

2026년도 서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3643호
2. 제 출 자 : 서울특별시장
3. 제출일자 : 2026년 4월 15일
4. 회부일자 : 2026년 4월 15일

II. 제안이유

- 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자지원에 따라 2026년도 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획의 정책사업 지출금액이 당초 대비 20%를 초과하여 변경됨.
- 이에 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조의 규정에 따라 2026년도 서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경안에 대해 서울특별시의회의 의결을 받고자 함.

III. 주요내용

1. 일반회계 전입금(순세계잉여금) 적립 및 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자지원을 반영하기 위해 운용계획을 변경함.

2. 운용규모 : 249,996백만원(당초 계획 대비 100,000백만원 증가)

3. 수입·지출계획 변경내용

< 수입계획 >

(단위 : 백만원)

구 분		당초 예산 (A)	1차 변경안 (B)	증 감 (C=B-A)
합 계		149,996	249,996	100,000
기 타 회 계 전 입 금	이 자 수 입	20,981	20,981	-
	예 치 금 회 수	129,015	129,015	-

< 지출계획 >

(단위:백만원)

정책사업/ 단위사업/ 세부사업/ 편성목		당초 예산 (A)	1차 변경안 (B)	증 감 (C=B-A)	증 감 율 (D=C/A)
합 계		149,996	249,996	100,000	
효 율 적 재 정 운 영	공 사 · 공 단 상 환 지 원	-	100,000	100,000	(신규)
	서울교통공사 출자 지원	-	100,000	100,000	(신규)
	출 자 금	-	100,000	100,000	(신규)
	재 무 활 동	149,686	149,686	-	-
보 전 지 출	여 유 자 금 예 치	9,596	9,596	-	-
	예 치 금	9,596	9,596	-	-
	지방채 차입금 원금 상환	75,000	75,000	-	-
	지방채 차입금 이자 상환	65,090	65,090	-	-
	행 정 운 영 경 비	310	310	-	-

○ 수입계획 변경

— 일반회계 전입금(순세계잉여금) 적립에 따른 기타회계전입금 100,000백만원 증가

▶ 기타회계전입금: (당초) 0백만원 → (변경) 100,000백만원

○ 지출계획 변경

— 고유가에 따른 운송원가 상승 등 경영상 부담 완화를 위해 서울교통공사에 공사채 상환용 출자지원으로 출자금 100,000백만원 증가

▶ 출자금: (당초) 0백만원 → (변경) 100,000백만원

Ⅳ. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

1. 변경안의 개요

- 동 변경안은 수입계획에서 2025년도 일반회계 순세계잉여금 예상액의 일부를 기타회계 전입금으로 증액하고, 지출계획에서 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자금을 신설함으로 인해 정책사업 지출금액이 20%를 초과·변경된바, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조제2항¹⁾에 따라 서울특별시의회의 의결을 받고자 하는 것임.

2. 통합재정안정화기금 재정안정화계정의 조성 및 운용 현황

- 통합재정안정화기금(이하 ‘기금’)은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조²⁾에 따라 회계·기금의 여유자금을 적립하여 재정용자와 지방채 상환에 활용하거나 재원이 부족한 해에 일반·특별회계로 전출하여 사용하기 위한 목적에서 2021년부터 설치·운영되고 있음³⁾.

< 기금의 조성재원 및 용도 >

구분	조성재원	기금용도
통합계정	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 회계·기금으로부터의 예수금 - 예탁금 원금·이자수입 등 - 공기업으로부터 회수한 용자금 및 용자금 이자수입 - 지방채의 발행으로 조성된 차입금 - 다른 회계·기금으로부터의 전입금 - 그 밖에 통합 계정 조성을 위한 수입 	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 회계·기금으로부터의 예탁 - 공기업으로의 용자 - 예수금 및 차입금 등에 대한 원리금 상환 - 그 밖에 통합 계정의 운용·관리를 위한 경비

- 1) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조(기금운용계획의 변경) ② 지방자치단체의 장은 기금운용계획의 정책사업 지출금액을 변경하려는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다. 다만, 정책사업 지출금액의 10분의 2이하를 변경하려는 경우와 다음 각 호의 기금의 정책사업 지출금액을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 2) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조(통합재정안정화기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유재원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 통합재정안정화기금(이하 “통합기금”이라 한다)을 설치할 수 있다. 통합기금은 통합 계정과 재정안정화 계정으로 구분하여 운용하여야 한다.
- 3) 종전의 재정투융자기금과 감채기금은 통합재정안정화기금 내 통합계정과 재정안정화계정으로 각각 승계·통합됨.

구분	조성자원	기금용도
재정안정화계정	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 회계·기금으로부터의 전입금* - 통합 계정으로부터의 예수금 - 재정안정화 계정의 운용에 따른 이자수입과 그 밖의 수입 - 그 밖에 재정안정화 계정의 조성을 위한 수입 	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 회계·기금의 지방채원리금 상환 - 공사채 또는 공단채의 상환을 위한 출자·보조·융자금 - 해당연도 세입 중 지방세, 세외 수입 및 지방교부세의 합계 금액이 최근 3년간 평균금액보다 감소한 경우 - 대규모 재난 및 재해, 지역경제 상황의 현저한 악화 - 통합 계정으로부터의 예수금에 대한 원리금 상환 및 통합 계정으로의 예탁 - 그 밖에 지방채 및 기금의 운용·관리를 위한 경비

* 재정안정화계정의 조성자원 중 일반회계로부터의 전입금은 매 회계연도의 순세잉여금에서 자치위조정교부금, 교육비특별회계로의 전출금, 법령에 따른 의무 지출액을 공제한 금액의 50% 이상으로 함.

- 당초 계획상 재정안정화계정의 2026년도 말 조성액은 5,939억 9천 6백만원으로, 209억 8천만원을 수입하고, 1,404억원을 지출하여 2025년도 말 조성액 7,134억 1천 5백만원 대비 1,194억 1천 9백만원(△16.7%)이 감소할 예정이었음.
- 이후 고유가 피해지원을 위한 2026년도 제1회 추가경정예산안에 동 기금에 대한 전출금 1,000억원이 포함되었고, 이를 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자금으로 활용하고자 동 변경안이 제출된 것임.

3. 재정안정화계정 운용계획 변경안

- 동 변경안은 재정안정화계정의 수입·지출 운용 규모를 당초보다 1,000억원(66.7%) 증액된 2,499억 9천 6백만원으로 변경하고 있음.

< 2026년 재정안정화계정 수입 및 지출 변경내역 >

(단위 : 백만원)

수 입 계 획				지 출 계 획			
구 분	당 초 (A)	변 경 (B)	증 감 (B - A)	구 분	당 초 (C)	변 경 (D)	증 감 (D - C)
계	149,996	249,996	100,000	계	149,996	249,996	100,000
전 입 금	-	100,000	100,000	효율적재원 소 계	-	100,000	100,000
					출자금	-	100,000
이자수입	20,981	20,981	-	재활 다용 소 계	149,686	-	-
					차 입 금 원금상환	75,000	-
					차 입 금 이자상환	65,090	-
					예 치 금	9,596	-
예 치 금 회 수	129,015	129,015	-	행안경 정용비 소 계	310	-	-
					기본경비	310	-

가. 수입

- 수입계획은 2025회계연도 일반회계 순세계잉여금 예상액 3조 110억원 중 1조 317억 5천 7백만원이 「지방회계법 시행령」 제17조4)에 따라 결산 전에 2026회계연도 서울시(재무국) 세입으로 이입하고, 그 중 1,000억원을 기획조정실의 세출로 편성하여 재정안정화계정으로 전출함에 따라 당초 보다 1,000억원(66.7%)이 증액된 2,499억 9천 6백만원으로 변경됨.

나. 지출

- 지출계획은 서울교통공사 출자 지원을 위한 출자금 1,000억원이 순증됨.

4) 「지방회계법 시행령」 제17조(결산상 잉여금의 결산 전 이입) 제16조 각 호에 해당하는 금액은 같은 조에도 불구하고 회계연도가 시작된 후 자금형편상 부득이한 경우에만 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 당해 연도의 세입에 이입할 수 있다.

4. 기금운용계획 변경의 적정성 여부

- 「지방자치단체 기금관리기본법」은 기금운용계획의 정책사업 지출금액의 20%를 초과하여 변경하는 경우 미리 지방의회의 의결을 받도록 하고 있으며⁵⁾, 「서울특별시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」는 전년도 말 기준 재정안정화계정 적립금 총액의 50퍼센트 이내에서 공사채의 상환을 위한 출자금 용도로 사용할 수 있도록 규정하고 있음⁶⁾.
- 그리고 이번 변경안은 서울교통공사 출자금 신설로 인해 정책사업비⁷⁾가 66.7% 증가함에 따라 제출되었고, 전년도 말 기준 재정안정화계정 적립금 (7,134억 1천 5백만원)의 50%(3,567억 7백만원) 이내인 1,000억원⁸⁾을 출자하고 있는바 시의회의 동의가 필요함.
- 한편 서울교통공사는 「지방공기업법」 제2조 및 제49조에 따라 서울시의 궤도사업(도시철도사업)을 수행하기 위해 서울시가 설립(1981.9.1.)한 지방공사 이며⁹⁾, 서울교통공사가 경영하는 서울지하철은 1호선에서 8호선까지 276개 역사, 영업연장 299.2km, 일평균 669만 2천명을 수송하고 있는 대표적인 대중교통 수단임.

5) 제11조(기금운용계획의 변경) ② 지방자치단체의 장은 기금운용계획의 정책사업 지출금액을 변경하려는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다. 다만, 정책사업 지출금액의 10분의 2 이하를 변경하려는 경우와 다음 각 호의 기금의 정책사업 지출금액을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조에 따른 재난관리기금

2. 「재해구호법」 제14조에 따른 재해구호기금

6) 제6조(재정안정화 계정의 재원과 용도) ② 재정안정화 계정은 다음 각 호의 용도로 운용하고, 제3호 및 제4호에 해당하는 경우에는 일반회계 또는 특별회계로 전출하여 사용할 수 있다. 다만, 한 회계연도에 전년도 말 기준 재정안정화 계정 적립금 총액의 50퍼센트 이상을 제1호에 따른 용도로 사용해야 하며, 제2호부터 제6호까지의 용도에 사용하는 총 금액은 전년도 말 기준 재정안정화 계정 적립금 총액의 50퍼센트를 초과할 수 없다.

2. 시장이 특별히 필요하다고 인정하는 경우 공사채 또는 공단채의 상환을 위해 출자금, 보조금 또는 융자금

7) 일반기금의 정책사업비 변동은 비융자성사업과 융자성사업의 변동으로 발생하지만, 회계연도 간 재정수입의 불균형을 조정하고, 동일 회계연도 내에서 재원을 효율적으로 활용하기 위해 각종 회계·기금의 여유자금을 통합적으로 관리하는 것이 목적인 통합재정안정화기금은 별도의 사업 없이 재무활동이 정책사업임.

8) 2025년도말 적립금(조성액) 총액 대비 14%

9) 당초 1~4호선은 서울메트로가, 5~8호선은 서울도시철도공사가 경영하였으나 2017년에 서울교통공사로 통합됨.

- 그러나 서울지하철은 수송원가(2025년 기준 1,817원)에 대비하여 낮은 평균 운임(1,036원)과 법정 무임승차에 따른 손실(2025년 기준 4,488억원) 등으로 인해 지속적인 적자가 발생하고 있고, 이에 따라 수권자본금이 27조원¹⁰⁾인 서울교통공사의 2025년 당기순손실은 8,268억원¹¹⁾, 미처리결손금(누적적자)은 19조 7,490억원¹²⁾에 달해 재무구조의 악화가 심각한 상황임.
- 이러한 상황을 완화하고자 서울시는 2023년 추가경정예산부터 매년 안전투자사업과 노후시설 재투자, 차입금 상환 등을 위한 출자를 지속하고 있으나 2025년 말 기준으로 서울교통공사의 이자부 금융부채는 4조 5,350억원, 비금융부채는 3조 2,214억원으로 부채 합계는 7조 7,564억원¹³⁾에 이릅니다.
- 이에 따라 서울시는 2026년에 만기가 도래 예정인 서울교통공사 금융채무 9,700억원 중 1,000억원을 출자하여 상환금을 마련하도록 하는 것임.

< 2026년 서울교통공사 공사채 상환일정 >

구 분	차입일	금액	이율	상환조건	상환기한	이자지급	비 고
합 계	-	9,700	-	-	-	-	-
공사채	계	8,200					
	'21.11.23.	3,000	2.611%	5년	'26.11.23.	3개월 후납	운영비(코로나 수입결손)
	'21.11.30.	1,500	2.414%	5년	'26.11.30.	3개월 후납	
	'23.11.07.	2,100	4.530%	2.5년	'26.05.07.	3개월 후납	운영비('22년분 대체)
	'24.12.19.	1,000	3.013%	1.5년	'26.06.19.	3개월 후납	운영비('22년분 대체)
	'25.11.26.	600	2.772%	1년	'26.11.26.	3개월 후납	노후시설 개량
기업어음 (단기차입금)	계	1,500					
	'26.01.08.	1,500	2.810%	347일	'26.12.21.	선지급	일시적 운영비
	'26.01.13.	(500)	2.750%	62일	'26.03.16.	선지급	상환완료
	'26.01.19.	(500)	2.790%	56일	'26.03.16.	선지급	상환완료
	'26.02.19.	(500)	2.600%	8일	'26.02.27.	선지급	상환완료

10) 서울시는 2026년 3월에 서울교통공사의 수권자본금을 기존 25조원에서 27조원으로 증액하는 것으로 「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례」를 개정함.

11) 서울교통공사 2025 회계연도 결산서 P.28.

12) 서울교통공사 2025 회계연도 결산서 P.24

13) 서울교통공사 2025 회계연도 결산서 P.216.

- 이는 서울교통공사의 채무가 서울시의 정책적 판단에 따라 유지되는 낮은 운임¹⁴⁾과 정부가 코레일과 달리 법정 무임승차에 따른 손실¹⁵⁾을 보전하지 않기 때문에 발생한 것임을 고려할 때 불가피한 조치로 볼 수 있음.
- 그리고 동 변경안은 이번 제335회 임시회에 서울시가 1,000억원을 출자하기 위해 ‘서울특별시 서울교통공사 출자 동의안’ 및 ‘2026년도 제1회 추가경정예산안’과 연동하여 제출된 것으로, 대중교통인 서울지하철의 원활한 운영을 위한 출자의 필요성과 이를 위한 기금운용계획 변경의 필요성은 인정된다 하겠음.
- 다만 서울시는 2026년도 본예산에 서울교통공사의 재정상황과 공사채의 상환일정을 충분히 고려할 수 있었음에도 불구하고 출자금을 미리 반영하지 않고 추가경정예산과 기금운용계획 변경을 통해 출자하고 있는바, ‘고유가 대응’이라는 추가경정예산의 목적에 부합한다고 보기 어려움.
- 또한 ‘회계연도 독립의 원칙’에 예외적으로 허용되는 ‘결산 전 이입제도’를 활용해야 할 정도의 시급성이나 예측불가능성이 있었는지에 대한 해명이 필요할 것으로 사료됨.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8056

14) 2025년 기준 수송원가(1,817원) 대비 평균 운임(1,036원)이 57% 수준임.

15) 2025년 4,488억원