

# 서울특별시 서울교통공사 출자 동의안

## 검 토 보 고

### 1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제3647호
- 다. 제출일자 : 2026. 4. 15.
- 라. 회부일자 : 2026. 4. 15.

### 2. 제안사유

- 서울시는 시민들에게 더욱 안전하고 편리한 지하철 이용환경을 제공하기 위하여 출자기관인 서울교통공사를 설립하였음
- 서울교통공사의 재정건전성 제고를 위하여 공사채 중 일부를 통합재정안정화기금으로 현금출자하여 상환할 수 있도록 「지방재정법」 제18조에 따라 사전에 그 동의를 얻고자 함

### 3. 주요내용

- 대상기관 : 서울교통공사
- 출자규모 : 1,000억 원 (공사채 상환 1,000억 원)
- 추진근거 : 「지방재정법」 제18조

※ 지방재정법 제18조(출자 또는 출연의 제한)

- ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

나. 출자 현황 : 서울교통공사 공사채 상환 1,000억 원

다. 출자의 필요성

- 서울 지하철은 하루 7백만 명 이상의 시민들이 이용하는 가장 대중적인 교통수단이나,
- '25년 기준 수송원가(1,817원) 대비 평균운임(1,036원)이 57%에 불과하여 지하철 운행에 따라 손실이 발생하고 있을 뿐만 아니라 법정 무임승차 손실부담('25년 4,488억 원) 등으로 서울교통공사의 재정여건은 매우 열악한 상황임
- 이에, 서울교통공사의 공사채 중 일부를 통합재정안정화기금으로 현금출자하여 상환할 수 있도록 「지방재정법」 제18조에 따라 출자에 대한 동의를 얻고자 함

## 4. 참고사항

### 가. 출자 대상기관 개요(현황)

#### 기관현황

- ▶ 설립일자 : 2017. 5. 31.
- ▶ 설립목적 : 지하철 건설·운영(서울지하철 1~8호선) 및 부대사업  
도시교통 발전과 시민복리 증진
- ▶ 위 치 : 서울시 성동구 천호대로 346(용답동)
- ▶ 조 직
  - 본 사 : 7본부, 5실, 46처 / 현 업 : 1부문, 1원, 1단, 7센터, 59사업소
- ▶ 인 원 : 정원 16,606명/현원 16,268명 ('26.1.31.기준)
  - ※ 9호선 운영부문(정원 297 / 현원 314명)은 별도
  - ※ 임금피크제 별도정원(478명) 미포함

나. 예산조치 : 2026년도 통합재정안정화기금 운용계획 변경안에  
'서울교통공사 출자금' 반영

다. 합 의 : 해당사항 없음

## 5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

### 가. 개요

- 동 동의안은 서울교통공사(이하 “공사”로 함)의 공사채 일부를 상환하기 위해 서울시 통합재정안정화기금 재정안정화계정(이하 “통합재정안정화기금”이라 함)에서 현금 출자하는 것에 대해 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 서울시의회의 의결을 얻고자 하는 것임

### ※ 관련 법령사항

#### 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한)

- ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

#### 「서울특별시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」

- 제6조(재정안정화계정의 재원과 용도) ② 재정안정화계정은 다음 각 호의 용도로 운용하고, (...) 일반회계 또는 특별회계로 전출하여 사용할 수 있다.
2. 시장이 특별히 필요하다고 인정하는 경우 공사채 또는 공단체의 상환을 위해 출자금, 보조금 또는 융자금

## 나. 검토의견

### ■ 동 안건의 동의안 대상 여부

- 「지방공기업법」 제49조1) 및 제53조2)에 따르면 지방공기업인 공사의 자본금은 그 전액을 서울시가 현금 또는 현물로 출자하도록 규정되어 있고, 「지방재정법」 제18조3)에서는 지방자치단체가 출자 또는 출연하려면 사전에 해당 지방의회의 의결을 얻도록 하고 있음

- 동 동의안은 '26년도 제1회 추가경정예산안 중 서울교통공사(이하 '공사'라 한다)가 발행한 공사채 상환을 위한 출자 동의 여부를 시의회로부터 사전 승인받고자 하는 것으로

「서울특별시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」 제6조4)에 따르면 시장이 필요하다고 인정할 경우 통합재정안정화기금의 재원을 공사채 상환을 위한 출자금으로 전출할 수 있음을 감안

- 
- 1) 「지방공기업법」 제49조(설립) ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 “공사”라 한다)를 설립할 수 있다.
  - 2) 「지방공기업법」 제53조(출자) ① 공사의 자본금은 그 전액을 지방자치단체가 현금 또는 현물로 출자한다.
  - 3) 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한)
    - ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다. ② (생략)
    - ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
  - 4) 「서울특별시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」 제6조(재정안정화계정의 재원과 용도)
    - ② 재정안정화계정은 다음 각 호의 용도로 운용하고, (...) 일반회계 또는 특별회계로 전출하여 사용할 수 있다.
2. 시장이 특별히 필요하다고 인정하는 경우 공사채 또는 공단체의 상환을 위해 출자금, 보조금 또는 융자금

할 때 현금 출자를 위한 동 안건은 동의안 대상에 해당된다  
할 것임

- 다만 통합재정안정화기금에서 현금 출자를 하기 위해서는 동  
동의안 가결 이후에도 ‘서울특별시 통합재정안정화기금 재정  
안정화계정 운용계획 변경안<sup>5)</sup>’ 등 추가 절차<sup>6)</sup>도 이루어져야  
할 것이고 향후 예산 심의 절차<sup>7)</sup>에 따라 예산 규모가 최종적  
으로 확정될 예정임

5) 2026년도 서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경안  
- 제안일: 2026.4.15. / 회부일 2026.4.15. / 의안번호 3643 / 서울특별시장 제안  
< 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	
효율적 재정운영	-	100,000	100,000	(신규)
공사·공단 상환 지원	-	100,000	100,000	(신규)
서울교통공사 출자 지원	-	<u>100,000</u>	<u>100,000</u>	(신규)
출자금	-	100,000	100,000	(신규)
재무활동	149,686	149,686	-	-
행정운영경비	310	310	-	-

- 6) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조(기금운용계획의 변경) ② 지방자치단체의 장은 기금운  
용계획의 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.
- 7) 지방재정법 제18조의 출자·출연시 지방의회 사전의결 관련 해석기준 통보(행정자치부 재정정책과  
-5653호, '15.10.20.)
- 보조금과 달리 출자·출연은 정산을 의무화하지 않기 때문에 지원 절차를 강화하여 지방자치단  
체의 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하려는 취지에서, 지방의회가 출자·출연 대상기관의  
사업내용, 필요성, 출자규모 등을 종합적으로 고려하여 승인하는 것으로 출자 금액을 확정하는  
것까지 포함하는 것은 아님

## ■ 출자의 필요성

- 공사의 '25년 당기순손실은 8,268억원으로 전망되며 그에 따른 누적적자는 19조 7,490억원에 이를 것으로 예상되는 등 만성적인 당기순손실과 그로 인한 누적적자로 공사 운영에 지속적인 어려움을 겪고 있음
- 공사는 1인당 수송원가 대비 평균운임율<sup>8)</sup>이 57.0%에 불과하고 관련 법령<sup>9)</sup>에 따른 무임수송 등 공익서비스 제공으로 인한 손실<sup>10)</sup>이 지속되어 매년 운영적자가 누적<sup>11)</sup>되고 있어

8) 지하철 1인당 수송원가(서울시 제출자료)

(‘23년 결산 기준, 단위: 원)

구 분	수송원가	평균운임	부족액	수송원가 대비 평균운임율
서울교통공사	1,817	1,036	781	<b>57.0%</b>

※ 수송원가 = 총괄원가(영업비용+자본비용(관리운영권상각비 미포함))/수송인원(승차인원기준)

※ 평균운임 = 운수수입/승차인원 ※ 부족액 = 수송원가-평균운임

※ 수송원가대비 평균운임율 = 평균운임/수송원가

9) 65세 이상 노인(「노인복지법」), 장애인(「장애인복지법」), 국가유공자(「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」), 독립유공자(「독립유공자예우에 관한 법률」), 5·18민주유공자(「5·18 민주유공자예우에 관한 법률」) 등

10) 법정 공익서비스 손실 현황(최근 5년간)(서울시 제출자료)

(단위: 억원)

구 분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
공익서비스 손실	△4,848	△5,296	△6,035	△7,381	△8,167
무임수송 손실	△2,784	△3,152	△3,663	△4,135	△4,488
버스환승 손실	△1,906	△1,982	△2,184	△2,728	△2,907
정기권 손실	△158	△162	△188	△138	△115
기후동행카드 손실*	-	-	-	△380	△657

\* '25년도 기후동행카드 손실부터 전액 보전 예정('26년도 본예산 반영)

11) 서울교통공사 재무상태(서울시 제출자료)

(단위: 억원)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년(전망)
결손금(누적적자)	△160,684	△170,328	△176,808	△181,981	△189,222	<b>△197,490</b>
이월결손금	△149,547	△160,684	△170,328	△176,808	△181,981	△189,222
당기순손실	△11,137	△9,644	△6,420	△5,173	△7,241	<b>△8,268</b>

경영혁신을 통해 자산매각, 임대 및 광고수입 증대 등의 자구책을 추진하고 있고, '23년과 '25년 두 차례에 걸쳐 지하철 기본 요금을 총 300원 인상했음에도<sup>12)</sup> 재정 여건은 여전히 어려운 상황임

- 서울시는 공사의 재정 여건을 개선하기 위해 지난 6년간 “서울교통공사 서비스 개선” 예산으로 1조 4,852억원을 지원했음에도 불구하고 공사 부채는 매년 증가 추세를 보이고 있음

※ 서울교통공사 서비스 개선 예산

(단위: 억원)

구 분	합 계	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년	'26년(안)
합 계	<b>14,852</b>	1,000	3,458	3,550	2,300	1,000	3,544
경상전출금	9,758	1,000	3,458	2,000	2,300	1,000	-
본예산	6,800	500	1,000	2,000	2,300	1,000	-
추경(1차)	1,500	500	1,000	-	-	-	-
추경(2차)	1,458	-	1,458	-	-	-	-
재정안정화계정	4,050	-	-	1,550	-	-	2,500
본예산	1,500						1,500
추경(1차)	2,550			1,550			<b>1,000</b>
민간경상사업보조	1,044	-	-	-	-	-	1,044

- 공사는 '17년 5월 통합 이후 노후시설 개량을 위해 '18년 3,500억원의 공사채를 발행하였고 이후에도 노후 시설개량 및 코로나19 수입결손 등의 목적으로 공사채를 지속적으로 발

12) 서울 지하철 기본요금 인상 내역(최근 5년간)

시행일자	구분	기존요금	인상요금	변화폭	비고
2023.10.17.	성인(교통카드기준)	1,250원	1,400원	+150원	약 8년만 인상
2025.06.28.	성인(교통카드기준)	1,400원	1,550원	+150원	1년 8개월만 인상

행해 왔음 [별첨 참조]

- 또한 만기 도래한 공사채 차환을 위해 추가 공사채를 발행하는 등 재정 악순환이 반복되는 상황으로 '25년 현재까지 발행된 공사채는 4조 3,850억원이며 '26년에도 노후시설 개선을 위해 추가적으로 1,900억원의 공사채를 발행할 계획임<sup>13)</sup>

※ 공사 차입금(부채) 현황(최근 5년간)

(단위: 억 원, '25년 결산 기준)

구 분	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년(9.30.)
총 계	35,988	35,390	39,580	41,880	45,350
도시철도공채	7,608	10	-	-	-
통합재정안정화기금	-	-	1,500	1,500	1,500
누적공사채 (발행공사채)	28,380 (14,000)	35,380 (9,000)	38,080 (9,300)	40,380 (6,700)	43,850 (9,900)
일시차입금	-	-	-	-	-

- 특히 '25년 말 기준 공사의 주요 설비<sup>14)</sup> 노후화율은 59.1%에 이르고 20년 이상 노후 전동차 비율은 40.1%로 기반시설이 점차 노후화됨에 따라 시설개선이 시급한 상황에서 공사채 상환을 병행해야 하는 공사의 재정 여건을 고려할 때 서울시가 현금출자를 통해 공사채 일부를 상환하고자 하는 동 동의안은

13) 추가 공사채 발행 계획

('26.4.월 기준, 단위 : 억원)

연 번	금 액	발행일(예정)	차입기간(예정)	발행사유
1	2,800	2026년	30년 이내	노후시설 개선

※ 자료: 서울교통공사 2026년 노후시설 개선사업 지방 공사채 발행 신청보고

14) 주요 노후시설: 궤도시설, 구조물, 건축물, 전철전력, 신호제어, 정보통신

필요성이 인정된다 할 것임

- 다만, 금번 통합재정안정화기금 현금출자로 공사의 재정 여건이 일시적으로 나아질 것으로 보이나 추가 공사채 발행으로 이어질 경우 재정 부담의 악순환이 반복될 수 있다는 점을 볼 때 공사의 재정 안정을 위해 보다 근본적인 대책 마련이 필요할 것임

[별첨] 2018년 이후 공사채 발행 내역

( '25.12.31. 기준, 단위:억원 )

발행일	발행금액(억원)	차입기간	이자율	발생사유	비고
'18.06.18.	3,500	5년	2.675%	• 노후시설 개량	상환완료
'19.07.12.	1,800	5년	1.567%	• 노후시설 개량	상환완료
'20.06.03.	900	5년	1.325%	• 노후시설 개량	상환완료
'20.06.18.	1,800	5년	1.383%	• 노후시설 개량	상환완료
'20.10.14.	1,900	10년	1.646%	• 코로나 수입결손	
'20.11.03.	1,250	7년	1.610%	• 코로나 수입결손	
'20.11.25.	730	5년	1.466%	• 노후시설 개량	상환완료
'20.11.25.	400	7년	1.589%	• 코로나 수입결손	
'20.11.25.	100	10년	1.700%	• 코로나 수입결손	
'21.05.18.	2,800	7년	2.101%	• 코로나 수입결손	
'21.06.16.	2,200	10년	2.258%	• 코로나 수입결손	
'21.06.16.	1,000	10년	2.258%	• 노후시설 개량	
'21.11.12.	10	7년	2.590%	• 코로나 수입결손	
'21.11.12.	890	7년	2.590%	• 노후시설 개량	
'21.11.23.	3,000	5년	2.611%	• 코로나 운임인상 지연	
'21.11.30.	1,500	5년	2.414%	• 코로나 운임인상 지연	
'21.12.07.	2,000	3년	2.223%	• 코로나 운임인상 지연	상환완료
'21.12.13.	600	3년	2.200%	• 코로나 운임인상 지연	상환완료
'22.02.04.	1,400	5년	2.733%	• 만기도래 공사채 차환	
'22.06.17.	600	3년	4.314%	• 노후시설 개량	상환완료
'22.06.30.	1,500	5년	4.594%	• 만기도래 공사채 차환	
'22.07.04.	2,400	3년	4.376%	• 노후시설 개량	상환완료
'22.11.14.	3,100	1년	5.973%	• 코로나 수입결손	상환완료
'23.06.07.	3,500	5년	4.256%	• 만기도래 공사채 차환	
'23.09.15.	1,500	7년	4.437%	• 노후시설 개량	
'23.10.23.	2,200	7년	4.953%	• 노후시설 개량	
'23.11.07.	2,100	2.5년	4.530%	• 만기도래 공사채 차환	
'24.07.09.	1,600	5년	3.349%	• 만기도래 공사채 차환	
'24.08.28.	1,500	5년	3.343%	• 노후시설 개량	
'24.12.02.	2,600	5년	3.063%	• 만기도래 공사채 차환	
'24.12.09.	1,000	1.5년	3.013%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.05.27.	1,000	7년	2.938%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.06.12.	1,300	7년	2.935%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.06.26.	700	7년	2.939%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.07.02.	2,000	2년	2.606%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.08.05.	1,400	4년	2.744%	• 노후시설 개량	
'25.08.05.	400	7년	2.914%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.09.26.	1,000	2년	2.689%	• 만기도래 공사채 차환	
'25.11.21.	1,500	3년	3.187%	• 노후시설 개량	
'25.11.26.	600	1년	2.772%	• 노후시설 개량	