

2025년도 서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경안

검토보고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3331호
2. 제출자 : 서울특별시장
3. 제출일자 : 2025년 10월 18일
4. 회부일자 : 2025년 10월 23일

II. 제안이유

- 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자 지원에 따라 2025년도 통합재정안정화기금(재정안정화계정) 운용계획의 정책사업 지출금액이 당초 대비 20%를 초과하여 변경됨.
- 이에 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조의 규정에 따라 2025년도 서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경(안)에 대해 서울특별시의회의 의결을 받고자 함.

III. 주요내용

1. 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자 지원 및 이에 따른 예치금 감소 등을 반영하기 위해 운용계획을 변경함.

2. 운용규모 : 834,041백만원(당초 계획 대비 11,269백만원 감소)

3. 수입·지출계획 변경내용

< 수입계획 >

(단위 : 백만원)

구 분	1차 변경 (A)	2차 변경(안) (B)	증 감 (C=B-A)
합 계	845,310	834,041	△11,269
기 타 회 계 전 입 금	285,367	285,367	0
이 자 수 입	40,770	29,501	△11,269
예 택 금 원 금 회 수	80,000	80,000	0
예 치 금 회 수	439,173	439,173	0

< 지출계획 >

(단위:백만원)

정책사업 / 단위사업 / 세부사업 / 편성목	1차 변경 (A)	2차 변경(안) (B)	증 감 (C=B-A)	증 감율 (D=C/A)
합 계	845,310	834,041	△11,269	△1.3%
효율적 재정운영	-	150,000	150,000	(신규)
공사·공단 상환 지원	-	150,000	150,000	(신규)
서울교통공사 출자 지원	-	150,000	150,000	(신규)
출 자 금	-	150,000	150,000	(신규)
재무활동	845,045	683,731	△161,314	△19.1%
보전지출	845,045	683,731	△161,314	△19.1%
여유자금 예치	290,869	129,015	△161,854	△55.6%
예 치 금	290,869	129,015	△161,854	△55.6%
지방채 차입금 원금 상환	419,746	419,746	-	-
지방채 차입금 이자 상환	134,430	134,970	540	0.4%
행정운영경비	265	310	45	17.0%

- 수입계획 변경
 - 공공예금 금리 하락 및 순세계잉여금 적립시기 조정에 따른 이자수입 11,269백만원 감소
 - ▶ 이자수입 : (당초) 40,770백만원 → (변경) 29,501백만원
- 지출계획 변경
 - 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자 지원으로 출자금 150,000백만원 증가
 - ▶ 출자금 : (당초) 0백만원 → (변경) 150,000백만원
 - 주택도시기금 차입금 적용 금리 인상에 따라 이자상환액 540백만원 증가
 - ▶ 차입금 이자상환 : (당초) 134,430백만원 → (변경) 134,970백만원
 - 모집공채 추가 발행에 따른 수수료 45백만원 증가
 - ▶ 기본경비 : (당초) 265백만원 → (변경) 310백만원
 - 이자수입 감소 및 출자금 증가 등 수입·지출 변동사항 반영하여 연도 말 예치금 161,854백만원 감소
 - ▶ 예치금 : (당초) 290,869백만원 → (변경) 129,015백만원

IV. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

1. 변경안의 개요

- 동 변경안은 지출계획에서 예치금을 감액하여 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자금이 신설됨으로 인해 정책사업 지출금액이 20%를 초과 변경되어 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조제2항¹⁾에 따라 서울특별시 의회의 의결을 받고자 하는 것임.

2. 통합재정안정화기금 재정안정화계정의 조성 및 운용 현황

- 통합재정안정화기금(이하 ‘기금’)은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조²⁾에 따라 회계·기금의 여유자금을 적립하여 재정융자와 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 융자금 및 융자금 이자수입- 지방채의 발행으로 조성된 차입금- 다른 회계·기금으로부터의 전입금- 그 밖에 통합 계정 조성을 위한 수입	<ul style="list-style-type: none">- 다른 회계·기금으로의 예탁- 공기업으로의 융자- 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	조성재원	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 조성재원 중 일반회계로부터의 전입금은 매 회계연도의 순세계잉여금에서 자치구 조정교부금, 교육비특별회계로의 전출금, 법령에 따른 의무 지출액을 공제한 금액의 50% 이상으로 함.

- 당초 계획상 재정안정화계정의 2025년도 말 조성액은 5,849억 7천만원으로, 385억 6천 9백만원을 수입하고, 5,468억 9천 7백만원을 지출하여 전년도말 1조 932억 9천 9백만원 대비 5,083억 2천 9백만원($\triangle 46.5\%$)이 감소할 예정이었음.
- 그러나 지난 제331회 정례회에서 2024회계연도 결산결과에 따른 순세계 잉여금 적립금을 수입계획에 반영하고 이에 따른 예치금 등의 지출계획을 조정하여 기금운용계획을 변경함에 따라 재정안정화계정의 2025년도말 조성액은 7,134억 1천 5백만원으로 변경됨.

< 2025년 통합재정안정화기금 재정안정화계정 조성계획 >

(단위 : 백만원)

2024년도말 조성액		2025년도 조성계획						2025년도말 조성액	
		수입		지출		증감			
당초	변경	당초	변경	당초	변경	당초	변경	당초	변경
1,093,299	1,103,573	38,568	314,868	546,897	705,026	$\triangle 503,329$	$\triangle 390,158$	584,970	713,415

3. 재정안정화계정 운용계획 변경안

- 서울시는 재정안정화계정의 2025년 기금운용계획을 2차례 변경(2025.5.22., 2025.10.14.)하여, 이에 따라 수입·지출 운용 규모가 1차 변경 시의 8,453억 1천만원에서 112억 6천 9백만원($\triangle 1.3\%$)이 감소한 8,340억 4천 1백만원으로 변경됨.

< 2025년 재정안정화계정 수입 및 지출 변경내역 >

(단위 : 백만원)

수 입 계 획					지 출 계 획				
구 분	당 초 (A)	1차 변경	2차 변경 (B)	증 감 (B - A)	구 分	당 초 (C)	1차 변경	2차 변경 (B)	증 감 (D - C)
계	547,467	845,310	834,041	$\triangle 11,269$	계	547,467	845,310	834,041	$\triangle 11,269$
전입금	-	285,367	285,367	-	소 계	-	-	150,000	150,000
이자수입	38,568	40,770	29,501	$\triangle 11,269$ (감 27.6%)	출자금	-	-	150,000	150,000 (신규)
예탁금원금회수	80,000	80,000	80,000	-	소 계	547,236	845,045	683,731	$\triangle 161,314$ (감 19.1%)
예금회수	428,899	439,173	439,173	-	차입금 원금상환	414,746	419,746	419,746	-
					차입금 0지상환	131,920	134,430	134,970	540 (증 0.4%)
					예치금	570	290,869	129,015	$\triangle 161,854$ (감 55.8%)
					소 계	231	265	310	45 (증 17%)
					기본경비	231	265	310	45 (증 17%)

가. 수입

- 수입계획은 전입금, 예탁금원금회수, 예치금 회수에 대한 변동 없이 이자 수입에서 기준금리 변동⁴⁾에 따른 예금금리의 하락과 2024회계연도 순세계

4) 2025년 한국은행 기준금리는 1월 3.00%에서 2월 2.75%, 5월 2.50%로 인하된 후 11월 현재까지 2.50%로 유지 중임.

잉여금의 적립시기 조정⁵⁾ 등으로 인해 1차 변경시보다 112억 6천 9백만원 ($\triangle 27.6\%$)이 감액된 295억 1백만원으로 변경됨.

나. 지출

- 지출계획은 서울교통공사 출자 지원, 차입금 이자 상환, 기본경비 등의 증가와 예치금의 감소로 인해 1차 변경시보다 112억 6천 9백만원(27.6%)이 감액된 8,340억 4천 1백만원으로 변경됨.
- 먼저 이 중 서울교통공사 공사채 상환을 위한 출자금은 1,500억원으로, 서울교통공사가 적자 보전을 위해 발행했던 공사채 중 상환기일이 임박한 4,230억원 중 1,500억원을 서울시가 출자를 통해 부담하고자 신설됨.
- 또한 차입금 이자 상환은 주택도시기금 차입금의 적용 금리 상승⁶⁾에 따른 추가 이자를 반영하여 5억 4천만원(0.4%)이 증액된 1,349억 7천만원으로 변경됨.
- 기본경비는 2025년 재난관리기금 재원조성 모집공채의 발행 수수료⁷⁾를 추가로 반영하여 4천 5백만원(17%)이 증액된 3억 1천만원으로 변경됨.
- 이에 따라 예치금은 수입·지출 변동 사항을 반영하여 1,618억 5천 4백만원 ($\triangle 55.6\%$)이 감액된 1,290억 1천 5백만원으로 변경됨.

5) 서울시는 국가정보자원관리원 화재로 인한 납세지연 등으로 세입여건이 일시적으로 악화됨에 따라 재무국 계좌(1금고)의 이자율이 재정안정화계정 계좌(2금고)보다 더 높다는 점을 고려해 당초 9월로 예정했던 순세계잉여금의 재정안정화계정 예치 일정을 10~11월로 조정하는 등 자금운용 방식을 일부 변경하였음(MMDA, 공금계좌 모두 1금고의 이자율이 2금고보다 높음).

6) 우리은행 국민임대주택건설자금대출 적용금리가 기준 1.8%에서 6월 1.8~2.1%, 7월부터 2.1%로 인상되었음.

7) 재난관리기금을 활용한 ‘민생회복 소비쿠폰’ 지급을 위해 지난 제332회 임시회 의결을 통해 신규로 발행하기로 한 지방채 3,500억원의 발행 수수료

라. 기금운용계획 변경의 적정성 여부

- 「지방자치단체 기금관리기본법」은 기금운용계획의 정책사업 지출금액의 20%를 초과하여 변경하는 경우 미리 지방의회의 의결을 받도록 하고 있으며⁸⁾, 「서울특별시 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」는 전년도 말 기준 재정안정화계정 적립금 총액의 50퍼센트 이내에서 공사채의 상환을 위한 출자금 용도로 사용할 수 있도록 규정하고 있음⁹⁾.
- 그리고 이번 변경안은 서울교통공사 출자금 신설, 차입금 이자 상환의 증가 등으로 인해 정책사업비¹⁰⁾가 55.6% 증가함에 따라 제출되었고, 전년도 말 기준 재정안정화 계정 적립금(1조 1,035억 7천 3백만원)의 50%(5,517억 8천 6백만원) 이내인 1,500억원¹¹⁾을 출자하고 있는바 그 법령상의 요건은 충족하고 있음.
- 다음으로 그 내용을 살펴보면, 우선 서울교통공사는 「지방공기업법」 제2조 및 제49조에 따라 서울시의 궤도사업(도시철도사업)을 수행하기 위해 서울시가 설립(1981.9.1.)한 지방공사이며¹²⁾, 서울교통공사가 경영하는 서울지하철은 1호선에서 8호선까지 276개 역사, 영업연장 299.2km, 일평균 664만 5천명을 수송하고 있는 대표적인 대중교통 수단임.

8) 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

9) 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

10) 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.

11) 2024년도말 적립금 총액 대비 13.6%

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

- 그러나 서울지하철은 수송원가(1,853원, 2024년 기준)에 대비하여 낮은 평균 운임(998원)과 법정 무임승차에 따른 손실 등으로 인해 지속적인 적자가 발생하고 있고, 이에 따라 수권자본금이 25조원인 서울교통공사의 2024년 당기순손실은 7,241억원, 누적적자는 18조 9,222억원에 달해 재무구조의 악화가 심각한 상황임.
- 이러한 상황을 완화하고자 서울시는 2023년 추가경정예산부터 매년 안전 투자사업과 노후시설 재투자, 차입금 상환 등을 위한 출자를 지속하고 있으나 2025년 9월 말 기준으로 서울교통공사의 공사채, 융자금, 기여금 등의 금융채무는 4조 7,480억원에 이르고 있음.
- 이에 따라 서울시와 서울교통공사는 2025년 11월 및 12월에 만기가 도래하는 금융채무 4,230억 원¹³⁾ 중 1,500억 원을 서울시가 출자하여 상환금을 마련할 계획임.
- 참고로 동 변경안은 이번 제333회 정례회에 서울시가 1,500억 원을 출자하기 위해 「서울특별시 서울교통공사 출자 동의안」과 연동하여 제출된 것으로, 대중교통인 서울지하철의 원활한 운영을 위한 출자의 필요성은 인정된다 하겠음.
- 다만 서울시는 2025년도 본예산이나 추가경정예산 편성시에 서울교통공사의 재정상황과 공사채의 상환일정을 충분히 고려할 수 있었음에도 불구하고 출자금을 미리 반영하지 않고 연도말에 재정안정화계정의 변경을 통해 출자하고 있는바, 이에 대한 해명이 필요할 것으로 사료됨.
- 또한 서울시는 수송원가에 대응하는 운임 인상 등을 통해 서울교통공사

13) 11월 25일자로 상환만기가 도래하는 공사채 730억원과 11월 및 12월에 상환예정인 기업어음(단기차입금) 3,500억원

적자의 구조적 요인을 해소하지 않고 반복적인 출자 등 시 재정을 투입하는 미봉책으로 대처함으로써 서울교통공사의 누적적자를 더욱 심화시키고 있는 만큼 근본적인 대책 마련에 경주해야 할 것임¹⁴⁾.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8056

14) 참고로 재정안정화계정 설치 후 현재까지 공사채 상환을 위한 출자금은 서울에너지 공사 설립 당시(2016.12.21.) 서울특별시 집단에너지 특별회계에서 승계한 차입금 중 전액 상환을 위한 출자금 426억원(2020.8.24.지급)과 서울교통공사의 2023.8.1.자 만기도록 공사채(기업어음) 상환을 위한 출자(2023.7.31.지급) 1,550억원이 있음.