

2020년도 서울특별시 재정투융자기금 운용계획 변경안

검 토 보 고

1. 회부경위

1. 의안번호 : 제1617호
2. 제 안 자 : 서울특별시장
3. 제안일자 : 2020년 06월 05일
4. 회부일자 : 2020년 06월 10일

2. 제안이유

「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조 규정에 따라 2020년도 서울특별시 재정투융자기금 운용계획 변경안에 대해 서울특별시의회의 의결을 받고자 함.

3. 주요내용

- 가. 2020년 제2회 및 제3회 추가경정예산안 편성에 따른 일반회계, 특별회계·기금의 여유자금 예수와 부족자금 예탁과 교통공사 용자 등으로 예수금, 예탁금, 민간융자금 등이 조정됨.
- 나. 이에 따라 지출계획 중 예치금이 1,066억 2천 2백만원에서 2,491억 9백만원으로 당초계획 대비 134%인 1,424억 8천 7백만원 증가함.

< 재정투융자기금의 수입 및 지출 변경내역 >

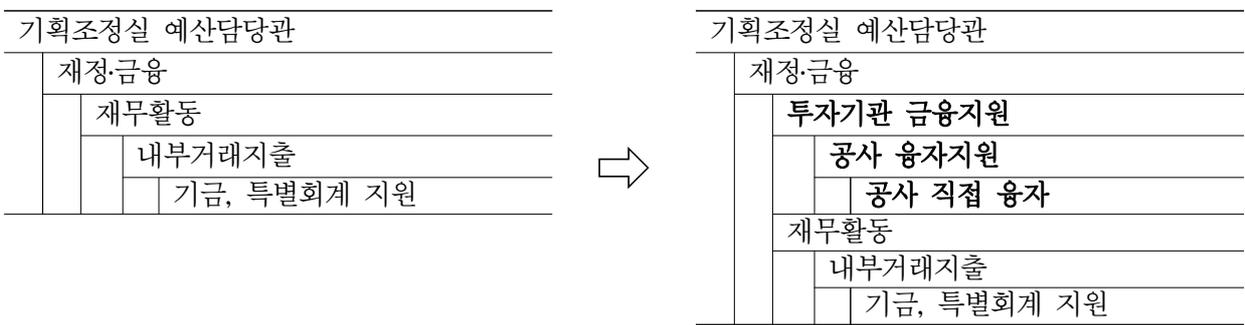
(단위 : 백만원)

< 수입계획 >				< 지출계획 >			
구 분	당초계획 (A)	변경계획 (B)	증 감 (B-A)	구 분	당초계획 (C)	변경계획 (D)	증 감 (D-C)
합 계	481,442	1,116,543	635,101	합 계	481,442	1,116,543	635,101
융자금 원리금회수	214,253	239,004	24,751	융자금	-	300,000	300,000
예수금	18,700	556,700	538,000	예탁금	276,100	429,100	153,000
예탁금 원리금회수	85,289	157,089	71,800	예수원리금 상환	98,718	138,332	39,614
예치금 회수	139,524	139,524	-	예치금	106,622	249,109	142,487
이자수입	23,676	24,226	550	기본경비	2	2	-

○ 수입계획 변경 : 총 635,101백만원 증가

- 민간융자금 원리금 회수수입 증가 : 247억 5천 1백만원(2,142억 5천 3백만원 → 2,390억 4백만원)
 - ▶ (서울교통공사) 교통공사 누적적자 증가에 따른 운영자금 부족을 사유로 2020년 융자금 원리금 상환액 174억원 감액.
 - ▶ (서울에너지공사) 공사 재정여건을 감안, 공사 출범 당시 승계한 ‘구 집단에너지(특)’ 차입금 잔액 426억원을 감채기금에서 출자 받아 상환.
 - ▶ (이자수입) 민간융자금 원금 상환액 변경에 따른 이자수입 4억 4천 9백만원 감액
- 예수금 수입 증가 : 5,380억원(187억원 → 5,567억원)
 - ▶ (교통사업특별회계 교통개선분담금계정) 2019년 결산 결과 및 교통 개선 분담금 자체 수입 부족징수에 따른 부족재원 확보를 위해 102억원 미예탁
 - ▶ (공기업하수도사업특별회계) 2019년 결산 결과 발생한 순세계 잉여금 1,345억원 중 세출사업 편성 후 여유재원 830억원 예탁

- ▶ (감채기금) 2019년 결산 결과 감채기금으로 전입된 재원 4,000억원과 2020년 채무상환 예정액 3,000억원의 지방채 차환에 따른 여유 재원 중 코로나19로 인한 재원확보를 위해 여유재원 4,282억원 예탁
 - ▶ 코로나19 재원 확보 차원 개별 기금 여유재원 370억원 예탁
 - 기후변화기금 300억원, 자원회수시설주변영향지역주민지원기금 20억원
 - 대외협력기금 국내계정 10억원, 대외협력기금 국제계정 40억원
 - ▶ 2019년 결산 결과, 감채기금으로 전입된 재원 중 코로나19로 재원 확보를 위해 감채기금 예탁금 잔액 718억원 전액 상환
 - 이자수입 증가 : 5억원(236억 7천 6백만원→241억 2천 5백만원)
 - ▶ 예탁금 증가에 따른 이자수입 4억 4천 9백만원 증액
- 지출계획 변경 : 총 635,101백만원 증가
- (정책사업 추가) ‘재무활동’ → ‘투자기관 금융지원’ 과 ‘재무활동’ 으로 구분
 - ▶ 정책사업 신설에 따라 단위사업, 세부사업 추가(투자기관 금융 지원- 공사 용자지원-공사 직접용자)



- 민간융자금 증가 : 3,000억원(0 → 3,000억원)
 - ▶ 교통공사 누적적자 증가에 따른 운영자금 지원을 위해 3,000억원 신규 용자
- 예탁금 증가 : 1,530억원(2,761억원 → 4,291억원)
 - ▶ (교통사업(특) 교통관리계정) 당초 2,459억원 예탁 예정이었으나, 23차 추경을 위한 일반회계 재원 확보를 위해 예탁금 1천 55억원 감액
 - ▶ (중소기업육성기금 투자계정) AI 빅데이터 등 비대면 성장기 스타트업 집중 투자를 위한 펀드 조성을 위해 예탁금 100억원 증액
 - ▶ (일반회계) 코로나19 대응 관련 소상공인 및 저소득층 지원을 위한 일반회계 재원 확충을 위해 2,390억원 신규 예탁
 - ▶ (도시개발특별회계) 3차 추경 편성 관련 회계 내 부족재원 확충을 위한 40억원 신규 예탁
 - ▶ (도시철도건설사업비특별회계) 3차 추경 편성 관련 회계 내 부족재원 확충을 위한 55억원 신규 예탁
- 예수금원리금상환 증가 : 396억원(987억 1천 8백만원 → 1,383억 3천 2백만원)
 - ▶ (교통사업특별회계 교통개선분담금계정) 2019년 결산 결과 및 교통개선 분담금 자체 수입 미징수에 따른 부족재원 확보를 위해 예수금 43억원 상환 요청
 - ▶ (교통사업특별회계 주차장계정) 2019년 결산 결과 및 2020년 제 3차 추가경정예산 편성 관련 부족재원 확보를 위해 예수금 2억 9천 4백만원 상환 요청

- ▶ (주택사업특별회계 재정비축진계정) 2019년 결산 결과 세입 결손 조정을 위한 자금 부족액 확보를 위해 예수금 325억원 상환
- ▶ (예수금이자상환) 예수금 증가에 따른 이자 지출액 25억 2천만원 증액
- 예치금 증가 : 1,425억원(1,066억 2천 2백만원 → 2,491억 9백만원)
- ▶ 예수금 및 예탁금 원금 회수 증가와 민간융자금 증가, 예탁금 및 예수금 원리금 상환 증가에 따른 시금고 예치금 1,424억 8천 7백만원 증액

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 변경안의 개요

- 2020년도 추가경정예산안(제2회, 제3회) 편성에 따라 특별회계와 타 기금의 여유자금에 대한 예수금 발생과 서울교통공사 운영자금 부족에 따른 융자금 증가 등으로 재정투융자기금의 정책사업 지출금액의 변경이 20%를 초과하게 되어 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조 제2항¹⁾ 규정에 따라 지방의회의 동의를 받고자 제출되었음.

1) 「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.

1. 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조에 따른 재난관리기금
2. 「재해구호법」 제14조에 따른 재해구호기금

나. 재정투융자기금의 조성 및 운용 현황

- 재정투융자기금(이하 “기금”)은 1992년 설치되어 일반회계와 특별회계, 타 기금의 여유재원의 통합관리를 통해 각종 재정융자와 지방채 상환 등 도시기반시설의 확충과 지역경제 활성화 사업에 활용되어 왔음.
- 2020년도 말 기금 조성액은 1조 9,342억 9천 4백만원으로 전년도 대비 1,579억 9백만원이 증액되었음.

< 2020년도 재정투융자기금 조성 계획 >

(단위 : 백만원)

2019년도 말 조성액	2020년도 조성계획			2020년도 말 조성액
	수입	지출	증감	
1,776,384	256,629	98,719	157,909	1,934,294

- 기금은 5월말 현재 ▶수도사업특별회계, 도시개발특별회계 등 4개의 특별회계와 중소기업육성기금 등 3개 기금에 1조 6,102억 6천 1백 만원을 예탁하고, ▶서울교통공사와 서울에너지공사에 1,363억 6천 8백만원을 융자지원 하였음.
- 또한 ▶교통사업특별회계와 주택사업특별회계 등 2개 특별회계와 지역개발기금 등 8개 기금에서 7,130억 2천만원을 예수하였음.

【참고자료 2 : 재정투융자기금 예수·예탁 현황】.

다. 기금운용계획 변경

- 2020년 기금운용규모가 당초 4,814억 4천 2백만원에서 1조 1,165억 4천 3백만원으로 6,351억 1백만원을 증액 변경함에 따라 정책사업 지출 금액의 20%를 초과하여 이번 기금운용계획 변경안을 제출하였음.

< 재정투융자기금 수입 및 지출 변경내역 >

(단위 : 백만원)

수입계획				지출계획			
구 분	당 초 (A)	변경계획 (B)	증 감 (B-A)	구 분	당 초 (C)	변경계획 (D)	증 감 (D-C)
합 계	481,442	1,116,543	635,101	합 계	481,442	1,116,543	635,101
융자금 원리금회수	214,253	239,004	24,751	융자금	-	300,000	300,000
예수금	18,700	556,700	538,000	예 탁 금	276,100	429,100	153,000
예 탁 금 원리금회수	85,289	157,089	71,800	예수원리금 상환	98,718	138,332	39,614
예치금 회수	139,524	139,524	-	예 치 금	106,622	249,109	142,487
이자수입	23,676	24,226	550	기본경비	2	2	-

1) 수입계획의 변경

- 기금 수입의 주요 변경 내용은 다음과 같음.
- 융자금 원리금 회수금은 247억 5천 1백만원 증가한 바, ▶ 서울교통공사에서 174억원과 ▶ 민간융자금 이자수입에서 4억 4천 9백만원이 각각 감액되고, ▶ 서울에너지공사에서 426억원 증액되었음.
- 서울교통공사의 융자금 회수 감액(174억원)은 코로나19로 인한 승객

감소와 무임승차 등에 따른 수입 감소, 낮은 운임체계(원가보존율 65.7%)에 따른 누적 적자로 연말 대규모 유동성 위기를 방지하기 위함임.

- 코로나19와 무임승차 정책 등 공사 외부 변수에서 발생한 감소로 용자금 원리금 상환을 유보하는 것은 불가피하나 자체비용 절감, 공사채 추가발행, 운임 손실 국고보조 등 추가적인 대책마련이 병행되어야 할 것임.
- 서울에너지공사의 용자금 원리금 회수금 증액(426억원)은 공사 설립 당시(2016.12.21.) 승계한 ‘집단에너지공급사업특별회계’ (이하 “집단 에너지 특별회계”)의 차입금 560억원 중 잔액을 감채기금에서 출자하여 상환하기 때문임.
- 서울에너지공사는 설립 당시 ‘집단에너지특별회계’ 에서 마곡집단 에너지시설 건설 등을 위해 종전에 차입한 712억원 중 560억원을 승계하였고 2016년부터 2019년까지 일부 채무상환을 해왔음.
- 그러나 공사 출범 이후 판매수입 감소 등으로 2017년부터 3년 연속 당기순손실²⁾이 발생하여 원리금 상환 부담이 누적되고 있고, 노후 시설 보수 등으로 차입금이 증가하여 2019년말 기준 1,217억원에 달하고 있음.

2) 서울에너지공사 당기순손실: ‘17년 23억원, ‘18년 474억원, ‘19년 111억원

- 이러한 상황에서 공사의 재정부담을 완화하기 위한 출자 필요성은 일부 인정되지만, 코로나19 대응을 위해 가용재원을 총동원하여 확장재정을 펴고 있는 지금의 상황에서 공사 채무상환의 시급성이 있는지에 대해서는 의문시 됨.

< 집단에너지특별회계와 재정투융자기금과 체결한 차입 현황 >

(단위 : 백만원)

2016년 (승계)	2017년		2018년		2019년	
	상환	잔액	상환	잔액	상환	잔액
560	△104	455	△24	432	△6	426

- 예수금 수입은 5,380억원 증가한 바, ▶교통사업특별회계(교통개선분담금 계정)에서 102억원 감액되고, ▶공기업하수도사업특별회계 830억원, ▶감채기금에서 4,282억원, ▶기후변화기금 등 3개 기금에서 370억원을 각각 증액하였음.
 - 교통사업특별회계 교통개선분담금계정³⁾ 감액(102억원)은 ▶교통개선 분담금 목표대비 징수 부족분이 발생하여 부족재원 확보를 위해 당초 예탁을 철회한 것임.
 - 공기업하수도사업특별회계의 순세계잉여금 및 감채기금의 여유재원과 코로나19 재원 확보 차원에서 개별 기금의 여유자금 등이 예탁되어 예수금 수입이 증가하였음.

3) 교통개선분담금계정의 세입은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 따라 개발사업의 시행자가 납입하는 교통개선사업비와 교통영향분석·개선대책의 수립대상사업을 시행하는 자가 납부하는 교통개선사업비

- 그 밖에 코로나19에 대응하기 위한 가용재원 확보를 위해 감채기금 예탁금 잔액 718억원을 전액 회수함에 따라 예탁금 원금 회수 수입이 그 만큼 증가하였음.

2) 지출계획의 변경

- 기금 지출의 주요 변동요인을 살펴보면, 서울교통공사에 직접융자하기 위한 ▶ 민간융자금 3,000억원을 순증하고, ▶ 예탁금 1,530억원, ▶ 예수금 원리금 상환 396억 1천 4백만원, ▶ 예치금 1,424억 8천 7백만원을 각각 증액하였음.
- 서울교통공사에 대한 직접융자를 위해 정책사업인 ‘투자기관 금융 지원’을 신설하고 ‘재무활동’과 구분하였는데, 재무활동은 내부 거래 지출에 해당되어 민간에 융자할 수 없다는 점에서 정책사업의 신설은 불가피한 조치로 이해됨.
 - 서울교통공사는 코로나19로 인한 승객 감소 등 복합요인으로 발생한 누적적자를 보전하기에는 재원 조달에 한계가 있어 재정 투융자기금에서 3,000억원을 우선 융자·조달하고, 2021년 1월에 기업어음(CP) 발행을 통한 상환할 계획임.
 - 그러나, 서울교통공사의 운영적자를 서울시 재정으로 계속 보존하는 데는 한계가 있으므로 지난 5년간 동결된 지하철 요금인상과 무임승차분의 국고보조금 확보 등의 적극적인 재무구조개선 대책이 요구됨.

- 예탁금은 1,530억원 증가한 바, ▶ 교통사업특별회계(교통개선분담금계정)에서 1,055억원을 감액하고, ▶ 중소기업육성기금(투자계정)에 100억원을 증액하며, ▶ 일반회계에 2,390억원, ▶ 도시개발특별회계에 40억원, ▶ 도시철도건설사업비특별회계에 55억원을 각각 신규 예탁하고 있음.
- 예탁금이 대폭 증가한 것은 코로나19 대응 관련 소상공인과 저소득층 지원을 위한 재원확충을 위해 2,390억원을 일반회계로 신규 예탁한데 기인하고 있음.
- 그러나 재정투융자기금에서 일반회계로 예탁하는 것이 조례상의 기금의 용도와 설치 목적에 부합하는지는 법적 논란이 발생할 수 있음.
- 즉, 「서울특별시 재정투융자기금 설치 조례」⁴⁾에서는 기금의 용도를 ▶ 지하철 등 SOC조성자금의 용자, ▶ 지방공기업에 대한 용자, ▶ 동 청사 등 자치구 영선사업에 대한 용자, ▶ 저소득층 전세금 용자 및 지역경제 활성화 등 특수사업에 대한 용자, ▶ 지방채 예수금·차입금의 원리금 상환으로 제한하고 있음.

4) 제5조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 지하철·도시고속도로 등 도시기반시설의 조성에 소요되는 자금의 용자
2. 특별회계 및 다른 기금, 서울특별시가 직접 설치·경영 또는 설립한 공기업으로 용자
3. 구·동청사, 구민회관 등 자치구의 영선사업에 소요되는 비용의 용자
4. 저소득층에 대한 전세금 용자 및 지역 경제 활성화 등 시민의 복지증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 특수사업에 소요되는 비용의 용자
5. 지방채·예수금 및 차입금 등에 대한 원리금 상환
6. 그 밖에 기금의 운용·관리를 위한 경비의 지출

- 이 중 일반회계로의 예탁이 가능한 조항은 ‘저소득층에 대한 전세금 용자 및 지역경제 활성화 등 시민의 복지증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 특수사업에 소요되는 비용의 용자’ 로 볼 수 있음.
- 그러나 일반회계에 포괄적인 일반재원으로 예탁되는 재원이 ‘특수사업에 소요되는 비용에 대한 용자’ 로 해석하는 것은, 기금의 용도를 조례의 규정을 넘어 지나치게 자의적으로 확대 해석하는 것임.
- 이에 대해 서울시는 코로나19로 인해 일반회계 재원이 부족한 상황에서 기금의 용도를 넓게 해석해 일반회계 예탁을 결정한 것으로 설명하고 있음.
- 예수금원리금 상환은 396억 1천 4백만원 증가한 바, ▶교통사업특별회계(교통개선분담금계정·주차장계정) 45억 9천 4백만원 ▶주택사업특별회계(재정비축진계정) 325억원, ▶교통사업특별회계(주차장계정) 2억 9천 4백만원과, ▶예수금 이자상환이 25억 2천만원이 각각 증액하였음.
- 예수금원금 상환이 증가한 이유는 2019년 결산 결과와 추가경정예산 편성에 따른 부족재원 확보를 위해 해당 특별회계가 기금에 예탁한 자금의 상환요청을 해왔기 때문임.
- 예치금의 변경사항은 당초 1,066억 2천 2백만원에서 1,424억 8천 7백만원 증가한 2,491억 9백만원으로 시금고에 예치하는 것임.

- 코로나19와 같은 긴급재정수요가 발생한 상황에서 기금의 여유 재원을 과다하게 예치한다는 비판이 제기될 수 있으나, 향후 추가적인 추경에 대비한 지급준비와 기금안정성 확보 차원으로 이해될 수 있음.
- 이번 기금변경안은 관련 법령에 따라 당초 기금운용계획에 중대한 변경이 발생해 지방의회의 동의를 받기 위한 것으로 지방의회의 기금심의 권한을 존중하는 적절한 조치로 평가됨.
- 다만, 서울시가 코로나19로 인한 전례 없는 경제위기 상황에서 과거 서울에너지공사 승계채무까지 상환하는 것과 조례상의 근거없이 재정투융자기금에서 일반회계로 예탁하는 것은 기금의 건전한 운용 방식으로 보기 어려움.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

【 참고자료 1 】 재정투융자기금 수입·지출 변경(안) 세부내역

(단위 : 백만원)

구분	과 목	특별회계 · 기금 · 투자출연기관	2020년 당초계획(A)	2020년 1차 변경(B)	증 감 (B-A)
수 입	계		481,442	1,116,543	635,101
	민간 원리금 회수	서울교통공사	209,800	192,400	-17,400
		서울에너지공사	1,667	44,267	42,600
		이자수입	2,786	2,337	-449
	예 수 금	교통사업(특)교통분담금계정	10,200	0	-10,200
		학교용지부담금특별회계	8,500	8,500	0
		공기업하수도사업특별회계	0	83,000	83,000
		감채기금	0	428,200	428,200
		기후변화기금	0	30,000	30,000
		대외협력기금(국내협력계정)	0	1,000	1,000
		대외협력기금(국제협력계정)	0	4,000	4,000
		자원회수시설주변지역지원기금	0	2,000	2,000
	예 탁 금 원 수 수 입	교통사업(특)교통관리계정	2,376	2,376	0
		도시개발특별회계	2,200	2,200	0
		수도사업특별회계	58,113	58,113	0
		감채기금	18,000	89,800	71,800
	이 자 수 입	공공예금이자	2,687	2,687	0
		예탁금이자수입	20,989	21,539	550
	예 치 금 회 수	전년도이월금	139,524	139,524	0
	지 출	계		481,442	1,116,543
용 자 금		서울교통공사	0	300,000	300,000
예 탁 금		교통사업(특)교통관리계정	245,900	140,400	-105,500
		중소기업육성기금(투자계정)	30,200	40,200	10,000
		일반회계	0	239,000	239,000
		도시개발특별회계	0	4,000	4,000
		도시철도건설사업비특별회계	0	5,500	5,500
예 수 금 상 환		교통사업(특)교통개선분담금계정	0	4,300	4,300
		주택사업(특)재정비축진계정	23,000	55,500	32,500
		교통사업(특)주차장관리계정	18,446	18,740	294
		자원회수시설주변영향지역주민지원기금(양천)	4,000	4,000	0
		자원회수시설주변영향지역주민지원기금(노원)	1,000	1,000	0
		재난관리기금구호계정	33,340	33,340	0
		남북교류협력기금	4,143	4,143	0
		기후변화기금	3,500	3,500	0
예 치 금		'20년도예치금	106,622	249,109	142,487
기 본 경 비		행정운영경비	2	2	0

【 참고자료 2】 재정투융자기금 예수·예탁 현황

예탁금(기금·특별회계로의 융자 지원)

- 수도권사업특별회계, 도시개발특별회계 등 8개 특별회계 및 기금

(단위 : 백만원)

회 계 별	2020년 기 정
계	1,610,261
교 통 사 업 특 (교 통 관 리)	827,328
광 역 교 통 시 설 특	69,348
도 시 개 발 특	263,800
수 도 사 업 특	102,285
중 소 기 업 육 성 기 금 (융 자 계 정)	238,000
중 소 기 업 육 성 기 금 (투 자 계 정)	19,600
감 채 기 금	85,300
도 시 재 생 기 금	4,600

융자금(투자기관 융자지원)

- 서울교통공사, 에너지공사 등 2개 산하공사 융자 지원

(단위 : 백만원)

회 계 별	2020년 기 정
계	136,368
서 울 교 통 공 사	30,450
서 울 에 너 지 공 사	105,918

□ **예수금(기금·특별회계로부터의 차입금)**

- 교통사업특별회계, 기후변화기금, 남북교류협력기금 등 17개 특별회계 및 기금

(단위 : 백만원)

회 계 별	2020년 기 정
계	713,020
교통사업특별회계(주차장관리계정)	55,335
교통사업특별회계(교통개선분담계정)	136,574
주택사업특별회계(국민주택계정)	-
주택사업특별회계(도시주거환경계정)	-
주택사업특별회계(재정비축진계정)	292,457
공기업하수도특별회계	-
지역개발기금	4,900
성평등기금	23,800
식품진흥기금	60,500
기후변화기금	42,625
자원회수시설주변영향지역 주민지원기금	9,910
체육진흥기금	51,992
남북교류협력기금	3,107
대외협력기금(국내협력계정)	1,000
사회복지기금(노인복지)	12,000
사회복지기금(장애인복지)	14,400
사회복지기금(자활계정)	4,420

- 기후변화기금 300억 추가예탁(2020.4.2.)

- 자원회수시설주변영향지역주민지원기금(강남) 20억 추가예탁(2020.5.27.)

- 대외협력기금(국내협력계정) 10억원 신규예탁(2020.4.23.)