

서울특별시 하수도사업 회전기금 설치 및 운용 조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 정진술 의원(찬성자 9명)

나. 의안번호 : 제1499호

다. 발의일자 : 2020. 5. 22.

라. 회부일자 : 2020. 5. 29.

2. 제안이유

- 물순환안전국의 공기업하수도사업특별회계 도입에 따라 하수도 지방직영기업을 운영함에 있어 하수처리시설 지하화와 같은 대규모 투자재원의 적기 투입, 물재생센터 노후시설물 교체 등에 대비한 감가상각비 적립 등 공기업 하수도사업특별회계 재정의 효율적 운영과 중장기 투자재원의 안정적 확보를 위한 적립수단으로서의 하수도사업 회전기금을 설치하고자 함.

3. 주요골자

- 가. 장래 투자재원의 안정적 확보와 공기업하수도사업특별회계 재정의 효율적인 운영을 도모하기 위한 자금을 적립하기 위하여 하수도 사업 회전기금을 설치함.(안 제2조)

나. 기금의 재원(안 제5조), 용도(안 제6조), 관리 및 운용 방법
(안 제7조) 등을 정함.

4. 참고사항

가. 관계법규 : 「지방공기업법」 제39조

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조

다. 기 타 :

(1) 신구조문대비표 ; 해당없음

(2) 입법예고 결과 : 해당없음

(3) 규제심사 : 해당없음

(4) 부패영향평가 결과 : 해당없음

(5) 비용추계 등의 자료 : 비용추계서 미첨부사유서 별도 첨부

5. 검토의견

■ 개요

- 본 제정안은 서울시 하수처리시설 지하화와 같은 대규모 사업의 투자재원 마련, 물재생센터 노후시설물 교체 등에 대비한 감가상각비 적립 등 공기업하수도사업특별회계 자금의 안정적 확보 및 효율적 운영을 위하여 「지방공기업법」 제39조1)에 따른 회전기금²⁾을 설치하고, 회전기금 운용에 필요한 사항을 규정하려는 것임.

■ 공기업하수도사업특별회계 현황

- 서울시는 2018년부터 서울특별시 하수도사업을 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업³⁾의 형태로 전환함에 따라, 기타특별회계 형태로 운용하였던 기존의 하수도사업특별회계를 폐지하고 2018.1.1일자로 기업회계원리가 적용되는 공기업 하수도사업특별회계를 신설하여 운용 중에 있음.
- 이에 서울시의 일반회계 및 기타특별회계와는 별도로 독자적인 자금운용이 가능하게 되었고, 공공성과 함께 수익성을 고려하여 지속가능한 재정기반을 마련할 필요가 있게 되었음.

1) 「지방공기업법」 제39조(회전기금) ① 지방직영기업은 사업을 능률적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 회전기금을 설치할 수 있다.

② 제1항에 따른 회전기금은 해당 지방직영기업의 특별회계의 예산에서 정하는 바에 따라 조성한다.

③ 제1항의 회전기금은 사업예산 및 자본예산에 의하지 아니하고 조례로 정하는 바에 따라 운용한다.

2) 특정한 목적을 위해서만 지출되며 타 기관을 위해 지출된 경우 지출된 원가를 다시 회수할 수 있도록 하여 기금 총액은 감소됨이 없이 지출, 상환 및 재지출이 이루어져서 운용을 적절하게 할 수 있는 기금을 말함.

3) 지방직영기업은 지방자치단체가 직접 경영하는 방식으로 지방자치단체의 조직 중 국·과 또는 본부·사업소의 형태로 운영하며, 구성원의 신분은 공무원으로 기존 조직 전원 신분보장 및 고용승계가 됨(서울시 상수도사업본부가 이에 해당됨)

- 참고로, 2020회계연도 공기업하수도사업특별회계 세입·세출예산은 1조 749억 39백만원임.

<표 1> 2020회계연도 물순환안전국 공기업하수도사업특별회계 세입·세출 현황
(단위 : 백만원)

구 분	2019년 예산액(A)	2020년 예산액(B)	증 감 (B-A)	증감률 (%)
세입	925,734	1,074,939	149,205	13.9
세출	925,734	1,074,939	149,205	13.9

■ 조례 제정 필요성

가. 회계 처리 방식의 한계

- 공기업하수도사업특별회계는 단년도 예산방식으로 전년도 세계잉여금⁴⁾이 발생할 경우 당해연도에 전액 추경예산의 세입으로 편성하고 동일 금액의 세출사업을 편성하여 전액 집행(부득이한 경우 건설개량이월 또는 사고이월 허용)하는 것을 원칙으로 하고 있음.
- 그러다보니 당해연도에 우선적으로 추진해야할 사업이 없고 차년도에 대규모 사업비의 투입이 예상되는 사업이 있는 경우에도 잉여자금이 당해연도의 우선순위가 낮은 사업들에 우선적으로 소진됨에 따라 차후에 필요한 대규모 사업에 투입할 자금이 부족하여 사업 추진이 지연되는 등의 문제가 발생할 수 있는 여지를 안고 있는 상황임.

4) 세계잉여금이란, 거둬들인 세금에서 지출금액을 뺀 나머지를 말함.

- 이는 결국 예산의 비효율적 집행을 초래하게 되고, 부족한 자금의 확보를 위해 하수도사용료 인상 또는 지방채 발행 등을 할 경우 시민들에게 부담을 전가하게 된다는 점에서, 향후 예상되는 대규모 사업의 안정적인 추진을 위해 잉여자금의 적립이 가능토록 할 필요가 있다고 판단됨.
- 참고로, 서울시는 배출토구 중심의 748개소의 소구역 하수도 정비사업⁵⁾(약 2조 9,396억원), 물재생센터 시설현대화 사업(약 1조 9,340억원) 및 3차(총인)처리시설 2단계 사업(약 2,800억원) 등 대규모 재원의 투입이 예상되는 사업을 안정적이고 원활하게 추진하기 위해서는 회전기금과 같은 잉여자금의 적립수단이 반드시 필요하다라는 입장임.

나. 감가상각비⁶⁾ 적립 필요성

- 현재 공기업 하수도사업특별회계가 보유하고 있는 대부분의 주요 자산들(관로, 물재생센터 플랜트 시설, 기계설비, 차량운반구 등)은 영구적이지 않고 일정기간(내용연수)이 경과하면 폐기하고 새로운 자산으로 교체해야 하는 것들임.

5) 토구별 소구역 정비사업 추진계획(물재생계획과-5515, 2019.4.16.)

6) 기업이 사용하는 기물이나 설비 등은 해마다 소모되는데 이러한 가치의 감소분을 보전하는 절차를 감가상각이라 함. 기업은 감가분을 제품이나 서비스의 원가에 넣어 적립하고, 적립분은 기물이나 설비가 노후했을 때 바꿀 자금으로 이용됨.

감가상각비란 기물, 설비가 제품이나 서비스 등을 생산하면서 노후한 만큼의 가치를 제품생산원가에 포함시킬 목적으로 계산한 비용으로 우리가 구매하는 모든 공산품과 서비스 소비자가격에는 해당업체의 건물, 기계의 가치감소분이 원가에 들어가 산정된 것임.

감가상각비 적립방식은 직접법과 간접법 두 가지가 있는데, 직접법은 감가상각액을 해당 고정자산계정에 넣는 방식이며, 간접식은 해당 고정자산계정은 원래대로 두고, 감가상기충담금 비용계정을 만들어 기입하는 방식임.

- 따라서, 노후화된 시설의 교체, 정비 등에 대비하여 매년 결산 시 산정되는 감가상각비의 누적적립이 필요하나, 현재는 세입예산의 부족, 적립수단의 부재 등의 이유로 감가상각비를 적립하지 못하고 있는 실정임.
- 2015년경 도로함몰의 주요원인으로 지적된 노후 하수관로의 교체를 시행할 때 이에 대한 재원이 마련되어 있지 않아 국고보조금 요청 등의 방법으로 사업을 추진한 사례를 상기할 필요가 있음.
- 따라서 회전기금으로 잉여자금을 적립하여 필요 시 노후화된 시설의 교체자금으로 사용할 경우 해당 비용은 자산의 증가를 가져오는 '자본적 지출'에 해당되어 사실상 감가상각비의 적립 효과를 불러올 것으로 기대됨.

■ 주요조문별 의견

가. 기금의 존속기한(안 제3조)

- 안 제3조는 회전기금의 존속기한을 2025년 12월 31일까지로 하되, 존속기한이 경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에만 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있도록 규정하고 있음.

제3조(기금의 존속기한) 기금의 존속기한은 2025년 12월 31일까지로 한다. 다만, 존속기한이 경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다.

- 이는 「지방자치단체 기금관리기본법(이하 “지방기금법)」 제4조제1항7)에 따라 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 조례에 명시해야하고, 같은 법 같은 조 제2항에서 그 기한은 5년을 초과할 수 없도록 규정한 것에 따른 것임.

나. 기금의 재원 및 용도(안 제5조, 제6조)

- 먼저, 안 제5조는 회전기금 조성을 위한 재원에 대해 규정한 것으로, 그 재원은 전년도 결산결과 잉여금, 당해연도 예정이익잉여금, 지방채(공채) 발행 수입, 다른 회계 및 기금으로부터의 이전 수입 등으로 규정하고 있음.
- 안 제5조제3호에서는 지방채(공채) 발행 수입을 회전기금의 재원으로 조성할 수 있도록 하고 있는데, 이는 「지방기금법」 제6조제3항8) 및 「지방재정법」 제11조의2 제16호 및 제17호9)에 따른 것임.

-
- 7) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조(기금의 존속기한) ① 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 기금과 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발을 위한 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다. ② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.
 - ③ ~ ④ 생략
 - 8) 「지방기금법」 제6조(기금의 관리 및 운용) ① ~ ② 생략
 - ③ 지방자치단체의 장은 「지방재정법」에 따른 지방채 발행 한도액 또는 행정안전부장관과 협의하거나 행정안전부장관의 승인을 받은 금액의 범위에서 기금(「지방자치법」 제142조에 따라 설치하는 기금은 제외한다) 조성을 위한 지방채를 발행할 수 있다.
 - ④ ~ ⑥ 생략
 - 9) 「지방재정법」 제11조의2(지방채 발행의 제한) 지방채는 이 법과 다음 각 호의 법률에 의하지 아니하고는 발행할 수 없다.
 - 1. ~ 15. 생략
 - 16. 「지방공기업법」
 - 17. 「지방자치단체 기금관리기본법」
 - 18. ~ 21. 생략

제5조(재원) 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 전년도 결산결과 잉여금
2. 당해연도 예정이익잉여금
3. 지방채(공채) 발행 수입
4. 다른 회계 및 기금으로부터의 이전수입 등

제6조(용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 한하여 사용한다.

1. 하수도 지방직영기업의 투자사업비(자본예산에 속하는 것에 한한다)
2. 하수도 지방직영기업의 고정부채상환금
3. 기금 증식을 위한 융자 및 출자

- 다음으로, 안 제6조는 회전기금을 사용할 수 있는 용도를 규정한 것으로, 그 용도는 자본예산에 속하는 하수도 지방직영기업의 투자사업비, 하수도 지방직영기업의 고정부채상환금, 기금 증식을 위한 융자 및 출자로 한정하고 있음.
- 회전기금 사용이 가능한 용도 중에 투자사업비를 자본예산에 속하도록 한정된 것은 기금이 단순 경상경비로 소진되는 것을 방지하고, 시설 투자 등을 통해 사업이 완료된 후 자산으로 확보되는 경우에만 기금이 사용될 수 있도록 하려는 것으로 예산 사용의 비효율성을 방지할 수 있다는 측면에서 바람직한 조치라 하겠음.

다. 기금의 관리(안 제7조, 제8조, 제9조)

- 안 제7조부터 제9조는 회전기금의 관리 및 운용 시 고려할 사항과 기금의 관리를 담당할 공무원을 지정하고, 해당 기금관리공무원의 책임을 규정하고 있음.

제7조(관리 및 운용) ① 기금은 시금고에 예치·관리하되 투자소요의 기간에 맞추어 높은 이율의 이자를 증식할 수 있도록 운용하여야 한다.

- ② 기금을 용자 및 출자하고자 하는 때에는 용자 및 출자 받을 기관의 장과 용자 및 출자 약정을 체결하기에 앞서 시의회의 동의를 얻어야 한다.
- ③ 용자 및 출자금의 이자율은 시중금리 및 기금운용수익률을 고려하여 상호 협의하여 정한다.
- ④ 용자 및 출자금의 원금 및 이자의 상환 방법과 상환 시기는 용자 및 출자 약정에 따른다.

제8조(기금관리공무원) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조제2항에 따라 기금의 관리 및 운용에 관한 사무를 담당할 기금관리담당 회계관계공무원(이하 “회계관계공무원”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 기금운용관: 「서울특별시 하수도사업 설치 조례」 제4조제2항에 따른 서울특별시 하수도사업 관리자
2. 분임기금운용관: 기금 관리업무 담당 부서장
3. 기금출납원: 기금 관리업무 담당사무관

제9조(회계관계공무원의 책임) 「지방회계법」 제49조에 따른 회계관계공무원의 책임 중 재무관 및 징수관에 관한 규정은 기금운용관에게, 지출원에 관한 규정은 기금출납원에게 이를 준용한다.

- 안 제7조를 살펴보면, 제2항에서 회전기금을 타 기관에 용자 및 출자하고자 하는 때에는 해당 기관과 약정을 체결하기에 앞서 시의회의 동의를 득하도록 하고 있는데, 이는 「지방재정법」 제18조 제3항¹⁰⁾에 따른 것으로, 회전기금의 운영·관리 투명성을 제고하고 시의회의 견제·감시권한을 강화한다는 점에서 바람직하다 하겠음.

라. 기금운용심의위원회(안 제10조, 제11조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조)

- 안 제10조부터 제15조는 「지방기금법」 제13조¹¹⁾ 및 같은 법

- 10) 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한) ① ~ ② 생략
③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
- 11) 「지방기금법」 제13조(기금운용심의위원회) ① 지방자치단체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 경우에는 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다.
② 다음 각 호의 사항은 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 1. 제8조에 따른 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성
 2. 제14조에 따른 기금 운용의 성과 분석
 3. 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 지방자치단체의 장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항
 ③ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.

시행령 제7조12)에 따라 기금의 관리 및 운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위해 기금운용심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치하도록 하고, 위원회의 구성, 위원의 제척·기피·회피 등에 관한 사항, 위원장의 직무, 위원회의 회의 방법, 위원의 수당 등을 규정한 것으로 특이사항은 없음.

제10조(기금운용심의위원회의 설치 및 기능) ① 시장은 기금의 관리 및 운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 서울특별시 하수도사업 회전기금운용심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치한다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성
2. 기금 운용의 성과 분석
3. 기타 기금의 관리 및 운용에 관한 중요사항으로서 시장이 위원회의 회의에 부치는 사항

제11조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 행정2부시장이 되고, 부위원장은 하수도사업의 관리자가 된다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 위원장이 임명 또는 위촉하는 자로 구성한다. 다만 제1호에 해당하는 사람은 당연직 위원으로 하고 제3호에 해당하는 사람은 전체 위원의 3분의 1 이상이어야 한다.

1. 기금 관리업무 담당 부서장
2. 서울특별시의회 소관 상임위원회 소속 의원
3. 기금운용 또는 기타 기금관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가
- ④ 위원 중 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례만 연임할 수 있다.
- ⑤ 위촉직 위원 중 특정 성이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력해야 한다.
- ⑥ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 기금 관리업무 담당사무관이 된다.

제12조(위원의 제척·기피·회피 등) ① 위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척된다.

1. 위원이 해당 심의대상과 관련한 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우
2. 위원이 해당 심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우
- ② 위원회 심의의 이해당사자는 위원에게 심의의 공정성을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 위원장에게 그 위원에 대한 기피신청을 할 수 있다.
- ③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당되는 경우에는 스스로 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 당해 안건에서 제척하여야 한다.

제13조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.

12) 「지방기금법 시행령」 제7조(기금운용심의위원회의 구성 및 운영 등) ① 법 제13조제1항에 따른 기금운용심의위원회(이하 "기금운용심의위원회"라 한다)에는 기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가가 3분의 1이상 참여하도록 하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 기금운용심의위원회를 개최하는 경우에는 회의일시, 장소, 참석자, 회의 주요내용 등이 포함된 회의록을 작성하여야 한다

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

제14조(위원회의 회의) ① 위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분하여 개최한다.

② 정기회는 다음연도 기금운용계획의 수립 및 전년도 기금 결산보고서 작성을 위하여 연 2회 개최하고 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 수시로 개최한다.

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원회의 회의는 공개를 원칙으로 한다. 다만 출석위원의 과반수가 회의를 공개함이 적절하지 못하다고 판단할 이유가 있는 경우 위원회의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다.

제15조(수당 등) 위원(위원장 및 부위원장을 포함한다)에 대한 수당 등의 지급은 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」 제4조제1항을 준용한다.

■ 종합의견

- 하수처리시설의 신규 조성 또는 노후 하수처리시설의 교체 등은 대규모 재원이 필요한 장기사업으로, 이러한 대규모 재원을 안정적이고 효율적으로 마련하기 위한 적립수단이 필요하다는 점에서 본 조례안의 회전기금 설치는 바람직한 조치라 여겨짐.
- 다만, 적립된 회전기금을 사용할 경우 근시안적인 단기적 사용을 가급적 자제하고, 시민 삶의 질 향상 및 보건안전을 강화하기 위한 장기투자사업에 적절히 투입될 수 있도록 각별한 주의가 당부됨.