

공공기여금 유동화에 따른 지방회계·세무상 문제점에 관한 소고*

임상빈** · 김완용***

〈요 약〉

본 연구는 1기 신도시 재정비 과정에서 도입·확대되고 있는 공공기여금 제도가 장래 공공기여금 수입을 기초로 한 자산유동화 방식을 통해 기반시설 설치 재원을 선(先)조달하려는 정책 구상과 충돌하는 법제·회계·세무상 문제를 분석한다. 공공기여금은 계획이익 환수와 공공성 확보를 위한 공법상 금전급부이나, 현행 지방회계제도에서는 장래 공공기여금의 유동화가 자산이 아닌 부채·우발채무로 인식될 가능성이 높아 제도적 제약이 존재한다. 또한 공공기여금 및 유동화 과정에서 발생하는 금융비용이 취득세 과세표준에 포함되면 정비사업 부담이 가중되어 제도의 정책적 취지가 약화된다. 더 나아가 공공기여금은 실정법상 징수·채납절차 규정이 미비하여 공법상 금전급부로서의 집행력을 확보하기 어렵다. 이에 본 연구는 공공기여금 유동화의 법적 가능성과 한계를 검토하고, 회계·세무·집행체계의 정합성 확보를 위해 (1) 노후계획도시정비법 내 유동화 근거 명문화, (2) 무보증·비소구 구조 설계를 통한 부채인식 최소화, (3) 취득세 과세표준 정비 및 특례 검토, (4) 공공기여금 납부·징수 절차의 법률상 근거 신설을 제안한다. 이를 통해 공공기여금 유동화가 기반시설 조기 공급이라는 정책목표를 실현하면서도 지방재정의 건전성과 조세중립성을 유지하는 제도 설계를 도모하고자 한다.

〈주제어〉 공공기여금, 자산유동화, 지방자치단체 회계, 우발채무, 취득세, 노후계획도시정비법

* 본 연구는 2025년 한국지방세연구원의 “공공기여금 활용 제도화” 연구용역보고서의 일부를 수정·보완하여 제작성한 논문입니다.

** 한국지방세연구원 연구위원, 법학박사, 경영학박사, sbin.lim@kilf.re.kr, 주저자

*** 한양사이버대학교 재무·회계·세무학과 조교수, wykim@hycu.ac.kr, 교신저자

논문접수일 2025년 12월 8일 1차수정일 2025년 12월 23일 게재확정일 2025년 12월 29일

I. 서 론

수도권 일대에 인구와 일자리의 집중이 지속되면서 주택 수요가 구조적으로 확대되었고, 이에 따라 1기 신도시 등 노후 계획도시의 고밀·복합 재정비가 핵심적인 정책 의제로 부상하였다. 이러한 정비 과정에서는 도시계획 변경(예: 용도지역 또는 용적률 상향)에 따른 계획·개발 이익을 공공과 합리적으로 공유하기 위한 제도적 장치로서 공공기여 제도가 도입 및 확산되고 있다. 국토교통부는 2025년 3월 「공공기여 가이드라인」을 공개하여 공공기여의 정의·범위·절차와 협의 원칙을 제시하고(“운영 후 법제화 추진”, “지가 상승분의 70% 이내 원칙” 등), 공식 보도자료와 정책자료를 통해 적용 범위와 산정의 기본 방향을 밝혔다.¹⁾

한편 노후계획도시의 고밀 개발은 광역교통·학교·공원 등 대규모 기반시설의 조기 설치 수요를 필연적으로 동반한다. 그러나 공공기여 항목 중 현금성 공공기여금은 통상 준공·사용승인 전후의 일정에 따라 분할 납부되는 구조여서 공공기여금의 유입 시점과 기반시설 지출 시점 사이에 현금흐름 시차가 발생한다. 이 시차를 해소하고 재원 조달 부담을 완화하기 위한 방안으로, 민간 영역에서 일반화된 자산유동화 기법을 공공 부문에 적용하여 장래의 공공기여금 채권을 유동화(신탁수익권 매각, ABS/ABCP 발행 등)함으로써 재원을 선(先)조달하는 방안이 검토되고 있다. 법제 측면에서 「자산유동화에 관한 법률」은 유동화자산의 범위에 장래 발생할 채권을 명시적으로 포함하고(제2조 제3호), 자산보유자에 국가·지방자치단체를 포함함으로써(제2조 제2호) 공공기여금 채권의 신탁과 수익권 처분을 매개로 한 유동화의 법적 가능성에 대한 기반을 제공한다.

다만 이러한 유동화의 제도 설계는 회계·세무·집행의 다층적 정합성을 동시에 요구한다. 우선 세무 측면에서 「지방세법 시행령」 제18조는 ‘사실상 취득가격’의 범위를 광범위하게 규정하면서 건설자금 이자 등 간접비의 포함을 명시하고 있어, 공공기여금 자체와 유동화에 수반되는 금융비용(할인료·보증료·수수료·이자 등)의 취득세 과세표준 포함 여부가 핵심 쟁점으로 부상한다. 다음으로 집행 측면에서 공공기여금을 공법상 금전급부로 설계하여 납부지연·불이행 시 가산금 및 체납처분 등 강제징수 수단을 활용하려면 명확한 법률 근거가 필요하며, 이에 관해 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」 체계의 준용 가능성과 한계를 검토해야 한다. 아울러 회계·재정 측면에서는 유동화 재원의 특별회계 반영, 자치단체 보증의 우발채무성 판단·공시, 지방채 한도와 관계 등 제도 정합성 문제가 병존한다.

본 연구의 문제의식은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 공공기여금 채권의 유동화는 어떤 법률상

1) 국토교통부, 보도자료, “공공기여 가이드라인 마련… 개발사업 예측가능성 높인다”, 2025.3.25.

(<https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/dtl.jsp?id=95090795&lcmepage=1>)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의6 및 제52조의2에 따른 공공기여 운용시 적용하는 「공공기여 가이드라인」도 같은날 공개하였다.

요건과 한계 하에서 가능한가(자산유동화법 해석과 공유재산·자본시장 관련 법령과의 체계 정합성)? 둘째, 유동화와 연동되는 회계·세무상 쟁점(특별회계 계리, 우발채무 공시, 취득세 과세 표준)은 무엇이며 이를 어떻게 표준화할 것인가? 셋째, 공공기여의 납부·징수·강제집행 절차는 어떠한 법률유보 하에 설계되어야 하는가(지방행정체제·부과금 징수법의 준용 가능성)? 이러한 문제의식 하에서, 본 연구는 공공기여금 유동화의 법적 가능성과 한계를 정리하고, 지방회계·세무·집행 영역에서의 정합성 확보를 위한 개선방향을 제시한다.

II. 공공기여금의 유동화

1. 공공기여금 제도 개괄

가. 공공기여의 개념

공공기여는 도시계획 변경(용도지역·용적률 상향 등)으로 인한 계획이익을 공공과 합리적으로 공유하기 위한 제도적 장치로, 최근 국토교통부가 발표한 「공공기여 가이드라인」(2025.3.26)을 통해 정의·범위·절차와 협의 원칙이 체계화되었다. 가이드라인은 국토계획법상 근거 조항을 명시하면서(예: 국토계획법 제40조의6, 제52조의2), 운영 후 법제화 추진과 지가 상승분의 70% 이내 원칙 등 핵심 방향을 제시하고 있다.

공공기여는 학계와 실무에서 그 개념적 정의와 관련하여 다양한 논의가 이어지고 있다. 공공기여 관련 선행연구는 도시계획 변경에 따른 개발이익 환수, 법적 성격, 제도적 정당성 등을 중심으로 다양한 관점에서 논의되어 왔다. 우선, 공공기여금의 법적 성질과 근거에 대한 논의는 다음과 같다. 정해영(2017)은 공공기여금은 국민의 재산권에 대한 제한이며, 국민에 대한 새로운 의무의 부과라고 할 수 있으므로, 법적 근거 마련의 필요성을 제기하였다.²⁾ 박종현(2020)은 공공기여의 법적 성질을 기부채납과 구별되는 인적 공용부담금으로 해석하고, 부담금 제도와의 차이를 강조하였다.³⁾

공공기여금의 운영상 문제를 다룬 연구는 다음과 같다. 김남욱(2016)은 공공기여금을 지방자치단체 간 재정배분의 수단으로 보고, 강남구 사례를 통해 법적 과제와 제도적 정당성을 분석하였다.⁴⁾ 이재무·조경서(2019)는 지방정부의 낮은 상호의존성, 단체장의 강한 리더십과 영향력, 지역구성원들의 이해관계와 결집력 등이 정치·문화적으로 영향을 미쳤고, 편익 집중과 보상구

2) 정해영, “법치행정의 원리와 공공기여금”, 아주법학 제10권 제4호, 2017.

3) 박종현, “공공기여금의 법적 성격에 관한 연구”, 행정법논총 제58호, 2020.

4) 김남욱, “지방자치단체간 재정배분의 법적과제”, 지방자치법연구 제16권 제3호, 2016.

조 여부가 갈등의 직접적 갈등 원인으로 확인되었다.⁵⁾ 이재형(2019)은 공공기여가 도시공간의 공공성 확보를 위한 제도적 수단으로 기능한다고 평가하며, 실무 적용의 명확한 기준 마련을 주장하였다.⁶⁾ 정재훈(2021)은 공공기여의 개념이 조례마다 상이하다는 점을 지적하며, 전국적 통일 기준의 필요성을 제기하였다.⁷⁾ 조필규(2025)은 지자체별 개발 여건과 경제 상황 등은 다르지만, 공통의 원칙을 준수하는 공공기여 기준의 정량화 및 일원화, 감면 기준의 명확화, 특별회계 관리 강화, 공공-민간 이익 조율체계 구축, 중앙정부의 제도적 지원 확대 등을 주요 개선 과제로 제안하였다.⁸⁾

이와 같이 공공기여금의 대한 법적 근거와 운영상 기준에 대한 문제가 제기됨에 따라, 정부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 공공시설등의 설치비용 등을 규정한 제52조의2가 신설·정비되어, 지구단위계획과 연계한 비용부담의 법적 근거가 명문화하였다. 이는 금전형 공공기여의 실정법적 토대를 제공한다. 또한, 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법(이하, 노후계획도시정비법)」과 「도심 복합개발 지원에 관한 법률(이하, 도심복합개발법)」이 제정되면서 실정법상 개념으로도 도입되었다.

지방자치단체는 조례로 공공기여의 개념과 절차를 구체화한다. 대표적으로 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조⁹⁾가 있으며 이와 유사하게 여러 지방자치단체는 조례를 통해 공공기여에 관한 정의 규정을 두고 있다.¹⁰⁾ 특정 분야 지침도 공공기여를 정의·운영한다. 예컨대 행정규칙인 물류단지개발지침 제2조¹¹⁾에서도 공공기여의 원칙(시설 제공 원칙, 여

-
- 5) 이재무·조경서, “한전부지 매각에 따른 공공기여금 처리 과정에서 나타난 지방정부 간 갈등 양상 분석”, 한국동북아논총 제24권 제2호, 2019.
- 6) 이재형, “도시계획과 공공기여의 제도적 적합성”, 도시계획학회지 제54권 제2호, 2019.
- 7) 정재훈, “공공기여 조례의 비교법적 고찰”, 지방행정연구 제35권 제2호, 2021.
- 8) 조필규, “공공기여 제도의 법적 구조와 개선 과제”, 토지공법연구 제111집, 2025.
- 9) 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조(정의) ① 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.
4. “공공기여”란 사전협상에 따른 구체적 개발계획 및 공공기여계획에 따라 법 제52조의2 제1항 및 제2항에서 정하는 시설 또는 비용 등을 제공하는 것을 말한다.
- 10) 광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영 조례 제2조, 괴산군 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조, 나주시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조, 대구광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조, 부산광역시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례 제2조, 수원시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조, 울산광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조, 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조, 창원시 도시계획변경 공공기여협상 운영에 관한 조례 제2조, 청주시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제2조 등
- 11) 물류단지개발지침 제2조(정의) ① 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
5. “공공기여”란 법 제22조의2 제4항 및 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제14조의2 제2항에 따라 도시첨단물류단지개발사업 시행자가 국가 또는 해당 지방자치단체에게 토지 등 재산의 소유권을 무상으로 이전하여 국가 또는 해당 지방자치단체가 이를 취득하는

건에 따른 비용 부담 대체 가능 등)과 협약서 서식 등을 제시한다. 이는 부문별 개발사업에서 공공기여의 현물·금전 혼합 운용을 제도화하는 사례이다. 최근 국토교통부에서 발표한 「공공기여 가이드라인」 제2조 용어의 정의에서 ““공공기여”란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조 및 제35조의6에 따른 결정(변경 결정을 포함한다)으로 토지가치가 상승하는 경우 시행예정자가 법 제40조의6 및 제52조의2에 따라 공공시설 등의 부지 또는 공공시설 등을 설치하여 제공하거나 공공시설 등 설치비용을 납부하는 것을 말한다”고 개념정의를 하고 있다.

공공기여의 정의에 대한 실무상 또는 강학상 선행연구를 종합해 보면, 공공기여는 초기에는 정비사업에서 공공시설 등을 기부채납하는 행위로 간주하였으며, 주로 사업시행자가 자신의 소유 토지를 국가 또는 지역사회를 위해 제공하는 형태로 이해할 수 있다. 이러한 초기의 공공기여 개념은 기부채납이나 무상귀속과 비슷한 맥락에서 발전하였으며 특히, 개발이익의 일부를 공공의 이익을 위해 제공한다는 목표로 확장되었다.

공공기여를 공공성 실현과 개발이익 환수를 위한 정부의 수단으로 보는 시각도 존재하는데, 이러한 관점에서는 중앙정부나 지방정부가 제한된 재원으로 공공부지를 확보하거나 개발이익을 환수하기 위해 공공기여를 활용하는 것이다.

예컨대 행정청은 사전협상이나 지구단위계획을 통해 용적률 완화 등 개발사업에 적합한 도시계획변경을 허용하고, 그 대가로 사업시행자에게 공공시설을 위한 토지의 제공이나 금전적 기여를 요구하게 된다. 이 과정에서 공공기여가 도시계획변경으로 인한 개발이익을 환수하는 수단으로 중요한 역할을 한다는 점에서 그 개념적 확장이 이루어지고 있다.

최근에는 국토계획법 제52조의2(공공시설 등 설치비용) 조항이 신설되면서 이를 공공기여의 한 형태로 이해하려는 시각도 등장하고 있다. 이 조항은 사업시행자가 공공시설등의 설치비용을 금전적으로 부담할 수 있도록 규정하고 있다는 점에서 공공기여의 실질적 실현방안으로 평가되기도 한다.

이처럼 공공기여는 단순히 기부채납과 동일한 개념으로 사용되기도 하고 나아가 공공성 확보를 위한 제도적 수단으로 이해되는 등 점차 그 개념적 범위가 확장되고 있다. 그러나 공공기여의 객관적 정의가 부재하여 다양한 해석이 가능하다는 점에서 그 한계가 지적되고 있는 실정이다. 실효적 공공기여를 위해 반드시 어학적 정의가 필요하지는 않지만 최소한의 개념적 정의는 명확히 할 필요가 있다. 공공기여는 단순한 행위나 의무의 개념을 넘어 도시계획변경에 따른 계획이익의 공공성을 구현하기 위한 제도적 수단을 총칭하는 것으로 이해할 필요가 있다.

공공기여는 추상적인 공공성의 가치를 구체적으로 실현하기 위한 실질적 방안을 포괄하며 도시계획과 개발과정에서 공공성 확보를 위한 필수적인 역할을 담당하는 제도적 개념으로 자리잡아야 할 것이다.

것을 말한다.

나. 공공기여금의 법적 성질 논란

『노후계획도시정비법』 및 『도심복합개발법』은 도시정비 또는 도시개발에 관한 개별법으로 당해 법 제정 목적하에서만 통용되는 개념이라는 점에서 그간 실무상 그리고 강학상 논의되고 있던 공공기여의 개념을 충분히 대변하고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 분명한 점은 국토계획법상 공공기여제도와 『노후계획도시정비법』 및 『도심복합개발법』 상의 공공기여제도는 상이한 측면이 있다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 공공기여금의 개념에 대해서는 학설 간 견해가 대립하고 있으며 판례나 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서는 이에 대한 명확한 정의를 제시하지 않고 있다.

학설에 따르면, 첫 번째 견해는 공공기여금을 사업시행자가 개발에 따른 이익을 국가 또는 지방자치단체에 제공하는 금전급부로 본다. 그러나 이 견해는 행정기관이 인허가 과정에서 부과하는 기부채납과 유사하며, 도시계획변경에 따른 사전협상 방식의 공공기여금 제도를 충분히 설명하지 못한다. 두 번째 견해는 공공기여금을 공공성 실현을 위한 수단으로 보고, 도시계획변경 사전협상을 통해 개발이익을 환수하는 금전적 급부로 이해한다. 즉, 개발의 효율성을 제고하기 위해 도시계획이 변경됨에 따라 발생하는 이익을 국가 또는 지방자치단체가 사업시행자에게 환수하는 금전적 급부로 보는 견해인데, 이는 개발이익 환수의 측면을 강조하지만, 기반시설 설치비용 부담의 성격을 설명하지 못하며, 개발부담금과 유사한 성격으로 공공기여금의 독자성을 충분히 설명하지 못한다. 세 번째 견해는 공공기여금을 개발이익의 일부를 공공에 제공하는 기부채납의 일종인 금전급부로 본다. 이 견해는 공공기여금이 법령에 근거하여 개발이익을 환수하는 제도임에도 불구하고, 인허가 시 공익상 필요에 따라 부과되는 기부채납과의 구별을 명확히 하지 못한다.

〈표 1〉 공공기여금·기부채납·부담금 및 개발부담금 개념 비교

구분	공공기여금	기부채납	부담금·개발부담금
목 적	개발이익 환수·공공성 확보	공공시설 제공	공공비용 분담
법적 성격	공법상 금전급부	행정청 인허가 조건	법령상 일률적 부과
결정 방식	사전협상·협약으로 개별 확정	행정청의 부관	법정 기준에 의함

〈표 1〉은 공공기여금, 기부채납, 부담금·개발부담금의 제도적 차이를 비교한 것이다. 특히 공공기여금은 기부채납처럼 현물 또는 현금으로 이행될 수 있으나, 그 부담 근거와 목적이 도시계획 변경에 따른 공공성 확보에 있다는 점에서 사경제적 증여와 구별된다. 또한 법정 부담금과 달리 부과 요건·금액이 협약과 행정계획을 통해 구체화된다는 점에서 공공기여금의 중간적·혼합적 성격이 드러난다.

다. 공공기여금 법적 성질의 검토

공공기여금은 기부채납의 성격을 가지면서도 공용부담의 성격을 함께 지닌다. 공공기여금은 지구단위계획 지정에 따른 도시계획 변경으로 발생한 개발이익을 사전협상을 통해 지역사회에 환원하고, 공공부지나 기반시설을 확충하는 방식으로 도시를 정비하는 제도이다. 따라서 공공기여금은 공법상 금전적 급부로서 인적 공용부담금의 성격을 가진다.

금전형 공공기여(공공기여금)는 공법상 금전급부로 설계·운영되는 경우가 일반적이지만, 기부채납·부담금·개발부담금 등 인접 개념과의 구별이 필요하다. 국토계획법 제52조의2가 지구단위계획과 연계한 공공시설등 설치비용의 부담 근거를 제공함으로써, 공공기여금은 (i) 도시계획 결정과 결부된 규범적 비용부담이라는 점에서 사법상 계약상 급부와 구별되고, (ii) 구체적 약정·협약(사전협상) 절차를 통해 내용이 확정된다는 점에서 일반적·확일적 부담금 제도 와도 차별화된다. 다만 조례·협약으로 금전부담을 부과·징수하려면 상위법령의 명확한 위임과 절차적 통제(이의·변경·감경 기준)가 요구되며, 집행·강제징수 단계에서는 별도의 법률과의 체계정합성이 필수적이다.

지방조례 차원의 정의는 상위법(국토계획법 제52조의2)과 결부되어야 하며, 서울시 조례와 같이 법률 조항을 참조한 개념정의는 규범 통일성 측면의 장점이 있다. 반면 조례·협약만으로 자산금·채납처분 등 강제징수까지 예정하기는 어려우므로, 징수·채납절차는 별도 법률 근거로 보완되어야 한다.

공공기여는 단순한 기부채납을 넘어 공공성 확보를 위한 제도적 수단으로 이해되어야 하며, 그 개념적 범위는 점차 확장되고 있다. 객관적 정의가 부재한 상황에서 다양한 해석이 가능하다는 점은 한계로 지적되며, 실효적 제도 운영을 위해 최소한의 개념 정의는 필요하다.

결국 공공기여는 도시계획변경으로 발생하는 계획이익의 일정 부분을 환수하고 공공성을 구현하기 위한 법제도적 수단의 총체로 정의할 수 있다. 협의의 공공기여는 도시계획변경을 전제로 하며, 광의의 공공기여는 개발이익 환수와 공공성 실현을 위한 제도적 수단 전체를 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면, 공공기여금은 기부채납과 달리 지방자치단체가 사경제 주체로서 재산을 취득하는 증여행위가 아니라, 도시계획 변경 또는 개발행위의 허용을 전제로 부과되는 공법상 금전급부로 이해하는 것이 타당하다. 공공기여금은 공공성 실현과 계획이익 환수를 목적으로 부과되며, 법정 부담금처럼 확일적으로 부과되는 제도는 아니지만, 행정계획과 협약에 따라 구체적 부담 내용이 확정된다는 점에서 인적 공용부담에 가까운 성격을 가진다. 이러한 점에서 공공기여금은 기부채납·부담금·개발부담금과 구별되는 독자적인 법적 성질을 가지며, 이후 공공기여금 유동화의 법적 가능성, 회계상 인식, 세무상 취급을 논의함에 있어 그 전제가 되는 개념적 기준으로 기능한다.

2. 공공기여금의 유동화 논의

가. 자산유동화

자산유동화란 특정자산을 유가증권으로 전환하여 매각함으로써 현금화하는 금융기법을 말한다. 자산을 유동화전문회사(SPC)에 매각하고, SPC는 이를 기초로 자산유동화증권(ABS)을 발행하여 투자자에게 매각함으로써 현금을 조달하게 된다. 수탁권자(지자체)는 사업시행자로부터 징수하게 될 공공기여금을 기초자산으로 하여 「자산유동화에 관한 법률」에 따라 자산유동화를 진행하게 된다.

〈표 2〉 자산유동화 기본개요 및 유형 구분

구분		내용
특징		• 자산보유자가 보유자산 매각을 통해 유동성 확보 • 유동화SPC 설립을 통한 자산의 실질적 양도 발생 및 증권 발행 • 유동화자산에서 발생하는 현금흐름으로 증권투자자의 원리금 상환
근거법률		• 「자산유동화에 관한 법률」
주요 참여자		• 자산보유자, 자산관리자, 각종 평가·실사기관 등
유형	기초자산	• 기초자산 유형에 따른 구분 → 대출채권 : CLO(Collateralized Loan Obligation) → 회사채 : CBO(Collateralized Bond Obligation) → 주택담보대출 : MBS(Mortgage-Backed Securities)
	등록 여부	• 「자산유동화법」 제3조에 따른 자산유동화계획 등록 여부에 따른 구분 → 자산유동화계획 등록 시 : 등록 자산유동화(MBS 등) → 미등록 시 : 비등록 자산유동화(ABCP 등)
	유동화 방식	• 「자산유동화법」에 따른 구분 → SPC방식, 신탁방식 → SPC-신탁의 2단계 자산유동화 방식

〈그림 1〉 자산유동화 기본구조



나. 공공기여금 자산유동화 도입 필요성

노후계획도시정비사업의 사업시행자는 해당 사업의 준공검사 신청일 이전까지 지자체에 공공기여금을 납부하게 된다. 공공기여금은 기반시설 등을 설치하기 위하여 활용되나, 이에 대한 수요는 사업준공 즉시 발생하기 때문에 기반시설 등을 사전에 설치할 필요가 있다. 지자체는 기반시설 등을 설치하기 위한 세입과 세출에 시차가 발생하여 재원조달에 대한 부담이 발생하게 된다. 따라서 공공기여금을 활용하여 기반시설 등의 설치를 위한 재원으로 사용하고, 지자체의 재원조달 부담을 완화하기 위해 자산유동화 방안이 논의되고 있는 것이다.

〈그림 2〉 공공기여금 자산유동화를 통한 시차 최소화



* 국토교통부, 노후계획도시 공공기여금 유동화 방안, 2024.12.6.

〈표 3〉 기타 공공기여금 자산유동화 기대효과분

구분	내용
자금조달 다각화	자산양도(신탁) 및 유동화증권 발행을 통해 지방채 외 지자체 신규 재원조달 수단으로 활용
금융시장 및 공공업역 확대	- 공공기여금 납부자 및 지자체간 현금흐름 고도화를 통해 신규시장(정비사업)에서 투자자에게 투자 기회 제공 - 공공 ABS 활성화를 통해 정책사업을 지원하고, 신규 업무영역(자산유동화)에서 공공부문의 역할 수행 도모

공공기여금은 장래 발생하는 금전수입이라는 점에서, 장래채권의 유동화가 가능한지 여부가 1차 전제조건이다. 『자산유동화에 관한 법률』 제2조는 ‘유동화자산’에 채무자 특성과 무관한 장래 발생 채권을 명시하고, ‘자산보유자’에 국가·지방자치단체를 포함한다. 이에 따라 지자체가 장래의 공공기여금 채권을 신탁하거나, 수익권/증권을 발행·처분(ABS·ABCP 등)하는 방식의 유동화 구조를 설계할 수 있는 법적 가능성이 인정된다. 다만, 구체적 거래에서는 공유재산·자본시장 관련 법령과의 정합성 심사가 병행되어야 할 것이다.

노후계획도시 정비는 광역교통·학교·공원 등 대규모 기반시설의 조기 설치를 필요로 하나, 공공기여금은 통상 준공·사용승인 시점과 연계된 분할 납부 구조이다. 이로 인해 세입(공공기여금)–세출(인프라 투자) 간 현금흐름 시차가 발생한다. 유동화는 이 시차를 축소해 기반시설을 선(先)투자할 수 있게 하며, 지방채 의존도를 보완하는 재원 다각화 수단으로 기능한다. 특히, 지방채와 달리 사업별 현금흐름을 기초로 거래비용·위험을 분리하는 장점이 부각 될 수 있다. 정책적 측면에서, 국토부 가이드라인이 지향하는 예측가능성·투명성과 결합할 때 공공기여의 실효성을 높일 수 있다. 따라서 지자체의 신규 재원조달 방안으로 활용하고, 보조금 및 지방채 중심의 재원조달구조에 다양성을 제고하기 위하여 지자체 자산인 공공기여금에 대한 자산유동화방안이 모색되어야 한다. 금융시장에서 공공부문의 역할 및 기존 투자자의 투자기회 확대를 위해서도 자산유동화 방안이 필요하다.

3. 공공기여금 유동화의 법적 근거 정비 방안

공공기여금의 유동화가 활성화되기 위해서는 유동화의 법적 근거 마련이 필요하다. 국토부 등이 요청한 경우 유동화를 통해서 공공기여금의 활용이 조기에 집행될 수 있도록 노후계획도시정비법에서 법적 근거가 제공되어야 지방회계에서 이를 근거로 유동화가 가능할 것으로 보인다. 이를 위해서는 노후계획도시정비법 제30조에서 비용부담의 경우 유동화를 할 수 있도록 근거를 제공할 필요가 있다. 구체적으로는 공공기여의 유형 중 제5호의 필요경비의 부담에 한하여 유동화를 할 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 유동화를 통해서 공공기여를 사전에 제공할 수 있도록 명시하는 방안이다.

〈표 4〉 『노후계획도시정비법』 제30조 개정안

현 행	개정안
제30조(공공기여) ① ④ <생략> ⑤ 그 밖에 공공기여에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 기본방침 및 기본계획에 따라 수립권자가 별도로 정할 수 있다.	제30조(공공기여) ① ④ <생략> ⑤ 사업시행자는 제1조 제5호에 따른 비용과 관련, 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 요청에 따라 공공기여금 유동화를 통해서 미리 공공기여금을 제공할 수 있다.

〈표 4〉 「노후계획도시정비법」 제30조 개정안 (계속)

현 행	개정안
⑥ (신 설)	⑥ <u>그 밖에 공공기여에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 기본방침 및 기본계획에 따라 수립권자가 별도로 정할 수 있다.</u>

한편, 앞에서 논의한 공공기여 정의를 규정하지 않는 경우, 공공기여금(현금)을 기부채납으로 인식하도록 간주규정을 마련하는 방안도 검토할 수 있다. 공공기여금 유동화에 따른 상환시점을 명확하게 하기 위해서 협약에 따라 납부일을 지정고시하고 하는 근거를 마련할 수 있다. 성공적인 자산유동화를 위해서 노후계획도시정비기구에 위탁 규정을 신설하는 방안도 검토할 수 있다.

〈표 5〉 「노후계획도시정비법」 제30조 개정안2

현 행	개정안
제30조(공공기여) ①~④ (생략) ⑤ 그 밖에 공공기여에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 기본방침 및 기본계획에 따라 수립권자가 별도로 정할 수 있다.	제30조(공공기여) ①~④ (생략) ⑤ 사업시행자는 「도시 및 주거환경정비법」 제83조에 따른 준공인가 신청일까지 제2항 단서에 따른 비용을 지방자치단체의 장에게 납부하여야 하며, 이는 기부채납한 것으로 본다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우 지방자치단체의 장은 납부기일을 지정·고시할 수 있다. ⑥ 제5항에 따른 비용은 「지방회계법」 제20조에 따라 징수한다. 다만, 지방자치단체의 장과 사업시행자가 별도로 정한 협약이 있는 경우 이에 따른다. ⑦ 지방자치단체의 장은 제5항에 따른 비용의 납부 전이라도 「자산유동화에 관한 법률」 제2조에 따른 자산유동화를 통해 노후계획도시정비사업에 필요한 재원을 조기에 조달할 수 있다. ⑧ 제7항에 따라 비용을 조달하고자 하는 지방자치단체의 장은 그 업무를 제35조에 따른 노후계획도시정비지원기구 등에 위탁할 수 있다.

Ⅲ. 지방회계제도상 자산·부채의 인식과 관리 기준 검토

1. 지방회계상 자산과 부채 구분

가. 지방재정법상 채무(지방채)의 개념과 범주

지방채는 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당 등을 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서, 그 채무의 이행이 일 회계연도를 넘어서 이루어지며 지방채증권, 차입금 형식을 취하는 것을 말한다.¹²⁾ 지방채증권은 지방자치단체가 증권 발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우도 포함하고, 차입금은 지방자치단체가 증서로 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로부터 차관을 도입하는 경우도 포함한다.

지방채 발행 한도액은 지방재정법 제11조 제2항 및 시행령 제10조 제1항에 따라 행정안전부장관의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 상한액을 말한다.¹³⁾ 행정안전부장관은 매년 자치단체의 채무규모, 채무상환 일정 등 재정상황을 고려하여 해당 자치단체의 전전년도 예산액의 10% 범위내에서 정한다.

공공기관의 지방채 인수는 지방자치단체가 중앙정부의 특별회계 및 기금, 청사정비기금, 시·도의 지역개발기금 등으로 부터 차입하는 경우를 말하고,¹⁴⁾ 일반채무는 법 제2조 제5호 및 시행령 제10조, 제108조에 해당되는 통상적인 지방채무를 말한다. 우발채무는 법 제13조에 따른 보증채무부담행위 및 「지방자치법」 제39조 제1항 제8호에 따른 것(예산외 의무부담)으로서 보증·협약 등에 따라 자치단체 채무 등으로 현실화될 가능성이 있는 것을 말한다.

관리채무는 일반채무에 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호에 따른 임대형 민자사업(이하 ‘BTL’)에 대하여 자치단체가 순지방비(국비 및 시군구의 경우 시도비를 제외한 금액)로 민간사업자에게 임차료 명목(운영비·이자 제외)으로 지급해야 할 총액(이하 ‘BTL임차료’)을 합한 채무를 말한다. 우발채무는 한도액 산정시 총액의 50%를 반영하되, 관리채무에는 미포함한다. 관리채무부담도는 전전년도 결산기준으로 경상일반재원(일반재원¹⁵⁾－임시적세외수입)대비 관리채무의 현재액 비율을 말한다.

지방채 자율발행 가능지수는 자치단체별 관리채무, 우발채무, 및 경상일반재원을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 지수로, 한도액 산정의 기준이 된다. 관리채무상환비 비율은 전년도를 포함한 미래 4개년간 지방비로 상환할 관리채무 원리금의 평균액에 대한 경상일반재원의 평균

12) 지방재정법 제11조 및 같은 법 시행령 제7조.

13) 지방재정법 제11조 및 같은 법 시행령 제10조.

14) 지방재정법 시행령 제12조.

15) 일반재원=지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+조정교부금

수입예상액의 비율로 각 자치단체의 채무충당능력을 측정하는 지표를 말한다.

나. 회계기준상 자산·부채·우발 항목의 표시

지방정부 회계는 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」에 따라 재정상태표에 자산·부채·순자산¹⁶⁾을 표시하고, 우발상황(우발자산·우발부채)은 본문 인식 또는 주석공시로 처리한다(동규칙 제10조, 제59조 등). 중앙정부 회계기준(「국가회계기준에 관한 규칙」) 또한 충당부채·우발부채·우발자산의 정의와 공시 요건을 규정하고 있어(제50조), 지방회계의 세부 지침 설계에 준거를 제공한다.

2. 공공기여금이 부채에 해당하는지 검토

가. 우발채무의 범주

지방재정상 우발채무는 통상 (i) 「지방재정법」 제13조에 근거한 보증채무부담행위, (ii) 「지방자치법」 제47조 제1항 제8호에 의한 예산 외 의무부담으로 구분되어 관리된다. 이들 항목은 장래 조건 충족 시 자치단체의 확정채무로 전환될 가능성이 있으므로, 재정건전성 관리계획에서 통합부채·우발부채 현황 및 전망으로 체계적으로 보고하도록 의무화되어 있다¹⁶⁾. 아울러 행정안전부는 2024년 ‘우발채무 관리 강화 방안’을 통해 자산유동화증권·금융기관 차입금·각종 협약형 의무 등 세부유형을 세분화·중점관리하겠다고 밝힌 바 있다.¹⁷⁾

예산외 의무부담 내용은 다음과 같이 구분된다. 우선, 부지매입확약은 자치단체가 일정기간이 지난 시점에 미분양 부지를 매입할 의무를 부담하는 형식으로 채무보증하는 형태이다. 토지리턴은 토지매매계약 해약 시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건 없는 반환의무가 부여된 계약 형식이다. 기타 유형은 부지매입확약, 토지리턴 이외에 협약 등에 따라 자치단체의 부담으로 현실화될 가능성이 있는 예산외 의무부담이 된다.

외형은 토지리턴, 부지매입확약과 유사하나 그 대상이 토지가 아닌 경우(협약 상대방이 리턴권 등 권리 행사시 자치단체에 시설물 등 매수의무 발생), 그 외형은 채무부담행위(가용재원이 부족하여 선공사 후 사업비 지급 협약)와 유사하나 부담 금액을 확정할 수 없는 경우 택지개발사업 등과 관련, 사업비 충당을 위해 민간투자자 등에게 대규모의 선분양대금을 수령한 경우 협약에 따라 일정 사유 발생시 선분양대금을 반환하여야 하는 경우 등이다.

16) 지방재정법 제87조의3.

17) 행정안전부, 지자체 건전재정 위해 우발채무 관리 강화한다 : ‘우발채무 전문가 컨설팅단’ 확대 운영 및 ‘헬프데스크’ 통한 상시 자문, 보도자료 2024. 3. 25.

나. 공공기여금 유동화의 채무 성격 검토

공공기여금 유동화는 장래 공공기여금 수입(채권)을 기초로 신탁/양도-증권 발행(ABS/ABCP)을 통해 자금을 선조달하는 구조다. 유동화 과정에서 자치단체의 지급보증, 환매약, 선지급 약정 등 법적·재무적 의무를 부담하는지 여부에 따라 회계상 성격이 달라진다.

보증 또는 확정 지급의무가 존재하면, 해당 의무는 발생 가능성과 금액의 신뢰성 있는 추정이 가능한 시점에 충당부채 또는 부채로 인식할 수 있고(지방회계규칙/국가회계기준의 공통 원칙), 요건이 미흡하면 우발부채로 주석공시한다.

보증 없이 단순히 수입의 현금흐름을 지정(예: 특정 수입을 신탁계정으로 별도 귀속)하는 수준이라면, 자치단체에 법적 상환의무가 직접 귀속되지 않을 수 있으므로 부채 인식 대상이 아닐 수 있다. 다만 이 경우에도 예산 외 의무부담에 해당하는 조항(예: 조건부 지급 약속)이 협약에 포함될 경우 지방의회 의결 및 공시·관리의 대상이 된다.

핵심은 법적 의무의 유무·강도와 금액 추정 가능성이다. 회계기준상 현재의무가 존재하고 유출 가능성이 높으며 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있으면 부채(충당부채 포함)로 인식, 그렇지 않으면 우발부채로 주석공시한다.

공공기여금의 자산유동화를 통한 기반시설비용 지원의 본질은 보조금의 성격이 있다. 사업시행자의 기반시설비용을 지원한다는 점에서 ‘예산외 의무’부담으로 볼 수 있으나, 유동화를 통한 지방자치단체의 부담은 공공기여금의 이자할인차액으로 실제 부담액은 크지 않을 수 있다. 차입을 통한 자금지원과 크게 차이 없으며, 유동화계약에 따른 부담의 크기에 따라 채무의 성격을 판단하는 것이 필요하다.

기업회계에서 우발채무는 발생가능성 및 측정가능성을 기준으로 판단한다. 우발채무와 확정채무는 회계기준에 따르면 과거 사건이나 거래 결과로 현재 의무가 존재하고, 이 의무를 이행하기 위해 회사가 보유한 자원이 유출될 가능성이 높고, 의무 이행에 소요되는 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있을 때 충당부채를 인식하고, 이 조건들을 충족하지 못하면 우발부채로 인식한다.

공공기여금 유동화에 따른 수익증권을 매각하는 경우, 지방자치단체의 하자담보 부담이 발생하여 채무액이 확정되므로 이는 확정채무로 계상해야 한다. 즉 유동화에 따른 수익증권 발행시점에는 우발 채무인식 가능성이 있으나, 수익증권 매각시에는 채무액이 확정되므로 이는 확정채무로 인식하는 것이 바람직하다 판단된다. 또한 지방회계상 추가적인 부담이 발생하게 되는 경우 “예산외 부담”에 해당하여 채무로 인식하게 되는 것처럼, 공공기여금 유동화는 자산유동화에 해당하나, 지방회계상 추가 부담 가능성을 채무로 인식할 경우 사실상 확정채무로 볼 수 있다.

결국, 공공기여금 유동화는 채무를 통해 자금을 조달하여, 보조금을 주는 것으로 보는 것이 타당하다.

3. 공공기여금 부채 인식에 따른 영향 분석

가. 지방재정법상 우발채무 분류

우발채무란 지방자치단체가 민간, 공공기관 등과 협약·확약·보증 등으로 ‘보증채무 부담행위’, ‘예산 외의 의무부담’을 함으로써 향후 지방자치단체의 채무로 전환될 가능성이 있는 것을 말한다. 보증채무 부담행위는 주채무자의 채무를 주채무자가 미상환시 자치단체가 대신 상환하는 행위를 말하고(지방재정법 제13조), 예산 외 의무부담은 예산으로 편성되지 않았으나 협약 조건 충족시 자치단체가 의무를 부담하는 행위를 말한다(지방자치법 제47조).

우발채무가 추후에 확정채무로 전환될 경우에는 자치단체에 재정부담을 초래할 우려가 있어 미리 대비할 필요가 있다. 자치단체에서는 ‘보증채무부담행위’와 ‘예산 외 의무부담’에 대한 관리를 누락하거나 분류를 잘못하는 경우가 많았는데, 일부 자치단체는 우발채무가 포함된 사업의 공사비·분양률 점검 등 사업관리가 미흡하여 과중한 재정부담을 초래하기도 하였다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해 행안부는 우선 자치단체들과 협의를 거쳐 우발채무 분류체계를 정비하여, 기존에 ‘보증채무부담행위’ 및 ‘예산 외 의무부담’으로만 구분되던 우발채무를 6가지 유형으로 세분화하였다.

〈표 6〉 우발채무 분류 개선

기존	개선	
	분류	유형
보증채무 부담행위	보증채무 부담행위	자산유동화증권
		금융기관 차입금
예산 외 의무부담	예산 외 의무부담	공공토지 비축협약
		부지매입 확약
		비용부담 협약
		기타 협약

아울러, 우발채무 중 채권시장에 직접 영향을 미치는 사업과 자치단체 재정부담이 큰 사업을 중점관리사업으로 선정한다. 중점관리사업은 보증채무 중 자산유동화증권(전체)과 금융기관 차입금 100억원 이상, 예산 외의 의무부담 중 우발채무 잔액 100억원 이상 사업이다.

한편, 자치단체의 채무 부담 관련 협약 체결을 전문적으로 지원해주기 위해 전문가 ‘사전 자문(컨설팅) 제도’를 운영하고 있다. 타당성조사 전문기관과 금융분야 전문변호사로 전문가 자문(컨설팅)단을 구성하여 협약서(안)의 주요내용에 대한 적정성·타당성 등을 검토한다. 자치단체

가 협약을 체결하기 이전뿐 아니라 협약사항을 변경하는 경우에도 자문(컨설팅)을 지원하여, 자치단체가 잘 알지 못하고 재정부담이 가중되는 사례를 사전에 예방하고자 하고 있다. 이와 같이 지방자치단체는 철저한 부채관리를 통해서 재정의 건전성 관리를 하고 있다.

나. 공공기여금의 유동화에 따른 지방채 발행한도액 제약 문제

지방채발행한도액은 행정안전부의 한도 산정기준 지침에 따라 자치단체에서 자체 산정한 기본한도액(자치단체 → 행안부장관)에 별도한도를 더한 금액이며, 발행액은 자치단체가 당해연도에 실제 발행한 지방채 발행액이다. 지방재정법 개정('20.4.) 따라 지방채 한도 산정 권한이 행안부장관에서 자치단체로 변경되었다. 2013년부터는 제도 변경에 따라 지방채발행한도액(A)에는 행정안전부에서 지방자치단체에 통보하는 '기본한도액'과 승인 간주분을 별도로 설정한 '별도한도액'을 더한 금액을 기재한다.¹⁸⁾ 이 점도 일반적인 기업회계의 사채발행과 다른 점이다.

우발부채 발생에 따른 문제점은 공공기여금 유동화에 따른 예산외 부담을 우발부채로 인식하게 되는 경우 지방재정의 채무액이 과대계상되는 문제 발생이다. 예산외 부담은 실제 우발부채에 해당하지는 않으나 예산부담 가능성이 있는 사항을 선제적으로 구분하는 기준 마련이 필요하다.

4. 소결

지방재정법 제87조의3은 각 지자체장에게 매년 재정건전성관리계획을 수립·시행하도록 하고, 통합부채·우발부채의 변동 상황, 향후 5년 이상 전망, 관리방안을 포함하도록 규정한다. 다수 자치단체는 이를 근거로 전년도 실적, 당해연도 추정, 중기 전망을 체계적으로 공시하고 있다. 이 법정 계획의 틀 안에서 공공기여금 유동화의 특수성을 반영한 우발부채 관리 특례를 설계할 수 있다. 이는 법령상 자동 예외를 의미하는 것이 아니라, 관리·공시 방식을 세분화·표준화하는 정책 대안이며, 향후 법령 개정과 병행될 때 효과가 커질 수 있다.

구체적으로는 재정건전성관리 계획에서 통합부채 산정 및 우발부채 변동상황 보고서, 공공기여에 따른 100% 보증된 채무는 보증한 기관의 부채로 보아 지방자치단체 부채로 인식하지 않는 방법을 검토할 필요가 있다. 재정건전성관리 계획·이행 현황과 관련, 지방재정건전성관리계획은 「지방재정법」 제87조의3에 근거하여 작성하고 있는데, 통합부채와 우발부채의 변동 상황, 통합부채와 우발부채 추정액, '24~'28년도 기간에 대한 통합부채와 우발부채의 변동전망과 근거 및 관리계획을 포함한다. 여기에 예외를 마련하는 방안도 검토 가능하다. 우발부채의 확정채무 전환시 별도의 재원보전방안 제시할 수 있다. 공공기여금 유동화에 따른 우발채무가 확정채무로

18) 별도한도액=의무매출채권(지역개발, 도시철도)+차환채+장기미집행 도시계획시설 등

차환채=기존 지방채를 신규 지방채로 대체 발행하는 지방채로써 '23년말까지 한시적으로 인정

실현된 경우, 이에 대한 재원조달 및 재정지원 방안을 포함하도록 하여, 우발부채에 대한 대안으로 논의 가능할 것으로 보인다.

이상과 같이 공공기여금 유동화는 회계·재정 측면에서 부채·우발채무 관리의 대상이 되나, 구조 설계에 따라 그 인식과 관리 방식은 달라질 수 있다. 이러한 회계·재정적 판단은 세무상 과세표준 산정과 집행 절차 설계에도 직접적인 영향을 미친다.

IV. 공공기여금의 유동화시 지방회계상 쟁점과 개선방안

1. 공공기여금 유동화의 쟁점

공공기여금의 유동화에 따른 지방회계상 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 지자체의 공공기여금 유동화가 현행법 체계상 가능한지이다. 「자산유동화법」 개정('23.7)으로 유동화 가능한 자산보유자 범위에 국가와 지방자치단체가 포함된 바, 지자체의 자산유동화가 가능하다고 보여진다. 자산보유자의 요건은 자산유동화의 기초자산이 되는 유동화자산을 보유하고 있는 자로, 「자산유동화법」 2조에 의해 국가, 지자체, 은행, 보험회사 등으로 한정된다. 더불어, 유동화자산의 범위에 장래 발생할 채권이 포함되는 바, 기한이 도래하지 않은 공공기여금도 유동화자산으로 간주 가능하다.¹⁹⁾

둘째, 자산유동화 추진 절차에서 필요한 (1) 기여금 장래채권의 신탁, (2) 신탁 대가로 수령한 수익권의 매각을 지자체가 할 수 있는지 여부이다. 공공기여는 기부채납의 한 방법에 불과하며, 기부채납은 자치단체가 사경제 주체로서 증여받는 행위에 해당한다.²⁰⁾ 이에 지자체의 법인격에 의해 공공기여금에 대한 장래 채권을 가진다고 볼 수 있으며, 사경제행위로서 장래채권 양도도 가능하다. 수익권은 유가증권으로 간주되며, 유가증권은 공유재산으로 간주되므로 「공유재산법」에 의해 지자체가 양도 가능하다.²¹⁾²²⁾ 결론적으로 신탁수익권은 자본시장법상 수익증권(신탁의 수익권이 표시된 것)으로 규정되어 있고, 지자체가 보유하는 유가증권은 「공유재산 및 물품 관

19) 자산유동화법 제2조에서 “유동화자산”이란 자산유동화의 대상이 되는 채권(채무자의 특정 여부와 관계없이 장래에 발생할 채권을 포함한다), 부동산, 지식재산권 및 그 밖의 재산권을 말하고 있다.

20) 기부채납은 기부자가 그의 소유재산을 지방자치단체의 공유재산으로 증여하는 의사표시를 하고 지방자치단체는 이를 승낙하는 채납의 의사표시를 함으로써 성립하는 증여계약이다(대법원 1992.12.8. 선고 92다4031 판결).

21) 자본시장법 제4조 ⑤ 이 법에서 “수익증권”이란 제110조의 수익증권, 제189조의 수익증권, 그 밖에 이와 유사한 것으로서 신탁의 수익권이 표시된 것을 말한다.

22) 공유재산법 제4조 ① 공유재산의 범위는 다음 각 호와 같다. 6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권(공유재산법 제28조) ① 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 (중략) 할 수 있다.

리법』 체계에서 공유재산의 범주에 포함되어 매각·대부 등이 가능하다. 따라서 공공기여금 장래채권 신탁 후 수익권(유가증권) 처분은 원칙적으로 가능하되, 개별 거래에서 공유재산 절차(의회 의결 등)와 자본시장 규율을 동시에 충족해야 한다.

셋째, 공공기여금 유동화도 우발채무로 간주되는지 여부이다. 공공기여금 유동화 증권은 HUG에서 보증하며 지자체는 채권 신탁에 따른 제한적 하자담보책임만 부담하므로 우발채무가 아니다. 통상 지자체에서 유동화증권 발행 시 지자체가 보증하여 보증채무 문제가 발생하게 된다. 또한 공공기여 가이드라인에서 채권에 하자발생 시 책임소재를 지자체 귀책 시로 한정하였으며, 계약서 작성 시 반영 예정이다. 재건축은 통상 민간주도로 추진하고 지자체는 인허가권자에 불과하므로, 사업시행인가(유동화 시점) 이후 지자체 과실로 사업 중단된 사례는 없다. 또한 통상 회계에서 우발채무는 구상권 청구 시 발생하므로, 청구 가능한 잠재적 구상권은 우발채무로 간주하지 않는 것이 타당하다. 결론적으로 공공기여금 유동화증권이 제3자(예 : 공공보증기관) 전액 보증 구조이고, 지자체의 의무가 양도·신탁된 채권의 ‘제한적 하자담보책임’(예 : 권리존재, 중복양도 금지, 고의·중과실에 한한 불법행위 책임 등)으로 명문 제한되어 있으며, 지급보증·환매확약·사후분담 약정이 없도록 설계된다면, 지자체에는 회계상 현재의무가 존재하지 않으므로 우발부채로 보지 않는 것이 타당하다. 이 경우 지자체는 재정건전성관리계획(『지방재정법』 제87조의3)에 사실관계 주식(보증주체·무소구 구조·지자체 하자담보 범위)만 기재하면 족하다 할 것이다.

넷째, 공공기여금 유동화 과정에서 투자심사·타당성조사 필요한지이다. 공공기여금 유동화는 개별 사업이 아닌 재원 조달 수단에 불과하여, 개별적인 투자심사 시 심사기준·효과성 등이 모호하다. 다만 금융비용 등을 고려할 때 지방채의 사례를 준용, 개별사업에 대한 자금 조달 방식의 일환으로 투자심사를 추진함이 바람직할 수 있다. 유동화는 형식상 “자금조달 수단”이지만, 보증채무부담행위 또는 예산 외 의무부담이 수반되면 『지방재정법』 제37조에 따른 지방재정투자심사 대상 판단이 필요하다. 현행 매뉴얼도 재원조달계획 검토 항목에서 유동화 가능성과 기초자산의 구체성 등을 체크하도록 안내하고 있어, 거래 설계 시 심사·의결 트랙을 사전에 확정해 두는 것이 합리적일 것이다.

한편, 공공기여금의 유동화에 따른 지방세무상 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 취득세 과세표준에 공공기여금이 포함되는지 여부이다. 공공기여금은 현금성 기부채납으로 기부채납의 성격이 있으나 부담금의 성격도 있어 논란이 된다. 둘째, 공공기여금 유동화에 따른 이자비용 등 제경비가 취득세 과세표준에 포함되는지 여부이다. 유동화의 주체가 지방자치단체가 되어 국가 등의 비과세로 볼 수 있으나, 취득세는 공사와 관련된 직간접 관련원가를 모두 포함하므로 논란이 될 수 있다. 셋째, 공공기여금의 회수와 관련 징수규정의 준용과 징수규정의 별도 신설 필요성이 논란이 된다.

이하에서 지방회계 및 지방세무상 문제점을 중심으로 구체적으로 문제점 검토하고 대안을 모

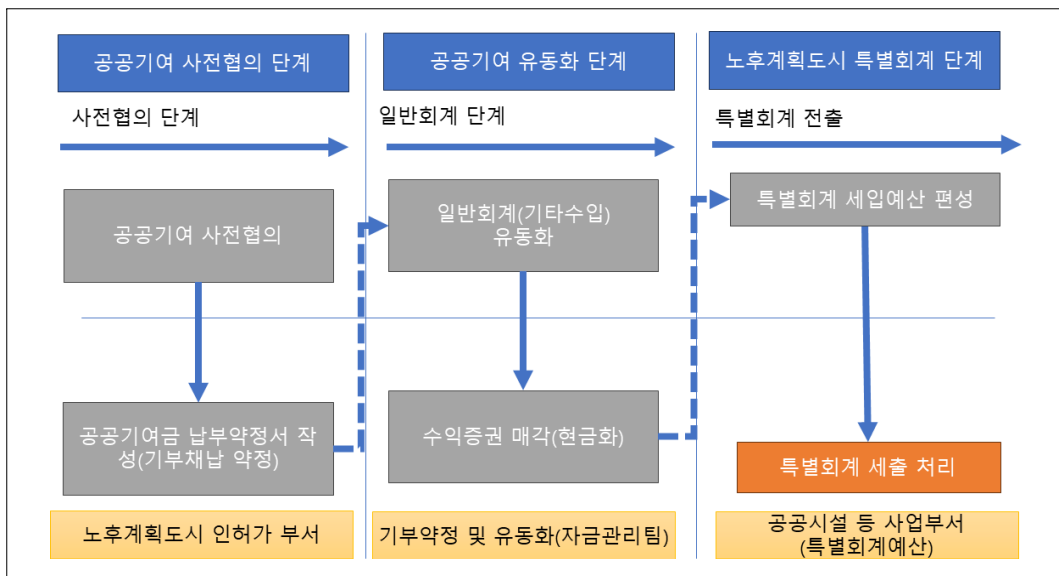
색해 보고자 한다.

2. 자산유동화증권의 법적 근거와 회계상 인식의 문제

가. 공공기여에 대한 유동화 프로세스 검토

공공기여금 유동화는 지방자치단체가 정비사업의 기반시설을 조기에 설치하기 위하여 장래의 공공기여금 수입을 기초로 재원을 선조달하는 절차이다. 법적 토대는 자산유동화법 제2조에 있는데, 동 조문은 유동화자산의 범위에 장래 발생할 채권을 명시하고(제2조 제3호), 자산보유자에 국가·지방자치단체를 포함함으로써(제2조 제2호) 공공기여금 장래채권의 신탁·양도 및 그에 대한 수익권(유동화증권)의 발행·처분을 허용하는 일반법적 근거를 제공한다. 사업법제와의 정합성 측면에서, 국토교통부 「공공기여 가이드라인」(2025.3.26)은 공공기여의 정의·범위·협의 절차 및 산정의 기본원칙(예 : 지가상승분 70% 이내)을 제시하여 사업 단계에서의 예측가능성을 확보한다. 표준적인 유동화 업무·회계 흐름은 <그림 3>과 같이 ‘사전협의 단계 → 유동화 단계(일반회계) → 특별회계 단계’로 구조화된다.

<그림 3> 공공기여금 회계 흐름



우선 사전협의 단계에서 지구단위계획·사전협상 등을 통해 공공기여의 항목·규모·이행시점을 정하고(가이드라인 ; 국토계획·정비 관련 인허가 절차와 정합화), 필요 시 납부 약정서를 작성한다. 다음으로 유동화 단계에서는 자산유동화법에 따라 공공기여금 장래채권을 신탁·양

도하고, 신탁수익권(또는 ABS·ABCP 등)을 처분(현금화) 한다. 이때 유입된 자금은 일반회계의 기타수입으로 수납되며, 곧바로 특별회계로 전출되어 목적사업 재원으로 귀속된다²³⁾. 마지막으로 특별회계 단계에서 전출된 재원을 세입예산으로 편성하고, 기반시설 설치비용을 세출로 집행한다. 정비사업의 준공인가²⁴⁾ 및 사용승인²⁵⁾ 등 절차상 임계시점과 공공기여 납부·정산 일정을 연동하여 집행의 적법성과 예측가능성을 높인다.

이와 같은 설계는 기능 분리(기부약정·유동화의 자금관리 부서 vs. 공공시설 집행의 사업 부서)와 용도 구속(일반회계 유입 → 특별회계 전출 → 특별회계 세출의 단선 구조)을 통해 내부통제를 강화한다. 아울러 유동화 계약은 회계상 우발채무를 최소화하기 위해 무보증·비소구(Non-recourse)를 원칙으로 하되, 지자체의 책임 범위를 권리존재 보증 등 제한적 하자담보로 명확히 하는 것이 타당하다.

나. 공공기여금 유동화의 회계처리

공공기여금의 목적을 살피건데, 광역교통시설 설치 등과 관련하여 광역과 기초자치단체 간 재원 배분이 필요하다. 공공기여의 규모를 고려할 때, 광역과 기초 각각에 특별회계를 설치하는 것이 바람직하다. 기본계획에 따라 광역과 기초는 각각 사전협약서를 통해 공공기여를 확정해야 한다.

지방자치단체의 재정 상황에 따라 유동화는 선택적인 대안으로 활용될 수 있다. 광역자치단체의 경우 예산과 자금 규모가 크기 때문에 도금고를 통한 대출로 자금 조달이 가능하며, 유동화는 선택적인 방법에 해당한다. 반면, 기초자치단체는 예산 규모가 작고 시금고를 통한 대출이 어려워 유동화를 통한 자금 조달이 가장 적절한 방안이다. 결국 유동화 여부와 관계없이 특별회계에 대한 관리·감독을 위해 국토교통부에서 광역자치단체를 거쳐 기초자치단체로 이어지는 지도·감독 체계를 마련할 필요가 있다.

지방정부 회계는 중앙정부 회계기준과 동일한 원리에 따라 현재의무 존재, 경제적 자원 유출의 개연성, 금액의 신뢰성 있는 추정이 충족되면 부채(충당부채 포함)로 인식하고, 그 미만이면 우발부채 주석공시의 대상이 된다. 이 기준을 유동화에 적용하면 다음과 같이 정리된다.

첫째, 무보증·비소구 구조로 설계되고 지자체의 의무가 계약상 제한적 하자담보(예: 권리존재·중복양도 금지)로 한정되는 경우에는 지자체에 현재의무가 존재하지 않으므로 우발부채로 보지 않는 것이 원칙적으로 타당하다. 다만 계약에 보증·환매확약·부족분 보전과 같은 재무적 의무가 포함되면 해당 의무의 강도와 금액의 추정가능성에 따라 우발부채(또는 충당부채)로 분류·공시한다. 이러한 분류는 매 회계연도 재정건전성관리계획(지방재정법 제87조의3)에 반영되어야 하며, 전액 제3자 보증 구조라 하더라도 위험전가가 해제되는 트리거 조항(보증 해지, 사

23) 지방회계법 제20조의 징수·수납 체계 참조.

24) 도시 및 주거환경정비법 제83조.

25) 건축법 제22조.

후 분담약정 등이 존재하면 그 발현 시점에 즉시 분류를 재평가해야 한다.

둘째, 표시는 <그림 3>의 흐름에 따라 정렬한다. 유동화 대금은 일반회계의 기타수입으로 수납된 후 특별회계 세입으로 전출·편성하고, 기반시설 설치비용은 특별회계 세출에서 집행한다. 이때 전출·집행에 관한 내부규정(전용 통제, 목적 외 사용 금지, 집행보고)을 통해 추적가능성을 확보한다.

셋째, 공시는 계약구조(보증주체·보증범위·비소구 조항·하자담보 범위)와 분류 판단 근거를 결산서 주석과 재정건전성관리계획에 병기한다. 특히 우발부채가 확정채무로 전환될 가능성이 식별될 때에는 전환 조건과 재원보전계획(특별회계 전입, 세출 구조조정 등), 중기 재정지표 영향(채무비용·관리채무상환비)을 함께 공시하는 것이 바람직하다.

끝으로, 유동화와 정비사업 절차의 연계에서는 준공인가 및 사용승인의 임계시점과 공공기여납부의무 성립·고지·정산 일정을 법령과 정합적으로 설계해야 한다. 공공기여금을 공법상 금전급부로 설계하여 가산금·채납처분을 예정할 경우에는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」 및 시행령의 준용 근거를 명문으로 두는 것이 법률유보 원칙에 부합한다. 이러한 법적·회계적 설계를 전제로 할 때, 공공기여금 유동화는 기반시설의 조기 설치라는 정책목표를 달성하면서도 회계·재정의 투명성과 책임성을 함께 충족할 수 있을 것이다.

V. 공공기여금 투자심사 및 세무상 쟁점과 개선방안

1. 공공기여금 투자심사와 특별회계 편성 문제

가. 문제의 제기(투자심사 적용성의 법적 근거)

공공기여금의 유동화는 본질적으로 장래 공공기여금 수입을 기초로 한 선(先)조달로서, 결과적으로 기반시설 설치비용에 대한 보조(재정지원) 기능을 수행한다. 이 과정에서 지방자치단체가 채무부담행위·보증채무부담행위 또는 예산 외 의무부담을 수반한다면, 이는 지방재정법 제37조(지방재정투자심사)에 따른 투자심사 대상이 될 수밖에 없다.²⁶⁾ 또한, 지방자치법은 지방자치단체의 장이 채무부담의 원인이 될 계약을 체결하거나 보증채무부담행위를 하려면 법률이 정한 절차와 지방의회의 통제를 받도록 규정한다(동법 제139조 제2항·제3항, 제47조 제1항 제8호). 요컨대, 유동화 자체가 ‘사업’은 아니더라도, 유동화 구조가 재정상의 의무를 발생시키는 경

26) 지방재정법 제37조 : 지방자치단체의 장은 재정투자사업에 관한 예산안 편성하거나, 채무부담행위, 보증채무부담행위, 「지방자치법」 제47조 제1항 제8호에 따른 예산 외의 의무부담 관련 지방의회 의결의 요청이 있는 경우 미리 그 필요성과 타당성에 대한 심사를 직접 하거나 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 의뢰하여 투자심사를 하여야 한다.

우에는 투자심사·의회 의결의 절차적 통제를 거치는 것이 법체계에 합치한다.

투자심사의 적용 범위와 예외는 지방재정법 시행령과 지방재정투자사업 심사규칙(이하 ‘심사규칙’)에 의해 보완된다. 일반적으로 다음 회계연도 시행 예정의 투자사업(시기적 범위), 총사업비 기준(규모적 범위), 지방예산 편성이 수반되는 사업(내용적 범위)이 원칙이며, 시행령 제41조의2(투자심사 제외사업) 및 심사규칙 제2조(적용범위)에서 정한 예외에 해당하는 경우 심사에서 제외될 수 있다. 다만, 예산 편성이 없거나 제3자가 전액 부담하는 사업이라 하더라도 보증채무 부담행위 또는 예산 외 의무부담이 내재하면 재정부담 가능성이 내포되기 때문에 투자심사 대상이 될 여지가 있다.

지방재정 투자심사 대상 사업의 구체적인 범위는 다음과 같다. 첫째, 시기적 범위로 다음 회계연도부터 시행하는 투자사업이 해당된다. 긴급히 국가정책사업을 추진하거나 연도 중에 사업을 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 때에는 당해 회계연도 사업도 포함된다. 천재지변에 의한 시설물 신축, 국비지원 사업으로 예산안 심의과정에 반영되거나, 지원대상이 당해 연도에 정해져 추진하는 사업 또는 이에 준하는 경우에 한정한다.

둘째, 규모적 범위로 시·도기준 총사업비 40억원 이상의 일반투자사업 및 청사, 문화·체육시설, 5억원 이상의 홍보관 사업, 3억원 이상의 행사성 사업이 해당된다. 시·군·구의 경우 총사업비 20억원 이상의 일반투자사업 및 청사, 문화·체육시설, 3억원 이상의 홍보관 사업, 1억원 이상의 행사성 사업이 해당된다.

셋째, 내용적 범위로, 부지비용을 포함한 사업비 전액이 국가·민간·외국자본인 사업은 지방재정 투자사업에 해당하지 않는다. 지자체는 부지만 제공하고 나머지 사업비는 국가·민간 등 다른 주체가 부담하는 사업으로서 지방예산 편성이 없는 사업도 투자심사 대상에 포함하지 않는다. 다만, 법 제37조 제1항 제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업은 투자심사 대상인 된다. 심사 제외 대상에 해당하지 않으나, “지방재정법 시행령 제41조의2(투자심사 제외 사업)”의 별표에 반영하는 협의 가능하다. 이와 같이, 별표에 도시재생 관련 사항이 있어, 시행령 개정 가능성이 있다.²⁷⁾

종합적으로 검토하면, 예산 외 의무부담은 미분양 부지에 대한 지자체의 매입 확약(소위 책임분양), 비용부담 협약 등과 같이 향후 지자체가 재정부담을 지게 될 수 있는 확약·협약을 의미한다. 공공기여금의 경우, 유동화 과정에서 보증채무부담행위 및 예산 외의 의무부담에 대한 사항으로 지방의결을 요하는 투자심사 대상으로 볼 수 있다고 보여진다. 특별계획(사점협약)에 따라 공공기여 유동화에 따른 의무 부담 행위는 지방재정투자심사를 받아야 하며, 지방의회의 의결을 거쳐야 한다고 보여진다. 다만, 위에서 검토한 것과 같이, 지방재정법 시행령 별표 개정을

27) 18. 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』 제2조 제7호에 따른 도시재생사업. 다만, 같은 법 제7조 제2항에 따라 도시재생특별위원회의 심의를 거친 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업으로 한정한다.

통해서 지방재정투자심사 제외가 가능할 것으로 사료된다.

정리하면, 공공기여금 유동화는 거래설계에 따라 (i) 무보증·비소구 구조로 현재의무가 발생하지 않는 경우에는 투자심사 비대상이 될 수 있으나, (ii) 보증·환매확약·부족분 보전 등 재정상 현재의무가 수반되는 경우에는 투자심사·의회 의결 대상이 된다. 이는 본 논문 제Ⅲ장 ‘우발채무성 판단’의 결론(무보증·비소구 원칙)을 절차법적으로 재확인하는 것이다.

나. 지방재정투자심사 제도와 공공기여금 유동화의 정합성 확보방안

공공기여금 유동화는 형식상 자금조달수단에 해당하나, 그 거래설계에 따라 지방자치단체에 재정상 현재의무가 발생할 수 있으므로 지방재정법 제37조의 투자심사 대상성은 유동화 자체의 유무가 아니라 현재의무의 존재와 강도에 의해 결정되어야 한다. 우선, 공공기여금 장래채권의 법적 특정성과 양도가능성이 선결적으로 확인되어야 하며, 이는 자산유동화법 제2조가 예정한 장래채권의 성립·확정 경로, 신탁·양도 가능성, 그리고 사전협상·협약에서의 확정 절차가 체계적으로 연결될 때 비로소 담보된다. 다음으로, 위험배분 구조는 무보증·비소구 원칙의 준수 여부가 핵심 심사 요소가 된다. 즉, 지방자치단체가 지급보증·환매확약·부족분 보전 등 재정상 현재의무를 부담하지 않고, 책임 범위를 권리존재 보증 등 제한적 하자담보로 한정된 경우에는 투자심사 필요성이 현저히 약화되나, 그와 반대의 경우에는 보증채무부담행위(지방재정법 제13조) 또는 예산 외 의무부담(지방자치법 제47조 제1항 제8호)에 해당하여 투자심사 및 의회 의결의 통제를 받아야 한다. 아울러, 재정건전성 연계성 측면에서 유동화 구조는 통합부채·우발부채 공시와 지방채 한도(지방재정법 제11조)와의 관계, 그리고 최소 5개년 이상의 재원조달·상환계획(지방재정법 제87조의3)과의 정합성이 동시에 검증되어야 한다. 끝으로, 회계흐름과 내부통제는 일반회계 유입-특별회계 진출-특별회계 세출의 단선 흐름을 기본으로 전용 제한과 목적 외 사용 금지를 전제하는 내부규정으로 보강되어야 하며, 이는 유동화 재원의 용도구속과 집행 투명성을 담보하는 최소 요건으로 기능한다.

요컨대, 공공기여금 유동화의 투자심사 적용성은 현재의무 귀속 여부와 위험전가 구조를 기준으로 차등 판단하되, 판단의 일관성을 담보하기 위해 매뉴얼상 심사 체크포인트의 명시화가 요구된다.

다. 투자심사 기준(매뉴얼) 개정의 타당성

본 절에서는 2024년 기준 「지방재정 투자심사 및 타당성조사 매뉴얼」 개정을 검토하였다.²⁸⁾ 소요자금 조달 및 원리금 상환능력과 관련하여 다음과 같은 사항을 검토해야 한다. 우선, 해당 사업이 국고보조사업에 해당하는지 여부를 판단해야 하며, 관련 법령에 따른 지원 사례가 존재하는지, 중앙관서와의 사전 협의가 이루어졌는지를 확인해야 한다. 추계된 연차별 재원부담액이

28) Ⅱ. 지방재정 투자심사(pp.37~38) 5. 투자심사 기준 … (중략) …

지방자치단체의 재정 여건 내에서 충당 가능한 수준인지, 그리고 지방과 중앙 간 부담 비율이 적정한지도 검토 대상이다. 지방채 발행 요건에 해당하는 사업인지 여부와 지방채 발행 한도액 내에서 자금 조달이 가능한지도 확인해야 하며, 원리금 상환능력에 대한 평가도 필요하다. 민간 자본 투자계획이 포함된 경우에는 민간자본 협약서의 존재 여부와 그 구체성을 검토해야 한다. 또한, 자산유동화를 통한 자금 조달 가능성도 고려할 수 있으며, 이 경우 유동화 기초자산의 구체성과 양도 가능성에 대한 검토가 필요하다. 이러한 요소들을 종합적으로 판단하여 사업의 재정적 지속가능성과 안정성을 확보해야 한다.

〈표 7〉 지방재정 투자사업 심사 체크리스트

평가 지표	비 고
... (중략) ...	
기타 재원조달계획의 적정성	※ (민간자본) 민간자본 협약서 등 구체적인 투자계획 등 확인 (국비지원) 사례가 있는지 여부 및 정부사업부처와 사전 협의 (지방채) 지방채 발행 대상사업인지 여부, 재원 중 지방채 포함 시 신규 지방채 발행에 따른 채무비율, 지방채 상환능력 등 고려 (유동화) 유동화 기초자산의 구체성 및 양도 가능성 등 고려

지방재정 투자심사 매뉴얼 개정에 선행하여, 지방재정투자사업 심사규칙²⁹⁾에 적합성을 검토해야 한다. 「노후계획도시정비법」상 공공기여금 유동화의 심사기준 적합성 검토하면, 심사기준 부합성을 검토한 결과 아래와 같은 사유로 기준 충족 가능성이 높다. 즉, 공공기여금은 지방재정 투자심사시 심사기준을 충족하고 있다고 보여진다.

〈표 8〉 지방재정 투자심사 기준

심사기준	판단	사유
1. 투자사업의 필요성 및 타당성	○	수도권 집중화에 따른 조속한 수도권 주택공급
2. 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	○	국가의 주택공급 계획에 부합
3. 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	○	도시기본계획 등에 따른 재정연계성 있음
4. 소요자금조달 또는 원리금 상환능력	○	기부채납의 시기상 차이지원으로 지자체의 부담이 크지 않음
5. 재정·경제적 효율성 등	○	도시기본시설 강화에 따른 지역경제 활성화
6. 일자리 창출 효과 등	○	도시개발에 따른 고용창출 효과

29) 지방재정투자사업 심사규칙 제2조.

라. 투자심사기준 매뉴얼 개정 방안

자산유동화를 규정할 경우 모든 자산에 적용될 여지가 있어, 기부채납 약정에 따른 자산유동화로 한정하는 것이 필요하다. 자산유동화 지원 필요성 및 부담의 적정성을 판단하도록 규정하여, 지방자치단체의 상환능력을 고려해야 한다. 자산유동화에 따른 할인가치차이를 기준으로 상환능력을 판단하도록 하여, 실제 부담 차이가 적용되도록 명시하는 것이 필요해 보인다.

〈표 9〉 투자심사기준 매뉴얼 개정안

당초(안)	개정안
<신설>	☐ 소요자금 조달 및 원리금 상환능력 ☐ 국고보조사업 해당 여부 등 ※ (예) 관련 법령에 의거 지원사례가 있는지 여부, 중앙관서와 사전 협의 여부 등 ☐ 추계된 비용(연차별 재원부담액)이 지방자치단체 재정 여건 범위 내 충당 가능한 수준인지 여부, 부담 비율의 적정성 등 ☐ 지방채 발행요건 해당여부 및 원리금 상환능력 등 ※ (예) 지방채 발행 대상 사업인지 여부, 지방채 발행 한도액 내의 가능성 등 ☐ 민간자본 확약서 등 민간자본 투자계획의 구체성 등 ☐ 기부채납 약정에 따른 자산유동화 지원 필요성 및 부담의 적정성 ※ (예) 자산유동화에 따른 ‘할인가치차이’를 기준으로 상환능력 판단

노후계획도시정비법에서는 정비사업 과정에서 발생하는 자산유동화의 특수성을 반영하기 위해 관련 규정을 신설·보완할 필요가 있다. 먼저, 현행 법에는 자산유동화에 대한 별도의 특례조항이 없으므로 제30의2조를 신설하여 제30조 제7항에 따른 자산유동화와 관련된 조치를 투자심사 대상에서 제외하고, 유동증권 발행액이 지방재정법 제11조의2 제1항에 따른 지방채 발행 한도액 산정 시 제외되도록 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 통해 노후계획도시정비가 목적하는 공공성 확보 및 재정 부담 완화 효과를 제도적으로 뒷받침할 수 있다.

아울러, 유동화 과정에서 확보된 재원이 정비사업 재원 체계 안에서 명확하게 처리되도록 하기 위해 특별회계의 세입 항목에 자산유동화 재원을 포함시키는 개정도 필요하다. 구체적으로는 제22조 제2항의 세입 규정에 “제30조 제7항에 따른 자산유동화를 통해 조달한 재원”을 명시하여, 유동화로 확보된 자금이 노후계획도시정비특별회계의 세입으로 편입되도록 하는 것이다. 이는 정비사업의 회계처리가 명확해질 뿐 아니라, 유동화 대금의 사용 용도와 재정 투명성을 높이

는 효과도 있다.

이와 같은 조문 개정 방향을 통해 자산유동화의 제도적 기반을 정비하고, 그 재원이 특별회계 내에서 일관되게 관리·운영되도록 함으로써 노후계획도시정비사업의 재원조달 체계를 보다 명확하고 안정적으로 구축할 수 있을 것이다.

2. 공공기여금 관련 취득세 과세표준상 문제와 개선방안

가. 개발사업 관련 취득세 과세 표준 포함 여부 검토

원시취득에 대한 취득세 과세표준은 사실상 취득가격을 원칙으로 하며³⁰⁾, 시행령 제18조는 사실상 취득가격을 직접비와 간접비의 합계로 정의하고, 간접비에 건설자금 이자 등 금융비용을 포섭한다. 이러한 구조 아래에서는 기반시설(공공기여 항목 포함)의 조성 방식·자금조달 방식에 따라 해당 비용이 취득세 과세표준에 포함될 가능성이 발생한다. 즉, 개발사업자가 최종 취득하는 부동산(예: 재건축 오피스텔·주택·상가)에 관한 취득 절차의 일환으로 선행 또는 병행하여 지출된 비용이 취득대가 또는 이에 준하는 간접비로 인과관계가 인정되는 경우, 그 비용은 과세표준에 포함되는 해석이 현재 체계의 기본방향이다.

구체적으로 건설자금에 충당한 차입금의 이자 또는 이와 유사한 금융비용, 할부 또는 연부(年賦) 계약에 따른 이자 상당액 및 연체료, 취득에 필요한 용역을 제공받은 대가로 지급하는 용역비·수수료(건축 및 토지조성공사로 수탁자가 취득하는 경우 위탁자가 수탁자에게 지급하는 신탁수수료를 포함한다), 부동산을 취득하는 경우 「주택도시보증법」 제8조에 따라 매입한 국민주택채권을 해당 부동산의 취득 이전에 양도함으로써 발생하는 매각차손, 기반시설 조성비 중 직접 및 간접비용 모두를 포함하므로 기반조성비용의 사업방식에 따라 취득세 발생 가능성이 있다.

나. 유권 해석 검토

대법원은 오피스텔 개발과 관련된 학교시설 신축비용(국가 등에 기부채납 대상)을, 해당 오피스텔의 취득시기 이전에 지급원인이 발생·확정된 취득대가 또는 이에 준하는 간접비로 보아 취득세 과세표준에 포함되는 취지로 판단하였다.³¹⁾ 이는 공공기여(학교시설 신축비용)의 과세표준 포섭 가능성을 명확하게 시사한다. 또한 조세심판례는 기부채납의 대가로 양여받은 국유부동산의 취득을 유상취득으로 보아, 기부채납 부동산의 취득가액을 과세표준으로 보아야 한다는 입장을 확인하였다³²⁾. 요컨대, 기부채납 또는 공공기여로 지출된 비용이 최종 목적물 취득에 필수적·불가분인 절차로 연결되는 경우, 현행 체계는 과세표준 포함으로 귀결될 소지가 높다. 유동

30) 지방세법 제10조의4.

31) 대법원 2024. 6. 27. 선고 2024두42079 판결.

32) 감심 2007-76, 2007.7.19.

화를 자금을 조달하여 신도시개발사업자가 자금을 지원받아 기부채납에 준하여 기반시설을 조성하는 경우 재건축사업비의 취득원가에 모든 비용이 반영될 가능성이 있다. 다만, 사업주체가 국가 및 지방자치단체인 경우에 한하여, 비과세가 가능하다.

다만, 과세관청의 적용·해석은 사실관계(협약 구조, 비용 귀속, 회계처리, 자금흐름 등)에 크게 좌우된다. 특히 유동화 관련 금융비용(할인료·보증료·수수료·이자 등)이 건설자금 이자 등에 당연히 포함되는지에 관해서는, 현행 시행령 문언이 광범위하므로 포섭 가능성이 있으나, 공공정책 목적(공공기여의 조기 이행)과 거래의 실질(비용의 발생 원인과 취득대가성)을 종합하여 정책적 명확화가 필요하다.

다. 입법대안의 비교 평가

공공기여금 및 그 유동화에 수반되는 비용을 취득세 과세표준에서 어떻게 반영할 것인지에 관하여는 크게 세 가지 입법대안을 고려할 수 있다.

첫째, 유동화 금융비용만을 과세표준에서 제외하는 방안(1안)이다. 이는 공공기여금의 본체는 그대로 사실상 취득가격에 포함하되, 유동화 과정에서 발생하는 할인료·보증료·수수료·이자 등 유동화 특유의 금융비용만을 취득세 과표에서 명시적으로 배제하는 최소 조정안이다. 구체적으로는 「지방세법 시행령」 제18조 제1항(건설자금 이자 등 금융비용) 중 “건설자금에 충당한 차입금의 이자 또는 이에 유사한 금융비용”에 “다만, 유동화에 따른 비용은 제외한다”는 단서 조항을 추가하는 방식이다. 이를 통해 동일한 정비사업이라도 유동화 구조를 선택했기 때문에 과세표준이 인위적으로 확대되는 문제를 방지할 수 있으며, 과세형평을 크게 훼손하지 않으면서도 유동화 시 추가로 발생하는 비용에 대한 세 부담을 제거하는 효과가 있다. 다만 공공기여금 자체는 여전히 과세표준에 포함되므로 분양가 인하 등 실질적 가격 효과는 제한적일 수 있다.

둘째, 공공기여금 자체를 취득세 과세표준에서 제외하는 방안(2안)이다. 이는 공공기여금의 공익적·기부채납적 성격을 고려하여, 공공기여금 전액을 사실상 취득가격에서 제외하는 보다 광범위한 조정안이다. 구체적으로 제18조 제2항(사실상 취득가격에 포함하지 않는 금액)에 “공공기여금 또는 공공기여금 관련 제비용”을 추가하여, 사업자가 부담한 공공기여액 전부가 취득세 과표에서 제외되도록 하는 방식이다. 이는 현재 기부채납이 비과세되는 체계와 정합성을 갖추는 방향이며, 법령·가이드라인·협약 간 개념을 일치시킬 경우 예측가능성과 명확성이 크게 개선될 수 있다. 한편, 공공기여의 범위가 사업유형·지자체 기준에 따라 상이하므로 범위 정비 및 세수 영향에 대한 재정보완책이 함께 요구된다. 특히 대법원 판례에 따르면, 공동주택 건설을 위해 법령상 의무적으로 부담하는 비용은 취득세 과세표준에 포함해야 하나³³⁾, 건축 후 기부채납된 시설물의 경우 사업자가 소유권을 취득하지 않아 과세대상이 아니라는 점³⁴⁾을 고려할 때,

33) 대법원 2020.1.9. 선고 2019두52614 판결.

34) 대법원 2006.1.26. 선고 2005두14998 판결.

공공기여금의 법적 성격 정립은 필수적이다.

셋째, 유동화비용과 공공기여금 모두를 과세표준에서 제외하는 방안(3안)이다. 이는 앞선 1안(제18조 제1항 개정)과 2안(제18조 제2항 개정)을 모두 적용하는 방식으로, 유동화 금융비용뿐 아니라 공공기여금 자체도 취득세 과표에 산입하지 않는 전면적 조정안에 해당한다. 1기 신도시 관련 취득세 과표 산정특례 수준의 혜택을 부여하는 효과가 있으며, 공공기여의 조기 집행 유인을 극대화하고 유동화 여부에 따른 세 부담의 중립성을 완전히 확보할 수 있다. 더불어 공공기여금과 관련 비용 일체가 과세표준에 반영되지 않으므로, 분양가 상승 압력 완화에도 직접적으로 기여할 가능성이 있다. 다만 세수 감소 규모가 상대적으로 크다는 점에서, 공공기여 인정 요건, 집행·정산의 투명성, 허위 계상 시 추징 및 제재 등 오·남용 방지 장치를 법령과 지침에서 보다 엄격하게 설계해야 한다.

3. 공공기여금 유동화에 따른 상환 및 강제징수 문제

가. 징수규정 필요성 관련 검토

공공기여금의 징수절차와 관련된 별도 법령의 필요여부와 관련하여, 공공기여금의 징수·집행의 문제를 단순한 사법상의 법률관계인 채권(민사적 법률관계)으로 볼 것인지, 혹은 공법상의 법률관계인 금전급부(행정상의 법률관계)로 볼 것인지를 출발점으로 하여 징수절차와 관련된 별도의 단행법률이 필요한지 여부의 결론이 다르게 도출될 수 있다고 판단된다. 전자의 경우에는 기한 도래 후 민사소송·집행(채권압류·부동산경매 등)에 의존하게 되어 집행기간이 장기화되고, 공공기여의 조기 이행이라는 정책목표 달성에 한계가 있다. 반면 후자의 경우에는 가산금 부과와 체납처분 등 행정적 강제수단의 동원이 가능하나, 이는 법률유보 원칙상 명확한 법정 근거가 전제되어야 한다(금전급부·제재부과의 근거는 법률 또는 법률의 위임을 받은 하위법령이어야 함).

이와 관련하여, 별도의 단행법 제정(예: 공공기여금 징수법)과 현행 일반법의 준용(예: 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」) 사이에서 입법기술적 선택이 가능하다. 전자는 체계명료성이 크나 입법비용이 높고, 후자는 입법비용을 최소화하면서 기존의 체납처분·독촉·가산금 절차를 원용할 수 있어 제도 간 정합성 측면에서 유리하다. 생각건대 법령을 제정하는 것보다는 현행 법령의 추가적인 적용대상으로 포섭하는 것이 입법비용을 최소화하고 법제간 통일성을 제고하는 것이라고 판단된다. 다만 준용 방식을 택하더라도, 공공기여금의 법적 성격(공법상 금전급부), 납부의무 성립시점, 고지·독촉·불복절차, 가산금·증가산금율, 체납처분의 범위 등은 개별법(노후계획도시 정비 특별법)에서 명문 규정 또는 대통령령 위임으로 반드시 정리되어야 한다. 가이드라인·협약만으로 강제징수에 준하는 효과를 도모하는 것은 헌법 제37조 제2항에 따른 법률유보 원칙상 한계가 명확하다.

나. 징수 방식의 정책대안

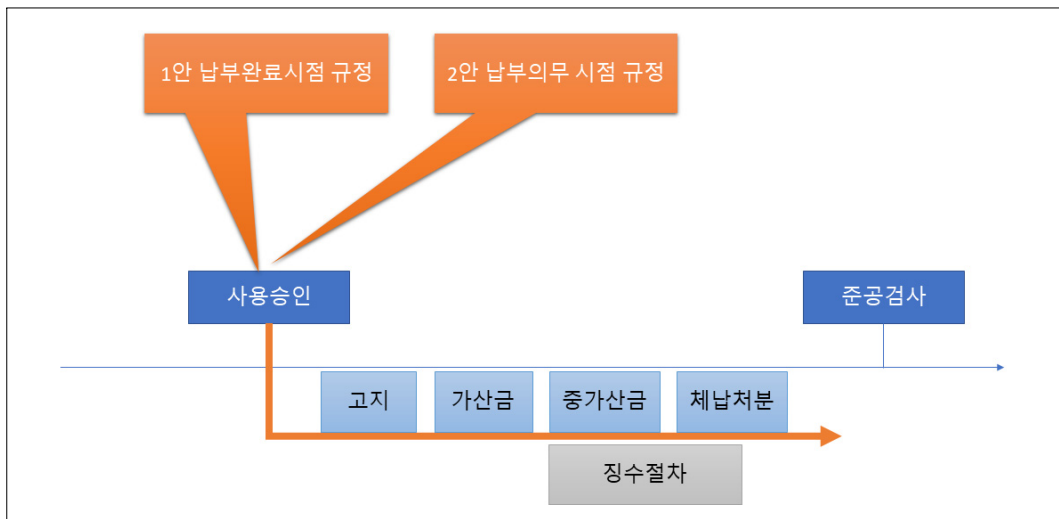
『노후계획도시정비법』은 제5장 38개 조문으로 구성되어 있다. 제4장 제30조에서 공공기여에 대해서 규정하고 있다. 공공기여금에 대한 규정은 법체계상 가지조문 형태로 구성할 수 밖에 없다. 법에 규정해야 하는 필수 사항에 대해서 제30조의 2, 제30조의 3, 제30조의 4를 신설하여 공공기여금 징수 규정을 마련하는 방안이다.

공공기여금의 납부의무 시점을 어디에 둘 것인지는 징수의 실효성과 행정절차의 예측가능성에 직접적인 영향을 미친다. 『노후계획도시정비법』 상 공공기여금의 징수에 대한 규정 신설 방안은 시점과 수단을 명시할 필요가 있으며, 다음 두 대안이 정책적으로 검토될 수 있다.

첫째, 사전납부 방식이다. 사용승인 이전을 납부의무 성립시점으로 규정하고, 미납 시 사용승인 불가를 명문화한다. 이 방식은 공공기여금을 사전에 확보할 수 있다는 점에서 재정상 확실성이 높고, 유동화 자금의 정산·상환관리에도 유리하다. 다만 사용승인 시점 자체가 공정·검사·하자보수 등 여건에 따라 가변적이므로, 납부기한의 예측가능성을 보완하기 위해 사전 고지·유예기간·분납 요건을 법령·시행령에서 함께 정할 필요가 있다.

둘째, 사후납부와 행정집행을 동시에 진행하는 방식이다. 사용승인 시점에 부담의무가 성립하도록 하고, 기한 도과 시 가산금·증가산금 및 체납처분(압류·매각 등)을 준용하여 강제력을 확보한다. 절차상 정합성이 높고(사용승인·준공과 행정절차의 자연스러운 접속), 납부·불복 절차를 일반 징수체계에 편입시킬 수 있다는 장점이 있다. 다만, 공공기여금을 사전에 확보하지 않은 상태에서 사용승인이 이루어져서 체납시 징수에 행정비용이 발생할 수 있다.

〈그림 4〉 공공기여금 징수절차 설계 방안



다. 공공기여금 징수절차 규정 신설 방안

공공기여금의 납부의무를 명확히 규정하기 위해서는 납부 시점을 기준으로 두 가지 입법대안이 가능하다. 1안은 사용승인 이전의 사전 납부를 의무화하는 방식, 2안은 사용승인 시점을 납부 요건으로 규정하는 방식이다.

먼저, 공공기여금 납부의무의 시점을 별도의 조문으로 신설하는 방안이 고려될 수 있다.

1안의 경우, 제30조의2를 신설하여 “사업시행자는 건축물 사용승인 이전에 공공기여금을 납부할 의무가 있다”고 규정하고, 공공기여금을 납부하지 않은 경우에는 「건축법」 제22조의 사용승인 절차를 적용하지 않는다는 취지의 단서를 두어 사전 납부를 강제하는 구조를 마련할 수 있다. 2안의 경우, 보다 단순하게 “사업시행자는 건축물 사용승인 시 공공기여금을 납부하여야 한다”고 규율하여, 사용승인을 납부의무의 발생시점으로 명확히 연결하는 방식이다.

다음으로, 공공기여금을 언제, 어떤 절차를 통해 징수할지에 관한 규정도 별도로 필요하다. 이를 위해 제30조의3을 신설하여 다음과 같은 절차를 규정할 수 있다. 첫째, 지방자치단체장은 공공기여금 납부의무를 사업시행자에게 사전에 통지하고, 산출근거와 관련 자료를 문서로 고지해야 한다. 둘째, 장기 분할납부를 허용하는 규정을 둘 수 있으며, 이 경우 납부기간은 일정 기간(예 : 9년)으로 설정하되 연체금리에 관한 기준을 병행하여 규율한다. 셋째, 납부 지연 또는 미납이 있는 경우, 가산금을 부과할 수 있는데, 일반적으로 100분의 3 상당액을 가산하는 방식이 사용될 수 있다. 넷째, 공공기여금 체납 시 압류·공매 등 지방세 체납처분 절차와 준하는 강제징수 절차를 명확히 규정하여 체납 관리의 실효성을 확보해야 한다. 다섯째, 미납 또는 납부지연이 반복되는 경우에는 사업시행자의 신용도, 재정관리능력 등을 고려하여 상환기한을 조정하거나 약정체결을 의무화하는 부가절차를 둘 수 있다. 여섯째, 이러한 징수 절차는 「지방세기본법」 또는 기타 관련 법령의 강제징수 규정과 연계시켜 절차적 정합성을 확보할 필요가 있다.

이러한 공공기여금 징수절차 규정 마련 외에도, 공공기여금 징수의 실효성을 강화하기 위해 또 다른 장치로 준공검사 보류 제도를 검토할 수 있다. 이를 위해 제30조의4를 신설하여 “허가기관은 사업시행자가 공공기여금을 납부하지 아니한 경우 준공검사를 보류할 수 있다”는 규정을 두는 방안을 검토할 수 있다. 사용승인과 달리 준공검사는 사실상 정상적인 사업 마무리에 필수적이므로, 미납 시 준공검사를 즉시 보류할 수 있도록 하는 규정은 강력한 집행수단이 될 수 있다.

종합하면, 1안(사전 납부 방식)은 납부의무를 사용승인 이전으로 앞당김으로써 추가적인 강제징수 절차를 두지 않고도 공공기여금 이행을 담보할 수 있다. 반면, 2안(사용승인 시 납부 방식)은 납부시점이 명확한 대신, 미납 시 가산금 부과·강제징수 등 별도의 집행절차를 법률로 정비해야 한다. 또한 두 안 모두 준공검사 보류 규정을 결합할 경우, 공공기여금의 실제 집행력을 크게 강화할 수 있다. 특히 2안에서는 납부의무 성립 후 미납이 발생하는 경우에 대비하여 준공검사 보류 규정이 중요한 보완장치로 기능하게 된다.

VI. 결 론

본 연구는 공공기여금 유동화가 지방회계·세무·집행 체계 전반에 미치는 구조적 영향을 하나의 통합된 분석틀에서 검토하고, 현행 법제의 한계와 정책대안을 체계적으로 제시하였다. 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공공기여금의 장래채권은 「자산유동화에 관한 법률」 체계상 신탁·양도 및 수익권 매각을 통한 유동화 대상이 될 수 있다. 다만 지방자치단체가 보증·환매확약·부족분 보전 등 현재 의무를 부담하는 경우에는 「지방재정법」상의 투자심사, 지방채 한도, 예산 외 의무부담 통제가 적용되므로, 무보증·비소구 구조를 원칙으로 하여 우발채무 발생 가능성을 최소화하는 것이 제도 설계의 출발점이 된다.

둘째, 회계 측면에서 공공기여금 유동화는 민간회계상 자산유동화임에도, 지방회계에서는 부채성 의무로 인식되는 구조적 불일치가 존재한다. 이에 따라 유동화 거래가 지방채와 동일한 제약을 받는 문제가 발생한다. 유동화 목적·위험귀속·현재의무 존재 여부를 중심으로 한 표준판단 기준을 마련하고, 중기 재정계획과 연동된 분류·공시 체계를 정비할 필요가 있다.

셋째, 「노후계획도시정비법」에는 공공기여금 유동화의 법적 근거, 특별회계 세입 귀속, 투자심사·채무한도와와의 관계를 명확히 규정하는 제30조의2~제30조의4 신설안이 필요하다. 이는 기존 가이드라인·협약 중심의 집행 방식이 가진 법률유보 한계를 해소하고, 공공기여금의 조기 확보와 회계·재정통제의 정합성을 동시에 확보하기 위한 최소 요건이다.

넷째, 취득세 측면에서는 공공기여금 유동화가 불필요한 과세표준 확대를 초래하는 현행 체계의 개선이 요구된다. 「지방세법 시행령」 제18조 개정을 통해

- (1) 유동화 금융비용의 과표 제외,
- (2) 공공기여금 자체의 과표 제외,
- (3) 양자의 병합특례 등 단계적 접근이 가능하며, 이는 정비사업 재원조달-분양가 안정-조세형평 간 균형을 고려하여 정책적으로 선택될 수 있다.

다섯째, 징수·집행 측면에서는 공공기여금을 공법상 금전급부로 명확히 위치시키고, 고지-납부기한-가산금·증가산금-채납처분 절차를 법률에 직접 규정해야 한다. 특히 사용승인 전 사전납부 방식(1안)과 사용승인 시 납부 방식(2안)의 선택은 사업 일정·집행력에 상이한 영향을 미치므로, 준공검사 보류 규정과 연계한 징수모델이 실효성 면에서 유효하다.

마지막으로, 본 연구는 규범적 분석에 집중하여 정책대안의 정량적 효과(세수 변화, 분양가 영향, 공급 속도, 지자체 재정지표 변화 등)를 제시하지 못한 한계가 있다. 향후 연구에서는 시나리오별 유동화 구조, 보증조건, 금리환경을 반영한 계량모형 구축과 함께, 실제 정비사업의 재편입·정산 데이터를 활용한 실증 분석이 필요하다. 또한 징수·권리구제 절차의 행정비용 대비 집행효과, 특별회계 세입 반영 방식의 회계투명성, 정보공개 및 사후정산 표준서식 설계 등을 추

가적으로 검증할 필요가 있다.

결론적으로, 공공기여금 유동화는 기반시설의 조기 설치와 공급 촉진이라는 공익목표를 실현할 잠재력이 크다. 그 성패는 명확한 법적 근거, 과세표준의 예측가능성, 우발채무 최소화 계약 설계, 투명한 회계·거버넌스에 달려 있다. 본 논문이 제시한 매뉴얼 보완-시행령 개정-특별법 명문화의 결합 전략은 제도 운영의 불확실성을 줄이고 지방재정의 건전성과 시장 신뢰를 함께 제고하는 현실적 해법으로 기능할 것이다.

참고문헌

- 김남욱. 2016. “지방자치단체간 재정배분의 법적과제”. 지방자치법연구 제16권 제3호.
- 박종현. 2020. “공공기여금의 법적 성격에 관한 연구”. 행정법논총 제58호.
- 양은영. 2022. “공공기여 개념 정립에 관한 고찰”. 토지공법연구 제100권. 한국토지공법학회.
- 이재무·조경서. 2019. “한전부지 매각에 따른 공공기여금 처리 과정에서 나타난 지방정부 간 갈등 양상 분석”. 한국동북아논총 제24권 제2호.
- 이재형. 2019. “도시계획과 공공기여의 제도적 정합성”. 도시계획학회지 제54권 제2호.
- 이지은. 2025. “지역특성을 고려한 공공기여의 형평성 확보방안에 관한 연구 - 경기도 사례를 중심으로 -”. 부동산경영 통권 제31호. 한국부동산경영학회.
- 정재훈. 2021. “공공기여 조례의 비교법적 고찰”. 지방행정연구 제35권 제2호.
- 정해영. 2017. “법치행정의 원리와 공공기여금”. 아주법학 제10권 제4호.
- 조필규. 2025. “공공기여 제도의 법적 구조와 개선 과제”. 토지공법연구 제111집.
- 허자연·김예성. 2023. “공공기여란 무엇인가 : 재정학적 부담기준을 중심으로”. 입법과 정책 제 15권 제3호. 국회입법조사처.

A Study on Local Government Accounting and Tax Issues Arising from the Securitization of Public Contribution Funds

Sang Bin Lim* · Wan Yong Kim**

〈Abstract〉

This study analyzes the legal, accounting, and tax challenges associated with securitizing future mandatory public contributions for infrastructure financing in the redevelopment of first-generation planned cities. Although such contributions can be securitized under the Asset-Backed Securitization Act, current local government accounting standards tend to recognize related structures as liabilities or contingent liabilities, creating institutional constraints. In addition, including both the contributions and securitization-related financing costs in the acquisition tax base increases project burdens and may weaken housing-supply objectives. The absence of explicit statutory provisions governing the imposition, collection, and enforcement of these public-law monetary obligations further limits administrative effectiveness.

To address these issues, this study proposes :

- (1) clarifying securitization authority within the Special Act on the Maintenance of Aged Planned Cities ;
- (2) adopting non-recourse, non-guaranteed structures to minimize liability recognition ;
- (3) refining acquisition tax rules to prevent excessive burdens arising from contributions and financing costs ; and
- (4) establishing a clear legal framework for imposing and enforcing mandatory public contributions.

These improvements would align legal, accounting, and tax systems, enabling securitization to support timely infrastructure delivery while safeguarding fiscal soundness and maintaining neutrality in local public finance.

〈Key words〉 Public Contribution, Securitization, Local Government Accounting, Contingent Liabilities, Acquisition Tax, Special Act on the Maintenance of Aged Planned Cities

* Research Fellow, Korea Institute of Local Finance, sbin.lim@kilf.re.kr, First Author

** Assistant Professor, Department of Finance, Accounting and Tax, Hanyang Cyber University, wykim@hycu.ac.kr, Corresponding Author