



지방자치단체 우발부채 관리방안 연구

연구진

배정아(한국지방행정연구원 수석연구원)

서정섭(한국지방행정연구원 선임연구위원)

연구자문

김 현(성산회계법인 공인회계사)

조임곤(경기대학교 교수)

유춘호(부산광역시의회 입법정책담당관실 연구위원)

차 례

| | |
|------------------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구목적 | 3 |
| 제2절 연구범위와 방법 | 5 |
| 제2장 우발부채의 개념과 범위 | 7 |
| 제1절 우발부채의 개념 | 9 |
| 1. 지방재정법의 개념 | 9 |
| 2. 재무회계운영규정의 개념 | 10 |
| 3. 예산외 의무부담행위의 개념과 유형 | 13 |
| 4. 우발부채의 이론적 개념 | 15 |
| 제2절 우발부채의 범위 | 17 |
| 1. 부채의 유형에 따른 범위 | 17 |
| 2. Polackova의 재정위험 분류에 따른 범위 | 18 |
| 3. GFSM에 따른 범위 | 20 |
| 4. 부채의 운영제도에 따른 범위 | 22 |
| 제3장 우발부채의 회계처리 및 관리현황 | 25 |
| 제1절 개요 | 27 |
| 제2절 우발부채의 회계처리 | 28 |
| 1. 재무회계 운영규정 상의 우발부채 | 28 |
| 2. 복식부기 재무보고서 상의 우발부채 | 29 |
| 3. 기업회계기준서 상의 우발부채 | 33 |
| 제3절 우발부채의 관리현황 | 35 |



| | |
|---|-----------|
| 1. 복식부기 재무보고서 상의 우발부채 | 35 |
| 2. 실태조사에 의한 우발부채 현황(행정자치부) .. | 39 |
| 제4절 우발부채의 해외사례 | 40 |
| 1. 개요 | 40 |
| 2. 국제회계표준(International Accounting Standards: IAS) | 40 |
| 3. 일본 회계 기준 | 41 |
| 제4장 우발부채 유형별 사례분석 | 45 |
| 제1절 개요 | 47 |
| 제2절 보증채무부담행위 | 48 |
| 1. 강원도 태백시 오투 리조트 사례 | 48 |
| 2. 대전광역시 천변고속화도로 사례 | 50 |
| 3. 나주시 미래산단조성 보증채무 사례 | 51 |
| 4. 보증채무부담행위 사례의 시사점 | 52 |
| 제3절 예산외 의무부담행위 | 52 |
| 1. 부지 (토지) 매입확약 | 52 |
| 2. 토지리턴제 | 53 |
| 제4절 국내사례 시사점 | 55 |
| 제5장 지방재정 건전성·책임성 강화를 위한 우발부채 관리방안 | 57 |
| 제1절 기본방향 | 59 |





| | |
|---------------------------------------|----|
| 제2절 관리가 필요한 우발부채의 범위 | 59 |
| 제3절 우발부채 효율적 관리방안 | 61 |
| 1. 우발부채의 모니터링 강화 | 61 |
| 2. 지방채발행한도액 산정 시 우발부채 반영 방법 | 63 |
| 3. 우발부채 위험평가 체크리스트 | 68 |
| 4. 우발부채의 재정공시 강화 및 유형별 매뉴얼 | 73 |
| | |
| 제6장 결론: 요약 및 정책 건의 | 81 |
| | |
| 참고문헌 | 87 |
| | |
| 〈부록: Polackova의 재정위기관리의 거시적 관점〉 | 89 |

표 차례

한국지방행정연구원

- <표 2-1> 발생가능성과 금액의 추정가능성에 기초한 우발부채의 처리 11
- <표 2-2> 충당부채와 우발부채의 차이점 16
- <표 2-3> 재정위험과 우발부채 18
- <표 2-4> 명시적 우발부채 19
- <표 2-5> 운영제도에 따른 우발부채 22
- <표 2-6> 우발부채 개념 24
- <표 3-1> 서울특별시 계류 중 소송사건 회계처리 사례 30
- <표 3-2> 대전광역시 보증채무부담행위 회계처리 31
- <표 3-3> 서울특별시 채무부담행위 회계처리 사례 32
- <표 3-4> 우발부채 현황 (특별시·광역시, 2007-2012) 36
- <표 3-5> 우발부채 현황 (도, 2007-2012) 37
- <표 3-6> 자치단체별 우발부채 현황 (도) 40
- <표 5-1> 우발부채와 재정부담 내역 60
- <표 5-2> 현행 지방자치단체 결산과 예산안에서 “우발채무 관리”의 부조화 62
- <표 5-3> 우발부채 금액확정방법 63
- <표 5-4> 지방자치단체 지방채 발행 한도액 범위 설정 기준 (2015년도 기준) 65
- <표 5-5> 지방자치단체 지방채무 한도액 초과발행 승인기준 65
- <표 5-6> 우발부채 유형별 평가 산식 66
- <표 5-7> 우발부채 부담가능성 평가기준 67
- <표 5-8> 우발부채 유형별 부채반영사례 67
- <표 5-9> 금융기관과의 위험평가 비교 69
- <표 5-10> 우발부채 평가를 위한 체크리스트 I 유형 69
- <표 5-11> 우발부채 평가를 위한 체크리스트 II 유형 72
- <표 5-12> 우발부채 평가를 위한 체크리스트 III 유형 73
- <표 6-1> 지방자치단체 우발부채 범위 확대 의견 83



그림차례

<그림 2-1> 민간개발방식 대규모 사업의 채무보증 절차 14

<그림 2-2> 부채와 우발부채 21





제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구범위와 방법

제1장

서론

제1절 연구목적

- 최근 지방자치단체에서 산업단지·도시개발 및 관광단지 개발 등 대규모 개발 사업을 민간사업자에게 채무보증 형식으로 추진하는 사례의 증가로 인해 우발부채가 급증하고 있음. 이러한 보증채무가 현실화 될 경우 지방자치단체나 지방공기업의 재정파탄이 우려되는 실정으로 우발부채에 대한 관리강화가 필요함
 - 감사원 감사결과에 의하면 2013년 4월 기준 지방자치단체는 채무인수(협의보증), 부지매입 확약, 수익권 인수, 토지리턴제 등 여러 가지 방식으로 채무보증을 제공하여 4조 9,322억 원(31개 단체 5개 공기업)의 우발채무의 재정위험을 부담하고 있으며, 향후 10개 자치단체에서 2조 744억 원의 채무보증 계획이 있어 우발채무 증가가 예상됨
 - 2013년 말 기준 지방재정분석의 자료에 의하면 보증채무 9,643억 원, 예산외의무부담 4조 4,570억 원으로 총 우발채무는 5조 4,213억 원으로 파악됨
- 이러한 지방자치단체의 보증채무가 현실화될 경우 당해 지방자치단체는 심각한 재정위기가 발생할 수 있음
 - 태백시가 태백관광공사의 오투 리조트사업에 채무보증 한 결과로 인해 최근 1,700억 원의 채무를 인수하여 부담하게 되었음(태백시의 2014년 당초 예산규모는 3,000억 원 정도임)
 - 이러한 현실을 볼 때, 채무보증 등의 우발채무에 대한 관리기준(방법, 사업) 등의 관리방안의 모색이 필요함. 이를 위해서는 우발부채의 개념과 범위, 한도액 설정 등 관리 방안 마련, 우발채무의 리스크 관리

방법 개발 등 우발채무의 합리적 관리 방안의 마련이 필요함

- 첫째, 지방자치단체가 관리해야 할 우발부채에 대한 개념 및 범위를 명확히 하여 체계적인 관리가 필요함
 - 기존 지방자치단체의 우발상황에 대한 회계처리 예규는 포괄적이고 추상적이어서 회계실무에 적용하기에는 다소 문제점이 있어 보증채무 등 관리가 필요한 우발부채의 개념 및 범위를 명확히 할 필요가 있음
 - 현행 지방자치단체 회계처리 예규는 회계 담당자의 주관에 따라 우발부채 회계정보의 내용이 달라질 소지를 가지고 있기 때문에 지방자치단체 회계운용에 대한 객관적 정보 제공을 통한 회계정보 제공 목적과 회계정보 비교라는 본래의 취지를 달성하기에는 다소 문제가 있음
 - 회계정보 제공의 목적 적합성과 비교 가능성을 높이기 위해 우발부채 처리에 관한 회계예규의 개정 내지 제정을 통해 지방자치단체 우발부채에 관한 기본적인 기준과 회계실무 지침의 방향을 제시할 필요가 있음
 - 우발부채의 정의 및 금액 산정방법 혹은 확인 방법의 제시 필요
- 둘째, 우발부채에 대한 위험도 분석기법 개발 및 합리적인 관리방안을 연구함으로써 재정위험에 선제적 대응
 - 우발부채에 대한 위험도 등 리스크 평가방법
 - 한도액 설정, 지방채 발행 한도액 산정 시 포함 여부 및 공개 등 우발부채에 대한 합리적인 관리방안 등
 - 자치단체에 재정적 부담을 줄 수 있는 우발부채에 대해 선제적으로 관리함으로써 재정위기 사전 예방

제2절 연구범위와 방법

- 우발부채의 개념과 범위
 - 우발부채의 개념과 처리기준을 명확하게 규정하기 위해 우발부채 공시의 현황을 검토하여 문제점을 파악하고 진단하고 기본적인 정책방향을 제시함
 - 관리가 필요한 우발부채 범위 재설정
- 우발부채의 관리현황
 - 재무보고서 과목 상 현황
 - 개정 지방재정법상의 관리 방향
 - 우발부채 관리의 문제점 파악
- 국내사례 분석
 - 보증채무부담행위 사례
 - 예산외의무부담행위 사례
- 우발부채 관리방안 검토
 - 보증채무 등 관리가 필요한 우발부채의 범위
 - 우발부채의 합리적인 관리방안
 - 우발부채 위험평가 체크리스트
 - 우발부채의 재정공시 강화 및 유형별 메뉴얼
- 연구 방법
 - 우발부채 현황 분석
 - 우발부채로 인한 재정위험 발생 사례
 - 우발부채 관리 관련 현행 제도(법, 규정 등) 정리
 - 전문가 및 지방자치단체 공무원 워크샵(대안 모색)
 - 관리 범위
 - 한도액 설정 및 지방채 발행 한도액 산정 시 포함 여부

- 리스크 평가방법
- 공개 등



제2장

우발부채의 개념과 범위

제1절 우발부채의 개념

제2절 우발부채의 범위

제2장

우발부채의 개념과 범위

제1절 우발부채의 개념

1. 지방재정법의 개념

- 먼저, 지방재정법 상으로 검토해야 할 사항으로 확정채무와 우발채무가 있음
 - 확정채무란 채무금액이 확정된 채무로서 세출예산을 편성할 때 미리 채무액을 반영하도록 되어 있으며, 지방채와 채무부담행위가 포함됨
 - 우발채무란 세출예산 내 채무액이 확정되지 않은 채무로 지방재정법 제13조에 따른 보증채무부담행위로 인하여 발생하는 보증채무, 지방자치법 제39조의 규정에 따른 ‘예산 외 의무부담’으로 발생하는 지방자치단체의 금전채무가 포함됨
- 다음으로 우발부채란 지방재정법 제44조의 2의 규정에 의하면 ‘보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다’라고 규정하고 있음
 - 여기서 우발부채란 위에서 언급한 ‘우발채무’와 동일한 개념임
 - 우발부채의 관리는 향후 예산안 첨부서류, 투자심사 시 사업대상에 포함, 행정자치부장관에게 보고, 지방자치단체 재정건전성관리계획(5개년)에 포함 관리 등이 2015년도부터 시행됨

2. 재무회계운영규정의 개념

가. 추정부채

- 미래에 어떤 사건으로 인해 궁극적으로 확정될 손실은 그 발생 가능성과 금액의 추정 가능성에 따라 부채의 인식여부가 결정되며, 다음의 요건을 모두 충족하는 경우 이를 추정부채로 재정상태 보고서에 인식하며, 그 내용을 주석으로 공시하도록 하고 있음
 - 과거 사건이나 거래의 결과로 현재의무가 존재
 - 당해 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높음
 - 그 의무의 이행에 소요되는 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있음

나. 우발부채

- 우발부채는 다음 중 하나에 해당하는 잠재적인 부채를 말하며, 부채로 인식하지 않으나, 주석에 그 내용을 공시하도록 하고 있음
 - 과거 사건은 발생하였으나 기업(지자체)이 전적으로 통제할 수 없는 하나 또는 그 이상의 불확실한 미래사건의 발생 여부에 의하여서만 그 존재여부가 확인되는 잠재적인 의무
 - 과거 사건이나 거래의 결과로 발생한 현재의무이지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높지가 않거나, 또는 그 가능성은 매우 높으나 당해 의무를 이행하여야 할 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 없는 경우

<표 2-1> 발생가능성과 금액의 추정가능성에 기초한 우발부채의 처리

| 발생가능성 \ 금액추정 | 합리적 추정가능 | 추정 불가능 |
|--------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 확실한 경우 | 우발손실을 재정상태표에 반영하고 그 내용을 주석으로 표시 | 우발상황의 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시 |
| 확실하지 않은 경우 | 우발상황의 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시 | |

다. 우발부채 회계처리 방법

○ 소송사건의 회계처리

- 판결 결과 지방자치단체가 의무를 부담하게 되는 소송사건은 우발부채에 해당함. 다만, 지방자치단체가 소송사건의 1심결과 손해배상금 등을 지급하는 것으로 결정된 경우 우발채무의 실현가능성이 거의 확실한 것으로 보아 재정상태보고서에 확정부채로 계상하며, 상대계정은 기타운영비임
- 상급심에서 판결이 변경된 경우 최종 판결시에도 그 내용이 유지될 것이 거의 확실하지 않다면 기 계상된 부채를 감액시킬 수 없음. 상급심의 판결변경으로 지방자치단체의 의무가 증가하였다면 부채를 증가시킴

< 소송사건 관련 우발채무의 회계처리 사례 >

(20X7년 1월 손해배상청구 소송의 1심에서 ○○시가 3천만원의 손해배상금을 지급하는 것으로 판결되었다. 20X8년 4월 최종판결 결과도 1심판결과 동일하며, ○○시는 손해배상금 3천만원을 지급하였다)의 경우,

| | | | |
|-------------------|------------|-----------------|------------|
| ① 20X7년 1심 판결 확정시 | | | |
| (차) 기타운영비 | 30,000,000 | (대) 기타비유동부채 | 30,000,000 |
| ② 20X8년 세출시 (JMT) | | | |
| (차) 손해배상금및국가배상금 | 30,000,000 | (대) 현금과예금 | 30,000,000 |
| ③ 20X8년 세출 보정분개 | | | |
| (차) 기타비유동부채 | 30,000,000 | (차) 손해배상금및국가배상금 | 30,000,000 |

- 소송사건은 초기에는 우발부채이지만 법원의 판결 이후부터는 확정부채로 계상됨. 법원 판결 전에는 우발부채이지만 판결 후 부터는 우발부채가 아니고 부채로 확정됨

라. 지급보증 회계처리 방법

- 지방공사나 지방공단 등 산하기관에서 발행한 부채는 독립채산 원칙에 따라 지방자치단체의 부채는 아니지만 이들 산하단체가 채무불이행 상태에 직면했을 경우, 이들 공사와 공단에 대해 행한 보증행위는 우발부채에 해당함
 - 지방자치단체가 보증채무부담행위 등 타인의 채무보증을 한 경우 보증 받은 자가 채무를 불이행할 가능성이 매우 높아 지방자치단체가 보증 받은 자의 채무를 상환하여야 할 것이 거의 확실한 경우에는 재정상태보고서에 부채로 계상하며, 상대계정은 기타비용임
- 지급보증은 지급보증 시부터 우발부채에 해당하며 채무상환이 확정되면 확정부채로 전환되기 때문에 전형적인 우발부채임

마. 다음의 우발상황에 대하여는 실현가능성에 대한 판단 없이 주석으로만 공시하도록 함

- BTO 사업 최소 운영수입 보장에 따른 추가 지급금
- BTO 사업 중도해지 또는 매수청구권 행사 등에 따른 중도해지 반환금
- BTL 사업 중도해지 또는 매수청구권 행사 등에 따른 중도해지 반환금
- 쓰레기매립장 등 환경오염을 유발할 수 있는 시설물의 사용종료 후 복구비용
 - ※ 상기 우발상황은 부채의 인식요건을 충족하는 경우가 발생할 수 있으나, 의무의 실현가능성에 대한 판단근거에 대한 합리적 기준이 아직 수립되어 있지 않아 일관된 회계처리를 위하여 잠정적으로 주석공시만으로 한정함. 다만 우발채무의 실현가능성에 대한 판단기준이 수립된다면 부채로 계상될 것임

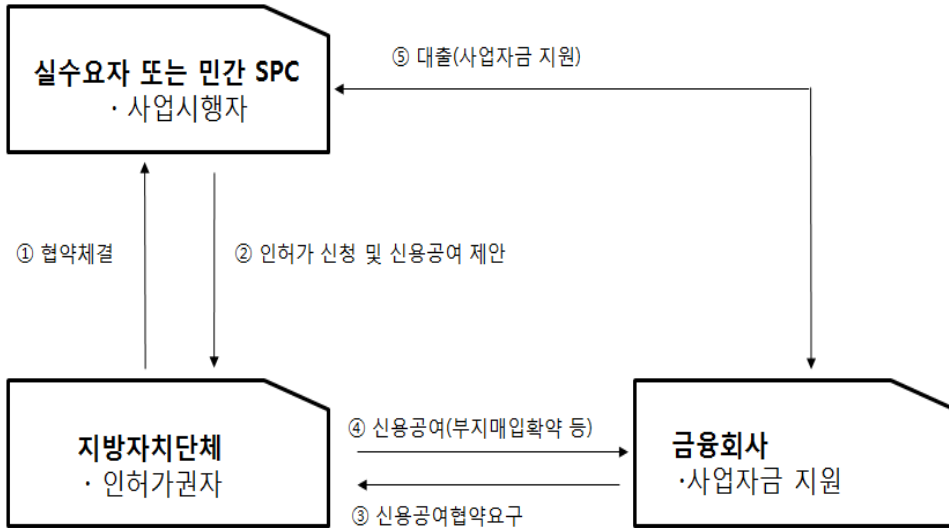
3. 예산외 의무부담행위의 개념과 유형

가. 개념 정의

- 예산외 의무부담의 개념을 설명하기 위해 부채의 개념보다는 채무의 개념으로 설명하고자 함. 지방자치단체의 채무는 확정채무와 우발채무로 분류할 수 있음
 - 확정채무는 채무금액이 확정된 채무로서 세출예산을 편성할 때, 미리 채무액을 반영하도록 되어 있으며, 지방채, 채무부담행위 등임
 - 우발채무는 세출예산 내 채무액이 확정되지 않은 채무로 지방재정법 제13조에 따른 보증채무부담행위로 인하여 발생하는 보증채무, 지방자치법 제39조의 규정에 따른 ‘예산외 부담’으로 발생하는 지방자치단체의 금전채무가 포함
- ‘예산외 의무부담’은 지방자치법 제39조(지방의회 의결사항) 제1항의 한 요소로 ‘법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기’에 해당하는 것으로 그 의미는 다음과 같이 정의할 수 있음
 - 먼저, 국가의 경우 국채모집 및 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다(헌법 제58조)라고 규정하고 있다. 여기서 예산외의 국가의 부담이 될 계약이라 함은 2회계년도 이상에 걸쳐 채무를 부담하는 계약을 말하고 이는 국가를 당사자로 하는 사법상의 계약을 말한다고 해석하고 있다. 이 역시 국민의 부담으로 귀속되는 것으로 국회의 의결을 얻어야 한다.
 - 지방자치단체의 예산외 부담도 국가와 동일하게 지방자치단체를 당사자로 하는 사법상의 계약으로 2회계년도 이상에 걸쳐 채무를 부담하는 계약으로 정의할 수 있으며, 지방자치단체 및 주민의 부담으로 귀속되는 것으로 지방의회의 의결을 받도록 하고 있음
- 예산외 의무부담은 한마디로 ‘민간투자사업자에 대한 채무부담 보증 계약’으로 그 방식은 다양한 형태로 이루어짐

- 민간개발방식의 사업의 채무보증 절차의 개념도는 아래와 같음(감사원, 2013:12)

<그림 2-1> 민간개발방식 대규모 사업의 채무보증 절차



- 지방자치단체나 지방공기업에서 민간에 채무보증 하는 방식(신용공여)은 채무인수, 부지매입확약, 수익권인수, 토지리턴제 등 다양함
- ① 채무인수는 증권회사가 보유하고 있는 채권의 인수 의무를 지방자치단체가 부담하거나 자금상환 기한이 도래하면 사업시행자(특수목적법인 등)의 채무를 지방자치단체가 인수하도록 약정한 방식
 - ② 부지매입확약은 지방자치단체에서 자금 대출일부터 일정기간이 지난 시점에 미분양 부지를 매입할 의무를 부담하는 형식으로 채무 보증하는 형태
 - ③ 수익권 인수는 자산 담보부 기업 어음을 발행하여 자금을 조달한 후 자금상환기한이 도달하면 공사 등에서 수익증서를 인수하고 인수대가로 대출금을 지급할 의무를 부담하는 방식

- ④ 토지리턴제는 토지매매계약 해약 시 토지매수자(사업시행자)에게 중도금 반환채권이 있음을 근거로 사업시행자가 사업자금을 대출받도록 하는 유형임

4. 우발부채의 이론적 개념

- 우발부채(contingent liabilities)는 미래에 지급해야 할 금액, 지급대상자, 지급사실 또는 지급일자 등이 미래의 불확실한 상황(uncertainty)의 발생 여부에 따라 결정되는 회계 상의 채무를 말함
 - 미래에 지급해야 할 금액, 지급대상자, 지급일자 등의 제 요소들이 전부 또는 일부가 우발성에 의해 결정되는 상황을 말함 (이윤원, 1996)
- 우발상황이란 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 않음으로써 궁극적으로 확정될 손실 혹은 이득 발생이 불확실한 상황을 의미함
- 확정된 사건이 발생하였으나 금액이 확정되지 않아 회계적인 추정을 필요로 하는 상황도 우발상황으로 포함
 - 우발상황은 발생의 불확실성, 결과의 불확실성, 현재 시점의 불확실성 등을 포함하는 개념임
- 우발부채와 가장 혼동되는 용어로는 추정부채가 있음
 - 추정부채란 우발부채 보다 넓은 의미의 개념으로 부채의 존재는 확실하지만 지급금액이나 지급시기가 확정되지 아니하여 추정을 필요로 하는 부채를 말함
 - 미래 사건의 발생 가능성과 확정될 손실의 추정가능성에 따라 부채의 인식여부가 결정
 - 과거 사건이나 거래의 결과로 현재 의무가 존재하는 경우, 당해 의무를 이행하기 위해 자원이 유출될 가능성이 매우 높은 경우, 의무 이행에 소요되는 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있을 경우에 추정부채로 인식됨 (지방자치단체 재무회계 운영규정, 2014)

○ 추정부채는 총당부채와 우발부채로 구분되어짐

- 총당부채란 지출의 시기 또는 금액이 불확실하지만 과거의 사건이나 거래의 결과로 인한 현재의 의무를 말하며, 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높고 또는 당해 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 의무를 의미함(송인만 외, 2007)
- 과거에 우발부채로 처리하였더라도 그 이후 상황변화로 인하여 자원의 유출 가능성이 매우 높아지고 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 경우에는 그러한 가능성의 변화가 발생한 기간에 총당부채로 인식함(국세청, 법령정보 용어 해설)
- 우발부채란 과거에 사건은 발생하였으나 주체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 또는 그 이상의 불확실한 미래사건의 발생여부에 의해서만 그 존재여부가 확인되는 잠재적인 의무 또는 과거 사건이나 거래의 결과로 인하여 발생한 현재의무이지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높지가 않거나 또는 그 가능성은 매우 높으나 당해 의무를 이행하여야 할 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 없는 경우의 잠재적 부채를 의미함(지방자치단체 재무회계 운영규정, 2014; 윤태화·박종성, 2008)
- 총당부채와 우발부채의 차이점은 아래의 <표 2-2>와 같이 정리할 수 있음

<표 2-2> 총당부채와 우발부채의 차이점

| 자원 유출가능성 | 금액 추정가능성 | |
|-------------------|-------------|-------------|
| | 신뢰성 있게 추정가능 | 추정불가능 |
| 가능성이 매우 높음(80%이상) | 총당부채 인식 | 우발부채로 주석 공시 |
| 가능성이 어느 정도 있음 | 우발부채로 주석 공시 | 우발부채로 주석 공시 |
| 가능성이 거의 없음 | 공시하지 않음 | 공시하지 않음 |

*중요한 계류 중인 소송사건과 보증제공 사항은 주석에 공시
출처 윤태화·박종성, 2008, p.168

제2절 우발부채의 범위

1. 부채의 유형에 따른 범위

○ 부채의 구분

- 유동성의 기준에 따라 유동부채와 비유동부채로 구분됨
- 부채의 측정가능성에 따라 확정부채와 추정부채로 구분됨
- 추정부채는 우연성에 따라 충당부채와 우발부채로 나눌 수 있음

○ 확정부채와 추정부채

- 확정부채(Determinable Liabilities)는 측정 가능한 부채
- 추정부채(Estimated Liabilities)는 정확한 측정이 불가능한 부채
- 측정가능성은 부채의 상환일, 상환금액, 상환대상이 확정할 수 있는지
- 대부분의 부채는 확정부채로서 미지급금, 차입금 등이 해당됨

○ 충당부채와 우발부채

- 확정부채와는 달리 상환일, 금액, 대상 등이 확정할 수 없는 부채로 대표적인 추정부채가 충당부채이고 퇴직급여충당부채와 같이 미래에 발생할 가능성이 높은 부채이기는 하지만 공무원의 퇴직 시까지 상환일이 확정되어 있지 않아서 상환금액이 확정되지 않은 부채임
- 충당부채(Provisions)는 금액, 대상, 지급일 등이 확정되어 있지는 않으나 미래에 발생할 확률이 매우 높은 부채임
- 우발부채는 우연성에 의해 우발적으로 발생하는 부채로 확정판결이 나지 않은 상태로 소송 중에 있는 손해배상 채무 등이 있음
- 우발부채의 경우 재무제표에 인식할 필요는 없으나 주석을 통해 그러한 우발부채가 발생할 가능성을 표기해야 함

2. Polackova의 재정위험 분류에 따른 범위

○ Polackova(1998; 2004)의 부채분류

- 정부의 부채를 직접부채와 우발부채, 그리고 명시적 부채와 암묵적 부채로 구분하고 있음
- 직접부채는 앞으로 어떤 일이 벌어지든 정부가 져야 할 것으로 예측되는 재정부담임
- 우발부채는 특정의 불확실한 사건이 발생했을 때 발생하는 재정부담임
- 명시적 부채는 법률 또는 계약에 의해 정해진 재정부담
- 암묵적 부채는 법적인 관점에서는 정부가 반드시 져야 할 필요가 있는 것은 아니지만 국민들의 기대와 정치적 압력에 부응하기 위해 지는 재정부담

<표 2-3> 재정위험과 우발부채

| | 직접부채(Direct) | 우발부채(Contingent) |
|----------------------|---|--|
| 명시적 부채 (Explicit) | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부채무(차입금 및 국채) • 임금 및 연금의 체납액 • 예산상의 지출 • 법적 구속력을 가지는 정부지출(공무원 임금 및 연금) | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 • 여러 형태의 용자에 대한 포괄적 정부보증(주택저당 용자, 학자금용자, 농어민용자, 중소기업용자) • 민간투자에 대한 지방정부보증 • 지방정부보험제도(농작물보험) |
| 암묵적 부채 (Implicit) | <ul style="list-style-type: none"> • 미래에 발생할 다년도 공공투자사업의 비용 • 법적이무가 없는 공적연금급여 • 법적이무가 없는 사회보장급여 • 법적이무가 없는 의료지출 | <ul style="list-style-type: none"> • 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행 • 민영화된 공기업의 부채 청산 • 은행파산(예금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회보장기금의 파산(소규모 투자자에 대한 보호)) • 중앙은행의 채무불이행(외환계약, 통화방어, 국제수지안정) • 급격한 해외자본이탈에 따른 구제금융 • 자연환경복구, 재해구호, 국방지출 등 |

- Polackova(1998; 2004)의 부채분류 중 우발부채를 다시 분류하면,
 - 명시적 직접부채는 지방자치단체의 채무이며, 명시적 우발부채는 지방자치단체의 공공 또는 민간에의 지급보증과 보험금임
 - 암묵적 부채(직접, 우발)은 법적 의무가 없는 급여 지급과 채무 불이행 등임
- 우발부채의 유형과 사례를 정리하면서 이를 Polackova의 명시적 우발부채 체계에 따라 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 우발부채는 크게 보증행위와 예산외의무부담으로 구분되며 구체적인 보증행위의 사례로는 자금차입에 따른 보증, 사업에 대한 보증 등을 들 수 있으며, 예산외의무부담으로는 부지매입확약, 토지리턴제, BTO MRG에 따른 추가부담, 손실부담약정 등을 들 수 있음. 다만 용자에 대한 보증 및 정부보험제도는 우리나라의 경우 지방자치단체의 우발부채 부담이 발생하기 어려운 것으로 판단됨

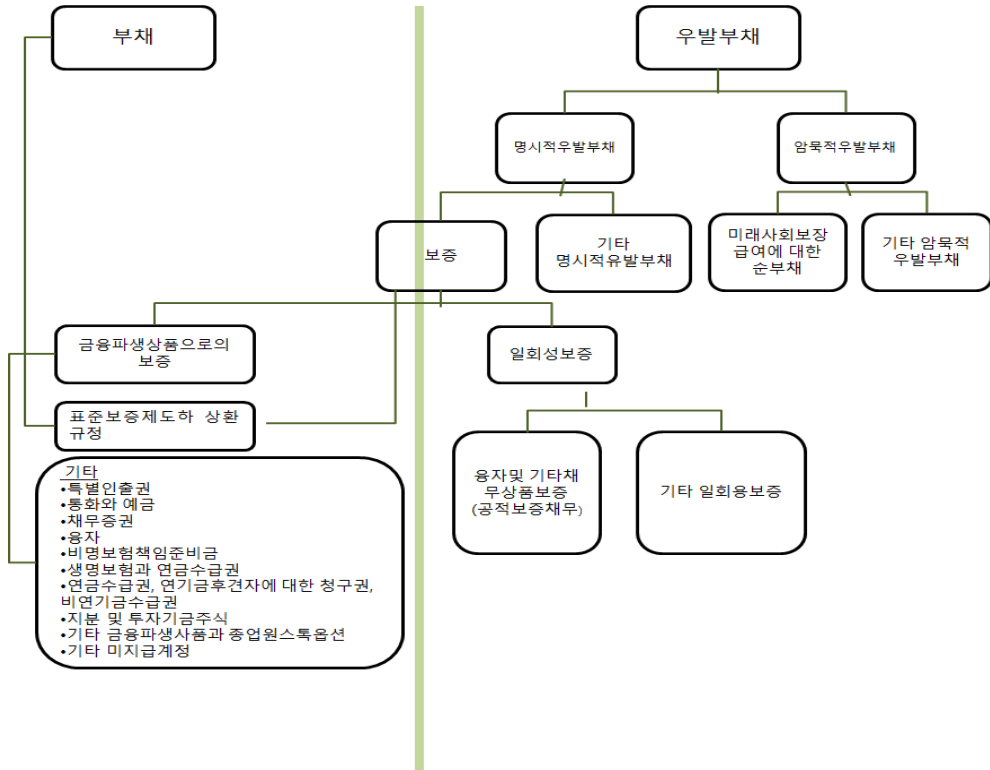
<표 2-4> 명시적 우발부채

| Polackova의 명시적 우발부채 | 우발부채 유형 | 사례 |
|--|--------------------|---|
| 지방정부 및 공공, 민간기관의 차입에 대한 정부보증 | 보증행위 (보증채무부담행위) | 차입보증 사업보증 |
| 여러 형태의 용자에 대한 포괄적 정부보증 (주택, 학자금, 농어민, 중소기업) | - | ※약정에 따라 용자금 미회수위험은 금융기관이 부담하는 것이 일반적 |
| 민간투자에 대한 지방정부보증 | 예산외의무부담 | 부지매입확약 토지리턴제 BTO MRG추가부담금 손실부담약정 |
| 지방정부보험제도 (농작물보험) | - | ※농작물보험은 NH농협손해보험에서만 판매. 정부는 보험료만 지원하고 위험부담은 보험회사가 짐 |

3. GFSM에 따른 범위

- 우발부채는 지불여부 또는 지불금액을 추정할 수 없는 경우를 의미하고 우발부채가 부채로 인식되기 위해서는 하나 혹은 그 이상의 조건을 충족되어야 함(GFSM, 2014)
- 현재의무: 현재의무가 존재할 가능성이 매우 높거나
 - 소송사건과 같이 어떤 사건이 실제로 발생하였는지 혹은 그 사건으로 현재의무가 발생하였는지의 여부가 분명하지 않은 경우에는 대차대조표일 후에 발생한 사건이 제공하는 추가적인 증거를 포함한 이용 가능한 모든 증거를 고려하여 대차대조표일 현재 의무가 존재하는지의 여부를 결정함(기업회계기준서 제17호, 2004)
- 자원의 유출 가능성: 현재의무의 이행을 위해 자원의 유출 가능성이 매우 높아야 함
- 신뢰성 있는 추정: 재무제표를 작성할 때 사용되는 추정치가 신뢰성이 높아야 함
 - 신뢰성 있는 추정이 불가능한 경우에는 우발부채로 주석에 기재함(기업회계기준서 제17호, 2004)
- 아래의 <그림 2-2>은 거시경제 통계에서 부채와 우발부채의 개요를 나타내고 있음
 - 우발부채에는 명백한 우발부채(explicit contingent liabilities)와 암묵적 우발부채(implicit contingent liabilities)로 구분됨

<그림 2-2> 부채와 우발부채



자료: GFSM 2014, p.220

- 우발부채는 명시적 우발부채와 암묵적 우발부채 간의 구분이 있음
 - 명시적 우발부채(explicit contingent liabilities)는 경제적 가치가 있는 지불을 하는 조건적 요건을 야기하는 법적 혹은 계약에 의한 금융협정으로 정의됨
 - 암묵적 우발부채(implicit contingent liabilities)는 법적 혹은 계약출처에서 야기된 것이 아니고 조건이나 사건이 실현된 후 인식됨
 - 명시적 우발부채에 관리의 초점을 두는 것이 일반적인 경향이지만 미래사회보장급여와 같은 암묵적 우발부채도 재정위기나 재정 취약성 분석에 중요한 요소임. 공공부분단위의 비보증채무, 자연재해구호를 위한 지출 등이 암묵적 우발부채에 포함됨

- 명시적 우발부채(본 연구 과제 범위)
 - 명시적 우발부채는 용자와 여타 채무상품 보증(Laon and other debt instrument guarantees)과 같은 공적으로 보증된 채무와 여타 일회성 보증(one-off guarantees)을 포함하고 있음
 - 여타 일회성 보증(other one-off guarantees)은 신용보증(credit guarantees)과 신용 및 용자 계약의 조항 같은 신용으로 이용 가능한 우발적인 보증(contingent credit availability), 우발신용시설(contingent credit facilities) 등이 있음
 - 그밖에 분류되지 않은 명시적 우발부채에는 법적 청구권, 배상금, 미불입 주식자본 등이 있음
- 암묵적 우발부채
 - 퇴직급여와 보건의료급여와 같은 미래사회보장편익에 대한 순 암묵적 의무는 부채로 인식하지 않음

4. 부채의 운영제도에 따른 범위

- 우발부채의 유형에 관한 구체적인 내용은 회계운영규정, 재무보고서 표준 샘플, 지방채 승인기준에서 찾아 볼 수 있으나 제시된 유형이 일부 차이가 있으며 이에 대해 검토가 필요

<표 2-5> 운영제도에 따른 우발부채

| 구분 | 유형 | 비고 |
|-------------------|---|-------------|
| 지방자치단체 회계기준에 관한규칙 | 구체적으로 명시하지 않고 있음 | 제59조 (우발상황) |
| 지방자치단체 재무회계 운영규정 | - 소송사건 - 지급보증 (공사공단 부채보증, 보증채무부담행위 등 타인채 무보증) - BTO사업의 MRG 보장에 따른 추가지급금 | |

| 구분 | 유형 | 비고 |
|--------------|---|-------------------|
| | - BTO, BTL사업 중도해지 또는 매수청구권행사등에 따른 중도해지 반환금 - 쓰레기매립장등 환경오염을 유발할 수 있는 시설물의 사용 종료후 복구비용⁴⁾ | |
| 재무보고서 표준샘플 | - 계류 중인 소송사건 - 채무부담행위 - 보증채무부담행위 - 예산외의의무부담행위 - BTO사업의 MRG에 따른 향후 부담추정액 ²⁾ | 결산작성 통합기준 (행정자치부) |
| 지방재정법 | 구체적으로 명시하지 않고 있음 | |
| 지방채발행계획 승인기준 | - 보증채무부담행위 - 예산외의무부담 (부지매입확약) (토지리전제) (기타) - BTO MRG에 따른 부담추정액 ³⁾ | 지방자치법 제39조1항8호 |

- 채무부담행위가 우발부채인지 여부임. 재무보고서 표준샘플에서는 주석 26(우발부채등)에 채무부담행위를 포함하고 있음. 채무부담행위는 우발부채에 관한 회계적 개념을 그대로 적용하기 어려운 약정행위⁴⁾이나 재정위험관리 측면에서 고려가 필요한 것은 사실임. 다만 지방채승인기준에 반영할 것인지는 별도의 문제임
- 채무부담행위는 회계측면에서도 공사가 기성 또는 완료되기 이전에는 부채가 아니며 완료된 경우에는 재무제표에 부채로 계상되어 관리상 문제가 없으며, 재정부담 측면에서도 법에 따라 늦어도 다음다음 회계연도 세출예산에 반영되어⁵⁾ 지출되어야 하는 것으로 지방채 발행

1) 회계적 개념으로 암묵적(implicit)우발부채에 해당하여 본 연구에서는 제외
 2) **우발부채 등**(주석26)에는 포함하지 않고, 별도로 BTO계약의 내역(주석29)에 기재하도록 하고 있음
 3) BTO MRG에 따른 부담추정액은 우발채무에는 포함시키지 않고 별도로 기재. 단, **우발채무 등**이라고 하여 “채무관리계획” 대상에는 포함
 4) 발생가능성 및 금액의 합리적 추정가능성은 확실하나 과거거래의 결과로 발생한 현재의 의무는 아니기 때문에 즉, 공사기성 또는 완료 등 교환거래가 완료되기 전까지는 부채의 개념에 부합하지 않음
 5) 지방재정법 제44조 4항

한도액 결정에 있어 우발부채 등으로 관리할 실익은 적다고 판단됨

- 소송사건이 지방채 발행한도 관점에서 우발부채로 포함할 실익이 있는지 여부임. 회계운영규정의 내용을 보면 소송사건은 전형적인 우발부채에 해당하는 것이 사실임. 또한, 그러나, 소송사건은 대부분 지방세 및 세외 수입의 부과처분 취소소송이 금액에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 소송 가액 중 패소로 이어져 실제 재정부담하는 경우에 대한 판단이 어려운 점 등을 고려할 때 현 단계에서는 지방채 승인기준 관점에서는 대상에서 제외하는 것이 바람직하다고 판단됨
- BTO계약에 따른 최소운영수입보장(MRG)에 따른 추가부담금에 대한 고려여부임. MRG에 따른 향후 추가부담은 전형적인 우발부채이나 회계운영규정은 의무의 실현가능성에 대한 합리적 기준이 수립되지 않아 이를 재무제표에 부채로 계상하지 않고 주식으로만 공시하도록 규정.⁶⁾ 그러나 과거 지방자치단체의 BTO사업 진행시 MRG 조건약정이 많고 주로 SOC에 대한 투자와 관련되어 해당 사업규모가 대규모인 점과 사업 재구조화가 쟁점으로 부각되는 등 지방자치단체의 장래 재정부담이 클 것으로 예상되는 점⁷⁾을 고려할 때 위험관리 측면에서 지방채 발행한도 결정시 우발부채로 고려할 필요가 있다고 생각됨

<표 2-6> 우발부채 개념

| 구분 | 우발부채 개념 해당여부 | 지방채발행 한도액 반영필요 여부 | 비고 |
|------------------|-----------------|----------------------|-------------------------------|
| 채무부담행위 | × | 적음 | |
| 소송사건 | ○ | 적음 | 소송사건 유형 및 패소전환 수준 등에 대한 분석 필요 |
| BTO MRG 부담추정액 | ○ | 있음 | |

6) 이에 따라 연도별수입이 예상치에 미달하는 경우 매 회계연도마다 이를 비용(기타운영비)으로 처리

7) 부산시가 민자사업을 처음 추진한 2002년부터 2013년까지 6개 사업에 대해 MRG 등으로 투입된 재정만 1,452억에 달해 특히 올해에는 559억원의 혈세가 지원될 예정(2015.1.7. 연합뉴스)



제3장

우발부채의 회계처리 및 관리현황

제1절 개요

제2절 우발부채의 회계처리

제3절 우발부채의 관리현황

제4절 우발부채의 해외사례

제3장

우발부채의 회계처리 및 관리현황

제1절 개요

○ 회계처리

- 재무회계 운영규정에서는 계류 중 소송사건과 보증채무부담행위를 지방자치단체 복식부기 재무보고서에서는 계류 중 소송사건, 채무부담 행위, 보증채무부담행위, 예산 외 의무부담행위 등을 우발부채로 회계처리 하도록 규정되어 있음
- 하지만 우발상황을 명확히 정의하여 대차대조표에 부채로 표시하거나 손익계산서의 손실로 표시한다는 것이 그리 쉬운 일이 아니고 운영규정에서도 우발부채에 관련된 회계처리규정의 내용이 추상적이고 구체성이 결여되어 있어서 회계실무상 상당한 혼란을 야기 시키고 있음

○ 미래에 발생할 확률이 불확실한 사안의 경우 사안의 발생 가능성과 그 금액의 추정 가능성에 따라 우발부채로의 인식 여부가 결정됨

- 과거사건이나 거래의 결과로 현재의무가 존재하는 경우, 당해의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높은 경우, 그 의무의 이행에 소요되는 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 경우에는 추정부채로 재정상태보고서에 계리함
- 과거사건은 발생하였으나 자치단체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 또는 그 이상의 불확실한 미래사건이 존재할 경우, 과거사건이나 거래의 결과로 현재 의무가 발생하였지만 그 의무의 이행을 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높지 않거나 또는 그 가능성은 매우 높으나 당해 의무를 이행하여야 할 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 없는 경우에는 추정부채로 계리하지 아니하고 우발부채로 계리함 (지방자치단체 재무회계 운영규정, 2014)

- 지방자치단체 재무회계 운영규정에 의거 민간투자사업에서 발생할 가능성이 큰 자산의 내역과 관련 미확정 의무, 타인을 위한 담보보증 내용, 채무부담행위 및 보증채무부담행위의 종류와 내용 등이 계류 중인 소송사건 금액과 함께 우발부채 부분으로 작성되고 있음
 - 지방자치단체 재무회계 운영규정에 따르면 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 않음으로써 궁극적으로 확정될 이익인 우발자산은 미래에 확정되기까지 자산으로 인식할 수 없으며, 발생가능성이 거의 확실한 경우에만 주석으로 공시함(안전행정부, 2014)

제2절 우발부채의 회계처리

1. 재무회계 운영규정 상의 우발부채

- 재무회계운영규정에서는 계류 중 소송사건과 지급보증을 우발채무로 회계처리 하도록 규정하고 있음
- 계류 중 소송사건
 - 계류 중 소송사건의 경우에는 판결결과 지방자치단체가 금전적 의무를 부담하게 되는 소송사건을 우발채무로 처리함
 - 다만, 지방자치단체가 소송사건의 1심결과 손해배상금 등을 지급하는 것으로 결정된 경우 채무의 발생가능성이 거의 확실한 것으로 보아 확정부채인 기타비유동부채로 처리함
 - 상급심에서 판결이 변경되더라도 그 내용이 유지될 것이 확실하지 않다면 이미 처리된 부채를 감액할 수 없음
 - 상급심의 판결변경으로 지방자치단체의 의무가 증가하였다면 이로 인한 우발부채는 증가함

<계류 중 소송사건 회계처리 예시>

2007년 1월 손해배상청구 소송의 1심에서 ○○시가 3천만 원의 손해배상금을 지급하는 것으로 판결되었다. 20X8년 4월 최종판결 결과도 1심판결과 동일하며, ○○시는 손해배상금 3천만 원을 지급하였다.

| | | | |
|-------------------|------------|-----------------|------------|
| ① 20X7년 1심 판결 확정시 | | | |
| (차) 기타운영비 | 30,000,000 | (대) 기타비유동부채 | 30,000,000 |
| ② 20X8년 세출시 (JMT) | | | |
| (차) 손해배상금및국가배상금 | 30,000,000 | (대) 현금과예금 | 30,000,000 |
| ③ 20X8년 세출 보정분개 | | | |
| (차) 기타비유동부채 | 30,000,000 | (차) 손해배상금및국가배상금 | 30,000,000 |

○ 지급보증의 회계처리

- 지방공사나 지방공단 등 산하기관에서 발행한 부채는 독립재산 원칙에 따라 지방자치단체의 부채는 아니지만 이들 산하단체가 채무불이행 상태에 직면했을 경우, 이들 공사와 공단에 대해 행한 보증행위는 우발부채에 해당함
- 지방자치단체가 보증채무부담행위 등 타인의 채무보증을 한 경우 보증 받은 자가 채무를 불이행할 가능성이 매우 높아 지방자치단체가 보증 받은 자의 채무를 상환하여야 할 것이 거의 확실한 경우에는 재정상태보고서에 부채로 계상하며, 상대계정은 기타비용임

2. 복식부기 재무보고서 상의 우발부채

- 지방자치단체 재무보고서에서 우발부채는 우발부채의 주석의 형식으로 작성하도록 되어 있고 재무보고서 상에서 우발부채로 주로 계상되는 과목의 유형으로는 보증채무부담행위, 예산외의무부담행위, 채무부담행위, 계류 중인 소송사건, 발생할 가능성이 있는 배상책임, 매출채권을 이전할 때 부여하였던 상환청구권 등이 있음
- 계류 중 소송사건 금액

<표 3-1> 서울특별시 계류 중 소송사건 회계처리 사례

(단위: 백만 원)

| 발생연도 | 소송가액 있음 | | | 소송가액 없음 | |
|-------|---------|-----------------------|--------|----------------------------------|-------|
| | 소송가액 | 내역 | 부채계상액 | 내역 | 부채계상액 |
| 2012년 | 74,643 | 과징금부과처분취소등 206건 | 1,151 | 부당이득금반환등 5건 | - |
| 2011년 | 40,967 | 부당이득금반환청구소송등 87건 | 5,255 | (구)지방세법 제138조(제1항) 위헌소송등2건 | - |
| 2010년 | 6,941 | 수용재결취소및손실 보상금등 25건 | 1,480 | - | - |
| 2009년 | 22,951 | 토지보상금 증액등21건 | 20,946 | - | - |
| 2008년 | 21 | 부당이득금반환청구소송등 1건 | - | - | - |
| 계 | 145,523 | | 28,832 | | - |

출처: 2012 서울특별시 재무보고서 p.70

○ 보증채무부담행위

- 보증채무부담행위(지급보증)는 일반적으로 지방자치단체가 외국에 대한 민간대차의 보증, 지방자치단체의 채무부담의 원인이든 계약의 체결 등을 포함하는데 이와 같은 보증채무 부담행위가 자의로 행하여질 때에는 재정에 불이익을 초래하거나 시민부담에도 중대한 영향을 미칠 것이므로 이를 방지하기 위하여 미리 의회의 동의를 얻도록 하고 있음
- 지방자치단체가 보증채무부담행위 등 타인의 채무보증을 한 경우 보증 받은 자가 채무를 불이행할 가능성이 매우 높아 지방자치단체가 보증 받은 자의 채무를 상환할 것이 거의 확실한 경우에는 재정상태 보고서에 부채로 계상하며, 상대계정은 기타비용으로 처리함

<대전광역시 보증채무부담행위 회계처리 사례>

본 보증채무액은 외화차입금 130억 엔에 대한 보증액으로 국민은행 등 3곳의 국내금융기관에 엔화 통화스왑(64억 엔)을 통한 원화대출 91,520 백만 원 및 DRE Funding PLC에 66억 엔을 ○○시가 보증하고 있다. 본 보증채무액은 2012년 5월과 11월에 134,590 백만 원이 차환 예정되어 있으며, 2013년에 49,010 백만 원, 2016년에 5,941 백만 원 차환이 예정되어 있다. 또한 상기 명기된 보증채무액 외에 본 건에 부수하여 발생할 수 있는 사채관리회사, 지급대리인, 주간사, 기타 사무라이채권발행 지급업무와 관련하여 체결되는 파생상품 계약을 포함한 제반관련 계약서 상대방자들에 대한 채무도 ○○시가 보증하고 있다.

출처: 2011년도 대전광역시 재무보고서

<표 3-2> 대전광역시 보증채무부담행위 회계처리

| 회계연도 | 종류 | 제공받은 자 | 보증 채무액 | 부채 계상액 | 채권자 | 제공 사유 |
|------|---------|------------------------|-------------------|--------|---|-------|
| 2008 | 천변고속화도로 | DRE Funding PLC | 134,600,000,000 원 | - | 일본사무라이본드 | |
| 2009 | 천변고속화도로 | DRE Funding PLC | 162,980,415,633 원 | - | 일본사무라이 본드 | |
| 2010 | 천변고속화도로 | ○○천변고속화 도로주식회사 (DRECL) | 181,034,680,162 원 | - | DRE Funding PLC 일본사무라이본드 | |
| 2011 | 천변고속화도로 | ○○천변고속화 도로주식회사 (DRECL) | 189,540,560,000 원 | - | 국민, 하나, 신한 DRE Funding PLC 일본사무라이본드 | |
| 2012 | 천변고속화도로 | ○○천변고속화 도로주식회사 (DRECL) | 168,039,000,000 원 | - | 국민, 하나 DRE Funding PLC 일본사무라이본드 | |

출처: 2008년도 - 2012년도 대전광역시 재무보고서

○ 채무부담행위

- 지방자치단체가 지출을 전제로 하는 채무를 부담하는 행위를 말한다. 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례에 기인하는 것과 세출예산금액, 명시 이월비 또는 계속비의 총액범위 이외의 것으로 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약이나 기타의 행위를 하는 것을 말함(지방재정법 제35조). 이때에는 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻어야

하는 것이기 때문에 예산의 형식적 내용을 이루고 있음

- 채무부담행위는 장래지출이 전제되지만 그 행위 자체로서 지출이 가능한 것은 아니며 채무를 부담하는 행위만 가능한 것이기 때문에 지출에 대해서는 당해 연도 이후의 세출예산으로서 지방의회의 의결을 다시 얻어야 함
- 그러나 일단 채무부담행위로서 의결을 얻어두면 의회는 당해 세출예산을 삭감할 수 없음. 이와 같이 차년도 이후에 지출을 요하는 채무부담행위에 대하여 예산의 한 내용으로서 미리 의회의 의결을 얻게 한 것은 그것이 장래의 지출의 원인이 되는 것이기 때문에 재정처리의 민주화를 기하고자 한 것임

<표 3-3> 서울특별시 채무부담행위 회계처리 사례

(단위: 백만 원)

| 발생연도 | 회계구분 | 내용 | 채무부담행위액 | 부채계상액 |
|------|-------|-------------------------|---------|-------|
| 2012 | 상수도사업 | 강북정수센터 고도정수처리시설 시설공사 | 4,944 | - |
| 2012 | 상수도사업 | 구의정수센터 재건설 및 고도정수처리시설공사 | 5,000 | - |
| 2012 | 상수도사업 | 암사정수장 고도정수처리시설 건설공사 | 3,233 | - |
| 2012 | 상수도사업 | 삼성배수지 건설공사 | 1,524 | - |
| 2012 | 상수도사업 | 수서배수지 건설공사 | 2,000 | - |
| 계 | | | 16,701 | - |

출처: 2012 서울특별시 재무보고서

※ 다만, 채무부담행위는 재무회계운영규정에서 우발부채 처리사례로 규정되어 있지 않고 별도로 채무부담행위 회계처리사례로 규정하고 있음

- 재무보고서에서 채무부담행위는 교환거래의 대가의 전부가 교환거래 완료되기 전까지는 채무로 처리되지 아니함
 - 채무부담행위로 인하여 증가하는 자산은 일반적인 세출에 의한 자산 취득과 동일한 방법으로 처리하며 증가하는 부채는 일반미지급금으로 처리함

- 재무보고서에는 지방자치단체의 채무부담행위 총액과 채무부담행위 중 재무제표에 부채로 계상된 금액을 기재함

<채무부담행위 회계처리 예사>

| | | | |
|--|----------------|-------------|--|
| ○○시는 2008년 말 완공된 도로의 공사비 3억 원 중 2억 원을 지급하고 1억 원은 채무부담행위로 다음연도에 지급하는 것으로 하였다. | | | |
| ① | 세출 시 | | |
| | (차) 건설중인사회기반시설 | 200,000,000 | (대) 현금과예금 200,000,000 |
| ② | 도로 완공 시 | | |
| | (차) 도로 | 300,000,000 | (대) 건설중인사회기반시설 200,000,000 일반미지급금 100,000,000 |

출처: 지방자치단체 재무회계 운영규정, 2014

3. 기업회계기준서 상의 우발부채

○ 기업회계기준서 제1037호

- 기업회계기준서 제1037호는 총당부채의 회계처리와 공시에 필요한 사항을 정하기 위하여 제정되었으며, 총당부채, 우발부채 및 우발자산에 관한 회계처리를 명시하고 있음
- 이는 한국회계기준원 회계기준위원회가 2007년 11월에 의결한 것임

○ 총당부채의 인식

- 총당부채는 다음의 요건을 모두 충족하는 경우에 인식
 - 과거 사건의 결과로 현재의무가 존재하는 경우
 - 당해 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 내재된 자원이 유출될 가능성이 높은 경우
 - 당해 의무의 이행에 소요되는 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 경우

○ 정의

- 총당부채

- 지출의 시기 또는 금액이 불확실한 부채
- 우발부채
 - 다음 중 하나에 해당하는 의무
 - 과거사건에 의하여 발생하였으나, 기업이 전적으로 통제할 수는 없는 하나 이상의 불확실한 미래사건의 발생 여부에 의하여서만 그 존재가 확인되는 잠재적 의무
 - 과거사건에 의하여 발생하였으나 당해 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익을 갖는 자원이 유출될 가능성이 높지 않거나, 당해 의무를 이행하여야 할 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우라서 인식하지 아니하는 현재 의무

○ 우발부채의 처리

- 우발부채는 부채로 인식하지 아니함
 - 첫째, 경제적 효익을 갖는 자원의 유출을 초래할 현재의무가 있는지의 여부가 아직 확인되지 아니한 잠재적 의무이기 때문임
 - 둘째, 현재 의무이지만 당해 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익을 갖는 자원이 유출될 가능성이 높지 아니하거나 당해 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 없어서 이 기준서의 인식기준을 충족하지 못하기 때문임
 - 그러나 전술한 바와 같이, 이는 회계학적인 기준일 뿐 정부 부문에서는 이를 국민이나 주민에게 공시하도록 하여야 함
- 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익을 갖는 자원의 유출 가능성이 아주 낮지 않다면, 우발부채를 공시하도록 하고 있음
- 우발부채는 당초에 예상하지 못한 상황에 따라 변화할 수 있으므로, 경제적 효익을 갖는 자원의 유출 가능성이 높아졌는지 여부를 결정하기 위하여 지속적으로 검토하도록 하고 있음
- 과거에 우발부채로 처리하였더라도 미래 경제적 효익의 유출 가능성이 높아진 경우에는 그러한 가능성의 변화가 발생한 기간의 재무제표에 충당부채로 인식함

○ 우발부채의 공시

- 의무를 이행하기 위한 자원의 유출 가능성이 아주 낮지 않는 한, 우발부채의 분류별로 당해 성격을 공시하고 실무적으로 적용할 수 있는 경우에는 다음의 내용을 공시하도록 하고 있음
 - 측정된 재무적 영향의 추정금액
 - 자원의 유출 금액 및 시기와 관련된 불확실성 정도
 - 변제의 가능성

제3절 우발부채의 관리현황

1. 복식부기 재무보고서 상의 우발부채

○ 복식부기 재무보고서에 처리되고 있는 지방자치단체의 우발부채 현황을 정리해 보면 다음과 같음⁸⁾

- 특별시·광역시의 우발부채 현황을 살펴보면 항목 및 금액에 있어 연도별·단체별 차이가 매우 심한 것을 알 수 있음
- 서울특별시의 경우 우발부채의 대부분을 계류 중 소송사건 금액이 차지하고 있으며, 부산광역시의 경우에는 우발부채액의 대부분을 채무부담행위가 차지하고 있음.
- 인천광역시의 경우에는 채무부담행위나 보증채무부담행위 금액이 없으며 계류 중 소송사건 금액이 우발부채를 구성하고 있으며, 대전광역시의 경우 다른 광역시와 달리 보증채무부담행위가 우발부채의 대부분을 차지함

8) 자치단체별 우발부채 금액은 각 자치단체 웹페이지에 공시되어 있는 복식부기 재무보고서로 부터 획득하였다. 몇몇 자치단체의 경우 재무보고서가 누락되어 있는 회계연도가 존재하여 부득이 공시되어 있는 자료만을 이용하였음

<표 3-4> 우발부채 현황 (특별시·광역시, 2007-2012)

(단위: 백만 원)

| 회계연도 | 지역이름 | 소송가액 | 채무부담행위 | 보증채무부담행위 | BTO 지급액 |
|------|-------|---------|---------|----------|-----------|
| 2007 | 서울특별시 | 850,528 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 서울특별시 | 302,185 | 2,729 | 0 | 0 |
| 2009 | 서울특별시 | 293,876 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 서울특별시 | 78,505 | 0 | 0 | 0 |
| 2011 | 서울특별시 | 3,885 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 서울특별시 | 145,523 | 16,701 | 0 | 49,000 |
| 2007 | 부산광역시 | - | - | - | - |
| 2008 | 부산광역시 | 17,745 | 69,432 | 0 | 0 |
| 2009 | 부산광역시 | 58,763 | 108,305 | 0 | 0 |
| 2010 | 부산광역시 | 2,524 | 128,553 | 0 | 0 |
| 2011 | 부산광역시 | 1,261 | 155,075 | 0 | 0 |
| 2012 | 부산광역시 | 23,723 | 172,216 | 0 | 4,644,700 |
| 2007 | 대구광역시 | - | - | - | - |
| 2008 | 대구광역시 | 4,866 | 12,000 | 0 | 0 |
| 2009 | 대구광역시 | 24,532 | 7,236 | 0 | 0 |
| 2010 | 대구광역시 | 27,882 | 3,556 | 0 | 0 |
| 2011 | 대구광역시 | 43,547 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 대구광역시 | 7,890 | 15,000 | 0 | 10,800 |
| 2007 | 인천광역시 | 19,597 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 인천광역시 | 29,160 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 인천광역시 | 31,466 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 인천광역시 | 28,805 | 0 | 0 | 0 |
| 2011 | 인천광역시 | 48,732 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 인천광역시 | 58,217 | 0 | 0 | 0 |
| 2007 | 광주광역시 | - | - | - | - |
| 2008 | 광주광역시 | 35,117 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 광주광역시 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 광주광역시 | 9,804 | 0 | 0 | 0 |
| 2011 | 광주광역시 | 17,205 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 광주광역시 | - | - | - | - |
| 2007 | 대전광역시 | - | - | - | - |
| 2008 | 대전광역시 | 4,387 | 0 | 134,600 | 0 |
| 2009 | 대전광역시 | 4,409 | 0 | 162,980 | 0 |
| 2010 | 대전광역시 | 4,266 | 0 | 181,034 | 0 |
| 2011 | 대전광역시 | 2,510 | 0 | 189,540 | 0 |
| 2012 | 대전광역시 | 20,350 | 0 | 168,039 | 0 |
| 2007 | 울산광역시 | 23,501 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 울산광역시 | 19,412 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 울산광역시 | 17,869 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 울산광역시 | 48,663 | 0 | 0 | 0 |
| 2011 | 울산광역시 | 2,236 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 울산광역시 | 330 | 0 | 0 | 0 |

출처: 자치단체 복식부기 재무보고서

- 도의 경우 우발부채 현황은 다음과 같음
 - 경기도의 경우 2008년부터 2012년까지는 계류 중 소송가액만이 우발부채를 구성하고 있음
 - 경상북도의 경우 2009년과 2011년의 경우에만 채무부담행위가 우발부채에 포함되어 있으며 2011년에 계류 중 소송가액이 급격히 증가하였음
 - 제주특별자치도의 경우 2010년부터 채무부담행위가 나타나고 있으며, 전라남도의 경우 계류 중 소송가액, 채무부담행위, 보증채무부담행위가 모두 나타나고 있음
- 자치단체별 우발부채 현황을 살펴보면 단체별, 연도별로 항목 및 금액 면에서 많은 차이를 보이고 있으며 이는 각 지방자치단체의 경제 및 재정 상황이 다르기 때문인 것으로 보임
 - 인구규모가 상대적으로 작은 강원도와 제주특별자치도의 경우 채무보증을 통한 사업 시행이 보다 활발하기 때문에 채무부담행위 등에서 발생하는 우발부채의 규모가 큰 것으로 보임
 - 그러나 자치단체 간 경제적·재정적 상황으로 인한 우발부채의 차이를 감안하더라도 같은 자치단체 내에서도 우발부채 항목별 금액이 연도별로 큰 차이가 나타나고 있는 부분은 자치단체 우발부채 처리에 있어 문제가 있는 것으로 사료됨

<표 3-5> 우발부채 현황 (도, 2007-2012)

(단위: 백만 원)

| 회계연도 | 지역이름 | 소송가액 | 채무부담행위 | 보증채무부담행위 | BTO 지급액 |
|------|------|---------|--------|----------|---------|
| 2007 | 경기도 | - | - | - | - |
| 2008 | 경기도 | 127,261 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 경기도 | 78,645 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 경기도 | 114,881 | 0 | 0 | 0 |
| 2011 | 경기도 | 175,343 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 경기도 | 162,864 | 0 | 0 | 9,800 |

| 회계연도 | 지역이름 | 소송가액 | 채무부담행위 | 보증채무부담행위 | BTO 지급액 |
|------|------|--------|--------|----------|---------|
| 2007 | 강원도 | 3,173 | 43,000 | 0 | 0 |
| 2008 | 강원도 | 4,268 | 60,000 | 0 | 0 |
| 2009 | 강원도 | 6,148 | 50,000 | 0 | 0 |
| 2010 | 강원도 | 16,895 | 35,000 | 0 | 0 |
| 2011 | 강원도 | 6,880 | 35,000 | 0 | 0 |
| 2012 | 강원도 | 15,794 | 40,000 | 0 | 0 |
| 2007 | 충청북도 | 3,231 | 10,000 | 0 | 0 |
| 2008 | 충청북도 | 1,104 | 10,000 | 0 | 0 |
| 2009 | 충청북도 | 1,154 | 13,000 | 0 | 0 |
| 2010 | 충청북도 | 8,149 | 13,000 | 0 | 0 |
| 2011 | 충청북도 | 7,556 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 충청북도 | - | - | - | - |
| 2007 | 충청남도 | 4,539 | 20,000 | 0 | 0 |
| 2008 | 충청남도 | 7,291 | 27,300 | 0 | 0 |
| 2009 | 충청남도 | 4,857 | 5,000 | 0 | 0 |
| 2010 | 충청남도 | 3,466 | 22,700 | 0 | 0 |
| 2011 | 충청남도 | 10,553 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 충청남도 | 12,583 | 0 | 0 | 0 |
| 2007 | 전라북도 | - | - | - | - |
| 2008 | 전라북도 | - | - | - | - |
| 2009 | 전라북도 | 10,374 | 17,000 | 0 | 0 |
| 2010 | 전라북도 | 6,213 | 14,000 | 0 | 0 |
| 2011 | 전라북도 | 3,337 | 18,000 | 0 | 0 |
| 2012 | 전라북도 | 3,482 | 15,000 | 0 | 0 |
| 2007 | 전라남도 | - | - | - | - |
| 2008 | 전라남도 | 15,498 | 19,070 | 0 | 0 |
| 2009 | 전라남도 | 21,044 | 44,590 | 57,100 | 0 |
| 2010 | 전라남도 | 46,227 | 11,800 | 57,100 | 0 |
| 2011 | 전라남도 | 45,448 | 10,000 | 57,100 | 0 |
| 2012 | 전라남도 | 81,917 | 10,000 | 0 | 0 |
| 2007 | 경상북도 | 3,654 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 경상북도 | 6,560 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 경상북도 | 11,047 | 28,983 | 0 | 0 |
| 2010 | 경상북도 | 11,877 | 6,000 | 0 | 0 |
| 2011 | 경상북도 | 50,177 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 경상북도 | 46,781 | 900 | 0 | 0 |

| 회계연도 | 지역이름 | 소송가액 | 채무부담행위 | 보증채무부담행위 | BTO 지급액 |
|------|---------|--------|--------|----------|-----------|
| 2007 | 경상남도 | 17,913 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 경상남도 | 12,522 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 경상남도 | 27,198 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 경상남도 | 22,004 | 0 | 0 | 0 |
| 2011 | 경상남도 | 18,530 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 경상남도 | 31,795 | 0 | 0 | 4,053,500 |
| 2007 | 제주특별자치도 | 9,622 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 제주특별자치도 | 13,874 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 제주특별자치도 | 14,496 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 제주특별자치도 | 4,321 | 8,000 | 0 | 0 |
| 2011 | 제주특별자치도 | 13,458 | 5,900 | 0 | 0 |
| 2012 | 제주특별자치도 | 11,879 | 4,100 | 0 | 0 |

출처: 자치단체 북식부기 재무보고서

2. 실태조사에 의한 우발부채 현황(행정자치부)

- 행정자치부에서 2014년 5월 20일부터 6월 5일까지 시행한 우발채무현황 전수조사 및 실태조사에 따르면 2013년 12월말 기준 우발부채는 총61건, 5조 4,213억 원, 44개 자치단체(광역 4곳, 기초 40곳)으로 나타남
 - 2013년 12월말 기준 보증채무부담행위가 총 26건, 예산외 의무부담으로 분류되는 부지매입확약이 29건, 토지리턴이 1건으로 나타나고 있음. 보증채무부담행위가 총 26건, 예산외 의무부담으로 분류되는 부지매입확약이 29건, 토지리턴이 1건으로 나타남
 - 기초자치단체가 우발채무 총액의 75.4%를 차지하며, 유형별로는 부지매입확약이 총액의 59.5%를 차지하는 것으로 나타남
 - 부지매입확약은 자치단체가 일정기간이 지난 시점에 미분양 부지를 매입할 의무를 부담하는 형식으로 채무보증하는 형태로 광주광역시와 진곡일반산업단지조성 관련 광주도시공사, 김포의 학운3산업단지 관련 김포 골드밸리, 양주의 흥죽산업단지조성 관련 경기도시공사, 포천의 포천장자일반산업단지 관련 신평산업단지개발 등 주로 산업단지조

성과 관련된 부채매입확약이 29건으로 나타남

- 토지리턴제는 토지매매계약 해약 시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건 없는 반환의무가 부여된 계약 형식으로 인천광역시의 송도68공구토지매각과 관련하여 사이러스 송도개발주식회사와의 토지리턴체가 대표적인 사례임

<표 3-6> 자치단체별 우발부채 현황 (도)

(단위: 건, 억 원)

| 구분 | 합계 | 보증채무부담행위 | 예산외 의무부담 | | | |
|----|----|----------|----------|--------|-------|-------|
| | | | 부지매입확약 | 토지리턴 | 기타 | |
| 건수 | 합계 | 62 | 26 | 29 | 1 | 6 |
| | 광역 | 7 | 1 | 2 | 1 | 3 |
| | 기초 | 55 | 25 | 27 | - | 3 |
| 금액 | 합계 | 54,213 | 9,643 | 32,254 | 8,520 | 3,796 |
| | 광역 | 13,344 | 1,341 | 2,177 | 8,520 | 1,306 |
| | 기초 | 40,869 | 40,869 | 30,077 | - | 2,490 |

출처: 행정자치부 내부자료

제4절 우발부채의 해외사례

1. 개요

- 우발부채의 관리방안을 제시하기 위하여 국제회계표준, 일본회계기준 등에서 우발부채에 대한 인식을 먼저 살펴볼 필요가 있음

2. 국제회계표준(International Accounting Standards: IAS)

- 우발 부채 정의

- 현행 IAS 제37호 제10항에서는 우발부채를 1) 과거의 사실에서 발생할 수 있는 채무 중, 미래의 사건에 따라 지불의무가 생기거나, 2) 지불할 가능성이 희박한 현재의 의무 또는 금액이 쉽게 측정될 수 없는 현재의 의무로 정의하고 있음⁹⁾

○ 우발 부채 회계 처리

- 제37호 제86항에서는 결제의 유출 가능성이 거의 없는 경우를 제외하고, 기업은 대차 대조표 발표일에 우발부채의 종류별로 우발 부채의 내용에 대한 간결한 설명을 공개하고, 가능하다면 우발 부채의 재무상 영향 추정액, 유출 금액 또는 시기에 관한 불확실성 내용, 그리고 보전 가능성도 공개하도록 하고 있음
- 개정 IAS 제37호의 공개 초안(ED) 제 68항에서는 1) 불확실성에 관한 추정을 하고 있는 비금융부채에 대해서 당기 발생액, 당기 결제액 등을 표시하고, 2) 경제적 편익의 유출이 예상되는 시기, 3) 유출 금액과 시기에 관한 불확실성의 내용과 적절한 정보를 제공하기 위해 필요가 있는 경우에는 장래의 사항에 관한 중요한 가정의 공개를 요구하고 있음
 - 우발부채라는 용어 대신에 비금융부채라는 용어를 사용하고 있는 것이 특징임
 - 따라서 우발부채는 앞으로 사용되지 않을 가능성이 있음
- IAS 제37호는 공개가 불가능한 경우 및 공개할 필요가 없는 경우의 규정도 두고 있음

3. 일본 회계 기준

○ 개요

- 일본의 경우 우발채무가 있는 경우에는 그 내용 및 금액을 주기해야

9) <http://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37>

하며 (재무제표 등 규칙 제58조), 우발채무는 준비금으로 계상할 수도 있지만, 발생 가능성이 낮은 우발 사건에 관한 비용 또는 손실에 대해서는 준비금을 계상할 수 없음(기업 회계 원칙 주해 18).

○ 재무제표 등 규칙

- 재무제표 등 규칙 제58조에서는 우발채무(채무 보증 (채무 보증과 같은 효과를 가진 것을 포함), 소송 사건에 관련된 배상 의무, 기타 현실적으로 발생하지 않은 채무로 장래에 사업의 부담될 가능성이 있는 것을 말한다)가 있는 경우에는 그 내용 및 금액을 주기해야 한다. 다만 중요성이 부족한 것에 대해서는 주기를 생략할 수 있다라고 되어 있음¹⁰⁾
- 재무제표 등 규칙 제58조의 2에서도 수취 어음을 할인하거나 채무의 변제를 위하여 배서 양도 금액은 수취 어음 할인액 또는 수취 어음 배서 양도액의 명칭을 붙여 주기해야 한다라고 되어 있음
- 일본의 경우 소송을 포함하고 있는데, 이는 우리의 지방재정법 개정 필요성을 시사하고 있음

○ 기업회계 원칙 주해

- 기업회계 원칙 주해 18에서는 우발부채, 충당부채의 처리에 대하여 명시하고 있음
 - 장래의 특정 비용 또는 손실이고, 그 발생이 당기 이전의 사상으로 인해 발생 가능성이 높고, 그 금액을 합리적으로 따질 수 있는 경우에는, 당기의 부담에 속하는 금액을 당기 비용 또는 손실로 충당금에 편입, 해당 충당금의 잔고를 대차 대조표의 부채 또는 자산에 기재한다고 되어 있음
 - 이러한 대상으로 제품 보증 충당금, 매출 할인 충당금, 반품 조정 충당금 상여 충당금, 공사 보증 충당금, 퇴직 급여 충당금, 수선 충당금, 특별 수선 충당금, 채무 보증 손실 충당금, 손해 보상 손실 충당금, 대

10) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S38/S38F03401000059.html>

손 충당금 등을 열거하고 있음

- 끝으로 발생 가능성이 낮은 우발 사건에 관한 비용 또는 손실에 대해서는 준비금을 계상할 수는 없다라고 되어 있음¹¹⁾
- 그러나 이는 회계학적인 기준일 뿐 정부부문에서는 이를 국민이나 주민에게 공시하도록 하여야 함

11) http://www.ron.gr.jp/law/etc_txt/kikaichu.htm



제4장

우발부채 유형별 사례분석

제1절 개요

제2절 보증채무부담행위

제3절 예산외 의무부담행위

제4절 국내사례 시사점

제4장

우발부채 유형별 사례분석

제1절 개요

- 지방자치단체 우발부채는 보증채무부담행위와 예산외 의무부담행위 등을 통해 발생하고 있음
- 보증채무부담행위는 개발공사를 통한 지역관광시설 건립, 사회간접시설 건설 및 지역산단 건설과정에서 개발공사의 대출행위에 대한 지급보증형태로 이루어지고 있음
 - 태백시 오투 리조트: 태백관광개발공사의 오투 리조트 건설 및 운영 과정에서 발생한 부채에 대한 태백시의 지급보증사례
 - 대전광역시 천변고속화도로: 도시고속화도로 건설과정에서 시행사인 민간기업이 유치한 외자에 대한 대전시의 지급보증사례
 - 나주시 미래산단조성사업: 미래산단조성사업 과정에서 발생한 부채에 대한 나주시의 지급보증사례
- 예산외 의무부담행위는 개발공사가 민간사업자와 토지 및 주택 분양사업 과정에서 체결하는 토지리턴 방식의 계약 및 부지매입을 조건으로 하는 사업에서 발생하며 분양사업이 성공적으로 수행되지 못할 경우 대규모의 리턴 및 부지매입 요구 발생 시 개발공사의 경영 악화를 가져올 수 있으며 이는 자치단체의 재정 부담으로 이어지게 됨
 - 세종시 토지매입확약: LED 산단 조성과정에서 세종시가 직접 민간개발사와 토지매입확약을 맺은 사례임
 - 용인시 토지매입확약: 용인도시공사가 민간업자와 직접 토지매입확약을 기조로 한 개발사업 계약을 진행하여 중앙정부가 제동을 건 사례
 - 인천광역시 토지리턴사례: 송도 지구 개발 사업 등에 대한 토지리턴계

약을 진행하여 사업이 성공적으로 수행되지 못할 경우 사업 컨소시움으로부터 대규모의 토지리턴이 발생 할 수도 있는 사례

- 경기도시공사 토지리턴사례: 광고택지개발사업 진행 중 민간회사로부터 토지리턴 요구가 발생하여 매입원금과 이자를 지급한 사례

제2절 보증채무부담행위

- 보증채무부담행위란 지방공사나 지방공단 등 산하기관에서 발생한 부채는 독립채산 원칙에 따라 지방자치단체의 부채는 아니지만 이들 산하단체가 채무불이행 상태에 직면했을 경우, 지방공사와 지방공단에 대한 보증행위를 선 지방자치단체가 부채 면제 책임을 지게 됨

1. 강원도 태백시 오투 리조트 사례

- 사례 개요
 - 태백시는 지난 2008년 태백관광개발공사라는 공기업을 설립해 오투 리조트 사업을 시작하였음. 당초 태백시가 유치를 원했던 것은 강원랜드이었지만 강원랜드가 정선군 손에 넘어가자 관광객 유치를 위해 오투 리조트를 설립하였음
 - 2005년부터 2009년까지 태백시 출자금 651억 원 등 4,403억 원을 들여 황지동 일대 47만 9900㎡에 스키장 슬로프 12면과 골프장 27홀, 콘도, 유스호스텔 등의 시설을 조성하였으나 관광객 유치가 달성되지 못하고 적자운영에 시달리고 경매절차에 들어가게 됨
 - 이로 인해 태백관광공사는 태백시의 연간 예산을 훨씬 뛰어넘는 3,400억 원의 부채를 떠안게 되었고 이 부채 중 1,500억 원은 채무보증을

선 태백시가 책임을 지게 되었으며 이는 시민의 부담으로 남게 됨

○ 보증채무 우발상황의 전개

- 2008년 사업비 4,403억 원을 투입하여 태백관광개발공사가 운영하는 종합리조트로 건설했으나 회원권 분양 저조 등 경영부실로 부채 3,641억 발생
- 무리한 사업 추진과 경기 침체의 여파로 개장 이후 해마다 200억 원 이상의 영업손실 발생
- 2014년 6월 임직원 명의로 법정관리 신청(우리나라 공기업 중 최초사례)하고 스키장 운영중단
- 서울중앙지법 파산부 법정관리 신청에 대해 법정관리 대신 ‘인가 전 기업 인수합병’을 통한 회생을 권고
- 오투 리조트 매각 공고 예정이지만 현실화 여부는 미지수 상태
- 오투 리조트 지급 보증으로 인해 태백시는 앞으로 줄일 건 다 줄이고 팔건 다 팔아야 하는 사태에 놓임

출처: 서울신문 2014.11.20. <오투 리조트 스키장 영업 중단>

○ 해결방안 및 시사점

- 자체세입 증대를 위해 최대한 노력하고 경상비 최대 절감, 사업 예산 성과 관리 강화, 비효율 행정재산 매각 등을 통한 부채 감축
- 지역유지, 토호와 연결된 부동산 개발 사업 중심에서 공동체 성장연합이 중심이 되는 개발 모델이 필요
- 주민참여예산 제도 등을 활용한 참여에 의한 점진적인 지방자치단체 재정활동에 대한 통제가 필요

출처: 북다이어리 2014.08.28. <한국사회 필수 지식 지방재정>, 동아일보 2014.11.24. <경영부실로 생겨난 부채 3641억, 태백시가 1460억 원 지급보증 책임>

2. 대전광역시 천변고속화도로 사례

○ 사례개요

- 대전광역시 천변고속화 도로는 원촌육교에서 한밭대교 간 4.9 킬로미터를 잇는 도로로 시비 173억 원을 포함, 국내외 차입금 1,584억 원의 사업비를 투입하여 지난 2004년 9월 개통
- 대전광역시는 1990년대 추진되었던 가수원~신탄진을 잇는 도시고속화도로 건립사업이 부진하자 외자를 유치, 이 난제를 타개하고 수익자 부담원칙에 따라 유료도로로 전환해 사업비를 충당한다는 계획 아래 지난 1999년 외자를 유치하여 현재의 갑천 도시고속화도로를 완공
출처: 연합뉴스 2011.07.07. <대전천변고속화도로 애물단지 오명 벗어나>

○ 보증채무 우발상황의 전개

- 개통 첫 해 하루 5만여 대가 통행할 것으로 내다봤지만 훨씬 못 미치는 1만 1,000여 대가 통행하는 데 그쳐 적자에 빠졌음
- 건설 당시 대전광역시는 운영업체인 대전천변도시고속화도로(주)의 파산을 막기 위해 수입이 현저하게 낮을 경우 금융 채무를 대신 지급하도록 하는 대위변제의무로 계약하여 2011년까지 약 342억 원의 세금을 투입하였음
- 시공 당시 건립과 관련 사업성 결여와 환경파괴에 따른 반발 등으로 사업추진이 어려워지자 대전광역시는 외자유치라는 방법을 택했고 그 결과 빚보증에 이자부담까지 모두 떠안게 되었음

출처: 충청투데이 2010.12.01. <천변고속화도로 외자 1800억 차입 4년간 이자만 245억>

○ 해결방안

- 대전광역시는 법무법인을 통해 가산세인 15억 원을 제외한 나머지를 지급대상인 것으로 확인하고 이를 지원함
- 130억 엔의 엔화펀드는 이자율이 4%대인 현재 펀드대신 2%대의 엔화펀드로 재 차입함

- 통행량에서 2009년 3만 4,500여 대, 2010년 4만 300여 대로 증가하였고, 2011년 말 4만 6,800여 대로 증가하여 보조금이 계속 줄고 있다고 봄
- 시에 따르면 천변도시고속화도로 주변 통행여건의 악화로 매년 통행량이 늘고 있으며 민간자본의 대부분이 엔화 차입금인 만큼 이자율이 반으로 줄면 매년 시의 보조금도 큰 폭으로 감소하는 것은 물론 운영수입도 늘어나 적자 운영에서 벗어날 것이라 예상하였음
- 적자운영에서 벗어나기 위해 통행료를 500원에서 700원으로 인상

3. 나주시 미래산단조성 보증채무 사례

- 나주시 채무규모는 보증채무 포함 2,631억 원으로 채무비율이 37%에 달함. 이중 보증채무가 1,996억 원이며 미래산단 조성에 1,880억 원의 보증채무액이 있으며 2015년 4월부터 만기가 시작됨
 - 미래산단이 정상적으로 조성·분양되는 것이 부채의 해결을 위한 선결과제가 되고 있음
 - 민간자본 개발방식으로 조성된 미래산단은 교통이 편리한 입지로 인해 사업초기 분양문의가 쇄도하였으나 2008년 시행사의 자금사정으로 인해 사업이 표류하기 시작했음
 - 산단 조성에 참여한 민간투자사 2곳이 시를 상대로 254억 원대의 손해배상청구소송을 제기하면서 미래산단이 송사에 휘말림
 - 나주시는 2014년 6월 미래산단 명칭을 ‘나주혁신 산업단지’로 바꿔 사업을 재추진 중이며 12월 말부터 분양공고를 내고 택지분양에 들어갈 예정임
- 출처: 광주일보 2014.09.04. <나주시 미래산단 정상화 힘 모은다>

4. 보증채무부담행위 사례의 시사점

- 태백시 오투 리조트 사례와 대전광역시 천변고속화도로 사례 모두 사업성 평가가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 무리한 사업 추진이 문제였음
- 사업 완료 후 영업실적 부진으로 인해 적자가 계속 늘어났으며 이에 대한 손실 보증 혹은 부채에 대한 지급 보증을 한 지방자치단체가 해당 부채를 떠안게 되는 결과를 가져 온 사례들임
- 나주시 사례의 보증채무의 지급기한이 다가온다는 점에서 산단의 성공적 분양을 위해 시와 관련기관과의 해법 마련이 필요할 것임
- 지방자치단체의 재정이 직접적으로 투입되는 사업이 아닐지라도 지급보증으로 인해 후일 부채 부담을 안을 가능성이 있는 사업 추진 시 면밀한 사업성 평가와 함께 자치단체가 부담하게 될 지도 모르는 부채에 대한 정확한 금액 파악이 필요할 것임

제3절 예산외 의무부담행위

1. 부지 (토지) 매입확약

- 부지매입확약이란 토지나 주택 분양 시에 미 분양분에 대하여 시행사에 매입을 확약해 주는 제도로서 과도한 매입확약 미래 지방자치단체의 부담으로 돌아올 수 있음
- 세종시 LED산단 부지매입확약 사례
 - 세종시는 사업 시행자인 세종미래산업단지(주)가 600억 원의 대출을 추진하는 과정에서 대출 금융기관에 제대로 민간개발방식, 산업단지 대출조건과 채무보증 원칙을 확인하지 아니하고 미분양 용지 매입을

약속

- LED 산업단지 분양률이 저조할 경우 세종시의 대규모 재정 손실이 우려되는 상황임
- 사업 시행자와 시공사가 저야 할 사실상 채무보증을 지방자치단체가 떠안게 되는 경우로서 사실상 채무 발생 행위임

출처: 한국조명신문 2013.04.24. <세종시 LED 산단 미분양용지 매입확약으로 논란 발생>

○ 용인도시공사 부재매입확약

- 용인도시공사는 역북도시개발지구 사업 시행 시 미분양 아파트 100% 매입 확약을 전제로 토지매각 추진
- 안전행정부는 지방공기업은 타 법인에 대한 채무보증행위를 할 수 없다는 근거로 법에 위배된다고 결정

출처: 뉴시스 2013.08.27. 용인도시공사 미분양 100% 매입확약 토지매각 위법논란

2. 토지리턴제

- 토지리턴제는 토지 매입자가 원하면 일정 기간이 지난 뒤 계약보증금은 원금을, 계약보증금 외의 납부한 금액은 이자까지 붙여 돌려받는 조건으로 토지를 매매하는 방식으로 토지매입자가 원하면 일정기간이 지난 뒤 원금과 이자를 돌려줘야 함

○ 인천광역시 토지리턴제 사례

- 2012년부터 시행한 토지리턴제로 인해 땅을 시들인 개발사업자들이 2014년부터 리턴권한을 행사하기 시작해 재정난에 어려움 가중됨
- 2012년 중구 영종하늘도시 공동주택 용지를 낙찰 받은 업체를 시작으로 인천도시공사에 최근 리턴권을 행사하여 원금 1,756억 원에 이자를 더해 1,849억 원을 돌려줘야 함

- 2014년 8월에는 이미 2012년 청라국제도시 공동주택용지 구입 업체에 총액 2,415억 원을 돌려줬으며, 송도 6,8 공구에 대한 리턴시기도 2015년 9월로 예정되어 있어 대규모 재정지출이 발생할 수 있음
- 그러나 인천 경제자유구역청이 2015년 9월 1차 리턴시기가 돌아오는 송고 6,8공구 매각대금을 내년도 예산에 포함시키려 하지 않아 토지 리턴제로 인해 대규모 재정위기가 발생할 우려가 있음
- 토지담보대출의 성격을 가진 토지리턴제를 공공기관의 이름을 빌려 마치 새로운 민간투자 개발방식인 것처럼 시행하는 것은 또 다른 인천시의 재정위기를 유발할 우려가 있음

출처: 뉴시스 2014.10.02. <시한폭탄 토지리턴제 인천시 재정난 악화되나>

○ 경기도시공사 토지리턴제 사례

- 2011년부터 토지리턴제를 시행한 광교택지개발지구 등 전체 20개 사업지구 가운데 3분의 1인 7개 지구에서 토지 매입자의 리턴권이 행사됨
- 이로 인해 납입원금 4,428억 원을 제외하고도 납입원금에 대한 이자만 392억 원을 물어주는 등 총 4,819억 원을 반환함
- 이 중 광교미라클이라는 회사는 토지 계약 1년 만에 3개 지구에 대한 토지리턴권 행사를 통해 146억 원의 이자 수익을 챙김
- 토지리턴제로 인해 납입원금 뿐 아니라 막대한 이자 비용까지 부담해야 하는 등 결국에는 경기도시공사의 경영 효율성에 부정적 영향을 줄 우려가 있으며 이는 경기도의 부채 부담으로 다가올 가능성이 매우 높음

출처: 인천일보 2014.11.20. <경기도시공사 토지리턴제 5천억 폭탄>

- 토지리턴제는 사업 시행 시 토지를 손쉽게 매각하려는 방식이 결국 부메랑이 되어 '재정폭탄'으로 돌아오고 있는 것으로 토지 및 주택 분양 사업성에 대한 면밀한 평가가 수행되어야 할 것임

제4절 국내사례 시사점

- 투자 사업에 대한 수요 평가 강화
 - 태백시 오투 리조트 사례와 대전광역시 천변도시고속화도로 사례에서 처럼 정확한 사업의 수요성 평가가 이루어지지 않은 상태에서 무리하게 사업을 추진한 결과 대규모의 적자가 발생하였고 운영주체인 태백관광개발공사와 천변도시고속도로(주)의 금융부채 증가로 이어졌으며 이에 대해 지급보증을 한 태백시와 대전광역시의 재무 상태에 부정적 영향을 준 사례임
 - 수요가 뒷받침 되지 않는 사업의 무리한 추진을 막기 위해 보다 면밀한 사업성 평가가 이루어져야 할 것이며 투융자심사제도와의 연계성 역시 고려해야 할 것임
- 개발 사업에 대한 사업 타당성 평가 강화
 - 택지분양, 주택건설, 산단 조성 등과 같은 개발 사업 과정에서 민간자본 유치를 위해 토지리턴, 토지매입확약 등과 같은 계약이 많이 이루어지고 있는데, 개발 사업이 성공적으로 수행되지 아닐 경우 대규모 재정적 부담이 개발공사와 자치단체에 부과된다는 점을 고려할 때 개발 사업에 대한 사업 타당성 평가가 면밀하게 이루어져야 할 것으로 보임
- 토지리턴 및 토지매입확약에 대한 제한
 - 사업초기 손쉽게 토지매입 및 보상이 이루어진다는 이유로 후일 초래할 수 있는 부담을 고려하지 아니하고 무분별하게 토지리턴, 토지매입확약 등을 이용한 계약이 이루어지고 있는데 이에 대한 규제가 필요할 것으로 보임. 지방공기업법 개정으로 지방공기업인 도시공사의 토지리턴, 토지매입확약 행위가 금지되었지만 세종시 사례처럼 지방자치단체가 직접 토지매입확약 계약을 하는 경우가 있어 이에 대한 관리 방안 역시 고려되어야 할 것으로 보임

○ 재정관리제도와의 연계 강화

- 지방자치단체의 건전하고 효율적인 재정 운영을 위해 시행중인 재정 투융자심사제도와 연계하여 일정 규모 이상의 사업에 대한 지급보증을 통한 보증채무부담행위의 경우 중앙정부의 심사를 통한 규제가 필요할 것이라 판단됨
- 택지분양, 주택건설, 산단조성 사업 등에 있어 지방자치단체가 직접 나서 지급보증을 하거나 토지리턴, 토지매입확약을 하는 것을 제제하고 자치단체는 인허가 등과 같은 행정적 절차만을 수행하도록 하여 사업결과에 따른 재정 손실을 자치단체가 입지 않도록 해야 할 것으로 사료됨
- 보증채무부담행위와 예산외 의무부담행위로 인한 우발부채액의 일정 부분을 지방자치단체의 채무로 환산하여 지방채 발행액 제한에 활용하여 자치단체의 채무관리에 활용하여야 한다고 생각됨



제5장

지방재정 건전성·책임성 강화를 위한 우발부채 관리방안

제1절 기본방향

제2절 관리가 필요한 우발부채의 범위

제3절 우발부채 효율적 관리방안

제5장

지방재정 건전성·책임성 강화를 위한 우발부채 관리방안

제1절 기본방향

- 우발부채의 재정적 대비책, 향후 관리 방안
 - 우발부채에 대한 관리는 반드시 필요하며 이론상 일반채무와 별도로 관리하는 것이 바람직함
 - 중국의 경우 중앙정부가 우발채무를 별도로 관리하고 대외 공표함
 - 호주의 경우 중앙정부의 우발부채 회계관리 가이드라인에 따라 자치단체가 리스크를 평가하여 관리함
 - 자치단체가 스스로 평가하고 행정자치부에서 검토 후 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있음

제2절 관리가 필요한 우발부채의 범위

- 우발부채의 경우, 자원의 유출 가능성이 당초에 예상하지 못한 상황에 따라 변화할 수 있기 때문에 계속적으로 그러한 상황변화를 주시할 필요가 있음
 - 과거에 우발부채로 처리하였더라도 그 이후 상황변화로 인하여 자원의 유출 가능성이 매우 높아지고 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 경우에는 그러한 가능성의 변화가 발생한 기간에 충당부채로 인식하여야 함
- 우발부채 등에 따른 지방자치단체의 재정부담은 우발부채가 확정부채로

전환되면서 발생하는 것으로 부채부담, 이자비용 부담, 자산인수에 따른 자금고정화 부담, 자금 추가투입에 따른 손실 부담 등이 있을 수 있음

- 특히 부지매입확약, 토지리턴제 등의 경우 대가를 지급하고 자산(판매용 부동산)을 인수하는 것으로 회계적으로는 부채가 계상되지 않겠지만, 지방자치단체는 많은 금액이 분양용 용지에 묶이게 되고 약정에 따른 이자비용을 지급하는 등 큰 재정부담이 될 수 있음

<표 5-1> 우발부채와 재정부담 내역

| 유형 | 사례 | 재정부담 내역 | | | 비고 |
|--------------------|---------|---------|----|-------|---|
| | | 부채 | 이자 | 자산/자금 | |
| 보증행위 (보증채무부담행위) | 차입보증 | √ | √ | | - 채무 및 이자의 대위변제 |
| | 사업보증 | √ | | √ | - 사업손실의 보충 - 적자사업인수에 따른 자금의 지원부담 |
| 예산외의무부담 | 부지매입확약 | | √ | √ | - 부지인수에 따른 자금의 고정화 - 재원부족으로 차입 등을 통한 취득시 이자부담 발생 |
| | 토지리턴제 | | √ | √ | - 매각대금 반환시 약정에 따른 이자상당액 - 토지인수에 따른 자금의 고정화 |
| | BTO MRG | √ | | | - MRG조건 수입예상치와 실제수입차이 |
| | 손실부담약정 | √ | | | - 약정에 따른 손실부담액 |
| 기타 | 소송사건 | √ | | | - 소송패소 확정에 따른 배상 |

제3절 우발부채 효율적 관리방안

1. 우발부채의 모니터링 강화

○ 정책(실무적 측면)

- 우발부채에 대한 정부 보증 시 도덕적 해이 등과 같은 요소들에 대한 위험요인 분석은 어떻게 하고 있는가? 특히 재정책임 부서, 내각, 중앙은행 또는 의회의 중기재정관리는 어떻게 이루어지고 있는가?
- 공공기관 또는 이익단체의 정부의 재정지원에 대한 기대는 어느 정도인가?
- 정부에 대한 정치적 압력이 있는지 또는 예산 범위 이외의 재정지원에 대한 거절의 사례가 있었는지?
- 공기업, 은행, 출연기관 등의 재정운영에 대한 인센티브나 패널티가 있는가?

○ 재정위기관리

- 재정담당 부서, 공기업, 출연기관 등의 우발부채 관리를 위한 분석 및 통제 능력은 어떠한가?
- 재정위기를 유발하고 있는 사업들의 진행과정은 어떠한가?
- 재정위기를 해결하기 위해 시행하고 있는 정부 시책들은 어떠한 것들이 있는가?
- 우발부채 해결을 위한 시책들이 시행되고 있는가? 우발부채의 범위 및 규모를 누가 어떻게 결정하는가?

○ 우발부채지수 활용 방안

- 우발부채는 ‘발생가능성’ 혹은 ‘금액의 미확정성’이라는 특성이 있음. 만약 보수적으로 지방정부의 지방채발행 한도액과 연계할 경우, 지방재정운영의 경직성을 초래할 가능성이 있음. 특히 기초자치단체는 관련성이 없으나 광역자치단체의 경우 지방채 발행을 통해서 부족한 당

해 연도 예산을 편성하고 있음(적자 예산편성). 따라서 즉 우발부채의 성격이나 질에 따라서 ‘채무관리계획’을 강화하는 방안인 “우발부채 지수”를 활용하는 것이 적정함

- 결산서와 예산안 첨부 서류 상 ‘우발부채관리’의 불일치 문제 해결방안 모색이 필요함
- 회계연도 결산심사에서 제출하는 ‘재정보고서’의 “우발채무”와 예산안 심사 시 출하는 “우발채무관리계획”간에 다르게 관리하고 있는 문제점을 개선해야 함
- 부산시의 경우 예산안 첨부 서류로 제출하는 “우발채무 관리계획”에 민간투자사업의 “최소운영수입보장, MRG” 항목만 반영하고 있어, “우발부채” 전반에 대한 사항이 없음

<표 5-2> 현행 지방자치단체 결산과 예산안에서 “우발채무 관리”의 부조화 (B 광역시 사례)

| 구분 | 결산상 ‘2013회계년도 재무보고서’ | 2015년도 예산안첨부서류 | 비고 |
|----|--|---|----|
| | 우발채무등 | 우발채무관리계획 | |
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 우발채무 <ul style="list-style-type: none"> - 계류중인 소송사건 - 채무부담행위 - 예산외의무부담행위 ○ 민간투자 <ul style="list-style-type: none"> - BTO 계약내역 - BTL 계약내역 | 민간투자사업 MRG <ul style="list-style-type: none"> - 우발채무 현황(MRG 추이, 내역) - 우발채무 전망(‘15년 MRG 전망 - 우발채무 관리방안 (MRG관리방안) | |

○ 예산외 의무부담행위 관리 강화 필요

- 예산외 의무부담행위에 대한 관리를 강화하여 지방재정의 부담에 대한 관리를 강화해야 함
- 예산외 의무부담행위는 보증 및 각종 MOU 형태이지만 사실상 잠재적인 재정수요를 수반하는 성격을 갖고 있음.
- 기초 자치단체에서 지방자치법 제39조에서 규정한 “예산외 의무부담

행위” 관련 조례가 있음

- 광역시의 경우에는 관련 조례가 없음
- 예산외 의무부담행위는 각 지방자치단체가 ‘보증채무부담행위’를 피하기 위한 수단으로 다수 활용하고 있음(예, 부산시 동물원 관련 500억원 예산외 의무부담행위)

2. 지방채발행한도액 산정 시 우발부채 반영 방법

○ 우발부채의 적정수준(한도액) 설정방안

- 토지매입확약 등 보증은 사업자에게 특혜를 주는 것이므로 원칙적으로 제한하는 방안이 필요하고 토지리턴의 경우 채무와 동일하게 관리하는 것이 바람직함
- 자치단체가 스스로 평가하고 행정자치부에서 검토 후 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있음

<표 5-3> 우발부채 금액확정방법

(단위: 백만 원)

| 우발부채 | 금액확정방법 |
|-----------|--|
| 보증채무부담행위 | 보증잔액 |
| 예산외의무부담행위 | 부지매입확약 - 분양가 등 약정한 조건으로 확정원칙과 개발이 진행 중인 사업은 확약 면적 전체에 대해 약정한 조건으로 산정 - 개발완료 후 분양중인 사업은 미분양 면적으로 산정 토지리턴제 - 토지매각 대금 전액 기타 - 협약 등에 따른 부담액 전액 |

출처: 행정자치부 내부자료

○ 지방채발행한도액 산정 시 포함 여부 검토

- 우발채무의 리스크 평가방법을 개발하여 사업별로 리스크율을 적용하

는 방안이 필요함

- 우발채무의 일정비율을 반영하여 지방채발행 한도액을 산정하여 관리할 필요가 있음
- 다만, 우발부채를 확정부채와 동일하게 관리하는 것보다는 보증채무 한도액을 별도로 산정하거나 우발채무지수를 만들어 지방채발행한도액 산정 시 포함하는 방안이 필요함
- 우발부채에 대한 한도액 산정 및 리스크율 적용은 법률 개정 및 관리 시스템 개발 등이 필요함

○ 현행 지방채 발행한도제도

- 지방채발행한도제도는 각 지방자치단체가 지방채를 발행할 경우 지방채발행한도액의 범위 내에서 중앙정부의 승인 없이 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있는 한도액으로 2006년도부터 도입되어 시행되고 있음(지방재정법 제11조)
- 지방자치단체별 지방채발행한도액의 산정은 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10범위 안에서 해당 지방자치단체의 지방채발행액, 채무부담행위액, 보증채무이행책임액, 채무규모 및 채무상환일정 등 재정상황을 고려하여 안전행정부가 정함(지방재정법 시행령 제10조1항)
- 한도액 대상의 채무범위는 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행책임액을 포함하되 지역개발을 위한 기금의 조성을 위하여 발행한 지방채의 발행액은 제외됨(지방공기업법 제19조)
- 지방채발행 한도액 산정은 자치단체의 채무규모와 채무상환일정 등의 재정상황을 고려하여 예산대비채무비율, 채무상환비율(과거4년 기준)의 2개 지표를 기준으로 아래의 표와 같이 3개의 유형으로 구분하고 있음

<표 5-4> 지방자치단체 지방채 발행 한도액 범위 설정 기준(2015년도 기준)

| 구 분 | | 특·광역시 및 특별자치시·도 | 도 | 시·군 | 구 |
|-------------------------------|----------------|---|----|-----|----|
| 총 한 도 액 (A+B) | 기본 한도액(A) | 지방채 자율발행 가능지수 × 계층별 발행가능 비율 × 경상일반재원 | | | |
| | 지방채 자율 발행 가능지수 | 1 - {(일반채무(결산)+BTL임차료(결산)+우발채무(50%)/ 경상일반재원(결산)} | | | |
| | 계층별 산정 비율 | 10% | 8% | 5% | 2% |
| | 별도 한도액 (B) | 지역개발채권 발행액 + 도시철도채권 발행액 + 일정요건 충족 차환액 | | | |

- 한도액을 초과하는 지방채발행은 단체 유형별로 재정지표의 승인기준에 의해 승인함으로써 초과발행도 특별한 하자가 없는 한 승인을 원칙으로 하고 있음
- 지방공기업의 사업에 대하여는 대상사업의 특성 등을 고려하여 상·하수도 사업은 기채 충당을 적용 등과 같은 별도의 지방채 발행 승인기준을 적용하고 있음

<표 5-5> 지방자치단체 지방채무 한도액 초과발행 승인기준

| 단체 유형별 승인기준 | 재정지표 승인기준 |
|--|--|
| 1. 관리채무부담도가 60%미만인 단체 - 지방재정 투·융자 승인을 받은 사업, 관계 중앙부처의 의견이 적정인 사업에 대하여 승인 원칙 2. 관리채무부담도가 60%이상인 단체 - 채무규모가 많이 증가되지 않도록 발행연도 지방채 상환금액을 감안하여 승인 원칙 - 채무관리계획을 의회에 보고하고, 순세계잉여금을 원리금 상환에 활용하거나 별도 회계 또는 기금 등에 적립하여야 함 | - 지방채 원리금 상환의 연체가 없어야 함 - 최근 5년간 사실과 다른 신청으로 지방채 발행의 승인을 얻었거나, 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 없어야 함 |

○ 우발부채 리스크 유형별 평가 산식

- 우발부채 등에 따른 재정위험 관리를 위해 지방채 발행한도액 결정에

이를 반영하는 경우에는 우발부채의 유형별로 보증 또는 협약의 규모, 우발부채 부담가능성 등평가요소를 고려하여 분석하는 것이 필요함

<표 5-6> 우발부채 유형별 평가 산식

| 유형 | 사례 | 평가산식 |
|-------------|---------|--|
| 보증행위 | 차입보증 | 차입보증액(원금, 이자) × 부담가능성 |
| | 사업보증 | 손실보증액 × 부담가능성 |
| 예산외 의무부담 | 부지매입협약 | 매입협약금액 × 미분양율 × 부담가능성 |
| | 토지리턴제 | 리턴제대상금액 × 부담가능성 리턴제실행에 따른 이자지급액 × 부담가능성 |
| | BTO MRG | ((협약상 추정수입액 × MRG보장수준) - 실제수입) × 보장기간 × 부담가능성 |
| | 손실부담약정 | 손실부담약정액 × 부담가능성 |

○ 평가기준 시점

- 평가기준 시점에 대한 고려도 필요한데 연말기준, 반기기준, 분기기준, 월기준 등을 채택할 수 있음. 이는 우발부채 등의 유형별로 차이가 있을 수 있음. 예를 들어 부지매입협약의 경우 분양율이 수시로 변동될 수 있는 점을 고려할 때 “지방채 발행 결정 직전월의 분양율”과 같이 월별기준을 적용하는 경우 적시성 있는 실적반영이 가능할 것으로 생각됨

○ 부담가능성에 대한 평가

- 이와 관련하여 부담가능성에 대한 고려가 필요한데 일반적으로 회계에서는 부담가능성을 (1)가능성이 거의 없음, (2)가능성이 어느 정도 있음(reasonable possible, 50% 이하) 및 (3)가능성이 매우 높음(probable, 50% 초과)으로 구분하고 있음¹²⁾
- 부담가능성을 수치로 환산하는 것은 매우 어려운 것이 사실이므로 위

12) 회계운영규정에서는 확실한 경우, 확실하지 않은 경우의 2가지로 구분하나 기업회계에서는 3가지로 구분하고 있음

의 기준을 참고하여 우발부채 부담행위가 있는 경우 이를 가능성이 어느 정도 있는 것으로 보아 50%로 반영하고, 주 채무자가 부담하지 못해 지방자치단체가 대위변제가 예상되어 결산시 재무제표에 부채로 반영하는 등의 경우에는 이를 100%로 반영하는 방법을 채택할 수 있을 것임

<표 5-7> 우발부채 부담가능성 평가기준

| 부담가능성 | 50% | 100% |
|-------|--------------------|---|
| 평가기준 | 우발부채 부담행위가 존재하는 경우 | 대위변제가 확실시 되어 결산 시 부채로 계상되는 등 지방자치단체의 재정부담 가능성이 매우 높은 경우 |

○ 100%반영이 필요한 경우

- 이와 관련하여 100% 반영이 필요한 사례는 다음과 같음. 구체적인 사례는 추가적인 연구를 통해 보완이 이루어져야 할 것으로 생각됨

<표 5-8> 우발부채 유형별 부채반영사례

| 유형 | 사례 | 100% 반영사례 |
|----------|---------|--|
| 보증행위 | 차입보증 | 주 채무자의 부도, 파산, 법정관리 등으로 정상적인 영업활동이 이루어지지 않고 있어 대위변제 부담을 부채로 계상한 경우 |
| | 사업보증 | 주 채무자의 사업이 부채가 자산보다 큰 자본잠식 상태이거나 최근 3년간 계속하여 영업손실을 기록하는 등 정상적인 사업운영이 이루어지지 않은 경우 |
| 예산외 의무부담 | 부지매입확약 | 매입약정 기한이 1년 이내에 도래할 예정이나 분양율이 50%에 미치지 못하는 경우 |
| | 토지리턴제 | 토지리턴제 행사기한이 1년 이내에 도래하며 민간사업자가 리턴 권리 행사를 통보한 경우 |
| | BTO MRG | 최근 5년간 계속하여 BTO사업에 따른 실제수입이 MRG보장수준에 미달하여 향후에도 지속적인 재정부담이 예상되는 경우 |
| | 손실부담약정 | 부담약정을 한 사업에 따른 손실부담액이 확정되어 통보된 경우 |

3. 우발부채 위험평가 체크리스트

○ 금융기관과의 위험평가 비교

- 금융기관은 여신에 대하여 금융감독원이 정하는 자산 건전성 분류기준에 따라 위험평가를 실시하고 있음
- 이 기준은 주로 은행 등의 대출에 대한 것으로 지방채발행한도 결정을 위한 재정위험 평가에 즉시 적용에 어려운 것은 사실임
- 다만 지방자치단체의 차입보증, 사업보증 등 보증행위와 예산외의무부담 중 손실약정의 경우에는 주채무자(또는 사업자)의 사업상황에 따라 대위변제 등 재무적 부담수준이 결정되는 특징이 있으므로 이를 금융기관의 경우를 참고하여 위험평가 기준을 설정할 수 있을 것임
- 금융기관은 여신을 정상, 요주의, 고정, 회수의문, 추정손실의 5단계로 구분하여 평가하고 있으며, 각각에 대해 대손충당금 설정의 최저한도를 규정하고 있음. 또한 여신종류를 나누어 일반대출과 부동산PF대출로 구분하여 위험평가를 실시하며 부동산PF대출에 대한 위험평가를 더 높게 보고 있음
- 금융기관의 경우 통상 고정이하 여신이 문제가 되고 있으며, 감독당국의 권고에도 불구하고 실무에서는 고정이하 여신에 대한 부실채권 커버리지비율(대손충당금/고정이하여신)이 100% 수준이면 문제가 없다고 보고 있음
- 지방자치단체 지방채발행을 위한 위험평가에 이를 참고하는 경우 고정이하와 유사한 상황인 경우 100%를 반영하고, 요주의 상황인 경우 현행 행정자치부 기준과 같이 50%를 반영하는 방안을 검토할 수 있음. 이는 우발부채 관리의 목적이 지방자치단체의 재정위험에 대한 사전적 대응이라는 성격이 있는 점을 고려할 때 보수적인 관점에서 위험평가가 이루어지는 것이 필요하다는 점에서 설명될 수 있음
- 물론 실무상 금융기관의 경우 대출에 대한 연체정보 및 기타 신용정보를 입수하여 판단할 수 있는 제도적, 인적 체계가 존재하나 지방자

치단체의 경우 이러한 수준의 정보입수 및 판단을 기대하기는 현실적 및 제도적으로 어렵기 때문에 주채무자(사업자)에 대해 외부적으로 나타난 정보를 중심으로 판단하는 것이 불가피함

- 한편 100% 또는 50% 상황에 해당되지 않는 정상적인 상황인 경우에는 전혀 반영하지 않거나(0%) 약정행위 자체가 재정에 잠재적 위험부담을 주는 점을 감안하여 25%를 반영하는 방법을 고려할 수 있을 것임

<표 5-9> 금융기관과의 위험평가 비교

| 구분 | 정상 | 요주의 | 고정 | 회수의문 | 추정손실 |
|-----------------------|-----------|------|-------|-------|------|
| 일반대출 | 0.5%이상 | 2%이상 | 20%이상 | 75%이상 | 100% |
| 부동산PF대출 | 2%이상 | 7%이상 | 30%이상 | 75%이상 | 100% |
| 우발부채에 대한 지방채발행승인기준 적용 | 0% 또는 25% | 50% | 100% | | |

○ 우발부채 평가를 위한 체크리스트 I 유형

- 위에서 상술한 금융기관과의 위험평가의 차이점을 고려하여 금융감독원의 자산건전성기준 등을 감안하여 <표 5-9>에 제시된 체크리스트는 100% 및 50%에 해당되는 유형을 보여준 것으로 해당되는 유형에 1개라도 해당되면 지방채발행승인을 위한 우발부채 평가에 있어 100% 또는 50%를 적용할 것을 제시하고 있음

<표 5-10> 우발부채 평가를 위한 체크리스트 I 유형

대상: 보증행위(차입보증, 사업보증), 예산외의무부담(손실약정)

| 구분 | 내용 | 점검결과 |
|---------|---|------|
| 100% 설정 | 주채무자(사업자)의 회사가 부도 또는 「채무자의 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차를 밟고 있는 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사가 「기업구조조정촉진법」에 따라 채권금융기관에 의한 공동관리를 받는 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사가 자본이 완전히 잠식된 상태이면서 금융기관 차입금이 매출액을 초과하는 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사가 폐업중인 경우 | |
| | 부담약정을 한 사업에 따른 손실부담액이 확정되어 통보된 경우 | |

| 구분 | 내용 | 점검결과 |
|-----------|--|------|
| 50% 설정 | 주채무자(사업자)의 회사가 금융기관으로부터 기업개선작업 대상으로 선정된 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 사업이 최근 3개월 이상 조업이 중단된 실적이 있는 경우 | |
| | 주채무자(사업자)가 경영권, 상속 등의 문제로 인해 정상적인 경영활동이 어려운 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사가 금융기관, 거래처, 과세관청 등과의 소송사건으로 인해 정상적인 경영활동이 어려운 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사가 부채가 자산보다 큰 자본잠식 상태인 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 금융기관 차입금이 매출액을 초과하는 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사가 최근 3년간 계속하여 영업손실 또는 당기순손실인 경우 | |
| | 주채무자(사업자)의 회사에 대해 최근연도 외부감사인의 감사의견이 의견저절인 경우 | |

○ 우발부채 평가를 위한 체크리스트 II 유형

- 부지매입확약과 토지리턴제 등은 지역개발과 관련된 부분이나 서로 고려요소가 다를 수 있음
- 부지매입확약의 경우 전체 조성용지의 일정부분에 대해 이루어지는 것이 일반적임. 따라서 예컨대 조성용지의 50%에 대해 매입확약이 있는 경우 극단적으로 산업단지 등이 전혀 분양되지 않아도 50%에 대해서만 매입부담을 가지게 되는 것임. 따라서 부지매입확약의 경우 매입확약금액 및 분양율이 중요한 변수가 됨
- 따라서, 분양율에 영향을 미치는 요소 중 보다 객관적으로 측정가능한 요소로 매입확약 잔여기간을 고려할 수 있을 것임
- 이와 관련하여 매입확약 기간이 1년 이내의 단기간만 남은 경우와 1년 이상 잔여기간이 남은 경우로 구분하여 위험평가를 100% 또는 50%로 구분하는 방안을 검토할 수 있음. 즉, 기간이 1년 이내인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 단기간내에 분양율 개선이 이루어지지 않아 현재의 미분양 상황이 그대로 확정될 가능성이 많다고 판단하는 방식임
- 이 경우 만약 매입확약기간이 1년이 안되어 위험평가가 100%인 경우

에도 매입확약금액, 분양율이 고려되기 때문에 실제로 지방채 발행승인을 위한 가산금액은 훨씬 적을 수 있을 것임

(사례) 00시는 공업단지 조성과 관련하여 조성 후 3년 내에 매각되지 않는 분양용지 중 50%에 대한 부지매입확약을 하였음. 현재 약정기간이 10개월 남았으나 분양율이 40% 그친 상태인 경우 우발부채 평가액은? (용지 총매각예정 500억)

$$* [500\text{억}(\text{총매각예정액}) \times 50\%(\text{부지매입확약비율})] \times 60\%(\text{미분양율}) \\ \times 100\%(\text{부담가능성}) = 150\text{억}$$

- 토지리턴제의 경우에는 부지매입확약과 달리 이미 매각한 토지에 대한 환매권리(put option)를 매입한 민간기업 등에 부여하는 것으로 분양율, 기간 등에 따라 차이를 구분하기 어려운 점이 특징임
- 즉, 민간기업이 매입한 토지를 통한 개발사업에 대한 사업성을 긍정적으로 평가하여 추진하더라도 대외적인 경제변수 악화, 회사 긴급한 재정위험, 더 좋은 사업기회의 우선 추진 등 여러 요인에 따라 권리를 행사할 가능성을 배제할 수 없기 때문임
- 따라서 권리행사 통보가 있거나 1년 이내의 단기간 이내에 행사가능시기가 도래하고 정상적인 사업추진이 안되는 경우에는 100%로 평가하고, 그밖에 가능성이 일정 부분 있다고 판단되는 경우에는 50%를 반영하는 것을 검토할 수 있음. 이와 관련하여 가능성이 일정 부분 있다고 판단되는 경우를 사업추진 현황과 더불어 보장금리 및 대금정산 여부를 종합적으로 고려하는 방안을 생각할 수 있음
- 한편 100% 또는 50% 상황에 해당되지 않는 정상적인 상황인 경우에는 전혀 반영하지 않거나(0%) 약정행위 자체가 재정에 잠재적 위험부담을 주는 점을 감안하여 25%를 반영하는 방법을 고려할 수 있을 것임

<표 5-11> 우발부채 평가를 위한 체크리스트 II 유형

대상: 예산외의무부담(부지매입확약, 토지리턴제)

| 유형 | 구분 | 내용 | 점검결과 |
|--------------|--|--|------|
| 부지매입확약 | 100% 설정 | 매입약정 기한이 1년 이내에 도래할 예정인 경우 | |
| | 50% 설정 | 매입약정 기한이 1년 이상 남은 경우 | |
| 토지리턴제 | 100% 설정 | 토지매수자가 리턴권리 행사 예정사실을 통보한 경우 | |
| | | 토지리턴권 행사가능시기가 1년 이내에 도래하며, 매수토지에 대해 용지조성, 택지개발 등 당초 목적사업의 추진 이 되지 않고 있는 경우 | |
| | 50% 설정 (1)+(2) (1)+(3) | (1)평가시점에서 매수토지에 대해 용지조성, 택지개발 등 당초 목적사업의 추진 이 되지 않고 있는 경우 | |
| | | (2)토지리턴에 따른 보장금리가 지방채 조달금리보다 높게 설정된 경우 | |
| 0% 또는 25% 설정 | (3)토지매수에 대해 수취한 대금이 총매각금액의 100%가 아닌 경우 | | |
| | 기타의 경우 | | |

○ 우발부채 평가를 위한 체크리스트 III 유형

- BTO방식에 의한 민자유치사업에 있어서의 우발부채 평가는 현재 및 미래의 손실보전금액, 손실보전 기간 등에 따라 평가에 차이가 있을 수 있음
- 이와 관련하여 통상 20년의 운영기간을 약정하는 BTO사업을 고려할 때 3년 또는 5년이란 기간 동안에 손실이 발생하는 경우 향후에도 계속하여 손실이 발생할 것으로 예상하여 우발부채 평가시 위험을 반영하는 방식을 검토할 수 있음
- 또한, MRG의 방식을 표준비용보전(SCS: Standard Cost Support) 등 지방자치단체의 손실부담을 합리적으로 개선할 수 있는 다른 방안을 추진여부 및 약정된 운영기간 내에 손실부분을 개선하기 위한 특별한 여지가 없다고 판단되는 등의 조건에 따라 50% 또는 100%의 위험평가 방법을 제시할 수 있을 것임

- 한편 100% 또는 50% 상황에 해당되지 않는 정상적인 상황인 경우에는 전혀 반영하지 않거나(0%) 약정행위 자체가 재정에 잠재적 위험부담을 주는 점을 감안하여 25%를 반영하는 방법을 고려할 수 있을 것임

<표 5-12> 우발부채 평가를 위한 체크리스트 III 유형

대상: 예산외의무부담(BTO MRG)

| 구분 | | 내용 | 점검결과 |
|------------|--------------------|---------------------------------------|------|
| BTO MRG | 100% (모두 해당) | 민간사업자가 운영 후 5년간 실제수입이 MRG보장수준에 미달한 경우 | |
| | | 비용보전방식 변경 등 재구조화 계획이 없는 경우 | |
| | | 운영기간내에 실제수입이 개선될 여지가 없다고 판단되는 경우 | |
| | 50% (모두 해당) | 민간사업자가 운영 후 3년간 실제수입이 MRG보장수준에 미달한 경우 | |
| | | 비용보전방식 변경 등 재구조화 계획이 없는 경우 | |
| | 0% 또는 25% 설정 | 기타의 경우 | |

4. 우발부채의 재정공시 강화 및 유형별 매뉴얼

- 우발부채 정의와 관련 지방재정법 개정
 - 지방재정법 제44조의2 제2항 제3항은 우발부채를 보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것으로 정의하고 있음
 - 그러나 최소한 소송사건의 경우는 회계학적인 우발부채의 개념에 해당하기 때문에 지방재정법 제44조의2 제2항 제3항 우발부채에 소송금액은 포함하고 이를 공시하도록 하여야 함
 - 우발채무는 일반적인 채무와 구별하여 대차대조표에서 부채로 계상하지 않고, 주기(注記)로 별도로 기재하는데, 이는 재무의 건전성을 판단하는 입장에서 이를 확실히 하여 위험부담의 범위액을 표시하기 위함임

- 회계학적으로 볼 때, 자산의 반대개념이 부채. 채권의 반대개념이 채무이므로 부채의 개념이 채무보다 크며, 지방재정의 건전성을 파악하기 위해서는 우발부채로 확대하여야 할 것임
 - 채무는 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위이나, 부채는 채무에 임대보증금, 퇴직급여충당금, 미지급금, 미지급비용, 선수금 등을 포함하여야 함
 - 또한 우발부채의 공시 예외 사항도 국제회계기준에 따라 지방재정법에 명시하여야 함
- 우발부채 이외의 재정건전성 위협요소 정의
- 회계기준에서 우발부채 공시를 강조하고 있는 이유는 기업의 재무 건전성에 위협이 되는 요소를 투자자에게 공개하는 것임
 - 기업과 달리 정부 부문은 이상과 같은 채무 보증 및 소송 등 이외에도 재정건전성에 위협이 되는 요소가 BTO(공공시설물 관리 포함), BTL, 예산외부담 등이 있음
 - 특히 문제가 되는 것은 단체장의 무리한 선거 공약인데, 이를 재무보고서에 포함하는 것은 많은 논란이 있을 수 있으나, 자치단체 예산 규모를 감안하여 일정 규모 이상의 선거공약 사업은 총 사업비를 꼭 명시하여 공시하도록 하여야 함
 - 즉 재무 건전성을 중시한다면 일정한 한도가 넘는 단체장 공약 사업은 사업 시작 여부부터 공시하도록 하여 차기 정부에 대한 부담을 공시하도록 함
 - 이상과 같은 사항을 지방재정법에서 공시하도록 하는 조항을 신설하고 재무보고서에 다음과 같은 서식을 공시하도록 함
- 채무보증 (채무 보증과 같은 효과를 가진 것을 포함)
- 채무 보증 내역
 - 먼저 모든 채무보증 내역에 대하여 그 이유와 금액을 공시하도록 하고, 위험도를 평가하도록 함

- 또한 보증의 위험도를 자치단체가 책정하도록 하고 광역이나 행정자치부가 이를 분기별과 같은 일정한 주기에 평가하도록 함
- 자치단체는 보증의 위험도 책정 근거 자료를 첨부하고 공시하도록 함

<채무보증 회계처리 예시>

| 구분 | 회계구분 | 보증연월일 | 이유 | 보증금액 | 위험도 |
|-------|------|-------|----|------|-------------------------------|
| 채무보증1 | | | | | 1. 위험 높음 2. 보통 3. 위험 낮음 |
| 채무보증2 | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

- 연도별 채무 보증액
 - 상세 내역과 함께 회계별로 연도별 채무보증건수와 채무보증액을 공시하도록하여 추세도 파악하도록 함
 - 특별회계의 경우는 세분화할 수 있음

<연도별 채무 보증액 회계처리 예시>

| 구분 | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------|----|------|------|------|------|------|
| 일반회계 | 건수 | | | | | |
| | 금액 | | | | | |
| 특별회계1 | 건수 | | | | | |
| | 금액 | | | | | |
| 특별회계2 | 건수 | | | | | |
| | 금액 | | | | | |
| 합계 | | | | | | |

- 계류 중 소송사건
 - 소송사건 내역

- 소송사건에 대해서도 먼저 모든 소송사건의 내역과 소송가액을 공시하고 승소 가능성과 자치단체가 책정하고, 이에 대한 근거자료를 첨부하고, 광역이나 행정자치부가 이를 분기별과 같은 일정한 주기에 평가하도록 함
- 소송사건의 경우 다년도에 걸쳐서 이루어지기 때문에 소송의 시작과 (예상) 종결연도를 표시하도록 함

<계류 중 소송사건 회계처리 예시>

| 구분 | 내역 | 소송가액 | 승소 가능성 | 판결 내용 | 최종판결연도 |
|-----|----|------|-------------------------------|-------|--------|
| 소송1 | | | 1. 매우 높음 2. 보통 3. 매우 낮음 | | |
| 소송2 | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

－ 연도별 배상 금액

- 연도별 배상 금액을 소송가액에 매우 높음은 75%, 보통은 50%, 매우 낮음은 25%를 곱하여 산출하도록 하고, 금액은 종결연도에 기입하도록 함
- 최종판결연도가 미래인 경우에는 예상배상액을 명시하도록 함
- 또한 연도별에서는 신규발생 건수도 기입하도록 함

<연도별 배상 금액 회계처리 예시>

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| 총건수 | | | | | | | |
| 신규발생건수 | | | | | | | |
| 폐소건수 | | | | | | | |
| 소송가액 | | | | | | | |
| (예상)배상액 | | | | | | | |

○ BTO 계약

－ BTO 내역

- 회계기준에서는 장래의 손실에 대해서는 인식하지 않는 것으로 하지만 정부부문에서는 장래의 손실에 대해서도 밝혀야 함
- BTO 사업에 대해서는 MRG가 폐지되었지만 이와 유사한 계약 내용이 있으면 공시하도록 함

<BTO 계약 내역 회계처리 예사>

| 사업명 | 운영권자 (운영기간) | 총사업비 | MRG 등 계약내용 | 해지 등 기타 |
|-----|-------------|------|------------|---------|
| 사업1 | | | | |
| 사업2 | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

－ 연도별 BTO 지원금

- 연도별 BTO 지원금 공시에서는 과거 2년도의 지원액도 공개하도록 하고, 미래 3개년도의 지원액 추정치를 꼭 공시하도록 하고 4년도 이상 발행액 추정은 합계로 공시하도록 함
- 일부 자치단체를 추정의 곤란으로 기입하지 않을 수 있는데 평균 증가율로 기입하거나, 증가율이 음인 경우는 전년도 수치에 물가 상승률을 곱한 수치를 계속하여 계약 종료기일까지 연장하여 기입하도록 함

<연도별 BTO 지원금 회계처리 예사>

| 사업명 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018이후 |
|-----|------|------|------|------|------|--------|
| 사업1 | | | | | | |
| 사업2 | | | | | | |

- BTO와 유사하게 자치단체 운영에 부담을 줄 수 있는 부문이 공공시설물 관리임
- 공공시설물의 경우 재정수지에 대한 공시가 중요한데, 각 공공시설에 대하여 정원, 현원, 연면적, 건물면적, 이용 요금, 이용인원, 재정자립도, 수입(입장료, 임대료, 기타수입 구입), 지출(인건비, 건물운영비, 행정운영비) 등을 별도의 서식으로 작성하게 하고 이를 요약한 다음의 표를 공시하도록 함

<공공시설물 재정수지 회계처리 예시>

| 공공시설 | 수입 | 지출 | 자치단체보조금 | 손익 |
|-------|----|----|---------|----|
| 공공시설1 | | | | |
| 공공시설2 | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

- 공공시설물에 대한 자치단체 보조금 공시에서는 과거 2년도의 지원액도 공개하도록 하고, 미래3개년도의 지원액 추정치를 꼭 공시하도록 하고 4년도 이상 발행액 추정은 합계로 공시하도록 함
- BTO와 마찬가지로 일부 자치단체를 추정의 곤란으로 기입하지 않을 수 있는데 평균 증가율로 기입하거나, 증가율이 음인 경우는 전년도 수치에 물가상승률을 곱한 수치를 계속하여 계약 종료기일까지 연장하여 기입하도록 함

<공공시설물에 대한 자치단체 보조금 회계처리 예시>

| 사업명 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018이후 |
|-------------|------|------|------|------|------|--------|
| 공공시설물 수 | | | | | | |
| 공공시설물 관리 인원 | | | | | | |
| 공공시설물 수입 | | | | | | |
| 공공시설물 비용 | | | | | | |
| 공공시설물 보조 | | | | | | |

○ BTL 계약

- BTL 내역

- BTL의 경우도 지속적으로 이자부담을 자치단체에 발생하므로 이의 상세 내역을 공시하도록 함

<BTL 계약 내역 회계처리 예사>

| 사업명 | 회계 구분 | 사업 내용 | 이자율 | 상환조건 |
|-----|-------|-------|-----|------|
| 사업1 | | | | |
| 사업2 | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

- 연도별 BTL 이자지급액

- BTL 이자지급액 공시에서는 과거 2년도의 지원액도 공개하도록 하고, 미래 3개년도의 지원액 추정치를 꼭 공시하도록 하고 4년도 이상 발행액 추정은 합계로 공시하도록 함
- 또한 BTO와 마찬가지로 일부 자치단체를 추정의 곤란으로 기입하지 않을 수 있는데 평균 증가율로 기입하거나, 증가율이 음인 경우는 전년도 수치에 물가상승률을 곱한 수치를 계속하여 계약 종료기일까지 연장하여 기입하도록 함

<연도별 BTL 이자지급액 회계처리 예사>

| 사업명 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018이후 |
|-----------|------|------|------|------|------|--------|
| BTL 건수 | | | | | | |
| BTL 이자지급액 | | | | | | |

○ 예산외 사업

- 예산외 사업 내역

- 예산외 부담의 경우 부지매입확약, 토지리턴, 기타 등으로 구분하여 작성할 수 있음
- 사업에 차질이 생겼을 경우에 보전해야 할 금액도 자치단체가 책정하도록 하고, 광역이나 행정자치부가 이를 분기별과 같은 일정한 주기에 평가하도록 함

<예산외 사업 내역 회계처리 예시>

| 사업명 | 사업내용 | 총사업비 | 예상보전액 | 예상보전액 발생 확률 |
|-----|------|------|-------|-------------------------------|
| 사업1 | | | | 1. 매우 높음 2. 보통 3. 매우 낮음 |
| 사업2 | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

– 연도별 예산외 사업 규모

- 연도별 예산외 사업 규모에서는 총사업비에 예상보전액 발생확률이 매우 높음은 75%, 보통은 50%, 매우 낮음은 25%를 곱하여 산출하도록 하고, 발생연도도 기입하도록 함

<연도별 예산외 사업규모 회계처리 예시>

| 사업명 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018이후 |
|---------|------|------|------|------|------|--------|
| 건수 | | | | | | |
| 신규발생건수 | | | | | | |
| 총사업비 | | | | | | |
| (예상)보전액 | | | | | | |



제6장

결론: 요약 및 정책 건의

제6장

결론: 요약 및 정책 건의

- 관리가 필요한 우발부채의 범위의 확대
 - 지방자치단체 우발부채는 ‘보증채무부담행위액’과 ‘예산외 의무부담 행위’에 한정하고 있음
 - 다수의 지방정부에서 민간투자사업은 이 2가지 우발부채 확정 방법에서 누락되는 문제점이 있음
 - 즉 지자체가 각 회계연도 재무보고서에서 ‘우발채무 등’의 항목에서 “민투법에 따른 BTO, BTL 사업 관련 발생 가능한 우발부채는 주석으로 처리”하고 있음

<표 6-1> 지방자치단체 우발부채 범위 확대 의견

| 구분 | 지방행정연구원 보고서안 | 의견안 | 비고 |
|---|-------------------------|---|---|
| 당초 | 보증채무 부담행위액 예산외 의무부담액 | 가. 채무부담행위 나. 보증채무부담행위 다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 | 지방재정법 제13조(보증채무부담행위) 제44조(채무부담행위) 제37조(투자심사) |
| 변경 | <추가> | 민간투자사업(BTO, BTL) | 부산시 사례 BTO 계약내역 미완공 BTL 계약내역 |
| <p>제13조(보증채무부담행위등) 제44조(채무부담행위) 제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다.</p> <p>1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성 2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청</p> <p>가. 채무부담행위 나. 보증채무부담행위 다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담</p> | | | |

- BTO 민간투자사업은 총사업비, 계약기간, 최소운영수입보장내역, ‘중도해지지급금 내역’, 향후 부담 추정액 등으로 표기함
- BTL 민간투자사업은 ‘정부지급금, 민간투자비, 이자율’등으로 표기하고 이음. 여기에서 “정부지급금”이 실질적으로 ‘의무적 지출’성격의 부채임
- (장점) 범위 확대에 따른 장점: 범위가 민간투자사업(BTO, BTL)사업으로 포함할 경우 매년 부담되는 민간투자사업의 비용부담 총량을 파악하고 관리하는데 편리함. 예컨대 ‘채무부담행위액’의 경우 ‘채무’로 인식하고 있지만, 다음연도 예산에 반영되어 상환된다는 측면에서도 유사한 성격을 가짐
- (단점) 범위 확대에 따른 단점: 의무적 지출 성격을 ‘우발부채’로 인식할 경우, 과다 부채로 인식하여 지방채 발생에 부정적인 영향을 줄 수 있고, 시민이나 지방의회에서 정확히 우발부채에 대한 범위를 알지 못할 경우 지방정부의 재정건전성을 오해할 소지가 있음
- 결론적으로 민간투자사업을 우발부채 범위에 포함하는 것이 지방정부가 재정투자사업에 따른 부채 발생가능성을 줄이려는 편법을 통제할 수 있을 것으로 판단됨

○ 부채의 운영제도에 따른 우발부채의 범위

- 우발부채의 유형에 관한 구체적인 내용은 회계운영규정, 재무보고서 표준샘플, 지방채승인기준에서 찾아 볼 수 있으나 제시된 유형이 일부 차이가 있으며 이에 대해 검토가 필요
- 채무부담행위는 회계측면에서도 공사가 기성 또는 완료되기 이전에는 부채가 아니며 완료된 경우에는 재무제표에 부채로 계상되어 관리상 문제가 없으며, 재정부담 측면에서도 법에 따라 늦어도 다음다음 회계연도 세출예산에 반영되어 지출되어야 하는 것으로 지방채 발행한도액 결정에 있어 우발부채 등으로 관리할 실익은 적다고 판단됨
- 소송사건은 대부분 지방세 및 세외수입의 부과처분 취소소송이 금액에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 소송가액 중 패소로 이어져 실제 재

정부담하는 경우에 대한 판단이 어려운 점 등을 고려할 때 현 단계에서는 지방채승인기준 관점에서는 대상에서 제외하는 것이 바람직하다고 판단됨

- 과거 지방자치단체의 BTO사업 진행시 MRG 조건약정이 많고 주로 SOC에 대한 투자와 관련되어 해당 사업규모가 대규모인 점과 사업재구조화가 쟁점으로 부각되는 등 지방자치단체의 장래 재정부담이 클 것으로 예상되는 점을 고려할 때 위험관리 측면에서 지방채 발행한도 결정시 우발부채로 고려할 필요가 있다고 생각됨

○ 국내 우발부채 사례 및 관리현황

- 태백시 오투 리조트 사례와 대전광역시 천변도시고속화도로 사례는 수요가 뒷받침 되지 않는 사업의 무리한 추진을 막기 위해 보다 면밀한 사업성 평가가 이루어져야 할 것이며 투융자심사제도와의 연계성 역시 고려해야 할 것임
- 지방공기업법 개정으로 지방공기업인 도시공사의 토지리턴, 토지매입확약 행위가 금지되었지만 세종시 사례처럼 지방자치단체가 직접 토지매입확약 계약을 하는 경우가 있어 이에 대한 관리 방안 역시 고려되어야 할 것으로 보임
- 택지분양, 주택건설, 산단조성 사업 등에 있어 지방자치단체가 직접 나서 지급보증을 하거나 토지리턴, 토지매입확약을 하는 것을 제제하고 자치단체는 인허가 등과 같은 행정적 절차만을 수행하도록 하여 사업결과에 따른 재정 손실을 자치단체가 입지 않도록 우발부채액의 일정부분을 지방자치단체의 채무로 환산하여 지방채 발행액 제한에 활용하여 자치단체의 채무관리에 활용하여야 한다고 생각됨

○ 우발부채 관리방안 검토

- 우발부채의 경우, 자원의 유출 가능성이 당초에 예상하지 못한 상황에 따라 변화할 수 있기 때문에 계속적으로 그러한 상황변화를 주시할 필요가 있음

- 토지매입확약 등 보증은 사업자에게 특혜를 주는 것이므로 원칙적으로 제한하는 방안이 필요하고 토지리턴의 경우 채무와 동일하게 관리하는 것이 바람직함
- 부지매입확약의 경우 전체 조성용지의 일정부분에 대해 이루어지는 것이 일반적임. 토지리턴제의 경우에는 부지매입확약과 달리 이미 매각한 토지에 대한 환매권리(put option)를 매입한 민간기업 등에 부여하는 것으로 분양율, 기간 등에 따라 차이를 구분하기 어려운 점이 특징임. BTO방식에 의한 민자유치 사업에 있어서의 우발부채 평가는 현재 및 미래의 손실보전금액, 손실보전 기간 등에 따라 평가에 차이가 있을 수 있음
- 단체장의 무리한 선거 공약인데, 이를 재무보고서에 포함하는 것은 많은 논란이 있을 수 있으나, 자치단체 예산 규모를 감안하여 일정 규모 이상의 선거공약사업은 사업 시작 여부부터 공시하도록 하여 차기 정부에 대한 부담을 공시하도록 함

【참고문헌】

- 기획재정부. 광역시·도 민간투자사업 실적보고서
- 김동욱. (2013). 지방자치단체 재무보고서의 회계 수치의 신뢰성 검증. 「지방재정논집」, 18(1): 163-188.
- 배정아·윤태섭. (2014). 지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안. 「정부회계연구」, 12(2): 59-88.
- 송인만 외. (2007). 국제회계기준 도입모형 및 전략. 「회계와 감사연구」, 45: 187-208.
- 신현걸 (2007). 내부회계관리제도 검토보고 현황분석. 「회계저널」, 16(1): 107-128.
- 윤태화·박종성. (2008). 국가부채에서 정부의 범위 및 부채의 종류에 관한 연구 「회계저널」, 17(4): 159-190.
- 이윤원. (1996). 우발부채의 회계예규제정의 기준설정. 「경영논집」, 17: 27-40.
- 안전행정부. 지방자치단체 재무회계 운영규정 「훈령 제32호」, 2014.2.28.
- 안전행정부. 지방자치단체 회계기준 및 회계처리지침
- 정성호 (2014). 지방자치단체의 예산 외 사업부채 증가변인 연구. 한국행정학보
- 정성호. (2013). 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시·도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업간 관계, 「지방재정논집」, 18(1): 131-162.
- 지방재정법
2007년도 - 2012년도 지방자치단체 복식부기 재무보고서
- Bennett JT (2012). They Play, You Pay. New York: Springer.
- Bennett JT and DiLorenzo TJ (1982). Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt. Public Choice, 39: 333-342.
- Bennett JT and DiLorenzo TJ (1983). Underground Government: The Off-budget public sector. Washington, D.C.: Cato Institute.

- Currie, E. (2002). The potential role of government debt management offices in monitoring and managing contingent liabilities. Working paper.
- GFSM, (2014)
- Polackova, H. (2000). Contingent Government Liabilities: Fiscal Threat to the Czech Republic?. *Post-Soviet Geography and Economics*, 41(1): 63-76.
- Polackova, H. (2002). *Government at Risk: Contingent liabilities and fiscal risk*. Oxford University press: New York.
- Polackova, H. (2004). *Contingent Liabilities in New Member States*. A workshop organized by the European Commission Directorate General for Economic affairs. Brussels.
- Towe, C.M. (1991). The budgetary control and fiscal impacts of government contingent liabilities. *IMF staff paper*. 38(1).

〈부록: Polackova의 재정위기관리의 거시적 관점〉

1. Polackova의 재정위험관리의 세 가지 수준

- 거시경제적 맥락(Macroeconomic context of the government's exposure to fiscal risks)
 - 정부의 재정운영에 영향을 주는 거시 경제적 제약은 무엇인가: 환율, 국가 총 채무 수준, 신용도 등과 같은 국가 재정운영에 제약을 줄 수 있는 거시 경제적 요인의 파악
 - 전반적인 재정여건은 어떠한가: 중앙정부와 지방정부를 포함한 모든 공공부문의 부채, 자산, 예산 등의 재정여건의 파악, 국내채권시장의 신뢰성(domestic bond markets)이나 외국투자자들의 신뢰도(the confidence of foreign investors)에 따라 재정적 지속가능성(the fiscal sus)을 가늠해 볼 수 있음
 - 재정상황이 거시경제, 인구학, 정책적 요인에 얼마나 영향을 받는지 여부를 파악
- 특정재정위험(specific fiscal risks)
 - 재정위기의 원인, 특히 어떤 재정사업 혹은 예산외사업이 예상하지 못한 재정압박을 초래했는지, 어떤 종류의 위험인지, 정부의 재정상태에 어떤 영향을 줄 것인지를 Monte Carlo simulations (Arthur Andersen, 2000; Marrison 2001) 등으로 파악할 필요가 있음
 - 재정위기를 유발한 주요 원인은 무엇인가? 가장 규모가 크고 위험성이 높은 우발부채는 무엇인가? (명시적 부채? 암묵적 부채?- Fiscal risk matrix에 자세한 항목과 함께 기입)
 - 재정위기를 유발한 우발부채의 발생 요인은 무엇인가? (환율위기, 금리위기, 원자재 가격위기, 운용상 위기, 정치적 위기, 정책적 위기, 기타)
 - 전반적인 관점에서 볼 때 Fiscal risk matrix의 항목 중에서 가장 많은 증가가 예상되는 항목은 무엇인가? 전체 우발부채 규모의 파악, 현재

정부 채무수준의 파악, 정부 채무 이행 능력의 파악

- 위험상황에 처해 있는 우발부채에 대한 정부의 법적 책임은 어떠한가? (법에 규정된 내용인가? 법에 규정되어 있는 것이 아니라면 정부의 보증 행위는 명확히 이해할 만한 것인가?)
- 우발부채 발생 기관과 신용도 (재무상황): 위험상황에 처한 우발부채를 발생시킨 공공기관의 재무상황 파악 및 어떠한 종류의 우발부채가 발생하였는가? (저금리 대출, 정부지급보증 등)
- 보증: 정부가 행한 보증은 어떠한 내용인가? (보증의 범위, 실제 부채 발생액 등)
- 공기업과 은행: 가장 큰 공기업과 가장 큰 국영은행에 대한 재무현황 파악
- 현재의 재정위기를 극복할 수 있는 재정적 원천은 무엇이 있는가? (Fiscal Hedge matrix)
- 재정위기 극복을 위한 재정적 원천의 상황은 어떠한가? (세입추이 등)
- 재정위기를 유발하고 있는 우발부채의 추이와 이를 극복하기 위한 재정원천의 추이는 어떠한가? 최악의 시나리오는 무엇인가?

○ 제도적 기반(the institutional framework)

- 재정위험을 관리하기 위한 규칙, 공시, 감시, 재정계획 및 예산 등에 의해 인센티브나 제재를 가하는 방안으로 재정적 기회주의(fiscal opportunism)을 최소화할 필요가 있음. 공공부문의 재정상태를 투명하게 공개하는 것은 적절한 감시와 분석 그리고 가능할 수 있는 도덕적 해이를 방지하는 등의 효과가 있음
- Matrix 의 각 항목에 대해 기록, 모니터링, 자료 작성의 책임 기관은 어디인가?
- 우발부채에 대해 사전보고를 받는 기관은 어디이며? 정부의 어느 정책과 연계되어 있는가? 우발부채 발생기관, 관련 부처, 재정 책임 부처, 내각 (중앙정부), 의회
- Matrix 의 각 항목에 대한 자료는 어느 기관이 보유하고 있는가?

- 재정위기의 원인이 보고되지 않는 곳은 어디인가? 재정책임 부처, 내각, 중앙은행, 의회, 해외 투자자, 일반대중
- 우발부채와 관련한 재정적 비용을 측정하고 보고하는 것과 관련한 법적 규정이 있는가?
- 제도적, 법적 틀은 어떠한가? 정부보증, 지방자치단체, 공기업을 포함한 공공기관에 대한 규정, 공공기관 재정지원에 대한 법적 규정
- 공공부채 증가에 대한 설명의 의무가 규정되어 있는가?
- 공공부채 및 재정위기와 관련하여 법원 및 감사기관이 권한은 어떠한가?

2. 재정위험관리의 범위

가. 거시 경제적 관점

- 정부의 재정운영에 영향을 주는 거시 경제적 제약은 무엇인가?
 - 환율, 국가 총 채무 수준, 신용도 등과 같은 국가 재정운영에 제약을 줄 수 있는 거시 경제적 요인의 파악
- 전반적인 재정여건은 어떠한가?
 - 중앙, 지방정부를 포함한 모든 공공부분의 재정여건의 파악 (부채, 자산, 예산 등)
- 재정상황이 거시경제, 인구학, 정책적 요인에 얼마나 영향을 받는가?

나. 재정위기의 원천

- 재정위기를 유발한 주요 원인은 무엇인가? 가장 규모가 크고 위험성이 높은 우발부채는 무엇인가? (명시적 부채? 암묵적 부채?- Fiscal risk matrix에 자세한 항목과 함께 기입)
- 재정위기를 유발한 우발부채의 발생 요인은 무엇인가? (환율위기, 금리위

기, 원자재 가격위기, 운용상 위기, 정치적 위기, 정책적 위기, 기타)

- 전반적인 관점에서 볼 때 Fiscal risk matrix의 항목 중에서 가장 많은 증가가 예상되는 항목은 무엇인가?
 - 전체 우발부채 규모의 파악, 현재 정부 채무수준의 파악, 정부 채무 이행 능력의 파악

다. 선택된 위기의 분석

- 위험상황에 처해 있는 우발부채에 대한 정부의 법적 책임은 어떠한가? (법에 규정된 내용인가? 법에 규정되어 있는 것이 아니라면 정부의 보증 행위는 명확히 이해할 만한 것인가?)
- 우발부채 발생 기관과 신용도 (재무상황)
 - 위험상황에 처한 우발부채를 발생시킨 공공기관의 재무상황 파악 및 어떠한 종류의 우발부채가 발생하였는가? (저금리 대출, 정부지급보증 등)
- 보증
 - 정부가 행한 보증은 어떠한 내용인가? (보증의 범위, 실제 부채 발생액 등)
- 공기업과 은행
 - 가장 큰 공기업과 가장 큰 국영은행에 대한 재무현황 파악

라. 재정안정화의 방법

- 현재의 재정위기를 극복할 수 있는 재정적 원천은 무엇이 있는가? (Fiscal Hedge matrix)
- 재정위기 극복을 위한 재정적 원천의 상황은 어떠한가? (세입추이 등)
- 재정위기를 유발하고 있는 우발부채의 추이와 이를 극복하기 위한 재정

원천의 추이는 어떠한가? 최악의 시나리오는 무엇인가?

마. 기록과 보고 (투명성)

- Matrix 의 각 항목에 대해 기록, 모니터링, 자료 작성의 책임 기관은 어디인가?
- 우발부채에 대해 사전보고를 받는 기관은 어디이며? 정부의 어느 정책과 연계되어 있는가?
 - 우발부채 발생기관, 관련 부처, 재정 책임 부처, 내각 (중앙정부), 의회
- Matrix 의 각 항목에 대한 자료는 어느 기관이 보유하고 있는가?
- 재정위기의 원인이 보고되지 않는 곳은 어디인가?
 - 재정책임 부처, 내각, 중앙은행, 의회, 해외 투자자, 일반대중

바. 제도적 준비 (책임성)

- 우발부채와 관련한 재정적 비용을 측정하고 보고하는 것과 관련한 법적 규정이 있는가?
- Fiscal risk matrix의 각 항목 중에서 현재 정부에서 규정하고 있지 않은 항목은 무엇인가?
- 제도적, 법적 틀은 어떠한가?
 - 정부보증
 - 지방자치단체, 공기업을 포함한 공공기관에 대한 규정
 - 공공기관 재정지원에 대한 법적 규정
- 공공부채 증가에 대한 설명의 의무가 규정되어 있는가?
- 공공부채 및 재정위기와 관련하여 법원 및 감사기관이 권한은 어떠한가?

사. 정책 (실무적 측면)

- 우발부채에 대한 정부 보증 시 도덕적 해이 등과 같은 요소들에 대한 위험요인 분석은 어떻게 하고 있는가? 특히 재정책임 부서, 내각, 중앙은행 또는 의회의 중기재정관리는 어떻게 이루어지고 있는가?
- 공공기관 또는 이익단체의 정부의 재정지원에 대한 기대는 어느 정도인가?
- 정부에 대한 정치적 압력이 있는지 또는 예산 범위 이외의 재정지원에 대한 거절의 사례가 있었는지?
- 공기업, 은행, 출연기관 등의 재정운영에 대한 인센티브나 페널티가 있는가?

아. 재정위기 관리

- 재정담당 부서, 공기업, 출연기관 등의 우발부채 관리를 위한 분석 및 통제 능력은 어떠한가?
- 재정위기를 유발하고 있는 사업들의 진행과정은 어떠한가?
- 재정위기를 해결하기 위해 시행하고 있는 정부 시책들은 어떠한 것들이 있는가?
- 우발부채 해결을 위한 시책들이 시행되고 있는가? 우발부채의 범위 및 규모를 누가 어떻게 결정하는가?