

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무관리제도 개선방안

연구진 김 성 주(연구위원)
김 진(부연구위원)
전 영 준(부연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-528-6

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는
금합니다.



서 문

PREFACE

민선 8기까지 오는 과정에서 지방자치단체는 인구감소 및 지역소멸에 대응, 지역경제 활성화 노력 등의 일환으로 민간자본 유치를 이전보다 적극적으로 해왔습니다. 이 과정에서 우발채무가 발생되어 왔지만, 전국 단위에서 관련된 데이터를 파악하기에는 어려움이 있는 등 관리의 사각지대에 있다는 지적이 있습니다. 반면 2022년 말 강원중도공사 spc 사업과 같이 문제가 생겼을 때 그 파장이 지역을 넘어 국가, 민간영역, 다른 나라와의 신용문제에까지 영향을 미칠 수 있다는 점에 연구진의 문제의식이 있습니다.

현재 우발채무 관리와 관련한 문제점으로는 우발채무 관리제도로써 지방재정관리 제도의 한계, 구체적인 내용을 파악하기에는 어려움이 있는 공개 내용 및 공개 시기, 담당 공무원 전문성 문제, 근본적으로는 우발채무 사업 자체의 불안정성 등이 지적되고 있습니다.

이상 우발채무 관리의 문제점 해소를 위해 연구진은 중앙정부와 민간분야의 우발채무(부채) 관리현황, 일본과 미국의 우발채무(부채)의 사례를 살펴보고 시사점을 제시하였습니다. 이상의 연구결과를 토대로 연구진은 지방자치단체 자체 관리방안과 제도 개선방안으로 나누어 대안을 제시하고 있습니다.

지방자치단체의 우발채무 자체 관리를 위해서는 재무제표를 구체적으로 작성하고 이런 내용을 재정공시를 통해 충분히 알리는 방안, 차세대 이호조 시스템에 관련내용을 입력하고 지자체 스스로 모니터링 하도록 하는 방안, 공무원의 전문성 제고를 위해 매뉴얼을 작성하여 보급하고 충분한 교육이 이루어질 수 있도록 하는 방안입니다. 우발채무 제도개선을 위해서는 지방채 발행 총액한도 포함범위의 재점검, 우발채무 포함범위에 BTO 사업의 포함여부 재점검, 마지막으로 지방자치단체의 우발채무가 누락되지 않고 관리되기 위해 약정사항들을 누락 없이 관리할 수 있는 기초 데이터 관리시스템을 구축해야 한다는 것입니다.

모쪼록 본 연구가 우리나라 지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무 관리 개선에 기여하기를 기원합니다. 연구진의 노고에 감사드립니다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

지방재정 365와 e나라지표 등에서 발표하여 공개하고 있는 지방채무 규모는 지방자치단체의 지방채와 채무부담행위액, 보증채무이행책임액만 해당하는 금액으로서, 우발채무는 제외된 금액이다. 2022년 9월 발생한 강원도의 출자기관인 중도개발공사 공사채에 대한 보증채무 불이행 선언은 강원중도개발공사가 설립한 특수목적법인(SPC) 아이원제일차로부터의 차입금에 대한 디폴트(채무불이행)였고, 결과적으로는 12월에 전액 상환하였으나 그 여파는 상당 기간 지속되었다.

민선 8기까지 오는 과정에서 지역소멸, 지역경제 회복 등 행정환경이 다변화되면서 지방자치단체의 직접 기채 외에 민간자본 유치를 위한 보증채무가 확대되어 왔다. 그러나 우발채무관련 통계는 지방재정 365에 2018년에 단 한 번 발표되었을 뿐, 우발채무관련 자료를 파악하기 위해서는 지자체의 세입·세출결산서, 재무제표, 공동재정공시상 결산서, 수시재정공시 자료상 우발채무 모두를 찾아봐야 한다. 우발채무에 대해서는 여전히 관리의 사각지대로 볼 수밖에 없는 지점이다. 구체적으로 우발채무와 관련한 문제점으로는 다음과 같이 다섯 가지로 나누어볼 수 있는데, 1) 지방재정관리제도 내에서 우발채무를 관리하는 데에 제도적 한계점, 2) 우발채무와 관련하여 구체적인 내용을 파악하기에는 불충분한 공시정보 및 수시공시로 인한 한계, 3) 우발채무 가이드라인 미비 등 운영의 문제, 4) 순환근무를 기본으로 하는 담당 공무원 전문성의 취약, 5) 우발채무 대상사업 자체의 불안정성이다.

이상 우발채무 관리의 문제점 해소를 위해 본 연구는 중앙정부와 민간분야의 우발채무(부채), 일본과 미국의 우발채무(부채)의 사례를 매우 구체적으로 살펴보았다. 분석결과를 토대로 본 연구에서는 향후 우발채무로 인한 지방재정의 건전성 제고를 위해 지방자치단체 자체 관리를 위한 대안과 전반적인 제도 개선방안으로 나누어 제시되고 있다.

지방자치단체의 우발채무 자체 관리를 위해 먼저, 재무제표의 구체적 작성과 재정공시의 강화방안을 제시하고 있다. 최근 회계정보의 유용성과 투명성이 강조되는 상황에서 재무제표 주석공시의 의미와 그 중요성은 매우 크기 때문에 우발부채의 다양한 유형에 유의하여 우발부채에 대한 주석 공시를 충분히 할 필요가 있다는 것이다. 공시시기 또한 지자체별로 공시시점이 천차만별임에 따라 우발채무 공시의

시기를 특정하여 지자체 자체적으로 정보를 공유하여 관리가 가능토록 해야 한다는 것이다.

둘째, 우발채무관련 내용을 차세대 이호조 시스템에 입력하여 관리하고 주기적인 모니터링 실시를 제안하고 있다. 지자체 자체적으로 현재 시점에서 시행되는 사업과, 그 사업 진행과정에서 체결된 약정사항들에 대해 확인하는 것을 차세대시스템 모니터링을 통해 현행화하여 대처해 나가자는 것이다.

셋째, 공무원 순환보직의 특성상 용어파악이 쉽지 않은 우발채무의 명확한 정의를 제공하고 관리를 위해 매뉴얼 제공과 교육이 필요함을 제시하고 있다. 우발채무 정의는 과거의 거래나 사건과 관련된 채무로서, 채무부담금액이 불확실하며 지방의회의 의결을 필요로 한다는 것에 모두 해당된다. 그리고 우발채무 두 유형 중 하나인 보증채무부담행위는 금융상품으로서 보증을 선 주채무자가 채무를 이행하지 않을 때, 예산외 의무부담은 계약, 협정, 협약 등을 통하지만 금융상품이 아니며 사업종료 결과에 따라 지자체가 직접적으로 예산을 부담해야 하는 경우를 말한다. 이상의 우발채무의 명확한 개념, 표준계약서, 저지르기 쉬운 실수 등을 포함한 매뉴얼이 제공되어야 하고 이 매뉴얼을 통한 정기적 담당자 교육이 필요함을 제시하고 있다.

다음으로, 우발채무 제도상의 개선을 위해 제시하고 있는 첫 번째 방안으로 지방채 발행 총액한도 포함범위의 재점검이 필요함을 제시하고 있다. 특정 시점을 기준으로 하였을 때 우발채무를 발생시키는 각 약정사항이 내포하는 위험의 성격과 범위, 영향력은 다르다는 것이다. 따라서 보증채무부담행위의 우발채무와 예산외 의무부담의 우발채무에 일관되게 50%를 적용하기보다는 유형별로 위험의 가중치를 판단하여 다르게 반영하는 방안을 고려하여야 하고 궁극적으로는 지자체의 관심도 제고되는 효과도 있다.

둘째, 우발채무 포함범위의 재점검이 필요한데, BTL은 관리채무비율에 포함되어 관리되고 있으나 수익형 투자사업인 BTO는 일반채무에도 우발채무에도 잡히지 않고 있다. BTO도 민간투자법에 근거하고 있고 관리채무에 반영되고 있으며 계약서상 해지시 지급해야 할 금액이 명시되어서 최대 손실 추정액이 있다. 또한 BTO



방식도 여느 우발채무와 동일하게 의회의 승인을 얻어 운영권자와 계약을 체결한 후 계약기간 동안 최소 운영수입을 보장하는 비용보전방식임에 따라 우발채무 범주에 포함시키는 것에 대한 재고가 필요하다.

셋째, 지방자치단체의 우발채무가 누락되지 않고 관리되기 위해서는 우발채무의 가장 기초가 되는 약정사항들을 누락 없이 관리할 수 있는 기초데이터 관리시스템을 구축해야 한다는 것이다. 현재는 공사, 공단, 출연기관 등을 모두 포함하는 통합부채관리제도를 두고 있으나, 각 지자체별로 공시를 하지 않거나, 공시를 하더라도 통계적인 취합 수준에 그치는 경우가 많아 그 실효성이 높지 않다. 따라서 행정상으로는 기초와 광역지자체가 별개의 개체로 움직이더라도, 데이터의 관리는 공사, 공단, 출연기관부터 시작하여 그 상위 수준의 기초지자체, 그 다음 광역지자체 등으로 단계적으로 취합되어 통합적으로 관리되는 제도가 필요하다는 것을 제시하고 있다.



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	3
1. 우발채무 포함 지방채무로 인한 지방재정 건전성 악화 가능성 심화 ..	3
2. 지방채 외의 채무관리 사각지대 존재	4
3. 우발채무 관리 강화를 통한 지방재정 건전성 확보	4
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	6
제2장 재정건전성과 지방채무에 관한 이론적 논의	9
제1절 지방채무에 관한 이론적 배경	11
1. 지방채무의 필요성 및 적정수준	11
2. 채무수준 결정에 관한 이론	15
3. 지방채무의 주요 특성: 재정착각의 원인	17
제2절 우발채무의 의의	19
1. 우발채무의 개념 및 유형	19
2. 우발채무의 주요 발생원인: 민관협력(PPPs)	27
3. 우발채무 관련 선행연구 검토	30
제3절 우발채무와 재정건전성 간 관계	37
1. 재정건전성의 개념	37
2. 재정건전성의 주요 측정지표로서의 채무수준	39
3. 본 연구의 관점: 재정위험 요인으로서의 우발채무	42
제3장 우발채무의 관리현황 및 문제점 분석	49
제1절 우발채무의 제도 현황	51
1. 지방 채무 및 부채 관련 지방재정관리제도	51
2. 지방 우발채무 공시 및 관리제도	58



제2절 우발채무의 관리 현황 분석	61
1. 분석 범위 및 방법	61
2. 지방 우발채무 분석 결과	62
3. 우발채무 작성 현황	81
4. 지자체 재정상태와 우발채무	88
제3절 우발채무 관리의 문제점	92
1. 지방재정관리제도로서 우발채무 관리의 한계	92
2. 공시정보의 불충분성	93
3. 우발채무 운영의 문제	98
4. 순환근무의 특성상 전문성 취약	99
5. 우발채무 사업의 불안정성	100

제4장 국가·민간분야 및 외국의 우발채무 관리사례 분석 103

제1절 국내 사례	105
1. 국가 수준 우발부채 운영 현황	105
2. 중앙정부 공공기관 채무관리 사례	112
3. 민간분야의 채무관리 사례	115
제2절 해외 사례	127
1. 미국 지방정부의 우발채무 관리	127
2. 일본 지방정부의 우발채무 관리	143
제3절 시사점	154
1. 민간영역의 체계적 우발채무(부채) 관리구조	154
2. 재무제표 주석 내 매우 구체적인 우발채무(부채)관련 자료 개시 ..	154
3. 국가 및 지방의 우발채무(부채) 공시항목 통일 필요	156
4. 미국의 우발채무 기록과 공시의 구체적, 투명한 관리 및 기금 운용 ..	157
5. 일본의 적극적 의회 관여	157

제5장 우발채무의 관리 개선방안	159
제1절 기본방향	161
제2절 지자체의 우발채무 자체 관리방안	163
1. 구체적인 재무제표 주석 작성 및 재정공시 강화	163
2. 차세대 이호조 시스템 입력 관리 및 모니터링	164
3. 우발채무의 명확한 정의 제공 및 공무원 교육(매뉴얼) 강화	168
제3절 우발채무의 관리제도 개선방안	170
1. 지방채발행 총액한도 포함범위의 점검	170
2. 우발채무 포함범위의 점검	172
3. 우발채무 기초데이터 관리의 강화	173
제6장 결론	175
제1절 연구요약	177
제2절 정책제언	179
1. 지방자치단체의 우발채무 자체 관리 강화방안 마련 필요	179
2. 전반적인 우발채무의 관리제도 개선 필요	180
3. 본 연구의 한계	181
참고문헌	182
Abstract	189



표 목차

<표 2-1> 재원의 용도와 재원의 조달방법	13
<표 2-2> 현행 기업회계기준서 상의 우발부채 처리 기준	20
<표 2-3> 지방채무의 분류	24
<표 2-4> 우발채무의 유형	26
<표 2-5> 국가 및 공공기관 우발 채무(부채) 관련 주요 선행연구	32
<표 2-6> 지방자치단체 우발 채무(부채) 관련 주요 선행연구	34
<표 2-7> Polackova(1998)의 재정위험 분류	45
<표 3-1> 전반적 지방재정관리제도 현황 종합	52
<표 3-2> 지방채무 및 지방부채 관련 지방재정관리제도 현황	52
<표 3-3> 예산과정별 지방재정관리제도 현황	53
<표 3-4> 지방채발행 총한도액* 산정 기준 변화	55
<표 3-5> 지방 우발채무 관련 지방재정관리제도 현황	58
<표 3-6> 지방자치단체 재정제도 상 우발부채 및 우발채무 공시 현황	59
<표 3-7> 지방 우발채무 연도별 합계 금액	62
<표 3-8> 지방 우발채무 연도별 평균 금액	63
<표 3-9> 지방 우발채무 연도별 평균 구성	65
<표 3-10> 예산대비 우발채무 연도별 평균 비율	66
<표 3-11> 우발채무 현황(2021 회계연도 기준)	69
<표 3-12> 예산의 의무부담 상세 현황(2021 회계연도 기준)	70
<표 3-13> 예산 및 채무잔액 대비 우발채무 현황(2021 회계연도 기준)	72
<표 3-14> 보증채무부담행위 상세내역(2021 회계연도 기준)	74
<표 3-15> 예산의 의무부담 상세내역(2021 회계연도 기준)	75
<표 3-16> 우발채무 약정유형	80
<표 3-17> 지급보증(보증채무부담행위) 세부내역 작성양식	81
<표 3-18> 보증채무부담행위 관리현황(2014~2021)	82
<표 3-19> 보증채무부담행위 - 행위명 불명확 사례	82
<표 3-20> 보증채무부담행위 - 제공사유 불명확 사례	82

<표 3-21> 보증채무부담행위 분야(2014~2021)	83
<표 3-22> 예산외의무부담 세부내역 작성양식	84
<표 3-23> 예산외의무부담 관리현황(2014~2021)	85
<표 3-24> 예산외의무부담 - 행위명 불명확 사례	85
<표 3-25> 예산외의무부담 - 사업기간 불명확	86
<표 3-26> 예산외의무부담 - 약정내용 불명확 사례	86
<표 3-27> 예산외의무부담 분야 현황(2014~2021)	88
<표 3-28> 우발채무 관련 지방재정관리제도 현황	92
<표 3-29> 지방자치단체 재무제표의 우발부채 주석 공시 항목	94
<표 3-30> 지방자치단체 결산 재정공시의 우발부채 항목	94
<표 3-31> 결산 재무제표와 재정공시 상의 우발부채 공시 비교 예시	96
<표 3-32> 국가 수준 우발부채 공시 분류 및 지방자치단체 우발채무 분류	97
<표 3-33> 보증채무부담행위 - 제공받은 자의 유형	100
<표 3-34> 예산외의무부담 - 사업자의 유형	101
<표 4-1> 국가 재무제표 주석 상의 우발부채 분류	106
<표 4-2> 2021회계연도 48개 중앙부처 재무제표 주석 상의 우발부채 현황 ·	107
<표 4-3> 2021회계연도 국가재무제표 주석 상의 우발부채 현황	108
<표 4-4> 최근 5년간 국가 재무제표 상 우발부채 현황	109
<표 4-5> '11~'21회계연도 국가재무제표 주석 상의 우발부채 공시 추이	111
<표 4-6> 중소벤처기업진흥공단의 위험 측정 및 모니터링 지표	113
<표 4-7> 신용보증기금 보증 부실 사유	115
<표 4-8> 자산건전성 분류 기준에 따른 금융기관 대손충당금 적립 비율	123
<표 4-9> 금융기관별 자기자본 규제 개요	124
<표 4-10> 금융업종별 위험 관련성	125
<표 4-11> 비은행권 부동산 PF 익스포저 취급한도 설정 현황	125
<표 4-12> 캘리포니아 주정부 우발 부채 주석 공시 구조	133
<표 4-13> 노스 캐롤라이나 주정부 약정 및 우발 상황 주석 구조	136



<표 4-14> 지방공영기업과 제3섹터의 차이	148
<표 4-15> 지방공영기업, 제3섹터의 손실보상, 채무보증의 상황	151
<표 5-1> 지방 일반채무와 우발채무의 비교	169
<표 5-2> 은행업감독규정 [별표 3의 2] 난외항목의 신용환산율 적용 기준 ..	171



그림 목차

[그림 1-1] 본 연구의 분석체계	7
[그림 2-1] 연도 간 자원조정을 통한 사회적 후생의 변화	12
[그림 2-2] 기업회계기준에 따른 우발부채 인식	20
[그림 2-3] GFSM 2014에서의 부채와 우발부채 구분	22
[그림 3-1] 지방 우발채무 연도별 평균 금액 추세	64
[그림 3-2] 지방 우발채무 구성별 평균 금액 추세	64
[그림 3-3] 지방 우발채무 연도별 평균 구성 비율 추세	66
[그림 3-4] 예산대비 우발채무 연도별 평균 비율	67
[그림 3-5] 2021년 지방채 잔액과 우발채무	88
[그림 3-6] 2021년 예산대비 지방채 비율과 우발채무	89
[그림 3-7] 2021년 재정력지수 및 재정자립도와 우발채무	90
[그림 3-8] 결산 재정공시 수시공시 관련 현황	98
[그림 4-1] 최근 5년간 국가 재무제표 상 우발부채 현황	109
[그림 4-2] 국가 우발부채 항목별 최근 5개년 평균 비중	110
[그림 4-3] 금융감독원 사전관리제도 예시	120
[그림 4-4] 금융감독원 자산건전성 분류 기준	122
[그림 4-5] 캘리포니아 주정부 우발 부채 공시 사례: 소송	134
[그림 4-6] 캘리포니아 주정부 우발부채 명세서 예시	135
[그림 4-7] 노스 캐롤라이나 우발 상황 사례: 소송	138
[그림 4-8] 노스 캐롤라이나 우발 상황 사례: 연방 정부 보조금 환급	138
[그림 5-1] 차세대 이호조시스템 항목	165
[그림 5-2] 차세대 이호조시스템에 입력 항목의 예	166

1

서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 연구의 범위 및 방법





Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

1. 우발채무 포함 지방채무로 인한 지방재정 건전성 악화 가능성 심화

2021년 12월말 현재 전국 지자체의 지방채무는 총 36조 605억 원으로서 전년대비 20.1%(6조 411억 원), 5년 전인 2016년대비 36.5%(9조 6,371억 원)가 늘어난 규모이다.¹⁾

그런데, 지방재정 365와 e나라지표 등에서 발표하여 공개하고 있는 이 지방채무 규모는 지방자치단체의 지방채와 채무부담행위액, 보증채무이행책임액만 해당하는 금액으로서, 우발채무는 제외된 금액이다.

우발채무 데이터는 공식적으로 2018년에 단 한 번 발표되었는데, 이 발표자료에 의하면 지방채무에 포함되지 않는 보증채무부담행위와 예산외 의무부담 금액이 약 3조 5천 억 원으로 나타난다(지방재정 365). 2018년 기준 우발채무는 지방채무의 약 10%에 해당하는 규모로서 보증채무부담행위와 계약상 약정²⁾(예산외 의무부담) 등은 재정건전성 악화의 뇌관으로 작용할 수 있다는 우려가 있다.³⁾

2022년 9월 발생한 강원도의 출자(44%)기관인 중도개발공사 공사채에 대한 보증채무 불이행 선언은 강원중도개발공사가 설립한 특수목적법인(SPC) 아이원제일차로부터의 차입금에 대한 디폴트(채무불이행)였고, 결과적으로는 12월에 전액 상환하였으나 그 여파는 상당 기간 지속되었다.

1) e나라지표, 2022. 11

2) 2020년 결산부터 '계약상 약정' 대신 '예산외 의무부담'으로 용어 통일

3) 서울신문, 2022. 11. 21; 연합뉴스, 2022. 11. 14

2. 지방채 외의 채무관리 사각지대 존재

지방채무는 ‘빚’으로 인식, 지자체 대부분이 지방채 ‘0’을 지향하는 등 법·제도적 및 지자체 자체적으로도 매우 엄격히 관리되어 왔다. 이 또한 2010년 성남시의 모라토리움(채무이행 유예) 선언 이후 지방재정위기관리위원회 신설 및 지방재정위기관리 지표가 개발되는 등이 계기가 되었다.

한편 민선 8기까지 오는 과정에서 지역소멸, 지역경제 회복, 도시개발 등 행정환경이 매우 다변화되면서 지방자치단체의 직접 기채 외에 민간자본 유치를 위한 보증채무가 확대되어왔다. 2013년 말에는 지방재정법 개정에 따라 지방자치단체의 보증 등 우발채무에 대해서는 확정채무(차입금, 채무부담행위)와 동일하게 관리할 것을 발표하였다. 즉, 우발채무 현황과 향후 5개년간에 대한 관리계획을 수립하고 지방의회의 의결을 받도록 하였다(행정안전부 보도자료, 2013. 12. 18.). 그러나 2023년 현재 약 10년 가까이 되었으나, 지자체 및 지방공공기관의 우발채무에 대해서는 여전히 관리의 사각지대로 볼 수밖에 없는데, 다음과 같이 그 원인행위와 규모를 파악하기가 매우 어렵게 되어 있다.

지방자치단체의 세입·세출결산서, 재무제표, 공통재정공시상 결산서, 수시재정공시 자료상 우발채무 모두를 찾아봐야 겨우 해당 자치단체 전체의 채무규모를 파악할 수 있다. 즉, 세입·세출결산서에는 지자체의 채무부담행위만, 재무제표는 그 주석에 지자체의 보증채무부담행위만, 공통재정공시 결산서에는 우발채무에 대해서는 수시재정공시 자료를 참고하라고 되어 있다.

3. 우발채무 관리 강화를 통한 지방재정 건전성 확보

지역의 활성화 또는 지역살리기 차원에서 적극적으로 외부 자금을 유치하여 사업을 추진하는 지자체가 늘고 또 이를 벤치마킹하면서 자금조달 방법이 다양해지고 있지만, 지방공기업을 포함하여 전체 지방재정의 시각에서 관리제도는 다소 취약했다는 데에 본 연구의 문제의식이 있다.

이에 엄격히 관리되고 있는 지자체의 직접 기채를 제외하고 우발채무 전체에 대한 관리방안 도출이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 보증채무부담행위와 각종 산업단지·

지구 미분양용지, 대출채권, 신탁수익권 등에 대한 매입확약과 같은 예산의 의무부담(예산의 의무부담)에 대해 분석한 후 관리방안을 모색한다.⁴⁾

이상의 연구목적 실현을 위해 먼저 현재 우리나라의 우발채무와 관련한 지방재정위기관리제도나 시스템 전체를 살펴본다. 또한 국가와 민간영역의 우발부채⁵⁾ 관리제도와 운영현황을 살펴보고 미국과 일본 등 해외의 우발부채 사례를 바탕으로 지방의 우발채무 관리방안 도출에 시사한다. 본 연구의 기본적인 접근은 중앙정부를 중심으로 한 지자체의 채무관리 강화가 아니라 지자체 스스로 위기징후를 인지하고 자체적으로 관리하는 방안에 중점을 두고 있다.

본 연구의 제2장에서는 지방재정 건전성과 지방채무의 이론적 논의를 한 후, 3장에서는 우발채무를 중심으로 한 지방재정관리제도의 현황과 문제점을 제시하며, 4장에서는 국가와 민간분야의 우발채무 관리사례, 일본과 미국 등 해외의 우발채무 관리사례를 살펴본 후, 5장에서는 지방재정의 건전성 제고 차원에서 우발채무를 중심으로 한 관리 강화방안을 제시한다.

4) 보증채무부담행위에 대해서는 지방재정위기관리지표에 보증채무를 포함하는 방안, 전년도 결산기준이 아닌 특정시점별로 상시관리가 가능한 동태적 점검지표를 보완하는 방안을 추진 중임(행안부 보도자료, 2022. 12. 7)

5) 국가나 민간영역은 우발채무의 개념은 없고 우발부채로만 사용함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구의 시간적 범위는 지방채무관련 총액 데이터가 제시되기 시작한 1997년부터 2021년 12월 말까지를 살펴볼 계획이다.

일반채무인 지방채, 채무부담행위액, 보증채무이행책임액은 2015년 결산부터 공개되고 있으므로 일반채무 분석은 2015년~2020년 결산까지 분석한다. 지방자치단체 결산서를 바탕으로 한 지방채는 1997년도가 발행연도인 사업도 있음에 따라 최근 약 23년간의 자료를 조사한다.

공간적 범위는 지방자치단체별 접근보다는 사업별, 공사기능별로 살펴보고 우발채무 실태를 파악하기 위해 17개 광역지자체와 226개 기초지자체 전부를 대상으로 한다.

내용적 범위는 먼저 지방채에 관한 이론적 고찰을 통해 지방채와 우발채무의 의의 및 개념, 우발채무제도의 현황, 보증채무부담행위와 예산의 의무부담 등 우발채무의 사업의 사업자, 사업기간, 약정금액, 약정내용 등의 현황, 국가 및 민간분야의 우발부채 채무관리 사례, 외국의 우발 채무관리 사례 등을 모색한다.

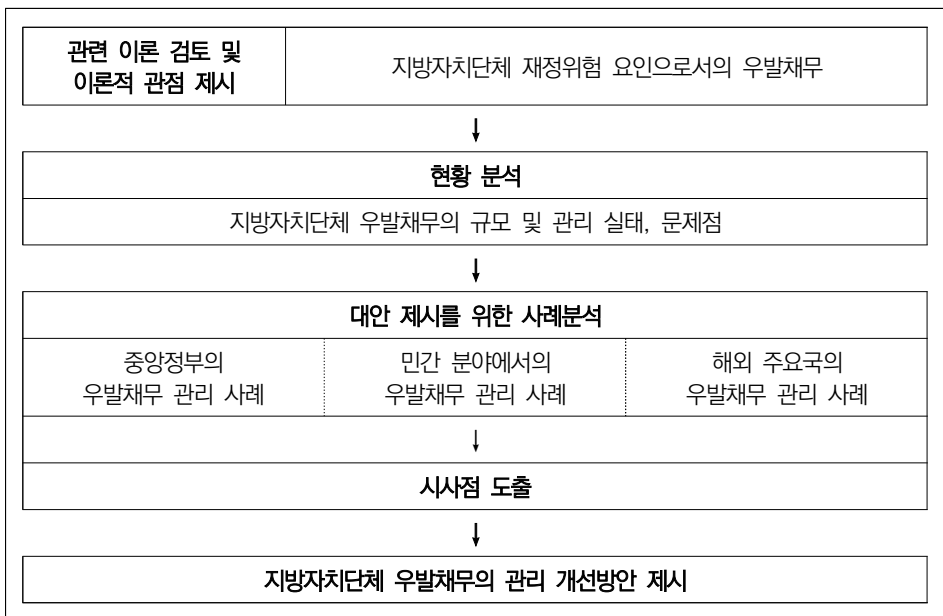
2. 연구의 방법

본 연구는 관련 선행연구 및 각종 문헌 검토, 지방자치단체 우발채무에 대한 통계분석 및 사례분석 등을 통해 진행하고자 한다.

우선, 국내·외 학술논문 및 연구보고서 등 관련 선행연구에 대한 검토를 바탕으로 지방채무에 관한 이론적 논의를 진행하고 본 연구의 이론적 관점을 제시할 것이다. 다음으로, 지방채무에 관한 각종 현황 및 관리제도 등을 살펴봄으로써, 지방자치단체 우발채무의 관리 실태 및 문제점을 면밀히 파악하고자 한다. 이때, 각 지방자치단체 우발채무에 대해서는 현재 통합된 데이터의 축적이나 공개가 이루어지지 않고 있으므로, 관련 현황 파악이 이루어지려면 전국 243개 지방자치단체 각각의 결산서 등에 대한 검토가 필히 요구된다. 이에 본 연구에서는 개별 자치단체의 결산서, 재무제표, 공통 및 수시 재정공시(결산), 재정건전화계획서 등에 대한 분석 작업을 수행하기로 한다. 이

어서, 본 연구는 지방자치단체 이외의 분야 및 해외에서의 우발채무 관리방식을 살펴 보고 관련 시사점을 도출하고자 하는 바, 중앙정부 및 민간 분야와 해외 주요국을 대상으로 사례분석을 수행할 것이다. 이러한 점에 착안하여, 이후 본 연구는 [그림 1-1]과 같은 분석체계를 바탕으로 우리나라 지방자치단체의 우발채무 관리 현황과 그 문제점을 면밀히 검토하고자 한다. 나아가 중앙정부 및 민간 분야와 해외 주요국에서의 우발채무 관리사례에 대한 상세한 분석을 수행하고 그 안에서 관련 시사점을 도출할 것이다. 이를 통해 궁극적으로는 지방자치단체의 재정건전성 제고를 위한 우발채무 관리 개선방안을 제시하고자 한다.

그림 1-1 본 연구의 분석체계





Korea Research Institute for Local Administration

제2장

재정건전성과 지방채무에 관한 이론적 논의

제1절 지방채무에 관한 이론적 배경

1. 지방채무의 필요성 및 적정수준⁶⁾

1) 지방채무의 필요성

(1) 연도간 자원조정을 통한 후생증진

지방채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 의미한다.⁷⁾ 이러한 지방채무는 지방자치단체의 연도 간 자원조정을 가능케 함으로써 사회적 후생을 증대시킬 수 있는바, 이는 자치단체의 기채 행위를 통해 구체적인 설명이 가능하다.

예를 들어, [그림 2-1]과 같이 특정 지방자치단체에서 제1기와 제2기에 공급되는 공공재를 각각 G1과 G2이라 하고, 제1기와 제2기에 지역주민들이 지방세를 납부하여 소비할 수 있는(지방세수로 공급되는) 공공재의 양을 각각 T1과 T2라고 가정할 경우, 이때 당해 자치단체의 예산선은 (T1, T2)를 지나는 직선 AA'이다. 즉, 해당 예산선은 지방자치단체(또는 지역주민)의 예산제약을 나타내며, 만약 이자율이 r 이라면 이 예산선의 기울기는 $-(1+r)$ 이 된다. 여기서 EA'는 현재 지방채 발행 등으로 자금을 차입하여 미래에 상환해야 하는 금액과 상응하고, EA는 현재 자금의 대부를 통해 그것을 장래에 회수하여 사용하는 금액과 같다고 볼 수 있다. 한편, 곡선 U와 U'는 주민들의 사회적 무차별곡선인데, 이것은 소비자인 주민들에게 같은 수준의 효용을 주는 G1과 G2의 개별 조합(점)들을 이은 형태에 해당하느바, 원점(O)에서 멀리 떨어질수록 주민의 후생(효용) 수준이 크다. 이때, 자금의 차입이 불가능하다면 주민들은 현재의 제약하에서 1기와 2기에 각각 조세납부를 통하여 T1, T2만큼 소비할 수 있고, 주민의 효용극대화는 E점에서 이루어지며, 이때의 효용수준은 무차별곡선 U와 같다.

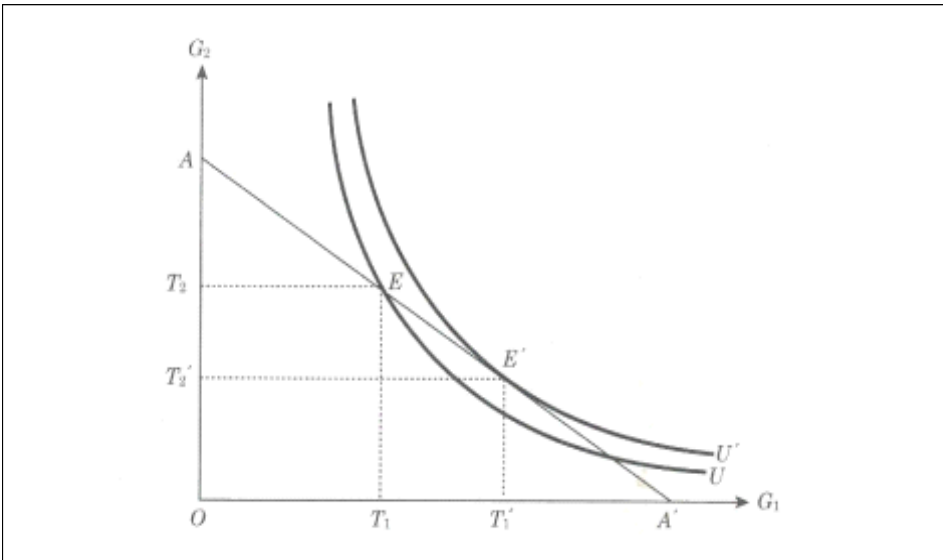
6) 강윤호 외(2015)의 내용 중 일부를 발췌하였음

7) 「지방재정법」 제2조 제5항

그러나 주민들이 1기에 더 많이 소비하길 원함과 동시에 2기에는 더 적게 소비하기를 원하며, 지방채 발행을 통해 자금의 차입이 가능하다고 가정할 경우, 지방자치단체는 자본시장에서 1기에 T_1T_1' 만큼 차입하여 그만큼 공공재(G_1)의 공급량을 늘리고, 해당 차입금을 2기에 T_2T_2' 만큼 상환하여 해당 수준의 공공재(G_2)의 공급량을 줄임으로써, 소비자들은 1기와 2기에 각각 T_1' 과 T_2' 만큼 소비하는 것이 가능해진다. 결과적으로 E' 에서 균형이 이루어짐에 따라, U 보다 더 높은 수준의 사회적 무차별곡선 U' 에 당도할 수 있게 되는데, 지방채를 활용함으로써 주민들의 후생증가가 이루어지게 되는 것이다.

이와 같이 시기별로 지방세수의 규모와 주민들이 원하는 재정지출의 규모가 일치하지 않을 경우, 지방채무를 활용한 연도 간의 재정조정은 사회적 후생을 증진시킬 수 있다.

그림 2-1 연도 간 자원조정을 통한 사회적 후생의 변화



출처: 강윤호 외(2015)

(2) 재정부담상의 형평성 제고

조세를 통해 조달된 재원이 자본적 지출이 아닌 경상적 지출에 사용된다면, 조세는 현세대가 자신의 소비지출에 대해 스스로 경비를 부담하는 것과 같다. 또한, 향후 필요한 자본이 모두 조세를 통해 축적될 경우, 이는 당해 자본축적으로부터 혜택을 받는 미래세대가 현세대에게 부담을 지우는 셈이다. 이와 달리, 채무로 조달된 재원이 자본 축적을 위한 투자에 사용되지 않고 현세대의 소비지출에 활용된다면, 이는 현세대가 미래 세대들에게 부담을 전가하는 것과 같다.

이때, <표 2-1>은 조세 및 지방채와 같은 자원조달방법과 경상지출 및 자본적 지출로 구분되는 재원의 용도를 조합하여 분류한 것이다(Bennett, 1980, 강운호 외 2015). 경제원칙상 편익을 향유하는 자가 그것에 대한 비용을 부담하는 것이 가장 이상적인바, <표 2-1>에서 I 과 IV는 적합유형(congruent types)으로 분류될 수 있으며, II 과 III은 비적합유형(incongruent types)에 해당한다. 즉, 이 같은 응익의 원칙(benefits-received principle)에 따를 경우, 자본축적의 목적에 사용되는 자본지출을 위해서는 지방채 등을 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 이를 통해 특정 공공서비스의 공급에 필요한 세대 간 재정부담의 형평성을 제고할 수 있다(Rosen & Gayer, 2010).

표 2-1 재원의 용도와 재원의 조달방법

		자원조달방법	
		조세	지방채 등 채무
재원의 용도	경상지출	I 유형 -편익: 현세대 -부담: 현세대	II 유형 -편익: 현세대 -부담: 현세대와 미래세대
	자본지출	III 유형 -편익: 현세대와 미래세대 -부담: 현세대	IV 유형 -편익: 현세대와 미래세대 -부담: 현세대와 미래세대

출처: Bennett, 1980: 260

한편, 앞서 설명한 세대 간의 형평성 논리는 특정 지역에 살고 있는 현 주민과 장래에 그곳으로 이주하게 될 미래 주민들 간에도 동일하게 적용될 수 있겠다. 구체적으로, 지방자치단체의 자본지출에 필요한 재원이 모두 조세수입으로부터 충당된다고 가정할 경우, 현 주민들은 공공재 건설에 필요한 경비를 부담하지만, 해당 지역으로 이주할 미래의 주민들은 그 지방자치단체가 공급할 공공재를 아무런 비용 부담 없이 누릴 수 있게 된다. 결과적으로, 이는 당해 지역의 미래 주민들이 현 주민들에게 과도한 부담을 지우는 셈인바, 지방채를 통해 자본지출에 필요한 재원을 조달한다면 미래의 주민들도 당해 자본지출로부터 향후 공급되는 공공재에 대한 비용을 부담하게 된다. 즉, 현재와 미래 주민들 간의 재정부담상 불공평성이 시정될 수 있는 것이다.

2) 지방채무의 적정수준에 관한 논의

지방채무의 적정수준(optimal quantity of local debt)은 채무의 발생 등을 통해 지역의 자본투자수요를 충분히 충족시키면서 재정의 지속가능성을 보장할 수 있는 상태로 정의할 수 있다. 이때 재정의 지속가능성 개념은 중장기적으로 재정수지의 균형과 건전재정을 유지할 수 있는 지방재정의 구조적 역량을 내포한다(임성일 외, 2011).

이 같은 지방채무의 적정수준에 대해서는 국내·외의 여러 학술논문 또는 보고서를 통해 이론적 접근이 이루어진 바, 지방채무의 적정수준은 보통 지방자치단체의 지방채 총량의 적정규모로서 논의되어 왔다(이장욱·서정섭, 2017). 보다 구체적으로, 지방채의 적정규모에 대한 이해를 돕기 위하여 동질적인 주민들로 구성된 지방자치단체 하에서 대표적인 개인의 효용함수를 $U(G, X)$ 라고 가정할 수 있다. 여기서 G 재는 당해 지방자치단체가 공급하는 공공재를 나타내며, X 재는 해당 개인이 누리는 모든 민간재(G 재 제외)를 나타낸다. 한편, 대표적 주민의 소득과 세금 부담액을 각각 Y 와 T 로 표현하고, 공공재 G 재에 대한 X 재의 상대가격을 1이라고 가정할 시, 그의 예산(제약) 식은 $Y = X + T$ 가 된다. 이때, 해당 지방자치단체의 인구수가 N 일 경우 공공재의 비용함수는 $C(G) = N \cdot T$ 가 됨에 따라, 이 대표적 개인의 효용극대화모형은 다음과 같이 정의될 수 있다.

$$\begin{aligned} \max & U(G, X) \\ \text{s.t.} & Y=X+T \\ & C(G)=N \cdot T \end{aligned}$$

위의 극대화모형에 대한 최적해가 (G^*, T^*) 이고 지방세율이 t 라면, 부족자원(지방자치단체 차원의 지방세수입 부족액)은 $N \cdot (T^* - t \cdot Y)$ 로 표현되는바, 이것이 곧 해당 지방자치단체에서의 지방채의 적정규모라고 할 수 있다(김철·신해룡, 1990, 강윤호 외, 2015). 이를 통해 지방자치단체의 세율이 작을수록 지방채의 적정규모가 커진다는 것을 알 수 있으나, 현실에서 어느 정도의 규모가 적절한 것인지에 대해서는 이론적으로 정답이 존재하지 않으며, 이는 경제이론적 문제라기보다 사회적 합의에 관한 문제라고 볼 수 있겠다.

2. 채무수준 결정에 관한 이론

특정 조직의 채무수준 및 그 결정에 관한 이론적 논의는 그동안 민간기업의 부채 또는 자본구조를 중심으로 이뤄져 왔으며, 이와 관련해서는 대표적으로 상충이론(trade-off theory), 대리인이론(agency theory), 자본조달순위이론(pecking order theory) 등이 존재한다.

먼저, 상충이론(trade-off theory)은 세금과 파산비용이 존재한다면 기업이 추구해야 할 최적의 자본구조가 존재한다는 내용으로서, 여기서의 최적의 자본구조는 법인세와 개인소득세, 파산비용 사이의 상충관계에 의해 주어지는 것으로 본다(Modigliani & Miller, 1958). 즉, 부채의 증가는 이자의 절세효과에 따라 법인세를 감면시키고, 이는 기업의 세후 현금흐름을 증가시킴으로써 기업의 가치를 제고케 한다. 그러나 부채의 지나친 확대는 원리금 미상환의 가능성을 키우면서 파산비용을 증가시키기 때문에 이를 무한정 늘릴 수 없는바, 결국 최적의 자본구조는 부채비율이 증가함에 따른 법인세 절세효과와 파산비용 간의 상충관계에 의해서 결정된다는 것이다(김우성·오세경, 2014).

다음으로, 대리인이론(agency theory)은 주인과 대리인 간의 이해상충으로 인해 생기는 비용 즉 대리인 비용(agency cost)이 자본구조의 주요 결정요인이라는 내용으로서, 이는 다시 주주와 경영자 간의 대리인 문제와 주주와 채권자 간의 대리인 문제로 구분된다(Jensen & Meckling, 1976). 우선, 주주와 경영자 간의 갈등은 경영자가 회사 이윤에 대한 청구권을 갖지 못하고 단지 경영상의 보상을 받는다는 사실로부터 비롯되는바, 경영자들은 자신의 사적 이익을 추구함으로써 회사의 비용을 증가(또는 이윤을 감소)시키게 된다(김우성·오세경, 2014). 이러한 상황에서 부채의 증가는 기업의 현금지출을 증가시키기 때문에 경영자가 사용할 수 있는 잉여현금흐름(free cash flow)을 줄이고, 이는 다시 경영자가 사적이익을 추구할 가능성을 줄임에 따라(Jensen, 1986), 부채의 증가는 자기자본의 대리인비용(agency cost of equity)을 감소시킨다. 한편, 채권자와 주주 간의 갈등은 두 그룹의 위험성향 및 기대수익이 다른 것으로부터 기인하는데, 채권자들은 장래에 발생할 이익보다 그들의 수익을 보장하는 현재의 이익에 대한 관심이 더 크다. 반면, 주주들은 장래의 자본이득이 커질 수 있다면 현재의 이익을 기꺼이 희생할 수 있기에, 이들에게는 채권자들의 이익을 저해할 수도 있는 위험성이 큰 사업에 대한 투자 유인이 존재한다. 이에 따라, 채권자들에게는 주주들의 이 같은 행동을 감시 및 통제하기 위한 추가적인 비용이 발생하는데, 해당 비용을 부채의 대리인 비용(agency cost of debt)이라고 한다. 결국, 부채의 증가는 이러한 부채의 대리인비용을 증가시킬 수 있다(김우성·오세경, 2014).

아울러, 자본조달순위이론(pecking order theory)에 따르면, 기업은 부족한 자금을 조달할 시에 자본비용이 상대적으로 저렴한 내부보유이익, 부채 발행, 자기자본(신규 주식) 발행의 순서로 이를 수행한다(Myers & Majluf, 1984). 보다 구체적으로, 해당 이론에서는 경영자가 알고 있는 정보를 외부 투자자들이 잘 모른다면 기업의 자기자본이 크게 잘못 평가될 수 있다는 점을 고려하는바, 기업이 자기자본 발행을 통해 새로운 사업을 추진한다면 투자자들은 해당 사업의 경제성을 의심하거나 현재의 주가가 고 평가되어 있다고 판단할 수 있음에 따라 당해 기업의 주가가 하락할 수 있다고 본다. 따라서 기업은 내부자금이나 부채를 사용함으로써 이 같은 주가 하락을 방지하려고 하는데, 이처럼 경영자와 외부 투자자 간에 정보비대칭(information asymmetry)이 존재할 경우 기업은 가장 먼저 내부자금을 사용하고, 그 다음 부채를 사용하며, 맨 마지막

막으로 주식을 발행하게 된다(김우성·오세경, 2014).

한편, 주주가 존재하지 않는 정부회계에서는 자본이라는 개념이 없으나 미국의 공채에 관한 연구에서는 내부자원과 외부자원 간 조달전략을 분석하는 측면에서 자본구조이론에 따른 부채조달전략에 대해서 꾸준히 논의되어 왔다. Lofton(2021)은 지방정부 재무관리자의 유동자본관리전략에는 자본조달순위가 존재하며, 해당 재무관리자는 현금흐름을 관리하기 위해 외부자금조달을 통한 전략을 사용하기 전에 내부자원을 활용하는 전략을 선호한다고 주장하였다. 또한, 현금보유액과 지출유연성이 제한된 지방정부가 단기부채를 활용할 가능성이 높으며, 당해 지방정부는 단기부채를 장기부채 발행의 적정 시기를 관리하기 위한 도구로 사용한다고 보았다(Lofton & Kioko, 2021). 즉 지방정부는 단기부채를 통해 현금흐름을 조정함으로써 장기부채를 활용하지 않고도 자본개선 프로젝트(capital improvement project)의 지연을 방지할 수 있으며, 따라서 단기부채는 장기부채의 발행에 있어서 지방정부의 재량수준을 증가시키는 여유자원이 될 수 있는 것이다.

3. 지방채무의 주요 특성: 재정착각의 원인

일반적으로 재정착각(fiscal illusion)은 납세자들이 세입 규모 등과 같은 핵심적인 정부재정(정보)을 잘못 인식함에 따라 왜곡된 의사결정을 하는 것을 의미하며, 특히 납세자들이 정부비용에 대해서 상세히 알지 못할 것이라는 가정이 내재되어 있다. 즉, 납세자들은 자신들이 지불하는 세금과 비교하여 공공재 및 서비스에 대한 비용을 과소평가하는 경향이 있고, 이러한 결과는 정부지출의 증가를 유발하는 서비스의 수요와 공급 증대로 이어지게 된다.

이처럼 재정착각은 유권자인 납세자에게 정부비용을 과소평가할 가능성을 제공하며, 정보의 불완전성, 개인의 인지적 한계, 제도적 환경 등에 영향을 받는다. 재정착각의 주요 발생원인으로 세입체계의 복잡성, 임차인 착각, 세입탄력성, 부채착각 등이 존재한다. 이때, 시민들의 눈에 잘 띄지 않고 덜 직접적인 조세 수단을 사용할수록 재정착각이 발생할 가능성은 커지는데(Whitney, 2014), 지방자치단체의 채무 또는 부채는 장기간에 걸쳐 이용이 분산되어 실제 과세비용에 대해 납세자들이 과소평가할 수

있는 재정착각을 가져올 수 있는 대표적인 수단에 해당한다(Vickrey, 1961). 구체적으로, 이론상 부채는 자산가치로 자본화되므로 인해 같은 규모의 부채와 조세 수입은 납세자들에게 동일한 부담을 야기하지만, 부채의 경우 그 재정부담이 수년에 걸쳐 분산되어 납세자에게 즉시 확인되지 않음에 따라, 해당 납세자들은 자신이 미래에 부담하게 될 부채의 현재할인가치를 과소평가할 수 있는 것이다.

이밖에 세액공제, 신용보증, 공기업부채, 민간투자 등과 같은 예산외 지출(off-budget expenditure)은 종종 납세자들로 하여금 지출이 존재하지 않거나, 해당 지출이 일종의 투자인 것처럼 인식하도록 유도하여 재정착각을 발생시킬 수 있다(Schick, 2007; de Rugy, 2010; Marron, 2011). 납세자들은 예산외 지출이 가진 메커니즘의 복잡성 및 투명성의 결여 등과 같은 특성 및 그 재정부담의 분산으로 인해 해당 지출금액과 이의 장기적 영향을 인식하는 게 어려운 것이다. 이와 관련하여, Shick(2007)은 보통 지방의회에 세입예산안으로 제출되어 의결을 받는 지방채, 일시차입금 등과 달리, 예산외 지출은 예산으로서 지방의회의 의결을 받지 못함으로써 납세자들의 눈에 잘 띄지 않는다고 하였다. 따라서 지방정부가 극심한 예산제약에 처할 경우 관료는 예산 외의 재정활동을 통해서 비교적 유리한 전략적 접근을 취할 수 있으며(Jeong, 2018). Bifulco 외(2012)는 이러한 전략을 예산 속임수(Budget Gimmick)로까지 표현하였다.⁸⁾

8) 다만, 이 같은 속임수는 미래 자원의 확보를 위한 현재의 비용을 충당하는 등 자원의 효과적인 배분을 가능케도 한다(Bifulco 외, 2012).

제2절 우발채무의 의의

1. 우발채무의 개념 및 유형

1) 우발채무의 개념 및 범주

지방채무 가운데 우발채무는 지방자치단체의 민간이나 공공기관과의 협약 또는 계약, 이들의 경제행위에 대한 보증으로 인해 향후 자치단체의 채무로 전환될 가능성이 있는 것을 의미한다. 보다 구체적으로, 우발채무는 우발상황(contingency)에 놓여 있는 자치단체의 채무라고 볼 수 있는바, 우발상황이란 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 않음으로써 궁극적으로 확정될 손실 혹은 이득의 발생이 불확실한 상황을 말하며, 이는 발생의 불확실성, 결과의 불확실성, 현 시점의 불확실성 등을 포함하는 개념에 해당한다. 결국, 우발채무는 미래에 지급해야 할 금액, 지급대상자, 지급사실 또는 지급일자 등이 미래의 불확실(uncertainty)한 상황의 발생 여부에 따라 결정되는 회계상의 채무를 의미한다고 말할 수 있다(배정아·윤태섭, 2014).

한편, 기업회계기준에서의 우발부채에 대한 처리기준을 통해 우발채무의 범주를 보다 확실히 이해할 수 있다.⁹⁾¹⁰⁾ 기업회계기준에 따르면, 우발부채란 다음의 두 가지 유형 중 하나에 해당하는 잠재적인 부채를 의미하는바, ①과거사건은 생겼으나 기업이 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 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 경우이다.

9) 지방자치단체의 채무와 부채는 엄연히 서로 다르다. 지방채무(debt)는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말하는 반면, 지방부채(liability)란 과거사건의 결과로 지방자치단체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래 자원유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 의미한다. 다만, 우발채무와 우발부채 모두 우발상황에 놓여 있는 자치단체의 채무라는 점에서 유사하고, 분류상 우발부채는 우발채무를 포함하기에, 우발부채의 인식 및 처리 기준 등을 통해 우발채무의 주요 특징을 이해할 수 있겠다.

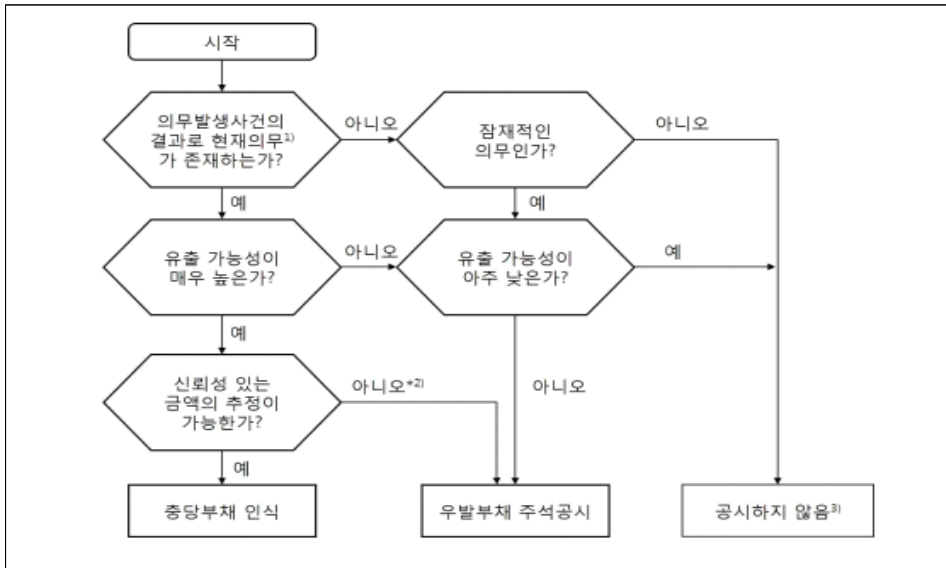
10) 지방자치단체의 우발부채는 우발채무에 계류 중인 소송사건, 미실현 채무부담행위, 수익형 민자사업(BTO) 재정지원 협약을 포함한 것이다.

표 2-2 현행 기업회계기준서 상의 우발부채 처리 기준

자원 유출 가능성	금액 추정 가능성	
	신뢰성 있게 추정 가능	추정 불가능
가능성 매우 높음	충당부채로 인식	우발부채로 주석 공시
가능성 중간	우발부채로 주석에 공시	
가능성 거의 없음	공시하지 않음	

출처: 한국회계기준원 일반기업회계기준 제14장 p.14 11)

그림 2-2 기업회계기준에 따른 우발부채 인식



주1: 현재 의무가 발생하였는지의 여부가 명확하지 않은 경우에도 모든 이용가능한 증거를 통하여 재무 상태표일 현재 의무의 발생 가능성이 매우 높다고 판단되면 과거의 사건이나 거래의 결과로 현재 의무가 발생한 것으로 봄

주2: 아주 드물지만 발생할 수 있음

주3: 자원의 유출 가능성이 거의 없더라도 타인에게 제공한 지급보증 또는 이와 유사한 보증, 중요한 계류 중인 소송사건은 그 내용을 주석으로 기재함

출처: 한국회계기준원 기업회계기준 제 14장 p.14 12)

11) http://www.kasb.or.kr/fe/acstd/NR_view.do?sortCd=G-COMPANY&divCd=&ctgCd=01&acstdSeq=214

현재 지방자치단체 결산 통합기준(행정안전부, 2021)에 따른 우발상황의 회계 처리 방식을 보면 기업회계기준을 준용하였음을 알 수 있다. 이에 따를 경우, 우발상황은 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 아니함으로 인하여 궁극적으로 확정될 손실 또는 이익으로서 발생여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말하는바, 우발상황에는 진행 중인 소송사건, 채무에 대한 지급보증, 배상책임 등이 포함되며 다음과 같이 회계처리함을 명시하고 있다(행정안전부, 2021:216).

① 재정상태표 보고일 현재 우발손실의 발생이 확실하고 그 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우, 우발손실을 재무제표에 반영하고 그 내용을 주석으로 표시한다.

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 표시한다.

③ 우발이익의 발생이 확실하고 그 이익금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우, 우발상황의 내용을 주석으로 표시한다.

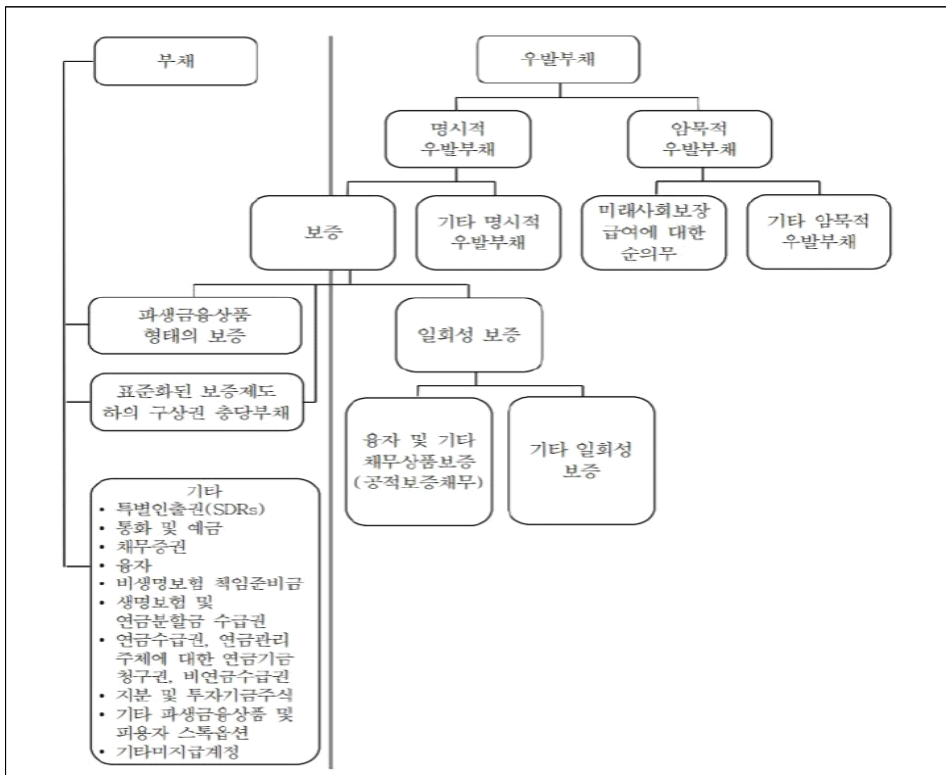
한편, 국제통화기금(이하 IMF)의 정부재정통계편람(Government Finance Statistics Manual, 이하 GFSM) 2014에서는 부채와 우발부채를 구분하고, 다시 우발부채를 명시적 우발부채(explicit contingent liabilities)와 암묵적 우발부채(implicit contingent liabilities)로 분류하는데, 이때의 우발부채는 "미래에 특정 사건이 일어나지 않는 한 발생하지 않는 의무"에 해당한다.¹²⁾ 아울러 명시적 우발부채는 하나 혹은 둘 이상의 명시된 조건이 충족될 때 경제적 가치를 지불하게 하는 법률 혹은 계약상 금융 협정으로부터 발생하는 우발부채에 해당하되, 이는 지급보증과 같은 현존하는 채무로 인해 발생할 수도 있고, 여신한도 초과로 인해 기금을 제공해야 하는 의무로부터 발생할 수도 있으며, 환차손보전과 같은 손실보전협약으로부터 발생할 수도 있다. 한편, 암묵적 우발부채는 법률 혹은 계약상의 원인으로 발생하지 않으나 어떠한 조건이 성립되거나 사건이 발생하였을 때 인지되는 우발부채를 나타내는 것으로, 그 예로는 미래 사회보장급여에 대한 순의무, 은행의 지불능력에 대한 보증, 지방정부 및 중

12) http://www.kasb.or.kr/fe/accstd/NR_view.do?sortCd=G-COMPANY&divCd=&ctgCd=01&accstdSeq=214

13) IMF(2014), "obligations that do not arise unless particular discrete events occur in the future"

양은행의 채무불이행 시 보증 의무, 자연재해 구호를 위한 잠재적 지출 등이 존재한다. 이러한 암묵적 우발부채는 사건이 터지기 전에는 공식적으로 인지되지 않으며, 가장 심각한 암묵적 우발부채는 금융시스템과 관련된 것으로서, 이는 금융안정성이 위험 수준에 이를 경우 정부가 법적 의무 범위를 넘어 지원해 줄 것이라는 시장의 기대에서 발생한다. 이러한 암묵적 우발부채는 금융부문, 거시경제정책, 규제·감독제도 및 정보 공개가 취약할수록 늘어나고(Polackova, 1998), 발생원인, 위험 수준 등이 불확실하므로 암묵적 우발부채는 명시적 우발부채에 비해 그 금액 산정이 쉽지 않다는 특징을 지닌다.

그림 2-3 GFSM 2014에서의 부채와 우발부채 구분



출처: 배정아·서정섭(2014: 21) 재인용

2) 지방자치단체 채무의 유형

지방채무는 그 세부 포함 항목에 따라 크게 일반채무, 관리채무, 우발채무 등으로 구분되는데, 일반채무는 지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임을 포함하며, 관리채무는 일반채무에 더해 BTL(임대형 민자사업) 임차료를 포함한다.

이때, 일반채무의 하나인 채무부담행위는 세출예산이 수반되지 아니하고, 지출의무 부담에 소요되는 경비의 지출이 그 연도 내에는 필요하지 아니하며, 익년도 이후에 그 이행의 책임이 부과되는 의무부담을 원칙으로 한다(행정안전부, 2011). 즉, 세출예산 편성 없이 일단 사업을 추진하고 사업 완성년도에 소요경비를 지출하는 것인데, 가용 재원이 당장 부족하여 선공사 후 사업비 추후 지급 협약을 맺는 것 등이 이에 해당한다. 따라서 사업비 총액에 대해 미리 지방의회 의결을 받고, 「지방재정법」제44조에 의거 상환연도 세출예산에 계상한다.

또한, 보증채무이행책임은 보증채무 중 주채무자의 상환 불능으로 인해 지방자치단체의 보증 책임이 확정된 채무를 의미한다. 즉, 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액의 잔액으로서, 지방자치단체가 지방공공기관(지방공기업 등)의 채무에 대하여 일정한 목적을 위해 지급보증을 하였다가 해당 지방공공기관 파산 등의 사유로 지급보증이 금액이 지방자치단체의 채무로 전환된 경우에 주로 발생한다(국회예산정책처, 2023). 해당 사례로서, 태백시가 태백관광공사의 특정 사업추진을 위한 채무에 대해 지급보증을 하였으나, 당해 공사의 파산으로 인하여 그 채무 중 일부가 태백시의 채무로 전환된 경우를 들 수 있다.

한편, 지방자치단체의 일반채무와 우발채무는 우선 채무 부담 금액의 확정성 여부에 따라 구분할 수 있는데, 채무를 부담하는 금액이 확정적인 경우에는 일반채무이지만, 불확실한 경우에는 우발채무라 할 수 있다.

표 2-3 지방채무의 분류

구분	구성 및 정의	근거
③지방채	=①+②	지방자치법 제139조 제1항
① 지방채증권 ② 차입금	자금을 차입하면서 부담하는 채무	
⑥일반채무	=③+④+⑤ 통상적인 지방채무	지방재정법 제2조 제5호 및 시행령 제10조, 제108조
④ 채무부담행위	④ 지방자치단체가 지방자치단체 이외의 자에 대하여 채무 부담의 원인이 되는 계약을 체결하는 행위, 미리 예산으로 지방의회 의결 필요, 상환하는 회계연도 세출예산에 반드시 계상해야 함(채무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상하여 예산안 예산총칙에 편성)	지방자치법 제139조 제2항 ¹⁴⁾ 지방재정법 제44조
⑤보증채무이행책임	⑤ 지방자치단체가 보증한 채무 중 주채무자의 상환 불능으로 인해 자치단체의 보증책임이 확정된 것	지방채발행계획 수립기준
⑧ 관리채무	=③+⑥+⑦ ⑧일반채무에 BTL 임차료 혹은 지급 잔액 등을 합한 채무	지방채발행계획 수립기준
⑦ BTL 임차료 (2019년부터 포함)	⑦일반채무에 BTL에 대하여 지방자치단체가 순지방비로 민간사업자에게 임차료 명목으로 지급해야 할 총액	민간투자법 제4조 제2호
⑩우발채무	=⑩+⑪ 보증·협약 등에 따라 자치단체 채무 등으로 현실화될 가능성이 있는 것	
⑩보증채무부담행위	⑩ 지방자치단체가 민간 투자사업자나 지방공사·공단 등의 개발사업 등에 대한 주채무의 이행을 보증한 약정, 지방의회 의결 필요(법령과 조례에 규정 필요)	지방자치법 제139조 제3항 ¹⁵⁾ 지방재정법 제13조
⑪ 예산외 의무부담행위	⑪ 통상적인 예산 행위는 아니지만 장래에 지방자치단체 재정에 부담을 초래할 수 있는 거래상대자와의 계약이나, 협정, 협약 등을 의미함. 의무 부담 대상이 일반적 추상적인 상태이며, 예산에 포함되지 않으나 지방의회 의결을 필요로 함	지방자치법 제47조 제1항 제8호 ¹⁶⁾ 지방재정법 제13조 제4항

출처: 행정안전부(2021)

14) 지방자치법 제139조(지방채무 및 지방채권의 관리) 제2항의 “지방자치단체의 장은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 수 있다.”

3) 지방자치단체 우발채무의 유형

(1) 보증채무부담행위

보증채무부담행위는 지방자치단체가 민간 투자사업자나 지방공사·공단 등의 개발 사업 등에 대한 주채무의 이행을 보증한 약정으로서 지방의회 의결을 필요로 하는 바(법령과 조례에 규정 필요), 그 대상으로는 자산유동화증권과 금융기관 차입금이 존재한다.

자산유동화증권은 지방자치단체가 자산유동화증권을 매입하는 확약을 통해 제3자의 채무를 대신 지는 것이다. 구체적으로, 자산유동화증권은 유동화전문회사(유동화 SPC)가 자산보유자(사업시행자)로부터 유동화자산(대출채권)을 양도받아 이를 기초로 유동화증권을 발행하고, 당해 유동화자산의 관리·운용·처분에 의한 수익이나 차입금 등으로 유동화증권의 원리금 또는 배당금을 지급하는 일련의 행위를 의미한다. 일반적으로 자산유동화는 금융기관 또는 일반기업이 보유하고 있는 비유동성 자산을 시장에서 판매·유통하기 용이한 형태의 증권으로 변환시킨 후 이를 현금화하는 일련의 과정을 의미한다 (금융감독원, 2021).

금융기관 차입금은 금융기관으로부터 건설사, 농업인, 소상공인, 취약계층 등이 사업자금 등을 차입한 금액이며, 이러한 차입금에 대해 자치단체가 보증을 섬으로써 보증채무부담행위가 성립된다.

(2) 예산외 의무부담

예산외 의무부담은 법령과 조례에 규정된 것이 아니어야 하고, 예산에 포함되지 않으며, 의무부담이나 권리포기에 관한 사항으로 지방자치단체가 재정적·비재정적 부담을 지게 되는 행위를 의미한다. 법령과 조례에 규정되지 않는다는 것은 자치단체에 부여되어 있는 사무가 아니고 미리 예측하지 못한 상황이라는 것을 의미한다. 이러한 예산외 의무부담은 구체적으로 공공토지비축협약, 부지매입협약, 비용부담협약, 기타

15) 지방자치법 제139조(지방채무 및 지방채권의 관리) 제3항의 “지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하면 미리 지방의회의 의결을 받아 보증채무부담행위를 할 수 있다.”

16) 지방자치법 제47조(지방의회의 의결사항) 제1항 제8호의 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기”

협약으로 나눌 수 있다.

공공토지비축협약은 공공택지, 산업단지, 도로, 철도 등 공익사업에 필요한 용지를 적기에 저렴한 가격으로 공급받기 위해 LH 토지은행과 맺는 것이다. 부지매입협약의 경우 사업단지, 공동주택 조성 등 자치단체가 일정 시점에 미분양 부지매입, 책임분양 등을 부담하는 형식으로 채무보증하는 형태를 의미한다. 비용부담협약은 사업시행자, 협약 당사자 등과 투자비용, 금융비용, 운영손실 비용 등을 보전하는 협약을 체결하는 경우를 나타낸다. 기타 협약으로는 자치단체가 학교용지 부담 및 시설 건립사업, 각종 사업비 지원 등을 위해 교육청 또는 대학교 등과 맺은 것이 존재한다.

표 2-4 우발채무의 유형

우 발 채 무	보증채무부 담행위	자산유동화증권	자치단체에서 자산유동화증권(대출채권, 매출채권 등)을 매입하는 협약으로 제3자의 채무를 대신 지는 것
		금융기관 차입금	금융기관에서 건설사, 농업인, 소상공인, 취약계층 등에 사업자금 등을 대출해주고 이를 자치단체에서 보증하는 것
	예산외 의무부담	공공토지비축협약	공공택지, 산업단지, 도로·철도 등 공익사업에 필요한 용지를 적기에 저렴한 가격으로 공급받기 위해 LH 토지은행과 협약
		부지매입협약	사업단지, 공동주택 조성 등 자치단체가 일정 시점에 미분양 부지매입, 책임분양 등을 부담하는 협약
		비용부담협약	사업시행자, 협약 당사자 등과 투자비용, 금융비용, 운영손실 비용 등을 보전하는 협약을 체결하는 경우
		기타 협약	교육청 또는 대학교 등과 협약을 맺어 학교용지 부담 및 시설 건립사업, 각종 사업비 지원 등

주: 1개의 사업에서 보증채무부담행위와 예산외 의무부담이 동시에 존재할 수 있음

출처: 행정안전부(2023)

2. 우발채무의 주요 발생원인: 민관협력(PPPs)

1) 민관협력의 개념 및 특징

민관협력(Public-Private Partnerships, PPPs)은 다양한 의미를 지닐 수 있으나, 일반적으로 특정 정책기능을 수행하기 위한 정부, 민간기업, 비영리 사적 조직 간의 협력적 관계를 의미한다(Linder & Rosenau, 2000: 5). 이 같은 민관협력의 기저에는 공공과 민간의 장점을 결합함으로써 사회적 이익을 위한 부가가치를 창출할 수 있다는 가정이 존재한다(Edelenbos & Klijn, 2009). 즉, 민관협력이 이루어지는 근본적인 이유는, 공공과 민간이 협력할 경우 각 부문이 단독으로 사업을 추진할 때보다 질적으로 우수한 성과를 달성할 수 있다는 것이다.

보다 구체적으로, 정부의 입장에서는 다음과 같은 이유로 민관협력을 도모할 수 있다. 먼저, 재정지출의 최소화이다. 이는 현대적 관점에서의 민관협력이 영국의 대처정부 당시 부족한 재정문제를 해결하기 위한 수단으로서 비롯되었다는 점으로부터 잘 드러난다(Quiggin, 2005: 446). 예를 들어, 사회간접자본의 수요와 공급이 불일치할 때 해당 수요에 대응하기 위해서는 막대한 정부재정이 소요될 수 있는바, 민간의 자금을 끌어들이는 데 따라 이러한 수요를 충족시키고 정부의 재정지출 역시 줄일 수 있다는 것이다. 다음으로, 민관협력은 효율성(efficiency)을 개선할 수 있다. 민간의 참여 또는 투자가 효율성을 보다 개선할 수 있는 이유는 경쟁(competition)과 관리운영의 측면에서 제기되어 왔다. 즉, 민간투자는 시장지향적인 경쟁이 가능하기 때문에 공공영역의 서비스 질을 개선하고 비용을 줄이며, 효율성 및 경제적 성과를 높이고자 하는 계약자의 동기를 유발한다는 것이다(Savas, 2000; 김태은, 2010). 또한 민간부문의 선진 기법과 자율적인 운영방식 등에 의해 공공영역보다 관리운영이 더 효율적일 수 있다. 아울러, 정부는 민관협력을 통해 위험 공유(risk sharing) 또는 위험 이전(risk shifting)의 실현이 가능하게 되고, 특히 대규모 사회기반시설 건설 등에 있어서 민간 부문과 함께 위험을 공유할 수 있다. 이와 관련하여, 민관협력은 정부와 민간이 위험, 책임, 그리고 보상을 공유하는 것으로 묘사되었다(Payson & Steckler, 1996; Savas, 2000).

그러나 현실에서는 민관협력의 문제점에 대한 여러 지적이 존재한다. 우선, 정부의 지출과 관련하여, 민간투자 등은 정부의 재정문제를 근본적으로 해결해 주는 것이 아니라, 단지 현재의 재정적자를 미래의 재정적자로 전환할 뿐이라는 주장이 있다. 민관협력은 재정적자를 숨기고 지출 통제를 회피하기 위한 수단에서 시작되었는바(Sadka, 2006: 25), 이를 통해 투자 금액을 미래의 시점으로 분산시키는 효과를 얻을 수 있기 때문이다. 다음으로, 민관협력 시 효율성 개선을 위해 가장 중요한 개별 민간업자 사이의 경쟁이 나타나지 않을 수 있다. 예를 들어, 실제로 민관협력은 경쟁을 저해하는 특정 조건(금융조달 조건 등) 하에서 진행될 수 있는데, 이러한 조건을 충족하기 힘든 소규모 기업들은 참여에서 배제되기가 쉽다. 즉, 민관협력은 큰 규모의 기업들에 의해서만 이루어지며, 이에 의미 있는 경쟁 상황이 나타날 수 없다는 것이다(Prager and Desai, 1996; Bloomfield, 2006). 이와 함께, 위험의 공유 및 이전과 관련해서도, 민관협력을 통해 정부에서 민간으로 위험이 이전되거나 양자가 이를 공유하기보다는, 많은 경우에 정부가 위험을 부담한다는 주장이 존재한다. Forrer et al(2002)는 미국의 사례를 들어 민관협력이 투자위험을 민간영역에서 공공부분으로 이전시키는 수단으로서 사용되고 있음을 보여주었고, Hood 외(2006)는 민관협력 시에 실제에서의 위험이 전 여부를 정확히 평가할 수 있는 방법 자체가 없다고 비판하였다.

이와 관련하여, 민관협력의 대표적 형태 중 하나인 민간투자사업¹⁷⁾의 제도적 개선 방안을 통해 민관협력 사업에 대한 효과적인 관리를 도모할 수 있겠는바, 이를 살펴보면 다음과 같다.¹⁸⁾ 우선, 민간투자사업은 보통 일반 주민이 이용하는 사회기반시설을 대상으로 하므로 공공성 및 투명 확보를 위한 공공부문(자치단체 또는 지방공사)의 참여 확대가 요구된다. 그동안 우리나라에서 민간투자사업은 높은 사용료의 발생으로 인해 다수의 민원을 발생시켰고, 사업시행자의 정보공개 미흡(1인 주주 중심의 구조인 경우) 등 폐쇄적인 운영이 문제가 되었다. 따라서 그 대책으로서 자치단체 등 공공부문이 출자자로 직접 참여하여 민간투자사업의 공공성 확보(정보 비대칭성 해소와 사업

17) 민간투자사업은 “각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효율을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설(「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조)”의 신설, 증설, 개량을 위해 민간부문의 투자를 유치하는 것을 의미한다. 이때, 민간투자사업의 추진방식에는 ‘민간투자사업기본계획’ 제3조에 따라 BTO, BTL, BOT, BOO, BLT, 혼합형 등이 있으며, 우리나라에서 민간투자사업의 대부분은 BTO와 BTL 방식으로 시행되고 있다.

18) 이와 관련해서는 김도일 외(2021)의 내용 중 일부를 발췌하였음.

투명성 제고)를 강화할 필요가 있다.¹⁹⁾ 나아가, 민간투자사업에 대해서는 주민참여형 민간투자 방안의 마련이 요구되는바, 이를 위해 ‘공모 인프라펀드’ 등을 활성화하여 해당 사업에 대한 주민의 직접적인 참여 역시 도모할 수 있겠다.²⁰⁾ 즉, ‘공모 인프라펀드’가 민간투자사업의 자기자본 및 선순위 대출에 투자하고, 이를 통해 지배구조가 일부 개선됨으로써, 해당 사업 전반의 투명성이 제고되는 효과를 기대할 수 있다. 한편, 이처럼 민관협력이 이루어진 사업의 경우 보통 공공성과 함께 수익성의 추구가 가능하기에, 해당 사업들에 대해서는 일반적인 정부사업보다 시장규율(market discipline)이 더 잘 작동할 수 있을 것이다.

2) 민관협력과 우발채무

지방자치단체의 우발채무는 다양한 원인에 의하여 발생하지만, 많은 부분이 자치단체의 민관협력 사업추진 과정에서 나타난다고 볼 수 있다. 이때의 민관협력은 정부가 주로 담당하던 공적 서비스 업무를 정부와 민간이 서로 역할을 분담하여 파트너십을 구축하고, 이를 통해 공적 서비스 업무를 수행하는 것을 말한다(강문수, 2011). 이 같은 민관협력의 형태로는 행정업무를 민간에 위탁하여 수행하게 하는 민간위탁(outsourcing), 기간시설의 건설과 운영에 있어서 민간자본을 투입하는 민간투자사업(PFI, Private Finance Initiative), 대출지원 및 보증과 같이 민간에 대한 재정지원을 통하여 민간사업자를 개발사업에 참여시키는 유형 등이 있다(김수희, 2022). 또한, 여기에서의 민간은 기업, 대학, NGO 등 공공부문 이외의 모든 대상을 포함한다.

이때, 민관협력의 모든 사업이 지방자치단체의 우발채무를 발생시키지는 않으나, 해당 사업계획수립 단계에서의 정보 부족 및 미래상황의 불확실성과 이에 따른 체계적인 비용추계의 어려움으로 인해, 보통 자치단체는 민간사업자와 상호 의무 부담에 대

19) 지방자치단체는 민간투자사업에 대해 공공용지를 제공하거나 용지구입비를 지원하는 방식으로 해당 사업의 재원조달에 참여하고 있는바, 이때의 출자는 기존에 지원하던 건설보조금 또는 용지보조금을 이용하여 현물출자할 수 있다(김도일 외, 2021).

20) ‘공모 인프라펀드’는 공모 방식을 통해 민간투자사업에 투자하는 집합투자기구를 의미하며, 보통 50인 이상의 투자자가 모집됨으로써 그동안 소수의 기관투자자(은행, 보험사, 연기금 등)가 대부분이었던 민간투자사업의 과점적 지배구조를 개선하고 선순위 차입처를 소액·개인투자자로까지 확대할 수 있다는 점에서 의의를 지닌다(김도일 외, 2021).

한 협약 및 약정, 협약 등을 체결하게 된다. 즉, 민관협력 과정에서 나타나는 불확성 등을 해소하고자 자치단체의 우발채무가 주로 발생케 되며, 이는 다시 해당 자치단체의 재정운영에 있어 불확실성을 증대시킨다.

한편, 지방자치단체는 예산제약으로 신규 개발사업을 추진하는 데 있어서 재정적 어려움이 존재하는바, 민관협력을 통해 당장 직접적인 예산을 수반하지 않고도 대규모 사업을 추진할 수 있다(Leruth, 2012). 즉, 열악한 재정여건 하에서도 대규모의 개발 사업 등을 추진하려는 적극적인 자치단체는 우발채무와 같은 의무부담행위를 활용한 사업을 선호하게 되는데, 이러한 방식은 단기적 관점에서 재정지출 및 재정수지에 큰 영향을 미치지 않기 때문이다. 다만, 재정지출을 미래로 지연시킨 형태로서의 우발채무는 해당 의무를 이행해야 하는 우발적인 상황이 발생하게 될 시에 특정 지방자치단체의 심각한 재정부담을 초래할 수 있다. 특히, 재정력을 초과하여 장래에 발생 가능한 손실이나 손해를 보증하는 협약 등을 체결한 자치단체의 경우에는 그 부담의 정도가 더욱 크게 된다(Leruth, 2012). 따라서, 민관협력의 사업계획단계에서는 지방자치단체의 잠재적 재정부담과 민간사업자의 운영수익의 흐름을 모두 고려하여 적정하고 합리적인 수준의 우발채무를 계획해야 할 필요가 있다(김수희, 2022).

3. 우발채무 관련 선행연구 검토

우리나라 정부 및 공공 부문의 우발 채무 혹은 우발 부채 관련 논의는 공공 채무가 지속적으로 증가한 2010년 초반부터 활성화되기 시작하였다(최연식 외, 2022). 이 당시 미국발 금융위기와 유럽 재정 위기의 영향을 극복하는 과정에서 국가 재정이 중요한 역할을 하였다. 그러나 그 과정에서 균형 재정 원칙이 준수되지 못하고 국가 채무가 지속적으로 증가하였다. 박진 외(2012)는 2010년대 초반 성장률 둔화 현상과 복지 수요 증가, 4대 공적 연금 관련 의무 지출의 증가, 국·공유 자산 가치 하락 등 재정적 악재가 동시다발적으로 발생하면서 정부가 국가 재정의 역할을 보다 확대하고 채무 비율 축소 목표를 후순위로 미룰 수 밖에 없었다고 보았다. 특히 우발 부채는 겉으로 드러나지 않고 재정 부담의 잠재적 위험성을 지니고 있어 이에 대한 논의가 이 시기 본격적으로 시작된 것으로 보인다.

본 절에서는 지방자치단체 뿐 아니라 국가 및 공공기관의 우발 채무 혹은 우발 부채 관련 선행연구들을 정리하고 검토하도록 한다. 우리나라 공공 부문의 우발 채무(부채) 관련 선행연구는 재정활동의 주체에 따라 크게 세가지로 나눌 수 있다. 첫째, 국가(중앙정부)의 우발 채무(부채)를 대상으로 한 연구, 둘째, 공공기관과 관련한 연구, 셋째, 지방자치단체와 관련한 연구 등이다. 본 연구에서는 지방자치단체의 우발 채무(부채)가 주요 대상이므로 국가 및 공공기관 관련 연구와 지방자치단체 관련 연구로 크게 나누어 살펴보도록 한다. 국가와 지방자치단체를 같이 논의한 연구의 경우 국가 관련 연구에 포함시켰다.

1) 국가 및 공공기관 우발 채무 및 우발 부채 관련 연구

국가의 우발 채무(부채) 관련 연구는 중앙부처 및 국가 단위를 대상으로 하며 주로 국제기준에 따른 합리적인 공시 및 재정통계 산출에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 현금주의·단식부기 개념인 우발 채무보다는 발생주의·복식부기 개념인 우발 부채를 주로 다루고 있다. 정성호(2015)는 중앙정부 및 지방자치단체에서의 우발부채에 대한 체계적 관리를 위해 IMF의 GFSM 2014에 근거하여 우발부채에 관한 용어 및 분류기준의 재정립 필요성 등을 제기하였는바, 특히 지방자치단체 재무보고서에 우발부채로 보고하고 있는 예산외 의무부담을 우발부채의 세부 항목에서 삭제하여야 한다고 주장하였다. 당시 채무관리계획상 예산외 의무부담 행위에는 BTO 최소수입보장, 토지리턴제, 부지매입확약, 기타유형이 포함되었는데,²¹⁾ 토지리턴제와 부지매입확약은 지급보증 또는 판매보증도 아니기에, 예산외 의무부담 행위를 기타약정 행위로 그 명칭을 변경할 필요가 있다고 본 것이다.

최연식 외(2017)는 국가 재무제표 주석에 공시되는 매년 비슷한 금액이 반복적으로 발생하는 우발부채에 대한 회계처리 문제점을 지적한 바 있다. 이들은 이른바 반복지출 우발부채는 정부가 법률이나 협약 및 정책 등에 따라 의무의 이행을 실질적으로 회피할 수 없기 때문에 발생한다고 보았다. 또한, 주석으로 공시된 우발부채 중 상당 부

21) 2023년도 지방채발행계획 수립기준(행정안전부) 상의 2023~2027 채무관리계획 서식에는 예산 외 의무부담 행위에 BTO(MRG 및 SCS 부담추정액)가 제외되어 있다. 또한 예산 외의 의무부담 행위는 매입확약, 비용부담계약, 기타 유형으로 구분된다.

분이 그 발생의 가능성이 높고, 협약 등에 정부의 의무가 구체화되어 있어 총당부채의 인식요건을 충족할 가능성이 크다고 주장하였다. 아울러 정부가 최소운영수입을 보장하는 민간투자사업(BTO)을 시행할 시에 타당성 분석 자료를 활용하게 되면 이로 인한 손실도 합리적으로 추정할 수 있다고 보았다.

한종석·임태준(2021)은 정부 부문 우발 채무를 잠재적인 재정 위험(fiscal risk)의 하나로 규정하고 국제기구에서 제시하는 분류 방법과 관리 방안을 살펴보고, 국가별 사례 분석을 시도하였다. 특히 이들은 역사적으로 우발 채무가 실현된 경우 평균적으로 GDP의 10%에 해당하는 재정 피해가 발생했다고 하였으며, 최근 증가하는 공공인프라 구축 등을 위한 민관협력(PPP) 사업이 우발 채무 규모를 증가시키는 주요 요인이라고 보았다. 이들은 지방정부와 공공기관에서 발생하는 우발채무에 대한 위험 평가 및 관리·감독의 중요성이 높아지고 있다고 보았다.

표 2-5 국가 및 공공기관 우발 채무(부채) 관련 주요 선행연구

연번	제목	연도	연구진	연구 대상	비고
1	정부재정통계기준의 변화에 따른 우발부채 산정에 관한 논의	2015	정성호	국가 및 지방자치단체	우발부채
2	국가회계 우발부채 회계처리에 대한 비판적 검토: 반복지출 우발부채 사례를 중심으로	2017	최연식·허성준·이지연·김영철	국가	우발부채
3	국내외 사례분석을 통한 잠재적 재정위험 요인 연구	2021	한종석·임태준	국가 및 지방자치단체	잠재적 재정 위험 중 하나로 우발부채
4	정부의 암묵적 보증이 공기업 신용등급에 미치는 효과: 도덕적 해이의 관점에서	2017	최한수·이창민	공공기관	암묵적 보증
5	공기업 재무건전성 강화 방안에 관한 연구	2019	황순주	공공기관	명시적·암묵적 지급 보증

2) 지방자치단체 우발 채무 및 우발 부채 관련 연구

국가 및 공공기관 관련 연구에 비해 지방자치단체를 대상으로 한 연구들은 우발 채무(부채)의 개념과 공시 항목의 체계화와 합리적인 관리 방안까지 연구 범위로 삼고 있다. 또한 선행연구의 대상이 국가, 공공기관, 지방자치단체 3가지 주요 재정활동 주체를 모두 포괄하고 있으나 이 중에서 지방자치단체 관련 연구가 가장 활발히 이루어졌다. 이에 대해 최연식 외(2022)는 국가나 중앙정부에 비해 지방자치단체의 재정관리제도가 상대적으로 정밀성이 떨어지고 독립 기관에 의한 감독 및 통제 절차, 견제와 감시의 정도가 낮기 때문인 것으로 보았다. 즉, 국가 및 공공기관은 재정관리제도가 정밀하고 독립된 재정담당부처에 의한 엄격한 감독 및 통제가 이루어지고 있으며 국회나 언론, 사회단체 등 다양한 이해관계자로부터 견제와 감시를 받는데 지방자치단체는 상대적으로 그 정도가 낮아 문제 제기가 활발한 것으로 이해할 수 있다.

먼저 배정아·서정섭(2014)은 지방자치단체 우발부채 회계처리 및 관리의 문제점을 제시한 최초의 국내 연구로 보증채무부담행위와 예산외 의무부담을 중심으로 사실상 우발채무 관련 실태를 조사하고 사례들을 분석하여 시사점을 도출하였다. 구체적으로, 사업성과 평가가 제대로 이루어지지 않은 채 무리하게 추진된 투자 및 개발사업으로 인한 지방자치단체의 재정부담이 확대될 수 있음을 강조하고 재정관리제도와 연계될 필요성을 주장하였다. 배정아·윤태섭(2014)은 동일 자료를 사용한 연구이다.

한편, 윤태섭(2018)은 기존 연구에 비해 광역 지방자치단체 최근년도 우발채무 현황을 추가하여 분석하였다. 그는 행정안전부가 그간 개별적으로 관리되어 오던 부채관리체계를 통합 관리하고, 보증채무와 예산외 의무부담행위 등 잠재적 위험요인인 우발채무를 통합부채 관리대상에 포함시키고 있으나, 각각의 개념이나 분류체계가 체계적으로 정립되어 있지 않은 실정이라고 지적하였다. 아울러 우발채무 처리에 대한 회계예규의 개정을 통해 지방자치단체 우발채무에 관한 기본적인 기준과 회계실무지침의 방향을 제시할 필요가 있다고 주장하였다.

이밖에 류준호(2020)는 우발채무 중에서도 예산외 의무부담을 통한 지방재정부담을 강조하고 개념적 정의, 특징, 지방재정에서의 실제 운영 실태 및 문제점에 대한 논의를 전개하였다. 특히 지방의회 의결을 거치지 않는 점, 과도한 예산 지출이 수반되는

점, 투자심사가 제대로 이행되지 않거나 조례 명칭 사용에 편차가 심하다는 점 등을 지적한바, 이를 통해 예산의 의무부담에 대한 관련 조례 체계 정비, 지방의회의 재정 감사 기능 강화, 감사원의 감사사항 선정 등을 대안으로 제시하였다. 김수희(2022)도 류춘호(2020)와 같이 우발채무 전체가 아닌 예산의 의무부담만을 다루었다. 특히, 사실상의 재정행위이나 절차적 통제가 미흡하고, 미래에 부담하는 재정적 비재정적 의무로 인하여 자치단체 재정위기를 초래할 가능성이 있음에도, 그동안 재정관리 규범대상에서는 제외되어 왔다는 것을 문제로 지적하였다. 이에 따라 중기재정계획, 지방재정 영향평가, 지방재정투자심사, 우발부채관리, 재정공시제도 등 제도를 활용한 예산 외의 의무부담에 대한 재정관리 강화를 대안으로 제시하였다.

한재명·최은철(2021)은 2019 회계연도 기준 지방자치단체의 우발부채 관리 현황과 문제점을 제시하고 대응 방안을 모색한 바 있다. 우발 부채로 보증채무부담행위와 예산 외 의무부담, BTO 재정지원 협약, 기타 사례 검토 등의 관리 현황을 살펴보았다. 문제점으로는 첫째, 관리 대상의 이질성 및 중복, 둘째, 환경 변화를 반영한 통계 관리 부족, 채무전환율의 확실성 등을 꼽았다. 이에 대한 개선 방안으로는 첫째, 우발부채 범위 및 유형 분류 방식 조정, 둘째, 유형별 적정 채무 전환율 산정 등을 제시하였다.

표 2-6 지방자치단체 우발 채무(부채) 관련 주요 선행연구

연번	제목	연도	연구진	연구 대상	비고
1	지방자치단체 우발부채 관리방안 연구	2014	배정아·서정섭	- 재무보고서: 광역 지방자치단체 2007~2012년 - 실태조사: 광역 및 기초 지방자치단체 2013년	우발부채
2	지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안	2014	배정아·윤태섭	광역 지방자치단체 2007~2012년	우발부채
3	지방자치단체 우발채무 처리현황 진단 및 개선방안에 관한 연구	2018	윤태섭	광역 지방자치단체 2007~2016년	우발채무
4	지방자치단체 채무절감노력이 민자사업재정부담금에	2019	강혜연·엄태호	기초자치단체 2015~2017년	민자사업 재정 부담금

연번	제목	연도	연구진	연구 대상	비고
	미치는 영향에 관한 연구				
5	예산 외의 의무부담과 지방재정의 건전성 강화방안	2021	류춘호	지방자치단체 사례 조사, 의결 동의안 등	예산외 의무부담
6	통합부채 및 우발부채 관리방안 연구.	2021	한재명·최은철	광역 및 기초 지방자치단체 2019년	우발부채
7	지방자치법상 '예산 외의 의무부담'에 대한 재정관리 강화방안	2022	김수희	- 조례 및 의결 현황: 광역 및 기초 지방자치단체 2011~2021년 - 예산외 의무부담 현황: 광역 및 기초 지방자치단체 2019년	예산외 의무부담
8	지방자치단체 비확정부채의 공시 현황과 개선방안에 관한 연구: 우발부채를 중심으로	2023	한승엽 이지연·최연식	광역 지방자치단체 2017~2019년	우발부채

최근 들어 지방자치단체의 우발부채 공시 현황과 개선 방안을 살펴본 연구 또한 존재한다. 한승엽·이지연·최연식(2023)은 2019년부터 2021년까지의 광역 지방자치단체를 대상으로 결산보고서(재무제표) 상의 우발부채 주석 공시 항목과 관련 회계규정 등을 검토한 후 공시 현황을 우발부채 항목별로 살펴보았다. 이들에 따르면 현재 광역 지방자치단체 우발부채 주석 공시의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 공시의 완전성 부족, 둘째, BTO 등 민관협력 약정 관련 잠재적 의무가 별도 주석 항목으로 공시되는 점, 셋째, 해당사항이 없거나 0으로 보고하는 방식과 아예 공시내역을 생략하는 방식이 혼재되어 있는 점, 결산보고서와 재정공시 간에 공시 범위, 용어, 시차 등 일관성이 부족하고 연계성이 낮다.

이외에도 강혜연·엄태호(2019)는 민자사업재정부담금을 숨겨진 부채로서 규명하고 채무제료를 선언한 지방자치단체와 어떤 관계가 있는지 검토하였다. 민자사업재정부담금은 BTL 사업의 임차료와 운영비를 비롯하여 수익형 민자사업(Build Transfer-Operate; 이하 BTO)의 건설보조금 및 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee; 이하 MRG)

지급액 등을 합산한 금액이다. 이 중 BTL 임차료만이 채무에 해당하는 관리 채무에 포함되고 그 외의 재정부담금은 우발부채로 구분되고 있다. 본 연구 결과, 채무제도를 달성한 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 민자사업재정부담금 규모가 높은 것으로 나타났다. 본 연구는 이른바 지방채 제로 선언을 지속하는 지방자치단체의 재정 관리 이면에 숨겨진 부채가 비대해지는 일종의 풍선효과가 있음을 발견하였다.

이와 같은 선행연구들은 그동안 관련 논의가 부족했던 자치단체의 우발 채무 또는 우발 부채를 대상으로 그 개념 및 범위를 명확히 하고 체계적인 관리가 필요함을 역설하였다는 점에서 의의를 지닌다. 그러나 지방 우발 채무 및 부채에 관한 선행연구들은 한계점 또한 가진다. 첫째, 연구 대상의 한계점이다. 기존 선행연구들은 비교적 짧은 기간에 해당하는 한정적인 지방자치단체만을 대상으로 한다. 둘째, 기존 연구들은 대부분 우발 채무 및 부채의 내역을 소개하는데 그치고 있다. 본 연구는 당해 선행연구들에서의 논의를 바탕으로 지방자치단체 우발채무 관리의 문제점 및 개선방안을 제시하고자 하며, 본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존 연구들과 차이점을 갖는다. 첫째, 본 연구는 지방자치단체의 우발채무 현황을 보다 상세히 살펴보고자 한다. 최근 행정안전부(2023)는 기존에 ‘보증채무부담행위’와 ‘예산외 의무부담’으로만 구분되던 지방자치단체의 우발채무를 6가지 유형으로 세분화하여 우발채무 분류체계를 정비한 바 있다. 이는 기존의 우발 채무 유형이 지방 재정 건전성과 투명성을 보완하는데 한계가 있기 때문인 것으로 보인다. 둘째, 이를 위해 2014년부터 2021년까지 243개 광역 및 기초 지방자치단체에 대한 전수 조사를 실시하여 우발 채무 발생 현황을 확인하고자 한다. 셋째, 우발채무 관리에 관한 사례분석을 실시함에 있어 그 대상범위를 중앙정부뿐만 아니라 민간분야 및 해외로도 넓힘으로써, 지방자치단체 우발채무의 관리 개선방안 제시를 위한 보다 의미 있는 시사점을 도출하고자 한다.

제3절 우발채무와 재정건전성 간 관계

1. 재정건전성의 개념

사전적 정의로서 “개인이나 가계, 기업 따위의 경제 상태가 온전하고 탈이 없이 튼튼한 성질”을 의미하는 재정건전성(fiscal soundness)은 여러 학자들에 의해 그 개념에 대한 정의가 이뤄져 왔다. 대표적으로, Berne & Schramm(1986)은 재정건전성을 정부가 수입증대를 통하여 공공서비스를 제공하면서 장·단기 관점에서 채무를 변제할 수 있는 능력으로 정의하였다고. 또한, Giammarioli 외(2007)는 재정건전성을 정부가 장·단기적으로 그들의 재정적 의무를 변제할 수 있는 능력이라고 본바, 이 개념은 단기적으로는 재정안정성을 의미하고, 장기적으로는 재정지속성을 말한다고 주장하였다.

한편, IMF에서는 재정건전성의 개념을 명확하게 제시하고 있지 않지만, 과거 재정건전성이라는 용어를 사용하다가 비교적 근년부터는 재정의 지속가능성이라는 용어를 사용하고 있다. 즉, 단기적인 균형재정보다는 장기적인 관점에서 재정의 지속가능성을 중요시하고 있는 것으로 판단되는데(유금록, 2023), 이러한 맥락에서 살펴본다면 재정건전성과 재정의 지속가능성은 크게 2가지 측면에서 개념적 정의를 달리할 수 있을 것이다. 첫째, 판단의 기간이 단기인가 중·장기인가를 기준으로 볼 경우, 재정건전성은 단기적이거나 일정한 시점에서의 관점이고, 재정의 지속가능성은 중·장기적인 흐름의 개념으로 파악할 수 있다는 점에서 차이가 있을 수 있다. 즉, 재정건전성은 단기적으로는 수입범위 내에서 지출하여 추가적인 재정부담(국채발행 등)이 없이 안정적으로 재정을 운영하는 것을 의미하며, 중·장기적으로는 국가채무를 적정수준으로 유지하며 채무상환능력이 있는 지속가능한 재정상태를 의미한다. 둘째, 저량(stock)과 유량(flow)의 개념을 기준으로 할 때, 재정건전성은 저량의 개념에 해당하고, 재정의 지속가능성은 유량의 개념으로 파악할 수 있다. 즉, 일정 시점에서의 재정상태는 재정건전성의 개념으로 파악하고, 일정기간 내의 흐름을 기준으로 재정의 지속가능성을 판단하는 것이다. 이와 관련하여, Schick(2005)는 재정의 지속가능성의 개념적 체계(conceptual framework)를 지불능력(solvency), 성장(growth), 안정성(stability), 공정성(fairness)이라는 네 가지 측면에서 포괄적으로 제시하였다. 여기서 지불능력은

정부가 현재와 미래의 국가부채를 상환할 수 있는 능력을 의미하고, 성장은 지속적인 경제성장을 이루면서 국가부채를 상환할 수 있는 능력을 말하며, 안정성은 현재와 같은 조세부담을 유지하는 가운데 국가부채를 상환할 수 있는 능력을 의미한다. 또한 공정성은 현재세대와 미래세대 간 조세부담과 복지지출의 공정성을 유지하면서 국가부채를 상환할 수 있는 능력을 가리킨다(유금록, 2023). 결국, 재정의 지속가능성은 정부의 지불능력이나 정부부채 또는 공약한 지출을 위협하지 않고 현재의 지출과 조세를 장기적으로 유지하는 정부의 역량으로서 포괄적인 정의를 내릴 수 있다(Hamilton & Flavin, 1986; Bohn, 1995; Trehan & Walsh, 1991; Akram & Rath, 2020).

한편, 재정건전성은 재정상태(financial condition)의 개념을 사용하여 그 의미를 정의할 수 있는바, 이는 미국 ICMA(International City/County Management Association)에서 제시하는 FTMS(Financial Trend Monitoring System) 매뉴얼인 'Evaluating Financial Condition'에서의 지방재정상태를 통해 건전성을 파악하는 것이다(이효·이희재, 2016). FTMS에서 제시하는 재정상태의 핵심 요소는 지불능력(solvency)인데, 이때의 지불능력은 현금지불능력(cash solvency), 예산지불능력(budgetary solvency), 장기적 지불능력(long-run solvency), 서비스수준 지불능력(service level solvency)으로 구성된다. 구체적으로, 현금지불능력이란 정부가 단기(30일~60일)에 발생하는 지급의무에 대해 이를 충당할 수 있는 능력을 말하고, 예산지불능력은 한 회계연도 동안 정부의 총수입으로 총지출을 감당하는 능력을 의미하며, 장기적 지불능력이란 장기적인 수지 균형 관점에서 향후 몇 년 동안 발생할 비용을 정부가 충당할 수 있는 능력을 말한다. 아울러 서비스수준 지불능력이란 지역주민이 바라는 적정수준의 기본적인 서비스(사회복지 및 안전서비스 등)를 계속해서 공급할 수 있는 능력을 의미한다(이효·이희재, 2016). 이때, 개별 지방자치단체가 이러한 4가지 지불능력을 얼마나 갖추고 있는지를 살펴봄으로써 재정의 지속가능성과 재정위기의 관계를 확인할 수 있다. 예를 들어, 장기균형 지불능력은 미래에 대한 자치단체의 재정적 감당능력을 의미하기에 재정의 지속가능성과 관련되며, 서비스수준 지불능력은 자치단체의 기본적인 필수서비스 공급능력에 해당하므로 이는 자치단체의 재정위기와 직접적인 관련이 있다. 결국, 지방자치단체의 재정건전성을 재정상태의 건전성으로 파악하는 경우, 건전한 재정상태는 “세출수요에 대한 재원충족 또는 재정지불능력(fiscal solvency)을 갖춘 상태”로 정의할 수 있겠다(이효·이희재, 2016).

2. 재정건전성의 주요 측정지표로서의 채무수준²²⁾

공공부문의 채무 또는 부채 수준은 특정 정부의 재정건전성을 나타내는 대표 지표로서 그동안 많은 곳에서 활용되어 온바, 채무수준과 재정건전성은 불가분의 관계라고 볼 수 있다. IMF의 경우 재정건전성에 대한 영향요인의 다양성으로 인해 이를 판단하는 명시적인 기준을 제시하고 있지 않음에도, 국가 간 재정건전성을 비교하는 국제적 지표로서 GDP 대비 부채비율을 주로 활용하고 있다. 이때, 공공부문의 채무를 IMF의 GFSM에 따라 다음과 같이 분류할 수 있으며, 보통 이들 지표에 대한 국가 간 비교를 통해서 재정건전성 검토가 이뤄진다.

- D1 = 채무증권(Debt Securities) + 대출금(Loans)
- D2 = D1 + SDRs(Special Drawing Rights) + 통화 + 예금
- D3 = D2 + 미지급계정(Other Accounts Payable)
- D4 = D3 + 기타 모든 보증, 보험, 연금 등의 부채

이러한 GFSM에서의 채무 및 부채의 구성을 그 주체별로 살펴보면, 국가채무를 D1으로 하고, 여기에 비영리공공기관의 부채를 추가하여 일반정부부채 D2를 편성하고 있으며, D2에 비금융공기업을 포함한 것이 D3에 해당한다. 이 가운데 D2는 IMF의 GFSM을 이용하는 대부분의 국가에서 가장 명확하게 산출할 수 있는바, 타 지표보다 활용성이 높아 국가 간 재정건전성 비교에 주로 활용된다.

또한, IMF는 재정건전성이라는 용어를 사용하고 있으나 현실에서는 재정의 지속가능성이라는 개념이 이를 대체하여 주로 활용되고 있는데, 이와 관련해서 공공부채의 지속가능성(public debt sustainability)이라는 표현이 사용된다. 예를 들어, IMF의 Staff Guidance는 지속가능한 공공부채의 수준으로서 선진국과 개발도상국 경제의 GDP 대비 부채 수준을 각각 60%와 50%로 제시하고 있으며, 이를 상회하는 경우 높은 수준의 검토가 필요한 국가로 분류될 수 있다. 특히 해당 검토 과정에는 특정 부채의 우발부채 여부에 대한 판단이 포함된다.

22) 이진수 외(2020)의 내용 중 일부를 참고하여 작성하였음

한편, 유럽연합(이하 EU)에서는 GDP 대비 국가부채 비율 등을 통해 개별 회원국들의 재정건전성을 측정·관리하고 있다. 이와 관련하여, 1997년 제정된 ‘안정과 성장에 관한 협약(Stability and Growth Pact)’에서는 한 회계연도의 예산적자가 GDP의 3%를 초과하지 않아야 하며, 국가채무 역시 GDP의 60%를 초과하지 않아야 한다고 규정하였다. 이후 독일과 프랑스 등 주요 회원국들의 채무 증가와 당해 협약상 제재조치의 실효성 등이 문제가 되었고, 2011년 이를 보완하는 5개의 규정(regulation)과 1개의 지침(directive)인 ‘식스팩(Sixpack)’을 마련하였다. 구체적으로, 적자와 채무기준을 위반할 시에 이른바 ‘과도적자시정조치(Excessive Deficit Procedure)’인 적자 감축을 위한 중기적 재정조치와 EU와의 합의된 계획을 통한 부채의 감경조치를 이행해야 함을 규정하였다.

이밖에 우리나라의 경우, 「국가재정법」은 제1조에서 “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다”고 규정하는 바, 채무수준이 건전재정을 나타내는 대표적 지표 또는 그에 영향을 미치는 주요 요인임을 알 수 있다. 이때, 동법 제5장(재정건전화)에서는 국가채무의 관리(제91조)와 국가보증채무의 부담 및 관리(제92조) 등에 관한 사항을 포함하고 있는데, 이를 통해 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 함과 기획재정부장관은 매년 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 함을 규정하고 있다.

아울러 「지방재정법」도 제87조의3(지방재정건전성의 관리)을 통해 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 매년 전전년도 및 전년도 통합부채와 우발부채의 변동 상황, 해당 회계연도의 통합부채와 우발부채의 추정액, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 통합부채와 우발부채의 변동 전망과 근거 및 관리계획 등의 사항이 포함된 재정건전성관리계획을 수립하여 시행하여야 함을 규정하고 있는 바, 이를 통해 특정 지방자치단체의 채무 또는 부채 수준이 해당 자치단체의 재정건전성을 나타내는 주요 지표 또는 그에 영향을 미치는 대표적인 요인임을 확인할 수 있다. 또한, 「지방재정법」 제5장과 제5장의2는 각각 ‘재정분석 및 공개’와 ‘긴급재정관리’에 관한 내용을 규정하고 있는데, 해당 사항으로서 재정분석 및 재정진단, 재정위

기단체 지정, 긴급재정관리단체 지정과 같은 주요 제도들은 자치단체의 재정건전성 측정 및 제고 등을 주된 목적으로 하고 있다. 따라서 이들 개별 제도에서 설정하고 있는 주요 지표들의 경우 특정 자치단체의 재정건전성 수준을 나타낸다고 볼 수 있겠다.

보다 구체적으로, 매년 실시되는 재정분석의 경우 관련 지표로서 건전성, 효율성, 계획성 3개 분야의 총 13개 세부지표를 포함하고, 이때 건전성 분야에는 자치단체의 채무관리 수준을 나타내는 관리채무비율과 통합유동부채비율이 주요 세부지표로 설정되어 있다. 이외에도 참고지표 총 23개 중에는 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 현금자산 대비 부채비율이 함께 존재한다(행정안전부, 2022).²³⁾ 한편, 재정진단이란 재정분석의 결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 지방자치단체를 대상으로 재정상태를 정밀 진단하여 재정건전화화를 위한 대책을 강구하기 위한 절차를 의미하는데, 이때 예산 대비 채무비율이 100분의 25를 초과하거나 채무상환비 비율이 100분의 12를 초과한 지방자치단체 등은 재정위험 수준이 주의 단계에 해당함으로써 재정진단 대상에 포함된다.²⁴⁾ 아울러 「지방재정법」제55조의2에 따라 재정분석 및 재정진단의 결과 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 자치단체에 대해서는 재정위기단체로 지정할 수 있는바, 예산대비 채무비율이 100분의 40을 초과하거나 채무상환비 비율이 100분의 17을 초과하는 지방자치단체 등이 그 대상이 된다.²⁵⁾ 이밖에, 긴급재정관리단체 지정제도는 지방자치단체가 스스로 해결할 수 있는 재정적 위기상황을 맞이했을 때 중앙정부와 지방자치단체의 협력을 통하여 재정위기를 극복하기 위한 예방적 조치를 말하는데, 재정위기단체로 지정된 자치단체가 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 상환일이 도래한 채무의 원금 또는 이자에 대한 상환을 60일 이상 이행하지 못한 경우, 채무부담행위액의 총 합계액이 해당 연도 최종예산의 100분의 60 이상인 경우, 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무 상환액의 평균이 같은 기간 일반재원 평균 수입액의 1,000분의 255 이상인 상황 등일 때 긴급재정관리단체로 지정될 수 있다.²⁶⁾

23) 「지방재정법」 제55조 제1항 및 동법 시행령 제65조

24) 「지방재정법」 제55조 제3항 및 동법 시행령 제65조의2

25) 「지방재정법」 제55조의2 및 동법 시행령 제65조의3

26) 「지방재정법」 제60조의3 및 동법 시행령 제69조

3. 본 연구의 관점: 재정위험 요인으로서의 우발채무

1) 재정위험에 대한 정의

재정위험에 대해서는 학자들마다 여러 정의를 내리고 있다. 이를 가장 포괄적으로 정의한 Hemming & Petrie(2000)에 따를 때, 재정위험은 “정부가 의도하였던 재정정책의 목적을 일부 또는 전부 달성하지 못할 가능성”에 해당하며,²⁷⁾ 이러한 개념에 기초하여 재정위험이 발생하는 원인은 ①현재의 재정상황에 대한 부정확한 진단(Incorrect specification of the initial fiscal position), ②단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정성과의 민감도(Sensitivity of short-term fiscal outcomes to risk), ③장기적인 재정의 지속가능성에 대한 위협(Threats to longer-term fiscal sustainability), ④재정정책의 설계와 집행에 영향을 미치는 구조적 또는 제도적 취약성(Structural or institutional weaknesses affecting the design and implementation of fiscal policy) 등이 존재한다. 결국, 재정적자 및 정부부채가 크거나 거시 경제적 불균형에 대한 대응능력이 부족할 경우, 그리고 조세부담이 높은 수준에 있다면, 재정총량에 대한 재정위험이 존재한다고 볼 수 있다(박형수 외, 2007).

한편, 경제학자인 Buiter(1985)는 지속가능한 재정정책(Sustainable Fiscal Policy)을 “총생산 대비 공공부문 순가치(Net Worth)의 비율을 현재 수준으로 일정하게 유지할 수 있도록 하는 정책”으로 정의하면서, 반대로 그렇지 못한 재정정책이 운용되는 상황을 재정위험 상태로 파악하였고, Blanchard(1990)는 재정의 지속가능성에 관한 두 가지 필요조건으로서 ①GNP 대비 부채의 비율이 초기의 조건으로 궁극적으로 수렴할 것과 ②현가화된 기초재정흑자의 GNP 대비 비율이 현재 시점에서의 GNP 대비 정부부채의 비율과 일치하여야 함을 제시하면서, 이러한 조건을 만족시키지 못하는 상황을 재정위험 상태로 간주하였다. 그러나 이러한 재정위험에 대한 정의는 너무 포괄적이거나 총량적(Aggregated) 변수들을 활용하여 재정위험을 측정하기 때문에 재정위험 여부를 정확하게 판단하기 어렵고, 다양한 유형의 재정위험을 구체적으로 포착하기 어려운 문제가 있다(곽채기, 2012).

27) Hemming & Petrie(2000), “Fiscal vulnerability as a situation where the government is exposed to the possibility of failure to achieve its macro-fiscal policy object.”

IMF와 EU 등에서 제시한 재정위험에 대한 정의는 좀 더 실용적인 측면을 나타내고 있는데, 우선 IMF(2008)는 재정위험에 대해 “예산편성(전망) 시점에서의 예상과는 다른 재정적 결과가 나타날 가능성”이라는 의미를 채택하였다(박기백, 2010; 곽채기, 2012). 이러한 정의에 기초하여 IMF에서는 재정위험의 유형을 ①거시경제 변수가 달라지는 경우, ②구조적으로 재정적자나 부채가 발생하여 재정의 지속가능성을 저해하는 경우, ③우발적인 재정부담이 존재하는 반면 현재 정부가 해당 위험에 대비한 재원을 별도로 마련하고 있지 않는 경우, ④구조적이거나 우발적인 재정위험이 존재하지만 정부의 부담여부가 불확실한 것으로 구분한다. 또한, EU(2007)에서는 재정위험이 없는 상태 또는 지속가능한 재정에 대해 “과도한 재정적자 및 국가채무를 피하고 적절한 조세부담 수준을 유지하면서도 고령화 관련 지출로 인해 여타 분야 지출이 삭감되지 않는 상황”이라고 실용적으로 정의하였다(박형수 외, 2007; 곽채기, 2012).

이밖에, Cebotari 외(2009)와 Kopits(2014)에 따르면, 재정위험은 “재정전망에 관한 불확실성”과 관련된 것으로 “재정성과(fiscal outcome)에 대한 전망과 실제가 상당히 달라지는 것 또는 그 가능성”에 해당한다. 이처럼 재정위험이라는 용어는 다양한 수준에서 사용되고 있는바,²⁸⁾ 앞에서의 관련 정의들을 종합해 보면 기본적으로 재정위험은 정부의 재정건전성을 저해하는 요인이라고 볼 수 있겠다. 즉, 재정건전성은 단기적인 관점과 장기적인 관점에서 각각 정부의 재정안정성 및 재정지속성을 의미함에 따라(Giammarioli 외, 2007), 재정위험이 커질 경우 단기적으로는 재정이 불안정해지고 장기적으로는 지속적인 재정운용이 어려워질 수 있다.

2) 재정위험의 분류기준과 우발채무

재정위험은 우선 국가재정이나 지방재정의 총량적 측면에서의 위험과 분야별 활동에 대한 재정위험으로 구분할 수 있는데, World Bank(2002) 등에서 제시하고 있는 분야별 재정위험의 대표적인 예로는 공기업에 대한 지급보증 등 우발채무, 공적연금

28) 재정위험(fiscal risk)은 기존의 연구들에서 불확실성과 유사한 개념으로 사용되기도 하고, 때로는 보다 극단적인 의미로 국가부도 위험을 포함하는 개념으로 사용되기도 함. 즉, 위기(crisis)와 관련된 의미로서 개별 연구마다 debt crisis, sovereign debt crisis, sovereign risk 등 그 개념을 당해 연구목적에 따라 다르게 설정하였다.

등 암묵적 채무, 정부의 신용보증·예금보험·수출보험, 민간투자에 대한 수익보장 등이 있다(박형수 외, 2007). 구체적으로, World Bank는 중앙정부와 지방정부를 포괄하는 일반정부(general government)에서의 재정위험뿐만 아니라, 정부 이외의 주체들(공기업 등)이 수행하는 준재정활동(quasi-fiscal activities)에 대해서도 재정위험의 측정 및 관리가 이뤄져야 함을 권고한다. 특히, 분야별 재정위험에 대한 체계적인 분석 및 관리를 위해서는 드러난 위험보다 우발채무 및 암묵적 채무에 대한 파악이 중요하다고 강조하였다(박형수 외, 2007).

한편, 재정위험은 궁극적으로는 중앙정부나 지방정부가 부담하고 상환해야 하는 채무 또는 부채의 발생과 직결된다고 볼 수 있다. 이에 재정위험의 유형 분류에 있어 현재 가장 폭넓게 수용되고 있는 것은 Polackova(1998)의 모형에 해당한다. 이 모형은 부채 또는 채무의 성격과 종류에 기초하여 재정위험의 유형을 분류하였다. 구체적으로, 당해 모형은 재정위험과 관련이 있는 채무를 두 가지 기준으로 범주화하였는데, 한 가지 기준은 특정 부채 또는 채무가 명시적(explicit)인지 아니면 암묵적(implicit)인지에 관한 것이고, 다른 하나는 특정 부채 또는 채무가 직접적(direct)인지 아니면 우발적(contingent)인지에 관한 것이다. 이러한 두 가지 기준을 교차시켜 보면 네 가지 유형의 정부부채를 구분해 볼 수 있는바, 여기에는 명시적 부채이면서 직접부채인 유형, 명시적 부채이면서 우발부채인 유형, 암묵적 부채이면서 직접부채인 유형, 그리고 암묵적 부채이면서 우발부채인 유형이 해당한다.

표 2-7 Polackova(1998)의 재정위험 분류

구분	직접부채 (모든 상황에서의 지불의무)	우발부채 (특정 상황에서의 지불의무)
명시적 정부부채 (법률 또는 계약에 의한)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 채무(중앙정부가 계약한 차입금 및 발행한 증권) 예산상의 지출 장기적으로 법적 구속이 있는 지출(공무원 임금 및 연금) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부, 공공기관, 민간기관의 차입금 및 여타 지불의무에 대한 정부의 보증 다양한 형태의 융자(모기지, 학자금 융자, 농업인 대출, 중소기업 대출 등)에 대한 정부의 포괄적인 보증 정부가 발급한 무역보증 및 환보증 민간투자자에 대한 정부 보증 정부의 보험제도(예금보험, 민간연금 제도, 농산물보험, 재해보험, 전쟁위험보험)
암묵적 정부부채 (대중 및 이익집단 압력에 따른 정부의 지불의무)	<ul style="list-style-type: none"> 미래의 공적연금(공무원 연금과 구분)^{a)} 사회보장제도^{a)} 의료보장의 미래 재원^{a)} 공공투자사업의 반복적인 미래 비용 	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 보증하지 않은 채무/지불의무에 대한 공공-민간기관의 불이행 은행의 파산(예금보험 보장대상 초과분에 대한 정부지원) 민영화된 공공기관의 부채 탕감 정부가 보증하지 않은 연금기금, 고용기금, 사회보장기금의 파산(소액투자자 보호) 중앙은행의 채무불이행 구제금융(bailout)에 대한 요구(예컨대, 민간의 자본잠식) 자연환경 복구, 재해구호, 국방비 지출 등

a) 그 총당금이 법률로 강제되지 않는다면 이들은 정부의 암묵적인 직접부채로 분류됨. 이와 달리, 법률로 강제된다면 이들은 명시적인 직접부채로 분류됨
출처: Polackova(1998), Polackova & Scick(2002).

이처럼 Polackova(1998)는 정부의 재정위험을 네 가지 채무 유형으로 구분하면서 각 유형별로 차별화된 관리방안을 마련할 것을 권고하였는데, Polackova의 분류방법에 따라 재정위험의 유형을 구분하고 개별 재정위험 유형에 해당하는 채무 또는 부채의 종류를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 명시적·직접적인 재정위험의 유형에 속하는 부채에는 국가부채와 지방부채가 포함되는데, 국가부채와 지방부채는 확정부채의 성격을 띠고 있으며, BTL사업(임대형 민간투자사업)도 명시적·직접적인 재정위험의 유형에 해당한다(송호신·우석진 2011). BTL사업은 정부가 민간과의 계약에 따라 일정한 부담을 지拂하기 때문이다.

둘째, 명시적·우발적인 재정위험의 범주에는 보증채무, 신용보증, BTO사업(수익형 민간투자사업) 등이 포함되는데, 보증채무의 재정위험은 주채무자의 디폴트(default)로 인해 정부의 재정부담이 초래되는 경우에 해당한다. 또한, BTO사업의 경우 최소운영수입보장제도(MRG)에 의해 재정위험이 발생할 수 있다. 즉, BTO사업과 관련해서는 민간사업자가 당초 기대한 수익을 달성하지 못하게 되면 정부가 최소운영수입을 보장해야 하기 때문에 명시적·우발적인 재정위험이 발생하게 된다.

셋째, 암묵적·직접적 재정위험의 범주에는 미래에 발생할 다년도 공공투자사업의 비용, 법적 의무가 없는 공적연금, 급여·사회보장급여·의료지출 등이 포함된다. 이때, 암묵적·직접적 재정위험은 미래에 지급할 연금규모가 수입을 초과하는 총당부채의 규모로 그 수준을 측정할 수 있으나, 우리나라 지방자치단체의 경우에는 암묵적·직접적 재정위험에 범주에 포함할 수 있는 채무의 형태가 존재하지 않는 것으로 파악되고 있다(곽채기, 2012).

넷째, 암묵적·우발적인 재정위험의 범주에는 정부의 보증을 받지 않는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채청산, 중앙은행의 채무불이행 등과 같이 암묵적인 상황에서 우발적으로 발생할 수 있는 부채 또는 채무가 포함된다. 우리나라 지방자치단체의 경우에는 지방공기업 부채가 암묵적·우발적인 재정위험에 해당하되, 당해 재정위험은 지방공기업이 채무 등을 상환할 수 없는 상황에 놓였을 때 자치단체의 재원을 투입해야 한다는 점에서 우발성을 지닌다고 볼 수 있다.

3) 우발채무에 따른 재정위험 발생의 문제점

앞서 살펴보았듯이, 우발채무는 자치단체의 재정위험을 초래하는 주요 원인으로, 해당 의무를 이행해야 하는 우발적인 상황이 발생하게 될 시에 특정 지방자치단체의 심각한 재정부담을 초래할 수 있다. 이와 관련하여, Kopits(2014)는 재정위험의 발생 원인을 경제적 요인, 기술적 요인, 정치적 요인과 같은 세 가지 측면에서 분류하였는데, 경제적 요인의 대표적인 유형으로서 경제성장률 및 이자율 등과 같은 거시변수들의 변화와 함께 우발부채의 확대를 제시하였다.²⁹⁾

이처럼 특정 지방자치단체에서 우발채무 또는 우발부채의 증가로 인해 재정위험이 커지고 그 결과로서 재정건전성이 악화될 경우, 이는 곧 지역주민들에 대한 공공서비스 축소(지출삭감)나 세금인상으로 이어질 수 있다. 특히 우발채무로 인한 지방자치단체의 재정위기가 발생할 시에는, 2022년의 소위 ‘레고랜드 사태’에서도 보았듯이, 그 파급력이 해당 자치단체에게 뿐만 아니라 민간영역을 포함한 국가 전체 경제에 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.³⁰⁾ 이에 현재에는 확정채무 규모 중심의 지방재정관리 방식을 지양하고, 지방자치단체가 직면하고 있는 재정난의 범위와 수준에 대한 포괄적이며 종합적인 접근이 크게 요구된다. 즉, 지방자치단체의 확정채무 규모만을 대상으로 재정위기 문제에 접근할 경우, 지방자치단체의 재정위험 수준을 과소평가할 가능성이 높다는 것이다.

요컨대, 지방재정위기에 관한 문제를 좀 더 사전적으로 파악하기 위해서는 우발적으로 발생할 수 있는 지방자치단체의 미확정 채무 또는 우발채무까지도 파악하여 이를 더욱 체계적으로 관리할 필요가 있다. 특히 최근에는 특정 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서 전통적인 정부활동 외의 시장을 활용한 대안적인 서비스 전달방법 또는 민관협력 등이 폭넓게 활용되고 있기 때문에, 지방자치단체의 재정부담 규모에 대한 정확한 측정이 쉽지 않다. 즉, 재정착각(fiscal illusion)의 발생이 용이한 작금의 재정환경 하에서는 예상치 못한 비용 발생으로 인해 지방재정의 건전성이 악화될 가능성이

29) 이밖에, 기술적 요인은 주로 세수전망을 위한 자료나 추정방법과 관련이 있으며, 정치적 요인은 보통 정부가 기존의 예산이나 중기계획과는 다르게 자의적인 정책변화를 가져오는 것과 관련이 깊다 (홍승현, 2014)

30) 한국경제신문(2023. 09. 25.) ‘레고랜드 1년…다시 경고등 켜진 채권시장’ 참고
(<https://www.hankyung.com/article/2023092571891>)

적지 않은 것이다. 따라서 좀 더 적극적·체계적으로 지방자치단체의 우발채무 수준을 파악 및 관리할 필요가 있는바, 지방자치단체의 재정상황에 대한 부정확한 진단과 판단은 그들이 직면하는 재정위험을 확대하고 재정건전성의 악화 및 재정위기를 불러올 가능성이 크기 때문이다(곽채기, 2012).

3

우발채무의 관리현황 및 문제점 분석

제1절 우발채무의 제도 현황

제2절 우발채무의 관리 현황

제3절 우발채무 관리의 문제점





Korea Research Institute for Local Administration

제3장

우발채무의 관리현황 및 문제점 분석

제1절 우발채무의 제도 현황

1. 지방 채무 및 부채 관련 지방재정관리제도

1) 전반적 지방재정관리제도 현황

지방재정관리제도는 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 지방자치법과 지방재정법 등에서 규정하고 있는 예산과정에 관한 각종 제도를 일컫는다(손희준, 2019: 432). 지방재정관리제도는 따라서 지방자치단체의 예산 편성, 집행 및 결산과 직접적으로 관련이 있다. 이를 예산과정별로 살펴보면 크게 예산안 편성 단계에서 실행되는 사전적 재정관리제도와 사후적 재정관리제도로 나눌 수 있다³¹⁾. 우선, 사전적 지방재정관리제도의 예로 중기지방재정계획, 지방재정 투·융자심사제도, 지방채발행관리제도 등을 들 수 있다. 사전적 지방재정관리제도는 재정 운용 계획 단계에서부터 재원의 효율적 사용과 건전성 강화를 위해 불필요한 예산 낭비를 방지하려는 목적이 크다고 볼 수 있다.

사후적 지방재정관리제도에는 집행 단계에서의 조기집행 기조, 계약·금고·기금 운용지도 등과 결산 단계에서의 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정공시제도, 복식부기 회계제도, 지방교부세 인센티브 및 감액 제도 등이 포함된다. 사후적 지방재정관리제도는 재정운용 현황을 공개하여 재정 운용의 투명성과 책임성을 강화하고 재정적 위험이 발생한 지방자치단체에 일정한 제재를 가하여 건전한 재정 상태로의 전환을 유도하는 등의 목적을 지니고 있다(김동균, 2021).

31) 예산 집행시에는 지방재정 조기집행 독려, 지방 계약·금고·기금 운용 지도 등의 제도를 운영하고 있음

표 3-1 전반적 지방재정관리제도 현황 종합

전반적 재정 위기 관리				
구분	지방재정분석·진단	지방재정 위기관리제도	재정위기 사전경보시스템	긴급재정관리제도
근거 법령	「지방재정법」 제55조 및 제57조/ 동법 시행령 제65조~제66조의 4	「지방재정법」 제55조의2~제56조	「지방재정법」 제55조의2 내지 제56조	「지방재정법」 제55조의 2
포함 사항	관리채무비율, 통합유동부채비율, 공기업무채비율,	통합재정수지적자비율, 예산대비채무비율, 금고잔액현황, 공기업무채비율 등	통합재정수지적자비율, 예산대비채무비율, 채무상환비율, 지방세 징수액 현황, 금고잔액현황, 공기업무채비율 등	지방재정법 제60조의 4에 따라 긴급재정관리인의 선임 및 파견, 긴급재정관리계획 수립 및 이행

2) 지방재정관리제도 중 지방 채무 관련 제도 현황

구체적으로, 지방채무 및 지방부채 관리제도는 공시 및 통계산출 제도, 관리 제도의 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 채무 및 부채 관련 통계는 각각 지방채발행한도액 산정 및 복식부기 재무회계 결산 과정에서 산출된다. 이러한 공시 및 통계 산출 제도 등을 통해 각 지방자치단체는 지방채무관리계획과 재정건전성관리계획 등을 작성한다. 또한 긴급재정관리제도 하에서 긴급재정관리단체를 지정하는 기준의 하나로 보증채무부담행위액의 일정 비율을 규정하고 있다.

표 3-2 지방채무 및 지방부채 관련 지방재정관리제도 현황

구분	지방채무	지방부채	
공시 및 통계 산출 제도	<ul style="list-style-type: none"> 재정공시(결산 및 수시) 지방채발행한도액 산정 	<ul style="list-style-type: none"> 재정공시(결산 및 수시) 복식부기 재무회계 결산 	
관리 제도	관리계획수립	<ul style="list-style-type: none"> 채무관리계획 	<ul style="list-style-type: none"> 재정건전성관리계획 (통합 및 우발부채)
	재정분석지표	<ul style="list-style-type: none"> 관리채무비율 	<ul style="list-style-type: none"> 통합유동부채비율, 공기업무채비율
	위기관리지표	<ul style="list-style-type: none"> 예산대비 채무비율, 채무상환비율 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업무채비율
	긴급재정관리제도	<ul style="list-style-type: none"> 긴급재정관리단체 지정 기준 	

출처: 한재명·최은철(2021:19)참고하여 재작성

예산 과정별 재정관리제도 중 지방 우발채무 및 우발부채 관련 제도로는 지방채발행 총액한도제, 지방재정위기관리제도, 긴급재정관리제도, 지방재정 분석·진단제도, 지방재정공시제도 등을 꼽을 수 있다. 간접적으로는 재정건전성관리계획의 수립, 발생주의·복식부기 재무회계제도 등도 우발채무 및 우발부채 관리 제도 범주로 포함시킬 수 있다.

표 3-3 예산과정별 지방재정관리제도 현황

예산과정	제도명	관련 법률	우발채무 관련성
예산안 편성	중기지방재정계획	지방재정법 제33조	
	지방투자심사제도	지방재정법 제 37조	
	지방채 발행총액 한도제	지방재정법 제 11조, 지방재정법 시행령 제 10조, 지방자치법 제 124조	○
	지방비 부담 협의	지방재정법 제25~27조, 보조금법률 제7조	
	의안 비용 추계	지방자치법 제66조의3	
	지방재정 영향평가	지방재정법 제27조의6	
	주민참여 예산제도	지방재정법 제39조	
	성인지 예산제도	지방재정법 제36조의2	
예산집행	지방재정위기관리제도	지방재정법 제55~56조	△
	긴급재정관리제도	지방재정법 제55조의 2	○
	예산 성과금	지방재정법 제48조	
	예산 불법 지출·낭비의 주민감시	지방재정법 제48조의2	
	지방재정 조기집행	국가재정법 제43조제4항 준용	
	재정건전성관리계획	지방재정법 제87조의3	○
결산	지방재정 분석·진단제도	지방재정법 제55~57조	△
	발생주의·복식부기 회계제도	지방회계법	○
	지방재정 인센티브 및 교부세 감액	지방재정법 제57조 지방교부세법 제11조	
	지방재정공시제도	지방재정법 제 60~60조의 2	○

출처: 정재진(2015), 이삼주(2021), 한재명·최은철(2021), 국회예산정책처(2022) 참고하여 재작성

예산 과정별로 지방 우발채무와 관련이 있는 제도들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 예산안 편성 과정을 보면, 지방자치단체의 우발채무 총액의 절반에 해당하는 금액이 ‘지방채발행 한도액 산정’에 사용된다. 이는 사전적 지방재정관리제도 중 하나인 지방채발행한도액 산정에 있어서 지방 우발채무 지표가 사용됨을 의미한다. 본래 지방채발행 총액 한도제는 2006년 기존에 지방채 발행 건별로 행정안전부 승인이 필요했던 기채승인제도를 대체하여 도입된 제도이다. 지방 재정 분권의 관점에서 지방자치단체의 자율성을 증진하면서도 재정건전성 관점에서 지방채발행 규모의 총량을 국가가 통제하기 위한 목적으로 도입되어 운용되고 있다. 기본적으로 지방자치단체는 지방채 발행 한도액 내에서는 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행 등 채무를 발생시키는 행위를 할 수 있다. 그러나 한도액을 초과하여 지방채를 발행하고자 하는 경우 행정안전부의 협의 또는 승인을 얻도록 하고 있다. 이 때 지방채발행 한도액에는 ① 지방채(증서차입, 공채발행), ② 채무부담행위액, ③ 보증채무이행책임액, ④ 지방자치단체가 BTL(임대형 민간 투자사업) 준공 후 민간 투자 사업자에게 순수 지방비로 지급해야 할 의무가 확정된 임차료 잔액(운영비, 이자제외), ⑤ 우발채무 총액의 50%에 해당하는 금액이 포함된다.

문재인 정부는 그동안 중앙정부 중심의 지방채발행제도 운영을 지방중심으로 전환한 바 있다. 특히 2022년 4월부터 “지방채발행 한도액은 행정안전부장관이 정하는 지방채발행 한도액 산정기준에 따라 지방자치단체의 장이 해당 지방자치단체의 전년도 예산액의 100분의 10의 범위에서 정하는 금액으로 한다”로 개정하여 지방채발행 한도액 설정 권한을 지방자치단체장에게 이양한 바 있다(지방재정법 시행령 제10조제2항, 2020년 4월 30일 시행). 또한, 2020년부터 지방채발행의 기본한도액 외에 대도시 특례를 두어 기본 한도액 규모가 증가하였고 시군구에 대해서도 각각 8%, 5%, 2%에 해당하던 기본한도액 비율을 일률적으로 10% 확대하였다.

표 3-4 지방채발행 총한도액* 산정 기준 변화

구분		특·광역시 및 특별자치시도	도 및 인구 100만 이상	시군	구
'19년	기본한도액(A)	지방채 자율발행 가능지수 × 계층별산정비율 × 경상일반재원			
	지방채자율발행가 능지수	1-{일반채무+BTL임차료+우발채무의 50%}/경상일반재원			
	계층별 산정비율	10%	8%	5%	2%
별도한도액(B)		지역개발채권·도시철도채권 발행액 + 차년도 차환채** 발행액 + 지역일자리사업(투자사업)+ 장기미집행 도시계획시설			
'20년 이후	구분	시·도, 인구 100만 이상의 대도시		시·군·구	
	기본한도액(A)	{경상일반재원-(일반채무+BTL임차료+우발채무의 50%)} × 10%			
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가			
별도 한도액(B)		지역개발채권·도시철도채권 발행액 + 차년도 차환채 발행액 + 지역일자리사업(투자사업)+ 장기미집행 도시계획시설			

주: 총한도액이란 기본 한도액(A)+별도 한도액(B)를 의미함

출처: 이장욱·서정섭(2020), 행정안전부(2022) 참고하여 재작성

한편, 지방채 발행에 지방자치단체의 재량을 인정하는 기준은 현 정부 들어 변화하게 되었다. 2022년 이른바 레고랜드 사태 이후로 지방재정위기관리위원회에서 차환채³²⁾ 비율을 점진적으로 낮추기로 결정하였다. 현재 차환채는 지방채 자율 발행 한도 이외로 인정하고 있는데 2019년 25%에서 2020년 100%로 높아져서 2022년까지 유지되는 차환채 비율을 2024년 80%, 2025년 50%, 2026년 30%까지 점진적으로 낮출 계획이다³³⁾. 또한 행정안전부는 보증채무 부담행위 최초 발생뿐 아니라 금액이나 내용의 변경이 발생할 경우에도 반드시 지방의회 의결을 받도록 의무화하고, 보증채무 관련 특이 동향 발생 시 행안부 등 중앙부처에 고지하고 협의하도록 할 계획이라고 밝힌 바 있다. 또한 기존에는 보증채무가 포함된 지방자치단체 투자사업 심사에 대한 별

32) 차환채란 기존 지방채를 상환하기 위한 목적으로 발행되는 채권을 의미한다.

33) 행정안전부(2022. 12. 07. 보도자료)

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000008&nttId=97138

도 규정이 없었으나, 지방재정법 시행령 개정을 통해 보증채무 부담행위 등이 포함된 사업을 투자심사 대상으로 명확히 규정하였다. 이에 따라 규모에 상관없이 행정안전부의 중앙투자심사를 의무화하는 등 보증채무 관리를 강화해 나갈 예정이라고 밝힌 바 있다³⁴⁾. 그리고 투자심사가 완료된 사업이더라도 보증채무 부담행위가 신규로 발생하거나 증가한 경우, 보증 기간이 연장되는 경우 등에도 중앙투자심사 재심사를 거치도록 하였다.

다음으로 예산 집행 과정에서 지방 우발채무와 관련이 깊은 제도 중 하나는 ‘긴급재정관리제도’를 들 수 있다. 긴급재정관리제도는 「지방재정법」 제5장의2에 따라 2015년 신설된 제도이다³⁵⁾. 이에 따르면 행정안전부장관은 지방자치단체가 자력으로 재정 위기상황을 극복하기 어렵다고 판단되는 경우 해당 자치단체장과 지방의회의 의견을 미리 들어 긴급재정관리단체로 지정할 수 있다. 긴급재정관리제도는 당시 지방자치단체의 산업단지 개발, 토지개발 등에 민간자본을 유치하면서 보증, 협약 등을 통한 예산 외 의무부담 시행으로 우발채무가 급증해 자칫 실제 채무로 전환될 경우 지방자치단체의 재정 파산이 발생할 수 있다는 우려 때문에 도입되었다. 그러나 현재까지 실제 적용된 사례는 없다.

「지방재정법 제 60조의 3 및 지방재정법 시행령 제 69조」에 따른 긴급재정관리단체의 지정 요건

1. 재정위기단체가 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 재정위험 수준이 재정위기단체로 지정된 때보다 아래 항목에 대해 일정 수준 이하로 악화된 경우
 - 1) 통합재정수지 적자비율이 100분의 45 이상인 경우
 - 2) 지방채 발행액과 보증채무부담행위액 중 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 및 채무부담행위액의 합계가 해당연도 최종예산의 100분의 60 이상인 경우

34) 행정안전부(2023. 04. 12.) 지방의 보증채무 개시 전 심사 도입 「지방재정법 시행령, 시행규칙」개정안 입법예고.

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000008&nttId=99902#none

35) 행정안전부 보도자료 (2016. 06. 21.) 긴급재정관리단체 지정기준 구체화. 예산대비채무비율 60%, 통합재정수지적자비율 45% 이상 등

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000008&nttId=55179#none

- 3) 해당연도 기준 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무 상환액의 평균이 같은 기간 일반재원 평균 수입액의 1,000분의 255 이상인 경우
 - 4) 해당연도 분기별 지방세 누적 징수액이 음의 값이고, 그 값의 절댓값이 최근 3년간 해당 분기별 평균 지방세 누적 징수액 절댓값의 100분의 50 이상인 경우
 - 5) 해당연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년간 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 5 이하인 경우
 - 6) 지방공사의 부채가 순자산의 9배 이상인 경우
2. 소속 공무원의 인건비를 30일 이상 지급하지 못한 경우
 3. 상환일이 도래한 채무의 원금 또는 이자에 대한 상환을 60일 이상 이행하지 못한 경우

출처: 국가법령정보센터 검색, 행정안전부 보도자료(2016.06.21.)

이 외에도 「지방재정법 제 87조의 3 제 1항」에 따르면 통합부채와 우발부채와 관련하여 모든 자치단체는 다음의 사항들을 포함한 ‘재정건전성관리계획’을 수립·시행해야 한다. 여기에는 구체적으로 전전년도 및 전년도 통합부채와 우발부채의 변동 상황, 해당 회계연도의 통합부채와 우발부채의 추정액, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 통합부채와 우발부채의 변동 전망과 근거 및 관리계획, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등이 포함되어 있다. 그러나 한재명·최은철(2021)은 재정건전성관리계획을 수립·시행하는 자치단체가 많지 않고, 수립·시행하더라도 그 내용이 현실을 적절히 반영하지 않고 있는 것으로 알려져 있다고 지적한 바 있다. 이들은 그 이유로 통합부채 관리 지표가 미비하고 지방자치단체의 우발부채를 인식할 때 기준의 정밀성이 부족하다는 점을 이유로 들고 있다.

마지막으로 결산 단계에서 ‘발생주의·복식부기 회계제도’와 ‘지방재정공시제도’가 지방자치단체 우발채무 및 우발부채와 관련이 있다. 우선 발생주의 복식부기 재무제표 결산 주석에서 지방자치단체의 우발부채 및 우발채무 정보가 공시되고 있다. 또한 정기 및 수시 재정공시 결산 부문에서 지방자치단체의 우발채무가 포함된 우발부채 내역이 공시되고 있다.

2. 지방 우발채무 공시 및 관리제도

지방자치단체 우발채무 관련한 재정 관리제도를 더욱 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 보증채무부담행위와 예산외 의무부담은 모두 지방의회에 보고해야 한다. 또한 우발부채는 예산안의 첨부 서류 중 하나인 재정운용상황 개요서 상 항목 중 하나로 공시되고 있고, 결산 기준 재정 공시에서 우발부채 항목의 하나로 공시되며, 지방채 총액 한도액 산정시 50%를 반영하며, 지방자치단체 재무제표 주석에 공시하는 등의 방식으로 공표되고 있다.

표 3-5 지방 우발채무 관련 지방재정관리제도 현황

구분	관리 현황
지방 우발채무 (보증채무부담행위, 예산외 의무부담)	<ul style="list-style-type: none"> • [지방재정법 제 13조 제 4항] 지방의회에 보고³⁶⁾ • [지방재정법 제 44조의 2] 재정운용상황의 개요서(우발부채 항목) • [지방재정법 제 60조] 재정공시(결산기준-우발부채 항목) • [지방재정법 제 87조의 2] 지방채발행계획 수립기준 • [지방재정법 제 87조의 3] 재정건전성관리계획 • [지방회계법 제 15조] 재무제표 주석

지방자치단체 재정제도 상 우발부채 및 우발채무 공시 현황을 더욱 구체적으로 살펴보면 다음 <표 3-6>과 같다. 우선, 지방자치단체는 정기 및 수시 재정공시 결산, 채무관리계획, 재정건전성관리계획, 결산 재무제표, 예산안 첨부 서류 등 다양한 제도들을 통해 우발부채 및 우발채무를 공시하고 있다.

해당 내용들을 항목별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘정기 및 수시 재정공시 결산’에서 우발부채 내역이 공시되고 있다. 이 때 우발부채에는 채무부담행위³⁷⁾, BTO 사업 관련 재정지원 협약 내역, 지급보증(보증채무 부담행위), 예산 외의 의무부담액 등이 포함된다. 이 중 우발채무는 보증채무 부담행위와 예산외의 의무부담

36) 2022년도 지방재정위기관리위원회 결정에 따르면 최초 발생 뿐 아니라 금액, 내용, 변경 등에 대해서도 지방의회 의결을 받도록 의무화할 계획이다. 그러나 이는 보증채무부담행위에 대해서만 적용되는 내용으로 예산외 의무부담에 대해서는 이를 적용하지 않아 문제의 소지가 존재한다.

37) 2020년 결산부터 채무부담행위는 우발부채 항목에서 제외되었다.

액이 해당된다. 예산외의 의무부담액은 다시 재매입 약정, 매입확약, 손실부담계약, 책임분양확약, 산하기관 차입금 상환, 출자 및 비용부담약정 등으로 세분화되어 공시되고 있다.

표 3-6 지방자치단체 재정제도 상 우발부채 및 우발채무 공시 현황

구분	결산기준 재정운영공시	채무관리계획	재정건전성 관리계획	결산재무 제표 주석	재정운영 상황개요서
우발부채	① 채무부담 행위	①BTO (MRG 및 SCS 부담추정액)	①채무부담 행위	①계류 중인 소송사건 (1심계류 중)	①채무부담 행위
	②BTO 사업 관련 재정지원 협약 내역		②BTO 사업 재정지원 협약	②채무부담 행위	
우발채무	③지급보증 (보증채무 부담행위)	②보증채무 부담행위	③보증채무 부담행위	④보증채무부담 행위	④ 지급보증 (보증채무 부담행위)
	④예산 외의 의무부담액	③예산외 의무부담행위	④예산 외 의무부담	⑤예산외의 의무부담	⑤예산외 의무부담
	재매입약정	부지매입 확약	매입확약 (부지매입, 재매입, 책임분양 등)	(행위명, 사업자, 총사업비, 사업기간, 약정 내역 등 표기)	재매입 약정
	매입 확약	토지 리턴제	비용부담계약 (손실부담 및 기타부담계약)		매입 확약
	손실부담계약	기타 유형	기타비용부담 (중도해지환급금, 기타 약정)		손실부담계약
	책임분양확약				책임분양확약
산하기관 차입금 상환, 출자 및 비용부담약정 등	산하기관 차입금 상환, 출자 및 비용부담약정 등				

주1: 2020년 결산부터 채무부담행위는 우발부채 항목에서 제외되었고, 예산외 의무부담 대신 예산외 의무부담으로 용어가 통일되었으며 예산외 의무부담의 세부 항목을 매입확약, 비용부담계약, 기타 비용부담으로 분류하였다.

주2: MRG는 최소운영수입보장을 의미하고 SCS는 사업재구조화(Standard Cost Support)를 의미한다.

출처: 류춘호. (2021:131) 참고, 각 지방자치단체 홈페이지 등 참고하여 저자 수정 작성

둘째, 지방자치단체는 ‘채무관리계획’을 통해서도 우발부채 및 우발채무를 공시하고 있다. 우발부채에는 BTO 관련 내역이 포함되며 여기에는 최소운영수입보장(MRG) 및 사업재구조화(SCS) 부담추정액이 포함된다³⁸⁾. 이 외에 보증채무부담행위, 예산외 의무부담행위가 있으며 이 두가지 유형이 우발채무에 해당된다. 채무관리계획에서의 예산외 의무부담행위 유형은 재정공시와도 다른데, 부지매입확약, 토지 리턴제, 기타 유형 등으로 나뉘고 있다.

셋째, 지방자치단체는 ‘재정건전성 관리계획’에서도 우발부채 및 우발채무를 공시하고 있다. 이때 우발부채에는 채무부담행위³⁹⁾, BTO 사업 재정지원 협약 내역, 보증채무 부담행위, 예산 외의 의무부담 등이 포함된다. 이 중 우발채무는 보증채무 부담행위와 예산외의 의무부담이 해당된다. 예산외 의무부담은 다시 부지매입, 재매입, 책임분양 등의 매입확약과 손실부담 및 기타부담계약 등을 포함하는 비용부담계약, 중도해지환급금, 기타 약정 등을 의미하는 기타비용부담 등으로 세분화된다.

넷째, 발생주의 복식부기 재무제표 결산 주석에서도 지방자치단체의 우발부채 및 우발채무 자료를 찾을 수 있다. 이에 따르면 우발부채에는 계류 중인 소송사건, 채무부담행위, BTO 계약내역, 보증채무부담행위, 예산외 의무부담행위 등이 포함된다.

마지막으로 예산안 첨부 서류의 하나인 ‘재정운용상황개요서’에 BTO 관련 재정지원 협약과 약정을 통한 의무부담행위를 공시하고 있다. 소송관련 사항을 제외하면 결산기준 재정운영공시와 유사한 항목으로 우발부채 및 우발채무 현황을 공시하고 있음을 알 수 있다.

38) 민간투자사업에서의 사업재구조화(Standard Cost Support, SCS) 방식은 최소운영수입보장제도가 정부의 재정부담을 가중시키는 요소로 인식되면서 논의되기 시작한 대안 중의 하나이다. 이는 실제운영수입이 관리운영권가치 + 연도별관리운영비용에 미달할 경우 정부가 지원해주는 제도이다. 기존최소운영수입보장제도의 ‘운영수입’의 보장이 아닌 ‘운영비용’에 대한보장이라는 점이 가장 큰 차이점이다. 주무관청은 실제 운영수입이 실제사업운영비에 미달하게 되는 경우에만 지원하게 돼 재정적 부담을 줄일 수 있어 주무관청 주도의 사업재구조화가 이루어질 경우 이 제도가 도입되고 있다(김용훈, 2016) .

39) 2020년 결산부터 채무부담행위는 우발부채 항목에서 제외되었다.

제2절 우발채무의 관리 현황 분석

1. 분석 범위 및 방법

본 연구의 분석 범위는 2014년부터 2021년까지의 광역 및 기초 지방자치단체이다. 각 지방자치단체의 재정공시 결산 현황을 통해 지방 우발채무 및 우발부채 자료를 구득하였다. 재정공시는 자치단체의 재정운용상황과 주민의 관심사항 등을 객관적인 절차(홈페이지)를 통해 주민에게 알기 쉽게 알려주는 제도이다. 재정공시는 예산과 결산 두가지 유형이 존재한다. 매년 2월 중 당해연도 예산 관련 공시를 하고 있으며 8월에 전년도 결산 기준으로 작성하여 공시하고 있다. 본 연구는 전년도 결산 기준으로 작성하는 재정공시 자료를 활용하였다. 한편, 부채 및 채무 관련 자료를 정기 공시가 아닌 다음해 2월이나 3월 정도에 수시 공시 형태로 공개하는 일부 지방자치단체가 존재하였다. 이 경우 수시 공시 자료가 있으면 이를 반영하였다. 그러나 수시공시를 한다고 하였으나 막상 찾아보면 없거나 파일 에러 등이 존재하는 경우에는 부득이하게 익년도 재정공시에서 공개하는 작년 자료를 활용하였다⁴⁰⁾. 또한 보증채무부담행위의 경우 보증채무액을, 예산의의무부담의 경우 약정금액을 집계하였다. 우발채무 현황은 크게 회계·재정 정보의 형식 측면과 내용 측면으로 두가지로 나누어 분석하였다. 형식 측면에서는 지방 우발채무(부채)의 공시 현황을 살펴보고 내용 측면에서는 연도별 우발채무 및 우발 부채의 기초 통계값, 세부 구성, 지방자치단체 예산에서 차지하는 비중, 연도별 추세 등을 살펴보았다.

40) 원칙적으로 올해 재정공시에 공개하는 작년도 우발 채무(부채)값은 작년에 공시한 값과 동일해야 한다. 그러나 현황 분석 검토 결과 그렇지 못한 지방자치단체가 대다수인 것으로 나타났다.

2. 지방 우발채무 분석 결과⁴¹⁾

1) 지방 우발채무 전체 현황

2014년부터 2021년까지의 분석 기간 동안 지방 우발채무 연도별 합계 금액 현황을 나타낸 것이 다음 <표 3-7>이다. 이에 따르면 우발채무는 분석 기간 동안 연평균 3조 2,700억원에 달하는 것으로 나타났다. 또한, 예산외 의무부담 중 손실부담계약의 경우 2015년부터 2021년까지 금액이 같은 것으로 나타났다. 이는 매년 동일한 지방자치단체가 동일한 약정 금액을 공시하였기 때문이다. 이 외에도 책임 분양 확약의 경우에도 2016년과 2017년 금액이 같고, 2018년과 2019년 금액이 같은 것으로 나타났다.

표 3-7 지방 우발채무 연도별 합계 금액

(단위: 백만 원)

구분	보증채무부담행위	예산외 의무부담							우발채무합계
		매입확약	재매입약정	책임분양확약	손실부담계약	산하기관	기타	소계	
2021	984,671	2,003,100	0	0	25,500	0	386,411	2,415,011	3,399,682
2020	797,030	1,825,237	0	0	25,500	212,720	0	2,063,457	2,860,487
2019	394,751	1,367,170	222,715	64,000	25,500	264,861	0	1,944,246	2,338,997
2018	989,606	1,763,853	243,314	64,000	25,500	355,291	0	2,451,958	3,441,564
2017	346,841	2,043,256	205,000	105,180	25,500	350,000	0	2,728,936	3,075,777
2016	1,073,884	2,407,350	542,200	105,180	25,500	0	0	3,080,230	4,154,114
2015	1,102,062	2,171,695	420,947	80,000	25,500	0	0	2,698,142	3,800,204
2014	387,709	2,640,654	64,700	0	0	0	329	2,705,683	3,093,392
합계	6,076,554	16,222,315	1,698,876	418,360	178,500	1,182,872	386,740	20,087,663	26,164,217
8개년 평균	759,569	2,027,789	212,359	52,295	22,313	147,859	48,343	2,510,958	3,270,527
비중 (%)	23.22	62.00	6.49	1.60	0.68	4.52	1.48	76.78	100

41) 우발채무 규모는 2018년도 단 한 해에 지방재정365에 게시된 것 외에는 2023년 현재까지 공식적으로 취합하여 발표하고 있지는 않는 데이터임(지자체별 수시재정공시 항목임). 따라서 본 연구의 우발채무 현황은 공식적인 통계자료를 활용한 것이 아니라, 연구진이 243개 지자체의 결산서, 수시재정공시 내용을 전수 조사하여 취합한 자료임을 밝혀둠

다음으로 분석 기간 동안 매년 평균적으로 몇 개 지방자치단체에서 우발채무가 나타나는지, 이들 지방자치단체의 평균 우발 채무는 어느 정도 되는지 등을 세부적으로 살펴 보았다. 2014년부터 2021년까지 매년 243개 지방자치단체 중에서 평균적으로 34개의 지방자치단체에서 우발 채무가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 분석 기간 동안의 전체 지방자치단체의 약 14%에 해당하는 수치이며, 평균적으로 약 962억원의 우발채무를 가지고 있는 것으로 나타났다. 연도별로 차이는 있으나 최소 7백만원에서 최대 1조원 이상의 우발채무를 가진 지방자치단체도 존재하는 것으로 나타났다.

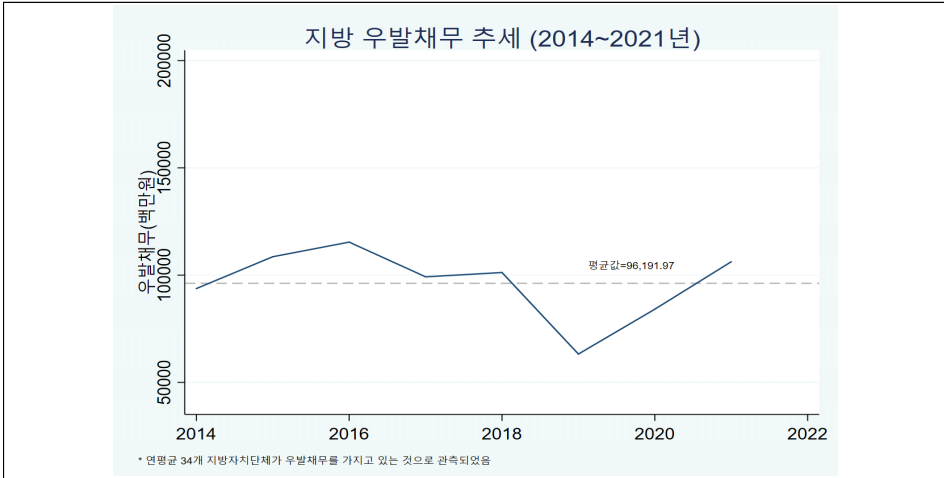
표 3-8 지방 우발채무 연도별 평균 금액

(단위: 백만 원, %)

회계연도	지자체 수 (비중)	평균값	표준편차	최소값	최대값
2021	32(13.17)	106,240.10	126,041.30	11	528,882
2020	34(13.99)	84,131.97	92,078.34	7	385,200
2019	37(15.23)	63,216.14	69,929.86	7	290,361
2018	34(13.99)	101,222.50	144,276.90	7	688,500
2017	31(12.76)	99,218.61	104,641.50	7	375,500
2016	36(14.81)	115,392.10	188,347.80	8	996,252
2015	35(14.40)	108,577.30	185,899.50	7	1,021,752
2014	33(13.58)	93,739.15	108,446.60	8	350,000
합계	272(13.99)	96,191.97	133,434.30	7	1,021,752

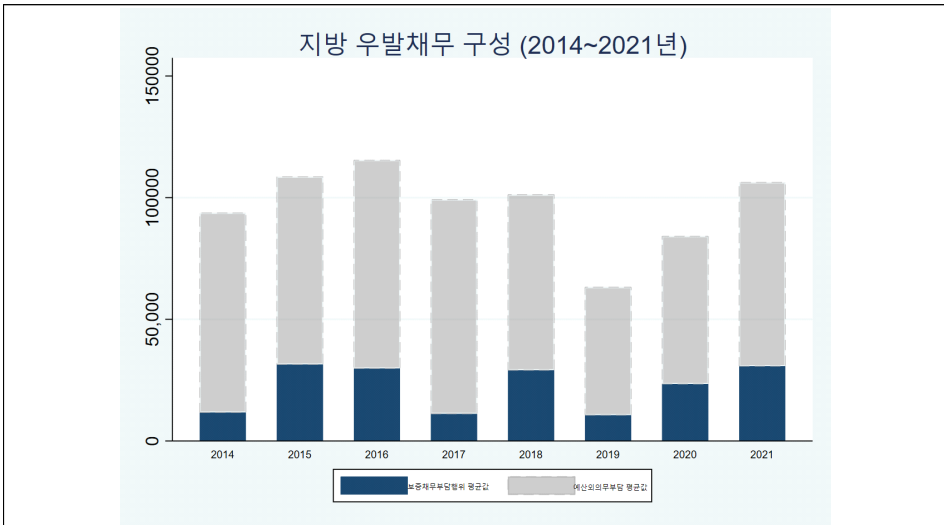
출처: 각 지방자치단체 재정공시 결산 기준 자료

그림 3-1 지방 우발채무 연도별 평균 금액 추세



주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 하였으며 연도별 평균 우발채무 금액을 나타냄

그림 3-2 지방 우발채무 구성별 평균 금액 추세



주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 그림임에 주의

지방 우발채무의 구성 현황을 살펴보면 다음과 같다. 분석 기간 동안 평균적으로 보증채무부담행위보다 예산외 의무부담이 차지하는 비중이 높은 것으로 나타났다. 세부적으로 보증채무부담행위는 지방 우발 채무의 약 35%를 차지하는 것으로 나타났으며 예산외 의무부담액은 약 65%를 차지하는 것으로 나타났다.

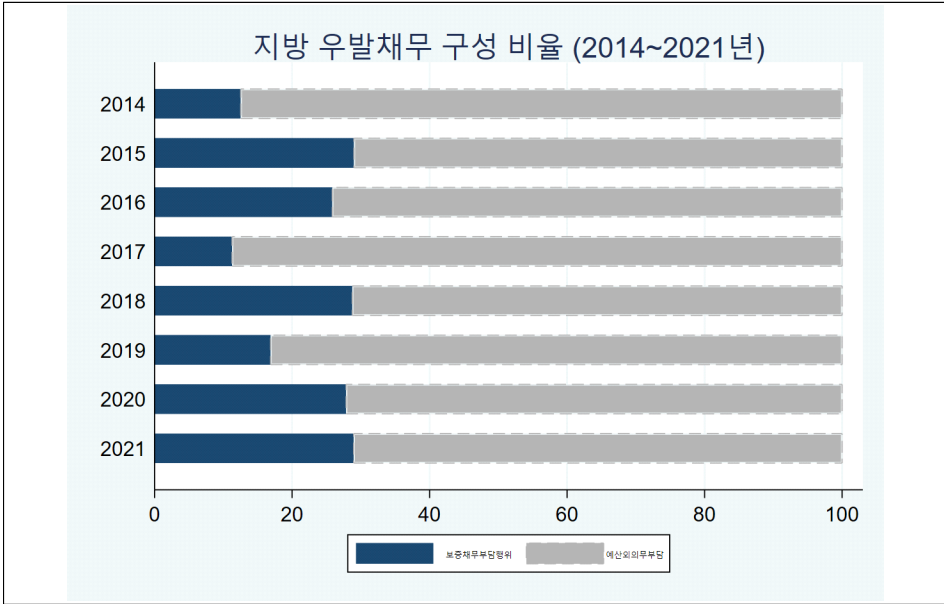
표 3-9 지방 우발채무 연도별 평균 구성

(단위: %)

회계연도	지자체 수	우발채무 대비 보증채무부담행위 비율			우발채무 대비 예산외의무부담 비율		
		평균	최소	최대	평균	최소	최대
2021	32	34.13	0	100	65.86	0	100
2020	34	29.52	0	100	70.47	0	100
2019	37	35.53	0	100	64.46	0	100
2018	34	38.61	0	100	61.38	0	100
2017	31	35.88	0	100	64.11	0	100
2016	36	38.21	0	100	61.78	0	100
2015	35	35.32	0	100	64.67	0	100
2014	33	32.54	0	100	67.45	0	100
합계	272	35.00	0	100	64.99	0	100

주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계임에 주의

그림 3-3 지방 우발채무 연도별 평균 구성 비율 추세



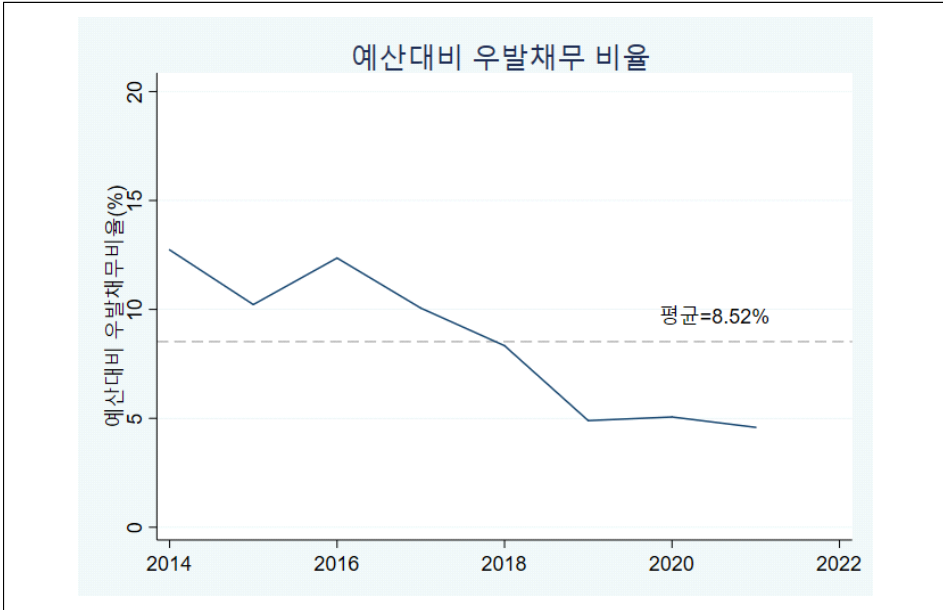
주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계임에 주의

표 3-10 예산대비 우발채무 연도별 평균 비율

(단위: %)

회계연도	지자체 수 (비중)	평균값	표준편차	최소값	최대값
2021	32(13.17)	4.58	6.54	0	27.00
2020	34(13.99)	5.06	6.88	0	27.18
2019	37(15.23)	4.89	13.26	0	29.63
2018	34(13.99)	8.33	13.25	0	67.30
2017	31(12.76)	10.06	15.54	0	76.62
2016	36(14.81)	12.36	23.38	0	136.22
2015	35(14.40)	10.22	12.85	0	42.88
2014	33(13.58)	12.73	14.76	0	48.50
합계	272(13.99)	8.52	13.86	0	136.22

그림 3-4 예산대비 우발채무 연도별 평균 비율



주1: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계임에 주의

주2: 예산액의 경우 통합회계 최종예산 총계 기준임

주3: 최소값의 경우 예산대비 우발채무 비율이 0이 아니지만 소수점 둘째자리를 넘는 값으로 0으로 표기하였음

지방 우발채무가 존재하는 지방자치단체를 중심으로 예산 대비 평균 비율을 살펴본다. 분석 기간 동안 8개년 평균 예산대비 우발채무 비율은 8.52%에 달했다. 전반적으로 예산대비 우발채무 비율이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 2016년의 경우 지방자치단체 예산보다 우발채무 비율이 높은 지방자치단체도 존재하였다. 이러한 현상은 보다 적극적으로 민간 자본을 들여 개발사업을 추진하려는 지방자치단체의 의지로 받아들일 수도 있다. 그러나 다른 한편으로 우발 채무가 확정채무로 현실화될 경우 지방자치단체가 이를 감당할 수 있을지에 대한 대비책이 마련되어야 함을 의미한다고 볼 수 있다.

2) 최근년도 세부 내역 분석 현황

다음으로 지방 우발채무 세부 내역을 보다 잘 이해하기 위해 최근년도 기준으로 세부 내역을 제시하고자 한다. 2021 회계연도 기준 우발채무의 전체 건수는 70건이고 규모는 약 3조 9,555억원 정도로 나타났다. 이 중 보증채무부담행위가 19건에 7,480억원이고 예산외 의무부담⁴²⁾이 44건에 2조 9,529억원 정도이다. 예산외 의무부담의 경우 2021년 기준 매입확약과 기타 정도로만 나타나는데 매입확약이 44건에 약 2조 9,529억원으로서 대부분을 차지한다.

2021년 기준 우발채무가 발생하고 있는 지자체는 총 30곳으로서 많게는 7건부터 적게는 1건의 우발채무를 가지고 있다. 금액 기준 약 9,480억원의 채무를 가지고 있는 기초 지자체도 나타나고 있고, 5천억원대 1곳, 2000억원대가 다섯 곳으로 나타난다.

42) 2020년 결산부터 우발채무 입력에 변화가 있었으며 그 내용은 다음과 같음

- '20년 결산부터 채무부담행위는 우발부채 항목에서 제외
- '예산외 의무부담' 대신 '예산외 의무부담'으로 용어통일
- 예산외 의무부담 세부항목을 1)매입확약, 2)비용부담계약, 3)기타 비용부담으로 분류
- 유동화증권 발행과 관련된 매입확약 등은 보증채무부담행위로 관리(한국예탁결제원 기준)로 변경하였으나, 실제 지자체 수시재정공시 항목을 살펴보면 2021년 회계연도 기준으로도 '예산외 의무부담'이라는 명칭을 사용하고 있음에 따라 본 연구에서도 '예산외 의무부담'이 아닌 '예산외 의무부담' 용어를 사용함

표 3-11 우발채무 현황(2021 회계연도 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분	우발채무(A=B+C)		보증채무부담행위(B)			예산외 의무부담(C)		
	총 건수	총 금액	건수	금액	비중 (B/A)	건수	금액	비중 (C/A)
합계	70	3,954,458	19	748,310	18.92	51	3,206,148	81.08
서울 본청	1	23,900	1	23,900	100	0	0	0
부산 본청	5	528,882	0	0	0	5	528,882	100
광주 본청	5	870	0	0	0	5	870	100
광주 복구	5	2,205	0	0	0	5	2,205	100
대전 본청	1	139,970	1	139,970	100	0	0	0
경기 의정부시	3	11	3	11	100	0	0	0
경기 시흥시	1	8,000	1	8,000	100	0	0	0
강원 본청	1	205,000	0	0	0	1	205,000	100
강원 영월군	1	4,930	1	4,930	100	0	0	0
충북 청주시	4	114,754	1	39	0.03	3	114,715	99.97
충북 음성군	2	149,900	0	0	0	2	149,900	100
충남 보령시	1	28,026	0	0	0	1	28,026	100
전북 전주시	2	948,000	1	31,000	3.27	1	917,000	96.73
전북 익산시	2	16,740	0	0	0	2	16,740	100
전북 완주군	2	136,740	1	128,400	93.9	1	8,340	6.1
전남 목포시	2	36,860	1	1,860	5.05	1	35,000	94.95
전남 나주시	1	45,000	1	45,000	100	0	0	0
전남 광양시	1	10,766	0	0	0	1	10,766	100
전남 담양군	1	4,800	0	0	0	1	4,800	100
전남 장흥군	1	8,000	0	0	0	1	8,000	100
전남 신안군	2	544	0	0	0	2	544	100
경북 경주시	1	35,000	0	0	0	1	35,000	100
경북 안동시	1	33,000	1	33,000	100	0	0	0
경북 경산시	4	294,144	1	185,000	62.89	3	109,144	37.11
경북 영양군	3	24,700	3	24,700	100	0	0	0
경남 본청	2	239,594	1	12,000	5.01	1	227,594	94.99
경남 창원시	1	119,700	0	0	0	1	119,700	100
경남 진주시	3	295,400	0	0	0	3	295,400	100
경남 사천시	7	232,979	0	0	0	7	232,979	100
경남 밀양시	3	155,543	0	0	0	3	155,543	100

주: 2021 회계연도 기준

출처: 각 지방자치단체 홈페이지 지방재정공시

보증채무부담행위와 예산의 의무부담 상세내역을 살펴보면 다음과 같다.

보증채무부담행위는 재정공시 자료에 발생연도, 행위명, 제공받은 자, 보증채무액, 부채계상액, 채권자, 제공사유 등을 입력하도록 되어 있다. 예산의 의무부담(계약상 약정)은 약정유형, 행위명, 사업자, 약정금액(최대손실 추정액), 총사업비, 부채계상액, 사업기간, 약정내용을 기입토록 되어 있다.

실제 입력한 내용들을 살펴보면 보증채무부담행위의 행위명에 보증채무, 제공사유에 협약서 등 항목과 맞지 않는 내용을 입력한 경우가 적지 않게 보이고 있다. 계약상 약정의 경우도 행위명에 토지비축협약, 실시협약 등으로 기입하고 있고 약정내용에 매입확약, 공원조성사업 등의 오류를 발견할 수 있다.

표 3-12 예산의 의무부담 상세 현황(2021 회계연도 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분	예산의 의무부담(C=D+E)								
	총 건수	총 금액	비중 (C/A)	매입확약 (D)			기타: 중도해지환급금, 기타약정 등 (E)		
				건수	금액	비중 (D/A)	건수	금액	비중 (E/A)
합계	51	3,206,148	81.08	44	2,952,926	74.67	7	253,222	6.4
서울 본청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산 본청	5	528,882	100	5	528,882	100	0	0	0
광주 본청	5	870	100	5	870	100	0	0	0
광주 복구	5	2,205	100	5	2,205	100	0	0	0
대전 본청	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경기 의정부시	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경기 시흥시	0	0	0	0	0	0	0	0	0
강원 본청	1	205,000	100	1	205,000	100	0	0	0
강원 영월군	0	0	0			0	0	0	0
충북 청주시	3	114,715	99.97			0	3	114,715	99.97
충북 음성군	2	149,900	100	2	149,900	100	0	0	0
충남 천안시	0	0	0			0	0	0	0
충남 보령시	1	28,026	100	1	28,026	100			0

구분	예산외 의무부담(C=D+E)								
	총 건수	총 금액	비중 (C/A)	매입확약 (D)			기타: 중도해지환급금, 기타약정 등 (E)		
				건수	금액	비중 (D/A)	건수	금액	비중 (E/A)
전북 전주시	1	917,000	96.73	1	917,000	96.73	-	-	0
전북 익산시	2	16,740	100	1	16,076	96.03	1	664	3.97
전북 완주군	1	8,340	6.1	1	8,340	6.1	-	-	0
전남 목포시	1	35,000	94.95	1	35,000	94.95	-	-	0
전남 나주시	0	0	0	-	-	0	-	-	0
전남 광양시	1	10,766	100	1	10,766	100	-	-	0
전남 담양군	1	4,800	100	1	4,800	100	-	-	0
전남 장흥군	1	8,000	100	1	8,000	100	-	-	0
전남 신안군	2	544	100	2	544	100	-	-	0
경북 경주시	1	35,000	100	1	35,000	100	-	-	0
경북 안동시	0	0	0	-	-	0	-	-	0
경북 경산시	3	109,144	37.11	3	109,144	37.11	-	-	0
경북 영양군	0	0	0	-	-	0	-	-	0
경남 본청	1	227,594	94.99	1	227,594	94.99	-	-	0
경남 창원시	1	119,700	100	-	-	0	1	119,700	100
경남 진주시	3	295,400	100	3	295,400	100	-	-	0
경남 사천시	7	232,979	100	7	232,979	100	-	-	0
경남 밀양시	3	155,543	100.00	1	137,400	88.34	2	18,143	11.66

주: 2021회계연도 기준

출처: 각 지방자치단체 홈페이지 지방재정공시

다음으로 우발채무의 상대적 비중을 살펴보았다. 많은 기초 지방자치단체에서 지방채를 발행하고 있지 않은 상황을 감안하여 최종예산액 대비 우발채무 비율과 지방채잔액 대비 우발채무 비율을 제시하도록 한다. 우선 최종예산액 대비 우발채무 비율을 살펴보았다. 전북 전주시가 예산액의 약 35.51%에 해당하는 금액을 우발채무로 공시하고 있으며 그 외에도 경남 사천시, 경북 경산시 등이 20% 이상의 비율을 보이고 있다. 특히, 전북 전주시의 경우 예산대비 채무 비율은 6.85%이지만 예산대비 우발채무비율은 35.51%로 가장 높게 나타나 우발채무비율에 관심을 가질 필요가 있는 것으로

로 보인다. 이러한 양상은 경남사천시, 경남 밀양시, 경북 경산시 등에서도 나타나고 있다. 경남 밀양시의 경우 예산대비 채무비율은 0%이지만 예산대비 우발채무비율은 13.11%로 나타나고 있어 관리가 필요한 것으로 보인다. 다음으로 예산 대비 우발채무 비율이 가장 낮은 지방자치단체는 경기 의정부시이며 1% 미만인 곳은 광주 본청, 서울 본청, 전남 신안군, 광주 북구, 경기 시흥시, 전남 당양군, 강원 영월군, 전남 광양시, 전북 익산시 등이다.

표 3-13 예산 및 채무잔액 대비 우발채무 현황(2021 회계연도 기준)

(단위: 백만 원)

자치단체	채무잔액	최종예산액	예산대비채무 비율	우발채무	예산 대비 우발채무비율	채무잔액대비 우발채무 비율
	(A)	(B)	$(A/B) \times 100$	(C)	$(C/B) \times 100$	$(C/A) \times 100$
서울본청	11,534,214	50,984,180	22.62	23,900	0.05	0.21
부산본청	3,227,469	17,433,340	18.51	528,882	3.03	16.39
광주본청	1,250,141	8,213,568	15.22	870	0.01	0.07
광주북구	2,360	1,154,441	0.20	2,205	0.19	93.43
대전본청	847,645	8,113,950	10.45	139,970	1.73	16.51
경기 의정부시	0	1,862,803	0.00	11	0.00	-
경기시흥시	0	2,260,853	0.00	8,000	0.35	-
강원본청	1,164,626	9,330,775	12.48	205,000	2.20	17.60
강원영월군	0	560,874	0.00	4,930	0.88	-
충북청주시	69,463	3,999,358	1.74	114,754	2.87	165.20
충북음성군	39,000	944,032	4.13	149,900	15.88	384.36
충남천안시	157,740	2,928,792	5.39	110,500	3.77	70.05
충남보령시	0	1,141,029	0.00	28,026	2.46	-
전북전주시	182,984	2,669,724	6.85	948,000	35.51	518.08
전북익산시	0	1,800,467	0.00	16,740	0.93	-
전북완주군	36,310	977,253	3.72	136,740	13.99	376.59
전남목포시	80,000	1,392,429	5.75	36,860	2.65	46.08
전남나주시	15,500	1,089,003	1.42	45,000	4.13	290.32

자치단체	채무잔액	최종예산액	예산대비채무 비율	우발채무	예산 대비 우발채무비율	채무잔액대비 우발채무 비율
	(A)	(B)	$(A/B) \times 100$	(C)	$(C/B) \times 100$	$(C/A) \times 100$
전남광양시	6,000	1,190,327	0.50	10,766	0.90	179.43
전남담양군	10,000	631,062	1.58	4,800	0.76	48.00
전남장흥군	0	616,664	0.00	8,000	1.30	-
전남신안군	0	804,485	0.00	544	0.07	-
경북경주시	20,000	2,007,403	1.00	35,000	1.74	175.00
경북안동시	0	1,652,071	0.00	33,000	2.00	-
경북경산시	30,501	1,340,610	2.28	294,144	21.94	964.37
경북영양군	0	415,272	0.00	24,700	5.95	-
경남본청	1,061,118	12,994,093	8.17	239,594	1.84	22.58
경남창원시	439,662	4,601,249	9.56	119,700	2.60	27.23
경남진주시	0	2,977,825	0.00	295,400	9.92	-
경남사천시	30,700	862,824	3.56	232,979	27.00	758.89
경남밀양시	0	1,186,593	0.00	155,543	13.11	-

주1: 2021회계연도 기준

주2: 채무잔액대비 우발채무 비율을 나타내지 않은 것은 지방채 잔액이 없는 지방자치단체의 경우임

출처: 각 지방자치단체 홈페이지 지방재정공시, 지방재정 365 예산대비 채무비율 항목

또한 2021회계연도 기준 지방채무잔액이 존재하는 지방자치단체 중 지방채무잔액대비 우발채무 비율이 100을 넘는 지방자치단체를 살펴보았다. 이들은 경북 경산시, 경남 사천시, 전북 전주시, 충북 음성군, 전북 완주군, 전남 나주시, 전남 광양시, 경북 경주시, 충북 청주시 등으로 모두 기초 지방자치단체인 것으로 나타났다. 광역 지방자치단체 중에서는 경남 본청이 지방채잔액 대비 우발채무 비율이 22.58%로 높게 나타나고 있으며 광주 본청은 0.07%로 가장 낮게 나타나고 있다.

표 3-14 보충채무부담행위 상세내역 (2021 회계연도 기준)

발생연도	행위명	제공받은자	보충채무액	부채계상액		채권자	제공사유	비고
				총 19건	13,860			
합계			748,310	13,860				
서울 분청	채무보증약정	(주)OO성	23,900			뉴스타벅자유회화사	합의서	서울주태도시공사
OO 분청	OO전년도시 고속회사업 지급보증	OO전년도시고속회 도로 (주)	139,970			KB신안운용, 하나은행, KB증권, DB금융투자	OO전년도시고속회사업 지급보증	
경기 의정부시	저소특세입자 전세자금 융자지원	백OO	3			국민은행	저소특세입자 전세자금 융자지원	
경기 의정부시	저소특세입자 전세자금 융자지원	김OO	5			국민은행	저소특세입자 전세자금 융자지원	
경기 의정부시	저소특세입자 전세자금 융자지원	신OO	3			국민은행	저소특세입자 전세자금 융자지원	
경기 시흥시	미판양토지 매입 확인	(주)OO매화신단지 빌주식회	8,000			트루랜드매화제임차 주식회사	OO지구 산업단지 조성 개발 특별용자 추진	
강원 영월군	소상공인 경영안정 특별용자 지원	김*영 외 483명	4,930			봉림중영회	코로나19 소상공인 경영안정 특별용자 추진	
충북 청주시	저소특주민 전세자금보증	백OO 등 7명	39			KB국민은행	전세자금지원	
충남 천안시	OO북부 일반산업단지조성대출약정	OO북부일반산업단 지주식회사	110,500			비아이티리치제임차 (주)	산업단지 조성자금 총액	출자기관
전북 전주시	OO탄소소재국가 산업단지 사업시행협약	한국토지주택공사 전북지역본부	31,000			한국토지주택공사 전북지역본부	OO탄소소재국가산업단지 사업시행협약에 따라 기준조정인가 초과분에 대하여 지원	
전북 완주군	테크노밸리 2단계 조성사업	(주)완주테크노밸리	128,400			한국투자증권	대출안기일에 대출채권 및 신탁수익권 매입확약	

(단위: 백만 원)

표 3-15 예산외 의무부담 상세내역 (2021 회계연도 기준)

(단위: 백만 원)

지자체명	약정유형	행 위 명	사 업 자	약정금액 (최대손실 추정액)	총사면비	부채 개상액	시업기간	약정내용	비고
합계		총 51건		3,206,148	4,242,634	536,744			
부산 분청	매입확약	OO공원등 6개공원 보상사업	한국토지주택공사	49,986	49,986		2020.12.9~ 2025.12.16	토지보상에 따른 취득일로부터 3년이나 토지보상계약 체결 - 3년기간 경과시 토지은행이 작성한 매매계약서를 발송 하면 매매계약체결	
부산 분청	매입확약	동백유원지, 화명신유원지 보상사업	한국토지주택공사	115,352	115,352		2020.12.9~ 2025.12.16	토지보상에 따른 취득일로부터 3년이나 토지보상계약 체결 - 3년기간 경과시 토지은행이 작성한 매매계약서를 발송 하면 매매계약체결	
부산 분청	매입확약	안동복지 7.9.107 보상사업	한국토지주택공사	10,448	10,448		2020.2.9~ 2025.12.16	토지보상에 따른 취득일로부터 3년이나 토지보상계약 체결 - 3년기간 경과시 토지은행이 작성한 매매계약서를 발송 하면 매매계약체결	
부산 분청	매입확약	중영대로확장공사	한국토지주택공사	298,368	298,368		2020.2.26~ 2026.12.31	*공공토지의 비축에 관한 법률 제14조 및 제15조의 규정에 의한 비축사업계 획에 따른 토지보상비를 5년상환	
부산 분청	매입확약	광동어시장 진입도로 확장공사	한국토지주택공사	54,728	54,728		2020.2.26~ 2023.12.31	*공공토지의 비축에 관한 법률 제14조 및 제15조의 규정에 의한 비축사업계 획에 따른 토지보상비를 5년상환	
광주 분청	매입확약	공공개발용 토지 비축	한국토지주택공사	386	386			경찰청사-상무로 도로사업용지 비축사업	
광주 분청	매입확약	공공개발용 토지 비축	한국토지주택공사	128	128			신안로-서림로 도로사업용지 비축사업	
광주 분청	매입확약	공공개발용 토지 비축	한국토지주택공사	201	201			신덕사(하차도)-송정초 도로사업용지 비 축사업	

지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무관리제도 개선방안

지자체명	약정유형	행 위 명	시 업 자	약정금액 (최대손실 추정액)	총사업비	부채 계상액	사업기간	약정내용	비고
광주 분청	매입확약	공공개발용 토지 비축	한국토지주택공사	12	12			유동단지-승원고 도로사업용지 비축사업	
광주 분청	매입확약	공공개발용 토지 비축	한국토지주택공사	143	143			풍암유동단지 도로사업용지 비축사업	
광주 북구	매입확약	토지비축협약	한국토지주택공사토지은행	350	550		2022.10~ 2025.06	공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약	
광주 북구	매입확약	토지비축협약	한국토지주택공사토지은행	450	750		2022.10~ 2025.06	공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약	
광주 북구	매입확약	토지비축협약	한국토지주택공사토지은행	825	1,120		2022.10~ 2025.06	공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약	
광주 북구	매입확약	토지비축협약	한국토지주택공사토지은행	280	380		2022.10~ 2025.06	공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약	
광주 북구	매입확약	토지비축협약	한국토지주택공사토지은행	300	500		2022.10~ 2025.06	공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약	
강원 분청	매입확약 (부지 매입)	OO 코리아 조성사업	OO공사	205,000	미제시	435,500	2012~2022	약정에 따른 지급사유(한10(인상실) 발 생할 경우 한매대금 지급	
충북 청주시	기타비용 부담	옛 연초제조창 도시재생사업	OO문화제조창 위탁관리 부흥신투자회사(리츠)	85,400	85,400		2017~2029	•사업비지원 90억원 •공예클러스터/민간인대시설매입확약 730억원 •도시관조상비34억원	
충북 청주시	기타비용 부담	무상서로 LED 가로등 교체사업	부강토&S(주)	115	110		2020~2023	•ESCO(에너지절약전문기업)사업 •ESCO성과확장표준계약서에의한장애 분할상환	
충북 청주시	기타비용 부담	신방동 고분고 공공토지 비축사업	한국토지주택공사	29,200	29,200		2020~2026	•성과확장표준계약서의한정액분할상환 1.2억원*한국토지주택공사에서토지보상 완료후토지매입비중추진에서상환 *5년분할납부	

지자체명	약정유형	행 위 명	사 업 자	약정금액 (최대손실 추정액)	총사업비	부채 계상액	사업기간	약정내용	비고
충북 음성군	매입확약	OO산업단지 매입확약	OO산업단지(주)	89,900	433,500	미제시	2014~	매입확약	
충북 음성군	매입확약	OO용수인반 산업단지 매입확약	OO용수인반산업단지(주)	60,000	234,800	미제시	2019~	매입확약	
충남 보령시	매입확약	웅천산업단지토지매입확약	OO남도개발공사	28,026	65,500	미제시	2010~2019	분양대상용지에 대해 보령시 60% 매입확약	
전북 진주시	매입확약	OO티스스캐곡가산산업단지 사업시행확약	한국토지주택공사 전북지역본부	917,000	243,600		2019~2026	사업종공 후 3년 경과 시 미분양 용지(제조시설용지 50%, 연구시설용지 30%) 매입	
전북 익산시	매입확약	국가식품클러스터산업단지 미분양부지매입확약	LH	16,076	225,859		2013. 3.~ 현재	국가식품클러스터산업단지미분양부지매입	
전북 익산시	기타	공공토지비축매입업무협약	LH	664	4,296		2021. 4.~ 현재	공공토지비축매입사업비부담	
전북 완주군	매입확약	OO 농공단지 조성사업 미분양용지 매입확약	OO농공단지개발(주)	8,340	58,838		2016~2022.3	미분양 산업시설용지 존재 시, 전체비율에 해당하는 0~20% 이하는 완주군에서, 21~100%는 건설 출자가 책임 매입한다	
전남 목포시	매입확약	OO대양물산산업단지 조성	OO대양산업(주)	35,000	35,000		2012~2022	대출기표일로부터 종료시점에 대출금의 100%에 상응하는 신탁수익권을 일시 매입	
전남 광양시	매입확약	신금원산업단지분양책임	(주)신금원산업단지개발	10,766	101,244		2009~2012	신금원산업단지개발 약정금액 : 10,765,655천원	
전남 담양군	매입확약	OO물산산업단지개발책임 분담	트루프랜드임업제일(주)	4,800	80,000		2012~2017	대출기간일 등 사유 발생시 미분양용지 신탁수익권 및 대출채권 매입확약	
전남 장흥군	매입확약	실시협약	농어촌공사	8,000			2009~2015	농공단지준공 2년후미분양 용지매입확약	
전남 신안군	매입확약	2020년 임대농기계 장비 구입(예산외의무부담)	대동영농조합법인	183	543		2020.01.01~ 2020.12.31.	농기계 가격의 70%에 대해 지급하고, 4년 후 잔액 30% 지급(2024년 상환)	
전남 신안군	매입확약	2021년 농업용 기계차 지원사업(예산외의무부담)	두산지게차	361	721		2021.01.01~ 2021.12.31.	농업용기계차를 일괄 구입한 후 보조금(50%)을 2개년으로 분할지급하여 지급(상환종료일 : 2022.06.30)	

지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무관리제도 개선방안

지자체명	약정유형	행위명	사업자	약정금액 (최대손실 추정액)	총사업비	부채 계상액	사업기간	약정내용	비고
경북 경주시	매입확약	황성공민조성사업용지비축	한국토지주택공사	35,000	35,000		2019.1.10.~ 2023.6.30	황성공민조성사업	2022년 12월 현재 상환 완료
경북 경산시	매입확약	진영오일산단민자조성사업	OO북도개발공사	3,580	19,900		2007~2023	분양개시2년경과후미분양(신입)용지발생 시80%까지매입확약	
경북 경산시	매입확약	OO자석산영지구2단계사업	OO자석산개발(주)	84,804	321,600		2018~2023	사업준공일6개월이후(준.신입.연구.물 류용지분양75%미달시(전여부)지매입확약	
경북 경산시	매입확약	하대영천간(대리1-남산1 호신)개발공사	N한국토지주택공사	20,760	20,760		2020~2026	토지은행에서비축대상토지선보상후경산 시에서21년부담40억복상환	
경남 문정시	매입확약	대동-매리간 도로 등 5개 도로건설공사	한국토지주택공사	227,594	227,594		2021~2025	토지비축 812,413㎡	
경남 창원시	기타	OO지구 복합편광단지 개발사업조성	(주)OO오션리조트	119,700	332,500		2009.~2022.12.	사업 중도해지반환금 약정	
경남 진주시	매입확약	OO사업단지 조성사업 관련 확약	OO부리산단지개발(주)	80,000	262,500		2011년~2021년	준공 5년 후 미분양 사업용지 매입 또 는 이에 상응하는 대출채권 및 신탁수 입권 매입확약	
경남 진주시	매입확약	OO구기산영단지조성사업 관련 확약	한국토지주택공사	173,400	219,800		2017년~2022년	준공 3년 후 미분양 사업용지 매입	
경남 진주시	매입확약	OO 비행센터 설립부지 매입	(주)에이엔컴퍼니	42,000	79,400		2021~2023년	산업단지 준공 후 K시회장의 비행센터 설립부지 매입	
경남 사천시	매입확약	예산 외 의무부담(OO 산업단지조성사업)	한국토지주택공사	171,000	220,600		2019~2022	한국토지주택공사에 준공 3년 후 미분 양 사업용지 100% 매입 확약을 약정	
경남 사천시	매입확약	예산 외 의무부담(OO공영)	한국토지주택공사	7,030	7,030		2020~2025	귀도교통부와 LH에서 비축된 전채권 으로 공공개발용 토지를 확보한 후 이 를 우선 사용하고 사용 시점부터 5년 이내 분할 납부	
경남 사천시	매입확약	예산 외	한국토지주택공사	6,581	6,581		2020~2025	귀도교통부와 LH에서 비축된 전채권	

지자체명	약정요청	행위명	사업자	약정금액 (최대손실 추정액)	총사업비	부채 계상액	사업기간	약정내용	비고
		의무부담(OO공원)						으로 공공개발용 토지를 확보한 후 이를 우선 사용하고 사용 시점부터 5년 이내 분할 납부	
경남 사천시	매입확약	예산 외 의무부담(OO공원)	한국토지주택공사	3,075	3,075		2020-2025	국도교통부와 LH에서 비축된 잔재원으로 공공개발용 토지를 확보한 후 이를 우선 사용하고 사용 시점부터 5년 이내 분할 납부	
경남 사천시	매입확약	예산 외 의무부담(화력발전소 우회도로개설)	한국토지주택공사	37,000	53,000		2020-2025	국도교통부와 LH에서 비축된 잔재원으로 공공개발용 토지를 확보한 후 이를 우선 사용하고 사용 시점부터 5년 이내 분할 납부	
경남 사천시	매입확약	예산 외 의무부담(OO공원)	한국토지주택공사	2,466	2,466		2021-2026	국도교통부와 LH에서 비축된 잔재원으로 공공개발용 토지를 확보한 후 이를 우선 사용하고 사용 시점부터 5년 이내 분할 납부	
경남 사천시	매입확약	예산 외 의무부담(OO공원)	한국토지주택공사	5,827	5,827		2021-2026	국도교통부와 LH에서 비축된 잔재원으로 공공개발용 토지를 확보한 후 이를 우선 사용하고 사용 시점부터 5년 이내 분할 납부	
경남 밀양시	매입확약	OO국가산업단지조성	LH한국토지주택공사	137,400	320,900		2017-2024.10	나노국가산업단지 준공 후 3년 경과 시점에 미분양된 용지의 50%를 밀양시가 매입	
경남 밀양시	기타	OO캠퍼스승립	학교법인한국OO	8,143	27,142		2015-2025	OO대학교 부지에 조성하는 폴리텍 대학 밀양캠퍼스 총 사업비의 30%를 밀양시 부담	
경남 밀양시	기타	OO진로교육원설치사업	경상남도교육청	10,000	46,540		2018-2024	OO시 교통 일원에 조성하는 경남진로교육원 건축비 중 100여원을 밀양시 부담	

주: 2021회계연도 기준

출처: 각 지자체단체 홈페이지 지방재정공시

3) 우발채무의 약정 유형 분석

지자체에서 기입한 2014년~2021년 약 8년간의 보증채무부담행위의 행위유형과 예산외 의무부담 유형을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 보증채무부담행위의 행위유형을 살펴보면 채무보증 약정, 전세자금보증, 산업단지조성자금, 농산물 구매자금, 개발사업 등이 있다.

예산외 의무부담의 약정유형을 살펴보면, 매입확약, 복합약정, 재매입약정, 책임분양확약 등이 있다. ‘지방자치단체 재정공시 편람’에 따라 20년 결산부터 예산외의무부담의 세부항목은 1) 매입확약, 2) 비용부담계약, 3) 기타비용부담으로 분류되었으나 여기에서는 2021년부터의 자료를 살펴보고 있으므로 지방자치단체가 작성한 약정유형을 그대로 사용하고 있다.

표 3-16 우발채무 약정유형

보증채무부담행위 행위유형	예산외 의무부담 약정유형
<ul style="list-style-type: none"> • 채무보증 약정 • 보증채무 • 대출채권 매입확약 • 지급보증 • 차입금 보증 • 융자지원 • 대출보증 • 자금대출 	<ul style="list-style-type: none"> • 매수 의무부담 • 예산외 의무부담 • 매입확약 • 산하기관 차입금상환, 출자 및 비용부담약정 등 • 재매입약정 • 책임분양확약 • 손실부담계약 • 비용부담 약정 • 도유지 환매 • 대출약정 • 기타 비용부담

3. 우발채무 작성 현황

1) 보증채무부담행위 관리현황

(1) 보증채무부담행위 작성 양식

행정안전부에서는 매년 ‘지방자치단체 재정공시 편람’ 및 ‘지방자치단체 결산작성 통합기준’을 통하여 지급보증(채무부담행위)의 세부내역을 아래와 같은 서식으로 작성하도록 하고 있다.

유동화증권 발행과 관련된 매입확약 등은 보증채무부담행위로 관리하도록 하고 있다(한국예탁결제원 기준).

표 3-17 지급보증(보증채무부담행위) 세부내역 작성양식

(단위 : 백만 원)

구 분	발생연도	행위명	제공 받은자	보증 채무액	부채 계상액	채권자	제공사유
계							
○○시(도)							
지방 공사 공단	○○공단						
출자 출연기관	○○기관						
(내부거래)							

출처: 지방자치단체 재정공시 편람

(2) 보증채무부담행위 작성 현황

위의 작성양식에도 불구하고 실제로는 2014년~2021년 보증채무부담행위 총 164건 중 행위명 불명확은 55건, 보증채무액 미작성은 2건, 부채계상액 미작성은 147건, 제공사유 불명확은 34건으로 나타난다.

표 3-18 보증채무부담행위 관리현황(2014~2021)

보증채무부담행위 총건수	행위명 불명확	보증채무액 미작성	부채계상액 미작성	제공사유 불명확
164	55	2	147	34

주: 중복표기

이 중 행위명의 경우 사업명 및 행위명을 명확히 작성하여야 함에도 불구하고, 채무 보증 약정, 차입금 보증 등 사업의 성격만을 간략히 작성하는 등의 사례가 확인되었다.

표 3-19 보증채무부담행위 - 행위명 불명확 사례

정확한 기입사례	행위명 불명확 사례
<ul style="list-style-type: none"> ○○북부 일반산업단지조성 대출약정 ○○년 농림축산식품부 산지유통활성화 자금 대출 	<ul style="list-style-type: none"> 채무보증 약정 차입금보증 미분양토지 매입 확약 대출보증 보증채무 혁신산단조성사업 정책자금지급보증 지급보증

제공사유를 불명확하게 작성한 경우는 제공사유를 미작성하거나, 사업명만을 작성하는 사례가 있었으며, 보증, 협약서 등으로만 작성되어, 사유를 파악하기 힘든 사례가 있었다.

표 3-20 보증채무부담행위 - 제공사유 불명확 사례

정확한 기입사례	제공사유 불명확 사례
<ul style="list-style-type: none"> ○○국가산업단지 사업시행협약에 따라 기준 조성원가 초과분에 대하여 지원 미분양용지 40% 또는 이에 상응하는 신택수 익권 및 대출채권 매입 약정 체결에 의함 	<ul style="list-style-type: none"> 제공사유 미작성 행위명과 동일하게 작성(○○ 개발사업) 보증 협약서 관광개발사업 운영자금지원

(3) 보증채무부담행위 분야 현황

보증채무부담행위의 분야를 분류하면 개발, 도로, 산업단지, 산하기관 지원, 보건 의료, 사회복지, 기타 등의 7개 분야로 나눌 수 있다. 개발의 경우 특정 지구 도시개발사업, 관광개발사업 등이 해당된다. 도로의 경우 고속화도로사업에 대한 지급 보증이 해당된다. 산업단지의 경우 지식산업지구, 혁신산업단지, 국가 산업단지 등의 조성을 위한 사업비 조달 혹은 미분양토지 매입 확약 등이 포함된다⁴³⁾. 다음으로 산하기관 지원의 경우 대부분 지방공기업·공사 및 출자·출연기관이 담당하는 업무에 대한 운영 및 정책자금 등에 대한 금융기관 차입금 보증으로 구성되어 있다. 보건의료의 경우 지역 공공의료원 직원퇴직금 충당금에 대한 보증채무부담행위가 해당된다. 또한 사회복지의 경우 기초생활수급자에 대한 지원금, 저소득 세입자 전세자금 융자 혹은 보증 지원 등이 해당된다. 기타의 경우 딱히 분류를 새로 하기 어려운 사업들이 해당된다. 예를 들면 공공임대자전거 사업에 대한 보증 채무 부담, 폐기물처리시설 입주자에 대한 주택 융자금 등을 기타에 분류하였다.

표 3-21 보증채무부담행위 분야 (2014~2021)

보증채무부담행위 총건수	개발	도로	산업 단지	산하기관 지원	보건 의료	사회복지	기타
159	10	7	33	51	7	39	12

주: 중복 제외

각 지방자치단체의 결산 재정공시의 내용이 불충분하여 확정적으로 말하기는 힘드나, 보증채무부담행위의 분야 중 산업단지의 경우 금융기관차입금 보다는 자산유동화증권 발행 방식을 따르는 것이 일부 파악되었다⁴⁴⁾. 이 경우 각 지방자치단체 결산 재정공시에 기재되는 채권자는 보통 증권사이거나, 해당 증권사와 발행 자산유동화증권 내역을 기재하는 경우도 종종 있었다. 예를 들어 경북 경산시의 경산지식산업지구 개발사업 대

43) 산업단지 여부는 산업입지정보시스템 <https://www.industryland.or.kr/>에서 검색하여 확인하였다.

44) 자산유동화증권 발행 여부는 예탁결제원 증권정보 포털-채권메뉴-종목검색 등에서 검색할 수 있다. <https://seibro.or.kr/websquare/control.jsp?w2xPath=/Iportal/user/index.xml>

출채권 및 신탁수입권 매입에 대한 보증채무부담행위의 채권자는 트루프렌드 경산 제 2 차(주)로 기재되어 있고 제공받은 자는 경산지식산업개발(주)로 기재되고 있다.

2) 예산외 의무부담 관리현황

(1) 예산외 의무부담 작성 양식

행정안전부에서는 매년 ‘지방자치단체 재정공시 편람’ 및 ‘지방재정건전성관리계획 작성지침’ 을 통하여 예산외 의무부담의 세부내역을 작성하도록 하고 있다.

표 3-22 예산외의무부담 세부내역 작성양식

(단위 : 백만 원)

기관명	약정유형*	행위명	사업자	약정금액 (최대손실 추정액)	부채계상액	사업 기간	약정내용
계							
○○시(도)							
지방 공사 공단	○○공단						
출자 출연기관	○○기관						
(내부거래)							

주: 매입확약(부지매입, 재매입, 책임분양 등), 비용부담계약(손실부담계약, 기타부담계약), 기타(계약이 나 사업에 대한 중도해지 반환금 약정 등)

출처: 지방자치단체 재정공시 편람

(2) 예산외 의무부담 작성 현황

위의 작성양식에도 불구하고 실제로는 2014년~2021년 예산외 의무부담행위 총 238건 중 행위명 불명확은 61건, 총사업비 미작성은 135건, 사업기간 불명확은 54건, 약정내용 불명확은 55건으로 나타난다.

표 3-23 예산외의무부담 관리현황(2014~2021)

예산외 의무부담 총건수	행위명 불명확	총사업비 미작성	사업기간 불명확	약정내용 불명확
238	61	135	54	55

주: 중복표기

이 중 행위명의 경우 사업명 및 행위명을 명확히 작성하여야 함에도 불구하고, 산업단지조성, 예산외의무부담 등 사업의 성격만을 간략히 작성하는 등의 사례가 확인되었다.

표 3-24 예산외의무부담 - 행위명 불명확 사례

정확한 기입사례	행위명 불명확 사례
<ul style="list-style-type: none"> • ○○북부 일반산업단지조성 대출약정 • ○○지구 미분양용지 매입확약 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지 조성 • 손실발생시 주식매수 약정 • 공공개발용 토지 비축 • 토지비축협약 • 예산외 의무부담(기타유형) • 예산외의무부담 • 학교용지매입비 시도분담금 • 부동산 매입확약 • 대출채권 및 신탁수익권 매입 • 부지매입확약 • 미분양 부지매입 확약 • 매입확약 • 토지대금 반환채권 양도담보 • 미분양 부지매입 확약 • 우선수익권매입확약 • 우선수익권 매입확약 • 예산외의무부담(기타유형) • 산업시설용지 책임분양 의무 • 대출채권 매입확약 • 산업단지 부지매입확약 • 공공토지비축 • 공공토지비축매입업무협약 • 실시협약 • 수입신용장개설

사업기간을 불명확하게 작성한 사례는 사업기간을 미제시하거나, 사업기간이 이미 종료된 경우, 그리고 사업기간의 표기를 '2000~현재'의 식으로 불명확하게 작성한 사례가 포함된다.

표 3-25 예산외의무부담 - 사업기간 불명확

정확한 기입사례	행위명 불명확 사례
<ul style="list-style-type: none"> • 2000.00.00~2000.00.00 • 2000 ~ 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 종료후에도 공시 • 사업기간 미제시 • 사업기간 불명확

약정내용을 불명확하게 작성한 경우는 약정내용을 미작성하거나, 매입확약, 부지매입 등 사업의 내용과 약정의 구체적인 내용을 파악하기 힘든 사례가 있었다.

표 3-26 예산외의무부담 - 약정내용 불명확 사례

정확한 기입사례	약정내용 불명확 사례
<ul style="list-style-type: none"> • 매입확약인은 대출만기일에 대출채권 및 신탁 수익권을 대주로부터 매입하고 대주에게 매매대금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 약정내용 미제시 • 미분양용지 매입확약 • 공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약 • 미분양용지매입확약 • 약정에 따른 지급사유(기한이익상실) 발생할 경우 환매대금 지급 • 약정에 따른 지급사유(기한이익상실) 발생할 경우 환매대금 지급 • 부지매입확약 • 잔금완료 후 소유권이전 • 산업단지미분양용지인수 • 매입확약 • 미분양용지매입 • 미분양 부지매입 확약 • 약정에 따른 지급사유(기한이익상실) 발행할 경우 환매대금 지급 • 공공토지비축매입사업비부담 • 분양용지 매입확약 • 토지비축 • 사업 중도해지 반환금 약정 • 수입신용장개설

(3) 예산외의무부담 분야 현황

예산외의무부담의 분야를 분류하면 개발, 도로, 산업단지, 농공단지, 산하기관 지원, 문화체육, 주택, 토지, 교육, 기타 등으로 나눌 수 있다. 개발의 경우 보증채무부담행위와 유사하게 특정 지구 도시개발사업, 관광개발사업 등이 해당된다. 보증채무부담행위에서의 개발 분야가 도시개발사업에 대한 책임분양 합의, 보증 채무, 사업비 차입 지급보증 등인데 반해 예산외의무부담행위의 개발 분야는 도시개발 사업 준공 후 손실보상, 사업법인의 대출금 상환 불능시 사업부지 매입에 대한 확약, 재매입약정 등의 형태로 나타나고 있었다. 도로의 경우 도로사업용지에 대한 공공토지비축 협약 등이 해당되는 것으로 나타났다. 보증채무부담행위에서의 도로 분야가 도로 건설 사업 관련 지급보증인 것에 반해, 예산외의무부담 행위에서의 도로 분야 관련 약정은 도로 건설 관련 토지 비축사업계획에 따른 토지보상비 상환 등이라는 점에서 차이가 존재하였다. 다음으로 산업단지 및 농공단지의 경우 특정 산업단지 및 지구에 대한 미분양 산업용지 신탁수익권 및 대출채권, 미분양용지 등에 대한 매입확약 내지 책임분양 확약 등이 주를 이루고 있다. 보증채무부담행위에서의 산업단지 관련 분야는 주로 자산 유통화증권을 발행하여 사업비를 조달하거나 충당하는 것이 주를 이루고 대출채권 매입의무 및 미분양용지 담보 제공 등의 사유도 존재하였다.

산하기관 지원의 경우 산하기관이 민간 및 국책사업 유치를 위해 차입한 금액에 대한 상황, 출자 및 비용부담 약정 등이 존재하며 약정에 따른 지급사유가 발생할 경우 환매대금을 지급하는 등의 도유지 환매, 재매입 약정, 부지에 대한 매입 확약 등이 해당되었다. 보증채무부담행위에서 산하기관 지원 분야의 경우 지방자치단체 산하기관의 사업 활성화를 위한 운영자금 지원에 대한 대출 및 채무 보증이 주를 이룬 점과 비교된다.

다음으로 문화체육 분야의 경우 동물원, 유원지 등에 대한 매수의무부담, 매입 확약 등이 해당되었다. 주택 분야의 경우 관련 사업에서 손실 발생할 경우 해당 사업자의 주식을 매수하는 약정이 존재하였다. 예산외의무부담의 결과에 따라 실제로 해당 지방자치단체의 산하기관이 손실이 발생한 해당 회사를 인수한 바를 확인할 수 있었다. 토지의 경우 공원이나 사적지, 토지보상 등에 대한 공공토지비축협약이 주를 이루고 있다. 교육의 경우 대학교 캠퍼스 설립이나 운영지원 관련 비용부담 약정, 학교용지매입비 지원 등이 해당되었다. 그 외 기타 분야로는 임대농기계 장비 구입에 대한 매입확약이나 가로등 개설 사업이나 수입신용장개설에 대한 비용부담 약정 등이 해당되었다.

표 3-27 예산외의무부담 분야 현황(2014~2021)

예산외 의무부담 총건수	개발	도로	산업 단지	농공 단지	산하 기관	문화 체육	주택	토지	교육	기타
238	18	11	136	2	15	9	6	25	11	5

주: 중복표기

4. 지자체 재정상태와 우발채무

2021년 기준 지방자치단체 우발채무(보증채무부담행위+예산외의무부담)와 지방재와의 관계를 개략적으로 알아보기 위해 산점도를 그려본 결과는 다음 [그림 3-5]와 같다. 1개년도의 결과이고 우발채무를 지닌 지방자치단체가 그렇지 못한 지방자치단체에 비해 극히 적기 때문에 어디까지나 대략적인 그림임을 미리 밝힌다.

이를 보면 우선 지방채잔액이 많은 지방자치단체의 경우 우발채무도 많은 경향성을 보이고 있다. 또한 각 지방자치단체의 규모를 통제하기 위해 예산 대비 지방채 잔액 비율과의 산점도를 살펴본 결과도 유사하게 나타나고 있다.

그림 3-5 2021년 지방채 잔액과 우발채무

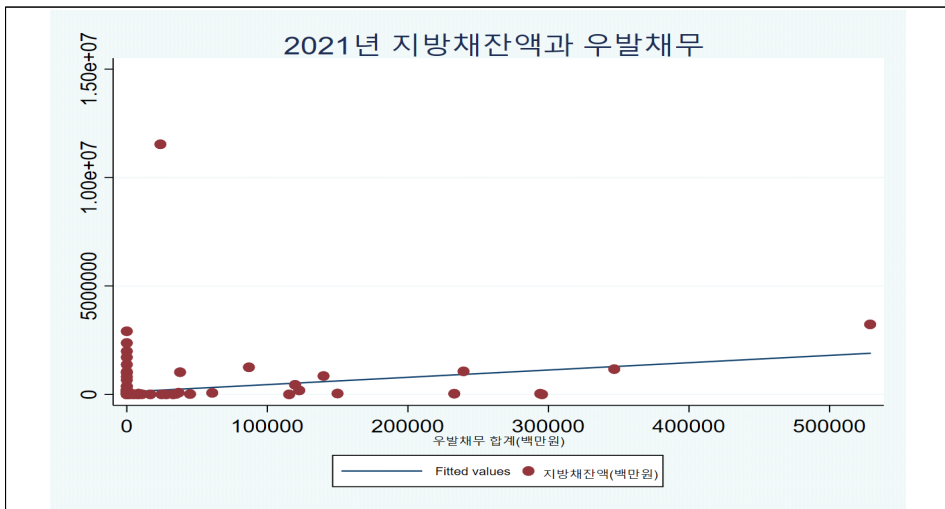
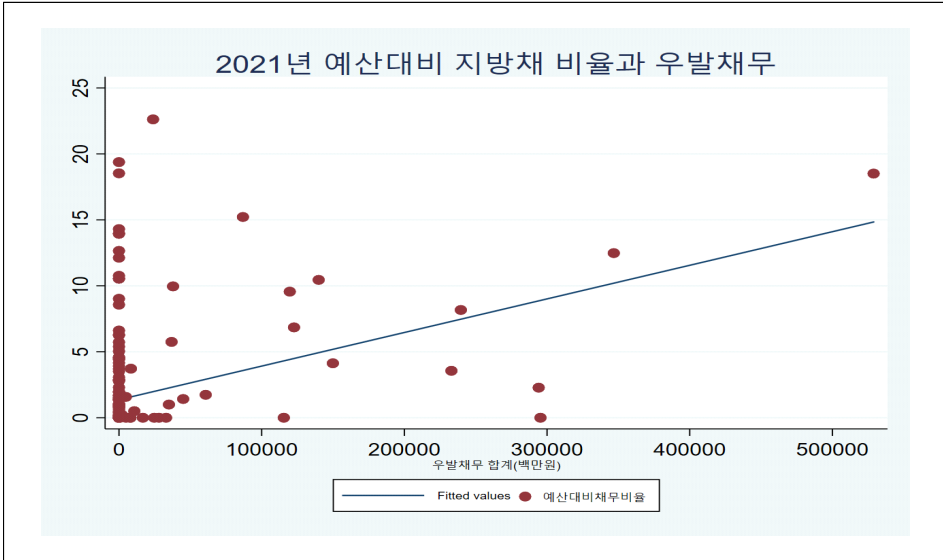
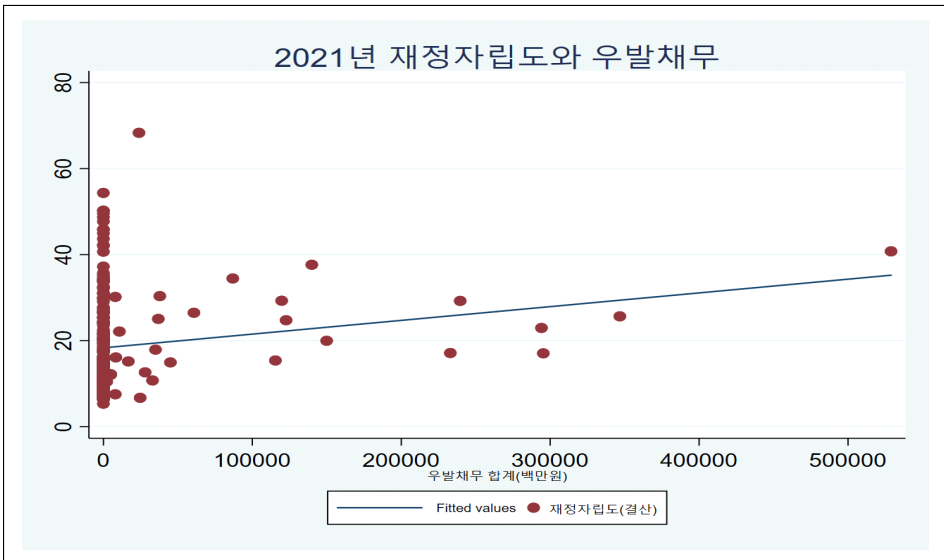
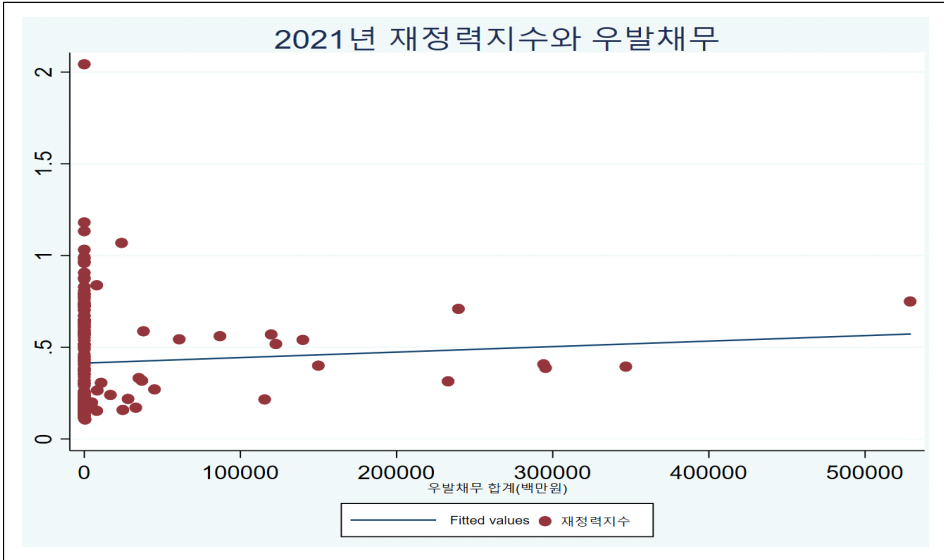


그림 3-6 2021년 예산대비 지방채 비율과 우발채무


다음으로 지방자치단체의 재정 상태와 우발채무의 관계를 살펴보았다. 우선 지방자치단체의 재정 상태를 알아보기 위해 재정자립도와 재정력지수를 선정하였다. 먼저 재정력지수는 자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 기준이 되는 재정 수요에 대하여 재정 수입이 어느 정도 충당하고 있는지를 나타내는 지표이다. 2021년 기준 지방재정분석보고서에서 해당 지표의 수치를 확인할 수 있다. 한편, 재정력지수의 경우 일부 자치구에서는 해당 값을 공표하고 있지 않은 한계를 지니고 있다. 이에 재정력을 대변하는 지표로 재정자립도를 선정하여 우발채무와의 관계를 살펴보았다. 지방재정자립도는 지방자치단체의 세입 합계에서 자체 세입인 지방세와 세외수입이 차지하는 비중을 의미한다. 재정력지수 및 재정자립도와 우발채무의 관계를 직관적인 그림으로 살펴볼 때, 지방채와 마찬가지로 양(+)의 관계를 엿볼 수 있다.

그림 3-7 2021년 재정력지수 및 재정자립도와 우발채무



향후 더욱 상세한 분석이 필요하겠으나, 지방채 잔액이 많은 지방자치단체의 경우 이미 진행하고 있는 사업이 많아 더 이상의 지방채 증권 및 명시적 차입 여력이 없어 우회적으로 우발채무를 발생시키고 있을 수 있다. 이러한 현상은 재정력이 상대적으로 양호한 지방자치단체에서 우발채무 발생액이 높다는 것과도 관련 있을 수 있다. 즉, 산업단지 활성화나 지방 산하기관 등을 통한 도시개발 사업 등이 활발하다는 것과 해당 지방자치단체의 재정력이 관련 있을 수 있다. 또한 지방자치단체에서 누락시키고 있을 우발채무가 있다는 점을 감안하면, 이러한 관계는 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있다.

제3절 우발채무 관리의 문제점

1. 지방재정관리제도로써 우발채무 관리의 한계

이상, 지방재정 관리제도를 살펴본 결과 재정건전성 관리계획에서 우발부채 관련 최근 통계, 향후 전망 및 관리계획 등을 적시하도록 하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

표 3-28 우발채무 관련 지방재정관리제도 현황

구분	관리 현황
보증채무부담행위, 예산외 의무부담	<ul style="list-style-type: none"> • [지방재정법 제 13조 제 4항] 지방의회에 보고⁴⁵⁾ • [지방재정법 제 44조의 2] 재정운용상황의 개요서(우발부채 항목) • [지방재정법 제 60조] 재정공시(결산기준우발부채 항목) • [지방재정법 제 87조의 2] 지방채발행계획 수립기준 • [지방재정법 제 87조의 3] 재정건전성관리계획 • [지방회계법 제 15조] 재무제표 주석

우발채무 관련한 재정 관리제도로는 지방의회 보고, 예산안의 첨부 서류 중 하나인 재정운용상황 개요서 상에 우발부채의 하나로 공시, 결산 기준 재정 공시에서 우발부채 항목의 하나로 공시, 지방채 총액 한도액 산정시 50% 반영, 지방자치단체 재무제표 주석에 공시하는 등의 방식으로 관리되고 있다. 그러나 지방채 총액 한도액 산정시 50% 반영이라는 기준이 어떻게 정해진 것인지에 대한 합리적인 설명이 없고 예산안 첨부서류, 결산 기준 재정공시, 재무제표 주석 등에 산재되어 현황만 파악되고 있다.

보다 큰 문제는 자료의 신뢰성이다. 한재명·최은철(2021)에 따르면 행정안전부 내부 자료와 일부 지방자치단체 공시 자료의 수치가 다르다. 감사원(2021)에 따르면 일부 지방자치단체들이 재정보고서와 재정건전성 관리계획에 우발부채를 누락하고 있고, 행정안전부는 이를 파악하지 못하는 등 우발부채 현황을 제대로 관리하지 못하고 있다고 지적하고 있다. 감사원(2021, 2013) 감사보고서에 따르면 우발채무의 하나인 예산

45) '22년도 지방재정위기관리위원회 결정에 따르면 최초 발생 뿐 아니라 금액, 내용, 변경 등에 대해서도 지방의회 의결을 받도록 의무화할 계획임. 그러나 이는 보증채무부담행위에 대해서만 적용되는 내용으로 예산의 의무부담에 대해서는 이를 적용하지 않아 문제의 소지가 존재함

외의 의무부담에 대한 행정안전부 투자심사 및 지방의회 의결 등을 누락한 지방자치단체가 존재하여 관리·감독 체계가 부실함을 알 수 있다.

우발채무를 야기하는 채무보증 사업은 형식상 민간개발사업일 뿐 실질적으로는 재정 사업과 동일함에도 불구하고, 사업 수익은 모두 민간 사업자에게 귀속되는 반면 사업 손실은 지방자치단체로 귀속되는 불합리한 구조를 가지고 있다. 따라서 구조적으로 민간 투자 사업자의 도덕적 해이를 야기할 수 있고 이에 대한 보다 철저한 관리 감독 체제가 필요하다.

2. 공시정보의 불충분성

지자체의 재정운영 상황을 외부에 공개하는 것은 주민이나 시민단체, 전문가 등이 자료를 열람하여 궁극적으로는 객관적이고 투명하게 행정운영을 하기 위함이다. 그러나 공통공시 외에 수시공시를 하고 있는 우발채무 공시 내역들은 외부에서 견제하기에는 다음과 같이 몇 가지 한계점을 가지고 있다.

첫째, 우발채무 자체의 특성으로 인해 공시사항에서 누락될 위험이 상존한다. 지방자치단체에서 직접 자금을 조달하는 경우 지방자치단체의 채무로 인식이 되어 현황 파악이 어렵지 않다. 그러나 우발채무의 경우 재무상태표에 인식되는 부채의 요건에 해당하지 않고, 재무제표 주석 사항으로 공시할 것을 요구하기 때문에 실무자가 이를 누락하기 쉽다. [표 3-29]에 따르면 현재 지방자치단체 재무제표 주석 상으로 계류 중인 소송사건, 미발생한 채무부담행위, BTO 및 BTL 계약 관련 내역, 보증채무부담행위, 예산외의무부담행위 등이 공시되고 있다. 이 중 우발채무에 해당하는 것은 보증채무부담행위와 예산외의무부담행위이다.

표 3-29 지방자치단체 재무제표의 우발부채 주석 공시 항목

분류	주석 항목	세부내용
우발 부채	1. 계류 중인 소송사건	발생연도, 소송가액, 내역(소송건수 포함), 부채계상액 등
	2. 채무부담행위(미발생액)	발생연도, 행위명, 내용, 채무부담행위 금액, 부채계상액 등
	3. BTO 및 미완공 BTL 계약 관련 내역	BTO: 사업명, 운영권자, 총사업비, 계약기간, 재정지원협약내역, 중도해지환급금 내역, 향후 부담추정액 등 BTL: 민간사업자, 계약기간, 정부지급금, 민간투자비, 이자율, 부대사업 등
우발 채무	4. 보증채무부담행위	발생연도, 행위명, 제공받은자, 보증채무액, 부채계상액, 채권자, 제공사유 등
	5. 예산외의 의무부담행위	행위명, 사업자, 총사업비, 사업기간, 약정내용, 비고 등

출처: 각 지방자치단체 재무제표 참고하여 저자 작성

한편, 결산 재정 공시에서도 지방 재무제표와 공표 시기의 차이가 존재하나 우발부채 현황을 공시하고 있다. 그러나 여기에는 보증채무부담행위, BTO사업 재정지원 협약, 예산외 의무부담만 우발부채로 포함되고 있어 차이가 존재한다. <표 3-30>은 지방자치단체 결산 재정공시에 기재되는 우발부채 항목이다. 이를 보면 계류 중인 소송 사건이나 채무부담행위(미발생액)은 공시 항목 자체에 누락되어 있음을 알 수 있다.

표 3-30 지방자치단체 결산 재정공시의 우발부채 항목

		세부 내역
보증채무부담행위		발생연도, 행위명, 제공받은자, 보증채무액, 부채 계상액, 채권자, 제공사유
BTO사업 재정지원 협약		
예산외 의무부담	소 계	기관명, 약정유형, 행위명, 사업자, 약정금액(최대손실 추정액, 우발부채), 총사업비, 사업기간, 약정내용 등
	매입확약 (부지매입, 재매입, 책임분양 등)	
	비용부담계약 (손실부담 및 기타부담계약)	
	기타(중도해지환급, 기타약정)	

출처: 각 지방자치단체 결산 재정공시 참고하여 저자 작성

공시 상의 문제점을 보다 구체적으로 확인하기 위해 동일 지방자치단체의 동일 회계년도 결산 재무제표 상의 우발부채 현황과 결산 재정공시의 우발부채 현황을 각각 확인하여 비교해보았다. 해당 지방자치단체는 2021회계년도 경북 경산시이며⁴⁶⁾ 재무제표는 2023년 3월 22일에, 결산 재정공시 수시공시는 2023년 2월로 추정된다⁴⁷⁾. 이를 보면 동일한 우발부채 및 우발채무에 대한 공시 자료임에도 불구하고 재무제표와 결산재정공시상의 공시 여부와 금액에 차이가 존재함을 확연하게 알 수 있다. 결산 재무제표 상에서 계류 중인 소송사건은 금액과 내용까지 공시되고 있으나 결산 재정공시에서는 그렇지 않다. 또한 BTO 관련 재정지원 협약 내용과 관련해서는 재무제표와 결산재정공시 모두 공시를 하고 있으나 재무제표는 해당 없다고 명시한 반면, 결산재정공시에는 내역을 기재하지 않고 있다. 보증채무부담행위의 경우 재무제표 상으로는 아예 공시가 되지 않고 있으나 결산 재정공시 상으로는 공시되고 있으며 금액 또한 제시하고 있다. 마지막으로 예산외 의무부담행위의 경우 재무제표 상으로는 해당없다고 표시되고 있는 반면, 결산 재정공시 상으로는 약 1,000억원이 넘는 금액이 공시되고 있다. 따라서 실무자에게 우발채무 공시의 중요성에 대해 강조하고, 어떠한 거래가 우발채무로 공시될 필요가 있는 거래인지에 대한 상세한 가이드라인 제시가 필요하다.

46) 모든 지방자치단체를 다 확인한 것은 아니지만 경산시 외에도 다른 지방자치단체에서도 이러한 현상은 높은 확률로 존재할 것으로 보인다. 경산시를 대표적인 예로 든 것은 경산시가 특히 우발부채 공시에 있어서 문제가 있어서가 아님을 분명히 밝힌다.

47) 결산 재정공시 본문 상 통합부채 및 우발부채 관련 수시공시는 2023년 2월 예정이라고 되어 있으며 경산시의 경우 결산공시 메뉴에 수시공시를 같이 두어 언제 수시공시를 올렸는지 확인할 방법이 없다.

표 3-31 결산 재무제표와 재정공시 상의 우발부채 공시 비교 예시

(단위: 백만 원)

분류	공시 항목	공시		금액	
		재무제표	결산재정공시	재무제표	결산재정공시
우발 부채	1. 계류 중인 소송사건	O	X	26,114	-
	2. 채무부담행위(미발생액)	X	X	-	-
	3. BTO 및 미완공 BTL 계약 관련 내역	O	O	해당 없음	-
	4. 보증채무부담행위	X	O	-	294,144
	5. 예산외의 의무부담행위	O	O	해당없음	109,144

주: 재무제표는 2022년 3월 22일에 결산 재정공시는 2023년 2월 예정으로 수시공시한 내역임
출처: 2021회계년도 경산시 결산 재무제표 및 재정공시 참고하여 저자 작성

둘째, 지방자치단체 우발채무가 국가 수준에서 공시되는 우발부채 분류 체계와 통일 되지 못하고 있다는 점이다. 현재 국가 수준의 결산보고서 상 우발부채 분류와 지방자치단체 우발채무 분류 및 최근 행정안전부 보도자료를 통한 지방 우발채무 분류 개편안을 살펴보면 다음 [표 3-32]와 같다. 국가 수준 결산보고서 주식 상의 우발부채로는 계류 중인 소송사건, 담보제공자산, 지급보증, 중요한 계약사항 등 9가지 항목이 있으며, 가능하면 우발부채 추정금액, 자원의 유출 금액 및 시기 관련 불확실성 정도, 제 3자에 의한 변제 가능성을 공시하고 있다. 한편, 현재 지방자치단체 우발채무는 크게 보증채무 부담행위와 예산외 의무부담으로 나뉘어 분류되고 있다. 최근 행정안전부는 2023년 5월 보도자료를 통해 보증채무부담행위를 자산유동화증권과 금융기관 차입금으로 세분화하고, 예산외 의무부담 또한 공공토지비축협약, 부지매입확약, 비용부담협약, 기타 협약 등의 총 6가지 유형으로 분류하였다. 국가 수준에서의 우발부채 공시 및 보고 체계와 지방자치단체 수준에서의 그것이 다르게 되면 향후 신뢰성 있는 통계 산출이 불가능하고, 나아가 국제 수준에서 우발채무 및 우발부채를 합리적으로 비교하는 것이 어렵다.

표 3-32 국가 수준 우발부채 공시 분류 및 지방자치단체 우발채무 분류

구분	국가	지방자치단체		구분
		현재 분류	행안부 개편안	
우발부채	계류 중인 소송사건	보증채무부담행위	보증채무부담행위	우발채무
	담보제공자산		자산유동화증권	
	지급 보증 (보증 채무)		금융기관 차입금	
	파생상품	예산외 의무부담	예산외 의무부담	
	중요한 계약사항			
	천재지변 등에 관한 내용과 결과	부지매입확약	공공토지비축협약	
	최소운영수입보장	토지리턴제	부지매입확약	
	기타	기타	비용부담협약	
		기타 협약		

출처: 국가 결산보고서 및 행정안전부 보도자료(2023.05.23.) 참고하여 작성

이상 공시내역의 문제와 함께 공시관리에 있어서도 문제점을 가지고 있다. 우발채무를 야기하는 채무보증 사업은 형식상 민간 개발사업일 뿐 실질적으로는 재정사업과 동일함에도 불구하고, 사업 수익은 모두 민간 사업자에게 귀속되는 반면 사업 손실은 지방자치단체로 귀속되는 불합리한 구조를 가지고 있다. 따라서 구조적으로 민간 투자 사업자의 도덕적 해이를 야기할 수 있고 이에 대한 보다 철저한 관리 감독 체제가 필요하다. 현재 지방자치단체 우발채무 공시 및 관리 제도가 지닌 한계점은 다음과 같다.

첫째, 공시시점의 문제이다. 현재 지자체별로 수시공시로 발표되고 있는 우발부채 공시자료의 기준시점은 지자체별로 상이하다. 우발채무 공시내역의 기준시점이 다르다 보니 현재 시점으로 어떤 유형의 우발채무가 존재하는지, 해당 우발채무가 어떠한 잠재적인 위험요소를 내포하고 있는지 확인하기가 어렵다.

그림 3-8 결산 재정공시 수시공시 관련 현황

4-5. 우발부채 현황

■ 우발부채는 **상황의 변동에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 부채**를 의미하며, 지방자치단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관의 전체 우발부채를 포함하고 있습니다.

▶ 우발부채는 **산정결과 확정 후 별도 수시 공시('22.2. 예정)**

출처: 경북 00시 2021년 결산 재정공시 캡처하여 제시

둘째, 우발부채 항목의 공시채널 일관성이 결여되어 있다. 민간기업 중 외부감사 대상에 포함되는 기업의 경우 재무제표 주석사항으로 우발부채를 기재해 전자공시시스템(Dart)에 공시하도록 정하고 있다. 그러나 지자체, 지방공기업, 지방공공기관 등은 해당 재무보고 사항을 일관된 채널로 제공하고 있지 않다. 공시채널이 다양한 경우 감독당국이 우발부채의 현황을 주기적으로 모니터링하고 관리하기에 어려움을 겪을 수 있다. 재무보고채널을 일원화 하고 감독당국이 해당 채널을 통해 우발부채의 현황을 파악할 수 있도록 하는 조치가 필요하다.

3. 우발채무 운영의 문제

이상 우발채무는 대상사업 자체가 불안정하지만 우발채무를 운영하는 데에 있어 몇 가지 한계점을 드러내고 있다.

첫째, 우발채무 입력 가이드의 미비이다. 지자체에서 우발채무 정보를 입력하여 자체 관리하기 위한 운영지침 등 관리정보 제공이 부족하다. 본 연구진이 보증채무부담 행위와 예산외 의무부담 각 항목의 입력을 위한 설명자료를 찾아보았지만, 구체적으로 각각의 항목에 어떠한 내용들을 입력해야 하는지에 대한 안내서를 찾을 수 없었다. 즉, 지자체 재정공시 편람, 지방재정건전성 관리계획 작성지침, 지자체 결산 통합기

준, 지방채 발행계획 수립기준 등 지방채무관련 자료, 공시입력 안내자료 등 모두를 찾아보았지만 앞서 제시한 작성 양식 정도 이상의 정보는 발견할 수 없었다. 결과적으로 지자체가 자체적으로 입력하여 상시 관리하기 위한 설명이나 안내서가 미비한 상황임을 알 수 있다.

둘째, 운영상 관리의 문제이다. 감사원(2021)에 따르면 일부 지방자치단체들이 재정보고서와 재정건전성 관리계획에 우발부채를 누락하고 있고, 전체적인 파악이 안되는 등 지방 우발부채가 제대로 관리하지 못하고 있다고 지적하고 있다. 마찬가지로 감사원(2021, 2013) 감사보고서에 따르면 우발채무의 하나인 예산 외의 의무부담에 대한 행정안전부 투자심사 및 지방의회 의결 등을 누락한 지방자치단체가 존재하여 관리·감독 체계가 부실함을 알 수 있다. 특히 우발부채의 누락 공시 문제는 4장에서 후술하겠지만 민간기업에서도 발생하고 있고 금융감독원에서도 주시하고 있는 중요한 사항이다.

셋째, 채무정보 공개의 문제점이다. 즉, 예산안 첨부서류, 결산 기준 재정공시, 재무제표 주석 등에 지방 우발채무 정보가 산재되어 인식되고 있다는 점이다. 각 공시 자료에서 우발부채 및 우발채무를 분류하는 기준도 제각각이다.

4. 순환근무의 특성상 전문성 취약

우발채무(부채)는 인식에 있어 발생가능성에 대한 정확한 평가와 금액의 신뢰성 있는 측정에 있어 회계 분야의 전문성이 요구된다. 실무적으로는 우발부채의 본질적 속성인 ‘불확실성’에서 기인하는 한계가 있다. 또한 개별 재정활동의 속성이나 재정효과에 대한 전문성도 필요하다. 그러나 순환근무를 원칙으로 하는 지자체 실무 담당자에게 회계 및 재정분야 전문성을 기대하기 어려워 자의적이지 않더라도 우발채무(부채) 공시의 누락이나 오기가 존재한다.

예를 들어, 실제로 우발채무 항목을 조사한 결과 직원퇴직금 중간정산, 취업 및 탈수급자 지원, 친환경인증 벼 수매자금, 노지채소 수급안정기금 차입보증, 저소득 세입자 전세자금 융자지원, 폐기물처리시설 입주자 주택 융자금 등은 조례 등에 따른 차액이나 전세자금 지원으로 전세권 등의 설정으로 우발채무가 아님에도 불구하고 보증채

무부담행위에 입력한 사례이다.

재량적인 의사결정이나 고도의 전문성이 요구되는 특성 때문에 우발채무가 충실하게 작성되지 않거나 잘못 작성될 가능성이 상당히 높다. 이는 우선 보고 실체인 지방자치단체가 불리한 재정활동의 결과로 발생하는 우발부채의 보고를 회피 혹은 축소할 유인을 가질 수 있음을 의미한다. 혹은, 우발부채와 우발채무의 개념과 분류에 대한 지식이 부족하여 실수도 누락할 가능성도 존재함에 따라 향후 공무원 교육과 매뉴얼 제공 등 공무원 전문성 제고를 위한 대책이 필요한 부분이다.

5. 우발채무 사업의 불안정성

2014년~2021년 기간 동안 우발채무 운영현황의 전수 분석결과, 우발채무를 일으킨 사업 자체가 다소 불안정함을 알 수 있었다. 지자체의 보증이나 지자체와 협약에 의해 사업을 시행할 때 재정공시상 보증채무부담행위는 우발채무 제공받은 자로, 예산외의 무부담의 경우 사업자로 명기하도록 되어 있다. 전수 분석 결과, 이 우발채무 제공받은 자와 사업자들을 특수목적법인이나 당해 사업만을 위한 공사, 지방공사, 중앙공사 등으로 분류할 수 있었다.

아래 <표 3-33>을 살펴보면, 보증채무행위와 관련하여 제공받은 자의 유형을 분류해보면, 제공받은 자는 총 36개로, SPC(특수목적법인)이 21건, 당해사업만을 위한 공사설립 건수가 2건, 지방공사가 3건으로 나타난다.

SPC의 경우 산업단지 조성, 도로건설, 개발사업과 관련한 주식회사의 설립이 주로 이루어졌으며, 당해사업만을 위한 공사설립의 경우 농산물 유통공사의 설립 사례가 있었다.

표 3-33 보증채무부담행위 - 제공받은 자의 유형

전체	spc(특수목적법인)건수	당해 사업만을 위한 공사설립 건수	지방공사 건수	기타
36	21	2	3	10

예산외의무부담과 관련하여 사업자의 유형을 분류해보면, 사업자는 총 61개로, SPC(특수목적법인)이 33건, 중앙공사가 5건, 지방공사가 9건으로 나타난다.

SPC의 경우 산업단지 조성, 개발사업과 관련한 주식회사의 설립이 주로 이루어졌다.

표 3-34 예산외의무부담 - 사업자의 유형

전체	spc(특수목적법인)건수	지방공사	중앙공사	기타
61	33	9	5	14

그런데 지방공사나 중앙공사와 달리 spc나 당해 사업만을 위해 설립한 공사의 경우 인력이나 조직력 자체가 불안정 하여 이자상승이나 부동산 하락 등 외부 환경이 급격히 변하는 경우 사업추진에 큰 영향을 받을 수 있다는 한계가 있다. 따라서 이들 사업자 유형의 경우에는 별도로 분류하여 관리가 필요한 대상이라고 할 수 있다.

4

국가·민간분야 및 외국의 우발채무 관리사례 분석

제1절 국가 및 민간분야의
우발부채(채무) 관리사례

제2절 미국의 우발채무 관리사례

제3절 일본의 우발채무 관리사례





Korea Research Institute for Local Administration

제4장

국가·민간분야 및 외국의 우발채무
관리사례 분석

제1절 국내 사례

1. 국가 수준 우발부채 운영 현황

1) 우발부채의 정의 및 공시 기준

「국가회계예규 제8호」에 따르면 "우발부채"란 다음의 (가) 또는 (나)에 해당하는 의무를 말한다.⁴⁸⁾

(가) 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 국가회계 실체가 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 의무

(나) 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 해당 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높지 않거나, 해당 의무를 이행하기 위하여 필요한 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우에 해당하여 인식하지 아니하는 현재 의무이다.

기본적으로 우발부채의 인식기준은 1) 국가 재정상태표에 인식하지 않고 2) 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않은 한 주석에 우발부채를 공시하며 3) 제3자와 연대하여 의무를 지는 경우에는 이행할 전체 의무 중 제3자가 이행할 것으로 예상되는 부분을 우발부채로 처리한다. 4) 우발부채는 처음에 예상하지 못한 상황에 따라 변할 수 있으므로 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높아졌는지를 판단하기 위하여 지속적으로 검토한다. 신뢰성 있게 추정할 수 없는 극히 드문 경우를 제외하고는 해당 의무 중에서 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높은 부분에 대하여 충당부채를 인식한다. 과거에 우발부채로 처리하였더라도 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높아진 경우에는 그러한

48) 「국가회계예규 제 8호」 문단 3 '용어의 정의'

가능성의 변화가 생긴 기간의 재정상태표에 충당부채로 인식하고 다만 신뢰성 있게 추정할 수 없는 극히 드문 경우는 제외하고 있다.

의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않다면, 우발부채는 유형별로 그 내용을 주석에 설명하고 가능하면 다음 사항을 주석으로 공시한다. 1) 우발부채의 추정금액, 2) 자원의 유출 금액 및 시기와 관련된 불확실성 정도, 3) 제 3자에 의한 변제의 가능성 등이다. 우발부채의 공시 예외는 실무적인 이유로 공시하지 않은 사항이 존재할 경우이며 이 경우 공시하지 않았다는 사실을 공시하게 되어 있다.

2) 우발부채의 공시 현황 및 특징

국가 수준의 우발부채 공시항목을 구체적으로 살펴보면 계류 중인 소송사건, 담보제공 자산, 지급 보증, 파생상품, 중요한 계약사항, 천재지변 등에 관한 내용과 결과, 최소운영수입보장, 기타 등으로 구성되어 있다.

표 4-1 국가 재무제표 주석 상의 우발부채 분류

항목	설명
계류 중인 소송사건	<ul style="list-style-type: none"> 원고, 피고인 경우 각각 전체 소송건수 및 소송가액, 주요 소송사건 등 - 소송사건 중 중요한 내역에 대해 소송상대방, 사건내용 등 구체적 기재
담보제공자산	<ul style="list-style-type: none"> 담보로 제공하고 있는 자산의 장부가액 및 채권최고액 등 - 제공자산별 담보내역, 장부가액, 담보설정금액, 담보권자, 차입금액 등
지급 보증 (보증채무)	<ul style="list-style-type: none"> 파생상품의 당기 변동 내역 및 기말 잔액 - 조직개편 등에 따라 파생상품평가손익 금액의 이관이 있을 경우 별도 서술
파생상품	<ul style="list-style-type: none"> 지급보증 규모 및 구성내역 등 보증채무 외 지급보증 내역 기재 - 보증충당부채를 계상하는 회계실체가 제공한 지급보증을 제외한 모든 내역
중요한 계약사항	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사계약, 업무위탁계약, 기타계약 등 - 시설물 건축, 대규모 시설 관리, 전문업무 위탁 등 계약 중요도 높은 사항
천재지변 등에 관한 내용과 결과	<ul style="list-style-type: none"> 천재지변, 중대한 사고, 파업, 화재 등에 관한 내용과 결과

항목	설명
최소운영수입보장	<ul style="list-style-type: none"> 민간투자사업 중 BTO(Build-Transfer-Operate, 건설-양도-운영) 계약 등 최소운영수입보장 계약이 존재하는 경우 모든 내역 기재
기타	<ul style="list-style-type: none"> 장기임차토지의 원상회복의무, 철도운영자의 공공서비스 제공으로 발생하는 손실부담계약, 수자원·지하철공사 금융비용지원 등(공공손실부담, 공공금융비용)

출처: 기획재정부, 「2021회계연도 결산작성지침」 및 대한민국정부, 「2021회계연도 국가결산보고서」를 참고하여 재작성

국가 수준의 우발부채 공시 현황을 보면, 구체적인 항목을 제시하지 않고 지급보증, 담보제공, 소송, 약정사항 등의 원론적 수준의 예시에 그치고 있으며, 공시여부나 공시 수준에 대한 판단 기준이 실무적 이유에 근거하다는 것을 알 수 있다. 보다 구체적으로 <표 4-2>를 보면 국가 재무제표 주석에서 우발부채 관련 8개 공시항목을 표준화하고 있으며 파생상품과 중요한 계약사항이 우발부채 주석 전체 분량에서 차지하는 비중이 크고, 천재지변 등에 대한 공시 내용은 없음을 알 수 있다.

표 4-2 2021회계연도 48개 중앙부처 재무제표 주석 상의 우발부채 현황

유형	분량	
	공시 중앙부처 수	비중(%)
계류 중인 소송사건	48	100
담보제공자산	5	10.4
지급 보증 (보증채무)	3	6.3
파생상품	8	16.7
중요한 계약사항	12	25.0
천재지변 등에 관한 내용과 결과	0	0
최소운영수입보장	4	8.3
기타	8	16.7

주: 2021회계연도 기준으로 중앙부처는 총 57개이나, 9개 중앙부처(대통령비서실, 국가정보원 등)는 기밀 유지 사유로 인해 미기재함

출처: 각 중앙부처 재무제표⁴⁹⁾, 최연식 외(2022:21)참고하여 저자 수정 작성

49) 열린재정 재정정보공개시스템 <https://www.openfiscaldata.go.kr/>

표 4-3 2021회계연도 국가재무제표 주석 상의 우발부채 현황

유형	분량		세부 내역
	페이지수	비중(%)	
계류중인 소송사건	2	11.8	<ul style="list-style-type: none"> 원고인 경우: 1조 6,467억원 (3,655건) 피고인 경우: 8조 9,752억원 (4,930건)
담보제공자산	1	5.9	<ul style="list-style-type: none"> 채권최고액 89억원 (3개 부처)
지급 보증 (보증채무)	1	5.9	<ul style="list-style-type: none"> 지급보증금액: 13조 495억원, 2개 부처
파생상품	4	23.5	<ul style="list-style-type: none"> 자산: 1,450억원 부채: 1조 6,699억원
중요한 계약사항	5	29.4	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사계약 : 문화체육관광부 '국립세계문자박물관 건립공사' 관련 5건 업무위탁계약 : 인사혁신처, 문체부, 금융위, 중기부 등 4개 부처 11건 기타 : 고용노동부 임대형 민간투자사업, 국가보훈처 토지임대차계약, 방사청 무기체계 계약, 해양경찰청 건조계약, 과기부 주파수이용권부여계약 등
천재지변 등에 관한 내용과 결과	0	0	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사항 없음
최소운영수입보장	1.5	8.8	<ul style="list-style-type: none"> 지급액: 5,137억원 (국토부, 해수부 등 2개 부처) 보장사업 건수 및 협약 내용 : 상기 2개 부처 11건, 교통시설특별회계 도로계정과 항만계정 관련 협약수입의 일정 비중에 대한 협약 내역과 보장 기간 등 명시)
기타	2.5	14.7	<ul style="list-style-type: none"> 자금 보증금액 : 보건복지부, 해외 부동산개발사업 투자 목적의 자금보증약정, 한도 625백만달러 중앙 공기업 금융비용 지원: 환경부의 한국수자원공사에 대한 금융비용 및 채무원금 지원 3,400억원 토지복구 의무: 여가부 국립중앙청소년수련원 장기 임차 계약기간 종료 후 원상회복 의무 철도운영자 공공서비스 제공으로 인한 손실 부담 보상: 국토교통부, 3,528억원 등
계	17	100	

출처: 국가 결산보고서 상 재무제표⁵⁰⁾, 최연식 외(2022:17)참고하여 저자 수정 작성

50) 열린재정 재정정보공개시스템 <https://www.openfiscaldata.go.kr/>

최근 5년간 국가 재무제표 상 우발부채 현황을 살펴보면 매년 국가 GDP 대비 우발 부채가 차지하는 비중은 5개년 평균 1.59%인 것으로 나타나고 있다. 지급보증이 약 60.8%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 계류 중인 소송사건이 32.9%를 차지하고 있다.

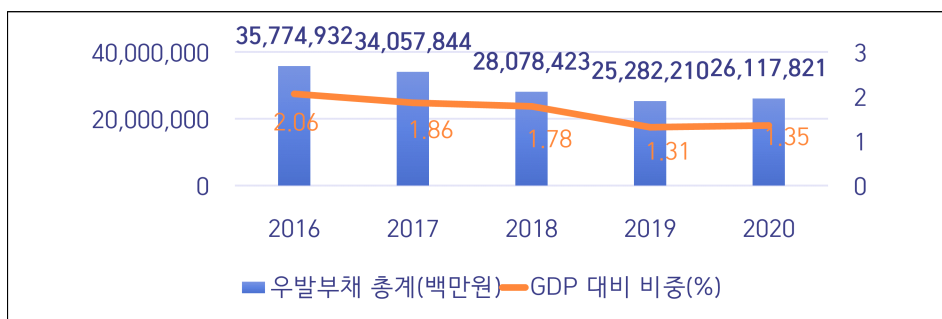
표 4-4 최근 5년간 국가 재무제표 상 우발부채 현황

(단위: 백만 원)

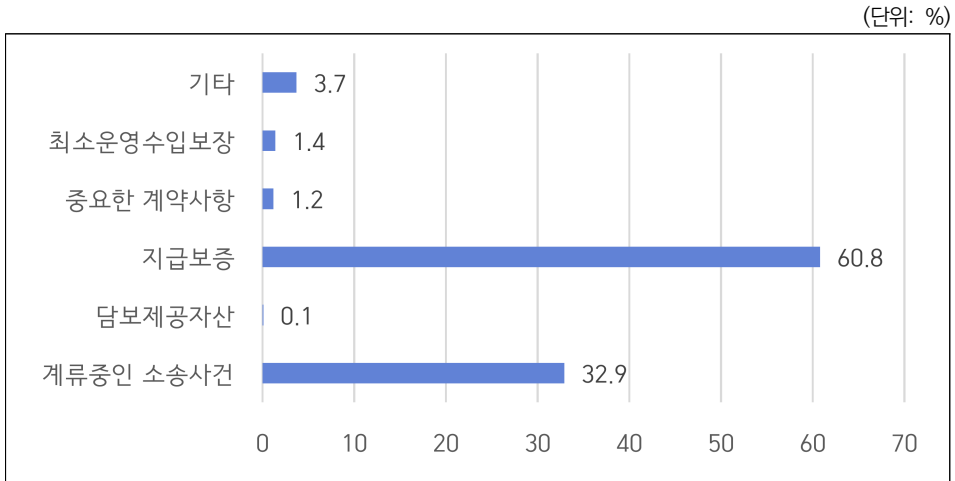
구분	2016	2017	2018	2019	2020	5개년 평균	비중 (%)
계류중인 소송사건	9,948,167	11,259,546	9,132,891	8,137,628	10,621,939	9,820,034	32.9
담보제공 자산	41,701	13,921	11,643	9,570	8,932	17,153	0.1
지급보증	24,241,585	21,130,463	17,023,441	15,336,383	13,049,489	18,156,272	60.8
중요한 계약사항	30,423	368,940	354,938	497,286	550,943	360,506	1.2
최소운영 수입보장	447,322	394,169	350,016	339,626	513,718	408,970	1.4
기타	1,065,735	890,805	1,205,494	961,717	1,372,800	1,099,310	3.7
총합계	35,774,932	34,057,844	28,078,423	25,282,210	26,117,821	29,862,246	100
GDP 대비 비중(%)	2.06	1.86	1.78	1.31	1.35	1.59	

출처: 최연식 외(2022:21)

그림 4-1 최근 5년간 국가 재무제표 상 우발부채 현황



출처: 최연식 외(2022:21) 자료 활용하여 저자 작성

그림 4-2 국가 우발부채 항목별 최근 5개년 평균 비중


출처: 최연식 외(2022:21) 자료 활용하여 저자 작성

국가 수준에서 우발부채 주식 공시의 특징은 다음과 같다. 첫째, 2011년 발생주의 복식부기 재무회계 방식이 도입된 이래, 현재까지 8가지 공시 유형이 변화 없이 표준화되었다. 둘째, 우발사항과 관련이 낮은 파생상품 등이 포함되어 있고 건설공사, 업무위탁, 임대차 계약 등 통상적인 계약 사항이나 주파수 할당 등의 법률·정책 행위 등이 포함되어 있다. 셋째, 우발상황의 성격이나 발생 가능성에 대한 판단, 부담예상액 등 미래의 잠재적 위험 판단을 위한 질적 정보 제공보다는 과거 발생한 객관적 사실 전달에 치중하고 있다.

학계에서도 국가 재무제표 상의 우발부채 공시에 대해 다음과 같은 비판을 제기하고 있다. 첫째, 국가 수준의 우발부채 주식 공시임에도 불구하고 국가 차원의 종합적 분석이나 국가 재정운용전략 등의 반영이 없이 개별 중앙부처가 공시한 정보를 단순 취합하여 주석에 기재하고 있다(최연식 외, 2022). 둘째, 최연식 외(2017)는 매년 국가 수준에서 비슷한 금액의 우발부채가 반복적으로 지출되고 있는 현실을 지적하면서 발생 가능성이 높고 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 부채는 총당부채 인식 요건을 충족한다고 보아 일종의 ‘숨겨진 부채’라고 보았다. 결국 국가 수준에서 우발부채

는 식별(identification) 혹은 공시 차원에서 보다 신뢰성 있고 정교하게 측정될 필요가 있음을 알 수 있다.

표 4-5 '11~'21회계연도 국가재무제표 주석 상의 우발부채 공시 추이

유형		회계연도										
		11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
계류중인 소송사건	원고	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	피고	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
담보제공 자산	임차인 권리보전	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	전환대출 보증	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0
	차입금											
파생상품	통화관련	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	이자율관련	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	신주인수권	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-
	기타	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	
지급보증(보증채무)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
중요한 계약사항	건설공사	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무위탁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	기타	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
천재지변 등에 관한 내용과 결과		-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
최소운영수 입보장	도로	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	철도	-	-	0	0	0	0	0	0	-	-	-
	항만	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	자금보충 약정	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	수공금융 비용지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	토지원상 복구	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	철도운영자 PSO보상	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	지하철공사 이차지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	기타	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

출처: 각년도 국가 결산보고서 상 재무제표⁵¹⁾, 최연식 외(2022:20)참고하여 저자 수정 작성

2. 중앙정부 공공기관 채무관리 사례

1) 중소벤처기업진흥공단 사례

중소벤처기업진흥공단은 중소기업에 대하여 용자를 제공하는 금융권 공공기관으로 2023년 기준 용자 4조 1,769억원, 이차보전 7,979억원의 지원 규모를 보유하고 있다. 중소벤처기업진흥공단의 경우 중소기업과 직접 약정을 맺는 직접대출 형식과 은행을 통해 약정을 맺는 대리대출 형식으로 정책자금 용자를 진행하고 있다. 중소벤처기업진흥공단의 경우 다른 금융권 공기업이나 민간과 마찬가지로 우발채무만을 단독으로 관리를 하고 있지는 않으며, 경영활동 과정에서 미래의 불확실성으로 인해 발생할 수 있는 모든 손실 가능성을 관리하는 규정을 두고 있다.

중소벤처기업진흥공단의 위험 측정 및 모니터링 지표는 다음 <표 4-6>과 같다. 이 중에서 우발부채와 관련성이 깊은 것은 신용 리크스 관련 지표라고 할 수 있다. 우선 VaR(Value at Risk)란 주어진 신뢰 수준에서 목표 기간 혹은 보유기간 동안에 발생할 수 있는 추정 최대 손실금액을 말한다. 따라서 신용 VaR은 차주 및 거래 상대방의 채무불이행 또는 신용도 저하로 발생할 수 있는 손실위험을 관리하는 것이라 볼 수 있다. 다음으로 '예상손실(Expected Loss; EL)'이란 과거의 경험이나 현재의 시장여건상 미래의 일정기간 안에 손실로 발생될 것으로 예상할 수 있는 손실을 의미하며 대출 자산에 대한 예측 가능한 신용위험 관리 등을 의미한다. 그 외 고정이하 여신비율은 금융감독원 자산건전성 분류 기준에 따른 고정, 회수의문, 추정손실 등 대출자산의 건전성 관리를 목적으로 하는 지표이며, 연체율, 부실율, 회수율 등은 대출자산 원리금 연체 및 부실 금액의 미회수, 부실채권의 회수 정도 등을 나타내는 지표이다.

중소벤처기업진흥공단의 경우 효율적인 리스크관리를 위해 담당조직(리스크관리위원회, 리스크실무위원회, 리스크관리총괄부서 등)을 두고 있으며 이들 조직이 매년 리스크관리 기본계획을 수립하고 리스크 인식, 측정, 모니터링 및 통제, 보고 등의 절차를 따르고 있다.

51) 열린재정 재정정보공개시스템 <https://www.openfiscaldata.go.kr/>

표 4-6 중소기업진흥공단의 위험 측정 및 모니터링 지표

구분	관리목적	한도 관리	모니터링 지표		
			조기 경보	일반	
통합 리스크	통합 VaR	연간 기금운용계획에 의한 사업집행에 따라 발생할 수 있는 총 손실위험 관리	대상	대상	대상
신 용 리스크	신용 VaR	차주 및 거래상대방의 채무불이행 또는 신용도 저하로 발생할 수 있는 손실위험 관리	대상	-	대상
	예상손실	대출자산에 대한 예측 가능한 신용위험 관리	대상	-	대상
	고정이하 여신비율	고정, 회수의문, 추정손실 등 대출자산의 건전성 관리	-	-	대상
	연체율	대출자산의 원리금이 원활한 현금흐름을 창출하지 못할 가능성 관리	-	-	대상
	부실률	약정 해지로 인한 부실 금액 중 미회수금액의 당기 해당액 관리	-	-	대상
	회수율	부실채권의 담보유형별 회수 추이 및 손실변화 관리	-	-	대상
시 장 리스크	시장 VaR	주가, 금리, 환율 등의 시장리스크 요인의 변동에 의해 발행할 수 있는 운용자산에 대한 손실위험 관리	대상	-	대상
금 리 리스크	금리 VaR	금리변동으로 인한 보유자산의 손실위험 관리	대상	-	대상
	금리 EaR (NII)	금리변동으로 인한 영업수익 및 비용의 변동 관리	-	-	대상
	듀레이션갭	금리변동으로 인한 순자산 가치의 변동성 관리	-	-	대상
유동성 리스크	유동성비율	유동성 자금의 과부족 관리	-	대상	대상
	유동성갭	유동성 자금의 과부족 관리 (단기 자산과 부채의 현금흐름 갭)	-	대상	대상
운 영 리스크	OP VaR	부적절한 운영에 따라 발생할 수 있는 손실위험 관리	-	-	대상

출처: 중소기업진흥공단 리스크관리요령 별표 1

<https://www.alio.go.kr/item/itemOrganList.do?reportFormRootNo=21110>

2) 신용보증기금 사례

신용보증기금도 중소벤처기업진흥공단과 유사하게 리스크관리요령을 규정하고 준수하고 있으며, 리스크의 인식-측정 및 평가-통제-보고-사후조정(feedback)의 절차를 지닌다. 신용보증기금의 리스크관리 담당조직은 리스크관리위원회, 리스크관리 실무협의회, 리스크관리실, 소관부서 등이며 리스크관리실은 매년 리스크관리 기본계획을 수립해야 한다.

신용보증기금은 예상손실금액(Expected Loss)과 예상외손실금액(Unexpected Loss)으로 구분하여 신용리스크를 관리하고 있다. 이를 위해 전체 신용리스크의 노출 정도를 점검하는 시스템(Credit VaR시스템)을 운영하고 있다. 기업의 신용도 측정과 예측을 위한 평가시스템은 1) 창업기업의 신용도를 측정하는 창업기업평가시스템(KRS-S: Kodit Rating System for Start-up) 2) 일반기업의 신용도를 측정하는 일반기업평가시스템(KRS-C: Kodit Rating System for Corporation): 3) 소액보증 이용기업의 신용도를 측정하는 소액보증자동평가시스템(ARS: Automatic Rating System) 4) 산업요인 및 거시환경 변화에 대한 위험요소를 분석하여 산업등급을 산출하는 산업평가시스템 5) 수익성 및 성장가능성 등 기업의 미래성장성을 측정하는 미래성장성평가시스템 6) 기업의 장기 신용도를 측정하는 장기신용평가시스템(KRS-L: Kodit Rating System for Long-term) 등으로 분류할 수 있다.

신용보증기금의 부실 점검 및 예측은 개별 기업과 사업별 포트폴리오 차원으로 구분하여 관리하며, 이와 관련하여 다음 각 호의 사항을 운영하고 있다.

- 부실징후알람시스템(CeRAS: Credit Risk Alarm System): 기업의 부실징후를 조기 감지 및 측정하는 시스템

- 부실예측시스템: 거시환경지표의 변화 및 시계열 자료를 기반으로 다각도로 부실을 예측하는 시스템 등을 예로 들 수 있다.

표 4-7 신용보증기금 보증 부실 사유

순번	사유
1	보증기업이 보증부대출의 원금(분할상환금 포함)을 약정기일에 변제하지 아니한 때
2	보증기업이 보증부대출의 이자를 약정기일에 변제하지 아니한 때
3	수탁기관이 보증부대출의 기한의 이익을 상실시킨 때
4	보증기업이 어음교환소로부터 거래정지처분을 받은 사실을 안 때
5	보증기업에 대하여 한국신용정보원의 「일반신용정보관리 규약」에 따른 연체·대위변제·대지급·부도정보(이상 관련된 정보 포함), 금융질서문란정보, 공공기록정보가 등록된 사실을 안 때
6	보증기업이 법인기업인 경우 법인기업의 대표자(실제 경영자 포함, 전문경영인 제외) 및 보증기업이 개인기업인 경우 개인기업의 실제 경영자(공동경영자 포함)에 대하여 한국신용정보원의 「일반신용정보관리 규약」에 따른 연체·대위변제·대지급·부도정보(이상 관련된 정보 포함), 금융질서문란정보, 공공기록정보가 등록된 사실을 안 때
7	「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 보증기업에 대한 회생절차, 파산절차, 개인회생절차 개시의 신청이 있거나 청산에 들어간 사실을 안 때
8	채무자가 신용회복위원회에 신용회복지원(사전채무조정 및 신속채무조정 제외)을 신청하였거나 절차가 진행 중인 것을 안 때
9	보증기업이 계속하여 3개월 이상 휴업중이거나 이미 폐업한 사실을 안 때
10	보증기업의 자가사업장에 대하여 압류, 가압류, 가처분 또는 경매신청이 있음을 안 때
11	보증기업이 소상공인·자영업자 새출발기금 지원 협약에 따라 부실차주로 신청하였거나 절차가 진행 중인 것을 안 때
12	기금이 수탁기관에 보증기업을 신용보증부실기업으로 정하여 통지한 때

출처: 신용보증기금 위탁보증부실관리기준(2022.09개정)

3. 민간분야의 채무관리 사례

1) 민간분야의 우발부채 정의 및 보고체계

(1) 우발부채의 정의

우발부채는 「한국채택국제회계기준 제1037호」에서 개념을 정의하고 있다. 이에 따르면 우발부채는 과거사건으로 생겼으나, 기업이 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 의무,

혹은 과거사건으로 생겼으나 다음 (가)나 (나)의 경우에 해당하여 인식하지 않는 현재의무를 의미한다. (가)와 (나)의 경우는 구체적으로

(가) 해당 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 높지 않은 경우

(나) 해당 의무의 이행에 필요한 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우 등이 해당된다.

한국채택국제회계기준 제1037호

적용범위

문단1 이 기준서는 다음의 경우를 제외한 총당부채, 우발부채, 우발자산의 회계처리에 적용한다.

- (1) 미이행계약에서 생기는 경우. 다만 손실부담계약은 적용범위에서 제외하지 않는다.
- (2) [국제회계기준위원회에서 삭제함]
- (3) 다른 한국채택국제회계기준서에서 다루고 있는 경우

문단2 이 기준서는 기업회계기준서 제1109호 '금융상품'의 적용범위에 포함되는 금융상품(보증 포함)에는 적용하지 않는다.

용어의 정의 문단 10

우발부채: 다음의 (1)이나 (2)에 해당하는 의무

- (1) 과거사건으로 생겼으나, 기업이 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 의무
- (2) 과거사건으로 생겼으나, 다음 (가)나 (나)의 경우에 해당하여 인식하지 않는 현재의무
 - (가) 해당 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 높지 않은 경우
 - (나) 해당 의무의 이행에 필요한 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우

예외적으로 우발부채의 정의를 충족하더라도 다른 기준서에서 별도로 정하고 있는 거래(예: 금융보증계약)는 제1037호가 아닌 해당 기준서를 따르도록 정하고 있다. 한국채택국제회계기준에서는 금융보증계약을 다음과 같이 정의하고 있다. 금융보증계약에 해당하기 위해서는 아래 세 가지 조건을 충족해야 한다. 1) 보증 대상이 되는 의무가 채무상품이고 2) 계약의 보유자는 채무상품에서 발생한 손실만을 보상받으며 3) 계약의 보유자는 실제로 발생한 손실 이상의 보상을 받지 않는다. 금융보증계약은 한국채택국제회계기준 제1109호에 따라 회계처리를 하며 재무상태표 상 '부채'로 인식된다.

한국채택국제회계기준 제1109호

용어의 정의

금융보증계약: 채무상품의 최초 계약조건이나 변경된 계약조건에 따라 지급기일에 특정 채무자가 지급하지 못하여 보유자가 입은 손실을 보상하기 위해 발행자가 특정 금액을 지급하여야 하는 계약

이를 통해 한국채택국제회계기준에서는 우발부채의 구체적인 유형을 제시하기보다는 우발부채 개념에 대한 원칙을 제시하고, 해당 원칙에 대한 판단을 우발부채와 관련된 공시 여부를 결정하도록 하고 있음을 알 수 있다. 한국채택국제회계기준에 따라 국내 회사가 우발부채 항목으로 공시하고 있는 계약의 예시들은 다음과 같다. 아래 제시된 유형이 우발부채의 전체 유형을 의미하는 것은 아니며, 예시에 해당한다. 차입금 지급보증, 계류 중인 소송사건, 자산유동화증권 발행 시 금융기관의 유동성 공여나 신용 공여 약정, 자금보충 약정, 책임준공 확약, 파생상품관련된 약정사항들, 자산원상복구의무 등이다. 이처럼 한국채택국제회계기준은 원칙만을 제시하고, 우발부채의 유형을 명확하게 제시하고 있지는 않다. 따라서 우발부채와 관련된 공시사항의 경우 실무자의 판단에 의존하게 되며 우발부채의 주석 공시가 누락되는 사례가 다수 발견된다.

(2) 우발부채의 보고체계

「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 시행령 제6조」에서는 주권상장법인과 금융지주회사, 은행 등의 금융회사는 한국채택국제회계기준(K-IFRS)을 적용하여야 한다고 정하고 있다. 해당 법과 시행령에 따라 주권상장법인, 금융회사에 해당하는 민간기업은 한국채택국제회계기준에 따라 재무보고를 수행하고 있다.

주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 시행령

제6조(회계처리기준) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 회사는 법 제5조제3항 후단에 따라 같은 조 제1항제1호의 회계처리기준(이하 “한국채택국제회계기준”이라 한다)을 적용하여야 한다.

1. 주권상장법인. 다만, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제11조제2항에 따른 코넥스시장(이하 “코넥스시장”이라 한다)에 주권을 상장한 법인은 제외한다.
2. 해당 사업연도 또는 다음 사업연도 중에 주권상장법인이 되려는 회사. 다만, 코넥스시장에 주권을 상장하려는 법인은 제외한다.
3. 「금융지주회사법」에 따른 금융지주회사. 다만, 같은 법 제22조에 따른 전한대상자는 제외한다.
4. 「은행법」에 따른 은행
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자, 투자중개업자, 집합투자업자, 신탁업자 및 종합금융회사
6. 「보험업법」에 따른 보험회사
7. 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드업자

② 제3조제1항에 따른 지배·종속의 관계에 있는 경우로서 지배회사가 연결재무제표에 한국채택국제회계기준을 적용하는 경우에는 연결재무제표가 아닌 재무제표에도 한국채택국제회계기준을 적용하여야 한다.

2) 금융감독원의 우발부채 관리 현황

우선 금융감독원은 사전적 차원에서 우발부채를 관리하고 있다. 우선 2017년 금융감독원은 회계현안설명회 자료를 통해 기업의 우발부채 주석공시 누락 사례가 많다고 판단하여 충분한 우발부채 공시가 필요하다고 강조한 바 있다⁵²⁾. 금융감독원 조사 및 감리 과정에서 주석 공시 누락 주요 사례로 제시된 것 중 첫째, 일부 건설회사의 경우 PF(project financing)와 관련하여 변형된 신용보강을 제공하고 있음에도 이에 대한 주석 공시를 누락하는 경우가 있어 문제가 되었다. 이에 따르면 기존의 PF 우발부채 주요 유형인 연대보증 및 채무인수는 크게 감소한 반면, 책임준공과 자금보충약정, 조건부 채무인수 등 변형된 신용보강 규모가 크게 증가하였음에도 불구하고 이에 대한 주석 공시를 누락한 것이 발견되었다⁵³⁾.

52) 금융감독원(2017). 우발부채 주석공시 관련 유의사항.

<https://www.kicpa.or.kr/board/fileMngr?cmd=down&boardId=rpa03&bltnNo=11514339449583&fileSeq=3&subId=sub06>

금융감독원 조사 및 감리 과정에서 주식 공시 누락 주요 사례로 제시된 것 중에는 신용등급 유지조항(rating trigger)⁵⁴⁾으로 인한 우발상황이 있다. 신용등급이 일정 단계 이하로 떨어지면 기한의 이익이 상실되는 신용등급 유지조항이 있는 부채를 부담하고 있는 경우 한 두 등급만 하락해도 기한의 이익이 상실되는 상황에서도 이와 관련된 유동성 위험 등에 대한 공시를 누락한 사례가 발견되고 있다. 금융감독원은(2017)은 신용등급 하락으로 인해 부채의 기한이익상실 가능성이 있는 경우에는 회사에 유동성 위험을 초래할 수 있는 우발상황에 해당하므로 ‘유동성위험 공시’ 및 ‘우발부채 공시’ 규정을 함께 고려하여 관련 내용에 대하여 주식으로 공시해야 한다고 권고하고 있다⁵⁵⁾.

또한 금융감독원은 매년 다음 해 회계연도에 중점적으로 점검해야 할 회계 이슈를 사전 예고한다. 예를 들어 금융감독원은(2019. 06. 25.) 2019년 6월에 미리 2020년도에 중점적으로 점검할 사안들에 대해서 공지하였는데 이 중 하나가 우발부채의 인식·측정 및 관련 주식 공시의 적적성이었다⁵⁶⁾. 2023년에도 금융감독원은 2024년의 중점

53) 우선 ‘책임준공’은 일반적으로 계약 일정에 따라 공사비가 지급되었을 때 건설회사가 건축물을 완공시킬 의무를 의미하나, PF 구조에서는 공사비 지급 여부 및 시행사의 의무 이행 여부에 관계없이 건설회사의 책임으로 공사도급계약서에 정한 공사 기간 이내에 해당 건물을 준공하는 것을 의미하며 보통 약정 이행의 강제성을 높이기 위해 책임준공 미이행시 건설사에 조건부 채무인수의무 또는 손해배상의무 등을 부여하기 때문에 우발부채에 해당된다.

둘째, ‘자금보충약정’은 PF대출의 기한이익 상실, 만기시 대출원리금 미상환, 유동화회사의 자금 부족 발생 등으로 인하여 유동화증권 상환 재원이 부족한 경우, 건설회사가 해당 부족 자금을 대여하는 형태로 이루어진다.

셋째, PF 구조에서의 ‘조건부 채무인수’는 건설회사가 차주의 기한의 이익 상실시 대출 채무를 무조건적으로 인수하는 것이 아니라 책임준공약정에 따른 책임준공 의무를 이행하지 못하는 경우 또는 자금보충약정에 따른 자금보충 의무를 이행하지 못하는 경우 등에만 대출채무를 인수하는 것을 의미한다.

54) 신용등급 유지 조항(rating trigger)란 자산보유자 또는 채무자의 신용등급이 일정단계 이하로 하락 시채무자가 의무를 추가 부담하거나 특정 권리를 포기하는 내용을 의미하며 일반적으로 사채모집계약 또는 대출약정상 재무특약(Covenants) 조항의 일부로 포함된다.

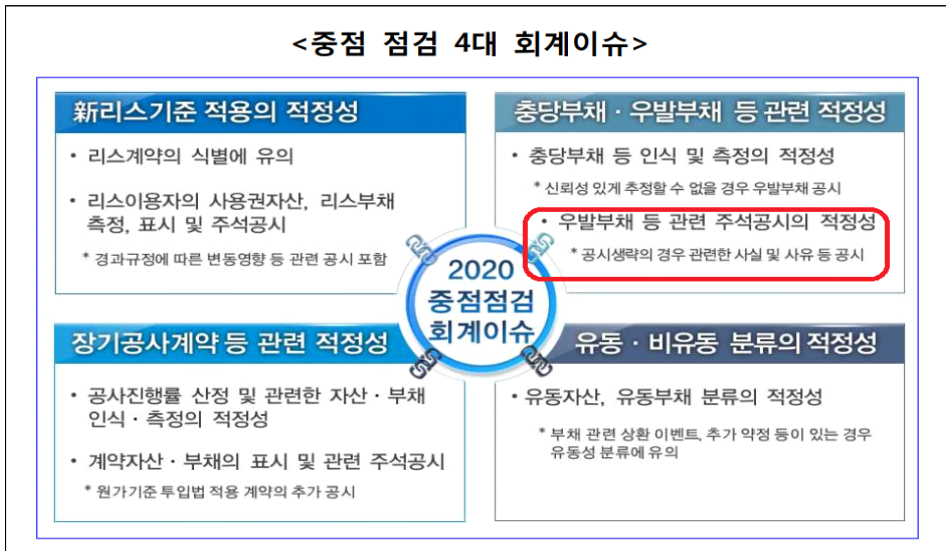
55) <신용등급 유지조항의 주요 형태>

매출채권 유동화	유동화증권을 조기 상환하는 사유로 ‘자산보유자의 신용등급이 하락하는 경우’를 규정
부동산 PF 유동화	유동화자산인 PF대출채권의 기한이익상실 사유로 ‘시공사의 신용등급이 하락하는 경우’를 규정
회사채, 대출채권	기한의 이익 상실사유로 ‘채무자 신용등급이 하락하는 경우’를 규정

56) 금융감독원(2019. 06. 25.), 2020년도 재무제표 중점 점검분야 사전 예고
<https://www.fss.or.kr/fss/bbs/B0000188/view.do?nttlId=15118&menuNo=200218&cl1Cd=&sdate=&edate=&searchCnd=1&searchWrd=2020%EB%85%84%EB%8F%84+%EC%9E%AC%EB%AC%B4%EC%A0%9C%ED%91%9C&pageIndex=1>

점검 회계이슈 중 하나로 우발 부채 공시를 선정한 바 있다. 이러한 사례를 통해서도 감독 당국에서 우발 부채 관련 공시의 적정성 여부를 중요하게 다루고 있음을 알 수 있다. 금융감독원은 공시 및 회계관리, 감리 지적사례 등을 통해 사후적으로도 민간 부문의 우발부채를 관리하고 있다. 이 외에도 한국공인회계사회는 사전적으로 감사업무 수행 유의사항과 매뉴얼 등을 공유하고 사후적으로는 감리 지적 등을 통해 규제기관을 보조하고 있다(최연식 외, 2022).

그림 4-3 금융감독원 사전관리제도 예시



출처: 금융감독원(2019.06.25.) 보도자료

2024년 중점 점검 회계이슈	
<p>매출채권 손실충당금</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신용위험 및 기대신용손실 측정 * 채무자 상황 등 기초하여 신용위험 평가 • 기대신용손실 관련 주식공시 * 기간별 손실충당금 잔액, 변동내역 등 <p>※ (업종) 호 업종(건설업, 조선업 제외)</p>	<p>전환사채(CB) 콜옵션</p> <ul style="list-style-type: none"> • 콜옵션을 별도 자산으로 인식 * 파생상품자산으로 인식, 소급적용(원칙) • 콜옵션 관련사항 주식공시 * 발행조건, 평가손익, 거래(양도)손익 <p>※ (업종) 호 업종</p>
<p>장기공사수익</p> <ul style="list-style-type: none"> • 합리적인 진행률 측정 * 산출법·투입법 적용, 일관성 있는 측정 • 계약 관련 주식공시 * 계약자산·손실충당금 등 <p>※ (업종) 건설업, 조선업</p>	<p>우발부채 공시</p> <ul style="list-style-type: none"> • 계약 및 소송 관련 의무사항 검토 * 자원 유출가능성 및 금액 추정 • 종류별 세부내역 주식공시 * 추정 금액, 불확실성의 정도, 변제가능성 <p>※ (업종) 호 업종</p>

출처: 금융감독원(2023.06.14.) 보도자료

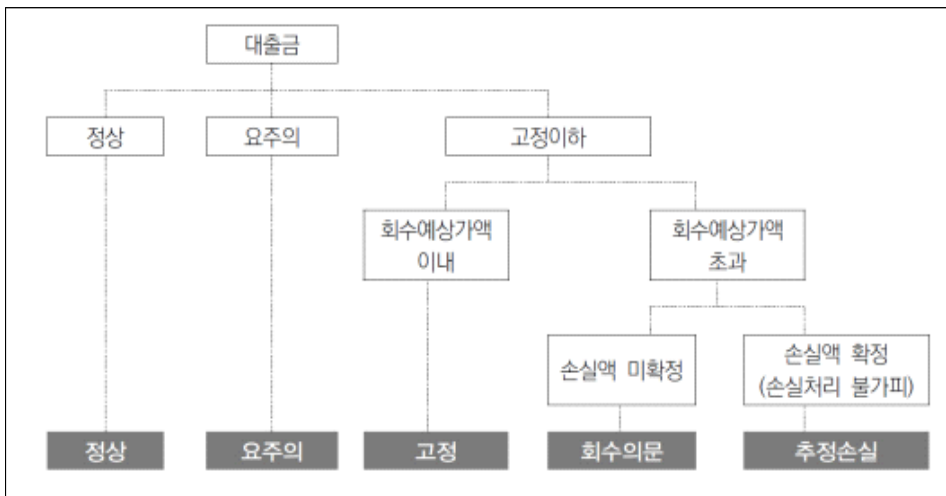
특히 금융감독원(2017)에 따르면 우발부채가 그 의무이행을 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 있기 때문에, 재무제표에 부채로 인식하지는 않더라도 주식에는 공시하도록 규정하고 있다. 따라서 우발손실의 가능성이 공시되지 않는다면, 재무제표에 대한 신뢰성이 저하될 뿐만 아니라 투자자 피해를 유발하는 주요 원인이 될 수 있다고 강조하였다. 즉, 최근 회계정보의 유용성과 투명성이 강조되는 상황에서 재무제표의 일부를 구성하는 주식공시의 의미와 그 중요성은 매우 크기 때문에 간과하기 쉬운 우발부채의 다양한 유형에 유의하여 우발부채에 대한 주식 공시를 충분히 할 필요가 있다고 보았다.

3) 금융감독원의 자산건전성 평가

금융감독원은 은행, 보험, 증권사 등 자금 중개기관이 보유한 자산의 건전성을 분류하는 기준을 제시하고 있다. 자산 건전성을 분류하는 목적은 자금 중개기관의 지급 여력(solvency) 확보이다. 즉, 보유 자산의 부실화 정도를 가늠하고 평가하여 이에 대한 적정한 수준의 충당금을 적립하고 채권 조기 회수, 추가 담보 징구 등 필요한 조치를

강구하여 자산 운용의 건전화를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 다시 말해 보유 자산의 건전성 정도를 평가하고 분류하는 것은 금융기관의 수익성과 유동성 확보를 위한 필수적인 일이다. 따라서 금융감독원은 채무자 상환능력과 함께 연체기간, 부도여부 등에 기초하여 대출금 건전성 정도를 ‘정상’, ‘요주의’, ‘고정’, ‘회수의문’, ‘추정손실’ 등 5단계로 분류하고 있다.

그림 4-4 금융감독원 자산건전성 분류 기준



출처: 금융감독원 (2018.12:4), 한재명 (2021:105)에서 재인용

금융감독원의 자산건전성 분류에 따라 금융기관은 5단계 각각에 대해 대손충당금을 설정하여 미래 위험에 대비해야 한다. 자산건전성 분류 기준에 따른 대손충당금 적립 비율은 다음과 같다.

표 4-8 자산건전성 분류 기준에 따른 금융기관 대손충당금 적립 비율

자산건전성 분류	예시	대손충당금 요적립잔액
요주의	<ul style="list-style-type: none"> 주채무자가 신용정보관리규약에 의하여 신용불량거래처로 등록된 경우 주채무자가 기업개선작업 대상 업체로 확정(신청 포함)된 경우 주채무자가 부실징후가 예견되거나 발생 중에 있다고 인정되는 경우 	7~10% 이상
고정, 회수의문	<ul style="list-style-type: none"> 주채무자에 대해 담보권의 실행, 지급명령신청, 대여금 청구소송, 강제집행 등 법적절차가 진행 중인 경우 주채무자가 폐업 중인 경우 주채무자에 대해 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 회생절차가 진행(신청 포함) 중인 경우 	-고정 : 20% 이상 - 회수의문 : 50~55% 이상
추정손실	<ul style="list-style-type: none"> 주채무자가 소송패소로 인하여 담보권이 소멸되고 채무자 및 보증인이 행방불명되거나 상환능력이 없다고 판단되는 경우 주채무자가 최종부도 발생, 청산·파산절차 진행 또는 폐업 등의 사유로 채권회수에 심각한 위험이 존재하는 경우 	100%

주: 건설업, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 부동산업, 임대업 등에 속하지 않는 법인의 경우 요주의 분류 채권의 7%, 회수의문 분류채권의 50%이상의 금액으로 대손충당금요적립잔액으로 설정할 수 있다.

출처: 상호금융업감독규정(2023.06.21.) 별표 1의 3, 관계기관합동(2019.12) 참조

또한 ‘은행업감독규정’에 따르면 명시적인 자산건전성 분류 대상 자산은 대출채권, 확정지급보증, 유가증권, 리스자산, 가지급금, 미수금, 미수이자 등이며 여타 자산에 대하여는 은행이 신용리스크 관리 차원에서 건전성 분류가 필요하다고 판단되는 경우에는 자체적인 판단에 의해 대상 자산에 포함할 수 있도록 규정하고 있다. 부실자산의 발생을 사전에 예방하고 이미 발생한 부실자산의 조기정상화를 촉진한다는 자산 건전성 분류의 취지를 감안할 때 신용리스크를 보유한 모든 자산에 대하여 건전성을 분류하여야 할 것이다. 특히, 난외 거래에서 발생가능한 신용손실에 대비할 수 있도록 미확정 지급보증 및 미사용 약정 등에 대해서도 자산건전성을 분류하여 대손 충당금 등을 적립하여야 한다.

4) 자기자본 규제 방식

금융기관의 자본적정성 규제는 은행, 증권사, 보험사, 저축은행, 여신전문금융회사, 그리고 상호금융기관 등 업종별로 상이한 기준이 적용된다(전찬우, 2007). 각 업종별 감독규정에 따라 은행 및 저축은행은 BIS기준 자기자본비율을 가지고 자본적정성을 판단하고 있다. 아래 <표 4-9>에서 나타난 바와 같이, 각 업종별 감독규정에 따라 은행 및 저축은행은 BIS기준 자기자본비율을 가지고 자본적정성을 판단하며 증권사는 영업용순자본비율, 보험사는 지급여력비율, 그리고 여신전문금융회사 및 상호금융기관은 각각 조정자기자본비율과 순자본비율에 의해서 자본적정성을 규제하고 있다.

표 4-9 금융기관별 자기자본 규제 개요

구분	규제 내용	관련 조항
은행	• BIS기준 총 자기자본비율 : 8% 이상	• 은행업감독규정 제 26조
증권사	• 영업용순자본비율: 150% 이상	• 금융투자업규정 제 2-11조
보험사	• 지급여력비율: 100% 이상	• 보험업법시행령 제 65조
상호저축은행	• 위험가중자산에 대한 자기자본비율: 100분의 7 (자산총액이 1조원 이상인 상호저축은행은 100분의 8)	• 상호저축은행업감독규정 제 44조
여신전문금융회사	• 조정자기자본비율: 7% 이상 (단, 신용카드사는 8% 이상)	• 여신전문금융업감독규정 제 8조
신용협동조합	• 총자산 대비 순자본비율: 100분의 20이상	• 상호금융업감독규정 제 12조

출처: 정찬우(2007)

Booth(2002), 그리고 Kim and Lee(2006)에 따르면 은행, 증권, 보험 등 각 금융업종별로 핵심사업에 차이가 있어 노출되는 위험이 동일하지 않으며, 이에 따라 적용되는 감독당국의 자본규제접근 방식도 상이해야 한다고 주장한다.

표 4-10 금융업종별 위험 관련성

구분	은행	증권	보험	여신 전문회사	상호금융	저축은행
신용위험	○	○	○	○	○	○
주식가격변동위험	○	○	○	○		○
이자율위험	○	○	○	○	○	○
부동산가격변동위험	○		○		○	○
환위험	○	○	○			

출처: 정찬우(2007)

다음으로 익스포저(exposure) 취급한도 설정 방식이 있다. 익스포저는 일반적으로 경제주체의 보유 자산을 기초로 측정된 위험 노출 금액을 의미하며(한국은행, 2017), 여신성 자산에는 채권, 리스자산, 카드자산, 여신성 가지급금 등이 포함된다. 아울러 PF 대출채권 등 부동산 자산 부실화 및 채무보증 등 우발채무의 부실 현실화 가능성을 대비하고 유동화증권 차환 리스크에 대해 개별 회사에 맞는 시장충격 시나리오별 스트레스 테스트를 시행 중이다⁵⁷⁾.

표 4-11 비은행권 부동산 PF 익스포저 취급한도 설정 현황

구분	PF대출	PF 채무보증
보험	없음	법상 채무보증 취급 금지
저축은행	신용공여 총액의 20%	
증권	자기자본의 30%	자기자본의 100%
여신전문회사	여신성 자산의 30%	여신성 자산의 30%

출처: 관계기관합동(2019.12)

채무보증은 난외 항목(off-the-balance)이나, 시장 여건에 따라 난내 자산(on-the-balance)으로 전환되어 금융회사의 건전성에 영향을 미칠 수 있는 만큼 적정

57) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220720136100002>

수준의 규율이 필요하다. 은행의 경우, 바젤III 레버리지비율 산정시 지급보증 등 부외 항목을 포함하며 그동안 채무 보증에 대하여 자본규제 적용, 자산건전성 분류 및 대손충당금 적립 등을 점진적으로 시행해 왔으나, 각 업권별로 채무보증에 대한 규제 공백 영역이 여전히 존재하고 있다(관계기관 합동, 2019).

제2절 해외 사례

본 절에서는 해외 사례로 미국과 일본 지방정부에서 우발채무를 어떻게 정의하고 공시 및 관리하는지 살펴보고자 한다. 각 지방정부에서 발생주의 회계제도를 이미 도입하고 있는 선진국이라는 점에서 미국을 선정하였다. 일본의 경우 지방 공공기관과 연관되어 있어 우리나라 사정과 유사하다는 점에서 해외 사례로 선정하였다. 미국의 경우 여러 주 중에서 자료 구득이 상대적으로 쉬운 캘리포니아와 노스 캐롤라이나 주의 사례를 살펴보았다. 일본은 지방 우발 채무 관리에 있어서 제도 변화 위주로 사례를 조사하였다.

1. 미국 지방정부의 우발채무 관리

1) 우발채무(contingent fiscal liability)의 정의

우발채무는 미래에 일어날 수 있는 사건에 따른 정부의 잠재적인 채무로 정의된다 (Ture et al., 2016)⁵⁸. 정부가 공공기관 또는 사적기관(예를 들어, 회사)의 대출에 대한 보증을 제공하고 공공기관 또는 회사가 부채상환을 하지 못하는 경우, 대출한 측은 정부에 청구할 수 있다. 부채를 상환하지 못하는 예로는 지방정부의 구제(subnational government bailouts), 공공-민간 파트너십 구제(public-private partnership bailouts), 법적공방/책임(legal liabilities)이다 (Ture et al., 2016).

우발채무는 “숨겨진 채무”(hidden deficits, Kharas & Mishra, 2011)로도 불린다. 우발채무는 headline fiscal balances에 기록되지는 않지만, 공공채무(public debt)를 증가시키고 지방정부의 비용을 발생시키기 때문이다.

기존 연구들에 따르면, 우발채무에 대한 법과 제도가 엄격하게 규정되어 있고(stronger institutions), 성장의 변동성(lower growth volatility)이 낮은 선진국들은

58) 한 예로, 캘리포니아 주의 법 (Contingent and Real Liabilities 8491)에서는 우발채무를 다음과 같이 정의 한다: “A contingent liability is defined as an obligation relating to a past transaction or event that may be payable in the future. It is a potential liability that may or may not become an actual liability (e.g., audit exception, pending litigation)”.

우발채무의 실현과 그에 따른 영향이 적은 것으로 나타난다(Ture et al., 2016). 즉, 중앙정부 또는 주정부 내의 금융부문 기관의 감독과 숨겨진 우발채무의 투명한 공개와 모니터링이 가능해야 우발채무와 관련된 금융부문의 구제 부담을 줄일 수 있고, 시민들의 세금 부담도 줄일 수 있다.

Cebotari 등(2008)은 우발채무의 원천에 대한 포괄적인 분석들을 제시하고 있고, 기존 국가 경험을 바탕으로 우발채무의 위험성과 공개/관리에 대한 실용적인 지침을 제공한다. Jaramillio 와 Mulas-Granados (2015)는 1980년대 이후의 저소득, 신흥 및 선진국에서 우발부채 증가의 주된 원인이 낮은 성장과 예산 적자였다고 분석하고 있다. 즉, 지방정부들이 낮은 경제성장률과 예산 적자로 인해 재정적인 압박을 받으며 해결책으로 새로운 사업의 구상³ 지방정부 자체의 사업, 지방정부와 민간 파트너십을 바탕으로 한 사업을 하게 되고 무리한 우발채무의 발생을 야기하게 되었다.

그러므로 우발채무를 줄일 수 있으려면 중앙정부와 지방정부의 경제 성장률을 올릴 수 있는 체계적인 계획을 강구해야 함을 기존 연구에서 제안하고 있다.

발생기준회계(accrual)상으로는, 우발채무가 채무나 비용(expenses)으로 잡히지 않는다. 그러나 이론적으로 재무제표(financial statement)에 우발채무의 내용이 반드시 기록되어야 한다(Bova et al., 2016).

기록되어야 할 내용은 다음과 같다.

① 재정적 영향에 대한 추정치: 예비 부채와 관련하여 재정적 영향의 예상치를 평가하여 기록해야 한다. 예를 들어, 지급해야 할 부채의 현재 가치를 산정하는 것이 재정적 영향의 예상치를 평가하는 것이라고 할 수 있다.

② 지급 금액이나 시기와 관련하여 불확실성을 나타내는 정보: 예비부채에 대한 금액이나 지급 시기와 관련하여 불확실하다는 정보를 제공해야 한다. 이는 추정 지불 금액이 불확실하고, 상환의 시기 또한 불확실하다는 언급을 반드시 해야 한다.

③ 상환에 대한 가능성과 계획: 해당 부채가 상환될 가능성이 있는지 여부와 어떤 조건에 상환 될 수 있는지 기록을 해야 한다.

또한 이론상으로, 미래에 상환을 못할 가능성이 50% 이상으로 예상되고 그 지불 비용이 정확히 예측되는 경우, 정부는 지불해야 할 채무와 비용을 인지하고 기록해야

한다. 필수적으로 기록해야 할 내용은 (1) 우발채무의 시작과 끝의 채무: 우발채무가 시작될 때와 종료까지의 예상되는 채무 금액; (2) 부채의 성격과 지급 시기에 대한 설명; (3) 지불금액 및 상환시기에 대한 불확실성의 표시; (4) 부채 상환의 예상 금액이다.

언급한 네 가지 요소들은 재무 영향을 평가하고 시간에 따른 부채 흐름을 파악하여 예비 부채에 대한 포괄적인 이해를 돕는다.

그러나 현금주의회계(cash accounting)에서는 발생주의회계와 달리, 네가지 요소들의 정보 공개를 허용은 하지만, 필수로 요구하지 않는다. 우발채무는 대출 보증 시에 명시적 계약에 포함될 수도 있지만, 암묵적으로 서면화 되지 않을 수도 있다(Bova et al., 2016).

그러므로 현금주의 회계를 사용하는 것보다 발생주의 회계를 사용하는 것이 우발채무의 기록을 투명화할 수 있고, 숨겨진 채무로 남겨지지 않을 수 있다.

2) 우발채무 관리

(1) 미국 관련 회계법: GASB 10 & GASB Codification C50

미국 주정부와 지방정부들은 우발채무를 관리하고 보고하기 위해 적절한 회계와 재무 절차를 따르고 있다. 주정부와 지방정부들은 우발채무의 금액과 성격을 매년 회계 명세서와 보고서(annual comprehensive financial reports, ACFR에 보고하여 이를 투명하게 공개 및 관리하고 있다. 미국 정부 회계 기준 위원회 (Governmental Accounting Standards Board, GASB) Statement 10인 “리스크 파이낸싱 및 관련 보험 문제에 대한 회계 및 재무 보고”에서는 우발채무의 경우인 소송(litigation), 자산 도난, 사업 중단, 직원들의 질병 부상, 천재지변과 관련한 위험과 손실 가능성을 ACFR에 기록해야 함을 명시하고 있다.⁵⁹⁾⁶⁰⁾

정부가 신용기금(Proprietary fund or trust fund indebtedness)의 부채에 대해 갠

59) <https://gasb.org/document/blob?fileName=GASBS-10.pdf>

60) <https://fmx.cpa.texas.gov/fmx/pubs/afrrptreq/notes/index.php?menu=2§ion=note15&page=note15>

아야 할 책임이 있을 때에는 ACFR에 기록을 해야 한다. 만약 부채를 적시에 갚지 못하고 부실(default)이 임박할 가능성이 높은 경우에는 재무제표 상에 다른 부채와는 별도로 보고되어야 한다. 이러한 상황에 대한 모든 중요한 사실은 공개되어야 한다.

GASB 10에 명시된 바에 따라, 주정부와 지방정부는 우발채무조건이 발생할 가능성을 ACFR 재무제표에 기록해야 한다. 우발채무조건이 발생할 가능성을 probable(확률상 일어날 가능성이 높은 경우), reasonably possible (가능성이 원천적으로 적지만 발생할 가능성이 있는 경우), remote (발생할 가능성이 매우 적은 경우) 세 가지로 나누어서 기록한다. 우발채무와 관련한 예비 손실이 발생하고 또한 예상 가능할 때 “both probable and estimable”), 재무제표에는 부채 또는 손실/비용으로 반드시 기록되어야 한다.⁶¹⁾

정부는 우발채무와 관련한 청구(claim)을 받았을 경우, 법률고문 또는 당사자들과 함께 손실의 범위를 추정해야 한다. 정부는 추정치를 예상하고 추정 손실 금액 또는 그 범위에 영향을 미치는 변수와 상황을 모니터링하고 재무제표에 기록해야 한다⁶²⁾.

우발채무와 관련하여 정부가 보험(insurance)의 보장을 받거나, 정부 대신 보험이 우발채무의 손실을 복구(cover)해줄 수 있는 경우도 있다. 보험사가 복구할 가능성을 인지할 경우, 정부가 우발채무 관련 손실을 상쇄 할 수 있게 도와주는, 지원가능한 위치에 있어야 한다. 또한, 보험사는 우발채무를 해결할 수 있는 재정적으로 확실한 위치에 있어야 한다. 이때 정부와 보험회사 간에는 채무 해결에 대해 논란, 불일치 또는 다름, 불확실성이 없어야 한다.⁶³⁾

부채의 만기 기일과 언제 지불가능한지에 대해서 재무제표에 기록되어야 한다. 관련 자세한 지침은 GASB Codification, C50 청구와 판단(Claims and Judgements) 115에 명시되어 있다.⁶⁴⁾

GASB Codification, C50, 115. 에 따르면, 우발채무의 조건이 성립되어 (즉, 우발채무가 발생할 가능성이 확실해질 경우) 손실 또는 추가 손실이 나타날 때, 예상 손실

61) 우발채무와 관련하여 청구(claim)가 발생되거나 법원의 지불 판결이 내려졌지만, 아직 지금은 이루어지지 않았을 때 부채로 기록된다.

62) https://sao.wa.gov/bars_gaap/accounting/liabilities/legal-and-other-contingencies/

63) https://sao.wa.gov/bars_gaap/accounting/liabilities/legal-and-other-contingencies/

64) <https://gars.gasb.org/2011221/2147483536>

액이 보고되어야 한다. 비록 손실액을 추정할 수 없을 때에도 위험의 정도와 상황을 명시해야 한다.⁶⁵⁾

미국의 주정부나 지방정부들은 각각 상황이 다르고 집행하고 있는 법이나 시행령들이 다르다. 미국 내에서 자주 발생할 수 있는 우발부채의 경우를 정리하면 다음과 같다.

① (\$25,000 이상과 관련된) 법적 소송 (litigation/legal claim): 주정부와 지방정부도 법적 소송의 대상이 될 수 있다. 소송과 관련해서 주 및 지방정부가 소송에 휘말려 판결이 불리하게 나오는 경우에 우발부채가 발생할 수 있다. 이 경우, 우발부채는 소송 결과로 지급해야 할 보상이나 소송비용을 포함한다.

② 재해구호 (natural disasters): 주정부와 지방정부는 종종 자연재해 (허리케인, 산불, 지진)의 경우 금융지원을 한다. 연방정부나 보험이 자연재해로 인한 비용을 일정부문 부담하지만, 지방정부도 어느 정도 재정 부담을 진다.

③ 정부보증 (guarantees): 이는 정부가 사적 기관이나 다른 정부기관 (지방정부의 공공사업부-public utilities, 주택 당국-housing authorities, 재개발 기관-redevelopment agencies)에 대해 한 명시적 약속(explicit commitment)이다. 정부로부터 대출 보증, 보험 보증, 또는 기타 보증을 받은 기관이 부채를 갚지 못할 경우, 보증을 한 정부가 대신 지불해야 한다.

④ 기반시설 복구 및 대체 (infrastructure repair & replacement): 엄격한 의미에서 우발채무는 아니지만, 주정부와 지방정부는 기반시설의 유지 또는 복구와 관련된 채무를 부담한다. 기반시설이 심각하게 손상되었을 경우, 예상하지 못한 비용이 생기고 이를 정부가 부담한다.

⑤ 환경채무 (environmental liability): 정부는 공유지의 손상이 발생했을 때 clean-up 비용을 우발채무로 여긴다.

⑥ 연금 (pension obligations) 또는 직원의 병가결근 (sick leaves): 주 및 지방정부가 공무원에게 연금을 지급해야 하는 경우 연금 의무가 우발채무로 인정될 수 있다.

65) Contingency에 대한 자세한 내용은 GASB 62에 명시되어 있다.

<https://gasb.org/document/blob? fileName=GASBS%2062%20combined.pdf>

연금 기금이 충분하지 않을 경우, 연방정부가 주정부의 채무를, 주정부가 지방정부의 부족한 부분을 보완해야 한다.

최근 2000년도 이후 미국의 주 정부와 주요 도시의 지방정부 재정을 보면, 소송(litigation)과 연금(pension)과 관련된 우발채무의 예가 대부분이다.

한편, 미국 주정부에 따라 약정 및 우발 상황(Commitments and Contingencies)을 동일한 주석에서 공시하는 경우가 있고, 약정과 우발 상황을 따로 공시하고 있는 경우가 있다. 노스 캐롤라이나주의 경우 약정 및 우발 상황을 동일 주석 내에서 공시하고 있으며 캘리포니아주의 경우 약정(Commitments)은 주석 14번에, 약정 없는 채무(No commitment debt)에 대한 내용은 주석 21번에, 우발 부채(Contingent Liabilities)는 주석 22번에 공시하고 있다.

(2) 캘리포니아 주정부의 우발채무 관리

캘리포니아 주정부에서, 우발채무는 우발성의 가능성이 있을 경우 기록되어야 하고 채무의 금액도 합리적으로 예상해서 계산되어야 함을 의무로 하고 있다 (8491)⁶⁶. 캘리포니아 주정부의 기관(agency)/부서(department)는 해당 회계연도 말에, 다음 회계연도에 발생할 지급 가능한 부채 및 예비부채의 명세서를 작성해야 한다. 이러한 부채를 보고하기 위해 주석 22번에 "Contingent Liabilities Statement"을 사용한다. 캘리포니아 주정부의 우발 상황 공시는 노스 캐롤라이나 주에 비해 비교적 단순한 편이다⁶⁷. 캘리포니아 주정부는 소송과 연방정부로부터 받는 조건부 보조금에 대한 사항을 우발 부채 공시에 포함시키고 있다. 캘리포니아 주정부의 우발부채 주석 공시 구조를 나타내면 다음과 같다.

66) <https://www.dgs.ca.gov/Resources/SAM/TOC/8400/8491#:~:text=The%20distinction%20between%20a%20real%20liability%20and%20a,only%20possible%20that%20the%20payment%20will%20be%20made>

67) 캘리포니아주정부는 주석 14번에 약정 상황(Commitments)을 공시하고 주석 21번에 약정 없는 채무(No commitment debt)를 공시하고 있다.

표 4-12 캘리포니아 주정부 우발 부채 주석 공시 구조

구분	주요 내용
A. 소송 (Litigation)	<ul style="list-style-type: none"> 주정부가 피고인 소송에 관한 주요 내역(소송명, 소송 내역 및 최근 판결 내역, 소송 결과에 따른 환금액 등)
B. 연방 감사 예외사항 (Federal Audit Exceptions)	<ul style="list-style-type: none"> 연방정부로부터 보조금 및 기타 지원 형태로 재정 지원을 받는데, 연방법 및 규정을 준수해야 하며 연방 감사 결과 예외 사항이 발견될 경우 책임을 진다는 내용이 규정되어 있음

출처: 캘리포니아 주정부의 2021회계연도 재무제표 주석 22에서 발췌함

캘리포니아주의 우발 상황 주석 공시는 크게 소송(Litigation)과 연방 감사 예외사항(Federal Audit Exceptions)으로 나눌 수 있다. 다음 [그림 4-5]를 보면 주정부가 피고로 진행 중인 소송명과 소송 관련 주요 내용, 최근까지의 판결 내역 등에 대해 소상한 정보를 공개하고 있다. 2021 회계연도 기준으로 캘리포니아 주정부는 현재 12개의 소송과 관련한 내역을 우발 부채 주석에 공개하고 있다. 이 외에 캘리포니아주정부는 결산 재무제표 주석 22번에 연방 감사 예외사항(Federal Audit Exceptions)을 공시하고 있다. 이는 현재 연방정부로부터 받는 보조금 및 재정 지원금에 있어서 연방 감사에서 위반 등이 지적될 경우 환급해야 한다는 것을 명시하고 있다. 다만, 이 경우 환급 금액에 대한 정보는 제공하고 있지 않다.

그림 4-5 캘리포니아 주정부 우발 부채 공시 사례: 소송

NOTE 22: CONTINGENT LIABILITIES

A. Litigation

The primary government is a party to numerous legal proceedings, many of which are not unusual for governmental operations. To the extent they existed, the following legal proceedings were accrued as a liability in the government-wide financial statements: those decided against the primary government before June 30, 2021; those in progress as of June 30, 2021, and settled or decided against the primary government as of March 23, 2023; and those having a high probability of resulting in a decision against the primary government as of March 23, 2023 and for which amounts could be estimated. In the governmental fund financial statements, the portion of the liability that is expected to be paid within the next 12 months is recorded as a liability in the fund from which payment will be made. In the proprietary fund financial statements, the entire liability is recorded in the fund from which payment will be made.

In addition, the primary government is involved in certain other legal proceedings that, if decided against the primary government, may impair its revenue sources or require it to make significant expenditures. Because of the prospective nature of these proceedings, no provision for the potential liability has been made in the financial statements.

Following are descriptions of the more significant lawsuits pending against the primary government:

A writ petition, *Bekkerman et al. v. California Department of Tax and Fee Administration (formerly the California Board of Equalization)*, was filed against the primary government challenging the validity of a California Department of Tax and Fee Administration (CDTFA) sales tax regulation (California Code of Regulations, Title 18, section 1585) that requires the sales tax charged on a mobile telephone to be based on the full retail price of the phone, rather than any discounted price that is contingent on a service plan contract. A companion class action has been filed. The primary government filed a demurrer that was sustained on September 5, 2017, which resulted in the dismissal of the state defendants from the class action. The plaintiffs appealed that order and subsequently dismissed that appeal voluntarily. In the writ action, plaintiffs amended the writ petition to add class action claims for refunds of sales tax. On September 14, 2018, the court granted the State's motion to strike the class action claims for refunds from the writ petition. CDTFA filed an answer to the amended petition on September 20, 2018. In the writ action, the Court granted the writ on September 4, 2020, and ordered that Rule 1585 may not be applied to bundled sales in which the retailer is also the service carrier. The State appealed on March 17, 2021, and plaintiff's cross-appealed on April 6, 2021. On September 20, 2021, the Court of Appeal granted a stay of judgement in the writ of action pending appeal. CDTFA's opening brief was filed May 11, 2022. Briefing is scheduled to conclude on or about May 25, 2023. If the sales tax regulation is invalidated, the companion class action could lead to an order requiring CDTFA to refund approximately \$1.0 billion in sales tax collections.

출처: 캘리포니아 주정부의 2021 회계연도 재무제표 주석 22에서 발췌함

캘리포니아 주정부의 기관/부서는 이러한 부채를 기록하기 위해 적절한 보고서를 작성해야 한다. 주정부 행정 매뉴얼(state administrative manual: SAM)의 보고서 양식에 따르면 재무제표 상 주석에 포함되는 우발부채(Year-End Report No. 22, Statement Contingent Liabilities-7980, Revised 2022)의 예시는 [그림 4-6]과 같다.

그림 4-6 캘리포니아 주정부 우발부채 명세서 예시

SAM 7900 –RECONCILIATIONS AND REPORTS

7980 Illustration
(Revised 06/2022)

↕
↕
↕
↕

REPORT 22 - STATEMENT OF CONTINGENT LIABILITIES
Agency/Department Name and Number
Fund Name and Number
As of June 30, 20XX

↕

Prepared by: _____

Telephone number: _____

↕

Type of Contingent Liability	Reference or Identification	Estimated Amount of Payment	Estimated Date	Comments
e.g. Federal Audit Exception	Federal Audit	Dollar Amount	By Fiscal Year	

I CERTIFY (OR DECLARE) UNDER PENALTY OF PERJURY THAT THE ATTACHED REPORTS ARE TRUE, ACCURATE AND COMPLETE, AND WERE PREPARED FOLLOWING THE APPLICABLE LAWS, REGULATIONS, POLICIES, PROCEDURES, AND INSTRUCTIONS. HAVE NOT VIOLATED ANY OF THE PROVISIONS OF ARTICLE 4, CHAPTER 1, DIVISION 4, TITLE 1, GOVERNMENT CODE (COMMENCING WITH SECTION 1090) AND ARTICLE 2, CHAPTER 1, PART 3, DIVISION 3, TITLE 2, GOVERNMENT CODE (COMMENCING WITH SECTION 13030).

Subscribed and executed this ____ day of _____, 20XX at _____

CALIFORNIA

Signature of Officer

Type or print name of Officer

출처: 캘리포니아 주정부 홈페이지⁶⁸⁾

“우발부채 명세서”는 기관/부서에서 발생하지 않은 모든 우발채무를 보고하는 데 사용된다. 우발채무에는 연방 감사 예외, 기타 감사 예외, 그리고 진행 중인 소송과 같은 추정 부채가 포함된다. 보고할 우발채무가 없는 경우, 주석 22번은 필요하지 않으며, 인증서와 ACFR에는 “보고할 활동 없음”으로 기록되어야 한다.

(3) 노스 캐롤라이나 주정부 (North Carolina State)의 우발채무 관리⁶⁹⁾

회계연도 2022년 ACFR을 살펴보면, 노스 캐롤라이나 주정부도 다른 지방정부와 마찬가지로 소송과 퇴직 연금 관련 우발 부채를 가지고 있었다. 다른 특이한 점으로는 노스 캐롤라이나는 기반시설(고속도로)과 관련한 조건부 부채를 가지고 있다는 것이다 (North Carolina, 2022). 또한 캘리포니아 주 정부와 달리 노스 캐롤라이나 주정부의 경우 우발부채 외에도 약정 사항을 동일한 주석 내에 공시하고 있다. 다음 <표 4-13>은 약정과 우발 상황을 동일한 주석 내에서 공시하는 노스 캐롤라이나 주의 주석을 구조화한 것이다.

표 4-13 노스 캐롤라이나 주정부 약정 및 우발 상황 주석 구조

구분	주요 내용
A. 약정 없는 채무 (No commitment debt)	<ul style="list-style-type: none"> • 면세 채권 및 어음 발행(비영리, 공공 병원, 요양원, 노인 관련 시설 등 건설 관련) • 교통 인프라 건설 비용을 지불하기 위한 사적 파트너십 계약 (private partnership agreements) 체결 관련 내용
B. 소송 (Litigation)	<ul style="list-style-type: none"> • 계류 중인 소송(Pending Litigation) 관련 정보
C. 연방 정부 조건부 보조금 (Federal Grants)	<ul style="list-style-type: none"> • 법 또는 규정 위반시 환급해야 하는 연방 정부 보조금에 관한 내역
D. 고속도로 건설 (Highway Construction)	<ul style="list-style-type: none"> • 고속도로 건설 관련 자본 투자를 위해 기업과의 계약 체결 등에 관한 내용
E. 건설 및 기타 약정 (Construction and Other Commitments)	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부 시설의 건설 및 개선에 관한 약정에 따른 미지급 금액에 관한 내용

68) https://www.dgs.ca.gov/Resources/SAM/TOC/7900/7980/7980_March-2011

69) 해당 내용은 노스 캐롤라이나 주의 2022년 ACFR 보고서에서 발췌하였다.

<https://www.osc.nc.gov/2022-north-carolina-annual-comprehensive-financial-report/open>

구분	주요 내용
F. 담배 분쟁 종결 합의서 ⁷⁰⁾ (Tobacco Settlement)	<ul style="list-style-type: none"> 1998년 미국 최대 담배회사와 체결한 기본 합의(Master Settlement Agreement :MSA)에 따른 손해 배상 청구금액에 대한 미수금 및 수익에 관한 내역
G. 기타 우발 상황 (Other Contingencies)	<ul style="list-style-type: none"> 노스캐롤라이나주 주택 금융국이 보건복지부와 협의한 커뮤니티 생활 주택 기금 사용 관련 내용 직원 산재 보상 청구 등에 관한 내용

출처: 노스 캐롤라이나 주정부의 2022회계연도 재무제표 주석 21에서 발췌함

노스 캐롤라이나 주 교통부 (North Carolina Department of Transportation, NCDOT)는 일반 법령136-18(39)과 136-18(39a)에 따라 교통이용료(Toll fee) 및 다른 파이낸싱 방법으로 교통 인프라 건설 비용을 지불하기 위한 사적 파트너십 계약(private partnership agreements)을 체결할 수 있다.

2014년 6월 26일에 노스 캐롤라이나 주정부는 Mobility Partners 라는 회사와 파트너십을 체결하여 Interstate Highway 77 High Occupancy Toll (HOT) Lanes Project를 디자인, 건설, 재정지원 및 운영을 하였다. 노스 캐롤라이나 주 교통부는 1억 달러의 사모채권 (private activity bonds, PABs)를 Mobility Partners를 대신하여 발행하고 추가로 1억 1,620만 달러를 direct fund로 지원했다. 사모펀드는 캐롤라이나 주 정부나 교통부의 채무(obligation)는 아니라, 특정 수익 결손이 발생할 경우 최대 7,500 만 달러까지 보조해야 하는 조건부 채무(contingent obligation)이다.

노스 캐롤라이나 주의 우발 상황 주석 공시를 보면 소송 관련 사례를 상세하게 적시하고 있음을 알 수 있다. 다음 [그림 4-7]을 보면 주정부가 피고로 진행 중인 소송명, 소송 관련 주요 내용, 최근까지의 판결 내역 등에 대해서 상당히 많은 양의 정보를 제공하고 있다. 다만, 향후 지출이 예상되는 손실 금액에 대한 추정하여 부채 또는 비용으로 인식한 내역에 대한 정보는 제공하고 있지 않다.

다음으로 노스 캐롤라이나 주정부는 연방 정부 보조금에 관한 사항 또한 주석에 공시하고 있다. 여기에 해당하는 내용은 감사에 따라 법이나 규정 위반이 밝혀질 경우

70) 주에 따라 담배 분쟁 종결 합의서(Mater Settlement Agreement)를 소송 부분에 공시하는 경우가 있으며 워싱턴 주가 이에 해당한다.

<https://ofm.wa.gov/sites/default/files/public/accounting/report/CAFR/2022/ACFR22.pdf>

주정부가 연방 정부에 환급해야 하는 보조금액에 관한 결정 내역, 결정에 따라 지급해야 하는 금액 등이다.

그림 4-7 노스 캐롤라이나 우발 상황 사례: 소송

B. Litigation

Hoke County Board of Education et al. v. State of North Carolina et al. — Right to a Sound Basic Education (formerly Leandro) — In 1994, students and boards of education in five counties in the State filed suit in Superior Court requesting a declaration that the public education system of North Carolina, including its system of funding, violates the State constitution by failing to provide adequate or substantially equal educational opportunities, by denying due process of law, and by violating various statutes relating to public education. Five other school boards and students therein intervened, alleging claims for relief on the basis of the high proportion of at-risk and high-cost students in their counties' systems.

The suit is similar to a number of suits in other states, some of which resulted in holdings that the respective systems of public education funding were unconstitutional under the applicable state law. The State filed a motion to dismiss, which was denied. On appeal, the North Carolina Supreme Court upheld the present funding system against the claim that it unlawfully discriminated against low wealth counties but remanded the case for trial on the claim for relief based on the Court's conclusion that the constitution guarantees every child the opportunity to obtain a sound basic education. Trial on the claim of one plaintiff-county was held in the fall of 1999. On October 26, 2000 the trial court, in Section Two of a projected three-part ruling, concluded that at-risk children in North Carolina are constitutionally entitled to such pre-kindergarten educational programs as may be necessary to prepare them for higher levels of education and the "sound basic education" mandated by the Supreme Court. On March 26, 2001, the Court issued Section Three of the three-part ruling, in which the judge ordered all parties to investigate certain school systems to determine why they are succeeding without additional funding. The State filed a Notice of Appeal to the Court of Appeals, which resulted in the Court's decision to re-open the trial and call additional witnesses. That proceeding took place in the fall of 2001. On April 4, 2002, the Court entered Section Four of the ruling, ordering the State to take such actions as may be necessary to remedy the constitutional deficiency for those children who are not being provided with access to a sound basic education and to report to the Court at 90-day intervals remedial actions being implemented. On July 30, 2004, the North Carolina Supreme Court affirmed the majority of the trial court's orders, thereby directing the executive and legislative branches to take corrective action necessary to ensure that every child has the opportunity to obtain a sound, basic education. Thereafter, the State took steps to respond to the trial court's orders.

그림 4-8 노스 캐롤라이나 우발 상황 사례: 연방 정부 보조금 환급

C. Federal Grants

The State receives significant financial assistance from the federal government in the form of grants and entitlements, which are generally conditioned upon compliance with terms and conditions of the grant agreements and applicable federal regulations, including the expenditure of the resources for eligible purposes. Under the terms of the grants, periodic audits are required and certain costs may be questioned as not being appropriate expenditures. Any disallowance as a result of questioned costs could become a liability of the State.

An audit conducted by the United States Department of Health and Human Services Office of Inspector General concluded that the State did not comply with Federal and State requirements when making Medicaid cost-sharing payments for professional medical services during fiscal years 2012 and 2013. Based on the audit, the Office of Inspector General recommended that the State refund \$41.2 million to the federal government for non-compliant payments. The State disagrees with the findings and recommendation. The State received a demand

노스 캐롤라이나 주와 지방정부들이 채무를 다루는 방법과 관련해서 특이한 점은, 부채 감당 능력 자문 위원회(Debt Affordability Advisory Committee)를 운영하고 일반회계기금 내에서 미지급 부채 해결 예비금 (solvency Reserve)을 만들었다는 것이다. 2004년 주정부 입법부/의회(General Assembly)는 부채 감당 능력 자문 위원회를 설립하는 법률을 통과시켰다. 이 위원회는 매년 주지사와 의회에 10년 회계연도 동안 주가 감당할 수 있는 부채 능력에 대해서 자문하는 것이 주요 임무이다. 또한 주의 부채를 건전하게 관리하는 정책을 자문한다.

위원회는 연간 부채 감당 능력(debt affordability)을 연구하고 주의 부채 부담(Debt burden)을 평가하는 기준을 만들 책임이 있다. 위원회는 부채 상환액(debt service)의 비율을 주 정부의 총 세입(general tax revenue)의 백분율로 계산하여 주의 부채 감당 능력(debt capacity)을 보고한다. 위원회는 매년 2월 1일까지 연구의 결과와 추천 사항을 주지사, 의회, 의회의 재정 연구 분과에게 보고해야 한다. 2022 회계연도 연구에서는 노스 캐롤라이나 주의 세입이 COVID-19 유행으로 인한 경제 활동의 하락에 지나치게 영향을 받지 않고 미래 10년 회계연도 계획 기간 동안 긍정적인 성장 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다.

위원회에서는 노스 캐롤라이나 주의 미지급 연금과 우발채무를 포함한 부채에 대응하기 위하여 미지급 부채 해결 예비금(solvency Reserve)을 2018년에 만들었다. 일반회계기금 (general fund)에서 현금 잔액을 미지급 부채 해결 예비금(solvency Reserve)으로 이전하는 정책을 만들어 시행하였다. 예비금의 목적은 회계연도 동안 자금을 축적하여 다음 회계연도에 연금 등과 관련된 미지급 부채(우발채무를 포함한) 줄이는데 사용하기 위한 것이다.

부채 상환액(debt service)의 비율을 노스 캐롤라이나 주 정부의 총 세입(general tax revenue)의 4%를 목표로 하고 있다. 다시 말해, 부채 해결 예비금에 매년 1억 달러를 배정하고, 부채상환액의 비율을 최대 4%로 하며, 4.75%를 초과하지 못하게 하고 있다.

3) 미국 주/지방정부의 우발채무 모니터링 제도: 신용등급평가 상 우발채무의 고려

(1) Standard & Poor's 우발채무 모니터링 예시

미국 정부의 신용등급을 결정하는 회사(예를 들어, Standard & Poor's, Moody's)

에서 주정부와 지방정부의 신용등급을 매길 때, 우발채무의 프로파일을 고려한다.⁷¹⁾ 이는 우발채무가 현실화될 경우, 정부 부채 또는 손실의 발생, 정부의 신용 등급에 영향을 줄 수 있기 때문이다.

우발채무 중 어떤 부분은 식별하거나 측정하기가 어려운 경우도 있지만, 스탠다스 앤 푸어스에서는 일반적으로 세가지 범주로 분류한다.

- ① 금융 부문과 관련한 우발채무 (공공 은행 및 사설 은행/ 비은행 금융기관)
- ② 비금융 공공부문 기업(nonfinancial public sector enterprises, NFPEs)과 관련한 우발채무
- ③ 보증 (guarantees) 및 기타 우발채무

금융 부문과 관련된 우발채무는, 스탠다드 앤 푸어스가 정한 스트레스 시나리오 (stress scenario)가 발생할 경우, 은행 부문(banking sector)이 3년 동안 겪을 예상하지 못한 손실 추정을 바탕으로 잠재적인 증자 필요액 (또는 자본 부족액)을 계산하여 우발채무의 추정치를 계산한다.

한편, 비금융 공공부문기업((NFPEs)들은 일반적으로 공공 정책을 추진하기 위해 설립되며 수익성이 약하고 자기자본 기반(equity bases)이 좁아 경제상황이 안 좋아질 경우, 취약점을 드러낼 수 있다. 비금융 공공부문기업에는 금융 부문 이외의 대부분의 정부 관련 기관 (government-related entities, GREs)이 포함된다.

이들 기관은 정부의 부분적 또는 완전한 통제 하에 있으며, 스탠다드 앤 푸어가 지정한 stress 기간(예를 들어, 경기침체)에 정부가 적극적으로 개입할 것으로 예상된다. 비금융 공공부문기업과 관련된 우발부채의 평가는 금융기관 또는 채권시장에서의 손실을 바탕으로 결정한다.

보증과 기타 우발채무는 금융 부문이나 비금융 공공부문기업에 포함되지 않은 공식적이거나 암묵적인 보증, 공공기관-민간과의 파트너십, 기금화한 채무를 포함한다.

스탠다드 앤 푸어스에서는 우발채무와 관련한 상대적인 위험수준(risk)을 “제한적”에서부터 “매우 높음”으로 분류한다. 여기서는 우발채무에서 발생할 수 있는 (잠재적)인 direct 비용을 대략적인 범위로 추정하여 위험수준을 분류한다. 따라서 위험수준의

71) <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/sourceId/10221157> 1

추정치는 정부의 부채 부담(a government's debt burden)을 평가하는 한정된 지표로만 사용한다.

스탠다드 앤 푸어스에서 제공하는 우발채무와 관련한 위험 수준의 분류는 다음 표에서 나타난다. 요약하면, 스탠다드 앤 푸어스는 우발채무의 프로파일을 미국 지방정부의 신용등급을 결정할 때, 적극적으로 고려한다.

우발채무의 분류	우발채무의 평가는 아래 요소들의 총합을 바탕으로 결정된다. <ul style="list-style-type: none"> • 금융 부문 위기에서의 추정된 자본 총원 비용 • 비금융 공공부문 기업(NFPEs)에 대한 정부의 재정 지원 • 기타 보증과 우발채무에 따른 위험
제한적 (Limited)	Gross Domestic Product (GDP) 30% 미만
보통(Moderate)	GDP의 30% - 60%
높음 (High)	GDP의 61% - 80%
매우 높음 (Very High)	GDP의 80% 이상

(2) 구체적인 예- 캘리포니아 로스앤젤레스 카운티 신용등급 결정

캘리포니아 로스앤젤레스 카운티의 general obligation(일반 채권) 신용등급을 결정하는 문서에서 우발채무와 관련한 내용은 다음과 같다. 72)

아래 본문에서 보면, 2014년 로스앤젤레스 카운티는 안정적인 부채와 우발채무의 프로파일을 보이고 있음을 알 수 있다.

<p>The ICR reflects our assessment of the following factors for the county, specifically its:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strong economy, which is broad and diverse, with declining unemployment; • Strong budgetary flexibility, with 2013 audited available general fund reserves close to 15% of general fund expenditures including ongoing transfers out; • Very strong liquidity, with cash levels that cover both debt service and expenditures; • Very strong management with strong financial policies; • Strong budgetary performance; and • Strong debt and contingent liabilities position. <p>Strong economy</p> <p>We consider Los Angeles County's economy strong, based on our assessment of its broad and diverse nature. The county's unemployment declined below 10% for calendar year 2013, strengthening our view of the economy when comparing it with its above-10% 2012 levels. Market value per capita in 2014 of about \$114,000 is what we consider</p> <p>WWW.STANDARDANDPOORS.COM/RATINGSDIRECT</p> <p>JUNE 5, 2014 2 1328827 301659373</p>

72) <https://ttc.lacounty.gov/wp-content/uploads/2018/10/SP-LACCAL-2014.pdf>

구체적인 내용은 다음과 같다. 로스앤젤레스 카운티 정부가 가지고 있는 부채는 공무원들의 퇴직연금 비용과 관련된 것으로 보인다. 관련 비용은 계속 증가할 가능성이 있을 것으로 예상하나, 카운티의 적절한 부채 관리가 이 부채를 해결할 수 있을 것으로 보고 있다.

Strong debt and contingent liability profile

In our opinion, the county's debt and contingent liability profile is strong, with low total governmental fund debt service at 1.3% of total governmental fund expenditures and net direct debt at 10% of total governmental fund revenue. We don't expect medium-term debt plans to change these ratios significantly.

WWW.STANDARDANDPOORS.COM/RATINGSDIRECT

JUNE 5, 2014 3

1328827 | 301659373

Summary: Los Angeles County, California; Appropriations; General Obligation

The county contributes to the Los Angeles County Employees Retirement Association. Our estimates show the combined annual required contribution (ARC) pension costs and OPEB pay-as-you-go costs for fiscal 2013 were slightly 10% of governmental expenditures. The county contributed 100% of its pension ARC, but also increased its OPEB contribution from 20% to 43% of the ARC. The increase in the OPEB contribution, while slightly raising the annual cost to the county, is helping to pay down the overall liability. In fiscal 2013, the county transferred almost \$449 million into an irrevocable OPEB trust fund to help pay for future obligations, which officials expect will help reduce the future OPEB unfunded actuarial accrued liability. After recent negotiations, for new employees, dependents will no longer be included in retiree health benefits. On the pension side, Los Angeles County has contributed 100% of the pension ARC since fiscal 1998, but the pension funding ratio was 75% in fiscal 2013 due to smoothing of previous-year asset losses, as well as changes to return assumptions. Our calculation of pension ARC costs plus OPEB payments for 2013 came to 12.3% of total governmental expenditures, which does not include any expenditure for enterprises. This number also reflects the larger OPEB contribution than was paid in 2012. We consider these liabilities as a possible growing cost pressure, but we believe management is taking some steps to address these issues.

2. 일본 지방정부의 우발채무 관리

1) 우발채무(偶発債務)의 정의

(1) 우발채무의 정의(총무성, 지방공회계매뉴얼)

일본 총무성 지방공회계매뉴얼에서 정의하는 우발채무란 회계연도말의 현실의 채무가 아닌, 장래 일정 조건을 충족시키는 사태가 발생한 경우에 채무가 되는 경우로 정의한다.

장래 일정 조건이란 다음과 같다.

- ① 보증채무 및 손실보상 채무부담인 상황
- ② 소송 상황에서의 손해 배상 등을 청구받은 상황(한국은 약정을 했기 때문에 손해가 나오면 그냥 배상함)
- ③ 그 외의 주요한 우발채무

일본에서 우발채무(채무보증, 손실보상)는 제3섹터의 문제가 대부분이며 지방공영기업은 기본 지방채로 운영하고 있다.

2007년 6월 22일 ‘지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률’의 도입으로 손실보상채무가 본격적으로 문제화 되었다. 채무보증에 관해서는 일반회계 예산의 일부인 채무부담행위로서, 채무보증의 기간 및 한도액이 정해져 있으며, 의회의 결의를 필요로 한다.

(2) 우발채무 관리 배경

1972년 9월, 다나카 가쿠에이 내각의 ‘공유지 확대 추진에 관한 법률’이 시행되면서 각 자치단체가 자본금을 100% 출자한 토지개발공사를 설립하였는데 이 때부터 일본 지방자치단체의 채무 중 가장 문제시 되는 항목인 미사용토지⁷³⁾ 문제가 불거졌다. 이러한 사태는 주민들에게 충분히 공유되지 못하였고, 후술하는 지방공공단체 재정건

73) 미사용 토지는 일본에서는 이른바 ‘소금 장을 담근 토지’라는 표현을 씀 각 자치단체가 보유중인 토지개발공사의 방대한 규모의 토지가 용도를 찾지 못한 채 방치되는 상황.

전화에 관한 법률이 2007년에 성립된 이후, 2008년 결산에서 자치단체 재무가 각종 공사를 포함한 연결 처리를 하게 됨과 동시에 이 문제가 본격적으로 알려지기 시작하였다. 2006년 말의 경우, 토지개발공사가 전국에 1,100개에 보유지의 장부가액은 4조5000억엔, 2만헥타아르에 달하였으며, 관서 지역은 2부4현에서 130여 공사가 1조 1000억엔 장부총액의 보유지 중 4할 이상이 10년 이상 미사용지 상태가 된 것이 밝혀졌다.

문제는 토지개발공사가 버블 경제기에 대량의 토지를 취득한 후, 90년대 이후 시가의 하락에 의한 토지가치 하락에도 장기 불황에 의해 매각이 용이하지 않는 점에 있었다. 특히, 교토의 학연도시지구(연구기관 등을 유치)의 경우가, 가장 심각한 예이다. 교토 학연도시 지구는 관서학연 도시건설촉진법에 의해 1994년에 건설이 시작되어 12지구, 약 3600헥타아르가 개발예정지역으로 이 중 980헥타아르가 연구시설이 들어서기로 상정되었으나, 13년이 지난 2007년 5월단계에서 1358헥타아르가 조성중이거나 미착공 상태로, 실제 정비된 토지는 60%에 달하지 못하는 상태였다. 연구기관 이전과 토지 매각이 예정되어 진행되지 못하는 상황에서 결국, 2008년 5월, 도시개발심의회에서 택지조성지구로 용도를 변경하였다.

결국, 토지개발공사의 무리한 개발계획에 의해 대규모로 발생한 미사용토지는 지방자치단체가 자체 재원으로 토지를 구입하는 결과로 이어졌고, 이와 동시에 기존 토지개발공사의 구조조정이 추진되며, 2006년도만 25개 도도부현(광역지방단체)의 토지개발공사가 해산되었다.

(3) 우발채무 중 채무보증과 손실보상

원칙적으로 일본에서는 재정원조제도법에 의해 정부(중앙정부 및 지방공공단체)에 의한 법인에의 '채무보증'은 금지되어 있으며 제3섹터에의 '손실보상' 문제는 존재한다.

손실보상이란 주 채무에서 독립된 성질을 가지는 손해담보계약 중에서 주채무가 기한을 경과하여 이행되지 못하는 이외에도 집행불능 및 도산 등 현실적으로 채권회수가 기대되지 못하는 사태에 직면했을 때 처음으로 손실을 보전하기 위해 채무를 지는 행위를 말한다. 손실보상은 주 채무의 부종성을 가지는 채무보증과는 구별된다.

① 채무보상과 손실보상의 차이

채무보상은 민법 446조 상에 기인하는 ‘주된 채무가 이행지체인 경우 즉각적으로 종속 채무로서 채무자가 이행하지 않은 채무의 전부(이자, 위약금, 손해배상 등 포함)를 이행하는 책임을 보상하는 것을 뜻한다.

손실보상은 기본적으로 민법 상 보증에 관한 조문의 적용이 없이, 순수한 양자간의 계약(합의)에 의해 내용이 정해지기에 ‘손실’의 일정 비율 혹은 그 일부(원금 및 그 이자)에 대해서만 보상한다. 즉, 손실보상이란 본질상의 손실이 발생하였을 때 처음으로 보전하여야 하는 대상으로, 단적으로 채무가 변제를 받는 시기가 도달했음에도 변제가 되지 않는 것만으로는 손실로 볼 수 없다. 채무자가 도산하거나 그렇지 않은 경우에도 객관적으로 채권의 회수가 거의 불가능할 것으로 예상되는 시점에서 현실의 채무로 변한다. 또한, 채무를 부담하는 행위이기에, 예산의 내용으로 성립하게 되며, 예산에서 채무부담행위로 정해야 할 필요가 있다. 일본의 시 단위에서는 시의 토지개발 공사가 대표적인 손실보상의 대상이다.

② 손실보상 채무보증의 이행

제3섹터 등 외곽단체에 대한 지원 중 특히 큰 문제는 외곽단체의 신용보완에 의해 체결된 손실보상 및 채무보증계약에 있다.

지방공공단체의 재정 건전화에 관한 법률 도입에 의한 변화는 손실보상채무가 장래 부담액에 반영되게 되어, 지방재정의 큰 부담으로 작용하고 있다는 것이다.

총무성(2008년 12월)의 ‘채무조정 등에 관한 조사연구회’의 보고서에서는 제3섹터 등의 자금조달에 관한 새로운 손실보상계약의 체결은 특별한 이유가 있는 경우 이외에는 행해서는 안 된다는 점이 시사되어 있으나, 기존 계약의 채무잔액은 총무성의 조사 결과⁷⁴⁾에 의하면 지방 3공사⁷⁵⁾를 중심으로 2007년말 총액 8조6천321억엔에 달한다.

74) 총무성 2007년 12월 ‘제3섹터 등의 상황에 관한 조사결과’

75) 지방주택공급공사, 토지개발공사, 지방도로공사.

③ 지방자치단체에 의한 채무보증의 제한과 예외 규정

지방자치단체는 ‘법인에 대한 정부의 재정원조의 제한에 관한 법률’ 제3조에 의해 원칙적으로는 법인의 채무에 대해 보증을 행할 수 없다. 그러나, 지방 3공사 중 ‘토지개발공사’ 및 ‘지방도로공사’에 대해서는 예외적으로 제한을 두지 않는 입법조치가 행해져 있으며, 특히 토지개발공사에 대해서는 공법25조 조항에 의해 법률적으로 이를 보장하고 있다(공법25조: 지방공공단체는 법인에 대한 정부의 재정원조 제한에 관한 법률 제3조의 규정에도 불구하고, 토지개발공사의 채무에 대해서는 보증계약을 할 수 있음).

④ 일본 중앙정부의 우발채무 종류

일본 중앙정부에서 우발채무는 ‘아직 현실의 채무가 발생하지는 않았으나, 장래 일정 조건을 충족시키는 사태가 발생할 경우 채무로 인식되는 경우’를 뜻한다. 채무의 종류에는 명시적인 확정채무, 비명시적인 확정채무, 명시적인 우발채무, 비명시적인 우발채무로 분류 가능하며 구체적인 정의는 다음과 같다.

- 명시적인 확정채무 : 국채, 중앙정부의 차입에 관련된 원리지불금액, 공무원 급여 및 연금, 법 제도상 장기간 지불을 필요로 하는 사업 등
- 비명시적인 확정채무: 공적연금(부과방식)의 장래에 이루어질 급부와 공공투자의 재투자 비용 등 채무 성격이 명문화되어 있지 않지만 사실상 중앙정부가 결정한 금액을 지불하지 않으면 안 되는 경우
- 명시적인 우발채무: 특정 현상이 발생한 때에 중앙정부에 의한 지불의무 발생이 법률이나 계약 등으로 명문화 되어 있는 채무. 지방정부와 국영기업의 채무 혹은 민간 기업이나 개인의 채무에 대한 중앙정부가 보증을 부여하는 경우
- 비명시적인 우발채무: 중앙정부의 채무가 법률이나 계약 등에 명기되어 있지 않지만, 국민과 이해관계집단으로부터의 압력을 배경으로 실제적으로는 중앙정부에 지불의무가 발생하는 경우. 지방정부, 국유기업, 민간부문의 채무에는 표면적으로 중앙정부의 보증이 부여되어 있지는 않지만 사실상 중앙정부가 대신 변제할 것으로 여겨지는 경우가 여기에 해당. 또한, 자연재해 발생시의 피해인의 구호 등을 위해 중앙정부가 지급하는 비용 중 제도화되지 않은 부분도 여기에 해당

(4) 일본의 지방자치단체와 제3섹터

① 지방자치단체가 행하는 업무의 범위에 대한 정의

지방공영기업법에 의하면 지방공공단체가 기업활동을 행할 수 있는 경우의 전제로서, 수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 철도사업, 전기사업, 가스사업 외에도 병원사업 등에 대해서 조직, 재무 및 종사하는 직원의 신분을 정한다. 실제로는 지방공공단체가 지방공영기업법에 명시된 기업활동의 범위를 상당부분 넘어서 기업활동을 행하는 경우가 많다. 즉, 홋카이도의 경우 와인제조, CATV, 서점, 특산물판매소, 호텔, 연회장, 레스토랑, 골프장 외의 스포츠 시설, 온천 등을 공연으로 행하고 있다. 그 외에도 지방공공단체가 출자한 외곽단체(제3섹터)가 존재한다.

② 일본에서의 제3섹터의 정의 및 성격

일본에서의 제3섹터는 지방자치단체⁷⁶⁾가 출자 혹은 출연하는 일반사단법인 및 일반재단법인(공익사단법인 및 공익재단법인) 및 회사법법인을 뜻하며, 지방3공사(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사)도 포함된다.

제3섹터에 대한 공적지원에는 보조금, 차입금 외에 ‘손실보상’이 있다. 이 손실보상이 우발채무의 일종으로 분류된다.

76) 일본에서는 우리의 광역/기초지방자치단체를 ‘지방공공단체’라는 용어로 설명. 여기 보고서는 모두 지방자치단체라는 용어로 설명.

표 4-14 지방공영기업과 제3섹터의 차이

항목	지방공영기업	제3섹터	
수지개선 압박감	비교적적음(수지개선보다는 공공성을 중시, 도산 파산이 없음)	큰 편(상업 법인의 경우, 수익 상승이 기업 목적, 도산 파산이 존재)	
제도상의 차이	자금조달	유리한 조달조건(지방공공단체금리 적용). 업적부진 시에도 조달가능	일반적인 조건. 업적 부진의 경우 조달불능
	세부담	법인세, 고정자산세 등이 비과세	기본적으로 모든 세를 과세
	직원관리의 탄력성	경직적(하청제한, 일반직원, 연공서열)	탄력적(계약자유의원칙, 고령자 활용도 용이)
	예산단년도주의	적용 가능	적용 없음
	관련사업	제한 있음	제한 없음
	경영계획의 기동성	즉시대응이 부족한 경우가 있음	즉시대응
	의회와의 관계	예산, 결산, 중요 요금에 대해서는 의결 필요	직접적인 의회의 관여가 없음
경영풍토	관료적	민간기업적	

출처: 林宣嗣『地方財政』p.273

2) 우발채무의 관리

(1) 제3섹터 등 발본적 개혁(2009-2013년)

제3섹터 등의 경영악화와 지방자치단체 재정건전화 법의 전면 시행(2009년 이후)에 의해 제3섹터 관련 채무 등이 건전화 지표에 추가되었다. 이후 제3섹터, 지방공사 및 공영기업의 발본적 개혁을 조속히 추진하여 장래적인 재정부담의 명확화와 계획적인 삭감을 추구하게 되었다.

즉, 2009년도부터 2013년도 기간에 기본적으로 모든 제3섹터를 대상으로 ‘제3섹터 개혁추진채’를 활용하여, 조직의 존폐여부를 포함한 발본적 개혁을 집중적으로 행하였다(총무성 자치재정국장 통지 2009년 6월 ‘제3섹터 등의 발본적 개혁 등에 관한 지침’).

(2) 제3섹터 개혁추진채(지방재정법부칙 제33조의 5의7)의 개요

지방공공단체에게 있어 제3섹터 등의 경영악화는 재정운영상의 큰 부담, 리스크로서 제3섹터 등의 정리 재생을 행할 경우 이하의 경비를 일시적으로 부담하지 않으면 안된다. 경비목록은 제3섹터 및 지방공사의 손실보상, 채무보증 및 대출금의 정리, 지방공영기업의 채무 및 직원의 퇴직금, 시설, 설비의 원상회귀 등에 필요한 경비이다.

이에 지방재정법을 개정하여 ‘제3섹터 등 개혁추진채’를 창설, 상술한 경비목록의 경비를 특례적으로 지방채의 대상으로 한다.

대상경비는 다음과 같다.

- 제3섹터 및 지방주택공급공사 : 지방공공단체가 손실보상을 행하는 법인의 법적 정리⁷⁷⁾ 등을 행하는 경우에 필요로 하는 것으로서 당해 손실보상에 요하는 경비(단기 대부금의 정리에 요하는 경비를 포함)

- 토지개발공사 및 지방도로공사 : 지방공공단체가 채무보증 등을 행하는 공사차입금의 상환에 필요한 경우로서 공사의 해산 혹은 불채산사업의 폐지를 행하는 경비(단기 대부금의 정리에 요하는 경비를 포함)

- 공영기업 : 공영기업의 폐지(특별회계의 폐지)를 행하는 경우에 필요한 이하의 경비(시설 및 설비의 철거와 원상회복에 요하는 경비, 지방채의 조기상환, 일시차입금의 상환에 요하는 경비, 퇴직수당의 지급에 요하는 경비, 공영기업형독립행정법인의 설립할 때 필요한 자금과 그 외 재산의 출연에 요하는 경비, 국가 혹은 지방공공단체가 교부하는 보조금, 부담금 등의 반환에 요하는 경비)

대상기간은 2009년부터 2013년까지 특례조치로서 운영하였으나, 경과조치 대상단체의 경우 2014년도부터 2016년도까지 기채가 가능했다. 발행절차는 의회의 의결을 거쳐, 총무대신(총무부장관) 혹은 도도부현지사의 허가하였다.

총당율은 100%, 상환연한은 10년 이내가 기본이나 필요에 따라 10년을 넘기는 상환연한을 설정할 수 있다. 재원조치는 2013년도까지의 기채분은 지불이자의 일부에 대해 필요에 따라 특별교부세 조치를 취하였다(2013년도 이후 경과조치분에 대해서

77) 법적정리:파산절차, 특별정산절차, 재생절차 및 갱생절차
사적정리:일반적으로 공표되는 채무처리를 위한 준칙 등이 해당

는 공영기업의 폐지에 관련된 기채분의 지불이자의 일부에 대해 특별교부세 조치를 취함).

3) 우발채무의 모니터링 제도

(1) “지방공공단체 재정건전화에 관한 법률”

“지방공공단체 재정건전화에 관한 법률”은 사실상 우발채무의 모니터링 역할을 한다. 이 법률에 따라 지방자치단체 재정의 조기 건전화, 재생 및 지방공영기업의 경영 건전화에 관한 구조를 정비하였다.

재정건전화 법률의 특징은 지방공영기업 및 일부 사무조합, 광역연합, 지방공사(지방도로공사, 지방주택공급공사, 토지개발공사), 제3섹터를 포함한 지방재정의 전체상을 점검한다. 재정건전성을 판단하는 기준을 ‘조기건전화 기준’과 ‘재정재생기준’의 2단계로 나눠, 조기 건전화를 꾀하였다. 지방자치단체의 재정부담을 스톱 정보로 파악, 더 나아가 지방공사에 대한 채무보증과 외곽단체에 대한 손실보상에 근거한 자치단체 부담예상액을 포함시켜, 장래의 부담을 고려한 재정 상황을 판단한다.

지방자치단체가 재정 전체의 건전성에 관한 4개의 비율(실질적자비율, 연결실질적자 비율, 실질공채비율, 장래부담비율)을 공표, 이 비율이 조기 건전화 및 재생필요 대상의 기준에 달한 경우, 건전화와 재생을 향한 계획을 책정하게 되어 있다. 이 때 외곽단체와 지방공영기업의 경영악화로 인한 ‘조기건전화 재생 대상 단체’로 지정될 경우 ‘경영과탄으로 인한 이미지 악화’, ‘행정서비스의 폐지, 축소’, ‘총무성 장관과 도지사의 권고를 통한 경영자유도 저하’, ‘총무성장관이 재생계획에 동의하지 않은 경우의 기채제한’ 등의 조치가 예상된다.

결국 지방공공단체 재정건전화 법률의 제정은 우발채무(손실보상 혹은 채무보증)에의 사후 제한 조치로서 의미를 가진다고 할 수 있다.

표 4-15 지방공영기업, 제3섹터의 손실보상, 채무보증의 상황

(단위: 법인, 백만원)

연도	총계		제3섹터				지방3공사					
			사단법인 재단법인		회사법법인		지방주택공급공사		지방도로공사		토지개발공사	
	법인수	잔고	법인수	잔고	법인수	잔고	법인수	잔고	법인수	잔고	법인수	잔고
2009년	1,232	7,478,404	270	1,469,169	195	361,445	20	547,910	41	2,156,415	706	2,943,464
2010년	1,147	6,941,454	256	1,436,810	182	344,937	19	488,656	39	2,119,021	651	2,552,029
2011년	1,062	6,266,975	239	1,316,908	170	302,612	17	411,865	36	2,050,679	600	2,184,911
2012년	994	5,712,633	218	1,127,689	159	297,081	16	372,113	34	1,979,919	567	1,935,831
2013년	882	4,963,452	191	967,255	145	284,317	12	272,753	33	1,870,536	501	1,568,590
2014년	735	4,078,370	161	809,466	135	264,224	12	256,470	31	1,759,253	396	988,957
2015년	677	3,741,961	147	700,381	119	212,597	12	254,318	31	1,681,739	368	892,927
2016년	632	3,532,801	136	659,064	107	199,141	12	238,538	31	1,608,136	346	827,922
2017년	593	3,224,056	130	604,656	99	185,172	12	205,971	28	1,536,519	324	691,738
2018년	561	3,001,484	129	552,987	88	168,927	12	181,137	27	1,460,204	305	638,229

주: 2019년도 이후 금액 정보 불명

출처: 총무성 각 연도별 지방재정백서

(2) 일본 공인회계사 협회 “제3섹터 등의 사업 재생 지침”⁷⁸⁾

① 경영상황 등의 파악, 감사, 정기점검

□ 경영검토위원회의 설치 및 조사, 평가를 검토

a. 손실보상을 행하고 있는 제3섹터 등(지방도로공사 및 토지개발공사는 제외)에서 손실보상채무 부담 예상액 산정기준의 표준평가방식에 의한 손실보상채무가 B-E등급으로 평가받은 상황, 혹은 개별평가방식에 있어 그 산입비중이 30% 이상의 경우이다.

b. 손실보상을 행하지 않는 제3섹터 등(지방도로공사 및 토지개발공사는 제외)에서 이하에 해당할 경우이다.

- 경영수지가 적자인 경우(지방자치단체에서 보조금 등의 재정원조를 받는 경우에는 당해 재정 원조액을 공제한 이후 판단)

78) 정부의 정책을 정리한 성격의 보고서로써, 공식적인 설명자료로 간주 가능.

- 채무초과인 경우(자산의 회계상에 나타나지 않는 손실이 있는 경우, 당해에 그 손실을 반영한 후 판단)

- 채권의 원리상황이 있는 경우, 당해 상환액의 10% 이상을 지방자치단체에서의 보조금 혹은 실질적인 신규대부금 등의 재정지원에 의존하는 경우

c. 지방도로공사

요금 수입이 관리운영비(차입금 이자를 포함)를 충족시키지 못하여 채산이 맞지 않는 경우

d. 토지개발공사

채무보증 혹은 손실보상이 딸려 있는 차입금으로 취득한 토지 중 보유기간이 5년 이상인 경우, 혹은 보유 자산을 시가평가한 경우에 실질적으로 채무초과로 인정된 경우

② 의회에 설명 및 주민에 정보공개

a. 정보개시의 철저화

지방공공단체에 대해서는 의회 및 주민에 대해서 발본적인 처리책의 검토에 있어, 정보개시의 범위를 확충하여, 주민과 의회에 대해 충분한 정보개시의무를 강화하였다.

특히 이하의 사항은 충분한 설명이 필요하다.

- 사업선택의 현상에 이른 경위와 책임 소재

- 당해 사업의 정리(매각, 청산) 혹은 재생이 최선의 선택(수법)이라고 여겨지는 경우

- 사업의 정리(매각, 청산) 혹은 재생에 수반되는 손실보상의 이행을 행할 필요가 있는 경우

- 처리에 수반되는 이해관계자와의 비용분담의 설계

b. 의회의 관여

제3섹터 등의 발본적인 개혁을 행하는 경우에는 관련예산의 결의, 지방채의 특례조치(특히 제3섹터채)를 활용, 제3섹터의 해산 등의 의결을 행함에 있어, 상기 a의 정보개시설명 대상 4개 정보에 대해서는 의회에서 충분한 의결을 통해 처리가 적절하였는

지를 확인할 필요가 있다. 이로 인한 주민과 그 대표인 의원의 의회와의 관여가 강화된다. 이로 인해 제3섹터의 설명 책임 및 명료한 자료 작성을 의무화해야 한다.

③ 경영책임의 명확화와 운영체제

채무조정을 수반한 처리책(법적정리, 사적정리에 관한 가이드라인 등 활용)을 행하는 경우, 그 가이드라인 등 일반에 공표된 채무처리의 준칙을 활용하여, 경영책임의 명확화 및 운영체제의 구축이 필요하다. 잔존자산의 매각, 관리 등에 대해서는 정보 개시 후에 적절한 관리 혹은 처분이 필요하다.

제3절 시사점

1. 민간영역의 체계적 우발채무(부채) 관리구조

민간기업의 경우 우발부채는 시장 규율(market discipline)이 작동하기 쉽다. 즉, 높은 우발부채 수준은 높은 소송 위험(litigation risks)과 관련이 있어 주가에 부정적 영향을 미치고(손성규 외, 2015), 자본조달비용을 상승시키며(박종일·신재용, 2014). 기업가치에도 부정적인 영향을 미친다(김진태·심충진, 2020). 따라서 규제기관인 금융감독원은 민간기업의 우발부채에 대해 사전적·사후적 관리를 하고 있다. 이 외에도 간접적으로 위험 관리 차원에서 자산건전성 분류나 자기자본 규제, 부동산 PF 익스포저 한도 설정 등의 방식을 통해 민간 기업의 부실 위험을 관리하고 있다.

이에 반해, 우리나라 정부 부문에서는 다음과 같이 우발부채 혹은 우발채무 관리의 구조적 한계가 존재한다. 민간에 비해 시장 규율이 제한적이고 국회나 지방의회 등 이해관계자의 관심이 부족할 수 밖에 없다. 행정안전부의 경우 2018년에 지방자치단체의 우발부채 현황을 공시한 적이 있다. 그러나 이전이나 이후에도 지방자치단체 전체 차원에서 우발부채 혹은 우발채무 관련 자료를 취합하고 관리하는 시도가 없었다. 다만, 최근에 강원레고랜드 디폴트 선언 이후에 나온 행정안전부 보도자료 등을 통한 제도개선 사항들은 제시가 되었다.

2. 재무제표 주석 내 매우 구체적인 우발채무(부채)관련 자료 개시

민간기업의 경우 한국채택국제회계기준 제1037호에 따라 아래의 사항을 재무제표 주석 공시사항으로 공시하도록 하고 있다.

한국채택국제회계기준 제1037호 문단 86

의무를 이행하기 위한 자원의 유출 가능성이 희박하지 않다면 보고기간 말에 우발부채의 분류별로 그 특성을 공시하고 실무적으로 적용할 수 있는 경우에는 다음의 내용을 공시한다.

- (1) 문단 36~52에 따라 측정된 재무적 영향의 추정 금액
- (2) 자원의 유출 금액 또는 시기와 관련된 불확실성의 정도
- (3) 변제 가능성

해당 기준에 따라 민간기업은 상세한 수준의 우발채무를 공시하고 있다.

사례: 태영건설(유가증권시장 상장법인) 2022년 연결감사보고서(2023.03.17. 발행)

40. 우발채무 및 약정사항

..(중략)..

(2) 계류중인 소송사건

당기말 현재 연결실체는 하자보수청구소송 등 45건의 소송사건과 관련하여 138,183백만원의 소송가액으로 피소되었으며, 손해배상청구소송 등 14건의 소송을 제기하였습니다. 당기말 현재 연결실체는 합리적으로 소송결과가 예측되는 건에 대하여 36,093백만원의 총당부채를 설정하고 있습니다.

(4) 전주00부대이전 부지개발사업과 관련하여 토지 미분양으로 인하여 대출상환금이 부족할 경우, 연결실체의 지분을 상당액에 따른 토지미분양분을 매입하는 약정이 체결되어 있습니다.

(5) 김해대동첨단산업단지 조성 PF 사업과 관련하여 준공예정일로부터 6개월 이내 공동주택 주거용지 미분양시 연결실체가 매입하는 약정이 체결되어 있으며, 신경주역세권개발사업과 관련하여 대출만기일의 4개월 전까지 매매계약이 체결되지 않은 공동주택용지에 대해 연결실체가 대출만기일의 1개월 전까지 매각 대금 전액을 납부하여 매입하는 약정이 체결되어 있으며, 창원 자축형복합행정타운 조성사업 및 김포풍무역세권 도시개발사업과 관련하여 매입확약부지에 대해 매수의무를 부담하는 약정이 체결되어 있습니다. 또한, 걸포4지구도시개발 사업관련 주택용지 중 이택·협택 우선공급 후 잔여분에 대해 감정가로 선매입권 보유하고 있으며, 프로젝트 회사 또는 금융기관에 대하여 해당부지에 대한 매입확약을 제공하고 있습니다.

위 공시사항을 보면 아래의 내용이 모두 포함되어 있는 것을 확인할 수 있다.

- 1) 약정과 관련된 사업내용
- 2) 회사가 체결한 약정의 상세내용(또는 계류중인 소송사건의 현재 진행 단계)
- 3) 우발상황이 발생하게 되는 경우 회사가 어떤 의무를 부담하게 되는지
- 4) (존재한다면) 재무상태표에 부채로 인식된 금액

반면 공공분야의 경우 공시항목에 한계가 있다. 현행 우발채무(부채) 공시자료를 검토한 결과, 행위명, 사업자, 사업기간, 약정내용 등이 간략히 소개되어 있어 구체적으로 어떠한 잠재적 위험이 존재하는 지에 대한 파악이 어렵다.

따라서 지자체의 경우도 약정유형, 행위명(또는 사업명), 사업자, 약정금액, 재무상태표에 부채로 인식된 금액, 계약의 상세내용(어떠한 경우에 의무를 부담하게 되는 지에 대한 계약내용)을 포함하여 정보이용자가 이해할 수 있도록 공시 내용을 충분하게 기재할 필요가 있다.

3. 국가 및 지방의 우발채무(부채) 공시항목 통일 필요

국가 수준의 우발부채 검토결과, 국가에서 공시하는 우발부채와 지방자치단체에서 공시하는 우발부채 및 우발채무 항목에 차이가 존재한다. 특히 지방자치단체의 경우 예산 과정상 결산 부분에서 복식부기 발생주의 재무회계 정보를 제공하고 있음에도 불구하고, 현금주의 단식부기 방식의 지방재정 결산공시를 통해서도 우발부채와 우발채무를 공시하고 있으며 유형이 조금씩 다르다는 것을 알 수 있다. 최근 들어 학계를 통해 국가 수준에서의 우발부채의 합리적 관리를 위해 공시 유형의 합리화와 우발부채 인식의 신뢰성 제고, 국제 수준의 유형화 등을 제시한 바 있다(최연식 외, 2022). 또한 광역 지방자치단체의 3개년('19~'21년)에 대한 우발부채 공시 현황을 살펴본 한승엽 외(2023)에 따르면 재무제표 상에 계류 중인 소송사건 관련 소송가액이나 부채 계상액을 누락한 지방자치단체가 대다수 존재함을 확인할 수 있다. 지방자치단체와 중앙부처, 국가 수준의 재정 활동의 범위와 내용에 당연히 차이가 있을 수 있으나 장기적 차원에서 지방자치단체와 국가 수준의 우발부채 및 우발채무 유형화를 통일할 필요가 있어 보인다. 최소한 지방자치단체와 국가 수준에서 우발채무 혹은 우발부채의 인식 기준과 세부 유형에 대한 자료 공유 등의 기회를 가지는 것이 바람직해 보인다.

4. 미국의 우발채무 기록과 공시의 구체적, 투명한 관리 및 기금 운용

미국 주정부와 지방정부는 관련 회계법 (GASB)을 통해, 우발채무의 공시와 기록을 구체적이고 투명하게 관리하고 있다. 또한 정부 신용등급을 결정하는 관련 기관이 우발채무의 프로파일을 결정기준에 포함시켜 우발채무를 관리하고 있다.

정부의 신용등급을 평가하고 있는 미국의 경우 현재 가지고 있는 채권과 미래에 발행할 채권에 큰 영향을 주기 때문에 주와 지방정부들은 우발채무를 적절하게 관리 할 수 밖에 없는 시스템을 가지고 있다. 정부들의 신용등급을 결정하는 신용등급평가 기관들이 우발채무의 크기, 상황 등을 평가시 고려한다.

그리고 미국 주정부와 지방정부는 우발채무를 포함한 채무를 관리하기 위해 예비 기금을 운용한다. 다만, 주와 지방정부마다 기금에서 관리되어야 하는 현금 잔액과 사용 조건이 다르다. 그러나 예비기금의 운용으로 우발채무가 현실화 되었을 때, 부정적인 영향을 줄일 수 있는 시사점이 있다.

5. 일본의 적극적 의회 관여

일본의 지방자치단체에 대해서는 의회 및 주민에 대해서 발본적인 처리책의 검토에 있어, 정보개시의 범위를 확충하여, 주민과 의회에 대해 충분한 정보개시의무를 강화하였다. 특히 사업선택의 현상에 이른 경위와 책임 소재, 당해 사업의 정리 혹은 재생이 최선의 선택(수법)이라고 여겨지는 경우, 처리에 수반되는 이해관계자와의 비용분담의 설계 등에 대해서는 더욱 구체적으로 제시해야 한다.

제3섹터 등의 발본적인 개혁을 행하는 경우에는 관련예산의 결의, 지방채의 특례조치를 활용, 제3섹터의 해산 등의 의결을 행함에 있어, 전술한 정보개시설명 대상 4개 정보에 대해서는 의회에서 충분한 의결을 통해 처리가 적절하였는지를 확인할 필요가 있다. 이로 인한 주민과 그 대표인 의원의 의회에의 관여가 강화된다. 이로 인해 제3섹터의 설명 책임 및 명료한 자료 작성을 의무화해야 한다.

5

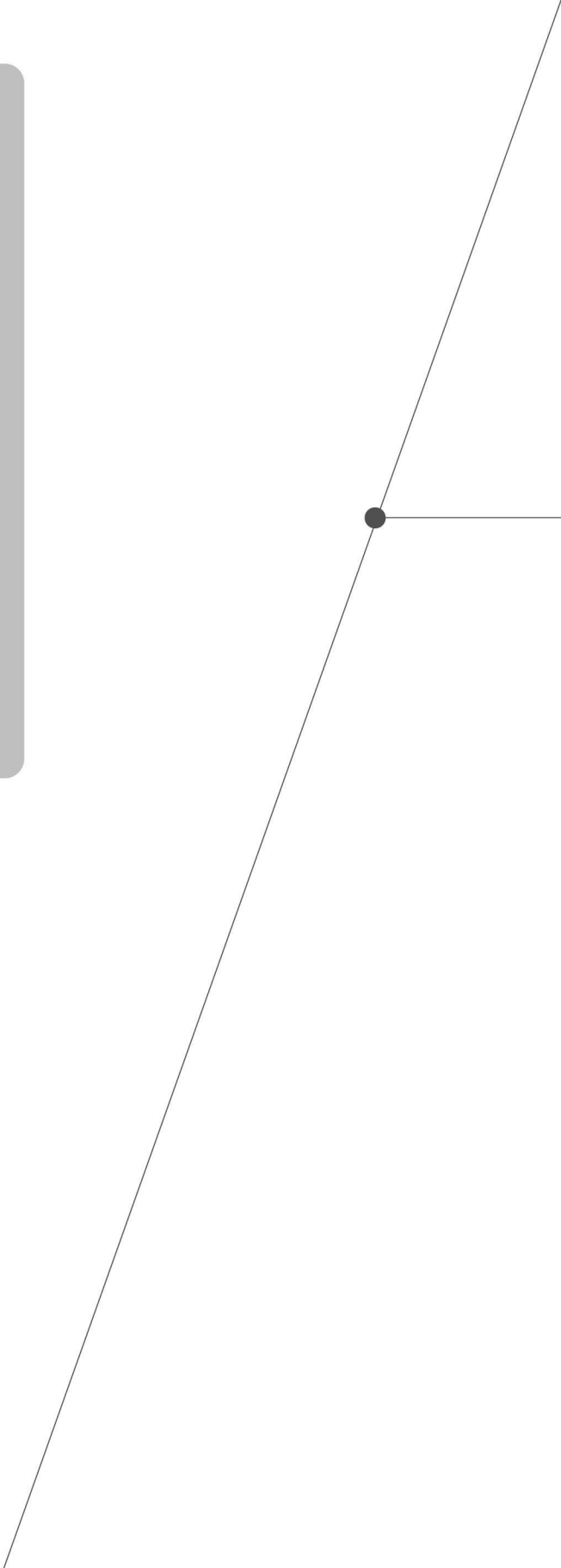
우발채무의 관리 개선방안

제1절 기본방향

제2절 지자체의 우발채무 자체
관리방안

제3절 우발채무의 관리제도
개선방안





Korea Research Institute for Local Administration



제5장

우발채무의 관리 개선방안

제1절 기본방향

우발채무는 의무를 부담하게 된 시점(예를 들어 약정의 체결 시점)에는 지자체가 부담하게 될 의무의 발생여부, 발생시점, 금액의 범위 등을 정확히 알 수 없다. 보증채무부담행위와 예산외 의무부담 두 가지 유형 모두 미래 시점에 의무부담해야할 사건(예를 들어, 보증채무부담행위의 경우 주채무자가 상환의무를 이행하지 못하는 경우)이 시작되었을 때 지방자치단체의 부담이 발생되며, 손실범위 등을 구체적으로 추정할 수 있다.

보증채무부담행위의 주채무는 자산유동화증권, 금융기관차입금과 같은 금융상품인 경우가 다수이며, 일반적으로 금융상품은 그 금액이 최초 계약시점에 확정적으로 정해져 있다. 주채무에 대해 보증계약을 체결하는 경우에도 보증의 범위는 주채무의 금액 내에서 정해지는 것이 일반적이기 때문에 최대 손실 금액을 현재 시점에서 추정할 수 있다는 특성이 있다. 예산외 의무부담의 경우 미래 일정 시점에 지방자치단체의 재정적 부담(또는 비재정적 부담)이 될 수 있는 채무이지만, 현재 시점에 금액의 범위를 한정지을 수 없다는 차이점이 있다.

이러한 우발채무는 지방자치단체가 사업을 수행하며 민간기관과 협력하게 되고 그 과정에서 여러 가지 약정을 체결하게 되는데 보통 해당 약정사항에서 발생하게 된다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 갚아야 하는 것이 확실한 일반채무와 달리 아직 채무로 확정되지 않은 우발채무의 경우 그 제도나 관리면에서 상당한 한계를 가지고 있는 것으로 드러났다. 특히 2022년 9월 강원도의 채무불이행 선언에 따른 여파는 공공분야뿐만 아니라 민간영역에까지 매우 큰 영향을 준다는 것을 우리는 학습하였다. 따라서 우발채무에 대한 관리가 강화되는 등 우발채무 문제가 재발되지 않도록 여러 가지 제도적 보완이 이루어지고 있는 상황이다(행정안전부 보도자료, 2023. 5. 23.).

우발채무의 문제점을 분석하기 위해 본 연구에서는 앞서 우발채무관련 현행 제도 및 현황, 국가와 민간영역, 해외 사례 등을 구체적으로 살펴보았다. 이를 바탕으로 제5장

에서는 우발채무 관리에 있어서 개선사항을 제시한다. 개선사항은 우발채무 규모나 추진속도, 계약사항 이행 등에 대해 지자체 자체적으로 모니터링하여 관리할 수 있는 방안과 제도적으로 개선해야 할 사항 등으로 나누어 제시할 것이다.

다만, 국가 및 민간분야, 해외사례의 경우 우발채무가 아닌 우발채무를 포함한 더 넓은 의미의 우발부채 용어를 사용하고 있다. 따라서 그 시사점을 바탕으로 개선방안을 제시하고 있는 본 연구에서도 일부 우발부채를 혼용하여 서술하는 한계점이 있다.

제2절 지사체의 우발채무 자체 관리방안

1. 구체적인 재무제표 주석 작성 및 재정공시 강화

1) 매우 구체적인 재무제표 주석 작성

우발부채가 그 의무이행을 위하여 경제적 자원을 유출할 가능성이 있기 때문에, 재무제표에 부채로 인식하지는 않더라도 주석에는 공시하도록 규정하고 있다. 손실의 가능성이 공시되지 않는다면, 재무제표에 대한 신뢰성이 저하될 뿐만 아니라 투자자 피해를 유발하는 주요 원인이 될 수 있기 때문이다.

전술한 바와 같이 미국 회계법(GASB)에서도 주정부와 지방정부는 우발채무조건이 발생할 가능성을 ACFR 재무제표에 기록해야 한다. 우발채무조건이 발생할 가능성을 probable(확률 상 일어날 가능성이 높은 경우), reasonably possible (가능성이 원천적으로 적지만 발생할 가능성이 있는 경우), remote (발생할 가능성이 매우 적은 경우) 세 가지로 나누어서 기록한다. 우발채무와 관련한 예비 손실이 발생하고 또한 예상 가능할 때 재무제표에는 부채 또는 손실/비용으로 반드시 기록되어야 한다.

한편 민간의 사례를 살펴보면 금융감독원 조사 및 감리 과정에서 주석 공시 누락 사례를 제시한 바가 있다. 그 일례로 일부 건설회사의 경우 PF(project financing)와 관련하여 변형된 신용보강을 제공하고 있음에도 이에 대한 주석 공시를 누락하는 경우가 있어 문제가 되었다. 기존의 PF 우발부채 주요 유형인 연대보증 및 채무인수는 크게 감소한 반면, 책임준공과 조건부 채무인수 등 변형된 신용보강 규모가 크게 증가하였음에도 불구하고 이에 대한 주석 공시를 누락한 것이 발견되었다.

앞서 [그림 4-4] 금융감독원 사전관리제도 예시에서 살펴본 바와 같이 금융감독원은 매년 다음 해 회계연도에 중점적으로 점검해야 할 회계 이슈를 사전 예고하는데 예를 들어 2019년 6월에 미리 2020년도에 중점적으로 점검할 사안들로서 우발부채의 인식·측정 및 관련 주석 공시의 적정성이었다.

이처럼 민간분야 경우 이상의 세세한 부분까지 매우 구체적으로 주석에 명시토록 되어 있음을 알 수 있다. 최근 회계정보의 유용성과 투명성이 강조되는 상황에서 재무제표의 일부를 구성하는 주석공시의 의미와 그 중요성은 매우 크기 때문에 간과하기 쉬운 우발부채의 다양한 유형에 유의하여 우발부채에 대한 주석 공시를 충분히 할 필요가 있다.

2) 재정공시 강화

현행 재정공시제도 하에서는 재량적인 의사결정에 의해 혹은 고도의 전문성이 요구되는 특성때문에 우발채무가 충실하게 작성되지 않을 위험이 존재한다. 이는 우선 보고 실체인 지방자치단체가 불리한 재정활동의 결과로 발생하는 우발채무의 보고를 회피 혹은 축소할 유인을 가질 수 있음을 의미한다. 혹은, 우발부채와 우발채무의 개념과 분류에 대한 인식이 부족하여 실수로 이를 누락할 가능성도 다분히 존재한다.

이러한 점들은 결국 합리적이고 공식적인 절차를 통해 우발부채 혹은 우발 채무의 인식 기준을 마련하고 체계적으로 관리할 필요성을 의미한다는 차원에서 공시의 중요성이 있다.

현재의 재정공시는 공시 내용이 통계적인 수치의 취합에 그치고 있으며, 구체적으로 어떤 약정이 포함되어 있는지, 해당 약정이 향후 지자체에 어떤 재정적 부담, 비재정적 부담을 줄 수 있는지에 대한 영향분석이 구체적으로 이루어지지 않고 있다. 채무관리계획, 재정운용상황개요서 등으로 대체하여 공시하고 있는 지방자치단체가 다수 있다. 공시시기 또한 수시공시로 대체 가능토록 되어 있어서 지자체별로 공시시점이 천차만별이어서 공시를 통한 정보제공이나 대외적인 견제가 거의 불가능한 상황이다. 따라서 우발채무 공시의 시기를 특정하여 지자체 자체적으로 정보를 공유하여 관리가 가능토록 해야 할 것이다.

2. 차세대 이호조 시스템 입력 관리 및 모니터링

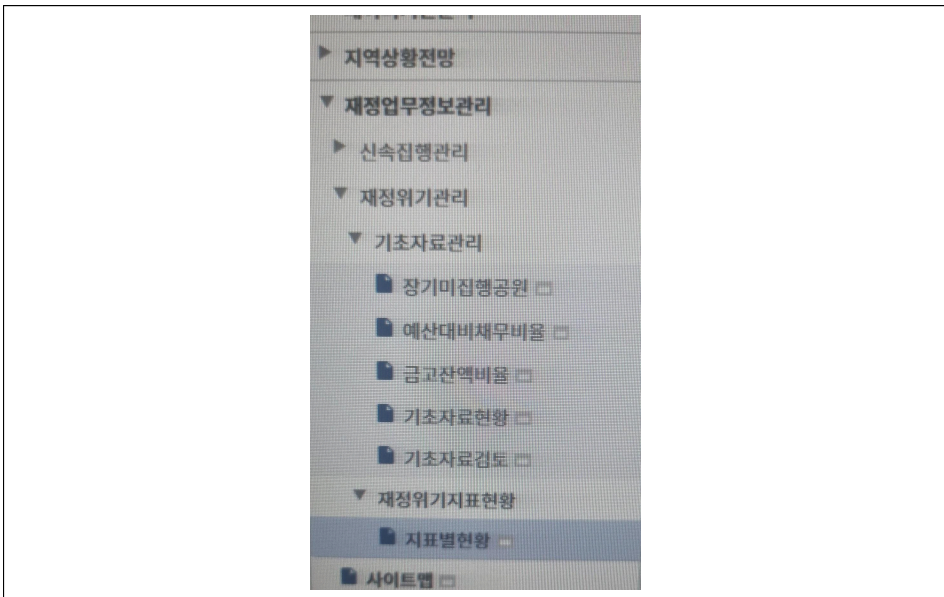
1) 차세대 이호조 위기관리시스템 입력 관리

우발채무를 지자체가 자체적이며 수시로 관리하기 위해서는 우발채무관련 데이터를 상시 파악할 수 있어야 하고, 상시 파악하며 자주 접하게 되면 현재와 같이 크게 어려워지지 않을 수 있다. 이를 위해 현재 예산 및 결산담당 공무원들이 사용하고 있는 이호조 시스템에 우발채무항목을 추가할 필요가 있다.

현세대 외에 현재 일부 개통되어 운영중인 차세대 이호조 위기관리시스템 내에도 우발채무관련 항목이 없다. 즉, 차세대 이호조 시스템 메뉴를 살펴보면 사진과 같이 재

정업무정보관리 하위에 재정위기관리 메뉴가 있고 현재 재정위기관리 항목에는 기초자료 관리, 재정위기지표 현황이 있다. 기초자료 관리항목으로는 장기미집행공원, 예산대비채무비율, 금고잔액비율 등이 있는데 기초자료 관리항목에 우발채무 현황 항목을 추가하여 상시 자체관리토록 하는 방안도 고려해보는 것이 필요하다.

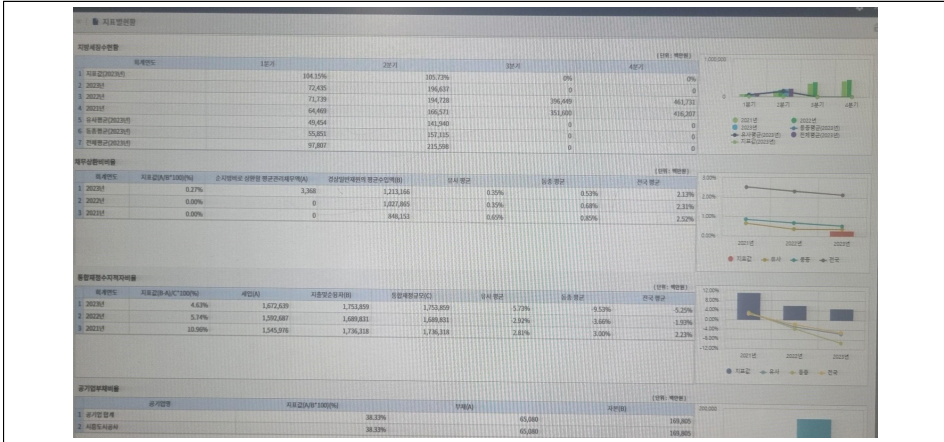
그림 5-1 차세대 이호조시스템 항목



실제로 아래 사진의 입력된 내용들을 살펴보면 예를 들어 지방세 징수현황의 경우 연도별, 분기별 징수액과 징수율을 한 눈에 파악이 가능하다. 채무상환비율과 통합 재정수지비율의 경우도 해당지자체의 3년간 규모와 추이를 파악할 수 있고, 유사지자체 및 동종지자체, 전국평균과의 비교도 가능하다. 공기업부채비율의 경우도 부채와 자본금 등의 파악이 가능하도록 되어 있다.

따라서 우발채무 현황도 설정에 따라서는 최근 약 10년 간 등의 행위명, 사업자, 사업기간, 사업비, 약정금액(최대 손실 추정), 약정내용(매우 구체적)을 입력토록 한다면 상시 모니터링이 가능해질 것이다.

그림 5-2 차세대 이호조시스템에 입력 항목의 예



2) 사업단위별 모니터링

우발채무의 경우 해당 채무 자체의 한계로 누락 없이 관리가 되기 어렵다. 정보의 적시 관리를 위한 시스템을 구축하기 위해서는 우발채무의 기초가 되는 약정사항의 관리를 사업의 단위별로 파악하는 것이 필요하다.

각 지자체는 다양한 사업을 수행하고 있으며, 해당 사업을 진행하기 위해 민간과 협력하는 과정에서 다양한 약정이 체결되고 있다. 지자체 자체적으로 현재 시점에서 시행되는 사업들을 전체적으로 취합하고, 그 사업들을 진행하는 과정에서 체결된 약정사항들에 대해 확인하는 것이 필요하다.

우발채무를 누락없이 관리하기 위해서는 일차적으로 시행되는 사업을 모두 파악한 후 해당 사업단위별로 체결된 약정사항을 확인하는 것이 필요하다. 사업과 관련된 모든 약정사항이 지자체에 재정적, 비재정적 부담을 유발하는 것은 아닐 것이기 때문에 관련성이 낮은 약정사항은 제외시키고, 지자체의 의무를 발생시킬 사항을 포함한 약정내용을 유형화 하는 것이 필요할 것이다.

우발채무 관리의 필요성에 대해 문제인식이 과거 대비 높아지고 있으며, 이와 관련하여 제도적으로 정비가 이루어지고 있다. 그러나 제도를 도입하기에 앞서, 지자체 자체적으로 우발채무의 근간이 되는 기본적인 사업의 관리와 약정사항 등이 관리되지 않는다면 제도의 도입이 실제 효과를 발휘하기 어려울 수 있다.

3) 시스템을 통한 상시 모니터링

국가회계예규상 우발부채의 인식기준에서는 우발부채는 처음에 예상하지 못한 상황에 따라 변할 수 있으므로 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높아졌는지를 판단하기 위하여 지속적으로 모니터링한다. 신뢰성 있게 추정할 수 없는 극히 드문 경우를 제외하고는 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높은 부분에 대하여 충당부채를 인식한다. 이처럼 과거에는 우발부채로 처리하였더라도 경제적 효익이 있는 자원의 유출 가능성이 매우 높아진 경우에는 그러한 가능성의 변화가 생긴 기간의 재정상태표에 충당부채로 인식하여 현행화하고 있는 것이다. 사실 국가 수준에서도 우발부채 주석 공시 한계 중의 하나로 지적되는 것이 미래의 잠재적 위험 판단을 위한 질적 정보 제공보다는 과거 발생한 객관적 사실 전달에 치중하고 있다는 점이다.

상술한 사업단위별 모니터링이나 이상 징후를 감지하고 대처하기 위해서는 향후 2024년 1월 전면 개통될 차세대 이호조 위기관리시스템 모니터링을 통해 돌발상황의 성격이나 발생 가능성에 대한 판단, 부담예상액 등의 흐름을 파악하고 현행화하여 인지한 후 대처해 나가야 할 것이다.

4) 광역단위 자문단 지원을 통한 사전모니터링

앞서서 미국 노스 캐롤라이나 주와 지방정부들이 채무를 다루는 방법과 관련해서 부채 감당 능력 자문 위원회를 운용하고 일반회계기금 내에서 미지급 부채 해결 예비금을 만들었던 사례를 살펴보았다. 2004년 발족한 이 위원회는 매년 주지사와의 의회에 10년 회계연도 동안 주가 감당할 수 있는 부채 능력에 대해서 자문하고 또한 주의 부채를 건전하게 관리하는 정책을 자문한다. 행안부(2023. 5. 23 보도자료)에서는 우발채무 관리방안 중의 하나로 지자체의 채무부담관련 협약체결을 전문적으로 지원해주기 위해 사전자문 컨설팅제도를 도입한다고 발표한 바 있다. 사실 지자체 공무원이 기업을 대상으로 최소한 불리하지 않는 계약이나 협약을 맺기는 쉽지 않다.

따라서 광역단위에 회계전문가, 법률전문가, 계약전문가 등으로 구성된 채무부담자문단을 구성하여 관할 시군에서 요청시 컨설팅단을 파견하여 지원하는 방안을 구상해볼 수 있다. 자문단에서는 사후보다는 사전 모니터링이 될 수 있는데 다음의 역할을 기대할 수

있을 것이다. 가장 최초로는 기업에서 지자체로 민간투자방식을 제안해왔을 때 사업추진의 적정성 검토, 진행단계에서는 계약서 약정내용에 대한 검토 등이 가능할 것이다.

3. 우발채무의 명확한 정의 제공 및 공무원 교육(매뉴얼) 강화

1) 우발채무의 명확한 정의

우발채무 관리의 한계로서 최우선한 문제점은 용어가 어렵다는 것이다. 제2장 우리나라에서의 우발채무 개념 정의, 외국의 용어사용 예를 바탕으로 우발채무의 정의를 좀 더 명확히 제시하면 다음과 같다.

일본 총무성(지방공회계매뉴얼)은 “우발채무는 회계연도말의 현실의 채무가 아닌, 장래 일정 조건을 충족시키는 사태가 발생한 경우에 채무가 되는 경우”를 우발채무로 정의하고 있다. 캘리포니아주의 법(Contingent and Real Liabilities 8491)에서는 “우발채무란 과거의 거래나 사건과 관련된 채무로서 장래에 지급될 실제 채무가 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 잠재적 채무”를 말한다⁷⁹⁾.

즉, 우발채무는 다음의 조건을 충족해야 한다.

1. 회계연도말의 채무가 아닌 과거의 거래나 사건과 관련된 채무로서 장래에 지급될 실제 채무가 될 수도 있고, 채무가 되지 않을 수도 있다.

2. 채무부담금액이 확정적인 경우에는 일반채무, 불확실한 경우에는 우발채무이다.

3. 우발채무는 지방의회의 의결을 필요로 하며, 다음과 같이 보증채무부담행위와 예산외 의무부담으로 나뉘어 정의된다.

- 보증채무부담행위: 금융상품으로서 지자체가 보증을 선 주채무자가 채무를 이행하지 않을 때 부담해야 하는 경우

- 예산외 의무부담: 계약, 협정, 협약 등을 통하지만 금융상품이 아니며, 사업결과가 불확실하여 현재는 예산으로 잡히지 않으나 향후 사업종료 결과에 따라 지자체가 직접적으로 예산을 부담해야 하는 경우

79) “A contingent liability is defined as an obligation relating to a past transaction or event that may be payable in the future. It is a potential liability that may or may not become an actual liability”

표 5-1 지방 일반채무와 우발채무의 비교

구분		채무 부담 형식	
		직접 채무 부담	보증
부담 금액	확정적	채무부담행위, 지방채, 차입금	보증채무이행책임
	불확정적	예산외 의무부담	보증채무부담행위

2) 공무원 교육 및 매뉴얼 제공

지자체 자체적으로 우발채무를 원활히 관리하기 위해서는 예산, 결산, 사업 담당공무원의 인지도 제고 및 교육이 매우 중요하다. 또한 상시적으로 찾아볼 수 있는 우발채무 관리매뉴얼 제공 또한 필요하다.

본 연구를 진행하며 지자체 담당 공무원들과의 인터뷰 결과⁸⁰⁾ 우발채무 관리에 있어 가장 큰 애로사항이 우발채무가 정확히 무엇인지, 관련 자료는 어디서 찾아보아야 하는 것인지 등 전반적으로 모른다는 것이다. 사업담당자는 우발채무 원인행위인지를 몰라서 지나가고, 예산 및 결산담당자는 사업부서에서 알려주지 않아서 파악이 안되는 등이다. 이는 순환근무를 하는 공무원조직 특성상 어쩔 수 없는 한계점일 수밖에 없다. 따라서 이러한 조직의 특성을 고려한 시스템이 작동해야 하는데 먼저 우발채무의 정의를 명확히 하고, 매뉴얼을 통해 상시적으로 찾아볼 수 있도록 해야 하는 것이다.

민간분야의 경우 금융감독원은 공시 및 회계관리, 감리 지적사례 등을 통해 민간 부문의 우발부채를 관리하고 있는데, 한국공인회계사회는 사전적으로 감사업무 수행 유의사항과 매뉴얼 등을 공유하고 사후적으로는 감리 지적 등을 통해 규제기관을 보조하고 있다.

따라서 지방 우발채무 관리를 위해서도 매뉴얼 제작이 필요한데 명확한 용어정의와 사례, 저지르기 쉬운 실수, 표준계약서, 잘못된 계약서 사례, 재무제표 주석공시 누락 사례 등이 포함된 매뉴얼 작성이 필요하다.

80) 2023. 4월, 9월 2회, 광역 및 기초지자체 총 3곳의 예산총괄팀장

제3절 우발채무의 관리제도 개선방안

지방재정법에 우발채무관련 내용을 포함하고는 있으나 일반채무 관리에 집중하고 있어 우발채무와 관련된 요소가 주요하게 관리되지 않는 등의 제도상 한계점을 가지고 있다. 따라서 제도별로 개선사항을 제시하면 다음과 같다.

1. 지방채발행 총액한도 포함범위의 점검

지방재정법 시행령 제11조 지방채발행계획 수립기준 상 2023년 지방채발행계획 수립기준(행정안전부)에 따른 지방채발행 총 한도액 산식에 따르면 우발채무의 50%를 한도액에 포함하도록 정하고 있으며, 지방채를 발행하고자 하는 지방자치단체는 채무 관리계획을 수립해 제출할 것을 요구하고 있다.

우발채무의 범위는 보증채무부담행위, 예산외 의무부담으로 한정하고 있으며, 우발채무는 BTL임차료 등이 포함되는 관리채무에 포함되지 않는다고 명시하고 있다. (2022 행정안전부)

여기서 특정 시점을 기준으로 하였을 때 우발채무를 발생시키는 각 약정사항이 내포하는 위험의 성격과 범위, 영향력은 다를 것이다. 실무상 개별 약정사항을 모두 고려하여 한도액에 반영하도록 하기는 어려울 것이다.

다만, 보증채무부담행위의 우발채무와 예산외 의무부담의 우발채무에 일관되게 50%를 적용하기 보다는 유형별로 위험의 가중치를 판단하여 다르게 반영하는 방안을 고려하여야 하고 궁극적으로는 지자체의 관심도 제고되는 효과도 있다.

앞서 살펴본 민간분야의 경우 자기자본규제 제도상 위험가중자산 산출 시 부외항목을 포함하도록 정하고 있으며, 부외항목을 난내항목으로 전환하기 위해 신용환산율⁸¹⁾이라는 개념을 도입하고 있다.

81) 난외자산의 경우 관련 권리·의무가 미확정된 상태로 난내자산으로 전환되기 전까지는 익스포저를 산출할 수 없으므로 난외자산 계약의 명목원금에 신용환산율(credit conversion factor)을 곱해서 산출된 신용리스크 상당액을 익스포저로 보고 이에 거래상대방에 따른 위험 가중치를 곱하여 위험 가중자산을 구한다. 따라서 신용환산율은 난외자산이 실제로 활용되어 난내자산으로 전환될 확률 개념이며, 특별한 원칙에 따라 결정되기 보다는 거래 유형 및 과거 경험을 토대로 바젤위원회(BCBS)가 산정한 비율을 사용하고 있다. (한국은행, 경제용어사전)

아래 <표 5-2>는 은행업감독규정에서 정하고 있는 부외항목의 유형별 신용환산율을 보여준다.

표 5-2 은행업감독규정 [별표 3의 2] 난외항목의 신용환산율 적용 기준

환산율	항목	예시
100%	(1) 일반 채무보증(대출과 유가증권에 대한 보증신용장 포함) 및 인수(인수성격의 배서 포함) 등 직접적인 신용대체 수단	<ul style="list-style-type: none"> 사채발행 지급보증, 용자담보 지급보증 등 신용파생상품 매도 유동화 익스포저에 해당하는 ABCP 매입 약정 및 신용공여약정 등
50%	(2) 특정거래와 관련된 우발채무(입찰보증, 계약이행보증, 특정거래관련 확정 보증신용장 등) (3) NIF(Note Issuance Facilities) 및 RUF (Revolving Underwriting Facilities) (4) 원만기 1년 초과 기타 약정(할인어음 및 외국환 관련 약정 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 수입화물선취보증, 계약이행보증, 입찰보증, 확정 수출선수금환급보증 등 당좌대출, 회전대출 약정액 중 미인출한도 등
20%	(5) 단기(원만기 1년 이내)의 자동결제성 무역관련 우발채무(상업신용장 등) (6) 원만기 1년 이내 약정(할인어음 및 외국환 관련 약정 포함) (7) 특정거래관련 미확정 보증신용장	<ul style="list-style-type: none"> 신용장 개설관련 지급보증 등 당좌대출, 회전대출약정액 중 미인출한도, 미확정 수출선수금환급보증 등
0%	(8) 은행이 사전통지 없이 무조건적으로 취소 가능한 약정	

위 규정에 따르면 부외항목이 내포하고 있는 위험도에 따라 유형을 분류해 위험에 대한 가중치를 다르게 반영하고 있다.

지방자치단체의 우발채무도 보증채무부담행위와 예산의 의무부담이 내포하는 위험의 성격과 위험의 정도가 다를 것이다. 따라서 우발채무의 유형을 세분화하여 각 유형별로 다른 위험의 성격을 반영하는 제도상 보완이 필요할 것이다.

예산의 의무부담의 경우 보증채무부담행위와 다르게 의무부담의 금액적 범위 확정이 어려운 약정사항이 있을 수 있다. 따라서 이와 관련하여서도 구체적인 가이드라인이 마련될 필요가 있다.

2. 우발채무 포함범위의 점검

BTO(BTO : Build-Transfer-Operate) 사업의 경우 우발부채에는 포함되어 있으나, 우발채무에는 포함되어 있지 않는데 이에 대한 검토가 필요하다.

BTO는 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」 제정을 계기로 사회기반시설의 건설·운영에 민간투자방식이 도입되어 많은 사업들이 민간투자방식으로 추진된 것 중의 하나이다. 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정하여 임대형 민간투자사업(BTL, Build-Transfer-Lease) 방식도 도입함으로써, 민간투자사업이 다양하게 확대되고 있음에 따라 이 민간투자사업방식에 대한 관리도 강화되어 왔다. 사회기반시설의 준공과 동시에 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정한다. 즉 사업시행자가 사회기반시설을 건설한 후 국가·지자체로 소유권을 이전하고, 사업시행자로 하여금 동 시설을 일정한 기간 관리운영하여 투자비를 회수하게끔 하는 방식으로서 임차료를 지급하는 BTL과 구분한다.

그러나 BTL은 관리채무비용에 포함되어 관리되고 있으나 수익형 투자사업인 BTO는 일반채무에도 우발채무에도 잡히지 않고 있는 것이다. BTO가 제외된 원인에 대해 살펴보면 BTO의 경우 사회기반시설에 대한 민간투자법에 근거하여 추진되는 사업방식이거나 약정금액이 확정되지 않아서일 가능성이 있으나, 검토결과, BTO가 우발채무로 관리되어야 할 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민간투자법에 근거해서라면 BTL도 동일한 근거법이나 관리채무에 반영되고 있다. 둘째, 금액이 확정되지 않은 이유도 BTO 계약서상 계약해지시 지급해야 할 금액이 명시되어서 최대 손실 추정액이 있다. 셋째, BTO 방식도 여느 우발채무와 동일하게 의회의 승인을 얻어 운영권자와 계약을 체결한 후 계약기간 동안 최소 운영수입을 보장하는 비용보전방식이다.

또한 최근에 제시된 개선안(행안부 보도자료, 2023. 5. 23.)에서 예산외 의무부담 중 비용부담 협약과 차이점이 드러나지 않는다. 즉, 비용부담 협약은 사업시행자, 협약 당사자 등과 투자비용, 금융비용, 운영손실 비용 등을 보전하는 협약을 체결하는 경우로, 이러한 범위가 BTO와 차이점이 있지 않다. 특히 지자체의 입장에서 계약기

간동안 최소운영수입을 보장해야하는 점에서 확정되지 않았지만 채무로 인식해야 하므로 우발채무 범주에 포함시키는 것에 대한 제고가 필요하다.

3. 우발채무 기초데이터 관리의 강화

1) 우발채무 데이터의 통합적 관리

현재 지방자치단체의 우발채무가 누락되지 않고 관리되기 위해서는 우발채무의 가장 기초가 되는 약정사항들을 누락 없이 관리할 수 있는 기초데이터 관리 시스템을 구축해야 한다. 앞서 <표 3-6>에서 살펴보았듯이 각 근거 법령에서 정하는 제도의 목적별로 우발채무의 범위(또는 정의)는 달라질 수 있다.

민간기관의 경우도 적용받는 근거 법령(또는 행정규칙)에 따라 다양한 제도를 도입하고 있으며, 각 근거 법령(또는 행정규칙)에서 요구하는 수준에 맞추어 재무정보를 취합하고 공시한다. 예를 들어, 금융기관의 경우 재정적 위기 상황이 닥칠 경우 사회, 경제적으로 미치는 효과가 크기 때문에 금융감독당국의 관리, 감독을 받는다. 은행, 보험, 금융투자업 등을 영위하는 금융기관은 각 업종별 행정규칙(예를 들어, 은행업감독규정 등)을 따라야 한다. 금융감독기관의 은행업감독규정에서 요구하는 사항과 외감법 상 한국채택국제회계기준에서 요구하는 사항은 일치하지 않는다. 그러나 재무정보 관리 및 보고 시스템 자체는 보고 목적에 따라 이원화 되어 운영을 하더라도 재무정보로 가공되기 전 가장 기초가 되는 데이터들(예를 들어, 대출채권 차주의 정보, 대출채권 만기 정보, 이자지급시점, 이자율 정보 등)은 일관된 체계 하에서 관리되고 있으며, 각 재무보고의 목적에 맞게 동일한 원천의 기초정보를 가공하여 활용한다.

우발채무의 기초데이터 관리를 위해서는 아래와 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

우발채무와 관련하여 공사, 공단, 출연기관, 지방자치단체, 행정안전부 등 하위 기관에서 상위기관으로 취합되어 단계적으로 관리되는 통합 관리 체제를 구축해야 한다. 지방자치단체는 수행하고자 하는 사업을 직접 수행하기보다는 공기업 등을 통하여 수행하는 경우가 많으며, 관련된 우발채무 등도 이러한 사업수행과정에서 체결하는 약정사항에서 발생하는 경우가 많다. 따라서 우발채무와 관련하여 기초가 되는 약정사항

등의 관리를 지방자치단체 수준에서 하도록 정하는 경우 하위에 있는 공기업 등에서 발생하는 우발채무와 관련된 약정사항이 누락될 가능성이 높다.

행정상으로는 기초 지방자치단체와 광역 지방자치단체가 별개의 개체로 움직이더라도, 데이터의 관리는 공사, 공단, 출연기관부터 시작하여 그 상위 수준의 기초지방자치단체, 그 다음 광역지방자치단체 등으로 단계적으로 취합되어 통합적으로 관리되는 제도가 필요하다.

현재 재정건전성관리계획이라는 제도를 통해 공사, 공단, 출연기관 등을 모두 포함하는 통합부채 관리 제도를 두고 있으나, 각 지자체별로 공시를 하지 않거나, 공시를 하더라도 통계적인 취합 수준에 그치는 경우가 많아 그 실효성이 높지 않다. 재정건전성관리계획의 현행제도에 대한 개선 방안은 기초데이터의 통합 관리와 연계해 아래에서 좀 더 자세히 다룰 예정이다.

2) 우발채무 업데이트의 제도화

우발채무 기초정보가 최신의 데이터로 관리될 수 있도록 사업 현황 및 기초 약정사항의 수시관리 체계의 제도화가 필요하다. 우발채무의 경우 확정된 채무가 아니기 때문에 사업 상황의 변동에 따라 지자체의 재정적, 비재정적 의무사항이 변동할 가능성이 내포되어 있다. 최초 약정의 실행 시 승인제도나 연 1회 정도의 공시제도만으로는 우발채무의 위험을 관리하기에 한계가 있다.

우발채무에서 발생할 수 있는 재정적, 비재정적 위험을 사전에 관리하기 위해서는 해당 채무의 기초가 되는 사업의 진행상황, 우발채무의 기초가 되는 사업과 관련된 약정사항의 변경이력 등이 적시에 관리되는 것이 중요하다. 따라서 지방재정법에 근거한 공시제도나 결산, 보고제도 하에서 요구하는 빈도에 맞춰 형식적으로 우발채무 정보를 취합되는 것에 더 나아가 약정에 대한 변동 사항 및 이력 관리 등 기초가 되는 약정사항 및 사업관리 단위에서 수시로 적시 관리하는 것이 필요하다.

6

결론

제1절 연구요약

제2절 정책제언





Korea Research Institute for Local Administration

제6장

결론

제1절 연구요약

지방자치단체 일반채무의 경우 채무 상환 이행이 명확해서 결산서에 명시되고 따라서 파악 또한 용이한 것과 달리 채무로 확정되지 않은 우발채무는 재무제표 주석 및 수시공시 사항으로서 관리하는 데에 한계를 가지고 있다. 이에 본 연구에는 우발채무 관리의 문제점을 구체적으로 분석하고 그 관리 개선방안을 제시하기 위한 것을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 다양한 관리제도와 공시 및 우발채무 규모 등 관리 현황을 살펴본 후 중앙정부와 민간분야의 우발채무(부채), 해외사례 등을 매우 구체적으로 살펴보았다.

국가 및 공공분야의 사례분석 결과, 우리나라 정부 부문에서는 우발부채 혹은 우발채무 관리의 구조적 한계가 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 민간에 비해 시장 규율이 제한적이고 국회나 지방의회 등 이해관계자의 관심이 부족한 것으로 나타났다. 민간기업의 공시사항을 살펴보면 회사가 체결한 약정의 상세내용, 우발상황이 발생하게 되는 경우 회사가 어떤 의무를 부담하게 되는지 등 공시하고 있어서 우발부채에 대해 매우 상세한 관련 내용 파악이 가능하다. 반면 공공분야의 경우 행위명, 사업자, 사업기간, 약정내용 등이 간략히 소개되어 있어 구체적으로 어떠한 잠재적 위험이 존재하는 지에 대한 파악이 쉽지 않다.

미국과 일본의 사례를 살펴본 결과, 미국 주정부와 지방정부는 관련 회계기준(GASB)을 통해, 우발채무의 공시와 기록을 구체적이고 투명하게 관리하고 있다. 또한 정부 신용등급을 결정하는 관련 기관이 우발채무의 프로파일을 결정기준에 포함시켜 우발채무를 관리하고 있다. 일본은 지방자치단체 우발채무에 대해 의회 및 주민에 대해서 발본적인 처리책의 검토에 있어, 정보개시의 범위를 확충하여, 주민과 의회에 대해 충분한 정보개시의무를 강화하였다. 특히 사업선택의 현상에 이른 경위와 책임 소재, 당해 사업의 정리 혹은 재생이 최선의 선택(수법)이라고 여겨지는 경우, 처리에 수반되는 이해관계자와의 비용분담의 설계 등에 대해서는 더욱 구체적으로 제시해야 한다.

이상의 분석결과를 토대로 본 연구에서는 향후 우발채무로 인한 잠재적 재정위기의 감소, 궁극적으로는 지방재정의 건전성 제고를 위해 개선방안을 검토하였다. 구체적인 방안은 지방자치단체 자체 관리를 위한 대안과 전반적인 제도 개선방안으로 나누어 다음과 같이 제시하고 있다.

제2절 정책제언

1. 지방자치단체의 우발채무 자체 관리 강화방안 마련 필요

지방자치단체의 우발채무 자체 관리를 위해 세 가지 제안을 하고 있는데, 첫째, 재무제표의 구체적 작성과 재정공시의 강화, 둘째, 차세대 이호조 시스템 입력 관리 및 모니터링, 셋째, 우발채무에 대한 명확한 정의를 제공하고 매뉴얼을 통한 공무원 교육의 강화이다.

자체관리를 위한 첫 번째로, 구체적 재무제표 주석 작성 및 재정공시 강화는 민간분야 경우 세세한 부분까지 매우 구체적으로 주석에 명시토록 되어 있으나, 지자체의 경우 현재의 재정공시는 공시 내용이 통계적인 수치의 취합에 그치고 있다는 한계가 있다는 데에 착안하고 있다. 최근 회계정보의 유용성과 투명성이 강조되는 상황에서 재무제표의 일부를 구성하는 주석공시의 의미와 그 중요성은 매우 크기 때문에 간과하기 쉬운 우발부채의 다양한 유형에 유의하여 우발부채에 대한 주석 공시를 충분히 할 필요가 있다는 것이다. 공시시기 또한 지자체별로 공시시점이 천차만별임에 따라 우발채무 공시의 시기를 특정하여 지자체 자체적으로 정보를 공유하여 관리가 가능토록 해야 한다는 것이다.

둘째, 차세대 이호조 시스템에 입력하여 관리하고 모니터링이 필요하다는 부분은 현세대 외에 현재 일부 개통되어 운영중인 차세대 이호조 위기관리시스템 내에도 우발채무관련 항목이 없는데 차세대 시스템 기초자료 관리항목에 우발채무 현황 항목을 추가하여 상시 자체관리토록 하자는 것이다. 또한 각 지자체는 다양한 사업을 수행하고 있고, 해당 사업을 진행하기 위해 민간과 협력하는 과정에서 다양한 약정이 체결되고 있다. 지자체 자체적으로 현재 시점에서 시행되는 사업과, 그 사업 진행과정에서 체결된 약정사항들에 대해 확인하는 것이 필요하다는 차원에서 차세대시스템 모니터링을 통해 현행화하여 대처해 나가자는 것이다.

자체관리를 위해 세 번째로는 공무원 순환보직의 특성상 용어과약이 쉽지 않은 우발채무의 명확한 정의를 제공하고 관리를 위한 매뉴얼 제공과 교육이 필요함을 제시하고 있다. 우발채무 정의는 과거의 거래나 사건과 관련된 채무로서, 채무부담금액이 불확실하며 지방의회의 의결을 필요로 한다는 것에 모두 해당된다. 그리고 우발채무 두 유

형 중 하나인 보증채무부담행위는 금융상품으로서 보증을 선 주채무자가 채무를 이행하지 않을 때, 예산외 의무부담은 계약, 협정, 협약 등을 통하지만 금융상품이 아니며 사업종료 결과에 따라 지자체가 직접적으로 예산을 부담해야 하는 경우를 말한다. 이상의 우발채무의 명확한 개념, 표준계약서, 저지르기 쉬운 실수 등을 포함한 매뉴얼이 제공되어야 하고 이 매뉴얼을 통한 정기적 담당자 교육이 필요함을 제시한다.

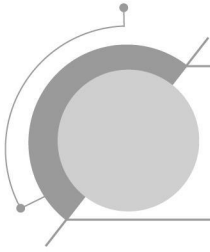
2. 전반적인 우발채무의 관리제도 개선 필요

우발채무 관리제도에 있어서 전반적인 개선이 필요한데, 첫째, 지방채 발행 총액한도 포함범위의 재점검이 필요하다. 특정 시점을 기준으로 하였을 때 우발채무를 발생시키는 각 약정사항이 내포하는 위험의 성격과 범위, 영향력은 다르다. 따라서 보증채무부담행위의 우발채무와 예산외 의무부담의 우발채무에 일관되게 50%를 적용하기보다는 유형별로 위험의 가중치를 판단하여 다르게 반영하는 방안을 고려하여야 하고 궁극적으로는 지자체의 관심도 제고되는 효과도 있다. 둘째, 우발채무 포함범위의 재점검이 필요한데, BTL은 관리채무비율에 포함되어 관리되고 있으나 수익형 투자사업인 BTO는 일반채무에도 우발채무에도 잡히지 않고 있다. BTO도 민간투자법에 근거하고 있고 관리채무에 반영되고 있으며 계약서상 해지시 지급해야 할 금액이 명시되어서 최대 손실 추정액이 있다. 또한 BTO 방식도 어느 우발채무와 동일하게 의회의 승인을 얻어 운영권자와 계약을 체결한 후 계약기간 동안 최소 운영수입을 보장하는 비용보전 방식임에 따라 우발채무 범주에 포함시키는 것에 대한 재고가 필요하다.

우발채무 제도개선 세 번째로는 지방자치단체의 우발채무가 누락되지 않고 관리되기 위해서는 우발채무의 가장 기초가 되는 약정사항들을 누락 없이 관리할 수 있는 기초데이터 관리시스템을 구축해야 한다는 것이다. 현재는 공사, 공단, 출연기관 등을 모두 포함하는 통합부채관리제도를 두고 있으나, 각 지자체별로 공시를 하지 않거나, 공시를 하더라도 통계적인 취합 수준에 그치는 경우가 많아 그 실효성이 높지 않다. 따라서 행정상으로는 기초와 광역지자체가 별개의 개체로 움직이더라도, 데이터의 관리의 공사, 공단, 출연기관부터 시작하여 그 상위 수준의 기초지자체, 그 다음 광역지자체 등 단계적으로 취합되어 통합적으로 관리되는 제도 마련이 필요하다.

3. 본 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 먼저, 국가, 민간분야, 해외의 경우 우발채무가 아닌 우발채무를 포함한 더 넓은 의미의 우발부채 용어를 사용하고 있음에 따라 본문에서 일부 우발부채를 혼용하여 서술하는 한계점이 있다. 둘째, 당초 본 연구는 우발채무 관리와 관련하여 지방자치단체별 접근이 아니라 사업별로 분석하여 관리하는 방안을 제시할 계획을 가지고 있었다. 왜냐하면 우발채무행위는 기본적으로는 해당 지자체나 사업 수가 많지 않을뿐만 아니라 특히, 위기상황 발생시 그 파급력이 지자체만이 아닌 국가 전체 경제나 민간영역, 국제 신용도에까지 영향을 미칠 수 있으므로 사업별 관리가 필요하기 때문이다. 그러나 연구를 진행하면서 상술한 바와 같이 우발채무 사업과 관련한 정보를 구득하기가 쉽지 않았다. 당초 목적인 바와 같이 사업별로 접근을 해서 위기단계별로 관리하기 위해서는 계약체결 내용과 진행상황을 자세히 살펴봐야 하는데 그 계약서를 확보하기가 쉽지 않았다. 본 연구 진행을 위해 243개 지자체 결산서부터 제무제표, 수시공시 내용, 재정건전성계획서 모두를 찾아봐도 후술하는 간결한 내용의 약정내용 밖에 확보할 수 밖에 없었던 한계가 있다. 따라서 우발채무 사업 계약서를 확보한 후 사업단계별 관리방안 제시는 후속연구에서 기대한다.



참고문헌

- 감사원. (2013). 「지자체 채무보증사업 관리실태 감사보고서」.
- 감사원. (2021). 「지방산업단지 개발사업 추진실태 감사보고서」.
- 강문수. (2011). 「민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구. 한국법제연구원 연구보고서.
- 강윤호·민기·전상경. (2015). 「현대 지방재정론」. 서울: 박영사.
- 곽채기. (2012). 지방재정 위기와 재정 건정성 관리: 지방자치단체의 재정위험 유형 분석. 「지방재정」, 2012(5): 68-99.
- 관계기관 합동. (2019. 12). 「부동산 PF 익스포져 건정성 관리방안」.
- 금융감독원. (2017). 「우발부채 주석공시 관련 유의사항」. 2017년 회계현안 설명회 자료.
- 금융감독원 (2019. 06. 25.). 「보도자료. 2020년도 재무제표 중점 점검분야 사전 예고」. <https://www.fss.or.kr/fss/bbs/B0000188/view.do?nttId=15118&menuNo=200218&cl1Cd=&sdate=&edate=&searchCnd=1&searchWrd=2020%EB%85%84%EB%8F%84+%EC%9E%AC%EB%AC%B4%EC%A0%9C%ED%91%9C&pageIndex=1>
- 기획재정부. (2021). 「2021회계연도 결산작성지침」.
- 김도일·한명주·김재영·유진석·장정연. (2021). 「국내 민간투자사업 문제점 및 제도개선 방안 연구」. 경기연구원 연구보고서.
- 김동균. (2021). 「재정혁신을 위한 사전적 지방재정관리제도에 관한 연구」. 한국법제연구원 보고서.
- 김수희. (2022). 지방자치법상 ‘예산 외의 의무부담’에 대한 재정관리 강화방안. 「지방행정연구」, 36(1): 201-232.
- 김우성·오세경. (2014). 한국과 인도 상장기업의 자본구조 및 부채만기 결정요인. 「국제경영연구」, 25(2): 117-156.
- 김 철·신해룡. (1990). 「지방재정학」. 서울: 세명서관.

- 김태은. (2010). 재화의 특성과 제도의 재생산: 민관협력(사회간접자본에 대한 민간 투자)을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(2): 137-168.
- 김용훈. (2016). 「민간투자사업의 트렌드 및 전망」. 딜로이트 안진회계법인 자료. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/kr/Documents/financial-services/2016/kr_fsi_issue-highlights_20160531.pdf
- 김진태·심충진. (2020). 특수관계자에 대한 담보제공 및 채무보증 정보의 기업가치 관련성에 관한 연구. 「국제회계연구」, 93: 1-20.
- 대한민국정부. (2021). 「2021회계연도 국가결산보고서」.
- 류춘호. (2020). 예산 외의 의무부담과 지방재정의 건전성. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 251-302.
- 류춘호. (2021). 예산 외의 의무부담과 지방재정의 건전성 강화방안 (上). 「지방재정」, 2021(2): 126-141.
- 배정아·서정섭. (2014). 「지방자치단체 우발부채 관리방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 배정아·윤태섭. (2014). 지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안. 「정부회계연구」, 12(2): 59-88.
- 박기백. (2010). 「재정위험의 유형별 분석 및 대안 모색, 재정위험관리 및 세출구조 개선을 위한 정책과제」. 2010년 국정감사 정책연구 시리즈(김성식 국회의원).
- 박종일·신재용. (2014). 기업소송, 자본비용 및 기업특성. 「회계학연구」, 39(4): 251-304.
- 박형수·전병목·박상원·박기백·김현아·이창용·이항용. (2008). 「재정위험 측정 및 관리에 관한 연구」. 한국조세재정연구원 정책연구보고서.
- 손성규·오윤숙·배창현. (2015). 기업의 소송제기 공시에 대한 시장반응과 감사인의 대응. 「회계학연구」, 40(1): 1-35.
- 손희준. (2019). 「새 지방재정학」. 대영문화사.
- 유금록. (2023). OECD 국가의 재정건전성 평가-기초재정수지와 국가부채 간 장기균형관계와 오차조정속도를 중심으로-, 「한국정책학회보」, 32(1): 143-184.
- 윤태섭. (2018). 지방자치단체 우발채무 처리현황 진단 및 개선방안에 관한 연구. 「국가정책연구」, 32(2): 47-78.
- 이장욱·서정섭. (2017). 재정분권화에 따른 지방채무의 적정수준 정의 및 관리에 관한 연구. 「국가정책연구」, 31(4): 313-333.

- 이진수·김재훈·최승필·임 현. (2020). 「재정건전성의 법적 개념과 기준」. 한국법제연구원 연구보고서.
- 이 효·이희재. (2016). 「지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임성일·서정섭·이창균·이상용·이효·조기현·손희준. (2011). 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제보고서.
- 정성호. (2015). 우발부채의 체계적 관리를 위한 제언: GFS 2014에 근거한 용어 재정립, 분류 및 보고체계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 20(3): 59-87.
- 정찬우. (2007). 「저축은행 자기자본 규제의 영향 분석」. 한국금융연구원 연구보고서, 1-68.
- 최연식·허성준·이지연·김영철. (2017). 국가회계 우발부채 회계처리에 대한 비판적 검토: 반복지출 우발부채 사례를 중심으로. 「회계저널」, 26(6): 365-390.
- 한국기업평가. (2018). 「뉴스타혁신제일차주식회사 자산유동화 증권 평가의견보고서」.
- 한국기업평가. (2023). 「뉴스타혁신제일차주식회사 자산유동화 증권 평가의견보고서」. https://www.korearatings.com/cms/frDisclosureCon/compView.do?MENU_ID=90&CONTENTS_NO=1&tabIdx=2&COMP_CD=814221&ENGLS_YN=N&SEARCH_TYPE=&COMNM=&CRPNO=
- 한재명·최은철. (2021). 「통합부채 및 우발부채 관리방안 연구」. 한국지방세연구원.
- 홍승현. (2014). 「재정위험(fiscal risk)의 개념과 관리」. 한국조세재정연구원.
- Afonso, W. B. (2014). Fiscal Illusion in State and Local Finances: A Hindrance to Transparency. *State & Local Government Review*, 46(3): 219-228.
- Bennett, R. J. (1980). *The Geography of Public Finance: Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance*. New York: Methuen & Co.
- Bifulco, R., Bunch, B., Duncombe, W., Robbins, M. & Simonsen, W. (2012). Debt and Deception: How States Avoid Making Hard Fiscal Decisions. *Public Administration Review*, 72(5): 659-667.
- Booth, P. (2002). *Risk and capital for banks and insurers*. working paper, London: Financial Industry and Regulation Division, Bank of England.

- Cebotari, A., J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. Mauro, M. Petrie & R. Velloso. (2009). *Fiscal Risks, Sources, Disclosure, and Management*. Washington, DC: IMF
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2009). Project Versus Process Management in Public-Private Partnership: Relation Between Management Style and Outcomes. *International Public Management Journal*, 12(3): 310-331.
- EU. (2007). *Public Finance in EMU 2007*.
- Giammarioli, N., Nickel, C., Rother, P., & Vidal, J.-P. (2007). *Assessing Fiscal Soundness: Theory and Practice*. Occasional Paper Series 56. Frankfurt: European Central Bank.
- IMF. (2003). *Sustainability Assessments: Review of Application and Methodological Refinements*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2014). *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington, DC : International Monetary Fund.
- IMF. (2022). *IMF Data Mapper*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jensen, M. C. (1986). The agency costs of free cash flow: Corporate finance and takeovers. *American Economics Review*, 76: 323-329.
- Jensen, M. C. and W. H. Meckling. (1976), Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Jeong, S. H. (2020). Does the Size of Local Government Debt Affect the Level of Debt of Off-Budget Entities? The Case of Local Government in Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 86(2): 333-348.
- Kim, J., & Lee, G. (2006). *Different Regulatory Capital Regimes and Systemic Stability*. published as a chapter in the book titled Adopting the New Basel Accord-Impact and Policy Responses of Asian-Pacific Developing Countries, edited by HW Kim and HS Shin, KDI.
- Kopits, G. (2014). *Fiscal Risks: New Approaches to Identification, Management and Mitigation*. Presented at the 35th Annual Meeting of Senior Budget Officials(SBO), Berlin Germany.

- Linder, S. H. and Rosenau, P. V. (2000). Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnerships. in P. V. Rosenau (ed.). *Public-Private Policy Partnerships*, 1-18. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lofton, Michelle L. (2021). What Influences Working Capital Management? A Survey of New York Local Government Financial Officers. *Municipal Finance Journal*, 41(4): 61-86.
- Lofton, Michelle L. & Kioko, Sharon N. (2021). The use of short-term debt by general-purpose governments. *Public Budgeting & Finance*, 41(3): 61-86.
- Marron, D. (2011). Spending in Disguise. *National Affairs*, 3: 20-34.
- Modigliani, F. & Miller, M. H. (1958). The Cost Of Capital, Corporation Finance And The Theory Of Investment. *American Economic Review*, 48: 261-297.
- Myers, S. C. and N. Majluf(1984), Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, 13: 187-221.
- Payson, W. H. and Steckler, S. A. (1996). Developing Public-Private Partnerships in Infrastructure. In S. Hakim, P. Seiderstat and G. W. Bowman(eds.). *Privatizing Transportation Systems*, 33-51. Westport, CT: Praeger.
- OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditure in OECD Countries*.
- Polackova, H. (1998). *Contingent Liabilities: A Threat to Fiscal Stability*. PREM Notes, World Bank.
- Polackova, H. & Schick, A. (2002). *Government at Risk : Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. World Bank Publications.
- Quiggin, J. (2005). Public-Private Partnerships: Options for Improved Risk Allocation. *The Australian Economics Review*, 38(4): 445-450.
- Rosen, H. S. & Gayer, Ted. (2010). *Public Finance*. McGraw-Hill/Higher Education.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham House Pub.

- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York : Chatham House.
- Shick, A. (2007). *Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework*. OECD Journal on Budgeting. Vol. 7/3.
- Vickrey, William. (1961). The Burden of the Public Debt: Comment. *The American Economic Review*, 51(1): 132-137.

[참고자료]

- 국회예산정책처. (2023). 「2023 대한민국 재정」.
- 국회예산정책처 (2020). 「2019회계연도 공공기관 결산 중점 분석」.
- 국회예산정책처. (2021). 「2022 대한민국 지방재정」.
- 한국회계기준원. (2018. 12. 24.). 「일반기업회계기준」. 제14장 총당부채, 우발부채 및 우발자산. http://www.kasb.or.kr/fe/acstd/NR_view.do?sortCd=G-COMPANY&divCd=&ctgCd=¤tPage=1&rowPerPage=999999&subSearchVal=&searchVal=%EC%9A%B0%EB%B0%9C&acstdSeq=214&searchDateKey=1000&searchStartDt=&searchEndDt=&searchKey=1000&searchValue=%EC%9A%B0%EB%B0%9C
- 행정안전부. (2021). 「2022년도 지방채 발행계획 수립기준」.
- 행정안전부. (2022). 「FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.
- 행정안전부. (2022). 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」.
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=FxdN0Jx1gp9gN6jj9nZR+J66.node20?bbsId=BBSMSTR_00000000015&nttId=101942
- 일본총무성. 각년도. 「지방재정백서」.
- 일본총무성. (2018). 「제3섹터개혁등 선진사례집 15페이지」.
- 일본총무성기획조정실. (2008). 「중대국면을 맞이한 제3섹터」 「경제의 프리즘」, no. 60.
- 総務省企画調整室. (2008.) 「正念場を迎える第三セクター」 『経済のプリズム』no. 60.
- 카나가와현 치가사키시 홈페이지.
<https://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/zaisei/1008507.html>

카라츠 시 행정개혁 관련 홈페이지.

<https://www.city.karatsu.lg.jp/gyoseikaikaku/shise/shisaku/kaikaku/documents/dai3sectorshishin.pdf>

효고현 토지개발공사 홈페이지.

https://www.hyogokentkk.or.jp/kousyasai/kousyasai_3/1230.htm

일본공인회계사협회. 「제3섹터 등의 발본적개혁 등에 관한 지침」. pp.10-14.

日本公認会計士協会. 第三セクター等と事業再生のpp.10-14(3) 「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」.

日本総研. (2011). 地方公共団体の損失補償契約が抱えるリスクと今後の地方財政運営上の課題. 「Business & Economic Review」, 2011年6月号.

<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=19648>

미즈호총연. (2003). 공적우발채무의 리스크관리의 이상적인 방향. 「미즈호총연논집」, 2003(2): 5-6

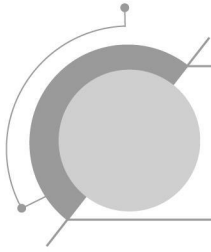
みずほ総研. (2003). 公的偶発債務のリスク管理はどうあるべきか. 「みずほ総研論集」, 2003年Ⅱ号: 5-6.

오시마 카즈오. (2011). 지방자치단체의 경영책임. 「쿄토부립대학학술보고(공공정책)」, 제3호(2011년12월호).

大島和夫. (2011). 地方自治体の経営責任. 「京都府立大学学術報告(公共政策)」, 第3号(2011年12月).

미야와키 준 편저. 「외각단체 및 지방공영기업의 문제점과 과제」. 교우세이출판사.

宮脇淳 編. 「外郭団体・地方公営企業の問題点と課題」. ぎょうせい.



Abstract

Contingent Liability Management Strategies for Fiscal Soundness of Local Governments

Local governments in Korea have actively sought to attract private capital as part of their efforts to respond to population decline, regional extinction, and promote local economic revitalization. In this process, local governments' contingent liabilities arose, but it was difficult to obtain related data at the national level, leading to management blind spots. Effective management of local governments' contingent liabilities is important as their impact can extend beyond the region to national, private and even international credit issues. Several issues related to contingent liability management of local government in Korea have been discussed. These include limitations of the local financial management system as a contingent liability management system, difficulties in accessing public information and timing of disclosure, lack of expertise in the public sector, and instability of the contingent liability project itself.

The purpose of this study is to provide policy alternatives to address these issues. To this end, the current contingent liability management system in Korea and cases in Japan and the United States were investigated. In particular, this study presents alternatives by dividing them into local governments' self-management plans and institutional improvement plans. As self-management measures for local governments, we proposed preparing detailed financial statement and disclosing information through financial disclosure, recording related information into the electronic local financial management system, which is called "E-HOJO", and providing manual and training to enhance expertise of the public sector. In terms of improving of the contingent liability system, changes to the local bond issuance limit including the scope of contingent liabilities, inclusion of BTO (Build-to-Order) projects in contingent liabilities, and establishment of a data management system to comprehensive management were suggested.

