

2017회계연도 공공기관 결산 분석보고서 I

[총괄]



2017회계연도 공공기관 결산
분석보고서 I

【 총 괄 】

결산분석시리즈 III

2017회계연도 공공기관 결산 분석보고서 I

【총 괄】

2018. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2018. 8. 8.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

공공기관은 정부로부터 출연, 보조, 출자, 위탁, 부담금 등 예산을 지원받아 다양한 사업을 수행하고 있습니다. 그런데, 국회의 결산 심사는 정부 부처별 예산사업 위주로 이루어지고 있어 정부사업의 주요 사업시행주체인 공공기관에 대한 심도 있는 심사에는 다소 한계가 있습니다.

이에 국회예산정책처는 공공기관에 대한 국회의 결산 심사를 효과적으로 지원하기 위해 공공기관의 결산 및 재무건전성에 대한 종합적인 분석을 담아 「2017회계연도 공공기관 결산 분석」 보고서를 발간하였습니다.

2017년 결산 기준 공공기관의 부채 규모는 495조 9천억원으로 전년 대비 4조 5천억원 감소하여 전체 공공기관의 재무건전성이 일부 개선된 것으로 평가할 수 있습니다. 다만, 공공기관의 당기순이익은 7조 2천억원으로 전년 대비 8조 2천억원 감소하였으며, 공공기관이 수행하는 정책사업에서 발생한 부채는 전년 대비 2조원 증가하여 해당 사업 손실에 대한 주무부처의 관리가 필요한 것으로 분석되었습니다. 이외에도 일부 공공기관에서 설립 목적과 기능을 벗어난 사업을 수행하는 문제, 인건비와 경상운영비의 효율적 집행 필요성, 수지차 보전 공공기관의 결산잉여금 현황 및 관리 방안 등에 대하여 중점 분석하였습니다.

그리고 개별 공공기관에 대하여 기획재정·금융, 과학기술·R&D, 교육문화·보건복지, 외교·행정, 농림·수산·해양, 산업·중소벤처기업, 고용·환경, 국토·교통의 8개 분야로 범주화하여 공공기관의 주요사업과 재무건전성에 대한 타당성·적정성 등을 분석하였습니다.

본 보고서가 공공기관의 사업과 예·결산에 관심을 가지고 계신 국회의원님과 정부부처 관계자들에게 2017년도 결산 심의 과정에서 유용하게 활용될 수 있기를 바라며, 공공기관에 대한 정부지원 사업이 효과적으로 추진되어 공공부문의 재무건전성과 운영효율성을 제고하는 데 도움이 되기를 바랍니다.

2018년 8월

국회예산정책처장 김 춘 순

차 례

CONTENTS

I. 공공기관 결산 및 재무건전성 분석 / 3

- 1. 공공기관 결산 현황 3
- 2. 공공기관 재무건전성 분석 12

II. 중점분석 / 33

- 1. 공공기관 기능조정 분석 35
- 2. 공공기관 기능조정 분석 - R&D 전문기관 효율화를 중심으로 52
- 3. 공공기관 경영효율성 분석 - 인건비를 중심으로 67
- 4. 공공기관 경영효율성 분석 - 경상운영비를 중심으로 92
- 5. 공공기관 결산잉여금 분석 - 수지차 보전 공공기관을 중심으로 103



Ⅰ. 공공기관 결산 및 재무건전성 분석

(1) 공공기관 지정 현황

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」¹⁾(이하 ‘공운법’) 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2018년 5월 현재 총 338개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 35개 기관, 준정부기관으로 93개 기관, 기타공공기관으로 210개 기관이 지정되어 있다.

[2018년 공공기관 지정 변동사항]

(단위: 개)

	2017	2018 공공기관 현황			
		신규 ¹⁾	해제 ²⁾	변경 ³⁾	계
공기업	35	0	0	±1	35
준정부기관	88	0	0	+5	93
기타공공기관	207	+9	△1	△5	210
합 계	330	+9	△1	±6	338

주: 1) (재)한국에너지재단, (재)의료기관평가인증원, (주)에스알, (재)대한건설기계관리원, (주)공영홈쇼핑, (재)장애인기업종합지원센터, 한국산학연협회, 서민금융진흥원, 한국수목원관리원의 9개 기관이 기타공공기관으로 신규지정됨

2) (재)한일산업기술협력재단이 공공기관에서 지정해제됨

3) 2017년 기타공공기관이었던 (주)강원랜드가 시장형 공기업으로 변경되었으며, 한국재정정보원, (재)연구개발특구진흥재단, 한국식품안전관리인증원, 한국산림복지진흥원의 4개 기관은 기타공공기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경됨. 또한 한국관광공사는 준시장형 공기업에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경됨

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 재작성

기획재정부장관은 공운법 제4조제1항 각호의 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정하며, 공운법 제5조에 따라 해당 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분한다. 공기업·준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서

안옥진 예산분석관(ojahn@assembly.go.kr, 788-3731)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존의 「정부투자기관기본법」과 「정부산하기관기본법」을 폐지하고 2007년 4월에 신규 지정되었다.

지정하며, 시장성이 상대적으로 강한 기관은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다. 이 중 공기업은 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 가운데 자체수입액의 비중이 85% 이상인 시장형 공기업과 50% 이상 85% 미만인 준시장형 공기업으로 나뉘며, 준정부기관은 「국가재정법」상 기금을 관리하거나 위탁관리하는 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 기타공공기관은 공공기관으로 지정된 기관 중 공기업·준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관이다.

[공공기관 유형 분류]

유형 분류 기준			분류	
직원 50인 이상	자체수입비율 50% 이상인 기관 중 기획재정부장관이 지정	자산규모 2조원 이상, 자체수입비율 85% 이상	공기업	시장형 공기업
		시장형 공기업이 아닌 공기업		준시장형 공기업
	공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관이 지정	「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁	준정부기관	기금관리형 준정부기관
		기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관		위탁집행형 준정부기관
	공기업·준정부기관 미지정	—	기타공공기관	
직원 50인 이하	—	—		

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

2007년 공운법 제정 시 공공기관으로 지정된 공공기관은 298개였으나, 2008년 305개로 증가하였고, 이후에는 공공기관 선진화정책 등에 따라 그 수가 감소하였다. 그러나 2013년 이후에는 공공기관 수가 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2018년 338개의 기관이 공공기관으로 지정되어 2007년 최초 지정 당시 기관 수 대비 40개의 공공기관이 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정현황 (2007~2018)]

(단위: 개)

	2007 (a)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (b)	증감 (b-a)
공기업	24	24	24	22	27	28	30	30	30	30	35	35	11
준정부기관	77	77	80	79	83	82	87	87	86	90	89	93	16
기타공공기관	197	204	193	185	176	176	178	187	200	203	208	210	13
합계	298	305	297	286	286	286	295	304	316	323	332	338	40

주: 공공기관 수는 각 연도 1월 최초 지정을 기준으로 작성하였으며, 연 중 공공기관 통폐합, 신설 등에 따라 변동 될 수 있음. 2017년도에는 최초 332개의 공공기관이 지정되었으나, 2월에 축산물 안전관리인증원과 한국식품안전관리인증원이 한국식품안전관리인증원으로 통합되었으며, 3월에는 한국장기기증원과 한국인체조직기기증원이 한국장기기증원으로 통합되어 2017년 결산 당시 공공기관은 330개임

자료: 기획재정부 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2018)

(2) 공공기관 결산 절차

공공기관은 공운법 제43조에 따라 결산을 수행하고 있는데, 이에 따라 공기업·준정부기관은 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, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정한다.

기획재정부장관과 주무기관의 장은 5월 10일까지 확정된 공기업·준정부기관의 결산서 등을 감사원에 제출하고, 감사원은 공기업·준정부기관의 결산서 등을 검사하여 그 결과를 7월 31일까지 다시 기획재정부장관에게 제출하며, 기획재정부장관은 결산서 등에 감사원의 검사²⁾결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고 8월 20일까지 국회에 제출한다.

다만, 공기업·준정부기관 결산서등 제출 기한이 정부 결산 제출 기한에 비해 늦어 정부 결산 심의 시 공공기관의 결산을 함께 논의하기 어렵고, 시정요구 및 부대의견 채택이 어렵다는 문제가 있으므로 향후 정부 결산과 동일하게 국회가 조기

2) 감사원은 공운법제43조제3항 및 제4항에 따라 공공기관의 결산서를 기획재정부 장관 및 주무기관의 장으로부터 제출받아 검사하고 있으며, 검사 대상은 공기업·준정부기관 전체가 아닌 「감사원법」 제22조제1항제3호에 의한 국가가 자본금의 2분의 1 이상 출자한 2017년 기준 22개 공공기관과 「한국전력공사법」 제19조제1항 및 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제20조제1항에 따른 한국전력공사를 포함한 총 23개 공공기관에 대하여 결산 감사를 수행하고 있다.

에 결산을 보고받아 이를 심의할 수 있도록 공기업·준정부기관의 결산서 제출 기한을 정부 결산 제출 기한인 5월 31일로 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

[정부 결산 절차와 공공기관 결산 절차 비교]

	정부 결산 기한	공공기관 결산		
		기한	전단계 후 기한	대상기관 (2017년 기준)
중앙관서의장(기관장) → 기획재정부장관(주무기관장)	2월 말	2월 말까지 제출, 3월 말까지 승인	-	공기업 35개 준정부기관 88개
기획재정부장관(주무기관장) → 감사원	4월 10일	5월 10일	~40일	
감사원 → 기획재정부장관	5월 20일	7월 31일	~52일	공기업 18개 준정부기관 5개
정부 → 국회	5월 31일	8월 20일	~20일	공기업 35개 준정부기관 88개

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「국가재정법」을 이용하여 재작성

(3) 공공기관 재무결산 현황

공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며, 공공기관의 재무건전성이 악화될 경우, 이로 인해 해당 공공기관의 부채 등을 정부가 상환해야 하는 재정 위험이 발생할 수도 있다. 이에 2013년 12월, 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라, 기획재정부는 '공공기관 정상화 대책'을 발표하였다. 그리고 이에 따라 공공기관의 부채 감축과 공공기관의 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출과 이행을 추진하였다. 기획재정부는 2018년 4월, 2018년 공공기관으로 지정된 338개 공공기관 중 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)을 제외³⁾한 335개 공공기관의 2017회계연도 재무 결산 결과를 공시하였다(아래 표 [공공기관 자산·부채·당기순이익 현황] 참조).

3) 기획재정부는 3개 은행형 공공기관의 경우 재무건전성을 부채비율(부채÷자본)이 아닌 BIS 비율로 관리한다는 이유로 공공기관 결산 집계에서 제외하고 있다.

[공공기관 자산·부채·당기순이익 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016 (a)	2017 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
공공기관 자산	760.7	777.9	781.3	800.0	811.2	11.2	1.4
공공기관 부채	520.5	519.3	504.9	500.4	495.9	△4.5	△0.9
(부채비율)	(216.6)	(200.8)	(182.6)	(167.0)	(157.3)	(△9.8)	—
(국가채무 대비 비율)	(106.3)	(97.4)	(85.4)	(79.8)	(75.1)	(△4.8)	—
(GDP 대비 비율)	(36.4)	(34.9)	(32.3)	(30.5)	(28.7)	(△1.8)	—
공공기관 자본	240.3	258.6	276.5	299.6	315.3	15.7	5.2
공공기관 당기순이익	5.2	11.4	12.4	15.4	7.2	△8.2	△53.0

주: 1. 부채비율은 3개 은행형 공공기관을 제외한 공공기관 총자본 대비 공공기관 총부채 비율임

2. 한국석유공사의 경우 감사원 감사결과에 따른 감사보고서 재발행(2018.6.) 수치를 적용함

자료: 기획재정부, 각 공공기관 제출자료, 통계청 국가통계포털(KOSIS)자료를 바탕으로 작성됨

기획재정부에 따르면, 2017년 말 현재 공공기관의 자산 총액은 811.2조원으로 2016년 말 자산총액 800조원에 비해 11.2조원 증가하였으며, 2017년 말 부채 총액은 495.9조원으로 2016년 말 대비 4.5조원 감소하였다. 2017년 말 공공기관 전체의 부채 비율은 157.3%이며, GDP대비 공공기관 부채 비율은 28.7%로, 해당 비율은 '공공기관 정상화 대책' 실행 등에 힘입어 2013년 이후 하락 추세에 있다.

2017년의 전년 대비 자산증가 11.2조원은 주로 한국전력공사(3.9조원), 사립학교교직원연금공단(1.8조원), 한국도로공사(1.5조원), 인천국제공항공사(1.4조원) 등에서 발생하였다.⁴⁾ 반면, 한국가스공사(△2.9조원)와 한국석유공사(△2.6조원)에서는 해외자원 개발과 관련한 자산의 손상차손 인식 등⁵⁾으로 인해 자산규모가 감소하였다.

또한, 한국전력공사(4.0조원), 한국철도공사(1.1조원), 한국자산관리공사(0.9조원) 등의 기관에서는 전년도 대비 부채가 증가⁶⁾하였으나, 예금보험공사(△6.3조원),

4) 한국전력공사 3.9조원의 자산 증가는 500kV 북당진-고덕 변환소 건설과 765kV 신중부 변전소 건설 등에 따른 1.2조원의 자산 증가와 연결자회사인 한국수력원자력에서 방폐물관리비 재산정 등에 따라 북구추정자산이 2조원 증가한데 기인한다. 또한, 사립학교교직원연금공단의 경우 주식에 대한 평가이익 인식 및 여유자금 운용 규모 증가 등에 따라 자산이 증가하였다. 한국도로공사는 고속도로 신규 노선 건설 및 기존노선 개량에 따른 투자비 증가로 자산이 1.5조원 증가하였으며, 인천국제공항공사의 경우 2018년 초 개항한 제2여객터미널 건설로 인해 유형자산이 1.1조원 증가함에 따라 자산이 증가하였다.

5) 한국가스공사에서는 2017년 가스가격 및 유가하락, 사업환경 변화 등에 따라 해외 자원개발과 관련한 유·무형자산에 대하여 1.7조원의 손상차손을 인식하였으며, 한국석유공사의 경우 손상차손 등에 따라 석유가스개발자산이 1.5조원 감소하였다.

6) 한국전력공사에서는 상기 변환소, 변전소 등 건설을 위한 자금 조달로 인한 차입금 증가 1.0조원, 연결자회사인 한국수력원자력의 방폐물관리비 재산정 등에 따른 원자력발전소 관련 사후처리, 북

한국토지주택공사(△2.4조원), 한국석유공사(△1.5조원), 한국가스공사(△1.6조원) 등 일부 기관에서 부채가 크게 감소함에 따라 2017년 전체 공공기관의 부채는 2016년 대비 4.5조원 감소하였다. 전체 공공기관의 당기순이익은 2013년 이후 2016년까지 증가추세를 보이다가 2017년에는 전기 대비 8.2조원 감소한 7.2조원의 당기순이익을 시현하였다. 이와 같은 2017년의 당기순이익 감소는 주로 한국전력공사(△5.7조원), 국민건강보험공단(△2.4조원), 한국철도공사(△0.6조원) 등에서 발생⁸⁾하였다.

기획재정부가 발표하는 상기 공공기관 재무현황은 재무건전성을 부채비율이 아닌 BIS비율로 관리하는 3개 은행형 공공기관(중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행)의 재무현황은 제외된 것이다. 이들 은행형 공공기관의 2017년도 부채는 556.5조원으로 2013년 대비 76.2조원 증가하였으며, 2017년도 당기순이익은 2013년 대비 2.7조원 증가한 2.09조원이 발생하였다.

[3개 은행형 공공기관의 부채, 당기순이익 현황]

(단위: 조원)

구 분		2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	증감액(b-a)
부채	중소기업은행	198.2	204.1	222.5	238.8	254.3	56.1
	한국산업은행	230.0	247.0	275.2	241.8	230.2	0.2
	한국수출입은행	52.2	63.7	71.4	79.1	72.0	19.8
	합계	480.3	514.8	569.2	559.7	556.5	76.2

구, 정화비용 충당부채 2.9조원 증가 등에 의해 부채가 증가하였다. 한국철도공사의 경우 2017년에 통상임금 충당부채(소정의 수당을 통상임금 인정 대상으로 보아 과거기간의 근로제공에 대하여 소급 청구한 대가)를 추가로 0.5조원 계상하였으며, 철도차량 등 추가 투자를 위한 자금 부족분을 사채발행 등으로 조달하면서 0.4조원의 사채가 증가하여 2016년 대비 총 1.1조원의 부채가 증가하였다. 한국자산관리공사는 배드뱅크 채권인수 자금 관련 차입금, 사채 증가 등에 따라 0.9조원의 부채가 증가하였다.

7) 예금보험공사의 경우 예금보험기금에서 예금보험료(1.7조원), 파산배당(1.1조원)등을 채원으로 차입금 등을 순상환(3.3조원)하였으며, 예금보험기금채권상환기금에서는 특별기여금(1.7조원), 주식배당금(0.4조원), 주식매각대금(0.7조원) 등으로 상환기금채권을 순상환(2.9조원)하여 총 부채는 6.3조원 감소하였다. 한국토지주택공사는 수익 발생에 따른 차입금 및 사채상환 등으로 부채가 2.4조원 감소하였다. 한국석유공사와 한국가스공사의 경우 차입금 및 사채상환 등을 통해 각각 1.5조원과 1.6조원의 부채가 감소하였다.

8) 한국전력공사에서는 연결자회사인 한국수력원자력의 원전 가동률 하락에 따른 전력구입단가 상승과 연료비 증가 등에 의해 당기순이익이 2016년 7.1조원에서 2017년 1.4조원으로 5.7조원 감소하였으며, 국민건강보험공단의 경우 2017년 하반기 이후 실시된 보장성 강화 정책 등에 기인한 보험사업 비용 증가로 2017년 당기순이익 3,685억원으로 2016년 2.75조원 대비 2.4조원 감소하였다. 한국철도공사는 통상임금 반영 및 임금인상 영향으로 인한 인건비 3,957억원 증가 등에 따라 2017년 당기순이익이 2016년 2,265억원 손실 대비 6,290억원 감소한 8,555억원의 손실을 나타내었다.

구 분		2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	증감액(b-a)
당기 이익	중소기업은행	0.85	1.03	1.15	1.16	1.51	0.7
	한국산업은행	△1.54	0.88	2.09	△2.06	0.56	2.1
	한국수출입은행	0.08	0.09	0.04	△1.47	0.02	△0.1
	합계	△0.61	2.00	3.28	△2.37	2.09	2.7

주: 한국산업은행은 2014년 12월에 산은금융지주(주) 및 한국정책금융공사와 합병하였으며, 따라서 기간 간 비교를 위해 한국산업은행의 2013년 재무정보는 상기 기관들의 재무현황을 합산한 한국정책금융공사의 연결재무제표 기준임

자료: 각 공공기관 연결재무제표를 바탕으로 재작성

최근의 조선·해운업 업황 부진에 따른 한국산업은행과 한국수출입은행을 중심으로 한 관련 부실채권의 급격한 증가로, 3개 은행의 평균 부실채권비율(고정이하 여신 비율=고정이하 여신÷총여신)은 2015년 3.16%까지 상승하였다(아래 표 [은행형 금융공공기관의 연도별 고정이하 여신(부실채권) 비율] 참조). 해당 비율은 2016년 이후 감소하기 시작하였으며, 2017년 말에는 2013년 대비 0.62%p 증가한 2.53%를 나타내었다. 반면, 일반은행의 부실채권 비율⁹⁾은 2010년 이후 전반적으로 낮아지는 추세를 보이고 있는데, 2017년 말 일반은행의 부실채권 비율 0.71%는 2013년 대비 0.99%p 감소한 것이다. 3개 은행형 공공기관의 2017년 평균 부실채권 비율은 일반은행 대비 여전히 높은 수준이며, 해당 비율 차이는 2013년 0.21%에서 2017년 1.82%로 1.61%p 확대되었다.

[은행형 금융공공기관의 연도별 고정이하 여신(부실채권) 비율]

(단위: %, %p)

	2013(A)	2014	2015	2016	2017 (B)	증감 (B-A)
중소기업은행	1.38	1.40	1.31	1.36	1.36	△0.02
한국산업은행	3.07	2.49	5.68	3.56	3.49	0.42
한국수출입은행	1.51	2.02	3.24	4.52	3.63	2.12
평균(a)	1.91	1.90	3.16	2.91	2.53	0.62
일반은행(b)	1.70	1.39	1.14	0.82	0.71	△0.99
차이(a-b)	0.21	0.51	2.02	2.09	1.82	1.61

주: 1. 고정이하 여신비율=고정이하 여신÷총여신

2. 상기 3개 은행의 평균 고정이하 여신 비율은 3개 기관 전체의 고정이하 여신을 총 여신으로 나눈 값임

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템을 바탕으로 재작성

9) 금융감독원이 발표한 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 한국스탠다드차타드은행, 한국씨티은행의 6개 시중은행과 경남은행, 광주은행, 대구은행, 부산은행, 전북은행, 제주은행의 6개 지방은행의 평균 부실채권 비율이다. 2017년도 말 부실채권 비율에는 인터넷 은행인 케이뱅크와 카카오뱅크의 부실채권 현황이 포함되었다.

중소기업은행과 한국산업은행, 한국수출입은행의 은행형 공공기관은 설립근거 법상 정부의 손실보전 조항이 있는 기관으로, 이익적립금으로 손실을 보전할 수 없을 경우 정부가 그 부족액을 보전해주어야 한다. 따라서 한국수출입은행과 한국산업은행의 해운·조선업 업황 부진과 관련한 부실여신 등을 고려할 때, 향후 발생 가능한 재정부담의 방지 차원에서 이들 은행형 공공기관의 재무건전성 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

(4) 공공기관 수입·지출 현황

2017년 공공기관의 총수입·총지출 금액¹⁰⁾은 533.6조원으로 2016년 대비 24.2조원 증가하였는데, 해당 증가 금액은 주로 예금보험공사(4.5조원), 국민건강보험공단(3.4조원), 신용보증기금(2.1조원), 국민연금공단(2.0조원) 등에서 발생하였다. 2017년 기준으로 공공기관 총수입·총지출 금액의 50.9%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 공기업은 44.4%의 비중을 차지하고 있다.

공공기관의 수입은 정부 순지원액과 자체수입, 차입금 등으로 구성되며, 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등을 통해 직접적으로 순지원한 금액은 2017년 68.5조원으로 2016년 65.5조원 대비 3.0조원 증가하였다. 이는 전체 공공기관(은행형 공공기관 제외)의 2017년 수입금액 533.6조원의 12.8%의 비중을 차지한다. 공공기관의 2017년 차입을 통한 수입금액은 59.8조원으로 전체 수입금액의 11.2%의 비중을 차지하며, 2016년 대비 15.1조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 한국전력공사 및 발전 자회사에서 발생한 것이다.¹¹⁾ 또한, 차입으로 인한 2017년 수입 금액 59.8조원 중 공기업 비중은 61.7%로, 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

공공기관의 지출은 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등으로 구분되며, 이 중 사업비 비중이 2017년 62.6%(333.9조원)으로 가장 높다.

2017년 사업비 지출은 2016년 322.6조원 대비 11.3조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 국민건강보험공단(4.9조원), 한국전력공사(2.1조원), 국민연금공단(2.0조원)

10) 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행의 3개 은행형 공공기관은 수입·지출 취합 기준이 다르며, 기획재정부 발표 공공기관 재무 결산현황에서 제외되었으므로 기준 일치를 위해 아래의 수입·지출 현황에서는 이를 제외하고 분석하였다.

11) 2017년 수입금액 기준으로 2016년 대비 한국전력공사에서 4.6조원, 한국수력원자력에서 1.4조원, 한국남동발전에서 1.2조원이 증가하였다.

등에서 발생한 것이다. 2017년 인건비 지출은 22.2조원으로 2016년 대비 1.2조원 증가하였다.

[공공기관 수입, 지출 현황]

(단위: 조원, %)

			2016 (a)	2017					증감액 (b-a)
				공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)	
수입	정부 순지원액	출연금	19.1	0.0	15.9	4.2	20.1	(3.8)	1.0
		출자금	3.4	3.4	0.0	0.0	3.4	(0.6)	0.0
		보조금	12.0	0.5	9.6	1.4	11.4	(2.1)	△0.6
		부담금	2.1	0.0	2.0	0.1	2.1	(0.4)	0.0
		이전수입	23.6	0.0	28.1	0.0	28.1	(5.3)	4.5
		위탁수입	4.8	0.2	1.5	1.0	2.7	(0.5)	△2.1
		기타수입	0.4	0.0	0.4	0.1	0.5	(0.1)	0.1
		소계	65.5	4.1	57.5	6.9	68.5	(12.8)	3.0
	자체수입 등		399.3	195.9	191.4	17.9	405.3	(76.0)	6.0
	차입금 (비중)		44.7	36.9 (61.7)	22.6 (37.7)	0.4 (0.6)	59.8 (100.0)	(11.2)	15.1
지출	합계 (비중)		509.4	237.0 (44.4)	271.5 (50.9)	25.1 (4.7)	533.6 (100.0)		24.2
	인건비		21.0	10.2	6.4	5.6	22.2	(4.2)	1.2
	경상운영비		10.4	5.6	2.4	2.3	10.4	(1.9)	△0.1
	사업비		322.6	142.0	178.7	13.1	333.9	(62.6)	11.3
	차입상환금		60.5	38.2	28.8	0.4	67.4	(12.6)	6.9
	기타		94.9	40.9	55.0	3.7	99.7	(18.7)	4.8
	합계 (비중)		509.4	237.0 (44.4)	271.4 (50.9)	25.1 (4.7)	533.6 (100.0)		24.2

주: 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행의 3개 은행형 공공기관은 수입·지출 취합 기준이 다르며, 기획재정부 발표 공공기관 재무 결산현황에서 제외되었으므로 기준 일치를 위해 상기 수입·지출 현황에서 제외하고 분석하였음

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

2 공공기관 재무건전성 분석

(1) 정책사업 관련 부채 증가 및 발생 손실에 대한 주무부처의 관리 필요

구분회계 도입기관인 39개 중장기재무관리계획 작성 기관의 총 부채는 2014~2017년간 25.3조원 감소하였으나, 이 중 정책사업에 따른 부채는 2.04조원 증가하였으며, 정책사업과 관련하여서는 해당 기관에서 대부분 손실이 발생하고 있는 상황으로, 정책사업 부채 증가 및 발생손실에 대하여 주무부처의 세밀한 관리가 필요하다.

기획재정부는 2013년 12월 수립된 '공공기관 정상화 대책'에 따라 공공기관 부채 발생에 대한 책임성과 투명성을 강화하기 위해 부채를 발생 원인별로 분석하여 관리하는 구분회계제도를 도입하였다. 구분회계란, 자산·부채, 수익·비용을 독립적으로 식별할 수 있는 사업단위별로 구분하여 재무상태 및 경영성과에 대한 재무제표를 작성하는 것을 말한다. 구분회계제도는 2013년까지 급격하게 증가한 공공기관의 부채발생의 원인이 누구에게 있는가를 밝히기 위한 주요 방안으로, 이를 통해 크게는 공공기관의 자체사업과 정부의 정책사업으로 인한 각각의 부채 발생액의 구분이 가능하게 된다. 이를 통해 공공기관과 정부 간 부채발생의 책임소재를 규명하고, 또한 공공기관이 수행하는 정책사업의 적정성에 대한 평가를 추진하여 정부가 공공기관에 대가 없이 사업을 위탁하는 관행을 자제하는 등 정부 사업의 위탁방식이 개선될 수 있을 것으로 기대되고 있다.

기획재정부의 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제51조(구분회계의 운영)에 따르면, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따라 중장기재무관리계획 작성 대상으로 지정된 기관, 그리고 부채 등이 급격히 증가하여 재무건전성 제고를 위해 공공기관운영위원회에서 지정한 기관은 구분회계를 적용¹⁾하여야 한다. 이에 2018년 6월 현재 39개 중장기재무관리계획 작성 기관이 구분회계 제도를 도입하였다.²⁾

안옥진 예산분석관(ojahn@assembly.go.kr, 788-3731)

1) 그리고 이에 따른 재무정보를 매년 4월 말 까지 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 통하여 공시하도록 하고 있다.

2) 상기 중장기재무관리계획 작성기관인 39개 기관 외에 별도로 공공기관운영위원회에서 지정한 기관은 없다.

상기 지침에 따르면, 각 구분회계 단위는 사업 추진목적에 따라 식별할 수 있도록 다음과 같이 구분된다.

〔「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에 따른 구분회계 단위 성격〕

구 분	내 용
고유사업	기관의 설립 목적 및 기능에 따라 과거부터 지속적으로 수행해 온 사업
정책사업	사업 추진 동기가 공공기관의 자체 판단이 아닌 정부의 정책결정 등에 따라 추진하는 사업
대행·위탁사업	관련 법령 등에 따라 공공기관이 대행 또는 위탁하는 사업

자료: 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」

상기 구분회계 지침에 따른 39개 구분회계 도입기관³⁾의 2017년 말 부채는 471.79조원이며, 이는 기획재정부가 발표한 2017년 공공기관의 총 부채 495.63조원의 95.19%로 대부분을 차지한다(아래 표 [고유, 정책, 대행·위탁사업 별 부채 증감액(2014~2017)]참조). 이들 39개 기관의 2017년 말 부채는 2014년 497.1조원에서 25.3조원 감소하였는데, 구분회계에 따른 기관 고유사업의 부채는 17.9조원 감소한 반면, 정책사업의 부채는 2.04조원 증가하였다.⁴⁾⁵⁾

정책사업이 있는 9개 기관⁶⁾을 별도로 살펴보면, 주택도시보증공사와 한국수자

3) 구분회계제도 도입 기관은 39개 기관이나, 한국전력공사의 6개 발전자회사의 재무정보는 한국전력공사의 연결재무제표 기준 구분회계 정보에 포함되어 있어, 총 33개 기관을 기준으로 분석하였다.

4) 나머지 차이($\Delta 25.30\text{조원} - \Delta 17.90\text{조원} - 2.04\text{조원} - 2.03\text{조원}$) = $\Delta 11.47\text{조원}$ 는 연결조정 등(내부거래 포함) 관련 부채 증감액이다.

5) 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 예금보험공사, 중소기업진흥공단 등의 7개 구분회계 시범도입기관은 2012년 기준부터 구분회계 재무정보를 산출하였으나, 나머지 기관은 2014년부터 해당 재무정보를 산출하였다. 본 분석에서는 타 기관과의 동시 비교를 위해 2014~2017년간의 재무정보를 중심으로 분석하기로 한다.

6) 9개 기관의 정책사업은 다음과 같다.

	정책사업
한국토지주택공사	공공주택사업, 공공주택관리사업, 행복도시사업, 혁신도시사업
한국장학재단	학자금 대출 사업, 장학금 사업
한국농어촌공사	중전부동산 매입·처분 사업
신용보증기금	시장안정특별보증 사업
한국산업단지공단	산업집적 촉진사업
한국석유공사	석유물류 및 유통사업 (알뜰주유소 관련)
대한무역투자진흥공사(KOTRA)	해외 인프라 활용 사업, 국내전시장 지원 사업
주택도시보증공사	건설사 유동성 지원사업, 미분양주택 매입사업
한국수자원공사	4대강 사업, 경인 아라뱃길 사업

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

원공사를 제외한 한국토지주택공사, 한국장학재단 등 나머지 대부분의 기관에서 정책사업의 부채가 증가하였다.

[고유, 정책, 대행·위탁사업 별 부채 증감액(2014~2017)]

(단위: 조원, %)

		2014 (A)				2017 (B)				증감 (B-A)			
		고유	정책	대행·위탁	총 부채	고유	정책	대행·위탁	총 부채	고유	정책	대행·위탁	총 부채
정책사업 있는 기관	한국토지주택공사	57.96	79.92	0.00	137.88	49.45	81.48	0.00	130.93	△8.51	1.56	0.00	△6.95
	한국장학재단	0.03	11.11	0.00	11.00	0.01	11.96	0.00	11.67	△0.02	0.85	0.00	0.67
	한국농어촌공사	0.53	1.53	5.60	7.23	0.55	2.00	6.94	8.75	0.02	0.47	1.34	1.53
	신용보증기금	1.98	0.51	0.02	2.45	2.46	0.78	0.04	3.19	0.47	0.27	0.02	0.74
	한국산업진흥공단	1.71	0.16	0.03	1.33	2.01	0.22	0.05	1.51	0.30	0.06	0.02	0.18
	한국석유공사	20.32	0.23	0.00	18.52	18.94	0.27	0.00	17.05	△1.38	0.04	0.00	△1.47
	KOTRA	0.05	0.01	0.00	0.05	0.06	0.01	0.00	0.06	0.01	0.00	0.00	0.01
	주택도시보증공사	1.95	0.12	0.07	0.92	2.63	0.07	0.13	1.61	0.69	△0.05	0.06	0.69
	한국수자원공사	3.39	9.24	0.84	13.46	4.79	8.08	0.76	13.63	1.41	△1.15	△0.08	0.17
	소계	87.92	102.83	6.56	192.83	80.89	104.88	7.91	188.41	△7.02	2.04	1.35	△4.42
정책사업 없는 기관	인천국제공항공사	5.02	0.00	0.00	2.21	7.73	0.00	0.00	4.32	2.71	0.00	0.00	2.11
	한국광물자원공사	4.64	0.00	0.00	4.02	6.20	0.00	0.00	5.43	1.56	0.00	0.00	1.41
	한국철도시설공단	18.98	0.00	0.00	18.98	20.12	0.00	0.00	20.12	1.14	0.00	0.00	1.14
	한국도로공사	34.04	0.00	0.14	26.46	36.98	0.00	0.06	27.48	2.94	0.00	△0.08	1.02
	한국자산관리공사	0.87	0.00	0.97	0.83	2.10	0.00	1.38	1.83	1.24	0.00	0.41	0.99
	국민건강보험공단	12.93	0.00	0.20	7.00	14.20	0.00	0.30	7.85	1.27	0.00	0.10	0.86
	한국지역난방공사	3.45	0.00	0.00	3.11	4.43	0.00	0.00	3.89	0.98	0.00	0.00	0.78
	한국무역보험공사	3.05	0.00	0.00	2.35	4.42	0.00	0.00	2.94	1.38	0.00	0.00	0.59
	대한석탄공사	1.56	0.00	0.00	1.56	1.79	0.00	0.00	1.76	0.23	0.00	0.00	0.20
	인천항만공사	0.71	0.00	0.00	0.60	1.21	0.00	0.00	0.75	0.50	0.00	0.00	0.15
	기술보증기금	1.08	0.00	0.00	1.08	1.17	0.00	0.00	1.17	0.09	0.00	0.00	0.09
	부산항만공사	2.37	0.00	0.00	1.68	1.99	0.00	0.00	1.77	△0.37	0.00	0.00	0.09
	국민체육진흥공단	1.63	0.00	0.00	1.33	1.69	0.00	0.00	1.34	0.06	0.00	0.00	0.01
	한국주택금융공사	3.53	0.00	0.00	3.53	3.53	0.00	0.00	3.53	△0.00	0.00	0.00	△0.00
	한국공항공사	0.81	0.00	0.00	0.40	0.90	0.00	0.00	0.38	0.08	0.00	0.00	△0.01
	사학연금공단	5.49	0.00	0.84	0.90	6.77	0.00	0.79	0.86	1.28	0.00	△0.05	△0.04
	한국전력공사	111.20	0.00	0.00	108.88	110.57	0.00	0.00	108.82	△0.63	0.00	0.00	△0.06
	한국마사회	0.51	0.00	0.00	0.14	0.43	0.00	0.00	0.08	△0.08	0.00	△0.00	△0.06
	중소기업진흥공단	14.95	0.00	0.00	14.95	14.68	0.00	0.00	14.68	△0.27	0.00	0.00	△0.27
	여수광양항만공사	1.05	0.00	0.00	0.77	0.66	0.00	0.00	0.43	△0.38	0.00	0.00	△0.35
	공무원연금공단	4.71	0.00	4.53	7.18	6.22	0.00	4.47	6.81	1.50	0.00	△0.06	△0.38

		2014 (A)				2017 (B)				증감 (B-A)			
		고유	정책	대행·위탁	총 부채	고유	정책	대행·위탁	총 부채	고유	정책	대행·위탁	총 부채
	한국철도공사	14.53	0.00	0.50	17.86	13.46	0.00	0.86	14.88	△1.07	0.00	0.36	△2.98
	한국가스공사	40.61	0.00	0.00	37.05	33.71	0.00	0.00	29.00	△6.90	0.00	0.00	△8.05
	예금보험공사	41.39	0.00	0.00	41.39	23.25	0.00	0.00	23.25	△1814	0.00	0.00	△1814
	소계	329.12	0.00	7.19	304.26	318.24	0.00	7.86	283.38	△1087	0.00	0.68	△2088
	합 계(a)	417.03	102.83	13.75	497.10	399.13	104.88	15.78	471.79	△1790	2.04	2.03	△2530
	공공기관 총부채 (b)	-			519.31	-			495.63	-			△2368
	비중 (a/b)	-			95.72	-			95.19	-			106.87

주: 1. 각 연도의 총부채=고유사업 부채+정책사업 부채+대행·위탁사업 부채 + 연결조정 등(내부 거래 포함)으로 이루어지며, 각 연도의 내부거래 관련 부채는 별도로 표기하지 않음.

2. 한국주택금융공사의 구분회계 재무제표 상 부채는 정책모기지 공급을 위한 MBS 발행과 관련한 부채(2017년 114조원)를 포함하고 있으나, 기획재정부가 발표하는 공공기관 재무정보와의 기준 일치를 위해 해당 부채를 제외한 공시 기준으로 상기 표를 작성함. 한국주택금융공사의 부채는 전체 고유사업의 부채로 표기함

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 제작됨

상기 정책사업이 있는 9개 기관의 정책사업 자본 증감 및 연도별 정책사업 관련 손익을 살펴보면(아래 표 [9개 기관 정책사업의 자본 증감 및 연도별 당기순손익(재정운영결과)] 참조), 한국수자원공사, 한국산업단지공단, 주택도시보증공사의 2017년 말 정책사업 관련 자본은 (-)를 나타내고 있으며, 한국농어촌공사, 한국장학재단, 한국토지주택공사를 제외한 나머지 6개 기관의 2017년 정책사업 관련 자본은 2014년 대비 감소하였다.

이는 주로 해당 정책사업에서 발생하고 있는 손실에 기인한다고 볼 수 있다.⁷⁾ 즉, 한국수자원공사에서는 2015년 4대강 관련 무형자산 손상차손 인식(6.3조원) 및 정책사업에서의 지속적인 당기순손실 발생 등으로 인해 2014~2017년간 정책사업에서 총 6조 6,979억원의 당기순손실이 발생하였으며, 동 기간 동안 한국산업단지공단에서는 894억원, 주택도시보증공사에서는 111억원, 한국석유공사에서는 198억원, 신용보증기금에서는 5,927억원의 손실이 발생하였다.

7) 대한무역투자진흥공사(KOITA)의 2014년 대비 2017년의 자본감소는 주로 회계정책의 변경(공기업·준정부기관 회계기준 제 44조 제3호의 신규 제정)에 따른 것이다.

[9개 기관 정책사업의 자본 증감 및 연도별 당기순이익(재정운영결과)(2014~2017)]

(단위: 억원)

	정책사업 자본			정책사업 당기순이익(재정운영결과)				
	2014 (a)	2017 (b)	증감 (b-a)	2014	2015	2016	2017	합계 (2014~ 2017)
한국수자원공사	3,433	△54,572	△58,005	129	△61,306	△3,672	△2,130	△66,979
한국산업단지공단	△945	△1,629	△685	△236	△241	△213	△203	△894
주택도시보증공사	△213	△289	△76	△20	△70	0	△22	△111
한국석유공사	34	5	△29	18	△115	△42	△59	△198
한국농어촌공사	0	0.63	0.63	0	0.40	0.26	0.00	0.66
KOTRA	535	127	△408	56	55	△7	△48	56
한국장학재단	2,804	3,497	693	980	236	△114	575	1,677
신용보증기금	6,213	3,564	△2,649	△1,407	△1,701	△3,899	1,080	△5,927
한국토지주택공사	172,047	252,332	80,285	1,339	△316	5,634	5,697	12,354

주: 신용보증기금의 경우 국가결산기준에 따른 재정운영결과로, 재정운영결과가 (+)임은 기금에 해당 금액 만큼의 최종 손실이 발생하였음을 의미하며, (-)의 수치는 발생 비용에 비해 관련 부담금 등의 수익이 크게 발생하였음을 의미함. 상기 표에서는 당기순이익과의 비교를 통한 이해를 돕기 위해 재정운영결과와 부호를 반대로 표기하였음

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관은 부채증가 및 손실발생의 원인을 가급적 정책사업에 배분하려는 유인이 있을 수 있으며, 따라서 기획재정부는 상기 정책사업 관련 부채증가 및 손실 금액에 대하여 구분회계 단위 및 금액 배분의 적정성을 검토할 필요가 있다.

또한, 기획재정부의 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제52조(구분회계의 원칙)⁸⁾에 따르면, 구분회계 단위 설정 시 손실보전대상 사업을 별도로 구분하여 손실보전 근거자료로 활용하도록 하고 있다. 아래 표([기관 고유사업 중 손실보전 사업] 참조) 상의 한국토지주택공사의 산업단지개발사업은 「한국토지주택공사법」 상 해당 구분회계 단위에 대하여 정부의 의무적 손실보전조항이 있으며⁹⁾, 중소기업진흥공단, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국무역보험

8) 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」

제52조(구분회계의 원칙) ④공기업·준정부기관은 손실보전대상 사업이 있는 경우, 이에 대한 회계를 구분하여 손실보전 근거자료로 활용하여야 한다.

9) 「한국토지주택공사법」

제11조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산결과 손실이 생긴 때에는 제1항제3호에 따른 사업확장적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 때에는 같은 항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 그 미달액은 정부가 보전한다. 다만, 손실보전은 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 등 대통령령으로 정하는 공익사업에서 발생한 손실에 한한다.

공사는 기관 설립근거법상 기관 전체의 결산 손실에 대한 정부의 의무적 손실보전 조향이 있다. 또한, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국장학재단, 한국광물자원공사, 대한석탄공사는 기관 설립 근거법 상 기관 전체 결산 손실에 대한 정부의 임의적 손실보전 조향이 존재한다.¹⁰⁾ 그런데, 상기 기관의 아래 사업은 정부의 손실보전대상 사업이지만, 기관의 고유사업으로 분류되어 있으며, 2017년 말 현재 관련 부채는 37조 9,406억원으로 2014년 대비 4조 302억원 증가하였는데, 구분회계의 본래의 목적인 정책사업과 고유사업의 구분을 통한 부채 증가에 대한 책임 소재 파악 및 해당 손실 부담 주체 판단 시 혼란이 가중될 소지가 있다.

[기관 고유사업 중 손실보전 사업]

(단위: 억원)

기관명	구분회계 사업 명	부채		
		2014(a)	2017(b)	증감(b-a)
한국토지주택공사	산업단지개발	30,312	35,105	4,792
중소기업진흥공단	창업자금, 신성장기반자금, 출자, 소상공인 자금, 중진경상사업	149,463	146,826	△2,637
한국주택금융공사	주택담보대출공급, 주택저당증권발행, 주택신용보증, 주택연금보증	35,308	35,305	△3
신용보증기금	일반보증, 유동화보증	19,849	24,593	4,744
기술보증기금	기술보증, 유동화회사보증, 기술평가, 기술 기업지원	10,994	12,853	1,859
한국무역보험공사	단기무역거래지원, 중소기업수출신용보증 지원, 가격변동리스크헷지지원, 중장기 산업설비수출거래지원	30,454	44,227	13,773
KOTRA	무역진흥, 투자유치	452	550	99
한국장학재단	보증, 인재육성, 삼성기부금, 기부금, 수익, 기숙사	313	71	△241
한국광물자원공사	투자, 용자, 비축, 광물사업지원	46,356	61,999	15,643
대한석탄공사	장성, 도계, 화순, 폐광, 무연탄수입, 투자 부동산관리, 해외석탄개발	15,604	17,876	2,272
합 계		339,105	379,406	40,302

주: 한국주택금융공사의 구분회계 재무제표 상 부채는 정책모기지 공급을 위한 MBS 발행과 관련한 부채(2017년 114조원)를 포함하고 있으나, 기획재정부가 발표하는 공공기관 재무정보와의 기준 일치를 위해 해당 부채를 제외한 공시 기준으로 상기 표를 작성함. 한국주택금융공사의 부채는 전체 고유사업의 부채로 표기함

자료: 기획재정부, 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

10) 정부의 손실보전 대상 공공기관에 대하여는 “(2) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 등 일부 손실보전 공공기관의 지속적인 당기순손실 발생” 부분 참조

기획재정부의 ‘공공기관 정상화 대책’ 등에 따른 부채감소는 주로 예금보험공사, 한국가스공사 등 일부 공공기관의 고유사업에서 발생하였으며, 정책사업에서는 최근 증가하는 추세를 보이고 있다. 정책사업의 경우 추진 동기가 공공기관의 자체 판단이 아닌 정부의 정책결정 등에 따른 것임을 감안할 때, 정책사업 관련 부채 증가에 대하여는 해당 정책사업에서의 손실 등과 더불어 각 주무부처에서 이의 보전 방안 등 구체적인 관리방안을 마련할 필요가 있다.

(2) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 등 일부 손실보전공공기관의 지속적인 당기순손실 발생

13개 손실보전공공기관 중 한국광물자원공사, 대한석탄공사 등 일부의 기관은 최근 3년간 지속적으로 결산 손실이 발생하고 있으며, 해당 손실이 장래 국가재정의 부담으로 이어지지 않게 하기 위해서는 이들 기관의 수익성 개선을 위한 적극적인 방안 마련이 필요하다.

손실보전공공기관이란 기관 설립근거법에 이익 적립금으로 공공기관의 손실을 보전할 수 없을 때 정부가 그 부족액을 보전해 주어야 하거나, 보전해 줄 수 있도록 하는 법률 조항이 있는 기관이다. 손실보전조항이 규정된 것은 정부가 직접 수행하여야 할 공익사업을 공공기관이 대행하면서 결손이 발생하였으나, 이를 이익적립금으로 보전할 수 없는 경우 정부가 그 부족액을 보전해 줌으로써 공공기관의 경영을 안정화하고, 해당 공공기관이 보다 낮은 금리로 채권을 발행하여 자금조달을 용이하게 하기 위해서이다.

이는 정부로 하여금 손실보전공공기관의 부채에 대하여 간접적으로 자금을 보증하도록 하는 결과를 가져오게 되는데, 따라서 이러한 손실보전공공기관의 부채 및 이익잉여금 등 재무 상황과 관련하여서는 기획재정부와 주무부처의 보다 철저한 관리, 감독이 필요하다.

2018년 6월 말 현재 각 설립근거법상 정부의 손실보전조항이 규정되어 있는 기관은 아래의 한국광물자원공사, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 대한석탄공사 등의 13개 기관이다(아래 표 [13개 손실보전 공공기관의 재무현황] 참조).¹¹⁾

11) 설립근거법 상 손실보전 조항의 구체적인 유형은 “정부가 보전(보상)한다”라고 규정된 의무적 손실보전 조항과 “정부가 보전(보상)할 수 있다”라고 규정되어 있는 임의적 손실보전 조항으로 나눌 수 있다. 13개 손실보전 공공기관 중 준시장형 공기업인 한국토지주택공사와 기금관리형 준정부기관인 신용보증기금, 기술보증기금, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국주택금융

[13개 손실보전공공기관의 재무현황]

(단위: 억원, %)

		부채			이익잉여금 (적립금 및 잉여금)			당기순이익 (재정운영결과)			
		2015 (a)	2017 (b)	증감 (b-a)	2015 (c)	2017 (d)	증감 (d-c)	2015	2016	2017	합계 (2015~ 2017)
비 의 행 형	한국광물자원공사	46,206	54,342	8,136	△19,100	△30,325	△11,225	△2,636	△9,874	△4,106	△34,616
	기술보증기금	11,087	11,735	648	△81,614	△84,011	△2,396	265	△1,596	△2,109	△3,440
	한국무역보험공사	25,540	29,355	3,815	△4,537	△5,919	△1,381	△1,957	△5,578	△419	△7,953
	신용보증기금	31,820	33,917	2,097	△112,800	△115,154	△2,293	△3,697	△5,945	22	△9,620
	대한석탄공사	15,989	17,577	1,588	△11,721	△13,264	△1,543	△626	△824	△799	△2,248
	KOTRA	579	628	49	329	102	△227	116	△28	△186	△98
	한국장학재단	121,737	116,686	△5,051	6,514	7,522	1,008	423	△243	514	694
	중소기업진흥공단	143,172	146,826	3,654	△6,146	1,259	7,405	184	△1,074	△958	△1,848
	한국주택금융공사	30,925	35,305	4,380	24,815	39,853	15,038	△114	5,309	3,124	8,318
	한국토지주택공사	1,341,885	1,309,323	△32,562	89,389	133,606	44,217	9,801	22,370	27,889	60,061
	소계(A)	1,768,941	1,755,694	△13,247	△114,930	△66,330	48,601	△16,240	2,518	22,972	9,250
	기획재정부 발표 공공기관 재무현황(B)	5,048,767	4,958,877	△89,890	-	-	-	-	-	-	-
	비중(A/B)	(35.0)	(35.4)	-	-	-	-	-	-	-	-
의 의 행 형	중소기업은행	2,225,490	2,542,680	317,190	112,537	131,558	19,021	11,506	11,646	15,085	38,237
	한국산업은행	2,752,025	2,302,409	△449,616	93,462	98,271	4,809	20,881	△2,616	5,634	5,898
	한국수출입은행	714,202	719,567	5,366	20,814	6,227	△14,587	411	△14,602	168	△14,113
	소계(C)	5,691,717	5,564,657	△127,060	226,813	236,056	9,243	32,798	△23,663	20,887	30,022
합 계 (A+C)		7,460,658	7,320,351	△140,307	111,883	169,727	57,844	16,557	△21,145	43,859	39,272

주: 1. 기금의 경우 국가회계기준이 적용되는데, 재정운영결과가 (+)임은 기금에 해당 금액 만큼의 최종 손실이 발생하였음을 의미하며, (-)의 수치는 발생 비용에 비해 관련 부담금 등의 수익이 크게 발생하였음을 의미함. 상기 표에서는 당기순이익과의 비교를 통한 이해를 돕기 위해 재정운영결과와 부호를 반대로 표기하였음

2. 한국주택금융공사의 경우 기획재정부가 발표하는 공공기관 재무정보와의 기준일치를 위해 정책모기지 공급을 위한 MBS 발행 관련 자산, 부채는 제외한 공시 기준(AUP 기준)으로 작성함

자료: 각 공공기관 감사보고서, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공사와 은행형 기타공공기관인 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행의 총 9개 기관은 기관 설립근거법에 의무적 손실보전 형식으로 손실보전 조항이 규정되어 있으며, 나머지 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단의 4개 기관은 임의적 손실보전 형식으로 규정되어 있다. 해당 손실보전 조항의 예시는 아래와 같다.

「한국수출입은행법」

제37조(손실금의 보전) 수출입은행의 결산순손실금은 사업연도마다 적립금으로써 보전하고, 적립금이 부족할 때에는 정부가 보전한다.

13개 손실보전공공기관의 2017년 말 부채 732조 351억원¹²⁾은 2015년 말 대비 14조 307억원 감소하였는데, 대부분 한국산업은행(△44조 9,616억원), 한국토지주택공사(△3조 2,562억원) 및 한국장학재단(△5,051억원)에서 감소한 것이며, 나머지 10개 손실보전공공기관의 2017년도 부채는 2015년 대비 증가하였다.

또한, 한국광물자원공사는 2015~2017년간 지속적인 손실이 발생함에 따라 동 기간 동안 총 3조 4,616억원의 당기순손실이 발생하였으며, 그 외 기술보증기금, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 대한석탄공사, KOTRA(대한무역투자진흥공사), 중소기업진흥공단, 한국수출입은행 등의 2015~2017년간 당기순손익(기금의 경우 재정운영결과) 합계 또한 동 기간 동안의 손실 발생에 의해 (-)를 나타내고 있다. 이에 2017년 기준으로 한국광물자원공사, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 대한석탄공사의 이익잉여금(기금의 경우 적립금 및 잉여금)은 결손을 나타내고 있으며, 해당 기관들의 2017년도 말 이익잉여금은 2015년 대비 감소하였다.

실제 2017년 말 현재 이익잉여금(기금의 경우 적립금 및 잉여금)이 결손을 나타내고 있는 한국광물자원공사, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 대한석탄공사에 대한 정부의 최근 3년(2015~2017)간 출연, 출자, 보조금 등의 지원 금액은 총 1조 7,629억원으로, 한국광물자원공사에 대하여 3,466억원, 대한석탄공사에 대하여는 1,164억원을 지원하였다.

[2017년 이익잉여금이 결손인 손실보전공공기관에 대한 연도별 정부 지원액]

(단위: 억원)

기관명	기관 유형	정부 지원 유형	2015	2016	2017	합계 (2015~2017)
한국광물자원공사	시장형 공기업	출자, 보조	2,073	915	477	3,466
기술보증기금	기금관리형 준정부기관	출연	400	800	508	1,708
한국무역보험공사	기금관리형 준정부기관	출연	1,450	3,900	700	6,050
신용보증기금	기금관리형 준정부기관	출연	1,300	2,100	1,841	5,241
대한석탄공사	준시장형 공기업	출자	404	424	337	1,164
합 계			5,627	8,139	3,863	17,629

자료: 각 공공기관 제출자료

12) 은행형 공공기관의 부채는 기획재정부 발표 공공기관 재무현황에 포함되지 않으므로, 이를 고려한 2017년 비은행형 손실보전공공기관의 부채 177.6조원은 기획재정부 발표 공공기관 부채 495.9조원의 35.4%의 비중을 차지한다.

이 중 특히 한국광물자원공사와 대한석탄공사는 공운법에 의해 공기업으로 지정된 공공기관으로, 자체수입원이 총 수입액의 50%이상인 기관이다. 그런데, 이들 기관의 2015~2017년간의 연도별 현금흐름을 살펴보면(아래 표 [한국광물자원공사와 대한석탄공사의 연도별 현금흐름] 참조), 영업활동을 통해 한국광물자원공사의 경우 (-)5,850억원, 대한석탄공사의 경우 (-)2,593억원의 부(負)의 현금흐름이 발생하였으며, 추가 투자에 소요되는 비용 등을 차입금 및 정부출자금 등 재무활동(한국광물자원공사 1조 6,274억원, 대한석탄공사 2,759억원)을 통해 조달하였다.

이들 두 기관의 2015~2017년간의 정부지원액을 차감한 현금흐름은 각각 4,719억원과 1,508억원 감소로, 정부지원이 없을 경우 적정 현금 보유를 통한 기관 운영을 위해서는 해당 금액 만큼의 추가 외부 차입 등이 이루어져야 한다.

[한국광물자원공사와 대한석탄공사의 연도별 현금흐름]

(단위: 억원)

구 분		2015	2016	2017	합계
한국 광물 자원 공사	영업활동으로 인한 현금흐름(A)	△2,693	△1,717	△1,441	△5,850
	투자활동으로 인한 현금흐름(B)	△2,909	△4,181	△4,586	△11,676
	재무활동으로 인한 현금흐름(C)	5,424	5,566	5,284	16,274
	현금의 증감 (a=A+B+C))	△179	△332	△742	△1,253
	기말의 현금	419	251	128	-
	연도별 정부 지원액(b)	2,073	915	477	3,466
	정부지원액 차감 후 현금흐름(a-b)	△2,252	△1,247	△1,219	△4,719
대한 석탄 공사	영업활동으로 인한 현금흐름(D)	△640	△688	△1,265	△2,593
	투자활동으로 인한 현금흐름(E)	△276	△91	△143	△509
	재무활동으로 인한 현금흐름(F)	861	611	1,286	2,759
	현금의 증감(c=D+E+F)	△55	△167	△122	△344
	기말의 현금	1,479	1,141	1,113	-
	연도별 정부 지원액(d)	404	424	337	1,164
	정부지원액 차감 후 현금흐름(c-d)	△458	△591	△459	△1,508

자료: 각 공공기관 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

특히 한국광물자원공사의 경우 산업통상자원부의 혁신 TF(2018. 3.)¹³⁾결과에 따라 기획재정부의 공공기관 운영위원회에서 ‘광물공사 기능조정 세부방안’을 보고·확정하였다. 이에 따라 한국광물자원공사는 폐지하고 자산·부채·잔존기능을 한국광해관리공단으로 이관하여 ‘광업공단(가칭)’을 신설하고 해외자산을 매각할 계획에 있다.

한국광물자원공사와 합병 예정인 한국광해관리공단은 아래 표에서와 같이 2017년 말 현재 자산 총액 1조 6,003억원, 부채 1조 2,786억원, 부채비율 25.4%로 재무구조는 안정적이나, 자산의 79.9%인 1조 2,786억원은 한국광해관리공단이 36.27%의 지분을 보유하고 있는 관계회사인 (주)강원랜드에 대한 투자지분이다.

[한국광해관리공단 재무현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
자산 (a)	1,201,002	1,258,953	1,394,871	1,522,502	1,600,308
(주)강원랜드 지분(b)	921,888	989,953	1,095,999	1,188,488	1,278,640
(비중(b/a))	(76.8)	(78.6)	(78.6)	(78.1)	(79.9)
부채(c)	216,120	226,595	270,085	307,881	324,548
부채비율(c/d)	21.9	21.9	24.0	25.3	25.4
자본(d)	984,882	1,032,358	1,124,786	1,214,621	1,275,760

자료: 한국광해관리공단 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국광해관리공단은 수지차보전방식으로 예산지원을 받고 있으며, 연간 566억 원에서 768억원 수준인 (주)강원랜드로부터의 배당금 수입 등 자체수입을 제외한 나머지 필요 금액을 정부로부터 지원 받고 있다. (아래 표 [한국광해관리공단 금융자산 흐름 및 각 연도말 금융자산] 참조) 2013~2017년간 한국광해관리공단의 연도별 정부출연금, 보조금 지원액은 2,442억원에서 3,707억원 수준이다.

아래 표에서는 추가로 한국광해관리공단의 연도별 금융자산의 흐름을 볼 수 있는데, 금융자산은 연도별로 증감을 반복하고 있으며, 2017년 말의 금융자산은 588억원 수준으로 2016년 대비 524억원 감소하였다.

13) 산업통상자원부, “제3차 해외자원개발 혁신TF 전체회의 개최 - 「광물자원공사 진단과 처리방향」 권고”, 보도자료, 2018.3.5

한국광해관리공단은 정부지원액 및 자체수입 등을 바탕으로 탄가안정대책사업 및 광해방지사업 등의 영업활동 결과 2013~2017년간 (-)200억원에서 445억원의 현금흐름이 발생하였으며, 대체산업 융자사업 등에 대한 대여금 지급, 유·무형자산 및 타 기업 투자지분 취득 등의 투자활동을 위해 연간 (-)79억원에서 (-)340억원의 현금흐름이 발생하였다.

[한국광해관리공단 금융자산 흐름 및 각 연도말 금융자산]

(단위: 백만원)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017
금융 자산 흐름	영업활동으로 인한 현금흐름(a)	23,168	38,974	25,824	44,455	△19,964
	정부출연금, 보조금 수익	(329,271)	(335,390)	(370,680)	(286,176)	(244,242)
	(주)강원랜드 배당금수익	(58,579)	(56,639)	(65,950)	(76,036)	(76,812)
	투자활동으로 인한 현금흐름(b)	△20,890	△20,212	△34,019	△7,913	△32,921
	대여금 증감	△10,407	△6,537	△13,366	△1,629	△9,270
	유·무형자산, 관계기업 투자지분취득	△10,483	△13,675	△20,653	△6,283	△23,651
	재무활동으로 인한 현금흐름(c)	△29	△12	△24	△15	0
	현금의 증감(a+b+c)	2,249	18,750	△8,219	36,527	△52,885
기말 금융 자산	현금 및 현금성자산 (A)	43,911	52,715	47,911	61,984	38,342
	단기금융상품 (B)	20,061	29,815	27,913	49,153	20,421
	기말 금융자산 (A+B)	63,972	82,530	75,824	111,137	58,763
	(전기대비 증감)	-	18,558	△6,705	35,313	△52,374

자료: 한국광해관리공단 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

그러나 한국광물자원공사와 한국광해관리공단 합병 시, 합병 후 기관이 향후 상환하여야 하는 한국광물자원공사의 차입금 및 사채는 2017년 말 기준으로 총 5조 2,316억원 규모로, 2018년에 7,875억원, 2019년에 9,120억원, 2020년에 1조 2,748억원 등의 사채 및 차입금 만기가 도래할 예정이다. 따라서 현재 한국광물자원공사의 수익성 악화와 수지차보전방식으로 연간 2,442억원에서 3,707억원 수준의 부족예산을 지원 받는 한국광해관리공단의 2017년 말 금융자산 보유액 588억원 등의 상황을 고려 할 때, 합병 후 기관에 특별한 수익성 개선이 발생하지 않는 한 향후 한국광물자원공사의 5조 2,316억원의 사채 및 차입금 상환을 위한 정부 재정 부담이 가중될 가능성이 있다.

[한국광물자원공사 차입금 및 사채 상환 계획]

(단위: 백만원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023 이후	합계
차입금	151,825	56,197	509,829	56,197	56,197	103,826	934,069
사채	635,700	855,832	764,990	1,095,700	455,345	490,000	4,297,567
합계	787,525	912,029	1,274,819	1,151,897	511,542	593,826	5,231,636

자료: 한국광물자원공사

지속적으로 당기순손실이 발행하는 손실보전공공기관에서 발생한 결손금은 향후 경영실적 개선 등을 통해 기관들이 스스로 보전하지 않는 한 결국 장래 국가재정의 부담으로 이어질 가능성이 있으며, 따라서 지속적으로 경영실적이 부진한 손실보전공공기관의 경우 수익성 개선을 위한 적극적인 방안 마련이 필요하다.

(3) 산업통상자원부 소관 공기업의 부채 증가 및 수익성 저조

산업통상자원부 소관 공공기관은 전반적인 부채 감축 기조에서도 공기업의 증식으로 2017년 부채가 2016년 대비 1.8조원 증가하였고, 2017년 당기순이익은 2016년 대비 5.4조원 감소하여 재무 안정성을 중심으로 경영현황에 대한 철저한 관리가 필요하다.

기획재정부가 발표한 공공기관 부채를 각 주무부처 별로 살펴보면, 2017년 기준으로 국토교통부 소관 공공기관의 부채가 214.3조원으로 전체 공공기관 부채의 43%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 산업통상자원부 소관 공공기관의 부채가 173.7조원으로 전체의 35%의 비중을 차지한다. 2017년 전체 공공기관의 부채는 기획재정부의 '공공기관 정상화 대책' 실행 등에 따라 금융위원회 소관 공공기관 등을 중심으로 2016년 대비 전반적으로 감소하는 추세를 보이는 반면, 산업통상자원부 소관 공공기관의 2017년 부채 합계 173.7조원은 2016년 대비 1.8조원 증가하였다. 산업통상자원부 소관 공공기관의 2017년 자본 합계 또한 2016년 대비 2.5조원 감소하였으며, 당기순이익 합계는 3,923억원 손실로 2016년 대비 5.4조원 감소하였다.

[주무부처별 공공기관 재무현황]

(단위: 억원)

구 분	기 관 수	부채			자본			당기순이익		
		2016 (a)	2017 (b)	증감 (b-a)	2016 (c)	2017 (d)	증감 (d-c)	2016 (e)	2017 (f)	증감 (f-e)
산업통상자원부	41	1,719,340	1,736,857	17,517	940,966	915,481	△25,485	50,342	△3,923	△54,265
농림축산식품부	10	93,176	99,010	5,834	49,057	49,957	900	4,045	2,621	△1,423
중소벤처기업부	12	163,383	165,865	2,482	47,333	54,091	6,757	△82	150	232
방위사업청	2	7,301	7,861	560	13,925	14,452	527	87	94	7
고용노동부	12	7,444	7,652	208	11,023	10,987	△36	△282	△432	△151
법무부	4	486	642	156	1,651	1,548	△102	39	10	△29
행정안전부	3	318	438	119	428	531	103	16	91	75
식품의약품안전처	4	59	150	92	17	16	△0	0	8	7
기획재정부	4	1,324	1,378	54	5,043	5,266	223	288	433	145
농촌진흥청	1	56	79	23	181	111	△69	25	△68	△93
기상청	3	64	82	19	54	45	△9	△2	△9	△7
소방청	1	147	152	5	966	1,105	139	132	137	6
통일부	2	30	30	△1	82	78	△4	△22	△4	18
관세청	1	4	3	△1	20	25	5	3	5	2
여성가족부	5	69	66	△3	128	125	△3	△11	1	12
공정거래위원회	2	86	77	△8	745	674	△71	△42	△59	△18
문화재청	1	116	107	△9	33	39	6	1	6	5
국방부	3	309	291	△18	286	316	30	△7	△34	△26
경찰청	1	267	247	△20	3,098	2,967	△130	844	△148	△992
특허청	5	872	850	△21	1,282	1,391	109	42	33	△9
산림청	3	138	81	△57	1,033	1,018	△14	△3	△13	△11
원자력안전위원회	3	494	421	△72	575	543	△32	△32	△40	△8
외교부	3	1,215	1,043	△172	1,715	1,898	182	21	5	△15
해양수산부	17	34,542	34,353	△189	88,150	90,264	2,114	1,366	1,367	0
환경부	8	15,843	15,463	△380	3,259	3,221	△37	210	△60	△270
국가보훈처	3	1,185	753	△431	2,953	3,260	307	217	87	△129
보건복지부	23	97,370	96,847	△523	271,927	276,252	4,325	27,763	4,353	△23,410
국무조정실	24	4,890	4,066	△824	4,860	5,370	510	290	359	68
방송통신위원회	2	3,587	2,713	△873	3,375	3,251	△124	△71	△111	△40
문화체육관광부	33	23,590	21,486	△2,105	55,875	57,597	1,722	648	460	△187
과학기술정보통신부	46	37,110	33,868	△3,241	87,681	93,005	5,323	413	106	△307
국토교통부	25	2,146,192	2,142,842	△3,350	981,160	1,058,433	77,273	38,894	44,815	5,921
교육부	22	175,771	171,619	△4,152	201,384	221,656	20,272	△1,400	14	1,414
인사혁신처	1	73,309	68,052	△5,257	103,211	109,506	6,295	0	0	0
금융위원회	5	394,043	343,432	△50,611	112,692	168,870	56,177	30,249	22,102	△8,147
총합계	335	5,004,128	4,958,877	△45,250	2,996,167	3,153,348	157,181	153,981	72,357	△81,625

주: 1. 기획재정부 발표기준과의 기준 일치를 위해 금융위원회 소관 공공기관인 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행의 3개 은행형 공공기관의 재무현황은 제외함

2. 한국석유공사의 경우 감사원 감사결과에 따른 감사보고서 재발행(2018.6.) 수치를 적용함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

산업통상자원부 소관 공공기관의 2017년 부채 증가 및 자본 감소는 주로 공기업 중심에서 발생하였는데, 이를 각 공기업 별로 살펴보면(아래 표 [산업통상자원부 소관 공기업의 재무현황] 참조) 아래와 같다.

한국전력공사의 경우 2017년의 부채가 2016년 대비 4.0조원 증가¹⁴⁾하였으며, 당기순이익은 2015년 이후 지속적으로 감소하고 있는데, 2017년에는 당기순이익이 2016년 대비 5.7조원 감소하였다. 한국광물자원공사는 2014년 이후 지속적으로 당기순손실이 발생¹⁵⁾하고 있는 바, 2017년 자본은 △1.3조원으로 자본 잠식상태이다. 대한석탄공사 또한 지속적으로 당기순손실이 발생하고 있어 2017년 말 자본은 △9,585억원으로 자본 잠식을 나타내고 있으며, 한국가스공사와 한국석유공사 또한 해외 자원개발과 관련하여 손상차손 인식 및 해당 해외 사업에서 발생하는 영업손실 등에 의해 최근 지속적으로 당기순손실이 발생하고 있다.

[산업통상자원부 소관 공기업의 재무현황]

(단위: 억원)

기관명	부채			당기순이익				자본
	2016 (a)	2017 (b)	증감 (b-a)	2015	2016 (c)	2017 (d)	증감 (d-c)	2017
한국전력공사	1,047,865	1,088,243	40,378	134,164	71,483	14,414	△57,069	729,646
한국지역난방공사	33,288	38,919	5,631	1,158	1,267	699	△568	18,297
한국광물자원공사	52,066	54,342	2,275	△20,636	△9,874	△4,106	5,768	△12,823
대한석탄공사	16,462	17,577	1,115	△626	△824	△799	25	△9,585
(주)강원랜드	7,263	6,844	△418	4,416	4,545	4,375	△170	35,012
한국가스공사	305,690	289,990	△15,700	2,920	△6,125	△11,917	△5,793	81,404
한국석유공사	185,585	170,549	△15,036	△45,003	△11,188	△7,338	3,850	24,371
합계	1,648,219	1,666,464	18,245	76,393	49,285	△4,672	△53,956	866,323

주: 1. 연결재무제표 기준이며, 따라서 상기 한국전력공사 재무정보에는 6개 발전자회사의 재무정보가 포함되어 있음

2. 한국석유공사의 경우 감사원 감사결과에 따른 감사보고서 재발행(2018.6.) 수치를 적용함
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

14) 2016년 대비 2017년의 금융부채가 9,853억원 증가하였으며, 한국수력원자력의 방폐물관리비 재산정 등에 따른 원자력발전소 관련 사후처리, 복구, 정화비용 충당부채가 2.9조원 증가하였다.

15) 한국광물자원공사의 2014년 당기순손실은 2,635억원 규모이다.

한국전력공사는 2017년 국제유가의 상승(2016년 41.41\$ / bbl→2017년 53.18\$ / bbl)과 한국수력원자력의 원전 가동률 하락¹⁶⁾ 등에 따른 전력구입비 증가로 매출원가가 증가¹⁷⁾하여 2017년 이익이 감소하였다(아래 표 [한국전력공사 재무현황 변동 주요 요인] 참조). 또한, 한국전력공사는 정부의 전력수급기본계획에 따른 발전소 및 송변전 설비 건설 투자(2017년 14.3조원)를 위한 부족자금을 차입금 등의 금융부채로 조달하면서 2017년의 금융부채¹⁸⁾가 2016년 대비 9,853억원 증가하였다.

[한국전력공사 재무현황 변동 주요 요인]

(단위: 억원, %, \$/bbl, 두바이유)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
각 연도 말 금융부채	617,731	635,938	594,129	541,804	551,657
금융부채 증감액	75,465	18,207	△41,809	△52,325	9,853
전기요금원가회수율	95.1	100.1	106.4	106.7	100.4
전기요금인상률	9.6	0	0	△1.7	0
유가(\$/bbl, 두바이유)	105.25	96.56	50.69	41.41	53.18
투자비	163,992	171,143	160,024	155,488	142,746

주: 상기 금융부채는 차입금, 사채 및 금융리스 부채 등 이자부 부채를 말함

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

한국광물자원공사의 경우 암바토비 니켈광 사업 등을 중심으로 지속적으로 손실이 발생하여 2013년 이후 지속적으로 영업손실¹⁹⁾이 발생하고 있다. 또한, 2015년과 2016년의 대규모 유·무형자산 손상차손²⁰⁾인식으로 2016년도 말부터는 자본잠식

16) 한국수력원자력의 원전가동률은 2016년 79.9%에서 2017년 71.3%로 하락하였다. 한국수력원자력의 연도별 원전가동률 추이는 다음과 같다.

[연도별 원전 가동률 추이]

(단위 : %)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
93.6	90.4	89.5	90.3	82.3	75.7	85.4	85.9	79.9	71.3

자료: 한국수력원자력

17) 한국전력공사의 2017년 매출은 59.8조원으로 2016년 60.1조원 대비 0.3조원 감소한 반면, 2017년 매출원가는 52.1조원으로 2016년 45.6조원 대비 6.5조원(14.4%) 증가하였는데, 2017년의 연료비가 2016년 대비 2.5조원(17.5%) 증가하였으며, 구입전력비는 3.5조원(32.6%) 증가하였다.

18) 금융부채는 이자를 발생시키는 부채인 차입금, 사채 등을 말한다.

19) 영업이익 = 매출액 - 매출원가 - 판매비와 관리비로 일반적인 영업활동을 통해 벌어들이는 이익을 의미한다.

상태가 이어지고 있으며, 금융부채는 지속적으로 증가하고 있는 상황으로 2017년의 금융부채는 2016년 대비 2,747억원 증가하였다.

[한국광물자원공사 주요 재무현황]

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
영업이익	△55	△2,738	△11,573	△3,136	△1,787
자본총계	16,971	18,317	669	△8,409	△12,823
금융부채	34,089	38,722	43,874	50,558	53,305
금융부채 증감액	12,053	4,633	5,152	6,684	2,747

자료: 한국광물자원공사

한국광물자원공사의 금융부채 증가는 주로 암바토비 니켈광 사업 및 볼레오 동광 개발사업 등에 2017년 5,131억원을 투자하는 등 지속적으로 투자가 이루어지고 있으나, 연도별 정부 출자금액을 초과하는 자금 부족분을 금융부채로 조달함에 기인한다.

[한국광물자원공사 부채 증가 주요 요인]

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
연도별해외자원개발투자금액	7,734	3,514	3,087	6,052	5,131
연도별정부출자금액(비축제외)	1,800	1,849	1,512	615	300

자료: 한국광물자원공사

대한석탄공사에서는 석탄생산량 감소에도 지속적인 고정비 지출로 단위당 고정비가 증가함에 따라 지속적으로 매출총손실²¹⁾이 발생하고 있으며, 지속적으로 자본잠식 상태를 나타내고 있다. 금융부채 규모도 지속적으로 증가하여 2017년 금융부채는 2016년 대비 946억원 증가하였다.

20) 한국광물자원공사는 볼레오 동광 개발 사업등과 관련하여 2015년에 9,743억원의 유·무형자산 손상차손을 인식하였으며, 2016년에는 5,624억원의 유·무형자산 손상차손을 인식하였다. 손상차손은 해당 자산 등으로부터 회수할 수 있는 금액이 장부가 보다 낮을 때 해당 차액을 손실로 인식하는 것을 말한다.

21) 매출총이익 = 매출액 - 매출원가이다.

[대한석탄공사 주요 재무현황]

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
매출총이익	△153	28	△145	△294	△343
자본총계	△8,277	△8,424	△8,686	△9,121	△9,585
금융부채	14,828	15,290	15,653	15,881	16,827
금융부채 증감액	532	462	363	228	946

자료: 대한석탄공사

대한석탄공사는 공공기관 기능조정 추진 등에 따라 석탄 생산량을 감산하고 있으며, 이에 생산량은 2013년 110만 9,000톤에서 2017년 90만 8,000톤으로 20만 1,000톤 감소하였다. 그러나 감산에도 불구하고 광산시설 유지를 위한 고정비용의 지속적인 발생으로 단위당 생산원가는 2013년 25만 6,137원에서 2017년 28만 7,668만원으로 3만 1,531원 증가하였으며, 이에 매출총손실이 발생하여 영업유지를 위한 자금 부족분을 차입금 등으로 조달하면서 부채가 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

[대한석탄공사 부채 증가 주요 요인]

(단위: 천톤, 원/톤)

구 분	2013 (a)	2014	2015	2016	2017 (b)	증감 (b-a)
생산량	1,109	1,022	1,021	1,008	908	△201
단위당 생산원가	256,137	259,111	245,859	260,578	287,668	31,531

자료: 대한석탄공사

「한국채택국제회계기준(K-IFRS)」 제1036호 자산손상²²⁾에 따르면, 자산의 장부금액은 해당 자산으로부터 회수 가능한 금액을 초과하지 않도록 매기 말 자산의 손

22) 「한국채택국제회계기준(K-IFRS)」 제1036호 자산손상

2. 개별 자산 손상검토와 손상차손 인식

- (1) 보고기간 말마다 자산손상 징후가 있는지를 검토한다. 그러한 징후가 있다면 해당 자산의 회수가능액을 추정한다.
- (2) 다음의 경우에는 자산손상 징후가 있는지에 관계없이 회수가능액을 추정하고 장부금액과 비교하여 손상검사를 한다.
 - (가) 내용연수가 비한정인 무형자산이나 아직 사용할 수 없는 무형자산은 일 년에 한 번은 손상검사를 한다. 손상검사를 매년 같은 시기에 수행한다면 연차 회계기간 중 어느 때에라도 할 수 있다. 서로 다른 무형자산은 각기 다른 시점에 손상검사를 할 수 있다. 다만 해당 회계연도 중에 이러한 무형자산을 처음 인식한 경우에는 해당 회계연도 말 전에 손상검사를 한다.
 - (나) 사업결합으로 취득한 영업권은 일 년에 한번은 손상검사를 한다.

상 여부를 평가하여야 하며, 평가 결과 해당 자산의 장부가액이 회수 가능액에 미달할 경우 손상차손을 인식하여야 한다. 이에 따른 산업통상자원부의 주요 자원 공기업인 한국가스공사와 한국석유공사, 한국광물자원공사의 2013~2017년간 연도별 유·무형자산 손상차손 인식액은 아래와 같다. (아래 표 [한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사의 연도별 유·무형자산 손상차손 인식액] 참조)

아래의 유·무형자산 손상차손은 모두 해외자원 개발과 관련된 것으로, 한국가스공사는 2013~2017년간 총 3조 4,810억원의 유·무형자산 손상차손을 인식하였으며, 한국석유공사는 6조 8,311억원, 한국광물자원공사의 경우 1조 6,804억원을 인식한 결과 이들 3개 기관의 2013~2017년간 해외자원 개발 관련 유·무형자산 손상차손 인식액 합계는 11조 9,925억원에 이른다.

[한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사의 연도별 유·무형자산 손상차손 인식액]
(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	합계
한국가스공사	6,036	438	984	10,049	17,303	34,810
한국석유공사	7,270	20,586	31,707	4,037	4,711	68,311
한국광물자원공사	0	0	9,743	5,624	1,437	16,804
합계	13,306	21,024	42,434	19,709	23,452	119,925

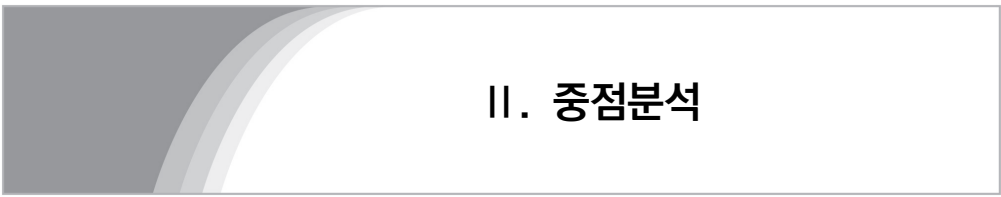
주: 상기 연도별 손상차손은 당해연도 손상차손 환입액을 반영한 것임

자료: 각 공공기관 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

산업통상자원부는 2016년 6월, 「자원개발 추진체계 개선방안」을 수립하여 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사 등 자원개발 공기업의 구조조정 방안을 마련하였으며, 이에 따라 각 기관은 자산매각, 조직·인력축소 등의 구조조정을 이행 중에 있다. 그러나 구조조정 지연, 주요사업 생산실적 저조로 경영개선 성과는 미흡한 상황이며, 이에 따라 산업통상자원부는 2018년 3월, 광물자원공사에 대하여는 더 이상 개별적인 기관 유지가 불가능한 상황이라고 판단하고, 한국광해관리공단 등 유관기관과 통합하는 방안을 검토할 것을 주요 내용으로 하는 권고안을 마련하였다.²³⁾

23) 산업통상자원부, “제3차 해외자원개발 혁신TF 전체회의 개최 - 「광물자원공사 진단과 처리방향」 권고”, 보도자료, 2018.3.5. 이와 관련한 세부내역은 ‘(2) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 등 일부 손실보전공공기관의 지속적인 당기순손실 발생’ 부분 참조

현재 산업통상자원부의 상기 자원개발 공기업을 비롯한 공공기관은 공기업들을 중심으로 재무 안정성 등 경영현황에 대한 철저한 관리가 필요한 상황이며, 따라서 기획재정부와 산업통상자원부는 이와 관련하여 구체적인 수익성 개선 방안 및 재무 안정성 관리 방안을 마련하여 이를 차질 없이 시행해 나갈 필요가 있다.



II. 중점분석

가. 현 황

(1) 공공기관 기능조정 추진 경과

우리나라 정부는 1968년 공기업 민영화¹⁾를 시작으로 최근까지 여러 차례의 공공부문 개혁을 시행해왔으며, 특히 1998년 외환위기 당시 대대적인 공공부문 개혁은 상당한 성과를 거두었다고 평가되고 있다. 참여정부에서는 공공기관의 지배구조 개편, 경영평가 강화, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 등 소프트웨어 측면의 공공부문 개혁을 시도하였다.

그러나 이후 이해관계자들의 반발로 인해 민영화, 구조조정이 중단된 2002년~2007년까지 공공기관은 45개가 신설되었고, 인력규모도 약 6만 7천명, 예산은 약 102조원이 증가하는 등 공공부문의 비대화가 초래되었다는 사회적 비판을 반영하여, 이명박 정부는 2008년 ‘공공기관 선진화 정책’으로 공공부문의 운영시스템의 혁신과 구조개편을 추진한 바 있다.

구체적으로 정부는 ‘공기업선진화추진위원회’를 구성하여 ‘공기업 선진화 추진방향(안)’ 및 ‘공기업 선진화 1차 추진계획(안)’을 수립하고 이후 여러 차례의 추가 대책을 통해 공공기관 민영화, 통폐합, 기능조정 등을 추진하였다.

동 계획의 민영화 목적은 공공부문이 반드시 담당해야 할 필요성이 적은 부분은 민간에게 이양하여 공공부문의 효율성을 제고하고 동시에 민간부문의 활력을 높인다는 취지였다. 그리고 공공기관 간 업무의 유사중복을 해소하고, 고유 목적사업 중심으로 기능과 인력을 재배치하여 비효율성을 제거하기 위한 기관 통폐합이 핵심 과제로 추진되었다.

이동엽 예산분석관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4681), 이병철 예산분석관(bclce@assembly.go.kr, 788-3745)

1) 1968년~1978년. 독점적 공기업의 경영부실과 비효율을 타파한다는 이유로 한국기계, 해운공사, 조선공사 등을 1968년에 민영화하였고, 그 이후부터 1973년까지 인천중공업, 대한항공, 광업제련, 위커히호텔 등을 민영화하였다. (자료 : 기획재정부, 「민영화 추진에 따른 성과 평가 및 개선방향 도출을 위한 연구」, 2002.3.)

[공공기관 선진화 1~6차 추진계획 주요 내용]

구분	분야	주요 내용
1차 (08.8.11)	민영화, 통폐합 등	· 산은 지주회사, 기업은행, 인천국제공항 지분 매각 등 민영화 · 주택공사, 토지공사 통폐합 및 기능조정 · 수출지원 기능 중진공과 KOTRA 역할 분담 등
2차 (08.8.26)	통폐합, 기능조정	· 한국과학재단 등 기초과학기술기관, 산업기술평가원 등 산업기술기관 소프트웨어진흥원 등 IT진흥기관 등 통합 · 예금보험공사, 자산관리공사 등 기능조정
3차 (08.10.10)	민영화, 통폐합 등	· 지역난방공사 지분 매각 등 민영화 10개, 신보·기보 등 통합 7→3개, 폐지 2개, 기능조정 1개, 경영효율화 8개 등
4차 (08.12.19)	기능조정	· 69개 공공기관에 대한 효율화 방안 (기능정비를 통한 정원 축소 19천명, 예산 절감 1.7조원, 자산매각 8.5조원)
5차 (09.1.29)	경영효율성	· 불요불급한 출자지분 정리를 통해 공공기관(모기업) 경영효율성 제고 및 민간영역 확대 도모
6차 (09.3.31)	민간위탁, 중복기능 조정	· 민간위탁, 비 핵심기능 폐지, 중복기능 조정, 자산매각 등으로 재무건전성 개선

자료: 기획재정부 보도자료 등을 바탕으로 재작성

이후 2014~2016년 간 추진된 정부의 공공기관 기능조정은 「공공기관 합리화 정책 방향」(2013.7), 「공공기관 정상화 대책」(2013.12)과 「경제혁신 3개년 계획」(2014.2)에 따라 추진되었다.

당시 정부의 공공기관 기능조정의 목적은 공공기관을 핵심기능 위주로 재편하여 국민에게 보다 나은 공공서비스를 제공하는데 있었다. 기능조정의 방향은 유사·중복기능 조정, 비핵심 업무의 축소, 민간개방 확대, 민간경합 축소, 경영 효율화 등에 초점을 맞춰 추진되었다.

구체적으로는 2014년 정보화 분야, 2015년 고용·복지 및 중소기업지원 분야, SOC, 농림·수산, 문화·예술 분야, 2016년 에너지, 환경, 교육분야로 구분하여 해당 분야의 공공기관의 기능에 대해 공공부문 직접 수행이 불필요한 사업의 폐지·축소, 기관간 유사·중복 해소 등을 추진하였다.

이러한 결과로 당시 정보화 분야 공공기관 기능 조정으로 여러 기관에 분산된 ICT 연구개발 기능이 통합된 바 있으며, 고용복지 통합정보 제공 중소기업 R&D

지원 기능 통합, 창업·수출 지원 기능 확대 등이 추진되었다. SOC, 농림·수산, 문화·예술, 에너지, 환경, 교육 분야 공공기관 기능조정의 방향은 유사·중복 기능은 조정·통합하여 핵심기능위주로 재편하고자했으며, 민간영역 침해방지 등을 위해 공공기관 자회사의 기능도 함께 점검하였다.

[공공기관 기능조정 주요 내용]

일자	분야	기능조정 대상/유형	주요내용
2014.5.1.	정보화	유사·중복 기능 일원화/기관간 핵심기능 조정	· 정보화 R&D, ICT R&D인력, 해외진출 지원 등 정보통신산업진흥원(NIPA)으로 통합 · 전자거래전자문서 관련 업무 인터넷진흥원으로 이관
2015.1.12.	고용·복지	유사·중복 기능 일원화/기관간 핵심기능 조정	· 고용정보망(한국고용정보원)과 복지정보망(한국 보건복지정보개발원) 상호 연계 등 · 훈련과정 심사훈련기관 평가 등 한국기술교육대학교로 통합
	중소기업 지원	유사·중복 기능 일원화/기관간 핵심기능 조정	· 중소기업 R&D 관리를 중기청 산하 중소기업기술정보진흥원으로 일원화 · 창업지원업무 관련 기능을 확대·강화
2015.5.26.	SOC	LH	· 택시도시기발 구조조정 임대주택 공급 민간 참여 확대 등
		철도공사	· 책임사업부제 전면 도입 경쟁 체제 강화 정비 아웃소싱 확대, 지분매각·인력 재배치 등
		유사·중복 기능 일원화	· 기계식주차장 사용 검사 교통안전공단 통합, 항공기 인증 항공안전기술원 이관 등
		민간경합 분야 민간이양	· 감정원 감정평가업무 민간이양, 토지 확정측량 민간개방 등
		경쟁 도입 경영비 효율 제거	· 항만공사 투자조정, 도로공사 출자지분 매각, 인천공항 시설개선 사업 및 해외사업 축소 등
		기관 통·폐합	· 식품과 축산물 HACCP 인증기관 통합 등
	농림·수산	기관간 핵심기능 조정	· 직불제 이행점검 기능 일원화, 유통공사 곡물조달 시스템 사업 축소 등
		민간위탁·이양	· 농어촌공사 설계·감리 등 민간개방 확대 · 유통공사 전시장 운영(aT컨벤션) 민간위탁
		경영효율화	· 실용화재단·농어촌공사 인력 효율화 · 한국마사회 경마사업 위주 조직 운영 효율화
		기관 통·폐합	· 체육인재육성재단 국민체육진흥공단 스포츠개발원에 통합
	문화·예술	기관간 핵심기능 조정	· 문화상품개발 공예디자인문화진흥원 일원화 등
		민간위탁·이양 및 경영효율화	· 박물관문화재단, 예술의전당 식음료매장 운영 민간위탁 · 관광공사 면세점 운영관리 기능 폐지

일자	분야	기능조정 대상/유형	주요내용
2016.6.14.	에너지	유사중복 기능 일원화/기관통폐합	· 기초전력연구원과 전력연구원 통합, 일반용 전기사용전 점검 전기안전공사 일원화 등
		부실정리/비핵심업무 축소	· 석탄공사 연차별 감산/정원 감축
		공공 독·과점	· 에너지공기업 해외자원 개발기능 효율화 등
		민간개방	· 한전 전력판매, 가스공사 가스 도입·도매 단계적 민간 개방 등
		재무구조 개선 등	· 에너지 공공기관 상장, 지역난방공사 유상증자 등
	환경	원전 수출 강화 등	· 광물자원공사 등 출자회사 정리
			· 한수원 원전수출 강화
			· 국제원자력대학원대학교 한수원으로 이관
	교육	유사중복 기능 일원화/기관통폐합	· 생태·생물 관련 공공기관 통합
		민간경합 축소/비핵심업무 정리	· 환경공단과 환경산업기술원 유사·중복 조정
			· 환경공단 민간경합분야 철수
			· 국립공원 민간위탁 운영 확대

자료: 기획재정부 보도자료 등을 바탕으로 제작됨

가장 최근에는 한국광물자원공사의 기능조정이 추진된 바 있다. 한국광물자원공사는 무리한 해외자원개발 투자²⁾로 부채규모가 급증³⁾하면서 완전자본잠식상태로, 누적 회수액(0.5조원)은 총 투자액(5.2조원) 대비 10% 수준에 불과하며, 확정된 누적 손실액(19.4억불)은 총 투자액 대비 41% 수준에 이르고 있었다.

이에 산업통상자원부가 구성한 해외자원개발혁신 TF에서는 한국광물자원공사를 현 체제로 존속시키는 것은 지속적인 자본잠식 확대와 유동성 위험을 감안하면 사실상 불가능한 상황으로 판단했으며, 한국광물지원공사를 유관기관과 통합하는 방안 등을 검토할 것을 정부에 권고하였다.

이에 정부는 한국광물자원공사와 한국광해관리공단을 통합하여 새로운 통합기

2) 볼레오, 암바토비 등 대규모 사업의 무리한 투자와 건설·생산 정상화 지연에 따른 투자비 급증, 수익 창출 지연 등

3) '15~'17년 대규모 손상차손(3조원)에 따른 당기순손실(3.5조원) 누적으로 부채규모가 급증하여 완전 자본잠식 상태이다.

관을 신설하기로 확정(2018.3.30.)하였다.

우선 공사의 통합절차는 1단계로서 한국광물자원공사를 폐지하고, 자산·부채·잔존기능을 광해관리공단으로 이관하여 통합기관을 신설과 (가칭)광업공단법을 새롭게 제정하며, 2단계에서 해외자산은 전부 매각한다는 계획이다.

[한국광물자원공사와 한국광해관리공단 통합 절차]

구분	주요 내용
1단계 (공사폐지·통폐합)	- 광물공사 폐지, 자산·부채·잔존기능을 광해공단으로 이관하여 통합기관 신설 ① 양 기관의 모든 자산·부채 및 인력을 신설 통합기관에 이관 - (가칭)광업공단법 제정 등 3개법 입법('18년내) ② 이관된 해외자산·부채는 통합기관의 별도계정에서 관리
2단계 (해외자산 매각)	- 통합기관 설립 이후 해외자산은 전부 매각 - 자산관리 및 매각의 전문성·책임성·독립성 확보를 위한 심의·의결 기구로 산업부에 「해외자산관리위원회(가칭)」 설치, 해외자산의 매각 업무를 자산관리공사가 대행

자료: 기획재정부 보도자료(2018.3.28.)를 바탕으로 재작성

그리고 기능조정 방안은 기존 공사의 해외자원개발 직접투자 기능은 폐지하되, 해외자원개발 민간지원 기능은 유지할 계획이다. 그리고 조달청과 광물공사로 분산되었던 금속광물 비축기능의 조정방안을 마련할 계획이다.

[한국광물자원공사 기능조정 방안]

구분	주요 내용
해외자원개발 기능	(통합기관) 기존 공사의 해외자원개발 직접투자 기능은 폐지하고, 해외자원개발 민간지원 기능은 유지 (정부역할) 민간의 해외자원개발 투자 활성화를 위한 지원 방안마련
금속광물 비축 기능	- 조달청과 광물공사로 분산된 비축기능의 조정방안 조속 마련 - 국내 금속자원 수급안정과 4차 산업혁명 대응

자료: 기획재정부 보도자료(2018.3.28.)를 바탕으로 재작성

(2) 공공기관 기능조정 추진 목적 및 분석범위

정부의 공공기관 기능조정은 일반적으로 다음과 같은 목적을 가지고 추진되고 있다.

첫째, 공공기관의 핵심기능을 효율화·강화하고 비핵심업무를 축소한다. 2016년 기획재정부의 ‘에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정’에 따르면, 공공기관을 핵심기능 위주로 재편하여 국민에게 보다 나은 공공서비스를 제공하는데 공공기관 기능조정의 목적을 두고 있다고 설명⁴⁾하고 있다.

이를 위하여 에너지 공기업의 해외자원 개발기능을 효율화, 전기안전공사의 전기용품 시험·인증, 한전 KDN의 전신주 관리 등 비핵심업무를 폐지하였다고 구체적인 사례를 들고 있다.

둘째, 공공기관간 기능의 유사·중복을 방지하고 기능의 일원화를 추진한다. 2008년 ‘공기업 선진화 추진방향(안)’에 따르면, 동일 산업 분야에 지원기관이 다수가 존재하며 공공기관간 중복지원, 과잉지원으로 인하여 기관간 갈등 등의 비효율이 발생하고 있다고 지적⁵⁾하고 있다.

또한, 2015년 기획재정부의 공공기관 기능조정 계획인 ‘공공기관 기능조정, 핵심기능 강화·민간참여 확대’에 따르면, 기관 간 유사·중복 기능을 일원화하여 시너지의 극대화를 공공기관 기능조정의 원칙별 주요 내용으로 제시하고 있다.

셋째, 공공기관과 민간과의 경합이 발생하고 있는 기능에 대해서는 철수·축소한다. 2015년 기획재정부의 공공기관 기능조정 계획인 ‘공공기관 기능조정, 핵심기능 강화·민간참여 확대’에 따르면, 공공부문 직접수행이 불필요한 사업은 철수·축소하여 민간경제 활성화를 도모한다고 제시하고 있으며, 2008년 ‘공기업 선진화 추진방향(안)’⁶⁾에서도 민간역량 성숙으로 공공기관의 역할이 줄어들어야 함에도 기존 역

4) 에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정, p. 2

○ 공공기관을 핵심기능 위주로 재편하여 국민에게 보다 나은 공공서비스를 제공하고자 함

5) 공기업 선진화 추진방향(안) p. 3

□ (유사 중복기관) 동일 산업 분야에 지원기관이 다수 존재, 중복지원, 과잉지원, 기관간 갈등 등 비효율

* (예) 다수 기관으로 분산된 ‘IT·컨텐츠·방송·영상산업’ 지원

■ (지식경제부) 정보통신연구진흥원, 전자거래진흥원, 소프트웨어진흥원

■ (문화관광부) 게임산업진흥원, 콘텐츠진흥원, 방송영상산업진흥원

6) 공기업 선진화 추진방향(안) p. 3

□ (민간과 경합) 민간역량 성숙으로 역할이 줄어들어야 함에도 불구하고, 기존 역할을 지속 유지하

할을 지속 유지하여 시장 마찰 및 민간경제 발전을 저해하는 공공기관 기능에 대한 조정을 검토하고 있다.

이 분석에서는 앞에 제시된 3가지 목적을 중심으로 공공기관 기능조정이 적절하게 추진되고 있는지 검토하고, 기능조정이 이미 추진된 공공기관이 실제 적절하게 운영되고 있는지 분석하도록 하겠다.

나. 분석의견

(1) 공공기관의 핵심 기능 강화 필요

공공기관의 핵심 기능을 강화하고 비핵심기능을 축소하게 위하여 다음과 같은 점을 개선할 필요가 있다.

첫째, 일부 공공기관은 법령 및 규정상 명시된 사업범위를 벗어난 사업을 추진하고 있어 공공기관의 고유사업 기능의 강화라는 측면에서 개선의 필요가 있다.

공공기관은 주로 법률, 법규명령 등에 근거를 두고 설립되며, 해당 근거 법령에서 공공기관의 사업범위에 대하여 규정하고 있다.

구체적으로 한국농어촌공사는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제3조7)에 법적 근거를 두고 설립되었으며, 한국농어촌공사의 사업범위에 대하여 같은 법 제10조제1항8)에 농업기반시설의 유지·관리 및 이용에 관한 사업, 농어촌용수 및 지하수자원의 개발·이용 및 보전(保全)·관리에 관한 사업 등으로 명시되어 있다.

또한, 기타공공기관인 정부출연연구기관의 경우 「정부출연연구기관 등의 설립·

여 시장 마찰 및 민간경제 발전 저해

* (예) 주택공사 : 민간건설사 성장 이후에도 일반주택 분양사업 지속 등

7) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제3조(설립) 제1조의 목적을 달성하기 위하여 한국농어촌공사(이하 "공사"라 한다)를 설립한다.

8) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제10조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 「농어촌정비법」에 따른 농어촌정비사업(농업생산기반정비사업 지구에서의 하천 정비사업을 포함한다)
2. 농업기반시설의 유지·관리 및 이용에 관한 사업
3. 농어촌용수 및 지하수자원의 개발·이용 및 보전(保全)·관리에 관한 사업
4. 농지의 조성 및 이용증진 사업과 농지 등의 재개발 사업
(이하 생략)

운영 및 육성에 관한 법률」 제8조⁹⁾에 설립근거를 두고, 사업범위에 대해서는 같은 법 제9조제1항제4호¹⁰⁾에서 각 기관의 정관에 명시하도록 정하고 있다.

공공기관은 법령, 내부 규정 등에 규정된 사업범위를 준수하여 업무를 수행할 필요가 있으나, 일부 공공기관의 경우 명시된 사업범위를 위반한 경우가 발생하고 있다.

농업기술실용화재단은 영농 현장에서의 연구개발 성과 활용 지원, 연구개발 성과의 사업화, 특허 등 지식재산권의 관리 위탁관리 업무 등의 업무를 법령에 따라 수행하고 있으나, 법령상 규정된 사업범위에 분명하게 명시되지 않은 농식품 창업 지원 사업을 지속적으로 추진하고 있다.

한국해양수산개발원은 해양, 수산 및 해운항만 정책에 관한 조사·연구 및 컨설팅 등의 업무를 수행하는 정부출연연구기관이나 정관에 명시되지 않은 교육훈련 사업인 부경대(PNKU), 한국해양대학교(KMOU)와 석사 과정을 운영하고 있어 부적절한 면이 있다.

정부출연연구기관인 한국교통연구원은 연구개발 관리기관의 주요 기능인 연구개발의 기획·평가·관리에 해당하는 교통물류정책 및 기술개발연구, 교통조사사업, 교통SOC 투자사업, 교통안전에 관한 정책수립지원 관한 연구 등을 추진하고 있어 물류기술 분야의 기획·평가·관리 사업 기능을 수행하고 있는 국토교통과학기술진흥원 등과 사전협의를, 결과공유 등을 통하여 국토교통 분야의 연구개발 사업에 대한 기획·관리 기능이 적절하게 추진되도록 할 필요가 있다.

-
- 9) 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」
제8조(연구기관의 설립) ① 이 법에 따라 설립되는 연구기관은 별표와 같다.
② 연구기관은 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
③ 제2항에 따른 설립등기 사항은 다음 각 호와 같다.
1. 목적(연구 분야를 포함한다. 이하 같다)
2. 명칭
3. 주된 사무소
4. 연구기관의 장의 성명과 주소
5. 공고의 방법
④ 연구기관의 설립 준비절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 10) 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」
제9조(정관) ① 연구기관의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
4. 업무 및 그 집행에 관한 사항

[법령 및 규정상 명시된 사업범위를 위반한 공공기관]

공공기관명	주요기능	지적내용
농업기술실용화재단	○ 영농 현장에서의 연구개발 성과 활용 지원, 연구개발 성과의 사업화, 특허 등 지식재산권의 관리 위탁관리 업무 등	○ 농업기술실용화재단의 법령상 사업범위에 농식품 창업지원 업무 근거를 두고 추진 필요
한국해양수산개발원	○ 해양, 수산 및 해운항만 정책에 관한 조사·연구 및 컨설팅 등	○ 정관에 없는 교육훈련 사업을 연구사업비로 추진하고 있어 부적절
한국교통연구원	○ 교통물류정책 및 기술개발연구, 교통조사사업, 교통SOC 투자사업, 교통안전에 관한 정책수립지원 관한 연구 등	○ 물류기술 분야의 연구개발 사업에 기획·관리 기능을 수행하는 국토교통과학기술진흥원과의 연계 필요
한국해양조사협회	○ 해양조사기술, 항해안전, 해양관측 및 해양재해 등에 관한 자료·정보의 수집·제공 등	○ 법률에 따른 설립목적과 관련성이 떨어지는 동해 지명 홍보사업을 추진하는 것은 부적절

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

공공기관이 법령 및 규정에 따라 명시된 공공기관의 사업범위를 벗어나거나 고유사업과 관련성이 부족한 사업을 추진하는 것은 사안에 따라 법령 위반의 문제와 공공기관의 핵심역량 약화라는 측면에서 적절치 않으므로, 법령 및 규정에 근거를 두고 사업을 추진하거나 근거가 있는 타 공공기관으로 사업을 이관하거나 추진하지 않는 것을 검토할 필요가 있다.

또한, 법령 및 규정에 명시된 사업 중에서 해당 공공기관의 역량이 부족하거나 사업환경이 변화하여 추진 필요성이 약화되거나 없어진 사업에 대해서는 공공기관 사업범위 규정의 개정을 통하여 제외할 필요가 있다.

둘째, 일부 공공기관은 설립목적에 따른 주요기능과 관련성이 부족한 사업을 추진하고 있어 공공기관의 경쟁력 강화에 부적절한 측면이 있다.

[주요기능과 관련성이 부족한 사업을 추진한 공공기관]

공공기관명	주요기능	지적내용
한국문화관광연구원	○ 문화예술의 진흥 및 문화산업의 육성을 위한 조사·연구, 문화관광을 위한 조사·평가·연구 등	○ 핵심 업무에 해당되지 않는 카지노 전산시설 검사 업무의 수행 부적절
한국관광공사	○ 국제관광진흥사업, 국민관광 진흥사업, 관광자원 개발사업, 관광사업의 연구·개발사업 등	○ 한국관광공사는 고유목적사업과의 연관성이 낮은 부대사업 관련 투자사업(케이뱅크 은행)을 추진
코레일테크(주)	○ 한국철도공사의 철도 궤도공사, 철도 선로유지 관리 등 건설서비스업, 전기설비유지관리와 철도건축물 부대전력 및 통신설비의 점검보수, 철도차량(KTX)의 정비 등	○ 코레일테크(주)의 주요사업인 철도 건설서비스업, 점검보수 등과 관련성이 부족한 복합 스포츠 레저시설인 록인김해레스포타운 투자 부적절

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

한국문화관광연구원은 문화예술의 진흥 및 문화산업의 육성을 위한 조사·연구, 문화관광을 위한 조사·평가·연구 등을 추진하는 연구기관임에도, 주요 기능에 해당되지 않는 카지노 전산시설 검사 업무를 수행하여 부적절한 측면이 있다.

한국관광공사는 국제관광진흥사업, 국민관광 진흥사업, 관광자원 개발사업, 관광사업의 연구·개발사업 등을 추진하는 공공기관이나 이러한 고유목적사업과 관련성이 낮은 인터넷 은행인 케이뱅크 은행에 대해서 투자하였고, 코레일테크(주)는 주요사업인 철도 건설서비스업, 점검보수 등과 관련성이 부족한 복합 스포츠 레저시설인 록인김해레스포타운 투자한 문제점이 있다.

공공기관의 설립목적에 따른 주요기능과 관련성이 부족한 투자사업 등의 과도한 추진은 공공기관의 핵심역량인 주요기능에 투자할 재원의 감소를 가져오므로, 공공기관은 주요기능과 관련성이 낮은 분야에 투자하는 것을 지양할 필요가 있다.

(2) 공공기관 기능 유사·중복

일부 공공기관의 기능이 타 공공기관이나 부처와 유사·중복되고 있어 사업의 효율적인 추진이라는 측면에서 개선의 필요가 있다.

공공기관간 기능이 유사·중복되는 경우 여러 공공기관이 유사 사업을 추진함에 따라, 예산집행의 비효율성과 예산 낭비의 발생 가능성이 높으며 각 공공기관의 유사 사업에 대한 서로 다른 행정 절차, 기준의 적용으로 사업대상자의 행정적 절차의 복잡함과 혼란 유발, 공공사업에 대한 국민의 신뢰를 저해할 가능성이 있어 사업의 효율적인 추진이라는 측면에서 공공기관간 기능의 유사·중복을 방지할 필요가 있다.

그러나, 일부 공공기관의 경우 기능이 유사·중복되는 경우가 발생하고 있다. 구체적으로 한국임업진흥원과 한국농수산물유통공사는 임산물 수출 촉진을 위하여 국제박람회 등의 수출지원 사업을 유사·중복하여 추진하고 있으며, 경제·인문사회연구회와 교육부(한국연구재단)는 유사한 인문정책 분야 연구 사업을 독자적으로 추진하고 있어 통합이 필요하다.

또한, 농림식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단은 농업 분야 기술의 사업화 사업의 유사·중복을 방지하기 위하여 차별화된 사업을 추진할 필요가 있어, 여러 공공기관, 부처 간에 기능의 유사·중복이 발생하고 있다.

[공공기관 기능의 유사·중복]

공공기관명	지적내용
한국임업진흥원, 한국농수산물유통공사	○ 한국임업진흥원과 한국농수산물유통공사는 임산물 수출 촉진을 위한 유사한 국제박람회 등의 수출지원 사업을 유사·중복하여 추진
한국행정연구원, 한국개발연구원	○ 한국행정연구원과 한국개발연구원은 규제영향분석에 대한 조사·연구 사업을 동시에 추진하고 있어, 사업간 유사·중복이 발생
경제·인문사회연구회, 한국연구재단	○ 경제·인문사회연구회와 교육부(한국연구재단)는 유사한 인문정책 분야 연구 사업을 독자적으로 추진하고 있어 통합·이관이 필요
한국농어촌공사, 농촌진흥청	○ 한국농어촌공사와 농촌진흥청은 개발도상국 대상으로 농업 기술의 확산 ODA 사업을 유사·중복하여 추진

공공기관명	지적내용
통일연구원, 통일부(북한인권기록센터)	○ 통일연구원과 통일부(북한인권기록센터)는 북한 인권 관련 연구사업의 차별화 도모 필요
농림식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단	○ 농림식품기술기획평가원, 농촌진흥청(농업기술실용화재단)은 농업 분야 기술의 사업화 사업의 차별화된 추진 필요
국가평생교육진흥원, 한국교육개발원	○ 평생교육통계 및 평생학습개인실태조사를 수행하는 한국교육개발원과 평생교육프로그램을 운영하는 국가평생교육진흥원 간 업무 협력을 강화하거나, 기관간 기능 조정 방안을 검토할 필요

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

국가평생교육진흥원과 한국교육개발원도 평생교육통계 및 평생학습개인실태조사를 수행하는 한국교육개발원과 평생교육프로그램을 운영하는 국가평생교육진흥원 간의 기능의 유사·중복이 발생하고 있다.

향후, 정부는 공공기관간 기능의 유사·중복이 발생하지 않도록 기능조정 등을 통하여 공공기관 사업 집행의 효율성을 확보할 필요가 있다.

(3) 공공기관 민간 경합 사업의 추진 지양 필요

공공기관은 고유기능에 충실하기 위하여 민간에서 활성화되어 있는 사업에 진출하는 것을 지양할 필요가 있다.

공공기관은 법률적으로 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 의미하며, 기획재정부는 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조¹¹⁾에

11) 「공공기관 운영에 관한 법률」

제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명

따라 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 등의 요건 중 어느 하나를 충족하는 기관 중에서 공공기관을 지정하고 있다.

이러한 공공기관과 민간 기업의 차이점은 민간 기업은 시장에서 이윤의 확보를 위해서 경영하는 반면, 공공기관은 민간 부문에서 발생하는 시장실패(market failure)로 인한 최적 자원 배분의 어려움, 공공재(public goods)의 공급 부족 등 민간 부문의 문제에 대한 해결을 도모한다는 공공성을 지니고 있다는 점이다.

또한, 정부조직과 공공기관의 차이점은 정부 부문의 경직성으로 해결하기 어렵거나 효율적인 추진이 어려운 공적인 요구에 대응하기 위하여 공공기관은 정부의 출자·출연 등을 통하여 탄력적인 별도의 법인격이 인정된다는 기관으로 설립된다는 점에서 차이가 있다. 따라서 공공기관은 공적인 문제를 해결하기 위한 탄력적인 별도의 법인 조직으로 그 목적에 있어 공공성을 추구할 필요가 있으며 민간에서 활성화되어 공공기관의 진출이 필요 없는 분야에 대한 진출을 지양할 필요가 있다.

특히, 2015년 기획재정부의 공공기관 기능조정 계획인 ‘공공기관 기능조정, 핵심기능 강화·민간참여 확대’에 따르면, 공공부문 직접수행이 불필요한 사업은 철수 축소하여 민간경제 활성화를 도모한다고 제시하는 등 정부에서도 공공기관 기능조정의 주요 목적 중 하나로 공공기관 기능 중 민간과 경합하는 분야의 축소를 제시하고 있다.

그러나 일부 공공기관은 민간 분야에서 이미 활성화되어 있는 사업에 진출하여 민간부문과의 사업 경합이 발생하고 있어 부적절한 측면이 있다.

구체적으로 코레일로지스의 경우 철도수송을 활용한 일관수송을 추진하는 공공기관이나 철도수송과 관련성이 부족하고 민간에서 활성화되어 있는 코레일스토리지 사업을 추진하고 있으며, 한국농수산식품유통공사는 민간에서 경쟁이 심화되고 있어 진출할 필요성이 부족한 외식창업 분야의 신규 창업에 대해서 지원하고 있는 측면이 있다.

권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출
연한 기관

[민간과 경합하는 공공기관 사업 현황]

공공기관명	주요기능	경합사업
코레일로지스	○ 철도수송의 약점인 일관수송 (Door-to-Door) 서비스 구축하여 고객편의를 확대	○ 철도수송과 관련성이 떨어지는 해운·항공 해외 포워딩, 스토리지 사업 추진
한국농수산식품유통공사	○ 농수산물의 수급관리, 수출진흥, 유통조성 사업과 식품산업육성사업의 추진	○ 민간에서 경쟁이 심화되고 있는 외식창업 분야에 대하여 정부 예산을 통하여 지원
코레일관광개발	○ KTX, KTX-산천, 새마을호 승무서비스와 철도를 기반으로 관광상품, 관광열차를 운영하고 지방자치단체와 연계하여 레일바이크 등 테마파크 운영	○ 민간 부문이나 타 한국철도공사 자회사와 경합되는 해외여행, 철도역사 유통 사업 등을 장기적으로 조정할 필요
한국출판문화산업진흥원	○ 출판문화산업 진흥을 위한 정책 및 제도의 연구조사기획, 출판문화산업의 실태조사 및 통계 작성, 양서 권장 및 독서진흥 등 출판수요 진작을 위한 사업 등	○ 지방교육청, 학교기관, 도서관 등 공공·민간기관에서도 독서캠프 사업을 수행하고 있으므로, 한국출판문화산업진흥원이 이들 기관과 별도로 독서캠프 사업을 지속 추진할 필요성이 있는지 검토할 필요
해양환경공단	○ 오염퇴적물정화·복원사업, 청양·폐유사업, 해양폐기물정화사업, 국가해양생태계 종합조사사업	○ 민간경쟁사업인 예선사업에서 점진적 철수와 사업조정 등으로 공적 기능을 확대할 필요

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

또한, 코레일관광개발은 민간 부문이나 타 한국철도공사 자회사와 경합되는 해외여행, 철도역사 유통 사업 등을 추진하고 있어 조정의 필요가 있으며, 한국출판문화산업진흥원이 추진하고 있는 독서캠프¹²⁾ 사업은 지방교육청, 학교기관, 도서관 등 공공·민간기관에서도 독서캠프 사업을 수행하고 있어 지속 추진할 필요성이 있는지 검토할 필요가 있다.

공공기관의 설립 목적이 민간 분야에서 수행하기 어려운 시장실패, 공익의 추

12) 가족·청소년·청년을 대상으로 양질의 독서 및 문화예술을 체험하도록 함으로써, 인문정신의 가치와 창의성 고취 및 소통의 기회를 제공하는 사업을 의미한다.

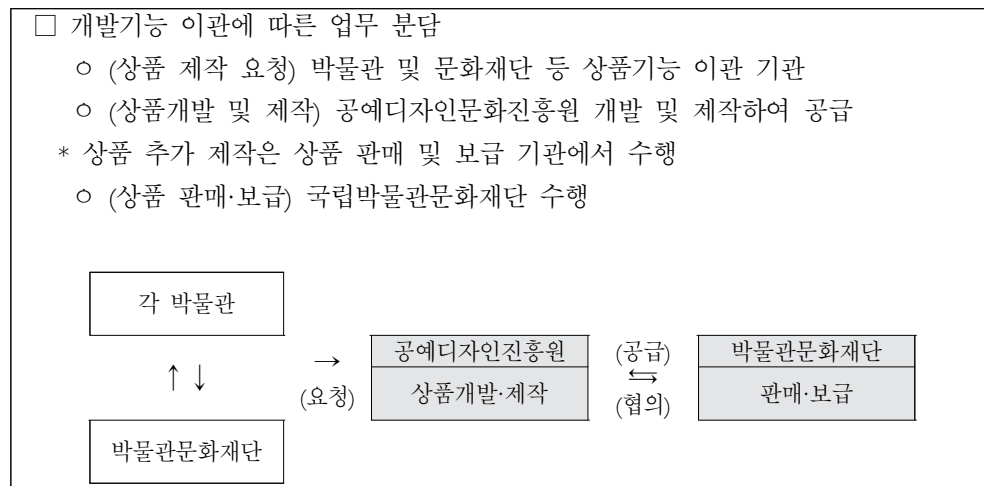
구에 있다는 점을 감안할 때, 민간 분야에서 활성화되어 공공기관의 진출 필요성이 떨어지는 사업을 추진하는 것은 지양할 필요가 있다.

(4) 공공기관 기능조정 이후 관리 미흡

정부의 공공기관 기능조정 추진 대상 공공기관 중 일부는 2017년 결산 기준으로 여전히 기능의 유사·중복 문제가 발생하고 있다.

정부는 2015년에 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」¹³⁾을 수립하여 공공 부문 직접 수행이 불필요한 사업의 폐지·축소, 기관간 유사·중복 해소 등을 통한 공공기관 기능 재편이 추진하였으나, 해당 계획에 따라 공공기관 기능조정이 실시된 일부 공공기관의 경우 여전히 기능의 유사·중복 등이 발생하고 있다.

[문화상품 개발기능 이관 현황]



자료: 국립박물관문화재단

구체적으로 국립박물관문화재단과 한국공예디자인문화진흥원은 문화상품 개발 기능을 한국공예디자인문화진흥원으로 이관·일원화하는 것으로 기능조정을 추진하였다.

그러나, 2017년 결산 기준으로 국립박물관문화재단은 공예디자인진흥원을 통하여 문화상품 수요가 해소되지 못하자 자체적으로 상품개발을 추진하여 여전히 공공

13) 관계부처 합동, 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」, 2015. 5. 27.

기관 기능간 중복 문제가 발생하고 있다.

구체적으로 진흥원이 박물관 보유의 문화유산을 활용한 문화상품과 연중 특별·기획전에 연계 문화상품 개발 수요를 충실히 반영하지 못하자, 재단은 위탁 업체를 선정하여 특별·기획전에 문화상품을 자체 개발하고 있다. 이에 따라 개발기능이 이관된 이후에도 2016~2017년 동안 재단은 총 290종의 문화상품을 자체 개발 및 판매하였다.

[국립박물관문화재단의 자체 상품개발 실적]

(단위: 천원)

연도	관련 공연 등	종	판매실적 (수입)	예산 (지출)
2016	박물관 및 입점기관 유물 연계	45	156,147	92,166
	특별전)신안해저선에서 찾아낸 것들	9	7,443	10,908
	특별전)도시 속 미술	30	15,335	11,249
	‘극장 용’ 공연 연계	3	3,869	2,948
2017	박물관 및 입점기관 유물 연계	22	60,092	61,716
	특별전)아라비아의길	24	69,672	63,063
	특별전)프랑스근현대복식	49	78,346	59,742
	특별전)왕이 사랑한 보물-독일드레스덴	32	40,692	53,118
	특별전)쇠철강-철의 문화사	22	28,326	28,437
	특별전)겨울나기	6	1,230	11,080
	특별전)개띠	7	784	18,894
	특별전)겨울궁전에서 온 프랑스 미술	41	14,964	34,799
계		290	476,900	448,120

주: 판매실적(수입)은 해당연도 문화상품 판매에 따른 수입을 의미하고, 예산(지출)은 전체 문화상품 제작에 따른 비용으로서 재고부분을 포함함

자료: 국립박물관문화재단

또한, 농림수산물식품교육문화정보원과 한국농수산물유통공사는 정부의 2015년 5월 27일에 ‘공공기관 3대분야 기능조정 추진방안’에 따라 농림수산물식품교육문화정보원은 종합적인 미디어 홍보 기능과 일반농가 등을 대상으로 종합적인 교육을 담당하고, 분야별 교육기능은 기관별로 전문화하여 한국농수산물유통공사에서 유통·마케팅 교육을 담당하는 것으로 공공기관 농업 교육 분야의 기능조정이 이루어졌다.¹⁴⁾

그러나, 2017년 기준으로 농림수산물교육문화정보원은 창업경영, 농촌개발거버넌스 등 분야의 교육을 실시할 농업교육 관련 단체를 공모로 선정하고, 해당 기관이 농업 교육을 실시하는데 필요한 비용을 지원하는 농업경영인 능력향상교육 사업을 실시하고 있어, 일부 교육과정이 유통·마케팅에 관련된 것으로 판단된다.

2017년도에 농림수산물교육문화정보원이 실시한 농업경영인 능력향상교육 교육과정을 살펴보면, 창업경영 분야에서 마케팅 교육 성격인 ‘농식품 On-Line시장 개척과정’, ‘농산물 상품개발 및 판로개척’ 등의 과정을, 6차산업 분야에서 ‘셰프와 함께하는 6차산업형 메뉴개발 및 운영전략’ 등을 실시하고 있었다.

[2017년도 농림수산물교육문화정보원 동 사업 중 창업, 6차산업 교육(예시)]

분야	과정	교육일시
창업경영	농식품 On-Line시장 개척과정	2017. 3 ~ 2017. 11
	농산물 상품개발 및 판로개척	2017. 5. ~ 2017. 6.(17)
	현장코칭형 청년 농산업창업 전문가 양성과정	2017. 5 ~ 2017. 10
6차산업	셰프와 함께하는 6차산업형 메뉴개발 및 운영전략	2017. 4 ~ 2017. 5

자료: 농림수산물교육문화정보원 제출 자료를 바탕으로 재작성

농림수산물교육문화정보원이 실시하고 있는 해당 교육 과정은 한국농수산물유통공사가 실시하고 있는 마케팅, 창업, 6차산업 분야 교육과 유사·중복되고 있으며, 공공기관 기능재조정을 통하여 한국농수산물유통공사가 유통·마케팅 분야의 교육을 실시하도록 한 취지에도 저해되고 있다.

이처럼 정부의 공공기관 기능조정 사업이 이미 추진된 공공기관 중 일부에서는 여전히 기능의 유사·중복 문제가 지속되어 사업 추진에 미흡한 면이 있으므로, 정부는 기능조정이 적절하게 이루어졌는지 사후관리를 철저히 할 필요가 있다¹⁵⁾.

14) 기획재정부 ‘공공기관 3대분야 기능조정 추진방안’, 2015. 5. 27

○ 미디어 홍보기능은 농정원에서 중합, 교육기능*은 기관별 전문화

* (aI)유통·마케팅, (농공)농지은행, (한식재단)한식세계화, (농정원)일반농가·농대생

15) 농림수산물교육문화정보원은 2018년도에는 창업경영 및 6차산업 중 유통 및 마케팅 분야의 교육과정이 폐지되었다고 설명하고 있다.

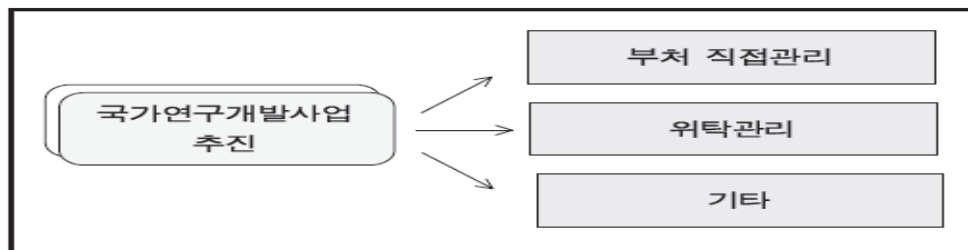
가. 현황

(1) R&D 전문기관 현황

R&D 전문기관이란 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조에 따라 국가연구개발(R&D)사업에 대한 기획·관리·평가 및 활용 등(전담관리)의 업무를 대행하는 기관을 말한다.

부처별 국가R&D사업의 관리 형태는 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 먼저, 행정기관(국공립 연구기관 포함)이 기획·평가·관리 등을 수행하는 직접관리, 기획·평가·관리 등의 업무를 위탁하여 수행하는 위탁관리, 그리고 출연기관육성지원비, 국공립대학 교육공무원 인건비, 기타 산하기관 인건비 등 기관지원 성격이 강하여 별도의 기획·평가·관리 등의 업무 수행이 불필요한 기타 유형으로 나눌 수 있다. 이중 R&D 전문기관은 위탁관리 형태로 국가R&D사업을 관리하는 유형의 기관에 해당된다.

[국가R&D사업의 관리 유형]



자료: 과학기술관계장관회의, “연구관리전문기관 운영효율화 방안”(2006. 6)

R&D 전문기관의 주요기능은 R&D정책의 중장기전략 수립 및 사업기획에서부터 R&D과제 기획·선정, R&D과제 관리, R&D과제의 평가 및 활용에 이르는 국가 R&D사업 관련 거의 전 범위에 해당하는 업무를 총괄적으로 수행한다고 볼 수 있다.

임길환 예산분석관(ghlim@assembly.go.kr, 788-4685)

[R&D 전문기관의 주요 기능]

구분	주요 수행 업무
중장기전략·사업기획	○ R&D 분야별 기술 동향 등의 조사·분석 및 기술수요 예측 ○ 국가R&D사업의 기획 및 정책개발 지원
R&D과제 기획·선정	○ R&D과제의 기획, 우선순위 선정 및 기획 공모에 관한 사항 ○ R&D과제 선정을 위한 과제공모, 선정평가위원회 운영 등
R&D과제 관리	○ 연구개발비 지급 및 관리에 관한 사항 ○ R&D과제의 보안관리에 관한 사항
R&D과제 평가·활용	○ R&D과제의 성과(중간·최종·추적)평가 및 성과확산 ○ 기술료 징수·관리, 연구시설·장비 및 R&D과제정보 등록·관리 등

자료: 과학기술정보통신부, 「국가연구개발사업 연구관리 표준매뉴얼」(2014.11)을 바탕으로 재작성

R&D 전문기관은 과거 과학기술전담부처 중심으로 추진되던 국가R&D사업이 1990년대 들어 각 부처로 추진주체가 다원화되고 투자규모가 확대되면서 국가R&D사업의 효율적인 관리를 위해 등장하였다.

국가R&D사업은 1973년 「특정연구기관육성법」 제정을 통해 정부출연연구기관 및 국공립연구기관을 중심으로 개별적으로 추진되어 오다가 1982년 ‘특정연구개발사업’으로 정부R&D예산이 통합되면서 체계적으로 추진되기 시작하였다. 이와 함께 R&D 전문기관도 1987년 특정연구개발사업 관리를 위해 한국과학기술원 부설 과학기술정책연구평가센터가 설립되면서 구체적인 형태가 나타나기 시작하였고, 1999년 이후 본격적으로 분화·확산되었다.

(2) R&D 전문기관 효율화 추진 현황

국가R&D사업의 규모가 확대되면서 각 부처가 소관 R&D사업의 규모나 타 부처와의 관련성 등을 고려하지 않고 경쟁적으로 R&D 전문기관을 설립 또는 지정함에 따라 전체적인 R&D사업 관리의 효율성 저하가 우려되고 전문기관별 R&D사업 관리체계와 절차 등이 상이하여 일선 연구현장의 불편을 초래하는 등 여러 가지 부작용이 발생하였다. 이에 따라 정부는 2006년과 2008년 R&D전문기관의 운영효율화 및 구조조정을 추진한 바 있다.¹⁾

1) 정부는 2006년 국가R&D사업관리를 위한 위탁관리기관이 12개 부처 산하 31개 기관이 난립하

그러나 이후에도 R&D 전문기관의 확산은 지속되었으며, 정부는 최근 R&D 중복투자 방지 및 융합기획 등을 위해 부처별로 분산 운영 중인 R&D 전문기관의 연구기획·평가 기능을 부처별로 일원화하고 유관분야 연계·협력을 강화하겠다고 발표하였다.²⁾ 이에 따라 정부의 구조조정 대상이 되는 R&D 전문기관은 아래 표와 같이 12개 부처·청·위원회 소관 17개 기관이 해당된다.

[구조조정 대상 17개 R&D 전문기관 현황]

(단위: 억원)

소관부처	전문기관명	2017년 R&D 집행규모
과학기술정보통신부	정보통신기술진흥센터	9,680
	한국연구재단*	42,483
	정보통신산업진흥원	382
산업통상자원부	한국산업기술진흥원	11,346
	한국산업기술평가관리원	14,731
	한국에너지기술평가원	6,895
중소벤처기업부	중소기업기술정보진흥원	7,990
해양수산부	해양수산과학기술진흥원	2,784
보건복지부	한국보건산업진흥원	3,530
농림축산식품부	농림식품기술기획평가원	1,802
산림청	한국임업진흥원	169
환경부	한국환경산업기술원	1,688
기상청	한국기상산업기술원	296
국토교통부	국토교통과학기술진흥원	4,713
문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원	475
	국민체육진흥공단	123
원자력안전위원회	한국원자력안전재단	309
합 계		109,396

주: 한국연구재단은 교육부의 R&D예산도 집행관리하고 있음

자료: 과학기술정보통신부

고, 이들 중 다수는 R&D사업의 기획·평가·관리를 위한 전문역량이 부족하다고 판단하여 운영효율화 방안을 마련(연구관리전문기관 운영효율화 방안)한 바 있으며, 이후에도 제2차 공공기관선진화계획(2008)을 통해 R&D 전문기관 통폐합을 추진하였다.

- 2) 정부는 경제관계장관회의(2018. 1. 11)를 통해 “지출구조 혁신 추진방안”(관계부처 합동)을 발표하였으며, 이 중 혁신성장 분야의 R&D투자 효율화 추진과제 내에 R&D전문기관의 구조조정·기능개선 등을 위한 연구기획평가 수행체계 개편을 담고 있다.

정부의 R&D 전문기관 효율화 추진의 기본방향은 크게 구조조정과 기능개선의 관점에서 접근하였다.³⁾ 구조조정 측면에서는, 17개 전문기관을 부처별로 일원화되, 과학기술정보통신부, 산업통상자원부 등 3개 부처를 우선 추진하겠다는 것이다. 이를 위해 세부추진방안을 마련하여 2018년 내에 1차적인 구조조정을 완료하겠다는 계획이다. 기능 개선 측면에서는, 범부처 차원의 전략적·융합적 R&D 기획 기능을 강화하기 위해 과제 공동기획, 기획·평가·성과활용 전단계의 시스템 표준화 등을 추진한다는 것이다.

[2018년 정부의 R&D 전문기관 효율화 기본 방향]

▶ (구조조정) 연구기획평가 기능을 부처별로 일원화

- R&D 중복투자 방지 및 융합기획 등을 위해 17개 전문기관을 부처별로 일원화하고, 유관분야 연계·협력 강화
 - ※ 「부처 및 소속 청」 단위로 연구기획평가 기능을 통합전문기관으로 일원화
 - 다수의 전문기관 소관부처(과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 문화체육관광부 등) 우선 추진
- 부처별 R&D 전문기관의 신설·운영·평가 등에 관한 공통 가이드라인을 마련하고, 低역량 기관 배제 등 기능조정 추진
 - ※ 신설요건, 운영원칙, 기관평가 등의 공통원칙에 대한 법적 근거 마련

▶ (기능개선) 범부처 차원의 전략적·융합적 R&D 기획 강화

- 신규·전략적 연구기획 과제의 민·관(출연연·대학 포함) 경쟁입찰 방식 도입, 과제 공동기획* 및 개발기술간 이어달리기 등 강화
 - * 2018년 예산안 시범사례: 인공지능 의료로봇 등 개발(AI-바이오-로봇-의료 연계)
- 이를 위해, 전문기관 기획·평가·성과활용 등 쏠단계에 걸친 시스템 표준화 및 정보공유 방안 검토

자료: 기획재정부, 「연구기획평가 수행체계 개편」 추진방안(2018. 1. 11 확정)을 바탕으로 제작성

3) 정부의 「연구기획평가 수행체계 개편방안」에는 구조조정 및 기능개선 외에 연구기획평가 예산을 기관별 출연사업으로 단일화하는 예산구조 개편방안도 담겨 있으나, 2019년 정부예산안에 반영될 내용으로 본 보고서에서는 해당 내용을 제외하였다.

나. 분석의견

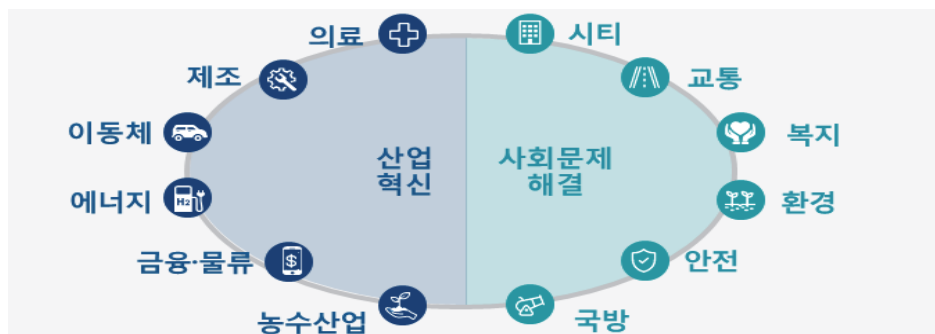
(1) R&D 전문기관 구조조정 범위 및 대상의 확대 필요

융합적 R&D기획 기능 강화를 위해 융합기술 분야 간 전문기관 통합을 통해 부처간 칸막이를 제거하고, 전문성이 부족한 소규모 전문기관을 구조조정에 포함시킬 필요가 있다.

정부가 2018년 R&D 전문기관 구조조정 및 기능개편을 추진하게 된 배경은 R&D 중복투자 방지 및 융합기획 강화를 통해 R&D투자의 효율성 및 성과를 제고하려는 것이다. 특히 4차 산업혁명 시대⁴⁾에는 지능정보기술⁵⁾을 통한 기술 및 산업 간 융합을 통해 생산성과 효율성을 획기적으로 높여 산업 생태계 전반의 급격한 변화를 전망하고 있다.

이와 같이 지능정보기술을 통한 기술-산업 융합은 의료·제조·이동체·금융·물류·농수산업·스마트시티·교통·복지·환경·안전·국방 분야 등 산업혁신에서 사회문제 해결에 이르기까지 전분야로 확산될 것으로 예상하고 있다.

[제4차 산업혁명 대응을 위한 정부의 지능화 혁신 프로젝트 추진 분야]



자료: 과학기술정보통신부, 「제4차 산업혁명대응계획」(2017)

- 4) '4차 산업혁명'이라는 용어는 2016년 1월 스위스 다보스에서 개최된 세계경제포럼(WEF; World Economic Forum)에서 등장하여 본격 논의되었으며, 그 특징은 물리학, 디지털, 생물학(Biological) 기술계의 융합인 '사이버-물리 시스템(Cyber-Physical System)'에 있다고 정의하고 있으며, 사이버-물리시스템은 건물, 도로, 전력망, 공장 등의 사물에 통신, 컴퓨팅 등 정보통신기술(ICT)을 융합하여 사이버 상에서 물리시스템을 이해하고 제어하는 기술을 의미한다.
- 5) 지능정보기술이란 인공지능(AI) 기술과 데이터 활용기술을 융합하여 기계에 인간의 고차원적인 정보처리능력(인지, 학습, 추론)을 구현하는 기술을 말한다. 여기서 데이터 활용기술은 인공지능의 빠른 성능 향상과 보급·확산을 위해 데이터를 수집·전달·저장·분석하는 데 필수적인 ICT(Information & Communication Technology) 기술을 통칭한 것이다.

이에 따라 정부도 융합적인 R&D기획을 통해 4차 산업혁명에 능동적으로 대응하겠다는 계획의 일환으로 범부처 차원의 전략적·융합적 R&D 기획 강화를 위해 R&D 전문기관의 기획·평가·성과활용 등 전단계에 걸친 시스템 표준화 및 정보공유 방안을 마련하겠다고 발표한 것이다.

그러나 정부의 혁신 프로젝트 추진 분야는 R&D 예산을 운용하는 대부분의 부처에 걸쳐 있는 반면, 이를 직접적으로 수행할 R&D 전문기관은 앞에서 살펴본 바와 같이 여전히 부처에 따라 분산되어 있는 실정이다. 반면에, 해외 주요국의 경우 대부분의 국가들은 R&D 전문기관을 R&D집행부처와 무관하게 독립적으로 운영하고 있다.⁶⁾

따라서 정부는 융합적 R&D 기획을 통해 4차 산업혁명에 능동적으로 대응하기 위해 부처별로 분산 운영 중인 R&D 전문기관에 대하여 부처별 칸막이를 제거하고 융합 가능성이 높은 R&D 분야별로 구조조정을 추진할 필요가 있다.

한편, 정부가 2006년 처음으로 R&D 전문기관의 운영 효율화 방안을 수립하면서 제기한 문제점은 첫째, R&D 전문기관이 전문적인 R&D사업 기획·평가·관리기관으로서의 위상을 확보하지 못하고 있으며, 둘째, R&D 전문기관의 예산과 인력 부족으로 인해 전문역량 제고에 한계가 있다는 것이다.⁷⁾ 그 원인은 각 부처가 소관 R&D사업의 규모나 타 부처와의 관련성 등을 고려하지 않고 경쟁적으로 전문기관을 설립 또는 지정함에 따른 것이다.

6) 미국, 일본 및 영국의 R&D관리 기능을 수행하는 전문기관 현황을 비교하면, 일본을 제외하고 R&D 전문기관이 특정 부처에 소속되지 않을 뿐 아니라 그 수도 매우 적다. 일본의 경우에도 문부과학성 산하에 일본진흥학회(JSPS)와 과학기술진흥기구(JST)가, 경제산업성 산하에 신에너지 산업기술개발 종합기구(NEDO)가 존재하여 3개 기관에 불과하다. 특히, 독일은 철저하게 공공연구기관 중심으로 국가R&D 투자가 이루어져 별도의 R&D 전문기관을 두지 않고 있다.

[주요국 R&D 전문기관 운영 현황]

국가	기능	R&D 전문기관
미국	연구관리	국립과학재단(NSF)
	연구관리 + 연구	국립항공우주국(NASA), 환경보호청, 원자력규제위원회, 국립정보청, 국립보건(NIH)
일본	연구관리	일본진흥학회(JSPS), 과학기술진흥기구(JST)
	연구관리+연구	산업기술개발종합기구(NEDO)
영국	연구관리	대학연구비위원회(HEFCS)
	연구관리+연구	연구분야별 7개 연구회(Research Council)

자료: 한국과학기술기획평가원(2009)

7) 과학기술관계장관회의, 「연구관리전문기관 운영효율화 방안」(2006. 6) 참조

반면에 정부는 상대적으로 업력, 인력 및 예산 규모 등 일정수준 전문성을 확보한 주요 기관을 중심으로 2008년과 2018년 두 차례의 구조조정을 추진하였을 뿐, 부처별로 무분별하게 확대되고 있는 R&D 전문기관의 설립·지정을 관리하지는 못하고 있는 실정이다.

실제로 두 차례의 R&D 전문기관 구조조정 대상에서 제외된 전문기관의 수는 2008년 6개 기관(6개 부처)에서 2018년 11개 기관(10개 부처)으로 2배 이상 확대된 것을 알 수 있다.

[소규모 R&D 전문기관 현황]

2008년		2018년	
소관부처	전문기관명	소관부처	전문기관명
중소기업청	중소기업기술정보진흥원	중소벤처기업부	중소기업기술정보진흥원
국토교통부	한국건설교통기술평가원	국토교통부	국토교통과학기술진흥원
보건복지부	한국보건산업진흥원	보건복지부	한국보건산업진흥원
농림수산식품부	농림기술관리센터	농림축산식품부	농림식품기술기획평가원
환경부	한국환경기술진흥원	환경부	한국환경산업기술원
문화체육관광부	한국문화콘텐츠진흥원	문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원
			국민체육진흥공단
			산림청
			기상청
			해양수산부
		원자력안전위원회	한국원자력안전재단

자료: 국회예산정책처 작성

현재 17개 R&D 전문기관의 2017년 결산 기준 업력, 인력과 예산 집행규모 현황을 살펴보면, R&D집행 규모가 500억원 미만인 기관이 6개에 이르며, R&D 사업을 전담 관리하는 인력도 소규모로 운영하고 있는 것으로 나타났다. 특히 이들 6개 기관은 기관 성격 상 R&D사업의 전담 관리 업무를 부수적으로 수행하고 있어 전문성 측면에서 순수하게 R&D 전문기관으로 분류하기 어렵다.⁸⁾

8) R&D사업의 전담관리를 수행하는 R&D 전문기관은 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제16조 제3항 및 동법 시행령 제13조 제2항에 따라 R&D사업 전담관리 업무의 전문성 제고를 위한 협의체(연구관리혁신협의회)를 구성·운영하고 있는데, R&D사업 집행규모가

[17개 R&D 전문기관의 인력 및 예산 현황(2017 결산 기준)]

(단위: 명, 억원)

전문기관명	설립년도	인력(R&D전담인력)	R&D 집행규모
한국연구재단	2009년	327	42,483
한국산업기술평가관리원	2009년	286	14,731
한국산업기술진흥원	2009년	320	11,346
정보통신기술진흥센터	2014년	251	9,680
중소기업기술정보진흥원	2002년	162	7,990
한국에너지기술평가원	2009년	140	6,895
국토교통과학기술진흥원	2002년	130	4,713
한국보건산업진흥원	2009년	370(70)	3,530
해양수산과학기술진흥원	2011년	75	2,784
농림식품기술기획평가원	2009년	70	1,802
한국환경산업기술원	2009년	478(73)	1,688
한국콘텐츠진흥원	2009년	317(24)	475
정보통신산업진흥원	2009년	329(2)	382
한국원자력안전재단	2012년	50(8)	309
한국기상산업기술원	2009년	141(14)	296
한국임업진흥원	2012년	193(4)	169
국민체육진흥공단	1989년	1,901(2)	123

주: 1. 음영 부분은 R&D 집행규모 500억원 미만으로 R&D사업 전담관리를 부수적으로 수행하는 기관

2. R&D전담인력을 별도 구분하지 않은 기관은 R&D사업 전담관리가 주기능인 전문기관으로, 업무분야에 따라 인력을 명확히 구분하기 곤란한 기관

자료: 각 기관 제출자료 및 공공기관 경영정보공개시스템(www.alio.go.kr)을 바탕으로 재작성

현재 정부의 R&D전문기관 개편 방향에는 전문기관의 신설·운영·평가 등에 관한 공통 가이드라인을 마련하고, 역량이 낮은 기관을 배제하는 기능조정을 추진한다고 밝히고 있으나, 신설기관 뿐만 아니라 기존 기관에 대한 구조조정도 병행할 필요가 있다. 따라서 정부는 업력과 인력·예산 등 전문성이 상대적으로 부족한 소규모 R&D 전문기관에 대한 구조조정·기능개편 방안을 추가적으로 마련할 필요가 있다.

500억원 미만인 6개 기관 중 이 협의체에 가입된 기관은 한국기상산업기술원 1곳 뿐이다.

(2) 구조조정 대상 R&D 전문기관의 정책 목적별 차별화 필요

정책목적이 상이한 기초·원천 R&D와 ICT R&D 전문기관의 기능조정을 다시 검토하고, 산업기술·에너지 분야의 통합 시 구조 조정 이후 존립하는 기관의 역할을 명확히 구분할 필요가 있다.

2018년의 R&D 전문기관 구조조정 계획의 우선 추진 대상기관은 1부처-1기관 원칙에 따라 정책 목적이 상이한 기관들을 하나로 일원화한다는 것이다. 다만, 일원화의 대상이 R&D사업의 전담관리 기능이기 때문에 부처별 소관 기관을 모두 통폐합하는 것이 아니라 R&D사업의 전담관리 기능만을 1개 기관으로 통합하고, 그 외 기능을 수행하는 기관의 경우 존립할 가능성도 배제할 수 없다.⁹⁾

[2018년 R&D 전문기관 구조조정 계획]

소관부처	구조조정 전	구조조정 후
과학기술정보통신부	정보통신기술진흥센터 한국연구재단 정보통신산업진흥원	일원화
산업통상자원부	한국산업기술진흥원 한국산업기술평가관리원 한국에너지기술평가원	일원화
문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원 국민체육진흥공단	일원화

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

먼저 과학기술정보통신부 소관 R&D 전문기관의 구조조정 계획을 살펴보면, 정보통신기술진흥센터와 정보통신산업진흥원으로 분산된 ICT R&D사업의 전담관리 기능과 한국연구재단이 수행하는 기초·원천 R&D사업의 전담관리 기능을 1개의 기관으로 통합하겠다는 것이다.

그러나, 정보통신기술진흥센터와 정보통신산업진흥원이 전담관리하는 ICT R&D사업은 한국연구재단의 기초·원천 R&D사업과는 성격이 판이하게 다르다. R&D사업의 유형 분류에 따르면, ICT R&D사업은 단기 또는 중장기 ‘산업기술개

9) 정부는 R&D 전문기관 구조조정의 세부적인 추진방안을 현재 수립 중에 있기 때문에, 구체적인 기관 구조조정 계획을 공개하지 않고 있으며, 구조조정 방식과 구조조정에 따른 존립 기관의 형태는 현재 논의 중에 있다.

발' 분야로 분류되며, 기초(원천)연구사업과는 R&D 특성이 다르기 때문에 성과목표·지표 설정에서부터 성과관리가 차별적으로 운영되고 있다.

[R&D사업 유형에 따른 분류 체계]

구분	유형	개념 및 분류기준
R&D 사업 유형	기초연구	- 자연현상의 원리규명, 새로운 현상의 분석 등을 통해 창조적 지식 획득 연구(순수기초형) - 현재 또는 미래에 광범위한 응용을 목적으로 문제해결의 근본원리 및 창의적 지식창출 연구(목적기초형)
	단기산업 기술개발	단기간 내(3년 이내) 상용화를 목표로 한 신기술 및 신제품 개발을 위한 응용·개발 연구사업
	중장기산업 기술개발	중·장기적(3년 이상) 상용화를 목표로 추진 중인 응용·개발 연구사업
	공공기술개발	응용·개발단계 연구개발사업 중 최종적인 성과가 국민 건강증진, 재난방지 등 국민 삶의 질에 기여하는 형태로 나타나는 사업
	지역연구개발	지역 대학과 연계한 산학연협력 사업, 지역클러스터 육성 사업, 특정 지역에 특정기술 개발 기반구축 사업
	국방기술개발	응용·개발단계 연구개발사업 중 국방력 강화 및 방위산업 발전을 목적으로 하는 사업

자료: 구)미래창조과학부, 「국가연구개발사업 표준성과지표」(2013)를 바탕으로 재작성

R&D 단계에 따라 분류할 경우에도, ICT R&D사업은 ‘응용·개발단계’의 R&D로 분류되어, 기초·원천 연구와는 R&D과제 평가 시에도 평가기준 및 항목을 달리 정하고 있다.

[R&D 단계에 따른 분류]

구분	유형	개념 및 분류기준
R&D 단계	기초연구	어떤 특정한 응용이나 사용을 계획하지 않고 현상들이나 관찰가능한 사실들의 근본 원리에 대한 새로운 지식을 얻기 위해 행해진 실험적 또는 이론적 작업을 의미
	원천연구	제품이나 서비스를 개발하는데 필수 불가결한 독창적 기술로서 지속적으로 부가가치를 창출하고 다양한 기술분야에 응용이 가능한 기술을 개발하는 연구 활동
	응용연구	주로 구체적이고 실질적인 목적이나 목표를 지향하여 새로운 지식을 확보하기 위해 수행된 독창적인 탐구를 뜻함
	개발연구	새로운 제품 또는 공정의 생산이나 기존 제품과 프로세스의 개선을 위해 연구와 실제적 경험으로부터 얻어진 지식을 이용하거나 추가 지식을 생산하는 체계적인 작업

자료: 구)미래창조과학부, 「국가연구개발과제 평가 표준지침」(2016)을 바탕으로 재작성

이와 같이 한국연구재단이 담당하는 기초·원천 R&D와 정보통신기술진흥센터가 주로 담당하는 ICT R&D는 사업유형, R&D단계가 완전히 상이하기 때문에, 정부는 R&D사업의 성과평가 및 과제평가를 위한 기준을 다르게 운영하고 있다.¹⁰⁾ 또한 이들 사업은 R&D 성격이 다르기 때문에 상호 중복 투자 가능성도 낮은 편이다.

특히, 과학기술정보통신부는 기초·원천 R&D사업과 ICT R&D사업의 근거 법령 및 관리규정을 별도로 운영하는 등 이원화된 사업관리체계를 유지하고 있어 관리체계의 일원화 없이 R&D 전문기관만을 통합할 경우, 상호 연계 효과는 기대하기 어려운 형편이다.

[기초·원천 R&D사업과 ICT R&D사업의 이원화된 사업관리체계]

구분	기초·원천 R&D 사업	ICT R&D 사업
R&D사업 추진의 법적 근거	「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 「우주개발진흥법」 「핵융합에너지개발진흥법」 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 외 다수	「정보통신진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 「방송통신발전기본법」 「정보통신산업진흥법」 「전파법」 외 다수
R&D사업 관리규정	과학기술정보통신부 소관 과학기술 분야 연구개발사업 처리규정 (과학기술정보통신부훈령)	정보통신·방송연구개발 관리규정 (과학기술정보통신부고시)
R&D 전문기관	한국연구재단	정보통신기술진흥센터

자료: 과학기술정보통신부 제출자료 및 관련 법령 등을 바탕으로 제작성

따라서 ICT R&D와 기초·원천 R&D를 전담관리하는 전문기관을 단일화하더라도 R&D사업의 중복투자 방지 및 관리효율성 제고 효과는 미미할 것이며, 일부 중복되는 관리인력 운영의 개선 효과 수준에 머무를 가능성이 높다.¹¹⁾ 다만, 정보통

10) 정부의 「국가연구개발사업 표준성과지표」(2013) 및 「국가연구개발 과제평가 표준지침」(2016)에 따르면, ICT R&D와 기초·원천 R&D는 사업유형이 다르기 때문에 성과목표 및 지표의 설정에서부터, 과제선정, 중간, 최종, 추적평가의 항목 및 기준이 다르게 운영되고 있다.

11) 이에 대해 과학기술정보통신부는 기초·원천 R&D와 ICT R&D의 차별성을 충분히 감안하면서도, 전문기관 효율화의 궁극적인 목적인 R&D 효율성 제고를 위해 한국연구재단이 수행하는 기초·원천 R&D사업과 정보통신기술진흥센터가 수행하는 ICT R&D사업 간 연계와 시너지를 창출할 수 있는 방법을 강구하고 있다는 입장이다.

신산업진흥원에 일부 분산되어 있는 ICT R&D 관리 기능의 일원화는 필요할 것으로 판단된다.

한편, 산업기술·에너지 분야의 기능 조정은 2008년 정책 목적에 따라 산업통상자원부(舊지식경제부) 소관 3개 기관으로 통폐합된 이후 큰 변화 없이 동일한 형태로 유지되어 오다가, 2018년 1부처·1기관 원칙에 따라 3개 기관을 1개 기관으로 통합하기로 한 것이다.

한국산업기술평가관리원, 한국에너지기술평가원 및 한국산업기술진흥원의 주요 기능을 살펴보면, R&D사업의 기획·평가·관리는 동일하지만 대상 R&D사업의 성격이 상이한 것을 알 수 있다. 한국산업기술평가관리원은 산업기술 분야의 순수 R&D, 한국에너지기술평가원은 에너지기술 분야 R&D, 한국산업기술진흥원은 산업기술 분야의 기반조성·기술이전·사업화·인력양성사업을 관리하고 있다.

[산업기술·에너지 분야 R&D 전문기관 현황]

구분	한국산업기술평가관리원	한국에너지기술평가원	한국산업기술진흥원
정책 목적	산업분야 (기획·평가·관리)	에너지분야 (기획·평가·관리)	산업기술 정책(중장기계획, 성과분석 등)
설치 근거	「산업기술혁신촉진법」 제39조	「에너지법」 제13조	「산업기술혁신촉진법」 제38조
R&D 사업	산업기술개발사업	에너지기술개발사업	산업기술기반조성사업 산업기술이전·사업화촉진사업 산업기술전문인력양성사업

자료: 제2차 공공기관 선진화 계획안(2008) 및 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 3개 기관의 관리 대상 사업의 분야가 상이하게 나타나고 있지만, 산업기술 분야 응용·개발연구 단계의 R&D사업이라는 공통점을 지니고 있다. 특히 기술의 융·복합화가 신속하게 진행되면서 에너지기술과 산업기술을 구분할 필요성이 점점 희박해지고 있는 대내외 정책 환경을 고려할 때, 이들을 통합적인 관리체계로 일원화하는 것은 시의 적절하다고 볼 수 있다.

특히 한국산업기술평가관리원과 한국산업기술진흥원의 경우, 2008년 구조조정 당시에도 산업기술 분야와 산업기술정책 분야로 양 기관의 성격을 구분하였지만, 「산업기술혁신촉진법」에 따른 R&D 사업을 공통적으로 수행하기 때문에 별도 운영의 필요성에 대한 논란이 제기된 바 있다.

정부가 추진하는 국가R&D사업은 기본적으로 기술개발과 기반조성으로 명확히 구분하기 어려운 복합적인 성격을 지니고 있기 때문에, 산업기술 분야의 순수 R&D사업과 기반조성·기술이전·사업화·인력양성사업이 실제로는 하나의 R&D사업에 혼재되어 있는 경우가 많은 형편이다.¹²⁾

따라서 이들 3개 기관을 별도의 R&D 전문기관으로 따로 운영하는 것보다는 융합적 R&D사업의 일원화를 통해 사업간 연계효과를 도모하는 것이 훨씬 효과적이며, 중복 투자 문제도 상당부분 해소할 수 있을 것으로 전망된다. 산업통상자원부는 위 3개 기관이 수행하는 R&D사업의 관리를 위한 통합관리규정을 이미 제정·고시하고 있다.¹³⁾

다만, 한국산업기술진흥원의 경우 R&D사업의 전담관리 외에도 산업기술 혁신 관련 정책연구, 중장기 기획 및 성과분석 등의 기능을 수행하고 있기 때문에 R&D 전문기관 구조조정 이후에도 존립할 가능성이 높다. 한국산업기술진흥원은 2008년 R&D 전문기관 구조조정 당시에도 산업기술 정책 분야 중장기 계획 및 성과분석을 수행할 기관의 필요성에 따라 한국산업기술평가관리원과 통합하지 않고 별도의 기관으로 존립한 바 있다.

그러나, 2008년 구조조정 이후 한국산업기술진흥원은 산업기술 정책 분야의 전문성을 키우기 보다는 다양한 R&D사업의 전담관리 기능을 확장하면서 2017년 기준 한국산업기술평가관리원과 대등한 규모의 R&D사업 집행관리를 담당하고 있다. 양 기관의 정관 상 주요기능을 비교해도 그 차이를 구분하기 모호한 실정이다.

특히, 산업통상자원부의 산업기술정책을 총괄하는 기본계획인 ‘산업기술혁신계획’의 수립 및 전문적 지원을 위해 설치한 전략기획단은 한국산업기술평가관리원에

12) 정부가 기초연구비중 산정을 위해 R&D사업을 유형별로 분류한 체계에 따르면, ‘복합활동사업’과 같이 연구거점, 연구기반 조성 등과 같은 기반조성, 고급인력 양성, 시설·장비구축 사업과 순수 R&D사업이 혼합되어 있는 사업의 유형을 따로 분류하여 매년 관리하고 있다.(舊교육과학기술부, 「기초 및 원천연구비 산정 매뉴얼」(2010))

13) 산업통상자원부 고시 ‘산업기술혁신사업 공통운영요령’은 「산업기술혁신촉진법」에 따른 산업기술 혁신사업 뿐만 아니라 「에너지법」에 따른 에너지기술개발사업에도 공통적으로 적용되고 있다.

서 운영하고 있다.¹⁴⁾ 이와 같이 2008년 R&D 전문기관 구조조정 당시의 정책 목적에 따른 기능 조정 방향은 현재 적절히 반영되어 있다고 보기 어렵다.

[한국산업기술평가관리원과 한국산업기술진흥원의 기능 비교]

(단위: 명, 억원)

구분	한국산업기술평가관리원	한국산업기술진흥원
주요 기능	- 산업기술개발사업에 대한 과제기획·평가관리 - 과제기획을 위한 산업기술의 수요, 수준 및 전망 조사 - 기술개발과제의 기술적·경제적 타당성 조사 - 산업기술개발사업 결과 조사 및 관리	- 산업기술혁신 관련 정책 연구, 중장기 기획 및 성과분석 - 산업기술 전문인력 양성 및 기반조성 - 소재부품산업의 육성 및 지원 - 산업기술의 이전 및 사업화 촉진 - 산업기술국제협력 - 지역산업의 육성 및 혁신 지원 - 중견기업의 육성 및 기술혁신 지원 - 산업기술진흥 및 사업화촉진기금 관리
인력	286	320
R&D 집행규모	14,731	11,346

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 산업통상자원부는 소관 R&D 전문기관의 구조조정 및 기능개편 시에 이와 같은 전례를 고려하여 R&D사업 전담관리 기능과 그 밖의 기능을 명확히 구분하고, R&D 전문기관 기능을 배제하면서 존립하는 기관에 대하여 역할과 기능을 엄격히 부여하고 관리할 필요가 있다.

마지막으로, 정부가 1부처-1기관 원칙에 따라 통폐합하기로 결정한 문화체육관

14) 「산업기술혁신촉진법」

제6조(혁신계획 등의 추진체계) ① 산업통상자원부장관은 혁신계획 및 시행계획을 전략적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 세부계획을 수립·추진하여야 한다.

1. 미래산업 성장동력 분야 및 핵심기술의 발굴
2. 산업기술혁신사업의 기본방향 및 효율적 운영방안에 관한 사항
3. 산업기술혁신사업의 종합 성과분석 및 구조조정에 관한 사항
4. 민·관 및 국제기술개발 협력방안에 관한 사항
5. 산업기술혁신사업의 기획·평가·관리 및 투자조정에 관한 사항
6. 그 밖에 산업기술혁신사업에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 세부계획의 수립에 필요한 경우에는 민간 전문가의 참여 및 의견수렴을 위한 협력체계를 구축할 수 있다.

③ 제1항 각 호의 업무를 전문적으로 지원하기 위하여 제39조에 따른 한국산업기술평가관리원(이하 "평가관리원"이라 한다)에 전략기획단을 둔다.

④~⑥ 생략

광부 소관 R&D 전문기관의 경우, 콘텐츠 R&D와 스포츠 R&D라는 전혀 상이한 분야의 R&D사업을 수행하고 있고, 그 규모나 전문성도 취약한 수준이다.

[문화체육관광 분야 R&D 전문기관 현황]

(단위: 명, 억원)

구분	한국콘텐츠진흥원	국민체육진흥공단
R&D 분야	문화콘텐츠 산업 기술개발	스포츠산업 R&D
R&D 사업	문화콘텐츠산업기술지원사업	스포츠산업기술기반조성사업 스포츠서비스 사업화지원사업
R&D 전담인력	24	2
R&D 집행규모	475	123

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 인력·예산 규모가 작고 전문성이 부족한 한국콘텐츠진흥원과 국민체육진흥공단의 R&D 전담관리기능 간 통폐합을 추진하는 것 보다는 전술한 범부처 차원의 융합분야별 R&D 전문기관 기능조정 시 이들 기관을 구조조정 대상에 함께 포함시킬 필요가 있다.

가. 현 황

(1) 공공기관 인건비 관련 정부의 정책 및 분석범위

「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」¹⁾에 따르면, 공공기관의 총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원외 직원 제외)의 「소득세법」상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다고 규정하고 있다. 「소득세법 시행령」 제38조²⁾는 근로소득의 범위를 세세하게 규정하고 있다.

전수연 예산분석관(syjeon@assembly.go.kr, 788-4684)

- 1) 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 7
총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원외 직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다.
- 2) 「소득세법 시행령」 제38조(근로소득의 범위) ①법 제20조에 따른 근로소득에는 다음 각 호의 소득이 포함되는 것으로 한다.
 1. 기밀비(판공비를 포함한다. 이하 같다)·교제비 기타 이와 유사한 명목으로 받는 것으로서 업무를 위하여 사용된 것이 분명하지 아니한 급여
 2. 종업원이 받는 공로금·위로금·개업축하금·학자금·장학금(종업원의 수학중인 자녀가 사용자로부터 받는 학자금·장학금을 포함한다) 기타 이와 유사한 성질의 급여
 3. 근로수당·가족수당·전시수당·물가수당·출납수당·직무수당 기타 이와 유사한 성질의 급여
 4. 보험회사, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자 또는 투자중개업자 등의 종업원이 받는 집금(集金)수당과 보험가입자의 모집, 증권매매의 권유 또는 저축을 권장하여 받는 대가, 그 밖에 이와 유사한 성질의 급여
 5. 급식수당·주택수당·피복수당 기타 이와 유사한 성질의 급여
 6. 주택을 제공받음으로써 얻는 이익. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람이 기획재정부령으로 정하는 사택을 제공받는 경우는 제외한다.
 - 가. 주주 또는 출자자가 아닌 임원
 - 나. 소액주주인 임원
 - 다. 임원이 아닌 종업원(비영리법인 또는 개인의 종업원을 포함한다)
 - 라. 국가 또는 지방자치단체로부터 근로소득을 지급받는 사람
 7. 종업원이 주택(주택에 부수된 토지를 포함한다)의 구입·임차에 소요되는 자금을 저리 또는 무상으로 대여 받음으로써 얻는 이익
 8. 기술수당·보건수당 및 연구수당, 그 밖에 이와 유사한 성질의 급여
 9. 시간외근무수당·통근수당·개근수당·특별공로금 기타 이와 유사한 성질의 급여
 10. 여비의 명목으로 받는 연액 또는 월액의 급여
 11. 벽지수당·해외근무수당 기타 이와 유사한 성질의 급여
 12. 종업원이 계약자이거나 종업원 또는 그 배우자 기타의 가족을 수익자로 하는 보험·신탁 또는 공제와 관련하여 사용자가 부담하는 보험료·신탁부금 또는 공제부금(이하 이 호에서 "보험료 등"이라 한다). 다만, 다음 각 목의 보험료등을 제외한다.

「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」은 복리후생비를 급여성 복리후생비와 비급여성 복리후생비로 구분하고, 급여성 복리후생비는 소득세법상 근로소득으로 분류된 경비를 모두 포함한 것으로 총인건비에 포함하며, 비급여성 복리후생비는 경상경비에 포함한다고 규정하고 있다. 따라서 동 분석에서 인건비를 분석함에 있어 급여성 복리후생비를 포함하여 분석하고자 한다.

기획재정부는 매년 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 마련한 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 공공기관의 총인건비 인상률을 정하고 있다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따른 총인건비 인상률은 공공기관의 임금인상률에 대한 가이드라인으로 기능하게 되며, 이와 같은 제약조건 하에서 개별 공공기관은 임금교섭을 진행하고 해당 연도의 임금인상률을 결정하게 된다. 또한 정부는 경영실적평가를 통해 공공기관의 총인건비 인상률 준수 여부를 매년 확인하고 있다.

가. 삭제 <2000.12.29.>

나. 종업원의 사망·상해 또는 질병을 보험금의 지급사유로 하고 종업원을 피보험자와 수익자로 하는 보험으로서 만기에 납입보험료를 환급하지 아니하는 보험(이하 "단체순보장성보험"이라 한다)과 만기에 납입보험료를 초과하지 아니하는 범위안에서 환급하는 보험(이하 "단체환급부보장성보험"이라 한다)의 보험료중 연 70만원 이하의 금액

다. 삭제 <2013.2.15.>

라. 삭제 <2013.2.15.>

마. 임직원의 고의(중과실을 포함한다)외의 업무상 행위로 인한 손해의 배상청구를 보험금의 지급사유로 하고 임직원을 피보험자로 하는 보험의 보험료

바. 삭제 <2009.2.4.>

13. 「법인세법 시행령」 제44조제4항에 따라 손금에 산입되지 아니하고 지급받는 퇴직급여

14. 휴가비 기타 이와 유사한 성질의 급여

15. 삭제 <2013.2.15.>

16. 계약기간 만료전 또는 만기에 종업원에게 귀속되는 단체환급부보장성보험의 환급금

17. 법인의 임원 또는 종업원이 당해 법인 또는 당해 법인과 「법인세법 시행령」 제87조의 규정에 의한 특수관계에 있는 법인(이하 이 호에서 "당해 법인등"이라 한다)으로부터 부여받은 주식매수선택권을 당해 법인등에서 근무하는 기간중 행사함으로써 얻은 이익(주식매수선택권 행사 당시의 시가와 실제 매수가액과의 차액을 말하며, 주식에는 신주인수권을 포함한다)

18. 삭제 <2008.2.22.>

19. 「공무원 수당 등에 관한 규정」, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」, 「검사의 보수에 관한 법률 시행령」 대법원규칙, 헌법재판소규칙 등에 따라 공무원에게 지급되는 직급보조비

[2011~2016년 공공기관 총인건비 인상률 상한]

(단위: %)

	공무원 보수인상률	공공기관 총인건비인상률	총인건비 인상률 차등내용
2011	5.1	4.1	
2012	3.5	3.0	
2013	2.8	2.8	- 1인당 평균임금 47백만원 이하: 3.8% - 1인당 평균임금 42백만원 이하: 4.3%
2014	1.7	1.7	
2015	3.8	3.8	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.8%~5.3% 적용
2016	3.0	3.0	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.0%~4.5% 적용
2017	3.5	3.5	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.5%~5.0% 적용

자료: 「공공기관준정부기관 예산편성지침」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부는 공공기관 개혁에 관한 계획을 수립하고 지속적으로 공공기관 임금정책을 추진해왔다. 2013년 12월 정부는 “공공기관 정상화 계획”의 수립·시행을 통하여 공공기관 개혁을 추진하면서 공공기관의 인건비와 관련하여 복리후생비 감축을 통해 방만경영을 해소하고자 하였다.

사내근로복지기금의 정관에 규정된 목적사업에 따라 종업원이 지급받는 금액은 근로소득에 포함되지 않으나, “공공기관 정상화 계획”에서 사내근로복지기금을 통한 복리후생비 지원도 복리후생비 감축 대상에 포함시켜 방만경영을 해소하려 했다는 점을 고려하여, 동 분석에서도 사내근로복지기금을 분석대상에 포함하고자 한다.

또한 2015년 5월 공공기관에 임금피크제를 도입하여 정년연장에 따른 인건비 부담을 완화하고 청년일자리를 창출함과 동시에, 기관의 생산성 향상에도 기여할 수 있도록 직무개발과 적정 보상체계 마련을 권고하였다. 임금피크제의 경우 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 개정으로 정년 60세가 의무화됨에 따라 기관의 인건비 부담을 절감하고 청년 채용을 늘리기 위한 정책대응이다.

2016년 1월에는 성과연봉제 확대를 통해 공공기관의 효율성 제고를 도모하고자 하였다. 성과연봉제의 경우 이전 정부에서 간부직을 대상으로 실시했던 내용을 4급 이상 비간부직 직원에 이르기까지 확대하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 그러나 성과연봉제 시행과 관련하여 공공기관 내에 갈등이 발생하자, 정부는 2017년 6

월 기관별 특성과 여건을 반영하여 성과연봉제의 시행방안과 시기를 자율적으로 결정할 수 있도록 하였으며, 성과연봉제 미실시로 인한 패널티를 적용하지 않는다고 발표하였다.³⁾

[공공기관 임금정책 추진 내용]

추진과제	시행시기	주요 내용
복리후생비 감축을 통한 방만경영 해소	2013.12월	- 1인당 복리후생비가 높은 기관을 지정하여 정상화 계획에 따라 복리후생비 감축 추진 - SOC·에너지 분야의 기관장 성과급 상한을 하향 조정하고, 상임이사는 감사와 동일하게 기본연봉 상한을 기관장의 80%로 조정
임금피크제 도입	2015.5월	- 정년연장으로 인한 퇴직연장자의 증가분만큼 신규 채용목표를 설정 - 신규채용자의 인건비를 임금피크제 절감재원으로 충당할 수 있도록 임금지급률 및 조정기간을 결정하는 방식으로 임금피크제 설계
성과연봉제	2016.1월	- 4급 이상 직원을 대상으로 성과연봉제 확대 - 20~30% 성과연봉 비중 설정, 차등폭은 2배 - 기본연봉 차등 3%(±1%)
	2017.6월	- 성과연봉제 관련 갈등 해소를 위해 기관별로 자율적으로 결정

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

따라서 본 분석에서는 복리후생비 감축을 통한 방만경영 해소와 임금피크제 도입을 중심으로 공공기관 임금정책이 당초 목표에 부합하도록 적절히 추진·집행되고 있는지 분석하고자 한다.

(2) 공공기관 인건비 현황

2017년 기준 338개 공공기관 전체의 인건비는 24조 3,304억원으로 전년 대비 5.6% 증가하였다. 기관유형별로 보면, 공기업이 10조 2,347억원으로 가장 많으며, 기타공공기관이 7조 5,993억원, 준정부기관이 6조 4,965억원 순이다.

3) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 확정: 권고안 자율추진, 미이행 패널티 미적용, 경영평가 제외 등」, 2017.6.16. 보도자료

[공공기관 인건비 총액]

(단위: 억원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017
전체 공공기관		188,766 -	192,872 (2.2)	212,514 (10.2)	230,370 (8.4)	243,304 (5.6)
공기업	소계	69,638	68,099	86,826	97,481	102,347
	시장형	33,980	34,202	39,831	47,896	48,672
	준시장형	35,658	33,898	46,995	49,585	53,675
준정부기관	소계	51,247	54,195	57,123	61,562	64,965
	기금관리형	13,879	14,405	14,989	15,914	16,667
	위탁집행형	37,368	39,790	42,134	45,647	48,297
기타공공기관		67,881	70,577	68,565	71,328	75,993

- 주: 1. 공공기관 수입·지출 상의 인건비의 합계로 고용형태와 무관하게 전직원 인건비의 총계임
 2. ()안의 수치는 전년 대비 증가율임
 3. 2013~2015년 기간 동안의 인건비는 각 해당년도 공공기관으로 지정된 기관 인건비의 합계임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2017년 기준 338개 공공기관 전체의 예산상 복리후생비는 8,363억원으로 전년 대비 3.6% 증가하였다. 기관유형별로는 공기업이 3,770억원으로 가장 많으며, 기타 공공기관 2,754억원, 준정부기관 1,839억원 순이다.

[공공기관 예산상 복리후생비 총액]

(단위: 억원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017
전체 공공기관		9,439 -	7,475 (-20.8)	7,860 (5.2)	8,075 (2.7)	8,363 (3.6)
공기업	소계	4,868	3,263	3,729	3,755	3,770
	시장형	2,615	1,577	2,034	2,098	2,124
	준시장형	2,252	1,686	1,695	1,657	1,646
준정부기관	소계	1,949	1,814	1,818	1,859	1,839
	기금관리형	1,374	1,299	1,300	1,328	1,293
	위탁집행형	575	515	518	531	545
기타공공기관		2,622	2,398	2,313	2,461	2,754

- 주: 1. 공공기관 예산에 편성되어 있는 복리후생비(무상지급)로 지급된 내역임
 2. ()안의 수치는 전년 대비 증가율임

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

공공기관 전체의 인건비 대비 복리후생비 비율은 3.4%이며, 기금관리형 준정부기관이 7.8%로 가장 높고 위탁집행형 준정부기관이 1.1%로 가장 낮다.

[공공기관 인건비와 복리후생비(2017)]

(단위: 억원, %)

	합계	공기업			준정부기관			기타 공공기관
			시장형	준시장형		기금관리형	위탁집행형	
인건비(a)	243,304	102,347	48,672	53,675	64,965	16,667	48,297	75,993
복리후생비(b)	8,363	3,770	2,124	1,646	1,839	1,293	545	2,754
(b/a)	(3.4)	(3.7)	(4.4)	(3.1)	(2.8)	(7.8)	(1.1)	(3.6)

자료: 인건비는 기획재정부 제출자료, 복리후생비는 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2017년 기준 공공기관 정규직원 1인당 평균보수는 6,707만원으로 전년 대비 1.5% 증가한 것으로 나타났다. 유형별로는 시장형 공기업이 8,192만원으로 가장 높았으며, 준시장형 공기업이 7,596만원, 기금관리형 준정부기관이 7,551만원, 기타공공기관이 6,580만원, 위탁집행형 준정부기관이 6,403만원 순으로 나타났다.

[공공기관 정규직 1인당 평균보수]

(단위: 천원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017
전체 공공기관		63,001 -	63,554 (0.9)	64,912 (2.1)	66,064 (1.8)	67,067 (1.5)
공기업	소계	72,923	72,318	75,164	78,862	78,516
	시장형	75,786	75,019	76,700	81,364	81,924
	준시장형	70,776	70,293	74,011	76,986	75,960
준정부기관	소계	62,964	62,945	64,938	65,515	65,921
	기금관리형	70,303	70,346	73,344	75,188	75,505
	위탁집행형	61,333	61,366	63,192	63,580	64,028
기타공공기관		61,370	62,385	63,285	64,315	65,798

주: ()안의 수치는 전년 대비 증가율임

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

2017년 기준 기관장 평균연봉은 1억 6,322만원으로 전년 대비 1.2% 감소한 것으로 나타났다. 유형별로는 기금관리형 준정부기관이 1억 9,064만원으로 가장 높았으며, 준시장형 공기업이 1억 8,040만원, 위탁집행형 준정부기관이 1억 6,820만원, 시장형 공기업이 1억 6,698만원 기타공공기관이 1억 5,748만원 순으로 나타났다.

[공공기관 기관장 평균연봉]

(단위: 천원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017
전체 공공기관		160,804	151,243	159,571	165,228	163,215
		-	(-5.9)	(5.5)	(3.5)	(-1.2)
공기업	소계	223,378	165,680	186,307	203,316	174,648
	시장형	242,828	156,391	166,485	192,909	166,979
	준시장형	208,790	172,647	201,174	211,121	180,400
준정부기관	소계	162,104	155,320	168,118	173,737	172,057
	기금관리형	203,478	180,476	201,985	208,356	190,638
	위탁집행형	152,780	149,730	160,795	166,449	168,196
기타공공기관		148,993	146,879	151,295	155,152	157,475

주: ()안의 수치는 전년 대비 증가율임

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

나. 분석의견

(1) 임금피크제 시행 상의 문제점

임금피크제는 고령자의 고용을 연장 또는 보장하기 위하여 일정 연령 이후의 임금을 감액하는 제도를 말한다. 2015년 5월 기획재정부는 「공공기관 임금피크제 권고안」을 발표하였으며, 같은 해 12월 313개 전 공공기관이 임금피크제 도입을 완료하였다고 발표하였다.

[공공기관 임금피크제 권고안의 주요내용]

구 분	주요 내용
임금피크제 대상	- 모든 공공기관은 동 가이드라인에 따라 임금피크제를 도입하고, 전 직원을 대상으로 하여야 함 - 권고안 이전 임금피크제를 기도입한 기관은 동 권고안에 따라 제도를 수정·보완하여야 함
신규채용 규모 설정	- 기관은 임금피크제 도입·운영을 통해 청년 일자리 창출에 적극 노력하여야 하며, 원칙적으로 다음의 기준에 따라 매년 신규채용 목표를 설정하여야 함 (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분 (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년 전 인원의 증가분 - 매년 목표 달성 여부를 확인하여 목표 초과인원에 해당하는 인건비의 일정부분은 총인건비 인상률의 예외로 허용하고 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감하도록 함.
임금지급률 및 조정기간	- 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 임금피크제와 관련하여 설정한 신규채용 목표 인원의 인건비가 충당되도록 설계 - 임금지급률과 임금조정기간은 간부직과 비간부직, 직급별, 직종별 또는 임금피크제 대상자의 직무 등에 따라 달리 설정 가능
별도정원 관리	- 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용 - 임금피크제 대상자는 모두 정원 내 인력으로 관리하여야 함
임금피크제 대상자 직무	임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 함

자료: 「공공기관 임금피크제 권고안」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획재정부는 「공공기관 임금피크제 권고안」에서 공공기관의 연공급적 급여체제로 인해 연령별 생산성 수준이 보수에 적절히 반영되지 않고 있고, 2016년부터 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」이 2016년 시행됨에 따라, 근로자 60세 정년이 의무화되고 인건비 증가 및 신규채용 감소 등의 문제점이 발생할 우려가 있어 공공기관이 선도적으로 임금피크제를 도입할 필요가 있다고 설명하였다.

공공기관의 임금피크제 시행과 관련하여 다음 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 일부 공공기관에서 임금피크제 임금조정기간 및 임금지급률을 직급별 또는 통합이전 소속기관에 따라 차등적용하고 있다.

기획재정부는 「공공기관 임금피크제 권고안」에서 임금지급률과 임금조정기간은 간부직과 비간부직, 직급별, 직종별 또는 임금피크제 대상자의 직무 등에 따라

달리 설정 가능하다고 권고하였다.

임금피크제 실시 현황에 대해 응답한 305개 공공기관 중 임금조정기간과 임금지급률을 직급별로 단일하게 적용하고 있는 기관은 264개로 88.6%를 차지하고 있다. 그러나 12.8%인 39개 기관은 임금조정기간과 임금지급률을 직급별로 차등적용하고 있었으며, 2개 기관은 통합기관으로서 통합이전 소속기관에 따라 차등적용하고 있는 것으로 나타났다.

[임금피크제 단일-차등 적용 현황]

(단위: 개, %)

	단일적용	직급별 차등적용	통합이전 소속기관에 따라 차등적용	응답기관 전체
기관 수	264	39	2	305
비중	(86.6)	(12.8)	(0.7)	(100.0)

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

임금조정기간과 임금지급률을 직급별로 차등적용하고 있는 39개 기관 중 한국도로공사, 한국동서발전, 한국철도공사, 한국토지주택공사 등 33개 기관은 하위직급에 비해 상위직급의 임금조정기간이 더 길고 임금지급률도 더 낮다. 그러나 에너지경제연구원, 연구개발특구진흥재단, 학교법인한국폴리텍, 한국고용정보원, 한국산업안전보건재단, 한국디자인진흥원 등 6개 기관은 상위직급에 비해 하위직급의 임금조정기간이 더 길고 임금지급률도 더 낮다.

[임금피크제 단일-차등 적용 현황]

(단위: 개)

	상위직급 누적임금 삭감률이 더 큰 기관	하위직급 누적임금 삭감률이 더 큰 기관	직급별 차등적용
기관 수	33	6	39

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[직급별 임금피크제 차등적용 기관 사례]

(단위: 년, %, 세)

	기관명	해당 직급	임금 조정 기간	임금지급률					누적 임금 삭감률	기존 정년	도입 이후 정년
				1년차	2년차	3년차	4년차	5년차			
상위직급 누적임금 삭감률이 더 큰 기관	한국 도로공사	2급 이상	3	90	80	70	-	-	60	59	60
		3급	2	80	70	-	-	-	50	59	60
		4급 이하	2	80	75	-	-	-	45	59	60
	한국 동서발전	1~3직급	2	60	55	-	-	-	85	58	60
		4직급, 기능, 별정	2	65	60	-	-	-	75	58	60
		청원 경찰	1	60		-	-	-	40	59	60
	한국 철도공사	1급	2	50	50	-	-	-	100	58	60
		2급	2	55	55	-	-	-	90	58	60
		3급~4급	2	58	58	-	-	-	84	58	60
		5급이하	2	69	69	-	-	-	62	58	60
	한국토지 주택공사	1, 2직급 적용	4	90	70	70	70	-	100	59	60
		3~5직급 적용(A형)	3	80	70	70	-	-	80	59	60
		3~5직급 적용(B형)	3	90	80	50	-	-	80	59	60
		6 직급 적용(A형)	3	80	80	70	-	-	70	59	60
		6 직급 적용(B형)	3	90	80	60	-	-	70	59	60
	예금 보험공사	종합직원	4	85	85	57.5	57.5	-	115	58	60
		별정직원	2	50	50	-	-	-	100	58	60
하위직급 누적임금 삭감률이 더 큰 기관	에너지경제 연구원	연구행정	2	90	80	-	-	-	30	60	60
		사무기술	2	80	60	-	-	-	60	57	60
	연구개발 특구진흥재단	일반직(책임급)	3	95	90	80	-	-	35	61	61
		일반직(선임급 및 원급)	3	70	70	70	-	-	90	58	60
		사무직(사무원)	4	60	60	60	60	-	160	56	60
	학교법인	2급 이상	2	95	90	-	-	-	15	60	60
	한국폴리텍	3급 이하	3	90	85	80	-	-	45	57	60
	한국고용 정보원	2급 이상	1	70		-	-	-	30	60	60
		3급 이하	3	85	85	85	-	-	45	57	60
	한국산업안 전보건공단	2급 이상	1	55		-	-	-	45	60	60
	3급 이하	2	65	65	-	-	-	70	58	60	
	한국디자인 진흥원	본부장	2	75	70	-	-	-	55	58	60
		1~2급	2	60	55	-	-	-	85	58	60
		3급	2	50	45	-	-	-	105	58	60
		4급이하	5	40	35	35	35	35	320	55	60

주: 누적임금삭감률은 임금조정기간 동안의 임금삭감률(100-각 연차별 임금지급률)을 합산한 것임
자료: 각 기관 제출자료

이와 같이 차등적용 하는 이유 중 하나는 기관 내에서 특정 직급이나 직무에 따라 임금피크제 도입 이전 정년이 60세 이상인 경우는 정년보장형으로, 정년이 60세 미만인 경우는 정년연장형으로 상이하게 임금피크제가 적용되었기 때문이다. 에너지경제연구원의 연구행정직과 연구개발특구진흥재단의 책임급 일반직, 국민연금공단 2급 이상의 경우, 직급기준 정년이 60세 이상이기 때문에 정년연장형이 아니라 정년보장형으로 임금피크제가 도입되었다. 그러나 일반적으로 공공기관은 정년이 보장되고 있어 정년보장형 임금피크제 도입으로 인한 혜택이 미미한 반면, 임금피크제 도입에 따라 임금삭감 효과만 있기 때문에 다른 직급에 비해 누적임금삭감률이 낮다.

다만, 2016년부터 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」이 2016년 시행됨에 따라, 모든 근로자에 대해 60세 정년이 의무화되었다는 점을 고려할 때, 임금조정기간과 임금지급률 측면에서 정년보장형 임금피크제와 정년연장형 임금피크제 간의 차등적용이 적절한지에 대해 논의의 여지가 있다.

특히, 한국디자인진흥원의 경우 4급 이하 직원을 제외하고는 정년연장기간이 58세에서 60세로 모두 동일함에도 불구하고 상위직급에 비해 하위직급의 임금지급률이 더 낮다. 본부장의 경우, 만 58세부터 임금피크제 적용을 받아 만 58세에 임금의 75%, 만 59세에 임금의 70%를 받아 누적임금삭감률은 55%이다. 그러나 1,2급 직원은 만 58세에 임금의 60%, 만 59세에 임금의 55%를 받아 누적임금삭감률이 85%, 3급 직원은 만 58세에 임금의 50%, 만 59세에 임금의 45%를 받아 누적임금삭감률이 105%이다. 4급 이하 직원의 경우, 기존 정년이 만 55세로 정년연장이 긴 반면, 만 55세부터 임금피크제 적용을 받아 첫째 55세 40%, 56세~59세 35%를 받도록 되어 누적임금삭감률은 320%이다. 이와 같이 하위직급의 임금지급률이 더 낮게 설정되어 있는 것과 관련하여 한국디자인진흥원은 2015년과 2016년 경영실적평가에서 개선이 필요하다는 지적을 받았으며, 2015년 임금피크제운영의 적절성에 대한 비계량 지표에서 D⁺ 등급을 받았다.

또한, 통합기관의 경우, 임금피크제가 통합이전 소속기관에 따라 임금조정기간이나 임금지급률이 별도로 시행되고 있어 일부 직원의 불만이 제기되는 경우도 있다.

한국산업은행과 한국승강기안전공단은 통합이전 기관에서 이미 임금피크제를 시행하고 있었다. 한국산업은행과 한국정책금융공사가 2015년 1월 통합되고 한국승

강기안전기술원과 한국승강기안전관리원이 2016년 7월 통합되면서 통합 이전 소속 기관에 따라 임금조정기간과 임금지급률이 제각기 다른 형태의 임금피크제가 시행되고 있다. 특히 한국승강기안전공단의 경우 임금조정기간과 임금지급률, 정년 등 모든 측면에서 크게 차이가 난다. 기존 한국승강기안전기술원 직원의 경우 65세 정년으로 임금조정기간이 7년이며, 누적임금삭감률은 260%인 반면, 기존 한국승강기안전관리원 직원의 경우 60세 정년으로 임금조정기간이 3년이며 누적임금삭감률은 120%이다. 즉, 기존 한국승강기안전기술원 직원은 만 58세부터 임금조정이 시작되어 첫해에 80%의 임금을 받는 반면, 기존 한국승강기안전관리원 직원은 57세부터 임금조정이 시작되어 70%의 임금을 받게 된다. 만 60세까지의 임금삭감률을 계산한다면, 기존 한국승강기안전기술원 직원은 50%만 삭감되는 반면, 기존 한국승강기안전관리원 직원은 120%의 임금이 삭감되는 상황이다.

한국산업은행의 경우 역시 기존에 한국산업은행 소속인지 한국정책금융공사 소속인지에 따라 임금조정기간과 연차별 임금지급률이 차이가 있다.

이와 같이 한 기관에 근무하면서 통합 이전 소속 기관이 어디냐에 따라 다른 형태의 임금지급률 적용받는 것은 직원간의 소속감이나 유대감을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 향후 임금피크제의 임금조정기간이나 임금지급률, 정년 등의 측면에서 제도를 통합하려는 노력이 필요하다.

[통합기관의 임금피크제 시행 현황]

(단위: 년, %, 세)

기관명	해당 직원	임금 조정 기간	임금지급률							누적 임금 삭감률	기존 정년	도입 이후 정년	임금 피크제 도입년도
			1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차				
한국 산업은행	기존 한국 산업은행 직원	5	90	75	50	40	35	-	-	210	60	60	2008
	기존 한국정책 금융공사 직원	4	90	70	30	10	-	-	-	200	60	60	2010
한국승강기 안전공단	기존 한국승강기 안전기술원 직원	7	100	80	70	60	50	40	40	260	65	65	2007
	기존 한국승강기 안전관리원 직원	3	70	60	50	-	-	-	-	120	57	60	2015

주: 한국승강기안전공단의 경우, 1년차 임금지급률은 100%이지만, 임금조정기간에 들어갈 경우 보직이 해제되어 보직에 따른 직무급을 받지 않게 됨.

자료: 각 기관 제출자료

둘째, 임금피크제를 실시하는 기관은 생산성 제고를 위해 임금피크제 대상자의 직무개발을 위해 노력할 필요가 있다.

정년연장과 임금피크제를 통한 신규채용 증가 결과, 공공기관의 정원이 실질적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 2016년 임금피크제의 실시로 공공기관 전체의 정원은 4,294명이 증가하였으며, 2017년에는 7,532명이 증가하였다. 즉, 정년연장으로 인한 퇴직연장자의 증가분 만큼 신규채용 목표를 설정하도록 함으로써, 청년 신규채용 규모는 예전수준으로 유지됨과 동시에, 퇴직이 미뤄진 고령 근로자는 조직에 남아있게 되면서 실질적으로 공공기관의 인력이 증가한 것이다.

[임금피크제로 인한 공공기관 정원 변화]

(단위: 명, %)

	2013	2014	2015	2016	2017
임직원 정원	272,462	280,081	288,308	300,467	312,331
		(2.8)	(2.9)	(4.2)	(3.9)
임금피크제 별도 정원	-	-	-	4,294	7,532
	-	-	-	-	(75.4)
합계	272,462	280,081	288,308	304,760	319,863
	-	(2.8)	(2.9)	(5.7)	(5.0)

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

공공기관의 업무량에 변화가 없다면, 이와 같은 인력의 증가는 비효율을 낳을 우려가 있다. 기획재정부는 이를 방지하기 위해 임금피크제 대상자에 대해 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있는 적합한 직무를 개발하도록 권고하였고, 경영실적평가에서도 임금피크제 대상자의 직무개발 등을 제도설계의 적절성을 평가하는 요소로 삼고 있다.

그러나 현재까지 공공기관에서 임금피크제 대상자에게 부여한 직무를 보면, 질문에 응답한 공공기관 307개 중 임금피크제 대상자가 있는 공공기관이 87.9%인 270개 공공기관인데, 이 중 임금피크제 대상자가 기존 업무를 지속적으로 수행하고 있는 기관이 170개 기관, 기존업무 관련 자문위원직을 수행하고 있는 기관이 83개, 사내 직원 교육, 강사, 연구 등을 수행하고 있는 기관이 45개 등인 것으로 나타났다. 반면, 별도로 직무를 개발하였다는 기관은 전체 응답기관의 21.2%인 65개 기관에 그치고 있다. 이는 대다수의 기관이 기존의 직무와 차이가 없거나 교육, 연구 자

문 등에 집중되고 있어, 반드시 필요한 직무에 인력배치를 한 것이 아니라, 인력배치를 위해 기존 1인이 담당했던 업무의 양을 줄이거나 필요성이 크지 않은 직무의 개발이 이루어진 측면이 있는 것이다.

[임금피크제 대상자의 직무]

(단위: 개, %)

전체 응답 기관	해당자 있음(복수응답 가능)					해당자 없음
	해당자 있음 소계	기존업무 지속 수행	기존업무 관련 자문위원	사내 직원 교육, 강사, 연구	별도직무 개발	
305	270	170	83	45	65	35
(100.0)	(87.9)	(55.4)	(27.0)	(14.7)	(21.2)	(12.1)

자료: 각 기관 제출자료

임금피크제가 도입된 지 2년이 넘었음에도 불구하고 이와 같은 양상을 보이고 있는 것은 제도 도입 과정에서 임금조정률 및 임금조정기간 설정을 통해 인건비 절감과 동 인건비 절감분을 이용한 신규채용 증가 측면에 집중함으로써, 도입 후 임금피크제 대상 근로자에 대한 직무 부여 등 실질적인 기관의 인력운용 방안 마련에는 소홀히 한 측면이 있었기 때문인 것으로 보인다. 따라서 임금피크제 대상 근로자가 기관의 생산성 증대에 기여하도록 직무개발을 보다 적극적으로 수행할 필요가 있다.

(2) 공공기관 복리후생비 감축 정책의 비일관성

정부는 공공기관 정상화 대책을 통해 복리후생비 축소를 통한 방만경영 개선을 추진하면서, 다른 한편으로는 사내근로복지기금⁴⁾에의 출연금액을 확대할 수 있도록 함으로써 정책 추진의 일관성이 미흡한 측면이 있다.

4) 사내근로복지기금제도는 「근로복지기본법」 제50조부터 제80조의2에 근거하여 운영되는 제도로써, 근로자의 생활안정과 복지증진을 위하여 사업주로 하여금 사업이익의 일부를 재원으로 사내근로복지기금을 설치하여 운영하게 하는 제도이다. 동법 제61조에 의거, 사업주는 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감전 순이익의 5%를 기준으로 기금법인의 복지기금협의회(노사 대표 위원 2~10명으로 구성)가 협의·결정하는 금액을 사내근로복지기금의 재원으로 출연할 수 있다. 동법 제62조 및 동법 시행령 제46조에 의거, 기금법인은 주택자금보조 등 근로자 재산형성 지원, 장학금 등 생활원조, 선택적복지제도, 체육·문화활동 지원 등의 사업을 수행할 수 있다.

기획재정부는 2013.12월 발표한 “공공기관 정상화 대책”에서 부채가 많은 SOC·에너지 공공기관 경영진의 고액 성과급, 교육비·의료비·경조금 등 과도한 복리후생 수준을 공공기관의 방만경영에 따른 문제로 언급하였다. 이에 정부는 공공기관의 방만경영 개선을 위한 조치를 시행하였다. 그 중 공공기관 근로자에 대한 보상과 관련한 주요 내용은 복리후생비의 감축에 관한 것이다.

기획재정부는 1인당 복리후생비 규모가 큰 20개 기관⁵⁾과 부채감축기관 18개 기관⁶⁾ 등 총 38개 기관에서 제출한 정상화계획에 따라 복리후생비를 감축하도록 하였다. 기획재정부는 38개 기관의 동 계획이 이행되면 복리후생비 절감액은 연간 1,600억원으로 5년간 7,500억원 수준의 절감효과가 나타날 것이며, 전체 공공기관 기준으로는 연간 1,900억원 수준이 절감되어 이번 방만경영 해소대책으로 5년간 약 1조원 절감 효과를 가져올 것으로 예상하였다.⁷⁾

실제로 정부의 공공기관 방만경영 해소대책을 시행하던 2014년 복리후생비 지원규모는 2013년 대비 예산상 복리후생비와 사내근로복지기금 출연액이 모두 큰 폭으로 감소하였다. 그러나 2015년 이후 예산상 복리후생비와 사내근로복지기금 출연액이 모두 증가양상을 보이고 있다. 특히, 시장형 공기업의 경우, 사내근로복지기금 출연액이 대폭 증가하여 예산상 복리후생비와 합한 복리후생비 지원규모 총액이 2013년 3,067억원 대비 1,416억원 더 많은 4,483억원으로 증가하였다. 그 결과 다른 유형의 공공기관은 2017년 복리후생비 지원규모 총액이 2013년에 비해 여전히 낮은 수준임에도 불구하고, 시장형 공기업은 2013년보다 더 높은 수준이다.

5) 한국마사회, 인천국제공항공사, 주택도시보증공사, 부산항만공사, 한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사, 한국지역난방공사, 한국거래소, 한국예탁결제원, 한국원자력안전기술원, 한국무역보험공사, 한국농수산식품유통공사, 코스콤, 한국수출입은행, (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국전력기술, 부산대학교병원, 한국투자공사, (주)그랜드코리아레저

6) 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국전력공사 (한국수력원자력(주) 등 발전자회사 6개 기관 포함), 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국석탄공사, 예금보험공사, 한국장학재단

7) 기획재정부 보도자료, 「38개 중점 관리대상 기관의 방만경영 정상화 이행현황 및 제2차 중간평가 실시계획」, 2014.9.3.

[복리후생비 지원 규모 추이]

(단위: 억 원)

		2013(a)	2014	2015	2016	2017(b)	(b-a)
예산상 복리후생비 (무상지급) (a)	전체	9,439	7,475	7,860	8,075	8,182	△1,257
	공기업	4,868	3,263	3,729	3,755	3,770	△1,098
	시장형	2,615	1,577	2,034	2,098	2,124	△491
	준시장형	2,252	1,686	1,695	1,657	1,646	△607
	준정부기관	1,949	1,814	1,818	1,859	1,839	△111
	기금관리형	1,374	1,299	1,300	1,328	1,293	△81
	위탁집행형	575	515	518	531	545	△30
	기타공공기관	2,622	2,398	2,313	2,461	2,574	△48
사내근로 복지기금 출연금 (b)	전체	1,847	821	2,226	3,032	3,193	1,346
	공기업	855	452	1,671	2,489	2,654	1,799
	시장형	452	208	1,282	2,234	2,359	1,907
	준시장형	403	244	389	255	295	△108
	준정부기관	163	119	132	118	101	△62
	기금관리형	70	54	72	45	43	△27
	위탁집행형	93	65	60	73	58	△35
	기타공공기관	829	250	423	425	438	△391
복리 후생비 지원규모 총액 (a+b)	전체	11,286	8,296	10,086	11,107	11,375	89
	공기업	5,723	3,715	5,400	6,244	6,424	701
	시장형	3,067	1,785	3,316	4,332	4,483	1,416
	준시장형	2,655	1,930	2,084	1,912	1,941	△715
	준정부기관	2,112	1,933	1,950	1,977	1,940	△173
	기금관리형	1,444	1,353	1,372	1,373	1,336	△108
	위탁집행형	668	580	578	604	603	△65
	기타공공기관	3,451	2,648	2,736	2,886	3,012	△439

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

시장형 공기업의 사내근로복지기금 출연금 규모를 기관별로 살펴보면, 한국전력공사와 한국수력원자력 등 발전자회사는 사내근로복지기금에 최근 5년간 5,499억원을 출연하여, 시장형공기업 전체 출연금 6,536억원의 84.1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 2015~2017년 기간 동안 한국전력공사 연결 기준 당기순이익이 2.8조원~13.3조원을 기록한 데 따른 것이다.

[시장형 공기업 사내근로복지기금 출연액 규모 추이]

(단위: 억원)

기관명	2013(a)	2014	2015	2016	2017(b)	최근5년간 출연액
(주)강원랜드	52	60	35	20	14	181
부산항만공사	10	6	6	6	5	33
인천국제공항공사	109	0	40	49	122	321
한국가스공사	0	0	20	0	0	20
한국공항공사	28	31	61	71	75	266
한국광물자원공사	0	8	0	0	0	8
한국남동발전(주)	41	34	96	156	138	466
한국남부발전(주)	30	14	18	75	106	243
한국동서발전(주)	45	6	63	183	124	421
한국서부발전(주)	33	17	53	118	103	324
한국석유공사	43	0	0	0	0	43
한국수력원자력(주)	0	0	545	400	400	1,345
한국전력공사	0	0	308	1,013	1,086	2,407
한국중부발전(주)	26	4	31	86	145	293
한국지역난방공사	34	27	5	59	40	166
	452	208	1,282	2,234	2,359	6,536

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

이와 같이 사내근로복지기금 출연의 증가는 한국전력공사의 경영실적 호전 외에도 「공기업·준정부기관 예산편성지침」의 개정에 직접적인 원인이 있다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」은 2014년까지 1인당 기금누적액의 상한은 2,000만원이었으나, 2015년 개정된 지침은 1인당 2,500만원으로 사내근로복지기금 출연금 상한을 상향조정하였다. 또한, 출연율 기준 구간을 3개 구간에서 5개 구간으로 세분화하여 기존에 비해 많은 금액을 출연할 수 있도록 가능성을 열어놓은 것이다.

[2015년 사내근로복지기금 관련 예산편성지침 개정사항]

개정 전		개정 후	
1인당 기금누적액	출연율 기준	1인당 기금누적액	출연율 기준
500만원 이하	세전순이익의 100분의 5	500만원 이하	100분의 5
		500만원 초과 ~1,000만원 이하	100분의 4
500만원 초과 ~2,000만원 이하	100분의 2	1,000만원 초과 ~1,500만원 이하	100분의 3
		1,500만원 초과 ~2,500만원 이하	100분의 2
2,000만원 초과	100분의 0	2,500만원 초과	100분의 0

자료: 2014년 및 2015년 「공기업·준정부기관 예산편성지침」

그 결과 실제로 한국공항공사, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사 등은 2015년 기준 변경에 따라, 1인당 기금누적액이 500만원 초과 2,000만원 이하인 기관들도 직전년도 세전순이익의 2%를 초과하여 출연하였다.

[시장형 공기업 사내근로복지기금 1인당 누적액과 출연비율]

(단위: 천원, %)

기관명	2015		2016		2017	
	1인당 기금 누적액	출연비율	1인당 기금 누적액	출연비율	1인당 기금 누적액	출연비율
(주)강원랜드	14,046	0.70	14,751	0.34	14,980	0.23
부산항만공사	16,185	0.44	17,490	0.44	19,706	0.46
인천국제공항공사	19,875	0.48	19,077	0.48	19,805	0.95
한국가스공사	21,938	1.03	21,454	0.00	20,581	0.00
한국공항공사	8,357	2.75	10,175	3.00	11,566	3.00
한국광물자원공사	5,310	0.00	4,683	0.00	4,784	0.00
한국남동발전(주)	17,653	2.00	18,761	2.00	23,063	2.00
한국남부발전(주)	14,811	3.00	14,110	3.00	15,693	2.00
한국동서발전(주)	10,324	3.00	11,691	3.00	17,635	2.00
한국서부발전(주)	13,077	3.00	13,489	3.00	16,900	2.00
한국석유공사	16,804	0.00	16,980	0.00	17,687	0.00
한국수력원자력(주)	12,400	2.79	14,299	1.21	15,708	1.24
한국전력공사	12,592	3.00	12,857	2.21	15,752	2.00
한국중부발전(주)	13,112	3.00	12,677	3.00	14,394	3.00
한국지역난방공사	10,118	3.00	9,783	4.00	11,366	3.00

주: 1인당 기금 누적액은 전년도말 기준임.

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

더욱이, 338개 공공기관 중 사내근로복지기금을 설치하고 있는 기관은 95개이며, 1인당 평균보수가 높은 공기업과 기금관리형 준정부기관의 설치 비율이 높다는 점을 볼 때, 사내근로복지기금 출연금 확대는 공공기관 간 근로조건 격차를 확대시키는 요인으로 작용할 수 있다.

[사내근로복지기금 조성비율 및 1인당 평균보수 현황]

(단위: 개, %, 천원)

	공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	기타 공공기관	총합계
전체기관수	15	20	16	77	210	338
사내근로복지기금 조성기관수	15	18	12	29	21	95
비율	(100.0)	(90.0)	(75.0)	(37.7)	(10.0)	(28.1)
1인당 평균보수	81,924	75,960	75,505	64,028	65,798	67,067

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

정부가 공공기관 정상화 대책 등을 통해 국민 눈높이에 맞추어 과도한 복리후생제도가 운영되지 않도록 요구하면서, 다른 한편으로는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 개정을 통해 사내근로복지기금에의 출연금액을 확대할 수 있도록 한 것은 정책추진의 일관성이 부족한 측면이 있다.

(3) 유사 기능 수행 공공기관 간 보수 격차 적절성 검토 필요

유사한 업무를 수행하는 기관 간 보수격차가 적정한지 검토할 필요가 있다.

2017년 기준 1인당 평균보수가 가장 많은 기관은 한국투자공사로 1억 1,103만원이며, 한국예탁결제원이 1억 961만원, 한국전자통신연구원 1억 726만원, 한국전기연구원 1억 246만원, 울산과학기술원 1억 199만원, 한국산업은행 1억 178만원 순이다.

[공공기관 정규직 1인당 보수 상위 20개 기관]

(단위: 천원, 년)

순위	기관명	평균보수					평균 근속연수
		2013	2014	2015	2016	2017	2017
1	한국투자공사	98,373	108,820	103,154	105,428	111,029	4.80
2	한국예탁결제원	101,021	100,691	106,002	109,185	109,614	16.54
3	한국전자통신연구원	95,777	94,718	98,009	99,872	107,262	17.64
4	한국전기연구원	96,268	96,417	96,652	98,134	102,458	17.10
5	울산과학기술원	85,302	86,030	92,386	97,656	101,985	5.28
6	한국산업은행	89,919	91,518	96,393	95,951	101,781	15.49
7	한국원자력연구원	98,728	94,489	98,666	97,483	99,789	16.58
8	한국생산기술연구원	96,375	84,157	96,382	92,582	99,700	11.25
9	재료연구소	95,185	94,326	94,221	97,378	99,545	14.75
10	한국과학기술원	96,375	98,723	98,814	98,384	99,438	14.85
11	광주과학기술원	88,849	92,958	96,875	98,404	99,155	10.37
12	중소기업은행	86,403	86,503	91,290	94,158	98,859	15.42
13	한국수출입은행	95,247	92,970	94,425	93,638	98,288	12.58
14	한국에너지기술연구원	90,341	88,397	93,061	93,615	98,125	14.46
15	한국원자력안전기술원	94,654	95,835	97,623	96,103	97,196	13.75
16	한국항공우주연구원	82,176	86,503	86,984	86,443	96,623	13.47
17	대구경북과학기술원	86,623	90,034	92,863	92,725	96,038	6.52
18	한국기계연구원	98,667	98,231	91,473	95,264	95,756	14.86
19	국방과학연구소	83,278	85,017	88,008	89,942	94,564	16.72
20	한국화학연구원	84,872	88,778	87,502	90,758	94,284	16.71

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

2017년 기준 정규직원 1인당 평균보수 상위 20개 기관 평균은 1억 7만원인데 비해, 하위 20개 기관 평균은 4,063만원으로 그 격차는 5,944만원인 것으로 나타났다. 이와 같은 격차는 2013년 이후 지속적으로 확대된 것으로 나타났는데, 특히 2017년에는 상위 20개 기관 평균보수의 증가율이 4.1%로 하위 20개 기관 평균보수 증가율 2.5%에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

[공공기관 정규직 1인당 보수 상위 20개 기관과 하위 20개 기관 격차]

(단위: 천원, 년)

	2013	2014	2015	2016	2017
상위20개기관 평균(a)	92,222	92,756 (0.6)	95,039 (2.5)	96,155 (1.2)	100,074 (4.1)
하위20개기관 평균(b)	37,937	38,423 (1.3)	39,117 (1.8)	39,617 (1.3)	40,631 (2.5)
(a-b)	54,284	54,333	55,922	56,538	59,443
(b/a)	41.1	41.4	41.2	41.2	40.6

주: ()안은 전년 대비 증가율

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

기관의 1인당 평균보수수준은 기관의 수익성, 기관에서 수행하는 직무의 난이도, 기관에 근무하는 직원의 학력, 연령, 근속연수, 숙련도 등에 따라 차이가 있을 수 있다. 정부출연연구기관의 경우, 기관 수입의 상당부분이 정부의 출연금 및 수탁 연구과제에 의존하고 있고 수행하는 직무도 연구조사를 수행하고 있으며, 석·박사 학위를 보유하고 있는 직원 비율이 높다는 점 등에서 유사한 측면이 있다.

2017년 결산 기준 정부출연연구기관의 정규직 1인당 평균보수를 보면, 경제인문사회연구회의 경우, 한국청소년정책연구원이 가장 낮은 5,404만원이며 KDI국제정책대학원⁸⁾은 8,856만원으로 한국청소년정책연구원의 1.6배 수준이다. 국가과학기술연구회의 경우, 세계김치연구소가 6,250만원으로 가장 낮은 수준이며, 한국전자통신연구원이 1억 726만원으로 세계김치연구소의 1.7배 수준이다.

국가과학기술연구회 소관 기관의 경우, 평균보수 상위 기관의 평균근속연수가 하위 기관의 평균근속연수보다 대체로 길다는 점에서 임금격차의 일부분은 설명될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 경제인문사회연구회의 경우, 평균보수 상위기관과 하위기관 간 평균근속연수의 차이도 크지 않다.

8) KDI국제정책대학원은 경제인문사회연구회 소관기관 중 유일한 교육기관으로서 박사급 교원의 비율이 67%로 높아 1인당 평균보수가 높으며 연구기관과 수행업무가 다르다고 설명하였다.

[정부출연연구기관 1인당 평균보수 상·하위 기관 현황]

(단위: 천원, 년, 배율)

			2013	2014	2015	2016	2017	근속 연수	최하위 대비 배율
국가 과학 기술 연구회	상위 5개	한국전자통신연구원	95,777	94,718	98,009	99,872	107,262	17.6	1.7
		한국전기연구원	96,268	96,417	96,652	98,134	102,458	17.1	1.6
		한국원자력연구원	98,728	94,489	98,666	97,483	99,789	16.6	1.6
		한국생산기술연구원	96,375	84,157	96,382	92,582	99,700	11.3	1.6
		재료연구소	95,185	94,326	94,221	97,378	99,545	14.8	1.6
	하위 5개	국가핵융합연구소	74,737	75,534	73,980	78,256	78,463	10.0	1.3
		한국한의학연구원	68,525	67,789	70,187	72,169	77,844	9.0	1.2
		녹색기술센터	66,167	63,632	59,404	66,921	69,671	3.1	1.1
		안전성평가연구소	60,170	56,075	57,815	62,102	67,657	10.1	1.1
		세계김치연구소	58,676	55,807	55,483	59,193	62,498	4.6	1.0
경제 인문 사회 연구회	상위 5개	KDI국제정책대학원	101,215	105,314	96,154	86,488	88,560	11.0	1.6
		에너지경제연구원	88,241	88,877	85,450	83,912	84,750	13.3	1.6
		정보통신정책연구원	89,441	87,028	84,069	81,306	84,054	11.9	1.6
		한국농촌경제연구원	84,212	88,161	87,428	84,052	83,208	12.1	1.5
		한국교육과정평가원	74,909	71,404	84,001	75,543	82,382	9.9	1.5
	하위 5개	한국행정연구원	66,046	67,779	66,068	63,785	65,607	10.0	1.2
		한국형사정책연구원	64,418	65,463	62,534	61,912	64,841	11.0	1.2
		한국법제연구원	60,963	60,203	61,898	60,650	61,397	8.6	1.1
		통일연구원	58,757	58,264	59,000	58,118	60,302	11.0	1.1
		한국청소년정책연구원	58,522	59,139	58,750	53,806	54,037	10.9	1.0

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

1인당 평균보수 최상위기관과 최하위기관 격차를 보면, 국가과학기술연구회 소관 공공기관의 경우 2013년 3,710만원에서 2017년 4,476만원으로 격차가 오히려 확대되는 경향이 있다.

[정부출연연구기관 1인당 평균보수 상·하위 기관 현황]

(단위: 천원, 년)

		2013	2014	2015	2016	2017	근속연수
국가과학 기술연구회	최상위기관평균보수(a)	95,777	94,718	98,009	99,872	107,262	17.6
	최하위기관평균보수(b)	58,676	55,807	55,483	59,193	62,498	4.6
	임금격차(a-b)	37,101	38,911	42,526	40,679	44,764	13.1
경제인문 사회연구회	최상위기관평균보수(a)	101,215	105,314	96,154	86,488	88,560	11.0
	최하위기관평균보수(b)	58,522	59,139	58,750	53,806	54,037	10.9
	임금격차(a-b)	42,693	46,175	37,404	32,682	34,523	0.1

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

유사한 연구조사 사업을 추진하고 있는 정부출연연구기관 간의 임금격차가 크게 발생하고 있는 이유는 각 구성원의 학력, 연령, 근속연수 등에도 일부 기인할 수 있다. 그러나 각 기관의 최초 설립 당시의 1인당 평균 보수 수준의 책정에 대한 표준화된 기준이 없어 당시 해당 부처의 정책방향 등에 따라 보수 수준의 차이가 발생할 수 있으며, 1999년 총인건비제와 2012년 결원인건비 기준 도입 이전에는 자체 수입에서 발생하는 간접비를 인건비 인상에 사용할 수 있어 자체수입이 많은 기관과 자체수입이 부족한 기관 간의 임금격차가 나타난데 기인한 측면도 있다.

향후 유사한 기능을 수행하는 기관 간 임금격차가 발생하는 이유에 대한 보다 면밀한 분석을 통해 보수격차가 적정한지 검토할 필요가 있다.

(4) 인건비 및 복리후생비의 사업비 내 집행 개선 필요

일부 공공기관의 경우, 인건비를 사업비에서 집행하고 있는 문제가 있어 개선이 필요하다.

일부 공공기관은 해외사무소 및 국제기구 등에 직원을 파견하면서 해외근무 직원에 대한 인건비를 주요사업비에서 집행하였다. 한국생산기술연구원은 2017년 월정직책급, 해외근무체제비 등의 항목으로 기술정보활동비에서 1억 6,278만원을 집행하였다. 한국개발연구원 파견수당 등의 항목으로 연구관련사업에서 2억 2,436만원을, 대외경제정책연구원 파견수당, 자녀학자금 등 기타수당 등의 항목으로 연구관련사업에서 8,930만원을 집행하였다.

[인건비를 사업비로 집행한 사례]

(단위: 천원)

구분	기관명	항목	2017 집행금액	지출비목
해외근무 직원 인건비	한국생산 기술연구원	월정직책급, 해외근무체제비 등	162,780	주요사업비 -기술정보활동비
	한국개발 연구원	파견부담금 파견수당 등	224,362	연구사업비
	대외경제 정책연구원	파견수당	89,299	연구관련사업

주: 한국생산기술연구원의 소계는 기술정보활동비에서 집행된 금액만을 합산하였음.

자료: 각 기관 제출자료

해외근무자체제비 및 가족체제비, 가족학자금 보조비, 파견수당 등은 해외근무수당과 유사한 성질의 급여로서 「소득세법 시행령」상 근로소득 범위⁹⁾에 해당한다.

기타공공기관이 준용될 수 있는 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」¹⁰⁾에 따르면, 공공기관의 총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원 외 직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다고 규정하고 있어, 파견직원 수당 등은 인건비적 성격이 강하다고 볼 수 있다.

파견수당 등 해외근무직원의 인건비를 사업비에서 집행할 경우 공공기관의 총인건비에서 제외됨에 따라 실제 집행 수준에 비하여 예산상 공공기관 총인건비가 과소 책정되는 측면이 있다.

정부에 의해 총량이 관리되는 공공기관의 총인건비를 사업비를 통해 집행하는 경우, 우회적으로 총인건비를 증액 집행하는 결과가 나타나는 문제점이 있다. 따라

9) 「소득세법 시행령」

제38조(근로소득의 범위) ①법 제20조에 따른 근로소득에는 다음 각 호의 소득이 포함되는 것으로 한다.

2. 종업원이 받는 공로금·위로금·개업축하금·학자금·장학금(종업원의 수학중인 자녀가 사용자로부터 받는 학자금·장학금을 포함한다) 기타 이와 유사한 성질의 급여

3. 근로수당·가족수당·전시수당·물가수당·출납수당·직무수당 기타 이와 유사한 성질의 급여

11. 벽지수당·해외근무수당 기타 이와 유사한 성질의 급여

10) 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 7

총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원외직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다.

서 향후 일부 공공기관이 인건비를 사업비에서 집행하지 않도록 주의할 필요가 있다.

(5) 「방만경영 정상화계획 운용지침」 및 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」을 위반한 인건비 및 복리후생비 지원 개선 필요

일부 공공기관은 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「방만경영 정상화계획 운용지침」을 위반하여 과도한 복리후생비를 지원한 문제가 있다.

「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」과 「방만경영 정상화계획 운용지침」은 사회통념상 허용되지 않는 수준의 복리후생비 편성을 금지하고, 사회통념상 허용여부는 공무원의 복리후생 수준을 기준으로 판단하도록 규정하고 있으나, 일부 기관들은 이를 위반하여 과도한 복리후생비를 지원하고 있다.

기관이 소유하고 있는 아파트를 이용하여 주변 전세시세 대비 과도하게 낮은 전세보증금을 받고 주택 임대, 통상 5만원 상당의 기념품을 제공하고 있는 공무원과 비교하여 높은 금액의 기념품 제공(한국예탁결제원, 그랜드코리아레저 등), 콘도 회원권으로 저렴하게 이용할 수 있는 권리를 제공하는데 더하여 콘도 이용요금의 추가 제공(그랜드코리아레저, 한국감정원 등) 등이 이에 해당한다.

「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」과 「방만경영 정상화계획 운용지침」은 복리후생 항목별로 구체적인 금지사항을 열거하고 있는데, 동 규정을 위반하여 복리후생을 제공한 기관이 있다. 예를 들어 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」은 주택자금 등의 융자 시 시중금리를 적용하도록 규정하고 있으나, 1.0% 수준의 낮은 금리로 주택자금을 융자해주는 기관(주택도시보증공사 등)이 있다.

「방만경영 정상화계획 운용지침」은 대학생 자녀에 대한 학자금 무상 지원을 폐지하고 사내근로복지기금으로도 무상 지원을 금지하고 있으나 예산을 활용하여 대학생 자녀가 있는 직원에게 대학교 등록금을 융자해주고, 학자금 대부를 상환하는 직원에게 사내근로복지기금을 활용하여 대학교 학자금을 무상지급하는 방법으로 동 규정을 우회하여 위반한 사례(한국수력원자력 등)¹¹⁾도 있다.

이와 같이 공공기관은 복리후생비 관련 지침에 부합하지 않게 과도한 복리후생비를 제공하지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.

11) 한국수력원자력은 대학생자녀 학자금에 대해 B학점 이상인 경우 등록금의 60%, C학점인 경우 등록금의 50%를 장학금으로 지급하고 있다고 설명하고 있다.

4.

공공기관 경영효율성 분석 - 경상운영비를 중심으로

가. 현 황

(1) 경상운영비 분석 필요성

공공기관 경상운영비는 공공기관의 운영과 영업유지를 위하여 반복적으로 지출되는 경비로 일반적으로 기관 운영과 관련된 행사, 외부 기관과의 협력 사업 등의 추진에 필요한 비용이나 임직원이 일상적인 업무를 추진하는데 필요한 교육훈련비, 매식비나 명절선물비 등에 사용되는 경우가 많다.

공공기관 경상운영비는 공공기관의 공익목적 달성을 위한 필수적인 경비로 충분한 확보되지 않는 경우 공공기관의 사업 추진에 장애 요인으로 작용하게 되는 한편, 경상운영비의 용도가 기관운영에 필요한 제반 비용으로 사업비와 달리 포괄적으로 규정되는 관계로 공공기관의 과도한 복리후생의 추진을 위해 사용될 여지가 있어, 정부는 「방만경영 정상화계획 운용 지침」 등 다수의 지침을 통하여 공공기관 경상운영비의 편성·집행에 대해 통제하고 있다.

이 분석에서는 공공기관 경상운영비가 적정 수준이 확보되고 있는지, 정부의 경상운영비 편성·집행 지침에 맞추어 사용되고 있는지 등에 대해서 분석하여 공공기관 경상운영비의 효율적인 집행을 도모하고자 한다.

(2) 경상운영비 개념 및 분석범위

경상운영비는 명확한 법적 개념은 없으나, 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」의 경상경비(경상운영비)¹⁾ 정의에 따르면 경상경비(경상운영비)는 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등으로 규정되어 있다.

이동엽 예산분석관(bimil0@assembly.go.kr, 788-4681)

1) 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 12

‘경상경비’는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말한다.

공공기관의 경상운영비는 공공기관이 소유하고 있는 사무실의 임차료 및 관리비, 각종 행사 경비, 신규 직원 교육 등의 교육훈련비, 임직원 대상 비급여성 복리후생비 등으로 사용되고 있어 정부는 공공기관의 과도한 내부 직원 대상 교육훈련, 복리후생 추진 등으로 인한 방만경영을 방지하기 위하여, 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」²⁾에 따라 경상경비는 공공기관 경영실적 평가에 따라 결정하고, 실소요액으로 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성하도록 규정하는 등 총량 규모를 관리하고 있다.

이 분석에서는 2017년 기준으로 결산 자료가 공개되는 전체 337개 공공기관³⁾의 최근 5개년도 경상운영비 현황을 중심으로 경상운영비가 적절하게 편성·집행되고 있는지 분석하도록 하겠다.

(3) 공공기관 경상운영비 현황

2013~2017년도 공공기관 유형별 경상운영비 현황을 살펴보면, 전체 공공기관의 경상운영비는 2013년 10조 7,200억원, 2014년 10조 4,830억원, 2015년 10조 9,720억원, 2016년 12조 2,490억원, 2017년 12조 2,330억원으로 증가하는 추세를 나타내고 있으며, 2013년 대비 2017년 공공기관 경상운영비는 14.1% 증가하였다.

공공기관 유형별 경상운영비 규모를 살펴보면, 매년 시장형 공기업의 경상운영비가 크게 나타나고 있으며, 2017년 기준으로 4조 3,840억원으로 나타나고 있고, 매년 위탁집행형 준정부기관의 경상운영비가 낮게 나타나고 있으며, 2017년 기준으로 1조 30억원으로 나타나고 있다.

공공기관 유형별 경상운영비 증가율을 살펴보면, 기금관리형 준정부기관 공공기관의 경상운영비가 2013년 3조 2,630억원에서 2017년 4조 850억원으로 2013년 대비 2017년 공공기관 경상운영비가 25.2% 증가한 것으로 나타나 다른 유형에 비하여 가장 큰 비율로 경상운영비가 증가하였다.

2) 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 12

□ 경상경비는 원칙적으로 2016년도 경상경비 예산액 범위 내에서 실소요액을 편성하되, 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성한다.

○ 다만, 2015년도 경영실적 평가 결과 D등급 기관은 2016년도 경상경비 예산액의 0.5%p를 삭감하고, E등급 기관은 1%p 삭감하여 편성한다.

3) 기타공공기관인 국방과학연구소의 경상운영비는 군사기밀을 이유로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조제1항에 따라 공시하고 있지 아니하다.

[공공기관 유형별 경상운영비 현황]

(단위: 십억원, %)

유형		2013		2014		2015		2016		2017	
		전체	경상 운영비	전체	경상 운영비	전체	경상 운영비	전체	경상 운영비	전체	경상 운영비
공기업	시장형	166,782	4,039	171,623	3,616	166,043	3,806	153,094	4,600	159,282	4,384
	비율	2.4		2.1		2.3		3.0		2.8	
	준시장형	84,965	1,094	84,924	1,105	79,051	1,191	76,405	1,259	77,702	1,234
	비율	1.3		1.3		1.5		1.6		1.6	
준정부 기관	기금관리형	119,792	3,263	115,597	3,394	170,119	3,609	144,169	4,020	155,262	4,085
	비율	2.7		2.9		2.1		2.8		2.6	
	위탁집행형	97,349	944	102,406	944	109,635	946	112,987	929	116,186	1,003
	비율	1.0		0.9		0.9		0.8		0.9	
기타공공기관		112,230	1,380	132,824	1,425	140,450	1,420	151,819	1,441	140,048	1,517
비율		1.2		1.1		1.0		0.9		1.1	
합계		581,118	10,720	607,375	10,483	665,208	10,972	638,475	12,249	648,480	12,223
비율		1.8		1.7		1.6		1.9		1.9	

주: 결산 기준

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

이에 반하여 위탁집행형 준정부기관 공공기관의 경상운영비는 2013년 9,440억원에서 2017년 1조 30억원으로 경상운영비가 증가하여 2013년 대비 2017년 공공기관 경상운영비 증가율은 6.3%로 다른 유형에 비하여 가장 낮은 비율로 증가하였다.

2013~2017년도 공공기관 전체 지출액(결산 기준)은 2013년 581조원에서 2017년 648조원으로 공공기관 전체 지출액의 2013년도 대비 2017년도 증가율은 11.6%로 상대적으로 경상운영비 증가율에 비하여 낮게 나타나고 있다.

나. 분석의견

(1) 기타공공기관의 경상운영비 관리 지침 정비 필요

각 기관의 특성을 감안하여 기타공공기관에 대한 경상운영비 관리 지침을 명

확하게 마련할 필요가 있다.

공공기관 경상운영비 관리 지침은 기획재정부를 중심으로 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」, 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」 등 다수의 지침이 존재하고 있다.

이 중 2017년 기준으로 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」은 공기업과 준정부기관에 적용되며, 기타공공기관에는 준용되도록 규정되어 있다.

[공공기관 경상운영비 관련 지침 현황(2017년 기준)]

지침	경상운영비 관련 지침 주요 내용
「공기업·준정부기관 예산편성지침」	○ 공기업 및 준정부기관의 경상운영비(경상경비) 편성에 대한 내용
「공기업·준정부기관 예산집행지침」	○ 공기업 및 준정부기관의 경상운영비(경상경비) 집행에 대한 내용
「공공기관의 통합공시에 관한 기준」	○ 공공기관의 경상운영비 통합 공시 기준에 대한 내용을 포함
「방만경영 정상화계획 운용 지침」	○ 공공기관의 비급여성 복리후생비, 여비 등을 방만하게 사용하지 않도록 통제·관리
「공공기관 공무 국외여행 개선방안」	○ 공공기관의 경상운영비에 포함된 해외 여비 집행에 대한 기준 제시
「공기업·준정부기관 회계사무규칙」	○ 공기업 및 준정부기관의 경상운영비 관련 회계사무 기준을 제시

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

일부 공공기관은 자체 경상운영비 지침을 두고 있는 경우도 있지만, 2017년 기준으로 기타공공기관에 대한 경상운영비 관리 지침은 명확하지 않은 상태로 경상운영비 관리에 미흡한 점이 있어 기타공공기관에 대한 경상운영비 관리 지침을 마련하거나 기존 지침의 적용·준용 여부를 명확히 할 필요가 있다.

다만, 기타공공기관의 경우 공기업 및 준정부기관보다 특성이 다양하여 기존 지침을 일률적으로 준용·적용하는 것은 공공기관의 자율, 책임 경영을 침해할 우려가 있다.

예를 들면, 경제·인문사회연구회나 국가과학기술연구회 소속의 정부출연연구기관과 국토교통부 소관의 주식회사 에스알과 같이 SOC에 관련된 기타공공기관, 해

양수산부의 국립해양박물관, 국립해양생물자원관처럼 전시 시설을 운영하는 기관 등 기타공공기관은 각 기관별로 특성이 다양하게 나타나고 있다.

따라서, 기타공공기관은 해당 기관을 관리·감독하는 책임이 있는 주무부처가 각 기관별 특성에 따라 경상운영비 관련 지침을 마련할 필요가 있다. 2018년 3월 8일 ‘제4차 공공기관 운영위원회’는 기타공공기관의 규제 정비안⁴⁾으로 기타공공기관의 예산편성·집행, 자산운용, 인사 및 이사회 운영 등에서 기타공공기관에 대한 준용 규정을 삭제하고, 기타공공기관 적용·준용 여부는 소관 기관의 여건을 고려하여 주무부처가 결정하도록 정비안을 제시하였다.

이에 더하여 주무부처는 공공기관의 특성상 기존 지침의 적용·준용이 어려운 기타공공기관에 대하여는 각 부처별로 경상운영비 관리 지침을 마련하여 기타공공기관의 경상운영비 관리·감독에 대하여 소홀한 점이 없도록 할 필요가 있다.

(2) 「방만경영 정상화계획 운용 지침」을 위반한 경상운영비 집행

일부 공공기관은 경상운영비를 통하여 국가공무원 수준을 넘어서는 과도한 복리후생을 제공하여 「방만경영 정상화계획 운용 지침」을 위반하고 있어 개선의 필요가 있다.

기획재정부의 「방만경영 정상화계획 운용 지침」⁵⁾은 사회통념상 과도한 복리후생은 지양하고 과도한 복리후생 여부는 일차적으로 국가공무원의 복리후생 수준을 기준으로 판단하도록 규정하고 있어, 공공기관이 경상운영비를 통하여 임직원 대상 비급여성 복리후생비를 집행하는 경우에도 국가공무원 수준을 감안할 필요가 있다.

그러나 일부 공공기관은 「방만경영 정상화계획 운용 지침」을 위반하여 국가공무원 수준을 넘어서는 복리후생을 경상운영비로 집행하고 있다. 구체적으로 「방

4) 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과 - 자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편 -」 p. 5

② (기타공공기관 준용 규정 폐지) 예산편성·집행, 자산운용, 인사 및 이사회 운영 등에서 기타공공기관에 대한 준용 규정 삭제

⇒ 기타공공기관 적용·준용 여부는 소관 기관의 여건을 고려하여 주무부처가 결정

5) 「방만경영 정상화계획 운용 지침」 P. 2

1. 기본 원칙

□ 사회통념상 과도한 복리후생은 지양하고 과도한 복리후생 여부는 일차적으로 국가공무원의 복리후생 수준을 기준으로 판단한다.

방만경영 정상화계획 운용 지침⁶⁾의 경조사비, 기념품 규정⁷⁾을 살펴보면, 창립기념일, 근로자의 날 등 각종 기념일에 현금성 물품이나 고가의 기념품을 지급하지 않으며, 기념품은 상품권, 선불카드 등 현금과 동일한 가치를 지니는 물품으로 지급해서는 안 된다고 규정하고 있고, 해당 지침을 구체적으로 해설하고 있는 ‘방만경영 해설서’에서는 창립기념일 또는 근로자의 날 등 각종 기념일에 과도하지 않은 수준에서 온누리상품권 등으로 기념품 지급이 가능하다고 규정하며, 그 수준으로 공무원 기준인 5만원을 제시하고 있음에도 한국예탁결제원은 방만경영 방지 지침 상의 국가 공무원 수준을 넘어서 춘·추계 체육대회 및 노사화합 등을 기념하기 위하여 기념품 등을 임직원에게 과도하게 지급하여 지침을 위반⁷⁾하고 있다.

[공공기관 방만경영 방지 지침을 위반한 경상운영비 집행(예시)]

(단위: 백만원)

공공기관명	지적내용	2017년 경상운영비 (기관 전체)
한국예탁결제원	○ 방만경영 방지 지침 상의 국가공무원 수준을 넘어서 지급되는 춘·추계 체육대회 기념품, 노사화합 기념품 등을 임직원에게 지급	32,833
국립해양생물 자원관	○ 「방만경영 정상화계획 운용 지침」에 부합하지 않게 직원 생일 격려품 예산을 집행	5,260
그랜드코리아 레저(주)	○ 설과 추석 명절에 직원들에게 각각 25만원 어치의 과도한 수준의 상품권 제공	27,997

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

6) 「방만경영 정상화계획 운용 지침」 p. 5

□ 창립기념일, 근로자의 날 등 각종 기념일에 현금성 물품이나 고가의 기념품을 지급하지 않도록 한다.

○ 기념품은 상품권, 선불카드 등 현금과 동일한 가치를 지니는 물품으로 지급해서는 안 된다.

7) 한국예탁결제원은 기관 개원일, 가정의 달, 춘·추계 체육대회 및 노사화합 등을 기념하기 위해 임직원에게 기관 예산을 사용하여 기념품을 지급하고 있다. 2015년에는 개원기념, 가정의 달 기념을 위해 임직원에게 총 2억 2,142만원의 기념품을 지급하였으며, 2016년에는 2015년 기념일에 춘·추계 체육대회 기념을 추가하여 총 3억 7,111만원의 기념품을 지급하였다. 특히 2017년에는 기존의 기념품 지급에 전 직원에 대한 노사화합 기념품으로 전자제품 지급을 추가하여 총 7억 1,452만원의 기념품을 지급하였다.

이처럼 공공기관은 방만경영 방지 지침에 부합하지 않게 경상운영비를 활용하여 국가공무원 수준을 넘어서는 과도한 복리후생을 임직원에게 제공하지 않도록 주의할 필요가 있다.

(3) 사업비 등을 활용한 경상운영비 성격의 비용 집행

일부 공공기관은 사업비 등을 활용하여 경상운영비 성격인 해당 기관의 사무실 임차료 및 관리비 등을 집행하고 있어 향후 개선의 필요가 있다.

공공기관의 과도한 내부 직원 대상 교육훈련, 복리후생 추진 등으로 인한 방만경영을 방지하기 위하여, 경상운영비는 공공기관 경영실적 평가에 따라 결정하고, 실소요액을 기준으로 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성하도록 규정하는 등 총량 규모가 관리되고 있어, 일부 공공기관은 사업비를 활용하여 경상운영비 성격의 경비를 집행하는 경우가 발생하고 있다.

경제·인문사회연구회와 소속 정부출연연구기관이 세종시로 이전함에 따라 서울 지역에서 운영되고 있는 스마트워크센터와 관련된 임차료를 경상운영비가 아닌 연구사업비로 집행하였고, 대외경제정책연구원, 산업연구원은 연구사업비에서 해외에서 운영하고 있는 사무소 임차료 및 관리비를 집행하는 등 사업비에서 경상운영비 성격의 경비를 집행하였다.

또한, 한국직업능력개발원은 기관 고유기능과 관련된 연구사업, 직원 대상 교육훈련 등으로 사용하도록 규정된 연구개발적립금을 경상운영비 성격인 기관장 관사 임차에 사용하였으며, 에너지경제연구원은 기관 운영과 관련된 감사실 관련 경비를 연구사업비를 통하여 집행하였다.

[사업비를 활용한 경상운영비 성격의 비용 집행(예시)]

(단위: 백만원)

공공기관명	지적내용	2017년 경상운영비 (기관 전체)
경제·인문사회 연구회	○ 지속적으로 운영될 예정인 스마트워크센터 운영과 관련된 임차료를 경상운영비가 아닌 연구사업비로 집행	861
대외경제정책연구원	○ 1995년 이후로 지속적으로 운영하고 있는 북경사무소 임차료 등을 경상운영비가 아닌 연구사업비로 집행	1,995
국토교통과학기술진흥원	○ 경상경비에 속하는 사무실 임차료 및 관리비를 사업관리비로 집행	2,916
한국여성정책연구원	○ 경상경비에 속하는 기관 운영에 필요한 제세공과금 등의 공공요금을 연구사업비로 집행	1,425
한국형사정책연구원	○ 홍보, 직원 대상 해외연수 사업, 연구 비관련 부서 국외출장 등을 경상운영비가 아닌 연구사업비로 집행	689
건축도시공간연구소	○ 경상운영비가 아닌 시설비를 활용하여 청사임대료 및 관리비를 집행	1,407
한국직업능력개발원	○ 연구개발적립금을 활용하여 경상운영비 성격인 기관장 관사 구입자금을 집행	4,079
산업연구원	○ 장기간 운영되고 있는 산업연구원의 북경지원의 임차료 및 사무실 관리비를 경상운영비가 아닌 일반사업비로 집행	13,121
에너지경제연구원	○ 기관 운영과 관련된 감사실 관련 경비를 연구사업비를 통하여 집행	1,774
한국에너지정보문화재단	○ 운영경비의 성격을 가진 교통비, 성과연봉설계 용역 관련 비용을 사업비로 집행	737

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

이처럼 사업비를 통하여 경상운영비 성격이 강한 사무실 임차료 및 관리비, 감사실 관련 경비 등을 집행하는 경우, 공기업 및 준정부기관의 경우 경영실적 평가 결과 등에 따라 총량 규모가 관리되고 기타공공기관은 예산 편성시에 규모가 결정되는 경상운영비를 우회적으로 증액 집행하는 문제가 발생하여, 공공기관의 경상운영비 관리에 어려움이 발생할 우려가 있다.

따라서, 공공기관은 관련 지침 및 국회 의결된 경상운영비 예산 규모를 준수하기 위해 사업비 등을 활용하여 경상운영비 성격의 비용을 집행하는 일이 없도록 주의할 필요가 있다.

(4) 경상운영비의 비효율적인 집행

일부 공공기관은 연도말에 경상운영비 집행잔액을 다음연도에 사용될 전산소프트웨어 비용 등으로 집행하는 경우가 발생하고 있어 경상운영비가 비효율적으로 집행되고 있는 측면이 있다.

구체적으로 한국교육개발원은 경상운영비의 집행잔액을 활용하여 다음연도에 사용될 범용 소프트웨어를 연도말에 구입하였으며, 한국환경정책·평가연구원은 경상운영비 자산취득비의 90% 이상을 연도말(12월)에 소프트웨어, 노트북 등 전산 관련 경비로 집행하여 경상운영비가 비효율적으로 집행되는 등 「국가재정법」 제3조⁸⁾에 따른 회계연도 독립의 원칙에 부합하지 않는 면이 있었다.

[연도말 경상운영비 집행(예시)]

(단위: 백만원)

공공기관명	지적내용	2017년 경상운영비 (기관 전체)
한국교육개발원	○ 경상운영비의 집행잔액을 활용하여 다음연도에 사용될 범용 소프트웨어를 연도말에 구입	2,341
한국환경정책·평가연구원	○ 경상운영비 자산취득비의 90% 이상을 연도말에 소프트웨어, 노트북 등 전산 관련 경비로 집행	2,879
국토연구원	○ 회계연도 독립의 원칙에 부합하지 않게 2017년 연도말에 2018년도 사용될 소프트웨어, 프로그램 라이선스를 구입	17,937

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 작성

또한, 국토연구원에 회계연도 독립의 원칙에 부합하지 않게 2017년 연도말에 2018년도 사용될 소프트웨어, 프로그램 라이선스를 구입한 측면이 있다.

8) 「국가재정법」

제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

이처럼 공공기관의 예산은 기관의 해당연도에 실제 사용될 소요 금액에 맞추어 편성될 필요성이 있으나, 2017년 경상운영비, 사업비 등에 다음연도에 필요한 자산, 라이선스를 구입하는 비용이 포함되는 경우 기관의 연간 예산이 실소요에 비하여 과대 편성될 우려가 있다.

향후, 공공기관은 연도말에 경상운영비를 활용하여 다음연도에 필요한 물품을 구입하는 경우가 없도록 하여 경상운영비의 효율적인 집행을 도모할 필요가 있다.

(5) 국회 결산시정요구사항을 준수한 경상운영비 집행 필요

일부 공공기관은 국회의 결산 심의 과정에서 지적된 결산시정요구사항의 취지를 위반하여 경상운영비를 집행하고 있다.

공공기관의 경상운영비는 복리후생 및 여비 등의 용도로 사용될 수 있는 경비로 일부 공공기관은 과도하게 복리후생을 제공하거나 지침에 맞지 않게 집행하는 경우가 발생하여 국회의 결산 심의를 통해 결산시정요구사항으로 지적받고 있다.

국회 결산시정요구사항에 대하여 정부부처, 공공기관은 조치결과를 보고하고 있는데, 일부 공공기관은 국회 결산시정요구사항을 2017년 말 결산 기준으로 위반하고 있어 조속히 시정할 필요가 있다.

[국회 결산시정요구사항을 위반하여 경상운영비를 집행한 공공기관 예시]

기관	국회 결산시정요구사항	2017년 말 기준 준수여부
경제인문사회 연구회 및 소속 출연연구기관	○ 임차료를 경상운영비와 시설비로 분리하여 편성하기보다는 관련 지침에 맞게 경상운영비로 통합하여 예산을 편성·집행하도록 개선할 것(2014년)	○ 건축도시공간연구소는 여전히 시설비를 활용하여 경상경비 성격의 청사임대료 및 관리비 사용분을 집행하고 있음
산업통상자원부 (연구개발 전담기관)	○ 산업통상자원부는 R&D 전담기관의 운영예산(인건비·경상경비)과 특허동향조사평가위원수당 등 R&D 사업관리를 위해 사용되는 순수 기획평가관리비 예산을 분리하여 편성할 것(2015년)	○ 산업통상자원부 연구개발 전담기관은 기관운영 출연금 사업이 아닌 기획평가관리비를 활용하여 경상경비를 집행하고 있어 예산이 분리되지 않고 있음

자료: 국회 결산시정요구사항 및 각 공공기관의 자료를 바탕으로 재작성

예를 들면 국무조정실 및 국무총리비서실의 기타공공기관인 경제·인문사회연구회 및 소속 출연연구기관은 2014년 임차료를 경상운영비와 시설비로 분리하여 편성하기보다는 관련 지침에 맞게 경상운영비로 통합하여 예산을 편성·집행하도록 개선하도록 시정요구를 받았으나, 2017년 기준 국토연구원 부설기관인 건축도시공간연구소는 여전히 시설비를 활용하여 경상경비 성격의 청사임대료 및 관리비 사용분을 집행하고 있다.

또한, 산업통상자원부 소관 R&D 전담기관인 한국산업기술평가관리원, 한국산업기술진흥원, 에너지기술평가원은 운영예산(인건비·경상경비)과 기획평가관리비 예산을 분리·편성하도록 시정요구를 받았으나, 2017년 기준으로 기관운영 출연금이 아닌 기획평가관리비를 활용하여 기관운영과 관련된 경상경비(사옥임차료, 감사시스템 유지·보수비용, 특근매식비 등) 성격의 비용을 집행하고 있어 국회 결산시정요구사항이 준수되지 않고 있다.

「국회법」 제84조제2항⁹⁾에 따르면, 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다고 규정되어 있다.

일부 공공기관은 위법하거나 부당한 경상운영비 예산집행으로 인하여 국회의 결산시정요구를 받은 후에도 정부의 예산 편성시 미반영, 관례적인 집행 등의 이유로 해당 사항을 시정하지 않고 있어, 국회 결산시정요구사항의 실효성이 확보되지 않고 있으므로 향후 개선의 필요가 있다.

9) 「국회법」

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

가. 공공기관 결산잉여금의 개념과 특징

정부 회계결산 과정에서 초과세수 또는 지출 감소로 인하여 세계잉여금이 발생하는 것과 같이 공공기관의 경우도 계획 대비 수입 증대와 경비 절감 등으로 결산잉여금이 발생하게 된다.

공공기관 결산잉여금에 대하여 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 등 규정에서 산정 또는 처리방안 등을 정하고 있을 뿐 그 명확히 의미를 규정하지는 않았지만, 그 개념을 정부의 “세계잉여금” 개념을 기초로 파악할 수 있다.¹⁾

정부 세계잉여금이란, 매 회계연도마다 세입·세출의 결산 과정에서 발생한 잉여금(세입액-세출액)에서 다음연도 이월액, 보조금 집행 잔액 등을 제외한 금액이다. 이를 기초로 공공기관 결산잉여금을 “공공기관의 매 회계연도마다 세입·세출의 결산 과정에서 발생한 잉여금(수납액-지출액)에서 다음연도 이월액, 보조금 집행 잔액 등을 제외한 금액”으로 정의할 수 있다.

[공공기관 결산잉여금 정의]

공공기관 결산잉여금 = (총수입 - 총지출) - (이월, 보조금 정산 등)

윤희호 예산분석관(yoonhh@assembly.go.kr, 788-4683)

1) [공공기관 결산잉여금 관련 규정]

규정명	관련 조항 또는 내용
2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(p. 29)	□ 출연금 및 보조금을 수지차 보전방식으로 지원받는 기관은 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세부내역까지 빠짐없이 추계하여 자체세입에 반영
2017년도 예산 및 기금운용계획 집행지침(p. 199, 200)	○ 정부출연연구기관의 주무부처 장관은 소관 기관들이 다음 기준에 의거하여 예산을 집행하도록 하여야 한다. - 결산잉여금은 퇴직급여충당금 부족분에 우선 사용하고, 잔액은 연구개발적립금에 적립하여야 한다. - 자체수입 초과달성, 비용절감 등 기관의 경영개선으로 결산잉여금이 발생한 경우 퇴직급여충당금에 선적립후 남은 결산잉여금의 50% 이상을 연구개발적립금으로 적립 후 그 잔여재원을 능률성 과급* 으로 사용할 수 있다.

다만, 338개 전체 공공기관의 특성상 상기 결산잉여금 개념을 그대로 적용하는 것에 대하여는 다음 사안을 고려할 필요가 있다.

① 결산잉여금이 “현금주의”에 기초한 회계 개념인 반면, 공공기관은 “발생주의”에 기초한 재무제표를 작성하여 회계처리하기 때문에 결산잉여금을 별도로 산정하지 않는다는 점을 감안할 필요가 있다.

결산잉여금은 1회계연도 동안의 수입지출 활동을 통해 발생한 현금 잔액으로서 “현금주의”를 기반으로 장부를 작성되는 과정에서 산출되는 개념이며, 정부의 세입·세출의 결산과 세입잉여금의 처리 역시 현금 거래를 기초로 하고 있다.

그런데, 공기업·준정부기관 등 대부분의 공공기관은 경영활동에서 발생하는 경제적 거래 등은 발생한 시점을 기준으로 하는 “발생주의”에 기초하여 복식부기 방식으로 회계처리를 하고 있다.²⁾ 즉, 공공기관의 회계결산은 K-IFRS(한국채택국제회계기준)에 따른 발생주의 처리기준을 적용한 반면, 정부 예산결산은 정부회계기준에 따른 현금주의 처리기준을 적용하는 차이가 발생한다.

구체적으로 고유사업을 수행하여 매출과 순이익을 발생시키는 공기업 유형의 공공기관은 결산잉여금을 계산하고 있지 않으며, 그 외 수지차 보전기관으로 지정되었거나 수지차 방식으로 정부 출연금·보조금 예산을 지원받는 공공기관을 제외한 대다수의 공공기관에서는 결산잉여금을 별도로 산출하지 않는 것으로 조사되었다.

② 결산잉여금이 발생하지 않는 공공기관도 존재한다.

결산잉여금은 공공기관이 결산(연말) 기준으로 보유하고 있는 현금 및 현금성 자산인데, 현금 수입을 수반하는 자체사업이나 자체재원이 존재하지 않는 경우 결산잉여금이 발생하지 않을 수 있다.

예를 들면, 기관 수입 전액이 정부 보조금, 위탁수입 등으로 구성되어 있으며, 사업집행 이후 불용된 잔액에 이자까지 정산하여 국고로 반납한다면 현금을 남길 수 없어 결산잉여금이 존재하지 않게 된다.³⁾

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제39조(회계원칙 등) ① 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위하여 그 발생 사실에 따라 처리한다.

「공기업·준정부기관 회계사무규칙」

제4조(회계원칙) 공기업·준정부기관의 경영활동에서 발생하는 경제적 거래 등은 발생한 시점을 기준으로 복식부기 방식으로 회계처리하여야 한다.

[결산잉여금이 없는 공공기관 예시(기관 수입이 100% 정부지원으로 구성된 경우)]
(단위: 백만원)

기관명	소관부처	유형	2017년 수입액
(사)남북교류협력지원협회	통일부	기타공공기관	3,300
(재)우체국물류지원단	과학기술정보통신부	준정부기관(위탁집행형)	283,540
가축위생방역지원본부	농림축산식품부	기타공공기관	54,706
사회보장정보원	보건복지부	준정부기관(위탁집행형)	91,462
식품안전정보원	식품의약품안전처	기타공공기관	6,834
한국에너지정보문화재단	산업통상자원부	기타공공기관	5,103
한국출판문화산업진흥원	문화체육관광부	기타공공기관	41,232

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 및 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 재작성

또한, 「국가재정법」에 따라 설치된 정부기금을 관리·운용하는 기금관리형 준정부기관으로서, 해당 기금계정 외 기관의 고유계정이 존재하지 않는 기관(단일기금계정)의 경우 기금 수입과 지출의 잔액은 기금 여유자금으로서 운용(주식·채권 구입)되고 여유자금이 결산잉여금으로 보기 어렵기 때문에 별도의 결산잉여금 개념이 성립되기 어렵다.⁴⁾

[결산잉여금이 없는 공공기관 예시(기금관리형 단일계정 공공기관의 경우)]
(단위: 백만원)

기관명	소관부처	유형	2017년 수입액	관리·운용하는 기금명
국민연금공단	보건복지부	준정부기관 (기금관리형)	19,767,561	국민연금기금
근로복지공단	고용노동부		1,031,603	근로복지진흥기금
기술보증기금	중소벤처기업부		2,935,409	기술보증기금
사립학교교직원연금공단	교육부		11,273,960	사립학교교직원 연금기금
국민체육진흥공단	문화체육관광부		4,159,015	국민체육진흥기금
신용보증기금	금융위원회		8,312,761	신용보증기금
영화진흥위원회	문화체육관광부		311,602	영화발전기금
예금보험공사	금융위원회		29,787,626	예금보험기금
한국사학진흥재단	교육부	기타공공기관	412,318	사학진흥기금

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 및 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 재작성

- 다만, 정부출연 공공기관의 기관운영 출연금(인건비, 경상경비, 사업비)의 경우에는 기관 세입에 계상하여 필요시 이사회 승인을 거쳐 사용할 수 있으므로(「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, p. 197) 결산잉여금 재원으로 포함될 수 있다.
- 다만, 기금관리형 준정부기관 중에서 정부기금계정 외 별도의 법인계정을 보유하고 해당 계정에 따라 사업수익이 발생되는(사업수익이 기금계정과 섞이지 않는) 경우, 해당 계정으로 발생하는 현금으로서 결산잉여금이 발생할 수 있다.

③ 공공기관이 보유한 결산잉여금(현금)만으로는 기관의 자산·부채 현황 등 재무상태를 파악하는 데에 한계가 있다.

공공기관 결산잉여금은 연말 기준으로 공공기관이 보유하고 있는 현금 및 현금성 자산으로서 현재까지 처분 용도가 정해지지 않은 자산이다. 현금성 자산이란, 현금주의에 기반한 개념으로서 감가상각, 채권, 부동산 등 다른 유형자산과 구별됨을 의미하고, 처분 용도가 정해지지 않았다는 것은 국가로 보조금의 반납, 사업기간 연장에 따른 이월금 등이 제외된다는 의미이다.

공공기관 결산잉여금을 통해 해당 공공기관이 부동산, 주식 등 자본에 투자하거나 배당, 부채 상환을 위한 재원으로서 활용 가능한 유동성의 규모를 판단할 수 있으며, 수지차 공공기관의 경우 소관 부처가 연말 결산잉여금을 남기도록 정부예산 계획을 수립하거나 예산편성에 참고로서 활용될 수 있다.

다만, 공공기관 결산잉여금은 현금에 초점을 둔 개념이기 때문에 현금의 유출/유입이 없는 거래(외상거래)를 측정할 수 없으며, 현금 외 재고품, 실물자산(기계·토지·공장 등 유형자산), 연구개발·특허 등과 관련되는 무형자산을 포함하지 않는다.

따라서, 공공기관의 결산잉여금뿐만 아니라 당기순이익과 이익잉여금 등 기관의 자산·부채 현황 등을 종합적으로 고려하여야 기관의 재무상태를 보다 정확히 파악할 수 있을 것이다.

나. 수지차 보전 공공기관 현황 및 결산잉여금 분석의 필요성

(1) 수지차 보전 공공기관 현황

수지차 보전 방식을 적용받는 기관(이하 “수지차 보전기관”이라 한다)이란 예산절감을 위해 기관의 지출예산 총액에서 기관 운영으로 발생하는 자체수입예산⁵⁾을 차감한 나머지 부분을 출연·보조금으로 지원받는 기관을 의미한다.

수지차 보전기관에 대하여 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.

5) 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.

[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 자 체수입을 최대한 확보 - 법정자본금을 초과하는 이익잉여금 등 활용가능 재원은 특별한 사유가 없는 한 자체수입에 반영
「2017년도 예산안 편성 및 기 금운용계획안 작성 세부지침」 Ⅱ. 사업유형별 지침 4. 출연·보조기관 인건비 및 경상비	○ 출연금 및 보조금을 수지차 보전방식으로 지원받 는 기관은 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세 부내역까지 빠짐없이 추계하여 자체수입에 반영 - 과거 자체수입 실적을 감안하여 적정수준 반영

자료: 기획재정부

기획재정부는 「2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에서 한국교육학술정보원, 중소기업기술정보진흥원 등 30개 출연기관과 독립기념관, 한국해양수산연수원 등 27개 보조기관을 수지차 보전방식 적용기관으로 적시하였으나, 2017년도 예산 심의과정에서 기존 9개 기관을 제외하고 15개 기관을 신규로 지정함으로써 2017회계연도 정부 예산 기준으로 총 62개 기관이 수지차 보전기관인 것으로 파악되었다.

[수지차 보전기관 현황]

구분	지침 적시	제외	추가	계
출연 기관	30개	1개 - 농업관측정보센터	6개 - 국립낙동강생물자원관, 국립해양생물자원관, 의료분쟁조정중재원, 한국광해관리공단, 한국국제보건의료재단, 한국학중앙연구원	35개
보조 기관	27개	8개 - 한국문화예술교육진흥원, 한국간행물윤리위원회, 한국어촌어항협회, 축산물위해요소중점관리기준원(축산물안전관리인증원), 한국문화산업교류재단, 해양환경관리공단, 농업정책보험금융원, 어업정보통신국	9개 → 8개* - 한국장기기증원, 한국인체조직기증원, 국립박물관문화재단, 국민체육진흥공단, 예술의전당, 의료기기정보기술지원센터, 의료기관평가인증원, 한국식품안전관리인증원, 한국임업진흥원	27개
계	57개	(-) 9개	(+) 15 → 14개*	62개

주: 한국장기기증원, 한국인체조직기증원은 2017년 한국장기조직기증원으로 통합
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

이 중 공공기관은 58개로서 유형별로는 기금관리형 준정부기관이 국민체육진흥공단 1개 기관이고, 위탁집행형 준정부기관이 25개, 기타공공기관이 32개이다. 공공기관이 아닌 4개 기관⁶⁾도 수지차 보전기관으로 지정되었다.

수지차 보전기관으로 지정된 공공기관에 대하여 관련 세부사업과 2017년도 기준 57개⁷⁾ 공공기관에 대한 결산 현황을 정리하면 다음과 같다.

6) 대한가정법률복지상담원, 한국가정법률상담소, 중소기업중앙회, 한국선원복지고용센터 등이 여기에 해당한다.

7) 의료기관평가인증원은 2018년에 지정되었기 때문에 결산 현황에서 제외하였다.

[2017회계연도 수지차 보전 공공기관 결산 현황]

(단위: 백만원)

연 번	소관 부처	기관명	유형	관련 세부사업	지원 형태	2017년	
						예산	결산
1	경찰청	도로교통공단	준정부기관 (위탁집행형)	도로교통공단 출연금	출연	101,038	101,038
2	고용 노동부	한국산업 인력공단		한국산업인력공단 운영지원	출연	105,101	105,101
3		학교법인 한국폴리텍	기타공공기관	한국폴리텍대학 운영지원	출연	164,836	147,482
4		한국기술 교육대학교		한국기술교육대학 교 운영지원	출연	47,939	47,939
5		한국잡월드		한국잡월드운영	출연	14,357	14,357
6	공정 거래 위원회	한국소비자원	준정부기관 (위탁집행형)	한국소비자원 출연	출연	39,825	39,825
7		한국공정거래 조정원	기타공공기관	한국공정거래 조정원 출연	출연	5,738	5,738
8	과학 기술 정보 통신부	정보통신산업 진흥원	준정부기관 (위탁집행형)	정보통신산업 진흥원 지원	출연	24,090	22,858
9		한국인터넷 진흥원		한국인터넷진흥원 운영지원	출연	49,667	49,667
10		한국정보화 진흥원		한국정보화진흥원 운영지원	출연	29,800	29,800
11	교육부	한국교육학술 정보원	준정부기관 (위탁집행형)	한국교육학술 정보원 출연	출연	34,704	34,615
12		국가평생교육 진흥원	기타공공기관	국가평생교육 진흥원 출연	출연	14,407	14,407
13		동북아 역사재단		동북아역사재단 지원	출연	16,870	16,870
14		한국고전 번역원		한국고전번역원 출연	출연	17,059	17,059
15		한국학중앙 연구원		한국학중앙연구원 출연	출연	27,918	27,918
16	국가 보훈처	독립기념관	준정부기관 (위탁집행형)	독립기념관운영 및 활성화	보조	27,042	27,038
17	국방부	전쟁기념 사업회	기타공공기관	전쟁기념사업회	보조	10,683	10,683
18	국토 교통부	한국교통 안전공단	준정부기관 (위탁집행형)	교통안전공단 출연	출연	42,984	42,984
19		한국시설안전 공단		한국시설안전공단 출연	출연	21,771	21,771
20		한국철도시설 공단		철도시설공단 관리비	출연	113,148	113,148

연 번	소관 부처	기관명	유형	관련 세부사업	지원 형태	2017년	
						예산	결산
21	문화재 청	한국문화재 재단	기타공공기관	한국문화재단 지원	보조	7,820	7,820
22	문화 체육 관광부	한국콘텐츠 진흥원	준정부기관 (위탁집행형)	한국콘텐츠진흥원 지원	보조	24,176	23,176
23		국민체육진흥 공단	준정부기관 (기금관리형)	올림픽공원운영지 원	보조	24,497	24,497
24		게임물관리 위원회	기타공공기관	게임물관리위원회 지원	보조	9,561	9,561
25		국립박물관 문화재단		박물관문화재단 지원	보조	1,826	1,826
26		영상물등급 위원회		영상물등급위원회 지원	보조	3,517	3,237
27		예술의전당		문화예술단체운영 지원	보조	7,069	6,778
28		한국문학 번역원		한국문학번역원 지원	보조	9,007	9,007
29		한국영상 자료원		한국영상자료원 지원	보조	12,965	12,684
30		한국저작권 위원회		한국저작권위원회 지원	보조	11,603	11,345
31	방위 사업청	국방기술 품질원	기타공공기관	기술기획 등 6개 세부사업	출연	143,116	125,168
32	법무부	대한법률구조 공단	기타공공기관	법률구조	보조	47,742	47,742
33		한국법무보호 복지공단		갱생보호활동	보조	28,183	28,183
34	보건복 지부	한국보건복지 인력개발원	준정부기관 (위탁집행형)	한국보건복지인력 개발원 운영	출연	11,721	11,721
35		(재)한국장기 조직기증원	기타공공기관	장기구득기관 운영지원	보조	4,399	4,399
36		의료분쟁조정 중재원		한국의료분쟁조정 중재원 지원	출연	11,100	11,100
37		한국국제보건 의료재단		한국국제보건의료 재단 지원	출연	10,297	8,841
38	산림청	한국임업 진흥원	준정부기관 (위탁집행형)	한국임업진흥원 지원	보조	21,015	21,015

연 번	소관 부처	기관명	유형	관련 세부사업	지원 형태	2017년	
						예산	결산
39	산업 통상 자원부	대한무역투자 진흥공사	준정부기관 (위탁집행형)	대한무역투자진흥 공사	보조	219,682	219,682
40		한국가스 안전공사		한국가스안전공사 지원	출연	55,047	55,047
41		한국광해 관리공단		광해관리공단 출연	출연	192,142	192,142
42		한국에너지 공단		한국에너지공단 지원	출연	44,129	44,129
43		전략물자 관리원	기타공공기관	전략물자수출입 통제기반구축	보조	5,248	5,248
44	식품 의약품 안전처	한국식품안전 관리인증원	준정부기관 (위탁집행형)	한국식품안전관리 인증원 지원	보조	15,612	15,499
45		의료기기정보 기술지원센터	기타공공기관	의료기기정보기술 지원센터 지원	보조	3,058	3,058
46	여성 가족부	한국양성평등 교육진흥원	기타공공기관	한국양성평등교육 진흥원 지원	출연	6,642	6,571
47	외교부	한국국제 협력단	준정부기관 (위탁집행형)	협력사업지원 (ODA)	출연	45,102	45,102
48		채외동포재단	기타공공기관	채외동포재단 출연	출연	58,575	57,789
49	중소 벤처 기업부	중소기업기술 정보진흥원	준정부기관 (위탁집행형)	중소기업기술정보 진흥원 운영	출연	2,562	2,562
50	해양 수산부	선박안전기술 공단	준정부기관 (위탁집행형)	선박안전기술공단 지원	보조	16,022	16,022
51		한국해양수산 연수원		해양수산연수원 지원	보조	34,928	34,928
52		국립해양생물 자원관	기타공공기관	해양생물자원관 운영	출연	22,353	22,353
53	환경부	국립공원 관리공단	준정부기관 (위탁집행형)	국립공원관리공단 출연	출연	156,167	156,167
54		국립생태원		국립생태원 출연	출연	40,930	40,930
55		한국환경공단		한국환경공단 출연	출연	95,948	95,948
56		한국환경산업 기술원		한국환경산업기술 원 출연	출연	46,735	45,534
57		국립낙동강 생물자원관	기타공공기관	국립낙동강생물자 원관 출연	출연	21,687	21,687

주: 1. 58개 공공기관 중 의료기관평가인증원은 2018년에 지정되었기 때문에 결산 현황에서 제외

2. 2017년 예산은 부처로부터 해당 세부사업에 대한 출연금 또는 보조금 교부액을, 결산은 공공기관의 실적행액을 의미함

자료: 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 제작됨

(2) 수지차 보전 공공기관의 결산잉여금 분석의 필요성

일반적으로 공공기관이 K-IFRS(한국채택국제회계기준)에 따른 발생주의 처리 기준을 적용하여 회계 처리를 하기 때문에 현금주의에 기초한 결산잉여금을 산출하지 않으나, 수지차 보전방식으로 정부예산을 지원받는 공공기관은 자체수입 예산(계획)을 편성하는 과정에서 사업 외 수입으로서 전기 이월결산잉여금을 계상하거나 결산 과정에서 수입과 지출의 차액으로서 결산잉여금을 산출하고 있다. 이러한 관점에서 결산잉여금은 해당 기관의 수입 실적을 분석하는데 주요하게 고려할 수 있으며, 기관간 비교도 가능하다.

특히, 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.

수지차 보전기관으로 지정된 공공기관이 연말에 남긴 결산잉여금은 사업실적 개선, 경비 절감, 자체사업 축소 또는 집행 부진 등 다양한 요인으로 발생된다. 그리고 퇴직급여충당금 적립 등으로 지출되고 남은 금액은 다음연도로 이월되는 등 차기 자체수입의 재원이 될 수 있으며, 기관이 연구개발적립 또는 고유목적사업을 위해 적립하여 별도의 현금성 여유자금으로 보유할 수 있다. 이에 수지차 보전 공공기관에 대하여 보전금 산정 등 심사 과정뿐만 아니라 결산 과정에서도 결산잉여금의 규모를 정확히 파악하고 관리할 필요가 있는 것이다.

(3) 수지차 보전 공공기관의 결산잉여금 현황

수지차 보전기관으로 지정된 57개 공공기관에 대한 결산잉여금 자료를 제출받아 취합하였다. 해당 공공기관의 경우는 정부지원 예산을 편성 중 자체수입을 산정하는 과정에서 결산잉여금을 고려하고 있기 때문에 보다 정확한 수치를 구할 수 있고 기관간 비교가 가능하다고 보인다.

2017년도 결산 기준 수지차 보전 공공기관의 결산잉여금은 2,051억 9,300만원으

로 전년(1,868억 7,000만원) 대비 183억 2,500만원이 증가(9.8%)한 것으로 나타났다.

전년 대비 결산잉여금이 증가한 원인으로는 한국철도시설공단(+690억 6,300만원, 573.9%), 한국환경공단(+63억 7,400만원, 525.0%), 한국환경산업기술원(+33억 200만원, 147.5%), 선박안전기술공단(+17억 2,800만원, 127.1%) 등에서 결산잉여금이 증가하였기 때문이다.

반면, 한국광해관리공단의 경우 전기이월금 손실분(△388억 4,500만원)과 법인세 초과납부(△38억 900만원)의 영향으로 2017년 결산잉여금이 크게 감소하였으며, 도로교통공단의 경우 세입결손 등 자체수입 감소의 영향으로 결산잉여금이 101억 3,000만원에서 10억 8,700만원으로 △90억 4,300만원(△89.3%) 줄어든 것으로 나타났다. 그 밖에 한국시설안전공단(△32억 9,200만원, △57.4%), 대한법률구조공단(△23억 5,900만원, △86.4%) 등에서 결산잉여금이 감소하거나 손실이 증가하였다.

[2017회계연도 수지차 보전 공공기관 결산잉여금 현황]

(단위: 백만원, %)

연번	기관명	소관 부서	결산잉여금			
			2016년(A)	2017년(B)	B-A	B-A/A
1	도로교통공단	경찰청	10,130	1,087	△9,043	△89.3
2	한국산업인력공단	고용노동부	3,412	1,535	△1,877	△55.0
3	학교법인한국폴리텍	고용노동부	1,755	95	△1,660	△94.6
4	한국기술교육대학교	고용노동부	918	1,263	345	37.6
5	한국잡월드	고용노동부	1,709	1,454	△255	△14.9
6	한국소비자원	공정거래위원회	1,040	584	△456	△43.8
7	한국공정거래조정원	공정거래위원회	233	157	△76	△32.6
8	정보통신산업진흥원	과학기술정보통신부	741	2,009	1,268	171.1
9	한국인터넷진흥원	과학기술정보통신부	231	△132	△363	△157.1
10	한국정보화진흥원	과학기술정보통신부	8,748	9,040	292	3.3
11	한국교육학술정보원	교육부	500	929	429	85.8
12	국가평생교육진흥원	교육부	1,483	1,153	△330	△22.3
13	동북아역사재단	교육부	1,943	1,782	△161	△8.3
14	한국고전번역원	교육부	487	464	△23	△4.7
15	한국학중앙연구원	교육부	2,092	1,861	△231	△11.0
16	독립기념관	국가보훈처	322	937	615	191.0
17	전쟁기념사업회	국방부	431	183	△248	△57.5

연번	기관명	소관 부서	결산잉여금			
			2016년(A)	2017년(B)	B-A	B-A/A
18	한국교통안전공단	국토교통부	3,851	1,911	△1,940	△50.4
19	한국시설안전공단	국토교통부	5,736	2,444	△3,292	△57.4
20	한국철도시설공단	국토교통부	12,033	81,096	69,063	573.9
21	한국문화재단	문화재청	0	581	581	순증
22	한국콘텐츠진흥원	문화체육관광부	2,195	1,764	△431	△19.6
23	국민체육진흥공단	문화체육관광부	0	0	0	0.0
24	게임물관리위원회	문화체육관광부	270	458	188	69.6
25	국립박물관문화재단	문화체육관광부	270	622	352	130.4
26	영상물등급위원회	문화체육관광부	1,349	1,273	△76	△5.6
27	예술의전당	문화체육관광부	△3,420	△3,366	54	△1.6
28	한국문학번역원	문화체육관광부	0	0	0	0.0
29	한국영상자료원	문화체육관광부	151	15	△136	△90.1
30	한국저작권위원회	문화체육관광부	△1,790	△506	1,284	△71.7
31	국방기술품질원	방위사업청	8,676	9,364	688	7.9
32	대한법률구조공단	법무부	2,729	370	△2,359	△86.4
33	한국법무보호복지공단	법무부	0	0	0	0.0
34	한국보건복지인력개발원	보건복지부	183	452	269	147.0
35	(재)한국장기조직기증원	보건복지부	0	186	186	순증
36	의료분쟁조정중재원	보건복지부	1,293	509	△784	△60.6
37	한국국제보건의료재단	보건복지부	3,775	3,145	△630	△16.7
38	한국임업진흥원	산림청	573	342	△231	△40.3
39	대한무역투자진흥공사	산업통상자원부	1,305	443	△862	△66.1
40	한국가스안전공사	산업통상자원부	1,917	3,467	1,550	80.9
41	한국광해관리공단	산업통상자원부	70,223	28,822	△41,401	△59.0
42	한국에너지공단	산업통상자원부	3,656	1,731	△1,925	△52.7
43	전략물자관리원	산업통상자원부	28	69	41	146.4
44	한국식품안전관리인증원	식품의약품안전처	0	72	72	순증
45	의료기기정보기술지원센터	식품의약품안전처	372	577	205	55.1
46	한국양성평등교육진흥원	여성가족부	975	461	△514	△52.7
47	한국국제협력단	외교부	17,761	15,229	△2,532	△14.3
48	재외동포재단	외교부	2,042	786	△1,256	△61.5
49	중소기업기술정보진흥원	중소벤처기업부	171	105	△66	△38.6
50	선박안전기술공단	해양수산부	1,360	3,088	1,728	127.1
51	한국해양수산연수원	해양수산부	252	1,529	1,277	506.7

연번	기관명	소관 부서	결산잉여금			
			2016년(A)	2017년(B)	B-A	B-A/A
52	국립해양생물자원관	해양수산부	1,775	2,709	934	52.6
53	국립공원관리공단	환경부	3,719	4,611	892	24.0
54	국립생태원	환경부	1,664	1,778	114	6.9
55	한국환경공단	환경부	1,214	7,588	6,374	525.0
56	한국환경산업기술원	환경부	2,239	5,541	3,302	147.5
57	국립낙동강생물자원관	환경부	2,148	1,526	△622	△29.0
계			186,870	205,193	18,323	9.8

자료: 각 공공기관 제출 자료를 취합하여 제작됨

다. 수지차 보전기관으로 지정된 공공기관에 대한 분석의견

(1) 자체수입 계획 정확성 제고 필요

첫째, 일부 공공기관은 자체수입 계획 추계의 부정확으로 수입 실적이 부진하여 사업 축소 또는 결산잉여금 감소가 발생하거나 결산잉여금이 누적되고 있으므로 수입계획의 현실화 또는 수입증대 방안 등을 검토할 필요가 있다.

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 자체수입 또는 지출 계상이 부정확한 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.

구체적으로 자체수입 실적이 계획에 미치지 못하는 경우 추가적인 정부 부담이 발생되거나 계획된 지출을 집행하지 못하고 보유한 결산잉여금이 감소할 수 있고, 반대로 자체수입이 과소 추계되었거나 실적 개선 등으로 수입계획과 실적의 격차가 발생한 경우 예산 절감의 효과가 나타나기 어려울 수 있으므로 자체수입 관리가 더욱 중요하다.

매년 예산 관련 지침에서는 수지차 보전기관 관련 예산 편성의 원칙으로 자체 수입을 최대한 확보하고 빠짐없이 추계하여 적정수준을 반영할 것을 강조하고 있으나 다음 공공기관에서 자체수입이 과다 또는 과소 계상되어 결산잉여금이 감소 또는 누적되는 등 문제가 있는 것으로 나타났다.

따라서, 자체수입이 과다 추계된 공공기관은 자체수입액을 확대하려는 경우 추가수입 확보 방안을 마련하거나 지출구조를 개선방안을 구체화하는 등 수입계획을 충실히 마련하여야 할 것이고, 자체수입이 과소 추계된 공공기관은 수입계획을 현실화하거나 정부예산 규모를 조정하는 방안 등을 검토할 여지가 있다.

예를 들면, 과학기술정보통신부 산하의 위탁집행형 준정부기관인 **한국인터넷진흥원**의 경우 2017년 계획과 달리 결산상 손실 △1억 3,200만원이 발생하였는데, 이는 당초 계획 대비 수입실적이 저조하였고, 종전부동산 매각을 통한 지방이전 공사와 관련하여 차입금의 상환이 제때 이루어지지 않아 차입금 이자발생이 발생하였기 때문인 것으로 나타났다. 이로 인하여 기관 자체사업비가 감소하였는데, 차입금 상환이 지연되지 않고 자체수입 확충 방안을 마련할 필요가 있다고 보인다.

[한국인터넷진흥원 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수 입	정부 지원수입	출연금	30,707	30,707	49,667	49,667	40,699
	자체 수입	계	20,334	19,066	19,501	17,719	19,200
		사업수입	16,765	16,383	16,493	16,175	17,128
		사업외수입	2,426	1,540	1,641	1,117	1,298
		(전년도 이월금)	1,143	1,143	1,367	427	774
	수입합계(A)		51,041	49,773	69,168	67,386	59,899
지출 계(B)			51,041	49,542	69,168	67,518	59,899
결산잉여금(A-B)			-	231	-	△132	-

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 국고반납 등을 합한 금액임

자료: 한국인터넷진흥원 제출 자료를 바탕으로 재작성

교육부 산하의 위탁집행형 준정부기관인 **한국교육학술정보원**의 경우 2017년 자체수입 계획은 14억 9,600만원이나, 실제 자체수입 실적은 6억 7,653만원으로 계획 대비 45% 수준에 그치고 있다.

특히, 2016 사업연도의 결산잉여금을 이월 처리하여 발생하는 전년도이월금수입은 계획액(11억 7,800만원)의 42%인 5억원 수준에 그치고, 2018년도 전년도이월금수입을 11억 7,800만원 계상하였으나 2017년 결산잉여금은 9억 2,900만원으로 해당 잉여금이 전액 이월금수입으로 책정되더라도 2억 4,900만원의 세입 부족이 발생하는 등 결산잉여금 실적도 계획에 미치지 못하므로 자체수입 규모를 적정화하여 추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

[한국교육학술정보원 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부	출연금	32,277	32,277	34,704	34,704	36,879
	지원수입	보조금	59,562	85,922	92,683	148,172	168,739
	자체수입	계	1,722	1,272	1,496	676	1,504
		(목적사업수입)	218	5	198	1	198
		(이자수입)	200	44	100	22	70
		(기타잡수입)	0	43	20	150	50
		(상생고용지원금)	0	0	0	3	8
		(전년도 이월금)	1,304	1,180	1,178	500	1,178
	수입합계(A)		93,561	119,471	128,883	183,552	207,122
	지출 계(B)		93,561	118,971	128,883	182,623	207,122
	결산잉여금(A-B)		-	500	-	929	-

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 국고반납 등을 합한 금액임

자료: 한국교육학술정보원 제출 자료를 바탕으로 재작성

국방부 산하의 기타공공기관인 **전쟁기념사업회**의 경우도 2017년 자체수입 계획 70억 3,000만원 대비 실제 수입 실적 60억 4,900만원으로 달성률이 86% 수준이다. 특히 웨딩수입에서 목표 달성 정도가 낮게 나타나고 있으며, 이에 따른 부족분 일부를 충당하기 위해 결산잉여금이 사용됨에 따라 이월결산잉여금 수입도 2016년 5억 2,400만원, 2017년 4억 3,200만원으로 계획 대비 저조하다.

특히, 2018년에도 전쟁기념사업회 수입계획을 전년도와 동일 수준으로 설정하였으며, 이월결산잉여금 계획을 5억 5,900만원으로 설정하였으나 2017년 결산잉여금 실적은 1억 8,300만원에 그쳐 해당 부문에서만 3억 7,600만원의 수입 결손이 발생한 상황이다. 전쟁기념사업회의 자체수입 증대 방안 강구와 함께 결산잉여금을 포함한 수입계획을 보다 현실적으로 수립할 필요가 있을 것이다.

[전쟁기념사업회 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부지원수입	보조금	10,080	10,080	10,683	10,683	9,303
	자체수입	계	6,993	6,094	7,030	6,049	7,005
		(웨딩홀)	3,250	2,649	3,250	2,466	2,950
		(임대수입)	1,623	1,781	1,623	1,673	1,635
		(주차수입)	644	660	764	626	764
		(판매수입)	213	221	237	171	237
		(기타수입)	223	260	252	681	252
		(임의보유금)	-	-	-	-	608
		(전년도 이월금)	1,040	524	904	431	559
	수입합계(A)		17,073	16,174	17,713	16,732	16,308
지출 계(B)		17,073	15,743	17,713	16,548	16,308	
결산잉여금(A-B)		-	431	-	184	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 국고반납 등을 합한 금액임
 자료: 전쟁기념사업회 제출 자료를 바탕으로 재작성

문화체육관광부 산하의 공공기관인 **예술의전당**의 경우, 총수입액 399억 800만원 대비 지출액이 432억 7,400만원으로 33억 6,600만원의 결산상 손실이 발생하였다. 결산상손실은 대부분 공연사업 수익(계획 25억 300만원, 실제 3,000만원)과 전시사업 수익(계획 7억 6,100만원, 실제 △5억 8,000만원)의 실적부진으로 발생한 것이다.

그런데, 예술의전당은 해당 손실을 시설 내 매장 또는 부지 임대계약을 통해 임차인으로부터 받은 임대보증금으로 충당하고 있는 상황으로 2017년도 말 기준 예술의전당이 보유한 임대보증금 76억 2,200만원을 현금화하여 결산잉여금 누적손실분에 모두 충당하여 전액 소진하였다.⁸⁾ 임대보증금은 예술의전당이 보유한 부채이자 유동자산으로서 임대계약 만료시 임차인에게 반납하여야 하는 것이고, 수지 적자를 이유로 해당 자금을 현금으로 전환하여 다른 지출경비로 사용하는 것은 적절하지 못하며, 예술의전당의 적자 보전을 위한 추가적인 국고보조금 집행이 우려된다.

8) [예술의전당 누적손실 현황]

(단위: 백만원)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
당기 결산상이익(손실)	1,920	93	66	△3,420	△3,366
결산잉여금(누적손실)	△2,186	△2,095	△2,029	△5,449	△8,815

자료: 예술의전당 자료를 바탕으로 재작성

[예술의전당 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부지원수입	보조금	12,940	11,822	11,569	11,264	11,856
	자체수입	계	37,620	28,989	38,420	28,645	32,850
		(예술사업수입)	14,168	8,379	14,805	8,622	10,016
		(부대사업수입)	7,750	5,728	6,505	4,172	5,074
		(대관사업수입)	10,844	11,105	11,527	11,292	12,917
		(임대수입)	3,578	3,450	4,222	4,264	4,082
		(기타수입)	1,280	327	1,282	295	761
		(전년도 이월금)	0	0	79	0	0
	수입합계(A)		50,560	40,811	49,989	39,908	44,706
지출 계(B)		50,560	44,232	49,989	43,274	44,706	
결산잉여금(A-B)		-	△3,420	-	△3,366	-	
- 결산잉여금 누적손실		-	△5,449	-	△8,815	-	

주: 1. 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 국고반납 등을 합한 금액임

2. 예술사업수입은 예술의전당의 공연사업, 전시사업, 교육사업을 합한 수입임

자료: 예술의전당 제출 자료를 바탕으로 재작성

한편, 방위사업청 소관의 기타공공기관인 **국방기술품질원**의 경우에는 2017년 수입 계획은 총 1,490억 1,600만원이며, 재원별로는 기술기획, 품질경영 등 일반회계 출연금이 1,431억 1,600만원이고 전년도 이월금 등 자체수입 59억원으로 구성되어 있다.

그런데, 국방기술품질원에서 수탁사업수입 및 잡수입 등으로 발생하는 결산잉여금이 2016년에 86억 7,600만원, 2017년에는 93억 6,400만원으로 자체수입 실적이 계획 규모를 초과하고 있는 실정이므로 수입 계획의 추계 정확성을 제고할 필요가 있다.

[국방기술품질원 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수 입	경부지원수입	출연금	132,445	132,445	143,116	143,116	148,265
		계	1,623	5,991	5,900	10,091	7,204
	자체 수입	(수탁사업수입)	0	3,303	0	3,330	2,423
		(여타사업수입)	0	1,065	0	861	837
		(전년도 이월금)	1,623	1,623	5,900	5,900	3,944
	수입합계(A)		134,068	138,436	149,016	153,207	155,469
지출 계(B)		134,068	129,760	149,016	143,843	155,469	
결산잉여금(A-B)		-	8,676	-	9,364	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 사업비, 국고반납 등을 합한 금액임

자료: 국방기술품질원 제출 자료를 바탕으로 재작성

국토교통부 산하의 위탁집행형 준정부기관인 **한국시설안전공단**의 경우도 자체 수입 계획 401억 1,600만원 대비 실제 자체수입 실적은 수탁사업수입 증가와 2016년 결산잉여금 이월액의 초과 발생으로 425억 5,800만원(+24억 4,200만원)으로 나타나 자체수입 실적이 계획을 다소 초과한 것으로 나타났다.

한편, 2017년 전기이월금 계획은 34억 9,900만원으로 설정되었으나 2016년 결산잉여금 실적은 57억 3,600만원으로 초과 달성하였고, 2018년 전기이월금 계획은 59억 9,500만원으로 설정되었으나 2017년 결산잉여금 실적은 24억 4,400만원으로 계획치를 미달한 것으로 나타나 결산잉여금 계획의 추계 정확성을 제고할 필요가 있다.

[한국시설안전공단 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부지원수입	출연금	12,061	12,061	21,771	21,771	15,823
	자체 수입	계	48,546	51,386	40,116	42,558	48,346
		(수탁사업수입)	36,068	38,285	34,608	35,069	38,876
		(교육수입)	1,054	1,155	1,364	1,390	2,830
		(기타수입)	755	420	645	363	645
		(전년도 이월금)	10,669	11,526	3,499	5,736	5,995
	수입합계(A)	60,607	63,447	61,887	64,329	64,169	
지출 계(B)		60,607	57,711	61,887	61,885	64,169	
결산잉여금(A-B)		-	5,736	-	2,442	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비 등을 합한 금액임

자료: 한국시설안전공단 제출 자료를 바탕으로 재작성

둘째, 일부 공공기관은 달성 불가능한 자체수입 계획을 편성하였거나 자체수입과 지출을 상계한 순수익만을 편성하는 등 미흡한 점이 있다.

수지차 보전기관 관련 예산 편성의 원칙으로 자체수입을 최대한 확보하고 빠짐없이 추계하여 적정수준을 반영하여야 하는데, 수입계획이 미흡할 경우 불필요한 결산잉여금이 적립되거나 손실이 발생할 수 있으므로 주의할 필요가 있다.

예를 들면, 경찰청 산하의 위탁집행형 준정부기관인 **도로교통공단**의 경우 전국적으로 실시하는 운전면허 시험, 도로교통 교육 등을 관리하기 위하여 지사를 두고, 지사에 근무하는 직원의 복리후생을 위하여 사택을 운영하고 있는데, 도로교통공단

은 사택 또는 청사의 전세계약이 해지된 후 발생한 반환금을 자체 수입으로 편성하지 않고, 신규 전세계약에 필요한 전세보증금으로 충당하여 처리하고 있다.

수지차 보전기관의 경우 지침에 따라 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세부내역까지 빠짐없이 추계하여 자체수입에 반영할 필요가 있는데 사택이나 청사의 임차보증금 계약금을 총계가 아닌 순계로 처리하는 경우, 해당 사업의 정확한 수입과 지출을 파악하기 어려우므로 총계로 명확히 할 필요가 있다.

[도로교통공단의 연도별 임차보증금 반환금 및 지급금 현황]

(단위: 백만원)

연도	2013	2014	2015	2016	2017
반환금	415	949	1,615	934	521
지급금	350	1,882	2,117	1,637	1,600

자료: 도로교통공단

공정거래위원회 소관의 위탁집행형 준정부기관인 **한국소비자원**의 경우, 2017년에 출판물광고수입을 1억 2,900만원, 교육연수수입을 4,000만원으로 계획하였으나 “소비자시대” 출판물을 웹진(무가지)으로 전환함에 따라 수입이 발생하지 않게 되었으며, 교육연수수입은 강사수당 지급방식의 변경(직접 지급)으로 수입 감소가 발생하였으므로 보다 정확한 수입 추계가 이루어지는 것이 바람직하다.

[한국소비자원 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	장부환수입	출연금	40,068	40,068	39,825	39,825	41,652
	자체수입	계	4,838	5,213	3,429	3,208	3,679
		(이자수입)	103	101	213	61	91
		(출판물광고수입)	150	6	129	0	-
		(교육연수수입)	93	26	40	15	40
		(수탁용역)	1,510	1,159	1,791	1,393	1,660
		(임대·기타수입)	2,180	2,956	191	699	514
		(전년도이월금)	802	965	1,065	1,040	1,374
	수입합계(A)		44,906	45,281	43,254	43,033	45,331
지출 계(B)		44,906	44,241	43,254	42,449	45,331	
결산잉여금(A-B)		-	1,040	-	584	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비 등을 합한 금액임

자료: 한국소비자원 제출 자료를 바탕으로 재작성

(2) 결산잉여금이 연례적으로 발생하여 이월 처리되는 공공기관 분석

결산잉여금이 연례적으로 발생하여 다음연도로 이월되는 등 효율적으로 활용되지 못하고 있으므로, 그 규모를 합리적으로 관리할 필요가 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 연도의 정부 출연금보조금의 감소요인으로 작용한다.

그러나 결산 과정에서 결산잉여금이 과다하게 발생되거나 예산 편성 과정에서 이월결산잉여금 계획치를 과다 설정하는 것은 예·결산 실적의 불일치를 가져올 수 있다. 대부분의 사업 예산을 정부 보조금 또는 출연금으로 교부받아 사업을 수행하면서 연말 결산잉여금이 대부분 이월 처리되고 있다면, 자체수입을 초과하는 결산잉여금 규모를 고려하여 출연금 예산 규모를 합리적으로 조정함이 바람직할 것으로 보인다.

특히, 연례적으로 연말에 과다한 현금 재원을 보유하도록 하는 것은 예산 배분의 효율성 측면에서 바람직하지 않을 것이며, 자체수입이 미미한 공공기관에 대하여 이월결산잉여금을 과다하게 설정할 경우 공공기관의 사업비 지출 조정 등으로 인한 사업 축소가 초래될 우려도 있다.

예를 들면, 문화체육관광부 산하의 기타공공기관인 **한국영상자료원**의 경우, 자체수입 비중이 전체 3% 수준에 불과하여 사업비 대부분을 국고보조금으로 충당하고 집행 잔액을 정산하여 국고로 반납하게 되므로, 자체수입 규모에 상응하는 결산잉여금을 남기거나 예산에 전기이월금 계획액을 설정할 실익이 크지 않은 것으로 보인다.

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)

2) 「공기업·준정부기관 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.

[한국영상자료원 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수 입	정부지원수입	보조금	12,205	14,605	12,965	12,684	11,418
	자체 수입	계	278	403	362	314	420
		(자료정리비)	43	68	67	60	72
		(기타수입)	111	102	136	98	146
		(특이소요)	-	115	-	-	-
		(이자수입)	19	13	18	15	18
		(전년도이월금)	105	105	141	141	184
	수입합계(A)		12,483	15,008	13,327	12,998	11,838
	지출 계(B)		12,483	14,857	13,327	12,983	11,838
결산잉여금(A-B)		-	151	-	15	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 반납 등을 합한 금액임

자료: 한국영상자료원 제출 자료를 바탕으로 재작성

환경부 산하의 기타공공기관인 국립낙동강생물자원관의 경우도 기관 자체수입은 건물 입장료, 교육수수료, 숙박료 수입으로 구성되어 있는데, 전체 수입의 약 2% 이외에 그치는 상황으로 자체사업이 기관 전체에서 차지하는 비중이 미미하다.

[국립낙동강생물자원관 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부 지원수입	출연금	19,223	19,223	21,687	21,687	19,363
	자체 수입	계	539	273	1,343	1,108	2,880
		(입장료)	501	146	196	154	218
		(교육수수료)	129	28	129	41	129
		(숙소사용료)	140	13	140	17	140
		(연구개발수입)	-	-	-	-	30
		(시설임대료)	36	37	36	49	37
		(이자 등 기타수입)	38	49	38	43	85
		(전년도이월금)	-	-	305	305	398
		(전전년도이월금)	-	-	499	499	1,843
	수입합계(A)		19,762	19,496	23,030	22,795	22,243
지출 계(B)		19,762	17,348	23,030	21,269	22,243	
결산잉여금(A-B)		-	2,148	-	1,526	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비 등을 합한 금액임

자료: 국립낙동강생물자원관 제출 자료를 바탕으로 재작성

외교부 산하의 기타공공기관인 **재외동포재단**의 경우도 대부분의 사업 재원을 정부출연금으로 의존하고 있으며, 자체수입의 대부분이 이월결산잉여금으로 구성되어 있는 상황이다. 구체적으로 결산잉여금은 2016년 20억 4,200만원, 2017년 7억 8,400만원으로 나타났는데, 연례적으로 결산잉여금 계획을 수립하기보다는 해당 규모만큼 정부 출연금 규모를 조정하는 등 예산을 합리적으로 편성할 필요가 있다.

[재외동포재단 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부지원수입	출연금	53,162	53,162	58,575	58,575	58,974
	자체수입	계	2,000	2,407	3,027	2,885	2,342
		(이자수입)	85	84	85	100	85
		(기타수입)	100	102	100	75	100
		(잡수입)	0	406	0	667	652
		(전년도이월금)	1,815	1,815	2,842	2,042	1,505
	수입합계(A)		55,162	55,569	61,602	61,462	61,316
지출 계(B)		55,162	54,553	61,602	60,676	61,316	
결산잉여금(A-B)		-	1,016	-	786	-	

주: 1. 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 반납 등을 합한 금액임

2. 잡수익은 동포단체 지원금 반납액 등으로 이루어져 있음

자료: 재외동포재단 제출 자료를 바탕으로 재작성

(3) 결산잉여금 처리 관련 공공기관 분석

일부 공공기관은 결산잉여금을 기관이 보유하고 있는 차입금에 우선 상환하여 이자비용을 최소화하는 등 결산잉여금을 합리적으로 집행할 필요가 있다.

기획재정부의 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에서는 결산잉여금이 발생한 경우 퇴직급여충당금 적립 또는 인센티브성과급 재원 등으로 사용한 후 다음 연도 수입으로 계상하도록 하고 있다.

한편, 정부 세계잉여금의 경우 「국가재정법」 제90조에서는 지방교부세·지방교육재정교부금 정산 및 공적자금상환기금에 우선 사용되고, 국채 또는 차입금의 원리금 상환 등 채무상환에 충당하고 남은 세계잉여금은 추가경정예산안 편성 또는 다음연도 세입 재원으로 활용된다.

「2017년도 공기업·준정부기관 예산집행지침」에 따르면, 수입의 일부를 차입금으로 충당하는 기관은 이자비용이 최소화되도록 지출계획과 차입 시기 등을 합리적

으로 조정하도록 규정되어 있다. 「국가재정법」의 세계잉여금 처리 기준에 따라 공공기관의 경우도 결산잉여금에 대한 차입금 우선 상환 등을 검토하여 이자비용을 최소화할 필요가 있다고 보인다.

[세계잉여금(A) 처리 방식]

구분	산출 내역
① 지방교부세, 지방교육재정교부금	「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항
② 공적자금상환기금 출연	$(A - ①) \times 0.3$
③ 채무상환(국채, 차입금)	$(A - ① - ②) \times 0.3$
④ 추경 재원, 이월	$A - ① - ② - ③$

주: 30%의 법정최소비용을 가정함

예를 들면, 교육부 산하의 기타공공기관인 **국가평생교육진흥원**의 경우 2018년도 예산에 편성된 전기이월금 계획액 목표치(14억 3,000만원)를 달성하기 위하여 청사 이전에 따라 발생한 보증금 잔액 5억원을 차입금에 상환하지 않고 잉여금으로 처리하여 차입금 이자비용이 발생하였는데, 차입금 상환 등을 고려하여 적정 규모 이월금(결산잉여금)을 수입 실적에 반영할 필요가 있다.

[국가평생교육진흥원 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수 입	정부수입	출연금	10,001	10,001	14,407	14,407	8,600
		계	14,117	12,222	13,809	12,607	12,256
	자체 수입	(학점은행제수수료)	11,542	10,030	11,542	10,165	10,026
		(독학학위제수수료)	640	522	640	526	520
		(이자수입, 잡수입)	106	135	106	308	140
		(간접비수입)	106	120	106	125	140
		(전년도이월금)	1,723	1,415	1,415	1,483	1,430
		수입합계(A)	24,118	22,223	28,216	27,014	20,856
지출 계(B)		24,118	20,740	28,216	25,861	48,196	
결산잉여금(A-B)		-	1,483	-	1,153	-	

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 고유사업비 등을 반영한 금액임

자료: 국가평생교육진흥원 제출 자료를 바탕으로 재작성

국토교통부 산하의 위탁집행형 준정부기관인 **한국철도시설공단**의 경우도 자체 수입 초과분과 사업비 잔액 발생으로 남은 자금 결산잉여금 부분에 대하여 이월 또는 적립 이전에 부채상환에 우선 사용하도록 구체적인 지침을 마련하는 등 만성적으로 누적된 부채 해소를 위한 자구 방안으로서 검토할 필요가 있다.¹⁰⁾¹¹⁾

[한국철도시설공단 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년 예산
			예산	결산	예산	결산	
수 입	정부지원수입	출연금	102,930	102,930	113,148	113,148	120,290
	자체 수입	계	180,733	192,766	238,060	319,156	206,209
		(자산관련수입)	125,155	122,765	129,590	127,819	142,333
		(이자수입 등)	55,578	70,001	108,470	191,337	63,876
	수입합계(A)		283,663	295,696	351,208	432,304	326,499
지출 계(B)			283,663	295,696	351,208	432,304	326,499
결산잉여금(A-B)			-	12,033	-	81,096	-

주: 1. 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 부채상환 등을 합한 금액임

2. 한국철도시설공단은 결산잉여금에 해당하는 금액은 부채상환으로 집행하기 전 금액으로 표시
자료: 한국철도시설공단 제출 자료를 바탕으로 재작성

- 10) 한국철도시설공단은 고속철도 건설비의 50%~60%를 채권발행을 통해 분담하고 개통 후 철도운영자(코레일, SR)로부터 선로사용료를 받아 고속철도 유지보수 비용 충당과 부채를 상환하는 구조이나, 선로사용료가 부채의 이자비용에도 미치지 못하여(34.2%) 매년 부채의 원금과 이자를 상환하기 위해 채권을 발행하여 차환하는 구조로 부채 규모가 18조원 수준에 달한다.

[한국철도시설공단 금융부채 현황]

(단위 : 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
선로사용료 (A)	3,409	3,525	4,875	5,705	7,356
유지보수비 (B)	918	940	1,272	1,341	1,321
이자상환재원(C=A-B)	2,491	2,585	3,603	4,364	6,035
총이자비용(D)	7,307	7,349	7,249	6,842	6,695
이자상환율(C/D, %)	34.1	35.2	49.7	63.8	90.1
부족분(D-C)	4,816	4,764	3,647	2,478	660
누적금융부채	172,500	180,418	190,300	186,000	186,700

자료: 한국철도시설공단

- 11) 현재 철도시설공단은 결산잉여금에 해당하는 자금을 자체적으로 부채를 상환하는 등 집행하고 결산 회계에서는 결산잉여금이 없는 것으로 처리하고 있다.

(4) 자체수입의 성질상 수지차 보전기관 지정 타당성을 검토할 필요가 있는 공공기관 분석

일부 수지차 보전기관으로 지정된 공공기관의 경우 자체수입의 특성상 그 지정 실익이 있는지를 검토할 필요가 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 설정될 필요가 있다.

예를 들면, 보건복지부 산하의 **한국국제보건의료재단**의 수입은 정부출연금과 「한국국제보건의료재단법」, 「사회복지공동모금회법」에 따라 모금회에서 지원받는 후원금, 이자수입 및 이월결산잉여금 등 사업 외 수입으로 구성되어 있어 사업수입이 별도로 존재하지 않는다. 이에 대하여 자체수입 외에 사업비 대비 결산잉여금이 과다하게 발생하고 있어서 이를 검토할 필요성이 있기 때문에 수지차 보전기관으로 지정한 것으로 설명하고 있다.¹²⁾

[한국국제보건의료재단 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부수입	출연금	9,159	9,159	10,297	10,297	10,789
	자체수입	계	4,847	4,904	3,224	3,332	2,647
		(사회복지공동모금회 등 후원금)	735	735	435	465	-
		(이자수입 등)	-	57	-	78	-
		(전년도이월금)	4,112	4,112	2,789	2,789	2,647
	수입합계(A)		14,006	14,063	13,521	13,629	13,436
지출 계(B)			14,006	10,288	13,521	10,484	13,436
결산잉여금(A-B)			-	3,775	-	3,145	-

주: 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 반납 등을 합한 금액임
자료: 한국국제보건의료재단 제출 자료를 바탕으로 작성됨

12) 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.

다만, 재단의 자체수입 중 사회복지공동모금회 후원금은 잔액 발생 시 모금회에 다시 반납하여야 하므로 엄격한 의미의 자체수입으로 볼 수 없으며, 정부출연금 지원으로 개발도상국, 북한, 재외동포 등을 대상으로 하는 무상 보건의료지원 원조 사업을 수행하는 사업특성상 별도 수익사업에 의한 자체수입이 발생하기 어려운 구조임을 고려할 때, 한국국제보건의료재단을 수지차 보전기관으로 지정함으로써 예산절감을 달성할 실익은 크지 않을 것으로 보이며, 수지차 보전 제도의 취지에도 부합하지 않는다.

문화재청 산하의 기타공공기관인 **한국문화재단**의 경우, 재단에 교부할 예산을 산정하는 과정에서 한국의집, 한국문화의집, 전수교육관의 3개 국유재산 시설(이하 “수탁시설”이라 한다)을 재단이 수탁받아 운영함에 따라 발생하는 수입과 지출을 수지차 예산에 포함하고 있다.

[한국문화재단 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부지원수입	보조금	7,834	7,834	7,820	7,820	8,781
		(수탁시설 위탁비)	2,106	2,106	2,106	2,106	2,106
	자체수입	계	25,116	21,205	25,793	20,153	22,350
		(수탁시설 운영수입)	9,739	9,004	10,429	8,204	9,806
		(문화상품실 운영)	9,799	7,345	9,772	8,339	7,863
		(조사연구단 운영)	2,250	1,806	2,250	380	1,450
		(전통공연건축학교)	870	682	709	631	698
		(기부금)	351	327	200	171	200
		(수탁사업수입)	1,175	1,438	2,029	1,992	1,908
		(기타수입)	535	430	314	436	324
		(전년도이월금)	397	173	90	0	101
	수입합계(A)		32,950	29,038	33,613	27,973	31,131
	(수탁시설 수입 계, ㉠)		11,845	11,110	12,535	10,310	11,912
	지출 계(B)		32,950	29,038	33,613	27,392	31,131
	(수탁시설 지출 계, ㉡)		12,646	11,940	13,737	11,455	13,031
결산잉여금(A-B)		0	0	0	581	0	
(수탁시설 수입지출, ㉠ - ㉡)		△801	△830	△1,202	△1,145	△1,119	

주: 1. 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 반납 등을 합한 금액임
 2. 한국문화재단이 문화재청 등 정부부처로부터 용역사업 등을 수탁 받아 집행하는 사업 예산의 경우 위탁수수료를 제외한 집행 잔액은 반납 처리하므로 수지차가 발생할 수 없어 미포함
 3. 기타수입 = 전수교육관 공연전시 및 한국문화의집 공연 부대수입 + 기타(위탁수수료 등) 수입
 자료: 한국문화재단 제출 자료를 바탕으로 재작성

이는 수탁자(재단)에게 지급할 지출(보조금, 위탁사업비)과 수탁에 따른 수입 중 어느 하나가 초과되지 않고 수지 균형이 이루어지도록 규정되어 있는 「국유재산법 시행령」¹³⁾에 부합하지 않으며, 재단이 수탁시설 운영 과정에서 발생한 추가 부담 비용(11억 4,446만원)을 고궁 문화상품 수입이나 수탁사업의 위탁수수료 수입 등 다른 사업으로부터 충당하고 있는 상황에서 사업실적 개선으로 재단의 상품수입(자체수입)이 증가하면 수지차 보전 방식에 따라 정부로부터 받는 보조금이 오히려 감소하는 문제가 발생할 수 있다.

문화체육관광부 산하의 기타공공기관인 **국립박물관문화재단**의 경우 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」¹⁴⁾에 따라 문화상품 개발 기능이 한국공예디자인·문화진흥원으로 이관됨에 따라 재단이 문화상품의 개발을 전담할 수 없으므로 문화상품 사업의 추진이 일정 부분 제약되는 측면이 있다.

재단이 문화상품사업 중 개발기능을 온전히 전담하지 못하는 상황에서 재단에 대한 보조금 예산이 수지차 보전 방식으로 산정할 경우 수입 확충 또는 지출 절감을 위한 계획 수립 등의 대책 마련에 한계가 있다. 따라서, 문화체육관광부는 문화상품사업을 통한 재단 수입확충의 극대화 등 수지차 지정 효과가 나타날 수 있도록 현 기능조정에 대한 개선 방안을 강구하거나, 재단 보조사업에 대한 수지차 지정 타당성에 대하여 신중히 검토할 필요가 있다.

13) 「국유재산법 시행령」

제24조(관리위탁 재산의 사용료 등) ① 법 29조에 따라 위탁받은 재산을 사용·수익하는 자에게서 받는 사용료는 제29조 및 제67조의8의 사용료율과 산출방법에 따라 산출된 금액을 기준으로 하되, 예상수익을 고려하여 중앙관서의 장이 결정한다.

② 중앙관서의 장은 1년을 단위로 관리수탁자에게 지급할 총지출이 관리수탁자로부터 받을 총수입을 초과하는 경우에는 그 차액을 관리수탁자에게 지급하여야 하며, 총수입이 총지출을 초과하는 경우에는 그 차액을 국고에 납입하게 하여야 한다. 이 경우 지출 및 수입의 범위는 기획재정부령으로 정한다.

14) 관계부처 합동, 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」, 2015. 5. 27.

[국립박물관문화재단 수입지출 결산]

(단위: 백만원)

구 분			2016년		2017년		2018년
			예산	결산	예산	결산	예산
수입	정부지원	보조금	1,992	1,992	1,826	1,826	2,186
	자체수입	계	8,786	7,692	10,332	9,429	10,408
		(공연사업)	1,000	902	1,000	965	1,080
		(문화상품사업)	4,842	3,843	5,335	4,396	5,446
		(편의서비스사업)	2,070	2,113	1,219	1,858	1,216
		(전시운영사업)	225	274	2,123	1,637	2,039
		(교육사업)	-	-	150	121	170
		(기타수입)	231	142	235	182	187
		(전년도 이월금)	418	418	270	270	270
	수입합계(A)		10,778	9,684	12,158	11,255	12,594
지출 계(B)		10,778	9,414	12,158	10,633	12,594	
결산잉여금(A-B)		-	270	-	622	-	

주: 1. 지출 계(B)는 인건비, 경상비, 자체사업비, 예비비, 보조금 반납 등을 합한 금액임

2. 기타수입은 이자수입 등 금액임

3. 2016년도 외부 수주사업은 작성 제외

자료: 국립박물관문화재단 제출 자료를 바탕으로 재작성

라. 수지차 보전기관으로 지정되지 않은 공공기관에 대한 분석의견

수지차 보전기관으로 지정되지 않은 공공기관의 경우도 연말에 산정된 결산잉여금이 과다한 공공기관은 자산의 효율적 운용이 저해될 수 있으므로 적정 수준의 결산잉여금 규모에 대한 검토가 필요하다.

결산잉여금은 현금 또는 현금에 준하는 자산으로서 사업 추진과 기관 운영을 위한 일정부분 유동성을 확보할 필요는 있으나, 과다하게 보유할수록 시설투자, 금융자산 구매 등에 대한 기회비용 문제가 발생하게 되므로 수지차 보전기관으로 지정되지 않아 별도의 결산잉여금을 산출하지 않는 공공기관도 적정 규모의 잉여금 규모를 유지하는 것이 바람직하다.

결산잉여금의 적정 규모는 각 공공기관의 특성을 고려하여야 하므로 일률적으로 판단할 수 없을 것이다. 다만, 공공기관 결산잉여금을 기관의 총수입 규모에 비

추어 결산잉여금 보유 수준을 판단할 수 있으며, 1년 총수입 규모에 상응하는 결산 잉여금을 보유하는 것은 과도한 측면이 있는 것으로 보이므로 적정 규모에 대한 검토가 필요하다.

예를 들면, **한국도박문제관리센터**는 사행산업 또는 불법사행산업으로 인한 도박 중독과 관련한 예방 및 치유·재활 사업 수행을 통해 사행산업으로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 「사행산업통합감독위원회법」에 따라 설립된 문화체육관광부 소관의 기타공공기관이다.

센터는 중독예방치유부담금¹⁵⁾을 재원으로 도박문제 예방홍보 및 도박중독 치유·재활 사업을 추진하고 있는데, 중독예방치유부담금 수입이 센터의 사업 지출을 초과하여 결산잉여금이 지속적으로 누적되고 있는 상황이다.

따라서, 부담금을 관리하는 센터와 관리운용의 주체인 사행산업통합감독위원회는 부담금을 효율적으로 활용하여 중독치유·재활 사업 성과를 제고하거나 효율적인 여유자금 운용방안을 수립하는 등 보다 구체적인 계획을 마련할 필요가 있다.

[한국도박문제관리센터 결산잉여금 현황]

(단위: 백만원, %)

기관명	유형	결산잉여금			2017년 지출(B)	(A/B)
		2015	2016	2017(A)		
한국도박문제 관리센터	기타 공공기관	22,510	26,130	30,847	16,779	183.8

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 및 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 제작됨

다음으로, **그랜드코리아레저(주)**(Grand Korea Leisure Co.,Ltd., 이하 “GKL”이라 한다)는 외국인전용 카지노사업을 추진함으로써 외래관광객 유치를 통한 외화획득 증대, 이익금의 관광인프라 발전 지원을 목적으로 설립(2005년 9월 6일)된 문화체육관광부 산하의 준시장형 공기업¹⁶⁾이다.

GKL의 결산잉여금은 기관의 매해 당기순이익 중 배당금과 공익목적사업적립금으로 지급하고 남은 사업확장 등 유보금이 적립어 쌓인 것이다. 해당 자금은 대

15) 중독예방치유부담금은 「사행산업통합감독위원회법」(이하 “사감법”이라 한다)에 따라 사행산업사업자에게 부과하는 부담금으로서 연간 순매출액의 0.35%수준으로 금액이 책정된다.

16) 그랜드코리아레저(주)는 2017년 기타공공기관에서 공기업(준시장형)으로 변경지정 되었다.

부분 단기자금 중 정기에금에 예치되어 있으며 신사업 추진 등 사업확장 계획이 마련되면 자금 집행이 필요하게 되므로 단기자금 위주로 여유자금을 보유하고 있다는 설명이다.

[그랜드코리아레저 결산잉여금 현황]

(단위: 백만원, %)

기관명	유형	결산잉여금			2017년 총수입(B)	(A/B)
		2015	2016	2017(A)		
그랜드코리아 레저(주)	공기업 (준시장형)	474,858	535,347	544,245	540,060	100.8

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 및 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 재작성

다만, 현재 GKL은 2015년 영종도 대형복합리조트 사업계획을 철회한 이후로 구체화된 사업 확장 계획이 없는 사정 등을 고려할 때 GKL은 카지노업으로 발생한 여유자금 활용의 효과성을 제고할 수 있도록 배당 또는 관광진흥개발기금 납부금 확대 등 다각적인 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

집 필

총괄 | 이승재 예산분석실장

심의 | 서세욱 사업평가심의관
정승환 예산분석총괄과장
박혜진 산업예산분석과장
이동훈 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
정연수 경제산업사업평가과장
김수옥 사회행정사업평가과장
박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 윤희호 예산분석관
이동엽 예산분석관
임길환 예산분석관
전수연 예산분석관
안옥진 예산분석관
이병철 예산분석관

지원 | 박미현 행정실무원

결산분석시리즈 Ⅲ

2017회계연도 공공기관 결산 분석보고서 I [총괄]

발간일 2018년 8월
발행인 김춘순 국회예산정책처장
편집 예산분석실 공공기관평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 유월애(tel 02·859·2278)

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

ISBN 978-89-6073-096-0 93350

© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정
희망찬 미래

