

24년 정책연구

지방재정투자사업의 우발채무 관리방안 연구

2024. 07.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
지방투자사업관리센터

저 자 송지영, 김상기, 김지훈, 박선영

연구책임자 송지영 | 한국지방행정연구원 연구위원

연 구 진 김상기 | 한국지방행정연구원 연구위원

김지훈 | 한국지방행정연구원 부연구위원

박선영 | 한국지방행정연구원 분석원

자 문 이동훈 | 법무법인 더함 변호사

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적 및 기대효과	7
제2절 연구범위 및 방법	8
1. 연구범위	8
2. 연구방법	10
제2장 우발채무의 이론적 논의	13
제1절 우발채무의 개념	15
1. 회계적 의미	15
2. 법령상 개념	22
제2절 행정안전부 지방재정관리제도에서의 우발채무	31
1. 지방자치단체의 채무 종류	31
2. 행정안전부의 우발채무 유형	34
3. 우발채무 사업의 투자심사, 의회 의결	37
4. 우발채무와 지방채발행한도액 및 채무관리계획	39

제3절 시사점	44
1. 우발채무 개념의 모호성	44
2. ‘우발성’에 따른 우발채무 분류 필요성	45
제3장 지방자치단체 우발채무 현황	47
제1절 우발채무 규모 현황	49
1. 연도별 우발채무 규모	49
2. 지방자치단체별 우발채무 규모	53
제2절 우발채무 유형별 현황	59
1. 우발채무 유형별 사례	59
2. 보증채무부담행위	61
3. 예산외의 의무부담	65
제4장 우발채무사업 사례 및 협약서 분석	73
제1절 사업추진방식별 우발채무 사업 검토	75
1. SPC(PFV) 사업	75
2. 국가산업단지 조성 등 공공기관 협약사업	83
3. 민간투자사업	88
4. 공유재산 위탁개발사업	100
제2절 우발채무 유형별 기존 협약서 검토	106
1. 부지매입확약 유형 협약서	106
2. 자산유동화증권 유형 약정서	111
3. 기존 협약서상 과도한 채무 또는 손실 부담 조항 검토	116

제5장 관리대상 우발채무사업 설정	119
제1절 개요	121
1. 관리대상 우발채무사업 설정 필요성	121
2. 우발채무 개념 재정립	122
제2절 우발채무 관련 감사원 감사결과	124
1. 개별법 및 비민투법 사업	124
2. 민간투자법에 따른 사업	128
3. 시사점	130
제3절 전문가 FGI 결과	132
1. 사례별 우발채무 해당 여부	132
2. 지방재정건전성예의 위험도 정도	135
제4절 관리대상 우발채무 사업 범위	138
1. 관리대상 우발채무 사업	138
2. 우발채무는 아니지만 관리가 필요한 사업	140
제6장 우발채무사업 관리방안	141
제1절 지방자치단체의 우발채무사업 관리방안	143
1. 표준협약서(안) 및 협약 체결시 주의사항	143
2. 협약체결 이후 관리방안	150
제2절 행정안전부의 우발채무사업 관리방안	153
1. 중앙투자심사 내실화	153
2. 중점관리사업 모니터링 및 우발채무 컨설팅 강화	157
3. 기타 제도적 보완사항	158
참고문헌	165

표목차

〈표 2- 1〉 현행 기업회계기준서 상의 우발부채 처리기준	17
〈표 2- 2〉 국가 회계기준상의 우발손실	19
〈표 2- 3〉 지자체 회계기준상의 우발손실	20
〈표 2- 4〉 우발부채의 처리	21
〈표 2- 5〉 지방재정법상 우발부채	22
〈표 2- 6〉 보증채무부담행위	24
〈표 2- 7〉 예산 외의 의무부담	25
〈표 2- 8〉 민간공원추진자의 도시공원 설치 규정	27
〈표 2- 9〉 공공하수도 관련 규정	30
〈표 2-10〉 지방자치단체의 채무 유형	32
〈표 2-11〉 지방자치단체 재정관리제도 상 우발부채 및 우발채무 현황	35
〈표 2-12〉 우발채무 분류 기준(행정안전부(2023.5.23.)	36
〈표 2-13〉 우발채무 관련 투자심사 규정	37
〈표 2-14〉 우발채무 관련 투자심사기관 규정	38
〈표 2-15〉 지방채 한도액 산정기준	39
〈표 2-16〉 지방재정위기관리제도 상의 재정지표	42
〈표 2-17〉 재정위기단체 지정기준	43
〈표 3- 1〉 우발채무 현황 통계 연도별 유형 구분	49
〈표 3- 2〉 최근 3년(2020년~2022년) 우발채무 유형별 현황	50
〈표 3- 3〉 최근 3년(2020년~2022년) 광역/기초 우발채무 유형별 현황	52
〈표 3- 4〉 지방자치단체 우발채무 유형별 규모(2022년)	53
〈표 3- 5〉 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(시도별) 우발채무 현황	54

〈표 3- 6〉 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(광역시/도) 우발채무 비교	55
〈표 3- 7〉 지방자치단체별 우발채무 규모(2022년)	57
〈표 3- 8〉 지방자치단체별/사업별 평균 우발채무 규모(2022년 기준)	58
〈표 3- 9〉 우발채무 유형별 사례	59
〈표 4- 1〉 2023년 신규국가산업단지 지정현황	85
〈표 4- 2〉 LH-지방자치단체 기본협약서 내의 우발채무 해당사항	86
〈표 4- 3〉 기존 LH가 시행한 국가산단의 매입확약 현황	87
〈표 4- 4〉 민간투자사업의 시행방식 유형	89
〈표 4- 5〉 위탁개발사업 수수료	102
〈표 4- 5〉 부지매입확약 유형 사업별 매입확약비율 및 협약상대자	110
〈표 4- 6〉 자산유동화증권 유형 사업별 매입확약비율 및 사업 참여지분	115
〈표 5- 1〉 연도별 채무보증사업 증가추이	126
〈표 5- 2〉 사례별 우발채무 대상 여부	132
〈표 5- 3〉 우발채무로서 관리필요성 정도	136
〈표 5- 4〉 지자체·행정안전부 관리대상 우발채무 사업	138
〈표 6- 1〉 국가산업단지 조성사업을 위한 사업시행 표준협약서(안)	144
〈표 6- 2〉 행정안전부 중점관리사업 선정기준	157
〈표 6- 3〉 우발채무 관리기준	157
〈표 6- 4〉 지방채 한도액 산정기준	159

그림목차

[그림 1-1] 본 연구의 분석체계	12
[그림 2-1] 기업회계기준에 따른 우발부채 인식	17
[그림 2-2] 채무관리계획 서식	41
[그림 3-1] 최근 3년(2020년~2022년) 우발채무 유형별 현황	51
[그림 3-2] 최근 3년(2020년~2022년) 광역/기초 우발채무 유형별 현황	52
[그림 3-3] 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(시도별) 우발채무 현황	55
[그림 3-4] 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(광역시/도) 우발채무 비교	56
[그림 3-5] 지방자치단체별/사업별 평균 우발채무 규모(2022년 기준)	58
[그림 3-6] 자산유동화증권	63
[그림 3-7] 금융기관 대출금 보증	64
[그림 3-8] 공공토지비축협약	66
[그림 3-9] 미분양용지 매입확약	68
[그림 4-1] 지자체 주도의 일반적인 유동화거래 구조	77
[그림 4-2] 추진단계 구분	99
[그림 5-1] 우발채무 관련 감사원 쟁점 변화	131
[그림 6-1] 투자사업 이력관리체계	162



제 1 장

서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 우발채무로 인한 지방재정 건전성 악화 가능성 심화

- 2022년 12월말 기준 전국 지방자치단체의 채무는 38조 2,746억원으로 전년대비 6.1%(2조 2,141억원), 5년전인 2017년 대비 51.3%(12조 9,797억원)가 증가함¹⁾
 - 여기서의 지방자치단체의 채무는 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임액²⁾에 해당하는 금액으로 우발채무³⁾는 제외된 금액임
- 2017년 5월 의정부경전철(주)가 운영적자로 파산하면서 해당 시설관리운영권의 가치에 해당하는 해지시지급금을 의정부시가 지급해야 하는 문제가 생겨, 긴 소송 끝에 다른 대체사업자를 통해 1,720억원을 기존 사업자에게 지급하는 것으로 마무리되었으나, 현재 의정부시는 대체사업자에게 매년 원리금을 갚아나가고 있음
- 2022년 9월 발생한 강원도의 출자기관인 중도개발공사 공사채에 대한 보증채무 불이행 선언은 강원중도개발공사가 설립한 SPC(○○○제일차)로

1) 통계청 e-나라지표, 2024.04.16

2) 보증채무이행책임액은 보증채무부담행위 중에서 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액, 즉 확정된 보증채무부담행위액을 말함

3) 우발채무는 자치단체가 민간·공공기관 등과 협약·확약·보증을 체결함에 따라, 향후 자치단체의 채무로 현실화될 가능성이 있는 것을 말하며 지방재정법 제13조에 따른 보증채무 부담행위, 지방자치법 제47조에 따른 예산외 의무부담이 이에 해당함

부터의 차입금에 대한 디폴트(채무불이행)이었고, 결과적으로는 12월에 전액상환하였으나 그 여파는 상당기간 지속되었음(일명 레고랜드 사태)⁴⁾

□ 지방채 이외의 우발채무 관리 소홀

- 지방채무는 ‘빚’으로 인식, 지자체 대부분이 지방채 ‘0’을 지향하는 등 법·제도적 및 지자체 자체적으로도 매우 엄격히 관리되어 왔음
 - 지방채는 자치단체별로 지방채 발행 기본한도⁵⁾를 부여하고, 그 안에서 발행하도록 하고 있고 예산대비 채무비율⁶⁾을 관리하고 있음
- 한편 우발채무의 경우 자치단체 전체의 우발채무 규모와 그 원인행위를 파악하기 어려운 구조로 지방채무에 비해 실질적인 관리가 미흡함
 - 실제로 해당 우발채무가 현실화되어 확정채무로 바뀔 가능성에 대해서는 확인할 수 없음

□ 행정안전부의 지방자치단체 우발채무 관리 정책 강화

- 윤석열 정부는 국정과제(112번)로 ‘지방자치단체 재정력 강화’를 제시하였고, 이는 ‘지방채무 관리 강화’와 직접적으로 연계됨
- 행정안전부는 지방자치단체 우발채무에 대한 문제점을 인식하고 이를 선제적으로 관리하기 위한 방안을 발표한 바 있음(2023.5.23., 2024.3.25.)
 - 행정안전부는 우발채무 분류체계의 정비, 모니터링 강화, 전문가 사전 컨설팅 제도의 도입 등 관리방안을 제시하였음
 - 2024년부터는 우발채무 전문가 컨설팅단을 확대하고, 자치단체에서 수시로 발생하는 컨설팅 수요에 신속 대응하기 위한 ‘헬프데스크(help desk)’⁷⁾를 운영하고 있음

4) 김성주 외, 2023

5) 지방채 발행 기본한도 산정시 우발채무를 일부 고려하고는 있음

6) 예산대비 채무비율이 25%를 초과하면 재정위기 자치단체로 지정함

7) 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 내에 1팀

- 또한 자치단체 재정부담이 큰 사업을 중점관리대상사업으로 선정하여 해당 사업에 대해서는 정상추진 여부 및 분양률 등을 집중적으로 모니터링 하고 확정채무로 전환될 가능성이 높은 사업은 미리 예산 편성 시 반영하도록 안내하여 장래 재정부담을 최소화하도록 관리해 나간다는 방침임

○ 특히 채무부담행위와 보증채무부담행위, 예산외의 의무부담행위는 지방의회 의결 이전에 총사업비 규모와 상관없이 모두 중앙투자심사를 받아야 함.⁸⁾ 이 중에서 보증채무부담행위와 예산외의 의무부담행위가 우발채무에 해당하는 것으로 해당 사업이 우발채무를 포함하는 사업인지에 대한 부분이 중요해짐

□ 우발채무 범위의 모호성

○ 그러나 우발채무라는 용어는 법적인 용어가 아니라 사전적으로는 장래에 일정한 조건이 발생하였을 경우 채무가 되는 것을 의미하고, 행정안전부 역시 우발채무를 직접 정의하지 않고⁹⁾ 우발채무에 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담이 포함된다고 규정함에 따라 어떠한 행위가 우발채무에 해당하는지를 판단하기 모호한 부분이 있음

○ 보증채무부담행위는 민법 등에 따라 그 대상 여부를 판단하기가 비교적 용이하지만, 예산외의 의무부담은 그 정의가 명확하지 않으므로 대상 여부를 판단하기 어려움

- 지방자치법 제47조 제1항 제8호에 따르면 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담”을 의미하는 것으로 법률적 문구로 보기에 광범위하고 포괄적이고 비정형적임

8) 지방재정법 제37조제1항제2호(2014.5.28. 개정)에 따르면 채무부담행위, 보증채무부담행위, “「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담”은 투자심사를 받도록 되어 있었으나, 심사기관은 명확하지 않았음. 지방재정법 시행령 제41조제1항을 개정(2024.1.9.)하여 심사기관을 중앙투자심사로 명시함

9) 지방재정법 제44조의2에서 우발채무가 아닌 우발부채에 대해서는 “보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다”라고 정의하고 있음

□ 우발채무의 발생사유와 역할, 점검 필요

- 지방자치단체의 우발채무는 다양한 원인에 의하여 발생하지만, 많은 부분이 재원의 부족과 민간의 건설 및 운영 노하우를 활용하기 위하여 민간자본을 활용하는 지자체 민관협력(PPPs: Public-Private Partnerships) 사업추진 과정에서 나타남
 - 사업계획 수립 단계에서의 정보 부족, 미래상황에 대한 불확실성을 해소하기 위해 민간사업자가 지자체에 요구하는 보증/확약 등의 협약조항이 우발채무로 나타남
 - 지방자치단체는 예산제약으로 신규 투자사업을 추진하는 데 있어서 재정적 어려움이 존재하므로 민관협력을 통해 당장 직접적인 예산을 수반하지 않고도 대규모 사업을 추진할 수 있음. 이러한 방식은 단기적 관점에서 재정지출 및 재정수지에 큰 영향을 미치지 않음
 - 그러나 자치단체는 현재의 재정지출을 유보한 대신 장래에 재정적, 비재정적 부담을 떠안게 됨. 따라서 예산지출을 미래로 지연시킴에 따라 의무를 이행하여야 하는 장래시점이 도래하는 때에는 자치단체에 심각한 재정부담을 초래할 수 있음
 - 민관협력 사업 뿐 아니라 중앙정부, 즉 국가공기업(LH 등)이 지자체에 우발채무 관련 협약을 요구하기도 함(국가산업단지 사례)
- 그러나 우발채무가 반드시 나쁜 것만은 아님. 즉 '0'이 되어야 좋은 것이라고 할 수 없음
 - 지방자치단체가 해당 지역에 필요한 대규모 지역개발 사업을 추진하는 방법 중 하나로 민관협력 개발방식을 선택하고, 부족한 사업비의 조달을 위하여 지방자치단체의 높은 신용도를 레버리지로 활용 가능함
 - 예를 들어 PF(Project Financing) 대출을 통해 사업 추진시 지자체의 보증/확약 행위는 PF 대출을 가능하게 하고, 프로젝트 추진을 위한 조달금리의 인하 효과를 가져올 수 있음
 - 「지방산업단지 개발사업 추진실태 감사보고서」(감사원, 2021.)에서도 지자체가 SPC 방식으로 산업단지 조성을 추진할 때 지자체의 신용보강

행위를 전면금지하는 것이 아니라 출자비용을 초과하는 채무 및 손실을 부담하지 않도록 명시하고 있음

- 다만 우발채무가 실제 발생되기 전에 이에 대한 리스크를 관리하여 최소화하기 위한 방안, 그리고 직접적 채무로 확정되었을 경우 이를 빨리 해결하기 위한 방안 등 다각적인 관리방안의 모색이 필요함

2. 연구목적 및 기대효과

□ 연구의 목적

- 본 연구는 우발채무가 포함된 지방투자사업 추진과정에서 지방자치단체 관점에서의 자체관리방안을 수립하는 데에 중점을 두되, 행정안전부 차원에서 관리방안을 추가로 제시하는 데 목적이 있음
 - 이를 위해서는 어떠한 협약이나 약정 등이 우발채무에 해당하는 지에 대한 판단이 우선 필요함

□ 기대효과

- 본 연구를 통해 현재 우발채무에 대한 관리를 강화하겠다는 정부정책 방침은 정해졌으나 구체적으로 우발채무가 무엇인지, 어떠한 우발채무가 관리해야 할 사항인지, 그리고 관리한다면 어떻게 할 것인지에 대해 아직 정돈되지 못한 이슈들에 대하여 점검할 수 있을 것으로 기대함
- 또한 모든 투자사업을 예산만으로 진행할 수 없는 현실 속에서 지방자치단체가 우발채무를 포함하여 사업을 추진하는 경우 보다 안전하고 효과적으로 사업을 추진할 수 있도록 지원할 수 있음

□ 본 연구와 다른 연구와의 차별점

- 지자체의 재정위기, 재정건전성의 관점에서 총량적 우발채무에 대한 논의는 그동안 간헐적으로나마 있어 왔으나, 본 연구에서 관심을 두는 개별사업의 관점에서 우발채무를 분석한 연구는 없음

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 우발채무의 개념 및 범위

- 우발채무의 개념과 범위가 법령상에 명확하게 규정된 것이 아니고 이론적, 학술적, 회계적, 제도적 의미가 각기 다르고 규정 및 관리하고 있는 법·제도가 상이하므로, 본 연구에서는 우발채무에 대해 행정안전부의 현행 법·제도에 중점을 두기로 함
 - 국가와 민간영역에서는 우발채무가 아닌 우발부채로서 관리하고 있음
- 우발채무는 일반적으로 “보증채무부담행위”와 “예산외의 의무부담”을 말하는데, 보증채무부담행위는 비교적 그 대상 여부를 판단하기가 용이한¹⁰⁾ 반면, “예산외의 의무부담”은 그 정의가 명확하지 않음
- 따라서 먼저 우발채무의 개념을 정리하고, 우발채무에 어떠한 행위들이 포함되는지와, 우발채무 중에서도 관리가 필요한 우발채무의 범위를 재설정하도록 함
 - 모든 우발채무가 자치단체의 재정건전성에 위험이 되어 ‘0’으로 되는 것이 좋은 것은 아니고 필요한 역할이 있기 때문에 적극적으로 관리해야 하는 우발채무와 모니터링 등 점검이 필요한 우발채무, 또는 특별한 관리가 필요 없는 우발채무 등으로 구분하여 관리할 필요가 있음

10) 지방재정법 제13조에 따르면, “보증채무부담행위”란 ‘지방자치법 제139조 제3항에 따라 지방자치단체의 장이 공익을 위하여 필요하다고 인정하여 미리 지방의회의 의결을 받아 지방자치단체가 아닌 자의 채무(주채무)의 이행에 대하여 해당 지방자치단체가 보증하는 것’을 의미함. 민법 제428조 제1항 등에 따를 때, 보증은 주채무자가 채무를 이행하지 않을 경우 2차적으로 보증인이 그 채무를 부담하는 것 또는 주된 채무자 이외에 동일한 내용의 채무를 부담하는 종된 채무자를 두어 주채무자의 채무에 대한 채권을 담보하는 것을 의미함

□ 다양한 우발채무 사업 사례 분석

- 지방자치단체 통계자료를 활용하여 우발채무 유형별 규모와 지방자치단체별 우발채무 규모를 분석함
- 행정안전부 전수조사를 통해 확보한 우발채무 유형별 사례(지방자치단체 제출자료)를 대상으로 전문가 FGI를 통해 유형별 재정건전성에 미치는 위험도와 우발채무의 개념에 부합하는지를 분석함
- 사업추진 방식별(SPC 사업, 국가산업단지, 민간투자사업 등)로 포함된 우발채무 유형과 지방자치단체의 대응방식 등에 대한 현장실사 및 문헌검토를 실시함
- 확보가능한 사업별 협약서(지방자치단체 제출자료)를 검토하여 불공정조항 및 특이사항을 도출함
- 2024년 4월부터 우발채무 헬프데스크를 통해 문의가 있었던 지방자치단체 우발채무 사례를 검토함

□ 지방투자사업의 우발채무 관리방안 모색

- 관리하여야 할 우발채무 유형이 설정되면, 이를 어떻게 관리할 것인지를 투자사업의 관점에서 검토하되, 협약체결 이전과 이후로 구분하여 관리방안을 제시하고자 함
 - 이때 관리의 주체를 해당 사업을 추진하는 자치단체로 설정할지 행정안전부로 설정할지에 따라 관리수단의 차이가 발생할 수 있음
 - 본 연구에서는 지방자치단체 관점에서의 관리수단을 우선적으로 제시하고자 함

2. 연구방법

□ 문헌 연구

- 우발채무의 사전적, 학술적, 회계적, 제도적 의미
 - 기업회계기준, 국가회계기준, 지방자치단체 회계기준 간 비교
 - 지방재정법령 상 개념
 - 법원 판례
 - 행정안전부 지방재정관리제도
- 우발채무 관련 선행 연구
- 우발채무 관련 감사원 감사결과

□ 우발채무 관련 통계 분석

- 행정안전부의 각 연도별 지방채무 현황 자료를 활용하여 연도별 지방자치단체별 우발채무 유형별 현황을 분석
- 사업별 평균 우발채무 규모와 지역별 우발채무 특성 분석

□ 협약서 검토 및 표준협약서(안) 제시: 법률 전문가 자문

- 일부 지자체로부터 제출받은 우발채무가 포함된 협약서를 법률적으로 검토하여 지자체에 불리한 조항이 있는지 살펴보고, 대표적 사업유형에 대해서는 표준협약서(안)을 제시함
 - 대표적 사업 유형(국가산업단지 조성: 지자체-LH) 표준협약서(안) 제시

□ 사례 분석

- 지방자치단체에서 우발채무로 인지하고 있는 사업(단, 자료확보가 가능한 사업에 한정)
 - 2022년 10월 행정안전부가 17개 시도에 공문을 통해 제출받은 자치단체별 우발채무 현황 조사 자료

- 2023년(1차, 2차)과 2024년(1차) 우발채무 컨설팅 신청자료
- 우발채무 헬프데스크 문의 내용(2024년 4월~6월까지)
- 사업추진방식(SPC 사업, 국가산업단지, 민간투자사업 등)별 우발채무에 시사점을 주는 대표적 사례는 현장 실사¹¹⁾ 등 심층분석

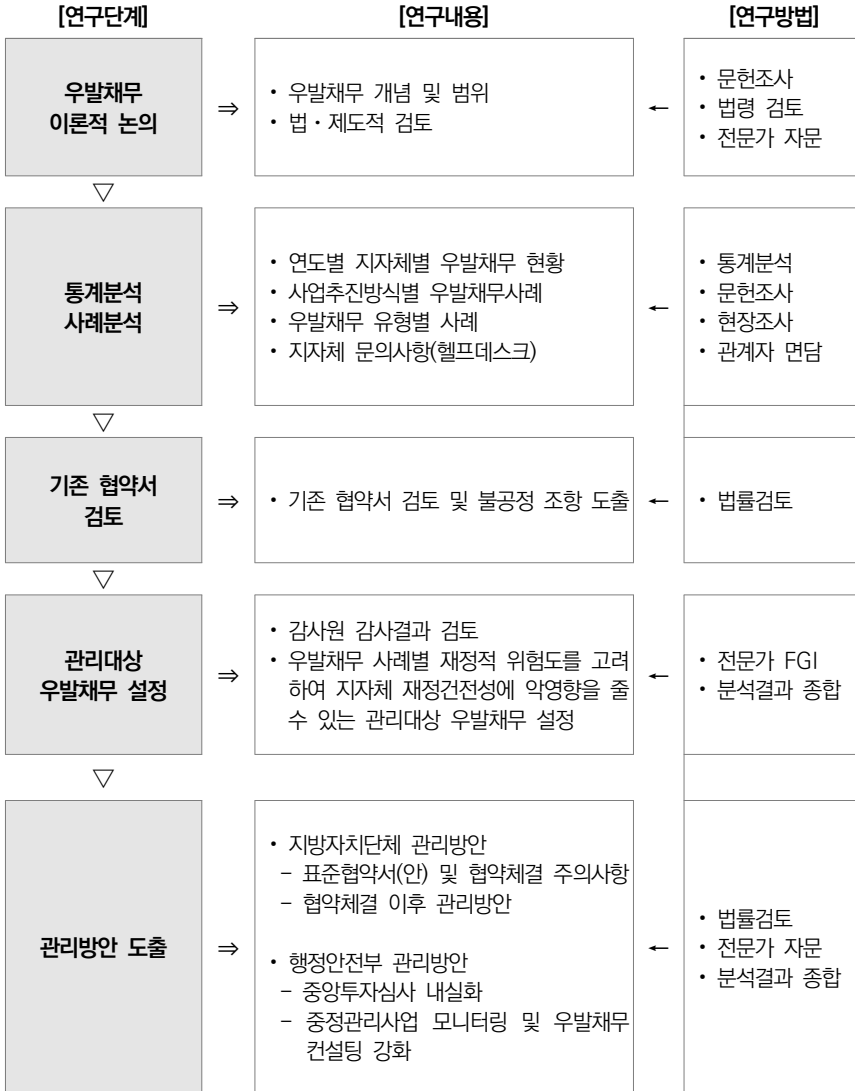
□ 전문가 FGI


- 본 연구에서 확보한 다양한 우발채무 사례를 대상으로 우발채무의 개념에 부합하는지와 사례별 지방재정 건전성에의 위험정도에 대해 전문가 FGI¹²⁾를 수행하고, 그 결과를 토대로 다음과 같이 우발채무 구분
- 지자체가 우발채무로 인식하고 있으나 실제 우발채무에 해당하지 않는 사업
- 우발채무에 해당하는 사업이지만 재정에 큰 위험이 없어 굳이 관리할 필요성이 낮은 사업
- 우발채무에 해당하지 않지만 재정상 위험이 크기 때문에 관리가 필요한 사업

11) 2024년 5월 11개 사업대상지 현장 실사 수행: (OO)OOOO도시고속화도로, (OO)OO종합청사 위탁개발사업, (OO)OO대양산업단지, (OO)OO OO 일반산업단지, (OO)OO자식산업지구 개발, (OO)OO일반산업단지, (OO)OO자식산업지구 2단계 사업, (OO)OO지구복합관광단지, (OO)OO-OO간 연결도로, (OO)OOTunnel 건설, (OO)OO뿌리산업단지

12) 12명의 지방재정전문가(법률, 회계, 재정, 타당성조사 등) 대상 FGI 수행(2024.7.17.)

[그림 1-1] 본 연구의 분석체계






제 2 장

우발채무의 이론적 논의

제1절 우발채무의 개념

제2절 행정안전부 지방재정관리제도에서의
우발채무

제3절 시사점



제1절 우발채무의 개념

1. 회계적 의미

- 사전적 의미에서 우발채무는 장래에 일정한 조건이 발생하였을 경우 채무가 되는 것으로 불확정 채무라고도 함
 - 미래에 지급해야 할 금액, 지급대상자, 지급사실 또는 지급일자 등이 미래의 불확실(uncertainty)한 상황의 발생 여부에 따라 결정되는 회계상의 채무를 의미함(배정아·윤태섭, 2014)
- 채무(debt)는 지급시기와 금액이 정해진 ‘확정부채’만을 의미하지만 부채는 잠재적인 빚, 즉 언젠가 지급해야 하는 ‘비확정부채’까지 포함하는 개념이므로 개념적으로는 우발채무(debt)가 아닌 우발부채(liability)가 적합하다는 의견이 있음¹³⁾
 - 지방재정법 제44조의 2 제2항제3호와 예산안의 첨부서류에 포함되는 ‘재정운용상황개요서’에서도 우발부채¹⁴⁾로 명명하고 있음
- 지방자치단체의 채무와 부채는 엄연히 서로 다름. 지방채무(debt)는 단순히 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말하는 반면, 지방부채(liability)란 과거사건의 결과로 지방자치단체가 부담하는 의무로서

13) 행정안전부는 예산회계상의 ‘채무’관리계획에 대한 내용이므로 우발‘부채’ 대신 우발‘채무’라는 명칭을 사용한 것으로 추정됨

14) 지방자치단체의 우발부채는 우발채무에 계류중인 소송사건, 미실현 채무부담행위, 수익형 민자사업(BTO) 재정지원 협약을 포함함(김성주 외, 2023)

그 이행을 위하여 미래 자원유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 의미함¹⁵⁾

- 다만, 우발채무와 우발부채 모두 우발상황에 놓여 있는 자치단체의 재정적 의무라는 점에서 유사하고, 분류상 우발부채는 우발채무를 포함

○ 우발부채는 발생주의(복식부기)¹⁶⁾, 우발채무는 현금주의(단식부기)의 기준으로, 현재 행정안전부에서는 우발채무는 세출예산 내 채무액이 확정되지 않은 채무로 지방재정법 제13조에 따른 보증채무부담행위로 인하여 발생하는 보증채무, 지방자치법 제39조의 규정에 따른 ‘예산외의 의무부담’으로 발생하는 지방자치단체의 금전채무를 말함

- 한편 우발부채는 지방재정법 제44조의 2의 규정에 의하면 ‘보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다’라고 규정하고 있으며, 위에서 언급한 ‘우발채무’와 개념이 동일함

□ 기업 회계 기준¹⁷⁾

○ 기업회계기준에 따르면 우발부채는 ①과거사건은 생겼으나 기업이 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래사건의 발생여부뿐만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적인 의무 또는 ②과거사건으로 생긴 현재의 의무이지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원을 유출할 가능성이 매우 높지 않거나, 그 가능성은 매우 높지만 해당 의무의 이행에 필요한 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우임

- 우발부채를 발생가능성과 금액추정가능성으로 구분하여 처리기준을 차별화하고, 특히 발생가능성이 높고 금액을 신뢰성 있게 추정가능한 경우는 우발부채가 아닌 충당부채로 인식함

15) 부채는 금융기관의 채무를 포함하여 향후 지방자치단체가 지급의무(퇴직금, 미지급금, 보관금 등)가 있는 것을 복식부기 형태로 표시한 것

16) 발생주의(복식부기)는 어떤 사건이 일어난 시점을 기준으로 의무나 책임을 금액으로 계리함. 반면 현금주의(단식부기)는 현금화가 된 시점에서 현금액을 계리함

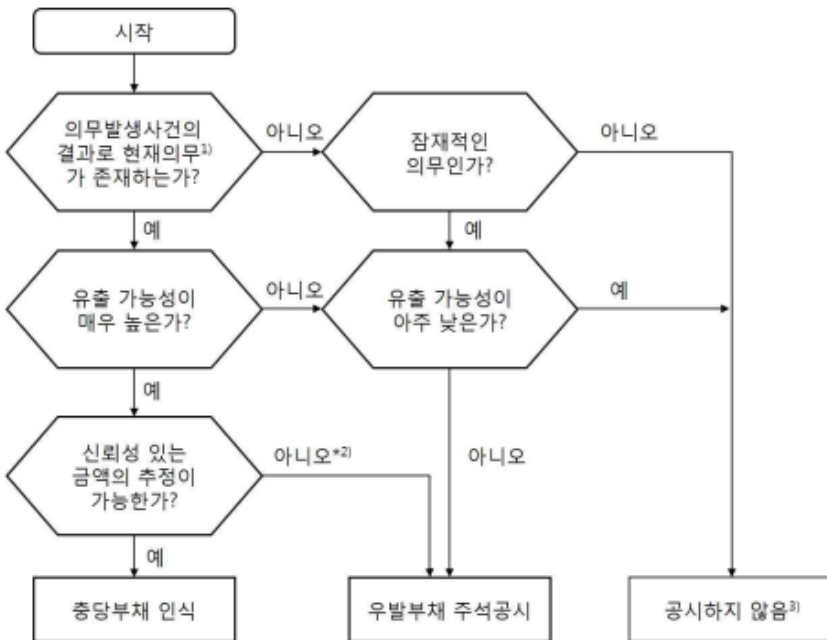
17) 한국회계기준원 일반기업회계기준(2018.9.21.) 제14장 충당부채, 우발부채, 우발자산

〈표 2-1〉 현행 기업회계기준서 상의 우발부채 처리기준

자원유출가능성	금액추정가능성	
	신뢰성 있게 추정가능	추정불가능
가능성이 매우 높음	충당부채로 인식	우발부채로 주석공시
가능성이 어느 정도 있음	우발부채로 주석공시	
가능성이 거의 없음	공시하지 않음	공시하지 않음

자료: 한국회계기준원 일반기업회계기준 제14장 p.14

[그림 2-1] 기업회계기준에 따른 우발부채 인식



주: 1) 현재 의무가 발생하였는지의 여부가 명확하지 않은 경우에도 모든 이용가능한 증거를 통하여 재무상태표일 현재 의무의 발생가능성이 매우 높다고 판단되면 과거의 사건이나 거래의 결과로 현재 의무가 발생한 것으로 봄

2) 아주 드물게 발생함

3) 자원의 유출가능성이 거의 없더라도 타인에게 제공한 지급보증 또는 이와 유사한 보증, 중요한 계류중인 소송사건은 그 내용을 주석으로 기재함

자료: 한국회계기준원 일반기업회계기준 제14장 p.14

□ 국가 회계 기준

- 「국가회계기준에 관한 규칙」(이하 ‘국가회계기준’) 역시 기업회계기준과 마찬가지로 ‘우발부채’를 ‘충당부채’와 구별함
 - 해당 용어는 회계와 재무관리에서 주로 사용되는 용어로 충당부채는 미래에 발생가능성이 높은 지출을 대비하여 설정하는 부채로 현재 의무가 존재하고 그 의무를 이행하기 위한 자금의 유출이 예상되며 그 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 경우임
 - 미래에 발생할 지출이 거의 확실하지만 그 금액과 시점이 확실하지 않은 경우를 대비하는 것으로 재무제표에 반영함
 - 예) 법적 소송중으로 패소할 가능성이 높고 그로 인하여 지불해야 할 금액이 어느정도 추정될 수 있는 경우
 - 우발부채는 현재는 의무가 아니지만 특정 조건이 충족될 경우에 부채로 전환될 수 있는 잠재적인 부채로 그 발생여부와 금액이 불확실하기 때문에 재무제표에 인식되지 않고 주석으로만 공시됨
- 즉 충당부채는 미래에 발생할 지출이 거의 확실하고 금액을 어느 정도 신뢰성 있게 추정할 수 있을 때 재무제표상에 부채로 인식되고, 우발부채는 발생 가능성이 있지만 불확실성이 크고 금액을 추정하기 어려운 경우 재무제표에 인식되지 않고 주석으로 공시됨
 - 충당부채에서 금액이 매우 확정적일 필요는 없음. 국가회계기준 제50조 제1항에서 충당부채는 지출에 대한 최선의 추정치를 재정상태표 가액으로 기재하도록 하고 있고, 지출금액이 불확실함을 인정함

〈표 2-2〉 국가 회계기준상의 우발손실

구분	내용
제50조 (충당부채, 우발부채 및 우발자산)	<p>① 충당부채는 지출시기 또는 지출금액이 불확실한 부채를 말하며, 현재의무의 이행에 소요되는 지출에 대한 최선의 추정치를 재정상태표 가액으로 한다. 이 경우 추정치 산정 시에는 관련된 사건과 상황에 대한 위험과 불확실성을 고려하여야 한다.</p> <p>② 우발부채는 다음 각 호에 해당하는 의무를 말하며, 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않는 한 주석에 공시한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 국가회계실체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 의무 2. 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 해당의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 매우 높지 않거나, 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우에 해당하여 인식하지 아니하는 현재의 의무 <p>③ 우발자산은 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나 국가회계실체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 자산을 말하며, 경제적 효익의 유입 가능성이 매우 높은 경우 주석에 공시한다.</p>

□ 지방자치단체 회계 기준

- 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」(이하 ‘지자체회계기준’) 제59조제 1항 및 제2항에 따르면 ‘우발상황’이란 “미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 아니함으로 인하여 궁극적으로 확정될 손실 또는 이익으로서 발생 여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황”을 의미하고, 이에는 “진행 중인 소송사건, 채무에 대한 지급보증, 배상책임 등”이 포함됨
- 우발상황의 회계처리 방식을 보면 기업회계기준을 준용하였으나 국가 및 기업회계기준과 달리 ‘부채’라는 용어 대신 ‘손실’이라는 용어를 사용하고 충당부채와 우발부채를 모두 우발손실로 표기함
 - 제59조제2항에서 기업 및 국가회계기준상의 충당부채에 해당하는 우발손실을 별도로 구분하고 있으나 용어 자체는 동일하게 우발손실이라는 용어를 사용하고 있음

〈표 2-3〉 지자체 회계기준상의 우발손실

구분	내용
제59조 (우발상황)	<p>① 우발상황은 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 아니함으로 인하여 궁극적으로 확정될 손실 또는 이익으로서 발생여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다.</p> <p>② 우발상황에는 진행 중인 소송사건, 채무에 대한 지급보증, 배상책임 등이 포함되며, 우발상황은 다음 각 호와 같이 처리한다.</p> <p>1. 재정상태표 보고일 현재 우발손실의 발생이 확실하고 그 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우: 우발손실을 재무제표에 반영하고 그 내용을 주석으로 표시</p> <p>2. 재정상태표 보고일 현재 우발손실의 발생이 확실하지 아니하거나 우발손실의 발생은 확실하지만 그 손실금액을 합리적으로 추정할 수 없는 경우: 우발상황의 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시</p> <p>3. 우발이익의 발생이 확실하고 그 이익금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우: 우발상황의 내용을 주석으로 표시</p>

○ 「지방자치단체 복식부기·재무회계 운영규정(행정안전부 훈령, 2023.1.1. 시행)」에서는 우발부채, 우발자산의 회계처리와 관련하여 다음과 같이 기술하고 있음

- 우발부채를 발생가능성과 금액추정의 불확실성을 기준으로 추정부채로 재무제표상에 부채로 인식하는 부채와 부채로 인식하지는 않고 주석으로¹⁸⁾ 공시할 사항으로 구분함
- 재무제표에 포함하는 부채는 ①과거사건이나 거래의 결과로 현재의무가 존재하고, ②자원이 유출될 가능성이 매우 높고, ③금액을 신뢰성 있게 추정 가능한 경우임

18) 재무제표 중 주석은 재무제표의 각 회계과목에 대한 세부내역 및 중요한 회계처리 사항을 상세하게 설명하는 자료로서 크게 필수적 주석사항과 보충적 주석사항으로 구분됨. 주석에는 크게 민간투자 사업에서 발생하였거나 발생할 가능성이 높은 자산의 내역과 관련 미확정 의무, 지방자치단체 회계 실체 간의 주요 거래내용, 타인을 위하여 제공하고 있는 담보보증의 내용, 천재지변, 중대한 사고, 파업, 화재 등에 관한 내용과 결과, 채무부담행위 및 보증채무부담행위의 종류와 구체적 내용, 무상사용허가권이 주어진 기부채납자산의 세부내용, 그 밖의 사항으로서 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항과 재무제표의 이해를 위하여 필요한 사항 등을 포함함(윤태섭, 2018)

- 우발부채 중 재무제표상 부채로 인식하지 않으나, 주석으로는 공시해야 하는 경우는 다음과 같음
 - ① 과거사건은 발생하였으나 기업이 전적으로 통제할 수 없는 하나 또는 그 이상의 불확실한 미래사건의 발생 여부에 의하여서만 그 존재여부가 확인되는 잠재적인 의무
 - ② 과거사건이나 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
- 국가 및 기업회계기준에서의 ‘충당부채’라는 용어 대신 지방자치단체에서는 ‘추정부채’를 사용함을 알 수 있음

〈표 2-4〉 우발부채의 처리

금액추정 발생가능성	합리적 추정가능	추정 불가능
확실한 경우	우발손실을 재정상태표에 반영하고 그 내용을 주석으로 표시(추정부채)	우발상황 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시
확실하지 않은 경우	우발상황 내용, 우발손실에 따른 재무적 영향을 주석으로 표시	

자료: 「지방자치단체 복식부기·재무회계 운영규정(행정안전부 훈령, 2023.1.1. 시행)

- 소송사건의 경우 우발부채에 해당하나. 지방자치단체가 소송사건의 1심 결과 패소하여 손해배상금 등을 지급하는 것으로 결정된 경우 우발채무의 실현가능성이 거의 확실한 것으로 보아 재정상태표에 확정부채로 계상함
- 지방자치단체가 보증채무부담행위 등 타인의 채무보증을 한 경우 보증 받은 자가 채무를 불이행할 가능성이 매우 높아 지방자치단체가 보증 받은 자의 채무를 상환해야 할 것이 거의 확실한 경우에는 재정상태표에 부채로 계상함
 - 지방공사나 지방공단 등 산하기관에서 발행한 부채는 독립채산 원칙에 따라 지방자치단체의 부채는 아니지만 이들 산하단체가 채무불이행 상

태에 직면했을 경우, 이들 공사와 공단에 대해 행한 보증행위는 우발 부채에 해당함

- BTO 사업 최소운영수입보장(MRG) 또는 비용보전 방식에 따른 추가 지급금과 BTO 사업 및 BTL 사업 중도해지 또는 매수청구권 행사 등에 따른 중도해지 반환금은 실현가능성에 대한 판단 없이 주석으로만 공시함¹⁹⁾

2. 법령상 개념

□ 「지방재정법」 및 「지방자치법」

- 지방재정법 제44조의2 제2항제3호에서 ‘우발부채’를 ‘보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것’으로 규정하고 예산안의 재정운용상황개요서에 해당 내용을 포함하도록 하고 있음
- 지방재정법 제87조의3에서 지방재정건전성 관리계획에도 통합부채와 우발부채의 추정액과 변동상황을 포함하도록 하고 있음

〈표 2-5〉 지방재정법상 우발부채

법령 조항	법령 내용
제44조의2 (예산안의 첨부서류)	<p>① 예산안에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다. 다만, 수정예산안 또는 추가 경정예산안을 제출하는 경우에는 그 일부 또는 전부를 생략할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정운용상황개요서 2. 세입·세출예산 사업별 설명서 3. 계속사업에 대한 설명서, 지출상황 및 투자계획 4. 채무부담행위에 대한 설명서, 지출상황 및 전망금액 5. 「지방세특례제한법」 제5조에 따른 지방세지출보고서(추정액 기준) 6. 제59조에 따른 지역통합재정통계 보고서(예산액 기준) 7. 성인지 예산서 8. 성과계획서 9. 예산정원표 및 편성기준 단가 10. 명시이월 명세서 11. 중기지방재정계획서 12. 공유재산 관련 서류

19) 단, 우발채무 등이라고 하여 “채무관리계획” 대상에는 포함

법령 조항	법령 내용
	<p>13. 회계와 기금 간의 이전 관련 서류</p> <p>14. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류</p> <p>② 제1항제1호에 따른 재정운용상황개요서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행정안전부령으로 정하는 재정지표 2. 통합부채 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다) 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자기관·출연 기관(이하 “지방자치단체 출자·출연기관”이라 한다)의 부채를 포함한 부채를 말한다. 이하 같다) 3. 우발부채(보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다. 이하 같다) 4. 의무지출과 재량지출의 비중 5. 재정운용 관련 감사원 등의 감사결과 6. 지방교부세 감액사항 7. 재정분석 및 재정진단 내용 8. 지방세 지출현황 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>③ 제1항제6호에 따른 지역통합재정통계 보고서는 예산안을 지방의회에 제출한 후 10일 이내에 제출할 수 있다.</p>
제87조의3 (지방재정건전성의 관리)	<p>① 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 재정건전성관리계획을 수립하여 시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전전년도 및 전년도 통합부채와 우발부채의 변동 상황 2. 해당 회계연도의 통합부채와 우발부채의 추정액 3. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 통합부채와 우발부채의 변동 전망과 근거 및 관리계획 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 행정안전부장관은 지방재정건전성 관리제도의 운영에 있어서 특별한 사유가 없으면 통합부채와 우발부채를 모두 고려하여야 한다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 통합부채, 우발부채의 체계적 관리에 필요한 사항을 지방자치단체에 통보하여야 한다.</p>

○ 그러나 지방재정법과 지방자치법 상에 ‘우발채무’라는 용어는 규정된 바 없으며, 행정안전부에서는 「지방자치법」 제139조제3항에 따른 보증채무 부담행위와 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 행위를 우발채무로 분류하고 있음

- 보증채무부담행위는 비교적 그 대상 여부를 판단하기가 용이함
- 지방자치법 139조제3항, 지방재정법 제13조, 민법 제428조제1항에 따르면 보증채무부담행위는 주채무자가 채무를 이행하지 않을 경우 보증인이 그 채무를 부담하는 것을 의미함

〈표 2-6〉 보증채무부담행위

구분	내용
지방자치법 제139조 (지방채무 및 지방채권의 관리)	<ol style="list-style-type: none"> ① 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 수 있다. ③ 지방자치단체의 장은 공약을 위하여 필요하다고 인정하면 미리 지방의회의 의결을 받아 보증채무부담행위를 할 수 있다. ④ 지방자치단체는 조례나 계약에 의하지 아니하고는 채무의 이행을 지체할 수 없다. ⑤ 지방자치단체는 법령이나 조례의 규정에 따르거나 지방의회의 의결을 받지 아니하고는 채권에 관하여 채무를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없다.
지방재정법 제13조 (보증채무부담 행위 등)	<ol style="list-style-type: none"> ① 「지방자치법, 제139조제3항에 따라 채무의 이행에 대한 지방자치단체의 보증을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업의 내용과 보증을 받으려는 채무의 범위(이하 “주채무”라 한다) 등을 명시하여 지방자치단체의 장에게 미리 채무보증 신청을 하여야 한다. ② 제1항에 따른 채무보증 신청을 받은 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 그 주채무를 보증할 필요가 있다고 인정하면 지방의회의 의결을 얻어 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 주채무의 이행을 지방자치단체가 보증한다는 뜻을 신청인에게 서면으로 알려야 한다. ③ 채권자나 채무자는 사업의 내용 또는 보증받은 내용을 변경하려면 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 그 변경사항이 주채무의 범위 등 그 계약의 중요 부분에 관한 것일 때에는 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다. ④ 지방자치단체의 장은 보증채무의 관리에 관한 사항과 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담에 관한 사항을 매년 세입·세출결산과 함께 지방의회에 보고하여야 한다.
민법 제428조 (보증채무의 내용)	<ol style="list-style-type: none"> ① 보증인은 주채무자가 이행하지 아니하는 채무를 이행할 의무가 있다. ② 보증은 장래의 채무에 대하여도 할 수 있다.

- 반면, “예산외의 의무부담”은 그 정의가 명확하지 않으므로 대상 여부를 판단하기가 모호한 부분이 있음
- 지방자치법 제47조 제1항 제8호에 따르면 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담”을 의미하는 것으로 법률적 문구로 보기에는 광범위하고 포괄적이고 비정형적임. 따라서 본 문구에 대한 해석이 다양할 수 있음

〈표 2-7〉 예산 외의 의무부담

구분	내용
지방자치법 제47조 (지방의회의 의결사항)	① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다. 1. 조례의 제정·개정 및 폐지 2. 예산의 심의·확정 3. 결산의 승인 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 5. 기금의 설치·운용 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 9. 청원의 수리와 처리 10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

□ 기타 법령

- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 ‘자본시장법’) 시행령 제49조 제2항 제5호는 업무위탁 운영기준에는 “수탁자의 부도 등 우발상황에 대한 대책에 관한 사항”을 포함하도록 하였는바, 우발상황의 대표적인 예를 ‘수탁자의 부도’로 정한 것으로 이해됨
- 또한, 「방산원가대상물자의 원가계산에 관한 규칙」 제3조 제2호 가, 라목에 따르면 ‘비정상적 원인으로 발생하는 천재지변·화재·도난·쟁의 등의 우발사고로 인한 손실’이나 ‘우발채무에 의한 손실’은 방산원가대상물자

의 원가(생산·연구·필수정비를 위하여 소비하는 각종 재화·용역의 화폐가치 환산가액)에 포함하지 아니함

3) 법원 판례에 따른 ‘예산외의 의무부담’의 범위

- 앞서 지적한 바와 같이 ‘법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기’라는 의미는 해석의 다양성이 있어 이와 관련한 하급심 판례 등을 검토함

□ 광주지방법원 2022. 7. 8. 선고 2020가합57436 판결²⁰⁾

- 사건 개요
 - ○○군은 ○○○공사와 B조성사업을 하면서 ‘미분양 토지 매입 조항’에 대한 실시협약을 하였으나 지방의회 의결을 받지 않았음
 - ○○군은 지방의회 의결이 없었으니 해당 실시협약에 따른 매입확약의무가 없다고 주장하였음
- 판결 결과
 - 최종 판결결과는 ○○○공사는 국가배상법에 따라 미분양기간 동안 기지출된 금액에 대한 법정이율에 따른 이자금액만을 보상받게 됨
 - 예산 외의 의무부담이란, 채무부담행위와 달리 일정한 조건 등이 걸려 있어 채무의 발생 여부나 범위가 불확정하여 예산에 반영할 수 없는 의무부담행위를 의미(협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 우발부채의 부담행위가 대표적인 예)
 - 예산 외의 의무부담행위에 대해 지방의회의 의결을 받도록 한 취지는, 지방정부의 재정건전성을 확보하여 궁극적으로는 지역 발전과 지역 주민의 복리를 도모하려는 것이므로 이와 관련한 절차없는 매입확약의무는 무효임
 - 이때 매입확약 조항만이 무효일 뿐 이로 인해 전체 협약이 무효가 되지는 않음

20) 쌍방 모두 항소하지 않아 확정됨

□ 대구지방법원 2018. 4. 18. 선고 2017구합24129 판결²¹⁾

○ 사건 개요

- ○○ 중앙공원 민간공원 조성사업 협약서에서 ○○시장과 SPC는 협약을 맺으면서 본 협약의 효력에 대해 별도의 조항을 두었음

■ 제46조(협약의 효력) 본 협약은 ○○시의회에서 협약서 동의안을 득한 시점부터 효력을 발생하며 협약의 종료시까지 효력을 가진다

- 그러나 SPC는 본 협약은 공원녹지법 제21조의2 제12항에 따라 체결된 것으로 원활한 사업추진을 위하여 당사자들에게 상호 노력의무만을 규정하고 있으므로 법령과 조례에서 정한 것 외의 의무부담행위가 없으므로 지방의회 의결이 필요하지 않다고 주장함
- 즉 ‘체결에 관하여 법령에 규정을 둔 협약’과 ‘상호 노력의무만 포함하는 순수한 양해각서’이므로 의회의결이 필요 없다고 주장함

〈표 2-8〉 민간공원추진자의 도시공원 설치 규정

공원녹지법

제21조의2(도시공원 부지에서의 개발행위 등에 관한 특례)

⑫ **민간공원추진자가** 제1항에 따른 **도시공원을 설치할 때에는** 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수와 다음 각 호 등의 사항에 대하여 **협약을 체결하여야 한다.**

1. 기부채납의 시기
2. 제6항에 따라 공동으로 시행하는 경우 인·허가, 토지매수 등 업무분담을 포함한 시행방법
3. 비공원시설의 세부 종류 및 규모
4. 비공원시설을 설치할 부지의 위치

21) 원고가 항소하였으나, ○○고등법원 2018. 11. 23. 선고 2018누2996 판결로 항소기각되어 확정됨

○ 판결 결과

- 최종판결 결과 구미시는 본 협약에 의해 법령과 조례에서 정한 것 외의 행정적 의무를 부담하고 나아가 행정처리 지연 등으로 인한 SPC의 비용에 대해서는 공사착수시기를 연기하거나 공사기간을 연장하여 실제 발생한 비용에 대해 보상하도록 하고 있으므로 이는 ○○시장이 법령에 따라 갖고 있는 광범위한 재량권을 제한하거나 법령에서 정한 것 보다 가중한 행정상 의무를 부담하므로 지방의회 의결이 필요한 사항이 맞다고 판결함
- 즉 지방자치법 제39조 제1항 제8호는 반드시 예산부담과 결부시켜 제한적으로 규정하고 있지 않으므로, 예산부담과 결부되지 않은 의무부담이나 권리의 포기도 포함됨(예, 협의의무 등 행정적인 의무부담 등)
- 이 사건 조례에서의 ‘법령에 따라 체결된 협약’은 그 협약에 따른 당사자의 권리의무가 법령에 상세히 규정되어 있어 법령이나 조례에서 정한 것 외의 의무부담이나 권리포기와 같은 예측하지 못한 불이익이 발생할 우려가 없는 경우를 의미함
- ‘상호 노력의무만 포함하는 순수한 양해각서’의 경우에도 그러한 노력의무 외에 당사자에게 예측하지 못한 법적 의무부담이나 권리포기와 같은 불이익이 발생하지 않는 경우에 한함

□ 서울중앙지방법원 2012. 5. 24. 선고 2011가합100362 판결²²⁾

○ 사건 개요

- ○○내에 위치한 빗물펌프장에 ○○구로부터 유입되는 우수처리에 대해 유지관리비용 분담 협약 체결을 하였으나, ○○구는 이에 해당하는 금액을 납부하지 않아 소송이 발생하였음.
- ○○는 본 협약 체결시 구의회 의결을 거친 바 없어 협약이 무효라는 입장임

22) 피고가 항소하였으나, ○○고등법원 2012. 12. 26. 선고 2012나44466 판결로 항소기각 되어 확정됨

○ 판결 결과

- 지방재정법 제44조제1항에 따라 지자체 장이 ①법령이나 조례에 의해서 지방자치단체에 채무부담의 원인이 되는 계약을 체결한 때, ②지방자치단체에 채무부담의 원인이 될 계약을 체결하였지만, 그에 따른 예산의 지출이 세출예산 총액의 범위 안의 것인 때는 미리 지방의회의 의결을 얻지 않았더라도 그 행위는 유효함
- 최종 판결결과 아래와 같은 사유로 본 사건 협약은 하수도법 및 「서울특별시 하수도사용조례」 등 법령 또는 조례에 근거한 것이므로 의회 의결이 없더라도 유효한 것으로 봄
 - 하수도법 등 관련 법령상 공공하수도의 관리책임은 관할 지방자치단체의 장에게 있는 점
 - 공공하수도로 인한 이익을 받는 인접 지방자치단체에 대해 관리비용을 분담시키는 방법으로 상호 협의하도록 하는 명시적인 규정이 존재하는 점
 - 협의 불성립시 시·도지사의 재정을 통해 협의의 성립을 의제하도록 하는 규정의 내용
 - 「서울특별시 하수도사용조례」에서 특정 지역에 위치한 빗물펌프장의 관리책임 자체를 인접 지방자치단체에 이전시키는 경우를 규정하고 있는데, 이는 인접 지방자치단체에 관리책임은 이전시키지 않되 관리비용 중 일부를 분담시키는 경우를 당연히 허용하는 규정이라고 볼 수 있는 점

〈표 2-9〉 공공하수도 관련 규정

하수도법

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ② **지방자치단체의 장**은 공공하수도의 설치·관리를 통하여 관할구역 안에서 발생하는 하수 및 분뇨를 적정하게 처리하고 하수의 범람으로 인한 침수 피해를 예방할 **책무를 진다**.

제57조(비용부담의 원칙) 공공하수도에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 공공하수도관리청이 속하는 지방자치단체의 부담으로 한다.

제58조(비용분담) ① 제18조제2항의 규정에 따른 공공하수도관리청은 해당 공공하수도로 인하여 이익을 받는 다른 지방자치단체에 대하여 그 이익의 범위 안에서 공공하수도의 설치·개축·수선·유지에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 분담시킬 수 있다.

② 제1항의 규정에 따른 비용의 분담에 관하여는 관계 지방자치단체가 상호 협의하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 따른 협의가 성립되지 아니한 때에는 관계 지방자치단체는 시·도지사(관계 지방자치단체의 일방 또는 쌍방이 시·도인 경우에는 환경부장관을 말한다)에게 **재정(裁定)을 신청할 수 있다**

④ 환경부장관은 제3항의 규정에 따라 재정을 하는 때에는 행정안전부장관과 미리 협의하여야 한다.

⑤ **제3항 및 제4항의 규정에 따른 재정이 있을 때에는 제2항의 규정에 따른 협의가 성립된 것으로 본다.**

「서울특별시 하수도사용조례」

제6조(관리의 특례) 서울특별시 자치구(이하 "구"라 한다)와 구의 경계에 따라 설치된 공공하수도는 도로 또는 하상을 관리하는 구청장이 관리하고, **공공하수도 설치지역과 수해구가 다른 경우 등 특별한 경우에는 수해를 많이 받은 구의 구청장이 관리**하되, 그 관리구분은 별표 1에 의한다.

제2절

행정안전부 지방재정관리제도에서의 우발채무

1. 지방자치단체의 채무 종류

- 행정안전부(2022), 「지방채 발행계획 수립기준」에서는 지방자치단체 채무 유형에 대해 설명하고 있으며, 채무관리계획 양식에서도 채무유형별 상세 내역을 작성하도록 하고 있음
- 행정안전부의 분류체계에 따르면 지방자치단체 채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말하며,²³⁾ 일반채무, 관리채무, 우발채무로 구분됨
- 일반채무는 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임으로 분류하고, 우발채무는 보증채무부담행위, 예산외의 의무부담으로 분류함
 - 채무액의 확정여부를 따라 분류하면 확정채무와 우발채무로 구분되므로 확정채무가 바로 일반채무에 해당함
 - 우발채무는 세출예산 내 채무액이 확정되지 않은 채무로 볼 수 있음
- 특이한 점은 ‘관리채무’인데, 이는 국가채무에서는 없는 개념으로 일반채무에 지방자치단체의 BTL 임차료를 합산한 금액으로 2013년부터 행정안전부 통보²⁴⁾에 따라 이후부터 산정하고 있음
 - 이는 국가에서 임대형 민간투자사업(BTL)에 따른 재정지원금은 확정채무로 ‘민간투자사업 회계처리지침(기획재정부)’에 따라 ‘장기미지급금’이라는 부채에 포함되는 것과 다소 상이함

23) 지방재정법 제2조

24) 「지방채 발행한도 제도개선 및 채무관리 강화 방안」(행정안전부, 2012.09.) 일부 발췌, 일반채무에 BTL임대료를 추가한 ‘관리채무’로 함

- BTL은 증서차입과 같이 약정서상의 기간과 납부 조건에 따라 지급해야 하는 **지자체의 확정된 금전지급 의무이므로 채무에 해당**

- 중앙정부의 경우 발생주의를 도입하여 BTL 민자사업에 대한 정부지급금을 부채로 인식하더라도 이들이 기존의 재정지표(국가채무²⁵⁾ 등)에는 아무런 변화를 초래하고 있지 않음
- 그러나 지방자치단체의 경우 BTL 임차료를 확정채무로 반영하게 되면 지방자치단체의 채무지표가 크게 악화되기 때문에 한국지방재정학회(2012.07.)²⁶⁾의 연구에 따르면 지방채무에는 포함하지 않되, 내부적으로 BTL, MRG도 집계²⁷⁾하며 관련 재정지표에 반영, 지표값의 변동을 상시 점검하는 관리체계를 구축할 것을 제안하였고, 현재의 관리채무라는 독특한 유형은 이에 기반한 것으로 판단됨

〈표 2-10〉 지방자치단체의 채무 유형

구분		구성 및 정의	근거
일반 채무	지방채	<ul style="list-style-type: none"> • 자금을 차입하면서 부담하는 채무 <ul style="list-style-type: none"> - 지방채증권 - 차입금 	지방재정법 제11조 동법 시행령 제7조
	채무부담 행위	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체가 지방자치단체 이외의 자에 대하여 채무 부담의 원인이 되는 계약을 체결하는 행위 <ul style="list-style-type: none"> - 미리 예산으로 지방의회 의결 필요 - 다음다음 회계연도 세출예산에 반드시 계상 필요 	지방재정법 제44조
	보증채무 이행책임	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체가 보증한 채무 중 주 채무자의 상환 불능으로 인해 자치단체의 보증책임이 확정된 것 	지방채발행계획 수립기준
관리 채무		<ul style="list-style-type: none"> • 일반채무에 BTL 임차료를 합한 채무 <ul style="list-style-type: none"> - BTL 임차료: 지방자치단체가 순지방비(국비 및 시군구의 경우 시도비를 제외한 금액)로 민간사업자에게 임차료 명목(운영비, 이자 제외)으로 지급해야 할 총액 	지방채발행계획 수립기준 민간투자법 제4조 제2호

25) 국제(IMF)기준에 따르면 ‘정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 확정채무’를 의미

26) 한국지방재정학회(2012.07.), 「지방채무 규모 및 지방채 제도 개선방안」

27) 해당 연구에서는 일본의 사례를 인용하였는데, 일본의 경우에도 지방채의 정의와 범위가 우리나라와 비슷하게 지방공사·공단채, BTL, MRG 등은 지방채 범주에서 제외하되, 관리지표에는 지방공사·공단채 일부를 포함하고 있음

구분		구성 및 정의	근거
우발 채무	보증채무 부담행위	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체가 민간 투자사업자나 지방공사·공단 의 개발사업 등에 대한 주채무의 이행을 보증한 약정 <ul style="list-style-type: none"> 지방의회 의결 필요 주채무자의 채무를 주채무자가 미상환시 자치 단체가 대신 상환 	지방재정법 제13조 지방자치법 제139조
	예산외의 의무부담	<ul style="list-style-type: none"> 예산으로 편성되지 않았으나 협약 조건 충족시 자치 단체가 의무부담 <ul style="list-style-type: none"> 의무 부담 대상이 일반적 추상적인 상태이며, 예산에 포함되지 않으나 지방의회 의결을 필요로 함 	지방재정법 제13조 지방자치법 제47조

주: 행정안전부(2022), 2023년도 지방채 발행계획 수립기준 재정리

○ 가장 최근 자료인 2023년 지방채발행계획 수립 기준은 과거와 비교시 우발 채무의 정의는 동일하나, 유형을 더욱 세분화하여 제시하였음

- 특히 예산 외의 의무부담 내용에 대해 매입확약, 비용부담계약, 기타협약으로 구분하고 부가적으로 다음과 같이 설명하고 있음
- 매입확약: 자치단체가 일정 시점에 부지매입,²⁸⁾ 재매입(토지리턴),²⁹⁾ 미분양 부지매입(책임분양) 등을 부담하는 형식으로 채무보증하는 형태
- 비용부담계약: 사업시행자, 협약 당사자 등과 비용부담계약(손실부담, 기타 부담) 등을 체결하여 일정 시점에 자치단체의 부담으로 현실화될 가능성이 있는 경우
 - 사업시행자(SPC 등)의 손실을 금전으로 부담, 각종 금융부담 등
- 기타협약: 매입확약, 비용부담계약 이외의 협약 등에 따라 자치단체의 부담으로 현실화될 가능성이 있는 예산 외의 의무부담
 - 외형은 매입확약과 유사하나 토지가 아닌 시설물 등 매수 의무 발생하는 경우
 - 외형은 채무부담행위(가용재원이 부족하여 선공사 후 사업비 지급 협

28) 공익사업에 필요한 토지를 LH에서 미리 확보하고 조건 충족시 자치단체에서 매입하도록 하는 형태인 공공토지비축협약도 포함

29) 토지매매계약 해약시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건없는 반환 의무가 부여된 계약형식

약)과 유사하나 부담금액을 확정할 수 없는 경우

- 사업비 충당을 위해 민간투자자 등에게 대규모의 선분양대금을 수령한 경우, 협약에 따라 일정 사유 발생시 선분양대금을 반환하여야 하는 경우 등

2. 행정안전부의 우발채무 유형

□ 우발부채 및 우발채무 공시 및 관리제도³⁰⁾

- 지방자치단체 우발부채 및 우발채무 관련 재정관리제도는 재정운영공시(결산기준), 채무관리계획, 재정건전성관리계획, 결산재무제표 주석, 재정운용상황개요서 등임
 - 4개의 공시 현황에서 모두 BTO 관련 재정지원 협약은 우발채무에는 포함되지 않고 우발부채에 포함하고 있음
 - 재정운영공시와 채무관리계획, 재정건전성관리계획에는 채무부담행위가 우발부채로 포함되어 있지 않지만, 재무제표 주석과 재정운용상황개요서에는 채무부담행위가 우발부채로 포함되어 있음³¹⁾
- 우발채무는 4개의 공시 현황에서 동일하게 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담행위만을 포함하지만, 우발부채에 대해서는 BTO 재정지원협약 외에 소송 및 채무부담행위를 포함하는 경우와 아닌 경우가 있어 일관성이 없음

30) 김성주 외(2023)

31) 이론적으로 채무부담행위는 확정채무로 우발채무 및 우발부채에 해당하지 않음

〈표 2-11〉 지방자치단체 재정관리제도 상 우발부채 및 우발채무 현황

구분	결산기준 재정운영공시	채무관리계획	재정건전성관리 계획	결산재무제표 주석	재정운용상황 개요서
우 발 부 채	①BTO사업 재정지원 협약	①BTO MRG 및 SCS*	①BTO 사업 재정지원협약	①계류중인 소송사건	①소송관련
				②채무부담행위	②채무부담행위
				③BTO 계약내역	③BTO 사업 재정지원협약
우 발 채 무	②보증채무부담 행위	②보증채무부담 행위	②보증채무부담 행위	④보증채무부담 행위	④보증채무부담 행위
	③예산외의 의무부담	③예산외의 의무부담	③예산외의 의무부담	⑤예산외의 의무부담	⑤예산외의 의무부담
	재매입약정	매입확약	매입확약(부지 매입, 재매입, 책임분양 등)	(행위명, 사업자, 총사업비, 사업기간, 약정내역 등 표기)	재매입약정
	매입확약	비용부담계약	비용부담계약 (소실부담 및 기타부담계약)		매입확약
	손실부담계약	기타협약	기타비용부담 (중도해지환급 금, 기타약정)		손실부담계약
	책임분양확약				책임분양확약
	산하기관차입금 상환, 출자 및 비용부담약정 등				산하기관차입금 상환, 출자 및 비용부담약정 등

주: 민간투자사업에서의 사업 재구조화(Standard Cost Support: SCS)방식은 최소운영수입보장제도가 정부의 재정부담을 가중시키는 요소로 인식되면서 논의되기 시작한 대안 중의 하나임. 기존 최소운영수입보장제도의 '운영수입'의 보장이 아닌 '운영비용'에 대한 보장이라는 점이 가장 큰 차이점임. 주무관청은 실제 운영수입이 실제사업운영비에 미달하게 되는 경우에만 지원하게 돼 재정적 부담을 줄일 수 있어 주무관청 주도의 사업재구조화가 이루어질 경우 이 제도가 도입되고 있음

자료: 김성주 외(2023), p.59 일부 수정

□ 행정안전부(2023.5.23.) “지방자치단체 우발채무 선제적 관리방안”

- 행정안전부는 정책설명자료(2023.05.23.)에서 우발채무를 자치단체가 민간·공공기관 등과 협약·확약·보증을 체결함에 따라, 향후 자치단체의 채무로 현실화될 가능성이 있는 것으로 정의함³²⁾
- 행정안전부는 자치단체들과 협의를 거쳐 우발채무 분류 체계를 정비하여, 기존에 ‘보증채무부담행위’ 및 ‘예산 외의 의무부담’으로만 구분되던 우발채무를 6가지 유형으로 세분화하였음

〈표 2-12〉 우발채무 분류 기준(행정안전부(2023.5.23.))

기존	개선		
	분류	유형	세부내용
보증 채무 부담 행위	보증 채무 부담 행위	자산유동화 증권	자치단체에서 자산유동화증권(대출채권, 매출채권 등)을 매입하는 확약으로 제3자의 채무를 대신 지는 것
		금융기관 차입금	금융기관에서 건설사, 농업인, 소상공인, 취약계층 등에 사업자금을 대출해주고 이를 자치단체에서 보증하는 것
예산 외 의무 부담	예산 외의 의무 부담	공공토지 비축협약	공공택지, 산업단지, 도로·철도 등 공익사업에 필요한 용지를 적기에 저렴한 가격으로 공급받기 위해 LH 토지은행과 협약
		부지 매입확약	산업단지, 공동주택 조성 등 자치단체가 일정 시점에 미분양 부지매입, 책임분양 등을 부담하는 확약
		비용 부담협약	사업시행자, 협약 당사자 등과 투자비용, 금융비용, 운영손실 비용 등을 보전하는 협약을 체결하는 경우
		기타협약	교육청, 대학교 등과 협약을 맺어 학교용지 부담 및 시설 건립사업, 각종 사업비 지원등의 의무부담

- 다만 기존의 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담행위에 대해 유형을 보다 세분화하고 그 유형에 해당하는 협약이 구체적으로 어떠한 것들이 있는지를 예시적으로 열거하고 있을 뿐 명확하게 정의하고 있지는 않음

32) 지방재정법 제44조의2 제2항제3호에서 ‘우발부채’를 ‘보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것’으로 규정하고 있는 것과 유사함

3. 우발채무 사업의 투자심사, 의회 의결

□ 우발채무 사업의 투자심사

- 지방재정법 제37조제1항제2호에 따르면 채무부담행위, 보증채무부담행위, “「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담”은 지방의회의결 이전에 투자심사³³⁾를 받도록 되어 있었으나, 심사기관은 명확하지 않았음
- 이중 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담은 우발채무에 해당됨

〈표 2-13〉 우발채무 관련 투자심사 규정

지방재정법

제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 미리 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 직접 하거나 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 의뢰하여 투자심사를 받아야 한다. <개정 2021. 1. 12., 2023. 4. 11.>

1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성
2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청
 - 가. 채무부담행위

나. 보증채무부담행위

다. 「지방자치법」 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담

- 이하 생략 -

- 2024.1.9. 지방재정법 시행령 제41조제1항에서 행정안전부장관이 우발채무에 대한 사업을 투자심사 하는 것으로 명확하게 규정함에 따라 현재는 우발채무에 해당하는 사업은 총사업비 규모와 상관없이 모두 중앙투자심사를 받아야 함
- 제41조의2 투자심사 제외대상에서도 다시 제외하여 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업 등 일반적으로 투자심사 제외대상사업일지라도 우발채무 등의 행위가 있을 경우 투자심사를 받도록 하고 있음³⁴⁾

33) 지방재정법 2014.5.28. 개정시 반영됨

〈표 2-14〉 우발채무 관련 투자심사기관 규정

지방재정법 시행령

제41조(재정투자사업에 대한 심사) ① 법 제37조제1항에 따른 투자심사(이하 “투자심사”라 한다)의 실시 주체별 시·도의 투자심사 대상은 다음 각 호와 같다.

- 중략 -

2. 행정안전부장관: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

가. 총사업비 300억원 이상의 투자사업

나. 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 투자사업

다. 총사업비 30억원 이상의 홍보관 사업과 공연·축제 등 행사성 사업

라. 총사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 사업으로서 총사업비 40억원 이상의 청사 신축사업과 문화시설·체육시설 신축사업

마. 법 제37조제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업

바. 그 밖에 행정안전부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 재정투자사업

- 중략 -

제41조의2(투자심사 제외 사업) 법 제37조제3항제5호에서 “재난예방·안전 사업, 다른 법률에 따라 투자심사와 유사한 심사를 거친 사업 등 대통령령으로 정하는 사업”이란 별표에 따른 사업을 말한다. 다만, 별표 제1호부터 제25호까지의 사업 중 법 제37조제1항제2호 각 목에 따른 부담행위를 수반하는 사업은 제외한다.

□ 우발채무 사업의 지방의회 의결

○ 우발채무 사업이 투자심사를 통과하면 이후 지방의회 의결을 거쳐야 함

- 보증채무부담행위에 대해서는 지방재정법 제13조와 지방자치법 제139조 제3항에 따라 지방의회의 의결을 얻어 행위를 할 수 있도록 명시하고 있음
- 예산외의 의무부담에 대해서는 지방자치법 제47조제1항제8호에서 지방의회의 의결사항으로 정함
- 보증채무부담행위에 대한 지방의회 의결이 1988년 지방자치법 개정 이후 적용되었다면, 예산 외의 의무부담은 자치단체에 중대한 재정적 부담을

34) 채무부담 및 우발채무 사업에 대해 투자심사를 엄격하게 실시하겠다는 취지로 판단됨

초래할 수 있지만 예산으로 지출되지 않기 때문에 별도의 의회승인을 받도록 1949년 지방자치법 제정 당시부터 현재까지 일관되게 규정되어 있음

4. 우발채무와 지방채발행한도액 및 채무관리계획³⁵⁾

□ 지방채발행한도액 산정시 우발채무 반영

- 우발채무는 관리채무에는 미포함되나, 지방채 발행한도액 산정시 총액의 50%를 반영함
 - 우발채무의 고의·중과실에 의한 채무보고 누락시, 지방채 한도액 과다 산정분의 2배만큼 페널티(단, 최대 삭감액은 기본한도액의 10%)

〈표 2-15〉 지방채 한도액 산정기준

구 분		시·도, 인구 100만 이상의 대도시	시군구
총 한도액 (A+B)	기본 한도액 (A)	[경상일반재원-(일반채무+BTL 임차료+우발채무 50%)]×10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액 (B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + '23년 차환채 발행액 + 지역일자리사업(투자사업) + 장기미집행 도시계획시설	

자료: 행정안전부(2022.7.), 2023 지방채 발행계획 수립기준

□ 채무관리계획에서의 우발채무

- 행정안전부는 채무관리계획의 수립시 우발채무를 포함하여 작성할 것을 명시하고 있음
 - (수립대상) 채무가 있는 모든 자치단체
 - (수립내용) 향후 5개년간 지방채 차입·상환 실적 및 계획

35) 행정안전부(2022.7)의 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」

- 지방채 발행 및 상환계획, 채무의 증감 전망과 관리계획 등을 비롯하여 조 기상환 목표액과 지방채무, 우발채무, BTO의 MRG 및 SCS(Standard Cost Support: 표준비용보전) 등을 포함하여 작성
 - 우발채무, BTO의 MRG 및 SCS에 대해서도 현황 및 향후 5개년 간의 추이, 발생 및 해소 전망, 관리방안 등을 포함하여 작성
 - (수립시기 및 공개) 매년 수립, 이를 당해 자치단체의 홈페이지를 통해 주민에게 공개
- 채무관리계획 서식에서 우발채무는 보증채무 부담행위, 예산 외의 의무부담(매입확약, 비용부담계약, 기타유형)으로 구분하고 있음
- 한편 민간투자사업 BTL사업의 임차료는 관리채무에 포함하고, BTO의 MRG 및 SCS는 우발채무가 아닌 우발부채³⁶⁾로 분류하고 있음

36) 발생주의 복식부기 재무제표 결산 주석에 따르면 우발부채에는 계류 중인 소송사건, 채무부담행위, BTO 계약내역, 보증채무부담행위, 예산외의 의무부담행위 등이 포함됨

[그림 2-2] 채무관리계획 서식

III 우발채무

1. 우발채무 현황

□ 우발채무 추이

(단위 : 백만원)

유 형 별		'21년말	'22년말	증감
계				
보증채무 부담행위				
예산외 의무부담	소계			
	매입확약			
	비용부담계약			
	기타유형			

※ '22년도말 추정액을 작성

□ 우발채무 내역 * 사업개요(내용, 보증·확약 등 시작·종료일, 규모 등) 작성

① 보증채무 부담행위

【 ----- 사업 】

○

-

② 매입확약

【 ----- 사업 】

○

-

③ 비용부담계약

【 ----- 사업 】

○

-

④ 기타유형

【 ----- 사업 】

○

□ 재정위기단체 지정과 관리채무³⁷⁾

- 행정안전부는 2011년부터 “지방재정위기관리제도”를 운영하고 있으며, 이는 지방자치단체의 주요 재정지표에 대해 재정위험 수준을 점검하여 지방자치단체의 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하는 일련의 과정을 말함

〈표 2-16〉 지방재정위기관리제도 상의 재정지표

지표명	생성방법	생성주기
예산대비 채무비율	<ul style="list-style-type: none"> 예산현액, 관리채무잔액(BTL 지급잔액 포함)을 분기말 기준으로 e-호조+정책지원시스템에 입력 - 장기미집행공원 관련 채무규모 별도 입력 	분기별
금고잔액현황	<ul style="list-style-type: none"> 월말 기준 금고잔액을 회계별로 e-호조+정책지원시스템에 입력 - 기금, 예적금을 포함한 지방자치단체 모든 계좌 잔액 입력 	

자료: 지방재정위기관리제도 운영규정(행정안전부훈령 제342호)

- 지방재정위기간체의 지정은 지방재정법 시행령 제65조의3에 따라 지방재정관리위원회의 심의를 거쳐 지정함
- 예산대비 채무비율이 25%를 초과하면 재정주의단체, 40%를 초과하면 재정위기단체로 지정
 - 여기서 예산대비 채무비율은 실제로는 BTL 임차료까지 포함한 관리채무비율을 의미함. 즉 채무에 일반채무(지방채+채무부담행위+보증채무이행책임)+ BTL임차료까지 포함

37) 지방재정위기관리제도 운영 규정(행정안전부훈령)

〈표 2-17〉 재정위기단체 지정기준

제65조의3 (재정위기단체 등의 지정·해제의 기준 및 절차 등)	<p>① 행정안전부장관은 법 제55조의2제1항제1호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방자치단체로서 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 지방재정관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통합재정수지 적자비율이 100분의 30을 초과하는 지방자치단체 2. 예산대비 채무비율이 100분의 40을 초과하는 지방자치단체 3. 채무상환비 비율이 100분의 17을 초과하는 지방자치단체 4. 지방세 징수율이 100분의 70 미만인 지방자치단체 5. 금고잔액비율이 100분의 10 미만인 지방자치단체 6. 공기업 부채비율이 100분의 600을 초과하는 지방자치단체 <p>② 행정안전부장관은 법 제55조의2제1항제2호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방자치단체로서 재정위험 수준이 심각한 수준에 해당되지 않으나 지방자치단체 재정의 건전성 또는 효율성 등이 현저하게 떨어졌다고 판단되는 지방자치단체를 지방재정관리위원회의 심의를 거쳐 재정주의단체로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통합재정수지 적자비율이 100분의 25를 초과하고 100분의 30 이하인 지방자치단체 2. 예산대비 채무비율이 100분의 25를 초과하고 100분의 40 이하인 지방자치단체 <p style="text-align: center;">-이하 생략-</p>
--	---

제3절 시사점

1. 우발채무 개념의 모호성

- 현재 지방자치단체 회계기준과 행정안전부 서류 내에서는 우발부채, 우발채무, 우발상황이 혼용되고 있으며, 우발채무 자체를 직접 용어정의 하지 않고 우발채무에는 보증채무부담행위와 예산 외의 의무부담이 포함된다고 간접적으로 규정함에 따라 혼란이 있음
 - ‘우발채무’라는 용어는 일반적인 재무·회계 상으로는 사용되지 않고, 지방자치단체와 행정안전부에서 예외적으로 사용하고 있음
 - 지방재정법 제44조의2 제2항제3호에서 ‘우발부채’를 ‘보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것’으로 규정하고 있고,
 - 이를 준용하여 행정안전부(2023.5.23.)는 우발채무를 자치단체가 민간·공공기관 등과 협약·확약·보증을 체결함에 따라, 향후 자치단체의 채무로 현실화될 가능성이 있는 것으로 정의하고 있음
 - 즉 법령상으로는 ‘우발부채’만 존재함
- 보증채무부담행위의 경우 ‘보증’ 행위 자체가 주채입자가 채무이행을 하지 않을 경우 이를 대신 이행하는 것이기 때문에 용어자체가 ‘우발성’을 내포하고 있으나, 예산외의 의무부담행위의 경우 ‘우발성’을 포함하고 있지 않음
 - 이에 우발성이 없는 예산외의 의무부담 역시 우발채무로 간주할 것인지에 대한 검토가 필요함
- 또한 예산 외의 의무부담은 “채무”를 전제로 하는 개념이 아니므로, 비금전적 의무 부담도 포함되는 것으로 볼 수 있음
 - 대구지방법원(2018.4.18. 선고) 판례는 예산부담과 결부되지 않은 의무부담이나 권리의 포기 역시 지방의회의 의결이 필요한 행위로 판결하고 있음

- 따라서 단순히 “지방자치법 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무 부담”을 우발채무에 포함하기보다는 “지방자치법 제47조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 행위 중 우발성이 있고 금전적인 채무가 발생하는 경우”로 보다 한정지를 필요가 있음

2. ‘우발성’에 따른 우발채무 분류 필요성

- 기업 및 국가회계기준은 ‘우발성’에 따라 우발부채와 ‘충당부채’를 구분하고 있음
 - 우발부채를 발생 가능성과 금액추정 가능성으로 구분하여 처리기준을 차별화하고, 특히 발생가능성이 높고 금액을 신뢰성 있게 추정 가능한 경우는 우발부채가 아닌 충당부채로 인식함
 - 국가회계기준 제50조제1항에서 충당부채는 지출에 대한 최선의 추정치를 재정상태표 가액으로 기재하도록 하고 있고, 지출금액이 불확실함을 인정함
- 지방자치단체 회계기준에서는 충당부채가 아닌 ‘추정부채’라는 용어를 사용함
 - ①과거사건이나 거래의 결과로 현재의무가 존재하고, ②자원이 유출될 가능성이 매우 높고, ③금액을 신뢰성 있게 추정가능한 경우 추정부채로 재무제표상에 반영함
- 따라서 우발채무에 대해서도 ‘우발성’³⁸⁾의 정도를 기준으로 재설정하여 우발채무 중에서도 발생여부가 확정적이고 금액도 신뢰성 있게 추정할 수 있는 채무(충당부채 또는 추정부채와 유사한 개념)와 발생자체가 불확실하고 금액의 추정도 신뢰성 있게 추정하기 어려운 채무(우발부채와 유사한 개념)로 구분하는 것이 관리측면에서 보다 효과적일 것으로 판단됨

38) 우발성은 발생여부, 발생시기, 발생금액의 불확실성을 모두 포괄하는데, 이중 모두가 또는 일부만 불확실할 수 있음



제 3 장

지방자치단체 우발채무 현황

제1절 우발채무 규모 현황

제2절 우발채무 유형별 현황



제1절 우발채무 규모 현황

1. 연도별 우발채무 규모

□ 연도별 우발채무 집계 현황

- 우발채무의 유형별 구분시 ‘보증채무부담행위’와 ‘예산외의 의무부담행위’로 구분함
 - 우발채무의 유형 구분에 있어서 ‘보증채무부담행위’와 ‘예산외의 의무부담행위’만으로 항목 전체로 관리해온 것을, 2022년부터는 채권시장 유통 여부를 기준으로 보증채무 부담행위를 세분화하였고, 협약·계약의 성격 및 내용에 따라 예산외의 의무부담에 대한 상세 분류기준을 적용하여 분류체계를 정비하였음³⁹⁾

〈표 3-1〉 우발채무 현황 통계 연도별 유형 구분

기준	보증채무 부담행위	예산외의 의무부담
2020년	전체	매입확약, 토지리턴, 기타
2021년	전체	매입확약, 토지리턴, 기타
2022년	금융기관 차입금, 자산유동화증권	공공토지비축, 부지매입, 비용부담, 기타

39) 행정안전부, 제12회 정책설명회 자료(지방자치단체 우발채무 선제적 관리방안)(2022)

- 최근 3년(2020년~2022년)간 전체 우발채무 규모는 2020년 2조 5,104억원에서 2022년 3조 4,876억원으로 증가함
 - 2022년 결산기준 자료에서는 우발채무의 선제적 관리를 통한 우발채무 분류체계 정비와 자치단체별 우발채무 현황을 전수조사를 수행함
- 최근 3년(2020년~2022년)간 전체 우발채무 규모에서 차지하는 평균 비중은 보증채무 부담행위가 17.8%, 예산외의 의무부담이 82.2%로 나타나 예산외의 의무부담 비중이 높은 것으로 나타남
 - 보증채무 부담행위는 2020년 기준 3,399억원(13.5%)에서 2022년 기준 9,993억원(28.7%)을 차지하며 보증채무 부담행위가 차지하는 비중의 증가한 것으로 나타남
 - 예산외의 의무부담은 2020년 기준 2조 1,705억원(86.5%)에서 2022년 기준 2조 4,883억원(71.3%)를 차지하며 변화를 보이고 있음

〈표 3-2〉 최근 3년(2020년~2022년) 우발채무 유형별 현황

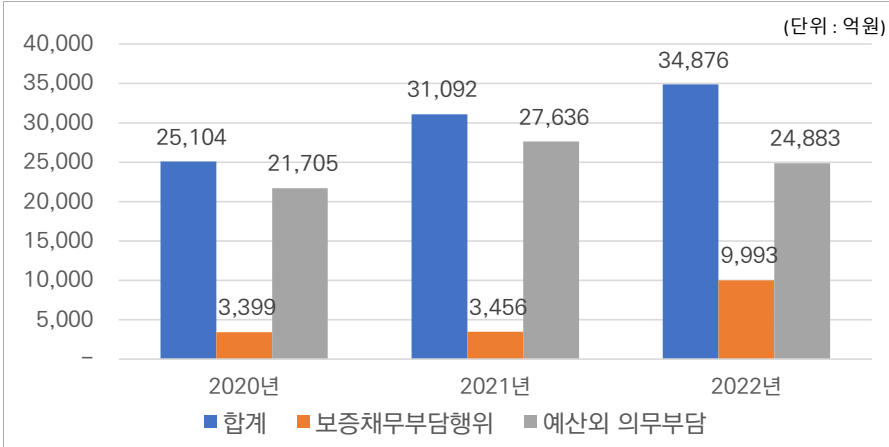
(단위: 억원, %)

구분	2020년		2021년		2022년	
합계	25,104	(100.0%)	31,092	(100.0%)	34,876	(100.0%)
보증채무부담행위	3,399	(13.5%)	3,456	(11.1%)	9,993	(28.7%)
예산외의 의무부담	21,705	(86.5%)	27,636	(88.9%)	24,883	(71.3%)

주: 결산 기준

자료: 행정안전부, 「2020~2022년말 기준 지방채무 현황」, 각 연도

[그림 3-1] 최근 3년(2020년~2022년) 우발채무 유형별 현황



□ 연도별 광역/기초자치단체 우발채무 현황

- 최근 3년(2020년~2022년)간 우발채무 현황을 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 살펴보면, 다음과 같음
- 광역자치단체는 2020년 7,710억원(30.7%)에서 2022년 1조 2,080억원(34.6%)으로 나타났으며, 기초자치단체는 2020년 1조 7,394억원(69.3%)에서 2022년 2조 2,796억원(65.4%)으로 나타나 기초자치단체의 우발채무 금액과 비중이 높은 것을 알 수 있음
 - 보증채무 부담행위의 경우, 광역자치단체는 66.4%의 증가율을 보인 반면, 기초자치단체는 283.4%으로 크게 증가한 것으로 나타남
 - 예산외의 의무부담행위의 경우, 광역자치단체는 54.5% 증가율을 보였으나, 기초자치단체의 경우 -1.7% 감소한 것으로 나타남

〈표 3-3〉 최근 3년(2020년~2022년) 광역/기초 우발채무 유형별 현황

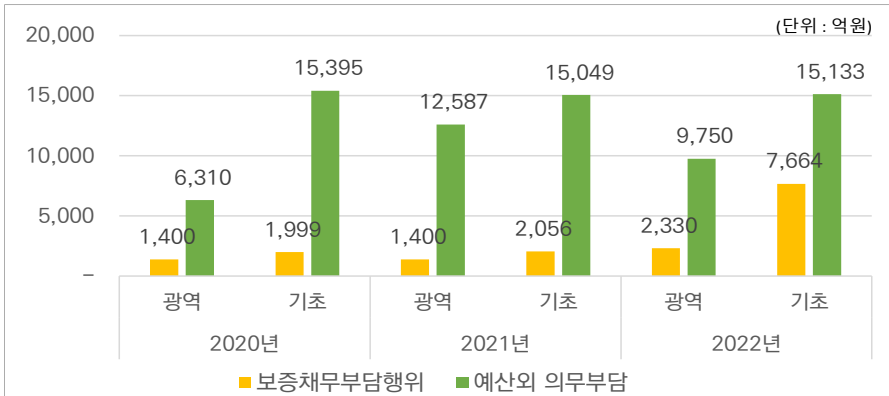
(단위: 억원, %)

연도별	2020년		2021년		2022년	
구분	광역	기초	광역	기초	광역	기초
합계	7,710 (30.7)	17,394 (69.3)	13,987 (45.0)	17,105 (55.0)	12,080 (34.6)	22,796 (65.4)
보증채무부담행위	1,400	1,999	1,400	2,056	2,330	7,664
예산외의 의무부담	6,310	15,395	12,587	15,049	9,750	15,133

주: 결산 기준

자료: 행정안전부, 「2020~2022년말 기준 지방채무 현황」, 각 연도

[그림 3-2] 최근 3년(2020년~2022년) 광역/기초 우발채무 유형별 현황



□ 광역/기초자치단체 우발채무 상세 현황

- 보증채무 부담행위와 예산 외의 의무부담행위의 세부 유형별 구분은 최근 연도 기준인 2022년 결산자료를 기준으로 검토함
 - 2022년 결산 기준 우발채무 기준으로 보증채무부담행위에서는 자산유동화증권이 23.9%를 점유하고, 예산 외의 의무부담행위 중에서는 공공토지 비축협약이 32.4%, 부지매입협약이 21.2%를 점유함

- 한편 광역자치단체는 공공토지비축협약이 67.3%인 반면, 기초자치단체의 경우 자산유동화증권이 32.5%, 부지매입협약이 32.0%로 기초자치단체의 경우 자치단체의 부담으로 현실화될 가능성이 큼

〈표 3-4〉 지방자치단체 우발채무 유형별 규모(2022년)

(단위: 억원, %)

구분	합계	보증채무부담행위			예산외의무부담				
		소계	금융기관 차입금	자산유동 화증권	소계	공공토지 비축협약	부지매입 협약	비용부담 협약	기타협약
계	34,876	9,993	1,643	8,350	24,883	11,291	7,404	4,073	2,115
	(100.0)	(28.7)	(4.7)	(23.9)	(71.3)	(32.4)	(21.2)	(11.7)	(6.1)
광역	12,080	2,330	1,380	950	9,750	8,130	120	0	1,501
	(100.0)	(19.3)	(11.4)	(7.9)	(80.7)	(67.3)	(1.0)	(0.0)	(12.4)
기초	22,796	7,664	264	7,400	15,133	3,162	7,284	4,073	614
	(100.0)	(33.6)	(1.2)	(32.5)	(66.4)	(13.9)	(32.0)	(17.9)	(2.7)

주: 2022년 결산 기준임

자료: 행정안전부, 「2022년말 기준 지방채무 현황」, 2023.12

2. 지방자치단체별 우발채무 규모

□ 연도별 시도별 우발채무 규모

- 시도별 우발채무 규모를 살펴보면, 최근 3년(2020년~2022년) 모두 경남 지역의 우발채무의 비중이 가장 많은 것으로 나타남
- 전체 우발채무 규모 중 경남지역이 차지하는 비중은 2020년 기준 29.1%에서 2022년 기준 34.7%로 경남지역의 우발채무 규모와 비중이 점차 증가하는 것을 알 수 있음

〈표 3-5〉 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(시도별) 우발채무 현황

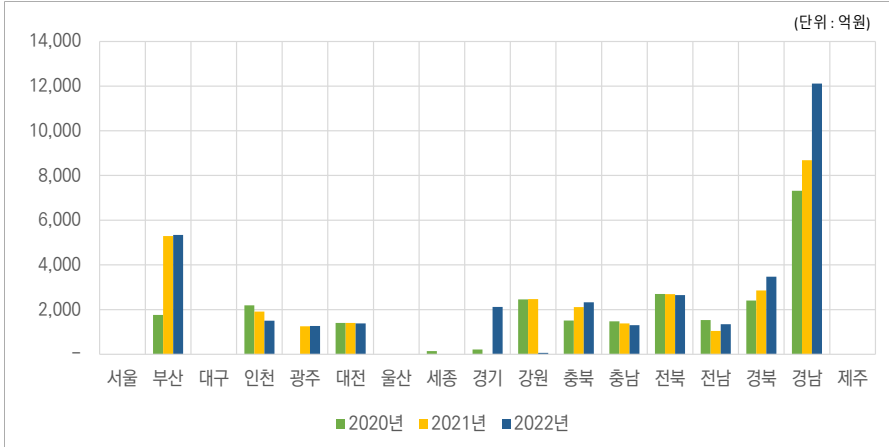
(단위: 억원, %)

구분	2020년		2021년		2022년	
합계	25,104	(100.0%)	31,092	(100.0%)	34,876	(100.0%)
서울	-	(0.0%)	-	(0.0%)	-	(0.0%)
부산	1,758	(7.0%)	5,289	(17.0%)	5,342	(15.3%)
대구	-	(0.0%)	-	(0.0%)	-	(0.0%)
인천	2,192	(8.7%)	1,909	(6.1%)	1,501	(4.3%)
광주	-	(0.0%)	1,257	(4.0%)	1,262	(3.6%)
대전	1,400	(5.6%)	1,400	(4.5%)	1,380	(4.0%)
울산	-	(0.0%)	-	(0.0%)	-	(0.0%)
세종	138	(0.5%)	-	(0.0%)	-	(0.0%)
경기	215	(0.9%)	-	(0.0%)	2,116	(6.1%)
강원	2,453	(9.8%)	2,471	(7.9%)	71	(0.2%)
충북	1,513	(6.0%)	2,107	(6.8%)	2,319	(6.6%)
충남	1,479	(5.9%)	1,385	(4.5%)	1,299	(3.7%)
전북	2,703	(10.8%)	2,692	(8.7%)	2,648	(7.6%)
전남	1,528	(6.1%)	1,046	(3.4%)	1,351	(3.9%)
경북	2,409	(9.6%)	2,856	(9.2%)	3,478	(10.0%)
경남	7,316	(29.1%)	8,680	(27.9%)	12,108	(34.7%)
제주	-	(0.0%)	-	(0.0%)	-	(0.0%)

주: 결산 기준

자료: 행정안전부, 「2020~2022년말 기준 지방채무 현황」, 각 연도

[그림 3-3] 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(시도별) 우발채무 현황



- 연도별로 우발채무 규모가 많은 상위 시도들을 살펴보면 2020년 대비 2021년, 2022년에 경상권(부산, 경남, 경북) 지역의 우발채무가 많은 것으로 나타남
 - 2020년 기준 상위 지자체는 경남(7,316억원, 29.1%), 전북 2,703억원 (10.8%), 강원 2,453억원(9.8%) 순으로 나타남
 - 2022년 기준 상위 지자체는 경남 12,108억원(34.7%), 부산 5,342억원 (15.3%), 경북 3,478억원(10.0%) 순으로 나타남
- 광역시와 도 단위 지자체의 우발채무 규모를 비교하면, 광역시보다는 도 단위의 우발채무 규모가 더 큰 것을 알 수 있음

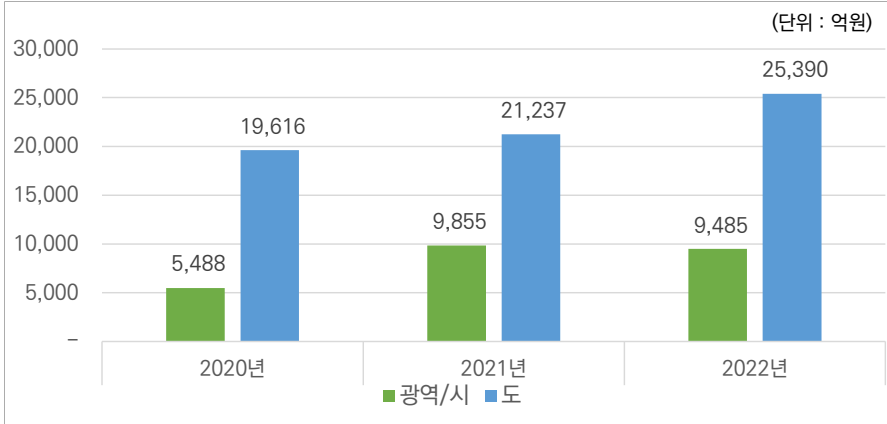
〈표 3-6〉 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(광역시/도) 우발채무 비교

(단위: 억원, %)					
구분	2020년		2021년		2022년
광역시	5,488	(21.9%)	9,855	(31.7%)	9,485 (27.2%)
도	19,616	(78.1%)	21,237	(68.3%)	25,390 (72.8%)

주: 결산 기준

자료: 행정안전부, 「2020~2022년말 기준 지방채무 현황」, 각 연도

[그림 3-4] 최근 3년(2020년~2022년) 지방자치단체별(광역시/도) 우발채무 비교



□ 시도별 우발채무 유형별 규모

- 2022년 기준 보증채무 부담행위와 예산외의 의무부담행위의 세부 유형별 /지역별로 살펴본 결과, 경남이 전국 우발채무의 34.7%를 차지하고 부산이 15.3%, 경북이 10.0%로 나타나 경상권의 우발채무가 높은 것으로 나타났음
- 다만, 부산의 경우 우발채무가 모두 공공토지비축협약인 반면 경북은 자산유동화증권이 6.3%, 부지매입협약이 2.5%를 차지하고 있음
 - 인천광역시는 기타협약이 4.3%, 대전광역시는 금융기관 차입금이 4.0%, 충북과 충남은 자산유동화증권이 각각 4.8%, 3.2%를 차지함
 - 전북은 부지매입협약이 3.8%, 전남은 자산유동화증권이 3.4%를 차지함
 - 경남은 부지매입협약이 14.0%, 비용부담협약이 10.6%임

〈표 3-7〉 지방자치단체별 우발채무 규모(2022년)

(단위: 억원, %)

구분	합계	보증채무부담행위			예산외의무부담				
		소계	금융기관 차입금	자산유동 화증권	소계	공공토지 비축협약	부지매입 협약	비용부담 협약	기타협약
계	34,876 (100.0)	9,993 (28.7)	1,643 (4.7)	8,350 (23.9)	24,883 (71.3)	11,291 (32.4)	7,404 (21.2)	4,073 (11.7)	2,115 (6.1)
서울	-				-				
부산	5,342 (15.3)				5,342 (15.3)	5,342 (15.3)			
대구	-				-				
인천	1,501 (4.3)				1,501 (4.3)				1,501 (4.3)
광주	1,262 (3.6)				1,262 (3.6)	891 (2.6)		372 (1.1)	
대전	1,380 (4.0)	1,380 (4.0)	1,380 (4.0)						
울산	-								
세종									
경기	2,116 (6.1)	80 (0.2)		80 (0.2)	2,036 (5.8)	2,036 (5.8)			
강원	71 (0.2)	71 (0.2)	41 (0.1)	31 (0.1)	-				
충북	2,319 (6.6)	1,670 (4.8)		1,670 (4.8)	649 (1.9)	234 (0.7)			415 (1.2)
충남	1,299 (3.7)	1,105 (3.2)		1,105 (3.2)	194 (0.6)		194 (0.6)		
전북	2,648 (7.6)	1,284 (3.7)		1,284 (3.7)	1,364 (3.9)	43 (0.1)	1,321 (3.8)		
전남	1,351 (3.9)	1,216 (3.5)	16 (0.0)	1,200 (3.4)	135 (0.4)		118 (0.3)		
경북	3,478 (10.0)	2,387 (6.8)	207 (0.6)	2,180 (6.3)	1,091 (3.1)	206 (0.6)	884 (2.5)		
경남	12,108 (34.7)	800 (2.3)		800 (2.3)	11,308 (32.4)	2,538 (7.3)	4,887 (14.0)	3,701 (10.6)	181 (0.5)
제주	-	-		-	-	-			

주: 2022년 결산 기준임

자료: 행정안전부, 「2022년말 기준 지방채무 현황」, 2023.12

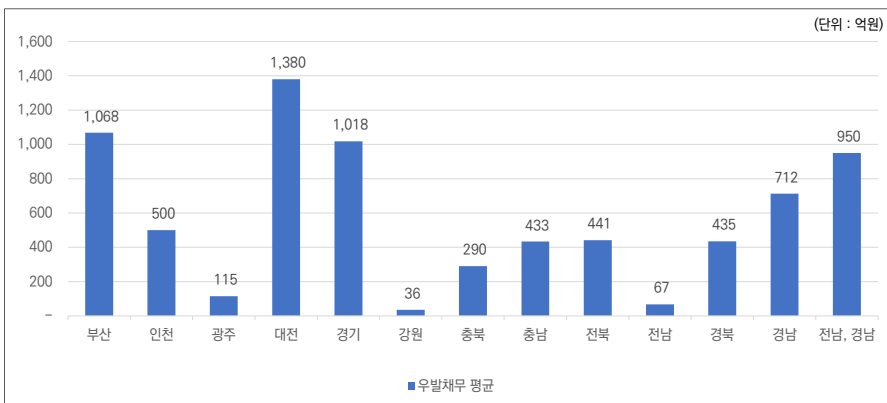
□ 사업별 우발채무 규모

- 2022년 기준 우발채무가 있는 지방자치단체별/각 사업별 평균 우발채무 규모를 세부적으로 살펴보면, 우발채무 사업 개수는 총 74건이며, 각 사업별 평균 우발채무 규모는 471억원 수준임
- 우발채무 총액이 가장 많은 것으로 나타난 경남지역은 총 10건 사업 평균 712억원의 우발채무가 있으며, 경북지역의 경우 8건의 사업이 평균 435억원의 우발채무가 있는 것으로 확인됨

〈표 3-8〉 지방자치단체별/사업별 평균 우발채무 규모(2022년 기준)

구분	사업개수 (건)	평균우발채무 (억원)	구분	사업개수 (건)	평균우발채무 (억원)
부산	5	1,068	충남	3	433
인천	3	500	전북	6	441
광주	11	115	전남	6	67
대전	1	1,380	경북	8	435
경기	2	1,018	경남	10	712
강원	2	36	전남, 경남	1	950
충북	8	290	총합계	74	471

[그림 3-5] 지방자치단체별/사업별 평균 우발채무 규모(2022년 기준)



제2절 우발채무 유형별 현황

1. 우발채무 유형별 사례

- 2022년 10월 행정안전부가 지방자치단체로부터 우발채무 전수조사 협조 공문을 통해 보고받은 사업명, 우발채무 금액, 우발채무 유형을 <표 3-9>와 같이 정리함
- 유사한 형태의 협약에 대해 지자체별로 우발채무로의 인식여부가 다를 수 있으나, 지방자치단체 재정공시 등에서는 각 우발채무에 해당하는 세부 사업에 대한 정보를 확인하기 어려워 누락된 사례가 있는지에 대한 검증이 불가능하여 본 연구에서는 지자체가 제출한 자료를 준용함

<표 3-9> 우발채무 유형별 사례

구분		사례
보증채무 부담행위	자산 유동화증권	<ul style="list-style-type: none"> • [○○ ○○군] ○○산업단지 (600억원) • [○○ ○○군] ○○산업단지 (500억원) • [○○ ○○시] ○○ 드림파크 산업단지 (570억원) • [○○ ○○시] ○○북부 BIT 일반산업단지 (995억원) • [○○ ○○군] ○○테크노밸리 일반산업단지 (1,284억원) • [○○ ○○○○청] ○○○○ 일반산업단지 (950억원) • [○○ ○○시] ○○혁신산업단지 (250억원) • [○○ ○○시] ○○지식산업지구 개발사업 (1,850억원) • [○○ ○○시] ○○바이오2차 일반산업단지 (330억원) • [○○ ○○시] ○○○○일반산업단지 (800억원)
	금융기관 차입금	<ul style="list-style-type: none"> • [○○ 본청] ○○○○도시고속화도로 민간투자사업 (1,340억원) • [○○ ○○○시] 전세자금(기초수급자) (0.11억원) • [○○ ○○군] 소상공인 경영안정자금 (41억원) • [○○ ○○시] 저소득가구 전세자금 (0.32억원) • [○○ ○○시] ○○의료원직원 퇴직금 (16억원) • [○○ ○○군] ○○고추유통공사지원 (207억원)

구분	사례
예산외 의무부담	<ul style="list-style-type: none"> • [OO 본청] OO공원 등 6개공원 보상사업 (500억원) • [OO 본청] OO유원지, OO산 유원지 보상사업 (1,154억원) • [OO 본청] OO녹지 7,9,107 보상사업 (104억원) • [OO 본청] OO대로 확장공사 (2,972억원) • [OO 본청] OO시장 진입도로 확장공사 (612억원) • [OO 본청] OO청사~OO간 도로개설(대로1-8호선) (386억원) • [OO 본청] OO로~OO간 도로개설(대로1-35호선) (128억원) • [OO 본청] OO 지하차도~OO 초간 도로개설(대로2-19호선) (201억원) • [OO 본청] OO단지~OO간 도로개설(중로1-218호선) (12억원) • [OO 본청] OOO유동단지 내 도로개설(중로1-169호선) (143억원) • [OO O구] OO 소로1류 93호선도로개설 (4억원) • [OO O구] OO OO 전화국 (4억원) • [OO O구] OO OOO대학교 주변도로개설 (8억원) • [OO O구] OO 천주교 주변도로개설 (3억원) • [OO O구] OO 주변통학로개설 (3억원) • [OO OOS] OOO근린공원 조성사업 (2,036억원) • [OO OOS] OOOOO군 공공토지비축사업 (234억원) • [OO OOS] OO 고도골격 회복사업용지 비축사업 (7억원) • [OO OOS] OOO간 개설공사 (208억원) • [OO OOS] OOO지원지방도 도로건설 (1,919억원) • [OO OOS] OO공원 (70억원) • [OO OOS] OO공원 (66억원) • [OO OOS] OO공원 (31억원) • [OO OOS] 화력발전소우회도로개설 (370억원) • [OO OOS] OO공원 (25억원) • [OO OOS] OO공원 (58억원)
부지매입 확약	<ul style="list-style-type: none"> • [OO 보령시] OO일반 산업단지 조성 (194억원) • [OO 본청] OO식품클러스터 사업 (120억원) • [OO OOS] OO소재 국가산업단지 조성 (1,227억원) • [OO OOS] OOOOO클러스터 산업단지 조성 (120억원) • [OO OOS] OO농공단지 조성 (39억원) • [OO OOS] OO신금일반 산업단지개발사업 (76억원) • [OO OOS] OOS파리 아일랜드 (42억원) • [OO OOS] OOO3일반산업단지조성사업 (36억원) • [OO OOS] OO지식산업지구 2단계 사업 (848억원) • [OO OOS] OO항공국가산단 조성사업 (1,734억원) • [OO OOS] OO회전익 비행센터 설립 (420억원) • [OO OOS] OO항공국가산업단지 조성 (1,710억원) • [OO OOS] OOO융합국가산업단지조성 (1,023억원)

구분	사례
비용부담 협약	<ul style="list-style-type: none"> • [○○ ○구] ○○종합청사 위탁개발사업 (372억원) • [○○ ○○시] ○○제조창 도시재생사업 (315억원) • [○○ ○○시] ○○지구복합관광단지 개발사업 (1,197억원) • [○○ ○○시] ○○터널 민간투자사업 (1,182억원) • [○○ ○○시] ○○-○○간 연결도로 민간투자사업 (1,483억원)
기타협약	<ul style="list-style-type: none"> • [○○ 본청] 국립대학법인 ○○대학교 지원에 관한 협약 (1,272억원) • [○○ 본청] ○○랜드 조성사업 (71억원) • [○○ 본청] ○○국제 등의 학교문제를 위한 협약 (158억원) • [○○ ○○시] 무심서로 LED가로등 교체공사 (0.26억원) • [○○ ○○시] ○○○○FC 창단 운영지원 협약 (100억원) • [○○ ○○군] 임대 농기계 장비 구입 (1.83억원) • [○○ ○○군] 2022년 농어업용 지게차 지원사업 (16억원) • [○○ ○○시] ○○○○대학 ○○○○캠퍼스 설립 (81억원) • [○○ ○○시] ○○○○교육원 설치사업 (100억원)

2. 보증채무부담행위

- 투자사업 관련하여 지방자치단체가 보증채무 부담행위를 하는 경우는 일반적으로 대출채권(또는 매출채권)에 대한 매입확약, 금융기관 차입금에 대한 보증행위 등임
- 따라서 보증채무부담행위의 경우 행위 당시 보증금액을 알 수 있으며, 비교적 그 대상 여부를 판단하기가 용이함
 - 금융대출약정서에 ‘매입확약인’으로 지방자치단체가 기재되고 얼마의 금액을 보증하는지를 기재함

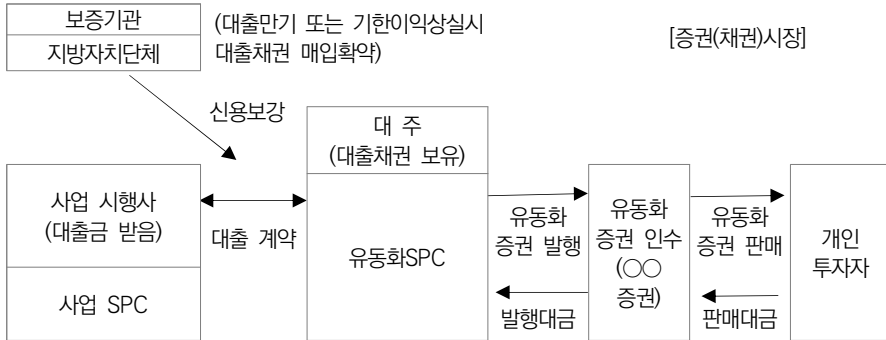
1) 자산유동화증권

□ 개념 및 특징

- 자산유동화증권⁴⁰⁾은 대출채권(또는 매출채권)에 대한 지자체의 매입확약을 기반으로 유가증권 형태의 자산유동화증권, 또는 CP를 발행하여 쉽게 유통될 수 있는 형태로 전환하여 자금을 조달하기 위해 활용하는 방식임
 - 대출채권(또는 매출채권)에 대한 매입확약은 일반적으로 SPC 또는 PFV 설립을 통해 추진하는 사업에서 볼 수 있는 지방자치단체의 보증채무의 형태임
- 대출채권(또는 매출채권)은 선순위와 후순위 채권으로 구분되며, SPC의 매출이 발생하게 될 경우 선순위 채권의 회수가 먼저 시행되게 됨. 이에 따라 위험성이 큰(매출로 채권의 변제 가능성이 상대적으로 낮은) 후순위 매출채권에 대부분의 지방자치단체가 매입확약을 확정하고 있어, 지방자치단체 재정건전성을 훼손하는 요인으로 작용하고 있음
 - 실제 후순위 대출의 경우 사업성 분석이 부실할 경우 분양 용지가 모두 매각되어도 대출 상황이 되지 않아 지자체가 채권을 매입하여야 하는 경우가 발생함
- 지방자치단체의 매입확약의 형태는 미분양용지에 대한 매입확약과 채권 또는 어음에 대한 매입확약의 형태를 띠고 있으며, 이 둘의 차이는 현물이 실체화 가능성 여부에서 차이가 발생함
 - 미분양 용지에 대한 매입확약은 사업준공 이전에는 지방자치단체의 책임이 없으나,
 - 채권 또는 증권에 대한 매입확약의 경우 채권 또는 증권의 만기일에 차주가 상환능력을 상실하게 되면 자연적으로 지방자치단체가 채권 또는 증권의 인수 의무가 있으며, 이는 해당 투자사업의 준공 여부와는 별개의 문제임

40) 일반적으로 자산유동화는 금융기관 또는 일반기업이 보유하고 있는 비유동성 자산을 시장에서 판매, 유통하기 용이한 형태의 증권으로 변환시킨 후 이를 현금화하는 일련의 과정을 의미함

[그림 3-6] 자산유동화증권



자료: 행정안전부 내부자료(지방자치단체 우발채무 관리 강화 방안)

□ 지자체 사례

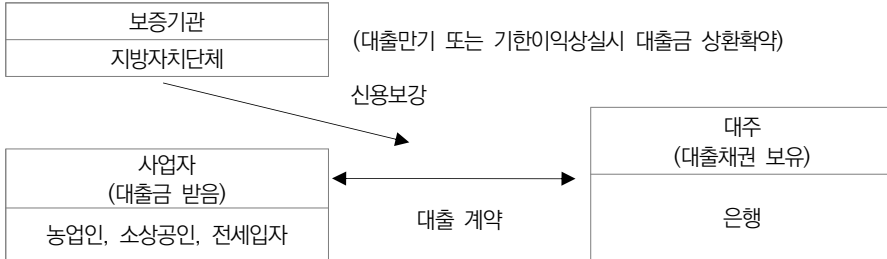
- 지자체가 제출한 자산유동화증권 사업 사례는 대부분 SPC(PFV 포함)를 활용한 산업단지 조성사업에서 PF 대출시 지방자치단체의 대출채권(또는 매출채권) 매입확약이 있는 사업임
- 따라서 우발채무 금액이 크고 산업단지가 미분양될 가능성이 있는 지자체에 집중되어 있음

2) 금융기관 차입금

□ 개념 및 특징

- 금융기관 차입금은 동일한 지자체의 신용보증일지라도 이를 토대로 자금을 조달하는 것이 아니라 이후 주채무자가 채무를 상환하지 않을 경우 보증을 한 지자체가 그 채무를 대신 상환하는 것으로 일반적인 보증의 개념과 동일함

[그림 3-7] 금융기관 대출금 보증



자료: 행정안전부 내부자료(지방자치단체 우발채무 관리 강화 방안)

□ 지자체 사례

- 금융기관 차입금 유형의 우발채무는 대체로 지방자치단체가 지원하는 기초생활수급자에 대한 전세자금 대출⁴¹⁾, 소상공인 경영안정자금,⁴²⁾ 지역 특산물 관련 지원 등으로 지방자치단체가 일부 손실을 볼 수도 있지만 정책적인 판단하에 수행하는 사업이 대부분임
 - 대전전변도시고속화도로 민간투자사업도 금융기관 차입금 형태의 우발채무가 있으나, 이는 초기 민간투자사업의 특수한 형태임⁴³⁾
- 따라서 우발채무 금액도 대체로 크지 않음

41) 각 지방자치단체에서는 기초생활수급자, 차상위계층 등에게 무이자 또는 저금리로 주거 안정에 필요한 자금을 빌려주고 있으나, 중앙부처에서 지원을 하는 상품이 아니기 때문에 일부 지방자치단체에 거주하는 분들만 이용할 수 있음. 즉, 일부 지역에 거주하는 기초생활수급자분들만 무이자 또는 저금리로 주거에 필요한 자금을 빌릴 수 있음

42) 소상공인시장진흥공단에서 시행하는 정책자금융자 지원사업의 일환으로 소상공인의 자생력 제고와 생업안전방 구축을 위해 자금을 지원하는 사업으로 중앙정부에서 시행하고 있음. 그러나 희망하는 모든 소상공인이 지원을 받을 수 있는 것은 아니어서 일부 자치단체에서는 자체적으로 소상공인 지원 조례를 제정하고 이에 기반하여 관내 소상공인을 지원하고 있음

43) 일반적으로 민간투자법에 의한 민간투자사업은 MRG, 해지시지급금 등이 지자체의 우발채무에 해당하는 것과 달리 본 사업은 지자체가 직접적으로 보증채무 부담행위를 한 특이한 형태임

3. 예산 외의 의무부담

- 예산 외의 의무부담행위는 보증채무부담행위와 달리 행위당시 부담행위의 금액이나 규모를 알 수 없으며, ‘예산외의⁴⁴⁾ 의무부담’은 그 정의가 명확하지 않으므로 여전히 그 대상 여부를 판단하기가 모호한 경우가 있음
 - 예산 외의 의무부담에 대한 실체적 개념과 제도적 의미에 대한 부분이 모호함에 따라 지방의회의 승인 없이 예산외로 자치단체의 재정적 비재정적 부담을 초래하는 협약 등은 감사원의 감사처분 대상이 되기도 하였음 (류춘호, 2020)
- 지방자치법 제47조제1항제8호에 따르면 예산외의 의무부담은 ‘법령과 조례에 규정된 것이 아니어야 하고’, ‘예산에 포함되지 않으며, 자치단체가 재정적 비재정적 부담을 지게 되는 행위’를 의미함
 - 법령과 조례에 규정된 사무는 해당 자치단체의 사무이므로 별도로 의회 의결이 없어도 사무수행이 가능함
 - 법령과 조례에 규정되지 않았다는 것은 사전에 자치단체에 부여되어 있는 사무가 아니고 미리 예측하지 못한 사항이라는 의미임
- 특징으로는 향후 예산으로 편성되어야 하지만 현재는 예산편성시에 예측할 수 없거나 정확한 소요액을 파악할 수 없어 세출예산에 계상하지 못하는 것으로 법률 또는 조례에서 규정하고 있는 사항이 아니며, 일반적으로 계약과 같은 법률 행위를 통해 지자체의 의무를 명시하고 있음
- 이러한 행위 중 상당수의 계약은 계약을 체결하는 시점과 예산을 편성해야 하는 시점이 상당히 차이가 있고, 계약을 체결하는 시점에서는 정확히 필요한 예산 규모를 파악할 수 없다는 특징을 가지고 있음

44) ‘예산외’의 의미는 부담내용이 즉시 예산에 포함되지 않지만 재정적, 비재정적 부담이 발생하는 것을 의미함

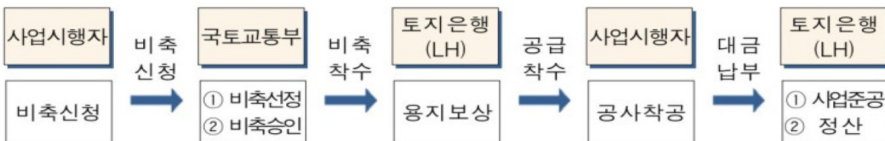
1) 공공토지비축협약

□ 개념 및 특징

- 토지은행(비축)제도는 2009년 「공공토지의 비축에 관한 법률」이 정한 바에 따라 토지은행이 출범하여 시작된 것으로 지방자치단체 등의 공익사업 적기 추진을 지원하기 위하여 국토교통부에서 마련한 제도임
 - 법적근거: 「공공토지의 비축에 관한 법률」 제5조
 - 목적: 공익사업에 필요한 토지를 미리 확보하여 수요에 따라 적기, 적소, 저가로 공급함으로써 공적 개발수요 충족 및 토지가격 안정화
 - 주관: 국토교통부 · 한국토지주택공사(LH)
- 지자체를 포함한 사업시행자가 공공택지, 산업단지, 공원, 도로 등 공공사업에 필요한 용지를 적기에 저렴한 가격으로 공급받기 위해 국토교통부에 비축 신청을 하고, 승인을 받게 되면 LH 토지은행이 용지보상 작업을 통해 부지를 미리 확보하고 사업시행자는 해당 부지에 공사를 착공한 이후 사업준공시 정산하는 방식임
 - 공급가격: 비축사업에 소요되는 직·간접비를 포함한 원가

$$\text{공급가격} = \text{직접비(보상비)} + \text{간접비(인건비, 관리비)} + \text{자본비용}$$
 - 대금납부: 비축위원회 결정시 공급계약일로부터 5년 내 분할납부 가능

[그림 3-8] 공공토지비축협약



- 국토부와 LH가 운영하는 토지은행이 공익사업에 필요한 토지를 일괄 매입한 뒤 자치단체 등에 적기에 제공하여 보상비를 절약하고 공사기간을 단축하는 긍정적인 효과가 있음

□ 지자체 사례

- 공공토지 비축협약은 주로 토지가격이 투자사업 추진 전후에 크게 증가하는 대도시(광역시)에서 주로 활용하고 있음
- 따라서 집계된 금액은 크지만, LH와의 협약을 통해 미리 저렴한 가격에 부지를 매입하는 것이므로 지자체 입장에서 긍정적인 효과도 있음
- 다만, 현재 공공토지비축 협약은 먼저 LH와의 업무협약을 하고, 이후 지방의회 의결을 받은 뒤 LH가 토지를 매입하면 공사시점에 본 계약을 체결하게 됨. 따라서 본 계약 이전에는 보상해야 할 토지의 감정평가액이 특정되지 않아 예산외의 의무부담안으로 먼저 지방의회 의결을 받고 있음

2) 부지매입확약

□ 개념 및 특징

- 미분양용지 매입확약은 지방자치단체가 산업단지 미분양 위험에 대비하여 금융기관 등과 대출약정을 체결하면서 산업단지 준공 후 일정기간 경과 시점에 지방자치단체가 미분양용지 매입을 확약하는 방식으로 과거 가장 많은 유형의 매입확약임
- 실제 지방자치단체가 출자기관으로부터 산업단지 미분양용지를 매입하는 경우 출자기관은 지방자치단체가 지불한 매각대금으로 공사대금, 대출금상환, 운영비를 지출하고, 지방자치단체는 해당 용지의 소유권을 확보한 후 입주업체에 분양함으로써 미분양용지 매입금액을 충당하게 됨

[그림 3-9] 미분양용지 매입확약



자료: 지방산업단지 개발사업 추진실태(감사원, 2021.06), p.20

□ 지자체 사례

- 지자체가 제출한 부지매입확약 사례는 대부분 지방자치단체와 지방공기업(개발공사 등), 또는 국가공기업(LH)이 추진하는 국가산업단지 조성사업에서 준공 1~3년 이후 발생한 미분양 용지에 대해 일정부분 매입을 확약하는 것임
- 일반적으로 SPC(PFV)가 추진하는 산업단지에서는 자치단체 출자지분 이상의 미분양용지의 매입확약은 불공정하다 하여 이루어지고 있지 않음에도 불구하고⁴⁵⁾ 국가산업단지 조성사업에서는 자치단체 출자지분이 '0'임에도 불구하고 매입확약 100%를 요구하는 사례가 최근 다수 발생하고 있음

45) 지방산업단지 개발사업 추진실태(감사원, 2021.06.) 조차사항

행정안전부장관은 지방자치단체가 출자기관을 설립하는 방식으로 산업단지 조성을 추진하면서 미상환 위험이 높은 후순위 대출을 전액 채무보증하거나 손실이 발생하는 산업단지 출자기관에 보조금을 지급하는 등의 방법으로 사실상 **지방자치단체의 출자비율을 초과하여 채무 및 손실을 과도하게 부담하는 일이 없도록** 관련 사례를 파악하여 각 지방자치단체에 전파하는 등 이를 방지할 수 있는 방안을 마련

3) 비용부담 협약

□ 개념 및 특징

- 행정안전부 분류기준에 따르면 비용부담 협약은 지방자치단체가 사업시행자, 협약 당사자 등과 투자비용, 금융비용, 운영 비용 등을 보전하는 협약을 체결하는 것을 말함

□ 지자체 사례

- 지자체가 비용부담 협약으로 제출한 사례는 민간투자법에 의한 민간투자사업의 해지시지급금, 개별법에 의한 민간투자사업에서 해지시지급금과 유사한 확정투자비, 공유재산 위탁개발사업의 잔여 개발원리금 등임
 - 현재 민간투자사업의 MRG와 SCS는 우발채무가 아닌 우발부채로 포함하고 있으나, 해지시지급금의 경우 우발채무 사업으로 지자체가 제출하였고 행정안전부도 비용부담협약, 즉 우발채무로 분류함
- 최근 우발채무 컨설팅을 통해 의뢰된 사업은 지방자치단체가 국가철도공단 및 한국철도공사 등에 “철도건설 및 횡단시설 관련 수탁업무관리지침”과 철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률에 따라 요청하여 협약으로 진행하는 철도 역사신설 사업이 있음
 - ○○는 ○○○선 ○○연장 운영을 위하여 “○○○○ 전동열차 ○○ 연장 운행사업 위·수탁 협약서를 국가철도공단 및 한국철도공사와 민간사업자인 ○○○○(주)과 체결하였음
 - 해당 협약서 제4조에는 건설과 관련된 비용 역사 운영과 관련된 비용, 차량운행과 관련된 모든 비용을 ○○시가 전액 부담하는 것으로 되어 있음

4) 기타 협약

□ 개념 및 특징

- 예산외의 의무부담 행위 중 기타 협약이 가장 모호한 부분으로 앞서 분류한 우발채무 유형에 해당하지 않는 모든 유형을 포괄함
 - 행정안전부(2023.05.23.)의 기타 협약은 교육청, 대학교 등과 협약을 맺어 학교용지 부담 및 시설 건립사업, 각종 사업비 지원 등의 의무부담을 예시로 들고 있으나, 실제 우발채무 컨설팅 및 헬프 데스크(help desk)에 문의사항 중 많은 부분이 자치단체의 특정 협약행위가 우발채무에 해당하는지에 대한 것이고 대부분 기타 협약에 해당함

□ 지자체 사례

- 지자체가 제출한 사례에 따르면 LED 가로등 교체공사부터 임대 농기계 장비 구입, 농어업용 지게차 지원사업부터 대학교, 국제학교 등 지원 협약까지 다양함
 - 국립대학법인 ○○대 지원협약은 ○○시가 ○○대가 차입한 금액(1,500억원) 지원 및 대학발전기금(총 2,000억원)을 지원하는 협약임⁴⁶⁾
 - ○○국제도시 등의 학교지원 협약은 ○○시는 과밀학급 해소를 위해 ○○6·8공구 학교용지 매입비(257억원) 및 기존 학교 증축비(58억원)를 교육청에 지원하는 협약임⁴⁷⁾
 - ○○○○랜드 관련 사항은 특수목적법인(SPC)으로 운영되는 (주)○○○ ○○랜드의 지분 52%를 ○○테크노파크가 가지고 있기 때문에 운영비가 부족하면 ○○시 재정이 투입되는 구조(언론 기사 참조)⁴⁸⁾

46) 사학에서 시립대학교를 거쳐 국립대학법인으로 전환하면서 ○○대학교 지원과 관련한 조례와 규칙이 폐지됨에 따라 ○○시가 ○○대를 지원하기 위한 협약임. 2018년부터 2022년까지 ○○대가 차입한 금액(1,500억원)을 연차적 지원. 2020~22년에는 150억원 이상, 2023년부터는 200억원 이상 지원

47) 2018년~2023년 6월 현재 총 10개교에 268억원 지원(62.9%)을 지원하였으며, 향후 잔액 158억원에 대하여 교육청 학교시설 계획 등에 따라 예산부서와 협력을 통해 재원을 안정적으로 확보하여 사업완료시까지 지원 예정

- ○○○○ 창단 운영지원 협약은 ○○시가 ○○○○의 안정적 운영을 위하여 창단 후 5년 동안 연 20억원씩 운영비를 보조금으로 지원하는 협약임⁴⁹⁾
- ○○○○교육원 설치사업은 ○○시가 ○○○○교육원 조성사업에 일정 금액(100억원)을 분담하는 것으로 경상남도 교육청과 맺은 협약임⁵⁰⁾

○ 최근 우발채무 헬프데스크를 통해 의뢰된 사업은 다음과 같이 매우 다양함

- BTO 방식으로 추진하는 환경시설에서 민간사업자와 체결하는 실시협약서에 지방자치단체가 폐기물 톤당 처리 비용과 공급량에 대하여 확약
- 산업단지 조성을 위한 PFV 설립 주주간 협약서에서 신용보강조항은 없으나, 협약해지될 경우 남은 출자자가 해지권을 행사한 당사자가 보유한 주식을 각 지분별로 액면가 매수하는 조항
- 지자체가 교육청과 학교복합화시설로서 수영장을 증축할 경우, 공사비는 교육청이 부담하고 운영비는 지자체가 부담하는 협약
- 지자체 공모사업에서 우선협상대상자와 일반적인 협약시 지자체의 귀책사유 있는 경우 손해배상을 청구할 수 있는 조항
- 한국농어촌공사로부터 특정부지를 지자체가 5년간 임대사용하고 이후 지자체가 원하는 경우 이를 감정평가액으로 구입하거나 원상복구후 사용하게 하는 조항
- 국가공모사업에 지원하기 위해서 제출하는 각종 지원 또는 비용 부담 의향서

48) 로봔랜드의 핵심시설인 테마파크 조성 용역비와 땅 매입 비용까지 고려하면 (주)로봔랜드에 필요한 운영비는 70억원대 이상으로 추산됨(경인일보, 204.7.15, 인천로봔랜드 조성사업 전락 재점검 필요하다)

49) 2022.4 협약서 체결, 청주시와 충청북도는 창단 후 5년간 도비 20억원, 시비 20억원의 재정지원을 협약함. 2023년 본 예산을 통해 당해연도 지원금 20억원 편성하여 매월 지원금 지급 중으로 23년 5월말 기준 잔액은 86억원, 2023년 하반기 6억원 지급 예정

50) 2021.4. 교육부-행정안전부 공동중앙투자심사에서 통과한 사업임. 밀양시 교동 755 일원에 건립되는 '경남진로교육원'은 2024년 6월 개관을 목표로 설계용역 및 시설공사 사업이 순차적으로 진행될 예정임. 부지면적 1만6,240㎡, 연면적 1만1,718㎡, 교육동(지하 1층, 지상 4층), 생활관(지상 3층)으로 구성되며, 전체 사업비는 465억4천만 원이다. 이를 위해 경남교육청은 지난 2019년 1월 30일 밀양시와 '경남진로교육원' 설립 관련 업무협약을 체결했다. 밀양시는 부지 무상임대와 건축비 100억 원을 분담함. 2023. 4월 경남진로교육원 설립 분담금 50억원을 교부하였고, 2024. 4월에 2차 분담금(50억원)을 교부할 예정임




제 4 장

우발채무사업 사례 및 협약서 분석

제1절 사업추진방식별 우발채무 사업 검토

제2절 우발채무 유형별 기존 협약서 검토



제1절 사업추진방식별 우발채무 사업 검토

1. SPC(PFV) 사업

□ SPC와 PFV 개념

- SPC(Special Purpose Company)⁵¹⁾는 개발사업 등을 특수목적을 위하여 설립되는 회사로서 한정적이며 명확하고 일시적인 목적을 달성하기 위해 만들어진 금융조달을 위한 법적 조직임
 - 우리나라의 경우 개발사업을 위하여 설립되는 SPC는 실체가 없는 명목 회사 형태(도시개발사업) 또는 실체회사 형태(민간투자사업)로 설립됨
- SPC 중에서 PFV(Project Financing Vehicle)는 개발사업 등을 효율적으로 추진하기 위해 설립하는 서류형태만 존재하는 명목회사(Paper Company)로서 법인세법과 조세특례제한법에 따라 소득공제 혜택을 부여받고 있음
 - PFV가 되기 위해서는 자본금 50억원 이상, 금융기관 5% 이상 출자요건을 갖추어야 함
- 민간투자사업의 SPC와 PFV는 구분이 필요함. PFV는 명목회사이므로 AMC 설립이 수반되지만 민간투자사업의 SPC는 시설 준공 후 운영(Build-Operate)을 기반으로 하는 사업구조를 가지고 있어 30년 이상의 존립기간을 갖는 실체회사임

51) SPV(Special Purpose Vehicle)는 특수목적을 위하여 설립되는 회사로서, 조합, 신탁, 유한회사, 주식회사 등의 형태로 설립이 가능한 데, 우리나라 개발사업에서는 일반적으로 주식회사로 설립되어 SPC(Special Purpose Company)라고도 명명됨

- 민간투자사업의 경우 SPC의 자본금은 최소자본비율 규제⁵²⁾를 통하여 과도한 재무레버리지에 따른 사업 리스크를 제한하고 있으나 PFV는 이러한 규제가 없음
- 다만, PFV의 경우 금융기관의 출자를 강제하여 신용도를 제고하고 있음

□ PF(project financing) 대출의 특징

- 사업에 참여하는 참가자의 신용도가 아닌 프로젝트 자체의 현금흐름을 일차적인 상환재원으로 하여 대출을 일으키는 금융기법을 PF 대출(또는 프로젝트 파이낸싱)이라고 함
- 다만 국내의 경우 계획사업의 자산 뿐 아니라 출자자 및 이해관계자(본 연구에서는 주로 지방자치단체)의 직·간접적인 신용보강을 추가로 담보하는 경우가 대다수임
- 이러한 외부 신용보강 없이 프로젝트만의 수익성을 기초로 필요자금을 차입하기 어려운 구조임

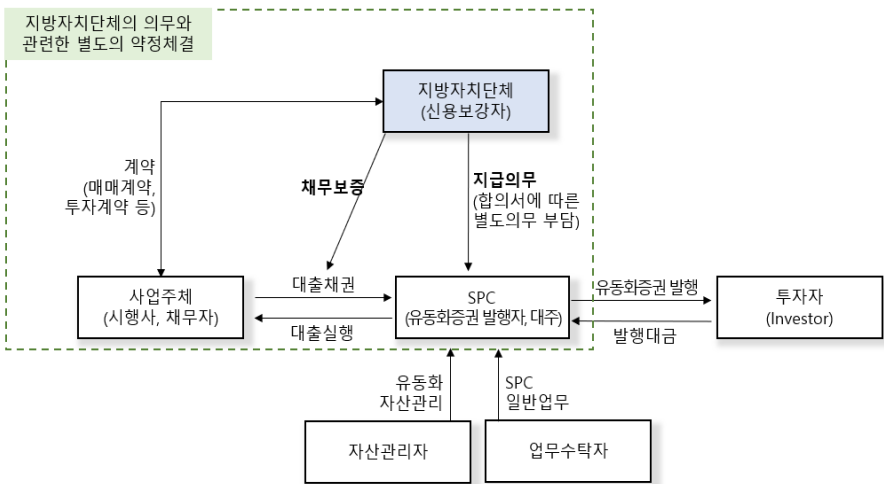
□ 지방자치단체의 신용보강 행위

- 지방자치단체의 신용보강에 기초한 유동화 거래는 지자체의 공익과 결부되는 투자사업에서 사업주체의 자금조달을 위해 빈번하게 활용됨
- 대부분의 SPC(또는 PFV) 설립을 통한 개발사업에서는 지자체가 신용보강을 위해 미분양용지 매입확약, 매출채권 매입확약, 대출 지급 보증 등과 같은 우발채무가 발생 가능성이 높은 행위를 포함함
- SPC는 유동화증권을 발행하여 조달한 자금으로 사업주체에 대해 대출을 실행하고, 해당 대출채무의 상환 확실성을 담보하기 위해 지자체는 SPC와 별도의 합의를 통해 대출원리금 채무에 상응하는 규모의 직간접적인 신용보강 의무를 부담하기로 약정함

52) BTO 사업의 경우 총투자비의 15% 이상, BTL 사업은 5% 이상

- 이에 따라 사업주체가 채무를 미이행할 경우 지자체가 이행할 의무부담금을 통해 유동화증권의 상환재원을 확보하게 됨. 즉 유동화증권의 상환확실성이 지자체의 신용도에 연계되도록 구조가 설계되어 있음
- 미분양용지에 대한 매입확약의 경우 사업이 준공됨을 전제로 하나, 매출채권(대출채권)에 대한 매입확약은 채권만기와 조건에 따라 사업의 준공여부와 별개로 매입에 대한 의무가 존재함
- 특히 후순위 매출채권(대출채권)에 대한 매입확약은 지자체의 과도한 리스크로 작용하여 재정건전성을 훼손할 우려가 있음

[그림 4-1] 지자체 주도의 일반적인 유동화거래 구조



□ 사례 1: [○○○○시] ○○일반산업단지

- 본 사업은 ○○시가 사업참여공모를 통해 사업자를 모집하여 추진하게 되었음
- 총사업비 2,909억원의 사업을 추진하면서 1억원(○○시 2천만원, 20%) 규모의 SPC 설립을 통해 사업을 추진함

- 공모당시에는 미분양용지 매입확약조건은 없었으나, 이후 민간사업자가 사업참여의향서를 제출하면서 ‘미분양용지 매입확약’을 요구함에 따라 준 공후 2년 6개월이 지난시점까지 발생하는 미분양용지를 목포시에서 모두 매입하겠다는 확약함(2012년)
 - 사업에 참여한 다른 출자자들은 아무런 위험을 부담하지 않고, ○○시만 사업비 전액에 대한 채무보증(2,899억원)을 하면서 출자지분(20%, 2천만원)을 초과한 위험을 부담하게 됨
- 확약조건에 따라 ○○시는 미분양용지 매입을 위해 2019년 지방채를 발행하였고 2022년 기준 분양완료(98%)⁵³⁾로 지방채를 모두 상환하고 해당 SPC는 청산함
- 미분양용지 분양을 위하여 ○○시는 여러 가지 지원제도(중소기업특별지원지역, 산업위기고용위기지역 등)를 적극 활용하였고 금융감독원 파견직원의 컨설팅을 통해 금리가 낮은 지방채로 대환하는 방안을 추진하는 등 다양한 노력을 하였으며 주단위로 진행상황을 관리하였음
- 주목할 만한 사항은 주변 산단 대비 높은 분양가격⁵⁴⁾임에도 불구하고 입지적 장점을 부각하고 할인분양을 하지 않는 대신 필지분할, 공무원들의 적극적인 기업체 접촉 등을 통해 분양을 완료하였다는 점임

□ 사례 2: [○○ ○○시] ○○지식산업지구

- 본 사업은 사업시행자가 대출만기일(2025.01.09.)까지 대주단(금융기관)에게 대출금을 갚지 못하면 경산시가 대출금(1,750억원)을 대신 상환하기로 협약한 사업임

■ ○○시는 사업시행자가 대출만기일(2025.01.)에 대출금을 상환하지 못하면 대출채권을 매입하고 대주에게 매매대금(1,750억원)을 지급하기로 한다.

53) 현재 남아있는 3%는 산업시설용지, 공공청사용지, 주차장 용지 3개 필지가 남아있음

54) 주변 산업단지 분양가격이 20만~30만원대인 반면 본 산업단지는 85만원대임

- ○○시는 분양률이 저조하여 우발채무가 현실화될 것으로 예상되자, 이에 대한 대응으로 다양한 방안을 추진중임
 - 미분양 용지의 용도변경(산업시설용지→유통상업시설용지,⁵⁵⁾ 연구시설용지→복합용지)⁵⁶⁾을 통해 분양률 제고 노력
 - 분양이 되더라도 만기일까지 대출금 전체를 상환하기는 어려워 일부는 확정채무로 전환될 가능성이 있으므로 대출기간 연장
 - 대출만기일에 확정채무로 전환될 수 있는 일부금액은 재원 대책 마련

□ 사례 3: [○○○○시] ○○○○산업단지

- 본 사업은 총사업비 1,896억원의 사업을 추진하면서 1억원(○○시 4천만원, 40%) 규모의 SPC 설립을 통해 사업을 추진함
- 본 사업은 ○○시가 대출만기일(2024.01.26.)에 후순위 대출채권(720억원, 총공급용지의 40% 또는 이에 상응하는 Tranche B 대출 채권과 신탁수익권)⁵⁷⁾ 매입확약을 한 사업임

■ 매입확약인(○○시)은 대출만기일('24. 1. 26)에 대출채권 및 신탁수익권을 대주(트리니티 ○○유한회사)로부터 매입하고 대주에게 매매대금(800억원)을 지급하기로 한다.

- ○○시는 미분양 용지가 아닌 전체 용지의 40%에 대한 매입확약 또는 이에 준하는 대출채권에 대한 매입확약을 하였으며, 대출 약정서에는 후순위 대출채권 800억원 전액에 대한 매입확약을 하여 자치단체의 지분보다 많은 리스크를 책임지는 계약을 체결하여 진주시에 불리한 협약을 체결하였음

55) 유통상업용지는 대규모 분양이 가능한 상황임

56) 산업통상자원부 개발계획 변경 심사가 필요함

57) 대출약정에서는 “매입확약”에 관하여 (i) 미분양용지의 40% 또는 (ii) 이에 상응하는 Tranche B 대출채권 및 신탁수익권에 대한 매입확약으로서 본 계약에서의 구체적인 내용은 제8조 제4항에서 정한 바와 같다고 정하고 있음. 그러나 제8조 제4항 제1호는 Tranche B 대출채권 및 신탁수익권만을 매입대상으로 정하고 있으므로 해석상 대출약정상 매입확약 대상은 'Tranche B 대출채권 및 신탁수익권' 으로 한정되는 것으로 판단됨

- 2021년 1월 사업 준공 후 대출만기일까지 분양이 완료되지 않을 것으로 예상되자, 진주시는 최종채무잔액 상환을 위해 2024년에 당초 예산 660억 원을 편성하여 상환하였고, 분양률 제고를 위한 기업유치 노력을 동시에 진행하고 있음

□ 시사점

- 민간시공사보다 높은 신용등급을 보유하고 있는 지방자치단체가 직접 차주⁵⁸⁾에게 신용공여를 제공하면, 차주는 지방자치단체의 신용도를 통해 자산유동화증권을 발행하여 다양한 투자자들을 구할 수 있고 지방자치단체는 지역개발사업의 자금을 조달하는 목적을 달성할 수 있음
- 즉 지방자치단체의 신용공여를 통한 자산유동화는 지역개발산업의 새로운 자금조달 수단이 될 수 있음. 일부 지방자치단체는 필요한 자금의 규모가 커서 은행 등 간접금융시장에서 조달하기 어려운 상황이었지만 신용공여를 통한 자산유동화 방식으로 목표했던 자금을 조달할 수 있으며, 지역 주민들의 숙원사업도 해결할 수 있었음
 - 다만, 지방자치단체의 우량한 신용등급에 연계된 자산유동화증권을 발행하여 은행 등으로부터 직접 차입하는 것보다 저렴한 금리로 대규모 자금을 조달할 수 있는 경우에만 그 의의가 한정될 것임
- 그러나 불과 1억원짜리 SPC를 설립하여 수천억원의 사업을 추진함에 따라 수천억원의 PF대출을 위해 지방자치단체의 신용보강행위를 요구하는 특성을 갖고 있음
 - 부동산PF 문제의 근본적인 원인은 '낮은 자기자본'과 '높은 보증 의존도'로 대표되는 낙후된 재무구조에 있음. 사업주체인 시행사는 일반적으로 총사업비의 3%에 불과한 극히 적은 자본을 투입하고 나머지 97%는 빚을 내서 PF사업을 추진함⁵⁹⁾

58) 지방자치단체가 신용공여를 제공한 경우 차주(시행사)는 지방자치단체의 제3섹터법인이거나 지방자치단체의 토지매수자나 공사수급자로 지방자치단체의 개발사업과 긴밀한 관계가 있는 법인임

- 황순주(2024)의 연구에 따르면 최근 3년 내(2021~23년) 추진된 총액 100조원 규모의 PF사업장 300여 개의 재무구조를 분석한 결과, 개별 사업장에 필요한 총사업비는 평균 3,749억원이었지만 시행사는 자기자본을 118억원(3.2%)만 투입하고 나머지 대부분인 3,631억원(96.8%)은 빌린 돈으로 충당하는 것으로 나타났다
- 그러나 앞서 살펴본 지방자치단체가 신용보강을 하는 지자체 PF 사업에 서는 불과 0.3%의 자기자본으로 사업을 추진하는 경우도 있음
- 이러한 지방자치단체의 신용공여가 곧 지방자치단체의 채무부담 증가와 지방자치단체의 재정을 부실화를 초래할 수 있고 이는 더 나아가 국가재정의 건전성에도 영향을 미칠 수 있음
- 신용공여만을 제공하고 해당 SPC의 의사결정 과정에의 참여가 제한되거나 손실만을 보장하고 수익에 대해서는 아무런 권리를 갖지 못하는 경우 등에 대한 개선방안이 필요함
- 즉 지방자치단체의 개발사업에서 지자체의 우발채무(보증채무 또는 매입확약)가 하는 역할은 민간의 투자 리스크에 대한 안전장치 역할을 담당하고 있으며, 안전장치 역할이 문제가 있는 경우는 ①동일(출자 지분에 따라)한 수익구조로 되어있는 투자사업에서 리스크 부분만 지자체가 부담하는 문제, ②출자 지분을 초과하는 리스크 부담 문제가 대표적이며, 이와 관련해서는 아래와 같이 감사원에서의 지적도 존재함

지방산업단지 개발사업 추진실태(감사원, 2021.06)

일부 지방자치단체는 출자기관이 금융기관으로부터 대출을 받은 경우 **신용 보강을 위해 미상환 위험이 높은 후순위 대출을 전액 채무보증하거나** 지역 내 기업유치 등을 위한다는 사유로 **지방자치단체의 출자비용을 초과하여 과도하게 출자기관의 손실을 보전하고** 있어 지방재정건전성 위협 요인으로 작용하는 사례가 있는 것으로 확인되었고, 행정안전부는 이와 같이 지방자치단체가 투자심사 승인 조건을 사실상 위반하면서 과도하게 채무보증 또는 손실보전하고 있는 사례를 파악하지 못한 채 관리방안을 마련하지 않고 있었음

59) 황순주(2024), 「갈라파고스적 부동산PF, 근본적 구조개선 필요」, 『KDI FOCUS』

- 결과적으로, 지방자치단체는 추진하려 하는 사업의 사업성에 대해 객관적으로 분석하고 본인들의 출자 비율과 이에 해당하는 수익에 상응하는 리스크를 부담하는 것이 타당하나, 부족한 사업성 검토와 과도한 리스크 부담으로 지방재정 건전성에 문제를 야기하였음
- 보증채무를 포함한 우발채무의 경우 신용도가 우수한 지방자치단체의 경우 적절한 레버리지를 이용하는 것이나 이는 지자체가 추진하려 하는 투자사업에 대한 객관적인 사업성 분석을 전제로 하고 있으며, 타당한 사업성 분석 결과 하에도 수익 배분의 기준과 리스크 분담은 비례원칙에 의해 결정되어야 함
- 지방자치단체가 프로젝트 실패에 따른 채무보증 리스크를 가지게 되는데 이러한 리스크에 대하여 지자체는 추가적인 리스크 프리미엄을 획득할 수 없음
 - 결국 프로젝트가 성공하여 발생할 수 있는 수익이 예상수익보다 높더라도 추가적인 인센티브를 받을 수 없는 것임
 - 하지만 사업이 실패했을 경우에는 채무보증에 따른 리스크에 의해 프로젝트 파이낸싱 대출금을 책임져야 함
 - 이는 일반적으로 수익은 리스크에 비례해야 한다는 시장경제원리가 통용되지 않는 것임
- 또한 금융기관은 지방자치단체 채무보증을 통해 프로젝트 파이낸싱의 리스크를 경감시키고 있지만 프로젝트 파이낸싱 대출 이자율을 일반적인 기업 대출보다 더 높게 책정하는 경우가 있음
 - 이는 비소구 혹은 제한적 소구 금융⁶⁰⁾이라는 프로젝트 파이낸싱의 특성이 통용되었을 경우에는 합리적이라고 할 수 있지만 실제로는 가장 우수한 신용등급인 지방자치단체의 채무보증이 프로젝트 파이낸싱 구조상에 포함되어 있는 우리나라의 경우는 불합리하다고 할 수 있음

60) 비소구 금융(Nonrecourse Financing): 채무자가 대출을 받을 때 담보물로 사용한 부동산 외에는 더 이상 책임을 지지 않는 방식

- 즉 지방자치단체의 채무보증이 프로젝트 파이낸싱 구조상에 포함되어 있으므로 이러한 채무보증 가치를 고려하여 이자율을 책정하는 것이 합리적임

2. 국가산업단지 조성 등 공공기관 협약사업

□ 사례 4: [○○○○시] ○○지구복합관광단지

- 본 사업은 2009년 본격화된 사업으로 개발계획 승인권자인 ○○도와 실제 계획 승인권자인 경제자유구역청, 개발사업시행자인 ○○시·○○개발공사, 민간사업자(주)○○○○리조트가 참여하는 구조임
- 사업은 1단계(골프장·클럽하우스·오수처리장 조성, 2017년 완료), 2단계(휴양문화시설·숙박시설·스포츠파크 조성, 2018년 완료)로 단계별 추진을 계획하였음
- 그러나 2017년 12월 골프장(36홀)만을 개장하였을 뿐 다른 사업은 미추진 상태로 지지부진한 상태가 지속되자 ○○○○청은 2023년 3월 ○○1지구 개발사업시행자인 ○○시·○○개발공사에 사업시행자 지정을 취소함
- 이에 ○○시는 불복하며 법적 소송중임
- 또한 ○○○○청은 (주)○○○○리조트가 2단계 휴양문화시설·숙박시설·스포츠파크 조성을 하지 않은 책임을 물어 골프장 영업 정지 처분을 함에 따라 추가적인 소송 역시 예상되는 상황임
- 문제는 민간사업자와 협약을 중도에 해지하는 경우 사업시행자(○○시·○○개발공사)가 민간사업자에게 사업추진과정에서 투자된 자금 전액(확정투자비)을 지급하기로 협약한 것임

- 협약당사자는 사업협약 해지 시 확정투자비 산정을 위한 전문기관 각자 선정 후 확정투자비 산정 결과 산술평균하여 결정
- 새로운 사업자 선정 시 확정 투자비 대신 지급 가능

- ○○시가 본안소송에서 패소해 민간사업자와 협약이 해지되면 확정투자비를 지급해야 함
 - 확정투자비 산정 시 협약해지의 귀책주체 및 건설, 운영기간에 따라 확정투자비 금액이 상이하므로 산정기준에 대한 민간사업자와의 분쟁뿐 아니라 공동사업시행자인 ○○개발공사와의 분쟁 역시 우려됨
 - 민간사업자에게 지급해야 할 ○○시의 확정투자비는 총사업비 3,325억원 중 ○○시 지분 36%를 계산하여 약 1,197억원(연론 1,500억~2,400억원) 수준임⁶¹⁾
- ○○시는 사업시행자 지위 유지 및 기존사업자와 사업협약 해지 시 대체사업자가 확정투자비를 대신 납부할 수 있도록 협의 계획임
 - 대체사업자가 확정투자비를 대신 지급할 수 있는 방안 검토
 - 동시에 민간사업자의 귀책임을 주장하면서 현재 민간사업자는 골프장을 운영·수익하고 있으므로 운영기간 동안 감가상각비 적용하여 확정투자비 최소화 노력

□ 사례 5: 국가산업단지 조성사업

- 2022년 9월 첨단전략산업단지 육성을 위한 신규 국가산업단지 선정 공모가 시작되어 2023년 3월 15개소(4,076만㎡)를 선정하였음
- 통상 국가산업단지는 한국토지주택공사(LH)가 사업시행자를 맡아 개발해왔으나, 2023년 신규 국가산업단지는 LH 외에도 철도공단, 수자원공사, 지방 도시개발공사 등으로 시행자를 다각화하였음

61) ○○시는 총사업비 3,325억원 중 ○○시 지분 36%를 계산(1,197=3,325×0.36)

〈표 4-1〉 2023년 신규국가산업단지 지정현황

	후보지	면적	중점산업	사업시행자
경기	용인 시스템반도체	710만㎡	반도체	LH 단독시행
대전	나노·반도체	530만㎡	나노·반도체	LH+지방공사
충청	천안 미래모빌리티	417만㎡	미래모빌리티, 반도체	LH 단독시행
	오송 철도클러스터	99만㎡	철도	LH+지방공사
	홍성 내포신도시미래신산업	236만㎡	수소·미래차	LH+지방공사
광주	미래자동차	338만㎡	미래차 핵심부품	지방공사 단독시행
전남	고흥 우주발사체	173만㎡	우주발사체	LH+지방공사
전북	익산 국가식품클러스터 2단계	207만㎡	식품	LH+지방공사
전북	완주 수소특화	165만㎡	수소저장·활용 제조업	LH+지방공사
경남	창원 방위 원자력 융합	339만㎡	방위, 원자력	LH+지방공사
대구	미래 스마트기술	329만㎡	미래차·로봇	LH+지방공사
경북	안동 바이오생명	132만㎡	바이오의약	LH+지방공사
	경주 SMR(혁신원자력)	150만㎡	소형모듈원전(SMR)	LH 단독시행
	울진 원자력수소	158만㎡	원전 활용 수소	LH+지방공사
강원	강릉 천연물 바이오	93만㎡	천연물 바이오	LH+지방공사

주: 음영 사업은 행정안전부 우발채무 컨설팅을 받은 사업임

- 국토연구원의 「신규 국가산업단지 후보지 평가(안)」(2022.09.)의 평가항목 중 “지자체 기반시설 지원 적극성”과 “분양예정가격 적정성” 항목이 포함 되어 있음
 - 기반시설계획 등이 적절하고, 기반시설 구축을 위해 지자체의 재원 확보 및 분담 가능성이 크고, 지자체가 산단개발 과정에서 적극적으로 지원하고자 하는 계획이 구체적이고 확실한 경우, 분양가 인하 또는 미분양용지 발생시 지자체의 매입확약 등 대응방안이 적절할 경우 높은 점수를 부여 하도록 평가방향을 제시하였음
- LH는 국가산업단지 조성사업 추진을 위해 거쳐야 하는 ‘공공기관 예비타당성조사(PIMAC)’ 이전에 국가산업단지로 선정된 지방자치단체와 기본협약을 체결함

- LH가 지방자치단체에 요구한 기본협약서 내의 우발채무와 관련된 조항은 다음과 같음
- 국가산업단지 조성에는 지방자치단체의 출자지분이 없음에도 불구하고 LH가 미분양용지 매입확약 등을 기본협약에 포함함
 - 일부 지방자치단체는 ○○와의 기본협약 체결 이전에 협약서 내의 일부 조항이 우발채무에 해당하는지, 그리고 불공정하지는 않은지, 지방재정 투자심사 및 의회의결 이전에 ○○와 협약 체결이 법적으로 문제가 되지 않는지 등에 대해 행정안전부의 우발채무 컨설팅을 신청하였음

〈표 4-2〉 LH-지방자치단체 기본협약서 내의 우발채무 해당사항

구분	세부내용
① 미분양용지 매입조건	• 1년 이내 미분양 산업시설용지의 80% 매입 (또는 3년 이후 미분양 산업시설용지의 100% 매입)
② 선매입 지원	• 최초공급시 산업시설용지 00㎡ 선매입
③ 가격경쟁력 확보	• 사업시행예정자가 분석한 사업비·조성원가에 대해 상호 검증하고, 주변시세 대비 경쟁력이 부족할 경우 분양가 인하를 위하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률 제29조」에 따른 기반시설 (도로, 용수시설, 전기시설 등) 설치비 지원 및 각종 원인자 부담금 감면
④ 사업비 지원	• 산업시설용지 분양가를 인근 산업단지 분양가 수준으로 공급하기 위하여 조성원가 대비 차액 부분 부담

□ 시사점

- 투자심사 없이 먼저 협약을 체결하여도 되는지 절차상의 문제
- 본 사업은 본격적 추진에 앞서 LH의 사업참여 여부에 대한 PIMAC의 「공공기관 예비타당성조사」를 거치고 타당성이 확보되어 LH의 사업참여가 확정되면, 이후 지자체의 매입확약과 관련하여 “예산외의 의무부담 행위”에 대해 중앙투자심사를 거쳐야 함
 - 원칙적으로는 상기 절차 이행 후 관련기관간에 협약을 체결하는 것이 바람직하나, 실무상의 필요에 따라 먼저 기본 협약을 체결하는 경우에는 지방

재정투자심사 및 지방의회 의결 절차 등을 모두 거친 이후에 기본협약의 효력이 발생한다는 취지 등을 명확히 할 필요 있음(표준협약서 참고)

○ 자치단체의 매입확약 규모의 적정성

- SPC를 통한 사업에서 지자체의 매입확약은 PF 자금 조달을 위한 것으로 편당규모에 따라 매입확약의 범위를 요구하는 것이 일반적임
- 한편 본 사업과 같이 LH가 시행하는 사업은 유보자금과 공사채 등으로 자금을 조달하기 때문에 편당을 위하여 매입확약을 요구하는 것은 아니므로 매입확약이 실질적인 사업추진 여부를 결정짓는 것은 아님⁶²⁾
- 그러나 기존 LH가 시행한 국가산업단지의 경우에도 지방자치단체의 매입확약이 존재하는 것으로 확인되어 결국 국가산업단지를 유치하고자 하는 지방자치단체가 LH와의 협상력에 있어 열위에 있는 것으로 생각됨
- 그럼에도 불구하고 매입확약 비율은 지자체의 재정여건과 기존의 국가산업단 사례, 2021년 6월 발표된 감사원의 지방산업단지 개발사업 추진실태에서 제시된 조치사항 등을 참고하여 적절한 수준에서 결정되어야 할 것임

〈표 4-3〉 기존 LH가 시행한 국가산업단의 매입확약 현황

사업명	협약체결일	매입확약 조건	매입확약 분담
○○○○클러스터 1단계 사업	2013.06.	· 사업준공 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 50%	○○도 25%, ○○시 25%
○○항공 국가산업단지(○○시)	2017.11.	· 사업준공 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 100%	○○시 100%
○○항공 국가산업단지(○○시)	2017.11.	· 사업준공 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 100%	○○시 100%
○○○○나노융합 국가산업단지	2017.11.	· 사업준공 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 100%	○○시 100%
○○탄소소재 국가산업단지	2022.09.	· 사업준공 3년 경과 후 발생하는 미분양 제조시설용지 50%, · 사업준공시점에 미분양 연구시설용지 36%	○○시 50% ○○시 36%

62) LH가 매입확약을 요구하는 것은 공사채 금리 및 발행규모와는 관련 없고, LH가 투입한 자금을 빨리 회수하여 다른 사업을 추진하기 위해 요구함

- 미분양용지 매입시의 유의사항
 - 미분양용지는 상대적으로 비인기 부지일 가능성이 있으므로, 지자체가 미분양용지 매입확약 이행시 가능하면 원하는 부지를 선택하여 매입할 수 있도록 명시할 필요가 있음. 만약 개별 부지에 대한 검토 없이 일괄적으로 매입하게 되면 향후 해당 부지를 재분양 또는 재임대하기가 어려워 지자체의 재정에 부담이 될 수 있음
- 최초 분양시 용지 선매입부지 총 규모를 사전에 확정하여 기성비율대로 선매입을 실시하는 것은 부지매입확약과는 그 성격이 다르다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 사업시행자가 개발한 토지·시설 등의 처분을 위해서는 관리기관(국가산단의 경우 산업통상자원부장관)과의 협의가 필요하므로, 선매입에 관련해서는 국토부 및 산업부와 사전 협의가 필요할 것임
- 조성원가 차액지원 조항의 경우 「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」에서 제시하고 있는 기준과 절차를 준수하는 방식으로 관련 비용을 보조하여야 할 것임

3. 민간투자사업

- 민간투자사업의 추진 방식은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 추진하는 사업, 사업유형별로 사업추진 근거법이 되는 개별법령으로 추진하되 지방자치단체의 공유지 및 재산을 이용할 경우 「공유재산 및 물품관리법」으로 추진하는 사업이 있음
- 민간투자법에 따른 민간투자사업의 경우 기획재정부에서 매년 공고하는 「민간투자사업기본계획」 및 사업별 추진 지침이 잘 정비되어 있어 사업의 추진체계가 명확하고 일관성을 유지하고 있음
 - MRG제도를 둘러싼 여러 가지 문제점들을 기획재정부 차원에서 PIMAC의 지침개정을 통해 제도를 보완해 왔지만, 여전히 높은 사용료나 민간사업자와의 분쟁 및 해지시지급금으로 인한 자치단체의 재정적 부담이 이슈가

되고 있음

- 그러나 개별법에 따른 민간투자사업은 정부부처 차원의 표준화된 지침이 없고, 시설별 법적 근거가 각기 다른 개별법에 기초하여 추진됨에 따라 사업의 전반적인 추진체계에 일관성이 없음

□ 민간투자법에 따른 BTO 사업과 BTL 사업

- BTO사업과 BTL사업의 가장 큰 차이는 민간사업자의 투자비 회수방법임
 - BTO사업은 최종사용자의 사용료(고속도로 통행료 등)를 기반으로 투자비를 회수하지만, BTL사업은 정부의 시설임대료를 통해 회수함
- 따라서 BTO 사업은 최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설(도로, 철도, 항만 등)을 대상으로 하고 BTL 방식은 최종사용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설(학교, 박물관, 군인아파트 등)이 대상이 됨
- BTO 사업은 이용자로부터 사용료를 받으므로 민간이 수요위험을 부담하지만⁶³⁾ BTL 사업은 정부가 시설임대료를 지급하므로 수요위험이 없음
 - 따라서 BTO 사업의 경우 건설기간 중 건설분담금, 운영기간 중 운영수입 보장(MRG, 2009년 이후 제외), 해지시지급금 등의 재정지원이 있음

〈표 4-4〉 민간투자사업의 시행방식 유형

개발 방식	수익형(BTO)	임대형(BTL)
대상시설	자체 운영수입 창출시설 (도로, 철도, 항만 등)	운영수입 창출이 어려운 시설 (학교, 하수관거 등)
투자비 회수	최종 이용자의 사용료	정부의 시설임대료
사업리스크	민간사업자가 수요 위험 부담	민간사업자의 수요, 수입 위험 배제
수익률	높은 위험 → 높은 목표 수익률	낮은 위험 → 낮은 수익률

자료: 최지은·송지영(2024), 『민간투자법과 비교를 통한 개별법으로 추진하는 민간투자사업의 쟁점연구』, 민간투자연구

63) 상당한 정도로 MRG와 같은 '사용료수입 보장 및 환수'에 관한 규정이 있는 경우 수요위험은 정부가 부담하지만, MRG가 매우 제한적이라면 수요위험은 민간사업자가 부담한다고 볼 수 있음

□ 시설물의 가용위험과 해지시지급금

- 시설물의 가용위험은 당해 시설물에 의한 서비스가 민간사업자에 의해 제공되지 않을 때 정부가 부담하는 책임의 정도로부터 판단될 수 있음
 - 민간사업자가 정당한 사유 없이 시설물 서비스를 제공하지 않을 때 정부가 당해 서비스를 계속하여 제공할 책임을 부담하는 경우 가용위험은 정부가 부담한다고 할 수 있음
 - 만약 정부가 시설물 서비스를 계속하여 제공할 필요가 없는 경우에는 협약을 해지할 때에도 정부가 당해 사업자를 보상해 줄 필요가 없을 것임
- 정부가 가용위험을 부담하는가의 여부는 BTO사업의 실시협약에서 매수청구권과 해지시 지급금이 어떻게 규정되어 있는가에 따라 상당한 정도 차이가 있을 것임
 - 만약 민간사업자가 정당한 이유 없이 사업을 중지하는 경우에도 민간사업자가 매수청구권을 행사하고 정부가 해지시지급금을 지급한다면, 정부가 가용위험을 상당한 정도 부담하는 것으로 생각되어야 할 것임
- 민투법에 따른 민간투자사업은 사회기반시설이 주를 이루고 민간투자사업으로 지정받기 위해서는 적격성조사 등에서 먼저 경제성 분석 및 AHP를 통해 사업추진의 타당성을 인정받고 이후 VFM 분석을 통해 해당 사업의 추진방식이 민간투자방식이 더 효율적인 것으로 나타나야 함
- 즉 해당 사업은 민간자본이 아니더라도 재정사업으로라도 정부가 할 필요성이 있는 사업이기 때문에 민간사업자의 파산 등 유고시에 정부가 해지시 지급금을 지불하고 해당 시설의 운영권을 가져올 당위성이 인정되는 것임

□ BTL 및 MRG의 지방채무 포함 판단

- BTL 사업은 지방채의 활용을 대신하여 민간이 투자하고 계약기간 동안 투자액의 원금과 이자를 지급하므로 지방채 발행을 통한 사업추진과 유사한 성격을 가짐

- MRG 사업은 운영수입 보장을 전제로 민간이 투자하고 운영하며, 운영수입의 적자부분만큼 적자를 보전하기 때문에 사업비용을 지출하는 것과 같은 성격임
- 그러나 양자는 모두 미래에 비용을 지불하기 때문에 채무상환부담과 같은 성격임
 - BTL은 총임대료를 연부(원금+이자)로 상환하며, MRG는 운영수입 중 최저수입 보장(계약)에 미달하는 부분만큼 보전해 줌
 - BTL은 총임대료가 채무이나 장기간에 걸쳐 균등 연부로 지급하여 실제로는 연부로 지급하는 만큼만 매년 상환해야 하는 채무이며, MRG는 보장수입에의 미달분만큼 수입보전을 해주어 연도간에 보전금액이 다름
- BTL의 총임대료를 채무에 포함할 경우 지방채무 규모가 크게 증가하나, 연부상환금을 채무에 포함할 경우 그 규모가 미미함
 - 한편, MRG는 연도말에 보전규모가 결정되기 때문에 연초 혹은 사전에 그 규모를 예측하기 곤란함
- 2013년 민간투자사업의 유형 중 하나인 임대형 민자사업(Build-Transfer-Lease; 이하 BTL)의 임대료를 채무로 규정하고 지방채발행한 도액 산정 시 반영하도록 하여 채무관리의 범위를 확장하였음⁶⁴⁾

□ 비민투법(개별법)에 따른 민간투자사업⁶⁵⁾

- 개별법으로 대상시설의 사업추진 근거법이 되는 법령에 의해 추진하는 민간투자사업으로, 예를 들어 도로시설의 경우 「유료도로법」, 관광시설의 경우 「관광진흥법」이 있으며, 지방자치단체의 공유지 및 재산을 이용할 경우 「공유재산 및 물품관리법」(이하 「공유재산법」) 등이 있음
- 공유재산법에 의한 민간투자사업 추진방식은 크게 기부채납 후 무상사용 또는 수익허가 방식(BTO 방식), 대부 후 기부채납 방식(BOT 방식), 기부 대양여 방식, 위탁개발방식⁶⁶⁾이 있음⁶⁷⁾

64) 행정안전부, 지방채발행계획 수립기준, 2012, 2013

65) 최지은 · 송지영(2024)

- BTO(기부채납 후 무상사용·수익 허가방식)방식은 기부자가 행정재산을 지방자치단체에 기부하고 지방자치단체가 이를 채납한 후 해당재산에 대한 일정기간 무상사용 또는 수익을 허가하는 방식임
 - 기부자가 실무상 주로 건물, 기타 영구 축조물을 신축하여 이를 기부채납하는 방식으로 「공유재산법」의 가장 대표적인 민간투자사업 방식으로 민간투자법에 따른 수익형민간투자사업(BTO)과 구별이 필요함
 - 즉 ‘건설-소유권이전(기부채납)-운영’이라는 일반적인 BTO방식에 따른 사업은 해당시설의 성격에 따라 각 시설의 개별법에 기초하면서 사업의 추진방식은 「공유재산 및 물품 관리법」에 따르는 경우가 많음
 - 이는 공유재산(공공시설)의 취득과 관련하여 특별한 규정이 없을 경우, 재산의 취득·유지·보존·운용 등을 할 수 있는 규정이 명시되어 있으며(공유재산법 제2조), 공유재산법에 따라 기부채납⁶⁸⁾의 방식으로 시설물의 소유권을 이전할 수 있고(공유재산법 제7조), 대부⁶⁹⁾방식의 경우 건설 대상에 따른 대부기간⁷⁰⁾을 규정(공유재산법 제31조)할 수 있기 때문임
- BOT(대부 후 기부채납방식)방식은 기부자가 공유지 등을 장기간 대부하고 그 지상에 건물 등을 건축하여 소유하고 있다가 대부기간이 종료되는 시점에서 해당 지상건물 등을 지방자치단체에 기부하는 방식임
 - 다만, 이 방식은 공유지를 장기간 사용할 수 있어야 사업추진이 가능하므로 사업유형별로 개별법령에 근거 규정⁷¹⁾을 가져야만 추진이 가능함

66) 한편 공유재산법에 의해 가장 활발히 사용되고 있는 사업추진방식 중 하나는 위탁개발방식인데 이에 대해서는 뒤에 별도로 기술하므로 여기서는 생략함

67) 서울공공투자관리센터, 『서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리방안 연구』(2014)의 pp.49~52 일부 인용

68) 지방자치단체 외의 자가 공유재산에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것

69) 일반재산 또는 물품을 해당 지자체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용 또는 수익하는 것

70) “대부기간”이란 공유재산법 제31조 제3항에 따른 일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 말한다.

71) 예) 외국인 투자기업에 필요한 토지를 대부하는 경우, 「신재생에너지법」(제26조 국유재산공유재산의

- 기부 대 양여 방식은 행정재산의 용도를 폐지한 후 용도 폐지된 해당재산을 대체시설을 제공한 자에게 양여하는 방식임
- 민간투자법과 공유재산법 이외에 개별법에 규정된 사항에 따라 민간투자사업이 진행되기도 하는데 이는 굳이 공유재산법을 활용하지 않더라도 해당 법령만으로 추진이 가능한 경우임
 - 예를 들어 도로의 경우 「유료도로법」, 도시철도 역사의 상가개발사업은 「도시철도법」의 도시철도부대사업으로 추진근거 법령에 따라 추진하기도 하고 태양광, 바이오가스시설과 같은 신재생에너지시설은 「신재생에너지법」에 따라 추진되기도 함
 - 최근에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조에 따라 주민제안방식을 활용하여 민간투자사업을 추진하는 사례도 있음

□ 사례 6: [○○ 본청] ○○○○도시고속화도로

- 본 사업은 초기 민간투자사업⁷²⁾으로 SPC가 본 사업 건설을 위해 차입한 차입금 및 이자 상환에 대해 대전시가 지급보증을 한 사업임⁷³⁾
 - 본 사업은 민간운영사가 자금을 조달하여 도로를 건설하되, 2031년까지 운영권을 부여하는 BTO 방식임

■ ○○시는 전체 채무의 85% 또는 138,500백만원 중 적은 금액에 대하여 원리금 상환에 대한 무조건적인 지급 보증을 제공한다.

- ○○○○도시고속화도로는 향후 통행료 인상 없이 유료도로 운영종료 시점(2031.12.20.)까지 운영할 경우 금융채무 전액 상황이 어려우며, 예상되는 미상환 금융채무 금액은 약 670억~830억원임

임대 등)에 공유재산을 임대할 수 있는 규정이 있는 경우

72) 2001년 실시협약 체결, 2004년 9월 도로 개통

73) 일반적으로 초기의 민투법에 따른 민간투자사업이 MRG(운영수입보장)를 통해 사업의 수요위험을 부담하는 것과 달리 본 사업은 지자체가 대출에 대한 직접적인 보증채무부담행위를 하였음

- 유료 운영기간 종료로 SPC 해산 이후 잔여채무는 ○○시가 상환해야 함
- SPC가 2014년부터 흑자로 전환⁷⁴⁾된 이후에도 대출금 상환을 하지 않고 있는 상황으로 지역언론⁷⁵⁾과 대전시에서는 운영사의 운영비용이 규모에 비해 과도한 것으로 보고 있음
- 최근 3년간 운영사 재무제표 자료는 수익률이 25%이고 이자보상비율이 이자와 원금을 상환할 수 있는 기준인 1.5배를 넘음(2021년 기준)에도 불구하고, 원금 상환은 미흡하고 이자만 상환하고 있음⁷⁶⁾
- 운영사는 4.9km 구간에 76명의 인력을 고용하였고 통상적인 운영비가 연간 100억원대로 해당 금액이 적정한지에 대한 검토가 필요함
- 또한 2012년 이후 현재까지 12년간 통행료(소형차 800원)를 인상하지 않고 있는데, 현재의 요금인 한국도로공사(공공)의 요금 수준보다 낮은 수준이고 ○○○○도시고속도로의 경우 이용차량의 90%가 소형차로 구성되어 있다는 점에서 소형차의 통행료 인상을 검토할 필요가 있음

□ 사례 7: [○○○○시] ○○~○○간 연결도로(민투법)

- 본 사업은 당초 실시협약서에는 최소운영수입보장(MRG)은 없었지만, 개통전 노선 주변 주민들이 사업시행자가 제시한 소형차 기준 통행료가 높다며 강력반발하면서 ○○시는 통행료를 낮추는 것으로 사업자와 합의하면서 통행차량 1대당 보전금 목적으로 재정지원을 하는 것으로 협약을 체결하였음⁷⁷⁾
- ○○시의 재정지원: 실시협약 당시 추정교통량의 90% 이하일 경우 통행차량 1대당 100원을 보전금 명목으로 지급, 90%에서 1%씩 증가할 때마다

74) 운영수지 흑자(매년 약 20억~60억원)

75) (대전일보, 2023.10.18.) 대전천변도시고속화도로 채무 변제 의지 없는 대전시

76) SPC는 ○○시 지급보증에 있는 대출금은 상환하지 않고 지급보증 없는 금액만 상환한 상태임

77) ○○~○○간 도로의 경우 2021년 개통 당시 소형차 기준 1,500원인 통행료를 자금 재조달을 통한 공유이익으로 200원, 운영기간 연장과 시 재정지원으로 각각 100원을 인하하여 1,100원으로 최초통행료를 결정하였음

시의 보전금이 10%씩 감소하며, 100% 달성시 보전금 미지급. 실시협약 통행량이 110% 이상을 달성하면 사업시행자에게 통행료 조정을 요구할 수 있음

- 소형차는 100원, 중형차는 150원, 대형차는 200원의 비용 보전
- 이외에도 근무자 인건비, 감면차량 등에 대한 일부지원
- 2022년 연간 보전금은 통행료 인하분만 4억여원, 근무자 인건비와 감면차량 등을 포함하면 연간보전금 규모는 10억원을 상회할 전망⁷⁸⁾

○ 행정안전부와 ○○시는 본 사업의 우발채무를 해지시지급금(1,384억원)만으로 판단하고 있으나, 실제로는 MRG와 유사한 형태의 지자체 재정지원이 포함되어 있으므로 우발채무는 더 증가함

- 지자체가 지급해야 하는 해지시지급금의 규모는 귀책사유별로 달라지는 데, 건설기간중에는 기투입 민간투자자금을 기준으로 하고 운영기간 중에는 기투입 민간투자자금의 상각액과 미래기대수익의 현재액을 기준으로 함

○ 2024.07.01. ○○시는 통행요금을 소형·중형 모두 200원 인상하였고 대형은 300원을 인상하였음

- 소형: 1,300원, 중형: 1,900원, 대형: 2,500원

□ 사례 8: [○○○○시] ○○터널(민투법)

○ 본 사업은 개통(2018년) 이후 교통량 부족(2023년 기준 예상치의 30% 미만)으로 사업시행자의 파산 우려가 높음

- ○○터널은 실시협약 대비 실제 교통수요 비율이 2018년 18% 2019년 22%, 2020년 25%, 2021년 상반기 26%로서 통행료 수입이 협약대비 저조한 수준으로 차입원리금을 상환하지 못하고 있는 실정임

○ 협약 해지시 약정에 따라 ○○시가 민간사업자에게 해지시 지급금(2023년 말 기준 1,182억원)을 지급해야 함

78) ○○신문, ○○ ○○~○○도로 유료화 한달 효과는?, 2021.10.04

○○신문, ○○ ○○~○○ 민자도로 '보조금 먹는 하마' 되나, 2022.09.19

- 민간사업자는 운영개선을 위해 최소비용보전 방식(BTO→BTO-cc)으로 변경 요청한 상태임
 - 통행료 수입이 '최소운영비용(대출원리금, 운영비)'에 못미치면 시가 부족분을 보조하고 웃도는 수익은 시가 환수하는 구조임
- ○○시 입장에서는 재정적 부담이 발생하지만 사업자가 파산하면 시가 1,182억원⁷⁹⁾에 달하는 해지시지급금을 줘야 하는 상황임
- 2024.7.1. ○○시는 통행요금을 소형·중형 모두 100원 인상하였고 대형은 300원을 인상하였음
 - 소형: 1,000원, 중형: 1,500원, 대형: 2,100원

□ 사례 9: [○○○○] ○○○○랜드 조성사업(비민투법)

- 본 사업은 지식경제부가 공모사업으로 추진했던 사업으로 ○○시와 ○○시가 선정됨에 따라 추진된 사업으로 현재 ○○○○랜드와 ○○○○랜드 사업 모두 추진 과정상에 문제가 발생하였음
- ○○○○랜드 사업은 2011년 실시협약 체결 후 민간사업자의 부도로 대체사업자를 영입하여 2015년 실시협약을 체결하여 2019년 9월 운영개시하였으나, 개장한지 불과 6개월이 안된 2020년 2월에 민간사업자가 실시협약 해지 통보 및 해지시 지급금 등 청구 소송을 한 사업임
 - 민간사업자가 실시협약 해지를 요청한 빌미가 된 사유는 조성용지 이전 과정 지연 및 재단 측의 펜션용지 1필지를 누락함에 기인함
 - 민간사업자는 펜션부지를 매각하여 대출금 50억원 상환예정이었으나, 재단이 이 부지를 이전하지 않은 탓에 채무불이행 사태가 발생했다는 이유로 실시협약 해지 통보함. 2020년 2월 해지시 지급금 1,126억원 청구 소송 제기 후 승소
 - 실제 해지시 지급금은 2십까지 이자를 포함하여 최종적으로 1,662억원으로

79) 조성원가 기준 감가상각 적용, 부가세 10% 포함, 민간사업자 귀책일 경우

증가하였고, ○○시가 ○○도가 각각 50%씩 민간사업자에게 물어주는 것으로 마무리되었음

- 해지시 지급금 이외에도(○○○, 2024.03.07.)⁸⁰⁾에 따르면 거의 매년 50억~60억원의 적자⁸¹⁾를 ○○도와 ○○시가 반반씩 부담하고 있음
- 이와 관련하여 ○○도에서 특별감사를 하였고 그 결과 ○○도와 ○○시는 2015년 부도난 ○○○건설 컨소시엄을 대신해 ○○건설 컨소시엄이 사업에 참여하는 과정에서 당초의 실시협약과 전혀 다르게 1단계 사업(테마파크)만 하고 협약을 해지하기 쉽도록 변경됐다고 결론지음⁸²⁾
 - 실시협약 최종안은 민간·행정 귀책사유와 상관없이 ‘해지시 지급금은 준공 시점 기준 총 민간사업비 1,000억원으로 한다’는 내용으로 제출되어 실제 민간사업자가 투입한 사업비와 상관없이 준공만 하면 1,000억원을 보장하고 심지어 ‘민간사업자 귀책사유’일지라도 1,000억원을 보장함
 - 민간투자법상 표준협약안인 ‘민간사업자의 사업 포기 시 행정은 협약해지를 할 수 있다’를 ‘협약해지를 해야 한다’는 의무조항으로 바꾸고 ‘행정이 의무를 이행하지 않는 경우 민간사업자가 협약을 해지할 수 있다’는 내용까지 추가함
 - 특히 테마파크·컨벤션센터 등 1단계 사업과 호텔·펜션 등 2단계 사업을 묶어 민간사업자가 내야 하는 협약이행보증금도 1단계와 2단계로 분리하고, 민간사업자 특수목적법인(PFV)도 1단계 따로, 2단계 따로 둘 수 있도록 하는 조치를 하여 민간사업자가 1단계 사업만 이행하고 협약을 해지하기 쉽도록 변경함

□ 사례 10: [○○○○] ○○관광지 민간개발사업(비민투법)

○ 본 사업은 총사업비 425억원(자기자본 20억원, PF 405억원)을 투자해 ○

80) (프레시안, 2024.03.07) ○○○ ○○지사 “○○랜드 사업 다시 추진중이다”

81) 2020년도 61억원, 2021년도 60억원, 2022년도 49억원, 2023년도 작년에 47억원이 적자

82) (○○도민일보, 2023.04.26) ○○○○랜드 협약 ‘민간사업자 먹튀’ 쉽게 설계됐다

- 관광지 내 ○○테마파크와 ○○○○체험관, ○○○시립미술관을 연결하는 총연장 2.44km의 관광형 모노레일을 설치하고, ○○항공우주천문대 주변에 짚타워(높이 70m)에서 출발하는 성인용과 어린이용 2개 코스의 짚와이어를 설치하는 사업으로 2022년 6월 완공됨
- 2020년 6월 4일 남원시는 민간사업자와 실시 협약(MOA)을 체결하였고, 그 조건은 시설물을 ○○시에 기부채납하는 대신 20년간 운영권을 갖는 것임
- 사업시행자가 협약서에서 정하고 있는 사유⁸³⁾로 협약을 해지하는 경우, ○○시는 대체사업자를 선정하여야 하고 1년 내 선정하지 않으면 사업시행자의 대출금(405억원)을 대신 상환하기로 협약함
- 그러나 ○○시장이 바뀌면서 사용승인허가와 기부채납 등 행정절차가 중단됨에 따라 본 사업의 개장은 2달이 지연되었고,⁸⁴⁾ 이에 대해 민간사업자가 손해배상청구를 제기하였고 일부 승소함
- 민간사업자는 2023년 9월 실시협약 해지통보를 하였고, 이에 따라 대주단은 남원시에 대출금을 갚으라고 소송을 제기함
- 실시협약 해지사유: 실시협약 제13조 행정지원 의무 불이행, 제17조 주무관청의 업무(사용수익허가) 불이행
- 사업시행자는 경영악화로 협약 해지 통보(2023.09.) 및 관광시설 운영 중단(2024.02.), 이에 따라 남원시는 2024년 9월까지 대체사업자를 못 구하는 경우 대출금(405억원)을 대신 갚아야 하는 상황임
- ○○시는 실시협약의 무효에 대해 소송을 통해 다투고 있고, 다만, 소송결과에 관계없이 협약서상 상환의무가 발생하는 9월말까지 재원을 확보가 필요함

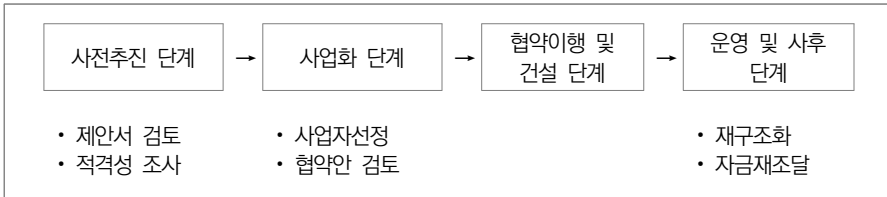
83) 민간사업자의 부도 등으로 사업 추진이 곤란하다고 판단되는 경우 등

84) ○○테마파크(주) 측은 "○○시는 1년 6개월간 도로 이정표를 설치해 주지 않고, 모노레일 정거장에 딸린 주차장을 폐쇄하는 등 영업을 방해했다"고 주장

□ 시사점

○ 민투법과 비민투법 모두 민자사업은 크게 다음의 4단계로 추진됨

[그림 4-2] 추진단계 구분



○ 민간투자법의 경우 3, 4단계(협약이행 및 건설 단계, 운영 및 사후 단계)에서 문제가 발생한 반면, 비민투법의 경우 1, 2단계(사전추진 단계, 사업화 단계)에서 문제가 있었던 것으로 검토됨

○ 3, 4단계에서 문제가 발생한 민간투자법 사업의 문제는 대부분 요금 및 수요와 관련한 문제였음

- 최초 협약대로 요금 인상 및 수요관련 계획(주변 택지개발, 도로 건설 등)이 정상적으로 이루어지지 않아 문제가 발생하는 경우가 대부분임
- 특히 지자체에서 요금 인상을 반대하여 발생하는 문제가 많음

○ 1, 2단계에서 잘못될 경우 사업의 추진이 불가능한 경우가 많으며, 협약과 같이 사업의 추진 과정의 전반에 영향을 미치는 중요한 결정을 하므로 문제가 심각할 우려가 높음

- 1, 2단계에는 일반적으로 사업에 대한 정보 및 사업계획에 대하여 주무관청보다 민간사업자가 많이 알고 있기 때문이며, 지자체가 불리한 협약을 체결하는 원인으로 작용함
- 특히 사업을 서둘러 추진하려는 주무관청의 특성을 이용하여 제대로 검토되지 않은 채 사업을 추진하는 경우가 많았음
- ○○랜드, ○○관광지 민간개발사업 등 대부분의 비민투법 사업은 사업 계획 및 협약서의 검토가 부실하여 문제가 발생함

- 민투법에 의한 민간투자사업의 경우 MRG제도를 둘러싼 여러 가지 문제점들을 기획재정부 차원에서 PIMAC의 지침개정을 통해 제도를 보완해왔지만 여전히 높은 사용료나 민간사업자와의 분쟁 및 해지시 지급금으로 인한 자치단체의 재정적 부담이 이슈가 되고 있음
- 비민투법에 따른 민간투자사업은 정부부처 차원의 표준화된 지침이 없고, 시설별 법적 근거가 각기 다른 개별법에 기초하여 추진됨에 따라 사업의 전반적인 추진체계에 일관성이 없음
- 따라서 개별법에 따른 민간투자사업의 경우 민간투자법에 의한 사업추진 방식과 절차를 활용하여 일관된 추진체계 및 관리방안을 마련할 필요가 있음
 - 다만 사업 추진 시에는 추진 절차가 미비한 개별법을 근거로 하고, 실시협약서는 정부의 보장이 상대적으로 많은 민간투자법을 준용하여 추진하게 되면 오히려 더 큰 문제가 발생할 수 있다는 점을 고려하여야 함
- 일단 협약 이후 추진단계에서는 사업을 해지하기가 어려우므로 협약체결에 앞서 객관적 사전검토 체계의 마련 등이 중요함

4. 공유재산 위탁개발사업

- 공유재산 위탁개발 사업은 열악한 재정 문제로 인하여 저밀·저효율적으로 사용되고 있는 지방자치단체의 공유재산에 대해 효율적인 활용 방안을 마련하기 위하여 도입된 제도임
- 지방자치단체는 넓은 부지의 공유재산 위에 필요 시설 건립 계획과, 해당 필요 시설 건립비용을 회수할 수 있는 추가 수익시설 건립을 계획하여 낮은 건폐율과 용적율로 활용되고 있던 공유재산을 효율적으로 활용할 수 있는 계획을 수립함
- 다만, 열악한 재정 문제는 해당 개발사업의 개발비용을 조달해 줄 수탁기관을 선정하여 추진함
- 수탁기관은 지방자치단체의 계획에 따라 건축물을 준공한 이후 소유권을 지방자치단체에 이관하고, 위탁개발 사업수행에 따른 수수료를 수취하는 방식임

- 공유재산위탁개발 사업은 「공유재산 및 물품관리법」 제43조의3(위탁재산의 개발)에 근거를 두고 있으며, “지방자치단체의 공유재산 운영기준” 제12조 및 별표 6 일반재산의 위탁개발에 상세히 규정되어 있음
- 위탁기관인 지방자치단체와 수탁기관⁸⁵⁾ 사이의 위·수탁 협약에 따라 추진되며, 수탁기관이 수취하는 수수료가 협약이 체결되는 시점에서는 명확히 파악되지 않으며, 향후 예산편성을 통해 지급되어야 함
 - 세부적으로는 차이가 있지만 지방자치단체로부터 수수료를 받는다는 점에서 투자비 회수구조가 민간투자법의 BTL방식(관리채무에 포함)과 매우 유사한 특징을 가지고 있음
- 다만, 지방자치법에서 명시하고 있는 바와 같이 공유재산 위탁개발 사업은 법령에 따라 구체적으로 사업의 추진 방식과 개별 수수료가 명확하게 제시되어 있어, 현재까지는 채무로 분류되지 않는 법령상의 의무지출과 유사하게 분류되고 있음
- 위탁개발사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체이며 수탁기관은 지방자치단체를 대신하여 사업을 수행하는 것에 대한 수수료만을 수취하고 별도 사용수익권이 부여되지 않음⁸⁶⁾
 - 다만 수탁기관이 선택한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험은 수탁기관이 부담함

□ 위탁개발사업의 수수료

- 공유재산 위탁개발 사업은 분양형, 임대형, 혼합형 3가지 형태의 개발 방식을 제시하고 있으며, 수수료는 4가지 유형으로 제시되어 있음
 - 분양형의 위탁기간은 분양종료시점(5년 이내), 임대형은 30년 이내
 - 단, 수탁기관의 책임없는 사유로 실제 수익이 예상 수익에 미치지 못하여 개발 사업계획서에서 정한 위탁기간 내에 개발원리금 상환이 어려운 경우

85) 한국자산관리공사(KAMCO), LH, 지방공기업법에 따라 설립된 지방공사(각 지방자치단체가 설립한 도시공사, SH 등), 지방재정공제회, 한국국토정보공사 등 제한된 공공기관

86) 지방자치단체 공유재산 운영기준 제12조 및 별표 6

에는 위탁기간을 연장할 수 있음

- 아래의 표와 같이 지방자치단체 공유재산 운영기준 [별표6]에는 공유재산 위탁개발 사업을 수행함에 있어 수탁기관이 수취할 수 있는 수수료를 구체적으로 제시하고 있으며, 지급시기도 명시되어 있음
 - 수탁기관이 수취할 수 있는 수수료는 개발수수료, 분양수수료, 관리수수료 및 성과수수료로 제시되어 있으며, 수수료 기준은 범위로 제시되어 있어 해당 범위 내에서 위탁기관과 수탁기관이 협약을 통해 수수료를 결정함
- 수탁기관은 위탁기관의 사업을 추진하는 과정에서 투입된 개발 원리금을 매 사업연도 분납해서 납부받으며, 개발 보수의 경우 지방자치단체는 준공 후 1년 이내 총 건축원가의 4~5%를 수탁기관에 납부하여야 함
- 또한 수익시설에 대한 관리 수수료를 임차료 및 관리비용에 대해 매년 말 정산하여 (-)가 발생할 경우 지방자치단체는 수탁기관에 전달한 임차료에 재정을 더하여 관리 수수료를 납부하여야 함
- 공유재산 위탁개발 사업은 부채의 요건을 갖추고 있으나, 사업구조에 따라 부채가 아닌 확정채무의 성격을 갖는 경우도 있음

〈표 4-5〉 위탁개발사업 수수료

구 분		내 용	수수료 기준	지급 시기
개발 수수료	개발 보수	개발업무 수행에 따른 대가 (물건 발굴, 사업성검토, 개발계획 수립, 시공지휘·감독)	총건축원가의 4~5%	준공 후 1차년도 중
	개발비용	수탁기관이 투입한 개발비용	개발 원리금	매사업연도
분양 수수료		개발 후 분양업무에 따른 대가 (분양계획, 광고·홍보 계획 수립, 분양대행사 선정 및 지휘·감독)	분양가액의 2~3%	분양기간 종료 후 즉시
관리 수수료		개발 후 임대·시설관리 및 자금관리에 따른 대가(임대마케팅, 임대차관리, 시설 유지·관리, 금융조달·상환)	총재산가액의 0.5~1%	매사업연도 (매월 또는 분기별)
성과 수수료		최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기간 내에 개발원리금을 상환하고 초과수익 발생시	초과수익의 50% 이내	개발비용 상환 후 위탁기간 종료시까지 매사업연도

□ 사례 11: [○○○○] ○○종합청사 위탁개발사업

- ○○○시 ○○는 2011년 한국자산관리공사와 공유재산 위탁개발 사업을 위하여 위·수탁 계약을 체결하고 ○구 종합청사 리모델링 사업을 추진함
- 이에 따라 ○○청은 종합청사 리모델링 사업이 끝난 2013년부터 2034년까지 위탁개발비용 301억원(한국자산관리공사 조달금액)을 분할 상환할 의무가 발생하였으며, ○구는 임대시설의 임대수익으로 해당 리모델링 비용을 상환할 계획을 수립함
 - 위탁기간내에 개발비용을 회수하지 못할 경우 위탁기관과 수탁기관이 협의하여 개발비용 회수시점까지 5년 이내로 기간을 연장하거나 또는 잔여 개발원리금 등 상환 후 사업종료⁸⁷⁾
- 2018년 6월 한국자산관리공사는 ○○청에 위탁 개발비의 상환을 요구하였으나, ○○는 한국자산관리공사를 대상으로 공익감사를 청구하였고, 감사원 감사 결과 오히려 ○○청이 위탁 개발비 상환 책임을 수탁 기관인 한국자산관리공사에 전가하려 했다는 결과를 공개함
- 현재 ○○○청은 임대시설에 대한 임대율이 95%(2024년 3월 기준)임에도 불구하고 원리금 상환이 어려운 상황임
 - 2020년부터 지속적인 예산편성으로 상환했으나 임대수입 적자폭 증가로 원금 해소에는 크게 미치지 못하는 상황
 - 청사 임대율은 안정적으로 유지되고 있으나, 임대료 및 관리시 수입은 청사 관리 등에 필요한 재산관리경비 충당에 불과함
- 본 사업의 쟁점은 임대율이 높음에도 불구하고 원리금상환이 어려운 이유가 누구의 책임이나에 대한 부분인데, 본 연구진의 현장실사 결과 ①○구청이 당초 계획과 달리 임대면적과 층수를 변경하였고, ②낮은 시세, 청사 이미지에 맞지 않는 업종 임대, 렌트프리 등으로 임대율은 증가하였으나 실제 임대수입 증가는 미미함에 따른 것으로 판단됨

87) ○○○시 ○○종합청사 리모델링 위탁개발사업 변경 개발사업계획서(2014.01)

- 당초 사업추진시와 달리 임대면적이 47.6%에서 34%로 감소하게 되었으며, 임대 수익이 제일 많이 나는 1층의 경우에도 ○○청사가 청사로 활용중임
- 실제 방문시 ○○백화점과 청사가 같은 층에 위치하고, 청사 방문객에게는 다른 층 화장실을 이용하는 문구가 게시되어 있는 등 청사로서의 이미지 훼손
- 실제 낮은 가격, 심지어 렌트프리로 입점한 업체가 임대차보호법에 의해 임대료율을 올리거나 내보내기 어려운 상황임
- 실제로 ○○청이 이 임대 활성화를 위해 '푸른길브릿지'를 설치하였으나, 본 건물의 2층에 입점한 기관 반대로 본 건물만 2층과 바로 브릿지가 연결 되지 못하고 1층으로 돌아 내려가야 하는 어려움에 직면함

□ 시사점

- 지방자치단체의 공유재산 운영기준 [별표 6] 일반재산의 위탁개발에는 아래와 같은 내용이 포함되어 있음

4. 위탁개발 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체이며, 수탁기관은 지방자치단체를 대신하여 사업을 수행하는 것에 대한 수수료만을 수취하고 별도 사용수익권이 부여되지 않는다.

나. 위험 부담

1) 위탁개발 사업에 따른 위험부담은 원칙적으로 수익귀속의 주체인 지방자치단체에 있으며, 수탁기관이 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험은 수탁기관이 부담한다.

- 장기간에 걸친 부동산 시장(분양 또는 임대)에 대한 객관적 분석을 통해 사업성을 분석하고, 수탁기관이 투입한 개발비용 및 관리 수수료에 대한 안정적 상환계획을 마련하여야 하나, 예측 결과와 실제 임대수입과 차이가 발생하여 임차 수익으로 개발원리금 상환 및 관리수수료 상환이 어려울 경우 지방자치단체 재정에 문제를 야기함
- 이러한 상황 발생의 사유가 지자체의 사업계획 변경(임대면적, 임대료 등)에 기이한 것일 때 모든 책임은 지자체에 귀속됨

- 단순히 임대료만 높이기 위해 청사의 이미지에 맞지 않는 업체의 임대를 허용할 경우, 또한 너무 낮은 가격에 임대할 경우에는 상가임대차보호법에 따라 계약종료 및 해지가 쉽지 않기에 신중할 필요가 있음
- 현재 제도적으로는 공유재산 위탁개발사업에서 발생하는 원리금과 관리수수료는 지방자치단체의 채무로 분류되지 않으며, 법령에 따라 정해진 수수료를 지급하기에 예산외의 의무부담 행위에도 해당하지 않는 것으로 볼 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 공유재산 위탁개발 사업에서의 수수료는 성격상 사회기반시설에 따른 민간투자법의 BTL사업과 유사하며, 개발수수료로 명시되어 있으나 수탁기관의 자금으로 건설하고 해당 자금을 분할 상환한다는 점에서는 채무부담행위와 유사함
- 또한, 관리수수료의 경우 수탁기관이 임차료와 같은 수입을 지자체에 전달하고, 매년 말 수탁기관이 관리 운영에 지출한 비용을 지자체로부터 보존 받는 형식을 띄고 있어, 예산 외의 의무부담 행위로도 볼 수 있음

제2절

우발채무 유형별 기존 협약서 검토

1. 부지매입확약 유형 협약서

□ ○○○○단지 주주협약서(○○군-민간건설사, 2017.4)

- ○○○군은 회사 설립시에는 출자금액이 0원이지만 신주발행 증자시 2.8억원(지분율 20%)을 출자하기로 하고, 사업비 증감 등이 발생하여 출자비율이 변경되더라도 출자시부터 준공시까지 20% 이상의 출자비율을 유지해야 함
- ○○○군은 산업입지법 제28조 및 동법 시행령 제26조에 의해 비용 부담 또는 보조할 수 있음
- ○○○군의 책임으로 환경기초시설(폐수처리 등) 설계 및 설치·운영함
- 미분양 산업시설용지 및 미분양 용지의 0~20%는 ○○○군이 책임 매입하고, 20% 초과분에 대해서도 ○○○군이 원하는 경우 우선 매입 가능함

□ ○○○○클러스터 산업단지 조성사업 시행협약서(○○-○○시-○○, 2013.6)

- 기반시설 설치를 위한 비용 중 국비지원이 가능한 시설은 전액 지원이 될 수 있도록 ○○○도와 ○○○시, ○○○가 공동 노력하고, 국비지원이 어려울 경우 도로는 ○○○도와 ○○○시가 부담함
- 산업시설용지 등의 분양촉진을 위한 각종 지원 등을 하여야 함⁸⁸⁾
 - ○○○도와 ○○○시는 사업준공 이후 산업시설용지가 미분양 될 경우 '사업준공 후 3년 시점에 발생하는 미분양 산업시설용지 중 50%'를 ○○○과 ○○○시가 각각 50%씩 조성원가로 매입하여야 함

88) 예) 대기업 및 대규모 공장 등 분양선도업체 발굴·유치에 공동 노력, R&D 기능 강화 및 산학연 네트워크 구축, 클러스터 활성화를 위한 기관 협조 등

□ ○○○○ 국가산업단지 조성사업 시행협약서(○○-○○시-LH, 2017.11)

- ○○시는 산업용지 등의 분양촉진을 위한 각종 지원 등을 하여야 함⁸⁹⁾
- 물·전기가 필요한 공공시설물은 ○○시의 명의로 수수·수전 신청하고, 수수·수전에 따른 비용과 시설물 인계·인수일 또는 공용개시일 전일까지의 수도료, 전기료는 LH가 부담하되 그 이후는 진주시가 부담함
- ○○시는 본 사업지구 내 사유지 중 행정재산을 LH에 100% 무상제공하여 사업계획에 차질이 없도록 협조함
- 사업준공 이후 산업시설용지가 미분양될 경우 진주시는 사업준공 시점 이후 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 100%를 조성원가로 매입하여야 함
- ○○○도와 ○○시는 기반시설 설치 및 운영을 위하여 국비확보에 적극 노력하되, 국비지원 이외의 비용은 지방비로 지원하여야 함
- ○○시는 LH의 원활한 사업수행을 위하여 산업단지 계획상 조성비의 1%를 공사 착공 후 1년 이내에 현금지원 또는 공사 준공시까지 시설물을 직접 시공하여야 함

□ ○○○○ 국가산업단지 조성사업 시행협약서(○○-○○시-LH, 2017.11)

- 산업용지 등의 분양촉진을 위한 각종 지원 등을 하여야 함⁹⁰⁾
- 물·전기가 필요한 공공시설물은 ○○시의 명의로 수수·수전 신청하고, 수수·수전에 따른 비용과 시설물 인계·인수일 또는 공용개시일 전일까지의 수도료, 전기료는 LH가 부담하되 그 이후는 ○○시가 부담함

89) 예) 대기업 및 대규모 공장 등 분양선도업체 발굴·유치에 상호 노력, 유치업종 및 토지이용계획의 변경, 입주 심의시 입주조건 등의 탄력적 운용, 취득세·지방세 감면과 투자보조금 지원 등

90) 예) 대기업 및 대규모 공장 등 분양선도업체 발굴·유치에 상호 노력, 유치업종 및 토지이용계획의 변경, 입주 심의시 입주조건 등의 탄력적 운용, 취득세·지방세 감면과 투자보조금 지원 등

- ○○시는 본 사업지구 내 시유지 중 행정재산 100%를 LH에 무상제공하여 사업계획에 차질이 없도록 협조함
- ○○시는 사업준공 이후 산업시설용지가 미분양될 경우 사업준공 3년 경과 후 시점에 발생하는 미분양 산업시설용지 100%를 조성원가로 매입하여야 함
- ○○○도와 ○○시는 기반시설 설치 및 운영을 위하여 국비확보에 적극 노력 하되, 국비지원 이외의 비용은 지방비로 지원하여야 함
- ○○시는 LH의 원활한 사업수행을 위하여 산업단지 계획상 조성비의 1%를 공사 착공 후 1년 이내에 현금지원 또는 공사 준공시까지 시설물을 직접 시공하여야 함

□ ○○융합 국가산업단지 조성사업 시행협약서(○○-○○시-LH, 2017.11)

- 산업용지 등의 분양촉진을 위한 각종 지원 등을 하여야 함⁹¹⁾
- 물·전기가 필요한 공공시설물은 밀양시의 명의로 수수·수전 신청하고, 수수·수전에 따른 비용과 시설물 인계·인수일 또는 공용개시일 전일까지의 수도료, 전기료는 LH가 부담하되 그 이후는 ○○시가 부담함
- ○○시는 본 사업지구 내 시유지 중 행정재산은 100%를 ○○에 무상제공하여 사업계획에 차질이 없도록 협조해야 하며, 외부반입 토량이 필요할 경우 시민사토를 우선 제공하고 공사 착공 전까지 근거리 토취장 확보에 협조해야 함
- ○○시는 사업준공 이후 산업시설용지가 미분양될 경우 사업준공 3년 경과 후 시점에 발생하는 미분양 산업시설용지 50%를 조성원가로 매입하여야 함

91) 예) 대기업 및 대규모 공장 등 분양선도업체 발굴·유치에 상호 노력, 유치업종 및 토지이용계획의 변경, 입주 심의시 입주조건 등의 탄력적 운용, 취득세·지방세 감면과 투자보조금 지원 등

- ○○남도과 ○○시는 기반시설 설치 및 운영을 위하여 국비확보에 적극 노력하되, 국비지원 이외의 비용은 지방비로 지원하여야 함
- ○○시는 LH의 원활한 사업수행을 위하여 산업단지 계획상 조성비의 1%를 공사 착공 후 1년 이내에 현금지원 또는 공사 준공시까지 시설물을 직접 시공하여야 함

□ ○○탄소소재 국가산업단지 조성사업 시행협약서(○○시-LH, 2022.9)

- 산업시설용지 등의 분양촉진을 위한 각종 지원 등을 하여야 함⁹²⁾
- 용수 및 전기를 필요로 하는 공공시설물은 ○○시의 명의로 수수·수전 신청하고, 수수·수전에 따른 비용과 시설물 인계·인수일 또는 공용개시일 전일까지의 수도료, 전기료는 LH가 부담하되 그 이후는 ○○시가 부담함
- ○○시는 본 사업지구 내 시유지 중 행정재산 100%를 LH에 무상귀속(양여) 하여 사업계획에 차질이 없도록 협조함
- 사업준공 시점까지 제조시설용지가 미분양될 경우 ○○시는 사업준공 시점 이후 3년 경과 시점에 미분양 제조시설용지 50%를 조성원가로 매입해야 하며, 사업준공 시점에 발생하는 미분양 연구시설용지의 36%에 대해 매입 계약을 체결하여야 함
- ○○시는 기반시설 설치 및 운영을 위하여 국비확보에 적극 노력하되, 국비 지원 이외의 비용은 지방비로 지원하여야 하고, 농수로 규격확대 및 시선 등이 수반될 경우 관련 비용을 부담하여야 함
- 본 사업의 토량이 부족할 경우 이를 위하여 시민사토를 우선 제공하고 공사 착공 전까지 5km 이내 토취장을 확보하여 LH에 제공과 더불어 토취장에 대한 인허가 지원 및 협조하되, 5km를 초과하면 운반비 초과분은 ○○시가 부담함

92) 예) 대기업 및 대규모 공장 등 분양선도업체 발굴·유치에 상호 노력, 유치업종 및 토지이용계획의 변경, 입주 심의시 입주조건 등의 탄력적 운용, 취득세·지방세 감면과 투자보조금 지원 등

- ○○시는 기준 조성원가 초과금액에 대해 LH에 현금으로 비용을 보조하고, 추후 사업준공인가 이후 확정된 조성원가를 기준으로 지원금을 조정·정산하며, 그 비용 보조에도 불구하고 기준 조성원가를 초과할 경우 초과금액을 LH에 지원함
- 단, ○○시는 재정부담(지원)을 하는 대신 지원금액의 집행내역 확인 등을 요청할 수 있고, 현금 지원금액이 최종 정산결과 기준 조성원가 유지에 필요한 금액을 초과하여 지급된 경우 LH는 이자비용과 함께 반납해야 함

〈표 4-5〉 부지매입확약 유형 사업별 매입확약비용 및 협약상대자

순번	자치단체	사업명	매입확약비용 등	주 협약상대자
1	○○ ○○군	○○ 농공단지 (2017.04.)	<ul style="list-style-type: none"> • 미분양 산업시설용지 및 미분양 용지의 20% 책임매입 • 완주군 출자지분 20% 유지 • 환경기초시설 설계 및 설치·운영 	지자체 - 민간건설사
2	○○ 본청 ○○시	○○○○ 클러스터 산업단지 (2013.06.)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업준공 후 3년 시점에 발생하는 미분양 산업시설 용지를 전복과 익산시가 각 25%씩 조성원가로 매입 • 기반시설설치비용 부담 	지자체 - LH
3	○○ ○○시	○○○○국가 산업단지 (2017.11.)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업준공 시점 이후 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 100% 조성원가로 매입 • 수도료, 전기료 부담 • 행정재산 무상제공 • 기반시설설치비용 부담 • 조성비의 1% 현금지원 또는 시설물 직접 시공 	
4	○○ ○○시	○○○○국가 산업단지 (2017.11.)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업준공 시점 이후 3년 경과 후 발생하는 미분양 산업시설용지 100% 조성원가로 매입 • 수도료, 전기료 부담 • 행정재산 무상제공 • 기반시설설치비용 부담 • 조성비의 1% 현금지원 또는 시설물 직접 시공 	

순번	자치단체		사업명	매입확약비용 등	주 협약상대자
5	○○	○○시	○○융합국가 산업단지 (2017.11.)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업준공 3년 경과 후 시점에 발생하는 미분양 산업시설용지 50% 조성원가로 매입 • 수도료, 전기료 부담 • 행정재산 무상제공 • 사토 제공 및 토취장 확보 • 기반시설설치비용 부담 • 조성비의 1% 현금지원 또는 시설물 직접 시공 	
6	○○	○○시	○○탄소소재 국가산업단지 (2022.09.)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업준공 시점 이후 3년 경과 시점에 미분양 제조시설용지 50%를 조성원가로 매입 • 사업준공 시점에 발생하는 미분양 연구시설용지의 36%를 매입 • 수도료, 전기료 부담 • 행정재산 무상제공 • 사토 제공 및 토취장 확보(운반비 초과분 지원) • 기반시설설치비용 부담 • 조성원가 초과금액 지원 	

2. 자산유동화증권 유형 약정서

□ ○○○○ 일반산업 조성사업 대출약정서(○○○○○○경자청-SPC-대주단-시공사-대리금융기관, 2020.6)

○ 대출금액: 1,225억원 이내(Tr. A 275억원, Tr. B 950억원)

○ ○○○청은 본 건 용지의 분양대금 합계 330억원을 한도로 책임분양의무를 부담하며, 이에 따른 책임분양확약서를 제출함⁹³⁾

93) ○○○청은 본 사업의 산업단지의 분양과 관련하여 950억원의 책임분양을 제공하는 것으로 최초 주주협약을 체결했으나, 주주협약 2차 변경계약 체결시 본 사업의 산업단지의 분양과 관련하여 분양대금 330억원의 책임분양을 제공하고, 리파이낸싱 대출약정상 950억원의 대출채권에 대하여 매입확약을 제공하는 것으로 변경하였음

- ○○○청이 입금한 분양대금이 사업비로 사용된 경우 사업비로 사용된 금액은 책임분양의무의 이행으로 보지 않으며, 대출원리금의 상환에 사용된 금액에 대해서만 책임분양의무의 이행으로 봄
 - ○○○청은 Tr. B 대출채권에 대하여 950억원 범위 내에서 대출채권매입의무를 부담하고 대출채권매입확약서를 제출함
 - Tr. B 개별대주에게 지급하는 매매대금은 미상환된 Tr. B 개별대주의 각 대출원리금 상당액으로 하며, Tr. B 대출채권의 채무재조정 등의 사유로 감소하거나 변경되지 않음
 - ○○○청은 Tr. B 개별대주에게 지급해야 하는 매매대금을 매입확약의무가 발생한 당일에 Tr. B 개별대주 명의의 수납관리계좌에 지급하고, 지급이 지체될 경우 지체금액에 연 19%의 연체이자율을 적용한 지연배상금을 함께 지급하여야 함
 - ○○○청은 회사 설립 시 회사에 대한 출자금 10억원(20%)을 정해진 출자일에 현금으로 주금 납입하고, 해당 지분비율을 계속 유지해야 함
- ○○혁신산단 조성사업 대출약정서(○○시-SPC-대주단-대리금융기관, 2022.5)
- 대출액: 350억원(Tr. A 100억원, Tr. B 250억원)
 - ○○시는 어떠한 사유로든 Tr. B 대출원리금이 상환되지 않거나 기한의 이익이 상실될 경우 Tr. B 대주의 채권을 전부 매입하고, Tr. B 대주에게 매매대금을 지급함
 - ○○시는 매입확약의무를 이행하지 않는 경우 지연 손해금을 부담하기로 하며, Tr. B 대주에게 지급하는 매매대금은 “매입되는 Tr. B 대출채권의 미상환 대출원리금(연체이자 포함, 어떠한 경우에도 채무재조정 등의 사유로 감소하거나 변경되지 않음) 상당액”으로 함
 - ○○시는 ○○혁신산단 및 Tr. B 대주로부터 금융계약서의 각 조항의 법률적, 사실적 의미를 정확히 이해하고 매입확약인에게 미치는 영향을 면밀히 검토한 상태에서 적법한 절차를 거쳐 본 약정을 체결하는 것임을 확인함

□ ○○산업단지 조성사업 대출약정서(○○군-SPC-대주단-시공사-대리금융기관, 2021.2)

- 대출액: 600억원 이내(○○○○제1차(주) 350억원, ○○○○제2차(주) 250억원)
- ○○군은 대출만기일에 상환되지 않은 대출채권 및 신탁수익권을 대주로부터 매입하고 대주에게 매매대금을 지급하며, 차주가 기한의 이익을 상실하는 경우에는 그 대출채권 및 신탁수익권 전부를 매입하고 대주에게 매매대금을 즉시 지급함
 - ○○군이 대주에게 지급하는 매매대금은 “매매대금이 실제로 지급되는 날 현재의 Tr. C 대출채권의 원리금(지연이자 포함, 이때 원금 잔액은 상환 외에는 채무재조정 등의 사유로 감소하거나 변경되지 않음)”임
- ○○군은 이 약정을 비롯한 금융 관련 계약서 각 조항의 법률적·사실적 의미를 정확히 이해하고, 그 영향을 면밀히 검토한 상태에서 적법한 절차를 거쳐 이 약정을 체결하였음을 확인함

□ ○○산업단지 조성사업 대출약정서(○○군-SPC-대주단·금융대리기관-시공사, 2017.9)

- 대출액: 2,699억원 이내(Tr. A 1,500억원, Tr. B 300억원, Tr. C 899억원)
- ○○군은 대출만기일에 상환되지 않은 Tr. C 대출채권 및 Tr. C 신탁수익권을 Tr. C 대주로부터 매입하고 Tr. C 대주에게 매매대금을 지급하며, 차주가 기한의 이익을 상실하는 경우에는 그 Tr. C 대출채권 및 Tr. C 신탁수익권 전부를 매입하고 대주에게 매매대금을 즉시 지급함
 - 이때 ○○군이 Tr. C 대주에게 지급하는 매매대금은 “매매대금이 실제로 지급되는 날 현재의 Tr. C 대출채권의 원리금(지연이자 포함, 이때 원금 잔액은 상환 외에는 채무재조정 등의 사유로 감소하거나 변경되지 않음)”임

□ ○○ ○○ 일반산업단지 조성사업 대출약정서(○○시-SPC-대주단-금융대리기관-시공사, 2016.1)

- 대출액: 1,700억원(Tr. A 900억원, Tr. B 800억원)
- ○○시는 대출만기일에 상환되지 않은 Tr. B 대출채권 및 Tr. B 신탁수익권을 Tr. B 대주로부터 매입하고 매매대금을 지급하기로 하며, 차주가 기한의 이익을 상실하는 경우 진주시는 즉시 Tr. B 대주의 대출채권 및 신탁수익권 전부를 매입하고 매매대금을 지급해야 함
 - ○○시가 Tr. B 대주에게 지급하는 매매대금은 “매매대금이 실제로 지급되는 날 현재의 Tr. B 대출채권의 원리금(지연이자 포함, 이때 원금잔액은 상환 외에는 채무재조정 등의 사유로 감소하거나 변경되지 않음)”으로 함
- 본 사업의 공사 준공 후 5년이 되는 날까지 공급용지(산업용지) 중 미분양용지가 있는 경우 총공급용지 중 40% 이하에 해당하는 용지를 공사 준공 후 5년이 경과한 시점에서 조성원가에 인수하거나 이에 상응하는 대출채권 및 신탁수익권을 매입함
 - ○○시는 대출약정서의 체결 시점까지 대주단에게 미분양용지의 인수 및 분양대금의 납부 확약 또는 약정 서류를 반드시 제공해야 함 (단, ○○시가 원할 경우 대출만기 시점에 동일 조건으로 연장 협의 가능)
- ○○시는 본 약정을 비롯한 금융 관련 계약서를 차주 및 대주로부터 수령하여 각 조항의 법률적, 사실적 의미를 정확히 이해하고 미치는 영향을 면밀히 검토한 상태에서 적법한 절차를 거쳐 이 약정을 체결하는 것을 확인함

□ ○○북부 BIT 일반산업단지 조성사업 대출약정서(○○시-SPC-대주단-시공사-금융대리기관, 2020.4)

- 대출액: 1,105억원
- ○○시는 대출만기일에 상환되지 않은 대출채권 및 신탁수익권을 대주로부터 매입하고 대주에게 매매대금을 지급하며, 차주가 기한의 이익을 상실

- 하는 경우에는 그 대출채권 및 신탁수익권 전부를 매입하고 대주에게 매매 대금을 즉시 지급함
- ○○시가 대주에게 지급하는 매매대금은 “매매대금이 실제로 지급되는 날 현재의 대출채권의 원리금(지연이자 포함, 이때 원금 잔액은 상환 외에는 채무재조정 등의 사유로 감소하거나 변경되지 않음)”임

〈표 4-6〉 자산유동화증권 유형 사업별 매입확약비율 및 사업 참여자분

순번	자치단체		사업명	매입확약비율	총대출금액
					사업 참여자분
1	○○	○○○ 경자청	○○○○ 일반산업단지 (2020.06.)	<ul style="list-style-type: none"> • Tr.B 매입확약(950억원) • 330억원 책임분양 	1,225억원
					10% (20억원)
2	○○	○○시	○○혁신 산업단지 (2022.05.)	• Tr.B 매입확약(250억원)	350억원
					현재 자료로 확인 어려움
3	○○	○○군	○○산업단지 (2021.02.)	• 대출채권(600억원) 및 신탁수익권 매입	600억원
					현재 자료로 확인 어려움
4	○○	○○군	○○산업단지 (2017.09.)	• Tr.C 매입확약(899억원)	2,699억원
					현재 자료로 확인 어려움
5	○○	○○시	○○○○ 일반산업단지 (2016.01.)	<ul style="list-style-type: none"> • Tr. B 매입확약(800억원) • 준공 후 5년이 되는 날까지 총공급 용지 중 40% 이하에 해당하는 미 분양 공급용지(산업용지) 매입확약 	1,700억원
					40% (0.4억원)
6	○○	○○시	○○북부 ○○ 일반산업단지 (2020.04.)	• 대출채권 전체 매입확약(1,105억원)	1,105억원
					현재 자료로 확인 어려움

3. 기존 협약서상 과도한 채무 또는 손실 부담 조항 검토

- 기존 협약서를 검토한 결과 지자체 또는 지방공사의 출자비율을 초과하여 채무보증 또는 손실보전을 하는 경우가 있는 것으로 파악됨
 - 감사원은 지자체가 출자비율을 초과하여 채무보증 또는 손실보전을 하는 것⁹⁴⁾은 수익 배분에 비하여 개발비용과 위험을 지자체가 과도하게 부담하는 것으로서, 특혜 시비의 원인이 되거나 재정건전성을 악화시키는 요인이 될 수 있다고 지적함
- 지자체가 매입확약 등의 채무보증을 통하여 출자비율에 따라 배분되는 이익을 범위를 넘어 비용 및 위험을 부담하는 것은 감사원 감사결과와 같이 과도한 채무 또는 손실 부담에 해당하는 것으로 볼 수 있음
- 그러나 민법 제104조 및 대법원 판례⁹⁵⁾ 등에 따른 불공정 조항의 판단 기준 등을 고려하여 보면, 설령 기존 협약서상 과도한 채무 또는 손실 부담 조항이 포함되었다고 하더라도, 이를 불공정한 조항이라고까지 보기는 어려움

민법 제104조(불공정한 법률행위) “당사자의 궁박, 경솔 또는 무경험으로 인하여 현저하게 공정을 잃은 법률행위는 무효로 한다”

94) 채무보증 또는 손실보전의 방식에는 협의의 채무보증인 채무인수 방식 이외에도 부지매입확약, 대출 채권 및 수익권 인수, 토지리턴 등의 방식이 모두 포함됨

95) 2015. 1. 15. 선고 2014다216072 판결, 대법원 2013. 9. 26 등

대법원 판례에 따른 불공정한 법률행위의 의미

- “민법 제104조의 불공정한 법률행위는 급부와 반대급부 사이에 현저한 불균형이 존재하고, 그와 같이 균형을 잃은 거래가 피해 당사자의 공박, 경솔 또는 무경험을 이용하여 이루어진 경우에 성립하는 것이고, 피해 당사자가 공박한 상태에 있었다고 하더라도 그 상대방 당사자에게 그와 같은 피해 당사자 측의 사정을 알면서 이를 이용하려는 의사, 즉 폭리행위의 악의가 없었다거나 또는 급부와 반대급부 사이에 **현저한 불균형이 존재하지 아니한다면 민법 제104조의 불공정한 법률행위라고 할 수 없다.**
- 그리고 어떠한 법률행위가 불공정한 법률행위에 해당하는지는 법률행위 당시를 기준으로 판단하여야 하므로, **계약 체결 당시를 기준으로 계약 내용에 따른 권리의무관계를 종합적으로 고려한 결과 불공정한 것이 아니라면, 사후에 외부적 환경의 급격한 변화에 따라 계약당사자 일방에게 큰 손실이 발생하고 상대방에게는 그에 상응하는 큰 이익이 발생할 수 있는 구조라고 하여 그 계약이 당연히 불공정한 계약에 해당한다고 말할 수 없다**”

- 불공정 조항에 해당하기 위해서는 급부와 반대급부 사이에서의 불균형만으로는 불충분하고 현저한 불균형이 존재해야 하는데, 기존 협약상 현저한 불균형이 있다고 볼만한 사정은 없음
- 물론 지자체가 수익 배분의 기준이 되는 출자비율을 초과하여 채무보증 등을 하는 것은 불균형한 측면이 있음
- 그러나 개별 사업에 있어 지자체는 주로 행정상의 협력 의무 등을 부담하는 반면, 그 외 출자자들은 시공 등에 관한 의무와 책임, 위험 등을 모두 부담하고, 부지매입확약의 이행시 지자체가 매입금을 지급하는 대신 그에 상응하여 해당 부지의 소유권을 취득하게 되는 점, 지자체가 미분양 부지를 매입하지 않을 시 해당 부지가 장기 미활용되거나 분쟁의 대상이 되는 등 부지활용의 효율성이 저해될 우려도 있다는 점 등 전체적인 사업의 구조 및 협약의 내용 등을 종합적으로 고려하면 그 불균형이 현저하다고까지 보기는 어려움

○ 다만, 민법 및 판례가 불공정의 의미를 좁게 이해하는 것은 그 법률효과가 ‘무효’에 해당하기 때문이므로, 지자체의 채무보증 또는 손실보전 조항이 불공정하다고까지 보기 어렵다는 점을 이유로 해당 채무보증 또는 손실보전 조항이 타당하다고 보기는 어려움



제 5 장

관리대상 우발채무사업 설정

제1절 개요

제2절 우발채무 관련 감사원 감사결과

제3절 전문가 FGI 결과

제4절 관리대상 우발채무 사업 범위



제1절 개요

1. 관리대상 우발채무사업 설정 필요성

- 우발채무 사업의 범위는 매우 넓고, 지자체 공무원들이 특정 협약이 우발채무에 해당하는지를 판단하기도 모호한 부분이 있어 이와 관련한 법원판례까지 있는 상황임
- 레고랜드 사태로 촉발된 우발채무에 대한 관리의 필요성은 크지만, 다음과 같은 사유로 모든 우발채무에 대해 행정안전부가 직접 관리하기에는 행·재정적 부담이 큰 상황임
 - 모든 우발채무 사업이 금액과 상관없이 중앙투자심사 대상이 됨
 - 우발채무 사업이더라도 소상공인 지원이나 기초수급자에 대한 보장 등 일부 손실이 우려되더라도 공공성 측면에서 정책적으로 필요한 사업도 다수 있음
 - 모든 우발채무가 동일한 위험성을 가지고 있으므로 '0'으로 만드는 것이 바람직한 목표가 아님
- 따라서 ①현재 혼동되고 있는 우발채무의 개념을 재정립하고, ②그 개념에 부합하지를 근거로 여러 가지 형태의 협약 등이 우발채무에 해당하는지를 판단하고, ③우발채무에 해당할 경우 해당사업이 지방재정 건전성 측면에서 악영향을 미치는 정도를 고려하여, ④최종적으로 관리대상 우발채무 사업을 선정하고자 함
- 다만, 기본적으로 지방자치단체는 가급적 모든 우발채무 사업에 대해 관리하도록 하되, 행정안전부 차원에서는 지방재정예의 영향 정도가 큰 일부

우발채무 사업을 중심으로 관리할 것을 제안하고자 함

- 지방재정 측면에서 영향 정도는 ①우발채무와 관련된 감사원 감사결과와
②지방재정 전문가 FGI를 통해 판단하고자 함

2. 우발채무 개념 재정립

□ 금전과 결부된 의무로 제한

- 행정안전부에서는 「지방자치법」 제139조제3항에 따른 보증채무부담행위⁹⁶⁾와 「지방자치법」 제47조제1항제8호⁹⁷⁾에 따른 예산 외의 의무부담행위를 우발채무로 분류하고 있음
 - 다만, 상기 법령에 따르면 ‘우발성’을 명시하고 있지 않음
- 지방재정법 제2조 제5호에 따르면 “채무”란 금전의 지급을 목적으로 하는 의무만을 의미하므로, 금전과 결부되지 않은 우발성 있는 의무는 우발채무라고 보기는 어려움
 - 즉, 비금전적 의무 부담은 채무부담행위나 보증채무부담행위에는 포함되지 않음
- 단, 예산 외의 의무부담은 “채무”를 전제로 하는 개념이 아니므로, 비금전적 의무 부담도 포함되는 것으로 볼 수 있음
- 지방자치법 제47조제1항제8호는 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기”로 명시하고 있으며, 법원 판례를 살펴보면 예산부담과 결부되지 않은 의무부담이나 “권리의 포기”도 의회의결을 받아야 한다고 나와 있음
- 행정안전부의 관리대상 우발채무는 관련 법령이 지방재정법에 근거하므

96) 지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하면 미리 지방의회의 의결을 받아 보증채무 부담행위를 할 수 있음

97) 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기

로 권리의 포기는 제외하고 예산부담과 결부되는 예산 외의 의무부담만을 대상으로 한다고 명확히 할 필요가 있음

- 또한 사전적 의미로는 우발채무는 장래에 일정한 조건이 발생하였을 경우 채무가 되는 것이므로 불확실성, 즉 ‘우발성’을 전제하도록 함
- 즉, “보증채무부담행위 + 예산 외의 의무부담 = 우발채무”인 것이 아니라, “보증채무부담행위 및 예산 외의 의무부담 행위 중에서 우발성이 있는 금전적 의무(채무)”만을 우발채무로 규정할 필요가 있음

□ ‘우발성’에 따른 우발채무 분류

- ‘우발성’은 ① 발생여부, ② 지급시기, ③ 지급금액의 불확실성 등 세 가지 경우로 구분할 수 있음
 - 가장 큰 우발성은 발생할지의 여부에 대한 불확실성이고 다음으로 지급금액임
- 기업 및 국가회계기준은 ‘우발성’에 따라 우발부채와 ‘충당부채’를 구분하고 있으며, 지방자치단체 회계기준에서는 충당부채가 아닌 ‘추정부채’라는 용어를 사용함
 - 우발부채를 발생가능성과 금액추정가능성으로 구분하여 처리기준을 차별화하고, 특히 발생가능성이 높고 금액을 신뢰성 있게 추정가능한 경우는 우발부채가 아닌 충당부채로 인식함
- 우발부채에서 충당부채(추정부채)를 별도로 구분하듯이 우발채무에서도 발생할 가능성이 높고 금액도 신뢰할만한 추정치⁹⁸⁾인데 단지 지급시기가 불확실할 경우는 보다 불확실성이 낮은 우발채무도 구분할 수 있음
 - 예) 이미 협약서에서 연간 20억원씩 5년간 총 100억원을 운영비로 지원하는 것으로 체결하였으나, 지급시기는 사업 완공 이후로 현재 불확실할 경우는 발생하는 것과 금액은 신뢰할만한 추정치라고 할 수 있음

98) 일반적인 투자사업에서도 실시설계가 완료될 때까지의 금액은 추정금액으로 예비비를 고려하고 있으므로 완전하게 금액이 확정이어야만 불확실성이 없다.라고 보는 것은 현실적이지 않음

제2절 우발채무 관련 감사원 감사결과

1. 개별법 및 비민투법 사업

□ 지방자치단체 주요투자사업 추진실태(감사원, 2013.05)

- 지자체에서 대규모 산업단지를 조성하면서 타당성조사 등 적법 절차를 누락한 채 민간업체의 대출을 채무보증하여 무리하게 사업을 추진, 예산 낭비 및 지방재정 부담을 가중함
 - 투자사업 재원조달에서 지방채의 비중이 증가하고, 지자체에서 민간투자를 통한 재원조달이 어려워지자 지자체가 SPC가 맺은 대출약정에 대해 지급보증 등을 해주고 SPC는 자금을 대출받는 방식으로 사업을 추진하는 사례가 증가함
- 지자체에서 산업단지를 조성하면서 편법으로 민간 업체의 대출을 채무보증하여 불필요한 금융비용을 부담하는 등 예산 낭비가 발생함
 - 절차 중 타당성조사 및 투자심사를 누락하는 등 검증 없이 사업을 추진하거나 지방의회 승인을 받지 않아 지방의회의 기능이 무력화 됨
 - 지방비가 투입됨에도 불구하고 경쟁입찰이 아닌 민간업체를 통해 수의계약으로 분양·시공업체 등을 선정하여 민간에게 과도한 이윤을 보장함
- 적법절차를 누락하여 편법으로 채무보증 및 금융수수료 낭비하여 사업을 추진하는 사례가 다수 발견됨
 - 민간으로부터 투자받는 형식으로 사업비를 조달하는 경우 민간에서 알선으로 타 증권회사가 설립한 SPC에서 자산담보부기여음(ABCP)을 발행하여 상환을 책임진다는 내용을 협약하여 편법으로 채무를 보증한 사례, SPC의 대출시 채무를 보증한 사례 등이 존재함
 - 유사한 사례에서 대부분 채무보증이 발생되는 과정에서 관련 금융회사에 수수료를 추가로 부담하기도 함

□ 지방자치단체 채무보증사업 관리실태(감사원, 2013.11)

- 감사원에서 특정감사로 대규모 채무보증사업이 주로 지방자치단체 개발사업과 관련하여 이루어지고 있는 것을 확인하여, 2008년 1월 이후 추진된 총사업비 100억원 이상 산업단지 개발사업 중 지자체 참여비율이 50% 미만으로 출자한 SPC를 대상으로 채무보증 관리실태를 시행함
- 감사원에서 2013년 4월말 기준으로 지자체에서 미분양 부지매입확약, 토지대금 반환채권 양도 승인 등 채무보증으로 4조 9,322억원의 우발채무를 부담하는 것으로 확인됨
 - 안전행정부가 파악하고 있는 채무보증 잔액 1.1조원보다 더 큰 금액으로 관리누락 우려
- 지방자치단체에서 재정여건을 고려하지 않고 민간사업자(SPC)의 금융기관 대출금에 대한 채무보증을 통해 무분별한 개발사업 추진 사례가 다수 발생함
 - 특히 사업손실 발생 시 사업시행자인 민간업체는 아무런 책임을 지지 않고 채무보증한 지방자치단체가 대출금 상환의무, 사업위험을 모두 부담하는 형태가 발생함
- 그럼에도 일부 지방자치단체에서는 출자지분을 초과하여 과도하게 채무보증하거나, 지방의회 승인, 투융자심사, 경쟁입찰 등을 거치지 않은 채 사업을 무분별하게 추진하고 그 과정에서 수의계약, 공사비 부풀리기 등도 덕적 해이도 발생함
 - ○○ 제3산업단지 등 6개 사업(약 1.9조원)은 투자심사도 받지 않고 추진되었고, 22개 민간개발방식 사업은 모두 수의계약으로 출자업체 등 공사시공의 특혜를 제공함

〈표 5-1〉 연도별 채무보증사업 증가추이

(단위: 개, 억원)

구분	합계	2007년 이전	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
사업수	39	6	3	5	5	7	13
총사업비	91,493	18,009	3,544	12,709	12,909	23,325	20,997
채무보증금액	49,322	9,841	889	5,141	4,831	13,125	15,495

□ 지방산업단지 개발사업 추진실태(감사원, 2021.06)

- 2008.06.05. 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」이 제정되면서 일반산업단지 지정개수가 2007년 12월말 250개에서 2020년 12월말 685개로 2.7배 증가함
- 지방산업단지 지정개수가 증가하는 과정에서 재정여건이 열악한 지자체 중심으로 산업단지 사업시행자의 채무 또는 손실을 과도하게 부담하거나 산업단지 관리 부실로 입주업체가 무단으로 임대업을 하는 문제가 발생함
 - 지방자치단체가 채무보증을 하였거나 산업단지 개발이 장기간 지연된 90여개의 산업단지를 대상으로 감사를 실시함
- 감사결과 일부 지방자치단체는 출자기관이 금융기관으로부터 대출을 받은 경우 신용 보강을 위해 미상환 위험이 높은 후순위 대출을 전액 채무보증하거나, 지역 내 기업유치 등을 위한다는 사유로 지방자치단체의 출자비용을 초과하여 과도하게 출자기관의 손실을 보전하고 있어 지방재정건전성 위협 요인으로 작용하는 사례가 있는 것으로 확인되었고, 행정안전부는 이와 같이 지방자치단체가 자심사 승인 조건을 사실상 위반하면서 과도하게 채무보증 또는 손실보전하고 있는 사례를 파악하지 못한 채 관리방안을 마련하지 않고 있다고 지적함
 - 감사결과 완주군 등 4개 지방자치단체는 산업단지 사업시행자인 출자기관에 대해 출자비용을 초과하여 채무 또는 손실을 과도하게 부담하고 있어 지방재정건전성을 저해함

- 전주시 등 10개 지방자치단체는 미분양용지 매입확약 등 예산외의 의무 부담을 실시하고도 중앙투자심사를 거치지 않거나 결산서 등에 우발채무로 미계상함

□ 지방자치단체 참여 부동산개발사업 추진실태(감사원, 2024.01)

- 지방자치단체(및 산하공사·공단)는 정부나 ○○○○○○공사 등 공공기관에 비해 낮은 신용도, 적은 자본금 등의 제약으로 인해 단독으로 대규모 부동산개발사업을 추진하는 데 한계가 있었고, 이에 따라 민간참여자와 추진하는 공동·공모 방식이 활발해졌음
- 그런데 지방자치단체와 민간참여자 간의 사업협약에 따라 사업이 추진되어 지자체의 지위도 일반 당사자에 불과한 데다가 막대한 사업자금, 사업기간 장기화, 다수의 이해관계자 등으로 사업의 취소나 변경이 어려운 부동산개발사업의 특성으로 인해 민간참여자의 부당한 요구나 위법행위 등이 있더라도 지방자치단체의 대응에 한계가 있다는 문제가 있었음
- 이에 따라 민간참여자에 대한 개발이익 유출, 특혜 시비 등과 함께 지방자치단체의 공공성·책임성 확보가 걱정했는지에 대한 논란이 계속 발생함에 따라 감사를 실시함
 - 2021년 성남시의 대장동 택지개발사업, 백현동 공동주택 건설사업 등이 논란이 됨
 - 최근 5년간 서울, 경기에서 지자체가 민간참여자와 함께 추진한 13개 부동산개발사업을 점검함
- 감사 결과 공모지침서로 요구한 자격요건에 미달되는 민간참여자를 우선 협상자로 선정하여 공동으로 PFV를 설립, 임대주택건설용지를 불법으로 분양주택건설용지로 허가, 공모지침에서 민간사업자의 의무조건을 삭제하여 이후 시비를 투입, 공동주택 분양수입으로 공공시설을 건설하여야 하는데 공공시설에 대한 계획 없이 공동주택 사업만 추진하게 두어 특혜를 제공하는 등의 문제점이 확인되었음

- 이에 민간참여자들이 수익한 특혜금액에 대해서는 손해배상을 청구하고 수분양자에게 부당전가된 분양금액은 반환하는 등의 방안을 마련하도록 통보하였음

2. 민간투자법에 따른 사업

□ SOC 민간투자제도 운용실태(감사원, 2004)

- 감사원은 과도한 교통수요예측, 정부의 과도한 재정부담, 부적절한 대상 사업 선정 등의 문제점 및 민간사업자에 대한 특혜시비가 일고 있는 민간 투자사업의 제도 운용과 관련하여 감사를 실시함
- 감사결과 실시협약 당시의 교통수요예측이 과다하게 예측되어 최소운영 수보보장금(MRG)으로 인한 막대한 정부재정 지원의 투입, 민자사업 투자 수익률이 높게 협약되어 시장금리 하락추세 미반영, 실시협약 체결 이후 법인 세율 인하로 인한 이익이 민간사업자에게 귀속되는 등의 문제점을 발견함
- 또한 재정사업과 민자사업간 유·불리 검토 없이 대상사업을 지정하거나 정부측 협상대안 없이 협상을 추진하여 재정지원금보다 적은 금액으로도 건설이 가능한 하수처리시설을 민자사업으로 추진함에 따라 고양시는 직접 재정사업으로 시행할 경우보다 216억원을 더 부담하게 될 것으로 예상되는 등 민자사업으로 추진을 결정에 적정기준 마련이 필요함을 지적함
- 민자사업자가 자본구조를 변경시킬 때 주무관청이 관여할 수 있는 근거와 발생이익의 배분 등에 관한 처리기준이 미비하여 지자체의 우발채무 증가 및 법인세 절감이익의 민간사업자 귀속을 야기하게 됨을 지적함
 - 광주제2순환고속도로 민자사업의 경우 관리운영권 양도·양수 과정에서 자기자본금을 543억원에서 5천만원으로 줄였으나 광주광역시에서는 이를 그대로 승인함으로써 광주광역시가 부담해야 할 우발채무가 증가(차입금 당초 1,273억원→1,752.5억원)하게 되고, 연간 18억여 원에 이르는 법인세 절감액을 사업자가 모두 가져가게 된 사례가 발생하였음

- 민간투자사업의 총사업비는 우선협상대상자와 협상 과정을 거쳐 실시협약을 체결함으로써 확정됨에 따라 정부가 설계를 하고 예정가격을 산정한 후 공개경쟁입찰 과정을 거쳐 사업자를 선정하는 재정사업과 달리 공사비가 과다계상되는 문제점을 확인하고 총사업비 중 공사비는 조달청을 통한 공개경쟁입찰 과정을 거쳐 확정하는 등 합리적인 총사업비 확정 방안을 마련하도록 통보하였음

□ 공공시설 민간투자사업 추진실태(감사원, 2007)

- 국회 요청에 따라 민간투자사업의 최소운영수입보장금(MRG) 지급 적정성 및 민간투자사업 공사 설계 및 시공의 적정성에 대한 감사를 수행함
 - 건설교통부 등 2개 국가기관, ○○시 등 5개 지방자치단체가 대상임
- 감사결과 MRG 관련해서는 2004년 감사결과를 관련부처가 반영하여 개선하였고 정상이행중임을 확인하였고, 공사 설계·시공과 관련해서는 일부사업에서 협약체결 잘못 등으로 추가재정부담이 발생할 것으로 예상됨
 - 용인경전철 민간투자사업 실시협약 체결시 용인시는 건설교통부가 시행 중인 분당선복선전철의 완공시점을 고려하지 않고 실시협약을 체결하여 용인시는 민간사업자에게 더 많은 MRG를 지급하는 것으로 협약하게 됨
 - 분당선복선전철이 당초 완공예정이었던 2008년을 지나 용인경전철 완공시기인 2009년 6월보다 최소 4년 6개월이 더 늦은 2013년 12월에 완공될 것으로 예상되어 용인시 재정부담이 우려됨
 - 부산-거제간 연결도로 민간투자사업에서 교량받침 장치의 설계, 교량용 잠김장치 성능시험 계획, 바다속에 시공량 터널구조물 품질관리 역시 부적정한 것으로 확인됨
 - 마창대교 사업 역시 유사한 문제점이 확인됨

□ 민간투자사업 추진실태 감사(감사원, 2010)

- 최소운영수입 보장, 높은 수익률 인정 등과 같은 정부의 재정지원 조치는 감사원 감사 등을 통해 제도가 개선되었음에도 과도한 재정부담이나 비싼 통행료 등이 여전히 문제로 제기됨에 따라 감사를 실시함
- 감사결과 주로 민간투자사업의 설계 및 시공 부적정, ○○○○공사의 영업소 관리인원 배치기준보다 더 많은 인력을 배치함에 따라 인건비 등 운영비용이 과다지급되는 문제점이 확인됨
- 또한 협상시 전문기관의 권고에 따르지 않고 협약안을 체결함에 따라 추가적인 재정부담을 야기하거나, 민간투자사업과 연계된 다른 사업의 공정관리에 소홀하여 연계사업이 늦어지게 되었고, 이로 인해 민간사업자에게 손실보상금을 지급하는 등의 문제점도 있었음

3. 시사점

- 감사원 감사에서 주로 지적된 사항은 시기에 따라 변화해 왔는데, 먼저 초기 단계에서는 타당성조사 또는 지방의회 의결 등 적법한 절차를 누락한 채무보증행위가 문제로 예산 낭비 및 지방재정 부담의 가중이 문제점으로 지적되었고, 이후에는 채무보증이 아닌 미분양용지 매입확약 등 예산외의 의무부담 형태로 지자체의 신용보강행위가 변화하였음
- 『지방자치단체 주요투자사업 추진실태』(감사원, 2013.05.)의 결과에 따르면 지방자치단체에서 편법(타당성조사 누락, 의회 미승인 등)을 통해 민간 업체의 대출을 채무보증하여 불필요한 금융비용을 부담하는 등의 낭비가 발생함
- 『지방자치단체 채무보증사업 관리실태』(감사원, 2013.11.)의 결과 사업손실 발생 시 시행자인 민간업체는 책임을 지지 않고 채무보증한 지방자치단체가 대출금 상환의무, 사업위험을 모두 부담하는 형태들이 발견됨
- 『지방산업단지 개발사업 추진실태』(감사원, 2021.06.)의 결과에 따르면

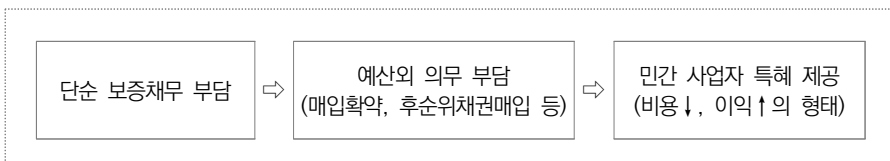
완주군 등 4개 지방자치단체가 산업단지 시행시 출자비율 이상의 채무를 부담하는 것이 발견됨

- 또한, 전주시 등 10개 지방자치단체는 채무보증의 형태가 아닌 미분양용지 매입확약 등 예산외의 의무부담을 실시하고도 중앙투자심사를 거치지 않거나 결산서 등에 우발채무로 미계상함

○ 지자체의 무리한 신용보강행위가 감사원 감사사례에서 지속적으로 언급되자, 최근에는 부동산 개발사업 추진 시 민간 사업자에게 지나친 특혜를 제공한 사례가 새로이 발생하여 문제시 되고 있음

- 『지방자치단체 참여 부동산개발사업 추진실태』(감사원, 2024.01.) 감사결과, 공모 요건 미달한 사업자(허위 사업계획서 포함)를 선정, PFV 등에 대한 지도, 감독 소홀, 분양가격 과다 산정, 법령위반, 건설계획 부당 승인, 건축위원 심의의견 미이행, 민간 사업자의 협약이행 보증금 감액 등에 다양한 형태의 특혜가 제공된 사례들이 발견됨

[그림 5-1] 우발채무 관련 감사원 쟁점 변화



○ 민투법으로 추진하는 민간투자사업에 대한 감사원의 감사도 여러차례 실시되었는데, 지적된 주요 사항은 수요 과다 예측 및 최소운영수입보장금(MRG)의 지자체 부담 증가, 비싼 통행료, 운영비용 과다지급 등임

○ 또한 협상시 전문기관의 권고에 따르지 않고 협약안을 체결함에 따라 추가적인 재정부담을 야기하거나, 민간투자사업과 연계된 다른 사업의 공정관리에 소홀하여 연계사업이 늦어지게 되었고, 이로 인해 민간사업자에게 손실보상금을 지급하는 등의 문제점도 주목할만 함

제3절 전문가 FGI 결과

1. 사례별 우발채무 해당 여부

- 본 절에서는 2022년 행정안전부의 우발채무사업 전수조사에 따라 지방자치단체가 우발채무 사업으로 제출한 사례들을 대상으로 지방재정분야 전문가(12인)를 대상으로 해당사업이 우발채무에 해당하는 것으로 판단하는지를 조사하였음
 - 지방재정 분야 전문가99)에게 지자체가 제출한 사업의 협약서 등 구체적 내용을 설명하고 우발채무에 해당하는지를 조사함
- 이러한 조사를 실시한 이유는 우발채무가 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않음에 따라 학계에서의 정의와 행정안전부의 재정관리제도에서의 범위, 지자체가 인지하고 있는 사례 간에 괴리가 있을 수 있다는 우려 때문임
 - 또한 지자체의 협약에 의한 모든 행위에서 발생가능하기 때문에 현재까지 논의된 우발채무 외에 앞으로 또 다른 형태의 우발채무 행위가 얼마든지 나타날 가능성이 높음

〈표 5-2〉 사례별 우발채무 대상 여부

구분	우발채무 유형	우발채무 대상여부	우발채무 아니라고 판단한 사유
①자산유동화증권		○	
금융 기관 차입금	②투자사업에 대한 차입금 보증	○	
	③기초수급자/저소득가구 전세자금 보증	○	• 정책자금이 아닌 순수한 보증인 경우는 우발채무에 해당하나, 정책자금인 경우는 아님
	④소상공인 경영안정자금 보증	○	• 정책자금 또는 국가기금재원 활용
	⑤목포의료원직원 퇴직금 보증	○	
	⑥영양고추유통공사지원금 보증	○	

99) 회계사 2인, 변호사 1인, 본 과제 연구진 3인, 지방재정분야 교수 및 학계인사 6인

구분	우발채무 유형	우발채무 대상여부	우발채무 아니라고 판단한 사유
⑦공공토지비축협약		△	• 확정적 재정지출(확정채무)
⑧부지매입확약		○	
비용 부담 협약	⑨공유재산 위탁개발사업	△	• 법령중 공유재산법에 규정된 위탁수 수료만으로는 우발성 없음(단, 사업 내용에 따라 우발채무가 포함될 수 있음) • BTL과 유사한 확정채무
	⑩민투법에 의한 민간투자사업의 해지시지급금	○	
	⑪민투법에 의한 민간투자사업의 MRG와 유사한 형태(보조금, 공급량 등)	○	
	⑫비민투법에 의한 민간투자사업의 해지시 지급금과 유사한 형태 (확정투자비)	○	
	⑬비민투법에 의한 민간투자사업의 MRG와 유사한 형태(보조금, 톤당 처리비용, 공급량 확약 등)	○	
	⑭신안산선 향남 연장운행사업 위· 수탁협약	○	• 확정적 재정지출 • 현재단계에서 미확정내용이 포함되어 있는 것만으로 우발성이 있다고 보기 는 어려움
	⑮국립대학법인 인천대학교 지원에 관한 협약	×	• 확정적 재정지출
기타 협약	⑯로봇랜드 조성사업	○	
	⑰송도국제도시 등의 학교문제를 위한 협약	×	• 일반적인 재정사업
	⑱무심서로 LED가로등 교체공사	×	• 일반적인 재정사업 • 일종의 BTL사업 성격으로 확정채무로 판단
	⑲충북청주FC 창단 운영지원 협약	×	• 일반적인 재정사업
	⑳임대 농기계 장비 구입	×	• 일반적인 재정사업
	㉑2022년 농어업용 지게차 지원 사업	×	• 일반적인 재정사업
	㉒한국폴리텍대학 밀양캠퍼스 설립	×	• 일반적인 재정사업

구분	우발채무 유형	우발채무 대상여부	우발채무 아니라고 판단한 사유
	㉓경남진로교육원 설치사업	×	• 일반적인 재정사업
	㉔협약에 따라 일정 사유 발생시 선분양대금을 반환해야 하는 경우	○	
	㉕협약해지될 경우 남은 출자자가 해지권을 행사한 당사자가 보유한 주식을 각 지분별로 액면가 매수하는 조항	○	
	㉖지자체의 귀책사유 있는 경우 손해배상을 청구할 수 있는 조항	○	
	㉗특정부지를 지자체가 5년간 임대사용하고 이후 구입하거나 원상복구후 사용해지하는 조항	△	• 지자체가 판단하여 구입 여부를 결정하는 시점에서 재판단 필요
	㉘국가공모사업에 지원하기 위해 서 제출하는 각종 지원 또는 비용 부담 의향서	×	• 의향서에 불과 • 공모사업은 재정영향평가 대상으로, 재원이 수반되기 때문에 별도로 관리 필요. 각 지방정부에서 공모관리 조례 제정 운영중(예, 부산·경남)
	㉙각종 MOU에 포함된 행정적 지원	×	• 행정적 지원(비금전)

주: 1) ○: 10인 이상 우발채무로 응답, △: 우발채무 응답자와 비응답자가 약 50%, ×: 우발채무가 아니라는 응답자가 더 많음
 2) 위의 응답결과 중 특정 사례명으로 되어 있는 결과는 해당사업의 조건을 검토한 결과로 일반화된 결과가 아님

- 관련 전문가 12인을 대상으로 한 조사에서 10인 이상 우발채무에 해당한다고 응답한 사례는 자산유동화증권, 투자사업에 대한 차입금 보증, 해지시 지급금과 MRG와 유사한 형태의 수입보장행위 등임
- 다른 사례에 대해서는 우발채무에 해당한다고 응답한 전문가와 해당하지 않는다고 응답한 전문가 간의 의견이 상충되어 우발채무 사업 대상 여부에 대해서는 확정적으로 판단하기 어려운 것으로 나타남
 - 공공토지비축협약과 공유재산위탁개발사업에 대해서는 우발성이 없는

- 확정채무(BTL 임차료와 유사)에 가깝다는 의견이 상당수 존재함
- 협약서에서 지자체의 재정지원금액이 확정적으로 제시된 경우 비록 지급 시기가 당장은 아닐지라도 발생할 것이 100%이고 금액도 어느정도 확정적이므로 일반 재정사업 또는 확정채무에 가깝다는 의견이 대부분임
 - 이에 해당하는 개념은 ‘충당부채’, ‘추정부채’임
- 이처럼 지자체가 제시하고 행정안전부가 우발채무로 분류한 사례에 대해 일부 전문가들은 우발채무가 아니라 일반적인 재정사업 또는 확정채무로 분류하는 것이 더 타당하다는 의견을 제시하고 있고, 이는 우발성에 대한 전문가간의 판단이 상이하기 때문임
- 따라서 자산유동화증권, 부지매입확약, 민간투자사업의 해지시지급금 및 유사한 형태의 지급보증행위, 민간투자사업의 MRG와 유사한 수입보장행위, 기타 협약서 상에서 금전적 손해배상과 관련된 조항이 있는 경우 등 명확한 사례는 지자체의 우발채무로 구분가능하나, 그 외의 다양한 협약·확약·약정 체결상의 특정조항이 우발채무에 해당하는지에 대한 여부는 일반화시키기 어렵고 사업별로 판단해야 할 것임
- 일반적으로 상호 협력의 의무만을 규정한 단순한 MOU는 법적 구속력이 없으나, 이 경우에도 조항을 어떻게 기술하는지에 따라 법적 구속력이 있는 우발채무 행위에 해당할 수 있으므로 모든 MOU가 우발채무가 아니라고 보기는 어려움

2. 지방재정건전성에의 위험도 정도

- 지금까지 우발채무 사업의 범위는 매우 넓고, 전문가에 따라 우발채무로의 인지여부 역시 상이함을 확인하였음
- 이하에서는 지방재정 전문가들을 대상으로 우발채무 사례별 지방재정예의 위험도 정도를 기준으로 관리필요성을 5점 척도로 조사하였고, 그 집계된 결과는 다음과 같음
 - 5점 기준 4점 이상으로 지방재정에 미치는 위험도가 높아 관리의 필요성

이 있는 유형은 자산유동화증권, 투자사업에 대한 금융기관 차입금 보증, 부지매입확약, 해지시지급금과 MRG 형태, 기타협약에서 코지리턴과 유사한 선분양대금 반환 협약 등임

- 현재 우발채무로 관리하고 있지 않은 민간투자법에 따른 민간투자사업의 경우도 우발채무로 관리할 필요성이 있는 것으로 나타남
- 한편 우발채무 사업에는 해당하지만 지방재정 건전성에 미치는 악영향은 낮아 관리의 필요성이 낮은 유형은 지자체가 정책적으로 추진하는 정책 사업에 대한 보증행위임
- 공공토지비축협약과 공유재산위탁개발사업은 우발채무 유형에 해당하 는지에 대해서는 전문가 간에 의견이 일치되지는 않았으나, 지방재정건 전성 측면에서 관리의 필요성은 높은 것으로 나타났음
- 우발채무에 해당하지 않는 확정적 채무 또는 일반적인 재정투자사업에 해당한다고 분류한 기타협약의 일부 사업에 대해서는 우발채무는 아니지만 관리가 필요하다고 응답함

〈표 5-3〉 우발채무로서 관리필요성 정도

구분	우발채무 유형	우발채무	관리 필요성	관리필요성 정도	5점 이상 응답자수
금융 기관 차입금	①자산유동화증권	○	◎	4.09	6
	②투자사업에 대한 차입금 보증	○	◎	4.00	5
	③기초수급자/저소득가구 전세자금 보증	○	×	1.58	0
	④소상공인 경영안정자금 보증	○	×	1.58	0
	⑤○○의료원직원 퇴직금 보증	○	△	2.00	0
	⑥○○고추유통공사지원금 보증	○	×	1.83	0
⑦공공토지비축협약		△	○	3.42	2
⑧부지매입확약		○	◎	4.30	5
비용 부담 협약	⑨공유재산 위탁개발사업	△	○	3.25	1
	⑩민투법에 의한 민간투자사업의 해지시 지급금	○	◎	4.08	4
	⑪민투법에 의한 민간투자사업의 MRG	○	◎	4.17	5

구분	우발채무 유형	우발채무	관리 필요성	관리필요성 정도	5점 이상 응답자수
	와 유사한 형태(보조금, 공급량 등)				
	⑫비민투법에 의한 민간투자사업의 해지 시 지급금과 유사한 형태(확정투자비)	○	◎	4.17	6
	⑬비민투법에 의한 민간투자사업의 MRG 와 유사한 형태(보조금, 톤당 처리비용, 공급량 협약 등)	○	◎	4.17	6
	⑭○○○○선 ○○○연장운행사업 위·수탁 협약	○	○	3.75	4
기타 협약	⑮○○대학법인 ○○○대학교 지원에 관한 협약	×	○	3.82	4
	⑯○○○○ 조성사업	○	◎	4.40	6
	⑰○○○○도시 등의 학교문제를 위한 협약	×	○	3.73	4
	⑱○○○○로 LED가로등 교체공사	×	×	1.90	0
	⑲○○○○FC 창단 운영지원 협약	×	○	3.91	4
	⑳임대 농기계 장비 구입	×	×	1.70	0
	㉑2022년 농업업용 기계차 지원사업	×	×	1.70	0
	㉒한국○○○대학 ○○○캠퍼스 설립	×	○	3.64	3
	㉓○○진로교육원 설치사업	×		2.80	0
	㉔협약에 따라 일정 사유 발생시 선분양 대금을 반환해야 하는 경우	○	◎	4.27	6
	㉕협약해지될 경우 남은 출자자가 해지권을 행사한 당사자가 보유한 주식을 각 지분별로 액면가 매수하는 조항	○	◎	4.00	4
	㉖지자체의 귀책사유 있는 경우 손해배상을 청구할 수 있는 조항	○	○	3.36	1
	㉗특정부지를 지자체가 5년간 임대사용하고 이후 구입하거나 원상복구후 사용해지하는 조항	△	○	3.36	2
	㉘국가공모사업에 지원하기 위해서 제출하는 각종 지원 또는 비용 부담 의향서	×	△	2.50	0
	㉙각종 MOU에 포함된 행정적 지원	×	△	2.58	0

제4절 관리대상 우발채무 사업 범위

1. 관리대상 우발채무 사업

- 감사원 감사결과 및 전문가FGI를 통해 우발채무에 해당하는 사업 중에서 지방자치단체 관리사업과 행정안전부 관리사업을 다음과 같이 설정함

〈표 5-4〉 지자체·행정안전부 관리대상 우발채무 사업

우발채무 사례			지자체 관리사업	행정안전부 관리사업	비고
보증 채무 부담 행위	자산유동화증권		○	○	
	• 금융기관 차입금	- 투자사업에 대한 금융 기관 차입금	○	○	○○○○도시고속화도로
		- 정책사업에 대한 금융 기관 차입금	○	×	기초수급자 전세자금 보증/ 소상공인경영안정자금 보증 등
예산 외의 의무 부담	• 공공토지비축협약		○	×	
	• 부지매입확약		○	○	
	• 비용부담 협약	- 민투법 해지시지급금	○	○	
		- 민투법 MRG 등	○	○	보조금, 톤당 처리비용, 공급량 확약, SCS 등
		- 비민투법 해지시지급금	○	○	확정투자비
		- 비민투법 MRG 등	○	○	보조금, 톤당 처리비용, 공급량 확약
		- 철도 연장 및 역사시설 사업	○	○	○○○선 ○○연장운행 사업 위·수탁협약
	• 기타협약	- 운영비 부족시 지자체 재정투입	○	○	○○○○랜드 조성사업
		- 선분양대금 반환	○	○	토지리턴
		- 손해배상 조항	○	○	

- 원칙적으로 지방자치단체는 모든 우발채무 사업에 대한 관리를 하는 것으로 함
- 다만 금융기관차입금의 경우 투자사업에 대한 것과 정책사업에 대한 것으로 명확하게 구분되고, 금액이나 리스크에 있어서 상당한 차이가 있으므로 행정안전부 입장에서는 관리대상에서 제외하여도 무방할 것으로 판단됨
- 또한 공공토지비축협약도 그 금액은 크지만 지자체가 낮은 보상비로 토지를 매입하므로 행정안전부 차원에서의 관리는 불필요한 것을 판단됨
- 현재 우발채무로 관리되고 있지 않는 민투법에 따른 민자사업의 MRG 등을 우발채무로 포함하는 것이 타당한 것으로 판단됨¹⁰⁰⁾
- 분석결과 주협약 상대방이 민간이고, 정책사업이 아닌 투자사업의 경우에는 우발채무로서 지자체 재정에 미치는 위험도가 크기에 행정안전부 차원의 관리가 필요한 것으로 나타났음
 - 기타협약으로 분류되는 ‘산하기관 차입금 상환, 출자 및 비용부담 약정’의 경우에도 ○○광역시 3가지 사업(국립대학법인 ○○대학교 지원에 관한 협약, ○○○○ 조성사업, ○○국제도시 등의 학교문제를 위한 협약)에 대해 전문가 FGI 결과 투자사업에 해당하는 ○○랜드 조성사업에 대해서는 우발채무에 해당하는 것으로 응답하였으나, 학교지원과 관련된 두가지 사업은 우발채무라기 보다는 확정적인 채무, 또는 일반 재정사업으로 응답하였음
 - 금융기관 차입금의 경우에도 투자사업(민간)에 대한 차입금 보증과 정책사업(시민, 공공기관)에 대한 차입금 보증에 대해서 달리 볼 필요가 있음
- 협약상대가 민간일 경우(특히 해외금융기관 등)와 공공일 경우 지방재정 측면의 위험도가 다를 수 있음.¹⁰¹⁾ 본질적인 위험도의 차이는 다르지 않

100) 지방재정 전문가 12인 중 11인이 우발채무에 포함하여야 한다고 응답하였고 아니라고 응답한 1인은 우발채무보다 관리단계가 높은 확정채무로 반영해야 한다는 의견이었음

101) 민간은 금융기관과 직결되므로 거시경제에 미치는 영향은 다를 수 있으나 지방재정 건전성 측면에서는 큰 차이가 없고 오히려 다르게 처리할 경우 우회할 가능성이 있다는 전문가의 의견도 있음

라도 실제 우발상황 발생시 이에 대한 지자체의 대처와 관련하여 협의의 가능성 측면¹⁰²⁾에서는 차이가 있으므로 협약상대자를 구분하여 관리할 필요성이 있음

- 국가공기업의 경우 사업타당성 등에 대한 다른 법령에 근거한 조사, 검토, 심의 절차 등이 존재하고, 수익 처리 등에 관한 일정한 기준 등이 존재하는 경우가 많으므로, 상대적으로 관리의 필요성은 낮다고 볼 수 있음
- 지방공기업의 경우 지방자치단체의 정책적 결정에 따르는 경우가 많고, 지방자치단체가 추진하고자 하는 정책의 우회 수단 등으로 활용될 우려 등이 있으므로, 관리의 필요성이 충분히 있음
- 민간기업의 경우 또는 SPC 사업의 경우 사업타당성 등에 대한 공적 통제·관리가 상대적으로 약하고, 수익의 처리 방법 등이 매우 다양하므로, 상대적으로 엄격한 관리의 필요성이 있음

2. 우발채무는 아니지만 관리가 필요한 사업

- 전문가 FGI 결과 공유재산위탁개발사업의 경우 법령중 공유재산법에 규정된 위탁수수료만으로는 우발성이 낮고, BTL과 유사한 확정채무로 봐야 한다는 의견이 높은 비중을 차지함
- 공유재산위탁개발사업은 단순 우발채무 사업으로 보기에는 확정적인 부분이 있으며 협약에 따라 우발채무의 성격을 가질 수도 있으므로 많은 우발채무사업의 하나로 관리하기 보다는 별도로 관리하는 것이 더 적절할 것으로 판단됨
- 기타협약에서 투자사업이 아닌 대학교, 교육청 등의 지원협약이나 LED 가로등 교체공사 등 협약에 따라 발생가능성이 확정적이고 금액도 신뢰할 만한 추정치로 산정 가능할 경우는 단순 우발채무로 보기보다는 추정채무(충당채무)¹⁰³⁾로 관리할 필요가 있음

102) 예를 들어, 맥쿼리 등 해외금융기관과의 협약에서 문제 발생시 국제소송까지 이어지는 경우가 많음

103) 용어는 기업 및 국가, 지방자치단체 회계기준상의 유사한 개념인 충당부채, 추정부채에서 차용함



제 6 장

우발채무사업 관리방안

제1절 지방자치단체의 우발채무사업
관리방안

제2절 행정안전부의 우발채무사업
관리방안

제1절 지방자치단체의 우발채무사업 관리방안

1. 표준협약서(안) 및 협약 체결시 주의사항

- 행정안전부는 직접적인 협약의 당사자가 아니므로 지자체와 민간, 또는 타 기관과의 협약 자체에 직접적으로 관여하기 보다는 지방자치단체의 협약을 간접적으로 지원하는 방안이 적정함
- 이를 위해 먼저 그동안 이루어진 지자체의 협약서(확보 가능한 범위)를 검토하여 지자체에 불리한 조항이 없는지, 그리고 각 협약서간의 특이사항이 무엇인지 등을 검토하였음
 - 민간과의 협약 또는 금융기관과의 대출약정서 등은 사업별, 지자체별, 시기별로 매우 상이하여, 현재 확보된 자료 검토만으로는 표준협약서를 작성하기가 어려움
 - 특히 자산유동화증권 관련한 대출약정서의 경우 조항이 매우 많고, 대주단, 대출금액, 협약 상대방 등에 따라 약정서를 표준화하기 어려움

1) 국가산업단지 사업시행 표준협약서(안)

- 다만 국가산업단지에서 'LH와 지자체의 사업시행협약서'는 시기별로 지자체별로 매입확약 조건 등은 차이가 있으나, 전반적으로 적은 조항과 같은 구조의 협약서를 체결하고 있어 표준협약서(안)을 작성하였음
- 표준협약서는 사업초기단계에서 LH의 사업추진을 위한 PIMAC의 공공기관 예비타당성 조사와 지방비 투입 또는 우발채무행위에 대한 중앙투자심사, 그리고 지방의회의결을 거쳐야 상호간의 협약이 법적효력을 발생하므로 그 이전단계에서의 협약이 법적 구속력이 없음을 명확히 함

- 특히 우발채무와 관련한 조항이 효력이 없어질 경우 본 협약 자체를 해지할 수 있도록 명확히 함

○ 본 연구에서 표준협약서(안)을 제시하였으나, 협약은 상호간에 체결하는 것이므로 본 연구에서 제시한 협약서가 강제되는 것은 아니고 최종적으로는 상호 협의하에 체결하여야 할 것임

〈표 6-1〉 국가산업단지 조성사업을 위한 사업시행 표준협약서(안)

○○○ 산업단지 성공적 추진을 위한 기본협약서

제1조(목적) 이 협약은 ○○○, ○○○, ○○○○공사가 「○○○」을 추진하면서 상호 협력과 효율적 업무수행에 필요한 기본사항을 정하는데 그 목적이 있다.

제2조(사업지구 개요) 사업지구의 명칭, 위치, 면적 등은 향후 국토교통부의 산업단지계획 승인(변경 포함) 고시 내용에 따른다.

제3조(업무의 분담 및 협조) 협약당사자는 사업의 원활한 추진을 위해 다음과 같이 업무를 상호 협조한다.

가. “○○○” 및 “○○○”는 행·재정적 지원에 최선을 다하며, 민원해소와 입주기업 유치 및 기반시설 지원, 설치(사업지구 주변 기반시설 포함)를 위하여 적극 노력한다.

나. “한국토지주택공사”는 주관 사업시행자로서 기본구상 및 예비타당성검토, 산업단지계획 승인 등 행정절차(인.허가) 이행, 조성공사 및 토지보상, 용자금급을 위한 제반업무를 수행하며 사업이 조기 추진될 수 있도록 적극 노력한다.

다. 협약당사자는 긴밀한 협조체계 구축을 통하여 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 협의체를 구성·운영하여 사업참여 타당성 검토 등 제반사항을 협의하고, 세부적인 운영방안에 대하여는 별도로 협의하여 정한다.

제4조(사업시행 방법 등) 협약당사자는 상호 기본구상 및 예비타당성 검토 등을 통해 원활한 사업이 추진될 수 있도록 노력하고, 공동사업 지분율, 그 밖에 지원방안 등은 ‘별첨1’을 원칙으로 한다. 다만, 예비타당성조사 및 지방재정투자심사의 통과, 지방의회의 의결 등 이 사업의 원활한 착수 및 추진 등을 위하여 사업내용의 개선·보완 등이 필요한 경우 상호 협의하여 별첨1¹⁰⁴의 내용을 조정·변경할 수 있다.

제5조(본 협약의 효력) 「지방재정법」에 따라 지방재정투자심사 및 지방의회 의결이 필요한 사항은 상호 협의로 지방재정투자심사 결과를 반영하여 지방의회의 의결을 받은 때로부터 효력이 발생하고, 지방의회의 의결을 받지 못한 경우 협약당사자는 어떠한 책임 부담 없이 이 협약을 해지하고 이 사업을 중단할 수 있다.

제6조(정보의 공유 및 관리) 협약당사자는 제반 영역 및 협의와 관련된 각종 자료와 정보를 공유하고 기타 사업의 효율적인 추진에 필요한 사항은 상호 협력하며, 이 협약을 이행하거나 이 사업을 수행하는 과정에서 취득한 정보 등에 대해서는 상호 사전 동의 없이 제3자에게 임의로 제공하지 않는다.

제7조(기타 변경) 이 사업 시행 중 사업여건의 변경 등 제4조 단서 이외의 사정이 발생할 경우에도 협약당사자는 상호 협의하여 이 협약 및 별첨1을 변경할 수 있다.

이 협약의 체결 및 내용을 증명하고 신의성실의 원칙에 따라 이 협약을 성실히 이행하기 위하여 협약서를 ○부 작성하여 협약당사자가 기명날인한 후 각 1부씩 보관한다.

2024년 ○○월 ○○일

2) 협약 체결시 주의사항

□ 전문가 활용

- 보증, 협약, 화약 등 체결시에 지방자치단체는 민간 등과의 계약에 취약하므로 관련 계약 행위시 변호사 등 전문가들의 자문을 받아 체결할 필요가 있음
 - 대부분의 협약서의 내용이 각 지역, 사업 특성, 대출 규모 등에 따라 매우 다양하고 각 조항도 협상에 의해 변경될 여지가 크기 때문에 일률적으로 표준화하는 것은 불가능함
- 특히 협약서 변경과정 중에 민간사업자에게 일방적으로 유리하게 변경되지 않도록 처음 협약 체결시 가급적 신중을 기하고 변경시에는 관련 법률 및 회계전문가의 자문을 반드시 받도록 함
 - 민간투자법에 따른 민간투자사업상의 민간사업자에게 유리한 조항(예: 해지시지급금 등)을 무차별적으로 개별법에 따른 민간투자사업에도 적용(예: 확정투자비 등)하는 것은 무리가 있음¹⁰⁵⁾

104) 이는 지자체마다, 사업마다 상이할 수 있음

105) 개별법 민간투자사업은 시설별 개별법에 기초하여 사업을 추진하면서 실시협약서 등 일부에 대해

□ 사업의 타당성 검증 강화

- 무엇보다 초기에 사업추진 여부의 판단에 있어 관련 전문기관의 공정하고 객관적인 타당성 분석결과를 충분히 반영하여 불필요한 사업의 추진을 지양하여야 함
 - 일단 협약 이후 추진단계에서는 사업을 해지하기가 어려우므로 협약체결에 앞서 객관적 사전검토 체계의 마련 등이 중요함
- 특히 산업단지와 같이 용지분양사업의 경우 인근 산업단지의 분양률과 분양가격, 본 사업의 조성원가에 대한 면밀한 검토가 필요함

□ 협약 체결 단계에서 확정 가능한 조건인지 확인

- 기본 협약 등의 체결 또는 그 주요 조건에 관한 협의는 지방재정투자심사 또는 지방의회의 의결 전에 이루어지므로, 해당 시점에는 확정할 수 없는 사항들이 다수 포함될 수밖에 없음
- 따라서 확정하기 어려운 사항들에 대해서는 효력을 유보하는 취지 또는 향후 그 효력을 상실할 수 있는 조항 등을 포함할 필요가 있으며, 그와 같은 과정에서 불측의 배상이나 보상 등이 발생하지 않도록 유의를 기울일 필요가 있음
 - 특히, 기존 사례 중 일부 사례에서는 협약의 서명일부터 효력이 발생한다고 하면서, 지방재정투자심사 및 지방의회의 의결이 필요한 사항은 지방의회의 의결을 받은 때부터 효력이 발생한다고 정하였는데, 관련된 사항은 위 표준협약서(안)를 참고하여 개별 협약 체결시 각별한 주의를 기울일 필요가 있음
 - 위와 같이 효력(발생)을 정하는 경우, ‘지방재정투자심사 및 지방의회의 의결이 필요한 사항(즉, 의결일부터 효력이 발생하는 사항)’의 범위 등에

서민 민간투자법을 준용하는 경우가 많은데, 이러한 경우 추진절차가 미비한 개별법을 근거로 하고, 실시협약서는 정부의 보장이 상대적으로 많은 민간투자법을 준용하여 추진하게 되면 오히려 더 큰 문제가 발생할 수 있음. 개별법 민간투자사업의 경우 협약은 쉽게 이루어지고 해지에 대한 재정적 부담은 지자체가 많이 지게 될 가능성이 있기 때문임(최지은 · 송지영, 2024)

대하여 해석상 분쟁이 발생하거나 불확실성이 가중될 우려가 있음

- 또한, 의결을 받지 못하여 일부 효력이 발생하지 않더라도 해당 협약 자체의 효력은 존속된다는 해석이 가능하므로, 그에 따른 후속 절차의 진행 및 손해배상 등의 발생 여부 등에 관련하여 분쟁이 발생하거나 불확실성이 가중될 우려가 있음

□ 매입확약의 경우 매입조건을 구체적으로 확인

- 매입확약의 경우에는 부지 자체를 매입하는 경우와 대출채권 및 수익권을 매입하는 경우가 있는데, 각각의 매입조건 및 방식, 그 효과 등이 상이하게 발생하므로, 사전에 그 내용을 구체적으로 확인할 필요가 있음
- 또한, 위와 같은 확약은 협약 체결 이후 관련 계약서 등을 통해 그 내용이 최종적으로 확정되는바, 협약 체결 단계에서는 대략적인 내용만을 파악할 수밖에 없는 한계가 있으므로, 추후 구체적인 매입조건을 확정하는 단계에서 매입조건 등을 조정·변경할 수 있도록 하는 내용을 협약에 포함할 필요가 있음
- 매입확약 비율은 지자체의 재정여건과 기존의 국가산단 사례, 2021년 6월 발표된 감사원의 지방산업단지 개발사업 추진실태에서 제시된 조치사항 등을 참고하여 적절한 수준에서 결정되어야 할 것임

□ 신용공여 제공시 수익에 대해서도 권리 인정

- 신용공여만을 제공하고 해당 SPC의 의사결정 과정에의 참여가 제한되거나 손실만을 보장하고 수익에 대해서는 아무런 권리를 갖지 못하는 경우가 발생하지 않도록 협약체결시 이에 대한 권리를 인정받을 수 있는 조항 반영이 필요함
- 보증채무를 포함한 우발채무의 경우 신용도가 우수한 지방자치단체의 경우 적절한 레버리지를 이용하는 것이므로 수익 배분의 기준과 리스크 분담은 비례원칙에 의해 결정되어야 함

□ 지자체 신용공여에 따른 사업 리스크 감소를 반영한 이자율 책정 필요

- 금융기관은 지방자치단체 채무보증을 통해 프로젝트 파이낸싱의 리스크를 경감시키고 있지만 프로젝트 파이낸싱 대출 이자율을 일반적인 기업대출보다 더 높게 책정하는 경우가 있음
- 이는 비소구 혹은 제한적 소구 금융¹⁰⁶⁾이라는 프로젝트 파이낸싱의 특성이 통용되었을 경우에는 합리적이라고 할 수 있지만 실제로는 가장 우수한 신용등급인 지방자치단체의 채무보증이 프로젝트 파이낸싱 구조상에 포함되어 있는 우리나라의 경우는 불합리하다고 할 수 있음
- 즉 지방자치단체의 채무보증이 프로젝트 파이낸싱 구조상에 포함되어 있으므로 이러한 채무보증 가치를 고려하여 이자율을 책정하는 것이 합리적임

□ 기타사항

- PF사업의 경우 수천억원의 대출을 받으면서 불과 수억원의 SPC를 설립하여 추진하는 ‘낮은 자기자본’으로 추진함에 지자체의 ‘높은 신용보증 의존도’를 요구하게 되는 경우가 대부분이므로 지자체는 PF 사업 추진시에 너무 낮은 자기자본비율은 지양하도록 함
 - 사업주체인 시행사는 일반적으로 총사업비의 3%에 불과한 극히 적은 자본을 투입하고 나머지 97%는 빚을 내서 PF사업을 추진하는 데 비해 주요 선진국의 PF사업의 자기자본비율은 30~40%임¹⁰⁷⁾
 - SPC의 설립금액(‘이하 자기자본비율’)이 지나치게 적을 경우 사업추진 주체인 SPC의 책임성이 낮아지게 되어 사업추진에 악영향을 주게 되므로 총사업비의 일정비중은 적어도 자기자본비율로 설정하는 것이 사업의 안정적 추진에 도움이 될 것으로 판단됨

106) 비소구 금융(Nonrecourse Financing): 채무자가 대출을 받을 때 담보물로 사용한 부동산 외에는 더 이상 책임을 지지 않는 방식

107) 황순주(2024), 「갈라파고스적 부동산PF, 근본적 구조개선 필요」, 『KDI FOCUS』

- 수익형 민간투자사업(BTO)의 경우 자기자본비율은 건설기간동안 총투자비의 15%를 요구하고 있음
- SPC가 PF 대출을 조달할 때 지자체가 채무를 보증하는 방식에는 “미분양용지 매입확약”과 “대출채권 매입확약”이 있는데, 가급적 채무보증의 형태로 대출채권 매입확약 방식을 검토하는 것은 지양하도록 함
 - 전자는 사업기간 종료후에 지자체의 출자비중 범위 안에서 미분양용지를 매입하게 되나 토지를 확보하는 것이므로 향후 기업체에 분양·임대하게 되어 지자체에 명시적인 손실이 발생하는 것은 아니라는 장점이 있음
 - 그러나 후자는 SPC가 채무 불이행시 선순위 담보권 실행 등으로 담보물의 잔존가치가 남아있지 않을 경우 지자체는 실질적인 가치가 없는 대출채권을 인수하는 것이기 때문에 매입금액 전체 금액에 대해 손실이 발생할 수 있음¹⁰⁸⁾
- 일부 사례에서 민간이 수익성이 있는 시설(예: 골프장)만을 건설 및 운영하고 그 외의 다른 시설은 장기간 개발하지 않는 경우가 발생하였으므로 향후 지자체는 수익성이 높은 시설만을 민간이 우선개발하지 않도록 인허가 조건 등을 추가하거나 관리감독을 강화할 필요성이 있음
- 미분양용지는 상대적으로 비인기 부지일 가능성이 있으므로, 지자체가 미분양용지 매입확약 이행시 가능하면 원하는 부지를 선택하여 매입할 수 있도록 명시할 필요가 있음
 - 만약 개별 부지에 대한 검토 없이 일괄적으로 매입하게 되면 향후 해당 부지를 재분양 또는 재임대하기가 어려워 지자체의 재정에 부담이 될 수 있음

108) 감사보고서, 지방산업단지 개발사업 추진실태, 2021.06

2. 협약체결 이후 관리방안

1) 사업 모니터링

- 협약체결 이후 아직 사업이 완료되지 않았고 우발채무도 확정채무로 전환되지 않은 사업추진단계에서의 관리 방향은 협약체결 이후 우발채무가 현실화되지 않도록 사업 모니터링 등을 고려할 수 있음
 - 우발채무가 발생할 수 있는 사업 또는 협약이 개시된 이후 해당 내용을 결산서 및 재정공시 등 공시되는 재정정보에 반영함
- 특히 우발채무 사업의 약정 유형, 사업명(또는 행위명), 주계약 상대방, 약정금액, 계약의 상세내용(어떠한 경우에 의무를 부담하게 되는지에 대한 내용을 인지하기 쉽게 구체적으로 설명)을 정리하여 사업별 이력관리카드를 만들어 관리하도록 함
- 우발채무로 인해 발생가능성이 어느 정도 확실하고, 발생금액에 대해 합리적으로 예측되는 경우 결산서 및 재무제표에 적극적으로 반영하고, 우발채무를 줄이기 위하여 필요시 선제적으로 대응하도록 함
 - 미분양용지 분양을 위하여 지자체는 여러 가지 지원제도(중소기업특별지원지역, 산업위기고용위기지역 등)를 적극 활용하고 분양용지의 용도변경, 필지 분할 등 수요자에 맞게 조정함
 - 분양되더라도 만기일까지 대출금 전체를 상환하기는 어려워 일부는 확정채무로 전환될 가능성이 있는 경우 대출기간 연장 검토
 - 기존 대출금의 금리가 높을 경우 금리가 낮은 지방채 등으로 대환하는 방안 추진

2) 지자체 귀책사유 지양

- 일부 사례에서 민간사업자가 실시협약 해지를 요청할 수 있는 빌미를 지방자치단체가 제공하여 이로 인한 소송 패소, 해지시지급금 지급의 원인이

될 수 있으므로 협약체결 이후에는 해당 협약을 충실히 이행하여 민간사업자에게 불필요한 귀책사유를 제공하지 말아야 함

- 또는 당초 협약서와 다른 지자체의 의사결정(예: 통행료 인하, 임대면적 축소 등)에 의해 사업의 수익성이 협약서와 다를 경우 이에 대한 책임을 지자체가 전적으로 지게 될 수 있음을 유의하여야 함

○ 분양성을 높이기 위한 할인분양, 또는 단순히 임대료만 높이기 위해 청사의 이미지에 맞지 않는 업체의 임대를 허용하거나 너무 낮은 가격에 임대할 경우에는 상가임대차보호법 등에 따라 계약종료 및 해지가 쉽지 않기에 신중할 필요가 있음

3) 우발상황 발생시 처리방안

○ 우발채무가 현실화되어 확정채무로 전환된 이후에는 이를 효과적으로 대응하여 지자체의 재정예의 악영향을 최소화할 수 있도록 하는 관리방안이 필요함

- 이러한 노력에도 불구하고 우발채무로 인해 일정 수준 이상으로 지자체에 재정부담이 발생한 경우 이를 적절히 관리하기 위한 행정안전부 차원의 로드맵이 필요할 것으로 판단됨
- 다만, 기본적으로 우발채무의 발생원인과 그것으로 인한 책임은 기본적으로 해당 자치단체에 있으므로 단순히 채무를 보전하거나 재정을 부담하는 등의 지원은 바람직하지 않다고 판단됨
- 따라서 해당 지자체의 당면한 재정위기에 대응할 수 있는 적절한 재정계획의 수립을 지원하고 우발채무로 인한 재정위기가 해당 지역 등의 금융시스템의 위기와 직결되지 않도록 관리할 수 있는 방안의 모색이 필요함
 - 예) 대출만기일에 확정채무로 전환될 수 있는 일부 금액은 재원 대책 마련

○ 또한 우발상황이 실제 발생하여 재정적 손실이 현실화 되었을 때 이를 지방자치단체에서 회계상 처리하는 방식은 그 우발상황이 무엇인지에 따라 다름¹⁰⁹⁾

- 지방자치단체가 민간사업자에게 사업을 추진할 수 있도록(사업자가 금융 조달 할 수 있도록) 사업자가 혹시 파산, 채무상환불이행시 대신 빚을 갚아주겠다고 지급보증하는 경우 이것이 확정되었을 때 채무로 처리함
- 민간사업자가 사업을 적극적으로 추진할 수 있도록 토지 등 미분양시 미분양 토지 매입(일부, 전부)을 하겠다고 확약하는 경우 역시 이것이 확정되었을 때 채무로 처리함
- 지방자치단체의 쟁송사건의 경우 현재 우발채무로 분류하고 있지 않으며 패소했을 때 배상액 등이 추경예산편성을 통한 비용으로 처리되고 있음

109) 이에 대해서는 명시적으로 제시되어 있는 문헌이나 규정이 부재하여 지방재정 분야 전문가 의견을 청취하여 기술함

제2절 행정안전부의 우발채무사업 관리방안

1. 중앙투자심사 내실화

- 모든 우발채무 사업에 대해 중앙투자심사를 받게 되므로 중앙투자심사의 내실화는 우발채무 관리에 있어 매우 중요함
- 사업시행법인에 지자체 또는 지방공사 등이 출자자로 참여하는 사업의 경우, 그 출자의 타당성 등에 대해서는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘지방출자출연법’) 등에 따른 관리도 받게 되나, 이때 유동화 및 매입확약 등을 통한 채무 또는 손실 부담, 신용 보강 등까지 검토 및 관리 범위에 포함되기는 어려움

□ 중앙투자심사에서 우발채무 사업 금액 기준

- 투자심사에서는 용지보상비, 공사비 등 총사업비 기준으로 사업별 대상 금액을 산정하고 있으나, 우발채무 사업에서도 동일하게 총사업비 기준으로 관리할지 아니면 우발채무 총액 또는 잔액 기준으로 관리할지 기준 마련이 필요함
- 본 연구에서는 투자심사 의뢰 전년도 말 기준의 우발채무 잔액 최대금액 기준으로 투자심사를 진행할 것을 제안함¹¹⁰⁾
- 원칙적으로는 우발채무 발생가능성을 고려하여 최대금액(100%)이 아닌 사업별, 유형별 발생확률을 적용하는 것이 합리적이거나 이에 대한 활용가능한 자료가 없어 전년도 말 기준 우발채무 최대 잔액을 기준으로 투자심사를 실시
 - 지방채 발행한도 산정시에는 우발채무의 발생확률을 50%로 적용하고 있음

110) 우발채무 규모는 총사업비와 연동되므로, 투자심사는 총사업비 기준으로 하는 것이 일관성 측면에서 타당하다는 전문가의 의견도 있음

- 우발채무 사례에서 확인되었듯이 우발채무 금액은 예측하기 어렵고 연도별로도 달라지기 때문에 금액산정이 어려울 수 있음
 - 우발부채 서식상 약정금액에 의무이행 확정분을 포함하고 있는 경우가 많으나, 우발부채의 정의에 따르면 의무가 확정된 금액은 약정금액에 포함되어서는 안됨
- 우발채무가 총사업비와 연동되는 경우가 많으므로 우발채무 잔액 외에 총사업비 금액을 병기 또는 부기하도록 함

□ 우발채무 금액기준별 투자심사기관 차등화 필요성

- 제도개선 이후 현재 모든 우발채무 사업은 지방의회 의결 이전에 금액이나 유형과 상관없이 중앙투자심사를 받아야 함
- 그러나 현재 중앙투자심사의 연간 심사건수를 고려할 때 신규로 모든 우발채무 사업에 대해 중앙투자심사를 거치도록 하는 것은 실효성 측면이나 효율성 측면에서 우려되는 측면이 있음
- 특히 본 연구에서 검토한 바와 같이 우발채무 유형별 지방재정예의 위험도가 다를 뿐 아니라, 지자체가 기초수급자나 소상공인, 농민 등 특정그룹을 대상으로 정책적인 필요성에 의해 지원하는 것이라면 투자사업에서의 우발채무와 달리 보아야 할 필요성도 있음
- 다만 현재 우발채무 사업의 범위에 대한 개념적 설정은 가능하나 실제 사업별로는 명확하게 구분하기 어려운 부분이 있으므로 우발채무 유형별 재정건전성 리스크를 고려하여 투자심사기관을 차등화하는 것은 현재단계에서는 어려움이 있으므로 본 연구에서는 금액기준으로 투자심사기관을 차등화되 구체적으로는 다음과 같은 방안을 제안함¹¹¹⁾
 - 우발채무 사업 투자심사기관은 다음과 같은 사유로 시군구 자체심사는 제외하고 시도 자체심사, 시도 의뢰심사, 중앙투자심사로 함

111) 이는 지방재정법 시행령 개정이 필요한 사항임

- 제3장 제1절 <표 3-3>에서 확인한 바와 같이 기초자치단체의 우발채무 금액이 광역자치단체에 비해 약 2배 가량 높은 수준이며 2020년 대비 2022년에 그 금액이 크게 증가하였음
 - 특히 광역자치단체는 공공토지비축협약이 67.3%인 반면, 기초자치단체의 경우 자산유동화증권이 32.5%, 부지매입협약이 32.0%로 기초자치단체의 경우 재정적 리스크가 더 높은 유형이 많음
 - 금액기준은 지방채무 통계자료상의 우발채무 사업 규모와 전수조사를 통해 확보한 우발채무 사례 금액을 기준으로 설정함
 - 2022년 기준 사업별 평균 우발채무 규모는 471억원¹¹²⁾임
 - 지방자치단체가 제출한 우발채무 사례¹¹³⁾의 경우 평균 우발채무 규모는 506억원이고, 1억원 미만 사업도 전체 69건 중 3건으로 4.4%의 비중을 차지함. 100억원 미만 사업은 25건으로 36.2%의 비중을 차지함
 - 총사업비보다 우발채무 금액이 더 작기 때문에 현재의 투자심사기관 선정시 적용되는 총사업비 금액기준¹¹⁴⁾보다는 더 강화하는 것이 바람직함
- 향후 우발채무 사업에 대한 투자심사 자료가 축적되고, 관련 연구가 더 진행되면 단순히 금액기준이 아닌 우발채무의 근거가 되는 사업특성별 차등화가 필요함
- 국비 지원 또는 국가 사업 여부
 - 주협약 상대가 민간인지 여부(특히 해외자본 여부)
 - 재정건전성에 미치는 악영향 정도

112) <표 3-8> 참고

113) <표 3-9> 참고

114) 의뢰심사의 경우 중앙심사는 (전액 자체재원이 아닌 경우) 시도 기준 300억원, 시군구 기준 200억원 이상이고, 시도 의뢰심사는 200억원 미만임

□ 투자심사 서류에 우발채무 분석 보고서 포함

- 우발채무 사업의 투자심사 내실화를 위해서는 해당 사업에 지자체 재원이 사업비로 투입되지 않더라도 해당 사업의 타당성 및 사업성이 공정하고 객관적으로 평가되어야 함. 결국 우발채무가 발생하는 것은 재무적 타당성이 없는 사업의 무리한 추진에 기인하는 경우가 많기 때문임
- 현재의 차수별 중앙투자심사 건수를 고려할 때, 매입확약 등 채무 또는 손실 부담 조항을 체결하기 직전 단계(즉, 우발채무의 발생 직전)에서 투자심사 등을 거치게 되더라도, 실효적인 관리가 이루어지기 어려움
 - 이미 그 전제가 되는 사업 타당성 및 사업성 등에 대해서는 해당 지자체가 전제한 상황이므로, 투자심사 등 중앙의 제한된 시간과 자료, 권한 등의 측면에서 볼 때 그 우발채무 투자심사 단계에서 유효적절한 의견을 제시할 수 없음
- 따라서 해당 사업 전반의 사업시행조건과 연계하여 우발채무를 검토·관리할 수 있는 절차와 전문기관 등을 명확히 하고, 적정한 시간과 비용 등을 확보해야 할 것임
 - 투자심사에서 LIMAC의 조사보고서와 동일하게 인정되는 PIMAC의 조사 보고서에는 지방비, 우발채무 등에 대한 분석이 포함되지 않음을 고려하여 이에 대한 보완이 필요함

□ 우발채무 관련 재심사 규정 마련

- 우발채무가 포함된 사업의 경우 지방의회 의결 전에 중앙투자심사를 의무화 하였으나, 우발채무가 포함된 협약·계약·협정·확약서의 내용이 변경되는 경우가 빈번하여 이에 관한 규정이 필요함
 - 우발채무금액의 변경, 확약기간의 변경, 확약조건의 변경 등 주요 사항의 구체적 변경 범위를 제시하여, 일정 수준 이상 변경되면 재심사를 받도록 제시할 필요가 있음

2. 중점관리사업 모니터링 및 우발채무 컨설팅 강화

- 행정안전부는 2023년부터 매년 우발채무 사업 중 재정부담이 큰 사업을 중점관리 대상으로 선정하고 시도 자체 및 행안부-시도간 집중점검을 통해 우발채무가 확정채무로 전환되는 것을 최소화하기 위한 노력들을 추진 중임
- 연간 4회 점검회의 실시(시도 자체점검 3회, 행안부 점검 1회)

〈표 6-2〉 행정안전부 중점관리사업 선정기준

- 보증채무: 자산유동화증권(전체)과 금융기관 차입금 100억원 이상
- 예산외의 의무부담: 우발채무 잔액 100억원 이상
- ※ 공공토지 비축협약은 자치단체가 낮은 보상비로 토지를 매입하므로 관리 불필요

- 행정안전부는 중점관리 대상사업에 대한 시·도 자체점검 결과를 분석하여, 4단계(정상, 관심, 부진, 위험)로 재분류함
- 사업 진척률, 분양률, 확정채무로 전환 가능성 등을 기준으로 분석
 - 부진 및 위험사업은 행안부 집중관리 대상으로 선정하여 관리 중

〈표 6-3〉 우발채무 관리기준

구분	점검 내용
정상	• 사업 진도율, 분양률 등이 계획 대비 정상 추진되어 우발채무가 확정채무로 전환될 가능성이 낮은 사업
관심	• 확정채무 발생일이 1년 이상 남아 있으나 사업 진도율, 분양률 등의 지속적인 모니터링이 필요한 사업
부진	• 확정채무 발생일이 1년 이상 남아 있으나 협약조건에 따라 조기에 도래할 가능성이 높은 사업 • 사업 진도율, 분양률 등이 계획 대비 부진하여 실질적·구체적인 대책이 필요한 사업
위험	• 확정채무 전환 가능성이 매우 높아 만기 연장, 재원 대책 등이 시급하고 재원 부담이 큰 사업

- 또한 타당성 조사 및 법률, PF, 회계재무 전문가 12명을 ‘우발채무 전문가 컨설팅단’으로 구성하여 정기컨설팅을 수행함과 동시에 지자체의 긴급한 수요에 대응하기 위하여 지방투자사업관리센터(LIMAC) 내에 ‘헬프데스크’도 운영 중임
- 지금까지의 운영실적 및 운영상 애로사항 등을 점검하여 보다 내실화 있는 컨설팅이 이루어지도록 지속적으로 노력할 필요가 있음
- 또한 우발채무와 관련한 컨설팅은 전문성과 정확성이 중요하므로 가급적 전화 통화보다는 대면으로 진행하거나 홈페이지 Q&A를 통해 진행하는 것이 바람직함

3. 기타 제도적 보완사항

1) 우발채무 기재 상세화 및 누락 방지

- 우발채무의 경우 잠재적 재정위험요인에 대한 관리 차원에서 예산편성은 영기준에 따라 우발채무를 예산안 첨부 서류에 포함케 하는 등 우발채무를 지방자치단체 통합부채 범위에 포함시켜 상시 모니터링하게 하도록 규정하고 있음
- 그러나 우발채무를 예산안 첨부 서류에 포함하도록 규정을 하고 있지만 이에 대한 실무적 지침이 부족하고 우발채무의 개념이나 분류체계 조차 체계적으로 정립되어 있지 않은 문제점이 발생하고 있음
- 지방자치단체 우발채무 처리에 대한 내용을 담고 있는 회계처리 예규 역시 포괄적이고 추상적이어서 회계담당자의 주관에 따라 우발채무 회계정보의 내용이 달라지는 현상이 발생하고 있음
 - 2022년 10월 우발채무 사업에 대한 행정안전부의 전수조사 자료에서도 확인할 수 있듯이 지자체가 인지하고 있는 우발채무는 지자체마다 상이함
- 대부분의 우발채무는 재무제표상의 주석으로 기재하도록 하고 있으나, 이에 대한 집계 및 관리가 제대로 이루어지지 않아 지자체 별로 달리 기재하

거나 누락하는 경우가 있으므로 처리기준 및 방식에 대해 상세하게 제시할 필요가 있음

- 재무제표에 우발상황에 의해 발생한 금액과 이에 따른 우발채무, 이 중 확정 채무로 확정된 금액, 재무상태보고서에 처리되고 있는 항목 등을 보고 하도록 하여 우발상황으로부터 채무처리까지의 현황을 명확히 하여야 함

2) 지방채발행한도 산식 조정

- 현재의 지방채 한도액 산정시에는 일반채무와 BTL임차료, 우발채무만을 반영하고, 특히 우발채무는 현재 지방채 발행한도액 산정시 총액의 50% (발생확률 개념)를 반영함
- 행정안전부 지방채 발행계획 수립기준에서는 BTO 사업과 관련된 MRG와 SCS는 우발채무에 포함하고 있지 않음¹¹⁵⁾
- 그러나 감사원 감사결과, 우발채무 관련 언론 보도, 지방재정 전문가 FGI 등을 통해서 확인한 바와 같이 BTO 사업의 경우도 우발채무로 포함할 필요성이 높음. 물론 민간투자법으로 추진하면서 적격성조사, 민간투자심의위원회 등 엄격한 절차를 거치고 있으나, 해당 사업에서 문제가 생겼을 경우 그 부담은 고스란히 지자체의 부담이 된다는 점에서 엄격한 관리의 필요성이 있음

〈표 6-4〉 지방채 한도액 산정기준

구 분		시·도, 인구 100만명 이상의 대도시	시군구
총 한 도 액 (A+B)	기본 한도액(A)	[경상일반재원-(일반채무+BTL 임차료+우발채무 50%)] × 10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액 (B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + '23년 차환채 발행액 + 지역일자리사업(투자사업) + 장기미집행 도시계획시설	

자료: 행정안전부(2022.7), 2023 지방채 발행계획 수립기준

115) 구체적으로 명시하고 있지는 않으나, 채무관리계획 수립시 우발채무와 BTO의 MRG 및 SCS(Standard Cost Support: 표준비용보전)을 별도로 구분하고 있음. 반면 발생주의 복식부기 재무제표 결산 주석에 따른 우발부채에는 계류 중인 소송사건 뿐 아니라 BTO 계약내역도 포함됨

- 다만 우발채무의 범위가 확대되어 해당 금액이 증가하면 지방채 한도액에 큰 제약으로 작동되므로 지방채 발행한도에 적용되는 우발채무의 범위를 명확하게 설정할 필요가 있음
 - 투자심사에서의 우발채무, 지방채 발행한도액 산정시의 우발채무를 동일하게 정의한다면 지방채발행한도액 산정식의 조정이 필요할 것임
- 고려해 볼 수 있는 방안은 현재의 우발채무 범위를 제한하는 것임
 - 우발채무 중에서 관리할 우발채무를 선정하되, 이때의 선정기준은 지방채 정예의 위험도이고, 제외기준은 사업추진의 긴급성, 필요성이 높은 경우, 공익을 위하여 필요한 사업 등으로 정할 수 있음
- 다음으로 우발채무 발생확률이 현재 일률적으로 50%로 적용되고 있는데 이에 대한 조정을 검토할 수 있음
 - 민간 부동산PF시장에서 한국신용평가 등 신용회사에서 각 건설사의 우발채무 현실화시 건설사 신용도 평가시, 또 금융기관에서 시행사에게 PF 대출 심사시 판단하는 기준을 일부 고려할 수도 있음
 - 사업추진단계(초기일수록 리스크 ↑), 지역(비수도권 ↑), 미분양 가능성(지식산업센터 또는 생활형숙박시설 등 경기에 민감한 시설 ↑)
 - 다만, 지자체 추진 사업이 워낙 다양함에도 불구하고, 관련하여 행정안전부 또는 관련 기관 등이 접근할 수 있는 개별 사업에 대한 정보에는 한계가 있으므로, 발생확률을 세분화하여 분류하는 것은 현실적으로 매우 어려운 작업으로 관련 자료 축적 이후 별도의 연구가 필요할 것으로 판단됨

3) 투자사업 이력관리와 연계

- 투자사업 이력관리제도는 투자심사를 통과한 총사업비 500억원 이상 사업 및 중앙투자심사를 통과한 사업의 통과 이후 추진상황에 대해 추적 및 관리를 위해 도입된 제도임
- 2020년 12월 「지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」 개정시에 지자체가 추진사업의 자가진단 수행시에 “채무부담행위/매입확약/신용

- 보증 등이 있는 사업”임을 스스로 체크하도록 하여 우발채무 사업에 대한 관리를 시작하였으나, 실질적 이력관리는 어려운 상황임
- 현재는 사업준공(완료)까지를 관리함에 따라 준공 이후 실제 우발채무가 발생할 가능성이 높는데, 이에 대한 관리는 부재한 상황임
 - 우발채무 사업이 중앙투자심사가 아닌 경우에는 지자체가 이에 대한 체크를 하지 않는 경우 이력관리에서 우발채무 사업을 확인하는 것이 불가능함
- 2024년부터는 우발채무 사업이 중앙투자심사 대상에 포함됨에 따라 우발채무 사업의 이력관리가 필요한 상황임
- 우발채무를 지자체가 자체적이며 수시로 관리하기 위해서는 우발채무 관련 데이터를 상시 파악할 수 있어야 함
- 지방자치단체는 우발채무의 관리 업무와 이력관리 업무를 모두 수행해야 하는 주체이나, 우발채무의 관리와 우발채무가 포함된 투자사업의 이력관리는 상당 부분이 공통된 업무로 구성될 가능성이 존재함
- 아래 이력관리 추진과정에서 지방자치단체는 우발채무가 포함된 투자사업의 이력을 작성하여 제출하도록 되어 있어, 우발채무가 포함된 사업의 중점관리 대상 선정기준을 추가하고 선정된 사업에 대해 자체관리계획을 수립하도록 한다면, 지방자치단체의 입장에서는 중복 업무 해소가 가능할 것으로 판단됨
 - 다만, 우발채무가 포함된 투자사업에 대한 중앙투자심사 규정이 2024년 올해 신설되어, 해당 투자사업에 대한 이력관리 카드 및 지침이 별도로 마련되어야 함

[그림 6-1] 투자사업 이력관리체계

구분	추진내용	수행주체	시기
① DB 구축	<ul style="list-style-type: none"> 준비단계 정보 입력(※ 투자심사 의뢰서 기준) 추진단계 정보 입력(※ 전년도 결산 기준) 	지자체 입력 및 제출	5월
	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> DB 구축 결과 검토 및 최종 확정 ※ 제출된 사업정보 오류 확인 및 보완 	전담기관	7월
② 사업 검토	<ul style="list-style-type: none"> 사업 주요 변경사항 검토 	전담기관→지자체	8월
	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 중점관리 후보사업 선정 및 결과 통보 		
	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 지자체 소명자료 제출 	지자체→행안부 및 전담기관	9월
	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 중점관리사업(자체관리계획 수립 대상) 선정 	행안부 및 전담기관 →중투위 보고	10월
③ 사업 관리	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 자체관리계획 수립 	행안부 요청 →지자체 제출	11월
	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 자체관리계획 검토 및 확정 	행안부 및 전담기관	12월
	<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 전년도 자체관리계획 이행 여부 점검 대규모 투자사업 정보 공개 	행안부 및 전담기관	12월

4) 타 절차와의 중복 및 충돌 조율

- 지방재정법에 따라 우발채무와 관리감독을 강화하기 위한 방안 이행시 타 법령에 근거한 조사 및 검토, 심의 등의 절차가 있는 경우에는 절차의 중복 또는 충돌 등이 발생하지 않도록 조율이 필요함
 - 예를 들어 민자사업에서의 해지시지급금이나 사업재구조화된 민자사업에서의 비용보전금 등은 우발성이 있는 채무에 해당하는 것은 맞지만, 다른 법령에 따른 조사 및 검토, 심의 등의 절차가 있으므로, 이를 단순히 우발채무의 관리대상에 포함하는 경우에는 불필요한 절차의 중복을 초래하거나 오히려 그 조사·검토·심의 결과 사이에서의 충돌이 발생할 우려가 있음
 - 따라서 이를 어느 쪽으로 일원화하여 처리할 것인지 또는 그 결과 사이에서의 서로 다른 부분이 있을 경우 어떻게 조율할 것인지를 전체적으로 정비할 필요가 있음

참고문헌

- 김성주 · 김진 · 전영준, 『지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무관리제도 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2023.12.
- 박병희 · 윤석완 · 조기현, 「지방채무 규모 및 지방채 제도 개선방안」, 한국지방재정학회, 2012.07.
- 배정아 · 서정섭, 「지방자치단체 우발부채 관리방안 연구」, 한국지방행정연구원 정책연구, 2014.
- 윤태섭, 「지방자치단체 우발채무 처리현황 진단 및 개선방안에 관한 연구」, 국가정책연구 32권제2호: 47-78, 2018.
- 정성호, 「지방자치단체의 우발부채 구분체계에 관한 논의」, 한국지방재정학회 2015년 의왕시 찾아가는 세미나, 2015.
- 주재홍 · 이세구, 「서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리방안 연구」, 서울공공투자관리센터, 2014.
- 최지은 · 송지영, 「민간투자법과 비교를 통한 개별법으로 추진하는 민간투자사업의 쟁점연구」, 민간투자연구 제2권 제1호(계재 예정), 2024.
- 한재명 · 최은철, 『통합부채 및 우발부채 관리방안 연구』, 한국지방세연구원 정책과제, 2021.
- 행정안전부 보도자료, 「지방채 발행한도 제도개선 및 채무관리 강화 방안」, 2012.9.
- 행정안전부 정책설명자료, 「지방자치단체 우발채무 선제적 관리방안」, 2023.5.23
- 행정안전부 훈령, 「지방자치단체 복식부기 · 재무회계 운영기준」.
- 행정안전부 훈령, 「지방재정위기관리제도 운영규정」.
- 행정안전부, 「지방채 발행계획 수립기준」, 연도별.
- 황순주, 「갈라파고스적 부동산PF, 근본적 구조개선 필요」, KDI FOCUS, 2024.06.
- 황창선, 「지방자치단체의 신용평가 활용」, 지방계약연구 제4호, 2012.

[언론기사]

경남도민일보, 마산로봇랜드 협약 ‘민간사업자 먹튀’ 쉽게 설게됐다, 2023.4.26
 경남신문, 창원 지개~남산 민자도로 ‘보조금 먹는 하마’되나, 2022.09.19.
 경남신문, 창원 지개~남산도로 유료화 한달 효과는?, 2021.10.4.
 대전일보, 대전천변도시고속화도로 채무 변제 의지 없는 대전시, 2023.10.18.
 프레시안, 박완수 경남지사 “로봇랜드 사업 다시 추진중이다”, 2024.3.7

[법원판례]

광주지방법원, 2022. 7. 8. 선고 2020가합57436 판결
 대구지방법원, 2018. 4. 18. 선고 2017구합24129 판결
 대법원, 2015. 1. 15. 선고 2014다216072 판결, 대법원 2013. 9. 26
 서울중앙지방법원, 2012. 5. 24. 선고 2011가합100362 판결

[각종 법령]**[감사원 감사자료]**

감사원, SOC 민간투자제도 운용실태, 2004.
 감사원, 공공시설 민간투자사업 추진실태, 2007.
 감사원, 민간투자사업 추진실태 감사, 2010.
 감사원, 지방산업단지 개발사업 추진실태, 2021.06.
 감사원, 지방자치단체 주요투자사업 추진실태, 2013.05.
 감사원, 지방자치단체 참여 부동산개발사업 추진실태, 2024.01.
 감사원, 지방자치단체 채무보증사업 관리실태, 2013.11.

[지방자치단체 협약서 및 약정서]