

# 서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안



정책연구 2021-16

# 서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 연구진

---

**홍근석** | 한국지방행정연구원 부연구위원

**서정섭** | 한국지방행정연구원 초빙연구위원

## 1. 연구배경 및 목적

### □ 서울교통공사 출자금 관리 필요

- 서울특별시는 서울교통공사 설립 당시부터 매년 출자금을 지원하지만 「지방공기업법」에 출자금 관리규정이 없어 출자금 관리를 할 수 없는 실정임
- 서울특별시의 입장에서 보면 출자금이 출자계획대로 집행되는지 알 수 없기 때문에 회계적으로 출자금 관리의 필요성이 제기됨
- 또한 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(약칭: 중대재해처벌법)」이 2022년부터 시행되면 출자한 기관도 함께 책임을 갖게 되어 서울교통공사에 대한 지도·감독의 필요성도 제기되었음
- 서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안을 구축할 필요성이 있음
  - 현재 서울교통공사의 연도별·사업별 출자금 집행 내역을 효율적으로 관리하기 위한 방안 제시
  - 서울교통공사의 출자금 별도계정 운영을 통해서 출자목적에 맞도록 예산을 집행할 수 있는 방안 마련

### □ 서울교통공사 공사채발행 적정한도 비율 검토 필요

- 서울교통공사의 공사채발행 적정한도 비율이 기존 100%에서 2017년에 130%로 인상 조정되었지만, 코로나19 등의 영향으로 이의 상향조정 필요성이 제기됨
- 서울교통공사의 경우 코로나19의 영향으로 지하철 이용객이 30% 가까이 감소하여 운영수익이 25% 정도 감소하였음
- 2021년도에는 운영적자가 약 1조 6,000억원으로 추정되고 있어 추가 부채발행이 필요하지만, 공사채발행 적정한도 비율 130%를 초과하고 있어 이의 상향조정이 요구되고 있음

- 서울교통공사와 타 지방자치단체 교통공사 비교, 외국사례 검토, 현실적인 상황 고려 등을 통해 서울교통공사의 공사채 발생기준에 대한 개선방향을 제시하고자 함
- 서울교통공사의 부채발행 적정한도 비율 상향 조정 등을 중심으로 공사채 발행기준에 대한 개선방향을 제시하고자 함

## 2. 주요 연구내용

### □ 책임성 강화를 위한 출자금 관리 개선방안

- 지방자치단체가 교부한 출자금관리의 경우 출자금을 교부목적에 맞게 집행되고 있는지, 자금관리에 있어서는 별도 계좌관리를 회계관리 입장에서는 별도 계정관리를 하고 있는지를 추진해야 함
- 출자금의 사용은 계획, 집행 및 사후관리로 그 단계를 구분하여 전과정평가의 관점에서 출자목적별 집행계획 수립, 교부목적의 달성여부, 집행결과를 기록, 관리하도록 함
- 특히 용도변경이 필요한 경우, 교부 목적을 달성하지 못한 경우, 집행잔액이 발생한 경우에는 변경계획 수립, 목적 미달성 사유 및 처리방안, 집행잔액 이용계획을 수립하도록 해야 함
- 출자금 집행계획, 용도변경 사용계획, 출자금 집행결과(계획금액, 집행금액, 집행잔액) 및 목적달성 여부, 목적미달성 사유 및 집행잔액 이용계획 등의 내역을 주기적으로 제출하도록 함
- 보고주기는 보고내용에 따라 연 1회, 분기 또는 수시 등으로 나눌 수 있으며, 보고방식은 별도의 정보시스템이 없고 지방재정관리시스템(e호조)에서 이에 대한 처리가 어려운 상황에서 공문서를 통한 자료제출과 같은 수작업에 의한 방식을 채택하는 것이 현실적임
- 보고결과에 따른 서울특별시 차원의 조치방안을 함께 마련하여야 하며, 예를

들어 승인 또는 수정승인, 반려 등과 같은 방법을 고려할 수 있을 것임

#### □ 출자금 관리 개선을 위한 법령 제개정(안)

- 법적인 체계마련을 위한 방안으로는 지방공기업법령을 개정하거나, 법령의 개정없이 조례를 개정하거나, 법령 및 조례 개정없이 행정규칙을 새롭게 제정하는 방안이 있을 수 있으며 각각의 장단점이 존재함
- 1안 : 지방공기업법 및 시행령 개정
  - 현행 지방공기업법 및 시행령을 개정하여 출자금관리, 안전예산 관리 등에 대한 근거규정 및 실행규정을 반영하는 방안
- 2안 : 지방공기업법 원용 및 조례 보완
  - 현행 지방공기업법령의 내용 중 원용 가능한 조항을 근거로하여 조례에 출자금 관리, 안전예산 관리 등에 대한 사항을 보완하는 방안
- 3안 : 행정규칙 제정
  - 지방공기업법령, 조례 등을 개정하지 않고 행정규칙에 출자금관리 등에 대한 사항을 반영하는 방안

#### □ 공사채발행 기준 개선방안

- 이 연구에서는 서울교통공사의 공사채발행 기준의 적정성을 다음과 같은 방향에서 먼저 검토하고자 함
  - 첫째, 6대 도시의 지하철 비교 검토
  - 둘째, 서울지하철의 위상 검토
  - 셋째, 서울지하철의 코로나19의 영향 검토
  - 넷째, 지하철의 운영의 시민편의성 및 안전성 측면에서의 검토
- 이상의 네 가지 측면을 검토하여 다른 도시의 지하철과 비교하여 현행 행정안전부에서 운영하는 도시철도 공사채발행의 기준을 서울교통공사를 중심으로 개선방안을 제시하고자 함

- 첫째, 공사채발행 대상사업 확대(코로나 19 영향에 따른 운영비 충당)
- 둘째, 서울교통공사 공사채 발행 기준 130%의 인상 조정
- 셋째, 공사채발행 한도 산정 시 일부 항목 제외(도시철도채권분, 이연법인세 부채 등)
- 넷째, 무임승차 손실 일부 국고보조

**제1장 | 서론**

제1절 연구배경 및 목적 ..... 3

- 1. 연구배경 ..... 3
- 2. 연구목적 ..... 4

제2절 연구범위 및 방법 ..... 6

- 1. 연구범위 ..... 6
- 2. 연구방법 ..... 7
- 3. 연구수행체계 ..... 8

**제2장 | 서울교통공사 운영 현황**

제1절 일반 현황 ..... 11

- 1. 서울교통공사의 연혁 ..... 11
- 2. 서울교통공사의 지하철 운영 현황 ..... 16
- 3. 조직과 인력 ..... 18

제2절 재정 현황 ..... 22

- 1. 주주 및 자본금 ..... 22
- 2. 재정 및 경영 현황 ..... 22

제3절 재정운영 관련 주요 쟁점 ..... 31

- 1. 가용자원 부족과 유동성 위험 ..... 31
- 2. 공사채 발행기준 ..... 33
- 3. 출자금 관리 ..... 38

**제3장 | 서울교통공사 출자금 관리방안**

제1절 출자금 현황 및 관련 법령 검토 ..... 43

- 1. 출자금의 의의 ..... 43
- 2. 중대재해법 시행과 지방자치단체의 책임 ..... 50



3. 서울교통공사 출자 현황 .....	51
제2절 서울교통공사 출자금 관리 개선방안 .....	54
1. 주요 고려 요소 .....	54
2. 안전 분야 사업 출자금 관리 개선방안 .....	65
3. 책임성 강화를 위한 출자금 관리 개선방안 .....	67
제3절 법령 제·개정(안) : 지방공기업 등 .....	69

#### **제4장 | 서울교통공사 공사채발행 기준 개선방안**

제1절 공사채발행제도 .....	75
1. 지방공사채의 개념 .....	75
2. 지방공사채 발행제도의 주요 내용 .....	76
3. 서울교통공사의 공사채발행 기준 .....	83
제2절 공사채발행 기준 개선을 위한 고려 요소 .....	85
1. 기본방향 .....	85
2. 서울지하철의 운영 효과 .....	86
3. 서울교통공사의 공사채발행 적정한도 .....	91
4. 외국사례 .....	95
제3절 서울교통공사 공사채발행 기준 개선방안 .....	105
1. 공사채발행 대상사업 확대 .....	105
2. 공사채발행 적정한도 기준 상향 조정 .....	110
3. 공사채발행 적정한도 산정시 일부 항목 제외 .....	111
4. 무임승차 손실 일부 국고보조 .....	113

<b>【참고문헌】</b> .....	<b>115</b>
---------------------	------------

<b>【부록: 본 연구에서 검토한 법령】</b> .....	<b>117</b>
----------------------------------	------------

〈표 2-1〉 서울메트로·서울도시철도공사·서울교통공사 현황	12
〈표 2-2〉 서울메트로·서울도시철도공사의 운영 및 성과 지표	14
〈표 2-3〉 서울교통공사의 지하철 운영 현황: 설립 당시와 2021년 비교	17
〈표 2-4〉 서울교통공사의 수송인원 현황	18
〈표 2-5〉 서울교통공사의 인력 현황(2017년-2020년)	20
〈표 2-6〉 서울교통공사의 인력 현황(2017년-2019년)	21
〈표 2-7〉 서울교통공사의 주주와 납입자본금	22
〈표 2-8〉 서울교통공사의 예산규모(2021년)	23
〈표 2-9〉 서울교통공사 재정운영	24
〈표 2-10〉 서울교통공사 경영성과 현황	25
〈표 2-11〉 서울교통공사 손익계산서 분석(2019년~2020년)	26
〈표 2-12〉 서울교통공사 경영공시 현황	27
〈표 2-13〉 서울교통공사 부채 구성	28
〈표 2-14〉 서울교통공사 채무(금융부채) 현황	28
〈표 2-15〉 서울교통공사 재무관리계획	29
〈표 2-16〉 서울교통공사 연도별 부채규모	30
〈표 2-17〉 서울교통공사 부채관리계획	30
〈표 2-18〉 2021년 서울교통공사 재정여건	31
〈표 2-19〉 서울교통공사 공사채 발행현황	33
〈표 2-20〉 서울교통공사 출자현황	38
〈표 3-1〉 출자금 개념 비교	44
〈표 3-2〉 출자금의 분류	45
〈표 3-3〉 예산회계의 출자금	46
〈표 3-4〉 재무회계의 출자금	46
〈표 3-5〉 서울교통공사 출자목적 (2020년 서울시 예산서)	52
〈표 3-6〉 전출금과 출자금의 목적별 교부	61
〈표 3-7〉 출자금의 성격	62

〈표 3-8〉 서울시 안전예산 대분류 .....	66
〈표 3-9〉 안전분야 사업 예산편성 및 집행과정 .....	67
〈표 3-10〉 책임성 강화를 위한 방안 .....	68
〈표 3-11〉 보고주기, 보고방식 및 보고에 따른 조치 .....	68
〈표 3-12〉 법적 기반 구축방안 .....	69
〈표 4-1〉 시설 및 직원수 비교: 2020년 기준 .....	86
〈표 4-2〉 수송인원 비교 .....	87
〈표 4-3〉 예산 및 재정상황 비교: 2020년 기준 .....	88
〈표 4-4〉 당기순손실(적자) 비교: 2020년 기준 .....	90
〈표 4-5〉 코로나19 대응 연방교통청 지원 현황 .....	100

---

〈그림 1-1〉 연구수행체계 개념도 .....	8
〈그림 2-1〉 서울교통공사 조직도 .....	19
〈그림 2-2〉 서울지하철 무임승차 손실 규모 .....	32
〈그림 4-1〉 서울교통공사 공사채발행기준 개선의 기본방향 .....	85



## 제1장

# 서론

● 제1절 연구배경 및 목적

● 제2절 연구범위 및 방법



## 1. 연구배경

### □ 서울교통공사 출자금 관리 필요

- 서울교통공사는 2017년 5월 21일 서울메트로와 서울지하철공사가 통합되어 설립된 기관임
- 서울특별시 서울교통공사 설립 당시부터 매년 출자금을 지원하지만 「지방공기업법」에 출자금 관리규정이 없어 출자금 관리를 할 수 없는 실정임
  - 반면 보조금이나 공사가 아닌 출자기관에 대하여는 출자금 관리를 할 수 있음
- 서울특별시의 입장에서 보면 출자금이 출자계획대로 집행되는지 알 수 없기 때문에 회계적으로 출자금 관리의 필요성이 제기됨
- 또한 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(약칭: 중대재해처벌법)」이 2022년부터 시행되면 출자한 기관도 함께 책임을 갖게 되어 서울교통공사에 대한 지도·감독의 필요성도 제기되었음

### □ 서울교통공사 공사채<sup>1)</sup>발행 적정안도 비율의 인상 필요

- 서울교통공사의 공사채발행 적정안도 비율이 기존 100%에서 2017년에 130%로 인상 조정되었지만, 코로나19 등의 영향으로 이의 상향 조정 필요성이 제기됨
- 서울교통공사의 경우 코로나19의 영향으로 지하철 이용객이 30% 가까이 감소하여 운영수익이 25% 정도 감소하였음

1) 이 연구에서는 사채 및 공사채를 동일한 것으로 보고 있으나 공사채의 용어를 사용하였음.



- 2021년도에는 운영적자가 약 1조 6,000억원으로 추정되고 있어 추가 부채 발행이 필요하지만, 공사채발행 적정한도 비율 130%를 초과하고 있어 이의 상향 조정이 요구되고 있음

## 2. 연구목적

### □ 서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안 도출

- 현재 서울교통공사 출자금에 대한 관리가 잘 이루어지지 못하고 있는 실정임
  - 서울특별시 서울교통공사에 매년 출자사업에 대한 출자금을 교부하고 있음
  - 서울교통공사에 교부되는 출자금의 경우, 출자사업에 대한 집행 등 예산 과목의 성질상 행·재정적 통제방안이 없어 집행을 파악 및 공정관리에 한계점을 나타내고 있음
  - 현재 공사 출자금에 대한 별도계좌를 통한 관리가 이루어지지 않고 있으며, 공사 통합계좌(운영계좌 포함)에 포함되어 출자금이 관리됨에 따라 출자목적에 맞지 않는 운영비성 지출이 이루어지더라도 추적이 불가능함
  - 2022년에 시행 예정인 「중대재해처벌법」상 경영책임 이행을 위해 안전 관련 출자사업의 집행을 제고와 명확한 예산관리가 필요함
- 서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안을 구축할 필요성이 있음
  - 현재 서울교통공사의 연도별·사업별 출자금 집행 내역을 효율적으로 관리하기 위한 방안을 제시하고자 함
  - 서울교통공사의 출자금 별도계정 운영을 통해서 출자목적에 맞도록 예산을 집행할 수 있는 방안을 마련하고자 함

### □ 공사채 발행기준 개선방향 제시

- 서울교통공사와 타 지방자치단체 교통공사 비교, 외국사례 검토, 현실적인 상황

고려 등을 통해 서울교통공사의 공사채 발생기준에 대한 개선방향을 제시하고자 함

- 서울교통공사의 부채발행 적정한도 비율 상향 조정 등을 중심으로 공사채 발행 기준에 대한 개선방향을 제시하고자 함

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### □ 내용적 범위

- 서울교통공사의 일반현황 및 재정운용 현황
  - 서울교통공사의 일반·재정적 환경변화 분석 등
- 서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안 도출
  - 개요 및 근거, 출자금 관리체계, 법률 제·개정 등
- 서울교통공사 공사채발행 기준 개선방안 제시
  - 사채발행 적정한도 비율 상향 조정 등

#### ※ 본 연구에서 중점적으로 검토하고자 하는 법령

- 「지방공기업법」: 출자금에 대한 관리 및 출자기관 지도 감독 규정 유무
- 「지방자치단체 출자출연기관 운영에 관한 법률(지방출자출연법)」: 출자금에 대한 관리 및 출자기관 지도·감독 규정 내용 / 「지방공기업법」과 비교
  - \* 현재 「지방공기업법」은 「지방출자출연법」의 규정 내용 없음
  - \* 「지방공기업법」에 유사 내용 규정 가능성 검토
- 「중대재해처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)」: 서울교통공사의 지도·감독 기관으로 중대재해 발생시 서울특별시 책임 규정
  - \* 서울특별시의 서울교통공사에 대한 출자금 및 지도·감독 관련 내용 「지방공기업법」 규정 가능성 검토 및 지침 등 필요 여부 검토
- 지방공기업 공사채 발행·운영 기준 재검토 등

#### □ 관련부서 및 전문가 의견 청취

- 서울특별시 부서 의견 청취
  - 출자금관리 방향과 기준 및 관련 법령 검토 의견

- 서울교통공사 면담 및 의견 청취
  - 공사채 발행현황 및 부채관리 현안에 대한 자료 확보 및 의견수렴
- 전문가 의견 청취
  - 출자금 관리 및 공사채발행제도 등에 대한 의견수렴

## 2. 연구방법

### □ 이론 및 선행연구

- 지방공기업 또는 민간기업 관련 출자금 관리
- 지방공기업 공사채 발행 기준
  - 관련 법령 등 검토

### □ 교통공사 일반현황 및 재정운용 현황 분석

- 서울교통공사 사업 현황 분석
- 서울교통공사 재정운영 특성 분석

### □ 서울교통공사 출자금 관리현황 및 개선방향 제시

- 서울특별시의 서울교통공사 출자 현황
- 서울교통공사 출자금 관리 근거 및 필요성, 방안 제시
  - 서울특별시 출자금에 대한 공공성 측면의 관리 실태 검토(「중대재해처벌법」 등 관련 법령상의 관리 필요성 검토)
  - 서울교통공사의 출자금 관리의 한계 및 출자사업에 대한 법적 책임 측면의 출자금 관리 필요성 및 방안 제시

### □ 서울교통공사 공사채발행 적정한도 비율 상향 조정 방안 등 제시

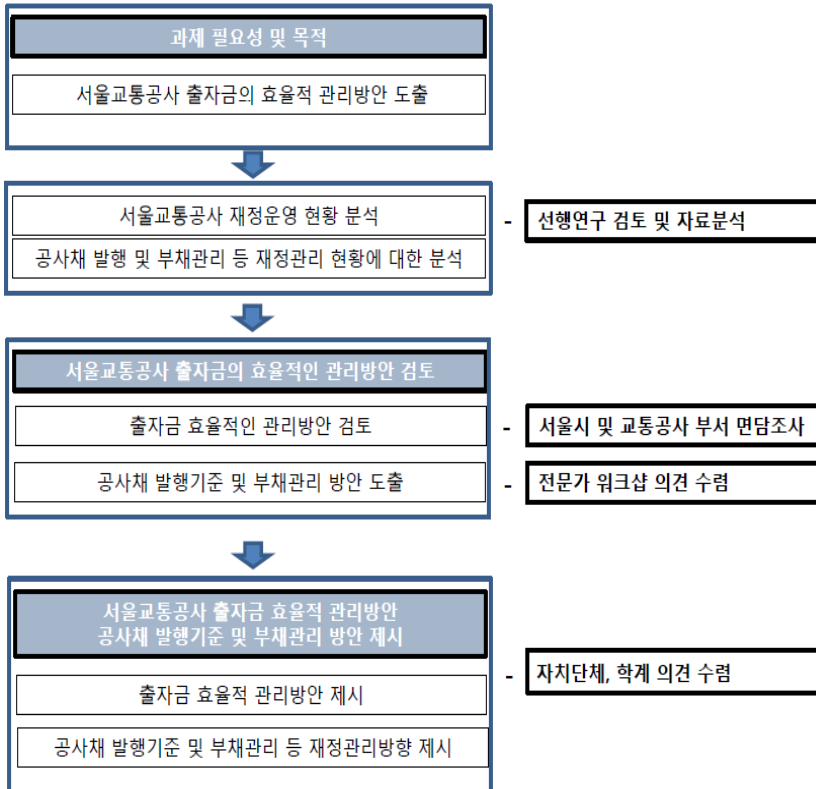
- 서울교통공사 공사채발행 원인 분석

- 서울교통공사 공사채발행 필요성 검토
- 서울교통공사 공사채발행 적정한도 비율 상향 조정 등 개선방안 제시

### 3. 연구수행체계

- 본 연구는 서울교통공사의 출자금 관리의 효율적 개선방안을 검토하고, 서울교통공사의 공사채 발행 현황 등을 확인하여 공사채 발행기준의 개선방안을 제시하는데 연구의 중점을 둔
- 본 연구의 과업 목적을 달성하기 위한 연구 흐름은 다음과 같음

〈그림 1-1〉 연구수행체계 개념도



## 제2장

# 서울교통공사 운영 현황

● 제1절 일반 현황

● 제2절 재정 현황

● 제3절 재정운영 관련 주요 쟁점



## 제1절 일반 현황

## 1. 서울교통공사의 연혁

## □ 설립근거 및 설립연도

- 근거: 지방공기업법 제49조(공사설립)

## 지방공기업법 제49조(설립)

- ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업<sup>2)</sup>을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 **지방공사를 설립**할 수 있다. 이 경우 공사를 설립하기 전에 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사는 **행정안전부장관**과, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)은 **관할 특별시장·광역시장 및 도지사**와 협의하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 **조례로 정하여야 한다**.
- ③ 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성을 미리 검토하고 그 결과를 공개하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 타당성 검토는 전문 인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관으로서 행정안전부장관이 지정·고시하는 기관에 의뢰하여 실시하여야 한다.

- 서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례(2017.3.9. 제정)

- 서울특별시시는 지방공기업법 제49조에 따라 서울교통공사를 설립하여 관리 및 운영에 필요한 사항의 규정을 목적으로 '서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례'를 2017년 3월 9일에 제정함

- 2) 수도사업(마을상수도사업은 제외), 공업용수도사업, 궤도사업(도시철도사업을 포함), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 해당), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 주택(대통령령으로 정하는 공공복지시설을 포함)·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁 사업.



○ 서울교통공사 설립(2017.5.31.)

- 서울메트로(서울지하철 1·2·3·4호선, 9호선 2단계 구간)와 서울도시철도공사(서울지하철 5·6·7·8호선)가 2017년 5월 31일 서울교통공사로 통합됨
- 서울교통공사는 현재 서울지하철 1호선, 2호선, 3호선 및 일산선, 4호선, 5호선 및 하남선, 6호선, 7호선 및 장암역~부평구청역, 8호선 및 별내선(미개통), 9호선(언주역~중앙보훈병원역)

〈표 2-1〉 서울메트로·서울도시철도공사·서울교통공사 현황

구분	서울메트로	서울도시철도공사	서울교통공사
설립일	1981. 9. 1	1994. 3. 15	2017. 5. 31
해체일	2017. 5. 30	2017. 5. 30	-
주주	서울특별시 100%	서울특별시 100%	서울특별시 100%
직원수	9,615명*	6,883명*	17,046명**
자본금	8조 4,743억원	10조 9,023억원	20조 9,990억원
매출액	1조 2,492	7,220억원	1조 5,595억원
영업이익	-510억원	-2,796억원	-1조 902억원
순이익	-349억원	-2,728억원	-1조 1,137억원
자산총액	6조 3,710억원	5조 9,680억원	13조 3,402억원
부채총액	2조 9,532억원***	1조 2,555억원***	6조 2,535억원
영업거리	137.9km	162.2km	1~8호선 305.7km 9호선 2·3단계 13.6km
자회사	서울메트로환경 서울메트로 9호선 운영 (언주역~종합운동장역)	서울도시철도그린환경 서울도시철도엔지니어링	서울메트로환경 서울도시철도그린환경 서울도시철도엔지니어링 서해철도 김포골드라인운영

주: 1) 서울메트로와 서울도시철도공사는 2016년 기준이며, 서울교통공사는 2020년 기준임

2) \* 2016년 4분기, \*\*2020년 2분기 기준이며, \*\*\* 2015년 결산 기준임

### □ 서울메트로와 서울도시철도공사의 통합 사유

- 서울메트로와 서울도시철도공사를 분리 운영한 결과 일부 서비스 개선은 있었으나, 비효율 및 시민불편을 초래함
  - 서울메트로는 2005년도에 서울특별시 지하철공사의 사명이 변경된 것임
    - 서울특별시 지하철공사의 설립일은 1981년 9월 1일이며, 서울특별시 지하철공사의 전신은 1970.6.8에 설치된 서울특별시 지하철건설본부(1974년부터 서울특별시 지하철본부로 전환)임
    - 서울메트로는 2017년 5월 30일에 해체되고 2017년 7월 31일에 서울교통공사로 통합됨<sup>3)</sup>
    - 서울메트로의 운영구간은 서울지하철 1호선(서울역~청량리역), 2호선(까치산역 제외), 3호선(지축역~오금역, 가락시장역 제외), 4호선(남태령역~당고개역), 5호선(오금역), 6호선(연신내역)임
  - 서울도시철도공사는 1994년 3월 15일에 설립되어 2017년 5월 30일에 해체됨
    - 서울도시철도공사의 운영구간은 서울지하철 2호선(까치산역), 3호선(가락시장역), 5호선(오금역 제외), 6호선(연신내역 제외), 7호선(오금역), 8호선임
- 2개 기관이 분리되어 운영되었지만 누적적자가 급증하였으며, 기관 간의 경쟁효과가 미미한 수준으로 나타남
- 뿐만 아니라 2개 기관의 인력·예산의 중복 등이 나타나게 되었음
  - 2개 기관이 통합하기 전인 2015년 결산자료에 의하면 인력(정원)은 15,674명, 부채 4조 2,087억원, 2015년 적자 4,245억원으로 나타남

3) 서울메트로는 서울특별시지하철건설본부(1970.6.8.~1974.4.14.), 서울특별시지하철본부(1974.4.15. ~1981.8.31.), 서울특별시지하철공사(1981.9.1.~2005.10.26), 서울메트로(2005.10.27.~2017.5.30, 해체일)

〈표 2-2〉 서울메트로·서울도시철도공사의 운영 및 성과 지표

구분	설립시기	영업노선	역 수	영업거리	전동차량	인력(정원)
계	-	1~8호선	277역	300.1km	3,571량	15,674명
메트로	1974	1~4호선	120	137.9	1,954	9,150
도시철도	1994	5~8호선	157	162.2	1,617	6,524

구분	1일 수송인원 (만명)	1일 수송수입 (억원)	자본금 (억원)	자 산 (억원)	부 채 (억원)	당기순익 (억원)
계	682	41.0	215,000	125,614	42,087	△4,245
메트로	415	25.4	95,000	62,064	29,532	△1,587
도시철도	267	15.6	120,000	63,550	12,555	△2,658

주 : 2015년 결산 자료  
 자료 : 서울시의회 업무보고 자료

□ 설립목적

- 1일 700만명이 넘는 시민이 이용하고 있는 지하철 건설 및 운영, 부대사업<sup>4)</sup>과 도시교통 발전 및 시민복지 증진에 목적을 둠
- '안전한 도시철도, 편리한 교통서비스'의 미션 아래, '행복한 시민, 신뢰받는 기업, 글로벌 No.1 서울교통공사'라는 비전을 갖고 있음

□ 연혁

- 1970년대
  - 1970년 서울시 지하철건설본부 발족
  - 1971년 지하철 1호선 착공(1974.8.15. 개통)
  - 1974년 서울시 지하철본부로 전환
  - 1978년 지하철 2호선 착공(1984.5.22. 개통)

4) 부대사업은 광고시설물, 편의시설물, 역 구내 상가 사업 등임

- 1980년대
  - 1981년 서울특별시 지하철공사 설립(9.1.)
  - 1985년 지하철 3·4호선 개통(10.18.)
  - 1986년 1-4호선 전구간 AFC 시스템 개통
- 1990년대
  - 1990년 3호선 연장구간 개통
  - 1992년 2호선 연장구간 개통
  - 1993년 4호선 연장구간 개통
  - 1994년 서울도시철도공사 설립(3.15.)
  - 1996년 5호선 완전 개통
  - 1999년 8호선 완전 개통
- 2000년대
  - 2001년 6호선 완전 개통(전 호선 완전 개통)
  - 2005년 '서울메트로' 사명 변경
- ○ 2010년대
  - - 2012년 7호선 연장구간 개통
  - - 2015년 9호선 2단계 구간 개통
- 2017년 서울교통공사 출범(5.31.)
  - 2018년 9호선 2·3단계 직영운영(11.28.)
  - 2019년 6호선 신내역 개통(12.21.)
  - 2020년 5호선 연장구간 하남선 1단계 구간(미사~하남풍산, 2역 4.6km) 개통(8.8.)
  - 2021년 5호선 연장구간 하남선 2단계 구간(강일, 하남시청~하남검단산, 3역 2.9km) 개통(2.27.)

## 2. 서울교통공사의 지하철 운영 현황

- 영업연장은 2017년 300.1km에서 2021.1월 기준 305.9km로 확장되었으며, 역수는 277역에서 280역으로, 전동차 칸수는 3,521칸에서 3,563칸으로 늘었음
- 수송인원은 2017년 말 기준으로 하루 7,272천 명에서 2021년 1월 기준 하루 5,297천 명으로 감소하였음<sup>5)</sup>
  - 이는 코로나 19의 영향으로 지하철 이용자수가 감소하였기 때문으로, 1일 평균 200만명 가까이 감소하였음
  - 코로나 19는 2019년 말에 발생하여 2020년 초기부터 영향을 주었기 때문에 2020년 이후의 서울지하철 이용자수가가 이전과 비교하여 25% 이상 감소한 것으로 나타남
- 운수수익은 2017년 12월말 기준 1일 평균 4,522백만원에서 2021년 1월 말 기준 3,347백만원으로 코로나 19의 영향으로 이용객의 감소로 수익도 25% 이상 감소한 것으로 나타남
  - 서울지하철의 수송인원 감소에 따른 운수수익의 감소는 2020년 및 2021년에 영업손실을 확대시키고 있는 실정임

---

5) 톨게이트승차인원 + 환승유인인원 기준으로 1일 평균 수송인원은 2018년 7,239,566명, 2019년 7,469,180명, 2020년 5,422,263명, 2021년(1월~6월) 5,476,772명임(서울교통공사 홈페이지 자료 근거)

〈표 2-3〉 서울교통공사의 지하철 운영 현황: 설립 당시와 2021년 비교

〈2017년 12월 기준〉

구 분	영업연장	역 수	전동차	수송인원	운수수익
계	300.1km	277역	3,521칸	7,272천명/일	4,522백만원/일
1호선	7.8	10	160	478	235
2호선	60.2	50	814	2,198	1,485
3호선	38.2	34	490	897	522
4호선	31.7	26	470	925	550
5호선	52.3	51	608	898	558
6호선	35.1	38	312	562	323
7호선	57.1	51	577	1,030	685
8호선	17.7	17	120	284	164

주: 2017.12.31.기준

자료 : 2018 서울시의회 업무보고 자료

〈2021년 1월 기준〉

구 분	영업연장	역 수	전동차	수송인원	운수수익
계	305.9km	280역	3,563칸	5,297천명/일	3,347백만원/일
1호선	7.8	10	160	315	153
2호선	60.2	50	794	1,579	1,076
3호선	38.2	34	490	643	384
4호선	31.7	26	470	608	362
5호선	56.9	53	640	718	462
6호선	36.4	39	312	405	238
7호선	57.1	51	577	792	533
8호선	17.7	17	120	237	139

※ 9호선 2·3단계 13역(13.6km)은 수탁 운영 중

주 : 2021. 1. 31. 기준

자료 : 2021 서울시의회 업무보고 자료

- 서울교통공사 홈페이지 자료에 의하면 1일 평균 수송인원(톨게이트 통관+환승유입)은 2018년~2019년 평균 7,354,373명에서 2020년~2021년(1월~6월) 평균 5,449,518명으로 1,904,856명의 25.9%가 감소한 것으로 나타남

〈표 2-4〉 서울교통공사의 수송인원 현황

(단위: 명)

월별	2018	2019	2020	2021
1	214,478,562	224,843,915	209,268,315	143,788,518
2	189,033,983	191,510,348	172,356,537	143,889,781
3	233,756,041	234,317,028	142,319,075	179,361,030
4	226,807,989	236,321,689	150,727,824	177,362,734
5	232,571,779	242,891,189	165,543,763	173,318,024
6	216,964,058	220,970,623	173,205,598	179,052,499
7	220,581,784	230,765,406	184,841,857	0
8	212,515,257	220,518,490	154,524,751	0
9	205,014,976	213,091,478	144,665,423	0
10	233,158,673	240,568,969	168,564,257	0
11	231,182,329	233,392,750	172,478,130	0
12	226,375,940	237,058,778	140,630,442	0
계	2,642,441,371	2,726,250,663	1,979,125,972	996,772,586
1일평균	7,239,566	7,469,180	5,422,263	5,476,772

자료 : 서울교통공사 홈페이지 자료에 근거함

### 3. 조직과 인력

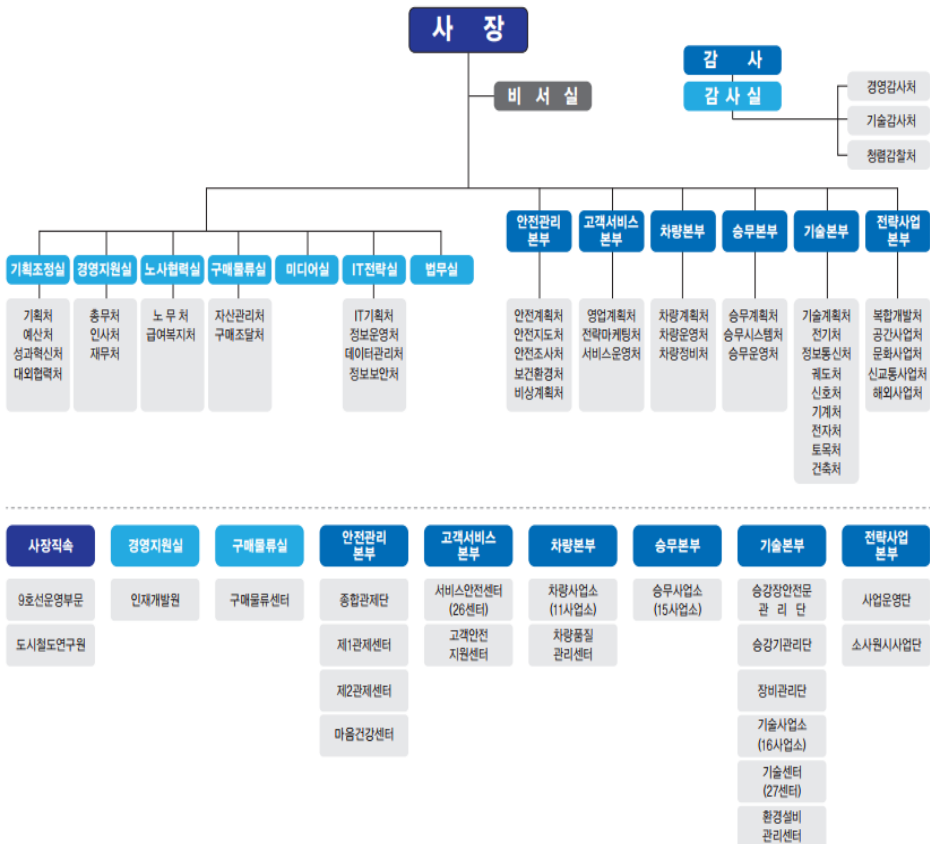
#### □ 조직

- 2017.12.31 기준으로 본사의 경우 사장, 감사, 5본부, 7실, 1단, 1원, 44처,

그리고 현업 부문이 1원, 3단, 56센터, 43사업소로 구성되어 있었으며, 2021.1.31. 기준으로 본사는 사장, 감사, 6본부, 9실, 46처로, 현업 부문은 1부문, 2원, 6단, 60센터, 42사업소로 구성됨

- 본사의 경우 본부가 1개, 실은 2개, 처는 2개 증가되고 단이 없어짐
- 현업 부문의 경우 1부문, 원이 1개, 단이 3개, 센터가 4개 늘었으며 사업소는 1개 축소되었음

〈그림 2-1〉 서울교통공사 조직도



주: 2021.1.31. 기준



□ 인력

- 2020년도 인력은 현원 기준으로 총 16,337명(비정규직 포함)이며, 2017년부터 2020년까지의 서울교통공사의 인력 변화 추이는 다음과 같음
  - 2017년 17,315명에 비해 2020년은 16,337명으로 978명, 5.6% 감소하였음
  - 2019년 상용정규직이 관리운영직으로 전환되어 일반정규직 인력이 증가함
  - 한편, 2019년에 비정규직 중 기간제 인력이 대폭 감소한 것으로 나타나고 있음

〈표 2-5〉 서울교통공사의 인력 현황(2017년-2020년)

(단위: 명)

연도	합계 (현원)	일반정규직(정원)				일반정규직(현원)				
		소계	행정직	기술직	관리 운영직	소계	행정직	기술직	관리 운영직	전문 계약직
2017	17,315	15,639	4,682	10,957	0	15,902	4,540	11,350	0	12
2018	16,982	17,271	4,786	12,485	0	16,595	4,476	12,101	0	18
2019	16,106	16,705	3,735	11,355	1,615	16,047	3,791	10,937	1,300	19
2020	16,337	16,494	3,630	11,242	1,622	16,266	3,773	11,140	1,344	9

연도	상용정규직				비정규직		
	소계 (C+D)	무기계약직 정원	무기계약직 현원(C)	청원 경찰(D)	소계	기간제	단시간
2017	1,247	1,455	1,207	40	166	150	16
2018	245	0	212	33	142	121	21
2019	21	0	0	21	38	38	0
2020	18	0	0	18	53	53	0

- 2021년 서울시의회 업무보고 자료에 의하면 서울교통공사의 인력 현황은 다음과 같음
- 2021년 1월 31일 기준으로 정원은 16,523명으로 본사 790명, 현업 15,704명, 청경 29명임
  - 현원은 16,815명으로 본사 757명, 현업 16,040명, 청경 18명으로 나타남

〈표 2-6〉 서울교통공사의 인력 현황(2017년-2019년)

(단위: 명)

구 분		계	임 원	1급	2급	3급	4급 이하
계	정 원	16,530	6	45	199	1,372	14,872
	현 원	16,797	5	35	184	1,358	15,214
본 사	정 원	790	6	32	46	214	492
	현 원	757	5	12	58	179	503
현 업	정 원	15,704	-	13	153	1,158	14,380
	현 원	16,040	-	23	126	1,179	14,712

※ 9호선 운영부문(정원 255 / 현원 243)은 별도 ※ 임금피크제 해당 별도 정원 481명은 현원에 포함

주 : 2021. 1. 31. 기준

자료 : 2021년 서울시의회 업무보고 자료

## 제2절 재정 현황

### 1. 주주 및 자본금

- 서울교통공사는 서울특별시가 지방공기업법 제49조에 의해 설립한 공사로 100% 서울특별시가 투자한 지방공기업임
- 서울특별시가 납입한 자본금은 설립당시인 2017년에는 19조 5,251억원이었으며 2021년 1월 기준으로 납입자본금은 21조 3,513억원으로 2017년 대비 2021년에 납입자본금이 1조 8,262억원(9.4%) 증가함

〈표 2-7〉 서울교통공사의 주주와 납입자본금

(단위: %)

연도	주주명	납입자본금	지분율
2017	서울특별시	19조 5,251억원	100
2018	서울특별시	19조 6,574억원	100
2019	서울특별시	20조 6,751억원	100
2021.1.31	서울특별시	21조 3,513억원	100

자료 : 서울시의회 업무보고 자료

### 2. 재정 및 경영 현황<sup>6)</sup>

#### □ 예산규모

- 2021년도 예산규모는 3조 4,172억원으로 2020년도 2조 9,884억원보다 4,288억원의 14.3% 정도 증가한 규모임
  - 수입의 경우 운수수익 1조 6,606억원, 부대수익 1,761억원, 시 출자금 1,713억원 등이며, 부채수입이 1조 184억원 규모임

6) 클린아이(지방공공기관통합재정공시시스템) 참조: <https://www.cleaneye.go.kr/>

- 지출은 인건비 1조 1,452억원, 경비 1조 994억원으로 인건비와 경비가 예산의 66%, 자본예산이 7,992억원으로 23%, 부채상환이 3,589억원으로 11% 정도를 점함

〈표 2-8〉 서울교통공사의 예산규모(2021년)

(단위: 백만원)

수입		지출			
합계		합계			
합계		3,417,169	3,417,169		
영업 수익	계	2,000,572	영업 비용	계	2,244,529
	운수수입	1,660,598	인건비	1,145,151	
	광고료등 부대수익	176,074	경비	1,099,378	
	기타사용료등 기타영업수익	88,024	계	799,239	
	대행사업수익	75,876	토지	521	
영업외 수익	계	77450	자본 예산	건물	8,553
	이자수익	774		선로설비	252302
	자치단체보조금	55,836		전로설비	184,943
	잡이익등	20,840		전동차량	259,608
대여금회수		13,317	저장품	52,151	
자산매각수입		43,448	기타	41,161	
출자금		171,342	영업외비용	63	
국고보조금		80,597	부채상환	358,878	
수탁보조금		12,007	국고보조금반환	10,850	
부채		1,018,436	예비비	3,600	

자료 : 서울교통공사 홈페이지

#### □ 재정현황

- 교통공사의 2020년도 재정운영 상황은 안정성, 수익성, 활동성, 수지 측면에서 서울메트로와 서울도시철도 통합 이후 가장 상황이 안 좋은 상태에 있음

- 안정성비율 측면에서 유동비율, 자기자본구성비율, 부채비율 모두 전년 대비 악화되어 있음
- 수익성비율 측면에서 매출액순이익율, 자기자본순이익율, 매출액영업이익율, 총자산순이익율이 전년 대비 상당히 악화되어 있음
- 활동성 비율 측면에서 총자산회전율, 자기자본회전율 모두 악화됨
- 수지비율 측면에서 총수지비율, 경상수지비율, 영업수지비율이 전년 대비 상당히 악화되어 있음
- 부채비율은 2019년 54.31%에서 2020년 88.24%로 33.4%p 증가하여 부채비율이 상당한 수준으로 증가함

〈표 2-9〉 서울교통공사 재정운영

(단위: %)

연도	안정성비율			수익성비율			
	유동비율	자기자본 구성비율	부채비율	매출액 순이익율	자기자본 순이익율	매출액 영업이익율	총자산 순이익율
2017	23.41	64.94	53.98	-26.71	-6.36	-26.53	-4.12
2018	27.37	61.34	63.04	-27.13	-6.47	-26.79	-4.09
2019	26.42	64.80	54.31	-29.26	-7.03	-26.56	-4.44
2020	16.95	53.12	88.24	-71.42	-14.89	-69.9	-8.38

연도	활동성비율		수지비율		
	총자산회전율	자기자본회전율	총수지비율	경상수지비율	영업수지비율
2017	0.15	0.24	79.56	79.56	77.62
2018	0.15	0.24	80.0	80.0	78.87
2019	0.15	0.24	77.80	77.80	79.01
2020	0.12	0.21	59.12	59.12	58.86

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)

## □ 경영성과

- 서울교통공사의 경영성과는 2017년 이후 지속적으로 매년 5,000억원 정도의 당기순손실을 보였으나 2020년에는 1조 1,000여 억원의 손실이 발생하고 있음
  - 이는 2019년도에 비해 영업수익이 4,000여 억원 감소하고, 영업비용이 800억원 이상 증가하였기 때문임
  - 당기순손실이 2019년 5,865억원에서 2020년 1조 1,137억원으로 89.9%(5,272억원) 증가함
  - 2020년도 당기순손실이 전년도에 비해 5,272억원 증가한 것은 코로나 19 영향으로 운수수익 및 부대사업수익이 감소하였기 때문임

〈표 2-10〉 서울교통공사 경영성과 현황

(단위: 백만원)

연도	영업수익	영업비용	당기순이익
2017	1,967,262	2,489,231	-525,362
2018	1,986,512	2,518,726	-538,893
2019	2,004,643	2,537,047	-586,467
2020	1,599,525	2,649,686	-1,113,737

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)

- 2019년과 2020년의 수익과 비용의 내역을 비교하면 다음과 같음

〈표 2-11〉 서울교통공사 손익계산서 분석(2019년~2020년)

(단위: 억원)

구분		2020년	2019년	증감	증감 원인
수익	계	16,102	20,550	-4,448	
	운수수익	11,932	16,367	-4,975	코로나19로 전년대비 수송승객 27.9% 감소
	부대사업수익	1,830	2,017	-187	광고해지 및 대형상가 계약 유찰 등으로 감소
	기타사업수익	931	919	12	하남선 연장구간 개통으로 위탁운영 수수료 증가
	수탁사업수익	902	743	159	하남선 연장구간 등 수탁사업 수익 증가
	영업외수익	507	504	3	코로나 19 보조금 수령 등 증가
비용	계	27,239	26,415	824	
	급여및평가급	11,874	11,394	480	임금인상율(2.8%) 및 평가등급 상승(다→나) 상승으로 증가
	퇴직급여	1,677	1,208	469	평가등급 상승으로 인한 3개월 평균 급여 증가
	복리후생비	1,642	1,746	-104	학자보조금등 감소
	감가상각비	3,980	3,990	-10	
	지급수수료등	6,422	6,289	133	생활형 임금상승 등 자회사 용역수수료 증가
	수탁사업원가	902	743	159	하남선 연장구간 등 수탁사업비용 증가
	영업외비용	742	1,045	-303	2019년 통상임금 및 퇴직금소송 총당부채 계상으로 인한 기저효과
당기순손실	-11,137	-5,865	-5,272		

자료: 서울교통공사 홈페이지 참조

- 재무상태의 경우 2020년의 자산 규모는 13조 2,424억원으로 2017년에 비해 다소 증가하였으며, 이는 자본 증가보다는 부채 증가에 의한 영향이 큼

- 부채는 2017년 4조 6,046억원에서 2020년 6조 2,535억원으로 1조 6,489억원, 35.8% 증가하였으며, 자본은 2017년 8조 5,296억원에서 2020년 7조 868억원으로 1조 4,428억원, 16.9% 감소함
- 경영성과는 영업수익보다 영업비용이 많아 매년 5,000억원 이상의 손실을 발생시키고 있음
- 수입과 지출을 비교하면 매년 수입이 지출보다 규모가 크지만, 사업예산의 경우는 수입보다 지출 규모가 크게 나타나고 있음

〈표 2-12〉 서울교통공사 경영공시 현황

(단위: 백만원)

년도	재무상태			경영성과 (당기순이익)	예산결산현황			
	자산 ①=②+③	부채 ②	자본 ③		사업예산		자본예산	
					수입	지출	수입	지출
2017	13,134,204	4,604,589	8,529,615	-525,362	1,990,974	2,030,028	558,136	512,021
2018	13,242,424	5,120,102	8,122,322	-538,893	2,021,340	2,198,058	1,157,586	882,247
2019	13,199,045	5,336,600	7,864,800	-586,467	2,033,672	2,151,353	716,792	633,467
2020	13,340,264	6,253,470	7,086,794	-1,113,737	1,594,673	2,146,745	1,463,749	767,169

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)(2019년 부채와 자본은 서울교통공사 홈페이지 참조)

- 부채의 구성을 보면 금융부채가 비금융부채 보다 크며, 2020년의 경우 총부채 6조 2,535억원 중 금융부채가 55.8%인 3조 4,895억원이며 비금융부채가 44.2%인 2조 7,639억원으로 나타남
- 2019년과 비교하면 금융부채 및 비금융부채 각각 8,000여 억원 정도씩 증가하였음



〈표 2-13〉 서울교통공사 부채 구성

(단위: 백만원)

년도	합계		금융부채		비금융부채	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
2017	4,604,589	100	2,728,466	59.26	1,876,123	40.74
2018	5,120,102	100	3,131,212	61.16	1,988,890	38.84
2019	4,645,470	100	2,674,228	57.57	1,971,242	42.43
2020	6,253,470	100	3,489,544	55.80	2,763,926	44.20

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)

□ 채무구성 및 현황

- 서울교통공사의 채무(금융부채)는 2020년 12월 기준으로 3조 4,898억원이며, 그 구성은 도시철도공채 1조 7,344억원, 시 통합재정안정화기금 차입 3,174억원, 금융기관 차입 등 1조 4,380억원임
- 채무의 구성별 이율, 상환조건, 연도별 잔액(원금), 상환년도는 아래의 표와 같음
  - 서울교통공사 채무의 50% 정도가 도시철도공채임

〈표 2-14〉 서울교통공사 채무(금융부채) 현황

(단위: 억원)

구분	연이율	상환조건 (거치/ 상환기간)	채무잔액			상환종료 연도
			'18.12	'19.12	'20.12	
도시철도공채	2.0-1.25 (고정)	7/0	24,591	17,346	17,344	'20-'26
시 통합재정안정화기금	1.53 (변동)	5/5	1,222	2,098	3,174	'20-'21
금융차입금 등	1.57- 2.68	5/0 7/0	5,500	7,300	14,380	'21-'23
계	-	-	31,313	26,744	34,898	-

자료: 서울시 내부자료

### □ 재무관리계획

- 서울교통공사는 자체 재무관리계획 공시자료에 따르면 2019년 이후 자산 대비 부채비율이 매년 증가할 것으로 추정하고 있음
- 연도별 당기순이익 역시 매년 매출액규모가 정체되는 상황에서 영업손실 규모가 증가할 것으로 예측되며, 이를 통해 볼 때 당기순손실 증가폭이 매년 커질 것으로 추정하고 있음

〈표 2-15〉 서울교통공사 재무관리계획

(단위: 백만원)

연도	재무상태				당기순이익		당기순이익
	자산	부채(A)	자본(B)	부채비율 (C=A/B*100)	매출액	영업이익	
2019	136,000	49,667	86,333	57.53	20,058	-4,942	-5,225
2020	140,208	57,078	83,130	68.66	20,190	-6,176	-6,623
2021	143,172	60,537	82,635	73.26	20,205	-6,729	-7,264
2022	148,257	69,767	78,490	88.89	20,114	-7,294	-7,886
2023	151,050	73,236	77,814	94.12	20,067	-8,163	-8,590

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)

### □ 부채현황 및 관리계획

- 연도별 부채규모 변화
  - 서울교통공사의 2020년 부채 규모는 6조 2,535원으로, 자본 대비 부채 비율은 88%임
  - 부채는 2017년 4조 6,046억원에서 2018년 5조 1,1201억원으로 증가하였다가 2019년에 4조 6,455억원으로 감소하였으나, 2020년에 6조 2,535억원으로 34.61% 증가함
  - 부채비율은 2017년 54%에서 2018년 63%로 증가하였다가 2019년에 54%로 감소하였지만, 2020년에 88%로 34%p 증가하였음

〈표 2-16〉 서울교통공사 연도별 부채규모

(단위: 백만원)

연도	자산			부채		
	유동자산	비유동자산	자산합계(A)	유동부채	비유동부채	부채합계(B)
2017	245,982	12,888,222	13,134,204	1,050,918	3,553,671	4,604,589
2018	284,648	12,957,776	13,242,424	1,039,952	4,080,150	5,120,102
2019	239,730	12,959,315	13,199,045	907,466	4,422,200	5,330,600
2020	238,752	13,101,512	13,340,264	1,408,315	4,845,155	6,253,470

연도	자본						부채비율 (B/C*100)	전년대비 부채증감액	전년대비 부채증감 율(%)
	자본금	자본 잉여금	자본 조정	기타포괄손 익누계액	이익잉여금 (결손금)	자본합계 (C)			
2017	19,526,953	0	0	2,832,006	-13,829,344	8,529,615	54	261,614	0.0
2018	19,659,235	0	0	2,831,324	-14,368,237	8,122,322	63	515,513	11.20
2019	20,676,935	0	0	2,831,344	-14,954,704	8,553,575	54	-474,632	-9.27
2020	21,000,848	0	0	2,154,387	-16,068,441	7,086,794	88	1,608,000	34.61

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)(2019년 부채는 서울교통공사 홈페이지 참조)

○ 부채관리계획

- 서울교통공사의 부채관리계획에 따르면 금융부채(채무)의 규모가 갈수록 증가하고 있는 것으로 나타남
- 특히, 2022년에는 대폭 증가할 것으로 예상됨

〈표 2-17〉 서울교통공사 부채관리계획

연도	금융부채						비금융 부채(B)	합계 (A+B)
	금융차입	정부기금	지역개발 기금	투자보상 채권	기타	소계 (A)		
2019	8,000	0	0	0	23,663	31,663	18,004	49,667
2020	12,737	0	0	0	24,584	37,321	19,757	57,078
2021	14,713	0	0	0	25,107	39,820	20,717	60,537
2022	25,404	0	0	0	22,796	48,200	21,567	69,767
2023	27,123	0	0	0	23,301	50,424	22,812	73,236

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)

### 제3절 재정운영 관련 주요 쟁점

#### 1. 가용재원 부족과 유동성 위험

- 2021년도 서울특별시의 출자금(1,713억원) 및 전출금(500억원) 제외 시 월별 가용자금 전망은 심각하게 부정적인 상황으로 판단됨
- 연말 가용재원 총부족 규모가 1조 5,991억 원으로 추정(12월 가용재원 부족분(1조 8,204억 원)에 서울시 출자예정(1,713억 원) 및 전출금(500억 원)을 포함)
- 시의 출자금이나 전출금을 제외한다면 3월 이후 기관운영 재원에 대한 부족이 발생할 것으로 예상됨
- 3월 전출금(500억 원) 및 출자금(318억 원)을 교부하여도 4월에 187억 원의 재원 부족분 발생할 것으로 예측되어 유동성위험이 매우 높은 것으로 판단되고 있음

〈표 2-18〉 2021년 서울교통공사 재정여건

(단위 : 억원)

구 분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
전기이월(A)	9	1,710	1,292	-403	-1,005	-1,976	-3,060	-3,676	-4,566	-5,277	-5,763	-6,070
자금수입(B)	1,399	1,092	1,338	1,274	1,407	3,109	1,255	1,296	1,182	1,285	1,371	2,150
(운송수입 등)	1,399	1,092	1,338	1,274	1,407	1,219	1,255	1,296	1,182	1,285	1,371	2,150
(공사채)	0	0	0	0	0	1,890	0	0	0	0	0	0
(출자금)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(전출금)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
자금지출(C)	3,698	6,510	3,033	1,876	2,378	4,193	1,871	2,186	1,893	1,771	1,678	5,284
C 차 입(D)	4,000	5,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P 상 환(E)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9,000
월말 가용자금(A+B-C+D-E)	1,710	1,292	-403	-1,005	-1,976	-3,060	-3,676	-4,566	-5,277	-5,763	-6,070	-18,204

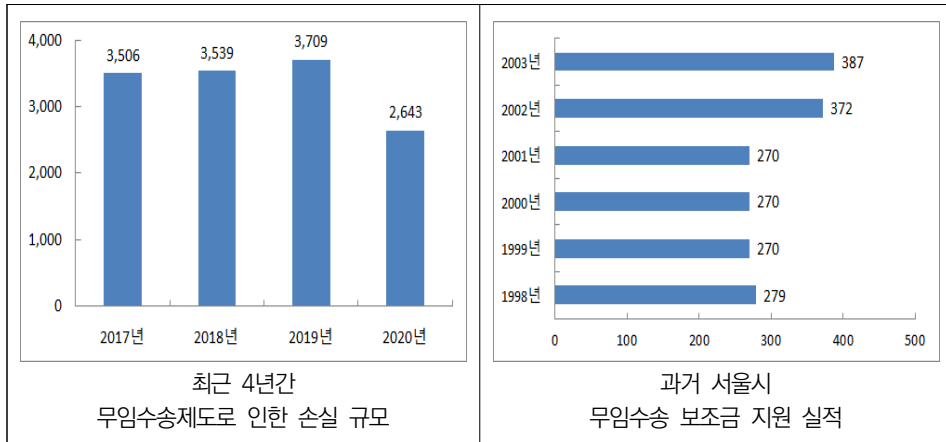
주 : 2021.2.17.기준

자료: 서울특별시(2021)

- 서울교통공사의 운수수익이 2017년 12월말 기준 하루 4,522백만원에서 2021년 1월말 기준 3,347백만원으로 대폭 감소된 상황인데, 여기에 최근 4년간 무임승차제도로 2017년 3,506억원, 2018년 3,539억원, 2019년 3,709억원, 2020년 2,643원의 손실을 입은 상황임
  - 2017년부터 2020년까지 지하철 1호선~8호선 이용자 중 65세 이상 어르신, 장애인, 국가유공자, 독립유공자 등의 무임수송에 따른 누적 손실액은 1조 3,397억원에 이릅니다

〈그림 2-2〉 서울지하철 무임승차 손실 규모

(단위: 억원)



자료: 머니투데이(2021.4.29., 원자료는 서울교통공사 제공)에 근거하여 작성

- 서울교통공사는 2020년에 1조 1,137억원의 적자(당기순손실)를 입은 상황에서 2021년에는 가용재원이 부족하여 유동성위험을 발생시킬 가능성이 매우 큰 것으로 판단됨
  - 2021년에도 1조 6,000여 억원의 적자가 발생할 것으로 예상되고 있음<sup>7)</sup>

7) 신아일보(<http://www.shinailbo.co.kr>)2021.6.24

## 2. 공사채 발행기준

- 현재 서울교통공사는 자체수익으로 운영이 어려운 상황이어서 매년 공사채를 발행하고 있는 상황임
- 서울교통공사는 공사채를 2017년 1,834억원, 2018년 1조 554억원, 2019년 1조 334억원, 2020년 1조 7,580억원 발행하였음
  - 특히, 2020년 공사채발행규모가 대폭 증가한 상황이고 2021년에는 자금부족 현상이 더욱 증가할 것으로 예상되어
  - 2021년에는 부족자금 확보를 위해 1조원 규모의 공사채를 발행할 계획임

〈표 2-19〉 서울교통공사 공사채 발행현황

연도	분기	사업명	발행일자	발행처	발행금액	만기상환일	발행금리 (%)	발행유형	신용평가등급
2017	4/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2017-10-31	우리은행	52,877	2024-10-31	1.25	지방공공자금	AAA
2017	4/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2017-11-30	우리은행	68,197	2024-11-30	1.25	지방공공자금	AAA
2017	4/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2017-12-31	우리은행	62,356	2024-12-31	1.25	지방공공자금	AAA
계					183,430				
2018	4/4분기	해당없음			0			정부자금	
2018	3/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-07-31	우리은행	61,599	2025-07-31	1.25	지방공공자금	AAA
2018	3/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-08-31	우리은행	34,453	2025-08-31	1.25	지방공공자금	AAA
2018	2/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-04-30	우리은행	72,667	2025-04-30	1.25	지방공공자금	AAA
2018	2/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-05-31	우리은행	67,027	2025-05-31	1.25	지방공공자금	AAA
2018	2/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-06-30	우리은행	64,099	2025-06-30	1.25	지방공공자금	AAA
2018	2/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-06-18	교보증권 등	350,000	2023-06-18	2.67	지방공공자금	AAA
2018	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-01-18	삼성증권 등	200,000	2018-06-25	1.79	지방공공자금	A1
2018	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-01-31	우리은행	75,243	2025-01-31	1.25	지방공공자금	AAA

서울교통공사 출자금의 효율적 관리방안

연도	분기	사업명	발행일자	발행처	발행금액	만기상환일	발행금리 (%)	발행유형	신용 평가 등급
2018	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-02-28	우리은행	58,665	2025-02-28	1.25	지방공공자금	AAA
2018	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2018-03-31	우리은행	71,628	2025-03-31	1.25	지방공공자금	AAA
계					1,016,705				
2019	4/4분기	해당없음			0			해당없음	
2019	3/4분기	노후시설개선사업	2019-07-12	NH투자증권 등	180,000	2024-07-12	1.57	지방공공자금	AAA
2019	3/4분기	부족자금조달	2019-07-17	신영증권 등	60,000	2019-12-26	1.57	지방공공자금	A1
2019	3/4분기	부족자금조달	2019-08-13	하나금융 증권 등	70,000	2019-12-17	1.46	지방공공자금	A1
2019	3/4분기	부족자금조달	2019-09-17	하나금융 증권 등	100,000	2019-12-17	1.60	지방공공자금	A1
2019	2/4분기	부채원리금상환 및 노후시설재투자비조달	2019-06-18	하나금융 투자 등	100,000	2019-12-26	1.73	지방공공자금	a1
2019	1/4분기	부채원리금상환및노후시설재 투자비조달	2019-01-31	신한은행	70,741	2026-01-31	1.25	지방공공자금	AAA
2019	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2019-02-28	신한은행	48,726	2026-02-28	1.25	지방공공자금	AAA
2019	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2019-03-31	신한은행	3,909	2026-03-31	1.25	지방공공자금	AAA
2019	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2019-01-16	KTB증권 등	260,000	2019-07-16	1.93	지방공공자금	A1
2019	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2019-02-19	KB 증권 등	70,000	2019-08-16	1.91	지방공공자금	A1
2019	1/4분기	부채원리금 상환 및 노후시설 재투자비 조달	2019-03-28	SK 증권 등	70,000	2019-09-19	1.88	지방공공자금	A1
계					1,216,705				
2020	4/4분기	코로나19 수입결손 관련	2020-10-14	KB증권 등	190,000	2030-10-14	1.64	지방공공자금	AAA
2020	4/4분기	코로나19 수입결손 관련	2020-11-03	db금융등	125,000	2027-11-03	1.61	지방공공자금	AAA
2020	4/4분기	노후시설개선사업	2020-11-25	교보증권 등	73,000	2025-11-25	1.46	지방공공자금	AAA
2020	4/4분기	코로나19 수입결손 관련	2020-11-25	NH투자증권	40,000	2027-11-25	1.58	지방공공자금	AAA
2020	4/4분기	코로나19 수입결손 관련	2020-11-25	유안타증권	100,000	2030-11-25	1.7	지방공공자금	AAA
2020	4/4분기	부족자금조달	2020-11-05	DB금융 등	140,000	2020-12-02	0.49	지방공공자금	A1
2020	3/4분기	부족자금조달	2020-07-02	부국증권 등	140,000	2020-12-15	0.61	지방공공자금	A1
2020	3/4분기	부족자금조달	2020-09-16	DB금융투자 등	80,000	2020-10-16	0.69	지방공공자금	A1
2020	2/4분기	부족자금조달	2020-04-23	SK증권 등	110,000	2020-11-25	1.1	지방공공자금	A1
2020	2/4분기	노후시설개선사업	2020-06-03	DB금융투자 등	90,000	2025-06-03	1.33	지방공공자금	AAA
2020	2/4분기	노후시설개선사업	2020-06-18	DB금융투자 등	180,000	2025-06-18	1.38	지방공공자금	AAA
2020	1/4분기	부채원리금 상환 등	2020-01-09	DB금융투자 등	290,000	2020-11-09	1.5	지방공공자금	A1
2020	1/4분기	부채원리금 상환 등	2020-01-14	교보증권 등	200,000	2020-06-25	1.51	지방공공자금	A1
계					1,291,948				

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시시스템)

- 이상과 같이 서울교통공사는 재정운영을 위해 공사채 발행의 필요성 매우 크나 공사채 발행 한도를 초과하여 공사채를 더 발행하기 어려운 실정에 있음
  - 공사채발행한도 운영비율이 서울교통공사의 경우 130%로, 2021. 6. 30 일 기준으로 135.46%로 현행의 운영비율대로라면 서울교통공사는 공사채 발행의 필요성이 매우 크지만 공채채발행한도 운영비율을 초과하여 공사채를 발행할 수 없음
  - 지방공기업의 공사채발행한도 운영비율의 한도는 도시개발공사 300%, 도시철도 100%, 기타공사 200%이며, 서울교통공사의 경우 2017년 하반기부터 130%로 인상 조정하였음
  - 서울교통공사는 그동안의 누적적자 및 2021년의 자금부족 상황을 고려하여 서울교통공사의 공사채발행한도 운영비율의 상향조정을 건의하였으나 수용되지 않은 상황임
  - 이에 본 연구에서는 서울교통공사의 재정상황을 진단하여 공사채발행한도 운영비율의 인상 조정을 검토하고자 함



《 사채발행한도 운영기준 》

- ◆ **(목적)** 공사채발행 승인심사시 행안부 부채중점관리기관의 부채감축계획에 따른 연도별 부채목표비율과 연계하여 사채발행한도를 적용함으로써 지방공사·공단의 재무건전성 강화 및 경영정상화 도모
- ◆ **(적용대상)** 주택·토지개발사업 추진을 위해 사채발행 승인 신청하는 지방공사·공단  
 \* 기타사업 발행한도는 법령상 기준에 따라 부채비율 200%까지 운영
- ◆ **(적용방법)** 승인신청 당시 상·하반기별 사채발행한도를 적용, 승인여부 판단

《적정 한도비율》

- 지방공기업 정책위원회에서 확정된 유형별 사채발행한도 운영비율 조정·적용
  - ▶ (도시개발) 300%, (도시철도) 100%, 130%(서울교통공사), (기타공사) 200%
- 既확정사업 지연시 공사의 재무상황에 악영향을 초래하는 경우, 유동성 악화 등 긴급사태 발생시, 자치단체의 추가출자 등 지원계획(의회의결 필요)이 마련되는 경우 등에는 지방공사채 승인심의위원회의 심의를 거쳐 기준 적용 완화 가능

《한도산식》

$$\text{사채발행한도} = \frac{\text{전기말 부채총액}^{\text{①}} + \text{기승인분 발행예정액}^{\text{②}} + \text{금회 신청액}^{\text{③}} - \text{상환예정액}^{\text{④}}}{\text{순자산액} + \text{출자(예정)액}^{\text{⑤}}}$$

- ① 하반기 신청의 경우, 상반기말 재무상태표상의 부채총액
- ② 행안부 사전승인 및 자치단체 자체승인분을 대상으로 한 발행예정액
- ③ 신규 및 추가발행 등 부채에 영향을 미치는 신청액(차환, 발행기간 연장 등 제외)
- ④ 당기에 만기도래하나 상환자금 마련이 가능하여 별도 차환신청이 필요없는 부채  
 \* 공사채 승인신청 시 확인할 수 있는 자료 제시할 경우만 인정
- ⑤ 당해연도 자치단체 예산에 반영된 현금출자, 출자완료된 현물출자액  
 (예산서 및 등기부등본 등 증빙서류 첨부)

자료: 행정안전부, 2020년도 지방공사채 발행운영기준, p.13

- 한편, 서울특별시는 2021년에 1조 6,000여 억원 정도의 적자가 예상되어 2021년에 2차에 걸쳐 서울교통공사의 부채를 1차('21년 1월)에 3,523억원, 2차('21년 6월) 4,353억원을 이관 받았으며, 운영비 1,000억원을 지원하였음
  - 서울교통공사가 2021년 6월에 4,530억원(향후 2년치 조기 이관)을 서울특별시로 이관할 경우 부채비율은 135%에서 116%로 낮아지기 때문에 자금난 해소를 위해 추가적인 공사채 발행이 가능해짐
  - 서울특별시는 2021.6.30일자로 서울교통공사로부터 2022년부터 2023년 9월까지 상환 만기가 도래하는 4,530억원(이자 포함) 상당의 도시철도공채를 조기 이관받음<sup>8)</sup>
- 부채비율이 135%에서 116%로 낮아져 130%까지는 공사채를 발행할 수 있지만, 문제는 지방공사채 제도 운영 기준인 (1) 공사채 발행 운영방침으로 운영비 부족분 충당을 위한 공사채 발행은 불가한 것으로 되어 있으며, (2) 지방공사채 발행 대상사업 기준이 사업비, 차환, 재난(자연재해, 사회재난, 전염병)에 의한 수입결합 보전에 해당하지 않기 때문에 서울교통공사는 공사채를 발행할 수 없음
- 또한 서울특별시가 서울교통공사로부터 부채를 이관받을 경우 서울특별시의 채무가 증가하여 예산대비채무비율이 증가할 경우 서울특별시의 지방채 발행도 제한을 받을 수 있는 문제가 발생함
  - 현재 서울특별시의 채무관리지표인 예산대비채무비율이 장기미집행도시계획시설, 특히 공원부지의 매입 재원을 지방채로 조달하기 때문에 재정위기 '주의' 기준인 25%를 초과하고 있음

8) 도시철도공채는 도시철도법과 서울시 조례에 따라 도시철도 건설과 운영에 필요한 자원 조달을 위해 지자체가 발행하는 채권임. 도시철도공채는 서울특별시와 서울교통공사가 분담해 상환해왔음. 그런데, 서울교통공사의 경영난이 심해지자 2019년에 **서울특별시**시는 2026년까지 만기가 도래하는 2조4000억원 규모 도시철도공채를 넘겨받기로 했음. 이에 서울교통공사는 만기 시점에 맞춰 매년 순차적으로 도시철도공채를 서울특별시로 이관할 계획이었음. 하지만, 최근 코로나19의 영향으로 서울교통공사의 자금난이 심해지자, 향후 2년치인 4,530억원을 한 번에 넘겨 받기로 했음(신아일보(<http://www.shinailbo.co.kr>)2021.6.24.)

- 코로나 19의 영향에 의한 운임수입 감소, 무임승차제도로 인한 운영수입 손실 등이 복합적으로 작용하여 도시철도의 정상적인 운영이 어려운 상황에서 경영을 유지하기 위해서는 공사채의 발행으로 유동성 위기를 해소할 필요가 있음
  - 하지만 현재의 상황을 종합하여 볼 때, 공사채 발행은 제도적으로 한계가 있기 때문에 코로나 19의 영향에 따른 운영비 충당이나 공사채발행한도 운영비율 130%의 상향 조정여부 등 공사채 발행 기준에 대한 검토·조정이 필요함

### 3. 출자금 관리

- 2017년 서울교통공사가 출범한 이후 서울특별시의 서울교통공사에 대한 출자금 지원은 매년 이루어지고 그 규모가 크게 증가하고 있음
  - 구체적으로 2018년 1,300억원 수준이던 현금출자는 2020년에는 약 2,900억원으로 3년 만에 2배가 넘게 증가하였음.
  - 특히 2019년의 경우 현금출자와 함께 대규모의 현물출자가 이루어지면서 총 출자액이 1조원이 넘고 있음

〈표 2-20〉 서울교통공사 출자현황<sup>9)</sup>

(단위: 백만원)

구분	현금출자	현물출자	계
제1기(2017년)	15,334	-	15,334
제2기(2018년)	132,282	-	132,282
제3기(2019년)	182,834	834,866	1,017,700
제4기(2020년)	288,486	-	288,486

9) 서울교통공사 회계감사보고서 (클린아이). 단 2020년은 서울시 예산서 금액

- 서울특별시가 서울교통공사에 매년 출자금을 지원하고 있는데, 출자금 관리와 관련하여 현재 두 가지 쟁점이 발생하고 있음
- 첫째, 서울특별시가 서울교통공사에 출자금을 지원할 경우 사업별로 사업과 금액을 명기하여 지원하고 있는데, 지원 목적대로 서울교통공사가 사용하는지 알 수 없음
    - 즉, 사업목적대로 사용하였는지, 출자금의 일부를 경상비로 사용하였는지 알 수가 없기 때문에 회계적인 측면에서 출자금의 관리가 필요하다는 쟁점이 제기되고 있음
    - 법 제도적인 측면에서 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률(출자출연법)」에서는 재정지원에 대한 규정과 별도로 사후관리에 관한 규정이 시행령에 있어 출자기관의 출자금에 대하여는 사후관리 규정이 있는 반면, 지방공기업법을 적용받는 지방공사의 출자금에 대하여는 지방공기업법에 출자금의 사후관리 규정이 없어 지방공기업법의 검토가 필요하다는 것임
  - 둘째, 「중대재해 처벌등에 관한 법률(중대재해처벌법)」이 2022년 1월부터 시행되며, 이 법률이 시행되면 중대재해 발생시 서울교통공사의 사장 및 서울특별시장도 법률상 경영책임자이기 때문에 중대재해 발생시 처벌을 받을 수 있다는 의견이 지배적임<sup>10)</sup>
    - 서울특별시의 서울교통공사에 대한 출자금의 사후관리 외 서울교통공사의 지도·감독 시스템이 마련되어야 할 필요성이 제기되어, 그 방안의 모색이 필요한 실정임

10) 예를 들면, 2016년 5월 28일 서울 지하철 2호선 구의역 내선순환 승강장에서 스크린도어를 혼자 수리하던 외주업체 직원(간접고용 비정규직)인 김 아무개(1997년생, 향년 19세)가 출발하던 전동열차에 치어 사망한 산업재해 등을 들 수 있음



## 제3장

# 서울교통공사 출자금 관리방안

- 제1절 출자금 현황 및 관련 법령 검토
- 제2절 서울교통공사 출자금 관리 개선방안
- 제3절 법령 제·개정(안) : 지방공기업 등



## 제1절 출자금 현황 및 관련 법령 검토

## 1. 출자금의 의의

## 1) 출자금의 개념

- 민간기업에 있어 출자금(出資金)<sup>11)</sup>이란 조합, 합명회사, 합자회사, 유한회사 등 주식회사 이외의 기업에 자본출자를 한 것을 말함. 즉 주식회사에 대한 자본출자인 “투자주식”과 비교되는 개념임
- 지방자치단체 재무회계에서도 이와 같은 개념에 따라 지방자치단체의 주식회사에 대한 자본투자는 “투자주식”으로, 지방공사 등에 대한 자본투자는 “출자금”으로 구분하여 표시하고 있음
  - 한편, 예산회계에서 출자금은 “지방공기업법”에 따라 지방공사, 지방공단 또는 지방자치단체 외의 자와 공동으로 사업을 추진하는 경우 ‘출자하는 자금’으로 규정하고 있음
  - 출자금 자체에 대한 개념적 정의는 없음

**502 출자금<sup>12)</sup>**

용자금(501)을 제외한 「지방재정법」 제18조 규정에 따른 지방자치단체 출자금

가. 법령의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체

나. 지방공기업법에 의한 지방공사·지방공단 또는 지방자치단체 등을 회원으로 하는 공익법인

다. 「지방공기업법」 제2조의 규정에 의한 사업을 지방자치단체 외의 자와 공동으로 하려고 할 경우

(예) 의료원·지방공사 출자 등

11) 회계세무용어사전 (법문사 2006)

12) 2021년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준 (행정안전부, 128쪽). “지방자치단체 출자출연에 관한 법률”에 따른 출자기관에 대한 출자를 명확히 언급하고 있지는 않음



- 민간기업이 회사 형태에 따라 자본출자를 출자금과 투자주식으로 구분하는 것과 달리, 예산회계에서는 지방자치단체가 지방자치단체 이외의 기관에 대한 자본출자를 모두 포괄하는 개념으로 출자금이 사용되고 있음
  - 한편 재단법인 등에 대한 지원금은 출연금<sup>13)</sup> 과목으로 집행되며 회사형태가 아니므로 엄밀한 의미의 자본출자란 개념이 적용되지 않음

〈표 3-1〉 출자금 개념 비교

구분	민간기업	지방자치단체	
		재무회계	예산회계
주식회사에 대한 출자	투자주식	투자주식	출자금
조합, 합명, 합자, 유한회사 등에 대한 출자	출자금	출자금	
지방공사, 지방공단 등에 대한 출자	(해당없음)		

## 2) 출자금의 분류

### □ 출자재원 성격에 따른 구분

- 출자금은 출자재원의 성격에 따라 현금을 출자하는 현금출자와 유형자산 등 실물자산을 출자하는 현물출자로 구분할 수 있음
- 현물출자의 경우 현금출자와 달리 출자하는 실물자산에 대한 평가가 필요하며, 지방공사의 운영재원 확보에 직접적으로 도움을 주기보다는 재무구조 개선(예: 부채비율) 등의 효과가 있는 점에서 차이가 있음

13) 출연금(306)은 지방자치단체가 법령 또는 조례에 의거 민간 및 법인에게 지원하는 경비를 의미함

### □ 출자시기에 따른 구분

- 출자시기를 기준으로 설립시 출자금과 법인설립 이후 출자금으로 구분할 수 있음
- 통상 설립 시점에 충분한 재원이 확보되지 못하였거나, 추가적인 대규모 투자가 필요한 경우, 재무구조 개선이 필요한 경우, 자체운영이 곤란한 경우 등에 설립 이후 출자가 이루어지게 됨

〈표 3-2〉 출자금의 분류

분류기준	유형	비고
출자재원의 성격	현금출자, 현물출자	자산평가(현물출자)
출자시기	설립시 출자금, 설립 이후 출자금	

### 3) 결산서 상 출자금의 표시

- 지방자치단체 예산회계에서 출자는 세출예산(502 출자금)으로 집행되며 지방공사 및 출자기관은 이를 자본예산의 세입과목(160 자본금수입)<sup>14)15)</sup>으로 기재함
- 지방공사 및 출자기관은 예산을 경상적수입이 지출과 연계된 사업예산<sup>16)</sup>과 자본적수입이 지출과 연계된 자본예산으로 구분하며 출자금은 자본예산의 자본적수입으로 기록되고 있음

14) 2019년도 지방공기업 예산편성기준

15) 2019년도 지방출자출연기관 예산편성지침 및 예산집행기준

16) 지방자치단체의 사업별예산(program budget)이 아닌 기업회계적 개념이 적용된 경상예산(경상수입과 경상지출)의 성격

〈표 3-3〉 예산회계의 출자금

구분	지방자치단체	지방공사·출자기관
세입·세출	세출	세입 (자본예산)
예산과목	502 출자금	160 자본금수입

- 재무회계에서는 출자금을 재무제표(재무상태표)에 표시함에 있어 지방자치단체에서는 투자자산으로 지방공사 및 출자기관에서는 자본금으로 기재함 - 한편, 출연금은 자치단체에서는 비용으로 재단법인 등에서는 이를 수익(출연금수익)으로 손익계산서에 반영하고 있어 출자금과는 차이가 있음

〈표 3-4〉 재무회계의 출자금

구분	지방자치단체	지방공사, 출자기관
자산·자본	자산	자본
계정과목	투자자산(투자주식, 출자금)	자본금

#### 4) 출자금의 사후관리 및 관련 법규

- 사후관리는 자금을 출자한 이후에 출자금이 목적에 맞게 사용될 수 있도록 진행되는 관리활동을 의미함
- 여기에는 자금관리 및 회계관리가 모두 포함되며, 통상 자금관리와 관련하여 별도 계좌관리, 회계관리와 관련하여 지도감독 및 보고, 이행실적 보고, 별도 계정관리 등이 있음

##### □ 별도 계좌관리

- 지방공기업법에는 지방공사에 대한 출자 및 기타 재정지원에 관한 규정은 있으나 출자금의 사후관리와 관련된 별도 규정은 없음

- 한편 "지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률(출자출연법)"에는 재정지원에 대한 규정과 별도로 사후관리에 관한 규정이 시행령에 있음
  - 즉 출자출연법 시행령 제15조는 출자금 등의 관리를 위하여 별도의 계좌를 사용하여야 한다고 규정하고 있음. 이 내용은 출자금의 입·출금의 명확한 관리를 위해 별도 은행계좌를 설치해 사용하라는 의미로 이해됨

#### 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률

- 20조(재정 지원)** ① 지방자치단체는 제4조제1항 각 호의 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 출자·출연 기관에 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 제24조에 해당하거나 해당할 것으로 예상되는 출자·출연 기관에 대해서는 재정 지원을 할 수 없다.
- ③ 출자금·출연금 또는 보조금의 교부·관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령

**제15조(출자금·출연금 등의 관리)** 출자·출연 기관은 법 제20조에 따른 출자금·출연금 또는 보조금의 관리를 위하여 별도의 계좌를 사용하여야 한다.

- 지방공기업법에 이러한 내용이 별도로 없는 것은 지방공사 등의 경우 지방자치단체가 지배력(지방공단은 100% 지분, 지방공사는 50% 이상 지분)을 가지고 있으나, 출자법인은 민간기업이 과반수의 지분을 보유하는 등 지배력을 행사하고 있어(통상 자치단체 지분율은 20% 이내) 자치단체의 출자금이 적절하게 사용되고 있는지를 관리할 필요성이 있기 때문으로 판단됨
- 즉, 지방공사에는 지방자치단체가 실질적으로 지배력을 가지고 있는 경우 법인 전체에 대한 관리, 감독이 가능하므로 별도 계좌관리의 필요성이 낮다고 판단한 것으로 보임
- 참고로 "지방보조금 관리기준(행정안전부)"에 따르면 민간에 대한 지방보조금 관리에 있어 1개 사업에 1개 통장을 별도로 사용하는 보조금 전용통장의 개설에 대한 규정이 있음. 이는 출자출연법의 내용과 유사한 부분임

### 지방보조금 관리기준

- 지방보조금 관리 통장(계좌) 등 사본 제출
  - 민간에 대한 지방보조금 통장은 자부담을 포함한 보조금만 관리할 수 있도록 1개 사업에 1개의 통장(계좌)을 별도 개설(법인일 경우 법인명의, 기타 단체는 단체명과 대표자 성명이 함께 들어간 통장으로 개설)

### □ 지도·감독과 보고

- 지방자치단체장은 출자기관에 출자금을 교부한 사업에 대해 지도·감독을 할 수 있으며(출자출연법 25조 1항 2호 및 동 시행령 18조 1항 1호), 출자기관의 업무, 회계, 재산 등에 대해 필요한 보고를 하게 할 수 있음(출자출연법 26조 1항)
- 그러나 지방공사의 경우 자치단체장의 관리·감독에 대한 포괄적인 규정만 존재하며(지방공기업법 73조 1항), 업무, 회계, 재산 등에 대한 필요한 보고를 하게 할 수 있다는 규정은 존재하나 보고를 받는 자가 지방자치단체장이 아닌 행정안전부장관으로 되어 있어 차이가 있음(지방공기업법 73조 2항).
- 다만 이와는 별도로 “서울교통공사 설립 및 운영조례”에서 출자출연법 25조 및 26조 내용과 유사한 규정을 반영하고 있음
  - 조례에서 규정한 지도·감독 및 보고와 관련된 조항은 기본적으로 출자출연법의 내용과 같음
  - 다만 출자출연법에서 자치단체장과 “협의”하여야 한다고 규정한 부분을 시장의 “승인”을 받아야 한다고 규정하여 상대적으로 엄격한 규정임
  - 또한 중요재산의 취득·관리 및 처분, 그 밖에 시장이 특별히 정하는 사업에 대해서도 시장의 승인을 받도록 하고 있어 보다 포괄적인 범위의 통제가 가능한 내용을 담고 있음

**지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률**

**제25조(지도·감독 등)** ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
  2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업
- ② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항
  2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항

**제26조(검사·보고 등)** ① 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

**지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령**

**제18조(지도·감독 등)** ① 법 제25조제1항 제2호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 법 제20조에 따라 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업
2. 법 제21조에 따라 출자·출연 기관이 대행하는 사업
3. 법 제22조제2항에 따라 지방자치단체가 상환을 보증한 사업
4. 해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업

**지방공기업법**

**제73조(감독 등)** ① 지방자치단체의 장은 공사의 설립·운영 등 공사의 업무를 관리·감독한다.

② 행정안전부장관은 공사의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 공사에 필요한 보고를 명할 수 있다.

**서울교통공사 설립 및 운영조례**

**제31조(감독)** ① 시장은 공사의 사무를 감독한다.

② 공사는 다음 각 호의 사항에 대하여 시장의 승인을 받아야 한다.

1. 기구 및 정원에 관한 사항
2. 인사규정, 임직원의 보수규정(연봉제규정, 복리후생규정 포함) 및 퇴직금규정(명예퇴직규정 포함) 등 중요한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항
3. 중요한 재산의 취득, 관리 및 처분에 관한 사항
4. 그 밖에 시장이 특별히 정하는 사항

**제32조(보고 및 검사 등)** 시장은 공사의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며 필요한 보고를 명할 수 있다.

## □ 이행실적 보고

- 출자출연법 및 지방공기업법에는 지방자치단체장 등의 입장에서의 지도, 감독과 보고를 명하는 규정만이 존재하며, 지방공사가 이행실적을 구체적으로 언제, 어떻게 보고할 것인지에 대한 내용은 없음
- 참고로 국고보조금에 대한 기본 법률인 “보조금 관리에 관한 법률”은 이행실적 보고에 대한 사후관리 규정이 있음
  - 법률에 따르면 보조사업자는 사업완료 또는 회계연도 종료시점에서의 정산보고서<sup>17)</sup> 및 관련 서류를 포함한 실적보고를 하도록 규정하고 있음

### 보조금관리에 관한 법률

제27조(보조사업 또는 간접보조사업의 실적 보고) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 보조사업 또는 간접보조사업을 완료하였을 때, 폐지의 승인을 받았을 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 그 보조사업 또는 간접보조사업의 실적을 적은 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 제출하여야 한다.

## 2. 중대재해법 시행과 지방자치단체의 책임

- 2022년 1월부터 시행되는 “중대재해 처벌등에 관한 법률(중대재해처벌법)”에 따르면 지방공사와 관련하여 공사 사장은 물론 지방자치단체장도 법률상 경영책임자로 해석되어 중대재해 발생시 처벌을 받을 수 있음
- 지방공기업의 사업을 성격별로 구분하면 자체사업과 위탁계약에 따른 지방자치단체 대행사업으로 나눌 수 있음
  - 자체사업의 경우 지방공사 사장을 경영책임자로 봄에 문제는 없을 것이

17) 보조금 금액이 일정금액(예: 5억원) 이상인 경우 정산보고서에 대한 검증을 받도록 추가로 규정함

- 나 대행사업의 경우 자치단체장을 안전 및 보전에 대한 책임자로 볼 여지가 있는 상황임<sup>18)</sup>
- 이러한 관점에서도 기존의 관리체계와 별도로 지방자치단체 입장에서 안전과 관련한 투자의 집행현황 파악 등 출자금 관리를 강화해야 할 필요성이 제기되고 있음

#### 중대재해 처벌등에 관한 법률

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “경영책임자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람

나. 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장

**제10조(중대시민재해 사업주와 경영책임자등의 처벌)** ① 제9조를 위반하여 제2조제3호가목의 중대 시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다

### 3. 서울교통공사 출자 현황

- 서울교통공사가 출범한 이후 서울교통공사에 대한 서울특별시의 출자는 매년 이루어지고 있음
  - 설립당시 2017년 153억원, 2018년 1,323억원, 2019년 1조 177억원 (현물출자 8,349억원 포함), 2020년 2,885억원을 출자함
- 서울특별시(도시철도과)에서 서울교통공사의 출자에 있어 예산서에 그 용도가 세부적으로 기재되고 있음을 알 수 있음
  - 참고로 2020년 예산서의 출자금 용도를 살펴보면 시설투자과 관련된 부분이 많으며 다음으로 전동차 구입 및 보수, 각종 용역비(타당성조사, 실태조사 등) 지출의 순서로 분석됨<sup>19)</sup>

18) 중대재해 처벌등에 관한 법률 시행과 주요 내용 (지방공기업평가원 웹진, 2021, 장호진)



〈표 3-5〉 서울교통공사 출자목적 (2020년 서울시 예산서)

(단위: 천원)

내역	예산액	성격
지하철1~4호선 노후시설 재투자(시비)	24,967,000	시설투자
지하철5~8호선 노후시설 재투자(시비)	35,270,000	시설투자
지하철역 승강편의시설 설치	34,600,000	시설투자
지하철 방음벽설치 및 고가구조물 보강	1,367,500	시설투자
지하철역 화장실 증축	1,650,000	시설투자
지하철 2,3호선 노후전동차 교체	52,300,000	전동차구입
지하역사 공기질 개선	49,227,400	시설투자
지하철역사 문화예술사업 10개분야 (2개역)	9,200,000	시설투자
4호선 미아역 노후역사 환경개선 및 테마역사 조성	12,935,000	시설투자
7호선 독섬유원지역 리모델링 및 문화예술(테마) 역사조성 타당성용역	100,000	용역비
지하철 문화예술 활성화사례 및 방안분석	20,000	용역비
동대문역, 신설동역, 종로5가역 리모델링	10,123,000	시설투자
쌍문역, 서울역, 한성대입구역 역사환경 개선공사	38,593,800	시설투자
통합관제시스템 구축	3,903,500	시설투자
가산디지털단지역 혼잡도 개선(토지보상, 설계비)	179,000	시설투자
지하철역 출입구 캐노피 설치	2,300,000	시설투자
5~8호선 1.2차 전동차 노후스프링 교체	1,900,000	전동차보수
PSD검지센서(레이저스캐너) 모니터링시스템 설치	500,000	시설투자
4호선 전동차(ADV) 주전력 변환장치용 IGBT스택 개조	650,000	전동차보수
7~8호선 전동차(2차) 인버터스택 개량	600,000	전동차보수
교통공사 위험시설 상시 초동화재 진압을 위한 자동소화장비설치	500,000	시설투자
역사화재 대비 고객 안전확보 시설물 확충	350,000	시설투자
서울교통공사 지하철 승강기용 공기청정기 시범설치	500,000	시설투자
근로자회복을 위한 산소캡슐 설치	150,000	시설투자
7호선 청담역 미세먼지 프리존 조성	1,950,000	시설투자
지하철 출입구 실태조사	400,000	용역비

19) 다만 안전 및 보건분야에 대한 예산을 예산서에서 직접 파악할 수는 없었음. 안전분야 예산은 성인예산의 경우와 마찬가지로 별도의 과정을 통해 파악이 가능할 것으로 판단됨

내역	예산액	성격
2호선 까치산역 출입구 연장	100,000	시설투자
도시철도 소음저감을 위한 소음지도 구축	400,000	용역비
지하철 환기구 실태조사	300,000	용역비
3호선 연신내역 1번 출입구 환기구 개선	100,000	시설투자
3호선 불광역 6번 출입구 환기구 개선	400,000	시설투자
7호선 사가정역 1.2번 출입구 환기구 개선	450,000	시설투자
7호선 내방역 출입구 계단 미끄럼 방지장치 설치	500,000	시설투자
3호선 홍제역 고객대기실 설치	200,000	시설투자
서울시 도시철도 유니버설디자인 적용 및 개선방안 연구	100,000	용역비
지하철 지향성 스피커 시범설치	100,000	시설투자
지하철 화재대비 안전시설물 설치	80,000	시설투자
지하철 승객 안전사고 실태, 현황조사 및 대응방안 수립	20,000	용역비
지하철역 캐노피 설치	1,500,000	시설투자
합계	288,486,200	

## 제2절 서울교통공사 출자금 관리 개선방안

### 1. 주요 고려 요소

#### 1) 공공책임, 공공회계책임과 관리책임 측면

##### □ 공공책임 검토

- 공공책임(public accountability)은 현대 민주적 거버넌스의 특징이지만, 개념적으로 "공공책임"은 다소 애매한 부분이 있음. 공공책임은 흔들리는 논쟁을 보완하고, 신뢰성, 충실성 및 정의의 이미지를 불러 일으키는 정치적 단어 중 하나임
  - 역사적으로 책임의 개념은 회계(accounting)와 밀접한 관련이 있으며, 말 그대로 부기(bookkeeping)에서 비롯되었으나 오늘날에는 이러한 기원을 훨씬 넘어서 공공부문과 민간부문 모두에서 거버넌스의 상징이 되었음.<sup>20)</sup>
- 미국의 감사원인 GAO는 2004년 기관명칭을 종전의 General Accounting Office에서 Government Accountability Office로 변경하였음. 이는 감사원의 임무가 종전의 재무감사를 넘어 정부사업(program)의 수행방식과 목표달성 여부를 검토하는 성과감사까지 확대됨에 따른 것임<sup>21)</sup>
  - 이는 회계(accounting)와 공공책임(accountability)의 연관성과 발전 과정을 보여주는 사례임

#### 2) 공공회계책임 검토

- 회계분야에서 이러한 공공책임을 공공회계책임, 재무회계에서의 수탁책임 등의 개념으로 설명하고 있음

20) The Oxford Handbook of Public Management (Mark Bovens 2007)

21) U.S. GAO Homepage

- 국가회계기준<sup>22)</sup>에 따르면, 결산서에 포함되는 재무제표는 국가가 “공공회계책임”을 적절히 이행하였는지를 평가하는데 필요한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 이와 관련하여 아래의 항목을 제시하고 있음
  - 국가의 재정상태 및 그 변동과 재정운영결과에 관한 정보
  - 국가사업의 목적을 능률적, 효과적으로 달성하였는지에 관한 정보
  - 예산과 그 밖에 관련 법규의 준수에 관한 정보
- 지방회계기준<sup>23)</sup>도 재무보고의 목적으로 지방자치단체가 “공공회계책임”을 적절히 이행하였는가 여부를 평가하는데 필요한 정보를 제공하도록 규정하여 국가회계기준과 유사한 내용을 정의하고 있음
  - 재정상태, 재정운영성과, 현금흐름 및 순자산변동에 관한 정보
  - 당기의 수입이 당기의 서비스를 제공하기에 충분하였는지 또는 미래의 납세자가 과거에 제공된 서비스에 대한 부담을 지게 되는지에 대한 기간 간 형평성에 관한 정보
  - 예산과 그 밖의 법규의 준수에 관한 정보

#### □ 산하기관에 대한 관리책임 강화

- 지방자치단체의 경우 재정분권을 통해 지방재정의 자율성과 책임성을 높이려는 노력을 추진하고 있음. 여기서 언급된 것이 지방재정의 책임성에 대한 것임
- 지방공기업과 관련하여 지방자치단체의 관리책임을 강화하려는 노력이 이루어지고 있음
  - 지방공기업은 경영에 있어 공익성과 수익성의 조화와 함께 독립채산원칙이 제시되고 있어 경영의 자율성을 보장하고 있음. 이는 자원조달에 있어 수익자 및 원인자가 부담을 원칙으로 하는 것과 연관됨

22) 국가회계기준에 관한 규칙 제5조 4항 (기획재정부)

23) 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제4조 2항 (행정안전부)

- 한편, 지방자치단체의 지방공기업에 대한 “관리책임”도 함께 언급되는데, 기본적으로 지방직영기업의 경우 관리자를 지정하고 지방공사 및 지방공단 등의 경우에는 사장 또는 이사장을 임명하는 방식으로 이루어지고 있으나<sup>24)</sup> 최근에는 분야별로 관리책임을 강화하기 위한 다양한 노력이 진행되고 있음
- 대표적으로 지방공기업 부채를 지방자치단체가 책임지고 관리하는 “통합부채 관리체계”가 추진되었음<sup>25)</sup>
  - 이에 따라 부채는 지방자치단체, 지방공기업, 출자·출연기관의 것을 포함한 통합적인 체계로 전환하고 우발부채까지 관리하게 됨
  - 이는 기존의 지방자치단체 채무관리 개념보다 그 범위가 크게 확대된 것과 함께 지방자치단체의 관리책임을 강조한 것이 특징임
  - 지방자치단체 재정평가 수단인 재정분석의 지표에 산하기관을 포함한 관리채무란 개념이 반영된 것도 이와 관련이 있음
- 다른 사례로 지방자치단체의 지방공기업에 대한 관리책임을 강화하기 위해 “지방자치단체 평가에 공기업관리 실태를 반영”하는 제도개선이 이루어진 바 있음<sup>26)</sup>
  - 구체적으로 지방자치단체 합동평가 지표에서 소관 지방공기업 등의 부패 척결을 위한 지방자치단체 감사 횟수, 교육 횟수와 지방공기업 등의 비위 발생 정도, 감사원 지적사항 개수 등을 반영함
- 이러한 지방자치단체의 지방공사에 대한 관리책임 강화의 구체적인 방법으로 출자금에 대한 관리 강화가 검토될 수 있음

24) 지방공기업의 특징 (행정안전부)

25) 지방공기업 부채, 지자체가 책임지고 통합 관리 (행정안전부 2013)

26) 지방공기업 위법부당한 예산·조직운영 근절방안 마련 (행정안전부 2017)

## 2) 지방자치단체의 지방공기업에 대한 권리와 책임 측면

### □ 관련 규정 검토

- 지방공기업법에 따르면 지방공사에 대한 출자금(공사의 자본금)은 주식으로 발행하며, 지방자치단체의 지방공사에 대한 주주권은 누가 행사할 것인지에 대한 규정만이 존재하며 그 권리에 대한 명시적 규정은 없음

#### 지방공기업법

**제53조(출자)** ① 공사의 자본금은 그 전액을 지방자치단체가 현금 또는 현물로 출자한다.

③ 제2항의 경우에는 공사의 자본금은 주식으로 분할하여 발행한다. 이 경우에 발행하는 주식의 종류, 1주의 금액, 주식 발행의 시기, 발행 주식의 총수와 주금(株金)의 납입시기 및 납입방법은 조례로 정한다.

**제55조(지방자치단체의 주주권 행사)** 지방자치단체가 소유하는 주식에 대한 주주권은 지방자치단체의 장 또는 지방자치단체의 장이 지명하는 소속 공무원이 행사한다.

### □ 주주권 검토

- 일반적으로 주주권(株主權)<sup>27)</sup>이란 주주가 회사에 대해 갖는 권리를 의미하며, 주주의 권리는 법률적으로 보면 주주의 경제적 이익과 관련된 자익권과 법인 자체의 목적달성과 관련된 공익권 등 2가지로 구분됨
  - 자익권에 속하는 권리로는 이익배당청구권, 회사가 해산한 경우 잔여재산 분배청구권, 유·무상 증자에 대한 신주인수권, 전환주식의 전환청구권, 명의개서 청구권, 주권교부청구권 등이 있음
  - 공익권으로는 주주총회에서의 의결권, 회사설립의 무효판결 청구권, 주총결의의 취소·무효 제소권, 이사의 위법행위 유지청구권, 대표소송권, 회사해산청구권 등이 있음
- 주주권은 회사와의 법률관계에 대해서는 소유하고 있는 주식의 수에 따라 회사로부터 평등한 취급을 받게 되는데, 이를 주주권 행사와 관련된 주주평

27) 매일경제 매경닷컴

등의 원칙이라고 함

- 지방공사도 지방공기업법에 별도의 규정이 없는 한 이러한 회사법의 일반규정을 적용받는 것으로 이해할 수 있음

#### □ 주주의 유한책임<sup>28)</sup> 검토

- 주주는 회사에 대하여 자기가 인수한 주식의 인수가액을 한도로 하여 재산상의 출자의무를 부담할 뿐이며, 그 밖에는 아무런 책임도 지지 않는 것을 주주의 유한책임이라고 함
  - 이러한 제도는 주식회사의 고유한 특색으로서 정관이나, 주주총회의 경우에 의해서도 주주의 책임을 가중할 수 없으며, 이 책임도 주식인수인으로서의 책임이고 주주가 된 후에는 회사나 채권자에 대해서 어떠한 책임도 지지 않는다는 점에서 엄격한 간접 유한책임이라 할 수 있음
- 지방공사도 지방공기업법에 별도의 규정이 없는 한 이러한 규정을 적용받는 것으로 볼 수 있음
  - 따라서 자치단체가 직접 보증하지 않은 지방공사의 회사채 등에 대한 직접적인 상환책임은 없다고 볼 수 있음
  - 실제로 지방공사 회사채, 차입금 등의 대부분은 지방자치단체의 직접 보증없이 이루어지고 있음

#### □ 지방공기업에 대한 암묵적 보증에 대한 출자금 관리 강화 필요성 제기

- 국가공기업의 경우 공기업이 파산위기에 몰리면 정부가 나서서 갚아줄 것이라는 믿음과 같은 “암묵적 보증”이 존재하는 것과 같이<sup>29)</sup> 지방공기업도 지방자치단체가 문제를 해결해 줄 것이라는 믿음이 존재한다고 볼 수 있음
  - 이 경우 일반적인 민간기업에서 적용되는 주주의 유한책임이란 개념이 완전하게 적용되기 어려운 면이 있다고 판단됨

28) 매일경제 매경닷컴

29) 공기업부채와 공사채 문제의 개선방안 (한국개발연구원, 황순주, 2021)

- 암묵적 보증과 관련하여 국가공기업인 광물자원공사의 사례를 들 수 있음. 공사는 회사채 발행한도가 없는 상황으로 부채가 수천 %를 넘으며 2016년부터 완전 자본잠식 상태에 있었음
  - 정부가 직접적인 보증은 하지 않았으나 해외사채 등도 있어 디폴트 사태가 발생하는 경우 사실상 정부가 책임을 부담해야 한다는 분석이 있는 상황에서 정부는 최근 광해공단과의 통합을 추진하고 있어 결국 통합공단 형식으로 국가가 부채를 이관받는 형식을 취하고 있는 것으로 알려짐
- 이처럼 법률적으로 책임을 부담하지 않음에도 불구하고 사실상 경영 및 부채상환 등에 대한 책임을 지방자치단체가 부담한다고 보면 현재와 같은 지방공사에 대한 지도·감독 등에서 보다 진전된 관점에서 출자금 관리를 강화할 필요성이 제기된다고 볼 수 있음

### 3) 출자법인 관리와 출자금 관리 차이 측면

#### □ 차이점

- 출자에 대한 사후관리는 출자금 자체에 대한 개별집행 관리와 출자법인에 대한 관리로 구분할 수 있음
- 지방공기업법상 지방자치단체는 지방공사 지분의 과반수를 보유하도록 하고 있어 공사에 대한 지배력을 행사할 수 있음
  - 특히, 서울교통공사의 경우에는 서울특별시가 모든 지분(100%)을 가지고 있어 절대적인 지배력을 가지고 있음
  - 지방공사는 민간기업의 종속회사<sup>30)</sup> 처럼 서울시가 지배력을 바탕으로 감독 및 관리를 하고 있어 출자금의 적절한 사용을 관리한다고 볼 수 있음

30) 어떤 회사가 다른 회사 주식의 50% 이상을 소유할 때에는 다른 회사에 대한 지배권을 얻게 되는바, 투자회사를 모회사라 하고 피투자회사를 자(子)회사(subsidiary)라고 한다. 또는 지배회사와 종속(從屬)회사라고도 한다. 이와 같은 지배회사와 종속회사간의 법률적 실체는 별개이나 경제적 실질은 단일의 회사로서 연결재무제표의 작성대상이 된다 (조세통합)



- 그러나 이러한 방식은 출자금 자체가 당초 교부목적에 맞게 집행되었는지 직접적으로 확인함에는 어려움이 있음
  - 출자금 지출시 서울특별시 예산서에 출자목적이 기재되고 있으나 실제로 목적에 맞게 집행되었는지에 대한 별도 집계 및 정산 등이 이루어지지 않고 있어 사용용도의 적절성을 개별적으로 확인하기는 어려움

#### □ 출자금과 전출금 차이

- 출자금은 전출금과 달리 다양한 목적으로 사용되고 있는 것이 특징임
  - 예를 들어, 지방자치단체에서 직영공기업에 대한 전출금을 경상전출금과 자본전출금으로 나누는 것과 같은 구분이 출자금에는 없음
- 전출금과 관련하여 운영비 보충을 위한 것은 경상전출금으로, 시설투자 등 목적인 경우에는 자본전출금으로 편성하여 재원을 지원하고 있으며 해당 자금을 전입금으로 처리하는 직영공기업은 경상전입금은 사업예산으로 자본전입금은 자본예산으로 구분하여 반영하고 있음
  - 이와 관련하여 재무제표에서는 경상전입금은 손익계산서의 영업외수익으로 자본전입금은 재무상태표의 자본금 또는 자본잉여금으로 반영함<sup>31)</sup>
  - 즉 경상거래와 자본거래로 구분하여 세입세출결산 및 재무제표에 반영하고 있음
- 하지만, 출자금은 이러한 구분이 없이 모두 지방공사 재무상태표에 자본금으로 기재하고 있음. 즉 사용 용도와 관계없이 모두 자본거래로 기록하고 있음
  - 출자금이 반드시 시설투자를 전제로 하는 것은 아니어서 민간기업의 경우 사업확장 등 목적이외에 영업손실 등에 따라 주주에게 추가출자를 요구하는 상황도 발생하고 있음
  - 앞에서 살펴본 서울특별시의 서울교통공사에 대한 출자금 용도를 살펴보면 자산취득이 대부분을 차지하는 것은 맞으나 이외에 유지보수 및 용역

31) 물론 자본전입금 중 최종적으로 시설투자 목적 등으로 사용이 확인되지 않는 경우에는 실질주의 원칙에 따라 손익계산서에 반영함

비 등 집행목적으로 출자되는 경우도 있음을 알 수 있음

- 결국 출자금 관리는 출자법인 관리와 달리 적자보전 및 경비집행, 시설투자 확충, 자본확충 등 교부목적별 집행현황을 파악할 수 있으며 특히 당초 교부한 용도별로 집행되었는지를 직접적이고 구체적으로 확인할 수 있다는 점에서 그 필요성이 있다고 할 수 있음
- 참고로 서울교통공사의 자본구조 개선을 목적으로 한 현금출자는 명시적으로 확인되지 않았음(2020년 예산)
  - 현물출자는 성격상 예산서에 별도로 표시되지 않으며 공유재산 등의 관리전환 형식으로 이루어지고 있어 서울특별시의회 회의록 등을 통해 별도로 확인하지 않은 한 그 상황이 파악되지 않음

〈표 3-6〉 전출금과 출자금의 목적별 교부

목적	직영공기업 전출금	지방공사 출자금
적자보전 및 경비집행	경상전출금	출자금
시설투자 확충	자본전출금	
자본확충	자본전출금	

#### 4) 출자금의 재원성격 측면

- 민간기업의 경우 재원조달은 당기순이익 등 이익금의 적립에 따른 내부유보와 차입금 등과 같은 외부조달로 구분하는 것이 일반적임
- 지방공사의 경우 공공성으로 인해 보다 다양한 재원조달 수단이 존재함
  - 지방재정의 개념을 응용해보면 재원조달의 독립성을 기준으로 자주재원과 의존재원, 용도의 제한여부에 따라 일반재원<sup>32)</sup>과 특정재원<sup>33)</sup>으로 구

32) 지방재정 세입 중 용도에 제약이 없는 것. 자주재원인 지방세, 세외수입과 지방교부세 등이 포함됨

33) 재원의 용도가 특정 사업에 사용되어야 하도록 제약이 있는 재원. 국고보조금, 시도비보조금 등이 대표적임

분할 수 있음. 한편 직접사업 여부에 따라 직접사업수익과 대행사업수익으로 구분할 수도 있음

- 이 중 출자금의 성격을 설명할 수 있는 것은 출자금이 외부조달으로 보통 특정사업에 사용할 것을 지정하지 않은 일반재원 성격을 가진다는 것임
  - 지방공사의 경우 지방자치단체 예산편성시에 교부목적이 정해져 있어 특정재원의 성격을 함께 가지고 있다고 볼 수 있으나, 실제로 직접적인 사후관리를 하지 않는다는 점에서 그 한계가 있다고 볼 수 있음

〈표 3-7〉 출자금의 성격

구분	조달원천	특정사업 관련
민간기업	내부/외부조달	일반/특정재원
자치단체	내부/외부조달	일반/특정재원

### 5) 출자금 사후관리 측면과 고려사항

#### □ 출자금 관리의 목표

- 지방자치단체 관점에서 지방공사가 출자금을 사용계획에 맞게 집행하고 있는지 여부를 확인할 수 있는 체계를 마련하는 것임
- 지방공사에 대한 일반적인 감독 및 보고와 별도로 지방공사가 수령한 출자금을 지방자치단체 예산서에 기재된 교부목적에 맞게 사용되고 있는지를 직접적으로 확인하는 것이 목표임

#### □ 사업추진의 자율성과의 충돌여부

- 출자금의 사후관리가 지방공사 사업운영의 자율성 보장 원칙과 충돌한다고 볼 수 없음
- 현재도 출자금을 교부함에 있어 특정 사업목적을 기재하고 있음. 다만 출자가 이루어진 이후에 출자사업에 대한 구체적인 사후관리가 없던 것을 대행

사업비 등과 같은 수준으로 용도별 집행관리를 할 수 있다는 의미임

#### □ 정산 가능여부

- 출자금에 대해서는 보조금 또는 위탁대행사업비와 같은 정산에 대한 명문 규정이 없음
- 즉, 출자를 결정함에 있어 법령의 근거가 있어야 하고 사전에 의회의 승인을 얻어야 한다는 규정만이 존재함
- 기본적으로 출자금은 지방공사의 자본금으로 계리되는 것으로 정산은 자본금의 재원특성과 충돌할 수 있다고 판단됨
  - 다만, 근거가 마련된다면 출자금에 대한 정산(사업완료시 또는 회계연도 말)은 반납여부와는 별도로 가능한 부분으로 생각됨

#### 출자 또는 출연의 제한(지방재정법 제18조)<sup>34)</sup>

- 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
- 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

- 참고로 지방공기업, 출자기관 등을 포함한 지방 공공기관에 대한 위탁사업비를 지급하는 경우에는 정산을 실시하며 만약 비용절감, 발생이자, 초과수입액 등이 있는 경우 지방자치단체에 반납하도록 규정하고 있음<sup>35)</sup>

#### 11-3. 공공기관등에 대한 경상적 위탁사업비(308-10)

- ‘공기관’이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부장관이 지정하는 기관과 「지방재정법」 제17조제2항에 따른 공공기관<sup>36)</sup>이 포함된다.
- 사업 종료 후 정산은 민간경상사업보조(307-02)의 예와 같이 한다.

34) 지방자치단체 세출예산집행기준 (행정안전부 2020.1.1. 시행)

35) 지방자치단체 세출예산집행기준 (행정안전부 2020.1.1. 시행)

14-1. 공기관등에 대한 자본적 위탁사업비(403-02)

- 사업비의 정산은 민간위탁금(307-05)의 예와 같이 한다.

□ 반납 및 회수가능성

- 일단 교부된 출자금은 교부목적 미달성, 사업잔액 발생 등을 이유로 회수할 수 있는 명문규정은 없음
  - 일반적으로 출자금의 회수는 법인청산 등 사업종료, 유상감자<sup>37)</sup>, 이익배당 등의 방법만이 존재함
  - 현실적으로 법인청산 등 사업종료가 이루어질 수는 없으므로 이익배당, 유상감자가 검토할 수 있는 방법임
- 다만 이익배당은 지방공사의 결산결과 “이익이 생긴 경우”에만 지급할 수 있으며 그 경우에도 지방공기업법에 따라 결손금 보전, 이익준비금 및 감채적립금 등으로 충당한 이후에 가능함
  - 서울교통공사의 경우 지속적인 적자누적에 따라 전기말(2019.12.31.) 현재 이월결손금이 1조 4,954억원에 달하고 있어 배당방식에 의해 출자금 회수는 현실적으로 불가능한 것으로 판단됨
- 결국 유상감자가 회계상으로 가능한 방법이나 재원부족, 재무구조 개선 등을 목적으로 지방공사에 출자하고 있는 현실과 상법 등에 따른 법적인 절차를 거쳐야하는 점을 고려할 때 유상감자 역시 현실적인 방법으로 보기 어려움
- 따라서 교부목적 달성이 못했다고 해도 출자금을 회수하는 것은 현실적으로 적용하기 어려운 것으로 판단되며 추가로 출자금을 교부할 때 상당액을 감액하는 등의 방법을 고려할 수 있을 것임

36) 지방 공공기관이란 지방공기업(직영공기업, 지방공사, 지방공단), 출자기관 및 출연기관을 모두 포함하는 개념 <클린아이job+ 행정안전부>

37) 회사가 자본금과 주식수를 줄여 자본금 감소에 따른 보상액을 주주에게 지급하는 것 (시사용어사전)

**지방공기업법**

**제67조(손익금의 처리)** ① 공사는 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 그 이익금을 다음 각 호의 순서에 따라 처리한다.

1. 전 사업연도로부터 이월된 결손금이 있으면 결손금을 보전
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 이익준비금으로 적립
3. 대통령령으로 정하는 바에 따라 감채적립금으로 적립
4. 이익을 배당하거나 정관으로 정하는 바에 따라 적립

**지방공기업법 시행령**

**제61조(이익금의 처리)** ① 공사는 법 제67조제1항제1호에 따른 이월결손금을 보전하고 남은 이익금의 10분의 1 이상을 자본금의 2분의 1에 달할 때까지 이익준비금으로 적립하여야 하고, 이익준비금으로 적립하고 남은 이익금의 10분의 5 이상을 감채적립금으로 적립하여야 한다. 다만, 매 회계연도의 말일을 기준으로 공사채 미상환 잔액이 없는 경우에는 감채적립금을 적립하지 아니할 수 있다.

## 2. 안전 분야 사업 출자금 관리 개선방안

### □ 안전분야 사업: 안전예산

- 안전(安全)이란 “위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없는 상태”를 의미함. 안전한 상태란 위험 원인이 없는 상태 또는 위험 원인이 있더라도 인간이 피해를 받는 일이 없도록 대책이 세워져 있고, 그런 사실이 확인된 상태를 뜻함
  - 단지, 재해나 사고가 발생하지 않고 있는 상태를 안전이라고는 할 수 없으며, 잠재 위험의 예측을 기초로 한 대책이 수립되어 있어야만 안전이라고 할 수 있음
  - 이러한 의미에서 안전이란 만들어지는 상태를 뜻함. 산업현장에서는 작업 환경에 대응하여 안전 칸막이, 안전 통로, 안전 장치 등을 설치함으로써 안전 대책을 수립하고 있음<sup>38)</sup>
- 서울특별시의 경우 안전예산 기준정립을 위한 연구<sup>39)</sup>를 거쳐 조직별로 안

38) 두산백과

- 전예산을 편성한 바 있으며 2018년의 경우 도시교통본부에서는 35건 320,286백만원을 안전예산으로 선정하여 편성결과를 보고한 바 있음
- 서울특별시의 안전예산 분류는 안전기반 구축 및 운영 등으로 7개 분야로 대분류하고 있으며, 각 분류마다 보다 구체적인 세분류를 구성하고 있음
  - 중대재해처벌법 시행에 대비하여 안전 및 보건예산에 대한 체계 및 실행 방안 등에 대한 보완이 함께 필요할 것으로 판단됨

〈표 3-8〉 서울시 안전예산 대분류

<ul style="list-style-type: none"> <li>① 안전기반 구축 및 운영</li> <li>② 위험시설 기능강화</li> <li>③ 사회 및 생활안전 관리강화,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ 교육훈련 및 안전R&amp;D</li> <li>⑤ 안전기능 보완지원</li> <li>⑥ 재난예방 보완시설 확충 및 관리</li> </ul>
--	--

#### □ 안전분야 출자금관리의 필요성 및 방법

- 서울특별시의 경우 안전분야 사업에 대한 예산편성은 별도의 노력을 통해 파악할 수 있을 것임. 하지만, 도시철도와 관련된 예산의 실제 집행은 서울특별시가 아닌 서울교통공사에서 담당하고 있어 서울특별시 차원에서는 단순히 편성된 예산이 지출되었는지 여부만을 확인할 수 있으며 결산서를 통해서만 개별 사업별 집행결과를 알기 어려움
- 따라서 사업별, 편성목적별 출자금관리를 통해 안전분야 예산이 적정하게 집행되었는지, 사업지연 또는 집행잔액 등은 없었는지, 당초 교부목적을 달성하고 있는지 등에 대한 정보를 체계적으로 입수하여 관리하는 것이 요구됨

39) 서울시 안전예산 기준정립과 관리(서울연구원, 2015, 원종석)

〈표 3-9〉 안전분야 사업 예산편성 및 집행과정

구분	편성	교부	집행	보고(보완)
주체	서울시	서울시⇒ 서울교통공사	서울교통공사	서울교통공사 ⇒ 서울시
내용	도시철도 예산편성 (안전분야 사업 포함)	지출	각 사업별 계약 및 집행	사업별 실적보고 (집행액, 잔액, 목적달성 등)

### 3. 책임성 강화를 위한 출자금 관리 개선방안

#### □ 전체 체계

- 지방자치단체가 교부한 출자금관리의 경우 출자금이 교부목적에 맞게 집행되고 있는지, 자금관리에 있어서는 별도 계좌관리를, 회계관리 입장에서는 별도 계정관리를 하고 있는지를 추진해야 함
- 출자금의 사용은 계획, 집행 및 사후관리로 그 단계를 구분하여 전과정평가의 관점에서 출자목적별 집행계획 수립, 교부목적의 달성여부, 집행결과를 기록, 관리하도록 함
  - 이는 국고보조금의 예산편성, 교부, 집행 등 보조금 처리의 전과정을 통합관리하는 것과 유사한 개념임<sup>40)</sup>
- 특히 용도변경이 필요한 경우, 교부목적에 달성하지 못한 경우, 집행잔액이 발생한 경우에는 변경계획 수립, 목적 미달성 사유 및 처리방안, 집행잔액 이용계획을 수립하도록 해야 함

40) e나라도움(국고보조금 통합관리시스템)



〈표 3-10〉 책임성 강화를 위한 방안

출자금의 사용관리		모니터링(안)
계획	출자목적에 맞는 집행계획, *용도변경 사용계획	집행계획 보고 (연 1회) 용도변경 계획보고 (수시)
집행	교부목적 달성여부, 집행결과 (계획금액, 집행금액 및 집행잔액)	목적달성 및 집행결과 보고 (분기별)
사후관리	*목적 미달성 사유 및 처리방안, *집행잔액 이용계획	미달성 결과 및 집행잔액 이용계획 보고 (연 1회)

□ 모니터링 방안

- 출자금의 사용을 위한 계획단계, 집행단계 및 사후관리 단계별로 계획 및 실행을 주기적으로 보고하는 체계를 마련할 필요가 있음
- 즉 출자금 집행계획, 용도변경 사용계획, 출자금 집행결과(계획금액, 집행금액, 집행잔액) 및 목적달성 여부, 목적미달성 사유 및 집행잔액 이용계획 등의 내역을 주기적으로 제출하도록 함
- 보고주기는 보고내용에 따라 연 1회, 분기 또는 수시 등으로 나눌 수 있으며, 보고방식은 별도의 정보시스템이 없고 지방재정관리시스템(e호조)에서 이에 대한 처리가 어려운 상황에서 공문서를 통한 자료제출과 같은 수작업에 의한 방식을 채택하는 것이 현실적임
- 보고결과에 따른 서울특별시 차원의 조치방안을 함께 마련하여야 할 것임. 예를 들어 승인 또는 수정승인, 반려 등과 같은 방법을 고려할 수 있을 것임

〈표 3-11〉 보고주기, 보고방식 및 보고에 따른 조치

- 보고주기: 연 1회, 반기, 분기, 월 1회, 수시 등
- 보고방식: 정보시스템 활용 또는 공문서를 통한 자료 제출
- 보고결과에 대한 조치: 승인, 수정승인, 반려 등

## 제3절

## 법령 제·개정(안) : 지방공기업 등 - 출자금관리 및 모니터링 관련 법리 및 법적 근거 마련

### □ 법적 체계 구성방안

- 법적인 체계마련을 위한 방안으로는 지방공기업법령을 개정하거나, 법령의 개정없이 조례를 개정하거나, 법령 및 조례 개정없이 행정규칙을 새롭게 제정하는 방안이 있을 수 있으며 각각의 장단점이 존재함
- 1안 : 지방공기업법 및 시행령 개정
  - 현행 지방공기업법 및 시행령을 개정하여 출자금관리, 안전예산 관리 등에 대한 근거규정 및 실행규정을 반영하는 방안. 단 이 경우에도 조례 또는 행정규칙의 개정이 포함되어야 함
- 2안 : 지방공기업법 원용 및 조례 보완
  - 현행 지방공기업법령의 내용 중 원용 가능한 조항을 근거로 하여 조례에 출자금 관리, 안전예산 관리 등에 대한 사항을 보완하는 방법. 이 경우에도 행정규칙에 구체적인 실행방안이 포함되어야 함
- 3안 : 행정규칙 제정
  - 지방공기업법령, 조례 등을 개정하지 않고 행정규칙에 출자금관리 등에 대한 사항을 반영하는 방안

〈표 3-12〉 법적 기반 구축방안

구분	1안	2안	3안
내용	지방공기업법령 개정 조례 개정 행정규칙 제정	조례 개정 행정규칙 제정	행정규칙 제정
장점	탄탄한 법적근거	서울시 및 의회만으로 추진가능	서울시 관련부서에서 추진가능
단점	복잡한 절차와 시간	법적근거 부족 가능성	법적근거 부족

## □ 법적 근거를 위한 내용

- 출자금에 별도관리를 위한 근거 조항 신설
- 출자금에 대한 자금 및 회계관리, 사용을 위한 계획, 집행 및 사후관리의 각 단계별 업무처리 방안에 대한 조항 신설
- 모니터링을 위한 지방공사의 지방자치단체에 대한 보고내용, 보고주기 및 보고결과에 대한 자치단체의 조치에 대한 조항 신설
- 행정규칙에서는 구체적인 서식과 출자금 운영요령에 대한 내용의 규정

## □ 법령 제·개정(안)

- 지방공기업법: 출자 관련 조항 추가

**제53조(출자)** ① 공사의 자본금은 그 전액을 지방자치단체가 현금 또는 현물로 출자한다.  
② 제1항에도 불구하고 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 넘지 아니하는 범위에서 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)로 하여금 공사에 출자하게 할 수 있다. 증자(增資)의 경우에도 또한 같다.  
③ 제2항의 경우에는 공사의 자본금은 주식으로 분할하여 발행한다. 이 경우에 발행하는 주식의 종류, 1주의 금액, 주식 발행의 시기, 발행 주식의 총수와 주금(株金)의 납입시기 및 납입방법은 조례로 정한다.  
④ 공사가 제2항에 따라 해당 지방자치단체가 설립한 다른 공사로부터 출자를 받거나 제54조에 따라 해당 지방자치단체가 설립한 다른 공사에 출자하는 경우에는 이를 해당 지방자치단체가 출자한 것으로 본다.  
⑤ 지방자치단체는 교부한 출자금이 사용목적에 맞게 집행되었는지 확인하기 위해 공사에게 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

- 지방공기업법시행령: 출자금 관리 조항 신설

**제00조(출자금의 관리)** ① 공사는 법 제53조 5항에 따른 출자금 집행관리를 위해 별도의 계좌를 사용하여야 한다.  
② 공사는 교부받은 출자금의 집행에 따른 결과를 지방자치단체에 보고하여야 한다.  
③ 출자금의 용도와 목적에 맞는 집행을 확인하기 위한 절차와 방법 등에 대한 사항은 조례로 정한다.

## ○ 서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례: 출자금 집행관리 및 보고 조항 신설

**제37조(출자금 집행관리 및 보고)** ① 공사는 출자금에 대해 시장이 교부한 사업별로 집행액, 잔액, 사업목적 달성여부 등을 확인하여야 한다.

② 공사는 중대재해법에 따른 안전분야 예산의 적절한 집행이 확인될 수 있도록 별도로 구분하여 사업관리를 하여야 한다.

③ 공사는 출자금을 수령한 이후 사업이 완료되거나 회계연도가 종료한 이후 90일 이내에 집행내역에 대한 결과보고서를 작성하여 시장에게 제출하여야 한다.

④ 시장은 제3항에 따른 집행결과를 기준으로 다음 회계연도 이후의 출자금 교부에 있어 미집행, 목표 미충족 등에 따른 금액을 감액할 수 있다.

## ○ 서울교통공사 출자금관리에 관한 규칙: 신설

**제1조(목적)** 이 규칙은 「지방공기업법」 및 같은 법 시행령, 「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례」에서 출자금 관리에 관하여 위임된 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. "출자금"이란 시장 또는 지방자치단체외의 자가 공사의 사업을 영위하기 위한 자본으로 자금 또는 현물을 교부한 것을 말한다.
2. "사업"이란 본청의 예산서 및 집행교부 공문에 따른 공사의 시설투자를 위한 구체적인 사용목적 을 말한다.
3. "안전관리 예산"이란 재해나 사고가 발생하지 않도록 잠재위험의 예측을 기초로 각종 대책을 수립함에 있어 필요한 예산을 말한다.

**제3조(통장관리)** 공사는 회사의 일반운영 계좌와는 별도로 출자금 집행관리를 위해 별도의 계좌를 사용하여야 한다.

**제4조(사업별 구분관리)** ① 공사는 사용목적으로 교부통지된 목적에 맞게 사업별로 구분하여 출자금을 관리하여야 한다.

- ② 구분관리를 위해 별도서식에 따른 출자금 관리대장을 작성하여 사업별 예산배정, 예산집행 및 집행잔액, 사용목적 달성여부 등을 기록관리 하여야 한다.
- ③ 중대재해 처벌등에 관한 법률(중대재해처벌법)과 관련된 안전관리 예산의 집행내역을 별도 파악하기 위하여 제1항에 따른 사업구분시 이를 고려하여야 한다.

**제5조(집행보고)**

- ① 공사는 출자금 집행실적에 대한 확인을 위해 사업이 완료되거나 회계연도가 종료한 이후 90일 이내에 별도 서식에 따른 집행결과보고서를 시장에게 제출하여야 한다.
- ② 집행결과를 보고함에 있어서는 집행에 따른 증빙자료를 첨부하여야 한다.
- ③ 집행에 대한 증빙자료는 다음 각 호와 같다.

1. 계약에 의한 공사, 물품구입 및 용역집행의 경우에는 계약서
2. 「부가가치세법」에 따른 세금계산서
3. 신용카드 매출전표
4. 기타 품의서, 견적서, 거래명세서, 검수조서 등 예산집행을 입증할 수 있는 증빙

**제6조(정산)** ① 다음 각 호에 해당되는 경우에는 정상적인 사업비 집행액으로 인정하지 않을 수 있다.

1. 사업비의 지출이 당초 예산편성에 따라 교부된 목적사업과 무관한 경우
  2. 증빙서류가 없는 경우
  3. 사업비의 변경 및 이월 시 사전 승인 등이 준수되지 않은 경우
  4. 다른 법령에서 정한 조건에 따른 사전승인 등을 거치지 않고 집행한 경우
  5. 그 밖에 정상적인 사업비 집행으로 인정하기 어려운 경우
- ② 시장은 사업비 집행보고에 따른 정산결과를 공사에 통보하여야 한다.
- ③ 시장은 정산이 완료된 이후 불인정 금액이 있는 경우 다음연도 출자금 지급시 해당금액을 차감하여 집행할 수 있다.

부 칙

**제1조(시행일)** 이 규칙은 제정된 날부터 시행한다.

## 제4장

# 서울교통공사 공사채발행 기준 개선방안

제1절 공사채발행제도

제2절 공사채발행 기준 개선을 위한 고려 요소

제3절 서울교통공사 공사채발행 기준 개선방안



## 제1절 공사채발행제도

## 1. 지방공사채의 개념

- 지방공기업법상 증권발행의 방법에 의한 채무행위에 대하여 지방공사의 경우는 ‘사채’(법 68조), 지방공단은 ‘공단채’(법 76조)로 명시함
  - 현행법상 사채 및 공단채에 대한 정의는 별도로 규정하고 있지 않지만, 증권관계 법령 및 상법에서 규정하고 있는 것과 동일한 의미로 해석하고 있으며, 공사채등록법(폐지), 자본시장과 금융투자에 관한 법률, 상법상의 사채의 의미는 다음과 같음

## ○ 공사채 등록법(제2조) : 공사채에 대한 정의

- 지방자치단체가 발행한 채권, 특별법에 따라 법인이 발행한 채권, 사채권(社債券), 외국정부 및 외국의 공공단채 또는 외국법인이 발행한 채권으로서 금융위원회가 지정한 것, 양도성 예금증서(CD)

## ○ 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(제4조) : 증권에 대한 정의

- 증권을 채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권, 파생결합증권, 증권에탁증권으로 구분하고,
- 채무증권은 국채증권, 지방채증권, 특수채증권, 사채권, 기업어음증권, 그 밖에 이와 유사한 것으로서 지급청구권이 표시된 것

## ○ 상법(제469조) : 회사는 이사회의 결의에 의하여 사채를 발행할 수 있다

- 실무적으로는 ‘공사채’(사채+차입금)라는 용어를 사용하며, 지방공사·공단이 재정상의 필요 또는 관계법령이 정하는 바에 따라 금융기관 등에서 차입하는 모든 유형의 자본과 토지채권을 통칭함



- 공사채의 유형 및 차입선은 다음과 같음
  - 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(일반기업회계기준상 부채로 인식되지 않은 매출채권 할인 거래 등도 포함), 기타 상환의무가 있는 채권(각종 구조화 금융)
  - 외화자금: 외국차관

## 2. 지방공사채 발행제도의 주요 내용

### 1) 제도 연혁과 운영방침

#### □ 연혁

- 1980. 1. 4 : 공사채 발행 및 외국차관 규정 최초 도입
- 1992.12. 8 : 내무부장관 승인 및 외국차관 상환 보증제 도입
- 1996.12.30 : 시·군·구 설립 공사의 공사채 발행시 시·도지사 승인
- 2002. 3.15 : 외국차관 상환 보증제 폐지
- 2004.12.30 : 공사채 발행 한도제 도입(대통령령에 규정)
- 2005. 3.24 : 공사채 발행 기준 규정(부채비율, 경영성과 등) 시·도지사 승인제 폐지 등
- 2005. 3.31 : 공사채 발행한도 명시(주택·토지 10배, 기타 4배 이내)
- 2011. 3.29 : 공사채 발행한도 조정(주택·토지 10→6배, 기타 4→2배)
- 2013.12. 4 : 공사채 발행한도 조정(주택·토지 6→4배, 기타 2배 이내)
- 2017. 6. 8 : 도시철도 안전시설물 지방공사채 발행 허용

## □ 운영 방침

- 지방공사·공단의 공사채발행은 2005년부터 발행한도제를 운영하고 있어 한도범위 내에서는 지방자치단체장의 승인으로 공사채를 발행할 수 있음
  - 한도액을 초과하여 발행할 경우 행정안전부장관의 사전승인을 요하고 있음
- 행정안전부는 공사채 발행 및 관리의 체계화·효율화로 경영의 건전성 도모와 지방공사의 재정운용에 관한 적정 수준의 자율성·책임성 보장을 위하여 ‘지방공사채 발행·운영기준’을 운영하고 있으며, 다음과 같은 운영방침으로 운영함
- 첫째, 지방공사·공단의 중장기 투자계획에 반영된 공사채 발행은 행정안전부가 정기심사를 거쳐 승인여부를 결정함
  - 중장기 투자계획시 예상치 못한 사유 발생 및 정기신청시 불승인 등의 사유로 재승인이 필요한 경우만 수시 신청을 인정함
- 둘째, 운영비 부족분 충당을 위한 공사채 발행은 승인대상에서 배제하고 있음
  - 공사채 발행은 자체적으로 자금상환 여력이 있거나, 사업추진에 따라 미래에 상환이 가능할 것으로 예상되는 경우에 한하여 인정함
  - 운영비 충당이 어려운 공익목적의 사업을 운영하면서 손실분을 부채로 충당하는 것은 지방자치단체의 부채를 공사에 전가시키는 것으로 판단하여 공사채 발행을 인정하지 않고 있음

## □ 대상사업

- 지방공기업법 제2조(적용범위)의 각 호에서 정하고 있는 사업으로서 지방자치단체의 조례, 공사·공단의 정관에서 규정하고 있는 사업

○ 지방공기업법(제2조) : 지방공기업 적용범위

- 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
- 공업용수도사업
- 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
- 자동차운송사업
- 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
- 하수도사업
- 주택사업
- 토지개발사업
- 주택(대통령령으로 정하는 공공복리시설을 포함한다)·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁

- 정부시책의 원활한 추진을 위해 필요한 사업(임대APT 건립 등)
- 공유재산 및 물품 관리법에 의한 지자체의 위탁개발사업
- 사업성 검토결과 사업전망이 양호한 사업
- 사업물량의 증가에 따라 추가 재원이 필요한 사업
- 既 발행한 공사채의 차환
- 재난 및 안전관리기본법 제3조 제1호에 따른 재난<sup>41)</sup>으로 인해 발생했거나 발생이 예상되는 수입결합의 보전
- 도시철도 운영손실 보전 및 운영에 필요한 시설투자목적 사업은 원칙적으로 신청 불가하나, 안전과 직결되는 시설물로 내용연수가 경과된 도시철도시설

41) “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말함

1. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
2. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

의 성능유지 및 기능향상을 위한 다음 각 호의 노후시설 개선사업은 예외적으로 신청 가능함

○ 도시철도의 예외 인정 범위(안전과 직결되는 사업)

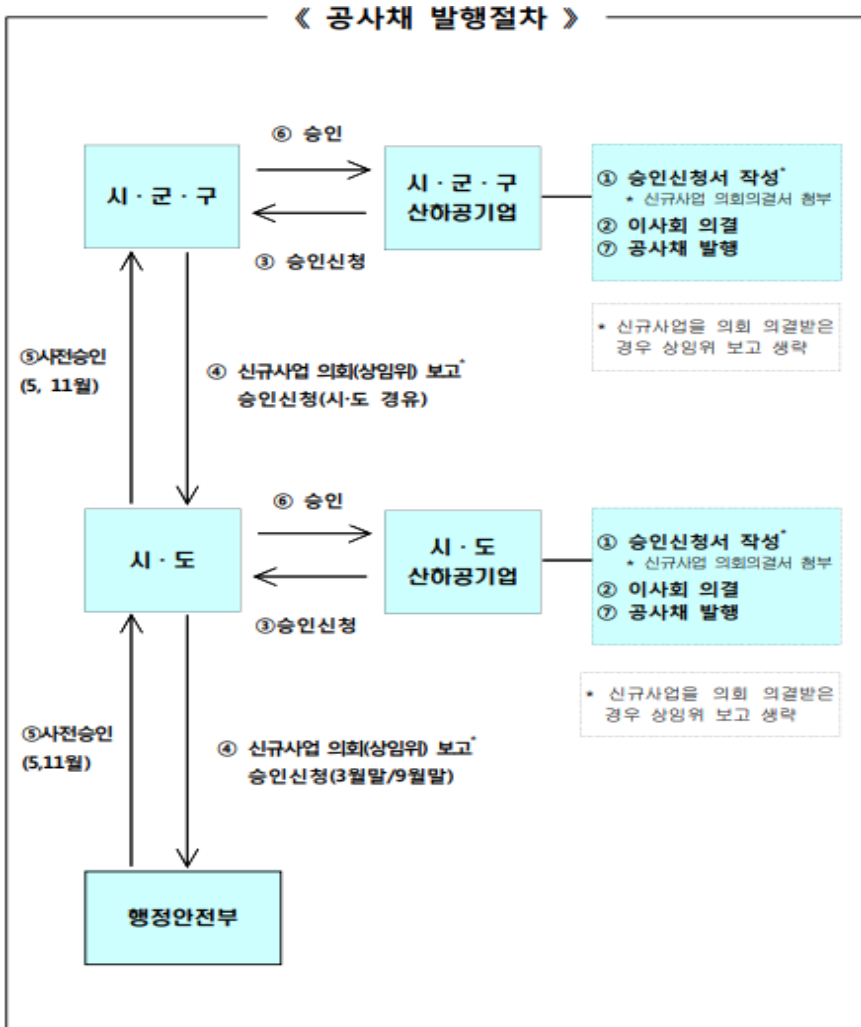
- 전동차량(수선유지차량 포함)
- 구조물
- 건축물(역사, 소방 기계설비)
- 궤도시설
- 전철전력
- 신호제어
- 통신
- 위생·소독시설: 코로나19 예방을 위한 시설 설치는 2020년에 한시적 허용(소모품·방역용역 등은 제외)

- 2020년 개정 내용: 지방공사채 발행 대상사업 중 하나인 천재지변으로 인한 수입결함의 대상사업에 코로나19로 인한 수입결함을 추가함
  - (기존) 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 수입결함의 보전
  - (개정) 재난 및 안전관리기본법 제3조 제1호에 따른 재난으로 인해 발생했거나 발생이 예상되는 수입결함의 보전
  - (사유) 코로나 19에 따른 수입결함 보전을 위한 규정을 명확히 함

□ 지방공사의 공사채 발행 절차와 발행 한도

- 지방공기업법 68조 제1항에 의거 공사는 지방자치단체장의 승인을 받아 공사채를 발행하거나 외국차관을 할 수 있음
  - 단, 공사채발행한도 내에서 지방자치단체장의 승인으로 공사채를 발행할 수 있으며, 공사채발행한도를 초과하는 경우 사전에 행정안전부장관의 승인을 받아야 함
  - 공사의 공사채발행한도는 대통령령으로 정하여 부채비율, 경영성과 등을 고려하고 있음
- 공사채 발행 절차
  - (광역) 공사·공단 → 시·도 → (사전승인시) 행정안전부 → 시·도

- (기초) 공사·공단 → 시·군·구 → (사전승인시) 시·도 → 행정안전부 → 시·도 → 시·군·구
- 시·군·구의 행정안전부 사전승인 시에는 시·도가 중복투자여부 등을 종합 검토하여 검토의견을 첨부하여 행정안전부에 제출함



자료: 행정안전부, 2020년도 지방공사채 발행 운영기준, p.11

## ○ 공사채 발행 한도

- 지방공기업법 시행령 제62조 제2항에서는 공사가 발행할 수 있는 공사채의 발행한도를 다음과 같이 규정하고 있음
  - 주택사업, 토지개발사업 : 순자산(자기 자본)의 4배
  - 공업용수도, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업 등 : 순자산의 2배
- 지방공기업법 시행령 제62조 제4항에서는 공사의 공사채 발행시 행정안전부장관의 사전승인을 요하는 기준을 정하고 있음
  - 공사채발행의 승인 당시 공사채발행예정액을 합산한 부채비율이 200% 이상인 경우
  - 최근 3년 이내 계속하여 당기순손실이 발생한 경우
  - 공사채발행 예정액이 300억 원 이상인 경우
- 이상의 공사채발행한도의 법령 기준에도 불구하고 행정안전부는 주택·토지개발사업과 부채중점관리기관의 부채감축계획에 따라 공사의 공사채 발행한도를 별도로 운영하고 있음
  - 부채중점관리기관은 부채비율 200% 이상 또는 부채총액 1,000억 원 이상인 기관을 말함
  - 행정안전부의 공사채발행한도 운영 기준

《 사채발행한도 운영기준 》

- ◆ **(목적)** 공사채발행 승인심사시 행안부 부채중점관리기관의 부채감축계획에 따른 연도별 부채목표비율과 연계하여 사채발행한도를 적용함으로써 지방공사·공단 재무건전성 강화 및 경영정상화 도모
- ◆ **(적용대상)** 주택·토지개발사업 추진을 위해 사채발행 승인 신청하는 지방공사·공단
  - \* 기타사업 발행한도는 법령상 기준에 따라 부채비율 200%까지 운영

- ◆ **(적용방법)** 승인신청 당시 상·하반기별 사채발행한도를 적용, 승인여부 판단

《적정 한도비율》

- 지방공기업 정책위원회에서 확정된 유형별 사채발행한도 운영비율 조정·적용
  - ▶ (도시개발) 300%, (도시철도) 100%, 130%(서울교통공사), (기타공사) 200%
- 既확정사업 지연시 공사의 재무상황에 악영향을 초래하는 경우, 유동성 악화 등 긴급사태 발생시, 자치단체의 추가출자 등 지원계획(의회의결 필요)이 마련되는 경우 등에는 지방공사채 승인심의위원회의 심의를 거쳐 기준 적용 완화 가능

《한도산식》

$$\text{사채발행한도} = \frac{\text{전기말 부채총액}^{\text{①}} + \text{기승인분 발행예정액}^{\text{②}} + \text{금회 신청액}^{\text{③}} - \text{상환예정액}^{\text{④}}}{\text{순자산액} + \text{출자(예정)액}^{\text{⑤}}}$$

- ① 하반기 신청의 경우, 상반기말 재무상태표상의 부채총액
- ② 행안부 사전승인 및 자치단체 자체승인분을 대상으로 한 발행예정액
- ③ 신규 및 추가발행 등 부채에 영향을 미치는 신청액(차환, 발행기간 연장 등 제외)
- ④ 당기에 만기도래하나 상환자금 마련이 가능하여 별도 차환신청이 필요없는 부채
  - \* 공사채 승인신청 시 확인할 수 있는 자료 제시할 경우만 인정
- ⑤ 당해연도 자치단체 예산에 반영된 현금출자, 출자원료된 현물출자액 (예산서 및 등기부등본 등 증빙서류 첨부)

자료: 행정안전부, 2020년도 지방공사채 발행 운영기준, p.11

### 3. 서울교통공사의 공사채발행 기준

- 서울교통공사는 공사채발행 시마다 행정안전부장관의 사전승인이 필요하며, 그 이유는 다음과 같음
  - 첫째, 2020년도 말 부채 규모가 6조 2,535억원으로 부채총액이 1,000억원 이상의 부채중점관리 대상 기관임
  - 둘째, 2020년말 부채 6조 2,535억원, 자본(순자산) 7조 868억원으로 단순하게 공사의 공사채발행한도액 산정 공식에 의한 한도비율이 88.24%로 공사채발행의 여유가 있었으나 2021년 6월말 기준으로 부채비율이 135% 상승하여 공사채발행한도 기준을 초과하여 공사채의 추가 발행시 행정안전부장관의 사전승인이 필요함
  - 셋째, 2021년도 부채발행 계획은 1조 184억원이며, 이를 모두 발행하더라도, 2021년 적자 예상액이 1조 6,000여 억원으로, 이를 감안하여 2021년부터 부채를 발행할 경우 부채비율 130%를 훨씬 초과할 수 있어 부채발행시 지속적으로 행정안전부장관의 승인이 필요한 상황임
- 한편, 서울특별시는 서울교통공사의 부채로 계상된 도시철도채권 2조 4,000여 억원(2026년 만기까지)을 순차적으로 이관받기로 받기로 하여 서울교통공사의 부채비율이 낮아질 수 있지만, 서울특별시의 채무비율이 상승하는 문제를 발생시키는 문제를 발생시킴
  - 서울특별시의 경우 재정위기관리지표인 예산대비채무비율이 높아지는 문제가 발생함
- 서울교통공사의 공사채발행한도는 부채비율 200%이지만, 부채중점관리대상기관으로서 부채비율 130%를 넘을 경우 부채발행 시 행정안전부장관의 사전승인을 요하는데, 이에 대한 적정성의 검토가 필요하여 본 연구에서는 이를 검토하고자 함
  - 도시철도의 경우 부채비율 100%를 부채 적정한도 비율로 정하여 이를 초과할 경우 행정안전부장관의 사전승인을 요함
  - 다만, 서울교통공사의 경에 대하여는 2017년 하반기부터 부채비율



130%로 상향조정하였음

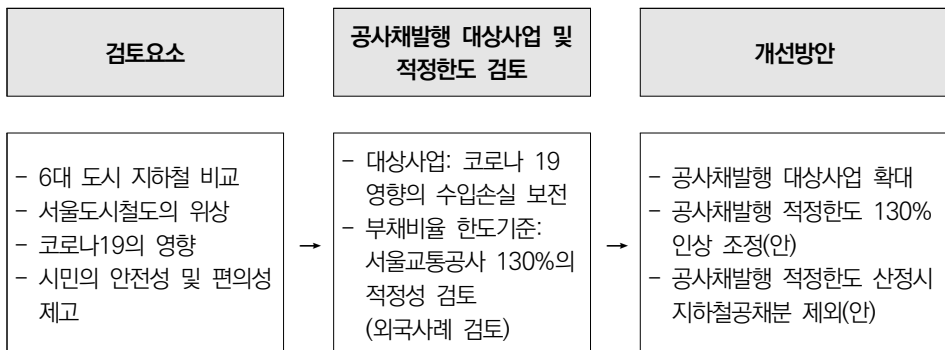
- 하지만 서울교통공사의 그동안의 무임승차 손실에 더하여 경우 2020년 이후 코로나 19의 영향으로 수송인원 감소 등으로 적자가 크게 발생하고 있어 공사채의 추가발행이 요구되고 있어 현행의 공사채 발행 기준인 발행 대상사업 기준(코로나 19 영향에 따른 수입 결함)과 공사채발행 상한 기준 130%에 대한 검토가 필요함

## 제2절 공사채발행 기준 개선을 위한 고려 요소

### 1. 기본방향

- 본 연구에서는 서울교통공사의 공사채발행기준의 적정성을 다음과 같은 방향에서 먼저 검토하고자 함
  - 첫째, 6대 도시의 지하철 비교 검토
  - 둘째, 서울지하철의 위상 검토
  - 셋째, 서울지하철의 코로나19의 영향 검토
  - 넷째, 지하철의 운영의 시민편의성 및 안전성 측면에서의 검토
- 이상의 네 가지 측면을 검토하여 다른 도시의 지하철과 비교하여 현행 행정안전부에서 운영하는 도시철도 공사채발행의 기준을 서울교통공사를 중심으로 개선방안을 제시하고자 함
  - 공사채발행 대상사업 확대: 코로나 19 영향에 따른 운영비 충당
  - 서울교통공사 공사채 발행 기준 130%의 인상 조정
  - 공사채발행 한도 산정 시 지하철공채분 제외

〈그림 4-1〉 서울교통공사 공사채발행기준 개선의 기본방향



## 2. 서울지하철의 운영 효과

### 1) 6대 도시의 지하철 비교

#### □ 시설 및 직원수

- 도시철도를 운영하는 도시는 서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전의 6대 도시임
  - 시설은 서울교통공사 9개 노선 323km로, 노선 연장을 기준으로 부산교통공사의 2.8배, 대구지하철공사의 3.9배이며, 광주도시철도공사와 대전철도공사는 1개 노선을 운영하며 노선 연장이 20km 정도임
  - 서울교통공사의 직원수(임원 및 비정규직 제외)는 16,266명으로 부산교통공사의 4배, 대구도시철도공사의 6배이며, 광주와 대전도시철도공사의 직원수는 580여 명 정도임
  - 서울교통공사의 직원수가 많은 이유는 노선 연장 길이에 따른 역수 등이 많기 때문임

〈표 4-1〉 시설 및 직원수 비교: 2020년 기준

(단위: km, 명)

구분	노선	연장	직원수
서울교통공사	9개 노선	323	16,266
부산교통공사	4개 노선	115	4,099
인천교통공사	2개 노선	63	1601
대구도시철도공사	3개 노선	83	2606
광주도시철도공사	1개 노선	20	573
대전도시철도공사	1개 노선	23	587

자료: 각 기관의 홈페이지

## □ 수송인원

- 각 기관의 수송인원을 2019년과 2020년을 구분하여 살펴볼 필요가 있으며, 이는 코로나 19 영향의 이전과 이후를 비교할 필요가 있기 때문임
  - 2019년의 경우 서울교통공사의 수송인원은 1일 평균 750만명이며, 부산교통공사 94만명, 인천교통공사 45만명, 대구도시철도공사 46만명 수준임
  - 2020년의 경우 서울교통공사의 수송인원은 1일 평균 550만명, 부산교통공사 68만명, 인천교통공사 33만명, 대구도시철도공사 30만명 수준으로 임
- 코로나 19의 영향에 따라 도시철도 이용객이 모든 도시에서 1일 평균 30% 내외 감소하였으나, 서울교통공사의 경우 200만명이 넘는 이용객이 감소하여 운송수익이 크게 감소하는 결과를 초래함
  - 참고로 2019년에 비해 2020년에 이용객이 감소한 인원수는 부산교통공사 26만명, 인천교통공사 12만명, 대구도시철도공사 16만명, 광주도시철도공사 1.6만명 정도임

〈표 4-2〉 수송인원 비교

(단위: 명)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년
서울교통공사	총수송인원	2,642,441,371	2,726,250,663	1,979,125,972	996,772,586
	1일평균	7,239,566	7,469,180	5,422,262	5,476,772
부산교통공사	총수송인원	336,243,217	342,548,831	246,494,811	123,489,066
	1일평균	921,214	938,490	675,328	682,260
인천교통공사	총수송인원	161,439,766	166,067,091	122,041,190	65,121,954
	1일평균	442,301	454,978	334,359	359,790
대구도시철도공사	총수송인원	162,837,160	167,627,796	110,236,780	59,919,069
	1일평균	446,129	459,254	302,018	329,225
광주도시철도공사	총수송인원	18,883,389	19,319,090	13,582,875	6,991,782
	1일평균	51,735	52,929	37,112	38,629
대전도시철도공사	총수송인원	na	na	na	na
	1일평균	na	na	na	na

자료: 각 기관의 홈페이지

□ 예산 및 재정상황

- 2020년 기준으로 서울교통공사의 예산규모는 2조 9,884억원이며 부산교통사의 예산규모는 1조 1,329억원으로 서울교통공사의 예산규모는 부산교통공사의 예산규모의 2배 이상임
- 인천교통공사는 3,921억원, 대구도시철도공사는 5,737억원이며 광주와 대전도시철도공사는 각각 853억원, 865억원 규모임
- 부채는 서울교통공사 6조 2,535억원, 부산교통공사 1조 1,784억원, 대구도시철도공사 5,325억원, 인천교통공사 2,268억원이며 광주와 대전도시철도공사는 각각 400억원, 362억원임
- 부채비율은 서울교통공사가 88.2%, 부산교통공사 39.4%이나 나머지 도시철도공사는 부채비율이 10% 내외임
- 차입의존도는 서울교통공사 26.11%, 부산교통공사 17.12%, 대구도시철도공사 7.04%이며 나머지는 차입의존도가 낮음

〈표 4-3〉 예산 및 재정상황 비교: 2020년 기준

(단위: 백만원)

구분	예산규모	자산	부채	부채비율	차입의존도
서울교통공사	2,988,366	13,340,246	6,253,470	88.2	26.11
부산교통공사	1,132,917	4,168,153	1,178,446	39.4	17.12
인천교통공사	392,091	3,994,236	226,798	6	1.49
대구도시철도공사	573,741	4,425,390	532,478	13.7	7.04
광주도시철도공사	85,305	1,183,383	40,017	3.5	0
대전도시철도공사	86,500	1,458,546	36,232	2.5	0

자료: 각 기관의 홈페이지

## 2) 서울도시철도의 영향

- 우리나라 대도시권은 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권으로 서울도시철도는 수도권 전체 인구가 매일 이용하는 도시철도임
- 서울도시철도는 서울을 비롯하여 주변의 대도시(인천광역시, 수원시, 고양시, 성남시, 부천시, 광명시, 하남시, 김포시 등) 주민이 이용함
  - 또한 서울도시철도는 전국의 교통이용자와 연계되는 철도망의 역할을 수행함
  - 반면, 다른 도시의 도시철도는 해당 도시 주민을 중심으로 이용하는 도시철도임
- 이러한 의미에서 볼 때, 서울교통공사가 운영하는 도시철도는 국가의 기간시설로 볼 수 있음
  - 수도권 전체 인구를 대상으로 하는 서울의 도시철도의 운영에 서울 및 서울교통공사의 100%부담보다는 일정부분 국가의 부담이 필요할 수 있다고 판단됨

## 3) 코로나 19의 영향: 2019년 대비 2020년 적자 증가

- 6대 도시에서 운영하는 도시철도는 매년 적자를 발생시키고 있으며, 코로나 19의 영향으로 2020년 이후 적자가 증가하고 있음
- 서울교통공사의 적자는 2019년에 5,865억원에서 2020년에는 1조 1,137억원으로 5,237억원의 적자를 추가로 발생시켰음
- 2019년에 비해 2020년에는 부산교통공사는 1,109억원, 인천교통공사 665억원, 대구도시철도공사 344억원, 광주교통공사 18억원, 대전도시철도공사 70억원 정도의 적자를 추가로 발생키킴
- 6대 도시 도시철도 모두 코로나 19의 영향으로 적자폭이 증가하였지만, 서울교통공사의 경우 5,000억원 이상의 적자를 추가로 발생시켜 코로나 19로 인한 영향이 매우 큼

〈표 4-4〉 당기순손실(적자) 비교: 2020년 기준

(단위: 억원)

구분	2019	2020	증감
서울교통공사	586,467	1,113,737	527,270
부산교통공사	152,515	263,450	110,935
인천교통공사	139,562	206,151	66,589
대구도시철도공사	124,719	159,106	34,387
광주도시철도공사	35,728	37,485	1,757
대전도시철도공사	36,601	43,583	6,982

자료: 각 기관의 홈페이지

#### 4) 시민의 안전성 및 편의성 제고

- 도시철도는 자연재난 및 사회재난으로부터 이용객의 안전성이 확보되어야 함
  - 이를 위해서는 각종 시설투자 및 개선이 이루어져야 함
  - 뿐만 아니라 도시철도를 운영하는 직원수의 유지가 필요함
- 시민의 교통편의를 위해 수요 및 필요성이 있는 지역에 대한 도시철도 건설이 이루어져야 함
- 도시철도는 투자를 위해서는 대규모 재원이 필요하지만 요금현실화의 어려움, 65세 이상 어르신들의 무임승차 손실 등을 고려할 때 공사채발행을 통한 자원조달이 필수불가결한 상황임
  - 특히, 코로나19의 영향으로 이용객의 감소로 인한 적자발생이 증가하고 있는 상황에서 공사채발행이 자원조달의 유일한 수단일 수밖에 없음

### 3. 서울교통공사의 공사채발행 적정함도

#### □ 코로나 19와 부채 증가

- 2020년 한해 전 세계 각국 정부는 글로벌 보건, 사회 및 경제 위기에 대응하여 신속하고 단호한 조치를 취해, 전 세계 개인, 가정 및 기업을 지원하는 데 수조 달러가 지출되었음 (OECD 2021a)
  - 이러한 재정 지출이 없었으면, 소득과 고용의 손실은 막대했을 것이고, 소득 불평등은 심화되었을 것임
  - 또한 재정 지출 증대로 공공부채는 늘어나, 2020년 12월 OECD 경제 전망은 OECD 국가 전체에서 2022년 말까지 GDP 대비 정부 부채 비율이 평균적으로 거의 20% 포인트 상승할 것으로 예측하였음
- 높은 부채는 향후 경기 침체에 재정 부양의 여지에 제약을 가하기는 하지만, EU는 재정준칙의 완화로 주요 구조 개혁을 위한 공공 투자를 지원해야 한다고 강하게 주장하고 있음
  - 구체적으로 EU로부터 GDP 대비 60 %의 부채 기준을 없애고, GDP의 3 % 이상의 명목적 적자 기준을 없애는 논의가 일고 있었고, 코로나 19로 인한 부채 증가(유로존의 평균 부채가 GDP의 100 %, 이탈리아가 160 %, 그리스 200 %로 증가)로 이의 재정준칙의 적용은 2022년까지 미루어지고 있음<sup>42)</sup>
- 미국 National League of Cities(2020)는 2020년에 21.6% 정도의 수입 감소와 PPE, 원격 근무 기술 및 필수 직원에 대한 초과 근무 수당으로 17%의 지출 증가를 예측하였고, 이는 2021년에도 지속될 것이라고 보고하고 있음.<sup>43)</sup>

42) <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eus-revised-fiscal-pact-to-consider-golden-rule-on-investment/>

43) <https://www.nlc.org/post/2020/12/01/new-survey-data-quantifies-pandemics-impact-on-cities-municipal-revenues-down-twenty-one-percent-while-expenses-increase-seventeen-percent/>



- 코로나 19로 인해 도시 지역의 사용자 요금 및 수수료가 크게 영향을 받았는데, 지방 정부는 공공 시설 (수영장, 골프장과 같은 문화, 레크리에이션, 교육 및 스포츠 장소) 폐쇄로 인해 사용자 요금 및 수수료가 크게 감소하였음
  - 대중 교통, 학교 급식, 주차장, 통행료, 유치원 비용, 행정 수수료 등과 같은 지역 공공 서비스에 대한 수요 감소로 인한 수익 감소와 더불어, 연체 또는 미납 수수료 증가라는 문제를 야기하였음
  - 미국에서 대중 교통 부문은 극적인 수익 감소를 경험하고 있으며 코로나의 결과로 비용이 크게 증가하였음
- 미국 대중 교통 협회 (American Association of Public Transport)에 의하면 미국 대중 교통 기관은 2020년 2분기와 2021년 말 사이에 총 488억 달러의 자금 부족에 직면하였고, 전국적으로 2020년 4월에 전년 대비 대중 교통 이용은 73% 및 요금 수익은 86% 감소하였음<sup>44)</sup>
- 우리나라의 경우도 교통공사가 제공하는 서비스에서 유동인구의 감소로 인한 수입감소가 앞서 살펴본 바와 같이 필연적임
- 코로나 19로 인한 공공부채 상승은 교통공사에서 적용을 하여 공사채 한도를 한시적으로 20%p 정도는 증가시켜야 한다는 의견이 있음(전문가 의견)

#### □ 이자율과 부채서비스 비용

- 다행히 낮은 이자율은 정부 부채 서비스 비용을 크게 줄였음
- 많은 선진국에서 정부 부채에 대한 실질 부채서비스 비용은 과거 및 예상 미래 GDP 성장률보다 훨씬 낮아, 실질 이자율은 마이너스이거나 거의 0에 가까움
- 따라서 공사채 한도가 증가되어도 부채 서비스 비용은 이에 비례하여 증가

44) <https://www.apta.com/wp-content/uploads/APTA-COVID-19-Funding-Impact-2020-05-05.pdf>

하지는 않음

- 특히 코로나 19 상황이 좋아지더라도 급격히 재정 지원을 중단하지 않아야 하는데, 코로나 19 위기로 인한 수입 감소와 지출 증가 사이의 격차를 서서히 줄여나가야 함 (OECD 2021b)
- OECD (2021b)는 코로나 19의 재정적 충격은 2021년, 심지어는 2022년까지 지연될 수 있다고 하는데, 공사채 한도는 최소 2022년까지는 한도 상향을 할 필요가 있음

#### □ 서울교통공사의 상황

- 서울특별시 서울교통공사의 보조금을 마련할 방법이 없고 요금 인상도 정책적으로 막혀 있는 상태임
- 최근 5년간 운수수입은 2016년 1조 6,849억원에서 2019년 1조 6,714억원으로 1조 6,000억원대 수준이었고, 2020년에는 코로나19로 인해 수송인원이 전년대비 27.4% 줄어들면서 운수수입도 1조 2,199억원으로 급감함
- 2020년 누적적자액은 1조 1,137억원으로 전년 5,865억원 대비 89.9%나 급증하였고, 2016년 3,580억원이던 누적적자액은 2017년 5,254억원, 2018년 5,389억원으로 꾸준히 증가하였음
- 공사의 누적 부족 자금은 2018년 1,164억원, 2019년 3,369억원 수준이었으나 2020년에는 코로나 19로 인해 4,515억원이 추가되면서 9,872억원으로 증가되었고, 2021년 누적 부족 자금은 1조 5,991억원으로 추정되고 있음
  - 2020년 원가는 2,020원이지만, 기본요금은 1,250원임
- 서울교통공사는 보조금 지원과 공사채 발행기준 완화를 시를 통해 정부에 요구하고 있는 상태임
  - 직접 자금 지원이 어렵다면 서울지하철이 빚이라도 더 낼 수 있도록 '부채 기준'을 완화하는 것도 방법이 있으나, 서울지하철에만 부채 한도를 늘릴 수 없는 상황임

- 현재 서울교통공사 부채 4,530억원은 시로 이관되어, 공사의 부채비율은 135%에서 116%로 낮아져, 자금난 해소를 위한 추가 공사채 발행이 가능해짐<sup>45)</sup>
  - 서울시는 6월 30일자로 공사로부터 오는 2022년부터 2023년 9월까지 상환 만기가 도래하는 4,530억원(이자 포함) 상당 도시철도공채를 조기 이관 받았음
  - 서울교통공사 부채 비율은 2021년 6월30일 기준 135.46%에서 116.04%로 낮아져, 최대 7,666억원가량의 자금 조달이 가능해져 유동성 위기가 해소될 예정임
- 공익서비스 손실금은 적자에서 차지하는 부분이 크며 이 중에서도 무임수송으로 인한 손실이 가장 많은데, 무임수송 손실금은 지난해 승객 수 감소로 전년 6,553억원 대비 26.9% 감소한 4,793억원을 기록했음
  - 전체 공익서비스 손실금 중 무임수송 손실금은 전체의 55.1% 비중을 차지하는 2,643억원임
    - 1984년 처음 시행 때, 65세 이상 비율은 전체의 4% 정도였는데, 2018년 14.3%, 2030년에는 24.5%, 2040년에는 32.8%가 될 전망임
  - 코레일은 지난해 정부로부터 2019년 손실금액의 67.7%에 달하는 1,588억원을 지원받았지만 서울교통공사에 대한 지원금은 없었음
  - 요금도 2015년부터 동결 중인데 코로나로 인해 적자폭이 1년 만에 두배로 늘어나면서 시가 권고하는 자구책으로는 한계가 있음
  - 무임서비스 손실비용을 보전받을 수 있도록 정부에 도시철도법 개정을 건의하고 있음

#### □ 행정안전부의 입장

- 서울교통공사의 부채비율은 2017년 말 112.9%로 사상 처음 100%를 넘었

45) <https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1428026>

고, 행정안전부는 다른 교통공사의 부채비율 한도는 100%이지만, 전국 6개 교통공사 중 서울교통공사에 대해서만 부채비율 한도를 130%로 인상시켰음

- 행안부는 서울특별시와 서울교통공사가 먼저 자구안을 마련해야 한다는 입장임
- 서울특별시에는 2022~2026년에 만기 도래하는 총 1조 5,556억원 규모의 도시철도공채를 시가 부담하여, 서울교통공사의 부채비율을 낮춰주라고 요구하였음. 하지만 현재의 서울특별시 재정으로는 이를 온전히 실행하기는 어려운 실정임

#### 4. 외국사례

##### □ 뉴욕 MTA 사례<sup>46)</sup>

- 뉴욕주가 운영하는 MTA는 뉴욕시 지하철 및 버스, 두 개의 통근 기차, 다리 및 터널이 있음
  - 2020년 11월 현재 460억 달러의 부채가 있지만 연방으로부터 120억 달러의 지원을 받았음
  - 하지만, 지하철 승객 69% 감소, 버스 승객 49% 감소, Long Island 철도 승객 73%, Metro-North 철도 승객 77% 감소는 운영적자는 불가피함
  - 맥킨지는 이러한 승객감소로 21년도에 16.1억달러, 22년 10억달러, 23년 20.0억 달러, 24년 15.2억 달러의 적자가 발생할 것으로 예상하였으며, 이에 따라 MTA에 대한 Fitch Ratings는 하락하고 있음
  - 승객 감소 이유 중의 하나는 2020년 3월 이후 뉴욕시에서 30만명이 탈출한 것임
  - MTA가 없으면 뉴욕시의 정상적인 운영이 어렵기 때문에, MTA 뿐만 아니라 시 공무원도 재정위기 자금 지원을 찾고 있음
  - 십만달러 이상의 고소득자 1%가 뉴욕시를 탈출하는 경우는 뉴욕시 세수

46) <https://www.bondbuyer.com/news/new-york-city-and-mta-face-overlapping-fiscal-crises>

- 입의 2.2억 달러의 손실이 발생하고, 3%, 5% 탈출은 5.8억달러와 9.3억 달러의 손실을 유발함
- 이러한 세수입 감소는 뉴욕시가 제공하고 있었던 대중교통시스템의 영향도 적지 않기 때문에 추가적인 연방의 자금지원을 기대하고 있음
  - 2020년 11월 현재 미국 전역의 대중교통시스템은 연방정부로부터 350억 달러의 지원을 바라고 있음
- 뉴욕 MTA(Metropolitan Transportation Authority)은 2020년 11월 연방정부기금 지원이 없으면 예산 삭감을 할 수 밖에 없음
- 여기에는 직원 13%에 해당하는 9,300개의 일자리 삭감과 지하철 운행 50% 축소가 포함되어 있음
- 뉴욕 MTA가 이러한 재정위기를 극복하기 위해서는 다음이 필요함
- 부채관리의 기본 원칙을 위반하는 것이지만, 뉴욕주가 2021년에 승인한 100억 달러의 적자 차입이 필요함
  - MTA는 또한 연방준비은행의 市 유동성 시설 단기대출 프로그램에서 최대 29억 달러를 빌릴 계획이며 이 금액은 연방준비은행에서 승인되었음
  - 2020년 8월 MTA는 부자상환 이자율을 낮추기 위하여,<sup>47)</sup> MLF(Municipal Liquidity Facility)로부터 약 4억 5천만 달러의 만기채권예상어음(maturing bond anticipation notes)을 1.93%의 이자율로 용자받았으며, MTA는 MLF 대출을 상환하기 위해 2023년에 장기채권을 발행할 예정임
  - 당초 MTA는 미국 시정부 채권시장에서 3년물 채권을 발행할 예정이었는데, 10개의 은행으로부터 평균 2.79% 이자율로 20개의 호응을 받아서 0.86%p의 이자율을 절감할 수 있게 되었음
  - 2021년 12월 MTA는 MLF(Municipal Liquidity Facility)로부터 약 29억 달러의 만기채권예상어음(maturing bond anticipation notes)을 1.33%의 이자율로 용자받아 2023년 12월 15일 상환할 예정임<sup>48)</sup>

47) <https://www.reuters.com/article/us-usa-newyork-fed-debt-idUSKCN25E2R3>

- 뉴욕주의 적극 지원 필요성
  - MTA의 신용등급을 유지를 위해서는 주정부의 지원이 필요함
- Maloney 등 하원의원 요청<sup>49)</sup>
  - 40억 달러 연방 지원요청
- 300억 달러 보조금<sup>50)</sup>
  - Biden 대통령의 대대적인 부양책에는 대중교통이 지금까지 받은 최대 규모의 연방 지원금이 포함되어 있음
  - MTA는 경기 부양책으로 약 60억 달러를 받고 통근 철도 서비스를 늘릴 예정임
  - Biden 대통령은 1조 9천억 달러 규모의 경기 부양책을 발표하였는데, 대중교통 기관에는 305억 달러가 포함되어 있음
  - 이에 뉴욕의 대중교통 기관은 통근 철도 노선의 서비스를 늘리기 시작하였음
  - 워싱턴은 내년에 폐쇄를 고려했던 약 24개의 역을 계속 개방하고, Amtrak은 15개 장거리 노선 중 12개 노선에서 서비스를 복원 할 것이라고 발표하였음

#### □ APTA/EBP (2020)

- COVID-19 전염병으로 인하여, 미국 대중교통 기관은 2020년 2분기와 2021년 말 사이에 총 488억 달러의 자금 부족에 직면하고 있음
- 의회에서 대중교통 기관은 2021년 말까지 여전히 238억 달러의 부족에 직면할 것으로 예측됨

48) <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/muni.htm>

49) <https://maloney.house.gov/media-center/press-releases/maloney-leads-call-for-4b-in-federal-aid-for-mta>

50) <https://www.nytimes.com/2021/03/15/nyregion/biden-stimulus-public-transportation.html>

- 전국적으로 2020년 4월 대중교통 이용 및 요금 수익은 2019년 4월에 비해 각각 73% 및 86% 감소하였음
- 또한, 전국의 교통 자본 지출이 감소하여 프로젝트 지연 및 취소가 발생하였고, 이로 인해 2020년 37,000개의 건설 일자리가 손실되고 2021년에는 34,000개의 일자리가 손실될 수 있음
- 경제가 회복되기 시작하면 대중교통 기관은 여전히 심각한 재정적 제약에 시달릴 것임
- 경제가 현재의 역학적 예측 및 관련 실업 수준 예측에 따라 회복된다고 하더라도, 계속되는 승객 수 감소로 2021년 말까지 수입감소가 예상됨

#### □ 미국사례: 연방교통청 지원

- 미국 연방교통청(FTA)은 코로나 19 대응책으로 3개의 법률에 근거하여 미국 교통 행정기관과 운영사를 지원할 것을 예정함
  - Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)
  - Coronavirus Response and Relief Supplementary Appropriations Act, 2021 (CRRSAA)
  - American Rescue Plan Act of 2021 (ARP)

#### □ American Rescue Plan Act of 2021 (ARP)

- 2021년 3월 11일 발효된 미국 구조 계획법(ARP)은 코로나19에 대응하는 대중교통산업에 총 304.6억 달러를 지원함
  - 2021년 11월 8일 신청받아 2021년 11월부터 2022년 3월 중 평가를 진행한 후 2022년 3월 지원 프로젝트를 발표할 예정임
- ARP 전체 304.6억 달러 중 22억 달러는 코로나19에 대응하기 위해 추가 지원이 필요한 교통기관을 위한 전용자금으로 책정함(ARP additional Assistance Funding Award)

- 최소 또는 최대 보조금 한도는 없지만, 연방교통청은 신청과정에서 단일 수령인 또는 주정부가 받을 수 있는 금액을 제한할 수 있으며, 로컬 매칭은 허용되지 않음
- 코로나19로 인해 추가적인 지원이 필요한 49 USC 5307(Urbanized Area Formula Funds)과 5311(Rural Area Formula funds) 수혜자만 지원 가능하며, 2020년 1월 20일 이후 발생하는 실제 또는 예상되는 코로나19 확산을 막기 위한 활동, 인력, 청소 및 위생 관련 운영비용과 정리 및 일시해고 등을 피하고 운영을 유지하기 위해 발생한 부채상환 비용이 대상임
- 2023년 9월 30일 이후의 부족분에 대한 지원에 대해서도 신청은 가능하지만, 자금 부족으로 지원 여부는 불분명함

#### □ Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)

- CARES Act는 코로나19 사태로 인해 영향받은 개인, 가족, 회사에 긴급지원과 보건서비스 대응을 지원하는 법안으로, 연방교통청은 도심 및 농촌지역 포물라펀드(Urbanised and rural area formula fund)에 250억 달러를 할당함
  - 100% 연방정부 부담으로 로컬매칭은 요구되지 않음
  - 전체 금액 중 227억 달러는 도심지역, 22억 달러는 농촌지역에 배정됨
- 연방교통청의 지원은 코로나19를 예방, 준비 및 대응하기 위한 프로그램에 따라 일반적으로 자격이 있는 자본, 운영 및 기타 비용을 지원하기 위함임
  - 2020년 1월 20일 이후 광역도시권을 포함한 모든 농어촌 및 도심 수급자에서 발생한 교통서비스 유지, 비상시 운행감소로 인한 교통인력 행정휴가비 지급 등의 운영비용도 지원대상임
- 2021년 5월 1일 기준, 연방교통청은 778건, 236억 달러(전체 CARE Act 자금 중 95%)의 보조금을 승인했으며, 149억 달러(전체 CARES Act 자금의 60%)를 지출하였음



〈표 4-5〉 코로나19 대응 연방교통청 지원 현황

CARES Act Obligations and Disbursements				2021년 5월 1일 기준	
Type of Grants	Total Fund Apportioned	Obligated Amount	Percent Obligated	Amount Disbursed	Percent Disbursed
5307 Urbanized Area Formula	\$22,696,291,664	\$21,643,234,300	95%	\$14,503,495,209	63.90%
5311 Rural Area Formula	\$2,198,708,336	\$1,982,675,653	90%	\$491,243,850	22.34%
5311 Tribal Formula	\$30,000,000	\$21,589,376	72%	\$5,170,748	17.24%
Total	\$24,925,000,000	\$23,647,499,329	95%	\$14,941,133,809	60%

자료: FTA, CRRSAA Webinar Presentation(01/13/2021)

□ Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations Act of 2021

- 2020년 12월 27일 법으로 제정된 CRRSAA (Consolidated Appropriations Act 2021의 Division M)는 코로나19 구제에 9,000억 달러의 추가지출에 관한 내용을 담고 있으며, 이 중 140억 달러는 코로나19 공중보건 비상사태 동안 운송산업을 지원하기 위해 할당됨
  - 도심지역을 위한 132.6억 달러(Section 5307 Formula Grants)
  - 농촌지역 및 부족(Tribes)을 위한 6.782억 달러(Section 5311 Formula Grants)
  - 노인과 장애인의 이동성 향상을 위한 0.5억 달러(Section 5310 Formula Grants)
- CARES Act와 마찬가지로 100% 연방정부 부담이며, 로컬매칭은 요구되지 않음
- CRRSAA에 따른 지원은 도심지역은 2018년 운영비용의 75%, 농촌지역은 125%로 제한되며, 초과지원금은 비초과지역에 할당됨
- 동 법은 급여와 운영상 필요에 우선순위를 두도록 수혜자에 지시하지만, 자

금지원은 관련 프로그램에 따라 자격이 있는 대상에게 이루어짐

#### □ 일본사례: 도쿄 메트로

- 지하철 도쿄 메트로가 2021년 2월 3일 발표 한 바에 따르면, 2020년 12월 까지 9개월간 신형 코로나 바이러스의 영향으로 이용자가 크게 감소하고, 최종 손익이 351억엔의 적자를 기록하였음
- 2021년 5월 14일 발표에는 적자액이 529억엔임<sup>51)</sup>
- 전년도 같은 기간에 비해 매출이 33% 감소하였음
- 신종 코로나 바이러스의 영향으로 정기권 이용자가 전년도 같은 기간보다 29%, 그 이외의 이용자도 43% 감소했던 것이 주된 요인임
- 도쿄 메트로는 경영의 안정화를 위해 안전의 확보를 전제로 올해 설비 투자를 약 290억엔 삭감하거나 임원 보수 및 광고 비용을 줄이고 있음<sup>52)</sup>
- 한편, 정부의 비상 사태 선언 재발령을 받은 2021년 1월 8일 이후 이용자는 전년 동기의 50 ~ 60% 정도에 그치고 있음

#### □ 런던사례: 메트로

- 현황
  - 런던의 버스 승객수 회복이 전년도의 50%로 2021년 3월 23일 현재 철도 보다 빠름
  - 런던의 지하철 이용은 2020년 2월의 23%에 불과함<sup>53)</sup>
- Transport for London (TfL) 예산<sup>54)</sup>

51) <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210514/k10013030701000.html>

52) <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210203/k10012847521000.html>

53) <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9392229/Coronavirus-UK-Public-transport-users-returning-buses-faster-trains.html>

54) <http://content.tfl.gov.uk/tfl-budget-2020-21.pdf>

- 전년에 비해 2020/21은 어려운 상황임
- 승객 수요는 2020/21까지 감소할 예정이며, 운영비용은 계획보다 £ 78m 증가한 £ 571m임
- 2020/21 년 운임수입은 £5,063m로, 2019년 보다 £ 60m 감소하였음
- 승객수는 2020 년 1 월 이후 일부 회복 조짐을 보였지만, 불투명함
- 기타 영업 수입도 차량 운행 감소로 £ 39m 감소하였음.
- 사업 요율 및 기타 수익 보조금은 2019/20 예측에 비해 £ 115m 감소하였음.
- 2020/21년 예산 운영 비용은 £6,625m이며, 이는 2019년 사업 계획과 일치함. 그러나, 새로운 서비스, 일회성 비용 및 구조 조정 비용 증가의 조합으로 2020/21년에 총 전년 대비 운영 비용이 2,810만 파운드 증가하고 있음

#### ○ 최근 지원

- 정부는 6월초에 약 11억 파운드를 지원
- 그러나 TfL은 2022년 30억 파운드의 운영지원이 필요하고, 2023년과 2030년 사이 자본지출로 연간 16억 파운드가 필요하다고 주장함<sup>55)</sup>
- 현재 영국에서는 런던의 교통에 대한 국가적 보조금 지원과 관련하여 런던이 단독 책임을 져야 하는지 아니면 국가적으로 재정이 이루어져야 하는지 논란이 일고 있음<sup>56)</sup>

#### □ 외국사례의 시사점

##### ○ 교통공사 경영 악화 원인

- 교통공사 운수수입은 2019년 1조 6,714억원에서 2020년 1조 2,199억

55) <https://www.msn.com/en-gb/money/other/tfl-funding-uncertainty-puts-future-projects-at-risk/ar-AAKHh5K>

56) <https://www.msn.com/en-gb/money/other/london-s-future-prosperity-depends-on-a-sustainable-future-for-tfl/ar-AAKMurD>

로 하락하였고, 누적적자는 2019년 5,865억원에서 2020년 1조 1,47억원으로 악화되었음

- 2019년과 2020년 손익계산서에 의하면, 원가의 급속한 증가 없이 수송인원의 감소가 교통공사 수지 악화를 초래한 것으로 볼 수 있음
- 인건비의 평균증가율은 2017년과 2020년 사이에 1.5%이며, 원가의 큰 증가는 보이지 않고 있음. 수송인원 감소는 약 2,937,384,380명임
- 2월과 5월의 수송인원 합을 보면 2021년도 수송인원은 2019년 수준을 회복하지 못할 것으로 예상됨

○ 지하철의 승객 감소와 경영 악화는 세계적인 현상

- 미국 뉴욕 MTA도 지하철 승객 69% 감소, 버스 승객 49% 감소, Long Island 철도 승객 73%, Metro-North 철도 승객 77% 감소로 운영적자는 불가피하였음. 맥킨지는 이러한 승객감소로 21년도에 16.1억달러, 22년 10억달러, 23년 20.0억 달러, 24년 15.2억 달러의 적자가 발생할 것으로 예상함
- 영국도 런던의 지하철 이용은 2020년 2월의 23%에 불과함
- 일본도 신종 코로나 바이러스의 영향으로 정기권 이용자가 전년도 같은 기간보다 29%, 그 이외의 이용자도 43% 감소했던 것이 주된 요인임

○ 미국 연방정부 지원 사례

- 뉴욕 MTA(Metropolitan Transportation Authority)는 2020년 11월 연방정부기금 지원이 없으면 예산 삭감을 할 수 밖에 없음. 여기에는 직원 13%에 해당하는 9,300개의 일자리 삭감과 지하철 운행 50% 축소가 포함
- 미국 연방정부도 이러한 상황을 감안하여 운영적자 보전을 위한 채권발행을 허용하여 줌

○ 서울교통공사 부채 관리 방안

- 2021년도 서울교통공사는 1조 6000억원 적자가 예상되고 있음
- OECD (2021b)는 코로나 19의 재정적 충격은 2021년, 심지어는 2022년까지 지연될 수 있다고 하는데, 공사채 한도는 최소 2022년까지는 한

도 상향을 할 필요가 있음

- 미국 연방정부가 코로나 19로 인한 지원 금액 한도를 자체일반수입의 20%까지로 하고 있음을 참고로 한다면, 코로나 19로 인한 공공부채 상승은 교통공사에도 적용이 되어 공사채 한도를 20%p 정도는 증가시켜야 함

### 제3절 서울교통공사 공사채발행 기준 개선방안

#### 1. 공사채발행 대상사업 확대

##### 1) 운영적자 증가원인: 코로나 19 영향에 의한 수입손실 발생

- 서울교통공사는 2017년 5월 31일 서울메트로와 서울도시철도공사가 통합된 이후 매년 5,000여 억원의 적자 운영을 해 왔으며, 2020년에는 코로나 19의 영향으로 운수수입이 감소되어 1조 1,137억원의 적자를 발생시켰음
  - 운영 적자는 2017년 5,254억원, 2018년 5,389억원, 2019년 5,865억원, 2020년 1조 1,137억원임
  - 2017년~2019년도 운영 적자의 주요 요인 중 하나는 무임승차제도로 인한 수입손실로 2017년 3,056억원, 2018년 3,539억원, 2019년 3,709억원으로 증가하다가 2020년도는 도시철도 이용승객의 감소로 2,643억원으로 감소됨
  - 서울교통공사 적자운영의 또 다른 요인으로 작용하는 것은 운임요금이 2015년 이후 현실화되지 않고 있기 때문이며, 2019년 기준으로 운수수입 원가보전율이 65.69%(평균요금 946원/운수수익 1조 7,024억원)에 불과하기 때문임<sup>57)</sup>
- 특히, 2020년도에 운영적자가 1조 1,137억원으로 증가하고 2021년도에도 1조 6,000억원의 운영 적자를 예상하고 있는데, 이는 그동안의 무임승차제도 및 요금 현실화 지연에 따른 누적 적자 외에 코로나 19 감염병 예방을 위한 거리두기 및 이동제한 등으로 도시철도 이용승객 감소로 운수수익 및 부대수익이 감소하였기 때문임
  - 2020년 운수수입은 2019년 대비 4,435억원이 감소하였으며 부대수입은 187억원 정도 감소되었는데, 2021년도에도 이러한 상황은 지속된 것

57) 2021년 현재 기본요금은 1,250원으로 300원 인상시 연간 3,421억원의 수입 증가를 추정하고 있음(서울교통공사, 「도시철도 적정요금 산정 및 조정방식 개선연구」, 2020.4)

으로 예상됨

- 서울교통공사의 2020년부터의 운영 적자의 급팽창은 코로나 19의 영향에 따른 수입손실이 추가적으로 대폭 증가하였기 때문임

## 2) 운영적자에 대한 대응의 한계

- 자체노력의 한계: 서울교통공사는 2017년도~2019년도까지 매년 5,000억원 적자의 상태에서는 운수수입에 문제가 없었기 때문에 도시철도 운영이 가능하였으나, 코로나19로 인해 발생한 2020년 1조 1,000여 억원, 2021년 1조 6,000여 억원의 적자는 운수수입 등을 감소시켜 현재는 인건비 지급도 사실상 어려운 실정임
  - 코로나 19의 환경 하에서 인력 구조조정, 요금현실화 문제 등이 발생하게 되는데, 인력 구조조정은 도시철도 운영 상에서 안전의 문제를 발생시킬 수 있으며, 요금 현실화는 코로나 19 상황에서 실행하기 어려움
- 서울특별시 지원의 한계: 서울특별시는 산하 공기업인 서울교통공사의 운영비를 2021년에 2차에 걸쳐 1,000억원 정도 지원하였지만 추가적인 그리고 지속적인 지원은 시의 재정상황을 고려할 때 용이하지 않음
  - 이외 서울특별시는 서울교통공사의 경영의 어려움을 해소하고자 도시개발공채의 채무 전부를 단계적으로 시로 이관하기로 하고 2021년도에 상환만기가 도래하는 8,053억원을 이관하였으나 이러한 서울교통공사의 채무를 시로 이관하는 경우 시의 재정을 악화시킬 수 있음
  - 서울특별시의 서울교통공사에 대한 운영비 지원 또는 채무의 이관은 시의 재정을 악화시킬 수 있다는 한계가 있음
- 중앙정부 보조금 지원 한계: 중앙정부의 보조금은 무임승차제도로 인한 수입손실, 코로나 19 영향에 의한 수입손실 등에 대하여 일정부분에 대하여 지원 요구할 수 있으나, 도시철도의 운영관리 주체가 지방자치단체이기 때문에 용이하지 않을 수 있음
  - 무임승차제도<sup>58)</sup>로 인한 수입손실의 국고지원 요구는 국가의 정책에 의해

발생한 수입손실을 이유로 국비지원 요구 노력이 2012년부터 서울특별시 및 도시철도운영 지자체장의 정부 건의 및 국회 의원입법 제안 등이 이루어졌으나 기획재정부의 반대<sup>59)</sup>로 시행되지 못했음

- 코로나 19의 영향에 의한 수입손실에 대한 정부지원과 관련한 외국사례를 보면 뉴욕 MTA의 경우 연방정부의 재정지원, 운영적자 보전을 위한 채권발행을 허용함과 동시에 직원 13% 축소를 제시하였음
- 런던메트로는 정부로부터 운영비 11억파운드를 지원받았으며, 도쿄 메트로는 정부지원없이 설비투자 감축 및 임원보수 및 광고비용 등을 줄이는 자구노력을 하고 있음
- 서울교통공사의 경우도 코로나 19의 영향에 따른 수입손실 보전을 위해 운영비 지원을 정부에 요구할 수 있으나 실행되기는 용이하지 않음

#### ○ 지방채발행 대상의 한계

- 지하철 요금의 현실화, 무임승차제도 및 코로나 19로 인한 수입손실에 대한 정부 지원, 서울특별시 운영비지원 등의 한계에 도시철도 이용승객의 안전, 주민의 교통 편의(운행 횟수 감축에 의한 교통 혼란 방지 등) 차원에서 도시철도가 정상적으로 운행되기 위해서는 운영비 보전을 위한 공사채 발행이 대안일 수 밖에 없음
- 하지만, 도시철도의 공사채 발행 대상사업 기준은 사업비(시설투자), 차환, 재난(자연재해, 사회재난 및 법정 감염병)으로 인한 수입손실 보전(운영비)으로 코로나 19에 의한 수입손실 보전(운영비)은 공사채 발행 대상에 포함되지 않는 문제가 있음

58) 도시철도 무임승차제도는 1984년부터 65세 이상 어르신, 1985년부터 국가유공상이자, 1991년부터 장애인, 1995년부터 독립유공자, 2002년 11월부터 5·18민주화운동부상자에게 적용되고 있음

59) 반대의 주된 이유는 도시철도 무임승차는 도시철도 운영 지역주민에 한정된 편익, 건설비는 정책적으로 지원중이나 운영비는 원칙적으로 지원하지 않으며, 무임승차 노인 기준 재정립 및 일부 할인으로 전환 하는 등의 제도 개선의 선행 필요 등임(국회 박홍근 의원실 자료 제공). 2020년도의 경우도 도시철도 무임승차제도로 인한 수입손실 보전에 대한 의원입법이 4~5건 정도 발의되어 있는 상태임



### 3) 공사채 발행대상 확대: 코로나 19 영향의 수입손실 보전

- 서울교통공사가 코로나 19의 영향으로 발생한 운수수익의 감소 상황에서 운영비를 마련하기 위해서는 공사채를 발행해야 하는데, 현행 공사채 발행 기준으로는 발행할 수 없으며 그 이유는 다음과 같음
  - 첫째, 서울교통공사의 운영비 보전을 위한 공사채 발행은 원칙적으로 할 수 없음
  - 둘째, 공사채 발행대상 기준이 시설투자, 차환, 재난으로 인한 수입손실 보전에 한하고 있어, 코로나 19로 인한 수입손실 보전은 발행대상에 포함되지 않고 있음
  
- 서울교통공사가 코로나 19 영향으로 수입손실을 공사채를 발행하여 보전하여 운영비로 활용하기 위해서는 다음과 같은 방향의 공사채 발행대상의 확대가 필요함
  - 1안: 현행의 공사채발행 대상사업 기준인 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제1호에 따른 재난으로 인해 발생했거나 발생이 예상되는 수입결함의 보전'에 포함되는 것으로 해석하여 발행할 수 있도록 할 수 있음
    - 재난 및 안전관리기본법 제3조 제1항에 따르면 재난은 자연재난과 사회재난으로 분류하고, 사회재난에는 화재·붕괴·폭발 등의 사고와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」의 감염병, 「가축전염병예방법」의 가축전염병, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」의 미세먼지 피해 등임
    - 코로나 19는 전염병이지만 2020년 초부터 발생된 것으로 법적으로 전염병으로 분류되어 있지는 않지만 국가가 관리하는 전염병으로 사회재난에 포함될 수 있음
  - 2안: 코로나 19는 영향이 일시적일 수 있기 때문에 공사채 발행 대상사업 기준에 '코로나 19 영향으로 인해 발생하였거나 발생이 예상되는 수입결함의 보전'을 추가하여 공사채 발행을 가능할 수 있도록 할 수 있음. 코로나 19의 환경은 2020년부터 발생하였지만 재난적 환경이 일시적일 수 있기 때문에 한시적·제한적으로 적용할 필요가 있음

<b>현행</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 지방공기업법 제2조(적용범위)의 각 호에서 정하고 있는 사업으로서 지방자치단체의 조례, 공사·공단 등의 정관에서 규정하고 있는 사업</li> <li>② 정부시책의 원활한 추진을 위해 필요한 사업(임대APT 건립 등)</li> <li>③ 공유재산 및 물품 관리법에 의한 지자체의 위탁개발사업</li> <li>④ 사업성 검토결과 사업전망이 양호한 사업</li> <li>⑤ 사업물량의 증가에 따라 추가 재원이 필요한 사업</li> <li>⑥ 既 발행한 공사채의 차환</li> <li>⑦ 재난 및 안전관리기본법 제3조 제1호에 따른 재난으로 인해 발생했거나 발생이 예상되는 수입결함의 보전</li> <li>⑧ 도시철도 운영손실 보전 및 운영에 필요한 시설투자목적 사업은 원칙적으로 신청 불가하나, 안전과 직결되는 시설물로 내용연수가 경과된 도시철도시설의 성능유지 및 기능향상을 위한 다음 각 호의 노후시설 개선사업은 예외적으로 신청 가능함</li> </ul>
<b>추가</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⑨ 코로나 19 영향으로 인해 발생하였거나 발생이 예상되는 수입결함의 보전</li> </ul>

#### 4) 서울교통공사의 공사채 발행 가능성

- ‘코로나 19로 인해 발생하였거나 발생이 예상되는 수입결함의 보전’이 공사채 발행대상에 포함될 경우 서울교통공사는 중앙정부(행정안전부)의 승인 없이 공사채를 발행하여 운영비 등에 활용할 수 있음
- 서울교통공사는 부채관리대상기관으로 부채비율이 130%를 초과하게 되면 초과되는 공사채 발행에 대하여는 행정안전부장관의 승인을 받아야 하는 제한 조건이 있음
- 2021.6.30.일 기준으로 서울교통공사의 부채비율은 135.46%로 코로나 19로 인한 수입결합을 보전하기 위해 공사채를 발행하기는 어려운 실정에 놓여 있었으나, 서울특별시가 2021.6.30.일 도시철도채권(만기 2022년~2023년 9월) 4,530억원을 이관 받았기 때문에 부채비율이 116%로 낮아졌음
- 코로나 19로 인한 수입결함의 보전이 공사채발행 대상에 포함될 경우 서울교통공사가 시로 이관한 4,500여 억원 정도를 행정안전부의 승인없이 공사채로 발행하여 공사 운영비 등으로 활용할 수 있음

## 2. 공사채발행 적정한도 기준 상향 조정

- 현행 도시철도 공사채발행운영 기준에서 부채비율을 적용하여 도시철도의 공사채 적정한도는 서울교통공사 130%, 나머지 5개 도시의 도시철도공사에 대하여는 100%를 적용하고 있음
  - 적정한도까지는 각 공사가 자율적으로 공사채를 발행할 수 있지만 그 기준을 초과할 경우 행정안전부장관의 승인을 득하도록 하고 있음
- 서울교통공사의 경우 코로나 발생 이전인 2019년 기준으로 1일 평균 수송 인원이 750만명으로 부산교통공사 94만명, 인천교통공사 45만명, 대구도시철도공사 46만명, 광주도시철도공사 5.3만명에 대비할 경우 수송인원차이가 매우 큼
  - 또한 2020년 예산규모는 2조 9,884억원, 자산 13조 3,402억원으로 다른 교통공사 및 도시철도공사에 비해 예산과 자산이 3배 이상임
  - 부채비율은 2020년 말 기준으로 서울교통공사는 88.2%, 부산 39.4%이로 각각 부채의존율이 26%와 17%이며 나머지 교통공사와 도시철도공사는 부채의존율이 10%이하임
- 도시철도 운영의 공사채 적정 한도비율은 6개 도시 모두 부채비율 100%이었으나, 서울메트로와 서울도시철도공사가 통합되어 서울교통공사로 출발한 2017년 하반기부터 서울교통공사의 공사채 적정한도 비율이 130%로 확대되었음
  - 2개의 도시철도공사가 통합된 서울교통공사는 다른 도시의 도시철도와 비교하여 볼 때, 수송인원은 8배 이상, 예산과 자산은 3개 이상의 규모를 가지고 운영되고 있음
  - 이러한 점에서 서울교통공사의 공사채 적정한도 기준 130%는 다소 낮게 설정된 것으로 판단됨
- 또한, 코로나 19의 영향에 의한 수입결함이 서울교통공사가 다른 교통공사 및 도시철도공사보다 더 많이 발생하여 도시철도 운영의 어려움이 더 크게 발생하고 있음

- 서울교통공사의 코로나 19 환경에서와 같이 필요에 따라서는 공사채를 발행하여 운영해야하는 상황에 놓여 있음에도 비교적 낮은 부채비율 130%로 인해 제한받을 수 있음
- 한편, 서울특별시가 서울교통공사의 도시철도채권 채무를 이관받고, 서울교통공사의 부채비율을 낮추어 공사채를 발행할 수 있도록 하였지만, 이는 향후에 서울특별시 재정운영의 문제를 초래할 가능성도 있음
  - 시는 서울교통공사로부터 이관 받은 만큼 채무가 증가하여 예산대비채무 비율이 높아져 재정위기 '주의' 단계로 전환될 수 있는 문제점이 있음
- 따라서 서울특별시의 재정상황도 고려하여 도시철도채권의 채무를 양 기관에서 이관하고 이관 받음으로 발생할 수 있는 분식회계 가능성, 이관받은 기관의 재정위험 초래 등을 예방하기 위해 서울교통공사의 공사채 발행 적정 기준의 상향 조정이 필요함
  - 외국도시의 경우 코로나 19로 인한 수입결함을 보전하기 위해 상급정부에서 채권 발행을 승인하는 등의 지원을 하고 있음
  - 서울교통공사의 경우 코로나 19의 영향으로 수입결함이 대폭 증가한 점을 고려하여 한시적으로 현행 기준보다 20% 정도 인상한 150% 상향 조정하여 운영하도록 할 필요가 있음

### 3. 공사채발행 적정한도 산정시 일부 항목 제외

#### 1) 도시철도채권분 제외

- 서울특별시의 도시철도공채는 도시철도 건설 및 운영재원으로 활용되는데, 공채매입 대상은 ① 비사업용 승용차(전기자동차 및 전기수소자동차) 신규 등록시 취득세 과표의 5%, ② 도시철도공사 외 건설공사 도급금액의 2%(1,000만원 미만 제외)이며, 상환기한은 7년 거치 일시상환임
  - 매년의 공채 발행 금액의 도시철도건설과 도시철도 운영 재원으로 서울교통공사의 수입으로 되며 7년 후에 일시 상환함

- 도시철도공채는 매년 발행되고 매년 상환되는 순환과정을 거치기 때문에 도시철도공채가 폐지되지 않는 한 상환에 문제가 발생하지 않음
  - 기존에 발행된 도시철도채권의 상환기간이 도래하면 새롭게 발행되는 채권의 수입으로 상환하는 것이기 때문임
  - 서울교통공사의 도시철도채권의 채무는 신규로 발행되는 공채수입으로 상환하면 되기 때문에 상환에 문제가 발생하지 않음
  - 서울교통공사 2020년 말 기준 채무 3조 4,898억원 중 도시철도공채가 1조 7,344억원으로 50% 정도를 점하고 있음
- 도시철도의 공사채 적정한다 비율 산정시 부채비율 산정에서 도시철도공채의 채무잔액을 제외하고 산정하는 방식을 적용하는 것도 검토해 볼 수 있는 방식으로 판단됨
  - 이 방식을 적용하여 서울교통공사의 부채비율을 산정하면 도시철도공채를 포함하였을 경우보다 50% 정도 감소함
  - 하지만 이 방식을 적용하기 위해서는 다양한 검토가 필요하며, 도에서 발행하는 지역개발채권도 동일한 형태로 발행·상환되기 때문에 함께 검토되어야 할 필요가 있음

## 2) 이연법인세부채 제외

- 공사채 발행한다 확보를 위해 공사의 자산재평가잉여금 순자산액 포함 또는 관련 이연법인세부채를 부채총액에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있음
  - 「지방공사채 발행·운영기준」상 순자산액의 130%인 공사채 발행한다 계산시 “유형자산 재평가로 인해 발생한 재평가잉여금”은 순자산액에서 제외토록 규정함
  - 공사의 자산재평가잉여금(2조 1,543억 원) 순자산 인정시의 130%인 2조 8천억 원의 추가 발행한다 확보가 가능함
  - 또한 공사가 계상한 재평가잉여금 관련 이연법인세부채(6,746억 원)는 향후 재평가잉여금 대상 자산의 매각으로 매각익에 대한 세금부담이 발

- 생활 경우를 대비하여 부채를 선반영한 것임
- 따라서 재평가잉여금을 자본으로 인정하지 않는 논리라면 재평가잉여금의 이익실현을 전제로 적립한 이연법인세부채의 부채금액도 제외하는 것이 합리적임
  - 이연법인세부채 총부채 대상 제외 시 6,746억 원 발행한도 추가가 가능함

#### 4. 무임승차 손실 일부 국고보조

- 2017년~2020년 무임승차 비용에 따른 영업손실(1조 3,397억원) 일부 보고되고 있으며, 서울시 인구의 고령화로 인한 장래 65세 이상 노인의 지하철 무임승차자는 더욱 확대될 것으로 예상함에 따른 무임승차 손실은 확대될 것으로 판단됨(신성일·이진학, 2021)
- 「노인복지법」 제26조는 65세 이상에게 그 이용요금을 할인하여 주도록 권유하고 있는 국가 또는 지방자치단체가 적절한 지원을 할 수 있도록 명시하고 있지만, 정부는 「철도산업발전기본법」 제32조(공익서비스 비용의 부담)를 근거로 코레일이 운영 중인 노선에서 발생하는 무임승차 손실에 대해서만 보전 중임
- 전국 6개 지하철 운영기관에서 공동 조사한 발표자료에 따르면, 무임수송 제도에 따른 비용부담 주체가 운영기관이 아닌 국가 또는 지자체가 되어야 한다는 데에 90%가 긍정적으로 응답함(신성일·이진학, 2021)
- 「도시철도법」, 「철도산업발전기본법」의 개정을 통해 무임승차 손실분에 대한 국고 보조에 대한 근거를 마련할 수 있음
  - 다만, 2019년 국회는 여야합의로 지자체 도시철도에 대한 무임승차 손실을 정부가 보전해주는 내용의 「도시철도법 개정안」을 국토교통위원회에서 통과시켰지만, 기획재정부의 반대로 법제사법위원회 문턱을 넘지 못한 채 결국 폐기된 바 있음(이동훈, 2021)
- 또는, 교통시설특별회계 내 재원배분 조정을 통한 무임수송 국비보전은 현

행 법령상 가능함

- 교통시설특별회계 내 교통체계관리 계정에 기준(최대 10%) 중 올해 예산에는 단 3.1%만 배분됨. 이 계정을 6.1%로만 올려도(1조 3,019억 원) 도시철도를 운영하는 전국 6개 지자체의 연간 무임손실액 6,200억 원(2019년 기준)을 충당할 수 있음(이성희, 2021)

박홍근 의원실(국회), 도시철도 법정 무임승차 손실 국비보전 필요성 및 대책, 2020 산업안전보건연구원, “중대재해기업처벌법 등장배경과 시사점”, 안전보건이슈리포트 제2호, 2020.11

신성일·이진학, 지하철 무임승차제도, 지속가능성 확보하려면 운영손실 정부지원·운영기준 변경검토 필요, Issue Paper, 서울연구원, 2021

지방공기업평가원, 지방공기업 사업별 예산제도 개선방안, 2021

지방공기업평가원, 팬데믹 시대 지방공기업의 역할과 정책방향, 2021

한국지방행정연구원, 서울시 및 투자·출자 출연기관 중장기 재정전략 수립, 2018

행정안전부, 2019 및 2020사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석, 각 연도

행정안전부, 2021년도 지방공사채 발행·운영기준

행정안전부, 2021년도 지방공기업예산편성 기준

행정안전부, 2021년도 지방출자출연기관 예산편성기준 및 집행기준

행정안전부, 서울교통공사 경영평가보고서, 2018 및 2019

서울교통공사, 2019 및 2020년 안전보고서

국토교통부, 광역교통 2030

### 〈법령 등〉

지방공기업법 및 시행령

지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 및 시행령

중대재해 처벌 등에 관한 법률

지방공사채 발행 및 운영 기준 등



### 〈지방공기업 등 관련 사이트〉

<https://www.cleaneye.go.kr>(클린아이)

<http://www.seoulmetro.co.kr>(서울교통공사)

### 〈신문기사 등〉

이동훈. (2021. 08. 24). ‘천문학적 빚더미’ 서울교통공사 적자 해결, 전문가들 “정부 손실 보전 뿐”. 뉴스핌. 검색날짜: 2021년 12월 17일.

<https://m.newspim.com/news/view/20210824001177> 에서 검색함

이성희. (2021. 11. 02). 경로 무임승차 ‘노인복지’인데 … “도로에 쏟린 교통시설특별회계 재분배하라”. 경향신문. 검색날짜: 2021년 12월 17일.

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202111021441001> 에서 검색함

### 〈외국자료〉

OECD. 2021a. “The rise in public debt caused by the COVID-19 crisis and the related challenges.” Tackling Coronavirus(COVID-19): contributing to a Global Effort. OECD.org/coronavirus.

OECD. 2021b. “The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government.” Tackling Coronavirus (COVID-19): contributing to a Global Effort. OECD.org/ coronavirus.

APTA/EBP (2020), The Impact of the COVID-19 Pandemic on Public Transit: Funding Needs in the U.S., <https://www.apta.com/wp-content/uploads/APTA-COVID-19-Funding-Impact-2020-05-05.pdf>.

## 부록: 본 연구에서 검토한 법령

### 1. 지방공기업법

#### 제3장 지방공사 <개정 2011. 8. 4.>

**제49조(설립)** ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 “공사”라 한다)를 설립할 수 있다. 이 경우 공사를 설립하기 전에 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말 한다)은 관할 특별시장·광역시장 및 도지사와 협의하여야 한다. <개정 2013. 6. 4., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

#### 제3절 재무회계 <개정 2011. 8. 4.>

**제64조(사업연도)** 공사의 사업연도는 지방자치단체의 일반회계의 회계연도에 따른다. [전문개정 2011. 8. 4.]

**제64조의2(회계처리의 원칙 등)** ① 공사는 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 기업회계기준에 따라 회계처리한다.

② 공사는 사업 분야별로 구분하여 회계처리할 수 있다.

**제64조의3(중장기재무관리계획의 수립 등)** ① 자산·부채규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공사의 사장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획(이하 “중장기재무관리계획”이라 한다)을 수립하고, 이 사회의 의결을 거쳐 확정된 후 대통령령으로 정하는 기한까지 지방자치단체의 장과 의회에 제출하여야 한다.

② 중장기재무관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 5회계연도 이상의 중장기 경영목표
2. 사업계획 및 투자방향

3. 재무 전망과 그 근거 및 관리계획
4. 부채의 증감에 대한 전망과 그 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획
5. 전년도 증장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가 분석

[본조신설 2013. 6. 4.]

**제65조(예산)** ① 공사의 사장은 매 사업연도의 사업계획 및 예산을 해당 사업연도가 시작되기 전까지 편성하여야 한다.

② 제1항에 따라 편성된 예산은 이사회회의 의결로 확정된다. 예산이 확정된 후에 생긴 불가피한 사유로 예산을 변경하는 경우에도 또한 같다.

③ 공사의 사장은 제2항에 따라 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.

[전문개정 2011. 8. 4.]

**제65조의4(사업의 실명 관리 및 공개)** ① 공사의 사장은 제65조의3제1항에 따른 신규 투자사업에 대하여 그 사업 내용 및 사업의 결정 또는 집행과 관련하여 이에 참여한 자 등을 기록·관리하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 대상 정보의 경우에는 정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어지기 전까지 공개하지 아니할 수 있다.

② 제1항에 따른 기록·관리 및 공개의 범위, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2015. 12. 29.]

**제66조의2(예산·결산에 관한 공통기준)** ① 행정안전부장관은 공사의 예산 및 결산에 공통적으로 적용하여야 할 사항에 관한 기준을 작성하여 통보할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

② 공사의 예산 및 결산의 제출 및 운영에 필요한 사항은 제1항의 공통기준의 범위에서 지방자치단체의 장이 정한다.

[전문개정 2011. 8. 4.]

**제68조(사채 발행 및 차관)** ① 공사는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 사채를 발행하거나 외국차관을 할 수 있다. 이 경우 사채 발행의 한도는 대통령령으로 정한다.  
〈개정 2011. 8. 4.〉

② 삭제 〈2002. 3. 25.〉

③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 발행되는 사채가 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 제1항에 따른 승인을 하기 전에 미리 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 기준은 공사의 부채비율, 경영성과 등을 고려하여야 한다. 〈개정 2011. 8. 4., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

④ 지방자치단체는 사채의 상환을 보증할 수 있다. 〈개정 2011. 8. 4.〉

⑤ 삭제 〈2002. 3. 25.〉

⑥ 사채의 발행, 매각 및 상환에 필요한 사항은 조례로 정한다. 〈개정 2011. 8. 4.〉

⑦ 도시철도의 건설 및 운영 또는 주택건설사업 등을 목적으로 설립된 공사가 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 발행하는 채권에 대하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」을 적용할 때에는 같은 법 제4조제3항에 따른 특수채증권으로 본다.  
〈개정 2011. 8. 4., 2014. 6. 3.〉

[본조신설 1980. 1. 4.]

[제목개정 2011. 8. 4.]

**제71조의2(재정 지원)** 지방자치단체는 사업의 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공사에 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다.

[전문개정 2011. 8. 4.]

**제4절 감독** 〈개정 2011. 8. 4.〉

**제73조(감독 등)** ① 지방자치단체의 장은 공사의 설립·운영 등 공사의 업무를 관리·감독한다.

② 행정안전부장관은 공사의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 공사에 필요한 보고를 명할 수 있다. 〈개정 2017. 7. 26.〉

## 2. 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률

**제2조(적용 대상 등)** ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다)에 대하여 적용한다.

② 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 대해서는 적용하지 아니한다. <개정 2019. 12. 3.>

1. 「지방공기업법」 제2조, 같은 법 제3장 및 제4장에 따른 다음 각 목의 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다)

- 가. 지방직영기업
- 나. 지방공사
- 다. 지방공단

**제17조(회계처리의 원칙 등)** ② 출자·출연 기관은 사업 분야별로 구분하여 회계처리할 수 있다.

**제23조(지방자치단체의 주주권 행사)** 지방자치단체가 출자기관에 대하여 소유하는 주식에 대한 주주권(株主權)은 지방자치단체의 장이나 지방자치단체의 장이 지정하는 소속 공무원이 행사한다.

**제25조(지도·감독 등)** ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

- 1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업

**제26조(검사·보고 등)** ① 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 적어도 3년마다 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다.

- 1. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 이상인 기관
- 2. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관

**제27조(운영지침의 통보)** 행정안전부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2019. 12. 3.>

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항
3. 회계와 결산에 관한 사항

### 3. 중대재해 처벌 등에 관한 법률

#### 제3장 중대시민재해

**제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무)** ① 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

② 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에

관한 조치

2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
  3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
  4. 안전·보전 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치
- ③ 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 제2항의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.
- ④ 제1항제1호·제4호 및 제2항제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

**제10조(중대시민재해 사업주와 경영책임자등의 처벌)** ① 제9조를 위반하여 제2조제3호가목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.

② 제9조를 위반하여 제2조제3호나목 또는 다목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

**제11조(중대시민재해의 양벌규정)** 법인 또는 기관의 경영책임자등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 제10조에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 기관이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제10조제1항의 경우: 50억원 이하의 벌금
2. 제10조제2항의 경우: 10억원 이하의 벌금