

2017년도 공공기관 정부지원사업 평가



2017년도 공공기관 정부지원사업 평가

총괄 | 고기석 사업평가국장

기획·조정 | 박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 모주영 공공기관평가과 사업평가관

변재연 공공기관평가과 사업평가관

전수연 공공기관평가과 사업평가관

안옥진 공공기관평가과 사업평가관

나유성 공공기관평가과 사업평가관보

지원 | 엄상미 공공기관평가과 행정실무원

정혜진 공공기관평가과 자료분석지원요원

「2017년도 공공기관 정부지원사업 평가」는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 사업평가국 공공기관평가과 | 02) 788 - 4834 | peb5@nabo.go.kr

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

2017년도 공공기관 정부지원사업 평가

2016. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심사(2016. 10. 24)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

2016년 10월 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정되어 운영되고 있는 321개 기관에 대한 2017년도 정부지원 예산안은 52.1조원으로 정부 총지출 예산안 400.7조원의 13.0%에 해당하는 규모입니다.

공공기관 정부지원 예산은 정부가 직접 수행하기 어렵지만 국가적으로 반드시 제공되어야 할 재화 및 서비스를 생산·공급하기 위해 공공기관에 지원되는 예산으로 출연금, 출자금, 보조금 등이 있습니다. 한정된 국가재원의 효율적 사용을 위해 정부 예산이 꼭 필요한 곳에 지원되고 있는지를 분석하는 것은 예산낭비를 방지하고 재정의 건전성 강화를 위해서 반드시 필요합니다.

본 보고서에는 수지차 보전기관의 예산편성 실태, 공공기관 정부배당의 적정성, 은행형 금융공공기관의 재무건전성, 공기업 예산제도 및 공공기관 예비타당성조사 운영실태 등 다양한 현안에 대하여 중점 평가하였습니다. 또한 국토개발, 사회·문화, 농림수산식품, 교통·에너지 등 주요 분야별로 개별공공기관에 대한 정부지원 사업의 적정성도 평가하였습니다.

평가 결과, 수지차 보전기관에 대한 지정기준이 불명확하고 실효성이 미흡하므로 선정기준을 체계화하고 보전금 규모를 합리적으로 산정할 필요가 있다는 점을 제시하였습니다. 또한, 은행형 금융공공기관의 경우, 특정기업에 대한 여신이 집중되어 재무건전성이 악화되고 있으므로, 부실 여신에 대한 책임 소재를 규명하고 자본 확충시 추가적으로 발생할 수 있는 부실가능성에 대비하여야 한다는 점도 제시하였습니다.

본 보고서가 국회의 2017년도 예산안 심의 과정에서 유용하게 활용될 수 있기를 바라며, 국가 재정의 건전성 및 효율성을 제고하는 데 일조할 수 있기를 바랍니다.

2016년 10월

국회예산정책처장 김 준 기

차 례

요 약/ 1

I. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개요/ 33

- 1. 공공기관 지정 현황 33
- 2. 공공기관의 예산 편성 절차 36
- 3. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개황 37

II. 중점 평가/ 41

- 1. 수지차 보전기관 예산편성의 적정성 평가 41
 - 가. 문제제기 41
 - 나. 2017년도 수지차 보전기관 현황 42
 - 다. 수지차 보전기관 선정 기준의 체계화명확화 필요 45
 - 라. 수지차 보전금 규모 산정의 합리성 제고 필요 54
- 2. 공공기관 정부배당과 정부수입예산의 적정성 평가 57
 - 가. 문제제기 57
 - 나. 정부출자수입 예산안 현황 57
 - 다. 정부배당 현황 59
 - 라. 정부배당 확대 가능 대상기관의 배당 확대 검토 필요 64
 - 마. 연례적인 정부출자수입 예산 과소계상 개선 등 적정 예산안 작성 필요 71
 - 바. 배당성향 목표치의 타당성·신뢰성 제고 필요 75
 - 사. 개별 기관 이익금 처리의 효율성 제고를 위한 규정정비 필요 76
- 3. 은행형 금융공공기관 정부지원사업 평가:
한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로 83
 - 가. 문제제기 83
 - 나. 한국산업은행과 한국수출입은행의 재무건전성 악화 83
 - 다. 한국산업은행의 주식 익스포져 리스크에 따른 BIS비율 하락 가능성 대응 필요 92
 - 라. 은행형 금융공공기관에 대한 정부 현물출자 시 국회 사전 동의 검토 필요 94
 - 마. 부실 여신에 대한 책임 소재 규명 필요 97

4. 공기업 수입·지출 예산 심의의 실효성 평가	99
가. 문제제기	99
나. 공기업 수입·지출 예산 및 예산제도 현황	100
다. 공기업 예산정보의 투명성 확보 방안 필요	105
라. 수입 및 지출계획서의 충실한 기재 및 국회 제출 방안 검토 필요	109
5. 공공기관 예비타당성조사제도 운영실태 평가	116
가. 문제제기	116
나. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사제도 개요	116
다. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 사후관리 필요	119
라. 사업규모 적정성 조사의 엄밀한 수행 필요	124
마. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 소요기간 단축 필요	127
바. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 평가방법 개선 필요	129

III. 분야별 평가/ 137

[국토개발 분야]

1. 한국토지주택공사의 뉴스테이 사업 평가	137
가. 사업 현황	137
나. 뉴스테이 사업의 공공임대주택 부지매각 최소화 필요	138
다. 한국토지주택공사 보유토지 공모방식 수익률의 상대적 과다 개선 필요	143
2. 한국수자원공사 중장기 재무관리계획 평가	146
가. 사업 현황	146
나. 한국수자원공사 지원사업 예산안 편성의 정확성 강화	146
다. 물 관리·공급 등 고유목적사업의 투자관리 강화	148
3. 인천항만공사 국제여객터미널사업 평가	152
가. 사업 현황	152
나. 국제여객터미널 사업규모 조정 방안 검토 필요	153
다. 기존 제1, 2 국제여객터미널 활용방안 조기 수립 필요	159

[사회·문화 분야]

1. 국민건강보험에 대한 국고지원 예산 분석	167
가. 사업 현황	167
나. 국민건강보험에 대한 국고지원 규정 정비 필요	168
2. 국민연금 크레딧 제도 평가	172
가. 사업 현황	172
나. 사후정산에 대한 법적 근거 마련 필요	174
다. 출산크레딧에 대한 국고부담비율 상향 조정 방안 검토 필요	175
라. 세대간 형평성 제고를 위한 사전적립방식 전환방안 검토 필요	176
3. 국가평생교육진흥원의 K-MOOC사업 운영 실태 평가	179
가. 사업 현황	179
나. 예산효율성 제고를 위한 사업 재검토 필요	180
다. 지속적 국고지원 필요성 및 기관의 특성을 고려한 예산편성 필요 ..	184
4. 한국콘텐츠진흥원의 게임산업 육성사업 추진실태 및 성과 평가	186
가. 사업 현황	186
나. 게임산업 육성 사업예산 증가에 따른 사업계획의 충실성 강화 필요 ..	188
다. 게임산업 육성 사업 성과관리 강화 필요	189

[농림·수산·식품 분야]

1. 한국농어촌공사 농지관리기금 운영실태 평가	195
가. 사업 현황	195
나. 농지관리기금의 여유자금내부지출 운용 과다 개선 필요	196
다. 농지관리기금 사업의 성과관리 강화 필요	199
2. 한국농수산물유통공사 유통·수출사업 평가	205
가. 사업 현황	205
나. 농산물 유통구조 개선을 위한 투자 및 성과 제고 노력 필요	206
다. 수출진흥 사업의 성과 향상을 위한 정책개선 필요	212
3. 한국마사회 말산업 육성 실태 평가	217
가. 사업 현황	217
나. 말산업에 대한 투자실적 제고 및 관리 강화 필요	217
다. 장외발매소 위주의 경마사업 매출계획 개선 필요	221

[교통·에너지 분야]

1. 교통 SOC 건설 정부지원사업 평가	227
가. 사업 현황	227
나. 한국도로공사 고속도로 건설비 세출구조 조정 및 출자범위규모 명확화 필요	228
다. 한국철도시설공단 고속철도 부채의 종합적근본적 감축 방안 검토 필요	234
2. 교통 SOC 공익서비스(PSO)보상사업 실태 분석	243
가. 사업 현황	243
나. 한국철도공사 PSO 보상에 대한 객관적 보상기준 마련 필요	243
다. 한국도로공사 고속도로 공익서비스(PSO) 보전 규정 준수 필요	248
3. 교통 SOC 공공기관 중장기재무관리계획 및 부채감축 방안 실태 분석	252
가. 사업 현황	252
나. 한국도로공사 중장기재무관리계획의 준수 필요	254
다. 한국철도시설공단 부채감축의 실행가능성 확보 필요	260
4. 에너지복지사업 평가	264
가. 사업 현황	264
나. 지원대상간 형평성 제고를 위한 사업설계 개선 필요	266
다. 연탄위주 저소득층 에너지원 전환 지원 및 유인체계 마련 필요	268
[별 첨]. 2016년 10월 기준 공공기관 지정 현황	272

요약

전체 요약

- 「2017년도 공공기관 정부지원사업 평가」는 출연·출자·보조·융자 등의 형태로 지원을 받는 공공기관의 2017년도 사업과 중장기 재무관리계획 평가 등을 통해 해당기관에 대한 예산지원의 적정성을 평가
 - 321개 공공기관에 대한 2017년도 정부지원 예산안 규모는 52.1조원으로, 정부 총지출 예산안 400.7조원의 13.0%에 해당하는 금액
- 수지차 보전기관의 예산편성 실태, 공공기관 정부배당의 적정성, 은행형 금융공공기관의 재무건전성, 공기업 예산제도 및 공공기관 예비타당성조사 운영실태 등 다양한 현안에 대하여 중점 평가를 수행
 - 수지차 보전기관에 대한 지정기준이 불명확하고 실효성이 미흡하므로 선정기준을 체계화하고 보전금 규모를 합리적으로 산정할 필요
 - 공공기관 정부배당의 경우, 연례적으로 정부출자수입 예산이 과소계상되고 있어 개선이 필요하고, 개별 기관의 이익금 처리 규정을 개정할 필요
 - 은행형 금융공공기관의 경우, 특정기업에 대한 여신이 집중되어 재무건전성이 악화되고 있으므로, 부실 여신에 대한 책임 소재를 규명할 필요가 있으며, 한국산업은행은 주식 위험가중자산 산정 관련 경과규정 시한 종료로 BIS비율 하락 가능성이 있으므로 향후 이를 고려할 필요
 - 공공기관 예비타당성조사의 경우, 타당성이 미흡한데도 사업이 추진되거나 면제받은 사업의 성과가 부진할 우려가 있어 예비타당성조사 사후관리를 강화하고 사업규모 적정성 조사를 엄격하게 수행할 필요
- 국토개발, 사회·문화, 농림수산식품, 교통·에너지 등 주요 분야별로 사업·예산규모가 큰 기관, 공공기관 기능조정 기관 등을 중심으로 개별 공공기관에 대한 정부지원사업의 적정성을 평가
 - 한국토지주택공사가 참여하는 뉴스테이 사업의 경우, 민간사업자가 상대적으로 적은 자본을 투자하면서도 높은 수익을 가져가는 구조인데 다른 방식과 형평성을 맞추어 개선 필요
 - 국민연금 크레딧 제도에서 출산크레딧의 경우, 기금부담비율이 상대적으로 높아 연금가입자 부담을 증가시키고 책임준비금 적립에 지장을 초래하므로 국고부담비율을 상향 조정하는 방안 검토 필요

요 약

I. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개요

1. 공공기관 지정 현황

- 2016년 10월 현재, 공공기관으로 지정되어 있는 기관은 총 321개임.
 - 공기업 30개, 준정부기관 89개, 기타공공기관으로 202개 기관이 지정됨.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조에 따른 공공기관 예산 편성
 - 공기업·준정부기관의 기관장이 예산안을 편성하여 이사회에 제출하면, 이사회회의 의결로 예산을 확정함.
 - 확정 예산은 기획재정부장관, 주무기관의 장 및 감사원장에게 보고해야 함.

2. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개황

- 2017년도 공공기관에 대한 정부지원 예산안 규모는 2016년 53.4조원 대비 1.3조원 감소한 52.1조원으로 집계되었음.
 - 지원방식별로 살펴보면, 출연금 22.6조원, 보조금 6.5조원, 출자금 3.5조원, 융자금 7.2조원, 기타 정부로부터 이전수입이 12.3조원임.

2017년도 지원 유형별 공공기관 정부지원 예산안 현황

(단위: 조원, %)

	2016예산(추경)	2017 정부안	비중	증감액
정부출연금	23.2	22.6	43.3	-0.6
정부보조금	6.8	6.5	12.5	-0.3
정부출자금	3.2	3.5	6.7	0.3
융자금	8.2	7.2	13.8	-1.0
정부로부터 기타 이전수입	12.0	12.3	23.6	0.3
합계	53.4	52.1	100.0	-1.3

자료: 각 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

II. 중점 평가

1. 수지차 보전기관 예산편성의 적정성 평가

- 수지차 보전기관이란 기관의 지출예산 총액에서 기관 운영으로 발생하는 자체수입 예산을 차감한 나머지 부분을 정부가 지원하는 기관을 의미함.
 - 수지차 보전기관 제도는 국가 예산을 절감하기 위한 목적에서 운용되는 예산편성 기법이며, 별도의 법적 근거가 존재하지 않음.
 - 2017회계연도 정부 예산안 기준, 63개 기관이 수지차 보전기관으로 지정됨.
 - 63개 수지차 보전기관의 2017회계연도 총 예산 규모는 2조4,059억원으로 2016년 대비 1,384억원 증가
- 수지차 보전기관 선정 기준의 체계화·명확화 필요
 - 기획재정부는 ① 기관의 자체수입이 존재하고, ② 출연·보조의 법적 근거가 있으며, ③ 매년 인건비·경상비 등을 국고에서 지원받는 기관 중 ④ 정책적 필요성에 따라 지정한다고 수지차 보전기관의 지정 기준을 설명함.
 - 그러나 현재의 지정 기준은 불명확하고 실효성이 부족하여 정책적 필요성에 따라 선별적으로 기관마다 다르게 적용되는 문제가 있음.
 - 예술의전당의 경우 수지차 보전기관 지정이 기준에 따라 일관적으로 이루어지지 않고 기관에 따라 선별적으로 이루어지고 있음을 보여주는 사례임.
 - 「문화예술진흥법」에 따라 보조금을 지원받는 문화예술단체 16개 기관 중 예술의전당만 수지차 보전기관으로 신규 지정되어 예산을 편성함.
 - 한국국제보건의료재단은 자체수입 판단에 대해 보다 세부적인 기준이 필요함을 보여주는 사례임.
 - 사회복지공동모금회의 후원금은 매년 편차가 크고 사용이 제한적이기 때문에 이를 기관의 자체수입으로 판단하여 수지차 보전방식으로 예산을 편성하는 경우 매년 수입 추계가 부정확하여 기관의 고유 업무 수행의 안정성이 약화되는 문제가 발생할 수 있음.

- 한국광해관리공단은 인건비·경상비의 국고 지원 여부가 수지차 보전기관의 지정 요건으로 실효성이 부족하다는 것을 보여주는 사례임.
 - 한국광해관리공단은 석연탄 가격 합리화 및 정부 보조금 축소라는 정책적 필요성에 따라 수지차 보전기관으로 지정됨.
 - 이전까지 한국광해관리공단은 인건비·경상비를 자체수입으로 충당해왔다는 점에서 수지차 보전기관의 요건에 해당하지 않음에도 불구하고, 정책적 필요성에 따라 관련 사업 예산의 편성이 변경되면서 인건비·경상비 등을 출연금으로 지원받게 된 것임.
- 향후 예산 절감을 통한 예산 운용의 효율성 제고라는 제도의 목적과 수지차 보전기관의 안정적인 업무 수행 필요성을 고려하여 지정 기준을 체계적이고 명확하게 구성할 필요가 있음.
 - 자체수입을 고려할 때에는 수입의 발생이 안정적이며 예측가능한지, 수입의 규모가 매년 일정 금액 또는 비율 이상인지 그리고 해당 수입이 기관의 일반 재원으로 사용가능한지 등에 관해 보다 세부적인 기준을 마련할 필요가 있음.
 - 또한, 인건비·경상비 기지원 여부에 관계없이 정부로부터 예산을 매년 지원받는 기관에 대해서 지정 기준을 일관성 있게 적용할 필요가 있음.

□ 수지차 보전금 규모 산정의 합리성 제고 필요

- 결산잉여금이 과다하게 나타나는 등 예·결산의 불일치는 당해 회계연도 예산 배분의 효율성 측면에서 바람직하지 않음. 또한, 집행지침에 근거하여, 기획재정부와의 협의 절차를 거쳐 결산잉여금을 당해 연도 사업비로 사용하는 것은 국회의 예산확정 취지에 부합하지 않는 측면이 있음.
 - 일부기관의 경우 결산잉여금을 해외농장 관리비 및 출장비, 법인세 납부(한국국제협력단), 사택관리(국방기술품질원), 지방세 이전차입 상환(한국가스안전공사), 부가세 차입이자(한국환경공단) 등에 사용한 것으로 확인됨.
- 기관의 입장에서는 자체수입을 과소계상하거나 사업비를 과다계상할 유인이 항상 존재하므로, 결산 대비 기관의 자체수입 요구가 적정했는지, 자체수입 발굴 및 증액의 노력이 있었는지를 검토하여 예산 및 평가 상 인센티브를 제공하는 등 유인체계를 구축하는 방안을 고려할 필요가 있음.

2. 공공기관 정부배당과 정부수입예산의 적정성 평가

- 일반회계, 특별회계 및 기금에서 2017년 1조1,231억원의 출자수입 예산안 편성
 - 「국유재산법」상 정부배당 대상기업은 36개 기관이며, 2017년 예산안은 2016년 예산 9,127억원에서 2,104억원 증가한 것이나, 2016년 실제 출자수입 징수 결정액 1조2,245조원과 비교할 때는 1,014억원 부족한 것임.

- 한국공항공사와 주택도시보증공사 등 일부 정부배당 대상 기업의 배당 확대 검토 필요
 - 한국공항공사는 국내 공항의 독점적 영업에 따른 매출 증가 등에 따라 순금융자산이 증가하고 있으며, 향후 투자금액 또한 영업활동을 통해 유입되는 현금으로 충당 가능할 것으로 예상되므로 정부 배당의 추가 확대 고려 필요
 - 한국공항공사의 순금융자산은 2011년 2,872억원에서 2015년 5,482억원으로 2,610억원 증가함.
 - 주택도시보증공사는 독점적으로 수행하는 주택에 대한 분양보증 업무 등의 지속적인 영업수입 증가로 누적된 순금융자산이 2015년 말 현재로 4.5조원이며, 이익금의 추가 배당을 적극 고려할 필요가 있음.
 - 주택도시보증공사의 순금융자산은 2011년 말 3.2조원에서 2015년까지 1.3조원 증가
 - 주택도시보증공사의 2015년 배당성향 21.6%는 일반회계 정부배당 대상 기업의 평균배당성향 28.2%에 비해 현저하게 미달함.

- 연례적인 정부출자수입 예산 과소계상 개선 필요
 - 2014년 이후 최근 3년간 기획재정부 일반회계와 각 주무부처의 특별회계·기금의 정부출자수입 예산은 결산에 비해 대부분 과소계상 되었으며, 그 차이 또한 2014년 961억원에서 2016년 3,118억원으로 점차 확대되고 있음.
 - 이는 정부출자수입 예산을 보수적으로 편성함으로써, 향후 세외수입의 부족 가능성에 대비한다는 측면도 있을 수 있으나, 해당 차이가 점차 확대되는 추세를 보이는 바, 보다 정확하게 예산안을 편성할 필요가 있음.

- 기획재정부와 특별회계·기금의 각 주무부처 간 정부출자수입 예산안 편성 근거 일치 필요
 - 한국토지주택공사와 한국공항공사의 경우 일반회계와 특별회계·기금이 동시에 지분을 갖고 있으나, 기획재정부와 국토교통부가 서로 다른 기준을 적용하여 예산안을 편성하고 있음.
 - 특별회계·기금에 대하여도 기획재정부와의 협의를 통해 각 기관의 배당계획 기초자료 등을 근거로 정확한 예산안 편성 필요

- 정부출자기관 배당성향 목표치의 타당성·신뢰성 제고 필요
 - 정부는 2016년 평균배당성향이 30.3%로, 중기 배당성향 목표치인 28.0%를 2.3%p초과한 것으로 발표하였으나, 이는 기존의 평균배당성향 산정 기준과 다른 기준을 적용한 것으로, 기존과 동일 기준 적용 시 평균배당성향은 21.7%로 목표치에 6.3%p미달함.
 - 정부는 2015년까지 가중평균방식으로 평균배당성향을 산정하였으나, 2016년은 단순평균방식을 적용함.
 - 기간별 비교가능성 확보와 정부발표 정책 및 통계의 신뢰성 확보를 위해서는 일관된 기준의 지속적 적용 필요

- 개별 기관 이익금 처리의 효율성 제고를 위한 규정 정비 필요
 - 한국토지주택공사, 한국농수산물유통공사 등 일부 공공기관의 경우 사업 확장적립금 등의 임의적립금 적립을 국고납입에 우선하거나, 이익준비금을 상법상 적립한도 보다 과다하게 적립함으로써 이익금의 내부 유보를 통한 사업규모 확대를 우선적으로 추진하는 경향이 있음.
 - 과도한 이익금의 내부 적립은 공공기관의 불필요한 사업확장의 계기가 될 수 있으며, 사내 복지 등으로 전환될 경우 공공기관의 비효율을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있음.
 - 각 기관별로 적정내부유보금 수준에 대한 과다적립 여부 등을 검토하여 이익금 처리와 관련한 개별 법 규정을 개정하는 것을 고려할 필요가 있음.

3. 은행형 금융공공기관 정부지원사업 평가: 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로

- 조선·해운업의 경영여건 악화로 한국산업은행과 한국수출입은행의 재무건전성이 급격히 악화됨.
 - 한국수출입은행, 한국산업은행, 중소기업은행의 3개 은행형 금융공공기관과 상업금융기관간의 평균 고정이하여신비율 차이는 2011년 -0.02%p에서 2016년 6월 2.92%p로 급격히 확대됨.
 - 한국수출입은행과 한국산업은행의 2016년 6월 말 부실채권 비율은 각각 4.34%와 6.15%로 최근 10년간 가장 높은 수준임.
 - 한국수출입은행의 2016년 6월 말 부실채권 중 75.6%(4.1조원)가 조선·해운업 관련이며, 한국산업은행의 경우 60.6%(4.8조원)임.
 - 2016년 6월 말 반기 기준으로 한국수출입은행에서 9,397억원, 한국산업은행에서 2,037억원의 당기순손실이 발생하였으며, 두 기관의 당기순손실 합계는 1조1,434억원에 이룸.

은행형 금융공공기관의 재무건전성 지표

(단위: %, %p)

		2011 (e)	2012	2013	2014	2015	2016.3.	2016.6. (f)	증감 (f-e)
고경 이하 여신 비율	수출입은행	0.65	0.66	1.51	2.02	3.24	3.35	4.34	3.69
	산업은행	1.64	1.59	3.07	2.49	5.68	6.70	6.15	4.51
	기업은행	1.48	1.39	1.38	1.40	1.31	1.43	1.35	-0.13
	평균(a)	1.26	1.21	1.99	1.97	3.41	3.83	3.95	2.69
	상업금융기관(b)	1.28	1.28	1.70	1.39	1.14	1.12	1.03	-0.25
	차이(a-b)	-0.02	-0.07	0.29	0.58	2.27	2.71	2.92	-
BIS 비율	수출입은행	10.63	11.61	11.60	10.50	10.04	9.90	9.70	-0.93
	산업은행	15.25	15.01	14.64	13.67	14.16	14.34	14.73	-0.52
	기업은행	11.70	12.37	12.30	12.39	12.51	12.25	12.56	0.86
	평균(c)	12.53	13.00	12.85	12.19	12.24	12.16	12.33	-0.20
	상업금융기관(d)	14.27	14.81	15.24	14.88	14.69	14.85	15.31	1.04
	차이(c-d)	-1.74	-1.81	-2.39	-2.69	-2.45	-2.69	-2.98	-

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템, 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 한국수출입은행과 한국산업은행의 대우조선해양(주)에 대한 여신 집중으로 재무건전성 악화 우려
 - 대우조선해양(주)에 대한 2016년 6월 말 현재 대출·보증 잔액은 한국수출입은행이 9.6조원(총 여신의 7.7%), 한국산업은행이 4.5조원(총 여신의 3.5%)임.
 - 대우조선해양(주)의 여신은 현재 두 기관에서 자산건전성 분류 상 ‘정상’ 바로 아래 단계인 ‘요주의’로 분류되어 있으며, 이에 대하여 한국수출입은행은 7,773억원, 한국산업은행은 5,853억원의 대손충당금을 설정함.
 - 관련 회계감사법인은 대우조선해양(주)에 대하여 2016년 6월 기준으로 계속기업으로서의 존속능력이 의문시 되는 불확실성이 존재한다고 언급함.

- 한국산업은행의 주식 익스포저 리스크에 따른 BIS비율 하락 가능성 대응 필요
 - 「은행업감독업무 시행세칙」상 관련 경과규정의 2017년 말 시한 종료 시, 한국산업은행은 주식 익스포저에 대하여 현재의 표준방법에서 내부등급법으로 산정 방법을 변경하여야 함.
 - 이 경우 2016년 6월 말 기준으로 신용위험가중자산은 46.3조원 증가하며, 따라서 BIS비율은 14.73%에서 12.15%로 2.58%p 감소하므로, 향후 국책은행 자본 확충 방안 등 마련 시 이와 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

- 은행형 금융공공기관에 대한 정부 현물출자 시 국회 사전 동의 검토 필요
 - 3개 은행형 금융공공기관에 대한 2006~2016년간의 총 정부 출자 금액 10.8조 원 중 59.3%인 6.4조원이 주식 등 현물출자이며, 현물출자는 현재 「국가재정법」상 예산총계주의의 예외로 인정하여 별도의 국회승인을 필요로 하지 않음.
 - 금융공공기관과 같이 자본확충을 통한 추가 채권 발행으로 신규 정책 자금 지원이 이루어지는 경우, 추가 여신이 확대되고, 이는 추가적인 부실로 연결될 가능성이 있으므로 현물출자 시 국회의 사전 동의를 검토할 필요가 있음.

- 부실 여신에 대한 책임 규명 소재 규명 필요
 - 조선·해운업과 관련한 대규모 부실 발생과 이에 따른 추가 자금이 소요되는 상황에서, 책임 소재가 규명되지 않고 있음.

- 관련 주무부처와 각 금융공공기관에서 금융지원 각 단계의 의사결정주체를 공개하고, 의사결정주체가 부실 및 손실 등에 대한 책임을 부담할 수 있도록 유인할 필요가 있음.

4. 공기업 수입·지출 예산 심의의 실효성 평가

□ 공기업 수입·지출 예산 현황

- 30개 공기업의 2016년 총수입 현황을 살펴보면 총 221조3,310억원으로 이중 정부의 직·간접 지원 수입은 173조5,078억원이며, 자체수입은 47조8,232억원임.
 - 정부간접지원액은 172조7,587억원으로 독점수입, 부대수입, 사업수입, 위탁수입으로 구성되며, 각각 9조1,135억원, 4조6,858억원, 156조7,733억원, 2조1,861억원이며, 정부직접지원액은 7,491억원으로 보조금, 부담금으로 구성되며, 각각 7,286억원, 204억원임.
 - 자체수입은 47조8,232억원으로 차입금, 출자금, 부대수입, 기타, 기타사업수입 등으로 구성되는데, 각각 31조5,970억원, 3조9,592억원, 5,347억원, 10조8,460억원, 8,862억원임.
- 30개 공기업 2016년 총지출은 222조9,050억원이며, 세부적으로 사업비 151조717억원, 차입금상환 32조3,728억원, 기타 24조7,126억원, 인건비 8조4,736억원, 경상운영비 6조2,743억원 순으로 지출예산을 편성

□ 공기업 예산정보의 투명성 확보 방안 필요

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조제1항(경영공시), 제12조(통합공시)에 따라 공기업은 예산정보를 공시하고 있음.
- 공기업의 수입·지출의 개괄적인 현황, 부문별 사업의 예산규모, 전체 예산의 월말 집행현황 등 개략적인 정보에 불과해, 현재 공개되는 자료로는 공기업이 현재 수행중인 사업에 대해서 정확히 파악할 수 없는 실정
- 향후 공기업의 전체 예산에 대한 설명과 주요사업에 대한 설명, 사업별 수입과 지출 내역 등 예산관련 정보를 공공기관 경영정보시스템에 추가로 공개하여 공기업의 예산 투명성과 책임성을 강화하는 방안에 대해 적극 검토할 필요

- 다만 공기업의 경우 기업 비밀 등의 사유로 적극적으로 공개하지 못하는 경우가 있으므로, 이에 대해서는 제한적 공개 등에 관한 지침을 마련해 공개하는 방안을 고려할 필요

- 수입 및 지출계획서의 충실한 기재 및 체계적인 관리 방안 검토 필요
 - 국회 기획재정위원회에서는 2011년 국정감사 시 기획재정부에 공기업·준정부기관의 예산서가 비목별뿐만 아니라 사업별(프로그램별)로 구분되고, 단가·수량 등의 산출내역이 표시될 수 있도록 개선방안을 검토할 것을 시정·처리요구
 - 기획재정부는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 공공기관이 예산서를 제출할 때 첨부서류로 수입 및 지출계획서를 작성하도록 요구하고 있으나, 수입 및 지출계획서가 충실하게 기재되지 못하고 있음.
 - 30개 공기업의 수입 및 지출계획서를 검토한 결과, 수입 및 지출계획서 미작성 및 미공개, 수입사업·지출사업 설명서 미기재 등 문제점 발견
 - 기획재정부는 수입 및 지출계획서가 적정하게 작성되는 것을 관리 감독하는 한편 개별 공기업·준정부기관의 수입 및 지출계획서를 체계적으로 관리하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.
- 공기업 예산의 국회 보고절차 신설 및 수입·지출계획서 제출 검토 필요
 - 공기업의 부채규모는 공공기관 중장기재무관리계획 작성, 공공기관 정상화 대책(부채감축)의 추진에도 불구하고 2011년 말 328.7조원에 비해 2015년 말 현재 36.2조원이 증가한 364.9조원에 달하고 있음.
 - 국회에서 심의되는 공기업 정부지원 예산안은 정부의 예산서 내에 포함되어 있는 예산만으로 한정되며, 2016년도 예산 중 공기업에 대해 정부가 직접 지원하는 규모를 집계한 결과 국회의 예산 심의 시 논의되었던 예산은 전체 221조3,310억원의 0.34%인 7,491억원에 불과
 - 공기업 예산편성의 투명성과 책임성을 강화하는 측면에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정하여 이사회 의결로 확정된 공기업 예산서와 첨부서류인 수입·지출계획서를 국회 소관 상임위원회에 보고하는 방안을 검토할 필요가 있음.

5. 공공기관 예비타당성조사제도 운영실태 평가

- 2011~2016년까지 공공기관 사업 64개에 대해 예비타당성조사를 실시
 - 2011~2016년까지 예비타당성조사 자문회의에서 예비타당성조사 실시대상 사업으로 선정된 118개 사업 중 64개(54.2%)는 예비타당성조사를 완료했으며, 16개(13.6%)는 조사철회, 27개(22.9%)는 조사 중임.

- 총사업비 관리제도 개선 필요
 - 재정사업은 예비타당성조사와 타당성재조사가 모두 법적 근거를 갖고 있는 반면, 공공기관 사업은 예비타당성조사만 법적 근거를 갖고 있을 뿐 타당성재조사는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거하고 있음.
 - 총사업비의 증가 뿐 아니라 수요감소나 가격하락 등으로 사업의 수익성이 불분명해지는 경우에도 타당성재조사를 실시하도록 요건을 강화할 필요
 - 기획재정부와 주무부처는 공공기관의 「수입·지출 계획서」에 대한 면밀한 관리와 검토를 통해 총사업비 관리와 타당성재조사의 실효성을 제고할 필요

- 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 사후관리를 통한 실효성 제고 필요
 - 한국토지주택공사가 총사업비 1,829억원 규모로 추진하고 있는 첨단산업단지조성사업 중 1개 사업은 예비타당성조사 결과 AHP 종합점수가 0.5 이하가 나왔음에도 불구하고 사업을 추진하고 있음.
 - 한국토지주택공사는 AHP 점수가 사업미시행 권고라기보다는 사업추진 여부를 신중하게 판단해야 하는 회색영역에 해당하며, 사업의 마스터플랜 수립용역을 통하여 사업계획을 보완하여 진행하고 있다고 설명
 - 예비타당성조사 제도의 실효성을 제고하기 위해 기획재정부와 주무부처는 예비타당성조사 결과 이후의 사후관리를 통해 해당 사업의 타당성을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요

□ 예비타당성조사 면제 사업에 대해 실시하는 사업규모 적정성 조사를 엄격하게 수행할 필요

- SJA Jeju 국제학교 건설사업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 개정되기 전인 2013년 7월 제주특별자치도지원위원회¹⁾의 심의·의결을 추진 근거로 하여 예비타당성조사를 면제받음.
- 제주국제도시개발센터의 자회사인 해울이 운영하고 있는 기존의 제주국제학교의 정원 충원률은 71.8% 수준이며, 해울은 매년 당기순손실을 기록하고 있고 자산보다 부채가 더 많아 자본잠식인 상황
- 동 사업에 대한 사업규모 적정성 조사의 수요추정 과정에서 잠재적 수요 중 제주국제학교를 선택할 비중, 잠재적 수요가 충분함에도 불구하고 이미 존재하는 3개의 제주국제학교의 정원 충원률이 낮은 이유, 잠재적 수요자가 기존의 제주국제학교를 선택하지 않은 반면 SJA Jeju 국제학교를 선택할 것이라고 판단한 근거 등에 대해 분석하지 않는 등 수요추정의 엄밀성이 미흡
- 공공기관의 예산효율성 제고를 위해 예비타당성조사 면제사업에 대해 사업규모 적정성 조사를 보다 엄격하게 수행할 필요

□ 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 소요기간 단축 필요

- 예비타당성조사를 수행하는데 공공기관이 예비타당성조사를 의뢰한 날부터 결과보고서를 접수받기까지 평균 9.9개월 소요
- 특히, 해외사업의 경우 외부로 위탁을 주는 연구용역 금액이 큰 경우가 많아 수의계약 형식으로 진행되지 않고 경쟁입찰 형식으로 진행되어 의뢰일~착수일까지만 2.2개월 소요
- 해외사업을 평가할 수 있는 역량이 되는 기관이 한정적임을 고려하여, 해외사업 용역발주 절차의 간소화를 포함한 공공기관 예비타당성조사 소요기간 단축방안을 강구할 필요

1) 제주특별자치도지원위원회는 「제주특별자치도 설치 및 제주자유도시 조성을 위한 특별법」 제7조에 의하여 설치되었으며, 국무총리를 위원장으로 하며 각 중앙행정부처의 장 등으로 구성되어 있다.

Ⅲ. 분야별 평가

[국토개발 분야]

1. 한국토지주택공사의 뉴스테이 사업 평가

- 정부와 한국토지주택공사는 민간과 공공이 공동투자한 리츠를 활용하여 중산층이 안정적으로 거주할 수 있는 뉴스테이 사업을 시행중
 - 한국토지주택공사는 뉴스테이의 4가지 방식 중에서 한국토지주택공사 보유 토지공모 방식과 공급촉진지구 지정방식을 통해 사업에 참여
 - 2015~2017년간 총 15만호의 사업계획 중에서 한국토지주택공사는 전체의 절반에 해당하는 7.4만호의 뉴스테이 사업을 추진

- 뉴스테이 사업의 공공임대주택 부지매각 최소화 필요
 - 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 경우, 2016년 9월까지 총 6차에 걸쳐 16개 지구에 대한 민간사업자 선정을 완료하였고, 이중 분양이 목적이었던 지구가 14개, 공공임대가 1개, 민간임대가 1개 였음.
 - 우리나라의 장기공공임대주택 비중(5.9%)은 주요 선진국(11~13%)에 비해 낮은 수준이며, 최근 공공임대주택 공급에 있어서 한국토지주택공사의 비중이 2006년 87%에서 2015년 73%로 낮아지고 있는 실정임.
 - 향후 서민·저소득층의 주거안정을 위한 공공임대 주택부지를 매각하여 중산층을 위한 뉴스테이 사업에 활용하는 것은 바람직하지 않으며 최소화 필요

- 한국토지주택공사 보유토지 공모방식 수익률의 상대적 과다 개선 필요
 - 정부는 뉴스테이 사업에 민간의 참여를 유도하기 위해 규제개혁·택지지원·자금지원·세제지원·인프라 구축 등 사업자에게 종합적인 지원을 하고 있음
 - 2016년 7월 기준 기금투자심의위원회의 심의를 거친 뉴스테이 20개 지구의 예상수익률은 2.40~9.20%이며, 평균 수익률은 5.83%임.

- 이 중 한국토지주택공사 보유토지 공모방식 10개 지구의 평균 수익률은 6.99%로서, 기타 방식 10개 지구의 평균 수익률 4.66%에 비해 2.33%p 높음.
 - 반면, 총사업비 중 민간사업자의 자기자본비율은 한국토지주택공사 공모방식의 경우 6.7%로서, 기타 방식의 11.1%에 비해 4.4%p 낮음.
 - 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 수익률이 상대적으로 높은 것에 대해, 공사는 초기 뉴스테이 사업 육성 및 민간의 임대주택사업 참여 유도를 위해 택지개발지구 등 기반시설이 갖추어지고 사업성 확보가 유리한 사업부지를 대상으로 사업을 추진하였기 때문 등으로 설명
- 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 경우 현재 민간사업자가 상대적으로 적은 자본을 투자하면서도 높은 수익을 가져가는 구조인데, 공공기관이 시행하는 공익성을 감안하여 향후 다른 방식과 형평성을 맞추어 사업을 추진해 나갈 필요

2. 한국수자원공사 중장기 재무관리계획 평가

- 한국수자원공사 지원사업 예산안 편성의 정확성 강화 필요
 - 동 사업은 한국수자원공사의 4대강 사업 투자비에 대한 금융비용을 지원하기 위한 것으로, 2017년에는 전년도와 같은 3,400억원의 예산안이 편성되었고, 2016~2020년 중기재정운용 계획상에도 5년간 동일한 3,400억원이 계획되어 있음.
 - 동 사업의 결산추이를 살펴보면, 최근 3년간 43~162억원의 적지않은 규모의 불용액이 연례적으로 발생
 - 연례적으로 불용액이 발생하는 사유는 한국수자원공사 투자계획과 채권 발행 이자율이 실제 실적보다 과다 산정되었기 때문이고, 향후 5년간 동일하게 3,400억원의 예산을 투입한다는 계획은 다소 정확성이 미흡
 - 한국수자원공사는 재정지원 규모의 정확성 강화를 위해, 매년 이자비용 발생액과 그에 따른 원금 상환액을 철저히 관리할 필요

- 물 관리·공급 등 고유목적사업의 투자관리 강화 필요
 - 한국수자원공사는 공공기관 기능조정에 따라 안전관리·물복지 등 물 공급 역량 강화에 집중하고 단지·에너지·해외 등 비핵심사업을 순차적으로 정리한다는 계획
 - 그러나, 「2016~2020년 중장기 재무관리계획」상 물 관리·공급 등 기관 고유목적사업의 투자비중은 41.7%에 불과
 - 그리고, 최근 3년간 기관 고유목적사업의 투자계획 대비 달성률은 2013년 86.7%에서 2014년 85.2%, 2015년 79.1%로 연례적으로 저하
 - 또한, 한국수자원공사의 중장기 수익구조 추이를 살펴보면, 기관 고유목적사업 부문의 매출액 비중은 2013년 47.6%에서 2020년 40.2%로 낮아질 전망
 - 이와 같이, 기관 고유목적사업의 계획 대비 투자실적이 저조하고 향후 이들 부문에 대한 투자 비중과 매출액 비중이 낮아지면, 국민에게 공공재를 제공하는 공공기관의 역할과 기능이 축소될 우려가 있다는 점을 감안할 때, 한국수자원공사는 향후 물 관리·공급 등 기관 고유목적사업에 대한 투자관리를 강화할 필요

3. 인천항만공사 국제여객터미널사업 평가

- 국제여객터미널 사업규모 조정방안 검토 필요
 - 인천항만공사는 기존 국제여객터미널의 이원화(내항 및 연안항) 운영으로 인한 이용자 불편을 해소하고 중국여객 및 화물수요를 충족하기 위해 국제여객부두 및 터미널을 건설하고 있음
 - 총사업비는 6,705억원이며 이중 5,305억원은 인천항만공사가 자체재원을 이용하여 투자하며, 정부는 방파제 및 호안 건설을 위해 1,400억원의 보조금을 지원
 - 예비타당성조사 당시에는 여객수요 및 화물수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상하였으나, 한중항로의 여객 및 화물 수요의 성장이 일정 부분 지체되고 있음.
 - 예비타당성조사당시 2015년에 여객수요는 108만1,000명, 화물수요는 52만 3,000TEU였으나 실제로는 81만3,409명, 화물수요는 39만2,029TEU 수준이었으며, 최근 10년간 여객수요 및 화물수요는 정체되어 있음.

- 인천~중국 간 항로 증설이 뒤따르지 않는 이상 이용객 수의 급격한 증가는 현실적으로 불가능한 실정이므로, 인천항만공사는 수요를 모니터링하면서 국제여객터미널 규모와 시기 등을 검토할 필요성이 있음.

□ 기존 제1, 2 국제여객터미널 활용방안 조기 수립 필요

- 인천항만공사는 인천항 국제여객터미널의 남항 통합 이전(19년)에 따라 지역 공동화 우려 민원을 적극적으로 해소하기 위해 기존 제1, 2 국제여객터미널 시설에 대한 활용방안을 개발하고 있음.
- 그러나 현재 발생하고 있는 갈등은 사업 수행 이전에 수행된 2008년 예비타당성조사에서 이미 예견된 사항임.
 - 기존 여객터미널을 이전하는 경우 그 지역의 상권을 갖고 있는 주민의 반발도 고려해야할 것으로 판단되며, 이러한 고려는 기존 국제여객터미널에 대한 재활용 또는 매각 계획과 연계시켜 고민할 필요가 있다고 지적
 - 또한 기존 자산의 매각이 여의치 않은 경우 재활용계획으로 인한 편익이 매각 시 편익을 상회할 수 있는 수준으로 재활용계획이 수립되어야 할 것으로 제언
- 인천항만공사는 2019년으로 예상되어 있는 국제여객터미널의 남항 통합 이전에 기존 제1, 2 국제여객터미널의 활용방안을 조속히 확정할 필요가 있으며, 매각이 아닌 기존 터미널 활용 시 활용편익을 극대화하는 방안을 검토할 필요

[사회·문화 분야]

1. 국민건강보험에 대한 국고지원 예산 분석

- 2017년 일반회계에 계상된 건강보험가입자 지원사업의 예산액은 4조 8,828억원으로 2016년 5조2,060억원 대비 3,232억원(-6.2%) 감소함.
 - 「국민건강보험법」은 보험료 예상수입액의 100분의 14에 해당하는 금액과 과징금 예상수입액의 2분의 1에 해당하는 금액을 계상하도록 규정
 - 예산액 4조8,828억원은 보험료 예상수입 44조4,440억원의 14%인 6조2,221억6,000만원과 과징금 예상수입 183억5,300만원의 50%인 91억7,700만원을 합한 금액에서 1조3,485억3,700만원을 감액 조정하여 산출된 금액임.

- 건강보험가입자 지원사업의 예산액은 법률에 따른 국고지원 수준에 미달하여 편성됨.
 - 전년도에 이어 가입자 수 증가율과 보수월액 증가율을 미반영하면서 보험료 예상수입액 자체가 과소추계됨.
 - 건강보험정책심의위원회에서는 가입자 수 인상률을 평균 2.3%, 보수월액 인상률 평균 3.1% 증가를 전제하여 2017년 보험료 예상수입액을 49조9,379억원으로 추계한 바 있음.
 - 정부 재정 및 건강보험의 재정상황을 고려한다는 이유로, 법률 상 근거 없이 1조3,485억3,700만원을 감액 조정함.
 - 「국민건강보험법」은 “예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액”으로 규정하고, 건강보험의 수입·지출 등 예상 수입액 외의 다른 요인을 고려하도록 별도의 근거를 두고 있지 않음.

- 정부는 건강보험의 재정상황을 고려하여 예산을 편성하였다는 입장이나, 건강보험의 누적적립금은 국고지원분과 대체되는 재원이 아니라는 점에서 시정 필요
 - 건강보험의 누적적립금(2015년 기준 16조9,800억원)은 보장성 강화를 주장하는 수요자와 수가 현실화를 주장하는 공급자의 입장을 조율하여 도출된

사회적 합의에 따라 지출될 필요가 있음.

- 건강보험에 대한 국가의 지원은 전국민에 대한 사회보험의 운영자로서 책임을 부담하는 의미가 있음.
 - 주요 국가의 공적의료보험에 대한 국고지원 현황(2011년 기준)을 살펴보면, 일본은 20.7%(공공재원비중 30.4%), 대만 24.3%, 프랑스 48.4%에 이르고 있으나, 우리나라의 국고지원(2015년 기준)은 16.1%에 불과

□ 「국민건강보험법」 개정으로 법률에 반하는 예산편성 방지 필요

- 국고지원 예산 규모를 확정적 수치인 전전년도 결산 수입액을 기준으로 산정하는 방안 또는 예상보험료 수입 추계의 오차를 사후적으로 정산하는 방안 등에 대한 검토 필요

2. 국민연금 크레딧 제도 평가

□ 2017년 국민연금 크레딧에 대한 정부지원 예산액은 총 546억1,600만원

- 크레딧 제도란 불가피한 사정으로 보험료를 납부하지 못하는 기간을 사회보험의 가입기간으로 인정하는 제도를 말하며, 현재 국민연금에서는 출산군복무실업 크레딧 제도를 시행 중임.
- 2017년 출산크레딧 예산이 1억1,600만원, 실업크레딧 예산이 545억원이며, 군복무 크레딧의 경우 대상자가 노령연금수급권을 취득하는 2047년 이후에 국고지원이 발생하므로 현재는 계상된 예산이 없음.

□ 출산크레딧에 대한 국고부담비율 상향 조정 방안 검토 필요

- 크레딧 제도는 국가의 정책적 지원 필요성에 따라 도입된 것으로서 국민연금제도와의 직접적인 인과관계를 맺고 있지 않기 때문에 그 비용 역시 국가가 부담하는 것이 타당함.
- 출산크레딧의 경우 다른 크레딧과 다르게 국고지원비율 30%보다 훨씬 높은 70%를 국민연금기금에서 부담하도록 예산을 편성하고 있음.
 - 군복무 크레딧은 전액을 국가가 부담하고 있고, 실업 크레딧은 일반회계, 고용보험기금, 국민연금기금, 개인부담이 각 25%로 분담함.

- 출산크레딧의 높은 기금부담비율은 향후 연금가입자 부담을 증가시키고 책 임준비금 적립에 지장을 초래할 수 있다는 점에서 국고부담비율 상향 조 정을 검토할 필요가 있음.
 - 2050년 출산크레딧 급여의 수급자는 200만명이 넘고, 기금의 부담액은 1조1,648억원에 달하는 것으로 추계됨.

□ 세대간 형평성 제고를 위한 사전적립방식 전환방안 검토 필요

- 20~30대가 노령연금수급권이 발생하는 시기부터 크레딧 급여지출액은 기하 급수적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 크레딧 제도의 혜택은 현 세대가 누리고, 비용은 미래 세대가 부담하는 세 대간 형평성 문제가 초래된다는 점에서 사전적립방식으로 전환 필요
 - 크레딧 요건에 해당하는 시점에 추가적으로 부여받게 되는 가입기간에 상응하는 연금보험료를 국민연금기금에 적립하도록 할 필요가 있음.
 - 보건복지부에 따르면, 사전적립방식으로 전환하는 경우 2015년 불변가 격 기준 출산크레딧 6,060억원, 군복무크레딧 1,665억원으로 총 7,725억 원이 추가로 필요한 것으로 추계됨.

3. 국가평생교육진흥원의 K-MOOC사업 운영 실태 평가

□ 예산 효율성 제고를 위한 사업 재검토 필요

- 국가평생교육진흥원의 K-MOOC(한국형 온라인 공개강좌) 사업은 한국교육 학술정보원의 KOCW 사업과 별개로 추진되면서 새로운 콘텐츠 제작 및 플 랫폼 구축비용 부담을 발생시키는 등 예산배분의 효율성이 저하됨.
 - KOCW 사업 역시 국내외 공개교육정보의 대학간 공유 및 대국민 서비 스를 위해 추진된 사업으로, 정보통신기술을 기반으로 고등교육에 대한 보편적 접근성을 확보하려는 K-MOOC 사업의 목적과 방법이 유사함.
 - 기존 KOCW 강의 중 활용도가 높은 콘텐츠를 2018년까지 100개를 선 정하여 MOOC용으로 변환 개발할 계획이었으나, 실제로는 9개의 강좌 만 변환되어 운영 중임.

- K-MOOC는 강의콘텐츠의 우수성 및 학습관리기능 등을 강점으로 설명하고 있으나, 실제 성과는 저조하게 나타나고 있음.
 - 교육부는 K-MOOC사업의 경우 강의콘텐츠의 품질이 우수하고, 교수-학습자간 상호작용이 이루어지며 학습관리가 가능하다는 점에서 KOCW와 차별성이 있다고 설명함.
 - 그러나 2015년 10월 방문자 수는 21만 5,462명, 수강신청자 수는 38,740명을 기록한 것과 달리 2016년 8월 방문자 수는 8만9,015명, 수강신청자 수는 10,319명으로 방문자와 수강신청자가 감소추세에 있고, 전체 53개 강좌의 이수율은 평균 5.7%에 불과한 실정임.

□ 지속적 국고지원 필요성 및 기관의 특성을 고려한 예산편성 필요

- K-MOOC 사업은 「평생교육법」 제19조에 따른 국가평생교육진흥원의 고유업무에 해당한다고 보기 어렵다는 점에서 국가평생교육진흥원의 출연사업에 포함하는 것은 부적절함.
- K-MOOC 사업은 플랫폼을 구축 이후에도 국가의 지원이 계속하여 필요한지 여부에 대한 검토가 필요하므로, 안정적 기관운영을 지속적으로 지원하기 위한 예산편성 방식인 출연의 형태로 계상하는 것은 적절하지 않음.
- K-MOOC 사업은 고등교육 관련 별도의 보조사업으로 편성하고, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 실적보고, 보조금 정산, 보조사업 연장 평가 등의 규율을 적용받도록 할 필요가 있음.

4. 한국콘텐츠진흥원의 게임산업 육성사업 추진실태 및 성과 평가

- 한국콘텐츠진흥원에 대한 게임산업 육성사업 보조금은 2016년 505억 2,700만원에서 2017년 619억5,100만원으로 증가
 - 2016년 2월 「게임산업 신시장 창출전략」에 따라 가상현실(VR), 증강현실(AR) 등 첨단 융복합 및 차세대 게임콘텐츠를 제작하고 증동·인도 등 신흥시장을 포함한 해외시장에서의 수출을 확대하기 위한 것임.

- 정책적 필요성을 이유로 사업예산을 단기간에 급격히 증가시키는 경우 이에 부응하는 사업계획이 충실히 마련되기 어렵고, 이에 따라 사업의 성과가 목표한 정책적 효과의 달성을 이루지 못하고 부실해질 가능성이 높음.
 - 특히, 게임산업 육성 사업의 경우 2016년 추가경정예산과 2017년 정부안의 예산 규모가 “2015~2019년 게임산업진흥 중장기 계획”에서 추계한 연도별 소요예산을 이미 크게 넘어서고 있음.

□ 게임산업 육성사업 예산 증가에 따른 사업계획의 충실성 강화 필요

- 증가한 예산 중 상당액은 기존 제작지원 사업의 단가를 높이고 업체 수를 증가시키는데 사용될 계획인 것으로 확인됨.
 - 첨단 융복합 게임콘텐츠 제작지원 사업의 경우 2016년 본예산에서는 5천만원~2억원을 지원단가로 총 18개 업체에 지원할 계획이었으나, 추경으로 20개 업체에 2억5백만원씩 지원할 예산이 추가되었고, 2017년에는 36개 업체에 2억5백만원씩 지원하기 위해 총 74억원을 편성함.
- 그러나 게임산업 육성을 위해서는 일회성의 단순 제작 지원을 지양하고, 기획과 제작, 유통으로 이어지는 과정에 대한 시스템적 접근과 함께 중장기 계획에 따라 산업 생태계 조성을 기반을 구축하는데 주력할 필요가 있음.

□ 게임산업 육성사업에 대한 성과관리 강화 필요

- 게임산업 육성 사업은 중소기업업체 지원 수를 성과지표로 설정하고 있으나, 이는 예산 투입이 늘어나면 자연스레 목표를 달성하게 되는 지표라는 점에서 사업의 성과를 제대로 측정하는 것으로 보기 어려움.
- 향후에는 정부 지원을 받은 중소기업체의 매출액 변화 및 고용창출 효과 등 최종 결과를 중심으로 성과지표를 구성할 필요가 있을 것으로 보임.

[농림·수산·식품 분야]

1. 한국농어촌공사 농지관리기금 운영실태 평가

- 농지관리기금의 여유자금·내부지출 운용 과다 개선 필요
 - 한국농어촌공사는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따라 농지관리기금을 위탁관리하고 있음.
 - 2017년 농지관리기금 지출 계획안을 내역별로 살펴보면, 총 2조703억원 중 사업비에 9,953억원(48.1%), 기금운영비에 701억원(3.4%), 정부내부지출에 5,000억원(24.2%), 여유자금 운용에 5,049억원(24.4%)이 편성
 - 농림축산식품부 소관 다른 기금의 지출 계획안과 비교하면, 농지관리기금의 사업비 비중은 48.1%로서 농산물가격안정기금의 83.8%, 축산발전기금의 92.0%, 농업소득보전직불기금의 94.7%, 자유무역협정이행지원기금의 90.3%에 비해 매우 낮은 수준
 - 그리고, 최근 3년간 농지관리기금의 사업비 비중은 2015년 57.5%에서 2016년 52.3%, 2017년 48.1%로 계속 낮아지고 있음.
 - 또한, 농지관리기금의 소관 부처인 농림축산식품부의 정부 총지출에서 차지하는 예산비중이 2009년 4.6%에서 2013년 4.0%, 2017년 3.6%로 지속적으로 낮아지고 있음.
 - 농지의 타용도 전용에 따라 부과되는 농지보전부담금을 주요 재원으로 하는 농지관리기금이 농업 관련 사업비 외에 여유자금이나 정부내부지출 등 다른 용도로 과다하게 활용되는 것은 바람직하지 않으며 개선 필요
- 농지관리기금 사업의 성과관리 강화 필요
 - 한국농어촌공사는 농지규모화, 새만금내부개발, 해외농업개발, 대단위농업개발사업 등 농지관리기금을 주요 재원으로 하는 재정사업의 대부분을 보조사업자로서 수행하고 있으나, 이들 사업의 성과가 저조한 측면이 있음.
 - 첫 번째, 농지규모화 사업의 경우, 쌀 개방으로 쌀값이 하락하더라도 경쟁할 수 있는 6ha 수준의 쌀전업농을 2013년까지 7만호 육성하기로 계획하였으나, 2015년 기준 재배면적 5ha이상의 농가호수는 2만3천호 수준임.

- 그리고, 농지규모화 사업의 대상은 주로 6ha 미만의 중·소규모 농지를 보유한 영세농 위주로 예산을 지원하여야 하지만, 대표적 사업인 농지매매 사업의 경우 이미 목표를 달성한 6ha 이상의 전업농에게 지원되는 비율이 2011년 7.9%에서 2013년 25.6%, 2015년 28.9%로 지속적으로 높아지고 있어, 사업목적과 지원대상 간 괴리가 발생
- 두 번째, 새만금개발 사업의 경우, 식량환경의 변화, 중국의 세계경제 강국 부상 등 국내외 여건 변화에 따라 농업분야 활용 비중이 당초 100%에서 현재 30%로 낮아졌음.
 - 그리고, 새만금산업단지의 투자유치실적은 2014년 80개 기업 13조7,909억원 규모에서 2016년 57개 기업 5조5,271억원으로 감소되어 성과가 충분하지 못함.
- 세 번째, 해외농업개발사업(농식품산업 해외진출지원)의 경우, 2015년까지 491만톤의 해외곡물을 확보한다는 계획이었으나, 2015년 생산·확보량은 28만톤으로 성과가 미미한 실정임.
 - 그리고, 이들 생산·확보량 대비 국내 도입량의 비중은 2015년 3.54%로 미미한 규모임.
- 네 번째, 대단위농업개발사업의 경우, 2013년까지 55,000ha의 간척농지 정비 목표를 수립하였으나, 2014년까지 실적은 14,907ha로서 성과달성률은 27.1%에 불과
 - 그리고, 농지관리기금을 재원으로 하는 4개 지구(영산강 III-1, III-2, 화옹, 시화)의 경우, 사업계획이 24~43회 변경되고 당초 계획대비 사업기간이 14~21년 연장되었으며, 총사업비도 당초 계획 대비 0.9~5.2배 증가되는 등 사업진행상 문제가 있음.
- 농지관리기금의 사업비 비중이 점차 줄어들고 여유자금 및 내부지출 등의 용도로 사용되는 비중이 증가되고 있는 가운데, 농지규모화·새만금개발·해외농업개발·대단위농업개발 등 주요 사업의 성과가 전반적으로 미흡함.
 - 한국농어촌공사는 농지관리기금의 경제적 운용만이 아니라 기금의 설치 목적 및 공익목적에 감안하여 농업의 경쟁력 강화를 위해 실효성 있는 사업을 발굴하고 기존 사업의 성과관리를 강화할 필요

2. 한국농수산물유통공사 유통·수출사업 평가

□ 농산물 유통구조 개선을 위한 투자 및 성과 제고 노력 필요

- 한국농수산물유통공사는 공공기관 기능조정예 따라 전시장 운영, 교육·홍보 등 비핵심기능을 축소하고, 농협과 제한적 경쟁체제를 구축할 수 있도록 농산물 유통기능을 강화한다는 계획임.
- 최근 5년간 한국농수산물유통공사의 예산을 부문별로 살펴보면, 유통조성 부문의 예산규모(비중)는 2013년 3,107억원(15.7%)에서 2017년 1,896억원(9.1%)으로 감소되고 있음.
- 한편, 정부에서 역점적으로 추진하고 있는 신유통경로의 거래액 추이를 살펴 보면, 전체 거래액은 2013년 5조790억원에서 2015년 7조4,050억원으로 증가
 - 이 중에서, 한국농수산물유통공사가 참여하고 있는 직매장·직거래장터·사이버거래소의 거래액 비중은 2013년 28.9%에서 2015년 29.0%로 정체 상태에 있음.
- 한국농수산물유통공사는 공공기관 지방이전 정책에 따라 매각하도록 되어 있는 종전부동산 매각금액 등 자체재원을 바탕으로, 현재 성과가 미비한 유통조성 부문에 대해 적극적인 투자와 참여노력을 할 필요가 있음.

□ 수출진흥 사업의 성과 향상을 위한 정책개선 필요

- 농림축산식품부와 한국농수산물유통공사는 2012년까지 농식품 수출 80억 달러 달성을 성과 지표로 설정하고 관련사업을 추진하였음.
 - 2015년 농식품 수출실적은 61.1억달러로서 목표를 달성하지 못하였고, 가공식품 위주의 수출이 80%이상을 차지
- 또한 수출진흥 부문의 대표적인 사업인 농식품원료구매 및 시설현대화사업의 최근 예산 집행률은 39~63%로 부진한 가운데, 자금을 지원받은 업체당 수출실적도 2013년 762만달러에서 2015년 566만달러로 계속 낮아지는 등 사업성고가 저하
 - 한국농수산물유통공사는 향후 수출진흥을 위하여 수출국 다변화 및 수출품목 다양화 등의 정책개선을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 농식품원료구매 및 시설현대화 사업 등 관련사업의 성과관리를 강화할 필요

3. 한국마사회 말산업 육성 실태 평가

□ 말산업에 대한 투자실적 제고 및 관리 강화 필요

- 한국마사회는 「말산업 육성법」에 따라 말산업 육성 전담기관으로 지정되어 말산업 전반에 걸친 사업을 수행하고 있음.
- 2012년 사업시행 이래 4년간 투자실적을 살펴보면, 총 2,447억원의 투자가 계획되었지만 실제 집행된 것은 1,923억원으로 계획 대비 달성률은 78.6% 수준에 불과
- 그리고, 2012년 「말산업 육성 5개년 종합계획」을 수립하면서 2016년도를 목표 연도로 하여 말 사육두수·사육농가·승마장수·승마인구·일자리 창출 등의 성과목표를 설정하였지만, 승마장수 외에는 목표를 달성하기 어려울 전망
 - 향후 한국마사회는 말산업육성에 대한 투자를 강화하고 제1차 말산업육성 종합계획에서 미비했던 사항을 제2차 계획에서 수정·보완하여 말산업육성 성과창출을 위해 노력할 필요

□ 장외발매소 위주의 경마사업 매출계획 개선 필요

- 「말산업 육성 5개년 종합계획」에 따르면, 경마공원을 가족단위 고객놀이, 휴식 명소로 조성하고 장외발매소 운영개선으로 레저기능을 제고하며, 전자카드 이 용활성화를 통해 건전한 마권구매를 유도한다는 계획임.
 - 그러나, 매년 한국마사회 매출액 중 장외발매소 매출 비중은 70% 정도 를 차지하고 있으며, 최근 3년간 전자카드 매출액은 0.11~0.14%로 매우 미미한 실정임.
- 한국마사회가 레저·오락적인 측면보다는 베팅을 통한 매출액 증대에 치중 하고 있는 가운데, 장외발매소 중심에서 본장 중심의 운영체제로 전환할 수 있는 매출구조로 전환할 필요

[교통·에너지 분야]

1. 교통 SOC 건설 정부지원사업 평가

- 한국도로공사 고속도로 건설비 세출구조 조정 및 출자범위·규모 명확화 필요
 - 한국도로공사의 부채 규모는 2015년 말 기준으로 26조9,571억원이며, 이자보상배율은 1.06 수준으로 정부는 2014년부터 세출구조조정의 일환으로 고속도로 국고지원 비율을 축소(50%→40%)
 - 한국도로공사가 건설 중인 거의 모든 노선에서 투자금 회수가 어려운 실정이며, 장기적으로 재무성이 낮은 고속도로 건설로 인해 한국도로공사의 부채는 더욱 증가할 것으로 예상됨.
 - 2017년 예산안에 반영된 고속도로 건설노선은 한국도로공사가 실시한 재무성분석에서 화도-양평 노선을 제외한 모든 노선에서 재무성분석(R/C) 결과 1미만으로 투자금 회수가 어려울 것으로 전망
 - 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 재무성이 낮은 고속도로 건설이 향후 고속도로 건설사업 및 사업시행 기관에 미치는 재무적 영향을 분석할 필요가 있고, 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있음.
 - 고속도로 건설과 관련하여 국고지원 관련 법적 근거는 있으나 「유료도로법」 제4조제3항 단서 조항과 「유료도로법 시행령」 제2조의2에 따라서 최소한의 재정지원 비율인 30%만 존재할 뿐 구체적인 출자비율 및 범위에 대해서는 명문화된 기준이 부재한 상황
 - 가칭 도로정책심의위원회에서 분담비율을 결정하거나, 수익성이 매우 저조하지만 정책적으로 고속도로를 건설하기로 결정한 경우 이에 대한 출자비율을 다르게 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 한국철도시설공단 고속철도 부채의 종합적·근본적 감축 방안 검토 필요
 - 2015년 말 기준 한국철도시설공단의 고속철도 건설부채는 19조원 규모이며, 한국철도공사가 지불하고 있는 선로사용료로는 고속철도 건설부채의 이자비용에도 미치지 못하고 있는 실정

- 국토교통부는 부채상환기간을 연장하거나 향후 건설될 고속철도의 국고부담 비율을 상향조정하겠다고 발표하였으나, 부채상환기간 연장은 부채의 세대 간 이전이며, 향후 건설될 고속철도의 국고부담비율 상향조정은 기 발생한 건설부채에 대한 해결방안으로 볼 수 없음.
- 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 고속철도 건설부채를 해결하기 위해 선로사용료체계 개편 등을 포함하여 근본적인 방안을 마련할 필요가 있음.

2. 교통 SOC 공익서비스(PSO)보상사업 실태 분석

□ 한국철도공사 PSO 보상에 대한 객관적 보상기준 마련 필요

- 정부는 2005년부터 한국철도공사에 PSO 보상을 위해 보조금을 지급하고 있으며, 2017년 예산안은 2016년 대비 15.6%가 감소된 2,962억2,200만원
 - PSO보상액을 감액한 이유에 대해 기획재정부는 벽지노선 운영개선 인센티브 부재, 객관적인 검증의 어려움 등을 들고 있음.
 - 한국철도공사는 철도자동화 시설지원 등 벽지노선 효율화 노력·수익증대노력·물류부문 신규화물 유치노력 등을 기하고 있다고 밝히고 있으며 현행 보상액은 순손실액 기준으로 68.4%에 불과한 수준이라고 설명
- 철도공사와 정부 간에 갈등이 상존하는 이유는 현재 PSO보상금을 산정할 때, 일정 부분 철도공사의 경영효율화를 유도하는 방식을 취하고 있지만 기본적으로 공사가 제출하는 비용과 손실을 인정하는 형태로 이루어지고 있기 때문임.
- 따라서 정부는 현재의 합리적이지 않은 PSO보상 예산안 편성방식을 변경할 필요가 있으며, 한국철도공사는 현재 벽지노선 비용 보상제도를 노선 기반 형태가 아닌 열차별 보상을 위한 비용 산출이 가능하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 또한 국토교통부는 공익서비스 보상 노선에 대한 최저보조금 입찰제, 적자 심화 벽지노선에 대한 단계적 일몰제 실시 및 지자체 분담방안, 버스 등 대체 교통수단 운행전환 유도 및 관련 경비 대체 보조방안 등 공익서비스 보상제(PSO) 개편방안을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 한국도로공사 고속도로 공익서비스(PSO)에 대한 보전 규정 준수 필요
 - 한국도로공사는 「유료도로법」 제15조 및 같은 법 시행령 제8조에 따라 공익서비스를 실시하고 있으며 2015년 말 기준으로 이와 같은 PSO보전대상 감면금액은 2,538억1,700만원에 달하고 있음.
 - 철도요금과 다르게 고속도로 통행요금의 경우 공공목적의 통행료 감면에 대해 정부가 부담을 하지 않고 있으며, 이에 따라 「한국도로공사법」이 2009년 7월에 개정되었음에도 불구하고 정부 부담은 없는 실정임.
 - 동 법안의 취지는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 운영의 자율성을 확보하기 위하여 공익서비스를 요구한 정부 및 서비스요구 주체로 하여금 해당 통행료 면제 및 할인금액을 보전하는 것임.
 - 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 한국도로공사의 부채규모가 지속적으로 증가하고 있다는 점, 공공요금 중 철도요금, 민자고속도로가 운영하는 고속국도의 통행료 면제 및 할인분에 대하여 정부가 보전하고 있다는 점 등을 감안하여 단계적으로 공익서비스비용에 대해 보전하는 방안을 검토할 필요가 있음.

3. 교통 SOC 공공기관 중장기재무관리계획 및 부채감축 방안 실태 분석

- 한국도로공사 중장기재무관리계획의 준수 필요
 - 한국도로공사는 중장기재무관리계획을 작성한 2012년부터 지속적으로 건설투자로 인한 부채의 급속한 증가를 억제하기 위해 연간 자체 공사비 투자규모를 약 1.3조원 수준(국고 포함 2.5조원 이내 수준)으로 유지하되 국고매칭 외 추가투자는 배제하겠다고 설명
 - 그러나 2013년 이후 매해 국고 포함 2.5조원 수준을 초과하고 있으며, 2015년에는 고속도로 건설투자비는 3조6,744억원에 달하고 있음
 - 경기활성화를 이유로 투자규모를 확대할 수 있으나 중요한 점은 예산이 집행될 수 있는 만큼 편성되었는지 여부임.
 - 2015년도 고속도로 건설 사업은 국고기준으로 대부분 집행되었으나 도로공사의 자부담 예산은 75.9%만 집행되었으며, 일부 구간은 저조한 집행실적을 보이고 있음.
 - 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 한국도로공사의 고속도로 건설사업의 투자규모 조정 등 투자효율화 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

□ 한국도로공사 부채감축방안의 적정성 확보 필요

- 한국도로공사는 2014년에 사업조정 1조4,838억원, 경영효율화 7,954억원 등 총 2조5,416억원의 부채를 감축했으며, 2015년에 사업조정 3,746억원, 경영효율화 9,385억원 등 총 1조7,406억원의 부채를 감축했다고 설명
- 그러나 이러한 부채감축실적은 당초 부채감축계획이 공사의 재무전망을 기준으로 설정되었기 때문에 액면 그대로 인정하는 것은 적정하지 않은 측면이 있음.
 - 실제로 한국도로공사는 최근 10년 동안 3조원 내외의 고속도로 건설사업이 추진되고 있었음에도 불구하고, 부채감축계획을 작성하면서 2014년 고속도로 건설사업을 4조8,870억원으로 예정하고 1조2,308억원을 부채감축액으로 산정
- 따라서 주무부처와 기획재정부는 향후 부채감축계획과 중장기 재무관리계획 수립 시 개별 공공기관별로 과거 투자비 집행실적, 개별 사업별 진행 현황 등을 고려하여 공공기관별로 실질적인 자구노력을 계획에 반영하도록 하고, 이를 엄격하게 검토하여 부채감축계획의 수립과 이행이 실질적으로 공공기관 부채 감축에 기여할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

□ 한국철도시설공단 부채감축의 실행가능성 확보 필요

- 공단은 2013년부터 2016년 8월까지 사업조정으로 7,827억원, 자산매각으로 3,708억원, 원가절감 3,054억원 등 총 1조4,827억원의 부채를 감축했다고 설명
- 그러나 이와 같은 실적은 사업계획 변경, 낙찰차액, 고속철도 건설시 필요한 정부 부담분 등으로 실제 부채감축액으로 판단하기에는 미흡한 측면이 있음.
- 또한 공단은 향후 수서역세권 개발에 총 6,751억원의 사업비를 투입하여 2018년까지 8,975억원의 이익이 발생하는 것으로 전망하고 이를 중장기재무관리계획 및 부채감축방안에 포함시켰으나, 이에 대한 실적이 전무한 실정
- 따라서 한국철도시설공단은 중장기재무관리계획과 부채감축계획의 실행가능성을 높일 필요가 있으며, 실질적인 부채감축방안을 작성하는 방안을 검토할 필요가 있음.

4. 에너지복지사업 평가

- 정부는 2017년 에너지바우처사업에 740억원을 지원하는 예산안을 편성
 - 에너지바우처사업은 전기·도시가스·지역난방·등유·LPG·연탄 등 6종의 에너지 지원을 구매가능한 순(純)에너지바우처(한국에너지공단, 512억원), 연탄만 구매가능한 연탄쿠폰(한국광해관리공단, 188억원), 등유만 구매가능한 등유바우처(한국에너지재단, 32억원) 등 3개의 사업으로 구성

- 지원대상간 형평성 제고를 위한 사업설계 개선 필요
 - 순(純)에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 세 가지 사업은 지원대상과 지원금액이 다름.
 - 순에너지바우처는 지원대상이 협소한 반면, 연탄쿠폰은 지원대상이 광범위하기 때문에 연탄쿠폰을 받던 가구가 다른 에너지원으로 전환할 경우 지원을 받지 못하게 됨.

순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 지원대상

순에너지바우처	연탄쿠폰	등유바우처
생계·의료급여 수급가구 중 노인·영유아·장애인· 임산부를 포함한 가구	①생계·의료·주거·교육급여 등 수급가구, ②중위소득 50%이하 차상위가구, ③한 부모 가구, ④독거노인, ⑤장애인 가구 ①~⑤中 연탄보일러 사용 가구	생계·의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소 녀가구이면서 기름보일 러 사용 가구

- 연탄에서 다른 에너지원으로 전환이 가능하도록 에너지바우처사업 내의 순(純)에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 세가지 사업의 지원대상을 통일 하되, 에너지원에 따른 비용지원을 차등화하는 방안을 검토할 필요
-
- 연탄위주 저소득층 에너지원 전환 지원 및 유인체계 마련 필요
 - 산업통상자원부는 「석탄산업 장기계획(‘16~’20)」에서 석탄과 연탄가격의 단계적 현실화로 연탄수요 감소를 유도하고 그에 따른 석탄 및 연탄 감산을 추진하겠다고 발표

- 저소득층 에너지효율개선사업을 통해 보일러 시공 가구는 2015년 3,472가구
이나, 연탄에서 다른 에너지원으로 전환한 가구는 35가구로 실적이 저조
- 석탄산업 합리화를 원활히 추진하기 위해서는 저소득층이 다른 에너지원으로
전환을 유도할 수 있도록 정책적인 지원방안을 모색할 필요

I. 2017년도 공공기관 정부지원
예산안 개요

I. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개요

1. 공공기관 지정 현황

공공기관이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각호에 해당하는 기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 기획재정부장관은 법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2를 초과하는 기관, 정부 또는 공공기관이 사실상 지배력¹⁾을 보유한 기관, 정부 또는 공공기관이 출자한 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

[표 1] 공공기관 지정 요건

	내용	예시
1호	법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관	교통안전공단, 신용보증기금 등
2호	정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2 초과	한국환경공단, 한국마사회 등
3호	정부지분 ≥ 50% 또는 30% ≤ 정부지분 ≤ 50%이면서 정부가 사실상 지배력 보유	한국공항공사, 인천항만공사 등
4호	정부 및 1~3호의 기관이 보유한 지분 ≥ 50% 또는 30% ≤ 정부지분 ≤ 50%이면서 사실상 지배력 보유	한국전력공사, 한국지역난방공사 등
5호	1~4호 기관 지분 ≥ 50% 또는 30% ≤ 지분 ≤ 50%이면서 사실상 지배력 보유	강원랜드 등
6호	1~4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연	학교법인한국폴리텍 등

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제4조(사실상 지배력 확보의 기준) 법 제4조제1항제3호부터 제5호까지에서 "사실상 지배력을 확보"하고 있는 경우라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우
2. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우
3. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우

다만, 상기 요건에 해당하더라도 구성원 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관(예: 교직원공제회 등), 지방자치단체가 설립하고 운영에 관여하는 기관(예: 지방공기업 등), 또는 한국방송공사와 한국교육방송공사 등에 대해서는 공공기관 지정을 제한하고 있다.

기획재정부장관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정한다. 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 분류되고, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다. 이와 같은 분류는 기관의 규모, 시장성, 기금 관리 여부 등 기관의 특성에 따라 다른 규율을 적용하기 위함이다.

구체적인 지정 기준을 살펴보면, 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하는데, 자산규모가 2조원 이상이면서 자체수입비율 85%이상이면 시장형 공기업으로, 자산규모가 2조원 미만이거나 자체수입비율이 50~85%이면 준시장형 공기업으로 지정된다. 준정부기관의 경우 직원 정원이 50인 이상이고 공기업이 아닌 기관 중에서 「국가재정법」에 따른 기금을 관리하는 경우에는 기금관리형 준정부기관으로, 이에 해당하지 않은 경우에는 위탁집행형 준정부기관으로 지정한다. 공기업, 준정부기관으로 지정되지 아니한 그 외 공공기관은 기타공공기관으로 지정하고 있다.

[표 2] 공공기관의 유형 분류

유형 분류 기준			분류		예시
직원 50인 이상	자체수입율 50% 이상	자산규모 2조원 이상, 자체수입율 85% 이상	공기업	시장형 공기업	한국전력 공사
		시장형 공기업이 아닌 공기업		준시장형 공기업	주택도시 보증공사
	공기업이 아닌 공공기관	「국가재정법」에 따라 기 금관리 또는 기금관리 위탁	준정부 기관	기금관리형 준정부기관	국민연금 공단
		기금관리형 준정부기관 이 아닌 준정부기관		위탁집행형 준정부기관	한국콘텐츠 진흥원
공기업·준정부기관 미지정 기관			기타공공기관		(주)강원랜드
50인 미만	-				한일산업기 술협력재단

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조는 기획재정부장관이 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정하도록 규정하고 있다(공공기관 정기지정). 다만, 기관이 신설되었거나, 민영화, 기관의 통합·폐지·분할 등에 따라 동법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우에는 회계연도 중이라도 공공기관을 신규 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있다(공공기관 수시지정).

2016년 1월 기획재정부는 323개 기관을 공공기관으로 지정하였다. 공공기관 지정 요건에 부합하는 12개 기관을 신규로 지정하였고, 기존 공공기관 중 정원기준에 미달하거나, 기관이 통폐합되는 등 지정요건에 해당하지 않거나 지정 실익이 없는 5개 기관을 지정 해제하였다. 또한, 여건이 변화한 2개 기관은 유형을 변경하였다.

[표 3] 2016년 1월 공공기관 정기 지정에 따른 변동 내역

신규 지정	위탁집행형 준정부기관	아시아문화원, 한국지식재산전략원, 시청자미디어재단
	기타공공기관	울산과학기술원, 한국나노기술원, 국방전직교육원, 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 국립낙동강생물자원관, 식품안전정보원, (재)한국장기기증원, 한국인체조직기증원
지정 해제	정원기준(20인) 미해당	한국문화예술회관연합회, 한국회귀의약품센터
	기관통폐합	체육인재육성재단, 아시아문화개발원
	지정실익 결여	(주) 해울
유형 변경	기금관리형→위탁집행형 준정부기관	한국방송통신전파진흥원
	기타공공기관→위탁집행형 준정부기관	한국국제협력단

자료: 기획재정부

정기지정 이후 한국승강기안전기술원과 한국승강기안전관리원이 한국승강기안전공단으로 통합되고, 국민생활체육회가 대한체육회와 통합되면서 연중 변동이 발생하였다. 결과적으로, 2016년 10월 현재 321개 기관이 공공기관으로 지정되어 있다.

전체 321개 기관 중 공기업이 30개 기관, 준정부기관이 89개 기관, 기타공공기관이 202개 기관이다. 공공기관의 수는 2012년 288개, 2013년 295개, 2014년 302개, 2015년 316개, 2016년 321개로 매년 증가하는 추세이다.

[표 4] 연도별 공공기관 지정 현황(2016년 10월 현재)

(단위: 개)

	합계	공기업		준정부기관		기타공공기관
		시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형	
2012	288	14	14	66	17	177
2013	295	14	16	70	17	178
2014	302	14	16	70	17	185
2015	316	14	16	69	17	200
2016	321	14	16	73	16	202

자료: 기획재정부

2. 공공기관의 예산 편성 절차

공기업·준정부기관의 예산은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조에 따라 편성된다. 기관장은 경영목표와 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 이사회에 제출하여야 한다.

예산을 편성함에 있어 공기업·준정부기관은 총사업비 1,000억원 이상이고 국가재정·공공기관 부담 합계액이 500억원 이상인 신규 투자사업 및 자본 출자에 대해서는 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

정부의 예산지원을 받는 공공기관은 일반적으로 정부 예산안 확정 이후인 12월에 예산안 편성을 확정하여 이사회에 제출한다. 이때 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 의거하여 공기업·준정부기관은 이사회 개최 15일 전까지 예산안을 주무부처와 기획재정부에 송부하여야 한다.

이와 같이 편성·제출된 예산안은 이사회 의결로 확정한다. 다만, 다른 법률에서 주주총회나 출자자 총회 등 사원총회의 의결이나, 기금운용심의회의 의결 등 별도의 절차가 있는 경우 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정하고, 준정부기관의 예산에

관하여 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 후 주무기관의 장의 승인을 얻도록 하고 있다.

예산이 확정되면 기획재정부장관, 주무기관의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다. 또한, 공기업·준정부기관은 예산이 확정되는 경우 같은 법 제42조에 따라 이사회 의결을 거쳐 그 회계연도의 예산에 따른 운영계획을 수립하여야 한다. 이 운영계획은 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 예산 확정 후 2월 이내에 제출하게끔 되어있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기타공공기관의 예산 편성에 관하여는 별도로 규정하지 아니하고 있다. 다만, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」은 기타공공기관의 경우 본 지침을 준용할 수 있다고 규정함으로써 기타공공기관 역시 일반적으로 공기업·준정부기관과 유사한 절차를 거쳐 예산을 편성하게 된다.

3. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개황

공공기관에 대한 정부의 예산 지원은 출연금, 보조금, 출자금, 융자금 등의 형태로 이루어진다. 2017년 정부가 제출한 예산안 및 기금운용계획안에 대해 소관 부처별로 각 공공기관에 정부가 지원하는 예산을 조회하여 비목별로 집계한 결과, 출연금이 22.6조원으로 가장 규모가 크고, 보상금, 보전금 등 기타 이전 수입이 12.3조원, 융자금이 7.2조원, 보조금이 6.5조원, 출자금이 3.5조원 수준으로 파악되었다.

[표 5] 2017년도 지원 유형별 공공기관 정부지원 예산안 현황

(단위: 조원, %)

	2016 예산 (추경)	2017 정부안	비중	증감액
정부출연금	23.2	22.6	43.3	-0.6
정부보조금	6.8	6.5	12.5	-0.3
정부출자금	3.2	3.5	6.7	0.3
융자금	8.2	7.2	13.8	-1.0
정부로부터 기타 이전수입	12.0	12.3	23.6	0.3
합계	53.4	52.1	100.0	-1.3

자료: 각 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

공공기관의 유형별로 살펴보면, 위탁집행형 준정부기관에 대한 정부지원이 29.7조원으로 가장 많았고, 기타공공기관이 9.1조원, 기금관리형 준정부기관이 8.8조원, 준시장형 공기업이 4.4조원, 시장형 공기업이 0.1조원으로 나타났다.

[표 6] 2017년도 공공기관 유형별 정부지원 예산안 현황

(단위: 조원)

	공기업		준정부기관		기타 공공기관	합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
정부출연금	—	—	0.5	14.4	7.7	22.6
정부보조금	—	1.0	0.5	3.8	1.2	6.5
정부출자금	0.1	3.2	—	0.1	0.1	3.5
융자금	—	—	3.8	3.4	—	7.2
정부로부터 기타 이전수입	—	0.2	4.0	8.0	0.1	12.3
합계	0.1	4.4	8.8	29.7	9.1	52.1

자료: 각 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

II. 중점 평가

II. 중점 평가

1. 수지차 보전기관 예산편성의 적정성 평가

가. 문제제기

수지차 보전기관이란 기관의 지출예산 총액에서 기관 운영으로 발생하는 자체수입¹⁾ 예산을 차감한 나머지 부분을 출연·보조금으로 지원받는 기관을 의미한다. 수지차 보전기관 제도에는 별도의 법적 근거가 존재하지 않지만, 기획재정부가 매년 작성하는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 등에서 수지차 보전기관의 목록과 수지차 보전방식의 예산편성 원칙을 확인할 수 있다.

기획재정부는 「2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서 한국산업인력공단, 한국소비자원 등 30개 출연기관과 한국콘텐츠진흥원, 대한무역투자진흥공사 등 27개 보조기관을 수지차 보전방식 적용기관으로 적시하였으나, 2017년도 예산 심의과정에서 기존 8개 기관을 제외하고 15개 기관을 신규로 지정함으로써 2017회계연도 정부 예산안 기준으로 총 63개 기관²⁾이 수지차 보전기관인 것으로 파악되었다.

수지차 보전방식으로 예산을 편성하게 되면 기관에 대한 출연금·보조금의 규모가 기관의 자체수입과 결산잉여금만큼 절감되는 효과가 있기 때문에 예산 운용의 효율성 측면에서 바람직하다고 할 것이다. 다만, 수지차 보전방식으로 예산 운용의 효율성이 제고되기 위해서는 수지차 보전기관의 선정과 각 기관의 지출 및 자체수입의 추계가 합리적으로 이루어질 것이 전제되어야 한다. 기관의 자체수입이 과소

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

- 1) 자체수입은 사업수입과 사업외수입으로 구분되는데, 사업수입은 검사료, 교육수수료, 기술컨설팅 수입, 연구개발수입 등 기관 본연의 업무 수행으로 발생하는 수입이고, 사업외수입이란 이자수입, 임대료, 자산매각수입, 잡수입 등 기관의 사업 수행과 관련 없이 발생하는 수입이다.
- 2) 2016년 57개 기관 중 8개 기관이 제외되고 15개 기관이 신규 지정되어 총 64개 기관이 수지차 보전기관으로 지정되었으나, 축산물안전관리인증원과 한국식품안전관리인증원이 2017년 2월 통합 예정으로 2017년 예산안에는 하나의 사업으로 예산이 계상되었다.

계상되거나 지출이 과다 계상되는 경우에는 예산 절감의 효과는 나타나기 어렵고, 반대로 기관의 자체수입이 과다 계상되거나 지출이 과소 계상되는 경우, 기관의 자체수입 발생 여부가 불규칙적이고 그 규모가 예측하기 어려운 경우에는 예산 운용의 효율성을 달성하려던 시도가 기관 업무의 안정적 수행을 해치는 결과로 나타날 수 있기 때문이다.

실제로, 매년 예산 관련 지침에서는 수지차 보전기관 관련 예산 편성의 원칙으로 자체수입을 최대한 확보하고 빠짐없이 추계하여 적정수준을 반영할 것을 강조하고 있으나 자체수입을 연례적으로 과소 계상하는 일부 기관에 대한 지적은 예산 심의과정에서 반복되고 있다.

[표 1] 수지차보전기관 관련 예산 편성 지침

예산 지침	내 용
「2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 Ⅲ. 세출예산안 요구서 작성지침 9. 출연사업	○ 수지차방식으로 출연금(보조금 포함)을 지원받는 기관은 보유자산의 현금화, 자구노력 등을 통해 자체수입을 최대한 확보 - 법정자본금을 초과하는 이익잉여금 등 활용가능 재원은 특별한 사유가 없는 한 자체수입에 반영
「2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」 Ⅱ. 사업유형별 지침 4. 출연·보조기관 인건비 및 경상비	○ 출연금 및 보조금을 수지차 보전방식으로 지원받는 기관은 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세부내역까지 빠짐없이 추계하여 자체수입에 반영 - 과거 자체수입 실적을 감안하여 적정수준 반영

자료: 기획재정부

이하에서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 현행 수지차 보전기관의 2017회계연도 예산 편성 내용을 살펴보고, 현행 제도 운영의 문제점과 개선방안에 대해서 논의하고자 한다.

나. 2017년도 수지차 보전기관 현황

2017년 예산안에서 수지차 보전방식으로 인건비, 경상비, 사업비 등을 지원받는 기관은 총 63개 기관이다. 지원 형태로 살펴보면 63개 기관 중 35개 기관이 출연기관이고 28개 기관이 보조금을 받는 기관이다. 공공기관 유형별로는 기금관리형 준정

부기관이 국민체육진흥공단 1개 기관이고, 위탁집행형 준정부기관이 26개, 기타공공기관이 30개이다. 공공기관이 아닌 기관도 수지차 보전기관으로 지정되었는데, 대한가정법률복지상담원, 한국가정법률상담소, 의료기관평가인증원, 의료기기정보기술지원센터, 중소기업중앙회, 한국선원복지고용센터 등 6개 기관이 여기에 해당한다.

63개 수지차 보전기관의 2017회계연도 총 예산 규모는 2조4,059억600만원으로 2016년 대비 1,383억5,900만원 증가한 것으로 파악되었다.

[표 2] 2017회계연도 수지차 보전기관 지원 예산안

(단위: 백만원)

소관부처	기관명	세부사업명	지원형태	2016예산(A)	2017예산안(B)	증감(B-A)
경찰청	도로교통공단	도로교통공단출연금	출연	100,949	100,091	-858
고용노동부	학교법인한국폴리텍	한국폴리텍대학 운영지원	출연	144,758	163,096	18,338
	한국기술교육대학교	한국기술교육대학교 운영지원	출연	42,221	47,939	5,718
	한국산업인력공단	한국산업인력공단 운영지원	출연	85,487	105,006	19,519
	한국잡월드	한국잡월드운영	출연	11,895	14,357	2,462
공정거래위원회	한국공정거래조정원	한국공정거래조정원 출연	출연	5,233	5,738	505
	한국소비자원	한국소비자원 출연	출연	40,068	39,825	-243
교육부	동북아역사재단	동북아역사재단 지원	출연	19,472	16,470	-3,002
	국가평생교육진흥원	국가평생교육진흥원 출연	출연	10,001	14,407	4,406
	한국고전번역원	한국고전번역원 출연	출연	17,127	16,744	-383
	한국학중앙연구원	한국학중앙연구원 출연	출연	30,725	29,287	-1,438
	한국교육학술정보원	한국교육학술정보원 출연	출연	32,277	34,704	2,427
국가보훈처	독립기념관	독립기념관운영및활성화	보조	28,423	26,042	-2,381
국방부	전쟁기념사업회	전쟁기념사업회	보조	17,073	17,713	640
국토교통부	교통안전공단	교통안전공단 출연	출연	34,005	42,984	8,979
	한국시설안전공단	한국시설안전공단출연	출연	12,061	21,771	9,710
	한국철도시설공단	철도시설공단관리비	출연	102,930	113,148	10,218
문화재청	한국문화재단	한국문화재단 지원	보조	7,834	7,820	-14

소관 부처	기관명	세부사업명	지원 형태	2016 예산(A)	2017 예산안(B)	증감 (B-A)
문화 체육 관광부	게임물관리위원회	게임물관리위원회 지원	보조	5,309	9,235	3,926
	영상물등급위원회	영상물등급위원회 지원	보조	3,751	3,517	-234
	한국문학번역원	한국문학번역원 지원	보조	9,100	9,007	-93
	한국영상자료원	한국영상자료원 지원	보조	12,205	12,084	-121
	한국저작권위원회	한국저작권위원회 지원	보조	11,101	11,603	502
	한국콘텐츠진흥원	한국콘텐츠진흥원 지원	보조	25,497	24,176	-1,321
	국립박물관문화재단	박물관문화재단 지원	보조	1,992	1,826	-166
	국민체육진흥공단	올림픽공원운영지원	보조	23,446	24,497	1,051
	예술의전당	문화예술단체운영지원	보조	12,940	14,569	1,629
미래 창조 과학부	한국인터넷진흥원	한국인터넷진흥원 운영지원	출연	29,698	49,667	19,969
	정보통신산업진흥원	정보통신산업진흥원지원	출연	23,581	24,090	509
	한국정보화진흥원	한국정보화진흥원운영지원	출연	1,602	31,714	30,112
방위 사업청	국방기술품질원	기술기획 등 6개 세부사업	출연	132,445	142,043	9,598
법무부	가정법률복지상담원	법률구조	보조	691	400	-291
	대한법률구조공단	법률구조	보조	43,343	45,817	2,474
	한국가정법률상담소	법률구조	보조	1,531	1,525	-6
	한국법무보호복지공단	갱생보호활동	보조	23,523	25,804	2,281
보건 복지부	한국보건복지 인력개발원	한국보건복지인력개발원 운영	출연	9,274	11,721	2,447
	의료분쟁조정중재원	한국의료분쟁조정중재원 지원	출연	10,001	11,142	1,141
	국제보건의료재단	한국국제보건의료재단 지원	출연	9,159	10,297	1,138
	의료기관평가인증원	의료기관 안전 및 질관리 등 2개 사업	보조	4,175	7,100	2,925
	(재)한국장기기증원	장기기증기관 운영지원	보조	6,527	4,399	-2,128
	한국인체조직기증원	조직기증지원기관 운영지원	보조	3,948	3,666	-282
산림청	한국임업진흥원	한국임업진흥원 지원	보조	22,171	21,015	-1,156
산업 통상 자원부	한국에너지공단	한국에너지공단지원	출연	37,433	45,133	7,700
	한국가스안전공사	한국가스안전공사 지원	출연	46,957	55,047	8,090
	한국광해관리공단	광해관리공단 출연	출연	284,854	192,142	-92,712
	대한무역투자진흥공사	대한무역투자진흥공사	보조	234,394	213,982	-20,412
	전략물자관리원	전략물자수출입통제기반구축	보조	5,258	5,248	-10
식품 의약품 안전처	한국식품안전관리 인증원	한국식품안전관리인증원 지원	보조	13,359	15,612	2,253
	의료기기정보기술 지원센터	의료기기정보기술지원센터 지원	보조	3,566	2,839	-727
여성 가족부	한국양성평등교육 진흥원	한국양성평등교육진흥원 지원	출연	5,790	6,037	248
외교부	재외동포재단	재외동포재단 출연	출연	53,162	58,195	5,033
	한국국제협력단	협력사업지원(ODA)	출연	56,054	45,102	-10,952

소관 부처	기관명	세부사업명	지원 형태	2016 예산(A)	2017 예산안(B)	증감 (B-A)
중소 기업청	중소기업기술경보진흥원	중소기업기술경보진흥원 운영	출연	3,394	2,562	-832
	중소기업중앙회	중소기업협동조합육성	보조	8,357	10,936	2,579
해양 수산부	국립해양생물자원관	해양생물자원관 운영	출연	23,390	22,353	-1,037
	선박안전기술공단	선박안전기술공단 지원	보조	14,901	16,022	1,121
	한국선원복지고용센터	선원복지고용센터 운영	보조	5,782	5,437	-345
	한국해양수산연수원	해양수산연수원 지원	보조	30,473	34,928	4,455
환경부	국립공원관리공단	국립공원관리공단 출연	출연	91,533	156,041	64,508
	한국환경공단	한국환경공단 출연	출연	85,671	94,614	8,943
	한국환경산업기술원	한국환경산업기술원 출연	출연	32,963	43,130	10,167
	국립생태원	국립생태원 출연	출연	42,277	40,900	-1,377
	국립낙동강생물자원관	국립낙동강생물자원관 출연	출연	18,431	21,590	3,159
합계				2,267,548	2,405,906	138,359

주. 한국국제협력단의 경우 기관운영 출연사업에 대하여만 제출하였으나 기획재정부는 사업출연금(2016년 606,981백만원, 2017년 633,437백만원)을 모두 포함하여 수지차 보전방식으로 편성하는 것으로 설명

자료: 각 기관 제출자료

다. 수지차 보전기관 선정 기준의 체계화명확화 필요

2016년 5월 기획재정부는 수지차 보전기관의 포괄범위를 재정립하였다. 그 결과, 기존 57개 수지차 보전기관 중 8개 기관이 수지차 보전기관 지정에서 제외되었다. 수지차 보전기관 지정 제외는 기존 수지차 보전기관 중 ① 자체수입이 없거나 ② 사업 외 수입만 있는 기관, ③ 자체수입 규모나 비중이 적은 기관을 기준으로 하였다.

[표 3] 수지차 보전기관 지정에서 제외된 기관(2016년 기준)

(단위: 백만원, %)

기관	기관유형	총지출 (A)	출연.보조금 (B)	출연.보조율 (B/A)	비 고
한국출판문화산업진흥원	기타 공공기관	10,037	10,226	100.0	-
한국문화산업교류재단	비 공공기관	5,049	5,049	100.0	-
한국문화예술교육진흥원	기타 공공기관	6,479	6,449	99.5	자격증 발급수수료 30
농업정책보험금융원	기타 공공기관	2,609	2,609	100.0	-
한국농촌경제연구원 (농업관측정보센터)	기타 공공기관	8,340	8,311	99.7	결산잉여금 등 29
한국어촌어항협회	기타 공공기관	23,490	23,490	100.0	-
해양환경관리공단	준시장형 공기업	10,909	10,309	94.5	수수료등 600
수협중앙회 (어업정보통신본부)	비 공공기관	17,106	12,749	74.5	수협보조금 4,537

자료: 각 기관 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 제작성

실제로, 한국출판문화산업진흥원, 한국문화산업교류재단, 농업정책보험금융원, 한국어촌어항협회, 수협중앙회(어업정보통신본부) 등 5개 기관은 2016년 자체수입이 전혀 없었고, 한국농촌경제연구원(농업관측정보센터)은 결산잉여금 등 사업외 수입만 있었으며, 한국문화예술교육진흥원은 자격증발급수수료가 자체수입으로 확인되었으나 전체 수입 중 그 규모가 매우 적어서 수지차 보전기관 지정에서 제외되었다. 다만, 해양환경관리공단의 경우 기관 예산 전체가 수지차 보전 대상이 아니라 청항선 관리 및 선박폐유 수거처리라는 특정 사업 예산에 대해서만 수지차 보전 방식을 적용하고 있기 때문에 수지차 보전기관에서 제외된 것으로 설명하고 있다.

또한, 기획재정부는 33개 기관에 대하여 수지차 보전기관 추가 지정을 검토하였고 검토 결과 15개 기관을 신규로 수지차 보전기관으로 지정하였다. 기획재정부는 자료를 통해 수지차 보전기관을 자체수입만으로 지출소요를 충당하지 못해 인건비, 경상비 등을 재정에서 출연.보조 받는 기관으로 정의하면서 수지차 보전기관으로 지정되어 있지는 않았지만 이전부터 수지차 보전방식으로 예산을 편성하고 있거나 편성할 필요가 있는 기관을 수지차 보전기관으로 추가한 것으로 설명하고 있다.

15개 신규 지정기관은 유형별로 위탁집행형 준정부기관 3개, 기타공공기관 10개, 공공기관이 아닌 기관이 2개이다. 신규 기관의 자체수입율은 2.47%~78.95%에 이르고 있고, 총지출 규모 역시 35억6,600만원~3,813억1,000만원에 이르기까지 매우 다양하게 나타난다.

[표 4] 수지차 보전기관으로 신규 지정된 기관(2016년 기준)

(단위: 백만원, %)

기관명	기관유형	총지출 (A)	자체수입 (B)	자체수입율 (B/A)	선정사유
국립해양생물 자원관	기타공공기관	29,131	3,179	13.22	입장료, 수탁사업수입 등 자체수입 존재
한국광해 관리공단	준정부기관 (위탁집행형)	381,310	94,624	24.89	석연탄 가격 합리화를 위해 지정
국립낙동강 생물자원관	기타공공기관	20,932	2,501	11.94	입장료 등 자체수입 존재
한국학 중앙연구원	기타공공기관	34,229	3,504	10.24	이전부터 수지차 방식으로 예산지원
국립박물관 문화재단	기타공공기관	11,099	7,762	69.93	자체상품, 위탁상품판매 등 자체수입 존재
국민체육 진흥공단	준정부기관 (기금관리형)	111,407	87,961	78.95	이전부터 수지차 방식으로 예산지원
한국임업 진흥원	준정부기관 (위탁집행형)	38,511	950	2.47	수수료 등 자체수입 존재
한국의료분쟁 조정중재원	기타공공기관	17,019	4,178	24.54	수수료 등 자체수입 존재
한국식품안전 관리인증원	기타공공기관	5,725	610	10.65	인증수수료 등 자체수입 존재
의료기기정보 기술지원센터	비공공기관	3,566	1,226	34.38	수수료 등 자체수입 존재
의료기관평가 인증원	비공공기관	9,446	4,660	49.23	인증조사 및 컨설팅 수입 존재
(재)한국장기 기증원	기타공공기관	11,222	2,900	26.84	뇌사관리수입, 검사수입 존재
(재)한국인체 조직기증원	기타공공기관	6,564	2,616	39.85	인체조직이식재 분배수입 존재
예술의전당	기타공공기관	50,560	37,620	74.40	예술, 식음료, 주차 등 자체수입 존재
한국국제보건 의료재단	기타공공기관	39,535	14,257	36.06	결산잉여금 관리 필요성

자료: 각 기관 제출자료를 토대로 국회예산정책처에서 재작성

선정 사유에 대해서 한국학중앙연구원과 국민체육진흥공단은 이전부터 수지차 보전 방식으로 예산을 지원받고 있었다고 응답하였고, 예술의전당, 국립박물관문화재단, 의료기관평가인증원 등 다수의 기관이 전시관 입장료, 인증수수료 등 자체수입이 존재하기 때문이라고 설명하였다. 다만, 한국광해관리공단과 한국국체보건의료재단의 경우 자체수입의 존재 외 별도의 정책목적은 가진 것으로 설명하고 있다.

수지차 보전기관으로 지정되면 해당 기관은 예산 편성과정에서 재정당국으로부터 절차적·내용적으로 강화된 심사를 받게 된다. 수지차 보전기관으로 통보를 받으면 인건비·경상비, 지출사업에 대한 본격적인 검토에 앞서 자체수입의 구조와 산정방식에 대한 사전 검토를 받게 되어 한 단계 더 까다로운 절차를 거친다. 또한, 내용적으로는 수지차 보전금 산정을 위해 인건비·경상비를 포함한 지출예산 총액의 적정성에 대한 검토가 필요하게 되어 출연·보조사업 외에 기관의 수입·지출예산 전반에 대하여 재정당국의 검토 범위가 확대되는 효과가 있다.

기관 예산에 대한 강화된 심사는 예산 절감의 가능성을 제고할 수 있는 반면, 기관의 관점에서 보면 운영상의 자율성이 제약되는 결과가 초래될 수 있기 때문에 수지차 보전기관의 지정 기준은 합리적 근거에 따라 명시적으로 설정될 필요가 있다.

기획재정부는 ① 기관의 자체수입이 존재하고, ② 출연·보조의 법적 근거가 있으며, 이에 따라 ③ 매년 인건비·경상비 등을 국고에서 지원받는 기관 중에서 ④ 정책적 필요성에 따라 지정한다고 수지차 보전기관의 지정기준을 설명하고 있다. 그러나 정책적 필요성이란 명확하지 않은 기준이다. 이는 지정 기준이 기관마다 다르게 적용될 수 있음을 의미하는 것일 뿐만 아니라, 수지차 보전방식이 예산 절감이라는 본연의 목적 외에 다른 취지로 운용될 가능성을 내포하기 때문에 보다 합리적이고 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 이하에서는 사례를 통하여 현행 기준의 문제점을 구체적으로 살펴보고 개선 방향을 제시하고자 한다.

(1) 예술의전당

예술의전당의 경우에는 매년 자체수입율이 약 75%에 이르는 기관으로 인건비·경상비를 자체수입으로 충당하면서 정부로부터 시설유지비 및 리모델링 비용 등에 대해서만 보조금의 형태로 지원받아왔다. 이에 따라 작년까지 매 회계연도 보조사업에 대해서만 예산 검토와 관리·감독이 이루어졌으나, 올해부터는 수지차 보전기관으로 신규 지정되어 예산 편성 절차와 내용이 변경되었다. 이전 보조사업 외에 인건비·경

상비 등 기관의 수입·지출에 대한 전반적인 예산 검토가 이루어졌고, 보조금 중 인건비 7억3,400만원이 포함되는 변경이 있었다.

[표 5] 2016년 및 2017년 예술의전당 수입·지출 내역

(2016년 기준, 단위: 백만원)

			2016 예산 (A)	2017 예산안 (B)	증감액 (B-A)	
수입	자체수입		37,620	38,420	800	
	정부 보조 금	문화예술 단체 운영지원	시설유지	7,740	7,135	-605
			컨텐츠영상화	1,000	1,000	0
			예술사업	1,500	1,200	-300
			인건비	-	734	순증
	리모델링		3,000	4,500	1,500	
계		50,860	52,989	2,129		
지출	인건비		8,774	9,125	351	
	경상비		19,001	20,278	1,277	
	사업비		21,887	23,203	1,316	
	예비비		898	383	-515	
	계		50,560	52,989	2,429	

자료: 예술의전당

예술의전당을 수지차 보전기관으로 지정하여 예산을 편성한 것과 관련하여 다음과 같은 부분을 문제로 제기할 수 있다.

첫째, 수지차 보전기관으로 지정된 2017회계연도 예술의전당에 대한 보조금 예산은 오히려 약간 증가한 것으로 나타났다. 기획재정부는 2017년 리모델링 사업비 증액 등의 특이소요를 반영하였다는 입장이나 수지차 보전방식의 제도 운영 취지가 예산 절감에 있다는 점을 고려할 때, 수지차 보전기관으로의 지정 실익이 크지 않음을 보여주는 부분이다³⁾.

둘째, 2016년까지 예술의전당은 인건비를 모두 자체수입으로 충당해왔으나 2017년 수지차 보전기관으로 지정하면서 인건비 일부를 보조금에 계상하였다. 자체수입이 충분하여 인건비 보조 필요성이 약함에도 불구하고 인건비·경상비를 예산으로 지원받는 수지차 보전기관으로의 지정 요건에 예산 편성을 사후적으로 맞춘 것

3) 예술의전당 외에 2017년 수지차 보전기관으로 지정된 기관 15개 기관 중 국민체육진흥공단, 한국의료분쟁조정중재원, 한국국제보건의료재단, 의료기관평가인증원, 국립낙동강생물자원관, 한국식품안전관리인증원 등 6곳이 2016년 대비 2017년 정부 지원예산이 증가한 것으로 나타났다.

이다.

셋째, 예술의전당에 대한 보조금이 계상된 “문화예술단체 운영 지원” 사업은 예술의 전당 외에도 정동극장, 국악방송 등 15개 문화예술단체에 대하여 인건비·경상비·사업비 등 운영비를 지원하고 있다. 각 기관은 「문화예술진흥법」 제27조 및 제39조 등 동일한 법적 근거에 따라 보조금을 지원받고 있고 자체수입이 있다는 점을 고려할 때, 예술의전당에 대하여만 수지차 보전기관으로 지정하여 예산을 편성하는 것은 지정 기준이 일관적이지 않음을 보여준다.

따라서 향후 수지차 보전기관을 지정함에 있어서는 동 제도의 목적이 예산을 절감하는데 있음을 명확히 할 필요가 있고, 일부 기관에 대한 선별적 지정을 지양하고 합리적인 지정 기준을 마련하여 국가로부터 보조금·출연금 예산을 지원받는 기관에 대해 전반적으로 지정 여부를 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 이에 대하여 기획재정부는 모든 출연·보조기관을 수지차 기관으로 관리하는 것은 현실적으로 곤란하고 정책적 필요성이 큰 기관 중심으로 운영할 수밖에 없다는 입장이다.

(2) 한국국제보건의료재단

한국국제보건의료재단은 보건복지부 일반회계에서 매년 인건비·경상비와 북한보건 의료지원비, 글로벌 보건의료 연수 협력체계 구축사업비(신규) 등 사업비를 출연금으로 지원받는 기관이다. 2017년 한국국제보건의료재단에 대한 출연금은 2016년 91억5,900만원 대비 11억3,800만원 증가한 102억9,700만원이다.

한국국제보건의료재단은 수지차 보전기관 지정과 관련하여, 재단의 운영 재원은 정부출연금, 「사회복지공동모금회법」 제20조의2에 따라 모금회에서 지원받는 후원금과 이자수입 및 이월결산잉여금 등 사업외 수입으로 구성되었기 때문에 사업수행으로 발생하는 자체수입이 전혀 없고, 사업외 수입만 있어서 수지차 보전기관 제외 사유에 해당한다는 의견을 피력한 바 있다. 기획재정부는 이에 대하여 자체수입 외에 사업비 대비 결산잉여금이 과다하게 발생하고 있어서 이를 검토할 필요성이 있기 때문에 수지차 보전기관으로 지정한 것으로 설명하고 있다⁴⁾.

4) 기획재정부는 그동안 출연·보조기관이 결산상 잉여금을 인건비 인상, 별도 사업비 등으로 자의적으로 사용한 사례가 다수 있어왔고, 결산잉여금에 대한 관리를 강화하여 차년도 자체수입에 반영하는 경우 그만큼 출연금·보조금 감액 지원이 가능하기 때문에 결산상 잉여금 역시 수지차 보전기관 지정 여부를 판단하는 기준으로 작용했다고 설명하고 있다.

한국국제보건의료재단이 제출한 최근 5년간 수입 부분의 예·결산 현황을 살펴 보면 사회복지공동모금회로부터의 후원금은 최저 2억3,200만원(2012년)~최고 26억원(2014년)에 이르기까지 매년 그 편차가 크기 때문에 안정적이고 예측 가능한 기관의 수입으로 보기 어렵다. 또한, 재원의 성격상 사회복지공동모금회 후원금의 경우 사업 수행 후 잔액이 발생하면 이자수입금과 함께 모금회에 반납하도록 하고 있기 때문에 다른 사업이나 인건비·경상비 등의 일반 재원으로 사용하기 어렵다는 점을 고려하면 후원금 수입을 자체수입으로 판단하여 한국국제보건의료재단을 수지차 보전기관으로 지정하는 것은 예산절감을 목적으로 하는 수지차 보전 제도의 취지에 부합하지 않는다.

[표 6] 최근 5년간 한국국제보건의료재단 수입분야 예결산 내역

(단위: 백만원)

내역	2012		2013		2014		2015		2016		2017
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산 (6월)	예산안
정부출연금	6,990	6,990	7,992	7,992	9,150	9,150	8,945	8,945	9,159	6,270	10,297
남북협력기금							100	100			
사회복지공동모금회후원금	232	236	450	475	2,600	2,600	1,349	1,355			1,355
전년도이월금	2,875	2,945	3,265	3,265	4,179	4,179	5,830	5,951	4,058	4,058	571
이자수입등	15	109	58	157		180		138			39
보증금환급금				992							
수입 계	10,112	10,280	11,765	12,881	15,929	16,109	16,224	16,489	13,217	10,328	12,262

자료: 한국국제보건의료재단

현재와 같이 자체수입의 성격을 고려하지 않고 단순히 자체수입이 존재하는지 여부에 따라 수지차 보전기관의 지정 요건을 충족 여부를 검토하는 경우 매년 예산 편성시 수입 규모 추계가 부정확하여 기관의 업무 수행의 안정성이 약화될 수 있는 문제가 있다. 따라서 수지차 보전기관 지정 기준으로 자체수입을 고려할 때에는 수입의 발생이 안정적이며 예측가능한지, 수입의 규모가 매년 일정 금액 이상인지 그리고 해당 수입이 기관의 일반 재원으로 사용가능한지 등에 관해 보다 세부적인 기준을 마련할 필요가 있다.

(3) 한국광해관리공단

한국광해관리공단은 「2017년 예산안 편성 및 기금운용계획 작성지침」에 따라 석·연탄 가격을 합리화하기 위하여 수지차 보전기관으로 지정⁵⁾된 것으로 지정 사유를 설명하고 있다.

무연탄 및 연탄의 최고판매가격은 산업통상자원부 고시에 따라 결정되고, 생산원가와의 차액을 매년 보조금으로 지원하고 있는데, 판매가격이 장기간 동결되어 생산원가와의 차이가 커지면서 국가의 부담이 점점 증가하고 있는 상황이었다⁶⁾. 이에 석·연탄 가격을 합리적인 수준으로 인상하고 석·연탄 보조금을 축소하기 위한 재정당국의 정책적 수단의 일환으로 탄가안정대책보조사업의 보조사업자인 한국광해관리공단을 수지차 보전기관으로 지정하였다는 것이다. 한국광해관리공단을 수지차 보전기관으로 지정하고, 탄가안정대책보조사업을 별도 보조사업이 아니라 한국광해관리공단 출연사업의 내역에 포함하게 되면 광해관리공단의 자체수입에 따라 보조금이 절감되는 효과를 염두에 둔 것으로 보인다.

이전까지 한국광해관리공단은 700억원대에 이르는 강원랜드 배당금 수입을 비롯하여 임대수입, 수주용역수입 등으로 연간 900억원대의 자체수입을 올리고 있었고, 이를 기반으로 인건비·기관운영비·자체사업비 등을 충당해왔다. 정부로부터는 탄가안정대책보조사업, 광해방지사업, 폐광대책사업 비용을 보조금·출연금 형태로 지원받아 사업을 수행해왔다.

그런데 올해 수지차 보전기관으로 지정되면서 탄가안정대책보조사업, 광해방지 비사업은 광해관리공단 출연사업에 포함되었고, 결과적으로, 2017년 한국광해관리공단에 대한 출연금은 907억1,200만원이 감소한 것으로 나타났다⁷⁾.

-
- 5) 「2017년 예산안 편성 및 기금운용계획 작성지침」 제1편 2017년도 예산안 편성방향
□ 에너지 공공기관에 대한 지원을 효율화하고 발전지역 지원방식을 개선
○ 석·연탄 가격 합리화를 위해 광해관리공단을 수지차기관으로 지정하고 석탄공사 예산을 석·연탄 가격에 연계하여 지원
○ 발전소주변지역에 대해 발전원에 따른 차등지원 방식 도입
- 6) 산업통상자원부는 장기간 석·연탄 가격을 동결(석탄 2011년, 연탄 2009년 이후 동결)시켜왔으나 2016.10.4. 「무연탄 및 연탄의 최고판매가격 지정에 관한 고시」 개정을 통하여 석탄 고시가격을 8% 인상하고, 연탄 고시가격을 19.6% 인상하였다.
- 7) 이에 따라 2017년 한국광해관리공단의 인건비 및 경상비는 각각 3%, 13% 감소하였고, 자체사업 역시 전년 대비 201억원(31.7%) 감소된 433억3,200만원 규모로 계획하고 있는 것으로 파악되었다.(출처: 한국광해관리공단)

[표 7] 2016년 및 2017년 한국광해관리공단에 대한 정부지원예산안 내역

(단위: 백만원)

2016 예산(A)			2017 예산안(B)			증감액(B-A)
탄가안정 대책보조	민간경상보조	202,854	광해관리 공단 출연 (수지차)	출연금	192,142	-90,712
광해방지비	출연금	80,000	폐광대책비	민간경상보조	47,569	45,737
폐광대책비	출연금	1,832				
합계		284,686	합계		239,711	-44,975

자료: 산업통상자원부

한국광해관리공단은 강원랜드 주주로서 배당금 수입 등 안정적인 자체수입이 상당한 규모로 존재하고 있기 때문에 수지차 보전기관으로 지정하여 배당금 수입 등으로 탄가안정대책보조 및 광해방지 등 관련 사업을 추진하도록 정부지원 예산을 개편한 것은 예산을 절감했다는 점에서 수지차 보전 제도의 취지를 달성한 것으로 보인다.

그러나 다른 한편으로 한국광해관리공단의 경우 수지차 보전기관의 지정 요건에 해당하기 때문에 지정된 것이 아니라, 재정당국이 의도하는 예산 절감효과를 위해 관련 사업예산의 편성방식이 수지차 보전방식으로 변경된 것임을 주목할 필요가 있다. 한국광해관리공단은 앞서 기획재정부가 제시한 수지차 보전기관의 요건 중 매년 인건비·경상비를 국고에서 지원받을 것이라는 요건에 해당하지 않았으나, 정책적 필요성에 따라 수지차 보전기관으로 지정되었다. 이에 따라 수지차 보전방식으로 2017년 예산을 편성하면서부터 인건비·경상비를 국고에서 지원받는 요건을 사후적으로 충족하게 된 것이다⁸⁾. 즉, 현재의 수지차 보전기관 선정 기준은 사실상 지정 여부를 결정하는 단계에서 적용되기 보다는 수지차 보전방식으로 예산을 편성하는 기관의 특징을 사후적으로 설명하는데 그치고 있다는 점에서 실효성이 부족한 것으로 보인다.

따라서 기관에 대한 인건비·경상비 지원 여부는 수지차 보전기관 지정 요건으로 실효성이 부족하다는 점에서 향후 수지차 보전기관 지정 기준을 보다 체계적으로 정비할 필요가 있다. 또한, 법률에 근거하여 정부가 매년 예산을 지원하고 있는

8) 기획재정부 수지차 보전기관의 지정요건 중 국비지원 여부는 인건비·경상비에만 국한되지 않고 사업비 지원도 포함하는 것으로 설명하면서 한국광해관리공단이 수지차 보전기관 지정요건을 충족한다는 의견을 제시하였다. 그러나 이와 같이 사업비까지 범위를 확대하는 경우 정부로부터 국고를 지원받은 기관은 대부분 수지차 보전기관의 지정요건을 충족하게 된다는 점에서 기준의 실효성은 더욱 약화되는 효과가 있다고 할 것이다.

기관들에 대해 매 회계연도 개시 후 수지차 보전기관 지정 요건에 해당하는지에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

위 사례들처럼 현행 수지차 보전기관의 지정 기준은 불명확성으로 인하여 정책적 필요성에 따라 선별적으로 기관마다 다르게 적용된다는 문제가 있다. 예산 절감을 통한 예산 운용의 효율성 제고라는 당초 제도의 목적과 수지차 보전기관으로 지정된 기관의 사업의 안정적 수행가능성을 고려하여 수지차 보전기관 지정 기준을 보다 체계적으로 구성하고, 정부로부터 매년 예산을 지원받는 기관에 대하여 일관성있게 적용할 필요가 있다. 특히, 기관의 자체수입을 선정 기준으로 함에 있어서는 수입의 발생이 안정적이며 예측 가능한지, 자체수입의 규모가 매년 일정 금액 또는 비율 이상인지, 해당 수입이 기관의 일반 재원으로 사용가능한지 등에 대해 보다 세부적인 기준이 필요할 것으로 보인다.

라. 수지차 보전금 규모 산정의 합리성 제고 필요

수지차 보전기관이 자체수입 예산을 과소하게 편성하거나, 지출 예산을 과다하게 편성하는 경우 결산잉여금이 발생한다. 기관의 경영개선 노력으로 자체수입을 초과 달성하거나 비용을 절감함으로써 결산잉여금이 발생할 수도 있으나, 수지차 보전방식의 구조 상 기관의 관점에서는 정부 지원을 증액하기 위하여 자체수입을 과소계상하거나 지출 예산을 과다편성할 유인이 존재하기 때문에 결산잉여금의 규모는 수지차 보전금 규모 산정을 평가함에 있어 합리성의 척도로 기능할 수 있다. 특히, 결산잉여금이 연례적으로 과다하게 발생하는 경우는 정부의 출연금·보조금이 실제 필요액에 비하여 과다하게 산정되고 있는 것으로 볼 여지가 있다.

「예산 및 기금운용계획 집행지침」은 출연기관의 경우 결산잉여금이 발생한 경우에는 부족한 퇴직급여충당금으로 70% 이상 적립하고, 인센티브성과급 재원 또는 다음연도 세입으로 계상하도록 규정하고 있으므로, 결산잉여금은 결국 다음 연

9) 자체수입 초과달성, 비용절감 등 경영개선으로 결산잉여금이 발생한 경우에는 다음 순위에 따라 사용하여야 하며, 특별한 사정으로 결산잉여금을 당해연도에 사업비 등으로 사용하고자 할 때는 주무부처 승인을 얻은 후 기획재정부와 협의하여야 한다. 단, 인력 미충원에 따른 인건비 잔액은 결산잉여금에서 제외한다.

1) 퇴직급여충당금 부족기관은 퇴직급여충당금에 최소한 70%이상을 적립(퇴직급여충당금 부족분이 결산잉여금의 70%이하인 기관은 부족분만 적립)

도의 정부 출연금·보조금의 감소요인으로 작용한다.

그러나 결산잉여금이 과다하게 나타나는 등 예결산의 불일치는 당해 회계연도 예산 배분의 효율성 측면에서 바람직하지 않으며, 본래 인건비로 편성되어야 할 퇴직급여충당금과 인센티브성과급 재원으로 사용되는 것은 국회의 예산 확정 취지와도 부합하지 않는 측면이 있다. 더욱이 지침에 근거하여, 주무부처의 승인 및 기획재정부와의 협의 절차를 거쳐 결산잉여금을 당해 연도 사업비로 사용하는 경우에는 국회의 예산심의의 범위를 벗어난 것으로도 볼 수 있는 여지가 있다.

2015년 결산 기준 결산잉여금이 30억원 이상 발생한 수지차 보전기관은 한국국제협력단, 국방기술품질원, 한국가스안전공사 등 12개 기관이고, 이들 중 한국국제협력단, 국방기술품질원, 도로교통공단, 한국산업인력공단 등 4개 기관은 2012년부터 2015년까지 연례적으로 결산잉여금이 30억원 이상 발생한 것으로 나타났다.

[표 8] 2015년 결산잉여금이 30억원 이상인 기관 현황

(단위: 백만원)

기관명	결산잉여금				2017 예산안
	2012	2013	2014	2015	
한국국제협력단	15,486	19,322	16,219	18,311	45,102
국방기술품질원	3,349	3,179	8,121	13,144	142,043
한국가스안전공사	2,875	5,990	1,193	9,278	55,047
교통안전공단	5,423	266	9,407	8,543	42,984
국립생태원	-	1,058	4,307	7,623	40,900
한국시설안전공단	2,547	2,352	7,930	7,417	21,771
도로교통공단	6,229	3,313	4,536	6,597	100,091
한국콘텐츠진흥원	2,636	2,338	1,553	6,304	24,176
한국환경공단	-7,567	-2,854	2,892	5,046	94,614
학교법인한국폴리텍	16	2,164	4,318	4,223	163,096
중소기업기술정보진흥원	415	1,046	1,046	3,897	2,562
한국산업인력공단	12,173	5,330	16,457	3,828	105,006

자료: 각 기관 제출자료

2) 「공기업준정부기관 예산지침」에 명시된 인센티브 성과급 재원 또는 다음연도 세입으로 계상 예산 편성시 고려하지 않은 초과수입 등 연도 중에 발생한 재원을 당해연도 사업비 등으로 사용하고자 할 때는 주무부처 승인을 얻은 후 기획재정부와 협의하여야 한다.

결산잉여금의 발생 원인으로는 대부분 잡수입 등 특정 수입을 계상하지 아니하거나 입장료·수탁수입·유료교육수입 등을 과소계상한 것에서 비롯된 것으로 분석된다. 다만, 기관의 사업규모 및 정부지원 예산의 규모에 비추어 결산잉여금 과다 여부에 대한 검토가 필요하며, 중소기업기술정보진흥원의 경우 결산잉여금 38억9,700만원 중 27억400만원은 지방이전에 따른 사옥 매각대금 초과 수입분으로 예상보다 사옥이 조기매각되어 2015년에만 불가피하게 발생한 것으로 설명하였고, 한국콘텐츠진흥원의 경우에도 지방이전에 따라 종전 부동산 처분 자산매각잔액이 34억3,500만원이 포함된 금액이라고 설명하였다. 한국산업인력공단의 경우에는 퇴직급여충당금 적립을 위한 경상운영비 절감액을 제외하면 27억원 수준이라고 설명하였다.

발생한 결산잉여금은 대부분 차년도 및 차차년도 수입에 계상되었으나 일부기관의 경우 해외농장 관리비 및 출장비, 법인세 납부(한국국제협력단), 사택관리(국방기술품질원¹⁰⁾), 지방세 이전차입 상환(한국가스안전공사), 부가세 차입이자(한국환경공단) 등에 사용한 것으로 확인된 바, 이는 국회의 예산 확정 취지에 부합하는 것으로 보기 어렵다.

[표 9] 2015년 결산잉여금 지출내역

(단위: 백만원)

기관명	지출내역	액수
한국국제협력단	해외 농장 관리비·출장비, 잡손실 처리비용, 법인세 등	481
국방기술품질원	사택관리	2,183
한국가스안전공사	법인세, 지방이전 차입상환	5,198
한국환경공단	부가세 차입이자	1,561

자료: 각 기관 제출자료

따라서 수지차 보전방식으로 출연금·보조금을 지원받는 기관에 대해서는 자체 수입의 과소계상 또는 지출예산의 과다편성 여부를 과거 자체수입 실적 또는 지출 실적을 기준으로 엄격하게 심사할 필요가 있다. 또한, 앞서 언급한 바와 같이 기관 입장에서 정부지원금을 많이 받으려는 유인은 매년 존재하기 때문에 기관의 제출안과 심의안 또는 결산액을 비교하는 등 기관의 자체수입 계상의 성실성을 평가하여 이를 토대로 우수 기관에 대해 예산 및 기관 평가상 인센티브를 제공하는 방식 등으로 유인체계를 새롭게 구축할 필요가 있다.

10) 국방기술품질원은 2016년부터는 결산잉여금을 차년도 수입에 계상한 것으로 설명함.

2. 공공기관 정부배당과 정부수입예산의 적정성 평가

가. 문제제기

정부의 출자금은 출연금, 보조금과는 달리 국가의 자산을 형성하며, 민간기업의 출자와 동일하게 출자를 받은 공공기관으로부터 배당의 형태로 투자금을 회수할 수 있다는 특징이 있다.

정부가 출자한 공공기관은 영업활동을 통해 발생한 이익잉여금을 사내에 유보함으로써 사업 확장 등에 사용하거나 정부에 배당을 하게 되는데, 이러한 배당 수입은 중요한 국가 세입 원천 중의 하나이다.

2014년 12월, 정부는 정부배당 확대를 위해 정부 출자기관의 배당성향을 2014년 21.5%에서 2020년 40%까지 단계적으로 확대하는 방안을 발표하였다.¹⁾ 이는 기업의 배당수준을 높여 가계수준을 높이고 경기부양을 달성하기 위해 2014년 하반기부터 도입된 기업소득환류세제, 배당소득증대세제 등의 기업배당 활성화 추진정책의 일환이다.

본 평가에서는 이러한 정부 배당정책 확대방안의 실효성을 검토하고 2017년 정부출자수입 예산안과 각 출자기관의 재무상황을 점검하면서 추가적인 배당 확대를 통해 정부 재정에 도움이 될 수 있는 방안을 살펴본다. 또한, 정부 출자수입 예산안 편성, 정부 출자기관의 이익금 처리 규정 등과 관련한 개선사항을 검토한다.

나. 정부출자수입 예산안 현황

정부는 정부 지분이 있는 일반회계 및 특별회계, 기금에서 총 1조1,231억원의 2017년 출자수입 예산안을 편성하였다.

일반회계에서 7,228억원을 편성하였으며, 교통시설특별회계, 에너지 및 자원사업특별회계, 주택도시기금, 외국환평형기금 등의 특별회계·기금에서 4,003억원의 출자수입 예산안을 편성하였다. 이는 2016년 예산 9,127억원에서 2,104억원 증가한 것이나, 2016년 실제 출자수입 징수 결정액 1조2,245조원과 비교할 때는 1,014억원이 부족한 수치이다.

안옥진 사업평가관(ojahn@assembly.go.kr, 788-4838)

1) 기획재정부, 「정부출자기관에 대한 정부배당정책 방향」, 2014.12.19.

[표 1] 2017년 정부출자수입 예산안

(단위: 백만원)

	2015 결산	2016 예산		2017 예산안 (C)	증감		해당 공공기관	
		예산 현액(A)	징수 결정액 (B)		예산 현액 대비 (C-A)	징수 결정액 대비 (C-B)		
일반회계	506,631	554,135	735,545	722,848	168,713	-12,697	일반회계 기관	
특별 회계 · 기금	교통시설 특별회계 -도로계정	29,648	30,800	32,269	22,186	-8,614	-10,083	한국도로공사, 한국산업은행
	교통시설 특별회계 -공항계정	224,834	222,211	302,275	277,869	55,658	-24,406	인천국제공항공사, 한국공항공사
	교통시설 특별회계 -항만계정	1,463	1,028	1,434	1,507	479	73	인천항만공사
	에너지및 자원사업 특별회계	9,287	29,412	15,934	16,955	-12,457	1,021	한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국광물자원공사, 대한송유관공사, 한국가스공사
	주택 도시 기금	69,452	65,110	122,020	71,156	6,046	-50,864	한국토지주택공사, 주택도시보증공사, 한국주택금융공사
	외국환 평형기금	36,000	10,000	15,000	10,600	600	-4,400	한국투자공사
	소계	370,684	358,561	488,932	400,273	41,712	-88,659	
합계	877,315	912,696	1,224,477	1,123,121	210,425	-101,356		

자료: 각 부처별 예산안을 기초로 국회예산정책처 작성.

다. 정부배당 현황

(1) 정부배당 대상기업

정부 배당은 「국유재산법」과 「국유재산법 시행령」에 근거하여 이루어지는데, 「국유재산법」 제65조2항과 「국유재산법 시행령」 제67조의2항에서는 정부가 배당을 받는 정부배당 대상기업을 한국가스공사 등 다음의 36개 기관²⁾으로 지정하고 있다. 이 중 31개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)상의 공공기관이며, 나머지 한국방송공사, 서울신문사 등의 5개 공운법 상 비 공공기관 또한 정부배당 대상기업으로 지정되어 있다.

[표 2] 정부배당 대상기업(2016년)

(단위: 개)

분류	유형	일반회계	기금, 특별회계 (8)
공공 기관 (31)	시장형 공기업 (7)	한국가스공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 부산항만공사, 인천항만공사	인천국제공항공사
	준시장형 공기업 (14)	한국방송광고진흥공사, 한국 감정원, 한국도로공사, 한국 관광공사, 한국광물자원공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택 공사, 여수광양항만공사, 울산 항만공사	대한석탄공사, 주택도시보증 공사, 한국지역난방공사
	기금관리형 준정부기관 (2)	한국자산관리공사, 주택금융 공사	—
	위탁집행형 준정부기관 (3)	한국농수산물유통공사, 한국 농어촌공사, 대한무역투자 진흥공사	—
	기타 공공기관(5)	중소기업은행, 한국수출입은행, 한국산업은행	한국투자공사, 88관광개발(주)
비 공공기관 (5)	한국방송공사, 서울신문사, 한국교육방송공사	대한송유관공사, 공항철도주식회사	

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2) 2016년 9월 기준

정부는 상기 36개 기관에 2016년 9월 말 기준으로 총 125조7,146억원을 출자하였으며, 일반회계에서 65조6,331억원, 특별회계·기금에서 60조815억원을 출자하였다. 공기업에 대한 출자가 95조3,266억원으로 가장 많으며, 기타공공기관에는 산업은행을 중심으로 26조8,144억원을 출자하였다. 36개 기관 중 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국철도공사 등을 포함한 19개 기관은 정부가 100%의 지분을 보유하고 있다.

[표 3] 정부배당 대상기업의 정부출자 현황(2016년 9월 말 기준)

(단위: 억원, %)

기관명	납입 자본금 (A)	정부지분					
		일반회계		특별회계·기금		합계 (B)	지분율 (B/A)
		금액	지분율	금액	지분율		
1 한국조폐공사	66	66	100	-	-	66	100.0
2 한국관광공사	324	179	55.2	-	-	179	55.2
3 대한석탄공사	3,477	-	-	3,477	100	3,477	100.0
4 한국광물자원공사	19,519	1,416	7.3	18,076	92.6	19,492	99.9
5 한국전력공사	32,098	5,842	18.2	-	-	5,842	18.2
6 한국가스공사	4,616	1,038	22.5	169	3.7	1,207	26.2
7 한국지역난방공사	579	-	-	200	34.5	200	34.5
8 한국석유공사	103,297	223	0.2	103,074	99.8	103,297	100.0
9 한국수자원공사	76,218	70,133	92	-	-	70,133	92
10 한국도로공사	307,832	1,342	0.4	260,556	84.6	261,898	85.1
11 한국감정원	90	44	49.4	-	-	44	49.4
12 인천국제공항공사	36,178	-	-	36,178	100	36,178	100.0
13 주택도시보증공사	33,370	-	-	18,841	56.5	18,841	56.5
14 한국공항공사	23,578	12,189	51.7	11,388	48.3	23,577	100.0
15 한국철도공사	100,940	92,364	91.5	8,576	8.5	100,940	100.0
16 한국토지주택공사	276,024	122,126	44.2	109,188	39.6	231,314	83.8
17 부산항만공사	32,975	32,975	100	-	-	32,975	100.0
18 인천항만공사	20,677	14,304	69.2	6,373	30.8	20,677	100.0
19 울산항만공사	4,405	4,402	99.9	3	0.1	4,405	100.0
20 여수광양항만공사	15,523	8,222	53	7,302	47	15,524	100.0
21 한국방송광고진흥공사	3,000	3,000	100	-	-	3,000	100.0
공기업(21)	1,094,786	369,865	33.8	583,401	53.2	953,266	87.1

기관명	납입 자본금 (A)	정부지분					
		일반회계		특별회계·기금		합계 (B)	지분율 (B/A)
		금액	지분율	금액	지분율		
22 한국농어촌공사	13,660	13,660	100	-	-	13,660	100.0
23 농수산물유통공사	683	683	100	-	-	683	100.0
24 대한무역투자진흥공사	500	500	100	-	-	500	100.0
25 한국자산관리공사	8,600	4,888	56.8	-	-	4,888	56.8
26 한국주택금융공사	18,316	10,800	59	1,066	5.8	11,866	64.8
준정부기관(5)	41,759	30,531	73.1	1,066	2.6	31,597	75.7
27 한국수출입은행	103,231	75,045	72.7	-	-	75,045	72.7
28 한국투자공사	1,000	-	-	1,000	100	1,000	100.0
29 산업은행	175,331	161,560	92.1	13,771	7.9	175,331	100.0
30 중소기업은행	32,898	16,748	50.9	-	-	16,748	50.9
31 88관광개발(주)	20	-	-	20	100	20	100.0
기타공공기관(5)	312,480	253,353	81.1	14,791	4.7	268,144	85.8
32 대한송유관공사	2,250	-	-	219	9.8	219	9.8
33 서울신문사	416	127	30.5	-	-	127	30.5
34 공항철도주식회사	2,632	-	-	922	35	922	35
35 한국방송공사	2,062	2,062	100	-	-	2,062	100.0
36 한국교육방송공사	809	393	48.6	416	51.4	809	100.0
공공기관외(5)	8,169	2,582	31.6	1,557	19.1	4,139	50.7
합계(36)	1,457,194	656,331	45.0	600,815	41.2	1,257,146	86.3

자료: 기획재정부

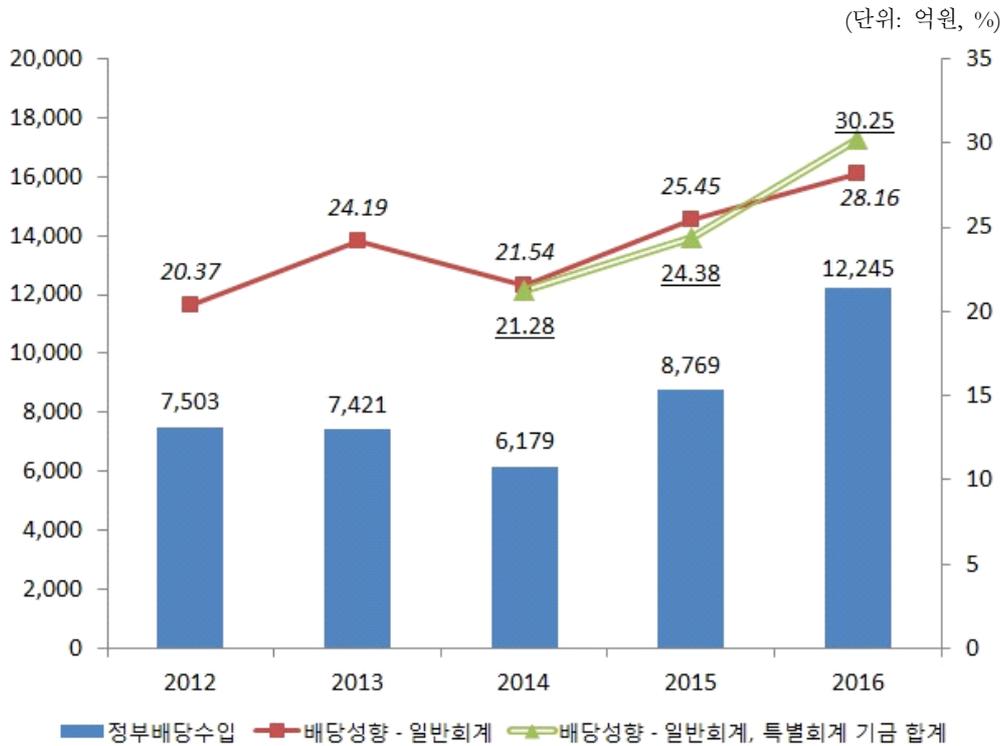
(2) 정부배당수입

최근 5년간의 정부배당수입은 일시적으로 증가한 2016년을 제외하면 2012년 7,503억원, 2014년 6,179억원, 2015년 8,769억원 등 6~8천억원대 수준을 유지하고 있다. 2016년의 정부배당수입은 1조2,245억원으로 2015년에 비해 3,476억원 증가하였는데, 대부분은 한국전력공사의 본사 매각(8.5조원)에 따른 정부배당 증가액 2,942억원에 기인한 것이다. 기획재정부가 발표한 정부배당 대상기업의 평균배당성향³⁾은

3) 배당성향은 당기순이익 중 현금으로 지급된 배당금 총액의 비율이다. 즉, 배당성향 = 배당금 ÷ 당기순이익이다.

일반회계의 경우 2012년 20.37%에서 2016년 28.16%로 상승하고 있으며, 일반회계와 특별회계·기금을 포함한 총 평균 배당성향 또한 2014년 21.28%에서 2015년 24.38%, 2016년 30.25%로 상승하고 있다.

[그림 1] 연도별 정부배당수입, 배당성향



주: 1. 2013년 이전에는 기획재정부가 일반회계에 대하여만 평균배당성향을 산출함.
 2. 각 연도별 정부배당수입은 배당금을 수령한 연도 기준으로 집계한 것임. 즉, 2016년도의 일반회계 배당성향 28.16%는 2015회계년도 결산기준으로 산정되고 2016년도에 수취한 배당금의 배당성향임.
 자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근의 정부배당 대상기업 별 정부배당 실적을 살펴보면, 2016년에는 한국전력공사가 3,622억원을 배당하였으며, 이는 2016년 전체 정부출자수입의 29.6%에 해당하는 금액이다. 또한, 한국전력공사와 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국토지주택공사의 2016년 정부배당금액 합계가 9,082억원으로, 이들 4개 기관의 배당금액이 전체 정부출자수입의 74.2%로 대부분을 차지하고 있다.

[표 4] 정부배당 대상기업의 정부배당 실적

(단위: 억원, %, %p)

	배당액				배당성향		
	2015 (A)	2016 금액(B)	(비중)	증감 (B-A)	2015 (C)	2016 (D)	증감 (D-C)
한국전력공사	680	3,622	(29.6)	2,942	30.87	19.58	-11.29
인천국제공항공사	1,980	2,706	(22.1)	726	32.01	35.07	3.06
중소기업은행	1,411	1,491	(12.2)	80	29.92	28.76	-1.16
한국토지주택공사	594	1,263	(10.3)	669	9.58	15.75	6.17
한국공항공사	557	655	(5.3)	98	32.06	34.97	2.91
주택도시보증공사	420	633	(5.2)	213	16.62	31.82	15.2
부산항만공사	323	427	(3.5)	104	30.03	32.9	2.87
한국도로공사	258	324	(2.6)	66	25.87	29.15	3.28
한국자산관리공사	160	158	(1.3)	-2	30.06	33.63	3.57
한국투자공사	360	150	(1.2)	-210	70.06	80	9.94
한국지역난방공사	84	145	(1.2)	61	34.56	36.19	1.63
한국농어촌공사	73	141	(1.2)	68	18.7	21.93	3.23
한국주택금융공사	265	124	(1.0)	-141	21.16	18.37	-2.79
울산항만공사	77	108	(0.9)	31	30.88	35.68	4.8
인천항만공사	47	46	(0.4)	-1	26.27	29.13	2.86
한국가스공사	60	41	(0.3)	-19	24.81	28.15	3.34
대한무역투자진흥공사	51	40	(0.3)	-11	30.29	34.78	4.49
한국수출입은행	106	40	(0.3)	-66	22.75	24.54	1.79
한국감정원	17	25	(0.2)	8	34.75	40.34	5.59
한국조폐공사	10	19	(0.2)	9	31.72	37.08	5.36
한국방송공사	10	14	(0.1)	4	28.58	19.19	-9.39
한국농수산식품유통공사	39	12	(0.1)	-27	23.15	24.26	1.11
한국방송광고진흥공사	0	11	(0.1)	11	0	24.75	24.75
대한송유관공사	0	9	(0.1)	9	0	31.82	31.82
한국교육방송공사	4	9	(0.1)	5	25.54	18.67	-6.87
한국산업은행	462	0	0.0	-462	25.17	0	-25.17
한국수자원공사	721	0	0.0	-721	26.71	0	-26.71
물납주식	0	32	(0.3)	32	-	-	-
합계	8,769	12,245	(100)	3,476	24.38	30.25	5.87

주: 1. 2016년 7월 말 기준임.

2. 상기 외 한국관광공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 88관광개발(주), 코레일공항철도, 대한석탄공사, 서울신문사, 한국철도공사, 여수광양항만공사의 9개 기관은 2015, 2016년에 배당 없음.

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

라. 정부배당 확대 가능 대상기관의 배당 확대 검토 필요

정부배당 대상기업 중 일부의 기관은 정부의 위탁사업을 수행하거나 독점적인 사업권을 부여받아 사업을 수행하는 과정에서 누적된 이익금을 사내에 유보함에 따라 여유재원이 증가하였다. 이와 같이 기관의 여유재원이 충분하다면, 공공기관에 지원되는 정부지원 예산을 줄이고 자체 여유재원을 활용하여 사업을 수행하도록 하거나, 이들 여유 재원을 정부 배당 확대를 통해 국고에 환수하는 것이 국가재정의 건정성과 자원의 효율적 배분을 위해 바람직할 것이다.

따라서 아래에서는 정부배당 대상기업 중 이익금의 내부 적립을 통한 금융 자산 증가 등으로 추가 배당의 가능성이 있는 공공기관에 대하여 기술하기로 한다. 정부 또한 이를 통해 추가적인 재정수입 확대에 도움이 될 수 있는 부분이 없는지를 살펴보아야 할 것이다.

(1) 한국공항공사

한국공항공사는 「한국공항공사법」 부칙 제5조에 근거하여 기존의 한국공항공단의 재산과 권리·의무를 포괄승계하고 「한국공항공사법」 제4조에 의거하여 대한민국 정부로부터 부동산, 공항시설관리권 등을 현물출자 받아 2002년 3월 설립되었다. 따라서 한국공항공사의 주주는 대한민국 정부로, 100%의 지분을 보유하고 있다.

한국공항공사는 「한국공항공사법」 제9조에 의거하여 인천국제공항을 제외한 국내 공항의 관리·운영, 개발 사업을 독점적으로 수행하고 있다. 이와 같은 독점적인 사업 운영으로 인해 한국공항공사의 매출액은 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따라 매출액에서 매출원가와 판매비외관리비(영업 직접비용)를 제외한 영업이익과, 영업이익에서 이자수익 등의 영업외손익을 가감한 당기순이익 또한 증가하고 있다. 한국공항공사의 매출액은 2011년 5,686억원에서 2015년 8,088억원으로 2,402억원(42.2%) 증가하였으며, 동 기간 동안 영업이익은 977억원(76.3%), 당기순이익은 842억원(81.7%) 증가하였다.

[표 5] 한국공항공사 연도별 매출액, 영업이익, 당기순이익

(단위: 억원, %)

	2011 (A)	2012	2013	2014	2015 (B)	증감액 (C=B-A)	증감률 (C/A)
매출액	5,686	6,506	6,827	7,621	8,088	2,402	42.2
영업이익	1,281	1,641	1,501	2,146	2,258	977	76.3
이자수익	159	206	216	233	183	24	15.2
당기순이익	1,032	1,382	1,286	1,735	1,874	842	81.7

자료: 한국공항공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이와 같은 국내공항의 독점적 영업에 따른 매출 증가 등에 따라, 한국공항공사의 순금융자산은 2011년 2,872억원에서 2015년 5,482억원으로 확대되었다. 순금융자산이 총자산에서 차지하는 비율 또한 2011년 8.2%에서 2015년 12.6%로 확대되었는 바, 이는 영업활동을 통해 발생한 이익이 내부에 유보될 때, 유형자산 등으로의 투자 보다는 금융자산의 형태로 남게 되는 비중이 증가하고 있음을 의미한다. 이에 따라 이자수익 또한 2011년 159억원에서 2015년 183억원으로 증가하였다.

[표 6] 한국공항공사 연도별 순금융자산

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
현금및현금성자산(a)	642	606	488	404	605
금융자산(유동, 비유동)(b)	3,755	5,105	6,796	8,067	7,611
유동부채(c)	1,442	2,304	1,639	1,684	2,687
비유동 종업원급여채무(d)	83	31	0	7	47
순금융자산(e=a+b-c-d)	2,872	3,377	5,645	6,780	5,482
총자산(f)	34,972	36,769	40,544	41,968	43,367
총자산 대비 비율(e/f)	8.2	9.2	13.9	16.2	12.6
이자수익	159	206	216	233	183

자료: 한국공항공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국공항공사의 과거 배당을 살펴보면, 한국공항공사는 2002년 설립 이후 2006년부터 배당을 실시하였으며, 연도별 배당 금액은 63억원에서 655억원으로 배당금을 당기순이익으로 나눈 비율인 배당성향은 26.0~37.0% 수준이다.

[표 7] 한국공항공사 연도별 배당 내역

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
배당금 (a)	63	121	69	0	130	309	390	376	556	655
당기순이익 (b)	194	327	262	252	498	1,032	1,382	1,286	1,735	1,874
배당성향 (a/b)	32.3	37.0	26.3	0.0	26.0	29.9	28.2	29.2	32.0	35.0

자료: 한국공항공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국공항공사의 2002년 설립이후 2015년까지 영업활동을 통한 현금유입에서 유·무형자산 등의 투자금액을 제외한 현금흐름을 분석해보면, 2.3조원이 영업활동을 통해 회수되었으며, 이 중 1.5조원을 유·무형자산 등의 투자에 활용하였고, 이에 남은 잔액 중 2,667억원을 배당하여 2015년 말 현재 5,107억원의 현금이 공항공사 내부에 유보된 것으로 분석되고 있다.

[표 8] 한국공항공사 현금흐름

(단위: 억원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
영업활동현금흐름 (a)	110	437	994	802	1,023	2,057	1,584	647
유, 무형자산 등 투자 금액(b)	752	228	329	519	683	718	1,305	1,643
차감액 1 (c=a-b)	-642	209	664	283	340	1,340	279	-996
배당금 지급액 (d)	0	0	0	0	63	121	69	0
차감액 2 (c-d)	-642	209	664	283	277	1,218	210	-996
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2002~2015	
영업활동현금흐름 (a)	1,238	2,435	3,313	2,662	2,929	2,937	23,168	
유, 무형자산 등 투자 금액(b)	1,514	1,188	1,763	894	1,065	2,794	15,394	
차감액 1 (c=a-b)	-275	1,247	1,550	1,768	1,864	143	7,774	
배당금 지급액 (d)	130	309	390	376	556	655	2,667	
차감액 2 (c-d)	-405	938	1,161	1,393	1,308	-512	5,107	

주: 상기 유, 무형자산 등 투자금액에는 보증금 지급액을 포함하였으며, 금융상품 등에의 투자금액은 제외함.

자료: 한국공항공사 감사보고서 상의 현금흐름표를 이용하여 국회예산정책처 작성

한국공항공사는 2016~2020년간 연간 3,128억원에서 5,491억원의 투자를 계획하고 있다. 그러나 과거 2011~2015년간의 예산 대비 집행 실적은 67.0%에서 80.9%에 불과하며, 한국공항공사는 2011~2015년의 최근 5년간 평균 2,800억원 규모4)의 현금이 영업활동을 통해 유입되고 있고, 매출액과 당기순이익 또한 점차 증

가되고 있는 추세([표 5] 참조)이다. 따라서 영업활동을 통해 향후 투자금액이 어느 정도 충당이 가능할 것으로 예상된다. 따라서 한국공항공사는 상기와 같은 현황을 고려하여 향후 배당을 추가적으로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

[표 9] 한국공항공사 투자계획 및 집행실적

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
예산(a)	1,368	2,052	1,099	2,224	4,163	4,573	5,050	5,491	3,775	3,128
집행(b)	1,107	1,526	885	1,489	2,863	-	-	-	-	-
집행률(b/a)	80.9	74.4	80.5	67.0	68.8	-	-	-	-	-

주: 상기 투자금액은 유지보수비용을 포함한 투자금액임.

자료: 한국공항공사

(2) 주택도시보증공사

주택도시보증공사는 1993년 4월 주택사업공제조합으로 설립되었으며, 1997년 IMF 외환위기 시 정부자금이 투입된 후, 1999년 6월에 「주택법」(구, 「주택건설촉진법」)에 의해 대한주택보증으로 법인 전환하였다. 이후 2015년 7월에는 사명을 주택도시보증공사로 변경하였으며, 주택도시기금을 운용·관리하기 시작하였다.

주택도시보증공사는 사업주체가 건설·공급하는 주택에 대한 분양보증⁵⁾ 업무를 독점적으로 수행하고 있으며, 한국주택금융공사와 함께 주택구입자금보증⁶⁾ 업무를 경쟁·과점 체제로 수행하고 있다. 그밖에도 하자보수보증, 기타 임대보증, 기타보증 등 대통령령에서 정하는 보증업무 등을 수행 하고 있다.

주택도시보증공사는 독점적으로 수행하는 주택에 대한 분양보증과 주택구입자금보증 등의 기타 보증업무 수행으로, 보증료수입이 2000년 977억원에서 2015년 6,581억원으로 증가하였으며, 보증 영업수입에 이자수익 등을 합산한 총 영업수익은 2000년 1,811억원에서 2015년 1조60억원으로 증가하였다. 이자수익은 주로 내부에 유보된 예치금에서 발생한 것으로, 최근 전반적인 예금이자율 감소에도 불구하고

4) 위의 [표 8]에 따르면, 2011~2015년의 최근 5년간 영업활동에 의한 현금유입금액의 평균 금액은 2,855억원이다.

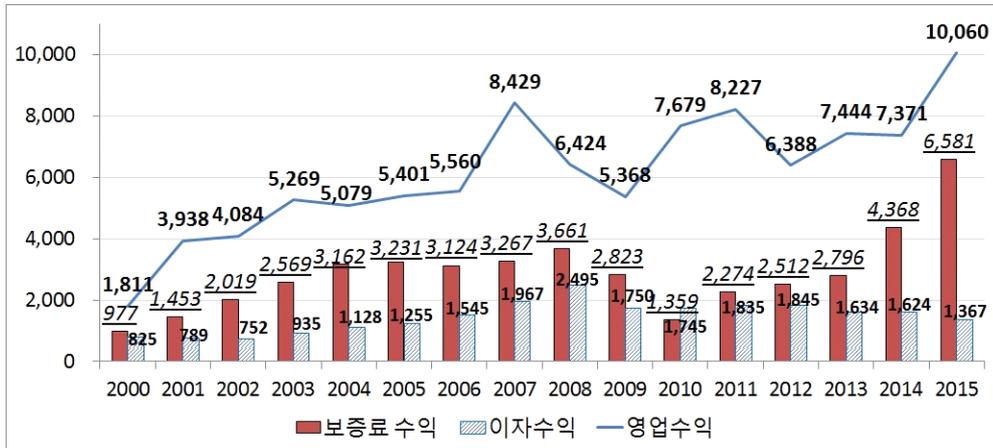
5) 분양보증이란 건설사 등의 분양사업자가 파산 등의 사유로 분양계약을 이행할 수 없게 되는 경우 당해 건축물의 분양의 이행 또는 납부한 분양대금의 환급을 책임지는 보증을 말한다.

6) 주택구입자금 보증이란 입주 예정자가 금융기관으로부터 대출받은 주택구입자금에 대한 보증을 말한다.

고, 지속적인 예치금 증가에 의해 2006년 이후 지속적으로 연간 1,300억원 이상 발생하고 있다.

[그림 2] 주택도시보증공사 연도별 영업수익, 보증료 수익, 이자수익 현황

(단위: 억원)



1. 영업수익은 보증료수익, 과태료수익, 이자수익, 보증금비용환입액, 책임준비금환입액 등으로 구성됨.
2. 2005년 이전에는 이자수익이 영업외수익으로 표기되었으나, 2006년부터는 영업수익으로 분류 되었으므로 기간 간 비교를 위해 이를 영업이익으로 분류하여 나타냄. 즉, 상기 2005년 이전의 영업이익에는 해당년도 재무제표상 영업외수익으로 표기된 이자수익을 합산하여 표기함.
3. 2009년까지는 기존의 기업회계기준에 의해 작성된 재무정보이며, 2010년 이후부터는 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 의해 작성된 재무제표임. 따라서 기간 간 직접 비교에는 한계가 있을 수 있음.

자료: 주택도시보증공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

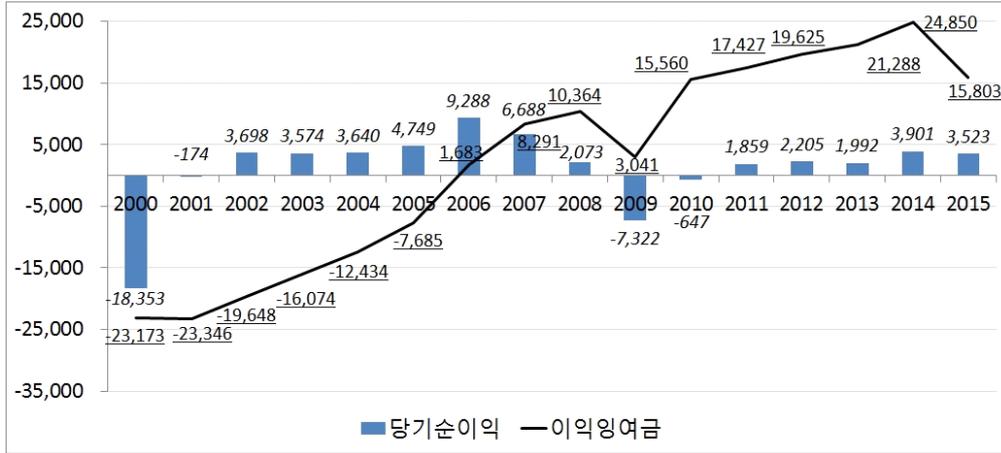
이에 영업수익에서 영업비용과 기타 영업손익, 법인세 비용 등을 차감한 당기 순이익은 법인 전환 이후인 2000년의 1.8조원 손실에서 2006년 9,288억원으로 회복되었다가 2009년 금융위기로 인해 7,322억원의 손실이 발생한 이후 다시 회복되어 2015년에는 3,523억원의 당기순이익을 실현하였다. 2000년의 1.8조원의 영업손실은 IMF 외환위기와 관련한 대손상각비 인식액 1.8조원 등에 기인한 것이다.⁷⁾

주택도시보증공사는 2011년까지 외부 배당을 실시하지 않다가 2012년에 최초로 330억원의 배당을 실시하였다. 이에 매년 발생한 당기순이익은 2011년까지 전액 내부에 유보되었으며, 2000년 2.3조원의 누적결손금은 2015년에는 1.6조원의 이익 잉여금으로 전환되었다.

7) 2008년 금융위기로 인해서는 2009년과 2010년 각각 1조원의 대위변제 금액이 발생하였다.

[그림 3] 주택도시보증공사 연도별 당기순이익, 이익잉여금 현황

(단위: 억원)



주: 1. 2015년의 이익잉여금 감소는 주택사업공제조합 당시 조합원 출자금에 대한 용자금을 상각처리 하면서 이와 관련하여 취득한 자기주식을 이익잉여금과 상계처리(1.2조원)함에 따라 주로 감소한 것임.

2. 2009년까지는 기존의 기업회계기준에 의해 작성된 재무정보이며, 2010년 이후부터는 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 의해 작성된 재무제표임. 따라서 기간 간 직접 비교에는 한계가 있을 수 있음.

자료: 주택도시보증공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이에 주택도시보증공사의 순금융자산은 2011년 3.2조원에서 2015년 4.5조원으로 예치금을 중심으로 증가하였다. 이에 순금융자산이 총자산에서 차지하는 비중도 2011년 55.7%에서 2015년 80.9%로 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 10] 주택도시보증공사 연도별 순금융자산 현황

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
현금및현금성자산(a)	261	30	256	71	66
예치금(b)	31,794	32,496	37,588	45,888	45,544
매도가능금융자산(c)	53	60	61	64	87
기타부채(유동부채)(d)	422	445	323	326	568
비유동 종업원급여채무(e)	120	47	45	57	3
순금융자산(f=a+b+c-d-e)	31,567	32,095	37,535	45,641	45,126
총자산 (g)	56,705	57,080	57,687	61,343	55,798
비중 (f/g)	55.7	56.2	65.1	74.4	80.9

주: 상기 현금 및 현금성자산과 예치금은 사용제한금액을 차감한 후의 수치임.

자료: 주택도시보증공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

앞서 언급하였듯 주택도시보증공사는 2012년 최초로 배당을 실시하였으며, 2012년 330억원의 배당을 실시한 이후 2015년에는 761억원으로 배당을 확대하여 배당성향은 2012년 14.9%에서 2015년 21.6%로 상승하였다. 그러나 정부배당 대상 기업의 일반회계 평균 배당성향과 비교해 보면 월등히 낮은 수준인데, 그 차이는 2012년 9.2%p에서 2015년 6.6%p 정도로 나타나고 있다.

[표 11] 주택도시보증공사 배당성향

(단위: 억원, %, %p)

	2012	2013	2014	2015
당기순이익 (a)	2,205	1,992	3,901	3,523
배당금 지급액 (b)	330	331	648	761
배당성향 (b/a) (A)	14.9	16.6	16.6	21.6
정부배당 대상기업 평균 배당성향 (B)	24.2	21.5	25.5	28.2
차이 (A-B)	-9.2	-4.9	-8.8	-6.6

주: 상기 정부배당 대상기업의 평균 배당성향은 기간 간 비교를 위해 일반회계 평균배당성향을 사용함. 또한, 각 배당성향은 회계연도 결산기준으로 기재함.

자료: 주택도시보증공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

주무부처인 국토교통부는 주택도시보증공사의 2017년 정부출자수입과 관련하여 주택도시보증공사 배당수입 예산안을 356억원으로 편성하였다. 이는 국토교통부의 주택도시보증공사 출자금 1조7,791억원에 출자금 대비 배당금 비율 2.0%(2014~2016년의 산술평균 2.3%를 감안하여 설정)를 적용한 것이다.

[표 12] 주택도시보증공사 2017년 배당금 추정

(단위: 억원, %)

	2014	2015	2016	2017(안)
배당금 (A)	213	420	633	356
국토교통부 출자금 (B)	17,791	17,791	17,791	17,791
출자금 대비 비율 (A/B)	1.2	2.3	3.5	2.0

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 이는 주택도시보증공사의 독·과점 매출 증가에 따른 지속적인 당기순이익 증가와 과거 배당 수준을 고려할 때 과도하게 보수적으로 편성된 것이라 할

수 있다. 특히 2015년 말까지 지속적으로 증가하고 있는 순금융자산([표 10] 참조)과 타 정부배당 대상기업의 평균배당성향에 비해 월등히 낮은 배당성향([표 11] 참조)을 감안할 때, 주택도시보증공사는 2016년 당기순이익에 대하여 2015년 배당성향 이상으로 이익금을 추가 배당하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

마. 연례적인 정부출자수입 예산 과소계상 개선 등 적정 예산안 작성 필요

기획재정부와 주무부처는 일반회계와 각 소관 특별회계·기금과 관련하여 해당 정부출자수입에 대한 수입 예산을 편성하고 있다. 그러나 2014년 이후 최근 3년간 정부출자수입 예산과 결산을 비교해 보면, 대부분의 경우 예산에 비해 실제 배당 징수 결정액인 결산 금액이 높은 수준을 보이고 있으며, 그 차이 또한 2014년 이후 점차 확대되고 있다.

즉, 일반회계의 경우 2014년에는 예산과 결산 금액의 차이가 40억원이었으나, 2015년에는 1,450억원으로, 2016년에는 1,814억원으로 확대되었다. 또한 교통시설특별회계-공항계정도 예산과 결산의 차이가 2014년 337억원에서 2016년에는 801억원으로 확대되는 등 대부분 특별회계·기금의 경우에도 정부출자수입의 결산 금액이 예산 금액을 초과하는 추세를 보이고 있다. 이에 전체 정부출자수입의 예산·결산 차이는 2014년 961억원에서 2016년 3,118억원으로 확대되는 추세를 보이고 있다.

이는 정부출자수입 예산 편성 시 보수적으로 편성함으로써, 향후 세외 수입의 부족 가능성에 대비한다는 측면도 있을 수 있으나, 해당 예산·결산 금액의 차이가 점차 확대되는 추세를 보이는 바, 보다 정확한 예산 편성이 필요한 상황이다.

[표 13] 정부출자수입 예산, 결산 차이

(단위: 백만원, %)

		예산(A)	결산(B)	차이(B-A)	수납율(B/A)	
일반회계	2014	325,100	329,108	4,008	101.23	
	2015	361,600	506,631	145,031	140.11	
	2016	554,135	735,545	181,410	132.74	
특별회계 · 기금	교통시설 특별회계- 도로계정	2014	14,391	14,175	-216	98.50
		2015	29,334	29,648	314	101.07
		2016	30,800	32,269	1,469	104.77
	교통시설 특별회계- 공항계정	2014	122,580	156,295	33,715	127.50
		2015	201,910	224,834	22,924	111.35
		2016	222,211	302,275	80,064	136.03
	교통시설 특별회계- 항만계정	2014	370	1,028	658	277.84
		2015	682	1,463	781	214.52
		2016	1,028	1,434	406	139.49
	에너지 및 자원사업 특별회계	2014	13,655	59,945	46,290	439.00
		2015	79,261	9,287	-69,974	11.72
		2016	29,412	15,934	-13,478	54.18
	주택도시 기금	2014	38,481	44,936	6,455	116.77
		2015	62,606	69,452	6,846	110.94
		2016	65,110	122,020	56,910	187.41
외국환 평형기금	2014	7,200	12,400	5,200	172.22	
	2015	7,700	36,000	28,300	467.53	
	2016	10,000	15,000	5,000	150.00	
합계	2014	521,777	617,887	96,110	118.42	
	2015	743,093	877,315	134,222	118.06	
	2016	912,696	1,224,477	311,781	134.16	

자료: 각 부처별 예산안을 기초로 국회예산정책처 작성

또한, 일반회계와 각 특별회계·기금의 2017년 정부출자수입 예산안 편성 근거를 살펴보면, 기획재정부와 각 주무부처가 기준을 각각 다르게 적용하고 있다.

기획재정부는 일반회계 출자주식에 대하여 추정당기순이익, 배당여력 등을 포함한 배당계획 기초자료를 통해 각 출자 기관별로 2017년 정부출자수입 예산안을 산출하였다. 기획재정부의 이러한 산출 방식은 2016년까지 각 출자 기관의 연도별 당기순이익 추정액에 경제성장률과 배당성향, 정부지분율을 고려하여 편성하던 것에서 변경된 것이다.

국토해양부는 교통시설 특별회계-도로, 공항 계정관련 출자주식에 대하여 2016년 당기순이익 추정액에 2015년 기준 배당성향과 정부지분율을 감안하여 예산안을 편성하였으며, 해양수산부는 교통시설 특별회계-항만계정관련 출자주식에 2016년 정부 출자수입 예산액에 경제성장률을 감안하여 2017년 배당수입 예산안을 편성하였다. 마찬가지로, 에너지 및 자원산업 특별회계, 주택도시기금, 외국환평형기금 또한 각기 다른 기준을 적용하고 있다.

[표 14] 2017년 정부출자수입 예산안 설정 근거

		편성 근거
일반회계		정부출자 유배당기관 배당계획 기초자료 (추정당기순이익, 배당여력 등)를 통한 기관별 산출금액
특별회계 · 기금	교통시설 특별회계-도로계정	2016년 당기순이익 추정액 × 2015년 기준 배당성향 × 정부지분율
	교통시설 특별회계-공항계정	2016년 당기순이익 추정액 × 2015년 기준 배당성향 × 정부지분율
	교통시설 특별회계-항만계정	2016년 정부 출자수입 예산액 × (1+경제성장률(3%))
	에너지 및 자원사업 특별회계	2016년 당기순이익 추정액 × 과거 4개년 가중평균 배당성향 × 정부지분율
	주택도시기금	한국토지주택공사와 주택도시보증공사, 한국주택금융공사의 2014~2016년간 자본금 대비 배당액 비율을 감안하여 2015년 말 국토교통부 지분 자본금에 적용함
	외국환 평형기금	2016년도 예상 당기순이익의 80%이상을 배당하는 것으로 상정

자료: 각 부처별 예산안을 기초로 국회예산정책처 작성

한국토지주택공사와 한국공항공사의 경우 일반회계와 특별회계·기금이 동시에 지분을 갖고 있다. 즉, 한국토지주택공사의 경우 일반회계와 주택도시기금이, 한국공항공사의 경우에는 일반회계와 교통시설특별회계가 동시에 지분을 갖고 있는데, 각 회계, 기금의 소관부처인 기획재정부와 국토교통부는 동일한 기관에 대하여 서로 다른 기준을 적용하여 2017년 예산안을 편성하고 있는 상황이다.

[표 15] 한국토지주택공사와 한국공항공사의 일반회계, 특별회계·기금의 예산 편성 기준
(단위: 억원)

			한국토지주택공사	한국공항공사
정부 출자 수입	2015	일반회계	352	288
		특별회계·기금	242	269
		소계	594	557
2016	일반회계	689	339	
	특별회계·기금	574	316	
	소계	1,263	655	
예산 편성 기준	일반 회계		정부출자 유배당기관 배당계획 기초자료 (추정 당기순이익, 배당여력 등)를 통한 기관별 산출금액	
	특별회계·기금	주택도시기금	교통시설특별회계-공항계정	
		한국토지주택공사의 2014~2016년간 자본금 대비 배당액 비율을 감안 (0.33%)하여 2015년 말 국토교통부 지분 자본금(10조1,795억원)에 적용함	2016년 당기순이익 추정액(1,763억원) × 2015년 기준 배당성향(34.97%) × 정부지분율(48.3%)	

자료: 각 부처별 예산안을 기초로 국회예산정책처 작성

기획재정부는 2016년 4월, 「정부배당 업무처리에 관한 지침」 개정⁸⁾을 통해 기획재정부 공무원만으로 구성되었던 배당협의체에 관계부처도 참석하여 의견을 개진할 수 있도록 하였으며, 주무부처 소관 특별회계·기금 배당 기업에 대하여도 배당

8) 「정부배당 업무처리에 관한 지침」 제4조(배당협의체 운영) ① 기획재정부장관은 정부배당 대상기업의 정부배당에 관한 사항을 협의·조정하기 위하여 배당협의체를 구성·운영할 수 있다.
② 배당협의체는 재정업무관리관, 국고국장, 예산총괄심의관, 경제정책국장, 공공정책국장 등으로 구성하며, 의장은 재정업무관리관, 간사는 출자관리과장으로 한다. 다만, 필요시 특별회계·기금 소관 중앙관서의 소속 고위공무원은 배당협의체에 참석하여 의견을 개진할 수 있다.

협의체에서 기획재정부와 협의한 사항을 고려하여 배당수준을 결정하도록 하였다. 따라서 특별회계·기금 출자주식에 대하여도 각 주무부처는 기획재정부와의 협의를 통해 일반회계와 마찬가지로 각 정부출자 기관의 배당계획 기초자료 등을 근거로 보다 정확한 예산안의 편성을 고려할 필요가 있다.

바. 배당성향 목표치의 타당성·신뢰성 제고 필요⁹⁾

정부는 최근 어려운 재정 여건에서 정부출자금에 대한 배당수입의 중요성이 증가되자, 2014년 12월, 점차적으로 배당성향을 확대하도록 하는 중기 배당성향 목표를 설정하였다. 이에 따르면, 정부 일반회계 배당성향은 2014년 21.5%에서 2020년 40%까지 확대될 예정이다.

[표 16] 정부출자기관에 대한 연도별 배당성향 목표

(단위: %, %p)

2014(A)	2015	2016	2017	2018	2019	2020(B)	증 감 (B-A)
21.5	25.0	28.0	31.0	34.0	37.0	40.0	18.5

자료: 기획재정부 보도자료, 「정부출자기관에 대한 정부 배당정책 방향」, (2014.12.19.)

이후 2016년 5월, 기획재정부는 2016년 정부배당 결과 총 평균배당성향이 30.3%로 전년대비 증가하였고 2016년 중기 배당성향 목표치인 28%를 2.25%p 초과한 것으로 발표하였다(아래 [표 17] 참조). 그러나 기획재정부는 2015년까지는 배당액이 큰 기관의 배당성향에 가중치를 부여하여 평균배당성향을 산정하였으나, 2016년에는 배당액의 크기와 무관하게 기관별 배당성향을 단순평균하는 방식을 사용하였다. 단순평균 방식은 배당저항이 상대적으로 낮은, 배당액이 적은 기관의 배당성향을 올려도 정부배당 총액의 큰 증가 없이 평균배당성향을 높일 수 있는 문제가 발생하게 된다.

2016년 배당성향을 2015년까지의 기준과 동일하게 가중평균방식을 적용하여 산정 시, 평균배당성향은 21.7%이며, 이는 2016년 중기 배당성향 목표치 28%에 6.3%p 미달하는 수치이다. 또한 2015년 배당성향과 비교할 때에도 2.7%p 감소하게 된다.

⁹⁾ 국회예산정책처, 「경제동향 & 이슈」, 2016. 7, 30~37쪽 참조.

2016년에는 한국전력공사의 비 정상적인 대규모 이익 배당¹⁰⁾이 있었으며, 이와 같이 일부 기관의 배당성향이 전체 배당성향에 큰 영향을 미치게 되는 경우 단순평균 방식도 일부 타당한 측면이 있을 수 있다. 그러나 기간별 비교가능성 확보와 정부발표 정책과 통계의 신뢰성 확보를 위해서는 일관된 기준을 지속적으로 적용하는 것이 필요할 것이다.

[표 17] 정부출자기관 평균 배당성향의 목표치와 실적치 차이

(단위: %, %p)

		2015 (a)	2016 (b)	차이 (b-a)
목표치 (A)		25.0	28.0	3.0
실적치	정부발표 (B)	24.38	30.25	5.9
	(차이) (B-A)	-0.62	2.25	-
	재계산 (C)	24.38	21.7	-2.7
	(차이) (C-A)	-0.62	-6.30	-

자료: 기획재정부 제출자료와 국회예산정책처, 「경제동향 & 이슈」, 2016. 7를 바탕으로 국회예산정책처 작성

사. 개별 기관 이익금 처리의 효율성 제고를 위한 규정정비 필요¹¹⁾

기업은 매년 영업 활동을 통해 얻어진 이익을 배당을 통해 사외로 유출하거나 이익잉여금의 형태로 사내에 유보¹²⁾하게 된다. 이와 같은 이익잉여금은 기업 내부에서 투자금 등으로 사용되었거나 향후 사용을 위해 현금의 형태로 존재한다.

정부배당 대상기업 중 31개 공공기관에서 영업활동을 통해 얻어진 이익 중 배당 되지 않고 사내에 유보된 금액은 2015년 말 현재 60조4,073억원 규모이다. 이는 유가증권 상장 기업의 2015년 말 이익잉여금 총계 757조5,544억원의 8.0%에 해당한다.

10) 한국전력공사의 2016년 배당성향은 19.58%로 평균배당성향에 미달하여 가중평균방식 적용 시 전체 배당성향을 감소시키는 영향을 미치게 된다.

11) 국회예산정책처, 「경제동향 & 이슈」, 2016. 7, 30~37쪽 참조.

12) 사내유보금에 대한 정의는 회계학적으로 명확하게 규정된 것이 아니며, 따라서 연구자마다 다르다. 일부는 사내유보금을 ‘이익잉여금’ 또는 ‘이익잉여금과 자본잉여금 합계’ 등으로 정의하기도 한다. 아래의 이익잉여금은 당기 발생이익에서 배당으로 사외유출되지 않고 내부에 유보된 이익준비금 및 기타 법정적립금, 임의적립금, 미처분이익잉여금의 누계액으로 정의하였다.

[표 18] 정부배당 대상 공공기관의 자본구성 (2015년)

(단위: 억원, %)

기관명	자본금 (A)	이익잉여금 (B)	기타자본 (C)	총자본 (A+B+C)
한국전력공사	40,536	354,423	136,855	531,814
중소기업은행	51,941	108,757	6,998	167,695
한국토지주택공사	268,432	88,819	-855	356,396
한국가스공사	17,651	58,629	12,076	88,356
한국산업은행	197,368	49,496	5,692	252,556
인천국제공항공사	36,178	29,570	0	65,749
한국수출입은행	88,781	20,279	1,200	110,259
주택도시보증공사	32,320	15,803	-4,984	43,139
한국지역난방공사	1,716	15,501	-0	17,217
한국도로공사	295,260	11,671	-376	306,555
한국자산관리공사	8,600	7,657	220	16,477
한국공항공사	31,972	7,347	-23	39,295
한국농어촌공사	13,585	6,051	0	19,636
부산항만공사	32,976	5,746	-104	38,617
한국관광공사	324	5,366	0	5,690
한국주택금융공사	18,251	5,125	-189	23,187
한국조폐공사	66	2,979	-94	2,951
한국감정원	90	1,879	0	1,969
울산항만공사	4,702	1,383	0	6,085
한국농수산물유통공사	683	1,173	-12	1,845
한국투자공사	1,000	1,027	0	2,027
대한무역투자진흥공사	500	757	19	1,276
인천항만공사	20,677	673	0	21,349
한국방송광고진흥공사	3,424	40	-1	3,462
88관광개발(주)	20	3	0	23
여수광양항만공사	15,523	-1,655	0	13,868
대한석탄공사	3,054	-11,653	0	-8,599
한국광물자원공사	18,883	-16,723	3	2,164
한국수자원공사	71,935	-23,848	14,461	62,548
한국석유공사	102,078	-58,457	6,358	49,979
한국철도공사	99,892	-83,740	30,460	46,612
합계 (a)	1,478,419	604,073	207,704	2,290,197
유가증권 상장 기업 총계 (b)	-	7,575,544	-	-
비율 (a/b)	-	8.0	-	-

주: 1. 자본금은 납입자본과 주식발행초과금, 주식할인발행차금의 합계임.

2. 기타자본은 채평가적립금 등을 별도로 표기한 것임.

자료: KIS-VALUE DB, 각 공공기관 재무제표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부배당 대상기관은 대부분 독점적 지위나 정부위탁사업영위 등으로 안정적인 사업을 수행하고 있고, 국책사업시행 등에 따른 대규모 자금소요 발생 시 민간 기업에 비해 자본시장을 통해 부채로 조달하는 것이 수월하다. 따라서 민간 기업에 비해 내부유보의 필요성이 상대적으로 낮다.

그러나 이들 정부배당 대상 공공기관의 각 개별 설립 근거법 또는 정관상에 규정된 이익금 처리 방안에 따르면, 일부 공공기관의 경우 사업확장적립금 등의 임의적립금 적립을 국고납입 또는 주주배당에 우선하여 처리하거나, 이익준비금을 상법에 규정되어 있는 법정적립금 적립한도¹³⁾인 자본의 1/2보다 과다한 적립비율을 적용함으로써 이익금의 내부 유보를 통한 사업규모 확대를 우선적으로 추진하는 경향이 있다.

「국유재산법」 제65조의 3과 「국유재산법 시행령」 제67조의 3에서는 정부배당 결정의 원칙을 설명하고 있다.

[표 19] 「국유재산법」 및 「국유재산법 시행령」상 정부배당 결정의 원칙 관련 내용

「국유재산법」	<p>제65조의3(정부배당결정의 원칙) 제8조에 따른 총괄청과 중앙관서의 장은 「상법」 또는 관계 법령에 따라 산정된 배당가능이익이 발생한 해당 정부배당 대상기업에 대하여는 다음 각 호의 사항을 고려하여 적정하게 정부배당이 이루어지도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 배당대상이 되는 이익의 규모 2. 정부출자수입 예산 규모의 적정성 및 정부의 재정여건 3. 각 정부배당 대상기업의 배당률 및 배당성향 4. 동종·유사 업종의 민간부문 배당률 및 배당성향 5. 해당 정부배당 대상기업의 자본금 규모, 내부자금 적립 규모, 부채 비율, 국제결제은행의 기준에 따른 자기자본비율, 과거 배당실적, 투자재원 소요의 적정성 등 경영여건 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 배당결정 기준
「국유재산법 시행령」	<p>제67조의3(배당결정 기준)법 제65조의3제6호에서 "대통령령으로 정하는 배당결정 기준"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제65조의2에 따른 정부배당 대상기업(이하 "정부배당 대상기업"이라 한다)에 대한 정부의 재정지원 여부 및 규모 2. 정부배당 대상기업의 공공성 정도 3. 그 밖에 총괄청이 법 제65조의2에 따른 정부배당을 적정하게 하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항

자료: 「국유재산법」, 「국유재산법 시행령」

13) 「상법」 제458조(이익준비금) 회사는 그 자본금의 2분의 1이 될 때까지 매 결산기 이익배당액의 10분의 1 이상을 이익준비금으로 적립하여야 한다.

상기 「국유재산법」 제65조의 3에서는 배당대상이 되는 이익의 규모에 대하여 「상법」 또는 관계법령에 따라 산정하도록 하고 있는데, 대부분의 정부배당 대상 공공기관의 배당대상 이익은 개별 설립근거법이나 정관 규정에 명시된 이익금 처리 방법에 따라 결정되고 있다.

이에 각 정부배당 대상 공공기관의 이익금 처리 규정은 아래 [표 20]에서 기술한 바와 같이 다양하게 규정되어 있다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 이 중 한국토지주택공사 등 일부의 기관에서는 이익준비금 등의 법정적립금¹⁴⁾ 외에 사업확장적립금 등의 임의적립금¹⁵⁾을 정부배당에 앞서 사내에 우선적으로 유보하도록 규정하고 있다. 또한, 한국농수산물유통공사 등은 이익준비금 적립 한도를 상법상 적립 한도를 초과하여 자본금 수준에 달할 때까지 적립하도록 하고 있다.

[표 20] 정부배당 대상 공공기관의 이익금 처리 규정

	관련 법률 등	이익준비금 적립의무 자본금배수 ¹⁾	배당보다 우선하는 이익금 처리 항목			
			1순위	2순위	3순위	4순위
한국농수산물유통공사	「한국농수산물유통공사법」	1	이월결손금	이익준비금 (20%)	이외 준비금	
대한무역투자진흥공사	「대한무역투자진흥공사법」	1	이월결손금	이익준비금 (20%)	이외 준비금	
한국수출입은행	「한국수출입은행법」	1	적립금 (10%)	정부외 우선배당		
중소기업은행	「중소기업은행법」	1	적립금 (25%)			
한국산업은행	「한국산업은행법」	1	적립금 (40%)			
주택도시보증공사	「주택도시보증법」	1	이월결손금	이익준비금 (20%)	보증이행 준비금 (20%, 1/2)	
한국주택금융공사	「한국주택금융공사법」	1	적립금 (20%)			

14) 법정적립금이란 상법 등 관련 법령에 의해 강제적으로 적립하는 적립금을 말하며, 결손금의 보전 또는 자본전입 등 관련법령에서 규정하고 있는 용도로만 사용할 수 있다. 이 중 이익준비금은 상법의 규정에 의하여 기업이 강제적으로 기업내부에 유보하여야 하는 법정 준비금을 말한다. 이와 같이 상법에서 이익의 일부를 기업 내부에 적립하도록 규정한 것은 기업의 재무적 기초를 견실히 하고 채권자를 보호하기 위함이다.

15) 임의적립금은 법정적립금 외에 이익잉여금 중 사내에 유보된 적립금을 말한다.

	관련 법률 등	이익준비금 적립의무 자본금배수 ¹⁾	배당보다 우선하는 이익금 처리 항목			
			1순위	2순위	3순위	4순위
한국자산 관리공사	「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」	1	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금	
한국토지 주택공사	「한국토지주택공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	토지은행 적립금 (40%)
한국광물 자원공사	「한국광물자원공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	
한국 농어촌공사	「한국농어촌공사 및 농지관리 기금법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	
한국 석유공사	「한국석유공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	
한국 철도공사	「한국철도공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	
대한 석탄공사	「대한석탄공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	
한국 가스공사	「한국가스공사의 설립에 관한 법률」	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)	사고보상 적립금 (10%)	
한국 수자원공사	「한국수자원공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)	사업확장 적립금 (20%)	
한국지역 난방공사	「집단에너지사업법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)	사업확장 적립금	
한국방송광고 진흥공사	「방송광고판매대행등 에 관한 법률」	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)		
한국 관광공사	「한국관광공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)		
한국 도로공사	「한국도로공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)		
한국 공항공사	정관	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)		
한국 전력공사	「한국전력공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)		

	관련 법률 등	이익준비금 적립의무 자본금배수 ¹⁾	배당보다 우선하는 이익금 처리 항목			
			1순위	2순위	3순위	4순위
한국 조폐공사	「한국조폐공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)		
부산 항만공사	「항만공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)		
인천 항만공사	「항만공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)		
여수광양 항만공사	「항만공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)		
울산 항만공사	「항만공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (20%)		
한국 투자공사	「한국투자공사법」	1/2	이월결손금	이익준비금 (10%)		
한국감정원	정관	1/2	이익준비금 (10%)	손해배상 적립금		
인천국제 공항공사	정관, 상법	1/2	이익준비금	기타의 법정적립금		
88관광개발주	정관	-	이월결손금	유보액		

주: 상기 이익준비금 적립의무 자본금 배수는 자본금의 1배 또는 1/2배까지 자본금을 의무적립하여야 함을 의미함.

자료: 각 기관 설립 근거법, 정관 규정

정부배당 대상 공공기관의 이익금 처리 규정을 민간기업의 규정과 비교 시, 동일한 이익이 발생하더라도 정부배당 대상 공공기관의 배당대상 이익 규모가 민간기업에 비해 작게 된다(아래 [표 21] 참조).

즉, 배당가능 이익 산정 시 상법은 대차대조표 상 순자산에서 자본금, 자본준비금, 이익준비금, 미실현이익을 공제한 금액을 배당가능 이익으로 하고 있으나, 정부배당 대상 공공기관은 당해연도에 발생한 당기순이익에서 이월결손금과 준비금, 기타 적립금 등을 제외한 금액을 배당가능 이익으로 하고 있다. 따라서 정부배당 대상 공공기관의 경우 전기까지 유보된 배당 가능 이익이 있다 하더라도 당기에 손실이 발생할 경우에는 배당을 하지 않게 된다. 또한, 민간기업에서는 당해연도 현금 배당액의 10% 이상을 이익준비금으로 적립하도록 하고 있으나, 정부배당 대상 공공기관에서는 당기순이익의 10~20%를 이익준비금으로 적립하도록 하고 있어 배당에 우선하여 내부에 유보되는 이익준비금 규모가 크다. 또한, 앞서 언급한 바와 같이 이익준비금 적립 한도도 민간기업에 비해 큰 경우가 많다.

[표 21] 정부배당 대상 공공기관과 민간기업의 배당제도 비교

	정부배당 대상 공공기관	민간기업
이익금 처리 근거법	개별 설립근거법, 정관, 「상법」	상법
배당가능 이익	이익금 - 이월결손금 - 이익준비금 - 기타적립금 등	순자산 - 자본금 - 자본준비금 - 이익준비금 - 미실현이익
이익준비금 최소 적립기준	이익금의 10~20%	이익배당액의 10% 이상
이익준비금 적립 한도	자본금의 50~100%	자본금의 50% (은행은 자본금의 100%)

자료: 허경선, “정부출자기관의 배당 현황과 개선방안”, 「재정포럼」, 2015.3 참조

정부배당 대상 공공기관이 민간에 비해 이익을 과도하게 적립하는 것은 공공기관에서 향후 손실 발생, 대규모 투자 등으로 정부 부담이 발생하게 되는 경우에 이에 미리 대비하거나 각 기관의 특수성이 감안되는 측면이 있을 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 정부배당 대상 공공기관은 독점수입 등으로 안정적으로 사업을 영위하고 있고 따라서 민간 기업에 비해 매우 높은 수준으로 내부 적립을 유지하여야 할 필요성이 높지 않다. 또한, 과도한 이익금의 내부 적립은 공공기관으로 하여금 기관 확대를 위한 불필요한 사업 확장의 계기가 될 수 있으며, 사내 복지 등으로 전환될 경우 공공기관의 비효율성을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 각 기관 별로 적정 내부유보금 수준에 대한 과다적립 여부를 검토하는 등의 작업을 통해 이익금 처리와 관련한 개별 법 규정을 개정하는 것을 검토할 필요가 있다.¹⁶⁾

16) 2010년 5월 이해훈 의원의 대표발의로 27개 기관에 대하여 이익금 처리 규정 관련 개정안이 발의 되었으나, 「한국가스공사법」, 「항만공사법」, 「한국조폐공사법」, 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」, 「한국도로공사법」, 「대한무역투자진흥공사법」, 「한국수출입은행법」, 「한국투자공사법」 등 8개 법안만이 통과되었으며, 나머지 19개 법안은 임기 만료로 폐기되었다.

3. 은행형 금융공공기관 정부지원사업 평가: 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로

가. 문제제기

최근 세계경제 부진과 유가 하락, 글로벌 공급과잉 등에 따른 경영여건 악화로 조선·해운업 등 경기 민감업종 중심으로 한계기업이 증가하는 등 기업 부실이 점증되고 있다. 이에 따라 한국산업은행과 한국수출입은행의 이들 기업에 대한 부실여신 규모가 지속적으로 증가해 왔다. 조선·해운업에 대하여는 지속적인 경영여건 악화로 현재 구조조정이 추진되고 있으며, 향후 구조조정이 본격화¹⁾ 될 경우 이들 기업에 대한 대출채권의 추가 부실화에 따라 한국산업은행과 한국수출입은행의 재무건전성이 추가적으로 악화될 가능성이 있다.

정부는 향후 진행될 구조조정 지원을 위해 구조조정 과정에서의 금융시장 불안 가능성에 선제적으로 대비할 목적으로 우선 한국산업은행과 한국수출입은행 등 국책은행의 자본확충 방안을 마련하였다.²⁾ 이에 따라 직접출자 방식으로 추가경정예산 편성을 통해 수출입은행(1.0조원) 및 산업은행(0.25조원)에 대한 출자 예산을 지원하였으며, 이에 추가하여 간접출자 방식으로 한국은행과 함께 11조원 한도의 ‘국책은행 자본확충펀드’를 설립, 조건부자본증권 인수를 통한 자본확충 방안을 마련할 계획이다.

본 평가에서는 최근 문제시 되고 있는 한국산업은행과 한국수출입은행의 재무건전성을 점검해 보고, 이들 은행형 공공기관에 대한 정부 출자시의 문제점 등은 없는지 검토한다.

나. 한국산업은행과 한국수출입은행의 재무건전성 악화

최근 조선·해운 업황 부진이 지속되는 가운데 관련 기업 부실채권의 증가로 한국산업은행과 한국수출입은행의 부실채권비율(고정이하 여신비율=고정이하 여신÷총

안옥진 사업평가관(ojahn@assembly.go.kr, 788-4838)

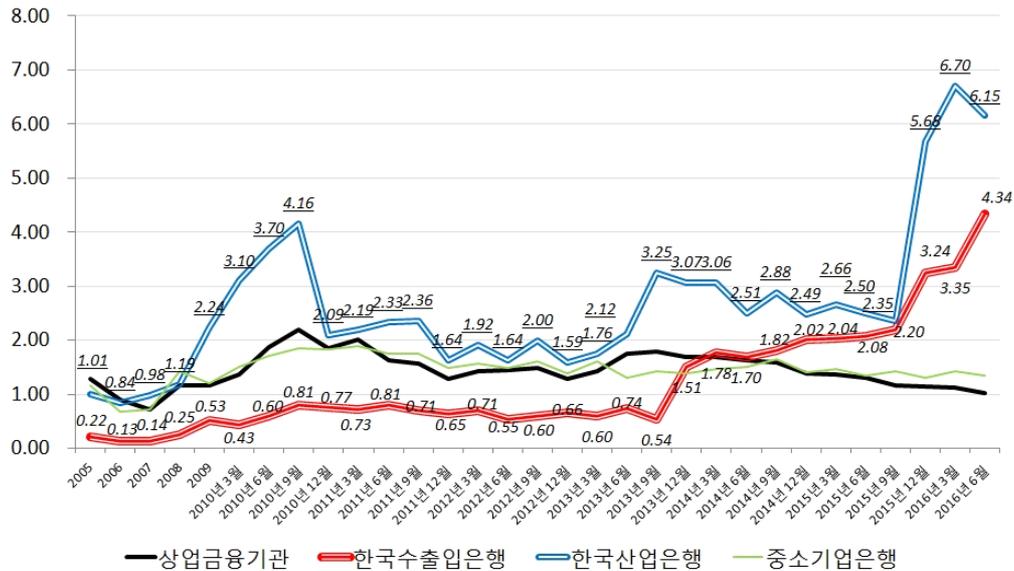
1) 조선·해운업의 구조조정과 관련하여 구체화 된 산업구조 개편과 경쟁력 강화 방안이 2016년 10월 중으로 발표될 예정이다.(기획재정부 보도자료, 「제5차 산업경쟁력 강화 관계 장관회의 개최」, 2016. 9. 30)

2) 기획재정부 보도자료, 「제1차 산업경쟁력 강화 관계 장관회의 개최」, 2016.6.8.

여신³⁾이 지속적으로 상승하고 있다. 한국산업은행의 경우 부실채권비율이 2015년 9월 2.35%에서 2016년 3월 6.70%까지 급등하였다가 2016년 6월 6.15%로 소폭 낮아졌으며, 한국수출입은행의 경우 2016년 6월 말 현재 부실채권 비율이 4.34%로 2006년 이후 최근 10년간 최대 수준이다. 이를 세부적으로 살펴보면, 한국산업은행의 경우 2012년 이후 STX그룹, 동양그룹 등 대기업들의 구조조정 과정에서 부실이 발생하였고, 조선·해운업이 장기 침체되면서 자산건전성이 하락하였다. 특히 2015년 말에는 현대상선 채권을 고정이하 여신으로 분류하면서 부실채권 비율이 급등하였다. 한국수출입은행의 부실채권 비율 상승은 조선업, 해양플랜트 관련 부실여신 증가와 함께 외화채권 관련 환율 상승효과에 기인한 것이다. 한국산업은행과 한국수출입은행의 최근 부실채권 비율은 일반 상업금융기관의 2016년 6월 말 평균 부실채권 비율⁴⁾인 1.03%와 비교할 때 매우 높다.

[그림 1] 은행형 금융공공기관의 부실채권(고정이하 여신) 비율

(단위: %)



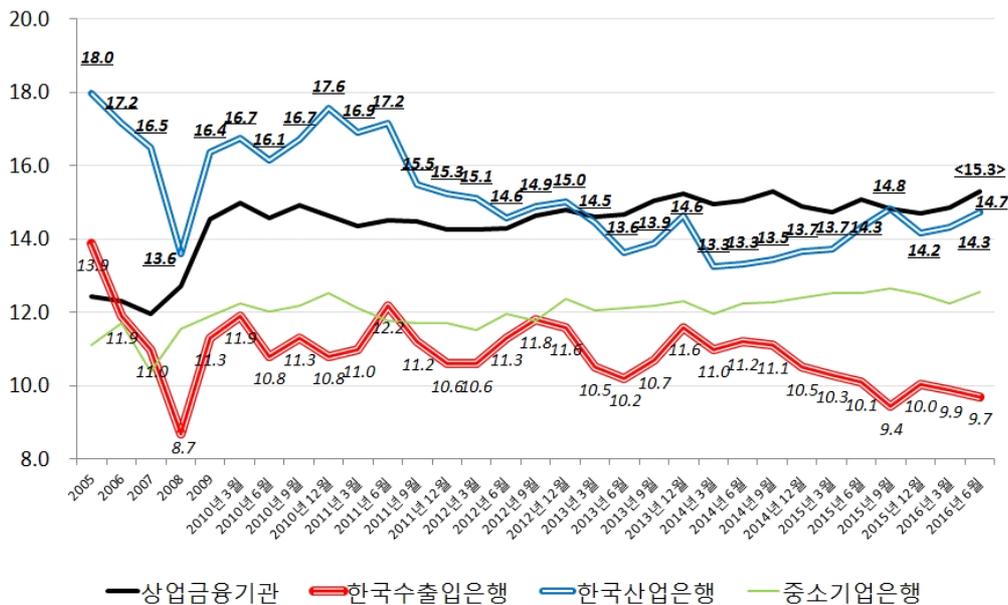
자료: 각 공공기관 제출자료 및 금융감독원 금융통계정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 3) 부실채권비율(고정이하 여신비율)은 은행의 여신건전성을 나타내는 지표이다. 대출채권은 자산건전성 분류에 따라 정상, 요주의, 고정, 회수의문, 추정손실의 5단계로 구분되는데, ‘고정이하’ 채권은 일반적으로 3개월 이상 연체된 부실채권을 의미한다.
- 4) 금융감독원이 발표한 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 한국스탠다드차타드은행, 한국씨티은행 및 한국외환은행의 7개 시중은행과 경남은행, 광주은행, 대구은행, 부산은행, 전북은행, 제주은행의 6개 지방은행 총계의 부실채권 비율이다.

한국산업은행과 한국수출입은행의 자본적정성을 나타내는 BIS비율 또한 일반 상업금융기관과 비교할 때 낮은 수준이다. 2016년 6월 말 현재 상업금융기관의 BIS 비율은 15.3%이며, 한국산업은행은 14.7%, 한국수출입은행은 9.7%인데, 한국수출입은행의 BIS비율은 2013년 12월 말 11.6% 이후 지속적인 하락 추세를 보이고 있으며, 2016년 6월 말 BIS비율은 2008년 금융위기 이후 가장 낮은 수준을 나타내고 있다. 한국산업은행과 한국수출입은행에 대하여는 2006~2016년간 각각 3조7,927억 원과 5조5,273억 원의 정부출자가 이루어졌으며,⁵⁾([표 11] 참조), 이러한 정부의 지속적인 자본확충에도 불구하고 특히 한국수출입은행의 BIS비율⁶⁾은 지속적으로 하락하고 있다.

[그림 2] 은행형 금융공공기관의 BIS 비율

(단위: %)



자료: 각 공공기관 제출자료 및 금융감독원 금융통계정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

5) 현물출자가 포함된 금액이다.
 6) 2016년 9월, 추가경정예산 편성으로 한국수출입은행은 9,450억원의 정부 출자예산을 받았으며, 이에 한국수출입은행의 2016년 9월 기준 BIS비율은 상승할 수 있으나, 2016년 10월 현재 수치 작성 중에 있다. 해당 자본 증가 금액을 2016년 6월말 재무현황에 반영하면 BIS비율이 0.8%p 정도 상승하는 효과가 있다.

이와 같은 한국산업은행과 한국수출입은행의 부실채권 비율 상승과 BIS비율 하락은 주로 조선·해운업의 장기 침체에 따른 관련 부실여신의 증가 등에 따른 것이다. 2016년 6월 말 기준으로 한국수출입은행의 대출·보증 총 잔액은 125조1,733 억원이며(아래 [표 1] 참조), 이 중 29.8%인 37조3,594억원이 조선·해운업종 관련 대출·보증 잔액이다. 해당 조선·해운업 관련 대출·보증 비중은 2012년 말 33.5%에서 2016년 6월 말 29.8%까지 점차 낮아지고 있는 반면, 관련 부실채권 규모와 부실채권에서 차지하는 비중은 점차 높아지고 있다. 즉, 2016년 6월 말 한국수출입은행의 대출·보증 총 부실채권 잔액 5조4,410억원 중 75.6%인 4조1,108억원이 해운·조선업 관련 대출·보증 부실채권이며, 이는 2012년 1,359억원에서 급격히 증가한 것으로, 총 부실채권에서 차지하는 비중 또한 2012년 24.5%에서 2016년 6월 말 75.6%로 점차 높아지고 있다.

한국산업은행의 경우에도 마찬가지로 조선·해운업 관련 부실채권 잔액은 2012년 2,103억원에서 2016년 4조8,359억원으로 급격하게 증가하였고, 비중 또한 마찬가지로 2012년 14.1%에서 2016년 6월 60.6%로 급격히 증가하였다.

앞서 언급한 바와 같이 향후 해운·조선업 관련 구조조정이 본격화 될 경우 한국수출입은행과 한국산업은행의 관련 부실채권 금액은 보다 증가할 가능성이 있다.

[표 1] 한국수출입은행과 한국산업은행의 조선·해운업 관련
대출, 보증 잔액 및 부실채권 현황

(단위: 억원, %)

		2012	2013	2014	2015	2016.3	2016.6
한국 수출입 은행	대출·보증 총 잔액	841,006	900,789	1,061,878	1,247,154	1,272,404	1,251,733
	조선·해운업 (비중)	281,658 (33.5)	270,194 (30.0)	307,350 (28.9)	371,347 (29.8)	380,504 (29.9)	373,594 (29.8)
	대출·보증 총 부실채권 잔액	5,550	13,766	21,492	40,374	42,280	54,410
	조선·해운업 (비중)	1,359 (24.5)	8,145 (59.2)	13,089 (60.9)	28,547 (70.7)	26,465 (62.6)	41,108 (75.6)
한국 산업 은행	대출·보증 총 잔액	781,358	845,004	1,227,787	1,282,102	1,269,610	1,292,243
	조선·해운업 (비중)	83,945 (10.7)	87,248 (10.3)	113,613 (9.3)	143,343 (11.2)	148,234 (11.7)	155,827 (12.1)
	대출·보증 총 부실채권 잔액	14,918	30,563	30,782	73,270	85,807	79,769
	조선·해운업 (비중)	2,103 (14.1)	6,629 (21.7)	4,768 (15.5)	37,839 (51.6)	45,617 (53.2)	48,359 (60.6)

자료: 한국수출입은행과 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

특히, 한국수출입은행과 한국산업은행의 주요 조선·해운 기업에 대한 여신현황을 살펴보면, 대우조선해양(주), 성동조선해양(주), STX조선해양(주) 등에 대하여 지속적으로 대출·보증 지원이 이루어지고 있다. 즉, 2016년 들어 6월까지 한국수출입은행은 대우조선해양(주)에 대하여 1조4,071억원, 성동조선해양(주)에 대하여 4,193억원의 대출·보증을 지원하였으며, 한국산업은행은 동 기간 동안 대우조선해양(주)에 대하여 6,579억원, STX조선해양(주)에 대하여 1,843억원을 지원하였다. 이에 대우조선해양(주)에 대한 한국수출입은행의 2016년 6월 말 현재 대출·보증 잔액은 9조6,210억원에 이르며 이는 한국수출입은행 총 대출·보증 잔액 125조1,733억원([표 1] 참조)의 7.7%에 달하는 금액이다. 한국산업은행 또한 2016년 6월 말 현재 대우조선해양(주)에 대하여 4조5,445억원의 대출·보증 지원 잔액(총 대출·보증 잔액의 3.5%)을 보유하고 있다.

[표 2] 주요 조선·해운 기업에 대한 한국수출입은행과 한국산업은행의 여신 현황

(단위: 억원)

			2013.12	2014.6	2014.12	2015.6	2015.12	2016.6
한국 수출입 은행	신규 여신 발생액 (대출+보증)	대우조선해양(주)	46,110	12,745	52,826	11,119	31,914	14,071
		성동조선해양(주)	5,715	5,840	9,593	3,529	10,119	4,193
	기간 말 여신 잔액 (대출+보증)	대우조선해양(주)	72,751	66,940	69,804	83,172	89,900	96,210
		성동조선해양(주)	13,031	13,703	17,440	20,818	23,473	21,034
한국 산업 은행	신규 여신 발생액 (대출+보증)	대우조선해양(주)	2,296	2,967	6,890	25,674	9,582	6,579
		STX조선해양(주)	5,671	5,148	4,294	6,124	7,048	1,843
	기간 말 여신 잔액 (대출+보증)	대우조선해양(주)	10,297	11,658	12,957	17,620	28,489	45,445
		STX조선해양(주)	15,652	12,687	23,804	22,168	25,209	24,046

주: 상기 한국산업은행의 대우조선해양(주)와 STX조선해양(주)에 대한 신규여신 발생액에는 자료의 한계로 인해 미확정 보증 채무가 포함된 금액으로 표기함.

자료: 한국수출입은행과 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국수출입은행과 한국산업은행은 「은행업 감독규정」 제29조7)에 따라 대우조선

7) 「은행업 감독규정」 제29조(대손충당금등 적립기준) ① 은행은 보유자산 등에 대하여 제32조제1항의 “한국채택국제회계기준”(장래의 대손가능한 금액 추산)에 따라 충당금을 적립하고, 다음 각 호에서 정한 바에 따라 건전성분류별로 각각 산출된 금액이 이에 상응하는 건전성분류별 충당금보다 많은 경우에는 그 차액을 매 결산시마다 대손준비금으로 적립한다.

1. 은행계정 및 종합금융계정의 대출채권, 금융리스채권, 금융리스선급금, 여신성가지급금 및 미

해양(주) 등의 채권에 대하여 각각 예상 발생 손실과 자산건전성 분류 기준에 따라 대손충당금과 대손준비금을 적립하고 있다. 즉, 우선적으로 각 채권에 대하여 장래 대손발생 예상액을 추산하여 대손충당금을 적립하고, 이를 「은행업 감독규정」에 따른 정상, 요주의, 고정, 회수의문, 추정손실의 자산건전성 분류 별 충당금 설정액과 비교하여, 이에 미달할 경우에는 각 건전성 분류 별로 추가적으로 대손준비금을 적립하게 된다.

이에 2016년 6월 말 현재로 대우조선해양(주)와 관련하여 한국수출입은행과 한국산업은행은 이를 ‘정상’ 바로 아래 단계인 ‘요주의’ 여신으로 분류하였으며, 아래 [표 3]에서와 같이 한국수출입은행은 대출·보증 잔액 9조6,210억원에 대해 7,773억원의 대손충당금을 설정(8.08%)하였고, 한국산업은행은 대출·보증 잔액 4조5,445억원에 대해 5,853억원의 대손충당금을 설정(12.88%)하였다. 한국수출입은행과 한국산업은행은 대우조선해양(주) 채권을 포함한 총 대출·보증 잔액에 대하여 총 대손관련 충당금(대손준비금 포함)을 각각 4조4,007억원과 7조3,277억원 적립 하였는 바, 두 기관 모두 대우조선해양(주)에 대한 여신집중도가 높아 미리 충당금으로 인식한 대손비용 외에 대우조선해양(주)의 채권에서 자산건전성 하락 등에 따라 향후 추가 부실 발생 시⁸⁾⁹⁾, 양 기관의 재무건전성에 악영향을 끼칠 가능성이 높다.

수이자에 대하여 건전성 분류에 따라 다음 각 목에서 정하는 금액의 합계금액
 가. “정상”분류 자산의 100분의 0.85 이상, 다만, 통계법에 따른 한국표준산업분류상 건설업(F), 도매 및 소매업(G), 숙박 및 음식점업(H), 부동산 및 임대업(I)은 100분의 0.9 이상
 나. “요주의”분류 자산의 100분의 7 이상
 다. “고정”분류 자산의 100분의 20 이상. 다만, 「기업구조조정 촉진법」 또는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제180조제2항에 따라 은행이 우선하여 변제받을 권리가 인정되는 자산(이하 “우선변제자산”이라 한다)은 100분의 10 이상
 라. “회수의문”분류 자산의 100분의 50 이상. 다만, 우선변제자산은 100분의 25 이상
 마. “추정손실”분류 자산의 100분의 100. 다만, 우선변제자산은 100분의 50 이상
 8) 감사법인인 삼일회계법인인 대우조선해양(주)의 2016년 6월 반기 연결검토보고서에서 ‘2016년 6월 말 현재로 대우조선해양(주)는 유동부채가 유동자산을 5조5,815억원 초과하고 있으며, 이러한 상황은 계속기업으로서의 존속능력에 의문을 제기할 수 있는 불확실성이 존재함을 의미한다.’고 밝히고 있다.
 9) 대우조선해양(주)의 보도자료(보도해명자료-매경 “대우조선 내년 말 까지 3,000명 감원” 기사관련, 2016.10.13.)에 따르면, 조선해양플랜트협회가 추진한 맥킨지 컨설팅 보고서 초안에서, ‘대우조선해양은 자력생존이 불가능하여 법정관리 가능성도 배제할 수 없다.’고 밝히고 있다고 하였으며, 이에 대하여 대우조선해양(주)는 해당 보고서의 가정과 향후 전략 등에 대하여 현실과 괴리된 비합리적인 내용이라고 주장하였다. 정부는 이에 대하여 컨설팅은 최종 확정되지 않았으며, 조선산업 구조조정 방향과 관련된 정부의 입장도 정해진 바 없다고 밝히고 있다.(금융위원회 보도해명자료, 2016.10.13.)

[표 3] 대우조선해양(주)에 대한 대손충당금, 대손준비금 설정 현황

(단위: 억원, %)

	2016.6. 말 여신 잔액 (대출+보증)(A)	각 여신에 대한 대손충당금 적립액(B)	(비율) (B/A)	총 대손충당금+ 대손준비금 적립액
한국수출입 은행	96,210	7,773	(8.08)	44,007
한국산업 은행	45,445	5,853	(12.88)	73,277

자료: 한국수출입은행과 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

상기와 같은 조선·해운업 관련 부실채권의 증가와 이에 따른 대손비용 증가로 인해 한국수출입은행과 한국산업은행의 당기순이익 또한 크게 감소하였다. 즉, 2016년 6월 말 반기 기준으로 한국수출입은행에서는 9,397억원, 한국산업은행¹⁰⁾에서는 2,037억원의 당기순손실이 발생하였으며, 두 기관의 2016년 6월 반기 기준 당기순손실 합계는 1조1,434억원에 이른다.

[표 4] 한국수출입은행과 한국산업은행의 당기순손익

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016.6. 반기
한국수출입은행	1,468	3,908	766	853	411	-9,397
한국산업은행	7,958	-2,725	-17,921	8,787	17,534	-2,037
합계	9,426	1,183	-17,155	9,640	17,945	-11,434

주: 1. 2013년 한국산업은행에서 발생한 당기순손실 1조7,921억원은 주로 STX조선해양(주)를 비롯한 STX그룹 대출과 관련하여 발생한 대손비용에 기인한 것임.

2. 한국산업은행은 2014년 12월, 산은금융지주(주) 및 한국정책금융공사와 합병하였으며, 따라서 기간 간 비교를 위해 2013년까지의 재무정보는 상기 두 기관의 재무현황을 합산한 한국정책금융공사의 연결재무제표 기준임.

자료: 한국수출입은행과 한국산업은행의 연결재무제표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

10) 한국산업은행의 해당 감사법인인 삼덕회계법인은 한국산업은행의 2016년 6월 말 반기연결재무제표에 대하여 '한정' 의견을 제시하였다. 이는 한국산업은행의 연결재무제표 상 주요 종속기업인 대우조선해양(주)(총자산비율 : 6.06%, 영업수익비율 : 25.53%)의 감사법인인 삼일회계법인이 대우조선해양(주)의 2016년 6월 말 반기연결재무제표 상의 미청구공사 등 주요계정에 대한 적정성 판단을 위하여 분·반기재무제표 검토준칙에서 정하는 절차를 충분히 수행할 수 없음으로 인해 한정의견을 표명하였기 때문이라 밝히고 있다.

그러나 상기 2014년과 2015년의 한국산업은행의 연결재무제표 상 당기순이익¹¹⁾ 8,787억원과 1조7,534억원의 이익도 주로 한국산업은행의 관계회사인 한국전력공사(주)에서 발생한 지분법이익¹²⁾(2014년 8,048억원, 2015년 5조499억원)에 기인한 것이다. 한국산업은행의 관계회사 등 자회사의 영업손익을 제외한 한국산업은행만의 최근 3년간 별도재무제표¹³⁾상 영업손익¹⁴⁾을 살펴보면, 2014년을 제외한 2013년과 2015년, 2016년 6월에 각각 8,581억원과 1조2,193억원, 8,426억원의 지속적인 영업손실이 발생하였다.

[표 5] 한국산업은행의 연도별 영업손익

(단위: 억원)

	2013	2014	2015	2016.6.(반기)
영업손익	-8,581	4,247	-12,193	-8,426

자료: 한국산업은행 연도별 별도재무제표를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한, 상기 [표 4] 상의 한국수출입은행과 한국산업은행의 2015년과 2016년 6월의 당기순손실은 향후 발생할 대손에 대한 충당금이 과거에 비해 충분히 설정되지 않은 상태에서의 당기순손실이다. 아래 [표 6]에서와 같이 2015년 말 이후 한국수출입은행과 한국산업은행의 대손충당금 적립비율¹⁵⁾은 100% 미만으로, 그 이전의 두 기관의 대손충당금 적립비율에 비해 매우 낮으며, 또한 일반 상업금융기관과 비교하여서도 매우 낮다.

- 11) 「은행업감독규정」에 따른 BIS비율 산정시에는 은행의 연결재무제표를 기준으로 한다.
- 12) ‘지분법이익’이라 함은 지분법피투자회사의 당기순이익 발생액 중 투자회사의 해당 지분만큼을 수익으로 인식하는 것을 말한다.
- 13) 별도재무제표는 연결재무제표와 달리 중속기업 및 관계기업에 대한 투자주식을 피투자회사의 보고된 성과와 순자산에 근거하지 않고 원가법으로 회계처리 하는 것으로, 자회사의 성과를 제외한 자체 성과만을 나타내는 재무제표를 말한다.
- 14) [영업손익=순이자손익+비이자손익-대손상각비-일반관리비]이며, 한국산업은행의 자체 영업에 따른 손익을 의미한다.
- 15) 대손충당금 적립비율=대손충당금(대손준비금 포함)+고정이하여신이다. 즉, 부실채권으로 분류되는 고정이하 여신 대비 얼마만큼의 충당금을 비용 또는 이익금의 처분으로 미리 인식하였는가를 뜻한다. 대손충당금이 충분히 설정되지 않을 경우 향후 여신에서 손실 발생 시 이를 발생시점에서 즉각적으로 비용으로 인식하여야 하는 부담이 발생하게 된다.

[표 6] 한국수출입은행과 한국산업은행의 대손충당금 적립비율

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016년 3월	2016년 6월
상업 금융기관	145.50	144.55	107.11	155.19	158.26	114.76	125.35	143.70	145.46	157.06
한국 수출입은행	652.78	370.03	341.03	452.79	489.43	207.65	114.09	79.85	78.03	80.88
한국 산업은행	104.24	82.78	121.41	121.51	132.62	103.01	120.65	78.65	77.26	91.86

자료: 각 공공기관 제출자료 및 금융감독원 금융통계정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2016년 6월 말 기준으로 한국수출입은행과 한국산업은행이 대손충당금 적립 비율 100% 설정을 위해서는 추가적으로 각각 1조403억원과 6,492억원을 대손준비금으로 적립¹⁶⁾하여야 한다.

[표 7] 대손충당금 적립비율 100% 설정 위한 대손준비금 추가 적립 필요액 (2016년 6월 말 기준)

(단위: 억원, %)

	한국수출입은행	한국산업은행
고정이하여신 (A)	54,410	79,769
현 대손충당금(대손준비금 포함) (B)	44,007	73,277
대손충당금 적립비율 (B/A)	80.88	91.86
추가 설정액 (A-B)	10,403	6,492

자료: 한국수출입은행과 한국산업은행 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국수출입은행과 한국산업은행은 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 기관으로, 지속적인 결손 발생으로 인한 이익적립금 부족 시 정부가 이를 보전해 주어야 한다. 현재 대우조선해양(주)를 포함한 조선·해운업 관련 산업, 기업에 대하여서는 2016년 6월 발표된 ‘제1차 산업경쟁력 강화 관계 장관회의’에서 산업·기업 구조조정 계획을 추진 중에 있으며, 이에 2016년 10월 중으로 이의 방안을 발표할 예정이다. 따라서 해당 방안 발표 시, 상기와 같이 한국산업은행과 한국수출입은행 등의 국책은행의 재무건전성에 미치는 영향 또한 충분히 고려되어야 할 것이다.

16) 상기 대손준비금 추가 적립 필요 금액은 2016년 6월 말 기준 고정이하여신이 그대로 유지된다면 가정 하의 설정 금액이며, 대손준비금 적립은 이익잉여금 처분 사항이다.

다. 한국산업은행의 주식 익스포져¹⁷⁾ 리스크에 따른 BIS비율 하락 가능성 대응 필요

「은행업감독업무 시행세칙」에 따르면, 은행의 BIS비율¹⁸⁾ 산정 시 위험가중자산은 신용위험¹⁹⁾가중자산과 운영위험²⁰⁾가중자산, 시장위험²¹⁾가중자산에 리스크평가조정을 합하여 산정된다.

이 때, 신용위험가중자산을 산정하는 방법에는 1)표준방법과 2)내부등급법이 있다. 1)표준방법은 외부신용평가기관 등이 산정한 외부신용등급을 이용하여 산출하는 방법이며, 2)내부등급법은 은행의 내부 추정치 등 은행자체의 내부 신용등급을 이용하여 신용위험가중자산을 산출하는 방법이다. 내부등급법의 경우 은행 자체 신용평가를 이용하기 때문에 은행의 리스크 관리시스템 등에 대하여 금융감독원장의 승인을 받은 경우에 한해 적용이 가능하다.

최근 내부등급법 적용이 은행의 자체 리스크 관리 체계 고도화 등의 판단 기준으로 사용되면서, 대부분의 시중 은행들이 내부등급법을 적용하고 있으며, 한국산업은행 또한 신용위험가중자산 산정 시 내부등급법을 적용하고 있다.

그런데, 한국산업은행의 경우 내부등급법 적용 시, 주식 익스포져에 대한 위험가중치가 표준방법의 경우 상장주식은 100%, 비상장주식은 150%인 반면, 내부등급법의 경우 상장주식은 300%, 비상장주식은 400%로 높아, 내부등급법 적용 시 위험가중자산의 증가로 BIS비율이 낮아지게 된다.

17) “익스포져”라 함은 위험가중자산 또는 소요자기자본 산출의 기초단위로 리스크에 대한 노출액을 말한다.

$$18) \text{ BIS비율} = \frac{\text{자기자본}}{\text{위험가중자산}} \times 100$$

$$= \frac{\text{보통주자본+기타기본자본+보완자본}}{[\text{신용위험가중자산+ 운영위험가중자산+ 시장위험가중자산+리스크평가조정}]} \times 100$$

19) “신용위험”이라 함은 채무자의 부도, 거래상대방의 계약불이행 등 채무불이행으로 인하여 발생할 수 있는 잠재적인 경제적 손실 위험을 말한다.

20) “운영위험”이라 함은 부적절하거나 잘못된 내부의 절차, 인력 및 시스템 또는 외부의 사건으로 인하여 발생할 수 있는 손실 위험을 말한다.

21) “시장위험”이라 함은 금리, 주가, 환율, 일반상품의 시가 등 시장가격의 일반적 수준 변화에 따른 은행 대상포지션의 손실위험과 일반적인 시장가격의 변화 외에 채권 및 주식발행자 등의 신용리스크의 변동 등에 의한 은행 대상포지션의 손실위험을 말한다.

[표 8] 표준방법과 내부등급법에 따른 주식 익스포저에 대한 위험 가중치

	상장주식	비상장주식
표준방법	100%	150%
내부등급법	300%	400%

자료: 한국산업은행

그런데 2008년 바젤Ⅱ²²⁾ 도입 이후 「은행업감독업무 시행세칙」에서는 바젤규정에 따라 내부등급법 적용 금융기관에 대해 경과규정²³⁾을 두어 2007년 12월 31일 현재 보유 중인 주식 익스포저에 대해서는 해당 익스포저를 계속 보유하고 있는 경우에 한하여 2017년 12월 31일까지 표준방법에 의하여 신용위험가중자산을 산출할 수 있도록 하였다.

따라서 경과규정 종료 시한인 2017년 이후에는 주식 익스포저에 대하여 내부등급법에 의해 신용위험가중자산을 산출하게 되는데, 이를 한국산업은행의 2016년 6월 말 기준 주식 익스포저에 적용하면 BIS비율이 2.58%p 낮아지게 된다.

즉, 2016년 6월 말 기준으로 주식 익스포저 22.4조원에 대한 신용위험가중자산은 위험가중치 변경으로 23.8조원에서 70.1조원으로 46.3조원 증가하게 된다.

[표 9] 경과규정 적용 종료에 따른 주식 익스포저 관련 신용위험가중자산 변동

구분	주식 익스포저 (조원)	경과규정 적용		경과규정 종료		차이(조원) (B-A)
		위험가중치 (%)	위험가중자산 (조원)(A)	위험가중치 (%)	위험가중자산 (조원)(B)	
상장주식	19.7	100	19.7	300	59.2	39.5
비상장주식	2.7	150	4.1	400	10.9	6.8
합계	22.4	-	23.8	-	70.1	46.3

주: 상기 주식 익스포저는 2016년 6월 말 기준

자료: 한국산업은행

22) 바젤합의관 스위스 바젤에 본부를 둔 국제결제은행(BIS: Bank for International Settlements)에서 제정한 'BIS자기자본비율'로 대표되는 자기자본 측정과 기준에 관한 국제적 합의이다. 1988년 바젤 I 규정제정 이후 우리나라는 2008년에 바젤Ⅱ 규정을 도입하였다. 이후 바젤합의에서는 2008년 글로벌 금융위기 발생으로 자기자본비율을 보다 강화해야 할 필요성이 생기면서 2010년 바젤Ⅲ 규정을 시행하게 되었는데, 우리나라는 2013년 12월부터 바젤Ⅲ 자본규제를 도입하였다.

23) 「은행업감독업무 시행세칙」부칙 <제9999호, 2007.6.28.>

제5조(주식 익스포저에 대한 경과 조치) ① <별표3>의 내부등급법 적용 금융기관은 132. 및 133.에 불구하고, 2007년 12월 31일 현재 보유 중인 주식 익스포저에 대해서는 해당 익스포저를 계속 보유하고 있는 경우에 한하여, 2017년 12월 31일까지 <별표3>의 표준방법에 의하여 신용위험가중자산을 산출할 수 있다.

따라서 2016년 6월 말 기준 수치를 적용하여 계산하면, BIS비율은 14.73%에서 12.15%로 2.58%p 낮아지게 되는 것이다.

[표 10] 경과규정 적용 종료에 따른 BIS비율 변동

(단위: 조원, %, %p)

구분	2016.6	경과조치 종료시	
		영향	변동(예상)
자기자본 (A)	32.0	-	32.0
위험가중자산 (B)	217.4	+46.3	263.7
BIS비율 (B/A)	14.73	-2.58	12.15

자료: 한국산업은행

기획재정부는 2016년 6월, 국책은행 자본 확충 방안 마련 시 바젤Ⅲ 적용 등을 감안하여 한국산업은행은 BIS비율 13%를 충족²⁴⁾하여야 한다는 전제 하에 자본 확충 방안을 마련하였다고 하였다.²⁵⁾ 한국산업은행의 경우 보유하고 있는 자회사가 많아 주식 익스포저가 크고, 따라서 상기와 같이 관련 경과규정 적용 종료 시 BIS비율이 낮아질 가능성이 있다. 따라서 정부는 예산 지원 등의 자본 확충 방안 마련 시, 이와 같은 사항을 고려하여야 할 필요성이 있다.

라. 은행형 금융공공기관에 대한 정부 현물출자 시 국회 사전 동의 검토 필요

3개 은행형 금융공공기관에 대하여 정부는 정책금융 지원을 위한 자본 확충을 위해 2006~2016년의 기간 동안 총 10조8,160억원을 출자하였다. 이 중 4조4,067억원은 정부예산을 통한 현금출자이고, 6조4,093억원은 주로 정부가 보유하고 있던 주식의 현물출자로 이루어졌다. 2011년 이후로 볼 때 총 정부 출자금액 중 현물출자 비중은 68.6%로, 한국수출입은행의 경우 61.7%, 한국산업은행은 83.9% 수준이다.

24) 바젤Ⅲ 자기자본규제 제도에 따르면, 최저규제 자본비율을 총자본비율(8%)에 자본보전완충자본(2.5%), 경기대응완충자본(0~2.5%)에 D-SIB(Domestic Systemically Important Banks:시스템적 중용 금융기관)추가자본(1.0%)을 합하여 산정한 바, 정부는 한국산업은행의 최저규제 자본비율 목표를 D-SIB추가자본을 제외한 나머지 자본비율을 합하여 13%로 설정하였다.

25) 기획재정부, 「제1차 산업경쟁력 강화 관계장관회의 개최」, 「산업·기업 구조조정 추진계획 및 국책은행 자본확충 등 보완 방안」, (2016.6.8.)

[표 11] 은행형 금융공공기관의 정부 출자 현황

(단위: 억원, %)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
한국 수출입은행	출자금액	100	30	6,500	10,500	1,500	1,000	8,793
	현금	100	30	0	5,500	1,500	1,000	0
	현물	0	0	6,500	5,000	0	0	8,793
한국 산업은행	출자금액	0	0	5,000	9,000	100	0	0
	현금	0	0	0	9,000	100	0	0
	현물	0	0	5,000	0	0	0	0
중소 기업은행	출자금액	0	0	5,000	8,000	300	0	0
	현금	0	0	0	8,000	300	0	0
	현물	0	0	5,000	0	0	0	0
합 계	출자금액	100	30	16,500	27,500	1,900	1,000	8,793
	현금	100	30	0	22,500	1,900	1,000	0
	현물	0	0	16,500	5,000	0	0	8,793
		2013	2014	2015	2016 (추경포함)	합계 (2006~ 2016)	합계 (2011~ 2016)	(현물출자 비중)
한국 수출입은행	출자금액	1,000	5,100	11,300	9,450	55,273	36,643	-
	현금	1,000	1,300	1,300	9,450	21,180	14,050	-
	현물	0	3,800	10,000	0	34,093	22,593	(61.7)
한국 산업은행	출자금액	100	200	20,550	2,977	37,927	23,827	-
	현금	100	200	550	2,977	12,927	3,827	-
	현물	0	0	20,000	0	25,000	20,000	(83.9)
중소 기업은행	출자금액	762	98	400	400	14,960	1,660	
	현금	762	98	400	400	9,960	1,660	
	현물	0	0	0	0	5,000	0	(0.0)
합 계	출자금액	1,862	5,398	32,250	12,827	108,160	62,130	
	현금	1,862	1,598	2,250	12,827	44,067	19,537	
	현물	0	3,800	30,000	0	64,093	42,593	(68.6)

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

출자 중 현물출자는 「국유재산법」 제60조에 따라 일반재산을 자본으로 출자하는 것²⁶⁾으로서, 「국가재정법」 제53조제2항²⁷⁾은 국가가 현물로 출자하는 경우 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있는 것으로 규정하여 예산총계주의의 예외로 인정하

고 있다. 따라서 현물 출자시에는 별도의 국회 승인을 필요로 하지 않는다.

은행형 금융공공기관의 경우 채권 발행 등을 통한 외부자금 조달 시 건전성을 평가하는 기준으로 BIS비율이 기본적으로 고려되며, 출자는 자기자본을 직접적으로 증가시켜 BIS 비율을 상승시킨다. 이에 금융위기, 산업구조조정 등에 따른 정책금융기관의 지원을 위해 긴급하게 자본 확충 필요 시, 정부는 예산 외로 운영되어 국회의 동의를 필요로 하지 않는 현물출자방식을 사용하게 되는 것이다.

2006년 이후 정부가 금융공공기관에 대하여 현물출자한 세부 내역을 살펴보면, 이는 주로 한국도로공사 주식, 한국토지주택공사 주식 등 정부 보유 주식으로 이루어져 있다. 그리고 최근 조선·해운업 관련 증가에 따른 부실채권 증가로 재무건전성이 악화가 문제시되고 있는 한국수출입은행의 경우 2006~2016년간 현물출자 금액이 총 3조4,093억원으로 3개 은행형 금융공공기관 중 가장 많은 수준이다.

[표 12] 은행형 금융공공기관에 대한 정부 현물출자 주식 세부내역(2006~2016)
(단위: 억원)

	연도	금액	내용
한국 수출입 은행	2008	6,500	교보생명 2,887억원, 한국도로공사 3,613억원
	2009	5,000	한국도로공사 5,000억원
	2012	8,793	한국도로공사 5,000억원, 한국자산관리공사 3,793억원
	2014	3,800	한국토지주택공사 3,800억원
	2015	10,000	한국토지주택공사 1조원
	합계	34,093	
한국 산업 은행	2008	5,000	한국도로공사 5,000억원
	2015	20,000	한국전력공사 8,000억원, 한국토지주택공사 1조2,000억원
	합계	25,000	
중소기업 은행	2008	5,000	신세계 2,758억원, 한국도로공사 2,242억원

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

26) 「국유재산법」 제60조(현물출자) 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산을 현물출자 할 수 있다.

1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우
 2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우
 3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우
- 27) 「국가재정법」 제53조(예산총계주의 원칙의 예외) ②국가가 현물로 출자하는 경우와 외국차관을 도입하여 전대(轉貸)하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있다.

그러나 현물출자는 출자의 대상이 현물이라는 점 외에 현금출자와 차이가 없으므로 현금출자와 다른 절차를 거치도록 할 필요성이 낮다. 그리고 한 번 출자하면, 현금출자와 마찬가지로 출자기업의 지분을 매각하기 전에는 출자한 금액을 회수할 수 없기 때문에 출자한 이후에도 현금출자와 현물출자는 동일한 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 또한, 현물출자는 현금출자 규모에 상응하는 대규모 국가재정활동이다.²⁸⁾ 따라서 현물출자에 대해서도 국회의 심의를 받도록 고려할 필요가 있다. 특히, 금융공공기관과 같이 현물출자 등의 자본확충을 통한 추가 채권 발행으로 신규 정책 자금 지원이 이루어지는 경우, 추가 여신이 확대되고, 이는 추가적인 부실로 연결 될 가능성이 있으므로 현물출자도 국회의 동의를 받도록 하는 것이 필요하다.²⁹⁾³⁰⁾

마. 부실 여신에 대한 책임 소재 규명 필요³¹⁾

앞서 언급한 바와 같이 현재 한국수출입은행과 한국산업은행의 경우 조선·해운업 경기 침체와 함께 관련 대규모 부실여신으로 재무건전성이 급락하고 있다.

그러나 2013년 8월, 정부는 「정책금융 역할 재정립 방안」을 통해 산업경쟁력 강화를 위한 선박·해양 산업 등에 대한 금융지원 확대를 추진한 바 있다.³²⁾ 즉, 한국수출입은행, 한국무역보험공사 등에 대한 추가 정부 출자·출연 등을 통해 이들 산업에 대한 지원 여력을 확대한 것이다. 이와 같이 정부의 지원이 이루어지면서 각 금융공공기관은 대출·보증 확대 등 사업 확대의 이익을 누렸으며, 또한 해당 기업은 기업을 지속할 수 있는 혜택을 누렸다. 그러나 현재 조선·해운 산업은 장기적으로 침체하고 있고 관련 부실채권은 지속적으로 증가하고 있다.

국민과 정부, 공공기관으로 이어지는 주인-대리인 문제를 가지고 있는 정책금

28) 국회예산정책처, 「국가재정법, 이해와 실제」, 2014.5, 426쪽 참조

29) 이와 관련하여 19대 국회에서 현물출자에 대한 국회의 사전 동의 절차를 규정하고 있는 「국가재정법 일부개정법률안」(주승용의원 대표발의, 2012.7.)이 발의 되었으나, 임기만료로 폐기되었다.

30) 그러나 이와 관련하여 금융위원회와 기획재정부는 정책금융의 적시성 고려와 현물출자는 제정의 세입세출에 영향이 없고, 정책자금의 추가부실 방지는 개별사업의 여신 프로세스 개선과 리스크관리 시스템 강화 조치 등을 통해 달성 가능하므로, 현물출자에 대한 국회의 동의여부에 대하여는 신중한 검토가 필요하다는 입장이다.

31) 국회예산정책처, 「2015회계연도 공공기관 결산평가」, 2016. 7, 76쪽.

32) 금융위원회 보도자료, 「창조경제 지원과 수요자 중심의 정책금융기능 강화를 위한 ‘정책금융 역할 재정립 방안’ 추진」, (2013.8.27.), 기획재정부 보도자료, 「“해외건설·플랜트 수주를 위해 정부가 나선다” - 정부, 해외건설·플랜트 수주 선진화 방안 발표-」, (2013.8.28.)

용에 있어 이와 같은 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 금융지원의 의사결정자를 확인하여 책임 소재를 명확히 할 필요가 있다. 나아가 이러한 책임 소재 구분을 바탕으로 기관 내부적인 감시기능이 뒷받침되어야 방만한 자금 운영이라는 비판을 피하고 정책금융의 철저적인 타당성을 확보할 수 있을 것이다. 대규모 부실 발생과 이에 따른 추가 자금이 소요되는 상황에서 은행형 금융공공기관은 금융지원의 의사결정단계를 밝히고 각 단계의 의사결정자가 산업 및 기업에 대한 가치평가와 전망을 적절히 수행하였는지, 부실 이후 관리 감독 책임을 다하였는지 등에 대하여 소명할 수 있어야 하는데 현재는 그렇지 못하고 있다.

현재 각 기관의 급격한 부실채권 증가에 대한 책임 경영과 관련하여, 각 기관의 개별 근거법령에 따르면, 금융위원회와 기획재정부는 각 기관의 임·직원이 건전한 경영을 크게 해치는 행위를 하는 경우 해당 임원에 대한 업무집행 정지, 해임 및 경고 등 적절한 조치를 할 수 있으며, 은행장에게 해당 직원에 대한 문책처분을 요구할 수 있음을 명시하고 있다.³³⁾ 그러나 법령 상 감독에 관한 규정은 분식회계나 뇌물수수 등 불법적인 행위에 대한 사후적인 문책규정으로, 전 여신절차에 걸쳐 적절한 심사 절차와 리스크 관리를 통한 경영건전성 유지와 이에 대한 책임 경영을 이행하기 위한 제도로서는 활용하기 어려운 문제점이 있다. 따라서 이와 같은 문제점을 보완하여 각 기관의 여신 지원 등 정책금융 의사결정권한의 독립성을 강화하는 한편 각 기관의 정책금융 의사결정단계별 책임평가제도 및 감시 장치를 공고히 하는 등의 책임경영 방안을 모색할 필요가 있다.

또한, 금융공공기관과 더불어 기획재정부와 금융위원회 등 해당 주무부처의 평가에서도 이러한 부실채권 증가에 대한 관리 감독 책임을 반영하는 방안을 마련할 필요가 있다.

33) 「한국수출입은행법」 제39조(감독), 「한국산업은행법」 제34조(감독)

4. 공기업 수입·지출 예산 심의의 실효성 평가

가. 문제제기

현행 공기업의 운영에 관한 근거법인 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조¹⁾(목적)에서는 공기업의 자율과 책임을 강조하고 있다. 동법에 따라 공기업은 이사회 의결을 거쳐 예산을 자율적으로 편성하고 있으며, 경영평가 등 사후적 책임성 확보기제를 통해 성과를 평가받게 된다. 그리고 공기업의 경우 사업에 필요한 지출의 대부분을 정부지원이 아닌 자체자금을 통해 조달하기 때문에 국가의 재정사업에 부가되는 통제장치에서 벗어나 있다. 이는 공기업이 갖고 있는 기업성을 반영한 것으로, 공기업의 경우 준정부기관, 기타공공기관 등 다른 유형의 공공기관에 비해 예산통제, 사업관리 측면에서 자율성을 보장받고 있다고 볼 수 있는 것이다.

2015년 말 현재 30개 공기업 부채는 364.9조원으로 전체 공공기관 부채 505.3조원 중 71.2%의 비중을 차지하고 있으며, 일부 공기업은 관련 법령상으로 정부의 지급보증을 받고 있어 공기업의 재무상태가 악화될 경우 결국 국가가 공기업의 손실보전을 부담하게 될 가능성이 있다. 또한 공기업은 자체수입으로 운영되고 있지만 전기요금·도로이용료·가스요금 등 결국 국민의 부담으로 운영되는 것이며, 국민의 생활에 밀접한 공공서비스를 제공하고 있다는 점을 감안할 때 공기업의 주요한 사업 및 예산에 대한 적절한 통제가 필요하다.

다만 공기업의 경우 공익성뿐만 아니라 기업성이라는 특성을 갖고 있는 점을 감안할 때 전면적인 통제는 바람직하지 않으며, 자율성을 보장하되 책임성과 투명성을 강화하는 방향으로 검토할 필요가 있다. 따라서 본 평가는 공기업 예산의 책임성과 투명성 확보 측면에서 공기업의 예산편성·결산 절차, 경영정보 공시제도를 중심으로 현행 공기업 예산제도의 운영실태를 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

나유성 사업평가관(nys@assembly.go.kr, 788-4839)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

나. 공기업 수입·지출 예산 및 예산제도 현황

(1) 공기업 수입·지출 예산 현황

30개 공기업²⁾의 2016년 수입 현황을 살펴보면 총 221조3,310억원으로 이중 정부의 직·간접 지원 수입은 173조5,078억원이며, 자체수입은 47조8,232억원이다. 30개 공기업의 세부적인 수입 현황을 살펴보면 다음과 같다.

정부간접지원액은 172조7,587억원으로 독점수입, 부대수입, 사업수입, 위탁수입으로 구성된다. 독점수입은 한국마사회의 경마사업 수입처럼 법령 또는 정관에 규정되어 있거나 법령 또는 정관의 근거에 의해 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액을 의미하며 9조1,135억원이다. 부대수입은 정부의 간접지원액의 이자 등 운용수익으로 4조6,858억원이다. 사업수입은 법령 또는 정관에 규정된 당해 기관의 업무로 인한 수입액으로 156조7,733억원이다. 위탁수입은 법령 또는 정관에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액으로 2조1,861억원이다. 정부직접지원액은 7,491억원으로 「보조금 관리에 관한 법률」에 의거하여 정부로부터 시설 및 운영자금으로 교부받은 보조금 7,286억원, 「부담금관리기본법」에 의한 부담금 204억원으로 구성된다.

자체수입은 차입금, 출자금, 부대수입, 기타, 기타사업수입 등으로 구성된다. 차입금은 정부 또는 외부기관 등으로부터 차입한 금액을 의미하며 31조5,970억원이다. 출자금은 정부 또는 외부기관 등으로부터 출자받은 금액으로 3조9,592억원이다. 부대수입은 기타사업수입액의 이자 등 운용수익으로 5,347억원이다. 기타수입은 정부지원수입, 기타사업수입, 부대수입, 출자금, 차입금 등에 반영되지 않은 나머지 수입액으로 10조8,460억원이다. 기타사업수입은 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 사업의 수행에 따라 발생한 수입으로 8,862억원이다.

2) 2016년 현재 한국전력공사 등 14개 시장형 공기업과 한국토지주택공사 등 16개 준시장형 공기업이 있다.

[표 1] 2014~2016년 공기업 수입·지출 현황

(단위: 억원)

				2014결산	2015년결산	2016년예산
수입	정부 지원 수입	정부 간접 지원	독점수입	92,907	98,276	91,135
			부대수입	78,808	68,938	46,858
			사업수입	1,746,702	1,749,265	1,567,733
			위탁수입	16,956	18,741	21,861
			소계	1,935,373	1,935,219	1,727,587
		정부 직접 지원	보조금	12,146	11,799	7,286
			부담금	180	217	204
			부대수입	5	1	0
			출연금	16	14	0
			소계	12,347	12,030	7,491
	정부지원수입 합계			1,947,720	1,947,249	1,735,078
	자체 수입	차입금		431,695	293,236	315,970
		출자금		39,820	36,503	39,592
		부대수입		4,293	6,132	5,347
		기타		77,994	102,160	108,460
기타사업수입		6,795	21,424	8,862		
자체수입소계		560,598	459,453	478,232		
수입합계			2,508,318	2,406,702	2,213,310	
지출	경상운영비		40,808	41,997	62,743	
	기 타		289,472	382,965	247,126	
	사업비		1,651,729	1,559,427	1,510,717	
	인건비		68,099	77,572	84,736	
	차입금상환		458,375	347,607	323,728	
	소계		2,508,484	2,409,568	2,229,050	

주: 제주국제자유도시개발센터, 한국공항공사 등은 수입·지출을 작성할 때, 기초현금과 차기이월금을 제외한 당해연도 예산집행상 현황을 작성하여 수입과 지출 합계가 일치하지 않음.

자료: 개별 공공기관 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

30개 공기업은 2016년 기준으로 222조9,050억원의 지출예산을 편성했으며, 세부적으로 살펴보면 전체 공기업은 사업비 151조717억원, 차입금상환 32조3,728억원, 기타 24조7,126억원³⁾, 인건비 8조4,736억원, 경상운영비 6조2,743억원 순으로 지출 예산이 편성되었다.

3) 알리오 통합공시 매뉴얼에 따르면 기타는 사업비, 인건비, 경상운영비, 차입상환금 등에 반영되지 않은 나머지 지출액을 의미한다.

(2) 공기업 수입·지출 예산제도 현황

공기업의 예산 편성 절차에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조에 규정되어 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조4)에 따라 공기업의 기관장은 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 뒤 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

그리고 자산규모 2조원 이상인 공기업과 그 밖에 자산·부채규모 등을 고려하여 일정기준에 해당하는 공기업의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따라 해당기관의 장은 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하고 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출해야 한다. 이때 기획재정부장관은 「국가재정법」 제9조의2⁵⁾에 따라 매년 회계연도 개시 120일 전까지 공공기관이 제출한 중장기 재무관리계획을 국회에 제출하여야 한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제2항에 따르면 공기업·준정부기관의 기관장은 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조6)의 규정에 따른 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다. 위와 같이 편성·제출된 예산안은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제3항⁷⁾에 따라 이사회의 의결로 확정된다.

한편 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조에 따라 매년 ‘공기

-
- 4) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조(경영목표의 수립) ①기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
 - 5) 「국가재정법」 제9조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 120일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다. 1. 제92조에 따른 국가보증채무관리계획 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 중장기 재무관리계획
 - 6) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조(경영지침) ①기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29> 1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항
 - 7) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성) ①공기업·준정부기관의 예산은 예산총칙·추정손익계산서·추정대차대조표와 자금계획서로 구분하여 편성한다. ②기관장은 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조의 규정에 따른 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다. ③제2항의 규정에 따라 편성·제출한 예산안은 이사회의 의결로 확정된다.

업·준정부기관 예산편성지침과 ‘공기업·준정부기관 예산집행지침’을 마련하여 공공기관의 예산과 자금 운영 및 집행에 관한 가이드라인을 제시하고 있다. 동 지침은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정되며, 공기업·준정부기관은 이를 의무적으로 적용하고, 기타공공기관은 준용할 수 있도록 하고 있다. 예산편성·집행지침에는 재무건전성 제고, 방만경영 방지 등 공공기관의 효율적인 예산운용을 유도하기 위해 인건비 등 주요 항목의 편성·집행지침을 제시하고 있다.

예산이 확정되는 경우 공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제42조8)에 따라 지체 없이 이사회 의결을 거쳐 그 회계연도의 예산에 따른 운영계획을 수립하고, 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 예산이 확정된 후 2월 이내에 제출하여야 한다.

[표 2] 공기업의 예산편성 과정

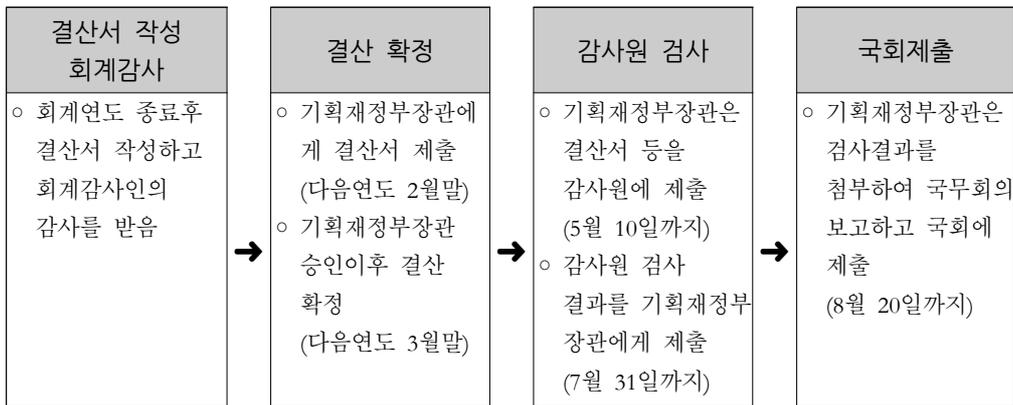
경영목표 설정	중장기 재무관리계획	예산편성	운영계획
<ul style="list-style-type: none"> 5회계연도 이상의 중장기 경영목표 	<ul style="list-style-type: none"> 경영목표 사업계획·투자방향 재무전망·관리계획 부채전망·관리계획 	<ul style="list-style-type: none"> 회계연도의 수익·지출 등에 관한 예정계획서 예산총칙·추정 손익계산서·대차대조표 및 자금계획서 	<ul style="list-style-type: none"> 경영목표, 예산집행 등의 구체적 실행계획
(이사회 의결)	(이사회 의결)	(이사회 의결)	(이사회 의결)
<ul style="list-style-type: none"> 전년도 10월말 기획재정부·주무기관 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 6월30일 기획재정부 제출 회계연도120일전 까지 기획재정부 장관이 국회에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 회계연도 개시전 주무기관, 감사원, 기획재정부 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 예산 확정 후 2월 이내에 기획재정부·주무기관 제출

자료: 「공공기관 운영에 관한 법률」을 중심으로 국회예산정책처 작성

8) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제42조(운영계획의 수립) ①공기업·준정부기관은 제40조제3항 및 제4항의 규정에 따라 예산이 확정되는 경우 지체 없이 이사회 의결을 거쳐 그 회계연도의 예산에 따른 운영계획을 수립하여야 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 수립되어 있는 운영계획은 이 법에 따라 수립된 것으로 본다. ②공기업·준정부기관이 제40조제5항의 규정에 따라 확정된 예산을 변경한 경우에는 지체 없이 이사회 의결을 거쳐 제1항의 규정에 따라 수립된 운영계획을 변경하여야 한다. ③공기업·준정부기관은 제1항 및 제2항의 규정에 따라 수립한 그 회계연도의 운영계획을 기획재정부장관(공기업의 경우에 한한다)과 주무기관의 장에게 제40조제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정된 후 2월 이내에 제출하여야 한다.

공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조9)에 따라 회계연도가 종료된 후 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원 규칙이 정하는 바에 따라 회계감사인을 선정하여 회계감사를 받아야 한다. 공기업은 외부회계감사의 의견서가 포함된 재무제표 및 그 부속서류(이하 결산서 등이라 한다)를 기획재정부장관에게 다음 연도 2월 말일까지 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정한다.

[표 3] 공기업의 결산 과정



자료: 「공공기관 운영에 관한 법률」을 중심으로 국회예산정책처 작성

기획재정부장관과 주무기관의 장은 5월 10일까지 확정된 공기업·준정부기관의 결산서 등을 감사원에 제출하고, 감사원은 공기업·준정부기관의 결산서 등을 검사

9) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조(결산서의 제출) ①공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 때에는 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원규칙이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인(이하 “회계감사인”이라 한다)의 회계감사를 받아야 한다. 이 경우 공기업·준정부기관은 매 회계연도 종료 후 감사원규칙으로 정하는 기간 내에 회계감사인에게 결산서를 제출하여야 한다. ②공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정하여야 한다. 다만, 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우에는 사원총회에서 결산을 의결·확정한다. ③기획재정부장관과 주무기관의 장은 매년 5월 10일까지 제2항에 따라 확정된 공기업·준정부기관의 결산서와 그 밖에 필요한 서류(이하 이 조에서 “결산서등”이라 한다)를 감사원에 제출하여야 한다. ④제3항에 따라 결산서등을 제출받은 감사원은 그 공기업·준정부기관 중 「감사원법」 제22조제1항제3호에 따른 법인과 그 밖에 감사원규칙으로 정하는 공기업·준정부기관의 결산서등을 검사하고, 그 결과를 7월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <2009.12.29.> ⑤제1항의 규정에 따라 회계감사를 실시할 수 있는 회계법인과 감사반의 선정 기준 및 회계감사의 절차, 제4항의 규정에 따른 감사원의 결산감사에 관하여 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다. ⑥기획재정부장관은 제3항에 따른 결산서등에 제4항에 따른 감사원의 검사 결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고, 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다.

하여 그 결과를 7월 31일까지 다시 기획재정부장관에게 제출하며, 기획재정부장관은 결산서 등에 감사원의 검사결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고 8월 20일까지 국회에 제출한다.

다. 공기업 예산정보의 투명성 확보 방안 필요

(1) 공기업 예산정보 공시정보 충실도 강화 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조제1항(경영공시)¹⁰⁾에 따라 공공기관은 경영 목표와 예산 및 운영계획, 결산서 등을 인터넷 홈페이지를 통해 공시하고 있다.

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시) ①공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 주무기관의 장은 국가안보상 필요하다고 인정하는 경우 기획재정부장관과 협의하여 일부를 공시하지 아니하도록 할 수 있다. 1. 경영목표와 예산 및 운영계획 2. 결산서 3. 임원 및 운영인력 현황 4. 인건비 예산과 집행 현황 5. 자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황 6. 제13조제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과 7. 제36조제1항에 따른 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과 8. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과 9. 정관·사채원부 및 이사회 회의록. 다만, 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있다. 10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서 11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과 12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항 13. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항

[표 4] 알리오의 기관별 경영공시 현황

I. 일반현황	II. 기관운영	III. 주요사업 및 경영성과	IV. 대내외 평가	V. 공시사항
01 일반현황	02 임직원수 03 임원현황 04 신규채용현황 및 유연근무현황 05 임원연봉 06 직원평균보수 07 기관장업무추진비 08 복리후생비 09 임원국외출장정보 10 노동조합관련 11 취업규칙	12 요약대차대조표 13 요약손익계산서 14 수입·지출현황 15 주요사업 16 공공기관투자 집행현황 17 자본금·주주 현황 18 장단기차입금 19 투자·출자현황 20 연간출연·중여 21 경영부담비용추계 22 납세정보현황 23 감사보고서	24 국회지적사항 25 감사원지적사항 26 경영실적평가정보 27 경영평가지적사항 28 고객만족도조사 결과 29 감사의 직무수행 실적평가결과 30 정관, 회의록, 내부감사결과	30 창의경영사례 31 채용정보 32 입찰정보 33 연구보고서 34 기타정보공개

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처 작성

또한 동법 제12조(통합공시)¹¹⁾에 따라 기획재정부장관은 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공공기관 경영정보 공개시스템(이하 알리오)에 공시하고 있다. 통합공시 항목 중 기관별 경영공시에 기재된 공기업의 예산정보는 III. 주요사업 및 경영성과 중 14. 수입·지출현황, 15. 주요사업, 16. 공공기관 투자집행현황이다.

실제로 알리오를 통해 공개되는 공기업 관련 예산정보에 대해 한국전력공사를 사례로 들어 살펴보면 다음과 같다. 수입·지출현황은 2013년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령 개정¹²⁾에 따라 2011년도 결산부터 신규로 입력되었는데, 한국전력공사의 수입·지출 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2016년 한국전력의 총 수입은 67조2,546억원으로, 사업수입¹²⁾과 기타수입으로 구성된다.

11) 제12조(통합공시) ① 기획재정부장관은 제11조제1항의 규정에 따라 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시할 수 있다.
12) 공공기관 정보공개시스템에는 기재되어 있지 않지만 한국전력공사의 수입·지출계획서를 살펴보면, 사업수입은 국내사업(전력판매수익·송배전망이용수익·공급잡익·배당금수익·고객부담금·출자

[표 5] 알리오에 공시된 한국전력공사 수입·지출 현황

(단위: 억원)

				2014 결산	2015 결산	2016 예산
수입	정부지원 수입	직접지원	출연금	0	0	0
			보조금	0	0	0
			부담금	0	0	0
			이전수입	0	0	0
			부대수입	0	0	0
		간접지원	사업수입	615,481	708,494	622,704
			위탁수입	0	0	0
			독점수입	0	0	0
			부대수입	0	0	0
			소계	615,481	708,494	622,704
	기타사업수입		0	0	0	
	부대수입		0	0	0	
	출자금		0	0	0	
차입금		26,573	0	0		
기타		0	0	49,842		
수입합계		642,055	708,494	672,546		
지출	인건비		14,237	15,989	19,114	
	경상운영비		3,344	3,339	4,237	
	사업비		507,201	559,842	595,744	
	차입상환금		52,634	0	41,817	
	기타		64,639	129,325	11,634	
	지출합계		642,055	708,494	672,546	

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성

그리고 한국전력공사는 주요사업을 송변전설비, 배전설비, 정보통신설비, 업무설비, 무형자산 등 5가지로 구분하여 최근 5개년의 결산자료와 당해 연도 예산자료를 공개하고 있다.

[표 6] 알리오에 공시된 한국전력공사의 주요사업

(단위: 억원)

	2011결산	2012결산	2013결산	2014결산	2015결산	2016예산
송변전 설비	24,647	21,272	19,797	21,602	25,503	30,575
배전설비	23,564	22,302	23,755	24,406	31,967	28,664
정보통신설비	991	968	1,161	2,282	1,762	3,802
업무설비	592	787	707	2,432	1,803	3,099
무형자산	82	71	74	56	347	657

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성

지분매각), 해외사업(해외사업수익, 배당금수익, 출자지분 매각) 등으로 구성된다.

또한 한국전력공사의 공공기관 투자(예산) 집행현황의 경우 매월 말 집행액과 최근 5년 간 투자(예산) 집행현황을 기재하고 있다.

[표 7] 알리오에 공시된 2016년 2/4분기 한국전력공사의 공공기관 투자(예산) 집행현황
(단위: 억원)

	공공기관 투자(예산) 집행현황						계
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	
집행현황	2,927	4,525	13,722	3,727	3,879	12,445	41,225

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처 작성

[표 8] 알리오에 공시된 최근 5년간 한국전력공사의 공공기관 투자(예산) 집행현황
(단위: 억원)

공공기관 투자(예산) 집행현황				
2011	2012	2013	2014	2015
50,515	46,097	46,093	51,570	63,358

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처 작성

이처럼 현재 공공기관 경영정보 공개시스템을 통해 제공되는 정보는 공기업의 수입·지출의 개괄적인 현황, 부문별 사업의 예산규모, 전체 예산의 월말 집행현황 등 개략적인 정보에 불과해, 현재 공개되는 자료로는 공기업이 현재 수행중인 사업에 대해서 정확히 파악할 수 없는 실정이다.

한편 2013년 7월 8일 기획재정부가 발표한 ‘공공기관 합리화 정책 방향’에 따르면, 기획재정부는 공공기관의 투명성을 확보하기 위해 공공정보를 개방하고 국민 감시체제를 강화하는 방안을 추진하고 있다.

[표 9] ‘공공기관 합리화 정책 방향’ 중 국민 직접 감시체제 강화 방안

공공기관 경영정보 시스템 개편 및 공개 확대	공공기관에 대한 경영정보를 국민이 더 쉽게 이해하고 활용하기 편하도록 알리오 개편
	공공기관 경영관련 정보 중 추가 공개사항을 적극 발굴하여 통합 공시를 확대
	불성실 공시에 대한 점검 수준을 강화하여 공시 정확성 확보
공공기관에 대한 연차보고서 발간	공공기관 정책의 추진 및 집행 상황, 기관별 경영실적 등에 대한 종합적인 백서를 매년 발간·배포

자료: 기획재정부

따라서 공공기관 경영정보를 총괄하는 기획재정부는 향후 공기업의 전체 예산에 대한 설명과 주요사업에 대한 설명, 사업별 수입과 지출 내역 등 예산관련 정보를 공공기관 경영정보시스템에 추가로 공개하여 공기업의 예산 투명성과 책임성을 강화하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 다만 공기업의 경우 기업 비밀 등의 사유로 적극적으로 공개하지 못하는 경우가 있으므로, 이에 대해서는 제한적 공개 등을 하는 방안을 고려해야 할 것이다.

라. 수입 및 지출계획서의 충실한 기재 및 국회 제출 방안 검토 필요

(1) 2016년 수입 및 지출계획서 개요

공기업은 예산총칙·추정손익계산서·대차대조표·자금계획서 등 재무제표 중심의 예산서를 작성하고 있어서, 공기업의 세부 사업 내용을 파악할 수 없는 실정이었다. 이에 기획재정위원회에서는 2011년 국정감사 시 시정·처리요구사항으로 기획재정부에 공기업·준정부기관의 예산서가 비목별뿐만 아니라 사업별(프로그램별)로 구분되고, 단가·수량 등의 산출내역이 표시될 수 있도록 개선방안을 검토하여 2012년도 국정감사 시 보고할 것을 채택한 바 있다.

국회의 시정요구 사항에 대해 기획재정부는 공공기관의 수입·지출 세부내역을 파악할 수 있도록 2013년도 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 공공기관이 예산서를 제출할 때 첨부서류로 수입 및 지출계획서를 작성하도록 하고 있다. 동 지침에 따라 공기업·준정부기관의 이사회 의장은 예산(안)과 예산 심의에 필요한 부속서류(수입 및 지출계획서를 포함)를 예산(안) 의결을 위한 이사회 개최일 15일 전까지 이사회 구성원에게 송부하고, 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 함께 송부해야 한다.

[표 10] 2016년 공기업·준정부기관 예산편성지침

- 공기업·준정부기관의 이사회 의장은 본 예산지침에 따라 편성한 2016년도 예산(안)과 예산 심의에 필요한 부속서류(「2016년도 수입·지출 계획서」를 포함한다)를 예산(안) 의결을 위한 이사회 개최일 15일전까지 이사회 구성원에게 송부하고, 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 함께 송부한다.
 - 「2016년도 수입·지출 계획서」는 [붙임2]의 「공기업·준정부기관 수입·지출계획서 작성방안」에 따라 작성하되, 원칙적으로 기관 홈페이지 수입·지출현황 항목에 첨부하여 공개해야 한다. 다만, 영업비밀 등의 사유로 공개가 곤란한 경우에는 기관이 판단하여 제한적으로 공개할 수 있다.

자료: 기획재정부

공기업·준정부기관 수입·지출계획서 작성방안에 따르면 수입 및 지출계획서에는 수입·지출계획 개요, 사업별 수입 총괄표, 수입사업 설명서, 사업별 지출 총괄표, 지출사업 설명서를 포함시키도록 하였다. 사업별 지출 총괄표는 기관의 부문·사업·단위사업·세부사업별로 지출내역을 모두 작성하도록 하고 있으며, 지출사업 설명서는 사업의 구분과 연도별 예·결산액, 사업목적, 사업내용(사업기간, 총사업비, 사업규모, 지원조건, 사업시행주체), 지원 근거 및 추진경위 등을 기재하도록 하고 있다.

[표 11] 공기업·준정부기관 수입·지출계획서 작성방안

	주요 내용
I. 2016년도 수입·지출 계획(안) 개요	1. 수입·지출계획 개요 가. 수입계획 나. 지출계획 다. 수입·지출 총괄표 라. 정부 순지원(재정지원 등) 수입 계획표 마. 공공기관 유형분류에 따른 자체수입 계획표
II. 사업별 수입·지출계획(안) 내역	사업별 수입 총괄표 ○ 수입 사업 설명서 작성 - 사업목적, 소관부처, 근거법령 및 지원근거, 세부 수입내역 사업별 지출 총괄표 ○ 지출 사업 설명서 작성 - 사업목적, 사업내용, 지원근거 및 추진경위, 기타 참고자료

자료: 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 이용하여 국회예산정책처가 작성

이는 공기업이 수행하고 있는 차년도 예산에 대한 정보를 포괄하는 것으로, 현재의 단순한 수입·지출 현황에서 벗어나 공기업 예산정보의 투명성을 유도할 수 있는 조치로 기대된다. 다만 예산정보의 투명성 확보는 지침대로 수입 및 지출계획서가 작성된다는 전제하에 가능하다고 볼 수 있다. 이하에서는 2013년 이후 작성된 수입 및 지출계획서에 대한 검토를 통해 현행 수입 및 지출계획서의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

(2) 수입 및 지출계획서 작성 실태 분석 및 개선과제

공기업의 수입 및 지출계획서 작성 실태를 파악하기 위해 30개 공기업에 2016년에 기획재정부에 제출한 수입 및 지출계획서를 요청하여 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 발견되었다.

첫째, 공기업의 수입 및 지출계획서의 공개가 미흡한 실정이다. 2016년 공기업·준정부기관 예산편성지침에 따르면 공기업은 원칙적으로 기관 홈페이지 수입·지출 현황에 수입 및 지출계획서를 첨부하여 공개해야 한다. 그러나 인천국제공항공사와 한국공항공사를 제외한 대부분의 공기업은 수입 및 지출계획서의 총괄표만을 게시하고 있으며, 일부 기관의 경우 자금계획서를 게시하고 있었다.

둘째, 일부 공기업의 경우 수입 및 지출계획서의 내용이 충실하지 못한 측면이 있다. 한국전력공사의 경우 수입 및 지출계획서의 핵심적인 내용이라고 볼 수 있는 수입사업 설명서, 지출사업 설명서를 기재하지 않고 있었다.

셋째, 공공기관이 제출한 수입 및 지출계획서에 대한 주무기관 및 기획재정부의 관리·감독이 미흡한 측면이 있다. 앞서 살펴본 것처럼 공기업은 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 예산서 부속서류로 수입 및 지출계획서를 충실히 작성해야함에도 불구하고 수입 및 지출계획서를 제출하지 않거나 사업 설명자료를 누락하고 있는 것은 수입 및 지출계획서에 대한 검토가 이루어지지 않고 있음을 의미하기 때문이다. 수입 및 지출계획서는 공기업이 수행하고 있는 차년도 예산에 대한 정보를 포괄하는 것으로, 현재의 단순한 수입·지출 현황에서 벗어나 공기업 예산정보의 투명성을 유도할 수 있는 조치로 기대된다. 따라서 향후 기획재정부는 수입·지출 계획서가 적절하게 작성되고 공공기관 경영정보공개시스템에 게시되고 있는지 검토할 필요가 있다. 다만 공기업의 경우 기업 비밀 등의 사유로 적극적으로 공개하지 못하는 경우가 있으므로, 이에 대해서는 제한적 공개 등을 하는 방안을 고려

해야 할 것이다.

한편 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조3항에 따르면 공기업·준정부기관은 신규 투자사업 및 자본출자를 시행할 때 총 사업비가 1,000억원 이상 이거나 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 500억원 이상일 경우 예비타당성조사를 거쳐야한다. 또한 2016년 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 예비타당성조사를 거친 사업 중 불가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비¹³⁾가 사업단계¹⁴⁾별로 이전단계보다 30% 이상 증가한 사업의 경우, 타당성재조사를 실시하고 그 결과를 반영하여 사업을 추진하여야 한다.

이처럼 예비타당성조사 및 타당성재조사가 원활하게 수행되려면 기획재정부는 사업예산 및 계속사업의 경우 사업의 예산증감 현황 등을 공기업·준정부기관의 사업에 대한 예산정보를 필수적으로 획득할 필요가 있다. 따라서 기획재정부는 수입 및 지출계획서가 적정하게 작성되는 것을 관리 감독하는 한편 개별 공기업·준정부기관의 수입 및 지출계획서를 체계적으로 관리하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

(3) 공기업 예산의 국회 보고절차 신설 및 수입·지출계획서 제출 검토 필요
공기업의 부채규모는 공공기관 중장기채무관리계획 작성, 공공기관 정상화 대책(부채감축)의 추진에도 불구하고 2011년 말 328.7조원에 비해 2015년 말 현재 36.2조원이 증가한 364.9조원이다. 당기순이익의 경우 2014년 이후 개선되는 측면이 있으나, 이는 한국철도공사의 수지개선 및 한국전력공사의 전력판매단가 상승·구입전력비 감소·구사옥 매각 등 일부 공기업에 기인한 것으로 공기업의 전반적인 실적상승으로 보기 어려운 측면이 있다.

13) 예비타당성조사 시 실제 사업비예산으로 편성하지 않지만 평가목적상 총사업비로 추정된 기회비용 등(예: 소유 토지 보상액)은 타당성재조사 대상사업 판단 시 총사업비에 포함하지 아니한다. 또한 예비타당성조사 이후 공사입찰 및 계약을 통해 사업을 추진하는 경우, 낙찰 및 계약금액을 변경된 총사업비로 본다.

14) 사업단계는 설계단계, 공사단계로 구분하며 설계 또는 공사단계를 거치지 않는 투자사업의 경우, 30% 이상 투자확대 방침을 정한 시기를 사업단계로 본다.

[표 12] 2011~2015년 공기업 부채 및 당기순이익

(단위: 조원)

	2011	2012	2013	2014	2015
부채	328.7	353.2	373.7	377.1	364.9
당기순이익	-0.54	-3.39	-2.40	4.02	4.56

자료: 기획재정부

한편 2013년 5월 감사원에 따르면¹⁵⁾이 9대 주요 공기업¹⁶⁾의 경우 자체사업으로 인한 금융부채 증가액이 33조 4,081억원으로 전체 금융부채 증가액 중 31%의 비중을 차지한다고 지적한 것처럼, 최근의 공기업의 책임경영과 더불어 자율성 확대 경향은 공기업의 재량권 남용 또는 공기업의 자의적 경영의 가능성을 높여주고 있다.

[표 13] 2007~2011년 9개 공기업의 금융부채 순증가액 구분

(단위: 억원, %)

금융부채 순증가액	정책사업	기타 자체사업	요금통제	해외사업
1,062,495	429,769	334,081	170,758	127,887
(100)	(41)	(31)	(16)	(12)

자료: 감사원의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처 재작성

국회에서 심의되는 공기업 정부지원 예산안은 정부의 예산서 내에 포함되어 있는 예산만으로 한정되며, 2016년도 예산 중 공기업에 대해 정부가 직접 지원하는 규모를 집계한 결과 국회의 예산 심의 시 논의되었던 예산은 7,491억원에 불과하였다. 이는 2016년 공기업 총수입이 221조3,310억원에 달하는 것을 감안할 때, 공기업의 예산편성 과정에서 국회가 관여할 수 있는 예산은 0.34% 수준에 불과하다.

15) 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리실태」. 2013.5, p.15.

16) 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사.

[표 14] 2016년도 공기업 정부지원 예산 현황

(단위: 조원, %)

		2014결산	2015결산	2016예산
정부 직접 지원	보조금	12,146	11,799	7,286
	부담금	180	217	204
	부대수입	5	1	0
	출연금	16	14	0
	소계(A)	12,347	12,030	7,491
정부간접지원 소계		1,935,373	1,935,219	1,727,587
자체수입소계		560,598	459,453	478,232
공기업 수입 합계(B)		2,508,318	2,406,702	2,213,310
공기업 수입 중 정부 직접 지원 비중 (A/B)*100		0.49	0.50	0.34

자료: 공기업 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

다만 국회는 「헌법」 제61조, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 의해 공기업을 국정감사 및 국정조사 대상으로 하고 있으며, 공기업의 설립법 제정·개정 권한이 있다. 그리고 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공기업의 자율성과 책임성을 강조하고 있으며, 공기업은 공익성을 추구하지만 동시에 자율과 책임을 기초로 한 기업성을 특징으로 한다.

이러한 점을 감안할 때 공기업 예산 편성 시 국회의 전면적인 통제방안 보다는 공기업 예산편성 과정에서 투명성과 책임성을 강화하는 방안에 대해 검토가 필요하다. 따라서 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정하여 이사회 의결로 확정된 공기업 예산을 국회 소관 상임위원회에 보고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

그러나 현재 공기업은 예산총칙·추정손익계산서·대차대조표·자금계획서 등 재무제표 중심의 예산서만을 작성하고 있어서, 현재의 예산서를 국회에 제출한다면 공기업의 세부 사업 내용을 파악할 수 없는 실정이다. 수입·지출 계획서에는 기존 예산서와 다르게 공공기관의 사업을 부문-사업-세부사업의 구조로 구분하고 있으며, 기관의 전체 수입과 지출에 대한 내역과 특징, 각 사업별 설명자료를 포함하고 있다. 따라서 공기업 예산을 국회 소관 상임위원회에 보고할 때 공기업 예산서 첨부서류인 수입·지출 계획서를 포함하여 보고하는 방안에 대해 검토가 필요하다.

[표 15] 공공기관의 운영에 관한 법률」 일부 개정안

현행	개정안
제40조(예산의 편성) ①~⑤ (생략) ⑥공기업·준정부기관은 제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 <u>기획재정부장관, 주무기관</u> 의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다.	제40조(예산의 편성) ①~⑤ (현행과 같음) ⑥공기업·준정부기관은 제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 <u>기획재정부장관, 주무기관</u> 의 장 및 감사원장, 국회 소관상임위원회에 그 내용을 보고하여야 한다.

자료: 국회예산정책처 작성

5. 공공기관 예비타당성조사제도 운영실태 평가

가. 문제제기

2015년말 기준 전체 공공기관의 부채는 505.3조원으로 2011년 460.3조원에 비해 45.0조원이 증가하였다. 이중 30개 공기업 부채는 364.9조원으로 전체 공공기관 부채의 72.2%를 차지하고 있으며¹⁾, 2011년 328.7조원에 비해 36.2조원이 증가하여, 공공기관 부채 증가의 80.4%가 공기업 부채 증가에 기인하는 것으로 나타났다.

2010년 한국토지주택공사 등을 중심으로 한 공기업의 부채가 심각한 수준에 이름에 따라 기획재정부는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 공기업과 준정부기관의 신규 투자사업에 대해 외부 공신력이 있는 전문기관에 의한 예비타당성 조사를 통해 공기업과 준정부기관의 사업 및 예산에 대해 관리를 강화하게 되었다.

공공기관의 사업 및 예산에 대한 관리 감독의 강화는 공공기관의 자율과 책임을 억제하는 성격을 가질 수밖에 없다. 그러나 공기업은 관련 법령상으로 또는 암묵적으로 정부의 지급보증을 받고 있어 공기업의 재무상태가 악화될 경우 결국 국가가 공기업 부채를 부담하게 될 가능성이 있다. 또한 공기업은 자체수입으로 운영되고 있지만 전기요금·도로이용료·주택구입비 등 결국 국민의 부담으로 운영되고 있고 국민의 생활에 밀접한 공공서비스를 제공하고 있다는 점을 감안할 때 공기업의 주요한 사업 관련 의사결정에 있어 사업 및 예산에 대한 관리가 필요한 측면이 있다.

본 평가는 공기업이 신규사업 사업추진 여부의 결정 과정에서 중요한 영향을 미치고 있는 예비타당성제도의 문제점에 대해 검토하고 개선방안을 제시하고자 한다.

나. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사제도 개요

공공기관은 신규 투자사업 및 자본출자 시 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조 제3항²⁾ 및 동법 시행령 제25조의3에 의거하여, 총사업비가 1,000억원 이상이면서

전수연 사업평가관(syjeon@assembly.go.kr, 788-4837)

1) 2015년 말 기준 준정부기관의 부채는 125.6조원으로 전체 공공기관 부채 대비 24.9%를, 기타공공기관은 14.8조원으로 2.9%를 차지하고 있다.

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성) ③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에

국가와 공공기관의 부담금액 합계가 500억원 이상인 사업에 대해 예비타당성조사를 신청해야 한다.

정부 예산사업의 경우, 「국가재정법」 제38조에 의거하여 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업에 대해 예비타당성조사를 실시하고 있는 것에 비해 예비타당성조사 대상이 되는 사업비 기준이 상대적으로 큰 편이다. 이는 정부 예산사업에 비해 공기업의 자율성을 부여함과 동시에, 사업비 규모가 더 큰 사업에 대해서는 보다 철저히 사업의 타당성에 대해 조사하겠다는 의지를 담고 있다고 볼 수 있다.

기획재정부는 2011년부터 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거하여 예비타당성조사를 실시하였다. 2016년 3월 22일 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 개정됨에 따라, 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사가 법률에 의거하여 시행되었다.

대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <신설 2016.3.22.> 1. 정부예산이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업 2. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업 3. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수 사업 4. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안정성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 5. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업 6. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업 7. 지역균형발전, 긴급한 경제적·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 가. 사업 목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

2011~2013년 상반기까지 예비타당성조사 대상 사업 320건 중 270개 사업이 예비타당성조사 면제를 받았으며, 실제 조사가 실시된 사업은 12.2%에 지나지 않은 39건 뿐이다. 기획재정부가 고시한 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부 시행계획」(2013.1)에 따르면, 정부예산사업에 대한 예비타당성조사를 받는 사업이나 재해예방·복구지원 등 긴급을 요구하는 사업, 법률에 따라 추진하는 사업 이외에도 국가정책적으로 추진이 필요한 사업을 면제 대상으로 규정하였다. 이때, 국가정책적으로 추진이 필요한 사업의 범위를 대통령이 주관하는 회의나 대통령 소속 정부위원회, 기타 관계장관회의 등에서 결정된 모든 사업에 대해 예비타당성조사를 면제하도록 하였다. 그러나 예비타당성조사 면제율이 과도하게 높다는 지적에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업의 범위를 국무회의에서 확정된 사업으로 한정함으로써 예비타당성조사 면제사유를 보다 엄격하게 제한하였다.

[표 1] 2011~2013년 공공기관 예비타당성조사 면제 현황

(단위: 건수, %)

	예비타당성조사 면제	조사 실시	조사 철회	예비타당성 조사 대상 사업
2011 상반기	107 (89.9)	12 (10.1)	—	119 (100)
2011 하반기	66 (94.3)	3 (4.3)	1 (1.4)	70 (100)
2012 상반기	50 (83.4)	5 (8.3)	5 (8.3)	60 (100)
2012 하반기	9 (45)	8 (40)	3 (15)	20 (100)
2013 상반기	38 (74.5)	11 (21.6)	2 (3.9)	51 (100)
합계	270 (84.4)	39 (12.2)	11 (3.4)	320 (100)

주: 1. 2013년 하반기 이후 자료는 기획재정부에 요청하였으나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안 시행 이전에 지침에 의해 실시했던 사항이기 때문에 자료를 제출하지 않음.

2. 괄호 속 숫자는 해당 연도 예비타당성 조사 대상 사업 중 비중을 나타냄.

자료: 국회예산정책처, 「2014년도 공공기관 정부지원예산안 평가」, 2013.11

한국개발연구원에 따르면, 2011~2016년까지 예비타당성조사 자문회의에서 예비타당성조사 실시대상 사업으로 선정된 118개 사업 중 54.2%에 해당하는 64개 사업이 예비타당성조사를 완료했으며, 13.6%에 해당하는 16개 사업이 조사를 철회하였다.

[표 2] 공공기관 예비타당성조사 시행 현황

(단위: 건수, %)

	조사완료	조사중	조사철회	착수보류	미의뢰	총합계
2011	15		1			16
2012	9		8			17
2013	15		5			20
2014	12		2			14
2015	11	7			1	19
2016	2	20		2	8	32
총합계	64 (54.2)	27 (22.9)	16 (13.6)	2 (1.7)	9 (7.6)	118 (100.0)

주: 조사철회는 공공기관이 자체적으로 사업성이 없다고 판단하여 사업을 철회한 것이며, 착수보류는 관계기관과의 협의 등 사업준비를 보다 철저히 하기 위해 조사착수를 보류한 것이고 미의뢰는 최근에 조사대상으로 선정되어 조만간 조사의뢰 예정인 사업임.

자료: 한국개발연구원

다. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 사후관리 필요

(1) 총사업비 관리 강화 필요

재정사업의 경우 「국가재정법」 제50조 및 동법 시행령 제21조에 의거 총사업비 500억원 이상(건축사업의 경우 총사업비 200억원 이상)인 사업을 대상으로 사업규모, 총사업비, 사업기간 등에 대해 각 중앙부처의 장은 기획재정부장관과 협의하도록 하고 있으며, 총사업비가 20% 이상 증가(물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비 증가분 제외) 하거나 사업의 수요예측치가 30% 이상 감소한 사업에 대해 타당성재조사를 실시하고 있다.

그러나 공공기관이 추진하는 사업의 경우, 기획재정부가 고시한 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 예비타당성조사를 거친 사업 중 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 사업단계별로 이전단계보다 30% 이상 증가한 사업의 경우 타당성재조사를 실시하고 그 결

과를 반영하여 사업을 추진하도록 규정하고 있다.

재정사업은 총사업비가 20% 이상 증가하면 타당성재조사를 실시하는데 비해, 공기업·준정부기관 예비타당성조사는 총사업비가 30% 이상 증가해야 타당성재조사를 실시하도록 규정하고 있으며, 수요 감소와 관련된 규정은 없다. 타당성재조사 실시요건과 관련하여, 기획재정부는 예비타당성조사 대상 규모인 총사업비 1,000억원에 미달하였으나 사업추진 과정에서 사업비가 증가하여 1,000억원 이상인 경우나 예비타당성조사 대상 사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업에 대해 타당성재검증을 실시하겠다고 발표하였다.³⁾

또한 재정사업은 예비타당성조사와 타당성재조사가 모두 법적 근거를 갖고 있는 반면, 공공기관 사업의 경우 예비타당성조사제도만 법적 근거를 갖고 있을 뿐 타당성재조사는 여전히 정부의 예산편성지침에 근거하고 있을 뿐이다.

[표 3] 재정사업과 공공기관 사업 타당성재조사 제도 비교

	재정사업	공공기관 사업
근거	「국가재정법」 제50조 및 동법 시행령	「공기업·준정부기관 예산편성지침」
총사업비 규모	500억원 이상(건축사업의 경우 200억원 이상)	1,000억원 이상
타당성재조사 조건	총사업비가 20% 이상 증가하거나 사업의 수요예측치가 30% 이상 감소한 경우 * 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비 증가분 제외	총사업비가 30% 이상 증가한 경우 * 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비 증가분 제외

자료: 국회예산정책처 작성

더욱이 재정사업의 경우 총사업비가 증가할 경우 정부로부터 예산을 지원받아야 하기 때문에 총사업비 증가 여부를 확인하기가 용이하지만, 공공기관이 자체예산으로 추진하는 사업의 경우에는 기획재정부나 주무부처가 총사업비를 관리하는 데는 한계가 있는 실정이다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」은 예산서 부속서류로

3) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 예비타당성조사 제도 개선방안」, 2016.10.10

서 공기업과 준정부기관에 대해 사업별 지출총괄표와 설명서가 포함되어 있는 「수입·지출 계획서」를 작성하여 주무부처 및 기획재정부에 제출하도록 되어 있다. 그러나 현재 일부 기관은 「수입·지출 계획서」를 제출하지 않거나 사업설명서를 누락하고 있으며, 주무부처 및 기획재정부에서도 이에 대한 검토가 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 상황에서 공공기관이 신규사업에 대한 투자 시 예비타당성조사나 타당성재조사 대상이 되는가 여부는 공공기관의 신청에 의존하는 수밖에 없는 실정이다. 실제로 2016년 현재까지 공기업·준정부기관 예비타당성조사를 실시한 사업 중 타당성재조사를 수행한 것은 한건도 없다.

동 제도가 공공기관의 예산운용에 미치는 중요성을 고려할 때, 총사업비의 증가 뿐 아니라 수요감소나 가격하락 등으로 사업의 수익성이 불분명해지는 경우에도 타당성재조사를 실시하도록 요건을 강화하는 등 총사업비 관리의 실효성 제고를 위한 방안을 강구할 필요가 있다. 또한, 공기업·준정부기관 사업에 대한 예비타당성조사와 타당성재조사가 실효성을 갖기 위해서는 「수입·지출 계획서」에 대한 충실한 작성과 주무부처 및 기획재정부의 면밀한 검토가 필요하다.

(2) 예비타당성조사 사후관리를 통한 실효성 제고 필요

예비타당성조사 결과와 결과에 따른 각 공공기관의 후속조치 현황을 살펴보았다. 예비타당성조사 결과가 파악된 58건의 사업 중 사업 미시행 결과가 나온 사업은 14건으로 24.1%를 차지하고 있었으며, 시행결과가 나온 것은 42건으로 72.4%를 차지하였다. 시나리오에 따라 다른 결과를 보이는 경우도 2건 있었다.

예비타당성조사 결과 AHP가 0.5보다 높아 사업시행 결과가 나온 42건 중 현재 사업이 추진되고 있는 것은 36건인 반면, 6건은 시장상황의 변동 등에 따라 사업이 취소되거나 보류된 상태이다. 반면, 미시행결과가 나온 14건 중 8건은 사업이 보류되거나 취소된 반면, 3건은 대책마련을 고민하고 있었으며 2건은 보유토지를 매각하거나 사업 중 기추진 사항으로 불가피한 일부분만 진행하고 있었다. 미시행결과가 나왔으나 취약한 부분을 보완하여 진행하고 있는 경우도 1건 있었다. 또한 시나리오에 따라 다른 결과가 나온 2건 중 1건은 사업이 취소된 반면, 1건은 사업이 추진되고 있는 것으로 나타났다.

[표 4] 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 결과에 따른 후속조치 현황

(단위: 건, %)

예비타당성조사 결과	대책 마련 중	사업 축소 등	사업보류	사업취소	사업 추진	합계	
						건	(%)
미시행	3	2	2	6	1	14	(24.1)
사나리오에 따라 다름				1	1	2	(3.4)
시행			2	4	36	42	(72.4)
총합계	3	2	4	11	38	58	(100.0)

자료: 각 공공기관 제출자료를 기초로 국회예산정책처 작성

공기업·준정부기관 예비타당성조사 실시 결과 수익성과 공공성을 모두 고려한 AHP 종합점수가 0.5 이하가 나왔음에도 불구하고 사업이 시행되고 있는 사례가 있다. 한국토지주택공사가 총사업비 1,829억원 규모로 추진하고 있는 000000첨단산업단지 조성사업의 경우, 예비타당성조사 결과 B/C가 0.74로 경제성이 다소 부족하였으며, PI는 0.89로 수익성도 낮았다. 이와 같이 경제성과 수익성이 낮게 나온 이유로 한국개발연구원은 입지수요에 대한 분석이 미흡했기 때문인 것으로 분석하였다.

공공성과 수익성의 종합지표인 AHP가 0.45로 미시행 결과가 나왔음에도 불구하고 한국토지주택공사는 동 사업에 대해 2014년 0.7억원, 2015년 2.6억원을 집행하였다. 예비타당성조사 진행 중 한국토지주택공사는 입주수요가 낮을 것으로 예상되는 지식정보서비스업의 유치면적을 축소하는 추가검토안을 제출하였으나, 이 경우에도 B/C 0.95, PI 0.92로 경제성과 수익성이 부족한 것으로 나타났다.

[표 5] 000000첨단산업단지 조성사업 예비타당성조사 결과

B/C		PI		AHP
검토안	추가검토안	검토안	추가검토안	
0.74	0.95	0.89	0.92	0.45

자료: 한국토지주택공사

이와 같은 결과가 나온데 대해, 한국개발연구원(2015)은 동 사업계획이 상위 관련계획인 제2, 3차 무역투자진흥회의의 정책방향과 문헌적 의미로는 부합될 수 있으나, 해당 사업지역의 입지조건을 적절하게 반영하지 못하고 있다고 지적하고

있다. 즉, 주무부처인 국토교통부와 사업 예비시행자인 한국토지주택공사는 사업목적 달성이 되도록 협의하여 유치업종을 선정하였어야 하였으나, “첨단산업” 용지 확보가 목적인 사업이나 “첨단산업”에 대한 사전적인 법적규정 조차 정비되지 않았다는 것이다. 또한, 동 사업이 ‘특정 산업의 진흥이나 정책목적’에 의해 낮은 가격으로 산업용지를 공급하게 되는 ‘특혜’적 성격을 지니고 있다는 점을 고려할 경우 유치업종이 선정과정에서 법적 하자가 없다 할지라도 사업목적에 부합하지 않은 일반제조업이 입주하는 것은 사업 목적을 벗어날 수 있다고 지적하였다. 이에 더하여, 한국토지주택공사의 재무상태가 ‘매우 미흡’ 등급이고, 인천광역시의 지역낙후도가 최상위권으로 지역균형발전 측면에서의 정책적 의미도 낮아 AHP 분석 결과 평가자 7명 중 5명이 사업 시행보다 미시행이 더 적절하다고 평가하였다.

AHP 종합평점은 0.450이다. 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」에 따르면 $0.45 < \text{AHP 종합평점} < 0.55$ 구간에 해당되는 회색영역이다. 회색영역에 대한 결론 도출 시, AHP 점수도 0.5보다 적고 AHP 분석 결과 평가자 7명 중 미시행이 더 적절하다고 평가하는 평가자가 많았다.

그럼에도 불구하고 주무부처인 국토교통부는 도시첨단산업단지 내 유치업종에 대한 「도시첨단산업단지 유치업종 가이드라인」을 수립하여 계획수립시 활용하도록 기준을 마련하였고, 한국토지주택공사는 AHP 점수가 사업미시행 권고라기보다는 사업추진 여부를 신중하게 판단해야 하는 회색영역⁴⁾에 해당하며, 사업의 마스터플랜 수립용역을 통하여 사업계획을 보완하여 진행하고 있다고 설명하고 있다.

예비타당성조사 결과보고서는 해당 사업의 타당성과 관련하여, B/C와 PI, AHP 점수와 더불어 사업의 타당성과 관련하여 대략적인 설명만을 제시하고 있다. 예비타당성조사 결과, 사업시행여부를 신중하게 판단해야 하는 회색영역이 나오거나 시나리오에 따라 다른 결과가 나올 때 역시 사업성이 부족한 이유에 대해 대략적인 설명만을 제시할 뿐, 사업 추진의 전제조건 등을 제시하지는 않고 있다. 그 결

4) 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」는 AHP점수가 회색영역일 경우, 평가자 중 몇 명이 사업 미시행이 적절하다고 평가하는가에 따라 사업 시행 또는 미시행 결론을 내리는데 얼마나 신중해야 하는가를 제시하고 있다. 동 연구에 따르면, 동 사업과 같이 AHP점수가 0.45보다 크고 0.50보다 낮은 사업에 대해 평가자 7명 중 5명이 사업 시행보다 미시행이 더 적절하다고 평가한 경우, ‘사업 미시행’ 결론을 내리는데 ‘약간 신중’하면 되는 것으로 보았다. 만약, 반대로 AHP가 0.45보다 크고 0.50보다 작은데도 불구하고 평가자 중 사업 시행이 더 적절하다고 본 평가자가 더 많다면 ‘사업 미시행’ 결론을 내리는 데 ‘아주 신중’해야 한다고 해석할 수 있다.

과 회색영역이나 시나리오에 따른 결과가 차이가 나는 경우 사업의 시행 여부는 결국 공공기관에게 달려 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에 규정된 바대로, 공공기관의 책임경영 체제를 확립하기 위해 공공기관의 자율적 운영을 보장해야 한다는 측면에서 보았을 때, 신규투자 여부에 대한 판단은 최종적으로 공공기관이 수행하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고, 동법 제40조제3항에서 공공기관의 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 전에 예비타당성조사를 실시해야 한다고 규정한 것은 공공기관이 공공성이나 수익성에 대한 면밀한 고려 없이 신규 투자사업 등을 수행함으로써 발생할 수 있는 방만경영의 소지를 사전에 방지하기 위함이다. 따라서 예비타당성조사제도의 실효성을 제고하기 위해서는 공공기관에 대한 경영감독 책임을 맡고 있는 기획재정부와 사업감독 책임을 맡고 있는 주무부처가 예비타당성조사 이후에도 엄격한 사후관리를 통해 해당 사업의 타당성을 높일 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

라. 사업규모 적정성 조사의 엄밀한 수행 필요

기획재정부는 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에서 예비타당성조사를 면제받은 사업에 대해 필요한 경우 공공성 분석, 수익성 분석 등을 수행하지 않고 적정 사업규모와 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하기 위해 사업규모 적정성 조사를 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 SJA Jeju 국제학교 건설사업 역시 사업규모 적정성 조사를 실시하였다.

제주국제자유도시개발센터(JDC)가 추진하고 있는 SJA Jeju 국제학교 건설사업의 경우, 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 개정되기 전인 2013년 7월 제주특별자치도지원위원회⁵⁾의 심의·의결을 추진 근거로 하여 예비타당성조사를 면제받은 채 추진되고 있다. 제주특별자치도지원위원회는 도시 내 핵심시설인 국제학교에 대하여 기존 3개교 이외에 추가되는 1개교에 대해서 JDC 직접투자방식으로 추진하기로 한 것이다.

동 조사에서 한국개발연구원은 SJA Jeju 국제학교의 잠재적 수요를 추정하는

5) 제주특별자치도지원위원회는 「제주특별자치도 설치 및 제주자유도시 조성을 위한 특별법」 제7조에 의하여 설치되었으며, 국무총리를 위원장으로 하며 각 중앙행정부처의 장 등으로 구성되어 있다.

과정에서 영어권 선진국의 해외유학생과 영어권 선진국으로부터 귀국한 자녀, 초/중/고등학교 전체를 대상으로 외교/국제고 지원자의 합에 고소득자 비중을 곱하여 산정하였다. 그러나 동 조사보고서에서도 인정하고 있듯이, “실제로 제주국제학교에 자녀를 보낼지 여부는 부모의 개인적 선호, 학교특성, 지역특성 등 수많은 요인의 영향을 받을 것이며, 추정된 잠재적 수요 중에서 실제로 제주국제학교를 선택할 비중은 크지 않을 수 있기 때문에 이후의 SJA Jeju 국제학교 규모적정성에 대한 논의는 이런 점을 염두에 두고 해석”⁶⁾해야 한다.

제주국제학교는 거리가 멀고 비용이 많이 드는 해외유학을 대체하는 효과를 가질 수 있다. 그러나 당초 NLCS나 BHA, KIS제주 등 기존의 3개 제주국제학교가 존재하기 전에는 해외유학생 규모 중 일정 비율이 해외유학에서 귀국하거나 해외유학을 가지 않고 제주국제학교를 선택할 가능성이 높았다. 그러나 이미 3개의 제주국제학교가 존재하는 상황에서 SJA Jeju 국제학교의 수요를 추정하기 위해서는 3개의 제주국제학교가 존재함에도 불구하고 해외유학을 선택하는 이유와 더불어, 이들이 기존의 제주국제학교를 선택하지 않고 해외유학을 갔지만 SJA Jeju 국제학교가 건설되면 해외유학 대신 SJA Jeju 국제학교를 선택할 것이라는 근거가 있어야 한다.

또한 현실적으로 외교나 국제고 지원자 대부분의 목표는 한국 또는 외국의 좋은 대학에 지원하는 것이다. 외교나 국제고 지원자가 경제적으로 부유하다 하더라도 SJA Jeju 국제학교를 선택할 가능성은 높지 않다. 설령 외교나 국제고 지원자가 제주국제학교를 선택하였다면 이미 존재하는 NLCS, BHA, KIS제주 등은 선택하지 않았던 반면, SJA Jeju 국제학교는 선택할 것이라는 것에 대해서도 근거가 필요하다.

제주국제도시개발센터의 자회사인 해울이 운영하고 있는 기존의 제주국제학교의 정원 총원율은 지속적으로 증가하고 있으나 2016년에도 여전히 71.8% 수준에 머물러 있는 상황이다. 또한, 해울은 매년 당기순손실을 기록하고 있고 자산보다 부채가 더 많아 자본잠식인 상황이다.

6) 한국개발연구원, 「2015년도 상반기 사업규모의 적정성 조사: SJA 제주국제학교 건설사업」, 2015.8

[표 6] 해울 주요 재무현황 및 국제학교 학생현황

(단위: 억원, %, 명)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
자산		1,452	3,202	3,273	3,382	3,350	-
부채		1,422	3,339	3,637	3,889	4,010	-
자본		29	-138	-364	-507	-661	-
매출액		84	246	435	504	560	-
당기순이익		-78	-217	-226	-143	-153	-
학 생 수	NLCS	436	658	735	813	1,005	1,153
	BHA	-	310	536	585	677	801
	합계	436	968	1,271	1,398	1,682	1,954
	(정원 대비 학생수 비중)	(16.0)	(35.6)	(46.7)	(51.4)	(61.8)	(71.8)

주: 1. NLCS는 영국 North London Collegiate School이고, BHA는 캐나다 Branksom Hall Asia학교

2. 정원수는 NLCS 1,508명, BHA 1,212명으로 총 2,720명임

자료: 제주국제자유도시개발센터

이에 대해 제주국제자유도시개발센터는 정원 충원율이 지속적으로 올라가고 있으며, 정원충원율이 80%가 되면 손익분기점에 달할 것으로 전망됨에 따라 재무 성과도 개선될 것이라고 설명하고 있다. 그러나 현재 NLCS의 경우 초등학교 충원율은 이미 100%에 달하고 있어 중학교 이후의 전체 충원율을 올리기 위해서는 중학교 이후 과정에 대한 충원율을 높여야 한다. 고등학교 과정은 기존 재학생의 진급에 따라 충원율이 다소 상승할 것으로 예상되나, 중학교 과정의 경우 충원율을 높이기 위해 상당한 노력이 필요할 것으로 보인다. 특히, BHA의 경우 여학교라는 특성을 고려할 때 충원율을 높이는 데 한계가 있을 것으로 예상되며, 더욱이 최근 제주국제학교 지원자 수는 정체 중인 상황이다.

[표 7] NLCS Jeju 재학생 현황(2016/17학년도)

(단위: %, 명)

한국학제	유치원		초등학교						중학교			고등학교			계	
영국학제	Junior						Middle		Upper	Sixth Form						
학 년	N	R	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
정 원	22	22	44	44	44	66	66	66	132	132	176	176	176	180	162	1,508
학생수	15	18	30	44	38	66	65	66	106	121	124	130	137	103	90	1,153
충원율	68	82	68	100	86	100	99	100	80	92	71	74	78	57	56	77

자료: 제주국제자유도시개발센터

[표 8] BHA 재학생 현황(2016/17학년도)

(단위: %, 명)

한국학계	유치원			초등학교					중학교				고등학교		계	
	IB학계															
IB학계	Primary Years Program								Middle Years Program				Diploma Program		계	
학 년	JK Pre	JK	SK	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		12
정 원	30	36	54	80	80	80	80	80	96	96	96	100	100	102	102	1,212
학생수	19	29	42	59	61	58	50	39	48	65	52	70	88	72	49	801
총원율	63	81	78	74	76	73	63	49	50	68	54	70	88	71	48	66

자료: 제주국제자유도시개발센터

[표 9] 제주국제학교 연도별 지원자 현황

(단위: 명)

	11-12학년도	12-13학년도	13-14학년도	14-15학년도	15-16학년도	16-17학년도
NLCS Jeju	1,208	813	670	769	798	713
BHA		429	375	370	403	448
합계	1,208	1,242	1,045	1,139	1,201	1,161

자료: 제주국제자유도시개발센터

이와 같은 상황에서 제주에 새로운 국제학교를 건설하는 방안이 타당한 것인가에 대해서는 보다 면밀한 검토가 이루어졌어야 함에도 불구하고, SJA Jeju 국제학교 건설사업에 대한 사업규모 적정성 조사는 수요 추정 시 사업성격에 대한 고려가 미흡했던 것으로 평가된다.

예비타당성조사를 면제받은 사업의 경우, 이미 사업 시행이 확정되었기 때문에 공공성 분석, 수익성 분석 등을 수행하지 않더라도 사업규모 적정성 분석은 엄격하게 수행될 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 수요 대비 과도한 투자로 인해 공공기관의 예산낭비가 심화될 수 있다. 따라서 예비타당성조사를 면제받은 사업에 대해서 사업규모 적정성 분석을 엄격히 수행함으로써 적정 사업규모와 총사업비, 효율적 대안이 제시될 필요가 있다.

마. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 소요기간 단축 필요

예비타당성조사는 원칙적으로 1월과 6월, 2번 예비타당성조사 신청을 받아 4개월 동안 조사를 수행하도록 하고 있다. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사를 전

담하여 수행하고 있는 한국개발연구원은 2011~2016년 기간 동안 64건의 공공기관 예비타당성조사를 수행하였으며, 예비타당성조사를 수행하는데 공공기관이 예비타당성조사를 의뢰한 날부터 결과보고서를 접수받기까지 평균 9.9개월이 소요된 것으로 나타났다. 조사의뢰 전 대상사업 선정기간까지 감안하면 실제 소요기간은 최소 2~3개월이 더 소요되는 셈이다.

해외사업과 국내사업으로 분류하여 살펴보면, 국내사업은 9.8개월인데 비해 해외사업은 10.3개월로 해외사업이 다소 오래 걸린 것으로 나타났다. 그러나 해외사업이 국내사업에 비해 의뢰일부터 결과보고서 접수일까지 더 오래 시간이 걸리는 것은 예비타당성조사를 실제로 수행하는데 시간이 많이 걸리기 때문이 아니다. 실제로 예비타당성조사 착수일로부터 결과보고서 접수일까지 걸린 시간은 해외사업이 8.2개월로 국내사업 9.4개월에 비해 짧다. 반면, 예비타당성조사 의뢰일로부터 착수일까지 기간이 국내사업은 0.5개월이 걸리는데 비해, 해외사업은 2.2개월이 소요된 것으로 나타났다. 이에 대해 한국개발연구원은 해외사업의 경우, 외부로 위탁을 주는 연구용역 금액이 큰 경우가 많아 수의계약 형식으로 진행되지 않고 입찰을 받기 때문이라고 설명하고 있다.

[표 10] 공공기관 예비타당성조사 소요기간 현황(2011~2016.9)

(단위: 건, 개월)

구분	공공기관 예비타당성조사 수행 사업 수	공공기관 예비타당성조사 소요기간		
		의뢰일~착수일	착수일~ 보고서 접수일	의뢰일~ 보고서 접수일
국내사업	52	0.5	9.4	9.8
해외사업	12	2.2	8.2	10.3
합계/평균	64	0.8	9.2	9.9

자료: 한국개발연구원 제출자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

그러나 해외사업의 경우, 국내에 해외사업을 평가할 수 있는 역량이 되는 기관이 한정적이다. 한국개발연구원은 실제로 해외사업에 대한 예비타당성조사 수행 용역을 발주하였을 때, 1~3개 업체가 입찰하고 있으며 1개 기관만 입찰에 응하여 유찰되어 재발주하는 경우가 종종 있다고 설명하고 있다. 이와 같은 과정은 용역수행의 객관성과 투명성을 제고하기 위한 절차이다. 그러나 재발주하더라도 해외사업에 대한 평가역량을 가진 기관이 제한적이라는 점을 고려할 때 재발주의 이점은 그렇

게 크지 않을 것인 반면, 예비타당성조사 수행에 따른 기간의 장기화로 인한 손실이 더 클 수도 있다. 따라서 해외사업 용역발주 절차의 간소화를 포함하여 공공기관 예비타당성조사 수행에 소요되는 기간을 단축시켜 공공기관의 사업수행에 차질을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

바. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 평가방법 개선 필요

(1) 토지보상비 산정방법 개선 필요

「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구」은 용지구입비 산정과 관련하여 표본추출을 통한 약식감정평가방법, 사업지 주변의 기 보상자료를 참고하여 적절한 보상배율을 적용하는 방법, 개별공시지가에 표준 보상배율을 적용하는 방법 등 세 가지를 제시하고 있다. 그러나 대부분의 공공기관 예비타당성조사는 개별공시지가에 표준 보상배율을 적용하는 방법을 취하고 있다.

개별공시지가에 표준 보상배율을 적용하는 방법은 지역, 용도, 이용상황, 기준시점에 따라 상이하다. 이러한 점 때문에 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구」는 지역별·지목별로 표준 보상배율을 차등화하고 있다.

[표 11] 지역별·지목별 보상배율

(단위: 배)

		전	답	대지	임야
수도권	시부	1.50	1.50	1.40	2.00
	군부	1.75	1.75	1.50	2.50
수도권 외	시부	1.75	1.75	1.65	2.30
	군부	1.80	1.80	1.65	2.50

자료: 한국개발연구원, 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구」, 2013.3

그러나 유사 지역이라 하더라도 사업지에 따라 표준보상배율은 차이가 난다. 한국토지주택공사가 제출한 자료에 따르면, 같은 화성시 내의 사업지 임에도 불구하고 화성발안지구의 경우 토지보상비가 표준공시지가의 2.61배로 높은 반면, 화성남양뉴타운의 경우 1.28배로 그 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 이는 개별공시지가에 표준 보상배율을 적용하여 토지보상비를 산정하는 방식이 각 사업지의 특성을 제대로 반영하지 못하는 측면이 있다는 것을 보여준다.

[표 12] 화성시 토지보상비 보상배율

(단위: 배)

보상년도	사업지구	보상배율
2001	화성발안	2.61
2001	화성동탄	1.35
2005	화성청계	1.69
2005	화성동지	1.46
2006	화성향남2	1.40
2008	화성남양뉴타운	1.28
2008	화성동탄2	1.58
2009	동탄산단	1.69
2009	화성병점	1.39

자료: 한국토지주택공사

사업의 수익성평가는 정확성이 중요하다. 특히 토지보상비가 총사업비에서 차지하는 비중이 큰 사업일 경우, 토지보상비의 오류는 예비타당성조사 결과에 대한 신뢰성을 저하시킬 수 있다. 예비타당성조사의 오차를 줄이고 신뢰성을 제고하기 위해 토지보상비가 총사업비에서 차지하는 비중이 큰 사업에 대해서는 사업시행자가 신뢰할 수 있는 감정평가자료를 제출할 경우 이를 활용하거나 표본추출 기법을 활용한 표본토지의 기준가격조사 등의 기법⁷⁾을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

7) 한국감정원은 일정요건에 해당하는 국가재정사업 및 민간투자사업 중 기본설계 등의 계획이 수립된 사업에 대하여 표본추출 기법을 활용한 표본토지의 기준가격조사를 통해 토지기준가격 및 총사업비 추정액을 사업시행자와 감정평가업자에게 제공하고 있다.

[사전표본 기준가격조사 대상사업]

구분	국가재정사업	민간투자사업
법적근거	「총사업비 관리지침」 제18조 제2항~제4항 *「국가재정법」 제50조 및 동법 시행령 제21조	「민간투자사업기본계획」 제9조의2 *「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조~제10조
대상사업	2년 이상 소요되는 총사업비 500억원(건축사업 200억) 이상 사업으로 ①대상토지 10필지 이상 & 보상비 추정액이 50억 이상이거나 ②대상토지 3필지 이상&보상비 추정액이 200억을 초과하는 사업	①보상대상토지 10필지 이상&보상비 추정액이 50억 이상이거나 ②보상대상토지 3필지 이상 10필지 미만&보상비 추정액이 200억을 초과하는 사업
의뢰시점	기본설계완료 후(기본설계 생략하는 경우 실시설계)	우선협상대상자지정 전에 의뢰 *우선협상대상자 혹은 사업시행자 지정과 동시

(2) 잔존가치 산정방법 개선 필요

잔존가치란 사업시설의 내구연한을 고려하여 분석기간이 종료된 이후에도 경제적 가치를 지니는 경우 그 가치를 부(-)의 비용으로 환산하는 것이다. 예비타당성조사는 경제성 분석 시 사업기간이 종료된 이후, 잔존가치를 부(-)의 비용으로 간주하여 분석 최종연도의 비용에서 공제한다. 일반적인 사업의 경우 사업시설은 분석기간 동안 내구연한이 경과되기 때문에 잔존가치로 고려할 수 있는 것은 용지보상비 중 지장물보상비를 제외한 용지구입비만 고려된다.⁸⁾ 그러나 사업시행 과정에서 토지의 지목이 변경되는 경우가 많다. 특히, 임야나 농지 등 개발이 제한적인 토지인 경우, 해당 사업 추진 과정에서 지목이 변경되어야 하는 경우가 많다. 임야나 농지에서 건물 등을 건축할 수 있는 대지로 지목이 변경될 경우 토지의 가격은 상승할 것이다. 이러한 토지의 상승은 일반적인 물가상승과는 별도로 이루어지는 것으로서, 경제성 분석 시 불변가격 기준의 실질할인율을 적용한다 하더라도 지목변경으로 인한 토지가격의 상승은 잔존가치에 반영하는 것을 검토할 필요가 있다.

8) 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구」는 철도시설과 같은 지속적으로 재투자가 이루어지는 경우, 현실적으로 사업시설의 잔존가치를 산출할 수 있고 그 근거가 명확한 경우 잔존가치를 반영하도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 분야별 평가



국토개발 분야

III. 분야별 평가

1. 한국토지주택공사의 뉴스테이 사업 평가

가. 사업 현황

한국토지주택공사의 2017년 정부지원 예산안은 3조6,183억원이며, 전년도 3조1,159억원 대비 5,024억원(16.1%) 증가하였다. 재원별로 보면, 일반회계에 330억원(0.9%), 주택도시기금에 3조5,853억원(99.1%)으로, 대부분의 사업비가 주택도시기금에 집중되어 있다. 2017년 주요 사업은 국민임대·행복주택·영구임대·다가구 매입임대·공공임대·전세임대 등 임대주택의 출자·용자사업으로 구성되어 있다.

[표 1] 2017년도 한국토지주택공사 정부지원 예산안

		2016 (A)	2017 (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
일반회계	노후공공임대시설 개선사업	217	70	-147	-67.7
	주거급여조사	186	212	26	14.0
	청소년 국토교육지원사업	3	3	-	-
	도시첨단산단(판교창조경제밸리)	164	-	-164	순감
	신재생에너지보급사업	9	-	-9	순감
	택지정보시스템 구축사업	2	-	-2	순감
	공동주택관리 분쟁조정지원	-	15	15	순증
	해외건설시장개척사업	15	30	15	100.0
	소계	596	330	-266	-44.6
주택도시 기금	국민임대 출자·용자	8,207	4,323	-3,884	-47.3
	행복주택 출자·용자	10,569	20,057	9,488	89.8
	영구임대 출자	572	356	-216	-37.8
	다가구 매입임대 출자·용자	7,410	8,022	612	8.3
	공공임대 용자	3,319	2,609	-710	-27.2
	전세임대 보조	486	486	-	-
	소계	30,563	35,853	5,290	17.3
합계	31,159	36,183	5,024	16.1	

자료: 한국토지주택공사

변재연 사업평가관(onokoro@assembly.go.kr, 788-4836)

나. 뉴스테이 사업의 공공임대주택 부지매각 최소화 필요

국토교통부는 2015년 1월 「기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신방안」을 발표하고, 민간과 공공이 공동투자한 리츠를 활용하여 중산층이 안정적으로 거주할 수 있고 높은 수준의 주거서비스를 제공받을 수 있게 한다는 목적 하에 기업형 임대주택(이하, ‘뉴스테이’) 사업을 시행하고 있다.

행복주택·국민임대·영구임대 등 공공임대주택이 서민·저소득층의 주거안정을 위해 45~60㎡ 이하의 임대주택을 공급하는 데 비해, 뉴스테이는 중산층을 대상으로 주로 중대형(60~85㎡ 이상) 주택을 공급하는 데 목적이 있다.

[표 2] 뉴스테이와 공공임대주택 비교

	뉴스테이	행복주택	국민임대	영구임대
공급목적	중산층의 주거안정	젊은 세대의 주거안정	저소득층의 주거안정	최저소득층의 주거안정
공급대상	중산층	대학생, 신혼부부, 사회초년생 등	소득4분위 이하 가구	기초생활수급자 등 최저소득계층
주택규모	규제없음	45㎡이하	60㎡이하	40㎡이하

자료: 국토교통부

뉴스테이 사업은 한국토지주택공사 보유토지 공모방식, 공급촉진지구, 연계형 정비사업, 민간제안 방식 등으로 구분된다. 한국토지주택공사 보유토지 공모방식은 한국토지주택공사가 보유한 장기 미매각용지, 사업 승인후 미착공 부지 등을 대상으로 한국토지주택공사가 공모를 통해 민간사업자를 선정하면, 민간사업자와 주택기금이 공동으로 출자하여 임대리츠를 설립하고, 임대리츠가 한국토지주택공사 택지를 매입하여 뉴스테이를 건설·운영하는 방식이다. 공급촉진지구는 보전가치가 낮은 그린벨트, 기능을 상실한 공업지역, 해체·완화 농업진흥지역 등을 활용하여 개발면적 1만㎡ 이상으로 기업형 임대사업자가 전체 면적(유상부지)의 50% 이상을 8년 이상 장기임대로 건설하는 경우를 공급촉진지구로 지정하고, 한국토지주택공사는 공급촉진지구 개발을 통해 민간사업자에게 뉴스테이 부지를 공급하는 방식이다.

연계형 정비사업은 재개발, 재건축 등 정비사업에서 조합원 외 제3자에게 매각하는 일반분양분을 임대사업자가 매입하여 뉴스테이로 공급하는 방식이고, 민간제안 방식은 활용도가 떨어진 은행 등 민간이 제안한 우수사업지에 뉴스테이를 공급

하는 것이다. 이 중에서, 한국토지주택공사는 한국토지주택공사 보유토지 공모사업과 공급촉진지구 지정 업무를 통해 뉴스테이 사업에 참여하고 있다.

[표 3] 뉴스테이 사업 방식

	주요 내용
한국토지주택공사 보유토지 공모	한국토지주택공사의 장기 미매각용지, 사업 승인후 미착공 부지 등을 대상으로 한국토지주택공사가 공모를 통해 민간사업자를 선정하면, 민간사업자와 주택기금이 공동으로 출자하여 임대리츠를 설립하고, 임대리츠가 한국토지주택공사 택지를 매입하여 뉴스테이 건설·운영
공급촉진지구	보전가치가 낮은 그린벨트, 기능을 상실한 공업지역, 해제·완화 농업진흥지역 등을 활용하여 개발면적 1만㎡ 이상으로 기업형 임대사업자가 전체 면적(유상부지)의 50% 이상을 8년 이상 장기임대로 건설하는 경우를 공급촉진지구로 지정하고, 한국토지주택공사는 공급촉진지구 개발을 통해 민간사업자에게 뉴스테이 부지를 공급
연계형 정비사업	재개발, 재건축 등 정비사업에서 조합원 외 제3자에게 매각하는 일반분양분을 임대사업자가 매입하여 뉴스테이로 공급
민간제안	활용도가 떨어진 은행 등 민간이 제안한 우수사업지에 뉴스테이를 공급

자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

국토교통부는 2015년부터 2017년까지 3년간 총 15만호의 사업부지를 확보하고, 8.5만호 공급, 4만호 입주자 모집을 추진하고 있다. 이 중에서 한국토지주택공사는 공모방식과 공급촉진지구를 통해 전체의 절반에 해당하는 7.4만호의 뉴스테이 사업을 추진할 계획이다.

[표 4] 뉴스테이 사업 추진계획

(단위: 만호, %)

		2015	2016	2017	합계
전체 (A)		2.4	5.5	7.1	15.0
한국토지주택공사	공모사업	0.9	1.0	1.0	2.9
	공급촉진지구	-	2.0	2.5	4.5
	소계 (B)	0.9	3.0	3.5	7.4
	비중 (B/A)	37.5	54.6	49.3	49.3

주: 사업지 확보 기준임
 자료: 한국토지주택공사

이 중에서 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 경우, 2016년 9월까지 총 6차에 걸쳐 16개 지구, 1만5,606호에 대한 민간사업자 선정을 완료하여 사업을 시행하고 있다. 이들 지구의 이전 부지용도를 살펴보면, 총 16개 지구 중 분양을 목적으로 하였던 지구가 14개 지구, 공공임대를 목적으로 하였던 지구가 1개, 민간임대를 목적으로 하였던 지구가 1개로 나타났다. 한국토지주택공사는 공공임대 용지를 활용한 1개 지구에 대해, 공공주택 업무처리지침에 따라 더 이상 공공임대를 건설하지 않는 중대형 주택용지라고 설명하고 있다.

[표 5] 한국토지주택공사 부지공모방식 뉴스테이 사업의 이전 부지용도

지구명(블록)	이전 부지용도	면적 (㎡)	토지판매비 (억원)	판매일
화성동탄2(A14)	분양	63,036	1,091	2015.10.30.
위례(A2-14)	분양	40,415	1,192	2015.11.13.
김포한강(Ab04)	분양	96,205	1,953	2015.10.30.
화성동탄2(A95)	분양	44,347	829	2016.02.29.
충북혁신(B4)	분양	81,063	211	2016.02.29.
화성동탄2(B15,16)	분양	70,014	1,090	2016.06.21.
수원호매실(C5)	분양	58,232	1,071	예정
김포한강(Ab22)	분양	92,450	1,211	예정
대구금호(S1)	공공임대	35,769	417	예정
인천서창2(13)	분양	77,709	987	예정
화성동탄2(A92)	분양	45,614	953	예정
시흥장현(B6)	분양	39,758	736	예정
화성봉담2(B3)	분양	62,005	961	예정
광주호천(A2)	민간임대	28,515	325	예정
서울남부교정시설	분양	105,087	5,252	예정
대구국가산단(A2-2)	분양	52,928	373	예정
합 계 (16개 지구)	분양 14, 공공임대 1, 민간임대 1	993,147	18,652	

자료: 한국토지주택공사

한편, 주택 부문의 상위계획인 「제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)」에서는 서민·저소득층의 주거안정을 위해 전체 주택재고량 중 장기임대주택¹⁾의 비중을 2020년 12%까지 높이는 것을 목표로 하고 있다. 2005년부터 2015년까지 우리나라의 장기임대주택 비중을 살펴보면, 2005년 2.3%에서 2015년 5.9%까지 계속 증가되고 있으나, 현 증가추세로는 2020년 12% 목표를 달성하기 힘들 것으로 보인다.

[표 6] 임대주택 재고량 추이

(단위: 천호, %)

	전체 주택재고량 (A)	임대주택 재고량	장기임대주택 재고량 (B)	장기임대주택 비중 (B/A)
2005	15,663	1,243	359	2.3
2006	15,978	1,330	397	2.5
2007	16,295	1,335	446	2.8
2008	16,733	1,342	580	3.5
2009	17,071	1,311	691	4.0
2010	17,672	1,399	806	4.6
2011	18,131	1,460	890	4.9
2012	18,551	1,487	931	5.0
2013	18,969	1,616	1,017	5.4
2014	19,429	1,709	1,070	5.5
2015	19,559	1,938	1,163	5.9

주: 장기임대주택은 영구임대·50년 임대·국민임대·10년 임대·장기전세·전세임대 재고량을 합한 것임
자료: 국토교통통계누리

그리고 우리나라의 장기임대주택의 비중은 2015년 기준 5.9%로서, 영국(17.1%), 프랑스(19.0%), 네덜란드(32.0%) 등 주요 국가에 비해 낮으며, OECD 평균 11.5% 및 EU평균 13.0%에 비해 매우 부족한 상황이다.

[표 7] 주요 국가별 장기임대주택 재고 비중

(단위: %)

	한국 (2015)	영국 (2009)	프랑스 (2007)	네덜란드 (2009)	오스트리아 (2009)	덴마크 (2009)	스웨덴 (2009)	OECD (2013)	EU (2013)
장기임대 주택비중	5.9	17.1	19.0	32.0	23.0	19.0	17.0	11.5	13.0

주: 괄호안은 조사연도임
자료: 한국토지주택공사

1) 장기임대주택은 영구임대, 50년 임대, 국민임대, 10년 임대, 장기전세, 전세임대를 통칭한다.

또한 최근 10년간 임대주택 공급추이를 살펴보면, 전체 임대주택 건설실적에서 한국토지주택공사가 차지하는 비중이 2006년 87.0%에서 2015년 72.8%로 감소되고 있다.

[표 8] 최근 10년간 공공임대주택 공급추이

(단위: 호, %)

	합계				LH공사 비중 (B/A)
	(A)	LH공사(B)	지방자치단체	민간	
2006	111,536	96,991	9,461	5,084	87.0
2007	146,565	117,351	15,769	13,445	80.1
2008	116,908	94,788	12,802	9,318	81.1
2009	89,603	66,527	10,501	12,575	74.2
2010	93,278	64,278	27,066	1,934	68.9
2011	84,065	57,868	20,657	5,540	68.8
2012	73,619	38,216	14,047	21,356	51.9
2013	75,778	46,626	10,327	18,825	61.5
2014	80,629	48,345	12,903	19,381	60.0
2015	90,144	65,577	11,650	12,917	72.8

주: 1. 다가구·부도임대주택·미분양매입을 포함하여 임대주택사업계획승인 기준

2. 지방자치단체 공급량은 지방공사 공급량 포함

자료: 국토교통통계누리

이와 같이, 우리나라의 장기공공임대주택 비중(5.9%)은 주요 선진국(11~13%)에 비해 낮은 수준이며, 최근 공공임대주택 공급에 있어서 한국토지주택공사의 비중도 2006년 87%에서 2015년 73%로 낮아지고 있는 실정이다. 현재까지는 공공주택업무 처리지침에 따라 더 이상 공공임대를 건설하지 않는 중대형 임대주택용지 1개만이 뉴스테이로 전환되었지만, 향후 서민·저소득층의 주거안정을 위한 공공임대 주택부지를 매각하여 뉴스테이 사업에 활용되지 않도록 최소화할 필요가 있다.²⁾

2) 뉴스테이는 중산층의 주거안정을 위한 것으로, 서민·저소득층을 위한 장기임대주택에 포함되지 않는다.

다. 한국토지주택공사 보유토지 공모방식 수익률의 상대적 과다 개선 필요

국토교통부는 뉴스테이 사업에 민간의 참여를 유도하기 위해 규제개혁·택지지원·자금지원·세제지원·인프라구축 등 사업자에게 종합적인 지원을 하고 있다.

규제개혁 부문에서는 임대유기기간 및 임대료 상승률 제한을 제외한 분양전환 의무, 임차인자격, 초기 임대료, 임대주택 담보권 설정제한 등 4개 규제를 배제하였고, 택지지원 부문에서는 다양한 부지를 민간 임대사업자에게 맞춤형으로 공급하여 택지비 절감, 개발절차 단순화 및 용적률 향상 등의 인센티브를 제공하고 있다. 자금지원 부문에서는 사업자에 대한 융자금리를 인하하고 대출한도를 상향하는 한편, 기업형 임대리츠에 대한 기금출자 한도액을 대폭 상향조정하였다. 세제지원 부문에서는 취득세·소득세·법인세·양도세 등에서 감면폭을 확대하였고, 인프라구축 부문에서는 연결재무제표 적용여부를 명확화하고 기업형 임대지원센터를 설치하고 있다.

[표 9] 뉴스테이의 사업자 지원방안

	주요 내용
규제개혁	<ul style="list-style-type: none"> 임대유기기간 및 임대료 상승률 제한 외의 규제 배제 분양전환 의무, 임차인자격, 초기 임대료, 임대주택 담보권 설정제한 등 4개 규제 배제
택지지원	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 부지를 민간 임대사업자에게 맞춤형으로 공급하여 택지비 절감 건설촉진지구 도입 등을 통해 개발절차 단순화(2년에서 1년으로 단축), 용적률 향상 등 규제 인센티브 제공
자금지원	<ul style="list-style-type: none"> 기업형 임대사업자에 대한 융자금리 인하 및 대출한도 상향 기업형 임대리츠에 대한 지원강화(주택기금의 보통주 출자로 사업리스크를 분담하고, 기금출자 한도액을 600억원에서 9천억원으로 상향조정) 기관 투자자 출구전략 마련(기업형 임대에 대한 LH의 매입확약 제공 등) 임대사업자 유동화 증권 발행 지원
세제지원	<ul style="list-style-type: none"> (취득세) 8년 장기임대에 대해서 60~85㎡에 대해 취득세 감면 폭을 25%에서 50%로 확대 (소득세 및 법인세) 감면대상 기준시가 6억 이하로 확대하고, 8년 장기임대 감면폭을 75%로 확대 (양도세) 준공공임대(85㎡ 이하)를 10년 이상 임대시 장기보유특별공제율을 70%로 확대 (토지소유자에 대한 혜택) 개인이 보유한 토지를 기업형 임대사업자에게 매각시 양도세액의 10%를 감면 등
인프라구축	<ul style="list-style-type: none"> 주택임대관리업 육성 연결재무제표 적용여부 명확화 국토교통부 내 기업형임대지원센터 설치

자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

국토교통부는 통상 임대주택 사업수익률은 약 3% 수준이며 금융비용 및 세금을 고려할 때 민간시행자의 세후 수익률은 1% 중반이지만, 앞서 살펴본 규제개

혁·택지지원·자금지원·세제지원 등의 종합지원을 통해 뉴스테이 사업의 사업수익률은 5% 초반으로 개선이 가능하다고 설명하고 있다.³⁾

한편, 2016년 7월 20일 기준 기금투자심의위원회의 심의를 거친 20개 지구의 예상수익률은 2.40%~9.20%이며, 평균 수익률은 5.83%로 나타났다. 추진방식별로 살펴보면 한국토지주택공사 보유토지 공모방식으로 시행하고 있는 10개 지구의 평균 수익률은 6.99%이고, 기타 방식(공급촉진지구 및 민간제안방식) 10개 지구의 평균 수익률은 4.66%로서, 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 평균 수익률이 2.33%p 높은 것으로 나타났다.

[표 10] 사업지구별 예상수익률

(단위: 억원, 호, %)

	지구명	총사업비	세대수	사업자(도급순위)	민간자기 자본비율	예상 수익률
한국토지 주택공사 보유토지 공모방식	화성동탄2(Ab-14)	3,749	1,135	(주)대우건설(4)	6.0	7.50
	위례	2,732	360	대림산업(주)(5)	6.0	7.98
	김포한강(Ab-04)	6,544	1,770	(주)금성백조주택(60)	6.0	6.90
	화성동탄2(A-95)	2,453	612	롯데건설(주)(8)	8.4	5.67
	충북혁신	3,095	1,345	우미건설(주)(36)	6.0	6.78
	화성동탄2(B-15,16)	3,602	483	지에스건설(주)(6)	6.0	7.15
	수원호매실	3,394	800	현대건설(주)(2)	7.0	7.29
	대구금호	1,990	912	(주)서희건설(28)	7.0	6.40
	인천서창	3,632	1,213	(주)한화건설(11)	7.0	9.20
	김포한강(Ab-22)	3,767	912	롯데건설(주)(8)	7.1	5.00
	10개 지구 평균(A)	3,496	954		6.7	6.99
기타방식 (공급촉 진 지구, 민간제 안)	인천도화(5,6-1)	6,150	2,105	대림산업(주)(5)	7.5	4.45
	수원권선	8,416	2,400	(주)한화건설(11)	14.1	2.40
	신당동	2,710	729	(주)하나자산신탁(-)	10.3	5.79
	대림동	749	293	(주)해피투게더하우스(-)	13.3	5.38
	부산양정-대구포정	1,178	719	하나은행(-)	10.0	5.06
	노량진	783	207	(주)고려이스쿨(-)	10.7	3.86
	화성반월	4,272	1,185	롯데건설(주)(8)	14.5	5.12
	광명소하	1,503	420	(주)한라(21)	7.4	5.00
	대구대명	1,990	409	계룡건설산업(주)(17)	11.6	5.20
	화성기산	4,301	1,086	SK건설(주)(9)	11.6	4.38
	10개 지구 평균(B)	3,205	955		11.1	4.66
	A-B	291	-1		-4.4	2.33

주: 1. 2016년 7월 20일 기준 기금투자심의위원회의 심의를 거친 사업 대상임
 2. 사업자는 대표 사업자이며, 민간자기자본비율은 총사업비 중 기금출자·기금융자·타인자본을 제외한 민간자기자본이 투입된 비중임
 3. 예상수익률은 주택가격 상승률 연 1.5%(아파트, 공공택지 등), 공실률 5% 등의 조건을 가정한 사전적인 수익률로 실제 수익률은 임대무기간 후 주택가격, 임대기간 중 공실률 등에 따라 결정됨
 자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성

3) 국토교통부, 「중산층 주거혁신방안 참고자료」, 2015. 1

이에 대해 한국토지주택공사는 초기 뉴스테이 사업 육성 및 민간의 임대주택 사업 참여 유도를 위해 택지개발지구 등 기반시설이 갖추어지고 사업성 확보가 유리한 사업부지를 대상으로 사업을 추진하였기 때문으로 설명하고 있다. 또한, 한국토지주택공사 보유토지 공모사업은 모두 건설형 사업으로 임대·재무·개발계획, 건축사업비 평가 등 경쟁을 통해 사업자를 선정하므로 원가절감 등 자구노력으로 우수한 사업계획을 제시하는 등 구조적으로 민간제안사업 등 다른 방식에 비해 수익률이 높다고 설명하고 있다.

한편, 총사업비 중 민간사업자의 자기자본비율⁴⁾을 살펴보면, 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 평균 자기자본비율은 6.7%로서, 기타 방식의 평균 자기자본비율은 11.1%에 비해 4.4%p 낮은 것으로 나타났다. 이에 대해 한국토지주택공사 보유토지 공모방식은 사업성 확보가 유리한 택지개발지구이고 건설형으로 원가통제가 가능하므로 사업의 안정성 확보가 유리하여 총사업비의 20%를 출자금으로 구성하지만, 민간제안 방식은 대부분 사업성이 낮아 자체사업이 불가하여 정책지원에 의존한 사업장으로 총사업비의 30%를 출자금으로 구성하고 민간보통주의 출자비율을 높여 기금의 안정성을 확보하므로 민간의 출자비율이 높을 수 밖에 없는 구조라고 설명하고 있다.

이와 같이, 한국토지주택공사 보유토지 공모방식의 경우 현재 민간사업자가 상대적으로 적은 자본을 투자하면서도 높은 수익을 가져가는 구조인데, 공공기관이 시행하는 공익성을 감안하여 향후 다른 방식과 형평성을 맞추어 사업을 추진해 나갈 필요가 있다.

그리고 사업자 선정현황을 살펴보면, 현대건설(주)(도급순위 2위), (주)대우건설(4위), 대림산업(주)(5위), 지에스건설(주)(6위), 롯데건설(주)(8위) 등 2016년도 상반기 건설사 도급순위 초상위권에 드는 대기업이 많이 선정된 것으로 나타났다. 현재 대기업 참여 중심의 뉴스테이 공급체계도 공급주체의 다양화를 위해 중소 건설업체, 주택협동조합, 비영리기관 등으로 지원체계를 계속 개선해나갈 필요가 있다.⁵⁾

4) 민간자기자본비율은 총사업비 중 기금출자·기금융자·타인자본을 제외한 민간자기자본이 투입된 비중임
5) 한국토지주택공사는 공모를 거치면서 중견·중소기업 참여 확대를 위해 계속적으로 지침을 개선하고, 다각적인 주체가 참여할 수 있는 사업방식을 위해 노력 중이며 사회적 협동조합이 주도하는 뉴스테이도 공급 예정이라고 설명하고 있다.

2. 한국수자원공사 중장기 재무관리계획 평가

가. 사업 현황

한국수자원공사의 2017년 정부지원 예산안은 6,805억원이며, 전년도 8,851억원 대비 2,051억원(23.2%) 감소하였다. 2017년 주요 사업은 공업용수도 건설, 광역상수도 건설, 댐건설, 국가하천정비지원, 경인아라뱃길 지원 사업 등으로 구성되어 있다.

이 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 사업은 국가하천정비사업으로 2017년 예산안은 3,956억원이다. 동 사업에는 4대강 사업 투자와 관련하여 한국수자원공사에 대한 직접 지원액 3,400억원이 포함되어 있다.

[표 1] 2017년도 한국수자원공사 정부지원 예산안

(단위: 백만원, %)

단위사업	2016 (A)	2017 (B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
공업용수도 건설	15,829	18,400	2,571	20.4
광역상수도 건설	73,776	67,400	-6,376	-8.6
지방광역상수도	1,000	4,000	3,000	300.0
수자원계획 및 조사	16,875	15,450	-1,425	-8.4
치수능력 증대	71,396	54,854	-16,542	-23.2
댐건설	210,007	38,563	-171,444	-81.6
댐운영지원	36,133	41,669	5,536	15.3
국가하천정비지원(수자원공사 지원 포함)	393,591	395,630	2,039	0.5
경인아라뱃길사업지원	67,000	43,300	-23,700	-35.4
수문조사 및 홍수예보지원	-	1,226	1,226	순증
합계	885,067	680,492	-205,115	-23.2

자료: 한국수자원공사

나. 한국수자원공사 지원사업 예산안 편성의 정확성 강화

한국수자원공사 지원사업은 한국수자원공사의 4대강 사업 투자비에 대한 금융비용을 지원하기 위한 사업으로, 2009년 9월 국가정책조정회의¹⁾에서 정부가 한국수자원

변재연 사업평가관(onokoro@assembly.go.kr, 788-4836)

1) 정부는 4대강 사업이 종료되는 시점에서 수공의 재무상태 등을 감안하여 재정지원시기·규모·방법 등을 구체화하기로 하였다. 그리고 2015년 9월에 개최된 제72차 국가정책조정회의(2015.9)에

공사의 4대강 사업 투자를 결정하면서, 투자비에 따른 이자비용을 정부가 전액 지원하기로 함에 따라 실시되고 있다. 2017년에는 전년도와 같은 3,400억원의 예산안이 편성되었으며, 2016~2020년 중기재정운용 계획상에도 매년 3,400억원이 계획되고 있다.

[표 2] 한국수자원공사 지원사업 예산안

(단위: 백만원)

	2016	2017	2018	2019	2020
한국수자원공사 지원	340,000	340,000	340,000	340,000	340,000

자료: 한국수자원공사

동 사업의 최근 3년간 결산 추이를 살펴보면, 2013년 162억원, 2014년 147억원, 2015년 43억원으로 적지 않은 규모의 불용액이 연례적으로 발생하고 있다. 동 사업 예산은 한국수자원공사의 당해연도 투자액(채권발행액) 규모와 이를 조달하기 위한 채권발행 이자율로 산정된다. 연례적으로 불용액이 발생하는 사유는 한국수자원공사 투자계획과 채권발행 이자율이 실제 실적보다 과다 산정되었기 때문이다.

[표 3] 한국수자원공사 지원사업 결산 추이

(단위: 백만원)

	예산액	집행액	이월액	불용액
2013	317,800	301,600	-	16,200
2014	320,000	305,300	-	14,700
2015	309,000	309,000	-	4,342

자료: 한국수자원공사

실제로 예산안 편성시 투자계획에 비해 실제 투자실적이 감소하였고, 채권발행 이자율도 낮아졌기 때문이다. 최근 3년간 한국수자원공사 투자액은 482~3,560억원 과다 산정되었고, 채권발행 이자율도 0.73~0.88%p 과다 산정되었다. 2017년도에는 1,137억원의 투자액과 3.06%의 채권발행이자율로 3,400억원의 예산안을 편성하였지만, 한국수자원공사의 연례적인 투자감축 및 계속되는 금리 인하 추세를 감안할 때 향후 5년간 동일하게 3,400억원의 예산을 투입한다는 계획은 다소 정확성이 미흡한 것으로 보인다.

서는 한국수자원공사가 부채원금 8조원의 70%(5.6조원)를 분담하고, 정부가 부채원금의 30%(2.4조원)를 분담하며 금융비용을 지속 지원하기로 결정하였다.

[표 4] 한국수자원공사 투자액 및 채권발행 이자율 추이

(단위: 억원, %, %p)

	한국수자원공사 투자액			채권발행 이자율		
	예산안 편성시 투자계획(C)	결산시 실제 투자실적(D)	D-C	예산안 편성시 이자율(A)	결산시 실제 이자율(B)	B-A
2013	3,633	2,727	-906	4.30	3.42	0.88
2014	6,352	5,870	-482	4.00	3.27	0.73
2015	6,651	3,091	-3,560	3.08	2.34	0.74
2016	2,854	(1,266)		3.50	-	-
2017	1,137			3.06	-	-

주: 2016년도 한국수자원공사 투자실적의 경우 9월말 기준임

자료: 한국수자원공사

한국수자원공사는 3,400억원을 기준으로 당초 계획보다 이자비용이 감소할 경우 감소된 금액만큼 추가로 원금을 상환하도록 되어 있고, 현재와 같이 저금리 기조가 계속된다면 당초 계획보다 정부의 원금 지원기간이 단축되고 총 지원 이자비용도 감소될 것이라고 설명하고 있다.

향후 재정지원 규모의 정확성 강화를 위해, 한국수자원공사는 매년 이자비용 발생액과 그에 따른 원금 상환액을 철저히 관리할 필요가 있다.

다. 물 관리·공급 등 고유목적사업의 투자관리 강화

한국수자원공사는 「공공기관 기능조정 추진방안(2015.5)」에 따라, 안전관리·물복지 등 물공급 역량 강화 집중, 비핵심사업 정리, 부채감축 계획에 따른 자구노력을 지속한다는 목표 하에 공공기관 기능조정을 추진하고 있다.

사업부문별로 살펴보면, 고유사업인 물공급 사업은 다목적댐·광역상수도 관련 신규 투자를 축소하거나 시기를 조정하되 노후관 개량·복선화 등 물복지 관련 투자계획에 집중한다는 계획이다. 개발사업 부문에서는 진행 중인 단지사업은 마무리 후 신규사업을 중단하고 친수사업은 지자체와 공동개발 등 차입규모를 최소화한다는 계획이다. 비핵심사업 부문의 경우, 청정에너지·해외사업의 투자규모는 축소하거나 시기조정하고, 타당성 있는 사업위주로 추진한다는 계획이다.

[표 5] 한국수자원공사 공공기관 기능조정 계획

	주요 내용
목표	(경영효율화) 안전관리·물복지 등 물공급 역량 강화 집중, 비핵심사업의 정리, 부채감축 계획에 따른 자구노력은 지속
사업부문	(물공급 사업) 다목적댐, 광역상수도 관련 신규 투자는 축소·시기 조정하되 노후관 개량·복선화 등 물복지 관련 투자계획에 집중
	(개발사업) 진행중인 단지사업은 마무리후 신규사업 중단, 친수사업은 지자체와 공동개발 등 차입규모 최소화 (비핵심사업) 청정에너지 투자규모 축소 및 시기조정, 해외사업은 사업규모 축소·시기이연 및 타당성 있는 사업위주 추진

자료: 한국수자원공사

이러한 공공기관 기능조정 계획을 반영하여, 한국수자원공사는 「2016~2020년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 수립하면서, 5년간 총 13조6,578억원의 투자를 계획하고 있다. 부문별로 보면, 통합 물관리·건강한 물공급 등 고유목적사업 부문에 5조6,973억원(41.7%), 수변·청정에너지·해외 등 연관사업 부문에 7조9,607억원(58.3%)이 투자될 전망이다.

[표 6] 한국수자원공사 중장기 투자계획(2016~2020)

(단위: 억원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	합계
합계	28,913 (100.0)	25,818 (100.0)	26,853 (100.0)	26,965 (100.0)	28,030 (100.0)	136,578 (100.0)
고유목적사업	11,294 (39.1)	9,741 (37.7)	11,433 (42.6)	12,559 (46.6)	11,946 (42.6)	56,973 (41.7)
- 통합 물관리	4,722	2,480	2,386	2,481	2,229	14,297
- 건강한 물공급	6,572	7,261	9,047	10,078	9,717	42,676
연관사업	17,619 (60.9)	16,077 (62.3)	15,419 (57.4)	14,405 (53.4)	16,084 (57.4)	79,607 (58.3)
- 수변	13,656	10,002	10,285	9,721	10,752	54,417
- 청정에너지	831	526	829	747	1,340	4,274
- 해외	2,354	4,268	3,272	3,103	3,213	16,210
- 기타	778	1,281	1,033	834	779	4,706

주: 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

자료: 한국수자원공사

안전관리·물복지 등 물공급 역량 강화에 집중하고 비핵심사업을 정리한다는 것이 공공기관 기능조정의 목표임을 감안할 때, 통합 물관리·건강한 물공급 등 고유목적사업 부문에 대한 투자비중이 41.7%에 불과하다는 점은 중장기적으로 검토될 필요가 있다.

최근 3년간 투자계획 대비 실적을 살펴보면, 전체 투자 달성률은 84.2~89.3%로 계획대비 다소 미진한 실정이고, 고유사업 부문 또한 79.1~86.7%로 저조한 실적에다 연례적으로 저하되고 있다. 한국수자원공사는 고유목적사업인 수자원·수도사업의 특성상 공사관련 민원 및 인허가 지연으로 계획 대비 달성실적이 미진하였고, 잉여재원은 수변·청정에너지·해외 등 연관사업 부문 재원으로 활용하였다고 설명하고 있다.

[표 7] 한국수자원공사 투자계획 대비 실적

(단위: 억원, %)

	전체			고유사업 부문		
	투자계획 (A)	투자실적 (B)	달성률 (B/A)	투자계획 (C)	투자실적 (D)	달성률 (D/C)
2013	25,997	23,212	89.3	12,318	10,682	86.7
2014	26,043	22,292	85.6	11,054	9,415	85.2
2015	29,830	25,111	84.2	11,644	9,212	79.1

주: 1. 투자계획은 당해연도에 수립한 중장기 재무관리계획상 투자계획임

2. 고유사업은 통합 물관리 및 건강한 물공급 부문(구 수자원·수도 부문)을 합한 것임

자료: 한국수자원공사

한편, 중장기 한국수자원공사의 수익구조 추이를 살펴보면, 고유목적사업 부문의 매출액은 2013년 1조7,351억원에서 2020년에는 1조9,051억원으로 높아지나, 전체 매출액에서 차지하는 비중은 같은 기간 중 47.6%에서 40.2%로 지속적으로 낮아질 전망이다.

이에 대해 한국수자원공사는 4대강 사업 수행으로 악화된 재무여건을 개선하기 위해 발전·단지·친수사업 등 연관사업을 통해 수익을 확대하는 차원에서 고유목적사업의 비중이 낮아졌으나, 장기적으로 확대할 전망이라고 설명하고 있다.

[표 8] 한국수자원공사 수익구조(매출액) 추이

(단위: 억원, %)

사업구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합계	36,454 (100.0)	36,984 (100.0)	37,773 (100.0)	36,925 (100.0)	35,517 (100.0)	36,014 (100.0)	40,233 (100.0)	47,340 (100.0)
고유목적사업	17,351 (47.6)	17,009 (46.0)	17,709 (46.9)	18,626 (50.4)	17,795 (50.1)	18,087 (50.2)	18,405 (45.8)	19,051 (40.2)
- 통합 물관리	6,431	5,699	5,947	6,556	5,041	4,839	5,031	5,134
- 건강한물공급	10,920	11,310	11,762	12,070	12,754	13,248	13,374	13,917
연관사업	19,103 (52.4)	19,975 (54.0)	20,064 (53.1)	18,299 (49.6)	17,722 (49.9)	17,927 (49.8)	21,828 (54.2)	28,289 (59.8)
- 수변	7,496	11,033	11,387	7,657	7,935	6,722	8,973	14,659
- 청정에너지	5,436	3,632	2,266	2,778	2,838	2,977	3,131	3,192
- 해 외	77	110	58	132	727	723	904	1,734
- 민투·수탁 등	6,094	5,200	6,353	7,733	6,223	7,505	8,820	8,705

주: 1. 2013~2015년은 실적치이며, 2016~2020년은 계획치임

2. 고유사업은 통합 물관리 및 건강한 물공급 부문(구 수자원·수도 부문)을 합한 것임

자료: 한국수자원공사

앞서 살펴본 바와 같이, 물관리·공급 등 기관 고유목적사업의 계획 대비 투자 실적이 최근 3년간 79.1~86.7%로 저조하고, 4대강 사업 등 정부정책 사업 수행으로 인해 발생한 부채를 감축한다는 명목 하에 기관 고유목적사업 부문에 대한 투자 비중과 매출액 비중도 약 40% 수준까지 낮아질 전망이다. 이로 인해 국민에게 공공재를 제공하는 공공기관의 역할과 기능이 축소될 우려가 있다는 점을 감안할 때, 한국수자원공사는 향후 물관리·물공급 등 기관 고유목적사업에 대한 투자관리를 강화할 필요가 있다.

3. 인천항만공사 국제여객터미널사업 평가

가. 사업 현황

인천항만공사의 2016년 수입·지출은 2,845억1,800만원이다. 공사의 수입은 정부지원과 자체수입으로 대별할 수 있는데, 정부지원은 직접지원액인 보조금과 간접지원액인 위탁수입·독점수입으로 구분된다. 세부적으로 살펴보면, 직접지원액은 국제여객부두 건설사업 보조금 90억9,100만원이다. 그리고 간접지원액 중 위탁수입은 갑문 운영 및 인천신항 도로 및 섬터 관리 78억9,800만원이며, 독점수입은 항만 사용료 582억원과 임대료 624억원 등 1,206억6,800만원이다. 공사의 지출은 사업비¹⁾, 경상운영비, 인건비 등으로 구성되며, 각각 2,158억300만원, 236억1,700만원, 189억7,800만원이다.

[표 1] 2012~2016년 인천항만공사 수입·지출 현황

(단위: 백만원)

구분				2012년 결산	2013년 결산	2014년 결산	2015년 결산	2016년 예산
수입	정부 지원	직접 지원	보조금	27,273	27,273	27,273	36,364	9,091
		간접 지원	위탁수입	10,906	9,594	6,459	6,798	7,898
			독점수입	74,188	81,811	95,591	112,166	120,668
		소계			112,367	118,678	129,323	155,328
	부대수입			3,029	4,331	3,092	1,598	3,261
	차입금			117,413	150,000	100,000	55,000	110,000
	기타			19,540	7,118	20,700	20,398	33,600
수입합계				252,349	280,127	253,115	232,324	284,518
지출	인건비			8,757	12,678	13,066	13,953	18,978
	경상운영비			18,674	12,466	29,185	20,154	23,617
	사업비			188,707	150,718	121,050	179,614	215,803
	차입상환금			30,000	50,300	80,000	-	-
	기타			6,211	53,965	9,814	18,603	26,120
	지출합계				252,349	280,127	253,115	232,324

자료: 인천항만공사

나유성 사업평가관(nys@assembly.go.kr, 788-4839)

- 1) 인천항만공사에 따르면 주요사업은 항만수요증대, 항만인프라 건설, 미래성장동력 확보, 동반성장 등 총 2,158억원이 편성되어 있다. 세부적으로 살펴보면, 항만수요증대 및 마케팅 강화, 맞춤형 항만서비스 실현 등을 위해 44억원이 반영되어 있다. 그리고 항만인프라 적기 조성, 친환경 안전 항만 선도, 인프라 사용 최적화를 위해 1,902억원이 편성되어 있다. 또한 여객사업 가치창출, 도심 조화형 항만공간 재창출 등을 위해 90억원이 반영되어 있으며, 동반성장 등 국민신뢰 확보를 위해 122억원이 편성되어 있다.

인천항만공사의 중장기 재무관리계획에 따르면 공사는 향후 5년 간 항만사업과 물류사업에 6,940억원을 투자할 예정이며, 이중 국제여객부두 및 터미널의 경우 2016년 이후 3,982억원으로 가장 큰 규모의 투자사업이다.

[표 2] 2016~2020년 인천항만공사 주요사업 투자계획

(단위: 억원)

사업분야		'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	계
항 만 사 업	국제여객부두 및 터미널	1,042	1,582	1,008	350	-	3,982
	신항 1-2단계 컨부두(4선석)	-	-	-	79	630	709
물 류 사 업	아암물류2단지 1단계	-	332	411	272	76	1,091
	신항배후단지 1단계 1구역	-	362	796	-	-	1,158
합계		1,042	2,276	2,215	701	706	6,940

주: 명목가 기준, 부가가치세 포함 금액임.

자료: 인천항만공사

나. 국제여객터미널 사업규모 조정 방안 검토 필요

(1) 인천항만공사 국제여객터미널 사업개요

인천항만공사는 기존 국제여객터미널의 이원화(내항 및 연안항) 운영으로 인한 이용자 불편을 해소하고 크루즈선 전용부두를 확보하여 인천항의 운영 효율성을 증대하고 인천항을 국제적 관광미항으로 개발하기 위해 인천항 신 국제여객부두 및 터미널을 건설하고 있다. 국제여객터미널 건설의 사업비는 총 6,705억원이며 이중 5,305억원은 인천항만공사가 자체재원을 이용하여 투자하며, 정부는 방파제 및 호안 건설을 위해 1,400억원의 보조금을 지원한다.

[표 3] 2016~2020년 인천항만공사 주요사업 투자계획

	주요 내용
사업기간	'2012 ~ '2019
사업비	6,705억원(정부 : 1,400억원, IPA : 5,305억원)
사업규모	안벽(1,280m), 호안(1,648m), 부잔교(4기), 준설매립(11,905천m ³), 부지조성(1,140천m ²), 국제여객터미널 1동(연면적 66,805m ²), 크루즈 터미널 1동(연면적 6,868m ²), 기반시설 및 운영설비 1식
평면도	

자료: 인천항만공사

현재 국제여객터미널은 여객부두 1단계가 준공되었으며 여객부두 2단계의 공정율은 81% 수준이다. 그리고 2016년 12월 이후 여객터미널 및 크루즈터미널 신축 공사가 예정되어 있다.

[표 4] 국제여객터미널 공정률 및 향후 추진 계획

구 분	공 사 개 요	사업비 (억원)	공정률 (%)	비 고
여객부두 1단계	선석규모 : 카페리 3만×2선석, 호안 1,418m, 부잔교 1기, 준설 4,743천m ³ , 매립 및 지반개량 545천m ³	891	100 (준공)	'12.08 ~ '15.12 (준공)
여객부두 2단계	선석규모 : 크루즈 15만×1, 카페리 5만×1, 3만×4 안벽 1,280m, 호안 230m, 부잔교 3기(함선 4함), 준설 7,162천m ³ , 매립 및 지반개량 595천m ³	2,592	79	'13.11 ~ '17.08 (시행중)
복합지원시설 부지조성 공사 (1단계)	부지조성 545천m ³ 및 기반시설 1식 (도로, 상하수도, 전기통신, 조경 등)	390	6	'16.04 ~ '18.04 (시행중)
복합지원시설 부지조성 공사 (2단계)	부지조성 406천m ³ 및 기반시설 1식 (도로, 상하수도, 전기통신, 조경 등)	581	-	'17.03 ~ '19.02
여객터미널 신축공사	국제여객터미널 1동(연면적 66,805m ²), 크루즈터미널 1동(연면적 6,868m ²), 이동식 승하선 시설 2기 등	2,251	-	'16.12 ~ '19.04
전 체	선석규모 : 크루즈15만×1, 카페리5만×1, 3만×6선석 안벽 1,280m, 호안 1,648m, 부잔교 4기(함선 6함), 준설매립 11,905천m ³ , 부지조성 1,140천m ³ 국제여객터미널 1동(연면적 66,805m ²), 크루즈터미널 1동 (연면적 6,868m ²), 부지조성 및 기반시설 1식	6,705		'12.08 ~ '19.04

자료: 인천항만공사

한편, 기획재정부는 국제여객부두와 관련하여 2006년과 2008년에 2차례 예비타당성조사를 실시하였다. 2006년에는 국제여객터미널과 부두를 건설하기 위해 필요한 방파호안 건설을 위한 사업에 국제여객터미널과 부두를 포함하여 예비타당성 조사가 시행되었는데 경제성·재무성 미확보, 사업 준비 부족 등을 이유로 사업타당성을 인정받지 못했다.

[표 5] 2006년 인천남항 국제여객부두 방파호안 건설사업 예비타당성조사 결과

	주요 내용
경제성	○ 10선석 부두시설 건설하는 경우 B/C 0.64, 선석수를 7선석으로 줄이는 경우 B/C 0.69으로 경제성이 부족
재무성	○ 순현재가치(NPV) -2,906억원~-3,934억원

자료: 한국개발연구원, 「2006년도 예비타당성조사 보고서-인천남항 국제여객부두 방파호안 건설사업」, 2006.8

2008년에 실시된 예비타당성조사에서는 국제여객부두 방파호안 건설사업은 경제성·재무성이 타당한 것으로 판단되었으며, 동 결과에 기초하여 2012년부터 국제여객부두 및 터미널 건설 사업이 시작되었다.

[표 6] 2008년 인천남항 국제여객부두 방파호안 건설사업 예비타당성조사 결과

	주요 내용
경제성	○ 4개의 시나리오로 구분하여 분석한 결과 모두 경제성이 어느 정도 확보됨. - 토지조성 편익을 조성원가적용(기존 터미널매각, 기존터미널 활용), 공시지가 적용(기존 터미널매각, 기존터미널 활용) 등 4가지 시나리오 구분 - B/C 0.97~1.24 ○ 2006년에 실시된 결과와 상반된 것으로 사회적 할인율이 기존 6.5%에서 5.5%로 변경되었고, 이용객 지체 감소 편익을 산정할 때 지체시간이 감소됨에 따라 편익이 증가
재무성	○ 조성용지를 물류용지로 한정하여 운영할 경우 재무적타당성이 매우 부족하며, 일반상업시설 및 숙박시설용지에 대해 상업용지로 분양할 경우 모두 재무적 타당성은 있는 것으로 분석 - 물류용지에 한정되어 분양할 경우 수익성지수(PI)가 0.651, 재무적 순현재가치(FNPV)는 -1,730억원, 상업용지로 전환하여 분양할 경우 수익성지수(PI) 1.02, 재무적 순현재가치(FNPV) 101억원

자료: 한국개발연구원, 「2008년도 예비타당성조사 보고서-인천남항 국제여객부두 방파호안 건설사업」, 2008.6

(2) 인천항만공사 국제여객터미널 사업 타당성 분석

국제여객터미널사업의 건설 목적은 증가하는 한·중 항로 여객의 수요와 이용 승객에 대한 편리하고 쾌적한 서비스를 제공하는 것이므로, 적정 여객수요의 확보 여부는 사업 타당성의 핵심적인 내용이다. 그리고 인천항과 중국을 운항하는 카페리는

여객 이외에도 선저에 컨테이너 등 각종 화물을 싣도록 설계된 선박으로, 컨테이너 화물의 운송도 선사의 매출 및 항로 투입 여부에 큰 비중을 차지한다. 따라서 국제 여객터미널을 건설하면서 카페리에 의한 컨테이너 물동량의 확보 및 물동량 전망도 사업규모 결정시 주요한 부분이다. 이하에서는 2008년 예비타당성조사 당시 예측된 여객·화물 수요와 2008년 이후 실제 여객·화물 수요를 비교하여 분석한다. 예비타당성조사 당시 2015년에는 여객은 연간 1,081,000명, 화물은 523,000TEU 정도 수준이 될 것으로 전망되었다. 그리고 여객수요는 꾸준한 증가세를 보이며 2040년 정도에는 연간 200만명을 넘어설 것으로 예측되었으며, 화물수요의 경우에도 2035년 이후 1,000,000TEU를 초과할 것으로 전망되었다.

[표 7] 2008년 예비타당성조사 당시 여객·화물 수요 추정 결과

(단위: 천명/년, 천TEU, 척, 백만원)

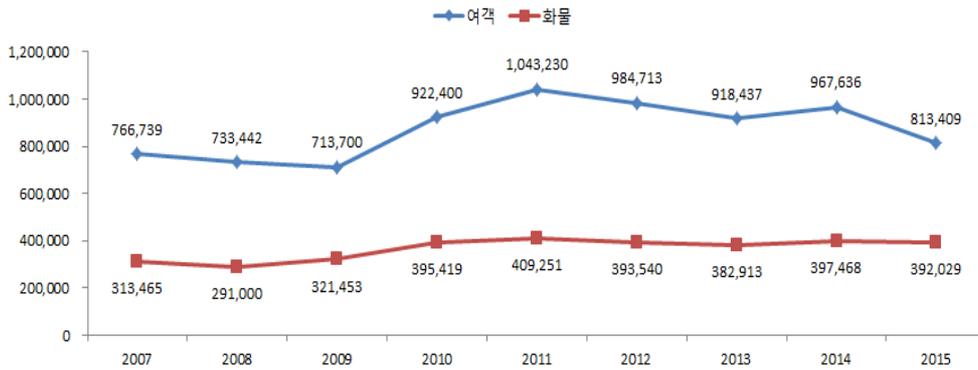
연도	여객수요	화물수요	크루즈	
			인천항 기항 크루즈	관광객수입
2007	767	398	-	-
2010	872	398	-	-
2015	1,081	523	6	668
2020	1,294	652	7	852
2025	1,509	783	12	1,450
2030	1,727	919	16	1,851
2035	1,948	1,059	25	2,953
2040	2,173	1,204	32	3,769
2044	2,310	1,294	39	4,581

자료: 인천항만공사

그러나 2007년 이후 실제 실적치를 살펴보면, 여객수요는 2011년 1,043,230명을 기점으로 하락세를 보이고 있으며 화물수요는 400,000TEU 정도에서 답보상태를 보이고 있다.

[그림 1] 2007~2015년 기존 국제여객터미널 여객·화물 실적

(단위: 명, TEU)



자료: 인천항만공사

이는 당초 국제여객터미널 건설 사업의 핵심 전제인 한중항로의 여객 및 화물 수요의 지속적 성장이 일정 부분 지연되고 있음을 의미한다. 그리고 10년 전에 기존 인천국제여객터미널을 이용하는 카페리는 9개 선사 10개 항로였으나, 2015년 말에도 여전히 9개 선사 10개 항로에 불과한 수준이다. 따라서 향후 인천~중국 간 항로 증설이 뒤따르지 않는 이상 이용객 수의 급격한 증가는 현실적으로 불가능한 실정이다. 따라서 향후 인천항만공사는 국제여객터미널 규모와 시기 등을 현재 수요를 모니터링 하면서 추진할 필요성이 있다.

[표 8] 2006년 인천국제여객터미널 한·중 카페리 운항 현황

터미널	운항선사	선박명	취항항로	인천입항일	인천출항일
제1국제 여객 터미널	단동해운	동방명주호	인 천↔단 동	월, 수, 금	월, 수, 금
	대인훼리	대인호	인 천↔대 련	화, 목, 토	화, 목, 토
	법영훼리	자정향호	인 천↔영 구	화, 금	화, 토
	진인해운	옥금향호	인 천↔진황도	월, 목	월, 금
	한중훼리	향설란호	인 천↔연 태	화, 목, 토	화, 목, 토
	화동해운	화동명주호	인 천↔석 도	월, 수, 금	월, 수, 금
제2국제 여객 터미널	연운항훼리	자옥란호	인 천↔연운항	화, 금	화, 토
	위동항운	N.G.B II	인 천↔위 해	월, 수, 금	월, 수, 토
		N.G.B V	인 천↔청 도	화, 목, 토	화, 목, 토
진천항운	천인호	인 천↔천 진	월, 금	화, 금	

자료: 인천항만공사

이미 2008년 동 사업과 관련된 예비타당성조사에서는 사업타당성을 인정하면서 다음과 같은 정책제언이 첨부된 바 있다. 향후 인천항만공사는 국제여객터미널 조성공사를 실시하면서 항만수요를 감안하면서 개발 추진시기 및 개발정도를 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

‘본 조사의 결과는 기본적으로 중국 경제의 지속적인 성장과 이에 따른 한중간의 교역확대를 기본 전제로 하고 있다. 그러나 최근 중국경제의 지속적이고 폭발적인 성장에 대한 회의가 대두되고 있고, 이에 따라 인천항 개발계획의 추진 위험을 존재하고 있음을 유념해야 할 것이다. 항만 수요를 지속적으로 모니터링하면서 개발 추진시기 및 개발정도를 결정하는 사업 추진 방안이 바람직할 것이다.’

다. 기존 제1, 2 국제여객터미널 활용방안 조기 수립 필요

인천항만공사는 인천항 국제여객터미널의 남항 통합 이전(19년)에 따라 지역 공동화 우려 민원을 적극적으로 해소하기 위해 기존 제1, 2 국제여객터미널 시설에 대한 활용방안을 개발하고 있다.

[표 9] 인천 제1,2 국제여객터미널 현황도

제1국제여객터미널	제2국제여객터미널
인천연안항에 위치 3개 선석, 철근콘크리트조 지하1층, 지상 4층, 연면적 25,587㎡ (주차동 포함) 6개 선사, 6개 항로 중국취항	인천내항에 위치 4개 선석, 철근콘크리트조 지상2층, 연면적 10,846㎡ 3개 선사, 4개 항로 중국 취항
인천항종합여객시설 사업의 일환으로 1995년 민자사업으로 추진되었으나 사업자의 부도로 2000년 국제여객터미널만 개장	1988년 서울 올림픽 개최 시 구소련 선수들의 입출국을 위해 건립하였던 건물을 1990년 한·중항로를 개설하면서 터미널시설로 개축하여 사용하다가 2001년 8월에 민간투자자로 터미널을 리모델링하여 2002년부터 사용
	

자료: 인천항만공사

2014년부터 지역주민의 이전 반대가 거세어지고 있지만 기존 국제여객터미널 활용방안이 마련되지 못하고 있고, 2017년 2월에 구체적인 활용방안이 확정될 예정이다.

[표 10] 인천항 국제여객터미널 활용방안 추진현황

일시	주요내용
'14.03.	국제여객터미널 이전 반대 서명부 전달(시민연합→해수부)
'14.12.	국제여객터미널 중구 존치 요구(비대위→IPA)
'15.04.	제1·2국제여객터미널 이전반대 결의안 채택(인천시·중구 의회) 및 지역 주민 거리 집회(비대위 대표와 인천지방해양수산청장, IPA사장 면담)
'15.06.	제1·2국제여객터미널 활용방안 마련 민·관·공 TFT 구성
'15.07.~현재	민·관·공 TFT 운영(월1회, 11차 회의 개최)
'16.01.	<p>활용방안 수립 용역 진행 중 ◁ 민·관·공 TFT 참여</p> <p>·용역명 : 인천항 제1·2국제여객터미널 활용방안 수립(사업화) 용역 ·용역기간, 용역비 : '16.1월 ~ '17.2월 / 297백만원 ·용역사 : 한국부동산투자개발연구원, 정림건축, 디이파트너스 3개사 ·과업내용 : ①환경·시장·주변지역 분석, ②이해관계자 의견수렴, ③대안별 활용방안 검토, ④최적 활용방안 선정 및 실행계획 수립, ⑤실증 수요분석 및 사전 마케팅 등</p>
'17.02.	활용방안 확정 및 용역 준공

자료: 인천항만공사

그러나 이와 같은 지역주민과의 갈등은 사업 수행 이전에 수행된 예비타당성 조사에서 이미 예견된 사항이었다. 특히 2008년 예비타당성조사에서는 기존 여객터미널을 이전하는 경우 그 지역의 상권을 갖고 있는 주민의 반발도 고려해야 할 것으로 판단되며, 이러한 고려는 기존 국제여객터미널에 대한 재활용 또는 매각 계획과 연계시켜 고민할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 그럼에도 불구하고 인천항만공사는 2012년에 신 국제여객부두공사를 시작하면서 기존 국제여객터미널의 활용방안에 대한 대책 수립이 미흡한 실정이다.

[표 11] 예비타당성조사 중 기존 국제여객터미널 관련 정책제언

<p>2006 예비타당성조사 정책제언</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존의 제1,2 국제여객터미널을 인천남항으로 이전 할 경우 기존 시설을 어떻게 활용할지에 대한 구체적인 계획이 수립되어 있지 않은 상태이며 본 사업을 추진함에 따라 발생할 인접한 항만배후부지의 개발이익을 어떻게 처리할지에 대한 계획도 마련되어 있지 않은 상태임.
<p>2008 예비타당성조사 정책제언</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 1, 2터미널에 대한 매각 및 활용 문제는 지속적인 고민이 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 처분이 여의치 않은 경우 재활용 계획으로 인한 편익이 매각 시 편익을 상회 할 수 있는 수준으로 산출되어야 할 것으로 판단 - 기존 여객터미널을 이전하는 경우 그 지역의 상권을 갖고 있는 주민의 반발도 고려해야 할 것으로 판단되며, 이러한 고려는 기존 1, 2터미널에 대한 재활용 또는 매각 계획과 연계시켜 고민할 필요가 있음.

자료: 한국개발연구원 예비타당성조사 보고서를 이용하여 국회예산정책처 작성

한편 현재 제1국제여객터미널은 해안특화상가, 제2국제여객터미널은 항만특화상가로 개발될 예정²⁾으로 기존여객터미널은 매각보다는 활용방안에 대해 논의가 주로 되고 있다. 그러나 이러한 재활용방안은 국제여객터미널 예비타당성조사 당시 경제성 분석 결과에 따르면 초기에 과도한 리모델링 비용으로 인해 편익이 크게 삭감되는 것으로 나타났다. 따라서 연구진은 기존 자산의 매각이 여의치 않은 경우 재활용계획으로 인한 편익이 매각 시 편익을 상회할 수 있는 수준으로 재활용계획이 수립되어야 할 것으로 제안하였다.

2) 서울경제, '인천항 1·2 국제여객터미널 부지 활용방안 밀그림 나왔다', 2016.9.4

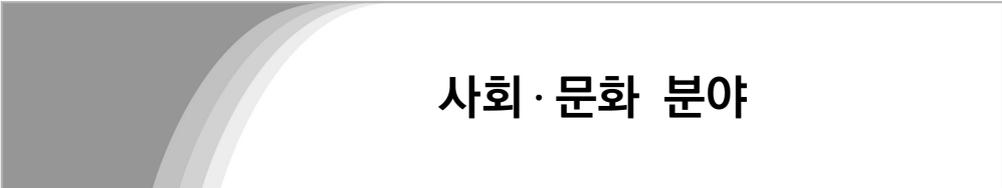
[표 12] 2008년 예비타당성 조사 당시 경제성 분석 결과

(단위: 백만원)

	조성원가 적용		공시지가 적용	
	기존터미널매각	기존터미널활용	기존터미널매각	기존터미널활용
사회적 할인율	5.50%	5.50%	5.50%	5.50%
비용현가	480,910	480,910	480,910	480,910
편익현가	523,831	465,286	597,939	539,395
순현재 가치	42,920	-15,624	117,029	58,484
B/C	1.09	0.97	1.24	1.12
내부 수익률	6.21%	5.27%	7.60%	6.45%
시나리오	I	II	III	IV

자료: 인천항만공사

따라서 인천항만공사는 2019년으로 예상되어 있는 국제여객터미널의 남항 통합 이전에 기존 제1,2 국제여객터미널의 활용방안을 연구용역 결과를 활용하여 조속히 확정할 필요가 있으며, 매각이 아닌 기존 터미널 활용 시 활용편익을 극대화 하는 방안을 검토할 필요가 있다.



사회·문화 분야

1. 국민건강보험에 대한 국고지원 예산 분석

가. 사업 현황

2017회계연도 건강보험가입자 지원사업의 예산은 총 6조8,764억원으로, 일반회계에 계상된 예산액이 4조8,828억원, 건강증진기금에 계상된 계획액이 1조9,936억원이다. 일반회계 예산액은 2016년 5조2,060억원 대비 3,232억원(-6.2%) 감소하였고, 건강증진기금 계획액은 2016년 1조8,914억원 대비 1,022억원(5.4%) 증가하여 건강보험가입자지원사업의 예산액은 2016년 7조974억원 대비 2,211억원(-3.1%) 감소한 것으로 나타났다.

[표 1] 2017년도 건강보험가입자 지원사업 예산안 및 계획안 현황

(단위: 백만원, %)

사업명	2015년 결산	2016년 예산(A)	2017년 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
					(B-A)/A
건강보험가입자지원 (일반회계)	5,578,862	5,206,037	4,882,800	-323,237	-6.2
건강보험가입자지원 (국민건강증진기금)	1,518,530	1,891,409	1,993,577	102,168	5.4
계	7,097,392	7,097,446	6,876,377	-221,069	-3.1

자료: 보건복지부

건강보험가입자지원 사업은 「국민건강보험법」 및 「국민건강증진법」에 지원근거를 두고 있다. 법령에 따르면 일반회계는 보험료 예상수입액의 100분의 14에 해당하는 금액¹⁾과 과징금 예상수입액의 2분의 1에 해당하는 금액²⁾을 계상하게 되

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 「국민건강보험법」 제108조(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 예산의 범위에서 **해당 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 14에 상당하는 금액**을 국고에서 공단에 지원한다.

② 공단은 「국민건강증진법」에서 정하는 바에 따라 같은 법에 따른 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다.

③ 공단은 제1항에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여
2. 건강보험사업에 대한 운영비
3. 제75조 및 제110조제4항에 따른 보험료 경감에 대한 지원

④ 공단은 제2항에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.

며, 국민건강증진기금의 경우 해당 연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 상한으로 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액³⁾을 계획액으로 계상하여야 한다. 이와 같은 지원근거는 2017년 12월 31일까지 유효한 한시 규정이다.

나. 국민건강보험에 대한 국고지원 규정 정비 필요

2017회계연도 건강보험가입자 지원사업 중 일반회계에 계상된 예산액 4조8,828억원은 보험료 예상수입 44조4,440억원의 14%인 6조2,221억6,000만원과 과징금 예상수입 183억5,300만원의 50%인 91억7,700만원을 합한 금액에서 1조3,485억3,700만원을 감액 조정하여 산출된 금액이다.

[표 2] (일반회계) 건강보험 가입자 지원사업 예산액 산출내역

보험료 예상수입액의 14% 44조4,440억원 * 14% = 6조2,221억6천만원	+	과징금 예상수입액의 50% 183억5,300만원 * 50% = 91억7,700만원	-	지원규모조정 1조3,485억 3,700만원	=	예산액 4조8,828억원
--	---	---	---	--------------------------------------	---	-------------------------

자료: 보건복지부

1. 건강검진 등 건강증진에 관한 사업
2. 가입자와 피부양자의 흡연으로 인한 질병에 대한 보험급여
3. 가입자와 피부양자 중 65세 이상 노인인에 대한 보험급여

[법률 제11141호(2011.12.31.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조는 2017년 12월 31일까지 유효함]

2) 「국민건강보험법」 제99조(과징금) ①~⑥ (생략)

⑦ 제1항 및 제2항에 따라 징수한 과징금은 다음 각 호 외의 용도로는 사용할 수 없다.

1. 제47조제3항에 따라 공단이 요양급여비용으로 지급하는 자금
2. 「응급의료에 관한 법률」에 따른 응급의료기금의 지원

⑧ 제1항 및 제2항에 따른 과징금의 금액과 그 납부에 필요한 사항 및 제7항에 따른 과징금의 용도별 지원 규모, 사용 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제71조(과징금의 지원 규모 등) ① 법 제99조제7항에 따른 과징금의 용도별 지원 규모는 다음 각 호와 같다.

1. **법 제47조제3항에 따라 공단이 요양급여비용으로 지급하는 자금지원: 과징금 수입의 2분의 1**
2. 「응급의료에 관한 법률」에 따른 응급의료기금 지원: 과징금 수입의 2분의 1

3) 법률 제6619호 「국민건강증진법」 부칙 ②(기금사용의 한시적 특례) 보건복지부장관은 제25조 제1항의 규정에 불구하고 2017년 12월 31일까지 매년 기금에서 「**국민건강보험법**」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 동법 제108조제4항의 용도에 사용하도록 동법에 따른 국민건강보험공단에 지원한다. 다만, 그 지원금액은 당해연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과할 수 없다. <개정 2006.12.30., 2011.12.31., 2016.2.3.>

동 사업 예산에 대해서 국회는 연례적으로 법정기준 대비 예산이 과소편성 된 점을 지적하고 이에 대한 시정을 요구해왔으나, 2017회계연도 사업 예산 역시 같은 문제가 반복되고 있다. 2017회계연도 일반회계에 계상된 건강보험가입자 지원사업 예산 역시 다음과 같은 점에서 과소편성된 것으로 보인다.

[표 3] (일반회계) 건강보험가입자 지원사업 예산의 산출 근거

(단위: 억원, %)

구 분	건강보험정책 심의위원회	보건복지부	기획재정부
'17년 보험료 예상수입	499,379	444,440	444,440
· 보험료율 인상률	0	0	0
· 가입자수 인상률	평균 2.3	미반영	미반영
· 보수월액 인상률	평균 3.1	미반영	미반영
지원규모 조정			-13,485

자료: 보건복지부

첫째, 전년도에 이어 가입자 수 증가율과 보수월액 증가율이 미 반영되면서 보험료 예상수입액 자체가 과소추계 되었다. 건강보험정책심의위원회에서는 가입자 수 인상률 평균 2.3%, 보수월액 인상률 평균 3.1% 증가를 전제하여 2017년 보험료 예상수입액을 499,379억원으로 예상하였으나, 보건복지부와 기획재정부는 이를 일체 반영하지 아니하고 보험료 예상수입을 추계함으로써 정부지원 규모를 축소하였다.

둘째, 정부 재정 및 건강보험의 재정상황 등을 고려한다는 이유로 법률상 근거 없이 1조3,485억3,700만원을 감액조정 함으로써 건강보험에 대한 정부지원 예산을 과소편성 하였다. 정부는 정부재정 및 건강보험 재정상황 등을 고려하여 건강보험의 수지균형 수준을 지원하기 위하여 지원규모를 조정하였다고 설명하고 있다. 그러나 현행 국민건강보험법 제108조제1항에서는 일반회계를 통한 건강보험재정 지원금은 “예산의 범위에서 해당 연도 보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액”으로 규정하고 있고, 건강보험의 수입·지출 등 예상 수입액 외의 다른 요인을 고려하도록 별도의 근거를 두고 있지 아니한 바, 재정당국이 임의로 지원규모를 조정하여 정부지원 예산을 과소편성 한 것이다.

주무부처 및 재정당국이 건강보험가입자 지원사업 예산을 과소편성한 것은 국

민건강보험의 누적적립금이 2011년부터 지속적으로 증가하여 2015년에는 16조 9,800억원에 이르는 등 재원부족으로 인한 국고 보조의 필요성이 다소 약화된 측면이 있기 때문인 것으로 보인다. 2016~2020년 공공기관 중장기 재무관리계획에서도 건강보험은 2018년까지 당기수지 흑자를 기록하고, 누적적립금이 20조원까지 증가할 것으로 예상되는 바, 이와 같은 논리라면 건강보험 가입자 지원예산은 향후에도 과소편성 될 여지가 있다.

[표 4] 2006~2015년 건강보험 재정현황

(현금흐름기준, 단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총 수입	223,876	252,697	289,079	311,817	335,605	379,774	418,192	451,733	485,024	524,009
보험료수입	182,567	212,530	244,384	259,352	281,650	323,995	358,535	386,117	412,404	440,476
정부지원금	38,362	36,718	40,779	48,100	49,753	51,697	55,053	60,179	65,956	73,864
기타수입	2,947	3,449	3,916	4,365	4,202	4,082	4,604	5,437	6,664	9,669
총 지출	224,623	255,544	275,412	311,849	348,599	373,766	388,035	415,287	439,155	482,281
보험급여비	214,893	245,614	264,948	301,461	336,835	361,890	376,318	402,723	424,939	465,009
관리운영비 등	9,730	9,930	10,464	10,388	11,764	11,876	11,717	12,564	14,216	17,272
당기수지	-747	-2,847	13,667	-32	-12,994	6,008	30,157	36,446	45,869	41,728
누적수지	11,798	8,951	22,618	22,586	9,592	15,600	45,757	82,203	128,072	169,800

주: 1. 정부지원금 : 가입자지원금, 차상위지원금, 과징금, 담배부담금

2. 기타수입 : 연체금, 기타징수금, 이자수입 등

3. 관리운영비 등 : 관리운영비, 심사평가원부담금, 퇴직급여충당금 등

자료: 국민건강보험공단

[표 5] 건강보험사업 2016~2020년 자금수지 전망

(현금흐름 기준, 단위: 억원, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	평균 증가율
총수입	554,591	581,948	628,538	666,502	706,237	6.2
- 보험료수입	472,621	499,379	530,463	563,648	598,624	6.1
총지출	526,858	579,575	623,761	678,400	734,696	8.7
- 보험급여비	510,146	561,089	606,592	660,686	716,474	8.9
당기수지	27,733	2,373	4,777	-11,898	-28,459	
누적수지	197,533	199,906	204,683	192,785	164,326	
적립률	37.5	34.5	32.8	28.4	22.4	

자료: 2016~2020년 공공기관 중장기 재무관리계획

그러나 건강보험의 누적적립금은 정부의 국고지원분과 대체되는 재원으로 보기 어렵다. 인구구조와 질병구조 변화에 따른 보건의료비 지출이 지속적으로 증가할 것으로 예측되는 상황에서 건강보험의 누적적립금은 보험료 부담을 경감하고 비급여의 급여화 등 건강보험 적용범위를 확대하자는 수요자의 주장⁴⁾과 수가를 현실화하고 의료전달체계를 개선해야한다는 공급자의 주장⁵⁾을 조율하여 도출된 사회적 합의에 의거하여 중장기적인 계획을 수립하고 이에 따라 지출될 필요가 있다.

또한, 국가가 건강보험에 재정을 지원하는 것은 건강보험의 재원부족을 보조하는 의미 외에도 전국민에 대한 사회보험의 운영자로서 책임을 부담하는 의미가 있다. 즉, 건강보험에 대한 국고지원은 국가가 소득재분배 차원에서 형평 증진을 추구하고, 건강의 유지·증진, 예방과 재활 등에 필요한 재원을 지원하는 인적자본에 대한 재투자라는 정책적 측면에 당위성이 있는 것이다⁶⁾. 우리나라 외에도 사회보험방식으로 보건의료제도를 운영하고 있는 국가들 역시 사회적 취약계층 보호 등 정부가 국민의 기본권인 건강권을 보호해야 한다는 의무를 이행하기 위하여 국고로 재원의 일부를 지원하고 있다. 보건복지부 자료에 따르면 2011년 기준, 주요 국가의 공적의료보험에 대한 국고지원 현황을 살펴보면, 일본은 20.7%(공공재원비중 30.4%), 대만 24.3%, 프랑스 48.4%에 이르고 있으나, 2015년 기준 우리나라의 국고지원은 16.1%에 불과하다.

따라서 건강보험의 적립금 규모는 재정당국이 임의로 국고지원 예산을 감액 조정할 수 있는 근거가 되기 어렵다. 이처럼 법률에 반하여 예산이 편성되는 상황이 매년 반복되는 것을 방지하기 위해서는 「국민건강보험법」 개정을 통해 국고지원 예산 규모를 확정적 수치인 전전년도 결산 수입액을 기준으로 산정하는 방안 또는 예상보험료 수입 추계의 오차를 사후적으로 정산하는 방안 등을 검토해볼 수 있을 것으로 보인다.

4) 라포르시안, “건강보험 흑자 17조 쌓아놓고...건강보험 보장률 4년전 수준 겨우 회복”, 2016.4.19.
5) 의협신문, “건보누적적립금 17조원...의료전달체계 개선에 써야”, 2015.12.29.
6) 공경열, 「국민건강보험재정에 대한 정부의 지원방식 분석」, 건강보험포럼 제4권제4호, 2005

2. 국민연금 크레딧 제도 평가

가. 사업 현황

크레딧 제도란 불가피한 사정으로 인해 보험료를 납부하지 못하는 기간을 사회보험의 가입기간으로 인정해주는 제도를 의미한다. 사회보험은 일반적으로 보험료 납부 등 구성원의 기여를 통하여 가입자격을 유지하고 사회보장혜택을 누리는 것을 기본 원칙으로 한다는 점을 고려할 때, 크레딧 제도는 한 국가의 사회보험이 실제 운영에 있어 단순히 이론적인 사회보험 원칙에만 입각한 것이 아니라 사회보험 또는 사회부조적 성격 또한 포함할 수 있음을 보여 준다¹⁾고 할 것이다.

2016년 9월 현재, 국민연금공단은 출산, 군복무, 실업 등 세 가지 크레딧 제도를 운영하고 있다. 출산 크레딧은 「국민연금법」 제19조에 근거하여 자녀가 둘 이상인 가입자가 노령연금 수급권을 취득할 때 자녀의 수에 따라 최대 50개월을 연금 가입기간으로 추가 산입하는 제도이고, 군복무 크레딧은 「국민연금법」 제18조에 근거하여 2008년 1월 1일 이후 병역의무를 수행한 현역병, 전환복무자, 상근예비역 및 사회복무요원이 국민연금에 가입하여 향후 노령연금을 수급할 때 전체 연금가입 기간에 6개월을 추가 산입하는 제도이다. 마지막으로, 실업 크레딧은 고용보험 구직급여 수급자가 국민연금의 연금보험료 납부를 희망하는 경우 보험료 75%를 지원하고 그 기간을 최대 1년간 가입기간으로 추가 산입하는 제도로 가장 최근인 올해 8월부터 시행되었다.

2017회계연도 국민연금 크레딧 제도에 대한 정부지원 예산은 총 546억1,600만원으로 출산크레딧 예산이 1억1,600만원, 실업크레딧 예산이 545억원이다. 군복무 크레딧의 경우 제도는 시행되었으나, 대상자가 노령연금수급권을 취득하는 시기에 국고지원이 발생(2047년부터 국고지원 예정)하므로 현재는 계상된 예산이 없다.

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

1) 김진수, “실업크레딧 제도의 의미와 도입과제”, 연금포럼 봄호 Vol.61, 국민연금공단, 2016

[표 1] 국민연금 크레딧 제도 개요

구 분	군복무 크레딧	출산 크레딧	실업크레딧
도입시기	2007. 7 개정 (2008. 1. 1 시행)		2015. 1 개정 (2016. 8. 1. 시행)
근거규정	「국민연금법」 제18조	「국민연금법」 제19조	「국민연금법」 제19조의2
국고지원 시기	노령연금수급권 취득시기	노령연금수급권 취득시기	보험료 납입 시기
재정부담	전액 국고 지원 <예산: 지원한 바 없음>	국가가 전부 또는 일부 부담 <예산 : 국고 30%지원>	국가가 전부 또는 일부 부담 <예산: 국고 25%지원>
국민연금 기금부담	해당없음	70%	25%
본인부담	개인부담 없음		25%
조 건	현역병, 전환복무자, 상근예비역 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 노령연금수급권을 취득한 때	'08년 이후에 둘 이상의 자녀가 있는 가입자(또는 가입자였던 자)가 노령연금수급권을 취득한 때	구직급여 수급자가 연금보험료 납부를 희망하는 경우
추가인정 기 간	6개월	12개월에서 최장 50개월까지	최장 1년
	개인부담 없이 연금 보험료를 납부한 것으로 인정		보험료의 75%를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 산입
인정소득	노령연금 취득시점의 A값의 1/2	노령연금 취득시점의 A값	실직 전 3개월 평균소득의 50%, 최대 70만원
	A값 : 연금 수급전 3년간의 사업장·지역가입자 전원의 기준소득월액을 평균한 금액 (국민연금법 제51조제1항제1호의 금액)		예) 인정소득 70만원 초과라도 70만원으로 보고 47천원 지원, 16천원 본인부담

자료: 보건복지부

[표 2] 2017년도 국민연금 크레딧 관련 예산안 및 계획안 현황

(단위: 백만원, %)

사업명		2015년 결산	2016년 예산(A)	2017년 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
출산 크레딧	일반회계	33	45	116	71	158
	군복무 크레딧	-	-	-	-	-
실업 크레딧	일반회계	12,870	22,108	18,085	-4,023	-18.2
	고용보험 기금	12,370	21,608	17,585	-4,023	-18.6
	국민연금 기금	12,370	22,846	18,830	-4,016	-17.6
계		37,643	66,607	54,616	-11,991	

자료: 보건복지부

나. 사후정산에 대한 법적 근거 마련 필요

현행법은 출산크레딧 제도와 관련하여 국가가 필요한 재원의 전부 또는 일부를 부담한다고만 규정하였을 뿐 구체적인 국고지원비율에 대해서 명시적으로 규정하지 않고 있고, 추계에 따른 국고지원의 오차가 발생한 경우의 처리방식에 대해서도 규정하지 않고 있다.

2011년 이후 현재까지 출산크레딧 관련 국고지원액 추계 현황을 살펴보면, 매년 예산안에 따른 수급자 추계치보다 실제 수급자 수가 많았고, 이에 따라 국고지원액 역시 실제소요액보다 매년 적게 지원된 것으로 파악되었다. 더욱이 수급자 추계의 오차는 지속적으로 증가하는 실정이다.

수급자 수를 과소추계하여 예산을 편성하는 경우 국가의 부담은 당초 목표했던 국고부담율인 30%보다도 줄어들고, 반대로 국민연금기금의 재정부담은 70% 이상으로 늘어나게 된다. 출산크레딧 재원을 안정적으로 확보하고 연금제정의 부담을 완화하기 위하여 법률에 국고부담비율을 명시하고 오차에 대해서는 사후 정산하도록 명확히 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 같은 문제는 향후 군복무크레딧 및 실업크레딧에 대하여도 발생할 수 있기 때문에 동일한 방식으로 제도를 보완할 필요가 있다.

[표 3] 출산크레딧 관련 수급자 및 국고지원액 추계 현황

(단위: 명, 천원)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
예산안 수급자 추계치(A)	32	47	74	157	256	430	960
실제 수급자(B)	42	103	139	287	412	557 (16.8월)	-
오차(B-A)	10	56	65	130	156	-	-
국고지원액(C)	3,000	4,000	8,000	19,000	33,000	45,000	-
실제소요액(D) (크레딧비용 30%)	4,115	8,954	15,087	23,152	41,351	41,464 (16.8월)	-

자료: 보건복지부

다. 출산크레딧에 대한 국고부담비율 상향 조정 방안 검토 필요

각 크레딧 제도의 취지를 살펴보면, 군복무크레딧은 군복무 이행에 대한 사회적 보훈의 의미로 도입된 것이고, 출산크레딧의 경우 저출산 시대 출산장려정책의 일환으로 도입된 것임을 확인할 수 있다. 실업크레딧은 고용보험에 일정기간 이상 가입한 실직자에 대한 추가적인 급여의 일종으로 종합적 노동정책의 일부로 도입된 것으로 파악된다.²⁾ 이처럼 크레딧 제도는 국가의 정책적 지원 필요성에 따라 도입된 것으로서 국민연금제도와의 직접적인 인과관계를 맺고 있지 않기 때문에 그 비용 역시 국가가 부담하는 것이 타당하다.

그러나 현행법은 국고부담비율을 크레딧마다 다르게 규정하고 있다. 군복무크레딧의 경우 필요한 재원은 국가가 전부를 부담한다고 규정한 반면, 출산크레딧의 경우 국가가 필요한 재원의 전부 또는 일부를 부담한다고 규정하면서 실제로는 30%만 부담하도록 하고 있다. 실업크레딧의 경우에는 시행령에서 일반회계, 국민연금기금 및 고용보험기금에서 부담하는 비율을 보건복지부장관과 고용노동부장관이 협의하도록 규정³⁾하고 있는데, 예산은 국민연금기금, 고용노동부 일반회계, 고용보

2) 김진수, “실업크레딧 제도의 의미와 도입과제”, 연금포럼 봄호 Vol.61, 국민연금공단, 2016

3) 「국민연금법 시행령」 제25조의5(실업에 대한 가입기간 추가 산입에 따른 연금보험료의 지원범위 등) ① 법 제19조의2제3항 후단에 따른 연금보험료의 지원범위는 같은 항 전단에 따른 연금보험료의 4분의 3의 범위에서 보건복지부장관이 정하여 고시한다.
② 법 제19조의2제3항 후단에 따라 일반회계, 법 제101조에 따른 국민연금기금 및 「고용보험법」 제78조에 따른 고용보험기금에서 부담하는 비율은 보건복지부장관과 고용노동부장관이 협의하여 정한다.

험기금에서 각 25%씩 분담하는 것으로 편성되어있다.

출산크레딧의 경우에는 다른 크레딧과는 다르게, 국고지원비율 30%보다 훨씬 높은 70%를 연금재정의 부담으로 하고 있다. 현재까지는 출산크레딧 수급자의 수가 많지 않기 때문에 국민연금기금의 재정부담이 크지 않았다고 볼 수 있으나, 2008년 제도시행 후 출산크레딧으로 가입기간을 인정받은 대상자들이 본격적인 노령연금수급자가 되는 시기가 오면 연금재정의 부담은 큰 폭으로 증가할 수 있다. 보건복지부가 추계한 자료에 따르면, 2040년 출산크레딧 급여의 수급자가 50만명을 넘어서면서 국민연금기금의 부담액은 2,388억원에 이르며, 2050년에는 수급자가 200만명을 넘고, 기금의 부담액은 1조1,648억원에 이르는 것으로 나타났다.

이처럼 출산크레딧의 높은 기금부담비율은 향후 연금가입자의 부담을 증가시킬 우려가 있고 책임준비금 적립에 지장을 초래할 수 있다는 점에서 국고지원비율의 상향 조정을 검토할 필요가 있다. 참고로, 독일, 스웨덴, 영국에서는 전액 국고에서 지원하고 있으며, 프랑스에서는 연금기금과 기타재원에서 일정 부분을 분담하고 있다⁴⁾.

라. 세대간 형평성 제고를 위한 사전적립방식 전환방안 검토 필요

보험료 납입 시기에 국고 지원이 이루어지는 실업크레딧과는 다르게, 출산크레딧과 군복무크레딧은 적용 대상자가 노령연금수급권을 획득하는 시기에 국고지원이 이루어진다. 이와 같은 제도 설계상 앞서 언급한 바와 같이 2016년 현재까지는 출산크레딧 요건을 충족한 자 중 노령연금수급권자가 600명 정도에 불과하여 소요 비용은 크지 않았다.

그러나 제도 시행 이후 출산 또는 군복무로 크레딧 적용을 받은 20~30대가 노령연금수급권이 발생하는 시기부터 크레딧 급여지출액은 다음 [표 4]와 같이 기하급수적으로 증가할 것으로 예상된다. 이 경우 혜택은 현 세대가 누리고, 비용은 미래 세대가 부담하게 되는 세대간 형평성 문제가 발생한다.

이를 해결하기 위해서는 크레딧 요건에 해당하는 시점에 추가적으로 부여받게 되는 가입기간에 상응하는 연금보험료를 국민연금기금에 적립하도록 하는 사전적립

4) 유호선·이지은, 「크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대방안」, 국민연금연구원, 2011
“공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 특별위원회 검토보고서”에서 재인용

방식으로의 전환이 요청된다고 할 것이다. 이와 관련하여, 지난 2015년 9월부터 11월까지 국회 공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 특별위원회 및 사회적 기구에서도 크레딧 제도의 사전적립방식 전환에 대한 논의가 있었으나, 당장의 재정부담으로 인하여 추후 재논의하는 것으로만 정리되었다.

보건복지부 자료에 따르면, 2017년도 예산 편성 시 출산크레딧과 군복무크레딧을 사전적립방식으로 전환하는 경우에는 2015년 불변가격을 기준으로 출산크레딧 6,060억원, 군복무크레딧 1,665억원으로 총 7,725억원이 추가로 필요한 것으로 파악되었다⁵⁾. 당장의 재정부담 역시 적지 않으나, 현 세대에서 감당하기 어렵고 도입이 어려운 문제는 미래 세대에서도 마찬가지이며 특히 저성장, 저출산·고령화 등으로 비용부담을 감당하기 더 어려울 수 있다는 점을 무겁게 인식하고 세대간 비용부담의 형평성을 제고하기 위하여 사전적립방식으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

5) 자료: 보건복지부

[표 4] 2031~2060년 출산·군복무 크레딧 제도로 인한 소요액 장기재정추계

(단위: 억원, 명, 2015년 불변가)

연도	총 급여 지출액	출산크레딧 급여				군복무크레딧 급여		
		계 (100%)	인원	일반회계 (30%)	연금기금 (70%)	계 (100%)	인원	일반회계
2031년	617,035	3	838	1	2	0	0	0
2032년	667,465	14	3,679	4	10	0	0	0
2033년	697,458	43	8,970	13	30	0	0	0
2034년	730,529	109	24,293	33	76	0	0	0
2035년	787,361	236	51,908	71	165	0	0	0
2036년	847,474	436	87,162	131	305	0	0	0
2037년	909,541	778	150,268	233	545	0	0	0
2038년	975,490	1,330	220,180	399	931	0	0	0
2039년	1,032,852	2,237	378,743	671	1,566	0	0	0
2040년	1,097,687	3,411	539,823	1,023	2,388	0	0	0
2041년	1,162,941	4,647	712,419	1,394	3,253	0	0	0
2042년	1,228,136	5,918	876,922	1,775	4,143	0	0	0
2043년	1,294,228	7,188	1,041,000	2,156	5,032	0	0	0
2044년	1,360,039	8,486	1,206,503	2,546	5,940	0	0	0
2045년	1,428,073	9,810	1,370,432	2,943	6,867	0	0	0
2046년	1,497,773	11,136	1,529,998	3,341	7,795	0	0	0
2047년	1,564,956	12,467	1,689,033	3,740	8,727	20	11,985	20
2048년	1,629,305	13,824	1,848,315	4,147	9,677	80	34,853	80
2049년	1,689,727	15,219	2,008,841	4,566	10,653	177	65,304	177
2050년	1,746,588	16,640	2,166,178	4,992	11,648	305	102,052	305
2051년	1,800,887	18,063	2,319,054	5,419	12,644	461	143,571	461
2052년	1,853,106	19,482	2,467,780	5,845	13,637	944	304,473	944
2053년	1,904,376	20,899	2,611,796	6,270	14,629	1,748	464,919	1,748
2054년	1,955,983	22,296	2,749,389	6,689	15,607	2,571	627,057	2,571
2055년	2,007,472	23,654	2,878,982	7,096	16,558	3,421	791,700	3,421
2056년	2,058,515	24,963	3,000,119	7,489	17,474	4,302	959,054	4,302
2057년	2,111,174	26,232	3,114,663	7,870	18,362	5,217	1,129,896	5,217
2058년	2,166,099	27,479	3,223,945	8,244	19,235	6,166	1,303,012	6,166
2059년	2,221,925	28,688	3,324,385	8,606	20,082	7,131	1,472,850	7,131
2060년	2,276,837	29,839	3,415,258	8,952	20,887	8,090	1,637,811	8,090

자료: 보건복지부

3. 국가평생교육진흥원의 K-MOOC사업 운영 실태 평가

가. 사업 현황

2017년 국가평생교육진흥원 출연 예산은 144억700만원으로, 2016년 100억100만원 대비 44억600만원(44.1%) 증가하였다. 예산의 증가는 2017년 청사 이전에 따른 임대료 상승분(경상비)과 이전비용(사업비)으로 18억9,300만원, 한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC) 운영 사업 확대로 29억1,000만원이 증가한데 따른 것이다. 그 외 학점은행제 운영, 독학학위제 운영 및 평생교육정보시스템 구축운영 사업 예산은 다소 감소한 것으로 파악되었다.

[표 1] 2017년도 국가평생교육진흥원 출연사업 예산안 세부내역

(단위: 백만원, %)

구 분	2015년 결산	2016년 예산(A)	2017년 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
					(B-A)/A
국가평생교육진흥원 출연	7,332	10,001	14,407	4,406	44.1
○ 인건비	4,833	5,060	5,322	262	5
○ 경상비	2,314	3,103	3,627	524	17
○ 사업비	10,548	15,955	19,267	3,312	21
- 학점은행제 운영	4,648	6,690	6,077	-613	-9
- 독학학위제 운영	2,331	3,099	2,831	-268	-9
- 평생교육진흥 지원조사	2	285	364	79	28
- 평생교육 양성연수	-	230	214	-16	-7
- 평생교육 연계체제 구축	415	576	525	-51	-9
- 평생교육정보 시스템 구축운영	665	793	721	-72	-9
- 평생교육포털 구축	219	264	238	-26	-10
- 한국형 온라인 공개 강좌(K-MOOC) 운영	2,268	4,018	6,928	2,910	72
- 청사이전비	-	-	1,369	1,369	순증
○ 자체수입	-11,778	-14,117	-13,809	308	18

자료: 교육부

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

2017회계연도 예산액의 변동에서 확인할 수 있듯이, 국가평생교육진흥원은 한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC)사업 수행에 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 교육부는 K-MOOC가 2015년 10월 서비스 개통 이후 2016년 8월까지 플랫폼 방문 건수는 약 150만건, 수강신청은 약 13만건을 달성하는 등 학습자의 관심을 모으고 있는 것으로 설명¹⁾하고 있다. 이하에서는 K-MOOC 사업 추진배경 및 성과 등을 살펴보고, 향후 정책방향에 대하여 검토하고자 한다.

나. 예산효율성 제고를 위한 사업 재검토 필요

2000년대 들어와 정보통신기술(ICT)의 발전은 전통적 교육의 패러다임을 바꾸었다. 교육 분야에서 정보통신기술은 경제적·시간적·지역적 격차를 극복할 수 있는 강력한 수단이 되었고, 그 결과 대학 내에서만 이루어지던 고등교육은 학습자원공유(OER: Open Education Resource), 학문적 소통을 위한 공개강좌(OCW: Open Course Ware) 등을 통하여 일반에게 공유되기 시작했다²⁾.

MOOC(Massive Open Online Course)는 OCW가 발전한 고등교육 공개 운동으로 대규모 학습자의 참여와 상호작용을 기반으로 한다. [표2]와 같이 OCW는 오프라인 강의를 제공하여 학습자 스스로 자기주도적인 학습이 이루어질 것을 예정하는데 반해, MOOC의 경우 온라인 환경에 맞게 강의를 구성하고 평가를 실시하며, 학습자와 교수간 상호작용을 지원한다. MOOC는 기존의 OCW에 학습관리 기능을 부가적으로 서비스하는 것으로 이해할 수 있다³⁾⁴⁾. 대표적인 1세대 MOOC로는 스탠포드, 하버드, MIT 등 미국 명문대학이 주도한 유다시티, 코세라, 에덱스 등이 있으며, 이들 MOOC의 운영비는 유료강좌 수강료, 시험응시료, 수료증 발급 수수료, 회사의 학생 정보 검색 수수료, 채용 알선 수수료, 협력대학의 강좌운영수수료 및 강좌운영비, 강좌 개발비 등으로 충당하고 있다⁵⁾.

1) 교육부 2017년도 예산안 주요사업비 설명자료

2) 김자미 외, 「한국형 MOOC 연계를 위한 온라인강의 활성화 방안」, 교육부 정책연구용역보고서, 2014

3) 장상현, “공개와 나눔의 가치로 보편적·글로벌 교육기회를 보장하는 KOCW”, 한국교육개발원, 2015

4) 반면, 교육부는 MOOC의 경우 온라인 환경을 고려하여 수업이 구성되고, 평가 및 피드백을 통해 강좌를 운영하는 등 OCW와 본질적인 차이가 있다는 입장이다.

5) 오재호, “대규모 온라인 공개강좌, 평생학습의 대안인가?”, 이슈&진단, 경기연구원, 2016

[표 2] OCW와 MOOC 비교

구분	OCW	MOOC
형태	self-paced	fixed, self-paced
학습 분량	오프라인 강의 기준 주차별 구성 (1시간~3시간 분량)	온라인 환경 고려 주차별 구성 (10~15분 분량)
평가	없음	형성평가, 총괄평가 (퀴즈, 에세이 형태)
피드백 및 상호작용	없음	학습자간 상호작용 학습자-튜터간 상호작용 (프로젝트 피드백 가능)
진도 관리	없음	학습 진도 시각화 이메일 알림
운영	없음	강사, 튜터

자료: 김자미 외, 「한국형 MOOC 연계를 위한 온라인강의 활성화 방안」, 2014

대학이 자율적으로 참여하고 주도하는 해외 MOOC의 사례와는 다르게, K-MOOC 사업의 경우 교육부가 수립한 “한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC) 구축 운영 기본계획”에 따라 2015년부터 평생교육진흥원이 사업을 주관하고 있는데, 사업의 추진체계와 관련하여 다음과 같은 점을 문제로 지적할 수 있다.

먼저, K-MOOC 사업은 한국교육학술정보원의 KOCW 사업과 별개의 사업으로 추진됨에 따라 새로운 콘텐츠 제작 및 플랫폼 구축비용 부담을 발생시키는 등 예산배분의 효율성을 저하시켰다.

KOCW 사업은 대학강의 자원 및 국내외 공개교육정보의 대학간 공유 및 대국민 서비스를 위해 추진된 사업으로, 정보통신기술을 기반으로 고등교육에 대한 보편적 접근성을 확보하려는 K-MOOC 사업의 목적과 방법이 유사하다.

2007년부터 추진된 KOCW 사업은 최근 5년간 196개 기관의 참여를 통해 15,189개의 강좌를 보유하고 있으며, 매년 300만 뷰를 기록하고 있다. 또한, 국내외 주요 MOOC 및 OCW 사이트 소개 페이지를 신설하고, TED(148강), YouTube(77강), COURSERA(164강)의 강의를 연계하고 있다.

KOCW 사업은 2007년부터 2015년까지는 교육부의 “대학정보화 지원 사업” 중 “대학강의정보 공유 활성화 지원 사업”으로 매년 2~5.5억원의 예산이 편성되었고, 2016년부터는 한국교육학술정보원의 출연금에 포함(2016년 기준 2.1억원)되어 추진되었는데, K-MOOC사업 예산이 2015년부터 2017년까지 20~60억원 계상된 것과 비교하면 10% 정도에 불과한 금액이다.

[표 3] KOCW 사업 수행 성과

(단위: 개, 번)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 (8월)
기관(누계)	152	171	183	190	196
강좌(누계)	4,637	6,800	9,628	12,378	15,189
강의보기(연도별)	900,961	1,734,930	2,766,633	4,433,199	3,608,613

자료: 교육부

당초 계획은 한국교육학술정보원이 보유한 기존 KOCW 강의 중 활용도가 높은 콘텐츠를 2018년까지 100개를 선정하여 MOOC용으로 변환 개발하려는 내용을 담고 있었으나, 실제로는 불과 9개의 KOCW 강좌만 K-MOOC 강좌로 개발되어 2016년 상반기부터 운영 중인 것으로 파악되었다. 교육부는 KOCW가 보유한 강의의 활용도가 낮은 이유에 대하여 기술적인 호환성 문제 및 강좌내용 보완 필요성으로 인하여 대부분 재촬영을 실시해야 했기 때문으로 설명하고 있다.

이처럼 K-MOOC가 KOCW와 연계되지 않고 별도의 사업으로 추진됨에 따라 기존의 콘텐츠가 활용되지 못하고 있으며, 새로운 플랫폼과 네트워크 구축 및 콘텐츠 개발 등의 비용이 발생하고 있다.

[표 4] K-MOOC 사업 예산 산출 내역

(단위: 백만원)

구분	콘텐츠 개발 및 운영	플랫폼 개발 및 운영	서비스 운영	합계
2015 결산	1,250	622	396	2,268
2016 예산	3,098	330	590	4,018
	6,008	330	590	6,928
2017년 (정부안)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 콘텐츠 개발 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 강좌 신규 개발 및 운영: 50백만원 × 100개 = 5,000백만원 - 기 개발강좌 운영: 12백만원 × 84개 = 1,008백만원 ○ 플랫폼 개발 및 운영(플랫폼 기능 고도화, 유지보수): 330백만원 ○ 서비스 운영(저작권 보호, 홍보, 평가, 연구·조사): 590백만원 			

자료: 교육부

이에 대해 교육부는 K-MOOC와 KOCW는 대학의 교수학습 방법 혁신을 도모하고, 온라인을 통해 고등교육 강의를 영상으로 제공하는 측면에서는 유사점이 있으나, KOCW의 경우 RISS 시스템 일부를 활용하고 있기 때문에 별도의 플랫폼

구축이 불가피했고, K-MOOC의 강의는 별도의 기획 단계를 거쳐 개발한 것으로 교수-학습자간의 상호작용을 지원하여 강좌를 운영한다는 점에서 운영방법 측면에서도 상당한 차이가 있다는 입장이다.

다음, K-MOOC는 강의콘텐츠의 우수성 및 학습관리기능 등을 강점으로 설명하고 있으나, 실제 성과는 이와 같은 강점이 실현되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

교육부는 K-MOOC사업이 KOCW사업과 별개로 추진될 필요성과 관련하여, K-MOOC사업의 경우 평가 및 선정을 통하여 강좌 개발을 지원하고 있어서 강의 콘텐츠의 품질이 우수(강좌별 5천만원을 지원하는 것으로 단가설정)할 뿐만 아니라 교수-학습자간 상호작용이 이루어지고 토론, 퀴즈, 과제 등을 통해 학습관리가 가능하다는 점에서 KOCW와 차별성이 있다고 설명하고 있다.

그러나 2015년 10월 K-MOOC사업 초기 방문자 수는 1달간 21만 5,462명, 수강신청자 수는 38,740명에 달했으나, 가장 최근인 2016년 8월 방문자 수는 8만 9,015명, 수강신청자 수는 10,319명으로 감소하는 등 예산 투입 대비 성과가 비례하지 않고 있다.

[표 5] K-MOOC 사업 월별 방문자 수, 수강신청자 수 추이

(단위: 개, 명)

구분	강좌수	방문자 수	수강신청자 수
15.10	11	215,462	38,740
15.11	29	156,592	12,298
15.12	29	127,924	7,667
16.1	29	135,330	8,168
16.2	10	129,399	14,984
16.3	16	174,539	13,878
16.4	23	151,104	10,491
16.5	28	145,604	8,235
16.6	26	111,561	7,289
16.7	15	97,651	7,424
16.8	16	89,015	10,319
합 계	232	1,534,181	132,355

주: 합계는 탈퇴 및 수강 취소 현황을 반영하여 실누적 합계와 차이가 있음.

자료: 교육부

또한, 2016년 8월 기준 전체 53개 강좌의 신청자 수 11만 1,168명 중 6,353명만 해당 강좌를 이수한 것으로 나타나 평균 5.7%의 이수율을 보이고 있는데, 이는 현재의 학습관리기능이 제대로 작동하지 못하고 있음을 보여준다고 할 것이므로 사업의 성과를 강화하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다. 이에 대하여 교육부는 대표적인 MOOC인 미국 Coursera와 EdX 평균 이수율 역시 3~7% 수준(14년 기준)으로 K-MOOC의 평균 이수율(5.7%)이 낮다고 보기 어렵다는 입장이다. 그러나 미국의 경우 민간의 영역에서 사업을 수행하는 것으로 K-MOOC와 같이 국고지원이 이루어지는 것은 아니기 때문에 재정투입 필요성의 관점에서 검토될 필요가 있다.

다. 지속적 국고지원 필요성 및 기관의 특성을 고려한 예산편성 필요

K-MOOC 사업은 「평생교육법」 제19조⁶⁾에 따른 국가평생교육진흥원의 고유업무에 해당한다고 보기 어렵다는 점에서 K-MOOC의 사업 예산을 국가평생교육진흥원 출연사업에 포함하여 계상하는 것은 적절하지 않다.

K-MOOC사업은 고등교육의 글로벌 경쟁력 제고 및 대학수업의 혁신을 주요 목적으로 하는 것으로서 평생교육 측면보다 대학교육의 패러다임 전환과 관련이 깊다. “K-MOOC 구축·운영 기본계획”에서도 창의적 인재양성을 위하여 플립러닝(Flipped learning)⁷⁾ 등 대학의 교수-학습방법의 혁신을 사업 필요성 및 기대효과로 강조하고 있으며, 교육부 내에서도 평생직업교육국이 아닌 학술장학지원관 대학재정과정에서 동 사업을 담당하고 있다.

6) 「평생교육법」 제19조(국가평생교육진흥원) ④ 진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 평생교육진흥을 위한 지원 및 조사 업무
 2. 진흥위원회가 심의하는 기본계획 수립의 지원
 3. 평생교육프로그램 개발의 지원
 4. 제24조에 따른 평생교육사를 포함한 평생교육 종사자의 양성·연수
 5. 평생교육기관간 연계체제의 구축
 6. 제20조에 따른 시·도평생교육진흥원에 대한 지원
 7. 평생교육 종합정보시스템 구축·운영
 8. 「학점인정 등에 관한 법률」 및 「독학에 의한 학위취득에 관한 법률」에 따른 학점 또는 학력인정에 관한 사항
 9. 제23조에 따른 학습계좌의 통합 관리·운영
 - 9의2. 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 업무
 10. 그 밖에 진흥원의 목적수행을 위하여 필요한 사업
- 7) 온라인을 통해 자료 등을 사전학습 한 후, 오프라인 수업에서는 팀프로젝트, 토론식 수업 등을 진행하는 ‘역진행 수업방식’

또한, MOOC 대학으로 선정된 대학에 대하여 3년간 총액으로 지원하고, 3년 지원 후에는 서비스 활성화 정도에 따라 연차적 자립화 방안을 검토하겠다는 계획이다. 이처럼 K-MOOC 사업은 플랫폼을 구축하여 활성화될 수 있는 기반을 마련하려는 것이고, 그 이후에도 국가의 지원이 계속하여 필요한지 여부에 대한 검토가 요청되는 상황이므로 안정적 기관운동을 지속적으로 지원하기 위한 예산편성 방식인 출연의 형태로 계상하는 것은 적절하지 않다.

따라서 K-MOOC 사업은 고등교육 관련 별도의 보조사업으로 편성하고, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 실적보고, 보조금 정산, 보조사업 연장 평가 등의 규율을 적용받도록 할 필요가 있을 것으로 보인다.

4. 한국콘텐츠진흥원의 게임산업 육성사업 추진실태 및 성과 평가

가. 사업 현황

2017회계연도 문화체육관광부 소관 게임산업 육성 사업 예산은 총 633억2,300만원으로 2016년 본예산 413억2,500만원 대비 219억9,800만원(53.2%), 추가경정예산 519억6,900만원 대비 113억5,400만원(21.8%) 증가하였다. 게임산업 육성 사업 내 세사업 중 글로벌 게임산업 육성사업 예산액이 43억1,000만원(35.1%), 첨단 융복합 게임콘텐츠 활성화 지원사업 예산액이 46억7,000만원(62.4%) 증가한데 기인한다.

게임산업 육성 사업 예산의 증가는 2016년부터 시작되었다. 2012년부터 2015년까지 게임산업 육성 예산은 200억원대에 머물렀으나, 2015년 288억2,000만원의 예산이 편성된 이후 2016년 본예산 413억2,500만원, 9월 추가경정예산 519억6,900만원으로 100억원 이상씩 증액되었고, 이번 2017회계연도 예산안에서는 633억2,300만원에 이르고 있다.

[표 1] 2017회계연도 게임산업 육성 사업 세사업별 예산안 내역

(단위: 백만원, %)

	2015			2016('16.8월말)				2017 예산안	16년 대비 증감
	예산액	집행액	불응액	예산액		예산 현액	집행액		
	[예산액]	[실집행액]		본예산	추경				
○ 기능별 분류 (합계)	28,820 [28,815]	28,791 [28,020]	14	41,325	51,969	51,454	35,462 [28,124]	63,323	11,354 (22)
·글로벌 게임산업 육성	8,490 [8,490]	8,490 [8,351]		6,695	12,295	12,295	6,390 [5,864]	16,605	4,310 (35)
·모바일 게임산업 육성	5,000 [5,000]	5,000 [4,741]		3,000	4,050	4,050	3,000 [1,714]	5,450	1,400 (35)
·건전 게임문화 조성	4,450 [4,450]	4,450 [4,345]	-	4,900	5,614	5,614	4,900 [2,555]	8,614	3,000 (53)
·게임산업 경쟁력 강화	2,280 [2,265]	2,251 [2,161]	14	2,888	2,888	2,888	2,330 [1,363]	3,122	234 (8)
·이스포츠 활성화 지원	1,600 [1,600]	1,600 [1,586]	-	2,642	2,642	2,642	2,642 [1,780]	2,382	-260 (-10)
·지역기반 게임산업 육성	7,000 [7,000]	7,000 [6,836]		15,000	15,000	15,000	12,000 [11,710]	15,000	0
·첨단 융복합 게임 콘텐츠 활성화 지원	-	-	-	4,200	7,480	7,480	4,200 [3,138]	12,150	4,670 (62)
·게임마이스터고 설립 준비 지원	-	-	-	2,000	2,000	1,485	0	-	0

자료: 문화체육관광부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

모주영 사업평가관(moju@assembly.go.kr, 788-4835)

게임산업 육성 사업예산은 문화체육관광부의 기본경비 및 e스포츠 관련 단체 지원금을 제외하고 나머지 대부분은 한국콘텐츠진흥원에 대한 보조금으로 집행된다. 게임산업 육성 사업과 관련하여 한국콘텐츠진흥원에 대한 보조금은 2016년 505억2,700만원이었고, 2017년 619억5,100만원(전체 게임산업 육성사업 예산의 97.8%)으로 계상되었다.

[표 2] 2017년 한국콘텐츠진흥원에 대한 게임산업 육성 사업 보조금

(단위: 백만원, %)

사업명	'16예산	'16예산 추경 반영 (A)	'17년 정부안 (B)	증감액 (B-A)	증감률
□ 게임산업 육성	33,692 (39,883)	43,286 (50,527)	61,951	18,665 (11,424)	43.1 (22.6)
○ 글로벌 게임산업 육성	3,750 (6,695)	9,350 (12,295)	16,605	7,255 (4,310)	77.6 (35.1)
- 글로벌게임허브센터 운영	1,745	1,745	1,845	100	5.7
- 차세대 게임콘텐츠 제작지원	2,005	7,605	11,015	3,410	44.8
- (게임 글로벌서비스 플랫폼 지원)*	(2,945)	(2,945)	3,745	(800)	(27.2)
○ 모바일 게임산업 육성	1,000 (3,000)	1,000 (4,050)	5,450	4,450 (1,400)	445 (34.6)
- 모바일게임센터 운영	1,000	1,000	1,650	650	65
- (모바일게임 글로벌 퍼블리싱)*	(2,000)	(3,050)	3,800	(750)	(24.6)
○ 건전 게임문화 조성	4,900	5,614	8,614	3,000	53.4
- 건전게임문화 활성화	2,550	2,550	4,790	2,240	87.8
- 기능성게임 활성화	2,350	3,064	3,824	760	24.8
○ 게임산업 경쟁력 강화	1,450 (2,696)	1,450 (2,696)	2,940	1,490 (244)	102.8 (9.1)
- 게임 국제교류 활성화	700	700	630	-70	-10.0
- 게임산업 발전기반 구축	750	750	750	0	0
- (게임 수출 활성화 지원)*	(1,246)	(1,246)	1,560	(314)	(25.2)
○ 이스포츠 활성화 지원	1,392	1,392	1,192	-200	-14.4
○ 지역기반 게임산업 육성	15,000	15,000	15,000	0	0.0
○ 첨단 융복합 게임콘텐츠 활성화 지원	4,200	7,480	12,150	4,670	62.4
○ 게임마이스터고 설립 준비 지원	2,000	2,000	0	-2,000	순감

주: 괄호는 수출기반 조성 사업에서 게임산업 육성 사업으로 이관되는 사업 반영
자료: 문화체육관광부

나. 게임산업 육성 사업예산 증가에 따른 사업계획의 충실성 강화 필요

최근 게임산업 육성 사업예산의 증가는 2016년 2월에 발표된 「게임산업 신시장 창출전략」에 따라 가상현실(VR), 증강현실(AR) 등 신기술과 결합한 첨단 융복합 및 차세대 게임콘텐츠를 제작하고 중동·인도 등 신흥시장을 포함한 해외시장에서의 수출을 확대하기 위한 것이다. 또한, 올해 7월 증강현실 기반 게임인 ‘포켓몬GO’가 폭발적인 반응과 함께 출시 일주일 만에 하루 평균 최소 160만 달러, 누적 1,404만 달러의 수익을 올린 것으로 추산되면서 급변하는 게임시장에 대응하고 미래 성장 동력인 게임산업을 육성하기 위한 정책적 지원 필요성이 사회적으로 강조되었기 때문인 것으로 보인다).

그러나 정책적 필요성을 이유로 사업예산을 단기간에 급격히 증가시키는 경우 이에 부응하는 사업계획이 충실히 마련되기 어렵고, 이에 따라 사업의 성과가 목표한 정책적 효과의 달성을 이루지 못하고 부실해질 가능성이 높다. 특히, 게임산업 육성 사업의 경우 2016년 추가경정예산과 2017년 정부안의 예산 규모가 “2015~2019년 게임산업진흥 중장기 계획”에서 추계한 연도별 소요예산을 이미 크게 넘어서고 있다는 점에서, 증가한 예산에 대한 중장기 계획의 보완과 성과관리 체계에 대한 검토가 필요한 시점이다.

[표 3] 2015~2019년 게임산업 진흥 중장기 계획에 따른 연도별 소요예산 추계
(단위: 억원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	계
차세대 게임 플랫폼 생태계 구축 지원	국고	0.5	3	3	3	3	12.5
차세대 게임 핵심기술에 대한 R&D 지원	국고	30	30	50	50	50	210
글로벌 신시장 전략적 진출 지원 확대	국고	80	90	90	100	100	460
“자율과 책임”의 규제 패러다임 변화	국고	-	-	-	-	-	-
현장 맞춤형 인력 양성 및 종사자 역량 강화, 청년 일자리 창출 및 창업 지원	국고	5	50	50	20	20	145
지역 특성화 사업을 통한 동반성장 생태계 조성	국고	70	100	100	120	150	540
게임에 대한 이해 증진을 통한 공감대 형성	국고	21.5	30	50	60	70	231.5
게임문화 인식제고 교육사업 확대	국고	17	20	30	30	30	127
게임인식 제고를 위한 홍보활동 강화	국고	7	8	8	10	10	43
참여공감형 게임문화 정착과 문화 다양성 가치 확산	국고	2.7	5	10	10	10	37.7
합계	국고	233.7	336	391	403	443	1,806.7

자료: 문화체육관광부, “창조적 게임강국 실현을 위한 게임산업진흥 중장기계획”(2014.12.)

1) 전해영 외, “포켓몬GO 열풍에서 발견되는 5가지 경제적 함의”, 현대경제연구원, 2016

2017년 한국콘텐츠진흥원 보조금 내역사업([표2] 참조)을 살펴보면, 차세대 게임콘텐츠 제작지원 사업과 첨단 융복합 게임콘텐츠 활성화 지원 사업 예산이 각각 34억1천만원(44.8%), 46억7천만원(62.4%)으로 크게 증가한 것으로 나타났다.

차세대 게임콘텐츠 제작지원 사업의 경우 2016년에는 총 47개 업체에 대하여 업체당 약 1억6,000만원을 지원할 계획으로 76억5백만원의 예산을 편성하였던 것과 비교하여 2017년에는 총 55개의 업체에 대해 업체당 2억원을 지원할 계획으로 110억1,500만원을 편성하였다. 즉, 증가한 예산액은 지원단가를 높이고 물량을 늘리는데 소요될 계획이다. 첨단 융복합 게임콘텐츠 활성화 지원 사업의 경우에도, 첨단 융복합 게임콘텐츠 마케팅 지원(5억원)과 첨단 융복합 게임콘텐츠 체험존 구축(40억)이 2017년 신규사업으로 포함된 것 외에, 기존 내역사업인 첨단 융복합 게임콘텐츠 제작지원 사업에서 2016년 추가경정예산 편성에 이어 상향된 지원 단가를 적용하고, 지원 업체 수를 증가시키면서 예산액이 늘어난 것으로 파악된다. 2016년 본예산에서는 5천만원~2억원을 지원단가로 총 18개 업체에 지원할 계획이었으나, 추경으로 20개 업체에 2억5백만원씩 지원할 예산이 추가되었고, 2017년에는 36개 업체에 2억5백만원씩 총 74억원을 지원할 계획이다.

이처럼 게임산업 육성 사업의 예산 증가의 상당액은 기존 제작지원 사업에서 지원 업체 수를 증가시키는데 사용될 계획인 것으로 파악된다. 열악한 중소기업체의 현황을 고려할 때, 제작비 지원은 안정적인 업체 운영에 도움이 될 것으로 보인다. 다만, 게임산업 육성을 위해서는 일회성의 단순 제작 지원에 앞서 기획과 제작, 유통으로 이어지는 일련의 순환 과정에 대한 시스템적 접근과 함께 중장기적 시각에서 규제 패러다임의 전환, 게임 핵심기술에 대한 R&D 지원, 게이미피케이션²⁾ 정책 도입 등 게임산업의 생태계 조성을 위한 기반을 구축하고 산업의 외연을 확장하며 다양성을 확보하는데 주력할 필요가 있다.

다. 게임산업 육성 사업 성과관리 강화 필요

게임산업 육성 사업의 성과관리 체계를 살펴보면, 중소기업업체 지원 수를 성과지표로 설정하였음을 확인할 수 있다. 이에 따르면, 게임산업 육성 사업은 2013년부터 2015년까지 매년 100%가 넘는 성과달성도를 보인 것으로 나타났다. 이와 같은

2) 게이미피케이션(Gamification)이란 게임 외적인 분야에서 문제해결, 지식전달, 행동 및 관심유도 혹은 마케팅을 위해 게임의 메커니즘과 사고방식을 접목시키는 것을 의미한다.

성과지표의 설정은 앞서 살펴본 바와 같이, 상당 비중의 예산이 제작 지원, 퍼블리싱 지원, 해외 공동관 참가 지원 등 중소기업체에 대한 배분적 성격을 가지고 있는데서 기인한 것으로 보인다. 그러나 중소기업업체 지원 수와 같은 성과지표는 예산 투입이 늘어나면 자연스럽게 목표를 달성하게 된다는 점에서 사업의 성과를 제대로 측정하는 것으로 보기 어렵다.

[표 4] 게임산업 육성 사업 성과관리체계 현황

(단위: 개, %)

성과지표	구분	2013	2014	2015	2016	2017
중소기업업체 지원 수*	목표	144	152	160	260	273
	실적	151	159	246	-	-
	달성도	104.9	104.6	153.8	-	-
연도	중소기업업체 지원 수*					
	지원사업(내역사업 기준)	실적	실적 내용			
'13	글로벌 게임산업 육성	105개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌게임허브센터 인큐베이팅 지원 41개 ○ 차세대 게임콘텐츠 제작 지원 49개 ○ 게임 글로벌서비스 플랫폼 지원(수출) 15개 			
	모바일 게임산업 육성	46개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모바일게임센터 인큐베이팅 지원 29개 ○ 모바일게임 글로벌 퍼블리싱 지원(수출) 17개 			
	총 계	151개				
'14	글로벌 게임산업 육성	91개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌게임허브센터 인큐베이팅 지원 39개 ○ 차세대 게임콘텐츠 제작 지원 37개 ○ 게임 글로벌서비스 플랫폼 지원(수출) 15개 			
	모바일 게임산업 육성	68개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모바일게임센터 인큐베이팅 지원 22개 ○ 모바일게임 글로벌 퍼블리싱 지원(수출) 26개 ○ 모바일게임 현지화 지원(수출) 20개 			
	총 계	159개				
'15	글로벌 게임산업 육성	73개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌게임허브센터 인큐베이팅 지원 39개 ○ 차세대 게임콘텐츠 제작 지원 22개 ○ 게임 글로벌서비스 플랫폼 지원 12개 			
	모바일 게임산업 육성	93개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모바일게임센터 인큐베이팅 지원 22개 ○ 모바일게임 글로벌 퍼블리싱 지원 31개 ○ 모바일게임 현지화 지원 40개 			
	지역기반 게임산업 육성	80개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대구경북권 지역게임업체 지원 35개 ○ 부산경남권 지역게임업체 지원 28개 ○ 전북권 지역게임업체 지원 17개 			
	총 계	246개				

자료: 문화체육관광부

따라서 향후에는 정부 지원을 받은 중소기업의 매출액 변화 및 고용창출 효과 등 최종 결과를 중심으로 성과지표를 구성할 필요가 있을 것으로 보인다. 문화체육관광부는 이에 대하여 매출액 등의 지표를 설정하는 경우 지원시기로부터 몇 년 후에 측정이 가능하다는 점에서 단년도 예산 성과관리체계에서는 이를 성과지표로 설정하기에는 어려움이 있다는 입장이다. 그러나 고용창출효과의 경우 보조금 교부에서부터 게임 제작인력의 신규채용 계획 등을 수립하여 점검하는 등 단년도로 측정이 가능할 것으로 보이고, R&D 사업의 경우에도 사업화 실적, 매출기여도 등을 3개년 평균값을 베이스로 설정하는 등의 방식으로 성과지표로 설정하여 성과를 관리하고 있음을 고려할 때 지원 업체의 매출액의 변화 등을 성과지표로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.



농림·수산·식품 분야

1. 한국농어촌공사 농지관리기금 운영실태 평가

가. 사업 현황

한국농어촌공사의 2017년 정부지원 예산안은 2조7,310억원이며, 전년도 2조8,150억원 대비 841억원(3.4%) 감소하였다. 2017년 주요 사업은 수리시설 유지관리, 농촌용수개발, 수리시설 개보수, 농지은행, 해외농업개발, 대단위농업개발, 새만금 내부개발사업 등으로 구성되어 있다.

재원별로 살펴보면, 일반회계에 1,967억원, 농어촌구조개선특별회계에 1조4,255억원, 농지관리기금에 1조609억원, 자유무역협정이행지원기금에 374억원이 편성되어 있다.

[표 1] 2017년도 한국농어촌공사 정부지원 예산안

(단위: 백만원, %)

재원	사업명	2016 (A)	2017 (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
일반 회계	수리시설 유지관리	163,000	154,700	-8,300	-5.1
	농업기반시설활용에너지	15,000	25,000	10,000	66.7
	국제농업협력사업	15,610	17,018	1,408	9.0
	소계	193,610	196,718	3,018	1.6
농어촌 구조 개선 특별 회계	농촌용수개발	403,325	362,570	-40,755	-10.1
	수리시설개보수	540,000	450,000	-90,000	-16.7
	배수개선	300,680	290,000	-10,680	-3.6
	대단위농업개발(농특회계)	102,581	84,200	-18,381	-17.9
	경영이양직접지불	57,339	54,025	-3,314	-5.8
	조건불리지역직접지불	39,511	47,176	7,665	19.4
	농촌개발시험연구	2,018	1,715	-303	-15.0
	농촌용수관리	37,030	36,253	-777	-2.1
	농지개량시설장기채상환	14,680	12,854	-1,826	-12.4
	농촌융복합활성화지원	10,246	8,734	-1,512	-14.8
	농촌공동체활성화지원	7,436	8,784	1,348	18.1
	농촌다원적자원활용	1,950	2,140	190	9.7
	국가지방관리방조제	45,000	37,000	-8,000	-17.8
	GAP생산기반 및 농경지안정성 조사	1,760	1,260	-500	-28.4
	대규모농업기반시설치수능력확대	30,242	28,400	-1,842	-6.1
	발작물추산지경비	500	-	-500	순감
	기후변화실태조사	-	400	400	순증
소계	1,594,298	1,425,511	-168,787	-10.6	

변재연 사업평가관(onokoro@assembly.go.kr, 788-4836)

농지 관리 기금	농지은행	626,308	700,600	74,792	11.9
	해외농업개발	15,198	15,198	-	-
	대단위농업개발(농지기금)	53,417	47,776	-5,641	-10.6
	새만금내부개발	230,800	229,800	-1,000	-0.4
	농지종합정보화	2,073	1,949	-124	-6.0
	농지관리기금관리비	1,569	1,619	50	3.2
	조성토지관리처분비	1,848	1,912	64	3.5
	농지은행인적역량강화교육	280	377	97	34.6
	농지은행사업관리비	58,229	61,714	3,485	6.0
소계	989,883	1,060,945	71,223	7.2	
FTA기금	과원규모화	37,395	37,395	-	-
합계		2,815,025	2,731,044	-84,142	-3.4

자료: 한국농어촌공사

나. 농지관리기금의 여유자금·내부지출 운용 과다 개선 필요

한국농어촌공사는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제35조2)에 따라 농지관리기금을 위탁관리하고 있다. 농지관리기금은 농지의 타용도 전용에 따라 부과되는 농지보전부담금을 주요 재원으로 하여 농지은행, 대단위농업개발, 새만금내부개발, 해외농업개발사업 등에 사용되고 있다.

[표 2] 2017년도 농림축산식품부 소관 기금 지출계획안

(단위: 억원, %)

	사업비	기금운영비	정부내부지출	여유자금운용	합계
농지관리기금	9,953	701	5,000	5,049	20,703
	(48.1)	(3.4)	(24.2)	(24.4)	(100.0)
농산물가격안정기금	24,162	496	-	4,192	28,850
	(83.8)	(1.7)	-	(14.5)	(100.0)
축산발전기금	10,724	34	-	936	11,660
	(92.0)	(0.3)	-	(8.0)	(100.0)
농업소득보전직불기금	9,777	80	-	465	10,322
	(94.7)	(0.8)	-	(4.5)	(100.0)
자유무역협정이행지원기금	6,296	41	-	637	6,974
	(90.3)	(0.6)	-	(10.1)	(100.0)

주: 1. 규모가 작거나 정부내부지출로만 구성된 농업재해보험기금과 양곡증권정리기금은 제외하였음

2. 괄호안은 해당 기금 합계에서 차지하는 비중임

자료: 한국농어촌공사

2) 제35조(기금의 운용·관리) ① 기금은 농림축산식품부장관이 운용·관리한다. ② 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 업무의 일부를 공사에 위탁할 수 있다.

2017년도 농지관리기금 지출 계획안을 내역별로 살펴보면, 총 2조703억원 중 사업비에 9,953억원(48.1%), 기금운영비에 701억원(3.4%), 정부내부지출에 5,000억원(24.2%), 여유자금운용에 5,049억원(24.4%)이 편성되어 있다.

농림축산식품부 소관 다른 기금의 지출계획안과 비교해보면, 농지관리기금의 사업비 비중은 48.1%로서 농산물가격안정기금의 83.8%, 축산발전기금의 92.0%, 농업소득보전직불기금의 94.7%, 자유무역협정이행지원기금의 90.3%에 이르는 사업비에 비해 매우 낮은 수준이다. 반면 여유자금 운용과 정부내부지출 등 사업비외 지출규모는 전체의 약 반을 차지한다.

또한 최근 3년간 농지관리기금의 내역별 비중을 연도별로 살펴보면, 사업비의 비중은 2015년 57.5%에서 2016년 52.3%, 2017년 48.1%로 낮아지고 있다. 반면 비사업비의 비중은 2015년 48.5%에서 2016년 47.7%, 2017년 51.9%로 지속적으로 증가하고 있다.

이와 같이 사업비의 비중이 낮아지고 있는 것에 대해 한국농어촌공사는 농지관리기금이 중기가능자산을 적정 수준보다 과다하게 보유하고 있어, 「예산안 및 기금운용계획 편성지침」에 따라 사업성대기자금을 제외한 일부자산을 공공자금관리기금에 예탁하여 향후 농업관련 대규모 사업지출 소요에 대비하고 있다고 설명하고 있다.

[표 3] 농지관리기금 내역별 예산 추이

(단위: 억원, %)

	2015	2016	2017
사업비	9,548 (57.5)	9,278 (52.3)	9,953 (48.1)
비사업비	8,046 (48.5)	8,462 (47.7)	10,750 (51.9)
- 기금운영비	626	665	701
- 정부내부지출	2,500	3,616	5,000
- 여유자금운용	3,920	4,181	5,049
합계	16,594 (100.0)	17,740 (100.0)	20,703 (100.0)

주: 1. 정부내부지출은 기금간거래, 특별회계전출금 및 공자기금 예탁 등임

2. 2015년은 결산기준이고, 2016년과 2017년은 예산기준임

자료: 한국농어촌공사

일반적으로 기금은 「국가재정법」상 세입세출예산 외로 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로서 설치하며, 특정 수입과 지출의 연계가 강하다는 점에서 예산과 차별화되는 특성을 지닌다.³⁾ 앞서 살펴본 바와 같이, 농지관리기금은 농지의 타용도 전용에 따라 부과되는 농지보전 부담금을 주요 재원으로 하여 농업의 경쟁력 강화 및 우량농지의 보전을 위한 사업을 추진하도록 되어있다.

기금은 정해진 용도에 사용하기 위해 자금을 조달하는 것이므로 기금의 여유 자금이 있을 때 해당 자금을 다른 용도의 정부지출에 충당하는 것은 원칙에 맞지 않는다.⁴⁾ 따라서 농지관리기금에서 발생한 여유자금을 농어촌구조개선특별회계나 다른 기금으로 출연하는 것은 결과적으로 다른 용도에 지출하는 것이 되므로 기금의 본래 취지에 맞지 않는다.

또한, 농지관리기금의 소관 부처인 농림축산식품부의 정부 총지출에서 차지하는 예산비중이 2009년 4.6%에서 2013년 4.0%, 2017년 3.6%로 지속적으로 낮아지고 있다는 점을 고려할 때, 농지보전부담금을 주요 재원으로 하는 농지관리기금이 농업 관련 사업비의 다른 용도로 과다하게 활용되는 것은 바람직하지 않으며 개선이 필요할 것으로 보인다.

[표 4] 농림축산식품부 예산 추이

(단위: 조원, 억원, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
정부 총지출(A)	2,845	2,928	3,091	3,254	3,420	3,558	3,754	3,864	4,007	4.0
농식품부 예산(B)	129,888	129,887	131,929	136,779	135,268	136,371	140,431	143,681	144,200	3.3
비중(B/A)	4.6	4.4	4.3	4.3	4.0	3.8	3.7	3.7	3.6	-

자료: 농림축산식품부

3) 신해룡, 「예산정책론」, 2005, 세명서관

4) 박기영, 「한국재정」, 2014, 법우사

다. 농지관리기금 사업의 성과관리 강화 필요

한국농어촌공사는 농지규모화, 새만금내부개발, 해외농업개발, 대단위농업개발 등 농지관리기금을 재원으로 하는 재정사업의 대부분을 보조사업자로서 수행하고 있다. 이들 주요 사업의 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 1990년부터 시행하고 있는 농지규모화 사업은 농지의 매매와 장기임대차, 교환·분합을 통한 규모화·전문화된 쌀전업농을 육성하여 농가소득을 향상시키기 위한 사업이다. 농림축산식품부와 한국농어촌공사는 2004년 「농업·농촌종합대책」을 수립하면서 쌀 개방으로 쌀값이 하락하더라도 경쟁할 수 있는 6ha 수준의 쌀전업농⁵⁾ 7만호를 2013년까지 육성하여 전체 쌀 생산량의 50%를 담당하는 목표를 설정하였다. 재배면적 5ha이상의 농가호수는 2005년 1만8천호에서 2015년 2만3천호까지 지속적으로 증가하였지만, 당초 계획한 6.0ha 수준의 쌀전업농가수 7만호에는 미치지 못하였다.⁶⁾

[표 5] 논벼 재배면적별 농가호수 추이

(단위: 천호, %)

	1.0ha 미만	1.0~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0~ 5.0ha	5.0~ 7.0ha	7.0~ 10ha	10ha 이상	3.0ha 이상	5.0ha 이상
1990	1,120 (74.2)	317 (21.0)	53 (3.5)	18 (1.2)	-	-	-	18 (1.2)	- (0.0)
1995	875 (73.0)	241 (20.1)	56 (4.7)	26 (2.2)	-	-	-	34 (2.8)	8 (0.7)
2000	785 (72.9)	202 (18.8)	50 (4.6)	29 (2.7)	7 (0.6)	3 (0.3)	1 (0.1)	41 (3.8)	12 (1.1)
2005	682 (72.7)	162 (17.3)	43 (4.6)	33 (3.5)	10 (1.1)	5 (0.5)	3 (0.3)	51 (5.4)	18 (1.9)
2010	575 (73.3)	122 (15.6)	36 (4.6)	29 (3.7)	10 (1.3)	6 (0.8)	5 (0.6)	50 (6.4)	21 (2.7)
2015	468 (64.2)	91 (12.5)	28 (3.8)	26 (7.4)	10 (1.4)	7 (1.0)	6 (0.8)	49 (6.7)	23 (3.2)

주: 2015년의 경우 논벼 수확면적별 농가호수임
자료: 통계청

- 5) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제2조에 따라 농업발전에 중추적이고 선도적인 역할을 할 수 있는 농업인으로서 벼를 주 작목으로 하는 6ha이상의 농지와 농업노동력 1인을 보유한 농업인을 의미한다.
- 6) 한국농어촌공사는 6ha 수준의 쌀전업농 7만호 중에는 2ha, 3ha, 5ha, 10ha, 20ha 등 다양한 농가가 존재하고 이 농가들의 호당 평균 규모가 6ha라는 의미를 내포하고 있으며, 2013년도 전체 벼 재배면적 833천ha 중에서 쌀전업농 경영면적이 416천ha로 전체 벼 재배면적의 50%를 담당한다는 목표를 일부 달성하였다고 설명하고 있다.

그리고 농지규모화 사업의 목표는 호당 평균면적 6ha 수준의 전업농을 육성하는 데 있으므로, 사업대상은 주로 6ha 미만의 소규모 농지를 보유한 영세농 위주로 예산을 지원하는 것이 바람직하다. 그러나 농지규모화 중 대표적 사업인 농지매매 사업에서 경영규모별 지원현황을 살펴보면, 이미 목표를 달성한 6ha 이상의 전업농에게 지원되는 비율(인원 기준)이 2011년 7.9%에서 2013년 25.6%, 2015년 28.9%로 지속적으로 높아지고 있어, 사업목적과 지원대상 간 괴리가 발생하고 있다.

[표 6] 농지매매사업의 지원전 경영규모별 지원현황

(단위: 천호, %)

	합계		2ha미만		2~3ha		3~4ha		4~5ha		5~6ha		6ha이상	
	명	ha	명	ha	명	ha	명	ha	명	ha	명	ha	명	ha
2011	3,263 (100.0)	2,631 (100.0)	1,046 (32.1)	830 (31.6)	890 (27.3)	705 (26.8)	566 (17.4)	438 (16.7)	324 (9.9)	271 (10.3)	178 (5.5)	147 (5.6)	259 (7.9)	239 (11.0)
2012	2,993 (100.0)	2,484 (100.0)	1,122 (37.5)	954 (38.4)	775 (25.9)	607 (24.4)	453 (15.1)	387 (15.6)	268 (9.0)	219 (8.8)	162 (5.4)	121 (4.9)	213 (7.1)	198 (8.0)
2013	2,769 (100.0)	2,219 (100.0)	582 (21.0)	510 (23.0)	482 (17.4)	356 (16.0)	432 (15.6)	323 (14.6)	333 (12.0)	257 (11.6)	232 (8.4)	192 (8.7)	708 (25.6)	580 (26.1)
2014	2,485 (100.0)	2,183 (100.0)	385 (15.5)	353 (16.2)	373 (15.0)	339 (15.5)	365 (14.7)	318 (14.6)	304 (12.2)	224 (10.3)	252 (10.1)	238 (10.9)	806 (32.4)	712 (32.6)
2015	2,714 (100.0)	2,362 (100.0)	502 (18.5)	483 (20.5)	436 (16.1)	365 (15.5)	413 (15.2)	335 (14.2)	351 (12.9)	297 (12.6)	225 (8.3)	185 (7.8)	787 (28.9)	698 (29.6)

주: 괄호 안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임

자료: 한국농어촌공사

두 번째로, 새만금 개발사업은 한국농어촌공사가 새만금 방조제 축조(외부개발)에 이어 내부용지를 복합곡물·원예단지·침단농업단지 등 대체농지 조성을 통해 농업의 경쟁력을 제고하기 위한 사업이다.⁷⁾ 또한, 한국농어촌공사는 새만금산업단지 사업시행자로 선정되어 자체 재원 등을 활용하여 사업단지 조성 및 투자유치, 분양 등의 업무를 수행하고 있다.

새만금 개발사업은 1991년 시작되어 당초 100% 농수산업 중심으로 개발하여 농업·식량생산기지를 조성하는 데 목적을 두었다. 그러나 2007년에는 농업 중심에 산업·관광·환경기능을 일부 포함하는 복합개발 구상안이 발표되어, 농업용지와 비농업용지의 비중이 72:28로 조정되었다. 그리고 2008년에는 동북아경제중심도시 개발구상안이 발표되어,

7) 2010년에 외부개발사업인 새만금 방조제(33.9km)를 완공하였고 이어서 내부개발사업을 추진하고 있다.

농업용지와 비농업용지의 비중은 30:70으로 재조정되었다. 이어 발표된 새만금종합계획(마스터플랜, 2011)에서는 국제업무·산업·관광·생태 부문이 어우러진 명품복합도시를 건설하는 것으로 바뀌었으며, 농업용지와 비농업용지의 비중은 30:70으로 유지되었다.

[표 7] 새만금개발 사업목적 변천

(단위: %)

	주요 내용	농업 : 비농업 비중	
		농업	비농업
초기개발구상안 (1991)	- 100% 농수산업 중심개발 - 농업·식량생산기지 조성	100	0
복합개발구상 (2007.4)	- 농업 중심에 산업관광환경기능 포함	72	28
동북아경제중심도시 개발구상(2008.10)	- 다기능 융복합기지 조성	30	70
새만금종합개발계획 (마스터플랜) (2010.1)	- 명품복합도시 개발구상 - 새로운 문명을 여는 도시, 동북아 경제중심지 조성	30	70
새만금기본계획 (마스터플랜 보완) (2014.9.)	- 투자활성화 및 개발수요 맞춤형 열린 계획으로 변경·보완 - 농업용지 복합활용방안 강화	30	70

주: 농업, 비농업 비중의 기준은 면적임

자료: 농림축산식품부

한편, 한국농어촌공사가 자체사업으로 추진하고 있는 새만금산업단지의 투자유치 실적을 살펴보면, 2014년 10월 조사당시에는 80개 기업 13조7,909억원의 계약·MOU를 체결하였으나, 2016년 9월 현재에는 57개 기업 5조5,271억원으로 감소되었다.

[표 8] 새만금산업단지 투자유치 실적 비교

(단위: 개사, 억원)

		2014년 10월 (A)	2016년 9월 (B)	증감 (B-A)
기업수	계약기업	3	5	2
	MOU체결기업	77	52	-25
	소계	80	57	-23
투자규모	계약기업	35,000	36,238	1,238
	MOU체결기업	102,909	19,033	-83,876
	소계	137,909	55,271	-82,638

자료: 한국농어촌공사

이와 같이, 새만금개발사업의 경우 세계 식량환경의 변화, 중국의 세계 경제강국 부상 등 국내외 여건 변화에 따라 사업목적이 조정된 것은 불가항력적인 측면이 있다. 그러나 동 사업의 재원인 농지관리기금이 농지전용부담금으로 농업의 경쟁력 강화에 사용되어야 한다는 농지관리기금의 설치원칙을 감안하였을 때, 농업분야에 활용이 줄어들고 비농업 분야에 직·간접적인 수혜가 증가한다는 점은 원칙적으로 바람직하지 못하다. 또한 새만금산업단지 투자유치 실적이 저하된 점을 감안할 때, 한국농어촌공사의 새만금 관련사업의 성과가 충분하다고 보기 힘든 측면이 있다.

세 번째로, 해외농업개발사업(농식품산업 해외진출지원)은 우리 농산업의 외연 확장 및 비상시 안정적인 해외곡물 공급선 확보를 위해 해외농업개발 진출 기업을 지원하는 사업이다. 농림축산식품부와 한국농어촌공사는 「식량자급률 목표치 재설정 및 자급률 제고방안(2011.7)」과 「국제곡물 수급동향과 대응방안(2012.8)」, 「농업농촌 및 식품산업 발전계획(2013.10)」을 잇달아 발표하면서, 2030년까지 곡물자급률은 32%, 곡물자주율을 65%까지 제고할 계획이다.⁸⁾ 동 대책들의 초점은 해외에서 안정적으로 조달할 수 있는 능력을 향상시킨다는 것이며, 이를 위해 해외농업개발 사업을 2009년부터 시행하여 2015년까지 491만톤, 2020년까지 643만톤의 곡물을 확보한다는 계획이다.

현재까지 해외농업개발사업을 통한 생산·확보량을 살펴보면, 2009년 2만 4,699톤에서 2015년 28만4,384톤으로 일부 증가하였으나, 2015년 491만톤 목표의 5.8% 수준으로 미미한 실정이다. 그리고 이들 생산·확보량 대비 국내 도입량의 비중은 2010년 0.39%에서 2015년 3.54%로 미미한 규모이며, 2015년 국내 곡물 수입량 대비 이들 해외곡물사업 도입량의 비중은 0.06%에 그치고 있어 성과가 미미한 실정이다.

8) 곡물자급률=(국내생산량/국내소비량)*100, 곡물자주율=(국내생산량+해외생산·확보량)*100

[표 9] 해외곡물 확보 및 국내도입 추이

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
진출 업체수(수)	33	70	85	106	125	149	163
현지 생산·확보량(톤) (A)	24,699	107,721	170,729	218,168	284,220	195,235	284,384
국내 도입량(톤) (B)	0	424	796	10,539	9,950	7,020	10,077
비중(B/A) (%)	0.00	0.39	0.47	4.83	3.50	3.60	3.54
우리나라 곡물 수입량(천톤) (C)	12,905	14,806	14,448	14,845	15,126	15,876	15,579
기여도(%) (B/C)	0.00	0.00	0.01	0.07	0.06	0.04	0.06

주: 1. 해외농업개발의 경우, 진출업체수, 재배면적, 현지 생산·확보량은 당해연도까지의 누적 규모이고, 국내도입량 및 곡물 수입량은 단년도 규모임

2. 우리나라 곡물 수입량은 양곡연도 기준임

자료: 한국농어촌공사

네 번째로, 대단위 농업개발사업은 방조제를 축조하여 간척농지의 용수개발, 경지정리, 배수개선 등 농업생산기반을 종합 정비하여 우량농지를 확보하기 위한 사업이다. 동 사업은 영산강 Ⅲ-1, Ⅲ-2, 화옹, 시화 등 4개 지구로 구성되어 있다.⁹⁾

대단위 농업개발사업은 목표량 대비 실적이 낮으며, 사업계획을 수차례 변경하는 등 사업진행상 문제가 있다. 정부는 「농업·농촌 종합대책」을 수립하면서 2013년에 55,000ha 간척농지 정비 목표를 수립하였으나, 2014년까지 실적은 14,907ha로서 성과달성률은 27.1%에 불과하다.

그리고 4개 지구 모두 24~43회 계획이 변경되고 당초 계획대비 사업기간이 14~21년 연장되었으며, 총사업비도 당초 계획대비 0.9~5.2배 증가되었다. 사업당 평균적으로 보면 30.5회 계획변경되어 사업기간은 18년 연장되었고 총사업비는 3,198억원 증가된 것으로 나타났다.

9) 대단위 농업개발사업에서 육지부의 기존농지를 개발하는 지구(금강Ⅱ, 홍보, 영산강Ⅳ, 서산A)의 사업비는 농특회계에서 지원하고, 육지부의 간척농지와 기존농지를 개발하는 지구(영산강Ⅲ-1, Ⅲ-2, 화옹, 시화)는 농지관리기금으로 지원하고 있다.

[표 10] 대단위 농업개발사업 사업기간 및 총사업비 변경 현황

(단위: 회, 년, 백만원, 배)

	개시 연도	계획 변경 회수	사업종료연도			총사업비			
			당초 (A)	현행 (B)	B-A	당 초 (C)	현 행 (D)	D-C	D/C
영산강Ⅲ-1지구	1995	26	2003	2023	21	328,000	582,465	254,465	1.8
영산강Ⅲ-2지구	1997	29	2004	2018	14	176,892	428,864	251,972	2.4
화옹지구	1991	43	2001	2022	21	187,530	967,053	779,523	5.2
시화지구	1998	24	2002	2018	16	444,117	437,156	-6,961	0.9
합 계		122			72	1,136,539	2,415,538	1,278,999	2.1
평 균		30.5			18			319,750	

자료: 한국농어촌공사

한국농어촌공사는 총사업비 증가사유에 대해 물가상승 및 현지여건 변동으로 인한 것이고, 사업기간 증가사유에 대해 물가상승으로 인한 총사업비 증가로 인한 것이라고 설명하고 있다. 이와 같이 총사업비 증가 등 대규모 사업의 변동사유 발생시 그동안 정부의 대처는 소요예산을 추가로 확보하기 보다는 사업기간을 연장하는 방법으로 대응하여 왔다. 이로 인해 사업기간 연장은 설계변경, 물가상승, 지가상승으로 인한 보상비 증가 등으로 이어져, 또 다시 총사업비를 변경해야 하는 악순환의 요인으로 작용하고 있어 예산의 효율적 집행을 저해하고 있는 것으로 보인다.

앞서 살펴본 바와 같이, 농지관리기금 사업비의 비중이 점차 줄어들고 여유자금과 내부지출 등의 용도로 사용되는 비중이 증가되고 있는 가운데, 농지규모화·새만금개발·해외농업개발·대단위 농업개발사업 등 농지관리기금을 재원으로 하는 주요 사업의 성과가 전반적으로 양호하지 못하다.

따라서 기금의 주요사업 시행자인 한국농어촌공사는 농지관리기금의 경제적 운용만이 아니라 기금의 설치목적 및 공익목적에 감안하여 농업의 경쟁력 강화를 위해 실효성 있는 사업을 발굴하고 기존사업의 성과관리를 강화할 필요가 있다. 그러나 재원이 풍족하다고 해서 기금의 설치목적과 직접 연계되지 않는 사업을 수행하는 것은 기금제도의 취지에 맞지 않는 점을 고려하여, 농지관리기금의 수입·지출 전반에 관한 중장기적인 발전계획을 수립하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

2. 한국농수산물유통공사 유통·수출사업 평가

가. 사업 현황

한국농수산물유통공사의 2017년 정부지원 예산안은 2조904억원이며, 전년도 2조 684억원 대비 220억원(1.1%) 증가하였다. 2017년 주요 사업은 TRQ쌀 도입, 수출인프라 강화, 농식품 수출시장다변화, 농식품원료구매 및 시설현대화 사업 등으로 구성되어 있다.

재원별로 살펴보면, 농산물가격안정기금에서 가장 많은 1조5,114억원이, 양곡관리특별회계에서 4,056억원, 농어촌구조개선특별회계에서 905억원, 수산발전기금에서 829억원이 조달될 계획이다.

[표 1] 2017년도 한국농수산물유통공사 정부지원 예산안

(단위: 백만원, %)

재원	사업명	2016 (A)	2017 (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
양곡관리특별회계	TRQ쌀도입	325,257	385,009	59,752	18.4
	정부양곡매입	61,486	20,616	-40,870	-66.5
	소계	386,743	405,625	18,882	4.9
농어촌구조개선특별회계	수출인프라강화	36,655	43,758	7,103	19.4
	대중국수출전략품목육성	3,400	4,400	1,000	29.4
	할랄식품시장수출확대	2,000	-	-2,000	순감
	임산물해외시장개척	2,540	2,540	-	-
	수산물해외시장개척	3,918	4,671	753	19.2
	농식품수출시장 다변화	-	9,170	9,170	순증
	농산물공동출하확대	16,200	14,580	-1,620	-10.0
	중소식품기업 경쟁력 강화	8,355	7,708	-647	-7.7
	식품소비 및 산업인프라 강화	2,167	3,008	841	38.8
	유기식품인증지원	380	380	-	-
	푸드서비스 선진화	-	300	300	순증
소계	75,615	90,515	14,900	19.7	
수산발전기금	우수수산물지원	90,400	80,400	-10,000	-11.1
	수산물도매시장	2,460	2,500	40	1.6
	소계	92,860	82,900	-9,960	-10.7
농산물가격안정기금	신선농산물수출업체지원	340,286	-	-340,286	순감
	가공식품수출업체지원	185,783	-	-185,783	순감
	농식품원료구매 및 시설현대화	-	480,500	480,500	순증
	농식품글로벌경쟁력 강화	-	72,022	72,022	순증

변재연 사업평가관(onokoro@assembly.go.kr, 788-4836)

재원	사업명	2016 (A)	2017 (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
	정부비축사업	559,426	633,568	74,142	13.3
	비축기지광역화	99,201	16,481	-82,720	-83.4
	도매유통활성화	91,980	71,021	-20,959	-22.8
	산지유통종합자금	52,000	45,112	-6,888	-13.2
	친환경농산물직거래지원	1,440	1,440	-	-
	농산물직거래	53,677	52,602	-1,075	-2.0
	농식품유통교육훈련	2,359	2,359	-	-
	전통발효식품육성	7,820	7,622	-198	-2.5
	식품외식종합자금	110,400	120,280	9,880	8.9
	학교급식지원센터지원	8,800	8,360	-440	-5.0
	소계	1,513,172	1,511,367	-1,805	-0.1
합계		2,068,390	2,090,407	22,017	1.1

자료: 한국농수산물유통공사

나. 농산물 유통구조 개선을 위한 투자 및 성과 제고 노력 필요

한국농수산물유통공사는 「한국농수산물유통공사법」에 따라 설립되어 같은 법 제10조에 의거하여 농수산물의 유통조성, 수급안정, 수출진흥 및 식품산업 육성에 관한 사업을 시행하고 있다. 최근의 기관 운영계획 및 업무계획 등을 살펴보면, 유통조성 부문에 역점을 두고, 수급안정·수출진흥·식품산업육성 등 기타 고유목적 사업을 추진한다는 계획이다.

[표 2] 한국농수산물유통공사의 설립목적과 주요 사업

		주요 내용
「한국 농수산 식품 유통 공사법」	제1조 (목적)	한국농수산물유통공사를 설립하여 농·임·축·수산물의 가격안정 및 유통개선사업을 통하여 수급을 안정시키고, 식품산업을 육성하여 농어업인의 소득 증진과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지
	제10조 (사업)	<ul style="list-style-type: none"> • 농·임·축·수산물 유통산업에 관한 건설 및 운영 • 농수산물 유통산업 및 식품산업에 대한 투자와 자금의 대여 및 알선 • 농수산물과 그 가공제품 및 식품의 시장개척과 수출입 및 알선 • 농수산물과 그 가공제품 및 식품의 소비에 관한 조사연구, 정보제공, 판매촉진 및 홍보와 품질에 관한 사업 • 농수산물 유통산업 및 식품산업에 관한 조사·연구·교육 및 컨설팅 • 농수산물 및 식품의 전자거래에 관한 사업 • 식문화 보급 및 식품산업 육성·진흥에 관한 사업 • 수급조절 및 가격안정을 위한 농수산물의 수매·비축 및 판매 • 남북 농어업협력과 국외 식량자원 확보에 관한 사업 등
최근 운영계획 및 업무계획		<ul style="list-style-type: none"> • 유통조성 부문에 역점을 두고, 수급안정·수출진흥·식품산업육성 등 기타 고유목적사업을 추진

자료: 한국농수산물유통공사

그리고 한국농수산물유통공사는 「공공기관 기능조정 추진방안(2015.5)」에 따라, 비핵심기능을 축소하고 농산물 유통효율화 기능을 강화한다는 목표 하에 공공기관 기능조정을 추진하고 있다. aT센터 전시장운영, 곡물조달시스템, 교육·홍보 등 비핵심기능을 축소하고, 농협과 제한적 경쟁체제를 구축할 수 있도록 계약재배 등 유통공사의 농산물 유통과 수급안정 기능을 강화한다는 계획이다.

[표 3] 한국농수산물유통공사 공공기관 기능조정 계획

	주요 내용
기능조정 방향	전시장 운영, 곡물조달시스템, 교육·홍보 등 비핵심기능을 축소하고 농산물 수급안정·유통효율화 기능을 강화
축소분야	<ul style="list-style-type: none"> • aT센터 전시장 운영을 민간에 위탁하여 농식품 관련 전시화 활성화 및 수출 확대 추진 • 곡물조달시스템은 예타 결과에 따라 사업 조정 • 비핵심 교육·홍보 기능 축소, 유통·마케팅 교육 전문화 * 일반 농가교육, 한식세계화 교육, 바른 식생활 홍보 등은 타기관으로 이관하고, 유통·마케팅 종사자 교육은 유통공사 수행
확대분야	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 유통효율화 <ul style="list-style-type: none"> - 계약재배 등 유통공사의 농산물 유통·수급안정 기능 강화 * (유통효율화) 산지 APC 지원강화, 성과부진 도매시장 위탁운영 확대 등 * (수급안정) 계약재배 시범 운용(일정품목), 농협과 제한적 경쟁체제 구축

자료: 한국농수산물유통공사

한국농수산물유통공사의 예산을 부문별로 살펴보면, 2017년도를 기준으로 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것은 수급안정 부문(1조557억원)으로 전체의 50.5%를 차지하고 있고, 이어서 수출진흥(6,975억원, 33.4%), 유통조성(1,896억원, 9.1%), 식품산업육성(1,476억원, 7.1%)의 순이다.

연도별로 추이를 살펴보면, 유통조성 부문은 2013년 3,107억원(전체 대비 15.7%)에서 2017년 1,896억원(9.1%)로 규모 및 비중이 계속 감소하고, 수급안정 부문은 같은 기간 중 9,798억원~1조557억원이 편성되어 매년 약 50%의 비중을 유지하는 것으로 나타났다. 수출진흥 부문은 2013년 5,091억원(25.8%)에서 2017년 6,975억원(33.4%)으로 계속 증가하고 있으며, 식품산업육성 부문은 2013년 1,740억원(8.8%)에서 2017년 1,476억원(7.1%)으로 감소 추세에 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 관련 법 등에서 기관의 고유목적사업 중 유통조성 부문에 사업 우선순위가 두어져있고, 공공기관 기능조정 계획에 따라 농협과 제한적 경쟁체제를 구축할 수 있도록 유통조성 부문에 역량이 집중되어야 함에도 불구하고, 최근 5년간 유통조성 부문의 예산 규모와 비중이 지속적으로 감소되고 있는 점에서 한국농수산물유통공사의 유통조성 부문 투자 노력이 미흡한 것으로 보인다.

[표 4] 한국농수산물유통공사 부문별 예산 추이

(단위: 억원, %)

	2013 예산	2014 예산	2015 예산	2016 예산	2017 예산안
유통조성	3,107 (15.7)	2,296 (11.4)	2,455 (11.8)	2,205 (10.7)	1,896 (9.1)
수급안정	9,798 (49.7)	10,172 (50.6)	10,239 (49.1)	10,454 (50.5)	10,557 (50.5)
수출진흥	5,091 (25.8)	5,943 (29.6)	6,712 (32.2)	6,660 (32.2)	6,975 (33.4)
식품산업육성	1,740 (8.8)	1,700 (8.5)	1,441 (6.9)	1,367 (6.6)	1,476 (7.1)
합계	19,736 (100.0)	20,111 (100.0)	20,847 (100.0)	20,686 (100.0)	20,904 (100.0)

자료: 한국농수산물유통공사

농림축산식품부는 관행 유통경로에 비해 유통비용이 적게 드는 직매장, 꾸러미, 직거래장터, 기타 직거래, 사이버쇼핑, 친환경전문점, 생협, aT사이버거래소, 농협직접도매사업, 협동조합형 축산물패키 등 신유통경로¹⁾ 확산을 역점적으로 추진하고 있다. 한국농수산물유통공사에서도 직매장, 직거래장터 지원사업, aT사이버거래소를 통해 신유통경로에 참여하고 있다.

1) 신유통경로란, 도매시장 등의 관행유통경로가 아닌 로컬푸드 직매장, 꾸러미, 직거래장터, 사이버쇼핑 등의 대안 유통경로를 의미한다. 신유통경로 중 ‘직매장’은 농산물을 생산자와 소비자가 직접거래 또는 위탁판매 또는 중간판매업자가 직접 구매하여 소비자에게 직접 판매하는 형태의 농산물 매장을 말하며, ‘꾸러미’는 생산자 또는 생산자단체가 직접 생산한 농산물 모음(꾸러미)을 회원소비자에게 정기적으로 배송하는 형태의 직거래를 말한다. ‘직거래장터’는 정기 또는 비정기로 일정 부지에 임시판매장을 설치하여 농가가 직접 자신의 농산물을 판매하는 형태의 직거래 매장을 말하며, ‘사이버쇼핑’은 통계청의 온라인 농산물 거래를 말한다. ‘생협’은 아이쿱·한살림 등 생협을 말하며, ‘aT 사이버거래소’는 aT에서 운영하는 농산물 사이버거래 사이트로 B2B·B2C·학교급식전자조달시스템 운영을 말한다. ‘농협직접도매사업’은 농협을 통해 산지에서 소비지까지 계통을 따라 출하되는 농산물 판매를 말하며, ‘협동조합형 축산물패키’는 농협을 통해 생산부터 직판까지 패키지로 운영되는 축산물 유통형태를 말한다.

최근 3년간 신유통경로 거래액 추이를 살펴보면, 2013년 5조790억원에서 2014년 6조3,725억원, 2015년 7조4,050억원으로 증가하였으며, 전체 농축산물 생산액에서 차지하는 비중도 2013년 11.7%에서, 2014년 14.4%, 2015년 16.3%로 지속적으로 증가하고 있다.

이 중에서 한국농수산물유통공사가 참여하는 직매장·직거래장터·aT 사이버거래소의 거래액은 2013년 1조4,660억원에서 2014년 2조727억원, 2015년 2조1,503억원으로 증가하고는 있으나, 전체 신유통경로 거래액에서 차지하는 비중은 2013년 28.9%에서, 2014년 32.5%, 2015년 29.0%로 정체 상태에 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 공공기관 기능조정 계획에 따라 농협과 제한적 경쟁체제를 구축할 수 있도록 한국농수산물유통공사는 국내 농산물 유통 기능을 강화시켜야 함에도 불구하고, 유통조성 부문의 투자액은 2013년 3,107억원(전체 대비 15.7%)에서 2017년 1,896억원(9.1%)으로 규모 및 비중이 계속 감소하고 있고, 공사의 신유통경로 거래액 비중이 30% 수준에서 정체되고 있어 투자확대와 성과 제고를 위한 노력이 필요한 것으로 보인다.

[표 5] 신유통경로 거래액 추이

(단위: 억원, %)

		2013	2014	2015
aT	직매장	694	1,704	2,095
	직거래장터	1,619	1,872	1,787
	aT 사이버거래소	12,347	17,151	17,621
	소계(A)	14,660 (28.9)	20,727 (32.5)	21,503 (29.0)
기 타 주 체	꾸러미	193	319	169
	기타 직거래(체험농장 등)	288	295	355
	사이버 쇼핑	9,546	9,699	12,347
	친환경전문점	1,031	1,237	1,621
	생협	2,991	3,066	5,490
	농협 직접도매사업	10,047	10,074	11,796
	협동조합형 축산물 패커	12,034	18,308	20,769
	소계(B)	36,130 (71.1)	42,998 (67.5)	52,547 (71.0)
신유통경로 거래액 합계(C=A+B)		50,790	63,725	74,050
전체 농축산물 생산액(D)		432,442	443,648	455,095
신유통경로 비중(D/C)		11.7	14.4	16.3

주: 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임
자료: 농림축산식품부

한국농수산물유통공사의 수익구조 추이를 살펴보면, 총수익 중 정부위탁사업 수익의 비중은 2011년 84.2%에서 2013년 92.8%, 2015년 88%로 매년 약 90%를 유지하고 있으며, 자체사업의 비중은 10% 수준인 것을 나타냈다. 한국농수산물유통공사가 위탁집행형 준정부기관이라 하더라도 매년 총수익의 90%정도를 정부위탁 사업에 의존하고 있어, 유통구조 개선·수출진흥 등 주요 사업을 시행하고 관련 의 제를 실행하는 데 있어서 농림축산식품부의 통제로부터 자유롭지 못한 상황이다.

[표 6] 한국농수산물유통공사 수익구조 추이

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
총수익	2,173 (100.0)	2,349 (100.0)	2,884 (100.0)	2,996 (100.0)	3,161 (100.0)
- 정부위탁사업	1,830 (84.2)	2,106 (89.7)	2,676 (92.8)	2,784 (92.9)	2,783 (88.0)
- 자체사업	314 (14.5)	243 (10.3)	208 (7.2)	212 (7.1)	366 (11.6)
- 화훼공판	136	104	101	104	108
- aT센터	130	139	107	108	258

주: 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중
 자료: 한국농수산물유통공사

한편, 한국농수산물유통공사는 정부의 공공기관 이전정책에 따라 2014년 9월에 광주전남혁신도시로 이전하였고, 종전부동산이 매각되지 않아 자체 보유자금으로 이전비용 527억원을 충당하였다. 「공공기관 지방이전계획」에 따라 매각하도록 되어있는 종전부동산의 감정액은 2016년 현재 704억원으로 2014년 618억원 대비 86억원 증가하였다.

[표 7] 한국농수산물유통공사 종전부동산 감정액 추이

(단위: 억원)

	2014(A)	2016(B)	B-A
한국농수산물유통공사 종전부동산 감정액	618	704	86

자료: 한국농수산물유통공사

한국농수산물식품공사는 이러한 종전부동산 매각금액 등 자체재원을 바탕으로 공익성과 수익성을 충족시킬 수 있는 기관 고유목적사업을 발굴·시행하여 정부재정 의존적인 수익구조에서 탈피하고, 현재 성과가 미비한 농산물 유통구조개선 정책을 선도적으로 유도할 수 있도록 적극적인 투자와 참여 노력을 할 필요가 있다.

다. 수출진흥 사업의 성과 향상을 위한 정책개선 필요

한국농수산물식품유통공사는 농산물가격안정기금을 주요 재원으로 하여 수출업체 운영자금 융자지원, 수출선도조직 육성, 수출협의회 구성·육성, 해외수출 네트워크 구축 사업 등 우리나라 수출진흥 전반에 걸친 사업을 수행하고 있다. 농림축산식품부와 한국농수산물식품유통공사는 2008년 「식품산업 종합대책」을 마련하고, 2012년까지 농식품 수출 80억불 달성을 성과 지표로 설정하고 관련사업을 추진하였다.

[표 8] 한국농수산물식품유통공사의 수출진흥 관련 사업

	주요 내용
수출업체 운영자금 융자지원	농식품 수출업체에 수출에 필요한 자금을 적기에 지원하여 농식품 수출을 촉진
수출선도조직 육성	생산부터 수출까지 일관하는 수출선도조직을 육성
전문인력 양성	수출 선도농가를 대상으로 선진 농업기관현장교육, 해외전문가 초청컨설팅, 수출업체 전문교육 실시를 통해 수출전문업체를 육성
수출협의회 구성·육성	수출업체간 자율협력기구를 구성, 지원하여 수출품의 안전, 품질관리, 공동마케팅, 수출질서 확립
해외수출 네트워크 구축	해외 대형유통업체와의 MOU 및 홍보판촉행사 추진을 통해 글로벌 수출네트워크를 구축하여 우리 농수산물식품의 대량 수출기반 조성
국제박람회 참가지원	주요 국제박람회 국가관 참가 주관을 통해 우리 농수산물식품의 우수성을 홍보하고 바이어와의 수출상담 기회를 제공함으로써 수출확대를 도모
바이어 초청	해외 우수 바이어를 초청하여 수출업체와 바이어간 1:1 수출상담을 추진하고 있으며, 'Buy Korean Food'와 같은 대형 우수 바이어초청행사 개최
수출정보 제공	농수산물 수출과 관련한 정보를 인터넷 사이트 농수산물무역정보(KATI)에서 제공하고 있으며, 농수산물 인터넷 무역거래 알선시스템(Agro Trade)을 통해 수출상품 해외홍보 및 해외 거래선 발굴 지원

자료: 한국농수산물식품유통공사

최근 5년간 우리나라 농식품 수출액 추이를 살펴보면, 2011년 53.8억달러에서 2015년 61.1억달러로 일부 증가하였지만, 당초 계획한 2012년 80억불달러 수출목표를 달성하지 못하였다. 그리고 농식품 수출은 우리 농산물의 새로운 소비처를 확대함으로써 원료농산물의 수급안정을 도모하고 농가소득을 창출한다는 목적이 있지만, 현재는 가공식품이 중심이 되고 있다.²⁾ 품목별 수출액 추이를 살펴보면, 가공식품의 비중은 2011년 81.1%에서 2015년 83.6%로 증가하고 있는 반면, 신선농산물의 비중은 같은 기간 중 18.9%에서 16.4%로 감소하였다.

[표 9] 우리나라 농식품 수출 추이

(단위: 백만달러, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
농식품 수출액	5,383 (100.0)	5,644 (100.0)	5,725 (100.0)	6,182 (100.0)	6,107 (100.0)
- 신선농산물	1,015 (18.9)	1,079 (19.1)	1,181 (20.6)	1,121 (18.1)	1,003 (16.4)
- 가공식품	4,368 (81.1)	4,565 (80.9)	4,544 (79.4)	5,061 (81.9)	5,104 (83.6)

주: 수산물을 제외한 것이며, 괄호 안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중
 자료: 한국농수산물유통공사

한편, 수출진흥 부문의 대표적 사업인 농식품원료구매 및 시설현대화 사업³⁾은 농식품 수출업체에 수출에 필요한 자금을 적기에 융자 지원하여 농식품의 수출을 촉진하여 농식품의 가격안정과 농가 소득증진을 도모하기 위한 사업이다. 2017년도 예산안은 전년 대비 192억원(4.2%) 증가한 4,805억원이 편성되어 있다.

동 사업 예산은 2011년 3,222억원에서 2014년 4,200억원, 2017년 4,805억원으로 계속 증가되어 왔지만, 최근 3년간 집행률은 2013년 91.6%에서 2014년 63.4%, 2015년 39.1%로 급격히 감소하고 있다. 집행이 부진한 사유는 시중 금리 하락으로 인해 정책자금으로서의 이점이 축소되고, 담보부족 등으로 인해 사업수요가 감소하였기 때문이다.

2) 한국농수산물유통공사는 주원료 50% 이상인 국산 가공식품에 한해 수출물류비 등을 지원하여 가공식품 수출에 다른 국산원료 사용촉진을 위해 노력하고 있다고 설명하고 있다.
 3) 동 사업은 2017년부터 신선농산물 수출지원, 가공식품 수출업체지원 사업이 하나로 통합된 것이다.

[표 10] 농식품 원료구매 및 시설현대화 사업 예결산 추이

(단위: 백만원, %)

	예산 (A)	집행 (B)	불용액	집행률 (B/A)
2011	322,200	322,200	-	100.0
2012	334,200	331,001	3,199	99.0
2013	349,958	320,497	29,461	91.6
2014	419,971	266,169	153,802	63.4
2015	480,800	187,887	292,913	39.1
2016	461,300	194,394	-	42.1
2017	480,500	-	-	-

주: 2016년도의 경우 9월말 기준 집행실적임

자료: 한국농수산물유통공사

한국농수산물유통공사는 이러한 집행부진 문제를 해소하기 위해 농업정책자금 금리인하 등 제도개선과 더불어, 사업자 홍보, 내부관리 강화 등의 대책을 마련하여 시행하고 있다고 설명하고 있다.

[표 11] 농식품 원료구매 및 시설현대화 사업 개선방안

		주요 내용
제도 개선	농업정책자금 금리인하 (2015.8)	(기존) 농업경영체 3% / 일반업체 4% → (조정) 2.5% / 3%
	사업실적 평가 우대금리 확대 (2016. 3)	(기존) 1.5~3% → (조정) 0~3% (무이자, 0.5, 1.0% 금리 신규 도입)
	변동금리 제도 신규 도입 (2016. 8)	(기존) 농업경영체 2.5% / 일반업체 3% → (조정) 1.03% / 2.03%
	융자업무 지침 지속 제도개선	2순위 취급가능 담보범위 확대, 전액 신용대출 신용평가등급 하향조정, 정상등급 이하 등급 감액비율 완화: 20% → 10%
사업자 홍보	제도개선 안내 및 추가사업자 모집 신문 광고, 기자간담회 등 추진	
	제도개선 안내문을 수출업체에 발송, 직접 홍보 추진	
	공사 간행물에 게재하여 홍보	
	수출자금 융자확대 총력 경주를 위한 지역본부 활동 실적 점검	
내부 관리	지역본부별 융자확대 목표 부여 관리	
	정책자금 융자사업 확대를 위한 회의 개최	
	본사, 지역본부 수출자금 담당자 간담회 개최	
	지역본부 담당자 전문성 제고를 위한 금융연수원 교육 실시	

자료: 한국농수산물유통공사

이와 같이 한국농수산물유통공사는 정책자금 금리를 0.5~1.0% 낮추고 우대금리를 도입하는 등 제도를 개선하고 사업자홍보 및 내부관리를 강화하고 있으나, 현재 시장경기 위축 등으로 인해 시중은행 금리가 낮아지고 있고 전체 금리의 기준이 되는 한국은행 기준금리가 낮은 상태로 지속되고 있는 것을 고려하면, 전년 대비 증액 편성된 농식품원료구매 및 시설현대화 사업을 시행하는 데 있어서 집행부진이 우려되는 측면이 있다.

[표 12] 한국은행 기준금리 추이

(단위: %)

	2011.6	2012.7	2012.10	2013.5	2014.8	2014.10	2015.3	2015.6	2016.6
한국은행 기준금리	3.25	3.00	2.75	2.50	2.25	2.00	1.75	1.50	1.25

자료: 한국은행

한편, 동 사업의 성과로 융자금을 지원받은 업체의 수출실적 추이를 살펴보면, 2013년 12억6,554만달러에서 2014년 11억4,463만달러, 2015년 7억5,315만달러로 감소되고 있으며, 전체 농식품 수출에서 차지하는 기여도도 2013년 22.1%에서 2014년 18.5%, 2015년 12.3%로 감소되고 있다. 이는 정책자금 이점축소 및 담보부족 등으로 인해 사업수요가 감소한 것이 기인한다.

그리고 업체당 수출액은 2013년 762만달러에서, 2014년 725만달러, 2015년 566만달러로 계속 낮아지는 등 성과가 저하되고 있다. 성과가 저하되는 사유는 매년 90%가 넘는 동일한 업체에 지원이 중복되어 재정지원의 효율성이 낮아지고 있기 때문이다.

[표 13] 농식품 원료구매 및 시설현대화 사업 지원업체 수출실적

(단위: 천달러, %)

	2013	2014	2015
지원업체 수출액(A)	1,265,539	1,144,631	753,146
전체 농식품 수출액 (B)	5,725,000	6,182,000	6,107,000
사업 기여도(A/B)	22.1	18.5	12.3
지원업체 수(C)	166	158	133
업체당 수출액(A/C)	7,623	7,245	5,663
중복지원업체 수(D)	156	143	128
중복지원 비중(C/D)	93.4	90.5	96.2

주: 중복지원업체는 전년도에 이어 계속 융자금을 지원받은 업체임

자료: 한국농수산물유통공사

앞서 살펴본 바와 같이, 한국농수산물유통공사는 수출진흥 부문 투자액을 2013년 5,910억원(전체 대비 25.8%)에서 2017년 6,975억원(33.4%)으로 투자규모와 비중을 계속 늘려나가고 있지만, 농식품 수출성과는 당초 목표한 80억달러 목표를 달성하지 못하고 61억불 수준에서 정체되고 있다. 또한 수출진흥 부문의 대표적인 사업인 농식품원료구매 및 시설현대화 사업의 최근 예산 집행률은 39~63%로 부진한 가운데, 자금을 지원받은 업체당 수출실적도 2013년 762만달러에서 2015년 566만달러로 계속 낮아지는 등 사업성과가 저하되고 있다.

한국농수산물유통공사는 향후 수출진흥을 위하여 수출국 다변화 및 수출품목 다양화 등의 정책개선을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 농식품원료구매 및 시설현대화 사업 등 관련 사업의 성과관리를 적극 강화할 필요가 있다.

3. 한국마사회 말산업 육성 실태 평가

가. 사업 현황

한국마사회가 정부로부터 재정을 지원받은 사업은 말산업¹⁾ 육성지원 1개 사업으로 2017년도 예산안은 83억4,100만원이며, 전년도 86억6,300만원 대비 3억2,200만원 (3.7%) 감소하였다. 동 사업은 축산발전기금을 재원으로 하여 말산업을 농가의 새로운 소득원으로 육성하기 위해 추진하는 것으로, 말산업 전담기관 기능강화, 말산업 6차산업화, 우수말 생산·육성·조련 강화, 말 경매 등 유통활성화 등의 내역으로 구성되어 있다.

[표 1] 2017년도 한국마사회 정부지원 예산안

(단위: 백만원, %)

세부사업	내역	2016 (A)	2017 (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
말산업 육성지원 (축산발전 기금)	말산업 전담기관 기능강화	1,710	1,648	-62	-3.6
	말산업 6차산업화	1,500	1,668	168	11.2
	우수말 생산·육성·조련 강화	2,000	2,000	-	-
	말 경매 등 유통활성화	470	470	-	-
	말산업 전문인력 양성	1,283	1,355	72	5.6
	말산업 인식 개선	1,700	1,200	-500	-29.4
	합계	8,663	8,341	-322	-3.7

자료: 한국마사회

나. 말산업에 대한 투자실적 제고 및 관리 강화 필요

한국마사회는 「말산업 육성법」 제9조²⁾에 따라 말산업육성 전담기관으로 지정되어, 말산업육성 종합계획의 집행을 위한 세부시책의 시행, 말산업연구소의 설치·운영 등 말산업과 관련한 연구개발 등 말산업 전반에 걸친 사업을 수행하고 있다. 한국

변재연 사업평가관(onokoro@assembly.go.kr, 788-4836)

- 1) 말산업이란, 말의 생산·사육·조련·유통·이용 등에 관한 모든 분야의 산업을 말한다.
- 2) 제9조(말산업육성전담기관) ① 농림축산식품부장관은 종합계획을 효율적으로 집행하기 위하여 말산업육성전담기관(이하 “전담기관”이라 한다)을 지정할 수 있다. ② 전담기관은 농림축산식품부장관으로부터 위탁을 받아 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 종합계획의 집행을 위한 세부시책의 시행 2. 말산업연구소의 설치·운영 등 말산업과 관련한 연구 개발 ③ 농림축산식품부장관은 전담기관이 제2항 각 호의 업무를 수행하는 데 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ④ 전담기관의 지정과 그 취소의 기준, 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

마사회는 축산발전기금을 재원으로 하는 정부 재정 외에도, 한국마사회 자체재원을 통하여 사업을 수행하고 있다.³⁾

2012년 사업 시행 이래 4년간 투자실적을 살펴보면, 총 2,447억원의 투자가 계획되었지만 실제 집행된 것은 1,923억원으로 계획 대비 달성률은 78.6% 수준에 불과하다. 재원별로 살펴보면, 정부 재정의 경우 1,241억원 계획 대비 투자실적은 1,049억원으로 달성률은 84.5%였고, 한국마사회 자체예산 투자 달성률은 72.5%로 정부 재정에 비해 상대적으로 투자실적이 저조하였다.

[표 2] 한국마사회 말산업육성 계획 대비 투자실적

(단위: 억원, %)

	2012			2013			2014			2015			합계		
	계획	실적	달성률	계획	실적	달성률									
정부 재정	215	122	56.7	278	221	79.5	377	356	94.4	371	350	94.3	1,241	1,049	84.5
한국마사회 자체예산	345	223	64.6	217	195	89.9	309	259	83.8	335	197	58.8	1,206	874	72.5
합계	560	345	61.6	495	416	84.0	686	615	89.7	706	547	77.5	2,447	1,923	78.6

자료: 한국마사회

그리고 한국마사회는 「2016~2020년 중장기 재무관리계획」을 수립하면서, 공공성과 수익성을 균형있게 추구하되 핵심사업과 지속성장을 위한 사업에 최우선 투자한다는 목표 하에 5년간 총 1조614억원의 투자계획을 마련하였다.

내역별로 보면, 말산업의 경우, 호스파크 조성, 씨수말 도입, 제주목장 인프라 개선, 서울 동물병원 개선, 제주서부 동물병원 신축 등에 5년간 총 1,279억원이 투자될 전망이다. 연도별로 보면, 2016년 222억원에서 2019년 305억원까지 증가하였다가 2020년 183억원으로 낮아지며 전체 투자액 대비 말산업 투자 비중은 12.1%가 될 것으로 전망하고 있다. 반면, 영천경마공원 건설, 경마장 관람환경 개선, 서울시 설물 재배치 등 경마사업과 관련한 투자 비중은 87.9%에 이를 전망이다.

3) 2013년까지는 한국마사회특별적립금으로도 수행되었으나, 2014년부터 축산발전기금에 통합되었다.

[표 3] 2016~2020년 중장기 재무관리계획상 투자계획

(단위: 억원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	합계
합계(A)	2,001	1,895	2,238	2,256	2,224	10,614
- 영천경마공원 건설	4	190	986	986	856	3,022
- 관람환경 개선	4	540	444	465	336	1,789
- 보유시설 명소화 사업	715	-	-	-	-	715
- 서울 시설물 재배치	1	275	30	30	400	736
- 기타 및 경상투자	1,055	613	486	470	449	3,073
- 말산업(B)	222	277	292	305	183	1,279
호스파크 조성추진	96	146	179	248	131	800
씨수말 도입	40	-	40	-	40	120
제주목장 인프라개선	39	57	17	-	-	13
서울동물병원 개선·침단화	5	40	40	-	-	85
제주서부 동물병원 신축	11	11	11	11	11	55
장수목장 인프라 확충	27	5	-	-	-	32
말산업 비중(B/A)	11.1	14.6	13.1	13.5	8.2	12.1

주: 정부 재정지원을 포함하지 않은 자체재원 투자계획임

자료: 한국마사회

한편, 농림축산식품부와 한국마사회는 말산업을 농어촌의 새로운 소득원으로 발전시키기 위해 2012년 7월에 「말산업 육성 5개년 종합계획」을 수립하면서, 2016년을 목표연도로 하여 말 사육두수·사육농가수·승마장수·승마인구수·관련 일자리 창출 수 증가 등의 성과 목표를 설정하였다.

내역별로 계획 대비 성과 추이를 살펴보면, 승마장수의 경우 2016년까지 500개소 조성을 목표로 하였고 2015년까지 457개소(91.4%) 조성을 완료하여 현 추세라면 무난히 목표를 달성할 것으로 보인다. 그러나 체험승마인구는 2016년 150만명 달성을 목표로 하였으나 2015년 83만명으로 성과달성률은 55.4%에 불과하여 당초 계획했던 목표를 달성하기 힘들 것으로 보인다.⁴⁾

4) 공공승마시설 14개소 중 10개소(71.4%), 민간승마시설 380개소 중 149개소(39.2%)가 적자 운영되고 있음을 감안할 때, 승마시설의 과잉공급이 우려되는 상황이다.(국회농림축산식품해양수산위원회, 「2015회계연도 결산 예비심사검토보고서」, 2016. 7.)

[표 4] 말산업육성 목표 대비 추진실적

	2013	2014	2015 (A)	2016년 목표(B)	달성률 (B/A)
승마장수(개소)	331	395	457	500	91.4%
체험승마인구(만명)	74	77	83	150	55.4%
사육두수(두)	24,467	25,819	26,330	50,000	52.7%
사육농가(호)	1,608	1,808	1,829	3,000	61.0%
관련일자리(명)	15,411	16,091	15,845	30,000	52.8%
전문인력 양성(명)	515	579	590	1,100	53.6%

자료: 한국마사회

사육두수의 경우, 2016년 5만두 목표 대비 2015년 추진성과는 2만6,330두 (52.7%), 사육농가의 경우 2016년 3천호 목표 대비 2015년 추진성과는 1,829호 (61.0%), 관련 일자리 창출은 2016년 3만명 목표 대비 2015년 추진성과는 1만5,845명 (62.8%), 전문인력 양성은 2016년 1,100명 목표 대비 2015년 추진성과는 590명 (53.6%)으로서, 현 추세대로라면 당초 계획한 목표를 달성하기 힘들 것으로 보인다.

앞서 살펴본 바와 같이, 한국마사회는 말산업육성 전담기관 지정 등을 계기로 정부의 말산업 육성에 적극 기여한다는 목표 하에, 말산업의 창조적 융합발전과 저변 확대를 추진하고 있다. 그러나 최근 5년간 한국마사회 자체재원 투자계획 대비 실적은 72.5%로서 다소 미흡한 측면이 있고 향후 투자계획도 2016년 222억원에서 2020년 183억원으로 낮아지고 있으며, 이에 따라 사육농가·일자리창출 등 말산업 육성성과도 당초 계획대비 달성도가 낮은 상황이다. 향후 한국마사회는 말산업육성에 대한 투자를 강화하고, 제1차 말산업육성 종합계획(2012~2016년)에서 미비했던 사항을 제2차 계획에서 수정 보완하여 말산업육성 성과창출을 위해 노력할 필요가 있다.

다. 장외발매소 위주의 경마사업 매출계획 개선 필요

「말산업육성 5개년 종합계획」에 따르면 말산업경쟁력 강화를 위해 경마 레저문화 조성 및 인식제고를 세부과제로 설정하고 있다. 그 중 경마 레저문화 조성 및 인식제고와 관련된 주요 내용은 경마공원을 가족단위 고객놀이, 휴식 명소로 조성하고, 장외발매소 운영개선으로 레저기능 제고 및 부작용을 최소화하는 것이다.

그리고 장외발매소 운영개선을 위해 지정좌석실 등 쾌적한 관람환경 조성, 복합문화시설 확충, 공원형 장외발매소 운영 등의 방안을 시행하고 있다. 또한 고객의 건전한 마권구매를 유도하기 위해, 실명의 온라인 마권구매 및 전자카드 이용활성화를 유도하고 있다.

[표 5] 경마 레저문화 조성 및 인식제고 관련 추진내용

	주요 내용
경마 레저문화 조성 및 인식제고	<input type="checkbox"/> 건전한 레저로서의 경마문화 정착 <ul style="list-style-type: none"> ○ 경마공원을 가족단위 고객놀이, 체험학습, 휴식명소로 조성 ○ 장외발매소 운영개선으로 레저기능 제고 및 부작용 최소화 <ul style="list-style-type: none"> - 지정좌석실 등 쾌적한 관람환경 조성 - 복합문화시설 확충 - 공원형 장외발매소 운영 <input type="checkbox"/> 고객의 건전한 마권구매 유도 <ul style="list-style-type: none"> ○ 실명의 온라인 마권구매 및 전자카드 이용활성화 유도

자료: 한국마사회

2014년 사행산업통합감독위원회의 「사행사업 이용실태조사」에 따르면, 경마·경륜·경정의 경우 공통적으로 장외발매소 이용객의 도박중독률⁵⁾이 본장 이용객 도박중독률보다 높았다. 조사 지점별 도박중독률은 경마의 경우 본장은 44.3%인데 비해 장외발매소의 경우 52.9%였다.

[표 6] 2014년 조사지점별 도박중독률 현황

(단위: %)

경마		경륜		경정	
본장	장외	본장	장외	본장	장외
44.3	52.9	29.1	52.4	35.2	40.9

자료: 사행산업통합감독위원회, 「사행산업 이용실태조사」, 2014.10

5) 도박중독률이란, 특정기간 동안 모집단에서 도박중독자가 차지하는 비율을 말한다.

건전한 레저로서 경마문화를 정착하기 위해서는 장외발매소보다는 가족단위 고객놀이·체험학습·휴식명소로서 경마공원을 이용하는 편이 보다 바람직하다. 그런데, 최근 10년간 한국마사회 마권매출액 중 장외발매소가 차지하는 비중을 살펴보면, 2006년 69.9%, 2010년 71.9%, 2015년 68.6%로서 매년 70% 정도를 차지하고 있다.

[표 7] 경마사업 내역별 매출액 추이

(단위: 백만원, %)

구분	경마공원	장외발매소	합계
2006	1,599,611 (30.1)	3,711,340 (69.9)	5,310,951 (100.0)
2007	2,007,200 (30.7)	4,532,995 (69.3)	6,540,195 (100.0)
2008	2,313,797 (31.2)	5,108,108 (68.8)	7,421,905 (100.0)
2009	2,150,140 (29.5)	5,136,381 (70.5)	7,286,520 (100.0)
2010	2,129,422 (28.1)	5,447,100 (71.9)	7,576,522 (100.0)
2011	2,210,046 (28.4)	5,576,193 (71.6)	7,786,239 (100.0)
2012	2,179,280 (27.8)	5,660,397 (72.2)	7,839,678 (100.0)
2013	2,122,457 (27.6)	5,581,040 (72.4)	7,703,496 (100.0)
2014	2,158,473 (28.2)	5,487,929 (71.8)	7,646,402 (100.0)
2015	2,425,172 (31.4)	5,307,050 (68.6)	7,732,221 (100.0)

주: 괄호안은 당해연도 합계에서 차지하는 비중임
 자료: 한국마사회

한편, 사행산업통합감독위원회는 2008년 「사행산업 건전발전 종합계획」을 수립 하면서, 경마 등 사행산업 이용객의 과도한 베팅 및 지출을 방지하기 위해 전자카드 도입방안을 마련·시행하고 있다. 전자카드란, 구매상한액 통제가 어려운 현금 베팅을 금지하고 구매상한액 초과를 방지할 수 있는 고객전용 카드를 말한다. 한국마사회에서도 2012년 10월부터 장외발매소에 전자카드를 도입하여 실행하고 있다.

최근 3년간 한국마사회의 전자카드 매출액 및 발매건수 추이를 살펴보면, 매출액은 2013년 106억원, 2014년 93억원, 2015년 84억원으로 감소하고 있고, 발매건수도 84만4천건에서 2014년 83만5천건, 2015년 72만7천건으로 감소하고 있다. 같은 기간중 전체 매출액 대비 전자카드 매출액의 비중은 0.11~0.14%이고, 전체 발매건수 대비 전자카드 발매건수의 비중은 0.14~0.15%로 매우 미미한 실정이다.

[표 8] 전자카드 매출액 및 발매건수 추이

(단위: 백만원, 천건)

구 분		2013	2014	2015
전체(A)	매출액	7,703,496	7,646,402	7,732,221
	발매건수	568,213	548,290	531,771
전자카드(B)	매출액	10,625	9,318	8,352
	발매건수	844	835	727
전자카드 비중 (B/A)	매출액	0.14%	0.12%	0.11%
	발매건수	0.15%	0.15%	0.14%

자료: 한국마사회

한국마사회는 「중장기 경영목표(2017~2021)」 및 「중장기 재무관리계획(2016~2020)」을 수립하면서, 사행산업 유사업종간 경쟁심화, 입장인원 감소, 장외발매소 개소수 정체 등으로 인해 매출액이 감소되는 등 수익성이 지속적으로 악화된다는 판단 하에, 지사 확충 및 2020년 영천경마장 개장 등을 통해 경마매출액은 2020년에 7조9,678억원까지 증가시킨다는 계획이다. 2015~2019년 중장기 재무관리계획 상 경마매출계획과 2016~2020년 중장기 재무관리계획상 경마매출액을 비교하면, 총 4년간(2016~2019년) 2,799억원이 증가되는 것으로 나타났다.

[표 9] 중장기 재무관리계획상 경마매출계획 비교

(단위: 억원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	'16~'19 합계
2015~2019(A)	77,754	76,641	77,086	77,469	78,235	-	309,431
2016~2020(B)	-	77,445	77,576	77,717	79,492	79,678	312,230
B-A		804	490	248	1,257		2,799

자료: 한국마사회

이와 같이 한국마사회의 전체 매출액 중 장외발매소 매출 비중이 약 70%를 차지하는 등 레저 오락적인 측면보다는 베팅을 통한 매출액 증대에 치중하고 있는 가운데, 한국마사회는 장외발매소 중심에서 본장 중심의 운영체제로 전환할 수 있는 매출구조로 전환할 필요가 있다.



교통·에너지 분야

1. 교통 SOC 건설 정부지원사업 평가

가. 사업 현황

(1) 한국도로공사 고속도로 건설예산안

한국도로공사의 2017년 고속도로 건설예산안은 총 17건 1조3,089억원으로 2016년 대비 6.0%(838억원) 감소하였다. 세부적으로 살펴보면, 고속도로 조사설계비는 117억원이며 고속도로건설비는 1조2,972억원이다.

[표 1] 2017년 고속도로 건설예산안

(단위: 억원, %)

사업명	16년 예산 (A)	'17년 예산안		증감	
		부처안	정부안(B)	차액(B-A)	비율(B/A)
고속도로건설	13,927	14,749	13,089	-838	-6.0
고속도로조사설계	222	127	117	-105	-47.3
고속도로건설	13,705	14,372	12,972	-733	-5.4
고속도로운영지원	-	250	-	-	-

자료: 국토교통부

국토교통부는 2017~2018년 완공사업에 집중 투자하고, 계속사업은 연차별 배분기준과 집행여력 등을 감안하여 적정소요를 반영¹⁾하였다고 설명하고 있다.

[표 2] 2017년 고속도로 건설예산안 세부 내역

▶(17년 완공) 동홍천-양양, 부산외곽순환, 평창올림픽지원 등 3건 2,163억원
▶(18년 완공) 영천-연양 1건 538억원
▶(계속사업) 화도-양평, 함양-울산, 대구순환 등 11건 9,257억원
▶(신규사업) 안성-구리, 새만금-전주 등 2건 1,014억원
▶(설계비) 양평-이천 등 8건 117억원

자료: 국토교통부

나유성 사업평가관(nys@assembly.go.kr, 788-4839)

1) 세부노선별로 예산안을 살펴보면, 화도-양평(417억원), 함양-울산(1,993억원), 대구순환(1,000억원), 광주순환(502억원), 파주-포천(1,064억원), 포항-영덕(879억원), 당진-천안(2,487억원), 김포-파주(6억원), 광주-강진(820억원), 서평택-평택(48억원), 동이-옥천(41억원) 이다.

(2) 한국철도시설공단 철도 건설예산안

한국철도시설공단의 2017년 정부예산(안)은 2016년 대비 5.8%(3,397억원) 감액된 5조4,780억원이다. 이중 철도건설 예산안은 4.6조원이며 2016년 대비 3,468억원이 감액되었고, 철도안전·운영 예산은 8,704억원으로 2016년 대비 71억원 증액되었다.

[표 3] 2017년 철도건설 및 철도안전운영 예산안

(단위: 억원, %)

구 분	'16년 (A)	'17년 정부(안) (B)	'16년 대비 증감	
			차액(B-A)	비율(B/A)
합 계	58,177	54,780	-3,397	-5.8
- 철도건설	49,544	46,076	-3,468	-7.0
· 고속철도	800	135	-665	-83.1
· 일반철도	45,285	42,575	-2,710	-6.0
· 광역철도	3,459	3,366	-93	-2.7
- 철도안전운영	8,633	8,704	71	0.8
· 유지보수	2,389	2,157	-232	-9.7
· 시설개량	4,741	5,035	294	6.2
· 공단관리비	1,029	1,131	102	9.9
· 시설위탁 및 관리 등	474	381	-93	-19.6

자료: 국토교통부

나. 한국도로공사 고속도로 건설비 세출구조 조정 및 출자범위·규모 명확화 필요

(1) 한국도로공사 국고지원 비율 변화 현황

2013년까지 정부는 고속도로 용지비 100%, 고속도로 건설 공사비의 50%를 국고로 지원했으나, 2014년부터 세출 구조조정²⁾의 일환으로 공사비의 40%를 국고로 지원하고 있다. 2013년 국가재정전략회의에서 국토교통부는 SOC사업에 대한 공기업 역할확대 방안의 일환으로 도로공사에 대한 고속도로 국고지원 비율을 축소(50%→40%)하고 2017년까지 8,562억원의 예산을 절감할 수 있을 것으로 전망하였다. 그리고 정부의 고속도로 건설비 출자비율은 2014년 예산안 편성시 정부 세출구조 조정 및 복지재원 마련을 위해 하향 조정(50%→40%)되었다.

2) (구)국토해양부, 「국정과제 이행을 위한 세출구조조정방안」, 2013.5

[표 4] SOC 공기업 국고지원 비율 조정 검토방안

(단위: 억원)

공기업	조정금액	주요 내용
도로공사	-8,562 (~2017년)	고속도로 국고지원 비율 축소(50%→40%) ※통행료 현실화 방안 병행 검토

자료: 국토교통부 세출구조조정방안, 2013.5.14.

또한 정부는 2016년부터 100% 지원하던 고속도로 건설사업 설계비를 한국도로공사가 60%를 분담하게 하고, 아래 표에서 보는 바와 같이 그 동안 국고에서 전액 또는 일부 지원되던 휴게소나 영업소의 건설비를 전액 도공이 부담하도록 예산안을 편성하였다. 한편, 정부는 최근 발표된 국가재정운용계획에서 SOC 분야에 대해 정부-공기업간 역할분담을 통해 공기업 투자를 보다 확대하고 부족한 재정 투자를 보완할 계획을 발표하였다.

[표 5] 2016년 고속도로 건설관련 국고지원 축소 및 도로공사 추가부담 현황

(단위: %, 억원)

구 분	설계비	휴게소	영업소
내 용 (정부부담비율)	100 → 40	보상비 : 100 → 0 공사비 : 40 → 0 (건축비 : 도공 100 기부담)	보상비 : 100 → 0 공사비 : 40 → 0 건축비 : 40 → 0
도공 추가부담액 ('16~'19년)	1,996	190	352

자료: 한국도로공사

(2) 한국도로공사 재무 현황

한국도로공사는 고속도로 건설 사업을 위해 대규모 자금을 금융부채로 조달하여 단기간(5~7년)에 투입하고 장기간(30년~40년)에 걸쳐 통행료로 회수하기 때문에 고속도로망 확충단계에서는 부채가 증가하는 불가피한 특성이 있다. 그러나 이러한 특성을 감안하더라도 공사의 부채규모는 크게 증가했다. 2006년에 한국도로공사의 부채 규모는 16조7,936억원이었으나 2015년말 기준으로 26조9,571억원에 달해 최근 10년간 10조원 이상 증가하였다. 공사에 따르면 부채의 대부분은 금융부채로

2014년 말 기준으로 공사의 금융부채 규모는 25조4,637원이며, 전체 부채 중 금융부채 비중은 94.5%이다.

[표 6] 최근 10년간 한국도로공사 재무 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
자산	367,497	387,713	420,689	451,555	471,725	492,794	514,600	533,898	553,372	576,057
부채	167,936	178,302	202,095	218,418	228,547	245,910	253,482	258,617	264,622	269,571
자본	199,561	209,411	218,594	233,137	243,178	246,884	261,118	275,281	288,751	306,486

자료: 한국도로공사

이처럼 부채규모가 증가한 것은 한국도로공사가 고속도로를 건설하면서 매칭투자비용 외에 추가투자³⁾를 실시하였기 때문이다. 2005~2011년까지 추가투자로 인한 한국도로공사의 부채증가분은 원금 6조6,454억원, 채권조달금리를 감안한 이자비용 2조3,110억원으로 총 8조9,564억원으로 추산된다.

[표 7] 추가투자로 인한 도로공사 부채증가 추산

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	합계
추가투자	8,315	11,639	10,000	10,000	10,500	10,000	6,000	-	-	-	66,454
금융비용	-	493	1,184	1,765	2,288	2,854	3,396	3,710	3,710	3,710	23,110
평균금리	5.93	5.94	5.81	5.23	5.39	5.41	5.24	5.01	-	-	-

주: 평균금리는 당해 연도의 차입평균 이자율을 의미하며, 금융비용은 차입액에 평균금리를 곱해 산정
 자료: 한국도로공사

지속적인 사채발행으로 인해 한국도로공사의 이자비용은 매년 영업이익과 거의 비슷한 수준을 보이고 있으며, 이에 따라 한국도로공사의 영업이익은 대부분 이자비용을 상환하는 데에 사용되고 있다. 기업의 채무상환 능력을 나타내는 지표인 이자보상배율은(영업이익/이자비용)은 2006년 이후 1을 초과하고 있으나, 그 배율

3) 2005~2011년까지 한국도로공사의 투자규모가 증가한 주된 원인은 2005~2010년 동안 ‘경기활성화 종합투자계획’에 의거하여 공사가 고속도로 건설비 총 6조454억원을 국고지원 매칭과 별도로 추가 투자하였기 때문이다. 또한 한국도로공사는 2011년에 인천국제공항공사 매각지연에 따라 세입결손액 보충을 위해 고속도로 건설비 6,000억원을 국고지원 매칭과 별도로 추가 투자하였다.

이 높지 않아 영업이익으로 겨우 이자비용을 충당하고 있는 실정이다. 2015년 말의 경우 이자보상배율은 1.06이었다.

[표 8] 최근 10년간 한국도로공사 영업이익, 이자비용

(단위: 억원, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
영업이익	7,516	7,382	8,330	9,337	10,368	13,269	12,297	9,933	10,266	8,246
이자비용	7,029	6,996	8,058	8,813	9,713	9,720	10,172	9,661	8,850	7,749
이자보상배율	1.07	1.06	1.03	1.06	1.07	1.37	1.21	1.03	1.16	1.06

주: 1. 2005~2009: K-GAAP기준, 2010~2014: K-IFRS기준

- 이자보상배율은 기업의 채무상환 능력을 나타내는 지표로 영업이익을 금융비용(이자비용)으로 나눈 것임.
- 영업이익은 2011년과 2013년에 변동폭이 큰데, 이는 2011년 무형자산손상차손 및 2013년 법인세비용의 변동으로 인해 매출원가 항목인 유료도로관리권상각비(투자원가회수법)에 영향을 줬기 때문임.

자료: 한국도로공사

(3) 출자비율 조정이 아닌 근본적인 세출구조조정방안 검토 필요

정부는 2014년부터 세출구조조정의 일환으로 도로공사에 대한 고속도로 국고지원비율을 축소(50%→40%)하였다. 이와 같은 정부 출자비율 하락으로 한국도로공사는 매년 약 2,363억원 정도의 부채가 증가할 것으로 예상하고 있으며, 2018년까지 부채가 9,450억원 추가될 것으로 전망하고 있다.

[표 9] 2015~2018년 매칭비율 변화로 인한 부채 증가액

구 분	50% 매칭비율	국고 매칭비율 하락
매칭비율	공사 50%, 용지 100% (평균 54%)	공사 40%, 용지 100% (평균 45%)
부채증가	총 47,250억원 (연 1조1,813억원)	총 56,700억원 (연 1조4,175억원)
부채 증가액	-	총 9,450억원 (연 2,363억원)

주: 연 2.5조원 수준의 고속도로 건설 및 금융비용 연 5% 수준을 가정함.

자료: 한국도로공사

문제는 부채가 증가하더라도 향후 한국도로공사의 통행료 수입으로 건설비를

상환할 수 있는지 여부이다. 2017년 예산안에 반영되어 있는 건설 중인 고속도로 노선은 한국도로공사가 실시한 재무성분석에서 화도-양평 노선을 제외한 모든 노선에서 재무성분석(R/C) 결과 1미만으로 투자금 회수가 어려울 것으로 전망하고 있다. 국토부의 「교통시설 투자평가지침」에 따르면 경제성분석(B/C)은 국민경제 전체의 입장에서 공공서비스 사업의 타당성을 판단하는 과정이고, 재무성분석(R/C)은 해당사업에 투자하고자 하는 투자자의 입장에서 투자비에 대한 투자수익의 크기 즉, 사업의 수익성 여부 및 그 정도를 검토하는 작업이다. 따라서 현재 건설 중인 노선들이 개통되더라도 도로공사의 재무적 상황은 개선되지 않을 것으로 판단된다. 그리고 이러한 재무성 분석 결과는 국고 지원률 50%를 기반으로 작성된 것이기 때문에 국고 지원률이 40%로 변경된 상황을 반영한다면, 재무적 타당성은 더욱 낮아질 것이다.

[표 10] 건설 중인 고속도로의 재무영향 분석

(단위: 억원)

노선명	총사업비	B/C	AHP	R/C	손익
주문진-속초	8,590	1.24	—	0.47	-1,616
동홍천-양양	22,682	1.47	—	0.36	-4,520
해 - 삼척	5,104	0.70	0.652	0.28	-1,252
음성 - 충주	8,971	1.39	—	0.40	-1,560
상주 - 영덕	27,230	0.34	0.476	0.21	-6,715
울산 - 포항	16,427	0.73	—	0.39	-3,334
충주 - 제천	7,415	1.12	—	0.67	-810
부산 순환	25,280	0.80	—	0.56	-2,663
당진-천안	9,153	1.30	0.779	0.94	-192
함양 - 울산	58,862	0.80	0.560	0.30	-14,014
대구 순환	8,623	1.13	0.584	0.59	-1,316
성서 - 지천	5,829	1.31	0.569	0.64	-650
광주 순환	4,865	0.85	—	0.54	-778
화도 - 양평	4,506	1.15	0.623	1.06	134
합 계	213,537				-39,286

- 주: 1. B/C 결과는 가장 최근에 실시된 조사결과를 바탕으로 작성(주문진-속초 2010년 교통량재분석, 동홍천-양양 2006년 교통량재분석, 동해-삼척 2010년 교통량재분석, 음성-충주 2010년 교통량재분석, 상주-영덕 2009년 실시설계, 울산-포항 2009년 교통량재분석, 충주-제천 2012년 교통량재분석, 부산순환 2010년 실시설계, 당진-천안 2010년 타당성조사, 함양-울산 2013년 교통량재분석, 밀양-울산 2013년 단계적건설분석, 대구순환 교통량재분석, 성서-지천 2012년, 광주순환 2011년 타당성조사, 화도-양평 2010년 타당성조사)
2. 현재까지 산정에 적용한 통행료 징수기간은 30년, 할인율은 KDI에서 적용하고 있는 할인율임.
3. 통행료 징수액과 징수기간은 「유료도로법 시행령」 제10조의 규정에 따라 노선별로 30년간 징수하는 것으로 가정
4. 정부 재정지원 비율은 조사설계비 100%, 보상비 100%, 건설비 50%로 가정
5. 교통량은 가장 최근에 실시된 조사결과를 바탕으로 작성
6. 분석조건: 물가상승률 2.7%, 현재가치할인률 5.5%, 통행료인상률 2.5%, 이자율은 노선별로 상이
- 자료: 한국도로공사

채산성이 비록 낮더라도 국가정책상 필요하거나 경제적 타당성이 있고, 교통난 해소, 국가간선도로망 구축, 지역균형개발 등 정책적으로 필요한 유료도로는 건설해야 한다. 하지만 2017년 예산안에 편성되어 한국도로공사가 건설 중인 거의 모든 노선에서 투자금 회수가 어렵다는 것은 공사의 투자여력을 벗어난 과잉투자라고 볼 수 있으며, 장기적으로 재무성이 낮은 고속도로 건설로 인해 한국도로공사의 부채는 더욱 증가할 것이다. 따라서 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 재무성이 낮은 고속도로 건설이 향후 고속도로 건설사업 및 사업시행 기관에 미치는 재무적 영향을 분석할 필요가 있고, 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

(4) 고속도로 건설 시 구체적인 출자범위 및 규모 명문화 필요

「유료도로법」 제4조제3항에 따르면 고속도로는 통행료 총액이 건설유지비 총액에 미치지 못하는 경우에 신설 또는 개축할 수 없다고 규정되어 있다. 다만 동 법 단서 조항에서 ‘국가 또는 지방자치단체가 당해 도로의 신설 또는 개축으로 인하여 공공교통상의 효용이 현저하게 증가한다고 인정하여 대통령령이 정하는 비율 이상의 재정지원을 하는 경우에는 채산성이 낮은 경우에도 유료도로를 신설 또는 개축할 수 있도록 하고 있다.’고 규정하여, 채산성이 낮은 고속도로라도 대통령령이 정하는 비율⁴⁾ 이상의 재정지원이 있는 경우에는 건설이 이루어지고 있다.

즉, 고속도로 건설과 관련하여 국고지원 관련 법적 근거는 있으나 「유료도로법」 제4조제3항 단서 조항과 「유료도로법 시행령」 제2조의2에 따라서 최소한의 재정지원 비율인 30%만 존재할 뿐 구체적인 출자비율 및 범위에 대해서는 명문화된 기준이 부재한 상황이다. 이에 기획재정부는 재정여건 등을 감안하여 한국도로공사에 대한 출자비율을 결정하고 있으며, 2015~2019년 국가재정운용계획에서 알 수 있는 것처럼 고속도로 건설과 관련하여 향후 정부지원 비율을 축소할 예정이다.

한편, 2004년에 「유료도로법」 제4조제3항 단서 조항 개정에 대한 법안심사 당시 대체토론에서도 유료도로에 대한 재정 지원을 대통령령이 정하는 비율이상이므로 하기보다는 보다 명확한 규정이 필요하다는 지적에 대해 정부 측은 ‘대통령령으로

4) 「유료도로법 시행령」 제2조의2(재정지원 비율) 법제4조제3항 단서에서 대통령령이 정하는 비율 이상의 재정지원이라 함은 유료도로의 신설 또는 개축에 관한 총사업비(공사비, 보상비, 조사설계비 등 사업추진과 관련된 모든 경비를 합한 금액을 말한다)의 100분의 30 이상에 해당하는 재정지원을 말한다.

정하고자하는 재정지원의 수준은 최소한도 용지비 100%, 공사비 50% 이상을 지원하고자 하는 것이라고 의견을 표명한 바 있다. 그러나 정부는 「유료도로법 시행령」 제2조의2(재정지원 비율) 신설 과정에서 재정지원 비율을 총사업비의 30% 이상으로 규정하였다. 정부가 고속도로 건설에 대한 재정지원 비율을 총사업비의 30% 이상으로 규정하고, 한국도로공사의 투자비율을 확대한 결과 공사의 재무건전성이 저하되고 있으며 원금회수가능성이 취약해지고 있다.

이와 관련하여 감사원도 2013년에 ‘공기업 재무 및 사업구조 관리실태’에 대한 감사결과 보고서를 발표하면서, 기획재정부는 2004년까지는 (구)국토해양부와 협의하여 한국도로공사에 고속국도 건설비용의 50% 이상을 지원하다가 2005년 5월 7일 「유료도로법 시행령」 제2조의2가 신설되어 국가가 고속국도 건설비용의 30% 이상을 지원하는 것이 명문화되자 매년 고속국도 건설비용의 50% 미만으로 지원하고 있어 도로공사는 단기적으로는 정부 지원 감소액만큼 추가차입하게 되고 장기적으로는 수익성이 낮은 도로건설로 인해 부채가 증가하고 있다고 밝힌 바 있다.

따라서 정부는 한국도로공사에 대한 재정지원 기준을 명확하게 규정할 필요가 있다. 예를 들어 고속철도 건설 시 철도산업위원회에서 국고와 사업시행자와의 분담비율을 결정하는 것처럼 가칭 도로정책심의위원회에서 분담비율을 결정하거나, 수익성이 매우 저조하지만 정책적으로 고속도로를 건설하기로 결정한 경우 이에 대한 출자비율을 다르게 적용하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

다. 한국철도시설공단 고속철도 부채의 종합적·근본적 감축 방안 검토 필요

(1) 고속철도 건설비 분담비율 현황

1992~2006년 동안 경부고속철도 건설사업을 추진하면서 사업비는 국고(35%), 용자(10%), 철도시설공단(55%)의 비율⁶⁾로 배분되었다. 그러나 실제 공단의 비용분담비율은 용자를 포함하면 65% 수준이었다. 이후 2006년에 철도공사 경영개선대책이 마련되면서, 2007년부터 50:50으로 국고지원 비율 상향 조정이 결정되었다. 호남고속철도 건설사업의 경우 호남고속철도 기본계획(안) 협의시 국고 85%, 공단 15%를 조달하는 것으로 사회간접자본건설추진위원회에 상정되었다. 왜냐하면 호남고속철

5) 감사원, 「감사결과보고서-공기업 재무 및 사업구조 관리실태」, p.41, 2013.5.

6) 제19회 사회간접자본건설추진위원회(98. 7. 31)에서 결정

도 기본계획(안) 수립 시 국고 지원 비율이 85%이상이 되어야 재무적 타당성이 확보되었기 때문이다.

그러나 당시, 기획예산처는 경부고속철도와 동일기준(50 : 50) 적용의견을 제시하였으며, 50:50으로 국고지원 비율이 결정되었다.

[표 11] 호남고속철도 수익성·손익성 분석

평가방법	평가지표	정부지원 비율(%)			
		45	60	85	100
수익성 분석	수익비용분석 R/C	0.47	0.56	0.88	1.32
	재무적순현재가치 FNPV(억원)	-22,387	-14,993	-2,669	4,725
	재무적수익률 FIRR(%)	0.5	1.9	6.6	36.8
손익 분석	단년 순이익 발생년도	2026	2026	2017	2017
	누년 순이익 발생년도	NA	NA	NA	2020

주: 1. NA : 2045년 이전에는 발생하지 않는 경우임

2. R/C(Revenue/Cost), FNPV(Financial Net Present Value), FIRR(Financial Internal Rate of Return)

자료: 한국철도시설공단

수도권 고속철도 건설사업의 경우 2009년 9월 국고지원 비율을 경부·호남고속철도와 동일한 기준으로 (50:50) 적용하는 것으로 기본계획이 사전 협의되었다. 그러나 기획재정부의 요구로 재무성분석이 시행되었으며, 그 결과 공단 60% 부담 시에도 타당성이 확보되는 것으로 판단되어 공단 60% 국고 40% 분담비율이 결정되었다.

즉, 기획재정부는 호남고속철도의 경우 (구)건설교통부의 재무성분석결과 85% 이상 국고지원이 되어야 재무적 타당성이 확보됨에도 불구하고 50%의 국고비율을 결정하였으나, 수도권 고속철도의 경우 재무성분석결과를 인용하여 기존 50%의 국고비율을 40%로 국고배분 비율을 결정하였다.

7) 철도산업위원회, 기본계획 고시, 2009.12

[표 12] 한국철도시설공단 사업별 재원분담 비율

	사업별 재원분담비율	비고
고속철도 (공단 분담)	경부1단계 65%, 경부2단계·호남 50%, 수도권 60%	금융부채 발생
일반철도	국고 100%	금융부채와 무관
광역철도	국고지원 75%, 지자체 분담금 25%	금융부채와 무관
민자철도	국고지원 약 20%, 민자사업자 약 80%	금융부채와 무관
수탁사업	수탁사업자 100%	금융부채와 무관

자료: 한국철도시설공단

(2) 고속철도 부채 문제 해결을 위한 근본적인 방안 검토 필요

고속철도는 한국철도시설공단이 철도시설관리권을 설정하여 철도시설관리의 권한과 책임을 지고 있으며, 철도사업을 운영하는 한국철도공사는 한국철도시설공단에게 선로사용료를 지불하고 있다.

선로사용료 수준은 「철도산업발전기본법시행령」 제36조⁸⁾ 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 건설사업비의 전액을 부담한 선로는 당해 선로에 대한 유지보

8) 「철도산업발전기본법시행령」 제36조(선로등의 사용료) ① 철도시설관리자는 제35조제1항제1호의 규정에 의한 선로 등의 사용료를 정하는 때에는 다음 각호의 한도를 초과하지 아니하는 범위안에서 선로등의 유지보수비용 등 관련비용을 회수할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제26조의 규정에 의하여 사회기반시설관리운영권을 설정받은 철도시설관리자는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 규정에 따라 선로등의 사용료를 정하여야 한다. <개정 2005.3.8.>

1. 국가 또는 지방자치단체가 건설사업비의 전액을 부담한 선로등 : 당해 선로등에 대한 유지보수비용의 총액
2. 제1호의 규정에 의한 선로등외의 선로등 : 당해 선로등에 대한 유지보수비용 총액과 총건설사업비(조사비·설계비·공사비·보상비 및 그 밖에 건설에 소요된 비용의 합계액에서 국가·지방자치단체 또는 법 제37조제1항의 규정에 의하여 수익자가 부담한 비용을 제외한 금액을 말한다)의 합계액
- ② 철도시설관리자는 제1항 각호외의 부분 본문의 규정에 의하여 선로등의 사용료를 정하는 때에는 다음 각호의 사항을 고려할 수 있다.
 1. 선로등급·선로용량 등 선로등의 상태
 2. 운행하는 철도차량의 종류 및 중량
 3. 철도차량의 운행시간대 및 운행횟수
 4. 철도사고의 발생빈도 및 정도
 5. 철도서비스의 수준
 6. 철도관리의 효율성 및 공익성
- ③ 철도시설관리자는 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용·공공용 또는 비영리공익사업용으로 선로등을 사용하고자 하는 경우에는 법 제31조제2항 단서의 규정에 의하여 선로등의 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

수비용의 총액을, 그 외의 선로에 대해서는 당해 선로에 대한 유지보수비용 총액과
 총건설사업비의 합계액을 초과하지 않는 범위에서 선로의 유지보수비용 등 관련비
 용을 회수할 수 있도록 결정되어야 한다.

일반철도와 달리 고속철도의 건설투자비 중 일부를 한국철도시설공단이 부담
 하게 되면서, 공단은 선로사용료를 회수하여 고속철도 건설 시 발생한 건설부채를
 상환해야 한다. 그러나 현재 한국철도시설공단이 한국철도공사로부터 받는 고속철
 도 선로사용료는 현재 이자비용에도 미치지 못하는 수준이다. 2015년의 경우, 고속
 철도 선로사용료는 4,911억원이었다. 이 중 고속철도 유지보수비 1,381억원을 감한
 이자상환액은 3,530억원으로 고속철도 건설에 따른 이자비용 5,744억원의 61.5%에
 지나지 않는다. 이와 같이 선로사용료 수익으로 이자비용도 지급하지 못하는 상황
 이 지속됨에 따라 한국철도시설공단의 금융부채는 지속적으로 증가하여, 2015년 한
 국철도시설공단의 금융부채는 19조원을 넘어선 것으로 나타났다.

[표 13] 고속철도 건설부채 누적현황

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
선로사용료(A)	960	1,453	1,655	1,824	1,822	1,644	
유지보수비(B)	1,178	1,712	1,630	802	889	786	
이자상환액(C=A-B)	-218	-259	25	1,022	933	858	
이자비용(D)	2,003	2,764	3,084	3,555	3,305	4,111	
이자상환율(C/D)	-	-	0.8	28.7	28.2	21.0	
금융부채	56,446	62,899	69,530	80,908	94,245	107,337	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합 계
선로사용료(A)	1,915	2,729	3,155	3,409	3,525	4,911	29,002
유지보수비(B)	966	1,089	980	1,002	1,024	1,381	13,439
이자상환액(C=A-B)	949	1,640	2,175	2,407	2,501	3,530	15,563
이자비용(D)	4,627	4,415	4,416	4,615	4,400	5,744	47,039
이자상환율(C/D)	20.5	37.1	49.3	52.2	56.9	61.5	33.1
금융부채	125,610	140,165	152,520	172,500	180,418	190,300	190,300

자료: 한국철도시설공단

현재 고속철도의 선로사용료는 선로의 상태, 운행하는 철도차량의 종류 및 중
 량, 철도차량의 운행시간대 및 운행횟수 등과 관계없이 영업수입 대비 34% 수준을
 유지하고 있다. 고속철도의 선로사용료는 2014년까지 영업수입 대비 31% 수준이었
 으나, 2014년 철도산업위원회⁹⁾의 논의 결과 영업수입 대비 34%로 인상된 것이다.

9) 철도산업위원회는 「철도산업발전기본법」 제6조에 따라 철도산업에 관한 기본계획 및 중요정책

2014년 9월 「철도시설 관리 및 사용체계 개편방안」¹⁰⁾에 따르면, 한국철도공사의 고속철도 선로사용료는 영업수입의 34%로 유지하고, 수서고속철도(주SR)의 선로사용료를 영업수입의 50%로 책정할 경우, 한국철도시설공단의 고속철도 건설부채가 35년 후부터 감소하기 시작하여 60~70년 후에 부채가 상환될 수 있을 것으로 전망하였다.

그러나 선로사용료가 인상된 2015년에도 한국철도시설공단의 이자상환률은 61.5%에 그친 것으로 나타났다. 한국철도시설공단의 건설부채 상환 전망은 현재 건설 중인 수서고속철도를 포함한 전체 고속철도 수요전망 가정에 의존하고 있다.

2003년에 수행된 경부고속철도의 예측수요 대비 실제수요를 살펴보면, 2015년 예측수요는 35만8,949명인데 비해 실제수요는 16만6,712명으로 예측수요의 46.4%에 지나지 않는 것으로 나타났다.

[표 14] 경부고속철도 예측수요 대비 실제수요

(단위: 명, %)

구 분	2004	2005	2010	2015	2020	2025	
수요	예측(A)	165,564	171,083	317,169	358,949	394,573	420,162
	실제(B)	72,298	88,684	113,284	166,712	-	-
	차이(A-B)	93,266	82,399	203,885	192,237	-	-
	비율(B/A)	43.7	51.8	35.7	46.4	-	-

자료: 예측수요는 한국철도기술연구원, 「경부고속철도 연계교통체계 구축기본계획 수립연구」, 2003; 실제수요는 한국철도공사 제출자료

2015년 말 기준 한국철도공사가 지불하고 있는 선로사용료는 고속철도 건설부채의 이자비용에 미치지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 한국철도시설공단의 고속철도 고속철도 건설부채는 19조원 규모이나, 한국철도공사 역시 13.2조원의 부채를 안고 있다. 이러한 문제에 대해 국토교통부는 부채상환기간을 연장¹¹⁾하거나 향후 건설될 고속철도의 국고부담비율¹²⁾을 상향조정하겠다고 발표¹³⁾하였다. 그러나 향후 건설될

등을 심의·조정하기 위해 만들어진 기구로, 국토교통부장관, 기획재정부차관 등 관계부처 차관, 한국철도시설공단, 한국철도공사 기관장, 민간전문가 등으로 구성된다.

10) 철도산업위원회, 「철도시설 관리 및 사용체계 개편방안」, 2014.9

11) 당초 건설투자회 회수 목표기간이 30년이었던 일본의 경우 사회간접자본은 사회에 경제적 부담이 단기간에 집중되어 경제가 피해를 지는 것을 막기 위해 각 세대가 조금씩 부담하는 장기 국채를 발행하고 있다

고속철도의 국고부담비율 상향조정은 기 발생한 건설부채에 대한 해결방안으로 볼 수 없다. 따라서 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 고속철도 건설부채를 해결하기 위해 선로사용료체계 개편과 같은 근본적인 방안을 마련할 필요가 있으며, 한국철도공사는 고속철도 차량추가 구매를 통해 매출을 증대시켜 공사와 공단의 부채를 동시에 개선하는 것이 철도산업 발전방안으로 볼 수 있다.

(3) 호남고속철도 2단계(광주송정~목포) 구간 사업비 합리적 부담비율 설정 필요
호남고속철도 2단계 구간은 현재 기본계획 변경 중으로 현재까지 국고 및 공단 자체분 투자 부담비율에 대해 협의된 바는 없다. 다만 공단은 총공사비에 대해 국고 100%를 주장하고 있으며, 정부는 한국철도시설공단에 50:50의 부담비율을 제안하고 있다. 이렇게 입장이 다른 이유는 정부는 고속철도구간이기 때문에 기존 비율대로 부담을 하자는 의견이고, 공단은 광주송정~고막원구간은 기존선로의 시설개량 및 속도향상을 통한 고속철도서비스를 향상시켜 고속전용선의 효과를 기대하는 사업으로, 일반철도 고속화 사업이기 때문에 국고 100%로 진행해야 한다는 입장이다.

한국철도시설공단이 정부의 주장대로 광주송정~고막원 구간에 총 공사비의 50% 비율로 투자를 하게 될 경우 두 가지 문제점이 발생할 수 있다. 우선 통상 기존선 고속화 사업의 경우 국고 100% 비용부담으로 진행했기 때문에 호남고속철도 2단계 구간을 고속철도 신설 선로처럼 국고 50%의 비율대로 투자하는 것이 적정량지에 대한 검토가 필요하다. 정부는 기존에 수행된 전라선고속화, 동계올림픽 지원 고속화 사업의 경우에는 국고 100%의 부담비율이 결정되었으며, 고속차량을 운행하는 경춘선고속화, 중앙선고속화 사업의 경우에도 국고에서 100% 지원되었다. 왜 광주송정~고막원 구간에 대해서만 50:50의 비율로 투자해야 하는지에 대한 구체적인 근거 제시가 필요하다.

12) 현재 국고부담률은 경부고속철도 1단계는 35%, 경부고속철도 2단계와 호남고속철도는 50%, 수도권권은 40%이다.

13) 국토교통부, 「철도공사 부채 진단 및 대책-지주회사제 전환계획을 중심으로」, 2014.2.17.

[표 15] 기존선 고속화 사업의 재정투자 현황

구 분	고속화 사업 현황	비 고
KTX 운행	- 전라선고속화(익산~여수 180.3km, 2012)	재정
	- 동계올림픽 지원 고속화(현재 설계 중) 등	100%
고속차량 운행 (200km/h 이상)	- 경춘선고속화(상봉~춘천 81.3km, 2010)	재정
	- 중앙선고속화(도담~영천~신경주, 현재 공사진행 중) 등	100%

자료: 한국철도시설공단

둘째, 향후 고속신선이 아닌 기존선을 고속화하여 사업을 추진할 경우 선로사용료 징수가 불가능하여 공단의 재무적 부담을 가중시킬 수 있다. 철도산업위원회는 고속도로 사용료 부과 구간을 신선구간으로 한정¹⁴⁾하였기 때문에 기존선을 고속화하여 사업을 추진할 경우 한국철도시설공단은 동 구간에 대해 선로사용료를 징수하지 못할 가능성이 매우 높다.¹⁵⁾

[표 16] 선로사용료 구조

구 분	투자형태	고속화 사업 현황	비 고
일반철도 (고속화)	재정 100%	2014년 시설유지비 60%(+연도별 운임인상율 반영) 나머지 국가보조 신규운영사업자 참여시 운행거리에 따른 선로사용료 적용	선로사용료 징수 불가
고속철도	투자비율 협의조정	영업이익의 34%(15~16년 적용) 2017년부터 영업거리에 따른 단위선로사용료 적용	건설부채 총액이자율, 유지보수비, 열차 운행횟수 등 비용요인을 반영

자료: 한국철도시설공단

따라서 철도시설공단이 향후 광주송정~고막원구간을 기존 호남고속철도 건설비율대로 분담한다면, 철도시설공단의 건설부채 규모는 증가하되 향후 선로사용료를 받지 못해 발생하는 재무적 부담이 가중될 가능성이 높다. 호남고속철도의 경우 당초 85% 국고지원을 가정했을 때 재무적 타당성이 확보되었다는 점, 현재 철도시

14) 2007년 9월 철도산업위원회

15) 이에 대하여 정부는 2017년부터 기존 단위선로사용료를 개편하여 노선별, 열차종별, 시간대별로 선로사용료를 차별화하는 단위선로사용료 체계를 개편하여 적용할 예정이라고 설명하고 있다.

설공단의 이자보상배율이 1미만이며 19조원에 달하는 금융부채를 부담하고 있다는 점을 감안해 광주송정~고막원구간에 비용부담 배분비율이 결정될 필요가 있다.

(4) 철도자산 매각대금을 부채상환재원으로 활용하는 방안 검토 필요

한국철도시설공단은 현재 철도시설을 관리하면서 철도 유희지(용도폐지 토지, 타공 공사업 편입부지 등), 폐레일 등 철거 발생품 매각을 대행하고 있으며, 관련 수입은 전액 국고(교특회계)로 전입되고 있다. 최근 3년간 철도유희지와 발생품으로 인한 매각 수입은 1,803억원 정도 수준이다.

[표 17] 연도별 국유재산 매각 현황

(단위: 백만원)

	토지	발생품	합계
2013	21,471	14,112	35,583
2014	58,333	6,654	64,987
2015	77,153	2,572	79,725
합 계			180,295

주: 발생품은 목침목, PC침목, 레일, 강설품, 전기용품(케이블, 전선) 등으로 구성됨.

자료: 한국철도시설공단

철도시설공단은 2014년 3월 공공기관 정상화 부채감축 계획수립 과정에서 ‘기획재정부 공공정책국 산하 정상화대책 철도T/F’에 고속철도건설에 따른 부채의 지속적 증가를 억제하기 위해 철도자산 매각대금을 부채상환재원으로 활용할 수 있도록 정부지원을 요청하였다. 이에 대해 기획재정부는 현행법상 철도자산 매각대금은 국고귀속이 원칙이므로 공단 수입으로 처리 후 부채상환을 하는 것은 불가하다는 입장이다.

그러나 철도 안전 및 운영(프로그램)의 세부사업으로 “철도공단경영지원(가칭)” 사업을 신설하고 전년 매각실적을 확인하여 동일한 규모의 지출예산을 철도 공단경영지원 사업에 편성하여 부채상환을 지원하는 등 관련법 개정 없이도 가능한 대안이 존재한다. 또한 지자체에서 추진하는 도시철도 건설부채에 대해서는 정부가 재정으로 지원하고 있으나, 국가기간망을 건설하는 공단부채에 대해 지원하지 않는 것은 형평성 측면에서 불합리한 측면이 있다고 할 수 있다. 따라서 주무부처인 국토교통부는 기존의 철도시설공단의 자구노력만으로 부채감축이 어려운 점을 감안하여 정책적 지원방안을 검토할 필요가 있다.

[표 18] 도시철도 경영개선 지원사업 현황

지하철개통지원	도시철도 건설 당시 발생한 과도한 건설부채로 인한 지방재정 부담 완화를 위해 차입부채에 대한 이차지원 * 개통지원 실적 : 부산지하철 총577억원, 대구지하철 총71억원, 인천지하철 총241억원
지하철부채상환지원	도시철도 건설 당시 발생한 과도한 건설부채로 인한 지방재정부담 완화를 위해 건설부채 원금상환 지원 * 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 지하철 총 1조831억원 지원
부산교통공단 채무상환지원	부산교통공단이 건설교통부에서 부산시로 이관되면서 공단이 차입했던 부채 중 정부가 인수하기로 한 채무상환 지원 * 현 부산교통공사의 정부인수 부채 총 2조6,405억원 지원

자료: 한국철도시설공단

2. 교통 SOC 공익서비스(PSO)보상사업 실태 분석

가. 사업 현황

공익서비스는 “상업적 관점에서 볼 때 제공되지 않을 수송서비스 또는 그러한 조건 하에서 제공되기 어려운 수송서비스를 제공할 의무”를 의미하며 2003년 「철도산업발전기본법」¹⁾에 최초로 도입되었다. 동 법안에 따라 정부는 철도공사에 공공운임 감면(노인·장애인·국가유공자 등) 보상, 벽지노선 경영손실 보상, 특수목적사업비(VIP 전용열차 운영경비) 명목으로 연간 약 2,600 ~ 3,500억원 규모의 보조금을 지급하고 있다.

[표 1] 철도공사 설립 이후 PSO 보상 현황

(단위: 억원)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17안
합 계	3,000	3,486	2,850	2,662	2,737	2,931	2,825	3,040	3,435	3,467	3,509	3,509	2,962
공공운임감면	761	821	1,115	924	1,045	1,251	961	987	1,029	1,248	1,310	1,364	1,472
벽지노선손실	2,225	2,651	1,721	1,723	1,611	1,662	1,841	2,023	2,375	2,187	2,168	2,111	1,461
특수목적사업	14	14	14	15	81	18	23	30	31	32	31	34	28

주: 벽지노선은 경부선, 영동선, 정선선, 태백선, 대구선, 경전선, 동해남부선 등 7개 노선
자료: 국토교통부

나. 한국철도공사 PSO 보상에 대한 객관적 보상기준 마련 필요

정부는 2005년부터 한국철도공사에 PSO 보상을 위해 보조금을 지급하고 있으며, 2017년 예산안은 2016년 대비 15.6%가 감소된 2,962억2,200만원이다.

나유성 사업평가관(nys@assembly.go.kr, 788-4839)

- 1) 제32조(공익서비스비용의 부담) ① 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)가 부담하여야 한다.
- ② 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각호와 같다.
 1. 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액
 2. 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실
 3. 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용

[표 2] 2017년 철도공사 PSO보상 예산안

(단위: 백만원)

구 분	'15 결산	'16예산 (A)	'17예산안		증감 (B-A)	%
			요구	검토(B)		
PSO보상	350,863	350,863	353,806	296,222	-54,641	-15.6

자료: 국토교통부

[표 3] 철도공사 PSO보상 현황

구 분	내 용
사업 내용	공공목적 운임할인, 벽지노선 경영손실, 특수목적사업비를 국가가 보상하여 철도의 공익적 기능 확보 - 공공운임할인 : 노인·장애인·국가유공자에 대해 관련법률에 따라 할인된 운임에 대한 보상 - 벽지노선 경영손실 : 7개 벽지노선* 운영에 따른 경영손실액 보상 * 대구, 영동, 태백, 동해남부, 경전, 경북, 정선선 - 특수목적사업비 보상 : 특수 목적 차량 운행(KTX 산천, 경북1,2호)에 따른 인건비·운영비 지원
사업기간	2005년~계속
지원조건	민간경상보조(국고 100%)
사업시행주체	한국철도공사

자료: 국토교통부

이처럼 PSO보상액을 감액한 이유에 대해 기획재정부는 다음과 같은 입장을 밝히고 있다. 첫째, 벽지노선 운영개선 인센티브 부재이다. 현재 PSO노선은 비용에서 수입을 차감한 기준으로 보상하기 때문에 한국철도공사의 입장에서는 비용이 커질수록 유리한 측면이 있으며 이에 따라 경영개선이나 합리화 유인이 없을 수 있다. 둘째, 객관적인 검증의 어려움이다. 현재 PSO보상은 코레일이 비용을 산정하고 정산하므로 비용의 적정성을 전적으로 코레일에 의존하는 구조이기 때문에 객관적인 검증이 어려운 측면이 있다. 셋째, 소득 수준 향상과 교통망 확충에 따라 사실상 벽지가 대부분 사라졌다. 도로여건, 버스 등 대체 교통수단이 확충되고 SOC 투자가 선진국 수준에 이르면서 대부분 벽지 지역간 운행으로 보기 곤란한 측면이 있다.

이에 대하여 한국철도공사는 철도자동화 시설지원 등 벽지노선 효율화 노력을 하고 있으며, 수익증대노력 및 물류부문에서도 신규화물 유치노력을 기하고 있다고 밝히고 있다. 또한 국토교통부의 보상기준에 따른 보상률은 2005년 이후 78.7% 수준에 불과하며, 철도공익서비스 제공으로 발생한 순손실액을 기준으로 68.4% 수준에 불과한 실정이라고 설명하고 있다.

[표 4] 철도공사 PSO보상률 현황

(단위: 억원, %)

구 분	합 계	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
발생액 (A)	49,600	3,814	4,180	4,229	4,555	4,400	4,434	4,876	5,132	4,950	4,421	4,609
정산액 (B)	43,147	3,814	4,180	3,418	3,688	3,612	3,638	3,939	4,294	3,860	4,278	4,426
보상액 (C)	33,940	3,000	3,486	2,850	2,661	2,736	2,931	2,825	3,040	3,435	3,467	3,509
정산차액 (C-B)	-9,207	-814	-694	-568	-1,027	-876	-707	-1,114	-1,254	-425	-811	-919
정산 보상률 (C/B)	78.7	78.7	83.4	83.4	72.2	75.7	80.6	71.7	70.8	89.0	81.0	79.2
발생차액 (C-A)	-15,660	-814	-694	-1,379	-1,894	-1,664	-1,503	-2,051	-2,092	-1,515	-954	-1,100
발생 보상률 (C/A)	68.4	78.7	83.4	67.4	58.4	62.2	66.1	57.9	59.2	69.4	78.4	76.1

주: 발생액은 철도공익서비스 제공으로 발생한 순손실액, 정산액은 국토부의 보상 기준에 따른 손실액을 의미함.
자료: 한국철도공사

또한 주무부처인 국토교통부는 PSO보상계약 체결 및 보상액을 지급할 때, 영업계수별 비용 인정비율 차등화 방안을 적용하는 등 공사의 경영효율화를 도모하고 있으며 불필요한 비용을 차감하는 등 일정 부분 국가부담을 낮추기 위해 노력하고 있다고 설명하고 있다.

PSO보상금 산정 시 철도공사와 정부 간에 갈등이 상존하는 이유는 현재 PSO 보상금을 산정할 때, 일정 부분 철도공사의 경영효율화를 유도하는 방식²⁾을 취하고

2) 국토교통부는 벽지노선의 경영손실액을 산출할 때, 업무무관부서, 중복할인, 파견자 인건비 등을 차감하고 있으며, 인건비의 경우에도 100%인정하지 않고 일반철도의 인건비를 감안하여 수정인건비를 별도로 계상하고 있다고 설명하고 있다.

있지만 기본적으로 공사의 비용과 손실을 인정하는 형태로 이루어지는 측면이 있기 때문이다. 이에 따라 예산안을 편성하는 기획재정부는 보상금의 산정기준이 불투명하고 공사의 경영효율화를 위한 인센티브가 부족하다고 판단하고 벽지노선을 중심으로 공사의 부담액을 늘리는 방향으로 예산안을 감액하여 편성하였다.

이와 같은 방안은 일정 부분 공사의 효율성을 도모할 수 있을 수 있으나 다음과 같은 점을 감안할 때 근본적인 해결방안으로는 부족한 측면이 있다. 첫째, 현재 예산안 편성 방식은 합리적인 비용 산정으로 볼 수 없다는 점이다. 기획재정부는 예산안을 편성하면서 모수가 되는 추정원가를 2015년 실적으로 산정하고, 공사의 경영효율화를 유도하기 위해 비용의 80%만을 인정하고 있다. 이에 비해 국토교통부는 예산안을 요구할 때 2015년 실적에서 열차노선별 수요증감률과 연평균물가상승률 등을 반영하고, 공사의 경영효율화를 유도하기 위해 비용의 90%를 인정하고 있다. 즉 국토교통부의 요구안과 기획재정부의 예산안의 차이는 수요증감률과 연평균물가상승률 인정여부와 공사의 경영효율화를 유도하기 위해 비용을 어느 정도 인정할지 여부에 따라 발생한다.

둘째, PSO보상금과 관련된 정보비대칭성을 해소하기 위한 정책집행이 미흡한 측면이 있다. 현행 PSO보상금 산정방식은 공사가 제출하는 비용과 수익을 전제로 하고 있으며, 공사가 실질적인 성과를 보이는 만큼 인센티브를 주는 구조를 갖지 못하고 있다. 정부는 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 철도산업발전방안(2013.6), 공익서비스 보상 합리화 추진계획(2013.11), 공공기관 심층평가-철도운송사업(2015.4), 공공기관 3대분야 기능조정(2015.5) 등에서 공익서비스 보상 노선에 대한 최저보조금 입찰제, 적자심화 벽지노선에 대한 단계적 일몰제 실시 및 지자체 분담 방안, 버스 등 대체 교통수단 운행전환 유도 및 관련 경비 대체 보조방안 강구 등 다양한 개선방안을 도출하였으나 2016년 10월 현재 계획대비 실적이 저조한 실정이다.

[표 5] 공익서비스 보상 관련 정책 개요

	주요내용										
<p>철도산업 발전방안 2013.6</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익서비스 보상 노선 등 상대적으로 영업적자가 큰 노선, 독립 운영이 가능한 노선부터 순차적으로 최저보조금 입찰제 시행 ○ 적자선에 대해 최소보조금 입찰제 도입을 위한 제도개선이 마무리되는 대로⁽¹⁴⁾, 2~3개 노선 시범 운영 추진⁽¹⁵⁾ ○ 적자선에 대한 철도공사의 교차보조 부담을 완화하여 경영개선에, 기여하고, 공익서비스에 대한 재정부담도 완화 ○ '17년까지 신규 개통예정인 노선에 대해서는 조속히 운영자를 결정^(13下~14上)하고, 운영준비에 착수 ○ 신규사업자 참여가 없는 경우 철도공사와 지방자치단체간 협업형태(제3섹터)로 운영하는 방안 검토 										
<p>공익서비스 보상 합리화 추진계획 2013.11</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경전선 중 KTX 운행구간을 제외하고, KTX·광역전철이 운행되지 않는 노선 중 적자가 많은 중복선(조치원~봉양) 추가 ○ 노선별 영업계수에 따라 70~95%까지 보상토록 하여 도덕적 해이를 방지하고 경영개선 노력 유도 ○ 노선별로 첫차·막차 시간표, 열차운행 횟수, 필수 정차역, 최대 여행시간 등 서비스에 대한 최소한의 기준 명시 ○ 철도공사가 운영을 포기하는 노선에 대해 별도 운영자를 선정하는 경우에는 최저보조금 입찰제를 도입하여 재정부담 완화 										
<p>공공기관 심층평가 철도운송사업 2015.4</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존의 '적자총액 중 일부 보상 원칙'을 과감하게 버리고, 이용수요 증가, 비용감소 등 실질적 성과에 대한 보상을 통해 사업개선을 유도하는 제도로의 전환 필요 										
<p>제6차 공공기관운영위원회 2015.4</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익서비스 보상제(PSO) 개편 	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">추진과제</th> <th style="text-align: center;">주관기관</th> <th style="text-align: center;">추진기한</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>적자심화 벽지노선에 대한 단계적 일몰제 실시 및 지자체 분담방안(협의절차기준) 마련·검토</td> <td style="text-align: center;">철도공사 국토부</td> <td style="text-align: center;">'15하</td> </tr> <tr> <td>지자체 등의 버스 등 대체 교통수단 운행전환 유도 (지자체 협의) 및 관련 경비 대체 보조방안 강구</td> <td style="text-align: center;">철도공사 기재부</td> <td style="text-align: center;">'15하~</td> </tr> </tbody> </table>	추진과제	주관기관	추진기한	적자심화 벽지노선에 대한 단계적 일몰제 실시 및 지자체 분담방안(협의절차기준) 마련·검토	철도공사 국토부	'15하	지자체 등의 버스 등 대체 교통수단 운행전환 유도 (지자체 협의) 및 관련 경비 대체 보조방안 강구	철도공사 기재부	'15하~
추진과제	주관기관	추진기한									
적자심화 벽지노선에 대한 단계적 일몰제 실시 및 지자체 분담방안(협의절차기준) 마련·검토	철도공사 국토부	'15하									
지자체 등의 버스 등 대체 교통수단 운행전환 유도 (지자체 협의) 및 관련 경비 대체 보조방안 강구	철도공사 기재부	'15하~									
<p>공공기관 3대분야 기능조정 2015.5</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여객·물류: 경쟁 체제 강화 및 비용구조 합리화 <ul style="list-style-type: none"> - 신규 운영자 선정 등으로 경쟁요인 강화, 보조금 입찰제를 통해 적자노선 지원 소요(PSO: '15년 3,509억원) 축소 - 공정경쟁을 위해 관제 공정성 확보 방안 마련⁽¹⁶⁾ 										

자료: 국토교통부와 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 정부는 현재의 합리적이지 않은 PSO보상 예산안 편성방식을 변경할 필요가 있으며, 한국철도공사는 현재 벽지노선 비용 보상제도를 노선 기반 형태가 아닌 열차별 보상을 위한 비용 산출이 가능하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 기존에 결정되었던 공익서비스 보상 노선에 대한 최저보조금 입찰제, 적자심화 벽지노선에 대한 단계적 일몰제 실시 및 지자체 분담방안, 버스 등 대체 교

통수단 운행전환 유도 및 관련 경비 대체 보조방안 등 공익서비스 보상제(PSO) 개편방안을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한편, 주무부처인 국토교통부는 2017년 예산사업 설명자료에서 향후 철도공익서비스 기준 및 내용을 세분화하고 구체화하여 실질적인 공익서비스가 될 수 있도록 하고, 보상금액과 정산과정을 명확히 하여 보상 계약서를 작성하겠다고 밝히고 있다. 또한 노선별로 회계를 구분토록 하여 벽지노선의 비용구조를 파악함으로써, 향후 중장기 재정소요와 재원조달을 더욱 구체화할 예정이라고 설명하고 있다.

다. 한국도로공사 고속도로 공익서비스(PSO) 보전 규정 준수 필요

한국도로공사는 「유료도로법」 제15조³⁾ 및 같은 법 시행령 제8조에 따라 경찰작전용 차량, 교통단속용 차량, 국가가 경영하는 우편사업에 종사하는 차량 및 유료도로의 건설·유지관리용 차량, 긴급수송차량, 독립유공자, 5·18민주화운동부상자, 장애인, 고엽제후유(의)증환자, 경차, 출퇴근할인차량 등에 대해 고속국도 통행료를 감면하고 있다. 2015년 말 기준으로 이와 같은 PSO보전대상 감면금액은 2,538억1,700만 원에 달하고 있다.

3) 제15조(통행료 납부의 대상 등) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받는다.
 ② 제1항에 따른 차량 중 군작전용 차량, 구급 및 구호 차량, 소방활동에 종사하는 차량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 차량에 대하여는 본래의 목적을 위하여 운행되는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 통행료를 감면할 수 있다.

[표 6] 고속도로 PSO 보전대상 감면금액

(단위: 백만원)

구 분		2013	2014	2015	2016 (예상)
계		234,508	237,427	253,817	267,683
면 제	군경작전차량	4,716	4,872	4,901	5,292
	국가유공자, 독립유공자	2,232	1,924	1,563	1,497
	5·18민주화부상자	2,051	2,228	2,222	2,490
	교통단속차량	1,898	1,750	1,694	1,641
	구급, 구호, 소방차량 (우편차량 '14.7월 폐지)	33	29	40	24
	긴급통행제한	74,589	78,550	82,568	89,601
할 인	경 차	42,613	37,712	40,356	39,850
	장애인, 5·18민주화부상자	50,123	52,263	58,810	62,826
	고엽제환자, 국가유공자	56,253	58,099	61,663	64,462
	출 퇴 근 심야할인				

자료: 국토교통부

철도요금의 경우 원인자 부담원칙과 수익자 부담원칙에 입각하여 공공목적의 통행료 감면은 서비스 요구 주체인 국가가 부담하고 있으나, 고속도로 통행료의 경우 공공목적의 통행료 감면에 대해 부담을 하지 않고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 「한국도로공사법」⁴⁾ 이 2009년 7월에 개정되었다. 동 법안의 취지는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 운영의 자율성을 확보하기 위하여, 국가정책 및 공공목적의 고속국도 통행료 면제 및 할인금액에 대하여 공익서비스를 요구한 정부 및 서비스요구 주체로 하여금 해당 통행료 면제 및 할인금액을 보전하는 것이었다.

- 4) 제16조의2(공익서비스비용의 부담) ① 공사의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 해당 공익서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)에게 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.
- ② 제1항에서 "공익서비스"란 공사가 영리 목적의 영업활동과 관계없이 국가정책이나 공공목적 등을 위하여 제공하는 통행요금 감면 등을 말한다.
- ③ 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각 호와 같다.
1. 공사가 다른 법령에 따르거나 국가정책 또는 공공목적 을 위하여 고속국도 통행요금을 감면할 경우 그 감면액
 2. 공사가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용

[표 7] 고속도로 통행료 감면대상 및 원인제공자

구 분	대 상 차 량	감면범위	원인제공자	
「유료도로법」 제15조제2항	○ 군작전용 차량	면 제	국 방 부	
	○ 구급 및 구호차량	"	행정안전부	
	○ 소방활동에 종사하는 차량	"	"	
「유료도로법 시행령」 제8조제1항	○ 경찰작전용 차량	"	경 찰 청	
	○ 교통단속용 차량	"	"	
	○ 우편사업 종사차량	"	미래창조과학부	
	○ 유료도로 건설·유지관리차량	"	국토교통부	
	○ 독립유공자	"	국가보훈처	
	○ 국가유공자	1~5등급	"	"
		6~7등급	할인(50%)	
	○ 5.18 민주화 운동 부상자	1~5등급	면 제	"
		6~14등급	할인(50%)	
	○ 고엽제후유의증환자		할인(50%)	"
	○ 장애인(1~6등급)		할인(50%)	보건복지부
	○ 경형 자동차		할인(50%)	산업자원부
	○ 천재지변 등 긴급물류수송차량		면 제	국토교통부
○ 긴급 통행제한 대상차량		"	"	
○ 출퇴근차량 할인		할인(20%, 50%)	"	
「유료도로법 시행령」 제8조제5항	○ 전자적 지불수단으로 통행료를 납부하는 차량	10%범위내	"	
「유료도로법 시행령」 부칙	○ 화물차 심야할인	20, 30, 50%	"	

자료: (구)국토해양위원회 「한국도로공사법」 일부 개정안 검토보고서, 2008.12

그러나 2009년 법률 개정 이후 공익서비스에 대한 정부의 부담은 없는 실정이다. 한편, 정부는 인천공항 민영화 지연에 따른 교특회계 결손문제를 해결하기 위해 한국도로공사의 추가투자를 결정하면서 한국도로공사의 이자부담 경감 등을 위해 PSO 예산을 2012년 예산에 반영기로 결정한 바 있다. 세부적으로 살펴보면, 과거 (구)국토해양부는 인천공항 선진화 계획(08.8, 지분 49% 매각)에 따른 지분 매각 수입을 '10년부터 3년간 교통시설특별회계 공항계정 세입으로 계상하였으며 공항계

정 세입이 세출을 초과함에 따라 초과분은 도로계정으로 전출('10년 5,922억원, '11년 7,711억원) 하였다. 그러나 인천국제공항 민영화가 지연됨에 따라 공항지분 매각으로 결손이 발생하였다. 이로 인해 도로 사업에 차질이 예상됨에 따라 (구)국토해양부는 기획재정부 등과 수차례 협의를 통해 처리방안을 논의하였으며, 정부는 2011년 7월 19일 경제금융대책회의를 개최⁵⁾하고 한국도로공사의 추가투자⁶⁾를 통해 세수부족 문제를 최소화기로 최종 합의하였다.

따라서 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 한국도로공사의 부채규모가 지속적으로 증가하고 있다는 점, 공공요금 중 철도요금, 민자고속도로가 운영하는 고속국도의 통행료 면제 및 할인분에 대하여 정부 등 서비스 주체가 해당 통행료를 보전하고 있다는 점, 기존에 한국도로공사의 이자부담 경감을 위해 PSO예산을 반영기로 결정했다는 점 등을 감안하여 단계적으로 공익서비스비용에 대해 보전하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5) 정책금융대책회의, BH 정책실장, 경제수석, 기재부장관, 국토부 제2차관 참여, 2011.7.19

6) 고속도로 건설 출자금(국고) 예산 2,000억원을 감액하고 도공 추가투자 4,000억원 보충, 즉 한국도로공사의 실제 추가투자 규모는 6,000억원에 달함

3. 교통 SOC 공공기관 중장기재무관리계획 및 부채감축 방안 실태 분석

가. 사업 현황

공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」 제39조의2¹⁾, 「국가재정법」 제9조의 2²⁾ 규정에 의해 향후 5년간의 경영목표 및 투자방향, 부채 등 재무관리방안 등을 포함하여 중장기재무관리계획을 작성하여 2012년부터 국회에 제출하고 있다. 정부는 공공기관이 중장기재무관리계획을 작성함으로써 공공기관 스스로 재무건전성에 대해 지속적으로 점검하고 경영효율화 등 자구노력을 통해 중장기적 시각의 체계적인 재무관리계획을 수립하는 계기가 될 것으로 기대하고 있다.³⁾ 기획재정부가 발표한 2012~2016년 공공기관 중장기재무관리계획에 따르면, 정부는 ‘先자구노력, 後정책지원’ 원칙하에 사업구조조정 등 자구노력을 우선 강화하고 요금인상·재정지원 등 정책지원을 병행하여 공공기관의 재무건전성 관리를 강화하겠다고 밝히고 있다.

또한 정부는 2013년 12월 공공기관의 부채를 단기간에 관리가능한 수준까지 낮춘다는 명확한 목표를 제시하며 공공기관 정상화 대책을 발표하였다. 구체적으로 2014년부터 사업조정, 비핵심자산 매각, 방만경영 해소, 수익성 제고 등을 통해 2013년 당시 220% 이상인 부채비율을 2017년까지 200% 수준으로 낮추겠다는 정책 목표를 제시했다.

이처럼 공공기관 중장기재무관리계획을 작성하는 것이 의무화되고 공공기관 정상화 대책이 수립됨에 따라 한국도로공사, 한국철도시설공단 등은 중장기재무관리계획을 작성하고 부채감축 방안을 실행하고 있다.

2016~2020년 중장기재무관리계획 중 한국도로공사와 한국철도시설공단의 중장기재무관리계획에 대해 살펴보면 아래와 같다.

한국도로공사는 2020년에 자산이 고속도로 건설투자 및 시설 개량투자로 인해 2015년 대비 9.4조원 증가한 67.0조원이 될 것으로 전망하고 있다. 그리고 부채는 고속도로 건설에 따른 국고매칭 투자가 총 7.3조원으로 부채증가 요인이 발생하나,

나유성 사업평가관(nys@assembly.go.kr, 788-4839)

- 1) 자산 2조원 이상 공기업·준정부기관은 중장기 재무관리계획을 수립하고 이사회 의결을 거쳐 확정 후 6.30일까지 기획재정부장관에게 제출해야 한다.
- 2) 회계연도 개시 90일전까지 공운법에 따른 중장기 재무관리계획을 국회에 제출해야 한다.
- 3) 기획재정부 보도자료, ‘공공기관 중장기재무관리계획 수립 추진’, 2012.4.6

지출효율화 및 고속도로 서비스 마케팅 등 수입증대 노력을 통해 '15년 대비 부채는 3.1조원 증가한 30.1조원으로 예상하고 있다. 그리고 공사는 2016~2020년까지 고속도로 건설투자로 연평균 1.5조원의 부채증가 요인이 있으나, 지출효율화 등을 통해 연평균 0.6조원으로 증가 추세를 완화하여 부채비율을 2015년 88.0%에서 81.8%로 6.2%p 감소시킬 예정이다.

[표 1] 한국도로공사 2016~2020년 재무 목표

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020
자산	605,077	626,639	646,221	667,235	669,581
부채	283,707	291,137	296,492	305,122	301,215
부채비율	88.3	86.8	84.8	84.3	81.8
이자비용	8,801	8,996	9,091	9,231	9,241
영업이익	5,655	8,919	9,484	9,722	9,838
당기순이익	1,342	1,459	1,546	1,639	1,741

자료: 한국도로공사

한국철도시설공단은 고속철도 건설비 자체조달 및 광역철도 승강장 안전문 선투자 등으로 자산이 19조원('18년)까지 증가하나, 수서역세권 토지분양 등으로 2019년부터 점차 감소할 것으로 전망하고 있다. 그리고 부채의 경우 고속철도 건설비 자체 조달 및 광역철도 승강장 안전문 선투자와 이자비용보다 낮은 고속철도 선로 사용료로 인해 21.1조원('18년)까지 증가하나, 수서역세권 분양수익 등 자구노력으로 '19년부터 점차 감소할 것으로 전망하고 있다. 한편 공단은 수도권 고속철도 개통에 따른 고속철도 선로사용료수익 및 개발이익 증가로 2019년부터 당기순손실에서 벗어나 당기순이익을 실현할 것으로 전망하고 있다.

[표 2] 한국철도시설공단 2016~2020년 재무 목표

(단위: 억원, %, 배)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
자산	185,956	190,241	190,656	189,845	188,364
부채	206,502	210,547	211,073	210,077	208,001
부채비율	111.0%	110.7%	110.7%	110.7%	110.4%
이자비용	6,699	7,669	7,725	7,703	7,417
영업이익	5,467	7,686	7,409	7,704	7,846
당기순이익	-899	235	-112	186	595
이자보상배율	0.82	1.00	0.96	1.00	1.06

자료: 한국철도시설공단

나. 한국도로공사 중장기재무관리계획의 준수 필요

(1) 고속도로 건설투자규모 적정화 방안 검토 필요

정부는 ‘공공기관 정상화대책’(2013.12)에서 건설투자로 인한 도로공사부채의 급속한 증가를 억제하기 위해 도로공사의 고속도로 건설비 투자 규모를 약 1.3조원 수준으로 유지하되 국고매칭 외 추가투자는 배제하겠다고 밝힌 바 있다. 그리고 ‘공공기관 기능조정’(2015.5)에서 건설 효율화 측면에서 고속도로 건설비 투자를 연 2.5조원을 유지하겠다고 밝힌 바 있다.

[표 3] 고속도로투자 관련 정책 현황

	주요내용
공공기관 정상화 대책 2013.12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국도로공사 부채감축 세부 실행계획 <ul style="list-style-type: none"> - 건설투자로 인한 도공부채의 급속한 증가를 억제하기 위해 연간 도공 공사비 투자 규모를 약 1.3조원 수준(국고 포함 2.5조원 이내 수준)으로 유지하되 국고매칭 외 추가투자는 배제. - 건설사업 구조개편: 건설사업 투자규모 조정(2.5조수준) 등 투자효율화 - 국민중심 슬림형 나들목 등 건설사업 원가절감
공공기관 3대분야 기능조정 2015.5	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국도로공사 기능조정 <ul style="list-style-type: none"> - (건설효율화) 연 투자 2.5조원 유지, 건설사업단 인력 재배치 - (유지·운영) 민자도로 유지관리 도공참여 제한, 재난 콘트롤타워 기능 강화, 현장중심으로 인력 배치, 휴게소 운영 민간참여 확대 - (비핵심사업) 태양광·광고 등 도공 직접수행·지분투자 중단, 출자지분 매각

자료: 국토교통부와 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 한국도로공사는 중장기재무관리계획을 작성한 2012년부터 지속적으로 건설투자로 인한 부채의 급속한 증가를 억제하기 위해 연간 자체 공사비 투자 규모를 약 1.3조원 수준(국고 포함 2.5조원 이내 수준)으로 유지하되 국고매칭 외 추가투자는 배제하겠다고 설명하고 있다.

[표 4] 한국도로공사 중장기재무관리계획 개요

	주요 내용
2012~2016년 중장기 재무관리계획	'12년부터 중기 재정운용계획을 반영하여 연평균 2.5조 수준으로 조정하는 한편, 국고 매칭 외 추가투자는 최소화
2013~2017년 중장기 재무관리계획	'15년부터 중기 재정운용계획을 반영하여 연평균 2.5조 수준으로 조정하는 한편, 국고 매칭 외 추가투자는 배제
2014~2018년 중장기 재무관리계획	(건설사업 구조조정) 건설투자로 인한 도공부채의 급속한 증가를 억제하기 위해 도공 공사비 투자 규모를 약 1.3조원 수준 유지를 원칙으로 하되, '14~'15년은 경기 부양을 위한 정부의 정책을 반영하여 1.6조원 수준으로 조정하고 국고매칭 외 도로건설 추가투자는 배제
2015~2019년 중장기 재무관리계획	(건설사업 구조조정) 건설투자로 인한 부채 급증을 억제하기 위해 도공 공사비 투자 규모를 1.3조원 수준(국고 포함 2.5조원)으로 유지하는 것을 원칙으로 하되, '15년은 경기 부양을 위한 정부정책을 반영하여 1.7조원 수준으로 조정하고 국고 매칭 외 도로건설 추가투자는 배제
2016~2020년 중장기 재무관리계획	(건설사업 구조조정) 건설투자로 인한 부채 급증을 억제하기 위해 도공 투자 규모를 1.3조원 수준(국고 포함 2.5조원)으로 유지하는 것을 원칙으로 하되, 경기활성화를 위한 정부정책을 반영하여 '16년은 1.9조원(3.3조원), '17년은 1.4조원(2.7조원) 수준으로 조정하고, 매칭 외 추가투자는 배제

자료: 한국도로공사

그러나 2012년 이후 고속도로 건설투자비 현황을 살펴보면 2012년 한해를 제외하고 매해 국고 포함 2.5조원 수준을 초과하고 있으며, 2015년에는 고속도로 건설투자비는 3조6,744억원에 달하고 있다. 이에 따라 도로공사의 투자비도 당초 계획금액인 1.3조원을 초과하고 있다.

[표 5] 2012년 이후 고속도로 건설투자비 현황

(단위: 억원, %)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017 예산안
고속도로 투자		25,415	28,416	29,908	36,744	32,217	미정
국고	(공사비)	11,691	13,061	10,543	13,191	11,642	6,684
	(용지비)	2,033	2,294	1,551	3,766	2,063	6,288
	소 계	13,724	15,355	12,094	16,957	13,705	12,972
도로 공사	도공매칭 (공사비)	11,691	13,061	15,814	19,787	18,512	미정
	추가투자 (공사비)	-	-	-	-	-	-
	소 계	11,691	13,061	15,814	19,787	18,512	미정
도로공사 부담비율		46.0	46.0	52.9	53.9	57.5	미정

주: 1. 고속도로 건설시 정부는 용지비 100% 공사비의 50%를 지원하며, 한국도로공사는 공사비의 50%를 투자함(매칭비율은 2014년부터 국고 40%, 한국도로공사 60%로 변경) 추가투자는 이러한 매칭비율 외에 한국도로공사가 추가로 투자한 금액을 의미함.

2. 2015년 추경 5,265억원(국고 2,346억원, 도공 2,919억원)

자료: 한국도로공사

이렇게 공공기관 정상화대책, 공공기관 기능조정, 중장기재무관리계획에서 일종의 준칙처럼 세워진 고속도로 건설투자비 2.5조원 수준 유지는 2013년 이후 지켜지지 못하고 있다. 문제는 경기활성화를 이유로 투자규모를 확대할 수 있으나 중요한 점은 예산이 집행될 수 있는 만큼 편성되었는지 여부이다.

2015년도 고속도로 건설 사업은 국고기준으로 예산현액 1조6,957억원 중 98.9%인 1조6,776억원이 집행되었다. 그러나 도로공사의 자부담 예산액을 살펴보면, 예산 1조9,787억원 중 75.9%인 1조5,020억원이 집행되었다. 광주순환, 당진-천안, 서평택-평택 노선의 경우 집행률은 0%였으며, 동해-삼척, 상주-영덕, 화도-양평 노선의 경우에도 각각 집행률이 58.9%, 56.1%, 39.6%로 집행이 저조한 실정이다.

따라서 주무부처인 국토교통부와 기획재정부는 한국도로공사의 고속도로 건설 사업의 투자규모 조정 등 투자효율화 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 6] 2015년 고속도로 건설투자비 집행현황

(단위: 억원, %)

구 분	국고			도로공사 자부담		
	예산현액	집행액	집행률	예산	집행액	집행률
합 계	16,957	16,777	98.9	19,787	15,020	75.9
주문진-속초	409	409	100.0	590	552	93.6
동해-삼척	364	364	100.0	533	314	58.9
상주-영덕	2,478	2,478	100.0	3,706	2,079	56.1
울산-포항	1,857	1,857	100.0	2,753	2,437	88.5
화도-양평	311	311	100.0	197	78	39.6
함양-울산	1,580	1,580	100.0	1,110	241	21.7
대구외곽	1,932	1,932	100.0	848	291	34.3
광주순환	225	225	100.0	30	-	0
당진-천안	275	275	100.0	60	-	0
서평택-평택	273	273	100.0	260	-	0
동홍천-양양	1,314	1,314	100.0	1,964	1,955	99.5
충주-제천	201	201	100.0	301	289	96.0
부산외곽	2,209	2,209	100.0	2,680	2,678	99.9
파주-포천	60	60	100.0	90	90	100.0
포항-영덕	11	11	100.0	15	15	100.0
양재-기흥	105	105	100.0	157	121	77.1
영천-언양(확장)	691	691	100.0	811	809	99.8
성산-담양(확장)	2,165	2,165	100.0	3,165	2,695	85.2
영동-옥천(확장)	157	157	100.0	233	176	75.5
안산-일직(확장)	158	158	100.0	238	200	84.0
남이-천안(확장)	180	-	0.0	45	-	0

자료: 한국도로공사

(2) 한국도로공사 부채감축방안의 적정성 확보 필요

한국도로공사가 2014년에 작성한 부채감축 실행방안을 살펴보면, 공사는 2017년까지 총 6.4조원의 부채를 감축할 예정이며 세부적으로 고속도로 건설사업에서 1.66조원, 자산매각으로 0.51조원, 경영효율화로 3.49조원, 수익증대로 1.42조원의 부채를 감축하겠다고 밝힌 바 있다.

[표 7] 한국도로공사 부채감축 실행방안 총괄표

(단위: 조원)

구 분		누계 감축액	2013	2014	2015	2016	2017
합 계		-6.40	-0.39	-2.02	-1.69	-0.90	-1.40
사업 조정	고속도로 건설사업조정	-1.66	-0.19	-1.23	-0.42	0.22	-0.04
자산 매각	본사 매각 등	-0.51	-	-0.12	-0.37	-0.01	-0.01
경 영 효율화	유지관리비절감	-1.46	-0.11	-0.24	-0.31	-0.36	-0.44
	시설개량비절감	-0.66	-0.06	-0.12	-0.13	-0.16	-0.19
	금융비용 절감 등	-1.37	-	-0.19	-0.31	-0.39	-0.48
	소계	-3.49	-0.17	-0.55	-0.75	-0.91	-1.11
수익증대		-0.64	-	-0.10	-0.14	-0.18	-0.22
기타		-0.1	-0.03	-0.02	-0.01	-0.02	-0.02

자료: 한국도로공사

한편 실제 한국도로공사의 부채감축실적을 살펴보면 다음과 같다. 공사는 2014년에 사업조정 1조4,838억원, 경영효율화 7,954억원 등 총 2조5,416억원의 부채를 감축했으며, 2015년에 사업조정 3,746억원, 경영효율화 9,385억원 등 총 1조7,406억원의 부채를 감축했다고 설명하고 있다.

[표 8] 2014~2015년 한국도로공사 부채감축실적

(단위: 억원)

	구 분	부채감축계획 세부내용	계획	실적
2014년 부채감축 계획 및 실적	사업조정	고속도로 건설사업 국고매칭 투자조정 고속도로 건설사업 추가투자 배제	12,308	14,838
	자산매각	출자회사 지분, 고속도로 유희부지 등 매각	1,138	369
	경영 효율화	유지관리비 절감 : '14년 예산동결, 예산 8%절감 등 시설개량비 절감 : 4%이내 예산 증가억제 저리의 자금조달을 통한 금융비용 절감 등	5,526	7,954
	수익증대	고속도로 서비스 마케팅을 통한 통행료 수입 증대 휴게시설 임대료 등 부대사업 수입 증대	978	1,861
	기 타	법인세 비용 절감, 광통신망 임대수입 증대 등	245	394
	계		20,195	25,416
2015년 부채감축 계획 및 실적	사업조정	경제성을 고려한 고속도로 건설사업 시기조정 고속도로 건설사업 집행절감	1,795	3,746
	자산매각	출자회사 지분, 고속도로 유희부지 등 매각	924	854
	경 영 효 율 화	유지관리비 및 시설개량비 절감: 4% 이내 예산 증가억제, 편성예산 5% 절감 등 저리의 자금조달을 통한 금융비용 절감 등	5,760	9,385
	수익증대	고속도로 서비스 마케팅을 통한 통행료 수입 증대 휴게시설 임대료 등 부대사업 수입 증대	1,377	3,241
	기 타	법인세 비용 절감, 광통신망 임대수입 증대 등	103	180
	계		9,959	17,406

자료: 한국도로공사

그러나 이러한 부채감축실적은 액면 그대로 인정하는 것은 적정하지 않은 측면이 있다. 왜냐하면 당초 부채감축계획이 공사의 재무전망을 기준으로 설정되었기 때문이다. 공사가 부채 전망을 과다하게 예측할수록 감축실적이 제고되므로 예측 대비 부채감축규모는 크게 의미가 없는 수치일 수 있다. 실제로 한국도로공사의 경우에도 아래 표에서 볼 수 있듯이 국고를 포함하여 최근 10년 동안 3조원 내외의 고속도로 건설사업이 추진되고 있었음에도 불구하고, 부채감축계획을 작성하면서 2014년 고속도로 건설사업을 4조8,870억원으로 예정하고 1조2,308억원을 부채감축액으로 산정하였다.

[표 9] 한국도로공사의 연도별 고속도로 건설 예산 현황

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합 계	31,867	29,783	25,900	23,437	29,961	30,004	22,208	25,415	24,547	27,310
국 고	13,076	10,844	9,320	8,806	13,117	10,717	8,965	13,724	13,355	13,034
도공매칭	10,476	7,300	6,580	4,631	6,344	9,287	7,243	11,691	11,192	14,276
추가투자	8,315	11,639	10,000	10,000	10,500	10,000	6,000	-	-	-

자료: 한국도로공사

[표 10] 한국도로공사의 부채감축계획

(단위: 억원)

구분	세부사업	2013	2014	2015	2016	2017
고속도로 건설사업	당초계획 (국고포함)	13,061 (28,416)	28,122 (48,870)	18,662 (33,104)	12,113 (22,188)	14,557 (26,262)
	조정액 (국고포함)	1,869 (3,869)	12,308 (18,962)	4,277 (7,129)	-2,248 (-3,747)	407 (679)
	조정후계획 (국고포함)	11,192 (24,547)	15,814 (29,908)	14,385 (25,975)	14,361 (25,935)	14,150 (25,583)
	조정액	1,869	12,308	4,277	-2,248	407

자료: 한국도로공사

이처럼 당초 수립된 부채감축계획 중 사업조정 및 경영효율화 부문의 경우 낙관적인 투자계획을 기반으로 감축계획이 산정됨에 따라 실적이 과대평가되는 문제가 발생한다. 따라서 향후 주무부처와 기획재정부는 향후 부채감축계획과 중장기 재무관리계획 수립 시 개별 공공기관별로 과거 투자비 집행실적, 개별 사업별 진행 현황 등을 고려하여 공공기관별로 실질적인 자구노력을 계획에 반영하도록 하고, 이를 엄격하게 검토하여 부채감축계획의 수립과 이행이 실질적으로 공공기관 부채 감축에 기여할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 한국철도시설공단 부채감축의 실행가능성 확보 필요

한국철도시설공단은 공공기관 정상화 대책에서 금융부채 규모가 크고 이자보상배율이 1미만이기 때문에 부채과다 공공기관으로 지정되었다. 이에 공단은 2017년까지 사업조정·원가절감·수익창출 등의 자구노력을 통해 부채 5,273억원을 감축하는 계획을 설정하였다.

[표 11] 2016년 한국철도시설공단 부채감축 실행방안 총괄표

(단위: 억원)

구분	누계 감축 계획	2013	2014	2015	2016	2017
1.사업조정	-2,134	-	-11,657	338	6,819	2,366
2.자산매각	-3,708	-	-	-3,708	-	-
3.원가절감	-3,192	-65	-425	-1,622	-626	-454
4.수익창출	3,520	-	-4	-131	2,009	1,646
5.기타	241	-	-	-62	565	-262
합계	-5,273	-65	-12,086	-5,185	8,767	3,296

자료: 한국철도시설공단

공단의 부채감축계획 대비 실적을 살펴보면, 공단은 사업조정으로 7,827억원, 자산매각으로 3,708억원, 원가절감 3,054억원 등 2016년 8월까지 총 1조4,827억원의 부채를 감축했다고 설명하고 있다.

[표 12] 공공기관 정상화대책 부채감축계획 대비 실적

(단위: 억원)

구분	상세구분	'13~'16.8 실적합계	'13	'14	'15	'16.8월	
						계획	실적
1. 사업조정 (시기 및 규모조정)	경부고속	-814	-	-1,778	333	1,093	631
	호남고속	-7,411	-	-6,634	-1,016	350	239
	수도권고속	395	-	-3,245	1,021	3,876	2,619
	광역철도 안전문	3	-	-	-	1,500	3
	소 계	-7,827	-	-11,657	338	6,819	3,492
2. 자산매각	차량매각	-3,708	-	-	-3,708	-	-
	소 계	-3,708	-	-	-3,708	-	-
3. 원가절감	경상경비	-42	-	-42	-	-	-
	금융비용	-2,774	-65	-383	-1,384	-416	-942
	유지보수	-238	-	-	-238	-210	-
	소 계	-3,054	-65	-425	-1,622	-626	-942
4. 수익창출	해외사업현실화	102	-	12	90	63	-
	수서역세권조정	3	-	1	2	2,072	-
	KTX차량임대조정	-	-	-	-	-	-
	사용료 추가수익	-91	-	9	-100	-31	-
	점용료 추가수익	-76	-	-26	-50	-31	-
	수탁사업관리수입	-114	-	-	-73	-64	-41
	소 계	-176	-	-4	-131	2,009	-41
자구노력 합계		-14,765	-65	-12,086	-5,123	8,202	2,509
기 타	선로사용료현실화	-62	-	-	-62	565	-
자구노력 + 기타 합계		-14,827	-65	-12,086	-5,185	8,767	2,509

자료: 한국철도시설공단

그러나 공단의 부채감축 실적을 살펴보면, 2014년에 총 1조2,086억원으로 제시하고 있으나 사업계획 변경, 낙찰차액, 고속철도 건설시 필요한 정부 부담분 등으로 실제 부채감축액으로 판단하기에는 미흡한 측면이 있다. 세부적으로 공단은 경부고속철도 2단계 대전-대구 도심사업시기조정으로 1,778억원을 감축하였으나 이는 당초 2014년에 완공예정이었던 역사개량, 지하차도 입체화, 녹지조성, 측면도로 조성 사업이 지연되면서 발생한 금액이다.

한편 호남고속철도사업의 규모조정으로 인한 부채감축액 6,634억원은 감리비 조정 등으로 인한 3,882억원과 호남고속선 투자분 확보 2,200억원이 대부분을 차지하고 있는데, 감리비 조정 등은 주로 낙찰차액으로 구성된다. 또한 호남고속선 투자분 확보 2,200억원은 '09년~'11년간 공단이 채권발행하여 선투자한 2,200억원을 회수한 금액이다. 그리고 수도권고속철도의 시기조정으로 인해 발생한 부채감축액 2,823억원은 수도권고속철도의 개통일정 변경('15년말→'16년 6월)으로 인해 채권발행액 2,823억원이 2015년으로 연기된 것이다.

한편, 한국철도시설공단은 향후 수서역세권 개발에 총 6,751억원의 사업비를 투입하여 2018년까지 8,975억원의 이익이 발생하는 것으로 전망하고 이를 중장기재무관리계획 및 부채감축방안에 포함시켰다. 당초 공단은 수서역세권개발과 관련하여 개발제한구역해제 및 역세권개발구역지정('15년), 용지매수('15~'16년), 공사기간('17~'18년), 분양기간('16년이후) 등으로 사업추진 시나리오를 작성하였다.

[표 13] 수서역세권 개발 사업의 연도별 투자계획 및 예상 분양수익

(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계
투자비용	7	2	13	795	3,916	592	1,422	6,751
분양수익	-	-	-	-	2,600	3,589	2,786	8,975

자료: 한국철도시설공단

그러나 2016년 10월 현재 수서역세권 개발사업은 행복주택건설, 개발제한구역해제 등의 쟁점으로 인해 지연되고 있으며, 개발제한구역해제는 2017년 6월로 예상되어있는 실정이다.

[표 14] 수서역세권 개발사업 추진현황

추진경위	주요내용
2012.3	○ KDI 예비타당성조사 통과
2015.3	○ 국토부 內 부서간 합의(철도국, 공주단) - 역세권개발구역, 공공주택지구 중복 지정 추진
2015.7	○ 사업시행방안 국토부 장관 방침(공주단) - 공공주택지구 단독 추진, 환승센터는 공단, 그 외 부지 는 공단·LH 공동시행
2016.6	○ 수서역세권 공공주택지구 지정, 고시(국토부)
2017.6	○ 공공주택 지구계획 승인(GB해제)

자료: 한국철도시설공단

따라서 한국철도시설공단은 중장기재무관리계획과 부채감축계획의 실행가능성을 높일 필요가 있으며, 실질적인 부채감축방안을 작성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4. 에너지복지사업 평가

가. 사업 현황

에너지바우처사업은 저소득 가구에 전기, 가스, 등유, 연탄 등 에너지비용 보조를 위한 바우처를 지급하는 사업이며, 「에너지법」 제16조의2¹⁾, 제16조의3²⁾에 근거하여 시행되고 있다.

에너지바우처사업은 현재 전기·도시가스·지역난방·등유·LPG·연탄 등 6종의 에너지원을 자유롭게 선택하여 구매가능한 순(純)에너지바우처 지원과 연탄만 구매가능한 연탄쿠폰 지원, 등유만 구매가능한 등유바우처 지원 등 3개의 사업으로 구성되어 있다. 정부는 2017년에 순(純)에너지바우처 지원 512억원, 연탄쿠폰 지원 188억원, 등유바우처 지원 32억원 등 에너지바우처사업에 총 740억을 지원하는 예산안을 편성하였다.

전수연 사업평가관(syjeon@assembly.go.kr, 788-4837)

- 1) 「에너지법」 제16조의2(에너지복지 사업의 실시) 정부는 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 지원사업(이하 "에너지복지 사업"이라 한다)을 할 수 있다. 1. 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층(이하 "에너지이용 소외계층"이라 한다)에 대한 에너지의 공급 2. 에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율의 개선 3. 그 밖에 에너지이용 소외계층의 에너지 이용 관련 복리의 향상에 관한 사항
- 2) 「에너지법」 제16조의3(에너지이용권의 발급 등) ① 산업통상자원부장관은 에너지이용 소외계층에 속하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사람의 신청을 받아 에너지이용권을 발급할 수 있다. ② 산업통상자원부장관은 에너지이용권의 수급자 선정 및 수급 자격 유지에 관한 사항을 확인하기 위하여 가족관계증명·국세 및 지방세 등에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료의 제공을 당사자의 동의를 받아 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ③ 산업통상자원부장관은 제2항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회복지사업법」 제6조의2제2항에 따른 정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다. ④ 산업통상자원부장관은 에너지공급자, 그 밖의 에너지 관련 기관 또는 단체에 다음 각 호의 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 에너지공급자, 기관 또는 단체는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. 1. 에너지 공급 현황 2. 에너지 이용 현황 3. 그 밖에 에너지이용권 수급 자격 기준 마련에 필요한 자료 ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 에너지이용권의 신청 및 발급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[표 1] 에너지바우처사업 세사업별 예산안 내역

(단위: 백만원, %)

세부사업명	2015		2016 예산(A)	2017 예산안(B)	증감	
	예산	결산			(B - A)	(B - A)/A
에너지바우처사업	105,800	88,151	91,476	74,027	-17,449	-19.1
· 에너지바우처 지원금 (한국에너지공단)	82,280	64,995	68,161	51,168	-16,993	-24.9
· 연탄쿠폰 지원금 (한국광해관리공단)	17,050	17,050	17,255	18,824	1,569	9.1
· 등유바우처 지원금 (한국에너지재단)	5,070	5,070	4,960	3,185	-1,775	-35.8
· 사업운영비 (한국에너지공단)	1,400	1,400	1,100	850	-250	-22.7

주: ()안은 각 내역사업 시행주체임.

자료: 산업통상자원부, 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)」, 2016.8

순(純)에너지바우처 지원은 2015년에 처음 실시된 사업으로, 저소득가구의 동절기(12~2월)와 비동절기(3~11월) 필요 에너지 비용의 차액을 지원하고 있다. 2014년 8월 예비타당성조사 당시 산업통상자원부의 사업계획(안)에 따르면, 가구당 13만 1,000원을 지원할 계획³⁾이었으나 예비타당성조사보고서는 산업통상자원부가 지원하고자 하는 지원금액이 과다산정되었다고 판단하고 2016년 가구당 지원금액을 9만3,000원으로 조정하였다. 2017년에는 물가상승률을 고려하여 가구당 지원금액은 9만4,700원으로 1.9% 증액되었다.

연탄쿠폰의 경우, 2008년 연탄가격을 인상하면서 저소득층의 난방비 부담완화를 위하여 산업통상자원부장관이 고시하는 ‘무연탄 및 연탄의 최고 판매가격 고시’에 따른 2006년 연탄가격과의 단가차액에 가구당 연평균 사용량인 894개를 곱하여 가구당 지원단가를 산정하고 있다. 2016년 연탄가격이 인상됨에 따라 가구당 지원금액이 23만5,000원으로 책정되었다.⁴⁾ 등유바우처의 경우, 총 대상가구 1만가구에 계 31만원(1드럼(200ℓ))을 지원할 계획이다.

3) 2009년 국가온실가스 배출량 실태조사(한국에너지공단, 2010.2월)의 에너지원별 사용량과 2009년 에너지통계월보(통계청)의 에너지원별 단가를 추출하여 산정하였다.

4) 산업통상자원부고시 제2016-178호 「무연탄 및 연탄의 최고판매가격 지정에 관한 고시」(2016.10.4.)에 따라 연탄의 판매소가격은 개당 391.25원에서 464.50원으로 73.26원 인상되었다.

나. 지원대상간 형평성 제고를 위한 사업설계 개선 필요

앞서 살펴본 바와 같이 에너지바우처사업은 에너지원 및 지원대상, 지원금액에 따라 순(純)에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 세가지로 분류된다. 그러나 각 사업이 도입되게 된 시기와 계기가 다르며 관련 예산이 에너지바우처사업 내에 함께 편성된 이후에도 에너지원별 지원대상 및 지원금액의 차이로 에너지바우처로 통합되지 못한 채 3가지 사업이 물리적으로만 묶여있는 상황이다.

각 사업의 지원대상을 살펴보면, 순에너지바우처는 생계·의료급여 수급가구 중 노인·영유아·장애인·임산부를 포함한 가구로 가장 협소하다. 이와 같이 지원대상이 협소하게 규정된 이유는 기초생활보장제도와 중복성 측면 때문이다. 예비타당성 조사 당시 기초생활수급자에게 지급되는 현금급여가 최저생계비에서 타법지원액과 본인의 소득인정액을 차감한 금액으로 산정되는데, 이때 최저생계비는 생활에 필요한 전 소비자(서비스도 포함)를 모두 물량으로 표시하여 그 필요한 물자의 구입 가격을 합산하는 전물량방식으로 산정되었다. 따라서 최저생계비에는 난방비 등 광열비가 포함되어 있기 때문에 에너지바우처를 통해 난방비 등을 지원할 경우, 난방비가 중복지원된다는 것이다. 따라서 에너지바우처를 추가 지급할 경우 중복지원이 되는 측면이 있기 때문에 기초생활급여 수급자 중 노인·영유아·장애인·임산부와 같이 적정 난방이 필요한 취약계층에게 기초생활급여에 부가적으로 지원하는 방식으로 제도가 설계되었다.

등유바우처의 경우 생계·의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소녀가구이면서 기름보일러를 사용하는 가구로 한정되어 있어, 순에너지바우처와 유사하게 협소하면서, 지원대상에 다소 차이가 있다. 마지막으로 연탄쿠폰의 경우, 연탄만 구매가능하다는 점에서 사용이 제한적이지만 지원대상은 에너지바우처의 다른 사업에 비해 광범위하다. 연탄쿠폰은 생계·의료·주거·교육급여 등 수급가구, 중위소득 50% 이하 차상위가구, 한부모가구, 독거노인, 장애인가구 중 어느 한 가지 조건을 만족하면서 연탄보일러를 사용하는 모든 가구에 지원된다.

[표 2] 순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 비교

구분	순에너지바우처	연탄쿠폰	등유바우처	
개요	전담 기관	한국에너지공단	한국광해관리공단	한국에너지재단
	도입	2015.12월	2008년	2012년(민간모금을 통한 현물지원 2007부터 실시)
	지원 규모	54만가구(추정)	8만가구	1만가구
	예산	512억원	188억원	32억원
사업 내용	지원 대상	생계·의료급여 수급가구 등 노인·영유아·장애인·임산부를 포함한 가구	①생계·의료·주거·교육급여 등 수급가구, ②중위소득 50%이하 차상위가구, ③한부모 가구, ④독거노인, ⑤ 장애인 가구 ①~⑤中 연탄보일러 사용 가구	생계·의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소녀가구가면서 기름보일러 사용 가구
	지원 금액	가구당 평균 9.47만원	가구당 23.5만원	가구당 31만원
	신청 방식	읍면동에서 복지부 행복e음 시스템을 통해 신청·접수~결정·통지	지자체 담당자가 자격확인 후 신청·접수 (excel파일로 접수·관리) *신청·접수 완료 후, 광해공에서 자격확인 현장 점검 (샘플링조사)	지자체 담당자가 자격확인 후 신청·접수 (excel파일로 접수) *난방유 신청관리시스템(재단)을 통해 대상 가구 관리
	지급 내용	실물카드(체크카드 등) / 가상카드(요금차감) *국민행복카드(복지부)	상품권 형태의 종이 쿠폰	선불식 정액카드 *등유나눔카드(신한)
	사용 방법	①실물카드로 전가·도시가스·지역난방·등유·LPG·연탄 등 6종의 에너지를 자유롭게 선택하여 구매 가능 ②가상카드의 경우, 전가·도시가스·지역난방中 택1하여 요금차감	연탄공장, 연탄판매소, 연탄수송업자 등에게 쿠폰을 제출하고 연탄구매 *연탄만 구매가능	주유소, 석유판매소 등에서 카드로 결제하고 등유를 구매 *등유만 결제가능
	사용 기간	12월~익년 3월말	수령일(10~11월중)~익년 4월말	수령일(10~11월중)~익년 2월말
비고	각 사업간 중복지원 불가 - 연탄쿠폰(7~8월중 신청), 등유(8~9월중 신청) 등 각 사업의 신청기간에 확정되는 대상자명단을 순에너지바우처(11월신청) 신청시스템 DB에 반영하여 중복지원을 방지			

자료: 산업통상자원부

이와 같이 지원대상이 다를 경우 에너지전환 측면에서 부작용이 발생할 수 있다. 가령, 주거급여 수급가구이면서 연탄보일러를 사용하던 독거노인이나 장애인 가구가 등유보일러로 에너지를 전환하고자 하는 경우, 등유바우처 지원대상이 되지 않아 아무 지원을 받지 못하게 된다. 이는 LPG나 도시가스 등 다른 에너지원으로 전환하고자 하는 경우에도 마찬가지이다. 산업통상자원부가 2016년 9월 발표한 「석탄산업 장기계획(’16~’20)」에 따르면, 석탄과 연탄가격을 단계적으로 현실화하여 연탄수요를 적정 수준으로 관리하고 연탄수요 감소에 따른 감산을 추진하겠다고 발표하였다. 또한 저소득층에 대한 연탄쿠폰은 지속적으로 지원하되, 유류, 가스 등 타 연료로의 전환을 희망하는 저소득층 가구에 대해서는 보일러 교체비용 지원을 추진할 계획이다.

연탄수요 감소를 위해 연탄사용가구의 에너지전환을 유도하겠다는 정책에도 불구하고, 에너지바우처사업은 오히려 에너지전환을 억제하는 측면이 있는 것이다. 즉, 연탄쿠폰은 차상위가구를 포함하여 광범위한 대상에게 지급되기 때문에 사용할 때는 연탄쿠폰을 지원받았으나 등유바우처와 순에너지바우처는 지급 대상이 연탄쿠폰에 비해 훨씬 협소하기 때문에 에너지를 전환할 경우 에너지바우처 지원을 받지 못하게 되기 때문이다.

따라서 현실적으로 에너지원에 따른 에너지비용의 차이로 인해 지원금액을 통일시키는 것은 무리가 있다. 그러나 향후 에너지바우처사업 내의 순(純)에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 세가지 사업의 지원대상을 통일하되, 에너지원에 따른 비용지원을 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 연탄위주 저소득층 에너지원 전환 지원 및 유인체계 마련 필요

연탄가격 구조를 보면, 석탄, 연탄제조, 연탄수송 등 여러 단계에서 생산자에게 보조금이 지급되고 있다. 그 결과 소비자가 지급하는 연탄가격은 500원임에도 불구하고 연탄 1개의 원가는 950.25원으로 이 중 47.4%인 450.25원이 정부의 보조금인 것이다.

[표 3] 연탄 가격구조

(단위: 원/개)

정부보조금				소비자(가정도) 가격					합계 (A+B)
원탄 (석탄)	연탄 제조비	연탄 수송비	계 (A)	공장도 가격	판매 수수료	운반비	배달료	계 (B)	
154.5	271	24.75	450.25 (47.4%)	373.50	5.00	12.75	108.75 (자율화)	500.00 (52.6%)	950.25 (100%)
				판매소(소매점) 가격 391.25					

주: 1. 2011.8.1. 「무연탄 및 연탄의 최고판매가격 지정에 관한 고시」 기준
 2. A+B는 정부보조금이 없을 경우 정상소비자가격
 3. 상기 배달료는 서울 평균 기준으로 배달 지역에 따라 배달료는 상이할 수 있음.
 자료: 산업통상자원부·에너지경제연구원, 『2015 에너지통계연보』

정부는 광산안전지원, 판매소비지원 등 사업을 통해 석탄산업에 대해 대규모의 재정을 지원하고 있으며, 2015년에도 4,734억원을 지원하였다. 2009년 G20 정상회의에서 과소비를 유발하는 비효율적 화석연료 보조금을 중기적으로 합리화 또는 폐지해나가기로 합의하였으며, 우리나라는 2020년까지 석탄·연탄 가격보조금 폐지를 담은 화석연료보조금 폐지계획을 이미 제출하였다.

[표 4] 국내 석탄산업 재정지원 주요내용

(단위: 억원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	계
광산안전지원	35	33	35	35	34	172
판매소비지원 (가격지원)	1,812	1,670	2,042	2,523	2,307	10,354
폐광대책비	17	545	514	260	673	2,009
광해방지지원	820	820	880	820	867	4,207
폐광지역개발 (경제자립형)	0	70	100	217	323	710
석탄공사출자	530	530	530	530	530	2,650
계	3,214	3,668	4,101	4,385	4,734	20,102

자료: 산업통상자원부, 「석탄산업 장기계획(16~20)」, 2016.9

이에 따라 정부는 「석탄산업 장기계획(16~20)」은 석탄과 연탄가격을 단계적으로 현실화하여 2015년 현재 172만톤 수준인 연탄소비량을 2025년 70~90만톤 수

준까지 감소하도록 유도하고 석탄생산 역시 2015년 176만톤에서 2025년 100만톤 이하로 감산을 추진할 계획이다. 또한 단계적 연탄가격 현실화를 통해 연탄 제조업자 등 생산자에게 지급되는 보조금을 2020년까지 폐지하고 연탄사용 저소득층에 대한 직접지원을 강화할 계획이다.

[표 5] 석탄산업 수급전망

구 분	2015년	2020년	2025년
생 산	176만톤	⇒ 100~120만톤	⇒ 100만톤 이하
소 비	172만톤	⇒ 90~110만톤	⇒ 70~90만톤

자료: 산업통상자원부, 「석탄산업 장기계획(16~20)」, 2016.9

동 계획에 따르면, 연탄 1장의 가격은 현재의 약 2배 수준까지 인상될 것으로 예상되는 바, 연탄을 사용하는 저소득층 가구의 에너지전환을 유도할 필요가 있다. 현재 정부는 저소득층 에너지효율개선사업을 통해 저소득층의 에너지 사용환경 개선을 통한 에너지복지 향상을 도모하고 있다. 동 사업은 단열, 창호, 바닥배관, 고효율보일러 지원 등 에너지 사용환경을 개선하는 사업이다. 그러나 동 사업의 지원을 받아 보일러를 시공한 가구는 2015년 3,472가구이나, 연탄에서 다른 에너지원으로 전환한 가구는 35가구에 지나지 않아 저조한 상황이다.

[표 6] 저소득층 에너지효율개선사업을 통한 에너지전환 실적

(단위: 호)

	전체 보일러 시공 가구	연탄에서 다른 에너지원으로 전환한 가구
2013	4,568	18
2014	4,137	32
2015	3,472	35

자료: 산업통상자원부

이와 같이 연탄에서 다른 에너지원으로의 전환실적이 낮은 이유는 연탄이 다른 연료에 비해 비용이 적게 들기 때문이다. 연탄가격이 인상되더라도 저소득층에

게 지원되는 연탄쿠폰 지원금액 역시 인상될 것이며, 동시에 다른 에너지원으로 전환할 경우 에너지바우처를 지급받지 못하게 됨에 따라 저소득층이 다른 에너지원으로 전환할 유인은 거의 없는 상황이다. 따라서 향후 석탄산업 합리화를 원활히 추진하기 위해서는 저소득층이 다른 에너지원으로 전환을 유도할 수 있도록 정책적인 지원방안을 모색할 필요가 있다.

[별 첨] 2016년 10월 기준 공공기관 지정 현황

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(산자부) 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사 (해수부) 부산항만공사
준시장형 공기업 (16)	(재정부) 한국조폐공사 (문화부) 한국관광공사 (농식품부) 한국마사회 (산자부) 대한석탄공사 (국토부) 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (방통위) 한국방송광고진흥공사 (해수부) 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단
기금 관리형 준정부 기관 (16)	(교육부) 사립학교교직원연금공단 (인사처) 공무원연금공단 (문화부) 국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (산자부) 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁 집행형 준정부 기관 (73)	(교육부) 한국교육학술정보원, 한국장학재단 (안전처) 한국소방산업기술원, 한국승강기안전공단 (문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 아시아문화원 (농식품부) 농림수산식품교육문화정보원, 농림수산식품기술기획평가원, 축산물품질평가원, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사 (미래부) (재)우체국금융개발원, (재)한국우편사업진흥원, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 한국과학창의재단, 한국방송통신전파진흥원, 한국연구재단, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원

구 분	(주무기관) 기관명
위탁 집행형 준정부 기관 (73)	(산자부) 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국에너지공단, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소
	(복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 사회보장정보원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원
	(환경부) 국립공원관리공단, 국립생태원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원
	(고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단
	(여가부) 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원
	(국토부) 교통안전공단, 국토교통과학기술진흥원, 한국국토정보공사, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단
	(해수부) 선박안전기술공단, 한국수산자원관리공단, 한국해양과학기술진흥원, 한국해양수산연수원
	(외교부) 한국국제협력단
	(공정위) 한국소비자원
	(원안위) 한국원자력안전기술원
	(보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단
	(산림청) 한국임업진흥원
	(경찰청) 도로교통공단
	(농진청) 농업기술실용화재단
	(중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인시장진흥공단
	(특허청) 한국지식재산전략원
	(기상청) 한국기상산업진흥원
(식약처) 축산물안전관리인증원	
(방통위) 시청자미디어재단	
기타 공공 기관 (202)	(국조실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세재정연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원
	(재정부) 한국투자공사, 한국수출입은행

구 분	(주무기관) 기관명
기타 공공 기관 (202)	<p>(교육부) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 국가평생교육진흥원, 동북아역사재단, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국고전번역원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원</p> <p>(외교부) 한국국제교류재단, 재외동포재단</p> <p>(통일부) 북한이탈주민지원재단, (사)남북교류협력지원협회</p> <p>(법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단, IOM이민정책연구원</p> <p>(국방부) 국방전직교육원, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원</p> <p>(행자부) 민주화운동기념사업회, (재)일제강제동원피해자지원재단</p> <p>(문화부) (재)국악방송, (재)예술경영지원센터, (재)예술의전당, (재)정동극장, (재)한국문화정보원, 게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 대한체육회, 세종학당재단, 영상물등급위원회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, 한국도박문제관리센터, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술포럼진흥원, 한국문화진흥(주), 한국영상자료원, 한국예술인복지재단, 한국저작권위원회, 한국체육산업개발(주), 한국출판문화산업진흥원</p> <p>(농식품부) (재)한식재단, 가축위생방역지원본부, 국제식품검역인증원, 농업정책보험금융원</p> <p>(산자부) (재)한국스마트그리드사업단, (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 기초전력연구원, 전략물자관리원, 한국로봇산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국원자력문화재단, 한국전력기술(주), 한일산업기술협력재단, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 한전원자력연료(주)</p> <p>(복지부) (재)한국보육진흥원, (재)한국장애인개발원, 국립암센터, 국립중앙의료원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 대한적십자사, 오송첨단의료산업진흥재단, 한국건강증진개발원, 한국국제보건의료재단, 한국보건의료연구원, 한국보건의료인국가시험원, 한국사회복지협의회, 한국의료분쟁조정중재원, (재)한국장기기증원, 한국인체조직기증원</p> <p>(환경부) 국립낙동강생물자원관, 수도권매립지관리공사, 한국상하수도협회</p> <p>(고용부) 건설근로자공제회, 노사발전재단, 학교법인한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드</p> <p>(여가부) 한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원</p> <p>(국토부) (주)위터웨이플러스, (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레</p>

구 분	(주무기관) 기관명
기타 공공 기관 (202)	<p>일테크(주), 항공안전기술원</p> <p>(미래부) (재)우체국시설관리단, 광주과학기술원, 국가과학기술연구회, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 기초과학연구원, 대구경북과학기술원, 별정우체국연금관리단, 연구개발특구진흥재단, 울산과학기술원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국나노기술원, 한국데이터베이스진흥원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원,</p> <p>(해수부) 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 주식회사 부산항보안공사, 주식회사 인천항보안공사, 한국어촌어항협회, 한국해양과학기술원, 한국해양조사협회, 항로표지기술협회</p> <p>(금융위) 한국예탁결제원, 한국산업은행, 중소기업은행</p> <p>(원안위) 한국원자력안전재단, 한국원자력통제기술원</p> <p>(공정위) 한국공정거래조정원</p> <p>(식약처) 한국식품안전관리인증원, 한국의약품안전관리원, 식품안전정보원</p> <p>(보훈처) 88관광개발(주)</p> <p>(관세청) (재)국제원산지정보원</p> <p>(문화재청) 한국문화재단</p> <p>(기상청) (재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단</p> <p>(방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원</p> <p>(산림청) 녹색사업단</p> <p>(중기청) (재)중소기업연구원, (주)중소기업유통센터, 신용보증재단중앙회, 창업진흥원, 한국벤처투자</p> <p>(특허청) 한국발명진흥회, 한국지식재산보호원, 한국지식재산연구원, 한국특허정보원</p>

집필진

□ 총괄 : 고기석 사업평가국장

□ 기획·조정 : 박홍엽 공공기관평가과장

주제	집필자
I. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개요	모주영
1. 공공기관 지정 현황	
2. 공공기관의 예산 편성 절차	
3. 2017년도 공공기관 정부지원 예산안 개황	
II. 중점 평가	
1. 수지차 보전기관 예산편성의 적정성 평가	모주영
2. 공공기관 정부배당과 정부수입예산의 적정성 평가	안옥진
3. 은행형 금융공공기관 정부지원사업 평가	안옥진
4. 공기업 수입·지출 예산 심의의 실효성 평가	나유성
5. 공공기관 예비타당성조사제도 운영실태 평가	전수연
III. 분야별 평가	
[국토개발 분야]	
1. 한국토지주택공사의 뉴스테이 사업 평가	변재연
2. 한국수자원공사 중장기 재무관리계획 평가	변재연
3. 인천항만공사 국제여객터미널사업 평가	나유성
[사회·문화 분야]	
1. 국민건강보험에 대한 국고지원 예산 분석	모주영
2. 국민연금 크레딧 제도 평가	모주영
3. 국가평생교육진흥원의 K-MOOC사업 운영 실태 평가	모주영
4. 한국콘텐츠진흥원의 게임산업 육성사업 추진실태 및 성과 평가	모주영
[농림·수산·식품 분야]	
1. 한국농어촌공사 농지관리기금 운영실태 평가	변재연
2. 한국농수산물유통공사 유통·수출사업 평가	변재연
3. 한국마사회 말산업 육성 실태 평가	변재연
[교통·에너지 분야]	
1. 교통 SOC 건설 정부지원사업 평가	나유성
2. 교통 SOC 공익서비스(PSO)보상사업 실태 분석	나유성
3. 교통 SOC 공공기관 중장기재무관리계획 및 부채감축 방안 실태 분석	나유성
4. 에너지복지사업 평가	전수연

2017년도 공공기관 정부지원사업 평가

발간일 2016년 10월 28일
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 978-89-6073-967-3 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

