



2026. 9.

국회에산정책처 | 공공기관 현황과 이슈

2026 공공기관 현황과 이슈 II

[산업통상자원중소벤처기업위원회]

[보건복지위원회]

[기후에너지환경노동위원회]

[국토교통위원회]



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2026 공공기관 현황과 이슈 II

2026 공공기관 현황과 이슈 II

총괄 | 임명현 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
이유주 공공기관평가과장

작성 | 이은경 예산분석관
최성찬 예산분석관
오지은 예산분석관
박소희 예산분석관
곽보영 예산분석관
한주희 예산분석관
장희란 예산분석관

지원 | 강숙자 행정실무관
장강희 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 예산분석실 공공기관평가과 | 02) 6788-3782 | peb5@nabo.go.kr

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

2026 공공기관 현황과 이슈 II

【 산업통상자원중소벤처기업위원회 · 보건복지위원회 】

【 기후에너지환경노동위원회 · 국토교통위원회 】

2026. 9.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2026. 9. 21.)를 거쳐 발간되었습니다.

“본 보고서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관과 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조제3호 및 제4호에 따른 국정감사 대상기관을 대상으로 작성되었습니다.”

발 간 사



공공기관은 정부의 주요 정책을 현장에서 집행하고 국민에게 다양한 공공서비스를 제공하는 핵심적인 정책 수행 주체로서, 국민생활에서 차지하는 역할과 비중이 지속적으로 확대되고 있습니다. 2026년 지정 기준 전체 342개 공공기관의 사업 규모는 2025년 결산 기준 총 824.8조원(정부순지원수입 140.1조원 제외)으로, 우리나라 GDP의 31.0%를 차지하고 있으며, 이는 정부 총지출 684.1조원의 1.2배 수준에 달합니다.

이에 정부에서는 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 기관별 근거 법령에 따라 공공기관을 지정 및 관리하고 있습니다. 특히 올해 8월 말 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안」이 본회의에서 의결됨에 따라 기존에는 비상설 조직이었던 공공기관운영위원회가 상설화되고, 사무조직 역시 위원회 산하 사무처로 확대 개편되는 등 정부의 공공기관 관리 기능이 대폭 강화될 예정입니다. 또한 9월 초에 발표된 「공공기관 기능개혁 추진방안」에 따라 상당수 공공기관에 대한 대대적인 기능 재조정이 있을 예정입니다.

반면, 국회의 경우는 정부에 비하여 공공기관의 운영, 재무 및 사업에 대한 정보 제공 및 접근성이 상대적으로 제한되는 측면이 있습니다. 특히 공공기관에 대한 일반적인 정보가 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO)을 통해 공시되고는 있으나, 최근 쟁점이 되는 기관별 최신 이슈나 사업별 세부 운영 현황을 파악하는데에는 다소 한계가 있는 상황입니다.

이에 본 보고서는 주요 공공기관에 대한 쟁점 사항을 일목요연하게 정리함으로써 기관 운영 및 사업 수행에 대한 이해를 높일 수 있도록 하였습니다. 특히 정부 예산 지원보다는 자체예산의 비중이 높아 상당수 국회의 직접적인 심사 대상이 되지 않는 공기업 등을 중심으로 분석 대상을 선정함으로써 의정활동의 기초자료로 활용될 수 있도록 하였습니다.

부디 본 보고서가 의정활동에 유용하게 활용되기를 바랍니다.

2026년 9월

국회예산정책처장 지 동 하

산업통상자원중소벤처기업위원회

1. 한국가스공사	3
1-1. 한국가스공사 재무건전성 지속적인 모니터링 필요	5
1-2. 자산 손상 발생한 모잠비크 개발사업 지속적인 모니터링 필요	9
1-3. KC화물창 소송 관련 가스요금 상승 및 현금유출(우발) 위험 문제	13
2. (주)강원랜드	18
2-1. 비카지노 사업의 전반적인 운영여건에 대한 점검 필요	18
2-2. 자금운용의 목적과 위험수준을 고려한 효율적인 금융자산 운용 필요	24
2-3. 상장기업으로서 주주환원 확대 노력 강화 필요	29
2-4. (주)강원랜드 고위험군 고객 확인의무 등 특정금융정보법 위반 반복 발생 ..	34
3. 한국석유공사	38
3-1. 완전자본잠식 심화에 따른 재무건전성 지속적 모니터링 필요	38
3-2. 본사 사옥 매각 후 리스 지속에 따른 경제성 검토 미흡	43
4. 한국광해광업공단	46
4-1. 완전자본잠식상태 지속에 따른 정상화 방안 강구 필요	46
4-2. 비축 확대에 상응하는 보관시설 확보계획 미흡	51



CONTENTS

보건복지위원회

- 1. 국민건강보험공단 59
 - 1-1. 건강보험의 지속가능한 재정관리 체계 마련 필요 59
 - 1-2. 불법개설기관 부당이득금 환수율 제고 및 처분관리 강화 필요 67
 - 1-3. 외국인·재외국민 체납보험료 징수 및 국외체류 급여관리 개선 필요 74

기후에너지환경노동위원회

- 1. 한국전력공사·발전자회사·한국수력원자력(주) 83
 - 1-1. 한국전력공사 영업실적 개선요인 및 수익구조의 지속가능성 점검 필요 83
 - 1-2. 사채발행한도 특례 일몰에 따른 재무부담 검토 필요 95
 - 1-3. 송전망 확충 지연으로 발생한 발전계약 비용의 전력구입비 전가 100
 - 1-4. 석탄발전 폐지·대체에 따른 재무영향 산정 필요 110
 - 1-5. 발전자회사 통합 논의에 따른 재무영향 검토 필요 121
 - 1-6. 발전자회사 대규모 투자사업의 계획 대비 수익성 저조 및 사후관리 필요 · 129
 - 1-7. 한국수력원자력(주) 「원자력안전법」 위반에 따른 대규모 과징금 반복 부과 · 137
- 2. 한국수자원공사 140
 - 2-1. 부채비율 개선에도 수익성 저하에 따른 재무건전성 점검 필요 140
 - 2-2. 광역상수도 부문 시설투자 확대에 따른 재무영향 검토 필요 145
 - 2-3. 친수·수변사업의 사업단계별 분양 관리 필요 151
 - 2-4. 부산 에코델타 스마트시티 SPC 출자 및 토지매각대금 회수 관리 필요 · 156



CONTENTS

3. 한국지역난방공사	161
3-1. 열요금 총괄원가 보상 및 원가검증체계의 적정성 분석	161
3-2. 예비타당성조사 확정사업의 사업성 점검 필요	167
4. 한국환경공단	171
4-1. 검사·진단·분석·인증사업의 수수료 원가연계 및 예산 산출근거 신뢰성 강화 필요	171
4-2. 인건비 관련 장기 미회수 채권의 관리 미흡	177
5. 수도권매립지관리공사	180
5-1. 직매립 금지 등에 따른 수입기반 축소 대응 필요	180
5-2. 매립가스 발전시설의 중장기 운영방안 마련 필요	186
6. 근로복지공단	191
6-1. 신용보증대위변제사업의 구상채권 체계적 관리 필요	191
6-2. 대지급금 지급 확대에 따른 변제금 회수관리 강화 필요	195
6-3. 산재보험 부정수급 징수 및 성과관리 강화 필요	199

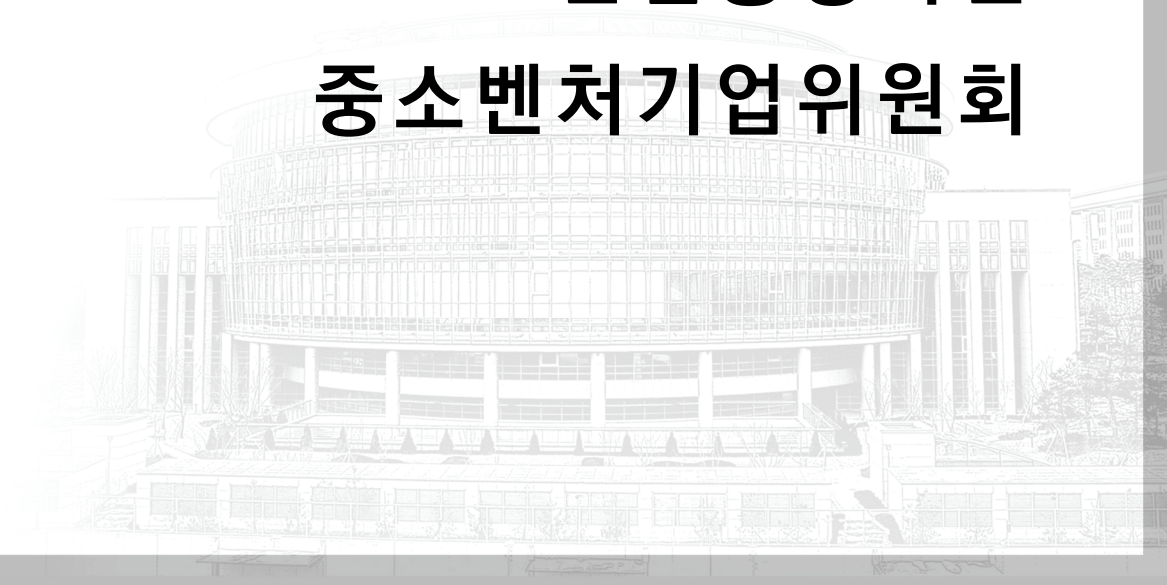
국토교통위원회

1. 한국토지주택공사	207
1-1. 한국토지주택공사 통합 출범 이후 최초 당기순손실 발생	207
1-2. 구분회계 상 공공주택관리사업(손실보전대상) 손익 왜곡 문제	212
1-3. 지역별 공기현황을 종합적으로 고려한 사업 관리 필요	218
1-4. 악성미분양 장기체화 재고로 인한 기관의 유동화 문제	225
1-5. 레버리지를 활용한 특별수선충당금 확대운용 과정에서 758억원 평가손실 발생	230
2. 한국철도공사	234
2-1. 한국철도공사에 대한 정부 현물출자 시 국회 사전보고 등 검토 필요	234
2-2. 한국철도공사 연례적 산업재해 사고사망자 발생에 대한 안전관리 필요 ..	238
3. 한국도로공사	243
3-1. 수소충전소의 활용률을 고려한 적정 구축 및 운영 필요	243
3-2. 고속도로 졸음쉼터 수익의 고속도로 통행료 총괄원가 반영 필요	247
3-3. 미납통행료 회수관리 강화 필요	250
3-4. 유희부지 활용도 제고 및 활용방식 다변화 필요	254
4. 인천국제공항공사	257
4-1. 4단계 준공 이후 수익성 변화에 대비한 중장기 재무건전성 관리 필요	257
4-2. 면세점 사업권 반납에 따른 상업시설사용료 감소 대비 필요	262
4-3. 자회사 인천공항에너지(주)의 완전자본잠식 지속 및 지급보증 부담 관리 필요 ..	266
4-4. 쿠웨이트 T4 위탁운영사업 분쟁 대응 및 해외사업 계약관리 강화 필요 ..	271

CONTENTS

5. 한국공항공사	275
5-1. 누적 손실에 따른 재무건전성 악화 및 신공항 투자 부담	275
5-2. 지방공항의 적자지속 및 공항별 재무상태 악화	280
5-3. 항로시설 운영에 따른 손실 구조 및 비용분담 적정성 검토 필요	288
5-4. 자회사 위탁용역비 증가 및 이익 처분 관련 관리 필요	294
5-5. 한국항공서비스(주) 출자지분 회수 이연에 따른 재무영향 관리 필요	298
6. 주택도시보증공사	303
6-1. 현금흐름과 자본의 질을 고려한 재무건전성 관리 필요	305
6-2. 든든전세주택 매입 급증에도 공급 지연 및 사업성과 관리 미흡	311
6-3. 주택사업금융보증의 잔액 급증에 상응하는 PF사업장 위험관리 강화 필요 ..	317
6-4. 미분양안심환매사업의 저조한 매입실적에 따른 사업 방식 개선 필요	323
6-5. 보증배수 상승에도 초과달성으로 평가되는 성과지표 개선 필요	326
6-6. 반복된 국회 지적에도 직원 저리 주택용자 지속 문제	329
7. 한국해외인프라도시개발지원공사	335
7-1. 폴란드 폴리체 사업 관련 투자자산 545억원 손상	335
7-2. PIS 2단계 펀드의 운용 및 투자 실적을 고려한 보수체계 개선 필요	340
8. 제주국제자유도시개발센터	343
8-1. 제주헬스케어타운 내 녹지사업장 인수예산 미집행에 따른 사업계획 및 예산편성의 실효성 제고 필요	343
8-2. 국제학교 매각에 따른 대위변제채권 회수 및 지급보증 해소 이행 점검 필요 ..	348
9. 새만금개발공사	353
9-1. 스마트수변도시 분양계획의 구체화 및 투자비 회수관리 강화 필요	353
9-2. 현물출자 상환계획의 적정성 및 상환재원 확보 필요	357

산업통상자원 중소벤처기업위원회



- 한국가스공사는 「한국가스공사법」에 따라 가스의 안정적 공급을 목적으로 설립된 공기업으로, 해외에서 천연가스를 도입하여 도시가스사 및 발전사에 공급하는 천연가스 도매사업과 해외자원개발사업 등을 수행함
- 2025년 국내 천연가스 매출(34조 184억원)이 전체 매출의 91.5%를 차지하며, 국외 천연가스 및 원유 등 매출은 1조 9,963억원(5.4%)으로 나타남
 - 한국가스공사의 매출은 국내 천연가스 판매에 대한 의존도가 높은 편임

[한국가스공사 매출구성]

(단위: 백만원, %)

사업부문	매출유형	품목	주요 판매경로	2025년 매출	비중
도입 및 판매(국내)	제품 및 상품	천연가스	발전사, 도시가스사, 직판	34,018,434	91.5
	공사 및 용역수익	천연가스설비 설계 및 유지보수, 배관이설 등	계약에 의한 직판, 하도급 용역	475,295	1.3
국외	제품 및 상품	천연가스, 원유 등	계약에 의한 직판	1,996,270	5.4
	공사 및 용역수익	생산기지 건설 및 유지보수 등	계약에 의한 직판, 하도급 용역	682,798	1.8
합계				37,172,797	100.0

자료: 한국가스공사 사업보고서를 바탕으로 재작성

- 가스요금은 원료비와 공급비용으로 구성되는 총괄원가¹⁾를 회수할 수 있도록 산정되는 구조이며, 2025년 총괄원가는 48조 2,970억원으로 2021년 29조 4,491억원 대비 18조 8,479억원 증가함

오지은 예산분석관 (jjeun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

1) 한국가스공사의 총괄원가는 적정원가 및 적정투자보수로 구성되어 있으며, 적정원가는 인건비, 감가상각비, 지급수수료 등 일반경비로 구성, 적정투자보수는 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정함

- 2025년 총괄원가 중 적정원가는 46조 9,850억원, 적정투자보수는 1조 3,120억원이며, 적정원가 가운데 영업비용은 46조 6,801억원으로 적정원가의 99% 이상을 차지함

□ 원가보상률(총수입/총괄원가)은 2021년 89.3%에서 2022년 81.6%, 2023년 72.4%로 하락하였으며, 2024년 73.0%로 소폭 상승한 후 2025년에는 70.9%로 다시 하락함

- 이는 2025년 총수입이 총괄원가 대비 70.9% 수준임을 의미하는데, 한국가스공사의 총괄원가는 2022년 이후 감소하고 있으나 원가보상률은 70%대에 머물고 있음

[한국가스공사 총괄원가(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
I. 총괄원가(1+2)	294,491	626,091	602,308	518,851	482,970
1. 적정원가(①+②+③-④)	285,436	611,819	588,696	505,047	469,850
① 영업비용	282,935	609,168	585,252	501,935	466,801
② 영업외비용	200	175	165	221	503
③ 법인세비용	3,134	4,150	5,126	4,924	4,615
④ 영업외수익	833	1,674	1,847	2,033	2,069
2. 적정투자보수(①×②)	9,055	14,272	13,612	13,804	13,120
① 요금기저	224,013	321,398	249,953	235,069	231,138
② 적정투자보수율	4.04%	4.44%	5.45%	5.87%	5.68%
II. 총수입(1×2)	263,116	510,705	435,902	378,960	342,308
1. 판매량(백만㎥)	47,465	49,053	44,281	43,612	44,434
2. 적용단가 평균(원/㎥)	554.34	1,041.14	984.4	868.94	770.37
원가보상률	89.30%	81.60%	72.40%	73.00%	70.90%

자료: 한국가스공사 사업보고서를 바탕으로 작성됨

1-1. 한국가스공사 재무건전성 지속적인 모니터링 필요

가. 현 황

- 최근 5년간 한국가스공사의 손익 현황을 살펴보면, 2023년 당기순손실이 발생한 이후 2024년부터 당기순이익으로 흑자전환하였으며, 2025년에는 영업이익 1조 7,919억원, 당기순이익 6,993억원이 발생함
 - 2025년 천연가스 판매물량은 3,452만톤으로 전년 대비 39만톤(1.1%) 증가하였으나, 판매단가는 17.67원/MJ로 전년 대비 1.59원/MJ(8.3%) 하락함에 따라 매출액은 전년 대비 2조 5,330억원(6.9%) 감소함

[한국가스공사 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
매출액	261,567	503,018	428,325	365,515	340,184	△25,330
영업이익	10,018	20,158	12,003	25,598	17,919	△7,679
당기순손익	5,945	8,529	△8,812	7,934	6,993	△941

주: 별도재무제표 기준

자료: 한국가스공사 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

- 2025년 부채는 41조 7,622억원으로 전년 대비 3조 9,206억원 감소하여 부채비율은 501.7%로 90.2%p 하락하였으며, 금융부채도 35조 343억원으로 전년 대비 4조 470억원 감소하여 차입금의존도는 69.9%로 3.3%p 하락함

[한국가스공사 재무현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
자산(a)	410,316	592,702	538,237	534,005	500,856	△33,149
부채(b)	336,060	512,922	466,306	456,828	417,622	△39,206
금융부채(c)	264,476	430,561	389,838	390,813	350,343	△40,470
자본(d)	74,256	79,780	71,931	77,177	83,234	6,057
부채비율(b/d)	452.6	642.9	648.3	591.9	501.7	△90.2
차입금의존도(c/a)	64.5	72.6	72.4	73.2	69.9	△3.3

주: 별도재무제표 기준이며, 금융부채는 사채와 외부차입금의 합계임

자료: 한국가스공사 제출자료 및 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

□ 한편 한국가스공사의 민수용 원료비 미수금은 2021년 1조 7,656억원에
서 2025년 13조 8,649억원으로 증가하여, 2021년 대비 12조 993억원
증가함

- 2025년 미수금 잔액은 전년보다 소폭 감소하였으나, 2021년 대비 약 7.9배
에 해당하는 규모로 여전히 높은 수준임

[한국가스공사 민수용 원료비 미수금(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감 (B-A)	배수 (B/A)
민수용 원료비 미수금	17,656	85,856	130,110	140,476	138,649	120,993	7.9

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 한국가스공사의 차입금 및 사채 상환예정액은 2025년 35조 924억원으로 전년 대비 감소하였으나, 이 중 13조 3,269억원이 1년 이내 상환 예정으로 단기 자금상환 부담이 여전히 상당한 수준임
 - 특히 2025년 1년 이내 차입금 및 사채 상환예정액은 13조 3,269억원으로 유동자산 11조 7,431억원의 113.5%에 해당하며 유동자산 규모를 상회하고 있어, 원료비 미수금의 회수가 지연될 경우 단기 자금조달 및 차환 부담이 지속될 수 있음

[한국가스공사 차입금 및 사채 상환계획(2024~2025)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
차입금·사채 총 상환예정액(A)	391,222	350,924	△40,298
1년 이내 상환예정액(B)	177,293	133,269	△44,024
1년 이내 상환 비중(B/A)	45.3	38.0	△7.3
유동자산(C)	151,889	117,431	△34,458
유동자산 대비 1년 이내 상환예정액(B/C)	116.7	113.5	△3.2

주: 차입금 및 사채 상환예정액은 사채할인발행차금 등을 차감하기 전 계약상 상환금액 기준임

자료: 한국가스공사 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

- 또한 민수용 원료비 미수금에는 미수금 발생에 따른 금융비용도 포함되어 있어, 미수금 회수가 지연될수록 금융비용이 누적되고 이는 다시 향후 회수하여야 할 원료비 미수금을 증가시키는 요인으로 작용함
 - 한국가스공사의 민수용 원료비 미수금 관련 금융비용은 2021년 115억원에서 2024년 5,166억원, 2025년 4,799억원으로 크게 증가하였으며, 이는 민수용 요금 약 4%(1원/MJ) 추가 인상 요인으로 작용함
 - 정산되지 않은 금융비용이 미수금에 포함되고, 해당 미수금이 이후 금융비용 산정의 기초가 되는 구조가 지속될 경우 금융비용이 다시 미수금 규모를

확대하는 복리와 유사한 누적효과가 발생할 수 있으므로, 미수금 회수와 함께 차입금·사채 상환일정을 고려한 유동성 관리가 필요함

[한국가스공사 민수용 원료비 미수금(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감(B-A)
민수용 원료비 미수금	17,656	85,856	130,110	140,476	138,649	120,993
금융비용 발생액	115	1,541	4,382	5,166	4,799	4,684

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

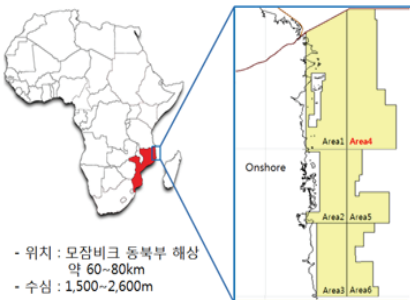
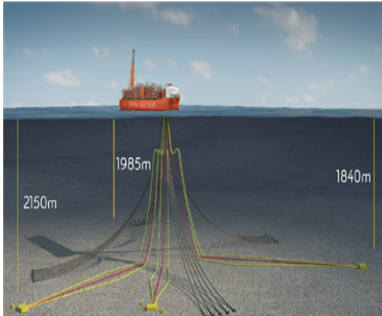
- 한국가스공사는 1년 이내 차입금 및 사채 상환예정액이 유동자산을 상회하고 있으며, 민수용 원료비 미수금이 장기화되는 상황임에 따라 재무건전성과 유동성 관리를 강화할 필요가 있음

1-2. 자산 손상 발생한 모잠비크 개발사업 지속적인 모니터링 필요

가. 현 황

- 한국가스공사는 모잠비크 동북부 해상 Area4 광구에서 가스전 개발 및 FLNG(해상 부유식 액화플랜트) 건조·운영을 통해 LNG 및 컨덴세이트¹⁾를 생산·판매하는 사업을 추진하고 있음
 - Coral South 사업은 Area4의 첫 해상 FLNG 사업으로, 2022년 11월 상업운전을 개시하여 수익 창출 중에 있음
 - 후속사업인 Coral North 사업은 2025년 10월 최종투자결정 후 해상 FLNG를 현재 건조 중에 있으며, 2028년 하반기 생산 시작 예정임
 - 육상 후속 사업인 Rovuma LNG는 현재 개발준비 중에 있음

[모잠비크 Coral South 사업 개요]

구분	내용
가스전 위치	모잠비크 동북부 해상
사업기간	'17.6월~'47.5월 (건설 5년+운영 25년)
공사 투자규모	공사 투자비(자체자금) 508백만불 및 프로젝트 파이낸스(PF)를 통해 488백만불(공사분) 조달
조감도	· 광구 위치  · 위치 : 모잠비크 동북부 해상 약 60~80km · 수심 : 1,500~2,600m · Coral South FLNG 개발 개념도 

자료: 한국가스공사 제출자료 바탕으로 재작성

오지은 예산분석관 (jieun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

1) 천연가스 생산 과정에서 함께 산출되는 액상 탄화수소임

[모잠비크 사업의 세부 프로젝트 진행단계]

구분	Coral South	Coral North	Rovuma LNG
현황	상업생산(2022년 11월~)	건설중	개발 준비
생산예정	337만톤/년	355만톤	미정
비고	2025년 투자비 회수 개시	2028년 생산 개시 예정	FID 추진

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 한국가스공사는 모잠비크 Area4 광구 개발사업에 참여하기 위하여 자회사(KG Mozambique Ltd.)를 설립함(지분 100%)

- KG Mozambique Ltd.는 MRV, ADNOC, ENH 등과 공동으로 모잠비크 사업에 참여하였으며, 지분율은 10%임

[모잠비크 Area4 사업 투자구조 및 총사업비 현황]

구분	내용
사업 참여자	KG Mozambique Ltd. 10%, MRV 70%, ADNOC 10%, ENH 10%
한국가스공사 지분율	10%

주: MRV는 Mozambique Rovuma Venture의 약자로 Area4 사업 운영사임

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

□ 2025년까지 한국가스공사는 KG Mozambique Ltd.에 현금출자(투자주식) 8,430억원과 대여 9,792억원 등 총 1조 8,222억원을 지원함

- 2025년에는 현금출자 1,663억원과 대여 2,512억원 등 총 4,175억원을 추가로 지원하여, 연간 지원 규모가 2024년 1,426억원 대비 약 2.9배 증가함
- 동 사업 관련하여 2025년 최초로 333억원이 회수됨

[한국가스공사의 KG Mozambique Ltd. 투자 및 회수 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	~2018 (누적)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	누적
현금출자	0	1,841	1,744	1,165	985	675	356	1,663	8,430
대여	5,815	0	0	0	353	41	1,070	2,512	9,792
합계	5,815	1,841	1,744	1,165	1,338	716	1,426	4,175	18,222
회수	0	0	0	0	0	0	0	333	333

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 한편, 한국가스공사는 2025년 장기유가 전망 하락과 할인율 상승 등에 따라 KG Mozambique Ltd. 투자주식에 대하여 2,821억원의 손상을 인식하였으며, 2021~2025년 누적 손상액은 7,100억원에 달함

- 2021년부터 모잠비크 현지 치안상황 악화와 COVID-19 등의 영향으로 사업 추진이 지연되는 등 국가위험이 확대되어 할인율이 상승²⁾하였으며, 장기유가 전망 하락은 향후 예상되는 미래현금흐름을 감소시켰음
- 동 투자주식의 손상은 2021년 611억원, 2022년 1,108억원, 2023년 2,560억원, 2025년 2,821억원으로 반복적으로 발생하고 있음

[한국가스공사의 모잠비크 사업 관련 손상차손 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	누적
별도재무제표 상 투자주식 손상	611	1,108	2,560	0	2,821	7,100

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

2) 한국가스공사에 따르면 모잠비크 동 사업에 함께 참여한 글로벌 에너지 기업들은 높은 국제신용도, 국제법상 보호 조항, 운영사의 위험 관리 역량 등을 고려한 낮은 할인율로 가치평가하여 동 사업에 대한 손상차손 미인식하고 있음(할인율이 높아지면 사용가치가 감소되어 손상발생 가능성 커짐)

- 모잠비크 사업은 2025년까지 누적 7,100억원의 투자주식 손상이 발생하였으나, 2025년 한국가스공사는 Coral North 사업 추진을 위해 5.6억 달러의 출자대여를 결정하였으며, 향후 총사업비 약 340억 달러 규모의 Rovuma LNG 사업에도 10% 지분으로 참여할 예정임에 따라 추가적인 자금 부담이 발생할 가능성이 있음
- 따라서 모잠비크 국가위험과 유가 전망 등을 종합적으로 고려하여 향후 추가적으로 발생할 수 있는 재무적 부담에 대한 종합적인 모니터링이 필요

1-3. KC화물창 소송 관련 가스요금 상승 및 현금유출(우발) 위험 문제

가. 현 황

- 한국가스공사는 조선3사(삼성,대우,현대)와 국내 기술력으로 공동개발한 LNG 운반선에서 보관창고 역할을 하는 화물창¹⁾ 기술의 사업화를 위해 조선 3사와 공동으로 케이씨엘엔지테크(주)(이하, KLT)를 설립(지분율 50.2%)함
 - 2016년 취득가액은 152.5억원이나 KC-1 관련 소송의 장기화와 영업손실로 2021년 전액 손상처리됨에 따라 2025년 말 장부가액은 0원임
 - 기술개발 기간은 2004년 9월부터 2014년 9월까지이며, 기술개발 규모는 197억원임(정부 83.7억원, 한국가스공사 56억원, 조선 3사 57.4억원)

[한국가스공사의 피투자회사 케이씨엘엔지테크(주)]

(단위: 백만원, %)

구분	법인명	주요사업	설립일자	취득가액	장부가액	지분율
종속 회사	케이씨 엘엔지테크(주)	LNG 화물창 설계 및 감리	2016.2.24	15,251	0	50.2

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)을 바탕으로 재작성

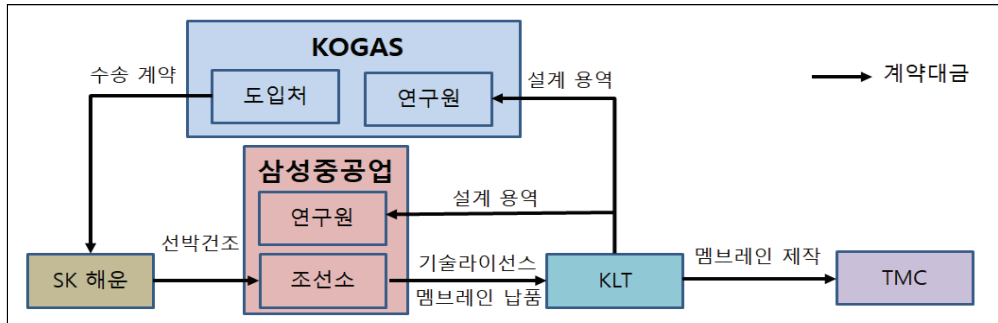
- 한국가스공사와 운항사가 LNG 수송계약을 체결하면, 운항사는 수송선 마련을 위해 조선사와 선박 건조 계약을 체결하게 되는데, 이때 삼성중공업 등 조선사는 KLT에 LNG 화물창 설계 및 제작을 의뢰하고, KLT는 LNG 화물창 설계감리 및 멤브레인²⁾ 판매를 통해 수익 창출하게 됨
 - KLT의 주요 사업은 LNG 화물창 설계 및 감리, 화물창 특허 라이선스 사업, 멤브레인 제작 및 판매 등임

오지은 예산분석관 (jiejun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

1) LNG 운반선의 보관창고 역할을 함

2) 멤브레인은 LNG, LPG 등의 초저온 액체를 저장하기 위한 탱크 내부에 설치하는 스테인리스제의 얇은 철판($t=3.0\sim6.0\text{mm}$)을 뜻함

[KC-1 화물창을 적용한 선박 건조계약 시 각 사 역할]



자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국가스공사가 발주한 KC화물창 기술이 적용된 선박은 총 5척으로, 이 중 2척은 17만 4,000m³급 대형 LNG선박(국적 26·27호선)이며, 2척은 7,500m³급 소형 LNG선박이고 나머지 1척(Blue Whale)은 LNG 병커링 선박임

[KC 화물창 기술이 활용된 선박 현황]

구분	기술	용량	건조계약	선박인도	운항사	건조사
국적 26호선	KC-1	174,000m³	’15.1.22 ~ ’17.8.30	’18.2.9	SK해운	삼성중공업
국적 27호선	KC-1		’15.1.22 ~ ’17.9.30	’18.3.9		
제주 1호선	KC-1	7,500m³	’17.5.22 ~ ’19.5.31	’19.9.18	대한해운	
제주 2호선	KC-1		’17.5.22 ~ ’19.12.31	’20.1.10		
Blue Whale	KC-2	7,500m³	’21.2.24 ~ ’23.2.28	’23.5.9	현대LNG해운	현대중공업

주: KC-2 기술 활용 선박 중 그린누리호는 삼성중공업이 건조하여 삼성중공업의 LNG병커링 선박으로 사용 중이며 별도 운항사는 없음. LNG병커링 선박은 LNG 생산기지에서부터 LNG를 공급받아 LNG 선박으로 이동해 Ship to Ship(선박 대 선박) 형태로 LNG를 공급함

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 2018년 삼성중공업은 174k³⁾ LNG선 2척(국적 26·27호선)을 건조하였는데, SK해운은 두 선박에 대하여 각각의 사유로 운항 중단을 통보함
 - 27호선의 경우 LNG 선적 준비 과정에서 이슬점 기준을 미충족⁴⁾하여 공사에 운항중단을 통보함
 - 26호선은 2항차 운항 후 콜드스팟⁵⁾이 발생하여 운항중단을 통보함

[품질 문제 발생 선박 현황]

구분	기술	건조계약	선박인도	운항중단 통보	운항사	건조사
국적 26호선	KC-1	2015.1.22. ~ 2017.8.30.	2018.2.9.	2018.7.16.	SK해운	삼성중공업
국적 27호선	KC-1	2015.1.22. ~ 2017.9.30.	2018.3.9.	2018.4.23.		

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 이로 인해 KC-1 기술 특허권의 자산가치는 사실상 상실되었으며, KLT는 2022년 KC-1 기술 특허권의 장부가액 전액(약 63.5억원)을 손상 처리함⁶⁾
- 이와 관련하여 2026년 9월 현재 종결 1건을 제외하고 총 6건의 소송이 진행 중이며, 한국가스공사는 런던중재 구상금 청구소송(1심)에서 일부패소하여, 판결에 따른 배상금(지연손해금 포함)을 3,266억원 지급함
 - 2026년 1월 선박건조지연 소송(3심)에서는 한국가스공사가 최종 승소하였으나 KLT는 패소함

3) 174K 선박은 174,000m³의 액화천연가스(LNG)를 운반할 수 있는 표준형 대형 LNG 운반선을 의미함

4) 이슬점이 기준온도인 영하 45℃까지 내려가지 않고 상운을 유지하는 현상으로 해당 공간의 습도가 기준치보다 높다는 것을 의미함. 이는 화물창이 일정 기준 이상 건조상태를 유지해야 하는 LNG선박에 위험요소가 될 수 있음

5) 화물창을 둘러싸고 있는 선체(철판)의 온도가 선체(철판)가 견딜 수 있는 허용온도보다 낮아진 지점을 말함

6) KLT는 이 외에도 KC-2 기술과 관련한 특허권을 추가로 보유 중임

- 2026년 6월 말 기준 한국가스공사는 대규모 자금 유출에 대비하여 법적 소송충당부채 1,933억원 계상 중임

[KC-1 관련 소송 현황]

구분(손해배상)	당사자	청구금액	심급	진행상황
선박건조지연	삼성중공업 → 공사KLT	228억원	3심(대법원)	종결 (`26.1.15, 공사승소/KLT 패소)
선박불가동	SK해운 → 공사	2,204억원	2심(서울고등)	변론종결(`26.9.2), 선고예정(`26.11.11)
선박수리비	삼성중공업→공사KLT	801억원	2심(서울고등)	
수송계약위반	공사 → SK해운	2,813억원	2심(서울고등)	
선박매각금지 및 운항금지 가처분	공사 → SK해운	-	2심(서울고등)	항고이유서 제출 (`25.8.27)
런던중재 구상금 청구	삼성중공업 → 공사KLT	4,241억원	2심(서울고등)	1심 일부 승소 후 공사 항소 제기 (`26.1.30)
KLT 구상금 청구	공사 → KLT	110억원	1심(대구지법)	소송제기(`26.5.7)

주: 런던중재 구상금 청구 소송 1심 판결로 한국가스공사는 3,266억원(청구액 4,241억원의 70%인 2,969억원과 지연이자 등 297억원)을 부담하게 되었으며, KLT에 대한 청구는 면책됨

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 작성됨

- 또한 KLT는 자본잠식 상태가 지속되고 있어 손해배상액을 자체적으로 감당하기 어려운 상황이므로, 향후 소송 결과 등에 따라 주주 유상증자 등 주주사들의 추가 지원이 필요할 수 있음

- KLT는 2022년 이후 자본잠식상태에 있으며, 2025년 기준 당기순손실은 15.4억원, 자본총계는 △70억원으로 완전자본잠식 상태가 지속되고 있음

- 한편 선박운항이 중단됨에 따른 대체선 투입 비용은 LNG 도입비용임에 따라 한국가스공사의 재정적 부담요인으로 작용함

- 2018년 당시, 한국가스공사는 국적 26, 27호선을 활용하여 LNG 가스를 도입하고자 하였는데, SK해운의 선박운항이 중단됨에 따라 LNG 도입을 위한 대체선을 투입하였음

- 2018~2025년 동안 한국가스공사가 투입한 대체선 등 추가비용과 SK해운의 26, 27호선 정상운항을 가정한 수송비와의 차액은 약 2,979억원으로 추정됨
 - 이와 관련하여 한국가스공사는 SK해운에 추가 비용을 손해배상 청구하는 법적 소송 중에 있음

[한국가스공사의 대체선 운영에 따른 비용내역(추정)]

(단위: 억원)

연도	26, 27호선 정상운항 가정시 수송운임(추정)(A)	26, 27호선 운항중단으로 인한 비용(추정)				차액 (B-A)
		대체선 투입	LNG 손실	미국 입항관련 선박 정비	소계(B)	
2018	238	608	11	-	619	381
2019	698	1,081	-	-	1,081	383
2020	692	915	-	4	919	227
2021	633	1,245	-	-	1,245	612
2022	769	1,613	-	-	1,613	844
2023	907	1,227	-	8	1,235	328
2024	768	806	-	-	806	38
2025	707	873	-	-	873	166
합계	5,412	8,368	11	12	8,391	2,979

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

- KC-1은 국산 LNG 화물창 기술 확보라는 공익적 목적에서 추진되었으나, 적용 선박의 운항중단으로 인해 대체선 투입에 추가비용이 발생하고 있는 바, 향후 유사 기술개발 사업 추진 시 상용화 가능성 및 사업위험 등을 충분히 검토할 필요가 있음
- 또한 한국가스공사는 KLT의 최대주주로서 손해배상 확정 시 추가 출자·재무지원 부담이 발생할 가능성이 있고, 소송 관련 대규모 자금유출 가능성이 있으므로 KLT의 재무상태 및 소송 진행상황을 면밀히 점검하고 유동성을 확보할 필요가 있음

2-1. 비카지노 사업의 전반적인 운영여건에 대한 점검 필요

가. 현 황

- (주)강원랜드(이하 “회사”라 함)는 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 근거하여 설립된 시장형 공기업임. 내국인 출입 카지노와 함께 호텔·콘도·스키장·워터파크·골프장 6개 비카지노 부문을 하이원리조트 브랜드로 운영함
 - 비카지노 부문은 폐광지역 관광진흥이라는 설립목적을 수행하는 공익적 기능과 자체 수익사업의 성격을 동시에 지님
- 비카지노 6개 부문은 최근 5개 회계연도에 걸쳐 연평균 약 1,569억원, 누적 약 7,844억원의 영업손실을 지속하였으며, 2024년까지 일부 개선되었던 실적이 2025년에는 다소 약화된 것으로 나타남
 - 부문 합계 영업손실은 2021년 1,836억원에서 2024년 1,398억원으로 점진적으로 완화되었으나, 2025년 1,580억원으로 다시 확대되었음

[(주)강원랜드 비카지노 부문별 영업이익 추세(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적	손실 비중
그랜드호텔	△846	△705	△667	△556	△610	△3,383	42.9
하이원콘도	△465	△372	△359	△373	△393	△1,962	24.9
하이원스키	△280	△213	△235	△249	△288	△1,264	16.0
워터월드	△161	△160	△141	△116	△156	△734	9.3
팰리스호텔	△100	△113	△100	△109	△122	△544	6.9
하이원골프	16	21	12	5	△11	43	-
총합	△1,836	△1,541	△1,489	△1,398	△1,580	△7,844	100.0

주: 구분회계 기준임

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

한주희 예산분석관 (hnjuhi@assembly.go.kr, 6788-4685)

- 5개년간 유일하게 흑자를 유지해 온 하이원골프도 2025년 11억원의 영업적자로 전환됨에 따라 비카지노 전 부문이 적자 상태에 진입하였음
- 손실은 숙박 부문에 집중되어 있으며, 그랜드호텔과 하이원콘도 2개 부문이 5년 누적 손실의 67.8%를 점유하고 있음

□ 최근 2년간 부문별 영업이익을 살펴보면, 카지노 부문에서 창출된 이익의 상당 부분이 비카지노 부문의 손실을 보전하는 데 사용되는 구조가 지속되고 있어, 카지노 수익의 폐광지역 환원 여력을 일정 부분 제약하고 있음

[(주)강원랜드 부문별 영업이익 추세(2021~2025)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2024(A)	2025	2026(B)	증감(B-A)
매출액	14,599	14,806	15,112	513
카지노	12,631	12,880	13,700	1,069
비카지노	1,968	1,926	1,412	△556
매출원가	10,613	11,011	11,363	750
카지노	7,119	7,447	8,028	909
비카지노	3,494	3,564	3,335	△159
매출총이익	3,986	3,795	3,749	△237
카지노	5,512	5,433	5,672	160
비카지노	△1,526	△1,638	△1,923	△397
판매비와관리비	1,551	1,581	1,585	34
영업이익 (영업이익률)	2,433 (16.7)	2,214 (15.0)	2,164 (14.3)	△269 (2.4)

주: 1. 판매비와관리비가 부문별로 배분되어 있지 않아 부문별 수치는 매출총이익의 기준이며, 영업이익은 전사 기준임

2. 비카지노는 그랜드호텔·팰리스호텔·콘도·골프·스키·워터월드·머신제조의 합계이며, 2026년에는 전략 투자 부문이 추가되었음

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 비카지노 부문은 공익적 기능 수행을 위한 사업이라는 특성을 고려할 필요가 있으나, 일부 부문에서 영업손실이 매출 규모를 초과하여 영업을 지속할수록 손실이 누적되는 구조가 형성됨
 - 2025년 비카지노 매출 1,834억원에 대응하는 총원가는 3,413억원으로 매출의 1.86배 수준이며, 팰리스호텔의 총원가는 매출의 3.11배에 이름
 - 부문의 성격은 두 가지 유형으로, 그랜드호텔은 절대 손실 규모(610억원)가 가장 크나 영업이익률은 △59.7%로 매출 기반이 상대적으로 커서 마진이 확보되지 않는 유형이고, 팰리스호텔·하이원스키·워터월드·하이원콘도는 매출 자체가 원가를 감당하지 못하는 유형임

[2025년 (주)강원랜드 비카지노 부문별 매출·영업이익률]

(단위: 억원, %)

구분	매출 (A)	영업이익 (B)	총원가 (A-B)	매출 대비 총원가 배율
그랜드호텔	1,021	△610	1,632	1.60
하이원콘도	331	△393	724	2.19
하이원스키	212	△288	500	2.36
워터월드	120	△156	276	2.30
하이원골프	91	△11	102	1.12
팰리스호텔	58	△122	180	3.11
합계	1,834	△1,580	3,413	1.86

주: 구분회계 기준

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

- 숙박부문은 고정비 비중이 높아 투숙률이 운영성과에 중요한 영향을 미치는 구조이나, 연평균 투숙률이 3년째 60% 수준이며 성수기와 비수기 간 격차가 확대되고 있음

- 합계 기준 연평균 투숙률은 2022년 51.2%에서 2023년 57.9%로 회복된 이후 2024년 55.8%, 2025년 55.0%로 정체 또는 소폭 하락하였음
- 피크시즌(1·2·7·8·12월) 투숙률은 2025년 74.1%로 긍정적이지만, 비수기(3~6월, 9~11월)에는 48.4%로 하락하여 격차가 25.7%p에 이르며, 2022년 22.2%p에서 지속 확대되고 있음
 - 비수기가 연간 7개월로 피크시즌 5개월보다 길어 연평균 투숙률이 비수기 수준에 수렴하는 구조이며, 2025년 3월 40.1%·4월 36.8%로 연중 최저를 기록함
- 시설별로도 밸리콘도(4년 평균 24.4%)와 힐콘도(42.5%)의 투숙률은 메인타워(76.0%)에 비해 낮게 나타나는 등 시즌별 이용률이 차이가 큼
- 따라서 회사는 그랜드호텔의 식음료 중심 매출구조를 보완하는 등 시설별 특성에 적합한 수익모델을 마련하고 비수기 관광수요를 적극적으로 발굴할 필요가 있음

[(주)강원랜드 숙박시설별 연평균 투숙률(2022~2025)]

(단위: %)

구분		2022	2023	2024	2025	4년 평균
호텔	메인타워 (그랜드호텔)	69.2	78.2	78.4	78.4	76.0
	컨벤션타워 (그랜드호텔)	53.0	59.5	47.7	59.7	55.0
	팰리스호텔	48.9	55.4	53.5	51.6	52.4
콘도	마운틴콘도	64.0	71.7	73.0	63.8	68.1
	마운틴PLUS콘도	63.2	68.8	68.1	66.4	66.6
	힐콘도	37.3	45.6	45.2	41.8	42.5
	밸리콘도	23.0	26.4	24.7	23.5	24.4
총합		51.2	57.9	55.8	55.0	55.0

주: 숙박시설은 총 1,827실(그랜드호텔 727실, 팰리스호텔 197실, 콘도 903실) 규모임

자료: (주)강원랜드

- 2026년 리노베이션 계획이 상대적으로 투숙률이 높은 시설에 집중되어 있어 투자 우선순위 및 배치 등에 대한 종합적인 검토가 필요함
 - 리노베이션 대상은 메인타워(2025년 투숙률 78.4%)와 마운틴콘도(63.8%) 등 투숙률이 높은 시설인 반면, 4년 평균 투숙률이 24.4%인 밸리콘도에 대한 계획은 제시되지 않았음

□ 비숙박부문은 시설유지·인력운영 고정비 부담이 큰 특성이 있으므로 이용객 증가가 운영성과 개선으로 연결될 수 있도록 비용구조와 운영방식을 함께 검토할 필요가 있음

- 하이원스키는 매출이 2021년 75억원에서 2025년 212억원으로 2.8배 증가하였음에도 영업손실은 같은 기간 280억원에서 288억원으로 확대되었음
 - 매출이 137억원 증가하는 동안 총원가는 355억원에서 500억원으로 145억원 증가하여, 매출 증가분을 원가 증가분이 상회하였음

[(주)강원랜드 하이원스키 매출·영업손실 추세(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
매출	75	147	185	199	212
영업이익	△280	△213	△235	△249	△288

자료: (주)강원랜드

- 워터월드 역시 매출 대비 총원가 배율이 2.30배로 하이원스키와 유사한 수준이어서, 레저부문 전반에 동일한 원가구조가 작동하고 있음
- 공헌이익률 자체가 낮거나 매출 증가에 비례하여 원가가 동반 증가하고 있으므로, 회사는 부문별 변동비·고정비 구분과 공헌이익률 산정을 포함한 원가구조의 체계적 검토를 선행할 필요가 있음

□ 비카지노 부문의 운영성과 개선은 단순히 수익성 제고를 위한 과제가 아니라, 회사의 재무적 지속가능성을 확보하고 폐광지역 관광진흥이라는 설립

목적을 안정적으로 수행하기 위한 기반이라는 점에서 접근할 필요가 있음

- 비카지노 부문이 카지노 부문의 수익에 지속적으로 의존하는 구조에서는 카지노 이용객 감소 등 외부 여건 변화가 회사의 비카지노 관광사업 운영에도 영향을 미칠 수 있으므로, 카지노와 비카지노 부문 간 자원배분의 지속가능성을 함께 검토할 필요가 있음
- 따라서 회사는 폐광지역 관광진흥이라는 정책적 목적과 각 사업의 재무건전성을 함께 고려한 중장기 운영계획을 수립할 필요가 있음
 - 특히 개별 사업의 수익성만으로 사업의 필요성을 판단하기보다는 지역경제 기여도, 관광객 유치 효과, 공익적 기능 등을 종합적으로 고려하면서도 사업별 비용구조와 운영성과를 지속적으로 점검하는 체계를 마련할 필요가 있음
- 회사는 2035년까지 3조원 규모의 'K-HIT 투자'¹⁾를 추진하고 있는 만큼, 향후 투자계획 수립 시 비카지노 부문의 공익적 기능과 재무건전성 등을 함께 고려하여 지역 관광 활성화와 운영성과 개선을 동시에 달성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

[K-HIT Project 1.0 및 복합리조트 경쟁력강화 마스터플랜 연도별 투자계획]

(단위: 억원)

총 사업비	2026	2027	2028	2029	2030
29,879	65	570	1,676	2,904	4,607
	2031	2032	2033	2034	2035
	4,533	9,633	1,374	2,054	2,463

자료: (주)강원랜드

1) 2035년까지 3단계에 걸쳐 진행되는 중장기 프로젝트로서, 2026년 숙박 부문에서는 2026년 4월 총 65억원이 투자된 객실 리노베이션 공사와 2025년 상반기 휴양시설인 인피니티풀의 조성 등이 시작되었고, 카지노 부문에서는 1,894억원 규모의 제2카지노 조성 사업을 계획하고 있음

2-2. 자금운용의 목적과 위험수준을 고려한 효율적인 금융자산 운용 필요

가. 현 황

- (주)강원랜드는 카지노 부문의 안정적 현금창출을 기반으로 대규모 유보 자본을 축적하였고, 2025년 말 별도재무제표 기준 총자산 약 4.8조원 중 약 3.2조원(66.8%)을 현금성·금융자산으로 보유함
 - 회사는 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 근거한 목적사업형 공기업으로서 폐광지역 재투자와 주주환원의 재원을 자체 창출하는 구조를 갖추고 있으며, 총자산의 3분의 2가 본업 자산이 아닌 금융자산으로 구성됨
 - 따라서, 해당 자금을 어떻게 운용하고 어디에 배분하는가가 회사의 손익과 재무 건전성을 크게 결정하는 요소라고 할 수 있음
- 총 운용 금융자산은 2021년 1조 9,400억원에서 2025년 2조 7,250억원으로 40.5% 증가하였으며, 같은 기간 운용 방식은 예금 중심에서 실적배당형 중심으로 변화가 발생하였음

[(주)강원랜드 금융자산 구성 추세(취득원가 기준)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
예금형 (비율)	11,300 (58.2)	9,100 (37.9)	8,400 (32.2)	8,500 (30.6)	6,350 (23.3)
실적형 (비율)	8,100 (41.8)	14,900 (62.1)	17,700 (67.8)	19,300 (69.4)	20,900 (76.7)
총합 (비율)	19,400 (100.0)	24,000 (100.0)	26,100 (100.0)	27,800 (100.0)	27,250 (100.0)

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

- 원금보장형인 예금형은 1조 1,300억원에서 6,350억원으로 축소된 반면 실적형은 8,100억원에서 2조 900억원으로 2.6배 증가하여, 실적형 비중이 41.8%에서 76.7%로 상승함
 - 저금리 국면에서 목표수익률을 달성하기 위한 선택으로 이해할 수 있으나, 자금운용 성과의 변동이 회사 손익에 미치는 영향 또한 확대되었음
- 회사의 손익에서 금융수익이 차지하는 비중이 지속적으로 확대되어, 법인세비용차감전순이익이 영업이익을 상회하는 구조가 지속되고 있음

[총자산 대비 금융자산(취득원가 기준) 추세]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
금융자산 (비율)	19,400 (50.8)	24,000 (57.7)	26,100 (58.9)	27,800 (59.3)	27,250 (56.5)
총자산	38,176	41,576	44,310	46,847	48,199

자료: (주)강원랜드

[법인세비용차감전순익 대비 이자수입 추세]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
이자수입 (비율)	591 (-)	△318 (-)	2,082 (46.1)	1,765 (31.2)	1,780 (45.6)
법인세비용 차감전순익	△165	1,680	4,519	5,655	3,906

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 금융자산이 총자산의 66.8%를 점하는 상황에서 비카지노 부분의 수익성이 악화되고 있어, 자금운용 성과가 회사 손익을 좌우하는 비중이 구조적으로 확대되고 있음
 - 비카지노 6개 부문은 5년 누적 영업손실 7,844억원을 기록하였고 2025년 손실이 1,580억원으로 재확대되어, 본업의 영업이익 창출력이 카지노 부문에 집중되어 있음
 - 그 결과 금융자산 운용은 여유자금의 부수적 관리가 아니라 손익 안정성을 보완하는 기능을 수행하게 되었으며, 운용성과의 변동이 곧바로 당기순이익과 배당 재원의 변동으로 전이됨
 - 그러나 실적형 자산의 85.5%가 채권 및 유동성으로 구성되어 있어 운용의 위험-수익 프로파일 자체는 보수적으로 유지되고 있으며, 이는 대기성 자금이라는 목적에는 알맞지만 실질적인 손익 기여도 확대에 한계로 작용할 수도 있음

[2025년 (주)강원랜드 실적형 자산의 세부구성]

(단위: 억원, %)

구분	금액	실적형 내 비율	총자산 내 비율
채권 및 유동성	20,937	85.5	67.9
주식	2,910	11.9	9.4
대체투자	627	2.6	2.0
총합	24.474	100.0	79.4

주: 총 금융자산 내 비율은 2025년 총 운용 금융자산 3조 24억원 기준임

자료: (주)강원랜드

- 금융자산 운용성과가 당기순이익을 통해 배당 재원으로 연결되고 그 36.27%가 최대주주인 한국광해광업공단에 귀속되므로, 자금운용의 효과성 제고는 공공부문 재원 확충으로 직결됨
 - 회사의 배당은 코로나19 국면의 미 실시(2020~2021년)를 거쳐 2022년 710억원으로 재개된 이후 2024년 2,345억원까지 확대되었고, 배당성향도 51~61%의 높은 수준을 유지하고 있음

- 회사는 2024년 공기업 최초로 「기업가치 제고계획(밸류업)」을 공시하고 총주주환원율 60% 목표를 제시하였으며, 2024회계연도 51.3%, 2025 회계연도 59.2%의 배당성향으로 이를 이행하고 있음
- 이에 따라 한국광해광업공단에 귀속되는 배당수입은 2022년 258억원에서 2024년 851억원으로 3.3배 증가하였고, 4개년 누계는 2,476억원 수준임
 - 정선군·강원도개발공사·강원도·삼척시·태백시·영월군 등 폐광지역 지방자치단체 및 지방공기업에 귀속되는 몫(합계 14.74%)까지 포함하면 공공부문 전체 귀속액은 4개년 누계 약 3,482억원 규모임
- 총자산의 66.8%를 점하는 금융자산의 운용성과는 영업외손익을 통해 당기 순이익에 직접 반영되므로, 운용수익률 1%p의 개선은 약 300억원의 세전이익 증가와 이에 상응하는 배당 재원의 확대에 이어짐
 - 실제로 2023~2025년 당기순이익은 영업이익을 각각 586억원, 1,711억원, 829억원 상회하였으며, 그 차액의 상당 부분이 금융자산 운용에서 발생한 것으로 판단됨
- 따라서 회사의 자금운용은 여유자금의 효율적인 관리를 넘어 공공부문 자원 확충에 기여할 수 있도록 관리할 필요가 있음

[현금배당 실적 및 공공부문 귀속액 추정(2022~2025)]

(단위: 억원, 원, %)

구분	2022	2023	2024	2025
당기순이익	1,156	3,409	4,569	3,182
주당배당금	350	930	1,170	950
현금배당총액	710	1,885	2,345	1,883
배당성향	61.38	55.31	51.32	59.17
현금배당수익률	1.5	5.6	7.3	4.9
한국광해광업공단 귀속	272	722	908	737
폐광지역 지자체 등 귀속	110	293	369	300
공공부문 귀속 총합	382	1,015	1,277	1,037

주: 귀속액은 실질지급액임

자료: (주)강원랜드

- 회사의 실현 총수익률은 2022년($\Delta 1.46\%$)을 제외하면 목표수익률을 상회하는 안정적 성과를 시현하였으나, 최근 3년 연평균 총수익률 7.36%는 같은 기간 주요 연기금의 운용수익률과 비교할 때 다소 낮은 것으로 나타남
- 다만 2022년 글로벌 금리 급등 국면에서 국민연금이 $\Delta 8.22\%$ 의 손실을 기록한 데 비해 회사는 $\Delta 1.46\%$ 에 그쳐, 하방 위험 측면에서는 상대적으로 방어적인 운용이 이루어진 것으로 판단됨
 - 즉 회사는 낮은 수익률을 감수하는 대신 손실 국면의 낙폭도 작은 위험-수익 프로파일을 유지하고 있음

[(주)강원랜드와 주요 연기금의 운용수익률 비교]

(단위: %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
강원랜드	3.30	$\Delta 1.46$	8.63	6.77	6.67
국민연금	10.86	$\Delta 8.22$	13.59	15.00	18.82
사학연금	11.95	$\Delta 7.75$	13.46	11.63	18.93
공무원연금	14.00	$\Delta 0.40$	3.60	4.30	10.80

자료: 국민연금기금운용본부 홈페이지 및 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

- 따라서 공공부문 재원 확충이라는 자금 운영의 목적과 위험수준 및 수익률을 종합적으로 고려하여 적절한 위험수준에서 자금을 효율적으로 운용할 필요가 있음

2-3. 상장공기업으로서 주주환원 확대 노력 강화 필요

가. 현 황

- (주)강원랜드는 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 근거한 목적사업형 공기업인 동시에 유가증권시장 상장법인으로서, 공적 사명 수행과 주주가치 제고를 함께 요구받는 지위에 있음
 - 공공지분 51.01%는 한국광해광업공단(36.27%)과 폐광지역 지방자치단체·지방공기업(14.74%)으로 구성되어, 지배구조 자체에 폐광지역 이해관계자가 제도적으로 포함되었음
 - 회사는 2024년 상장공기업 최초로 「기업가치 제고계획(밸류업)」을 공시하여 PBR¹⁾ 1.2배, 총주주환원을 60%, 기업지배구조 핵심지표 준수 100%를 목표로 제시하는 동시에 배당성향 50% 이상에 3년간 1천억원 규모의 자사주 매입을 결합하기로 공시함
 - 자기주식 취득은 주주가치 제고, 주주환원 이행, 주가 안정이라는 순기능을 갖는 재무수단임
- 회사의 자기주식 지분율은 2023년까지 5.24%로 유지되다가 2024년 6.33%, 2025년 6.49%로 상승하였으며, 이는 7개 상장 공기업 중 가장 높은 동시에 유일하게 증가 추세를 보이는 사례임
 - 취득 재원은 시장에서 매입한 민간 유통주식으로, 공공지분이 불변하였고 민간지분이 2023년 43.75%에서 2025년 42.49%로 1.26%p 감소함
 - 한국전력기술(주)이 0.46%를 고정하여 유지하고 나머지 5개 기관은 자기주식을 보유하지 않는 것과 대조적임

한주희 예산분석관 (hnjuhi@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 주가순자산비율로서 기업의 주가가 순자산(장부가치)에 비해 몇 배로 거래되고 있는지를 나타내는 지표임

[(주)강원랜드 주주구성 추이]

(단위: %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
공공지분	51.01	51.01	51.01	51.01	51.01	51.01
민간지분	43.75	43.75	43.75	43.75	42.66	42.49
자기주식	5.24	5.24	5.24	5.24	6.33	6.49
총합	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

[상장공기업 자기주식 보유율 비교(2025)]

(단위: %)

기관	공공부문 지분율 합계	공공 최대주주	공공 최대주주 지분율	자기주식 보유율	비고
(주)강원랜드	51.01	한국광해광업공단	36.27	6.49	-
한국전력기술(주)	63.33	한국전력공사	51.00	0.46	-
한국전력공사	59.03	산업은행	32.90	-	-
한국가스공사	54.48	정부	26.15	-	-
한국지역난방공사	74.99	정부	34.55	-	우리사주 2.83%
한전KPS(주)	61.30	한국전력공사	51.00	-	우리사주 1.20%
그랜드코리아레저(주)	59.10	한국관광공사	51.00	-	-

주: 2025년 말 기준

자료: 해당기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

- 회사는 코로나19 국면의 배당 미 실시(2020~2021년)를 거쳐 2022년 배당을 재개한 이후 주주환원을 지속 확대하여, 2024회계연도 총주주환원율 60.1%, 2025회계연도 62.6%로 밸류업 목표를 이행하고 있음

[주주환원 실적 추이]

(단위: 억원, 원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
당기순이익	3,347	△2,759	△106	1,156	3,409	4,569	3,182
배당총액	1,825	-	-	710	1,885	2,345	1,883
주당배당금	900	-	-	350	930	1,170	950
배당성향	54.5	-	-	61.4	55.3	51.3	59.2
자사주 매입액	-	-	-	-	-	400	111
총주주 환원율	54.5	-	-	61.4	55.3	60.1	62.6

주: 1. 연결재무제표 기준

2. 총주주환원율은 현금배당액과 자기주식 취득액의 합계를 당기순이익으로 나눈 비율임

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

□ 회사는 상장법인으로서 주주가치 제고 의무를 부담하며 밸류업 정책을 선도적으로 이행하고 있으므로, 배당과 자기주식 취득은 적절한 재무수단으로 평가됨

- 자기주식 6.49% 취득은 유통주식을 약 6.5% 축소하여, 순이익이 일정할 경우 주당순이익(EPS)을 산술적으로 약 7% 상승시키는 효과를 가짐
- 상장 공기업은 정부 정책에 의하여 실적이 외생적으로 변동하여 주가 변동성이 큰 편이므로, 주가 하락기의 취득은 매수 기반을 형성하여 소액주주의 손실을 완충함
 - 회사의 자기주식 취득 목적 또한 전 기간에 걸쳐 ‘주가안정’ 및 ‘주주가치 제고’로 일관되게 제시되어 왔음

□ 주주환원 확대는 지분율에 따라 절반 이상이 공공부문 재원으로 환류되므로, 배당 증액은 주주가치 제고와 공적 목적 달성을 동시에 충족하는 수단에 해당함

- 배당의 51.01%는 한국광해광업공단과 폐광지역 지방자치단체에 귀속되며, 한국광해광업공단 수령액은 2022년 272억원에서 2024년 908억원으로 3.3배 증가하였음
- 자기주식 취득은 유통주식 수를 축소하여 동일한 배당총액에서 주당배당금을 상승시키므로 배당의 주당 효율을 높이는 보완 수단으로 기능함
 - 실제로 2024년 400억원 규모의 자사주 매입으로 유통주식이 약 1.1% 감소하였고, 같은 해 주당배당금은 전년 대비 25.8% 상승한 1,170원으로 역대 최대를 기록하였음
- 따라서 회사가 상장공기업 최초로 밸류업 계획을 수립하여 총주주환원율 60% 이상을 달성하고 있는 것은 공적 재원 확충과 시장 신뢰 제고를 동시에 도모하는 방향으로 평가될 수 있음

[주주별 배당 수령 내역]

(단위: 억원)

구분	2019	2022	2023	2024	2025
한국광해광업공단	698	272	722	908	737
폐광지역 지자체 등	285	111	293	369	300
공공부문 소계	983	383	1,015	1,277	1,037
민간부문	842	328	870	1,068	846
총주주환원액	1,825	71	1,885	2,745	1,994

주: 1. 폐광지역 지자체 등은 정선군·강원도개발공사·강원도·삼척시·태백시·영월군의 합계임
 2. 2024~2025년 총주주환원액에는 자사주 매입액(각 400억원, 111억원)이 포함되어 배당총액과 차이가 있음
 3. 2020년 및 2021년은 코로나19로 배당이 미 실시됨
 자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 하지만 취득한 자기주식 2,541억원이 소각되지 않아 주주가치 제고 효과가 확정되지 못하고 있으므로, 소각 의무기한(2027. 9. 5.) 도래 전 소각 방침을 확정하여야 함

- 회사는 2003년 이후 총 15,746,696주를 2,541억원에 취득하였으나 소각 실적은 전무하며, 처분은 2004년과 2012년 우리사주조합 출연 2회에 그침
- 자기주식의 주주가치 제고 효과는 소각이 수반될 때 확정되므로 미소각 물량은 시장에서 잠재적 유통물량으로 인식되어 PBR 1.2배 목표의 달성에 제약 요인으로 작용할 수 있음
- 회사는 「상법」 제341조의4 및 부칙 제2조에 따른 소각 의무기한 내에 소각 또는 처분을 결정할 예정이라고 밝혔으나 기한이 1년여 앞으로 다가온 현재까지 방침이 확정되지 않았고, 2026년 하반기 200억원 규모의 추가 취득이 예정되어 있어 보유 물량은 더 확대될 전망이다
- 더불어 주주환원 확대가 지속되려면 이익 창출력의 유지가 전제되므로, 중장기 투자재원의 안정적 확보가 병행되어야 할 것임
 - ‘K-HIT 투자’는 향후 이익 창출력과 배당 재원의 원천이 된다는 점에서 주주환원 정책과도 직접 연결되므로 차질없이 추진되어 수익성 창출에 이바지할 수 있도록 관리해야 할 것임

2-4. (주)강원랜드 고위험군 고객 확인의무 등 특정금융정보법 위반 반복 발생

가. 현 황

- (주)강원랜드가 영위하는 카지노업은 대규모 현금거래가 상시 발생하여 자금세탁의 위험에 노출되어 있으므로, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 “특정금융정보법”이라 함)상 의무 이행이 핵심적인 준수사항에 해당함¹⁾
 - 「특정금융정보법」 제2조제1호에 따라 「관광진흥법」에 따른 카지노사업자는 금융회사등에 포함되어 고객확인 의무, 의심거래 및 고액현금거래 보고의무 등을 부담하며, 과징금·과태료 부과 현황 분석을 통해 그 이행 수준을 평가할 수 있음²⁾
- 2021~2026.7 기간 동안 (주)강원랜드에 부과된 과징금은 총 2,000만원으로 총 1건의 위반이 발생하였으며, 같은 기간 부과된 과태료는 총 30억 4,430만원으로 총 7건의 위반이 발생하였음

[(주)강원랜드 과징금·과태료 현황(2021~2026.7)]

(단위: 백만원, 건)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026.7.
과징금	0	20	0	0	0	0
(건수)	0	1	0	0	0	0
과태료	9	1	2,583	0	0	451
(건수)	2	1	3	0	0	1

주: 기관 제출자료 기준이며, 처분일자가 아닌 처분연도 기준으로 집계함. 기관의 재제출 과정에서 일부 건의 연도 및 금액이 전년도 보고서 자료와 다를 수 있음

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 재작성

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 1) (주)강원랜드는 산업통상부 소관의 시장형 공기업으로, 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」에 따라 폐광지역의 경제 진흥을 위해 설립되어 국내에서 유일하게 내국인 출입이 허용되는 카지노업을 영위하는 기관임
- 2) 과징금은 법령 위반으로 얻은 경제적 이익을 환수하거나 위반행위에 대한 제재를 목적으로 부과되는 행정상 금전적 제재이며, 과태료는 행정질서벌로서 법령 위반에 대한 제재를 가하기 위해 부과하는 금전적 제재로, 과징금과 달리 위반행위 자체에 대한 질서위반의 효과로 부과됨

나. 주요 쟁점

- 2021년부터 2026.7월 말까지 (주)강원랜드에 부과된 제재금(30억 6,400만원)의 99.0%인 30억 3,360만원은 특정금융정보법 위반에 따른 제재로, 2023년과 2026년 두 차례에 걸쳐 금융정보분석원³⁾으로부터 부과됨
- 2023년 고객확인 의무 위반 등으로 25억 8,240만원의 과태료가 부과되었으며, 이는 같은 기간 (주)강원랜드에 부과된 제재금 중 최고액임
 - 2026년에도 자금세탁방지 이행실태 검사 결과 기관경고 및 시정명령과 함께 과태료 5억 6,400만원이 부과되었고, 임원 1명에 대한 문책경고가 병과됨

[연도별 (주)강원랜드 과징금·과태료 부과 세부 현황(2021~2026.7.)]

(단위: 건, 백만원)

처분연도	구분	위반법령	위반내용	금액
2021	과태료	산업안전보건법 제10조제2항	산재 발생 미보고	8
2021	과태료	건설기술진흥법 제63조	안전관리비 미계상	1
2022	과징금	관광진흥법 제28조	문화체육관광부 행정처분	20
2022	과태료	관광진흥법 제28조	문화체육관광부 행정처분	1
2023	과태료	특정금융정보법 제5조의2 등	고객확인 의무 위반 등	2,582
2023	과태료	관광진흥법 제86조제2항제4호	영업준칙상 출입금지 대상자의 카지노 영업소 출입	1
2023	과태료	체육시설법 제19조	체육시설업 변경등록 미이행	0.2
2026	과태료	특정금융정보법 제5조의2·제5조의4 등	자금세탁방지 이행실태 검사 처분	451
합계				3,064

주: 2026년 특정금융정보법 위반 건은 자진납부 감경(20% 감경) 후 납부액 기준임

자료: (주)강원랜드 제출자료를 바탕으로 제작됨

3) 금융정보분석원은 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」에 따라 금융회사등이 수행하는 업무에 대한 감독 및 검사를 수행하는 금융위원회 소속기관임

- 2026년 처분의 대상기간은 2022년 11월부터 2025년 6월까지로, 2023년 제재 후에도 특정금융정보법상 의무 위반이 지속된 것으로 나타남
- 동법 제5조의2에 따라 강화된 고객확인업무 위반에 대한 처분으로, 2022년 12월부터 2024년 6월까지 자금세탁행위 등 고위험군 고객(회원 7인)의 칩스구매·환전 등 11건의 금융거래에 대해 거래 목적 등 추가 정보를 확인하지 않은 것에 따름
 - 동법 제5조의4에 따른 자료보존의무 위반에 대한 처분으로, 고객확인업무를 이행한 고객의 금융거래기록 29,993건 및 고객확인서 43,060건을 보존하지 않은 것에 따름
 - 동법 제5조·제5조의2에 따른 고객위험평가 관련 업무지침 작성·운용 의무 위반으로, 일반고객(비회원고객)에 대한 자금세탁 위험도 평가절차를 마련하지 않아 67,946명에 대해 강화된 고객확인 대상 여부를 검토하지 아니하였으며, 이에 대해 시정명령이 부과됨

[(주)강원랜드 2026년 특정금융정보법 위반 주요 내용]

구분	위반내용		위반기간
문책 사항	강화된 고객확인업무 위반	고위험군 회원 7인, 금융거래 11건	'22.12.30.~'24.6.15.
	자료보존의무 위반	금융거래기록 29,993건, 고객확인서 43,060건	'22.11.26.~'25.6.30.
시정 명령	고객위험평가 관련 업무지침 작성·운용 의무 위반	일반고객 67,946명	'22.11.26.~'25.6.30.

자료: 금융정보분석원, 「제재내용 공개안」(2026.3.26.)

- 그 밖에 카지노 영업 및 사업장 관리 과정에서도 위반이 발생하여 법령 준수 관리에 대한 점검이 필요함
- 2023년 영업준칙에서 정하는 출입금지 대상자가 카지노 영업소에 출입하여 「관광진흥법」 위반으로 과태료가 부과되었으며, 2022년에도 같은 법 위반으로 과징금 2,000만원 및 과태료 100만원이 부과됨

- 2021년에는 「산업안전보건법」상 산업재해 발생 미보고, 「건설기술진흥법」상 안전관리비 미계상으로 과태료가 부과됨
- (주)강원랜드는 2023년 제재 당시 이미 진행 중이던 「특정금융정보법」상 의무 위반이 2025년까지 계속되었고 카지노 영업 관련 위반도 함께 발생하고 있어, 법령 준수 관리체계 전반에 대한 점검이 필요함

3-1. 완전자본잠식¹⁾ 심화에 따른 재무건전성 지속적 모니터링 필요

가. 현 황

- 한국석유공사는 「한국석유공사법」에 따라 설립된 시장형 공기업으로서 국내 석유·가스 비축, 해외자원개발, 석유유통 안정화 등의 공적 기능을 수행하고 있으며, 2021년 이후 5개 연도에 걸쳐 완전자본잠식 상태가 지속·심화되고 있음
 - 자산총계는 2021년 말 13.7조원에서 2025년 말 15조원으로 8.6% 증가하였고, 자본총계는 2021년 말 △1.78조원에서 2025년 말 △3.70조원으로 자본잠식 규모가 2.1배 확대되었으며, 부채총계는 15.54조원에서 18.65조원으로 20.0% 증가함
 - 종속·관계기업 투자지분 손상차손과 금융원가 증가로 당기순손실이 확대되는 취약한 구조가 지속되고 있음
 - 2026. 9. 3. 발표된 「공공기관 기능개혁 추진방안」(2026.9.3.)에 따르면, 한국석유공사는 한국가스공사와 (가칭)에너지자원공사로의 통합을 추진 중이고 부실자산 관리 자회사 신설 역시 검토 중임

[한국석유공사 주요 재무현황(2021~2025)]

(단위: 조원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자산총계	13.76	13.64	13.14	15.67	14.95
부채총계	15.54	15.76	15.48	18.73	18.65
자본총계	△1.78	△2.12	△2.34	△3.06	△3.70
당기순이익	△0.13	△0.34	△0.26	△0.46	△0.67

주: 별도재무제표 기준임

자료: 한국석유공사 제출자료를 바탕으로 재작성

한주희 예산분석관 (hnjuhi@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 전체자산보다 전체부채가 많은 상태로 순자산이 음수인 상태를 지칭함

나. 주요 쟁점

- 2021년 대비 2025년 정부 출자에 따른 자본금 증가는 3,475억원이지만 결손금은 1조 8,060억원 누적되어 출자 규모의 5.2배로, 결손금 누적의 주된 원인은 해외 종속·관계기업 투자자산의 대규모 손상차손 및 대규모 차입금에 따른 이자비용임
 - 자본총계는 2021년 말 △1조 7,796억원에서 2025년 말 △3조 7,028억원으로 1조 9,232억원 악화되었으며, 그 요인은 결손금 누적(1조 8,060억원)과 자본조정 감소(4,647억원)임
 - 영업이익은 2022년 이후 흑자를 유지하고 있음에도 당기순손실은 2021년 1,256억원에서 2025년 6,740억원으로 5.4배 확대되었고, 5개 연도 누계 순손실은 1조 8,635억원임
 - 2022년 기타비용 6,872억원, 2023년 기타비용 1조 3,521억원이 계상되었고 같은 기간 종속기업투자지분이 3조 1,168억원에서 2조 6,728억원으로 감소하여 대규모 손상차손이 인식됨

[한국석유공사 자본구조 변동내역(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021년 말	2025년 말	증감
자본금	106,234	109,709	3,475
자본잉여금	250	250	-
이익잉여금	△132,117	△150,177	△18,060
자본조정	7,837	3,190	△4,647
자본총계	△17,796	△37,028	△19,232

자료: 한국석유공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 12월 기준 출자회사·자회사 15개사의 취득원가 17조 3,750억원 대비 장부금액은 3조 7,766억원(21.7%)이며, 해외 4개사(Harvest·Dana·Eagleford·KNOC Kaz)만으로는 취득원가 16조 2,514억원 대비 장부금액이 2조 6,634억원(16.4%)에 그침

[주요 출자회사·자회사 취득원가 대비 장부금액]

(단위: 억원, %)

회사명	지분율	취득원가 (A)	장부금액 (B)	B/A ¹⁾
Harvest Operations Corp.	100.0	92,550	10,819	11.7
Dana Petroleum Ltd.	100.0	42,122	- ²⁾	-
KNOC Eagleford Corp.	100.0	19,516	11,723	60.1
KNOC Kaz B.V.	100.0	8,324	4,092	49.2
KADOC Ltd.	75.0	4,820	4,820	100.0
KOREA GS E&P Pte. Ltd.	30.0	4,094	4,175	102.0
국내 및 기타 9개사	-	2,324	2,137	92.0
합계(15개사) ³⁾	-	173,750	37,766	21.7

주: 1) 취득원가 대비 당기말 장부금액의 비율

2) Dana Petroleum Ltd.는 당기말 장부금액이 계상되지 않음

3) 한국석유공사 제출자료에 따르면, 15개사 중 13개사가 투자회수 중이거나 투자회수 계획 중인 것으로 제시됨

1. 2025년 12월 기준

자료: 한국석유공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 영업활동으로 창출하지 못한 현금을 공사채 발행으로 충당하는 구조가 고착되어 금융부채가 총자산을 초과하고 있음

- 영업활동 현금흐름은 최근 5개 연도 중 4개 연도에서 음(-)을 기록하여 5년 누계 5,469억원이 순유출되었는데 이는 일부 금융부채에 대한 이자지급액(5년 누계 2조 1,790억원)에 따른 것이고, 재무활동 현금흐름은 같은 기간 2조 6,570억원이 순유입되어 종속기업투자주식 취득 등 투자활동 현금흐름과 영업활동 현금흐름 부족분 대부분이 차입으로 충당됨
- 금융부채(장단기 차입금 및 공사채)는 2021년 12조 886억원에서 2025년 17조 1,360억원으로 5조 474억원(41.8%) 증가하였고, 차입금의존도는 87.8%에서 114.6%로 상승함

[손익·현금흐름 및 이자부담 지표(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
영업활동 현금흐름	2,368	△4,887	△181	△293	△2,477
재무활동 현금흐름	△170	2,424	8,336	13,188	2,793
금융부채 ¹⁾ (B)	120,886	130,272	141,254	173,365	171,360
차입금의존도 (B/자산총계)	87.8	95.5	107.5	110.6	114.6

주: 1) 장단기 차입금과 공사채의 합계이며, 이자비용은 자본화된 이자비용을 포함함

자료: 한국석유공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 「한국석유공사법」이 정한 손실 보전 절차는 적립금의 존재를 전제로 하고 있어 완전자본잠식 상태에서는 작동하지 않으며, 그 결과 결손금이 자체적으로 해소되지 못하고 이월만 반복되고 있음

- 공사법 제11조는 결산 결과 손실이 발생하면 사업확장 적립금으로 보전하고 부족할 때에는 이익준비금으로 보전하되 미달액은 다음 사업연도로 이월하도록 규정하고 있으나, 이익준비금과 사업확장 적립금은 결산 이익이 발생하는 경우에만 적립되는 항목임
- 공사는 2021년 이후 매 사업연도 당기순손실을 기록하여 적립 재원이 발생하지 않았으므로, 손실 전액이 이월되어 결손금으로 누적되는 구조가 5개 연도에 걸쳐 반복되었음
- 이에 따라 자본잠식의 해소는 정부 출자 확대 또는 이익 실현에 의존하게 되나, 5년간 정부 출자 3,475억원은 같은 기간 누적 결손금 1조 8,060억원의 19.2% 수준에 그쳐 잠식 규모를 축소하지 못하였음

□ 공사의 자금 조달은 재무실적이 아니라 정부의 보증에 대한 암묵적 기대²⁾가 신용등급에 반영된 결과로 유지되고 있어, 재무구조 악화가 조달 여건에 직접 반영되지 않는 구조임

- 국제 신용평가사는 에너지 안보 관련 공사의 정책적 역할과 정부와의 정책적 연계성을 고려하여 정부와 동일한 신용등급을 부여하고 있으며, 그 결과

2) 「한국석유공사법」 제14조(상환 보증) 정부는 공사의 사채 및 차관의 원리금 상환을 보증할 수 있다.

최종신용등급과 독자신용등급 간에는 무디스 11단계(Aa2↔B1), S&P 10단계(AA↔BB-)의 차이가 5개 연도 동안 동일하게 유지되고 있음

- 국내 신용평가사도 공사에 최고등급인 AAA를 부여하고 있어, 완전자본잠식과 차입금의존도 114.6%라는 재무상태에도 불구하고 조달금리와 차환 능력이 정부 신인도에 연동되어 있음
- 공사법 제14조는 정부가 공사의 사채 및 차관의 원리금 상환을 보증할 수 있도록 규정하고 있으므로, 정책적 지원에 대한 시장의 기대가 변화할 경우 조달비용 상승이 재정부담으로 전이될 가능성을 배제하기 어려움

[신용등급 및 독자신용등급 현황(2022~2026)]

평가기관	구분	2022	2023	2024	2025	2026
무디스	최종신용등급	Aa2	Aa2	Aa2	Aa2	Aa2
무디스	독자신용등급	B1	B1	B1	B1	B1
S&P	최종신용등급	AA	AA	AA	AA	AA
S&P	독자신용등급	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-
한국신용평가	신용등급	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
나이스신용평가	신용등급	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA

자료: 한국석유공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

□ 따라서 산업통상부와 공사는 자본잠식 해소 경로를 구체적으로 제시하고, 재무건전성의 실질을 확인할 수 있는 지표를 상시 점검할 수 있도록 관리체계를 보완할 필요가 있음

- 공사는 중장기재무관리계획과 연계하여 자본잠식 해소 목표시점과 연차별 경로(정부 출자, 자산 매각, 해외 투자자산 회수 계획)를 제시하고, 그 이행 실적을 정기적으로 관리할 필요가 있음
- 투자회수가 진행 중이거나 계획 중인 13개사에 대해서는 회수 예정시기와 예상 회수액, 추가 손상 가능성을 자산별로 제시하여 결손금 확대 요인이 선제적으로 관리될 수 있도록 하여야 할 것임
- 최종신용등급이 정부 지원 기대를 반영하고 있는 점을 고려하여, 독자신용등급과 차입금의존도·이자보상배율 등 자체 상환능력 지표를 별도로 관리해야 할 것임

3-2. 본사 사옥 매각 후 리스 지속에 따른 경제성 검토 미흡

가. 현 황

- 한국석유공사는 공공기관 지방이전 정책에 따라 2011년 11월 울산 우정 혁신도시에 본사 신사옥을 착공하여 2014년 11월 준공·이전하였음
 - 착공 당시 신사옥은 지상 23층, 연면적 64,887㎡, 총 공사비 2,110억원 규모로 계획되었음

- 공사는 2017년 1월 사옥을 코람코자산신탁의 코크렙제38호기업구조조정 부동산투자회사에 2,200억원에 매각하고 15년간 재임차하는 책임임대차 계약(Master Lease)¹⁾을 체결하였음
 - 임차보증금 219.94억원을 매매대금에서 공제하여 실제 확보한 순유동성은 1,980억원임
 - 매각의 목적은 유동성 위기 대응 및 재무구조 개선이었으며, 소유권을 완전히 이전하면서도 관리·유지 의무와 전대차 권한을 공사가 계속 부담·보유하고 우선매수청구권(Call Option)²⁾을 유보한 구조임

- 그 후 공사는 2021년 7월 최초 우선매수청구권을 행사하지 않았고 같은 해 12월 임대료와 우선매수청구권 조건을 함께 조정하는 변경책임임대차 계약³⁾을 체결하였음

한주희 예산분석관 (hnjuhi@assembly.go.kr, 6788-4685)

- 1) 임차인이 대상 부동산의 전부 또는 상당 부분을 일괄하여 임차하고, 실제 사용 여부나 전차인 확보 여부와 무관하게 약정 임대료 전액의 지급의무를 확정적으로 부담하는 임대차 유형을 뜻함
- 2) 매도인이 매각한 목적물이 제3자에게 처분되는 경우 등 계약에서 정한 사유가 발생하였을 때, 사전에 약정된 가액 또는 산정방식에 따라 제3자에 우선하여 해당 목적물을 매수할 수 있는 권리임
- 3) 기존 책임임대차계약의 임대료·계약기간 등 주요 조건을 당사자 간 합의로 변경하면서 종전 계약의 기본구조와 효력은 존속시키는 계약을 뜻함

나. 주요 쟁점

- 사옥 건립 착수 시점에 공사의 재무건전성 및 단기 지급능력 지표가 이미 악화 상황에 진입하고 있었다는 점에서 청사 규모 결정 단계에서 중장기 재무여건이 충분히 고려되지 못한 측면이 있음
 - 정부의 제5차 해외자원개발 기본계획(2013~2022)에 따르면, 석유공사의 부채비율이 2007년 64%에서 2012년 168%로 5년간 약 2배 증가하여 재무건전성을 위협하는 수준에 근접하였고, 차입에 의존한 단기 외형 확대로 신규 투자여력이 소진되었음
- 이와 같이 재무여건이 악화되는 시기에 총공사비 2,110억원 규모의 신사옥 건립이 추진되었으며, 이는 3년 후인 2017년인 매각가액 2,200억원과 유사한 수준임
 - 그러나 감사원은 2018년 감사에서 매각대금으로 공사채를 상환하여 절감되는 이자비용(798억원)과 보유세 절감분(63억원)의 합계 861억원보다 15년간 지급할 임대료(1,446억원)가 커 585억원의 손실이 발생한다고 지적하였음
- 공사가 2026년 우선매수청구권 등을 행사하지 않는 방향으로 결정할 경우, 2032년 1월 임대차 계약 종료 이후의 사옥 운영 및 계약관계에 대한 구체적인 대응계획을 마련할 필요가 있음
 - 현재 공사가 마련한 대응계획은 2026년 12월까지 임대인과 계약 협상을 한다는 수준에 그치고 있음
 - 임대차 종료 이후에는 임대료 상한과 우선매수청구권 행사가액의 상·하한이 모두 소멸하는 반면, 공사는 사옥 이전이 사실상 곤란하고 대체 자산도 보유하지 않고 있어 계약조건 협의 과정에서 활용할 수 있는 대안이 제한될 가능성이 있음

[2021년 계약변경 손익 및 임대차 종료 전후 계약상 지위]

구분	현행(~2032.1.30.)	종료 이후
임대료	계약상 확정 (2027~2032년 연 107.9억원)	협의, 미합의 시 감정평가액 산술평균(상한 없음)
우선매수청구권	2027~2031년 매년 행사 가능 (잔여 4회)	갱신 시점 기준 재설정, 상·하한 소멸
제3자 매각	2027. 2. 1. 이후 가능	가능 (매각 시 행사주기 매 5년으로 축소)
공사의 대체수단	사옥 이전 사실상 불가, 대체 자산 부재	동일
재정소요 관리	계약상 확정되어 예측 가능	미확정

자료: 한국석유공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 본사 사옥과 관련된 재정부담은 매각·리스 단계의 계약조건뿐 아니라 공사의 재무 여건이 악화되는 시기에 결정된 사옥 건립 규모에서도 비롯되었다고 할 수 있음⁴⁾
 - 즉, 재무여건을 충분히 반영하지 못한 자산 조성이 재무위기 국면에서 불리한 조건의 유동화로 이어지고, 그 결과 장기 고정된 임차료 부담과 계약상 협상력 제약이 지속되는 경로가 나타나고 있음
- 따라서 공사는 잔여 우선매수청구권에 대한 경제성 검토를 보완하고, 2032년 1월 임대차 종료 이후의 계약상 지위 변화로 재정부담이 발생하지 않도록 대응계획을 구체화할 필요가 있음

4) 참고로 300억원 이상 자산 매각 시 국무회의를 거쳐 국회 소관 상임위원회에 매각계획을 사전보고하도록 하는 등 자산 처분에 대한 사전 통제절차를 신설하는 내용의 「공공기관의 운영에 관한 법률 일 부개정법률안(의안번호 제18647호)」이 소관 상임위원회에 계류 중에 있음

4-1. 완전자본잠식 상태¹⁾ 지속에 따른 정상화 방안 강구 필요

가. 현 황

- 한국광해광업공단은 2021년 9월 한국광해관리공단과 한국광물자원공사의 통합으로 설립되었으며, 통합 이전 한국광물자원공사의 해외자원개발 사업 부실에서 비롯된 완전자본잠식 상태가 설립 이후 5개 연도에 걸쳐 지속되고 있음²⁾
 - 자본총계는 2021년 △1조 5,353억원에서 2025년 △3조 1,637억원으로 확대되어 잠식 규모가 5년간 약 2.1배로 증가하였음
 - 특히 2024년에는 당기순손실 1조 4,410억원이 발생하면서 자본총계가 전년 대비 1조 3,651억원 악화되어 잠식이 급격히 심화되었음
 - 2025년 자본총계가 전년도 △3조 2,048억원에서 △3조 1,637억원으로 411억원 개선되었으나, 같은 해에 당기순손실도 4,520억원이 발생함
 - 유동부채가 2025년 2조 5,450억원으로 유동자산 9,788억원의 2.6배에 달하여 단기 상환능력의 관점에서도 유동성 압박이 가중되고 있음

한주희 예산분석관 (hnjuhi@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 전체자산보다 전체부채가 많은 상황으로 순자산이 음수인 상태를 지칭함

2) 2021년의 손익수치는 통합공단 제1기(2021.9.10.~2021.12.31., 약4개월)의 결산금액임

[한국광해광업공단 주요 재무현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자산총계	46,171	47,788	51,106	45,156	48,940
부채총계	61,524	63,140	69,503	77,205	80,577
자본총계	△15,353	△15,351	△18,397	△32,048	△31,637
유동자산	9,193	5,145	8,100	6,388	9,788
유동부채	14,664	20,333	12,614	17,697	25,450
영업손실	△97	△449	△351	△669	△837
당기순손실	705	△912	△3,701	△14,410	△4,520

자료: 한국광해광업공단

나. 주요 쟁점

- 자본잠식이 3조원대에 이르렀음에도 잠식 해소를 위한 자본확충 계획이 제시되지 않고 있으며, 공단의 영업 규모에 비추어 자구노력만으로 잠식을 해소하는 것은 사실상 불가능한 상태임
 - 자기자본비율은 2021년 △33.3%에서 2024년 △71.0%까지 악화된 후 2025년 △64.6%를 기록하였으며, 총자산 대비 부채비율은 2025년 164.6%로 자산 규모를 크게 상회하는 부채를 부담하고 있음
 - 2024년 당기순손실 1조 4,410억원은 관계·종속기업 지분법손실과 대손상각비 증가에 주로 기인함
 - 영업활동을 통한 잠식 해소는 현실적으로 기대하기 어려우며, 자본확충 또는 기능 조정 등 정부 차원의 조치 없이는 현 상태가 고착될 수밖에 없는 구조임

[한국광해광업공단 자본구조 비율 추세(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자본총계(A)	△15,353	△15,351	△18,397	△32,048	△31,637
자산총계(B)	46,171	47,788	51,106	45,156	48,940
자기자본비율(A/B)	△33.3	△32.1	△36.0	△71.0	△64.6
총자산 대비 부채비율 ¹⁾	133.3	312.1	136.0	171.0	164.6
자본잠식 규모	15,353	15,351	18,397	32,048	31,637

주: 1) 자본잠식 상태에서는 통상적인 부채비율(부채/자본)의 산출이 불가능하여 총자산 대비 부채비율을 사용함

자료: 한국광해광업공단 제출자료를 바탕으로 작성성

□ 영업손실이 확대되고 매출 규모가 축소되어 영업이익률이 △13.5%까지 악화되고, 이자보상배율은 전 기간 음수(-)로서 금융비용 부담이 재무구조를 더욱 악화시키고 있음

- 영업이익률 악화는 손실 확대와 매출 축소가 동시에 작용한 결과임
- 이자보상배율은 2022년 △0.29배, 2023년 △0.17배, 2024년 △0.25배, 2025년 △0.30배로 전 기간 음수를 기록하였으며, 이자비용은 2022년 1,522억원에서 2025년 2,772억원으로 82.1% 증가함

[한국광해광업공단 수익성 및 이자보상배율 추세(2021~2025)]

(단위: 억원, %, 배)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
영업손실(A)	-	△449	△351	△669	△837
영업이익률	-	△5.4	△3.9	△8.8	△13.5
이자비용(B)	-	1,522	2,022	2,640	2,772
이자보상배율(A/B)	-	△0.29	△0.17	△0.25	△0.30
당기순손실	-	△912	△3,701	△14,410	△4,520
당기순이익률	-	△11.0	△41.6	△190.2	△72.7

자료: 한국광해광업공단 제출자료를 바탕으로 작성성

□ 부채총계가 2021년 6조 1,524억원에서 2025년 8조 577억원으로 31.0% 증가한 가운데, 이자비용 증가율이 부채 증가율을 매 연도 상회하여 조달 비용 자체가 상승하고 있는 것으로 나타남

- 대규모 장기대여금에 대한 대손충당금 설정과 관계기업 투자 평가손실이 당기손실을 확대시키는 주요 요인으로 작용하였음
- 부채 증가율 대비 이자비용 증가율은 2023년 10.1% 대 32.9%, 2024년 11.1% 대 30.6%, 2025년 4.4% 대 5.0%로 이자비용이 급격히 증가함

[한국광해광업공단 부채 및 금융비용 추세(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
부채총계	61,524	63,140	69,503	77,205	80,577
전년 대비 증가	-	1,616	6,363	7,702	3,372
부채 증가율	-	2.6	10.1	11.1	4.4
이자 비용	-	1,522	2,022	2,640	2,772
전년 대비 증가	-	-	500	618	132
이자비용 증가율	-	-	32.9	30.6	5.0

자료: 한국광해광업공단 제출자료를 바탕으로 작성함

□ 자본잠식이 지속될 경우 추가 차입 제약, 조달금리 상승, 정부 출자 수요 확대 등의 연쇄 효과가 발생할 수 있으며, 이는 공단의 재무 문제에 그치지 않고 국가재정의 우발부채 문제로 전이될 수 있음

- 공단이 완전자본잠식 상태에서 부채를 8조원 규모까지 확대할 수 있었던 배경에는 정부 신용에 대한 의존이 존재함
- 따라서 공단의 재무건전성 논의는 기관 단위의 경영개선 문제를 넘어 정부가 부담하게 될 재정소요의 규모와 시기를 확인하는 문제로 접근할 필요가 있음

- 공단은 설립 이후 완전자본잠식, 40% 내외의 만성적 유동성 부족, 영업 손실 지속, 이자보상배율 음수 상태가 고착되어 있으므로 정확한 재무 상태의 확인에 기반한 정상화 방안 강구가 요구됨
 - 자본확충, 기능 조정, 자산 처분 등 정상화 수단별로 소요 재정 규모와 시기를 산정하여 제시한 후 달성 가능한 자본구조 목표를 중장기적 관점에서 연차별로 명시할 수 있어야 함
 - 공단 재무 악화가 국가재정에 미치는 영향을 명백히 확인해야 함

4-2. 비축 확대에 상응하는 보관시설 확보계획 미흡

가. 현 황

- 한국광해광업공단은 조달청 소유 군산비축기지¹⁾와 2025년 중 신규 임차한 민간창고 2개소(익산·완주)를 통해 비축물을 관리하고 있음
 - 군산비축기지는 2012년 5월 이후 국유재산 사용승인 형태로 운영되며 「국유재산법 시행령」 제29조에 따른 요율이 적용됨
 - 익산창고는 2025년 2월, 완주창고는 2025년 9월에 각각 신규 임차되었음

[전체 비축시설 현황]

(단위: m², %, 억원)

구분	위치	소유임차관계	계약기간	임차료	창고면적	적재율	비축자산장부가액
군산비축기지	전북 군산	국유재산 사용승인 (조달청)	'12.5~	국유재산법 시행령 29조에 따른 요율	30,402	105.5 ¹⁾	4,702
익산창고	전북 익산	임차(민간)	'25.2~	3,850만원/월	4,937	100.6	685
완주창고	전북 완주	임차(민간)	'25.9~	1,540만원/월	9,091	45.5	2,140

주: 1) 군산기지는 가용공간(복도 등)을 활용하여 탄력적으로 적재율 관리 중임

자료: 한국광해광업공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공단은 「금속비축종합계획」(2022, (구)산업통상자원부)에 의거하여 비축 확대 광종의 국내 수요 100일분(일부 180일분)을 순차 확보 중이며, 2025년 말 현재 비축확대 광종 기준 평균 84.9일분을 확보함
 - 재고량은 2007년 3.3천톤에서 2025년 97.9천톤으로 증가하였는데 2025년 중 익산·완주 창고 대여와 함께 재고량 15.2천 톤이 증가하여 사업 개시 이후 최대 증가폭을 기록함

[연도별·시설별 재고량 추세(2007~2025)]

(단위: 일, 천톤)

구분		2007	2010	2013	2016	2019	2022	2023	2024	2025
평균 비축일수		-	-	-	-	-	41.8	51.2	59.9	84.9
재고량	군산	3.3	10.5	40.4	77.4	77.9	79.6	77.9	82.7	85.2
	익산	-	-	-	-	-	-	-	-	5.0
	완주	-	-	-	-	-	-	-	-	7.7
총합		3.3	10.5	40.4	77.4	77.9	79.6	77.9	82.7	97.9

주: 익산·완주 창고는 2025년부터 임차중으로 현재까지 비축광산물 운용 실적 없음

자료: 한국광해광업공단

나. 주요 쟁점

□ 공단은 비축 목표에 미달성하였으나 자체 보관역량이 이미 한계에 도달하여 2025년 재고 증가분의 83.6%를 단기 민간 임차시설에 수용하였음. 잔여 목표 확보에 필요한 시설 확보계획이 차질없이 진행되도록 만전을 기할 필요가 있음¹⁾

- 군산비축기지의 재고량은 2016년 77.4천 톤에 도달한 이후 9년간 77~85천 톤 범위에서 정체되어, 사실상 수용 여력이 소진된 상태에서 비축 확대가 추진되어 왔음
- 그 결과 2025년 재고 증가분 15.2천 톤 중 12.7천 톤(83.6%)이 신규 임차창고에 수용되었으며, 현재 비축능력의 3분의 1가량이 임차료 부담을 수반하는 민간시설에 의존하고 있음
- 2025년 말 평균 비축일수 84.9일은 목표 100일분의 84.9% 수준으로 잔여 15.1일분의 추가 확보가 필요하고 조달청으로부터의 회소금속 이관 물량 수용도 예정되어 있음²⁾

1) 공단에 따르면 시설확보를 위해 민간창고 추가임차(2026년 말) 및 새만금 비축기지 일부창고 임시사용 승인(2028년 상반기)을 계획 중임

2) 이와 관련하여 공단은 2027년 비축확대 물량은 민간창고 임차로 수용하고 2028년부터는 새만금 비축기지 일부창고 임시 사용승인을 통해 목표량 수용 예정임을 밝힘

- 현 추세가 지속될 경우 잔여 물량 역시 민간 임차에 의존하게 될 것임

[연도별 평균 비축일수 및 재고량 현황(2021~2025)]

(단위: 일, 천톤)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
평균 비축일수	28.5	41.8	51.2	59.9	84.9
재고량	-	79.6	77.9	82.7	97.9

자료: 한국광해광업공단 제출자료를 바탕으로 재작성

[비축 목표 대비 실적 및 재고 증가분의 시설별 귀속]

(단위: 일, %, 천톤)

구분	2016	2023	2024 (A)	2025 (B)	증감 (B-A)
평균 비축일수	-	51.2	59.9	84.9	25.0
목표(100일분) 대비 비축 달성률	-	51.2	59.9	84.9	25.0
군산기지 재고량	77.4	77.9	82.7	85.2	2.5
임차창고 재고량	-	-	-	12.7	12.7
총 재고량	77.4	77.9	82.7	97.9	15.2
재고 증가분 중 임차창고 비중	-	-	-	-	83.6

주: 일부 광종은 180일분을 목표로 하며, 평균 비축일수는 비축확대 광종 기준임

자료: 한국광해광업공단 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 비축자산 장부가액의 37.5%(2,825억원)가 계약 개시 1년 미만의 단기 민간임차 시설에 소재하고 있어, 계약 갱신 조건 변동이나 계약 종료 시 대체 수용 및 이전 비용 부담이 발생할 수 있음

- 비축 자산 물량 기준으로 임차창고 비중은 13.0%에 불과하나, 최근 취득 물량이 단기 임차의 민간 창고에 집중적으로 배치되어 있으며 앞으로 더욱 확대될 예정임

- 익산·완주 창고 모두 2025년 신규 체결된 단기 임차로서 임대인의 갱신 거절이나 임차료 인상 요구 시 공단이 대응할 수 있는 대체 수단이 확보되어 있지 않음
 - 특히 계약 종료·갱신, 보관 조건의 통제력 및 안보비축 자산의 처분 용이성 등을 기준으로 광종의 배치 기준을 재검토할 필요가 있음

[시설별 비축자산 장부가액 및 단위 재고 가치]

(단위: 억원, %, 톤, 만원/톤)

구분	장부가액	가액 비율	재고량	물량 비율	톤당 장부가액
군산비축기지	4,702	62.5	85.2	87.0	552
익산창고	685	9.1	5.0	5.1	1,370
완주창고	2,140	28.4	7.7	7.9	2,779
총합	7,527	100.0	97.9	100.0	769

자료: 한국광해광업공단

- 단기 민간 임차시설은 자체 비축기지에 비하여 보관·관리의 수준이 제약될 수 있음
 - 임차시설의 보관조건은 임대차계약에서 정한 범위에 따르게 되어 품목별 보관요건의 충족 여부를 관리하는데 한계가 있음
 - 단기 계약으로 인하여 계약의 종료·갱신에 따라 보관 장소와 조건이 변동될 수 있어 재고 위치정보의 현행화와 정기 재고조사 등 자산관리의 일관성 유지에도 제약이 따름
- 새만금 국가 핵심광물 전용 비축기지의 준공이 2026년에서 2028년으로 2년 연장되어 임차 의존 기간이 장기화되었기 때문에 비축공간 관리계획에 따라 철저히 관리·운영될 필요가 있음
 - 새만금 비축기지 구축 일정이 2024~2026년에서 2024~2028년으로 조정됨
 - 새만금 비축기지는 온도·습도에 민감한 희토류·마그네슘 등을 특수창고에서 장기 보관할 수 있도록 설계된 핵심광물 전용 시설임

- 이에 따라 준공 전까지 최소 2년간 추가 임차가 불가피하고 그 기간 중 잔여 목표 물량과 회소금속 이관 물량이 함께 유입될 예정임
 - 특히 특수창고를 요하는 품목이 일반 민간창고에 임시 보관될 경우 품질 저하 위험이 발생할 수 있으므로, 공단은 준공 전 기간의 품목별 보관 요건 등을 고려하여 비축기지를 운영해야 할 것임

□ 조달청과의 이관 및 공동관리에 관하여 별도 협약이 체결되지 않은 채 금속자원비축기관협의회의 협의결과 공문으로 갈음되어 있으므로, 시설 사용권·관리책임 배분·비용 부담을 구속력 있는 협약 형식으로 정리할 필요가 있음

□ 보관시설 확보가 비축 확대라는 정책목표의 이행 속도에 비하여 다소 부진한 측면이 있으므로 공단은 물량 확대계획과 시설 확보계획을 연계한 중장기계획을 수립하여야 함

- 자체 보관역량이 한계에 도달한 상태에서 비축물량 확대가 단기 민간 임차에 의존하고 있어 보관 여건이 물량 확대의 재약이자 비용 증가 요인으로 작용하고 있음
- 핵심광물은 첨단산업의 필수 원료이나 국내 부존량이 미미하고 공급이 소수 국가에 편중되어 있어 공급망 교란에 취약하며, 비축은 공급 중단 시 대체 조달처를 확보할 때까지 국내 수요를 충당하는 완충 기능을 수행함
- 또한 군산비축기지의 안전관리 정보 접근권을 확보하고 조달청과의 시설 사용권·관리책임·비용 부담을 협약으로 정리함으로써, 확대된 비축자산에 상응하는 관리체계를 갖출 필요가 있음

보건복지위원회



1-1. 건강보험의 지속가능한 재정관리 체계 마련 필요

가. 현 황

- 국민건강보험공단(이하 “공단”이라 함)은 「국민건강보험법」 제13조 및 「노인장기요양보험법」 제48조에 따라 국민건강보험과 노인장기요양보험의 보험자로서, 국민보건과 사회보장 증진을 목적으로 양 보험의 급여 및 보험재정 등을 관리·운영하는 단일 보험자임
 - 2000년 7월 1일 종전의 국민의료보험관리공단과 직장조합을 통합하여 설립된 무자본 특수법인으로, 본부(29실 1센터), 6개 지역본부, 178개 지사와 소속기관(일산병원·서울요양원)을 두고 있음
 - 공단의 주요 기능은 ①건강보험, ②노인장기요양보험, ③건강검진 및 증진·예방, ④4대 사회보험료 통합징수, ⑤기관 운영사업(재정관리·의료시설운영·조사연구 등), ⑥정부 수탁사업으로 구성됨
- 건강보험 재정은 「국가재정법」에 따른 기금이 아닌 국민건강보험공단(보험자)의 건강보험 회계로 운영되며,¹⁾ 수입은 보험료수입 및 국고지원금(일반회계·국민건강증진기금) 등으로 구성되고, 지출은 보험급여비 및 공단의 관리운영비 등으로 구성됨
 - 보험료수입은 직장·지역가입자에게 부과하는 보험료로 건강보험 수입의 대부분을 차지하며, 보험료율은 「국민건강보험법」 제73조에 따라 건강보험정책심의위원회(이하 “건정심”이라 함)의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정함
 - 2026년도 보험료율은 2025년 8월 28일 제15차 건정심에서 7.19%로 결정되어, 2024·2025년 2년 연속 동결(7.09%) 이후 1.48% 인상됨²⁾

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 우리나라 8대 사회보험 제도 중 6개 제도(국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험기금)는 「국가재정법」에 따른 기금으로 재원 관리

- 국고지원금은 「국민건강보험법」 제108조의2에 따라 일반회계에서 해당 연도 보험료 예상수입액의 14%를, 「국민건강증진법(법률 제6619호)」 부칙 제2항에 따라 국민건강증진기금에서 6%(담배부담금 예상수입액의 65% 한도)를 지원하도록 규정되어 있음

[국민건강보험공단 수입·지출 구조]

구분		주요 내용
수입	보험료수입	- 직장가입자·지역가입자에 대한 보험료 * 보험료율: 2024년·2025년: 7.09%, 2026년 7.19%
	국고지원금	- 보건복지부 일반회계 : 예상 보험료수입액의 14% - 국민건강증진기금 : 예상 보험료수입액의 6% (최대 담배부담금 수입액의 65%)
지출	보험급여비	건강보험급여인 의료행위·치료재료·약제 등에 대한 재정부담금
	관리운영비	국민건강보험공단의 기관운영비 등

자료: 국민건강보험공단

- 2025회계연도 건강보험 재정운용현황을 현금흐름 기준으로 살펴보면, 총 수입은 102조 8,585억원으로, 당기수지는 4,996억원, 누적수지(누적준비금)는 30조 2,217억원임
- 건강보험 재정수지는 2018~2020년 적자가 이어졌으나 2021년 이후 흑자로 전환되어 2023년까지 흑자 규모가 확대되었음
 - 그러나 2024~2025년 의정갈등에 따른 비상진료체계 운영 및 상급종합병원 구조전환 등 정부의 보건의료정책 추진에 건강보험 재정이 투입되면서, 당기수지 흑자폭이 2023년 4조 1,276억원에서 2025년 4,996억원으로 급격히 축소됨

2) 보건복지부 2026년 건강보험료를 결정 보도자료(2025.8.28.). 이번 결정으로 직장가입자 월평균 보험료(본인부담)는 2025년 15만 8,464원에서 2026년 16만 699원으로 2,235원, 지역가입자 월평균 보험료는 8만 8,962원에서 9만 242원으로 1,280원 인상됨

[국민건강보험 연도별 재정현황(현금흐름 기준)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
수입¹⁾	804,921 (9.6)	887,773 (10.3)	949,113 (6.9)	990,870 (4.4)	1,028,585 (3.8)
- 보험료수입 (증가율)	692,270 (10.8)	765,538 (10.6)	815,180 (6.5)	839,520 (3.0)	872,776 (4.0)
- 정부지원금 (일반회계)	76,554	86,843	91,494	102,636	106,211
- 담배부담금 (증진기금)	19,166	18,149	18,208	19,022	18,701
- 기타수입 ²⁾	16,931	17,243	24,231	29,692	30,897
지출	776,692 (5.3)	851,482 (9.6)	907,837 (6.6)	973,626 (7.2)	1,023,589 (5.1)
- 보험급여비 (증가율)	766,021 (8.0)	831,662 (8.6)	887,961 (6.8)	937,685 (5.6)	1,016,650 (8.4)
- 기타사업비 등 ³⁾	18,980	19,179	19,337	21,505	21,942
- 선지급	△8,756	△2	△0	14,844	△14,844
당기수지	28,229	36,291	41,276	17,244	4,996
누적수지	202,410	238,701	279,977	297,221	302,217
보험료율 (인상률)	6.86 (2.89)	6.99 (1.89)	7.09 (1.49)	7.09 (0)	7.09 (0)

주: 1) 2025년도 수입은 단수차이로 세부내역의 합계와 일치하지 않을 수 있음

2) 기타수입은 차상위지원금, 이자수입, 제약사 환급액 등임

3) 기타사업비 등은 심평원부담금, 출연금분담금, 관리운영비 등임

1. 현금흐름 기준

자료: 보건복지부

나. 주요 쟁점

- 건강보험 재정은 공단의 회계로 운영되어 예산·결산이 국회의 심의·의결 대상에 포함되지 않으므로, 기금화 등 재정관리체계 개선 방안을 검토할 필요가 있음

- 우리나라 8대 사회보험 중 6개 제도는 「국가재정법」에 따른 기금으로 재원을 관리하나, 건강보험과 노인장기요양보험은 기금이 아닌 공단의 회계로 운영되어 재정 운용 및 예·결산이 국회의 심의·의결을 받지 않음
- 이에 따라 재정에 관한 주요 의사결정(정책수립·보험료율·예산 및 결산 승인)이 보건복지부에 집중되어 있음. 종합계획·시행계획은 보건복지부가 수립하고, 지출 의사결정과 보험료율은 보건복지부 소속 건정심의 심의·의결에 따르며, 공단의 예·결산도 보건복지부가 승인함
- 이러한 구조에서는 대규모 정책성 지출도 국회 심의 없이 이루어질 수 있음. 실제로 2024~2025년 의정갈등에 따른 비상진료체계 운영, 지역·필수의료 확충 및 의료개혁 등 정부의 보건의료정책 추진에 약 8조 6,163억원의 건강보험 재정이 투입되었으며, 같은 기간 당기수지 흑자폭은 4조 1,276억원(2023년)에서 4,996억원(2025년)으로 축소되었음
- 이와 관련하여 제21대·제22대 국회에서는 건강보험의 기금화, 재정운용계획의 국회 보고 및 결산의 국회 승인 절차 신설 등을 내용으로 하는 「국민건강보험법」 개정법률안이 지속적으로 발의되어 왔음

□ 정부지원금이 법정 지원기준에 연례적으로 미달하고 있으며, 지원 근거 규정의 유효기간도 2027년 말 종료될 예정임

- 「국민건강보험법」 제108조의2는 일반회계에서 해당 연도 보험료 예상수입액의 14%에 상당하는 금액을, 「국민건강증진법(법률 제6619호)」 부칙 제2항은 국민건강증진기금에서 6%(담배부담금 예상수입액의 65% 한도)를 지원하도록 규정하고 있어, 법령상 정부지원 기준은 보험료 예상수입액의 20%임
- 그러나 최근 5년간(2021~2025년) 실제 지원율은 14.3~14.4% 수준으로 법정기준에 미달하였으며, 이에 따른 미달금액은 5년간 총 21조 8,200억원 규모임
 - 재원별로는 일반회계 지원율이 11.5~12.1%로 법정기준(14%)에 미달하여 미달금액이 7조 8,892억원이고, 국민건강증진기금 지원율은 2.1~2.9%로 법정기준(6%)에 미달하여 미달금액이 13조 9,308억원임

[건강보험 재정지원 현황]

(단위: 억원, %)

구분		보험료수입 예상액(A)	지원액(B)	지원율(B/A)	법정 지원율	미달금액
일반 회계	2021	664,901	76,554	11.5	14	16,532
	2022	727,540	86,843	11.9	14	15,013
	2023	761,822	91,494	12	14	15,161
	2024	846,022	102,636	12.1	14	15,807
	2025	875,646	106,211	12.1	14	16,379
	2026(예산)	909,134	107,820	11.9	14	19,459
	2027(예산안)	959,208	117,923	12.3	14	16,366
국민 건강 증진 기금	2021	664,901	19,167	2.9	6	20,727
	2022	727,540	18,149	2.5	6	25,503
	2023	761,822	18,208	2.4	6	27,501
	2024	846,022	19,022	2.2	6	31,739
	2025	875,646	18,701	2.1	6	33,838
	2026(예산)	909,134	19,351	2.1	6	35,197
	2027(예산안)	959,208	20,116	2.1	6	37,436

주: 1. 미달금액은 연도별 보험료수입 예상액에 법정지원율을 곱한 금액과 실제 지원액의 차액임
 2. 국민건강증진기금 지원은 담배부담금 예상수입액의 65%를 한도로 하며, 담배부담금 예상수입 대비 지원율은 2021~2024년 각 65.0%, 2025년 61.1%임
 자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 이러한 미달은 2026년 예산 및 2027년 예산안에서도 해소되지 않고 있음.
 2026년 지원율은 14.0%(일반회계 11.9%+국민건강증진기금 2.1%), 2027년 예산안 지원율은 14.4%(일반회계 12.3%+국민건강증진기금 2.1%)로 편성되어, 법정 지원기준(20%) 대비 각각 5조 4,655억원과 5조 3,082억원이 미달함
- 국민건강증진기금 지원은 지원기준(보험료 예상수입액의 6%)과 지원상한(담배부담금 예상수입액의 65%)이 함께 규정되어 있으나, 지원상한액이 항상 지원기준액에 미치지 못하여 실제로는 지원상한이 지원액을 결정하고 있음

- 2021~2024년 및 2026·2027년 지원액은 각 연도 담배부담금 예상수입액의 65%와 일치하여, 지원기준(6%)이 아니라 지원상한(65%)에 따라 지원액이 정해지고 있음
- 그 결과 보험료수입 예상액 대비 지원율은 2.1~2.9%에 머물러 지원기준인 6%와의 격차가 유지되고 있으며, 2025년에는 담배부담금 수입이 예상액에 미치지 못하여 지원상한(65%)에도 미달하는 61.1% 수준에 그쳤음
- 나아가 정부지원의 근거인 「국민건강보험법」 제108조의2와 「국민건강증진법」 부칙 제2항은 각 법률 부칙에서 유효기간을 2027년 12월 31일까지로 정하고 있어, 법정 지원기준 미달이 해소되지 않은 상태에서 지원 근거의 존속여부가 불확실한 상황임
 - 이와 관련하여 제22대 국회에서는 지원 근거 규정의 유효기간을 삭제하고 지원 기준을 전전년도 결산액 기준으로 변경하는 등의 내용을 담은 「국민건강보험법」 및 「국민건강증진법」 개정법률안이 발의되어 보건복지위원회에 계류 중임³⁾

□ 2025년 결산상 당기순손실이 발생하여 법정준비금이 적립되지 못하였으며, 준비금 소진이 전망되고 있음

- 2025년 건강보험 재정은 현금흐름 기준으로는 4,996억원 흑자이나, 발생주의(재무제표) 기준으로는 △1조 3,679억원의 당기순손실을 기록함
- 「국민건강보험법」 제38조는 회계연도마다 "결산상의 잉여금 중에서" 그 연도 보험급여비의 5% 이상을 준비금으로 적립하도록 규정하고 있으나, 2025년은 결산상 당기순손실이 발생하여 적립 요건을 충족하지 못해 적립액이 0원으로 처리되었고, 준비금 누계액은 전기와 동일한 29조 7,221억원에 머무름

3) 제22대 국회 발의 현황: 국고지원금 산정 기준을 보험료 예상수입액에서 전전년도 결산액 기준으로 변경하고 유효기간 규정을 삭제하는 안(장종태 의원 대표발의), 정부지원금의 불확실성을 해소하기 위해 유효기간 규정을 폐지하는 안(전진숙 의원 대표발의), 정부지원금의 법정 기준을 명확히 하고 유효기간 규정을 폐지하는 안(소병훈 의원 대표발의) 등이 있음

[건강보험 법정준비금 적립추이(2016~2025)]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
당기 적립액	30,856	7,077	△1,778	△28,243	△3,531	28,229	36,290	41,276	17,244	-
법정 준비금	200,657	207,734	205,955	177,713	174,181	202,410	238,701	279,977	297,221	297,221

주: 1. △는 준비금 이입(감소)을 의미함

2. 법정준비금은 익년 이사회에서 확정된 금액으로 작성되므로 결산서와 차이가 있음

자료: 국민건강보험공단 제출자료

- 이는 제38조가 "잉여금 중에서" 적립하도록 규정함에 따라, 재정이 악화되어 손실이 발생하는 경우 오히려 준비금 적립이 중단되는 구조에 기인함
 - 다만 2025년의 준비금 정체는 과거 적자기와 성격이 다름. 손실이 발생한 2018~2020년에는 준비금을 이입(당기 적립액 △)하여 손실을 보전함에 따라 누계액이 3조원 이상 감소하였으나, 2025년은 준비금을 이입하지 않아 누계액이 유지되었음
 - 이에 대해 공단은 "법정준비금 이입은 결산상 당기순손실 여부만으로 결정하지 않고 현금수지 및 유동성 상황을 종합적으로 고려하여 결정"하며, 2025년은 "현금수지가 흑자를 유지하여 준비금을 이입하지 않았다"고 설명하고 있어, 적자 국면에서 준비금 적립·이입 기준이 법령상 명확하지 않음을 보여줌
- 향후 전망을 고려하면 준비금은 적립 중단을 넘어 소진 국면에 진입할 것으로 예측됨. 국회예산정책처 「의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정 재추계」(2026.6.)에 따르면, 의료개혁 정책효과를 반영하지 않은 경우에도 건강보험 재정은 2026년 적자로 전환되고 2031년 누적 준비금이 소진될 것으로 전망되며, 의료개혁 재정투자를 반영할 경우 소진시점은 2029년으로 2년 앞당겨짐

[건강보험 누적준비금 전망]

(단위: 조원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	2031
의료개혁 반영 전	29.8	26.8	21.1	14.7	6.9	△4.2
의료개혁 반영 후	25.0	17.0	7.6	△1.1	△10.9	△24.0

자료: 국회예산정책처, 「의료개혁 1·2차 실행방안을 반영한 건강보험 재정 재추계」(NABO Focus 제162호, 2026.6.9.)

- 따라서 보건복지부와 국민건강보험공단은 건강보험 재정의 특성과 예산·결산에 대한 국회의 심의·의결이 이루어지지 않는 점 등을 고려하여, 기금화를 비롯한 재정관리체계 개선 방안을 검토할 필요가 있음

1-2. 불법개설기관 부당이득금 환수율 제고 및 처분관리 강화 필요

가. 현 황

- 불법개설기관 관리 사업은 「의료법」·「약사법」을 위반하여 불법으로 개설된 의료기관(이른바 ‘사무장병원’)과 약국(이른바 ‘면허대여약국’)을 조사·적발하고, 부당이득금 환수결정 및 지급보류를 시행하여 건강보험 재정누수를 방지하기 위한 사업으로 국민건강보험공단이 수행함
 - 「의료법」 제33조제2항은 의료인 등이 아니면 의료기관을 개설할 수 없도록 하고, 이를 위반한 불법개설의료기관에 대하여 개설허가 취소 및 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며, 「약사법」 역시 약사가 아닌 자의 약국 개설(면허대여약국)을 금지하고 있음
 - 「국민건강보험법」 제57조는 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험급여 비용을 받은 요양기관에 대하여 그 비용에 상당하는 금액을 부당이득으로 징수하도록 규정하고 있어, 공단은 불법개설기관에 지급된 요양급여비용을 환수 결정함
 - 공단은 수사기관의 수사결과 통보에 따라 환수를 결정하며, 「국민건강보험법」 제47조의2에 따라 수사 진행 중인 기관에 대해서는 요양급여비용의 지급을 보류할 수 있음
 - 동 사업은 공단 자체 예산으로 수행하며, 2025년 예산은 34억원이며, 18억 8,500만원 집행함

[불법개설기관 관리 예산]

(단위: 백만원)

2025								2026
예산액	전년도 이월액	이·전용등	예비비	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	예산액
3,400	-	△870	-	2,530	1,885	-	645	2,531

자료: 국민건강보험공단

나. 주요 쟁점

(1) 부당이득금 징수 실적 저조와 성과관리 문제

- 불법개설기관 부당이득금의 징수 실적이 환수결정액에 크게 미치지 못하여 미징수가 누적되고 있음
 - 2021년부터 2026년 6월까지 불법개설기관에 대해 환수결정된 부당이득금은 의료기관 3,392억원, 약국 3,158억원 등 총 6,550억원이나, 같은 기간 징수액은 925억원으로 미징수액이 5,625억원에 이름
 - 특히 2025년은 의료기관 환수결정 기관수(69개소)가 최근 5년 중 가장 많았으나 징수율은 13.74%에 그쳐, 적발 확대가 실제 회수로 이어지지 못하고 있음

[연도별 불법개설기관 부당이득금 환수결정 및 징수 현황(의료기관)]

(단위: 백만원, %)

연도	환수결정 기관수	환수결정 금액	징수 금액	징수율	미징수 금액	미징수율
2021	16	21,844	10,411	47.66	11,433	52.34
2022	14	9,320	8,006	85.90	1,314	14.10
2023	34	56,049	13,941	24.87	42,108	75.13
2024	44	97,304	13,448	13.82	83,856	86.18
2025	69	111,706	15,343	13.74	96,363	86.26
2026.6.	26	42,993	6,821	15.87	36,172	84.13

주: 2026.6.30. 기준

자료: 국민건강보험공단 제출자료

- 약국(면허대여약국)의 경우 건당 환수결정 규모가 커서 2022~2023년에는 각각 1,000억원 이상이 환수결정되었으나 징수율은 2.77~5.80%에 불과하며, 이는 소수의 대형 면허대여약국에서 발생한 거액의 부당이득이 사실상 회수되지 못하고 있음을 보여줌

[연도별 불법개설기관 부당이득금 환수결정 및 징수 현황(약국)]

(단위: 백만원, %)

연도	환수결정 기관수	환수결정 금액	징수 금액	징수율	미징수 금액	미징수율
2021	15	9,298	6,017	64.71	3,281	35.29
2022	12	101,982	5,919	5.80	96,063	94.20
2023	13	109,396	3,032	2.77	106,364	97.23
2024	6	78,067	4,475	5.73	73,592	94.27
2025	10	7,583	3,442	45.39	4,141	54.61
2026.6.	4	9,431	1,599	16.95	7,832	83.05

주: 2026.6.30.

자료: 국민건강보험공단 제출자료

- 이처럼 의료기관과 약국 모두에서 징수율이 저조한 원인에 대해, 공단은 채납자의 70% 이상이 무재산자이고 수사기간이 장기화되는 동안 재산을 은닉·처분하여 채권확보가 어려우며 유재산자도 대부분 선순위 채권이 있어 환가 실익이 없다고 설명함
- 따라서 수사 장기화 과정에서 재산 은닉·처분으로 채권 확보가 어려워지는 만큼, 적발 초기 단계에서 채권을 확보하는 조치를 강화할 필요가 있음

□ 그럼에도 환수 성과가 연간 환수금액만으로 측정되고 미징수율·미징수누계액은 평가에 반영되지 않아, 누적되는 재정누수를 관리할 유인이 부족함

- 공단의 불법개설기관 환수 성과는 공공기관 경영실적평가 상 「보험급여비용 누수방지」 지표를 통해 관리되고 있음¹⁾
 - 동 지표상 불법개설기관 환수 성과의 목표는 연도별 환수금액으로 설정되어 있으며, 2023년 236억원에서 2027년 278억원 수준임²⁾

1) 공단의 경영평가 항목은 경영관리(40점)와 주요사업(60점)으로 구성되며, 불법개설기관 환수 성과는 주요사업의 「2. 보험급여관리 사업」(14점) 중 「(2) 보험급여비용 누수방지」(5점) 지표에 포함됨. 동 지표는 일반 부당이득금 환수(3.0점), 불법개설기관 적발 성과(1.0점), 불법개설기관 환수 성과(1.0점)로 구성됨

2) 공단에 따르면 동 목표금액은 보건복지부 「건강보험 지속가능성 제고방안 세부 추진방안」의 불법개설기관 환수 목표금액(2023~2027년)과 연계하여 설정된 것임

[국민건강보험공단 경영평가 주요사업 중 「보험급여비용 누수방지」 지표 구성]

구분	내용					
정의	부당청구 및 부당수급 적발에 대한 부당이득금 환수와 불법개설기관 단속 및 환수강화를 통해 국민의 건강권을 보호하고, 건강보험 재정 안정화와 의료질서 확립에 기여한 기관의 노력과 성과를 평가한다.(상향지표)					
기준치	전년도 실적과 직전 3개년 평균 실적 중 높은 지표					
목표	① 일반부당이득금 환수: 최고(최저)목표 = 기준치±2×표준편차(과거 5개년)					
	② 불법개설기관 적발 성과: 최고(최저)목표 = 기준치±2×표준편차(과거 5개년)					
	③ 불법개설기관 환수 성과: 연도별 환수금액 목표					
	연도	2023	2024	2025	2026	2027
	환수금액(억원)	236	246	256	267	278
측정 산식 및 변수	▶ 보험급여비용 누수방지 = 일반 부당이득금 환수(3.0점) + 불법개설기관 적발성과(1.0점) + 불법개설기관 환수 성과(1.0점)					
	① 일반 부당이득금 환수 = 부당이득금 환수결정금액					
	② 불법개설기관 적발성과 = (불법개설기관 적발 기관수(a)/행정조사 기관수(b))×100					
	③ 불법개설기관 환수 성과 = 불법개설기관 환수금액(c)					
	* a : 수사기관의 수사결과 통보에 따라 환수결정한 기관수를 말한다. * b : 불법개설 의심기관으로 행정조사한 기관수를 말한다 * c : 불법개설기관에 대해 당해연도에 징구한 원금, 세액, 연체금, 소송이자 금액 * 불법개설기관은 의료법(제33조, 제4조), 약사법(제6조, 제20조, 제21조)의 개설기준을 위반한 기관을 말한다. ※ 산출시 고려사항 수사기관 직권 수사결과 통보건은 환수결정 기관수에서 제외한다.					

자료: 「2026년도 공공기관 경영평가편람(수정)」

- 그런데 이 지표는 당해연도에 징수한 환수금액만을 평가할 뿐, 환수결정액 대비 미징수 비율(미징수율)이나 누적된 미징수 잔액은 성과 측정에 반영하지 않음
- 이에 따라 매년 수백억원 수준의 환수금액 목표를 달성하더라도, 2021년 이후 환수결정분 중 5,625억원이 미징수로 남아 있는 상황은 성과지표상 드러나지 않음

(2) 환수처분의 사후 취소·변경에 따른 처분관리 강화 필요

□ 불법개설기관 관련 행정소송에서 소취하·각하가 전체의 절반 가까이 차지하고 있어, 환수처분이 형사절차 결과에 따라 사후적으로 취소·변경되는 사례를 점검할 필요가 있음

- 2021년부터 2026년 6월까지 불법개설 의료기관 관련 행정소송 173건 중 소취하는 58건(33.5%), 각하는 23건(13.3%)으로 양자가 전체의 46.8%를 차지하였음
 - 소취하·각하는 법원의 본안 판단에 이르지 않고 종결된 사건으로, 그 상당수는 형사사건에서 검찰의 불기소(증거불충분·혐의없음) 또는 법원의 무죄 판결이 확정되면서 공단이 스스로 환수처분을 취소하여 소의 이익이 소멸한 경우임

[연도별 불법개설기관(의료기관) 행정소송 현황]

(단위: 건, %)

구분	계		승소		패소		각하		소취하	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2021	30	100.0	8	26.7	7	23.3	4	13.3	11	36.7
2022	19	100.0	6	31.6	4	21.1	5	26.3	4	21.1
2023	25	100.0	5	20.0	10	40.0	1	4.0	9	36.0
2024	45	100.0	12	26.7	6	13.3	8	17.8	19	42.2
2025	37	100.0	14	37.8	6	16.2	5	13.5	12	32.4
2026.6.	17	100.0	12	70.6	2	11.8	-	0.0	3	17.6
합계	173	100.0	57	32.9	35	20.2	23	13.3	58	33.5

주: 최종확정판결 기준

자료: 국민건강보험공단 제출자료

- 약국(면허대여약국)의 경우에도 2021~2026.6. 기간 동안 행정소송 44건 중 승소는 14건(31.8%)에 그쳤으며, 소취하가 16건(36.4%)으로 가장 큰 비중을 차지함

[연도별 불법개설기관(약국) 행정소송 현황]

(단위: 건, %)

구분	계		승소		패소		각하		소취하	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2021	11	100.0	2	18.2	3	27.3	2	18.2	4	36.4
2022	5	100.0	1	20.0	-	0.0	1	20.0	3	60.0
2023	6	100.0	1	16.7	2	33.3	2	33.3	1	16.7
2024	13	100.0	7	53.8	2	15.4	1	7.7	3	23.1
2025	6	100.0	-	0.0	1	16.7	-	0.0	5	83.3
2026.6.	3	100.0	3	100.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
합계	44	100.0	14	31.8	8	18.2	6	13.6	16	36.4

주: 최종확정판결 기준

자료: 국민건강보험공단 제출자료

- 이는 공단이 수사기관의 수사결과 통보 단계에서 환수를 결정하고, 이후 형사절차의 최종 결과에 따라 처분을 다시 거두어들이는 구조에서 비롯됨
- 이에 따라 환수처분을 사후에 취소하거나 변경하는 사례가 상당한 규모로 발생하고 있음. 2021년부터 2025년까지 환수처분 취소는 136개소, 결정변경은 328개소로 합계 464개소에 이르며, 이는 같은 기간 행정소송 건수(의료기관 156건·약국 41건, 합계 197건)를 상회하는 수준임
 - 공단에 따르면 환수처분 취소 사유는 검찰 불기소, 법원의 무죄확정, 행정소송 패소 등이고, 결정변경 사유는 행정소송 패소(재량권 일탈·남용), 법원 판결 등에 따른 불법운영기간·금액 변경, 일부 기간 무혐의 수사기관 재통보, 재량준칙 적용 등임
 - 이에 따라 과오납금 환급에 수반되는 지급이자(가산금) 지급액도 2023년 1,500만원에서 2024년 4억 7,500만원으로 증가하였음

[불법개설기관 환수처분 취소·결정변경 현황]

(단위: 건, 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	합계
환수처분 취소	29	18	24	39	26	136
환수처분 결정변경	32	29	58	105	104	328
소계	61	47	82	144	130	464
지급이자 지급액	12	18	15	475	183	703

주: 1. 2025.12.31. 기준

2. 동일 기관에 재량준칙이 여러 차례 적용된 경우 각각 별개로 구분하여 포함함

3. 지급이자는 「국민건강보험법」 제86조에 따른 과오납금 가산금이며, 2024년 증가는 형사 무죄판결 및 행정소송 패소에 따른 고액 과오납환급금 발생에 기인함

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 따라서 국민건강보험공단은 불법개설기관 적발 초기 단계에서 재산 보전 등 채권확보 조치를 강화하여 부당이득금 징수율을 제고하고, 미징수율과 미징수 누계액이 반영될 수 있도록 환수 성과지표 개선을 검토할 필요가 있음

- 아울러 형사절차 결과에 따라 환수처분이 사후 취소·변경되면서 지급이자 등 재정 부담이 발생하지 않도록 환수결정 및 처분관리 절차를 점검할 필요가 있음

1-3. 외국인·재외국민 체납보험료 징수 및 국외체류 급여관리 개선 필요

가. 현 황

- 「국민건강보험법」 제109조는 국내에 체류하는 외국인 및 재외국민에 대한 건강보험 적용 특례를 규정하고 있으며, 국민건강보험공단은 이들에 대한 자격관리·보험료 부과 및 징수 업무를 수행함
 - 외국인·재외국민 지역가입자는 세대 단위로 보험료가 부과되며, 보험료 체납 시 급여를 제한할 수 있음
 - 종전 「국민건강보험법」 제109조제10항은 보험료를 체납한 외국인에 대하여 별도의 통지 절차 없이 급여를 제한하도록 규정하고 있었으나, 헌법재판소는 2023년 해당 조항에 대하여 헌법불합치 결정을 하였음(2019헌마1165)
 - 이에 따라 2024년 10월 22일 같은 조 제10항 및 제11항이 개정되었고, 개정 법률의 시행을 위하여 2025년 4월 23일 관련 고시(제2025-69호)가 개정되어, 체납 외국인에 대한 급여제한은 사전 통지 및 납부기한 부여를 거쳐 이루어지도록 절차가 정비됨

[체납 외국인에 대한 급여제한 업무처리 절차]

단계	내용
보험료 체납	특정 외국인이 보험료를 3회 이상 체납
급여제한 통지	「국민건강보험법 시행규칙」 제27조에 따라 급여제한 사전 통지
납부기한 부여	통지 후 2개월 내 완납(보험료·연체금 포함) 시 급여 인정
급여제한	납부기한 내 미납 시 급여제한, 급여제한기간 중 진료 시 진료사실 통지 후 보험급여비 환수결정

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 말 기준 외국인·재외국민 지역가입자의 보험료 체납은 34,349세대·375억원으로, 2021년(21,728세대·264억원) 대비 세대수는 58.1%, 금액은 42.0% 증가하였음

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 체납 세대의 대부분은 외국인(33,725세대·344억원)이며, 재외국민은 624세대·31억원임
- 다만 공단은 체납 사유를 사유별로 분류하여 관리하고 있지 않아, 체납 단계에서 출국 예정자 등을 별도로 파악하기는 어려움

[외국인·재외국민 지역가입자 보험료 체납 현황]

(단위: 세대, 억원)

구분	2021		2022		2023		2024		2025	
	세대수	보험료	세대수	보험료	세대수	보험료	세대수	보험료	세대수	보험료
외국인	20,919	244	19,453	212	22,351	236	28,462	298	33,725	344
재외국민	809	20	679	22	667	24	658	28	624	31
합계	21,728	264	20,132	234	23,018	260	29,120	326	34,349	375

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 작성됨

나. 주요 쟁점

(1) 외국인·재외국민 체납보험료의 결손처분 확대

- 외국인·재외국민 지역가입자의 체납이 증가하는 가운데 급여제한 등 징수 수단의 집행에는 한계가 있으며, 체납보험료는 출국 이후 결손처분으로 정리되고 있음
 - 앞서 현황에서 살펴본 바와 같이, 외국인·재외국민 지역가입자의 체납은 2021년 21,728세대·264억원에서 2025년 34,349세대·375억원으로 세대수는 58.1%, 금액은 42.0% 증가하였음
 - 이에 대응하는 수단으로 체납 외국인에 대한 급여제한 제도가 운영되고 있으나, 집행 실적은 통지 대상에 비하여 낮은 수준임
 - 공단은 개정 고시 시행(2025.4.23.) 이후 3회 이상 체납한 외국인을 대상으로 급여제한 통지서를 4회에 걸쳐 2,171건 발송하였으며, 중복 발송을 제외한 발송대상자는 1,448명임

- 2025년 4월 26일부터 2026년 7월 20일까지의 집행 실적을 보면, 발송 대상자 1,448명 중 보험료를 완납한 인원은 288명(19.9%), 실제 급여 제한이 이루어진 인원은 137명(9.5%)임

[외국인 급여제한 제도 집행 실적]

(단위: 명)

구분	발송대상자	완납	급여제한
인원	1,448	288	137

주: 1. 2025.4.26.~2026.7.20. 기준
 2. 발송대상자는 중복 제외, 통지서 미수령자를 포함함
 3. 완납은 보험료 납부·자격정리 등으로 미납이 없는 경우임
 4. 급여제한은 통지서 수령 후 미납자임
 자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 완납과 급여제한 어느 쪽에도 해당하지 않는 인원이 1,023명(70.6%)이나, 이들이 통지서 미수령으로 절차가 진행되지 못한 것인지 납부기한이 진행 중인 것인지 등 처리 상태는 확인되지 않음
- 개정 제도가 시행된 지 1년여에 불과하여 집행 초기라는 점을 감안하더라도, 통지 이후 완납이나 급여제한으로 이어지지 않은 대상자의 처리 실태를 점검할 필요가 있음
- 이처럼 체납 단계에서 징수 수단의 집행에 한계가 있는 가운데, 체납보험료는 가입자가 출국한 이후 결손처분으로 정리되고 있음
 - 외국인·재외국민에 대한 결손처분은 2021년 1,520건·4억원, 2022년 4,971건·14억원 수준이었으나 2023년 24,799건·80억원으로 늘어난 이후 2024년 55,712건·199억원, 2025년 47,503건·180억원을 기록하였으며, 최근 5년간 누계는 134,505건·477억원임
 - 이는 외국인 건강보험 당연적용 시행(2019년 7월) 이후 주요 결손 사유인 장기출국·해외이주의 결손처분 요건인 '사유발생(출국) 후 3년 이상 경과'가 충족되기 시작하는 2023년부터 결손 규모가 증가한 데에 따른 것임
 - 결손 사유를 보면 최근 5년간 장기출국·해외이주가 130,650건·450억원으로 전체 건수의 97.1%(금액 기준 94.3%)를 차지함

[외국인·재외국민 결손처분 사유별 현황]

(단위: 건, 억원)

구분	2021		2022		2023		2024		2025	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
사망	131	1	294	2	247	2	353	2	413	2
장기출국 해외이주	650	2	4,186	8	24,139	76	55,042	191	46,633	173
의료급여	186	0	198	1	180	0	224	1	324	1
기타	553	1	293	3	233	2	93	5	133	4
합계	1,520	4	4,971	14	24,799	80	55,712	199	47,503	180

주: 1. 외국인 건강보험 당연적용 시행(2019년 7월) 이후 결손처분 요건 기간(3년)을 충족한 대상자가 증가함에 따라 2023년 이후 건수·금액이 증가함

2. 기타는 개인(사업장)파산, 행방불명, 장애인, 소멸시효 등

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 결손처분은 장기 미납 채권에 대한 행정비용을 줄이기 위한 조치로서 징수 활동에 의한 체납 감축과는 구별되며, 결손처분 규모는 징수되지 못한 채 정리된 체납보험료의 규모를 나타냄
- 또한 결손처분은 납부의무를 면제하는 것이 아니라 징수권 행사를 보류하는 조치로, 「국민건강보험법」 제84조제2항은 결손처분 이후 압류할 수 있는 다른 재산이 발견된 때에는 그 처분을 취소하고 체납처분을 하도록 규정하고 있으나, 같은 법 제91조에 따라 보험료를 징수할 권리에는 3년의 소멸시효가 적용되므로 그 기간이 경과하면 재산이 발견되더라도 징수가 어려움
- 이처럼 결손 사유의 대부분이 장기출국·해외이주이고 결손처분 이후의 징수 가능 기간도 제한되어 있다는 점을 고려하면, 체납이 발생한 시점부터 출국 이전까지의 징수 관리 실태를 점검할 필요가 있음

(2) 국외 체류 기간 중 부당수급 관리 필요

- 급여정지기간 중 부당수급 적발이 특정 연도에 집중되어 있어, 자격 변동에 대한 상시 확인체계가 갖추어져 있는지 점검할 필요가 있음
 - 「국민건강보험법」 제54조는 국외체류·병역·시설수용 기간 중 보험급여를 정지하도록 규정하고 있으며, 2021년부터 2026년 6월까지 급여정지기간 중 부당수급 적발은 15,906건·5,276명·11억 5,851만원임
 - 사유별로는 금액 기준으로 시설수용이 7억 9,086만원(68.3%)으로 가장 크고, 국외체류가 3억 5,163만원(30.4%), 병역이 1,602만원(1.4%)임

[급여정지기간 중 부당수급 적발 현황(2021.1.~2026.6.)]

(단위: 건, 명, 백만원)

구분	건수	인원	금액
병역	225	69	16
수용	7,276	1,386	791
국외체류	8,405	3,821	352
합계	15,906	5,276	1,159

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 이 중 국외체류에 따른 부당수급은 외국인 7,669건·3억 754만원, 재외국민 736건·4,409만원이며, 외국인 중에서는 직장가입자가 4,866건·2억 1,142만원으로 금액 기준 68.7%를 차지함
- 다만 외국인의 국외체류 부당수급 적발은 연도별 편차가 큼. 2025년 적발이 7,014건·2억 7,590만원으로 전체 건수의 91.5%, 금액의 89.7%를 차지하는 반면, 2022~2024년에는 연간 50~134건 수준이었음

[외국인 국외체류 부당수급 적발 현황]

(단위: 건, 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026.6.	합계
결정건수	111	134	50	80	7,014	280	7,669
결정금액	10	4	2	4	276	12	308

주: 결정연도 기준, 건수는 요양급여비 청구 명세서 건수 기준임

자료: 국민건강보험공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 이러한 편차는 2025년에 국외체류자에 대한 점검이 집중적으로 이루어진 결과로 볼 수 있으나, 이는 달리 보면 그 이전 기간에는 국외체류 중 부당수급에 대한 관리가 충분히 이루어지지 못하였을 가능성을 시사함
- 공단은 "단기출국·외국인 출국 후 진료 건 사후환수" 추진계획을 마련하여 고지·독촉·징수독려를 거쳐 보건복지부장관의 승인을 받아 강제징수를 실시하겠다는 계획이나, 출국 이후에는 재산 파악과 압류가 곤란하다는 점에서 사후환수의 실효성에는 한계가 있을 수 있음
- 따라서 특정 연도에 집중된 점검이 아니라 국외체류 자격 변동을 상시적으로 확인하여 급여정지를 적시에 적용하는 체계가 갖추어져 있는지 점검할 필요가 있음

- 따라서 공단은 외국인·재외국민의 체납보험료가 출국 이후 결손처분으로 정리되는 사례를 줄일 수 있도록 출국 이전 단계의 징수 관리 실태를 점검할 필요가 있으며, 국외체류 등 자격 변동을 상시적으로 확인하여 급여정지가 적시에 적용될 수 있도록 관리체계를 점검할 필요가 있음

기후에너지 환경노동위원회



1-1. 한국전력공사 영업실적 개선요인 및 수익구조의 지속가능성 점검 필요

가. 현 황

- 한국전력공사(이하 “한전”이라 함)는 「한국전력공사법」에 따라 전원개발을 촉진하고 전기사업의 합리적인 운영을 기함으로써 전력수급의 안정을 도모하기 위해 1982년 설립된 기후에너지환경부 산하 시장형 공기업임
 - 한전은 공사법 제13조에 따라 전력자원개발, 발전·송전·배전 및 이와 관련 되는 영업, 관련 연구·기술개발 및 해외사업 등을 수행함
 - 한전은 2001년 전력산업 구조개편에 따라 발전부문을 6개 발전자회사로 분리하였으며, 현재는 발전을 직접 수행하지 아니하고 송전·변전·배전¹⁾ 및 전력 판매를 담당함
- 전력산업은 발전, 전력시장 운영, 송·배전, 판매로 구분되며, 발전은 한전이 지분 100%를 보유한 발전자회사(한국수력원자력 및 5개 화력발전회사)가, 송·배전 및 판매는 한전이 담당함

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 1) 전력은 「발전소 → 송전 → 변전 → 배전 → 소비자」의 단계를 거쳐 공급됨. 송전은 발전소에서 생산된 전력을 대규모 수용가 인근까지 고전압(154·345·765kV)으로 원거리 수송하는 것을, 변전은 변전소에서 전압을 낮추어(송압·강압) 다음 단계에 적합한 전압으로 바꾸는 것을, 배전은 변전소에서 낮은 전력을 주택·상가·공장 등 최종 소비자에게 저전압으로 나누어 공급하는 것을 말함. 고전압으로 송전하는 이유는 송전 과정의 전력손실을 줄이기 위한 것임

[전력산업 구조와 한국전력공사의 역할]

(단위: %)

구분		담당 기관	한전 지분	담당 전원·역할
발전	화력	한국남동발전	100	유연탄 등
		한국중부발전	100	유연탄·LNG 등
		한국서부발전	100	유연탄·LNG 등
		한국남부발전	100	유연탄·LNG 등
		한국동서발전	100	유연탄·LNG 등
	원자력·수력	한국수력원자력	100	원자력, 수력·양수
전력시장 운영		한국전력거래소	50	급전지시·가격결정·정산 (전력매매 주체 아님)
송전·변전·배전		한국전력공사	-	전력 수송·공급 설비 건설·운영
전력판매			-	전력구입·검침·요금청구·수금

주: 1. 한국수력원자력 및 5개 발전회사는 한국전력공사가 지분 100%를 보유한 발전자회사임
 2. 한국전력거래소는 한국전력공사가 지분 50%를 보유하고 있으나 「전기사업법」에 따라 설립된 법인으로 한국전력공사의 자회사에 해당하지 않으며, 전력의 매매 당사자가 아니라 시장운영·정산을 담당함. 한전은 거래소의 정산 결과에 따라 발전사업자에게 전력구입비를 지급함
 자료: 기관별 감사보고서 및 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 한전은 송전·배전·전력판매를 중심으로 사업을 수행하고 있으며, 2025년 기준 매출의 대부분은 전력판매 부문에서 발생하고 있음

- 2025년 매출액(별도 기준)은 95조 5,362억원이며, 사업부문별로는 판매부문 매출이 94조 3,047억원으로 조정 전 부문 매출 합계(104조 4,296억원)의 90.3%를 차지하여 사업구조가 전력판매 중심으로 구성되어 있음
- 영업이익은 판매부문이 7조 2,182억원으로 전체 영업이익의 대부분을 차지하였으며, 송전(8,441억원)과 배전(6,810억원) 부문은 흑자를, 해외사업(△1,867억원)은 적자를 기록하였음
- 이처럼 한전의 경영실적은 전력판매 부문의 수익성 변화에 크게 좌우되며, 전기판매수익과 전력구입비의 변동이 전체 영업실적을 결정하는 주요 요인으로 작용하고 있음

[한국전력공사 사업부문별 현황(2025)]

(단위: 억원, %)

부문	주요 사업내용	매출	영업손익
송전	발전소~변전소 간 전력수송	45,423	8,441
배전	변전소~최종소비자 간 전력 공급	54,404	6,810
판매	전력구입 및 최종소비자 판매	943,047	72,182
해외	해외발전·송배전·자원개발	1,422	△1,867
기타	유희부동산 활용, 신재생 등	0	△167
내부거래조정	부문간 거래 상계	△88,934	-
합계	-	955,362	85,400

주: 한전 별도 재무제표를 기준으로 산출한 구분회계 정보

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 공시 구분회계 정보를 바탕으로 재작성

□ 한전은 2021년부터 2023년까지 3년간 영업손실이 발생하였으나, 2024년 흑자로 전환된 이후 2025년에는 영업이익 8조 5,400억원, 당기순이익 7조 2,499억원을 기록하였음

- 2022년 33조 9,086억원의 영업손실로 자본이 47조 466억원에서 22조 607억원으로 감소하면서 부채비율이 145.7%에서 493.9%로 상승하였으며, 2023년에는 644.2%까지 높아졌음
- 2024년 이후 흑자 시현으로 자본이 회복되어 2025년 부채비율은 444.3%로 개선되었으나 2021년(145.7%)보다 여전히 높은 수준임

[한국전력공사 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감(B-A)
자산총계	1,155,785	1,310,237	1,388,383	1,394,721	1,446,165	290,380
부채총계	685,319	1,089,631	1,201,813	1,200,831	1,180,457	495,138
자본총계	470,466	220,607	186,571	193,890	265,708	△204,758
부채비율	145.7	493.9	644.2	619.3	444.3	298.6
매출액	596,606	689,515	858,256	916,466	955,362	358,756
영업손익	△74,256	△339,086	△65,039	31,667	85,400	159,656
당기순손익	△56,077	△252,977	△32,492	8,293	72,499	128,576

주: 별도 재무제표 기준이며, 이자비용에는 자본화된 이자비용이 포함됨

자료: 연도별 한국전력공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 최근의 한전의 영업실적 개선은 판매단가 상승과 구입단가 하락이 함께 작용한 결과로, 그 지속 여부가 요금 조정과 국제 연료가격이라는 외부 여건에 좌우되는 구조임
 - 2025년 영업이익은 8조 5,400억원으로 전년 대비 5조 3,733억원 증가하였는데, 이는 전기판매수익이 4조 212억원 증가하고 전력구입비가 1조 6,925억원 감소하여 양자 간 차액이 5조 7,137억원 확대된 데 따른 것임
 - 최근 5년간 한전의 손익 변동은 전기판매수익과 전력구입비 간 차액의 변화와 밀접하게 연계되어 있으며, 2022년에는 전력구입비가 전기판매수익을 25조 4,063억원 초과하면서 33조 9,086억원의 영업손실이 발생한 반면 2025년에는 전기판매수익이 전력구입비를 17조 6,709억원 상회하면서 8조 5,400억원의 영업이익을 기록하였음
 - 반면, 전력구입비를 제외한 매출원가는 2021년 8조 2,708억원에서 2025년 8조 5,513억원으로 3.4% 증가하는 데 그쳐, 손익 변동이 전기판매수익과 전력구입비의 변동에 기인하였음을 보여줌

[한국전력공사 영업실적(2021~2025)]

(단위: 억원, %, %p)

부문	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
매출액	596,606	689,515	858,256	916,466	955,362	38,896
전기판매수익(a)	580,009	672,968	840,572	900,326	940,538	40,212
주택용	87,232	98,264	123,320	136,499	140,642	4,143
일반용	153,582	176,924	221,729	233,207	238,855	5,648
산업용	307,306	351,272	446,619	481,330	509,712	28,382
교육용	8,565	10,120	12,817	13,489	14,022	533
농사용	9,467	12,186	15,593	17,319	19,058	1,739
가로등·심야	10,563	11,534	14,178	13,951	13,746	△205
양수동력판매수익 등	3,294	12,667	6,317	4,532	4,503	△29
기타매출	16,597	16,547	17,684	16,140	14,824	△1,316

(단위: 억원, %, %p)

부문	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
매출원가	651,489	1,008,833	903,381	864,906	849,342	△15,564
매출액 대비 비중	109.2	146.3	105.3	94.4	88.9	△5.5
전력구입비(b)	568,781	927,031	820,362	780,754	763,829	△16,925
원자력	84,519	87,993	94,469	118,847	138,360	19,513
석탄	184,498	291,090	249,945	231,234	226,217	△5,017
LNG복합	202,364	387,098	334,505	290,141	253,434	△36,707
유류	4,586	4,062	2,405	529	612	83
양수	5,150	10,285	9,099	9,751	8,706	△1,045
신재생	42,585	100,865	89,556	81,351	79,777	△1,574
기타 ¹⁾	2,738	4,152	4,278	3,815	4,088	273
결산조정 ²⁾	42,342	41,486	36,104	45,087	52,636	7,549
기타매출원가	82,708	81,802	83,019	84,152	85,513	1,361
매출총이익	△54,883	△319,318	△45,125	51,560	106,020	54,460
판매비와 관리비	19,373	19,768	19,914	19,893	20,620	727
영업이익	△74,256	△339,086	△65,039	31,667	85,400	53,733
영업이익률	△12.4	△49.2	△7.6	3.5	8.9	5.4
당기순이익	△56,077	△252,977	△32,492	8,293	72,499	64,206
전기판매수익-전력구입비(a-b)	11,228	△254,063	20,210	119,572	176,709	57,137

주: 1) 기타: 구역전기, 부생가스, 폐기물, 비중양ESS 등

2) 결산조정: RPS(Renewable Portfolio Standard, 신재생에너지 공급의무화 제도), ETS(Emission Trading System, 탄소배출권 거래 제도), DR(Demand Response, 전력수요관리), ECR(Emergency Capacity Reserve, 비상대기예비력), 중앙계약시장 ESS 및 사내전력료 등

1. 별도 기준

자료: 한국전력공사 제출자료 및 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

① 판매 측면

□ 판매 측면에서는 2022~2024년 이루어진 전기요금 인상 효과의 반영된 것으로, 2025년 판매수익 증가는 전력수요 확대보다는 주로 요금조정 효과에 기인함

- 전기요금은 2022년 2차례, 2023년 3차례, 2024년 1차례 조정되었으며, 종별 전력량요금은 2022년 4월부터 2023년 5월까지 4차례에 걸쳐 31.7원/kWh 인상되었음
- 2023년 11월과 2024년 10월 조정은 산업용에 한정되었는데, 그 결과 2021년 대비 2025년 산업용 판매수익 증가율이 65.9%로 주택용(61.2%)·일반용(55.5%)을 상회하였음

[전기요금 조정내역(2021~2025)]

구분		조정대상	조정내용
2021	-	-	-
2022	4월	종별	- 전력량요금: +4.9원/kWh, 기후환경요금: +2.0원/kWh
	10월	종별	- 전력량요금: +7.4원/kWh
2023	1월	종별	- 전력량요금: +11.4원/kWh, 기후환경요금: +1.7원/kWh
	5월	종별	- 전력량요금: +8.0원/kWh
	11월	산업용(을)	- 전력량요금 고압A: +6.7원/kWh, 고압B·C: +13.5원/kWh
2024	10월	산업용전체	- 전력량요금 산업용(갑): +8.5원/kWh
			- 전력량요금 산업용(을): +16.9원/kWh
2025	-	-	-
2026	4월	산업용(을)	- 전력량요금 경부하 +5.1원/kWh, 최대부하 평균 -15.4원/kWh(여름겨울 -16.9원, 봄가을 -13.2원)

자료: 한국전력공사 제출자료

- 2025년에는 요금조정이 없었음에도 판매단가가 162.92원/kWh에서 170.37원/kWh로 4.6% 상승하였는데, 이는 2024년 10월 산업용 요금 인상의 효과가 2025년에 연간으로 반영된 데 따른 것임
- 용도별로는 산업용 판매단가가 181.90원/kWh로 8.2% 상승한 반면 일반용은 172.69원/kWh로 0.2% 하락하여, 산업용에 한정된 요금 조정의 영향이 용도별로 다르게 나타났음
- 반면 2025년 전력판매량은 54만 9,417GWh로 전년 대비 0.1% 감소하였고 산업용은 전력다소비 업종의 생산활동 둔화 등으로 2.1% 감소하여, 판매수익 증가는 전력수요 확대가 아니라 요금조정 효과에 기인한 것으로 볼 수 있음

[용도별 전력판매량 및 판매단가]

(단위: GWh, 원/kWh, %)

구분		2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감률 (B-A)/A
판매량 (GWh)	주택용	79,915	80,996	82,348	86,989	88,474	1.7
	일반용	119,550	127,193	130,844	134,807	138,315	2.6
	산업용	291,333	296,036	290,555	286,212	280,221	△2.1
	기타	42,632	43,708	42,219	41,816	42,407	1.4
	계	533,430	547,933	545,966	549,821	549,417	△0.1
판매 단가 (원/kWh)	주택용	109.2	121.3	149.8	156.91	158.97	1.3
	일반용	128.5	139.1	169.5	172.99	172.69	△0.2
	산업용	105.5	118.7	153.7	168.17	181.90	8.2
	기타	67.1	77.4	100.9	107.04	110.43	3.2
	계	108.1	120.5	152.8	162.92	170.37	4.6

주: 기타는 교육용·농사용·가로등·심야전력임

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한편, 2026년 4월 산업용(을) 요금 조정에서는 경부하 요금이 5.1원/kWh 인상된 반면 최대부하 요금이 평균 15.4원/kWh 인하되어, 부하대별 사용 비중에 따라 판매단가에 미치는 영향이 달라질 것으로 보임

② 구입 측면

- 구입 측면에서는 구입량이나 전원구성보다 구입단가 변화의 영향이 크게 나타나며, 구입단가는 국제 연료가격에 연동되는 계통한계가격(SMP)²⁾의 영향을 받음
 - 2025년 전력구입비는 전년보다 1조 6,925억원 감소하였는데, 구입량과 전원구성 변화로 증가 요인이 있었음에도 구입단가 하락이 2조 5,299억원의 감소 요인으로 작용하였기 때문임

2) 계통한계가격(SMP, System Marginal Price)은 발전사가 생산한 전력을 한국전력에 판매하는 전력도 매가격으로, 전력량에 대해 전력거래 시간대별로 적용되는 전력시장가격임. 전력수요를 맞추기 위해 저렴한 발전기부터 순서대로 투입할 때 그 시간대에 전력을 공급한 가장 비싼 발전기의 변동비용(연료비)으로 모든 발전기가 동일하게 정산받음

- 2022년에도 전력구입비가 35조 8,250억원 증가하였는데, 이 중 구입단가 상승에 따른 증가분이 35조 1,189억원으로 대부분을 차지하였음

[전력구입비 변화요인 분해]

(단위: 억원)

요인	2021→2022	2022→2023	2023→2024	2024→2025
① 총구입량 변화	16,397	△8,814	8,596	347
② 전원구성 변화	△8,093	△8,543	2,118	1,042
③ 구입단가 변화	351,189	△85,097	△53,011	△25,299
④ 복합요인	△1,244	△4,215	2,689	6,985
구입전력비 증감 합계	358,250	△106,670	△39,608	△16,925

주: ① 전년 구입단가 × (당해년 구입량 - 전년 구입량) - ②

② 전년 구입단가 × (당해년 구입량 - (당해년 전체구입량 × 전년 원별비중))

③ 전년 구입량 × (당해년 구입단가 - 전년 구입단가)

④ 전원별 증감액 - (① + ② + ③) : RPS, ETS, 결산조정금액 등의 변동 포함

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 실제로 2025년 총 전력구입량은 57만 2,581GWh로 전년 대비 소폭 증가한 반면, 평균 구입단가는 136.4원/kWh에서 133.4원/kWh로 2.2% 하락하였음
- 전원별로는 원자력 구입량이 2021년 15만 179GWh에서 2025년 17만 4,938GWh로 16.5% 증가하고 신재생이 4만 1,059GWh에서 6만 5,353GWh로 59.2% 증가한 반면, 석탄은 18만 8,598GWh에서 16만 4,130GWh로 13.0% 감소하였음
- 구입단가는 2022년 일제히 급등한 후 하락하는 추세로, 석탄은 2021년 97.8원/kWh에서 2022년 156.7원/kWh로 60.2% 상승한 후 2025년 137.8원/kWh를 기록하였고 LNG복합은 121.9원/kWh에서 239.9원/kWh로 96.8% 상승한 후 158.4원/kWh로 하락하였음

[전원별 전력구입량 및 구입단가]

(단위: GWh, 원/kWh)

구분		2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
구입량	원자력	150,179	167,346	171,477	179,061	174,938	△4,123
	석탄	188,598	185,723	178,673	161,085	164,130	3,045
	LNG복합	166,004	161,356	155,572	164,780	159,997	△4,783
	유류	2,113	1,337	673	117	159	42
	양수	3,671	3,702	3,774	4,660	4,399	△261
	신재생	41,059	50,254	53,339	59,696	65,353	5,657
	기타 ¹⁾	2,901	2,079	2,598	2,912	3,604	692
	구입량 계	554,525	571,797	566,106	572,311	572,581	270
구입단가	원자력	56.3	52.6	55.1	66.4	79.1	12.7
	석탄	97.8	156.7	139.9	143.5	137.8	△5.7
	LNG복합	121.9	239.9	215.0	176.1	158.4	△17.7
	유류	217.0	303.8	357.4	452.1	384.9	△67.2
	양수	140.3	277.8	241.1	209.2	197.9	△11.3
	신재생	103.7	200.7	167.9	136.3	122.1	△14.2
	기타 ¹⁾	94.4	199.7	164.7	131.0	113.4	△17.6
	구입단가 계	102.6	162.1	144.9	136.4	133.4	△3

주: 1) 기타: 구역전기, 부생가스, 폐기물, 비중앙 ESS 등

1. 전원별 구입단가는 전원별 전력구입비를 전력구입량으로 나누어 산출하였음

2. 구입단가 계는 RPS/ETS/DR 등 결산조정금액을 포함하여 산출한 값으로, 전원별 단가의 가중평균과 상이함

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 이러한 구입단가 변동은 계통한계가격(SMP)이 국제 연료가격에 연동되는 데 따른 것으로, 대부분의 시간대에 LNG 발전기가 한계발전기로 작동하여 국제 LNG 가격 변동이 SMP에 반영되는 구조임
- 통합 SMP는 2021년 94.34원/kWh에서 2022년 196.65원/kWh로 108.5% 급등한 후 지속 하락하여 2025년 112.72원/kWh를 기록하였는데, 이는 같은 기간 LNG 연료비 단가가 95.54원/kWh에서 204.72원/kWh로 급등한 후 124.20원/kWh로 하락한 것과 궤를 같이함

[계통한계가격(SMP)]

(단위: 원/kWh)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
통합 SMP	94.34	196.65	167.11	128.39	112.72
유연탄	56.16	110.22	101.11	76.24	73.7
LNG	95.54	204.72	180.01	141.08	124.2

자료: 전력거래소 전력통계정보시스템(EPSIS) 자료를 바탕으로 재작성

- 즉 2025년의 구입비 감소는 한전의 비용 관리보다는 국제 연료가격 하락에 따른 것으로, 연료가격이 다시 상승하는 경우 구입비도 함께 증가하게 됨
- 아울러 구입비 구조에는 연료가격과 별개로 증가할 수 있는 요인도 있음
 - 민간발전사로부터의 전력구입 비중이 2021년 31.5%에서 2025년 37.3%로 상승하였으며, 2025년 민간발전사 평균 구입단가는 140.6원/kWh로 발전자회사 평균 114.4원/kWh보다 26.2원/kWh 높음
 - 다만 발전자회사 평균에는 구입단가가 낮은 원자력이 포함되어 있는 등 동단가 차이는 소유형태뿐 아니라 전원구성 및 정산방식의 차이가 반영된 결과이므로, 민간발전사 비중 확대가 전력구입비에 미치는 영향은 전원구성 등을 통제하여 별도로 분석할 필요가 있음

[전력구입량 및 전력구입단가]

(단위: GWh, 원/kWh)

구분			2021	2022	2023	2024	2025
전력 구입량	발 전 자 회 사	남동	43,851	42,177	38,426	37,232	36,791
		남부	48,650	49,592	38,084	36,067	36,306
		동서	41,581	37,468	34,050	33,328	32,569
		서부	44,511	41,293	39,500	35,880	35,885
		중부	46,203	44,875	45,104	43,951	36,468
		한수원	154,862	172,345	176,584	185,422	181,051
		소계	379,658	387,750	371,747	371,880	359,071
	민간발전사		174,866	184,047	194,359	200,431	213,509
	합계		554,525	571,797	566,106	572,311	572,581
전력 구입 단가	발 전 자 회 사	남동	97.0	166.2	146.3	138.4	133.8
		남부	112.8	184.7	188.7	172.3	161.3
		동서	108.1	177.9	156.7	152.8	145.9
		서부	107.2	192.0	169.2	163.2	143.9
		중부	111.0	187.4	163.8	155.9	150.1
		한수원	58.6	58.6	59.9	70.7	82.4
		소계	87.5	127.1	115.1	113.7	114.4
	민간발전사		111.2	213.4	183.3	156.1	140.6
	합계		102.6	162.1	144.9	136.4	133.4

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 신재생에너지 공급의무화제도³⁾ 이행에 따른 RPS 정산금도 2021년 3조 2,649억원에서 2025년 4조 8,188억원으로 47.6% 증가하였으며, 구입전력비 대비 비중도 5.7%에서 6.3%로 상승하였음
- 신재생에너지 의무공급비율이 2021년 9.0%에서 2025년 14.0%로 상향되고 있어, 동 비용은 국제 연료가격 하락과 별개로 중장기적으로 증가할 가능성이 있음

3) 신재생에너지 공급의무화제도(RPS, Renewable Portfolio Standard)는 일정 규모 이상의 발전사업자에게 총 발전량의 일정 비율 이상을 신재생에너지로 공급하도록 의무화한 제도임. 의무공급자는 직접 신재생에너지 설비를 보유하거나, 신재생에너지 발전사업자로부터 공급인증서(REC)를 구매하여 의무를 이행하며, 미이행시 과징금이 부과됨

[RPS 정산금 및 의무공급비율]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
RPS 정산금	32,649	37,081	31,368	40,883	48,188
전기판매수익 대비	5.6	5.5	3.7	4.5	5.1
구입전력비 대비	5.7	4.0	3.8	5.2	6.3
RPS 의무공급비율	9.0	12.5	13.0	13.5	14.0

주: RPS 정산금은 전력구입비 중 결산조정 항목에 포함됨

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 이러한 외부 여건에 대한 취약성은 중장기재무관리계획에서도 확인됨

- 한전은 「2026~2030년 중장기재무관리계획」에서 2026년 영업이익을 2조 1,892억원으로 전망하여 전년 대비 6조 3,508억원 감소할 것으로 보고 있으며, 그 사유로 중동전쟁에 따른 국제 에너지가격 급등과 구입전력비 상승을 제시하고 있음
- 아울러 환율 5%, 에너지가격 10% 상승을 전제한 비관 시나리오에서는 2030년 영업이익이 2조 2,572억원, 당기순이익이 △3,537억원으로 전망되고 부채비율도 405%에 이르러, 목표 시나리오(부채비율 264%)와 141%p의 차이가 발생함
- 이는 에너지가격이 10% 상승하는 것만으로도 재무구조가 다시 악화될 수 있음을 보여주는 것으로, 현재의 수익성이 외부 여건 변화에 크게 노출되어 있음을 의미함

□ 이처럼 한전의 최근 영업실적 개선은 요금 조정과 국제 연료가격 등 외부 여건에 따른 것으로 수익구조 자체의 개선으로 보기는 어려우므로, 외부 여건 변화에 따른 재무 영향을 지속적으로 점검할 필요가 있음

1-2. 사채발행한도 특례 일몰에 따른 재무부담 검토 필요

가. 현 황

- 한국전력공사는 발전설비 및 송·배전설비 건설 등 대규모 투자재원과 전력구입비 등 운영자금을 조달하기 위하여 사채를 발행하고 있음
 - 전력투자설비는 투자 회수기간이 장기이고 연간 투자규모가 수조원에 이르는 반면, 전기요금 수입은 원가 회수에 미달하는 경우가 있어 영업활동으로 창출되는 현금만으로는 투자재원을 충당하기 어려운 구조임
 - 실제로 한전은 2021~2023년 대규모 영업손실이 발생하는 동안 사채발행을 통하여 부족한 자금을 조달하였으며, 2022년 한 해에만 순조달액이 32조 4,641억원에 이르렀음
- 다만, 「한국전력공사법」 제16조¹⁾는 사채발행액이 자본금과 적립금의 합계액의 2배를 초과할 수 없도록 한도를 정하고 있음
 - 이는 공공기관의 채무를 자기자본 규모와 연계하여 관리하기 위한 것으로, 한국가스공사·한국도로공사·한국수자원공사 등 다른 공공기관도 각 설립 근거법에서 자본금과 적립금 합계액의 일정 배수 이내로 사채발행 한도를 정하고 있음
 - 자본금과 적립금은 손실을 흡수할 수 있는 자기자본에 해당하므로, 이를 기준으로 발행한도를 정함으로써 부채 규모가 자기자본 대비 과도해지지 않도록 관리하는 것임
 - 이에 따라 사채발행 여력은 자본금과 적립금의 크기에 따라 결정되며, 적자가 발생하여 적립금이 감소하면 사채발행 여력도 함께 축소되는 구조임

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 「한국전력공사법」

제16조(사채의 발행 등) ① 공사는 이사회(社債)의 의결을 거쳐 사채(社債)를 발행할 수 있다.

② 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 2배를 초과하지 못한다. 다만, 경영위기 상황 해소 등을 위하여 긴급하게 필요한 경우로서 기후에너지환경부장관의 승인을 받은 경우에는 6배의 범위에서 발행할 수 있다. <개정 2022. 12. 31., 2025. 10. 1.>

③ 제2항 본문에도 불구하고 2027년 12월 31일까지 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배를 초과하지 못한다. <신설 2022. 12. 31.>

- 사채발행 배수는 사채발행 잔액을 자본금과 적립금 합계액으로 나눈 값으로, 법정한도 대비 실제 발행 수준을 나타내는 지표임

$$\text{사채발행배수} = \text{사채발행 잔액} \div (\text{자본금} + \text{적립금})$$

- 예컨대 배수가 2.0배이면 자기자본의 2배에 해당하는 사채를 발행하고 있음을 의미하며, 법정한도가 2배인 경우 추가 발행 여력이 없음을 뜻함
- 2022년 12월 「한국전력공사법」 개정으로 사채발행한도가 2027년 12월 31일까지 한시적으로 5배(이후 기후에너지환경부장관 승인 시 6배)로 상향됨
 - 2021~2023년 대규모 영업손실로 적립금이 급감하면서 기존 2배 한도로는 사채발행이 어려워진 데 따른 조치임
 - 실제로 2021년 42조 6,830억원이던 적립금은 2022년 17조 7,123억원으로 58.5% 감소하였고, 2023년에는 14조 3,136억원까지 축소되었음
 - 사채발행배수는 2021년 0.8배에서 2023년 4.5배까지 상승한 후 2025년 3.0배를 기록하였음

[한국전력공사 사채발행배수 추이]

(단위: 억원, 배)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
① 자본금	32,098	32,098	32,098	32,098	32,098
② 적립금(이익잉여금 등)	426,830	177,123	143,136	148,811	211,207
③ 사채발행 한도배수	2	5	5	5	5
④ 사채발행 한도기준액(①+②)×배수	917,856	1,046,105	876,170	904,545	1,216,525
⑤ 사채발행 잔액	380,745	705,798	796,109	755,953	735,285
⑥ 사채발행배수(⑤÷(①+②))	0.8	3.4	4.5	4.2	3.0

주: 2022년 12월 31일「한국전력공사법」 개정으로 사채발행 배수가 2배에서 5배로 상향됨(2027년 12월 31일까지)
 자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 사채조달 및 상환 현황을 보면, 2022년 순조달액이 32조 4,641억원에 이르렀으나 2024년 이후에는 순상환으로 전환되었음

[한국전력공사 사채 조달·상환 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
조달액(A)	121,245	371,541	144,100	150,567	177,986
상환액(B)	41,600	46,900	53,900	192,520	198,462
순조달(상환)(A-B)	79,645	324,641	90,200	△41,953	△20,476

주: 1. 사채발행(A) = 전력채+외화사채+단기사채(순)

2. 미heet된 외화사채는 연말시점 서울외국환중개 시장평균환율 적용

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 사채발행한도 특례가 2027년 말 일몰되어 2028년부터 법정한도인 2배가 적용될 경우 19조 2,135억원의 사채를 상환하여야 하나, 사채 잔액은 오히려 증가할 것으로 전망되고 있음²⁾
- 「2026~2030년 중장기 재무관리계획」을 기반으로 산출·전망하면, 2027년 말 자본금과 적립금 합계는 28조 4,177억원으로 2배 한도 적용시 발행한도는 56조 8,354억원이나, 같은 시점 사채발행 잔액 전망은 76조 489억원으로 한도를 19조 2,135억원 초과함

2) 한전은 「2026~2030년 중장기재무관리계획」에서 2030년 말까지 사채배수 2배 이내 유지를 재무목표로 제시하면서 「한국전력공사법」 개정을 위한 정부 협의도 추진한다고 밝히고 있음

[2028년 사채발행한도 복귀(2배) 시 상환 필요액]

(단위: 억원)

항목	금액
2027년 말 자본금(32,098억원) + 적립금 전망	284,177
2배 적용시 사채발행한도	568,354
2027년 말 사채발행 잔액 전망	760,489
한도초과분(상환 필요액)	192,135

주: 2026~2030년 중장기재무관리계획을 기반으로 산출한 수치이며, 최근 국제정세로 인한 환율·에너지가격 불안정 심화로 해당 수치는 변동성이 클 것으로 예상됨

자료: 「한국전력공사 2026~2030년 중장기재무관리계획」을 바탕으로 국회예산정책처 산출

- 더욱이 사채발행배수는 2025년 3.0배에서 2029년 2.1배까지 하락할 것으로 보이나, 2029년까지 법정한도인 2배 이내는 충족하지 못할 것으로 예상됨
- 이는 특례가 일몰되는 2028년 이후에도 사채발행배수가 법정한도를 상시 초과하는 상태가 지속됨을 의미하는 것으로, 일몰 시점에 맞춘 일회성 상환 만으로는 해소되지 않는 구조적 문제임

[한국전력공사 사채발행한도 정상화 전망(2025~2029)]

(단위: 배, 억원)

구분	2025(실적)	2026	2027	2028	2029
① 자본금	32,098	32,098	32,098	32,098	32,098
② 적립금 전망	211,207	221,829	252,079	298,317	335,252
③ 자본금+적립금(①+②)	243,305	253,927	284,177	330,415	367,350
④ 사채발행배수 전망(배)	3.0	3.0	2.7	2.3	2.1
법정한도 2배내 충족 여부	×	×	×	×	×

주: 1. 자본금은 2021년 이후 3조 2,098억원으로 변동이 없음

2. 사채발행배수는 사채발행 잔액을 자본금과 적립금 합계액으로 나눈 값임

3. 「2026~2030년 중장기재무관리계획」을 기반으로 산출·추정한 수치이며, 최근 국제정세로 인한 환율·에너지가격불안정 심화로 해당 수치는 변동성이 클 것으로 예상됨

자료: 「한국전력공사 2026~2030년 중장기재무관리계획」을 바탕으로 국회예산정책처 산출

- 특히 적립금은 2025년 21조 1,207억원에서 2029년 33조 5,252억원으로 58.7% 증가할 것으로 전망되에도 배수가 2배 이하로 더 낮아지지 않는 것은 동 기간 사채 잔액이 함께 유지·증가하기 때문으로, 이익 시현을 통한 적립금 확충만으로는 한도 준수가 어려운 상황임
- 실제로 「2026~2030년 중장기재무관리계획」상 공사채 등 잔액은 2026년 75조 1,880억원에서 2030년 80조 1,672억원으로 4조 9,792억원 증가할 것으로 전망되는데, 이는 「제11차 전력수급기본계획」에 따른 전력망 확충과 재생에너지 접속설비 투자 등으로 유·무형자산이 30조 5,657억원 증가하는데 따른 것임

[한국전력공사 중장기재무관리계획상 공사채 전망]

(단위: 억원, %)

구분	2026	2027	2028	2029	2030
부채	1,228,633	1,244,838	1,243,780	1,262,482	1,322,613
① 금융부채	1,000,899	1,011,896	1,005,629	1,019,122	1,054,684
- 이자부부채	888,445	897,050	892,015	904,881	938,231
(공사채 등)	751,880	760,489	755,455	768,322	801,672
② 비금융부채	227,733	232,942	238,151	243,360	267,929
부채비율	450	393	333	312	285

자료: 한국전력공사, 「2026~2030년 중장기재무관리계획」

- 따라서 한전의 사채발행배수가 사채발행한도 특례 일몰 이후에도 법정한도를 상시 초과할 것으로 전망되는 만큼, 전력망 확충 투자계획과 연계한 중장기 부채 감축 계획을 구체화할 필요가 있음

1-3. 송전망 확충 지연으로 발생한 발전제약 비용의 전력구입비 전가

가. 현 황

- 한전은 「제11차 장기 송변전설비계획(2024~2038)」에 따라 2038년까지 송변전설비를 확충할 계획임
- 한전은 「제11차 전력수급기본계획」의 송변전설비 확충기준에 따라 2025년 5월 「제11차 장기 송변전설비계획(2024~2038)」(이하 “송변전설비계획” 이라 함)을 수립하였음¹⁾
 - 송변전설비계획에 따르면 송전선로는 2023년 3만 5,596C-km에서 2038년 6만 1,183C-km²⁾로, 변전소는 906개에서 1,297개로, 변전설비 용량은 35만 7,566MVA에서 54만 5,126MVA로 확충될 예정임³⁾
 - 2038년까지 건설할 물량은 송전선로 2만 5,587C-km, 변전소 391개, 변전설비 18만 7,560MVA로, 2023년 실적 대비 각각 1.72배, 1.43배, 1.52배 수준임
 - 전압별로는 HVDC 송전선로가 492C-km에서 3,818C-km로 7.8배 증가하여 확충 비율이 가장 높고, 345kV 송전선로는 9,994C-km에서 1만 9,284C-km로 1.9배 증가함

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 1) 「장기 송변전설비계획」은 「전기사업법」 제25조 및 제27조에 따라 한국전력공사가 수립하는 계획으로, 「제11차 전력수급기본계획」(산업통상부 공고 제2025-169호, 2025.2.21.)의 송변전설비 확충기준에 따라 2024~2038년 15년을 대상으로 수립되었으며, 한국전력공사 이사회 의결과 전기위원회 심의를 거쳐 확정됨
- 2) 송전선로 단위인 C-km(Circuit-km)는 회선 길이를 나타내며, 같은 경로라도 회선 수가 많으면 값이 커짐
- 3) 발전소에서 생산된 전력은 송전선로를 통하여 수송되고 변전소에서 전압이 조정되어 소비자에게 공급됨. 송전선로는 전압에 따라 765kV, 345kV, 154kV 등으로 구분되며, 전압이 높을수록 같은 굵기의 선로로 더 많은 전력을 먼 거리까지 수송할 수 있어 장거리 대용량 수송에는 높은 전압이 사용됨. 한편 HVDC(High Voltage Direct Current, 초고압직류송전)는 교류가 아닌 직류로 전력을 수송하는 방식으로, 장거리 수송 시 전력손실이 적고 지중-해저 설치가 용이하여 동해안-수도권 등 장거리 용통망에 적용되고 있음

[전압별 송변전설비 확충계획]

구분	송전선로(C-km)			변전소(개)			변전설비 용량(MVA)		
	'23	'30	'38	'23	'30	'38	'23	'30	'38
765kV	1,024	1,032	1,032	8	9	9	46,110	56,110	56,110
345kV	9,994	13,134	19,284	117	154	179	146,470	193,970	228,970
154kV	24,086	31,317	37,049	775	951	1,081	160,586	187,226	204,646
HVDC	492	1,768	3,818	6	17	28	4,400	35,900	55,400
합계	35,596	47,251	61,183	906	1,131	1,297	357,566	473,206	545,126

자료: 「제11차 장기 송변전설비계획(2024~2038년)」

□ 송전망은 발전설비보다 건설에 오랜 기간이 소요되어, 발전설비가 준공되어도 생산된 전력을 수송할 송전망이 갖추어지지 않는 경우가 발생할 수 있음

- 태양광 발전설비는 건설에 1~3년이 소요되는 반면, 345kV 송전선로는 입지 선정과 부지 확보, 환경영향평가, 주민 협의 등을 거쳐 9~13년이 소요됨
- 이 경우 해당 발전설비는 발전이 제한되고 수요지 인근의 다른 발전설비가 대체 투입되어 전력 공급은 유지되나, 그 과정에서 추가적인 비용이 발생하며 대체할 설비가 충분하지 않은 지역에서는 공급의 안정성에도 영향을 미칠 수 있음
- 이에 「제11차 전력수급기본계획」은 「국가기간 전력망 확충 특별법」 제정과 보상 확대 등을 통하여 송전선로 건설기간을 13년에서 9년으로 단축하는 것을 정책방향으로 제시하고 있음⁴⁾

4) 「국가기간 전력망 확충 특별법」은 2026년 7월 1일 시행되었으며, 345kV 이상 송·변전설비 중 국가 첨단전략산업 특화단지·재생에너지·원자력 관련 설비로서 국가기간 전력망확충위원회가 지정한 설비를 대상으로 인허가 의제, 입지선정 및 환경영향평가 특례, 토지 보상 특례 등을 규정하고 있음

- 한전은 전력시장을 통하여 발전사업자로부터 전력을 구입하며, 그 대가는 실제 발전한 전력량에 대한 정산금과 발전이 가능한 상태를 유지하거나 발전하지 못한 데 대한 정산금 등으로 구성됨
 - 전력거래소는 발전사업자의 입찰을 받아 하루 전에 발전기별 발전계획량을 확정하고, 실제 운영 단계에서는 계통 여건에 따라 급전지시를 통하여 출력을 조정함
 - 정산금은 실제 발전한 전력량에 대한 전력량정산금(MEP), 발전계획에 포함되었으나 급전지시로 발전하지 못한 경우 그 기대이익을 보상하는 기대이익정산금(MAP), 공급 가능한 상태를 유지한 데 대하여 지급하는 용량정산금(CP) 등으로 구성됨
 - 이 중 기대이익정산금은 발전하지 못한 물량에 시장가격과 변동비의 차액을 곱하여 산정하며, 발전사업자가 전력거래소의 지시에 따라 발전하지 못한 데 대한 보상이므로 실제 발전 여부와 관계없이 지급됨
 - 이러한 정산금은 대부분 한전이 부담하며, 한전의 전력구입비를 구성함

나. 주요 쟁점

(1) 유통선로 확충 지연에 따른 발전계약 비용의 전력구입비 반영 문제

- 지역 간 유통선로 확충이 완료되지 않아 준공된 발전설비가 발전하지 못하는 상황이 5년 넘게 지속되고 있으며, 그 비용은 한전의 전력구입비를 통하여 전기요금 원가에 반영되고 있음
 - 「제11차 전력수급기본계획」은 전력 소비가 수도권에 집중된 반면 발전원은 비수도권에 집중되어 있다고 진단하고 있으며, 2023년 기준 수도권의 전력 자급률은 65%인 반면 경북은 216% 수준임⁵⁾
 - 이에 동 계획은 호남-수도권 1,551km, 동해안-수도권 261km, HVDC 1,130km 등 지역 간 유통선로 보강계획(안)을 제시하고 있으나 각 선로의 확충시기는 차기 계획에서 재검토되는 것으로 되어 있어, 확충 시점이 확정

5) 「제11차 전력수급기본계획(2024~2038)」, 80쪽

되지 않은 상태임⁶⁾

- 그 결과 2026년 상반기 기준 12개 발전소가 송전제약으로 발전을 제한받고 있음(2021~2026년 상반기 대상)⁷⁾
- 해소 시점은 동해안권 7개소가 2027년 10월, 충남권 5개소가 2028년 12월로 예정되어 있어, 분석대상 기간인 2021년을 기준으로 하더라도 제약 상태가 7~8년간 지속되게 됨

[송전 제약 발전소 및 관련 송전선로(2021~2026.상)]

발전소	최대 제약용량(MW)	제약 발생시기	관련(연계) 송전선로	해소시점
북평화력	1,190	2021년~현재	500kV 동해안-수도권 HVDC	2027.10 예정
강릉안인화력	2,080	2022년~현재		
삼척그린파워	2,044	2021년~현재		
삼척블루파워	2,100	2023년~현재		
영월복합	848	2021년~현재		
동해화력	200	2024년~현재		
여주복합	385	2024년~현재		
태안화력	2,540	2021년~현재	345kV 당진TP-신석문#1,2T/L, 345kV 신석문-신송산#1,2T/L	2028.12 예정
당진화력	1,240	2021년~현재		
GS당진복합	2,262	2021년~현재		
내포그린복합	495	2023년~현재		
대산복합	466	2022년~현재		

주: 1. 최대 제약용량은 2021년 이후 현재까지의 발전소별 최대 제약량 기준임

2. 발전소별 제약은 계절별 전력수요 변동, 인근 발전소 운전 등 계통운영 여건을 반영한 것임

자료: 한국전력거래소 제출자료를 바탕으로 재작성

6)

[주요지역 간 응통선로 계획(안)]

(단위: km)

구분	선로 루트	선로 길이
호남-수도권	광양-신장수-신세종-신진천, 신화순-신고흥-신임실-북천안, 신강진-신정읍-신서산-신계룡, 신고창-새만금#2-고덕#3, 군산-북천안-신기흥	1,551
동해안-수도권	신평창-신원주-동용인, 신영주-신중부	261
남부권	울주-신경주	42
HVDC	동해안-신가평, 동해안-동서울, 신해남-서인천, 새만금-영흥화력	1,130

자료: 「제11차 전력수급기본계획(2024~2038)」

- 7) 본 분석은 2021년부터 2026년 상반기를 대상으로 하며, 제약이 최초로 발생한 시점은 이보다 앞설 수 있음

□ 2021년부터 2026년 상반기까지 송전제약으로 발전하지 못한 물량은 10만 4,937GWh이며, 이에 대하여 지급된 기대이익정산금은 3조 1,651억 원임

- 제약비발전량은 2021년 2만 4,204GWh에서 2025년 1만 9,823GWh로 매년 1만 8,000~2만 4,000GWh 수준이 지속되고 있으며, 2026년 상반기에도 7,493GWh가 발생하였음
- 기대이익정산금은 2021년 5,083억원, 2022년 6,336억원, 2023년 3,624억원, 2024년 6,971억원, 2025년 7,152억원으로 5년간 2조 9,166억원이 지급되었으며, 2026년 상반기에도 2,485억원이 지급되었음
- 아울러 초기입찰량은 2021년 8만 3,632GWh에서 2025년 13만 3,997GWh로 증가하였으나 발전계획량은 8만 4,940GWh에서 9만 5,547GWh로 증가하는 데 그쳐, 입찰 물량 중 발전계획에 반영되지 못한 물량도 확대되고 있음

[송전제약 발전기 정산 요소]

(단위: GWh)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026 상.
초기입찰량 ¹⁾	83,632	97,354	118,862	117,754	133,997	76,426
발전계획량 ²⁾	84,940	89,688	99,563	90,918	95,547	45,294
전력거래량 ³⁾	79,027	78,862	83,031	77,315	81,121	40,238
제약비발전량 ⁴⁾	24,204	24,127	18,636	18,147	19,823	7,493

주: 1) 초기입찰량은 발전사업자가 입찰한 물량

2) 발전계획량은 전력거래소가确定的 발전계획상 물량

3) 전력거래량은 실제 거래된 물량

4) 제약비발전량은 발전계획량 대비 급전지시 등으로 발전하지 못한 물량

자료: 한국전력거래소 제출자료를 바탕으로 재작성

- 특히 실제 발전한 전력량에 대한 전력량정산금은 2023년 10조 2,160억원에서 2025년 8조 9,957억원으로 1조 2,203억원 감소한 반면, 기대이익정산금은 3,528억원, 용량정산금은 4,014억원 각각 증가하여 발전량은 줄어드는데 발전하지 않은 데 대한 지급은 늘어나고 있음⁸⁾⁹⁾

8) 전력시장 정산금은 실제 발전한 전력량에 대한 전력량정산금(MEP), 급전지시 등으로 발전계획량에 미

[송전제약 발전기 정산금]

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	2026 상.
발전에 따른 정산금	전력량정산금 (MEP)	63,017	104,319	102,160	93,578	89,957	45,041
	용량정산금 (CP)	9,393	10,631	12,951	15,672	16,965	6,598
	기타	1,839	3,728	3,221	1,680	2,428	1,346
	소계	74,249	118,678	118,332	110,930	109,350	52,985
제약에 따른 정산금	기대이익정산금 (MAP)	5,083	6,336	3,624	6,971	7,152	2,485
	변동비보전정산금 (SMWP, HMWP)	1,596	2,696	1,020	671	853	436
	소계	6,679	9,032	4,644	7,642	8,005	2,921
합계		80,928	127,710	122,976	118,574	117,354	55,907

주: 1. 2022년은 정산규정 개정 전(1~8월)과 개정 후(9~12월)의 합계이며, 2022년 9월 1일 개정으로 제약비발전정산금(COFF)이 기대이익정산금(MAP)으로, 제약발전정산금이 변동비보전정산금으로 변경되어 연도 간 비교에는 유의할 필요가 있음

2. 변동비보전정산금은 계통제약 변동비보전정산금(SMWP)과 열제약 변동비보전정산금(HMWP)의 합계임

자료: 한국전력거래소 제출자료를 바탕으로 작성

- 동 정산금은 전력시장 정산을 통하여 한전의 전력구입비에 반영되고, 전력구입비는 총괄원가의 구성요소로서 전기요금 산정의 기초가 되므로, 송전망 확충 지연에 따른 비용은 결과적으로 전기요금 원가에 반영되는 구조임

달하여 발전한 경우 그 기대이익을 보상하는 기대이익정산금(MAP), 공급가능용량에 대하여 지급하는 용량정산금(CP) 등으로 구성됨. 2022년 9월 1일 정산규정 개정으로 제약비발전정산금(COFF)이 기대이익정산금(MAP)으로, 제약발전정산금이 변동비보전정산금으로 변경되고 산식에 예비력용량가치정산금 차감이 추가되어, 연도 간 비교에는 유의할 필요가 있음

9) 2022년 9월 1일 정산규정 개정으로 산정 방식이 변경되어, 개정 후 온전한 회계연도인 2023년을 기준으로 비교하였음

(2) 주요 수요처 대응 송전망 사업의 준공 지연 우려

- 주요 수요처에 전력을 공급하기 위한 송전망 사업의 준공목표가 2028년 이후로 예정되어 있으나 현재 공정은 초기 단계에 머물러 있어, 수요 발생 시점에 전력공급이 이루어지지 못할 가능성이 있음
- 용인 반도체 클러스터에 전력을 공급하기 위한 송전망 사업(345kV 신평창-신원주 등 14개 송전선로)은 총사업비 3조 7,000억원 규모로 준공목표가 2036년 12월이나, 2025년 말 기준 집행액은 194억원, 공정률은 1% 수준임
 - 여수산단 관련 사업(345kV 신여수분기, 154kV 여수TP-용성#3·#4)은 준공목표가 2030년 9월이나 집행액이 7백만원으로 공정률은 5%이며, 송도바이오 클러스터 관련 사업(345kV 신시흥-신송도 등)은 준공목표가 2028년 12월로 공정률은 20% 수준임

[주요 수요처 대응 송전망 사업 현황]

(단위: 억원, %)

사업명	주요 설비	총사업비	준공목표	집행액	공정률
용인 반도체 클러스터	345kV 신평창-신원주 등 14개 송전선로	37,000	2036.12	194	1
여수산단	345kV 신여수분기, 154kV 여수TP-용성#3·#4	84	2030.09	0.07	5
송도바이오 클러스터	345kV 신시흥-신송도, 154kV 신시흥-동송도·북송도	3,300	2028.12	650	20

주: 2025년 말 기준

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 특히 특히 용인 클러스터 사업은 2026~2029년 4년간 집행 예정액이 497억원인 반면 2030년 이후 집행 예정액이 3조 6,451억원으로, 잔여 사업비의 98.6%가 2030년 이후에 배분되어 있어 향후 4년간은 공정 진척이 제한적일 것으로 보임

[용인 반도체 클러스터 송전망 사업 연도별 집행계획]

(단위: 억원)

연도	2026	2027	2028	2029	2030	2031
집행(예정)액	181	236	13	67	1,634	4,424
연도	2032	2033	2034	2035	2036	합계
집행(예정)액	4,837	6,857	6,857	6,857	4,942	36,905

주: 2025년 말까지 집행액 194억원을 제외한 잔여 사업비 기준임

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 345kV 송전선로 건설에 9~13년이 소요되는 점을 고려할 때 현재의 공정 수준에서 준공목표를 앞당기기는 어려우며, 앞서 본 바와 같이 송전망 확충이 지연되는 경우 발전제약과 그에 따른 정산비용이 발생할 수 있음

□ 따라서 한전은 송전제약이 지속되는 구간의 송전선로 준공 일정과 그에 따른 전력구입비 영향을 관리하는 한편, 주요 수요처 대응 송전망 사업의 공정과 집행계획을 점검하여 수요 발생 시점과의 간격이 확대되지 않도록 관리할 필요가 있음

[참고: 송전제약 발전기 정산요소]

(단위: GWh)

년도	발전소	발전기	초기입찰량	발전계획량	전력거래량	제약비발전량
2021	북평화력	#1,2	4,285	8,031	7,371	1,189
	삼척그린파워	#1,2	6,538	11,131	9,944	2,146
	영월복합	#1	918	483	787	36
	태안	#1~10	32,163	32,090	29,953	8,188
	당진	#3~10	27,873	24,600	23,347	8,515
	GS당진복합	#2,3,4	11,855	8,606	7,625	4,131
	합계		83,632	84,940	79,027	24,204
2022	북평화력	#1,2	4,738	8,171	7,031	1,789
	강릉안인화력	#1,2	1,422	4,019	2,966	279
	삼척그린파워	#1,2	6,119	11,690	10,408	1,934

(단위: GWh)

년도	발전소	발전기	초기입찰량	발전계획량	전력거래량	제약비발전량
	영월복합	#1	902	355	675	32
	태안	#1~10	34,887	31,735	27,701	10,074
	당진	#3~10	32,973	25,021	22,825	6,442
	GS당진복합	#2,3,4	12,133	8,684	7,190	3,577
	대산복합	#1CC,4G/T	4,180	13	65	0
	합계		97,354	89,688	78,862	24,127
2023	북평화력	#1,2	4,289	6,805	5,693	1,442
	강릉안인화력	#1,2	13,857	11,720	9,985	1,640
	삼척그린파워	#1,2	6,960	9,712	8,294	1,566
	삼척블루파워	#1,2	6,857	332	110	0
	영월복합	#1	968	8	493	0
	태안	#1~10	33,822	33,157	26,724	7,260
	당진	#3~10	35,799	26,093	21,808	5,083
	GS당진복합	#1,2,3,4	12,004	9,461	7,937	1,564
	내포그린복합	#1	0	2,275	1,954	80
	대산복합	#1CC,4G/T	4,305	0	34	0
	합계		118,862	99,563	83,031	18,636
2024	북평화력	#1,2	5,017	2,809	2,646	574
	강릉안인화력	#1,2	16,547	3,508	3,296	764
	삼척그린파워	#1,2	5,909	2,760	2,951	626
	삼척블루파워	#1,2	15,506	4,721	4,225	53
	영월복합	#1	790	0	91	0
	동해화력	#1,2	1,089	1,486	1,781	151
	여주복합	#1	0	6,761	5,931	1,004
	태안	#1~10	33,088	30,598	23,163	8,361
	당진	#3~10	24,408	26,565	22,100	4,721
	GS당진복합	#1,2,3,4	11,203	8,845	8,128	1,498
	내포그린복합	#1	0	2,863	2,987	395
	대산복합	#1CC,4G/T	4,197	2	16	0
	합계		117,754	90,918	77,315	18,147

(단위: GWh)

년도	발전소	발전기	초기입찰량	발전계획량	전력거래량	제약비발전량
2025	북평화력	#1,2	4,036	3,596	2,948	991
	강릉안인화력	#1,2	14,917	7,292	6,218	1,437
	삼척그린파워	#1,2	7,010	3,823	3,702	606
	삼척블루파워	#1,2	22,983	4,095	3,638	629
	영월복합	#1	863	21	81	1
	동해화력	#1,2	464	1,271	1,204	118
	여주복합	#1	0	5,927	6,222	993
	태안	#1~10	31,831	32,689	24,767	7,340
	당진	#3~10	36,342	28,921	22,312	6,857
	GS당진복합	#1,2,3,4	11,346	5,013	6,866	612
	내포그린복합	#1	0	2,849	3,107	239
	대산복합	#1CC,4G/T	4,206	49	56	0
	합계		133,997	95,547	81,121	19,823
2026 상반기	북평화력	#1,2	3,969	1,451	1,422	333
	강릉안인화력	#1,2	6,444	2,949	2,562	661
	삼척그린파워	#1,2	5,689	1,944	1,835	236
	삼척블루파워	#1,2	5,838	2,260	2,238	343
	영월복합	#1	3,580	0	0	0
	동해화력	#1,2	318	170	154	4
	여주복합	#1	4,259	2,997	2,768	733
	태안	#1~10	16,554	14,773	11,853	2,367
	당진	#1~10	18,399	15,831	13,372	2,437
	GS당진복합	#1,2,3,4	9,360	1,171	2,551	118
	내포그린복합	#1	1,797	1,533	1,316	262
	대산복합 (연료전환)	#1	219	215	168	0
	합계		76,426	45,294	40,238	7,493

자료: 한국전력거래소 제출자료

1-4. 석탄발전 폐지·대체에 따른 재무영향 산정 필요

가. 현 황

- 발전자회사 5사(남동·남부·동서·서부·중부발전(주), 이하 “발전 5사”라 함)은 2001년 전력산업 구조개편에 따라 한국전력공사의 발전 부문이 분할되어 설립된 발전공기업으로, 한국전력공사가 지분 100%를 보유하고 있음¹⁾²⁾
 - 발전 5사는 석탄·LNG 등 화력 발전설비를 운영하여 전력을 생산하고 이를 전력시장을 통하여 판매하고 있으며, 발전설비의 취득·운영에 소요되는 비용은 각 사가 부담함
- 2026년 6월 말 기준 발전 5사가 보유한 석탄 발전설비는 52기(3만 2,059MW)이며, 2025년 말 장부가액은 18조 8,662억원임
 - 취득원가는 47조 1,342억원, 감가상각누계액은 28조 2,281억원으로 취득원가 대비 장부가액 비율은 40.0% 수준임
 - 회사별 장부가액은 한국중부발전이 6조 1,381억원으로 가장 크고, 한국서부발전 3조 5,946억원, 한국남동발전 3조 1,903억원, 한국동서발전 3조 620억원, 한국남부발전 2조 8,812억원 순임
 - 한국중부발전의 장부가액이 가장 큰 것은 신보령#1·2(2017년 준공) 및 신서천#1(2021년 준공) 등 최근 준공된 대용량 설비의 미상각 잔액이 크기 때문임

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 1) 2001년 4월 한국전력공사의 발전부문이 상법상 물적분할의 방법으로 6개사(화력 5사 및 한국수력원자력)로 분할되었으며, 발전설비는 장부가액으로 승계됨
- 2) 한편, 발전자회사 5사는 정부가 2026년 9월 3일 발표한 「공공기관 기능개혁 추진방안」에 따라 통합이 추진되고 있는 기관임

[발전자회사별 석탄발전설비 현황(2025년 말 기준)]

(단위: 기, MW, 억원)

발전사	석탄발전				
	기수	용량	취득원가	감가상각 누계액	장부가액
한국남동발전	12	7,869	102,267	70,361	31,903
한국중부발전	9	6,106	113,064	51,682	61,381
한국서부발전	9	5,600	88,256	51,915	35,946
한국남부발전	10	6,044	82,761	53,949	28,812
한국동서발전	12	6,440	84,994	54,374	30,620
합계	52	32,059	471,342	282,281	188,662

주: 1. 설비 현황은 2026년 6월 말, 장부가액 등 재무자료는 2025년 12월 말 기준임

2. 장부가액에는 감가상각누계액 외 손상차손·처분 등 기타 조정액이 반영되어 있어 취득원가에서 감가상각누계액을 차감한 금액과 일부 차이가 있음

자료: 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 52기 중 36기(1만 8,540MW)는 「제11차 전력수급기본계획」에 따라 2038년 까지 폐지될 예정이며, 3기(1,870MW)는 암모니아 혼소설비로 개조될 예정임³⁾

- 폐지 예정 36기는 보유 석탄발전설비의 기수 기준 69.2%, 용량 기준 57.8%에 해당하며, 2025년말 장부가액은 5조 3,245억원으로 석탄발전설비 장부가액의 28.2% 수준임
- 회사별 폐지 예정 기수는 한국동서발전이 10기로 가장 많고 한국남동발전·한국서부발전 각 7기, 한국남부발전·한국중부발전 각 6기임
- 동 계획은 폐지 예정 설비를 대체전원에 따라 구분하고 있으며, 2024~2036년에 폐지되는 27기는 LNG 연료전환 대상이고 2037~2038년에 폐지되는 9기는 양수·수소전소 등 무탄소 전원 전환 대상임⁴⁾

3) 「제11차 전력수급기본계획」은 노후 화력발전 설비 40기(2만 910MW)를 30년 경과시점 기준으로 제시하고 있으며, 이 중 37기(1만 9,040MW)를 연도별 공급물량 제외설비로, 3기(1,870MW)를 암모니아 혼소설비 개조 대상으로 하고 있음. 태안#1은 2025년 폐지되어 향후 폐지 예정 설비는 36기임. 다만 노후 발전설비에 대한 법령상 정의는 없으며, 동 계획도 성능개선이 시행된 보령#3·4에 대하여는 가동 후 45년 시점을 30년 경과시점으로 표기하고 있음

[발전자회사별 폐지 예정 석탄발전설비 현황(2025년말 기준)]

(단위: 기, MW, 억원, %)

발전사	보유 석탄발전설비			폐지 예정 석탄발전설비			장부가액 비중(b/a)
	기수	용량	장부가액(a)	기수	용량	장부가액(b)	
한국남동발전	12	7,869	31,903	7	4,590	7,244	22.7
한국중부발전	9	6,106	61,381	6	3,050	21,077	34.3
한국서부발전	9	5,600	35,946	7	3,500	10,111	28.1
한국남부발전	10	6,044	28,812	6	3,000	4,134	14.3
한국동서발전	12	6,440	30,620	10	4,400	10,679	34.9
합계	52	32,059	188,662	36	18,540	53,245	28.2

주: 1. 폐지 예정 설비는 「제11차 전력수급기본계획」상 공급물량 제외설비 37기 중 2025년 폐지된 태안#1을 제외한 36기임

2. 이밖에 3기(영흥#4, 하동#7·8, 1,870MW)는 암모니아 혼소설비 전환 대상임

3. 설비용량은 발전자회사 제출자료(2026.6말기준)에 따른 것임

자료: 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 폐지는 2038년까지 이루어지나 2026~2029년에 17기(8,020MW)가 집중되어 있음

- 2026~2029년 폐지 예정 17기의 2025년 말 장부가액은 1조 5,869억원으로, 폐지 예정 설비 전체 장부가액의 29.8%에 해당함
- 한편, 2026년 6월 발전종료 예정이던 한국남부발전 하동#1과 한국중부발전 보령#5는 중동전쟁에 따른 에너지 수급관리 강화를 위하여 발전종료 시기가 2027년 3월로 연장되었으며, 이에 따라 2026년 폐지 예정 설비는 1기, 2027년은 7기가 되었음⁵⁾

4) 「제11차 전력수급기본계획」은 2024~2036년 폐지되는 설비는 LNG 연료전환, 2037~2038년 폐지되는 설비는 양수·수소전소·암모니아 혼소 등 무탄소 전원으로 전환하는 것으로 계획하고 있으며, 이 중 영흥#3은 금산양수, 당진#7은 곡성양수, 보령#4는 봉화양수로 대체설비를 명시하고 있음

5) 기후에너지환경부는 2026년 3월 「중동전쟁에 따른 비상경제 대응방안」에 따라 에너지 수급관리를 강화하기 위하여 하동#1과 보령#5의 발전종료 시기를 2026년 6월 30일에서 2027년 3월 31일로 연장하였음

[연도별 석탄발전 폐지 계획]

(단위: 기)

연도	남동발전	남부발전	동서발전	서부발전	중부발전	합계
2026	-	-	-	1	-	1
2027	2	3	-	-	2	7
2028	1	1	-	1	-	3
2029	1	-	4	1	-	6
2030~2038	3	2	6	4	4	19
합계	7	6	10	7	6	36

자료: 「제11차 전력수급기본계획」 및 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

(1) 석탄발전 폐지에 따른 매출 감소와 대체설비 투자 부담

- 폐지 예정 36기는 발전 5사 전기판매수익의 39.0%를 차지하고 있으며, 회사별로는 31.3~56.5%로 차이가 있음
 - 폐지 예정 36기의 2025년 전기판매수익은 10조 104억원으로 발전 5사 전기판매수익 25조 6,950억원의 39.0% 수준임
 - 회사별로는 한국동서발전이 56.5%로 전기판매수익의 절반 이상이 폐지 예정 설비에서 발생하는 반면 한국남부발전은 31.3%로, 폐지에 따른 매출 감소의 영향이 회사별로 상이할 것으로 보임

[폐지예정 석탄발전설비의 매출 현황(2025)]

(단위: 억원, %)

발전사 (폐지예정 발전기)	전기판매수익(A)	폐지예정 석탄발전설비매출(B)	비중(B/A)
한국동서발전(10기)	44,151	24,961	56.5
한국남동발전(7기)	47,259	17,983	38.1
한국중부발전(6기)	54,914	20,414	37.2
한국서부발전(7기)	51,838	18,319	35.3
한국남부발전(6기)	58,788	18,427	31.3
합계	256,950	100,104	39.0

주: 1. 전기판매수익은 발전자회사가 제출한 자료에 따름

2. 한국서부발전의 폐지예정 석탄발전설비 매출에서 2025년 폐지된 태안#1의 전기판매수익 3,640 억원은 제외함

3. 폐지 예정 발전기는 「제11차 전력수급기본계획」상 공급물량 제외설비 기준임

자료: 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 특히 2026~2029년에 폐지되는 17기의 2025년 전기판매수익은 4조 7,850 억원으로, 4년간 이에 해당하는 매출이 순차적으로 감소하게 됨

[2026~2029년 폐지예정 설비의 매출 현황]

(단위: 기, 억원)

폐지연도	기수	해당 설비	2025년 전기판매수익
2026	1	태안#2	2,972
2027	7	삼천포#3·4, 하동#1·2·3, 보령#5·6	23,155
2028	3	태안#3, 삼천포#5, 하동#4	8,844
2029	6	당진#1·2, 동해#1·2, 태안#4, 삼천포#6	12,879
합계	17	-	47,850

자료: 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 아울러 폐지되는 설비를 대체하기 위한 신규 설비 건설에 별도의 투자가 소요되나, 상당수 사업은 대체설비나 충사업비가 미확정된 상태임

- 「제11차 전력수급기본계획」은 2024~2036년 폐지되는 27기를 LNG로,

2037~2038년 폐지되는 9기를 양수·수소전소 등 무탄소 전원으로 전환하도록 하고 있으며, 대체설비는 해당 발전자회사가 건설하고 있음⁶⁾

- 발전 5사의 대체설비 중 총사업비가 확정된 사업의 사업비 합계는 22조 4,813억원이며, 이 밖의 사업은 대체설비 또는 총사업비가 미정인 상태임

[발전자회사별 대체설비 건설 현황]

(단위: 억원)

발전사	폐지발전기	대체설비명	전원	총사업비	준공(예정)
한국동서발전	당진#1	신호남복합	LNG	10,718	2029.12
	당진#2	울산5복합	LNG	8,473	2030.12
	당진#3·4	용인복합#1·2	LNG	18,811	2031.12
	당진#7	곡성양수	양수	16,474	2037.12
	동해#1·2	동해복합	LNG	7,709	2032.12
	소계			62,185	
한국남부발전	하동#1	안동복합#2	LNG	7,307	2027.03
	하동#2·3	하동복합	LNG	13,803	2029.12
	하동#4	고양창릉복합	LNG	10,779	2029.12
	하동#5·6	용인복합#3·4	LNG	20,229	2031.12
	소계			52,118	
한국서부발전	태안#2	공주 천연가스	LNG	7,777	2027.12
	태안#3	여수 천연가스	LNG	8,162	2029.04
	태안#4	아산 열병합	LNG	9,518	2030.04
	태안#5·6	용인 천연가스	LNG	20,727	2032.12
	소계			46,184	
한국남동발전	삼천포#3·4	고성천연가스	LNG	13,031	2027.12
	삼천포#5	송산빛그린	LNG	9,390	2029.11
	삼천포#6	천안빛그린	LNG	10,123	2031.12
	소계			32,544	
한국중부발전	보령#5	보령신복합 1호기	LNG	5,354	2027.12
	보령#6	함안복합	LNG	9,185	2029.12
	보령#4	봉화양수	양수	17,243	2036.12
	소계			31,782	-
합계				224,813	-

주: 1. 복수의 폐지 발전기를 하나의 대체설비로 건설하는 경우 총사업비를 통합 기재함

2. 한국남동발전 금산양수(영흥#3 대체)는 「제11차 전력수급기본계획」상 대체설비로 명시되어 있으나 예비타당성조사 실시 전으로 총사업비가 확정되지 않아 제외함

자료: 「제11차 전력수급기본계획」 및 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 6) 「제11차 전력수급기본계획」은 폐지 예정 설비 중 영흥#3은 금산양수, 당진#7은 곡성양수, 보령#4는 봉화양수로 대체설비를 명시하고 있음. 한편 한국서부발전은 2025년 폐지된 태안#1의 대체설비로 구미 천연가스발전소(총사업비 8,716억원)를 건설하여 2026년 2월 준공하였으며, 위 표에는 폐지 예정 36기의 대체설비만 포함하였음

- 대체설비가 확정되지 않았거나 총사업비가 미정인 설비는 한국동서발전 당진#5·6·8, 한국남동발전 영흥#1·2·3, 한국중부발전 보령#3·7·8, 한국서부발전 태안#7·8 등으로, 이들 설비의 대체에 소요되는 투자를 고려하면 실제 투자 소요는 이보다 늘어날 것으로 보임
- 재원조달은 대부분 자체자금과 차입을 함께 활용하나 차입금액은 확정되지 않았으며, 폐지·대체에 따른 매출·부채 영향을 산출한 발전자회사도 없음

□ 발전 5사가 수립한 「2026~2030년 중장기재무관리계획」에서도 대체설비 투자 등에 따른 부채 증가와 수익성 저하가 전망됨

- 자산은 2026년 66조 4,446억원에서 2030년 84조 3,570억원으로 17조 9,124억원 증가할 것으로 전망되며, 5사 모두 그 사유로 석탄발전 대체를 위한 LNG 및 무탄소전원 건설 투자를 들고 있음
- 동 기간 부채는 40조 37억원에서 54조 777억원으로 14조 740억원(35.2%) 증가하고, 부채비율도 151.3%에서 178.6%로 27.3%p 상승할 것으로 전망됨
- 반면 영업이익은 2026년 1조 569억원에서 2030년 △2,248억원으로 적자 전환이 전망되며, 이자보상배율은 2026년에도 한국남동발전(0.7배)과 한국중부발전(0.6배)이 1배에 미치지 못하고, 2030년에는 5사 모두 1배 미만으로 하락하여 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 수준에 이를 것으로 예상됨

[발전 5사 중장기재무전망(2026~2030)]

(단위: 억원, %, %p, 배)

발전사	구분	2026(A)	2027	2028	2029	2030(B)	증감(B-A)
한국 동서 발전	자산	124,908	141,508	159,047	174,694	187,922	63,014
	부채	63,406	74,386	91,390	106,927	120,494	57,088
	부채비율	103.1	110.8	135.1	157.8	178.7	75.6
	영업이익	2,855	1,587	1,133	197	54	△2,801
	이자보상배율	2.0	1.0	0.7	0.1	0.0	△2.0
한국 서부 발전	자산	128,646	135,338	142,831	144,977	144,802	16,156
	부채	83,532	86,954	91,140	94,245	95,934	12,402
	부채비율	185.2	179.7	176.3	185.8	196.3	11.1
	영업이익	2,015	1,954	498	△69	△1,160	△3,175
	이자보상배율	1.0	0.9	0.2	△0.1	△0.5	△1.5
한국 남동 발전	자산	132,986	143,681	150,145	158,327	174,095	41,109
	부채	78,536	84,149	91,107	98,698	109,287	30,751
	부채비율	144.2	141.4	154.3	165.5	168.6	24.4
	영업이익	1,147	663	△177	1,485	1,097	△50
	이자보상배율	0.7	0.3	△0.1	0.6	0.4	△0.3
한국 중부 발전	자산	146,725	147,524	154,618	151,515	154,084	7,359
	부채	99,316	96,745	101,472	100,773	102,428	3,112
	부채비율	209.5	190.5	190.9	198.6	198.3	△11.2
	영업이익	1,586	1,832	864	215	△892	△2,478
	이자보상배율	0.6	0.7	0.3	0.1	△0.3	△0.9
한국 남부 발전	자산	131,181	144,705	159,539	174,481	182,667	51,486
	부채	75,247	79,832	92,773	105,892	112,634	37,387
	부채비율	134.5	123.1	139	154.4	160.8	26.3
	영업이익	2,966	3,835	852	△162	△1,347	△4,313
	이자보상배율	1.6	2.2	0.4	△0.1	△0.4	△2.0
합 계	자산	664,446	712,756	766,180	803,994	843,570	179,124
	부채	400,037	422,066	467,882	506,535	540,777	140,740
	부채비율	151.3	145.2	156.9	170.3	178.6	27.3
	영업이익	10,569	9,871	3,170	1,666	△2,248	△12,817
	이자보상배율	1.1	1.0	0.3	0.1	△0.2	△1.3

주: 1. 연결 기준

2. 동 계획은 발전 5사가 각각 수립한 것으로, 통합에 따른 영향은 반영되어 있지 않음

3. 5사 합계는 각 사 수치를 단순 합산한 것이며, 부채비율과 이자보상배율은 합산 자산·부채 및 합산 영업이익·이자비용으로 산출함

자료: 각 발전자회사 「2026~2030년 중장기재무관리계획」 및 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국동서발전은 부채가 5조 7,088억원 증가하여 부채비율이 75.6%p 상승할 것으로 전망되는데, 이는 폐지 예정 기수가 10기로 가장 많고 전기판매 수익에서 차지하는 비중도 56.5%로 가장 높은 데 따른 것으로 보임
- 한국남부발전은 하동 석탄 발전설비 폐지 영향으로 2029년부터, 한국중부발전은 2030년부터 각각 영업손실이 발생할 것으로 전망하고 있음
- 이와 같이 기존 설비의 폐지로 매출이 감소하는 기간과 대체설비 건설에 따른 투자가 이루어지는 기간이 겹치게 되어, 발전 5사의 재무구조에 영향을 미칠 것으로 보임

□ 따라서 발전 5사는 석탄 발전설비 폐지에 따른 매출 감소와 대체설비 투자 부담을 고려할 필요가 있음

(2) 폐지 예정 설비에 대한 투자로 인한 재무적 영향 관리 필요

- 발전 5사는 폐지가 예정된 석탄 발전설비에 대하여 최근 5년간 3조 7,100억원의 자본적 지출⁷⁾을 집행하였으며, 2025년에는 최근 5년 중 가장 많은 8,321억원을 집행하였음
- 최근 5년간 연평균 집행액은 7,420억원 수준이며, 회사별로는 한국동서발전이 1조 2,304억원으로 가장 많고 한국남동발전 1조 457억원, 한국서부발전 6,635억원, 한국남부발전 3,932억원, 한국중부발전 3,772억원 순임

7) 자본적 지출은 발전설비의 성능 개선 또는 사용기간 연장을 위한 지출로, 지출 연도에 비용으로 처리하지 않고 자산의 장부가액에 가산한 후 잔여 사용기간에 걸쳐 감가상각하는 지출을 말함

[폐지 예정 발전설비에 대한 자본적 지출(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	5년 합계	5년 연평균
한국동서발전	2,641	2,515	2,063	2,701	2,384	12,304	2,461
한국남동발전	2,089	3,220	1,623	1,722	1,804	10,457	2,091
한국서부발전	1,074	943	763	1,335	2,520	6,635	1,327
한국남부발전	1,112	948	688	495	688	3,932	786
한국중부발전	758	273	1,113	703	925	3,772	754
합계	7,674	7,898	6,250	6,956	8,321	37,100	7,420

주: 1. 「제11차 전력수급기본계획」상 폐지 예정 석탄발전설비 36기에 대한 환경설비 개선, 성능개선, 계획예방정비 등 자본적 지출임

2. 개별 금액을 억원 단위로 반올림함에 따라 회사별·연도별 합계와 총계에 차이가 있을 수 있음

자료: 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 동 지출은 발전설비의 성능 및 운영 안정성 향상, 계획예방정비, 환경설비 보강과 탈질·탈황설비 유지정비, 안전시설 보강 등을 위한 것으로, 발전설비가 가동되는 동안에는 관련 법령에 따른 환경기준 준수와 설비 안전 유지가 요구되므로 불가피한 측면이 있음
- 다만, 폐지가 확정된 설비에 대한 지출이라는 점에서 동 지출은 폐지에 따라 발생하는 비용의 일부에 해당하며, 폐지가 2038년까지 순차적으로 이루어지므로 폐지 시점까지 설비별로 자본적 지출이 발생할 수 있음
 - 폐지 예정 36기 중 2030년 이후에 폐지되는 설비가 19기이며, 태안#7·8과 당진#7·8은 2037년, 보령#3·4·7·8과 영흥#3은 2038년에 폐지될 예정임
 - 실제로 한국서부발전은 2025년 태안#5·6의 환경설비 개선공사 등에 1,662억원을 집행하였고, 한국동서발전은 2025년 당진#1에 386억원을 집행하였음

- 그러나 폐지 시점까지 소요될 자본적 지출의 규모는 산정되지 않고 있음
 - 발전 5사는 폐지 예정 설비에 대한 자본적 지출을 지속하는 한편, 대체설비 건설 투자도 함께 진행하고 있어(1-4 (1) 참조) 두 투자의 자금수요가 같은 기간에 증첩됨
 - 이 기간의 차입 규모와 재무구조에 미치는 영향을 판단하려면 대체설비 투자뿐 아니라 폐지 예정 설비에 대한 향후 자본적 지출의 규모와 시기도 함께 확인할 필요가 있음
 - 아울러 석탄발전 폐지에 따른 좌초자산 문제는 정부의 발전공기업 구조개편 논의에서도 주요 검토사항으로 다루어지고 있으나, 발전 5사의 재무영향이 산정되어 있지 않아 구조개편 시 통합법인이 부담하게 될 규모도 확인되지 않고 있음

- 따라서 발전 5사는 폐지 일정의 변동 가능성을 고려하여 폐지 예정 설비에 대한 자본적 지출과 대체설비 투자를 연계한 재무영향을 산정할 필요가 있음

1-5. 발전자회사 통합 논의에 따른 재무영향 검토 필요

가. 현 황

(1) 구조개편 논의 경과

- 발전 5사는 2001년 전력산업 구조개편에 따라 한국전력공사의 발전부문이 분할되어 설립되었으며, 설비 건설·운영, 연료 수급, 재생에너지·연구개발 등의 사업을 각각 수행하고 있음
 - 정부는 전력사업에 경쟁을 도입하기 위하여 2001년 4월 한국전력공사의 발전부문을 상법상 물적분할의 방법으로 6개사(화력 5사 및 한국수력원자력)로 분할하였음
 - 2025년 말 기준 발전 5사의 임직원은 각 사 2,700~3,000명 수준이며, 5사 합계 1만 4,411명임
- 정부는 2026년 9월 3일 「공공기관 기능개혁 추진방안」 발표를 통하여 발전 5사를 하나로 통합하는 방안을 제시하였음¹⁾
 - 정부는 기후변화 대응과 에너지 안보 강화, 대규모 사업에 대한 안정적 전력공급 등을 위하여 2030년 재생에너지 100GW 조기 달성 등 에너지전환 가속화가 필요하다고 보고, 발전사 통합을 통한 규모의 경제 확보와 전략적 역량 결집이 필요하다고 제시하였음
 - 현재 연간 500억원 내외의 연구개발비와 연간 2,000억원 규모의 재생에너지 건설사업이 발전사별로 분산 투자되고 있으며, 정부는 통합을 통하여 통합재무구조에 따른 투자여력 확보, 연료·정비자재 공동구매, 중복인력의 효율화가 가능하다고 보고 있음
- 이어 기후에너지환경부는 2026년 9월 4일 발전공기업 통합방안 간담회를 개최하여, 발전 5사를 1개사로 통합하여 한전 100% 자회사인 (주)한

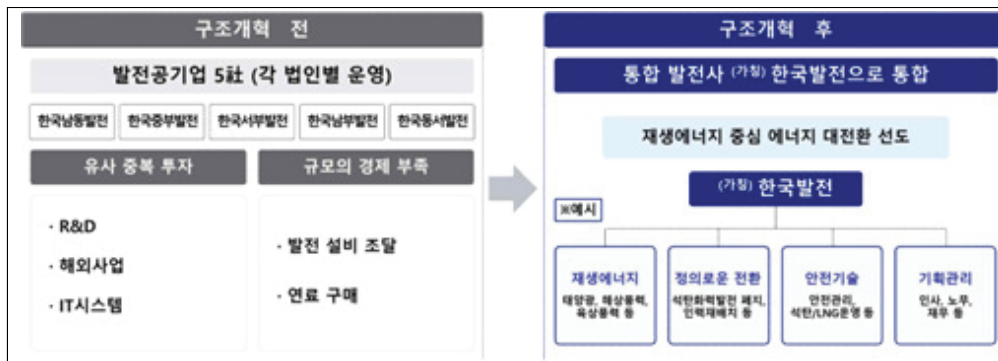
장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 아울러 국회에서도 발전 5사의 통합을 내용으로 하는 「한국발전공사법안」이 발의되어 있음(2026.3.18. 정혜경 의원 대표 발의)

국발전을 신설하는 방안과 추진계획을 발표하였음

- 통합회사는 재생에너지본부·정의로운전환본부·안전기술본부·기획관리본부 4개 본부로 구성되는 통합본사와 3~4개 지역재생에너지본부로 개편되며, 기존 지역 화력발전본부는 현행 체계를 유지함
- 정부는 특별법에 (주)한국발전 설립 근거와 함께 발전사업 관련 인·허가 의제, 기존 회사의 권리·의무 및 고용계약 승계, 합병절차 간소화, 조세 부담 완화 등을 담은 계획이며, 기업결합 심사 면제 근거를 마련하는 방안도 검토하고 있음
- 정부는 올해 정기국회 내 특별법을 제정하고 약 1년간의 통합준비를 거쳐 2027년 9월 통합법인 설립등기와 임원 선임을 마친 후, 2027년 10월 1일 (주)한국발전을 출범시키는 것을 목표로 하고 있음
- 아울러 2026년 9월 중 기후에너지환경부 제2차관을 위원장으로 하는 발전공기업 통합준비위원회를 구성하여 통합회사의 조직구성, 인력배치, 운영시스템, 통합절차, 해외사업 등을 논의·결정할 계획임

[발전 5사 통합안 개요]



자료: 관계부처 합동, 「공공기관 기능개혁 추진방안」

- 한편, 기후에너지환경부는 발전공기업의 역할과 거버넌스 개편 방향을 검토하기 위하여 「에너지전환기 전력공기업의 새로운 역할 연구」를 발주하였으며, 2026년 6월 중간보고가 이루어졌음

- 동 연구는 한국전력공사 전력기금사업단이 계약주체이며, 기후에너지환경부 등 관계기관의 내부 검토·논의를 지원하기 위한 것임
- 정부는 동 연구의 최종 결과에서 에너지 전환과 정의로운 전환 실행력 강화, 경영 효율화 등을 종합적으로 고려할 때 1개사 통합이 가장 적합한 구조라고 권고하였다고 밝히고 있음
- 이하 발전 5사 체제에 대한 진단 내용은 「에너지전환기 전력공기업의 새로운 역할 연구」 중간보고(2026년 6월 18일) 발표자료와 기후에너지환경부의 발전공기업 통합 관련 간담회 내용을 요약한 것임

(2) 「에너지전환기 전력공기업의 새로운 역할 연구」 중간보고 주요 내용

① 재생에너지 확대 대응

- 2035 국가온실가스감축목표(NDC)는 발전부문에 2018년 대비 68.8 ~ 75.3%의 감축을 요구하고 있어, 단순한 연료 전환만으로는 달성이 어려운 수준임
 - 석탄화력의 조기 퇴출과 무탄소전원의 비중 확대가 함께 이루어져야 하며, 정부도 재생에너지 목표를 2030년 100GW에서 2035년 130~160GW로 상향하였음
- 발전 5사는 신재생에너지 공급의무를 상당 부분 공급인증서(REC) 구매로 이행하고 있어, 자체 설비를 통하여 재생에너지를 직접 생산하는 비중은 낮은 수준임
 - 2024년 기준, 자체 발전을 통한 재생에너지 조달 비중은 동서발전 3%, 중부발전 10%, 남동발전 20%, 남부발전 34%, 서부발전 37% 수준이며, 나머지는 공급인증서 구매로 의무를 이행하고 있음²⁾

2) 발전 5사는 2026년 8월 공급인증서 조달 기준을 재분류하여 출자 특수목적법인(SPC)으로부터 조달한 공급인증서를 자체이행으로 분류하기로 하였으며, 이 기준을 적용하면 2024년 자체조달 비중은 한국동서발전 41.7%, 한국남부발전 44%, 한국남동발전 37%, 한국중부발전 18% 수준이라고 밝히고 있음. 위 표는 「에너지전환기 전력공기업의 새로운 역할 연구」 중간보고에 제시된 수치로, 자체 설비에 의한 발전분만을 기준으로 한 것임

- 신재생에너지 의무공급비율이 2021년 9.0%에서 2026년 15.0%로 상향되고 있어 공급인증서 구매를 통한 이행 방식으로는 대응에 한계가 있다는 지적이 있으며, 발전공기업이 GW급 재생에너지를 직접 개발하는 주체로 전환하여야 한다는 의견이 제시되고 있음

[발전 5사 자체 신재생에너지 발전 비중(2024년 기준)]

(단위: %)

구분	동서발전	중부발전	남동발전	남부발전	서부발전
자체 발전(조달)	3	10	20	34	37
공급인증서(REC) 구매	97	90	80	66	63

자료: 「에너지전환기 전력공기업 새로운 역할 연구」

- 아울러 「해상풍력특별법」은 공기업이 발전지구 내 해상풍력사업을 추진하는 경우 예비타당성조사 면제를 신청할 수 있도록 하고, 발전지구에서 200MW 이상 석탄화력발전소를 보유한 공공기관을 사업자 선정 시 우대하도록 규정하고 있어 제도적으로도 공공 주도를 전제하고 있음

② 투자 여력과 중복투자

- 개별 회사 단위의 투자 의사결정 구조에서는 발전사 간 투자 우선순위 조정이나 대규모 전환투자의 통합적 추진에 한계가 있을 수 있음
 - 입지·설비·연료조달 등에서 유사 사업이 각 사별로 추진되어 설비 과잉과 투자 효율 저하가 초래될 수 있으며, 연구개발에서도 동일·유사 기술 분야에 5개사가 병렬적으로 참여하고 법인 분리로 성과 공유가 제한된다는 지적이 있음
 - 아울러 자산과 현금흐름이 5사로 분산되어 있어 대규모 재생에너지 사업에 대한 투자 실행력에 한계가 있다는 지적이 있으며, 그 결과 한정된 투자 여력이 LNG 설비에 우선 투입되어 무탄소 전원으로의 전환 속도가 지연될 수 있다는 의견이 제시되고 있음

③ 인력 및 자산전환

- 2038년까지 발전 5사의 석탄발전설비 36기가 폐지될 예정이나, 법인이 분리되어 있어 회사 간 인력 재배치가 어려운 구조임
 - 연도별로는 2027년 7기, 2029년 6기, 2038년 5기 등이 폐지될 예정이며, 회사별로는 동서발전 10기, 남동발전 7기, 서부발전 7기, 남부발전 6기, 중부발전 6기임(1-5에서 상술)

[석탄발전 폐지 일정]

(단위: 기)

연도	남동발전	남부발전	동서발전	서부발전	중부발전	합계
2026	-	-	-	1	-	1
2027	2	3	-	-	2	7
2028	1	1	-	1	-	3
2029	1	-	4	1	-	6
2030~2038	3	2	6	4	4	19
합계	7	6	10	7	6	36

주: 2025년 폐지된 태안#1(한국서부발전)은 제외한 것임

자료:「제11차 전력수급기본계획」 및 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 발전 5사는 각각 별개의 법인이므로 회사 간 인력 이동에 별도의 인사 절차가 필요하여, 단일 법인 내부의 전보에 비하여 탄력적인 재배치에 제약이 있음
 - 석탄발전 폐지 시기가 회사별로 특정 연도에 집중되어 있어 해당 시점에 인력 전환 수요가 일시에 발생하는 반면, 같은 시기에 다른 회사는 전환 수요가 적어 회사 간 인력 수급의 불일치가 발생할 수 있음
- 아울러 동일한 화력자산을 운용하면서도 독립 법인이 유지됨에 따라 본사 조직의 중복과 관리 비용이 발생하고 있음
- 발전 5사는 각각 사장 1명, 감사 1명, 상임이사 2명을 두고 있어 5사 합계 5 사장·5 감사·10 상임이사 체계이며, 기획·구매·정비 등 유사 조직과 기능이 5개사에 중복 운영되고 있음

- 정부는 통합 시 이를 1사장·1감사·4상임이사 체계로 간소화하고, 5개사 본사 합산 인력도 현재 2,400여명에서 1,800여명으로 축소하며 잔여 600여명은 신설되는 3~4개 지역재생에너지본부에 배치하여 태양광·육상풍력 등 지역 단위 재생에너지 사업을 전담하도록 할 계획임

나. 주요 쟁점

- 발전 5사는 그룹 전체로는 대규모 투자를 감당할 재무 여력이 있으나 그 여력이 회사별로 편중되어 있고, 법인이 분리되어 있어 이를 필요한 곳으로 이전할 수 없는 구조임
 - 2025년 말 기준 부채비율은 동서발전 86.4%, 남동발전 107.3%, 남부발전 117.2%, 서부발전 158.8%, 중부발전 180.0%로 회사 간 편차가 큼
 - 중간보고에서 예시한 500MW 규모 해상풍력사업의 출자재원 7,500억원³⁾을 발전사가 차입으로 조달한다고 가정할 경우, 개별 회사 기준으로는 부채비율이 11.9~15.2%p 상승하는 반면 발전 5사 합산 기준으로는 126.6%에서 129.3%로 2.7%p 상승에 그침

3) 중간보고는 500MW 규모 해상풍력사업의 총사업비를 MW당 75억원 기준 약 3조 7,500억원, 자기자본 비율을 20%로 가정하여 개별 발전사의 단독 수행 가능성을 예시적으로 분석하고 있음. 자기자본 소요 7,500억원은 이를 전액 출자하는 경우를 상정한 것으로, 실제 사업은 특수목적법인을 통하여 추진되고 발전자회사가 지분 일부를 부담하는 경우 실제 출자 소요는 이보다 작을 수 있음

[발전 5사 재무 현황 및 대규모 투자 시 부채비율 변동(2025년 말 기준)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	자산총계	부채총계	자본총계	부채비율 (a)	조달 후 부채비율(b)	상승폭 (b-a)
한국동서발전	117,596	54,498	63,098	86.4	98.3	11.9
한국남동발전	124,763	64,568	60,196	107.3	119.7	12.5
한국남부발전	123,924	66,865	57,059	117.2	130.3	13.1
한국서부발전	129,128	79,237	49,891	158.8	173.9	15.0
한국중부발전	138,113	88,791	49,322	180.0	195.2	15.2
5사 합계	633,524	353,959	279,566	126.6	129.3	2.7

주: 1. 별도 기준임

2. 조달 후 부채비율은 각 사의 2025년 말 부채총계에 7,500억원을 가산하고 자본총계는 변동이 없는 것으로 보아 산출한 것임[(부채총계 + 7,500억원) ÷ 자본총계 × 100]

자료: 각 발전사 2025년 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

- 아울러 발전 5사는 각각 중장기재무관리계획을 수립하면서 회사별로 부채비율을 관리하고 있어, 재무 여력이 상대적으로 있는 회사도 자체 관리 범위 안에서만 투자를 확대할 수 있음
- 특히 한국동서발전은 2026년 103.1%에서 2030년 178.7%로 75.6%p 상승할 것으로 전망되어, 현재 재무 여력이 가장 큰 회사도 자체 투자 소요만으로 여력이 축소될 것으로 보임

[발전 5사 부채비율 전망(2026~2030)]

(단위: %, %p)

구분	2026(A)	2027	2028	2029	2030(B)	증감(B-A)
한국동서발전	103.1	110.8	135.1	157.8	178.7	75.6
한국남부발전	134.5	123.1	139.0	154.4	160.8	26.3
한국남동발전	144.0	141.0	154.0	166.0	169.0	25
한국서부발전	185.2	179.7	176.3	185.8	196.3	11.1
한국중부발전	209.5	190.5	190.9	198.6	198.3	△11.2

주: 1. 연결 기준

2. 각 발전사의 중장기재무관리계획상 부채비율 전망 및 관리목표로서 산정 시점과 기준 차이로 감사보고서상 수치와 일부 차이가 있음

자료: 각 발전사 「2026~2030년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 바탕으로 재작성

- 향후 통합에 대한 논의를 함에 있어 비용효과를 검토할 필요가 있음
 - 정부는 통합을 통하여 통합재무구조에 따른 투자여력 확보, 연료·정비자재 공동구매, 중복인력의 효율화가 가능하다고 보고 있으나, 절감 규모와 통합 과정에서 발생하는 비용이 산출되지 않아 통합의 재무적 효과를 확인하기 어려움⁴⁾
 - 발전 5사가 운영 중인 575개 시스템·소프트웨어의 통합과 PMI⁵⁾ 용역, 1,800명을 수용할 신규 통합본사 구축 등 통합 과정에서 비용이 발생할 것으로 예상되나, 그 규모와 소재지는 확정되지 않았음
 - 아울러 좌초자산 리스크 해소가 구조개편의 원칙 중 하나로 제시되고 있으나, 발전 5사의 석탄발전 폐지에 따른 재무영향이 산정되어 있지 않아 통합법인이 부담하게 될 규모도 확인되지 않고 있음(1-4에서 상술)
- 따라서 발전 5사 통합은 분산된 재무 여력을 결집하는 효과가 기대되는 만큼, 통합 논의 과정에서 통합의 비용과 효과를 종합적으로 검토할 필요가 있음

4) 「공공기관 기능개혁 추진방안」

5) PMI(Post-Merger Integration)는 합병 이후 조직·인사·회계·정보시스템 등을 하나의 체계로 통합하는 작업과 그 계획 수립을 말하며, 통합의 효과를 실현하기 위한 사후 관리 과정에 해당함

1-6. 발전자회사 대규모 투자사업의 계획 대비 수익성 저조 및 사후관리 필요

가. 현 황

- 공공기관이 대규모 신규 투자사업을 추진하는 경우 예비타당성조사와 투자심의회 두 절차를 거쳐야 하며, 두 절차는 목적과 수행 주체가 서로 다름
 - 예비타당성조사는 총사업비 2,000억원 이상이면서 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계가 1,000억원 이상인 신규 투자사업·자본출자를 대상으로 하며, 한국개발연구원(공공투자관리센터)이 수행하는 외부 검증 절차임¹⁾
 - 반면 투자심의회는 기관이 내·외부 전문가를 동수로 구성하여 사업의 재무적 타당성을 자체 심의하는 절차이며, 「공기업·준정부기관 예산운용지침」은 예비타당성조사 대상사업에 대하여 예비타당성조사와는 별도로 투자심의회 심의를 거치도록 하고 있음²⁾
- 발전 5사가 예비타당성조사를 실시하거나 면제받아 추진 중인 사업은 16개이며, 자체재원 사업비는 8조 3,655억원임
 - 예비타당성조사를 실시한 사업이 7개, 면제된 사업이 8개, 타당성재조사가 면제된 사업이 1개임

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」(재정경제부훈령 제8호) 제3조 및 제16조. 기관장이 재정경제부장관에게 신청하여 실시 통보를 받은 후 한국개발연구원에 의뢰하며, 면제를 받으려면 재정경제부장관의 확인을 받아야 함

2) 재정경제부, 「2026년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」

[발전 5사 예비타당성조사 실시·면제 사업 현황(2025년 말 기준)]

(단위: 억원, %)

기관명	사업명	예타 구분	총사업비 (자체자원)	누적손익			투자 심의회 심의
				계획	실제	계획대비 실제	
한국 남동 발전	분당 연료전지 4단계 건설	실시	842	196	△6	-	O
	파키스탄 Gulpur 수력	면제	1,520	153	104	68	O
	영흥풍력 2단지 개발	면제	423	13	△55	-	O
	G-Project 석탄화력	면제	2,627	3,086	△478	-	O
	NSP 석탄화력	면제	2,610	5,726	1,546	27	O
한국 중부 발전	보령신복합 1호기 (보령 5호기 대체)	실시	5,354	-	-	-	X
	함안복합 (보령 6호기 대체)	타당성 재조사면제	9,185	-	-	-	X
	제주복합 3호기	실시	4,659	-	-	-	X
	용인 반도체클러스터 집단지너지	실시	3,466	-	-	-	O
한국 서부 발전	김포열병합 건설	실시	7,724	793	△669	-	O
	태안 9·10호기 건설	면제	29,076	7,281	2,617	35.9	X
	동두천복합 공동개발	면제	1,111	3,216	△431	-	X
한국 남부 발전	남제주 복합화력 건설	실시	3,382	1,985	618	31.1	O
	미국 Niles 복합	실시	10,579	2,138	1,711	80	O
한국 동서 발전	춘천집단지너지	면제	527	2,159	1,354	62.7	O
	인니 칼셀-1 석탄화력	면제	570	407	523	128.5	O
합계			83,655	27,153	6,834	25.2	-

주: 1. 누적손익은 2025년 말 기준 기관 부담분이며, 한국중부발전 4개 사업은 건설 중으로 손익이 발생하지 않았음

2. 총사업비는 기관 자체자원 기준이며, 해외사업 및 민간 참여 사업의 경우 전체 사업비와 상이함(용인 반도체클러스터 집단지너지사업의 전체 사업비는 3조 3,017억원, 인니 칼셀-1 석탄화력 발전사업은 5,992억원임)

3. 계획 대비 실적은 누적손익 계획 대비 실제 비율임

4. 동두천복합 공동개발사업은 한국서부발전의 지분율이 34.01%인 특수목적법인(SPC) 사업으로, 누적손익은 공공(자체) 부담분과 민간 부담분의 합계 기준으로 제출되었음

자료: 발전자회사 5사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

(1) 대규모 투자사업의 계획 대비 수익성 저조

- 손익이 발생한 12개 사업의 2025년 말 누적 이익은 계획 2조 7,153억원 대비 6,834억원으로 25.2% 수준이며, 계획을 달성한 사업은 인니 칼셀-1 석탄화력 발전사업 1개에 그침
 - 이 중 5개 사업은 계획상 흑자가 예상되었으나 손실이 발생하였으며, 나머지 사업도 계획의 27.0~80.0% 수준에 머무르고 있음
 - 발전자회사가 제시한 계획 미달 사유는 발전원가 증가와 설비효율 감소, 설비비용률 하락과 전력판매단가 감소, LNG 공급 지연에 따른 경유 대체 연소와 전력시장 제도 개편, 상업운전 지연과 설비 동파에 따른 정지 페널티 등임
- 특히 매출이 계획을 초과하였음에도 이익이 계획에 미치지 못한 사업이 있어, 사업계획상 비용 전망이 실적과 차이가 있었던 것으로 보임
 - 한국서부발전 태안#9·10 건설사업은 2021~2025년 매출이 계획 3조 1,760억원 대비 6조 5,993억원으로 계획의 2.1배에 이르렀으나, 같은 기간 비용도 계획 2조 7,322억원 대비 6조 3,535억원으로 증가하여 이익은 계획 4,438억원 대비 2,458억원으로 55.4% 수준에 그쳤음³⁾
 - 매출이 계획을 크게 초과한 상황에서도 이익이 계획에 미치지 못한 것은 사업계획상 비용이 실제 발생액을 크게 밑돌게 전망되었기 때문으로, 매출 규모만으로는 사업의 재무적 성과를 판단하기 어려움

3) 발전자회사가 제출한 연도별 손익 자료는 2021~2025년을 대상으로 한 것으로, 사업 착수 이후 누계를 기준으로 한 앞의 표와 기간 기준이 상이함

[태안#9·10 건설사업 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적
계 획	수익(A)	6,352	6,352	6,352	6,352	6,352	31,760
	비용(B)	5,508	5,486	5,464	5,443	5,421	27,322
	손익(A-B)	844	866	888	909	931	4,438
실 제	수익(C)	10,685	16,818	14,113	12,298	12,079	65,993
	비용(D)	10,843	16,492	13,939	11,198	11,063	63,535
	손익(C-D)	△158	326	174	1,100	1,016	2,458
수익 계획 대비 실적(C/A)		168.2	264.8	222.2	193.6	190.2	207.8

주: 예비타당성조사 면제사업으로 자체 타당성 보고서를 준용하여 작성된 것임

자료: 한국서부발전 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국남동발전 NSP 석탄화력 발전사업도 매출은 계획 6조 4,511억원 대비 7조 1,877억원으로 계획을 초과하였으나, 비용이 5조 8,783억원 대비 7조 331억원으로 증가하여 이익은 계획 5,728억원 대비 1,546억원으로 27.0% 수준임
- 특히 연도별 이익이 2021년 1,246억원에서 2022년 270억원, 2023년 4억원, 2024년 23억원, 2025년 3억원으로 축소되어 최근 3년간 손익분기 수준에 머무르고 있으며, 같은 기간 매출은 1조 3,000억원대를 유지하고 있어 매출과 이익의 추이가 서로 다르게 나타나고 있음

[NSP 석탄화력사업 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적
계 획	수익(A)	11,511	13,101	13,216	13,319	13,364	64,511
	비용(B)	10,236	11,913	12,089	12,231	12,314	58,783
	손익(A-B)	1,275	1,188	1,127	1,088	1,050	5,728
실 제	수익(C)	9,889	19,998	15,805	13,108	13,077	71,877
	비용(D)	8,643	19,728	15,801	13,085	13,074	70,331
	손익(C-D)	1,246	270	4	23	3	1,546
수익 계획 대비 실적(C/A)		85.9	152.6	119.6	98.4	97.9	111.4

자료: 한국남동발전 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 매출이 계획에 미달하여 손실이 발생하거나 이익이 계획에 크게 미치지 못한 사업도 있음

- 한국남동발전 G-Project 석탄화력사업은 2023~2025년 매출이 계획 4조 671억원 대비 2조 9,887억원으로 계획의 73.5% 수준에 그친 반면 비용은 3조 7,585억원 대비 3조 507억원으로, 매출 감소폭이 비용 감소폭보다 커 2023년 이후 매년 손실이 발생하였으며 누적 이익은 계획 3,086억원 대비 △620억원임⁴⁾

[G-Project 석탄화력사업 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적
계 획	수익(A)	-	-	13,163	13,595	13,913	40,671
	비용(B)	-	-	12,247	12,484	12,854	37,585
	손익(A-B)	-	-	916	1,111	1,059	3,086
실 제	수익(C)	-	-	14,217	6,350	9,320	29,887
	비용(D)	-	-	14,431	6,631	9,445	30,507
	손익(C-D)	-	-	△214	△281	△125	△620
수익 계획 대비 실적(C/A)		-	-	108	46.7	67	73.5

주: 2023년부터 상업운전을 개시하여 2021~2022년은 손익이 발생하지 않았음

자료: 한국남동발전 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국남부발전 남제주 복합화력 건설사업은 매출이 계획 7,276억원 대비 5,418억원으로 계획의 74.5% 수준에 그쳤으며, 이익도 계획 1,985억원 대비 618억원으로 31.1% 수준임

4) 한국남동발전은 G-Project 및 NSP 석탄화력사업의 매출이 계획에 미치지 못한 사유로 전력거래제도 상 매출로 인정받아야 할 투자비·유지비 등 총괄원가가 하향 반영된 점을 제시하였음

[남제주 복합화력 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적
계 획	수익(A)	381	1,615	1,694	1,758	1,828	7,276
	비용(B)	223	1,128	1,222	1,310	1,408	5,291
	손익(A-B)	158	487	472	448	420	1,985
실 제	수익(C)	540	1,028	1,045	1,644	1,161	5,418
	비용(D)	391	932	895	1,531	1,051	4,800
	손익(C-D)	149	96	150	113	110	618
수익 계획 대비 실적(C/A)		141.7	63.7	61.7	93.5	63.5	74.5

자료: 한국남부발전 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국서부발전 김포열병합 건설사업은 자체재원 7,724억원 규모로 예비타당성조사와 투자심의회 심의를 모두 거쳤음에도 계획 793억원 대비 △669억원의 손실이 발생하였음⁵⁾
- 한국서부발전 동두천복합 공동개발사업도 계획 3,216억원 대비 △431억원의 손실이 발생하였음
- 이밖에 한국남동발전 영흥풍력 2단지 개발사업은 계획 13억원 대비 △55억원, 분당 연료전지 4단계 발전설비 건설사업은 196억원 대비 △6억원의 손실이 발생하였음

(2) 사전 재무검증 및 사후관리 체계 강화 필요

- 대규모 사업임에도 재무적 타당성을 검토하는 절차가 충분히 작동하였는지 확인하기 어려운 사업이 있음
 - 「공기업·준정부기관 예산운용지침」은 예비타당성조사 대상사업에 대하여 예비타당성조사와는 별도로 내·외부 전문가 동수로 구성된 투자심의회에서 재무적 타당성을 심의하도록 하고 있음

5) 한국서부발전은 김포열병합 건설사업이 대용량 가스터빈 국산화 개발 과제를 병행한 사업으로, 1단계 실증기간(2년) 이후 2단계 개선설비 설치가 계획되어 있었으나 그 설치기간이 계획보다 길어지면서 손실이 발생한 측면이 크므로 예비타당성조사 및 투자심의 상 손익 전망과 실적을 단순 비교하기는 어렵다는 의견을 제시함

- 그럼에도 16개 사업 중 5개 사업은 투자심의회 심의를 거치지 않았으며, 해당 사업의 자체재원 합계는 4조 9,385억원임

[예비타당성조사 및 투자심의회 심의 현황]

(단위: 개)

기관명	예타실시		예타면제	
	사업수	투자심의회미실시	사업수	투자심의회미실시
한국남동발전	1	-	4	-
한국중부발전	3	2	1	1
한국서부발전	1	-	2	2
한국남부발전	2	-	-	-
한국동서발전	-	-	2	-
합계	7	2	9	3

주: 한국중부발전 보령#6 연료전환 대체건설사업(함안복합)은 타당성재조사가 면제된 사업으로 예타 면제에 포함하여 표시함

자료: 발전자회사 제출자료를 바탕으로 작성

- 앞서 본 바와 같이 「공기업·준정부기관 예산운용지침」은 예비타당성조사와는 별도로 투자심의회 심의를 거치도록 하고 있으므로, 예비타당성조사를 실시한 사업도 투자심의회 심의의 재무적 타당성 심의를 거쳐야 함
 - 그럼에도 한국중부발전의 보령신복합#1 건설사업(자체재원 5,354억원)과 제주복합#3 건설사업(4,659억원)은 예비타당성조사를 실시한 사업임에도 투자심의회 심의를 거치지 않은 것으로 확인됨
- 아울러 예비타당성조사가 면제된 사업의 투자심의회 심의 여부는 발전자회사별로 다르게 나타나고 있어, 심의 대상에 관한 기준이 일관되게 적용되고 있는지 확인이 필요함
- 예비타당성조사가 면제된 9개 사업 중 한국서부발전의 태안#9·10 건설사업과 동두천복합 공동개발사업, 한국중부발전의 보령#6 연료전환 대체건설사업(함안복합)은 투자심의회 심의를 거치지 않은 반면, 한국남동발전의 4개

사업과 한국동서발전의 2개 사업은 심의를 거쳤음

- 특히 태안#9·10 건설사업은 자체재원이 2조 9,076억원으로 16개 사업 중 가장 큰 규모임에도 예비타당성조사와 투자심의회 심의를 모두 거치지 않아, 사업계획상 수익·비용 전망이 회사의 자체 타당성 보고서에 따른 것임
- 예비타당성조사가 면제되는 경우 외부 검증 절차가 이루어지지 않으므로 기관 자체의 재무적 타당성 심의가 더욱 필요하나, 동 사업은 두 절차가 모두 이루어지지 않았음⁶⁾

□ 다만, 예비타당성조사와 투자심의회 심의를 거친 사업에서도 계획 미달과 손실이 발생하고 있음

- 예비타당성조사를 실시한 사업 중에서도 김포열병합 건설사업(계획 793억원 대비 △669억원)과 분당 연료전지 4단계 발전설비 건설사업(196억원 대비 △6억원)에서 손실이 발생하였고, 남제주 복합화력 건설사업도 계획의 31.1% 수준에 그쳤음
- 이는 사전 검증 절차와 함께 사업 추진 이후의 실적 관리도 병행되어야 함을 보여주는 것으로, 계획과 실적의 차이가 지속되는 사업에 대하여는 그 원인을 분석하여 후속 관리에 반영할 필요가 있음

□ 따라서 발전자회사는 투자심의회를 통한 재무적 타당성 검토를 이행하는 한편, 계획에 미달하거나 손실이 발생하고 있는 사업의 원인을 분석하여 사업 관리와 향후 계획 수립에 반영할 필요가 있음

6) 한국서부발전은 심의를 거치지 않은 사유로 사업 추진 당시 내부규정상 투자심의위원회를 운영하지 않았음을 제시하였음

1-7. 한국수력원자력(주) 「원자력안전법」 위반에 따른 대규모 과징금 반복 부과

가. 현 황

- 한국수력원자력(주)는 산업통산부 소관의 시장형공기업으로, 「전력산업구조개편 촉진에 관한 법률」에 따른 정부의 ‘전력산업 구조개편 계획’에 의거하여 한국전력공사로부터 물적 분할하여 설립된 원자력 발전기관임
- 원자력 발전 분야의 특성상 안전 관련 법령 위반은 국민 안전과 직결되는 문제로, 과징금·과태료 부과 현황을 통해 원자력 안전관리 수준을 평가할 수 있음
 - 과징금은 법령 위반으로 얻은 경제적 이익을 환수하거나 위반행위에 대한 제재를 목적으로 부과되는 행정상 금전적 제재이며, 과태료는 행정질서벌로서 법령 위반에 대한 제재를 가하기 위해 부과하는 금전적 제재로, 과징금과 달리 위반행위 자체에 대한 질서위반의 효과로 부과됨
- 2021년부터 2026.7월 말까지 한국수력원자력(주)에 부과된 과징금은 총 338억 5,800만원으로 4건, 과태료는 총 4억 3,677만원으로 45건의 위반이 발생하였음

[한국수력원자력(주) 과징금·과태료 현황(2021~2026.7.)]

(단위: 백만원, 건)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026.7
과징금	0	0	5,400	18,005	0	10,452
(건수)	0	0	2	1	0	1
과태료	23	41	15	1	183	173
(건수)	7	5	5	3	9	16

주: 1. 기관 제출자료 기준이며, 처분일자가 아닌 처분연도 기준으로 집계함. 기관의 재제출 과정에서 일부 건의 연도 및 금액이 전년도 보고서 자료와 다를 수 있음

2. 백만원 미만 반올림으로 개별 금액의 합과 합계에 차이가 있을 수 있음

자료: 한국수력원자력(주) 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 2021년부터 2026.7월 말까지 한국수력원자력(주)에 부과된 과징금(약 352억원)은 전액 원자력안전위원회로부터 「원자력안전법」 위반에 따라 부과된 제재이며, 2023년 이후 매년 발생하고 있음
 - 2023년 운영 안전조치 위반으로 18억원, 건설변경허가 절차 위반으로 36억원이 부과되었고, 2024년 운영변경허가 절차 위반으로 180억 500만원이 부과됨
 - 2026년에는 운영변경허가 절차·허가기준·안전조치 위반으로 104억 5,250만원이 부과되어, 2024년 대규모 제재 이후 2년 만에 다시 100억원대 과징금이 부과됨

[연도별 한국수력원자력(주) 과징금 부과 세부 현황]

(단위: 백만원)

처분연도	위반법령	위반내용	과징금
2023	원자력안전법 제26조	운영에 관한 안전조치 위반	1,800
	원자력안전법 제10조	건설변경허가 절차 위반	3,600
2024	원자력안전법 제20조	운영변경허가 절차 위반	18,005
2026	원자력안전법 제20조·제21조·제26조	운영변경허가 절차 위반, 허가기준 위반, 운영에 관한 안전조치 위반	10,453
합계			33,858

주: 백만원 미만 반올림으로 개별 금액의 합과 합계에 차이가 있을 수 있음

자료: 한국수력원자력(주) 제출자료를 바탕으로 재작성

- 같은 기간 부과된 과태료(4억 3,677만원)는 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」(이하 “방사능방재법”이라 함) 위반이 20건(48.7%)으로 가장 빈번하게 발생함
 - 방사능방재법 위반은 물리적방호 기록·비치 위반, 출입증 관련 위반 등 원자력시설의 기본적인 출입통제 및 기록관리 업무에서 발생함
 - 「원자력안전법」 위반에 따른 과태료 부과 8건 중 2025년 방사성폐기물 자체처분 절차 미준수 건이 1억 4,400만원으로, 같은 기간 부과된 과태료 중 최고액임

[한국수력원자력(주) 주요 위반사항별 과태료 현황]

(단위: 건, 백만원)

위반 법령	위반 내용(세부)	발생 횟수	과태료	발생 시기
방사능방재법	물리적방호 기록·비치 위반, 출입증 관련 위반, 순찰기록 부정확 작성 등	20	222.4	'21~'26년
원자력안전법	자체처분 절차 미준수, 안전관련설비 계약 미신고, 설계변경 미신고 등	8	200.4	'21~'26년
환경 관련 법령	물환경보전법, 산지관리법, 잔류성오염물질관리법, 지하수법 등	7	7.8	'21~'25년
소방·위험물 관련 법령	위험물 운반용기 표시 미부착, 방화문 개방상태 고정 등	4	3.6	'23~'26년
산업안전보건법	산업안전보건관리비 미계상, 재해예방 기술지도 미체결 등	4	2.5	'23~'26년
기타 법령	자동차관리법, 고용보험법	2	0.2	'23~'25년
합계		45	436.8	-

자료: 한국수력원자력(주) 자료를 바탕으로 재작성

- 한국수력원자력(주)는 대규모 과징금 부과 이후에도 동일한 허가절차 위반을 반복하고 있고, 물리적방호 기록·출입통제 관련 과태료도 매년 발생하고 있어 원자력 안전관리 체계 전반에 대한 점검이 필요함

2-1. 부채비율 개선에도 수익성 저하에 따른 재무건전성 점검 필요

가. 현 황

- 한국수자원공사는 「한국수자원공사법」에 따라 수자원의 종합적인 이용·개발, 광역상수도시설의 건설·관리, 지방상하수도의 수탁 운영 및 산업단지 조성 등을 수행하는 기후에너지환경부 산하의 준시장형 공기업임
 - 한국수자원공사(이하 “공사”라 함)의 2025년 말 기준 자본금은 11조 5,062억 원이며¹⁾, 대한민국 정부(94.71%)·한국산업은행(5.23%)·지방자치단체(0.06%)가 지분 전액을 보유하고 있음
 - 공사는 제공하는 재화와 용역의 성격에 따라 사업을 6개 부문으로 구분하여 운영하고 있음
 - 물공급사업으로 광역상수도·공업용수도를 건설·운영하고 용수를 공급하는 광역상수도사업과 지방상하수도를 수탁 운영하는 지방상하수도사업을 수행함
 - 수자원사업으로 다목적댐 등을 건설·관리하고 댐 용수 공급과 수력발전을 수행하는 댐사업을 운영함
 - 이밖에 친수구역·산업단지를 조성·분양하는 단지분양사업, 각종 수도·댐을 건설하는 건설사업, 그리고 경인아라뱃길·해외사업·신재생에너지 등을 포함하는 기타사업을 운영함
 - 2025년 외부고객수익 기준으로²⁾ 광역상수도사업이 1조 2,539억원으로 전체 매출액의 25.8%를 차지하고 있으며, 단지분양사업 22.5%, 건설사업과 기타사업이 각각 17.3%를 차지함

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-0000)

1) 자본금에서 주식할인발행차금을 차감한 납입자본은 11조 4,829억원임

2) 외부고객수익은 총부문수익에서 부문 간 내부거래 수익을 제거한 금액으로, 그 합계가 손익계산서상 매출액과 일치하므로 부문별 비중 산정에 사용함. 다만 광역상수도 요금 산정 시에는 총괄원가가 생산 전체에 대응하므로 부문간수익을 포함한 총부문수익(1조 4,607억원)을 총수입으로 사용함

[한국수자원공사 사업 부문별 구분(2025회계연도)]

(단위: 억원, %)

부문	내용	총부문 수익	부문간 수익	외부 고객수익
광역상수도사업	광역상수도·공업용수도 건설 및 공급	14,607	△2,068	12,539 (25.8)
지방상하수도사업	지방 상·하수도 수탁 운영·관리	2,097	△22	2,074 (4.3)
댐사업	다목적댐 건설·관리, 댐용수 공급, 수력발전	6,238	-	6,238 (12.8)
단지분양사업	친수구역·산업단지 조성 및 분양	10,936	-	10,936 (22.5)
건설사업	수도·댐 등 시설 건설	8,399	-	8,399 (17.3)
기타사업	경인아라뱃길, 해외사업, 신재생에너지 등	8,553	△132	8,421 (17.3)
합계	-	50,831	△2,222	48,608 (100.0)

주: 1. 별도 기준이며, 감사보고서상 광역상수도사업의 부문 명칭은 '수도사업'임

2. 부문간수익은 부문 간 거래에서 발생한 수익으로, 총부문수익에서 이를 차감한 외부고객수익 합계가 손익계산서상 매출액(4조 8,608억원)과 일치함

자료: 2025회계연도 한국수자원공사 감사보고서

나. 주요 쟁점

- 공사의 부채비율은 2021년 133.6%에서 2025년 91.4%로 개선되었으나, 이는 자본 증가에 따른 것으로 영업이익은 같은 기간 53.6% 감소하여 수익성은 오히려 저하됨
 - 정부출자 등으로 자본총계가 증가하면서 부채비율은 2021년 133.6%에서 2025년 91.4%로 낮아졌음
 - 다만, 금융부채는 2023년 8조 5,969억원을 저점으로 2025년 9조 82억원까지 4,113억원 증가하였음
 - 매출액은 2021년 3조 9,938억원에서 2025년 4조 8,608억원으로 21.7% 증가하였으나, 영업이익은 4,583억원에서 2,126억원으로 53.6% 감소함

- 이에 따라 2025년 이자보상배율³⁾은 2.07배로 최근 5년 중 가장 낮은 수준을 기록하여, 영업활동으로 이자비용을 감당할 수 있는 여력이 축소됨

[한국수자원공사 재무 및 손익 현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %, 배)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자산총계	230,820	228,649	225,958	235,118	243,022
부채총계	132,005	120,842	112,303	115,465	116,070
- 금융부채	103,096	90,481	85,969	87,199	90,082
부채비율	133.6	112.1	98.8	96.5	91.4
이자비용	1,474	1,289	1,234	1,109	1,025
이자보상배율	3.11	4.60	2.34	3.12	2.07
매출액	39,938	47,347	45,383	43,678	48,608
영업이익	4,583	5,925	2,887	3,465	2,126
당기순이익	3,030	4,165	3,013	2,575	1,961

주: 별도 기준

자료: 연도별 한국수자원공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

□ 2025년 영업이익은 2,126억원으로 전년 대비 1,338억원 감소하였으며, 이는 물공급 부문의 적자 확대(△441억원)와 댐사업의 이익 감소(△751억원)가 함께 작용한 결과임

- 물공급 부문인 광역상수도사업과 지방상하수도사업의 합산 영업손익은 2021년 773억원 흑자에서 2023년 △411억원으로 적자 전환된 이후 2024년 △517억원, 2025년 △958억원으로 손실이 확대됨
 - 2025년에는 광역상수도사업의 영업손실이 전년 대비 340억원, 지방상하수도사업의 영업손실이 101억원 각각 확대됨
- 물공급 부문의 적자를 상쇄해 온 댐사업의 영업이익도 2024년 2,077억원에서 2025년 1,326억원으로 751억원 감소하였으며, 댐사업·단지분양사업·건

3) 이자보상배율은 영업이익을 이자비용으로 나눈 값으로, 기업이 벌어들인 돈으로 이자를 얼마나 감당할 수 있는지, 기업의 부이자부담능력을 측정하는 지표로, 높을수록 기업의 건전성은 좋은 것으로 판단함

설사업의 합산 영업이익은 2022년 5,791억원에서 2025년 3,187억원으로 2,604억원 감소함

- 이에 따라 2025년에는 건설사업을 제외한 모든 사업부문의 영업손익이 전년 대비 악화됨

[한국수자원공사 부분별 영업손익 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

부문	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감 (B-A)
광역상수도사업(A)	1,019	91	△249	△451	△791	△340
지방상하수도사업(B)	△246	△43	△162	△66	△167	△101
물공급 부문 소계 (A+B)	773	48	△411	△517	△958	△441
댐사업	890	2,873	2,169	2,077	1,326	△751
단지분양사업	2,873	2,911	1,036	1,910	1,749	△161
건설사업	8	7	168	15	112	97
기타사업	39	86	△74	△21	△101	△80
영업이익 합계	4,583	5,925	2,887	3,465	2,126	△1,338

자료: 연도별 한국수자원공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성, 주석 4. 부문정보

□ 댐사업의 영업이익 감소에는 수력발전 등 물에너지 수익의 감소가 영향을 미쳤으며, 물에너지 수익은 발전량과 전력판매가격에 따라 변동하는 특성이 있음

- 2025년 수력발전량은 1,899GWh로 전년(2,230GWh) 대비 14.8% 감소하였는데, 이는 강우량 감소(1,340mm→1,257mm)로 발전 방류량이 187억 톤에서 152억 톤으로 줄어든 데 기인함
- 전력판매단가도 계통한계가격(SMP) 하락(127.8원/kWh→112.7원/kWh)의 영향으로 146.7원/kWh에서 132.7원/kWh로 9.5% 하락함
- 이와 같이 댐사업 수익은 강우량과 전력시장가격 등 공사가 직접 통제하기 어려운 요인에 따라 변동하는 특징이 있음

□ 그 결과 2025년 영업이익은 단지분양사업(1,749억원)과 댐사업(1,326억원)에서 주로 발생하였으며, 이 중 단지분양사업 이익은 토지 분양시기와 물량에 따라 변동성이 큰 특성이 있음

- 단지분양사업 영업이익이 전체 영업이익에서 차지하는 비중은 35.9%(2023년)에서 82.3%(2025년)까지 연도별 편차가 크며, 2025년 비중이 높아진 것은 단지분양 이익이 늘어서가 아니라 물공급 부문의 적자가 확대되어 전체 영업이익이 감소한 데 따른 것임
- 2025년 공사 전체 영업이익 2,126억원에서 단지분양사업 영업이익 1,749억원을 제외하면 나머지 사업부문의 영업이익은 377억원에 그침

[한국수자원공사 단지분양사업 영업이익]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
단지분양사업 영업이익(A)	2,873	2,911	1,036	1,910	1,749
전체 영업이익(B)	4,583	5,925	2,887	3,465	2,126
비중(A/B)	62.7	49.1	35.9	55.1	82.3

주: 별도 기준이며, 비중은 부문별 영업손익을 합산한 전체 영업이익 대비 비율로 적자 부문의 손실이 차감된 금액을 분모로 함

자료: 연도별 한국수자원공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

- 단지분양사업은 조성한 토지인 재고자산을 분양하여 이익을 실현하는 사업으로, 현재 조성 중인 사업지구의 분양이 진행될수록 해당 지구에서 추가로 분양할 수 있는 자산은 감소함
 - 이는 시설을 계속 운영하면서 매년 용수판매·시설운영 수익 등을 창출하는 수도나 댐사업과는 수익 발생구조가 다름

□ 따라서 공사는 물공급 부문의 손실구조와 물에너지 수익의 변동성, 단지분양사업 이익의 지속가능성을 부문별로 점검하고 금융부채 증가 추이와 향후 투자재원 조달계획을 함께 관리할 필요가 있음

2-2. 광역상수도 부문 시설투자 확대에 따른 재무영향 검토 필요

가. 현 황

- 한국수자원공사는 다목적댐 등을 활용하여 취수원이 없는 지방자치단체와 국가산업단지에 용수를 도매로 공급하는 광역상수도사업(수도사업)을 수행하고 있음
 - 광역상수도 요금은 최종 소비자가 부담하는 요금이 아니라 지방자치단체 등에 공급하는 도매요금으로, 각 가정이 부담하는 수도요금(소매요금)은 지방자치단체가 별도로 정함
 - 요금은 용도별(생활용·공업용)이 아니라 수처리 공정에 따라 원수·침전수·정수로 구분하는 ‘수종별 요금제’로 운영됨

[광역상수도 수종별 요금단가]

구분	개념	요금 (원/㎥)	2025년 공급 실적(백만㎥)
원수	수처리를 하지 않은 자연 상태의 수돗물	233.7	1,922
침전수	원수를 침전하여 공급하는 정수가 아닌 수돗물	328.0	413
정수	원수를 음용에 적합하게 처리한 수돗물	432.8	2,066

주: 광역(상) 공급계획량은 7,051백만㎥(원수 3,443백만㎥, 침전수 823백만㎥, 정수 2,785백만㎥)

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 광역상수도 요금은 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되며, 총괄원가는 생산·공급에 직접 소요되는 적정원가와 시설 재투자 재원 확보를 위한 적정투자보수를 더한 금액임
 - 적정원가는 노무비·경비·판매비와관리비 등 실제 소요되는 비용이며, 적정투자보수는 투자된 자산가액(요금기저)에 적정투자보수율을 곱하여 산정함
 - 적정투자보수율은 자기자본비용과 타인자본비용(차입금리)을 자본구성비로 가중평균하여 산정함

[한국수자원공사 광역상수도 요금 산정방식]

구분	구성
적정원가(A)	생산에 직접 소요되는 원가: 노무비, 경비, 관리비 등
적정투자보수(B)	생산 설비 투자에 대한 적정보수: 투자된 자산가액×적정투자보수율* *적정투자보수율: 자기자본비용(5년만기 국채금리+프리미엄)+타인자본비용(차입금리)
총괄원가((A+B)	-

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

□ 광역상수도 부문은 2023년부터 적자로 전환되었으며, 2025년 영업손실은 △778억원임

- 매출액은 2021년 1조 3,960억원에서 2025년 1조 4,607억원으로 4.6% 증가하는 데 그친 반면 매출원가는 22.0% 증가하여, 매출총이익이 2,293억원에서 373억원으로 축소됨
- 원가 증가는 전력수도료 등 외부 가격요인에 주로 기인한 것으로, 총괄원가 기준으로 2021년 이후 증가액 3,632억원 중 전력수도료가 1,507억원(41.5%)을 차지한 반면 판매비와관리비는 19억원 감소함
- 이에 따라 매출액영업이익률은 2021년 8.0%에서 2025년 △5.3%로 하락함

[광역상수도(수도사업) 매출(총부문수익) 및 영업손익(요금산정 기준)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감률
매출액	13,960	14,178	14,243	14,386	14,607	4.6
매출원가	11,667	12,931	13,246	13,627	14,234	22.0
매출총이익	2,293	1,247	997	759	373	△83.7
판매비와관리비	1,170	1,145	1,238	1,198	1,151	△1.6
영업손익	1,123	114	△242	△439	△778	-
매출액영업이익률	8.0	0.8	△1.7	△3.1	△5.3	△13.3

주: 1. 요금산정기준으로, 매출액은 별도재무제표 부문정보상 광역상수도사업 총부문수익과 동일한 금액임.
총괄원가가 생산 전체에 대응하므로 총수입도 부문간수익을 포함해서 산정함

2. 본 표의 영업이익은 구분회계 재무정보와 동일한 연결 기준 수치이며, 별도재무제표 부문정보 기준
광역상수도사업 영업손익은 △791억원임

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 총괄원가 대비 총수입의 비율은 2021년 92.6%에서 2025년 78.1%로 하락하여, 요금을 통한 원가 회수 수준이 낮아짐

- 총괄원가는 2021년 1조 5,077억원에서 2025년 1조 8,709억원으로 24.1% 증가한 반면 총수입은 4.6% 증가에 그쳐, 총괄원가와 총수입의 격차가 1,117억원에서 4,102억원으로 확대됨¹⁾
- 총수입은 판매량과 평균 판매단가에 따라 결정되는데, 판매량은 4,278백만 m³에서 4,401백만m³로 2.9% 증가하였으나 평균 판매단가는 326.4원/m³에서 331.9원/m³으로 1.7% 상승하는 데 그침

1) 한국수자원공사는 동 격차를 '미회수 원가'로 산정하고 관리하고 있으며 2016년 이후 누적액은 2조 1,929억원임. 다만 이는 회계상 손익이 아니라 적정투자보수를 포함한 총괄원가 대비 요금수입의 차이를 산정한 관리지표임

[광역상수도 미회수 원가 현황]

(단위: 억원)

구분	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
당해	△1,168	△1,117	△1,141	△977	△629	△1,117	△3,576	△4,129	△3,973	△4,102
누적	1,168	2,285	3,426	4,403	5,032	6,149	9,725	13,854	17,827	21,929

자료: 한국수자원공사

[광역상수도요금 총괄원가]

(단위: 억원, %)

항목		결산					예산
		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ⅰ. 총괄원가 (A=1+2)		15,077	17,753	18,372	18,359	18,709	19,363
1. 적정원가 (①+②+③-④)	1. 적정원가 (①+②+③-④)	13,362	14,944	15,341	15,591	16,099	16,416
	①영업비용	12,835	14,063	14,445	14,788	15,347	15,478
	①재료비	2,328	2,399	2,455	2,491	2,537	2,767
	①인건비	2,064	2,089	2,171	2,122	2,201	2,442
	①판관비	1,170	1,145	1,238	1,198	1,151	1,507
	①기타경비	7,273	8,430	8,581	8,977	9,459	8,762
	- 감가상각비	4,059	4,658	4,050	4,066	4,123	3,921
	- 전력수도료	1,780	2,130	2,703	2,968	3,287	2,557
	- 수선유지비 등	1,434	1,642	1,828	1,943	2,049	2,284
	②영업외비용	9	-	6	-	-	-
	③법인세비용	548	897	910	831	784	941
	④영업외수익	30	16	20	28	33	4
	2. 적정투자보수 (①×②)	1,715	2,809	3,031	2,768	2,610	2,947
	①요금기저	45,945	53,547	54,793	54,216	56,372	63,670
	②적정투자보수율	3.73%	5.25%	5.53%	5.10%	4.63%	4.63%
Ⅱ. 총수입(B=a×b)		13,960	14,178	14,243	14,386	14,607	14,971
a. 판매량(백만㎥)	a. 판매량(백만㎥)	4,278	4,342	4,299	4,344	4,401	4,495
	b. 평균 판매단가(원/㎥)	326.4	326.5	331.3	331.2	331.9	333.1
Ⅲ. 원가보상률(B/A)		92.6%	79.9%	77.5%	78.4%	78.1%	77.3%

- 주: 1. 총괄원가는 적정원가에 적정투자보수를 가산한 규제원가 개념으로, 회계상 매출원가와와는 상이함
 2. 총괄원가 대비 총수입의 비율을 원가보상률이라 하며, 이 비율이 100%에 미치지 못하면 원가가 요금으로 회수되지 않고 있음을 의미함

자료: 한국수자원공사 제출자료 및 공사 홈페이지 광역상수도 원가정보

□ 적정투자보수는 요금기저²⁾에 연동되는 구조로, 시설투자가 확대될수록 총괄원가도 함께 증가함

- 적정투자보수는 요금기저에 적정투자보수율³⁾을 곱하여 산정되며, 이는 수도 시설 투자에 소요된 자금의 이자비용과 기회비용을 요금으로 회수하여 재투자 재원에 충당하기 위한 것임
- 요금기저는 2021년 4조 5,945억원에서 2025년 5조 6,372억원으로 22.7% 증가하였으며, 2026년 예산에서는 6조 3,670억원으로 전년 대비 12.9% 추가 증가하는 것으로 반영되어 있음
 - 이에 따라 적정투자보수가 총괄원가에서 차지하는 비중도 2021년 11.4%에서 2026년 15.2%로 확대됨

[광역상수도 요금기저 항목별 구성]

(단위: 억원, %)

항목	결산					예산
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
요금기저 합계	45,945	53,547	54,793	54,216	56,372	63,670
평균가동설비자산	33,197	38,243	41,752	41,204	44,366	49,203
(유형자산)	2,030	2,172	2,530	2,848	2,953	3,275
(무형자산)	31,167	36,071	39,222	38,356	41,413	45,928
운전자금	706	761	844	869	910	927
건설중인자산	12,042	14,543	12,197	12,143	11,097	13,540
(건설중인자산 비중)	26.2	27.2	22.3	22.4	19.7	21.3

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2) 요금기저는 요금을 통해 투자보수를 인정받는 자산의 규모를 말하며, 「수돗물요금산정지침」 제11조에 따라 순가동설비자산액·무형자산·운전자금 및 건설중인자산으로 구성됨. 증여자산·시설분담금 등 수도사업자가 부담하지 않은 자본적 수입과 유희자산·자산재평가차액은 제외됨
- 3) 적정투자보수율은 자기자본 보수율(자본자산가격결정모형에 따라 산정)과 타인자본 보수율(세후 차입금 이자율)을 자본구성비로 가중평균하여 산정함

- 향후 대규모 시설투자가 예정되어 있어, 투자재원의 차입 의존이 확대될 수 있음
 - 공사는 향후 10년간 약 22.7조원의 투자가 필요하며 자체수입(8.4조원)외에 약 14.3조원의 차입이 필요할 것으로 전망하고 있음⁴⁾
 - 광역상수도 부문이 2023년 이후 영업적자를 지속하고 있어 투자재원을 자체수입으로 조달할 여력이 축소된 상태이며, 차입 확대에 따른 금융비용 부담 증가는 부문의 재무건전성을 악화시킬 수 있음

- 광역상수도 부문의 영업적자가 지속되는 가운데 대규모 시설투자가 예정되어 있으나, 요금 조정 여부는 원가회수 필요성과 물가·국민부담을 종합하여 판단할 사안이므로 조정 시기와 폭을 전제하기 어려움
 - 따라서 공사는 중장기 재무관리계획에 광역상수도 시설투자 소요와 자원조달 방안을 구체적으로 반영하고, 투자 우선순위와 시기 조정을 통해 차입 규모를 관리할 필요가 있음

4) 투자소요 22.7조원은 국책사업 5.9조원(용인 등 침단산단 용수공급 3.4조원, 낙동강 맑은물 공급 2.5조원)과 노후관 개량·고도정수처리 도입·시설확충 등 국민안전 부문 16.8조원으로 구성됨

2-3. 친수·수변사업의 사업단계별 분양 관리 필요

가. 현 황

- 공사는 「친수구역 활용에 관한 특별법」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등에 따라 하천 주변 지역과 산업단지를 조성·분양하는 친수·수변사업을 수행하고 있음
- 친수사업은 「친수구역 활용에 관한 특별법」에 따라 하천구역에 인접한 지역을 개발하는 사업으로, 부산EDC·부여규암·나주노안 3개 지구에서 추진하고 있음
 - 수변사업은 시화호·구미 등 수변 지역에 산업단지와 주거단지를 조성하는 사업으로 시화MTV·송산그린시티·구미확장단지·구미HTV·강원수열에너지 5개 지구에서 추진하고 있음

[한국수자원공사 친수·수변사업 현황]

(단위: 천㎡, 억원)

구분		사업면적	사업비	사업기간
친수 사업	부산EDC	11,769	69,973	2012~2028년
	부여규암지구	110	280	2012~2026년
	나주노안지구	104	309	2012~2023년
수변 사업	시화MTV	9,947	36,051	2001~2007년
	송산그린시티	55,057	117,538	2007~2035년
	구미확장단지	2,477	8,208	2008~2025년
	구미HTV	9,325	22,507	2009~2027년
	강원수열	816	4,223	2020~2028년

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 친수·수변사업은 공사가 사업비를 선투자하여 토지를 조성한 후 이를 분양하여 투자비를 회수하는 구조로, 사업기간이 10년에서 30년에 이르는 장기사업임

- 사업 추진은 사업계획 수립·승인, 토지 보상, 조성공사, 분양의 순서로 이루어지며, 조성공사와 분양이 병행되는 단계별 개발 방식으로 진행됨
 - 송산그린시티는 동측·남측·서측 3개 지구로, 구미HTV는 1·2단계로, 부산EDC는 1·2·3단계로 구분하여 순차 개발하고 있어 사업지구별 분양 실적은 조성공사의 진행 단계에 따라 달라짐

□ 한편, 친수·수변사업의 회계상 손익은 단지분양사업 부문에 계상되며, 2025년 단지분양사업 영업이익은 1,749억원임

- 단지분양사업은 조성한 토지를 분양하여 이익을 실현하는 구조로, 해당 연도에 매출 인식된 물량과 분양가격 등에 따라 손익이 결정됨
- 다만 단지분양사업의 회계상 손익은 해당 연도에 분양된 토지에서 발생한 이익을 나타내는 반면, 사업지구별 분양률은 사업 전체의 진척 정도를 나타내므로 두 지표는 구분하여 볼 필요가 있음

[한국수자원공사 단지분양사업 영업이익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
단지분양사업 영업이익(A)	2,873	2,911	1,036	1,910	1,749
공사 전체 영업이익(B)	4,583	5,925	2,887	3,465	2,126
비중(A/B)	62.7	49.1	35.9	55.1	82.3

주: 1. 별도 기준이며, 단지분양사업 부문에는 친수·수변사업 외 산업단지 조성사업이 포함됨
 2. 비중은 흑자·적자 부문을 모두 합산한 전체 영업이익을 분모로 산정한 것으로, 적자 부문의 손실이 클수록 비중이 높게 나타남

자료: 한국수자원공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 사업지구별 분양률은 2.6%에서 91.6%까지 편차가 크며, 잔여 분양면적은 22,408천㎡로 전체 분양대상면적의 59.0%에 이룸
 - 분양률이 90%를 넘는 시화MTV(91.6%)와 2.6%에 그치는 강원수열 간 편차가 크며, 송산GC는 잔여 분양면적이 14,646천㎡로 8개 사업 전체 잔여 분양면적의 65.4%를 차지함

[친수·수변 사업지구별 잔여 분양 물량 및 분양률]

(단위: 천㎡, %)

구분	분양대상면적 (A)	분양면적 (B)	잔여분양면적 (A-B)	분양률(B/A)	사업기간
친수사업					
부산EDC	4,987	2,369	2,606	47.6	'12~'28
부여규암	50	3	47	6.0	'12~'26
나주노안	64	28	36	43.8	'12~'23
수변사업					
시화MTV	4,861	4,453	408	91.6	'01~'27
송산GC	20,213	5,567	14,646	27.5	'07~'35
구미확장	1,320	915	405	69.3	'08~'25
구미HTV	5,987	2,205	3,782	36.8	'09~'27
강원수열	491	13	478	2.6	'20~'28

주: 2025년 말 기준

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 분양률이 낮은 사업지구는 단계별 개발에 따라 후속지구의 조성이 진행 중이거나 분양이 개시되지 않은 경우와, 조성이 완료되었음에도 수요 부족으로 미분양이 지속되는 경우로 구분됨
 - 송산GC(전체 27.5%)는 동측지구가 92% 분양된 반면 서측지구(공정률 7%)는 분양이 개시되지 않았고, 구미HTV(전체 36.8%)는 1단계가 91% 분양된 반면 2단계(공정률 17%)는 3% 분양에 그쳐 조성공사가 진행 중인 후속지구의 분양이 남아 있음

- 강원수열은 2025년 말 기준 공정률이 50%이고 2026년부터 본격적인 분양을 추진할 예정이므로 현재의 낮은 분양률만으로 사업성가를 평가하기에는 이른 측면이 있음
- 반면, 부산EDC 1단계는 공사가 완료되었음에도 조성원가 등의 영향으로 산업용지 수요가 저조하여 분양률이 52%에 그치고 있음

[한국수자원공사 친수·수변 사업지구별 분양 저조 사유]

(단위: %)

구분	누적 분양률	분양 저조 사유
부산EDC	47.6	1·2·3단계 순차 진행. - 1단계(공사완료)는 높은 조성원가 영향 등으로 산업용지 수요가 저조하여 52% 분양 - 2단계(공사완료) 58% 분양 - 3단계(공정률 74%)는 2021년 첫 분양하여 20% 분양
부여규암	6.0	사업구역 외 인접 문화재보호구역으로 인한 입지여건 제한(충고·용도 제한 등)으로 수요 저조. 잔여용지를 지속 출시하였으나 미분양
나주노안	43.8	금리 상승으로 인한 수분양자 재정 악화로 계약 해제(2023년 말 70% → 44%). 잔여용지를 지속 출시하였으나 수요 저조로 미분양
송산GC	27.5	동측·남측·서측 순차 진행. - 동측지구(공사완료) 92% 분양, - 남측지구(공정률 75%)는 2024년 첫 분양하여 20% 분양, - 서측지구(공정률 7%)는 분양 미개시
구미HTV	36.8	1·2단계 순차 진행. - 1단계(공사완료) 91% 분양, - 2단계는 2025년부터 본격 공사 진행(공정률 17%)으로 3% 분양
강원수열	2.6	2023년 12월 착공하여 2024년까지 공정률 7%였으며, 2025년부터 본격 공사 진행(공정률 50%). 2026년부터 분양 추진 예정

주: 2025년 말 기준

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 사업기간이 종료되었거나 종료가 임박한 부여규암·나주노안·구미확장 지구는 분양률이 낮아, 잔여용지와 투자비 회수를 별도로 관리할 필요가 있음

- 부여규암지구는 사업기간이 2026년까지이나 분양률이 6.0%에 그쳐 잔여 분양면적이 47천㎡이며, 누적 수납액도 계획 141억원 대비 15억원(10.6%) 수준임
 - 공사는 사업구역에 인접한 문화재보호구역으로 인한 층고·용도 제한 등 입지여건의 제한을 분양 부진의 원인으로 제시하고 있음
- 나주노안지구는 사업기간이 2023년에 종료되었으나 분양률이 43.8%로 잔여 분양면적 36천㎡가 남아 있음
- 구미확장단지도 사업기간이 2025년에 종료되었으나 분양률이 69.3%로 잔여 분양면적 405천㎡가 남아 있으며, 누적 수납액이 계획 대비 205억원 미달함
- 조성이 완료된 지구는 추가 투자 없이 분양만 남은 상태이므로, 미분양이 지속될 경우 투자비가 회수되지 않은 채 사업기간이 장기화될 수 있음

□ 나주노안지구는 분양계약이 해제되어 분양률이 하락한 사례로, 분양 실적뿐만 아니라 계약 유지 여부에 대한 관리가 필요함

- 나주노안지구의 분양률은 2023년 말 70%에서 2025년 43.8%로 하락하였으며, 이는 신규 분양의 부진이 아니라 금리 상승 등에 따른 수분양자의 재정여건 악화로 기존 계약이 해제된 데 기인함
- 분양대금이 계약금·중도금·잔금으로 나누어 장기간에 걸쳐 납부되는 구조에서는 계약 체결 이후에도 수분양자의 재정여건에 따라 계약이 해제되거나 수납이 지연될 수 있음
- 계약이 해제되면 이미 계획한 분양대금의 회수시기도 지연되므로, 분양률과 함께 계약해제·연체 현황을 점검할 필요가 있음

□ 공사는 사업기간이 종료되었거나 종료가 임박한 지구에 대해서는 잔여용지의 분양 촉진방안과 처분계획을 포함한 사업 종결계획을 마련하고, 계약해제·연체 등 계약 유지 현황을 함께 관리할 필요가 있음

2-4. 부산 에코델타 스마트시티 SPC 출자 및 토지매각대금 회수 관리 필요

가. 현 황

- 한국수자원공사는 부산 에코델타시티(EDC) 내 스마트시티 국가시범도시 조성사업을 추진하기 위하여 2024년 12월 설립된 특수목적법인(SPC)¹⁾ 스마트시티부산(주)에 170억원을 출자함
 - 이에 따라 한국수자원공사는 에코델타시티(이하 “EDC”라 함) 조성사업의 공동시행자이면서 동시에 스마트시티부산(주)(이하 “SPC”라 함)의 출자자라는 두 가지 지위를 가지며, 사업시행 지분율과 SPC 출자 지분율은 서로 다름
 - EDC 조성사업은 한국수자원공사(85%)와 부산도시공사(15%)가 공동시행함
 - SPC(자본금 900억원)에 대해서는 공공부문 200억원(22.2%)과 민간부문 700억원(77.8%)이 출자했으며, 공사의 출자액은 170억원으로 공공부문 출자자 중 가장 높음

[스마트시티부산(주) 출자자 구성]

공공 (22.2%)			민간 (77.8%)					
K-water	부산시	BMC	(주)산한은행	현대건설(주)	(주)LG CNS	(주)한양	(주)LG헬로비전	(주)휴맥스모빌리티
170억원 (18.89%)	20억원 (2.22%)	10억원 (1.11%)	180억원 (20.00%)	171억원 (19.00%)	150억원 (16.67%)	120억원 (13.33%)	31억원 (3.44%)	13억원 (1.44%)
85%	15%		코리아디알디(주)	엔컴(주)	(주)원스	이에이트(주)	헬스커넥트(주)	
			10억원 (1.11%)	9.5억원 (1.06%)	9.5억원 (1.06%)	5억원 (0.56%)	1억원 (0.11%)	
*부산 EDC 사업비 분담률 K-water 85%, BMC 15%			■ 대표사 ■ FI ■ CI ■ SI					

자료: 한국수자원공사

- SPC는 공사로부터 선도지구 토지(23개 블록)를 공급받아 조성·분양하고, 토지 및 사업권 등을 기초로 프로젝트 파이낸싱(PF)²⁾을 일으켜 사업비를

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 1) 특수목적법인은 특정 사업만을 수행하기 위해 별도로 설립하는 회사로, 사업 위험을 모회사와 분리하기 위해 활용됨
- 2) 프로젝트 파이낸싱(PF)은 사업자체의 수익성을 담보로 자금을 조달하는 방식으로, 부동산 개발사업에 많이 활용되나 부동산 경기에 따라 조달 여건이 달라짐

조달하며, 25개 스마트서비스를 15년간 구축·운영함

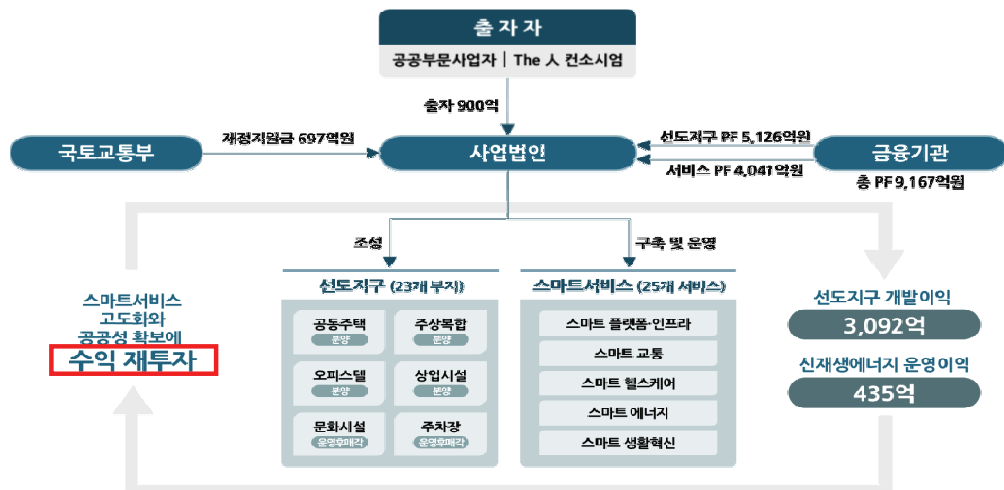
- 사업구조상 공사가 SPC에 토지를 공급하면 SPC는 PF 등을 통해 토지대금을 조달하여 공사에 납부하는 구조이며, 이 과정에서 공사에는 토지매각손익과 미수토지대금에 대한 채권이 발생함

[스마트시티부산(주)(SPC) 개요]

구분	내용
설립시기	2024년 12월
자본금	900억원(공공200억원, 민간 700억원)
공사 출자액	170억원(지분율 20.12%)
사업내용	선도지구 조성·분양, 스마트서비스 구축·운영
사업기간	2025~2039년(구축 5년, 관리·운영 10년)
자금조달	PF 9,167억원(선도지구 5,126억원, 서비스 4,041억원), 재정지원금 697억원

자료: 한국수자원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

[스마트시티부산(주)(SPC) 사업구조]



- SPC의 수익모델은 선도지구 분양이익으로 스마트서비스 부문의 손실을 보전하는 구조이며, 전체 사업이익은 568억원으로 계획되어 있음
- 선도지구(주거·상업 등 건축사업)에서 3,038억원의 이익이 발생하는 반면 스마트서비스 부문에서는 2,650억원의 손실이 발생할 것으로 예상되며, 두 부문의 이익 388억원에 이자수익 180억원을 더한 전체 사업이익은 568억원임
 - 공사의 출자금은 사업 종료 후 SPC 청산 과정에서 잔여재산 분배 등을 통해 최종적으로 회수될 예정이므로, 사업기간 동안 장기간 투자자금이 고정되는 구조임

[스마트시티부산(주)(SPC) 사업 수익모델]

(단위: 억원)

수입		지출		사업이익
구분	금액	구분	금액	
선도지구	37,450	선도지구	34,412	3,038
분양수입	36,901	토지보상비	6,962	
운영수입	126	공사비	21,126	
매각수입	423	기타(용역비 등)	6,324	
스마트서비스	19,095	스마트서비스	21,745	△2,650
판매수입	15,103	서비스 구축	5,900	
운영수입	1,453	서비스 운영	12,659	
매각수입	1,840	기타	3,186	
재정지원금	699	(SPC 운영비 등)		
합계	56,725 (이자수익 180포함)	합계	56,157	568

자료: 한국수자원공사

나. 주요 쟁점

- SPC는 스마트서비스 부문에서 발생하는 손실을 선도지구 분양이익으로 보전하는 구조로, 분양이 계획대로 이루어지지 않으면 사업 전체가 적자로 전환될 수 있음
 - 스마트서비스 부문은 사업기간(15년) 동안 2,650억원의 손실이 예정되어 있어, 이를 선도지구 분양이익 3,038억원으로 보전하는 구조임
 - 전체 사업이익 568억원은 총수입의 1.0% 수준으로, 다른 조건이 동일할 경우 분양수입(3조 6,901억원)이 계획보다 1.5%만 감소하여도 사업이익이 소진될 수 있음
 - SPC는 설립 첫해인 2025년에 당기순손실 5.5억원을 기록하였으며, 사업 초기 준비비용이 선행 발생한 데 따른 것으로 보이거나 향후 손익이 사업계획 범위에서 관리되는지 점검할 필요가 있음

- 공사가 SPC에 대해 보유한 토지 잔금채권 521억원의 회수는 SPC의 PF 조달 여부와 연계되어 있음
 - 공사가 2025년에 SPC에 매각한 토지(주상2 블록)는 SPC가 잔금을 납부하기 전에 토지 사용승낙을 받아 착공을 준비하는 구조로, 분양금액 646억원 중 계약금(32억원)을 제외한 잔금 614억원 가운데 공사 시행지분(85%)에 해당하는 521억원이 미회수 상태임
 - 공사는 그 담보로 SPC가 예치한 자본금(예금채권)에 질권을 설정(2025년 12월)하였으며, SPC는 잔금 납부약정일인 2027년 6월 11일까지 PF를 통해 잔금을 납부하고 질권을 해지할 계획임
 - 다만 PF 조달조건은 부동산·금융시장 여건에 따라 변동될 수 있고, 질권이 실행될 경우 SPC의 사업자금이 감소하여 사업 추진에 차질이 발생할 수 있음

- 공사의 직접적인 재무위험은 출자금(170억원)과 토지 잔금채권(521억원)으로 제한됨
 - 공공부문 출자자는 SPC에 대한 채무보증·손실보전 의무가 없고 추가 출자 약정도 체결하지 않았음
 - 다만 공사는 EDC 조성사업의 공동시행자이기도 하여, SPC의 사업이 지연될 경우 EDC 전체 사업일정과 토지분양에도 영향을 받을 수 있음

- 따라서 공사는 SPC의 PF 조달 추진상황과 선도지구 분양 진행 현황을 지속적으로 점검하고, 약정일(2027년 6월)까지 토지대금이 회수되지 않을 경우의 대응방안을 사전에 마련할 필요가 있음

3-1. 열요금 총괄원가 보상 및 원가검증체계의 적정성 분석

가. 현 황

- 시장형 공기법인 한국지역난방공사의 열요금은 「지역냉난방 열요금 산정 기준 및 상한 지정」(기후에너지환경부 고시)에 따라 총괄원가 보상원칙으로 결정됨
 - 총괄원가는 열 생산·공급에 소요된 적정원가와 관련 투자자산에 대한 적정 투자보수의 합으로 산정됨
 - 적정투자보수는 적정투자보수율에 요금기저를 곱하여 산출하며, 요금기저는 연평균 순가동설비자산과 적정연간운전자금(현금유출비용의 2개월 분)으로 구성됨
 - 공사는 시장점유율 50% 이상의 시장기준사업자¹⁾여서 공사가 신고한 요금이 시장기준요금²⁾이 되기 때문에 다른 집단에너지사업자의 열요금 상한 산정기준을 제시하는 동시에 집단에너지시장 전반의 가격 신호를 규율하는 지위에 해당함
 - 요금 조정은 도시가스요금 연동(격월), 연료비 정산(연 1회, 7월), 고정비 산정(연 1회, 7월)의 세가지 경로로 이루어짐

한주희 예산분석관 (hnjuhi@assembly.go.kr, 6788-4685)

- 1) 「지역냉난방 열요금 산정기준 및 상한 지정」에 따라 지역냉난방시장 점유율이 50% 이상인 사업자를 말하며, 현재 한국지역난방공사가 이에 해당함
- 2) 시장기준사업자가 신고하여 적용 중인 열요금으로, 여타 사업자의 열요금 상한을 산정하는 기준이 됨. 상한은 2025년 7월부터 시장기준요금의 98%, 2026년 7월부터 97%, 2027년 7월부터 95%로 단계적으로 하향되며 상위 상한은 110%로 유지됨

[열요금 총괄원가 산정체계]

구분		산정식	비고
적정원가 (A)		생산원가 + 일반관리비 + 법인세 + 영업외손익	
	생산원가	재료비(연료비·동력비·용수비) + 노무비(급여 및 상여·퇴직급여) + 경비(감가상각비·수선유지비·기타)	실적 기준
	일반관리비	감가상각비 + 퇴직급여 + 기타	감가상각비·퇴직급여는 현금 유출 없는 항목
	법인세	$(\text{적정투자보수} \times \text{법인세율}) / (1 - \text{법인세율})$	주민세율 포함, 자기자본비율 별도정의
	영업외손익	영업외수익(일부) - 영업외비용(일부)	이익 차감, 손실 가산
적정투자보수 (B)		적정투자보수율 × 요금기저	
	적정투자 보수율	자기자본비용 × 자기자본비율 + 타인자본비용 × (1-법인세율) × 타인자본비율	시중금리·투자계획· 자본조달 비용 고려
	요금기저	연평균순가동설비자산 + 적정연간운전자금	운전자금 = $\text{현금유출비용} \times 2 / 12$
총괄원가 (C)		적정원가(A) + 적정투자보수(B)	

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 최근 5년간 공사의 총괄원가 대비 열매출 비율(이하 “원가회수율”이라 함)은 2021년 81.6%에서 2022년 61.7%로 급락한 후 2023년 79.8%, 2024년 97.7%를 거쳐 2025년 108.5%로 회복됨
- 2022년의 급락은 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 연료비 급등분이 요금에 적기 반영되지 못한 데 기인하며, 2025년의 100% 초과는 과거 미반영 연료비의 이월 정산이 반영된 결과임
 - 동 기간 열매출액은 2021년 1조 596억원에서 2025년 1조 7,664억원으로 66.7% 증가하였음

[총괄원가 대비 열매출(원가회수율) 추세(2021~2025)]

(단위: %, 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
원가회수율	81.6	61.7	79.8	97.7	108.5
열 매출액	1,059,627	1,267,544	1,454,207	1,583,430	1,766,381

주: 매출액은 보일러·열병합발전기 등 생산설비와 타사 수열·수전을 포함한 순매출액 기준임
자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 열요금은 원가를 산정·검증하는 단계와 이를 요금에 반영하는 단계를 거쳐 결정되므로 각 단계의 실질적 작동 여부에 따라 총괄원가 보상원칙의 실효성이 좌우됨

나. 주요 쟁점

- 적정원가 인정률이 5년 연속 100%임에도 요금 미반영률이 최대 38.3% 수준으로 원가검증의 실질화를 위한 심사기준의 고시 명문화가 필요함
 - 총괄원가 보상원칙이 작동하려면 신고된 원가가 적정한지를 판단하는 검증 단계가 선행되어야 하지만, 최근 5년간 공사가 신고한 적정원가와 한국에너지공단이 인정한 적정원가는 전 연도 일치함
 - 인정률이 100%로 고정되어 있다는 사실은 원가검증이 신고 원가의 계산 확인에 머무르고 지출의 합리성을 판단하는 적정성 심사로 진행되지 못하는 가능성을 내포함. 실적이 전액 원가로 인정되면 비효율의 결과가 전부 사용자 요금으로 이전되므로 효율화 유인이 구조적으로 약화되는 구조에 대한 검토가 필요함
 - 한편 검증 단계에서 원가가 전액 인정되더라도, 그 원가가 요금에 합리적으로 반영되지 않으면 보상원칙은 여전히 작동하지 않음

[적정원가 인정률과 실제 요금조정 결과 비교(2021~2025)]

(단위: %, %p, 원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
신고 적정원가 대비 정부인정률(A)	100	100	100	100	100
원가회수율(B)	81.6	61.7	79.8	97.7	108.5
요금 미반영률(A-B)	18.4	38.3	20.2	2.3	△8.5
7월 요금조정 결과	동결	인상	인상	인상	동결
사용요금 조정률(주택용)	0.00	37.79	13.01	10.58	0.00
종합조정률	-	32.73	11.55	9.53	0.00
주택용 사용요금 단가	65.23	74.49	101.57	112.32	112.32
정산분 분할반영 여부	단년 정산	단년 정산	3년 분할	3년 분할	3년 분할

주: 2022년 7월 요금조정은 2021년 연료비 미회수분, 고정비 변동, 도시가스 요금 인상 연동의 세가지 요인이 반영된 결과로 이 중 연료비 미회수분은 2022년 7월과 10월 2회에 걸쳐 분산 반영되었음

자료: 한국지역난방공사, 공공데이터 포털

□ 원가회수율이 5년간 61.7~108.5%로 변동하여 회계연도 단위의 총괄원가 보상이 적정하게 이루어지지 못하고 있으므로, 미회수 원가의 이연 한도 설정 등 관리체계 도입이 필요함

- 요금 반영은 물가안정 등 정책적 재량에 따라 조정되므로 원가 인정과 요금 회수 사이에 구조적 간극이 발생함. 5년간 원가회수율의 진폭은 46.8%p로, 총괄원가 보상원칙이 회계연도 단위로 완결되지 못하고 3년 내 사후정산이 이루어지는 경우가 있음

- 2021~2024년 누적 미회수액은 약 1조 4,311억원이며, 2025년 초과회수액 1,384억원을 상계하여도 5년 누계 순미회수액은 약 1조 2,927억원 수준으로 추정됨

[원가회수율 기반 총괄원가 및 미회수액 추정(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	누계
열 매출액 (A)	10,596	12,675	14,542	15,834	17,664	71,311
원가회수율 (B)	81.6	61.7	79.8	97.7	108.5	-
총괄원가 추정 (C = A/B)	12,986	20,544	18,223	16,207	16,280	84,240
미회수액 추정 (A - C)	△2,389	△7,868	△3,681	△373	1,384	△12,927

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 작성

- 미회수 원가의 이연은 요금 급등 완화라는 물가안정 효과를 갖지만, 원가 발생 시점의 사용자와 회수 시점의 사용자가 불일치하는 문제를 수반함. 특히 지역난방 사용자는 이동·전출입이 빈번한 공동주택 거주자가 대다수이므로 정산 이연은 원가 유발 주체와 부담 주체 간 괴리를 확대할 수 있음

□ 미회수 원가가 정산 미수금의 자산화와 차입으로 이전되어 영업손익이 요금정책의 재무적 부담을 반영하지 못하므로 유동성 및 재무건전성에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토할 필요가 있음

- 5년 누계 약 1조 2,927억원으로 추정되는 미회수 원가는 공사의 재무제표상 자산과 차입금의 형태로 이전되었음
 - 공사는 2023회계연도부터 연료비 미정산분을 손실이 아닌 비금융자산(정산 미수금)으로 인식하는 방식으로 회계처리를 변경하였고, 그 결과 2022년 4,039억원의 영업손실을 기록하였던 공사는 2023년 3,147억원, 2024년 3,279억원의 영업이익으로 전환됨
- 원가검증 결과와 요금 결정 간 연계에 관한 기준이 부재하기 때문에 심사기준을 고시에 명문화할 필요가 있음

[원가회수율·정산 미수금·영업손익의 대응관계(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
원가회수율	81.6	61.7	79.8	97.7	108.5
영업손익	397	△4,039	3,147	3,279	-
정산 미수금 인식액	-	-	4,179	4,184	-
정산 미수금 잔액	-	-	-	5,595 ¹⁾	6,307 ²⁾

주: 1) 2025년 3분기 말 잔액에서 전년 말 대비 증가분을 차감한 역산치임

2) 2025년 3분기 말 누계 기준

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 재작성

3-2. 예비타당성조사 확정사업의 사업성 점검 필요

가. 현 황

□ 코하이젠(주) 상용차용 수소충전소 구축 및 운영사업은 자금부족으로 지연되고 있는 상황임

- 본 사업은 버스·트럭 등 대형상용차 전용 수소충전소를 구축·운영하는 사업으로 예비타당성조사(이하 “예타”라 함) 이후 여건 변화에 따라 타당성재조사를 실시하여 사업기간 및 총사업비 등이 조정됨
- 코하이젠(주)는 2021년 3월 상용차용 수소충전 인프라 구축을 목적으로 설립된 특수목적법인임
- 공사는 현대자동차 등 8개 민간기업과 공동 출자하였음
- 총사업비는 당초 512억원에서 타당성재조사에서 3,434억원으로 6.7배 확대되었다가, 2024년 10월 변경 사업계획으로 1,507억원으로 재조정되었음
 - 2026년 6월 30일 기준 집행액은 919.7억원으로 현행 총사업비 대비 61.04%이며, 사업 대상 19개소 중 준공은 11개소(57.9%)임

[코하이젠 사업 집행액 및 연도별 집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026(1)	누계
집행액	1,451	12,388	29,349	30,810	17,946	29	91,973
집행률	0.96	8.22	19.48	20.45	11.91	0.02	61.04

주: 1) 2026년 상반기

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 작성

나. 주요 쟁점

- 코하이젠 사업은 총사업비가 3,434억원에서 1,507억원으로 재조정되었고 2026년 자금 부족 상황으로 인해 상반기 집행이 저조하였으나, 하반기 자금 조달을 통해 301.6억원을 집행할 계획임
 - 현행 총사업비 기준 집행률은 61.04%인 반면 준공 개소는 57.9%에 머물러 재원 투입 대비 실물 산출이 지체되고 있으며, 잔여 미집행액 587.3억원 (38.96%)의 집행이 다소 지연되었음
 - 연도별 집행액은 2024년 308.1억원으로 정점에 도달한 후 2025년 179.5억원으로 41.8% 감소하였고 2026년 상반기에는 0.29억원이었으나 하반기에 301.6억원 집행 계획중임
 - 미착공 5개소 사업의 실질적인 진행이 이루어지지 않고 있음

[코하이젠 미준공 8개소의 준공예정일 지연 현황]

구분	당초 준공예정일	변경 준공예정일	지연기간	현재단계
군산외항	2025. 2.	2025. 12. → 2026. 9.	19개월	시운전
군포부곡	2023. 12.	2027. 3.	39개월	공사중
용인양지	2023. 6.	2027. 5.	47개월	미착공
시흥방산	2023. 4.	2027. 6.	50개월	미착공
광주소태	2025. 2.	2027. 12.	34개월	미착공
당진부수	2023. 11.	미정	31개월 경과 ¹⁾	미착공
창원현동	2024. 2.	미정	28개월 경과 ¹⁾	미착공
나주건재	2024. 2.	미정	28개월 경과 ¹⁾	미착공

주: 1) 준공예정일 미정 3개소의 경과기간은 당초 준공예정일부터 2026. 6. 30.까지의 기간임

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 코하이젠(주)는 전년 상반기 대비 매출이 38.9% 증가하였음에도 판매비와관리비가 28.8% 동반 증가하여 영업 손실은 0.5% 감소하고 자본잠식률이 53.2%에 이르는 등 재무구조가 급속도로 악화되고 있음
 - 감가상각비와 전력비의 합계 25.7억원이 같은 기간 매출총이익 31.0억원의 82.9%를 잠식함

- 현행 이익률과 판매비와관리비 수준이 유지된다는 전제 하에 연환산 판매비와관리비 109.4억원을 회수하기 위해 필요한 매출액은 약 377억원으로 추산되며, 이는 2026년 연환산 매출액의 약 1.76배 수준임(잔여 8개소 준공 시 고정비 추가 증가로 상향될 여지 있음)

[코하이젠(주) 손익구조]

(단위: 백만원, %)

구분	2025년 상반기	2026년 상반기
매출액	7,708	10,710
매출총이익	1,871	3,105
매출총이익률	24.3	29.0
판매비와관리비	4,246	5,469
영업손실	△2,376	△2,364
당기순손실	△2,735	△2,977

자료: 한국지역난방공사

- 2026년 6월 말 유동자산 61.2억원에 대해 유동부채는 277.5억원이며, 현금및현금성자산 17.6억원에 비하여 단기차입금 71.0억원과 미지급금 171.0억원이 계상되어 있어 단기 지급능력이 현저히 부족함

[코하이젠(주) 유동항목 구성]

(단위: 억원)

구분	유동자산		유동부채		
	현금및현금성자산	기타유동자산	단기차입금	미지급금	기타
항목별	17.6	43.6	71.0	171.0	35.5
총합	61.2		277.5		

주: 2026년 6월 말 기준

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025 회계연도 감사보고서는 2025년 중 정부보조금 168.0억원이 반납 처리되고 이연법인세자산 전액(36.0억원)이 실현가능성 부족을 사유로 미인식된 점은 향후 사업 축소 가능성과 과세소득 창출 전망에 대한 회사의 보수적 판단을 반영하는 것으로 볼 수 있음

[코하이젠(주) 재무상태]

(단위: 백만원, %)

구분	2024년 말	2025년 말	2026년 상반기
자산총계	44,383	56,785	54,909
부채총계	16,576	34,324	35,426
자본총계	27,807	22,460	19,483
누적결손금	△13,777	△19,099	△22,076
자본잠식률	33.2	46.1	53.2

주: 자본금은 전 기간 41,650백만원이며, 자본잠식률 = (자본금 - 자본총계) ÷ 자본금임

자료: 한국지역난방공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공사는 2024년 불균등 유상증자 미참여로 1대주주 지위를 상실하였음에도 지분법손실은 지속 인식되고 있어, 지배적 영향력 없이 손실 부담만 지는 비대칭 구조가 형성되었음

□ 코하이젠(주)는 자본잠식과 영업손실이 고착된 상태에서 잔여 사업장의 준공 여부에 따라 손실 규모가 확대될 수 있으므로, 공사는 사업 계속 여부와 출자지분의 관리방향을 판단할 기준을 마련할 필요가 있음

- 미착공 5개소는 준공될 경우 감가상각비·전력비 등 고정비가 추가로 증가하지만, 현재 판매비와관리비를 회수하기 위해 필요한 매출이 현 수준의 1.76배에 달하므로, 수요 실적을 반영한 사업 규모 재산정 결과를 확인한 후 추진 여부를 결정할 필요가 있음
- 또한 상용차용 수소충전 인프라 구축이라는 정책목적의 달성도를 충전소 가동률, 상용차 충전 수요 등을 점검하여 사업의 계속·축소 여부에 대한 판단 근거를 마련해야 할 것임

□ 결과적으로 예타를 거쳐 추진된 사업에서 사업추진이 지연되고 있으며, 사업성 저하가 이미 재무제표와 공정 실적으로 현실화되고있으므로 사업성 및 사업수요 등을 재점검할 필요가 있음

4-1. 검사·진단·분석·인증사업의 수수료 원가연계 및 예산 산출근거 신뢰성 강화 필요

가. 현 황

- 한국환경공단(이하 “공단”이라 함)의 검사·진단·분석·인증사업은 법정 수수료율을 통해 자체수입을 창출하는 핵심 사업군에 해당함
 - 공단의 (출연)자체사업은 총지출예산을 자체수입으로 충당하고 부족분을 정부 출연금으로 보전하는 수지차 보전방식으로 운영됨
 - 수지차 보전방식으로 운영되는 사업의 결산잉여금은 기관에 유보되지 않고 다음 연도 예산의 재원으로 이월되어 그만큼 정부 출연금 소요를 감액하는 방식으로 정산됨
 - 자체수입이 증가하면 그만큼 수지차출연금이 감액되는 구조이므로, 수수료 수입의 규모와 원가 반영도는 국고 부담에 직접 영향을 미침
 - 공단은 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획예산처)에 따라 계획물량에 단가를 곱한 값을 기준으로 사업출연금을 요구하며, 주무부처가 타당성을 검토하여 예산에 반영함
 - 수수료는 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률 시행규칙」, 기후에너지환경부 고시, 공단 「환경 시험·검사 및 측정·분석 운영예규」 등에 근거하여 항목별로 책정됨
- 2025년 결산잉여금은 656억2,600만원으로 전년 대비 9.6배 급증하였으며, 이는 자체수입 초과징수 637억8,200만원과 사업비 불용 18억1,500만원에 기인함
 - 초과징수의 주된 원인은 기타수입 721억1,800만원(예산 100억1,100만원) 중 조세불복 소송 환급액이 611억원으로 단년도 한시적 수입임

[출연사업 자원구조(2021~2025)]

(단위: 백만원, %)

구분	2021 (A)	2022	2023	2024	2025 (B)	증감률 (A→B)
수입 총합	211,767	270,404	286,109	287,693	347,374	64.0
수지차출연금	130,328	178,290	188,613	195,395	190,652	46.3
기관운영출연금	24,198	85,007	91,319	93,195	92,435	282.0
사업출연금	106,130	93,283	97,294	102,200	98,217	△7.5
사업수입 (자체수입)	77,032	76,675	85,827	83,997	80,799	4.9
전기이월·임의보유금	3,336	12,479	8,290	3,809	3,805	14.1
사업외수입	1,071	2,960	3,379	4,492	72,118	6,633.7
지출 총합	202,494	256,382	270,079	280,831	281,748	39.1
인건비 및 경상경비	109,088	168,488	175,796	179,881	185,346	69.9
사업비	93,406	87,894	94,283	100,950	96,402	3.2
결산잉여금	9,273	14,022	16,030	6,862	65,626	607.7

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2026년 기준 전체 사업 33개 중 진단 및 검사 분야 사업은 환경시설진단 6개, 검사·분석·시험·인증 12개 등 18개 사업으로 구성되며 2025년 자체수입 328억원 및 사업비 231억원임
 - 자체수입은 2021년 346억원에서 2025년 328억원으로 5.2% 감소, 사업비는 208억원에서 231억원으로 11.3% 증가하여 자체수입의 사업비 초과분은 138억원에서 97억원으로 30.0% 축소됨

[검사·진단·분석·인증사업 자체수입 및 사업비(2021~2025)]

(단위: 백만원, %)

구분	항목	2021	2022	2023	2024	2025
환경시설 진단 (6개)	자체수입	20,917	19,654	20,973	22,341	22,308
	사업비	10,186	11,658	11,268	11,790	11,950
	회수율	205.4	168.6	186.1	189.5	186.7
검사·분석· 시험·인증 (12개)	자체수입	13,702	11,791	10,795	10,644	10,516
	사업비	10,595	11,081	10,205	14,116	11,183
	회수율	129.3	106.4	105.8	75.4	94.0
총합 (18개)	자체수입	34,619	31,445	31,768	32,985	32,824
	사업비	20,781	22,739	21,473	25,906	23,133
	회수율	166.6	138.3	147.9	127.3	141.9

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 동일한 법정 검사·진단 사업이지만 사업비 회수율이 31%에서 271%까지 8.7배 수준의 편차를 나타내며 수수료 납부자 간 부담의 형평성 문제가 드러남
 - 회수율이 100%를 크게 상회하는 사업은 납부자가 자신이 받은 서비스의 비용을 초과하여 부담하고 있으며 100%에 미달하는 사업은 그 차액을 출연금으로 보전받고 있음
 - 자체수입은 사업별로 귀속되지 않고 수지차출연금을 감액하는 방식으로 운용되므로, 회수율 200%를 상회하는 사업의 초과 수입은 결과적으로 자체사업 전반의 국고 부담 경감에 사용되고 있음

[세부사업별 사업비 회수율 및 5년 누계 수지차]

(단위: 백만원, %)

사업명	2025 자체수입	2025 사업비	회수율	5년 누계 수지차
화학물질등록면제확인	745	275	271	2,003
수처리시설진단	5,909	2,587	228	16,754
화학시설검사진단	8,033	4,249	189	12,592
과대포장 및 의료폐기물전용용기검사	316	176	180	872
악취시설진단	5,328	2,969	179	13,341
폐기물처리시설진단	1,969	1,227	160	5,099
소각시설유해물질검사	666	417	160	726
수질 및 토양오염도검사	1,534	976	157	4,560
석면분석	272	193	141	△68
HAPs비산배출시설 정기점검	968	700	138	2,173
환경측정기기시험/검사	2,454	1,840	133	2,741
유해성시험분석	247	199	124	352
일반유해물질분석	644	575	112	224
재활용환경성평가	331	386	86	△364
자동차소음/배출가스 인증	2,088	2,700	77	△216
환경시설민자사업 제안서 검사	256	368	70	△581
폐수처리업 정기검사	101	218	46	△618
폐자원에너지 품질/시설검사	963	3,078	31	△9,981

주: 회수율은 사업비 기준이며 사업비 내 사업수행인력 인건비는 포함하지 않음

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 수수료 단가가 최장 13년간 개정되지 않아 물가·재료비 상승이 사업비에
만 반영되어 회수율 편차가 시간 경과에 따라 확대되는 구조가 형성됨¹⁾
- 과대포장 검사수수료는 2012년 12월, 의료폐기물 전용용기 검사수수료는
2016년 4월 개정 이후 각각 13년 및 10년간 개정되지 않았음

1) 미세먼지 간이측정기 성능인증 수수료 고시와 고형연료제품 정기검사 고시는 2025년 10월 개정되었으나 공단 제출자료상 "비용변경 없음"으로 기재되어 고시개정이 실현되지 않음

- 따라서 회수율이 목표대역을 이탈한 사업의 수수료를 정례 검토하도록 관련 고시·시행규칙에 조정 주기를 명문화할 필요가 있음

□ 회수율이 낮은 사업의 수지 부족은 수수료로 회수될 수 없는 비용이 원가에 계상된 것이 원인으로 원가 구성항목의 적정성 검증이 필요함

- 폐자원에너지 품질/시설검사에는 폐자원에너지 정보시스템 운영 및 기능개선 등을 위한 일반연구비가 5년간 26억 7,000만원 계상되었으며 2021년에는 총원가의 42.5%를 차지함
 - 해당 연구비는 검사 서비스 제공에 직접 소요되는 비용으로 보기 어려우며 동 검사 사업에만 계상되었다는 점에서 수수료의 원가에 포함하는 것이 적정한 것인지에 대한 검토가 필요함
- 또한 동일 사업의 ‘공공요금및제세’는 2024년 6,800만원에서 2025년 폐자원에너지 정보시스템 운영에 따른 클라우드 컴퓨팅 서비스 이용료 2억 5,700만원 등 3억4,600만원으로 407% 증가하였는데 검사 물량은 475건에서 521건으로 9.7% 증가하는데 그쳐 물량 증가와 비용 증가 간 연관성이 낮은 항목에 대해서는 원가계상의 적정성을 검토할 필요가 있음
- 2025년 ‘공공요금및제세’에 포함된 클라우드 컴퓨팅 서비스 이용료 또한 18개 검사사업 중 동 검사사업에서만 계상되었음

[주요사업 원가 구성(2021~2025)]

(단위: 백만원, %)

사업	구분	2021	2022	2023	2024	2025
폐자원에너지품질/시설검사	원가 총합	1,642	1,542	1,624	1,452	1,581
	일반연구비	698	682	581	393	318
	(비율)	42.5	44.2	35.8	27.1	20.1
	공공요금및제세	67	73	78	68	346
환경측정기기검사	원가 총합	1,137	1,189	1,373	1,259	1,379
	관리용역비	100	329	303	357	370
	(비율)	8.8	27.7	22.1	28.4	26.8

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 작성

- 이와 같이 원가를 산정하여 그 결과를 수수료와 예산에 반영하는 과정이 연계되어 있지 않아 원가 변동이 납부자 부담과 예산 규모에 적시에 반영되지 않는 상황이므로 원가·수수료·예산의 연계 절차를 정비할 필요가 있음
 - 특히 공단의 자체수입은 수지차출연금을 감액하는 구조이므로 사업별 회수율 편차와 원가 계상의 적정성 문제는 공단 내부의 수입·지출 관리에 그치지 않고 국고 부담의 규모에도 영향을 미칠 수 있음
 - 따라서 공단은 세부사업별 원가를 정기적으로 산정하고, 그 결과를 수수료 조정 및 예산 산출 근거에 연계하는 절차를 마련할 필요가 있음

4-2. 인건비 관련 장기 미회수 채권의 관리 미흡

가. 현 황

- 공공기관의 미수채권 관리는 재무건전성과 예산 운용의 효율성을 가늠하는 지표로서, 대손충당금의 적정 설정은 재무제표의 신뢰성을 담보하는 요건임
 - 2025년 결산 기준 한국환경공단(이하 “공단”이라 함)의 미수금은 526억 6,782만원, 대손충당금은 1억 8,764만원으로 대손설정률은 0.36%임

[미수채권 및 대손충당금 총괄 현황]

(단위: 원)

구분	금액	비고
미수금 합계	52,667,823,538	
대손충당금	187,638,155	설정률: 0.36%
순미수금	52,480,185,383	

주: 2025년 결산 기준

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공단은 성과급·경영평가 인센티브 환수, 연말정산 추가징수 등 인건비 지급 이후 발생하는 환수채권을 미수금으로 관리하며, 해당 채권은 급여 공제 등 강제 회수수단이 확보되어 있어 일반 거래채권과 회수 가능성의 성격이 다름
 - 직원을 상대방으로 하는 인건비 관련 채권은 2,800만원으로 전체 미수금의 0.05%에 불과하나, 그중 1,522만원이 전액 대손 설정되어 공단 대손충당금 총액의 8.2%를 차지하고 있음

[직원 대상 인건비 관련 채권]

(단위: 원, %)

미수금(A)	대손충당금(B)	대손설정률(B/A)	미수금 비중	대손충당금 비중
12,782,850	127,829	1.0	0.02	0.1

주: 2025년 결산 기준

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 인건비 관련 채권 1,522만원은 2018년 6월부터 2019년 12월 사이에 발생하여 모두 연령 5년을 초과한 상태로 전액 대손 설정되어 있음

[직원 대상 미수금 중 100% 대손 설정분 현황]

(단위: 원)

발생시기	사업내용	채무자	금액	연령분석	대손총당금
2018.06.	성과연봉제 조기도입 성과급 회수(2017년)	개인	13,533,470	5년 초과	13,533,470
2018.09.	2018년 경영평가 인센티브 회수분	개인	81,250	5년 초과	81,250
2019.12.	2019년 인센티브 성과급 회수	개인	1,605,570	5년 초과	1,605,570
합계			15,220,290	-	15,220,290

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 급여 공제 등 강제 회수수단이 마련되어 있음에도 인건비 관련 채권이 5년을 초과하여 미회수 상태로 전액 대손 설정되어 있어, 회수 절차가 형식적으로 운영되고 있음
- 3건 모두 공단이 지급한 성과급·인센티브를 환수하는 채권으로 채무자와 금액이 특정되어 있고 급여 공제라는 회수수단이 존재함에도 회수되지 않았으며, 특히 성과연봉제 조기도입 성과급 회수분 1,353만원은 인건비 관련 채권 총액의 88.9%를 차지함
 - 회수 수단이 확보된 채권이 5년 이상 미회수되어 전액 대손 설정된 것은 회수가능성이 소멸하였다고보다 회수 조치가 이루어지지 않았음을 의미하며, 성과급을 환수당한 직원과 그렇지 않은 직원 간 형평성 문제와 도덕적 해이가 유발될 수 있음

- 유사한 미회수 사례가 최근까지 반복되고 있어 개별 사안이 아닌 인건비 채권 관리체계의 문제로 판단됨
 - 2021년 이후 발생한 연말정산 추가징수분과 2022년·2025년 인센티브 6등급 미회수분이 발생 후 4개월을 초과한 상태로 잔존하고 있어, 환수 사유 발생 시점과 정산 완료 시점 간 간격이 관리되지 않고 있음

[인건비 관련 채권의 미회수 경과]

(단위: 원)

발생시기	구분	회수수단	미회수 경과	대손설정
2018.06.	성과연봉제 조기도입 성과급 회수	급여 공제	5년 초과	100%
2018.09., 2019.12.	경영평가 인센티브 회수분	급여 공제	5년 초과	100%
2021년 이후	연말정산 추가징수	급여 공제	4개월 초과	-
2022년, 2025년	인센티브 6등급 미회수분	급여 공제	4개월 초과	-

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공단은 인건비 관련 채권을 별도 관리대상으로 지정하여 환수 사유 발생 시점부터 정산 완료까지의 절차를 정비하고, 회수 불능으로 평가한 채권에 대해서는 회수 노력의 적정성 확인 후 정리 절차를 이행해야 함
 - 성과급·인센티브 환수 및 연말정산 추가징수 사유가 발생하는 경우 급여 공제를 통하여 당해 회계연도 내에 정산이 완료되도록 하고, 퇴직 예정자에 대해서는 퇴직 이전에 정산을 완료하도록 절차를 명문화할 필요가 있음
 - 인건비 관련 채권의 발생·회수·잔액 현황을 별도 관리대장으로 작성하여 정기적으로 점검하고, 일정 기간을 초과하여 미회수된 채권은 그 사유와 조치 계획을 내부 보고하는 등의 대응 체계를 마련하여야 할 것임

5-1. 직매립 금지 등에 따른 수입기반 축소 대응 필요

가. 현 황

- 수도권매립지관리공사는 수도권지역에서 발생하는 폐기물의 적정 처리 및 자원화 촉진을 위해서 2000년에 설립된 기후에너지환경부 산하의 기타공공기관임
 - 수도권매립지관리공사(이하 “공사”라 함)는 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 근거하며, 서울특별시·인천광역시·경기도 3개 시·도가 공동 사용하는 광역폐기물처리시설의 운영을 위탁받아 관리함
 - 공사의 고유목적사업은 수도권매립지에 반입되는 폐기물의 처리이며, 그밖에 발전·골프장·수영장 운영 등 수익사업을 부수적으로 영위하고 있음¹⁾
 - 최근 5년간 매출액은 고유목적사업(폐기물처리)이 60% 이상을 차지하며, 2025년의 경우 전체 매출액 1,273억원 중 811억원(63.7%)이 폐기물처리사업 매출임

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 수도권매립지공사법 제19조제1항은 공사의 사업으로 폐기물의 처리, 폐기물처리시설의 설치·관리, 주민지원기금 조성, 반입수수료·가산금·부담금의 결정 및 징수, 수도권매립지 사후관리, 매립지 내 체육·문화시설의 설치·운영 등을 규정하고 있음

[수도권매립지관리공사 사업부문별 매출 현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감 (B-A)
고유목적사업(폐기물처리)(a)	1,436	1,284	993	881	811	△625
수익사업	380	640	577	496	462	82
발전사업	174	366	321	225	204	30
골프장운영	171	213	216	227	211	40
수영장·해외사업 등 기타	35	60	40	45	46	11
합계(전체 매출액)(b)	1,817	1,924	1,570	1,377	1,273	△544
(고유목적사업 비중=a/b)	79.1	66.7	63.2	64.0	63.7	△15.4

주: 1. 수영장·해외 등 기타에는 수영장운영, 해외사업, 매립시설검사, 고품연료판매, 기타임대 등이 포함됨

2. 반올림으로 세부 항목의 합이 소계와 일치하지 않을 수 있음

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공사는 수도권지역(64개 시·군·구)에서 발생하는 폐기물을 반입받아 처리하며, 폐기물을 반입하는 자로부터 징수하는 반입수수료를 주 재원으로 함²⁾
 - 반입수수료는 폐기물 종류별로 톤당 단가를 산정하며(2025년 생활폐기물 116,855원/톤 등), 그 원가에는 당해연도 운영비뿐 아니라 매립 종료 후 사후관리비 등 장래 소요분이 포함됨
 - 따라서 폐기물 반입은 공사의 당기 운영수입인 동시에 장래 사후관리 재원의 원천이 됨
- 수도권매립지는 1992년 사용을 개시하였으며, 제1매립장('92~'00년)과 제2매립장('00~'18년)의 매립이 종료되고 현재는 제3-1매립장('18.9~)만 운영 중임³⁾

2) 반입지역은 수도권 3개 시·도(66개 시·군·구) 중 64개 시·군·구로, 경기도 연천군과 인천시 옹진군은 미반입지역임

3) 수도권매립지는 인천광역시 서구 백석동 일원에 위치하며, 제1매립장(남측, 상부에 드림파크 골프장 조성), 제2매립장(제1매립장 북서측, 인천 서구 오류왕길동 및 경기 김포시 양촌읍 경계), 제3-1매립장(제2매립장 북측, 인천 서구 오류동)이 인접하여 배치되어 있음

- 제3-1매립장은 2025년 말 기준 총 매립용량 1,819만 톤의 66.3%(1,206만 톤)가 매립되었으며, 2026년 6월 말 기준으로는 1,235만 톤(67.9%)이 매립됨
- 매립이 종료된 매립장은 「폐기물관리법」 제50조제1항에 따라 사용종료 신고일부터 30년간 사후관리(침출수 처리, 매립가스 관리, 최종복토 등)를 이행하여야 함⁴⁾
 - 이에 따라 제1매립장은 2031년 1월까지가 사후관리 대상기간에 해당함
 - 제2매립장은 현재 최종복토공사(2025.11.~2028.12.)가 진행 중으로, 사후관리기간은 공사 준공 및 사용종료 신고 이후부터 기산됨

[수도권매립지관리공사 매립장별 사용현황(2025.12월 말 기준)]

(단위: 만톤, %)

구분	매립기간	매립용량	매립량	잔여용량	상태	사후관리기간
제1매립장	'92.2~'00.10.	6,425	6,425	-	사후관리 중	~2031.1.
제2매립장	'00.10.~'18.10.	8,018	8,018	-	최종복토공사 중	사용종료 신고 이후 30년
제3-1매립장	'18.9~	1,819	1,206	613	매립 중	매립종료 후 30년
합계	-	16,262	15,649	613	-	-

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 한편, 2015년 6월 환경부(현 기후에너지환경부)·서울시·인천시·경기도 4자는 매립지 사용연장에 합의하였으며, 그 일환으로 생활폐기물 반입총량제('20.1.), 건설폐기물 직반입 금지('22.1.), 수도권 생활폐기물 직매립 금지('26.1.) 등 폐기물 감량 정책이 단계적으로 시행됨

4) 「폐기물관리법 시행규칙」 제70조제1항 [별표19]. 사후관리기간은 2011년 7월 21일까지는 20년이었으나, 2011년 7월 22일부터 30년으로 연장됨

나. 주요 쟁점

- 반입수수료 수입이 지속 감소하는 가운데, 2026년 생활폐기물 직매립 금지로 감소 폭이 더욱 확대될 것으로 예상됨
- 공사의 주 수입원인 반입수수료 수입은 2021년 2,787억원에서 2025년 1,096억원으로 5년간 60.7% 감소하였으며, 동 기간 폐기물 반입량도 291만 톤에서 106만 톤을 63.6% 감소함
 - 2020년대 초반의 감소는 2022년 건설폐기물 직반입 금지에 따른 것이며, 2026년부터는 생활폐기물 직매립 금지가 반입량 감소의 주된 요인이 됨. 실제로 2026년 상반기 생활폐기물 반입량은 53천 톤으로 2025년 연간 반입량(496천 톤)의 10.7% 수준에 그침

[수도권매립지 폐기물종류별 반입량 및 반입수수료 현황]

(단위: 천톤, 백만원)

종류		2020 ¹⁾	2021	2022 ²⁾	2023	2024	2025	2026 ³⁾ (1~6월)
폐기물 반입량	생활폐기물	761	752	710	585	530	496	53
	사업장생활	28	26	21	11	9	8	4
	사업장배출시설	1,681	1,483	999	697	533	555	317
	건설(공생폐)	525	647	36	0	0	0	0
	합계	2,995	2,908	1,766	1,293	1,072	1,059	374
반입 수수료	생활폐기물	49,994	53,097	62,961	58,148	62,150	58,049	7,409
	사업장생활	2,046	2,083	2,232	1,393	1,040	993	441
	사업장배출시설	160,180	142,538	102,013	57,062	45,442	46,793	27,672
	건설(공생폐)	52,692	64,765	5,375	0	0	0	0
	전체	264,912	262,483	172,581	116,603	108,632	105,835	35,522

주: 1) 생활폐기물 반입총량제 시행

2) 건설폐기물 직반입 금지 및 공사장생활잔재폐기물(건설현장) 반입 시행

3) 생활폐기물 직매립 금지 시행

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료

- 실제로 2026년 상반기 생활폐기물 반입량은 53천톤으로 2025년 연간 반입량(496천톤)의 10.7% 수준에 그쳤으며, 같은 기간 생활폐기물 반입수수료도 74억원으로 2025년(581억원)의 12.7% 수준임
- 특히 생활폐기물은 반입수수료 단가가 높아 2025년 기준 반입량의 46.8%이나 반입수수료의 54.8%를 차지하고 있어, 직매립 금지가 반입수수료 수입에 미치는 영향은 반입량 감소분보다 클 것으로 예상됨

[직매립 금지에 따른 폐기물 반입 전망]

(단위: 천톤, 톤/일)

구분	2025	2026 ¹⁾ (예측)	2027 ²⁾ (예측)
연간	1,196	864	856
생활폐기물	552	170	181
사업장생활	13	8	7
사업장배출시설	631	686	668
건설(공생폐)	0	0	0

주: 1) 생활폐기물 예외적 직매립 허용량(163천톤) 포함

2) 생활폐기물 예외적 직매립 허용량(163천톤) 반영, 감축 예정

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료

- 이러한 반입량·반입수수료 감소는 일시적 현상이 아니라 제도 변화(건설폐기물 직반입 금지·생활폐기물 직매립 금지 등)에 기인한 것으로, 종전 수준으로 회복되기 어려움

□ 수입 감소로 영업손실이 3년 연속 확대되고 있음

- 공사의 영업손익은 2022년 20억원 흑자에서 2025년 △667억원까지 3년 연속 적자가 확대되었음. 이는 매출액이 2022년 1,924억원에서 2025년 1,273억원으로 감소한 반면, 매출원가는 매립시설 유지·인건비 등 고정적 성격이 강하여 큰 폭으로 줄지 않았기 때문임

[수도권매립지관리공사 영업손익 추이]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
매출액	1,817	1,924	1,570	1,377	1,273
(-)매출원가	1,583	1,705	1,601	1,652	1,717
매출총손익	234	220	△31	△274	△444
(-)판매비와관리비	222	199	200	210	222
영업손익	12	20	△231	△485	△667

자료: 수도권매립지관리공사 각 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

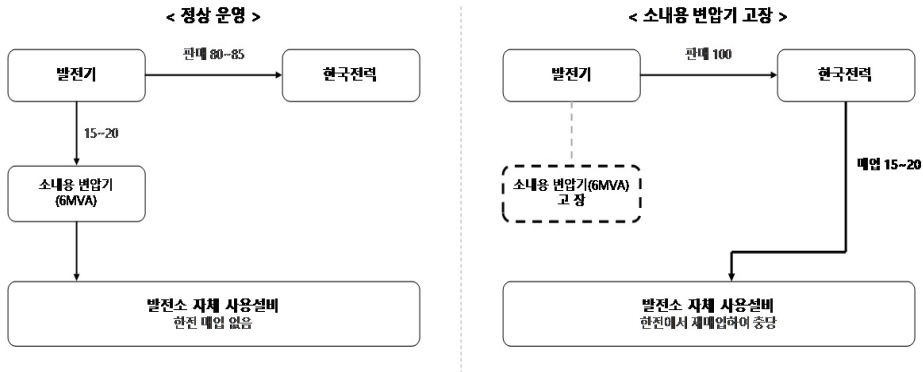
- 따라서 공사는 직매립 금지 등에 대응한 중장기 재정운용 방안과 사후관리
재원 확보방안을 마련할 필요가 있음

5-2. 매립가스 발전시설의 중장기 운영방안 마련 필요

가. 현 황

- 수도권매립지관리공사는 매립지에서 발생하는 매립가스를 연료로 전기를 생산·판매하는 발전사업을 운영하고 있으며, 이는 폐기물처리에 이어 두 번째로 큰 수익원임
 - 매립된 폐기물이 분해되면서 메탄 등 매립가스가 발생하는데, 이를 포집하여 발전 연료로 사용함으로써 온실가스 저감과 전력 판매수입을 동시에 얻는 구조임
 - 공사는 50MW 발전시설과 2.4MW 발전시설을 운영하고 있으며, 이 중 50MW 발전시설은 당초 (구)환경부 주관 민간투자사업으로 운영되던 것을 2018년 1월 매각처분 결정에 따라 공사가 인수하여 2019년 3월부터 직접 운영하고 있음
 - 2025년 발전사업 매출액은 204억원으로 공사 전체 매출액(1,273억원)의 16.1%를 차지함
- 발전소는 생산한 전력의 일부를 발전설비 가동 등 자체 운영에 사용하고 나머지를 전력거래소를 통해 한국전력공사에 판매하며, 이때 자체 사용분을 공급하는 설비가 소내용 변압기임
 - 소내용 변압기가 정상 작동하는 경우, 발전량을 100이라 할 때 15~20은 발전소 자체 전력으로 우선 사용하고 나머지 80~85를 한전에 판매함
 - 소내용 변압기가 고장난 경우에는 자체 사용분을 발전소에 조달할 수 없어 생산전력을 한전에 판매한 뒤 필요한 15~20을 한전으로부터 다시 매입하여야 함

[수도권매립지관리공사 50MW 발전시설 전력 판매·매입 흐름도]



- 주: 1. 숫자는 발전량을 100으로 할 때의 비율로, 정상운영시 자체사용 15~20, 판매 80~85로 한전 매입 없음. 변압기 고장시 자체사용 0, 판매 100, 한전매입 15~20임
 2. 비상변압기(3.75/5MVA) 사용으로 발전출력은 24MW에서 21MW로 저하
 자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 전력판매단가 하락과 매립가스 발생량 감소로 발전사업의 수익기반이 축소되고 있으나 비용구조가 이에 맞추어 조정되지 않아, 부문손익이 3년 연속 악화되어 적자로 전환되었음
 - 발전사업 매출액은 2022년 366억원에서 2025년 204억원으로 44.3% 감소한 반면, 매출원가는 같은 기간 182억원에서 268억원으로 47.4% 증가함
 - 그 결과, 부문손익은 2022년 185억원에서 2023년 148억원, 2024년 11억원으로 축소된 뒤 2025년 △64억원으로 적자 전환되어, 3년 연속 악화됨
 - 매출액 감소는 전력판매단가 하락, 매립가스 발생량 감소, 공사 내 슬러지 자원화시설¹⁾ 사용량 증가가 주된 원인임
 - 전력판매단가는 2022년 194.0원/kWh에서 2025년 110.8원/kWh으로 42.9% 하락하였음

1) 슬러지자원화시설은 수도권 하수처리장에서 반입되는 하수슬러지를 건조·처리하는 시설로, 건조 열원으로 매립가스를 사용함

- 매립가스 포집량은 같은 기간 397.6m³/분에서 364.2m³/분으로 8.4% 감소한 가운데, 슬러지자원화시설 사용량이 18.5m³/분에서 44.2m³/분으로 증가하면서 50MW 발전시설 사용량은 317.3m³/분에서 262.9m³/분으로 17.1% 감소하였음
- 이에 따라 50MW 발전량도 231,318MWh에서 176,854MWh로 23.5% 감소함

[수도권매립지관리공사 50MW 발전시설 매출액 감소요인]

(단위: 원/kw, m³/분, MWh)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
전력판매단가	93.0	194.0	163.3	125.4	110.8
매립가스 포집량	390.7	397.6	394.6	396.3	364.2
소각량 ¹⁾	62.4	61.8	55.6	83.2	57.1
슬러지자원화시설 사용량	45.0	18.5	19.9	28.5	44.2
50MW 사용량	283.3	317.3	319.1	284.6	262.9
50MW 발전량	206,670	231,318	246,430	188,736	176,854

주: 1) 상시 매립가스를 악취소각연료로 일부 사용, 시설 정비시 한시적 소각량 증가

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료

- 반면, 매출원가 중 위탁용역비는 매출원가의 절반 이상(2025년 140억원, 52.2%)을 차지하는 가운데 2021년 125억원에서 2025년 140억원으로 오히려 증가하여, 발전량이 23.5% 감소하는 동안에도 비례하여 감소하지 않는 비용구조를 보이고 있음

[수도권매립지관리공사 발전사업 부문 손익]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
매출액	174	366	321	225	204
매출원가	199	182	173	214	268
인건비	4	6	6	6	4
위탁용역비	125	136	111	134	140
감가상각비	33	19	36	37	38
기타원가	36	20	19	37	86
부문손익	△24	185	148	11	△64

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료

□ 여기에 2025년에는 소내용 변압기 고장에 따른 전력매입 비용까지 더해져 적자 전환의 직접적 요인으로 작용하였음

- 2024년 7월 소내용 변압기(6MVA)가 고장나 2025년 11월 수리가 완료될 때까지 17개월간 자체 사용분을 한전에서 매입하는 방식으로 운영하였음
- 기간 중 한전 전력매입량은 월평균 2,743천kWh로 정상운영 시(96천kWh)의 28.7배 수준이었으며, 정상운영 대비 초과분은 17개월 환산 기준 45,004천kWh, 전기요금 기준 약 81억원으로 산정됨

[소내용 변압기 고장에 따른 전력매입액 초과분]

구분	정상운영 '23.1~'24.6, 18개월		소내변압기 고장기간 ('24.7~'25.11, 17개월)		정상운영 대비 초과분	
	전력매입량 (천kWh)	전기요금 (백만원)	전력매입량 (천kWh)	전기요금 (백만원)	전력매입량 (천kWh)	전기요금 (백만원)
합계	1,720	903	46,629	8,928	-	-
월평균	96	50	2,743	525	2,647	485
17개월 환산	-	-	-	-	45,004	8,075

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료

- 또한 소내용 변압기 고장으로 용량이 작은 비상변압기(3.75/5MVA)를 사용하게 되면서 발전출력이 24MW에서 21MW로 저하되어 전력판매수입도 함께 감소하였음²⁾
- 이에 따라 2025년 발전사업 기타원가가 86억원으로 전년(37억원) 대비 49억원 증가하였으며, 전력매입 비용 증가와 발전출력 저하에 따른 판매수입 감소가 함께 작용하여 부문 손익 악화의 주요 요인이 되었음
- 공사는 전력매입 비용 충당을 위해 2025년도 발전시설 운영 관련 공공요금 예산을 당초 32억원에서 84억원으로 증액하였으며, 증액분 52억원은 예산 전용을 통해 조달하였음

□ 향후 매립가스 발생량의 추가 감소가 예상되어, 발전시설의 중장기 운영 방향에 대한 검토가 필요함

- 2026년 생활폐기물 직매립 금지에 따라 생활폐기물의 매립량이 감소할 것으로 예상되는 가운데, 유기성 폐기물의 매립 감소는 향후 매립가스 발생량 감소로 이어질 가능성이 있어 발전사업의 연료 공급 기반이 지속적으로 축소될 것으로 예상됨
- 아울러 포집된 매립가스는 발전 외에 슬러지자원화시설 등에도 사용되고 있어, 한정된 매립가스의 용도별 배분도 발전사업의 수익성에 영향을 미치고 있음
- 공사는 「50MW 발전시설 중장기 운영계획」 수립 용역(2026년 4월 완료)과 「수도권매립지 자원사업 종합발전방안」 수립 용역(2026년 12월 완료 예정)을 기반으로, 매립지의 대내외 여건과 에너지 생산·활용 전망 등을 반영한 관리 운영계획을 마련할 예정이라고 밝히고 있음

□ 따라서 공사는 발전설비의 예방적 유지관리 체계를 강화하는 한편, 매립가스 발생 전망 등 사업여건 변화를 반영한 중장기 운영방안을 조속히 확정·이행할 필요가 있음

2) 공사는 2025년 3월 임시변압기(2MVA)를 추가 설치하여 발전출력을 24MW로 회복하였고, 2025년 11월 소내용 변압기 수리를 완료하였다고 설명함

6-1. 신용보증대위변제사업의 구상채권 체계적 관리 필요

가. 현 황

- 신용보증대위변제사업은 보증·담보 여력이 낮은 취약계층에 신용을 보증하여 취약계층이 금융회사를 통한 용자를 원활히 받을 수 있도록 지원함으로써 소득격차 해소와 생활 안정에 기여하는 사업임¹⁾
- 동 사업은 근로복지진흥기금 사업으로 근로복지공단이 위탁·관리하고 있음
 - 신용보증을 지원하는 용자사업은 ① 「근로복지기본법」 제19조에 따른 근로자 생활안정자금 용자, ② 「고용보험법」 제29조에 따른 직업훈련생계비 대부, ③ 「산업재해보상보험법」 제92조에 따른 산업재해근로자 생활안정자금 용자, ④ 「임금채권보장법」 제7조의3에 따른 체불 근로자의 생계비 용자 등임

[연도별 신용보증 지원 현황]

(단위: 백만원, 천)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
보증 금액	352,157	309,078	306,807	192,945	170,130
보증 건수	49,614	54,704	51,289	36,608	34,833

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 근로복지공단은 근로자에게 신용보증을 제공한 이후, 근로자가 채무를 상환하지 못해 보증사고(6개월 이상 원리금 연체 등)가 발생하면 금융회사에 보증채무를 대신 지급(대위변제)하고, 해당 근로자에 대해 구상채권을 가짐

곽보영 예산분석관 (bykkwak@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「근로복지기본법」

제22조(신용보증 지원 및 대상)

① 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단(이하 “공단”이라 한다)은 담보 능력이 미약한 근로자(구직 신청한 실업자 및 「산업재해보상보험법」에 따른 재해근로자를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)가 금융회사 등에서 생활안정자금 및 학자금 등의 용자를 받음으로써 부담하는 금전채무에 대하여 해당 금융회사 등과의 계약에 따라 그 금전채무를 보증할 수 있다. 이 경우 보증 대상 용자 사업 및 보증 대상 근로자는 고용노동부령으로 정한다.

나. 주요 쟁점

- 최근 신용보증 현황을 살펴보면, 보증 공급 규모와 보증 건수, 보증 잔액 모두 전반적으로 감소하고 있음
 - 전체 신용보증 금액은 2021년 3,521억 5,700만원에서 2025년 1,701억 3,000만원으로 약 51.7% 감소하였으며 같은 기간 보증 건수 역시 4만 9,614건에서 3만 4,833건으로 감소하였음
 - 이는 코로나19 확산 시기 취약계층의 생활 안정 지원을 위해 일시적으로 확대되었던 신용보증 공급이 코로나19 이후 점차 정상화되면서 이전 수준으로 감소한 데 따른 것임

[연도별·용자별 신용보증 규모 및 건수]

(단위: 백만원, 건)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
생활안정자금 (근로복지진흥기금)	금액	143,946	220,676	165,030	118,234	92,448
	건수	24,801	41,639	30,639	20,306	15,781
직업훈련생계비 (고용보험기금)	금액	173,005	53,848	78,953	25,055	24,481
	건수	20,383	8,405	13,103	10,053	12,570
산재근로자생활안정 자금 (산재보험기금)	금액	15,481	15,636	15,617	14,265	20,514
	건수	1,588	1,580	1,637	1,515	2,185
체불근로자생계비 (임금채권보장기금)	금액	19,724	18,918	47,207	35,391	32,687
	건수	2,842	3,080	5,910	4,734	4,297
계	금액	352,157	309,078	306,807	192,945	170,130
	건수	49,614	54,704	51,289	36,608	34,833

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 신용보증 잔액 역시 감소하는 추세로, 전체 신용보증 잔액은 2021년 7,434억 8,400만원에서 2023년 9,220억 3,200만원까지 증가한 이후, 2024년 8,436억 9,100만원, 2025년 6,958억 6,300만원으로 감소하였음

[연도별·용자별 신용보증 잔액 규모]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
생활안정자금 (근로복지진흥기금)	356,220	442,160	460,663	417,777	325,138
직업훈련생계비 (고용보험기금)	324,578	326,099	342,388	292,224	227,510
산재근로자생활안정자금 (산재보험기금)	43,181	45,314	47,590	47,171	52,230
체불근로자생계비 (임금채권보장기금)	19,505	34,898	71,391	86,519	90,985
계	743,484	848,473	922,032	843,691	695,863

자료: 근로복지공단

- 한편, 신규 신용보증 공급 및 보증 잔액이 전반적으로 감소하고 있음에도 동일 기간 보증채무의 이행에 따른 대위변제 규모는 오히려 크게 증가하고 있음
- 전체 대위변제액은 2021년 184억 1,800만원에서 2023년 330억 3,500만 원으로 증가한 이후 2024년 일시 감소하였으나, 2025년에는 858억 300만 원으로 전년 대비 190.3% 증가하였음²⁾

[연도별·용자별 대위변제금 규모]

(단위: 백만원, %)

구분	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감률 (B-A)/A
생활안정자금 (근로복지진흥기금)	13,176	17,432	18,346	16,301	49,699	204.9
직업훈련생계비 (고용보험기금)	3,874	8,788	12,510	10,975	32,186	193.3
산재근로자생활안정자금 (산재보험기금)	1,368	1,399	1,739	1,529	1,527	△0.1
체불근로자생계비 (임금채권보장기금)	-	92	439	750	2,390	218.7
계	18,418	27,711	33,035	29,555	85,803	190.3

자료: 근로복지공단

2) 근로복지공단은 코로나19 시기 확대된 보증액 상환시기의 도래, 경기침체의 장기화와 고물가 등으로 저소득 노동자의 연체율이 예상을 훨씬 상회함에 따라 대위변제액이 증가한 것으로 봄

□ 그러나 대위변제액이 크게 증가하는 반면, 구상채권의 회수 규모는 상대적으로 제한적임

- 연도별 구상채권의 징수 및 수납 현황을 살펴보면, 구상채권 징수결정액은 2021년 2,335억 6,700만원에서 2025년 4,096억 7,100만원으로 75.4% 증가한 반면, 같은 기간 수납액은 905억 7,600만원에서 1,234억 7,200만원으로 36.3% 증가하는 데 그침
- 이에 따라 징수결정액 대비 수납액은 2021년 38.8%에서 지속적으로 하락하여 2025년에는 30.1%까지 낮아짐

[연도별 구상채권 징수 및 수납 현황(누계)]

(단위: 백만원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감률 (B-A)/A
징수결정액(a)	233,567	261,279	294,313	323,869	409,671	75.4
수납액(b)	90,576	98,332	105,652	113,825	123,472	36.3
수납률(b/a)	38.8	37.6	35.9	35.2	30.1	△22.3
미수납액(a-b)	142,991	162,947	188,661	210,044	286,199	100.2
불납결손액	4,170	6,532	6,942	7,463	6,334	51.9

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 따라서 근로복지공단은 구상채권에 대한 체계적인 관리를 통해 대위변제 증가에 따른 신용보증사업의 재정 부담을 완화할 필요가 있음

- 대위변제액이 크게 증가하고 구상채권 회수가 이에 미치지 못할 경우 신용보증 재원의 소진으로 사업의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있으므로 구상채권에 대한 체계적인 관리와 회수 노력을 강화할 필요가 있음

6-2. 대지급금 지급 확대에 따른 변제금 회수관리 강화 필요

가. 현 황

- 대지급금 지급사업은 근로자가 기업의 도산 등으로 인하여 임금 등을 지급받지 못한 경우, 사업주를 대신하여 일정 범위의 체불임금 등을 지급함으로써 체불 근로자의 생활 안정을 도모하는 사업임
 - 동 사업은 임금채권보장기금 사업으로 근로복지공단이 위탁·관리하고 있음
 - 대지급금은 법원의 파산선고 또는 회생절차개시 결정 등이 있는 사업장의 근로자를 대상으로 하는 도산대지급금과 사업주의 도산 여부와 관계없이 일정한 요건을 충족한 체불근로자를 대상으로 하는 간이대지급금으로 구분됨

[대지급금 지급사업의 개요]

구분		지원 요건 및 지원 범위
도산 대지급금	지급 사유	법원의 파산선고 또는 회생절차개시 결정, 지방관서의 도산등 사실인정
	지급 범위	- 최종 6개월분의 임금·휴업수당·출산전후휴가기간 중 급여 - 최종 3년간의 퇴직급여등 중 미지급액
	상한액	퇴직 당시 연령에 따라 상한액이 다르며, 최대 2,100만원 지급
간이 대지급금	지급 사유	사업주에게 임금 등을 지급하라는 법원의 확정판결, 지방관서 체불확인서
	지급 범위	- 최종 3개월분의 임금·휴업수당·출산전후휴가기간 중 급여, - 최종 3년간의 퇴직급여등 중 미지급액
	상한액	총 상한액은 1,000만원이며, 임금·퇴직급여등 항목별 상한 각 700만원

주: 도산대지급금의 지급범위는 2026년 8월 20일부터 최종 3개월분에서 최종 6개월분으로 확대됨
 자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 최근 5년간 대지급금은 2021년 5,465억 7,100만원에서 2025년 6,845억 1,100만원으로 25.2% 증가하였으며, 대부분은 간이대지급금이 차지하고 있음

- 유형별로는 같은 기간 도산대지급금이 12.7% 감소한 반면, 간이대지급금은 31.7% 증가하였으며, 2025년 기준 간이대지급금의 비중은 전체 대지급금의 89.9%임

[연도별 대지급금 지급 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감률 (B-A)/A
도산대지급금	79,360	36,576	39,635	54,828	69,274	△12.7
(비중)	(14.5)	(6.8)	(5.8)	(7.6)	(10.1)	-
간이대지급금	467,210	500,288	647,271	669,379	615,237	31.7
(비중)	(85.5)	(93.2)	(94.2)	(92.4)	(89.9)	-
합계	546,571	536,864	686,905	724,207	684,511	25.2
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	-

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 대지급금 지급이 지속됨에 따라 사업주로부터 회수하여야 할 변제금 채권은 누적되고 있으나, 회수실적은 상대적으로 저조한 것으로 나타남
 - 연도별 변제금 회수실적을 보면, 누적 징수결정액은 2021년 5조 7,003억원에서 2025년 8조 3,328억원으로 증가한 반면, 같은 기간 누적 회수율은 32.2%에서 29.7%로 하락하였음
 - 이에 따라 2025년 말 기준 전체 누적 징수결정액 8조 3,328억원 중 실제 회수액은 2조 4,770억원에 그치고 있으며, 미회수액은 4조 430억원에 이르고 있음

[연도별 변제금 회수 현황]

(단위: 억원, %)

연도	종류	누적 징수결정액 (A)	누적 회수액 (B)	소멸정리 (C)	미회수액 (A-B-C)	누적 회수율 (B/A)
2021	도산대지급금	39,828	15,867	10,841	13,119	39.8
	간이대지급금	17,175	2,514	279	14,382	14.6
	소계	57,003	18,381	11,120	27,502	32.2
2022	도산대지급금	40,194	16,356	12,300	11,537	40.7
	간이대지급금	22,178	3,557	314	18,306	16.0
	소계	62,372	19,914	12,614	29,844	31.9
2023	도산대지급금	40,590	16,692	13,683	10,216	41.1
	간이대지급금	28,650	4,703	864	23,083	16.4
	소계	69,241	21,395	14,547	33,299	30.9
2024	도산대지급금	41,139	16,964	14,978	9,197	41.2
	간이대지급금	35,344	6,013	1,531	27,800	17.0
	소계	76,483	22,977	16,508	36,997	30.0
2025	도산대지급금	41,831	17,260	16,126	8,446	41.3
	간이대지급금	41,497	7,510	2,003	31,983	18.1
	소계	83,328	24,770	18,128	40,430	29.7

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 또한 변제금 미수납채권은 상당 부분이 장기간 회수되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있어 장기 미수납채권에 대한 체계적인 관리가 필요함
- 2025년 말 기준 미수납채권 중 5년 이상 경과한 채권은 1조 4,117억원으로 전체의 34.9%를 차지하고 있으며, 3년 이상 장기 미수납채권은 2조 2,170억원으로 전체의 54.8%에 달함
 - 특히, 도산대지급금의 경우 5년 이상 경과한 채권이 전체의 76.0%를 차지하고 있음

[대지급금 미수납채권 연령 분석표]

(단위: 억원, %)

구분	미수납채권 총액	1년 미만	1년 이상 ~3년미만	3년 이상 ~5년미만	5년 이상
도산대지급금	8,446	576	797	653	6,420
(비중)	(100.0)	(6.8)	(9.4)	(7.7)	(76.0)
간이대지급금	31,983	5,427	11,460	7,400	7,697
(비중)	(100.0)	(17.0)	(35.8)	(23.1)	(24.1)
합계	40,430	6,003	12,257	8,053	14,117
(비중)	(100.0)	(14.8)	(30.3)	(19.9)	(34.9)

자료: 근로복지공단

□ 따라서 근로복지공단은 변제금 채권의 회수 및 관리를 강화할 필요가 있음¹⁾

- 변제금 채권의 발생 초기부터 사업주의 재산·변제능력 등을 면밀히 파악하여 적기에 회수 조치를 실시하고, 채권 연령 및 회수 가능성에 따른 차등화된 관리방안을 마련할 필요가 있음

1) 고용노동부는 장기 미회수채권의 회수업무 위탁, 미납 사업주에 대한 신용제재, 국세 체납처분 절차 준용 및 연대책임 근거 마련 등 회수 강화조치를 추진하고 있으며, 향후 압류·강제징수 본격화에 따라 회수실적이 개선될 것으로 전망하고 있음(관계부처합동, 보도설명자료 「대지급금 변제금 회수율을 높이는 등 임금채권보장기금 수입 증대로 대지급금 제도는 안정적으로 운영됩니다」, 2026.8.31.)
다만, 위 고용노동부의 조치 중 국세 체납처분 절차 준용에 관한 부분은 기존 민사채권의 집행절차와 비교할 때, 법원에 대한 신청·결정 절차 없이 행정기간이 직접 강제징수를 할 수 있도록 한 절차적 규정으로서, 징수기간을 단축시키는 효과와는 별개로 장기 미수납채권의 징수율 자체를 높이는 효과가 발생할 수 있는지에 관하여는 검토가 필요할 것으로 보임

6-3. 산재보험 부정수급 징수 및 성과관리 강화 필요

가. 현 황

- 산재보험 부정수급 관리사업은 산재보험 부정수급 적발을 통해 산재보험 급여의 누수를 방지하고 정직한 산재보험질서를 확립하여 선량한 보험가입자와 수급권자를 보호하기 위한 사업임
- 동 사업은 산업재해보상보험 및 예방기금 사업으로 근로복지공단이 위탁·관리하고 있음
 - 근로복지공단은 보험급여를 받은 사람이 거짓이나 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우 급여액의 2배를, 수급권의 변동 사항을 신고하지 않아 부당하게 보험급여를 받은 경우 급여액만큼을 부당이득으로 징수 결정함¹⁾

[산재보험 부정수급 조사의 절차]



자료: 근로복지공단, 「2025 회계연도 결산자료」, 2026. 4.

곽보영 예산분석관 (bykkwak@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「산업재해보상보험법」

제84조(부당이득의 징수)

- ① 공단은 보험급여를 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 급여액에 해당하는 금액(제1호의 경우에는 그 급여액의 2배에 해당하는 금액)을 징수하여야 한다. 이 경우 공단이 제90조 제2항에 따라 국민건강보험공단등에 청구하여 받은 금액은 징수할 금액에서 제외한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 경우
 2. 수급권자 또는 수급권이 있었던 사람이 제114조제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 신고의무를 이행하지 아니하여 부당하게 보험급여를 지급받은 경우
 3. 그 밖에 잘못 지급된 보험급여가 있는 경우

나. 주요 쟁점

(1) 산재보험 부정수급 징수관리 강화 필요

- 산재보험 부정수급 적발을 통한 징수결정액 대비 실제 회수실적이 10% 내외에 불과함
 - 최근 5년간 부당이득 징수결정액과 수납실적을 살펴보면, 수납률은 2021년 6.0%에서 2024년 11.0%로 상승하였으나 2025년에는 10.1%로 소폭 하락하였음
 - 이에 따라 2025년 말 기준 부당이득금 미납액은 252억 8,300만원에 이르고 있어, 부정수급 적발을 통해 징수 결정된 금액의 상당 부분이 실제 회수로 이어지지 못하고 있음

[연도별 부정수급 발생 및 회수 현황]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	부당이득 징수결정액						결손액 (B)	수납액 (C)	수납률 (C/A)	미납액 (A-B-C)
	합계		이월		신규					
	건수	금액(A)	건수	금액	건수	금액				
2021	1,198	36,754	846	33,704	352	3,050	1,464	2,223	6.0	33,067
2022	1,165	31,583	891	28,930	274	2,653	2,917	2,255	7.1	26,411
2023	1,198	29,327	790	26,123	408	3,204	2,272	2,146	7.3	24,909
2024	3,178	29,528	778	24,201	2,400	5,327	164	3,234	11.0	26,131
2025	2,152	29,631	1,714	25,196	438	4,435	1,345	3,003	10.1	25,283

주: 1. 2024년 일용근로자 휴업급여 전수조사(21년~23년) 결과(부정수급 적발 2,125건 및 부당결정 11억원)를 포함한 수치임

2. 부당이득 징수결정액·결손액·수납액은 각 해당연도 12월 말 기준 금액임

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 특히 부정수급에 따른 미납채권의 상당 부분이 장기간 회수되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있으므로 장기 미납채권에 대한 체계적인 관리가 필요함
 - 2025년 말 기준 부당이득금 미납액 252억 8,300만원 중 채권 발생 후 5년 이상 경과한 미납액은 161억 4,700만원으로 전체의 약 63.9%를

차지하고 있으며, 이 중 10년 이상 경과한 미납액은 98억 5,200만원으로 전체의 약 39.0%에 달하고 있음

- 이처럼 장기간 회수되지 못한 채권이 상당한 규모로 누적되어 있고, 채권이 장기화될수록 회수 가능성이 낮아질 수 있으므로 장기 채권관리를 강화할 필요가 있음

[부정수급 미수납 채권 연령 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	1년 미만	1년 이상 ~2년 미만	2년 이상 ~3년 미만	3년 이상 ~5년 미만	5년 이상 ~10년 미만	10년 이상	합계
금액	3,092	2,354	1,485	2,205	6,295	9,852	25,283
(비중)	(12.2)	(9.3)	(5.9)	(8.7)	(24.9)	(39.0)	(100.0)

주: 2025년 말 기준

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

- 따라서 근로복지공단은 장기채권 관리 등 부정수금액 회수 노력을 강화할 필요가 있음

(2) 산재보험 부정수급 관리사업 성과지표 개선 필요

- 현행 산재보험 부정수급 관리사업의 성과지표는 부정수급 적발 및 처리 건수를 중심으로 설정되어 있어 부당이득금 징수 등 사후관리의 성과는 반영하지 못하고 있음
 - 현행 성과지표는 실제 부정수급 사실이 확인된 적발건수와 조사 결과 부정수급 혐의 없음으로 확인되어 내부 종결된 건수를 합산하여 산정함
 - 이와 같은 성과지표를 기준으로 보면, 근로복지공단은 2022년 이후 매년 성과목표를 초과 달성하고 있으며 2025년에는 목표 627건 대비 722건의 실적을 기록하여 달성도 115.2%를 나타냄

[산재보험 부정수급 관리사업 성과지표 현황]

(단위: 건, %)

성과지표	구분	2021	2022	2023	2024	2025	측정산식
부정수급 적발 및 처리 실적	목표	신규	546	555	592	627	적발건수 + 내부종결건수
	실적	569	575	577	594	722	
	달성도	-	105.3	104.0	100.3	115.2	

자료: 근로복지공단 제출자료

- 그러나 성과실적의 세부 구성을 살펴보면, 부정수급 혐의가 없는 것으로 확인되어 내부종결된 건수가 전체 성과실적의 상당 부분을 차지하고 있음
 - 최근 5년간 내부종결건수는 전체 성과실적의 42.9~55.1% 수준이며, 2025년에도 전체 실적 722건 중 실제 부정수급 적발건수는 382건(52.9%)이고 내부종결건수는 340건(47.1%)으로 나타남
 - 내부종결 역시 부정수급 의심 사례를 조사·처리한 실적이라는 점에서는 성과로 볼 수 있으나, 부정수급 혐의가 없는 것으로 확인된 건이라는 점에서 실제 부정수급을 확인한 적발 실적과는 성과의 성격에 차이가 있음

[산재보험 부정수급 관리사업 성과실적 구성]

(단위: 건, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
적발건수	295 (51.8)	302 (52.5)	259 (44.9)	339 (57.1)	382 (52.9)
내부종결건수	274 (48.2)	273 (47.5)	318 (55.1)	255 (42.9)	340 (47.1)
전체	569 (100.0)	575 (100.0)	577 (100.0)	594 (100.0)	722 (100.0)

자료: 근로복지공단 제출자료

- 더욱이 현행 성과지표는 실제 부정수급으로 확인된 이후 부당이득금을 얼마나 징수·회수하였는지는 성과 측정에 반영하지 않고 있음
 - 2025년 부당이득금 수납률은 10.1%에 그치고, 미납액의 63.9%가 5년

이상 장기 미납채권으로 남아 있다는 점을 고려하면 현행 성과지표가 해당 사업의 실질적인 성과를 평가하고 있다고 보기 어려움

- 따라서 근로복지공단은 현행 성과지표 측정방식의 적정성을 검토하고, 부당이득금의 징수·회수 실적 등 적발 이후의 사후관리 성과도 함께 측정할 수 있도록 개선할 필요가 있음

국토교통위원회



1-1. 한국토지주택공사 통합 출범 이후 최초 당기순손실 발생

가. 현 황

- 한국토지주택공사는 「한국토지주택공사법」 제1조에 근거하여 토지의 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무를 수행하는 준시장형 공기업임
- 한국토지주택공사는 공공주택지구 조성 및 공공주택 건설·매입·관리뿐만 아니라 산업단지개발사업, 행정중심복합도시건설사업, 혁신도시개발사업, 토지은행사업 등 다양한 사업을 수행함
 - 2025년 기준 주택건설사업은 공공분양 등 총 13.7만호 주택을 건설 중이며, 국민임대, 영구임대 등 공공임대주택 등 총 148.5만호 주택을 운영 중

[공적주택 주요 사업별 개요]

구분	개요
공공주택사업	공공주택지구 조성 및 공공주택 건설·매입과 관련된 사업으로서 「공공주택 특별법」 제2조제3호가목부터 다목까지에 해당하는 공공주택사업
산업단지개발	산업단지의 조성 및 건축 등과 관련된 사업으로서 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 또는 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」에
공공주택관리사업	공공임대주택을 운영·관리하는 사업으로서 「공공주택 특별법」 제2조제3호라목에 따른 공공주택관리사업(같은 법 제2조제1호가목에 따른 산업단지개발사업
행정중심복합도시건설사업	「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시건설사업
혁신도시개발사업	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 따른 혁신도시개발사업
토지은행사업	공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정을 위해 공공토지를 취득 및 관리하는 사업

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)을 바탕으로 재작성

오지은 예산분석관 (jieun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

- 한국토지주택공사의 자산은 재고자산(매각자산) 및 투자부동산(임대자산), 즉, 주택·토지 중심으로 구성되어 있으며 2021년 201.7조원 대비 2025년 248.9조원으로 47.3조원(23.4%) 증가함
- 동 기간 부채는 2021년 138.9조원에서 2025년 173.7조원으로 34.8조원(25.0%) 증가하였으며, 특히 사채 및 차입금 등 이자부담부채는 34.3조원(45.7%) 증가하여 자산 증가율을 상회함

[한국토지주택공사 주요 재무현황(2021~2025)]

(단위: 조원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
자산	201.7	213.6	222.9	233.7	248.9	47.3	23.4
- 재고자산	72.7	77.6	83.3	85.0	89.4	16.6	22.8
- 투자부동산	106.4	113.6	119.4	123.6	133.1	26.7	25.1
부채	138.9	146.6	152.8	160.1	173.7	34.8	25.0
- 이자부담부채 (사채 및 차입금)	75.1	81.5	88.2	97.3	109.4	34.3	45.7
자본	62.8	67.0	70.0	73.5	75.2	12.5	19.9
부채비율	221.3	218.7	218.3	217.7	230.8	9.5	-

자료: 한국토지주택공사 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

- 한국토지주택공사는 2025년 토지매출 및 공공분양주택 매출 감소 및 임대운영손실 증가 등으로 통합 출범 이후 처음으로 6,413억원의 영업손실과 918억원의 당기순손실을 기록함
- 2021년 대비 2025년 매출액은 27.3조원에서 13.6조원으로 13.8조원(50.4%) 감소하는 등 수익성 악화
 - 특히 2025년에는 영업손실 6,413억원 및 당기순손실 918억원이 발생하여 영업이익과 당기순이익이 적자로 전환됨

[한국토지주택공사 주요 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
매출액	273,459	196,263	138,840	155,722	135,574	△137,885	△50.4
매출원가	210,392	171,946	132,552	145,625	134,979	△75,413	△35.8
매출총손익	63,067	24,317	6,288	10,098	595	△62,472	△99.1
영업손익	56,486	18,128	437	3,404	△6,413	△62,898	△111.4
당기순손익	41,633	14,327	5,158	7,608	△918	△42,551	△102.2

자료: 한국토지주택공사 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 「한국토지주택공사법」 제11조제2항¹⁾에 따르면, 한국토지주택공사의 공익사업에서 발생한 손실에 대해 기관이 보유한 사업확장적립금 및 이익준비금으로 우선보전하고, 이를 초과하는 손실에 대해 정부가 보전하도록 하는 손실보전조항이 마련되어 있음
 - 손실보전대상 사업은 공공주택사업, 산업단지개발사업, 공공주택관리사업, 행정중심복합도시건설사업, 혁신도시개발사업으로 구성됨
- 최근 손실보전대상 사업의 수익성이 크게 저하되고 있으며, 일반사업 등에서도 손익이 악화되는 모습이 나타나고 있음
 - 손실보전대상 사업의 영업손익은 2021년 대비 2025년 5조원 감소하였고, 당기손익도 같은 기간 3.7조원 감소
 - 토지은행사업 및 일반사업 등 그 외 사업의 영업손익도 2021년 대비 2025년 1.2조원 감소함

1) 제11조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산 결과 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 한정한다.

[한국토지주택공사 손실보전대상 및 이외 사업 주요 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
손실보전대상 사업							
영업이익(손실)	26,949	△8,303	△14,551	△7,558	△23,886	△50,836	△188.6
당기순이익(손실)	18,211	△8,469	△10,594	△9,930	△18,910	△37,121	△203.8
그 외 사업(토지은행, 일반사업)							
영업이익(손실)	29,448	26,341	14,897	10,962	17,474	△11,975	△40.7
당기순이익(손실)	23,678	23,176	15,989	17,538	17,992	△5,686	△24.0

자료: 한국토지주택공사 별도감사보고서를 바탕으로 제작성

- 2025년 공공주택관리사업은 영업손실 3조 653억원, 당기순손실 3조 1,951억원으로 손실보전대상 사업 중 손실 규모가 가장 크며, 행복도시사업도 영업손실 1,866억원, 당기순손실 2,339억원을 기록함
- 2025년 공공주택사업과 혁신도시사업은 각각 1조 4,641억원, 1,007억원의 당기순이익을 기록하였으며, 손실보전대상이 아닌 사업 중 일반사업이 1조 8,126억원의 당기순이익을 기록하여 공사의 손실을 일부 보완함

[세부사업 별 재무지표(2025)]

(단위: 억원, %)

구분	손실보전대상					그 외	
	공공주택 관리사업	공공주택 사업	행복도시	혁신도시	산업단지 개발	토지은행	일반사업
영업이익(손실)	△30,653	7,573	△1,866	1,072	△12	77	17,396
당기순이익(손실)	△31,951	14,641	△2,339	1,007	△268	△134	18,126
부채비율	688.2	93.2	△4,607.7	△58.6	446.5	△4,169.0	113.2

주: 부채비율이 마이너스인 것은 부채총계가 자산총계를 상회함에 따라 자본이 마이너스 상태임을 의미함
 자료: 한국토지주택공사 별도감사보고서를 바탕으로 제작성

- 한편 손실보전대상 중 공공주택관리사업 손실에는 공가가 발생하여 임대 수입을 확보하지 못하는 기회손실이 포함되어 있음
 - 특히 건설임대 사업에서 미회수 임대료가 2021~2025년 누적 1,714.1억원, 연평균 342.8억원 발생함

[건설임대 공가 관련 추정 임대료(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적	연평균
추정임대료	270.4	257.7	338	405.9	442 (398)	1,714.1 (1,670)	342.8
전년 대비 증감	-	△12.7	80.3	67.9	36.1 (△7.9)	-	-

주: 다만 이는 회계상 손실을 의미하는 것은 아니며 미임대에 따라 임대료가 회수되지 못한 금액을 추정
한 것임. 2025년 괄호 안 금액은 노후공공임대 리모델링, 재정비 등 정책사업 공가를 제외한 금액
이며, 2021~2024년까지는 정책사업 공가를 포함한 금액임

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국토지주택공사는 2025년 통합 출범이후 최초 당기순손실을 기록한
바, 손실보전대상 기관임을 감안하여 지속적으로 수익성 및 재무건전성
관리할 필요가 있음

1-2. 구분회계 상 공공주택관리사업(손실보전대상) 손익 왜곡 문제

가. 현 황

- 2025년 공공주택관리사업 등 손실보전대상사업의 손실이 확대되고 있음
 - 공공주택관리사업의 매출액은 2024년 1.68조원에서 2025년 1.77조원으로 885억원 증가하였으나, 매출원가는 전년 대비 3,403억원 증가한 4.54조원으로 매출 증가폭을 크게 상회하고 영업손실 2,981억원 확대됨
 - 공공주택사업의 영업이익은 1.94조원에서 0.76조원으로 1.18조원 감소하였으며, 행복도시건설사업도 1,866억원의 영업손실이 발생하는 등 정책사업의 손익이 악화됨

[한국토지주택공사 구분회계별 주요 손익현황(2024~2025)]

(단위: 천억원)

구분	공공주택관리사업			공공주택사업			행복도시			혁신도시		
	2024	2025	증감	2024	2025	증감	2024	2025	증감	2024	2025	증감
매출액	16.8	17.7	0.9	86.1	54.1	△32.0	2.6	3.0	0.4	0.2	0.3	0.1
매출원가	42.0	45.4	3.4	64.3	44.2	△20.2	2.4	4.8	2.3	△0.3	△0.8	△0.5
매출총손익	△25.2	△27.7	△2.5	21.8	10.0	△11.8	0.1	△1.8	△2.0	0.5	1.1	0.6
영업손익	△27.7	△30.7	△3.0	19.4	7.6	△11.8	0.0	△1.9	△1.9	0.5	1.1	0.6
당기순손익	△28.3	△32.0	△3.6	18.3	14.6	△3.6	△0.4	△2.3	△2.0	0.5	1.0	0.5
구분	산업단지개발			토지은행			일반사업					
	2024	2025	증감	2024	2025	증감	2024	2025	증감			
매출액	4.3	4.4	0	3.4	3.9	0.5	42.3	52.2	10.0			
매출원가	3.9	4.1	0.2	3.3	3.7	0.4	29.9	33.5	3.6			
매출총손익	0.4	0.2	△0.2	0.1	0.1	0.1	12.4	18.7	6.3			
영업손익	0.2	△0.0	△0.3	0.1	0.1	0.0	10.9	17.4	6.5			
당기순손익	△0.0	△0.3	△0.2	△0.1	△0.1	0.0	17.7	18.1	0.4			

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)를 바탕으로 작성됨

오지은 예산분석관 (jieun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

- 공공주택관리사업은 임대주택 운영규모가 확대되는 가운데 매출 증가보다 매출원가 증가폭이 크게 나타나면서 손실이 지속적으로 확대됨
 - 2021년 대비 2025년 매출액은 3,303억원 증가하였으나, 매출원가는 1조 3,245억원 증가하여 매출총손실이 9,942억원 확대됨
 - 더불어 동 기간 영업손실은 1조 1,057억원으로 증가, 당기순손실은 1조 3,662억원 확대되는 등 수익성이 지속적으로 악화되고 있음

[공공주택관리사업 주요 손익현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감(B-A)
매출액	14,364	14,909	15,916	16,781	17,666	3,303
매출원가	32,155	34,558	38,481	41,997	45,400	13,245
매출총손익	△17,792	△19,649	△22,565	△25,216	△27,734	△9,942
영업손익	△19,596	△21,219	△24,770	△27,672	△30,653	△11,057
당기순손익	△18,289	△18,903	△18,258	△28,312	△31,951	△13,662

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

(1) 임대보증금 이자수익 누락에 따른 공공주택관리사업 손실 과다 계상

- 한국토지주택공사는 공공임대주택의 임대차계약에 따라 임차인으로부터 임대보증금을 수취하고 있으며, 임대보증금은 향후 임차인에게 반환하여야 하는 부채로 계상하고 있음
 - 2021년 대비 2025년 총 임대보증금은 3조원 증가하였으며, 동 기간 중 특히 유동 임대보증금이 4.9조원(42.9%) 증가함

[주택임대 관련 임대보증금 현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
임대보증금 잔액	242,673	251,063	258,854	263,742	273,256	30,583	12.6
유동	115,956	134,848	164,875	120,452	165,677	49,721	42.9
비유동	126,717	116,215	93,979	143,290	107,579	△19,138	△15.1
총 부채 임대보증금 비중	17.5	17.1	16.9	16.5	15.7	-	-

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 임대보증금 부채는 구분회계 상 공공주택관리사업 부문에 귀속되는 반면, 임대보증금이라는 자금에서 발생하는 금융수익 효과는 동 부문으로 배분되지 않고 있음

[임대보증금과 공공주택관리사업 손익 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
공공주택 관리사업 구분회계	공공주택 임대보증금	242,673	251,063	258,854	263,742	273,256
	관련 금융수익	0	0	0	0	0
	당기순손익	△18,289	△18,903	△18,258	△28,312	△31,951

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 만약 공공주택관리사업의 임대보증금에서 발생한 금융수익을 동일 사업에 귀속시킬 경우 2025년 당기순손실은 3조 1,951억원에서 2조 3,808억원으로 감소할 것으로 추정됨
- 공사는 임대보증금에서 발생하는 금융수익을 구분하지 않기 때문에 동 보증금에 해당하는 자기에 평균 수익률을 적용하여 금융수익을 추정함

[임대보증금과 추정 금융수익(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
공공주택 임대보증금 잔액(A)	242,673	251,063	258,854	263,742	273,256
평균 수익률(B)	1.31	2.34	3.28	3.53	2.98
추정 금융수익(AxB)	3,179	5,875	8,490	9,310	8,143
기존 공공주택관리사업 당기순손익(C)	△18,289	△18,903	△18,258	△28,312	△31,951
추정 금융수익 반영 후 당기순손익(C+AxB)	△15,110	△13,028	△9,768	△19,002	△23,808

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 따라서 공공주택관리사업에 귀속되는 부채를 통해 조달된 자금에서 발생하는 경제적 이익도 합리적인 기준에 따라 해당 사업에 대응하여 표시할 필요가 있음

- 구분회계 사업별 손익은 향후 정부의 손실보전 규모 산정에 중대한 필수적 요소임에 따라 정확성이 중요함
 - 한국토지주택공사에 대한 정부의 손실보전은 손실보전대상사업에서 발생한 것에 한정됨¹⁾
- 현재는 공공주택관리사업에 임대보증금 부채가 귀속되는 반면, 관련 자금은 일반 운영자금과 통합하여 관리하고 있어 임대보증금에 대응하는 자금운용 수익을 별도로 식별·귀속하지 못하고 있음
- 또한 한국토지주택공사는 임대보증금에 대응하는 자금 운용수익의 합리적인 산정·배분 기준을 마련하고, 구분회계 상 자산·부채와 이에 관련된 수익·비용이 일관되게 귀속되도록 할 필요가 있음

1) 「한국토지주택공사법」 제11조(손익금의 처리) ② (생략) 손실보전은 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 등 대통령령으로 정하는 공익사업에서 발생한 손실에 한정한다.

(2) 공공주택관리사업의 현금 부담을 반영한 보완적 손익지표 마련 필요

- 공공주택관리사업은 임대주택이라는 대규모 유형자산을 보유·운영하는 사업의 특성상 감가상각비가 매출원가에서 상당한 비중을 차지하고 있음
 - 2025년 공공주택관리사업의 매출원가 4조 5,400억원 중 감가상각비는 1조 5,675억원으로 34.5%를 차지하며, 수선비와 함께 전체 원가의 약 70%를 구성하고 있음

- 2025년 발생한 당기순손실 3.2조원 중 1.5조원은 감가상각비에 기인함

[공공주택관리사업 세부 매출원가 현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	2025년 계정별 비중	증감 (B-A)
수선비	9,628	10,287	12,518	14,255	15,979	35.2	6,351
감가상각비	11,778	12,780	14,101	15,019	15,675	34.5	3,897
임대사업 지급이자	6,831	6,883	7,254	7,565	8,681	19.1	1,850
지급수수료	1,458	1,967	2,259	2,474	2,313	5.1	855
기타	2,460	2,641	2,348	2,683	2,752	6.1	292
합계	32,155	34,558	38,481	41,996	45,400	100.0	13,245

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공공주택은 정부의 출자·용자 등 재정지원을 바탕으로 취득·건설되며, 취득 이후 인식되는 감가상각비는 당해연도의 직접적인 현금유출을 수반하지 않는 회계상 비용임
 - 공공주택관리사업의 손익에는 임대주택 취득원가를 내용연수에 걸쳐 배분한 감가상각비가 포함되므로, 회계상 손실 규모와 실제 당해연도의 자금부담 간에는 차이가 발생할 수 있음

- 비현금흐름인 감가상각비를 제외한 공공주택관리사업의 2025년 영업손실은 2025년 1조 4,978억원, 당기순손실은 1조 6,276억원으로 나타남

[공공주택관리사업 현금흐름을 고려한 손익 재계산(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
[현금흐름 고려 전]					
매출액	14,364	14,909	15,916	16,781	17,666
매출원가	32,155	34,558	38,481	41,997	45,400
영업손익	△19,596	△21,219	△24,770	△27,672	△30,653
당기순이익	△18,289	△18,903	△18,258	△28,312	△31,951
[비현금흐름인 감가상각비 효과 제외]					
매출액	14,364	14,909	15,916	16,781	17,666
매출원가	20,377	21,778	24,380	26,978	29,725
영업손익	△7,818	△8,439	△10,669	△12,653	△14,978
당기순이익	△6,511	△6,123	△4,157	△13,293	△16,276

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공공주택관리사업과 같이 정책적으로 장기간 자산을 보유하는 사업의 손실 규모와 향후 손실보전 부담을 판단하기 위해 당기순손익 등 발생주의 손익과 함께 현금흐름을 수반하지 않는 비용(감가상각비 등)을 제외한 보완적 손익지표를 제시하여 당해연도 사업운영에 따른 현금부담 수준을 별도로 파악할 필요가 있음

1-3. 지역별 공가현황을 종합적으로 고려한 사업 관리 필요

가. 현 황

- 한국토지주택공사의 공공주택관리사업은 임대주택(건설임대 및 매입임대) 관리호수 및 매출액 증가폭에 비해 매출원가 증가폭이 큰 것으로 나타나며 이에 따라 관리호수 당 손실 부담도 확대되고 있음
 - 2021년 대비 2025년 동 사업의 관리호수는 106만호에서 118만호로 증가(10.8%)한 반면, 매출원가는 3.2조원에서 4.5조원으로 증가(41.2%)
 - 이에 따라 호당 매출원가는 300만원에서 390만원으로 27.4% 증가하였으며, 호당 매출총손실도 170만원에서 240만원으로 40.7% 증가함
- 이는 공공주택관리사업 매출원가 중 매출(분양호수 비례)과 관계없이 발생하는 고정비 성격의 원가(수선비 및 감가상각비 등) 비중이 크며, 동 고정원가는 분양(매출 발생)과 관계없이 분양주택 및 토지 등 완성 시점(관리호수 발생)부터 발생하기 때문임

[공공주택관리사업 호당 손익현황(2021~2025)]

(단위: 호, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	증감	증감률
임대주택 관리호수	1,061,405	1,110,424	1,151,742	1,165,153	1,176,239	114,834	10.8
매출액(억원)	14,364	14,909	15,916	16,781	17,666	3,303	23.0
매출원가(억원)	32,155	34,558	38,481	41,997	45,400	13,245	41.2
매출총손익(억원)	△17,792	△19,649	△22,565	△25,216	△27,734	△9,942	55.9
호당 매출액(백만원)	1.4	1.3	1.4	1.4	1.5	0.1	11.0
호당 매출원가(백만원)	3.0	3.1	3.3	3.6	3.9	0.8	27.4
호당 매출총손실(백만원)	△1.7	△1.8	△2.0	△2.2	△2.4	△0.7	40.7

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

오지은 예산분석관 (jieun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

나. 주요 쟁점

- 한편 2025년 말 건설임대주택의 공가율(정책사업 관련 공가 제외¹⁾)은 3.3%로 나타났으며, 이 중 공실기간 1년 이상 장기공가가 20,294호로 전체 공가호수의 62.8%를 차지함
 - 특히 2025년 기준 국민임대, 영구임대, 행복주택에서 각각 5,000호 이상의 장기공가가 발생하였으며, 각 유형의 공가호수 중 59.2%가 1년 이상 공가인 것으로 나타남
- 2021~2025년 중 영구임대 공가율은 3.8%에서 5.2%로 상승하였고, 행복주택 공가율은 5.7~8.7% 수준으로 지속적으로 높게 유지되고 있음

[건설임대주택 유형별 공가율 현황(2021~2025)]

(단위: 호, %)

임대유형	공가율					2025		
	2021	2022	2023	2024	2025	공가호수 (A)	1년 이상 공가호수(B)	장기 공가호수 비중(B/A)
국민임대	2.5	1.9	2.3	2.4	2.1	11,790	7,243	61.4
영구임대	3.8	5.6	6.5	9.5	5.2	8,696	6,116	70.3
행복주택	8.7	5.7	6.7	7.6	6.6	9,814	5,812	59.2
공공임대	1.0	0.8	1.3	1.9	2.0	1,786	1,062	59.5
기타유형	9.3	12.2	11.9	5.9	5.4	209	61	29.2
전체	3.1	2.9	3.5	4.3	3.3	32,295	20,294	62.8

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

1) 2025년 '정책사업 관련 공가 제외'는 노후 공공임대 리모델링·재정비 등 정책사업 관련 공가를 제외한 수치임

- 2025년 건설임대주택 공가호수는 총 3만 2,295호이며, 경기도가 8,549호(26.5%)로 가장 많고, 충남 5,292호(16.4%), 전북 2,949호(9.1%), 대구 2,549호(7.9%), 경북 2,004호(6.2%), 부산 1,939호(6.0%) 순으로 나타남

[건설임대주택 지역별 공가호수(2025)]

(단위: 호, %)

구분	국민임대		영구임대		행복주택		기타	합계	지역별 비중
		비중		비중		비중			
경기	2,210	18.7	2,219	25.5	3,572	36.4	548	8,549	26.5
충남	2,779	23.6	720	8.3	1,704	17.4	89	5,292	16.4
전북	891	7.6	1,667	19.2	369	3.8	22	2,949	9.1
대구	863	7.3	310	3.6	779	7.9	597	2,549	7.9
경북	1,080	9.2	373	4.3	551	5.6	0	2,004	6.2
부산	585	5.0	864	9.9	314	3.2	176	1,939	6.0
경남	807	6.8	395	4.5	545	5.6	99	1,846	5.7
충북	616	5.2	494	5.7	438	4.5	128	1,676	5.2
대전	380	3.2	558	6.4	150	1.5	77	1,165	3.6
광주	217	1.8	444	5.1	188	1.9	17	866	2.7
전남	481	4.1	170	2.0	187	1.9	14	852	2.6
세종	229	1.9	24	0.3	378	3.9	157	788	2.4
인천	151	1.3	118	1.4	302	3.1	31	602	1.9
강원	414	3.5	28	0.3	95	1.0	13	550	1.7
울산	60	0.5	221	2.5	75	0.8	0	356	1.1
서울	18	0.2	91	1.0	150	1.5	23	282	0.9
제주	9	0.1	0	0.0	17	0.2	4	30	0.1
총합계	11,790	100.0	8,696	100.0	9,814	100.0	1,995	32,295	100

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2021~2025년 관리호수 대비 공가호수가 크게 증가한 지역·유형을 살펴 보면 일부 지역·유형에서는 공급 규모의 확대 여부와 관계없이 공가가 큰 폭으로 증가하고 있음

[건설임대 공가 증가율이 높은 지역·유형별 현황(2021년 대비 2025년)]

(단위: 호)

지역	유형	관리호수 증감	증감률	공가호수 증감	증감률
경기	영구임대	3,289	10.6%	1,564	238.8%
경기	공공임대	△16,406	△27.3%	204	77.9%
부산	영구임대	96	0.6%	248	40.3%
부산	행복주택	806	57.6%	222	241.3%
울산	영구임대	-	-	152	220.3%
대전	국민임대	1	0.0%	314	475.8%
충남	국민임대	4,954	18.3%	912	48.8%
충남	영구임대	1,581	28.1%	348	93.5%
충남	행복주택	5,721	101.7%	835	96.1%
전북	영구임대	570	5.8%	522	45.6%
광주	영구임대	159	1.5%	161	56.9%
전남	국민임대	392	1.9%	148	44.4%
대구	국민임대	1,467	7.1%	487	129.5%
대구	영구임대	-	0.0%	116	59.8%
대구	행복주택	1,376	37.1%	578	287.6%
대구	공공임대	△1,767	△17.1%	447	298.0%
경북	국민임대	509	2.1%	101	10.3%
경북	행복주택	2,754	306.0%	530	2523.8%
경남	영구임대	1,067	20.6%	207	110.1%
세종	행복주택	1,197	61.4%	130	52.4%

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 특히 경기지역 공가 중 양주옥정지구의 공가호수는 총 1,374호로, 전체 관리호수 1만 9,289호의 7.1%이며, 이 중 62.8%인 864호가 1년 이상 장기공가로 나타남

- 한국토지주택공사가 파악한 미임대 사유에 따르면, 양주옥정지구는 교통·생활 인프라 부족, 인근 지역의 주택 공급 과잉, 입주자격을 충족하는 수요 부족 및 소형평형(21형)에 대한 선호 저조 등으로 공가가 발생하고 있음

□ 임대주택 공급 시 지역별 입주수요와 기존 공급현황 등을 충분히 고려하고 교통·생활 인프라 확충과 연계할 필요가 있으나, 경기 양주 등 장기공가가 다수 발생한 지역은 공급계획 수립 단계에서 이러한 사전 검토가 미흡한 것으로 보임²⁾

[경기 양주지역 임대주택의 공가현황(2025)]

(단위: 호, %)

유형	대표단지	관리호수 합계(A)	공가호수 합계(B)	공실률 (B/A)	1년 이상 공실호수(C)	장기공가율 (C/B)
행복주택	양주옥정 A-25BL	5,689	649	11.4	414	63.8
영구임대	양주옥정8	578	54	9.3	38	70.4
국민임대	양주옥정8	10,306	603	5.9	380	63.0
공공임대(10년)	양주옥정 A-20(3)	2,716	68	2.5	32	47.1
합계		19,289	1,374	7.1	864	62.8

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 부산지역은 도심·상업지역과의 접근성 및 생활·교통 여건에 따라 공가 차이가 크게 나타나 임대수요의 지역 내 양극화 현상이 확인됨

- 부산 정관(기장) 행복주택의 공실률은 22.0%에 이르고 부산금곡1 영구임대 주택도 9.5%인 반면, 덕천·해운대·화명·전포 등 도심 접근성 및 교통·생활 인프라가 양호한 단지는 공가가 발생하지 않은 것으로 나타남

2) 이에 대해 한국토지주택공사는 기존 도심인근 가용택지 부족에 따라 수도권 외곽에서 개발이 이루어지는 사업여건 및 이에 따른 인구 유입 등 지역 성숙에 필요한 기간을 감안할 필요가 있다는 의견임

- 또한 공가가 발생한 주요 단지는 전체 공가의 58.9~76.0%가 1년 이상 장기공가로 남아 있어, 같은 지역 내에서도 입지와 주택 유형 등에 따라 임대 수요의 불균형이 지속됨

[부산지역 일부 임대주택의 공가현황(2025)]

(단위: 호, %)

지역	단지명	관리호수 (A)	공가호수 (B)	공실률 (B/A)	1년 이상 공실호수 (C)	장기공가 증가율 (C/B)
행복주택	부산정관(기장)(A-4BL)	856	188	22.0	137	72.9
영구임대	부산동삼(영도)2	1,968	162	8.2	121	74.7
영구임대	부산금곡4	1,937	149	7.7	99	66.4
영구임대	부산모라3	2,385	141	5.9	83	58.9
영구임대	부산모라1	2,529	122	4.8	81	66.4
영구임대	부산금곡1	1,099	104	9.5	79	76.0
국민임대	부산정관(기장)5단지(A-19BL)	1,128	96	8.5	71	74.0
영구임대	부산덕천2	1,507	0	0	0	0
공공임대(50년)	부산해운대주공1	420	0	0	0	0
국민임대	부산화명울리	840	0	0	0	0
국민임대	부산전포(06,주1) 1단지	794	0	0	0	0

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성



- 건설임대주택의 공가로 인해 회수되지 못한 것으로 추정되는 임대료는 2021~2025년 누적 약 1,714.1억원으로 나타남
- 특히 추정 임대료 미회수액은 2023년 338억원에서 2024년 405.9억원, 2025년 442억원으로 최근 3년간 지속적으로 증가하고 있어, 공가 확대에 따른 임대수입 감소가 커지고 있음

[건설임대 공가 관련 추정 임대료(2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	5년 누적
추정임대료	270.4	257.7	338	405.9	442 (398)	1,714.1 (1,670)
전년 대비 증감	-	△12.7	80.3	67.9	36.1 (△7.9)	-

주: 다만 이는 회계상 손실을 의미하는 것은 아니며 미임대에 따라 임대료가 회수되지 못한 금액을 추정
한 것임. 2025년 괄호 안 금액은 노후공공임대 리모델링, 재정비 등 정책사업 공가를 제외한 금액
이며, 2021~2024년까지는 정책사업 공가를 포함한 금액임

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한국토지주택공사는 임대주택 공급계획 수립 시 지역별 수요를 충분히 반영하여 공가 발생을 최소화하고, 기발생한 장기공가에 대해서는 입주자
격 및 공급기준 완화 등 실효성 있는 해소방안을 마련할 필요가 있음

1-4. 악성미분양 장기체화 재고로 인한 기관의 유동화 문제

가. 현 황

- 한국토지주택공사의 재고자산은 주택·토지 등 공급사업과 관련하여 보유하는 상품·재공품·제품으로 구성되며 이는 매출¹⁾로 이어지는 주된 수익원임에 따라 재고회전율이 중요함
 - 2025년 말 재고자산 89조 3,552억원(평가충당금 반영 후)은 총 자산 248조 8,663억원 중 35.9%의 비중을 차지하고 있음

[한국토지주택공사 재고자산의 주요 구성(2025)]

(단위: 억원, %)

구분	금액	주요 자산	주요 내용
상품	7,580	비축(기업)토지 등	향후 공급·매각을 목적으로 보유하는 토지 등
재공품	718,332	미완성토지·미완성주택	개발사업이 진행 중인 토지·주택
제품	167,640	완성토지·완성주택	준공되었으나 수익이 인식되지 않은 토지·주택
합계(A)	893,552	-	-
자산총계(B)	2,488,663		
비중(A/B)	35.9		

주: 평가충당금이 반영된 금액임

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 총 재고자산은 2025년 89조 3,552억원으로 2021년 대비 16조 6,753억 원 증가하였으며, 2024년 대비 4조 3,220억원 증가함
 - 사업 진행 단계에 있는 토지 및 주택으로 이루어진 재공품은 2021년 대비 2025년 12조 3,558억원 증가함
 - 제품은 준공이 완료되어 판매·처분이 가능한 완성토지 및 완성주택 등에 해당하며, 2024년 대비 2025년 3조 9,731억원 증가함

오지은 예산분석관 (jieun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

1) 「택지개발촉진법」 제7조(택지개발사업의 시행자 등) ① 택지개발사업은 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정하는 자(시행자)가 시행한다.
 2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사

[한국토지주택공사 재고자산 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	2025(C)	증감(C-A)	증감(C-B)
상품	14,050	8,088	8,335	6,943	7,580	△6,470	638
재공품	594,774	652,224	688,333	715,481	718,332	123,558	2,851
제품	117,974	115,493	136,157	127,909	167,640	49,665	39,731
합계	726,799	775,805	832,826	850,332	893,552	166,753	43,220

주: 평가충당금 반영 후 장부가액임

자료: 한국토지주택공사 별도감사보고서를 바탕으로 작성

나. 주요 쟁점

- 완성토지 및 완성주택 등으로 구성된 제품의 2025년 말 취득원가는 17조 9,301억원이며 2024년 대비 3조 9,662억원 증가함
 - 이는 완성은 되었으나 판매되지 않는 재고자산의 증가에 기인함

[제품(완성토지·완성주택) 등 취득원가 증감 현황(2024~2025)]

(단위: 억원)

구분		2024	2025	증감
완성토지	공공주택	16,458	17,382	924
	산업단지	16,789	23,952	7,163
	혁신도시	3,402	3,236	△166
	일반사업	88,846	108,404	19,558
소계		125,495	152,974	27,479
완성주택	공공주택	11,468	23,379	11,911
	산업단지	59	59	0
	행정중심	0	25	25
	일반사업	578	696	118
소계		12,105	24,159	12,054
기타		1,739	2,168	429
합계		139,339	179,301	39,962

주: 평가충당금이 반영되지 않은 취득원가 기준임

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 작성

- 한편 2025년 기준 준공 후 5년 이상 판매되지 않고 쌓여 있는 제품재고가 7조 2,189억원(40.8%)에 달하고 있는데, 이렇게 분양 혹은 매각되지 않는 재고 장기체화는 유동성 악화 문제로 이어질 수 있음
 - 특히 완성주택 중 5년 이상 보유 중인 재고 비중이 47.3%임에 따라 장기 미분양 재고 해소 방안을 마련할 필요가 있음

[제품(완성토지·완성주택) 보유기간별 현황(2025년 말)]

(단위: 억원, %)

보유기간	완성토지 금액	구성비	완성주택 금액	구성비	합계금액	전체 구성비
3년 미만	67,533	44.1	12,646	52.3	80,178	45.3
3~5년 미만	24,667	16.1	98	0.4	24,765	14.0
5년 이상	60,773	39.7	11,416	47.3	72,189	40.8
합계	152,973	100.0	24,160	100.0	177,132	100.0

주: 제품재고에 완성토지 및 완성주택 이외 기타자산이 존재하나 이를 제외하고 분석함

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 작성

- 2025년 말 제품재고 중 완성토지의 5년 이상 장기보유재고는 6조 773억원이며, 이 중 경기지역이 3조 8,813억원으로 63.9%를 차지하는 등 장기재고가 특정 지역에 집중되어 있음
- 완성주택의 경우 5년 이상 재고 중 대전충남·대구경북·광주전남 지역이 6,141억원으로 53.8%를 차지하고 있으며, 주요 장기재고는 도청이전신도시 및 경북·광주전남혁신도시의 미분양 주택에서 발생하고 있음
- 또한 2025년 항공국가산단²⁾(완성토지), 성남, 익산, 울산, 광주 등 주택건설 등이 준공 완료되었는데 장기체화 재고가 쌓여가고 있음에도 지속적으로 증가하고 있는 제품재고에 대한 분양관리 필요

2) 경남 진주·사천 일대의 우주항공국가산업단지

[제품재고 중 5년 이상 장기보유재고 현황(2025년 말)]

(단위: 억원, %)

구분	지역	5년 이상 재고	해당 유형 내 비중	주요 지구명
완성토지	경기북부	19,592	32.2	파주, 양주, 김포 등
	경기남부	19,221	31.6	화성, 남양주, 평택 등
	소계	38,813	63.9	-
완성주택	대전충남	2,161	18.9	도청이전신도시
	대구경북	2,036	17.8	경북혁신
	광주전남	1,944	17	광주전남혁신
	소계	6,141	53.8	-

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한편, 재공품은 주로 미완토지(매각토지 및 미매각토지)와 미완주택(분양주택 및 미분양주택) 등으로 구성되어 있으며, 2025년 말 재공품 장부가액은 71조 8,332억원으로 총자산의 28.9%를 차지함

[재공품 주요 구성내역]

(단위: 억원)

구분		2025년 금액	내역
미완토지	a. 매각토지	546,773	수익인식 하지 않은 분양 계약된 토지
	b. 미매각토지		공급을 위한 판매가격이 결정된 미매각토지
미완주택	c. 분양주택	121,229	수익인식 하지 않은 분양 계약된 주택
	d. 미분양주택		공급을 위한 판매가격이 결정된 미분양주택
기타		50,330	-
재공품 소계(A)		718,332	-
총자산 가액(B)		2,489,012	-
비중(A/B)		28.9%	-

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 재공품 평가손실 잔액(충당금)이 2024년 대비 5,035억원 증가 (5,248억원 → 1조 283억원)하였는데 사업 손상 등에 기인한 평가손실(미완토지 2,058억원 및 미완주택 2,926억원)에 기인함

[재공품 취득원가 및 평가충당금 현황(2021~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
재공품 취득원가	605,614	660,229	694,302	720,729	728,615	7,886	1.1
평가충당금	10,840	8,005	5,968	5,248	10,283	5,035	95.9

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

- 한국토지주택공사는 미완토지 중 장기간 공급이 이루어지지 않은 지구를 '자산손상 징후 지구'로 별도 선정하고 사업의 손상 여부를 검토하는데 이에 따라 2025년 시흥은계 주택사업 토지 손상 960억원을 인식함
- 자산손상 징후 지구는 조성공사 착공가능일(충면적의 80% 매수시점)부터 **5년 이상 경과한 지구** 중 사업 진행이 미진한 지구를 의미함

[주요 자산손상지구(2025)]

(단위: 억원)

사업지구	미완토지 취득원가	순실현가치	2025년 인식 평가손실
시흥은계	1,050	90	960

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

- 택지개발사업의 특성상 자금회수에 장시간이 소요됨에 따라 장기미분양으로 인한 제품 재고 적체 및 사업손상으로 인한 재공품 평가손실은 재고자산이 현금화되지 않고 있는 문제와도 직결될 수 있으므로 악성 재고에 대한 적극적인 매각 및 사업활성화 방안을 통하여 유동화 관리에 힘쓸 필요

1-5. 레버리지를 활용한 특별수선충당금 확대운용 과정에서 758억원 평가 손실 발생

가. 현 황

- 한국토지주택공사는 「공공주택 특별법」¹⁾에 근거하여 공공주택의 장기수선에 필요한 특별수선충당금을 분양전환 임대주택 및 장기임대주택 각각 0.01% 및 0.04%의 비율로 적립하고 있음

[특별수선충당금 비율(「공공주택 특별법」 제50조의4)]

구분	적립비율
장기임대주택(영구·국민·행복·통합공공·장기전세)	표준건축비의 1만분의 4
그 외 공공임대주택	사업계획승인 당시 표준건축비의 1만분의 1

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 말 특별수선충당금 운용액은 총 2조 7,977억원으로, 이 중 90.1%에 달하는 2조 5,200억원을 외부기관에 위탁운용(OCIO²⁾) 중임
 - 한국토지주택공사는 동 자산을 비유동당기손익-공정가치측정금융자산으로 계상하고 있음

오지은 예산분석관 (jjeun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

- 1) 「공공주택 특별법」 제50조의4(특별수선충당금의 적립 등) ① 대통령령으로 정하는 규모에 해당하는 공공임대주택의 공공주택사업자는 주요 시설을 교체하고 보수하는 데에 필요한 특별수선충당금(이하 “특별수선충당금”이라 한다)을 적립하여야 한다.
③ 특별수선충당금의 비율, 적립방법, 사용절차 및 사후관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 2) Outsourced Chief Investment Officer, 연금이나 기업 등이 자산운용 업무 전반을 외부 전문기관에 맡기는 방식 또는 이를 수행하는 기관을 뜻함

[특별수선충당금 운용현황(2025년 말)]

(단위: 백만원, %)

구분		특별수선충당금 운용액	비중
OCIO운용		2,520,000	90.1
자체운용	MMDA(기업자유예금)	209,824	7.5
	증권사	67,862	2.4
합계		2,797,686	100.0

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 특별수선충당금 적립액은 2,931억원으로, 장기수선계획에 따른 필요액 2,240억원의 131% 수준으로 나타남

[특별수선충당금 적립액(2025)]

(단위: 백만원, %)

장기수선계획 필요액	특별수선충당금 적립액	적립율
223,975	293,078	131

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 2025년 말 OCIO 위탁운용 원금은 2조 5,200억원이나, 운용사가 보유 금융자산을 담보로 1조 2,270억원을 추가 차입·채투자함(레포매도)에 따라 금융자산 운용규모가 3조 7,470억원으로 확대되었으며, 758억원의 평가손실이 발생함
- 레포매도를 통한 차입액은 위탁운용 원금의 48.7% 수준이며, 이에 따라 총 금융자산 운용규모는 위탁운용 원금의 148.7%에 해당함

[특별수선충당금(외부기관 운용자산) 평가손실(2025)]

(단위: 백만원, %)

구분	원금	평가금액	평가손실	손실율
국채	564,524	555,862	△8,662	1.53
특수채	29,252	29,069	△183	0.63
은행채	191,431	189,865	△1,566	0.82
기타금융채	2,363,897	2,328,707	△35,190	1.49
회사채	100,365	98,312	△2,053	2.05
현금성자산	197,817	197,687	△130	0.07
재간접펀드	299,714	272,067	△27,647	9.22
계	3,747,000	3,671,569	△75,431	2.01
레포매도(부채)	△1,227,000	△1,227,384	△384	0.03
총계	2,520,000	2,444,185	△75,815	3.01

자료: 한국토지주택공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 레포매도³⁾는 보유 금융자산을 담보로 자금을 조달하여 투자규모를 확대하는 방식으로, 금융자산 가격이 하락할 경우 자기자금만 운용하는 경우에 비해 손실 노출규모가 확대될 수 있음

- 한국은행은 RP매도가 담보부 차입에 해당하는 자금조달 방식이며, 담보자산 가격이 크게 하락할 경우 관련 위험이 발생할 수 있다고 설명함⁴⁾

3) 환매조건부채권 매도(Repurchase Agreement, RP/Repo), 레포매도는 보유 증권을 거래상대방에게 제공하고 현금을 조달한 후 일정 기간 뒤 약정가격으로 해당 증권을 재매입하는 거래로, 실질적으로 보유 증권을 담보로 자금을 차입하는 효과가 있음

4) 한국은행, 「금융안정보고서」, 2026. 6., 현안분석 I 「시장금리 상승에 따른 금융시스템 안정성 평가」.

[레포매도 활용에 따른 주요 위험]

구분	주요 내용	주요 영향
손실 확대 위험	보유 금융자산을 담보로 자금을 추가 차입하여 투자규모를 확대	금융자산 가격 하락 시 자기자금만 운용한 경우보다 평가손실 규모가 확대될 수 있음
금융비용 발생	레포매도를 통한 차입에 따른 이자비용 발생	운용수익 감소
담보·유동성 위험	담보자산 가치 하락 시 추가 담보 또는 유동성 확보 필요 가능	시장 급변 시 자금조달 부담 확대
목적자금 안정성 저하	장기수선 목적으로 적립된 자금을 차입과 연계하여 확대 운용	향후 수선자금 소요 시점과 금융자산 회수시점이 불일치할 경우 필요자금의 안정적 확보에 제약 가능

- 한국토지주택공사는 공공임대주택의 장기수선을 위해 적립된 특별수선충당금의 안정적 운용을 위하여, 레포매도 등 레버리지 운용 관련 위험관리 기준을 구체화하고, 레포매도 활용 수준을 적정하게 관리할 필요가 있음
- 한국토지주택공사의 「특별수선예치금 OCIO 위탁운용 가이드라인」상 직·간접 채권 전체 보유한도는 설정되어 있으나, 레포매도를 별도로 구분한 한도 및 담보가치 변동 시 추가 담보·유동성 확보 등에 관한 관리기준은 명시되어 있지 않음
 - 향후 수선자금의 소요시기와 운용자산의 회수가능성을 고려하여 운용자산 모니터링 필요

2-1. 한국철도공사에 대한 정부 현물출자 시 국회 사전보고 등 검토 필요

가. 현 황

- 한국철도공사는 「한국철도공사법」에 따라 철도운송사업의 효율적 운영을 통해 철도산업 발전과 국민 교통편의 증진에 기여하기 위하여 2005년 설립된 국토교통부 산하 준시장형 공기업임
 - 공사는 KTX·일반열차 등 여객운송사업, 수도권·지방 광역철도 광역수송사업, 철도화물 물류수송사업을 수행하고 있으며, 이 밖에 철도차량·시설·전기 설비 유지보수, 철도자산 개발 및 해외사업 등을 수행하고 있음
 - 한국철도공사가 공시하는 주요사업도 여객수송, 광역수송, 물류수송, 자산개발, 해외사업 및 유지보수 등으로 구분되어 있음
- 정부는 고속철도 운영의 효율성을 제고하고 이용자 편의를 확대하기 위하여 한국철도공사와 (주)에스알의 통합을 추진함
 - 양 기관의 분리 운영에 따른 차량 운용의 비효율과 예·발매시스템 이원화 등을 해소하기 위해 2025년 12월 통합 로드맵을 발표함

[한국철도공사·(주)에스알 통합 추진 경과]

시기	주요 내용
2025.12.	고속철도 통합 로드맵 발표
2026.7.14.	국유재산 현물출자안 국무회의 심의 (정부 보유 SR 주식 3,590억원의 한국철도공사 현물출자 의결)
2026.7.30.	한국철도공사-SR 영업양수도 계약 체결
2026.8.3.	공정거래위원회 기업결합 승인
2026.9.1.	한국철도공사가 SR의 영업과 자산·부채 양수
향후	SR 청산 및 법인격 소멸 예정

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

오지은 예산분석관 (jieun.oh@assembly.go.kr, 6788-4684)

- 통합은 국토교통부가 보유한 SR 주식을 한국철도공사에 현물출자(2026.7.) 하여 한국철도공사가 SR의 지분 100%를 보유한 후, SR의 영업을 양수 (2026.9.)하고 SR을 청산하는 방식으로 추진됨

[SR 자본확충 및 한국철도공사 통합단계별 효과]

주요 내용	재정·지분 효과
2026.7.14. 국토교통부의 SR 주식 → 한국철도공사로 현물출자 의결	3,590억원의 SR 주식을 한국철도공사로 이전
2026.9.1. 한국철도공사가 SR 양수	SR 영업(순자산 2,890억원) 양수받음

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2026년 9월 1일 한국철도공사가 SR로부터 양수한 순자산은 2,890억원 으로, 자산 5,037억원, 부채 2,147억원으로 구성되어 있음

[양수자산부채]

구분	금액	구분	금액
양수자산	5,037억원	승계부채	2,147억원
		순자산	2,890억원

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 2026년 7월 현물출자 이후 한국철도공사가 SR 보통주 9,230만 주와 상환우선주 2,950만 주를 보유하여 SR의 100% 주주가 됨

[한국철도공사-SR 통합에 따른 한국철도공사가 보유한 SR 주식]

세부 항목	규모	지분율
보통주	92,300,000주	75.78%
상환우선주	29,500,000주	24.22%
합계	121,800,000주	100.00%

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

□ 한편 국토교통부가 3,590억원 규모의 SR 주식을 한국철도공사에 현물출자하였으나, 대규모 국유재산이 이전되었음에도 동 현물출자에 대한 국회의 사전심의·의결을 거치지 않음

- 현금출자는 「헌법」 제54조제1항에 근거하여 예산안에 포함해 국회 심의를 거치고 있으나 현물출자는 「국가재정법」 제53조제2항 및 「국유재산법」 제60조에 근거하여 세입세출예산 외로 처리(예산총계주의의 예외로 인정)함에 따라 현물출자시에는 별도의 국회 승인을 필요로 하지 않음

[현금출자와 현물출자 비교(「헌법」, 「국가재정법」, 「국유재산법」, 「국가회계법」)]

구분	근거	핵심 내용
현금출자	「헌법」 제54조제1항	국회가 국가의 예산안을 심의·확정함
	「국가재정법」 제17조	모든 수입·지출은 원칙적으로 예산에 계상하고, 제53조의 경우만 예외로 함
현물출자	「국유재산법」 제60조	정부출자기업체의 설립, 고유목적사업 수행을 위한 자본확충, 운영체제·경영구조 개편 등을 위해 일반재산을 현물출자할 수 있음
	「국유재산법」 제61조	기업의 신청 → 주무부처 적정성 검토 → 총괄청 요청 → 국무회의 심의 및 대통령 승인 절차를 규정함
	「국가재정법」 제53조제2항	국가가 현물로 출자하는 경우 세입세출예산 외로 처리할 수 있음
	「국가회계법」 제15조의2제1항제9호	국가결산보고서의 세입세출결산 부속서류로 「국가재정법」 제53조제2항에 따른 현물출자명세서를 첨부하도록 함

- 정부의 현물출자는 중요한 대규모 국가재정활동이며 현금출자와 비교했을 때 출자대상(현물) 외 차이가 없음에 따라 국회에 사전보고 등의 방안을 마련할 필요¹⁾
 - 현물출자 역시 한 번 출자하면 현금출자와 마찬가지로 출자기업의 지분을 매각하기 전에는 출자한 금액을 회수할 수 없으므로 출자한 이후에도 현금출자와 현물출자는 동일한 지위를 갖는다고 볼 수 있음
- 또한 국토교통부의 잦은 현물출자에 대하여 최초 출자(한국도로공사 주식을 SR에 현물출자)의 정책목표 달성 여부와 통합 결정에 따른 정책 변경(SR 주식을 한국철도공사에 현물출자)의 타당성을 검증할 필요
 - 2023년 국토교통부는 SR 자본 확충을 위해 한국도로공사 주식을 SR에 현물출자하였으나, 3년만에 동일 규모(3,590억원)의 국유재산을 ‘SR 지분→한국철도공사 지분’으로 전환함

[국토교통부의 현물출자]

시기	세부내역	
2023.7.	국토교통부	한국도로공사 주식(3,590억원) → ← SR SR 주식(3,590억원)
2026.7.	국토교통부	SR 주식(3,590억원) → ← 한국철도공사 주식(3,590억원) 한국철도공사

1) 국회예산정책처, 「제22대 국회 재정법령 개선과제」 ‘국회의 현물출자 심의 강화를 위한 사전동의제도 방식의 도입’, pp.25~26
국회예산정책처, 「2021회계연도 결산 위원회별 분석 - 기획재정위원회」, pp.52~57
등의 보고서에서 제도개선 사항으로 제시된 바 있음

2-2. 한국철도공사 연례적 산업재해 사고사망자 발생에 대한 안전관리 필요

가. 현 황

- 철도운송 분야의 특성상 안전 관련 법령 위반은 국민의 교통안전과 직결되는 문제로, 과징금·과태료 부과 현황 및 안전관리등급 분석을 통해 철도 안전관리 수준을 평가할 수 있음¹⁾
 - 과징금은 법령 위반으로 얻은 경제적 이익을 환수하거나 위반행위에 대한 제재를 목적으로 부과되는 행정상 금전적 제재이며, 과태료는 행정질서벌로서 법령 위반에 대한 제재를 가하기 위해 부과하는 금전적 제재로, 과징금과 달리 위반행위 자체에 대한 질서위반의 효과로 부과됨
 - 공공기관 안전관리등급은 「공공기관 안전관리에 관한 지침」에 따라 재정경제부가 매년 공공기관의 안전역량·안전수준·안전성과를 평가하여 1등급(우수)부터 5등급(매우미흡)까지 부여하는 제도로, 작업장·건설현장·시설물·연구시설 등 위험요소별 등급과 이를 종합한 등급으로 구분하여 평가함
- 2021~2026년 7월 기간 동안 한국철도공사에 부과된 과징금은 총 77억 7,500만원으로 총 26건의 위반이 발생하였으며, 동 기간 부과된 과태료는 총 7억 700만원으로 총 49건의 위반이 발생하였음

[한국철도공사 과징금·과태료 현황(2021~2026.7.)]

(단위: 백만원, 건)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026.7.
과징금	1,100	0	3,720	435	1,500	1,020
(건수)	4	0	9	3	7	3
과태료	17	88	73	355	173	1
(건수)	6	15	9	7	11	1

주: 기관 제출자료 기준이며, 처분일자가 아닌 처분연도 기준으로 집계함. 기관의 재제출 과정에서 일부 건의 연도 및 금액이 전년도 보고서 자료와 다를 수 있음

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 한국철도공사는 국토교통부 소관의 준시장형 공기업으로, 「한국철도공사법」에 따라 설립된 철도운송 사업 기관임

나. 주요 쟁점

- 2021~2026년 7월 기간 동안 한국철도공사에 부과된 과징금(77억 7,500만원)은 전액 「철도안전법」 위반에 따른 제재로, 작업자 사망사고와 궤도 이탈 사고가 과징금 부과 주요 원인임
- 10건의 작업자 사망사고에 따른 과징금 부과가 34억 4,000만원(44.2%), 6건의 궤도이탈·탈선 등 재산피해 사고에 따른 과징금 부과가 28억 3,500만원(36.5%)임
 - 2022년을 제외한 모든 연도에서 사망사고 또는 재산피해 사고에 따른 과징금이 부과되었으며, 2026년에도 남성현~청도 작업자 사망사고(사망 2명)로 5억 4,000만원, 근덕역 작업자 사망사고(사망 1명)로 3억 6,000만원이 부과됨

[연도별 한국철도공사 과징금 부과 세부 현황(2021~2026.7.)]

(단위: 백만원)

처분연도	위반법령	위반내용	과징금
2021	철도안전관리체계 기술기준 11.7.6	경부선 밀양역구내 작업자 사망	200
2021	철도안전관리체계 기술기준 12.9.1 등	경전선 원창~순천역사이 작업자 사망	360
2021	철도안전법 제7조제1항	경부선 소정리역 작업원 사망사고	360
2021	철도안전법 제7조제1항	괴동선 괴동역 구내 수송원 사망사고	180
2023	철도안전법 제9조제1항제3호	경부고속선 KTX-산천 궤도이탈	720
2023	철도안전법 제9조제1항제3호	대전조차장역 SRT열차 궤도이탈	720
2023	철도안전법 제9조제1항제3호	수서고속선 통복터널 단전	720
2023	철도안전법 제9조제1항제3호	남부화물기지선 오봉역 직원 사상사고	360
2023	철도안전법 제9조제1항제3호	경의중앙선 중랑역 직원 사망사고	360
2023	철도안전법 제9조제1항제3호	일산선 정발산역 직원 사망사고	360
2023	철도안전법 제9조제1항제4호	시정조치명령 불이행 (선로 내 작업시 안전조치)	240
2023	철도안전법 제9조제1항제4호	시정조치명령 불이행 (전차선 유지관리대장)	120
2023	철도안전법 제9조제1항제2호	근무형태(4조2교대) 무단변경	120

(단위: 백만원)

처분연도	위반법령	위반내용	과징금
2024	철도안전법 제9조제1항제3호	서울역 열차추돌 및 탈선사고	180
2024	철도안전법 제9조제1항제3호	경의중앙선 수색~신촌역간 급전장애	135
2024	철도안전법 제9조제1항제2호	미호천교 승인 전 사용개시	120
2025	철도안전법 제9조제1항제3호	경부선 구로역 사망사고	360
2025	철도안전법 제9조제1항제3호	경부고속선 KTX-산천 탈선	360
2025	철도안전법 제9조제1항제4호	고속철도차량 부품 증정비(TBO) 주기 미준수	240
2025	철도안전법 제9조제1항제4호	차륜 삭정 대상 고속철도차량 운행 부적정	240
2025	철도안전법 제9조제1항제2호	공기조화기 점검항목 무단변경	120
2025	철도안전법 제9조제1항제2호	도입 특수차에 대한 변경승인 미시행	120
2025	철도안전법 제9조제1항제2호	8500호대 전기기관차 유지관리 주기 무단변경	60
2026	철도안전법 제9조제1항제3호	남성현~청도 작업자 사망사고	540
2026	철도안전법 제9조제1항제3호	근덕역 작업자 사망사고	360
2026	철도안전법 제9조제1항제4호	철도안전관리체계 변경승인 절차 위반	120
합계			7,775

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 같은 기간 한국철도공사에 부과된 과태료(7억 700만원)는 「산업안전보건법」 위반이 전체의 42.9%(21건)를 차지하며, 금액 기준으로는 83.4%인 5억 8,956만원을 차지함

- 2024년 작업환경측정 미실시 및 산재예방조치 미이행 등으로 2억 5,227만원, 산업안전보건위원회 참여 위원수 미준수 등으로 8,366만원이 부과됨
- 2025년에도 특별안전교육 미시행 및 안전보건표지 미부착 등으로 8,879만원, 물질안전보건자료(MSDS) 미게시 등으로 3,920만원이 부과되어 사업장 안전관리 의무 이행에 대한 점검이 필요함

[한국철도공사 주요 위반사항별 과태료 현황(2021~2026.7.)]

(단위: 건, 백만원)

위반 법령	위반 내용(세부)	발생 횟수	과태료	발생 시기
산업안전보건법 (21건 위반)	작업환경측정 미 실시, 특별안전교육 미 시행, MSDS 미 게시, 안전보건표지 미 부착 등	21	589.6	'22~'26년
철도안전법 (12건 위반)	철도안전관리체계 관련 보고 지연 등	12	80.1	'21~'25년
환경 관련 법령 (9건 위반)	폐기물 처리 위반, 방류수 수질기준 초과, 실내공기질 기준 초과 등	9	7.5	'21~'24년
노동 관계 법령 (1건 위반)	근로기준 관련 위반	1	8	'23년
기타	지방세기본법, 건설기술진흥법 등	6	21.8	'21~'25년
합계		49	707.0	-

주: 반올림으로 인해 합계가 일치하지 않을 수 있음

자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 한편, 한국철도공사는 최근 5년간(2021~2025) 산업재해 사고사망자 10명(승인기준)이 발생하였으며, 공공기관 안전관리등급은 2021년 및 2022년에는 종합 4등급을 받았으나 2023년부터 3등급으로 개선되어 현재까지 유지하고 있음

- 산업재해 사고사망자는 2024년 3명에서 2025년 1명(도급)으로 감소하였으나, 2025년 발생한 작업자 사망사고에 대한 「철도안전법」 과징금은 2026년에 부과되어 산업재해 승인 시점과 행정처분 시점에 차이가 있음
- 위험요소별로 살펴보면, 시설물등급은 2022년 이후 2등급을 유지하고 있는 반면, 건설현장 등급은 2023년 4등급으로 개선되었다가 2024년 이후 다시 5등급(매우미흡)으로 하락함

[한국철도공사 안전관리등급 현황(2021~2025)]

구분		2021	2022	2023	2024	2025
안전관리등급(종합)		4등급	4등급	3등급	3등급	3등급
위험요소별	작업장	4등급	4등급	3등급	4등급	3등급
	건설현장	5등급	5등급	4등급	5등급	5등급
	시설물	3등급	2등급	2등급	2등급	2등급
산업재해 사고사망자(승인기준)		2명	2명	2명	3명	1명

주: 등급 기준은 1등급(우수), 2등급(양호), 3등급(보통), 4등급(미흡), 5등급(매우미흡)

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)

- 참고로 한국철도공사는 여러 차례 산업재해 사고사망자 발생에도 불구하고 중대재해처벌법 혐의로 기소된 사례가 없었음(불기소 처분)
 - 다만, 2025년 1월 경북 청도군 경부선 철로에서 폭우피해 상황을 점검 하던 근로자 2명이 사망하는 사고²⁾에 대하여 2026년 「철도안전법」 위반으로 5억 4,000만원의 과징금이 부과되었으며, 중대재해처벌법 위반 혐의에 대한 수사가 진행됨

- 한국철도공사는 궤도이탈 및 작업자 사망사고에 따른 과징금이 매년 반복하여 부과되고 있고, 사업장 안전관리 관련 과태료도 지속 발생하고 있어 철도 안전관리체계 전반에 대한 점검이 필요함
 - 특히 안전관리등급 중 건설현장 부문이 최하위 수준에 머물러 있는 점을 고려하여, 열차운행선 인접 작업 및 건설현장의 안전관리 실태를 점검하고 반복 위반사항에 대한 재발방지 대책을 마련할 필요가 있음

2) 코레일 직원 1명과 안전점검 하청업체 직원 6명이 폭우로 인한 경부선 구조물 피해를 육안으로 점검 하기 위해 이동 중 사고가 발생하였으며, 하청업체 직원 중 2명은 사망하고 나머지 5명은 중경상을 입음

3-1. 수소충전소의 활용률을 고려한 적정 구축 및 운영 필요

가. 현 황

- 한국도로공사는 정부의 수소경제 활성화 및 탄소중립 정책에 따른 친환경 경차 보급 확대에 대응하여 국가의 주요 교통망인 고속도로에 수소충전소를 지속적으로 구축하고 있음
- 2026년 6월 말 현재 총 57기(39개소)를 준공하여 운영하고 있으며 8기(5개소)는 구축 중임
 - 초기에는 승용 수소차 중심의 저용량 충전소를 구축하였으나, 최근에는 수소버스·화물차 등 상용 수소차의 확대에 대응하여 대용량 충전소 구축을 병행하고 있음

[고속도로 수소충전소 구축·운영 현황]

구분	준공·운영	구축 중	합계
저용량	45기(35개소)	5기(4개소)	50기(39개소)
대용량	12기(4개소)	3기(1개소)	15기(5개소)
합계	57기(39개소)	8기(5개소)	65기(44개소)

자료: 한국도로공사, 「2026년 고속도로 수소충전소 구축 운영계획」, 2026. 7.

- 수소충전소 구축사업은 국토교통부의 출자로 충전소 구축 비용의 일부를 지원하며 2025년까지 총 511억 5,000만원의 예산이 투입되었음

[고속도로 수소충전소 예산 집행 내역]

(단위: 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
예산액	9,750	13,000	16,250	-	4,500	4,500	3,150
비고	저용량				대용량		

자료: 한국도로공사, 「2025회계연도 결산 자료」 2026. 4.

나. 주요 쟁점

□ 수소 충전시설의 지속적인 확대에 비하여 이용실적 및 활용률은 전반적으로 낮은 수준임

- 2021년부터 2025년까지 충전기 수는 14기에서 51기로 264.3% 증가한 반면, 연간 충전 차량은 67.9%, 수소 판매량은 85.5% 증가하는 데 그침
- 이에 따라 충전기 1기당 연간 충전 차량 및 수소 판매량은 같은 기간 각각 53.9%, 49.1% 감소하여 확충된 충전시설의 활용도가 전반적으로 낮아지고 있음

[고속도로 수소충전소 연간 이용실적]

(단위: 기, 대, kg)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감률 (B-A)/A
충전기 수	14	27	38	42	51	264.3%
연간 충전 차량	83,768	117,082	129,047	141,593	140,625	67.9%
충전기 1기당 충전 차량	5,983	4,336	3,396	3,371	2,757	△53.9%
연간 판매량	313,334	418,107	470,073	539,531	581,264	85.5%
충전기 1기당 연간 판매량	22,381	15,485	12,370	12,846	11,397	△49.1%

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 또한, 2025년 고속도로 수소충전소의 설계용량 대비 실제 판매량의 비율(활용률)을 살펴보면, 10% 미만인 충전소가 전체의 89.2%를 차지하고 있으며, 이 중 활용률이 5%에도 미치지 못하는 충전소도 48.7%에 달함
- 특히 대용량 충전소의 경우 이용실적이 확인되는 2개소 모두 활용률이 5% 미만으로 평균 활용률이 0.7%에 불과함

[2025년 고속도로 수소충전소 활용률]

(단위: 개소, %)

구분	5% 미만	5~10%	10% 이상	합계	평균 활용률
저용량	16	15	4	35	5.5
대용량	2	-	-	2	0.7
합계 (비중)	18 (48.7)	15 (40.5)	4 (10.8)	37 (100.0)	4.2

주: 1. 수소충전소 활용률=(실제 판매량/설계용량)×100

2. 평균 활용률은 각 충전소의 설계용량을 가중치로 하여 산정한 가중평균임

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 이러한 수소충전소의 낮은 이용률은 높은 운영비용과 맞물리면서 충전소 운영과정에서 상당한 손실을 발생시키고 있음

- 한국도로공사가 운영하고 있는 수소충전소의 2025년 손익 현황을 살펴보면, 10개소 모두 적자가 발생하였음
 - 이들 충전소의 2025년 손실액은 총 18억 968만원으로, 개소당 평균 약 1억 8,097만원의 손실이 발생한 것으로 나타났으며, 특정 충전소에 국한되지 않고 전반적으로 적자가 발생하고 있음

[2025년 고속도로 수소충전소별 손익현황]

(단위: 천원)

위치 (휴게소명)	수소 판매			보조금1) (D)	운영비용 (E)	손익 (C+D-E)
	매출액(A)	매입액(B)	차액 (C=A-B)			
덕유산(대전)	65,789	62,887	2,902	35,524	146,014	△107,589
동해(삼척)	48,549	46,557	1,992	29,726	145,733	△114,014
백양사(천안)	117,008	104,106	12,902	29,726	301,094	△258,466
성주(양평)	40,451	36,527	3,924	61,869	224,247	△158,453
안동(춘천)	103,790	113,193	△9,403	51,999	233,504	△190,908
안성(부산)	281,611	268,815	12,796	50,394	294,246	△231,056
언양(서울)	108,733	110,375	△1,642	42,000	193,713	△153,354
오수(완주)	76,077	76,366	△289	37,457	216,252	△179,084

(단위: 천원)

위치 (휴게소명)	수소 판매			보조금1) (D)	운영비용 (E)	손익 (C+D-E)
	매출액(A)	매입액(B)	차액 (C=A-B)			
음성(남이)	165,823	168,121	△2,298	39,464	274,752	△237,586
평택	237,943	218,814	19,130	76,255	274,556	△179,171
합계	1,245,774	1,205,761	40,014	454,414	2,304,111	△1,809,681

주: 1) 기후에너지환경부의 무공해차 충전인프라 구축 사업에서 수소충전소 운영비 지원(민간경상보조)

자료: 한국도로공사 제출자료

- 따라서 한국도로공사는 수소충전소의 이용실적과 운영 여건을 고려하여 수소충전소 구축·운영의 효율성을 제고하는 한편, 충전수요 확대를 위한 노력을 병행할 필요가 있음
- 한국도로공사는 「2026년 고속도로 수소충전소 구축·운영계획」에 따라 장거리 미보급 구간을 중심으로 상용차용 3기와 일반차용 1기 등 총 4기의 수소충전기를 추가 구축할 계획임
 - 고속도로는 장거리 이동이 이루어지는 주요 교통망이라는 점에서, 향후 수소차 보급 확대에 대비한 선제적 인프라 구축의 필요성이 인정됨
 - 다만, 현재 충전소의 이용률과 활용률이 낮고 운영손실도 발생하고 있으므로 신규 구축 시 실제 충전수요와 기존 시설의 활용실적을 충분히 고려할 필요가 있음
 - 아울러, 수소충전소의 안정적 운영과 이용 편의 제고 등을 통해 충전시설의 활용도와 수소충전 인프라 구축의 효과를 높일 필요가 있음

3-2. 고속도로 졸음쉼터 수익의 고속도로 통행료 총괄원가 반영 필요

가. 현 황

- 한국도로공사는 고속도로 이용자의 졸음운전에 따른 교통사고를 예방하고 휴식공간을 제공하기 위하여 고속도로에 졸음쉼터를 설치·운영하고 있음
 - 졸음쉼터는 「졸음쉼터 설치 및 관리지침」에 따라 휴게시설 간 간격이 25km를 초과하는 구간에 설치되며¹⁾ 2026년 7월 말 기준 총 253개소가 운영 중임
 - 고속도로의 졸음쉼터 중 일부 개소에서는 이용자의 편의를 위해 자판기를 설치·운영하고 있으며, 이를 통해 수익이 발생하고 있음

[자판기 수익이 발생하는 졸음쉼터 현황]

지역	서울·경기	충북	대구·경북	부산·경남	합계
개소 수	3	12	6	1	22

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 졸음쉼터는 한국도로공사의 유료도로관리권에 포함되는 시설임
 - 한국도로공사는 유료도로관리권을 보유하여 유료도로의 건설·유지관리에 투입된 비용을 통행료·점용료 등을 통해 회수하고 있음²⁾

광보영 예산분석관 (bykkwak@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「졸음쉼터 설치 및 관리지침」

제5조(설치장소)

- ① 졸음쉼터는 휴게시설 간 배치간격, 도로의 기하구조 등을 종합적으로 검토하여 이용객에게 적절한 휴식공간을 제공할 수 있도록 설치한다.
- ② 휴게시설 간 표준간격 기준은 15km이며 최대간격 기준은 25km임을 고려하여 졸음쉼터를 포함한 휴게시설 간 간격이 25km를 초과하는 구간에 졸음쉼터(또는 간이휴게소 등)를 추가 설치한다. 다만, 일반국도는 졸음쉼터를 포함한 휴게시설 간 간격이 25km를 초과하더라도 교차로 등이 위치하여 차량의 유·출입이 가능하거나 구조물 등으로 인해 설치가 어려운 경우에는 졸음쉼터를 설치하지 아니할 수 있다.

2) 「유료도로법」

제10조(유료도로관리권의 설정 등) ① 유료도로관리청은 유료도로를 유지·관리하고 그 유료도로를 통행하거나 이용하는 자로부터 통행료·점용료 등을 받을 수 있는 권리(이하 “유료도로관리권”이라 한다)를 설정할 수 있다.

② 제1항에 따라 유료도로관리권을 설정받은 자(이하 “유료도로관리권자”라 한다)는 해당 유료도로관리청에 등록하여야 한다.

- 이에 따라 졸음쉼터의 조성·유지관리 비용과 시설의 운영·활용에 따른 수익은 고속도로 통행료의 총괄원가에 영향을 미침

[졸음쉼터 조성사업비 현황(2021~2025)]

(단위: 백만원)

노선명	2021	2022	2023	2024	2025	합계
경부선	274	2,999	-	-	-	3,273
광주대구선	83	227	1,891	-	138	2,339
당진영덕선(청주~상주)	45	2,700	-	-	-	2,745
평택제천선	146	2,205	-	-	-	2,351
중부내륙선	2,248	1	1,214	3,408	-	6,871
동해선(삼척~속초)	84	2,470	-	134	1,773	4,461
합계	2,880	10,602	3,105	3,542	1,911	22,040

주: 기존 노선 이외에 신규 노선에 설치되는 졸음쉼터는 도로 건설공사에 포함하여 일괄 시행함
 자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 작성

나. 주요 쟁점

- 졸음쉼터의 자판기는 지역본부별로 운영방식을 자체적으로 결정하고 있어 지역별로 운영 주체에 차이가 있음
 - 서울·경기 및 부산·경남의 경우 인근 고속도로 휴게소를 운영하는 업체가 자판기를 함께 운영하며, 충북은 자판기 임대업체, 대구·경북은 시설 유지·관리업체가 각각 자판기를 운영하고 있음

제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ① 유료도로관리청은 해당 유료도로의 통행으로 인하여 시간과 비용 면에서 통상적으로 얻는 이익의 범위에서 유료도로(고속국도는 제외한다)의 통행료를 정하여야 한다.

④ 통행료의 총액은 해당 유료도로의 건설유지비 총액[유료도로관리청이 손실을 보전(補填)하기 위하여 대통령령으로 정하는 국가예산 또는 제24조제1항에 따라 지방자치단체의 특별회계에 계상(計上)된 손실보전준비금을 포함한다]을 초과할 수 없다. 다만, 제4조제4항에 따라 유료도로관리권을 설정하여 통행료를 징수하는 경우에는 통행료의 총액이 건설유지비 총액(유료도로관리권 설정 이후 발생한 비용에 한정한다)과 해당 유료도로의 통행료 인하 등 공익적 목적으로 투입된 비용을 합산한 금액을 초과할 수 없다.

[지역본부별 자판기 운영 주체]

본부	서울·경기	충북	대구·경북	부산·경남
운영 주체	휴게소업체	자판기 임대업체	유지관리업체	휴게소업체

자료: 한국도로공사 제출자료

□ 그런데, 졸음쉼터의 자판기 운영 주체에 따라 자판기 수익의 총괄원가 반영 여부가 상이함

- 유지·관리업체가 자판기를 운영하는 경우, 자판기 운영수익의 상당액을 유지관리 계약금액에서 공제함에 따라 총괄원가가 감소함
- 반면, 휴게소 운영업체 또는 자판기 임대업체가 운영하는 경우에는 해당 수익을 휴게시설 임대수익으로 계상하여 총괄원가에 반영하지 않고 있음
- 동일한 졸음쉼터 시설을 활용하여 발생한 수익임에도 운영주체에 따라 총괄원가 반영 여부가 달라지고 있으므로 총괄원가 산정의 일관성 측면에서 개선이 필요함

[자판기 운영주체에 따른 수익의 총괄원가 반영 방식]

운영 주체	수익처리	총괄원가 반영여부
• 유지관리 업체	• 계약금액에서 공제	• 감소 반영
• 휴게소 운영업체	• 휴게시설 임대수익 계상	• 미반영
• 자판기 임대업체	• 휴게시설 임대수익 계상	• 미반영

자료: 한국도로공사 제출자료

□ 따라서 한국도로공사는 졸음쉼터 운영수익이 총괄원가에 일관되게 반영 될 수 있도록 관련 기준을 정비할 필요가 있음

3-3. 미납통행료 회수관리 강화 필요

가. 현 황

- 한국도로공사는 고속도로 이용자가 통행료를 정상적으로 납부하지 않은 경우 이를 미납통행료로 관리하고 있음
 - 미납통행료가 발생한 경우 이용자는 영업소·휴게소, 무인 수납기, 모바일 앱을 통해 자진 납부할 수 있으며, 미납통행료가 계속 납부되지 않는 경우 한국도로공사는 안내문 및 고지서 발송, 독촉 등의 절차를 통해 이를 회수하고 있음
- 최근 미납통행료의 발생 규모는 지속적으로 증가하고 있음
 - 미납통행료 발생 건수는 2021년 2,194만 3천 건에서 2025년 3,853만 3천 건으로 약 75.6% 증가하였으며, 같은 기간 발생 금액도 580억원에서 994억원으로 약 71.4% 증가하였음

[미납통행료 발생 현황(2021~2025)]

(단위: 천 건, 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024	2025(B)	증감률 (B-A)/A
건수	21,943	25,286	29,938	34,071	38,533	75.6
금액	580	656	772	880	994	71.4

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 고속도로 미납통행료 중에는 발생 후 상당한 기간이 경과하였음에도 수십억원 규모가 수납되지 않고 있음
 - 최근 5년간 발생한 미납통행료의 수납 현황을 보면, 2021년 발생분의 37억원, 2022년 발생분의 41억원, 2023~2025년 발생분 각각 51억원, 65억원, 89억원이 미수납 상태임
 - 특히, 발생 후 상당한 기간이 경과하였음에도 2021년 발생분의 37억원, 2022년 발생분의 41억원이 여전히 미수납 상태로 남아 있는 등 장기간 회수되지 않는 미납통행료가 상당 규모 존재하고 있음

[미납통행료 수납 현황(2021~2025)]

(단위: 천 건, 억원, %)

구분	미납 건수				미납 금액			
	발생	수납	미수납	수납률	발생	수납	미수납	수납률
2021	21,943	20,672	1,271	94.2	580	543	37	93.6
2022	25,286	23,808	1,478	94.2	656	615	41	93.8
2023	29,938	28,005	1,933	93.5	772	721	51	93.4
2024	34,071	31,569	2,502	92.7	880	815	65	92.6
2025	38,533	35,153	3,380	91.2	994	905	89	91.0

주: 연도별 수납·미수납 실적은 해당 연도 발생분에 대한 2026년 6월 말 기준 실적으로, 최근 발생분 일수록 수납 가능 기간이 짧아 수납률이 상대적으로 낮게 나타남

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 일부 고액 미납자의 경우 통행료를 반복적으로 미납하고 있으며, 미납통행료 중 상당한 금액이 현재까지도 수납되지 않은 상태임
 - 2022년부터 2026년 7월 말까지 고액 미수납자 상위 10명에게 발생한 미납 통행료는 총 17,081건의 7,686만 4천원이며, 이 중 7,265건, 3,552만 3천 원이 현재까지 미수납 상태임
 - 개인별로 보면 미수납 금액이 가장 많은 경우는 737만 9천원이고, 미수납 건수가 가장 많은 경우는 1,051건에 달하고 있음

[고속도로 통행료 고액 미수납자 현황]

(단위: 건, 천원, %)

순위	발생		미수납		
	건수	금액(A)	건수	금액(B)	미수납률 (B/A)
1	477	9,500	374	7,379	77.7
2	3,550	14,592	1,000	4,290	29.0
3	881	5,005	686	3,888	77.7
4	1,683	5,613	1,051	3,476	61.9
5	1,913	7,050	944	3,270	46.4
6	1,993	6,996	929	2,995	42.8
7	944	4,945	546	2,958	59.8
8	3,168	9,920	896	2,897	29.2
9	1,983	6,852	727	2,504	36.5
10	489	6,391	112	1,866	29.2
합계	17,081	76,864	7,265	35,523	46.2

주 1. 2026년 7월 말 기준(2022년 이후 누적)

2. 순위는 미수납 금액이 많은 순서임

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 한편, 장기간 수납되지 않아 소멸시효 완성으로 결손처분되는 미납통행료의 규모도 지속적으로 증가하고 있음

- 한국도로공사는 장기간 수납되지 않은 미납통행료 중 소멸시효가 완성(5년 경과)된 채권에 대하여 회계상 결손처분하고 있음¹⁾
- 결손처분 건수는 2021년 40만 6천 건에서 2025년 84만 2천 건으로 약 2.1배 증가하였고, 같은 기간 금액도 9억 8천만원에서 21억 1천만원으로 약 2.2배 증가하였음

1) 「상법」

제64조(상사시효) 상행위로 인한 채권은 본법에 다른 규정이 없는 때에는 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다. 그러나 다른 법령에 이보다 단기의 시효의 규정이 있는 때에는 그 규정에 의한다.

[결손처분 현황(2021~2025)]

(단위: 천 건, 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
건수	406	432	562	765	842
금액	9.8	10.2	13.4	18.8	21.1

주: 각 연도 결손처분액은 과거 발생한 미납통행료 중 소멸시효가 완성된 채권을 대상으로 하며, 2025년 결손처분 대상은 2020년 발생분임
 자료: 한국도로공사 제출자료

- 따라서 한국도로공사는 납부 안내·고지 및 독촉을 강화하고 고액·반복 미납자에 대해서는 적극적인 회수 조치를 지속적으로 강화하는 등 미납 통행료 회수 노력을 강화할 필요가 있음

3-4. 유희부지 활용도 제고 및 활용방식 다변화 필요

가. 현 황

- 한국도로공사가 보유·관리하는 유희부지의 면적은 2026년 6월 말 기준 총 811만 8천㎡임
 - 고속도로 유희부지는 고속도로의 건설·확장 및 관리 과정에서 취득한 토지 중 현재 도로 본래의 기능에 직접 사용되지 않고 남아 있는 부지로 폐도, 잔여지 및 각종 자투리 공간 등이 이에 해당함
 - 전국의 유희부지는 2022년 599만 6천㎡에서 매년 지속적으로 증가하여 2026년 6월 말에는 811만 8천㎡에 이르고 있음

[연도별 유희부지 현황]

(단위: 천㎡)

구분	2022	2023	2024	2025	2026.6.
면적	5,996	7,330	7,702	7,934	8,118

자료: 한국도로공사 제출자료

- 한국도로공사는 일부 유희부지를 신재생에너지 사업, 고가교 하부 개발사업, 경작 등을 위한 민간 임대 등에 활용하여 임대료 등의 수익을 얻고 있음
 - 유희부지를 활용하여 발생한 수익은 고속도로 통행료 산정의 기초가 되는 총괄원가를 낮추는 요인으로 작용함
 - 따라서 활용 가능한 유희부지를 적극적으로 활용하여 수익을 창출하는 것은 공사가 보유·관리하는 자산을 효율적으로 활용하는 것은 물론, 고속도로 이용자의 부담을 낮추는 측면에서도 중요함

나. 주요 쟁점

- 유휴부지의 활용면적이 2022년 이후 전반적으로 확대되어 왔음에도 전체 유휴부지가 더 빠르게 증가하면서 미활용 부지의 규모도 계속 증가하고 있음
 - 유휴부지 활용면적은 2022년 287만 5천㎡에서 2026년 6월 말 기준 356만 7천㎡로 24.1% 증가하였으나, 같은 기간 전체 유휴부지는 35.4% 증가하였음
 - 전체 유휴부지 가운데 미활용 부지가 차지하는 비중은 2022년 이후 매년 절반을 넘고 있으며, 2026년 6월에도 56.1%에 이르고 있음

[연도별 유휴부지 활용 현황]

(단위: 천㎡, %)

구분	2022(A)	2023	2024	2025	2026.6.(B)	증감률 (B-A)/A
활용	2,875	3,198	3,481	3,696	3,567	24.1
(비중)	(47.9)	(43.6)	(45.2)	(46.6)	(43.9)	-
미활용	3,121	4,132	4,221	4,238	4,551	45.8
(비중)	(52.1)	(56.4)	(54.8)	(53.4)	(56.1)	-
합계	5,996	7,330	7,702	7,934	8,118	35.4
(비중)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	-

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 유휴부지 활용이 태양광사업, 기타 임대 및 지방자치단체 무상임대 등에 상당 부분 집중되어 있으므로 부지의 특성을 고려하여 활용 수단을 보다 다양하게 발굴할 필요가 있음
 - 한국도로공사는 유휴부지를 태양광·연료전지 등 신재생에너지사업, 고가교 하부 개발사업, 물류창고사업 등에 활용하고 있으며, 이를 통해 2025년 기준 총 99억 5,200만원의 임대수입을 얻고 있음

- 다만, 현재 유희부지의 활용은 태양광사업(43.0%), 기타 임대(28.4%) 및 지방자치단체 무상임대(21.0%) 등 일부 활용방식에 집중되어 이들 세 가지 활용방식이 전체 활용면적의 92.5%를 차지하고 있음

[2025년 유희부지 활용 유형별 현황]

(단위: ㎡, 백만원, %)

구분			면적(비중)	연간 임대료
활용	태양광사업		1,590,843 (43.0)	5,615
	연료전지사업		12,700 (0.3)	103
	고가교 하부 개발사업		108,448 (2.9)	2,596
	물류창고사업		32,654 (0.9)	656
	기타 임대(경작 등)		1,049,000 (28.4)	847
	국민편익 활용사업 (지자체 임대)	유상임대	124,966 (3.4)	135
		무상임대	777,561 (21.0)	-
	소계		3,696,172 (100.0)	9,952
미활용			4,238,074	-
합 계			7,934,246	9,952

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 고속도로 유희부지는 위치·형상·면적·접근성 등이 서로 달라 특정한 활용방식을 모든 부지에 적용하기 어렵다는 점에서, 현재의 주요 활용방식만으로는 다양한 형태의 미활용 부지를 충분히 활용하는 데 한계가 있을 수 있음
- 따라서 한국도로공사는 미활용 유희부지의 부지별 여건과 활용 가능성을 체계적으로 검토하고, 기존 활용방식으로 활용하기 어려운 부지에도 적용할 수 있는 새로운 활용 유형을 지속적으로 발굴할 필요가 있음

4-1. 4단계 준공 이후 수익성 변화에 대비한 중장기 재무건전성 관리 필요

가. 현 황

- 인천국제공항공사(이하 “공사”라 함)는 인천국제공항을 효율적으로 건설·관리·운영함으로써 여객 및 화물운송을 원활하게 하고 국민경제 발전에 이바지할 목적으로 「인천국제공항공사법」에 따라 1999년 2월 1일 설립된 국토교통부 소관 시장형 공기업임
 - 2025년 말 기준 국토교통부가 공사 지분의 100%를 소유하고 있으며, 자본금은 3조 7,294억원임
 - 공사는 설립근거법 제10조에 따라 인천공항의 건설 및 관리운영, 공항건설 및 관리운영에 대한 연구조사, 해외공항의 건설·관리 운영 등을 수행함
- 공사의 매출액은 코로나19의 영향을 벗어나며 2021년 5,594억원에서 2025년 3조 671억원으로 증가하였고, 당기순이익은 2023년 흑자전환 이후 2025년 6,914억원을 기록하였음

[인천국제공항공사 손익 추이]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
매출액	5,594	10,352	22,505	26,325	30,672
영업이익	△9,300	△5,874	5,325	7,411	8,811
당기순손익	△7,506	△5,266	5,035	4,882	6,914

주: 연결재무제표를 기준으로 작성됨

자료: 인천국제공항공사 구분회계 공시자료를 바탕으로 작성함

□ 공사는 공항운영사업(운항지원·여객터미널 운영·화물터미널 운영)과 공항 개발사업(공항주변개발·해외공항)의 5개 사업부문으로 구분회계를 운영하고 있으며, 사업부문별 손익은 상이하게 나타남

- 2025년 사업부문별 당기순이익은 여객터미널 운영사업이 1조 426억원인 반면 운항지원사업은 △3,474억원으로, 공항 이용에 따른 사용료 수익을 담당하는 운항지원사업의 손실을 상업시설 임대수익이 발생하는 여객터미널 운영사업이 상쇄하고 있음

[인천국제공항공사 사업부문별 매출액 및 당기순이익 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

사업부문	구분	2021	2022	2023	2024	2025
운항지원사업	매출액	1,589	2,373	3,909	4,743	4,980
	당기순이익	△3,294	△3,975	△3,272	△3,041	△3,474
여객터미널 운영사업	매출액	7,460	10,733	21,432	25,008	29,020
	당기순이익	△4,167	△1,282	8,425	7,934	10,426
화물터미널 운영사업	매출액	338	342	410	622	667
	당기순이익	△3	△131	△96	229	240
공항주변 개발사업	매출액	1,736	2,437	2,831	2,524	2,772
	당기순이익	△12	92	△168	△311	△153
해외공항사업	매출액	443	509	460	774	966
	당기순이익	△8	△108	132	△41	116
조정 ¹⁾	매출액	△5,972	△6,042	△6,538	△7,346	△7,734
	당기순이익	△22	137	14	113	△242
합계	매출액	5,594	10,352	22,505	26,325	30,672
	당기순이익	△7,506	△5,266	5,035	4,882	6,914

주: 1) 조정은 사업부문 간 내부거래 제거액임

1. 연결재무제표를 기준으로 작성됨

자료: 인천국제공항공사 구분회계 공시자료를 바탕으로 재작성

- 다만, 공항 운영은 운항·여객·화물 기능이 결합되어 이루어지므로, 사업부문 별 손익은 공사가 내부 관리 목적으로 구분한 것으로서 개별 부문의 손익만으로 해당 사업의 타당성을 평가하기는 어려움

나. 주요 쟁점

□ 공사는 4단계 건설사업¹⁾ 준공으로 감가상각비와 이자비용 등 고정비 부담이 증가하였음

- 4단계 건설사업 준공으로 감가상각비가 2024년 5,301억원에서 2025년 6,937억원으로 1,636억원 증가하였고, 이자비용도 동 기간 1,254억원에서 1,818억원으로 564억원 증가하였음

[인천국제공항공사 감가상각비 및 이자비용 추이]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
감가상각비	4,506	4,645	4,876	5,301	6,937
이자비용	696	1,091	1,516	1,905	1,920

주: 별도재무제표 기준이며, 감가상각비는 투자부동산 및 무형자산 상각을 포함하고 이자비용은 자본화 이자비용을 포함함

자료: 인천국제공항공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

- 공사의 「2026~2030년 중장기 재무관리계획」²⁾에 따르면 감가상각비는 2030년까지 6,500억~6,700억원 수준으로 유지되고 위탁용역비는 2026년 7,620억원에서 2030년 9,806억원으로 연평균 6% 증가할 것으로 전망되며, 이자비용도 2,056억원에서 2,372억원으로 증가할 것으로 예상되어 고정비 부담은 지속될 것으로 보임

1) 인천국제공항은 1992년 1단계 건설을 시작하여 2001년 3월 개항하였으며, 이후 2단계('02~'08, 제3활주로·탑승동), 3단계('09~'17, 제2여객터미널), 4단계('18~'24, 제2여객터미널 확장·제4활주로) 사업을 단계적으로 추진하였음. 4단계 건설사업은 2018년부터 2024년까지 총사업비 4조 8,405억원을 전액 자체 재원으로 투자하여 제2여객터미널 확장지역(347천㎡)과 제4활주로, 여객계류장 62개소 등을 건설한 사업으로, 2024년 11월 준공되어 운영을 개시하였음

2) 인천국제공항공사 중장기 재무관리계획은 연결재무제표를 기준으로 작성되어, 위 표의 별도재무제표 기준 수치와는 차이가 있음

- 4단계 건설사업 기간 중 대규모 투자가 이루어지면서 투자활동 현금유출과 차입이 확대되었음
- 4단계 사업이 진행된 2021~2024년 중 투자활동 현금유출은 연평균 1조 2,697억원에 이르렀고, 코로나19로 영업활동 현금흐름이 부(-)를 기록한 2021~2022년에는 재무활동을 통해 투자재원을 조달하였음
 - 이에 따라 금융부채는 2021년 4조 2,130억원에서 2024년 6조 4,006억원으로 2조 1,876억원 증가하였음³⁾
 - 2025년에는 4단계 사업 준공으로 투자 소요가 축소되고 영업활동 현금흐름이 1조 6,583억원으로 개선되면서, 재무활동에서 8,448억원이 순유출되어 금융부채가 5조 9,402억원으로 감소하였음
 - 다만 이미 취득한 자산에 대한 감가상각비와 잔여 차입금에 대한 이자비용은 지속적으로 발생함

[인천국제공항공사 현금흐름 추이]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
영업활동 현금흐름	△3,026	△841	13,048	10,943	16,583
투자활동 현금흐름	△11,884	△8,846	△15,726	△14,332	△7,797
재무활동 현금흐름	15,158	12,431	2,603	336	△8,448

주: 별도 기준임

자료: 인천국제공항공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

- 2025년 당기순이익 6,944억원에는 면세점 계약해지 손해배상금 등 비경상적 수익 3,320억원이 포함되어 있어, 경상적 수익성은 이에 미치지 못함⁴⁾

3) 공사의 금융부채(유동·비유동 금융부채 합계, 별도재무제표 기준)는 2021년 4조 2,130억원에서 2022년 5조 5,780억원, 2023년 5조 9,852억원, 2024년 6조 4,006억원으로 증가하였다가 2025년 5조 9,402억원으로 감소하였음

4) 이하의 분석은 감사보고서 별도재무제표를 기준으로 작성한 것으로, 앞의 구분회계(연결 기준) 수치와는 차이가 있음

- 2025년 실적에는 면세점 사업권 반납에 따른 계약해지 손해배상금 등 일회성 수익이 포함되어 있으며, 감사보고서(별도) 기준 그 규모는 3,320억원임
- 이 중 면세점 계약해지 손해배상금 1,778억원은 총 3,813억원 중 2025년 귀속분으로 매출액(상업수익)에 계상되어 영업이익과 당기순이익을 함께 증가시켰으며, 나머지 1,542억원은 자산수증이익·충당부채 환입 등 영업외수익에 해당함(면세사업권 반납에 따른 상업수익 변동은 4-2. 후술)

[인천국제공항공사 일회성 수익 항목(2025)]

(단위: 억원)

구분	금액	계상 계정	비고
면세점 계약해지 손해배상금	1,778	매출액	총 3,813억 중 2025년 귀속분
자산수증이익	543	기타수익	BOT 기간 종료에 따른 자산 양수 (BMW드라이빙센터 529억원 등)
충당부채 환입	241	기타수익	인천공항에너지(주) 금융보증충당부채 환입
소송 관련 이익 등	758	기타이익	골프장 불법영업 손해배상 484억원 등
합계	3,320	-	-

주: 별도 기준임

자료: 인천국제공항공사 감사보고서(별도) 및 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 법인세비용차감전순이익은 8,505억원으로 전년(6,118억원) 대비 2,387억원 증가하였으나, 위 일회성 수익 3,320억원을 제외할 경우 5,185억원 수준으로 전년에 미치지 못하게 됨
- 2025년 당기순이익이 전년 대비 41.6% 증가하였음에도 일회성 수익을 제외하면 전년 수준에 미치지 못하는 것으로, 당기순이익 증가의 상당 부분은 일회성 요인에 기인한 것으로 볼 수 있음

□ 따라서 공사는 비경상적 수익을 구분하여 경상적인 수익성을 파악하고, 4단계 준공에 따른 고정비 증가와 상업수익 변동 가능성을 고려하여 중장기 수익전망 및 투자계획을 관리할 필요가 있음

4-2. 면세점 사업권 반납에 따른 상업시설사용료 감소 대비 필요

가. 현 황

- 공사는 여객터미널 내 면세점 등 상업시설을 사업자에게 임대하고 사용료를 수취하고 있으며, 면세사업권은 취급 품목과 위치에 따라 권역별로 구분하여 입찰에 부치고 있음
 - 공사는 면세점을 직접 운영하지 않고 상업시설 공간을 임대하는 임대인의 지위에 있으며, 면세사업권 낙찰자는 관세청의 특허 심사를 거쳐 최종 사업자로 선정됨
 - 2023년 7월 개시된 현행 계약의 계약기간은 2033년 6월까지 10년이며, 임대료는 사업자가 입찰 시 제시한 객당임대료(여객 1인당 임대료 단가)에 해당 기간의 여객 수를 곱하여 산정하는 방식임
- 2023년 면세사업권 입찰에서 낙찰받은 (주)호텔신라와 (주)신세계디에프가 적자 누적을 사유로 2025년 중 DF1·DF2 사업권을 반납하고 계약해지 손해배상금을 납부하였음
 - (주)호텔신라는 2025년 9월 18일 DF1 사업권을, (주)신세계디에프는 2025년 10월 30일 DF2 사업권을 각각 반납하였으며, 손해배상금은 DF1 1,903억원, DF2 1,910억원 등 총 3,813억원임
 - 공사의 상업시설 임대차계약 일반조건 제30조에 따르면 계약상대자는 특별한 사유가 없더라도 손해배상금을 납부하고 계약 해지를 요구할 수 있으며, 손해배상금은 임대보증금 상당액으로 해지 통지 시점부터 180일간 의무 영업 후 계약 해지의 효력이 발생함
 - 손해배상금은 잔여 영업기간에 따라 안분되어 2025년 1,778억원, 2026년 2,035억원이 각각 인식됨
 - 반납된 사업권은 후속 사업자에게 재입찰되어 DF1은 (주)호텔롯데, DF2는 (주)현대디에프가 선정되었음

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

나. 주요 쟁점

- 상업시설사용료는 공사 매출액의 46.6%를 차지하는 최대 수익원이거나, 2025년 증가분의 절반 이상은 계약해지 손해배상금에 따른 것임
 - 2025년 매출액 2조 9,684억원 중 상업수익이 1조 5,137억원(51.0%)으로 가장 큰 비중을 차지하며, 이 중 상업시설사용료가 1조 3,825억원으로 매출액의 46.6%에 해당함

[인천국제공항공사 매출액 구성]

(단위: 억원, %)

구분	2024	2025	증감
매출액	25,481	29,684 (100.0)	4,203
1. 운항수익	4,516	4,735 (16.0)	219
2. 여객수익	5,191	5,438 (18.3)	247
3. 상업수익	11,812	15,137 (51.0)	3,325
상업시설사용료	10,545	13,825 (46.6)	3,280
광고료	253	286 (1.0)	33
주차장사용료	1,013	1,026 (3.5)	13
4. 임대·유틸리티 수익	3,432	3,635 (12.2)	203
5. 해외사업수익	463	664 (2.2)	201
6. 기타수익	68	74 (0.3)	6

주: 별도재무제표 기준이며, 괄호 안은 2025년 매출액 대비 각 수익의 비중임
 자료: 인천국제공항공사 결산서(별도 손익계산서)를 바탕으로 재작성

- 2025년 매출액 증가분 4,203억원 중 상업수익 증가분이 3,325억원으로 79.1%를 차지하였는데, 같은 기간 운항수익은 4.9%, 여객수익은 4.8% 증가하여 국제여객 증가율(4.1%)과 유사한 수준이었던 반면 상업시설사용료는 31.1% 증가하였음
- 그러나 상업시설사용료 증가분 3,280억원 중 1,778억원은 DF1·DF2 사업권 반납에 따른 계약해지 손해배상금 인식분으로, 이를 제외한 증가율은 14.2% 수준임

[인천국제공항공사 2025년도 상업시설사용료 증가요인]

(단위: 억원, %)

구분	2024	2025	증감	증감률
상업시설사용료	10,545	13,825	3,280	31.1
계약해지 손해배상금	-	1,778	1,778	-
손해배상금 제외	10,545	12,047	1,502	14.2

주: 손해배상금은 DF1·DF2 사업권 반납에 따른 2025년 귀속분임

자료: 인천국제공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 손해배상금 중 2026년 귀속분 2,035억원은 2025년 말 현재 단기선수수익으로 계상되어 있어 2026년 중 상업수익으로 인식될 예정이며, 이후에는 발생하지 않음

□ 후속 사업자의 객당 임대료는 종전 대비 약 40% 낮은 수준으로 결정되었음

- 종전 사업자의 객당임대료는 DF1 8,987원, DF2 9,020원이었으나, 후속 사업자는 DF1 5,345원(호텔롯데), DF2 5,394원(현대디에프)으로 각각 약 40% 낮은 수준임
- 투찰률은 종전 사업자가 DF1 168%, DF2 161%였던 반면 후속 사업자는 각각 106%, 108%로 나타나, 종전 계약의 객당임대료가 상대적으로 높은 수준에서 결정되었던 것으로 보임

[면세사업권 객당임대료 변동]

(단위: 원, %)

구분	기존		후속		기존 대비 후속 객당임대료 증감
	사업자	객당임대료 (투찰률)	사업자	객당임대료 (투찰률)	
DF1	호텔신라	8,987(168%)	호텔롯데	5,345(106%)	△40
DF2	신세계디에프	9,020(161%)	현대디에프	5,394(108%)	△40

주: VAT 포함 기준이며, 투찰률은 공사 제시 예정가격 대비 투찰가격의 비율임

자료: 인천국제공항공사 제출자료

- 임대료가 객당임대료에 여객 수를 곱하여 산정되는 구조임을 고려하면, 동일한 여객 규모를 전제로 할 경우 해당 사업권의 임대수입은 종전보다 낮은 수준에서 형성될 것으로 예상됨
- 상업시설사용료가 공사 매출액의 46.6%를 차지하고 손해배상금도 2026년을 끝으로 종료되는 점을 고려할 때, 2027년 이후 수익성 감소에 대비할 필요가 있음

□ 또한 위약금 반환 소송 결과에 따라 2025년 인식한 손해배상금 수익의 일부를 반환하게 될 경우 향후 손익에 부담으로 작용할 수 있음

- (주)호텔신라는 DF1 손해배상금 1,903억원이 통상적인 3개월분 임대료를 초과한다는 취지로 2026년 5월 1,065억원의 반환을 청구하였으며, 이는 DF1 손해배상금의 56.0%에 해당함¹⁾

□ 따라서 공사는 면세사업권 반납에 따른 일회성 수익을 제외한 경상 상업 수익 규모를 파악하고, 후속 사업권의 객당임대료 하락으로 2027년 이후 상업시설사용료가 감소할 것에 대비하여 중장기 수익전망과 대응방안을 마련할 필요가 있음

1) 동 소송의 소장 접수일이 2025년 재무제표 발행승인일 이후이고 1심 판결 전으로 환입 예상액을 추정하기 어려워 공사는 2025년 결산에 소송충당부채를 반영하지 않았으며, (주)신세계디에프도 동일한 계약조건에 따라 사업권을 반납한 점을 고려할 때 향후 유사한 분쟁 가능성에 유의할 필요가 있음

4-3. 자회사 인천공항에너지(주)의 완전자본잠식 지속 및 지급보증 부담 관리 필요

가. 현 황

- 인천공항에너지(주)는 인천국제공항 및 공항주변지역에 전기와 열을 공급하기 위해 1997년 5월 설립된 회사로, 당초 민관합동법인이었으나 현재는 공사가 지분의 99%를 보유하고 있음
 - 설립 당시 지분은 아시아나항공 35%, 현대중공업 31%, 공사 34%였으나, 2001년 3월 상업운전 개시 이후 적자가 누적되어 2008년 완전자본잠식, 2009년 워크아웃에 이르렀음
 - 이에 당시 기획재정부·국토해양부·서울지방항공청 등 정부 결정에 따라 공사가 2009년 12월 민간 지분 65%를 무상으로 인수하였으며, 실시협약 유지를 위해 민간 지분 1%(아시아나항공(주))를 존치하여 현재의 지분구조(공사 99%, 아시아나항공(주) 1%)가 되었음¹⁾
 - 인천공항에너지(주)는 2001년 3월 상업운전을 개시하여 전기는 한국전력거래소에, 증온수는 인천국제공항 및 주변지역에 공급함
 - 2025년 매출액 1,272억원 중 한국전력거래소 558억원(43.9%)과 공사 483억원(38.0%)이 81.8%를 차지함
- 인천공항에너지(주)는 열병합발전시설을 국가에 기부채납하고 관리운영권을 취득하여 운영하는 민간투자사업 방식으로 운영되고 있으며, 관리운영권의 무상사용기간은 2026년 9월 28일 종료될 예정임
 - 2001년 3월 실시협약에 따라 발전시설을 국가에 기부채납하고 관리운영권(1,816억원)을 취득하였으며, 이에 따라 시설의 소유권은 국가에, 토지 소유권은 공사에 있음

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조는 사업시행자를 공공부문 외의 자로, 민관합동법인을 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립하는 법인으로 규정하고 있음

- 무상사용기간은 당초 14년에서 2004년 30년으로 연장되었으나, 2024년 9월 실시협약 조기 종료 합의로 2026년 3월로 단축된 후 서울지방항공청 승인을 거쳐 2026년 9월 28일로 6개월 연장되었음

[인천공항에너지(주) 관리운영권 무상사용기간 변경 경과]

구분	무상사용기간	종료예정일
최초 실시협약(1997년)	14년	-
기간연장(2004년)	30년	'31.3.28.
조기 종료 합의(2024년)	25년	'26.3.28
기간연장(2026년)	0.5년	'26.9.28

자료: 인천공항에너지(주) 감사보고서 및 인천국제공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 인천공항에너지(주)는 완전자본잠식 상태가 지속되고 있으나, 2025년 흑자 전환으로 잠식 규모가 축소되었음

- 자본잠식 규모는 2021년 △973억원에서 2024년 △1,250억원까지 지속적으로 확대되었다가, 2025년 당기순이익 240억원 실현으로 △1,009억원으로 축소되었음²⁾

[인천공항에너지(주) 재무현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자산총계	908	923	699	512	638
부채총계	1,881	2,043	1,844	1,762	1,647
자본총계	△973	△1,119	△1,145	△1,250	△1,009
매출액	856	1,422	1,353	1,074	1,272
영업손익	△44	△111	△3	59	223
당기순손익	△20	△152	△25	△110	240

주: 2025년 말 자본금은 530억원, 결손금은 1,537억원임

자료: 인천공항에너지(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

2) 2025년 당기순손익 증가는 매출 증가 및 원가 개선 뿐만 아니라 비경상적 수익(소송 승소에 따른 손해배상금 78억 환입), 전년도에 발생했던 관리운영권 손상차손(120억원) 미발생 등에 기인함

나. 주요 쟁점

- 인천공항에너지(주)의 완전자본잠식이 장기간 지속되고 있고, 공사의 출자지분과 관리운영권 장부금액은 사실상 소진된 상태임
 - 공사가 보유한 출자지분의 장부금액은 0원으로 출자금 회수가 사실상 어려운 상황이며, 관리운영권도 취득원가 1,816억원 대비 2025년 말 장부금액이 3.9억원에 불과함
 - 관리운영권 장부금액은 상각과 손상차손이 누적되어 감소하였으며, 특히 2024년 실시협약 조기 종료 합의에 따라 손상차손 120억원이 인식되면서 160억원에서 19억원으로 감소하였음

[인천공항에너지(주) 장부가액 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
취득원가	1,816				
당기 손상차손	-	10	-	120	-
장부금액	217	184	160	19	4

주: 2024년 손상차손은 실시협약 조기 종료 합의로 무상사용기간이 2031년 3월에서 2026년 3월로 단축된 데 따른 것임

자료: 인천공항에너지(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

- 공사는 인천공항에너지(주)의 차입금 전액(1,190억원)에 대하여 지급보증을 제공하고 있으며, 인천공항에너지(주)의 자금조달이 공사의 지급보증에 의존하고 있음
 - 인천공항에너지(주)는 경쟁입찰을 통해 최적 조건을 제시한 기관과 협의한 후 특수목적회사(SPC)³⁾를 통하여 차입을 실행하고 있으며, 공사는 해당 차입금 전액에 대하여 지급보증을 제공하고 있음

3) 특수목적회사(SPC)는 자금 대여기관이 대출채권을 유동화증권 형태로 전환하여 투자자에게 매각하기 용이하도록 해당 거래만을 목적으로 설립하는 회사로, 거래 종료 시 청산되고 새로운 차입 시 다시 설립됨. 공사는 SPC의 지분을 보유하고 있지 않음

[인천공항에너지(주) SPC 차입구조]

(단위: 억원, %)

대주	차입금액	차입기간	대출금리	지급보증 한도액	지급보증 실행액
브릿지메이드제일차(주) (NH투자증권)	1,190	3년('26.3.3~'29.3.5)	3.4	1,190	1,190

주: 대출금리는 고정금리 기준임

자료: 인천공항에너지(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

- 보증한도액이 전액 실행되어 인천공항에너지(주)가 상환하지 못할 경우 공사가 이를 부담하게 되며, 공사는 실제로 부담하게 될 가능성이 높은 금액을 금융보증충당부채로 계상하여 2025년 말 잔액은 1,009억원임
- 2025년에는 인천공항에너지(주)의 결손금 감소에 따라 241억원을 환입하였으나, 2025년 손익 개선에 일회성 요인이 포함되어 있는 점을 고려하면 향후 손익이 악화될 경우 충당부채 추가 전입으로 공사의 손익에 부담이 될 수 있음
- 또한 SPC를 통한 차입 만기(2029년 3월)가 실시협약 종료 이후까지 유지되고 발전설비는 「집단에너지사업법」상 공급의무 대상으로 운영이 중단될 수 없으므로, 협약 종료 후에도 공사의 지급보증 부담은 지속됨

□ 실시협약 종료 후 열병합발전시설이 공사에 현물출자될 예정이나, 자본잠식·지급보증 해소를 위한 시설 현대화 계획은 구체화되지 않은 상태임

- 관리운영권 무상사용기간이 2026년 9월 28일 종료됨에 따라 「국유재산법」 제60조 및 「인천국제공항공사법」 제4조제2항에 따라 국가가 보유한 열병합발전시설이 공사에 현물출자될 예정이며, 대상 시설의 감정평가액은 446억원임
- 공사는 현물출자 이후 발전시설을 인천공항에너지(주)에 재출자하는 방향으로 정부와 협의하고 있으며, 재출자 전까지는 임시 사용계약을 체결하여 인천공항에너지(주)가 운영할 예정임
- 다만 현물출자와 재출자는 인천공항에너지(주)가 운영하던 시설의 소유·출자 구조를 정리하는 절차로, 이를 통해 인천공항에너지(주)의 누적 결손이 해소되는 것은 아님

- 인천공항에너지(주)는 2025년 말 자본금 530억원 대비 결손금이 1,537억원에 이르는 완전자본잠식 상태로, 현물출자 및 재출자 이후에도 자본구조 개선에는 추가적인 조치가 필요할 것으로 보임
 - 공사는 열병합발전소 용량 증설 등 시설 현대화를 통해 자본잠식과 지급보증을 해소하겠다는 계획이나, 소요 투자 규모와 재원 조달방안, 투자비 회수 전망 등은 구체화되지 않은 상태임
- 따라서 공사는 현물출자 및 재출자 이후에도 인천공항에너지(주)의 완전 자본잠식과 지급보증 부담이 남아 있는 점을 고려하여, 시설 현대화에 소요되는 투자 규모와 재원 조달방안을 포함한 경영정상화 방안을 조속히 마련할 필요가 있음

4-4. 쿠웨이트 T4 위탁운영사업 분쟁 대응 및 해외사업 계약관리 강화 필요

가. 현 황

- 인천국제공항공사는 「인천국제공항공사법」 제10조에 따라 해외공항의 건설·관리운영 및 컨설팅사업을 수행하고 있으며, 이를 위해 5개 해외법인을 운영하고 있음
- 해외법인은 공항운영을 직접 수행하는 3개사(IKAS·NNIC·BIB)와 사업지원을 담당하는 2개사(IAPC·MII)로 구성되어 있음
 - IKAS(Incheon Korea for Airports Services SPC)는 쿠웨이트 국제공항 제4여객터미널(T4) 위탁운영을 위해 설립한 인천공항 100% 자회사임
 - NNIC(New NAIA Infra Corp), BIB(PT.Bandara Internasional Batam)는 각각 마닐라공항, 바탐공항 PPP사업을 위해 공사가 컨소시엄사와 함께 설립한 공항운영 SPC임
 - 2025년 말 현재 해외법인에 대한 출자의 취득원가 합계는 525억원, 장부금액은 494억원임

[인천국제공항공사 해외투자사업 현황(2025)]

구분	기업명	소재지	사업 방식	운영 사업	2025		
					지분율	취득 원가	장부 가액
종속 기업	Incheon Korea for Airports Services SPC(IKAS)	쿠웨이트	O&M	쿠웨이트 T4 위탁운영	100	0.4	0.4
	PT. Mitra Incheon Indonesia (MII)	인도네시아	PPP	바탐공항 사업지원	99.9	12.3	12.3
	Incheon Airport Philippines Corp.(IAPC)	필리핀	PPP	마닐라공항 사업지원	100	2.9	2.9
관계 기업	New NAIA Infra Corp. (NNIC)	필리핀	PPP	마닐라공항 PPP사업	10	304.9	261.7
	PT. Bandara Internasional Batam(BIB)	인도네시아	PPP	바탐공항 PPP사업	30	204.3	216.9
합계					-	524.8	494.1

주: 해외 관계기업(NNIC, BIB) 투자지분에 대하여 당기까지 인식한 손상차손은 없음

자료: 인천국제공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 해외사업 수익은 2024년 463억원에서 2025년 664억원으로 43.4% 증가하였으며, 이 중 약 74%인 499억원이 쿠웨이트 T4 위탁운영사업에서 발생하였음

- 동 사업은 쿠웨이트국제공항 제4여객터미널의 운영·유지보수를 수탁하는 사업으로 발주처는 쿠웨이트 민간항공청(DGCA)이며, 2018년 5월 개시된 이후 발주처 요청에 따라 계약을 연장하며 운영하고 있음
- 위탁운영계약의 당사자는 공사로서 공사가 발주처로부터 운영 실적에 따른 대금(기성금)을 직접 수령하며, 현지 법인인 IKAS는 공사와 체결한 위·수탁 계약에 따라 현지 운영업무를 수행함. 이에 따라 동 사업의 매출은 공사에 귀속되고 발주처에 대한 매출채권도 공사가 보유함
- 한편 공항 내 상업시설 사업자의 임대료는 공사를 거치지 않고 발주처 계좌로 직접 납부되며, 공사는 발주처와의 계약조건에 따라 각 상업시설 사업자와 개별계약을 체결하여 상업시설을 운영·관리함

[쿠웨이트 국제공항 제4여객터미널(T4) 위탁운영사업 계약구조]



자료: 인천국제공항공사 제출자료

나. 주요 쟁점

□ 발주처(쿠웨이트 민간항공청)의 임대료 면제조치 통보 지연 등으로 발생한 체납에 대하여 발주처가 공사에 지급할 기성금 163억원을 공제하였고, 공사가 제기한 소송은 1심에서 기각되었음

[쿠웨이트 T4 기성금 차감 분쟁 경위]

시기	내용
2020.3.~7.	발주처, COVID-19에 따른 상업시설 임대료 면제조치 시행 (면제기간 '20.3.14.~'20.7.31.)
2021.2.	발주처, 면제종료('20.7.31) 사실을 6개월 경과 후 사업자에게 통보→체납 발생
2023.8.	발주처, 공사의 회수조치 지연을 이유로 미납 임대료 일부를 기성금에서 공제(163억원)
2024.11.	공사, 책임 전가가 부당하다는 취지로 현지법원에 소송제기
2026.5.	1심 기각판결에 불복하여 항소장 제출

자료: 인천국제공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 발주처가 임대료 면제 종료 사실을 6개월이 지난 시점에 통보하면서 체납이 발생하였고 이후 사업자들의 추가 면제 요구로 체납액이 누적되었음에도, 발주처는 공사의 회수조치 지연을 이유로 기성금을 공제하였음
- 공사는 항소심에서 계약상 회수의무의 범위와 책임 귀속을 중심으로 대응할 계획이나, 3심 확정까지 1.5~2.5년이 추가로 소요될 것으로 예상됨
- 공사는 기성차감액을 매출채권으로 계상한 후 대손충당금을 설정하여 회계상 손실을 이미 인식하였으나, 실제 자금 회수 여부는 항소심 결과에 따라 결정됨

[쿠웨이트 DGCA 매출채권 연령분석(2025)]

(단위: 억원)

구분	외상매출금	대손충당금
발생일(~17일)	66	5
18일~180일	242	18
181일~365일	13	1
365일 초과	241	172
합계	562	195

주: 1. 365일 초과 채권은 소송 중인 기성차감액(163억원)과 현지 세무조사 완료 시까지 유보되는 세무유보금이 주를 이룸

2. 2026년 9월 현재 외상매출금 잔액은 채권회수로 288억원으로 감소하였으며, 세무유보금 113억원은 2026년 하반기 회수 예정임

자료: 인천국제공항공사 제출자료

- 동 계약에서 공사는 상업시설 임대료를 직접 수취하지 않고 면제 여부를 결정할 권한이 없으나, 체납채권 추심 책임을 부담하는 구조임
- 계약서 제6조에 따라 임대료는 공사를 거치지 않고 발주처 계좌로 직접 납부되나, 계약특수조건 제24조는 공사가 합리적 범위 내에서 체납채권을 추심할 책임을 지도록 규정하고 있음
 - 또한 계약서 제8조는 발주처로의 요금·수입 예치가 지연될 경우 운영사가 미예치액의 월 1%를 부담하도록 하고 있어, 공사가 직접 수취하지 않는 수입에 대해서도 책임을 지는지 확인이 필요함

[쿠웨이트 T4 위탁운영계약상 임대료 관련 주요 조항]

구분	내용	계약근거
임대료 수취구조	운영사는 임대료·수익금이 발주처 계좌로 직접 지급되도록 계약하여야 함	계약서 제6조
체납채권 추심	운영사는 합리적 범위 내에서 체납채권을 추심할 책임을 지고 매월 조치내역을 보고하되, 합리적으로 추심하고 있는 범위에서는 계약의무 위반으로 보지 않음	계약특수조건 제24조(5)(c)
예치지연 페널티	발주처로의 요금·수입 예치가 지연될 경우 납부완료 시까지 미예치액의 월 1%를 운영사가 부담	계약서 제8조
불가항력 면책	불가항력을 주장하는 당사자는 영향받은 의무이행에서 면제되며, 어느 당사자도 상대방에게 손해배상·페널티 등을 청구할 수 없음	계약특수조건 제29조

자료: 인천국제공항공사 제출자료를 바탕으로 작성

- 따라서 공사는 항소심 대응과 기성금 회수 노력을 지속하는 한편, 향후 해외 위탁운영사업 추진 시 운영사가 직접 통제하기 어려운 수입의 회수 책임, 불가항력에 따른 손실 배분, 페널티 조항의 적용 범위 등을 계약 체결 단계에서 면밀히 검토할 필요가 있음
- 현재 수행 중인 위탁운영사업은 쿠웨이트 T4 사업이 유일하나 공사가 해외 사업을 위탁운영·지분투자로 확대하고 신규 수주를 추진하고 있는 만큼, 이번 사례에서 확인된 계약구조는 향후 유사 사업 추진 시 참고할 필요가 있음

5-1. 누적 손실에 따른 재무건전성 악화 및 신공항 투자 부담

가. 현 황

- 한국공항공사(이하 “공사”라 함)는 공항을 효율적으로 건설·관리·운영하고 항공산업의 육성·지원에 관한 사업을 수행함으로써 항공수송을 원활하게 하고 국가경제 발전과 국민복지 증진에 이바지할 목적으로 「한국공항공사법」에 따라 설립된 국토교통부 소관 시장형 공기업임
 - 2025년 말 기준 자본금은 2조 3,578억원이며, 국토교통부(48.3%)·재정경제부(47.3%)·한국자산관리공사(4.4%)가 지분 전액을 보유하고 있음
 - 공사는 「한국공항공사법」 제9조에 따라 인천국제공항을 제외한 공항의 관리·운영 및 주변지역 개발사업, 항행안전시설을 포함한 공항시설 및 비행장 시설의 관리·운영사업, 공항개발사업 중 시설의 신설·증설·개량사업, 항공종사자 양성을 위한 교육훈련사업, 공항소음대책사업 등을 수행함
- 공사의 매출액은 코로나19의 영향을 벗어나며 2025년 9,768억원으로 코로나19 이전인 2019년(9,711억원) 수준을 회복하였으나, 손익은 회복하지 못하여 당기순손익이 2020년 적자로 전환된 이후 6년간 지속되고 있음

[한국공항공사 손익현황(2019~2025)]

(단위: 억원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
매출액	9,711	5,808	5,801	6,570	8,508	9,346	9,768
영업이익	1,285	△2,598	△2,782	△2,127	△586	△156	△223
당기순이익	190	△1,481	△2,345	△1,938	△1,334	△1,384	△552

주: 별도 재무제표 기준임

자료: 한국공항공사 구분회계 공시자료를 바탕으로 재작성

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

- 2025년 당기순손실은 552억원으로 전년(1,384억원)보다 832억원 감소하였으나, 이는 경영개선이 아닌 법인세 관련 회계처리의 효과임
 - 공사는 그간 누적된 결손금을 향후 이익이 발생할 경우 세금에서 공제받을 수 있는 자산(이연법인세자산)으로 계상해 왔으나, 2024년에 향후 이익 실현 가능성이 낮다고 판단하여 동 자산을 대부분 환입·감액하였음
 - 이에 따라 2024년에는 그 감액분이 법인세비용 858억원으로 반영되어 순손실을 확대시켰고, 2025년에는 추가로 감액할 자산이 남지 않아 법인세비용이 0원이 되면서 순손실이 축소된 것으로 나타남
- 반면 영업손실은 2024년 156억원에서 2025년 223억원으로 확대되었음. 전년 대비 매출액은 4.5%(422억원) 증가한 반면 매출원가는 6.2%(516억원) 증가하여 원가 증가 속도가 매출 증가 속도를 상회하였기 때문임

□ 누적된 손실로 자본과 이익잉여금은 지속적으로 감소하고 부채는 증가하고 있음

- 이익잉여금은 코로나19 이전인 2019년 말 1조 476억원에서 2025년 말 638억원으로 6년간 9,838억원 감소하였고, 부채비율은 9.6%에서 49.7%로 상승하였으며, 이자·원금 상환의무가 있는 금융성 부채는 2019년 0원에서 2025년 1조 1,600억원(전액 공사채)으로 증가하였음

[한국공항공사 재무현황(2019~2025)]

(단위: 억원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
자산총계	46,519	47,570	49,148	50,842	49,682	48,094	48,834
부채총계	4,072	7,176	11,067	14,375	14,759	14,761	16,203
자본총계	42,448	40,394	38,081	36,467	34,924	33,333	32,632
이익잉여금	10,476	8,423	6,090	4,361	3,001	1,347	638
금융성부채	0	3,500	7,300	10,900	10,900	10,700	11,600
부채비율	9.6	17.8	28.7	39.1	42.1	44.3	49.7

주: 별도재무제표 기준

자료: 2025회계연도 한국공항공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 6년 연속 잉여현금흐름 적자로 투자재원을 차입에 의존하는 가운데 대규모 신공항 투자가 예정되어 있어, 재무 지속가능성과 투자계획의 정합성을 점검할 필요가 있음
 - 영업활동현금흐름과 투자활동현금흐름을 합산한 잉여현금흐름은 2019년까지 흑자를 유지했으나 2020년부터 6년 연속 적자를 지속하고 있으며, 그 부족분은 공사채 발행으로 조달되고 있음
 - 이에 따라 금융성 부채는 2019년 0원에서 2025년 1조 1,600억원(전액 공사채)으로 증가하였으며, 2025년에도 투자활동 순현금유출 2,328억원에 대해 영업활동현금흐름은 1,593억원에 그쳐 본업에서 창출되는 현금만으로는 투자 소요를 충당하기 어려운 구조가 지속되고 있음

[한국공항공사 현금흐름(2019~2025)]

(단위: 억원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
영업활동 현금흐름(A)	2,265	△1,497	△743	△690	1,470	2,137	1,593
투자활동 현금흐름(B)	△960	△1,994	△2,249	△2,292	△2,550	△2,169	△2,328
잉여현금흐름 (A+B)	1,305	△3,491	△2,991	△2,982	△1,080	△31	△734
재무활동 현금흐름	△441	2,891	3,647	3,423	△21	△228	879

주: 잉여현금흐름은 영업활동현금흐름과 투자활동현금흐름의 합계로, 외부조달없이 자체적으로 유보되는 현금을 의미함

자료: 연도별 한국공항공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

- 이러한 상황에서 공사는 제주 제2공항, 울릉, 새만금, 흑산 등 신공항 건설에 참여하고 있으며, 「중장기재무관리계획(2026~2030년)」상 신공항 건설은 전액 외부 차입으로 추진하는 것을 전제하고 있음

- 동 계획에 따르면 부채비율은 2026년 61.6%에서 2030년 111.3%로 상승하고, 이자비용은 377억원에서 1,108억원으로 약 3배 증가하며, 당기순손실은 계획기간 내내 지속되어 2030년에는 1,076억원에 이를 것으로 전망됨

[한국공항공사 중장기재무관리계획(2025~2029) 상 재무전망]

(단위: 억원, %)

구분	2025	2026	2027	2028	2029
자산	50,159	53,568	56,648	57,790	58,104
부채	17,545	21,408	24,928	26,552	27,610
금융부채	16,139	18,717	21,585	23,317	24,483
부채비율	53.8	66.6	78.6	85	90.5
이자비용	409	423	478	527	651
영업이익	△458	△46	26	33	△106
당기순이익	△841	△455	△440	△482	△744

자료: 한국공항공사, 「2025~2029년 중장기재무관리계획」

- 주목할 점은 공사의 전망이 계획기간 내내 당기순손실이 지속될 것으로 보고 있다는 것임
 - 이는 공사가 세무상 이월결손금 약 8,054억원에 대해 향후 이익 실현 가능성이 낮다고 보아 이연법인세자산을 인식하지 않고 있는 것과 같은 맥락으로, 공사가 단기간 내 흑자 전환을 기대하기 어렵다고 판단하고 있음을 시사함
- 또한 동 계획의 재무전망은 직전계획(2024~2028년)보다 악화된 방향으로 수정되었음. 부채비율 전망은 상향되고(2026년 60.3%→66.6%), 당기순손익 전망은 큰 폭으로 하향되는(2025년 46억원→△841억원) 등 계획수립 시 마다 재무전망이 나빠지는 양상이 반복되고 있음

- 이와 함께 손실누적으로 결손보전에 사용할 수 있는 적립금도 소진 단계에 이르고 있어, 소진 시점과 그 이후의 대응 방안을 점검할 필요가 있음
- 공사는 매년 발생한 결손을 적립금을 이입하여 처리하고 있으며, 그 과정에서 임의적립금(사업확장적립금)이 2023년 중 전액 소진되었고 이후 법정적립금인 이익준비금을 이입하고 있음
 - 이익준비금은 법정적립금으로, 배당재원으로 사용할 수 없으며 결손보전·자본전입 등 제한된 용도로만 활용 가능한 적립금인데, 이를 결손보전에 투입하기 시작했다는 것은 손실 보전을 위한 자본 여력이 소진 단계에 이르렀음을 의미함

[한국공항공사 이익잉여금 구성 및 결손보전 내역]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
이익준비금(법정적립금)(A)	3,331	3,331	3,331	3,001	1,347
사업확장적립금(임의적립금)(B)	5,092	2,758	1,030	-	-
미처리결손금(C)	△2,333	△1,729	△1,360	△1,654	△709
이익잉여금(=A+B+C)	6,090	4,361	3,001	1,347	638
당기 중 결손보전 투입액	2,333	1,729	1,360	1,654	709
사업확장적립금	2,333	1,729	1,030	-	-
이익준비금	-	-	331	1,654	709

자료: 연도별 한국공항공사 감사보고서(별도)를 바탕으로 재작성

- 이익준비금 잔액(1,347억원)과 최근 결손 규모(2025년 709억원)를 고려하면 1~2년 내 적립금이 소진되어 미처리결손금이 차기로 이월되고 이익잉여금이 부(-)로 전환될 수 있음
- 따라서 공사는 손실 구조가 개선되지 않은 상태에서 대규모 신공항 투자가 병행될 경우의 재무 영향을 시나리오별로 점검하고, 투자계획의 재원 조달 가능성과 계획상 전제의 실현 가능성을 재점검할 필요가 있음

5-2. 지방공항의 적자지속 및 공항별 재무상태 악화

가. 현 황

- 공사는 「한국공항공사법」에 따른 사업을 공항운영·항로시설·신성장·신공항의 4개 사업부문으로 구분하여 운영하고 있음

[한국공항공사 사업부문별 주요 내용]

사업부문	주요 사업내용
공항운영	인천국제공항을 제외한 14개 공항의 관리·운영(항공기 이착륙 지원, 여객 터미널·상업시설 운영, 주차장 운영 등)
항로시설	항로관제시설, 항공무선표지시설 등 항행안전시설의 관리·운영
신성장사업	해외공항 사업, 항공기 정비(MRO) 등 신규사업
신공항사업	신공항 건설(제주2·울릉·새만금 등)

자료: 한국공항공사 구분회계 자료를 바탕으로 재작성

- 사업부문별로 보면, 14개 공항을 운영하는 공항운영 부문은 영업이익이 발생한 반면 항로시설 부문에서 대규모 손실이 발생하고 있음
- 공항운영 부문은 매출액 9,446억원으로 공사 수익의 96.7%를 창출하며 영업이익 233억원을 기록하였으나, 이자비용(291억원) 등을 반영하면 당기순손실 58억원이 발생하였음
 - 항로시설 부문은 매출액이 107억원인 반면 매출원가는 389억원으로, 영업손실 369억원·당기순손실 384억원을 기록하였음
 - 이는 국유재산인 항행안전시설의 운영비를 공사가 부담하는 한편 관련 사용료는 국고로 귀속되는 구조에 따른 것임(5-3에서 후술)
 - 신성장사업(당기순손실 50억원)과 신공항사업(당기순손실 60억원)은 사업확장 및 건설 투자 단계로 손실이 발생하고 있음

[한국공항공사 사업부문별 손익현황(2025)]

(단위: 억원)

구분	공항운영	항로시설	신성장	신공항	합계
매출액	9,446	107	215	-	9,768
매출원가	8,203	389	210	-	8,801
판매비와관리비	1,011	87	47	45	1,190
영업이익	233	△369	△42	△45	△223
이자비용	291	17	10	15	333
당기순이익	△58	△384	△50	△60	△552

주: 구분회계 자료로 별도재무제표를 기준으로 작성됨. 신공항사업은 건설 단계로 매출이 발생하지 않음
 자료: 한국공항공사 구분회계 공시자료를 바탕으로 재작성

□ 공사는 14개 공항을 운영하고 있으며, 공항별로 규모와 기능에 차이가 있음

- 공사는 국제선이 취항하는 국제공항 7개(김포·김해·제주·대구·청주·양양·무안)와 국내선 위주로 운영되는 국내공항 7개(광주·울산·여수·사천·포항경주·군산·원주)를 운영하고 있음
 - 이 중 광주·사천·포항경주·군산·원주 등은 군 비행장을 민간이 함께 사용하는 민·군 공용공항임

[한국공항공사 운영공항]

구분	국제공항(7개)	국내공항(7개)
민간 공항(6개)	김포·제주·무안·양양	울산·여수
군 공항(8개)	김해·대구·청주	광주·포항경주·사천·군산·원주

자료: 한국공항공사 제출자료

나. 주요 쟁점

- 지역공항 손익은 2023년 흑자로 전환되었으나 이는 소수 거점 공항에 의존한 결과이며, 다수 공항은 적자가 지속되고 일부는 구분회계상 자본 총계가 부(-)로 전환되었음
- 공사가 운영하는 14개 지방공항의 손익합계는 코로나19 기간 대규모 적자에서 2023년 흑자로 전환된 이후 2025년 1,202억원 흑자를 기록하여, 외형상으로는 공항운영이 정상화된 것으로 보임¹⁾
 - 그러나 이러한 외형상 흑자는 소수 공항의 대규모 흑자에 전적으로 의존한 것으로, 공항 간 손익 격차는 오히려 심화되고 있음
 - 2025년 흑자 공항은 김포(571억원)·김해(996억원)·제주(781억원)·청주(24억원) 4개이며, 그중 김포·김해·제주 3개 공항의 흑자(2,348억원)를 제외하면 나머지 11개 공항은 손익 합계는 약 1,146억원의 적자로, 3개 거점 공항이 사실상 공항운영 부문 전체의 손익을 지탱하는 구조가 장기간 고착되어 있음

[한국공항공사 지역공항별 경영 실적]

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
김포 (국제)	수익	2,523	2,664	3,396	3,472	3,659
	비용	2,612	2,612	2,908	3,056	3,088
	당기손익	△89	51	488	416	571
김해 (국제)	수익	708	769	1,722	2,123	2,385
	비용	1,069	1,110	1,318	1,614	1,389
	당기손익	△361	△341	404	509	996
제주 (국제)	수익	1,995	2,245	2,309	2,394	2,414
	비용	1,530	1,587	1,707	1,941	1,633
	당기손익	465	658	602	453	781
대구 (국제)	수익	112	132	271	313	317
	비용	230	233	271	302	320
	당기손익	△118	△101	-	11	△3

1) 공항별 손익은 각 공항에 직접 귀속되는 수익과 비용을 기준으로 산정된 것으로, 본사 공통비(판매비와관리비)와 금융비용 등이 배분된 구분회계상 공항운영 부문 손익과는 차이가 있음. 2025년 기준 공항별 손익합계는 1,202억원 흑자이나, 구분회계상 14개 공항의 판매비와관리비(1,011억원)와 금융원가(334억원) 등을 반영한 당기순손익은 58억원 적자임

(단위: 억원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
청주 (국제)	수익	206	230	295	444	455
	비용	297	331	367	406	431
	당기손익	△91	△101	△72	38	24
양양 (국제)	수익	23	32	19	14	14
	비용	172	175	200	199	212
	당기손익	△149	△143	△181	△185	△198
무안 (국제)	수익	15	21	51	73	13
	비용	218	223	267	268	263
	당기손익	△203	△202	△216	△195	△250
광주	수익	92	97	99	96	95
	비용	142	147	160	163	167
	당기손익	△50	△50	△61	△67	△72
울산	수익	35	35	22	20	22
	비용	153	154	179	185	197
	당기손익	△118	△119	△157	△165	△175
여수	수익	39	40	29	30	28
	비용	165	157	187	194	200
	당기손익	△126	△117	△158	△164	△172
사천	수익	3	7	8	8	8
	비용	55	57	68	69	72
	당기손익	△52	△50	△60	△61	△64
포항 경주	수익	12	13	14	13	14
	비용	124	118	153	145	153
	당기손익	△112	△105	△139	△132	△139
군산	수익	15	21	10	20	15
	비용	46	53	56	59	65
	당기손익	△31	△32	△46	△39	△50
원주	수익	5	6	7	7	7
	비용	41	40	50	50	54
	당기손익	△36	△34	△43	△43	△47
연도별 공항별 손익합계		△1,071	△686	361	376	1,202

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 최근 10년(2016~2025) 누적손익으로 보면 이러한 쏠림은 더욱 뚜렷함
 - 김포(6,535억원)·제주(6,716억원)·김해(5,728억원) 3개 공항만 대규모 흑자이고, 무안(△1,726억원)·양양(△1,463억원)·여수(△1,377억원)·울산(△1,315억원)·포항경주(△1,180억원) 등 11개 공항은 누적 적자

상태로, 3개 거점 공항이 사실상 공사 전체의 손익을 지탱하는 구조가 장기간 고착되어 있음

[최근 10년(2016~2025) 공항별 누적 손익]

(단위: 억원)

국제공항	김포	김해	제주	대구	청주	양양	무안
누적손익	6,535	5,728	6,716	85	△487	△1,463	△1,726
국내공항	광주	울산	여수	사천	포항경주	군산	원주
누적손익	△495	△1,315	△1,377	△532	△1,180	△345	△349

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 나아가 적자가 장기간 누적된 일부 공항은 결손 규모가 자본을 초과하는 상태에 이르렀음
 - 2025년 말 기준 구분회계상 여수(△143억원)·무안(△273억원)·사천(△30억원)·원주(△18억원) 4개 공항은 부채총계가 자산총계를 넘어서 자본총계가 부(-)로 전환되었으며, 울산공항(19억원)과 군산공항(11억원)도 잔여 자본이 소액에 그쳐 부(-)로의 전환에 근접해 있음²⁾

[공항별 재무상태(2025)]

(단위: 억원)

국제공항	김포	김해	제주	대구	청주	양양	무안
자산총계	26,757	7,875	8,034	1,307	1,551	1,086	935
부채총계	5,297	3,021	3,808	465	932	345	1,208
자본총계	21,461	4,854	4,227	842	619	740	△273
국내공항	광주	울산	여수	사천	포항경주	군산	원주
자산총계	669	508	519	146	451	165	130
부채총계	260	489	663	177	210	155	148
자본총계	409	19	△143	△30	241	11	△18

주: 자본총계는 구분회계상 각 공항에 배분된 자본금과 이익잉여금(결손금)·자본잉여금 등의 합계이며, 자본총계가 부(-)라는 것은 누적된 결손으로 부채총계가 자산총계를 초과하였음을 의미함

자료: 한국공항공사 제출자료 및 구분회계 공시자료를 바탕으로 재작성

2) 개별 공항은 독립된 법인이 아니므로 상법상 자본잠식에 해당하는 것은 아니며, 구분회계상 각 공항에 배분된 자본총계가 부(-)로 전환된 상태를 의미함

- 이러한 재무상태의 격차는 손익 격차가 장기간 누적된 결과임
 - 무안공항의 자본총계는 2020년 말 25억원에서 2025년 말 △273억원으로, 여수공항은 55억원에서 △143억원으로 각각 감소하였고, 울산공항 역시 348억원에서 19억원으로 6년간 94% 줄어들었음
 - 여객수요가 회복된 2023년 이후에도 이들 공항의 자본총계는 개선되지 않고 지속적으로 악화되고 있어, 수요 회복만으로는 재무상태가 회복되기 어려운 구조임을 보여줌

□ 지방공항의 적자는 국내선 중심의 운항 구조와 낮은 여객당 수익, 고정비 부담 등이 복합적으로 작용한 결과로, 여객수요 회복만으로 해소되기 어려움

- 2025년 공사 운영공항의 수송 실적은 여객 8,197만명(전년 대비 4.0% 증가), 운항 487천편으로 매출은 코로나19 이전 수준을 회복하였으며, 이러한 실적 개선은 국제선 회복에 주로 기인함
- 그러나 공사 여객의 74%(6,055만명)는 여전히 국내선에서 발생하고 있어 국제선에 비해 여객 1명당 수익이 낮은 국내선에 편중된 운영 구조가 공사 수익성의 제약으로 작용하고 있음
 - 여객공항이용료 단가가 국내선은 4천원인데 비해 국제선은 12천원(김포 공항은 17천원)으로 3배 이상이며, 착륙료 등 공항수익도 국제선 단가가 높고, 면세점 임대수익(1,634억원) 등 상업수익 상당 부분이 국제여객에 연동되기 때문임
 - 그 결과 2025년 기준 국내선은 전체 여객의 73.9%를 차지하면서도 여객공항이용료 수익에 기여한 비중은 45.4%(1,048억원/2,307억원)에 그쳐, 수송 물량과 수익 기여 간에 상당한 괴리가 나타나고 있음
 - 이러한 구조는 공항별 실적에서도 확인됨. 국제선 여객 기반을 갖춘 김포·김해·제주는 흑자를 기록한 반면, 국제선이 없거나 미미하여 국내선에 의존하는 울산·여수·사천·원주 등은 적자가 지속되고 자본총계가 부(-)로 전환되는 등 재무상태가 악화되고 있음

□ 지방공항의 비용구조는 운항 실적과 무관하게 유지되는 고정비 비중이 높아, 수요 변동에 따른 손익 개선이 제약되는 구조임

- 공사의 비용구조는 고정비 비중이 높은 것이 특징으로, 2025년 영업비용 9,991억원 중 자회사 위탁관리용역비를 포함한 지급수수료(3,458억원, 34.6%), 감가상각비·무형자산상각비(2,338억원, 23.4%), 인건비(2,337억원, 23.4%)의 3개 항목이 81%를 차지하며, 특히 지급수수료가 최대 항목임

[한국공항공사 수익·비용 구조(2025)]

(단위: 억원, %)

수익 항목	금액	구성비	비용 항목	금액	구성비
임대수익	4,806	49.2	지급수수료(위탁용역비 등)	3,458	34.6
시설이용수익	3,659	37.4	감가상각비·무형자산상각비	2,338	23.4
공항수익	850	8.7	인건비	2,337	23.4
해외사업·기타수입 등	453	4.6	기타경비	1,858	18.6
매출액 계	9,768	100.0	영업비용 계	9,991	100.0

주: 1. 비용은 별도재무제표 비용의 성격별 분류(매출원가+판매비와 관리비) 기준임

2. 지급수수료는 시설운영·보안검색 등을 자회사에 위탁하고 지급하는 위탁관리용역비가 대부분임

자료: 2025회계연도 한국공항공사 감사보고서

- 이러한 위탁관리용역비 부담은 지방공항에서 특히 두드러짐. 흑자 거점 공항은 매출액 대비 지급수수료 비율이 25~28% 수준인 반면, 적자 지방공항은 수익 자체가 미미하여 지급수수료가 매출액을 크게 상회함
 - 무안, 양양, 여수, 울산, 포항경주 등 8개 공항은 매출액 위탁비만으로도 매출액을 넘어서고 있음

[주요 공항별 지급수수료 부담 및 영업손익(2025)]

(단위: 억원, %)

공항	매출액	매출원가	지급수수료	매출액대비 지급수수료 비율	영업이익
김포	3,643	3,064	1,013	27.8	577
김해	2,381	1,376	588	24.7	1,006
제주	2,412	1,624	684	28.4	788
청주	455	415	174	38.2	35
대구	314	320	149	47.3	△6
광주	95	167	75	79.5	△72
군산	15	65	16	102.9	△50
원주	7	54	15	220.7	△47
사천	8	73	19	230.5	△65
여수	27	200	71	260.9	△173
울산	22	198	63	290.2	△176
포항경주	13	152	46	360.0	△139
양양	14	213	68	490.9	△200
무안	13	264	108	863.8	△251

주: 매출액 대비 지급수수료 비율이 100%를 초과한다는 것은 위탁관리용역비만으로도 해당 공항의 매출액을 넘어섬을 의미함

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성(부속명세서)

- 위탁운영비는 운항 실적과 무관하게 유지되는 고정비적 성격을 보임
 - 무안공항의 경우 2024년 12월 사고로 2025년 운항이 전면 중단되어 수익이 73억원에서 13억원으로 82.2% 감소하였음에도 총비용은 268억원에서 263억원으로 1.9% 감소하는 데 그쳐, 당기손익이 195억원 적자에서 250억원 적자로 확대되었음

□ 따라서 공사는 공항별 손익과 재무상태를 반영한 관리체계를 마련하되, 지방공항의 적자에는 국내선 중심 운항구조와 고정비 부담 등 단기간에 해소하기 어려운 요인이 함께 작용하고 있는 점을 고려하여 중장기적 대응 방향을 검토할 필요가 있음

5-3. 항로시설 운영에 따른 손실 구조 및 비용분담 적정성 검토 필요

가. 현 황

- 한국공항공사는 공항 운영과 별도로, 항공기의 항로 비행을 지원하는 항행안전시설을 관리·운영하고 있음
 - 항행안전시설은 「공항시설법」 제2조제15호¹⁾에 따라 유선·무선통신, 인공위성, 불빛, 전파 등을 이용하여 항공기 항행을 돕기 위한 시설로, 공항구역 안에 있는 시설(계기착륙시설·항공등화 등)과 공항 구역 밖에 있는 시설(항공교통관제소·항공무선표지소 등)로 구분됨
 - 이 중 공항구역 밖에 위치한 시설을 통상 항로시설이라하며, 공사는 항로시설본부와 인천항공교통시설단을 두어 이를 운영하고 있음²⁾
 - 공사의 항로시설 관리는 1995년 항공교통관제업무가 군에서 민간으로 이관되면서 시작되었으며, 이후 표지소 인수와 시설 개량을 거쳐 현재에 이르고 있음

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 「공항시설법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 14. 생략

15. “항행안전시설”이란 유선통신, 무선통신, 인공위성, 불빛, 색채 또는 전파(電波)를 이용하여 항공기의 항행을 돕기 위한 시설로서 국토교통부령으로 정하는 시설을 말한다.

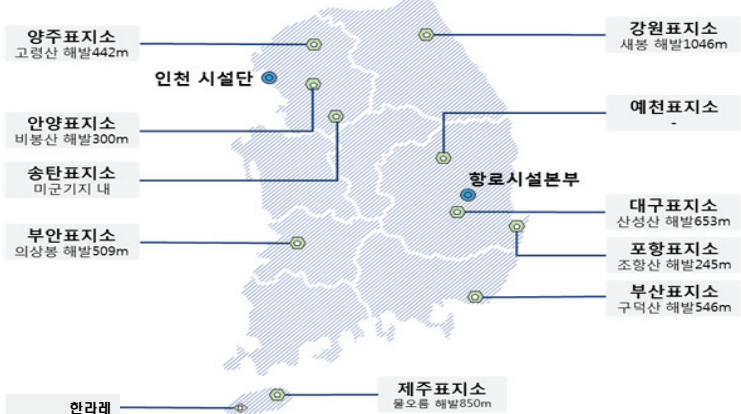
「공항시설법 시행규칙」

제5조(항행안전시설) 법 제2조제15호에서 “국토교통부령으로 정하는 시설”이란 다음 항공등화, 항행안전무선시설 및 항공정보통신시설을 말한다.

2)

항행안전시설	
	공항구역 안 : ILS, 항공등화 등
	공항구역 밖 = 항로시설
	항로관제시설 : 인천 ACC, 대구 ACC
	항공무선표지소 : 10개
	항로레이더

[한국공항공사 항로시설본부 운영현황]

구분	항로시설본부	인천항공교통시설단
운영시설	대구ACC 및 ATFM(흐름관리)	인천ACC 및 표지소(10개소)
시설현황	항공교통관제/통신시스템 항공교통흐름관리시스템	항공교통관제/통신시스템 항공무선표지시설 및 항로레이더
운영인력	약 80명	약 130명
운영비용	약 157억원(인천공사 109억 분담)	약 232억원
위치		

주: 두 조직은 모두 공사가 운영하며, 구분회계상으로는 합하여 항로시설 부문으로 집계함
 자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 제작성

□ 항로관제시설은 국유재산으로, 시설의 신설·소유는 국가가 담당하고 운영은 공사가 수행하는 구조임

- 항행안전시설의 설치는 「공항시설법」상 국토교통부장관이 하는 것이 원칙이며, 관리·운영 중인 시설은 국유재산으로서 시설주는 항공교통본부장 및 지방항공청장임. 관리·운영 업무는 「한국공항공사법」 제9조제1항제2호(공항시설 및 비행장시설의 관리·운영사업)에 따라 공사가 수행하고 있음
- 시설 개량 업무는 2019년 국토교통부에서 공사로 이관되었으며, 개량 후에도 해당 시설은 국유재산으로 귀속됨
- 한편 공항구역 밖 관제소는 공사 설립 시 출자대상에서 제외되었고, 10개 항공무선표지소는 2004년 수익환원법 평가 결과 미래수익가치가 0원으로 산정되어 무상사용수익허가 방식으로 관리되고 있음

[항로관제시설 업무분장]

구분	수행주체	자산소유	수익귀속
시설 신설	국토교통부	국유재산	국토교통부 (항행안전시설사용료)
시설 개량	국토교통부 → 한국공항공사 (2019년 이후)	국유재산	국토교통부
시설 운영	한국공항공사 (비용 일부를 양 공항공사가 분담)	국유재산	국토교통부
항공교통관제	국토교통부	-	-

자료: 한국공항공사 제출자료

□ 항행안전시설 사용료는 항로시설 이용에 대한 대가로서 공사가 징수를 대행하며, 수입은 국고로 귀속됨

- 동 사용료는 「공항시설법」 제32조, 제50조 및 동법 시행규칙 제20조에 따라 국제선 항공기의 영공 통과·도착에 대하여 항공편당 부과되며, 국내선에는 부과되지 않음. 징수는 양 공사(한국공항공사·인천국제공항공사)가 대행하나 수입은 전액 국토교통부 세입으로 귀속됨
 - 동 사용료는 「공항시설법」 제32조에 근거하여 교통시설특별회계 공항계정의 항공항만수입으로 편입되며, 2025년 동 세입은 999억원임. 이 중 공사가 징수를 대행하여 국고에 귀속된 금액은 152억원임³⁾
 - 우리나라 공항에 착륙하지 않는 영공통과 항공기에도 부과된다는 점에서 동 사용료는 항로시설 이용에 대응하는 성격을 가지며, 활주로·계기착륙시설 등 공항구역 안 시설의 이용 대가는 착륙료·조명료 등으로 별도 징수되어 공사 수익으로 계상됨⁴⁾

3) 한국공항공사에서 징수·귀속한 금액이며, 항행안전시설 사용료 총 세입은 한국공사와 인천공사가 귀속한 금액의 합임

4) 참고로 국제민간항공기구(ICAO)는 항행서비스 제공비용의 회수와 사용자 요금 산정에 관한 정책 원칙과 지침을 제시하고 있으며, 국내에서는 항행안전시설 사용료(국토교통부)와 항공기상서비스료(기상청 산하 항공기상청)를 징수하고 있음

[항행안전시설 사용료 징수 기준]

(단위: 원/편당)

구분	영공통과		국제선(도착)	
	터보	제트	터보	제트
사용료	87,150	157,210	174,310	232,410

자료: 한국공항공사 제출자료

나. 주요 쟁점

- 항로시설 부문은 자체 수입원이 없어 매년 손실이 지속되고 있으므로, 공사 영업손실에 포함된 동 부문 손실의 성격을 구분하여 살펴볼 필요가 있음
 - 구분회계상 항로시설 부문은 2020년 이후 매년 약 350 ~ 370억원의 영업손실을 기록하고 있으며, 2020년 이후 6년간 누적 영업손실은 2,159억원임
 - 동 부문의 수익은 인천국제공항공사 분담금이 대부분을 차지하며, 항로시설 이용에 대응하는 항행안전시설 사용료는 국고로 귀속되어 공사 수익으로 계상되지 않음

[한국공항공사 항로시설 부문 손익 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	누계 (‘20~‘25)
수익(A)	100	106	102	104	106	109	627
매출원가 (B)	356	387	373	382	384	389	2,271
판매비와관리비 (C)	95	87	82	84	80	87	515
영업손익 (A-B-C)	△351	△367	△354	△362	△359	△367	△2,159

주: 매출원가는 항로시설 운영에 직접 소요된 비용이며, 판매비와관리비는 본사 공통비 배분액임

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 동 부문의 수익이 운영비에 미치지 못하는 것은 항로시설 운영비 중 회수되는 부분이 제한적이기 때문임
 - 2016년 1월 국토교통부와 양 회사가 체결한 「제2ATC 및 항공통제센터 유지관리에 관한 협약」에 따라 인천국제공항공사는 대구ACC 운영비의 70%를 부담하고 있으며, 2025년 부담금은 109억원임
 - 다만 협약상 부담 대상이 대구ACC 운영비로 한정되어 있어, 인천ACC 운영비(232억원)는 부담 대상에 포함되지 않음. 이에 따라 항로시설 운영비 389억원 중 회수되는 금액은 109억원으로 28.1% 수준이며, 나머지 280억원은 공사가 부담하고 있음

[항로시설 운영비 부담구조]

(단위: 억원, %)

구분	금액	비중
인천 ACC 운영비	232.5	59.7
대구 ACC 운영비	156.7	40.3
분담금 제외비용	0.7	0.2
분담금 대상비용	156	40.1
운영비 합계(A)	389.2	100.0
인천국제공항공사 부담금(B, 대상비용의 70%)	109.2	28.1
한국공항공사 순부담(A-B)	280	71.9

주: 1. 본 표의 운영비는 매출원가 기준으로 본사 공통비(판매비와관리비) 배분 전 금액이며, 이를 반영한 영업손실은 369억원임

2. 분담금 제외비용은 별도 합의서(2023.11.9.)에 따라 항공무선표지소 점검비용, 현금지출이 수반되지 않는 비용, 인천ACC 사용분 통신비 등으로 정해짐

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 이러한 손실이 누적되면서 동 부문의 자본총계는 2021년 부(-)로 전환된 이후 그 폭이 확대되어, 2025년 말 기준 자산총계 568억원에 부채총계 887억원으로 자본총계가 △320억원임

[한국공항공사 항로시설 부문 재무상태 현황(2020~2025)]

(단위: 억원)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
자산총계	831	778	949	615	583	568
부채총계	739	903	1,116	891	858	887
자본총계	92	△125	△166	△276	△274	△320

주: 1. 구분회계상 항로시설 부문에 배분된 금액이며, 자본총계가 부(-)라는 것은 누적된 결손으로 부채총계가 자산총계를 초과하였음을 의미함

2. 2023년 자산총계 감소는 공사 총자산 감소에 따른 공통비 배분액 조정에 기인함

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 동 부문의 손실은 공사 전체 손익에도 영향을 미치고 있음
 - 2025년 공사의 영업손실 223억원 가운데 항로시설 부문 영업손실은 369억원으로, 공항운영 부문의 영업이익(233억원)을 상쇄하는 규모임
 - 다만 이러한 손실은 공사의 운영 효율성보다는 국유재산인 항로시설을 공사가 운영하되 관련 사용료는 국고로 귀속되는 수익·비용 귀속 구조에서 비롯되는 측면이 있음. 따라서 공사의 영업손실을 볼 때에는 이러한 구조적 요인에 기인하는 부분을 구분하여 살펴볼 필요가 있음

□ 따라서 공사는 항로시설 사용료 수입이 국고로 귀속되고 운영비는 공사가 부담하는 구조가 재무에 미치는 영향을 정기적으로 산정·관리하는 한편, 관계기관과 비용분담 방식의 적정성을 검토할 필요가 있음

5-4. 자회사 위탁용역비 증가 및 이익 처분 관련 관리 필요

가. 현 황

- 한국공항공사는 비정규직의 정규직 전환 정책에 따라 2017~2019년 3개 자회사를 설립하고, 공항시설 운영관리 및 항공보안 업무를 위탁하고 있음
 - 3개 자회사는 모두 공사가 지분 100%를 보유하며, 권역별·업무별로 위탁 범위가 구분되어 있음¹⁾

[한국공항공사 자회사 현황]

(단위: 명)

자회사명	설립	위탁업무	2025년 계약인원
KAC공항서비스(주)	2018년	중부권역 공항시설 위탁관리	1,145
남부공항서비스(주)	2019년	남부권역 공항시설 운영관리	1,395
한국공항보안(주)	2019년	항공보안 위탁관리	2,259

주: 한국공항보안(주)은 2023년 11월 항공보안파트너스(주)에서 사명을 변경하였음

자료: 한국공항공사 제출자료

- 자회사에 대한 위탁계약은 공사가 지분 100%를 보유한 회사와 체결하는 수익계약으로, 위탁용역비는 지속적으로 증가하여 2025년 3,247억원에 이름
 - 계약금액은 위탁 인력 규모를 기준으로 산정한 노무비에 경비·일반관리비·이윤을 더하여 예정가격을 산출하고, 여기에 낙찰률을 적용하여 결정됨
 - 2025년 계약금액 3,247억원 중 계약 노무비는 2,211억원으로 68.1%를 차지하며, 동 위탁용역비는 공사 영업비용 중 최대 항목인 지급수수료(3,458억원)의 대부분에 해당함

장희란 예산분석관 (darkips@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 정부는 2026년 9월 3일 「공공기관 기능개혁 추진방안」을 통해 공공기관 자회사 정비계획을 발표하였음. 동 방안에 따르면 한국공항보안(주)은 인천국제공항보안(주)과 통합하여 (가칭)항공보안공단으로 신설되고, KAC공항서비스(주)와 남부공항서비스(주)는 KAC공항서비스(주)로 통합될 예정임

나. 주요 쟁점

(1) 모회사 손실 지속에도 자회사 이익잉여금 증가

- 자회사의 이익잉여금이 지속적으로 증가하고 있어, 그 처리 방향을 모회사 재무상황과 함께 검토할 필요가 있음
- 모회사인 한국공항공사는 2020년 이후 6년 연속 당기순손실을 기록하고 있으며, 이익잉여금이 2019년 말 1조 476억원에서 2025년 말 638억원으로 감소하여 결손보전에 사용할 수 있는 적립금이 소진 단계에 이르고 있음 (5-1에서 상술)
 - 반면, 3개사의 기말 이익잉여금 합계는 2020년 △15억원에서 2025년 210억원으로 증가하였으나, 설립 이후 모회사인 공사에 대한 배당은 전 기간, 전 회사에서 0원임

[자회사 손익 및 이익잉여금·배당현황]

(단위: 억원)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	2025
KAC공항 서비스	당기순이익	△4	9	7	6	5	△0
	이익잉여금	△9	△1	13	10	5	23
남부공항 서비스	당기순이익	△7	9	17	16	19	32
	이익잉여금	△2	7	24	40	59	92
한국공항 보안	당기순이익	△1	16	39	0	14	2
	이익잉여금	△4	17	80	59	76	95
합계	당기순이익	△12	34	63	22	38	34
	이익잉여금	△15	24	117	110	141	210
	배당액	-	-	-	-	-	-

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 자회사의 수익은 전액 모회사와의 위탁계약에서 발생하므로, 자회사에 적립되는 이익잉여금은 모회사가 지급한 위탁용역비에서 비롯된 것임
 - 한편, 2025년 계약에서는 계약서상 이윤율이 1%에서 3%로, 일반관리비율이 9%에서 7%로 조정되었음. 일반관리비는 자회사가 실제 지출하는

비용인 반면 이윤은 자회사에 귀속되는 항목이므로, 이러한 조정이 유지될 경우 자회사에 적립되는 이익도 함께 늘어날 수 있음

- 다만, 배당가능이익은 회사별로 상이할 수 있음. 이익잉여금은 남부공항서비스(92억원)와 한국공항보안(95억원)에 집중되어 있는 반면 KAC공항서비스는 23억원 수준이며, 2025년에는 KAC공항서비스가 당기순손실을 기록하는 등 손익 상황도 회사별로 다르게 나타남
 - 또한 자회사는 인건비 지급을 위한 운전자금을 보유할 필요가 있으므로, 이익잉여금 전액을 배당 재원으로 보기는 어려움
- 그럼에도 불구하고 자회사 지분 100%를 보유한 주주인 공사의 재무상황은 악화되고 있음. 공사는 2020년 이후 6년 연속 당기순손실을 기록하고 있고 이익잉여금은 638억원까지 감소하여 결손보전에 사용할 수 있는 적립금이 소진 단계에 있는 반면, 자회사에는 210억원이 유보되어 있음
 - 이익처분에 관한 결정은 주주인 공사의 판단 사항임

□ 따라서 공사는 자회사의 손익과 재무상태를 정기적으로 점검하고, 이익잉여금이 지속적으로 누적되는 경우 주주로서 그 처리 방향을 모회사 재무상황과 함께 검토할 필요가 있음²⁾

(2) 공항 운영 여건 변동에 대응한 위탁관리비 관리 필요

- 공항별 운영 여건이 크게 변동하는 경우에도 위탁용역비가 이에 연동되지 않고 있어, 위탁관리비 관리 방안을 검토할 필요가 있음
 - 무안공항의 경우 2024년 12월 사고 이후 운항이 전면 중단되어 수익이 73억원에서 13억원으로 82.2% 감소하였음에도, 동 공항에 배분된 위탁용역비는 90억원에서 93억원으로 증가하였음

2) 공사는 배당 실시 시 자회사 3사 모두 부채비율 상승 및 자기자본비율 하락 등 재무건전성에 부담으로 작용할 수 있어 추가적 자본확충이 필요할 수 있으며, 현 단계에서는 이익처분에 대한 구체적인 기준을 마련하기보다 경영실적을 모니터링하는 것이 적절하다는 입장임

[무안공항 수익·비용 및 손익 변동]

(단위: 억원)

구분	2024	2025	증감
수익	73	13	△60
여객이용료	20	0	△20
임대수익	20	7	△13
비용	268	263	△5
위탁용역비	90	93	3
인건비	65	66	1
감가상각비	56	52	△4
당기손익	△195	△250	△55

자료: 한국공항공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 운항 중단으로 여객이용료가 전액 소멸하고 임대수익도 크게 감소하였으나, 비용은 268억원에서 263억원으로 1.9% 감소하는 데 그쳤음
 - 무안공항 배치 위탁인원은 2024년 159명에서 2025년 156명으로 3명 감소하였으나, 시중노임단가 인상에 따라 위탁용역비는 오히려 3억원 증가하였음
- 운항이 중단되더라도 시설 유지관리와 보안 업무는 일정 부분 지속되어야 하므로, 일정 규모의 인력 유지는 불가피한 측면이 있음³⁾
- 다만 운항이 전면 중단된 상황에서도 위탁용역비가 증가하는 구조는 공사의 손익 부담으로 이어지고 있음. 무안공항의 당기손익은 2024년 195억원 적자에서 2025년 250억원 적자로 확대되었으며, 그 과정에서 위탁용역비는 3억원 증가하였음

□ 따라서 공사는 공항별 운영 여건과 위탁용역비의 연계 현황을 정기적으로 점검하고, 운영 여건이 장기간 변동되는 경우 자회사와의 협의를 통해 위탁관리비가 합리적 수준에서 관리될 수 있도록 할 필요가 있음

3) 공사는 시설 유지보수·점검 및 공항운영에 필요한 최소인력으로 운영 중이며, 운항중단 기간에도 공항 기능 유지와 재개항 대비를 위한 인력이 필요하다는 입장임. 또한 자회사 인력의 배치 조정은 근로조건에 영향을 미치는 사안으로 노동조합과의 교섭이 필요하고, 자회사의 자율경영을 존중하는 정부 정책 기조도 함께 고려되어야 함

5-5. 한국항공서비스(주) 출자지분 회수 이연에 따른 재무영향 관리 필요

가. 현 황

- 공사는 항공정비(MRO) 사업을 영위하는 한국항공서비스(주)(이하 “KAEMS”라 함)에 2018년 269억원을 출자하여 지분 19.93%를 보유함
 - KAEMS는 2018년 한국항공우주산업(KAI)이 주도하여 설립한 국내 최초의 민간 항공정비 전문기업으로, 공사는 「한국공항공사법」상 항공산업 육성지원 사업의 일환으로 출자에 참여함
 - 출자 당시 공사는 KAI와 투자협약서를 체결하여, 일정 요건 충족 시 보유지분을 KAI에 매도할 수 있는 권리(풋옵션)를 확보함

- 공사는 2022년 12월 기획재정부(현 재정경제부)에 제출한 혁신계획에서 KAEMS 지분을 2025년 12월 매각하는 것으로 계획하였으나, 국토교통부의 요청에 따라 지분을 유지하는 것으로 변경함
 - 국토교통부는 2025년 9월 8일 「항공정비산업 육성지원을 위한 협조 요청」 공문을 통해 KAEMS의 항공기 부품 공동구매, 외항사 정비물량 국내 유치 등을 고려하여 출자지분 유지 등 지속적인 정책적 지원을 요청하였음
 - 공사는 2025년 9월 12일 투자 및 자금업무 심의위원회에서 출자지분 유지를 의결하되 외부 조달금리를 고려한 KAI와의 협의 추진이 바람직하다는 결론을 내렸으며, 이후 협의를 거쳐 2026년 7월 10일 KAI와 투자협약서 변경합의서를 체결하였음

[KAEMS 지분 정비계획 변경 경과]

시기	주요 경과
2022.12.	혁신계획상 KAEMS 지분 매각계획 제출(매각시기 2025.12월)
2025. 9. 8.	국토교통부, 출자지분 유지 요청(첨단항공과-2589)
2025. 9.12.	공사 투자 및 자금업무 심의위원회, 지분 유지 의결
2025.11. 4.	공사, KAI에 변경합의서 협의(안) 송부
2026. 5.26.	공사, 이사회 보고
2026. 7.10.	공사-KAI 간 투자확약서 변경합의서 체결

자료: 한국공항공사 제출자료

- 변경합의에 따라 풋옵션은 소멸하지 않고 행사가격과 행사시점이 조정됨

[KAEMS 풋옵션 조건 변경내역]

구분	기존	변경
풋옵션 행사가격	2018년 실제 납입한 투자원금	투자원금에 연복리 1.45%(2025.12.1~2030.12.31)를 가산한 289억원
풋옵션 행사시점	누적순이익 확보 시점 또는 사업개시 7년차(2025.12.1)부터	기업공개(IPO)가 이루어지지 못할 경우 2031.1.1부터

자료: 한국공항공사 제출자료

나. 주요 쟁점

- 매각을 통해 회수하려던 출자금 269억원의 회수 시점이 5년 이상 지연되어, 재무여건이 악화된 상황에서 자금운용상 부담으로 작용할 수 있으므로 그 영향을 관리할 필요가 있음
 - 공사는 2022년 12월 혁신계획에서 KAEMS 지분을 2025년 12월 매각하기로 계획하였으나, 주무부처의 요청에 따라 지분을 유지하기로 변경하였고, 변경합의에 따라 풋옵션 행사시점은 2031년 1월 이후로 조정되었음

- 공사는 2020년 이후 6년 연속 당기순손실을 기록하고 있고, 잉여현금흐름이 6년 연속 적자를 지속하여 투자재원을 공사채 발행으로 조달하고 있으며, 결손보전에 사용할 수 있는 적립금도 소진 단계에 있음(5-1에서 상술)
 - 이러한 상황에서 출자금 269억원은 2031년까지 회수가 제한된 상태로 유지되며, 그 기간 동안 자금 부담이 지속될 수 있음
- 변경된 풋옵션 조건은 공사에 유리한 측면과 불리한 측면이 함께 있어, 그 실질을 종합적으로 살펴볼 필요가 있음
 - 유리한 측면으로는 기존에는 투자원금 상당액을 회수하는 구조였으나, 변경합의에 따라 투자원금에 연복리 1.45%가 가산되어 행사가격이 289억원으로 조정되었음. 이는 KAEMS의 2025년 말 순자산(669억원)에 공사 지분율(19.93%)을 적용한 지분가치 약 133억원을 크게 상회하는 수준임
 - 불리한 측면으로는 자금 회수가 5년 이상 지연된 점을 들 수 있음. 특히 가산이율 1.45%는 공사가 자금을 조달할 때 부담하는 공사채 발행금리(2025년 2.58~3.44%)보다 낮은 수준이어서, 회수 지연에 따른 자금 부담을 충분히 보전하기 어려울 수 있음
- 다만 항공정비산업 육성이라는 정책적 필요에 따라 지분 유지가 결정된 측면이 있으므로, 정책목적 달성 여부와 출자금 회수 가능성을 함께 살펴볼 필요가 있음

□ KAEMS가 2025년 흑자로 전환되었으나 매출 실적은 당초 계획에 지속적으로 미달하고 있어, 실적 개선 추이에 대한 점검이 필요함

- KAEMS는 2025년 매출액 776억원(전년 대비 27.8% 증가), 영업손익 27억원, 당기순손익 12억원으로 설립 이후 처음 흑자를 실현하였음
 - 이는 매출총이익이 10억원에서 72억원으로 증가하고 매출원가율이 98.3%에서 90.8%로 하락한 데 따른 것으로, 본업의 수익성이 개선된 결과임
- 다만 누적 결손금이 675억원으로 자본금(1,350억원)의 50.0%에 이르고, 차입금 증가에 따른 금융비용(2025년 24억원)이 영업이익(27억원)의 대부분을

상쇄하고 있어 안정적 수익구조가 확립되었다고 보기에에는 이른 단계임

- 단기차입금은 2023년 이후 급증하여 2025년 말 344억원에 이르고, 유동부채(443억원)가 유동자산(368억원)을 초과하고 있음

[KAEMS 재무현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
매출액	185	297	375	607	776
매출원가	276	317	392	597	704
매출총손익	△91	△20	△17	10	72
영업손익	△108	△79	△69	△21	27
금융손익	△0	△8	△12	△17	△21
당기순손익	△320	△79	△75	△34	12
자산총계	975	1,112	1,103	1,253	1,323
부채총계	133	345	417	603	655
자본총계	842	767	686	650	669
결손금	△501	△576	△658	△693	△675

자료: 연도별 한국항공서비스(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

- 매출 실적도 당초 계획에 계속 미달하고 있음. 2019년 7월 수립된 사업계획서상 2025년 매출목표는 1,762억원이었으나 실적은 776억원으로 계획의 44.0% 수준이며, 달성률은 2021년 68.8%에서 지속적으로 낮아지고 있음
 - 2025년 수주액은 1,006억원으로 계획(928억원)을 초과달성하였으나 매출액은 776억원에 그쳐 수주와 매출 실현과 시차가 존재함

[KAEMS 사업계획 대비 실적(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
수주액	계획	180	442	1,083	790	618	1,024	928
	실적	191	175	179	423	623	528	1,006
매출액	계획	61	163	269	516	791	1,281	1,762
	실적	61	145	185	297	375	607	776

자료: 한국공항공사 제출자료

- 따라서 공사는 출자금 회수 시점 이연에 따른 자금 부담과 KAEMS의 실적 개선·기업공개(IPO) 추진 경과를 정기적으로 점검하고 회수계획을 구체화할 필요가 있음. 아울러 지분 유지가 항공정비산업 육성이라는 정책 목적 달성에 기여하고 있는지도 함께 살펴볼 필요가 있음

- 주택도시보증공사(이하 “HUG”라 함)는 「주택도시기금법」 제16조에 따라 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원하기 위한 각종 보증업무 및 정책사업 수행, 주택도시기금을 효율적으로 운용·관리함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위해 설립됨
- 주요 업무에는 분양계약자 보호를 위한 분양보증, 주택건설자금 조달을 위한 PF보증 등 주택시장 안정을 위한 보증업무, 전세금 보호를 위한 전세보증금반환보증 및 임대보증금보증, 주택구입자금 조달을 위한 주택구입자금보증 등 서민 주거안정을 위한 보증업무, 주택도시기금 관리 등이 있음

[주요 보증상품]

구분	지원 내용
분양보증	분양계약자에게 주택을 완공하여 주거나 입주금 환급을 책임 (주택분양보증, 주상복합주택분양보증, 주택임대보증, 오피스텔분양보증)
주택사업금융보증	주택사업에 지원되는 PF대출의 원리금 상환을 책임
전세보증금반환보증	임대인이 임차인에게 반환해야 할 전세보증금의 반환을 책임
주택구입자금보증	분양보증을 받은 사업장의 입주예정자가 금융기관으로부터 대출받은 주택구입자금의 원리금 상환을 책임
정비사업자금대출보증	조합이 금융기관으로부터 차입한 정비사업의 필요자금에 대한 대출원리금의 상환을 책임
임대보증금보증	임대사업자가 임대보증금을 반환하지 않는 경우 임차인에게 임대보증금의 지급을 책임
하자보수보증	사업주체 또는 시공자(건축주)가 하자보수를 하지 않을 경우, 하자보수 비용의 지급을 책임지는 보증
미분양대출보증	입주자모집 이후 주택사업자가 미분양주택 해소를 위한 자구노력을 수행하는 조건으로 사업비를 조달하는 경우 원리금 상환을 책임
기타	조합주택시공보증, 하도급대금 지급보증, 모기지보증, 리츠회사채보증, 임대주택매입자금보증 등

자료: 주택도시보증공사

□ HUG가 해당 연도에 새로 공급한 보증 규모인 ‘보증실적’과 연도 말 현재 책임이 남아 있는 ‘보증잔액’은 다음과 같음

- 2025년 주택도시보증공사의 보증실적은 292.3조원으로 전년 대비 5.0% 감소하였으나, 보증잔액은 666.5조원으로 1.8% 증가
 - 이는 신규 보증공급 감소에도 기존 보증계약에 따른 공사의 잠재적 보증 책임은 축소되지 않았음을 의미함
- 기업보증은 감소하고 개인보증은 잔액 기준으로 계속 확대되고 있음
 - 기업보증 잔액은 분양보증 감소 등의 영향으로 전년 대비 9.2조원 감소한 반면, 개인보증 잔액은 주택구입자금보증과 정비사업자금대출보증 증가로 20.8조원 증가함
- 전세보증금반환보증 실적은 2023년 71.3조원, 2024년 67.3조원, 2025년 65.0조원으로 소폭 감소 추세를 보이고 있음
 - 보증잔액도 2024년 129.2조원에서 2025년 126.8조원으로 2.4조원 (1.9%) 감소했음. 이는 보증기준 강화와 신규 전세계약 감소 등이 영향을 미친 것으로 볼 수 있음
 - 그러나 2025년 말에도 보증잔액이 126.8조원에 달하므로, 신규 보증실적 감소만으로 향후 전세보증 사고와 대위변제 위험이 충분히 완화되었다고 판단하기는 어려움

[HUG의 연도별 보증 공급 현황(2021~2025)]

(단위: 억원)

구분	보증 실적					보증 잔액				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
기업보증(A)	1,073,983	1,044,539	953,382	1,265,315	1,162,193	2,866,197	3,176,233	3,125,897	3,132,231	3,039,872
분양	711,766	686,955	514,591	748,891	602,193	2,136,937	2,365,563	2,276,315	2,196,846	2,047,532
주택사업금융	25,189	21,276	32,705	81,999	110,204	105,781	102,434	114,179	175,972	245,980
기타	337,028	336,308	406,086	434,425	449,796	623,480	708,236	735,403	759,414	746,361
개인보증(B)	1,287,146	1,302,443	1,597,096	1,812,888	1,760,923	2,499,967	2,786,198	3,057,452	3,417,548	3,625,494
전세보증금반환	515,508	554,510	712,676	672,657	649,784	850,481	1,047,641	1,237,635	1,292,105	1,267,887
주택구입자금	305,824	227,723	293,207	514,218	496,212	699,539	667,095	651,161	859,857	1,039,688
정비사업자금대출	108,699	120,952	150,597	192,807	218,328	401,883	404,654	426,489	472,934	535,959
기타	357,114	399,258	440,803	433,266	396,598	548,063	666,808	742,167	792,652	781,960
합계(A+B)	2,361,129	2,346,983	2,550,479	3,078,202	2,923,115	5,366,164	5,962,431	6,183,348	6,549,779	6,665,366

주: 개인보증 중 임대보증은 「민간임대주택에 관한 특별법」 제49조제8항 신설(2025.1.14. 시행)에 따라 과거 실적이 상이할 수 있음

자료: 주택도시보증공사

6-1. 현금흐름과 자본의 질을 고려한 재무건전성 관리 필요

가. 현 황

- 전세보증금반환보증은 임대인이 임차인에게 전세보증금을 반환하지 못하는 경우 공사가 임차인에게 보증금을 대신 지급하고, 이후 임대인과 담보주택으로부터 이를 회수하는 제도임
 - 최근 전세가격 하락과 전세사기 등의 영향으로 전세보증금반환보증의 사고와 대위변제가 급증하면서 주택도시보증공사의 재무상황도 크게 악화되었음. 공사의 당기순손익은 2023년 △3조 8,598억원, 2024년 △2조 5,198억원을 기록함
 - 그러나 2025년에는 보증사고와 대위변제가 감소하고 채권회수가 증가하면서 당기순이익 1조 5,749억원을 기록하여 흑자로 전환됨

[HUG의 연도별 보증관리 및 재무성과]

(단위: 억원, %)

구분	2023	2024(A)	2025(B)	증감률((B-A)/A)
보증사고	76,542	82,677	41,987	△49.2
대위변제	49,229	60,940	34,840	△42.8
채권회수	6,286	15,186	21,766	43.3
영업손익	△39,962	△21,924	15,766	-
당기순손익	△38,598	△25,198	15,749	-

주: 보증사고, 대위변제 및 채권회수는 각 연도에 발생하거나 회수된 총액으로, 동일한 사고연도에 대한 실적은 아님

자료: 주택도시보증공사 제출자료 및 연도별 결산서를 바탕으로 재작성

- 2025년 보증사고는 전년보다 4조 690억원 감소하였고 대위변제도 2조 6,100억원 감소, 채권회수는 6,580억원 증가함. 이에 따라 공사의 재무여건이 실제로 개선된 측면이 있음

- 그러나 2025년 흑자 전환에는 전세보증금반환보증에서 발생한 대규모 보증 영업이익이 결정적인 영향을 미쳤음
 - 공사가 제출한 상품별 보증영업손익 자료에 따르면 전세보증금반환보증의 2025년 보증영업수익은 1,203억원, 보증영업비용은 △1조 1,272억원이며, 이에 따른 보증영업손익은 1조 2,475억원임
 - 보증영업비용이 음수라는 것은 당기에 실제 비용이 발생하지 않았다는 의미라기보다는, 종전에 보증영업비용으로 예상하거나 손실요소에 반영한 금액 중 일부가 환입되었다는 의미임

[2025년 보증상품별 보증영업손익]

(단위: 억원)

구분	보증영업수익(A)	보증영업비용(B)	보증영업손익(A-B)
주택분양보증	2,236	△476	2,712
주택사업금융보증	974	114	859
임대보증금보증	759	701	58
전세보증금반환보증	1,203	△11,272	12,475
주택구입자금보증	191	1,173	△982
전세대출특약보증	576	△3,873	4,449
합계	5,939	△13,633	19,571

주: 보증영업비용이 음수인 경우 비용의 환입을 의미함

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 전세보증금반환보증에서 발생한 보증영업이익 1조 2,475억원은 공사 전체 영업이익 1조 5,766억원의 79.1%, 당기순이익 1조 5,749억원의 79.2%에 해당함
 - 따라서 2025년 흑자 전환의 지속가능성을 판단하기 위해서는 전세보증금반환보증에서 대규모 보증영업비용 환입이 발생한 원인과 향후 변동가능성을 고려할 필요

나. 주요 쟁점

- 공사의 보증배수¹⁾는 상승 추세를 보이고 있으며, 이에 따라 보증배수 한도를 「주택도시보증법」 제27조의 세 차례 개정을 통해 상향하였음
- 50배 → 60배(2021.07.20.) → 70배(2023.06.01.) → 90배(2024.01.16.)
 - 3차 개정은 2027년 3월까지 한시적 상향이며, 이후에는 70배가 적용될 예정
 - 참고로 신용보증기금, 기술보증기금은 5년간 보증배수가 약 7.9~10배를 유지하고 있으나 공사의 보증배수는 이에 비해 크게 높음

[보증배수 및 한도]

(단위: 배)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
HUG 보증배수	49.2	54.4	54.3	54.4	61.1
HUG 보증 한도	60	60	70	90	90
신용보증기금 보증배수	9.4	8.6	8.2	8.3	8.2
기술보증기금 보증배수	9.0	7.9	8.1	8.6	9.8

주: 1. 회계연도 말 기준

2. 신용보증기금, 기술보증기금은 일반보증 기준임

자료: 주택도시보증공사, 신용보증기금, 기술보증기금 제출자료를 바탕으로 재작성

□ HUG의 최근 5개년 재무 및 손익 현황은 다음과 같음

- 자산은 2023년 4.6조원에서 2025년 9.1조원으로 두 배 증가하였고, 자본은 같은 기간 2.1조원에서 7.5조원으로 증가함. 이에 따라 부채비율은 116.9%에서 21.8%로 크게 하락하였음
 - 다만 이러한 재무지표 개선은 자체 영업성과뿐 아니라 정부 출자, 신종 자본증권 및 보험계약 회계의 영향을 함께 받은 결과임
 - 특히 2024년에는 2.5조원의 당기순손실에도 불구하고 정부 출자 등으로 자본이 2.8조원 증가하였으며, 2025년에는 1.8조원의 보험계약자산이 인식되고 전세보증금반환보증에서 1.2조원의 보험이익이 발생

1) 자기자본에 비하여 보증위험을 어느 정도 부담하고 있는지를 나타내는 재무건전성 지표

[HUG의 재무 및 손익 현황(2021~2025회계연도)]

(단위: 억원, %)

구분	자산	부채	자본	부채비율	영업이익	당기순이익
2021	83,713	17,600	66,113	27.0	4,941	3,620
2022	75,685	19,769	55,916	35.0	△2,428	△4,087
2023	45,536	24,541	20,996	116.9	△39,962	△38,598
2024	64,875	15,466	49,409	31.3	△21,924	△25,198
2025	91,000	16,282	74,718	21.8	15,766	15,749

자료: 주택도시보증공사

□ 공사의 자본은 전세보증 사고 급증, 당기순이익 증감, 정부 출자, 신종자본증권 발행 등으로 인해 증감해 왔음

- 정부는 2021년 3,900억원, 2023년 3,839억원, 2024년 4조 7,000억원 및 2025년 9,650억원 등 2021~2025년 총 6조 4,389억원을 공사에 출자함
 - 특히 2024년 정부출자는 현금 7,000억원과 한국도로공사 주식 4조원의 현물출자로 구성되며, 2025년에는 현금 4,000억원과 한국도로공사 주식 5,650억원이 추가로 출자됨
- 또한 공사는 2024년 액면금액 7,000억원의 신종자본증권을 발행하였으며, 발행비용 차감 후 6,987억원을 회계상 자본으로 인식함
 - 신종자본증권은 회계상 자본에 포함되지만 연 4.1%의 이자를 지급해야 하며, 공사는 2025년 신종자본증권 이자로 287억원을 지급함
- 이에 따라 2024년 이후 자본과 부채비율의 개선은 자체 영업성과뿐 아니라 대규모 정부출자와 신종자본증권 발행의 영향을 함께 받은 것으로 볼 필요가 있음
 - 또한 정부출자액 가운데 4조 5,650억원은 한국도로공사 주식의 현물출자로서 즉시 보증채무 이행 등에 사용할 수 있는 현금성 자산과는 성격이 다르고, 신종자본증권도 이자지급 의무를 수반함

[HUG의 자본변동 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자본	66,113	55,916	20,996	49,409	74,718
증감 원인	-	-	전세보증 사고 및 대위변제 증가 등 으로 감소	정부출자 47,000 신종자본증권 6,987	정부출자 9,650 당기순이익 발생 등

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 전세보증금반환보증의 보증영업손익이 실제 현금회수보다 현금흐름을 수반하지 않는 손익(회계추정)에 크게 영향을 받는다는 점 또한 고려할 필요가 있음

- 2025년 전세보증금반환보증의 보증영업손익은 보증서비스 제공에 따라 인식한 보증영업수익보다는 보증영업비용 환입의 영향으로 발생함
 - 보증영업손익은 보증상품 전체 보증영업손익의 63.7%를 차지하여 공사 전체의 보증영업손익은 전세보증금반환보증에서 상당 부분 영향을 받음

[2025년 전세보증금반환보증의 보증영업손익 비중]

(단위: 억원, %)

구분	보증영업수익(A)	보증영업비용(B)	보증영업손익(A-B)
전세보증금반환보증(a)	1,203	△11,272	12,475
전체(b)	5,939	△13,633	19,571
전세보증금반환보증 비율(a/b)	20.3	82.7	63.7

주: 보증영업비용이 음수인 경우 비용의 환입을 의미함

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- HUG는 보증계약의 미래 현금흐름을 추정할 때 사고율, 대위변제율, 회수율, 할인을 및 비금융위험에 대한 위험조정 등의 가정을 적용함. 이러한 가정이 변경되면 현금의 수입·지출이 발생하지 않더라도 보증계약자산·부채와 보증영업손익이 변동함

- 실제 공사는 1.6조원의 당기순이익을 인식했지만, 음(-)의 영업현금흐름은 2025년에도 나타나고 있음
- 2024년에는 대규모 대위변제 등의 영향으로 영업활동에서 2조 951억원의 현금이 유출됐고, 출자·차입금·신종자본증권 발행 등 재무현금 유입으로 이를 보완함
 - 2025년에는 영업현금 유출이 1,743억원으로 크게 축소됐지만, 당기순이익 1조 5,749억원에도 불구하고 영업현금흐름은 여전히 유출이 더 큼
 - 이는 2025년 흑자의 상당 부분이 즉시 현금유입을 수반하지 않는 보증 영업비용 환입과 회계추정 변동에서 발생했음을 보여주는 근거임

[HUG의 현금흐름 현황(2021~2025회계연도)]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
영업현금흐름	△2,585	599	1,912	△20,951	△1,743
투자현금흐름	△117	△310	△180	△399	△459
재무현금흐름	3,092	△724	3,813	18,689	4,907

자료: 연도별 주택도시보증공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

- 따라서 주택도시보증공사는 2025년 흑자 전환과 부채비율 감소를 재무 건전성의 구조적 개선으로 단정하기보다 현금흐름과 자본의 질을 함께 고려할 필요가 있음

6-2. 든든전세주택 매입 급증에도 공급 지연 및 사업성과 관리 미흡

가. 현 황

- 공사는 전세보증 사고주택의 경매가 유찰되거나 낮은 가격에 낙찰되어 채권회수가 지연되는 문제에 대응하기 위해 2024년 5월부터 'HUG 든든 전세주택사업'을 추진하고 있음
 - 든든전세주택사업은 공사가 전세보증금반환보증 대위변제 후 경매가 진행 중인 주택을 직접 낙찰받아 무주택자에게 주변 전세가격보다 낮은 수준으로 임대하는 사업임
 - 임차인은 소득·자산 기준 없이 무주택자 추첨을 통해 선정되며, 최대 8년 동안 거주할 수 있음
 - 공사는 사고주택 경매에서 임차인의 우선변제권 등을 승계한 채권자로서 경매대금의 일부를 배당받아 구상채권을 회수하고, 직접 낙찰받은 주택은 투자부동산으로 보유하여 임대주택으로 공급한다는 계획임
- 든든전세주택 매입 확대에 따라 공사의 투자부동산과 임대보증금 반환의 무가 빠르게 증가하고 있고, 총자산 대비 투자부동산은 2024년 3.6%에서 2025년 9.3%로 증가했으며, 2026년은 19.5%로 추정되어 총자산에서 투자부동산이 차지하는 비율이 급증하고 있음
 - 투자부동산은 2023년 말까지 계상되지 않았으나 2024년 말 2,307억원, 2025년 말 8,458억원으로 증가함
 - 2026년 예산안의 추정재무상태표에서는 투자부동산이 1조 9,172억원까지 증가할 것으로 예상하고 있음
 - 임차인에게 반환해야 하는 임대보증금도 2024년 36억원에서 2025년 1,269억원으로 증가하였고, 2026년에는 3,063억원까지 증가할 것으로 추정됨

[HUG의 투자부동산 현황(2021~2026회계연도)]

(단위: 억원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026(추정)
투자부동산(A)	-	-	-	2,307	8,458	19,172
임대보증금	-	-	-	36	1,269	3,063
투자부동산 감가상각비	-	-	-	13	69	-
임대료수익	-	-	-	0	0	-
사업비	-	-	-	7	96	227
총자산(B)	83,713	75,685	45,536	64,875	91,000	98,569
총자산 대비 투자부동산(A/B)	-	-	-	3.6	9.3	19.5

주: 투자부동산은 재무제표에 계상된 회계상 금액으로 매입 후 소유권 이전이 완료된 자산이고, 사업 부서에서는 취득원가를 매입 기준으로 관리하므로 투자부동산과 아래 표의 취득원가는 일치하지 않음
자료: 주택도시보증공사

□ 2025년 말까지 공사가 매입한 든든전세주택은 총 5,613호이며, 취득원가는 1조 1,788억원임

- 이 가운데 수도권 연립·다세대주택이 3,017호로 전체 매입주택의 53.8%를 차지하고, 취득원가는 6,424억원으로 전체 취득원가의 54.5%에 해당함
 - 다세대·연립주택은 아파트에 비하여 거래량이 적고 시세 확인에 한계가 있을 수 있으므로 감정평가 및 시장상황 등을 고려한 적정 입찰가 산정 등 회수 가능성 관리가 필요함

[든든전세주택 유형별 취득 현황(2024~2025회계연도)]

(단위: 호, 억원, %)

구분	매입 호수	호수 비중	취득원가	취득원가 비중
수도권 아파트	104	1.9	167	1.4
수도권 연립·다세대	3,017	53.8	6,424	54.5
비수도권 아파트	10	0.2	18	0.2
비수도권 연립·다세대	2	0.0	1	0
기타	2,480	44.2	5,177	43.9
합계	5,613	100.0	11,788	100.0

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 작성

- 매입주택이 증가하고 있으나 명도, 하자보수, 입주자 모집 및 실제 입주까지 상당한 시간이 소요되고 있음
- 2024~2025년 누적 매입주택 5,613호 가운데 명도가 완료된 주택은 4,052호로 매입주택의 72.2%이고, 하자보수가 완료된 주택은 2,034호로 36.2%임
 - 입주자 모집 주택 2,250호를 기준으로 하면 임대차계약 체결 비율은 48.7%¹⁾, 실제 입주 비율은 36.3%임
 - 매입 후 입주자 모집공고까지 걸리는 평균 기간은 2024년 134일에서 2025년 267일로 133일, 99.3% 증가함
 - 이에 대해 공사는 든든전세주택사업이 2024년 시작하여 사업 초기에는 구체적인 매뉴얼이 존재하지 않아 절차가 미진하여도 신속하게 공급하는 것을 목적으로 하였고, 2025년에는 관련 절차가 확립되고 하자보수 등의 품질이 높아져 평균 기간이 늘어난 것이라는 입장임
 - 2025년 말 기준 공실주택은 895호로 전년보다 461호 증가하였으며, 6개월 이상 공급되지 않은 주택은 56호(1.0%), 1년 이상 공급되지 않은 주택은 4호(0.1%)임

1) 2026년 계약분을 반영한 계약률은 67.2% 수준임

[든든전세주택 매입·공급 및 운영 현황]

(단위: 호, 일)

구분	2024	2025	합계
매입 호수	2,057	3,556	5,613
명도 완료 호수	1,114	2,938	4,052
하자보수 완료 호수	178	1,856	2,034
입주자 모집 호수	450	1,800	2,250
임대차계약 체결 호수	47	1,048	1,095
실제 입주 호수	16	801	817
공실 호수(연말 기준)	434	895	-
무단점유 호수	204	850	1,054
인도명령 신청 호수	204	850	1,054
강제집행 호수	20	195	215
매입 후 공급까지 평균 기간	134	267	-
6개월 이상 미공급 주택	-	56	-
1년 이상 미공급 주택	-	4	-

주: 매입 후 공급까지 평균 기간은 매각기일 ~ 입주자모집공고일(입주자모집공고 주택 대상)임

자료: 주택도시보증공사

나. 주요 쟁점

□ 든든전세주택 매입 확대에 따라 명도·보수 등 주거품질 확보와 입주전환 절차 소요시간 단축을 위한 체계적 관리 필요성이 증가하고 있음

- 2025년 말까지 매입한 주택은 5,613호이나 실제 입주가 이루어진 주택은 817호로 매입주택의 14.6%에 그침
 - 2025년 중 매입한 주택이 3,556호로 전체 매입물량의 63.3%를 차지하여 상당수 주택은 명도·하자보수 등에 필요한 기간이 충분히 경과하지 않은 영향이 있을 수 있음
 - 그러나 매입 후 입주자 모집까지의 평균 기간이 2024년 134일에서 2025년 267일로 약 두 배 증가하고 공실주택도 434호에서 895호로 증가한 점을 고려하면, 매입 확대 속도에 임대공급 역량이 충분히 대응하고 있는지 점검하고, 공급 전환 절차를 지속 관리할 필요가 있음

□ 든든전세주택의 증가에 따라 취득, 하자보수, 주택관리 및 보유 등에 소요되는 비용도 증가하고 있음

- 2024~2025년 중 취득부대비용 310억원, 하자보수비 54억원, 주택관리비 13억원, 명도·소송비용 1억원, 재산세 등 보유비용 8억원 및 감가상각비 82억원이 발생함
- 임대보증금 보유기간 중 자금운용을 통한 금융수익과 각종 부대비용, 하자보수비 등이 동시에 발생할 수 있으므로 사업 관련 현금흐름 분석 시 이를 함께 고려할 필요가 있음

[든든전세주택사업 관련 수입·비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2024	2025	합계
임대보증금 수입	36	1,246	1,282
취득부대비용	96	214	310
하자보수비	2	52	54
주택관리비	2	11	13
명도·소송비용	-	1	1
재산세 등 보유비용	3	5	8
감가상각비	13	69	82
임대보증금 반환액	-	9	9
사업순손익	자료 없음		
순현금흐름			

주: 주택도시보증공사는 HUG든든전세는 구상채권 회수방안 다양화의 일환으로 단순 사업손익, 현금흐름 측정이 적절하지 않다는 이유로 사업순손익, 순현금흐름은 자료를 제출하지 않음

자료: 주택도시보증공사

□ 든든전세주택사업의 목적이 구상채권 회수방식의 다양화라는 점을 고려하더라도 사업 전체의 재무성과와 현금흐름을 측정하지 않는 것은 적절하지 않은 측면이 있음

- 공사는 동 사업이 구상채권 회수방안의 하나이므로 단순한 사업손익과 현금흐름을 측정하는 것은 적절하지 않다고 설명하고 있음

- 든든전세주택사업의 효과를 일반적인 임대사업 손익만으로 평가하기 어렵다는 공사의 설명에는 타당한 측면이 있음
- 공사가 직접 주택을 낙찰받으면 경매배당을 통해 구상채권을 회수하는 동시에, 유찰에 따른 낙찰가격 하락을 방지하고 투자부동산을 취득하는 효과가 발생하기 때문임

□ 그러나 총자산의 20%²⁾에 달하는 든든전세주택 매입 관련 투자부동산과 보증 확대에 인한 대위변제 리스크가 증가하는 상황에서는 든든전세주택 사업이 공사의 단기 유동성 부담 및 재무건전성에도 영향을 미침

- 주택 매입대금은 구상채권과 상계처리되는 부분이 있으므로 전액이 현금으로 지출되는 것은 아니나, 취득부대비용·하자보수·관리 등에 현금이 소요되고, 임대보증금은 임대차계약 종료 시 반환 의무가 있는 부채이므로 사업 관련 현금 유출입을 종합적으로 관리할 필요가 있음
 - 든든전세주택은 임대의무기간 종료 후 관련 지침에 따라 임차인 분양전환 등 처분이 가능하므로, 임대운용 이후 증장기적인 자산 회수방안 또한 마련할 필요가 있음
- 2026년에는 투자부동산이 1조 9,172억원, 임대보증금이 3,063억원까지 증가할 것으로 추정되므로 매입 확대가 공사의 자금조달과 유동성에 미치는 영향이 더욱 커질 것으로 예상됨

□ 따라서 주택도시보증공사는 든든전세주택을 통한 구상채권 회수 및 임대주택 공급의 정책적 효과를 고려하되, 매입규모 확대와 병행하여 명도·보수·임대공급 역량을 지속적으로 확보하고 사업 전체의 손익과 현금흐름을 통합적으로 관리할 필요가 있음

2) 2026년 추정

6-3. 주택사업금융보증의 잔액 급증에 상응하는 PF사업장 위험관리 강화 필요

가. 현 황

- 주택사업금융보증은 주택사업자가 주택건설사업에 필요한 자금을 금융기관으로부터 PF대출로 조달하는 경우 공사가 해당 대출의 원리금 상환을 보증하는 제도임
 - 주택사업이 계획대로 진행되지 않아 사업자가 PF대출 원리금을 상환하지 못하면 공사가 금융기관에 보증채무를 이행하므로, 사업장의 분양률·공정률과 주택사업자의 재무상태 등이 공사의 손실위험에 영향을 미침
 - PF보증은 건설사의 자금조달을 지원하여 주택공급을 촉진하는 기능이 있으나, 분양경기 악화, 공사비 상승, 공정 지연 및 시공사 부실 등이 발생하면 보증사고와 대위변제로 이어질 수 있음
- 공사는 주택공급 활성화 및 중소건설사 유동성 지원을 위해 2023년 이후 PF보증 지원요건을 지속적으로 완화함
 - 2023년 10월 PF보증 심사기준을 완화하고 보증한도를 상향¹⁾하였으며, 종전에 적용하던 시공순위 700위 이내 요건을 폐지함
 - 2024년 2월에는 도시형생활주택 및 오피스텔의 PF보증 한도를 상향하고 사업자의 선투입 요건을 완화함
 - 또한 시공순위 100위 밖 건설사의 우량사업장을 대상으로 2025~2027년 총 2조원 공급목표로 PF특별보증을 도입함
 - PF특별보증은 기존 PF보증보다 시공사 평가비중을 낮추고 사업성 평가 비중을 높인 상품임

박소희 예산분석관 (parksh@assembly.go.kr, 6788-4683)

1) 총사업비의 50% 이내→70%이내

□ 지원요건 완화와 정책적 공급 확대에 따라 공사의 주택사업금융보증 실적과 잔액은 빠르게 증가하고 있음

- 주택사업금융보증 공급실적은 2021년 2조 5,189억원에서 2022년에 소폭 감소 후 2025년 11조 204억원으로 증가함
 - 기업보증 공급실적에서 주택사업금융보증이 차지하는 비중은 2021년 2.3%에서 2025년 9.5%로 상승하였고, 잔액에서 차지하는 비중도 3.7%에서 8.1%로 상승함

[주택사업금융보증 공급 및 잔액 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
기업보증 공급실적(a)	1,073,983	1,044,539	953,382	1,265,315	1,162,193	△103,122	△8.1
주택사업금융보증(b)	25,189	21,276	32,705	81,999	110,204	28,205	34.4
주택사업금융보증 비중 (b/a)	2.3	2.0	3.4	6.5	9.5	3.0	-
기업보증 잔액(c)	2,866,197	3,176,233	3,125,897	3,132,231	3,039,872	△92,359	△2.9
주택사업금융보증(d)	105,781	102,434	114,179	175,971	245,980	70,009	39.8
주택사업금융보증 비중 (d/c)	3.7	3.2	3.7	5.6	8.1	2.5	-

자료: 주택도시보증공사

□ 2025년 주택사업금융보증의 보증영업손익은 859억원의 이익을 기록함

- 주택사업금융보증의 보증영업수익은 974억원, 보증영업비용은 114억원이며, 2025년 말 보증계약부채는 3,745억원임

[2025년 주택사업금융보증 관련 손익 및 재무현황]

(단위: 억원)

구분	보증잔액	보증계약부채	보증영업수익	보증영업비용	보증영업손익
주택사업금융보증	245,980	3,745	974	114	859

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 공사는 PF보증 위험관리를 위해 초기위험사업장 관리체계를 강화하고 고 위험사업장 관리협의체를 운영하고 있음
 - 공정부진 주의단계 사업장에 대해서는 월 1회 모니터링을 실시하고, 2025년에는 고위험사업장 관리협의체를 7회 운영함
 - 분양률이 저조한 PF사업장의 자금인출 및 공사진행 상황을 관리하기 위해 기성공정 관리용역을 운영

나. 주요 쟁점

- 분양보증 사업장에 대한 관리단계는 공정·분양률 및 상시모니터링 등급 등을 기준으로 정상·관찰·주의·관리·경보 단계로 구분됨
 - 다만, PF보증 사업장은 분양개시 후 6개월이 경과하였으나 실행분양률이 80%에 미달한 경우 기성확인을 실시하여 공정 지연 등 사업장 리스크를 사전 파악함

[분양보증 사업장 관리단계 기준]

구분	정상	관찰	주의	관리	경보
공정부진	공정부진율 10%p 미만	공정부진율 10%p~15%p 미만	공정부진율 15%p ~20%p 미만	공정부진율 20%p ~25%p 미만	공정부진율 25%p 이상
분양부진	분양부진율 50%p미만	분양부진율 50%p이상이고,			
	공정부진율 10%p미만	공정부진율 10%p 미만	공정부진율 10%p~15%p 미만	공정부진율 15%p~20%p 미만	공정부진율 20%p 이상
상시모니터링	-	-	주의등급	-	경보등급
조치사항	-	공정률 및 분양 률 제고 촉구	- 공정률 및 분 양률 제고 촉구 - 신용회복 촉 구 및 입주금 관리예고	- 입주금 관리 - 정밀조사	- 입주금관리 - 정밀조사 - 채권보전조치 강구

자료: 주택도시보증공사

□ 공사가 제출한 사업장별 관리자료에 따르면, 관리대상 PF보증 사업장은 총 133개이며 보증잔액은 16조 5,768억원임

- 지역별로는 수도권 사업장이 77개, 보증잔액은 12조 3,901억원으로 제출된 관리대상 보증잔액의 74.7%를 차지함
- ‘경보’ 단계 사업장은 수도권 3개와 비수도권 광역시 1개 등 총 4개이며, 기타 비수도권에는 경보 단계 사업장이 없는 것으로 나타남
 - 해당 사업장 4곳은 분양보증 단계별 관리기준에 따라 시행사의 상시모니터링2) 등급이 ‘경보’에 해당하여 ‘경보’단계로 분류된 것임

[지역별 PF보증 사업장 현황(2025년 말)]

(단위: 개, 억원, %)

구분	사업장 수	보증잔액	평균 분양률	평균 공정률	연체 사업장	경보 사업장
수도권	77	123,901	73.85	26.26	자료 없음	3
비수도권 광역시	28	24,616	77.56	36.19		1
기타 비수도권	28	17,251	77.43	23.08		-
합계	133	165,768	-	-		4

주: 공사가 관리하는 연체 내역은 없으나, PF보증의 경우 보증부대출 연체는 약관상 보증사고 사유에 해당하여 사고 사업장으로 작성

자료: 주택도시보증공사

□ 위험단계별로는 정상 사업장이 118개, 주의 사업장이 11개, 경보 사업장이 4개임

- 주의 단계 사업장의 보증잔액은 6,350억원, 경보 단계 사업장의 보증잔액은 7,600억원으로, 주의·경보 단계 15개 사업장의 보증잔액은 총 1조 3,950억원임
 - 이는 공사가 제출한 관리대상 PF보증잔액 16조 5,768억원의 8.4%에 해당함
- 경보 단계 사업장은 전체 사업장 수의 3.0%이나 보증잔액은 전체의 4.6%를 차지하여, 사업장 수에 비해 보증금액의 비중이 높은 것으로 나타남

2) 고객의 신용평가등급 확정 후 내부정보(보증 및 사업장 정보)와 외부정보(분기재무자료 및 신용공여, 채무불이행 정보 등)를 실시간으로 반영하여 고객의 현재 신용상태를 알려주는 조기경보시스템

[PF보증 사업장 위험단계별 관리현황(2025년 말)]

(단위: 개, 억원)

구분	정상	관찰	주의	관리	경보	합계
사업장 수	118	-	11	-	4	133
보증잔액	151,818	-	6,350	-	7,600	165,768
연체 사업장 수	자료 없음					
공정부진 사업장 수	-	-	-	-	-	-
기성공정 관리용역 대상	3	-	-	-	-	3

자료: 주택도시보증공사

- PF특별보증은 2025년 11월까지 공급목표 2조원 중 1조 3,520억원이 승인되었으며, 실제 보증발급액과 보증잔액은 각각 6,270억원임
- 승인금액은 공급목표의 67.6%이나 실제 보증발급액은 공급목표의 31.4%이며, 승인금액 대비 발급액은 46.4%임
 - 특별보증의 평균 예상분양률은 98.66%, 평균 실제분양률은 98.52%로 차이가 크지 않지만, 승인된 11개 사업장 중 1개 사업장이 경보 단계로 분류되어 있음

[일반 PF보증 및 PF특별보증 운영현황(2025)]

(단위: 개, 억원, %)

구분	일반 PF보증	PF특별보증	합계
승인 사업장 수	62	11	73
승인금액	102,810	13,520	116,330
실제 보증발급액	92,878	6,270	99,148
보증잔액	159,498	6,270	165,768
평균 예상분양률	79.19	98.66	-
평균 실제분양률	75.30	98.52	-
연체 사업장 수	자료 없음		
경보 사업장 수	3	1	4
보증사고액	-	-	-

주: 승인금액은 향후 보증발급 가능액을 포함하므로 실제 보증위험 노출액과 동일하지 않음

자료: 주택도시보증공사

□ 기업보증 전체 잔액이 감소한 가운데 주택사업금융보증 잔액은 전년 대비 39.8% 증가하였으므로, 확대된 PF보증에 상응하는 위험의 적극적 모니터링이 필요함

- 2025년 기업보증 전체 잔액은 전년 대비 2.9% 감소하였으나 주택사업금융보증 잔액은 7조 9억원 증가하여, 기업보증 내 PF보증의 비중이 5.6%에서 8.1%로 상승함
- 특히 수도권 보증잔액이 전체의 74.7%를 차지하고, 주의·경보 단계 15개 사업장의 보증잔액이 1조 3,950억원에 달하는 것으로 나타남
 - PF보증의 확대가 곧바로 손실 증가를 의미하는 것은 아니지만, 보증잔액이 빠르게 증가한 상황에서 지역별 주택경기 악화나 공사비 상승 등이 발생하면 다수 사업장의 위험이 동시에 확대될 수 있음
 - 따라서 지역·주택유형·시공사·시행사별 보증집중도와 준공예정시기별 보증잔액을 관리하고, 동일 시공사 또는 시행사가 참여한 복수 사업장의 위험을 합산하여 점검할 필요가 있음

□ 주의·경보 단계 사업장의 정상화 가능성과 손실위험을 구체적으로 관리할 필요가 있음

- 경보 단계 4개 사업장의 보증잔액이 7,600억원이고, 주의 단계까지 포함하면 위험관리가 필요한 잔액이 1조 3,950억원에 이르는 만큼, 단순히 사업장 수와 단계만 관리하는 것으로는 손실위험을 충분히 파악하기 어려움
- 특히 PF특별보증은 승인실적과 실제 위험노출을 구분하고, 일반 PF보증과 별도로 사후성과를 검증할 필요가 있음
 - 특별보증 사업장의 평균 실제분양률은 98.52%로 양호하지만, 11개 승인 사업장 중 1개 사업장이 경보 단계로 분류되어 있다는 점도 고려해야 함
 - 이는 평균 분양률이 높더라도 공정 지연, 공사비 부족, 시공사 재무상태 등 다른 위험요인에 의해 개별 사업장의 위험이 발생할 수 있음을 보여줌

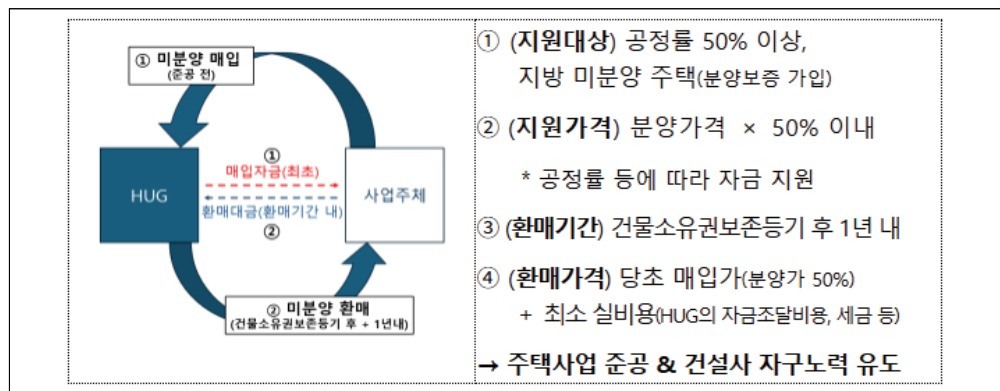
□ 따라서 주택도시보증공사는 주택공급 지원을 위한 PF보증의 정책적 필요성을 고려하되, 급증한 보증잔액에 상응하여 주의·경보 사업장에 대한 정상화 및 예상손실 관리를 강화하여야 함

6-4. 미분양안심환매사업의 저조한 매입실적에 따른 사업 방식 개선 필요

가. 현 황

- 주택도시보증공사는 지방 소재 주택 건설 사업장에서 미분양으로 원활한 사업 추진에 어려움을 겪는 건설사를 대상으로 유동성을 공급하기 위하여 2025년부터 미분양안심환매사업¹⁾을 시행하고 있음
 - 동 사업은 공사가 공정률 50%²⁾ 이상인 지방의 미분양주택을 분양가격의 일정 비율 이하로 매입하고, 사업자에게 일정 기간 환매할 수 있는 권리를 부여하는 사업임
 - 사업자가 환매기간 내 주택을 다시 매입하면 공사는 매입자금을 회수하고, 환매가 이루어지지 않으면 해당 주택을 직접 취득하여 매각하거나 임대하게 됨

[미분양안심환매사업 추진체계]



자료: 국토교통부, 「“지방 미분양 안심환매 사업” 본격 착수」, 2025.9.4.

박소희 예산분석관 (parksh@assembly.go.kr, 6788-4683)

- 1) 「주택도시보증법 시행령」 제22조제1항제1호가목 제22조(업무) ① 법 제26조제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 업무”란 다음 각 호의 업무를 말한다. <개정 2019. 7. 23.>
 1. 공사가 제21조제1항에 따른 분양보증, 하자보수보증 등을 하는 경우에 사업주체의 파산 등으로 인하여 부담하게 될 수 있는 보증채무를 면하거나 보증채무 이행에 수반되는 손실을 방지하기 위하여 수행하는 다음 각 목의 업무
 - 가. 시공 중인 주택을 일시 매입하여 임대하거나 관리하는 업무
- 2) 최초 시행 기준

- 공사는 2025년 제1차 모집 당시 1,500호·3,600억원 이상의 매입을 추진 하였으나, 최초 접수금액은 1,644억원으로 목표액의 45.7% 수준에 그침
 - 이에 공사는 신청기간을 연장하고 수시접수 방식으로 전환하는 한편, 일부 아파트의 매입가격 상한을 분양가격의 50%에서 60%로 상향하는 등 참여요건을 완화함
 - 최초 모집단계부터 신청규모가 목표에 미치지 못하고 이후 참여요건이 잇달아 변경되었다는 점은 당초 사업조건과 사업자의 실제 수요 사이에 차이가 있었음을 보여줌
- 참여요건 완화 이후에도 실제 승인 및 매입실적은 당초 계획에 비하여 저조한 수준임
 - 2026년 3월까지 승인된 물량은 335호·1,087억원으로, 정부가 제시한 2025~2026년 목표 6,000호·1조 4,000억원의 각각 5.6%와 7.8% 수준임
 - 2026년 5월까지 누적 매입실적은 456호·1,558억원으로 증가하였으나, 호수는 2026년 연간 목표 6,000호의 7.6%에 그침
 - 매입금액 1,558억원은 2026년 예산안에 반영된 미분양주택 취득예산 1조 6,294억원의 9.6%에 해당함

[미분양안심환매사업의 목표 및 실적]

(단위: 호, 억원, %)

구분	기준시점	계획 또는 예산(A)	실적(B)	달성률(B/A)
제1차 모집 신청금액	2025	3,600	1,644	45.7
2025~2026년 승인 호수	2026.3	6,000	335	5.6
2025~2026년 승인금액	2026.3	14,000	1,087	7.8
2026년 매입 호수	2026.5	6,000	456	7.6
2026년 매입금액	2026.5	16,294	1,558	9.6

주: 신청·승인·매입은 각각 사업절차가 다른 지표이므로 상호 구분할 필요가 있음

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 작성됨

나. 주요 쟁점

- 미분양안심환매사업은 시행 이후 신청·승인 및 실제 매입실적이 당초 목표에 미치지 못하고 있으므로, 단순히 사업규모를 확대하기보다 사업 추진 상황을 고려하여 연도별 지원 규모의 적정성을 지속적으로 점검할 필요가 있음
 - 사업목표는 미분양 감소 추이를 기초로 산정하였으나, 사업 시행기간 중 미분양주택이 당초 예상보다 감소폭이 커 매입수요 축소³⁾
 - 아울러 사업자가 중도금 대출 연계를 통한 선착순 할인분양을 통해 유동성을 확보하는 것을 선호하는 것으로 파악됨⁴⁾
 - 공사는 사업 시행 이후 모집기간 연장, 수시접수 전환 및 매입가격 상향 등 참여요건을 완화하였으나, 2026년 5월까지의 매입실적은 연간 계획 및 예산에 비해 낮은 수준임
- 특히 실제 집행실적이 충분히 축적되지 않은 상황에서 2026년 매입규모를 크게 확대하여 편성한 부분의 적정성을 검토하고, 현재까지의 집행실적을 고려하여 사업목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 2027·2028년 매입 목표와 사업방식을 재검토할 필요가 있음
 - 2026년 예산안에는 미분양주택 취득비용으로 1조 6,294억원이 반영되었고, 공사는 2026년 제2차 사업에서 1조 4,000억원 규모의 매입을 추진하고 있음
- 또한, 실적 부진에 대응하여 매입가격을 높이거나 환매기간·공정률 요건을 일률적으로 완화하는 방안은 신중한 접근이 필요함
 - 사업요건 완화는 참여를 확대할 수 있으나, 공사의 매입가격이 높아지면 환매가 이루어지지 않았을 때 공사가 부담하는 손실위험이 증가할 수 있음

3) 사업재개 이후 지방 미분양 주택은 월평균 4.9만호로 목표 산정시 고려한 '24년 말 지방 미분양호수 5.3만호 대비 낮은 수준임

4) 사업자가 준공 전 미분양 물량을 HUG에 넘기기보다 일반 수분양자에게 할인해서 직접 판매하는 방식을 더 선호한다는 의미임

6-5. 보증배수 상승에도 초과달성으로 평가되는 성과지표 개선 필요

가. 현 황

- 보증배수는 공사의 자기자본에 비하여 보증위험을 어느 정도 부담하고 있는지를 나타내는 재무건전성 지표임
 - 공사의 성과지표상 보증배수는 전년도 자기자본 대비 보증잔액으로 산정하되, 담보부보증금액은 보증잔액에서 제외하고 있음
 - 보증배수가 높아질수록 동일한 자기자본으로 부담하는 보증위험이 증가하므로, 보증배수는 실적치가 낮을수록 재무건전성이 양호한 하향지표에 해당함
- 전세보증금반환보증의 대규모 손실로 공사의 자기자본이 감소하고 보증공급 여력이 축소될 우려가 제기됨에 따라, 2024년 1월 「주택도시보증법」 개정을 통해 법정 보증한도가 한시적으로 자기자본의 90배까지 상향됨
 - 법정 보증한도는 공사가 초과해서는 안 되는 규제상 상한이므로, 공사의 재무건전성 관리성과를 평가하기 위한 성과목표와는 구분할 필요가 있음
- 공사의 보증배수 실적은 2022년 54.4배, 2023년 54.3배, 2024년 54.4배로 유사한 수준을 유지하였으나, 2025년에는 61.1배로 상승함
 - 2025년 보증배수는 전년보다 6.7배, 12.3% 상승하였으므로 자기자본 대비 보증위험 부담이 전년보다 확대된 것으로 볼 수 있음
 - 그러나 공사는 2025년 보증배수 성과목표를 79.4배로 설정하였고, 실적치가 목표치보다 낮은 61.1배를 기록함에 따라 성과 달성도를 130%로 산정함
- 한편 공사는 2026년 중장기 경영전략에서 보증배수 60배 이하를 경영목표로 제시함
 - 이는 2025년 성과목표인 79.4배보다 19.4배 낮고, 2025년 실적 61.1배보다도 1.1배 낮은 수준임

박소희 예산분석관 (parksh@assembly.go.kr, 6788-4683)

[보증배수 성과지표 목표 및 실적]

(단위: 배, %)

구분	2021	2022	2023	2024 (A)	2025 목표(a)	2025 실적(B)	전년 대비 증감 (C=B-A)	증감률 (C/A)	2025 달성도 (a/B)
보증배수	49.2	54.4	54.3	54.4	79.4	61.1	6.7	12.3	130.0

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 2025년 보증배수가 전년보다 상승하였음에도 성과 달성도는 130%로 평가되었으므로, 성과지표 목표치가 공사의 실질적인 재무건전성 관리성과를 적절하게 평가할 수 있도록 설정되었는지 검토할 필요가 있음
 - 공사는 2025년 보증배수 목표치의 산출근거로 법정 보증한도와 재무상황 등을 종합적으로 고려하였다고 설명함
 - 그러나 2025년 목표치 79.4배는 직전 연도 실적 54.4배보다 25.0배, 46.0% 높은 수준임
 - 보증배수는 낮을수록 양호한 하향지표이므로, 목표치를 전년도 실적보다 높게 설정한 것은 실질적으로 달성하기 쉬운 방향으로 목표를 완화한 것이라 할 수 있음
 - 그 결과 2025년 보증배수가 54.4배에서 61.1배로 악화되었음에도 성과 평가상으로는 목표치를 18.3배 하회하여 130%의 초과달성을 기록하는 상반된 결과가 나타남
- 공사는 법정 보증한도 준수와 재무건전성 개선성과를 구분하여 관리할 필요가 있음
 - 법정 보증한도는 공사가 보증업무를 수행하면서 초과해서는 안 되는 규제상 상한인 반면, 성과목표는 기관의 노력으로 달성하고자 하는 구체적인 개선 수준을 제시하는 것임

- 특히 법정 보증한도의 90배 상향은 전세보증 손실과 회계기준 변경 등에 따른 보증공급 여력 축소에 대응하기 위한 한시적 조치였음
 - 따라서 법정한도보다 낮은 수준을 성과목표로 설정하였다는 사실만으로 목표치가 충분히 도전적으로 설정되었다고 보기는 어려움
 - 법정한도에 근접한 수준을 성과목표로 설정하면 보증배수가 전년보다 상승하더라도 목표를 초과달성한 것으로 평가될 수 있어, 성과지표가 재무건전성의 실제 변화 방향을 충실하게 보여주지 못할 수 있음

□ 특히 공사가 2026년 중장기 경영전략에서 목표를 60배 이하로 설정한 점을 고려하면, 2025년 성과목표 79.4배와 중장기 재무건전성 목표 사이의 정합성도 점검할 필요가 있음

- 2025년 실적 61.1배는 2026년 경영목표 60배를 1.1배 상회하고 있으므로, 공사는 보증잔액 증가와 자기자본 변동을 고려한 구체적인 감축경로를 설정할 필요가 있음
- 향후 보증배수 성과목표는 전년도 실적, 중장기 재무관리계획, 보증공급 전망 및 법정한도를 구분하여 제시하고, 특별한 사유 없이 전년도 실적보다 완화된 목표를 설정하지 않도록 할 필요가 있음
 - 불가피하게 전년도 실적보다 높은 목표치를 설정하는 경우에는 보증상품별 잔액 증가, 예상손실, 자기자본 변동 등 목표 완화의 구체적인 산출 근거를 제시하여야 함

□ 따라서 주택도시보증공사는 보증배수가 전년보다 상승하였음에도 성과달성도가 130%로 평가되는 문제가 반복되지 않도록 보증배수 성과지표의 목표 설정방식을 개선하고, 법정한도 준수와 실질적인 재무건전성 개선 성과를 구분하여 평가할 필요가 있음

6-6. 반복된 국회 지적에도 직원 저리 주택융자 지속 문제

가. 현 황

- 주택도시보증공사는 내부 「임차주택 및 주택자금 대여세칙」에 따라 임직원에게 주택구입자금과 주택임차자금을 대여하고 있음
- 정부는 공공기관의 과도한 복리후생을 방지하기 위해 2021년 8월 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 개정하고, 임직원 주택자금 대출금리를 한국은행이 공표하는 은행가계대출금리 이상으로 설정하며 분기별로 연동하도록 하였음
 - 아울러 주택자금 대출 한도를 1인당 7,000만원으로 제한하고, 주택구입 자금은 무주택 임직원이 85㎡ 이하 주택을 구입하는 경우에만 지원하도록 하였음

[주택융자금 대출 지원 관련 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 주요 내용]

구분	주요 내용										
대출 이자율	제46조제5항: 대출 이자율은 한국은행이 공표하는 '은행가계자금대출금리(분기별 연동)'를 하한으로 할 것 <table border="1"> <thead> <tr> <th>기준 금리</th><th>각 기관의 적용 기간</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.1. 한은 가계대출금리</td><td>당해연도 3.1.~5.31.</td></tr> <tr> <td>4.1. 한은 가계대출금리</td><td>당해연도 6.1.~8.31.</td></tr> <tr> <td>7.1. 한은 가계대출금리</td><td>당해연도 9.1.~11.30.</td></tr> <tr> <td>10.1. 한은 가계대출금리</td><td>당해연도 12.1.~차년도 2월 말일</td></tr> </tbody> </table> 자료: 재정경제부 '사내대출제도 개선 10문 10답' 내용을 바탕으로 국회예산정책처 재작성	기준 금리	각 기관의 적용 기간	1.1. 한은 가계대출금리	당해연도 3.1.~5.31.	4.1. 한은 가계대출금리	당해연도 6.1.~8.31.	7.1. 한은 가계대출금리	당해연도 9.1.~11.30.	10.1. 한은 가계대출금리	당해연도 12.1.~차년도 2월 말일
기준 금리	각 기관의 적용 기간										
1.1. 한은 가계대출금리	당해연도 3.1.~5.31.										
4.1. 한은 가계대출금리	당해연도 6.1.~8.31.										
7.1. 한은 가계대출금리	당해연도 9.1.~11.30.										
10.1. 한은 가계대출금리	당해연도 12.1.~차년도 2월 말일										
대출 한도	제46조제5항: 대출 한도는 7천만원을 상한으로 하여야 함										
면적 요건 등	제46조제6항: 주택구입자금 융자는 무주택자가 85㎡ 이하 규모의 주택을 구입하는 경우에 한하여 지원 가능										

□ 그러나 공사의 내부 대여조건은 정부 지침보다 유리하게 운영되어 온 것으로 나타남

- 대출금리는 2022년 1.5%, 2023년 이후 2.5%로 같은 시기 한국은행 은행 가계대출금리보다 낮게 운영됨
- 1인당 대여한도는 주택임차자금 1억 5,000만원, 주택구입자금 2억원으로, 정부 지침상 한도인 7,000만원의 각각 2.1배와 2.9배 수준

[주택융자금 금리와 한국은행 가계대출금리(분기별 연동)의 비교]

(단위: %)

구분	2021.1.	2022.1.	2023.1.	2024.1.	2025.1.	2026.1.
지침에 따라 분기별로 연동되는 한국은행 가계대출금리	2.64	3.46	5.34	5.04	4.55	4.24
기관 주택융자금 금리	임차: 1 주택구입: 1.5	1.5	2.5	2.5	2.5	2.5

주: 가계대출금리는 신규취급액 기준임

자료: 한국은행 경제통계시스템 및 주택도시보증공사

[주택융자금 대여 현황]

(단위: 명, 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
인원	23	29	16	16	16
지원금액	2,485	4,025	2,099	2,012	2,099
1인당 지원 한도	○ 주택임차자금: 1억 5천만원 ○ 주택구입자금 : 2억원				
관련 내부 규정	「임차주택 및 주택자금 대여세칙」				
지원 요건	무주택 직원, 85㎡ 이하 주택				
상환 조건	20년 내 상환				

주: 각 연도 말 주택융자금을 제공받고 있던 인원 기준

자료: 공공기관 경영정보 공시시스템(ALIO)를 바탕으로 재작성

- 공사의 임직원 주택용자금은 2021년 이후에도 100억원 이상의 잔액을 유지하고 있음
- 주택용자금 잔액은 2021년 말 105억원, 2022년 말 115억원, 2023년 말 111억원이었고, 2025년 말에는 104억원으로 나타나 지속적으로 주택용자금 잔액이 100억원 이상으로 나타남
 - 2025년 말 주택임차자금과 주택구입자금 잔액은 각각 85억원과 19억원으로, 주택용자금 잔액은 총 104억원임
 - 이는 2024년 말 106억원보다 2억원(1.9%) 감소한 것이지만, 2025년 중에도 주택임차자금 17억원 및 주택구입자금 4억원 등 총 21억원이 신규로 대여됨

[임직원 주택용자금 운용 현황]

(단위: 명, 억원)

기준일	지원 인원	주택용자금 잔액	당해 연도 신규 대여액
2021년 말	80	105	25
2022년 말	82	115	41
2023년 말	81	111	20
2024년 말	77	106	20
2025년 말	74	104	21

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 2021년 정부 지침이 개정되고 국회와 국정감사 과정에서 동일한 문제가 반복적으로 지적되었음에도 공사의 주택용자제도가 실질적으로 개선되지 않고 있음¹⁾
 - 2023년 국정감사 관련 자료에서는 공사의 주택용자금리가 1.5%로 당시 한국은행 은행가계대출금리 5.34%보다 3.84%p 낮고, 2022년 이후 36명의 임직원에게 정부 지침상 한도인 7,000만원을 초과하여 총 52억 380만원을 대여한 것으로 나타남
 - 2024년에는 2022년 이후 한국은행 은행가계대출금리보다 낮은 금리로 대여받은 임직원이 55명, 대여액이 76억 6,000만원이었고, 7,000만원을 초과하여 대여받은 임직원도 48명, 73억 7,500만원으로 증가함
 - 저리 대여와 한도 초과 인원은 서로 중복될 수 있으므로 합산할 수 없으나, 2021년 지침 개정 이후에도 지침에 맞지 않는 조건으로 신규 대여가 계속되었다는 점은 확인됨

1) HUG는 정부지침 변경 이후에도 노동조합 동의 및 내부규정 개정 없이 기존 직원의 신규 대여 건에 변경된 기준을 적용할 경우 근로기준법상 취업규칙의 불이익 변경에 해당할 수 있으며, 개정 기준은 원칙적으로 시행 이후 신규 입사자부터 적용할 수 있다는 입장임. 그러나 최소한 2021년 정부지침 개정 이후 취업규칙을 정비하여 신규 입사자에 대해서는 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 따른 기준을 적용하는 방안을 검토할 수 있었음에도, 2026년 8월 말 현재까지 관련 규정을 개정하지 않은 것은 적절하지 않은 측면이 있음

[최근 5년간 임직원 주택용자 관련 지적 및 시정조치]

구분	국회·국정감사 지적 또는 제도개선 요구	HUG 시정조치 및 이행상황
2021	「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 개정하여 주택 용자금리를 한국은행 은행가계대출금리 이상으로 설정하고, 대여한도를 1인당 7,000만원으로 제한	-
2022	국정감사에서 국토교통부 산하 공공기관의 초저 금리·한도초과 사내대출 문제가 지적됨. HUG는 2021년 기준 약 1.95%의 금리를 적용하고 최대 2억원까지 대여한 것으로 제시됨	-
2023	공사 적용금리 1.5%로 한국은행 은행가계대출금 리 5.34%보다 3.84%p 낮음. 2022년 이후 36명 에게 한도 초과액을 포함하여 총 52억 380만원 대여	이후 적용금리를 2.5%로 상향한 사 실은 확인되나, 한국은행 은행가계 대출금리 연동방식과 7,000만원 한 도는 내부 규정에 반영되지 않음
2024	저리 대여 55명·76억 6,000만원, 한도 초과 48 명·73억 7,500만원. 2024년 7월 현재 관련 내부 규정 미개정 지적	적용금리를 2.5%로 운영하였으나 당시 한국은행 은행가계대출금리 4.48%보다 1.98%p 낮았으며, 임차 1억 5,000만원·구입 2억원의 한도 유지
2025	2025년 7월 말 기준 저리 대여 78명·101억 9,500만원, 한도 초과 64명·97억 8,100만원. 일 부 대여 건의 근저당권 설정기준 미준수도 지적. 정부 지침에 부합하는 제도개선 계획 검토 요구	2026년 1월 제4차 노사협의회에서 사내대출 개선 관련 논의. 2026년에 도 노사협의를 계속 추진할 계획이 며, 제출자료상 조치상태는 '추진 중'

주: 1. 2021년은 HUG에 대한 개별 국정감사 지적사항이 아니라 이후 국회 지적의 기준이 된 정부 지침
개정 내용
2. 각 연도별 지적은 국정감사 및 국정감사 대비 공공기관 분석자료에서 확인되는 내용을 기준으로 작성
3. 2023~2025년 인원과 금액은 2022년 이후 실행된 대여의 누적 현황으로 연도별 신규 대여실적이 아님
자료: 국회예산정책처 연도별 「정기국회·국정감사 공공기관 현황과 이슈」 및 주택도시보증공사 제출자료
를 바탕으로 재작성

□ 공사의 시정조치가 적용금리의 일부 인상과 노사협의를 머물러 있어 반
복적인 지적에 대한 실효성 있는 조치로 보기 어려움

- 공사는 2022년 1.5%였던 적용금리를 2023년부터 2.5%로 상향하였으나,
지속적으로 한국은행 가계대출금리 이하로 주택자금을 대여하고 있음
- 대여한도 역시 정부 지침상의 7,000만원으로 개정되지 않고 주택임차자금
1억 5,000만원, 주택구입자금 2억원으로 유지됨
- 2025년 국정감사 이후에도 내부 규정 개정이나 신규 대여조건 변경이 완료

되지 않았고, 2026년 1월 노사협의회에서 관련 사항을 논의한 후 향후 협의의 계속한다는 계획만 제시함

- 2021년 지침 개정 후 4년 이상이 지났고 2025년에도 20억 9,900만원의 주택용자금에 신규 대여되었다는 점을 고려하면, 단순히 노사협의를 진행하고 있다는 사정만으로 반복 지적에 대한 시정조치가 이루어졌다고 보기는 어려움

□ 공사가 제도개선이 지연된 사유로 노사협의 및 기존 대여계약의 보호 필요성을 제시할 가능성이 있으나, 이러한 사유가 지침 개정 이후 이루어진 신규 대여까지 정당화하는 근거가 되기는 어려움

- 기존 대여계약의 금리나 상환조건을 변경하는 것은 계약관계와 근로조건에 관한 별도의 검토가 필요할 수 있으나, 2022년 이후 새롭게 체결된 대여계약은 2021년 8월 정부 지침 개정 이후에 이루어진 것이므로, 기존 계약의 신뢰보호 문제와 구분하여 볼 필요가 있음
 - 최소한 신규 대여분에 대해서는 정부 지침에 맞는 금리와 한도를 적용하거나, 내부 규정 개정이 완료될 때까지 지침을 초과하는 조건의 신규 대여를 제한할 수 있었음

□ 따라서 주택도시보증공사는 반복적인 국회 지적에도 시정조치를 노사협의 단계에 머물게 할 것이 아니라 구체적인 내부 규정 개정기한과 이행계획을 마련하여 점진적으로 정부 지침을 준수할 필요가 있음

- 신규 대여분부터 한국은행 은행가계대출금리에 연동된 금리와 1인당 7,000만원 한도를 적용하고, 내부 규정이 개정될 때까지 정부 지침을 초과하는 조건의 신규 대여를 제한할 필요가 있음
- 기존 대여분은 계약관계 및 근로조건을 고려하여 금리 재산정 가능성을 검토하되, 검토 결과와 단계별 개선계획을 국회에 제출할 필요가 있음
- 아울러 연도별 대여 인원, 신규 대여액, 적용금리, 한도 초과액, 담보설정 현황 및 시장금리 대비 경제적 편익을 정기적으로 산정·공개하여 시정조치의 이행 여부를 확인할 수 있도록 하여야 함

7-1. 폴란드 폴리체 사업 관련 투자자산 545억원 손상

가. 현 황

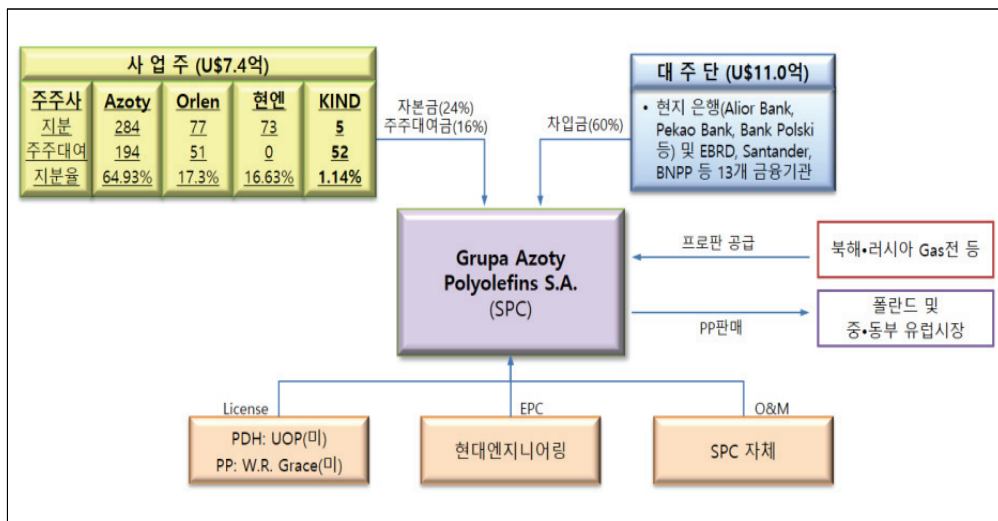
- 한국해외인프라도시개발지원공사(이하 “KIND”라 함)는 「해외건설 촉진법」에 따라 국내 기업의 해외 인프라·도시개발사업 진출을 지원하기 위하여 2018년 설립된 국토교통부 산하 기타공공기관임
 - KIND는 해외 인프라·도시개발사업의 발굴 및 개발, 사업 타당성 검토와 금융자문 등을 수행하고 있으며, 지분투자 및 펀드 출자 등 금융지원을 통해 국내 기업의 해외 투자개발사업 참여를 지원하고 있음
 - 2025년 말 기준 KIND의 납입자본금은 5,886억원이며, 현금성자산, 수익증권 및 장기대여금 등을 포함한 금융자산은 4,179억원임
- KIND는 국내 기업의 해외 투자개발사업 진출을 지원하기 위하여 폴란드 폴리체 PDH/PP 사업(이하 “폴란드 폴리체 사업”이라 함)에 현금출자 59억원 및 주주대여금 699억원을 지원함
 - 동 사업은 폴란드 폴리체 지역에 프로판 가스를 원료로 폴리프로필렌(플라스틱의 일종)을 생산하는 플랜트 및 터미널 인프라를 건설운영하기 위한 것이며, 현대엔지니어링이 사업주·EPC 계약자로 참여하는 투자개발형 사업임
 - Grupa Azoty 및 계열사와 Orlen, 현대엔지니어링, KIND(1.1% 지분율)가 사업주주로 참여하고 있으며, 사업비의 40%는 지분·주주대여금, 60%는 폴란드 현지 대주단의 선순위대출로 조달하는 구조임
 - 당초 2019년 건설을 시작하고 2022년부터 폴리프로필렌을 연 40만톤 생산할 계획이었음

[폴란드 폴리머리 폴리체 PDH/PP 플랜트 및 터미널 인프라 건설·운영 사업 주요 개요]

구분	내용
사업내용	폴란드 폴리체 지역에 PDH/PP 플랜트 및 터미널 인프라 건설·운영
사업규모	폴리프로필렌 연 40만톤 생산
자금조달	지분·주주대여금 7.33억 달러(40%), 선순위대출 11억 달러(60%)
주요 주주	Azoty(발주처) 65.0%, Orlen 17.3%, 현대엔지니어링 16.6%, KIND 1.1%
KIND 투자	총 5,700만 달러(지분 500만 달러, 주주대여금 5,200만 달러)
투자 목적	현대엔지니어링이 사업주·EPC 계약자로 참여하는 투자개발형 사업으로, 기업의 투자부담 경감 등을 위해 公社지분·주주대여금 투자

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

[폴란드 폴리체 사업 구조]



자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한편 2025년 8월 사업법인이 시간당 생산량 등 성능 보증 미달을 이유로 준공 승인 거부 및 현대엔지니어링에 EPC¹⁾ 계약 해지를 통지하였으며, 같은 해 12월 사업법인²⁾과 현대엔지니어링이 각각 국제중재를 신청함
- 폴리프로필렌 가격은 2021년 톤당 2,360달러에서 2024년 1,237달러로 하락하였으며, 원료수급 및 물류비 상승 등으로 사업 수익성이 저하됨³⁾
 - 현재 2대주주사 Orlen S.A.⁴⁾ 주도로 Restructuring 방안 준비 중임

[폴란드 폴리체 사업 진행현황]

구분	진행현황
2019.08.	착공
2020.12.	KIND 자본금 납입 및 주주대여금 인출
2023.12.	대주단과 Stabilization Agreement 체결
2025.08.	EPC 계약 해지 및 이행 보증금 인출
2025.12.	SPC·EPC社 각각 국제중재 신청 (→VIAC)

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

-
- 1) Engineering, Procurement, Construction(설계·조달·시공을 한 업체가 일괄 수행하는 방식)
- 2) 1927년 설립된 폴란드 최대 화학그룹으로, 바르샤바 주식시장에 상장돼 있으며, 중부유럽 기업 최초로 세계 40대 가장 영향력 있는 화학회사 선정됨
- 3) 한국해외인프라도시개발지원공사에 따르면, 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 원료 조달 여건 악화와 물류비 상승에 더해, 중국발 공급과잉과 글로벌 경기 부진으로 폴리프로필렌 가격이 2021년 톤당 2,360달러에서 2024년 1,237달러로 하락하면서 사업 수익성이 저하됨
- 4) 1999년 설립된 폴란드 대표 에너지·정유 그룹으로, 정유·석유제품 제조·가스·전력 생산·유통 및 연료 소매 등 에너지 사업 수행하고 있음. 바르샤바 주식시장에 상장돼 있으며, 폴란드 국가재무부가 주요 지분을 보유 중임

나. 주요 쟁점

- 이와 관련하여 KIND는 2025년 말 폴란드 폴리체 사업 관련 총 545억 원을 손상(투자주식 59억원 전액 및 주주대여금 중 486억원) 인식하였으며, 손상 인식 후 주주대여금 장부가액은 757억원임

[2024~2025년 KIND가 인식한 폴란드 폴리체 사업 관련 자산 손상]

(단위: 백만원)

구분		2024	2025	비고
투자증권	취득가액 ¹⁾	6,523	5,864	-
	손상차손	0	△5,864	전액 손상
	장부가액	6,523	0	-
주주대여금	취득가액 ²⁾	112,604	124,351	-
	손상차손	0	△48,621	일부 손상
	장부가액	112,604	75,730	-
합계	취득가액	119,127	130,215	-
	손상차손	0	△54,485	-
	장부가액	119,127	75,730	-

주: 1) 2024년 대비 2025년 주식 외화 금액은 변동없으나, 환율차이로 인한 평가손익 변동분 반영됨

2) 최초 주주대여금 699억원에 원금화된 이자 약 466억원과 환율변동 효과가 반영되어 2025년 말 대여금 장부가액이 1,243억원으로 증가

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2025년 말 주주대여금 장부가액 757억원은 향후 사업 정상화를 전제로 산정된 회수가능가액에 기초하고 있음
 - 이는 2026년 3분기 대정비 완료 및 2027년 정상가동, Orlen 주도의 구조 조정 및 사업 정상화 등의 가정을 전제로 한 것임
- 향후 사업 정상화 일정이 지연되거나 구조조정 계획 및 미래현금흐름이 평가 당시 가정과 다르게 실현될 경우 회수가능가액이 감소하여 추가 손상이 발생할 가능성이 있음

[KIND 보유 장기대여금 회수가능가액 산정근거]

구분	주요 내용
평가방법	미래현금흐름할인법(DCF) 적용
정상화 가정	2026년 3분기 대정비 완료, 2027년부터 정상가동
사업계획	Orlen 주도의 구조조정 및 사업 정상화 계획 반영
현금흐름	외부전문기관의 사업계획 및 재무모델 활용
추정기간	2025년 10월 ~ 2050년
할인율	WACC 12.48%

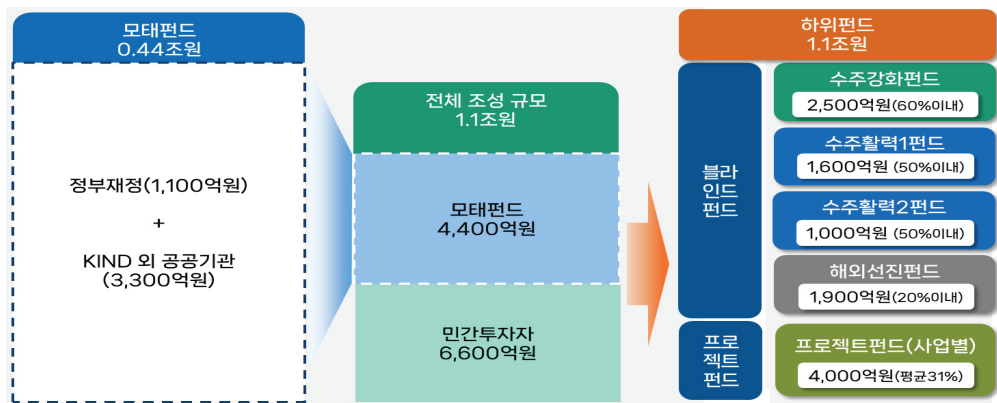
자료: 한국해의인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 따라서 KIND는 폴란드 폴리체 사업 관련하여 현재 진행 중인 국제중재 및 사업 구조조정 상황과 함께 정상가동·구조조정 등 여부를 지속적으로 모니터링하고, 추가 손상 가능성을 관리할 필요

7-2. PIS 2단계 펀드의 운용 및 투자 실적을 고려한 보수체계 개선 필요

가. 현 황

- 정부는 기획·금융·건설·운영을 포함하는 해외투자개발사업을 지원하기 위해 PIS 펀드를 조성하였으며, PIS 1단계 펀드의 투자기간 종료 후 후속 사업으로 2025년 2월 PIS 2단계 펀드를 결성함
 - PIS 2단계 펀드는 「삼성 글로벌 플랜트건설스마트시티(PIS) 일반사모투자신탁 제2호」로, 정부 및 공공기관 등이 참여하는 모태펀드의 총 매입약정액은 4,400억원임
 - 정부 및 공공기관의 출자를 통해 모태펀드 4,400억원을 조성하고, 이를 민간투자자 6,600억원과 매칭하여 총 1조 1,000억원 규모의 하위펀드를 조성하는 재간접펀드 구조임



- PIS 2단계 모태펀드의 매입약정총액 4,400억원은 2025~2029년 중 단계적으로 출자하도록 계획되어 있음
 - 모태펀드 출자는 5년에 걸쳐 이루어지며, 2025년에는 전체 매입약정총액의 20%인 880억원을 시작으로 2029년까지 순차적으로 출자할 계획임

[PIS 2단계 모태펀드 출자계획(2025~2029)]

(단위: 억원)

구분	약정금액	비율	2025	2026	2027	2028	2029	합계
정부→ KIND(출자)→펀드	1,100	25%	220	220	330	220	110	1,100
KIND	1,100	25%	220	220	330	220	110	1,100
그외	2,200	50%	440	440	660	440	220	2,200
합계	4,400	100%	880	880	1,320	880	440	4,400

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- PIS 2단계 펀드에 대한 정부 출자계획은 총 1,100억원이며, 이 중 2025년까지 KIND에 지원된 정부 출자재원은 총 500억원으로, KIND는 2025년 말까지 440억원을 출자함
 - 잔여 60억원은 향후 출자계획에 따라 집행될 예정임

[PIS 2단계 펀드 - KIND 출자 현황]

(단위: 억원)

구분	정부출자금		KIND		
	2024	2025	합계(A)	집행액(B)	잔액(C=B-A)
PIS 2단계 펀드	200	300	500	440	60

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- PIS 2단계 모태펀드의 집합투자업자 및 업무위탁자에 대한 수수료가 매 입약정총액을 기준으로 산정됨에 따라 기출자된 금액 뿐 아니라 향후 출자하기로 예정된 매입약정액에 대한 수수료까지 선취하는 문제가 있음

[PIS 2단계 펀드 보수 산정방식]

구분	세부내역
초기 관리보수	집합투자업자: 매입약정총액 $\times \alpha\%$ 업무위탁자(KIND): 매입약정총액 $\times \beta\%$
이후 관리보수	5년 경과 후 집합투자업자: 매입약정총액 $\times \alpha'\%$ 업무위탁자(KIND): 매입약정총액 $\times \beta'\%$
특징	매입약정총액 중 기출자분과 기본보수 산정기준 간 연계 미흡

주: 구체적인 보수율은 계약상 비공개 정보라는 한국해외인프라도시개발지원공사의 의견을 고려하여 α 및 β 로 표시함

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 2025년 말 기준 모태펀드 실제 출자액은 매입약정총액 4,400억원의 20%인 880억원에 불과하나, 집합투자업자 및 업무위탁자(KIND)의 보수는 아직 출자되지 않은 3,520억원을 포함한 매입약정총액(4,400억원) 전체를 기준으로 산정되고 있음

- 합산 보수율을 1%로 가정할 경우 집합투자업자와 업무위탁자가 매입약정총액(4,400억원) 기준으로 수령한 연간 보수는 44억원이며, 2025년 출자액 880억원을 기준으로 산정한 보수 8.8억원의 5배에 해당하는 보수임
- 또한 이와 같이 실제 출자되지 않은 약정금액까지 보수 산정기준에 포함하는 경우, 투자집행과 관계없이 고정보수가 발생하는 문제가 발생함

[PIS 2단계 모태펀드 연간 관리보수 산정 내역]

구분	2025(기출자분)	2026~2029(미출자 약정분)	매입약정총액 기준
관리보수 대상 매입약정액	880억원	3,520억원	4,400억원
연간 보수 추정액($\alpha+\beta=1\%$ 가정)	8.8억원	35.2억원	44억원

주: 구체적인 보수율은 계약상 비공개 정보라는 한국해외인프라도시개발지원공사의 의견을 고려하여 α 및 β 로 표시하였으며, 보수 규모를 예시적으로 살펴보기 위해 집합투자업자와 업무위탁자의 합산 보수율($\alpha+\beta$)을 1%로 가정하여 추정함

자료: 한국해외인프라도시개발지원공사 제출자료를 바탕으로 재작성

□ 따라서 모태펀드의 매입약정액 출자현황, 하위펀드별 캐피털콜, 실제 투자집행액 등을 종합적으로 고려하여 보수체계를 재검토할 필요가 있음

8-1. 제주헬스케어타운 내 녹지사업장 인수예산 미집행에 따른 사업계획 및 예산편성의 실효성 제고 필요

가. 현 황

- 제주국제자유도시개발센터(이하 “JDC”라 함)는 제주도를 국제자유도시로 육성·발전시키기 위한 국토교통부 산하 준시장형 공기업임
 - 관광·교육·의료·첨단 중심의 국제자유도시 조성과 투자유치, 개발사업 재원 마련을 위한 지정면세점 운영 등을 수행하고 있음
- JDC는 의료관광을 활성화하고 의료·휴양·관광이 결합된 복합의료 환경을 조성하기 위하여 제주헬스케어타운 조성사업을 추진하고 있음
 - 제주헬스케어타운은 서귀포시 동홍동·토평동 일원 153만 9,000㎡에 메디컬 스트리트, 전문병원, 웰니스몰, 호텔 및 콘도 등을 조성하는 사업임
 - 사업기간은 2008년부터 2029년까지이며, 총사업비는 1조 5,966억원임
 - JDC는 2012년 10월 중국 녹지그룹과 약 77만 8,000㎡의 부지에 약 1조원을 투자하는 내용의 사업협약을 체결하였고, 2014년 8월 1단계 사업을 준공한 후 같은 해 10월 2단계 건축공사에 착수하였음

[제주헬스케어타운 조성사업 개요]

구분	주요 내용
사업 위치	제주특별자치도 서귀포시 동홍동·토평동 일원
사업면적	1,539천㎡
사업기간	2008~2029년
총사업비	1조 5,966억원
주요 시설	메디컬스트리트, 전문병원, 웰니스몰, 호텔, 콘도 등
민간투자	녹지그룹 약 1조원
현재 상황	녹지그룹 사업장 일부 인수 및 사업계획 변경 추진

자료: JDC 제출자료를 바탕으로 재작성

박소희 예산분석관 (parksh@assembly.go.kr, 6788-4683)

- 그러나 중국 정부 정책(해외투자 제한) 및 자금조달 난항으로 인해 2017년 이후 사업은 중단되었고, JDC는 사업 정상화를 위하여 녹지그룹 사업장 일부를 직접 인수하고 사업방식을 변경하는 방안을 추진하고 있음
- JDC는 2024년 12월 이사회에서 녹지사업장 인수를 위한 적정 매입기준가 산정안을 의결하였으며, 2025년에는 인수 실사와 가격협상 및 사업 세부계획 재수립 등을 추진함
 - JDC는 2025년 12월 헬스케어타운 세부계획 수립용역을 완료하고 사업계획을 재수립함
 - 그러나 녹지그룹과의 양수도 계약은 2026년 9월 현재 미체결이며, JDC는 기관장 공석 기간(2025.7.~2026.3.) 중 주요 사업에 대한 의사결정이 지연된 점을 계약 미체결의 주요 원인으로 설명하고 있음
 - 그러나 기관장 직무대행 체제에서도 관련 절차의 추진이 가능하다는 점을 고려할 때, 기관장 공석만으로 장기간 계약이 체결되지 않은 사유를 충분히 설명하기에는 한계가 있음

[제주헬스케어타운 주요 추진경과]

시기	주요 추진경과
2008년	제주헬스케어타운 조성사업 착수
2012년 10월	JDC와 녹지그룹 사업협약 체결
2014년 8월	1단계 사업 준공
2014년 10월	2단계 건축공사 착공
2017년 이후	녹지그룹 담당 사업 중단
2022년 1월	JDC 의료서비스센터 준공
2023년 3월	KMI 한국의학연구소 제주검진센터 개원
2024년 12월	녹지사업장 적정 매입기준가 산정안 이사회 의결
2025년 3월	녹지사업장 인수 실사 및 계약협상 추진
2025년 12월	헬스케어타운 세부계획 수립 및 사업계획 재수립
2026년 상반기	녹지사업장 양수도계약 미체결

자료: JDC 제출자료를 바탕으로 재작성

□ JDC는 2025년 헬스케어타운 사업에 887억 3,100만원을 편성하였으나, 실제 집행액은 65억 2,200만원으로 집행률이 7.4%에 그쳤음

- 헬스케어타운 사업의 미집행액은 822억 900만원으로, 주요 미집행 사유는 녹지사업장 인수대금 770억원과 건축물 해체 등 후속 공사비 31억원의 집행 지연임
 - 헬스케어타운 예산은 JDC의 개발사업·운영 전체 예산 2,036억 1,900만원의 43.6%를 차지함
 - 헬스케어타운 미집행액 822억 900만원은 개발사업·운영 전체 미집행액 1,286억 4,000만원의 63.9%에 해당하여, 2025년 개발사업 집행부진의 가장 큰 원인임

[2025년 개발사업·운영 예산 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액(A)	집행실적(B)	미집행액(A-B)	집행률(B/A)
개발사업·운영 전체	203,619	74,979	128,640	36.8
헬스케어타운	88,731	6,522	82,209	7.4
그 밖의 개발사업·운영	114,888	68,457	46,431	59.6

자료: JDC 제출자료를 바탕으로 재작성

- 그런데 JDC는 2026년 확정예산에도 헬스케어타운 사업비로 855억원을 편성하였음
 - 2026년 예산은 2025년 예산보다 32억 3,100만원 감소한 수준이지만, 2026년 8월 말 현재 집행률은 0.9%에 불과함

[헬스케어타운 예산 편성 및 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2025년 예산	2025년 집행	2026년 예산(A)	2026년 8월 말 예산 집행액(B)	2026년 8월 말 기준 집행률(B/A)
헬스케어타운	88,731	6,522	85,500	806	0.9

주: 2026년은 확정예산 기준

자료: JDC 제출자료를 바탕으로 재작성

- 헬스케어타운 사업은 2023년부터 2025년까지 국정감사에서 사업 정상화, 위험관리 및 구체적인 사업 로드맵 마련 필요성이 반복적으로 지적되었음
 - JDC는 2025년 국정감사에서도 연도별 사업추진 로드맵과 재원 마련이 필요하다는 지적을 받았으며, 이후 JDC는 2025년 12월 계획 재수립 등을 근거로 2023, 2024년 지적사항을 완료 처리함

[헬스케어타운 관련 국정감사 지적 및 조치 현황]

연도	주요 지적사항	JDC 조치내용	조치상태
2023	2017년 이후 중단된 헬스케어타운 조성사업의 정상화 대책 마련	녹지사업장 인수 추진, 세부계획 수립 및 사업계획 재수립	완료 (2025.12.)
2024	체계적인 위험관리, 사업방식 전환 및 경영진의 책임 있는 자세를 통한 정상화 방안 마련	적정 매입기준가 산정, 녹지사업장 일부 인수 추진 및 사업계획 재수립	완료 (2025.12.)
2025	사업 정상화를 위한 사업추진계획, 연도별 구체적 로드맵 및 재원 마련	세부계획 수립용역 완료, 우선추진사업 선정 및 인허가 변경 추진 예정	추진 중

주: JDC의 연도별 국정감사 지적사항 및 조치결과를 바탕으로 재작성

자료: JDC 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 주요 쟁점

- 녹지사업장 인수계약 체결 가능성과 후속 사업계획이 충분히 구체화되지 않은 상태에서 대규모 인수예산을 편성하여 예산 대부분이 미집행된 문제를 개선할 필요가 있음
 - JDC는 녹지사업장 인수대금 770억원과 건축물 해체 등 후속 공사비 31억 원을 2025년 예산에 반영하였으나, 인수계약을 체결하지 못하여 관련 예산을 집행하지 못함
 - 사업예산 대부분이 인수계약의 성립을 전제로 편성되었으나, 2025년 말 까지 가격협상과 계약체결 등 핵심 선행절차가 완료되지 않았음

- 대규모 자산 인수예산을 편성하기 위해서는 인수대상과 범위, 매입가격, 계약체결 가능성, 인수 후 활용계획 및 추가 투자비용 등이 일정 수준 이상 구체화되어야 함
 - 그러나 JDC는 2025년 12월이 되어서야 사업 세부계획을 재수립함
 - 이는 2025년 예산 편성 당시 인수계약과 후속 사업 추진일정의 불확실성이 충분히 해소되지 않았음을 보여줌
- 한편, 국정감사 지적사항의 요구 범위에 따라 계획 마련의 완료 여부와 실제 사업 이행 수준을 구분하여 관리하고, 계획 마련을 완료한 경우에도 계약체결·인허가·공사재개 등 후속 이행상황을 지속적으로 점검할 필요가 있음
 - JDC는 2023년 국정감사에서 지적된 헬스케어타운 정상화 대책 마련과 2024년 국정감사에서 지적된 위험관리 및 사업방식 전환에 대해 사업계획 재수립 등을 근거로 2025년 12월 조치를 완료한 것으로 제출함
 - 사업계획 수립만으로 '사업 정상화 방안 마련'이 완료되었다고 평가하기 보다, 계약체결·인허가·공사재개 등 핵심 단계별로 조치상태를 구분하여 관리할 필요가 있음

- 따라서 JDC는 녹지사업장 양수도계약과 인허가 등 핵심 선행절차가 완료된 이후 단계별로 예산을 집행하고, 2026년 예산도 계약체결 여부와 사업추진 단계에 따라 조정할 필요가 있음
 - 아울러 국정감사 지적사항의 조치상태를 사업계획 수립, 계약체결, 인허가, 공사재개 및 사업 정상화 등 단계별로 구분함으로써 계획 수립만으로 조치를 완료 처리하는 사례가 발생하지 않도록 개선할 필요가 있음

8-2. 국제학교 매각에 따른 대위변제채권 회수 및 지급보증 해소 이행 점검 필요

가. 현 황

- JDC는 해외유학 수요를 국내로 흡수하고 국제적인 교육환경을 조성하기 위하여 제주영어교육도시 조성 및 국제학교 설립·운영 사업을 추진하고 있음
 - 제주영어교육도시는 서귀포시 대정읍 일원 379만 1,000㎡에 국제학교, 영어교육센터, 주거·상업시설 등을 조성하는 사업임
 - 사업기간은 2008년부터 2031년까지이며, 총사업비는 1조 9,256억원임
 - 2025/2026학년도 기준 NLCS Jeju, Branksome Hall Asia(BHA), St. Johnsbury Academy Jeju(SJA), Korea International School Jeju(KIS) 등 4개 국제학교에 총 4,144명이 재학 중임

[제주영어교육도시 사업 현황]

구분	주요 내용
사업 위치	제주특별자치도 서귀포시 대정읍 일원
사업면적	3,791천㎡
사업기간	2008~2031년 * 도시개발계획 및 실시계획 상 2008~2026년
총사업비	1조 9,256억원
주요 시설	국제학교, 영어교육센터, 주거·상업시설 등
운영 학교	NLCS Jeju, BHA, SJA, KIS
재학생	총 4,144명

자료: JDC 제출자료를 바탕으로 재작성

- JDC는 국제학교를 설립·운영하기 위하여 100% 출자한 종속기업인 (주)제인스를 두고 있으며, 국제학교 시설은 에프이에스제주 및 비에이치제주 등 특수목적기업이 BLT 방식으로 건설·운영하고 있음

박소희 예산분석관 (parksh@assembly.go.kr, 6788-4683)

- 에프이에스제주는 NLCS Jeju 학교시설을, 비에이치제주는 BHA 학교시설을 각각 건설하여 운영기간 동안 제인스로부터 시설임대료와 운영비를 지급받는 구조임
 - JDC는 에프이에스제주와 비에이치제주의 지분을 직접 보유하고 있지는 않으나, 특수목적기업의 주요 활동과 위험에 대한 지배력을 고려하여 두 회사를 연결대상 종속기업에 포함하고 있음
- JDC는 에프이에스제주와 비에이치제주가 학교시설 건설을 위하여 차입한 대출원리금에 대해 지급보증을 제공하고 있음
 - 2025년 말 지급보증 한도는 에프이에스제주 1,002억원, 비에이치제주 1,475억원 등 총 2,476억원임
 - 이와 별도로 JDC는 (주)제인스가 에프이에스제주와 비에이치제주에 지급해야 하는 시설임대료 및 운영비에 대해서도 지급보증을 제공하고 있음

[국제학교 관련 지급보증 현황]

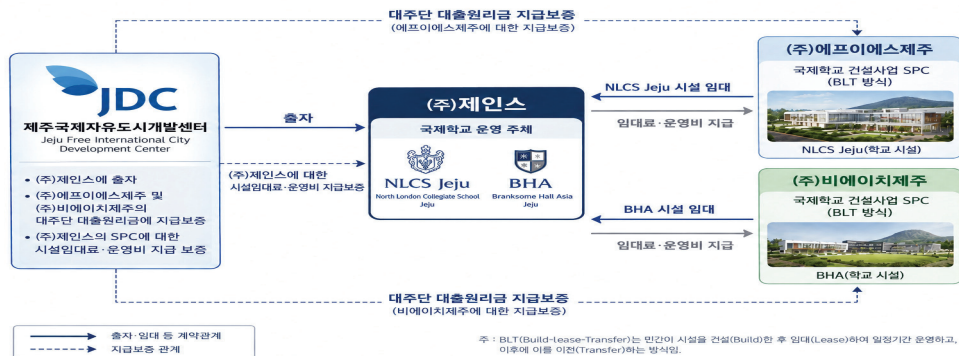
(단위: 억원)

제공 기업	제공받은 기업	지급보증 내용	지급보증 한도
JDC	에프이에스제주	NLCS 학교 BLT 대주단 대출원리금	1,002
JDC	비에이치제주	BHA 학교 BLT 대주단 대출원리금	1,475
JDC	(주)제인스	시설임대료 및 운영비 지급액	-
합계			2,476

주: 보증금액의 합계는 대출원리금 지급보증 한도 소계임

자료: JDC 2025회계연도 감사보고서를 바탕으로 재작성

[JDC, (주)제인스, 에프이에스제주, 비에이치제주 관계도]



자료: 국회예산정책처

나. 주요 쟁점

□ 국제학교 운영법인인 (주)제인스는 2025년 말 현재 자본잠식 상태이며, 2025년에는 당기순손실 53억원을 기록함

- (주)제인스의 자산은 2024년 4,499억원에서 2025년 4,322억원으로 감소하였고, 부채는 5,783억원에서 5,630억원으로 감소하여 자산 감소액이 부채 감소액을 상회함
 - 이에 따라 (주)제인스의 자본총계는 2024년 △1,284억원에서 2025년 △1,308억원으로 감소하여, 부채 초과액이 24억원 확대됨
 - 매출액도 2024년 1,518억원에서 2025년 1,456억원으로 62억원 감소하였고, 당기순손익은 39억원의 이익에서 53억원의 손실로 전환됨

[(주)제인스의 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024(A)	2025(B)	증감(B-A)
자산	4,739	4,651	4,574	4,499	4,322	△177
부채	6,011	5,942	5,860	5,783	5,630	△153
자본	△1,272	△1,290	△1,286	△1,284	△1,308	△24
매출액	1,212	1,347	1,505	1,518	1,456	△62
당기순손익	△77	△15	19	39	△53	△92

주: 자산은 대부분 유형자산, 부채는 대부분 리스부채로 이루어짐

자료: JDC 감사보고서를 바탕으로 재작성

- 국제학교 시설을 보유한 에프이에스제주도 2025년 말 부채가 자산을 약 6억원 초과하고 있으며, 비에이치제주는 자산이 부채를 약 3억원 상회하는 수준임

[국제학교 관련 종속기업 재무 현황(2025)]

(단위: 억원)

구분	자산	부채	자본	매출액	당기순손익
제인스	4,322	5,630	△1,308	1,456	△53
에프이에스제주	1,091	1,096	△6	73	3
비에이치제주	1,483	1,480	3	73	1

자료: JDC 2025년 감사보고서를 바탕으로 재작성

- JDC는 제인스의 국제학교 관련 채무를 대위변제하고 이를 제인스에 대한 장기대여금으로 계상하고 있음
 - 제인스에 대한 장기대여금은 2024년 말 129억원에서 2025년 말 282억원으로 153억원 증가함
 - 감사보고서는 제인스에 대한 장기대여금의 성격을 ‘차입금 대위변제’로 기재하고 있음
 - 2025년 말 장기대여금 282억원에 대해서는 대손충당금이 설정되지 않아 장부금액 전액이 자산으로 계상되어 있음

- 한편, JDC는 국무총리실 제11차 제주특별자치도지원위원회 회의 결과(’09.9월)에 따라 NLCS Jeju를 민간에 이전하기 위한 절차를 추진하고 있음¹⁾
 - JDC는 2024년 1월 우선협상대상자를 선정하고 같은 해 3월 합의각서를 체결하였으며, 2025년 2월 코그니타 홀딩스 주식회사(Cognita Holdings Limited)와 영업양수도계약을 체결하고 2026년 9월 현재 소유권 이전 등 최종 협상 중임
 - JDC는 NLCS Jeju 계약선금 100억원을 장기금융상품으로 예치하는 한편, 동일 금액을 장기선수금으로 계상함

- JDC는 NLCS Jeju 영업양수도계약을 통해 관련 채무·위험의 이전과 대위변제채권 회수를 추진하고 있으므로, 계약에 따른 이행 결과를 확인할 필요가 있음
 - JDC에 따르면, NLCS Jeju 영업양수도계약에는 관련 위험의 양수인 이전과 제인스에 대한 대위변제 관련 장기대여금의 회수 방안이 반영되어 있음
 - 이에 따라 해당 채권의 회수가능성은 계약상 상환 주체, 회수 금액, 지급기일 및 선행조건 등을 반영하여 판단할 필요가 있음

1) 당초 영어교육도시는 민간투자를 유치하여 국제학교를 운영할 계획이었으나, 2009년 당시 세계적 금융위기로 재무적 투자자 유치가 곤란하여 JDC가 자회사인 (주)제인스를 설립하여 학교운영 후 적정시점에 민간에 이양하도록 되어 있었음

- 매각에 따른 재무위험 감소 여부는 지급보증의 해소 범위와 거래종결 이후 잔존의무를 기준으로 점검할 필요가 있음
 - JDC는 NLCS Jeju 관련 대출원리금 및 시설임대료·운영비 지급보증에 대해 계약상 처리 내용과 실제 해소 여부를 확인하고, 매각 이후 남는 보증의 범위와 금액을 구분하여 관리할 필요
 - 특히 NLCS Jeju 매각으로 해소되는 의무와 BHA 등 다른 국제학교 관련 의무를 구분하여 제시하여야 함

- 따라서 JDC는 대위변제채권의 회수 및 지급보증 해소 결과를 확인하고, 매각 이후 잔존하는 의무를 공시하여 국제학교 민간 이전에 따른 재무적 영향을 명확히 설명할 필요가 있음

9-1. 스마트수변도시 분양계획의 구체화 및 투자비 회수관리 강화 필요

가. 현 황

- 스마트수변도시 조성사업은 새만금지역을 환경친화적 복합단지로 개발하여 인구와 산업을 유입하고 내부 개발 및 민간투자를 촉진하기 위한 사업임
 - 새만금개발공사는 총사업비 1조 9,985억원을 투입하여 2028년까지 계획인구 2만 682명, 1만 284세대 규모의 도시를 조성할 계획임

《 사업 개요 》

- 사업 위치 : 2권역 복합개발용지 내 A1
- 사업 면 적 : 6.25km²(189만평)
- 총 사업비 : 1조 9,985억원
- 사업 기간 : 2019 ~ 2028
- 계획인구 : 20,682명(10,284세대)*
- * 개발유보(3공구) 포함 시: 39,049명
(19,516세대)



- 새만금개발공사는 당초 2024년까지 사업을 완료할 계획이었으나, 새만금 내부 개발여건 및 대내외 여건의 변화를 반영하여 사업기간을 2028년까지 연장하고, 총사업비를 증액하는 한편 토지이용계획과 도시기능을 재조정하는 등 사업계획을 전반적으로 변경하였음

[새만금개발공사 통합개발계획 변경 내역]

구분	최초 (2020.12.17.)	변경 (2025.4./2025.11.)
사업기간	2019~2024	2019~2028
사업면적	6,601,669㎡	6,256,505㎡
총사업비	1조 3,476억원	1조 9,985억원
계획인구	24,937명(10,990세대)	39,049명(19,516세대)

주: 변경 내용은 통합개발계획 변경(3차) 승인서 기준임

자료: 새만금개발공사, 「스마트수변도시 조성사업 통합개발계획」(2020~2025)

나. 주요 쟁점

- 스마트수변도시 조성사업은 2025년 최초 공급한 토지가 모두 분양되었으나, 분양가능 면적 대비 실제 공급된 토지의 규모가 제한적임
 - 스마트수변도시의 전체 사업면적은 6.25㎢이며, 이 중 유상공급 대상면적은 3.21㎢로 전체 공급대상면적의 51.3%임

[스마트수변도시 사업 면적 현황]

(단위: ㎡, %)

구분	면적	비율
전체 사업면적	6,256,505	100.0
유상공급	3,210,000	51.3
무상공급	3,046,505	48.7

주: 1. 유상공급 대상은 주거용지, 상업용지, 복합용지, 공공기반시설용지 등이며, 무상공급 대상은 교육용지, 공원·녹지, 도로 등 공공기반시설로 구성

2. 개발유보지로 분류된 면적(유상공급면적 중 820,000㎡, 무상공급면적의 740,000㎡)을 포함한 수치임

자료: 새만금개발공사 제출자료를 바탕으로 제작성

- 새만금개발공사는 2025년 최초 분양을 통해 단독주택용지 20,242㎡ 및 근린생활시설용지 8,640㎡ 등 총 28,882㎡를 공급하였으나 이는 전체 유상공급 대상면적의 약 0.9%, 분양가능 면적의 약 2.4% 수준임¹⁾

[스마트수변도시 분양 현황]

(단위: m², %)

연도	유상공급면적 (A)	분양가능면적 (B)	분양면적 (C)	유상공급면적 대비 비율 (C/A)	분양가능면적 대비 비율 (C/B)
2019~2023	3,210,000	-	-	-	-
2024	3,210,000	1,220,000	-		
2025	3,210,000	1,220,000	28,882	0.9	2.4

주: 분양가능면적은 매립공사 완료 후 조성공사가 착공된 면적에 해당함

자료: 새만금개발공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 한편, 2026년 7월 말까지 스마트수변도시 조성사업에 총 2,918억원이 투입된 반면, 토지 분양을 통해 회수된 금액은 70억원으로, 현재까지 투입된 사업비에 비해 분양을 통한 투자비 회수는 제한적인 수준임

[스마트수변도시 조성사업 연도별 집행액 및 회수액]

(단위: 억원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026.7.	합계
집행액	15	108	447	776	851	360	199	162	2,918
회수액	-	-	-	-	-	-	61	9	70

자료: 새만금개발공사

- 조성사업이 완료되는 2028년까지 계획된 공급면적도 전체 유상공급 대상면적의 26.7% 수준으로, 상당 부분의 토지가 사업기간 종료 이후에 공급될 예정임

- 2028년까지 공급이 계획된 면적은 총 85만 8,677m²로, 이를 모두 분양하더라도 전체 유상공급 대상면적의 약 26.7%에 그치며, 나머지 약 73.3%는 사업기간 종료 이후에 순차적으로 공급될 예정임

1) 이에 대해 새만금개발공사는 현재 1공구에서만 조성공사가 진행 중이고, 2공구는 실시계획·설계 단계, 3공구는 개발유보 상태에 있어 실제 공급 가능한 토지가 제한적이며, 새만금지역은 생활 인프라와 배후수요가 충분히 형성되지 않은 초기 개발단계라는 점에서 현재까지의 토지공급 규모가 제한적인 데에는 사업 추진 단계상 제약이 있다는 입장임

[스마트수변도시 2025년 분양실적 및 향후 분양 계획]

(단위: m², %)

연도		유상 공급면적	연도별 공급면적	누적 공급면적	누적 공급률
2025		3,210,000	28,882	28,882	0.9
예 정	2026	3,210,000	23,505	52,387	1.6
	2027	3,210,000	189,747	242,134	7.5
	2028	3,210,000	616,543	858,677	26.7
	2029 ~2032	3,210,000	순차 공급	-	-

자료: 새만금개발공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 따라서 새만금개발공사는 조성토지의 적기 공급과 안정적인 투자비 회수를 위해 사업관리를 강화할 필요가 있음
 - 이를 위해 현재 추진 중인 2공구의 실시계획·설계와 3공구의 개발계획 수립 등 후속 절차를 차질 없이 추진하여 공급 가능한 토지를 적기에 확보하는 한편, 향후 토지수요를 면밀히 점검하고 연도별 공급계획과 예상 분양수입을 구체화하여 사업비 조달계획과 연계할 필요가 있음

9-2. 현물출자 상환계획의 적정성 및 상환재원 확보 필요

가. 현 황

- 정부는 새만금개발공사의 설립 및 사업 추진에 필요한 자본을 현금과 현물 방식으로 출자하였음
 - 새만금개발공사의 자본금은 2025년 말 기준 총 1조 4,970억원으로, 정부가 공유수면 매립면허권을 출자한 현물출자 1조 970억원과 현금출자 4,000억원으로 구성되어 있음

[새만금개발공사의 납입 자본금 현황]

(단위: 억원, %)

구분	금액	비중	소관부처
현물 (공유수면매립면허권)	10,970	73.3	농림축산식품부
현금	4,000	26.7	재정경제부
합계	14,970	100.0	

자료: 새만금개발공사 제출자료를 바탕으로 재작성

- 현물출자 대상은 새만금 공유수면 매립면허권으로, 정부는 2018년 11월 새만금개발공사에 총 137.4km²의 매립면허권 중 1단계에 해당하는 104.7 km²를 1조 970억원으로 평가하여 출자하였고, 환경·생태용지에 해당하는 32.7km²는 수변도시 준공 이후 출자할 계획임

[새만금개발공사의 현물출자 현황]

구분	1단계 (기출자)	2단계 (미출자)
위치	전라북도 군산시, 김제시, 부안군 일원	
면적	104.7km ²	32.7km ²
시점	`18.11.22.	수변도시 준공 시
용지	국제협력(51.1km ²), 관광레저(20.9km ²) 배후도시(10km ²), 산업연구(22.7km ²)	환경·생태(32.7km ²)
출자가액	1조 970억원	5,000억원(추정)
주식 수	219,400,000주	100,000,000주

자료: 새만금개발공사, 「2026년도 현물출자 상환계획」, 2026.4.

나. 주요 쟁점

- 새만금개발공사는 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」(이하 “새만금사업법”이라 함) 제36조의5¹⁾에 따라 현물출자 받은 공유수면 매립면허권을 출자일부터 20년 이내에 상환하여야 함
 - 현물출자의 상환은 정부가 출자로 취득한 보유주식을 새만금개발공사가 자기주식으로 취득하는 방식이므로 「상법」 제341조2)의 자기주식 취득요건을 충족하여야 함

1) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」

제36조의5 (현물출자 재산의 상환)

① 국가가 제36조의4제3항에 따라 매립면허권을 현물 출자하는 경우에는 국가와 공사는 현물출자한 재산과 그 대가로 취득한 주식을 출자일부터 20년 이내에 상호상환하는 것을 조건으로 한다.

2) 「상법」

제341조 (자기주식의 취득)

① 회사는 다음의 방법에 따라 자기의 명의로 계산으로 자기의 주식을 취득할 수 있다. 다만, 그 취득가액의 총액은 직전 결산기의 대차대조표상의 순자산액에서 제462조제1항 각 호의 금액을 뺀 금액을 초과하지 못한다.

② (생략)

③ 회사는 해당 영업연도의 결산기에 대차대조표상의 순자산액이 제462조제1항 각 호의 금액의 합계액에 미치지 못할 우려가 있는 경우에는 제1항에 따른 주식의 취득을 하여서는 아니 된다.

④ 해당 영업연도의 결산기에 대차대조표상의 순자산액이 제462조제1항 각호의 금액의 합계액에 미치지 못함에도 불구하고 회사가 제1항에 따라 주식을 취득한 경우 이사는 회사에 대하여 연대하여 그 미치지 못한 금액을 배상할 책임이 있다.

- 자기주식 취득요건이란 직전 결산기 재무상태표상 순자산액에서 자본금, 자본준비금 및 이익준비금, 해당 결산기에 적립하여야 할 이익준비금, 미실현 이익 등을 공제한 금액의 범위에서만 자기주식을 취득할 수 있도록 한 것임³⁾

□ 그러나 새만금개발공사는 2018년 공유수면 매립면허권을 현물출자 받은 이후 2025년 말까지 상환 실적이 없는 상태임

- 새만금개발공사의 결손금은 당기순이익의 누적 등에 따라 2021년 285억 3,800만원에서 2025년 15억 7,200만원으로 지속적으로 감소하였음

[새만금개발공사의 재무 현황(2021~2025)]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
자산 총계(a+b)	1,403,545	1,504,283	1,509,408	1,510,916	1,553,751
부채 총계(a)	41,791	40,037	37,817	35,921	65,511
자본 총계(b)	1,361,755	1,464,246	1,471,591	1,474,995	1,488,240
자본금	1,397,000	1,497,000	1,497,000	1,497,000	1,497,000
자본조정	△6,708	△7,188	△7,188	△7,188	△7,188
이익잉여금(결손금)	△28,538	△25,566	△18,221	△14,817	△1,572

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

3)

구분	내용
(A) 순자산액	기관의 자산총액에서 외부로부터 차입 등으로 구성된 금액(부채총액)을 제외한 금액
(B) 자본금	발행주식의 액면 총액으로서 외부투자자 등이 기관에 출자한 금액
(C) 적립된 자본준비금	자본거래에서 생기는 이익을 재원으로 하여 적립한 금액으로서 주식 발행 차익금, 감자차익금, 합병차익금 등
(D) 적립된 이익준비금	기업에 유보되는 이익 중 법률에 의하여 강제로 적립한 누적 금액
(E) 적립할 이익준비금	기업에 유보되는 이익 중 법률에 의하여 강제로 적립되는 금액으로서, 자본금의 1/2이 될 때까지 매 결산기 이익배당액의 1/10 이상을 적립하여야 하는 금액
(F) 미실현이익	제품, 상품의 판매 또는 용역의 제공 등으로 실제 발생한 이익이 아닌, 화폐가치의 변화·재고자산의 평가이익 등으로 발생한 이익
(G) 자기주식 취득 한도액	$(G) = (A) - [(B) + (C) + (D) + (E) + (F)]$

- 그러나 2025년 말 순자산액은 1조 4,882억 4,000만원으로, 자기주식 취득 한도 산정 시 공제되는 금액인 1조 4,970억원보다 87억 6,000만원이 부족하여 현물출자 상환에 필요한 자기주식 취득요건을 충족하지 못하였음

[새만금개발공사의 자기주식 취득요건 현황]

(단위: 백만원)

구분	순자산액 (A)	공제액 (B)					자기주식취득 가능액(A-B)
			자본금	자본 준비금	이익 준비금	미실현 이익	
금액	1,488,240	1,497,000	1,497,000	-	-	-	△8,760

자료: 새만금개발공사, 「2026년도 현물출자 상환계획」, 2026.4.

□ 새만금개발공사의 현물출자 상환계획⁴⁾은 법정 상환기한까지의 연도별 상환 규모나 구체적인 재원 조달 방안 등을 제시하지 않아 실효성 있는 중장기 상환계획으로 보기 어려움

- 새만금개발공사의 「2026년도 현물출자 상환계획」에 따르면, 공사는 현물출자 상환을 위한 계획으로 수변도시 분양 확대, 산업단지 적기 분양을 위한 조성사업 추진, 에너지 사업 등 추가 수익사업 발굴 및 경상경비 절감 등을 통한 당기순이익 개선 등을 제시하고 있음
- 그러나 공사가 제시한 방안은 향후 사업 추진과 경영성과 개선을 위한 일반적인 경영계획에 해당할 뿐, 법정 상환기한까지의 연도별 상환목표와 구체적인 재원 조달계획은 마련되어 있지 않아 그 실현 가능성을 확인하기 어려움
- 더욱이 향후 수변도시 조성, 제2산단 조성, 스마트그린산단 조성 등에 대규모 투자가 계획되어 있고, 수변도시 조성 후에는 약 5,000억원 규모의 2단계 매립면허권이 추가로 출자될 예정으로 이에 따른 재무 부담이 가중될 수 있음

4) 「새만금사업법 시행령」

제31조의3 (현물출자 재산의 상환방법 등)

① 법 제36조의2에 따른 새만금개발공사(이하 "공사"라 한다)는 법 제36조의5제2항에 따라 출자받은 재산을 상환하기 위하여 매 사업연도의 결산 후 연도별 상환계획을 수립하여야 한다.

[새만금개발공사의 2025~2029년 투자계획]

(단위: 억원)

구분	2025	2026	2027	2028	2029	합계
수변도시 조성	348	1,028	3,767	5,288	1,070	11,501
제2산단 조성	25	85	417	1,074	4,467	6,068
스마트그린산단	-	1	26	-	-	27
합계	373	1,114	4,210	6,362	5,537	17,596

자료: 새만금개발공사, 「2025년~2029년 중장기 재무관리계획」, 2025.12.

- 따라서 새만금개발공사는 실효성 있는 중장기 상환계획을 수립하고, 현물 출자상환 재원을 체계적으로 마련할 필요가 있음
 - 현물출자 재산의 법정 상환기한과 향후 투자 소요 및 재무 여건을 종합적으로 고려하여 연도별 상환목표와 재원조달 방안을 구체화하고, 안정적인 영업수입 기반을 확보할 필요가 있음

2026 공공기관 현황과 이슈 II

발간일 2026년 9월
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 예산분석실 공공기관평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 세일포커스(tel 02·2275·6894)

ISSN 3140-5649

© 국회예산정책처, 2026



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호 31-9700488-002040-10

ISSN 3140-5649



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE