

서울특별시 재정투융자기금 설치 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1313호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2016년 8월 12일
- 라. 회부일자 : 2016년 8월 16일

2. 제안이유

- 재정투융자기금의 재원에는 지방공기업이나, 공사 또는 공단으로부터 예수할 수 있는 규정은 있으나, 융자할 수 있는 규정이 없어 융자 규정을 신설하여 현행 운영상 나타난 미비점을 보완하고, 재정투융자기금 설치 목적인 도시기반시설 조성 및 지역개발사업 등의 지원을 위한 기금설치 및 운영 취지에 부합하기 위함임.

3. 주요내용

- 가. 현행 기금의 용도에는 특별회계 및 다른 기금으로 융자할 수 있는 규정은 있으나 서울특별시가 직접 설치·경영 또는 설립한 지방공기업으로 융자할 수 있는 규정이 없어 융자 규정을 신설하여 추가함 (안 제5조제1항제2호).

나. 신설하는 제5조제2항제2호의 지방공기업 관련 명칭과 일치하게 제4조제1항제2호의 지방공기업 명칭 조문 개정(안 제4조제1항제2호).

4. 검토의견(수석전문위원 윤병국)

가. 개정안의 개요

- 본 개정안은 각종 기금의 여유자금 통합관리와 용자 등의 목적으로 설치·운영중인 재정투융자기금의 용도에 지방공기업에 대한 용자 규정을 신설해 재정 운용의 효율성을 달성하고자 하는 것임.

나. 재정투융자기금의 설치 및 운용현황

- 서울시(이하 “시”)는 「지방자치법」 제142조와 「지방자치단체 기금 관리기본법」, 「서울특별시 재정투융자기금 설치 조례」에 따라 특별회계 및 타기금의 여유자금을 통합관리해 도시기반시설조성 및 지역개발사업 등을 지원하기 위해 1992년 재정투융자기금을 설치해 현재까지 운용하고 있음.
- 재정투융자기금의 재원은 일반회계의 출연금, 시가 설치·운영중인 다른 기금 및 특별회계 여유재원의 예수금, 운용 수익 등으로 조성되며, 일시적인 사업비 증가로 인한 자원 부족 문제가 발생하는 특별회계와 다른 기금 용자 자원 등으로 주로 활용되고 있음.
- 2015년 결산을 기준으로 재정투융자기금의 자산 총 규모는 약 2조 8,253억원이며 이 가운데 특별회계와 각종 기금에 예탁된 예탁금이 2조 5,415억원, 서울메트로와 도시철도 공사를 비롯한 시 공기업에

융자한 융자금이 1,870억원, 이 밖에 시금고 예치금이 1,241억원이며, 부채를 제외한 재정투융자기금의 순자산 규모는 약 1조 3,137억원임.

〈2015년도 재정투융자기금의 수입·지출명세서〉

(단위 : 백만원)

구 분	금 액	주요내역
자 산	2,852,577	
투자자산	2,728,500	
예탁금	2,541,500	특별회계(1,519,500), 기금(1,022,000)
융자금	187,000	서울메트로(59,500), 도시철도공사(67,500) 주택도시공사(60,000)
현금예치금	124,077	시금고에 정기·공공예금으로 예치중
부채와 순자산	2,852,577	
부 채	1,538,908	
예수금	1,538,908	특별회계(965,522), 기금(573,386)
순자산	1,313,669	자산총계 - 부채

다. 공기업에 대한 융자 규정 신설(안 제5조제1항제2호)

- 시는 그 동안 재정투융자기금이 다른 기금과 특별회계의 여유자금을 통합관리하고 융자하는 통합관리기금으로서 기능을 수행하고 있으며, 「서울특별시 재정투융자기금 설치 조례」 제5조제1항제1호에서 지하철과 도시고속도로 등 도시기반시설 조성에 소요되는 자금의 융자가 가능하도록 규정한 것을 근거로 서울메트로와 서울도시철도공사 등에 대해 재정투융자기금에서 융자를 시행해 왔음.
- 이에 따라 서울특별시도시철도공사(이하 “도시철도공사”)의 2014 회계연도 부족재원 충당을 위한 차입을 위해 1,200억원을 융자

하는 등 도시철도 공사에 3,875억원, 서울메트로에 6,050억원을 용자하는 등 이들 두 공사에만 2010년부터 2014년까지 총 9,925억원의 재정투용자기금을 용자한 사실이 있음.

〈양 공사에 대한 재정투용자기금 용자 현황〉

(단위 : 억 원)

기관	연도	용자 금액	용자 용도
서울메트로	2010	6,050	구. 행정안전부 공사채 발생 승인 지연 및 부채 상환 만기에 따른 재정부담 완화
도시철도공사	2010	1,375	단기차입금 상환
	2012	500	단기차입금 상환
	2013	800	단기차입금 상환
	2014	1,200	2014회계연도 부채 원리금 상환 및 운영자금 등 부족재원 충당

- 2016년 8월 현재 재정투용자기금에서 서울메트로와 도시철도 공사에 용자된 재정투용자기금의 용자 잔액은 각각 595억원과 675억원이며, 주택도시공사에도 600억원을 용자중에 있음.
- 하지만 감사원은 2015년 서울메트로와 도시철도공사에 대한 기관 운영감사를 통해 근거없는 재정투용자기금의 산하 공기업 용자는 관련 규정을 위반한 부적절한 조치로 이의 시정을 촉구하였음.
- 이에 따라 시는 안 제5조제1항제2호와 같이 시가 직접 설치·경영 또는 설립한 지방공기업에 대한 재정투용자기금 용자 근거를 새롭게 마련하고자 함.
- 재정투용자기금의 지방공기업에 대한 용자규정을 신설해 부당한 재정운용 관행을 개선하고자 하는 제도의 취지에 공감하며 이를 통해 지방재정 운용 전체의 효율화에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 평가됨.

- 하지만, 행정자치부의 개정된 지방공사채 발행기준 해석상 혼란이 여전히 존재해 재정투융자기금을 별도의 승인절차없이 지방공기업에 용자하는 문제와 관련한 논란이 있을 수 있다는 점을 고려해 궁극적으로는 자금의 용도와 상관없이 지방공공자금을 공사채 사전 승인 대상에서 제외하는 등의 관련 규정 개정을 요구하는 등 근본적인 대책마련에 나설 필요가 있음¹⁾).

라. 종합의견

- 재정투융자기금의 용도에 시가 직접 설치·경영하거나 설립한 지방공기업에 대한 용자 규정을 신설하고자 한 개정안의 취지는 재정운용의 효율화는 물론 그 동안 비정상적으로 운영되었던 기금 운용 관행을 정상화 하는 등 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 부채 원리금 상환을 포함한 재정부담 완화 목적으로 공사채 발행을 금지하는 관련 규정에 대한 해소나 매년 반복되는 지방공기업 유동성 위기에 대한 정부의 지원이나 시의 자본출자와 같은 근본적인 해결 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.

1) 2014년 10월 서울시는 행정자치부에 지방공공자금을 공사채 사전 승인 대상에서 제외해 달라는 내용의 지침 개정을 건의하였으나 행정자치부는 관련 전문가 논의 등을 거쳐 현행대로 유지하기로 결정한 사실이 있으나, 「2016년 지방공사채 발행 운영기준」 개정을 통해 운영비 부족분에 따른 재정투융자기금 사용은 사전 승인 대상에서 제외하였음.

<참고자료 >

관 련 법 령

<지방자치법>

제142조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 필요하거나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.

② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

③ 제1항에서 "재산"이란 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다.

<지방자치단체 기금관리기본법>

제16조(통합관리기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 각종 기금의 여유자금을 통합 관리하고 이를 재정융자 및 지방채 상환 등에 활용하기 위하여 지방자치단체별로 기금의 여유자금을 통합하여 통합관리기금을 설치할 수 있다.

② 통합관리기금의 설치·운용에 필요한 사항은 조례로 정한다.

<2016년도 지방공사채 발행·운영기준> 중 공사채의 범위

- ◆ 지방공기업법상 증권발행의 방법에 의한 채무행위에 대하여 지방공사의 경우는 '사채', 지방공단은 '공단체'로 명시

※ 법상 '사채' 및 '공단체'에 대한 정의는 별도로 규정하고 있지 않지만, 증권관계 법령 및 상법에서 규정하고 있는 것과 동일한 의미로 해석

- **공사채 등록법(제2조)** : 공사채에 대해 정의
 - 자치단체가 발행한 채권, 특별법에 따라 법인이 발행한 채권, 사채권, 외국정부, 외국의 공공단체 또는 외국법인이 발행한 채권으로서 금융위원회가 지정한 것, 양도성 예금증서(CD)
- **자본시장과 금융투자업에 관한 법률(제4조)** : 증권에 대해 정의
 - 증권을 채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권, 파생결합증권, 증권예탁증권으로 구분하고,
 - 채무증권을 국채증권, 지방채증권, 특수채증권, 사채권, 기업어음증권, 그 밖에 이와 유사한 것으로서 지급청구권이 표시된 것으로 정의
- **상법(제469조)** : 회사는 이사회의 결의에 의하여 사채를 발행할 수 있다.

◆ 실무적으로는 ‘공사채’(사채+차입금)라는 용어를 사용

- 지방공사·공단인 그 재정상의 필요 또는 관계법령이 정하는 바에 따라 금융기관 등에서 차입하는 모든 유형의 자본과 토지채권을 통칭

◆ 공사채의 유형 및 차입선

- 정부자금 : 정부특별회계, 정부가 관리하는 기금(주택도시기금 등)
- 지방공공자금 : 지역개발기금 등
- 금융기관자금 : 차입금
- 채권발행에 의한 자금 : 공모, 사모 등
- 사실상의 차입 자금 : 토지상환채권, 토지보상채권, 모든 자산유동화 방식의 자금거래*, 기타 상환의무가 있는 채권(각종 구조화금융)
 - * 일반기업회계기준상 부채로 인식되지 않은 매출채권 할인거래 등도 포함
- 외화자금 : 외국차관