

# 지방자치법상 ‘예산 외의 의무부담’에 대한 재정관리 강화방안

## Strengthening Financial Management on Financial Guarantees on the Local Autonomy Act

김 수 희\*  
Kim, Suhee

### ■ 목 차 ■

- I. 연구의 배경
- II. 이론적 배경과 선행연구
- III. 예산 외의 의무부담의 운영현황
- IV. 예산 외의 의무부담에 대한 재정관리 문제점 개선방안
- V. 결론 및 시사점

이 연구는 지방자치단체가 민간의 자원을 활용하는 사업에서 자주 활용하고 있는 ‘예산 외의 의무부담’에 대한 자치단체의 운용실태를 분석하고 재정관리 강화방안을 모색하였다. ‘예산 외의 의무부담’ 행위는 사실상의 재정행위이나 절차적 통제가 미흡하고, 미래에 부담하는 재정적 비재정적 의무로 인하여 자치단체 재정위기를 초래할 가능성이 있음에도, 그동안 재정관리 규범대상에서는 제외되어 왔다는 것이 문제이다. 이에 중기재정계획, 지방재정영향평가, 지방재정투자심사, 우발부채관리, 재정공시제도 등 제도를 활용한 예산 외의 의무부담에 대한 재정관리 강화가 요구된다.

□ 주제어: 예산 외의 의무부담, 지방자치법, 재정관리, 우발부채

This study analyzed the operating conditions of local governments’ financial guarantees, which are frequently used in public-private partnership projects to

\* 행정안전부 재정협력과장

논문 접수일: 2022. 2. 9. 심사기간: 2022. 2. 9. ~ 2022. 3. 4. 게재확정일: 2022. 3. 4.

obtain private companies' involvement, and sought ways to strengthen financial management on a contractual guarantee. A financial guarantee is one of the financial activities of local government in nature, but its procedures are not sufficiently in control in that guaranteed contract will have no impact on the local government's fiscal position unless they are called. Although there is a possibility of causing a local financial crisis due to future obligations, it has been excluded from the target of local fiscal management rules. Accordingly, it is required to strengthen financial management using systems such as medium-term financial plan, local fiscal impact assessment, local fiscal investment review, and fiscal disclosure system.

□ Keywords: Financial Guarantees, Local Autonomy Act, Financial Management, Contingent Liability

## I. 연구의 배경

지방자치법과 지방재정법은 밀접한 관계에 있다. 지방자치법 제7장은 재정운영의 기본원칙, 예산과 결산, 수입과 지출, 재산 및 공공시설 등 재정에 관한 사항을 규정하고 있다. 제7장의 규정은 현재 11개의 지방재정, 세정, 공기업 등 관련 법률로 세분화되어 있다<sup>1)</sup>. 지방자치법이라는 기반위에 세워진 11개의 법률은 지방재정 운영을 통하여 재정분권을 실현하기 위한 제도적 기제라고 할 수 있다. 자치단체에 대한 중대한 재정적 부담을 초래할 수 있지만 예산으로 지출되지 않기 때문에 별도로 의회의 승인을 받도록 1949년 지방자치법 제정 당시부터 현재까지 일관되게 규정되어온 사항이 바로 지방자치법 제47조제1항제8호이다. 즉, '법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기'에 대한 사항은 자치단체에 중대한 재정적 비재정적 영향을 미칠 수 있으므로 지방의회의 의결사항이다. 예산 외의 의무부담은 미래에 자치단체가 예측할 수 없는 재정지출이나 비재정적 의무를 부담해야 하므로 미리 지방의회의 의결로 승인을 받도록 하고 있다.

예산 외의 의무부담은 재정이 열악한 지방자치단체가 당장 재원을 마련하지 않고도 지방자치단체의 장이 지역개발 및 투자사업을 할 수 있는 정책수단이 될 수 있다. 또한, 예산 외의 의무부담에 대한 지방의회의 승인이후에는 절차적 통제장치가 미흡하다. 사업과정에 대한 관리 및 보고가 제대로 이루어지지 않는다. 자치단체는 민간자본의 투자를 촉진시키기 위하여 경제상황의 변화 등으로 사업차질이 발생하는 경우에 대한 운영손실 보전과 미분양 토지매입 의무 같은 재정위험에 대한 책임을 전적으로 지방자치단체가 부담한다는 조건의 협약을 체결하고 사업을 착수한다. 따라서 사업성이나 경제성을 고려하지 않고 정치적인 계산에 의하여 무분별한 투자사업을 가능케 하므로 향후 지방재정위기를 초래할 수 있다. 따라서 예산 외의 의무부담은 지방재정법상의 사전적 절차 및 사후적 재정관리 제도를 통하여 재정건전성 관리가 요구된다.

그러나 지역의 실무현장에서는 예산 외의 의무부담행위가 사실상 재무행위로서 빈번하게 활용하고 있는 제도이지만, 예산 외의 의무부담에 대한 인식과 절차의 정립은 부족한 상황이다. 지방자치법상 '예산 외의 의무부담'이라는 용어는 재정 집행과정에서는 거의 사용하지 않다가 결산시점에 우발부채를 보고할 때 그리고 '채무관리계획'의 우발채무를 작성할 때 세부항목으로 작성·보고된다. 지방자치법상의 규정과 지방재정법령 간의 간극으로 인하여 선행연

1) 지방재정법, 지방교부세법, 지방회계법, 기금관리기본법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 공유재산 및 물품관리법, 지방세기본법, 지방세징수법, 지방세특례제한법, 지방공기업법, 지방자치단체 출자출연의 운영에 관한 법률

구에서는 우발부채 보고에서 '예산 외의 의무부담' 삭제를 주장하는 연구(정성호 2015)가 있고, 소관부처는 채무관리계획과 재무제표 주석, 결산공시 등에서 예산 외의 의무부담을 '우발채무'로 또는 '우발부채'로 보고하고, 재정공시(결산)에서는 '계약상 약정<sup>2)</sup>'으로 보고하고 있다. 그 결과 집행의 현장에서는 예산 외의 의무부담에 대한 실제적 개념과 제도적 의미가 무엇인지, 지방재정법상의 채무부담행위 또는 보증채무부담행위, 우발부채 등과 어떤 관계에 있는지 등 의문이 생긴다. 실무자 뿐만 아니라 지방의회에서도 예산 외의 의무부담이 초래하는 재정적 측면에 대한 충분한 인식이 부족하여 사전통제 장치들을 제대로 작동시키고 감시하는데 소홀한 면이 없지 않다. 지방의회의 승인 없이 예산 외로 자치단체의 재정적 비재정적 부담을 초래하는 협약 등은 감사원의 감사처분 대상이 되기도 하였다.(류춘호 2020) 설령 예산 외의 의무부담을 초래하는 '업무제휴 동의안' 및 '협약 동의안' 형식으로 지방의회 의결을 받은 경우에도 사업추진 과정에 대한 사후적인 감시와 통제가 부족한 실정이다. 예산외의 의무부담 동의안에 대한 지방의회 의결 이후 우발부채관리 및 재정공시 등 사후관리에 대한 명확한 인식을 공유하고, 관련 내부 행정절차를 실행할 수 있도록 하는 제도적인 장치가 필요하다. 그러나 '예산 외의 의무부담'에 대한 학계의 연구와 정책제안 및 소관 부처의 관심은 여전히 부족한 상황이다.

본 연구에서는 예산계약하에 있는 자치단체가 민간자본으로 중장기 투자사업을 수행할 수 있도록 하는 제도적 장치인 예산 외의 의무부담에 대한 운용실태와 책임성 강화방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 2장에서는 지방자치법상의 '예산 외의 의무부담'의 개념정의를 해외의 유사개념을 참고하여 학술적인 개념정의를 시도하였고, 행정안전부의 질의회신 사례와 법제처 유권해석 내용을 검토하여 법률규정과 실무적인 적용사례를 검토하여 본 연구의 학술적 개념정의를 실무적 적용에 있어서도 지지되고 있음을 밝혔다. 제3장에서는 지방자치단체의 예산 외 의무부담 조례와 지방의회의 의결, 재정관리 현황을 통한 자치단체 적용실태를 검토하였으며, 특히 재정관리의 실태와 문제점에 대하여 분석하였다. 마지막으로 제4장에는 예산 외의 의무부담 행위에 대한 책임성 강화방안으로 재정관리제도를 활용할 수 있는 다양한 방안을 검토하였다. 본 연구를 통하여 예산 외의 의무부담의 이론적 배경과 적용실태, 지방행정과 지방재정의 면밀한 연계 관계를 이해하고, 예산 외의 의무부담에 대한 사전적 사후적 관리방안을 강화하여 지방행정 현장의 혼란을 방지하고자 한다.

2) 지방자치법이나 지방재정법에는 근거가 없는 용어이다.

## II. 이론적 배경과 선행연구

### 1. 예산 외의 의무부담에 대한 개념 정의

예산 외의 의무부담을 학술적으로 정의하면, 지방자치단체의 통상적인 예산의 절차와 내용에 포함되지 않고, 지방자치단체가 협정, 협약, 계약 등을 체결함으로써 거래 당사자에 대하여 금전의 지급 또는 현물의 매입 등 의무를 부담하는 행위로, 장래 이행의무 발생시 지방자치단체의 재정에 중대한 영향을 미치므로 미리 지방의회 승인을 받아야 하는 행위를 말한다. 미국 GAO(Government Accountability Office)의 예산과정에 대한 용어해설에 의하면, 의무부담(Obligations)은 정부가 상대방에 대하여 서비스의 대가나 물품의 수령, 특정행위로 인하여 유발되는 법적인 책임 및 의무를 말하며, 의무의 이행 및 금전의 지급은 즉시, 또는 나중에 이루어질 수 있다. '예산 외(Nonbudgetary)'는 정부의 거래행위지만 자금조달의 수단이 되고 예산이나 지출로 나타나지 않는 정부 거래를 의미한다. 이것은 본질적으로 예산이지만 법률에 의해 예산에서 제외되는 것(예를 들면 미국의 경우 노령유족신탁기금 및 장애신탁기금)을 의미하는 "Off-budget"과 구별된다.(GAO, 2005) Nonbudgetary로 표현되는 정부거래는 실제 예산지출은 아니지만, 자금조달 측면에서 정부 기금과 계정간의 자금거래를 지출처럼 기록되는 특징이 강하기 때문에 예산외 의무부담을 포함한다고 보기 어렵다. 따라서, 지방자치단체의 계약 상대자의 사업 손실에 대한 지급 보증, 재정 보증 등을 의미하는 영국 재무부(Treasury, 2020)의 "financial guarantee contract" 가 '예산외 의무부담' 개념에 보다 근접한다고 볼 수 있다. 지방자치법상 지방의회가 의결하여야 하는 "법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담"은 통상적인 예산행위는 아니지만 장래에 재정부담을 초래할 수 있는 거래상대자와의 계약이나 협정, 협약 등을 말한다. 일부 연구에서는 예산외의 의무부담을 '예산편성 시에 예측할 수 없거나 정확한 소요액을 파악할 수 없어 세출예산에 계상하지 못하고 지출하는 예산'으로 설명하고 있다(배정아·윤태섭 2014, 류춘호 2021). 그러나 예산 외의 의무부담은 엄밀히 말하여 '예산'에 포함되지 않는다. 주목할 것은 의무부담의 원인이 되는 행위를 하는 시점과 재정지출의 의무가 발생하는 시점 간에 상당한 시차가 존재한다는 점이다. 다음연도 지출 계획인 예산에 반영되지 않는 '예산 외'로 발생하나, 미래 특정시점에 예측할 수 없는 지출이 발생할 것을 예정하여 의회의결로 승인받는 것이다. 예를 들면, 산업단지 조성 협약 시, 준공 후 미분양용지가 발생할 경우 자치단체가 미분양용지 매입의무를 부담한다는 내용을 포함하는 경우, 매입에 필요한 예산은 협약을 체결한 회계연도 또는 그다음 회계연도에 집행되는 것이 아니다. 의무부담행위와 실제 의무부담의 이행 간의

수년이라는 상당한 시간차가 있으므로 '예산외'로 발생할 수밖에 없고 실제 언제 발생할 지도 예측하기 어렵다.

예산 외의 의무부담행위는 지방자치단체의 불확정적인 채무를 유발시킨다. 지방재정의 채무관리제도상 예산외 의무부담은 우발채무로서 관리되며, 부지매입확약, 토지리턴제, 기타의 세가지 유형으로 구분한다.(행정안전부 2021b) '부지매입확약'은 자치단체가 일정기간이 지난 시점에 미분양 부지를 매입할 의무를 부담하는 형식으로 민간사업자의 채무를 보증하는 것이다. '토지리턴제'는 토지매매계약 해약 시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건없는 반환의무가 부여된 계약형식이다. '기타'는 부지매입확약, 토지리턴 이외에 협약 등에 따라 자치단체의 부담으로 현실화될 가능성이 있는 예산 외의 의무부담으로 세 가지 형태가 있다. ① 그 외형은 토지 리턴, 부지 매입 확약과 유사하나 그 대상이 '토지'가 아닌 경우이다. 예컨대, 협약 상대방이 리턴권 등 권리 행사 시 자치단체가 시설물 등 매수의무가 발생하는 경우이다. ② 외형은 채무부담행위(가용재원이 부족해 선공사 후 사업비 지급 협약)와 유사하나 부담금액을 확정할 수 없는 유형이다. ③ 택지개발 사업 등과 관련, 사업비 충당을 위해 민간투자자들에게 대규모의 선분양대금을 수령한 경우 협약에 따라 일정 사유 발생 시 선분양대금을 반환해야 하는 경우이다.(류춘호, 2021)

보증채무부담행위를 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담과 구분하지 않고 혼용하여 사용하는 경우가 있으나 엄밀히 말하면 두 행위는 서로 다르다. 민법상 보증채무는 주채무자가 이행하지 아니한 채무에 대하여 이행 책임을 지는 것을 말한다. 지방자치법 제124조제3항 및 지방재정법 제13조의 보증채무부담행위는 지방자치단체가 민간개발사업자 또는 지방공사·공단 등의 개발사업에 대한 위험책임을 보증한다. 이는 법령에 규정된 사항이므로 지방자치법 제47조의 '법령에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담'에는 해당되지 않는다. 그러나 보증채무부담행위도 개발사업의 위험책임을 채무보증의 형태로 자치단체가 부담하게 되므로 예산 외의 의무부담행위로 인하여 초래되는 채무보증과 유사하다. 이와 같은 사유로 2013년 감사원의 '지방자치단체 채무보증사업 관리실태' 결과보고서에서는 '채무보증'을 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담행위를 합한 개념으로 정의하였다. 지방자치법 제124조의 보증채무부담행위와 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담을 해당 보고서에서 광의의 '채무보증'이라는 용어를 사용한 것이다. 그러나 일반적으로 지방재정 실무에서는 법규정상 예산 외의 의무부담을 보증채무부담행위와 구분하여 사용하고 있다. 보증채무부담행위의 경우 행위 당시 보증금액을 알 수 있으나, 예산 외의 의무부담행위는 행위 당시 부담행위의 금액이나 규모를 알기 어렵다. 따라서 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담행위는 지방재정에서는 결산 공시 및 재무제표 주석, 채무관리계획 등에서 우발부채의 하위 항목으로 구분 관리하고 있다

## 2. 법률규정

지방자치법 제47조 제1항제8호에 의해 지방의회는 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리포기” 사항에 대하여 의결하여야 한다. 이에 따르면, 예산 외의 의무부담은 법령과 조례에 규정된 것이 아니어야 하고, ‘예산 외’, 즉 예산에 포함되지 않으며, ‘의무부담이나 권리포기’에 관한 사항으로 자치단체가 재정적 비재정적 부담을 지게 되는 행위를 의미한다. 일반적으로 법령과 조례에 규정된 사무는 해당 자치단체의 사무이므로 별도로 의회 의결이 없어도 사무수행이 가능하다. 법령과 조례에 규정되지 않았다는 것은 사전에 자치단체에 부여되어 있는 사무는 아니고 미리 예측하지 못한 사항이라는 의미이다. ‘예산 외’의 의미는 부담내용이 즉시 예산에 포함되지 않지만, 재정적 비재정적 부담이 발생하는 것을 의미한다. 따라서 예산 외의 의무부담은 법령 및 조례에 의하지 않고 예산에도 반영되지 않은 자치단체의 의무부담을 말한다.

지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담의 구체적 실현방법이 지방재정법상 채무부담행위를 말하는 것인지, 채무부담행위가 아닌 의무부담행위라는 것이 별도로 존재하는 것인지 검토할 필요가 있다. 법령에 따르면 채무부담행위와 예산외 의무부담행위는 별개이다. 채무부담행위는 지출의 원인이 되는 ‘계약’을 통하여 채무규모가 구체적이고 예산안에 포함하여 심의를 받는다. 예산 외의 의무부담은 그 존재가 불확정적이므로, 의무부담의 대상이 일반적 추상적인 상태이므로 예산안에 계상할 수 없다. 즉, 지방재정법 제2조제5호, 제44조제1항 및 제2항은 “채무부담행위”란 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무로서 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약 등에 관한 행위이어야 하고, 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 상환하는 회계연도 세출예산에 반드시 계상되어야 한다고 규정하고 있다. 이 경우 세출예산에 계상되어야 한다는 의미는 채무부담행위의 내용 및 금액이 구체적으로 산출되어 예산안의 예산총칙에 기재되어 의회 심의대상이 된다는 것을 의미한다.

예산 외의 의무부담과 채무부담행위에 관하여 행정안전부 재정정책과의 질의회신과 법제처의 유권해석이 있다. 미분양 용지 인수 ‘협약’이 지방자치법 제47조(예산 외의 의무부담)에 해당되어 지방의회의 의결이 필요한지, 미분양용지 인수 및 미인수 용지에 대한 금융비용 부담에 관한 ‘계약’이 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담인지 지방재정법 제44조의 채무부담행위인지에 관한 질의이다. 먼저, 행정안전부에 대한 질의는 “○○시에서 방재산업단지 조성사업을 추진하기 위하여 추진당사자인 도지사, 도개발공사사장, ○○시장 간의 세부협약을 맺었고 미분양 용지 발생시 ○○시에서 인수하도록 협약하는 경우에 지방자치법 제47조3)에

3) 논문의 가독성을 위하여 인용 원문의 개정전 구법의 ‘지방자치법 제38조’를 현행 법률인 ‘지방자치법

서 규정한 ‘예산 외의 의무부담’에 해당되어 지방의회의 의결을 받아야 하는지”이다. 이에 대하여 행정안전부 재정정책과는 “일반적으로 채무부담행위는 지방자치단체가 지방자치단체 이외의 자에 대하여 채무를 부담하는 행위인 것으로 금전급부를 목적으로 하는 것 외에도 물건의 인도 또는 특정의 행위·부작용을 포함한다고 판단할 때 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담은 일반적인 채무부담행위의 범주내로 보아야 하며 미분양 용지 인수협약은 채무의 확정이 이루어지지 않았으나 향후 지방자치단체 재정에 큰 부담을 초래하는 채무부담행위로 사전 지방의회의 의결을 얻어야 한다”고 회신하였다. 다만, 이 경우는 “아직 채무확정 금액이 없는 관계로 미리 예산으로 의결을 받을 수 없으므로 예산과 달리 별도의 안건으로 처리하는 것이 바람직하다”고 하였다.(행정안전부 2015) 즉 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담을 지방재정법 제44조의 채무부담행위의 범위 내에 있다고 해석을 하면서 해당 사례는 예산으로 의결을 받을 수 없으니 협약 체결 전에 예산으로 지방의회의 의결을 얻기도 어렵고 이후 다음다음 회계연도 세출예산에 계상하는 행위도 가능하지 않기 때문에 채무부담행위로 처리하기는 어려운 현실을 감안한 결론이다.

법제처에 대한 유권해석 요청내용은 “○○시장, 도지사 및 도개발공사사장 간 체결한 「\*\*산업단지 조성사업 세부협약서」 제11조제2항의 미분양용지 발생시 ○○시의 미분양용지 인수 및 미인수 용지에 대한 금융부담이 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담인지 아니면 지방재정법 제44조에 따른 채무부담행위에 해당하는지”이다<sup>4)</sup>. 이에 대하여 법제처는 해당 협약 체결은 지방자치법 제47조의 ‘예산 외의 의무부담’행위에 해당된다고 해석하였다. 이유는 다음과 같다. 지방재정법에 따르면 지방자치단체의 장은 채무부담행위를 하고자 할 때에는 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻도록 하고 있고(제44조제1항), 채무부담행위를 한 때에는 상환하는 회계연도 세출예산에 반드시 계상하도록 하는(제44조제2항) 절차적 요건을 규정하고 있다. 채무부담행위가 있는 경우는 예산서의 예산총칙에 금액을 명시한다. 그러나, 해당 사례에서 ○○시장, 도지사, 도개발공사사장 간에 체결한 협약에 의하여 ○○시가 부담할 의무부담의 내용은 \*\*산업단지 준공 후 미분양용지가 없을 경우에는 미분양용지 인수의무가 발생하지 않게 되어 세출예산에 편성할 필요도 없게 되고, 산업단지 준공 후 미분양용지가 발생하는 경우에 미분양용지 인수의 의무 등이 발생하나, 협약 체결하는 시점에서는 미분양용지가 발생할지, 미분양용지가 얼마나 될지, 그에 따른 인수비용 또는 미인수 시 이자비용 등의 금융비용이 얼마나 될지 예상하는 것이 불가능하여 의무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상할 수 없어서 미리 예산서에 구체적인 금액을 산정하여 지방의회의 의결을 받기는 어렵

제47조’로 모두 통일하였다.

4) 행안부 재정정책과에 대한 질의회신 요청내용과 동일한 사례로 판단된다.



다.(행정안전부 2015) 따라서, ○○시가 세부협약서 제11조에 따라 일정한 의무를 부담하기로 한 것을 지방재정법 제44조에 따른 채무부담행위로 볼 수는 없다.(행정안전부 2015) 다만, 산업단지 준공후 미분양용지 발생시 인수비용 또는 미인수시 이자비용 등은 협약을 체결한 회계연도에 집행되지는 아니하지만, 다음 회계연도 이후 결국은 지방자치단체의 세출예산에서 집행되어야 하는 재정적 의무가 발생할 수 있으므로, 지방재정의 부담과 비재정적인 부담을 포괄하고 있다고 볼 수 있는 지방자치법 제47조의 '예산 외의 의무부담 행위'에 해당된다(법제처 안건번호 09-0192, 행정안전부 2015에서 재인용)고 해석하였다. 유권해석의 '예산 외 의무부담'에 대한 실무적인 개념 정의는 자치단체가 사업추진이나 자금조달을 위하여 '예산 외'로 추진하는 협약, 협정 계약 등을 통하여 예산에 포함되지 않지만, 미래에 자치단체의 재정적 비재정적 부담을 수반하므로 '지방의회의 의결'을 필요로 하는 지방자치단체의 거래행위를 지칭하는 학술적인 개념정의와 궤를 같이한다.

지방자치단체는 예산제약 하에서 기본적인 행정서비스를 제공할 의무가 있으므로 신규개발 사업을 추진하는데 있어서 재정적 어려움이 있다. 이때 공공기관 또는 민간과 '협약' 및 '업무 제휴' 등을 체결함으로써 당장 직접적인 예산을 수반하지 않고도 대규모 사업을 추진할 수 있다. 이러한 이유로 예산 외의 의무부담행위는 지방자치단체의 민관협력<sup>5)</sup> 사업추진 과정에서 발생한다. 모든 민관협력 사업이 예산 외의 의무부담을 수반하지는 않지만, 민간협력 사업계획 수립 단계에서, 정보의 부족과 미래상황의 불확실성으로 구체적인 비용추계가 어렵기 때문에 민간사업자와 지방자치단체간 상호 의무 부담에 대한 협약, 약정, 협약 등을 체결하게 된다. 이 경우 협약의 내용에 따라 자치단체는 현재의 재정지출을 유보한 대신 장래에 재정적 비재정적 부담을 떠안게 된다. 이러한 예산 외의 의무부담 행위는 협약이나 업무제휴 등의 형식으로 자치단체에게 불확정적인 의무를 부담시키며, 장래에 의무부담이 구체적으로 확정되는 때에는 계약이나 채무부담행위, 보증채무부담행위 등 재정행위로 실현될 가능성이 크다. 이때 협약, 약정, 협약 등이 장래 발생가능한 재정적 비재정적 의무부담 내용을 포함하게 되

5) 민관협력(Public-Private-Partnership)은 정부가 주로 담당하던 공적 서비스 업무를 '정부'와 '민간'이 서로 역할을 분담하여 파트너십을 구축하고 공적 서비스 업무를 수행하는 것을 말한다.(강문수, 2011) 민관협력사업의 형태는 행정업무를 민간에 위탁하여 수행하게 하는 민간위탁(Outsourcing), 기간시설의 건설과 운영에 있어서 민간자본을 투입하는 민자유치(PFI, Private Finance Initiative), 보조금, 대출지원, 보증 등 민간에 대한 재정지원을 통하여 민간사업자를 개발사업에 참여시키는 유형 등이 있다. 이때, 민간은 기업, 산업체, 학계, NGO 등 공공부문 이외의 모든 대상을 의미하며, 지방자치단체가 출자한 공사가 다시 출자 및 출연한 기관을 포함한다. 특히 민간에 대한 재정지원 방식은 정부가 공익을 위하여 필요한 서비스의 제공이나 시설의 구축에 민간부문의 투자를 유인하기 위하여 보조금, 대출지원, 매입이나 채무 등을 보증함으로써 민간을 지원하는 제도이다. 주로 지방자치단체가 중심이 되어 추진하기 때문에 사업타당성, 사업관리 부실, 예산낭비 등의 문제가 많이 제기되고 있는 실정이다.

면 그 협약, 약정, 확약 등을 체결하는 행위를 지방자치법 제47조에 의한 예산외 의무부담행위라고 할 수 있다.

지방자치단체는 주민편의시설의 확충뿐만 아니라, 도로 및 산업단지 조성 등 지역 인프라 구축사업에 이르기까지 민간의 자본과 기술을 활용하여 서비스의 향상과 지역경제의 활성화를 도모하고자 한다. 열악한 재정여건에도 정책투자사업을 추진하려는 적극적인 자치단체는 미래 발생가능한 예산 외의 의무부담 비용을 차치하고 단기적 관점에서 재정지출 및 재정수지에 영향을 미치지 않는 예산 외 의무부담행위를 활용한 사업에 대하여 선호하지 않을 이유가 없다. 민간부문을 효율적으로 유도하여 열악한 재정여건이나 부족한 전문성을 보완하기 위하여 공공개발 사업에 대한 정책결정권을 가진 지방자치단체는 민간개발 투자사업 추진 시 민간의 참여를 유도할 수 있는 적극적인 재정 인센티브와 자치단체 소유의 공유재산의 무상사용 등을 제공하고자 하며, 자치단체의 재정력을 초과하여 장래 발생 가능한 손실이나 손해를 보증하는 협약을 체결할 수 있다. 그러나, 예산지출을 미래로 지연시킨 민간협력사업은 예산지출을 통한 의무를 이행하여야 하는 장래 시점이 도래하는 때에는 지방자치단체에 심각한 재정부담을 초래할 수 있다. 따라서, 사업계획단계에서 자치단체의 잠재적 재정 부담과 민간기업의 운영수익의 흐름을 모두 고려하여 적정하고 합리적인 협력체계를 구축하여야 한다. 사업상 손실분담 체계를 사전협의하여 계약이나 협정에 반영하여야 하며, 장기간에 걸치는 민관협력 사업의 경우 예측하지 못한 사정변경으로 인한 사업지연이나 중단이 발생하는 경우에 대한 대비가 필요하다.

### 3. 선행연구

예산 외의 의무부담에 관하여는 최근까지 학계의 관심을 받지 못하였다. 그러다가 우발부채의 관리 관점에서 예산 외의 의무부담을 일부 다루는 연구논문 및 검토 보고서가 등장하기 시작했고(감사원 2013, 배정아·윤태섭 2014), 최근에는 ‘예산 외의 의무부담’을 논의 주제로 한 연구도 시작되었다. 류춘호(2020)의 연구는 예산 외의 의무부담과 재정건전성이라는 주제에 대하여 우발부채 등 관련제도 분석, 감사원의 감사처분 현황, 지방의회의 예산 외의 의무부담 동의안 및 주요 사례를 종합적으로 분석하였다. 해당연구에서는 민간조성특례사업 실시협약, 해상케이블카 관련 실시협약, 공공토지비축사업 등 예산 외의 의무부담 사례를 통하여 행정력 낭비와 재원유출을 지적하고 조례제정에 관한 통제강화, 우발부채 관리강화, 공공감사기능 강화, 공익감사청구제도 활용 등 개선방안을 제시하였다.(류춘호 2020) 해당연구가 조례체계의 정비와 감사기능 강화를 중심으로 분석하였다면, 본 연구는 예산외 의무부담에 대

한 사전적 사후적 재정관리의 제도적 측면을 분석하였다는 점에서 차별성이 있다.

예산 외의 의무부담이 중심주제는 아니지만, 우발부채를 구성하는 항목으로 연구된 논문이 존재한다. 먼저, GFS 14에 근거하여 우발부채의 용어와 분류체계를 연구한 정성호(2015)의 연구는 지방자치단체 재무보고서에 우발부채로 보고하고 있는 예산 외의 의무부담을 우발부채의 세부 항목에서 삭제하여야 한다고 주장하였다. 채무관리계획상 예산 외의 의무부담 행위에는 BTO 최소수입보장액, 토지리턴제와 부지매입확약, 기타유형이 포함되는데<sup>6)</sup>, 토지리턴제와 부지매입확약은 지급보증도 판매보증도 아니며 예산 외의 의무부담 행위를 기타약정행위로 명칭을 변경할 필요가 있다고 주장하였다. 또한, 우발부채 또는 우발채무의 관리를 회계처리 관점에서 분석하면서 예산 외의 의무부담을 일부 검토한 연구가 있다(배정아·윤태섭 2014, 윤태섭 2018). 이들 연구는 우발부채를 구성하는 다양한 항목인 보증채무부담행위, 채무부담행위, 계류중인 소송사건, 예산 외의 의무부담 등의 회계관리상의 문제점과 개선방안을 체계적으로 정리하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 '예산 외의 의무부담'에 대한 개념과 관련하여 '세출예산에 계상하지 못하고 지출하는 예측할 수 없는 행위를 하는 것'이라고 하여(배정아·윤태섭 2014 : 64), 자칫, 세출예산에 계상하지 못하고 예산 외의 의무부담 행위를 통하여 지출을 할 수 있는 것으로 오해의 여지가 있다.<sup>7)</sup> 이러한 연구들은 예산 외의 의무부담행위를 우발부채의 관리 관점에서 다루고 있으며, 예산 외의 의무부담행위의 절차와 행정적 재정적 맥락에 대한 이해가 부족한 측면이 없지 않다. 따라서 본 연구는 지방자치법적 측면에서 지방자치에서 예산 외의 의무부담행위의 제도적 의의를 이해하고 지방재정법상의 재정관리를 강화할 수 있는 방안을 모색한다는 점에서 연구의 차별성이 있다.

감사원의 '자치단체 채무보증사업 관리실태'에 대한 감사에서는 '채무보증'이라는 개념을 지방자치법 제124조의 보증채무 부담행위로 발생하는 보증채무와 같은 법 제13조의 예산 외의 의무부담으로 발생하는 금전채무 등 실질적으로 보증채무와 유사한 의무를 부담하는 행위를 모두 포함한 광의의 개념으로 '채무보증'이라고 정의하였다. 그리고 이들 채무가 세출예산 내 채무액이 확정되지 않은 우발채무이며 사실상의 재정사업인 채무보증 사업에 대한 절차적 통제 수단이 부재하다고 지적하였다. 따라서 감사원 보고서에 따르면 지방자치단체는 예산 외의 의무부담행위를 통하여 다양한 방식으로 채무를 보증하고 있다. 사업시행자의 채무를 자치단체가 인수하도록 약정(채무인수)하거나, 자금 대출일로부터 일정기간이 지난 시점에 지

6) 2021년도 지방채발행계획 수립기준(행정안전부)의 2021~2025 채무관리계획 서식에는 예산 외의 의무부담 행위에 BTO가 제외되어 있다. 예산 외의 의무부담 행위는 토지리턴제, 부지매입확약, 기타유형으로 구분된다.

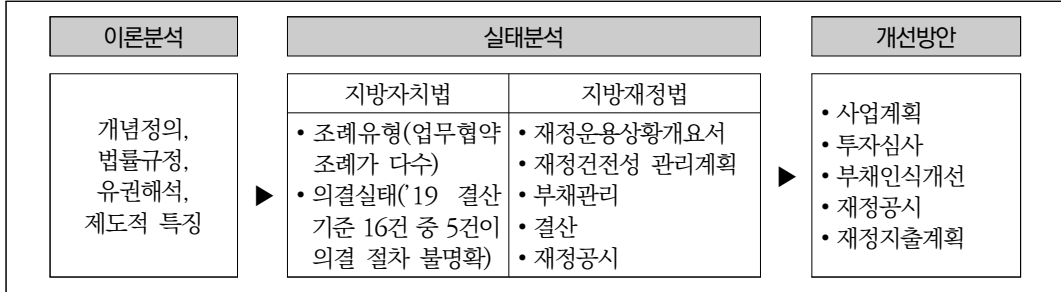
7) 지방자치단체는 향후 예산외 의무부담이 발생하는 때에는, 미리 해당 의무부담과 관련된 예산을 '세출예산에 편성'하여 지출하여야 한다.

방자치단체가 미분양 부지를 매입할 의무를 부담(부지매입확약)하는 형식, 또는 토지매매계약 해약 시 토지매수자인 사업시행자에게 중도금 반환채권이 있음을 근거로 금융기관이 사업자금을 대출받을 수 있도록 승인(토지리턴제)해주는 방법 등으로 자치단체가 사업위험을 전적으로 부담한다.(감사원 2013:14)

이상의 논의와 같이 선행연구에서 예산 외의 의무부담행위는 독자적 연구주제로서 주목받지 못하여 왔으며 재정관리 대상으로 주목받지 못해왔다. 따라서 본 연구는 예산 외의 의무부담행위에 대한 이론적 실태적 연구를 통하여 예산 외의 의무부담행위를 자치단체 실무에 활용하고 적용하는데 이해를 높이고 재정관리적 측면에서 개선방안을 도출하고자 한다. 특히 예산외의 의무부담행위에 대한 선행연구가 조례 체계 정비 및 지방의회의 감사기능 관점에 주안을 두었다면, 본 연구는 조례제정 현황을 살펴보고, 조례 제정 유형분석을 통하여 업무협약 조례가 다수를 차지한다는 점에서 민관협력 사업과정에서 예산 외의 의무부담행위가 활성화되고 있는 경향을 밝히고, 의회의 감사기능 보다는 사전적 사후적으로 예산 외의 의무부담행위에 대한 재정관리를 강화할 수 있도록 지방재정영향평가, 지방재정투자심사, 부채관리, 결산 및 재정공시 제도에 대한 미시적 조정에 중점을 두었다는 점에서 차별성이 있다.

제도적 재정관리 강화방안을 모색하기 위하여 본 연구가 채택한 연구방법은 문헌연구이다. 분석대상은 지방자치단체의 예산 외의 의무부담 행위이며, 관련 조례, 의회의결 동의안, 재정관리제도를 분석하여 예산 외의 의무부담행위의 운영실태와 재정관리 현황을 연구하였다. 예산 외의 의무부담행위는 본래 지방자치법상의 규정으로 사실상 재정행위이지만, 지방재정법에 의한 관리가 미흡하고, 지방 행정현장의 이해부족으로 그간 재정관리의 사각지대에 있었다. 따라서 운영실태 분석은 민간협력 사업 등의 추진과정에서 나타난 조례의 제정유형과 의회의결 실태를 살펴보고 예산외 의무부담행위에 대한 재정관리 현황을 조사하였다. 조례 및 예산 외 의무부담에 관한 지방의회의 동의안은 ‘국회 지방의회 의안정보시스템’ 통하여 자료를 수집하였다. 자치단체별로 예산 외의 의무부담 행위에 대한 사업 추진동향에 관한 분석을 위하여 인터넷과 신문 기사를 검색하여 사례를 검증하고 지역여론을 파악하였다. 예산 외의 의무부담에 관한 재정관리 운영현황은 행정안전부 홈페이지를 통하여 관련 재정관리 지침등을 수집하였으며, 자치단체별로 운영상태를 확인하기 위하여 자치단체 홈페이지의 재정공시 자료를 참고하였다.

〈그림 1〉 연구흐름도



### Ⅲ. 예산 외의 의무부담의 운영현황

#### 1. 관련 조례 및 지방의회 의결 운영실태

##### 1) 조례제정의 유형

예산 외의 의무부담에 대한 지방의회의 의결사항과 관련된 조례는 조례의 명칭과 운용을 기준으로 크게 ① 예산 외의 의무부담이나 권리포기 의결사항에 대한 기본조례(이하 '예산 외의 의무부담 조례') ② 업무제휴와 협약에 관한 조례 또는 업무협약관리 조례(이하 '업무협약 조례'), ③ 의회의결사항에 관한 조례(이하 '의결사항 조례')로 구분될 수 있다. 앞의 두 조례는 모두 2011년부터 제정되기 시작했고, 의결사항 조례는 2002년부터 제정되었다. 예산 외의 의무부담 조례는 총 38개, 업무협약 조례는 총 55개, 의결사항 조례는 13개 자치단체에서 제정되었다. 특히, 2019년부터 2021년까지 최근 3년간은 예산 외의 의무부담 조례가 7건, 업무협약 관련 조례 30건 추가로 제정되어 자치단체에서는 민관협력사업에 관한 업무협약 조례에<sup>1)</sup> 예산 외의 의무부담에 관한 의결사항을 규정하는 사례가 증가하고 있다.

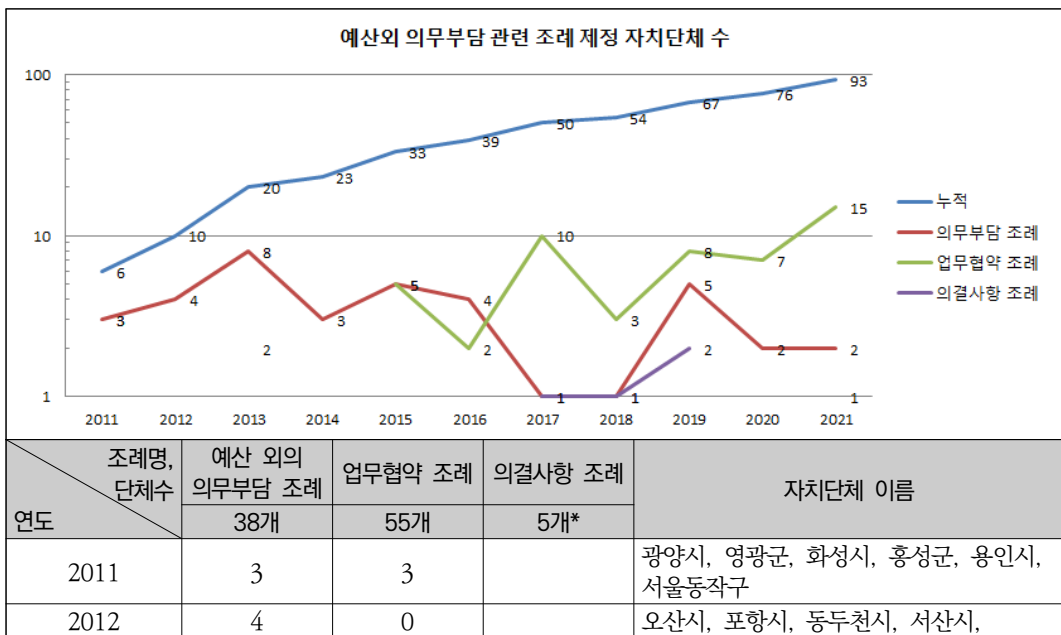
첫째, 예산 외의 의무부담 조례 2011년 처음 광양시, 영광군, 화성시에서 제정되었고 2019년에 서울시에서도 제정하여 2021년까지 전국 38개 자치단체(약 16%)에서 제정·운영 중이다. 예산 외의 의무부담 조례는 목적, 용어정의, 조례의 적용범위, 협약체결, 의안형식, 자료제출, 사후관리 등의 내용으로 구성되어 있다. 포항시 등 일부 자치단체는 관련 심의위원회 운영, 심의 전 관련 부서장과의 사전협의를 추가로 규정하면서 보다 상세하게 예산 외의 의무부담을 운용하고 있는 것으로 보인다. 서울특별시 등 21개 자치단체는 지방의회의 심의

의결을 위해서는 비용추계서를 업무협약 동의안에 첨부하도록 하였다.

둘째, 업무협약 조례는 55개 단체가 제정하여 운영중이다. 업무협약 조례에서는 지방의회의 의결사항과 보고사항을 구분하였다. 자치단체장은 법령이나 조례에 따른 의회의 의결사항을 포함하는 업무협약을 체결하는 경우 미리 의회의 의결을 받도록 의결규정을 두었고, 보고사항으로 업무제휴나 협약의 체결이 해당 자치단체의 재정적 의무부담, 공유재산의 취득과 처분, 법률의 위임에 따른 주민의 권리제한 및 의무부과 등과 관련될 때에는 지방의회에 보고하도록 규정하였다. 업무제휴 및 각종 협약 체결시 경우 자치단체의 직접적인 의무부담이나 권리 포기를 포함하는 경우는 지방의회의 의결을 받아야 한다고 조례에 구체적으로 명시한 경우는 대전광역시, 부산광역시, 광명시, 남양주시, 영양군, 영주시 서울특별시 동작구의 업무협약 조례이다. 그러나 경기도, 경상북도, 부산광역시, 제주도의 경우는 ‘법령이나 조례에 따른 지방의회의 의결사항’을 포함하는 업무협약은 미리 의회의 의결을 받도록 하고 있으며, 예산 외의 의무부담을 언급하고 있지는 않다.

셋째, 의결사항 조례는 13개 자치단체에서 운용하고 있었다. 그러나 대부분 공유재산의 사용수익에 대한 의결사항만을 규정하고 있으며, 예산 외의 의무부담이나 권리포기에 대한 내용을 명시하지 않고 있다. 다만, 2021년 제정한 고성군 의결사항에 대한 조례 등은 예산 외의 의무부담에 대한 의결사항과 의안형식 등을 규정하였다.

〈표 1〉 예산 외의 의무부담 관련 조례 운영 자치단체 현황



조례명, 단체수	예산 외의 의무부담 조례	업무협약 조례	의결사항 조례	자치단체 이름
연도	38개	55개	5개*	
2011	3	3		광양시, 영광군, 화성시, 홍성군, 용인시, 서울동작구
2012	4	0		오산시, 포항시, 동두천시, 서산시,

연도	조례명, 단체수	예산 외의 의무부담 조례	업무협약 조례	의결사항 조례	자치단체 이름
		38개	55개	5개*	
2013		8	2		나주시, 순창시, 전주시, 강릉시, 완주시, 익산시, 안성시 파주시, 청도군, 청양군
2014		3	0		임실군, 구미시, 진천군
2015		5	5		광주광역시, 보령시, 안양시, 남양주시, 영암군, 청송군, 음성군, 증평시, 거창군, 보은군,
2016		4	2		강원도, 고령군, 연천군, 김포시, 천안시, 양산시
2017		1	10	1	남원시, 곡성군, 광명시, 광주광산구, 무안군, 화순군, 부산사상구, 서울송파구, 여주시, 영원군, 창원시, 무주군
2018		1	3	1	인천광역시, 장흥시, 군산시, 구리시, 수원시
2019		5	8	2	상주시, 광주광역시, 서울특별시, 충남, 경기도교육청, 정읍시, 김제시, 고양시 군산시, 논산시, 의왕시, 하동군, 영덕군, 청주시
2020		2	7	0	경북, 경기, 울산광역시, 제주도교육청, 안산시, 옥천군, 영주시, 부산서구, 부산진구
2021		2	15	1	대전, 부산, 경남교육청, 부산교육청, 세종시, 제주도, 담양군, 가평군, 김해시, 괴산군, 서울강동구, 양구군, 완주시, 동해시, 순천시, 고성군

\* 의결사항 중에 예산 외의 의무부담이나 권리포기에 대한 사항이 포함된 경우

출처: 국회 지방의회 의안정보시스템 검색 결과 저자 재구성

예산 외의 의무부담 조례, 또는 예산 외의 의무부담행위를 포함하는 업무제휴 및 협약에 관한 조례 모두 지방의회의 의결을 받고 업무제휴나 협약을 체결한 이후 추진상황, 평가결과, 향후 개선방안에 대하여 매년 지방의회에 사후 보고하도록 하였으나, 관리·감독에 대한 구체적인 방법과 절차적 통제에 대한 규정은 미흡한 것으로 드러났다. 2019년까지는 업무협약내용의 추진실적에 대한 사후보고 정도를 규정하였다. 그러나 2020년 이후 제정된 조례에서는 업무협약 기관의 적정성, 업무처리능력 등 제반여건을 충분히 검토하도록 하였고, 자치단체의 장은 업무협약 체결일자, 대상기관, 주요내용, 추진상황, 주관부서, 변경사항 등을 기록하고 이행 추진상황을 지속점검하고 점검 결과를 관리하도록 하였다. 또한 이행실적이 저조한 업무협약에 대하여는 자치단체의 장이 업무협약의 목적과 취지가 달성되도록 개선 방안을 마련하도록 하였다.

## 2) 예산 외의 의무부담행위 동의안과 지방의회 의결

지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담에 대한 지방의회의 의결형식은 주로 ‘○○의무부담 동의안’, ‘○○협약 동의안’, ‘○○계획 동의안’ 등 이다. 2021년 12월 20일 기준으로, 국회지방의회 의정정보시스템을 접속하여 ‘의무부담 동의안’, ‘협약 체결 동의안’, ‘사업계획 동의안’을 검색어로 하여 예산 외의 의무부담행위에 대한 동의안을 조사하였다. 최근 3년간의 예산 외의 의무부담 동의안을 정리하면 <표 2>와 같다. 이러한 동의안에 대한 지방의회의 의결은 지방자치법 제47조에 의하여 예산 외의 의무부담행위에 관한 협약을 체결하기 위한 법정 사전절차이다.

사전절차를 보다 유연하게 적용하기 위하여 예산 외의 의무부담행위를 사후보고할 수 있도록 한 조례도 있었다. 서울특별시의 경우, 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담에 대한 의회 의결을 받을 시간적 여유가 충분하지 않은 경우 서울시기본조례에 따라 의장 등에게 보고하여 협약을 체결하도록 하고 의회의 승인을 얻은 후에 해당 협약이 효력이 발생하도록 처리하였다. 예를 들면, <송현동 부지 공원화 사업 추진을 위한 조정서 체결 동의안> 및 <국립중앙의료원 신축·이전 사업을 위한 합의각서 동의안>은「서울특별시 의무부담이나 권리 포기 에 관한 조례」제4조에 의거 서울특별시의회의 동의를 받고 협약을 체결하여야 하지만 예외적으로 의회의 의결을 기다릴만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무일 경우「서울특별시의회 기본 조례」제55조제3항의 단서에 따라 의장과 상임위원장에게 보고한 후 협약을 체결하도록 하였다. 단, 이 경우 협약서에 ‘의회의 의결을 받은 때부터 효력을 발생한다’라는 조건을 붙여야 한다. (서울시 의안번호 2348 내지 2349)

<표 2> 최근 3년간 지방자치법 제47조의 예산 외의 의무부담 관련 동의안 현황

연번	단체명	예산 외의 의무부담동의안	제안일
1	서울	송현동 부지 공원화 사업 추진 조정서 체결 동의안	2021.4
2	서울	국립중앙의료원 신축·이전 사업을 위한 합의각서 동의안	2021.4
3	부산	LED조명교체 ESCO 용역사업 추진계획 동의안 외 9건	2020.5
4	경기도	고양관광문화단지 주차장 및 독립영화관 조성 협약 동의안	2021.4
5	경기도	사회가치벤처펀드(사회적경제기업 특별용자) 운용에 관한 업무협약 변경 동의안	2021.4
6	충남	아산시민프로축구단지원 협약체결동의안	2019.11
7	강원	초소형전자차 생산공장 건설 투자협약 체결 동의안 외 1	2019.3
8	대전	유성환승센터내 행복주책 건립 및 운영계획 동의안	2018.11
9	광주시	마륵공원 민간공원 특례사업 협약체결 동의안	2019.9
10	대구	대구대공원 민간공원조성 특례사업 타당성 검토안	2019.3



연번	단체명	예산 외의 의무부담동의안	제안일
11	김포	김포시 기업지원센터 무상사용허가-한국산업기술시험원	2021.1
12	양산	양산시 - 한국관광공사 관광두레사업 업무협약 동의	2021.5
13	광주	태권도스포츠교류센터 유치를 위한 업무협약 동의안	2021.2
14	원주	국립강원 생명·의료 전문과학관 업무협약 체결 동의안	2021.1
15	양산	「메이커 스페이스」 사업 추진을 위한 업무협약 체결 동의안	2020.5
16	양산	사송 복합커뮤니티 부지매매 업무협약 동의안	2020.4
17	양산	수소충전소 구축 사업 업무협약 동의안	2020.4
18	원주시	강원원주 산학융합지구 조성사업 업무협약 체결 동의안	2019.10
19	고양시	성사 지구 도시재생사업 건축물 매입·임차 협약서 동의안	2021.1

출처: 국회지방의회 의정정보시스템 검색결과를 토대로 저자 작성

예산 외의 의무부담행위를 하면서 지방의회의 의결이 누락된 경우가 있었다<sup>8)</sup>. 2019년 결산 기준의 전국 예산 외의 의무부담행위와 지방의회의 의결여부(동의안)를 조사한 결과는 <표 3>과 같다. 16건의 사례 중 5건은 의회의 의결이 없었거나 의회의결 여부를 확인하기 곤란하였다. 의회의 의결을 받지 않고 추진되는 예산 외의 의무부담행위는 해당 자치단체는 향후 의무부담이 발생하여 세출예산으로 재정지출을 해야 하는 시점에서 지방자치단체와 지방의회는 재정압박에 대한 책임을 회피할 가능성이 상존한다. 의회의 승인을 받은 경우에도 지방의회가 지방재정의 감시기능을 상실한 채로 민관유착에 의한 제 식구 봐주기 식의 형식적인 절차로 전락할 경우 무분별한 민관협력사업의 위험부담은 지역주민에게 전가될 수밖에 없다. 예를 들어 목포시의 '대양산업단지 조성사업 책임분양확약'의 경우 사업계획 단계에서 의회의 감시기능이 제대로 작동하지 않았고, 이후 책임분양확약에 대한 변경 동의안을 통하여 자치단체의 의무부담 시기를 자치단체장의 임기이후로 연기하였다. 이는 재정부담의 책임을 예산 외의 의무부담 행위자, 민간협약의 당사자가 지지 않고, 미래세대에게 책임을 전가하려는 시도로 이해된다. 예산 외의 의무부담행위에 대한 의회의 승인이 사업에 대한 감시가 아닌 단순한 형식적 절차로 전락하는 경우 의무부담으로 인한 재정위험은 고스란히 지역주민에게 전가된다.

<sup>8)</sup> 특히 2013년 감사원의 채무보증사업에 대한 실지조사 이전에는 예산 외의 의무부담행위에 대한 인식부족으로 지방의회의 의결을 누락한 사례를 빈번하게 찾을 수 있었다. 예산 외의 의무부담행위는 민간협력을 통한 지역의 인프라와 시설확충 사업과정에서 발생한다. 민간협력을 위한 사업계획 또는 협약체결에 대한 동의안의 형식으로 지방의회의 의결을 받기 때문에 동의안의 명칭은 예산 외의 의무부담행위의 명칭과 일치시킬 필요가 있다. 사례조사과정에서 의무부담행위 명칭을 입력하여 지방의회 의결사항 동의안을 검색해보면 동의안의 명칭이 예산 외의 의무부담행위의 명칭과 상이할 경우 지방의회 의결을 완료하였는지 누락하였는지 여부에 대한 확인이 어려웠다. 의결을 받았어도 명칭이 상이하여 의무부담 행위 동의안을 확인 할 수 없으면 행정의 비효율이 발생할 뿐만 아니라 주민의 알권리가 제한될 수 있다.

지방의회에서 사업의 부적정을 사유로 부결되거나 수정의결된 의안은 극소수에 불과하다. 일단 지방의회의 의결을 받은 예산 외의 의무부담행위는 이후 지방재정법 제13조제4항에 따라 세입세출예산과 함께 지방의회에 보고되는 것 외에는 별다른 절차적 통제가 이루어지고 있지 않으며, 지역경제상황 등 외부여건에 의하여 언제든지 지방자치단체에 매입의무, 임차의무, 채무보증의무 등으로 인하여 재정위기를 초래할 수 있는 위험성이 상존한다. 따라서 이후에는 예산 외의 의무부담행위의 책임성을 확보하고 건전재정 관리를 위해서 필요한 재정관리 절차에 대하여 검토하도록 한다.

〈표 3〉 예산 외의 의무부담행위 세부현황(2019년 결산기준)

구분	예산 외의 의무부담행위		지방의회 의결	사업자	기간	약정내용
	유형	행위명				
부산	부지매입 확약	더파크사업 정상화를 위한 협약	동물원정상화 협약 동의안(12.9.8)	더파크(주) 삼정(주)	14.4.25~ 20.4.24	매수의무부담(책임준 공 후 6년 내에 수탁자 의 매수청구 요청 시)
인천	기타	로봇랜드 조성사업	spc증자 동의안 17.9.27	인천로봇 랜드(주)	09.2.1.~2 3.12.31	국비부담과 동일매칭 (시비부담금595억원)
인천	기타	국립인천대학교 지원에 관한 협약	협약서체결(2013) 의회동의안은 없음	인천대학교	17.1.1.~2 7.12.31	인천대차입금1,500억 원 및 발전기금2,000 억원지원
강원	토지리턴	레고랜드 코리아 조성	강원도권리의무변경 동의안 (2018.11)	엘엘개발(주)	2012~ 2020	토지환매(205,000)
강원	부지매입 확약	동해 송정 일반산업단지 조성협약	협약체결 08.2.27., 의회동의안은 없음	강원도개발 공사	2008~ 분양완료	미분양 용지인수, 금융 비용 지원(12,681)
경기 김포시	책임분양 확약	학운3일반산업단지 매입확약	미분양용지책임분양 동의안 12.4.5	김포골드 밸리PFV	2010.6~ 2018.6	김포학운3 일반산단 미분양용지 책임분양
포천시	책임분양 확약	포천 용정일반산단조성 사업 협약	MOU체결 동의안 (11.8.24) 책임분양 동의안(12.3.20)	포천예코 개발(주)	2011.1.~ 2020.6	대출만기일에 사업자 의 대출채권 및 신탁수 익권 매입
충북 충주시	부지매입 확약	매입확약(대출채권, 신탁수익권)	의무부담변경동의안 19.2.7	충주메가 폴리스(주)	2009~ 2017	200억원한도 매입확 약, 2022년까지 연장
괴산군	부지매입 확약	괴산대제산업단지 책임분양	책임분양동의안 의회 의결 11.12.20	괴산대제 산단(주)	2007~ 2019	준공후 미분양용지 매 입확약
음성군 10	부지매입 확약	성분산업단지 책임분양	미분양용지매입확약 변 경 동의안 17.5.10	성분산단(주)	2013~ 2021	미분양용지매입확약 (대출약정에 따른 부담 액: 898억원)

구분	예산 외의 의무부담행위		지방의회 의결	사업자	기간	약정내용
	유형	행위명				
전남 목포시	부지매입 확약	목포대양일반산업 단지 조성사업 책임분양 확약	책임분양확약변경동 의안18.11.2부결 이 후 19.2.7 동의	목포대양 산단(주)	2012~ 2022	미분양용지매입확약
전남 나주시	부지매입 확약	나주혁신산단 개발산업 매입확약	의회 동의 없음 <sup>9)</sup>	나주혁신 산단(주)	2008~ 2016	대출만기일에 사업자 변제불가 시 매입 확약인이 채무인수
전남 광양시	부지매입 확약	신금산단조성 사업협약(08.5.27)	의회동의 확인불가	(주)신금산단 개발	2009~ 2012	개발 약정금액: 292억원
담양군	부지매입 확약	담양일반산단지조성 매입확약	사업부지매입확약동 의안 13.10.16			
안동시	부지매입 확약	경북바이오2차산단 조성사업 대출약정	금융동의안 16.9.8	경북바이오 개발(주)	2016~ 2021	미분양 용지 50% 또 대 출채권(430억원) 및 신탁수익권 매입
하동군	부지매입 확약		미분양부지 매입확약 동의안 13.5.2	트루프렌드 대송	13.5.2~ 21.5.2	부지매입확약

출처: 지방세연구원 (2021)을 참고하여 저자 재작성

## 2. 예산 외의 의무부담에 대한 재정관리 실태와 문제점

### 1) 지방재정영향평가 수행 미흡

지방재정법 제27조의 6에 의하면 지방자치단체가 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국제 경기대회, 행사, 공모사업 등에 유치신청을 하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하여 지방재정투자심사위원회의 심사를 거치도록 하고 있다. 지방재정영향평가는 신규사업이 지방재정에 미칠 영향을 사전에 평가함으로써 자치단체 재정여건과 사업시행으로 인한 재정부담능력을 평가하여 사업시행으로 인한 자치단체의 부담을 예측하고자 하는 것이다. 지방재정의 종합적인 부담능력을 고려하지 않은 예산 외의 의무부담행위는 미래 지방재정에 심각한 부담을 초래할 수 있다. 민간자본을 유치하여 추진하는 신규 투자사업을 위한 예산 외의 의무부담행위는 다양한 채무보증방식이 활용되는 경향이 있으므로 지방재정의 건전성 및 유동성에 미칠 중요한 영향요인이 될 수 있으므로 보다 체계적인 분석과 접

<sup>9)</sup> <https://bit.ly/3FOAarp>

근이 필요하다.(한국지방행정연구원, 2017 :161) 예산 외의 의무부담행위에 대하여는 재정적 의무부담이 지방재정에 미칠 영향이 지대함에도 영향평가 대상에서는 간과되어 온 측면이 있다. 이는 예산 외 의무부담에 대한 사전적 재정관리의 문제이기도 하지만, 현행 지방재정영향평가 제도의 한계이기도 하다. 즉, 영향평가 대상과 평가기준이 지나치게 제한적이고 형식적으로 운용되는 제도 본질의 문제점이 개선되어야 예산 외 의무부담 등 영향평가 대상 사업에 대한 실효성 있는 검토가 이루어 질 수 있을 것이다. 예산 외의 의무부담행위는 지방재정투자심사의 대상이며, 법규정상 지방재정투자심사의 사전절차로서 지방재정영향평가제도가 존재하고 있으므로 신규 투자사업의 경우 지방재정영향평가를 통하여 미래 지방재정부담에 대한 파급효과를 평가한 후 그 결과에 따른 합리적 의사결정을 할 필요가 있다.

## 2) 지방재정투자심사 절차 누락

예산 외의 의무부담행위는 민간의 자본과 기술을 활용하고, 지방자치단체는 책임보증에 의해 장래 재정지출이 불가피하다는 점에서 사실상 재정행위이므로 지방재정투자심사를 통한 사업의 타당성을 검증할 필요가 있다. 민간자본으로 추진하는 예산 외의 의무부담행위에 대한 투자심사는 2014년 이전까지는 법정사항이 아니었다. 당시 「지방재정 투융자사업 심사규칙」에서 ‘사업비 전액이 민간자본인 사업’은 지방재정투융자심사규칙을 적용하지 않을 수 있다고 규정함으로써 자치단체 민간협력사업의 과정에서 사업계획의 타당성에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하고 투자사업이 무분별하게 추진되었던 문제가 있었다. 민간자본에 의해 추진되더라도 향후에 자치단체가 재정적 부담을 하게 되므로 투자심사절차를 통하여 사업성과 수익성에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 이슈가 제기되었고 제도에 반영되었다. 이에 따라 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사매뉴얼」에서도 민간자본 또는 외국자본에 대하여 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 ‘법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담행위’를 하는 경우는 지방재정투자심사를 하도록 하였다.

그렇지만 금액기준으로 투자심사 대상에 해당되더라도 행정안전부 부령인 「지방재정투자사업심사규칙」 제3조제2항 및 별표에 따라 관련법령이나 총사업비가 국비 80%인 사업 등의 경우는 투자심사대상에서 제외된다. 예를 들면, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간투자사업심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 민간투자대상사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업 및 같은 조 제11호에 따른 산업단지 재생사업 등은 별도로 지방재정투자심사를 받지 않을 수 있다. ‘고양 성사지구 도시재생 혁신지구 조성사업 건축물의 매입·임차 협약서 체결동의안’ 및 ‘대구광역시 서대구 산업단지 지식산업센터 건

립계획 동의안'은 이러한 법령에 근거한 사업으로 지방재정투자심사를 받지 않고 추진한 것으로 보인다. 그러나 일부 자치단체에서는 투자심사대상이 아님에도 지방재정투자심사승인을 받은 예외적인 사례도 찾아볼 수 있었다. 영덕군은 2019년 10월 생활SOC 복합화사업 최종 선정(총 4건)되었고, 이들 사업이 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생 활성화계획에 따라 시행하는 사업이지만, 같은 해 11월 경상북도 재정투자심사 승인을 받은 것으로 확인된다.

투자심사 대상 제외사업에 해당되지 않음에도 투자심사여부가 확인되지 않는 예산 외의 의무부담행위 동의안이 의회에 제출된 사례를 의정보시시스템을 통하여 적지 않게 확인할 수 있다. 투자심사의 의뢰시기는 사업계획 수립이후부터 기본설계 용역 예산편성 전까지 심사를 의뢰하고 원칙적으로 사업시행 직전 회계연도에 투자사업을 심사한다. 예산 외 의무부담행위의 경우 관련 설계용역 예산이 수반되지 않는 경우가 많기 때문에 사업계획 수립 이후에 투자심사 절차를 진행할 필요가 있다. 투자심사를 통한 사업의 타당성 검증 이후에 예산 외의 의무부담을 포함하는 업무협약 동의안에 대하여 의회 의결절차를 진행하는 것이 필요하다. 그러나 사례분석 결과, 동의안에 첨부된 사업계획에서 투자심사 결과 또는 계획을 확인하기 어려운 경우가 많았다. 대부분 관련 법령에 따른 투자심사 면제대상이었으나, 심사제외 사업이 아닌 경우에도 투자심사에 대한 절차가 누락된 경우가 있었다. 「강원원주 산학융합지구 조성 사업 추진을 위한 업무협약 체결 동의안」, 「사송 복합커뮤니티 부지매매 업무협약 동의안」, 「국립강원 생명의료 전문과학관 업무협약 동의안」 등 모두 지방재정법 제37조에 따라 예산 외의 의무부담행위에 대한 투자심사계획이나 결과가 첨부되지 않았다. 투자심사를 거치지 않는 경우는 그 사유가 적시될 필요가 있다. 어떤 사유와 법령에 의하여 투자심사를 제외하였는지 그 이유를 사업계획 등에 명시하여야 한다. 그렇지 않고 투자심사를 임의로 생략한 사업은 지방의회를 의결과정에서 부결되어야 한다. 투자심사를 거치지 않은 사업은 재무적 경제적 측면에서의 사업타당성, 자금조달이나 원리금 상환 능력 등 검증이 이루어지지 않기 때문에 사업과정에서 추진동력이 상실될 가능성이 있다.

### 3) 우발부채 계상 미흡

예산 외의 의무부담행위에 대한 우발부채로 인식하여 기록·관리하는 수준이 자치단체별로 상이하다. 예산 외의 의무부담행위는 재무회계상의 부채이므로 사업부서의 사업담당자가 금전지급 의무가 발생하지 않은 약정사항을 부채로 인식하여 기록하기 어렵다. 사업담당자가 누락하더라도 이차적으로 회계부서의 복식부기 담당자가 사업부서의 예산 외의 의무부담행위를 적극적으로 파악하고 부채로 인식하여야 하지만, 담당자의 전문성과 경험에 따라 우발부

채 인식의 정도는 차이가 날 수 있다.

예산 외의 의무부담은 지방자치단체가 부지매입확약, 토지리전제, 시설물매입확약, 분양부동산 리턴, 선공사 후 사업비 지급협약, 민관협력 약정에 의한 경비지급 협약 등을 체결하는 시점에는 구체적인 비용 산정이 되지 않는다. 확정채무인 지방채, 채무부담행위와 달리 의무부담의 존재가 구체적으로 확정되지 않고 발생가능한 장래의 상황에 의하여 결정된다는 점에서 예산 외의 의무부담행위 당시에는 장래에 부담할 책임에 대한 인식이 낮다. 특히 선거에 의하여 선출되는 자치단체의 장이나 지방의회의 의원은 예산 외의 의무부담을 통한 투자사업의 치적을 선거에 활용하고, 그 의무부담의 책임을 미래에 전가시킬 유인이 크다. 이러한 예산 외의 의무부담은 <표 4>의 요약대로, 우발부채로 인식되어 지방재정법 제44조의2에 따라 예산안의 첨부서류인 '재정 운용상황 개요서', 동법 제87조의3 '재정건전성관리계획', 동법 제60조의 '재정공시', 동법 제87조의 2에 의한 지방채발행계획 수립기준(행정안전부 지침)의 채무관리계획, 지방회계법 제15조 및 결산통합기준의 '재무제표의 주석'을 통하여 보고 및 관리된다.

<표 4> 예산 외의 의무부담에 대한 재정관리

관리서식	근거법령	내용
재정 운용상황의 개요서 (예산안 첨부서류)	지방재정법 제44조의2	우발부채 하위 항목 (계약상 약정)으로 관리
재정공시	지방재정법 제60조	우발부채 항목
지방채발행계획 수립기준	지방재정법 제87조의2	우발부채 항목
재정건전성관리계획	지방재정법 제87조의3	우발부채 하위 항목 (계약상 약정)으로 관리
결산통합기준 '재무제표 주석' (결산보고서)	지방회계법 제15조	우발부채 항목

예산 외의 의무부담행위를 부채로 인식하는 과정은 우선 복식부기 회계과목의 기타비유동부채에 포함되어 재무제표 상의 부채계정으로 공시되고, 재무제표의 주석에서 우발부채를 구성하는 항목으로 명확하게 공시되는 것이 원칙이다. 결산과정에서 예산 외의 의무부담행위에 대한 부채인식이 제대로 이루어지지 않을 경우 이후 지방채발행계획 수립기준의 채무관리계획이나 건전성관리계획에도 부정확한 부채 정보가 반영될 수 있으므로 주의가 필요하다. 지방자치단체 별로 예산 외의 의무부담행위를 부채로 인식하여 공시하는 자치단체가 있는 반면, 우발부채로 인식하지 않고 누락하는 경우도 있다. 또한 우발부채 서식상 약정 금액에 의무이행 확정분을 포함하고 있는 경우가 많으나, 우발부채의 정의에 따르면 의무가 확정된 금액은

약정 금액에 포함되어서는 안 된다.

채무관리계획은 지방재정법 제87조의2에 따라 채무가 있는 모든 자치단체는 지방채 차입·상환실적 및 계획, 향후 5개년간 지방채 발행 및 상환계획을 수립하여 시행하기 위하여 작성된다. 이때 예산 외의 의무부담행위는 우발채무의 항목으로 보고된다(〈표 5〉 참고). 예산 외의 의무부담행위의 하위항목인 부지매입확약이나 토지리턴제 등은 현재 금전지급의무가 발생되지 않고 미래의 불확정적인 사건의 발생여부에 따라 결정되는 회계상의 부채이므로 지급보증과 함께 우발채무가 아닌 우발부채로 명칭을 붙이는 것이 타당하다<sup>10)</sup>. 채무관리계획 상 우발채무는 잔액은 기준시점 현재 미래에 현실화될 수 있는 최대치를 반영하되, 근거서류 확인 후 결정하도록 하고 있다.

〈표 5〉 2021~2025년 채무관리계획<sup>11)</sup> 상 예산 외의 의무부담

구분	우발채무					BTO
	계	보증채무 부담행위	예산 외의 의무부담행위			
			부지매입확약	토지리턴제	기타유형	
금액						

재정운용상황의 개요서와 재정건전성 관리계획에서는 우발부채 세부내역을 〈표 6〉와 같은 서식으로 보고한다. 이들 보고서에서는 '예산 외의 의무부담' 용어를 사용하지 않으며, '계약상 약정'이라는 용어를 사용하고 있다. 계약상 약정에 열거되어 있는 하위항목들의 내용을 보면 예산 외의 의무부담에 해당되는 것을 알 수 있다. 재정운용상황개요서와 재정건전성관리계획상의 계약상 약정(예산 외의 의무부담)의 하위항목들은 〈표 6〉와 같이 열거되어 있는 반면, 재무제표의 주석상의 예산 외의 의무부담행위(〈표 7〉)는 세부항목이 예시로 되어 있어서 실무상 혼란이 발생할 수 있다. 또한 재매입약정이나 매입확약 등을 예산 외의 의무부담이 아닌 '계약상 약정행위'로 표기하여 보고하는 것은 문제가 있다. 왜냐하면 '계약상 약정행위'로 인식하게 될 경우 지방자치법과 지방재정법에서 예산 외의 의무부담행위에 대하여 요구하는 지방재정투자심사 또는 지방의회 의결 등의 사전절차 이행 의무가 없다는 오해가 생길 수 있다. 따라서 여기에서 '계약상 약정' 용어는 지방자치법과 지방재정법에 법적 근거가 없으므로 사용하지 않는 것이 바람직하다고 하겠다.

10) 행정안전부는 예산회계상의 '채무' 관리계획에 대한 내용이므로 우발'부채' 대신 우발'채무'라는 명칭을 사용한 것으로 추정된다.

11) 2021년도 지방채 발행계획 수립기준(행정안전부 2021b)

〈표 6〉 재정운용상황개요 및 재정건전성 관리계획 상 우발부채와 계약상약정

구분	우발부채 현황				
	계	자치단체	지방공사	공단	출자 출연 내부거래 제거
계					
지급보증(보증채무부담행위)					
채무부담행위					
BTO사업관련 재정지원 협약내역					
계약상약정	재매입약정				
	매입확약				
	손실부담계약				
	책임분양확약 등				
	산하기관 차입금상환, 출자 및 비용부담약정 등				

결산통합기준 상 지방자치단체의 재무제표 주석에서는 25번째 항목으로 ‘우발부채 등’을 보고하도록 하고 있다. 이 때 우발부채는 계류중인 소송사건, 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산 외의 의무부담행위를 포함한다. 여기서 채무부담행위는 확정채무이며 우발부채에 해당되지 않으므로 우발부채 ‘등’ 으로 명칭하여 보고하는 것으로 보인다. 예산 외의 의무부담행위는 〈표 7〉의 서식으로 보고되고 있다.

〈표 7〉 재무제표 주석사항 중 25-4. 예산 외의 의무부담행위

행위명	사업자	총사업비	사업기간	약정내용	비고
XX단지 개발책임분양	XXX(주)				
계					

\* 약정행위 등으로 인해 향후 예산이 수반될 우려가 있는 사항에 대해 기재

#### 4) 예산 외의 의무부담행위에 대한 공시의 문제점

예산 외의 의무부담행위에 대한 실체적 내용은 동일함에도 불구하고 재정관리 보고서식에 따라 용어와 세부항목 분류가 상이하기 때문에 지방재정 데이터를 산출하는 실무현장에서는 혼란이 발생할 수 있다. 현행 예산 외의 의무부담행위에 대한 지방재정의 공시현황에 대한



〈표 8〉을 살펴보면, 전술한 바와 같이 일부 보고서식에서 지방자치법상 근거가 모호한 계약상 약정이라는 용어를 사용하고 있다. 재정운용상황개요서, 재정건전성관리계획 등에서 계약상 약정으로 보고되는 것은 예산 외의 의무부담행위에 요구되는 사전적 절차의 회피가능성이 존재하므로 개선이 필요하다. 또한 세부항목이 보고서 간 차이가 발생하기 때문에 이에 대한 일관적인 분류기준으로 데이터의 정합성을 확보할 필요가 있다.

〈표 8〉 예산 외의 의무부담행위에 대한 공시 요약

보고서 종류	재정운용상황 개요서	재정건전성 관리계획	재정공시	채무관리계획	재무제표 주석
용어	계약상 약정	계약상 약정	계약상 약정	예산 외의무부담	예산 외의무부담
세부항목	재매입약정, 매입확약, 손실부담계약, 책임분양확약 금융비용의 지원, 미납출자금, 차입금약정 중도해지 반환금약정 (BTL, BTO 중도해지 반환금 포함)			토지리턴제, 부지매입확약, 기타	

#### IV. 예산 외의 의무부담에 대한 재정관리 문제점 개선방안

사업성이 없거나 재정적 관점에서 자치단체의 재정부담능력을 초과하는 투자사업은 지방자치단체의 재정상태와 재정운용여건을 가장 잘 파악하고 있는 기획조정실장이 사업추진 반대 또는중단에 중요한 역할을 수행하여야 한다. 그러나 해당 투자사업이 자치단체장의 공약사업이거나 지역정치의 역학관계의 산물인 경우 일단 사업이 착수되면 이를 중도에 중지시키는 일은 대단히 어렵다. 따라서, 사업계획 단계에서 진행경과에 대한 시나리오에 따른 재정부담과 자치단체의 현금흐름이나 부채상환능력에 대한 충분한 검토가 있는 후에 예산 외의 의무부담행위에 필요한 지방의회의 승인절차 등을 시작한다. 지방의회가 예산 외의 의무부담에 대한 동의안을 가결하기 위하여는 투자심사, 비용추계서, 부채상환계획 등 내용을 포함하여야 지방의회 의원들이 합리적인 의사결정이 가능하다.

예산 외 의무부담행위를 위한 일련의 지방재정관리 절차는 다음과 같다. ① 중기지방재정계획의 수립, ②지방재정영향평가 결과를 토대로 지방재정투자심사 실시, ③지방의회 예산 외의 의무부담 의결, ④우발부채 계상, ⑤재정공시, ⑥장래 의무발생시 세출예산을 통한 지출계획수립 및 예산집행 등의 절차가 순차적으로 필요하다. 행정안전부의 중기지방재정계획 수립

지침에 의하면 중기지방재정계획에 반영되지 아니한 사업은 투자심사를 해서는 안된다고 규정하고 있다. 지방의회의 의결을 받기 위해서는 사업의 타당성에 대한 투자심사를 거쳐 그 결과를 의회에 제출할 필요가 있다. 일단 의회에서 해당 예산 외의 의무부담 행위를 승인하면 미래에 지방자치단체에 재정적 비재정적 의무부담이 발생가능하므로 이를 우발부채에 계상하고 민간투자사업에 대하여 재정공시를 실시한다. 향후에 해당 의무부담이 구체적으로 발생하는 때에는 세출예산에 반영하여 부지매입비용의 지출, 토지리턴을 위한 토지매매대금의 반환, 선분양대금의 반환, 시설물 매입비용의 지출 등을 처리해야 한다.

## 1. 중기재정계획 수립시 투자사업계획에 반영

지방재정법 제37조에 의하여 예산 외의 의무부담행위는 투자심사대상이 되기 때문에 민간재원여부에 상관없이 투자심사절차를 이행하여 사업성에 대한 검증이 이루어져야 한다. 또한 투자심사를 받기 위하여는 우선 지방자치단체 중기재정계획에 반영되어 있어야 하고 지방자치단체 영향평가 결과서를 제출해야 한다. 따라서 미리 중기재정계획 수립시 예산 외의 의무부담행위에 대한 투자사업의 내용과 사업규모를 최대한 반영하여야 한다.

예산 외의 의무부담행위는 예산을 수반하는 재정지출이 향후 5회계연도 중에 발생할지 여부가 미확정적이므로 지방자치단체 공무원은 예산 외의 의무부담행위를 중기재정계획에 반영해야 한다는 사실에 대한 인지가 부족할 수 있다. 중기지방재정계획은 지방자치단체의 장기지방재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정여건에 대한 전망과 재정지출계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출한다. 예를 들면, 2023년부터 2027년까지의 중기지방재정계획을 수립하기 위해, 2023년도는 계획수립 시점에서 전망한 2022년도 최종 예산안에 기초하고, 2024년 이후는 2023년도 예산안을 기초로 한 성장률과 증가율 전망치를 반영한다. 중기재정계획은 지방재정에 대한 중장기 재정여건과 전망, 분야별 의무지출과 재량지출 규모의 추이 등을 미리 계획하는 것으로, 예산 외의 의무부담행위를 포함하는 사업계획을 가능한한 구체적으로 투자계획에 반영하여야 한다. 즉, 분야별 주요사업계획 작성시 기능별 투자계획서에 예산 외의 의무부담행위의 사업명과 사업비를 명시하는 한편, 자원별, 회계별 투자계획에 보조금, 자체자원, 지방채 외에 ‘민간자본 등’으로 반영사업비 규모를 명시화한다. 중기지방재정계획에 예산 외의 의무부담행위를 수반하는 사업계획을 반영하는 것은 지방의회가 지방자치단체장의 예산 외의 의무부담행위로 인한 사업투자계획과 중장기 재정지출 소요예정에 대한 인식을 공유하여 미래 발생할 재정지출에 대비할 수 있는 재정관리의 첫걸음이 된다.

## 2. 지방재정영향평가의 강화 및 실질화

지방재정영향평가는 대규모 자본이 투입되는 사업시행이 지방재정에 미치는 재정적 영향을 사전에 평가함으로써 재정여건을 고려한 사업추진 여부를 판단하기 위한 사전적 재정관리절차이다. 지방재정법 규정상 예산 외의 의무부담행위는 지방재정영향평가 결과를 토대로 지방재정투자심사를 거칠 필요가 있다. 현행 지방재정영향평가지침에 의하면 지방자치단체의 장이 실시하는 지방재정영향평가의 대상사업의 단위는 원칙적으로 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 상 '세부사업' 또는 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업으로 구성되어 있는 경우는 내역사업을 지방재정영향평가 대상으로 한다. 그러나 지방재정영향평가의 강화 및 실질화를 위하여 실제 자치단체에서 운용 및 집행하는 사업단위로 영향평가를 실시할 수 있어야 한다. 예산 외 의무부담은 아직 의무가 특정되지 않아 금액이 불확정적이고 예산에 포함되지 않은 관계로 세부사업인지 내역사업인지 구분하는 것은 무의미할 수 있다. 중요한 것은 예산의 구분단위가 아니라, 정보로서 기록되고 관리되느냐이다. 지방재정영향평가가 실효적으로 작동하기 위하여 지방재정관리시스템상 지방재정영향평가 기능을 투자심사기능에 연계하여 보완할 필요가 있다. 최근에는 빅데이터를 활용할 수 있는 기반이 잘 구축되어 있어서 이를 활용하면, 사업추진 방식, 자원 규모, 자원 조달 계획에 따라 지방재정에 미치는 영향과 사후 소요 예상액의 적정성 등에 대하여 합리적인 추계가 가능하다. 지방재정영향평가 데이터가 축적되어 빅데이터로써 활용이 가능해지면, 지방재정영향평가를 통하여 미래 지방재정부담에 대한 파급효과를 더욱 정확하게 산출할 수 있을 것이다. 또한 중앙관서가 실시하는 총사업비 500억원 이상이고, 지방재정 부담이 200억원 이상인 사업은 반드시 지방재정부담 추계를 명시하여 국가사업의 확대가 초래하는 재정부담과 자율성 훼손에 대한 비용을 지불하고 사업을 계속할 수 있도록 제도를 미세조정할 필요가 있다.

## 3. 우발부채 인식과 재정공시

재무회계 운영규정상 우발부채의 공시는 두 가지 유형이다. 첫번째는 과거 사건은 발생하였으나 자치단체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 또는 그 이상의 불확실한 미래사건의 발생 여부에 의하여만 그 존재여부가 확인되는 잠재적인 의무이고, 두 번째 유형은 과거 사건이나 거래의 결과로 발생한 현재의 의무지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 크지 않거나 또는 그 가능성은 매우 크나 당해 의무를 이행하여야 할 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 없는 경우이다. 두 가지 유형 모두 재무제표의 주석으로만 공시한다. 예산 외의

의무부담행위에 대한 우발부채의 인식은 첫 번째 유형에 해당한다. 민간사업자의 의무 불이행, 지역경기 침체 등 자치단체가 통제할 수 없는 상황으로 지방자치단체가 미분양 토지매수 및 시설물의 인수 의무 등이 발생하므로 잠재적 의무에 대하여 주석으로 공시하여야 한다. 행정안전부의 지방채발행계획 수립기준(2021b)에 따르면, 부지매입확약은 미분양 부지를 매입할 의무를 지는 채무보증의 형태이며 확약시 분양가 등을 기준으로 산정하되, 개발이 진행중인 사업은 확약면적 전체를 부채로 반영하고, 계약에 의해 선수분양이 이루어지거나 개발완료 후 분양중인 사업은 미분양 면적을 반영하여 부채를 산정한다. 토지리턴제는 토지매매계약 해약 시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건없는 반환의무가 부여된 것으로 자치단체가 돌려줘야 하는 토지매각 대금 전액으로 부채를 산정한다. 기타유형에는 부지매입확약, 토지리턴 이외에 협약 등에 따라 자치단체의 부담으로 현실화될 가능성이 있는 예산 외의 의무부담으로 협약 등에 따른 부담금 전액으로 부담액을 산정한다.(행정안전부 2021b)

현재 예산 외의 의무부담에 대한 재정공시는 보고서별로 계약상 약정과 예산 외의 의무부담이라는 두 가지 형식으로 구분되어 있는바, 계약상 약정은 ‘예산 외의 의무부담’ 용어로 변경하여 예산 외의 의무부담행위에 필요한 지방자치법과 지방재정법상의 절차적 요건을 갖추도록 하는데 혼란을 방지할 필요가 있다. 또한 현재는 재무제표 주석으로 공시하는 예산 외의 의무부담에 대한 세부항목이 명확하게 구분되지 않고 일부분만 예시로 보여주고 있으나 증분류와 세부항목으로 체계화하여 예산 외의 의무부담행위에 대한 구체적인 정보를 관리할 필요가 있다. 요약하면, 현재 예산 외의 의무부담 관련 보고서를 <표 9>와 같이 예산 외의 의무부담으로 용어를 통일하고 세부항목을 체계적으로 분류하여 보고할 것을 제안한다.

<표 9> 예산 외의 의무부담행위에 대한 공시 개선방안

보고서 종류	재정운용상황 개요서	재정건전성 관리계획	재정공시	채무관리계획	재무제표 주석
용어	계약상 약정, 예산 외의 의무부담 용어 혼란 ⇨ ‘예산 외의 의무부담’으로 용어 일원화				
세부항목	매입확약 (부지매입 확약, 재매입확약, 책임분양 등)				
	비용부담약정(손실부담계약, 기타 비용부담)				
	기타(중도해지 환급금, 기타 약정상황)				

#### 4. 의무부담 이행을 위한 세출예산 집행계획 수립 및 재정지출

사업수행기간이 장기간이 소요되는 민관협력 사업은 예측하지 못한 사정변경으로 인한 사업지연이나 중단이 발생하거나, 투자사업 준공 후 미분양용지가 발생하는 경우, 미분양용지

미인수시 이자비용 등 금융비용을 지급하기로 약정한 경우 등 사업 추진과정에서 발생할 수 있는 위험을 자치단체가 부담하도록 사업이 설계된 경우가 많다. 따라서 준공 후 일정시기가 지나면 자치단체의 예산 외의 의무부담의 범위가 구체적으로 확정되고, 그 의무를 이행을 위하여 지방자치단체의 세출예산에 반영하여 재정지출을 하여야 하는 단계에 이르게 된다. 이때 예산 외의 의무부담행위에 대하여 미리 지방의회의 의결을 받은 상황이고, 사업추진과정을 정기적으로 지방의회에 보고하여 자치단체장과 지방의회 간 공감대가 형성되고 지역주민의 감시활동이 제대로 이루어진 경우 지방의회는 지방자치단체가 제출한 세출예산집행계획을 승인하는데 있어서 걸림돌이 적다. 그러나 지방의회의 승인없이 의무부담행위를 체결한 경우라면 예정되어 있는 재정지출에 대한 책임성 논란이 발생할 수 있다. 지방의회의 경우 지방자치단체가 지방의회의 승인없이 발생시킨 재정지출 의무에 대하여 세출예산에 반영시키는 것에 반대할 가능성이 크다. 지역의 사례를 살펴보면 의무발생으로 세출집행계획을 수립할 때 지방자치단체와 의회간, 의회 내부의 지방의회 의원간 이해관계에 따라 세출예산집행계획의 수립과 재정지출에 수년이 소요되기도 한다. 결국은 의무부담을 예산안에 반영하며 지출하여야 하는 경우, 보조금 및 복지예산 등 의무지출을 줄일 수 없으므로 자치단체는 재량지출의 범위를 줄이면서 세출예산의 지출우선순위를 재설정할 필요가 있다.

## V. 결론 및 시사점

예산 외의 의무부담행위는 대출지원, 보증 등 민간에 대한 재정지원을 통하여 민간사업자를 개발사업에 참여시키거나, 행정업무를 민간에 위탁하여 수행하게 하는 민간위탁(Outsourcing), 민간자본을 투입하는 민자유치(PFI, Private Finance Initiative) 등 민관협력사업의 일환으로 주로 발생한다. 민간사업자의 개발투자사업을 유도하기 위하여 지방자치단체와 업무협약을 통하여 다양한 형태로 민간사업자의 채무를 보증하게 된다. 이러한 예산 외의 의무부담 행위를 위하여 관련 조례에 따라 지방의회의 의결을 받아야 하는데, 최근에는 예산 외의 의무부담이나 권리포기 조례보다는 업무협약 관리조례의 형태로 정책이 확산되는 추세이다. 민관협력사업에서 자치단체와 민간기관의 업무협약 등의 체결로 예산 외의 의무부담행위가 발현되기 때문에 이러한 정책확산은 계속될 것이다. 예산 외 의무부담 관련 조례는 지방의회의 의결사항 운용관리 조례까지 넓게 확대하여도 243개 전 자치단체 중에서 98개 자치단체만 관련 조례를 운용하고 있는 실정이다. 이는 제도적 측면에서 그리고 지방자치단체 현장에서 예산 외의 의무부담행위에 대한 관심이 부족하고 운용절차와 체계적 관리가 정

립되어 있지 않다는 방증이기도 하다.

예산 외의 의무부담행위는 제도적 사각지대에 놓여있음에도 자치단체에서는 유용한 정책수단 중의 하나이다. 가용재원이 부족한 자치단체가 지역 인프라 확충 및 주민숙원 사업을 민간 자본 등을 활용하여 착수할 수 있게 하고, 위험책임은 미래세대가 부담하기 때문에 지방자치단체의 근시안적인 의사결정에 부합하기 때문이다. 아동 및 복지 등 의무지출이 늘어나면서 지방재정 압박에 직면해있지만, 예산 외의 부담행위를 통한 투자사업 추진을 통해 얻을 수 있는 선거유인이 클수록 자치단체는 예산 외의 의무부담행위에 의존할 가능성이 커진다.

2013년도 이전에는 장래 자치단체가 부담할 수 있는 재정적 위험부담에 대하여 간과한 채 민간자본으로 추진되기 때문에 예산 외의 의무부담행위에 대한 지방재정영향평가 및 지방재정투자심사가 등 사전적 관리제도가 생략되었고 전반적으로 재정적 관점의 사후관리가 부족하였다. 따라서 업무협약 등을 통한 예산 외의 의무부담행위를 사전적으로 재정계획에 반영하고, 지방재정투자심사를 통한 사업의 타당성을 면밀하게 따져보는 과정이 중요하다. 업무협약 이후에는 협약이행 및 추진상황을 지속적으로 점검·관리해야 한다. 지방의회의 동의를 받고 추진한 사업에 대하여 민관 협약내용의 이행여부, 사업진척도 등을 지속적으로 지방의회에 보고하여 사업추진 상황을 지속적으로 감독하고 통제할 수 있어야 한다. 또한 예산 외의 의무부담행위로 인한 미래 불확정 부채를 인식하여 결산서 및 재정공시 등에 반영하여 지방자치단체의 현금의 흐름과 재정상태를 고려하여 장래에 도래할 재정적 부담을 미리 사전에 대비할 필요가 있겠다.

본 연구의 한계는 온라인을 통한 자료수집으로 심층면접을 통하여 얻을 수 있는 심도있는 예산 외의 의무부담행위 실태에 대한 자료수집이 부족하였다는 점이다. 지방의회의 의정정보는 2015년부터 국회·지방의회 의정정보시스템과 통합되었기 때문에 지방의회의 데이터가 제대로 이관되지 않은 경우도 있으므로, 예산 외의 의무부담에 대한 지방의회의 동의안은 사례보다 더 많을 것으로 추정할 수 있다. 지방의회의결을 위한 의안과 실제 지방의회의 의결내용을 일대일로 확인하기 어려운 사례가 상당수 존재하였기 때문에 자료의 정합성 측면에서도 심층면접의 필요성을 절감하였다. 향후 연구에서는 자료수집방법을 보완하여 데이터의 정합성을 향상시킬 필요가 있다. 또한 예산외의 의무부담행위에 대한 행·재정적 관리를 강화하기 위하여 예산외의 의무부담행위를 채택하게 되는 정치행정적 맥락과 요인분석에 관한 후속연구가 활발히 이어지기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강문수. (2011). 「민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구」. 한국법제연구원 연구보고서 2011-14.
- 감사원. (2013). 「지방자치단체 채무보증사업 관리실태 감사결과보고서」.
- 한국지방행정연구원. (2017). 「지방투자사업의 지방재정영향분석 연구」. 한국지방행정연구원 정책 연구.
- 행정안전부. (2015). 「지방재정제도 해설사례집」. 행정안전부·지방재정공제회 펴냄.
- 행정안전부. (2021a). 「지방자치단체 결산통합기준」.
- 행정안전부. (2021b). 「지방채관리기준」.
- 류춘호. (2020). 「예산 외의 의무부담과 지방재정의 건전성」. 2020년도 (사)한국지방정부학회 하계 학술대회 발표논문집.
- 류춘호. (2021). 「지방의정-의정활동 이슈와 쟁점: 예산 외의 의무부담과 지방재정 부담」. 더퍼블릭뉴스, <https://bit.ly/3JFexfs> (검색일: 2022.1.4.).
- 배정아·윤태섭. (2014). 지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안. 「정부회계연구」, 12(2): 59-88.
- 윤태섭. (2018). 지방자치단체 우발채무 처리현황 진단 및 개선방안에 관한 연구. 「국가정책연구」, 32(2): 47-78.
- 지방세연구원. (2021). 「통합부채 및 우발부채 관리방안 연구」. 지방세연구원 정책과제.
- GAO. (2005). *A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process*. United States Government Accountability Office.
- Treasury. (2020). *Consolidated Budgeting Guidance: 2019 to 2020*. UK HM Treasury.

---

김 수 희: 영국 엑시터대학교에서 정치행정학 박사학위(논문제목: 중앙정부의 통제가 지방정부성공에 미치는 영향 : 한국의 재정위기를 중심으로)를 취득하고(2016), 현재 행정안전부 재정협력과장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 국가 및 지방 재정, 지방자치, 중앙과 지방간 재정관계, 공기업이며, 주요 논문으로는 “정부회계에서 현금흐름표의 작성방안에 대한 고찰”(2021), “디지털 기술을 활용한 OECD 정부혁신 사례비교와 차세대재정정보화에 대한 시사점”(2021), “정부결산에서 정책결산에 대한 미국, 영국, 한국의 비교연구”(2021) 등이 있다. (lucy75@korea.kr)

