

서울특별시 재난관리기금 조성 지방채 발행동의안

심사보고서

의안 번호	1619
----------	------

2020년 6월 16일
도시안전건설위원회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2020년 6월 5일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2020년 6월 9일

다. 상정일자 : 제295회 정례회 제1차 도시안전건설위원회
(2020년 6월 16일 상정, 원안 의결)

2. 제안설명의 요지 (제안설명자 : 김학진 안전총괄실장)

가. 제안이유

- 「지방재정법」 제11조 규정에 의거 서울특별시 재난관리기금 조성을 위한 지방채 발행안에 대해 서울특별시 의회의 의결을 받고자 함.

나. 주요내용

(1) 「지방재정법」 제11조의2, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조에 따라 재난관리기금 조성을 위한 지방채를 발행하고자 함

○ 발행대상 : 재난관리기금 조성

○ 발행금액 : 4,500억원

○ 필 요 성 : 코로나19 긴급 대응 및 향후 재난(수해 등)에 대한 응급복구와
코로나19로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인·취약계층 지원

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방재정법」 제11조 및 제11조의2,
「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당없음

라. 기 타

- 「서울시 재난관리기금의 설치 및 운용 조례」 개정(안전총괄과)

4. 검토보고요지 (수석전문위원 이상근)

■ 개요

- 본 안건은 코로나-19 긴급 대응 및 향후 발생 가능한 재난(수해 등)에 대한 응급복구와 코로나-19로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인·취약계층 지원을 위해 「지방재정법」 제11조¹⁾ 규정에 따라 재난관리기금 조성 지방채(4,500억원) 발행안에 대해 의회의 의결을 구하는 사안임.
- 「지방재정법」 제11조제1항에 따르면 지방채 발행은 ‘공유재산의 조성 등 재정투자사업’, ‘재해예방 및 복구사업’과 같은 투자성 사업과, ‘천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전’, ‘지방채의 차환 등’에 한하여 가능토록 규정하고 있음.

-
- 1) 제11조(지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 제5호 및 제6호는 교육감이 발행하는 경우에 한한다.
1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
 2. 재해예방 및 복구사업
 3. 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전
 4. 지방채의 차환
 5. 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항에 따른 교부금 차액의 보전
 6. 명예퇴직(「교육공무원법」 제36조 및 「사립학교법」 제60조의3에 따른 명예퇴직을 말한다. 이하 같다) 신청자가 직전 3개 연도 평균 명예퇴직자의 100분의 120을 초과하는 경우 추가로 발생하는 명예퇴직 비용의 충당
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액 범위더라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관과 협의한 경우에는 그 협의한 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 재정책임성 강화를 위하여 재정위험수준, 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하는 지방채를 발행하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회의 의결을 받아야 한다.
- ④ 「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)의 장은 그 조합의 투자사업과 긴급한 재난복구 등을 위한 경비를 조달할 필요가 있을 때 또는 투자사업이나 재난복구사업을 지원할 목적으로 지방자치단체에 대부할 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 받은 범위에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
- ⑤ 제4항에 따라 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다.

- 따라서 이번 지방채 발행과 같이 코로나-19로 피해를 입은 소상공인·취약계층 지원 등을 위한 경상적 지출과 재난관리기금의 부족분 충당을 목적으로 하는 경우에는 일반회계로의 발행이 불가능하기에,
- 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조제3항2) 즉, “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.”는 규정에 따라 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거한 법정 의무기금인 재난관리기금 조성을 목적으로 지방채를 발행하려는 것임.

■ 코로나-19 대응 서울시 예산 지출 현황

- 서울시는 코로나-19와 관련하여 추가경정예산, 예비비 지출, 중소기업육성기금 용자, 재난관리기금 사용, 재난안전특별교부세, 간주처리 국고보조금, 특별교부금 등으로 5월말 현재까지 총 4조 8,602억원(기금전출금 중복계상 5,718억원)을 지출하고 있음.

〈코로나-19 대응 관련 서울시 지출 현황〉

- 1회 추경 : 7,348억원

- 2) 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)

- 민생안정지원 5,868억원, 피해업계 지원 835억원, 시민안전 강화 645억원
- 2회 추경 : 2조 8,379억원
 - 민생안정 지원 2조 5,379억원, 자치구 조정교부금 3,000억원
- 예비비 집행 : 192억원
- 중소기업육성기금 용자 : 1,450억원
- 재난관리기금 재난계정 : 8,109억원
 - 방역물품 구입, 소상공인 생존지원, 긴급생활비(1,083억원) 등
- 재난관리기금 구호계정 : 4,402억원
 - 격리시설·생활치료시설 운영지원, 긴급생활비(4,316억원), 방역물품 지원 등
- 재난안전특별교부세 : 88억원
 - 방역물품 구입, 선별진료소 운영, 감염증 확산 방지 활동 비용 등
- 국고보조금 간주처리 : 4,035억원
 - 긴급재난지원금, 방역물품 지원, 입원치료비 등
- 특별교부금 : 317억원
 - 방역물품 구입, 입국유학생 관리, 약국 인력지원 등

○ 한편, 6월 초 기준으로 재난관리기금 재난계정의 집행내역을 살펴보면, 코로나-19 대응사업이 108건에 8,127억 12백만원이고 그 외에 평상시 재난예방사업 116건 936억 82백만원과 '19년도 이월사업 5건 15억 2천만원을 집행하여 총 9,079억 15백만원을 지출하였는데, 이로 인해 현재의 기금(재난계정) 잔액(적립총액)은 470억 66백만원에 불과한 실정임.

[표] 2020년도재난관리기금 차수별 지출내역

구분	금액(백만원)	주요 내용
계	812,712	코로나19 대응
	93,682	'20년 재난예방 사업
'20.1.28.(1차)	16,817	대중교통시설, 복지시설, 체육시설 등 방역물품 지원, 홍보활동 지원
'20.2.04.(2차)	2,882	방역물품 구입, 감염병 진단장비 및 시약, 유치원 및 학교 지원 등
'20.2.17.(3차)	2,975	대중교통시설 방역비 지원, 구급대원 방역장비 구매 지원 등

'20.3.03.(4차)	35,948	대중교통·사회복지시설 방역비 지원, 감염병전담병원 응급병상 확보
'20.3.12.(5차)	10,084	- (코로나 긴급대응) 천 마스크 제작, 이동식 선별진료소 운영 지원 등
	92,049	- (시설사업) 방재시설 보수·보강 등
'20.3.18.(6차)	33,589	해외마스크 구매, 방역물품 구매 비원, 잠시멈춤 캠페인 지원 등
'20.4.09.(7차)	826	장애인콜택시, 대중교통 방역물품 지원, 선별진료소 방역물품 지원 등
'20.4.23.(8차)	16,618	온라인 등교 개학 지원, 해외입국자 특별수송대책 지원 등
'20.4.24.(9차)	3,977	선별진료소 검사비 지원, 방역물품 지원 등
'20.5.08.(10차)	250,000	소상공인 생존지원금
'20.5.12.(11차)	108,300	서울시 재난 긴급생활비 지원
'20.5.19.(12차)	325,886	소상공인 생존지원금
'20.6.02.(13차)	3,025	- (코로나 긴급대응) 방역물품 지원, 해외입국자 수송지원,
	1,633	- (시설사업) 방재시설 보수보강 및 제설차재 구매
'20.6.08.(14차)	1,785	청사 및 소극장 방역, 선별진료소 방역물품 지원 등

○ 이는 2020년 법정 의무예치금 2,602억 48백만원³⁾에 크게 밑도는 수준으로 법정 의무예치금 일정부분 회복과 코로나-19 사태 장기화 및 하절기 풍수해 등 추가적인 재난 발생에 대한 대비를 위해서라도 대규모 재난관리기금 긴급수혈이 절실한 상황임.

■ 2020년 서울시 지방채 발행현황

○ 「지방재정법 시행령」 제10조⁴⁾에 따라 서울시의 재정여력

3) 의무예치금: 매년도 최저적립액의 100분의 15 이상의 금액(「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제75조제2항)

$$\Rightarrow 1,734,984\text{백만원} \times 15\% = 260,248\text{백만원}$$

[’03년 이후 최저적립액 현황]

(단위 : 백만원)

합계	'03~14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
1,734,984	1,080,681	86,532	90,708	100,500	113,901	126,742	135,920

※ 최저적립액: 최근 3년 동안의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1

4) 제10조(지방채발행 한도액의 산정 등) ① 법 제11조제2항에 따라 지방채는 총사업비가 제41조제1항제1호가목 및 같은 항 제2호가목에 따른 기준 미만일 때에는 발행할 수 없다. 다만, 청사정비기금을 차입하는 경우에는 그러하지 아니하다.

및 재정건전성 등을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 지방채 발행 한도액 산정기준에 따라 산정한 '20년 서울시 지방채 발행 한도액은 2조 7,598억원(기본한도액 1조 5,572억원, 별도 한도액 1조 2,026억원)임.

【표】 지방채 발행 한도액 산정기준

구 분		시·도, 인구 100만 이상 대도시	시·군·구
중앙지역	기본 한도액	【경상일반재원 - (채무잔액 + BTL 임차료 + 우발채무 50%)】 × 10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + 차환액 + 지역일자리사업 + 장기미집행 도시계획시설	

※ 경상일반재원=일반재원-임시적 세외수입 【일반재원=지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금】

※ BTL : 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자사업 방식

○ 그러나, 서울시는 당초 '20년 지방채 발행에 대해 「지방재정법」 제11조제3항5)에 따라 발행한도를 2,665억원 초과하는 3

② 법 제11조제2항에 따른 지방채발행 한도액은 다음 각 호의 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 지방채발행 한도액 산정기준에 따라 지방자치단체의 장이 해당 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위에서 정하는 금액으로 한다.

1. 법 제11조제1항에 따라 발행한 지방채의 발행액
2. 법 제13조의 규정에 의한 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액
3. 법 제44조의 규정에 의한 채무부담행위액
4. 그 밖에 해당 지방자치단체의 채무규모, 채무상환일정, 재정부담상황 등 행정안전부장관이 정하는 사항

③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 제2항에도 불구하고 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제27조의2제1항에 따라 설치한 행정기구(같은 항 후단에 따른 공동 행정기구를 포함한다)의 원활한 사업추진을 위하여 필요한 경우에는 지방채발행 한도액을 추가로 정할 수 있다. 이 경우 추가로 정하는 지방채발행 한도액과 제2항에 따라 정한 지방채발행 한도액을 더한 금액은 해당 시·도의 전전연도 예산액의 100분의 10을 넘을 수 없다.

5) 제11조(지방채의 발행) ①·② (생략)

③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관과 협의한 경우에는 그 협의한 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 재정책임성 강화를 위하여 재정위험수준, 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하는 지방채를 발행하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회의 의결을 받아야 한다.

④ ~ ⑤ (생략)

조 263억원을 발행할 계획으로 행정안전부 승인('19.10.30.)을 득하였으나, 최종 시의회 심사과정에서 2조 9,996억원으로 하향 조정된 바 있음.

- 이에 서울시가 현재까지의 지방채를 발행한 총 금액은 모집공채 7,300억원과 도시철도공채 3,378억원을 합한 총 1조 678억원인 것으로 파악됨.

<지방채 발행액 : 1조 678억원>

- 모집공채 : 3개 사업, 7,300억원

연번	발행사업	발행일	발행금액
1	재개발입대주택 매입	5.22	2,400억원
2	장기미집행 도시공원 보상	5.22	2,800억원
3	다가구, 신혼부부, 공공원룸 매입	6.4	2,100억원

- 도시철도공채 : 3,378억원(5월말 기준)

■ 금회 기금 조성 지방채 발행규모(4,500억원)에 대한 의견

- 이처럼 서울시는 '20년 지방채 발행 승인분(2조 9,996억원)이 발행한도액(2조 7,598억원)을 초과하고 있는 상태지만 코로나-19와 풍수해 대비 등을 위해 부득이 본 동의안을 통해 재난관리기금(재난계정)에서 지방채 4,500억원을 추가 발행하려는 것임.
- 이를 위해 서울시는 지난 5월 21일 행정안전부장관에 지방채 한초 초과발행에 대해 협의 요청(재정균형발전담당관-6116호)하였고 행정안전부장관은 6월 8일 재난관리기금 조성 명목으로 4,500억원의 초과발행을 승인해 줌.

- 서울시에 따르면 금회 발행코자 하는 기금 조성 지방채 4,500억원은 코로나-19 확산방지 및 재난(풍수해 등) 응급복구비로 1,000억원, 코로나-19에 따른 소상공인 지원으로 1,500억원, 코로나-19에 따른 취약계층 긴급지원으로 2,000억원을 집행할 계획이라는 입장임.
- 한편, 서울시가 금번 제295회 정례회에 제출한 제3회 추가경정예산안에 따르면 일반회계에서 재난관리기금 1,083억원을 별도 적립하는 것으로 편성되어 있는데,
- 이는 그 동안 코로나-19 대응에 긴급히 지출한 재난관리기금(재난계정)에 대한 보전성 적립 차원이며, 따라서 1,083억원에 대해서는 우선적으로 고갈된 법정 의무예치금을 일부나마 회복하는데 사용되어야 할 것인바,
- 금년도 만일의 풍수해 등 발생에 따른 응급복구비 지원 등은 일반회계 추가 전입금 1,083억원이 아닌 본 동의안의 4,500억원에서 지출되어야 한다는 전제가 담보되어야 할 것임.
- 이는 재난관리기금의 재정 건전성 확보 측면에서 반드시 필요한 조치라 여겨지고, 그렇기 때문에 서울시의 4,500억원 지출 계획 중 ‘코로나-19 확산방지 및 재난응급 복구비’ 명목의 1,000억원에 대해서는 순수 풍수해 등의 재난응급복구비로만 사용하고 코로나-19 확산방지는 나머지 금액에서 충당해야 할 것으로 사료됨.
- 참고로, 최근 5년간 서울시 채무액은 증가하는 추세에 있으며, ‘19년 채무액이 급증한 이후 ‘20년 4월말 기준 서울시 채무액

이 이미 5조 6,012억원에 달하며, 이번 지방채 발행규모 4,500억원은 현재 채무액의 8%에 해당되므로 그 부담은 적지 않을 것으로 사료됨.

[표] 서울시 채무현황(2015~2019년)

(단위:억원)

구 분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
채 무 액	34,230	34,770	37,451	38,356	55,713

■ 종합의견

- 금년 코로나-19 대응에 따른 이례적인 재난관리기금(재난계정) 지출로 기금잔액이 법정 의무예치금에 현저히 못 미치는 상황까지 도달하였으며, 코로나-19 사태의 장기화 및 수해 등의 추가적인 재난 발생상황을 감안할 때 재난관리기금의 추가 조성은 불가피해 보임.
- 다만, 금번 지방채 발행이 당초 채무관리계획 상 부담이 최소화될 수 있도록 채무규모, 상환일정, 금리 등에 대해 면밀히 검토하여 동의안이 의결되더라도 실제 지방채 발행은 가급적 최소한으로 이루어져야 할 것이며,
- 발행한 기금에 대해서는 최소 예산으로 최대한 효과를 발휘할 수 있도록 기금 사용의 효율성을 극대화해야 할 것임.
- 또한, 차년도 재난관리기금 사용계획안 수립 시에는 부족한 법정 의무예치금 만회를 우선적으로 고려한 후 나머지 기금사업 계획을 세워야 할 것으로 사료됨.

5. 질의 및 답변 요지 :

질의) 기금 재원으로 지방채 발행한 전례가 있었는지? 없었다면 그 이유는 무엇이라 생각하는지?(정진술 위원)

답변) 서울시에서는 처음이었으며, 그 사유는 이전에는 기금 적립금만으로 운용이 충분한 상황이었으나 코로나-19라는 특수한 상황 발생에 따른 것이라 사료됨.(김학진 안전총괄실장)

질의) 코로나-19 대응을 위해 필요한 자금을 일반회계로 지방채를 발행하지 않는 이유는 무엇인지?(정진술 위원)

답변) 코로나-19 대응을 위한 지방채 발행 관련하여 행안부와 협의 결과, 행안부에서는 「지방재정법」 제11조의2에 근거하여 지방채 발행이 가능할 것이라는 의견을 제시함에 따라 이를 근거로 추진하려는 것임.(이상훈 재정기획관)

질의) 이번 제3회 코로나 추경사업 중에 “공공와이파이(“스마트도시 통신인프라 구축”)”, “청계천 자전거 도로 데크 설치(“도심연계 자전거 전용도로망 구축”)” 등 시급하지 않은 사업들이 포함되어 있는데, 이런 사업들에 대한 구조 조정 등의 노력 없이 코로나-19 대응을 위한 사업 추진을 위해 지방채를 발행한다는 것은 납득이 어려움.(정진술 위원)

답변) 해당 사업들에 대해서는 논란의 여지가 있긴 하지만, 사업 추진에 있어 가장 효과적인 시점이라 판단하여 예산 집행의 효율을 증대하기 위한 조치임.(이상훈 재정기획관)

질의) 지방채 발행금액 4,500억원에 대한 구체적인 사업계획이 있는지?(홍성룡 위원)

답변) 대략적인 전체 규모만 정해져 있는 것이며, 동의안이 통과된다면 그 이후에 코로나-19 상황의 추이에 따라 구체적인 사업계획을 수립할 것임.(이상훈 재정기획관)

6. 토론요지 : 없 음

7. 소위원회회의 심사보고 요지 : 해당 없음

8. 수정안의 요지 : 해당 없음

9. 심사결과 : 원안 의결(재석의원 전원 찬성)

○ 부대 조건 :

- ① 금회 일반회계에서 적립되는 1,083억원은 법정 의무 예치금으로 예치할 것.
- ② 코로나19 확산방지 및 재난 응급복구 용도의 1,000억원에 대해서는 용도를 풍수해 등 재난 응급복구 용도로만 국한할 것.
- ③ 나머지 3,500억원의 지방채 중 1,000억원을 초과하여 발행할 때에는 도시안전건설위원회에 사전보고 할 것.

10. 소수의견의 요지 : 해당 없음

11. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시 재난관리기금 조성 지방채 발행동의안

의안 번호	1619
----------	------

제출년월일 : 2020년 6월 5일

제출자 : 서울특별시장

1. 제안이유

가. 「지방재정법」 제11조 규정에 의거 서울특별시 재난관리기금 조성을 위한 지방채 발행안에 대해 서울특별시 의회의 의결을 받고자 함.

2. 주요내용

가. 「지방재정법」 제11조의2, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조에 따라 재난관리기금 조성을 위한 지방채를 발행하고자 함

○ 발행대상 : 재난관리기금 조성

○ 발행금액 : 4,500억원

○ 필 요 성 : 코로나19 긴급 대응 및 향후 재난(수해 등)에 대한 응급복구와
코로나19로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인·취약계층 지원

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방재정법」 제11조 및 제11조의2,
「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당없음

라. 기 타

○ 「서울시 재난관리기금의 설치 및 운용 조례」 개정(안전총괄과)

※ 작성자 : 안전총괄과 안전제도팀 최송천(☎2133-8041)