

서울특별시 서울교통공사 출자 동의안

검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제3334호
- 다. 제출일자 : 2025. 10. 18.
- 라. 회부일자 : 2025. 10. 23.

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 : 1,500억 원 (공사채 상환 1,500억 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 1,500억 원

다. 출자의 필요성

- 서울 지하철은 하루 7백만 명 이상의 시민들이 이용하는 가장 대중적인 교통수단이나,
- '24년 기준 수송원가(1,853원) 대비 평균운임(998원)이 53.9%에 불과하여 지하철 운행에 따라 손실이 발생하고 있을 뿐만 아니라 법정 무임승차 손실 부담('24년 4,135억 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 : 6본부, 6실, 42처 / 현 업 : 1부문, 2원, 1단, 10센터, 58사업소
- ▶ 인 원 : 정원 16,592명/현원 16,865명 ('24.7.31.기준)

나. 예산조치 : 2025년도 통합재정안정화기금 운용계획에
'서울교통공사 출자금' 반영

다. 합 의 : 해당사항 없음

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개 요

- 동 동의안은 서울시가 서울교통공사(이하 “공사”로 함)의 공사채 일부를 상환하기 위해 통합재정안정화기금 재정안정화 계정(이하 “통합재정안정화기금”이라 함)에서 현금 출자하는 것을 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 2026년도 예산편성 이전에 서울시장회의의 의결을 얻고자 하는 것임

※ 참고 : 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 안전의 동의안 대상 여부

- 「지방공기업법」 제49조¹⁾ 및 제53조에 따르면 지방공기업인 공사의 자본금²⁾은 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 2026년 회계연도 예산안 중 공사가 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 전출

-
- 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 수 있음을 감안할 때 현금 출자를 위한 동 안건은 동의안 대상에 해당된다 할 것임

- 다만, 통합재정안정화기금에서 현금 출자를 하기 위해서는 동 동의안 가결 이후에도 “서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경안”⁵⁾ 등 추가 절차⁶⁾도 이루어져야 할 것이고 향후 예산 심의 절차⁷⁾에 따라 예산 규모가 최종적으로 확정될 예정임

5) 2025년도 서울특별시 통합재정안정화기금 재정안정화계정 운용계획 변경안

- 제출년월일 : 2025년 10. 18, 의안번호 : 3331, 제출자 : 서울특별시장

< 지출계획 >

(단위 : 백만원)

정책사업 / 단위사업 / 세부사업 / 편성목	1차 변경 (A)	2차 변경(안) (B)	증 감 (C = B - A)	증 감 율 (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)
<u>서울교통공사 출자 지원</u>	<u>-</u>	<u>150,000</u>	<u>150,000</u>	(신규)
출자금	-	150,000	150,000	(신규)
:	:	:	:	:

6) 「지방자치단체 기금관리기본법」 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.

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 지방자치단체의 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 7,920억원으로 전망되고 그에 따른 누적적자는 19조 7,142억원에 달할 것으로 예상되는 등 만성적인 당기순손실과 그로 인한 누적적자로 운영에 지속적인 어려움을 겪고 있음
- 공사는 1인당 수송원가 대비 평균운임율⁸⁾이 53.9%에 불과한 운임체계와 함께 관련 법령⁹⁾에 따른 무임 수송 손실 등 공익서비스 제공에 따른 손실¹⁰⁾로 인해 매년 운영적자가 가중¹¹⁾되고 있으며 경영혁신을 통해 자산

8) 지하철 1인당 수송원가(서울시 자료)

(‘23년 결산 기준, 단위: 원)

구 분	수송원가	평균운임	부족액	수송원가 대비 평균운임율
서울교통공사	1,853	998	855	53.9%

※ 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)

(단위: 억원)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
공익서비스 손실*	△4,793	△4,848	△5,296	△6,035	△7,381
무임수송 손실	△2,643	△2,784	△3,152	△3,663	△4,135
버스환승 손실	△1,947	△1,906	△1,982	△2,184	△2,728
정기권 손실	△203	△158	△162	△188	△138
기후동행카드 손실**	-	-	-	-	△380

11) 서울교통공사 재무상태(서울시 자료 일부)

(단위: 억원)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년(전망)
결손금(누적적자)	△160,684	△170,328	△176,808	△181,981	△189,222	△197,142
이월결손금	△149,547	△160,684	△170,328	△176,808	△181,981	△189,222
당기순손실	△11,137	△9,644	△6,420	△5,173	△7,241	△7,920

매각, 임대 및 광고수입 증대 등의 자구책을 마련했음에도 불구하고 재정여건은 여전히 힘든 실정임

- 서울시는 이러한 공사의 재정여건을 개선하기 위해 지난 6년간 1조 3,852억원의 “서울교통공사 서비스 개선” 예산을 지원했음에도 불구하고 공사 부채는 매년 증가 추세를 보이고 있음

※ 참고 : 연도별 서울교통공사 서비스 개선 예산

(단위: 억원)

구 분	합 계	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년	'26년(안)
합 계	13,852	1,000	3,458	3,550	2,300	1,000	2,544
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	3,050	-	-	1,550	-	-	1,500
민간경상사업보조	1,029	-	-	-	-	-	1,044

- 특히, 공사 재정상황을 살펴보면 '25년 부채 8조 48억원, 자본 7조 9,292억원으로 전망되고¹²⁾, 행정안전부 기준에 따른 부채비율은 149%에 육박하는 것으로 나타나 서울

12) 서울교통공사 재무상태(서울시 자료 일부)

(단위 : 억원)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년(전망)
부채	62,535	66,072	65,570	68,322	73,473	80,048
(이연법인세부채)	(6,746)	(10,105)	(9,626)	(9,623)	(9,622)	(9,622)
자본	70,868	84,768	88,657	88,354	84,563	79,292
(재평가잉여금)	(21,543)	(32,311)	(32,706)	(32,034)	(32,031)	(32,031)
행안부기준 부채비율*	113.1%	106.7%	100.0%	104.2%	121.5%	149.0%

시의 출자지원이 없을 경우 행안부 공사채 발행 승인기준 130%¹³⁾를 초과하여 추가 공사채 발행 또한 어려운 상황임

- 공사는 통합 이후 노후시설 개량을 위해 '18년 3,500억원의 공사채를 발행하였고 이후에도 시설개선 및 코로나19 수입 결손 등의 목적으로 공사채를 추가 발행해 왔음〔별첨 참조〕
- 뿐만 아니라, 만기 도래한 공사채 차환을 위해 추가 공사채를 발행하는 등 재정 악순환이 반복되어 '25년 현재까지 발행된 공사채는 4조 2,480억원이며 이외에도 '26년에도 노후시설 개선을 위해 추가적으로 2,800억원의 공사채를 발행할 계획임¹⁴⁾

※ 참고 : 최근 5년간 공사 금융부채 현황

('25.9.30. 가결산 기준, 단위: 억원)

구 분	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년(9.30.)
금융부채	35,988	35,390	39,580	41,880	47,480
공사채	28,380	35,380	38,080	40,380	42,480
장기차입금	-	-	1,500	1,500	1,500
도시철도공채	7,608	10	-	-	-
일시차입금	-	-	-	-	3,500

13) 행정안전부 「지방공사채 발행·운영기준」

○ 발행 승인기준

- 지방공기업 정책위원회에서 확정된 유형별 사채발행한도 운영비율 조정·적용

▶ (도시개발) 300%, (도시철도) 100%, (**서울교통공사**) **130%**, (기타공사) 200%

14) 추가 공사채 발행 계획('25년 행정사무감사 자료)

('25.9.30. 기준, 단위 : 억원)

연 번	금 액	발행일(예정)	차입기간(예정)	발행사유
1	2,800	'25 ~ '26년	10년 이내	• 노후시설 개량

- 공사의 기반시설은 점차 노후화되는 상황에서 늘어나는 노후시설 개선과 공사채 상환을 동시에 해결하기 위한 예산 확보가 현실적으로 어려움을 감안할 때 서울시가 통합재정안정화기금에서 현금 출자를 통해 공사의 공사채 일부를 상환하고자 하는 동 동의안은 필요성이 인정된다 할 것임

- 다만, 금번 통합재정안정화기금 현금출자로 공사의 재정 여건이 일시적으로 나아질 것으로 보이나 결국 부채비율이 130% 이내로 줄어들어 추가 공사채 발행으로 이어질 경우 또 다시 악순환이 반복될 것으로 보이는 바, 공사의 재정 안정을 위해 보다 근본적인 대책 마련이 필요할 것임

[별첨] 2018년 이후 공사채 발행 내역

('25.9.30. 기준, 단위 : 억원)

발 행 일	발행금액	차입기간	발행금리	발행사유
'18. 6.18	3,500	5년	2.675%	노후시설 개량
'19. 7.12	1,800	5년	1.567%	
'20. 6. 3	900	5년	1.325%	
'20. 6.18	1,800	5년	1.383%	
'20.10.14.	1,900	10년	1.646%	• 코로나19 수입결손
'20.11.03.	1,250	7년	1.610%	
'20.11.25.	730	5년	1.466%	• 노후시설 개량
'20.11.25.	400	7년	1.589%	• 코로나19 수입결손
'20.11.25.	100	10년	1.700%	
'21.05.18.	2,800	7년	2.101%	
'21.06.16.	2,200	10년	2.258%	
'21. 06.16.	1,000	10년	2.258%	• 노후시설 개량
'21.11.12.	900	7년	2.590%	
'21.11.23.	3,000	5년	2.611%	• 코로나19로 인한 운임인상 지연 (수입결손)
'21.11.30.	1,500	5년	2.414%	
'21.12.07.	2,000	3년	2.223%	
'21.12.13.	600	3년	2.200%	
'22.02.04.	1,400	5년	2.733%	• 만기도래 공사채 차환
'22.06.17.	600	3년	4.314%	• 노후시설 개량
'22.06.30.	1,500	5년	4.594%	• 만기도래 공사채 차환
'22.07.04.	2,400	3년	4.376%	• 노후시설 개량
'22.11.14.	3,100	1년	5.973%	• 코로나 수입결손
'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