



제432회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방공기업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방공기업의 유사 보증행위 금지〉

■ 전용기의원 대표발의(의안번호 제2215697호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 지방공기업의 유사 보증행위 금지	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 전용기의원 등 15인
2. 제안연월일 : 2025. 12. 29.
3. 회부연월일 : 2025. 12. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지방공사의 재정 건전성을 확보하기 위해 채무 이행에 대한 보증 성격이 포함된 계약 체결을 엄격히 금지하고 있음. 이에 따라 서울시가 전액 출자한 지방공기업인 서울주택도시공사(이하 'SH공사'라 한다) 역시 타 법인의 채무에 대한 보증 계약을 체결할 수 없음.

그러나 최근 SH공사는 출자법인인 (주)한강버스의 은행 대출 승인을 돕기 위해 이른바 '컴포트레터(Comfort Letter)'를 제공하는 방식으로 신용보강을 실행한 바 있음. 해당 문서에는 ▲SH공사의 기존 대여금 상환 순위 유예 ▲대출금 미상환 시 (주)한강버스 소유 자산(선박·선착장 등) 매입 확약 등의 내용이 포함되어 있음.

판례(대법원 2014. 7. 24. 선고 2010다58315)에 따르면 컴포트레터는 내용에 따라 발행 회사에 손해배상책임을 지울 수 있는 법적 효력을 가질 수 있으며, 대출 은행 역시 이를 근거로 SH공사에 자산 매입 이행을 요청할 계획임을 밝히고 있음. 이는 사실상 현행법이 금지하는 '채무 보증'과 동일한 효과를 내는 행위임.

그럼에도 현행법상 이러한 변칙적인 신용보강행위를 규제할 명확한 근거가 부재하여 법의 사각지대가 발생하고 있음. 이에 지방공사가 체결할 수 없는 계약의 범위에 ‘신용보강행위 등 유사 보증행위가 포함된 계약’을 명시적으로 추가하여 지방공기업의 재정 리스크를 방지하려는 것임(안 제65조의5제1호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방공기업의 유사 보증행위 금지

개정안은 지방공기업이 신용보강행위 등 채무보증과 유사한 보증행위가 포함된 계약의 체결을 금지하려는 것임(안 제65조의5제1호의2 신설).

현 행	개 정 안
제65조의5(채무보증 계약 등의 제한) 공사는 다음 각 호에 해당하는 계약을 체결할 수 없다. 1. (생략) 1. 채무에 대한 상환 보증이 포함된 계약 <신설> 2. 3. (생략) 2. 공사의 자산 매각 시 환매(還買)를 조건으로 하는 계약 3. 주택 건설 및 토지 개발 등의 사업에서 미분양 발생 시 미분양 자산에 대한 매입 확약이 포함된 계약	제65조의5(채무보증 계약 등의 제한) ----- -----. 1. (현행과 같음) 1의2. <u>신용보강행위 등 대통령령으로 정하는 유사 보증행위가 포함된 계약</u> 2. 3. (현행과 같음)
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(유사보증행위가 포함된 계약에 관한 적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 공사가 계약을 체결하는 경우부터 적용한다.	

현행법은 지방공기업이 ‘채무에 대한 상환 보증계약’을 체결할 수 없도록 금지하고 있는데, 이는 보증계약으로 인해 해당 지방공기업의 재무상태가 악화되는 것을 방지하기 위한 취지임.

그런데, ‘컴포트레터(Comfort Letter)’¹⁾등을 통해 채무 상환을 간접적으로 보증하는 행위에 대해서는 금지여부가 불분명한 상황으로, ‘컴포트레터(Comfort Letter)’란 법적 구속력은 없지만 보장하는 모회사 등의 명예나 신용을 고려한 이행을 기대하여 자회사 등에 대한 지분 비율의 확인, 자회사 등이 체결하는 계약에 대한 인식 및 승인, 자회사 등의 자격 또는 이행능력을 뒷받침할 방침의 선언 등을 담은 서면을 의미함.²⁾

이와 같은 ‘컴포트레터(Comfort Letter)’등을 통한 신용보강행위 역시 ‘채무에 대한 상환보증 계약’과 마찬가지로 지방공기업으로 하여금 채무자의 채무불이행의 위험을 떠안게 하여 지방공기업의 재무건전성을 위협할 수 있는 가능성이 있음.³⁾

이에 개정안은 지방공기업에 금지되는 계약에 ‘채무에 대한 상환

1) 어떤 회사의 재정 상태나 외부 지원 여부를 확인해주는 문서

2) 대법원 2014. 7. 24. 선고 2010다58315 판결

3) 발행인이 컴포트레터를 교부함으로써 수취인이 거래에 응하도록 적극적으로 유인하고, 수취인은 이에 의하여 형성된 발행인의 신용에 대한 합리적인 신뢰를 바탕으로 계약의 체결에 이른 점 등이 인정된다면 경우에 따라서는 모회사 등은 채무불이행으로 인한 손해배상책임을 부담할 수도 있게 된다. (대법원 2014. 7. 24. 선고 2010다58315 판결)

보증 계약'뿐만 아니라 신용보강행위 등 유사 보증행위까지 포함하여 지방공기업의 재무건전성을 안정적으로 유지하려는 것임.

다만, 보증계약과 달리 유사 보증행위에 대한 정의, 유형 및 적용 범위에 관한 법리가 구체적으로 정립된 상황이 아니므로, 금지되는 유사 보증행위의 유형을 구체적으로 법령에 규정하는 것이 용이하지 않을 수 있다는 점을 고려해야 함.

참고로, 행정안전부는 유사 보증행위를 판단하기 위한 법적기준에 관한 논의가 여전히 진행중인 상황에서 시행령으로 유사 보증행위 유형을 정하도록 위임하는 것은 일선 현장의 혼란을 초래할 우려가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5333