

공공기관 출자회사 운영실태 평가

나유성



공공기관 출자회사 운영실태 평가

사업평가 제13호 (통권 365호)

공공기관 출자회사 운영실태 평가

총 괄 | 고기석 사업평가국장

기 획 | 박홍엽 공공기관평가과장

작 성 | 나유성 공공기관평가과 사업평가관

지 원 | 엄상미 공공기관평가과 행정실무원

정혜진 공공기관평가과 자료분석지원요원

「사업평가 보고서」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문의 : 사업평가국 공공기관평가과 | 02) 788-4839 | peb5@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

공공기관 출자회사 운영실태 평가

2016. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심사(2016. 7. 25)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

2015년 말 기준으로 74개 공공기관이 공공기관으로 지정되지 않은 560개 출자회사에 대한 지분을 소유하고 있으며, 출자규모는 총 41조7,856억원에 달하고 있습니다. 이러한 상황에서 현재 공공기관 출자회사의 관리체계상 문제점은 없는지, 공공기관이 출자회사를 운영하면서 사업성과가 나타나고 있는지 등에 대한 종합적인 점검이 필요한 시점입니다.

본 보고서는 이를 위해 대대적인 출자회사 정리방안이 발표된 2009년 이후 설립된 출자회사를 대상으로 출자회사 사전협의제·경영공시·경영평가 등 출자회사 관리제도가 효과를 나타내고 있는지를 평가하였습니다. 아울러 주요 공공기관 출자회사의 운영실태를 출자목적에 중심으로 평가하였습니다.

평가결과 공공기관 출자회사 설립 시 필수적인 사전협의 노력, 경영공시 및 경영평가를 통한 출자회사 관리 미흡, 퇴직 임직원의 출자회사 취업 통제 불충분, 출자회사 설립 후 성과점검 미비 등 출자회사에 대한 관리가 미흡한 것으로 나타났습니다. 그리고 출자회사 설립단계에서 사전 타당성 검토 미흡, 모회사의 비핵심사업에의 진출 및 모회사와의 업무영역 중복, 출자회사 운영과정에서의 사업성과 부진 및 자본잠식, 해외사업 여건 분석 미흡으로 인한 출자회사 청산 등 출자회사의 운영과 관련된 다양한 문제점이 나타났습니다.

따라서 정부는 출자회사 설립 과정에서 사전협의제의 실효성을 확보할 필요가 있으며 출자회사 운영과정에서 주기적인 기능 점검 및 존치평가제도를 도입할 필요가 있는 것으로 판단됩니다. 또한 공공기관이 현재 운영 중인 출자회사에 대한 조정방안도 함께 제시하였습니다.

본 보고서가 공공기관의 효율적 운영에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 기대합니다.

2016년 7월

국회예산정책처장 김 준 기

요 약

1. 평가 개요

- 최근 규모 및 수적인 측면에서 증가하고 있는 공공기관 출자회사의 관리 체계 및 운용실태를 점검하고 개선방안을 제시
 - 대규모 구조조정이 있었던 2009년 ‘제5차 공공기관 선진화 정책’ 이후 신설된 출자회사를 중심으로 기획재정부의 출자회사 관리정책의 실효성을 평가
 - 출자회사 정리방안, 출자회사 사전협의제, 경영평가 및 경영공시의 문제점 및 개선방안을 제시
 - 비핵심사업 진출, 사업타당성 검토 미흡, 사업운영성과 저조, 모회사와의 업무 영역 불명확 및 자체재원 확보 미흡, 해외사업 여건 분석 미흡으로 인한 사업종료 등 주요 공공기관 출자회사의 운영실태를 평가하고 개선과제를 제시

2. 공공기관 출자회사 현황

- 2015년 말 기준으로 74개 공공기관이 공공기관으로 지정되지 않은 560개의 출자회사에 대한 지분을 소유하고 있으며, 출자규모는 총 41조7,856억원임
 - 모기업 유형별로 살펴보면, 24개 공기업이 377개의 출자회사에 대해 지분을 소유하고 있으며, 19개 준정부기관이 53개, 31개 기타공공기관이 130개의 출자회사에 대한 지분을 소유
 - 취득금액 기준으로 살펴보면 공기업의 출자규모는 35조8,620억원이며, 준정부기관과 기타공공기관의 출자규모는 각각 5조6,400억원, 2,836억원임

3. 공공기관 관리방안 및 관리제도 운영실태 분석

- 공공기관 선진화 방안에 따른 출자회사 정리 실적 저조
 - 2015년 말 기준으로 공공기관 선진화 계획 당시 실적을 검토한 결과 매각, 폐지·청산, 민영화 등의 실적이 저조한 실정임

- 공공기관 선진화 계획당시 매각대상이었던 111개 공공기관 출자회사 중 매각이 완료되지 않은 기관은 22개, 한국토지주택공사의 PF형 출자회사 폐지·청산 실적 저조

□ 공공기관 출자회사 설립 시 사전협의 누락

- 공공기관이 출자회사를 설립하면서 사전협의를 시행하지 않을 경우 이에 대한 제재조치가 미흡하며, 기획재정부는 알리오 공시 외에 출자회사의 신설 여부 등을 확인할 수 있는 시스템을 갖추고 있지 않기 때문에 사전협의 제도의 실효성이 확보되지 못하고 있음
 - 사실상 지배력을 보유하고 있는 경우, 기존 법인의 유상증자에 참여하여 최대주주가 되는 경우, 최초에는 30% 미만이지만 최종 최대주주로 계획한 경우, 출자회사 이사회 이사의 과반수 임명에 관여하는 경우 등 다양한 사례에서 사전협의를 누락

□ 경영공시 및 경영평가를 통한 출자회사 관리 미흡

- 공공기관은 출자회사에 대해 공시하고 있으나, 해당 연도 당기순이익만을 알 수 있다는 점과 출자회사의 성과에 대한 정보를 담고 있지 않다는 측면을 감안하면 출자목적이 달성되고 있는지 확인하기에는 미흡한 측면이 있음
- 2009년 이후 공기업·준정부기관 경영평가 시 출자회사 관리부분 평가가 강화되었으나, 전체 경영평가 점수에 미치는 영향은 크지 않기 때문에 일상적 점검과정으로서의 효과는 제한적임

□ 퇴직 임직원의 출자회사 취업 통제 불충분

- 국회예산결산특별위원회는 공기업 퇴직자의 출자회사 임용현황에 대한 공시 대상 범위를 임직원으로 확대하고, 부적절한 재취업을 통제하는 방안을 마련할 것을 2013회계연도 결산 관련 제도개선 사항으로 지적
 - 공기업·준정부기관으로부터 제출받은 자료를 분석한 결과 2011~2015년 동안 23개 기관에서 213명의 퇴직임직원이 출자회사에 재취업하였으나, 24명에 불과한 임원에 대한 공시만 이루어지고 있음

□ 출자회사 설립 후 성과점검 미흡

- 국회예산결산특별위원회는 공기업 출자회사의 기능과 역할에 대한 점검을 지속적으로 실시하고, 부적절한 출자회사에 대한 정비를 적극 추진할 것을 2013회계연도 결산 시정요구 사항으로 지적
- 기획재정부는 2015년 1월, 2단계 공공기관 정상화 대책을 발표하면서 출자회사 설립 후 관리방안으로 출자회사 성과점검 및 준치평가를 계획하였으나 2016년 6월 현재 마련되지 않고 있음

4. 주요 공공기관 출자회사별 운영실태 평가

□ 사업목적과의 연관성이 낮은 비핵심사업으로 진출한 출자회사

- 한국가스공사는 2010년부터 우즈베키스탄에 CNG(Compressed Natural Gas)충전소 운영사업과 실린더 사업을 추진하고 있으나, 이 같은 하류사업은 공사의 사업목적과 연관성이 낮을 뿐만 아니라 최근 5년 간 모두 당기순손실을 기록하고 있음
- 한국서부발전은 고유목적사업인 석탄개발사업의 추진 여부를 결정하지도 않고 부대사업인 석탄터미널사업을 수행하기 위해 PT Mutiara Jawa를 설립하였으나 2014년 준공 이후 선적물량을 확보하지 못하고 있어 지속적인 당기순손실 기록

□ 사전 사업타당성 검토가 미흡한 출자회사

- 한전은 석탄가스화복합발전을 추진하기 위해 KEPCO-UHDE를 설립하면서 예상수익률을 11.1%로 산정하였으나, 운영비용과 물가상승 등을 반영하면 예상 수익률은 6.87%로 내부요구 수익률 7%에 미달
- 발전자회사(8개)와 한국지역난방공사(3개)는 총 11개 집단에너지 사업에 참여하고 있으나, 수익성 검토 당시 열수요 등에 대해 과도한 수요예측 또는 예상비용 축소 등에 기인하여 최근 3년 간 당기순손실 기록
- 중소기업유통센터는 2014년에 중소기업 판로지원을 강화하기 위해 공영홈쇼핑을 설립하기 위해 400억원을 차입하였으나 센터의 수입구조를 감안할 때 상황에 장기간이 소요되며, 2011년에 유사한 목적으로 홈앤쇼핑에 대한

출자를 실시하였으나 중소기업 판로지원이라는 설립목적이 달성되지 못하고 있음

□ 사업운영성과가 저조한 출자회사

- 한국관광공사는 2009년 서남해안레저와 서남해안기업도시개발에 각각 89.9억원과 11.2억원을 출자하였으나, 최근 3년 간 지속적인 영업손실을 기록하고 있으며 당초 계획했던 각종 테마파크, 산업단지, 리조트 단지 등의 실적은 전무한 실정
- 한국농수산식품유통공사는 2011년에 해외 물류기반을 구축하기 위해 200억원을 투자하여 칭다오aT물류유한공사를 설립하였으나 당초 계획 대비 3년이 지난 2015년에 가동을 시작하였으며, 40.4% 가동률을 보이고 있음
- 서울대병원은 차세대 ICT 융합의료서비스와 시스템을 구축하기 위해 2011년 12월에 헬스커넥트를 설립하였으나, 설립 이후 지속적인 당기순손실을 기록하고 있으므로 향후 안정적인 영업이익 달성을 위해 경영 개선 필요
- 한국콘텐츠진흥원은 2013년에 콘텐츠산업 진흥을 위해 한국콘텐츠조합을 설립하였으나, 한국콘텐츠조합은 지속적인 영업손실을 기록하고 있으며 자본잠식이 예상됨
- 한국수자원공사는 경인아라뱃길의 효율적 운영관리를 목적으로 2011년 워터웨이플러스를 설립하였으나, 위탁관리비가 90%이상을 차지하고 있어 워터웨이플러스의 자체사업 비중 확대 필요
- 한국보건산업진흥원은 글로벌 헬스케어 활성화를 위해 코리아메디컬홀딩스를 설립하였으나, 설립 이후 지속적인 당기순손실을 기록하고 있으며 진흥원에 속해있는 의료해외진출지원단의 기능과 코리아메디컬홀딩스의 주요 기능이 유사

□ 해외사업 여건 분석 미흡으로 사업이 종료된 출자회사

- 한국중부발전은 2008년에 말레이시아 바이오매스 열병합발전소에 100억원을 출자한 뒤 매출실적이 전무하여 2012년에 청산 절차를 개시하였으나 2016년 현재 청산이 완료되지 못하고 있음
- 부산항만공사는 2009년 9월에 러시아 나훗카항의 컨테이너 항만 개발 사업

을 위해 NIT(Nakhodka International Terminal)에 47억원을 투자하였으나 당시 러시아측 최대 출자사의 경영난으로 인해 청산절차를 밟고 있음

- 한국도로공사는 2011년에 미국 교량진단사업에 진출하기 위해 KESTA를 설립하였으나, 당초 계획 대비 사업실적이 저조하고 자본잠식상황에 접어들자 2015년 8월에 청산됨

5. 정책적 시사점 및 개선방안

□ 출자회사 설립과정에서 사전협의제 실효성 확보 필요

- 기획재정부는 공공기관과 출자회사 사전협의를 실시할 때 출자회사의 사업계획서의 타당성, 출자회사 수익성 분석에 대한 검증 여부 등을 포함한 세부적인 지침을 작성하는 것을 검토할 필요

□ 출자회사 운영과정에서 주기적인 기능 점검 및 존치평가 도입 필요

- 기획재정부는 현재 3년에 한 번씩 주기적으로 성과를 평가하는 재정사업자율평가나 기금존치평가처럼, 일정규모 이상의 출자회사에 대해 주기적으로 기능과 역할에 대한 점검을 실시하는 방안을 검토할 필요
- 기획재정부는 공공기관 퇴직자의 출자회사 임용 현황을 임직원으로 확대하는 한편 공시 현황에 대해 검증을 하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 심사위원회에서 심의·의결한 자료를 분석하여 모회사의 직무경로와 관계없는 퇴직임직원의 재취업을 방지할 수 있는 방안을 검토할 필요

□ 공공기관 출자회사 해외진출 사업의 성과 점검 필요

- 기획재정부는 공공기관의 해외진출 사업 현황을 파악하고 이들 사업의 성과 달성 여부를 점검하는 한편, 출자 당시 예상한 수익성 검토 자료와 실제 성과와의 비교 등을 포함한 외부공시 강화를 통해 공공기관의 책임성을 제고하는 방안을 검토할 필요
 - 현재 사업을 진행하고 있는 한국농수산물유통공사의 칭다오aT물류유통공사, 한국가스공사의 우즈베키스탄 CNG 충전소·실린더사업의 운영 성과 지속적 점검 필요

- 한국중부발전의 말레이시아 바이오매스발전소사업, 부산항만공사의 러시아 컨테이너 항만 개발 사업, 한국서부발전의 인도네시아 석탄터미널 사업 등 사업이 종료된 출자회사의 정리방안에 대한 주무부처의 모니터링 필요
- 업무 분사형 출자회사의 경우 명확한 업무 구분 및 민간 경합 여부 검토 필요
- 한국수자원공사는 워터웨이플러스의 자체 재원을 확보하는 방안을 마련할 필요가 있으며, 워터웨이플러스의 자립기반이 갖추어지면 경인 아라뱃길 부대사업의 이양 방안 검토 필요
 - 한국보건산업진흥원의 의료해외진출지원단의 기능과 코리아메디컬홀딩스의 기능은 유사한 측면이 있으며, 의료기관이 해외진출을 시도할 경우 종합적인 지원체계 구축이 필요한 실정임을 감안할 때 주무부처인 보건복지부는 한국보건산업진흥원의 의료해외진출지원단과 코리아메디컬홀딩스 간 기능조정·통합에 대해 검토할 필요
 - 중소기업청은 홈앤쇼핑의 설립 취지(중소기업 판로확보)가 달성될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으며, 중소기업유통센터는 공영홈쇼핑의 조속한 경영안정화 및 차입금 상환 방안에 대해 검토할 필요
- 민간의 자본과 기술을 활용하는 경우 면밀한 사업성 검토 필요
- 발전자회사는 집단에너지사업에 출자할 경우 사업타당성을 검토할 때 부동산경기와 관련된 열수요 예측과 같은 불확실한 전망에 대해서는 별도의 리스크헷지 방안을 마련할 필요가 있으며, 향후 사업다각화를 추진할 경우 사업타당성을 철저히 검토할 필요
 - KEPCO-UHDE 출자 결정 당시 사업수요를 과다하게 추정하고 예상수익률을 높게 산정된 측면이 있으므로, 한국전력공사는 사업성을 재검토하고 출자지분을 조정하는 방안을 검토할 필요

차 례

I. 평가 개요 / 1	
1. 평가 배경 및 목적	1
2. 평가 내용 및 방법	2
3. 주요 쟁점	4
II. 공공기관 출자회사 개요 / 7	
1. 공공기관 출자회사 현황 및 설립 목적	7
가. 공공기관 출자회사 현황	7
나. 공공기관 출자회사 설립 목적	8
2. 공공기관 출자회사 증가 현황	9
3. 공공기관 출자회사 관리체계 개요	12
가. 공공기관 출자회사 관리방안	12
나. 공공기관 출자회사 관리제도	15
III. 주요 쟁점별 실태분석 및 평가 / 17	
1. 공공기관 출자회사 관리체계 운영실태 분석	17
가. 공공기관 선진화 방안에 따른 출자회사 정리 실적 저조	17
나. 공공기관 출자회사 설립 시 사전협의 누락	19
다. 경영공시 및 경영평가를 통한 출자회사 관리 미흡	22
라. 퇴직 임직원의 출자회사 취업 통제 불충분	27
마. 출자회사 설립 후 성과점검 미흡	29
2. 주요 공공기관 출자회사별 운영실태 평가	30
가. 개요	30
나. 사업목적과의 연관성이 낮은 비핵심사업으로 진출한 출자회사	32
다. 사전 사업타당성 검토가 미흡한 출자회사	38
라. 사업운영성고가 저조한 출자회사	49
마. 해외사업 여건 분석 미흡으로 사업이 종료된 출자회사	69

IV. 정책적 시사점 및 개선방안 / 75

1. 출자회사 성과에 대한 주기적인 점검 및 존치평가 도입 필요 75
2. 공공기관 출자회사 해외진출 사업의 성과 점검 필요 76
3. 출자회사 신설시 사전협의 실효성 확보 필요 77
4. 업무 분사형 출자회사의 경우 명확한 업무 구분 및 민간 경합 여부 검토 필요 79
5. 민간의 자본과 기술을 활용하는 경우 면밀한 사업성 검토 필요 80

참고문헌 / 81

표 차례

[표 1] 공공기관 출자회사 중 평가대상 제외기관	3
[표 2] 2015년 말 모기업 유형별 미지정 출자회사 현황	7
[표 3] 2015년 말 기준 출자회사 출자규모	7
[표 4] 제5차 공공기관 선진화 추진계획에서 밝힌 공공기관의 출자회사 설립목적	8
[표 5] 공공기관 출자회사 설립 현황	10
[표 6] 공공기관의 해외진출 필요성	11
[표 7] 273개 공공기관 출자회사 선진화 방안(2009년)	13
[표 8] 공공기관 출자회사 관리 강화방안	14
[표 9] 공공기관 출자회사 미매각 사례	17
[표 10] 한국토지주택공사 PF형 출자회사 현황(2015년 말 기준)	18
[표 11] 출자·출자회사 설립 시 사전협의를 누락한 사례	20
[표 12] 공공기관 지분율이 30% 미만이어서 사전협에서 누락된 사례	21
[표 13] 공공기관 출자회사 공시 사례	23
[표 14] 2009~2016년 경영평가편람 중 출자회사 관련 지표	24
[표 15] 2015년도 경영평가편람 중 출자회사 관련 지표	25
[표 16] 공기업 및 준정부기관의 경영평가 지표구성	26
[표 17] 2013회계연도 결산 심사보고서 중 출자회사 관련 지적사항	27
[표 18] 2011~2015년 공공기관 퇴직 임직원 출자회사 재취업 현황	28
[표 19] 2013회계연도 결산 심사보고서 중 출자회사 관련 지적사항	29
[표 20] 공공기관 출자회사별 운영실태 평가 사례 선정	31
[표 21] 우즈벡 충전소, 실린더 사업 개요	32
[표 22] 우즈벡 충전소, 실린더 사업 연도별 손익 예상	33
[표 23] 우즈벡 충전소, 실린더 사업 주요 재무현황	33
[표 24] 한국가스공사 연도별 부채감축 계획	34
[표 25] 한국서부발전 PT Mutiara Jawa 사업 개요	34
[표 26] 한국서부발전 PT Mutiara Jawa 재무현황	35
[표 27] 한국과워엔지니어링서비스 사업 개요	36
[표 28] 한국과워엔지니어링 사업 실적	37

[표 29] 한국파워엔지니어링 재무현황	37
[표 30] KEPCO-UHDE 사업 개요	38
[표 31] KEPCO-UHDE 출자 현황	39
[표 32] 2011~2015년 KEPCO-UHDE 주요 경영 지표	39
[표 33] 공공기관 집단에너지 참여 현황	41
[표 34] 공공기관 집단에너지 출자회사 재무현황	42
[표 35] 2014년 말 기준 집단에너지사업자 재무현황	43
[표 36] 공영홈쇼핑 사업 개요	44
[표 37] 공영홈쇼핑 손익추정	45
[표 38] 공영홈쇼핑 재무현황	45
[표 39] 중소기업유통센터 차입 현황	46
[표 40] 중소기업유통센터 차입금 상환계획	46
[표 41] 중소기업유통센터 재무현황	47
[표 42] 중소기업유통센터 출자회사 현황	47
[표 43] 홈앤쇼핑 주주현황	48
[표 44] 중소기업유통센터 출자회사 재무현황	49
[표 45] 서남해안레저,기업도시개발 사업 개요	50
[표 46] 서남해안레저,기업도시개발 추진 현황	51
[표 47] 서남해안레저,기업도시개발 재무현황	51
[표 48] 한국농수산물유통공사 칭다오aT물류유한공사 개요	52
[표 49] 칭다오aT물류유한공사 재무현황	53
[표 50] 한국농수산물유통공사 칭다오aT물류유한공사 추진경과	53
[표 51] 2015년 칭다오aT물류유한공사 운영계획	54
[표 52] 칭다오aT물류유한공사 이용 현황 (2015.12.31. 기준)	55
[표 53] 서울대병원 헬스케어빌딩 사업 개요	56
[표 54] 헬스케어빌딩 재무현황	57
[표 55] 한국콘텐츠공제조합 사업 개요	58
[표 56] 한국콘텐츠공제조합 운영 현황	58
[표 57] 한국콘텐츠공제조합 운영 현황	59
[표 58] 한국콘텐츠공제조합 재무현황	59
[표 59] 2015년 한국콘텐츠공제조합 손익현황	60

[표 60] 워터웨이플러스 재무현황	61
[표 61] 한국수자원공사 경인 아라뱃길 사업본부 조직 현황	62
[표 62] 코리아메디컬홀딩스 사업 개요	63
[표 63] 코리아메디컬홀딩스 보조금 현황	64
[표 64] 코리아메디컬홀딩스 사업실적	65
[표 65] 코리아메디컬홀딩스 재무현황	66
[표 66] 코리아메디컬홀딩스 추진 경과	66
[표 67] 한국보건산업진흥원과 코리아메디컬홀딩스 비교	67
[표 68] 의료기관 해외진출 현황	68
[표 69] 의료기관 해외진출 주요 지원기관	69
[표 70] 에코바이오매스 사업 개요	69
[표 71] 에코바이오매스에너지 재무현황	70
[표 72] 극동러시아 나훗카항 컨테이너 부두 개발사업 개요	71
[표 73] 한국도로공사 KESTA 사업 개요	72
[표 74] 한국도로공사 KESTA 주요 재무현황	73
[표 75] 공공기관의 해외진출 활성화 추진 전략 주요 내용	76

그림 차례

[그림 1] 공공기관 출자회사 설립 현황	9
------------------------------	---

I. 평가 개요

1. 평가 배경 및 목적

공공기관 출자회사는 공공기관이 사업상 관계가 있는 회사에 자본 또는 현물을 투자하고 주식을 취득하였거나, 자본금의 전부 또는 일부를 출자하여 설립한 회사를 의미한다. 통상 공공기관은 해외사업을 추진하거나 민간의 자본·기술을 활용할 필요가 있는 경우, 업무효율성을 위해 분사가 필요한 경우에 새로운 회사를 설립하거나 기존 회사에 출자하는 방식으로 출자회사를 운영하고 있다.

최근 감사원, 국민권익위원회, 공정거래위원회 등에서 실시한 조사 결과 등을 종합해 보면 공공기관 출자회사들이 본래의 설립 취지에 따라 효율적으로 운영되고 있지 않거나, 민간영역을 침해하는 경우, 업무 연관성이 낮은 경우에도 유지되고 있는 사례들이 다수 확인되고 있다. 사업성에 대한 충분한 검토 없이 출자회사를 설립하여 모기업에 재정부담을 초래하는 경우, 공공기관이 출자회사 등과 거래하면서 높은 낙찰률로 수의계약을 체결하는 행위, 공공기관의 설립 목적과는 관계가 없는 레스토랑이나 홈쇼핑 사업 진출 등을 그 사례라고 할 수 있다.

역대 정부는 불요불급한 공공기관 출자회사를 관리하기 위해 출자회사 구조조정 정책을 추진해 왔으나, 구조조정 효과는 지속되지 못하고 있다. 현 정부에서도 각 공공기관의 기능점검을 통해 비핵심사업을 축소하고, 출자회사의 필요성을 점검하고 있는 것은 그 사례라고 할 수 있다.

따라서 본 심층평가 보고서에서는 출자회사에 대한 대규모 구조조정이 있었던 2009년²⁾ 이후 신설된 공공기관 출자회사에 대한 증가요인을 분석한다. 그리고 2009년 이후 증가된 공공기관 출자회사들이 설립취지를 달성하고 있는지를 점검하고,

1) 기획재정부는 2014년에 출자회사와 관련하여 출자회사 관리 강화방안과 시장성테스트 도입방안 등을 발표하였다. 그리고 2015년 1월 '2단계 공공기관 정상화 대책'을 발표하면서 출자회사 설립에 대한 관리강화를 2015년 중점과제로 선정하였다.

2) 이명박 정부에서는 2009년 '제5차 공공기관 선진화 정책'을 발표하면서 공공기관의 출자회사 330개중 공공기관으로 지정되지 않은 출자회사 273개에 대하여 지분매각(111개), 폐자청산(17개), 모기업에 흡수통폐합(3개) 등 총 131개 출자회사에 대한 정리방안을 수립하였다. 또한 출자회사에 대해 신설 및 출자액 확대에 대한 심사를 강화하고, 경영평가경영공시 등 외부감독을 강화했다.

문제점이 발견된다면 공공기관 출자회사 관리체계와 관련된 개선방안과 더불어 공공기관 출자회사 정리방안에 대해 모색하고자 한다.

2. 평가 내용 및 방법

본 보고서의 평가대상은 공공기관의 출자회사이다. 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관)³⁾(이하 공운법)에서 기획재정부 장관에 의해 공공기관으로 지정된 기관을 의미한다. 2016년 1월에 기획재정부가 발표한 공공기관 지정 현황을 살펴보면 공공기관은 총 323개이며, 세부적으로 살펴보면 공기업은 30개(시장형 14개, 준시장형 16개), 준정부기관은 90개(기금관리형 16개, 위탁집행형 74개), 기타공공기관은 203개이다.

출자회사는 공공기관이 주식을 취득하였거나 자본금의 일부를 투자하여 설립한 회사이다. 이와 관련하여 공공기관 경영정보 공개시스템(이하 알리오)에서는 공공기관이 50%이상 지분을 소유하거나, 30% 이상 지분을 소유하고 임원임명권 등 실질 지배력을 가진 회사를 자회사로 분류하고 있으며, 지분을 소유한 회사 중 자회사가 아닌 회사를 출자회사로 분류하고 있다. 본 보고서에서는 공공기관이 지분을 소유하고 있는 모든 출자회사를 평가대상으로 선정하였으며, 따라서 보고서상의 출자회사는 알리오에서 정의하고 있는 출자회사 뿐만 아니라 자회사까지 포함한 개념이다.

-
- 3) 제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.
1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

2.1. 평가 개요

다만, 공공기관이 지분을 보유하고 있는 출자회사 중 다음과 같은 출자회사는 평가대상에서 제외한다. 첫째, 공공기관 출자회사 중 공공기관으로 지정되어 공운법을 통해 제도적으로 관리되고 있는 기관은 평가대상에서 제외한다. 한국관광공사의 자회사인 그랜드코리아레저(기타공공기관), 한국철도공사의 자회사인 코레일유통(기타공공기관) 등이 이 경우에 해당한다. 왜냐하면 공공기관의 출자회사가 공공기관으로 지정되는 경우 공운법상 각종 관리제도에 의해 일정 부분 주무부처와 기획재정부에 의해 감독되기 때문이다. 즉 동 보고서에서는 공공기관으로 지정되지 않은 미지정 공공기관 출자회사를 주요 평가대상으로 선정하였다. 둘째, 국민연금사립학교교직원연금공무원연금 등 연금을 관리하는 준정부기관과 기타공공기관 중 산업은행, 중소기업은행, 수출입은행 등 은행형 공공기관의 출자회사를 평가대상에서 제외한다. 위 기관들의 경우 투자를 위해 출자회사를 보유하는 경우가 많으며, 통상의 출자회사 설립 또는 출자 개념과는 다른 의미를 갖기 때문이다. 셋째, 주택도시보증공사신용보증기금기술보증기금한국무역보험공사 등 보증과 관련된 출자회사도 평가대상에서 제외한다. 위 기관들의 경우 보증업무를 수행하면서 채무 불이행 등의 사유로 사업대상 기업이 법정관리를 받는 경우 출자 전환되는 경우가 많기 때문이다.

[표 1] 공공기관 출자회사 중 평가대상 제외기관

평가대상	평가 제외 기관	제외 사유
2015년 말 기준 공공기관 출자회사	그랜드코리아레저, 코레일유통, 코레일관광개발 등 기타공공기관으로 지정된 출자회사	공공기관으로 지정
	국민연금공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단 등 연금 관련 공공기관의 출자회사	투자 목적
	산업은행, 수출입은행, 중소기업은행 등 은행형 기타공공기관의 출자회사	투자 목적
	주택도시보증공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험공사 등 보증관련 공공기관	채무 불이행에 따른 출자 등

자료: 개별 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

위에서 밝혔던 평가대상에서 제외한 나머지 공공기관 출자회사를 대상으로 다음과 같은 내용을 중심으로 평가를 수행한다. 첫째, 2015년 말 기준으로 공공기관

이 지분을 소유한 출자회사에 대한 현황을 파악한다. 둘째, 파악된 공공기관 출자회사에 대한 관리체계를 분석한다. 셋째, 공공기관의 주요 출자회사에 대한 개별 사례 분석을 실시하여 출자회사 관련 문제점을 도출한다. 넷째, 위의 논의를 종합하여 공공기관 출자회사 관리정책의 개선방안과 사업조정방안을 제시하고자 한다.

이를 위해서 공공기관으로부터 제출받은 출자회사 관련 자료를 분석하는 한편 국내외 각종 문헌과 국회에서 논의되었던 내용들을 조사하였다. 또한 출자회사 재무현황을 바탕으로 재무분석을 실시하였으며 문제점이 발견된 경우 이사회 회의록에 대한 검토와 출자회사 담당자와의 면담 및 협의를 실시하였다.

3. 주요 쟁점

본 평가보고서의 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 현행 공공기관 출자회사 관리체계가 제대로 작동하고 있는지 여부이다. 공공기관 출자회사 관리체계는 새로운 정부가 출범할 때 마다 제시된 출자회사 매각 등 하드웨어적 접근방식과 일상적인 관리·감독을 위한 소프트웨어적 접근방식으로 대별할 수 있다. 하드웨어적 접근 방식은 기존에 설립된 출자회사의 성과 유무를 따져서 정리방안을 수립하고 집행하는 것이라면, 일상적인 관리·감독 업무는 신규 출자회사의 설립과 운영과정에서의 문제점을 검토해 조정방안을 모색하는 것이다.

출자회사 매각 등 하드웨어적 접근방식과 관련하여 2009년 기획재정부는 ‘제5차 공공기관 선진화 추진계획’을 발표하면서 공공기관으로 지정되지 않은 출자회사 273개 중 131개 출자회사에 대한 지분을 매각하는 등 대규모 구조조정을 실시하겠다고 발표하였다. 하지만 선진화 추진계획 당시 발표되었던 출자회사 정리방안들이 최근에 다시 정리대상에 포함되는 등 계획 발표 이후 점검과정은 미흡한 실정이다. 따라서 공공기관 출자회사의 전체 현황 목록을 작성하고, 출자회사 정리 방안의 성과를 분석할 필요가 있다.

그리고 주무부처와 기획재정부가 공공기관 출자회사에 대한 일상적인 관리·감독을 제대로 수행하고 있는지 여부를 검토할 필요가 있다. 만약 불요불급한 공공기관 출자회사가 지속적으로 운영되고 있다면 주무부처와 기획재정부의 감독기능이 원활하게 작동하고 있다고 볼 수 없다. 따라서 본 보고서에서는 2009년 이후 설립

4·1. 평가 개요

된 미지정 공공기관 출자회사를 중심으로 출자회사 관리정책이 의도한 정책효과를 거두고 있는지를 분석한다.

둘째, 그 규모 및 수적인 측면에서 최근 증가하고 있는 공공기관 출자회사가 설립 목적을 달성하고 있는지 여부이다. 2009년 이후 공공기관 출자회사는 해외사업, 정부정책, 효율성, 민간자본·기술 활용 등 다양한 목적을 달성하기 위해 설립되었으며, 최근 공공기관 출자회사의 개수는 급격히 증가하였다. 따라서 공공기관 출자회사들이 설립목적을 달성하고 있는지 유형별로 평가할 필요가 있으며, 만약 설립목적을 달성하고 있지 못하고 있다면 이에 대한 제도적 개선방안 모색차원에서 해당 출자회사의 조정 방안에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서 현재 운영되고 있는 출자회사를 모기업과의 관계(핵심사업, 업무중복여부), 사업추진과정에서 발생하는 문제(사업타당성 검토, 운영성과) 등을 중심으로 평가할 필요가 있다.

II. 공공기관 출자회사 개요

1. 공공기관 출자회사 현황 및 설립 목적

가. 공공기관 출자회사 현황

2015년 말 기준으로 74개 공공기관이 공공기관으로 지정되지 않은 총 560개의 출자회사에 대해 지분을 소유하고 있다. 모기업을 유형별로 살펴보면 24개의 공기업이 377개의 출자회사에 대해 지분을 소유하고 있으며, 19개의 준정부기관이 53개, 31개의 기타공공기관이 130개의 출자회사에 대해 지분을 소유하고 있다.

[표 2] 2015년 말 모기업 유형별 미지정 출자회사 현황

(단위: 개)

	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
기관수	24	19	31	74
출자회사수	377	53	130	560

자료: 개별 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

그리고 560개 출자회사에 대한 74개 공공기관의 출자규모는 취득금액 기준으로 총 41조7,856억원이다. 출자회사에 대한 출자규모를 세부적으로 살펴보면, 공기업이 출자규모의 대부분인 85.8%를 차지하고 있으며 취득금액은 35조8,620억원이다. 한편 준정부기관의 출자규모는 13.5%인 5조6,400억원이며, 기타공공기관은 0.7%인 2,836억원이다.

[표 3] 2015년 말 기준 출자회사 출자규모

(단위: 억원, %)

	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
취득금액	358,620	56,400	2,836	417,856
비중	85.8	13.5	0.7	100

자료: 개별 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

나. 공공기관 출자회사 설립 목적

공공기관이 출자회사를 설립하거나 주식을 취득하는 목적은 개별 공공기관별로 다양하기 때문에 설립목적은 명확하게 유형화하는 것은 용이하지 않다. 다만 공공기관 출자회사 정비 이후 존치된 출자회사와 2009년 이후 설립된 출자회사의 설립 요건 등을 감안하여 공공기관의 출자회사 설립 목적을 일정 부분 유형화 할 수 있다.

우선, 기획재정부는 2009년에 발표한 ‘제5차 공공기관 선진화 추진 계획’ 에서 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위한 경우, 법령·정부정책상 혁신형·기술형 중소기업 육성 등을 위해 필요한 경우, 민간수행이 곤란한 분야에서 모기업의 효율화를 위해 분사한 경우, 기관 고유업무를 민자를 유치하여 수행하는 것이 바람직한 경우 등에 한하여 공공기관 출자회사를 존치할 수 있다고 한 바 있다.

[표 4] 제5차 공공기관 선진화 추진계획에서 밝힌 공공기관의 출자회사 설립목적

	주요 기관
1	업무와 직접 관련하여 해외에서 사업수행을 위한 경우 *한전 및 발전사 19개, 광진공 13개, 석유공사 20개, 수출입은행 4개 등
2	법령·정부정책상 혁신형·기술형 중소기업 육성 등을 위해 필요한 경우 * 출연(연)의 연구소기업 5개, 신·기보의 보증연계투자 등
3	민간수행이 곤란한 분야에서 모기업의 효율화를 위해 분사한 경우 * 아리랑TV미디어, 독립기념관사업단, 케이아이비보험중개 등
4	기관 고유업무를 민자를 유치하여 수행하는 것이 바람직한 경우 * 철도역세권 개발 20개, (구)주공·토공 건설 14개, 도로·항만·수자원 5개 등
5	투자 협약상 매각 및 사업철수 제한으로 당분간 존치 불가피한 경우 * 한누리, 행담도개발, 인천공항에너지, 지역난방기술, 수협

자료: 기획재정부 제출자료.

또한 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제18조4)에서는 공기업·

- 4) 제18조(자회사 등 신설 협의 등) ①공기업·준정부기관이 출연·출자 등을 통하여 법 제4조 제1항 4호 내지 제6호의 기관, 최대 주주가 되는 기관 또는 민법 제32조의 규정에 따른 법인을 설립하고자 할 경우나 자회사의 이사회에서 실질적으로 지배력을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하고자 할 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다.
다만, 동조 제2항 제1호 내지 제2호 또는 다른 법령 등에 따라 자회사 등을 신속하게 설립할 필요가 있는 경우에는 사후보고로 갈음할 수 있다.
②주무기관의 장 및 기획재정부장관은 자회사 등의 신설 협의시 다음 각호에 해당하는지 여부를 우선 검토한다.
1. 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위해 출자하는 경우

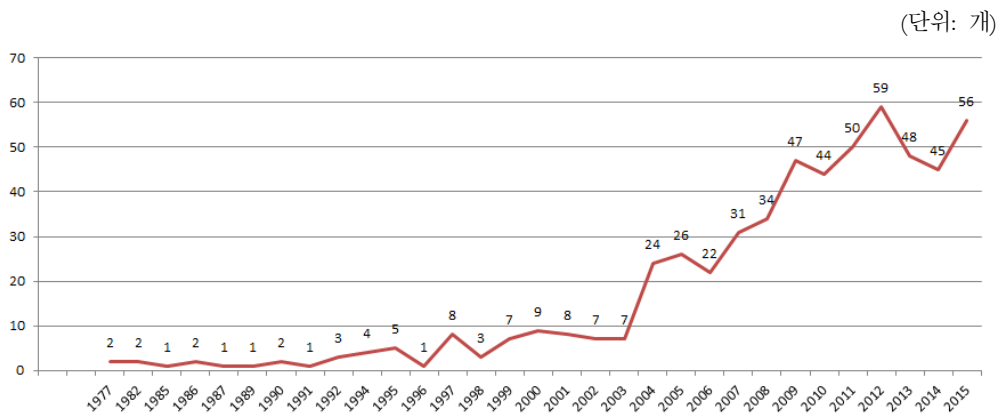
8 • II. 공공기관 출자회사 개요

준정부기관이 출자회사를 설립하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 사전협의를 규정하고 있으며, 주무기관의 장 및 기획재정부장관은 신설 협의시 ①업무와 직접 관련된 해외 사업 수행, ②정부정책상 창업 초기 중소기업 육성, ③민간수행이 곤란한 분야이며 공공기관의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사 또는 한시업무 수행, ④업무와 직접 관련된 사업을 추진하기 위해 민간의 자본 및 기술 활용 등에 해당하는지 여부를 우선 검토한다고 규정하고 있다. 동 규정은 2009년 1월 29일에 기획재정부가 발표한 ‘제5차 공공기관 선진화 추진계획’에 따른 것으로, 이처럼 공공기관이 출자회사를 신설할 때 가능한 경우를 지침에 열거(positive system)한 이유는 공공기관의 무분별한 출자회사 신설을 억제하기 위함이었다.

2. 공공기관 출자회사 증가 현황

앞서 살펴본 것처럼 2015년 말 기준으로 74개 공공기관은 공공기관 출자회사 560개에 대해 지분을 소유하고 있다. 560개 공공기관 출자회사를 모기관의 최초 출자시점을 기준으로 구분해 보면 아래 그림과 같다. 공공기관 출자회사는 2004년 이후 증가세가 두드러지며 2012년까지 증가추세에 있었다. 그리고 2013년 이후 다소 감소하였으나, 2015년에도 56개 정도로 출자회사 갯수는 증가하였다.

[그림 1] 공공기관 출자회사 설립 현황



자료: 개별 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 법령·정부정책상 창업초기의혁신형·기술형 중소기업 육성을 위해 출자하는 경우
3. 민간수행이 곤란한 분야에 있어서 공기업·준정부기관의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사회사 및 한시업무 수행 등을 위해 출자하는 경우
4. 업무와 직접 관련된 사업을 민간의 자본 및 기술을 활용하여 수행하기 위해 출자하는 경우

2004년 이후 증가추세에 있는 공공기관 출자회사의 주요 사례를 살펴보면 해외사업, 해외자원개발, 신재생에너지, 연구성과물 사업화와 관련된 출자회사이다.

[표 5] 공공기관 출자회사 설립 현황

(단위: 개)

	공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계	설립 목적에 따른 주요 유형
2004	7	3	14	24	코레일유통 민자역사 지분 확보, LH PF사업 추진
2005	23	2	1	26	해외자원개발, 해외사업
2006	21	1	-	22	해외자원개발, 해외사업, PF사업
2007	28	1	2	31	해외자원개발, PF사업
2008	29	3	2	34	PF사업, 해외자원개발사업, 해외사업
2009	40	2	5	47	해외사업, 해외자원개발사업
2010	38	1	5	44	해외사업, 해외자원개발사업, 신재생에너지
2011	40	2	8	50	해외사업, 해외자원개발사업, 신재생에너지
2012	50	1	8	59	해외사업, 해외자원개발사업, 신재생에너지, 연구성과물 사업화
2013	26	4	18	48	신재생에너지, 해외사업, 연구성과물 사업화
2014	18	1	26	45	임대주택, 민자발전, 신재생에너지, 열병합 발전, 연구성과물 사업화
2015	17	16	23	56	임대주택, 신재생에너지, 해운업 구조조정, 연구성과물 사업화

자료: 개별 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공공기관의 해외사업·해외자원개발 관련 출자회사가 증가한 것은 정부의 공공기관 해외진출 장려 정책과 공공기관의 새로운 수익원 창출 노력이 결합되었기 때문이다. 2008년 1월 정부는 공공기관의 국제경쟁력을 제고하고 새로운 수익원을 창출하기 위해 ‘공공기관 해외진출 활성화 전략’을 발표하였다. 동 전략에서 정부는 ①국내 시장 수요 둔화에 대처, ②에너지 안정적 확보, ③대외 개방 확대 대비 등을 이유로 공공기관이 해외로 진출해야 할 필요성이 있다고 밝혔다. 그리고 공공기관의 해외진출을 활성화하기 위해 규제완화와 지원시스템을 마련하였다.

10 • II. 공공기관 출자회사 개요

[표 6] 공공기관의 해외진출 필요성

	세부 내용
국내 시장 수요 둔화에 대처	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인프라 건설, 전력 공급 등 국내시장이 성숙단계에 접어들고 있어 공공기관의 사업영역이 점차 포화 상태 ○ 해당 분야 경쟁력이 일정수준 이상에 도달한 일부 공기업의 경우 세계시장으로 진출하여 글로벌 기업으로 도전 필요
에너지의 안정적 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자원개발을 위한 공공기관(석유공사, 가스공사, 광진공 등)의 해외진출은 에너지 자원의 안정적 공급을 위해 필수적 ○ 자원민족주의가 심화되고 자원확보를 위한 국제경쟁이 치열해지는 상황에서 경쟁국인 중국, 일본에 뒤처지지 않을 필요
대외 개방 확대 대비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한-미 FTA 체결, 한-EU FTA 체결 추진 등으로 향후 공공부문도 세계화 및 개방 확대에 대비 필요 ○ 국내 독점 체제 안주에서 벗어나 국제 경쟁력 확보 필요

자료: (구)재정경제부 보도자료, ‘공공기관의 해외진출 활성화 전략’, 2008.1

그리고 정부는 석유·가스·광물자원 등의 자주개발률을 높이기 위해 2007년 제3차 해외자원개발기본계획에서 마련한 ‘자원공기업 대형화 방침’을 세웠고, 이에 따라 2008년 석유공사를 대형화하고, 광물자원공사를 글로벌 광업메이저기업으로 육성하기 위해 대규모의 예산을 지원하였다. 이에 자원개발공기업은 정부가 지원해준 예산을 기반으로 회사채를 발행하여 대규모 해외자원개발투자를 실행하였다.

2012년 1월부터 6개 발전공기업, 지역난방공사 신·재생에너지 공급의무화제도⁵⁾를 적용받게 됨에 따라 신·재생에너지 관련 출자회사를 다수 설립했다. 이는 발전공기업 등에서 단독으로 신·재생에너지사업을 추진할 경우 사업준비 기간이 길고 인허가 실패 등 사업개발 리스크가 있는 반면 민간이 개발한 사업에 참여하면 신·재생에너지 공급량을 조기에 확보할 수 있기 때문이다.

5) 신재생에너지공급 의무화제도(Renewable Portfolio Standard)란 발전사업자에게 총발전량에서 일정 비율을 신재생에너지로 공급하도록 의무화하는 제도를 말한다. 이는 신재생에너지의 보급 확대를 위한 것으로, 국내에서는 2012년 1월 1일부터 시행되고 있다. RPS 제도의 공급의무자 대상은 발전설비용량이 500MW 이상인 발전사업자로, 대상 기업은 매년 새롭게 선정돼 사전에 공지된다. 대상 업체들은 직접 신재생에너지발전설비를 도입하거나 다른 신재생에너지발전사업자의 인증서(REC·발전량)를 구매해 의무할당량을 채워야 한다. 정부는 신재생에너지 인증서를 바탕으로 대상 업체들의 의무이행 여부를 판정하고 이행하지 못했을 경우 과징금을 부과한다.

최근 증가한 정부출연연구기관(기타공공기관)의 출자회사는 주로 연구소기업⁶⁾ 등 연구성과물 사업화 관련 기업들이다. 정부는 2013년 6월 관계부처 합동으로 ‘창조경제 실현계획-창조경제 생태계 조성방안’을 발표하였다. 창조경제 실현계획에는 연구성과 사업화 지원 프로젝트와 출연(연)의 지역혁신사업화 기능 강화 내용이 담겨있었다. 구체적으로 살펴보면, 과기특성화대학과 산학협력선도대학 등 대학의 지역혁신 촉진자 역할 강화, 출연(연)의 기술사업화 성과를 극대화하도록 기술이전전담조직(TLO : Technology Licensing Office) 보강, 출연(연)의 연구소 기업 확대 등의 내용을 담고 있다. 동 계획의 수립 이후 정부출연연구기관의 연구성과물 사업화 관련 출자회사가 증가하고 있다.

3. 공공기관 출자회사 관리체계 개요

가. 공공기관 출자회사 관리방안

2009년 11월 기획재정부는 불요불급한 출자지분 정리를 통해 공공기관의 경영효율성을 제고하고 민간영역 확대를 도모하기 위해 공공기관 출자회사 선진화 방안을 마련하였다. 구체적으로 살펴보면, 공공기관으로 지정되지 않은 출자회사 273개 중 131개 출자회사의 보유지분을 모기업의 선진화 차원에서 매각 등을 통해 정리하도록 했다.

6) 정부출연기관 등이 공공연구기관 기술의 직접사업화를 위해 자본금의 20%이상을 출자하여 연구개발특구 안에 설립하는 기업으로, ①설립주체요건, ②자본금요건(공동 또는 단독으로 기업 자본금 20%이상 보유), ③목적요건(기술의 직접사업화), ④지역요건(특구내 기업본사 존재)을 갖춰야 한다.

7) 기획재정부, 제5차 공공기관 선진화 정책, 2009.11.

[표 7] 273개 공공기관 출자회사 선진화 방안(2009년)

세부과제	주요내용
131개 출자회사 매각 등 정리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간수행이 바람직한 111개 출자회사 지분매각 ○ 당초 설립목적 달성 및 경영 부실 누적: 17개 출자회사 폐지·청산 ○ 기능 중복 등으로 별도 존치 불필요: 3개 출자회사 통폐합
142개 출자회사에 대한 관리방안 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자회사의 신설 및 출자금 금액에 대한 통제를 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 출자회사를 신설할 경우에는 주무부처 및 기획재정부와 사전에 협의 - 신설협의를 필요한 대상을 지배력 있는 자회사(30%이상 지분 보유)로 한정된 현행 규정을 개정하여 1대 주주인 자회사와 지배력 있는 재출자회사로 확대 - 신설이 가능한 경우를 지침에 열거 - 지배주주가 아니지만 일정규모 이상의 출자를 하는 경우에는 (10%이상 지분취득 또는 30억원 이상 출자) 원칙적으로 공기업·준정부기관 이사회에서 심의·의결 ○ 출자회사에 관한 경영평가 및 경영공시를 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 경영공시 대상이 되는 출자회사 범위를 1%이상 지분 보유 기관(재출자회사 포함)으로 명확화 - 공시내용을 출자목적, 출자내용, 모회사에 대한 매출, 모회사 퇴직자의 고위직 임용 내용, 출자 성과를 나타내는 수익성 등의 지표 등으로 구체화

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그리고 존치사유가 있는 142개 출자회사에 대해서는 출자회사 신설 및 출자액 확대에 대한 심사 강화, 경영평가, 경영공시 등 외부감독 강화 등 관리를 강화하기로 했다. 이외에도 기획재정부는 민영화계획을 수립하여 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개량, 기업데이터 등 공기업 자회사를 지분매각 대상으로 선정하였다.

또한 최근 기획재정부는 ‘공공기관 정상화 대책’의 일환으로 불요불급한 출자회사에 대한 매각 등 정리 방안을 발표하였다. 2013년 12월에 ‘공공기관 정상화 대책’을 통해 부채과다 공공기관은 부채를 감축하기 위해 사업조정, 자산매각 등을 추진하게 하였고, 2015년 1월에는 공공기관이 핵심업무에 집중할 수 있도록 공공기관의 기능재편을 주요 내용으로 하고 있는 ‘2단계 공공기관 정상화 대책’을 발표하였다.

동 대책에는 공공기관이 수행하고 있는 업무 중 민간과 경합하는 기능과 비핵심사업에 대한 정리가 포함되어 있고, 출자회사 관리 강화 방안이 제시되었다. 이중 출자회사 관리 강화방안에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 모든 출자회사 설립 시 주무부처 및 기획재정부와의 사전협의 의무 부여, 모기업과 출자회사 간 부당 내부거래 통제, 모회사 퇴직임직원이 출자회사에 재취업하는 경우 외부위원회에 의한 심사 강화, 출자회사 설립 후 관리방안(성과점검 및 존치평가) 마련이다. 그리고 시장성테스트는 새로운 공공서비스 수요가 발생할 경우 공공부문과 민간부문 중 가장 효율적인 공급자를 도출하기 위해 기획재정부가 전문기관에 의뢰하여 테스트를 수행하는 것을 의미한다.

‘2단계 공공기관 정상화 대책’에 출자회사 설립에 대한 관리강화 방안이 담긴 이유는 기획재정부가 2014년에 출자회사 관리 강화방안과 시장성테스트방안 도입 방안을 마련하였으나, 실제 현장에서는 제대로 적용되지 않고 있었기 때문이다.

[표 8] 공공기관 출자회사 관리 강화방안

시장성테스트 도입방안 (2013.7)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 공공서비스 수요 발생시 공공부문과 민간부문 중 가장 효율적인 공급자를 도출하기 위해 적용 ○ 공공기관 신설·출자회사 설립 시 기재부가 전문기관에 의뢰하여 시장성테스트를 수행하고 신설 심사 시 활용
출자회사 관리 강화방안 (2014.9)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 출자회사 설립 시 사전협의 의무화 ○ 부당 내부거래 통제 ○ 퇴직임직원 재취업 심사 강화 ○ 알리오 공시항목 확대 ○ 출자회사 설립 후 관리방안 마련: 성과점검 및 존치평가
2단계 공공기관 정상화 추진방향 (2015.1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자회사 설립 시 사전협의 이행 여부를 공시항목에 포함하고, 분기별 일제 점검 및 위반사항의 경영평가 불이익 부과 등 반영 검토 ○ 시장성테스트 세부 운영지침을 마련하고 시범사업 실시(2015년 중 시범사업 수행 결과를 바탕으로 공공기관 기능점검과 시장성테스트의 유기적 연계 활용방안도 검토)
공공기관 기능 재조정 (2015.5~)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3대 분야(SOC, 농림·수산, 문화·예술) 기능 조정 ○ 에너지, 환경, 교육 기능 조정 추진 중

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 공공기관 출자회사 관리제도

(1) 공공기관 출자회사 설립 과정: 출자회사 신설 사전협의제

과거 공공기관 출자회사에 대한 관리·감독은 명확한 법적 근거가 없었으며, ‘공기업 민영화 계획’ 등에 기반하여 추진되었다. 그러나 2007년 공운법이 시행되면서 공기업의 자회사 신설에 대한 통제와 기존 자회사 운영의 적정 여부에 대한 점검 등이 제도화되었다. 예를 들어 기타공공기관으로 지정되는 공기업·준정부기관의 자회사에 대해서는 경영공시, 고객만족도조사, 기능점검, 경영혁신 등이 부과되었다.

특히 공운법이 제정된 후 동 법률에 근거하여 마련된 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제18조(자회사 등 신설 협의)⁸⁾를 통해 공기업·준정부기관이 자회사를 신설하고자 할 경우에는 주무기관의 장 및 (구)기획예산처장관에게 자회사 신설의 타당성 여부를 사전에 심사받도록 하는 등 자회사 신설 사전협의제도가 시행되었다. 그리고 2009년에 기획재정부는 동 지침을 개정⁹⁾하여 기존 사전 협의대상 외에 자회사 설립 시 공기업·준정부기관이 최대 주주가 되는 기관, 자회사의 이사회에서 실질적으로 지배력¹⁰⁾을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하는 경우에도 주무기관의 장 및 기획재정부장관의 사전 협의를 받도록 하는 등 공기업·준정부기관의 출자회사 신설시 사전협의 대상을 확대하였다. 또한 기타공공기관에 대해서도 ‘기타공공기관의 혁신에 관한 지침’을 개정하여 공공기관이 지배력있는 출자회사를 설립하는 경우 주무부처와 협의하도록 규정하였다.

한편 기획재정부는 2014년 11월 27일 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」 제5조¹¹⁾에 출자회사의 설립과 운영에 관한 규정을 마련하였으며, 동 지침에 따라

8) 제18조(자회사 등 신설 협의) 공기업·준정부기관은 출연·출자 등을 통하여 법 제4조 제1항 제4호 내지 제6호의 기관 또는 민법 제32조의 규정에 따른 법인을 설립하고자 할 경우 주무기관의 장 및 기획예산처장관과 사전협의를 하여야 한다.

9) 제18조(자회사 등 신설 협의 등) ①공기업·준정부기관이 출연·출자 등을 통하여 법 제4조 제1항 제4호 내지 제6호의 기관, 최대 주주가 되는 기관 또는 민법 제32조의 규정에 따른 법인을 설립하고자 할 경우나 자회사의 이사회에서 실질적으로 지배력을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하고자 할 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다.

10) 30%이상 지분을 보유하면서 기관장 또는 임원 과반수의 임명권을 가지는 경우

11) 제5조(출자회사 등의 설립과 운영) ①공공기관은 다음 각호의 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전에 협의를 하여야 한다.

1. 다른 법인의 지분을 취득 또는 보유하고자 할 경우
2. 민법 제32조의 규정에 따른 법인을 설립하고 그 법인에 출연하려는 경우
3. 자회사의 이사회에서 사실상 지배력을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하고자 할 경우
4. 제1호 내지 제3호의 경우가 예정된 약정을 맺을 경우

공공기관은 지분율에 관계없이 출자회사를 설립하거나 출자를 시행할 때 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전 협의를 하여야한다.

(2) 공공기관 출자회사 운영 과정: 공공기관 경영평가 및 경영공시

공공기관 경영평가 시 ‘출자회사관리’지표는 1999년부터 출자회사의 설립목적 달성, 출자회사의 자율성 촉진 노력, 출자회사의 경영개선 노력, 출자회사의 민영화 추진 노력 등이 구체적으로 제시되어 2006년까지 평가가 실시되었다. 그리고 기획재정부는 출자회사에 대한 관리 강화 방안의 일환으로, 공기업·준정부기관 경영평가 시 2009년도부터 경영평가지표(2010년 평가시행)에 ‘출자회사 등 관리’에 대한 사항을 공통내용으로 반영하여 평가하고 있다. 세부적으로는 경영관리 범주에 조직·인적자원 및 성과 관리(비계량) 지표에서 “사전협의 등 적합한 절차를 거쳐 타당성을 확보한 후 출자회사를 설립하는 한편, 출자회사의 설립목적 달성과 경영성과 확보를 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?”를 주요 평가 내용으로 하고 있다.

그리고 기획재정부는 2009년부터 경영공시 강화를 통해 외부감독을 강화하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 공시 대상이 되는 출자회사의 범위를 1% 이상 지분 보유기관으로 명확히 하였고, 출자목적, 출자내용, 모회사에 대한 매출, 모회사 퇴직자의 고위직 임용 내용, 출자 성과를 나타내는 수익성 등의 지표 등 공시 내용을 구체화하였다. 이에 따라 개별공공기관들은 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)에서 “Ⅲ. 주요사업 및 경영성과” 중 “19. 투자 및 출자현황”에 출자회사에 대한 정보를 담고 있으며, 타법인에 대한 투·출자 현황에 자회사/출자회사 여부, 투자 및 출자금액(장부가액과 취득금액), 출자형태(현금, 현물 출자 등)를 공시하고 있다. 또한 기획재정부는 최근 5년간 퇴임한 임원이 자회사(출자회사) 등으로 재취업한 경우 공시 의무¹²⁾를 부여하고 있으며, 이에 따라 공공기관은 모회사, 퇴직임원 이름과 퇴직일, 재취업회사명과 재취업일 등을 공시하고 있다.

12) 퇴직임원은 기관장, 상임이사, 감사 및 기타임원을 포함하며, 기타임원은 기관장 이사 감사에 준하는 예우를 받으나 상기 항목에 포함되지 않는 임직원을 의미한다.

Ⅲ. 주요 쟁점별 실태분석 및 평가

1. 공공기관 출자회사 관리체계 운영실태 분석

가. 공공기관 선진화 방안에 따른 출자회사 정리 실적 저조

2009년 기획재정부는 민간 수행이 바람직한 111개 출자회사의 지분 매각, 당초 설립목적이 달성되었거나 경영부실이 누적된 17개 출자회사의 폐지·청산, 기능 중복 등으로 인해 별도로 존치가 불필요한 3개 출자회사 통폐합 등 총 131개 출자회사에 대한 정리방안을 발표하였다.

2015년 말 기준으로 공공기관 선진화 계획당시 매각대상이었던 111개 공공기관 출자회사 중 매각이 완료되지 않은 기관은 22개이다. 미매각 출자회사를 소유하고 있는 해당 공공기관은 출자회사 매각이 되지 않은 이유로 대부분 매수수요가 없기 때문에 매각이 유찰되었으며, 한국자산관리공사에 위탁 매각을 추진하고 있다고 설명하고 있다.

[표 9] 공공기관 출자회사 미매각 사례

모회사명	미매각 출자회사	비고
한국지역난방공사	휴세스	재무상태 개선상황 등을 고려, 적정시기에 매각 재추진
한국석유공사	대한송유관공사	
대한석탄공사	서평에너지	
KOTRA	백스코	매수자부재로 매각유찰
한국광해관리공단	문경레저타운, 블랙밸리CC (주)한국머털테크, (주)지토, (주)네즈필	매수자부재로 매각유찰
한국전자통신연구원	(주)넥스맨시스템, (주)에티스, (주)온소리닷컴	한국자산관리공사 위탁 매각 추진
한국산업은행	STX 팬오션	
한국철도공사	부천역사, 롯데역사	
한국도로공사	하이플러스카드, DB정보통신, 드림라인, 서울춘천고속도로	보유지분 매각 (캠코위탁)
부산항만공사	PNCT	차입금 상환 종료로 매각 진행중
한국관광공사	제주국제컨벤션센터	한국자산관리공사 위탁완료
도로교통공단	YTNDM	

자료: 개별 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공공기관 출자회사 중 폐지·청산대상 기관은 17개¹³⁾이었는데, 이중 한국토지주택공사의 출자회사인 PF형 출자회사는 폐지·청산 실적이 저조한 상황이다.¹⁴⁾

[표 10] 한국토지주택공사 PF형 출자회사 현황(2015년 말 기준)

(단위: 백만원, %)

공공기관	출자회사	장부가액	취득금액	지분율	비고
한국토지 주택공사	(주)주네브	0	6,260	44.0	미분양상가 매각 가치 증대 후 처분
	메타폴리스(주)	0	10,507	19.9	사업협약해지
	(주)스마트시티	0	9,413	19.9	미매각 상업복합부지 일부매각
	스마트시티자산관리(주)	53	60	19.9	
	(주)알파돔시티	0	93,423	28.3	미착공중인 2단계사업추진
	알파돔시티자산관리(주)	0	95	35.5	
	모닝브릿지(주)	0	2,337	19.9	과산선고
	(주)비채누리개발	137	4,776	16.7	사업협약해지에 따른 채무부 존재 및 소유권이전관련소송 진행
	(주)비채누리	68	84	16.7	
	(주)메가볼시티	2,541	8,400	14.0	사업협약 해지 관련 소송 대응 및 청산 추진
	메가볼시티자산관리(주)	46	70	14.0	
	(주)펜타포트개발	0	11,940	19.9	업무시설 등 부지매각추진
	(주)펜타포트	0	60	19.9	
	(주)엘시에타개발	6,929	10,547	20.3	국토부 PF조정계획에의거 사업정상화변경사업협약체결
	(주)엘시에타	63	60	19.9	
	신경주역세권공영개발(주)	434	750	15.0	'16년하반기 공사착공예정
	신경주지역개발(주)	39	45	15.0	신경주역세권공영개발(주)자산관리회사
충주기업도시(주)	3,774	7,960	15.0	매각을 통해 연내 청산완료	

자료: 한국토지주택공사 제출자료

한편 민영화계획이 수립된 공기업 자회사¹⁵⁾ 10곳 중 한국문화진흥, 한국건설관리공사는 2016년 5월 현재 지분매각이 완료되지 못하고 있다. 이와 관련하여 모회사인 한국문화예술위원회와 한국도로공사는 매수자 부채로 매각이 유찰되고 있다고 설명하고 있다.

- 13) 한국전력(KEPCO Asia INTL, 한전중국국제), 가스공사(한국가스산업, 산업기술재단(산업기술인 터넷방송국), 주택공사(펜타포트개발, 펜타포트, 충주기업도시), 토지공사(주네브, 메타폴리스, 스마트시티, 스마트시티자산관리, 모닝브릿지, 모닝브릿지자산관리, 레이크파크, 레이크파크자산관리), 정리금융공사(중앙에프엠씨), 산은캐피탈(Metropolitan Industrial Leasing Co.,Ltd) 등 총 17개
- 14) 공사는 PF사업의 특성 상, 사업협약 해지(폐지) 및 청산 등이 이루어지기 위해서는 그 원인행위에 대한 출자자들의 책임 소재를 밝혀야 하며, 이는 대부분 법정 다툼을 통해 결정되므로 단기간 내에 폐지·청산이 어려운 실정이라고 설명하고 있다.
- 15) 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개발, 기업데이터

나. 공공기관 출자회사 설립 시 사전협의 누락

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제18조제2항¹⁶⁾에서는 공기업·준정부기관이 출자회사를 설립하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 사전협의를 규정하고 있다. 따라서 공기업·준정부기관은 출자를 통해 출자회사의 최대주주가 되거나 또는 30% 이상 지분을 보유하면서 기관장 또는 임원 과반수의 임명권을 가지는 경우 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」에 따라 주무부처 및 기획재정부와 설립타당성 등에 대해 사전협의를 하여야 하고, 10% 이상 지분 취득 또는 30억원 이상 출자 시 이사회 심의를 거쳐야 한다. 이처럼 공공기관이 출자회사를 설립할 경우 사전협의를 의무화하고 출자회사 신설이 가능한 경우를 열거(positive system)한 이유는 공공기관의 무분별한 출자회사 신설을 억제하기 위해서이다.

그러나 과거 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」 제5조에 출자회사의 설립과 운영에 관한 규정이 마련(14년 11월)되기 이전에는 사전협의 제도의 실효성이 다소 부족했다. 실제로 감사원¹⁷⁾은 2014년에 공공기관이 협의대상 출자회사 신설 시 사전협의를 하였는지를 점검한 결과, 2007년 4월 사전협의 제도가 도입된 이후부터 2014년 1월까지 한국가스공사 등 15개 공기업과 근로복지공단 등 5개 준정부기관이 사전협의 대상 133개 출자회사의 85%에 해당하는 114개 출자회사를 사전협의 없이 신설하였고, 한국광물자원공사와 한국석유공사의 경우 해외 사업수행을 위해 출자회사를 신설하면서 「외국환거래법」 제18조의 규정에 따라 해외직접투자사실을 신고하였다는 이유로 사후보고를 하지 않는 등 사전협의 절차를 준수하지

16) 제18조(자회사 등 신설 협의 등) ①공기업·준정부기관이 출연·출자 등을 통하여 법 제4조 제1항 4호 내지 제6호의 기관, 최대 주주가 되는 기관 또는 민법 제32조의 규정에 따른 법인을 설립하고자 할 경우나 자회사의 이사회에서 실질적으로 지배력을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하고자 할 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다.

다만, 동조 제2항 제1호 내지 제2호 또는 다른 법령 등에 따라 자회사 등을 신속하게 설립할 필요가 있는 경우에는 사후보고로 갈음할 수 있다.

②주무기관의 장 및 기획재정부장관은 자회사 등의 신설 협의시 다음 각호에 해당하는지 여부를 우선 검토한다.

1. 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위해 출자하는 경우
 2. 법령·정부정책상 창업초기의혁신형·기술형 중소기업 육성을 위해 출자하는 경우
 3. 민간수행이 곤란한 분야에 있어서 공기업·준정부기관의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사회사 및 한시업무 수행 등을 위해 출자하는 경우
 4. 업무와 직접 관련된 사업을 민간의 자본 및 기술을 활용하여 수행하기 위해 출자하는 경우
- 17) 감사원, 「공공기관 경영 관리·감독실태」, 감사결과보고서, 2014.10, p.45.

않았다. 그리고 기획재정부는 공공기관으로 하여금 알리오에 출자 대상법인, 금액, 목적 등을 연 1회 정기공시 하도록 하는 것 이외에 공공기관이 사전협의를 거치지 않고 있고, 자회사 등 출자회사를 신설하였는지 여부를 확인할 수 있는 시스템을 갖추지 않고, 공공기관에서 신설한 사전협의를 대상 출자회사의 수 및 사전협의를 여부 현황조차도 제대로 파악하지 못하고 있다.

한편, 아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 공기업·준정부기관은 사실상 지배력을 보유하고 있는 경우, 기존 법인의 유상증자에 참여하여 최대주주가 되는 경우, 최초에는 30% 미만이지만 최종 최대주주로 계획한 경우, 출자회사 이사회 이사의 과반수 임명에 관여하는 경우 등 다양한 사례에서 사전협의를 누락하는 경우가 발생하고 있었다.

[표 11] 출자·출자회사 설립 시 사전협의를 누락한 사례

사전협의를 누락	주요 내용
사실상 지배력 보유	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남동발전 2013년 1월 38억원(지분율 47.8%)을 출자하여 화성 신·재생에너지 발전소 설립하면서 최대주주임에도 사전협의를 누락 ○ 남부발전 풍력 개발사업을 시행하면서 2012년 9월 50억원을 출자(지분율 49.9%), 2013년 1월 29.8억원을 출자(지분율 40%)하여 주식회사를 설립하면서 주주협약서상 남부발전이 대표이사 추천권을 보유하고 있음에도 최대주주가 아니라는 이유로 사전협의를 누락
기존 법인 유상증자에 참여하여 최대주주가 된 경우	○ 서부발전 2013년 대구 하수처리장 태양광 발전사업을 위해 유상증자에 참여하여 12억원을 출자함에 따라 최대주주가 되었음에도 법인 신규 설립이 아니라는 이유로 사전협의를 누락
최초 30% 미만이지만 최종 최대주주로 계획	○ 한국수력원자력에서는 2011년 11월 2억원을 출자하면서 출자 당시 최대주주가 되는 것으로 계획하였음에도, 사전협의를 누락
이사회 과반수 임명에 관여	○ 광물자원공사에서는 2008년 11월 아연광산 탐사를 위해 출자하면서 지분율 30%에 사실상 지배력(이사5인 중 3인 선임)을 보유하고 있음에도 사전협의를 누락

자료: 감사원, 에너지공기업 투자 특수목적법인 운영관리실태, 감사결과보고서, 2014.6, p.50.

공공기관이 의도적으로 소수지분을 출자하는 경우에도 사전협의를 누락되고 있었다. 통상 공공기관은 출자회사에 대한 지분율이 30%가 넘을 경우에는, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제18조에 따른 감독부처 및 기획재정부 장관과의 사전협의 의무가 부과되며 연결재무제표의 부채비율이 상승하기 때문에 출자회사에 대한 지분율을 30% 미만으로 보유하는 경우가 많다. 이처럼 공공기관이 지침상의 허점을 이용하여 출자회사에 대한 지분율을 29%로 보유하고 있는 경우 사전협의 대상에서 누락되는 사례가 발생하고 있다.

[표 12] 공공기관 지분율이 30% 미만이어서 사전협의를 누락된 사례

(단위: 백만원, %)

공공기관명	(재)출자회사명	출자 목적	취득 금액	지분율	최초 출자연도
한국동서발전	(주)석문에너지	신재생에너지 RPS이행 및 신성장동력확보	580	29.0	2013
한국동서발전	호남풍력발전(주)	신재생 에너지 RPS이행	3,480	29.0	2012
한국동서발전	춘천에너지(주)	안정적인전력공급 사업다각화를 통한 신성장동력확보	32,868	29.9	2013
한국중부발전	현대그린파워(주)	신재생에너지사업 개발	88,885	29.0	2007
한국남부발전	한국파워엔지니어링서비스(KoPES)	발전소 운전	290	29.0	2013
한전KPS	(주)인천뉴파워	신재생에너지 산업(소각열) 등 사업다각화	461	29.0	2013
한국도로공사	하이웨이솔라	고속도로 태양광발전 시공	1,259	29.0	2014
한국석유공사	Oilhub Korea Yeosu Co, Ltd	동북아 오일허브 구축 사업	39,622	29.0	2008
한국남동발전	지탑스(주)	중소기업제품 및 기술수출 대행	290	29.0	2012
한국남동발전	고속도로태양광발전(주)	신재생에너지개발 및 RPS 이행	1,856	29.0	2012
한국지역난방공사	서남바이오에너지(주)	RPS의무량 이행	1,496	29.0	2013
한국서부발전	PT Mutiara Jawa	인도네시아 해상선적 터미널 제작 및 운영	2,978	29.0	2012

주: 한국동서발전은 석문에너지와 호남풍력발전은 최초 출자 당시 지분비율이 각각 34%, 30%였으며, 춘천에너지의 경우 주주 간 협상 결과에 따라 포스코건설과 동일 수준으로 지분비율이 정해진 것이라고 설명

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지금까지의 사례들은 공공기관이 일정부분 의도를 가지고 있거나 지침상의 허점을 악용해 사전협의를 누락한 경우에 해당한다. 기획재정부는 2014년 11월 27일 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」 제5조에 출자회사의 설립과 운영에 관한 규정을 마련하였으며, 동 규정에 따르면 다른 법인의 지분을 취득 또는 보유하고자 할 경우 사전협의를 거치도록 하고 있기 때문에 향후에는 이와 같은 행위들이 감소할 것으로 예상된다.

다만 사전협의제도의 실효성 여부에 대해서는 여전히 문제가 제기된다. 통상 기획재정부와의 사전협의를 공공기관이 출자회사와 관련된 사업계획서를 대면 또는 서면으로 보고하는 절차를 통해 이루어진다. 이때 기획재정부는 공공기관의 무분별한 출자회사 신설을 억제하기 위해 해외사업, 정부정책, 분사 또는 한시업무 수행, 민간 자본기술 활용하는 경우에 해당하는지 여부를 검토해야 한다.

그러나 출자회사 설립이 가능한 경우만 규정되어 있을 뿐, 출자회사의 타당성 여부를 검토할 때 구체적으로 어떤 기준과 절차에 따라 검토할지 여부는 명확한 규정이 부재한 상황이다. 또한 실제 사전협의과정에서 기획재정부에서 어떤 이유로 출자회사 설립에 동의했는지 여부도 알 수 없는 상황이다.

다. 경영공시 및 경영평가를 통한 출자회사 관리 미흡

(1) 공공기관 출자회사 경영 공시

기획재정부는 2009년부터 경영공시 강화를 통해 출자회사의 경영에 관한 외부감독을 강화하였으며, 공공기관은 공공기관 통합공시 매뉴얼에 따라 아래 사례처럼 출자회사와 관련된 내용을 공시하고 있다. 이를 통해 공공기관 출자회사의 주요사업, 설립일자, 재무현황 등의 기본 정보가 제공되기 때문에 공시를 통한 외부감독 강화는 일정 부분 성과가 있다고 볼 수 있다. 다만 해당연도 당기순이익만을 알 수 있다는 점과 출자회사의 성과에 대한 정보는 담겨있지 않다는 점에서 공공기관의 출자목적이 달성되고 있는지를 확인하기에는 미흡한 측면이 있으며, 알리오에 공시된 사항만으로 외부감독을 강화하기에는 일정 부분 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 향후 수익성을 확보하기 위한 출자회사의 경우 당초 계획대비 수익이 얼마나 실현되고 있는지, 정책목표를 달성하기 위해 설립된 출자회사의 경우 목표가 달성되고 있는지 여부에 대한 정보를 포함한다면 공시를 통한 외부 감독 강화를 달성할 수

있을 것으로 판단된다.

[표 13] 공공기관 출자회사 공시 사례

(단위: 만원, %)

대상법인	법인명	KEPCO-Uhde Inc
	설립일자(지분취득일자)	2011년 7월 5일
	자회사/출자회사	자회사
	주요사업	석탄가스화기술 라이선싱
	해당연도 당기순이익	-7억6,500
	해당연도 재무현황자료	2015년 재무상태표, 포괄손익계산서
	지분율	52.8
투자·출자금액(장부가액)		84억5,900
투자·출자금액(취득가액)		113억5,900
투자·출자 목적		석탄가스화 원천기술 도입
사전협의 수행여부		NO
출자형태		현금

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 공공기관 경영평가제도

아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 공공기관 선진화 계획 추진 이후 공기업·준정부기관 경영평가 시 출자회사 관리부분 평가가 강화됨에 따라, 출자회사 관련 지표가 경영평가에 공통내용으로 반영되었다. 이에 따라 공공기관들은 출자회사의 경영성과에 대해 관심을 기울이게 되며, 기획재정부는 매년 출자회사에 대한 정보를 획득할 수 있기 때문에 공공기관 출자회사의 운영과정에 대한 평가가 진행된다고 볼 수 있다.

[표 14] 2009~2016년 경영평가편람 중 출자회사 관련 지표

연도	세부 내용
2009~2010	○ 출자출연 및 부설기관 등에 대한 조직관리가 적절하게 이루어지고 있는가? : 출자출연 및 부설기관 설립의 타당성(기관 설립목적과의 연계성 등), 출자출연 및 부설기관 운영의 적정성 및 효율성
2011~2012	○ 출자출연 및 부설기관 등을 효율적으로 관리·운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가?
2013	○ 민영화, 기능조정 및 통폐합, 출자·출연 및 부설기관 관리 등 조직 및 인력관리 측면에서의 경영효율화를 위한 노력과 성과는 적절한가?
2015~2016	○ 사전협의 등 적합한 절차를 거쳐 타당성을 확보한 후 출자회사를 설립하는 한편, 출자회사의 설립목적 달성과 경영성과 확보를 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?

자료: 각 년도별 「공기업·준정부기관 경영평가편람」(기획재정부)을 이용하여 국회예산정책처 작성

그러나 경영평가지표 중 출자회사 관련 지표는 일부분에 불과하기 때문에 출자회사에 대한 일상적 점검과정으로서의 효과는 제약될 수밖에 없다. 실제로 출자회사 관련 지표는 비계량 지표인 '조직·인적자원 및 성과 관리'에서 다루고 있는 5가지 세부 평가내용 중 하나에 불과한 실정이며, '조직·인적자원 및 성과 관리' 지표가 전체 경영평가 점수 100점 만점에 2~3점에 불과하다. 따라서 사전협의 절차를 거치지 않았거나, 출자회사의 설립목적이 달성되지 않은 경우, 경영성과가 미흡한 경우 등 출자회사와 관련된 기관의 노력과 성과가 미흡하여도 전체 경영평가 점수에 미치는 영향은 크지 않으며, 경영평가를 통해 출자회사를 관리하는 것은 일정 부분 한계가 있다고 볼 수 있다.

[표 15] 2015년도 경영평가편람 중 출자회사 관련 지표

평가지표	조직·인적자원 및 성과 관리(비계량)
지표정의	핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리와 성과관리체계의 구축·운영에 관한 노력과 성과를 평가한다.
세부 평가내용	① 상시적 기능점검 등을 통해 기관의 핵심 업무·전략과 연계하여 기관 내 단위조직의 역할·책임 및 인력을 적정하게 구성·배분하고 있는가? ② 비정규직의 정규직(무기계약직) 전환, 사회형평적 인력활용 확대, 시간선택제 일자리 및 유연근무제 활성화, 장시간근로 해소, 일과 가정 양립 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가? ③ 구성원의 역량을 지속적으로 개발 향상시키고, 여성관리자 확대, 대체인력뱅크 활용 등 경력단절 여성 고용을 위한 노력을 기울이는 한편, 인사관리의 공정성을 확보하기 위한 노력과 성과는 적절한가? ④ 전사 목표 및 전략을 효과적으로 달성하기 위한 성과관리 노력과 성과는 적절한가? ⑤ 사전협의 등 적합한 절차를 거쳐 타당성을 확보한 후 출자회사를 설립하는 한편, 출자회사의 설립목적 달성과 경영성과 확보를 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?

자료: 「2015년도 공기업·준정부기관 경영평가편람」(기획재정부)을 이용하여 국회예산정책처 작성

[표 16] 공기업 및 준정부기관의 경영평가 지표구성

범주	평가지표	공기업				준정부기관 (위탁집행형)				준정부기관 (기금관리형)			
		중장기 제출		非제출 기관		중장기 제출		非제출 기관		중장기 제출		非제출 기관	
		비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량
경영 관리	1. 경영전략 및 사회공헌												
	- 전략기획	2		2		2		4		2		4	
	- 국민평가		4		5		5		5		5		5
	- 정부권장정책		5		5		5		5		5		5
	2. 업무효율		8		8		6		6		4		5
	3. 조직, 인적자원 및 성과관리	2		3		2		3		2		3	
	4. 재무예산관리 및 성과												
	- 재무예산 관리	6		6		6		4		6		4	
	- 자구노력 이행성과	3				3				3			
	- 재무예산 성과* (중장기재무관리계획 이행실적)		6 (4)		6		6 (4)		4		2 (5)		(5)
	- 계량 관리 업무비		2		3		3		6		4		6
	5. 보수 및 복리후생 관리												
	- 보수 및 복리후생	6		6		6		6		6		6	
	- 총인건비 인상률		3		3		3		4		3		4
	- 노사관리	3		3		3		3		3		3	
소 계	22	28	20	30	22	28	20	30	22	28	20	30	
주요 사업	주요사업 계획·활동·성과를 종합 평가	13	37	15	35	13	37	15	35	13	37	15	35
합 계		35	65	35	65	35	65	35	65	35	65	35	65

주: 준정부기관(기금관리형)은 지표명칭이 상이하며, 중장기재무관리계획 이행실적(기금운용관리 및 성과)임.
 자료: 「2014년도 공공기관 경영평가편람」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

라. 퇴직 임직원의 출자회사 취업 통제 불충분

국회예산결산특별위원회에서는 2014년에 공기업 퇴직자의 출자회사 임용현황에 대한 공시대상 범위를 임직원으로 확대하고, 부적절한 재취업을 통제하는 방안을 마련할 것을 2013회계연도 결산 관련 제도개선 사항으로 지적한 바 있다.

[표 17] 2013회계연도 결산 심사보고서 중 출자회사 관련 지적사항

공기업 출자회사에 대한 관리감독 강화 필요	지적사항	○ 현재 공기업 고위임원에 한정하여 퇴직 후 출자회사 임용 현황을 공공기관 경영정보공개시스템에 공개하고 있음	제도 개선
	시정요구 사항	○ 기획재정부는 공기업 퇴직자의 출자회사 임용현황에 대한 공시대상 범위를 임직원으로 확대하고, 부적절한 재취업을 통제하는 방안을 마련할 것	

자료: 국회예산결산특별위원회, 2013회계연도 결산 심사보고서, 2014.10.2.

그러나 이러한 제도개선 사항은 일부분만 제도 개선에 반영되어 있다. 기획재정부는 2014년 11월에 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」을 제정하면서, 공공기관의 퇴직임직원이 출자회사 등에 취업하고자 할 경우에는 외부인사가 참여하는 심사위원회를 구성하여 심의·의결 받도록 규정하였다.¹⁸⁾ 따라서 부적절한 재취업을 통제하는 방안은 일정 부분 마련되었다고 볼 수 있다. 다만 퇴직자의 출자회사 임용현황에 대한 공시 대상 범위를 임직원으로 확대하는 방안은 마련되지 못하고 있다. 본 평가를 진행하면서 공기업·준정부기관으로부터 제출받은 자료를 분석한 결과 2011~2015년 동안 23개 기관에서 213명의 퇴직임직원이 출자회사에 재취업하였다. 임원의 경우 24명으로 임직원 재취업자 213명 중 일부분을 차지할 뿐이며, 실제로 가장 많은 퇴직 임직원(49명)이 출자회사에 재취업한 철도공사의 경우 임원인 5명만이 공시되어 있을 뿐이다. 한국전력공사의 경우에도 총 33명의 임직원이 출자회사에 재취업하였는데, 7명만이 공시되어 있는 실정이다.

18) 제5조(출자회사 등의 설립과 운영) ⑤공공기관의 퇴직임직원이 출자회사 등에 취업하고자 할 경우에는 외부인사가 참여하는 심사위원회를 구성하여 심의·의결하여야 한다.

따라서 향후 기획재정부는 고위 임원뿐만이 아니라 퇴직직원들도 포함하여 출자회사 임용현황에 포함하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 공공기관이 공시한 퇴직임원 현황에 대한 검증은 강화할 필요가 있다.

[표 18] 2011~2015년 공공기관 퇴직 임직원 출자회사 재취업 현황

(단위: 명)

공공기관명(모회사)	알리오 공시	퇴직 임직원 수
대한무역투자진흥공사	1	5
대한석탄공사	—	3
부산항만공사	—	1
수도권매립지관리공사	—	8
예금보험공사	1	2
제주국제자유도시개발센터	—	5
중소기업진흥공단	1	3
한국가스공사	1	6
한국관광공사	1	8
한국광해관리공단	—	1
한국남동발전(주)	1	4
한국남부발전(주)	2	16
한국도로공사	1	2
한국동서발전	—	6
한국서부발전	—	18
한국석유공사	—	6
한국수력원자력(주)	1	6
한국수자원공사	1	9
한국자산관리공사	—	4
한국전력공사	7	33
한국중부발전(주)	—	12
한국지역난방공사	1	6
한국철도공사	5	49
합계	24	213

주: 한국서부발전은 18명 중 실제 퇴직 후 재취업한 인원은 6명이며, 나머지 12명은 정년이 남아있음에도 재직 중 이직한 사례라고 설명

자료: 알리오 공시자료와 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

한편, 앞서 언급했던 공공기관은 퇴직임직원이 출자회사 등에 취업할 경우 외부 인사가 참여하는 심사위원회를 구성하여 심의·의결 받고 있으나, 2015년에 심의·의결 받은 퇴직자 중 심사위원회에서 취업이 불가한 경우로 의결된 경우는 없는 실정

이다. 따라서 기획재정부는 퇴직 임직원의 모회사 직무경로와 관계가 없는 출자회사로의 부적절한 재취업을 방지할 수 있는 실효성 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

마. 출자회사 설립 후 성과점검 미흡

국회에산결산특별위원회에서는 2014년에 공기업 출자회사의 기능과 역할에 대한 점검을 지속적으로 실시하고, 부적절한 출자회사에 대한 정비를 적극 추진할 것을 2013회계연도 결산 시정요구 사항으로 지적한 바 있다.

[표 19] 2013회계연도 결산 심사보고서 중 출자회사 관련 지적사항

공기업 출자회사에 대한 관리감독 강화 필요	지적사항	○ 2009년 공공기관 선진화 방안에 따라 출자회사에 대한 대대적인 정비가 있었음에도 불구하고, 모기업 경영에 부담을 주는 출자회사, 비핵심사업에 대한 출자, 민간 또는 모기업과 경합하는 출자회사 등의 문제가 지속적으로 반복되고 있음	제도 개선
	시정요구 사항	○ 기획재정부는 공기업 출자회사의 기능과 역할에 대한 점검을 지속적으로 실시하고, 부적절한 출자회사에 대한 정비를 적극 추진할 것	

자료: 국회예산결산특별위원회, 2013회계연도 결산 심사보고서, 2014.10.2.

이와 같은 시정요구 사항에 대해 기획재정부는 제도개선을 추진하였으며, 2014년 11월에 '공공기관의 조직과 정원에 관한 지침'을 제정하면서 공공기관이 출자회사의 성과 제고를 위해 노력하여야 하며 출자회사의 경영성과 등을 주무부처와 기재부에 정기적으로 보고하도록 규정하였다.¹⁹⁾

한편, 기획재정부는 2015년 1월 2단계 공공기관 정상화 대책을 발표하면서 출자회사 설립에 대한 관리강화를 2015년 중점과제로 선정하였으며, 출자회사 설립 후 관리방안으로 출자회사 성과점검 및 존치평가를 마련하는 것을 계획하였다.

그러나 2016년 5월 현재 공공기관은 알리오 공시 외에 기획재정부에 정기적인

19) 제5조(출자회사 등의 설립과 운영) ⑥공공기관은 출자회사의 성과 제고를 위해 노력하여야 하며, 출자회사 관리업무를 규정한 내부 지침을 마련하여야 한다.

⑦공공기관은 출자회사의 경영성과 등을 주무부처와 기재부에 정기적으로 보고하여야 하며, 출자회사의 경영성과가 부실한 경우 개선·폐지 등을 위해 노력하여야 한다.

출자회사 경영실적 보고를 하고 있지 않으며, 기획재정부의 출자회사 성과점검 및 존치평가 방안은 아직 마련되지 않고 있다.²⁰⁾

2. 주요 공공기관 출자회사별 운영실태 평가

가. 개요

본 장에서는 구체적인 사례를 통해 공공기관 출자회사의 운영실태를 평가하고자 한다. 출자회사의 운영 실태를 파악하기 위해 전체 출자회사에 대한 취득금액·장부가액, 출자목적, 최근 5년 간 재무현황 등을 모(母) 공공기관에 요청하였고, 이중 최초 취득금액 대비 장부가액이 낮은 출자회사와 최근 3년 간 영업손실이 지속적으로 발생한 출자회사에 대해서는 출자 당시의 사업계획서와 이사회 의사록을 입수하여 출자 성과를 검토했다.

출자회사 운영실태 평가는 560개 공공기관 출자회사에 대한 전수조사를 바탕으로 하고 있으며, 구체적인 사례는 다음과 같은 기준으로 선정하였다. 우선 출자회사의 설립과 운영 및 청산단계로 구분하여 단계별로 문제점을 확실하게 가지고 있으면서 언론·감사원·국회 등의 외부지적이 있는 사례를 선정하였다. 그리고 가급적 여러 유형에 해당하는 사례는 배제하고자 하였으며, 본평가에서 제시하고 있는 주요 문제점에 부합하는 사례를 선정하고자 했다. 또한 가급적 규모가 큰 공기업의 사례를 다루면서, 출자회사 관리 방안 등에서 잘 다루어지고 있지 않은 기타공공기관의 출자회사 사례도 일부 포함시켰다.

세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 출자회사의 설립 단계에서는 모(母) 공공기관의 사업목적과의 연관성이 낮은 비핵심사업으로 진출한 출자회사, 사전 사업타당성 검토가 미흡한 출자회사를 평가하였다. 모(母) 공공기관과의 업무 영역이 불명확하고 자체재원 확보가 미흡한 출자회사를 평가하였다. 둘째, 출자회사의 운영 단계에서는 영업손실 누적으로 인한 자본잠식, 당초 사업계획에 미달 등 사업운영

20) 이에 대해 기획재정부는 현재 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」 제5조에 따라 공기업·준정부기관은 출자회사 관리현황과 경영성과를 보고하고 있으며, 이를 토대로 공공기관 기능조정 검토시 출자회사의 성과, 설립목적 달성여부, 존치 필요성 등을 검토하여 출자회사 매각·정리 등을 시행 중이라고 설명하고 있다.

성과가 저조한 출자회사를 선정하고 주요 원인에 대해 분석하였다. 아울러 모(母) 공공기관과 출자회사 간 업무영역과 자체재원 확보 여부 등을 분석하였다. 셋째, 출자회사 청산 단계에서는 현재 청산이 이루어지고 있거나 최근 절차가 완료된 출자회사를 대상으로 사업 실패 요인을 중심으로 분석하였다.

[표 20] 공공기관 출자회사별 운영실태 평가 사례 선정

출자회사 사업단계	문제점	사례 선정
출자회사 설립	모(母)회사 비핵심사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국가스공사 우즈베키스탄 CNG 충전소 운영사업, 실린더 사업 ○ 한국서부발전 인도네시아 석탄터미널 (PT Mutiara Jawa) ○ 한국남부발전 한국파워엔지니어링
	사전 타당성 검토 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국전력 KEPCO-UHDE ○ 발전자회사 집단에너지 사업 ○ 중소기업유통센터 홈쇼핑 출자
출자회사 운영	사업성과 부진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국관광공사 서남해안레저 ○ 한국농수산식품유통공사 창다오IT물류유통공사
	자본잠식 예상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울대병원 헬스케어 ○ 한국콘텐츠진흥원 한국콘텐츠조합
	업무영역, 재원확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국수자원공사 워터웨이플러스 ○ 한국보건산업진흥원 코리아메디컬홀딩스
출자회사 청산	해외사업 여건 분석 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국중부발전 말레이시아 바이오매스열병합발전소 ○ 부산항만공사 러시아 나훗카항 컨테이너항만 개발 ○ 한국도로공사 미국 KESTA

자료: 개별 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

나. 사업목적과의 연관성이 낮은 비핵심사업으로 진출한 출자회사

(1) 한국가스공사 우즈베키스탄 CNG충전소 운영사업과 실린더 사업

한국가스공사는 2010년 10월에 우즈베키스탄에 CNG(Compressed natural gas)충전소 운영사업과 실린더 사업을 추진하기로 결정하였으며, 동 사업을 위해 725만달러를 출자하였다. CNG충전소 운영사업은 수도 타쉬켄트를 비롯한 주요도시 및 교통간선망에 CNG 충전소를 건설하여 운영하는 사업이며, CNG 실린더 사업은 나보이 경제특구에 CNG차량용 실린더 생산 공장을 설립하는 사업이다.

공사는 2001년부터 추진해온 이동충전사업 방식에 의한 국내 CNG사업이 도시가스사 등을 중심으로 정착함에 따라 해외진출을 시도하였다. 공사는 아세안 및 중앙아시아 국가 등의 CNG사업 여건을 분석한 결과 우즈베키스탄이 정부 의지, CNG 차량보급률, 타 연료비 대비 높은 경제성 등 CNG 사업 여건이 월등하여 우선 추진하게 되었다고 설명하고 있다.

[표 21] 우즈벡 충전소, 실린더 사업 개요

		주요 내용					
우즈벡 충전소	사업위치	우즈벡 내 4개 충전소 운영					
	주주구성	\$8.1백만 (약 85억원) * 충전소 건물 및 설비 자본화 시 - 공사분 : \$2.2백만 (약 25억원)					
		Kogas	Kolon	광신	엔진텍	한국	우즈벡 UNG
		19.4%	15.3%	14.3%	1.0%	50%	50%
사업규모	5600m ³ /h, 본사-15명 현장-88명						
경제성	내부수익률: 26.2, 회수기간 5.8년, 순현재가치 4,430만불						
우즈벡 실린더	사업위치	우즈벡 나보이 공단 특구					
	주주구성	투자금액 : \$20.9백만 (약 234억원) - 공사분 : \$5.05백만(*16년 25만불 포함)					
		Kogas	Kolon	NK	한국	우즈벡UNG	
		18.9%	15.4%	13.0%	47.3%	52.7%	
사업규모	생산규모 : 12만개/년, 생산인력 : 67명, 사장(코오롱과전)						
경제성	내부수익률: 30.4, 회수기간 4.6년, 순현재가치 1,220만불						

자료: 한국가스공사 제출자료

2010년 우즈벡 CNG사업 추진 현황 자료에 따르면, 공사는 충전소사업의 경우에는 2012년, 실린더사업의 경우 2014년에 당기순이익이 발생할 것으로 예상하였다.

[표 22] 우즈벡 충전소, 실린더 사업 연도별 손익 예상

(단위: 만달러)

		2012	2014	2016	2018	2020
충전소	매출액	5,398	13,151	17,626	20,873	24,584
	영업이익	511	1,546	2,356	4,204	5,077
	순이익	96	427	659	1,197	2,263
실린더	매출액	1,200	2,591	2,956	3,075	3,199
	영업이익	-10	468	485	679	671
	순이익	-13	450	477	679	470

자료: 한국가스공사 제출자료

그러나 최근 5년 간 CNG충전소와 CNG실린더 사업 모두 당기순손실을 기록하고 있는 실정이다.

[표 23] 우즈벡 충전소, 실린더 사업 주요 재무현황

(단위: 백만원)

출자회사	연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
(주)한우즈벡씨엔지투자	2013	5,884	5,195	689	0	-236	-178
	2014	5,216	4,905	311	0	-228	-200
	2015	5,001	4,695	306	0	-218	-210
(주)한우즈벡실린더투자	2013	9,497	9,494	3	0	-558	-131
	2014	9,561	9,540	21	0	-349	-346
	2015	11,068	11,037	31	0	-266	-262

자료: 한국가스공사 제출자료

이에 한국가스공사는 2014~2017년 부채감축계획을 작성하면서 수익성이 불확실하며, 해당 사업이 공사의 비핵심사업에 해당되기 때문에 2015년까지 공사가 보유한 지분을 100% 매각하겠다는 계획을 수립하였다.

[표 24] 한국가스공사 연도별 부채감축 계획

(단위: 억원)

자산 매각계획	내역	2015	2016	2017	합계
해외자산	B9사업(아카스)	3,700	-	-	3,700
	C6사업(LNG캐나다)	3,055	-	-	3,055
	D2,D3사업 (우즈벡CNG/실린더)	80	-	-	80

주: 1. B9 사업(아카스) 지분 일부 매각- 운영사의 지위 유지 및 매각가치 제고를 위하여 생산이 개시되는 '15년에 보유 지분의 49%까지 매각 추진
 2. C6 사업(LNG캐나다) 공동투자 유치
 3. D2,D3 사업(우즈벡CNG/실린더) 정리- '15년에 공사보유 지분(19%) 100%를 매각 추진
 * 해당시장 분석 등 매각 가능성 조기 검토 시행
 자료: 한국가스공사 제출자료

(2) 한국서부발전 PT Mutiara Jawa

한국서부발전은 2012년 8월에 인도네시아 남부 깔리만탄 Taboneo 지역에 석탄터미널사업을 수행하기 위해 PT Mutiara Jawa를 설립하였다. 동 사업을 통해 서부발전은 수입 유연탄 물량의 안정적 확보 및 경제적인 조달을 기대하였다. 서부발전은 29%의 지분을 소유하고 있으며, 최초 출자금은 29억7,800만원이다.

[표 25] 한국서부발전 PT Mutiara Jawa 사업 개요

		주요 내용				
사업위치	인도네시아 남부깔리만탄 Taboneo 해상					
자본구조	구분	주요 내용				
	참여사	(주)코프트	서부발전	(주)STX	PT.JAWON ABADI	PT.FELAYRAN KORINDO
	지분비율(%)	37	29	15	10	9
	이사수	상임 1명 비상임	1명 2명	1명	1명	1명
	감사수(비상임)		1명			
총사업비	3,200만달러					
수익성	예상수익률(Equity IRR) : 32.6%					

자료: 한국서부발전 제출자료

한국서부발전은 동 사업을 추진하면서 예상수익률이(Equity IRR) 32.6%에 달할 것으로 예상하였다. 그러나 2012년 설립 이후 PT Mutiara Jawa는 지속적인 영업손실을 기록하고 있다.

[표 26] 한국서부발전 PT Mutiara Jawa 재무현황

(단위: 백만원)

	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2012	9,068	9,052	16	0	-921	-362
2013	13,939	5,504	8,435	0	-1,311	-1,987
2014	28,407	2,581	25,827	15	-1,426	-3,114
2015	25,013	-4,900	29,913	1,943	-6,065	-7,247

자료: 한국서부발전 제출자료

이에 대해 서부발전은 국제원자재 시장 침체 영향으로 석탄터미널 이용요금 하락 및 선적물량 감소로 수익성이 악화²¹⁾되었다고 설명하고 있다. PT Mutiara Jawa의 경영실적이 저조한 것은 서부발전이 설명하고 있는 것처럼 글로벌 경기 둔화와 중국의 석탄수입 감소 등으로 석탄시장이 침체된 것도 한 원인이 될 수 있다. 그러나 서부발전은 PT Mutiara Jawa의 설립과정에서 비핵심사업에 대한 출자를 실시하였으며, 사업 절차 측면에서도 문제점을 지적받은바 있다. 감사원에 따르면 서부발전에서는 고유목적사업인 석탄개발사업과 관련 부대사업인 석탄터미널사업을 추진하기 위해 양해각서를 체결하였으나, 고유목적사업인 석탄개발사업의 추진 여부를 결정도 하지 않고서 관련 부대사업인 석탄터미널사업을 2011년 8월 30일 이사회 의결을 받고 추진하였다. 또한 석탄터미널사업을 검토하면서 구체적인 선적물량 확보방안 등도 제대로 검토하지 않은 채 사업을 추진하였다. 한편 2014년 1월 석탄개발사업을 추진하지 않는 것으로 결정함에 따라 2014년 8월에 준공한 석탄터미널은 선적물량 등을 확보하지 못하고 있어 당기순손실을 기록하고 있다.

한편, 한국서부발전은 2016년 중 PT Mutiara Jawa 지분 29%를 전량 매각할 계획이며, 2015년에는 매각가치를 제고하기 위해 수익성 개선(차입금리 인하, 현지 공급사 물량확보)을 추진하고 있다고 설명하고 있다.

(3) 한국남부발전 한국파워엔지니어링서비스

한국남부발전은 2012년 12차 이사회(2012.11.28.)에서 남부발전이 출자한 집단에너지 사업(대구그린파워, 대륜발전) 및 해외사업의 전력설비 등 플랜트 설비

21) 한국서부발전 제출자료에 따르면, 사업개발 당시에는 석탄가격은 \$123/톤 수준이었으며 석탄터미널 이용료는 \$2.5~3/톤이었으나 석탄가격은 2015년 기준으로 \$56/톤, 석탄터미널 이용료는 \$1~1.3/톤 수준임.

O&M(Operation&Maintenance: 운전 및 유지 보수) 사업을 수행하기 위해 민간회사 형태의 한국파워엔지니어링서비스에 지분출자(안)을 의결하였다.

[표 27] 한국파워엔지니어링서비스 사업 개요

주요 내용																																													
사업목적	남부발전이 출자한 집단에너지 사업(대구그린파워, 대륜발전) 및 국내 민자 발전사업자의 전력설비 등 플랜트 설비 O&M(운전 및 유지보수) 사업, 해외 전력설비 등 플랜트 설비의 O&M 사업 등																																												
주주별 역무 구분	남부발전 : 운전 및 유지정비 총괄, 기술자문 수행 참 여 사 : 운전 및 정비분야 인력 투입, 책임정비 수행																																												
자본금 지분율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>남부발전</th> <th>HPS</th> <th>일진에너지</th> <th>합 계</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지분율</td> <td>29%</td> <td>36%</td> <td>35%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>역할</td> <td>O&M총괄</td> <td colspan="2">운전 + 정비</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>설립자본금</td> <td>2.9억원</td> <td>3.6억원</td> <td>3.5억원</td> <td>10억원</td> </tr> </tbody> </table>	구분	남부발전	HPS	일진에너지	합 계	지분율	29%	36%	35%	100%	역할	O&M총괄	운전 + 정비		-	설립자본금	2.9억원	3.6억원	3.5억원	10억원																								
	구분	남부발전	HPS	일진에너지	합 계																																								
	지분율	29%	36%	35%	100%																																								
	역할	O&M총괄	운전 + 정비		-																																								
설립자본금	2.9억원	3.6억원	3.5억원	10억원																																									
사업성	기술지원 및 사업관리비 등 연간 10~15억원 수익발생 전망 [장기수익 전망] (단위: 억원)																																												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>사 업 명</th> <th>'14</th> <th>'15</th> <th>'16</th> <th>'17</th> <th>'18</th> <th>'19</th> <th>'20</th> <th>'21</th> <th>'22</th> <th>'23</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>대륜발전</td> <td>15.3</td> <td>15.5</td> <td>15.7</td> <td>15.9</td> <td>16.1</td> <td>16.3</td> <td>16.5</td> <td>16.8</td> <td>17.2</td> <td>17.6</td> </tr> <tr> <td>대구그린파워</td> <td>-</td> <td>7.3</td> <td>7.5</td> <td>7.7</td> <td>7.9</td> <td>8.0</td> <td>8.2</td> <td>8.4</td> <td>8.6</td> <td>8.8</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>15.3</td> <td>22.8</td> <td>23.2</td> <td>23.6</td> <td>24.0</td> <td>24.3</td> <td>24.7</td> <td>25.2</td> <td>25.8</td> <td>26.4</td> </tr> </tbody> </table>	사 업 명	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	대륜발전	15.3	15.5	15.7	15.9	16.1	16.3	16.5	16.8	17.2	17.6	대구그린파워	-	7.3	7.5	7.7	7.9	8.0	8.2	8.4	8.6	8.8	계	15.3	22.8	23.2	23.6	24.0	24.3	24.7	25.2	25.8	26.4
사 업 명	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23																																			
대륜발전	15.3	15.5	15.7	15.9	16.1	16.3	16.5	16.8	17.2	17.6																																			
대구그린파워	-	7.3	7.5	7.7	7.9	8.0	8.2	8.4	8.6	8.8																																			
계	15.3	22.8	23.2	23.6	24.0	24.3	24.7	25.2	25.8	26.4																																			
추진일정	'12. 12 운영회사 설립, '13. 01 대륜발전 시운전 착수																																												

자료: 한국남부발전 제출자료

한국남부발전은 한국파워엔지니어링의 운영실적으로 중소기업(KoPES 및 정비 하도급)과 공동으로 전문기술이 요구되는 양질의 일자리 창출, 국내 민자 발전소 적기준공 및 시운전, 정비품질 확보, 국외 민간사업자의 발전플랜트 시운전 및 공기준수 지원, O&M 사업 해외진출 확대 등을 제시하고 있다.

[표 28] 한국파워엔지니어링 사업 실적

구 분	지분 출자사업				민간	해외사업		합계
	양주	대구	평창풍력	오산	포천복합	베트남	페루	
설비용량 (MW)	524	415	30	436	1,560	1,000	616	4,581
발주처	대륜발전	대구그린	평창풍력	DS파워	포천파워	현대건설	HPS	
수주시기	'13.11	'13.12	'15.5	'13.11	'13.8	'13.10	'15.11	-
사업방법	O&M 역무 수행				지원요청	공동수행		
수주액 (억원)	405	110	39	505	275	206	32	1,572
계약기간	'13.1~'18.12	'14.9~'17.8	'15.12~'20.11	'13.11~'23.3	'13.8~'19.10	'13.9~'15.10	'15.9~'16.5	-

자료: 한국남부발전 제출자료

한국파워엔지니어링은 설립이후 매출액이 증가하고 있으며, 당기순이익 측면에서 양호한 성과를 보이고 있다.

[표 29] 한국파워엔지니어링 재무현황

(단위: 백만원)

	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2013	2,123	2,016	107	4,658	676	1,016
2014	7,410	4,601	2,809	18,859	3,229	3,171
2015	9,194	6,226	2,968	25,925	2,769	2,296

자료: 한국남부발전 제출자료

산업통상자원부는 “전력공기업 국내외 투자사업 적정성 검토 및 개선사항 발굴”(16. 3, 에너지경제연구원) 연구보고서를 통하여, 국내 O&M사업의 투자는 발전 회사의 자회사가 아닌 민간회사 형태로 추진함이 적정하다고 제시하고 있으므로, 한국파워엔지니어링에 대한 한국남부발전의 지분은 50% 미만으로 유지할 필요가 있다. 그리고 한국남부발전이 지분을 출자한 집단에너지사업과 풍력사업의 O&M 역무를 수행하고, 민간발전사의 지원요청에 의한 O&M을 수행하고 있으나, 한국파

워엔지니어링은 유지보수업무를 경쟁입찰이 아닌 수의계약으로 민간정비회사에게 위탁하고 있다. 산업통상자원부는 발전정비산업에 대하여 경쟁을 도입²²⁾하고자 1단계('13년~'17년)와 2단계('18년~)로 나누어 진행하고 있는데, 본 정책에 맞추어 한국 파워엔지니어링은 유지보수업무를 민간정비회사에 위탁할 경우 경쟁입찰로 전환할 필요가 있다.

다. 사전 사업타당성 검토가 미흡한 출자회사

(1) 한국전력공사 KEPCO-UHDE

한국전력공사는 해외 선진기업과의 기술격차를 해소하고 미래 핵심 성장동력으로 IGCC²³⁾(Integrated Gasification Combined Cycle)를 육성하기 위해 독일 UHDE사와 66:34의 지분율로 출자회사를 2011년 7월에 한국에 설립하고, 동 출자회사에 UHDE기술을 이전하여 IGCC사업을 공동으로 추진하고 있다. 공사는 사업 계획 당시 예상 수익률은 세전 기준으로 11.1%였으며, 투자 회수기간은 6.5년으로 산정하였다.

[표 30] KEPCO-UHDE 사업 개요

	주요 내용
설치지역	대한민국
총출자금	11.1백만유로(약172억원) (KEPCO 114억원/66%, UHDE 58억원/34%)
수익성분석	투자 회수기간 6.5년, 예상수익률 11.1%(세전)
주요사업	IGCC, SNG사업

주: SNG(Synthetic Natural Gas)는 합성천연가스를 의미
자료: 한국전력공사 제출자료

22) 산업부, 발전정비산업 경쟁도입 정책 시행

- '03~'05 : 한전기공(주) 하도급으로 민간정비업체 육성 추진
- '05~'12 : 민간정비업체 육성 및 경쟁도입 여건 진단 등
- '13~'17(1단계) : ('13~'15년) 발전설비 신규 도입설비(상응물량) 경쟁 발주 및 ('16~'17년) 발전 회사 협력사별 500MW 수준 추가 경쟁 발주
- '18년~ (2단계) : 경쟁 확대를 전제로 2017년 이전에 방안 확정/시행

23) IGCC(Integrated Gasification Combined Cycle)란 석탄가스화복합발전을 의미하며, 공사에 따르면 IGCC 기술은 석탄화력발전소의 효율향상 및 환경규제 강화에 대비하여 반드시 확보해야 하며, 향후 대규모 시장형성이 전망되는 기술이나 국내기술은 선진국 대비 1/3수준에 머물러 있다.

한편 2015년 말 기준으로 KEPCO-UHDE의 총 자본금은 217억원으로 당초 설립 당시 자본금 172억원에 비해 증가하였는데, 이는 KEPCO-UHDE의 재무건전성 및 운영자금 확보를 위해 증자를 시행하였기 때문이다.

[표 31] KEPCO-UHDE 출자 현황

(단위: 억원, %)

주주사	보통주 (의결권有)				우선주(의결권 無)				자본금 (억원)
	한 전	자회사*	獨Uhde	소 계	유진투자 증권(주)	키움자산 운용(주)	텔레 시스	소 계	
출자금	77	36	59	172	21.4	21.4	2.2	45	217
지분율	45	21	34	100	47.5	47.5	5	100	

주 :1. 자회사 지분: 남동·남부·동서·서부·중부 발전 및 한전기술, 한전KPS 7개사 각 3%
 2. 우선주: (주)케이코우데 재무건전성 및 운영자금 확보를 위해 증자 시행 (15. 8. 20)
 자료: 한국전력공사 제출자료

그러나 KEPCO-UHDE의 주요 경영 지표를 살펴보면, 설립 이후 지속적인 영업손실이 발생하고 있다. 이는 사업 계획안 작성 당시 예상되었던 남부발전 하동, 삼척 SNG 사업이 소비처 미확보, 경제성 부족으로 사업을 철회하였으며, 인도네시아 SNG 사업 등 해외사업 6건 사업이 경제성 부족 및 현지사정 등으로 중단·보류되었기 때문이다. 이와 관련하여 공사는 단기적으로 국제 화석연료 가격 하락으로 경제성이 저하(SNG사업 수익성 악화)되었으며, 중장기적으로 온실가스 감축 의무량 확대에 기술 및 사업 필요성은 있지만 상업화에 제약이 발생했기 때문이라고 설명하고 있다.

[표 32] 2011~2015년 KEPCO-UHDE 주요 경영 지표

(단위: 백만원)

	2011	2012	2013	2014	2015
영업 이익	-492	-1,766	-1,353	-946	-880
당기순이익	-277	-1,354	-1,088	-818	-765

자료: 한국전력공사 제출자료

한편 감사원은 2016년 3월에 한국전력공사에 KEPCO-UHDE의 정상화 방안을 통보한 바 있다. 주요 내용을 살펴보면, 한전은 운영비용이 고정된 것으로 가정하고 세전 기준으로 예상수익률을 11.1%로 산정하여 요구수익률 7%보다 높으므로 수익성이 있는 것으로 검토하고, 이사회에 출자회사 설립 및 출자(안)을 상정하여 설립하는 것으로 의결받았다. 그러나 세후 기준 재산정 결과 예상 수익률은 8.37%이며, 운영비용에 물가상승률(2%)까지 반영하면 예상 수익률은 6.87%로 요구수익률을 충족하지 못한다.²⁴⁾ 또한 운영적자 누적으로 수익성 재검토가 필요한데도, 이사회 의결도 거치지 않고 운영자금을 충당키 위해 민간차입, 유상증자를 추진토록 하는 등 자회사의 재무위험이 가중되고 있다.²⁵⁾

현재 한국전력은 KEPCO-UHDE의 경우 단기적으로 휴면법인화(휴업) 후 전담부서(기술기획처 연구개발부)에서 지속적으로 관리하고 있으며 UHDE사와의 라이선스 계약을 유지하고 있다고 설명하고 있다. 그리고 장기적으로 경제성이 회복될 때 사업을 재개할 예정이다. 그러나 국내에서 전력예비율 과다로 신규 LNG발전 수요가 감소하고 있으며 국제 화석연료 가격 하락으로 경제성이 낮다는 점, 예상 수익률은 6.87%로 요구수익률 7%보다 낮다는 점 등을 감안할 때 향후 KEPCO-UHDE의 유지 여부에 대해 면밀한 검토가 필요하다.

(2) 발전자회사 및 한국지역난방공사 집단에너지 사업

집단에너지사업이란 1개소 이상의 집중된 에너지 생산시설(열병합발전소, 열전용보일러, 자원회수시설 등)에서 생산된 에너지(열 또는 열과 전기)를 주거, 상업지역 또는 산업단지 내의 다수 사용자에게 일괄적으로 공급·판매하는 사업이다. 발전자회사(8개)와 한국지역난방공사(3개)는 총 11개 집단에너지 사업에 참여하고 있으며, 취득금액 기준으로 출자금액은 총 3,434억원이다.

24) 감사원, 한국전력공사 기관운영감사, 감사보고서, 2016.3

25) 출자회사의 자금차입·증자는 경영진의 의사결정이 필요한 사항에 해당하는데도 2014년 1월 이사회 의결절차도 거치지 않은채 차입금 한도 증액 및 만기연장과 2015년 8월에는 우선주 86만주를 증자하여 제3자에게 배정하는 방법으로 추가 운영자금으로 조달하도록 하였다. 그 결과 사업수주 실적이 없고, 운영적자만 누적되는 등 출자회사의 부실화로 인해 공사 및 자회사의 재무적 부담만 가중되고 있다.

[표 33] 공공기관 집단에너지 참여 현황

(단위: 백만원, %)

	출자회사	취득금액	지분율	출자시기
한국남부발전	대구그린파워	76,193	47.8	2010
	대륜발전	25,477	13.1	2010
	내포그린에너지	29,200	25	2014
한국동서발전	석문에너지	580	29	2013
	춘천에너지	32,868	29.9	2013
한국남동발전	현대에너지	71,070	51.8	2009
한국서부발전	청라에너지	49,607	43.9	2005
한국중부발전	상공에너지	13,605	59	2010
한국지역난방공사	휴세스	24,500	49	2006
	수완에너지	8,700	29	2007
	위례에너지서비스	11,600	4.8	2012
합계		343,400	-	-

자료: 개별 기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

발전자회사의 경우 사업다각화 및 안정적 수익원 확보 차원에서 집단에너지 사업에 진출하였다. 그러나 최근 3년 간 집단에너지 출자회사의 재무현황을 살펴보면 2015년 한국남부발전의 대구그린파워²⁶⁾를 제외하고는 집단에너지 관련 모든 출자회사는 당기순손실을 보이고 있다.

26) 한국남부발전은 고효율 설비 도입, 금융비용 절감, 장기유지보수 계약 비용 절감, 발전기 내부고장 정비기간 최소화 등을 2015년 당기순이익의 이유로 제시하고 있다.

[표 34] 공공기관 집단에너지 출자회사 재무현황

(단위: 백만원)

모회사	출자회사	연도	자산	자본	부채	매출액	영업 이익	당기 순이익
남동발전	현대에너지	2013	548,467	98,518	449,949	33,010	-30,761	-41,604
		2014	549,560	82,315	467,245	88,001	-5,019	-16,214
		2015	526,305	52,569	473,736	80,067	-4,917	-29,749
남부발전	대구그린파워	2013	461,503	156,346	305,157	295	-3,687	-42
		2014	666,935	149,043	517,892	43,908	-6,716	-7,310
		2015	639,118	167,620	471,497	321,273	26,223	18,625
	대륜발전	2013	608,267	124,235	484,032	0	-1,815	-1,321
		2014	832,682	210,438	622,244	338,191	5,007	-9,213
		2015	838,199	180,648	657,551	279,787	1,962	-29,806
동서발전	석문에너지	2013	1,467	1,221	426	-	-771	-779
		2014	16,922	(156)	17,078	-	-1,426	-1,379
		2015	184,051	(708)	184,759	-	-551	-552
	춘천에너지	2014	63,481	(28)	63,509	-	-78	-78
		2015	149,025	42,094	106,931	-	-2,560	-2,389
서부발전	청라에너지	2013	429,095	58,155	370,940	44,455	6,389	-11,278
		2014	443,672	59,652	384,020	47,075	5,380	-11,585
		2015	458,205	38,851	419,353	48,519	-6,722	-21,108
중부발전	상공에너지	2013	104,738	17,110	87,628	13,450	-479	-2,959
		2014	103,346	16,299	87,047	23,645	2,996	-881
		2015	99,638	12,813	86,825	24,774	1,486	-3,444
지역난방공사	(주)휴세스	2013	196,235	27,037	169,198	12,018	-3,507	-8,157
		2014	209,046	19,046	190,000	12,228	-2,290	-8,019
		2015	244,043	12,972	231,071	15,168	-306	-6,034
	수완에너지(주)	2013	227,833	-39,779	267,612	111,494	528	-12,591
		2014	211,640	-48,679	260,319	87,371	4,295	-8,908
		2015	195,239	-52,802	248,041	65,757	9,530	-4,004
	위례에너지서비스(주)	2013	114,618	107,700	6,918	218	-1,337	-1,024
		2014	371,192	104,711	266,481	1,640	-3,217	-3,041
		2015	538,834	230,266	308,568	3,110	-4,333	-3,793

주: 한국동서발전은 석문에너지와 춘천에너지는 현재 건설 중으로 향후 상업운전에 들어가면 수익이 발생하여 당기순이익이 예상된다고 설명하고 있음.

자료: 개별 기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 집단에너지 출자회사들이 대부분 영업손실을 기록하고 있는 것은 위의 표에서 볼 수 있는 것처럼 한국지역난방공사를 제외한 대부분의 집단에너지사업자들은 대체적으로 당기순손실을 기록하는 일반적인 현상으로 볼 수도 있다. 실제로 산업통상자원부는 2014년에 발표된 제3차 집단에너지공급기본계획에서 열병합발전 생산전력의 판매여건 개선방안 강구, 공급대상지역외 지역에 대한 집단에너지 공급,

열요금제도 개선방안 강구 등 다양한 제도 개선사항을 추진하고 있다. 그러나, 관련 업계에 따르면 전기판매보다 열판매가 많은 사업일수록 열수요가 어느정도 이상 확보만 되면 전기판매사업보다 안정적이라고 한다.

[표 35] 2014년 말 기준 집단에너지사업자 재무현황

(단위: 백만원)

구분	지역냉난방	
	한남	한남 외
매출액	2,369,115	2,166,812
매출원가	2,208,690	2,009,248
매출총이익	160,425	167,571
영업이익	85,558	36,680
경상이익	77,313	-57,514
당기순이익	70,686	-64,682

자료: 한국에너지관리공단 제출자료, 2014년 집단에너지 사업 편람, 2015.

그럼에도 불구하고, 집단에너지 출자회사의 영업손실은 출자 결정 당시 낙관적인 사업수요예측에 기반한 측면도 있다. 예를 들면 남부발전(대륜발전)의 경우 2015년 말 기준으로 열수요는 수익성 검토 당시 전망치의 34% 수준에 불과한 실정이다. 사업초기 이러한 불확실한 전망에 대해서는 별도의 리스크헷지 방안을 마련할 필요가 있다. 남동발전(현대에너지)의 경우 수익성 검토 당시 560톤/hr의 증기판매를 예측하였으나, 2015년 말 기준으로 실제 실적은 281톤/hr²⁷⁾에 불과한 실정이다.

그리고 감사원은 에너지공기업 투자 특수목적법인 운영관리실태에 대한 감사 결과보고서를 발표하면서, 서부발전(청라에너지)의 경우 2006년 경제성 분석 당시보다 글로벌 경제여건 변화, 전력예비율 상승 등에 따른 서인천복합화력발전소의 이용률이 예상보다 큰 폭으로 감소하였고, 이에 따른 수열비 증가²⁸⁾를 반영하지 못해 누적손실액 규모가 커지고 있으며, 중부발전(상공에너지)은 사업타당성을 확보할 수 있는 안정적 열 수요처를 확보하지 않고 출자하여 열 공급단가가 원가보다 낮아 경영성과가 악화되고 있다는 점을 지적한 바 있다.²⁹⁾

27) 남동발전은 이와 관련하여 최초 사업 개발시 560톤/hr의 증기를 판매할 계획이었으나, 유가하락에 따른 여수 산업단지내 화학업계 불황으로 증기판매량이 부진하였으며, 증기판매량 증대, 연료비 절감 등 경영정상화 계획을 추진하여 실적이 개선되고 있다고 설명하고 있다.

28) 한국서부발전에 따르면 집단에너지사업에 필요한 열을 서인천복합화력발전소로부터 공급받도록 계획하였으므로 경제성 분석을 실시할 때에는 열공급목적의 서인천복합화력발전소 제약 발전 증가로 인한 수열비 상승 영향을 반영하지 못하였으며, LNG가격 상승, 제약발전 영향 등 현실적 요건을 고려하여 경제성을 재검토할 경우 NPV가 -1,586억원임.

(3) 중소기업유통센터 공영홈쇼핑

미래창조과학부는 2014년 8월 12일 ‘제6차 무역투자진흥회의’에서 중소기업제품과 농수산물 판매 확대를 위한 공영TV홈쇼핑 신설계획을 발표하였다. 동 계획에 따르면, 미래창조과학부는 홈쇼핑은 상품판매와 동시에 광고기능까지 수행하므로 기업의 매출증대 및 홍보효과를 제공하는 좋은 판로이나, 중기제품이나 농수산식품은 오프라인 유통구조에 진입하기 쉽지 않아 판로확보를 위해 홈쇼핑 진입 장벽을 완화해 줄 필요가 있다고 판단하였다.

공영TV홈쇼핑 신설계획이 발표된 이후, 중소기업유통센터는 2015년 공영홈쇼핑을 설립하였다. 공영홈쇼핑의 총 자본금은 800억원이며, 센터는 이중 50%인 400억원을 차입하여 납입하였다. 중소기업유통센터는 공영홈쇼핑의 설립목적은 TV 홈쇼핑의 중기제품 편성이 꾸준히 증가하고 있으나, 중소기업 수요를 충족시키기에는 부족하다는 점, 시장성이 검증되지 않은 창의·혁신상품은 홈쇼핑, 백화점, 대형마트 등의 과점 시장에 진입하기 어렵다는 점, 창조경제의 선순환 생태계 구축을 위해 유통채널 구축이 필요하다는 점, TV홈쇼핑의 수수료가 경쟁 유통매체보다 높아 영세 중소기업이 TV홈쇼핑에 입점하는데 구조적 한계로 작용하며, 불공정거래, 남품비리 등 사회적 논란을 일으키고 있는 TV홈쇼핑 산업³⁰⁾ 전반을 개선하고 발전을 선도할 수 있는 모범모델이 필요하다는 점 등을 사업목적으로 설명하고 있다.

[표 36] 공영홈쇼핑 사업 개요

	주요 내용
사업목적	중기제품 판로 확대, 창의·혁신상품에 대한 시장 진입 장벽 해소 판매수수료 인하, 불공정거래개선 선도모델
추진조직	중소기업유통센터(50%), 농협(45%), 수협(5%) 납입금액: 유통센터 400억원, 농협360억원, 수협 40억원
법인설립	홈쇼핑채널 사용사업자 승인후 운영법인 설립
손익추정	3년차 손익분기점 도달 목표로 추진
방송국사	마포구 상암동 디지털큐브
운영정책	판매수수료 인하 및 홈쇼핑 불공정 거래관행 개선
추진일정	15년 하반기 방송 개국

자료: 중소기업유통센터 제출자료

29) 감사원, 에너지공기업 투자 특수목적법인 운영관리실태, 감사결과보고서, 2014.6

30) TV홈쇼핑 시장은 총 6개 홈쇼핑 PP가 사업중으로 4개사가 대기업 계열사에 해당한다. 6개 사업자의 2013년 매출규모는 4조6,000억원이며, 영업이익이익률은 15.0% 내외이다.

중소기업유통센터의 공영TV홈쇼핑 사업계획(안)에 따르면, 중소기업유통센터는 낮은 판매수수료를 등 사업상 한계를 극복하고 개국3년차에 손익분기점 도달을 목표로 하고 있으며, 목표 시장점유율 확보 실패 시 적자가 지속될 것으로 예상하고 있다.

[표 37] 공영홈쇼핑 손익추정

(단위: 백만원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019
홈쇼핑 시장점유율	-	2.5	4.0	4.75	5.5
매출	149,558	385,861	637,133	780,807	933,023
매출총이익	33,800	87,653	145,269	155,336	185,852
판매수수료율	23.0	23.0	23.0	20.0	20.0
판관비	54,061	115,180	142,803	161,390	181,510
영업이익	-20,261	-27,527	2,466	-6,054	4,342
당기순이익	-19,383	-26,644	3,410	-4,848	5,801
누적손익	-19,383	-46,027	-42,617	-47,465	-41,664

자료: 중소기업유통센터 제출자료

공영홈쇼핑의 2015년 재무현황을 살펴보면, 매출액·영업이익·당기순손실 규모는 사업 계획 당시와 유사한 수준이다.

[표 38] 공영홈쇼핑 재무현황

(단위: 백만원)

출자회사명	연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
공영홈쇼핑	2015	90,801	60,957	29,843	33,858	-19,975	-19,043

자료: 중소기업유통센터 제출자료

다만, 공영홈쇼핑 설립과 관련해 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 중소기업유통센터는 공영홈쇼핑을 설립하기 위해 400억원을 차입하였으나, 중소기업유통센터의 수입구조를 감안할 때 상환가능성이 불투명하다는 점이다. 중소기업유통센터는 공영홈쇼핑과 유사한 목적으로 홈앤홈쇼핑에도 130억원을 차입하여 출자하였다. 따라서 중소기업유통센터는 중소기업 판로지원을 위해 총 530억원을 차입하였다.

[표 39] 중소기업유통센터 차입 현황

구 분	출자 조달방법 및 금액	차입시기	금융기관	금리
공영홈쇼핑	차입금 : 400억원 (일반대출 300억원, 회전대출 100억원)	2015년2월	국민은행	2.97%
홈앤쇼핑	차입금 : 130억원 (일반대출 30억원, 회전대출 100억원)	2011년4월	기업은행	2.57%

자료: 중소기업유통센터 제출자료

중소기업유통센터는 530억원 규모인 차입금을 상환하기 위해 아래와 같은 계획을 작성하였다. 중소기업유통센터는 매년 신규적금으로 30억원, 홈앤쇼핑 배당금, 여유자금 등을 활용하여 2016년에 42억원을 시작으로 2020년에 85억원을 상환하는 등 2020년까지 총 300억원을 상환할 예정이다.

그러나 공영홈쇼핑 합작투자계약서에 따르면 공영홈쇼핑의 이익금은 배당을 실시하지 않고 적립함을 원칙으로 하고 있기 때문에 공영홈쇼핑에서 이익이 발생하여도 배당을 통해 중소기업유통센터의 차입금 상환을 위해 활용할 수 없다. 또한 중소기업유통센터 재무현황에서 알 수 있는 것처럼 중소기업유통센터의 매출규모와 당기순이익을 감안할 때 연평균 60억원의 차입금 상환은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

[표 40] 중소기업유통센터 차입금 상환계획

(단위: 억원)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020
차입금	530	-	-	-	-
상환 계획	적금	30	30	30	30
	배당금	7	10	11	12
	여유자금	5	10	15	25
출자금 상환 총액	42	50	56	67	85
출자금 잔액	488	438	382	315	230

주: 배당금은 홈앤쇼핑 액면가의 5~10% 내외 적용

자료: 중소기업유통센터 제출자료

또한 공영홈쇼핑 지분 50%를 소유함에 따라 공영홈쇼핑이 당기순손실을 기록할 경우 중소기업유통센터의 재무구조도 악화된다는 점이다. 실제로 2015년에 공영홈쇼핑이 190억4,300만원의 당기순손실을 기록함에 따라 중소기업유통센터는 105억9,800만원의 당기순손실을 기록하였다.

[표 41] 중소기업유통센터 재무현황

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2010	164,736	111,692	53,043	699,701	1,492	2,162
2011	185,405	100,800	84,605	464,526	158	-10,892
2012	184,984	79,012	105,972	625,891	6	-21,788
2013	185,123	101,735	83,388	322,611	359	22,723
2014	192,342	102,573	89,769	346,754	894	839
2015	209,085	91,976	117,109	300,545	696	-10,598

주: 2011~2012년 당기순손실은 GS리테일과의 물품대금청구권 관련 특별손실로 인해 발생
 자료: 중소기업유통센터 제출자료

둘째, 중소기업유통센터는 2015년 3월에 공영홈쇼핑을 설립하였으나, 이미 2011년 5월에 유사한 목적의 홈앤쇼핑에 출자를 했다는 점이다.

[표 42] 중소기업유통센터 출자회사 현황

	홈앤쇼핑	아이디디지털홈쇼핑	공영홈쇼핑
설립일자	2011.5.26	2005.6.9	2015.3.5
주요사업	홈쇼핑 TV	T커머스 사업	홈쇼핑 TV
지분율	15.0%	25.8%	50.0%
투자금액	150억원	25억8,000만원	400억원
출자목적	중소기업 판로지원	중소기업 판로지원	중소기업 판로지원

주: 1. 홈앤쇼핑의 지분보유현황은 중소기업중앙회 32.9%, 농협경제지주(주) 15.0%, 중소기업은행 15.0%, 중소기업유통센터 15.0%, 기타 22.1% 임.

2. 아이디디지털홈쇼핑의 지분보유현황은 태광산업(주) 71.8%, 중소기업유통센터 25.8%, 소액주주 2.4% 임.

3. T커머스는 TV와 커머스(commerce)가 결합된 단어로 디지털 데이터방송을 통해 TV와 리모컨만으로 상품정보 검색·구매·결제 등의 상거래를 할 수 있는 서비스를 의미.

자료: 중소기업유통센터 제출자료

이와 관련하여 2014년 국정감사 당시 중소기업청은 홈앤쇼핑과 관련된 다음과 같은 문제점을 제시³¹⁾하면서 공영홈쇼핑을 설립 필요성을 주장한 바 있다. 첫째, 홈앤쇼핑의 방송수수료는 30%대로 기존 홈쇼핑 채널과 유사하며, 중소기업 방송 수

31) 전정희 의원실 국정감질의서, 중기청 및 소관기관, 2014.10.10.

요 대비 취급 품목수가 미흡한 측면이 있다. 둘째, 중소기업유통센터의 경우 홈앤쇼핑 2대 주주임에도 불구하고 이사회에 참석할 수 없으며 발언권이 없다. 셋째, 홈앤쇼핑은 공공지분이 30%임에도 독립적 주식회사라는 사유로 자료제출 등에 비협조적이며, 어려운 중소기업의 판로확보라는 당초 설립취지와는 달리 높은 판매수수료 부과 등 홈쇼핑사의 이익중심으로 운영되고 있다.

그러나 홈앤쇼핑의 주주현황을 살펴보면, 농협중앙회·중소기업은행·중소기업유통센터 등 공공적 성격의 단체의 지분 보유 현황은 45%에 이르고 있으며, 중소기업관련 단체인 중소기업중앙회가 지분의 32.39%를 소유하고 있다. 그리고 나머지 소수 지분도 중소기업단체와 중소기업 등이 소유하고 있다. 따라서 주무부처인 중소기업청은 홈앤쇼핑이 중소기업 판로지원이라는 본래 설립목적이 달성될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

[표 43] 홈앤쇼핑 주주현황

(단위: 백만원, %)

구분	주주명	출자규모		성격
		출자금액	지분율	
대주주	중소기업중앙회	32,930	32.93	중소기업관련 민간단체
주요주주	농협중앙회	15,000	15.00	공공적 성격의 단체
	중소기업은행	15,000	15.00	공공적 성격의 단체
	중소기업유통센터	15,000	15.00	공공적 성격의 단체
소액기타	중·소기업 중견기업, 기타단체	22,070	22.07	비영리법인, 중·소 등
합계		100,000	100.00	

자료: 전정희 의원실 국감질의서, 중기청 및 소관기관, 2014.10.10.

한편, 중소기업유통센터는 2005년 6월에 중소기업 판로지원을 목적으로 T커머스 사업을 시행하는 아이디지털홈쇼핑에 25억8,000만원을 출자하였다. 그러나 최근 2년간 아이디지털홈쇼핑은 당기순손실을 기록하고 있으며, 손실폭도 커지고 있는 실정이다. 따라서 중소기업유통센터는 아이디지털홈쇼핑사업의 타당성을 재검증하고 출자액의 회수방안에 검토할 필요가 있다.

[표 44] 중소기업유통센터 출자회사 재무현황

(단위: 백만원)

출자회사명	연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당순이익
홈앤쇼핑	2012	215,333	107,050	108,283	207,554	21,138	23,229
	2013	331,188	171,529	159,659	338,239	78,446	64,365
	2014	403,207	248,224	154,983	377,911	91,935	75,478
	2015	414,061	286,807	127,255	353,242	42,795	36,699
아이디지털 홈쇼핑	2010	10,843	10,805	38	0	-375	91
	2011	11,096	11,069	27	0	-108	262
	2012	11,390	11,366	24	0	-77	298
	2013	12,364	11,400	964	515	-308	33
	2014	12,678	11,031	1,646	2,892	-732	-368
	2015	14,417	9,325	5,092	6,305	-1,921	-1,706
공영홈쇼핑	2015	90,801	60,957	29,843	33,858	-19,975	-19,043

자료: 중소기업유통센터 제출자료

라. 사업운영성과가 저조한 출자회사

(1) 한국관광공사 서남해안레저, 서남해안기업도시개발

한국관광공사는 2009년 서남해안레저와 서남해안기업도시개발에 각각 89.9억원과 11.2억원을 출자하였다. 공사는 국가균형발전 정책을 지원하는 관광전문공기업으로 서남해안 관광레저도시 개발사업 추진을 통한 관광인프라를 확충하고, 국책사업에 대한 신뢰성 및 공공성 확보와 공사참여로 투자리스크 완충 및 민간투자 활성화를 도모하기 위해 출자하였다고 밝히고 있다. 한국관광공사는 2008년 문화부로부터 관광진흥개발기금 100억원을 민간자본보조 형태로 교부받아 기업도시에 출자하였다.

[표 45] 서남해안레저,기업도시개발 사업 개요

사업목적	기업의 투자촉진 및 국가경쟁력 강화, 지역혁신역량 강화를 통한 국가균형발전 도모
주요사업	서남해안레저(주)는 영암·해남 관광레저형 기업도시(삼호지구) 전담법인, 서남해안기업도시개발(주)은 영암·해남 관광레저형 기업도시(구성지구) 전담법인
설립개요	2005. 8 기업도시 시범사업 선정(태안, 무주, 서남해안) 2009. 8 1차출자: 서남해안레저(주) (89.9억원, 19.9%) 2009. 12 2차출자: 서남해안기업도시개발(주) (11.2억원, 1.2%) 2008년 문화부로부터 관광진흥개발기금 100억원을 민간자본보조 형태로 교부 받아 기업도시에 출자
지분구조	서남해안레저(관광공사 89.9억원 19.97%, 에이스회원권거래소 283.3억원 62.93%, 전라 남도 75억원 16.65%, 삼환기업 2억원 0.45%) 서남해안기업도시개발(관광공사 11.2억원 1.2%, 보성건설 538.8억원 59.9%, 한양 151억 원 16.8% 등)

자료: 한국관광공사 제출자료

당초 관광공사는 출자를 시행하면서, 향후 영암·해남 관광레저도시 시범사업 참여 지원으로 관광공사가 인접지역에서 추진하는 사업과 공조체계 확충으로 지역 경제 활성화 여건을 조성하고 관광공사의 전문성 및 네트워크를 활용하여 기업도시를 활성화할 수 있을 것으로 판단했다. 그러나 현재 서남해안 관광·레저형 기업도시 개발 사업이 담보상태를 보여 활성화 대책이 요구되고 있다.³²⁾ 실제로 아래 기업도시개발 추진 현황을 살펴보면, 사업 계획 시설 중 골프장 외에는 당초 계획했던 각종 테마파크, 산업단지, 리조트 단지 등의 실적은 전무한 실정이며, 서남해안 레저·기업도시개발의 재무현황을 살펴보면 최근 3년 간 지속적인 영업손실을 기록하고 있다.

따라서 한국관광공사는 관광공사의 전문성 및 네트워크를 이용하여 서남해안 레저와 서남해안기업도시개발의 활성화 대책을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

32) 무등일보, “전남 서남해안 기업도시 사업 착수 8년 개발 담보”, 2016.4.29.

[표 46] 서남해안레저,기업도시개발 추진 현황

구분	영암·해남 기업도시 “솔라시도”	
	삼호지구	구성지구
위치	영암군 삼호읍 일원	해남군 산이면 일원
면적	8,661천㎡ (262만평)	21,867천㎡ (661만평)
설립일	'07. 9월	'07. 6월
시행자	서남해안레저(주)	서남해안기업도시개발(주)
주요 계획 시설	골프장(81홀) 신재생에너지, R&D산업단지 스포츠, 리조트단지 승마장, 마리나, 호텔, 콘도미니엄 상업, 주택단지 등	골프장(126홀) 씨네마타운, 바이오에너지파크 워터·테마파크, 남도음식문화촌 호텔, 콘도미니엄 상업, 주택단지 등
	추진 경과	'15년 골프장 #3 사업승인 '14년 도로, 골프장(#1, #2) 착공 '09년 개발계획 승인 '09년 관광공사 출자

자료: 한국관광공사 제출자료

[표 47] 서남해안레저,기업도시개발 재무현황

(단위: 백만원)

출자회사명	연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당순이익
서남해안 레저(주)	2013	44,086	43,665	422	-	-1,515	-443
	2014	111,543	42,488	69,055	-	-1,947	-1,177
	2015	107,205	40,797	66,408	-	-2,138	-1,691
서남해안기업 도시개발(주)	2013	173,800	86,548	87,252	425	-2,536	-2,619
	2014	181,731	84,692	97,039	455	-2,414	-1,856
	2015	193,766	82,743	111,023	495	-2,176	-1,949

자료: 한국관광공사 제출자료

(2) 한국농수산물유통공사 칭다오aT물류유한공사

한국농수산물유통공사는 해외 물류기반 구축을 통한 농식품의 수출지원 확대를 위해 칭다오aT물류유한공사를 설립³³⁾하였으며, 농산물가격안정기금으로부터 총사업비 200억원을 무이자로 융자(10년 거치 10년 무이자 분할 상환)받았다. 공사는 중

33) 정부는 농식품 수출 확대방안으로 '11년 농식품 수출 해외전진기지 구축사업(중국) 예산을 확보('10.12)하고 사업주체를 aT로 지정하였으며 공사는 전담 T/F를 구성('11.2)하여 연구용역 등을 진행하였다.

국 현행법 상 토지 매입 및 물류서비스 제공의 법적 주체가 될 현지법인 설립 없이는 사업추진이 불가하여 현지법인을 설립했다고 설명하고 있다. 그리고 공사는 중국은 2007년 이후 한국 농수산물식품 수출 2위 시장이라는 점, 향후 중국은 최대 수출 시장으로 성장이 전망된다는 점, 저온유통(Cold-Chain) 인프라 부족³⁴⁾으로 농수산물식품의 유통 과정 중 손실률이 25~30%로 매우 비효율적이라는 점 등을 고려하여 사업대상국으로 선정하였다고 밝히고 있다.

[표 48] 한국농수산물식품유통공사 칭다오aT물류유한공사 개요

	주요 내용
설치지역	중국 칭다오, 건축면적 : 13,669m ² (4,142평)
자본구조	2012년 법인설립 시 등록자본금 : USD 1,000만불(공사 100% 출자)
총투자비	200억원(총 투자비는 자본금 포함이며 해외전진기지 구축을 위한 토지사용권 매입 및 건설예산으로 사용)
주요사업	한국산 수출 농식품에 대해 고품질의 저렴한 물류서비스 제공 시장개척 확대를 위해 해외 aT의 기능을 강화, 공세적인 마케팅 추진

자료: 한국농수산물식품유통공사 제출자료

칭다오aT물류유한공사 재무현황을 살펴보면, 설립 이후 지속적으로 당기순손실을 보이고 있는데, 이는 당초 예상보다 운영이 지연되었기 때문이다. 공사는 ‘농식품수출 해외 전진기지 현지법인 설립계획’(2011.08.23.)에서 2012년 하반기에 물류기지 운영을 예상하였으나, 2015년 5월에야 가동을 시작했다. 이에 대해 공사는 부지확보 문제로 수출전진기지 물류센터 건축 일정 및 사업예산 집행이 지연되었고 인·허가 과정에서도 당초 예상보다 지연되었다고 설명하고 있다.

34) 미국과 비교한 중국의 물류 여건

구 분	농산물 생산량(백만톤)	Cold-Chain 인프라	
		창고(만㎡)	차량(만대)
중 국	937	900	3
미 국	1,138	11,375	21
비율(중국/미국)	82%	8%	14%

자료: 한국농수산물식품유통공사 제출자료

[표 49] 칭다오aT물류유한공사 재무현황

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2012	13,955	10,873	3,082	475	-92	42
2013	20,917	17,817	3,100	273	-1,080	-1,265
2014	19,758	18,070	1,688	732	-82	-109
2015	20,672	18,382	2,290	1,008	-656	-595

주: 칭다오aT물류유한공사는 2012년에 출자됨.

자료: 한국농수산물유통공사 제출자료

[표 50] 한국농수산물유통공사 칭다오aT물류유한공사 추진경과

	주요 내용
2011.10	현지법인 설립 칭다오aT물류유한공사(靑島愛特物流有限公司)
2012.5	현지기업(금풍원) 인수방식을 통해 부지확보
2012.10	물류센터 건설관리 및 설계 용역 업체 선정
2013.5~6	물류 위탁운영업체 선정, 물류센터 건설공사 업체 선정
2014.3~7	물류센터 시공허가, 건축준공, 소방준공, 준공등기, 방지산증 발급
2015.5	영업개시

자료: 한국농수산물유통공사 제출자료

이러한 사업지연에 대해 공사는 그 원인을 중국의 복잡한 법제 및 불투명한 거래 관행 등 차이나 리스크로 설명하고 있으나, 중국 현지 사정에 대한 충분한 사전검토를 통해 사업계획을 철저히 수립하여 주도면밀하게 추진하였다면 사업 지연과 예산 실집행 부진 문제 등이 발생하지 않았을 것으로 판단된다. 이와 관련하여 한국농수산물유통공사의 출자 당시 이사회 회의에서도 유사한 문제점이 지적된 바 있다.³⁵⁾

35) 2011년도 제10차 이사회 회의록 : 감사 발언 (사실 중국이라는 곳이 체제상 사업이 만만히 이뤄지는 곳이 아닙니다. 수출 다변화로 봤을 때 중국이 빠르게 급성장하고 있기 때문에 중국에 수출 진진기지를 구축하기 위해 공사가 굉장히 적극적인 업무를 수행 중입니다. 중국 체제가 그렇기 때문에 리스크 관리를 철저히 해야 됩니다. 제대로 되지 않으면 부채비율이 높아지는 등 부정적인 결과가 초래되기 때문에 잘 관리 하셔야 합니다. 그렇게 하기 위해서는 중국에 있는 전문적인 법무법인, 변호사 등 전문 인력을 최대한 활용하셔야 할 것입니다. 중국이 인구, 영토만을 봤을 때 블루오션이라고 생각할 수 있으나, 체제상으로는 레드오션입니다. 리스크관리를 잘 해줘야 할 것입니다)

한편, 한국농수산물유통공사가 제출(2014.8.27.)한 2015년 청다오 수출기지 운영계획에 따르면, 2014년 7월말 현재 예상가동율은 전체 평균 73%이며 2015년 목표 가동률은 80% 수준이었다.

[표 51] 2015년 청다오aT물류유한공사 운영계획

구분	보관가능 면적 (CBM)	이용업체	사용예상면적(㎡)		예상가동률 (%)
			화주별	합계	
냉동	5,474	해지촌	300	1,700	31%
		서성국제무역	750		
		삼호식품	300		
		必福	100		
		JAS	250		
냉장	412	Welton	300	320	78%
		홍태무역	20		
상온	6,540	홍태무역	150	7,100	109%
		Welton	1,500		
		서성국제무역	1,000		
		해지촌	300		
		해지촌	1,100		
		삼호식품	1,300		
		JAS	500		
삼풍화	1,250				
합 계	12,426		9,120		73%

주: CBM(Cubic Meter)은 용적단위로서 1입방미터를 의미
 자료: 한국농수산물유통공사 제출자료

그러나 2015년 말 기준으로 청다오 수출기지의 가동률은 40.4%으로 당초 예상치인 80%에 비해 가동률이 저조하며, 당초 주요한 사업 목표였던 저온 물류기지(냉동, 냉장)로 이용되는 면적은 40.3%(냉동 34.5%, 냉장 5.8%)에 불과한 실정이다. 또한 청다오 물류기지의 보관품목을 살펴보면 신선식품보다는 아이스크림, 라면, 피자, 만두 등 가공식품 위주로 이용되고 있다.

[표 52] 칭다오aT물류유한공사 이용 현황 (2015.12.31. 기준)

구분	보관가능 면적 (CBM)	이용업체	보관품목	이용현황		가동률 (%)
				CBM	합 계	
냉동	3,345 (34.5)	해지춘	유부초밥, 군만두 아이스크림, 오징어링	460	1,574	47.1%
		서성국제	아이스크림	968		
		BNF	아이스크림	68		
		아하식품	냉동만두	21		
		한수화	아이스크림	40		
		삼호	냉동 떡	17		
냉장	560 (5.8)	한수화	생우유, 유음료, 커피음료	-	-	-
		삼풍화	유자차	-		
상온	5,788 (59.7)	해지춘	라면, 과자	2,275	2,341	14.5%
		자푸드	과자	66		
합 계	9,693 (100.0)			3,915	3,915	40.4%

주: 냉장의 경우 짧은 보관기간으로 가동률 편차가 높음
 자료: 한국농수산물유통공사 제출자료

따라서 한국농수산물유통공사는 당초 계획된 것처럼 칭다오 수출기지의 가동률을 높일 수 있는 방안과 주요사업 목표인 저온 물류기지의 활성화 방안을 검토할 필요가 있다. 한편 칭다오aT물류유한공사의 재무현황을 살펴보면, 매년 적자를 나타내고 있는데 이는 수익은 창고 임대료에 국한된 반면, 감가상각과 인건비, 경비 등을 고려할 때 매년 3억원 수준의 적자를 벗어나기 어려운 구조적인 문제가 있다. 따라서 칭다오aT물류유한공사의 사업 수익 발굴을 위한 노력과 함께 주무부처인 농림축산식품부는 칭다오aT물류유한공사가 안정적 재무구조를 갖출 수 있도록 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 서울대병원 헬스커넥트

서울대병원은 2011년 12월에 대한민국의 높은 의료기술, IT인프라 및 정보통신 기술 등을 활용한 차세대 ICT 융합의료서비스와 시스템을 구축하기 위해 SK텔레콤과 헬스커넥트를 설립하였다. 자본금은 총 311.9억원 수준이며, 서울대병원은 브랜드, 디지털 콘텐츠 등 무형자산 97.5억원과 현금 60억원을 출자하였다.

[표 53] 서울대병원 헬스커넥트 사업 개요

	주요 내용
사업목적	ICT 기반의 예방/관리 서비스 구현으로, 2015년 세계 최고 수준의 융합 헬스케어 서비스 회사로 성장
주요사업	차세대 건강관리서비스, 스마트병원 솔루션 및 인프라 사업, 미래 헬스케어 R&D 협력
자본금	자본금 : 총 311.9억원 수준 서울대병원 무형자산 : 약 97.5억원, 현금출자 60억원 SK텔레콤 현금 : 154.4억원
지분구조	서울대병원 : SK텔레콤 = 51% : 49% 서울대학교병원 : Brand, Digital Contents 등 무형자산에 대한 자산 평가를 거쳐 출자, SK텔레콤(주) : 현금 출자 단일 대표이사 체제로 서울대학교병원이 선임
매출계획	합작법인은 2015년 총 120억원 추정

자료: 서울대병원 제출자료

동 사업을 추진할 당시인 2011년 9월 21일 이사회 회의록을 살펴보면, 서울대병원은 2015년 총 1,591억원의 매출을 추정하였으며(차세대건강관리서비스 956억원, 병원정보 솔루션 및 인프라 360억원, 의료 지원사업 275억원), 손익분기점을 2014년 말로 예상하였다.³⁶⁾ 그러나 2015년 말 기준으로 매출액은 62억9,100만원 수준이며, 설립 이후 지속적인 당기순손실을 기록하고 있다. 다만, 미래 ICT융합 헬스케어 사업의 특성상 초기 투자가 지속되어 2014년까지는 적자규모가 증가하는 추세였으나, 2015년에는 매출을 증가시키면서(56.7억원 → 62.9억원) 당기순손실이 대폭 개선됨에 따라(-99.5억원 → -29.3억원) 향후 사업전개 추이를 지켜볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

36) 서울대병원 제54차 임시이사회 부의안건, 「Ⅲ. 의료와 ICT 융합서비스 사업 추진을 위한 합작법인 설립(안)」, 2011.9.21

[표 54] 헬스케어 재무현황

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2011	12,532	2,866	9,667	0	-85	-85
2012	16,845	15,890	955	487	-3,263	-3,335
2013	11,919	10,249	1,670	2,409	-5,718	-5,641
2014	8,673	478	8,195	5,670	-5,593	-9,953
2015	11,790	9,690	2,100	6,291	-2,620	-2,935

자료: 서울대병원 제출자료

이와 관련하여 서울대병원은 새로운 산업분야의 초기에는 상당수 기업들이 서비스 개발, 품질 향상 등 연구개발에 많은 비용 투자로 초기 적자를 기록하는 경우가 많으며 헬스케어 관련 산업은 추가적인 기간이 소요되는 바, 헬스케어는 잠재력이 큰 사업을 위한 사업모델 및 서비스 개발과 양질의 제품, 서비스 제공을 위한 품질 향상 등 연구개발에 많은 비용을 투자하였고 이로 인해 손실을 기록하고 있다고 설명하고 있다. 또한 최근 사우디, 중국, 미국 등 적극적인 해외 시장 진출 활동으로 사우디 MNG-HA³⁷⁾와 약 72억원 규모의 계약을 수주하여 2015년부터 신규 매출이 발생하는 등 본격적인 사업 성과가 발생하고 있고, 원가 개선 노력과 기존 국내 고객사 대상 확대 및 신규 업체 발굴을 통해 재무건전성이 개선되고 있고 2016년에는 영업이익 흑자 전환을 목표로 글로벌 매출 중심 사업 강화 및 국내사업을 통한 추가 솔루션 발굴 및 수익강화기반을 위해 노력하고 있다고 설명하고 있다.

그러나 헬스케어의 계속기업으로의 존속여부는 자금조달계획과 안정적인 영업이익 달성을 위한 재무 및 경영개선계획의 성패에 따라 결정된다. 2015년 특수관계자를 통한 전환사채의 전환과 유상증자를 통해 자본금 119억원을 증가시키고 영업이익 개선이 나타났지만, 향후 지속적인 경영정상화를 위한 자구 노력과 경쟁력 강화 및 사업활성화 노력이 필요할 것으로 판단된다.

37) Ministry of National Guard, Health Affairs; 국가방위군 병원

(4) 한국콘텐츠진흥원 한국콘텐츠공제조합

한국콘텐츠공제조합은 「콘텐츠산업진흥법」³⁸⁾ 제20조의2에 따라 콘텐츠사업자에게 필요한 각종 자금의 대여와 채무보증, 이행보증 등 기업의 금융지원을 위해 2013년 10월 설립되었다. 콘텐츠공제³⁹⁾조합은 콘텐츠사업자의 콘텐츠 제작/유통과 관련한 제반 활동에 필요한 금융지원을 통해 궁극적으로 콘텐츠산업 진흥을 목표로 하고 있다.

한국콘텐츠진흥원의 ‘2013년 아케이드게임활성화 및 건전게임문화조성 사업계획(안)’에 따르면, 진흥원은 경품용 상품권수수료를 활용하여 콘텐츠공제조합에 별도‘게임’계정을 설치하여 수수료 30억원을 출자하였으며, 콘텐츠공제조합은 조합으로 가입된 아케이드게임 제작 및 유통 업체 금융 지원(융자, 보증 등의 금융 지원) 업무를 수행한다.

[표 55] 한국콘텐츠공제조합 사업 개요

	주요 내용
재원조성	2015년까지 총 1,000억원의 재원 조성 목표 - 국고 500억원, 민자(콘텐츠 대기업 출연, 조합원 출자 등 포함) 500억원
사업내용	콘텐츠 제작 및 유통 업체 자금대출, 채무보증, 이행보증 등의 금융지원

자료: 한국콘텐츠공제조합 제출자료

한국콘텐츠공제조합의 실적을 살펴보면, 2016년 3월 말 기준으로 조합원 417개사로 2013년 말 189개 대비 228개사가 증가하였으며, 출자금액은 95억6,500만원이다.

[표 56] 한국콘텐츠공제조합 운영 현황

(단위: 개사, 억원)

	2013	2014	2015	2016년 1분기
조합원수	189	320	413	417
출자금액	36.65	92.08	96.78	95.65

주: 조합원 및 출자금액은 누계

자료: 한국콘텐츠공제조합 제출자료

38) 제20조의2(콘텐츠공제조합의 설립) 콘텐츠사업자는 상호협동과 자율적인 경제활동을 도모하고 콘텐츠산업의 건전한 발전을 위하여 문화체육관광부 장관의 인가를 받아 각종 자금대여와 보증 등을 행하는 콘텐츠공제조합을 설립할 수 있다.

39) 공제제도는 같은 종류의 사업에 종사하는 사람들이 상호부조와 공동의 이익을 위해 조합 등의 형태로 조직을 결성하여 공동목적의 사업을 수행하는데 이러한 방식으로 운영되는 일련의 제도이다.

2016년 3월 말 기준으로 보증건수는 993건(보증금액 764억7,900만원)이며, 대여건수는 10건(대여금액 2억3,400만원)이다.

[표 57] 한국콘텐츠공제조합 운영 현황

(단위: 개사, 억원)

	2013년	2014년	2015년	2016년 1분기
보증건수	1	330	909	993
보증금액	2.60	269.24	685.38	764.79

주: 보증건수 및 보증금액은 누계
자료: 한국콘텐츠공제조합 제출자료

위에서 살펴본 것처럼 한국콘텐츠공제조합의 운영성과는 당초 계획대비 미흡한 실정이다. 이는 당초 2015년까지 총 1,000억원의 재원조성을 목표로 했지만 실제로는 100억원에 미달하는 재원을 조성했기 때문이다. 이에 따라 한국콘텐츠공제조합은 지속적인 영업손실을 기록하고 있으며 자본잠식이 예상된다.

[표 58] 한국콘텐츠공제조합 재무현황

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2013	3,740	3,700	40	0	-430	35
2014	9,433	9,244	189	67	-1,067	2
2015	9,351	8,981	370	207	-850	-733

자료: 한국콘텐츠공제조합 제출자료

콘텐츠공제조합의 영업수익은 보증수수료수익과 자금대여이자로 발생한다. 영업수익의 대부분은 보증수수료수익으로 2015년의 경우 2억3백만원이었다. 그리고 영업비용은 10억6,700만원으로 인건비와 경비(복리후생비)등이 대부분을 차지하고 있다.

[표 59] 2015년 한국콘텐츠공제조합 손익현황

(단위: 백만원)

영업수익		영업비용		영업이익	당기순이익
계	207	계	1,013	-850	-733
보증수수료수익	203	사업비	114		
자금대여이자	4	인건비	496		
		경비	403		

자료: 한국콘텐츠조합 제출자료

이와 관련하여 한국콘텐츠공제조합은 공제사업 활성화 및 조합원이 증가하고 있으나, 영세 조합원의 소액 출자금으로는 공제사업의 추진에 한계가 있기 때문에 국고 지원이 필요하다고 설명하고 있다.⁴⁰⁾ 주무부처인 문화체육관광부는 당초 계획했던 재원을 확보하는 방안을 검토하고, 향후 한국콘텐츠공제조합의 운영 성과에 대해 모니터링 할 필요가 있다.

(5) 한국수자원공사 워터웨이플러스

한국수자원공사는 경인아라뱃길의 효율적 운영관리(뱃길경관 유지관리, 물류지원센터 운영, 마리나 운영, 친수 관광, 레저시설 개발 운영, 뱃길 운영시설 점검정비 등)를 목적으로 2011년 4월 워터웨이플러스를 자회사로 설립하였다. 그리고 2012년 6월 정관변경을 통해 4대강 문화관 운영 업무를 주요 기능에 추가하였다.⁴¹⁾

2011년 설립 이후 워터웨이플러스는 2012년 당기순이익이 흑자로 전환되었으며, 2015년 4,000만원의 당기순이익을 실현하였다.

40) 「콘텐츠산업진흥법」 제20조의3(기본재산의 조성)

① 공제조합의 기본재산은 공제사업을 효율적으로 운영하기 위하여 다음 각 호의 재원으로 조성하되, 정부는 예산의 범위 안에서 출연 또는 보조할 수 있다.

41) 한국수자원공사는 4대강관련 부대업무 수행을 위한 별도 자회사를 설립하지 않고, 기존 자회사 정관변경을 통해 4대강 문화관 운영업무 기능을 추가하였다고 밝히고 있다.

[표 60] 워터웨이플러스 재무현황

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
자산	15	38	37	38	67
자본	5	25	27	28	54
부채	10	13	11	11	13
매출액	7	60	90	91	95
당기순이익	-8	0.4	1.6	1	0.4

자료: 한국수자원공사 제출자료.

워터웨이플러스의 주요사업은 대행사업(관광레저, 마리나, 친수시설관리, 4대강)이며, 일부 자체사업을 수행하고 있다. 한국수자원공사는 경인아라뱃길의 운영관리, 4대강 문화관 운영업무를 워터웨이플러스에 위탁하고 있으며 위탁관리비를 워터웨이플러스에 지급하고 있다. 위탁관리비는 워터웨이플러스의 주요수입원이며, 2016년 추정손익계산서를 살펴보면, 매출액은 97억4,200만원이며 이중 대행사업(마리나, 관광레저, 하천시설유지관리, 강문화) 매출액은 88억4,200만원으로 90.7%를 차지하고 있다.

이처럼 워터웨이플러스가 자체수입으로 운영비용을 충당하지 못하고, 총수입의 대부분을 한국수자원공사가 지급하는 위탁관리비에 의존하고 있는 문제점에 대해 국회예산결산특별위원회는 ‘2013회계연도 결산 심사보고서’⁴²⁾에서 제도개선사항으로 한국수자원공사의 워터웨이플러스에 대한 관광레저 등 위탁사업을 워터웨이플러스의 직영사업으로 전환하는 방안을 검토하도록 시정 요구를 한 바 있다.⁴³⁾

그러나 아래 표에서 알 수 있는 것처럼 한국수자원공사 경인 아라뱃길 사업본부에서는 아라뱃길과 관련된 핵심업무 외에 자회사에 위탁하기로 한 사무를 계속 수행하고 있는 등 2016년 5월 현재 시정 요구 조치에 대한 제도 개선 실적은 없는 실정이다.

42) 국회예산결산특별위원회, 「2013회계연도 결산 심사보고서」, 2014.10, p.294.

43) 2009년 공공기관 선진화 방안에 따라 출자회사에 대한 대대적인 정비가 있었음에도 불구하고, 모기업 경영에 부담을 주는 출자회사, 비핵심사업에 대한 출자, 민간 또는 모기업과 경합하는 출자회사 등의 문제가 지속적으로 반복되고 있음. 수자원공사는 경인아라뱃길 운영 등을 위해 워터웨이플러스를 설립하였으나, 자체수입으로 운영비용을 충당하지 못하고 있음. 워터웨이플러스의 자체사업 실적이 부진하여 총수입(약 89억원)의 대부분을 한국수자원공사가 지급하는 위탁관리비(약 85억원)에 의존하고 있음. 한국수자원공사의 워터웨이플러스에 대한 관광레저 등 위탁사업을 워터웨이플러스의 직영사업으로 전환하는 방안을 검토할 것

[표 61] 한국수자원공사 경인 아라뱃길 사업본부 조직 현황

구 분	세부 수행업무	인원 (명)
경영판매팀	<ul style="list-style-type: none"> •물류단지 분양, 항만시설관리권 판매 •보상관리 업무 	11
문화관광팀	<ul style="list-style-type: none"> •아라뱃길 사업전략, 관광레저 활성화 •고객지원 및 서비스 개선 	8
항만관리팀	<ul style="list-style-type: none"> •항만운영, 뱃길운영 업무 •포트세일, 보안·방호 업무 	10
설비운영팀	<ul style="list-style-type: none"> •갑문 운영관리 총괄 업무 •갑문 및 주운수로 기계·전기·통신 	31
아라천관리팀	<ul style="list-style-type: none"> •아라뱃길 시설 계획·관리 및 사업 준공 •뱃길·항만·친수·건축시설 총괄 관리 	12
환경관리팀	<ul style="list-style-type: none"> •뱃길 환경관리 총괄 업무 •뱃길 환경시설물 운영 업무 	4
기타	<ul style="list-style-type: none"> •본부장, 처장, 전문위원 	3
합계		79

자료: 한국수자원공사 제출자료

당초 워터웨이플러스의 사업계획서(경인 아라뱃길 자회사 설립계획(안), 2010. 11)에 따르면, 한국수자원공사는 설립목적에 부합하는 뱃길 고유업무를 수행하고 자회사는 친수관광·레저 사업기획 및 마케팅, 김포터미널 마리나 운영, 뱃길 환경정비 및 친수 레저사업, 물류단지 지원센터 운영을 하는 등 업무 영역이 명확하게 구분되어 있었다. 따라서 한국수자원공사는 단기적으로는 워터웨이플러스의 자체 채용 확대 방안을 검토하는 한편 장기적으로 워터웨이플러스의 자립기반이 갖추어지면 경인아라뱃길 사업본부의 사무 중 뱃길 핵심업무를 제외한 부대업무를 워터웨이플러스 직영사업으로 이양하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 워터웨이플러스는 자체 채용을 확보하기 위해 마리나·에듀 복합관광센터, 서해5도 수산물 복합문화센터 등 다양한 사업을 추진하고 있다. 이는 당초 한국수자원공사가 자회사 운영계획을 수립할 때에는 자회사가 화물물류센터를 운영하여 수익성을 확보할 수 있을 것으로 예상했으나, 경인 아라뱃길의 화물수요 저조에 따라 자체적으로 사업성이 확보되지 못하고 있기 때문이다. 이에 따라 한국수자원공사는 2015년 아라마리나 지원시설 건립을 위한 27억 추가 출자, 마리나 평생교육 시설 추진을 위한 정관 변경 등 마리나 사업 핵심역량 강화를 통한 자체 수익성 개

선을 위한 지원을 하고 있으며, 향후 위 사업이 워터웨이플러스의 자체수입 확보를 위한 사업으로 추진될 수 있도록 체계적인 관리와 지원을 할 필요가 있다. 한편 워터웨이플러스는 신규 사업을 추진하면서 면밀한 사업수요예측을 할 필요가 있다.

(6) 한국보건산업진흥원 코리아메디컬홀딩스

한국보건산업진흥원은 2012년 10월 ‘글로벌 헬스케어 활성화를 위한 관계부처 합동 회의’ 이후 의료기관 해외진출 컨설팅업, 해외시장조사업, 건축설계 및 관련 서비스업, 컴퓨터 시스템 자문 및 구축사업, 공공관계 서비스업 등을 주요사업으로 하는 코리아메디컬홀딩스를 2013년 3월에 설립하였다.

[표 62] 코리아메디컬홀딩스 사업 개요

	주요 내용	
사업목적	한국의료 해외진출 촉매제 역할	
주요사업	의료기관 해외진출 컨설팅업, 해외시장조사업, 건축설계 및 관련 서비스업, 컴퓨터 시스템 자문 및 구축사업, 공공관계 서비스업 등	
설립개요	2012.7	서비스산업 해외진출 촉진을 위한 관계부처 합동회의
	2012.9	고부가서비스 분야 과제 추진 위한 관계부처 합동회의
	2012.10	글로벌 헬스케어 활성화를 위한 관계부처 합동회의
	2013.3	한국보건산업진흥원 등을 주요 주주로 KMH 발족
지분구조	총자본금: 13억4,100만원	
	2015년 5월 이전	2015년 5월 이후
	<ul style="list-style-type: none"> • 진흥원 26.1% • 산업은행 11.2% • 6개 병원 의료재단 및 원장, 한국의료수출협회 등 민간지분 총 62.7% 	<ul style="list-style-type: none"> • 진흥원 59.0% • 산업은행 11.2% • 4개 병원 의료재단 및 원장, 한국의료수출협회 등 민간지분 29.8%

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료

그리고 보건복지부는 2013~2015년까지 민간경상보조사업으로 코리아메디컬홀딩스에 매년 약 10억원 정도의 보조금을 교부하고 있다.

[표 63] 코리아메디컬홀딩스 보조금 현황

연도	사업명, 사업기간, 사용내역	금액
2013	사업명: 한국의료서비스 사우디 진출지원 민간경상보조사업 사용내역: 사업개발 및 추진비, 여비, 인건비(40%) 지원	10.5억원
2014	사업명: 한국의료시스템 해외진출지원 민간경상보조사업 사용내역: 사업개발 및 추진비, 여비, 인건비(80%), 임대관리비 지원	9.4억원
2015	사업명: 의료수출전문기관 육성 민간경상보조사업 사용내역: 사업개발 및 추진비, 여비, 인건비(100%), 임대관리비 지원	11.5억원

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료

코리아메디컬홀딩스는 아래와 같은 사업 실적을 제출하고 있지만, 2016년 5월 현재 가지적인 성과는 나타나지 않고 있으며, 코리아메디컬홀딩스는 창립 이후 지속적인 당기순손실을 기록하고 있다.

[표 64] 코리아메디컬홀딩스 사업실적

연도	사업명	사업 실적
2013	한국의료서비스 사우디 진출지원 민간경상보조사업	한-사우디 eHealth 협력사업 제안 HIS/PACS 사업수주 협상 및 사우디 현지시연회 개최 한-사우디 헬스IT 협력 위한 EA 체결 협상 및 JV 설립 준비사항 검토 사우디 헬스IT 진출전략 및 패키지화 전략수립 (건강보험정보시스템, 혈액관리정보시스템) 사우디 혈액관리정보시스템 구축 사업 제안서 제출
		한국형 병원수출 표준모델 개발 및 사우디 진출 실행계획 수립 사우디 4개 거점지역 메디컬타워 건립 및 위탁운영 사업 제안 한국형 병원진출 위한 사우디 현지 파이낸싱전략 수립
		한-사우디 공동 R&D 사업 제안 및 협상 보건의료 R&D 및 의료기술 이전사업 실행계획 및 협력방안 수립
2014	한국의료시스템 해외진출지원 민간경상보조사업	한-중 헬스케어 협력분야 발굴 및 한국의료기관 진출 지원 중국 PKU Healthcare Management Center와 공동사업 MOU 체결 러시아, 카자흐스탄 진출 지원 위한 네트워크 구축 해외진출 11대 전략국가 대상 최신 현지정보제공사업 중국 증권대표단과 한-중 바이오헬스 투자 포럼 진행
		해외진출 전략국가 헬스케어 산업현황 및 진출전략 보고서 작성 중국 내 검진센터 추가 설립 위한 사업자문 및 재원조달방안 자문 길병원-사우디 KFMC 트위닝 프로젝트 법률자문 지원 중국 소화기내시경 검진시장 진입전략 수립 한국 의료기관 중구진출 최적 투자구조 및 JV 설립 위한 체크리스트 수립 의료법인의 해외진출과 사업확장을 위한 자금조달의 대체 투자방안 수립
		카타르 국가의료보험 통합전산관리시스템 구축사업 제안 오만 사회보험제도 도입전략 수립 컨설팅 수행 사우디 내무부 대상 보건의료협력분야 발굴 지원 한-칠레 보건부간 헬스IT 협력방안 수립 지원
2015	의료수출전문기관 육성 민간경상보조사업	카타르군병원 리모델링 사업의 한국 참여 제안 샤르자 보건청 대상 BMT 센터 건립 및 위탁운영 사업 제안 샤르자 보건청 대상 건강보험 유료연수 프로그램 제안
		이란 보건의료인프라 확충 사업에 한국 중소 의료기업체들의 참여 지원 아프리카 지역 ECCF 소액 차관사업 참여를 희망하는 국내 중소 의료분야 사업자들의 해외진출 사업 컨설팅 및 실행 지원
		아랍헬스 비즈니스 미팅 참여를 통해 GCC, 아프리카 지역 보건부 인사들과 네트워크 구축 몽골 인터메드 병원 내 한국형 IVF센터 위탁운영 사업 제안

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료

[표 65] 코리아메디컬홀딩스 재무현황

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2013	500	348	153		-649	-657
2014	361	249	112	1,567	-408	-423
2015	304	216	87	1,275	-47	-42

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료

코리아메디컬홀딩스 설립 당시 총자본금은 10억5백만원이었으며, 민간지분은 약 70%, 공공지분은 약 30%였다. 코리아메디컬홀딩스는 카타르 건강보험시스템 구축, 오만 의료보험 도입 컨설팅, 민간컨설팅 등을 추진했으나 G2G사업의 장기·대규모 성격 및 부족한 자본구조로 인해 2014년에 자본잠식 상황에 접어들었고 보건복지부는 민간주식 매수를 통한 공공화 방안을 추진하였다. 2015년 5월에 진흥원은 민간 주주의 주식 일부를 인수하여 2016년 현재 59%의 지분을 소유하고 있으며, 향후 잔여 민간 지분 30%는 3년 이내에 진흥원이 추가 매수하기로 계약하였다.

[표 66] 코리아메디컬홀딩스 추진 경과

주요 경과	주요 내용	비고
2013.03 KMH 설립	민관합작 방식, 상법상 주식회사로 설립 민간지분 약 70%, 공공지분 약 30% 자본금 10.05억원	공공지분: 진흥원, 산업은행 보유분
2014.04 공공기관화 결정	복지부, KMH의 공공성 강화를 결정하고, 진행 중이던 증자 작업 중단 요청	
2014.11 주식가치 평가	공공기관 주주(진흥원)가 민간 주주의 주식을 인수하는 방식으로 공공기관화 결정, 주식 양수도 위한 가치평가 작업	2014.10.31. 현재 주식가치 평가 (주당 약 1,420원)
2015.05 주식양수도	총자본금 13억 4,100만원 진흥원이 민간 주주의 주식 일부 인수 진흥원 지분 59%, 진흥원과 산업은행 지분을 합한 공공지분 약 70%	잔여 민간 지분 약 30%는 3년 이내 진흥원이 추가 매수하기로 계약

주: 한국보건산업진흥원은 2013년 2월에 2억원을 출자하였으며, 2014년 6월 1.5억원, 2015년 6월 1.26억원을 추가 출자하여 총 4.76억원을 출자하였음.

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료

보건복지부는 코리아메디컬홀딩스를 공공화 한 이유에 대해 상대국 정부의 의사결정 지연 등으로 인한 수익창출이 어려운 가운데 정부 간 사업에서 파생되는 사업기회를 배분하면서 출자 지분을 가진 민간 의료기관 간에 공정성 문제가 발생했기 때문이라고 밝히고 있다. 한편, 보건복지부는 공공화 이후 코리아메디컬홀딩스가 진흥원과 차별화되는 기능을 수행하면서 안정적인 수익구조를 창출하여 진흥원으로부터 경영상 독립할 수 있도록 지원하고 있다고 설명하고 있다.

[표 67] 한국보건산업진흥원과 코리아메디컬홀딩스 비교

항 목	한국보건산업진흥원	코리아메디컬홀딩스(KMH)
설립형태	정부(보건복지부) 출연기관	(민관합작) 상법상 주식회사 ⇒ 공공화(공공기관 지분 70%)
설립목적 (주요임무)	정부차원의 보건산업 육성·발전을 위한 전문기관 ※ 정부와 민간의 중간적 위치에서 G2G 협력을 통한 해외시장 개척, 정부의 지원정책 마련 지원 등	G2G 사업 관련 복지부, 진흥원 업무를 보조하는 전문적 컨설팅 ※ G2G 사업 관련, 공공성 유지 하에 한국의료의 해외진출을 위한 전문적 컨설팅 제공
세부업무	국내 보건산업의 육성·발전과 글로벌화를 위한 정부차원의 정책 개발, G2G 협력 등 지원	G2G 사업 입찰서 작성, G2G에서 파생되는 사업의 협상 및 계약 대행, PMO(Project Management Office), O&M(Operation & Maintenance) 등 해외 진출사업 계약 및 사업집행의 주체적 역할

자료: 한국보건산업진흥원 제출자료

그러나 진흥원에 속해있는 의료해외진출지원단(3팀 11명, 진출기반팀·진출사업팀·진출정보팀)의 기능과 코리아메디컬홀딩스의 주요 기능은 유사한 측면이 있다. 더욱이 공공화 추진 이후 민관합작법인이었던 코리아메디컬홀딩스와 한국보건산업진흥원의 의료해외진출지원단 모두 정부와 민간의 중간적 위치에서 G2G 협력을 통한 해외시장 개척, 정부의 지원정책 마련 지원 등의 업무를 수행하기 때문에 차별점은 없어졌다고 볼 수 있다.

한편, 코리아메디컬홀딩스의 사업과 관련하여 정책대상이 불분명하다는 문제점을 지적할 수 있다. 코리아메디컬홀딩스의 사업실적이 저조한 것은 대상 국가의 의사결정이 지연된 것도 있지만, 최근 의료기관 해외진출 현황을 살펴보면 대형병원들은 코리아메디컬홀딩스의 지원 없이 해외에 진출하는 경우가 많기 때문이다. 경

쟁력이 높은 이른바 빅5에 속하는 서울대병원, 연세의료원, 서울성모, 삼성서울병원, 차병원은 수익성 강화를 위해 독자적으로 해외에 진출하고 있다. 따라서 향후 한국 보건산업진흥원은 코리아메디컬홀딩스의 정책목표 대상을 명확히 하는 한편, 진흥원 내의 의료해외진출지원단과의 업무조정방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 68] 의료기관 해외진출 현황

의료기관	국가	사업 내용	시기
서울대병원	UAE	왕립 셰이크 칼리파 병원 위탁운영(5년, 248병상)	2014.7
연세의료원	중국	중국 신화진그룹과 협력하여 칭다오에 세브란스 브랜드로 종합병원 설립 추진(1,000병상 규모) 이싱(宜興)지역에 건강검진센터 설립	2015.7
서울성모	UAE	VPS 헬스케어와 합작으로 검진센터, 암센터 설립	2014.9
삼성서울	사우디	킹파드왕립병원과 뇌조직은행 시설 구축, 의료진 교육과 기술이전	2013.9
차병원	중국	유니케어헬스그룹과 협력하여 불임센터 설립 · 고급 검진센터 ‘차움’ 설립	2014.6
	미국	병원 인수 추진	2013.7

자료: 언론보도자료를 취합하여 국회예산정책처 작성

한편, 한국보건산업진흥원은 ‘병원수출 프로젝트 발굴 지원 사업’을 통해 자금을 지원하며 해외진출 지원제도 구축, 시장조사 등을 수행하고 있으며, KOTRA는 해외 시장 정보 제공 및 ‘병원수출협의회 사업’을 통해 해외발주처 면담, 행정실무 컨설팅, 현지진출 법률회계 자문을 지원하고 있다. 그리고 민·관합작법인인 코리아메디컬홀딩스는 의료수출 컨설팅 및 프로젝트 매니지먼트를 담당하고 있다. 이처럼 의료기관의 해외진출과 관련하여 한국보건산업진흥원, 무역투자진흥공사, 코리아메디컬홀딩스의 기능이 각각 분리되어 있는 실정이다. 따라서 주무부처인 보건복지부는 의료기관이 해외진출을 시도할 경우 통합적인 지원을 할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 69] 의료기관 해외진출 주요 지원기관

기관	수행 기능				
	시장조사 및 정보제공	인프라, 제도 및 정책연구	의료수출 해외영업	컨설팅 서비스	프로젝트 매니저
한국보건산업진흥원	○	○	○	○	○
KOTRA	○			○	
코리아메디컬홀딩스		○		○	○
한국의료수출협회	○		○		
한국디지털병원			○	○	○
수출산업진흥조합					
병원의료산업수출위원회	○				

주: 음영처리된 기관은 공공영역을 의미

자료: 개별 기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

마. 해외사업 여건 분석 미흡으로 사업이 종료된 출자회사

(1) 한국중부발전 에코바이오매스에너지(ECO Biomass Energy)

한국중부발전은 2008년에 CDM사업(Clean Development Mechanism-청정개발체제, 온실가스 감축사업)사업을 통한 CO2 배출권 확보, 전력 및 스팀판매를 통한 수익 창출을 위해 말레이시아 바이오매스 열병합발전소에 100억원을 출자하였다.

[표 70] 에코바이오매스 사업 개요

	주요 내용																
사업명	말레이시아 POIC 바이오매스 열병합발전																
사업 내용	용량 : 보일러 2대(50Ton/h × 2대), 터빈 23MW 연료 : 팜오일 부산물																
사업규모	사업주 : 중부/에코/재무투자자(40%/25%/35%) 사업비 : 1,266억원 (자본 25%, 부채 75%), 중부 지분 : 자본금의 40% <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>출자금액</th> <th>출자비율</th> <th>비고</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>중부</td> <td>100억원</td> <td>49%</td> <td>보통주</td> </tr> <tr> <td>에코</td> <td>60억원</td> <td>31%</td> <td>보통주</td> </tr> <tr> <td>키암코</td> <td>40억원</td> <td>20%</td> <td>우선주</td> </tr> </tbody> </table>	구분	출자금액	출자비율	비고	중부	100억원	49%	보통주	에코	60억원	31%	보통주	키암코	40억원	20%	우선주
구분	출자금액	출자비율	비고														
중부	100억원	49%	보통주														
에코	60억원	31%	보통주														
키암코	40억원	20%	우선주														
사업기간	발전소 준공 후 20년, 공사기간(2009~2010) 내부수익률: 약 21.2%																
수익성	순현재가치: 56,919백만원 (할인율 9% 적용) 투자비 회수기간 : 상업운전 후 6년 (17)																

주: POIC(Palm Oil Industrial Cluster)는 말레이시아 사바주정부 소유 기업

자료: 한국중부발전 제출자료

중부발전은 2008년 9월 10일 이사회에서 사업참여 의결 시 스팀수요와 전력판 매단가를 감안할 때 투자수익률이 21.2%에 이를 것으로 전망하였다. 그리고 순현재 가치(NPV)는 569억1,900만원으로, 투자비 회수기간은 상업운전 후 6년이 소요될 것으로 예상하였다. 그러나 사업개발 초기 공사 준비 단계에서 중부발전은 사업을 정리하게 되었다.

[표 71] 에코바이오매스에너지 재무현황

(단위: 백만원)

연도	자산	자본	부채	매출액	영업이익	당기순이익
2011	15,957	13,376	2,581	-	-	-776
2012	17,494	13,605	3,889	-	-	-
2013	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-

자료: 한국중부발전 제출자료

이와 관련하여 중부발전은 2012년 11월 27일 제 13 차 이사회에서 말레이시아 POIC 바이오매스 열병합발전 및 CDM사업 정리(안)을 의결하였다고 설명하고 있다.⁴⁴⁾ 이에 따른 후속조치로 중부발전은 말레이시아 POIC 바이오매스 열병합발전 에 대해 2012년 12월에 청산절차를 개시하였으며 2013년 6월에 사업종결을 보고하였다. 한편 중부발전은 투자 자본 100억원은 투자손실 처리하였으며, 우선주 상환을 위한 48억원은 영업외손실처리 하였다. 따라서 주무부처인 산업통상자원부는 보유 지분 매각 여부 및 매각 과정에서 추가적인 손실이 발생하는 지에 대해 면밀한 점검을 실시할 필요가 있다. 또한 기획재정부는 향후 공공기관이 해외 출자회사에 출자를 할 경우 사업타당성에 대한 면밀한 검토를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

44) 동 정리(안)에 따르면 중부발전은 에코바이오매스 관련 사업의 내부수익률은 5.4%로 전력그룹 사 투자기준 최저치인 9.7%에 미달하며, 순현재가치가 -297억원에 불과하다고 판단하였다. 또한 현지법인인 에코바이오매스의 재정상태는 2012년 7월 10일 재무적투자자로서 사업의 한 주체인 한국인프라자산운용(주)(이하 “기암코”)가 에코바이오매스의 출자후행조건 미이행을 사유로 약 40억원의 우선주 출자금의 상환과 약 5억원의 배당 지급 청구를 한 이후, 기 출자된 약 200억원의 자본금이 모두 고갈되어 현지법인 임직원의 임금조차 체불되어 있는 상태로서 본 사업의 기본적인 출자구도가 이미 붕괴되었으며, 사업에 필요한 재원조달을 위해서는 주주의 추가출자 또는 연대보증의 불가피할 것으로 예상되는 상황이었다.

(2) 부산항만공사 나훗카항 컨테이너 항만 개발 사업

부산항만공사는 2009년 9월에 러시아 나훗카항의 컨테이너 항만 개발 사업을 위해 합작법인인 NIT(Nakhodka International Terminal)에 47억원을 투자해 24%의 지분을 보유하고 있다.

[표 72] 극동러시아 나훗카항 컨테이너 부두 개발사업 개요

	주요 내용
사업위치	극동러시아 나훗카항 Fishery Port
시행자	Nakhodka International Terminal * 러시아 현지 합작법인[국내(3사) BPA, 한성라인, 대우로지스틱스 + 러시아(1사) DVTG]으로 설립 * DVTG : 극동운송그룹, 러시아 2위의 민간철도 운송회사
사업규모	컨테이너부두(2천 TEU급) : 3선석(645m, 175.8천㎡), 2011년 운영 다목적부두(2만 DWT급) : 3선석(626m, 78천㎡), 2015년 운영 * 연간 하역능력 : 컨테이너 40만TEU, 벌크화물 1,400천톤
총사업비	1,458억원 (컨부두 1,327억원, 다목적부두 131억원)
사업기간	법인 설립 후 30년 (건설기간 '09.01~'10.12)

자료: 부산항만공사 제출자료.

나훗카항 개발·운영사업 계획(안)에 따르면 부산항만공사는 동 사업을 통해 나훗카항을 2011년부터 연간 40만TEU 이상 처리가 가능한 컨테이너 전용 부두로 개발하여 부산항의 극동러시아지역 피더 전용항만으로 활용할 계획을 수립하였다. 사업타당성 검토자료에 따르면, 공사는 출자회사에 대한 세후 불변수익률은 11.1% 정도이며, 2015년부터 운영배당이 발생할 것으로 예측했다.

그러나 현재 러시아측 파트너이자 최대 출자사인 극동운송그룹(DVTG)이 경영난으로 파산소송에 휩싸이면서 사업은 사실상 진행이 어려운 상태이며, 출자금액 47억원의 회수 가능성이 불투명한 상태이다. 이에 대해 부산항만공사는 나훗카 사업의 투자비 회수를 위한 각종 소송에서 승소하여 채권 추심 절차가 진행 중이며, 판결문 집행을 통한 잔여 채권액 추심 후 법인을 청산할 예정이라고 밝히고 있다. 공사는 향후 채권 추심에 대한 실사 과정을 거친 후 손실 금액이 확정될 것으로 전망하고 있다.

따라서 주무부처인 해양수산부는 투자비 회수과정에 대해 면밀한 점검을 실시할 필요가 있다. 또한 기획재정부는 향후 공공기관이 해외 출자회사에 출자를 할 경우 사업타당성에 대한 면밀한 검토를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 한국도로공사 KESTA

한국도로공사는 2011년 미국에 민관합작법인인 KESTA를 설립하고 운영을 개시하였다. 사업 기안 당시 문건에 따르면, 한국도로공사는 정부의 공기업 경영효율화 및 해외진출 활성화 정책에 부응하고, 현 해외사업의 개도국 집중에 따른 기술누출 등 폐해를 극복하기 위해 교량진단 특화기술이 발달된 미국시장에 진입하여, 선진기술을 축적하고 재무구조 개선에 기여코자 현지법인을 설립하였다고 밝히고 있다. KESTA의 자본구조는 총 20억 원이며, 이중 도로공사는 60%인 12억 원을 출자하였다.

[표 73] 한국도로공사 KESTA 사업 개요

	주요 내용
사업위치	주식회사(합작법인)/ 캘리포니아 LA, KOTRA 사무실 내
자본구조	자본구조 : 총 20억 원 도공+평화삼보 (총 20억 원 : 도공 12억 원/60%, 민간 각4억/각20%)
사업분야	SMART 교량내하력 평가기법을 활용한 교량진단사업
운영체계	국내 경영위원회를 통한 현지법인 통제, 관리
조직인력	사업실적에 따라 단계적으로 증원(3인 → 14인)

주: SMART 교량내하력 평가기법은 도공이 세계 최초로 상용화한 특허기술로, 교통차단 없이 평상시 교통에 의한 교량진동 데이터를 활용하여 교량의 안전성을 평가하는 기법

자료: 한국도로공사 제출자료

KESTA의 설립 이후 사업추진 실적에 대해 도로공사는 기술홍보(24개 도로교통 관련기관)와 기술시연(5개주 6개 기관), 미국특허 획득(2014.7) 및 2개주(뉴저지, 콜로라도) 기술인증 (2013.12) 등 수주를 위한 마케팅 활동을 수행했다고 설명하고 있다. 또한 사업 수주실적은 총 2건으로 33백만원 수준이다.⁴⁵⁾ 그러나 KESTA 설립 당시 이사회 안전에 따르면 도로공사는 2011년에 6억원, 2014년에 145억원, 2015

45) 2013년 : 6백만원 / 1건, 2014년 : 27백만원 / 1건

년에 395억원 등 낙관적인 매출을 기대하고 있었다.⁴⁶⁾ 이처럼 당초 계획대비 실적이 저조한 이유에 대해 공사는 스마트 내하력 평가기법에 대하여 미국 특허 취득 및 다양한 홍보 등 사업수주를 위하여 지속적으로 노력하여 왔으나, 미국시장 특성(보수성)으로 인해 신기술 수용에 장시간이 소요되기 때문이라고 설명하고 있다.

당초 계획보다 저조한 실적을 보이면서 KESTA는 최초 설립 대비 지속적으로 자본이 잠식되어 재정여건이 악화되었다. 최초납입금은 20억원이었으나, 2014년까지 누적 당기순손실은 16억8,900만원으로 약 84%가 감소하였다.

[표 74] 한국도로공사 KESTA 주요 재무현황

(단위: 백만원)

	2011	2012	2013	2014
자산	1,910	1,267	684	327
부채	36	33	21	7
자본	1,874	1,234	663	320
매출액	-	85	142	47
영업이익	-234	-543	-578	-355
당기순이익	-228	-533	-574	-354

자료: 한국도로공사 제출자료

한편 한국도로공사는 2015년 8월에 KESTA를 청산하였다. 청산 당시 이사회 안건을 살펴보면, 공사는 전체적으로 물량확보가 불투명한 상태이며 재정여건이 악화되었다는 점, 정부의 2단계 공공기관 정상화 계획이 발표됨에 따라 성과부진 해외 법인에 대한 지속적인 지적과 정리압박이 예상되기 때문에 KESTA 청산을 추진하였다고 밝히고 있다. 현재 KESTA는 청산 절차가 완료되었지만, 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 향후 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 공공기관이 해외 출자회사에 출자를 할 경우 사업타당성에 대한 면밀한 검토를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

46) 한국도로공사 제10차 이사회, 「가칭 KSP AMERICA 미국 합작법인 설립(안)」, 2010.9

IV. 정책적 시사점 및 개선방안

1. 출자회사 성과에 대한 주기적인 점검 및 존치평가 도입 필요

공공기관 출자회사의 설립 이후에 필요한 것은 출자사업의 필요성을 지속적이고 반복적으로 점검하는 것이다. 대부분의 출자회사는 공공기관으로 지정되어 있지 않기 때문에 공운법상 공공기관에 비해 감독 사각지대에 놓여있기 때문이다. 비록 기획재정부는 경영평가를 통해 간접적으로 출자회사의 운영과정에 대한 평가를 진행하고 있으나, 출자회사 관련 지표는 점수 배점이 낮기 때문에 실효성 있는 평가를 기대하기에는 미흡한 측면이 있다.

이와 관련하여 기획재정부는 2015년 1월에 2단계 공공기관 정상화 대책을 발표하면서 출자회사 설립 후 관리방안으로 출자회사 성과점검 및 존치평가를 마련하는 것을 계획하였으나, 2016년 5월 현재 어떻게 성과점검 및 존치평가를 수행할 것인지에 대해 구체적인 방안은 부재한 상황이다.

따라서 향후 기획재정부는 현재 3년에 한 번씩 주기적으로 성과를 평가하는 재정사업자율평가나 기금존치평가처럼, 일정규모 이상의 출자회사에 대해 주기적으로 기능과 역할에 대한 점검을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 기획재정부는 현재 공공기관들이 개별적으로 공시하고 있는 출자회사 관련 정보를 통합하여 관리할 필요가 있으며, 일정 기간이 소요된 후 모(母) 공공기관이 제출한 사업계획서에 포함된 주요사업의 성과 달성 여부를 평가하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 출자회사 운영 과정에서 현재 공공기관 퇴직자의 출자회사 임용과 관련된 공시는 임원에 한정되어 있으며, 일부 기관의 경우 동 보고서를 작성하면서 제출한 자료에 비해 축소되어 공시를 한 경우도 있었다. 또한 2015년부터 퇴직임직원이 출자회사에 취업하는 경우에 외부인사가 참여하는 심사위원회에서 심의·의결 받도록 하고 있으나 실제로 취업이 부결된 경우는 없는 실정이다.

따라서 기획재정부는 공공기관 퇴직자의 출자회사 임용 현황을 임직원으로 확

대하는 한편 공시 현황에 대해 검증을 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 기획재정부는 심사위원회에서 심의·의결한 자료를 분석하여 모회사의 직무경로와 관계없는 퇴직임직원의 재취업을 방지할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 공공기관 출자회사 해외진출 사업의 성과 점검 필요

2008년 이후 공공기관의 해외진출 사업이 증가함에 따라 출자회사가 증가하고 있다. 이는 공공기관이 새로운 성장동력을 확보하려는 동기와 정부의 공공기관 해외진출 활성화 추진 전략 등에 기인한 측면이 있다. 2008년 1월에 정부는 「공공기관의 해외진출 활성화 추진 전략」을 발표하면서, 공공기관의 해외진출을 지원하기 위해 해외사업에 대한 명시적 법적 근거를 마련하는 한편, 공공기관에 리스크 관리·내부역량 강화·해외 부문 성과관리체계 등을 구축할 것을 계획하였다.

[표 75] 공공기관의 해외진출 활성화 추진 전략 주요 내용

공공기관 해외진출 지원 시스템 구축	
해외사업에 대한 명시적 법적 근거 마련	설립법 및 정관에 명확한 근거를 마련 한국전력, 도로공사, 가스공사, 인천국제공항공사 등
해외진출 전략 수립 및 리스크 관리	공공기관에 리스크관리위원회를 설치하여, 투자타당성 및 투자 위험관리 기본계획(Contingency Plan) 등 심의·의결
공공기관의 내부역량 강화	타당성 분석·영업·재무·인적 네트워크 등 해외 핵심 업무를 수행하는 해외전문직위를 설정하고, 대내외 공모 등을 통해 우수 인력을 확보
성과관리체계 구축	해외진출에 따른 운영성과를 체계적으로 관리하기 위해, 국내사업 부문과 별도로 해외사업 부문을 구분 계리하여 평가
공공기관의 경영평가 체계 개선	해외사업 활동 노력(적정성, 효율성) 및 성과를 공공기관 경영평가에 반영하여 공공기관 CEO 및 기관의 관심 제고, 해외사업이 필요한 공공기관에 한해 경영평가에 반영하고, 평가 반영 수준은 각 기관의 해외사업 역량에 따라 차등화

자료: (구)재정경제부 보도자료, 「공공기관의 해외진출 활성화 전략」, 2008.1

그러나 동 전략이 발표된 뒤 기획재정부는 공공기관 경영평가에 해외사업 성과를 일부 반영하여 평가를 하고 있으나, 공공기관의 해외진출에 따른 운영성과를 체계적으로 관리하지 못하고 있다. 따라서 향후 기획재정부는 공공기관의 해외진출 사업 현황을 파악하고 이들 사업의 성과 달성 여부를 점검하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 본 보고서에서는 한국농수산물유통공사의 중국 농식품 수출기지, 한국중부발전의 말레이시아 바이오매스발전소사업, 한국가스공사의 우즈베키스탄 CNG 충전소·실린더사업, 부산항만공사의 러시아 컨테이너 항만 개발 사업, 한국도로공사의 미국 교량진단사업, 한국서부발전의 인도네시아 석탄터미널 사업 등을 검토하였다.

한국농수산물유통공사는 농수산물 식품의 저온 유통 인프라 확충을 위해 청다오에 물류기지를 건설하여 운영하고 있으나, 당초 예상보다 가동률이 저조하며 신선식품보다는 가공식품 위주로 이용되고 있는 문제점이 발생하고 있다. 따라서 향후 공사는 가동률을 제고하고 신선식품 비중을 확대할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으며, 주무부처인 농림축산식품부는 사업 성과를 지속적으로 점검할 필요가 있다.

한국중부발전의 말레이시아 바이오매스발전소사업, 한국가스공사의 우즈베키스탄 CNG 충전소·실린더사업, 부산항만공사의 러시아 컨테이너 항만 개발 사업, 한국서부발전의 인도네시아 석탄터미널 사업 등은 지분 매각 대상으로 개별 공공기관들은 매각 과정에서 손실을 최소화 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 위에서 언급한 사업들은 공공기관의 출자 당시 예상치보다 실제 실적이 저조한 실정이며, 이는 대부분 출자과정에서의 낙관적인 사업타당성 검토에 기인한 측면이 있다. 따라서 기획재정부는 공공기관의 낙관적인 사업타당성 검토를 최소화하기 위해 해외 출자회사의 경우 출자 당시 예상한 수익성 검토자료와 실제 성과를 비교하는 등 외부공시 강화를 통해 공공기관의 책임성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 출자회사 신설시 사전협의 실효성 확보 필요

공공기관 선진화 방안과 공공기관 정상화 정책의 출자회사 관련 지분 매각 등이 지연되는 이유는 한번 출자회사가 설립된 이후 출자회사를 퇴출하는데 어려움이 따른

다는 것을 보여준다. 따라서 첫째, 공공기관 출자회사를 설립할 때 출자회사의 사업 계획(출자목적, 경제성 검토)을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

앞서 언급한 것처럼 2014년에 기획재정부는 출자회사 관련 지침을 개정하여 공공기관이 출자회사를 설립할 때 사전협의 의무를 부과하고 있으며, 경영평가 시에도 점검이 이루어지기 때문에 어느 정도 공공기관이 불요불급한 출자회사를 설립하는 것을 억제할 수 있을 것으로 판단된다.

다만 이와 더불어 기획재정부는 사전협의 과정의 실효성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 해외 사업의 경우 모 공공기관의 개별 근거법과 정관 등에 명시된 사업목적에 해당하는 지를 검토할 필요가 있으며, 공공기관이 업무를 효율적으로 수행하기 위해 분사를 수행할 경우 민간수행이 곤란한 분야인지에 대한 검토가 필요하다.⁴⁷⁾

둘째, 사전협의 과정을 제도화하고 공식화할 필요가 있다. 공공기관이 출자회사를 설립할 때 사전협의를 의무화한 것은 불필요한 출자회사의 신설을 억제하기 위해서이다. 통상 공공기관은 기획재정부 공공정책국의 소관 담당자와 문서 또는 대면을 통해 개별적으로 사전 협의를 수행하고 있으며, 기획재정부는 사전 협의를 실시하면서 출자회사 설립 과정에서 어떤 측면을 검토할 것인지에 대한 구체적인 지침을 갖고 있지 않다. 따라서 기획재정부는 공공기관과 출자회사 사전협의를 실시할 때 출자회사의 사업계획서의 타당성, 출자회사 수익성 분석 등 재무계획 등을 검토할 필요가 있다. 또한 기획재정부는 공공기관 출자회사에 대한 알리오 공시가 충분히 이루어질 수 있도록 지도·감독할 필요가 있다.

한편, 기획재정부는 2013년 7월에 ‘공공기관 합리화 정책 방향’을 발표한 바 있다. 기획재정부는 동 계획에서 공공기관이 자회사를 신설할 경우 시장화 테스트를 도입하겠다고 발표하였으며, 2015년에 시장화테스트 세부 운영지침을 마련하고 시범사업을 실시하였다. 이에 따라 향후 공공기관의 자회사 설립 소요가 있을 경우 구체적인 지침에 의해 효율적인 공급자를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

47) 기획재정부는 이와 관련하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정(16.3월)을 통해 출자회사 사전협의를 법제화하고, 시행령 개정을 통해 사전협의 절차 및 제출서류 등을 구체화하는 등 제도의 실효성 강화를 추진하고 있다고 설명하고 있다.

4. 업무 분사형 출자회사의 경우 명확한 업무 구분 및 민간 경합 여부 검토 필요

한국수자원공사는 아라뱃길 고유업무와 연계되어 있는 부대업무(관광레저, 마리나, 친수 편의시설)를 효율적으로 추진하기 위해 자회사인 워터웨이플러스를 설립하였다. 그러나 워터웨이플러스는 90%이상의 수입을 한국수자원공사에 의존하고 있다. 따라서 한국수자원공사는 워터웨이플러스의 자체 재원을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 장기적으로 워터웨이플러스의 자립기반이 갖추어지면 경인 아라뱃길 사업본부의 업무 중 핵심업무를 제외한 부대사업을 이양하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한국남부발전은 운전 및 유지보수 사업을 효율적으로 추진하기 위해 한국파워엔지니어링서비스를 설립하였다. 한국남부발전이 지분을 출자한 집단에너지사업과 풍력사업의 O&M 역무를 수행하고 민간발전사의 지원요청에 의한 O&M을 수행하고 있으나, 한국파워엔지니어링은 유지보수업무를 경쟁입찰이 아닌 수의계약으로 민간정비회사에게 위탁하고 있다. 산업부는 발전정비산업에 대하여 경쟁을 도입⁴⁸⁾하고자 1단계('13년~'17년)와 2단계('18년~)로 나누어 진행하고 있는데, 본 정책에 맞추어 한국파워엔지니어링은 유지보수업무를 민간정비회사에 위탁할 경우 경쟁입찰로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한국보건산업진흥원은 국내 의료기관의 해외진출을 지원하기 위해 코리아메디컬홀딩스를 설립하였으며, 주무부처인 보건복지부는 매년 10억원 정도의 보조금을 교부하고 있다. 그러나 한국보건산업진흥원의 의료해외진출지원단의 기능과 코리아메디컬홀딩스의 기능은 유사한 측면이 있으며, 의료기관이 해외진출을 시도할 경우 종합적인 지원체계 구축이 필요한 실정이다. 따라서 주무부처인 보건복지부는 한국보건산업진흥원과 코리아메디컬홀딩스의 통합 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

중소기업유통센터는 중소기업 제품 및 창의·혁신상품의 판로 확대를 위해 400억원을 차입하여 공영홈쇼핑을 설립하였으나, 중소기업유통센터의 수입구조를 감안할 때 상환가능성이 불투명한 실정이며 재무구조도 악화될 가능성이 있다. 또한

48) 산업부, 발전정비산업 경쟁도입 정책 시행

- '03~'05 : 한전기공(주) 하도급으로 민간정비업체 육성 추진
- '05~'12 : 민간정비업체 육성 및 경쟁도입 여건 진단 등
- '13~'17(1단계) : ('13~'15년) 발전설비 신규 도입설비(상응물량) 경쟁 발주 및 ('16~'17년) 발전회사 협력사별 500MW 수준 추가 경쟁 발주
- '18년~ (2단계) : 경쟁 확대를 전제로 2017년 이전에 방안 확정/시행

2011년에 이미 중소기업 제품 판로 확대를 위해 130억원을 차입하여 설립한 홈앤쇼핑의 경우 당초 설립취지와는 다르게 홈쇼핑사의 이익중심으로 운영되고 있다. 따라서 주무부처인 중소기업청은 홈앤쇼핑의 설립 취지가 달성될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으며, 중소기업유통센터는 공영홈쇼핑의 조속한 경영안정화 및 차입금 상환 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

5. 민간의 자본과 기술을 활용하는 경우 면밀한 사업성 검토 필요

발전자회사의 경우 사업다각화 및 수익성 확보 차원에서 집단에너지 사업에 진출하였으나, 일부 사례를 제외하고 대부분 모든 출자회사에서 당기순손실을 기록하고 있다. 이는 집단에너지사업의 구조적 문제에 기인한 측면도 있지만, 발전자회사가 출자 결정 당시 낙관적으로 사업수요를 예측한 측면도 있다. 따라서 발전자회사는 집단에너지사업의 사업타당성을 검토할 때 부동산경기와 관련된 열수요 예측과 같은 불확실한 전망에 대해서는 별도의 리스크헷지 방안을 마련할 필요가 있으며, 향후 사업다각화를 추진할 경우 사업타당성을 철저히 검토할 필요가 있다.

한국전력은 미래 핵심 성장동력으로 석탄가스화복합발전을 육성하기 위해 KEPCO-UHDE를 설립하였으나 지속적인 영업손실이 발생하고 있다. 이는 국제화석연료 가격 하락으로 경제성이 저하된 측면도 있지만, 한국전력이 출자를 결정할 때 사업수요를 과다하게 추정하고 예상수익률을 높게 산출한 측면도 있다. 따라서 한국전력은 사업성을 재검토하고 출자지분을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원, 「공공기관 자회사 등 운영실태」, 2008
- _____, 「공기업 재무 및 사업구조 관리실태」, 2013
- _____, 「감사결과 처분요구서-물류·관광 공공기관 출자회사 관리실태」, 2014
- _____, 「공공기관 경영관리실태(한국철도공사)」, 2014
- _____, 「에너지공기업 투자 특수목적법인 운영관리실태」, 2014
- _____, 「공공기관 경영관리실태(한전 및 발전자회사)」, 2015
- _____, 「한국전력공사 기관운영감사」, 2014
- 공정거래위원회, 「2015년도 업무보고-대·중소기업 간 불공정 거래 관행 개선을 통한 시장 경제질서 확립」, 2015.1
- 국민권익위원회, 「공공기관 등의 출자·출연기관 설립·운영 투명성 제고」, 2013.11
- 국회예산결산특별위원회, 「2013회계연도 결산 심사보고서」, 2014.10
- 국회예산정책처, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, 2013.5
- _____, 「2013회계연도 공공기관 결산 평가」, 2014.7
- 곽채기, 「공기업과 정부산하기관의 기관유형 분류체계 개편방안」, 한국공기업학회, 공기업논총, 제16권제1호, 2005
- _____, 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안-중앙정부(준정부기관·기타공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로」, 전국경제인연합회, 2009
- 곽채기·옥동석, 「공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안」, 2012 공공기관과 국가정책, 한국조세재정연구원, 2012
- (구)재정경제부 등, 「공공기관의 해외진출 활성화 전략」, 2008.1
- 기획재정부, 「공공기관 선진화 추진계획(5차)」, 2009.1
- _____, 「2008~2010년 공공기관 선진화 백서」, 2010
- _____, 「공공기관 통합공시 매뉴얼, 전자문서 작성지침」, 2016.3
- _____, 「2015년도 공공기관 경영평가편람」, 2015.9
- 김동건, 「비용편익분석」, 박영사, 2014
- 김준기, 「공기업 민영화정책의 평가와 향후 과제」, 한국행정학회, 한국행정학회 2001년도 춘계 학술대회 발표논문집, 2001

- _____, 「정부기능변화-정책수단을 중심으로」, 한국행정학회, 한국행정학회 2007년도 춘계 학술대회 발표논문집, 2007
- _____, 「공기업 정책론」, 문우사, 2014
- 김판석·홍길표·김완희, 「공공기관의 규모, 무엇이 문제인가」, 한국정책학회, 한국정책학회 2007년도 동계 학술대회 발표논문집, 2007
- 박진·허경선·조성봉, 「공공기관의 시장참여 기능 분석」, 한국조세재정연구원, 2013
- 성명재 외, 「공공기관 선진화를 위한 정책과제」, 한국조세재정연구원, 2009
- 양지숙, 「공기업의 사업영역 다각화 영향요인 연구: 조직의 이해관계 및 전략을 중심으로」, 학위논문(박사), 서울대학교, 2013
- 유훈, 「공기업론」, 법문사, 2008
- 윤성식, 「공기업론」, 박영사, 1995
- 이원희·라영재, 「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」, 한국조세재정연구원, 2015
- 이주경, 「공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가」, 한국행정학회 춘계학술발표논문집, 한국행정학회, 2013
- 전정희 의원실 국감질의서, 「중기청 및 소관기관」, 2014.10
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 한국정책과학회보 제11권 제4호, 2007
- 한국공기업학회, 「공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발(연구용역)」, 기획재정부, 2008
- 한국에너지공단, 「2015 집단에너지사업 편람」, 2016
- 한국조세재정연구원, 「2015 공공기관과 국가정책」, 2015
- _____, 「2014 공공기관과 국가정책」, 2014

사업평가 16-13

공공기관 출자회사 운영실태 평가

발간일 2016년 7월 29일
발행인 김준기 국회예산정책처장
편 집 사업평가국 공공기관평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 성지문화사 (tel 02·2273·5090)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)

ISBN 978-89-6073-935-2 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

