간 선금 정산 방식 및 반환 범위를 둘러싼 분쟁이 발생하고, 이 과정에서 행정·법적 절차 수행을 위해 상당한 시간과 비용이 소요됨.

- 특히 원도급자가 발주자에 대해 갖는 미지급 공사대금 채권을 근거로 하도급자는 발주자에게 하도급대금의 직불을 요구하게 되는데, 이때 미지급 공사대금↔계약보증금·선금 채권의 상계로 인한 공사대금 채무 소멸을 이유로 발주자가 직불 청구를 거절할 수 있는지가 핵심 쟁점으로 다루어짐.<sup>53)</sup>

- 우선 직불 합의가 성립하는 즉시 하도급자에게 직접지급청구권이 발생하고, 해당 범위만큼 발주자의 원도급자에 대한 대금지급채무가 소멸됨. 따라서 그 이후 보증회사가 원도급자의 공사대금 채권을 자동채권으로 삼아 상계를 주장하더라도 이는 인정될 수 없으며, 우선권은 직불청구에 귀속됨.<sup>54)</sup>
- 현행 ‘(계약예규)공사계약일반조건’ 제44조제6항 단서에서도 하도급대금 직불 사유 발생 시 발주자가 해당 대금을 하도급자에게 우선 지급한 후 기성부분의 미지급금과 선금을 상계하도록 허용하고 있음.
- 이에 해당 단서를 도급계약 문서에 포함시켜 발주자 직불 대상이 되는 하도급대금을 추후 선금 총당의 대상이 되는 기성공사대금의 내역에서 제외토록 하는 ‘예외적 정산약정’을 체결할 수 있게 되며, 실제 중도타절 시 이를 고려하여 기성·선금 정산 등이 이루어질 수 있게 됨.
- 다만 직불 합의가 이루어진 시점이 관건인데, 선금보증 범위는 보증 체결 당시 도급계약에서 규정된 선금·기성 정산 방식을 기준으로 확정되기 때문임. 보증 체결 이후 직불 합의를 특약으로 추가하면 해당 직불분은 보증사고 발생 시 선금·기성 정산 대상에서 제외되고, 미정산 선금이 증가하더라도 보증인이 사전에 인수하지 않은 위험으로 간주되어 보증인의 대위변제 범위에 산입되지 않음.<sup>55)</sup>
- 즉, 선금보증에도 불구하고 특수 상황에서는 보증 범위가 제한되거나 효력이 미치지 않는 구간이 발생할 수 있으므로 발주자는 선금 회수 불능으로 인한 손실을 직접 부담해야 하는 리스크가 상존함.

❖ 이에 발주자는 선금 지급비율을 축소시켜 미지급 공사대금(기성금)을 충분히 확보하고, 실효적 사후관리 체계를 통해 보증기관의 상계·환수 과정에서 발생하는 손실을 최소화할 필요가 있음.

## (5) 해외 현황 기반 현행 선금 제도 개선의 당위성

❖ 마지막으로 해외 주요국의 공공공사 선금 집행·관리 현황을 분석한 결과, 대체로 우리나라보다 낮은 수준의 선금 지급한도를 규정 중인 것으로 나타남.

- 아래와 같이 분석된 주요국 현황은 국내 선금 제도의 지급한도와 운영방식의 적정성을 재검토할 필요가 있음을 시사함.

❖ (일본) 일본 역시 공공사업에 ‘전불금 보증제도’를 적용하여 선금을 통한 자재 구입, 노

53) 대법원 2010.5.13. 선고 2007다31211 판결, 대법원 2016.12.29. 선고 2014다47757 판결, 대법원 2019.12.27. 선고 2017다245613 판결 참조.

54) 발주자가 직접지급 의무를 부담하는 범위에 해당하는 원도급자의 공사대금 채권은 동일성을 유지한 채 하도급자에게 이전된다고 보아야 하므로 이는 선금 총당분에서 제외됨. 대법원 2025.4.3. 선고 2021다273592 판결, “공사도급계약 중도차절 시 보증회사의 상계통지와 하수급인 직불청구 사이의 순위”, 2025.8.14. 신문기사 참조.

55) 선금 보증계약 체결 이후 이루어진 발주자-원도급자-하도급자 간의 직불합의 및 이에 따른 예외적 정산약정은 그들 사이에서만 효력이 미칠 뿐, 선금 보증인이 보증계약 시점에는 인수하지 않은 위험으로 보아 보증의 효력이 미치지 않는 것으로 판시됨. 대법원 2021.7.8. 선고 2016다267067 판결 참고.

임 지급 등을 지원하고 있음. 이때 선금 지급을 위해서는 보증기관을 통한 선금 보증서 제출이 의무화되어 있으며, 지급한도는 국내와 달리 계약금액의 40% 수준으로 나타남.

- 선금과 관련된 기본 법령(「공공공사의 전불금 보증사업에 관한 법률」 외 중앙정부「회계법」·「예산결산 및 회계령」, 지방공공단체「지방자치법」 등)에서는 구체적인 지급 상한 비율을 직접 규정하고 있는 것은 아님.
- 다만 지방공공단체별로 자체 기준을 마련해 운영하고 있는데, 통상적으로는 착공 전 시점 계약금액의 40%를 상한<sup>56)</sup>으로 하며 대규모 재해 발생 등의 경우 특례로 50%까지 허용된 사례가 있음.<sup>57)</sup>
- 또한, 공정률 50% 도달 시 최초 선금(계약금액의 40%)에 더해 추가로 20%까지 지급받을 수 있는 중간 선금 제도가 운용되고 있음.<sup>58)</sup> 이에 전체 공사대금의 최대 60%를 선금으로 수령할 수 있음.
- 일부 중소건설업계에서는 지급범위 확대 요구가 있었으나, 과거 일부 부실기업이 선금 확보만을 목적으로 사실상 무이윤에 가까운 최저가로 입찰한 뒤 결과적으로 계약 불이행·부실시공으로 이어진 사례<sup>59)</sup>가 나타나 남용 방지 등의 차원에서 현행 제도가 유지되고 있음.

❖ (미국) 미국에서는 연방법 31 US Code § 3324가 공공자금의 선금 지급(Advance payments)을 기본적으로 제한하고 있으며, 법률 근거나 대통령 승인 등 예외적 경우에만 허용하도록 규정하고 있음(〈표 13〉 참조).<sup>60)</sup>

- 이에 근거하여 FAR(Federal Acquisition Regulation) 32.402는 기관장 또는 지정 대리인이 공익 또는 국방상의 필요성을 서면으로 인정하는 경우에만 선금을 승인할 수 있도록 규정하고 있으며, 선금은 FAR 상 가장 덜 선호되는 계약 자금조달 방식으로 분류됨.<sup>61)</sup>
- 또한, 현행 규정은 선금의 허용 한도를 구체적인 비율로 정하지는 않으나, 그 범위가 미지급·미정산 계약 대금(Unpaid contract price) 및 계약자의 일시적 현금 소요(Interim cash needs)를 초과하지 않도록 제한하며 통상 계약 초기 단계에서 1회 지급이 이루어지는 구조를 형성함.
- 마지막으로 계약자가 적정 담보(Adequate security, 예. 보증(Bond), 보험(Insurance), 정부가 인정할 수 있는 다른 물질적 담보)를 제공한다는 전제하에 선금 지급이 가능하며, 추후 미상환된 선금 잔액에 대해서는 정부에 이자를 가산해서 지급해야 함.

56) 지자체별로 선금 적용 대상 공사의 최소 규모에는 차이가 있으나(예: 효고현 130만엔 이상, 시즈오카현 다가타군 300만엔 이상, 사이타마현 고노시 500만엔 이상, 도요나카시 등), 지급 비율은 공통적으로 계약금액의 40% 이내로 제한함.

57) 국토교통성, “선금금 보증사업(前払金保証事業)”, 2015.1.21. 제공자료.

58) 「지방자치법 시행령」 부칙 제7조, 「지방자치법 시행규칙」 부칙 제3조제2항 등, 관련하여 추후 상술 예정.

59) Pabor, E. J., & Ishida, S. (2012, August). “Japan Public Works Construction Contracting Methods: And the rebuilding of Japan after the March 2011 Earthquake and Tsunami.” In *5th International Public Procurement Conference*, Seattle, USA (Vol. 17, p. 19).

60) 특정 세출예산이나 다른 법률에 근거가 있거나, 대통령이 ① 집행공무원이 자신의 직무와 정부의 의무를 신속·성실하게 수행하는 데 필요하다고 판단하거나 ② 원격지 군 복무자에게 급여·수당을 지급할 필요가 있다고 판단한 경우에만 선금이 승인됨.

61) Federal Acquisition Regulation (FAR) 32.106.



〈표 13〉 美 예외적 선금 지급 허용 사유

| 허용 사유                 | 선금 한도              | 비 고                                                           |
|-----------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------|
| 상업적(Commercial) 선지급   | 계약금액의 15% 이하       | 상업용 물품 조달에 있어 그 필요성이 인정되는 경우                                  |
| 소규모 혹은 긴급 구매          | \$5,000 ~ \$25,000 | 소액 구매 또는 긴급 상황에 대한 지출로, 행정편의를 위해 허용되며 비율보다는 금액을 한도로 지정        |
| 특정 용역 목적 (구독, 유지보수 등) | 100% (전액)          | 소프트웨어 라이선스·연간 유지보수 비용, 자료 구독 등 시장 관행상 선지급이 필요한 용역 분야로 인정되는 경우 |

■ 한편, 주(州)정부의 경우 주별 법령에 따라 상이하게 규정하고 있으나 다수의 주에서는 공공자금의 증여(Gift of public funds)를 엄격하게 제한함과 동시에 선금을 동일한 범주에서 정의하고 있음.

- (CA州, TX州 등 현황) 해당 주 헌법에서는 일부 예외적인 경우를 제외하고 선금을 원칙적으로 금지하고 있음(〈표 14〉 예시 참조).<sup>62)</sup> 이는 선금이 '정부가 계약상의 대가를 아직 받지 않은 상태, 즉 물품이나 서비스 제공이 보장되지 않은 시점에 집행되는 비용'으로 해석되기 때문임.
- (예외적 선금 유형) 주정부 차원에서 선금을 허용하는 경우는 통상 상기 〈표 13〉에 요약된 FAR 규정을 준용하며, 주로 공사보다는 물품구매나 용역 계약과 더 밀접하게 연관됨. 일례로, 캘리포니아주의 경우 〈표 15〉과 같이 민간 비영리 기관 등에 한정하여 제한적 허용 기준을 두고 있음.

〈표 14〉 캘리포니아 주(州) 계약 매뉴얼(State Contract Manual) 중 선금 제한 관련 내용

**선금(Advance Payments) - 1901.2**

**선금 금지**

「캘리포니아주 헌법」 제16조 제3항 및 제6항은 **공공자금의 증여·기부를 금지**한다. 선금(Advance Payment) 또는 선지급(Pre-payment)은 주(州)가 어떠한 이익도 받지 못한 상태에서 **향후 물품·서비스의 수령이 보장되지 않았음에도 자금이 지출된다는 점에서 공공자금의 증여(Gift of public funds)로 고려**된다.

따라서 각 부서는 서비스가 실제로 제공되거나 물품이 인도되기 전에 대금을 선지급해서는 아니된다. 다만, 캘리포니아주 법전인 「Government Code」 **제11019조** 및 제11256조에 명시된 경우 예외적으로 허용된다.

62) 「California Constitution」 Article XVI (Public finance) Section 6, 「The Texas Constitution」 Article 3(Legislative Department) Section 52.



〈표 15〉 캘리포니아 주(州) 법전 (Government Code) 중 선금 예외 허용 관련 직접 규정 내용

법전 제2편(캘리포니아 주정부에 관한 규정) 제3분(행정부) 제1부(주 정부 부처 및 기관) 제1장

제1조. 일반 [11000 - 11019.12]

11019. (a) 제11019조 제(b)항에 지정된 부서나 기관은 본 조항의 규정에 따라 **효과적인 재정집행을 위해 선금이 필수적이라고 판단할 경우**, 예산 가용 범위 내에서 연방법 및 관련 주법에 따라 계약을 체결한 **해당 지역의 민간 비영리 기관에게** 해당 회계연도 내 **연간 계약금액의 최대 25%를 초과하지 않는 범위에서** 선금을 지급할 수 있음. ...〈중 략〉... 총 연간 계약 금액이 **40만 달러(\$400,000) 이하인 계약에 대해 선금 지급이 허용되며**, 이 금액은 1989년부터 매년 재무부(Department of Finance)가 정하는 바에 따라 5%씩 증가할 수 있다. ...〈중 략〉... 다만, 총 연간 계약 금액이 **40만 달러(\$400,000)를 초과하는 경우에는 재무부의 사전 승인 없이 선금이 지급될 수 없다.**

❖ (벨기에) '22년 12월 9일자 왕령(Royal Decree)은 계약자가 요청하는 경우 공공조달 계약금액(부가가치세 포함)의 최대 20%까지 선금 지급을 허용한 바 있음.<sup>63)</sup>

- 상위법령인 「Public Procurement Act(공공조달법)」<sup>64)</sup>에서는 조달 절차 전반에 대한 기본 원칙과 계약 이행 조건만 규정하고 있으며, 구체적인 선금 관련 규정은 하위 규정인 해당 왕령에 위임됨.
- 과거에는 선금 지급이 원칙적으로 금지되었으나, 우크라이나 전쟁으로 인한 원자재·반제품·완제품 가격 급등 및 그에 따른 계약자의 유동성 악화를 고려하여 2개월 이상 모든 공공공사·조달 계약에 대해 선금 지급을 예외적으로 허용하게 됨.
- 아울러 공정을 30% 도달 시 선금 청구액의 절반, 60% 도달 시 나머지 절반을 기성대금에서 자동 공제하도록 규정하여, 선금 집행 및 회수 과정의 투명성과 예측 가능성을 제고함.

❖ 그런데, 해당 왕령은 발표 당시 '23년 12월 31일 이전 발주 사업에 한정하여 선금을 허용할 것으로 발표된 바 있어 한시적 특례로 도입된 것으로 해석되고 있음.<sup>65)</sup>

- 그러나 이후 '23년 12월 22일 발효된 법률 개정을 통해 「공공조달법」에 따른 중소기업 규모별로 계약금액의 최소 5%에서 최대 15% 수준의 선금 지급 의무가 신설되었으며, '25년 1월 1일부터는 선금 지급 및 검증 기간을 일원화하는 등 제도적 조정이 이루어지고 있음.<sup>66)</sup>

❖ (사우디아라비아) 현행 「정부 조달법 시행규칙」에 따라 계약금액의 최대 10%까지 선금 지급이 허용됨.<sup>67)</sup>

63) '22.11.29 제정 왕령 제2조1항(Art. 2. § 1er, arrêté royal du 29 novembre 2022).

64) EU 공공조달 지침(EU Directive 2014/24 등)을 벨기에 국내법으로 전환.

65) Altius, <https://www.altius.com/en/news/royal-decree-anticipated-which-enables-the-payment-of-advances-for-public-procurement-contractors> (2025년 9월 30일 검색).

66) Monard Law, <https://monardlaw.be/en/stories/informed/update-in-de-wetgeving-overheidsopdrachten-nieuwe-regels-gericht-op-kmos> (2025년 9월 30일 검색).

67) 「Executive Regulations of the Government Tenders and Procurement Law (as amended by Ministerial

- '16년 당시 국내 보도<sup>68)</sup>에 따르면 유가 하락에 따른 재정 부족 등으로 정부에서 선금 지급한도를 20%에서 5%로 축소할 바 있음. 더 구체적으로는 대규모 사업에 대비하여 선금 비율 5% 혹은 5,000만 사우디 리얄(한화 약 190억원) 이하가 되도록 함.<sup>69)</sup>
- 이후 '19년 「정부 조달법」 제정 및 '20년 동법 시행규칙 공포를 통해 선금 비율을 10%로 명문화하고 금액 한도는 두지 않도록 하며, 선금 지급액과 동일한 금액에 대한 선금보증서(Advance payment guarantee) 제출 및 기성 발생 시 선금과의 상계 원칙 등을 규정해 옴.

❖ (FIDIC) FIDIC 계약조건(Red Book 기준)은 선금 지급을 의무적으로 규정하거나 구체적인 비율·금액 한도를 명시하지는 않으나, FIDIC 공식 웹사이트에서 선금 규모로 통상 계약금액의 10% 이하, 경우에 따라 최대 25%~30% 수준인 것으로 안내한 바 있음.<sup>70)</sup>

- FIDIC 일반조건 Sub-Clause 14.2(Advance payment)는 선금이 현장 준비, 자재구매, 장비 조달 등 공사 초기 비용을 지원하기 위해 지급되는 것임을 명시하면서도, 선금의 지급 여부와 금액은 계약조건에 별도 명시되지 않는 한 의무사항은 아님을 명시함.
- 아울러 선금은 계약당사자가 선금보증서를 제출해야 집행될 수 있으며, 이후 기성 지급 시마다 선금이 순차적으로 정산(상환)되는 구조임을 명시함.

❖ (종합) 해외 각국은 선금을 착공 초기 원활한 공사 추진을 위한 안전장치로 인정하고 활용하되, <표 16>과 같이 우리 대비 낮은 선금 비율을 설정하고 있음.

- 일본을 제외한 다수 국가는 더욱 보수적인 비율을 설정하고 있는데 이는 선금 남용(유용·부실·기업 이탈 등) 시 회수가 어려움에 따른 부담에 국가 재정 손실로 직결된다는 인식이 크게 작용함.
- 선금 지급비율이 높을수록 미집행·미상환 발생 위험 또한 증가하므로 공공은 선금 제도를 리스크관리 차원에서 최소·예외적으로 운영하고 있으며, 우리나라 경우처럼 발주자 보호 등 목적으로 선금 보증·보험서 제출을 요구함.
- 아울러 근본적으로 실물 성과 발생 전에 정부에서 미리 돈을 지급한다는 것의 정당성을 낮게 보고 있음. 이에 공정 진척에 따른 기성지급(Progress payment)에 더 높은 비중을 두는 것임.

Resolution No. 1090 of 21/09/1445H corresponding to 31/3/2024).

68) 대한경제(2016), “사우디, 공공공사 선급금 20%→5%로 축소…한도 160억원”, 2016.1.22. 신문기사.

69) Al Tamimi & Co, <https://www.tamimi.com/law-update-articles/saudis-new-procurement-law/> (2025년 9월 30일 검색).

70) FIDIC, <https://fidic.org/node/760> (2025년 9월 30일 검색).

〈표 16〉 해외 국가별 선금 제도 운용 현황 요약

| 국 가     | 최대 선금 비율           | 법적 근거                     | 비 고                                                     |
|---------|--------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------|
| 일본      | 60%<br>(40% + 20%) | 전불법, 회계법,<br>지방자치법        | 착공 전 선금 40%, 중간 선금 20%                                  |
| 미국      | -                  | US Code, FAR 外<br>각 주(州)법 | 특수 경우 외 원칙적 금지                                          |
| 벨기에     | 15%                | 공공조달법                     | 중기업 5%, 소기업 10%, 초소기업 15%                               |
| 사우디아라비아 | 10%                | 정부조달법                     | 경제 침체 상황에서 선금을 경기 부양책이 아닌<br>정부지출 축소를 위한 조정 대상으로 간주     |
| FIDIC   | -                  | 계약특수조건                    | 국가·계약에 따라 상이, 일률적 기준은 부재<br>단, 통상 10% 내외·최대 25%~35%로 간주 |

- 이에 우리나라 역시 선금의 유용이나 회수 불능 등으로 인한 산업 전반의 재정 리스크를 최소화하기 위해 현행보다 낮은 수준으로 선금 지급한도를 조정할 필요가 있음.

### 3. 선금 지급한도 축소·조정 관련 쟁점

- 상기 서술된 선금 지급한도 확대 운용의 한계에도 불구하고, 현행 제도의 합리화 논의 과정에서 본 절에서 검토할 쟁점을 중심으로 정책당국과 업계 등 이해관계자 간 견해 차이가 불가피할 것으로 예상됨.

#### ■ 특정 계약(공공공사)에 대한 별도 선금 기준 운용 관련

- (정책당국 주장) 본 고에서 제기된 논의는 공공계약 중 공사 부문에 한정된 별도 선금 관리체계의 도입 가능성을 시사하지만, 정책당국은 제도의 형평성과 운영 효율성 측면에서 이를 부적합하다고 고려할 여지가 있음.

- 현행 선금 지급 기준은 공사를 비롯한 물품 제조 및 용역, 기타 17개 비용 항목을 대상으로 동일한 지급 및 운용 기준을 적용하고 있으므로 특정 계약 유형에만 별도 기준을 신설하는 데 회의적 시각이 제기되는 것임.

- 공사계약에 별도 기준을 수립하기 위해서는 타 계약 유형의 선금보증 손해율 등의 분석이 선행되어야 하는데, 이 과정에서 공사계약의 손실은 도급 구조 특성상 특정 주체에만 일괄 귀속되지 않고 여러 계약당사자에게 분산된다는 점 역시 지적될 수 있음.

- 원도급자는 수주 공사의 일부를 하도급자에 위탁(외주)하므로 실제 원도급분의 선금은 전체 도급액의 일부에 불과하며, 하도급분에 대해서는 별도 선금 보증이 이루어진다는 특성이 있음.
- 또한 착공 초기에는 선금 비중이 상대적으로 크나, 기성 발생 및 상계 진행 시 선금 잔액은 점차 감소하게 되며, 다년차 공사는 장기계속계약으로 운영되어 실제 선금은 연차별 계약금액 내에서 집행되므로 실제 특정 원도급자에 귀속되는 손해액이 제한적이라고 봄.

❖ (현장 실태<sup>71</sup>) 그러나 현실에서는 선금 수령 후 고의로 공사를 미착수·지연하여 선금을 유용하는 사례가 많음. 즉, 시간 경과가 반드시 기성·정산을 보장하지 않으므로 선금에 대한 보증사고 위험이 감소하는 것은 아니라는 사실을 고려할 필요가 있음.

- 또한 「지방계약법」을 준용하는 계속비사업은 ‘지방계약 집행 특례’<sup>71)</sup>에 따라 해당 연도 이행금액이 아닌 총계약금액을 기준으로 선금 지급이 가능하므로 선금 지급 범위 및 그에 따른 리스크 역시 크게 확대되는 것으로 볼 수 있으므로 공사계약의 선금 범위 축소 주장은 여전히 타당성을 갖춤.

❖ (현장 실태<sup>72</sup>) 비록 물품제조·용역 계약<sup>72)</sup>은 공급망 구조, 산출물 특성 등 고려 시 전액(100%) 선금 지급이 효과적일 수 있으나, 공사계약은 장기 사업기간, 옥외생산에 따른 현장 변수, 자산 회수의 불확실성 등 고려 시 기성·마일스톤 기반의 정산이 합리적임.

- 물품·용역은 안정적 공급망을 전제로 선금을 즉시 원자재 조달·생산·물류 등에 투입할 수 있으며, 계약 미이행 시 산출물 반품·재판매, 라이선스 회수 등의 조치가 용이하여 자산 회수·보전이 가능함.
- 반면 공사계약은 현장에 따라 비정형화된 공급망, 현장 변수에 따른 일정·원가 변동성, 계약 미이행 혹은 해지에 따른 산출물의 회수 및 기성 정산·선금 환수 절차의 복잡성이 높다는 특성이 있음.
- 상기 특성을 종합하면 물품·용역 계약에서는 선금 지급한도 확대를 통해 신속한 공공구매 집행, 기업 유동성 지원 등의 취지를 실현할 수 있으나, 공사계약에서는 동일한 효과를 기대하기 어렵다는 한계가 있음.

#### ■ 既 개선 조치(선금 사용내역서 제출 의무 삭제)에 대한 재규제 부담

❖ 앞서 분석된 바와 같이 일부 건설사업자의 도덕적 해이 등에 따른 선금보증 사고 및 대위변제액·금융비용의 증가를 억제하기 위해서는 선금 집행에 대한 일정 수준의 사후관리 체계가 요구됨.

❖ (정책당국 입장) 과거 사후관리 등의 목적으로 국가계약 공사에서 선금 전액 사용에

71) 행정안전부 회계계약제도과-2937.

72) 물품구매 계약은 적용 범위에서 제외됨.

다른 사용내역서 제출 의무를 도입하였으나 '19년 12월부로 폐지한 바 있음.<sup>73)</sup>

- (배경) 선금지급계획서와 선금 배분·수령내역 확인만으로 선금 사용의 적정성을 검토·검증할 수 있다고 보아 별도의 선금 사용내역서 제출 의무는 불필요하다는 판단하에 해당 규정을 폐지함.
- (현행 제출 서류) 관련 규정 폐지 이후 원도급자의 선금 신청 시 발주자 측에 통상 제출하는 서류는 통상 ①선금지급신청서, ②선금사용계획서(상세내역 포함), ③하수급인에 대한 선금지급계획, ④선금 사용 및 지급조건 이행각서(혹은 약속서), ⑤선금반환 각서 등으로 구분됨.
- (조치의 의의) 상기 조치는 경기 침체·경제위기 국면에서 계약상대자의 부담 경감을 위해 정책당국이 마련한 규제 완화·개선의 노력으로 여겨짐.

❖ 이에 선금 유용의 파급효과 대응을 명목으로 사후관리 차원에서 선금 사용내역 정산 의무를 부과하는 것은 정부에서 이미 한차례 완화했던 영역에 대한 재규제로 해석됨.

- 정부의 재규제 도입은 과거 정책의 한계를 시인하는 것으로 여겨질 수 있으며, 피규제자에게 정책의 일관성 및 신뢰 저하로 여겨질 수 있으므로 이에 대한 신중한 접근이 요구됨.

❖ (업계 입장) 선금 사용내역 정산 의무를 모든 공공공사에 일률 부과할 경우, 업계 일각에서는 이를 선금 지급한도 축소와 무관하게 고려하여 기완화 규제의 재도입으로 인식하여 현장 반발이 발생 가능함.

#### ■ 선금 지급한도 수준의 적정성 관련 입장 차

❖ 마지막으로, 현행 대비 선금 지급한도 축소 범위를 논의하는 과정에서 정책당국과 업계 간 견해차가 발생할 수밖에 없음.

- (정책당국) 장기간 내수 진작 수단으로 운용해 온 제도의 한계를 인정하고 선금 범위의 축소를 결정하는 데 부담을 체감하고, 축소 자체에 대해 회의적인 시각이 존재할 수 있음.
- 특히, 선금 지급범위 축소는 단기적으로 재정집행 규모를 줄이고 집행 실적을 지연시키므로 이 점을 두고 문제 제기가 가능함.
- (업계 등) 선금 사용 용도가 해당 공사목적으로 제한되어 발주자로부터 지급받은 비율만큼 실제 집행이 어려운 점을 고려하여 정부부처와 달리 최대한도의 대폭 축소 요구가 예상됨.

73) 舊 「계약예규」정부 입찰·계약 집행기준 제36조제2항.

## IV 합리적 개선방안

■ 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 공공공사 선금 지급한도 확대 조치는 제도 본래의 취지와는 달리 다음과 같은 문제를 야기하고 있음.

- 우선 선금 유용이 엄격히 금지됨에도 지급한도를 100%로 확대 시 해당 공사와 무관한 일반관리비 등까지 일괄 선지급하는 효과가 발생하며 제도의 취지와 배치됨. 선금 지급의 본래 목적은 필요한 자금의 적기 공급이지만, 한도의 무제한 확대는 과다 집행이 되어 건설공사의 수행상 부담을 가함.
- 특히 최근 업계 전반의 경영 여건이 악화된 상황에서 필요 이상의 과도한 선금 집행은 건설사업자로 하여금 해당 금액을 채무 상환 등 공사 외 용도로 전용토록 하는 유인책으로 작용함.
- 발주자는 경기 부양의 의무, 기관평가 상 조기 재정집행 실적 확보 등을 사유로 건설사업자가 경영 개선 등에는 활용할 수 없는 선금을 사실상 일괄 전가하는 방식으로 비용을 집행하고 있으며, 그 결과 원·하도급자의 부담이 가중되고 이들 간 불필요한 갈등을 유발함.

■ 또한, 공사도급 및 그에 수반되는 보증·보험 계약의 이해관계자인 건설사업자, 보증기관, 발주자 등 각 주체에 다양한 형태의 부정적 파급효과를 초래하여 건설공사의 수행과 건설시장 전반의 안정성을 저해하게 됨.

- (건설사업자) 선금 지급은 사전 보증이 전제됨에 따라 선금 규모 확대는 기업의 보증책임 및 관련 수수료 부담 확대로 연계됨.
- 아울러 최근 경기침체로 기업의 금융거래 정지(부도) 처리 사례가 급증한 현시점에서 기존 공사계약의 중도타절·기성 정산 및 선금 반환으로 단기 현금 유출 규모 급증하여 기업 유동성 악화의 악순환 구조가 형성됨.
- (금융·보증기관) 경기침체 등으로 발주자 및 건설사업자의 보증·보험 의존도가 높아지는 상황에서 보증사고 및 대위변제 발생 사례 증가하고, 그 결과 보증기관 전반의 손해율이 상승하여 자체적인 위험관리 강화 노력만으로는 한계에 봉착함.
- (발주자) 선금 규모가 증가할수록 공사계약 중도타절에 따른 기성 정산 및 선금 회수 난이도 또한 증가하며, 계약 해지된 공사의 재개를 위한 추가 비용·시간 투입 등으로 손실이 확대됨.

■ 현 실태 종합 고려 시, 현행과 같은 공사계약·선금보증 이해관계자의 개별적 리스크관리 노력만으로는 선금 한도 상향에 따른 집행·관리상의 구조적 한계와 산업 전반에 미치는 연쇄적 파급효과를 해소하기 어려운 실정임.



■ 이에 본 고에서는 상기 3장에서 도출한 선금 한도 확대의 문제점 및 향후 쟁점을 기반으로 <그림 2>의 개선 방향을 구현하기 위한 합리적 개선 방안을 아래와 같이 도출함.

- (선금 지급한도 정상화) 공공공사 선금 지급한도 축소를 전제로 물품제조·용역계약에 대한 선금 지급률의 적정성에 따라 <sup>(1안)</sup>법정한도 일괄 축소(현행 100% → 70%) 혹은 <sup>(2안)</sup>선금 비율 차등 적용(물품·용역 현행 유지, 공사 한정 100% → 70% 축소)이 이루어지도록 함.
- (중간 선금 제도 도입) <sup>(1)</sup>착공 전·후와 <sup>(2)</sup>일정 공정을 달성 시점에 맞춰 선금을 두 차례에 걸쳐 지급하는 ‘중간 선금제’를 제도화하고, 2회차 선금 신청 시에는 1회차 선금의 집행내역을 정산하도록 함으로써 △선금보증 사고 발생 가능성을 줄이고, △사고 발생 시 손실 규모를 축소하며, △현장 유동성의 안정성을 확보함.

<그림 2> 선금 지급한도 확대에 따른 문제점 및 개선 필요사항

| 현 황                                                                                                                                                                                 | 문 제 점                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 개 선 필요사항                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>해당 공사 이행에 관련 없는 비용(일반관리비 등) 지급</li> <li>실제 필요한 수준 이상의 금액 선지급</li> <li>법적 한도를 근거로 떠넘기기 선금 지급</li> <li>경기 침체 국면에서 선금 사용·회수의 불확실성 증가</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>제도 본래 취지(해당 공사의 초기 자금 지원)와 상충</li> <li>선금 유용 가능성 증대 → 중대 위법행위 유인</li> <li>원도급자의 유예청구·미청구 권리 무시, 부담 전이</li> <li>건설사업자(계약상대자)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 보증체계 하에 보증수수료 부담 증대</li> <li>- 공사타절 → 선금 반환 의무 → 채무불이행 → 기업 부실 악순환</li> </ul> </li> <li>금융·보증기관(선금 보증·보험)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보증사고에 따른 대위변제액 증가</li> <li>- 사후관리체계 미비로 도덕적 해이 등에 자구적 대응 한계</li> </ul> </li> <li>발주자(계약담당공무원 등)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약상대자의 계약·채무 불이행에 따른 사업 차질</li> <li>- 공사타절 시 선금 규모에 비례한 선금 회수 리스크</li> </ul> </li> </ul> | <div>선금 지급한도 축소</div> <div>계약상대자 요청 수준만큼의 선금 지급 체제 보장</div> <div>선금 보증사고에 대한 리스크관리 (사용내역 정산 등)</div> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>해외국 선금 비율(10~20%) 대비 높은 지급한도</li> </ul>                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>글로벌 스탠다드에 미부합, 높은 한도 유지 당위성 부족</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                      |
|                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                      |
| 개 선 방 안                                                                                                                                                                             | ① 선금 지급한도 정상화(100% → 70%)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ② 중간 선금 제도 도입                                                                                        |

## 1. 선금 지급한도의 정상화

■ 선금 지급한도 상향에도 내수경기 활성화 효과는 제한적이며, 밀어내기식 선금 집행으로 계약상대자의 보증수수료 부담과 보증사고의 여파가 산업 전반으로 확대되는 점을 고려하여 선금 운용의 정상화가 필요함.

- 즉, 현재의 최대 지급한도(100%)를 과거 수준인 70%로 다시 조정하는 것임.

앞서 살펴본 해외 주요국 사례 고려 시 70% 수준의 선금 한도는 여전히 높은 편에 해당함. 다만, 착공 초기에 일정 수준의 자금 확보가 필요한 소규모 공사(예. 자재비 부담이 큰 2억원 규모의 단일공종 전문공사) 등, 일부 현장의 실질적 필요성을 고려하여 선금 한도를 70% 수준으로 설정함.

이에 <표 17>과 같이 구분되는 국가계약·지방계약의 선금 관련 현행 규정에 대하여 최대 계약금액의 100% 선금 지급을 허용하는 단서 조항을 개정할 필요가 있음.

- 구체적 개선 방향은 앞서 제시된 두 가지 대안, 즉 <sup>1안</sup>공사·물품제조·용역 계약 전체를 대상으로 한 일괄 축소안과 <sup>2안</sup>공사계약 한정된 축소안에 따라 다르게 전개됨.

<표 17> 연관 법령의 선금 지급한도 관련 규정 현황

| 소관부처            | 법령·행정규칙명               | 규 정                                                                                                               | 근거조항            |
|-----------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 기획재정부<br>(국가계약) | 국고금 관리법 시행령            | 계약금액의 100분의 70<br>(원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이<br>기획재정부장관과 협의한 경우에는 <b>100분의 100</b> )                             | 제40조            |
|                 | (계약예규)정부<br>입찰·계약 집행기준 | 계약금액의 100분의 70                                                                                                    | 제34조            |
|                 | 경제위기 극복을 위한<br>계약지침    | ‘정부 입찰·계약 집행기준’ 제34조의 선금지급한도를<br>100분의 70 → <b>100분의 100</b> 으로 확대<br>*25.12.31. 선금 신청분까지 적용                      | -               |
| 행정안전부<br>(지방계약) | 지방회계법 시행령              | 계약금액의 100분의 70<br>(지방자치단체의 장이 원활한 공사 진행의 필요성,<br>계약상대방의 재무건전성 등을 고려하여 필요하다고<br>인정하는 경우에는 <b>100분의 100</b> )       | 제44조            |
|                 | 지방자치단체 입찰 및<br>계약집행기준  | 계약금액의 100분의 70<br>다만, 지방자치단체의 장이 원활한 계약 진행을 위해<br>필요하다고 인정하는 경우에는 계약상대자의 재무건전성<br>등을 감안하여 <b>계약금액을 초과하지 않는 금액</b> | 제2절 2.<br>나. 2) |

#### ■ (Action Plan<sup>①</sup>) 상위법령 개정

(1안) 모든 계약 유형(공사·물품 제조·용역)의 선금 한도를 당초 기준인 70% 수준으로 일괄 복원하는 방향으로 <표 18>과 같이 계약금액의 100% 선지급을 허용하는 후단 단서를 삭제토록 함.

〈표 18〉 선금 지급한도 개정(안)-1안

| 구 분               | 현 행                                                                                                                                                                                                                      | 개 정 안                                                                                                                                                                        |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국고금<br>관리법<br>시행령 | <b>제40조(선금)</b><br>① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 14. (생략)<br>15. 공사, 제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70( <u>원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의한 경우에는 100분의 100</u> )을 초과하지 않는 금액                    | <b>제40조(선금)</b><br>① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 14. (생략)<br>15. 공사, 제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70 <del>(삭제)</del> -----<br>-----<br>-----을 초과하지 않는 금액 |
| 지방회계법<br>시행령      | <b>제44조(선금)</b><br>① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 12. (생략)<br>13. 공사·제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70( <u>지방자치단체의 장이 원활한 공사 진행의 필요성, 계약 상대방의 재무건전성 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 100분의 100</u> )을 초과하지 않는 금액 | <b>제44조(선금)</b><br>① 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 12. (생략)<br>13. 공사·제조 또는 용역 계약의 대가로서 계약금액의 100분의 70 <del>(삭제)</del> -----<br>-----<br>-----을 초과하지 않는 금액  |

❖ (2안) 정책당국에서 제조·용역 계약의 경우 100% 선금 지급범위 유지가 타당한 것으로 판단 시 〈표 19〉와 같이 해당 유형의 계약에 한정하여 예외 규정을 적용토록 함.

- 즉, 원칙적으로 선금을 계약금액의 100의 70까지만 집행토록 허용하되, 물품제조 또는 용역계약에서 선금 범위 확대가 필요하다고 인정될 시 최대 100분의 100 범위 내에서 지급이 가능토록 허용하는 예외 조항을 두는 것임.
- 이로써 예외 조항 적용 대상에서 제외되는 공사계약은 선금 지급한도가 계약금액의 70%로 제한되도록 공공공사 선금 집행 기준을 조정함.

〈표 19〉 선금 지급한도 개정(안)-2안

| 구 분               | 현 행                                                                                                                                                                                                           | 개 정 안                                                                                                                                                                                               |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국고금<br>관리법<br>시행령 | <b>제40조(선금)</b><br>② 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 14. (생략)<br>15. <b>공사, 제조 또는 용역 계약</b> 의 대가로서 계약금액의 100분의 70( <u>원활한 공사 진행 등에 필요하여 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의한 경우에는 100분의 100</u> )을 초과하지 않는 금액 | <b>제40조(선금)</b><br>② 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 14. (생략)<br>15. <b>계약</b> 의 대가로서 계약금액의 100분의 70( <u>다만, 물품제조계약 또는 용역계약에서 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의한 경우에는 100분의 100</u> )을 초과하지 않는 금액 |

| 구 분          | 현 행                                                                                                                                                                                                                              | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 지방회계법<br>시행령 | <b>제44조(선금급)</b><br>② 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 12. (생략)<br>13. <b>공사·제조 또는 용역 계약</b> 의 대가로서 계약금액의 100분의 70( <b>지방자치단체의</b> 장이 원활한 공사 진행의 필요성, 계약상 대방의 재무건전성 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 100분의 100)을 초과하지 않는 금액 | <b>제44조(선금급)</b><br>② 법 제26조에 따라 미리 지급할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.<br>1. ~ 12. (생략)<br>13. <b>계약</b> 의 대가로서 계약금액의 100분의 70( <b>다만, 물품제조계약 또는 용역계약에서 지방자치단체의</b> 장이 원활한 공사 진행의 필요성, 계약상대방의 재무건전성 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 100분의 100)을 초과하지 않는 금액 |

#### ■ (Action Plan<sup>2)</sup>) 행정규칙 개정

- ❖ (국가계약 관련) 「국고금 관리법 시행령」 제40조 개정을 전제로 '25년 12월 31일까지 적용되는 특례지침(경제위기 극복을 위한 계약지침)의 연장 여부 검토 시 선금지급 한도 확대 내용은 연장 대상에서 제외토록 함.

- 한편, '(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준' 제34조제1항의 경우 최대 70% 범위에서만 지급 가능토록 규정하고 있으므로 이에 대한 별도의 개정은 불필요함.

- ❖ (지방계약 관련) 「지방회계법 관리법 시행령」 제44조 개정을 전제로 계약예규(지방자치단체 입찰 및 계약집행기준) 제2절 2. 나. 2)에 규정된 선금 허용범위에 대한 단서 개정이 <표 20>과 같이 요구됨.

<표 20> 선금 지급범위에 대한 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 개정(안)

| 구 분 | 현 행                                                                                                                                                                                                                   | 개 정 안                                                                                                                              |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1안  | <b>제2절 선금 및 대가 지급</b><br>2. 선금의 지급<br>나. 선금 지급대상·범위<br>2) 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위에서 계약상대자가 신청하는 바에 따라 지급한다. <b>다만, 지방자치단체의 장이 원활한 계약 진행을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 계약상대자의 재무건전성 등을 감안하여 계약금액을 초과하지 않는 금액을 지급할 수 있다.</b> | <b>제2절 선금 및 대가 지급</b><br>2. 선금의 지급<br>나. 선금 지급대상·범위<br>2) 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위에서 계약상대자가 신청하는 바에 따라 지급한다. <b>&lt;삭제&gt;</b> |

| 구 분 | 현 행                                                                                                                                                                                                                   | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2안  | <b>제2절 선금 및 대가 지급</b><br>2. 선금의 지급<br>나. 선금 지급대상·범위<br>2) 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위에서 계약상대자가 신청하는 바에 따라 지급한다. 다만, <b>지방자치단체의</b> 장이 원활한 계약 진행을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 계약상대자의 재무건전성 등을 감안하여 계약금액을 초과하지 않는 금액을 지급할 수 있다. | <b>제2절 선금 및 대가 지급</b><br>2. 선금의 지급<br>나. 선금 지급대상·범위<br>2) 계약금액의 100분의 70을 초과하지 아니하는 범위에서 계약상대자가 신청하는 바에 따라 지급한다. 다만, <b>물품제조계약 또는 용역계약에서 지방자치단체의</b> 장이 원활한 계약 진행을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 계약상대자의 재무건전성 등을 감안하여 계약금액을 초과하지 않는 금액을 지급할 수 있다. |

#### ■ (이외 개선사항) 계약상대자의 선금 신청주의 원칙 강화

앞서 <표 9>에서 살펴보았듯이 **현행** 제도는 계약상대자는 의무 비율을 준수하는 범위 내에서 선금을 지급한도 이하로 신청할 수 있고, 유예·미청구 또한 가능토록 설계됨.

그럼에도 불구하고, 현장에서는 사실상 최고한도에 근접한 선금의 일괄 집행을 유도·관행화하는 사례가 빈번하게 발생하고 있음.

- 즉, 계약예규에서 보장하는 원도급자의 선금 청구 관련 권리가 실제 보호받지 못하고, 발주자의 재정 집행 실적 등 해당 계약공사와 직접 관련이 없는 사유를 근거로 계약상대자의 필요 이상 수준의 선금을 요구받는 실정임.

따라서 계약상대자가 청구하는 선금 비율만큼 실제 지급이 이루어지도록 허용하는 **현행 선금 제도의 원칙의 철저한 준수**가 요구됨.

- 이를 위해 ①계약상대자가 의무 비율은 충족하되, 법정상한 이내에서 임의 비율을 선택할 수 있도록 보장하며, ②발주자는 계약상대자의 신청 비율·금액을 초과한 집행을 금지하고, ③유예 또는 미청구 신청 시 그에 대한 불이익 부과 역시 금지한다는 제도 운용의 원칙을 명확화해야 함.

## 2. 중간 선금 제도 도입

(개요) 공사계약 선금보증을 둘러싼 이해관계자의 부담 및 긴장을 완화하기 위하여 상기 언급된 일본의 ‘중간 선금 제도’를 참조한 단계형 선금 지급 체계를 제안함.

- 현재 발주자는 재정 조기집행 성과를 이유로 선금 지급범위를 확대하고 있으나, 이로 인해 선금 유용·사고 리스크에 대한 관리 부담이 커진다는 점은 상대적으로 간과되고 있음.
- 계약상대자의 경우 과다 선금 수취로 보증수수료 부담 및 선금 반환 사유 발생 시 정산 관련 위험이 확대되는 한편, 보증기관은 보증사고 발생 시 대위변제 부담 확대가 우려되는 한편, 선금 지급범위 축소로 보증 인수 규모·수익 감소에 따른 시장 위축 우려가 상존하는 실정임.
- 이에 중간 선금 제도는 선금 전액 지급에 따른 보증사고 위험과 ‘밀어내기’ 집행의 부작용을 완화하고, 현장의 자금 유동성 및 집행 속도를 동시에 확보할 수 있는 현실적 절충안으로 작용 가능함.

### [참고] 日의 공공공사 중간전불금(中間前払金) 제도

#### ▶ 日의 제도 도입 목적 및 연혁

- ('72년 도입) 닉슨 쇼크('71년) 이후 경기침체 방지 차원에서 '72년 일반회계 총지출 규모를 전년 대비 21.8% 확대하였으며, 해당 연도 공공사업 상반기 집행률 목표를 72.4%로 설정함에 따라 건설 현장 유동성 확보 등을 지원하기 위해 중간전불금 제도 도입<sup>74)</sup>
- ('99년 확대) 기존 국가계약 공사 대상에서 지방계약에까지 중간전불금 제도 확대 도입

#### ▶ 지급 조건 및 지급 비율

〈표 21〉 日 중간전불금 지급 조건 및 청구 비율

| 지급 조건(모두 충족 시)                                         | 청구 비율                      |
|--------------------------------------------------------|----------------------------|
| 1. 이미 기본전불금의 지출이 있는 공공공사                               | 계약금액의 20% 이내               |
| 2. 공사 기간의 2분의 1 경과                                     |                            |
| 3. 공정표에 의해 공기의 2분의 1을 경과할 때까지 공정을 준수 시                 | *기본선금과 합하여<br>계약금액의 60% 이내 |
| 4. 이미 행해진 해당 공사와 관련된 필요 경비가 계약금액의 2분의 1 이상 금액에 상당하는 경우 |                            |
| 5. 부분 지불의 지출이 없는 경우                                    |                            |

#### ▶ 대상 공사

- (국가공사) 기본적으로 1,000만엔 이상 공사
- (지방공공단체) 130만엔 이상에서 500만엔 이상까지 재정 여력에 따라 다양

#### ▶ 지급 절차

- 계약상대자 중간전불금인정청구서 및 공사이행보고서 제출 → 발주자 인정조서 교부 → 계약상대자 보증회사와 추가선금 보증계약 체결 → 보증기관 보증증서 발행 → 지급 청구·지급

74) 日 재무성(2010), "Fiscal and Monetary Policies of Japan in Stable Growth Period — 1972 to 1990 —".



❖ (상세<sup>①</sup>) 이에 국내 공공공사 대상 계약금액 구분에 따른 의무 선금 지급 이후, 공정률 50% 도달 시 일정 비율의 선금을 추가 지급할 수 있도록 허용함. 즉, <표 22>와 같이 두 단계에 걸쳐 총 지급한도인 70% 범위 이내에서 선금을 집행하는 구조임.

- 일례로, 50억원 공사에서 원도급자는 최초 선금 청구 시 의무비율 40%에서 법정상한 70% 범위에서 청구할 수 있으며, 1회차에 70%로 종결하거나 40%만 청구하고 마무리하는 것 역시 가능함.
- 혹은 1차에서 50% 수준을 청구하고 이후 10%를 추가로 청구하는 방식 또한 가능함. 여기서 중요한 점은 총 선금 집행비율이 원도급자의 선택에 따라 결정되어야 한다는 것임.

<표 22> ‘(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준’에 따른 공사 계약금액 구분별 중간 선금 허용 기준 예시

| 계약금액 구분          | 의무 지급비율  | 중간 선금 시 지급한도 비율 |
|------------------|----------|-----------------|
| 100억원 이상         | 100분의 30 | 100분의 40        |
| 20억원 이상 100억원 미만 | 100분의 40 | 100분의 30        |
| 20억원 미만          | 100분의 50 | 100분의 20        |

❖ 국내 제도를 비추어 보면 중간 선금 집행은 이미 제도적으로 가능한 것으로 볼 수 있음. 이는 현재 계약상대자가 지급한도 범위 내에서라면 언제든지 추가 청구가 가능하도록 제도가 설계되어 있기 때문임.

- 다만 본 제시 방안은 단순한 가능성 차원을 넘어, 이러한 선택권을 제도화·명문화하여 발주자와 계약상대자 모두가 동일한 기준 아래 예측 가능하게 선금을 운용할 수 있다는 데 의의가 있음.

❖ (상세<sup>②</sup>) 또한, 2회차(중간) 선금 신청 시 1회차 선금의 집행내역을 확인·검증하도록 하는 관리 기준을 도입하여 선금의 사용 적정성을 확보하고, 보증사고 및 사고액 감소를 유도함.<sup>75)</sup>

- 이를 통해 ①발주자의 선금사고 우려를 완화하고, ②계약상대자의 과다 선금 일괄 수취에 따른 부담을 경감하며, ③보증기관의 보증사고 시 대위변제 규모를 억제할 수 있음.

❖ 상기 논의된 내용을 종합하면 중간 선금 제도 도입을 위해서 <표 23>과 같이 ‘(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준’ 개정이 이루어져야 함.

75) 본 고에서 제시한 선금 사용의 적정성 검토 의무는 중간 정산 제도의 도입을 전제로 한 내용이지만, 해당 제도가 도입되지 않은 경우에도 의무사용비율에 도달한 시점에서 기성 단계별로 선금 사용내역(잔여액 포함)을 추가로 정산하는 방안을 검토할 수 있음. 다만, 본 연구에서는 중간 정산 제도 도입이 보다 효율적이며 발주자와 계약상대자 간의 합리적 대안으로 기능할 수 있다는 점에서 이를 우선적인 개선 방안으로 제안함.

〈표 23〉 중간 선금 제도 신설을 위한 계약예규 개정안

| 현 행                                                                                                                                                                                                                     | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>제34조(적용범위)</b><br>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 선금의무지급을 이하로 신청하는 경우에는 신청한 바에 따라 지급한다. <단서신설 2014. 1. 10.><br>② ~ ⑫ (생략)<br>⑬ <신설> | <b>제34조(적용범위)</b><br>① -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>② ~ ⑫ (생략)<br>⑬ 계약담당공무원은 제1항에 따른 범위 내에서 선금을 분할하여 지급할 수 있다. 이 경우에 제1회분 선금은 제3항 각호에 따라 지급하고, 제2회분 선금은 계약이행률이 100분의 50 이상에 달한 때에 계약상대자의 신청에 따라 지급한다. 계약담당공무원은 제2회분 지급 청구 시 제1회분 지급된 선금이 제1항에 의한 용도로 사용되었는지 여부를 확인하기 위하여 계약상대자로 하여금 사용내역서를 제출하게 하여야 한다. |

이를 통해 과거의 밀어내기식 선금 집행 관행을 완화하고, 공정률과 연계된 합리적 자금 흐름을 유도하는 정책적 효과를 기대할 수 있으며, 구체적으로 이해관계자별 다음과 같은 기대효과가 발생할 것으로 예측됨.

- (발주자 측) 선금 전액 집행 대비 선금 유용에 따른 피해 규모가 줄어들고, 두 번의 검증과 지급 절차로 인해 리스크가 분산되며 관리 용이성이 높아짐.
- (계약상대자 측) 일정 규모의 초기 동원 자금을 확보함과 동시에 중간 선금을 통해 현금흐름의 평준화가 이루어질 수 있고, 과도한 선금에 따른 보증수수료 및 정산 부담이 완화될 것임.
- (금융·보증기관 측) 선금 총량의 급격한 축소 없이 리스크 분산을 통한 손해율 관리, 시장 위축 최소화 등을 이룰 수 있음.

종합적으로 본 연구를 통해 공공공사 대상 선금 확대 조치는 제도적·구조적 한계로 인해 건설경기 활성화 효과가 제한적인 것으로 나타남. 이에 향후 정책 방향은 단순한 자금 집행의 양적 확대보다는 실질적인 발주 물량 창출과 투자 확대를 중심으로 전환할 필요가 있음.

- 특히 제3장에서의 분석 결과, 선금 중심의 경기 활성화 조치는 공사계약 단계에서 실질적 파급효과가 미미할 뿐만 아니라 건설산업 전반에 다양한 부작용을 초래하는 것으로 드러나 현행 제도에 대한 근본적 재검토가 요구됨.

- 따라서 향후 정책은 단기적 유동성 지원에 머무르지 않고, 공공 및 민간 부문의 수요 진작, 신규 투자 확대 등을 통해 중장기적으로 건설산업 생태계의 체질을 강화하는 방향으로 전환되어야 할 것으로 예측됨.

김민주(부연구위원·mjukim@cerik.re.kr)

전영준(미래산업정책연구실장·yjjun@cerik.re.kr)