

지방자치단체 우발채무 실태와 개선 방안에 관한 연구

: 2014~2021년 지방 재정공시를 중심으로*

A Study on the Current Status and Improvement Strategies of Local Government Contingent Liabilities

김 성 주**·김 진***·전 영 준****
Sung-Joo Kim·Jin Kim·Yeong-Jun Jun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 선행연구 검토
- III. 지방자치단체 우발채무 실태 분석
- IV. 지방자치단체 우발채무의 문제점 분석
- V. 지방자치단체 우발채무 개선 방안 모색
- VI. 결론

본 연구는 지방자치단체 우발채무의 현황과 문제점을 검토하고 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 우발채무는 아직 현실화되지 않은 채무로서 특히 민관협력 개발사업에서 많이 발생한다. 대부분의 지방자치단체는 민간 분야와의 협약에서 불리한 위치에 있어 우발채무가 현실화 될 경우 책임을 지게 되며 이로 인해 지방 재정 건전성에 악영향을 미칠 수 있다. 이러한 문제의 식 하에 본 연구는 우선 2014~2021년 광역 및 기초 지방자치단체의 결산 기준 재정공시 정보를 수집하여 지방 우발채무 현황을 종합적으로 분석하였다. 분석 결과, 우리나라 지방자치단체 우발

* 본 연구는 2023년 한국지방행정연구원에서 수행한 기본과제 '지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무관리제도 개선방안'의 일부를 수정 및 보완하여 작성하였습니다. 본 논문의 발전을 위해 세심하게 심사해주신 심사위원분들과 2023년 한국정책학회 동계학술대회에서 좋은 말씀 주신 박병희 교수님, 라휘문 교수님, 강혜연 교수님, 신유호 교수님, 임현정 박사님께 감사드립니다.

** 제1저자, 한국지방행정연구원 지방재정경제실 지방재정연구센터장

*** 교신저자, 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원

**** 공동저자, 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원

논문 접수일: 2024. 4. 8. 심사기간: 2024. 4. 8. ~ 2024. 5. 16. 게재확정일: 2024. 5. 16.

채무의 식별, 공시, 그리고 관리에 구조적인 한계가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 근거로 지방자치단체 우발채무 관리체제 개선을 위해 다음의 방안을 제안하였다. 첫째, 우발채무 식별의 정교화를 위해 공무원을 대상으로 한 명확한 지침 재정비와 꾸준한 교육이 이뤄져야 할 것이다. 둘째, 우발채무 공시 체제의 개선을 위해 우발채무 공시 창구나 공시 시점을 일원화하는 것이 필요하다. 셋째, 공시 정보의 구체성과 정확성을 높일 필요가 있다. 넷째, 우발채무 관리체제 개선을 위해서 내부적으로 우선 '차세대 e호조 시스템' 등을 활용하여 우발채무 관련 약정서 내용 등을 사업별로 관리하는 방안이 요구된다. 다섯째, 외부적인 관리 개선방안으로 지방채 발행 총액 한도 포함 범위를 점검하고 우발채무 유형에 따라 그 범위를 차등화하여 반영해야 한다. 또한 장기적 관점에서 우발채무 및 우발부채 계정과목에 대한 재검토가 필요하다.

□ 주제어: 지방자치단체, 지방채무, 우발채무, 재정 건전성, 재정공시

This study aims to examine the current status and problems of contingent liabilities that could adversely affect the fiscal soundness of local governments and to propose measures for improvement. To achieve this, comprehensive analysis of the financial disclosure information based on the closing standards of regional and basic local governments from 2014 to 2021 was conducted to collect data on the current situation of local contingent liabilities. The analysis results revealed structural limitations in the identification, disclosure, and management of contingent liabilities in local governments in South Korea. Based on these issues, the following suggestions for improving the system of contingent liabilities in local governments can be proposed. Firstly, to enhance the precision of contingent liability identification, it seems necessary to revise and provide clear guidelines for government officials and to conduct regular education. Collaboration with private companies or other relevant central agencies could be considered in this regard. Secondly, for the improvement of the contingent liability disclosure system, it is necessary to centralize the disclosure channels or disclosure timing. Thirdly, there is a need to increase the specificity and accuracy of disclosure information. Fourthly, for the improvement of the contingent liability management system, it is recommended to internally manage the contents of agreements related to contingent liabilities on a project-by-project basis using advanced systems like the Next Generation Integrated Accounting System. Fifthly, as an external measure for improving contingent liability management, it is suggested to review the total issuance limit, including the local government bond issuance, and to differentiate and reflect it based on the types of contingent liabilities. Additionally, a reevaluation of the accounts related to contingent liabilities and contingent liabilities for future generations is proposed.

□ Keywords: Local Government, Local Debt, Local Contingent Liabilities, Fiscal Health, Financial Disclosure

I. 서론

우발채무(contingent debt)는¹⁾ 잠재적인 재정 위험 요소 중의 하나이다. 우발채무는 미래에 특정한 사건이 생겨야 발생하기 때문에 통상의 채무나 부채와 달리 당장 직접적인 비용을 발생시키지 않는다. 하지만 만약 현실화될 경우 막대한 재정 지출을 초래할 수 있고 평소에는 숨겨져 있어 제대로 파악하기 어렵다. 이러한 위험에서 지방자치단체 역시 자유로울 수 없다. 지속적인 인구 감소로 소멸이 우려되는 지역이 증가하고 행정 환경의 예측 불가능성은 더욱 심화되고 있다. 뿐만 아니라 코로나19 이후 정부는 확장적 재정 정책을 수년간 펼치면서 지방재정 건전성은 지속적으로 악화되었다. 악조건 속에서 지역경제 회복과 도시개발사업 등을 확대하기 위해 지방자치단체는 민간 자본 유치를 위한 다양한 방식을 모색해 왔다. 특히 민관 협력 개발사업 등에서 지방자치단체가 사업 시행자에 대한 보증 채무를 부담하거나 직접적으로 민간 기업과 약정을 맺으면서 우발채무는 필수 불가결하게 여겨져 왔다.

지방자치단체의 재정 건전성에 영향을 미칠 수 있는 우발 상황을 사전에 파악하고 투명하게 공개하여 관리할 수 있는 체계를 갖추는 것은 중요한 과제라 할 것이다(한승엽, 이지연, & 최연식, 2023). 특히 중앙 정부에 비해 지방자치단체의 재정 자율성과 역력이 상대적으로 낮아 더욱 주의를 기울일 필요가 있다. 뿐만 아니라 우발 상황에 대응할 수 있는 역량 또한 지방자치단체에 따라 격차가 존재한다(문동진, 2009). 내·외부적으로 엄격한 통제를 받는 지방채에 비해 지방자치단체의 우발채무는 그에 대한 실태 파악과 관리가 상대적으로 느슨한 편이다. 이와 관련하여, 2010년대 초반 감사원(2013)은 특수목적법인을 설립한 개발사업을 추진하면서 지방개발공사가 모든 손실 위험을 떠안아 우발채무가 존재함을 지적하였다.²⁾ 가깝게는 2022년 강원 레고랜드 관련 대규모 프로젝트파이낸싱(PF) 자산유동화기업어음(ABCP)에 대해 강원도지사가 지급보증 철회 의사를 밝히면서 채권시장이 빠르게 경색된 바 있다. 그러나 지방자치단체의 우발채무의 정확한 규모 파악조차 제대로 되고 있지 않아(한재명, & 최

1) 본 연구는 논의의 초점을 집중시키기 위해 우발부채(contingent liability)가 아닌 우발채무를 주로 다룬다. 그러나 발생주의 정부회계 기준에서는 우발채무보다 우발부채 개념을 더욱 보편적으로 사용하고 있다. 해외 선행연구 및 국내 연구에서도 우발부채와 우발채무를 같이 다루고 있다. 따라서 본 연구에서는 우발채무와 우발부채를 함께 언급할 예정이나, 주된 논의 및 자료 분석은 우발부채가 아닌 우발채무를 대상으로 한다는 점을 사전에 밝히는 바이다.

2) 이에, 2015년 행정안전부는 우발채무로 인해 지방개발공사의 재정건전성이 저하될 수 있는 위험을 사전에 차단하기 위한 목적으로 지방공기업법 개정을 추진하였고, 이를 통해 지방공사의 채무보증, 환매조건, 미분양자산 매입 확약이 포함된 계약 등을 금지하는 조항을 신설하였다(한국신용평가, 2016.03).

은철, 2021) 지방자치단체의 우발채무의 실태와 문제점을 심층적으로 분석하는 것이 필요한 시점이다.

본 연구의 목적은 우리나라 지방자치단체의 우발채무에 대한 현황 및 문제점을 분석한 후 개선 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 2014년부터 2021년 광역 및 기초 지방자치단체의 결산기준 재정공시 내역을 바탕으로 우발채무를 집계하였고 우발채무의 공시대상과 범위, 제공되는 정보 유형, 공시 방법 등 관련 기본 현황을 파악하였다. 다만, 본 연구는 지방자치단체의 우발채무 발생 자체를 통제하고 제한해야 한다는 관점은 지양하고자 한다. 지방재정 건전성이 악화되고 지방 소멸이 점차 현실화되는 상황에서 적극적으로 외부 민간 자본을 유치하여 지역 활성화 사업을 추진하는 것을 부정적으로만 볼 수는 없다. 따라서 본 연구는 지방자치단체 우발채무에 대한 체계적인 관리가 매우 중요하고, 이를 위해서는 식별(identification)과 공시(disclosure)가 더욱 합리화될 필요가 있다는 문제의식을 가지고 있다. 다시 말해 지방자치단체의 우발채무 자체를 막는 것보다는 재정 위험으로 현실화되는 우발 상황을 방지하는 것이 더 필요하다는 견해를 가지고 있다. 이를 위해 주인-대리인 이론 관점에서 아직 실현되지 않은 숨겨진 빚인 우발채무를 제대로 인식하고 공시하지 않아 체계적으로 관리하지 못할 경우 의도되는 상관 없이 재정 환상이나 도덕적 해이가 발생할 수 있음을 강조하였다. 이를 토대로 지방자치단체 우발채무 관련 문제점을 식별-공시-관리 관점에서 분석하고 개선 방안을 제시하고자 하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 II장에서는 우발채무의 개념을 살펴보고 관련 국내 선행연구를 살펴본다. 다음으로 III장을 통해 2014년부터 2021년까지의 전체 지방자치단체의 우발채무 현황을 분석하도록 한다. IV장에서는 지방자치단체 우발채무의 문제점을 식별-공시-관리 차원에서 살펴보고, V장에서 그에 대한 개선 방안을 제시한다. 마지막으로 VI장을 통해서는 연구 결과를 요약하고 결론을 기술한다.

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 우발채무의 개념 정의

우발채무(contingent debt)는 현재 시점에서 확정적인 채무는 아니지만, 미래의 불확실한 상황의 발생 여부에 따라 채무로 확정될 가능성이 존재하는 회계상의 채무를 의미한다(윤태섭, 2018:49). 엄밀히 말하면 회계학적 관점에서는 우발채무보다는 우발부채(contingent liability)라는 개념을 사용한다. 일반적으로 채무는 현금주의 기준(cash basis)을 적용하고

부채는 발생주의 기준(accrual basis)을 적용한다. 즉, 현금을 지출하는 시점에서 비용을 인식하는 현금주의에 따르는 개념이 채무이다. 반면, 당해 사건이나 거래가 발생한 기간에 비용을 인식하는 발생주의 관점에 따라 부채가 인식된다. 보통 우발 상황(contingency)은 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 아니함으로 인하여 궁극적으로 확정될 손실 또는 이득 발생이 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다³⁾. 또는 사건 자체의 발생이 확실시되거나 금액이 확정되지 않아 회계적인 추정을 필요로 하는 상황 또한 우발 상황에 포함된다(윤태섭, 2018). 따라서 우발채무는 채무가 발행되는 시점에서 결제일이 확정되는 명시적 채무와 다르다. 이런 면에서 보다 엄밀하게는 우발채무보다는 우발부채라는 용어가 회계학적 관점에서 보다 적합할 수 있다.

우발채무의 개념을 보다 상세하게 이해하기 위해서 확정적인 지방 채무와 비교하여 살펴볼 필요가 있다. <표 1>에 따르면 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 뜻하는 지방채무는 세부 포함 항목에 따라 크게 지방채, 일반채무, 관리채무, 우발채무 등으로 구분할 수 있다.⁴⁾ 먼저 지방채는 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당 등을 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무를 의미한다. 다음으로 일반채무는 지방채에 채무부담행위와 보증채무이행책임을 포함한다. 관리채무는 일반채무에 사회기반시설에 대한 임대형 민자사업(BTL) 임차료나 지급 잔액 등을 합한 채무를 의미한다.⁵⁾

〈표 1〉 지방채무 및 우발채무의 분류

구분	구성 및 정의	근거
③지방채=①+②	지방자치단체장 명의로 발행한 지방채증권 또는 자금을 차입하면서 부담하는 채무	지방자치법 제139조 제1항, 지방재정법 제11조, 지방재정법 시행령 제7조
①지방채증권 ② 차입금		
⑥일반채무 =③+④+⑤	통상적인 지방채무	지방재정법 제2조 제5호 및 시행령 제10조, 제108조

3) 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제 59조 제 1항
<https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=010303#0000>

4) 지방채무는 자치단체장의 명의로 발행한 지방채(채권 또는 차입금), 채무부담행위, 보증채무부담행위액 중 이행책임액을 포함한다(행정안전부, 2022).

5) 우발채무는 현재 관리채무 한도액 산정시 총액의 50%를 반영하고 있으나 관리채무에는 포함되지 않고 있다(행정안전부, 2022).

구분	구성 및 정의	근거
④ 채무부담행위	④ 지방자치단체가 지방자치단체 이외의 자에 대하여 채무 부담의 원인이 되는 계약을 체결하는 행위, 미리 예산으로 지방의회 의결 필요, 채무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상하여 예산안 예산총칙에 편성	지방자치법 제139조 제2항 지방재정법 제44조
⑤ 보증채무이행책임	⑤ 지방자치단체가 보증한 채무 중 주 채무자의 상환 불능으로 인해 자치단체의 보증책임이 확정된 것	지방채발행계획 수립기준
⑧ 관리채무 =③+⑥+⑦	⑧ 일반채무에 BTL 임차료 혹은 지급 잔액 등을 합한 채무	지방채발행계획 수립기준
⑦ BTL 임차료	⑦ 일반채무에 BTL에 대하여 지방자치단체가 순지방비로 민간사업자에게 임차료 명목으로 지급해야 할 총액, 2019년 도부터 포함되었음	민간투자법 제4조 제2호
⑨ 우발채무 =⑩+⑪	보증·협약 등에 따라 자치단체 채무 등으로 현실화될 가능성이 있는 것	
⑩ 보증채무부담행위	⑩ 지방자치단체가 민간 투자사업자나 지방공사·공단 등의 개발 사업 등에 대한 주채무의 이행을 보증한 약정, 지방의회의결 필요(법령과 조례에 규정 필요)	지방자치법 제139조 제3항 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 우발채무로 관리되기 위해서는 지방의회의결을 필요로 함	지방자치법 제47조 제1항 제8호 지방재정법 제13조 제4항

출처: 행정안전부(2021) 및 재정공시편람 참고하여 저자 작성

지방자치단체 우발채무는 크게 보증채무 부담행위와 예산외 의무부담행위로 구성된다.⁶⁾ 「지방재정법」 제13조와 「지방자치법」 제47조 등에서 지방자치단체 우발채무를 규정하고 있다. 구체적으로, 지방 우발채무는 지방자치단체가 민간, 공공기관 등과 협약·확약·보증 등을 함으로써 향후 지방자치단체의 채무로 전환될 가능성이 있는 불확실한 채무를 의미한다(행정안전부, 2023.05.23.).⁷⁾ 우선 보증채무부담행위는 지방자치단체가 민간 투자사업자나 지방공사·공단의 개발 사업 등에 대한 주채무의 이행을 보증한 약정을 뜻한다. 민법상 보증채무는 주채무자가 이행하지 아니한 채무에 대하여 이행 책임을 지는 것을 의미한다.⁸⁾ 지방자치단체

6) 후술하겠지만, 기존에 보증채무부담행위와 예산외 의무부담행위로 나뉘던 지방자치단체 우발채무는 2023년부터 행정안전부 주도로 자산유동화증권, 금융기관 차입금, 공공토지 비축협약, 부지매입협약, 비용부담 협약, 기타 협약 등으로 세분화되었다. 그러나 보증채무부담행위의 예산외의무부담행위라는 상위 유형은 변함이 없다.

7) 행정안전부, 2023.05.23. 보도자료. 지자체 우발채무 집중관리로 재정 누수 최소화한다. 우발채무 6가지 유형으로 세분화...중점관리사업 특별관리 https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttid=100504

가 보증채무부담행위를 하기 위해서는 법령과 조례에 근거해야 하며 지방의회의 의결이 필요하다.

한편, 예산외 의무부담은 통상적인 예산 행위는 아니지만 장래에 지방자치단체 재정에 부담을 초래할 수 있는 거래상대자와의 계약이나 협정, 협약 등을 의미한다. 지방자치법 제47조 제1항 제8호는 ‘법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기’에 대해 지방의회가 의결한다고 명시하고 있다. 예산외 의무부담에 해당하기 위해서는 먼저 ‘법령과 조례에 규정된 것을 제외’해야 한다. 이는 법령이나 조례에 근거하여 발생하는 행위가 아님을 의미한다. 다음으로 ‘예산외’라는 것은 차년도 세출예산에 계상되지 않는다는 것이다. 즉 지방자치단체의 의무부담의 원인이 되는 행위를 하는 시점과 이로 인한 재정 지출의무의 발생 시점이 다르다는 것이다(김수희, 2022). 다음으로 ‘의무부담’은 지방자치단체가 재정적·비재정적 부담을 진다는 것을 의미한다.

2. 우발채무의 이론적 함의

그동안 우발채무가 미칠 수 있는 파급력에 비해 이에 관한 체계적이고 합리적인 이론적 논의는 부족한 편이었다⁸⁾. 지방 우발채무 관련 대부분의 국내 연구들은 우발채무의 개념 정의, 법률 규정, 유권 해석 내용, 제도적 특징 등을 다루어 왔다. 그러나 이는 우발채무에 대한 이론적 함의를 다룬 것이라기보다는 실무적 차원에서의 개념과 특징을 다루었다고 보는 것이 보다 적합할 것이다. 우발부채 혹은 우발채무에 관한 기존 연구들 중 일부는 독립적인 절에서 이론적 논의를 다루지 않기도 하였다. 우발채무를 인식하는데 있어서 고도의 전문성과 재량성이 요구되기 때문에(최연식 외, 2022) 그동안 우발채무의 개념 정의와 유형 구별도 체계적으로 정립되지 않았다는 사실을 방증한다. 따라서 공공 부문 우발채무를 논의할 때 이론적 연계와 심화가 필요하다는 것을 역설적으로 보여준다. 본 연구는 지방자치단체의 우발채무를 잠재적 재정 위험 관점에서 바라보는 Brixi and Schick(2002)을 따르고자 한다. 이는 이들의 논의가 우발부채 관련 이론적 논의를 상대적으로 체계화하였기 때문이다. 또한 주인-대리인 이론 관점에서 지방 우발채무 관련 정보의 투명성이 제고될 필요가 있다고 보았다. 이는 현재 국내 지방자치단체의 재정 정보로서 우발채무가 투명하게 관리되고 있지 않다는 문제의

8) 민법 제428조(보증채무의 내용)①보증인은 주채무자가 이행하지 아니하는 채무를 이행할 의무가 있다.
②보증은 장래의 채무에 대하여도 할 수 있다.

9) 사실 이러한 경향성은 해외 연구에서도 나타나며 국가나 중앙 정부를 대상으로 한 연구에서도 나타나고 있다. 본 연구는 분석의 대상과 범위의 선택과 집중을 위해 국가 수준이 아닌 지방자치단체 수준의 선행연구를 검토하여 제시하였다.

식에서 기인한다.

이러한 관점에 따르면 우발부채는 정부 부문 재정 위험(fiscal risk)의 중대한 요소 중 하나이며, 제대로 공시하지 않거나 충분히 대응하지 못할 경우 공공 부문 채무를 급격히 증가시킨다(Bova et al., 2016). 역사적으로 각 국가는 우발부채 현실화를 평균 12년에 한 번씩 경험한 것으로 나타났다. 그리고 최근 25년 간 174개 국가가 부담한 현실화된 우발부채로 인한 비용은 평균적으로 국내총생산(GDP)의 6%에 이르는 것으로 나타났다(Bova et al., 2016). 우리나라 또한 1997년 신용 경색으로 인해 외환위기 상태에 놓였는데 국제통화기금(IMF)은 이를 우발 상황이 현실화된 사례로 꼽았다(Bova et al., 2019). Polackova and Schick (2002)는 정부 재정에 미칠 수 있는 위험을 명시성과 암묵성, 직접성과 우발성의 기준을 통해 4가지 유형으로 분류한 바 있다. 이에 따르면 정부의 재정 위험은 명시적이고 직접적인 의무, 명시적이지만 우발적인 의무, 암묵적이고 직접적인 의무, 암묵적이고 우발적인 의무로 나누게 된다.¹⁰⁾ 우발 상황을 잠재적 재정 위험 관점에서 보는 Currie (2002)는 중앙 정부 차원에서의 우발부채 관리의 중요성을 강조하였으며, 우발 부채 관리를 체계적으로 하지 못하면 비효율적 정부로 이어질 가능성이 크다고 주장하였다. 결국 우발상황(contingency)의 현실화는 잠재적 재정 위험을 가져오며 정부의 재정 건전성에 막대한 부담을 가져올 수 있어 제대로 관리되어야 한다.

특히 지방 우발채무는 민관 협력 사업 추진 과정에서 많이 나타날 수 있어 주의를 요한다. 민관협력(Public-Private Partnerships, PPPs)은 일반적으로 특정 정책기능을 수행하기 위한 정부, 민간기업, 비영리 사적 조직 간의 협력적 관계를 의미한다(Linder & Rosenau, 2000: 5). 여기에서의 민간은 기업, 대학, NGO 등 공공부문 이외의 모든 대상을 포함하며 지방자치단체가 출자한 공사가 다시 출자 및 출연한 기관을 포함한다(김수희, 2022). 따라서 광의의 관점에서 지방자치단체가 직접적으로 재정을 투자하지 않고 이루어지는 많은 정책 사업에서 우발채무가 발생할 가능성이 있다. ¹¹⁾ 최근 들어 증가하는 공공 인프라 구축과 공공 서비스 제공을 위한 민관협력 사업은 우발채무 규모를 증가시키는 잠재적 재정 위험의 요인

¹⁰⁾ Polackova and Shick (2002)에 따른 정부 재정 위험은 1) 명시적이고 직접적인 채무, 2) 명시적이고 우발적인 채무, 3) 암묵적이고 직접적인 채무, 4) 암묵적이고 우발적인 채무 등으로 나뉜다. 이는 중앙 정부를 기준으로 하고 있다. 4가지 유형은 지면의 한계상 부록에 제시하였다.

¹¹⁾ 본문에는 제시하지 않았으나 2014~2021년 동안 지방자치단체의 보증채무부담행위 중 약 73%가 민간회사와의 보증약정 등에 기인하였으며 나머지 27%는 개인을 대상으로 하는 지자체 용자사업이나 사회복지 사업 등으로 인한 재정지원사업이었다. 또한 예산외의무부담 중 94%가 주식회사, 유한회사, 중앙 공기업 내지 산하 공공기관과의 약정에서 비롯되었으며 나머지 6%는 교육 관련 재정 지원 협약에 기인하였다. 이에 따르면 지방자치단체의 우발채무는 민간과의 협력을 통한 사업 실현에 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

으로 부상한 바 있다(한종석& 임태준, 2021).

민간 자본의 투입이 우발채무를 통해 정부 재정 위험을 증가시킨다는 주장은 민관협력 방식이 현재의 재정 적자를 미래의 재정 적자로 전환할 뿐이라는 주장에서 비롯된다(Sadka, 2006: 25). 즉, 민간과의 협력은 정부의 재정 문제를 근본적으로 해결해 주지 못하고 많은 경우에 정부가 위험을 상당 부분 부담한다는 것이다. Forrer et al.,(2002)는 미국의 사례를 들어 민관협력방식이 투자 위험을 민간영역에서 공공 부문으로 이전시키는 수단으로서 사용되고 있음을 보여준 바 있다. Hood et al.,(2006)도 민관협력 시에 실제에서의 위험 이전 여부를 정확히 평가할 수 있는 방법 자체가 없다고 비판하였다(김상희 외, 2012; 김태은, 2010). 실제로 상당수의 우발채무는 주로 재정이 열악한 지방자치단체가 민간투자사업을 진행하면서 불리한 협약을 체결했다가 현실화되기도 한다.¹²⁾ 만약 우발채무의 복잡성과 지방자치단체의 불성실한 정보 제공 등이 결합되면 재정적 영향력을 적시에 인식하는 게 더욱 어려울 수 있다¹³⁾.

공공 선택론적 관점에서 보면 예산에 계상되지 않는 우발채무 비중이 높아질 경우 의도와는 상관 없이 재정 환상(fiscal illusion)이 발생할 가능성이 높아진다. 재정 환상은 보통 세입 체계의 복잡성, 세입 탄력성, 부채 착각 등과 같이 시민들의 눈에 잘 띄지 않고 덜 직접적인 조세 부과 수단을 사용할수록 발생할 가능성이 커지게 된다(Whitney, 2014). 만약 국민들이 정부 재정 사업의 비용과 편익을 명확하게 가늠하지 못하게 될 경우 재정 환상은 빈번하게 발생하게 된다. 재정 환상에 빠진 국민들은 비용 부담에 대한 인식 없이 보다 많은 정부 사업을 요구한다. 이러한 재정 환상은 주인과 대리인 사이의 정보 비대칭으로 인한 체계적인 오해에 해당한다(Campbell, 2004). 우발채무는 해당 의무를 이행해야 하는 우발적인 상황이 발생하기 전까지는 지방자치단체의 실질적인 재정 부담을 발생시키지 않고, 다음 해 세출예산에 계상되지 않으며 언제 계상될지도 가늠하기 어렵기 때문에 납세자들의 재정 환상을 초래하는 대표적인 수단에 해당한다(Vickrey, 1961).

주인-대리인 이론에 따르면 대리인과 주인 사이의 정보 비대칭은 대리인의 기회주의적 행태를 야기한다(Nordhaus, 1975). 이 관점에서 보면 지방 우발채무는 재정 기회주의(fiscal opportunism)와도 밀접한 관련이 있다. 재정 기회주의는 정책 입안자들이 정책에 따르는 실제 재정 비용을 숨기고 재정 적자를 감소시키려는 행태를 의미한다(Brixl and Schick, 2002:9). 일반적인 지방채와 달리, 우발채무는 직접적인 예산을 당장 필요로 하지 않고 민간 자본을 투입하여 지역에 필요한 개발 사업을 추진하는 경우에 다수 발생하게 된다. 예를 들어

12) 감사원의 감사 결과에 따르면 지방자치단체가 출자비용을 초과하여 대출금 상환 의무를 과도하게 부담하거나 협약서 내용과 다르게 과도하게 채무를 보증하거나 협약서와 상관없이 불리한 대출 약정을 체결하는 사례를 지적하고 있다.(감사원, 2013; 2021)

13) 사실상 이러한 인식의 어려움은 납세자 뿐 아니라 공무원에게서도 발생할 가능성이 있다.

사업시행자의 부족한 사업비 조달 지원을 위해 신용도가 높은 지방자치단체가 부지 매입 협약을 맺거나 대출 보증을 서는 경우를 들 수 있다. 이에 따라 예산제약에 처한 지방자치단체는 우발채무를 발생시키는 예산 외의 재정 활동을 통해서 비교적 손쉬운 전략적 접근을 취할 수 있다(Jeong, 2020). Bifulco et al.,(2012)은 이러한 전략을 예산 속임수(budget gimmick)로까지 표현한 바 있다. 최연식 외(2022)는 미국계 사모펀드 론스타와의 소송 관련 우발 부채 내역을 10년 동안 국가 및 관련 중앙 부처 결산보고서에 공시되지 않는 사항을 지적하면서 불리한 재정 활동 결과의 보고를 회피할 유인이 있다고 보았다. Viana et al., (2021)은 포르투갈의 민간투자사업 도로를 대상으로 숨은 부채 가설(hidden debt hypothesis)을 실증적으로 분석하였다. 시뮬레이션 분석 결과, 민간투자사업 보고의 투명성이 부족하며, 국제적 회계 기준인 IPSAS32와 Euro시스템을 적용했을 때 공공부채나 고정자산이 증가하는 결과를 가져왔다.

물론 민관 협력 방식의 재정 투입이 무조건 우발채무를 발생시키고, 이렇게 발생한 우발채무가 모두 기회주의적 의도를 가져 정부 재정 위험으로 귀결된다고만은 할 수 없다. 민관 협력 사업의 장점도 존재하기 때문에 우발채무의 발생 자체를 방지하는 것은 선부른 판단일 것이다. 민간 자본 투자 사업이 활성화될 경우 단기적으로 정부 재정 지출을 최소화할 수 있다. 보통 재정이 열악한 지방자치단체는 신규 개발사업을 추진하는 데 있어 어려움을 겪기 때문에 민관협력을 통하여 대규모 사업을 추진하려는 유인이 강하게 존재한다(Leruth, 2012). 또한 민관협력은 공공 분야의 효율성(efficiency)을 개선할 수 있다. 민간투자는 시장 지향적인 경쟁이 가능하기 때문에 공공영역의 서비스 질을 개선하고 비용을 줄이며, 효율성 및 경제적 성과를 높이고자 하는 계약자의 동기를 유발한다(Savas, 2000; 김태은, 2010). 정부는 특히 대규모 사회기반시설 건설 분야에서 민관협력을 통해 위험을 시장과 공유할 수 있다(Payson & Steckler, 1996; Savas, 2000).

이상의 논의를 종합하면 지방자치단체의 우발채무는 제대로 인식되고 투명하게 공개되어 관리될 필요가 있다. 주인-대리인 이론 관점에서 재정 정보를 제대로 공시하는 것은 정부 재정 투명성을 증진시켜 정보 비대칭을 완화시킬 수 있어 매우 중요하다(Bergmann et al., 2019; Guarini, 2016; Park et al., 2020, 2022). 그런데 제대로 공시하기 위해서는 해당 정보를 명확하게 인식하는 것이 선결되어야 한다(Gamper, Signer, Alton and Petrie, 2017). 또한 학자들은 예상하기 어려운 민간 자본의 변동성, 도덕적 해이 또는 재정 기회주의에 의해 숨겨진 재정 위험(hidden fiscal risks)이 촉발되므로 우발 부채에 대한 합리적인 관리가 필요하다고 일관적으로 주장해왔다(Irwin, 1998; Brixi, 2001). 지방채나 재정수지와 같이 명시적이고 직접적인 재정 위험에 대해서는 채무관리계획이나 재정운용계획 등의 수단을 통해 최소한의 관리 방안이 마련되어 있다. 그러나 지방자치단체의 우발채무가 현실화되

있을 때 발생할 수 있는 재정적 위험에 대한 관리 방안은 상대적으로 부족한 실정이다. 따라서 본 연구는 지방자치단체 우발채무의 인식과 공시 현황, 그리고 관리 실태를 다각적으로 분석하여 합리적인 관리 방안을 제시하고자 한다.

3. 관련 선행연구 검토

우리나라 정부 및 공공 부문의 우발채무 혹은 우발부채 관련 논의는 공공 채무가 지속적으로 증가한 2010년대 초반부터 활성화되기 시작하였다(최연식 외, 2022). 이 당시 미국발 금융위기와 유럽 재정 위기의 영향을 극복하는 과정에서 국가 재정의 역할에 대한 중요성이 더욱 강조되었으나, 한편으로는 균형 재정 원칙이 준수되지 못하고 국가 채무가 지속적으로 증가하였다. 이와 관련하여, 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 확대함과 동시에 채무비율 축소 목표를 후순위로 미룰 수 밖에 없었다고 보았다. 따라서, 겉으로 잘 드러나지 않고 재정 부담의 잠재적 위험성을 지니고 있는 우발채무에 대한 논의가 이 시기 본격적으로 시작된 것으로 보인다.

본 연구는 연구의 초점을 집중시키기 위해 국가 혹은 중앙 정부 수준이 아닌 지방자치단체 수준에서 우발채무 혹은 우발 부채를 다룬 연구들을 다음 <표 2>와 같이 검토하였다.¹⁴⁾ 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. 이와 동일 자료를 사용한 배정아·윤태섭(2014)은 지방자치단체의 우발부채 처리에 대한 기본적인 정책방향을 제시하였다. 그들은 우선적으로 우발부채 처리 현황을 재무 보고서에 철저히 기재할 것과 우발부채 중 부채로 확정되는 규모가 어느 정도인지를 정확히 계상할 것, BTO 지급액 및 지급예정액 현황을 정확히 계상하여 보고할 것 등의 필요성을 언급하였다.

다음으로, 윤태섭(2018)은 기존 연구에 비해 광역 지방자치단체의 최신 우발채무 현황을 추가하여 분석을 진행하였다. 해당 연구에서는 잠재적 위험요인인 우발채무를 통합부채 관리 대상에 포함시키고 있으나, 각각의 개념이나 분류체계가 체계적으로 정립되어 있지 않은 실

14) 국가 수준의 우발채무(부채)에 관한 연구는 김성주·김진·전영준(2023:32)에 수록되어 있다.

정이라고 지적하였다. 또한 그간 지방자치단체 차원에서 산발적으로 관리되어 오던 부채관리 체계를 통합할 필요가 있다고 보았다. 아울러 우발채무 처리에 대한 회계예규의 개정을 통해 지방자치단체 우발채무에 관한 기본적인 기준과 회계실무지침의 방향을 제시할 필요가 있다고 주장하였다.

〈표 2〉 지방자치단체 우발채무(부채) 관련 주요 국내 선행연구

제목	연도	연구진	연구 대상	비고
지방자치단체 우발부채 관리방안 연구	2014	배정아·서정섭	- 재무보고서: 광역 지방자치단체 2007~2012년 - 실태조사: 광역 및 기초 지방자치단체 2013년	우발부채
지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안	2014	배정아·윤태섭	광역 지방자치단체 2007~2012년	우발부채
지방자치단체 우발채무 처리현황 진단 및 개선방안에 관한 연구	2018	윤태섭	광역 지방자치단체 2007~2016년	우발채무
예산 외의 의무부담과 지방재정의 건전성 강화방안	2020	류춘호	지방자치단체 사례 조사, 의결 동의안 등	예산외 의무부담
통합부채 및 우발부채 관리방안 연구	2021	한재명·최은철	광역 및 기초 지방자치단체 2019년	우발부채
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
지방자치단체 비확정부채의 공시 현황과 개선방안에 관한 연구: 우발부채를 중심으로	2023	한승엽·이지연·최연식	광역 지방자치단체 2017~2019년	우발부채

출처: 기존 선행연구 정리하여 저자 작성

이밖에 류춘호(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 예산외 의무부담에 대한 관련 조례 체계 정비, 지방의회의 재정감사 기능 강화, 감사원의 감사사항 선정 등을 대안으로 제시하였다. 이와 유사하게 김수희(2022)도 우발채무 전체가 아닌 예산외 의무부담만을 다루었다. 특히, 그는 사실상의 재정행위이나 절차적 통제가 미흡하고, 미래에 부담하는 재정적·비재정적 의무로 인하여 자치단체 재정위기를 초래할 가능성이 있음에

도, 예산외 의무부담이 그동안 재정관리 규범대상에서 제외되어 왔다는 것을 문제로 지적하였다. 이에 따라 중기재정계획, 지방재정영향평가, 지방재정투자심사, 우발부채관리, 재정공시제도 등 제도의 활용을 통한 예산 외 의무부담의 관리 강화를 대안으로 제시하였다.

한편, 한재명·최은철(2021)은 2019 회계연도 기준 지방자치단체의 우발부채 관리 현황과 문제점을 제시하고 그 대응 방안을 모색한바, 우발부채로 보증채무부담행위와 예산외 의무부담, BTO 재정지원 협약, 기타 사례 검토 등의 관리 현황을 살펴보았다. 이때, 문제점으로는 관리 대상의 이질성 및 중복, 환경 변화를 반영한 통계 관리 부족, 채무전환율의 획일성 등을 지적하였다. 개선 방안으로는 우발부채 범위 및 유형 분류 방식 조정, 유형별 적정 채무 전환율 산정 등을 제시하였다. 한승엽 외(2023)는 2019년부터 2021년까지의 광역 지방자치단체를 대상으로 결산보고서(재무제표) 상의 우발부채 주석 공시 항목과 관련 회계규정 등을 검토한 후 공시 현황을 우발부채 항목별로 살펴보았다. 특히 이들에 따르면 현재 광역 지방자치단체 우발부채 주석 공시의 문제점으로는 공시의 완전성 부족, BTO 등 민관협력 약정 관련 잠재적 의무가 별도 주석 항목으로 공시되는 점, 해당사항이 없거나 0으로 보고하는 방식과 아예 공시내역을 생략하는 방식이 혼재되어 있는 점, 결산보고서와 재정공시 간에 공시 범위, 용어, 시차 등 일관성이 부족하고 연계성이 낮다는 점 등이 존재한다.

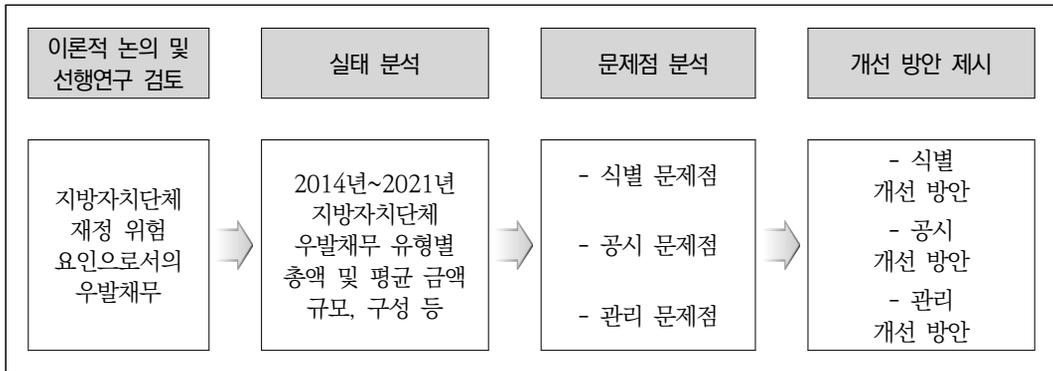
이와 같은 선행연구들은 그동안 관련 논의가 부족했던 지방자치단체의 우발채무 혹은 우발부채를 대상으로 그 개념 및 범위를 명확히 하고 이에 대한 체계적인 관리가 필요함을 역설하였다는 점에서 의의를 지닌다. 그러나 이들 선행연구는 한계점 또한 가진다. 첫째, 연구 대상과 관련하여, 기존 선행연구들은 비교적 짧은 기간에 해당하는 한정적인 지방자치단체만을 대상으로 한다. 둘째, 기존 연구들은 대부분 우발채무 또는 우발부채의 내역을 단면적으로 제시하는 데 그치고 있다. 본 연구는 당해 선행연구들에서의 논의를 바탕으로 지방자치단체 우발채무 관리의 문제점 및 개선방안을 제시하고자 하는바, 다음과 같은 측면에서 기존 연구들과 차이점을 갖는다. 첫째, 본 연구에서는 지방자치단체의 우발채무 현황을 보다 상세히 살펴보고자 한다. 최근 행정안전부는 ‘보증채무부담행위’와 ‘예산외 의무부담’으로만 구분되던 지방자치단체의 우발채무를 6가지 유형으로 세분화하여 우발채무 분류체계를 정비한 바 있다¹⁵⁾. 이는 기존의 우발채무 유형이 지방재정의 건전성과 투명성을 보완하는데 한계가 있기 때문인 것으로 보인다. 둘째, 이를 위해 2014년부터 2021년까지 243개 광역 및 기초 지방자치단체에 대한 전수 조사를 실시하여 우발채무의 발생 현황을 확인하고자 한다. 셋째, 실태 분석을 토대로 지방자치단체 우발채무의 식별, 공시 및 관리 현황에 있어서의 문제점을 제기

15) 행정안전부 보도자료(2023.05.23.)지방자치단체 우발채무 집중 관리로 재정 누수 최소화. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=100504

하고, 이를 통해 지방 우발채무 관련 정책적 함의점을 제시하고자 한다.

특히 본 연구는 선행 연구의 기여점을 충분히 알고 있음에도 불구하고 더 나아가 종합적인 시각에서 우발채무의 문제점을 제시하고자 한다. 세부적으로, 우발채무를 재정 위험의 중요 요소로 보고 제대로 식별(identification)하고 공개(disclosure)해서 관리(management)하는 것이 중요하다고 본 한종석·임태준(2021)의 관점을 따르고자 한다. 우발채무는 판단에 있어 회계적 지식과 전문적인 판단이 요구되기 때문에 식별부터 쉽지 않다(한승엽 외, 2023). 제대로 인식되지 않은 우발채무는 당연히 발생주의 결산 재무제표나 지방재정공시제도 등을 통해 투명하게 공개되지 못한다. 공공 재정 정보의 투명한 공시는 세금을 납부하고 사회기반 시설을 이용하는 국민의 기본적인 알 권리 충족과 함께 정부 재정의 효율적 운영을 위하여 필수적인 선결 요건이다(남혜정, 2023). 제대로 인식되지 않고 공개되지 않은 잠재적 재정 위험은 지방의회 의결 없이 예산외의 부담으로 남게 되어 체계적으로 관리되지 못하는 악순환이 발생한다. 본 연구는 기존 선행연구의 한계를 극복하고자 <그림 1>과 같이 식별-공시-관리 관점의 분석틀을 사용하여 지방자치단체 우발채무의 문제점과 개선 방안을 종합적으로 제시하고자 하였다.

<그림 1> 연구 흐름도



Ⅲ. 지방자치단체 우발채무 실태 분석

1. 분석 대상 및 방법

본 연구의 분석 대상은 2014년부터 2021년까지의 광역 및 기초 지방자치단체이다. 각 지방자치단체의 재정공시 결산 현황을 통해 우발채무 및 우발부채 자료를 구득하였다. 재정공시는 지방자치단체의 재정 운용 상황과 주민의 관심 사항 등을 주민에게 공지하는 제도이다. 재정공시는 예산과 결산 두 가지 유형이 존재하는데, 결산 재정공시는 매년 8월에 전년도 결산을 기준으로 작성하여 홈페이지에 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 수시 공시를 한다고 하였으나 검색하면 관련 내용이 없거나 관련 전자파일을 여는 데 있어 에러 등이 발생한 경우에는 부득이하게 익년도 재정공시에서 공개하는 작년 자료를 활용하였다.¹⁶⁾ 또한, 보증채무부담행위의 경우 보증채무액을, 예산외의무부담의 경우 약정금액을 기준으로 집계하였다. 이밖에, 우발채무 현황은 크게 회계·재정 정보의 형식 측면과 내용 측면으로 두 가지로 나누어 분석하였는데, 형식 측면에서는 지방 우발채무(부채)의 공시 현황을 살펴보고, 내용 측면에서는 연도별 우발채무 및 우발부채의 기초 통계값, 세부 구성, 지방자치단체 예산에서 차지하는 비중, 연도별 추세를 살펴보았다.

2. 지방자치단체 우발채무 실태 분석 결과

1) 지방자치단체 우발채무의 총액 및 구성

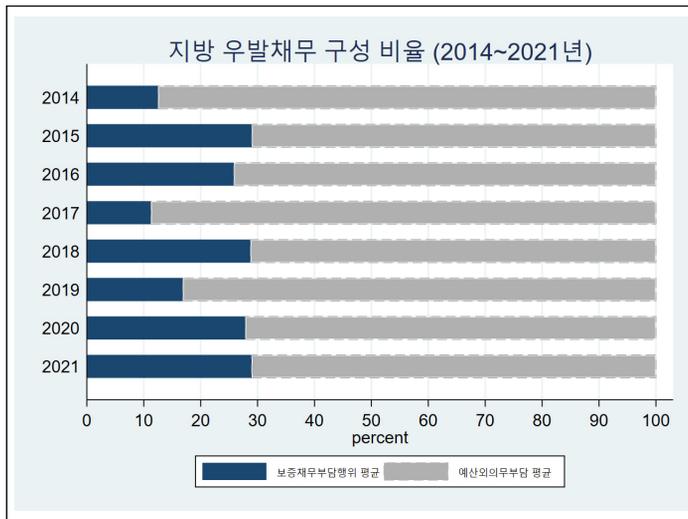
2014년부터 2021년까지의 분석 기간 동안 지방자치단체의 우발채무 연도별 합계 금액 현황은 다음 <표 3>과 같다¹⁷⁾. 이에 따르면 우발채무는 해당 기간 동안 총 26조원의 규모를 보였다. 보다 구체적으로 지방자치단체 우발채무는 연평균 3조 2,700억원에 달하였다. 이 가운

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

17) 지면의 관계상 예산외 의무부담의 세부 내역에 대해서는 <부록>에 수록하였다. 지방자치단체의 우발채무 유형 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 매입 확약으로 8개년 동안 평균 약 62%를 나타냈다.

데 보증채무부담행위는 평균적으로 약 23%의 비중을 차지하였고, 예산외 의무부담액은 약 77%의 비중을 나타냈다. <그림 2>는 각 년도 우발채무 전체 금액 중에서 보증채무부담행위와 예산외 의무부담이 각각 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 이 외에도 특기할 만한 점은 지방자치단체 우발채무 규모의 변동이 심하다는 것이다. 2019년에는 전년 대비 32.04%의 감소율을 보인 반면, 2015년에는 2014년 대비 22.85%의 증가율을 보였다. 이에 따라 8개년 연평균 변동율은 1.19%에 불과하였다. 시계열 자료를 더욱 축적하여 실태를 살펴보는 것이 필요하겠으나, 이는 우발채무의 성격에서 일부 기인한 것으로 보인다. 즉, 우발채무의 식별이 어렵고 대부분 민간 자본이 투입되는 계약에서 우발채무가 발생하는 점, 현실화되지 않을 가능성이 존재하는 성격 등에 따라 변동율이 심한 것으로 보인다.

<그림 2> 지방자치단체 우발채무 연도별 구성 비율 추세



출처: 각 지방자치단체 재정공시 결산 기준 자료 활용하여 저자 구성

주: 각 연도별 지방자치단체 우발채무를 합한 금액의 구성을 나타낸 것임

〈표 3〉 지방 우발채무 연도별 합계 금액 및 구성 비율

(단위: 백만원, %)

연도	보증채무부담행위 (A)	예산외 의무부담 (B)	우발채무 합계 (A+B=C)	변동율
2021	984,671 (28.96)	2,415,011 (71.04)	3,399,682 (100)	18.85
2020	797,030 (27.86)	2,063,457 (72.14)	2,860,487 (100)	22.30
2019	394,751 (16.88)	1,944,246 (83.12)	2,338,997 (100)	-32.04
2018	989,606 (28.75)	2,451,958 (71.25)	3,441,564 (100)	11.89
2017	346,841 (11.28)	2,728,936 (88.72)	3,075,777 (100)	-25.96
2016	1,073,884 (25.85)	3,080,230 (74.15)	4,154,114 (100)	9.31
2015	1,102,062 (29.00)	2,698,142 (71.00)	3,800,204 (100)	22.85
2014	387,709 (12.53)	2,705,683 (87.47)	3,093,392 (100)	-
합계	6,076,554	20,087,663	26,164,217 (100)	-
8개년 평균	759,569 (23.22)	2,510,958 (76.78)	3,270,527 (100)	1.19

출처: 각 지방자치단체 재정공시 결산 기준 자료 활용하여 저자 구성

주: 괄호 안의 수치는 각 연도별 비중을 의미함

2) 지방자치단체 우발채무의 평균 금액 및 구성

다음으로 분석 기간 동안 243개 전체 지방자치단체 중 우발채무가 나타나는 지방자치단체 수는 어떠한지, 이들 지방자치단체의 평균 우발채무 규모는 어느 정도 되는지 등을 세부적으로 살펴보았다. 〈표 4〉를 보면 2014년부터 2021년까지 매년 243개 지방자치단체 가운데 평균적으로 34개의 지방자치단체에서 우발채무가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 분석 기간 동안 전체 지방자치단체의 약 14%에 해당하는 수치이다. 또한 이들 지방자치단체는 평균적으로 약 962억원의 우발채무를 가지고 있는 것으로 나타났다. 한편, 2014년부터 2016년까지 우발채무의 평균 금액은 증가하다가 이후 감소하는 추세를 보였으며, 2019년 이후 증가하는 양상을 나타냈다. 연도별로 차이는 있으나 우발채무 최소값은 7백만원으로 나타났으며, 최대 1조원 이상의 우발채무를 가진 지방자치단체도 존재하는 것으로 나타났다. 이때, 연도별 지방자치단체 우발채무의 평균적인 금액 추세는 보증채무부담행위와 예산외 의무부담으로 나

누어 <그림 3>에 시각화하였다. 연도별로 차이는 있으나 지방자치단체의 우발채무의 대부분은 예산외 의무부담인 것으로 나타났다¹⁸⁾.

<표 4> 지방자치단체 우발채무 연도별 평균 금액

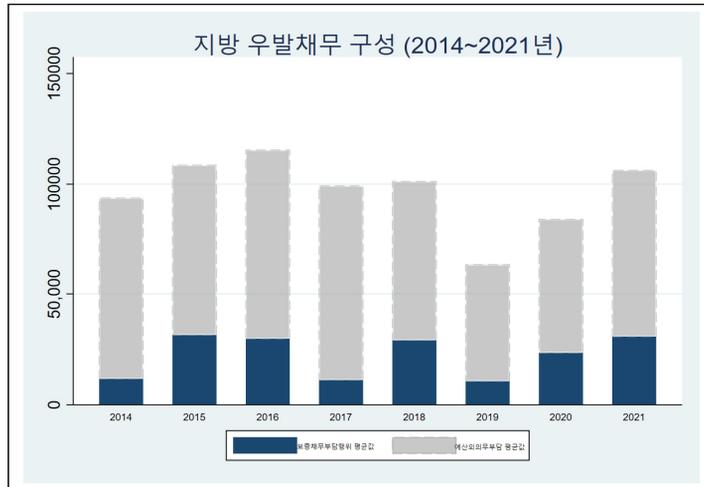
(단위: 백만원, %)

연도	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

주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계이며 소수점 둘째 자리까지 표현하여 우발채무가 존재하나 통계상으로 0으로 집계된 경우 있음

<그림 3> 지방자치단체 우발채무 평균 금액 구성



출처: 각 지방자치단체 재정공시 결산 기준 자료 활용하여 저자 구성

주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 그림이며 소수점 둘째 자리까지 표현하여 우발채무가 존재하지만 통계상 0%로 집계된 지방자치단체가 존재함에 주의

18) <부록>에 지방자치단체별로 우발채무의 추세를 살핀 그림을 수록하였다. 이를 보면 광역 자치단체 외에도 기초 자치단체에서도 우발채무가 존재함을 확인할 수 있다.

이외에도 전체 지방자치단체 및 연도를 기준으로 우발채무의 평균 구성 비율을 살펴보았다. 보증채무부담행위와 예산외 의무부담을 고루 지닌 지방자치단체가 있는가 하면, 보증채무부담행위 혹은 예산외 의무부담 위주인 곳도 있는 것으로 나타났다. <표 5>를 보면 평균적으로 우발채무에서 보증채무부담행위가 차지하는 비중은 82.08%이고, 우발채무 대비 예산외 의무부담 비율은 97.13%로 나타났다. 다만, 이는 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계이므로 해석할 때 주의가 필요하다. 즉, 보증채무부담행위만 있거나 예산외 의무부담 행위만 존재하는 지방자치단체가 많다는 것을 의미한다. 따라서 보증채무부담행위가 나타난 지방자치단체 수 그리고 예산외 의무부담행위가 나타난 지방자치단체 수를 합한 개념이 우발채무를 지닌 지방자치단체 수가 아니다. 그외의 지방자치단체 대다수에서는 우발채무 발생이 없거나, 있더라도 절대 금액은 작을 수 있다는 점에 유의해야 한다.

〈표 5〉 지방자치단체 우발채무의 연도별 평균 구성 비율

(단위: 개, %)

연도	지자체 수			우발채무 대비 보증채무부담행위 비율			우발채무 대비 예산외 의무부담 비율		
	전체	보증	예산외	평균	최소	최대	평균	최소	최대
2021	32	15	23	72.81	0.16	100	91.64	6.09	100
2020	34	12	24	83.66	0.08	100	99.83	96.13	100
2019	37	16	24	82.16	0.16	100	99.38	88.71	100
2018	34	16	21	82.05	0.11	100	99.38	88.71	100
2017	31	14	20	79.45	0.11	100	99.38	89.17	100
2016	36	16	23	85.97	1.24	100	96.71	36.40	100
2015	35	15	24	82.41	0.17	100	94.32	26.99	100
2014	33	12	23	89.49	0.98	100	96.78	26.99	100
합계	272	118	184	82.08	0	100	97.13	6.09	100

출처: 각 지방자치단체 결산 기준 재정공시

주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계이며 소수점 둘째 자리까지 표현하여 우발채무가 존재하나 통계상으로 0으로 집계된 경우 있음

3) 지방자치단체 우발채무의 상대적 비교

지방자치단체마다 재정적 상황과 규모 등이 다르기 때문에 우발채무의 상대적 비중을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 우발채무가 존재하는 지방자치단체를 중심으로 예산액 대비 우발채무의 비중을 살펴보았다.¹⁹⁾ <표 6>에 그 결과를 나타냈는데, 대체적으로 예산대비 우발채무

비율은 분석 기간 동안 감소하는 추세임을 알 수 있다. 또한 우발채무가 존재하는 지방자치단체의 경우 8개년 동안 평균적으로 예산의 약 8.52%에 해당하는 우발채무를 지니고 있다. 우발채무의 상대적 비중을 비교하기 위해 예산 대비 지방채무 비율도 같이 살펴보았다. 분석 기간 동안 지방채 잔액을 보유한 지방자치단체의 예산 대비 지방채무 비율은 약 4.88%이며 최댓값은 37.53%로 나타났다. 예산 대비 우발채무 평균 비율은 분석 기간 동안 감소하는 경향을 나타내는 반면, 지방채무 평균 비율은 2018년까지 감소하다가 이후 조금씩 증가하는 추세이다. 반면, <그림 4>에서 알 수 있듯이 예산 대비 지방채무 비율은 분석 기간 동안 평균적으로 4.91%로 나타나 지방채무보다 우발채무의 상대적 비중이 높다는 것을 확인할 수 있다.²⁰⁾ 종합하면 평균 비율이나 최댓값 모두 지방채 잔액보다 우발채무 금액이 높게 나타나고 있다.

〈표 6〉 예산 대비 우발채무 연도별 평균 비율

(단위: 개, %)

연도	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

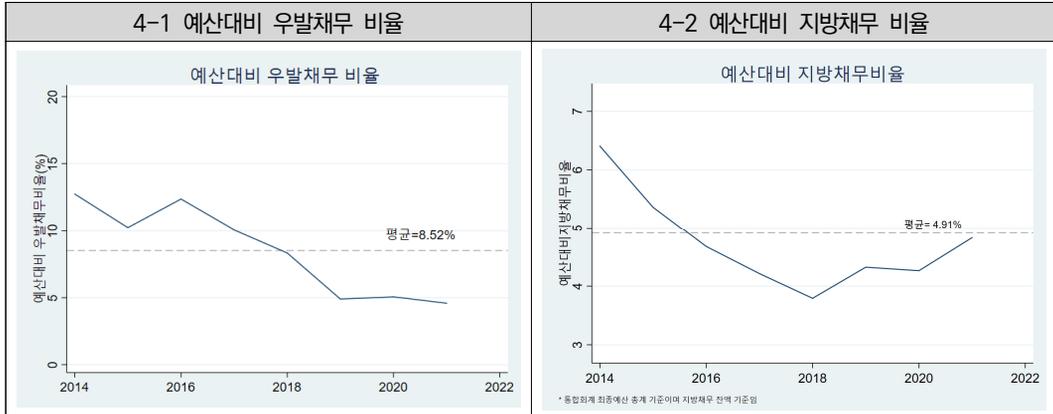
출처: 각 지방자치단체 재정공시 결산 기준 자료

주: 우발채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 한 통계임에 주의, 예산액의 경우 통합회계 최종예산 총계 기준이며 소수점 둘째자리까지 나타냄

19) 이때 예산액은 일반회계, 기금, 특별회계를 모두 합한 통합회계 최종 예산 총계 기준을 의미한다.

20) 이 때의 지방채무는 지방채 잔액을 의미한다.

〈그림 4〉 예산대비 우발채무 비율과 지방채무 비율 비교



출처: 결산기준 지방재정 공시, 지방재정 365

주1: 각각의 그림은 우발채무 및 지방채무가 존재하는 지방자치단체만을 대상으로 함

주2: 예산액의 경우 통합회계 최종예산 총계 기준이며 최소값의 경우 소수점 둘째자리까지 나타냄

예외적으로 2016년의 경우 예산액을 넘어서는 우발채무를 지니는 지방자치단체도 존재하고 있었다. 해당 지방자치단체의 경우 예산외 의무부담 금액이 증가한 것이 원인이었으며, 구체적으로 도시개발사업 관련 매입확약 관련 우발채무가 대다수인 것으로 나타났다. 당해 지방자치단체의 2016년도 예산 대비 지방채무 비율이 3.29%인 것을 감안하면 예산대비 우발채무 비율이 136.22%라는 수치는 매우 높은 것임을 알 수 있다. 비록 우발채무가 현 회계연도에 현실화된 금액이 아닐지라도, 특정 지방자치단체의 예산액을 넘어서는 재정적 위험을 잠재적으로 지니고 있다는 점에서 주의가 필요한 것으로 보인다.

IV. 지방자치단체 우발채무의 문제점 분석

1. 지방자치단체 우발채무 식별의 문제점 : 일관적 식별 기준의 부재

우발채무는 불확실성을 전제로 하는 특성 때문에 기본적으로 고도의 전문성과 재량을 요구하며 적절한 식별(identification)이 쉽지 않다. 우발채무 실태 분석 결과 지방자치단체 우발채무 식별 상의 가장 큰 문제점은 일관적인 식별 기준이 없다는 것이다. 일정 부분 이는 현재 우리나라가 현금주의 기준 결산과 발생주의 기준 결산을 동시에 운영하는 이원적 결산체제를

운영하고 있기 때문이다. 발생주의 복식부기를 준용하는 기업회계기준에 따르면, 우발부채는 과거 사건의 결과로 인해 현재 의무가 발생하는지, 자원의 유출 가능성이 매우 높은지, 유출 가능성 있는 자원의 금액 추정이 신뢰성 있게 가능한지 여부에 따라 단계적으로 인식된다.²¹⁾ 반면, 우발채무는 발생주의 복식부기 회계기준이 아닌 「지방자치법」 제47조 제1항 제8호 등 법률 규정에 근거하고 있다. 해당 법률은 우발채무의 인식 기준을 제시하지 못하고 있어 지방자치단체는 행정안전부 질의 회신이나 법제처의 유권 해석 등을 활용하는 것으로 보인다(김수희, 2022). 즉, 발생주의 복식부기 회계 기준이라는 비교적 명확한 회계학적 관점을 사용하는 우발 부채와 달리, 우발채무는 회계 기준보다는 법적 기준이나 실무적 기준 등에 근거하여 인식되고 있는 것으로 보인다.²²⁾ 이로 인한 일관적 인식 기준의 부재는 실무적 관점의 혼란만 가중시키게 된다²³⁾.

일관적이고 합리적인 식별 기준의 부재는 매년 지방 우발채무의 인식이 달라지는 결과를 초래한다. <표 7>은 각각 동일한 광역 지방자치단체의 2014회계연도와 2015회계연도 결산 기준 재정공시에 공표된 우발부채 현황을 나타낸 것이다. 보통 지방 결산자료에서는 전년도 자료를 같이 공시하고 있다. 그런데 2014회계연도에 공시한 2014년도의 우발채무 및 우발부채 금액과 2015회계연도에 공표한 2014년도 해당 금액이 동일하지 않음을 알 수 있다. 해당 지방자치단체의 2014회계연도 재정공시에 따르면 우발채무 합계는 약 2천 158억 원이며, BTO사업 관련 재정지원 협약 관련 우발채무가 약 1천 158억 원에 달했다. 그러나 2015회계연도 재정공시 내역에 기재된 2014년 우발채무 금액을 보면, 2014회계연도에는 없었던 보증채무부담행위와 계약상 약정(재매입약정)이 나타났으며, BTO사업 관련 재정지원 협약 내역이 보충적인 설명 없이 삭제되었다. 2014회계연도가 우발부채를 재정공시에 공표하게 된 시범 연도임을 감안하더라도 이는 우발채무 식별에 있어서 중대한 결함이라고 볼 수 있다.

21) 한국회계기준원 기업회계기준 제 14장 p.14 http://www.kasb.or.kr/fe/acctstd/NR_view.do?sortCd=G-COMPANY&divCd=&ctgCd=01&acctstdSeq=214

22) 물론, 지방자치단체의 재무 제표 주석에서 우발 부채를 공시하고 있다. 이 때 우발 부채에는 우발채무와 계류 중인 소송사건, 실현되지 않은 채무부담행위, BTO 계약 내역 등이 포함된다.

23) 현재 지방자치단체 결산 통합기준(행정안전부, 2021)에 따른 우발 상황의 회계 처리방식을 보면 기업 회계기준을 준용하였음을 알 수 있다.

〈표 7〉 지방자치단체 우발채무 식별 문제점 예시1

(단위: 백만원)

구분	2014회계연도			2015회계연도		
	2013년	2014년	증감	2014년	2015년	증감
계	147,500	215,800	68,300	3,716,679	129,490	△3,587,189
지급보증 (보증채무 부담행위)	-	-	-	3,534,979	23,890	△3,511,089
채무부담행위	60,000	100,000	40,000	100,000	105,600	5,600
BTO사업관련 재정지원 협약내역	87,500	115,800	28,300	-	-	-
계약상 약정	재매입약정	-	-	81,700	-	△81,700
	매입확약	-	-	-	-	-
	손실부담계약	-	-	-	-	-
	책임분양확약등	-	-	-	-	-
	기타	-	-	-	-	-
소송관련	-	-	-	-	-	-

출처: 서울시 2014회계연도 및 2015회계연도 결산 기준 재정공시

한편, 2014회계연도가 우발부채 공시 시범 연도이기 때문에 발생하는 오류일 가능성을 고려하여 다른 해의 타 지방자치단체의 결산 기준 재정공시를 살펴보았다. 그러나 〈표 8〉에서도 알 수 있듯이 우발채무를 시범적으로 공시하기로 한 2014년도도 지난 후에도 우발채무 식별의 문제점은 존재하였다. 우선 해당 지방자치단체는 수시 공시를 한다고 하였으나 이를 하지 않아서 공표된 지방재정건전성관리계획보고서를 참고하였다. 이에 따르면, 2018회계연도에 매입확약에 따른 3,343억원의 우발채무가 존재한다. 그러나 2019회계연도 재정공시 상에는 이러한 사항이 없으며 ‘해당 없음’이라고 표기되어 있다. 2018년 당시의 우발채무 발생 가능성이 2019년에 사라진 것이라 하더라도, 2019년에 공시하는 것은 작년 결산 기준이므로 기록상 동일한 금액이 기재되어야 한다. 매년 달라지는 우발채무 식별과 공시의 문제는 내·외부 정보 이용자의 회계 정보 신뢰성을 저하시킨다. 비교를 위하여 중앙부처의 재무제표상 주석인 우발사항 및 약정사항을 살펴본 결과, 당기와 전기의 계류 중인 소송사건 관련 소송건수 및 소송금액이 동일함을 확인할 수 있었다. 이를 종합해 보면, 지방자치단체는 현재 매년 다른 기준을 가지고 있거나 아예 기준 자체가 없이 우발채무를 식별하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 8〉 지방자치단체 우발채무 식별 문제점 예시2

(단위: 억원)

구분	2018회계연도			2019회계연도		
	2017년	2018년	증감	2018년	2019년	증감
계				해당 없음		
지급보증 (보증채무부담행위)	-	-	-	-	-	-
채무부담행위	-	-	-	-	-	-
BTO사업관련 재정지원협약내역	-	-	-	-	-	-
계약상 약정	재매입약정	-	-	-	-	-
	매입확약	-	3,343	3,343	-	-
	손실부담계약	-	-	-	-	-
	책임분양확약등	-	-	-	-	-
	기타	-	-	-	-	-

출처: 의왕시 2018회계년도 및 2019회계년도 결산 기준 재정공시

주: 2018회계년도의 경우 지방재정건전성관리계획보고서 상의 우발부채 현황을 적시하였음

2. 지방자치단체 우발채무 공시의 문제점: 정보의 불완전성과 비일관성 체제

1) 공시 정보의 불완전성

지방자치단체 결산 공시 상에 나타난 우발채무 공시의 한계점은 다음과 같다. 우선, 충분한 양과 질의 회계정보를 공시하고 있지 못하였다. 즉, 우발채무를 지방 재무제표 주석에 공시할 때에는 해당 사업명이나 행위명을 명확히 작성하여야 함에도 불구하고, 채무보증 약정, 차입금 보증 등 사업의 성격만을 간략히 작성하는 등의 사례가 확인되었다. 제공사유를 불명확하게 작성한 경우는 제공사유를 미작성 하거나, 사업명만을 작성하는 사례가 있었으며, 보증, 협약서 등으로만 작성되어, 사유를 파악하기 힘든 사례가 있었다. 〈표 9〉에 보증채무부담행위 재정공시 행위명과 제공 사유 등 관련 정보를 정확하게 기입한 사례와 그렇지 못한 사례를 비교하였다. 이를 보면, 천안시의 경우 산업단지명을 밝혀서 명확성을 높인 반면, 그 외 대다수의 지방자치단체는 채무보증 약정, 차입금 보증 등 일반적인 행위명을 기재한 경우가 많았다. 제공 사유 또한 전주시의 경우 기준 조성 원가 초과분에 대하여 지원이라고 비교적 구체적으로 적시하였지만, 대다수의 지방자치단체는 제공 사유를 아예 작성하지 않았으며, 이를 적시하였더라도 행위명을 단순 반복하거나 기술 개발사업, 보증, 협약서 등 일반적으로 제시한 경우가 많았다.

〈표 9〉 보증채무부담행위 공시 사례 비교

구분	정확한 기입사례	불명확 사례
행위명	- 천안북부 일반산업단지조성대출약정 - 2015년도 농림축산식품부 산지유통 활성화사업 자금 채무보증	- 일반적인 행위명 기재 (ex) 채무보증 약정, 차입 금보증, 미분양토지 매입 협약, 대출보증, 보증채무, 혁신산단조성사업, 정책자금지급보증, 지급보증 등)
제공 사유	- 전주국가산업단지 사업시행협약에 따라 기준조성원가 초과분에 대하여 지원 - 미분양용지 40% 또는 이에 상응하는 신탁수익권 및 대출채권 매입 약정 체결에 의함	- 제공사유 미작성 - 행위명과 동일하게 작성하거나 일반적으로 작성 (ex) 개발사업, 보증, 협약서, 관광개발사업, 운영자금지원 등)

출처: 지방자치단체 결산기준 공시 자료 활용하여 저자 정리

다음으로 예산외 의무부담행위와 관련해서도 공시 정보의 불완전성이 나타나고 있었다. 행위명의 경우 사업명이나 예산외 의무부담 행위명을 명확히 작성하여야 함에도 불구하고, 산업단지조성, 예산외의무부담 등 사업의 성격만을 간략히 작성하는 등의 사례가 확인되었다. 또한, 사업기간을 불명확하게 작성한 사례에는 사업기간의 미제시, 사업기간이 이미 종료된 경우, 사업기간의 표기를 '20〇〇~현재' 식으로 불명확하게 작성한 것이 포함된다. 그리고 약정내용을 불명확하게 작성한 경우는 약정내용을 미작성하거나, 매입협약, 부지매입 등 사업의 내용과 약정의 구체적인 내용을 파악하기 힘든 사례가 있었다. 구체적으로 〈표 10〉을 보면, 완주 농공단지 조성사업 미분양용지 매입협약 등으로 정확하게 행위명을 기입한 곳이 있는가 하면, 산업 시설용지 책임분양 의무, 공공개발용 토지 비축 협약, 부동산 매입협약 등과 같이 일반적인 행위 유형을 기재한 곳이 많았다. 사업기간의 경우에도 약정서에 사업의 시작과 종료일이 기재가 되어 있을 것임에도 불구하고 아예 미제시하거나 연도만 작성한 경우, 알 수 없게 기재하거나 사업기간이 종료된 이후에 공시하는 것이 존재하였다. 약정 내용 역시 주체와 시기, 대상 및 조건 등과 이에 따른 의무부담 행위를 구체적으로 작성하는 것이 원칙이지만, 그 내용을 아예 제시하지 않거나 추상적으로 행위명을 반복하는 경우가 많이 발견된다.

〈표 10〉 예산외 의무부담 공시 사례 비교

구분	정확한 기입 사례	불명확 사례
행위명	- 학운3일반 산업단지 매입협약 - 완주 농공단지 조성사업 미분양용지 매입협약	- 일반적인 행위명 적시(ex) 산업 시설용지 책임분양 의무, 공공개발용 토지 비축 협약, 손실 발생시 주식 매수 약정, 예산외 의무부담(기타유형), 학교용지매입비 시도분담금, 부동산 매입협약, 대출채권 및 신탁 수익권 매입, 토지대금 반환채권 양도담보, 우선수익권 매입협약, 수입신용장 개설 등)

구분	정확한 기입 사례	불명확 사례
사업 기간	- 2020.01.01.~2020.12.31	- 사업기간 종료 후에 공시하거나 미제시 - 사업기간 불충분 적시 (ex) 2010~2016, 16.5.25,2021.4.~ 현재) - 사업기간 불명확 (ex) 대출만기일에 사업자 대출 채권 잔액을 포천시가 매입)
약정 내용	- 매입확약인(포천시)은 대출만기일에 대출채 권 및 신탁수익권을 대주로부터 매입하고 대 주에게 매매대금 지급 - 미분양 산업시설용지 존재 시, 전체비율에 해당하는 0~20% 이하는 완주군에서, 21~ 100%는 건설 출자자가 책임 매입한다	- 약정내용 미제시 - 약정 내용 추상적인 경우 대다수 (ex) 미분양용지 매입확약, 공공개발용 토지 비축을 위한 업무 협약, 약정에 따른 지급사유(기한이익 상실) 발생할 경우 환매대금 지급, 잔금완료 후 소유권이전, 산업단지미분양용지인수, 공공 토지비축매입사업비부담, 사업 중도해지 반환 금 약정, 수입 신용장 개설 등)

출처: 각 지방자치단체 결산기준 공시

2) 공시 체제의 일관성 결여

우발채무 공시에 있어서 또 하나의 문제점은 체제의 일관성이 결여되어 있다는 점이다. 다음 <표 11>은 지방자치단체 결산 재정공시에 기재되는 우발부채 항목을 표기한 것이다. 이미 용어에서부터 채무와 부채를 혼용하고 있다. 또한 계류 중인 소송사건이나 채무부담행위(미발생액)는 공시 항목 자체에 누락되어 있음을 알 수 있다. 애초에 2014회계연도부터 우발 부채 현황이 시범적으로 재정공시 내역에 공표되었다. 이는 재정 건전성 및 투명성 제고를 위해 우발채무 관련 내역이 공시되어야 한다는 관점에서 기인한 것으로 보인다. 특히, 소송사건의 경우 회계학적 관점에서 볼 때 우발부채에 해당하기 때문에 계류 중인 소송사건을 포함해야 한다는 견해(배정아·서정섭, 2014)를 인정하여 우발부채 항목에 포함된 것으로 보인다. 그러나 2015년부터 재정공시 상에 계류 중인 소송사건 관련 우발부채 항목이 아예 삭제되어 누락되고 있다. 또한 2015년, 2016년, 2019년에 결산 기준 재정공시에서 소송 관련 사항을 공시하는 지방자치단체가 존재하고 있어 일관성이 결여되고 있다.

〈표 11〉 지방자치단체 결산 재정공시의 우발부채 항목

구분		세부 내역
보증채무부담행위		발생연도, 행위명, 제공받은자, 보증채무액, 부채 계상액, 채권자, 제공사유 등
BTO사업 재정지원 협약		부담 주체(지방자치단체), 공사 사업명, 운영권자, 총사업비, 계약기간, 재정지원 협약내역, 증도해지환급금 내역, 향후 부담 추정액 등
예산외 의무부담	소 계	기관명, 약정유형, 행위명, 사업자, 약정금액(최대손실 추정액, 우발부채), 총사업비, 사업기간, 약정내용 등
	매입확약	
	비용부담계약	
	기타	
소송 관련		세부 내역 공시 기준 없음

출처: 각 지방자치단체 결산 재정공시 참고하여 저자 작성

주: 소송 관련 내역은 2014년까지 공표되다가 2015년부터 공시 목록에서 삭제된 것으로 보이며, 일부 지방자치단체는 2019년까지 기재함

우발채무 공시상 체제의 비일관성은 일정 정도 현금주의 기준 결산과 발생주의 기준 결산을 동시에 운영하는 이원적 결산체제에서도 드러난다. 이를 확인하기 위해 동일 지방자치단체의 동일 회계연도 결산 재무제표상의 우발부채 현황과 결산 재정공시의 우발부채 현황을 각각 확인하여 비교해 보았다. 즉, 공시 수단과 공시 금액을 기준으로 동일한 지방자치단체의 공시 체제를 확인하였다. 해당 지방자치단체는 2021회계연도의 경북 경산시이며,²⁴⁾ 재무제표는 2023년 3월 22일에 공시하였고, 결산 재정공시 수시공시 시점은 2023년 2월로 추정된다.²⁵⁾ 〈표 12〉를 보면 동일한 우발부채 및 우발채무에 대한 공시 자료임에도 불구하고 재무제표와 결산재정공시상의 공시 여부와 금액에 차이가 존재함을 확연하게 알 수 있다. 또한 결산 재무제표 상에서 계류 중인 소송사건은 금액과 내용까지 공시되고 있으나, 결산 재정공시에서는 아예 누락된 경우가 많다. 다음으로 BTO 관련 재정지원 협약에 관해서는 재무제표와 결산재정공시 모두 그 사항을 공시를 하고 있으나, 재무제표는 해당 없다고 명시한 반면, 결산재정공시에는 내역을 기재하지 않고 있다. 보증채무부담행위의 경우 재무제표상으로는 아

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

25) 결산 재정공시 본문상 통합부채 및 우발부채 관련 수시공시는 2023년 2월 예정이라고 되어 있으며, 경산시 홈페이지 결산공시 메뉴에 수시공시를 같이 두어 언제 수시공시를 올렸는지 확인할 방법이 없다.

예 공시가 되지 않고 있으나, 결산 재정공시상으로는 공시되고 있으며 금액 또한 제시하고 있다. 마지막으로 예산외 의무부담행위의 경우 재무제표 상으로는 '해당없음'으로 표시된 반면, 결산 재정공시 상으로는 약 1,000억원이 넘는 금액이 공시되고 있다. 따라서 실무자에게 우발채무 공시의 중요성에 대해 강조하고, 우발채무로 공시될 필요가 있는 거래가 무엇인지에 대한 상세한 기준 제시가 필요하다.

〈표 12〉 결산 재무제표와 재정공시 상의 우발부채 공시 비교 예시

(단위: 백만원)

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

출처: 2021회계연도 경산시 결산 재무제표 및 재정공시 참고하여 저자 작성

주: 재무제표는 2022년 3월 22일, 결산 재정공시는 2023년 2월 예정으로 수시공시한 내역임

또한 공시 시점과 공시 청구의 문제도 존재한다. 우선, 현재 각 지방자치단체가 수시 공시로 발표하고 있는 우발부채의 공시 기준시점은 지자체별로 상이하다. 대부분 지방자치단체는 당해년도 8월에 결산기준 재정 운용 내역을 공시하면서 다음 해 2월에 수시 공시할 예정이라고 밝히기도 한다. 그러나 실제 예고한 시점에 공시를 하지 않기도 하며, 이를 일일이 확인해야 한다. 반면, 재무제표의 경우 특정 회계연도의 결산 내역을 보통 이듬해 10월에 공시하고 있다. 이렇듯 우발 상황 관련 공시 내역의 기준 시점이 다르기 때문에 현재 시점으로 어떤 유형의 우발채무가 존재하는지, 해당 우발채무가 어떠한 잠재적인 위험 요소를 내포하고 있는지 확인하기가 어렵다. 뿐만 아니라 우발부채 항목의 공시 청구의 일관성이 결여되어 있다. 민간기업 중 외부감사 대상에 포함되는 기업의 경우 재무제표 주석사항으로 우발부채를 기재해 전자공시시스템(Dart)에 공시하도록 정하고 있다. 그러나 지방자치단체, 지방공기업, 지방공공기관 등은 해당 재무보고 사항을 일관된 채널로 제공하고 있지 않다. 우발채무 및 우발부채의 경우 결산기준 재정공시, 결산 재무제표상 주석, 지방재정건전성관리계획 보고서 등 다양한 곳에 기재되고 있다. 공시 채널이 다양한 경우 내부적으로는 행정 부담이 될 수 있고, 내·외부적으로는 우발채무(부채)의 현황을 주기적으로 점검하고 관리하기 어려울 수 있다.

3. 지방자치단체 우발채무 관리의 문제

1) 관리·감독 기제 부실

지방자치단체 우발채무는 확정 채무에 비해 관리 및 감독 기제가 부실한 편이다. 우선, 지방자치단체 우발채무는 지방자치단체의 관리채무 산정에 일부 활용되기는 하지만 한도액이 존재하지 않는다. 즉, 부동산 경기나 외부 거시경제적 여건 변화에 따라 지방자치단체의 상환 의무가 우발적으로 발생할 수 있는 우발채무의 경우 지방의회 의결만 거치면 실행이 가능하다. 반면, 지방채는 매년 발행 한도액이 설정됨에 따라 비교적 엄격하게 관리되고 있다. 사실상 이러한 문제 제기는 새로운 것이 아니다. 감사원(2013)은 당시 안전행정부가 지방자치단체의 보증채무 현황조차 파악하고 있지 못하다고 지적하면서 지방자치단체별로 채무보증할 수 있는 한도액을 설정하고 관리해야 한다고 보았다. 하지만 여전히 우발채무 금액 자체에 대한 한도 제한은 없는 실정이다.

다음으로 지방자치단체 외부로부터의 관리·감독 기제가 소홀한 것뿐만 아니라 내부적 관리 감독 기제가 부실한 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 이는 앞서 우발채무의 식별과 공시의 부실과도 연계되는 문제이다. 내·외부적 관리·감독 기제가 느슨하다보니 식별에 있어서 전문성이 부족하고 공시 또한 일관되게 하지 못해서 기초적인 우발채무 통계조차 파악하지 못하는 악순환이 반복되고 있다. 지방 산업단지 개발사업 추진실태에 대한 감사를 실시한 감사원(2021)에 따르면, 일부 지방자치단체는 출자기관이 금융기관으로부터 대출을 받은 경우 신용 보강을 위해 미상환 위험이 높은 후순위 대출을 전액 채무보증하는 행태를 보이고 있었다. 또한 일부 지방자치단체는 지역 내 기업을 위해 지방자치단체의 출자 비율을 초과하여 과도하게 출자기관의 손실을 보전하고 있었다. 특히 행정안전부 투자심사나 지방의회 의결 등을 누락하거나, 투자심사 안전 및 애초의 협약서 내용 등과 다르게 대출 약정을 체결하는 사례도 여러 건 지적되었다.

2) 우발채무 분류 체계 문제

중장기적 차원에서 볼 때 지방자치단체 우발채무가 국가 수준에서 공시되는 우발부채 분류체계의 내용과 다른 것이 문제가 될 수 있다.²⁶⁾ 현재 국가 수준의 결산보고서상 우발부채 분류와

²⁶⁾ 물론, 국가와 지방자치단체의 역할과 관할에는 차이가 존재하기 때문에 무조건 지방자치단체가 국가 기준을 따라야 한다고 주장하는 것은 아니다. 다만, 본 연구는 우발채무 혹은 우발부채를 회계 정보 차원에서 바라볼 때, 동일한 기준과 근거에 기반하여 명확하게 집계할 필요가 있다고 주장한다. 이를 위해서는 중·장기적 차원에서 국가 및 지방의 회계 정보와 계정과목을 서로 유사하게 재구조화할 필요가 있다. 지방자치단체에서 현실화되는 우발채무의 재정적 위험성은 결국 국가와 무관하지 않다.

지방자치단체의 우발채무 분류 및 최근 행정안전부 보도자료를 통한 지방자치단체 우발채무 분류 개편안을 살펴보면 다음 <표 13>과 같다. 국가 수준 결산보고서 주석 상의 우발부채로는 계류 중인 소송사건, 담보제공자산, 지급보증, 중요한 계약사항 등 9가지 항목이 있으며, 가능하면 우발부채 추정금액, 자원의 유출 금액 및 시기 관련 불확실성 정도, 제3자에 의한 변제 가능성을 공시하고 있다(심혜인·정성호, 2022). 한편, 현재 지방자치단체 우발채무는 크게 보증채무 부담행위와 예산외 의무부담으로 나뉘어 분류되고 있다. 여기에 계류 중인 소송사건, 채무부담행위, BTO 재정지원 협약 내역을 추가하여 우발부채로 분류하고 있다. 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 어려울 수 있다.

마지막으로 현재 우발채무 항목에 수익형 투자사업(Build-Transfer-Operate: BTO)이 제외되어 있는데 이에 대한 재검토가 필요하다. 임대형 민간투자사업(Build-Transfer-Lease: BTL)은 관리채무비율에 포함되어 관리되고 있으나 수익형 투자사업인 BTO는 일반채무에도 우발채무에도 잡히지 않으며 왜 BTO가 우발채무에서 제외되는지에 대한 명확한 기준이 없다. 또한, BTO 등 민간 협력 협약과 관련된 잠재적 의무는 현재 별도의 주석 항목으로 지방자치단체 재무제표에 공시되어 다른 우발부채 공시 방법과도 차별화되고 있다. 한승엽 외(2023)의 지적과 같이 이는 마치 외부 정보 이용자로 하여금 BTO 관련 사항이 우발부채가 아닌 것처럼 착각하게 할 수 있다.

<표 13> 국가 수준 및 지방자치단체 공시 체계 비교

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

출처: 국가 결산보고서, 지방자치단체 결산 기준 재정공시 및 행정안전부 보도자료(2023.05.23.) 참고하여 작성

그렇다면 국가 차원에서 지방자치단체에서 잠재적으로 발생할 수 있는 우발채무에 대한 회계 정보를 정확하게 식별할 필요성이 있다고 본다.

V. 지방자치단체 우발채무 개선 방안 모색

1. 우발채무 식별 차원

우발채무의 식별 단계에서부터 명확한 지침을 작성하고 상시적인 교육을 진행할 필요가 있다. 우발채무의 누락에 있어 재량성과 전문성 중 어떤 성질이 우선하는지를 정확하게 알기는 어려운 일이다. 우발채무 식별에 고도의 전문성이 필요하다는 주장에 근거할 때 지방자치단체 공무원들이 우발채무를 의도적으로 누락하는 재정적 기회주의 행태를 보인다고 쉽게 말할 수는 없다. 특히 순환 근무를 하는 공무원 인사 특성상 한계가 존재할 수 있다. 특히, 우발부채와 달리 우발채무의 인식 기준이 명확하게 있지 않은 상황에서 의도하지 않은 채 우발채무를 누락할 수 있다.

이를 방지하기 위해서는 우발채무의 정의를 명확히 하고, 매뉴얼을 통해 상시적으로 교육을 추진할 필요가 있다. 그런 면에서 행정안전부가 타당성 조사, 법률, 회계 및 재무, 부동산 PF 등으로 구성된 ‘우발채무 전문가 컨설팅단’을 구성하여 지방자치단체에 자문을 할 수 있도록 한 것은 매우 고무적인 일이라 할 것이다. 권역별로 찾아가는 현장 컨설팅이나 상시 자문 창구인 헬프 데스크를 운영하는 것도 유사한 맥락이라 할 것이다²⁷⁾. 이와 더불어 우발채무 유형에 대한 설명, 유형별 표준 계약서, 발생할 수 있는 실수, 잘못된 계약서 사례, 재무제표 주석공시 누락 사례 등이 공무원 대상 교육에 포함될 필요가 있다. 이를 위해 민간 전문가와 금융감독원 등 관계 중앙부처와의 협업을 통해 지방자치단체 공무원에 대한 교육과 매뉴얼 제작 및 배포가 필요하다.

최근 행정안전부는 기존에 보증채무부담행위와 예산외 의무부담으로만 구분되던 지방자치단체의 우발채무를 6가지 유형으로 세분화하여 우발채무 분류 체계를 정비하였다²⁸⁾. 일반적으로 자산유동화는 금융기관 또는 일반기업이 보유하고 있는 비유동성 자산을 시장에서 판매 유통하기 용이한 형태의 증권으로 변환시킨 후 이를 현금화하는 일련의 과정을 의미한다(금융감독원, 2023: 2). 자산유동화증권 관련 보증채무부담행위는 대부분 산업단지 개발사업이나 도시개발사업, 고속도로 건설 등 대규모 투자 사업과 관련이 있는 것으로 보인다. 이러한

27) 아시아투데이. 2024.03.25. 행안부, 지자체 우발채무 관리 강화...전문가 컨설팅단 확대. <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20240325010014571>

28) 행정안전부. (2023.05.23.). 지방자치단체 우발채무 집중 관리로 재정 누수 최소화. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=100504

유형 정비는 지방자치단체 우발채무의 관리체계를 정교화하여 잠재적 재정 위험을 최소화하기 위한 시도로 보인다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체 공무원의 우발채무에 대한 이해도가 현저히 낮은 상황에서 우발채무 유형의 세분화만으로 그 식별이 정교해질지 의문이다. 현재 지방 우발채무는 회계 기준보다 법적 기준이나 실무적 기준 등을 우선하여 인식되고 있는 것으로 보인다. 따라서 유형 재정비 이전에 우발채무의 회계학적 정의와 인식 기준에 대한 명확한 지침을 수립하는 것이 필요하다²⁹⁾.

2. 우발채무 공시 차원

우발채무의 식별 뿐만 아니라 공시 차원에서의 개선 방안도 필요하다. 첫째, 우발채무 공시 정보 창구와 시기를 일원화할 필요가 있다. 현재는 결산기준 재정공시(정기 및 수시), 지방자치단체 재무제표, 지방재정건전성관리계획 보고서 등 관련 정보가 분산되어 공시되고 있다. 우발채무 식별에 대한 교육을 전제로 공시 창구를 일원화하게 될 경우 양질의 재정 정보를 산출할 수 있을 것이다. 또한 재정공시의 시기를 일원화할 필요가 있다. 작년도 결산 기준 정보를 8월에 공시하게 되어 있으나, 우발채무 관련 계약서 등이 존재함에도 불구하고 수시공시로 대체 가능토록 되어 있어서 지자체별로 공시 시점이 천차만별인 상황이다. 따라서 우발채무 공시의 시기를 특정하여 지방자치단체 자체적으로 관련 정보에 대한 공유 및 관리가 이뤄지도록 해야 할 것이다.

한편, 한승엽 외(2023)는 지방재정공시 우발부채 공시와 재무제표 우발부채 공시 간의 연계를 주장하고 있다. 이들은 두 보고 체계가 우발부채라는 동일한 항목을 공시하고 있으나 시차가 존재하는 점을 지적하였다. 따라서 공시 항목과 용어를 통일시키고, '선 재무제표 공시, 후 지방재정공시'로 이어지는 연계성을 고려해야 한다고 주장하고 있다. 즉, 재무보고일 이후 업데이트된 내용이 존재하는 경우 재정공시에 추가 사항을 기술할 필요가 있다고 보았다. 그러나 이 경우 현재에도 야기되는 문제점을 해결하기 어렵고, 동일한 대상에 대한 회계 정보 공시의 일관성이 결여될 수 있으며, 실무적으로는 행정 부담이 커질 수 있다는 단점이 존재한다. 따라서, 우발채무 공시 관련 개선을 위해서는 동일한 대상에 대해서 동일한 자료를 활용

29) 여러 해 동안 반복해서 발생하는 우발부채를 충당부채로 처리해야 한다는 최연식 외(2017)의 의견도 참고할 만하다. 이들은 중앙부처를 대상으로 반복적으로 지출되는 우발부채 실태를 분석하였다. 대부분 법률, 협약 및 정책 등에 따라 발생하기 때문에 실질적으로 의무이행을 회피할 수 없고, 지출 금액도 신뢰성 있게 추정이 가능하기 때문에 일반적인 충당부채 요건을 충족시키므로 국가 재무제표 본문에 부채로 계상할 것을 주장한 것이다. 이를 통해 충당부채와 우발부채의 차이를 명확히하고 정부의 공공회계 책임을 강화할 수 있다.

할 경우 연계보다는 공시 시기의 일원화가 바람직할 수 있다.

둘째, 공시 정보의 구체성을 높일 필요가 있다. 우발채무 혹은 우발부채는 그 의무이행을 위하여 경제적 자원이 유출될 가능성이 있기 때문에, 재무제표에 부채로 인식하지는 않더라도 주식에는 공시하도록 규정하고 있다³⁰⁾. 손실의 가능성이 공시되지 않는다면, 재무제표에 대한 신뢰성이 저하될 뿐만 아니라 투자자 피해를 유발하는 주요 원인이 될 수 있기 때문이다. 그런데 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. 또한 채무관리계획, 재정운용상황개요서 등으로 대체하여 공시하고 있는 지방자치단체가 다수 있다. 이는 우발채무에 대한 정보가 국민에게 충분히 제공되고 있지 않음을 의미한다.

3. 우발채무 관리 차원

우발채무를 야기하는 채무보증 사업은 형식상 민간 개발사업일 뿐 실질적으로는 재정사업과 동일하다고 볼 수 있다. 특히 잠재적 위험의 책임을 지방자치단체가 진다는 점에서 더욱 주의를 기울여야 한다. 그럼에도 불구하고, 사업 수익은 모두 민간 사업자에게 귀속되고 사업 손실은 지방자치단체가 책임지는 불합리한 구조를 가지고 있다. Das et al.(2012)도 정부 보증과 연관되는 민간투자사업을 체계적으로 관리하여 구조적으로 발생하는 도덕적 해이를 최소화해야 한다고 보았다. 이와 관련하여, 본 연구는 지방자치단체 우발채무 관리체계를 개선하기 위해 외부-내부 측면에서 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

우선 지방자치단체 외부 차원에서의 우발채무 관리에 대한 개선 방안을 제안하고자 한다. 첫째, 지방채 발행 총액한도 포함 범위를 점검하고, 이를 우발채무 유형에 따라 차등화하여 반영할 필요가 있다. 현재 「지방재정법 시행령」제11조 및 2023년 지방채발행계획 수립기준에 따르면 우발채무의 50%를 한도액에 포함하도록 정하고 있다. 이때, 우발채무의 범위는 보증채무부담행위, 예산외 의무부담으로 한정하고 있으며, 우발채무는 BTL임차료 등이 포함되는 관리채무에 포함되지 않는다고 명시하고 있다(행정안전부, 2022). 보증채무부담행위의 우발채무와 예산외 의무부담의 우발채무에 일관되게 50%를 적용하기 보다는 유형별로 위험의 가중치를 판단하여 다르게 반영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 보증채무부담행위 중에서 자산유동화 증권을 발행하는 채권자에 대한 우발채무는 개인을 대상으로 하는 채무보증에 비해 현실화되었을 때의 재정적 여파가 더욱 클 것이다. 따라서, 지방자치단체 자체

30) 금융감독원 2017년 회계현안 설명회 참고자료. 우발부채 주식공시 관련 유의사항.

적으로 우발채무 관련 정보와 약정 사항, 사업 등에 대한 관리를 제대로 하면서, 이에 대한 위험 여부 등을 구분하고 지방채 발행 총액한도 포함 비율을 차등화할 필요가 있다. 민간 분야의 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.

둘째, 이와 유사한 관점에서 우발채무 및 우발부채 포함 항목 및 범위를 점검할 필요가 있다. 구체적으로, BTO 과목의 우발채무 포함에 대한 재검토가 필요하다. BTO가 우발채무로 관리되어야 할 이유를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 민간투자법에 근거할 때 BTL도 동일한 근거법이나 관리채무에 반영되고 있다. 따라서, BTO만 우발채무에 포함되지 않을 이유는 명백하게 있다고 보기 힘들다. 또한, BTO 계약서상 계약 해지시 지급해야 할 금액이 명시되어 있어 최대 손실 추정액을 확인할 수 있다. 따라서 BTO 관련 발생할 수 있는 손실 금액 또한 예상 가능하다. 마지막으로, BTO도 어느 우발채무와 동일하게 의회의 승인을 얻어 운영권자와 계약을 체결한 후 계약기간 동안 최소 운영수입을 보장하는 비용 보전 방식을 따르고 있다. 따라서 이에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

다음으로는 지방자치단체 내부적 관리 방안을 보다 세밀하게 설계할 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 지방자치단체 자체적으로 우발채무 관련 정보를 지속적이고 체계적으로 관리하는 것이 필수적이다. 이를 위해 ‘차세대 e호조 시스템’을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 기본적으로 우발채무를 지자체가 자체적이며 수시로 관리하기 위해서는 우발채무 관련 데이터를 상시 파악할 수 있어야 한다. 또한 교육을 통해서 우발채무의 개념과 예시에 대해서 배우고, 자체 시스템을 통해 이의 현황을 상시 파악하며 자주 접하게 되면 전문성이 보강될 수 있을 것이다. 이를 위해 현재 예산 및 결산 담당 공무원들이 사용하고 있는 e호조 시스템에 우발채무 항목 전체를 추가하는 방안을 생각할 수 있다.³¹⁾

둘째, 이와 연계되는 것으로서 외부에 공시하기는 어려운 계약서 및 약정 관련 사항 등을 지방자치단체 내부적으로 세세하게 관리할 필요가 있다. 이는 현재 재정공시나 재무제표 주석 상에 공시되는 우발채무 관련 정보의 질이 낮다는 것에서 기인한다. 이는 사실 국가 수준에서도 우발부채 주석 공시 한계 중의 하나로 지적되는 것으로, 미래의 잠재적 위험 판단을 위한 질적 정보 제공보다는 과거 발생한 객관적 사실 전달에 치중하고 있다는 것이다(최연식 외, 2022). 현재 지방의회에서 우발채무 관련 조례 및 약정 관련 의결을 하고 있는바, 지방자치단체가 내부적으로나마 약정 및 계약서류 등 관련 정보를 전산화하여 관리할 필요가 있다.

셋째, 사업 단위로 우발채무 현황을 관리할 필요가 있다. 정보의 적시 관리를 위한 시스템을

31) 2023년 현재 보증채무부담행위 내역은 e호조 시스템에 반드시 입력하게 되어 있다.

구축하기 위해서는 우발채무의 기초가 되는 약정사항의 관리를 사업 단위별로 파악하는 것이 필요하다. 최근 행정안전부도 채권시장에 직접적으로 영향을 미치는 사업과 우발채무 잔액 100억원 이상의 사업 등을 ‘중점관리 사업’으로 선정하여 관리할 예정이라고 밝힌 것도³²⁾ 이와 유사한 맥락이라 할 것이다.³³⁾ 이를 위해서라도 지방자치단체 자체적으로 현재 시점에서 시행되는 사업들을 전체적으로 취합하고, 그 사업들을 진행하는 과정에서 체결된 약정 사항들에 대해 확인하는 것이 필요하다. 한편, 정책 사업과 관련된 모든 약정 사항이 지자체에 재정적·비재정적 부담을 유발하는 것은 아닐 것이기 때문에 관련성이 낮은 약정사항은 제외시키고, 지자체의 의무를 발생시킬 사항을 포함한 약정 내용을 유형화하는 것 역시 필요하다.

VI. 결론

우발채무는 평상시에는 위험성이 드러나지 않는 숨겨진 빛이다. 그러나 위기 상황 발생시 특정 지역만이 아닌 민간 영역, 나아가 국가 경제 및 국제 신용도에까지 악영향을 미칠 수 있다. 한국도 코로나19 전염병 대응을 위해 재정 지출이 확대되면서 재정수지가 급격히 악화되었기 때문에 언제든지 숨겨진 우발채무가 현실화될 수 있는 가능성이 존재한다. 본 연구는 이와 같은 문제의식 하에서 지방자치단체 우발채무의 현황과 문제점을 검토하고 이의 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 그러나 본 연구는 우발채무가 무조건적으로 축소되고 지양되어야 한다는 주장을 하는 것은 아니다. 오히려 저자는 실태가 정확히 파악되고 제대로 관리될 경우 우발채무는 지방자치단체의 자금조달 방법을 다양하게 하고 지역 경제를 활성화하는 수단으로 제대로 쓰일 수 있다고 본다. 우발채무의 특성상 인식이 쉽지 않고 정보 비대칭 현상으로 인해 도덕적 해이를 발생할 가능성이 높기 때문에 제대로 식별되고 공시되어 관

32) 행정안전부 보도자료. (2024.03.25.). 지자체 건전재정 위해 우발채무 관리 강화한다.

https://www.mois.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=BBS_2024032509285828811&rs=/synapFile/202406/&synapUrl=%2Fsynap%2Fskin%2Fdoc.html%3Ffn%3DBBS_2024032509285828811%26rs%3D%2FsynapFile%2F202406%2F&synapMessage=%EC%A0%95%EC%83%81

33) 경상남도 내부자료(2024.05.31.)에 따르면 지방 우발채무는 확정 채무로의 전환 가능성 여부에 따라 정상-관심-부진-위험의 4단계로 관리될 예정이다. 구체적으로 부진 사업은 확정채무 발생일이 1년 이상 남아 있지만 협약 조건에 따라 조기에 확정채무 발생일이 도래할 가능성이 높거나 사업 진도율이 나 분양률 등이 계획 대비 부진하여 구체적 대책이 필요한 사업이 해당한다. 위험 단계의 사업은 확정 채무로의 전환 가능성이 매우 높아 만기 연장이나 재원 마련 대책 등이 시급하고 지방자치단체의 재원 부담 가능성이 큰 사업이 해당한다. 이는 지방자치단체 외부에서의 우발채무 관리 강화 방안으로서 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

리될 필요가 있다고 강조하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 2014년부터 2021년까지 광역 및 기초 지방자치단체의 결산 기준 재정공시 정보를 수집하여 지방자치단체 우발채무 현황을 종합적으로 분석하였다. 분석 결과, 우리나라 지방자치단체 우발채무의 식별, 공시, 관리에 구조적인 한계가 존재하는 것으로 나타났다. 먼저 식별에 있어서 고도의 전문성과 재량성이 존재하여 동일한 대상을 상대로 매년 금액이 다르게 공시되는 경우가 발견되었다. 우발채무의 공시에 있어서도 공시 시점과 창구가 일원화되지 못하는 데에서 기인하는 문제점이 존재하였으며 우발채무 정보의 완전성과 충분성이 담보되지 못하는 경우가 많이 존재하였다. 관리 부문에 있어서는 지방자치단체 외부적인 관리 감독 기제의 부실화 뿐만 아니라 자체적인 관리 기제의 부재 또한 역시 한계로 꼽을 수 있었다.

이러한 문제점을 바탕으로 본 연구는 지방자치단체 우발채무 관리체계를 개선하기 위한 주요 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 우발채무 식별의 정교화를 위해 공무원을 대상으로 한 명확한 지침 재정비와 꾸준한 교육이 필요할 것으로 보인다. 이때 민간 기업이나 여타 중앙 유관기관 등과의 협업을 생각할 수 있다. 둘째, 우발채무 공시 체계의 개선을 위해 우발채무 공시 시점과 창구를 일원화하는 것이 필요하다. 셋째, 공시 정보를 보다 충분하게 하여 구체성과 정확성을 높일 필요가 있다. 우발채무 관리체계 개선을 위해서 넷째, 내부적으로 '차세대 e호조 시스템' 등을 우선 활용하여 우발채무 관련 약정서 내용 및 기타 자료들을 사업별로 관리하는 방안이 요구된다. 다섯째, 지방자치단체 외부를 통한 우발채무 관리 방안으로서 지방채 발행 총액한도 포함 범위를 점검하고 이를 우발채무 유형에 따라 차등화하여 반영하는 것이 필요하다. 또한 우발채무 및 우발부채 계정과목에 대한 재검토도 이뤄질 필요가 있다.

본 연구는 다음과 같은 점에서 기존 선행연구들과 차별화되며 지방자치단체 우발채무 관련 연구에 기여할 수 있다. 첫째, 대부분의 선행연구들이 단년도 자료를 통해 지방자치단체 우발채무 실태를 분석한 것에 비해 본 연구는 8년의 시계열 자료를 통해 지방 우발채무의 추세와 종류별 구성과 상대적 비중을 구현하였다. 이를 통해 우발채무의 실태를 보다 객관적으로 분석하고 근거 기반 대안을 제시할 수 있으리라 기대한다. 둘째, 기존 연구들이 대부분 광역 지방자치단체를 대상으로 하였던 반면 본 연구는 기초 지방자치단체까지 연구 대상에 포함시켰다. 실태 분석에서도 드러난 바와 같이 기초 지방자치단체라 하더라도 우발채무가 발생하는 경우가 적지 않았다. 특히 이는 지방 인구소멸 위기와 지역 활성화를 위한 민간자본 투입 등이 맞물리는 현상과 무관하지 않은 것으로 보인다. 따라서 기존 연구들이 미처 살피지 못한 부분을 분석하여 향후 정책 방향성을 설정하는데 기여할 것으로 보인다. 셋째, 본 연구는 우발채무의 식별부터 공시 제도 그리고 지방자치단체 내·외부적 관리 체계의 문제를 총체적으

로 분석하였다. 이런 접근 방식은 지방자치단체 우발채무를 중앙부처 차원에서 관리하고 통제해야 할 대상으로만 보는 시각과는 다르다. 다시 말해 우발채무는 제대로 식별되고 일관적으로 공시되어 위험성이 투명하게 관리될 경우 지역 경제를 활성화시키는 효과적인 정책 수단일 수 있다고 보았다. 본 연구는 이러한 시각에 기반하여 중앙집권적인 관리뿐만 아니라 지방자치단체 내부적인 차원에서의 대안을 도출하고자 하였다.

본 연구의 기여점에도 불구하고 해당 분석 결과를 해석하고 정책에 적용하는 데 있어 다음 사항들에 대하여 주의할 필요가 있다. 본 연구의 분석 대상은 결산회계기준 재무제표 상의 우발부채가 아닌 결산기준 재정공시 내역의 우발채무에 해당한다. 연구의 분석에서도 드러났듯이 현재 우리나라 지방자치단체가 우발채무를 적절하게 공시하고 있다고 보장하기 어렵다. 특히 우발 상황의 인식과 재무적 영향력을 식별하는 데 있어서 다른 예산과목에 비해 높은 전문성이 요구된다. 또한, 민간 분야와 달리 지방자치단체가 부적절한 공시를 하거나, 수시 공시를 누락하더라도 이를 자발적으로 교정할 유인이 거의 없다고 할 수 있다. 전문성과 유인 부족 등 여러 요인들로 인해 지방자치단체의 우발채무 정보가 적절하게 공시되지 않을 가능성이 있다. 이밖에도 자료 구득의 한계로 본 연구는 시도하지 못했으나, 우발채무 사업 관련 약정 계약서 등이 확보될 경우 지방자치단체 우발채무 발생의 원인 분석 등도 가능할 것이라고 본다. 마지막으로 본 연구는 우발채무를 많이 보유하는 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체 간의 차이에 대한 심도 깊은 논의를 전개하지는 못하였다. 이와 관련해서는 수많은 연구 문제가 존재할 것이다. 어떤 지방자치단체에서 더 많은 우발채무를 보유하는가? 우발채무가 적은 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체를 결정하는 요인은 무엇인가? 선거주기에 지방자치단체는 우발채무를 늘리는가? 지방채와 우발채무의 관계는 대체 관계인가 보완 관계인가? 본 연구를 토대로 앞으로 후속 연구에서 이 물음들에 대한 답을 찾을 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 김상희·김혜경·이보라·이유진. (2012). 「국가 기상업무 서비스 향상과 기상산업 진흥을 위한 민·관 협력방안 연구」. 기상청 용역보고서.
- 김성주·김진·전영준. (2023). 「지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무관리제도 개선방안」. 한국지방행정연구원 기본과제 보고서.
- 김수희. (2022). 지방자치법상 '예산 외의 의무부담'에 대한 재정관리 강화방안. 「지방행정연구」, 36(1): 201-232.
- 김태은. (2010). 재화의 특성과 제도의 재생산. 「한국행정학보」, 44(2): 137-168.
- 남혜정. (2023). 민간투자사업의 공시개선방안: 도로를 중심으로. 「예산정책연구」, 12(1): 117-145.
- 류춘호. (2020). 예산 외의 의무부담과 지방재정의 건전성. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 251-302.
- 문동진. (2009). 지역 간 격차에 영향을 미치는 지방재정역량의 구성요소에 관한 연구. 「국가정책연구」, 23(1): 29-79.
- 박진·최준욱·김지영·허경선. (2012). 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안」. 한국조세연구원.
- 배정아·윤태섭. (2014). 지방자치단체 우발부채 관리의 문제점과 개선방안. 「정부회계연구」, 12(2): 59-88.
- 배정아·서정섭. (2014). 「지방자치단체 우발부채 관리방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 윤태섭. (2018). 지방자치단체 우발채무 처리현황 진단 및 개선방안에 관한 연구. 「국가정책연구」, 32(2): 47-78.
- 최연식·허성준·이지연·김영철. (2017). 국가회계 우발부채 회계처리에 대한 비판적 검토: 반복지출 우발부채 사례를 중심으로. 「회계저널」, 26(6): 365-390.
- 최연식·조형태·한승엽. (2022). 「정부 부문 우발부채의 현황과 관리방안에 관한 연구」. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 한승엽·이지연·최연식. (2023). 지방자치단체 비확정부채의 공시 현황과 개선방안에 관한 연구: 우발부채를 중심으로. 「정부회계연구」, 21(2): 127-158.
- 한재명·최은철. (2021). 「통합부채 및 우발부채 관리방안 연구」. 한국지방세연구원.
- 한종석·임태준. (2021). 「국내외 사례분석을 통한 잠재적 재정위험요인 연구」. 국회예산정책처 용역 보고서.
- Bergmann, A., Fuchs, S., & Schuler, C. (2019). A theoretical basis for public sector accrual accounting research: current state and perspectives. *Public Money & Management*, 39(8): 560-570.

- 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.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F. G., & Ture, H. E. (2019). The impact of contingent liability realizations on public finances. *International tax and public finance*, 26: 381-417.
- Bova, M. E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, M. F. G., & Ture, H. E. (2016). *The fiscal costs of contingent liabilities: A new dataset*. International Monetary Fund.
- Brixi, H. P., & Schick, A. (Eds.). (2002). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. World Bank Publications.
- Brixi, H. P., (2001). Government contingent liabilities: A hidden risk to fiscal stability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 13(4): 582-623.
- Campbell, R. J. (2004). Leviathan and fiscal illusion in local government overlapping jurisdictions. *Public Choice*, 120(3): 301-329.
- Currie, E. (2002). *The potential role of government debt management office in monitoring and managing contingent liabilities*.
- Das, M. U. S., Lu, M., Papaioannou, M. M. G., & Petrova, I. (2012). *Sovereign risk and asset and liability management: Conceptual issues*. International Monetary Fund.
- Forrer, J., Kee, J. E., & Zhang, Z. (2002). Private finance initiative: A better public-private partnership? *Public Manager*, 31(2): 43-47.
- Gamper, C., Signer, B., Alton, L., & Petrie, M. (2017). *Managing disaster-related contingent liabilities in public finance frameworks*. OECD Working Papers on Public Governance No. 27
- Guarini, E. (2016). The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7): 499-506.
- Hood, J., Fraser, I., & McGarvey, N. (2006). Transparency of risk and reward in UK public?private partnerships. *Public Budgeting & Finance*, 26(4): 40-58.
- Irwin, T. (1998). *Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability*. World Bank poverty research and expenditure management (PREM) notes. The World Bank.
- 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.
- Leruth, Luc. (2012). Public-Private Cooperation in Infrastructure Development: A Principal-Agent Story of Contingent Liabilities, Fiscal Risks, and Other (Un)pleasant

- Surprises. *Networks and Spatial Economics*, 12(2): 223-237.
- Linder, S. H., & Rosenau, P. V. (2000). Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership, In Rosenau, P. V. (Ed.): *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2): 169-190.
- Park, J., Lee, H., Butler, J. S., & Denison, D. (2020). The effects of high-quality financial reporting on municipal bond ratings: Evidence from US local governments. *Local Government Studies*, 47(5): 836-858.
- Park, J., Butler, J. S., & Petrovsky, N. (2022). *Understanding public participation as a mechanism affecting government fiscal outcomes: Theory and evidence from participatory budgeting*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muac025. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac025>
- 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.
- Polackova Bixi, H., & Schick, A. (2002). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.
- Sadka, E. (2006). *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*. IMF Working Paper. WP/06/77
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York : Chatham House.
- Viana, L., Sarmiento, J., Moreira, J. A., & Alves, P. (2021). The impact of public-private partnerships on public accounts: The Portuguese roads sector. *Financial Accountability & Management*, 37(3): 279-302.
- Vickrey, William. (1961). The Burden of the Public Debt: Comment. *The American Economic Review*, 51(1): 132-137.
- Whitney, Afonso. (2014). Fiscal Illusion in State and Local Finances: A Hindrance to Transparency. *State and Local Government Review*, 46(3): 219-228.
- 감사원. (2013). 지자체 채무보증사업 관리실태 감사보고서.
- 감사원. (2021). 지방산업단지 개발사업 추진실태 감사보고서.
- 금융감독원. (2017). 2017년 회계현안 설명회 참고자료. 우발부채 주식공시 관련 유의사항. <https://www.fss.or.kr/fss/bbs/B0000188/view.do?nttId=13826&menuNo=200218>
- 금융감독원. (2023). 자산유동화 실무 안내. 금융감독원.

- <https://english.fss.or.kr/fss/bbs/B0000108/view.do?nttId=132991&menuNo=200136&cl1Cd=&sdate=&edate=&searchCnd=1&searchWrd=%EC%9E%90%EC%82%B0%EC%9C%A0%EB%8F%99%ED%99%94+%EC%8B%A4%EB%AC%B4&pageIndex=1>
경상남도 내부자료. (2024.05.31.). 경상남도 우발채무 관리강화 운영방안.
- 심혜인 & 정성호. (2022). 우발부채. 한국재정정보원 이슈애포커스. 통권 제 1호.
- 한국신용평가. (2016.03). 지방공기업법 개정, 지방개발공사의 우발채무 대응 가능한가? 지방개발공사 채무보증 금지에 따른 우발채무 리스크 점검. https://www.kisrating.com/research/total_search_new.do
- 행정안전부. (2015). 「지방재정제도 해설사례집」. 행정안전부·지방재정공제회.
- 행정안전부. (2022). 2023년도 지방채 발행계획 수립기준. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=FxN0Jx1g9gN6jj9nZR+J66.node20?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttId=101942
- 행정안전부. (2023.05.23.). 지방자치단체 우발채무 집중 관리로 재정 누수 최소화. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=100504
- 행정안전부 보도자료. (2024.03.25.). 지자체 건전재정 위해 우발채무 관리 강화한다. https://www.mois.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=BBS_2024032509285828811&rs=/synapFile/202406/&synapUrl=%2Fsynap%2Fskin%2Fdoc.html%3Ffn%3DBBS_2024032509285828811%26rs%3D%2FsynapFile%2F202406%2F&synapMessage=%EC%A0%95%EC%83%81
- 아시아투데이. (2024.03.25.). “행안부, 지자체 우발채무 관리 강화...전문가 컨설팅단 확대.” <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20240325010014571>

김 성 주: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제실 지방재정 연구센터장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 국고보조금 및 지방보조금, 재정사업평가, 지방 교육 재정 관련 정책 및 제도 연구이다(sjkim@krila.re.kr).

김 진: 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제 실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정부 재정 및 회계, 지방 우발채무, 공공기관 성과 평가, 공공 조직관리, 행정 부패 등이다(ginakim733@krila.re.kr).

전 영 준: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 정책변동 등이다(jyj16@krila.re.kr).

〈부록〉

〈부록 표 1〉 재정적 위험의 유형

기준	직접적	우발적
	명시적·직접적 채무	명시적·우발적 채무
명시적	<ul style="list-style-type: none"> • 대내외 정부부채 (차입금 및 국채) • 예산상의 지출 • 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금) • 외화채무 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 및 공공·민간기관의 차입에 대한 정부보증 • 여러 형태의 용자에 대한 포괄적 정부보증 • 수출입보증, 환율보증, 외국의 차입에 대한 보증, 민간투자에 대한 보증 • 국가보험제도 (예금보험, 기업연금보험, 농작물보험, 수해 보험, 전쟁위험보험)
암묵적	암묵적·직접적 채무	암묵적·우발적 채무
	<ul style="list-style-type: none"> • 미래에 발생할 다년도 공공투자 비용 • 법적 의무 없는 공적연금급여 • 법적 의무 없는 사회보장급여 • 법적 의무 없는 의료지출 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부보증을 받지 않은 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채 청산 • 은행파산시 예금보험 부보대상 초과분에 대한 정부지원 • 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금, 또는 사회 보장기금의 파산 • 중앙은행의 채무불이행 • 급격한 해외자본이탈에 따른 구제금융 • 자연환경복구, 재해구호, 국방지출 등

출처: Polackova and Schick (2002), 한종석·임태준(2021)에서 재인용

〈부록 표 2〉 지방 우발채무 연도별 합계 금액 및 구성 비율

(단위: 백만원, %)

연도	보증채무부담 행위 (A)	예산외 의무부담(B)							우발채무 합계 (A+B=C)
		매입 확약	재매입약정	책임 분양 확약	손실 부담 계약	산하 기관	기타	소계	
2021	984,671 (28.96)	2,003,100	0	0	25,500	0	386,411	2,415,011 (71.04)	3,399,682 (100)
2020	797,030 (27.86)	1,825,237	0	0	25,500	212,720	0	2,063,457 (72.14)	2,860,487 (100)
2019	394,751 (16.88)	1,367,170	222,715	64,000	25,500	264,861	0	1,944,246 (83.12)	2,338,997 (100)
2018	989,606 (28.75)	1,763,853	243,314	64,000	25,500	355,291	0	2,451,958 (71.25)	3,441,564 (100)
2017	346,841 (11.28)	2,043,256	205,000	105,180	25,500	350,000	0	2,728,936 (88.72)	3,075,777 (100)
2016	1,073,884 (25.85)	2,407,350	542,200	105,180	25,500	0	0	3,080,230 (74.15)	4,154,114 (100)
2015	1,102,062 (29.00)	2,171,695	420,947	80,000	25,500	0	0	2,698,142 (71.00)	3,800,204 (100)
2014	387,709 (12.53)	2,640,654	64,700	0	0	0	329	2,705,683 (87.47)	3,093,392 (100)
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 (100)
8개년 평균	759,569 (23.22)	2,027,789 (62.00)	212,359 (6.49)	52,295 (1.60)	22,313 (0.68)	147,859 (4.52)	48,343 (1.48)	2,510,958 (76.78)	3,270,527 (100)

출처: 각 지방자치단체 재정공시 결산 기준 자료 활용하여 저자 구성

주: 변경되기 이전의 지방 우발채무 유형에 따라 분류하였음

