

2019회계연도 결산 총괄분석 I



2019회계연도 결산

총괄 분석 I

결산분석시리즈 I

2019회계연도 결산 총괄 분석 I

2020. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2020. 7. 29~30.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부는 「국가재정법」 제61조에 따라 감사원 결산검사를 마친 국가결산보고서를 지난 6월 1일 국회에 제출하였습니다. 결산 심의는 예산집행에 대한 사후적 심의를 통하여 적법성 및 타당성을 확인하는 절차로서, 국회는 제21대 국회의 첫 번째 결산 심의를 준비하고 있습니다.

정부가 제출한 2019회계연도 국가결산보고서에 따르면, 작년 총수입은 473.1조원, 총지출은 485.1조원을 기록하였습니다. 국가경제에서 재정이 차지하는 비중과 역할이 커지는 추세에서, 지난 재정운용 상황을 검토·분석하여 그 방향성과 효율성을 살펴볼 필요 또한 증가하고 있습니다. 이에 국회예산정책처는 국회의 결산 심의 과정을 지원하고자 「2019회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2018 회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」으로 구성되어 있습니다. 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 거시적인 분석을 하는 한편, 재정지원 일자리사업, 소재·부품·장비 지원사업, 생활 SOC사업 등 주요 재정 정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. 「위원회별 분석」에서는 개별사업 단위로 각 부처의 집행 상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관 재무건전성, 집행 결과 등을 점검하였습니다. 또한 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 「2018회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 결산서를 성과계획서와 연계하여 분석함으로써 성인지 결산서의 실효성과 제도개선 방향을 점검하였습니다.

이번 보고서가 국회의 결산 심의 과정에서 유용하게 활용되길 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심의를 적극 지원해 나가겠습니다.

2020년 8월

국회예산정책처장 이 중 후

차 례

CONTENTS

I. 2019회계연도 결산 개요

① 재정총량 / 1

- 1. 2019회계연도 재정운용 개관 1
- 2. 총계 기준 결산 5

② 결산 구성·부속서류 및 관련의안 개요 / 21

- 1. 재무결산 24
- 2. 성과보고서 27
- 3. 성인지결산서 33
- 4. 국유재산관리운용총보고서·물품관리운용보고서 35
- 5. 예비비 사용 총괄명세서 42

II. 2019회계연도 결산 총평

① 재정총량 분석 / 47

- 1. 세출·지출 측면 분석 47
- 2. 세입·수입 측면 분석 59
- 3. 결언 70

② 예·결산 관련 제도개선사항 등 / 71

- 1. 세목단위 결산정보 공개 필요 71
- 2. 실집행실적 관리체계 보완 73
- 3. 성과계획서·성과보고서 작성 기준 세분화 검토 필요 77
- 4. 공공기관결산서 국회제출 일정 조정 필요 80

차 례

CONTENTS

III. 재정총괄 분석

1. 재정건전성 분석	85
2. 세입결산 분석	96
3. 추가경정예산을 통한 증액사업 분석	101
4. 기금 재무결산 분석	137
5. 국가재무제표의 문제점과 개선과제	202
6. 공공기관 재무건전성 분석	240



I . 2019회계연도 결산 개요

1. 2019회계연도 재정운용 개관

가. 총수입·총지출¹⁾

2019회계연도 총수입 결산 규모는 473.1조원으로서, 전년 대비 7.8조원 증가하였으나, 추경예산 대비로는 △3.3조원 결손이 발생하였다.

2019회계연도 총수입 결산액 473.1조원은 국세수입 293.5조원, 세외수입 25.3조원, 기금수입 154.0조원 및 세입예산외 수입 0.4조원으로 구성된다. 이중 국세수입은 경기적 요인으로 법인세·관세 등이 감소하여 추경예산 대비 △1.3조원 결손이 발생하였고, 세외수입은 법무부 벌금및과료와 공정거래위원회 과징금의 미수납 등으로 △1.6조원 결손이 발생하였으며, 기금수입도 주택도시기금 민간융자 원금·이자의 대규모 미상환 등에 따라 △0.7조원 결손이 발생하여 총수입 결산액은 세입예산외 수입 0.4조원을 상계한 총 △3.3조원만큼 과소수납되었다.

[2019회계연도 총수입 결산]

(단위: 조원)

구 분	2018		2019				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
총수입	465.3	17.6	476.1	476.4	473.1	△3.3	7.8
국세수입	293.6	25.4	294.8	294.8	293.5	△1.3	△0.1
세외수입	26.0	△1.2	26.6	26.9	25.3	△1.6	△0.8
기금수입	145.1	△7.3	154.7	154.7	154.0	△0.7	8.9
세입예산외 수입 ¹⁾	0.6	0.6	-	-	0.4	0.4	△0.2

주: 1) 세입예산외 수입은 「국고금 관리법」 제31조에 따라 기획재정부장관이 세입세출외로 관리하는 한국은행 국고금 통합계정 여유자금의 운용수익 등

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

윤여문 예산분석관(doors82@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 국가결산보고서는 「국가회계법」 등에 따라 총계 기준으로 작성되나, 실질적인 재정운용 결과는 일부 기금(외국환평형기금 및 8개 금융성기금)과 내부거래·보전거래를 차감한 총수입·총지출을 기준으로 집계하는 것이 보다 적합하다고 판단되어 먼저 이를 기준으로 살펴본다.

정부 총수입은 2015회계연도 마지막으로 추경예산 대비 결손이 발생한 이후 2016~2018회계연도간은 계속 초과수납되었으나, 2019회계연도 3년만에 과소수납이 발생한 것이다.

[2015~2019회계연도 총수입 초과·과소수납 현황]

(단위: 조원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019
추경예산(A)	377.7	401.0	423.1	447.7	476.4
결산(B)	371.8	401.8	430.6	465.3	473.1
초과·과소수납(B-A)	△5.8	+0.8	+ 7.5	+17.6	△3.3

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

2019회계연도 총지출 결산 규모는 485.1조원으로서, 전년 대비 51.0조원 증가하였고 추경예산 대비 9.7조원 초과지출되었다.

2019회계연도 총지출 결산액 485.1조원은 일반회계 277.7조원, 특별회계 51.3조원, 기금 144.9조원 및 세출예산외 지출 11.2조원 등으로 구성된다. 이 중 일반회계·특별회계 지출은 이월·불용 등으로 추경예산대비 각각 3.2조원·0.3조원 미집행되었으나, 기금은 자체변경으로 인하여 추경예산 대비 2.1조원 초과지출²⁾되었고 세출예산외 지출도 11.2조원 발생하여 총지출 결산액은 추경예산 대비 총 9.7조원 초과지출되었다.

[2019회계연도 총지출 결산]

(단위: 조원)

구 분	2018		2019				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
총지출	434.1	1.5	469.6	475.4	485.1	9.7	51.0
일반회계	246.5	△3.7	279.1	280.9	277.7	△3.2	31.2
특별회계	47.2	△0.6	49.8	51.7	51.3	△0.3	4.1
기금	133.8	△0.8	140.7	142.8	144.9	2.1	11.1
세출예산외 지출 ¹⁾	6.6	6.6	-	-	11.2	11.2	4.6

주: 1) 세출예산외 지출은 2019회계연도 일반회계 세계잉여금을 통한 지방교부세·지방교육재정교부금 정산분 등으로 구성

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

2) 참고로 자체변경분을 포함한 기금 수정계획액은 148.2조원이며, 이를 기준으로 하면 기금도 3.3조원 미집행이 발생하였다.

나. 재정수지

총수입 감소 및 총지출 증가에 따라 통합재정수지·관리재정수지는 모두 전년 대비 큰 폭으로 악화되는 모습을 보이고 있다.

2019회계연도 통합재정수지(총수입-총지출)는 △12.0조원 적자를 기록하였는데, 이는 추경예산 대비 △13.0조원, 전년 대비 △43.2조원 악화된 것이다. 결산 기준의 통합재정수지 적자는 금융위기가 발생한 2009회계연도(△17.6조원) 및 3년간 세입 결손이 누적 발생한 2015회계연도(△0.2조원) 이후 4년만에 발생한 것이다.

또한 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금수지³⁾를 차감한 관리재정수지는 △54.4조원 적자를 기록하였다. 이는 추경예산 대비 △12.1조원, 전년 대비 △43.8조원 악화된 것이며, 결산 기준으로 2007회계연도 이후 12년 간 적자가 지속⁴⁾된 것이다⁵⁾.

[2019회계연도 재정수지 결산]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018		2019				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
통합재정수지(A)	31.2	16.1	6.5	1.0	△12.0	△13.0	△43.2
사회보장성기금수지(B)	41.7	△4.8	44.0	43.3	42.4	△0.9	0.7
관리재정수지(A-B)	△10.6	20.9	△37.6	△42.3	△54.4	△12.1	△43.8

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

3) 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금

4) 정부가 관리재정수지를 산정·발표한 2001년 이후 19개년도 중 2002년(5.1조원), 2003년(1.0조원), 2007년(6.8조원) 등 3개년도만 관리재정수지 흑자를 시현하였다.

5) 참고로 2019회계연도 관리재정수지 적자는 금융위기가 발생한 2009회계연도(△43.2조원)를 넘어서는 역대 최대 규모이다. 다만, GDP 대비 비율은 △2.8%로서 2009회계연도(△3.6%) 보다 낮은 수준이다.

다. 국가채무

2019년말 기준 국가채무 잠정치⁶⁾는 728.8조원으로 전년 대비 48.3조원 증가하였으나, 추경예산 기준 전망치보다는 2.7조원 적은 규모이다. 다만, GDP 대비 비율은 38.1%로서 명목GDP 실적 감소에 따라 전년 대비(+2.1%p)는 물론 추경예산 대비(+0.9%p)로도 증가하였다.

2019년말 국가채무 규모 728.8조원은 중앙정부 채무 699.0조원(국채 696.3조원, 차입금 2.6조원, 국고채무부담행위 0.1조원)과 지방정부 순채무 29.8조원으로 구성된다. 이 중 차입금·국고채무부담행위는 전년 대비 각각 △0.7조원·△0.1조원 감소한 반면, 국채와 지방정부 순채무는 전년 대비 각각 47.9조원·1.1조원 증가하였다.

한편, 명목GDP 대비 국가채무 비율은 2017~2018년간 전년 대비 동일하거나 감소하였으나, 2019년말 기준으로는 38.1%로서 2년만에 증가세가 재개되었다.

[2019년 국가채무 규모]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018		2019				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
국가채무 총계(D1) (GDP 대비 비율)	680.5 (35.9)	△20.0 (△1.1)	740.8 (37.1)	731.5 (37.2)	728.8 (38.1)	△2.7 (0.9)	48.3 (2.1)
중앙정부 채무	651.8	△15.6	711.1	701.9	699.0	△2.9	47.2
국채	648.4	△15.1	707.7	698.9	696.3	△2.7	47.9
차입금	3.2	△0.5	3.3	2.8	2.6	△0.3	△0.7
국고채무부담행위	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	△0.1
지방정부 순채무	28.7	△4.3	29.7	29.7	29.8 ¹⁾	0.2	1.1

주: 1) 2019년 지방정부순채무 결산기준액은 잠정치(지방자치단체 결산 이후 확정 예정)

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가채무관리보고서」 및 「보도자료: 2019회계연도 국가결산 국무회의 심의·의결」 등을 바탕으로 제작성

6) 지방정부 순채무는 통상 지방자치단체 결산이 완료되는 8월말 전후 확정되기 때문이다.

2. 총계 기준 결산

가. 세입·세출 결산

(1) 개요

2019회계연도 세입은 402.0조원, 세출은 397.3조원이며, 전년 대비 세출증가폭이 세입증가폭 보다 커 결산상잉여금은 감소하였다.

2019회계연도 세입 실적 402.0조원은 추경예산 대비 2.1조원 결손이 발생한 것이나, 전년 대비로는 17.0조원 증가한 규모이다. 세출 실적 397.3조원은 추경예산 대비 6.8조원 미집행되었으나, 전년 대비로는 32.8조원 증가한 규모이다.

세입 실적에서 세출 실적 및 「국가재정법」 제90조제1항7)에 따른 국채 조기상환분을 차감한 결산상잉여금은 4.7조원으로 전년 대비 11.8조원 감소하였으며, 결산상잉여금에서 차년도 이월 예산을 차감한 세잉여금은 2.1조원으로 전년 대비 11.0조원 감소하였다.

[2019회계연도 세입·세출 실적]

(단위: 조원)

구 분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
세 입(A)	385.0	399.8	404.1	402.0	△2.1	17.0
세 출(B)	364.5	399.8	404.1	397.3	△6.8	32.8
결산상잉여금	16.5 ¹⁾	-	-	4.7	4.7	△11.8
국채 조기상환분 미차감 시(A-B)	20.5	-	-	4.7	4.7	△15.8
세잉여금	13.2	-	-	2.1	2.1	△11.0

주: 1) 「국가재정법」 제90조제1항에 따른 초과세수를 활용한 국채 조기상환분 4.0조원 차감한 수치
자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2019회계연도 국가결산 국무회의
심의·의결」 등을 바탕으로 작성

7) 「국가재정법」

제90조(세잉여금 등의 처리) ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補填)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.

(2) 일반회계

일반회계 세입은 332.2조원으로 국세수입·세외수입 모두 추경예산 대비 과소수납되었다.

2019회계연도 일반회계 세입실적 332.2조원은 추경예산 대비 2.4조원 결손이 발생한 것이나, 이는 전년 대비로는 16.0조원 증가한 규모이다. 구성내역별로 살펴보면 국세수입은 추경예산 대비 1.1조원 과소수납된 286.0조원으로, 전년 대비로는 0.1조원 증가하였다. 세외수입은 추경예산 대비 1.3조원 과소수납된 46.2조원으로, 전년 대비로는 15.9조원 증가하였다.

[2019회계연도 일반회계 세입결산 현황]

(단위: 조원)

구 분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
국세수입	285.9	287.2	287.2	286.0	△1.1	0.1
세외수입	30.3	44.6	47.5	46.2	△1.3	15.9
합 계	316.2	331.8	334.7	332.2	△2.4	16.0

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 국세수입 결손은 주로 경기여건에 따른 법인세·관세 수입의 결손에 기인하고 있다.

일반회계 국세수입을 구성항목별로 살펴보면, 소득세, 부가가치세 및 교육세는 추경예산 대비 각각 3.2조원, 2.1조원, 0.2조원 초과수납되었으나, 법인세, 관세, 교통·에너지·환경세 및 종합부동산세는 각각 △7.1조원, △1.2조원, △0.2조원, △0.2조원 과소수납되었다.

이에 일반회계의 국세수입 결손은 주로 2019년 상반기 법인 영업이익 부진⁸⁾에 따른 법인세 중간예납실적 감소, 2019년 수입실적 감소⁹⁾에 따른 관세수입 감소 등에 기인한 것으로 볼 수 있다.

8) 유가증권시장 상장법인 영업이익(연결기준)은 2018 상반기 87.5조원 → 2019 상반기 55.1조원으로 △37.1% 감소하였다.

9) 수입액은 2018년 5,352억불 → 2019년 5,032억불로 △6.0% 감소하였다.

[2019회계연도 일반회계 국세수입 결산 현황]

(단위: 조원)

구 분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
내국세	254.8	255.6	255.6	255.8	0.2	1.0
- 소득세	84.5	80.4	80.4	83.6	3.2	△0.9
- 법인세	70.9	79.3	79.3	72.2	△7.1	1.2
- 부가가치세	70.0	68.8	68.8	70.8	2.1	0.8
- 기타	29.4	27.3	27.3	29.2	2.0	△0.1
관세	8.8	9.1	9.1	7.9	△1.2	△0.9
교통·에너지·환경세	15.3	14.8	14.8	14.6	△0.2	△0.8
교육세	5.1	4.9	4.9	5.1	0.2	0.0
종합부동산세	1.9	2.8	2.8	2.7	△0.2	0.8
합 계	285.9	287.2	287.2	286.0	△1.1	0.1

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2019회계연도 국가결산 국무회의 심의·의결」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 세외수입의 수납실적이 계획 대비 저조하였던 것은 미집행분에 따라 일반회계 적자보전을 위한 국채 발행규모가 감소하였기 때문이다.

2019회계연도 일반회계 세외수입은 46.2조원으로 전년(30.3조원) 대비 15.9조원 증가하였으나 추경예산(47.5조원) 대비 12.8조원 과소수납되었다. 이는 주로 미집행분 발생에 따라 일반회계 적자보전을 위한 국채발행 규모가 감소하여 정부내부수입인 공공자금관리기금에서 일반회계로의 예탁금도 감소(추경예산 대비 △2.0조원 미수납)하였기 때문이다. 그 밖에 경상이전수입(△7,819억원), 재화및용역판매수입(△1,044억원), 융자및전대차관원금회수(△1억원)에서 추경예산 대비 미수납이 발생하였다.

한편, 전년도이월금은 추경예산 대비 1조 6,150억원이 초과수납되었으며 재산수입(493억원), 수입대체경비수입(374억원), 관유물매각대(300억원), 차입금및여유자금회수(262억원)에서도 초과수납이 발생하였다.

[2019회계연도 일반회계 세외수입 결산 현황]

(단위: 억원)

구 분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
재산수입	37,701	29,866	32,879	33,372	493	△4,329
경상이전수입	57,202	56,706	56,706	48,886	△7,819	△8,315
재화및용역판매수입	7,161	8,608	8,608	7,565	△1,044	403
수입대체경비수입	3,729	3,425	3,425	3,799	374	70
관유물매각대	734	686	686	986	300	252
융자및전대차관원금회수	30	27	27	26	△1	△4
차입금및여유자금회수	576	278	278	540	262	△36
전년도이월금	38,668	-	629	16,779	16,150	△21,889
정부내부수입 및 기타	157,465	346,406	371,593	350,124	△21,469	192,659
합 계	303,265	446,001	474,829	462,077	△12,753	158,812

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 세출 규모는 330.9조원으로 전년 대비 10.3% 증가한 규모이며, 예산 현액 336.3조원 대비 98.4% 집행된 것이다.

일반회계 세출은 성질별로 인건비, 물건비, 이전지출, 자산취득, 상환지출, 전출금 등, 예비비 및 기타 등 7개 세출과목으로 구성된다. 이 중 이전지출의 구성비율이 60.7%로 세출과목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 전출금 등이 13.8%, 인건비가 10.6%로 그 뒤를 이었다.

한편, 성질별 집행실적은 전출금 등이 100.0%로 가장 높았고, 이전지출이 99.6%, 인건비가 97.4%로 그 뒤를 이었으며, 예비비 및 기타는 66.1%로 가장 낮은 집행실적을 보였다.

[2019회계연도 일반회계 성질별 세출 실적]

(단위: 조원, %)

성질별	2018 결산 (A)	2019						전년대비 증감률 (C-A)/A
		본예산	추경	예산현액 (B)	지출액 (C)	집행률 (C/B)	구성비	
1. 인건비	33.8	36.1	36.1	36.0	35.1	97.4	10.6	4.0
2. 물건비	19.0	20.2	20.2	20.6	19.8	95.7	6.0	4.2
3. 이전자출	179.1	198.4	200.0	201.7	200.8	99.6	60.7	12.2
4. 자산취득	18.0	21.4	21.7	22.7	21.3	93.9	6.4	18.3
5. 상환지출	7.5	8.6	8.6	8.6	7.6	87.7	2.3	0.5
6. 전출금 등	42.1	44.0	45.1	45.7	45.7	100.0	13.8	8.7
7. 예비비 및 기타	0.6	3.0	3.0	0.9	0.6	66.1	0.2	2.1
합 계	299.9	331.8	334.7	336.3	330.9	98.4	100.0	10.3

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 제작성

2019회계연도 일반회계 세계잉여금은 0.06조원이 발생하였으며, 「국가재정법」에 따라 지방교부세·교부금 정산에 전액 활용되었다.

세계잉여금은 세입 실적에서 세출 실적 및 「국가재정법」에 따른 국채 조기상환분을 차감하여 결산상잉여금을 도출한 후, 다시 차년도 이월 예산을 차감하여 도출한다. 이에 따르면 2019회계연도 일반회계 세계잉여금은 0.06조원으로 전년 대비 10.6조원 감소하였다.

[2017~2019회계연도 일반회계 세계잉여금 발생현황]

(단위: 조원, %)

구 분	총세입 (A)	총세출 (B)	결산상잉여금 (C=A-B)	이월 (D)	세계잉여금 (C-D)	불용
2019	332.2	330.9	1.4	1.3	0.06	4.1
2018	316.2	299.9	12.3 ¹⁾	1.6	10.7	4.3
2017	292.9	280.5	11.9 ²⁾	1.9	10.0	4.2

주: 1) 「국가재정법」 제90조제1항에 따른 초과세수를 활용한 국채 조기상환분 4.0조원 차감한 수치

2) 「국가재정법」 제90조제1항에 따른 초과세수를 활용한 국채 조기상환분 0.5조원 차감한 수치

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2019회계연도 총세입·총세출 마감 결과」 등을 바탕으로 제작성

일반회계 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조¹⁰⁾에 따라 ① 지방교부세 및 교부금 정산, ② 공적자금상환기금 출연(정산 후 잔액의 30% 이상), ③ 채무상환(출연 후 잔액의 30% 이상), ④ 세입이입 또는 추경재원 순으로 활용되는데, 2019회계연도 세계잉여금의 경우에는 규모가 과소하여 전액 지방교부세·교부금 정산에 활용되었다.

[일반회계 세계잉여금 처리내역]

(단위: 억원)

세계잉여금	처리내역			
	지방교부	공적자금상환기금 출연 및 채무상환	추경재원	세입이입
619	619	0	0	0

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

10) 「국가재정법」

제90조(세계잉여금 등의 처리) ② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조 제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금

2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금

3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 융자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.

4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정 예산안의 편성에 사용할 수 있다.

⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

(3) 특별회계

2019회계연도 특별회계 세입실적은 69.8조원으로 추경예산 대비 0.3조원 초과수납되었으며, 전년 대비로도 1.0조원 증가하였다.

특별회계는 14개 기타특별회계와 5개 기업특별회계로 구성되는데, 기타특별회계 세입실적은 58.4조원으로 추경예산 대비 0.5조원 초과수납된 반면, 기업특별회계 세입실적은 11.3조원으로 추경예산 대비 △0.2조원 과소수납되었다.

[2019회계연도 특별회계 세입 결산 현황]

(단위: 조원)

구 분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
기타특별회계	58.4	56.4	57.9	58.4	0.5	△0.01
기업특별회계	10.3	11.6	11.6	11.3	△0.2	1.0
합 계	68.8	68.0	69.4	69.8	0.3	1.0

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

이를 회계별로 살펴보면, 농어촌구조개선특별회계(+4,780억원), 양곡관리특별회계(+4,215억원) 등 13개 특별회계는 추경예산 대비 초과수납된 반면, 우편사업특별회계(△7,719억원), 에너지및자원사업특별회계(△6,631억원) 등 6개 특별회계는 추경예산 대비 과소수납되었다.

[2019회계연도 특별회계별 세입 실적]

(단위: 억원)

구 분		2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
			본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
기 타 특 별 회 계	교도작업특별회계	1,182	1,268	1,268	1,141	△127	△41
	교통시설특별회계	185,870	157,898	157,870	157,285	△585	△28,585
	국가균형발전특별회계	100,886	107,485	109,094	110,618	1,524	9,732
	국방·군사시설이전특별회계	7,134	7,921	7,921	9,502	1,580	2,368
	농어촌구조개선특별회계	122,856	119,030	121,550	126,330	4,780	3,475
	등기특별회계	2,843	3,147	3,147	2,873	△273	30
	아시아문화중심도시조성특별회계	842	805	805	919	114	76
	에너지및자원사업특별회계	49,537	60,206	60,414	53,782	△6,631	4,245
	우체국보험특별회계	9,492	9,887	9,887	9,664	△224	172
	유아교육지원특별회계	39,808	38,153	38,153	40,054	1,900	246
	주한미군기지이전특별회계	6,061	4,933	4,933	5,308	375	△754
	행정중심복합도시건설특별회계	3,790	2,997	2,997	3,661	663	△129
	혁신도시건설특별회계	2,750	2,646	2,646	2,783	137	34
	환경개선특별회계	51,297	47,871	58,075	60,280	2,205	8,983
	소 계(Ⅰ)	584,348	564,248	578,761	584,199	5,438	△149
기 업 특 별 회 계	양곡관리특별회계	23,071	20,748	20,748	24,963	4,215	1,892
	우체국예금특별회계	24,066	30,929	30,929	31,539	611	7,473
	우편사업특별회계	40,706	49,198	49,198	41,478	△7,719	773
	조달특별회계	4,032	3,942	3,966	4,143	177	111
	책임운영기관특별회계	11,499	10,856	10,856	11,285	430	△213
	소 계(Ⅱ)	103,374	115,672	115,696	113,409	△2,287	10,035
합 계(Ⅰ+Ⅱ)		687,722	679,921	694,457	697,608	3,151	9,886

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 제작성

2019회계연도 특별회계는 총 예산현액 71.5조원의 92.9%인 66.4조원을 지출하였는데, 이는 전년 대비 1.8조원 증가한 규모이다.

유형별로는 기업특별회계 집행률(88.1%)이 기타특별회계의 집행률(93.8%)에 비해 낮게 나타나고 있는데, 이는 기업특별회계 5개 중 1~2위 규모인 우체국예금특별회계 및 우편사업특별회계의 집행률이 각각 82.3%, 85.6%로 부진한 데 기인한다.

[2019회계연도 특별회계 세출 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2018 결산 (A)	2019					전년대비 증감 (C-A)
		본예산	추경예산	예산현액 (B)	지출액 (C)	집행률 (C/B)	
기타특별회계	55.2	56.4	57.9	59.8	56.1	93.8	0.9
기업특별회계	9.4	11.6	11.6	11.7	10.3	88.1	1.0
합 계	64.6	68.0	69.4	71.5	66.4	92.9	1.8

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 제작성

이를 회계별로 살펴보면, 유아교육지원특별회계 및 양곡관리특별회계는 작년에 이어 2019회계연도에도 100%의 집행률을 시현¹¹⁾하였고, 환경개선특별회계(96.7%), 아시아문화중심도시조성특별회계(95.6%), 책임운영기관특별회계(95.4%), 교통시설특별회계(95.1%) 등도 높은 집행률을 보이고 있다. 반면, 우체국보험특별회계(70.9%), 등기특별회계(78.0%), 교도작업특별회계(79.0%) 등은 다소 저조한 집행률을 보이고 있다.

한편, 지출액 기준으로 특별회계의 규모를 살펴보면, 교통시설특별회계(15.5조원), 농어촌구조개선특별회계(11.7조원), 국가균형발전특별회계(10.8조원), 환경개선특별회계(5.7조원), 에너지및자원사업특별회계(5.3조원) 순으로 나타나고 있다.

11) 양곡관리특별회계는 불용액만 1억원 있었으며, 유아교육지원특별회계는 이월·불용 없이 전액 집행되었다.

[2019회계연도 특별회계별 세출 실적]

(단위: 억원, %)

구 분		본예산	추경	예산현액 (A)	지출액 (B)	이월액	불용액	집행률 (B/A)
기 타 특 별 회 계	교도작업특별회계	1,268	1,268	1,268	1,002	5	261	79.0
	교통시설특별회계	157,898	157,870	163,408	155,363	3,598	4,447	95.1
	국가균형발전특별회계	107,485	109,094	115,329	108,490	4,675	2,164	94.1
	국방군사시설이전특별회계	7,921	7,921	9,293	8,295	664	334	89.3
	농어촌구조개선폭충특별회계	119,030	121,550	124,789	117,498	2,097	5,193	94.2
	등기특별회계	3,147	3,147	3,164	2,467	86	611	78.0
	야외문화중심도시조성특별회계	805	805	832	795	17	19	95.6
	에너지및자원사업특별회계	60,206	60,414	60,425	53,414	39	6,972	88.4
	우체국보험특별회계	9,887	9,887	9,889	7,014	1	2,874	70.9
	유아교육지원특별회계	38,153	38,153	38,153	38,153	-	-	100.0
	주한미군기지이전특별회계	4,933	4,933	5,573	4,970	338	265	89.2
	행정중심복합도시건설특별회계	2,997	2,997	3,675	3,484	129	61	94.8
	혁신도시건설특별회계	2,646	2,646	2,647	2,326	294	27	87.9
	환경개선특별회계	47,871	58,075	59,285	57,326	853	1,107	96.7
소 계(Ⅰ)		564,248	578,761	597,731	560,598	12,797	24,336	93.8
기 업 특 별 회 계	양곡관리특별회계	20,748	20,748	21,670	21,669	-	1	100.0
	우체국예금특별회계	30,929	30,929	30,931	26,473	2	4,455	85.6
	우편사업특별회계	49,198	49,198	49,569	40,809	187	8,573	82.3
	조달특별회계	3,942	3,966	3,970	3,733	22	215	94.0
	책임운영기관특별회계	10,856	10,856	11,009	10,498	211	300	95.4
소 계(Ⅱ)		115,672	115,696	117,148	103,182	422	13,544	88.1
합 계(Ⅰ+Ⅱ)		679,921	694,457	714,879	663,780	13,219	37,880	92.9

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 제작됨

2019회계연도 특별회계 세계잉여금은 2.1조원이 발생하였는데, 이는 전년 대비 △0.4조원 감소한 규모이다.

2019회계연도 특별회계 총세입 69.8조원에서 총세출 66.4조원을 차감한 결산상 잉여금은 3.4조원이며, 여기서 다시 차년도 이월 예산 1.3조원을 차감한 세계잉여금은 2.1조원이다. 이는 전년도 세계잉여금 2.5조원 대비 △0.4조원 감소한 규모이다.

[2017~2019회계연도 특별회계 세계잉여금 발생현황]

(단위: 조원, %)

구 분	총세입 (A)	총세출 (B)	결산상잉여금 (C=A-B)	이월 (D)	세계잉여금 (C-D)	불용
2019	69.8	66.4	3.4	1.3	2.1	3.8
2018	68.8	64.6	4.2	1.7	2.5	4.3
2017	66.6	62.4	4.2	3.0	1.2	2.9

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2019회계연도 총세입·총세출 마감 결과」 등을 바탕으로 재작성

이상 특별회계 세계잉여금은 각 회계의 근거 법률에 근거하여 차년도 세입이 이입되거나 적립금·잉여금 등으로 적립된다.

2019회계연도의 경우 5개 기업특별회계의 세계잉여금 9,229억원과 우체국보험 특별회계의 세계잉여금 2,648억원은 이월손실금을 보전하거나 적립금·잉여금의 형태로 해당 회계에 적립되었으며, 나머지 특별회계의 세계잉여금 1조 2,378억원은 차년도 세입에 이입되었다.

한편, 교통시설특별회계(△1,676억원)와 국가균형발전특별회계(△2,547억원) 등 2개 특별회계에서는 음(-)의 세계잉여금이 발생하였는데, 이는 해당 규모만큼 ‘세입 재원 없는 세출예산의 이월’ 발생한 것을 의미한다¹²⁾.

12) 「국가재정법」은 세출예산을 다음 연도로 이월하는 경우 원칙적으로 결산상 잉여금(총세입-총세출, 즉 세출에 충당하고 남은 세입액)을 다음 연도 세입에 우선 이입하도록 하여 이월하는 세출예산의 재원을 안정적으로 확보하도록 하고 있다. 그러나 이러한 결산상 잉여금의 이입은 의무 규정이 아니기 때문에 정부는 결산상 잉여금이 부족한 경우 이를 이입하지 않고 세출예산만 이월하기도 하는데 이를 실무상 ‘세입 재원 없는 세출예산 이월’이라고 칭한다. 이러한 정의에 따르면 ‘세입 재원 없는 세출예산 이월’은 결국 결산상 잉여금을 초과하는 세출예산 이월분을 의미하기 때문에 결산상 잉여금에서 이월액을 차감해 도출하는 세계잉여금이 음(-)의 값을 가질 때 그 규모만큼 ‘세입 재원 없는 세출예산 이월’이 발생한 것으로 판단할 수 있다.

[2019회계연도 특별회계별 세계잉여금 처리계획]

(단위: 억원)

구분	세계잉여금	처리계획	법적 근거
교도작업특별회계	134	차년도 세입이입	「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」 제9조
국방·군사시설이전 특별회계	543		「국방·군사시설이전 특별회계법」 제7조
농어촌구조개선특별회계	6,735		「농어촌구조개선특별회계법」 제9조
등기특별회계	320		「등기특별회계법」 제5조
아시아문화중심도시조성 특별회계	107		「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제44조
에너지및자원사업특별회계	329		「에너지및자원사업특별회계법」 제10조
유아교육지원특별회계	1,900		「유아교육지원특별회계법」 제9조
주한미군기지이전특별회계	0.03		「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 제11조
행정중심복합도시건설 특별회계	47		「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법」 제50조
혁신도시건설특별회계	163		「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제39조
환경개선특별회계	2,101		「환경개선특별회계법」 제8조
우체국보험특별회계	2,648	이월손실금 보전 및 적립금 적립	「우체국보험특별회계법」 제8조
양곡관리특별회계	3,294	적립금 및 잉여금 적립	「정부기업예산법」 제21조
조달특별회계	389		
우편사업특별회계	482		
우체국예금특별회계	5,064		
책임운영기관특별회계	576	이익잉여금 적립	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제38조
교통시설특별회계	△1,676	-	-
국가균형발전특별회계	△2,547	-	-

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

나. 기금 결산

2019회계연도 결산 기준 기금은 총 67개로, 6개의 사회보험성기금과 5개의 계정성 기금, 8개의 금융성기금과 48개의 사업성기금 등으로 구성된다. 이는 전년과 동일한 구성이다¹³⁾.

[2019회계연도 기금 현황(총 67개)]

구 분	기 금 명		
사회보험성 (6개)	- 고용보험기금	- 국민연금기금	- 사립학교교직원연금기금
	- 공무원연금기금	- 군인연금기금	- 산업재해보상보험및예방기금
계정성 (5개)	- 공공자금관리기금	- 복권기금	- 외국환평형기금
	- 공적자금상환기금	- 양곡증권정리기금	
금융성 (8개)	- 기술보증기금	- 무역보험기금	- 예금보험기금채권상환기금
	- 농림수산업자신용보증기금	- 산업기반신용보증기금	- 주택금융신용보증기금
	- 농어기목돈만들자축산기금	- 신용보증기금	
사업성 (48개)	- 과학기술진흥기금	- 대외경제협력기금	- 영산강섬진강수계관리기금
	- 관광진흥개발기금	- 문화예술진흥기금	- 영화발전기금
	- 국민건강증진기금	- 문화재보호기금	- 원자력기금
	- 국민체육진흥기금	- 방사성폐기물관리기금	- 응급의료기금
	- 국유재산관리기금	- 방송통신발전기금	- 임금채권보장기금
	- 국제교류기금	- 범죄피해자보험기금	- 자동차사고피해지원기금
	- 국제질병퇴치기금	- 보훈기금	- 자유무역협정이행지원기금
	- 군인복지기금	- 사법서비스진흥기금	- 장애인고용촉진및직업재활기금
	- 근로복지진흥기금	- 사학진흥기금	- 전력산업기반기금
	- 금강수계관리기금	- 산업기술진흥및사업추진기금	- 정보통신진흥기금
	- 낙동강수계관리기금	- 석면피해구제기금	- 주택도시기금
	- 남북협력기금	- 소상공인시장진흥기금	- 중소기업창업및진흥기금
	- 농산물가격안정기금	- 수산발전기금	- 지역신문발전기금
	- 농어업재해재보험기금	- 순국선열애국지사사업기금	- 청소년육성기금
	- 농업소득보전직접지불기금	- 양성평등기금	- 축산발전기금
	- 농지관리기금	- 언론진흥기금	- 한강수계관리기금

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

13) 다만, ‘중소기업창업및진흥기금’이 ‘중소벤처기업창업및진흥기금’으로 개칭되었다.

2019회계연도 67개 기금 전체의 수입·지출액은 621.6조원으로서 전년 대비 51.7조원 증가하였으나, 수정계획 보다는 16.3조원 적었다.

[2019회계연도 기금 수입·지출 실적]

(단위: 조원)

구 분		2018 결산 (A)	2019			전년대비 (C-A)
			수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
수 입	자체수입	154.6	165.3	164.5	△0.8	9.8
	정부내부수입	142.2	169.7	162.8	△7.0	20.6
	차입금	118.7	126.4	127.2	0.8	8.5
	여유자금회수	154.4	176.5	167.1	△9.3	12.7
합 계		569.9	637.8	621.6	△16.3	51.7
지 출	사업비	122.9	138.3	134.4	△3.9	11.5
	기금운영비	2.7	2.8	2.7	△0.1	0.0
	정부내부지출	105.7	161.0	156.0	△5.0	50.3
	차입금원금상환	112.4	92.3	89.7	△2.7	△22.7
	차입금이자상환	20.1	20.4	19.5	△0.9	△0.6
	여유자금운용	206.1	222.9	219.3	△3.6	13.1

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 「2019 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 제작됨

기금 수입·지출액 결산 규모를 각 기금별로 살펴보면, 규모가 가장 큰 기금은 공공자금관리기금(179.1조원)이며, 다음으로 국민연금기금(145.4조원), 외국환평형기금(83.1조원), 주택도시기금(64.1조원), 공무원연금기금(21.0조원) 순이다.

[2019회계연도 기금별 수입·지출 실적]

(단위: 억원)

구분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		당초계획	수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
고용보험기금	144,724	170,659	170,659	156,358	△14,301	11,634
공공자금관리기금	1,607,496	1,751,958	1,779,831	1,791,207	11,376	183,711
공무원연금기금	218,045	212,478	212,478	209,621	△2,858	△8,424
공적자금상환기금	34,272	87,228	87,228	84,578	△2,651	50,306
과학기술진흥기금	1,751	1,652	1,652	1,818	166	67
관광진흥개발기금	10,943	12,370	12,370	12,466	96	1,523
국민건강증진기금	37,516	42,308	42,308	39,262	△3,046	1,746

구분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		당초계획	수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
국민연금기금	1,350,128	1,191,652	1,191,652	1,454,176	262,524	104,048
국민체육진흥기금	19,796	23,493	23,493	29,708	6,215	9,912
국유재산관리기금	13,619	15,111	15,111	19,772	4,662	6,153
국제교류기금	2,079	1,763	1,776	1,503	△273	△576
국제질병퇴치기금	827	859	859	868	10	41
군인복지기금	12,010	8,564	8,564	13,107	4,544	1,097
군인연금기금	32,960	34,267	34,267	34,495	228	1,535
근로복지진흥기금	3,082	3,594	3,594	3,411	△183	329
금강수계관리기금	1,309	1,318	1,318	1,379	61	70
기술보증기금	30,670	25,924	26,363	28,510	2,147	△2,160
낙동강수계관리기금	2,676	2,525	2,525	2,699	174	23
남북협력기금	6,411	14,903	14,903	4,008	△10,895	△2,403
농림수산업자신용보증기금	10,264	17,219	17,219	17,692	473	7,428
농산물가격안정기금	23,852	24,025	24,025	23,390	△636	△462
농어가목돈마련저축장려기금	830	721	708	708	0	△122
농어업재해재보험기금	1,782	4,095	6,128	4,136	△1,992	2,354
농업소득보전직접지불기금	6,035	2,760	2,760	1,563	△1,198	△4,472
농지관리기금	38,680	31,375	31,375	35,017	3,642	△3,663
대외경제협력기금	9,224	13,674	13,674	12,781	△893	3,557
무역보험기금	11,089	39,799	40,799	15,775	△25,024	4,686
문화예술진흥기금	3,152	4,685	4,685	4,321	△365	1,169
문화재보호기금	1,300	1,308	1,308	1,433	125	133
방사성폐기물관리기금	41,787	50,973	50,973	48,480	△2,493	6,693
방송통신발전기금	11,874	12,579	12,579	12,429	△150	555
범죄피해자보호기금	956	1,011	1,011	1,025	14	69
보훈기금	2,140	8,040	8,040	2,998	△5,041	858
복권기금	53,748	56,373	59,052	58,070	△982	4,322
사립학교교직원연금기금	90,137	121,104	121,104	93,280	△27,824	3,143
사법서비스진흥기금	651	746	746	946	200	295
사학진흥기금	5,319	5,294	5,294	3,983	△1,311	△1,336
산업기반신용보증기금	7,027	5,814	5,814	6,488	674	△539
산업기술진흥및산업화촉진기금	1,749	1,505	1,505	2,033	528	284
산업재해보상보험및예방기금	107,784	151,138	151,138	106,576	△44,561	△1,208
석면피해구제기금	362	331	331	347	16	△15
소상공인시장진흥기금	29,878	29,019	32,111	33,533	1,422	3,655
수산발전기금	6,752	7,525	7,525	6,763	△761	11
순국선열애국지사사업기금	1,430	1,550	1,550	914	△636	△516
신용보증기금	81,187	69,970	70,570	77,544	6,974	△3,643
양곡증권정리기금	5,087	4,300	4,300	4,357	57	△730
양성평등기금	2,591	3,912	4,384	4,347	△37	1,756
언론진흥기금	251	270	270	291	21	40

구분	2018 결산 (A)	2019				전년대비 (C-A)
		당초계획	수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
영산강·섬진강수계관리기금	922	914	914	1,044	130	122
영화발전기금	3,133	2,650	2,650	2,637	△13	△496
예금보험기금채권상환기금	58,989	36,451	36,451	26,436	△10,016	△32,553
외국환평형기금	672,874	992,428	992,428	830,554	△161,874	157,680
원자력기금	3,888	4,274	4,274	4,343	69	455
응급의료기금	3,926	3,665	3,665	4,036	371	110
임금채권보장기금	8,137	8,769	8,769	8,271	△498	134
자동차사고피해지원기금	2,599	2,335	2,335	2,597	261	△2
자유무역협정이행지원기금	6,608	7,117	7,117	6,647	△470	39
장애인고용촉진및직업재활기금	12,510	10,757	10,757	11,822	1,065	△688
전력산업기반기금	33,275	38,168	38,168	31,536	△6,632	△1,739
정보통신진흥기금	12,128	13,066	13,066	12,731	△335	603
주택금융신용보증기금	40,244	66,483	66,483	56,582	△9,901	16,338
주택도시기금	645,213	773,938	774,909	641,366	△133,543	△3,847
중소벤처기업창업및진흥기금	89,510	79,623	87,014	86,634	△379	△2,876
지역신문발전기금	98	86	86	102	15	4
청소년육성기금	1,337	1,576	1,576	1,427	△149	90
축산발전기금	10,209	10,171	10,171	10,118	△53	△91
한강수계관리기금	6,157	5,571	5,571	6,722	1,151	565

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 및 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

「국가회계법」¹⁾에 따른 국가결산보고서는 ① 결산개요, ② 세입세출결산(기금 수입지출결산 포함), ③ 재무제표, ④ 성과보고서로 구성된다. 또한 같은 법 제15조의2는 이러한 국가결산보고서의 4개 구성요소별로 다음 표와 같이 총 23종의 부속서류를 규정하고 있다. 그 밖에 정부는 이러한 법적 근거와 별개로 5종의 참고자료를 국가결산보고서와 함께 제출하고 있다.

정부는 이 중 「결산개요(통계편)」, 「중앙관서별 결산보고서」, 「성인지 결산서」, 「국가채무관리보고서」, 「채권현재액 총계산서」, 「국유재산관리운용보고서」, 「물품관리 운용보고서」, 「기금 재무제표」, 「정부기업특별회계 및 책임운영기관특별회계 재무제표」, 「중앙관서별 성과보고서」 등 10개 문서는 별도 책자로 제출하고 있고, 나머지는 「국가결산보고서」 책자에 통합하여 제출하고 있다.

[2019회계연도 국가결산보고서 부속서류 및 참고자료 현황]

구분	법적 근거 「국가회계법」 제15조의2	서류·자료명	제출형식
결산개요 참고자료	-	결산개요(통계편)	별도 책자 (결산개요(통계편))
세입세출 결산 부속서류 및	제1항제1호	계속비 결산명세서	「국가결산보고서」 p.536.
	제1항제1호의2	세입세출결산 사업별설명서	별도 책자 (중앙관서별 결산보고서)
	제1항제2호	총액계상 사업집행명세서	「국가결산보고서」 p.550.
	제1항제3호	수입대체경비 사용명세서	「국가결산보고서」 p.556.

윤여문 예산분석관(doors82@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 「국가회계법」

제14조(결산보고서의 구성) 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.

1. 결산 개요
2. 세입세출결산(중앙관서결산보고서 및 국가결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 포함하고, 기금결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 말한다)
3. 재무제표
 - 가. 재정상태표
 - 나. 재정운영표
 - 다. 순자산변동표
4. 성과보고서

구분	법적 근거 「국가회계법」 제15조의2	서류·자료명	제출형식
참고자료	제1항제4호	이월명세서	「국가결산보고서」 p.576.
	제1항제5호	명시이월비 집행명세서	「국가결산보고서」 p.592.
	제1항제6호	정부기업특별회계 회전자금운용명세서	「국가결산보고서」 p.594.
	제1항제7호	성인지 결산서	별도 책자 (성인지 결산서)
	제1항제8호	예비금 사용명세서	「국가결산보고서」 p.598.
	제1항제8호의2	총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서(예산)	「국가결산보고서」 p.618.
	제1항제9호	현물출자명세서	「국가결산보고서」 p.672.
	제1항제10호	재정증권의 발행 및 한국은행 일 시차입금의 운용명세서	「국가결산보고서」 p.674.
	제1항제11호	전년도 세계잉여금의 처리명세서	「국가결산보고서」 p.698.
	제3항제1호	통합재정수지표	「국가결산보고서」 p.684.
	제3항제2호	통합계정자금 운용 및 수익금 사 용내역서	「국가결산보고서」 p.686.
수입지출 결산 부속서류	-	특별교부금 배정명세서	「국가결산보고서」 p.699.
	제2항제1호	재원조성실적표	별도 책자 (중앙관서별 결산보고서)
	제2항제2호	성인지 기금결산서	별도 책자 (성인지 결산서)
	제2항제3호	기금운용계획의 변경내용설명서	별도 책자 (중앙관서별 결산보고서)
재무제표 부속서류 및 참고자료	제1항제8호의2	총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서(기금)	「국가결산보고서」 p.912.
	제4항제1호	국가채무관리보고서	별도 책자 (국가채무관리보고서)
	제4항제2호	국가채권현재액보고서	별도 책자 (채권현재액 총계산서)
	제4항제3호	국유재산관리운용보고서	별도 책자 (국유재산관리운용보고서)
	제4항제3호	물품관리운용보고서	별도 책자 (물품관리운용보고서)
	-	기금 재무제표	별도 책자 (기금 재무제표)
성과보고서 부속서류	-	정부기업특별회계 및 책임운영 기관특별회계 재무제표	별도 책자 (정부기업특별회계 및 책임 운영기관특별회계 재무제표)
	-	중앙관서별 성과보고서	별도 책자 (중앙관서별 성과보고서)

자료: 국회의안정보시스템 등을 바탕으로 재작성

그 밖에 「국가재정법」 등은 국가결산보고서와 별개로 각종 재정 관련 의안·문서를 예산안 제출시기에 맞추어 국회에 제출하도록 하고 있다.

우선 관련 의안으로는 「국가재정법」 제52조에 따른 예비비지출 승인의 건이 있다²⁾. 다음 관련 문서로는 「국가재정법」 제82조에 따른 기금운용평가보고서 및 기금준치평가보고서, 같은 법 제61조에 따른 감사원의 국가결산검사보고서, 「부담금관리기본법」 제7조에 따른 부담금운용종합보고서 등이 있다.

[2019회계연도 국가결산보고서 관련 의안·문서 현황]

구분	법적 근거	관련 의안·문서명
의안	「국가재정법」 제52조	2019회계연도 예비비지출 승인의 건
문서	「국가재정법」 제82조	2019회계연도 기금운용평가보고서
		2020년 기금준치평가보고서
	「국가재정법」 제61조	국가결산검사보고서(감사원)
	「부담금관리기본법」 제7조	2019년도 부담금운용종합보고서

자료: 국회의안정보시스템 등을 바탕으로 재작성

이러한 국가결산보고서 부속서류·참고자료 및 관련 의안·문서는 국회 결산심의 과정에서 활용될 수 있는 정보가 다수 포함되어 있는 만큼, 이하에서는 주요 의안·서류 등의 내용을 간략히 소개하도록 한다.

2) 그 밖에 「방송법」 제59조에 따른 한국방송공사 결산 승인안 및 「한국교육방송공사법」 제23조에 따른 한국교육방송공사 결산 승인안 등 2건의 방송공사 결산 승인안도 같은 시기에 제출되고 있다.

1. 재무결산

「국가회계법」상 국가결산보고서의 3번째 구성요소인 재무제표는 2007년 「국가회계법」 제정에 따라 2009회계연도부터 도입³⁾된 발생주의·복식부기 회계방식을 기준으로 국가의 재무상태 및 재무성과를 측정·보고하는 결산 구성서류이다. 재무제표는 재정상태표·재정운영표·순자산변동표로 구성된다.

2019회계연도 말 기준 모든 회계·기금을 통합한 재정상태표 상 자산은 2,299.4조원, 부채는 1,743.7조원이며, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 555.7조원이다.

2019회계연도 말 자산은 전년 대비 172.8조원(8.1%), 부채는 전년 대비 60.3조원(3.6%)이 각각 증가하여, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 전년 대비 112.5조원(25.4%)이 증가하였다.

[2019회계연도 국가통합 재정상태표 요약]

(단위: 조원, %)

계정과목	2019 (A)	2018 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
I. 자산	2,299.4	2,126.6	172.8	8.1
유동자산	458.9	401.2	57.7	14.4
투자자산	914.0	827.9	86.1	10.4
일반유형자산	577.6	557.6	20.0	3.6
사회기반시설	334.9	329.5	5.4	1.6
무형자산	1.5	1.4	0.1	7.1
기타비유동자산	12.5	9.0	3.5	38.9
II. 부채	1,743.7	1,683.4	60.3	3.6
유동부채	153.5	139.3	14.2	10.2
장기차입부채	546.9	505.0	41.9	8.3
장기충당부채	1,000.3	998.6	1.7	0.2
기타비유동부채	43.0	40.5	2.5	6.2
순자산(I-II)	555.7	443.2	112.5	25.4

주: 재무제표상 부채는 발생주의를 기준으로 하여 지급시기·금액이 확정되지 않은 충당부채 등이 포함되기 때문에 현금주의를 기준으로 하는 국가채무(D1)와 상이한 값이 도출
자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

3) 2009~2010회계연도는 정부 차원에서 시범운영만 하였으며, 2011회계연도부터 국가통합 재무제표가 국회에 제출되기 시작하였다.

2019회계연도말 기준 자산 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 투자자산으로 914.0조원(39.7%)이며, 일반유형자산(577.6조원), 유동자산(458.9조원)이 뒤를 이었다. 다음 부채 중에서는 장기충당부채가 1,000.3조원(57.4%)으로 비중이 가장 크며, 장기차입부채(546.9조원), 유동부채(153.5조원)이 그 뒤를 이었다.

다음 2019회계연도 재정운영표 상 재정운영순원가는 394.7조원이며, 비교환수익 등 351.7조원을 차감한 재정운영결과는 43.0조원으로, 재정운영에 따른 비용이 수익을 초과하였다.

2019회계연도 재정운영순원가는 전년 대비 51.4조원(15.0%)이 증가한 반면, 비교환수익 등은 0.6조원(0.2%)이 증가하여 재정운영결과는 전년도 △7.8조원에서 43.0조원으로 50.8조원 증가하였다. 이러한 재정운영 결과의 개선은 재정의 역할 확대에 따라 재정운영순원가에서 프로그램순원가가 전년 대비 43.1조원 증가한 것에 주로 기인하는 것으로 보인다.

[2019회계연도 국가통합 재정운영표 요약]

(단위: 조원, %)

구 분	2019 (A)	2018 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
Ⅰ. 재정운영순원가¹⁾	394.7	343.3	51.4	15.0
1. 프로그램순원가	387.7	344.6	43.1	12.5
2. 관리운영비	27.4	26.5	0.9	3.4
3. 비배분비용	18.5	23.7	△5.2	△21.9
4. (-)비배분수익	△38.9	△51.5	12.6	24.5
Ⅱ. 비교환수익 등²⁾	351.7	351.1	0.6	0.2
1. 국세수익	291.8	294.9	△3.1	△1.1
2. 부담금수익	17.5	17.6	△0.1	△0.6
3. 사회보험수익	19.1	17.9	1.2	6.7
4. 제재금수익 등	5.2	6.1	△0.9	△14.8
5. 기타재원조달 및 이전	18.1	14.6	3.5	24.0
Ⅲ. 재정운영결과(Ⅰ-Ⅱ)	43.0	△7.8	50.8	△651.3

주: 1) 프로그램순원가에서 프로그램수익을 차감한 프로그램순원가에서 관리운영비, 비배분비용 및 수익 등을 가감하여 산출

2) 직접적인 반대급부 없이 수령하는 국세수익, 부담금수익, 사회보험수익, 제재금수익 등을 합산하여 산출

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

한편, 순자산변동표를 통해 순자산의 변동 내역을 보다 상세히 살펴보면, 기말 2019회계연도 순자산은 555.7조원으로 기초순자산 443.2조원 대비 112.5조원 증가하였다.

이러한 순자산의 증가는 주로 조정항목 중 기타순자산의 증가(80.0조원)와 투자증권평가이익(59.7조원)에 기인한다.

[2019회계연도 국가통합 순자산변동표 요약]

(단위: 억원)

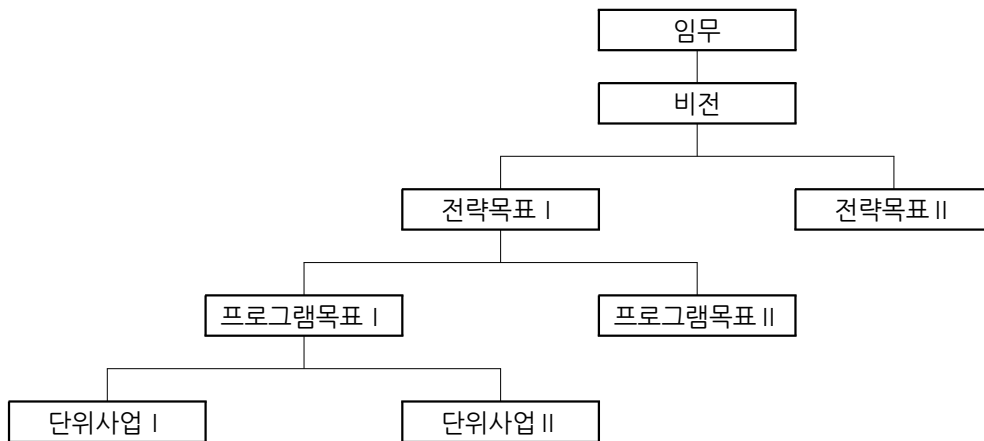
구분	기본순자산	적립금 및 잉여금	순자산조정	합계
I. 당기 기초순자산	4,410,314	(371,335)	392,923	4,431,902
1. 보고금액	4,410,314	(371,335)	392,923	4,431,902
2. 전기오류수정손익	-	-	-	-
II. 재정운영결과	-	429,795	-	429,795
III. 조정항목	6,460	620,775	927,718	1,554,953
1. 납입자본의 증감	-	-	-	-
2. 투자증권평가손익	-	-	596,972	596,972
3. 파생상품평가손익	-	-	70	70
4. 자산재평가이익	-	-	158,146	158,146
5. 기타순자산의 증감	6,460	620,775	172,530	799,765
IV. 당기 기말순자산(I - II + III)	4,416,774	(180,355)	1,320,641	5,557,060

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

2. 성과보고서

가. 개요

성과보고서는 「국가회계법」에 따른 국가결산보고서의 구성서류 4개 중 하나로서, 「국가재정법」에 따른 성과계획서의 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성⁴⁾하는 문서이다. 성과계획서 및 성과보고서는 각 중앙관서별 임무·비전과 이를 달성하기 위한 전략목표⁵⁾ 및 프로그램목표⁶⁾를 설정한 후 그 하위에 단위사업을 배치하는 체계로 구성된다.



2019회계연도 성과보고서 작성 대상기관은 총 53개 중앙관서⁷⁾이며, 178개 전략목표, 466개 프로그램목표(프로그램 성과지표: 677개) 및 1,771개 단위사업(단위사업 성과지표: 4,633개)로 구성되어 있다.

4) 「국가회계법」

제15조(결산보고서의 작성) ④ 제14조제4호에 따른 성과보고서는 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하여야 한다.

5) 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 중장기적 목표이다.

6) 전략목표 달성을 위한 수단으로서 프로그램 당 1개의 프로그램목표를 설정한다.

7) 국가정보원 및 사회적참사특별조사위원회 등 2개 중앙관서 제외

나. 프로그램목표 달성 현황

2019회계연도 성과보고서의 프로그램목표 달성현황을 살펴보면, 총 677개 성과지표 중 517개(76.4%)가 달성, 160개(23.6%)는 미달성 되었다.

이를 기관별로 살펴보면, 프로그램목표의 성과지표를 모두 달성한 기관은 대통령비서실 및 국가안보실 등 8개 기관이다. 다만, 이들 기관의 평균 프로그램목표 성과지표는 5.0개로서 전체 평균 12.8개에 비해 적은 수준이다. 나머지 45개 기관은 1개 이상의 프로그램목표를 미달한 기관으로서, 이들 기관의 평균 목표달성률은 74.9%이며, 달성률이 50% 미만인 기관도 대법원(0%), 소방청(0%), 통일부(27.3%), 중앙선거관리위원회(42.9%), 경찰청(46.2%) 등 5개 있었다.

[중앙관서별 프로그램목표 달성현황]

(단위: 개, %)

중앙관서명	전략 목표	프로그램 목표				
		목표수	지표수 (A)	달성 (B)	초과달성	달성률 (B/A)
총계	178	466	677	517	40	76.4
대통령비서실 및 국가안보실	1	1	1	1	-	100.0
대통령경호처	1	1	1	1	-	100.0
국회	2	5	7	6	-	85.7
대법원	2	2	2	-	-	0.0
헌법재판소	1	1	2	1	-	50.0
중앙선거관리위원회	1	2	7	3	-	42.9
민주평화통일자문회의	1	1	2	2	1	100.0
감사원	1	1	3	2	1	66.7
국무조정실 및 국무총리비서실	1	1	3	2	-	66.7
기획재정부	4	14	26	25	6	96.2
교육부	4	17	24	17	1	70.8
과학기술정보통신부	6	35	52	44	2	84.6
외교부	6	12	24	19	2	79.2
통일부	2	9	11	3	-	27.3
법무부	5	8	12	8	1	66.7
국방부	5	11	14	8	-	57.1
행정안전부	6	18	24	19	1	79.2
문화체육관광부	6	32	38	30	2	78.9
농림축산식품부	4	16	29	20	3	69.0
산업통상자원부	6	20	25	19	1	76.0
보건복지부	4	29	35	24	1	68.6
환경부	5	20	25	22	2	88.0

(단위: 개, %)

중앙관서명	전략 목표	프로그램 목표				
		목표수	지표수 (A)	달성 (B)	초과달성	달성률 (B/A)
고용노동부	5	11	18	16	2	88.9
여성가족부	3	4	9	8	1	88.9
국토교통부	7	34	46	37	3	80.4
해양수산부	3	14	20	17	2	85.0
중소벤처기업부	6	12	16	12	-	75.0
국가보훈처	5	9	13	7	-	53.8
인사혁신처	1	4	4	4	-	100.0
법제처	1	1	5	4	-	80.0
식품의약품안전처	10	11	14	14	2	100.0
국가인권위원회	1	1	3	2	1	66.7
방송통신위원회	2	3	9	9	-	100.0
공정거래위원회	3	4	7	4	-	57.1
금융위원회	4	10	13	11	1	84.6
국민권익위원회	1	1	2	1	-	50.0
원자력안전위원회	2	5	8	7	-	87.5
국세청	5	6	8	5	-	62.5
관세청	4	6	10	8	-	80.0
조달청	2	3	7	5	-	71.4
통계청	3	5	9	6	-	66.7
병무청	4	4	4	3	-	75.0
방위사업청	3	7	7	6	-	85.7
경찰청	4	9	13	6	2	46.2
소방청	1	1	2	-	-	0.0
문화재청	4	9	12	9	-	75.0
농촌진흥청	3	7	12	9	-	75.0
산림청	4	8	10	9	1	90.0
특허청	2	4	7	5	-	71.4
기상청	4	8	12	8	-	66.7
행정중심복합도시건설청	1	2	2	2	-	100.0
새만금개발청	2	2	2	1	-	50.0
해양경찰청	4	5	6	6	1	100.0

자료: 대한민국정부, 「2018회계연도 국가결산보고서」

2019회계연도의 프로그램목표의 성과지표 달성률은 전년 대비 0.7%p 감소하여, 2018회계연도 일시적으로 중단된 프로그램목표 달성률 감소현상이 재개되는 모습을 보이고 있다.

[2014~2019년도 프로그램목표 달성현황]

(단위: 개, %)

구분	2014결산	2015결산	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산
전체 프로그램목표 성과지표수(A)	647	726	740	746	698	677
달성 지표수(B)	506	571	563	560	538	517
달성률(B/A)	78.2	78.7	76.1	75.1	77.1	76.4

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

다. 단위사업 성과지표 달성 현황

2018회계연도 성과보고서의 단위사업 성과지표 달성현황을 살펴보면, 총 4,633개 성과지표 중 3,668개(79.2%)가 달성, 965개(20.8%)는 미달성 되었다.

이를 기관별로 살펴보면, 단위사업 성과지표를 모두 달성한 기관은 대통령비서실 및 국가안보실 등 7개 기관이다. 다만, 이들 기관의 평균 단위사업 성과지표는 8.6개로서 전체 평균 87.4개에 비해 적은 수준이다. 나머지 46개 기관의 평균 목표달성률은 78.5%이며, 달성률이 50% 미만인 기관도 중앙선거관리위원회(38.1%), 민주평화통일자문회의(38.5%) 등 2개 있었다.

[중앙관서별 단위사업 성과지표 달성현황]

(단위: 개, %)

중앙관서명	단위사업	성과지표 (A)	달성		달성률 (B/A)
			(B)	초과달성	
합 계	1,771	4,633	3,668	426	79.2
대통령비서실 및 국가안보실	1	1	1	-	100.0
대통령경호처	1	2	2	-	100.0
국회	16	38	22	1	57.9
대법원	7	19	16	2	84.2
헌법재판소	1	3	3	-	100.0
중앙선거관리위원회	6	21	8	1	38.1
민주평화통일자문회의	3	13	5	1	38.5
감사원	5	9	9	-	100.0

(단위: 개, %)

중앙관서명	단위사업	성과지표 (A)	달성 (B)	초과달성	달성률 (B/A)
국무조정실 및 국무총리비서실	4	21	16	2	76.2
기획재정부	23	60	53	10	88.3
교육부	59	177	150	14	84.7
과학기술정보통신부	138	395	323	46	81.8
외교부	32	89	74	7	83.1
통일부	19	51	34	3	66.7
법무부	24	70	55	8	78.6
국방부	56	137	88	3	64.2
행정안전부	84	192	163	17	84.9
문화체육관광부	80	239	190	17	79.5
농림축산식품부	112	223	188	23	84.3
산업통상자원부	92	262	211	33	80.5
보건복지부	150	386	289	44	74.9
환경부	79	243	218	17	89.7
고용노동부	79	235	157	21	66.8
여성가족부	34	78	66	4	84.6
국토교통부	134	339	274	44	80.8
해양수산부	118	286	212	27	74.1
중소벤처기업부	52	122	96	6	78.7
국가보훈처	20	41	31	1	75.6
인사혁신처	13	29	27	1	93.1
법제처	4	12	12	3	100.0
식품의약품안전처	18	51	46	6	90.2
국가인권위원회	6	17	12	2	70.6
방송통신위원회	9	40	39	2	97.5
공정거래위원회	9	28	24	3	85.7
금융위원회	16	40	35	5	87.5
국민권익위원회	7	25	22	3	88.0
원자력안전위원회	8	20	20	1	100.0
국세청	13	31	25	3	80.6
관세청	9	23	22	1	95.7
조달청	8	18	11	-	61.1
통계청	18	39	26	1	66.7
병무청	6	13	9	-	69.2
방위사업청	9	24	19	2	79.2
경찰청	23	52	30	4	57.7
소방청	9	26	19	5	73.1
문화재청	27	67	50	6	74.6
농촌진흥청	24	71	57	1	80.3
산림청	49	106	79	12	74.5
특허청	9	37	36	1	97.3

(단위: 개, %)

중앙관서명	단위사업	성과지표 (A)	달성 (B)	초과달성	달성률 (B/A)
기상청	20	52	40	4	76.9
행정중심복합도시건설청	9	13	13	2	100.0
새만금개발청	2	11	9	3	81.8
해양경찰청	17	36	32	3	88.9

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

2019회계연도 단위사업 성과지표 달성률은 전년 대비 0.1%p 감소하여 2년 연속 감소하는 모습을 보이고 있다.

[최근 5년간 단위사업 성과지표 달성현황]

(단위: 개, %)

구분	2014결산	2015결산	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산
전체 단위사업 성과지표수(A)	5,360	5,250	5,220	5,191	4,617	4,633
달성 지표수(B)	4,346	4,256	4,134	4,156	3,659	3,668
달성률(B/A)	81.1	81.1	79.2	80.1	79.3	79.2

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

3. 성인지결산서

성인지결산서는 「국가재정법」 제57조 및 제73조의2⁸⁾에 따라 여성과 남성이 동등하게 예산 및 기금의 수혜를 받고 예산 및 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하기 위해 작성하는 보고서이다. 이는 「국가회계법」에 따른 국가결산보고서 구성서류 중 세입세출결산·수입지출결산의 부속서류⁹⁾로서 국회에 제출되고 있다.

2019회계연도 성인지 결산 대상사업은 33개 중앙관서의 261개 사업이며, 이 중 예산사업이 32개 중앙관서의 192개 사업, 기금사업이 14개 중앙관서 소관 25개 기금의 69개 사업으로 구성된다.

성인지 결산 대상사업의 집행실적은 예산현액(27조 5,388억원) 대비 98.4%인 27조 1,113억원으로서 전년 35조 1,815억원 대비 △8조 702억원 감소하였다. 예산사업의 집행실적은 예산현액(14조 1,290억원) 대비 99.2%인 14조 91억원으로 전년 23조 1,111억원 보다 △9조 1,020억원 증가하였다. 기금사업의 집행실적은 지출계획현액(13조 4,098억원) 대비 97.7%인 13조 1,022억원으로 전년 12조 704억원 보다 1조 317억원 증가하였다.

8) 「국가재정법」

제57조(성인지 결산서의 작성) ①정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

제73조의2(성인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 기금결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 기금결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

9) 「국가회계법」

제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

7. 성인지(性認知) 결산서

② 기금의 수입지출결산에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

2. 성인지 기금결산서

[2019회계연도 성인지 대상사업 결산 현황]

(단위: 억원, %, 개)

구 분		2018 집행액 (A)	2019			전년 대비 (C-A)
			예산현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/B)	
합계	집행규모	351,815	275,388	271,113	98.4	△80,702
	기관수	41	33			△8
	사업수	345	261			△84
예산	집행규모	231,111	141,290	140,091	99.2	△91,020
	기관수	41	32			△9
	사업수	260	192			△68
기금	집행규모	120,704	134,098	131,022	97.7	10,317
	기관수	16	14			△2
	기금수	29	25			△4
	사업수	85	69			△16

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

2019회계연도 성인지 성과목표 달성현황을 살펴보면, 총 331개의 성과목표 중 239개를 달성하여 72.2%의 달성률을 보였다. 이는 전년 71.9% 대비 0.3%p 증가한 수치이다.

이 중 예산사업의 성과목표 달성현황을 살펴보면, 242개 성과목표 중 179개가 달성되어 74.0%의 달성률(전년 대비 2.3%p 증가)을 보였다. 다음 기금사업의 성과목표 달성현황을 살펴보면, 89개 성과목표 중 60개가 달성되어 67.4%의 달성률(전년 대비 5.2%p 감소)을 보였다.

[2019회계연도 성인지 성과목표 달성 현황]

(단위: %, 개, %p)

구 분	2018 달성률 (A)	2019			전년 대비 (D-A)
		성과목표 (B)	성과목표 달성여부		
			달성 (C)	달성률 (D=C/B)	
합 계	71.9	331	239	72.2	0.3
예산사업	71.7	242	179	74.0	2.3
기금사업	72.6	89	60	67.4	△5.2

주: 일부 사업의 경우, 성과목표를 2개 이상 설정하여 사업수와 성과목표수 간 차이 발생

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

4. 국유재산관리운용총보고서·물품관리운용보고서

가. 개요

국유재산관리운용총보고서 및 물품관리운용보고서는 각각 「국유재산법」 및 「물품관리법」에 따라 국유재산¹⁰⁾ 및 물품¹¹⁾에 대하여 1회계연도 간의 관리운용 결과를 작성하는 보고서이다.

정부는 동 보고서를 작성한 후 각 근거법률에 따라 매 회계연도 국가결산보고서와 함께 5월 31일 국회에 제출하고 있다. 다만, 형식상 2010회계연도까지는 「국유재산법」 및 「물품관리법」에 근거한 독자적인 보고서 형식으로 제출되었으나, 2011회계연도 이후 발생주의·복식부기에 따른 재무제표가 국가결산보고서의 구성서류에 포함되기 시작하면서부터는 「국가회계법」¹²⁾에 따라 재무제표의 부속서류로 제출되고 있다¹³⁾.

-
- 10) 「국유재산법」 제2조 및 제5조상 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 다음 각 호의 재산
1. 부동산과 그 중물(從物)
 2. 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 중물
 3. 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업(이하 "정부기업"이라 한다)이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것
 4. 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
 5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권
 6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리(지식재산)
 - 가. 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권
 - 나. 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리
 - 다. 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권
 - 라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권. 다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외한다.
- 11) 「물품관리법」 제2조상 국가가 소유하거나 사용하기 위하여 관리하는 동산(현금, 한국은행 기탁 유가증권 및 국유재산 제외)
- 12) 「국가회계법」
- 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ④ 제14조제3호에 따른 재무제표에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
- 「국가회계법 시행령」
- 제5조(결산보고서 부속서류의 제출 및 작성 등) ⑤ 법 제15조의2제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 서류"란 다음 각 호의 서류를 말한다.
1. 「국유재산법」 제69조에 따른 국유재산관리운용보고서
 2. 「물품관리법」 제21조에 따른 물품관리운용보고서

[국유재산관리운용총보고서·물품관리운용보고서 작성 관련 근거규정]

「국유재산법」

제69조(국유재산관리운용보고서) ① 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 국유재산에 관하여 국유재산관리운용보고서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 총괄청에 제출하여야 한다. 이 경우 국유재산관리운용보고서에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정한다.

② 총괄청은 제1항의 국유재산관리운용보고서를 통합하여 국유재산관리운용총보고서를 작성하여야 한다.

③ 총괄청은 제2항의 국유재산관리운용총보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여 검사를 받아야 한다.

④ 총괄청은 제3항에 따라 감사원의 검사를 받은 국유재산관리운용총보고서와 감사원의 검사보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

「물품관리법」

제21조 (물품관리운용보고서의 작성) ① 각 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소관 물품에 관하여 물품관리운용보고서를 작성하여 다음 연도 2월 20일까지 조달청장에게 제출하여야 하며, 조달청장은 이를 통합하여 3월 10일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 물품관리운용보고서에 포함될 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 물품의 취득 및 처분 현황
2. 소관별·품종별·회계별 물품 현황
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 물품의 효율적 관리를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 기획재정부장관은 제1항의 물품관리운용보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여 검사를 받아야 한다.

④ 기획재정부장관은 제3항에 따라 감사원의 검사를 받은 물품관리운용보고서와 감사원의 검사보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

13) 동 보고서는 형식상 재무제표의 부속서류이나, ① 「국유재산법」 및 「물품관리법」에 따른 독자적인 근거를 가지는 보고서라는 점, ② 국유재산 및 물품은 금액기준 재무제표상 자산의 과반을 차지하는 중요한 항목이라는 점, ③ 동 보고서는 재무제표처럼 단순히 결산현황만을 제시하는 것이 아니라 유형별로 관리운용 계획을 제시한 후 그에 따른 집행성과를 제시하고 있다는 점 등을 고려하여 재무제표와 별도 목차로 그 내용을 소개한다.

나. 국유재산관리운용총보고서

(1) 국유재산 증감 현황

2019회계연도 말 기준 국유재산 가액은 총 1,125.0조원으로 전년도 1,081.8조원 대비 43.3조원(4.0%) 순증하였다. 순증내역을 세부적으로 살펴보면 증가내역은 127.9조원, 감소내역은 84.6조원으로 구성된다.

증감내역을 사유별로 살펴보면 2019회계연도 국유재산은 매입 등 취득에 의해 32.6조원, 가격평가에 의해 24.3조원 등이 증가하였고, 매각 등 처분에 의해 △25.5조원, 관리전환 등에 의해 △11.7조원 등이 감소하였다.

[2019회계연도 국유재산 증감사유별 현황]

(단위 : 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		순증분(A-B)
사유	가액	사유	가액	
매입 등 취득	326,251	매각 등 처분	254,611	71,640
신규등록	107,287	감가상각	98,506	8,781
관리전환 등	116,281	관리전환 등	117,286	△1,005
가격평가	243,363	가격평가	58,059	185,304
기타	485,567	기타	317,476	168,091
계	1,278,749	계	845,937	432,812

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국유재산관리운용총보고서」

다음 증감내역을 국유재산 유형별로 살펴보면 유가증권은 25.2조원, 토지는 17.2조원, 건물은 2.7조원, 선박·항공기는 0.2조원, 무체재산은 0.01조원이 증가한 반면, 공작물은 △1.2조원, 입목죽은 △0.8조원, 기계기구는 △0.04조원 감소하였다.

그 결과 2019회계연도 말 기준 국유재산 구성내역을 살펴보면, 총 가액 1,125.0조원 중 토지가 43.1%(484.9조원), 공작물이 25.6%(287.6조원), 유가증권이 23.7%(267.0조원), 건물이 6.5%(72.7조원) 순으로 나타나고 있다.

[2019회계연도 국유재산 유형별 증감 현황]

(단위 : 억원, %)

구 분	2018년 말(A)		2019년 말(B)		증감(C=B-A)	
		구성비		구성비		증감률 (C/A)
토 지	4,677,016	(43.2)	4,848,771	(43.1)	171,756	(3.7)
건 물	699,211	(6.5)	726,592	(6.5)	27,381	(3.9)
공 작 물	2,887,831	(26.7)	2,876,134	(25.6)	△11,696	(△0.4)
입 목 족	88,025	(0.8)	79,661	(0.7)	△8,364	(△9.5)
선박·항공기	25,524	(0.2)	27,582	(0.2)	2,058	(8.1)
기계기구	10,524	(0.1)	10,149	(0.1)	△375	(△3.6)
유가증권	2,418,389	(22.4)	2,670,304	(23.7)	251,915	(10.4)
무체재산	11,034	(0.1)	11,171	(0.1)	137	(1.2)
계	10,817,553	(100.0)	11,250,365	(100.0)	432,812	(4.0)

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국유재산관리운용총보고서」

(2) 국유재산종합계획 집행실적

정부는 「국유재산법」¹⁴⁾에 따라 매년 예산안 제출 시 국유재산종합계획을 국회에 제출하고 있으며, 국유재산관리운용총보고서를 통해 그 집행실적을 국회에 보고하고 있다.

이에 따라 2019회계연도 국유재산종합계획 집행실적을 살펴보면, 금액 기준으로 국유재산 취득은 계획액 47.1조원 대비 92.2%(43.4조원), 처분은 계획액 30.8조원 대비 84.9%(26.2조원), 사용승인은 0.36조원 대비 118.5%(0.42조원), 개발은 계획액 0.08조원 대비 88.3%(0.07조원), 기타 관리는 계획액 0.33조원 대비 117.8%(0.39조원)을 집행하였다.

14) 「국유재산법」

제9조(국유재산종합계획) ③ 총괄청은 제2항에 따라 제출된 계획을 종합조정하여 수립한 국유재산 종합계획을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전 까지 국회에 제출하여야 한다.

④ 국유재산종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 국유재산 정책방향
2. 대통령령으로 정하는 국유재산 관리·처분의 총괄 계획
3. 국유재산 처분의 기준에 관한 사항
4. 「국유재산특별제한법」 제8조에 따른 국유재산특별 종합계획에 관한 사항
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항

[2019회계연도 국유재산종합계획 집행실적]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수			금액		
	계획(A)	실적(B)	비율(B/A)	계획	실적	비율
취득	15,615,885	83,189	0.5	47,070,606	43,402,655	92.2
매입	15,605,109	22,374	0.1	43,028,190	31,511,500	73.2
무상취득	2,886	1,236	42.8	1,329,576	1,077,054	81.0
신규등록	7,477	59,381	794.2	2,593,653	10,769,755	415.2
교환 및 환지	413	198	47.9	119,186	44,345	37.2
처분	12,286,175	21,080	0.2	30,829,645	26,186,627	84.9
매각	12,283,338	17,890	0.1	30,048,720	25,283,997	84.1
양여	625	785	125.6	639,311	771,339	120.7
교환 및 환지	1,298	191	14.7	81,943	47,038	57.4
멸실	914	2,214	242.2	59,671	84,253	141.2
사용승인	2,422	6,832	282.1	357,916	424,085	118.5
개발	13	3	23.1	83,141	73,400	88.3
관리	321,972	291,884	90.7	334,249	393,798	117.8
사용허가	78,771	43,501	55.2	162,627	145,749	89.6
대부계약	213,287	201,842	94.6	131,191	132,588	101.1
변상금부과	29,914	46,541	155.6	40,430	115,461	285.6

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국유재산관리운용총보고서」

다. 물품관리운용보고서

2019회계연도 말 기준 물품 가액은 총 12.9조원으로 전년도 12.4조원 대비 0.4조원(3.3%) 순증하였다. 순증내역을 세부적으로 살펴보면 증가내역은 8.6조원, 감소내역은 △8.2조원으로 구성된다.

증감내역을 사유별로 살펴보면 2019회계연도 물품은 구매에 의해 2.2조원, 리스물품편입 또는 기중에 의해 0.2조원 등이 증가하였고, 관리전환에 의해 △71억원 등이 감소하였다.

[2019회계연도 물품 증감사유별 현황]

(단위 : 억원, %)

증액내역(A)		감액내역(B)		순증분(A-B)
사유	가액	사유	가액	
구매	25,490	매각 또는 폐기	3,676	21,814
관리전환	4,528	관리전환	4,599	△71
국유재산편입	75	국유재산편입	41	34
리스물품편입 또는 기중	2,518	양여	123	2,395
기타	53,259	기타	73,376	△20,117
계	85,870	계	81,815	4,054

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 물품관리운용보고서」

다음 증감내역을 물품 유형별로 살펴보면 운반건설기계및차량(0.26조원), 기타잡기기(0.21조원), 사무용기기(0.16조원) 등에서 주요 증액이 발생하였으며, 전기·통신기기(△0.15조원), 기계요소및공작기계(△0.14조원) 등에서 감액이 발생하였다.

그 결과 2019회계연도 말 기준 물품 구성내역을 살펴보면, 총 가액 12.9조원 중 전기·통신기기가 21.7%(2.8조원), 운반건설기계및차량이 20.5%(2.6조원), 사무용기기가 15.9%(2.0조원), 기타잡기기가 14.3%(1.8조원), 물리시험및측정기기가 9.9%(1.3조원) 순으로 나타나고 있다.

[2019회계연도 물품 유형별 증감 현황]

(단위 : 억원, %)

구 분	2018년 말(A)		2019년 말(B)		증감(C=B-A)	
		구성비		구성비		증감률 (C/A)
전기·통신기기	29,503	23.7	27,960	21.7	△1,543	△5.2
사무용기기	18,820	15.1	20,457	15.9	1,637	8.7
사무용집기	4,212	3.4	3,985	3.1	△227	△5.4
운반건설기계및차량	23,689	19	26,294	20.5	2,605	11
기계요소및공작기계	3,056	2.5	1,705	1.3	△1,351	△44.2
산업기계	7,150	5.7	6,424	5	△726	△10.2
의료및화학분석기기	5,990	4.8	5,952	4.6	△38	△0.6
물리시험및측정기기	11,968	9.6	12,769	9.9	801	6.7
인쇄사진및시청각기기	3,861	3.1	4,635	3.6	774	20
기타잡기기	16,250	13.1	18,373	14.3	2,123	13.1
계	124,499	100	128,553	100	4,054	3.3

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 물품관리운용보고서」

5. 예비비 사용 총괄명세서

예비비는 예산의 편성 및 심의 시점에서는 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위하여 총액으로 세출예산에 계상하였다가 필요할 때 사용하는 금액이다. 「국가재정법」은 별도의 규정¹⁵⁾을 통해 예비비 사용 총괄명세서에 대하여 차년도에 국회 승인을 받도록 하고 있어 국회는 이를 국가결산보고서와 별개의 의안¹⁶⁾으로 접수하여 심사하고 있다.

정부는 2019회계연도 예비비 예산 3조 10억원(목적예비비 1조 8,000억원, 일반예비비 1조 2,010억원) 중 목적예비비 1조 5,887억원, 일반예비비 1조 1,014억원 등 총 2조 6,901억원을 지출하였다.

일반회계 예비비는 3조원의 예산 중 2조 7,230억원이 지출결정되어 2조 6,901억원이 지출되고 77억원이 다음 연도로 이월되었으며 3,022억원이 불용되었다. 특별회계 예비비 10억원은 등기특별회계에 편성된 것이나 집행사유가 발생하지 않아 전액 불용되었다.

[2019회계연도 예비비 사용 현황]

(단위: 억원)

구분	예산액	지출결정액	지출액	다음연도 이월액	불용액
일반회계	30,000	27,230	26,901	77	3,022
특별회계	10	-	-	-	10
합 계	30,010	27,230	26,901	77	3,032

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 예비비사용총괄명세서」

15) 「국가재정법」

제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ①각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

③기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.

④정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

16) 예비비지출 승인의 건

일반회계 예비비 지출액을 성질별로 살펴보면, 목적예비비로 1조 5,887억원이 지출되었으며 이 중 6,654억원은 재해대책비로, 6,024억원은 법적의무지출 미지급금 지급 용도로, 2,191억원은 구조조정 지역 및 업종 재정지원 용도로, 712억원은 영유아 보육료 지원 용도로, 306억원은 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제 특례법」에 따른 재정지원 용도로 지출되었다.

용도가 특정되지 않은 일반예비비는 1조 1,014억원이 지출되었다.

[2019회계연도 예비비 사용명세별 집행현황]

(단위: 억원)

사용 명세		지출결정액	지출액	이월액	잔액
일반회계	목적예비비	15,925	15,887	37	1
	- 재해대책비	6,692	6,654	37	1
	- 법적의무지출 미지급금 등	6,024	6,024	-	-
	- 구조조정 지역 및 업종 재정지원	2,191	2,191	-	0
	- 영유아보육료지원	712	712	-	-
	- 지역특구법에 따른 재정지원	306	306	-	0
	일반예비비	11,305	11,014	40	251
특별회계		-	-	-	-
(일반회계 전입금)		(3,227)	(3,102)	(98)	(26)
합 계		27,230	26,901	77	251

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 예비비사용총괄명세서」

예비비 지출 규모는 2014~2017회계연도간 지속적으로 감소하다 2018회계연도 이후 급증하기 시작하였다.

최근 5년간 예비비 지출현황을 살펴보면, 2014회계연도 이후 예비비 지출규모는 지속적으로 감소하였으나 2018회계연도를 기점으로 급증하는 추세를 보이고 있다. 구체적으로 2018회계연도에는 2조 333억원을 집행하여 전년도 1조 3,721억원 대비 48.2% 증가하였고, 2019회계연도에는 2조 6,901억원을 집행하여 다시 32.3%가 증가하였다. 이에 따라 집행률(예산액 대비 지출액)도 일반회계 기준 2017회계연도 45.7%에서 2019회계연도 89.7%까지 상승하고 있다.

한편, 특별회계의 경우에는 매년 소액의 예비비 예산이 편성되어 왔으며 2018회계연도에도 등기특별회계에 10억원이 편성되었으나, 최근 5년간 집행실적은 전혀 없다.

[2014~2019회계연도 예비비 집행 추이]

(단위: 억원, %)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019
일반회계	예비비 예산액(A)	35,354	31,564	33,780	30,000	30,500	30,000
	(세출예산액 대비)	(1.4)	(1.2)	(1.2)	(1.1)	(1.0)	(0.9)
	예비비 지출액(B)	22,530	16,491	14,283	13,721	20,333	26,901
	(세출결산액 대비)	(1.0)	(0.6)	(0.5)	(0.5)	(0.7)	(0.8)
집행률(B/A)		63.7	52.2	42.3	45.7	66.7	89.7
특별회계	예비비 예산액(A)	54	69	15	15	10	10
	(세출예산액 대비)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	예비비 지출액(B)	-	-	-	-	-	-
	(세출결산액 대비)	-	-	-	-	-	-
집행률(B/A)		-	-	-	-	-	-
합 계	예비비 예산액(A)	35,408	31,633	33,795	30,015	30,510	30,010
	(세출예산액 대비)	(1.1)	(1.0)	(1.0)	(0.9)	(1.0)	(0.7)
	예비비 지출액(B)	22,530	16,491	14,283	13,721	20,333	26,901
	(세출결산액 대비)	(0.8)	(0.5)	(0.4)	(0.4)	(0.6)	(0.7)
집행률(B/A)		63.6	52.1	42.3	45.7	66.6	89.6

주: 구성 항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 예비비사용총괄명세서」, 2020. 5.



II. 2019회계연도 결산 총평

국가재정은 개별사업 또는 정책분야 단위로 고유한 목적을 실현하는 기능뿐 아니라 재정총량 측면에서 국민소득계정의 구성요소로서 경기를 안정화하는 등의 거시경제적 기능도 함께 수행한다. 특히, 정부는 2019년도 예산안과 함께 국회에 제출된 「2018~2022년 국가재정운용계획」을 통해 대내외적인 경기하방요인 또는 불확실성의 상존을 우려하며 국민의 삶의 질 개선을 위한 적극적 재정 운용을 강조¹⁾하였고 실제 중기 재정지출 증가율을 전년 계획 대비 1.5%p(2017 ~ 2021년간 5.8% → 2018 ~ 2022년간 7.3%) 상향조정²⁾하였는데, 이렇듯 경기대응을 위한 재정의 역할이 강화되는 상황에서는 정부 재정활동에 대한 평가 또한 재정총량 측면에서 접근하는 것이 보다 중요할 수 있다.

이에 이하에서는 2019회계연도 결산의 재정총량상 특징을 수입·지출 각각의 측면에서 분석하고자 한다.

1. 세출·지출 측면 분석

1-1. 집행실적 분석

최근 5년(2015~2019회계연도)간 정부의 재정집행 실적을 살펴보면, 예산현액 대비 집행률은 총지출 기준 평균 96.2%로서 양호한 수준을 나타내고 있다. 특히, 2019회계연도 집행률은 97.8%로서, 2015회계연도 94.6%에서 지속적으로 상승하고 있다³⁾.

윤여문 예산분석관(doors82@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 대한민국정부, 「2018~2022년 국가재정운용계획」, 2018.9., p.19.

2) 참고로 2016년 이전 국가재정운용계획상 중기 재정지출 증가목표는 2014 ~ 2018년간 4.5%, 2015 ~ 2019년간 2.6%, 2016 ~ 2020년간 3.5% 수준이었음을 고려하면, 2017년 이후 재정의 적극적 역할이 강조되는 추세가 보다 명확히 드러난다.

3) 정부 결산보고서는 총계 기준으로 하되 회계·기금 유형별로 작성되고 있으나, 이는 재정총량 차원에서의 집행률을 보여주기에는 한계가 있어 총지출 기준 집행률을 별도로 산정하였다. 참고로 총계 기준 회계·기금 유형별 집행률은 일반회계 98.4%, 특별회계 92.9%, 기금 97.4%이다.

[2015~2019회계연도 총지출 기준 집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액/ 지출현액(A)	지출액(B)		차년도 이월액(C)	불용액 (D)	미집행액 (C+D)
			집행률(B/A)			
2015	393,011,706	371,800,204	94.6	5,210,148	16,001,354	21,211,502
2016	404,004,918	384,645,827	95.2	4,422,043	14,937,048	19,359,091
2017	417,869,203	402,519,981	96.3	4,444,728	10,904,493	15,349,221
2018	442,180,342	427,536,668	96.7	3,668,357	10,975,317	14,643,674
2019	484,406,389	473,928,671	97.8	2,939,541	7,538,177	10,477,718
평균	428,294,512	412,086,270	96.2	4,136,963	12,071,278	16,208,241

주: 세출예산 외 지출 제외

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

국가재정이 경기대응 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 무엇보다 예산이 당초 계획된 대로 차질 없이 집행되어야 한다는 점을 고려할 때, 이와 같은 정부의 집행실적 제고 노력은 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 다만, 이러한 가시적인 성과와 별개로 정부의 집행관리 방식에는 다음과 같이 일부 개선의 여지도 있으므로 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 예산현액의 이월·불용뿐 아니라 이용·전용, 기금운용계획변경 등 예산현액 자체의 변동도 가급적 최소화할 필요가 있다.

전술하였듯이 2019회계연도의 미집행규모는 이월 2.9조원, 불용 7.5조원 등 총 10.5조원(예산현액 대비 2.2%)으로서 양호한 수준이다. 그러나 정부는 연말 이월·불용이 우려되는 예산을 미리 다른 사업으로 이용·전용하거나 기금운용계획을 자체 변경하여 예산현액을 감액조정할 수 있기 때문에, 재정이 계획대로 집행되었는지를 평가하기 위해서는 이러한 예산현액의 감액규모도 함께 분석하여야 한다.

이에 최근 5년간 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경 규모를 살펴보면, 다음 표와 같이 2015회계연도 2.6조원에서 2019회계연도 5.5조원으로 2배 이상 증가하였다. 특히 2018~2019회계연도 간에는 1년 만에 약 2.1조원(60%)이 증가하였다.

[2015~2019회계연도 총지출 기준 이·전용감액 및 기금운용계획감액변경 현황]
(단위: 백만원, %)

구분	예산액/ 당초계획액	이용감액 (A)	전용감액 (B)	기금운용계획 감액변경(C)	합계 (A+B+C)
2015	378,818,757	250,227	1,328,717	995,967	2,574,911
2016	386,399,599	295,978	1,684,526	1,264,664	3,245,168
2017	400,545,946	245,922	1,141,397	1,562,841	2,950,160
2018	428,833,913	182,390	1,863,904	1,407,006	3,453,300
2019	469,575,177	366,909	1,723,973	3,414,984	5,505,866

주: 1. 세출예산 외 지출 제외

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 제작성

또한 위의 표에는 기초자료의 한계로 세부사업 이하 간의 내역조정 및 세목 간 조정을 통한 예산현액의 감액은 포함되지 않았는데, 이를 포함한다면 예산현액의 감액규모는 더욱 클 것으로 추정된다.

프로그램 예산제도 하에서 정부 예산은 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업-(내역사업·내내역사업 등)-목-세목의 순서로 구분되는데, ‘이용’은 프로그램 이상 단위 간에 예산현액을 조정하는 것이고 ‘전용’은 단위사업 또는 목 단위 간에 예산현액을 조정하는 것을 의미한다. 그 밖에 세부사업·내역사업 등 간에 예산현액을 조정하는 것은 ‘내역변경’, 세목 간에 조정하는 것은 ‘세목조정’이라고 하는데 위의 표에는 이러한 ‘내역변경’ 또는 ‘세목조정’을 통한 예산현액의 감액 규모는 빠져있다. 특히, 예산현액의 변경은 통상 하위 단위에서 더욱 빈번하게 이루어진다는 점을 고려할 때 ‘내역변경’ 및 ‘세목조정’까지 포함할 경우 예산현액의 감액변경 규모는 위의 표에 드러난 실적 보다 훨씬 클 수 있다.

[프로그램 예산구조와 예산현액 조정제도]



자료: 국회예산정책처

이렇듯 매년 예산현액이 대규모 감액변경된다면 전술한 예산현액 대비 집행실적 개선의 성과가 일부 상쇄될 수 있다. 이에 정부는 이월·불용 등의 최소화뿐 아니라 이용·전용·내역변경·세목조정 및 기금운용계획변경 등을 통한 예산현액의 변경도 가급적 최소화할 수 있도록 예산을 보다 면밀하게 편성하고 집행에도 만전을 기할 필요가 있을 것이다.

둘째, 정부는 국가재정의 상당부분이 교부성 예산으로 구성된다는 점을 고려하여 집행실적뿐 아니라 실집행실적도 보다 철저하게 관리할 필요가 있다.

교부성 예산이란 정부가 해당 예산을 직접 집행하지 않고 지방자치단체 또는 민간주체 등에 예산을 지급한 후 실질적인 사업수행과 예산집행을 담당하게 하는 예산을 의미한다. 이러한 교부성 예산의 대표적인 사례로는 보조·출연·출자금 등이 있는데, 2019년도 본예산 기준으로 해당 예산의 규모는 120.4조원으로서 총지출 469.6조원의 25.6%를 차지한다.⁴⁾

이러한 교부성 예산의 집행 효과는 최종 집행단계에서 발현된다는 점을 고려할 때, 국가재정의 실질적인 집행성과를 확인하기 위해서는 중앙부처의 집행실적뿐 아니라 피보조·피출연기관 등의 실집행 실적을 함께 살펴볼 필요가 있다.

[2019년도 보조·출연·출자 예산 비중]

(단위: 백만원, %)

구분	총지출 (본예산)	보조금			출연금	출자금
			자치단체	민간		
금액	469,575,483	77,897,963	58,844,404	19,053,559	35,270,262	7,196,876
총지출 대비 비중	100.0	16.6	12.5	4.1	7.5	1.5

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

4) 그 밖에 융자 및 이차보전사업, 위탁·대행사업, 해외이전사업 중 실집행단계가 별도로 있는 예산을 포함하면 교부성 예산의 비중은 더욱 클 것으로 추정된다.

우선 교부성 예산 중 가장 비중이 큰 보조금⁵⁾을 살펴보면, 2019회계연도의 집행률은 97.3%로서 정부 예산 전체의 집행률인 97.8%와 크게 다르지 않은 양호한 모습을 보이고 있다. 또한 출연금⁶⁾의 경우에는 2019회계연도 집행률이 99.2%로서 정부 예산 전체의 집행률인 97.8% 보다도 높은 실적을 보이고 있다.

[2019회계연도 보조·출연사업 결산 내역]

(단위: 억원, %)

구분	본예산	추경	예산현액 (A)	집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
보조사업	778,980	802,536	826,871	804,420	5,278	17,172	97.3
출연사업	352,703	362,491	362,255	359,329	817	2,108	99.2

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 및 정부 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 실집행실적의 경우, 위의 집행실적에는 미치지 못하는 모습을 보이고 있다. 우선 보조사업의 경우 1차 교부단계에서의 실집행률⁷⁾은 88.8%로서 집행률 보다 약 10%p 정도 낮은 실적을 보이고 있으며, 특히 자치단체보조사업은 87.3%로 더욱 낮은 실적을 보이고 있다.

[2019회계연도 보조사업 1단계 실집행 내역]

(단위: 백만원, %)

구분	1단계 실집행 예산현액(A)	1단계 실집행액 (B)	실집행률 (B/A)
보조사업	81,352,847	72,256,028	88.8
자치단체보조사업	61,572,335	53,731,405	87.3
민간보조사업	19,780,512	18,524,623	93.7

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

5) 자치단체경상보조(330-01)·자치단체자본보조(330-03)·민간경상보조(320-01)·민간자본보조(320-07) 등 4개 비목을 분석하였다.

6) 일반출연금(350) 및 연구개발출연금(360) 등 2개 비목을 분석하였다.

7) 보조금 예산은 2단계 이상의 교부(ex. 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체 → 민간주체)를 거쳐 집행되는 경우도 많은데, 1단계 실집행률이란 최종적인 집행주체가 아니라 1단계 교부를 받은 주체(ex. 광역자치단체)가 집행한 실적을 의미한다.

다음 출연사업의 경우에도 1단계 실집행률까지는 96.7%로서 양호한 실적을 보이고 있으나, 2단계 실집행률은 74.1%로서 집행률보다 25%p 이상 낮은 실적을 보이고 있다⁸⁾.

[2019회계연도 출연사업 1~2단계 실집행 내역]

(단위: 백만원, %)

구분	1단계			2단계		
	실집행현액 (A)	실집행액 (B)	실집행률 (B/A)	실집행현액 (C)	실집행액 (D)	실집행률 (D/C)
출연사업	37,784,992	36,536,373	96.7	14,684,045	10,879,769	74.1
일반출연금	18,216,775	17,586,587	96.5	2,724,245	2,117,391	77.7
연구개발출연금	19,568,217	18,949,786	96.8	11,959,800	8,762,378	73.3

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

더구나 일부 교부성 사업은 3단계 이상 교부되는 구조이기 때문에 최종적인 집행실적은 위의 수치보다 더욱 낮을 가능성이 높다.

전술하였듯이 이러한 교부성 예산의 집행 효과는 최종 집행단계가 완료되었을 때 발현되는 측면이 있다. 이에 정부는 교부성 예산에 대해서는 집행실적뿐 아니라 실집행실적의 관리도 보다 철저히 할 필요가 있을 것이다.

8) 이러한 실집행 실적은 각 부처 제출자료를 취합하여 도출한 것으로서, 자료 작성 과정에서 일부 누락이나 오류가 발생하였을 수 있음은 감안하고 볼 필요가 있다.

1-2. 재정 조기집행 분석

정부는 「국가재정법」 제97조⁹⁾ 및 같은 법 시행령 제48조¹⁰⁾에 따라 재정의 경기안정화 기능 확보 및 예산의 효율적 집행을 위하여 재정집행 실적을 관리하고 있다. 특히, 최근 정부는 이러한 집행실적 관리에 있어 하반기 대비 상반기 집행목표를 높게 잡고 그 집행을 관리·이행하고 있는데 이러한 방식을 실무상 ‘조기집행’이라고 칭한다. 참고로 정부의 재정집행 관리는 중앙부처뿐 아니라 지방자치단체 전체와 일부 공공기관을 포괄한다.

2019회계연도 기준 재정집행 관리대상 기관은 45개 부처(예산 및 40개 기금), 33개 공공기관 및 지방자치단체 전체이다. 이 중 중앙부처의 경우를 살펴보면, 정부는 주요 관리대상사업으로 총 252.6조원 규모의 사업들을 선별한 후 이 중 61.7%인 155.9조원을 상반기에 집행하겠다는 계획을 수립하였으며 최종적으로 65.8%인 166.2조원을 집행하여 목표를 4.1%p 초과달성하였다. 이는 목표·실적 두 측면에서 모두 역대 가장 높은 수치 해당한다.

9) 「국가재정법」

제97조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. ② 기획재정부장관은 예산 및 기금의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다.

10) 「국가재정법 시행령」

제48조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 법 제97조제1항에 따른 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 다음 각 호의 사항을 포함하여 매월 경과 후(「외국환거래법」 제13조에 따른 외국환평형기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

1. 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적
2. 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획
3. 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(법 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함한다)
4. 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항

[2015~2019년 중앙부처 조기집행 목표 및 실적]

(단위: 조원, %)

구 분	연간집행계획 (A)	상반기 집행목표		상반기 집행실적	
		금액(B)	집행률(B/A)	금액(C)	집행률(C/A)
2015	260.2	152.5	58.6	156.5	60.1
2016	229.6	137.1	59.7	140.5	61.2
2017	233.8	135.7	58.0	139.2	59.6
2018	238.6	138.9	58.2	149.3	62.6
2019	252.6	155.9	61.7	166.2	65.8

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

이러한 조기집행 제도는 상·하반기 간의 경기편차를 완화하고 각 부처의 예산 집행에 대한 경각심을 환기시킬 수 있다는 점에서 긍정적인 기능을 한다. 이에 2019회계연도의 높은 조기집행 성과는 일면 긍정적으로 평가받을 여지가 있다. 다만, 정부는 이러한 조기집행 제도의 도입 취지를 더욱 충실하게 이행하기 위하여 다음과 같은 보완사항도 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 최근 조기집행 목표의 초과달성 규모가 증가하는 추세인데, 정부는 이러한 목표 초과달성의 긍정적·부정적 측면을 균형 있게 고려할 필요가 있다.

정부는 최근 5년간 매년 상반기 집행을 목표를 초과달성하고 있으며, 그 규모도 전반적으로 증가하고 있다. 구체적으로, 2015~2017회계연도 3년간 정부는 상반기 집행을 목표치를 약 1.5~1.6%p 정도만 초과달성하였으나 2018~2019회계연도에는 4%p 이상을 초과달성하여 그 폭이 크게 증가하였다.

[2015~2019년 중앙부처 조기집행 목표 초과달성 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	상반기 집행목표(A)		상반기 집행실적(B)		초과달성분(B-A)	
	금액	집행률	금액	집행률	금액	집행률
2015	152.5	58.6	156.5	60.1	4.0	1.5
2016	137.1	59.7	140.5	61.2	3.4	1.5
2017	135.7	58.0	139.2	59.6	3.5	1.6
2018	138.9	58.2	149.3	62.6	10.4	4.4
2019	155.9	61.7	166.2	65.8	10.3	4.1

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

정부가 조기집행 목표를 소폭 초과달성하는 것은 목표 미달 위험을 방지하고 그 달성을 확실하게 보장하기 위한 차원에서 필요한 측면이 있다. 그러나 2018~2019회계연도와 같이 큰 폭으로 목표를 초과달성하는 경우에는 긍정적 측면과 함께 다음과 같은 부정적 측면도 발생할 수 있어 이에 대한 균형 있는 고려가 필요할 것으로 보인다.

① 조기집행은 하반기에 집행할 예산을 당겨쓰는 것이기 때문에, 재정의 상반기 경기대응 기능이 확대되는 대신 하반기 경기대응 기능을 일부 제약할 수 있다. 정부는 연초 상·하반기 경기 전망 등을 토대로 연중 경기변동성을 최소화하는 방향으로 조기집행 목표를 설정한다. 이에 당초 전망 이상으로 상반기 경기여건이 크게 악화되는 경우 등이 아닌 한, 조기집행 목표를 크게 초과달성하는 것은 오히려 상·하반기 경기 간에 격차를 발생시켜 의도치 않게 경기변동성을 확대시킬 수 있다.

② 또한 세입여건이 제한적인 상황에서 조기집행은 정부의 재정증권 발행 또는 한국은행 일시차입 규모를 확대시켜 재정부담을 가중시킬 수 있다는 점도 고려하여야 한다. 정부는 매월 재정수입과 지출의 불일치를 해소하기 위하여 초단기 국채인 재정증권을 발행하거나 한국은행으로부터 자금을 일시차입하는데, 이러한 재정증권 발행 또는 일시차입 소요는 재정수입 실적이 저조할수록 커지는 경향이 있다. 실제 2019회계연도의 경우에는 총수입 기준 △3.3조원의 결손이 발생하는 등 세입여건이 우호적이지 않은 상황이었으며, 이에 따라 정부의 재정증권 발행 및 일시차입 실적도 일반회계 기준 26조원으로서 2018회계연도 2조원 대비 크게 증가하였고 이를 위한 이자비용도 2,105억원으로서 2018회계연도 24억원에 비해 큰 폭으로 증가하였다.

이러한 점을 고려하여 정부는 상반기 조기집행 목표 초과달성의 장·단점을 균형 있게 검토한 후 대상사업의 집행관리를 실시할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 정부는 재정 조기집행 관리대상사업의 구성을 일부 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

2019회계연도 기준 중앙부처의 재정 조기집행 관리대상사업 규모는 252.6조원으로서 정부 총지출의 53.8% 수준이다.

[2019년 중앙부처 조기집행 목표 현황]

(단위: 조원, %)

구분	총지출(A)	조기집행 대상사업(B)	
			총지출 대비 비중(B/A)
예산	328.9	208.9	63.5
기금	140.7	43.7	31.1
합계	469.6	252.6	53.8

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

정부는 이러한 조기집행 대상사업을 선정하는 기준에 대하여, 인건비(110목), 상환지출(510목), 전출금 등(610목), 예비비 및 기타(710목) 비목을 제외한 주요 사업비(200~490목) 비목 중, ‘정액으로 지급’하거나 ‘원인행위 발생에 따라 집행’하거나 ‘경제 활성화와 무관’한 사업을 추가로 제외하고 선정한다는 입장이다. 이러한 기준은 조기집행 제도의 중요한 목적 중 하나가 재정의 경기대응 기능을 확보하는 것임을 보여 준다¹¹⁾.

그러나 현행 조기집행 대상사업의 구성을 살펴보면 이와 같은 원칙에 부합하지 않을 수 있는 사업도 일부 포함되어 있어, 그 구성의 타당성을 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

① 우선 현행 조기집행 대상사업에는 기초생활보장제도의 일환인 주거급여·교육급여·의료급여가 포함되어 있다. 2019회계연도 기준으로 해당 사업의 규모는 총 8.2조원 수준이다.

그러나 이러한 급여는 모두 일정한 법정 요건을 충족하면 지급되는 것으로서 「국가재정법」¹²⁾ 및 국가재정운용계획¹³⁾에 따라 의무지출로 분류되고 있다. 이는

11) 한편, 정부는 국가 정책적으로 중요성이 인정되어 관리가 필요한 사업도 일부 포함하고 있다는 입장이다.

12) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출 내역

13) 대한민국정부, 「2019~2023 국가재정운용계획」, 2019.9., p.29.

이러한 급여 사업이 전술한 조기집행 대상사업의 제외기준 중 “원인행위 발생에 따라 집행”하는 사업에 해당함을 의미한다.

정부가 “원인행위 발생에 따라 집행”하는 사업을 조기집행 대상사업에서 제외하는 이유는 이러한 사업의 집행에는 정부의 의지가 개입될 여지가 크지 않기 때문으로 이해된다. 이에 정부는 조기집행 대상사업에 전술한 3개 급여를 포함하여 집행상 정부의 재량이 인정되지 않는 의무지출 사업이 포함되어 있지 않은지 면밀하게 점검할 필요가 있을 것으로 보인다.

② 다음 조기집행 대상사업에는 각종 정책금융을 위한 출자·출연 사업이 포함되어 있다. 2019회계연도 기준으로 해당 사업은 총 5개 단위사업¹⁴⁾ 1.2조원 규모이다.

[2019년 조기집행 대상사업 중 정책금융 목적 출자·출연사업 현황]

(단위: 억원)

부처	단위사업명	예산규모	출자·출연시기
중소벤처기업부	신용보증기관출연	1,540	1월
	모태조합출자(기금)	2,400	3월
금융위원회	기업은행 출자	2,000	2월
	산업은행 출자	5,000	3월
	한국주택금융공사 출자	900	4월
합계		11,840	-

자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 “주요관리대상사업집행실적” 자료를 바탕으로 제작성

그러나 이러한 정책금융 목적의 출자·출연사업은 통상 사전준비에 착수하기 위해 피출자·피출연기관의 자본금 확충이 선행되어야 하므로 연초에 출자·출연금의 전액 교부되는 경향이 있다. 이에 실제 2019년 포함된 5개 단위사업들의 경우에도 정부는 모두 4월 이전에 예산을 전액 교부하고 있다.

따라서 정부는 사업구조상 연초 전액 집행이 예상되는 이러한 정책금융 목적의 출자·출연사업을 조기집행 대상사업에 포함시킬 실익이 있는지에 대해 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

14) 정부가 열린재정 홈페이지를 통해 공개중인 조기집행 대상사업 목록은 단위사업 기준으로 작성되어 있다.

③ 마지막으로 현행 조기집행 대상사업에는 지방교부세·지방교육재정교부금이 포함되어 있다. 구체적으로 조기집행 대상사업에는 총 5가지 유형의 지방교부세 중 보통교부세·특별교부세·부동산교부세가 포함¹⁵⁾되어 있으며, 총 4개 유형의 지방교육 재정교부금 중 보통교부금이 포함¹⁶⁾되어 있다.

다만, 이 중 부동산교부세는 국세인 종합부동산세의 세입 총액을 지방자치단체에 교부하는 것인데, 종합부동산세 납부기간이 매년 12월초이기 때문에 부동산교부세도 차년도 상반기 중 교부액이 확정되어 지방자치단체에 전액 교부된다는 점에서 이를 조기집행 목표에 포함시켜 관리할 실익이 크지 않은 것으로 보인다.

정부가 조기집행 대상사업을 선정하여 그 집행을 관리하는 주요 목적 중 하나는 재정의 경기대응 효과를 보다 확실하게 보장하기 위함이다. 그러나 대상사업에 관리의 실익이 부족한 사업이 일부 포함되어 있는 경우에는 정부의 집행관리 노력이 재정의 경기대응 효과로 연결되는 것을 일부 제약할 수 있으므로, 정부는 이상의 의견을 참고하여 대상사업 구성의 적정성을 지속적으로 점검할 필요가 있을 것으로 보인다.

15) 그 밖에 재난특별교부세, 소방안전교부세는 제외되어 있다.

16) 그 밖에 3종의 특별교부금은 제외되어 있다.

2. 세입·수입 측면 분석

2-1. 미수납·불납결손 관리 강화 필요

최근 재정수입의 미수납 및 불납결손이 지속적으로 증가하고 있으므로, 정부는 이를 최소화할 수 있도록 지속적으로 관리할 필요가 있을 것이다.

수입여건 악화 속에서 증세 등에 따른 사회적 논란을 최소화하면서 상대적으로 용이하게 재정수입을 확보할 수 있는 방안으로는 미수납 및 불납결손 통제가 있다. 그러나 최근 5년간 수입예산의 수납실적을 살펴보면, 오히려 징수결정액 대비 미수납률과 불납결손액 규모가 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

구체적으로 2015회계연도의 총수입 기준 미수납실적은 징수결정액 대비 9.6%(39.7조원)이었으나, 2019회계연도에는 11.4%(58.1조원)로서 지속적으로 증가하였다. 또한 불납결손 규모도 2015회계연도 3.2조원에서 2019회계연도 4.6조원으로 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다¹⁷⁾.

[2015~2019회계연도 총수입 기준 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2015	350,970,496	414,692,135	39,683,211	9.6	3,185,429
2016	374,513,600	450,689,930	45,091,316	10.0	3,763,131
2017	386,670,374	487,103,081	50,891,452	10.4	4,089,795
2018	420,717,280	526,200,952	54,956,013	10.4	4,696,673
2019	451,029,777	510,386,108	58,089,808	11.4	4,551,980

주: 융자및전대차관원금회수(20)와 일반회계 기타유가증권매각대(843)는 여유자금운용의 성격을 가지며, 정부의 징수의지와 별개로 수납소요가 발생하여 수납액이 예산현액을 초과하는 경우도 종종 발생하고 있어 제외하고 산정

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

특히, 이러한 현상은 재정수입 중 가장 비중이 큰 국세수입에서도 동일하게 나타나고 있다. 2015회계연도 국세수입 미수납실적은 징수결정액 대비 11.0%(27.3조원)이었으나, 2019회계연도에는 12.2%(41.4조원)로서 지속적으로 증가하였다.

17) 미수납과 달리 불납결손은 해당연도 징수결정 여부와 무관하게 발생하므로, 징수결정액 대비 비율이 아닌 절대규모로 변동 추세를 분석하였다.

또한 불납결손 규모도 2015회계연도 2.3조원에서 2019회계연도 3.8조원으로 전반적으로 증가하고 있다.

[2015~2019회계연도 국세수입 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2015	215,734,600	247,515,235	27,298,214	11.0	2,331,966
2016	232,739,000	276,921,147	31,466,383	11.4	2,893,106
2017	251,076,600	304,078,991	35,298,104	11.6	3,396,028
2018	268,129,000	336,501,785	39,008,015	11.6	3,923,372
2019	294,791,950	338,602,152	41,390,987	12.2	3,756,825

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

이러한 재정수입의 미수납 및 불납결손은 재정건전성 악화뿐 아니라 납세자 간 불공정성을 야기한다는 점에서 철저한 통제가 필요하다. 이에 국회 또한 2018회계연도 결산 시정요구사항으로 국세 수납률 저조를 우려하며 “세목별 수납실적 저조 사유를 분석하고, 미수납채권에 대한 회수방안을 수립할 것”¹⁸⁾을 요구한바 있다. 이에 대하여 정부는 ① 신용카드사 부가가치세 대리납부제도¹⁹⁾를 2019년부터 도입하였고, ② 2020년부터는 감치명령제도²⁰⁾가 도입되었으며, ③ 재산은닉 혐의가 있는 고액 채납자의 배우자 등에 대한 금융조회를 허용하는 금융실명법 개정도 추진하는 등 채납자 재산조회범위도 확대하겠다는 계획을 밝히고 있다.

다만, 정부의 대책은 주로 국세수입에 국한되어 있으므로, 정부는 최근 증가하는 재정의 역할확대 요구에 부응하여 재정이 적시에 충분한 역할을 수행할 수 있도록 재정수입을 보다 철저히 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

18) 국회예산결산특별위원회, 「2018회계연도 결산 심사보고서」, p.176.

19) 부가가치세 채납이 많은 유흥주점업의 신용카드 결제금액에 대한 부가가치세를 신용카드사가 대리 납부하는 제도이다.

20) 고액·상습채납자에 대해 법원의 결정으로 최대 30일간 유치장에 유치할 수 있는 행정벌이다.

2-2. 정부 세입·수입감면 확대 추이의 적정성 검토 필요

정부는 경기대응 및 개별적인 정책목적 실현을 위하여 직접적인 재정지출 외에도 세입·수입을 감면해주는 조세지출, 국유재산특례지출, 정부배당수입 감면 등 다양한 형태의 간접지출을 실시하고 있다.

최근 경기여건의 변동으로 재정의 역할이 강화되어야 한다는 점에 대해서는 별다른 이론의 여지가 없는 상황이다. 이에 이러한 간접지출은 적정하게 활용될 경우 수입정수 및 재정집행에 소요되는 행정비용을 절감하면서 직접적인 지출과 유사한 정책효과를 거둘 수 있다는 점에서 효율적인 반면, 수입·지출 양 측면의 재정총량 규모에 혼란을 주어 재정정책 기조에 대한 정확한 평가와 환류를 어렵게 한다는 부정적인 측면도 함께 가지고 있다.

한편, 최근 정부 세입·수입감면 규모는 전반적으로 확대되는 추세를 보이고 있으므로 다음과 같은 점을 고려하여 그 적정성을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 조세지출 및 국유재산특례지출 분석

조세지출이란 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례를 통한 각종 재정지원”을 의미하며, 국유재산특례지출이란 “사용료 등의 감면, 양여 등 국유재산특례를 통한 각종 재정 지원”을 의미한다. 「조세특례제한법」²¹⁾과 「국유재산특례제한법」²²⁾은 이들 각각에 대하여 그 추정금액을 세출예산과 유사한 구조로 집계·분석한 조세지출예산서 및 국유재산특례지출예산서를 작성한 후 「국가재정법」²³⁾에 따라 예산안 첨부서류로 제출하도록 하고 있다.

21) 「조세특례제한법」

제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 "조세지출"이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 "조세지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

22) 「국유재산특례제한법」

제10조(국유재산특례지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 사용료등의 감면, 양여 등 국유재산특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도 및 다음 회계연도 추정금액을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서(이하 "국유재산특례지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

23) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의

그러나 최근 조세지출 및 국유재산특례지출 규모는 오히려 증가하는 모습을 보이고 있다. 우선 조세지출의 경우 2017~2018년 국세감면액(국세감면율)은 각각 39.7조원(13.0%), 44.0조원(13.0%) 수준이었다. 그러나 2019년 조세지출예산서상 2019년 국세감면액(국세감면율) 47.4조원(13.7%)로 전년 대비 다소 증가하고 있으며, 2020년 조세지출예산서에서는 2019년 국세감면액(국세감면율)이 다시 50.1조원(14.5%)으로 추가 증가되는 동시에 2020년 국세감면액(국세감면율)은 51.9조원(15.1%)로 전년 대비 더욱 증가하고 있다.

[2017~2020년 조세지출 예·결산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019		2020
	실적	실적	전망	수정전망	전망
국세수입총액(A)	2,653,849	2,935,704	2,993,235	2,947,919	2,920,391
국세감면액(B)	396,769	439,533	474,125	501,382	519,097
국세감면율(B/(A+B))	13.0	13.0	13.7	14.5	15.1

주: 수정전망이란 차년도 조세지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미
자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

특히, 「국가재정법」²⁴⁾은 매년 국세감면율이 “직전 3년간 실적 평균 + 0.5%p” 이하가 되도록 법정상한을 권고하고 있는데, 정부는 이전과 달리 2020년 조세지출 예산서에서는 국세감면율이 법정상한을 초과하는 것으로 전망하고 있다. 구체적으로 2020년 조세지출예산서는 2019년 국세감면율이 법정상한인 13.6%를 0.9%p 초과하는 14.5%로, 2020년 국세감면율은 법정상한인 14.0%를 1.1%p 초과하는 15.1%로 전망하고 있다²⁵⁾.

서류를 첨부하여야 한다.

10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서

24) 「국가재정법」

제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세 감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 "국세감면율"이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

「국가재정법 시행령」

제41조(국세감면의 제한) ③ 법 제88조제1항에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

[2017~2020년 법정상한 대비 국세감면율 현황]

(단위: %, %p)

구분	2017	2018	2019		2020
	실적	실적	계획	수정전망	계획
법정상한(A)	14.4	14.0	13.8	13.6	14.0
국세감면율(B)	13.0	13.0	13.7	14.5	15.1
차이(B-A)	△1.4	△1.0	△0.1	0.9	1.1

자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

다음 국유재산특례지출의 경우에도 유사한 증가현상이 나타나고 있다. 구체적으로 2017~2018년간 특례지출 결산 결과는 각각 5,347억원, 5,529억원이었고 2019년 예산서에 따른 2019년 계획규모도 6,884억원이었으나, 2020년 예산서는 2019년 계획규모를 1조 1,793억원으로 크게 증가시키고 2020년 계획규모도 9,688억원으로 다소 큰 규모를 편성하고 있다.

[2017~2020년 국유재산특례지출 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2017	2018		2019		2020
	실적	계획	수정전망	실적	계획	수정전망
국유재산특례지출	534,707	579,283	635,660	552,857	688,420	1,179,291
						968,800

주: 수정전망이란 차년도 국유재산특례지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미

자료: 대한민국정부, 각 연도 국유재산특례지출예산서를 바탕으로 재작성

- 25) 이에 대하여 정부는 지방소비세율 증가에 따른 국세수입총액 감소로 국세감면율이 증가하는 측면이 있음을 감안해야 한다는 입장이다. 그러나 이러한 교란요인을 제거하기 위하여 지방소비세를 국세 수입총액에서 차감하지 않고 국세감면율(국세감면액/(국세수입총액+국세감면액))을 도출하여도 2020년 조세지출예산서에 따른 2019년 및 2020년 국세감면율은 각각 법정상한을 다소 초과하는 실정이다

[2018~2020년 지방소비세 미차감시 국세감면율 현황]

(단위: %, %p)

구분		2018 실적	2019 수정전망	2020 전망
법정상한(A)		14.0	13.6	14.0
국세 감면율	현행(B)	13.0	14.5	15.1
	지방소비세 미배정시(C)	12.7	14.0	14.3
	차이(C-A)	△1.3	0.4	0.3

주: '지방소비세 미배정시'란 연도별로 부가가치세액의 11~21%에 해당하는 지방소비세액을 국세수입총액에서 차감하지 않고 도출한 국세감면율(국세감면액/(국세수입총액+국세감면액))을 의미

자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

특히, 이러한 국유재산특례지출 증가는 공공부문뿐 아니라 민간부문에서도 높은 속도를 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 민간부문 특례지출은 2016년 848억원 수준이었으나 2017년 1,522억원으로 급증한 후 2020년에도 1,567억원을 계획하고 있어 4년 평균 16.9%의 증가율을 시현하고 있다.

[2016~2020년 민간대상 국유재산특례지출 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2016 실적	2017 실적	2018 실적	2019		2020 계획
				계획	수정전망	
총 특례지출	468,906	534,707	552,857	688,420	1,179,291	968,800
민간부문 특례지출	84,841	152,217	141,830	146,357	149,564	156,746
비중	18.1	28.5	25.7	21.3	12.7	16.2

자료: 대한민국정부, 각 연도 국유재산특례지출예산서를 바탕으로 재작성

전술하였듯이 최근 경기여건의 변동으로 재정의 역할이 강화되어야 한다는 점에 대해서는 별다른 이론의 여지가 없을 것으로 보인다. 다만, 재정확대의 필요성과 별개로 그 수단에 있어서 조세특례 및 국유재산특례라는 간접적인 지원 방식을 선택할 필요가 있는지에 대해서는 신중하게 검토할 필요가 있다. 조세지출 및 국유재산특례지출은 국회 통제에서도 상대적으로 자유로운 측면이 있고 한 번 신설되면 지원을 중단하기 어렵다는 특성이 있어 현행 「조세특례제한법」 및 「국유재산특례제한법」에서도 별도의 제도를 두어 그 총량을 관리하고 있기 때문이다. 또한 이러한 특례는 재정수입 감소를 전제하므로 최근과 같이 재정소요 대비 수입여건이 악화되는 상황에서는 사안별로 특례의 필요성을 더욱 신중하게 검토할 필요가 있을 것으로 보인다²⁶⁾.

26) 또한 현행 「조세특례제한법」은 조세지출예산서만 정부 예산안 제출시 첨부서류로서 국회에 제출하도록 하고 있어 조세지출의 운영실적이 차년도 결산시기가 아닌 예산안 심의시기에야 국회에 제출되는 상황이다. 그러나 당초 관련 법률이 조세지출예산서를 작성하도록 한 취지는 조세지출을 일반 재정지출과 유사한 것으로 간주하여 국회에서 함께 분석·통제하도록 하기 위함임에도, 현행 제도 하에서는 국가결산과 함께 조세지출 실적을 심의할 수 없어 이러한 근거 법률의 취지를 충분히 이행하기 어려운 측면이 있다.
이에 국회 결산심의회 조세지출을 포함한 정부의 실질적인 재정운용 성과를 심의할 수 있도록 조세지출결산서를 국가결산보고서의 첨부서류로 규정하여 국회에 제출하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 정부배당수입 감면 분석

정부출자수입²⁷⁾은 2019회계연도 기준 총 38개인 정부출자기관으로부터 정부가 받는 배당금 수입을 계상하는 세입과목이다. 2019회계연도 정부출자수입 결산내역은 다음과 같이 총 7,504억 9,300원을 징수결정하여 전액을 수납 받았다.

[2019회계연도 정부출자수입 총 결산 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

소관	회계/기금	추경 예산	예산 현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수 납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
기획재정부	일반회계	697,294	697,294	677,992	677,992	-	-	100.0
	외국환평형기금	30,432	30,432	26,177	26,177	-	-	100.0
과학기술 정보통신부	과학기술진흥기금	0	0	189	189	0	0	100.0
	방송통신발전기금	0	0	1,112	1,112	0	0	100.0
산업통상 자원부	에너지및자원사업 특별회계 (투자계정)	22,418	22,418	5,648	5,648	0	0	100.0
국토교통부	교통시설특별회계 (도로계정)	32,341	32,341	36,902	36,902	0	0	100.0
	교통시설특별회계 (공항계정)	505,228	505,228	392,159	392,159	0	0	100.0
	주택도시기금 (주택계정)	376,668	376,668	311,309	311,309	0	0	100.0
	주택도시기금 (도시계정)	810	810	0	0	0	0	-
해양수산부	교통시설특별회계 (항만계정)	1,599	1,599	3,128	3,128	0	0	100.0
국가보훈처	보훈기금	0	0	46	46	0	0	100.0
합계		939,064	939,064	750,493	750,493	0	0	100.0

주: 대상기관은 여러 회계·기금에 걸쳐 있는 기관이 있어 합계가 불일치

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

27) 코드: 일반회계 및 외국환평형기금 52-521

정부출자기관으로부터 정부가 받는 배당금 수입을 계상하는 ‘정부출자수입’ 과목의 수납실적은 2014년 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」의 정부출자기관 배당규모 확대 방침²⁸⁾에 따라 2018회계연도까지 지속적으로 증가하였다. 그러나 2019회계연도 정부출자수입은 전년 대비 △20.4%(△3,678억원) 감소한 1조 4,382 억원으로서, 5년만에 감소세로 전환되었다.

[2018~2019년 정부출자수입 실적]

(단위: 억원, %)

구분	2015 회계연도	2016 회계연도	2017 회계연도	2018 회계연도 (A)	2019회계연도(B)	
						증감률 [(B-A)/A]
일반회계	5,065	7,323	7,888	8,622	6,696	△22.3
특별회계· 기금	3,704	4,890	7,674	9,438	7,685	△18.6
합계	8,769	12,213	15,562	18,060	14,382	△20.4

자료: 기획재정부, 「보도자료: '19년 정부 출자주식 배당금 1조 4,382억원 수납 확정」, 2019.5.21. 등을 바탕으로 재작성

이렇듯 정부출자수입이 감소세로 전환된 것은 정부출자기관의 적극적인 경기 대응 역할을 촉진하기 위하여 정부가 다음 표와 같이 총 10개 기관에 대해 투자 확대를 전제로 1.5조원의 배당금을 경감한 것에 기인한다²⁹⁾.

28) 기획재정부, 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」, 2014. 12. 19.은 2014년말 해외 주요국 공기업 배당수준을 고려하여 2020년까지 배당성향을 40% 수준으로 단계적 상향 조정하는 중기목표를 제시하였다. 동 계획에 따른 정부 목표 및 실적은 다음과 같다.

[연도별 정부출자기관 배당성향 목표 및 실적 현황]

(단위: %)

연도	2015	2016	2017	2018	2019
배당성향 목표	25.00	28.00	31.00	34.00	37.00
배당성향 실적	26.13	30.25	31.89	34.98	32.48

자료: 기획재정부, 연도별 정부출자주식 배당금 수납 관련 보도자료

29) 정부출자수입은 별도의 산정기준이 없어 그 감면규모 또한 일의적으로 집계하기 어려운 측면이 있다. 다만, 2019회계연도의 경우에는 정부가 정부출자기관 투자확대를 위하여 총 1.5조원의 배당금을 감액 조정하였다는 입장을 밝히고 있어 이를 근거로 분석을 실시한다(기획재정부, 「보도자료: '19년 정부 출자주식 배당금 1조 4,382억원 수납 확정」, 2019.5.21.)

[출자기관별 주요 경제활력제고 투자 과제]

기관	투자 과제
산업은행	4차 산업혁명 지원 특별자금 공급
	STX조선해양 경영정상화 지원
	글로벌챌린저스200 중견기업 일자리 창출 지원
	산업구조 고도화 지원 펀드
	혁신성장 지원 특별자금 공급
	혁신성장지원펀드
	현대상선 경영정상화 지원
	환경안전투자 지원 펀드
기업은행	산업구조 고도화 지원 펀드
	영세 소상공인 금융지원 프로그램
	일자리 창출 펀드
	주력 산업 경쟁력강화 금융지원 프로그램
	창업기업 금융지원 프로그램
	햇살론 등 서민금융 지원 프로그램
	환경안전투자 지원 펀드
수출입은행	초고위험국 건설 수주 활력 제고 목적 특별계정 신설
인천공항공사	글로벌 플랜트·건설·스마트시티 펀드 조성
	인천국제공항 4단계 건설사업
주택도시보증	글로벌 플랜트·건설·스마트시티 펀드 조성
	전세금반환보증확대
토지주택공사	글로벌 플랜트·건설·스마트시티 펀드 조성
	도시재생뉴딜 등 지역균형발전사업
	스마트시티 조성 사업
주택금융공사	디딤돌대출 등 서민주거대출 보증확대
공항공사	글로벌 플랜트·건설·스마트시티 펀드 조성
도로공사	글로벌 플랜트·건설·스마트시티 펀드 조성
부산항만공사	글로벌 플랜트·건설·스마트시티 펀드 조성

자료: 기획재정부, 「보도자료: 출자기관 경제활력투자 집행 점검 실시」, 2019. 5. 28.

우선 최근과 같이 국내·외 경기여건이 크게 위축되는 상황에서 경기변동폭을 최대한 완화하기 위해 정부출자기관의 투자확대를 유도하는 것 자체는 필요한 측면이 있는 것으로 보인다. 그러나 이에 필요한 재원을 정부의 명시적인 재정지출이 아닌 배당금 축소라는 우회적인 방식으로 지원하는 것이 적절한지에 대해서는 다음과 같은 점을 고려하여 신중하게 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 배당금 축소는 정부 재정총량에 대한 정보를 교란시킬 수 있다. 배당금 축소는 사실상 정부출자기관에 대한 재정지원과 동일한 행위이나, 정부 예산서상 수입(정부출자수입) 및 지출(보조·출연 등)에 계상되지 않기 때문에 재정규모·수지 및 분야별 재원배분 등 각종 재정총량 정보를 왜곡시킨다. 특히, 이와 유사한 성격을 지닌 조세지출·국유재산특례지출은 각각 「조세특례제한법」 및 「국유재산특례제한법」에 따라 조세지출예산서·국유재산특례지출예산서를 작성·제출하는 등 정보 공개 및 국회 관리·감독을 위한 제도적 장치가 있으나, 배당금 축소는 이러한 통제 절차도 없다는 점에서 더욱 신중하게 운용할 필요가 있다.

둘째, 배당금을 당초 목표대로 수납받았다면, 이는 각 회계·기금의 일반 재원으로 이입되기 때문에 해당 재원을 활용하는 과정에서 정부가 상대적으로 폭넓은 선택을 할 수 있는 반면, 배당금 감면 방식은 해당 연도에 수익이 발생하여 배당금 납부가 가능한 소수의 정부출자기관을 통해서만 활용될 수 있기 때문에 재정운용의 폭이 축소될 수 있다.

셋째, 배당금 축소를 통한 정부출자기관의 투자 촉진 방식은 정부 예산을 직접 교부하는 것에 비해 집행실적을 관리하는 데에 어려운 측면이 있다. 정부가 정상적으로 배당금을 받아 이를 보조·출연 등의 형식으로 다시 지원하는 경우에는 그 세부 내역이 국회의 의결을 받고 집행 과정에서도 「국가재정법」에 따른 목적외 사용금지 등 각종 제약이 수반된다. 그러나 배당금 감면을 통한 투자확대는 정부와 정부출자기관 간 협의를 통해 이루어지기 때문에 상대적으로 구속력이나 통제장치가 미흡하다. 한편, 정부도 이를 고려하여 2019년 5월 ‘정부출자기관 경제활력투자 집행 점검’을 실시³⁰⁾하는 등 정부출자기관의 투자계획 이행 실태를 관리하였으나, 당초 배당금 축소라는 수단을 택했기 때문에 공공투자나 재정집행 관리 전문부서가 아닌 정부 배당금의 주무부서(기획재정부 국고국)가 이를 관리하게 되어 재정집행 관리의 전문성 및 통일성을 고려할 때 다소 이례적인 상황이 발생하였다.

이에 정부는 전술한 사항들을 종합적으로 고려하여, 경기활성화를 위해 정부출자기관의 투자확대를 촉진할 필요가 있다 하더라도 그 수단을 결정하는 과정에서는

30) 기획재정부, 「보도자료: 출자기관 경제활력투자 집행 점검 실시」, 2019. 5. 28.에 따르면 기획재정부의 국고국장 주재로 2019년 5월 28.~30일간 투자실적을 점검하고 신규 투자과제를 발굴 구체화하였다.

가급적 배당금 축소 등 우회적인 지원방식을 최소화하고 배당금을 원칙대로 징수한 후 이를 다시 세출예산에 편성하여 지원하는 직접적·명시적인 방식을 우선시할 필요가 있을 것으로 보인다.

3. 결론

지난 70여 년간 국가재정은 우리나라의 경제성장 및 위기극복을 성공적으로 주도하여온 것으로 평가받고 있다. 이러한 성과는 재정환경의 변화에도 불구하고 건실하게 유지해 온 재정건전성이 뒷받침되었기에 가능하였던 것으로 보인다.

최근 코로나19로 인한 경기침체가 국내외적으로 중첩되고 있어 기존 경제위기 때와 마찬가지로 재정의 역할 확대 요구하는 목소리가 다시 높아지고 있다. 또한 중·장기적으로도 인구구조 및 사회환경이 변화하고 국민의 요구가 다양해지면서 재정의 역할은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

반면, 이러한 재정의 역할 확대에 필요한 수입은 최근 저성장 기조 및 경기침체의 영향으로 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 2019회계연도 결산 결과 정부총수입은 3년만에 결손을 시현하였다. 중·장기적으로도 재정수입은 사회적 연금·보험 재정 악화 등의 영향으로 지출수요를 충분히 감당할 만큼 증가되기는 어려울 수 있는 상황이다.

이렇듯 한정된 재원으로 국가재정이 필요한 역할을 충분히 수행하기 위해서는 수입 측면에서는 재정의 누수를 방지하고 지출 측면에서는 재정운용의 효율성을 제고하는 것이 필수적일 것이다. 이에 정부는 전술한 정책 제언 등을 참고하여 재정의 누수방지 및 재정운용의 효율화를 위한 방안을 지속적으로 고민할 필요가 있을 것으로 보인다.

1. 세목단위 결산정보 공개 필요

정부는 디지털예산회계시스템상 결산 정보를 세목단위까지 공개하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

디지털예산회계시스템은 중앙행정기관의 예산편성·집행 등 재정업무 전반을 전산화한 시스템이다. 이 시스템은 크게 업무시스템과 재정분석시스템으로 구분되는데, 후자는 업무시스템을 통해 축적된 자료를 기반으로 재정관련 통계를 유관기관 공무원 등에게 공개하는 기능을 한다.

재정분석시스템에서 가장 많이 활용되는 것은 전체 중앙행정기관의 예산 및 결산 현황을 사업별·비목별로 구분하여 제공하는 자료이다. 그러나 이 시스템은 공개항목의 범위 측면에서 사업별로는 예산·결산 동일하게 세부사업 단위까지 공개하고 있는데, 비목별로는 예산의 경우 세목단위까지 공개하는 반면 결산은 목단위까지만 공개하고 있다.

[디지털예산회계시스템 예산·결산 공개항목 선택 메뉴 비교]

<예산 공개항목 선택 메뉴>	<결산 공개항목 선택 메뉴>
■ 세출/지출 예산규모(2007~) 2. 세출/지출예산 분석차원 선택 (필수) 사용 가능: - 계정 - 분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업 지출목 지출세목	■ 결산세출지출현황(2007~) 2. 결산 세출/지출 분석차원 선택 (필수) 사용 가능: - 계정 - 분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 - 세부사업 지출목(연도별)

자료: 디지털예산회계시스템 홈페이지

그러나 일부 비목은 세목별 성격이 상이하여 결산심의를 함에 있어 세목단위 정보가 필요한 경우가 있다. 예를 들어 민간이전 비목(320)은 2019년 추경예산 기준 16.7조원으로서 적지 않은 규모인데, 보조사업에 해당하는 민간경상보조(01)·민간자본보조(07), 위탁·대행사업에 해당하는 민간위탁사업비(02)·법정민간대행사업비(08), 용자사업에 해당하는 이차보전금(05), 보험사업에 해당하는 보험금(04), 인건비와 관련이 깊은 연금지급금(03)·고용부담금(09), 그 밖에 구호 및 교정비(06) 등 성격이 상이한 다수의 세목으로 구성되어 있어 각각을 구분하여 분석 및 결산심의를 실시할 필요가 있음에도 정보가 비목단위로만 제공되고 있어 국회 심의에 일부 제약이 있는 실정이다¹⁾.

[2019년도 제1회 추경예산 민간이전 비목(320)의 세목별 예산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	코드	본예산
민간경상보조	320-01	10,446,153
민간위탁사업비	320-02	1,256,981
연금지급금	320-03	13,893
보험금	320-04	165
이차보전금	320-05	583,572
구호 및 교정비	320-06	140,088
민간자본보조	320-07	1,663,906
법정민간대행사업비	320-08	1,089,087
고용부담금	320-09	1,529,347
합계		16,723,191

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템

중앙행정기관은 디지털예산회계시스템을 통해 예산을 집행하는 경우 세목단위까지 지정한 후 지출을 하고 있어 세목단위 결산정보가 이미 시스템에 입력되어 있으므로, 이를 단순히 공개하는 것은 크게 어려운 작업은 아닐 것으로 보인다.

이에 정부는 디지털예산회계시스템상 결산 정보를 세목단위까지 공개하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

1) 예를 들어, 보조사업 결산분석을 함에 있어 자치단체보조와 민간보조, 경상보조와 자본보조 간의 성과를 비교하거나, 용자사업 결산을 분석함에 있어 직접용자와 이차보전 간의 성과를 분석하는 경우 등은 모두 세목단위 결산 정보가 있어야 가능하다.

2. 실집행실적 관리체계 보완

재정집행의 효과는 최종 집행단계를 통해 발현된다는 점에서 보다 정확한 집행성과 측정을 위해서는 가급적 집행보다 실집행을 기준으로 실적을 집계하는 것이 바람직하다. 이에 정부는 보조·출연·출자 등 교부성 사업의 경우에는 실집행 실적을 별도로 집계하여 통상 개별 부처 단위로 국회에 제출하고 있다.

다만, 이러한 제출 자료는 통상 1단계 실집행을 기준으로 실집행 실적을 작성하고 있다. 그러나 교부성 사업 중에는 2~3회 이상의 단계를 거쳐 교부·집행되는 경우도 있어 이러한 1단계 실집행 실적이 최종적인 실집행 실적은 아니며, 특히 일부 유형의 사업은 다음과 같이 구조적으로 또는 집행관행상 1단계 실집행률이 연례적으로 100%가 나오고 있는 상황이다.

첫째, 각종 기관·펀드에 대한 출자사업은 통상 해당 기관·펀드의 자본금 확충을 통해 융자·보증 등 정책금융 업무나 기타 고유사업을 수행하도록 하는 구조인데, 이 경우 교부받은 출자금을 자본에 편입하는 회계처리가 곧 실집행이기 때문에 1단계 실집행 실적은 항상 100%로 집계된다.

[2019회계연도 기관·펀드 출자사업 집행·실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	세부사업	집행			실집행		
		예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
기획재정부	한국수출입은행 출자	30,000	30,000	100.0	30,000	30,000	100.0
문화체육관광부	위풍당당 콘텐츠 코리아펀드 출자	63,000	63,000	100.0	63,000	63,000	100.0
농림축산식품부	농식품모태펀드출자	20,000	20,000	100.0	20,000	20,000	100.0
산업통상자원부	석유비축사업출자	23,935	23,935	100.0	19,900	19,900	100.0
	대한석탄공사출자	27,056	27,056	100.0	27,056	27,056	100.0
	유전개발사업출자	13,672	13,672	100.0	13,672	13,672	100.0
해양수산부	한국해양진흥공사출자	70,000	70,000	100.0	70,000	70,000	100.0
	수산모태펀드출자	7,000	7,000	100.0	7,000	7,000	100.0
중소벤처기업부	중소기업모태조합출자	290,000	290,000	100.0	290,000	290,000	100.0

(단위: 백만원, %)

소관	세부사업	집행			실집행		
		예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
금융위원회	산업은행 출자 (혁신모험펀드)	170,000	170,000	100.0	170,000	170,000	100.0
	산업은행 출자 (기업 경영정상화 지원)	400,000	400,000	100.0	400,000	400,000	100.0
	산업은행 출자 (환경·안전투자 지원)	15,000	15,000	100.0	15,000	15,000	100.0
	산업은행 출자 (산업구조 고도화 지원)	40,000	40,000	100.0	40,000	40,000	100.0
	한국주택금융공사 출자	90,000	90,000	100.0	90,000	90,000	100.0
	중소기업은행 출자 (소상공인 및 혁신성장 지원)	200,000	200,000	100.0	200,000	200,000	100.0
	중소기업은행 출자 (환경·안전투자 지원)	15,000	15,000	100.0	15,000	15,000	100.0
	중소기업은행 출자 (산업구조 고도화 지원)	10,000	10,000	100.0	10,000	10,000	100.0
특허청	모태조합 출자	10,000	10,000	100.0	10,000	10,000	100.0

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 및 각 부처 제출자료 등을 바탕으로 제작됨

둘째, 금융성기금 출연사업 또한 각종 기관·펀드에 대한 출자사업과 유사하게 해당 기금의 재원 확충을 통해 융자·보증 등 정책금융 사업을 수행하도록 하는 구조인데, 이 경우 출연받은 예산을 해당 기금의 수입으로 처리하는 행위가 곧 1단계 실집행이기 그 실적은 항상 100%로 집계된다.

[2019회계연도 금융성기금 출연사업 집행·실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	세부사업	집행			실집행		
		예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
기획재정부	산업기반신용보증기금 출연	10,000	10,000	100.0	10,000	10,000	100.0
산업통상 자원부	무역보험기금출연	135,000	135,000	100.0	135,000	135,000	100.0
국토교통부	주택금융신용보증기금 출연	112,830	112,702	99.9	112,702	112,702	100.0
중소벤처 기업부	신용보증기금출연	151,000	151,000	100.0	151,000	151,000	100.0
	기술보증기금출연	103,000	103,000	100.0	103,000	103,000	100.0
금융위원회	농어가목돈마련저축장 려기금출연	35,395	35,395	100.0	35,395	35,395	100.0

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 및 각 부처 제출자료 등을 바탕으로 제작됨

셋째, 예산을 2단계 이상 교부하여 집행하는 사업들의 경우에는 피출연기관의 재교부가 곧 실집행에 해당하는데, 일부 사업의 경우에는 실제 집행소요를 고려하지 않고 관행적으로 전액을 재교부하고 있어 모든 사업의 실집행률이 100%로 나타나는 문제가 있다.

예를 들어 국토교통부의 국토교통연구개발 프로그램(4100) 내 37개 세부사업²⁾ 등 일부 R&D 사업은 연구개발 주관기관이 연구수행기관에 출연금을 지급하는 것이 곧 실집행에 해당하는데, 출연금을 전액 재교부한 후 미집행액은 사후 정산을 하고 있어 최종 집행단계에서는 미집행이 발생함에도 연례적으로 실집행률은 100%로 나타나고 있다.

[2019회계연도 국토교통부 국토교통연구개발 프로그램 R&D 사업 집행실집행 현황]
(단위: 백만원, %)

세부사업	집행			실집행		
	예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
국토교통기술촉진연구(R&D)	38,076	37,952	99.7	37,418	37,418	100.0
국토교통기술사업화지원	24,679	24,679	100.0	24,679	24,679	100.0
정책연구개발사업(R&D)	2,820	2,179	77.3	2,179	2,179	100.0
국토교통연구기획(R&D)	3,863	3,863	100.0	3,863	3,863	100.0
국토교통연구개발운영지원사업(R&D)	5,144	5,144	100.0	5,144	5,144	100.0
건설기술연구(R&D)	51,506	51,506	100.0	51,506	51,506	100.0
물관리연구(R&D)	3,790	3,790	100.0	3,790	3,790	100.0
플랜트연구(R&D)	22,520	22,520	100.0	22,520	22,520	100.0
상용급액체수소플랜트 핵심기술개발(R&D)	3,000	3,000	100.0	3,000	3,000	100.0
도시건축연구사업(R&D)	34,864	34,864	100.0	34,864	34,864	100.0
주거환경연구사업(R&D)	21,113	21,113	100.0	21,113	21,113	100.0
국토공간정보연구사업(R&D)	40,032	40,032	100.0	40,032	40,032	100.0
저탄소 에너지 고효율 건축기술 개발(R&D)	1,000	1,000	100.0	1,000	1,000	100.0
쇠퇴지역 재생역량 강화를 위한 기술개발(R&D)	1,000	1,000	100.0	1,000	1,000	100.0
공간정보기반 실감형콘텐츠융복합 및 혼합현실제공 기술개발(R&D)	3,484	3,484	100.0	3,484	3,484	100.0
교통물류연구(R&D)(일반회계)	48,488	48,488	100.0	48,488	48,488	100.0
교통물류연구(R&D)(교특회계)	13,948	13,948	100.0	13,948	13,948	100.0
도심도로 자율협력주행 안전·인프라 연구사업(R&D)	6,000	6,000	100.0	6,000	6,000	100.0

2) 혁신성장동력프로젝트(R&D) 세부사업 1건에서만 이월이 소액(실집행 현액 14,103백만원 중 70백만원) 발생하였다. 이는 사업 특성상 대부분의 경우 실집행 이월·불용이 복잡하게 발생하는 타 부처 R&D 사업과 대조된다.

(단위: 백만원, %)

세부사업	집행			실집행		
	예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
스마트 도로조명 플랫폼 개발 및 실증연구(R&D)(국토부)	1,200	1,200	100.0	1,200	1,200	100.0
국토교통연구성과활용지원(R&D)	1,473	1,473	100.0	1,473	1,473	100.0
위성정보 활용센터 설립운영(R&D)	8,777	7,956	90.6	1,704	1,704	100.0
철도기술연구사업(R&D)	78,049	78,049	100.0	78,049	78,049	100.0
철도차량 스마트 유지보수 기술개발사업(R&D)	500	500	100.0	500	500	100.0
지하철 미세먼지 저감 기술개발사업(R&D)	1,000	1,000	100.0	1,000	1,000	100.0
항공안전기술개발(R&D)	28,480	28,480	100.0	28,480	28,480	100.0
무인비행체안전지원기술개발(R&D)	7,925	7,925	100.0	7,925	7,925	100.0
민수헬기인증기술개발(R&D)	3,949	3,949	100.0	3,949	3,949	100.0
자율비행개인항공기인증및운용기술개 발(R&D)	2,000	2,000	100.0	2,000	2,000	100.0
항공기착륙장치 · 윈렛수리공정기술및국 제인증체계개발사업(R&D)	5,003	5,003	100.0	5,003	5,003	100.0
소형무인비행기인증기술개발(R&D)	2,000	2,000	100.0	2,000	2,000	100.0
빅데이터기반항공안전관리·보안인증(R&D)	1,000	1,000	100.0	1,000	1,000	100.0
공공혁신조달연계무인이동체및SW플랫 폼기술개발(R&D)(국토부)	1,426	1,426	100.0	1,426	1,426	100.0
국토교통기술지역특성화(R&D)	6,345	6,345	100.0	6,345	6,345	100.0

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 및 환경부 제출자료 등을 바탕으로 작성

이에 정부는 교부성 사업의 경우 소관부처 단위로 집행구조를 철저히 파악하여 1단계 실집행 실적이 아닌 최종적인 집행 실적을 실집행 실적으로 집계·관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

3. 성과계획서·성과보고서 작성 기준 세분화 검토 필요

정부는 성과계획서·성과보고서 작성 기준을 현행 단위사업에서 세부사업으로 세분화하는 방안을 중·장기적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

「국가재정법」³⁾은 성과중심의 재정운용을 위하여 각 중앙관서장 및 기금관리주체에 예산 및 기금에 대한 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 하고 있다. 또한 「국가재정법」⁴⁾ 및 「국가회계법」⁵⁾은 성과계획서 및 성과보고서를 각각 예산안 및 결산보고서와 함께 국회에 제출하도록 하고 있다.

이러한 성과계획서 및 성과보고서는 각 중앙관서별 임무·비전과 이를 달성하기 위한 전략목표⁶⁾ 및 프로그램목표⁷⁾를 설정한 후 그 하위에 단위사업을 배치하는 체계로 구성된다. 예를 들어 2019회계연도 성과보고서 작성 대상기관은 총 53개 중앙관서⁸⁾이며, 178개 전략목표, 466개 프로그램목표(프로그램 성과지표: 677개) 및 1,771개 단위사업(단위사업 성과지표: 4,633개)으로 구성되어 있다.

3) 「국가재정법」

제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 "기금관리주체"라 한다)는 재정활동의 성과관리 체계를 구축하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.

4) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

8. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서

5) 「국가회계법」

제14조(결산보고서의 구성) 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.

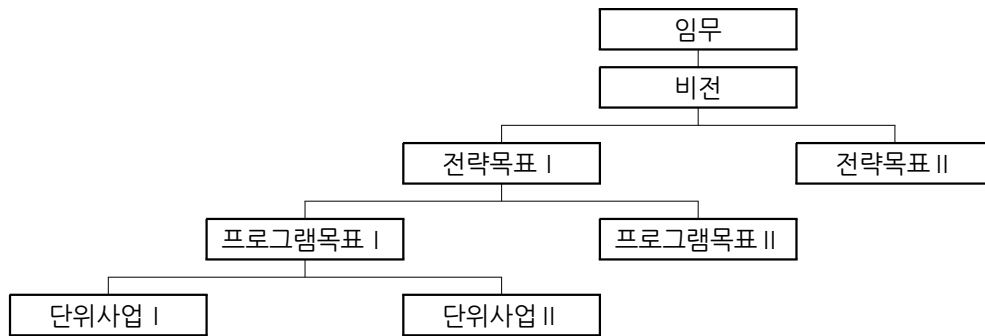
4. 성과보고서

6) 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 중장기적 목표이다.

7) 전략목표 달성을 위한 수단으로서 프로그램 당 1개의 프로그램목표를 설정한다.

8) 국가정보원 및 사회적참사특별조사위원회 등 2개 중앙관서 제외

[성과계획서·성과보고서 작성 체계]



이러한 성과계획서 및 성과보고서 제도는 2006년 「국가재정법」 제정과 함께 신설되어 2008년 예산부터 적용되었으며, 정부가 재정사업을 관리함에 있어 단순한 집행실적 관리를 넘어 실질적인 성과를 창출할 수 있도록 유도하는 데 큰 역할을 수행하였다.

다만, 현행 재정사업 체계상 단위사업 아래에도 세부사업·내역사업·내내역사업 등 여러 층위의 공식적·비공식적 사업단위가 있는데, 정부 재정총량이 커지고 단위사업 이상 사업의 범위가 확대되면서 세부사업 이하 단위에 대한 재정분석이 점점 중요해지고 있다⁹⁾. 실제 2017~2020년간 재정규모는 총지출 기준 27.9% 증가하였는데, 같은 기간 단위사업수는 3.8% 감소하여 단위사업당 평균규모는 2017년 1,663억원에서 2020년 2,212억원으로 33.0% 증가하고 있다.

[2017~2020 재정규모 및 사업수 변동 현황]

구분	2017	2018	2019	2020	
				2017 대비(%)	
재정규모(조원)	400.5	428.8	469.6	512.3	27.9
단위사업당 재정규모(억원)	1,663	1,779	2,010	2,212	33.0
사업수	2,408	2,410	2,336	2,316	△3.8
세부사업(개)	6,768	6,837	7,130	7,693	13.7

주: 본예산 및 총지출 기준

9) 예를 들어 환경부 환경개선특별회계의 대기개선 추진대책 세부사업(1633-301)은 2020년 본예산 기준 9,686억원 규모로서 미세먼지 대응 등 대기개선을 위한 각종 사업을 통합 편성하여 총 26개의 내역사업과 그 이상의 내내역사업을 포괄하는 대규모 사업이다.

또한 국회는 예·결산 심사를 사실상 세부사업 이하 단위로 실시¹⁰⁾하고 있다는 점에서 현행 단위사업 기준의 성과계획서 및 성과보고서는 국회 심사와의 연계성이 다소 떨어지는 측면이 있다.

한편, 2019년도 성과보고서에 포함된 단위사업 성과지표는 4,633개인데, 전체 세부사업 중 인건비·기본경비성 사업을 제외¹¹⁾한 세부사업 수는 약 5,500개로 현행 성과지표 수와 큰 차이가 나지 않을 것으로 보인다. 이에 정부는 성과계획서·성과 보고서 작성 기준을 세부사업 단위로 세분화하는 방안을 중·장기적으로는 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

10) 상임위원회·예산결산특별위원회의 심사는 기본적으로 세부사업(필요시 내역사업 이하)을 단위로 실시되며, 심사보고서 또한 세부사업을 기본단위로 작성된다.

11) 7000번대 프로그램 및 세부사업명 상 기본경비·인건비에 해당하는 사업을 제외하고 산출하였다.

4. 공공기관결산서 국회제출 일정 조정 필요

정부결산서 제출 및 국회심사 기한을 고려하여 공공기관결산서 국회제출 일정을 일부 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

현재 공공기관결산서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」¹²⁾에 따라 3월 31일까지 정부에서 확정된 후 5월 10일 ~ 7월 31일 감사원 회계검사를 거쳐 8월 20일까지 국회에 제출되고 있다. 이는 통상 3월 말 ~ 4월 초 국무회의에서 초안이 확정된 후 4월 10 ~ 5월 20일 감사원 회계검사를 거쳐 5월 31일까지 국회에 제출되는 정부결산서에 비해 다소 오랜 기간이 소요되는 측면이 있다.

[정부결산 및 공공기관결산 기간 비교]

구분	결산서 확정	감사원 제출	감사원 회신	국회제출
정부결산(A)	통상 3월말~4월초	4. 10.	5. 20.	5. 31.
공공기관결산(B)	3. 31.	5. 10.	7. 31.	8. 20.
차이(B-A)	유사	30일	72일	81일

자료: 국회예산정책처

구체적으로, 공공기관 결산내역이 정부에서 확정되는 시점은 3월말로서 정부결산과 유사하다. 그러나 공공기관결산서의 감사원 제출 기한은 정부결산 대비 30일,

12) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제43조(결산서의 제출) ②공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정하여야 한다. 다만, 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우에는 사원총회에서 결산을 의결·확정한다.

1. 재무제표(회계감사인의 감사의견서를 포함한다)와 그 부속서류

2. 그 밖에 결산의 내용을 명확하게 하기 위하여 필요한 서류

③기획재정부장관과 주무기관의 장은 매년 5월 10일까지 제2항에 따라 확정된 공기업·준정부기관의 결산서와 그 밖에 필요한 서류(이하 이 조에서 "결산서등"이라 한다)를 감사원에 제출하여야 한다.

④제3항에 따라 결산서등을 제출받은 감사원은 그 공기업·준정부기관 중 「감사원법」 제22조 제1항제3호에 따른 법인과 그 밖에 감사원규칙으로 정하는 공기업·준정부기관의 결산서등을 검사하고, 그 결과를 7월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

⑥기획재정부장관은 제3항에 따른 결산서등에 제4항에 따른 감사원의 검사 결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고, 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다.

감사원 회신 기한은 72일 늦게 규정되어 있어 주로 감사원 회계검사 단계에서 공공기관 결산일정이 지연되는 측면이 있다.

이와 관련하여 감사원 등 정부 측은 ① 매년 4~5월은 정부결산 회계검사와 기간이 중복되기 때문에 공공기관결산의 감사원 제출기한은 5월 초로 유지할 필요가 있으며 ② 충실한 회계검사를 위해서 회신기한도 현재와 같이 여유 있게 설정할 필요가 있다는 것이 기존 입장이다.

그러나 정부결산과 공공기관결산 회계검사 업무를 각각 순차적으로 처리하기 위하여 공공기관결산서의 감사원 제출기한을 현재와 같이 5월 초로 유지할 필요성은 인정된다고 하더라도, 공공기관 회계검사는 전체 기관이 아니라 정부 지분을 50% 이상인 기관(2019년 기준 27개)에 대해서만 실시하는 것이며 정부결산과 달리 외부 회계검사 결과를 기초로 실시한다는 점을 고려할 때 감사원 회신기한을 현행과 같이 정부결산대비 72일이나 지연하여 규정할 필요가 있는지에 대해서는 별도의 검토가 필요할 것으로 보인다.

특히, 「국회법」¹³⁾은 국회 결산심사를 정기회 개회(9월 1일) 전까지 완료할 것을 원칙으로 규정하고 있음에도, 정부 예산의 상당부분¹⁴⁾을 집행하고 있는 공공기관 결산서의 국회 제출기한이 국회 결산심사 기한으로부터 불과 11일 전인 8월 20일로 설정되어 있는 것은 내실 있는 결산심사를 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다.

이에 공공기관결산서의 감사원 회신 기한 및 국회제출 기한 등을 재검토하여 공공기관결산 총 기간을 일부 단축하는 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다¹⁵⁾.

13) 「국회법」

제128조의2(결산의 심의기한) 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.

14) 국회예산정책처, 「2020년도 공공기관 예산안 분석 I」, p.5.에 따르면 2019년 추경예산 기준 정부 총지출 475.4조원의 16.2%인 77.0조원이다. 또한 공공기관도 결산시에는 자체사업을 포함하여 결산서를 국회 제출하도록 하고 있기 때문에 그 중요성은 더욱 크다 할 수 있다.

15) 또한 필요시 감사원 회계검사를 거치지 않는 정부 지분을 50% 미만 공공기관의 결산서는 먼저 제출하고 나머지 공공기관 결산서만 감사원 회계검사를 거친 후 제출하는 방안도 검토가 가능할 것으로 보인다.



III. 재정총괄 분석

가. 재정수지 및 국가채무 결산 개요

2019년도 총수입은 추경 대비 3.3조원 감소한 473.1조원이며, 총지출은 추경 대비 9.7조원 증가한 485.1조원이다. 이에 따라, 총수입에서 총지출을 차감한 통합 재정수지는 12.0조원 적자를 시현하였다. 이는 추경예산 대비 13.0조원, 전년 대비 43.2조원 악화된 것이다.

[2019 회계연도 총수입·총지출 결산 결과]

(단위: 조원)

	2018				2019				전년 대비 (D-B)
	본예산	추경 (A)	결산 (B)	추경 대비 (B-A)	본예산	추경 (C)	결산 (D)	추경 대비 (D-C)	
I. 총수입	447.2	447.7	465.3	17.6	476.1	476.4	473.1	△3.3	7.8
1. 국세	268.1	268.1	293.6	25.4	294.8	294.8	293.5	△1.3	△0.1
2. 세외수입	26.7	27.2	26.0	△1.2	26.6	26.9	25.3	△1.6	△0.8
3. 기금	152.4	152.4	145.1	△7.3	154.7	154.7	154.0	△0.7	8.9
※ 세입세출외 ¹⁾	-	-	0.6	0.6	-	-	0.37	0.4	△0.2
II. 총지출	428.8	432.7	434.1	1.5	469.6	475.4	485.1	9.7	51.0
1. 일반회계	248.8	250.2	246.5	△3.7	279.1	280.9	277.7	△3.2	31.2
2. 특별회계	47.5	47.8	47.2	△0.6	49.8	51.7	51.3	△0.3	4.1
3. 기금	132.6	134.7	133.8	△0.8	140.7	142.8	144.9	2.1	11.1
※ 세입세출외 ²⁾	-	-	6.6	6.6	-	-	11.2	11.2	4.6
III. 통합재정수지(I-II)	18.3	15.1	31.2	16.1	6.5	1.0	△12.0	△13.0	△43.2
IV. 사회보장성기금수지	46.9	46.5	41.7	△4.8	44.0	43.3	42.4	△0.9	0.7
V. 관리재정수지(III-IV)	△28.5	△31.4	△10.6	20.9	△37.6	△42.3	△54.4	△12.1	△43.8

주 1) 국고통합계정 여유자금 운용수익

2) 자치단체 교부금 정산 등

1. 총수입·총지출은 총계에서 보전거래(차입금, 여유자금 운용 등)와 내부거래(회계 및 기금간 전출입) 등을 제외하여 산출

2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」, 기획재정부, 「2019 나라살림 예산개요」

통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감한 관리재정수지는 54.4조원 적자를 기록하였으며, 추경예산 대비 12.1조원, 전년 대비 43.8조원이 악화되어 적자폭이 증가한 것으로 나타났다.

2019년 국가채무(지방채무 잠정)는 728.8조원(GDP 대비 38.0%)으로 전년대비 48.3조원이 증가하였다. 전년대비 국가채무의 증가는 국채 증가(47.9조원)가 주된 원인이다. 일반회계 적자보전 등을 위한 국고채 신규발행 등에 따라 국고채 발행이 44.5조원 증가하였으며 부동산 거래의 일시적 증가에 따라 국민주택채권 발행이 3.1조원 증가하였다.

[국가채무 규모 및 GDP 대비 비중]

(단위: 조원, %)

	2018년 결산 (A)	2019년				증감 전년 대비 (C-A)
		예산	추경 (B)	잠정결산 (C)	추경 대비 (C-B)	
국가채무 총계(D1)	680.5	740.8	731.5	728.8	△2.7	48.3
(GDP대비 %)	(35.9)	(37.1)	(37.2)	(38.0)	(0.8%p)	(2.1%p)
중앙정부 채무	651.8	711.1	701.9	699.0	△2.9	47.2
• 국채	648.4	707.7	698.9	696.3	△2.6	47.9
- 국고채	567.0	622.4	614.9	611.5	△3.4	44.5
- 외평채	8.0	8.1	8.0	8.3	0.3	0.3
- 국민주택채권	73.3	77.1	76.0	76.4	0.4	3.1
• 차입금	3.2	3.3	2.8	2.6	△0.2	△0.6
• 국고채무부담행위	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	△0.1
지방정부 순채무	28.7	29.7	29.7	29.8	0.1	1.1

주: 1. 2019년 국가채무는 중 지방정부 순채무 29.8조원은 잠정치이며 8월경 지방정부 결산 이후 확정 예정

2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

나. 국가채무 증가요인 분석

2019년 재정기조는 2016~2018년과는 달리 확장적으로 재정을 운용한 것으로 보인다.

재정정책 기조는 재정지출 증가율, 재정수지, 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다.

2019년 결산의 재정지출 증가율은 전년 대비 11.7%로 수입 증가율(1.7%)을 상회하는 것으로 나타났다. 한편, 단순히 재정지출이 전년에 비해 증가하면 확장적이고 감소하면 긴축적이라고 단언할 수 없다. 재정수입도 마찬가지이다. 재정수입이 증가하더라도 재정지출이 더 증가하였다면 확장적이고, 재정수입이 감소하더라도 재정지출이 더 감소하였으면 긴축적이라고 판단할 수 있다. 따라서 재정수입과 재정지출의 결과인 재정수지를 분석하여 재정기조를 살펴볼 수 있다. 관리재정수지 적자는 2018년 GDP 대비 $\Delta 0.6\%$ ($\Delta 10.6$ 조원)에서 2019년 결산은 $\Delta 2.8\%$ ($\Delta 54.4$ 조원)로 크게 증가한 것으로 나타났다.

[재정지표를 통한 재정기조 분석 결과]

(단위: 조원, %)

	2016	2017	2018	2019
총수입	401.8	430.6	465.3	473.1
(증가율)	8.1	7.2	8.1	1.7
총지출	384.9	406.6	434.1	485.1
(증가율)	3.5	5.6	6.8	11.7
관리재정수지	$\Delta 22.7$	$\Delta 18.5$	$\Delta 10.6$	$\Delta 54.4$
(GDP 대비)	$\Delta 1.3$	$\Delta 1.0$	$\Delta 0.6$	$\Delta 2.8$
구조적 재정수지	$\Delta 17.7$	$\Delta 13.7$	$\Delta 5.2$	$\Delta 41.7$
(GDP 대비)	$\Delta 1.0$	$\Delta 0.7$	$\Delta 0.3$	$\Delta 2.2$
FI	$\Delta 0.98$	$\Delta 0.27$	$\Delta 0.40$	1.96

주: 1. 구조적 재정수지 및 FI 산출 시 적용된 잠재GDP의 전망은 국회예산정책처 전망이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음

2. 구조적 재정수지는 경기변동에 따른 수입·지출의 자동적인 증감 부분을 제외한 재정수지

자료: 대한민국정부 결산자료를 바탕으로 재작성

여기서 경기적 요인을 제외하고 전년에 비해 더 확장적 재정기조로 운용하였는지 확인하였다. IMF의 재정충격지수(Fiscal impulse indicator : FI)는 잠재GDP 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 얻어지는 구조적 재정수지를 바탕으로 산출되는 지표이다.¹⁾ 산출된 지수가 정(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 부(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

2019년 결산의 구조적 재정수지는 △41.7조원 적자로, 2018년의 △5.2조원 적자보다 적자폭이 크게 증가한 것으로 나타났다. 2019년 결산의 재정충격지수는 전년에 비해 1.96로 확장적 재정기조로 운용한 것으로 보인다. 2016~2018년의 다소 긴축적인 재정기조에 비하면 2019년부터 재정기조가 확장적으로 변화하였으며 이에 따라 국가채무도 증가된 것으로 보인다.

2019년 국가채무 증가는 일반회계 적자보전 채무와 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입 등에 주로 기인한다.

2019회계연도 국가채무는 전년(680.5조원) 대비 48.3조원 증가하였고, GDP 대비 국가채무 비율은 전년(35.9%)에서 2.1%p 증가하였다. 2019년 국가채무 증가는 일반회계 적자보전 채무도 전년에 비해 34.3조원 증가에 주로 기인하고 있다. 그 외에는 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입 증가(12.3조원)도 국가채무 증가의 주요 원인이었던 것으로 나타났다.

1) $FI = \Delta \left(\frac{FIS}{Y} \right)$, $FIS = B^n - B$, $B^n = t_0 Y - g_0 Y^*$

여기서 FIS는 재정기조지표(a measure of fiscal stance), Y 는 GDP, B 는 재정수지, B^n 은 경기중립적 재정수지, t_0 는 기준시점의 GDP 대비 세수입, g_0 는 기준시점의 GDP 대비 재정지출, Y^* 는 잠재GDP를 의미한다.

[성질별 국가채무 추이]

(단위: 조원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018(A)	2019(B)	B-A
국가채무 (GDP대비, %)	533.2 (34.1)	591.5 (35.7)	626.9 (36.0)	660.2 (36.0)	680.5 (35.9)	728.8 (38.0)	48.3 (2.1%p)
◇적자성채무	256.4	295.9	324.9	341.9	350.5	383.3	32.8
-일반회계적자보전	200.6	240.1	271.3	289.6	300.4	334.7	34.3
-공적자금상환	48.7	49.4	48.5	47.6	45.3	44.1	△1.2
-기타 적자성	7.1	6.4	5.1	4.7	4.8	4.5	△0.3
◇금융성채무	246.8	260.6	267.0	285.4	301.3	315.6	14.3
-외환시장안정	185.2	198.3	209.8	222.3	234.9	247.2	12.3
-국민주택채권	52.8	59.3	64.0	69.4	73.3	76.4	3.1
-기타 금융성	8.8	3.0	△6.8	△6.3	△6.9	△8.0	△1.1
◇지방정부순채무	30.1	34.9	35.0	32.8	28.7	29.7	1.0

주: 2018년 지방정부순채무는 잠정치
자료: 기획재정부

GDP 대비 국가채무 비율은 재정수지 적자와 금융성 채무 외에도, 경제성장률 및 실질금리에도 영향을 받으므로, 재정정책 뿐 아니라 경제상황을 함께 고려한 종합적인 국가채무 관리방안이 필요하다.

2019년 GDP 대비 국가채무 비율 증가요인을 EU의 분석방법²⁾을 활용하여 기초재정수지, 이자지출, 경제성장, 금융성 채무 등으로 구분하여 분석한 결과, 정부의

- 2) EU에서는 국가채무 증가요인을 기초재정수지, 이자지출, 금융성 채무 등 세 부분으로 구분하여 분석하였다. 기초재정수지(primary balance)는 이자지출을 제외한 정부의 재정정책 결과로서 재정 수입으로 재정지출을 충당하지 못해 발생한 국가채무의 증감분을 설명한다. 금리·성장률(interest & growth contribution) 부분은 전년도 국가채무에 실질 이자율(명목이자율-실질성장률)을 곱한 값으로, 기존채무에서 발생하는 이자지출에 따른 국가채무 증가 효과(snow-ball effect)를 의미한다. 금융성 채무 등(stock-flow adjustment)은 금융성 채무의 증가를 비롯하여 외화 표시 채무의 가치 변동, 통계 조정 등을 반영한다. 유럽연합의 보고서에서는 GDP 대비 국가채무의 증감분을 다음과 같이 추정하였다.

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PB_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * (r_t - g_t) \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

여기서 D 는 GDP 대비 국가채무, Y 는 명목GDP, PB 는 기초관리재정수지, r 은 국고채 평균조달 금리, g 는 경상성장률, SF 는 금융성 채무 등 저장/유량 조정분, t 는 시간 표시 변수 등을 의미한다. 이 중 괄호 안의 부분이 “눈덩이 효과(Snow-ball effect)”를 의미한다.

재정활동이 2.1%p, 이자지출이 0.6%p의 국가채무 비율을 증가시켰으며, 경제성장률이 예년에 비해 낮은 $\Delta 0.4\text{p}$, 금융성 채무 등 기타요인이 $\Delta 0.2\text{p}$ 로 국가채무 비율을 감소시키는 역할을 한 것으로 나타났다.

[EU 분석방법을 이용한 GDP 대비 국가채무 비율 증감요인 분해]

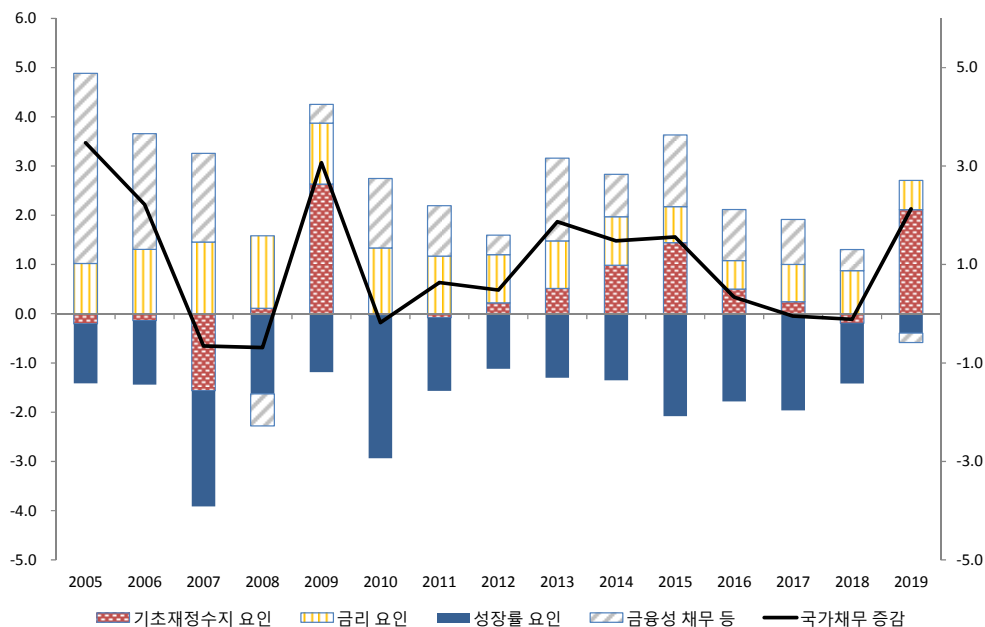
(단위: GDP 대비 %p)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GDP 대비 국가채무 비율 증감분	1.9	1.5	1.6	0.3	0.0	$\Delta 0.1$	2.1
기초재정수지 ¹⁾	0.5	1.0	1.4	0.5	0.2	$\Delta 0.2$	2.1
금리 - 성장률 차이	$\Delta 0.3$	$\Delta 0.4$	$\Delta 1.3$	$\Delta 1.2$	$\Delta 1.2$	$\Delta 0.4$	0.2
금리 부분	1.0	1.0	0.7	0.6	0.8	0.9	0.6
성장률 부분	$\Delta 1.3$	$\Delta 1.4$	$\Delta 2.1$	$\Delta 1.8$	$\Delta 2.0$	$\Delta 1.2$	$\Delta 0.4$
금융성 채무 등	1.7	0.9	1.5	1.0	0.9	0.4	$\Delta 0.2$
경상성장률	4.2	4.1	6.1	5.0	5.5	3.4	1.1
조달금리	3.1	3.0	2.2	1.6	2.1	2.4	1.7

주: 1) 기초재정수지(Primary Balance)는 이자지출을 차감한 재정수지로, 재정수입 - (재정지출 - 이자지출)임
자료: 국회예산정책처

[GDP 대비 국가채무 비율 증감요인 추이]

(단위: GDP 대비 %p)



자료: 국회예산정책처

그림에서 살펴보면 검은 실선이 전년대비 GDP 대비 국가채무 비율 증감분이며 이를 0선 위의 부분이 증가시키는 요인, 0선 아래 부분이 감소시키는 요인으로 작용하는 것을 의미한다. 우리나라는 2005년 이후 분석기간에 마이너스 금리와 마이너스 성장률은 존재하지 않았으므로 이자지출은 항상 국가채무를 증가시키는 요인으로, 경제성장률은 항상 GDP 대비 국가채무 비율을 감소시키는 요인으로 작용하였다. 2019년 조달금리로 인한 증가요인이 2018년에 비해 $0.3\%p(0.9\%p \rightarrow 0.6\%p)$ 로 낮았졌으나, 성장률로 인한 감소요인이 같은 기간 $0.8\%p(\Delta 1.2\%p \rightarrow \Delta 0.4\%p)$ 낮아져 금리-성장률 차이가 $0.6\%p(\Delta 0.4\%p \rightarrow 0.2\%p)$ 의 국가채무 비율 증가요인으로 작용하였다. 2018년 GDP 대비 국가채무 비율의 감소요인($\Delta 0.2\%p$)으로 작용했던 기초재정수지 요인이 2019년($2.1\%p$)에는 국가채무 비율을 크게 증가시키는 주요 요인으로 전환된 것으로 나타났다. 반면, 금융성 채무 등 기타요인은 전년($0.4\%p$)에 비해 $0.6\%p$ 감소되어 $\Delta 0.2\%p$ 의 감소요인으로 작용하였다. 이에 따라 2019년 GDP 대비 국가채무 비율은 전년에 비해 $2.1\%p$ 증가된 것으로 분석되었다.

이상의 내용을 종합해 보면 2019년 경제성장이 기대보다 저조하여 세수입이 충분히 수납되지 못했으나 확장적 재정정책으로 지출도 확대되어 재정수지 적자가 확대됨에 따라 국가채무가 증가한 것으로 보인다.

다. 재정의 지속가능성 관리 필요

정부는 우리나라의 현재 GDP 대비 국가채무 비율이 OECD 평균에 비해 낮은 수준이라고 밝혔다.

2018년 우리나라의 국가채무(D1)는 35.9%, 일반정부 부채(D2) 비율은 40.0%로 OECD 평균(108.9%)에 비해 낮은 수준이며³⁾, 주요국의 일반정부 부채에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

[국가채무(D1) 및 일반정부 부채(D2) 비교]

(단위: GDP 대비 %)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	2018
프랑스		103.7	105.3	106.4	109.3	110.6	110.4
독일		78.7	75.7	72.1	69.2	65.3	61.9
일본		231.5	234.5	230.5	235.4	233.8	235.0
한국 ¹⁾	D1	32.6	34.1	35.7	36.0	36.0	35.9
	D2	37.7	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0
영국		91.7	91.6	92.6	92.0	90.9	90.2
미국		136.2	135.5	136.5	138.3	135.0	136.3
OECD평균 ²⁾		108.8	111.8	111.1	112.4	110.1	108.9

주: 1) 한국의 D1(국가채무)은 D2와의 비교를 위해 원자료에 없는 내용을 추가한 것임

2) OECD 평균은 「OECD Economic Outlook 107」(2020. 6.)의 General government gross financial liabilities 자료임

1. 우리나라의 일반정부 부채(D2)는 2018년 자료가 가장 최신 자료임

자료: OECD, National Account, Public Sector Debt, Consolidated, Nominal value.<stats.oecd.org 접속: 2020.5.28.>

하지만, 국제적인 재정건전성 수준을 비교하기 위해서는 일반정부 부채(D2)를 활용하는 것이 바람직하다.

2018년 국가채무(D1)는 GDP 대비 35.9%이나 일반정부 부채(D2)는 GDP의 40.0%이다. 양 지표의 GDP의 4.1%p(79.2조원) 차이는 발생주의 및 비영리 공공기관 등 범위의 차이에 기인한다. 이와 같은 차이를 전제하고 세계 각국의 재정건전성 수준과 비교할 필요가 있다.

3) 우리나라에서 국가채무를 관리하기 위해 사용되는 재정지표는 국가채무(D1)이나 OECD에서 국제 비교시 활용되는 재정지표는 일반정부 부채(D2)이다. D1과 D2의 차이는 재정의 범위, 회계방식(현금주의, 발생주의) 등의 차이에 기인한다.

또한, 우리나라는 가계부채 및 기업부채 등 민간부채의 GDP 대비 비율이 높아 우리나라의 총부채(=가계부채+기업부채+정부부채) 수준에서 재정건전성에 관심을 가질 필요가 있다.

우리나라의 정부부채 수준은 주요 선진국에 비교해 낮은 수준이나 가계부채나 기업부채는 선진국들에 비해 비슷하거나 높은 편으로 보인다⁴⁾. 우리나라의 가계부채는 2016년 1,343조원(GDP 대비 77.1%)에서 2019년 1,600조원(83.6%)로 증가하였다. 또한, 우리나라의 기업부채는 같은 기간 1,643조원(94.4%)에서 1,954조원(102.1%)로 증가하였다. 따라서 증가하는 민간부채를 고려하여 재정건전성에 관심을 가질 필요가 있다고 보인다.

[2016~2019년 우리나라의 가계부채 및 기업부채 추이]

(단위: 조원, GDP 대비 %)

구 분	2016	2017	2018	2019
가계부채 (GDP 대비 비율)	1,343 (77.1%)	1,451 (79.0%)	1,537 (81.2%)	1,600 (83.6%)
기업부채 (GDP 대비 비율)	1,643 (94.4%)	1,699 (92.5%)	1,811 (95.7%)	1,954 (102.1%)

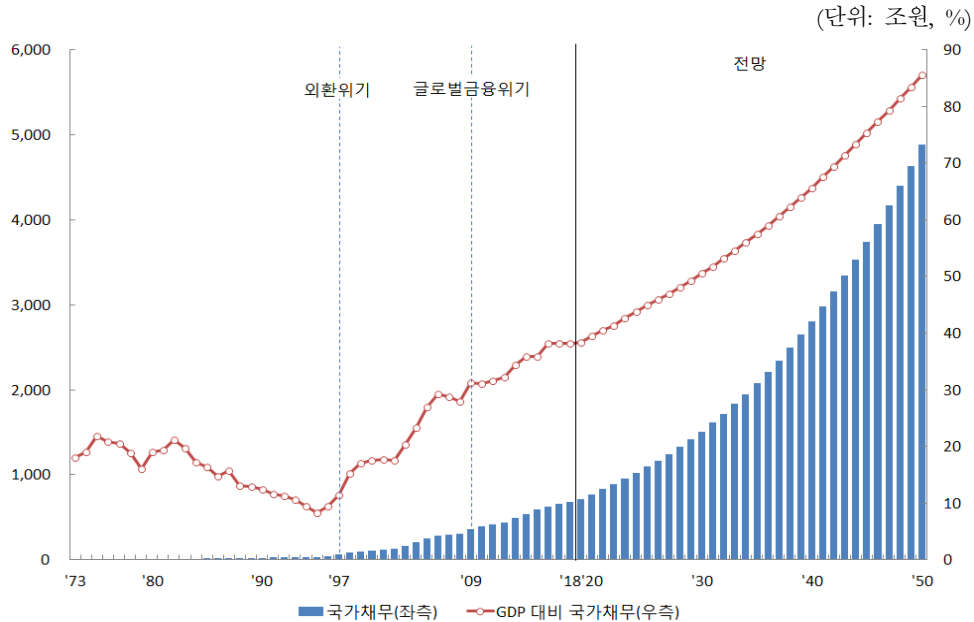
자료: 가계부채는 한국은행, 「통화금융통계」, 기업부채는 한국은행, 「자금순환표」 자료이며, 국회예산정책처, 「지표로 보는 한국경제」, 2020.에서 인용

저출산·고령화의 영향에 따라 미래의 국가채무 수준이 현재보다 증가될 가능성이 존재한다.

향후 인구고령화에 따라 우리나라의 사회복지지출은 증가될 것으로 예상된다. 국회예산정책처의 장기재정전망(2018)에 따르면 국가채무는 2019년 718.1조원(GDP 대비 38.4%)에서 2050년 2,863.8조원(2019년 불변가격 기준, GDP 대비 85.0%)로 연평균 4.6% 증가되는 것으로 나타났다. 이는 향후 저출산·고령화 등 인구구조변화에 따라 증가되는 사회복지지출 등 재정소요를 현재의 조세제도나 기여금 수입으로 마련하기에는 부족하므로 국가채무 증가로 충당할 것으로 전망한 것에 기인한다.

4) 국회예산정책처, 「2020년도 제3회 추가경정예산안 분석 [총괄 분석]」, 2020. p.62.

[2019~2050년 NABO 장기 재정전망 국가채무 추이]



주: 2018년에 수행된 장기 재정전망 결과이며, 2020년도 제3회 추경안의 국가채무 계획이 반영되지 않은 전망임. 정부와 국회예산정책처는 새로운 장기 재정전망 작업을 진행 중에 있음.

자료: 국회예산정책처, 「2019~2050년 NABO 장기 재정전망」, 2018.12.

장기적인 재정목표를 수립하고 이를 달성하여 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 노력이 요구된다.

정부는 2020년도 제3회 추가경정예산과 같이 코로나19에 대응하기 위한 적극적인 재정정책을 마련하고 있다. 일시적으로 확장적 재정정책을 통해 코로나19와 같은 경제적 충격을 완화하는 것은 재정 본연의 역할로 볼 수 있다. 이와 더불어 코로나 19 이후에 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 장기적인 재정목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 노력도 병행되어야 할 것으로 보인다.

감사원도 최근 2020년 실시 예정인 「2065년 장기 재정전망」 시 재정건전성 견지를 위해 실효성 있는 중장기 대응방안 수립차원에서 재정준칙의 도입 여부 등을 다시 검토해야 할 시점이라고 밝혔다. 즉, 지난 「재정건전화법안」에 관한 국회 논의내용, 재정준칙 도입 필요성에 대한 전문가 의견, 재정준칙 도입 시 장단점 등을 종합적으로 고려하여 재정준칙 도입여부를 검토하는 등 전망결과에 따른 향후 정책

대응방향을 수립할 필요가 있다고 주장하였다⁵⁾.

향후 인구구조 및 산업구조의 변화, 통일과정, 기후·환경·보건 분야 등 대규모 재정소요를 대응하기 위해 재정여력을 확보하고 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 중장기 재정목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 재정준칙과 같은 구체적인 재정수단들을 논의할 필요가 있어 보인다.

5) 감사원, 「감사보고서 -중장기 국가재정 운용 및 관리실태-」, 2020.5.

가. 현 황

2019회계연도 총수입은 473.1조원으로, 가입자수 증가 및 임금 상승 등의 영향에 따른 기금수입 증가에 기인하여 2018년(465.3조원) 대비 7.8조원(1.7%) 증가하였으며, 추경예산(476.4조원) 대비 3.3조원(△0.7%) 부족 수납되었다.

직전 3년간 총수입을 견인하던 국세수입이 내수와 수출 부진, 기업 경기 둔화 등 경기적 요인과 EITC확대와 지방소비세율 인상 등 제도적 요인의 영향으로 소폭의 감소세로 전환되었지만, 가입자수 증가와 임금 상승 등에 따라 기금수입이 8.9조원(6.1%) 증가하며 총수입 증가를 견인하였다.

[2019회계연도 총수입 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2018 실적 (A)	2019					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년 대비 (C-A)		추경예산 대비 (C-B)	
				증감액	증감률	증감액	차이율
총 수 입(1+2)	465.3	476.4	473.1	7.8	1.7	△3.3	△0.7
1. 국세수입	293.6	294.8	293.5	△0.1	△0.0	△1.3	△0.5
2. 국세외수입	171.2	181.6	179.3	8.1	4.7	△2.3	△1.3
◦ 세외수입	26.0	26.9	25.3	△0.8	△3.0	△1.6	△6.1
◦ 기금수입	145.1	154.7	154.0	8.9	6.1	△0.7	△0.4
- 사회보장기여금	64.9	69.7	69.6	4.7	7.2	△0.2	△0.3

주: 1. 총수입 실적에는 국고통합계정 여유자금 운용수익인 세입세출외(18년 0.6조원, 19년 0.4조원)가 합산된 금액임. 따라서 항목별 예산대비 증감 합계와 총수입의 예산대비 금액은 일치하지 않음

2. 사회보장기여금은 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산업재해보상보험이 해당됨

3. 이하의 분석에서 사용하는 ‘국세외수입’은 세외수입과 기금수입을 합한 개념으로 편의상 총수입에서 국세수입을 제외한 수입을 칭함

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

백경엽 주계세제분석관(kybaek@assembly.go.kr@assembly.go.kr, 6788-4746)

김태민 주계세제분석관(taemin@assembly.go.kr@assembly.go.kr, 6788-4654)

나. 분석의견

(1) 국세수입

2019년도 국세수입은 293.5조원으로, 내수부진, 기업경기 둔화 등 경기적 요인과 EITC 확대, 지방소비세율 인상 등 제도적 요인의 영향으로 2018년(293.6조원) 대비 0.1조원($\Delta 0.04\%$) 감소하였고, 추경예산 대비 1.3조원($\Delta 0.5\%$) 부족 수납되었다.

직전 3년간 국세수입 증가율이 경상성장률을 상회하는 호조세를 보이던 국세수입은 수출부진, 내수 둔화, 기업실적 부진 등 경기가 둔화된 가운데, EITC 확대와 지방소비세 이양비율 인상(11%→15%) 등 제도적 요인의 영향으로 소폭의 감소세로 전환되었다.

[2019년도 국세수입 실적]

(단위: 조원, %)

구분	2018 실적 (A)	2019					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년대비 (C-A)		추경예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	293.6	294.8	293.5	$\Delta 0.1$	$\Delta 0.0$	$\Delta 1.3$	$\Delta 0.5$
일반회계	285.9	287.2	286.0	0.1	0.0	$\Delta 1.1$	$\Delta 0.4$
내국세	254.8	255.6	255.8	1.0	0.4	0.2	0.1
1. 소득세	84.5	80.4	83.6	$\Delta 0.9$	$\Delta 1.1$	3.2	4.0
2. 법인세	70.9	79.3	72.2	1.2	1.7	$\Delta 7.1$	$\Delta 8.9$
3. 상속·증여세	7.4	7.2	8.3	1.0	13.2	1.1	15.2
4. 부가가치세	70.0	68.8	70.8	0.8	1.2	2.1	3.0
5. 개별소비세	10.5	10.3	9.7	$\Delta 0.7$	$\Delta 7.0$	$\Delta 0.6$	$\Delta 5.6$
6. 증권거래세	6.2	4.5	4.5	$\Delta 1.8$	$\Delta 28.3$	$\Delta 0.1$	$\Delta 1.3$
7. 인지세	0.9	0.9	0.8	$\Delta 0.0$	$\Delta 4.0$	$\Delta 0.1$	$\Delta 10.4$
8. 과년도수입	4.4	4.3	5.9	1.4	32.6	1.6	38.0
교통·에너지·환경세	15.3	14.8	14.6	$\Delta 0.8$	$\Delta 5.0$	$\Delta 0.2$	$\Delta 1.4$
관세	8.8	9.1	7.9	$\Delta 0.9$	$\Delta 10.6$	$\Delta 1.2$	$\Delta 13.0$
교육세	5.1	4.9	5.1	0.0	0.2	0.2	5.1
종합부동산세	1.9	2.8	2.7	0.8	42.6	$\Delta 0.2$	-6.3
특별회계	7.7	7.6	7.4	$\Delta 0.3$	$\Delta 3.3$	$\Delta 0.2$	$\Delta 2.5$
주 세	3.3	3.4	3.5	0.2	7.5	0.1	2.0
농어촌특별세	4.4	4.2	3.9	$\Delta 0.5$	$\Delta 11.3$	$\Delta 0.3$	$\Delta 6.3$

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

세목별 수납실적과 증감 원인을 살펴보면, 소득세는 83.6조원으로, 전년 대비 0.9조원($\Delta 1.1\%$) 감소하였다. 부동산시장의 거래량 둔화로 양도소득세가 전년 대비 1.9조원($\Delta 10.7\%$)감소한 가운데, EITC 확대 등으로 종합소득세가 전년 대비 0.7조원($\Delta 4.0\%$) 감소한 것에 기인한다.

상속증여세는 8.3조원으로, 자산 가격 상승, 증여 증가 등의 영향으로 2018년(7.4조원) 대비 1.0조원(13.2%) 증가하였다.

법인세는 72.2조원으로, 전년 대비 1.2조원(1.7%) 증가하였다. 최근 3년(2016~2018년)간 연평균 16.3% 증가하였던 법인세는 수출 둔화, 내수 부진 등의 영향으로 법인 실적이 감소함에 따라 증가세가 크게 둔화되었다.

부가가치세는 70.8조원으로, 전년 대비 0.8조원(1.2%) 증가하였다. 최근 3년(2016~2018년)¹⁾ 9.1%의 성장세를 보였던 부가가치세 증가세가 둔화된 것은 부가가치세의 지방소비세 이양비율 상향²⁾에 주로 기인한다.

개별소비세는 9.7조원으로, 전년대비 0.7조원($\Delta 7.0\%$) 감소하였다. 이는 발전용 유연탄 소비량 감소³⁾와 LNG에 대한 소비세율 인하⁴⁾ 및 자동차 개별소비세율 인하(5%→3.5%) 등 제도적 요인에 주로 기인한다.

교통·에너지·환경세는 14.6조원으로, 유가상승에 따른 국민부담 경감을 위해 휘발유와 경유에 대한 탄력세율을 '18.11.7~'19.8.31.까지 인하한 것에 기인하여 전년 대비 0.8조원($\Delta 5.0\%$) 감소하였다.

증권거래세는 4.5조원으로, 주식거래대금 감소, 증권거래세율 인하 등으로 2018년(6.2조원) 대비 1.8조원($\Delta 28.3\%$) 감소하였다. 증권거래세의 감소는 미·중 무역분쟁 장기화, 일본의 한국에 대한 수출규제 조치 등 불확실성의 확대에 따른 거래량 감소와 '19년 6월부터 시행된 증권거래세 탄력세율 인하($\Delta 0.05\% \sim \Delta 0.2\%$)도 일부 기인한다.

그 외 종합부동산세는 공시가격 상승⁵⁾과 다주택자에 대한 세율 인상 및 공정

1) 부가가치세 증가율(전년대비 %): ('16)14.2 ('17)8.5 ('18)4.4 ('19)1.2

2) 2019년부터 부가가치세의 지방소비세 이양비율이 11%에서 15%로 상향되었다.

3) 발전용 유연탄 소비량은 2018년 8,955만톤에서 2019년 8,364만톤으로 591만톤($\Delta 6.6\%$)감소하였다.

4) LNG에 대한 개별소비세율이 '19.4.1.부터 일반 발전용은 기존 60원/kg에서 12원/kg으로, 집단 발전용은 기존 60원/kg에서 8.4원/kg으로 인하되었다.

5) 공시가격 상승률(%): 토지 8.0(서울 12.4), 단독주택 7.0(서울 14.0), 공동주택 5.2(서울 14.2)

시장가액비율 상승 등 제도적 요인의 영향으로 전년대비 0.8조원(42.6%) 증가한 2.7조원이 수납되었다.

(2) 국세외수입

2019년 국세외수입은 179.3조원으로 전년도 171.2조원 대비 8.1조원(4.7%) 증가하였으나, 추경예산 181.6조원 대비 2.3조원(△1.3%) 과소수납 되었다.

일반회계 세외수입은 추경예산 10.3조원 대비 1.2조원 감소한 9.5조원이 수납되었다. 경상이전수입(△0.8조원), 재화 및 용역판매 수입(△0.1조원) 등에서 추경대비 과소수납 되었다.

특별회계 세외수입은 기업특별회계 영업수입(△0.2조원), 융자및전대차관원금회수(△0.4조원), 재화및용역판매수입(△0.2조원), 등의 부진으로 추경예산 16.6조원 대비 0.9조원(5.4%) 부족한 15.7조원이 수납되었다.

기금수입은 154.0조원으로 재산수입(0.1조원), 재화및용역판매 수입(0.1조원)의 초과수납에도 불구하고 관유물매각대(△0.5조원), 융자및전대차관원금 회수(△1.1조원) 등의 실적 저조로 추경예산 154.7조원 대비 0.7조원(△0.5%) 과소수납 되었다.

[2019년 국세외수입 회계별·성질별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2018 실적 (A)	2019					
		예산 (B)	실적 (C)	전년대비(C - A)		예산대비(C - B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
국세외수입(a+b+c)	171.2	181.6	179.3	8.1	4.7	△2.3	△1.3
사회보장기여금	64.9	69.7	69.6	4.7	7.2	△0.2	△0.3
기업특별회계 영업수입	6.3	6.9	6.7	0.4	7.0	△0.2	△2.4
재산수입	28.1	29.1	29.0	0.9	3.3	0.0	△0.1
경상이전수입	37.7	37.2	36.1	△1.6	△4.1	△1.1	△2.9
재화및용역판매 수입	8.6	9.9	9.8	1.1	12.9	△0.1	△1.3
수입대체경비수입	0.4	0.4	0.4	0.0	0.4	0.0	10.3
관유물매각대	2.7	3.1	2.7	0.0	0.1	△0.4	△12.7

구 분	2018 실적 (A)	2019					
		예산 (B)	실적 (C)	전년대비(C - A)		예산대비(C - B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
융자및전대차관원금 회수	22.4	25.6	24.9	2.5	11.1	△0.6	△2.5
차입금및여유자금 회수	0.06	0.03	0.05	0.00	△6.2	0.03	94.4
a. 일반회계	10.7	10.3	9.5	△1.2	△11.2	△0.7	△7.2
재산수입	3.8	3.3	3.3	△0.4	△11.5	0.05	1.5
경상이전수입	5.7	5.7	4.9	△0.8	△14.5	△0.8	△13.8
재화및용역판매 수입	0.7	0.9	0.8	0.04	5.6	△0.1	△12.1
수입대체경비수입	0.4	0.3	0.4	0.01	1.9	0.04	10.9
관유물매각대	0.07	0.07	0.10	0.03	34.3	0.03	43.8
차입금및여유자금 회수	0.06	0.03	0.05	0.00	△6.2	0.03	94.4
b. 특별회계	15.3	16.6	15.7	0.4	2.7	△0.9	△5.4
기업특별회계 영업수입	6.3	6.9	6.7	0.4	△7.0	△0.2	△2.4
재산수입	0.8	0.8	0.6	△0.1	△16.8	△0.1	△18.7
경상이전수입	4.9	4.9	4.7	△0.1	△2.4	△0.2	△3.5
재화및용역판매 수입	1.5	1.7	1.5	0.0	△0.2	△0.2	△9.7
관유물매각대	0.9	1.0	1.1	0.3	32.5	0.1	12.1
융자및전대차관원금 회수	1.0	1.3	0.9	△0.1	△5.8	△0.4	△28.7
c. 기 금	145.1	154.7	154.0	8.9	6.1	△0.7	△0.5
사회보장기여금	64.9	69.7	69.6	4.7	7.2	△0.2	△0.3
재산수입	23.6	25.0	25.1	1.5	6.4	0.1	0.3
경상이전수입	27.1	26.6	26.5	△0.6	△2.3	△0.1	△0.5
재화및용역판매 수입	6.4	7.3	7.5	1.1	16.9	0.1	2.0
관유물매각대	1.8	2.0	1.5	△0.3	△16.9	△0.5	△27.0
융자및전대차관원금 회수	21.4	24.2	24.0	2.5	11.9	△0.3	△1.1

가. 현 황

정부는 2019년 4월 25일 미세먼지 대응을 통한 국민안전 확보, 선제적 경기 대응을 통한 민생경제 지원 등을 목적으로 총 6.7조원 규모의 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하였다.

정부는 미세먼지·산불 등 국민안전에 대한 중대한 위협요인 발생과 대·내외 경제여건 악화에 따른 하방경기 위험 확대가 우려되고 있어 추경안을 편성하였다고 설명하면서 그 근거로 ① 2019년 1~3월 미세먼지 경보 등 발령건수의 전년대비 2배 수준(76→130건) 확대, ② 전년 동기 대비 4개월 연속 수출 감소, 제조업 및 30~40대 중심의 일자리 상황 악화 등을 제시하였다.

6.7조원 규모의 추경안은 ① 배출원별 미세먼지 저감 0.8조원, 미세먼지 저감기술 등 친환경 산업기반 조성 0.4조원 등 미세먼지 대응을 통한 국민안전 확보에 2.2조원, ② 수출·투자·관광 분야 활력 제고 1.1조원, 신산업 육성 등 성장동력 확충 0.3조원 등 선제적 경기 대응을 통한 민생경제 지원에 4.5조원으로 구성되었다.

[2019년도 제1회 추경안 총괄표]

(단위: 조원)

구 분	주요내용	규모
미세먼지 대응을 통한 국민안전 확보 (2.2조원)	○ 배출원별 미세먼지 저감	0.8
	○ 미세먼지 저감기술 개발 등 친환경 산업기반 조성	0.4
	○ 측정·감시 등 미세먼지 대응체계 고도화	0.1
	○ 마스크·공기청정기 보급 등 국민건강 보호	0.2
	○ 재난대응시스템 강화, 노후SOC 개량 등 안전투자확대	0.7
선제적 경기 대응을 통한 민생경제 지원 (4.5조원)	○ 수출·투자·관광 분야 활력 제고	1.1
	○ 신산업 육성 등 성장동력 확충	0.3
	○ 지역사회 회복 및 자영업자·소상공인 지원	1.0
	○ 고용·사회안전망 보강	1.5
	○ 취약계층 일자리 창출 지원	0.6
총 규모		6.7

자료: 기획재정부, 「2019년 제1회 추가경정예산안」, 2019.4.

국회는 정부가 제출한 추경안을 상임위원회, 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 2019년 8월 2일 본회의에서 의결하였다.

국회 심사결과 ① 미세먼지 대응을 통한 국민안전 확보에서 1,174억원이 감액되었고, ② 선제적 경기 대응을 통한 민생경제 지원에서는 1조 126억원이 감액되었으며, ③ 소재·부품·장비 기술자립화 대책 부문에서 2,732억원이 증액되어 추경예산 증액분 규모는 정부 제출안에서 8,568억이 감액된 총 5조 8,269억원으로 확정되었다.

[2019년도 추경안 국회 심의 결과]

(단위: 백만원)

구분	추경증액분		
	정부안(A)	확정(B)	증감(B-A)
미세먼지 대응을 통한 국민안전 확보	2,190,184	2,072,805	△117,379
선제적 경기 대응을 통한 민생경제 지원	4,493,561	3,480,912	△1,012,649
소재·부품·장비 기술자립화 대책	0	273,217	순증
합 계	6,683,745	5,826,934	△856,811

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

시급성과 집행 가능성이 낮다고 판단되어 국회심사과정에서 감액된 주요 사업은 무역보험기금 출연(△700억원), 산업은행 출자(△500억원), 한국수출입은행 출자(△200억원), 희망근로 지원사업(△240억원) 사업 등이다.

노후상수도정비원(827억원) 사업과 소상공인시장진흥기금 전출(216억원) 사업은 국민안전과 경기대응을 위해 각각 증액 반영되었으며, 소재부품기술개발(R&D)(650억원), 반도체 디스플레이 성능평가지원(R&D) 사업(350억원) 등은 소재·부품·장비 기술자립화 대책을 위해 필요하다고 인정되어 증액 반영되었다.

나. 분석의견

(1) 추가경정예산 집행실적 분석

2019년 추경증액분에 대한 결산 현황을 보면 5조 8,269억원 중 5조 6,477억원을 집행하여 96.9%의 양호한 수준을 보이고 있다. 다만, 연도별로 살펴보면 2017년 99.1%, 2018년 98.3%, 2019년 96.9%로 추경 집행실적이 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

[2017~2019회계연도 추경 집행실적 현황]

(단위: 억원, %)

연도	추경증액분(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
2017	95,551	94,708	99.1
2018	37,817	37,181	98.3
2019	58,269	56,477	96.9

주: 집행액은 2019년 12월말 기준
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 재정집행의 효과는 최종 집행단계를 통해 나타난다는 점에서 보다 정확한 집행성과 측정을 위해서는 집행실적보다는 보조사업자·출연기관 등이 실사업자에게 자금을 집행한 결과인 실집행실적을 평가하는 것이 필요하다.

2019년 추경의 실집행률은 87.9%로 집행률 96.9%와 다소 격차를 보이고 있는데, 추경안은 재난·경기침체 등 긴급한 상황의 해결을 위해 편성되는 것이며 이는 예산의 연내 집행이 전제될 때 달성 가능하다는 점에서 정부는 추경의 집행 및 실집행 관리에 만전을 기할 필요가 있다.¹⁾

[2019회계연도 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	추경증액분(A)	집행액(B)	집행률(B/A)	실집행액(C)	실집행률(C/A)
2019	58,269	56,477	96.9	51,211	87.9

주: 1. (실)집행액은 2019년 12월말 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

1) 정부가 추경안에서 제시하는 경제적 효과는 모두 추경예산의 연내 집행을 전제로 산정된 것이다.

(2) 회계/기금별 집행실적 분석

회계/기금별 집행실적을 보면 ① 집행을 측면에서는 일반회계, 교통시설특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 국가균형발전특별회계, 고용보험기금 등 14개 회계/기금이 집행을 100%를 달성하지 못했다. ② 실집행을 측면에서는 에너지및자원사업특별회계, 환경개선특별회계, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 축산발전기금 등 5개 회계/기금에서 실집행을 80% 미만의 실적을 보였다.

[2019회계연도 회계/기금별 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

회계/기금	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
일반회계	1,796,764	1,783,142	99.2	1,695,531	94.4
교통시설특별회계	332,264	329,780	99.3	327,930	98.7
농어촌구조개선특별회계	143,801	142,400	99.0	139,090	96.7
에너지및자원사업특별회계	266,819	263,752	98.3	196,563	62.4
국가균형발전특별회계	160,865	138,272	86.0	135,006	83.9
조달특별회계	1,200	1,032	86.0	1,032	86
환경개선특별회계	937,719	847,790	90.4	522,695	55.7
고용보험기금	729,232	721,106	98.9	720,872	98.8
관광진흥개발기금	40,090	22,784	56.8	19,276	48.1
국민체육진흥기금	12,300	9,924	80.7	0	0
근로복지진흥기금	8,810	8,810	100.0	8,810	100.0
농산물가격안정기금	6,900	6,900	100.0	5,950	86.2
방송통신발전기금	25,694	25,694	100.0	25,514	96.6
산재기금	12,361	12,356	100.0	12,356	100.0
양성평등기금	720	703	97.6	703	97.6
장애인기금	5,376	5,260	96.6	5,192	96.6
전력기금	33,605	33,605	100.0	28,916	86.0
청소년육성기금	576	569	98.8	523	90.8
축산발전기금	11,240	11,240	100.0	486	4.3
소상공인시장진흥기금	306,998	288,998	94.1	281,049	91.5

(단위: 백만원, %)

회계/기금	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
정보통신진흥기금	19,600	19,600	100.0	19,577	99.9
주택도시기금	335,800	335,800	100.0	335,800	100.0
중소기업창업및진흥기금	609,025	609,025	100.0	609,025	100.0
공공자금관리기금	29,175	29,175	100.0	29,175	100.0
총합계	5,826,934	5,647,717	96.9	5,121,071	87.9

주: 1. (실)집행액은 2019년 12월말 기준

2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

관광진흥개발기금은 기금운용계획변경²⁾으로 400억 9,000만원이 증액되었으나 계획액의 56.8%인 227억 8,400만원이 집행되었고 192억 7,600만원(48.1%)만이 실 집행되는 등 집행실적이 저조하였다. 이는 **관광산업 융자지원**(문화체육관광부) 사업이 당초 계획대비 300억원이 증액되었으나 127억 5,300만원(42.5%)만 집행된 것이 주요원인이다.

이에 대해 문화체육관광부는 동 사업이 업체의 공사계획 지연, 자기자본 미확보 및 담보부족 등의 사유로 집행실적이 부진하다고 설명하고 있다. 따라서 문체부는 융자금 기금운용계획 변경시 업체들의 융자수요 및 자금사정 등을 사전에 면밀히 파악하여 적정수준의 예산을 편성할 필요가 있을 것으로 보인다.

국민체육진흥기금은 기금운용계획변경³⁾으로 123억원이 증액되어 99억 2,400만원(80.7%)이 집행되었으나 실집행실적은 없었다. 이는 **국민체육센터 건립지원**(문화체육관광부) 사업이 당초 계획대비 123억원이 증액되었으나 증액분에 대한 실집행이 이루어지지 못한 것에 기인한다.

이에 대해 문화체육관광부는 동 사업이 자치단체 예산 미확보 및 행정절차 지연 등으로 실집행이 부진했다고 설명한다. 따라서 문화체육관광부는 기금운용계획 변경시 자치단체재정여력 및 집행관련 행정절차 소요기간 등을 고려해 집행가능성을 충분히 검토한 후 예산을 확대할 필요가 있을 것으로 보인다.

2) 2019년 제1회 추경안과 동시에 관광진흥개발기금의 변경안이 국회에 제출됨

3) 2019년 제1회 추경안과 동시에 국민체육진흥기금의 변경안이 국회에 제출됨

축산발전기금은 기금운용계획변경⁴⁾으로 112억 4,000만원이 증액되어 전액집행 되었으나 실집행액은 4.3%인 4억 8,600만원에 불과하였다. 이는 **가축분뇨처리(농림 축산식품부)** 사업이 당초 계획대비 112억 4,000만원이 증액되어 전액집행 되었으나 실집행액은 4억 8,600만원(4.3%)에 그친 것에 기인한다.

실집행률이 저조한 이유는 동 사업은 퇴액비유통센터가 퇴비의 교반·운반·살포에 필요한 장비구입비를 지원하기 위한 자치단체 보조금 사업인데, 2019년 9월 아프리카돼지열병(African swine fever, ASF) 발생으로 인해 퇴비유통전문조직 사업 대상자 선정 및 지방비 확보가 지연되었기 때문이다.

[2019회계연도 계획변경 증액분의 (실)집행실적이 부진한 기금사업 현황]

(단위: 백만원, %)

기금명	소관부처	세부사업명	변경 증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
관광진흥 개발기금	문체부	관광산업 융가지원	30,000	12,753	42.5	12,753	42.5
국민체육진흥 기금	문체부	국민체육센터 건립지원	12,300	9,924	80.7	0	0
축산발전기금	농림부	가축분뇨처리지원	11,240	11,240	100	486	4.3

주: 해당 기금운용계획변경은 추경과 함께 국회 의결

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

환경개선특별회계는 본예산 대비 9,275억 400만원이 증액되어 8,443억 5,800만원이 집행되고 5,192억 6,300만원이 실집행되었다.

이처럼 환경개선특별회계의 실집행이 부진한 이유는 ‘**노후상수관로 정밀조사 지원 사업**’(추경증액분 100억원 중 52억 4,200만원 실집행-52.4%), 대기개선 추진대책 사업의 내역사업인 ‘**운행차 배출가스 저감사업**’(추경증액분 4,936억 7,500만원 중 2,472억 5,800만원 실집행-53.5%) 및 ‘**소규모사업장 방지시설 설치 지원 사업**’(추경증액분 1,018억 3,500만원 중 523억 5,200만원 실집행-51.4%) 과 ‘**지하역사공기질 개선대책**’(추경증액분 650억 1,500만원 중 494억 6,800만원 실집행-76.1%) 사업 등

4) 2019년 제1회 추경안과 동시에 축산발전기금의 변경안이 국회에 제출됨

에서 자치단체에 지급하는 보조금의 실행실적이 부진한 것에 기인한다.

이는 지방비 매칭재원 확보 지연 및 행정절차기간 소요에 따라 교부된 보조금의 상당액이 불용되거나 이월되었기 때문이므로, 환경부는 각 자치단체의 보조금 수요와 집행가능성을 사전에 면밀히 조사하여 적정 규모의 자치단체 보조금 예산을 편성할 필요가 있을 것으로 보인다.

[2019회계연도 환경개선특별회계 주요 실행부진 추경사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관부처	세부사업명 (내역사업명)	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
환경부	노후상수관로 정밀조사 지원	10,000	10,000	100.0	5,242	52.4
환경부	대기개선 추진대책 (운행차 배출가스 저감사업)	493,675	461,910	93.6	247,258	53.5
환경부	대기개선 추진대책 (규모사업장 방사설 설치 지원)	101,835	101,352	99.5	52,352	51.4
환경부	지하역사공기질 개선대책	65,015	65,015	100.0	49,468	76.1

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

에너지및자원사업특별회계는 본예산 대비 2,668억 1,900만원이 증액되어 2,637억 5,200만원(98.3%)이 집행되고 1,965억 6,300만원(73.7%)이 실행되었다.

이처럼 에너지및자원사업특별회계의 실행 부진은 ‘전기자동차보급 및 충전 인프라 구축’(추경증액분 927억 2,000만원 중 669억 2,300만원 실행-72.2%), ‘수소 연료전지차 보급사업’(추경증액분 844억 800만원 중 609억 5,900만원 실행-72.2%) 등에서 실행이 부진했던 것이 원인이다.

전기차의 경우는 지방비 매칭비 확보 실패 등으로 623억원의 불용액이 발생하였고, 수소차의 경우는 수소충전소의 구축지연과 충전소 구축지연에 따른 수소차량 출고지연으로 416억원의 이월액이 발생하였다.

따라서 환경부는 자치단체의 재정여력 및 사업의 구체적인 진행경과 등을 면밀히 고려하여 적정규모의 추경예산을 편성할 필요가 있다.

[2019회계연도 에너지및자원사업특별회계 주요 실집행부진 추경사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관부처	세부사업명 (내역사업명)	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
환경부	전기자동차보급 및 충전인프라 구축	92,720	92,720	100.0	66,923	72.2
환경부	수소연료전지차 보급사업	84,403	81,408	96.5	60,959	72.2

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 부처별 집행실적 분석

부처별 집행실적을 보면 집행률 측면에서는 기상청(44.0%), 문화체육관광부(63.5%), 소방청(87.6%), 식약처(82.0%), 조달청(86.0%) 등이 90%미만의 집행률을 보였다.

한편, 실집행률 측면에서는 기상청(44.0%), 농촌진흥청(69.6%) 문화체육관광부(38.6%), 산림청(72.6%), 소방청(31.1%), 환경부(61.6%) 등이 80%미만의 저조한 실적을 보였다.

[2019회계연도 부처별 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

회계/기금	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
고용노동부	816,394	805,971	98.7	805,660	98.7
경찰청	8,000	7,984	99.8	7,984	99.8
과학기술정보통신부	107,462	107,455	100.0	106,042	98.0
교육부	88,695	84,029	94.7	80,868	91.2
국토교통부	915,662	914,758	99.9	903,280	98.6
금융위원회	82,235	82,235	100	81,137	98.7
기상청	2,340	1,030	44.0	1,030	44.0
기재부	59,175	59,175	100.0	59,175	100.0
농림축산식품부	117,440	117,440	100.0	105,736	90.0
농촌진흥청	2,772	2,772	100.0	1,929	69.6
문화체육관광부	53,890	34,208	63.5	20,776	38.6

(단위: 백만원, %)

회계/기금	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
보건복지부	273,797	273,604	99.9	256,407	93.6
산림청	99,710	97,547	97.8	72,436	72.6
소방청	8,972	7,858	87.6	2,788	31.1
산업통상자원부	493,534	472,534	95.7	444,893	90.1
식약처	1,408	1,154	82.0	1,154	82.0
여가부	1,296	1,272	98.1	1,226	94.6
조달청	1,200	1,032	86.0	1,032	86.0
중소벤처기업부	1,195,377	1,177,377	98.5	1,167,853	97.7
해양수산부	101,328	96,658	95.4	95,315	94.1
행정안전부	180,588	180,555	100.0	155,145+ ¹⁾	85.9
환경부	1,215,659	1,121,070	92.2	749,205	61.6
총합계	5,826,934	5,647,718	96.9	5,121,071	87.9

주: 1. 총지출 기준

2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정

1) 123억 2,700만원에 대한 정산지연

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 작성

문화체육관광부의 추경예산은 538억 9,000만원이 증액되었으나 342억 800만원(63.5%)이 집행되고 207억 7,600만원(38.6%)이 실집행되어 집행실적이 저조하였다. 이는 관광산업 융차지원 사업의 집행률이 42.5%로 저조하고, 국민체육센터 건립지원 사업의 실집행이 이루어지지 못한 것에 기인한다.

행정안전부의 추경예산은 1,805억 8,800만원이 증액되어 1805억 5,500만원이 집행되었으나, 2020년 6월말 기준 실집행 집계액은 1,551억 4,500만원(85.9%)에 그치고 있다. 이처럼 실집행실적이 낮게 나타나는 이유는 지역주도형청년일자리 사업이 추경을 통해 본예산 대비 123억 6,000만원이 증액되어 123억 2,700만원이 지역에 교부되었으나 2020년 6월말 기준 정산이 완료되지 않아 실집행실적을 산출할 수 없는 것이 주요원인으로 작용했다.

그러나 자치단체 보조사업의 경우 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조 제1항 및 제2항과 동법 시행령 제12조에서 회계연도 종료후 3개월 내에 정산보고서를 제

출하도록 규정하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.⁵⁾

따라서 행정안전부는 회계연도 종료후 3개월 내에는 자치단체가 보조사업의 정산을 완료할 수 있도록 사업관리 체계를 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

[2019회계연도 지역주도형청년일자리 사업의 추경 증액분 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

회계명	세부사업명	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
일반	지역주도형청년일자리	12,360	12,327	99.7	정산중	정산중

주: 정산여부는 2020년 6월말 기준임

자료: 행정안전부

소방청은 추경을 통해 89억 7,200만원을 증액하여 78억 5,800만원(87.8%)을 집행하였으나 실집행실적은 27억 8,800만원(31.1%)에 그쳐 부진하였는데, 이는 **화재 안전및시설기준개발** 사업의 실집행실적(추경 증액분 70억 7,200만원 중 20억 200만원 실집행)이 28%로 저조한 것에 기인한다.

동 사업은 화재안전 취약계층이 거주하는 노후고시원·산후조리원 등 숙박형 다중 이용업소에 간이스프링클러를 설치하기 위해 자치단체에 보조금을 지원하는 사업인데, 영업주의 경영악화·업종변경·폐업 등으로 불용액이 발생하고 시·도의 매칭비용 확보 지연 및 행정절차 지연으로 인해 이월액이 발생하여 실집행이 부진했다.

따라서 소방청은 자치단체 보조금 추경예산 편성시 사전수요 조사를 철저히

5) 「보조금 관리에 관한 법률」

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

② 제1항의 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서에는 그 보조사업 또는 간접보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 정산보고서 및 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다. (후문 생략)

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

제12조(보조사업의 실적 보고) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 법 제27조제1항에 따라 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 실적 보고 사유가 발생한 날부터 2개월(지방자치단체의 장인 보조사업자 또는 간접보조사업자의 경우에는 3개월) 내에 제출하여야 한다.

하여 적정규모의 예산을 편성하고 행정절차를 신속히 진행하여 보조금을 지원할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

산림청은 추경을 통해 997억 1,000만원을 증액하여 975억 4,700만원을 집행하였으나 실집행실적은 724억 3,600만원에 그쳐 부진하였는데, 이는 **미세먼지 저감 도시숲 조성관리** 사업의 실집행실적(추경 증액분 150억원 중 16억 9,300만원 실집행)이 11.3%로 저조하였기 때문이다.

동 사업의 내역사업인 **‘미세먼지 차단숲 조성’** 사업은 국비와 지방비를 1:1로 매칭하여 산업단지 등 미세먼지 발생원 주변에 차단숲을 조성하는 것으로 추경을 통해 150억원이 증액되었으나, 수목식재는 봄·가을철에만 가능한데 행정절차에 3개월 가량의 기간이 소요되자 추경예산의 대부분이 당해 연도에 사업추진이 어려워 122억 1,000만원이 이월되는 결과가 발생하였다.

따라서 산림청은 추경예산 증액시 해당 사업의 시기적인 특성을 감안하여 적정수준의 예산을 편성할 필요가 있다.

환경부는 추경을 통해 1조 2,156억 5,900만원을 증액하여 1조 1,210억 7,000만원을 집행하였으나 실집행실적은 7,492억 500만원에 그쳐 부진하였는데, 이는 추경을 통한 주요 증액사업인 **유해폐기물처리및대집행 사업, 대기개선추진대책 사업, 굴뚝감시원격체계구축 사업** 등의 실집행실적이 저조한 것에 기인한다.

유해폐기물처리및대집행 사업은 대집행 등을 통해 불법폐기물을 처리하여 환경오염을 방지하는 것으로 추경을 통해 436억 9,100만원이 증액되었으나, 대집행 행정절차(1~3개월) 및 폐기물 처리용역 (1~8개월)에 상당기간이 소요되어 247억 700만원(56.5%)만이 집행되었고 191억 4,100만원은 이월되었다⁶⁾.

따라서 환경부는 통상 폐기물 처리에 상당기간이 소요됨에도 불구하고 추경예산을 과다하게 편성하는 사례가 재발하지 않도록 주의할 필요가 있을 것으로 보인다.

대기개선추진대책 사업의 내역사업인 **‘운행차 배출가스 저감’** 사업은 이동오염원의 배출가스를 저감하기 위해 노후경유차 조기폐차 및 저감장치 부착, 건설기계

6) 2019년 제1회 추경예산은 8월에 확정되었다.

7) 8억 6,800만원이 불용됨

엔진교체 및 저감장치를 부착을 지원하는 것으로 추경을 통해 6,810억 2,100만원이 증액되었으나, 4,619억 1,000만원이 집행되고 2,472억 5,800만원이 실집행되었다.

2019년 추경예산은 내역사업인 ‘운행차 배출가스 저감’ 사업을 구성하고 있는 ‘노후 경유차 조기폐차’, ‘노후 경유차 저감장치부착’, ‘건설기계 엔진교체’, ‘건설기계 DPF 부착’ 사업 등의 물량을 확대하기 위해 증액되었는데, 각 사업의 예산현액 대비 실집행률은 각각 70.1%, 67.2%, 19.9%, 44.7%로 부진하였다.

[2019회계연도 운행차 배출가스 저감 사업 실집행 실적]

(단위: 백만원, %)

사업명	추경예산		지자체						
	예산현액	교부액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	실집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	실집행률 (B/A)
노후경유차 조기폐차	361,904	323,624	323,624	1	323,625	226,820	34,914	61,892	70.1
노후경유차 저감장치부착	140,732	190,526	190,526	119	190,645	128,171	17,887	44,587	67.2
건설기계저감 장치(DPF)부착	33,000	17,858	17,858	216	18,074	3,603	2,980	11,492	19.9
건설기계 엔진교체	103,950	80,609	80,609	38	80,647	36,013	19,892	24,741	44.7

자료: 환경부

이에 환경부는 환경부의 「운행차 배출가스 저감사업 보조금 업무처리지침」에 따라 자치단체의 수요와 지방비 매칭 가능성을 검토하였고, 연도별 조기폐차 실적⁸⁾ 및 건설기계 엔진 제작사의 공급가능물량 등⁹⁾을 고려하여 계획 물량을 산출하였다고 설명하고 있다.

그러나 추경으로 증액한 사업들의 실집행률이 모두 70%이하인 것에 비추어 볼 때, 수요예측이 정교하지 못했던 것으로 보인다. 따라서 환경부는 운행차 배출가스 저감사업에 대한 수요예측의 정확성을 제고할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있을 것으로 보인다.

8) 환경부는 2018년 수도권 지역(인천·경기)의 총 161개 폐차장에서 연간 폐차된 물량(405,275대)을 기준으로 2019년 전체(본예산 및 추경) 조기폐차 물량을 산출하였다고 설명하였다.

9) - (DPF 부착) 전년도 공급 물량 6.5천대/월(78천대/연)을 감안하여, 제작사의 공급 생산량 증가 및 공업사 확대 등을 통해 1만대/월(12만대/연) 수준의 물량 공급 가능 판단
 - (건설기계 DPF) 6개 제작사 공급 능력(5.6백대/월(6.7천대/연))을 감안하여, '19년 계획 물량 5천대/연 공급 가능 판단
 - (건설기계 엔진교체) 전년도 4개 사업소 7백대/월(8.4천대/연)의 공급 능력을 감안하였고, 생산 및 공업사 확대를 통해 계획물량 10,500대/연 공급 처리 가능 판단

대기개선추진대책 사업의 또 다른 내역사업인 ‘소규모사업장 방지시설 설치 지원’ 사업은 대기오염물질 배출사업장을 대상으로 노후 방지시설 개선 및 신규 설치 비용을 지원하는 것으로 추경을 통해 1,018억 3,500만원이 증액되었으나, 1,013억 5,200만원이 집행되고 523억 5,200만원이 실집행되었다.

이처럼 동 사업의 실집행률이 저조한 이유는 방지시설 설치 신청 1,307건중 760건(58.1%)이 다음연도로 이월되었기 때문이다.

물론 시설공사 예산 집행시 일부 이월액이 발생하는 것은 불가피하다고 보인다. 다만 자치단체별로 연내에 설치완료한 건수의 편차가 심하게 나타나고 있는데, 2019년도에 100건 이상의 설치공사를 완료한 자치단체가 있는 반면, 한 건도 설치하지 못하고 신청 건 전부가 다음연도로 이월된 자치단체도 있다.

[소규모사업장 방지시설 설치 계획 대비 완료 실적]

(단위: 개소, %)

지자체	2019			
	신청현황	설치완료	다음연도 이월	달성률
서울	180	0	180	0.0
부산	58	58	0	100.0
대구	44	15	29	34.1
인천	189	119	70	63.0
광주	39	39	0	100.0
대전	4	0	4	0.0
울산	38	38	0	100.0
세종	13	12	1	92.3
경기	145	145	0	100.0
강원	53	0	53	0.0
충북	112	5	107	4.5
충남	10	2	8	20.0
전북	46	4	42	8.7
전남	78	28	50	35.9
경북	166	31	135	18.7
경남	106	28	78	26.4
제주	26	23	3	88.5
합계	1,307	547	760	41.9

자료: 환경부

이처럼 자치단체가 방지시설 설치 현황에 차이가 발생하는 이유는 ① 사업의 추진절차 상 방지시설 설치에 일정 기간이 소요되어 예산의 이월이 발생하는 경우

가 있으며, ② 서울과 대전 등 일부 지자체의 경우 2019년 본예산에서는 사업예산이 편성되지 않아 관련 경험이 부족하였고, 사업공고 및 전문기관 협의 등 사전준비가 필요했기 때문으로 보인다.

이러한 점을 고려할 때, 환경부는 해당 자치단체의 개별적인 집행가능성을 감안하여 지자체 보조금을 배분하는 방안을 고려할 필요가 있다고 보인다.

굴뚝감시원격체계구축 사업의 내역사업인 ‘굴뚝자동측정기기 설치·운영관리비 지원’ 사업은 자치단체에게 굴뚝자동측정기기 설치에 소요되는 비용을 지원하는 것으로, 추경을 통해 195억 2,800만원이 증액되었다

그러나 동 내역사업은 추경 증액분 195억 2,800만원 중 38억 1,400만원(19.6%)만이 실집행되었고 44억 2,000만원은 이월되었으며 나머지 112억 1,500만원은 불용되어 실집행 실적이 부진하였다.

이는 2019년에는 굴뚝자동측정기기 설치의무의 근거규정인 「대기관리권역의 대기환경에 대한 특별법」이 시행¹⁰⁾되지 않았고 하위법령도 제정되지 않아 사업자의 입장에서는 비용을 투입하여 굴뚝자동측정기기를 설치해야 할 유인이 낮았기 때문이다. 그럼에도 환경부는 굴뚝자동측정기기 설치 수요를 과도하게 예측하여 추경예산을 편성하였기 때문에 교부액 절반이상의 불용액이 발생한 것으로 보인다.¹¹⁾

따라서 환경부는 사업자들의 굴뚝자동측정기기 설치 수요를 과도하게 예측하여 추경 증액분의 절반 이상 불용되는 사례가 발생하지 않도록 추경예산 편성전 시장수요를 면밀히 파악할 필요가 있다.

10) 2020년 4월부터 시행

11) 환경부는 2019년 추경예산 편성 시 「대기관리권역법」에 따른 총량관리대상 사업장의 수요조사 결과 등을 반영하여 지자체별 물량을 산정하였다고 설명하고 있으나, 계획 물량이 과도하게 산정되는 등 면밀한 수요 예측이 이루어지지 못한 것으로 보인다.

[2019회계연도 환경부의 추경 증액분 (실)집행실적 부진사업 현황]

(단위: 백만원, %)

회계명	세부사업명	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
한특	유해폐기물처리및대집행	43,691	24,707	56.5	24,707	56.5
한특	대기개선추진대책 (운행차 배출가스 저감)	493,675	461,910	93.6	247,258	53.5
한특	대기개선추진대책 (소규모사업장 방지시설 설치 지원)	101,835	101,352	100.0	52,352	51.7
한특	굴뚝감시원격체계구축	18,309	18,309	100.0	2,698	14.7

자료: 환경부

한편, **복지부는** 추경으로 2,737억 9,700만원을 증액하여 2,736억 400만원 (99.9%)을 집행하였고, 실집행실적은 2,564억 700만원(93.6%)로 집행률과 실집행률은 비교적 양호한 편이다. 다만, 자활사업의 내역사업인 자활근로 사업의 경우 추경을 통해 증액되었는데, 동 사업에 대한 집행이 원활하게 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다.

복지부는 자활사업의 내역사업인 **자활근로** 사업은 자치단체 보조사업으로 추경을 통해 330억 1,600만원이 증액¹²⁾되어 전액 집행되었고, 290억 1,200만원 (87.8%)이 실집행 되었다고 설명하고 있다.

자활근로 사업은 근로능력이 있는 빈곤층에게 급여를 지원하는 것으로, 당초 2019년 본예산을 통해 48,000명을 지원할 예정이었으나 추경을 통해 10,000만명을 추가하여 총 58,000명을 지원할 계획이었다.

그러나 2019년 실집행실적을 보면, 연간 누적 참여인원이 48,903명으로 본예산 목표치는 달성했으나 추경증가분을 포함한 목표치 58,000명의 84.3%에 불과한 것으로 나타났고, 이와 같은 참여인원 저조로 인해 예산현액 4,213억 8,000만원 중 3,827억 4,300만원(90.8%)만이 실집행되고 386억 3,700만원은 실집행되지 못했다.¹³⁾

12) 자활센터 운영지원 사업의 추경증액분 13억 8,200만원을 포함한 금액

13) 특히, 동 사업은 2015년부터 2019년까지 연례적으로 목표 대비 참여인원 부족으로 실집행이 저조하였으므로, 향후에는 최근 참여인원 수준을 고려하여 적정 수준의 예산을 편성하고 집행관리를 철저히 하여 실집행률을 제고할 필요가 있다.

[2019년 월별참여 인원 및 누적참여 인원 현황]

(단위: 명)

구분	누적 참여 ¹⁾	월별참여 인원											
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
근로유지형	7,523	5,997	6,041	6,391	6,177	6,167	6,190	6,262	6,270	6,278	6,317	6,340	6,541
사회서비스형	29,310	14,944	15,826	16,005	16,912	17,112	17,739	18,087	18,482	18,793	19,092	19,874	20,866
시장진입형	12,070	7,997	8,293	8,217	8,534	8,473	8,353	8,590	8,602	8,771	8,772	9,165	9,402
합계	48,903	28,938	30,160	30,613	31,623	31,752	32,282	32,939	33,354	33,842	34,181	35,379	36,809

주: 1) 누적참여는 월별 참여의 중복인원을 제거한 것으로, 누적참여인원을 기준으로 예산편성 인원과 집행인원을 비교함(예: 1~9월 참여자는 2019년 누적참여 1명으로 계산)

자료: 보건복지부

이에 대해 보건복지부는 추경 확정 후 사업 준비 및 자활근로사업단 구성 후 인원을 모집하는 데 상당기간이 소요됨에 따라 예산 집행실적이 저조하였다고 설명하고 있으나, 연내 집행가능성을 고려하여 추경예산을 3개월분만 편성했다는 점을 고려하면 사업 집행을 위한 사전 준비 및 집행관리가 미흡했던 것으로 보인다.

또한, 자활근로 사업의 예산현액 4,213억 8,000만원 중 3,827억 4,300만원(90.8%)만이 실집행되고 386억 3,700만원이 실집행되지 못하였는데, 실집행되지 못한 금액이 추경증액분(330억 1,600만원)을 초과하고 있음에도 복지부는 추경증액분의 87.8%가 실집행되었다고 설명하고 있다.

그러나, 본예산도 전부 실집행되지 못한 상황에서 추경증액분(330억 1,600만원)의 실집행실적이 87.8%라고 평가하는 것이 합리적인지 의문이다.

따라서 복지부는 자활근로 사업을 규모를 확대할 경우 면밀한 사전 조사와 준비를 통해 적정규모의 예산을 편성하고 설정한 목표치를 달성할 수 있도록 집행관리를 철저히 하는 한편, 추경증액분에 대한 실집행실적을 합리적으로 산정할 필요가 있다.

[2015~2019년 자활근로 사업 실집행현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	실집행액 (B)	다음연도 이월액	실집행률 (B/A)	집행잔액 (A-B)
2015년	315,854	0	△1,000	314,854	280,696	0	89.2	34,158
2016년	327,285	0	△13,500	313,785	268,843	0	85.7	44,942
2017년	288,061	0	0	288,061	261,944	0	90.9	26,117
2018년	320,072	0	0	312,670	276,415	0	88.4	36,255
2019년	421,380	0	0	421,380	382,743	0	90.8	38,637

자료: 보건복지부

(4) 사업유형별 집행실적 분석

사업유형별 집행실적을 보면 ① 직접사업은 96.5%(1조 1,516억원 중 1조 1,109억원 집행), ② 보조사업은 94.7%(2조 3,002억원 중 2조 1,792억원 집행)의 집행률을 나타냈다. ③ 출연·출자 사업은 100.0%의 집행률을 보였는데 이 중 출자사업은 실집행률도 100.0%로 집계되었다. ④ 융자 사업은 98.3%의 집행률을 보였다.

[2019년도 사업유형별 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

사업유형	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
직접사업	1,151,562	1,110,909	96.5	1,106,138	96.1
보조사업	2,300,215	2,179,167	94.7	1,676,224	72.9
출연사업	946,267	946,255	100.0	928,055	98.1
출자사업	384,850	384,850	100.0	384,850	100.0
융자사업	1,044,040	1,026,536	98.3	1,025,804	98.3
합 계	5,826,934	5,647,717	96.9	5,121,071	87.9

주: 1. 실집행액은 2019년말 기준

2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

① **보조사업**의 재정집행 효과는 정부기관이 보조사업자에게 자금을 교부하는 시점이 아닌 보조사업자가 실제 사업자에게 자금을 집행하는 시점에 나타난다. 따라서 실제 사업의 집행성과를 살펴보기 위해서는 실집행실적을 분석할 필요가 있는데, 2019년 추경 보조사업의 실집행률은 72.9%로 예산상 집행률 94.7%와 큰 격차를 보이고 있다.

한편, 보조사업자에 대한 교부액을 기준으로 2016~2019년 추경 보조사업을 비교하여 보면 2019년 교부액 대비 집행률은 77.9%로 2018년 69.8%에 비해 다소 개선되었으나 2016년 84.8%, 2017년 83.0%에 비해서는 낮은 수준을 보이고 있다. 추경을 통해서 편성하는 보조금 사업은 가급적 시급성이 있고 연내집행이 가능한 사업으로 구성하는 것이 적절하다고 보인다.

[2016~2019회계연도 보조사업 교부액 대비 집행실적 현황]

(단위: 억원, %)

연도	보조사업자 교부액(A)	보조사업자 집행액(B)	교부액 대비 집행률(B/A)
2016	819,406	694,681	84.8
2017	1,524,103	1,265,457	83.0
2018	1,000,072	698,371	69.8
2019	2,151,841	1,676,224	77.9

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

사업별로 보면 보조사업자에게 500억원 이상이 교부되었으나 60% 미만의 집행을 보인 사업은 환경부 소관 대기개선추진대책의 내역사업인 ‘**운행차 배출가스 저감**’ 사업과 ‘**소규모사업장 방지시설 설치 지원**’ 사업 등 2개 사업으로 나타났다.

‘운행차 배출가스 저감’ 사업은 노후경유차 교체 및 저감시설 설치 수요를 다소 과도하게 예측하여 추경예산을 편성함에 따라 실집행이 부진했고, ‘소규모사업장 방지시설 설치 지원’ 사업은 일부 자치단체의 실집행이 부진하여 지자체 보조금 교부액의 절반가량이 차년도로 이월되어 실집행이 부진했다.

환경부는 이러한 점을 고려하여 해당 사업의 수요예측을 보다 면밀히 실시하고, 보조금 배분시 자치단체의 개별적인 집행가능성을 고려할 필요가 있다.

[2019회계연도 추경 교부액 대비 집행률 저조 주요 보조사업 현황]

(단위: 백만원, %)

소관부처	세부사업명	내역사업명	교부액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)
환경부	대기개선추진대책	운행차 배출가스 저감	461,910	247,258	53.5
환경부	대기개선추진대책	소규모사업장 방지시설 설치 지원	101,352	52,352	51.7

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

② **출자사업**은 해당 기관이나 펀드의 자본금 확충을 통해 보증·융자·투자 등의 정책금융 업무를 수행하도록 하는 것이다. 이 경우 교부받은 출자금을 자본에 편입하는 회계처리가 곧 실집행이기 때문에 정책목적 달성여부와 상관없이 실집행 실적은 항상 100%로 나타난다.

그러나 출자사업의 효과를 파악하기 위해서는 출자사업이 의도하는 정책목적 달성여부를 살펴볼 필요가 있다. 특히 정책펀드를 조성하기 위한 출자사업에서는 해당 정책펀드가 추경예산이 의도한 바와 같이 적기에 조성되어 투자가 신속하게 추진되었는지 점검할 필요가 있다.

먼저 중기부의 **중소기업모태조합출자** 사업은 추경예산을 통해 1,250억원 규모의 스케일업 펀드를 조성하고자 500억원이 신규로 반영되었다. 그러나, 2019년 8월 12일 펀드출자공고를 실시하고 2019년 10월 7일 운용사를 선정하여 2020년 4월 29일에 펀드결성이 완료되었다.

[중소기업모태조합출자사업 추경예산 통한 자펀드가 결성된 사례]

(단위: 억원, %)

자펀드종류	모태출자	펀드규모	공고일자	운용사선정	결성일자
스케일업 펀드	500	1,250	'19.8.12	'19.10.7	'20.4.29.

자료: 중소벤처기업부

또한 국토교통부의 해외인프라시장개척 사업의 내역사업인 **‘글로벌 플랜트·건설·스마트시티(Plant·Infrastructure·Smartcity: PIS) 펀드 조성’** 사업은 2019년 추경으로 동 펀드 조성을 위해 250억원이 신규 반영되었다.

그러나 2020년 6월말 기준 당초 계획된 총 4개의 자펀드 중 상대적으로 작은 규모인 제안형 펀드만 결성('20.3.)되었을 뿐, 플랜트(P) 펀드와 인프라(I) 펀드 및 스마트시티(S) 펀드의 경우 자펀드 결성이 이루어지지 않은 상황이며, 자펀드 결성의 지연으로 인해 투자실적도 전무하게 나타나고 있다.

[PIS 펀드 자펀드 결성 및 투자실적]

(단위: 백만원)

구분	운용사명	펀드규모	모태출자	매칭비율	자펀드결성일	투자실적
플랜트	한화자산운용('20.1)	300,000	120,000	1:1.5	미결성	0
인프라	KDB인프라('20.1)	600,000	240,000	1:1.5	미결성	0
스마트시티	한국투자신탁운용('20.1)	400,000	180,000	1:1.2	미결성	0
제안형	삼성자산운용('19.10)	200,000	60,000	1:2.3	2020.3	0
합계		1,500,000	600,000	1:1.5		0

자료: 국토교통부

한편, 환경부의 **미래환경산업 투자펀드** 사업은 2019년 추경으로 미세먼지 특화 펀드 조성을 위해 150억원이 증액되었으나, 동 펀드는 2019년 12월경 투자조합이 결성된 이후 2020년 6월말 기준 투자조합의 투자실적은 없는 상황이다.

위와 같은 사례들은 2019년 추경으로 정책펀드 조성을 위한 출자예산을 편성하였으나, 해당 출자를 통한 정책펀드가 연내에 조성되지 못하거나 연내에 조성되었더라도 신속한 투자가 이루어지지 못한 경우들이다.

그러나 추경예산으로 정책펀드를 조성하는 경우는 해당 산업분야에 대한 투자가 시급하다는 것을 의미하므로, 정부는 가급적 연내에 투자조합(자펀드)가 조성되도록 노력하여 신속히 투자를 진행할 필요가 있다고 보인다.

③ **융자사업**은 특정한 정책적 목적을 위해 특정분야에 수요자금을 대출하는 것으로, 통상 해당 분야의 융자수요에 맞추어 해당 예산을 편성할 필요가 있다. 2019년 추경을 통해 증액된 융자사업들은 대부분 95%이상 집행되었다.

그런데 문화체육관광부 소관 **관광산업 융가지원** 사업은 기금변경을 통해 300억원이 증액되었으나, 증액분의 42.5%인 127억 5,300만원만이 집행되었다. 또한 동 사업 전체로 볼 때에도 예산현액 5,400억원 중 4,355억 2,300만원(80.7%)이 집행되고 1,044억 7,700만원이 불용되어 저조한 집행실적을 보였다.

동 융자사업은 2018년에도 구조조정으로 인해 지역경제에 어려움을 겪고 있는 군산과 통영지역의 관광업체에 대한 융가지원을 목적으로 기금변경을 통해 300억원을 증액하였으나, 2018년 결산 결과 증액분 이상의 집행잔액(329억원)이 발생한 사례가 있었다.

이처럼 본예산도 집행이 어려운 융자사업에 추경을 통해 증액하는 것은 국가재정의 비효율적인 운용이 될 수 있으므로, 추경예산 편성시 사업자의 융자수요를 사전에 면밀히 파악하는 작업이 선행될 필요가 있다.

(6) 추경 정책방향별 집행성과 분석

① 현 황

2019년 추경의 기본 정책방향은 2.0조원 규모의 미세먼지 등 국민안전 대책, 3.5조원 규모의 선제적 경기대응 및 민생경제 대책 및 0.3조원 규모의 소재·부품·장비 기술자립화 대책으로 구분된다. 정책별 집행률을 보면 ① 미세먼지 등 국민안전 대책의 집행률이 94.0%, 실집행률이 72.3%이고, ② 선제적 경기대응 및 민생경제 대책의 집행률이 98.4%, 실집행률이 96.7%이며, ③ 소재·부품·장비 기술자립화 대책의 집행률은 100.0%, 실집행률은 94.4%이다.

[2019회계연도 정책방향별 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
미세먼지 등 국민안전	2,072,805	1,948,067	94.0	1,498,780	72.3
선제적 경기대응 및 민생경제	3,480,912	3,426,433	98.4	3,364,434	96.7
소재·부품·장비 기술자립화	273,217	273,217	100.0	257,856	94.4
합 계	5,826,934	5,647,717	96.9	5,121,070	87.9

주: 1. 집행실적 및 실집행실적은 2019년 12월말 기준

2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

이하에서는 ① 미세먼지 등 국민안전 대책 분야, ② 선제적 경기대응 및 민생경제 대책 분야, ③ 소재·부품·장비 기술자립화 대책 분야 등에 대해서 2019년말 기준으로 목표한 성과를 살펴본다.¹⁴⁾

기획재정부는 2019년도 추경예산안을 발표하면서 미세먼지 등 국민안전 대책과 선제적 경기대응 및 민생경제 대책에 대해 각 지원 프로그램별 목표치를 발표하였다.

14) 2019년 추경사업은 2020년에 이르러서도 목표가 달성될 수 있으나 당초 2019년 추경예산은 연내 성과달성을 전제로 편성된 것이므로, 이하에서는 2019년말을 기준으로 성과달성 여부를 분석한다.

② 미세먼지 등 국민안전 대책 집행성과

2019회계연도 추경 결산 결과 정부는 미세먼지 등 국민안전 대책으로 제시한 주요목표¹⁵⁾ 중 10개를 달성한 것으로 나타났다. 구체적으로 보면, 미세먼지 저감 목적 신산업 기반조성 분야의 ‘전기버스 보조금 지원’(110.9%), 미세먼지 대응체계 고도화 분야의 ‘다중 미세먼지 측정망 구축’(100%), 마스크·공기청정기 보급 등 국민 건강 보호 분야의 마스크(저소득층: 109.4%, 옥외근로자: 163.2%)와 공기청정기(101.8%) 보급은 목표를 달성하였다.

반면 배출원별 미세먼지 저감분야의 ‘노후 경유차 조기폐차’(67.1%), ‘노후 경유차 저감장치부착’(62.3%), ‘건설기계 엔진교체’(32.2%), ‘건설기계 DPF(디젤 미립자 필터) 부착’(12.3%), ‘가정용 저녹스 보일러 보급’(19.3%) 프로그램 등은 낮은 달성률을 보였다.

또한 미세먼지 저감 목적 신산업 기반조성 분야의 ‘급속충전기’(81.5%), ‘완속충전기’(85.9%) 프로그램과 수소차 지원 프로그램(승용차:76.4%, 버스:42.9%, 충전소:89.1%) 등 역시 목표를 달성하지 못했다.

[미세먼지 등 국민안전 목표 대비 성과 현황]

(단위: %)

분야	주요 프로그램	본예산 목표 (A)	추경 목표 (B)	집행성과 (C)	달성률 (C/A+B)
배출원별 미세먼지 저감	노후 경유차 조기폐차	15만대	+25만대	26만 8,326대	67.1
	노후 경유차 저감장치부착	15만대	+8만대	5만 9,197	62.3
	건설기계 엔진교체	1,500대	+9,000대	3,376대	32.2
	건설기계 DPF 부착	1,895대	+3,105대	616대	12.3
	소규모 사업장 방지시설	182개소	+1,815개소	1,961개소 사업자선정 543개소 설치 완료	98.2

15) 이하 [미세먼지 등 국민안전 목표 대비 성과 현황]표에 제시된 목표는 추경예산 사업에서 제시한 모든 목표치가 아니라 주요 목표를 선별한 것이다.

(단위: %)

분야	주요 프로그램		본예산 목표 (A)	추경 목표 (B)	집행성과 (C)	달성률 (C/A+B)
	가정용 저녹스 보일러 보급		3만대	+27만대	57,766대	19.3
미세먼지 저감 목적 신산업 기반조성	전기차 보조금 지원	화물차	1,000대	+155대	1,089대	94.3
		버스	300대	+197대	551대	110.3
		급속충전기	1,200기	+800기	1,630기 (환경부 1,179기 산업부 451기)	81.5
		완속충전기	12,000기	+12,000기	20,625기	85.9
	수소차	승용차	4,000대	+1,467대	4,179대	76.4
		버스	35대	+2대	13대	42.9
		충전소	30개	+25개	49기	89.1
미세먼지 대응체계 고도화	다중 미세먼지 측정망 구축	교외대기측정망(향상)	-	20개소	20개소	100
		국배강도측정망(향상)	-	8개소	8개소	100
		선박측정망	-	35개소	35개소	100
	한중 공동예보시스템 구축		대기질 예보정보 공유시스템 구축		○	100
	미세먼지 정보센터 신설		정보센터운영		○	100
마스크·공기청정기 보급 등 국민건강 보호	마스크 보급(저소득층)		-	234만명	256만명	109.4
	마스크 보급(옥외근로자)		-	19만명	31만명	163.2
	생활밀접공간에 공기청정기 설치		-	3,303개	3,364개	101.8
산불 등 재난대응시스템 강화 및 노후 SOC 개량 등 안전투자 확대	환경안전 설비투자 자금지원		-	2조원	2조 3,550억원	117.8

주: 실적은 2019년말 기준

자료: 기획재정부 「2019년 추경예산안」 보도자료 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

미세먼지 등 국민안전 대책 분야에서 목표한 성과를 달성하지 못한 프로그램을 분석한 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

㉔ 배출원별 미세먼지 저감 프로그램(환경부 소관)은 노후경유차 및 건설기계 등 이동오염원의 미세먼지 배출을 저감하기 위한 프로그램이다.

세부 목표별로 살펴보면, ‘노후 경유차 조기폐차’는 40만대(본예산: 15만대, 추경:25만대) 목표대비 26만 8,326대(67.1%)를 지원하였고, ‘노후 경유차 저감장치부착’은 23만대(본예산: 15만대, 추경:8만대) 목표대비 5만 9,197대(62.3%)를 지원하였으며, ‘건설기계 엔진교체’는 10,500대 목표대비 3,376대(32.2%)를 지원하였고, ‘건설기계 DPF 부착’은 5,000대 목표대비 616대(12.3%)를 지원하였으며, ‘가정용 저녹스 보일러 보급’은 30만대 목표대비 57,766대(19.3%)를 지원하였다.

당초 환경부는 노후경유차 조기폐차와 건설기계 엔진교체 및 건설기계 DPF 부착 사업의 경우 집행실적을 제고하기 위해 국고보조율을 기존 45~50%에서 60%로 상향조정하고 자부담을 완화시키는 등 보조금 지원을 한층 강화하였다.

또한 2019년 추경예산 편성 시 개별 지자체의 수요를 파악하고 지방비 매칭가능성을 검토하는 한편, 연도별 조기폐차 실적¹⁶⁾ 및 저감장치와 건설기계 엔진 제작사의 공급가능물량 등¹⁷⁾을 고려하여 계획 물량을 산출하였다고 설명하고 있다.

그럼에도 2019년도 동 사업의 추경예산 집행실적을 보면, ‘노후경유차 조기폐차’ 사업은 70.1%, ‘노후경유차 저감장치부착’ 사업은 67.2%, ‘건설기계저감 장치(DPF)부착’ 사업은 19.9%, ‘건설기계 엔진교체’ 사업은 44.7% 등 전반적으로 저조한 수준을 보였다.

16) 환경부는 '18년 수도권 지역(인천·경기)의 총 161개 폐차장에서 연간 폐차된 물량(405,275대)을 기준으로 '19년 전체(본예산 및 추경) 조기폐차 물량을 산출하였다고 설명하였다.

17) - (DPF 부착) 전년도 공급 물량 6.5천대/월(78천대/연)을 감안하여, 제작사의 공급 생산량 증가 및 공업사 확대 등을 통해 1만대/월(12만대/연) 수준의 물량 공급 가능 판단
 - (건설기계 DPF) 6개 제작사 공급 능력(5.6백대/월(6.7천대/연))을 감안하여, '19년 계획 물량 5천대/연 공급 가능 판단
 - (건설기계 엔진교체) 전년도 4개 사업소 7백대/월(8.4천대/연)의 공급 능력을 감안하였고, 생산 및 공업사 확대를 통해 계획물량 10,500대/연 공급 처리 가능 판단

[2019회계연도 운행차 배출가스 저감 사업 실집행 실적]

(단위: 백만원, %)

사업명	부처		지자체						
	추경	교부액	교부액	전년도 이월액	예산 현액(A)	실집행액 (B)	다음연도 이월액	불용액	실집행률 (B/A)
운행차 배출가스 저감사업	681,808	649,548	649,548	953	650,501	414,481	85,841	150,179	63.7
노후경유차 조기폐차	361,904	323,624	323,624	1	323,625	226,820	34,914	61,892	70.1
노후경유차 저감장치부착	140,732	190,526	190,526	119	190,645	128,171	17,887	44,587	67.2
건설기계저감 장치(DPF)부착	33,000	17,858	17,858	216	18,074	3,603	2,980	11,492	19.9
건설기계 엔진교체	103,950	80,609	80,609	38	80,647	36,013	19,892	24,741	44.7

자료: 환경부

이는 자치단체별로 지방비가 미확보된 사례가 있었고, 노후경유차 조기폐차와 저감장치부착, 건설기계 엔진교체 및 저감장치부착에 대한 사업자의 수요를 다소 과다하게 예측했기 때문으로 보인다. 따라서 환경부는 정확한 수요예측을 통해 적정규모의 예산을 편성하도록 노력하는 한편, 자치단체 재정여력을 감안하여 지자체 보조금을 배정할 필요가 있을 것으로 보인다.

미세먼지 저감 목적 신산업 기반조성 프로그램 중 대표적인 사업은 **전기자동차 보급 및 충전인프라 구축**(환경부 소관) 사업과 **수소연료전지차 보급**(환경부 소관) 사업을 들 수 있다.

먼저 ㉠ **전기자동차 보급 및 충전인프라 구축** 사업은 전기자동차 구매 보조금을 지원하고 전기충전 인프라를 구축·지원하는 것으로, 예산현액 6,329억 7,600만원(본예산 5,402억 5,600만원, 추경증액분 927억 2,000만원) 전액이 집행되었다.

동 사업의 세부목표별로 성과 달성도를 살펴보면, ‘전기화물차’는 목표인 1,155대의 94.3%인 1,089대를 지원하였고, ‘전기버스’는 목표인 497대의 110.3%인 511대를 지원하여 양호한 성과달성도를 보였다.

반면 ‘전기차 급속충전기 지원’은 2,000기를 목표로 했으나 81.5%인 1,630기를 지원하는데 그쳤고, ‘전기차 완속충전기 지원’은 24,000기를 목표로 했으나 85.9%인

2만 625기를 지원하는데 그쳤다.

이는 환경부가 민간과 자치단체에 교부한 보조금이 예산현액 기준 4,577억 2,000만원 중 3,235억 2,400만원(70.6%)만이 실집행되었고, 추경증액분 기준 927억 2,000만원 중 669억 2,300만원(72.2%)만이 실집행되는 등 집행실적이 부진한 것에 기인한다.¹⁸⁾

이처럼 실집행이 부진한 주요이유는 지방비 매칭분이 미확보된 자치단체가 있어 623억원의 불용액이 발생했기 때문이다. 따라서 환경부는 개별 자치단체의 사업 수요 및 재정능력을 고려하여 추경예산 확대규모를 결정할 필요가 있을 것으로 보인다.

㉔ 수소연료전지차 보급 사업은 수소연료차 보급 활성화를 위해 구매 보조금 및 충전인프라 설치비용을 지원하는 것으로 예산현액 2,264억 5,800만원(본예산: 1,420억 5,000만원, 추경증액분 844억 800만원) 중 2,189억 5,800만원이 집행되었다.

동 사업의 세부목표별로 성과 달성도를 살펴보면, 수소차 보조금 지원의 경우 승용차는 5,467대를 목표로 했으나 지원실적은 4,179대에 그쳤고, 버스는 37대를 목표로 했으나 지원실적은 13대에 불과했으며, 수소차 충전소는 55기 지원을 목표로 삼았으나 49기를 지원하는데 그쳤다.

이는 민간과 자치단체에 교부한 보조금 1,859억 800만원 중 1,443억 5,700만원 (77.6%)만이 실집행되는 등 집행실적이 부진한 것에 기인하는데¹⁹⁾, 실집행실적이 부진한 이유는 당초 계획보다 수소충전소 구축이 지연되었고, 충전소 구축 일정에 맞게 차량 출고일정도 조정함에 따라 수소충전소 구축 지원과 차량 구매 보조금의 집행이 전반적으로 부진해졌기 때문이다.

따라서 환경부는 추경예산 증액편성시 해당산업 분야의 상황을 정확히 파악하고 이를 기초로 연내집행가능한 수준의 적정예산을 편성할 필요가 있다.

미세먼지 등 국민안전 대책 분야에서 표면적으로 목표한 성과를 달성한 프로

18) 자동차협회(49.0%), 서울(55.9%), 대구(75.6%), 인천(74.2%), 대전(76.3%), 경북(72.6%), 제주(54.1%) 등이 실집행실적이 저조하였다.

19) 한국자동차환경협회(70.0%), 부산(76.1%), 광주(46.2%), 강원(67.1%), 충남(42.0%), 전북(57.0%), 등이 실집행실적이 저조하였다.

그럼이라고 할지라도 세부적으로 보면 다음과 같은 문제가 있었다.

대기오염측정망 구축·운영 사업의 내역사업인 ‘국가미세먼지정보센터 운영’(환경부) 사업은 미세먼지정보센터²⁰⁾의 설치 및 운영을 위해 2019년도 추경예산에 신규로 22억 7,600만원이 반영되었다. 동 센터는 2019년에 설립되어 표면적으로는 추경예산의 목적을 달성한 것으로 보인다.

그러나 동 센터 설치·운영 예산 22억 7,600만원 중 1억 3,900만원만이 집행되었고 21억 3,700만원이 불용되었다. 이는 센터장 및 대기·환경 분야 전문연구원에 대한 채용절차가 지연되었고 센터 설치 지역이 서울에서 오송으로 변경되면서 당초 편성되었던 임차료 예산이 불용되었기 때문이다.

[국가미세먼지정보센터 운영 사업의 세부 비목별 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분		2019		
		예산액	집행액	불용액
국가미세먼지 정보센터 운영	계	2,276	139	2,137
	110-03(상용임금)	489	11	478
	210-01(일반수용비)	167	48	119
	210-07(임차료)	1,500	79	1,421
	210-12(복리후생비)	10	-	10
	320-09(고용부담금)	110	1	109

자료: 환경부

추경예산을 통해 국가미세먼지정보센터를 긴급히 조성하려는 취지를 고려하면 절차지연으로 센터의 설치·운영이 지연되는 것은 적절치 못하므로, 조속히 국가미세먼지정보센터 정상적인 운영을 위해 노력할 필요가 있다.

③ 선제적 경기대응 및 민생경제 긴급지원

기획재정부는 2019년 제1회 추경안을 발표하면서, 선제적 경기대응 및 민생경제 긴급지원 대책의 분야의 목표치를 제시하였다.

20) 2019년 3월 26일 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」(이하 「미세먼지법」) 제17조의 개정으로 국가미세먼지정보센터의 운영이 의무화되었음

2019회계연도 추경 결산 결과 정부는 제시한 주요목표²¹⁾ 중 26개 과제의 목표를 달성한 것으로 나타났다. 구체적으로 보면 벤처기업 사업화 지원 및 TIPS 지원 체계화 사업 등은 당초 제시한 목표를 달성하였고, 희망근로 확대·실업급여 지원인원 확대·긴급복지 확대 등도 목표치를 초과하여 달성하였다.

반면 스마트 공장 보급확대(87.3%), 내일배움카드(81.1%), 생계비 대부 지원(64.7%), 중장년 취업성공패키지(65.8%), 신중년 경력형 일자리(68.4%) 등은 목표치에 미치지 못하였다.

[선제적 경기대응 및 민생경제 긴급지원 성과달성도]

(단위: %)

수혜자	주요 프로그램		본 예산목표 (A)	추경목표 (B)	집행성과 (C)	달성률 (C/A+B)
수출·투자 관광분야 활력제고	벤처기업 사업화 지원	예비창업	1,700	-	1,707	100.4
		초기창업	850	+220개사	1,078	100.7
		창업도약	350	+75개사	435	102.4
		중장년 예비창업패키지	-	+500명	500	100.0
	TIPS 지원 체계화	Pre-TIPS	-	30개사	39	130.0
		Post-TIPS	20	+20개사	43	107.5
3+1 플랫폼, 8대 신산업 육성, 혁신인재 양성 등 성장동력 확충	스마트 공장 보급 확대		2,825개	+400개	2,814	87.3
	신산업 분야 인력 양성 확대	산업부	-	+3,805명	+4,135명	108.7
		중기부	-	+600명	+622명	103.6
		과기부	-	+1,760명	+1,781명	101.2
위기재난지역 지원, 인프라 투자 확대로 지역경제 회복지원	구조조정 중소기업에 긴급자금 공급		1,000억원	+1,000억원	2,000억원	100.0
	희망근로 확대		-	+13,949명	16,005명	115.0
영세사업자 소상공인 경영애로 해소 및 자생력 강화 지원	소상공인 대상 융자자금 확충		19,500억원	+2,625억원	22,046억원	99.6
	신사업 창업사관학교 확대		-	+3개소	+3개소	100.0

21) 이하 [선제적 경기대응 및 민생경제 긴급지원 성과달성도]표에 제시된 목표는 추경예산 사업에서 제시한 모든 목표치가 아니라 주요 목표를 선별한 것이다.

(단위: %)

수혜자	주요 프로그램			본 예산목표 (A)	추경목표 (B)	집행성과 (C)	달성률 (C/(A+B))
실업급여, 기초생보 확대 등 고용· 사회안전망 보강	실업급여 지원인원 확대			1,209,327명	+107,000명	1,443,605명	109.7
	직업 훈련	전직실업자 등 능력개발지원		218,800명	+10,252명	185,659명	81.1
		생계비 대부 지원		9,056명	+1,900명	7,092명	64.7
	저소득 노동자 등 생활안정자금 지원			11,481명	+1,441명	15,281명 *기금변경 제외	118.3
	시간강사 연구비 지원확대			-	+2,000과제	+2,000과제	100.0
	긴급복지			429,790명	+70,000명	545,629명	109.2
	장애인 활동지원서비스 확대			81,000명	+2,000명	86,730	104.5
	에너지 바우처 지원범위 확대			60만가구	+6만 2,000가구	64만 2,000가구	97.0
취업 애로계층 대상 생애주기별 일자리 창출 지원	청년	신규 고용창출	창년주거고용장려금	98,000명	+12,000명	141,566명	128.7
			해외취업지원 정착지원금	3,400명	+1,000명	4,407명	100.2
		이전직 지원(취성패)		100,000명	+3,000명	104,509명	101.5
	직접 일자리(지역 주도형)			26,202명	+3,150명	36,394명	136.0
	중장년	이전직 지원	예비창업패키지	-	500명	500명	100.0
			취업성공패키지	20,000명	+4,000명	15,793명	65.8
	신중년 경력형 직접 일자리			2,500명	+500명	2,051명	68.4
	노인	일자리 연장		9개월	1~3개월	최대 12개월	100.0
		일자리 확대		610,250명	30,000명	684,199명	106.8
	장애인	고용증진 기업지원			100억원	+25억원	119억원

주: 2019년 12월말 기준 성과임

자료: 기획재정부 「2019년 추경예산안」 보도자료 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

선제적 경기대응 및 민생경제 긴급지원 분야에서 목표한 성과를 달성하지 못한 프로그램을 분석한 결과 다음과 같은 문제가 있었다.

㉔ **스마트 공장 보급 확대**(중기부 소관)는 'ICT융합스마트공장보급확산'의 내역 사업으로 스마트공장 신규구축 및 고도화를 지원하는 프로그램이다. 동 사업은 2019년 추경예산으로 486억 3,000만원이 증액 편성되었다.

2019년 말까지 280억 6,900만원(57.7%)이 기업에 지원됨으로써 실질행실적이 저조하였고, 이에 따라 추경예산분의 스마트 공장 보급 실적도 당초 계획한 400개

의 78.8%인 315개를 지원하는데 그쳤다.

한편, 본예산 역시 2,962억원 중 2,019억 3,800만원(68.2%)만이 실집행 되는 등 부진한 실적을 보였다.

이처럼 본예산 조차도 942억 6,200만원이 실집행되지 못했다는 점을 고려하면 486억원 규모의 추경예산 증액편성은 과도한 것으로 보이므로, 중기부는 스마트공장 신규구축 및 고도화 지원 사업의 연간 수요 및 실집행 수준을 고려하여 적정규모의 예산편성에 노력할 필요가 있다고 보인다.

[2019년 본예산과 추경예산을 통한 스마트공장 신규구축 및 고도화 지원실적]

(단위: 개사, 백만원, %)

구 분	2019년 본예산			2019년 추경예산		
	목표(A)	실적(B)	B/A	목표(C)	실적(D)	D/C
지원기업수	2,825	2,499	88.5	400	315	78.8
지원금액	296,200	201,938	68.2	48,630	28,069	57.7

주: 대·중소기업 상생형사업은 제외한 수치이며, 지원기업수와 지원금액은 12월말까지 기준

자료: 중소벤처기업부

㉠ **내일배움카드**(고용노동부 소관) 프로그램은 고용보험가입 이력이 있는 전직 실업자와 금속·동력·전기 등 중요 산업분야의 지원인력에 직업훈련을 제공하는 사업으로, 계획현액 7,117억 5,800만원(당초: 5,976억 2,300만원, 변경증액: 1,114억 3,800만원) 중 6,469억 8,800만원(90.9%)이 집행되었다.

㉡ **생계비 대부 지원**(고용노동부 소관) 프로그램은 장기간 직업훈련시 생계비를 대부지원하는 사업으로, 계획현액 387억 6,500만원(당초: 317억 3,500만원, 변경증액: 70억 3,000만원) 중 379억 5,600만원(97.9%)이 집행되었다.

두 사업의 집행실적은 각각 90.9%, 97.9%로 양호한 편이나 목표 달성률을 보면, 내일배움카드 프로그램이 지원목표인 229,052명의 81.1%인 185,659명의 실적을 보였고 생계비 대부 지원 프로그램이 지원목표인 10,956명의 64.7%에 불과한 7,092명을 지원하는데 그쳐 집행률보다 낮은 사업목표 달성률을 보이고 있다.

이는 두 사업의 1인당 평균 지원금액이 예측했던 것 보다 높아져서 예산집행률과 목표인원수 달성률에 차이가 있는 것으로 보인다. 따라서 고용노동부는 지원 목표인원 설정시 1인당 평균 예상지원금액을 정확히 예측하여 편성된 예산으로 어느 정도 인원을 지원할 수 있는지에 대한 실현가능한 목표를 수립할 필요가 있다.

㉔ **중장년 대상 취업성공패키지**(고용노동부 소관) 사업은 중장년층을 대상으로 취업상담, 교육훈련, 취업알선 등의 단계적·통합적 취업서비스를 지원하는 것으로, 동 사업의 당초 목표는 24,000명(본예산: 2만명, 추경증액분: 4,000명)이었으나 65.8%인 15,790명에 취업서비스를 지원하는데 그쳤다.²²⁾

이처럼 중장년 대상 취업성공패키지 지원실적이 부진한 이유는 동 사업의 취업서비스 이용기간이 약 10개월 가량인데, 세대 구성원의 생계를 책임지는 중장년층은 장기간의 구직활동을 선호하지 않는 경향성이 강하기 때문이다.

따라서 고용노동부는 중장년 취업성공패키지를 활성화하기 위해서 중장년 대상 사업규모를 확대함과 동시에 중장년층에 특화된 취업서비스 프로그램을 개발하는 방안을 고려할 필요가 있다.

㉕ **신중년 경력형 일자리**(고용노동부 소관) 사업은 퇴직 전문인력을 활용하여 지역사회에 필요한 서비스를 제공하고 신중년들에게 일자리를 제공하는 것으로 예산현액 89억 9,200만원(본예산: 80억 3,100만원, 추경증액분: 9억 6,100만원)중 85억 700만원이 집행되었고 75억 3,400만원이 실집행되었다. 동 사업의 지원실적을 보면, 당초 계획한 3,000명의 68.4% 수준인 2,051명을 지원하는데 그쳤다

이처럼 성과가 부진한 이유는 동 사업은 자치단체가 자체적으로 수립한 사업 계획서에 기초하여 자치단체가 선정한 운영기관이 사업을 관리·운영하는데, 자치단체별 집행역량 및 운영기관의 관리·운영 역량에 따라 실집행 수준이 달라질 수 있기 때문이다.

구체적으로 보면, 신중년 경력형 일자리 사업에 참여한 총 89개 자치단체 중 인원 기준으로 33개 자치단체가 목표인원을 달성하지 못했고 11개 자치단체는 목표의 70%를 넘지 못했다.

22) 저소득층, 청년, 중장년 층 전체에 대한 2019년 예산현액 3,907억 5,100만원 중 3,471억 9,400만원이 집행되었음.(중장년 층만을 대상으로 한 예산을 분리하기 어려움)

[신중년 경력형 일자리 사업의 자치단체별 목표인원 달성을 현황]

(단위: 개수)

구분	계	100% 이상	90~100%	70~90%	70% 미만
신중년 경력형 일자리	89	56	9	13	11
					33

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 고용노동부는 자치단체의 신중년 경력형 일자리 교육프로그램을 다양화하고 고도화하여 동 사업이 활성화될 수 있도록 유도하는 방안을 강구할 필요가 있다.

④ 소재·부품·장비 대응 방안

소재·부품·장비 기술자립화 대책 부문은 당초 추경안에는 포함되지 않았으나 2019년 8월 2일 일본이 반도체·디스플레이 분야의 3개 품목²³⁾에 대한 對 한국 수출규제와 백색국가 배제를 결정하고 8월 28일에 규제조치를 시행하자, 소재·부품·장비의 조기 공급 안정과 자립화의 필요성이 제기되었다

이에 따라 2019년 제1회 추가경정예산을 통해 12개 사업에서 2,732억 1,700만원 규모의 소재·부품·장비 기술자립화를 위한 예산이 반영되었다.

소재·부품·장비 기술자립화 추경예산은 2019년에 기술개발 및 기반구축 목적의 R&D 사업 중심과 중소기업에 대한 정책금융 지원으로 구분되는데, R&D 사업은 다시 기술개발 R&D와 기반구축 R&D로 나뉘어진다.

23) 수출규제 3개 품목은 플루오린 폴리이미드, 불화수소, 포토 레지스트이다.

[2019년 일본 수출규제 대응 소재·부품·장비 지원 사업의 중점 지원 방향]

(단위: 개, 백만원)

지원분야	주요내용	사업수	2019년 지원액
기술개발 (R&D)	1년 내 20개, 5년내 80개 등 총 100개 품목 자립화를 위한 R&D 투자 지원	7	152,717 ¹⁾
기반구축 (R&D)	기술보유 기업에 신속한 성능평가 지원으로 최대한 단기간 내에 수입산을 국산소재로의 전환 지원 및 중소기업 공동 활용이 가능한 테스트베드 장비 보장 양산평가 지원 확대 등	4	95,500
정책금융 (융자)	소재·부품·장비 기업 전용투자 자금 공급	2	50,000

주: 1)예비비 250억원이 포함된 금액임

자료: 기획재정부 보도자료 「2020년 예산안」(2019.8.29.) 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2019회계연도 추경 결산 결과 소재·부품·장비 기술자립화 지원 분야는 추경 증액분 2,732억 1,700만원 전액이 집행되고, 2,578억 5,600만원(94.4%)이 집행되어 양호한 집행실적을 보였다.

[2019회계연도 소재·부품·장비 기술자립화 분야 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
소재·부품·장비 기술자립화	273,217	273,217	100	257,856	94.4
R&D	223,217	223,217	100	207,856	93.1
정책금융	50,000	50,000	100	50,000	100

주: 1. 집행실적 및 실집행실적은 2019년 12월말 기준

2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

다만, 추경예산 집행은 표면적으로 나타난 집행실적 뿐 만 아니라 소재·부품·장비 기술자립화를 위해 설정한 정책목표를 어느 정도 달성했는지 구체적으로 살펴보는 것이 필요한데, 추가적으로 보완이 필요한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부는 소재·부품·장비 성능평가지원 사업에서 지원한 소재·부품·장비 제조기업들이 수요기업과 지속적인 공급계약 체결을 확대할 수 있도록 유도하는 방안을 강구할 필요가 있다.

구체적으로 보면, 반도체디스플레이성능평가지원(산업통상자원부 소관) 사업에
서는 반도체 및 디스플레이 분야 핵심 소재·부품·장비의 국산화를 위하여 국내기
업이 개발한 제품에 대한 수요기업의 성능평가를 지원하였다.

[일본 수출규제 대응 기반구축 R&D 사업의 2019년 집행 실적]

(단위: 백만원, 개, 건)

부처	사업	재원	집행액				구축장비		시험 평가 지원 실적
			합계	장비 및 SW 구입	시설 구축	시험인증 운영비 등	장비 (종)	SW (종)	
산업부	반도체디스플레이 성능평가지원	추경	34,500	0	0	34,500	0	0	130

주: 국비 집행액은 기획평가관리비를 제외한 금액
자료: 산업통상자원부

이와 같은 성능평가 지원사업이 궁극적으로 의도하는 바는 성능이 검증된 소
재·부품·장비 품목이 수요기업에 공급되어 해당 산업분야 소재·부품·장비의 국
산화 비율을 높이는 것이다.

2019년 반도체 및 디스플레이 분야 성능평가 지원기업은 총 130개이며, 2020년
6월말기준 최종평가까지 실시한 기업은 24개이다. 최종평가 실시기업 중 19개
(79.1%) 기업이 수요기업으로부터 인증을 받았고, 나머지 5개 기업은 수요기업의 상
세 요구사항을 충족하지 못하여 아직 인증을 받지 못하였다. 그리고 공급기업과 수
요기업이 함께 성능평가를 실시하는 과정에서 공급계약을 체결한 기업은 3개이다.

[반도체디스플레이성능평가지원 사업의 실적]

(단위: 개)

부처	지원기업			조기인증 기업 (2020.6)	기타 실적
	전체	최종평가 실시예정	최종평가 실시		
디스플레이	33	92	5	4	수요기업과 공급계약 체결기업 3개
반도체	97	14	19	15	
합계	130	106	24	19	

자료: 산업통상자원부 제출자료를 바탕으로 재작성

공급계약 체결기업수의 비중이 저조한 것에 대해 산업통상자원부는 동 사업의 취지가 수요기업의 구매보다는 수요기업의 R&D 직접 참여를 통한 조기성과 창출이라는 점을 고려할 필요가 있다는 입장이다.²⁴⁾

물론 반도체디스플레이성능평가지원 사업 등을 통해 개발기업이 단기간에 수요기업과 공급계약을 체결하기는 어려운 측면이 있으나, 동 사업이 추경을 통해 편성된 이유가 핵심 소재부품장비의 국산화 시급성이 커졌기 때문이라는 점을 고려해야 할 것으로 보인다.

따라서 산업부는 소재·부품·장비 성능평가 사업의 지원을 받은 기업과 수요기업간 공급계약의 체결 실적이 증가하도록 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 2019년 추경예산을 통한 시험평가 장비 구축이 지연되고 있어 소재·부품·장비 국산화를 위한 인프라 확충이 신속하게 추진될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

2019년 추경예산을 통해 3개 사업에서 소재·부품·장비 시험평가를 위한 장비(SW 포함)구축 예산이 증액 및 신규 편성되었다. 추경예산을 통한 장비구축 목표는 90종이었으나, 2020년 6월말 기준 구축이 완료된 장비는 75종이고, 15종은 아직 구축 중에 있는 상태이다.

[2019년 추경을 통한 소재·부품·장비 기반구축 사업의 장비구축 실적]

(단위: 개, 백만원)

부처	사업	구입장비/SW		구축완료		구축 중 (2020년 6월 기준)	
		장비종	구입비	장비종	구입비	장비종	구입비
산업부	소재부품기술기반혁신	82	11,666	69	9,111	13	2,555
과기부	반도체장비부품소재 테스트베드구축	1	10,000	1	1,000	0	0
	시스템반도체연계지원 나노팹고도화	7	8,922	5	4,534	2	4,388
합계		90	30,588	75	14,645	15	6,943

주: 장비구입비는 민간부담금을 합한 금액
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

24) 수요기업 입장에서는 R&D 참여 자체도 부담일 수 있으나, 수요기업의 R&D 참여를 통한 기술지도, 스펙공유 등을 통해 국산화 성과를 조기에 창출할 수 있을 것이라고 설명하고 있다.

이 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 **소재부품기술기반혁신**(산업통상자원부 소관) 사업을 보면, 동 사업은 일본 수출규제에 대응하기 위한 장비구축비 지원사업으로 2020년 6월 기준 미구축 장비 13종을 포함하여 총 50종의 장비가 2020년 이후 발주공고가 이루어졌다.

이는 장비 수요조사 등에 상당기간이 소요됨에 따라 예상보다 사업추진 일정 이 지연되어 당초 기대한 시험평가 장비 조기 구축효과가 충분히 나타나지 못할 가능성이 있다.

따라서 산업부는 향후 기반구축 목적의 R&D 사업은 소재·부품·장비 국산화를 위한 인프라 조기 확충을 위해 장비 구축 일정을 앞당기도록 노력할 필요가 있다.

셋째, 2019년에는 소재·부품 산업에 대한 R&D 지원 품목과 정책금융 지원 품목이 다른 기준으로 선정되었는데, R&D 지원과 정책금융 지원 간 전략적 목표를 공유하여 소재·부품·장비 기업에 대한 투자효과를 제고할 필요가 있다.

정부는 일본 수출규제에 대응하여 2019년 「소재·부품·장비 경쟁력 강화대책」을 수립하였는데, 우리산업에 필수적임에도 해외의존도가 높은 ‘100대 핵심전략품목’을 선정하였다. 이에 따라 소재·부품·장비 산업분야 지원 R&D 사업에서는 지원품목을 100대 핵심전략품목을 중심으로 선정하여 지원하고 있다.

반면, 중소벤처기업부는 창업기업자금과 신성장기반자금 사업 등을 통해 소재·부품 산업을 영위하는 중소기업에 정책금융 지원을 하고 있는데, 동 정책금융 지원 품목의 선정기준은 정부의 100대 핵심전략품목이 아닌 산업표준분류에 소재·부품 품목이다.

그러나 소재·부품·장비 산업의 해외의존도를 낮추고, 단기간에 국산화 성과를 얻기 위해서는 R&D와 정책금융 등의 정책수단이 유기적으로 연계될 필요가 있을 것으로 보인다.

특히 정부가 소재·부품·장비 산업 자립화를 위해 100대 핵심전략품목을 선정하여 지원하고 있다는 점을 고려할 때, R&D와 정책금융 등 각 정책수단 간 전략 목표를 100대 핵심전략품목으로 일치시키는 것이 필요하다고 보인다.

4-1. 기금별 재정현황 분석

가. 현 황

(1) 분석의 필요성 및 분석의 범위

「국가재정법」 제62조에서는 “기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 각 기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치되며, 정부 출연금 또는 법률에 따른 민간 부담금 등을 재원으로 하여 만들어진다.¹⁾

기금이 특정 목적을 달성하는데 필요한 재원을 적정하게 확보하지 못하고 일반회계 등으로부터 지속적으로 사업비 등의 부족분을 전입 받을 경우, 정부는 기금의 부족분까지 일반회계전출 등으로 부담하여야 하는 재정부담이 증가하게 된다. 반면, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금이 설치 목적 달성에 필요한 자금 이상을 부과하는 경우 과도한 여유재원이 기금 내 쌓이는 문제점이 발생하게 된다.

그런데, 67개 기금의 여유자금 등 자산운용측면에서는 다양한 분석이 이루어지고 있지만, 전체 기금의 재정상태 등에 대한 분석이 이루어지지 않고 있다. 이에 본 분석에서는 2019년 말 현재 67개 기금을 기준으로 2015~2019년 자산, 부채, 순자산 규모와 연도별 재정운영결과를 종합적으로 분석하여 사업비 등에 소요되는 자금을 부담금 등으로 충당하지 못하는 기금, 이익이 지속적이고 안정적으로 발생하여 여유자금이 확대되고 있는 기금 등에 대하여 검토하였다.

또한, 지속적인 이익 발생에 따른 금융성 자산 중심으로 자산화되는 기금에 대한 사례분석을 실시하고, 재정이 부족한 기금에 대한 일반회계 전입규모 등을 파악하였다.

본 분석을 위하여 67개 기금의 2015~2019년 동안 ① 재정상태표의 자산, 부채 및 순자산 추이분석, ② 재정운영표의 프로그램순원가, 부담금 수익 등의 비교환수

이광근 예산분석관(kklee@assembly.go.kr, 6788-4687)

이은경 예산분석관(eunkylee@assembly.go.kr, 6788-4682)

1) 국회예산정책처, 「국가재정법의 이해와 실제」 제4장 기금

익, 재정운영결과의 추이분석, ③ 기금별 금융성 자산 분석 등을 활용하였다.

(2) 67개 기금 재정상태 및 재정운영결과

2019년 말 현재 기금의 총자산은 2,003.1조원이며, 부채가 2,182.9조원, 순자산은 △179.8조원이다. 2018년 대비 2019년 총자산은 198.4조원 증가하였는데, 부채의 증가 73.7조원과 순자산 증가 124.7조원으로 구성된다.

[67개 기금의 총자산 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2018(a)	2019(b)	증감(b-a)	증감률
총자산	1,804.7	2,003.1	198.4	11.0
부채	2,109.3	2,182.9	73.7	3.5
순자산	△304.6	△179.8	124.7	△40.9

주: 내부거래 제거 전 수치임

자료: 국가결산보고서

198.4조원의 총자산 증가액은 국민연금기금 97.9조원, 공공자금관리기금 48.3조원, 외국환평형기금 32.3조원, 주택도시기금 10.9조원, 사립학교교직원연금기금 2.2조원 등으로 구성된다. 이들 총자산이 증가한 기금은 차입부채를 중심으로 자산이 증가한 기금과, 투자자산 평가이익 확대 등을 중심으로 한 순자산이 증가한 기금으로 구분된다.

부채 증가액 73.7조원은 공공자금관리기금(50.3조원)의 발행액을 초과하는 국채 발행액, 정부내예수금 증가 및 외국환평형기금(12.5조원)의 공공자금관리기금 예수금 증가, 주택도시기금(7.7조원)의 주택청약종합저축 조성실적 증가 등에 따른 차입금 증가 등으로 구성되어 있다.

순자산 124.7조원의 증가는 사회보험성기금인 국민연금기금(97.9조원), 사립학교교직원연금기금(2.2조원), 산업재해보상보험및예방기금(2.1조원) 등의 투자자산 확대 및 평가이익 증가, 계정성 기금인 외국환평형기금(19.8조원)의 외화자산 운용에 따른 수익 확대 등에 기인한다. 한편, 음의 순자산에 많은 영향을 미치는 공무원연금기금의 순자산이 2019년에 △789조원으로 전년도 대비 9,019억원 증가하는데 그쳤는데, 이는 연금지급액의 추정 시에 기존 2014년 대비 다소 낮아진 2019년의 장기재정전망치(물가상승률, 임금상승률 등) 등을 반영함에 기인한다.

한편, 67개 기금의 프로그램순원가²⁾는 2019년에 95.5조원이며, 관리운영비, 비배분비용과 수익을 가감한 재정운영순원가는 62.8조원이다. 기금의 주된 수익원이 되는 부담금 등이 비교환 수익 등에 반영되는데, 이를 차감한 재정운영결과는 21.8조원이다. 재정운영표는 비용에서 출발하기 때문에 재정운영결과 값이 양(+)의 값을 가진다는 것은 손실이 발생하였다는 것을 의미한다. 한편, 프로그램순원가가 전년 대비 5.5조원 증가함에 비해 비배분수익은 3.2조원 감소함에 따라 2019년의 재정운영결과는 전년 대비 7.3조원 증가하였다.

67개 기금이 프로그램을 수행하기 위하여 투입한 프로그램순원가는 2019년에 95.5조원이며, 주요 기금별로는 공무원연금기금의 공무원연금급여지급 등에 33조원, 공공자금관리기금에서 공공자금 관리(차입금 이자상환 등)에 16.0조원, 고용보험기금이 고용안전망확충, 고용창출 및 훈련, 고용평등증진 등의 프로그램에 17조원, 군인연금기금이 군인연금급여지급 등에 10.3조원, 산업재해보상보험및예방기금에서 산재보험급여 지급 등에 6.6조원을 지출하였다.

67개 기금의 재정운영결과를 살펴보면, 2016년부터 14.5~25.1조원에 이르는 손실이 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 기금의 손실은 기금 순자산의 감소로 이어져 기금 건전성이 악화되고 정부의 재정부담을 가중시키는 요인으로 작용하므로 이에 대한 관리가 필요하다.

[67개 기금 재정운영결과]

(단위: 조원, %)

구분	2018(a)	2019(b)	증감(b-a)
I. 프로그램순원가	90.0	95.5	5.5
II. 관리운영비	1.1	1.0	△0.1
III. 비배분비용	7.9	7.3	△0.6
IV. 비배분수익	44.3	41.1	△3.2
V. 재정운영순원가(I+II+III-IV)	54.7	62.8	8.1
VI. 비교환수익 등	40.2	41.0	0.8
VII. 재정운영결과(V-VI)	14.5	21.8	7.3

주: 내부거래 제거 전 수치임

자료: 국가결산보고서

2) 「국가회계기준에 관한 규칙」

제25조(중앙관서 또는 기금의 재정운영표)

② 프로그램순원가는 프로그램을 수행하기 위하여 투입한 원가 합계에서 다른 프로그램으로부터 배부받은 원가를 더하고, 다른 프로그램에 배부한 원가는 빼며, 프로그램 수행과정에서 발생한 수익 등을 빼서 표시한다.

나. 분석의견

(1) 지속적 순손실 및 순자산 감소 기금

부담금 등의 수익으로 기금의 주요 사업을 충당하지 못하여 순자산이 감소하거나, 이미 순자산이 음(-)의 값을 가지는 기금의 향후 수입·지출계획, 재정건전성 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

본 분석에서는 67개 기금 중 첫째, 최근 5년 동안 순자산이 감소하는 기금을 파악하고, 다음으로 순자산이 감소하거나 순자산이 음(-)의 값을 가지는 기금이 사업에 소요되는 자금 등의 부족분을 일반회계 등으로부터의 전입규모를 측정하였다.

최근 5년 동안 지속적으로 순자산이 감소하고 있는 기금을 파악한 결과, 23개 기금의 순자산이 감소하고 있는 것으로 파악되었다.

[67개 기금 중 순자산이 감소하거나 음(-)인 기금]

	순자산이 음이거나 지속적 감소 기금
사회보험성 기금	고용보험기금, 공무원연금기금, 군인연금기금(3)
계정성기금	공공자금관리기금, 복권기금(2)
금융성기금	기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 신용보증기금(4)
사업성기금	국민건강증진기금, 군인복지기금, 남북협력기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해재해보험기금, 문화재보호기금, 범죄피해자보호기금, 보훈기금, 석면피해구제기금, 사학진흥기금, 소상공인시장진흥기금, 언론진흥기금, 응급의료기금, 축산발전기금(14)

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」

[순자산이 지속적으로 감소하는 기금의 순자산 현황]

(단위: 억원)

유형	기금명	2015	2016	2017	2018	2019
사회 보험 성	고용보험기금	7,975	8,357	12,366	△29,237	△81,376
	공무원연금기금	△5,594,901	△6,298,223	△7,071,432	△7,888,083	△7,897,102
	군인연금기금	△1,313,249	△1,557,359	△1,743,970	△1,901,453	△1,895,761
계정 성	공공자금관리기금	△9,089	14,977	25,787	7,860	△12,884
	복권기금	6,457	6,633	7,393	7,303	6,602
금 융 성	기술보증기금	22,951	22,023	19,722	16,761	16,751
	농림수산업자신용 보증기금	25,252	22,974	19,357	15,306	10,449
	농어가목돈마련저축 장려기금	△23	△36	△55	△44	△53
	신용보증기금	54,380	50,133	51,214	50,909	53,377
사 업 성	국민건강증진기금	△5,181	△4,940	△9,483	△12,853	△17,171
	군인복지기금	14,729	14,650	14,801	14,691	14,289
	남북협력기금	13,427	9,368	8,337	6,486	6,632
	농산물가격안정기금	39,642	39,900	39,743	39,285	38,406
	농어업재해재보험기금	1,495	1,210	1,334	△1,313	△1,780
	문화재보호기금	1,855	2,114	1,995	1,895	1,829
	범죄피해자보호기금	244	0	379	355	265
	보훈기금	9,825	9,764	9,516	9,343	9,172
	석면피해구제기금	463	539	552	505	457
	사학진흥기금	4,976	4,753	4,883	4,884	4,876
	소상공인시장진흥기금	△587	△1,082	△418	120	△846
	언론진흥기금	234	176	111	97	139
	응급의료기금	1,242	1,132	843	556	338
	축산발전기금	19,864	20,141	18,531	16,866	15,864

주: 군인복지기금, 복권기금, 문화재보호기금, 범죄피해자보호기금의 경우는 2017년부터 감소추세임
자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

사회보험성 기금 중 공무원연금기금, 군인연금기금 및 고용보험기금의 2019년 순자산은 모두 음(-)의 값을 가지고 있다. 이는 총자산보다 부채가 많다는 것을 의미한다. 공무원연금기금과 군인연금기금의 음(-)의 순자산이 확대되는 것은 자산의

증가속도가 부채의 대부분을 차지하는 연금충당부채의 증가에 미치지 못함에 기인한다. 이에 반해 고용보험기금의 경우에는 2017년까지는 순이익이 발생하고 있었지만, 2018년 이후 급증한 사업비(청년내일채움공제, 실업급여, 고용창출장려금 등)를 주요 수익원인 고용주부담금 및 피고용자분담금 등으로 충당하지 못하여 2018년부터 순자산이 음(-)의 값으로 전환되었다.

[순자산이 감소하는 사회보험성기금의 순자산 현황]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
고용보험기금	7,975	8,357	12,366	△29,237	△81,376
공무원연금기금	△5,594,901	△6,298,223	△7,071,432	△7,888,083	△7,897,102
군인연금기금	△1,313,249	△1,557,359	△1,743,970	△1,901,453	△1,895,761

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

계정성기금 중 공공자금관리기금과 복권기금에서 순자산이 지속적으로 감소하고 있다.

복권기금의 순자산은 2015년 6,457억원 이후 2017년 7,393억원까지 확대되다 2018년부터 감소하기 시작하여 2019년에는 6,602억원에 이르고 있다. 이렇게 순자산이 감소하고 있는 것은 복권기금 지원사업비(비용)가 확대됨에 기인한다. 특히, 2018년 대비 2019년에 크게 감소한 것은 양성평등기금 전출금의 급증(2018년 대비 2019년에 1,362억원 증가)이 주요 원인이다.

공공자금관리기금의 경우, 순자산이 2017년 이후 급감하고 있으며, 2019년 말에는 △1조 2,884억원에 이르고 있으며, 음(-)의 값으로 전환되었다. 이렇게 기금의 순자산이 급감하고 있는 원인은 자산부채 종합관리가 이루어지지 않음에 기인한다.

기금은 장기물로 조달한 자금으로 만기가 짧은 자산(정부내예탁금)에 대여하고 있는데, 만기가 짧은 자산의 경우에는 차환시에 저금리로 전환되어 이자수익은 감소함에 비해 자산에 비해 만기가 평균적으로 4~7년 긴 차입부채는 저금리 부채로 전환되는데 긴 기간이 필요하다. 따라서 기금은 과거의 높은 이자비용을 부담하고 있다. 기금 자산의 평균잔존만기는 2015~2019년 동안 3.3~4.1년임에 비해, 부채(국채 등)는 7.5~10.6년이다.³⁾

기획재정부는 기금의 자산부채간의 만기 차이로 인한 손실이 확대되자, 2020년부터 자산과 부채간의 만기차이를 줄이기 위하여 주된 자산인 예탁금의 만기를 확대하는 방안을 마련하고 시행 중이다.

[순자산이 감소하는 계정성기금의 순자산 현황]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
공공자금관리기금	△9,089	14,977	25,787	7,860	△12,884
복권기금	6,457	6,633	7,393	7,303	6,602

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

금융성 기금에 포함되는 기술보증기금과 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금의 순자산이 지속적으로 감소하는 것은 신용보증으로 인한 손실(대손상각비 등)을 부담금수익 등으로 충당하지 못함에 기인한다. 보증업을 영위하는 기금의 순자산 감소는 신용보증 여력을 축소시키므로, 이들 기금들은 안정적인 신용보증 규모를 유지하기 위하여 일반회계로부터 지속적인 전입을 받고 있는 상황이다. 신용보증기금의 경우에는 2015년 이후 매년 지속적으로 순자산이 감소하다 2019년에는 전년 대비 증가한 것으로 파악된다.

[공공자금관리기금 자산, 부채 잔존만기 현황]

(단위: 년)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
현금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
미수이자수익 등	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
예탁금	3.5	4.0	4.0	3.5	3.3
융자금	5.4	5.4	5.7	6.1	7.0
지방채	12.8	13.4	12.8	11.9	11.1
자산	3.5	4.0	4.1	3.6	3.3
미지급이자비용 등	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
국채	7.5	8.2	9.0	9.9	10.6
예수금	1.5	1.3	1.0	1.3	1.2
부채	7.3	7.8	8.6	9.4	10.0

3)

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

[순자산이 감소하는 금융성 기금의 순자산 현황]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
기술보증기금	22,951	22,023	19,722	16,761	16,751
농림수산업자신용보증기금	25,252	22,974	19,357	15,306	10,449
농어가목돈마련저축장려기금	△23	△36	△55	△44	△53
신용보증기금	54,380	50,133	51,214	50,909	53,377

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

사업성 기금 중 농어업재해재보험기금의 경우, 2018~2019년까지 연이은 자연재해로 발생에 따라 2년 연속 2,000억원을 넘는 사업비로 인하여 순자산은 양(+)에서 음(-)으로 전환하였으며, 2019년 말의 순자산은 △1,780억원에 이르고 있다. 기금의 악화된 건전성을 개선하기 위하여 2019년에 2,033억원의 일반회계 전입이 이루어졌다.

국민건강증진기금의 음(-)의 순자산이 확대되는 사유는 사업비를 충당하지 못하는 수준의 수익(담배부담금 징수액)으로 인하여 정부내차입(공공자금관리기금 예수금)으로 자금을 조달하여 사업을 수행하고 있음에 기인한다. 현재와 같은 수준의 사업비와 수익구조가 지속된다면, 음(-)의 순자산과 정부내차입금이 확대될 것으로 추정되며, 이러한 수익을 초과하는 사업비, 확대되는 차입금 등은 국가재정의 부담으로 이어질 수밖에 없다.

축산발전기금의 순자산이 감소한 원인은 사업비(프로그램순원가)는 2016년 이후 지속적으로 증가하는데 반해, 사업비 충당에 소요되는 재원(2019년 기준 한국마사회 당기순이익의 70%)은 감소하고 있음에 기인한다. 사업비(프로그램순원가)는 2016년 3,001억원에서 2019년에는 3,801억원으로 800억원 증가하였지만, 비배분수익이 동기간 동안 201억원 감소하였고, 비교환수익도 384억원 감소한 결과, 손실액(재정운영결과 양의 값)은 1,326억원 증가하였기 때문이다.

[순자산이 지속적으로 감소하는 기금의 순자산 현황]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
국민건강증진기금	△5,181	△4,940	△9,483	△12,853	△17,171
군인복지기금	14,729	14,650	14,801	14,691	14,289
남북협력기금	13,427	9,368	8,337	6,486	6,632
농산물가격안정기금	39,642	39,900	39,743	39,285	38,406
농어업재해재보험기금	1,495	1,210	1,334	△1,313	△1,780
문화재보호기금	1,855	2,114	1,995	1,895	1,829
범죄피해자보호기금	244	0	379	355	265
보훈기금	9,825	9,764	9,516	9,343	9,172
석면피해구제기금	463	539	552	505	457
사학진흥기금	4,976	4,753	4,883	4,884	4,876
소상공인시장진흥기금	△587	△1,082	△418	120	△846
언론진흥기금	234	176	111	97	139
응급의료기금	1,242	1,132	843	556	338
축산발전기금	19,864	20,141	18,531	16,866	15,864

주: 군인복지기금, 문화재보호기금, 범죄피해자보호기금의 경우는 2017년부터 감소추세임

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

한편, 순자산이 지속적으로 감소하거나 음(△)의 값을 가지는 기금은 사업비를 충당할 수준의 수익이 발생하지 않아 사업비 부족분 등을 타 기금, 특별회계, 일반회계 등으로부터 지원을 받게 된다.

순자산이 지속적으로 감소하거나 음(-)인 중 19개 기금이 사업비 부족분 등을 충당하기 위하여 일반회계, 특별회계, 기금 등으로부터 전입받고 있다. 일반회계로부터의 전입 규모는 2016~2019년 동안 총 43조 4,270억원이며, 연도별로 10조원을 상회하고 있다.

과학기술진흥기금은 복권기금전입금(복권수익금의 12.6%)의 일부와 산업기술진흥및사업화촉진기금전입금을 공공자금관리기금 예수금 상환에 활용하고 있다.

축산발전기금의 경우 지속적인 사업비 증가와 감소되는 수익으로 순자산이 감소되면서 2019년에는 정부로부터 1,350억원을 전입받았다. 언론진흥기금의 경우에는 수익으로 사업비를 충당하지 못하여 한국언론진흥재단으로부터 매년 150~250억원을 지원받고 있는 상황이다.

[순자산이 음(-)이거나 지속적으로 감소하는 기금의 타 기금·회계 등 전입금 현황]
(단위: 억원)

기금명	2016	2017	2018	2019	합계
고용보험기금	707	907	902	1,402	3,918
공공자금관리기금	14,390	17,903	6,138	264	38,695
공적자금상환기금	18,000	18,000	21,000	21,000	78,000
공무원연금기금	32,060	36,103	36,850	30,586	135,599
과학기술진흥기금	1,157	728	1,107	1,561	4,553
군인연금기금	23,993	25,046	26,076	27,278	102,393
기술보증기금	800	508	600	1,300	3,208
남북협력기금	925	1,830	637	1,000	4,392
농어가목돈마련저축장려기금	495	415	415	354	1,679
농어업재해재보험기금	86	0	0	2,033	2,119
범죄피해자보호기금	949	801	801	824	3,375
석면피해구제기금	30	5	5	5	45
소상공인시장진흥기금	6,373	5,937	6,072	8,249	26,631
신용보증기금	2,100	1,841	1,417	1,510	6,868
양곡증권정리기금	1,941	1,770	2,166	3,052	8,929
외국환평형기금	0	0	3,000	0	3,000
언론진흥기금	250	200	150	150	750
응급의료기금	1,989	1,727	1,809	1,844	7,369
축산발전기금	1,400	0	0	1,350	2,750
합 계	107,645	113,721	109,145	103,759	434,270

주: 언론진흥기금은 사업비 부족분에 대하여 일반회계와 특별회계로부터의 전입은 아니지만, 한국 언론진흥재단으로부터 출연을 받고 있음

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

이처럼 순자산이 지속적으로 감소하는 기금의 경우, 자체 채원으로 사업비를 충당하지 못하여 일반회계 전입금 등이 지속적으로 발생하게 되고 결국 국가재정에 부담을 전가하는 문제가 발생하기 된다.

따라서, 부담금 등의 수익으로 기금의 주요 사업을 충당하지 못하여 순자산이 감소하거나, 이미 순자산이 음(-)의 값을 가지는 기금의 수입·지출구조, 재정건전성 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

(2) 지속적 순이익 및 순자산 확대 기금

정부는 지속적으로 확대되는 이익이 금융성 자산을 중심으로 한 자산 확대로 이어지는 기금들의 수입지출구조와 사업비, 중장기 계획 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

67개 기금 중 최근 5년 동안 순이익 확대를 통하여 순자산이 증가한 기금은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 국민체육진흥기금, 산업기반신용보증기금 등 33개(49.2%)기금이다⁴⁾. 순자산이 증가하고 있는 33개 기금 중에는 사회보장성 기금이 3개, 금융성기금이 4개, 재정성 기금이 2개이며, 사업성기금은 24개이다. 33개 기금에는 순자산이 음의 값을 가지지만, 최근 5년 동안 순이익이 발생하고 있는 양곡증권정리기금, 예금보험기금채권상환기금, 외국환평형기금 등이 포함되어 있다.

[순자산과 순이익이 지속적으로 증가하는 기금 현황]

(단위: 개)

구분	기금명	개수
사회보장성기금	국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금	3
사업성기금	관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 국유재산관리기금, 국제교류기금, 근로복지진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 농지관리기금, 방사성폐기물관리기금, 사법서비스진흥기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 수산발전기금, 양성평등기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 원자력기금, 임금채권보장기금, 자동차사고피해지원기금, 자유무역협정이행지원기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 주택도시기금, 청소년육성기금, 한강수계관리기금	24
금융성기금	산업기반신용보증기금, 순국선열애국지사사업기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금,	4
재정성기금	양곡증권정리기금, 외국환평형기금	2
합 계		33

주: 과학기술진흥기금, 중소기업창업진흥기금, 공적자금상환기금, 대외경제협력기금, 무역보험기금의 경우에는 정부출연금 등을 지원받아 순자산은 증가하지만, 재정운영결과 이익이 비용이 발생하거나 이익이 지속적으로 발생하지는 않음에 따라 제외함

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

4) 중소기업창업및진흥기금, 과학기술진흥기금, 공적자금상환기금, 대외경제협력기금, 무역보험기금의 경우에는 재정운영표를 거치지 않고 자본에 전입되는 정부출연금 등으로 인하여 순손실이 발생함에도 불구하고 자산이 확대됨

사회보험성 기금에 포함되는 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금 등의 순이익이 발생하고 있는데, 장래의 연금지출과 보험지출 등과 연계하여 분석할 필요가 있으므로 본 분석에서는 제외하기로 한다.

[사회보험성 기금의 재정운영결과]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
국민연금기금	△114,580	△121,707	△154,264	△148,317	△159,918
사립학교교직원연금기금	△6,148	△8,932	△14,032	△12,569	△8,349
산업재해보상보험및예방기금	△15,025	△18,862	△19,385	△19,011	△9,181

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

다음으로, 양곡증권정리기금, 정보통신진흥기금, 외국환평형기금, 예금보험기금 채권상환기금은 순자산이 음(-)이어서 양의 값으로 전환되기까지 이익확대분이 부채상환 등에 활용되고 있다. 양곡증권정리기금의 경우는 매년 공공자금관리기금 예수금 원리금 상환자금을 일반회계로부터 전입받고 있는데, 이자비용보다 많은 전입금은 기금의 이익화되어 원금 상환에 활용된다.

[순자산이 음(-)인 기금의 재정운영결과]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
양곡증권정리기금	△78	△218	△363	△1,071	△2,055
예금보험기금채권상환기금	△21,172	△21,110	△20,580	△19,527	△20,799
외국환평형기금	△36,207	19,636	116,123	△42,468	△35,553
정보통신진흥기금	1,433	683	△1,073	△949	△98

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

셋째, 관광진흥개발기금과 주택도시기금, 수산발전기금이다. 관광진흥개발기금은 이익확대분이 정부내차입금, 주택도시기금은 국민주택채권, 주택청약예금 등의 차입금 상환에 활용된다. 수산발전기금의 경우 2019년에 정부내차입금 상환을 완료하였다.

[부채 중 차입금이 있는 기금의 재정운영결과]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
관광진흥개발기금	△628	△993	△842	△1,555	△1,490
수산발전기금	103	△496	△318	△354	△30
주택도시기금	9,911	1,969	△3,478	△35,214	△2,740

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

마지막으로 4대수계관리기금의 지속적으로 발생하는 이익은 사업용자산 확대로 이어지고 있다. 4대강수계관리기금(한강, 금강, 영산강·섬진강, 낙동강)은 최근 5년 동안 지속적으로 발생하는 물이용부담금 확대분을 수질개선을 위한 사업용 자산(일반유형자산 중 토지)을 확대하는데 활용하고 있다.

[4대강수계관리기금의 재정운영결과]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
금강수계관리기금	△75	96	△134	△148	△186
낙동강수계관리기금	△125	△95	△156	△150	△149
영산강·섬진강수계관리기금	△140	358	△51	△139	△239
한강수계관리기금	△813	△505	△634	△903	△1,075

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

사업비를 초과하는 수익인 이익은 기금의 자산을 증가시키는데, 자산화된 이익이 기금사업용 자산(출자금, 융자금, 일반유형자산 등)의 증가로 이어지지 않고, 여유자산(장·단기 금융상품, 장·단기투자증권, 정부내예탁금 등)의 확대 등에 활용되는 경우, 기금 채원의 적정성 등에 대한 검토가 필요할 수 있다.

본 분석에서는 최근 5년 동안의 재정상태표와 재정운영표를 분석을 통하여 지속적으로 발생하는 이익이 금융성자산의 확대로 이어지는 기금을 파악한 결과, 2개의 금융성기금(산업기반신용보증기금, 주택금융신용보증기금)과 17개의 사업성기금이 이에 해당하는 것을 확인하였다.

[지속적 발생 이익이 금융성 자산 확대에 이어지는 기금의 재정운영결과]

(단위: 억원)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
국민체육진흥기금	△1,250	△280	△1,873	△6,110	△5,121
국유재산관리기금	△1,439	△2,311	△2,750	△4,170	2,220
국제교류기금	△60	△119	△269	△76	△25
근로복지진흥기금	△279	△160	△170	△182	△108
농지관리기금	△5,696	△11,476	△5,669	△14,947	△4,975
방사성폐기물관리기금	△6,134	△5,833	△4,849	△6,267	△4,956
사법서비스진흥기금	0	△67	△48	△99	△379
산업기반신용보증기금	△233	△160	△152	△117	△151
산업기술진흥및사업확진기금	△404	255	△160	△501	△98
순국선열애국지사사업기금	1	△49	△264	186	16
양성평등기금	△42	△2	△46	△82	10
원자력기금	9	△216	△352	△570	△408
임금채권보장기금	△1,548	△773	△283	2,847	△558
자동차사고피해지원기금	0	0	66	△61	△65
자유무역협정이행지원기금	△1,054	△662	△1,550	△821	△719
장애인고용촉진및직업재활기금	△2,009	△1,965	△1,660	△2,210	△1,899
전력산업기반기금	△4,931	△6,826	△7,330	△5,806	△4,685
주택금융신용보증기금	△5,941	△6,699	△5,654	△10,375	△10,873
청소년육성기금	0	0	△70	△12	9

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

다음은 이들 19개 기금의 금융성 자산⁵⁾ 현황을 파악하였다. 그 결과, 순이익이 발생하는 기금의 금융성 자산은 2019년 말 현재 총 25조 7,100억원이다. 이 중 장·단기 금융상품은 5조 9,990억원, 장·단기 투자자산은 12조 4,373억원이다. 또한, 국민체육진흥기금, 국유재산관리기금, 국제교류기금, 농지관리기금, 방사성폐기물관리기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금 등 9개 기금은 공공자금관리기금에 7조 2,736억원(28.2%)을 예탁하고 있다.

또한, 농지관리기금(농특회계 전출), 주택신용보증기금(일반회계 전출), 국민체육진흥기금(문화예술진흥기금 전출)은 수익의 일부를 타 회계 혹은 기금에 전출하고 있다.

5) 금융성 자산은 이자수익, 배당수익, 처분수익 등을 발생시키는 자산 중 고유사업(정책자금 출·융자)에 활용되지 않고 투자수익을 창출하는 자산을 의미한다.

[지속적인 순이익 발생 기금의 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	금융성 자산				총자산	비중
	장단기 금융상품	장단기 투자증권	정부내 장단기 예탁금	소계		
국민체육진흥기금	3,054	11,007	6,200	20,261	36,109	56.1
국유재산관리기금	1,900	7,146	3,000	12,046	12,577	95.8
국제교류기금	96	813	900	1,809	2,005	90.2
근로복지진흥기금	0	1,037	600	1,637	5,321	30.8
농지관리기금	500	18,130	18,616	37,246	136,358	27.3
방사성폐기물관리기금	786	26,038	15,000	41,824	73,130	57.2
사법서비스진흥기금	564	0	0	564	641	88.0
산업기반신용보증기금	3,800	4,782	0	8,582	8,625	99.5
산업기술진흥및산업혁신기금	122	100	120	343	1,136	30.2
순국선열애국지사사업기금	0	390	0	390	1,436	27.1
양성평등기금	0	0	0	0	239	0.0
원자력기금	652	144	0	795	1,738	45.7
임금채권보장기금	0	7,762	2,000	9,762	14,423	67.7
자동차사고피해지원기금	0	2,026	0	2,026	2,234	90.7
자유무역협정이행지원기금	738	2,037	0	2,776	13,090	21.2
장애인고용촉진및직업재활기금	0	8,951	4,000	12,951	15,745	82.3
전력산업기반기금	700	0	22,300	23,000	55,649	41.3
주택금융신용보증기금	47,003	33,987	0	80,990	89,410	90.6
청소년육성기금	75	23	0	98	622	15.7
합 계	59,990	124,373	72,736	257,100	470,490	54.6
비 중	23.3	48.4	28.3			

주: 자동차사고피해지원기금은 2017년에 설치된 신생기금임

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

이들 기금 중 일부에 대하여 재무제표(재정상태표, 재정운영표)를 분석한 결과, 대부분 부담금 수익 등이 기금의 사업비를 지속적이고 안정적으로 초과하여 이익이 발생하고 있었고, 금융성자산을 중심으로 한 자산확대로 이어지고 있는 것으로 파악되었다.

분석결과를 요약하면, 농지관리기금의 경우 지속적으로 확대되는 이익이 금융성자산의 증가로 이어지고 있으며, 주택금융신용보증기금과 같이 보증사업을 수행하는 경우에도 수익의 원천이 되는 보증료수입, 금융기관 출연금(부담금) 등이 지출대상이 되는 대위변제액 등을 초과함으로써 여유자금이 확대되고 일반회계 등에 잉

여금을 전출하고 있다.

또한, 국제교류기금의 초과 이익(국제교류기여금·사업비 등)이 공공자금관리기금 예탁을 중심으로 한 금융성자산의 확대에 이어지고 있다.

국민체육진흥기금의 경우에도 경륜, 경정, 체육진흥투표권사업 운영을 통한 기금출연금수익이 사업비보다 평균적으로 2,900억원 많이 발생하고 있고, 이는 금융성 자산을 중심으로 한 자산의 확대에 이어지고 있다.

전력산업기반기금의 주된 수익원이 되는 법정부담금(전기요금의 3.7%)이 프로그램순원가를 지속적이고 안정적으로 초과하여 최근 5년 동안 공공자금관리기금 예탁금(2조 2,300억원)을 중심으로 자산이 확대되고 있다.

사법서비스진흥기금의 경우에도 주된 수익원인 공탁금에서 발생하는 금융수익이 기금의 사업비(조정제도 활성화, 소송구조지원 등)에 소요되는 비용보다 많이 발생하여 2019년 말 기준으로 총자산 641억원 중 508억원을 현금성 자산으로 보유 중이다.

따라서, 부담금 수익 등이 사업용 자산보다는 금융성 자산(공공자금관리기금예탁금)을 중심으로 확대되는 기금 등에 대해서는 향후 지출계획 등을 면밀히 검토하여 부담금 수익 등에 대한 종합적인 재검토를 실시할 필요가 있다.

금융성자산을 중심으로 자산이 확대되고 있는 기금 사례 분석

① 농지관리기금의 사업비를 초과한 수익(농지부담금수익)으로 인해 금융성 자산 확대

정부는 지속적으로 확대되는 이익이 금융성자산의 증가로 이어지는 농지관리기금의 수입지출구조와 사업비 및 정책사업용 자산 계획 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

농지관리기금의 2019년 말 현재 금융성 자산은 3조 7,246억원이며, 총자산 13조 6,358억원의 27.3%에 해당한다. 농지관리기금의 금융성 자산 중 공공자금관리기금 예탁금인 정부내 장단기 예탁금은 1조 8,616억원으로 총 금융성 자산의 50.0%를 차지한다.

[2019년 말 기준 농지관리기금의 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

장단기 금융상품	장단기 투자증권	정부내 장단기 예탁금	소계	총자산	비중
500	18,130	18,616	37,246	136,358	27.3
1.3	48.7	50.0	100.0		

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

농지관리기금은 공공자금관리기금에 2019년 말 기준으로 1조 8,616억원을 위탁하는 것 외에도, 수입재원(농지보전부담금)의 일시적 증가에 따라 늘어난 기금의 여유자금을 세입이 부족한 농어촌구조개선특별회계에 지원하기 위하여 2017~2019년 동안 1조 2,000억원을 전출하였다. 농지관리기금이 2019년까지 전출한 금액까지 반영한다면 2019년 말의 금융성 자산은 총 4조 9,246억원까지 확대된다.

[농지관리기금의 농어촌구조개선특별회계 전출금 현황]

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	합계
농지관리기금의 농어촌구조특별회계 전출금	-	-	4,000	4,000	4,000	12,000

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

한편, 농지관리기금은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제31조⁶⁾에 따라 농지보전부담금 납입금 등을 주요 재원으로 사업수행에 소요되는 자금을 충당하고 있다.

6) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제31조(농지관리기금의 설치)

정부는 영농규모의 적정화, 농지의 집단화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금을 조달·공급하기 위하여 농지관리기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

[농지관리기금 주요 자원 및 용도]

자원	용도
○ 농지보전부담금 납부금 ○ 간척사업 시행에 따른 매립지 등의 매각대금 및 임대료 수입 ○ 해외농업개발 수익금 및 금융성 자산 운용에 따른 기금운용수입 ○ 특별회계·금융기관 및 다른 기금으로부터의 차입금 ○ 다른 기금으로부터의 출연금	○ 경영회생지원농지매입사업, 맞춤형농지지원, 농지연금사업 및 농식품산업 해외진출지원사업 ○ 농지조성사업 투자 ○ 농지종합정보화사업 등 보조 ○ 기금 및 사업에 필요한 운영비

자료: 2019회계연도 국가결산보고서

농지관리기금의 재정운영표를 살펴보면, 농지보전부담금 납부금 등의 수익으로 맞춤형농지지원, 대단위농업개발, 새만금개발 등에 소요되는 비용을 충당하고도 매년 이익이 발생하고 있다.

농지관리기금의 경우, 농지매매 등으로 인한 수익이 프로그램순원가에서 차감됨에 따라 프로그램순원가는 높지 않으며, 연간 1,000억원 이상의 감액손실이 비배분비용에서 발생하여도 2018년에 새만금개발공사 현물출자로 인한 매립면허권처분 이익 1조 970억원이 비배분수익에 반영되어 재정운영순원가는 평균적으로 △1,203억원 발생하였다. 이는 재정운영순원가에서 이익이 발생하였음을 의미한다. 여기에 농지보전부담금 납부금 등의 비교환수익이 평균적으로 7,350억원 발생하고 있다. 그 결과, 재정운영결과 값이 일정하지는 않지만, 지속적으로 5,000억원 이상의 이익을 실현하고 있으며, 5년 동안 평균적으로 8,553억원이다.

농지관리기금이 비교환수익 등에서 반영한 농어촌특별회계 전출금을 가산할 경우에는 이익이 평균적으로 1조 953억원으로 확대된다.

[농지관리기금 재정운영표]

(단위: 억원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	평균
I. 프로그램순원가	677	△188	433	△1,867	38	△181
II. 관리운영비	15	18	13	17	17	16
III. 비배분비용	1,591	788	1,508	3,933	1,192	1,802
IV. 비배분수익	761	727	557	11,531	623	2,840
V. 재정운영순원가 (I + II + III - IV)	1,522	△110	1,398	△9,448	625	△1,203
VI. 비교환수익 등	7,218	11,367	7,067	5,499	5,600	7,350
VII. 재정운영결과(V-VI)	△5,696	△11,476	△5,669	△14,947	△4,975	△8,553
농어촌특별회계 전출금	-	-	△4,000	△4,000	△4,000	-
농어촌특별회계 전출 금 가산 후 잔액	△5,696	△11,476	△9,669	△18,947	△8,975	△10,953

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

농지관리기금의 전체 자산 증가액 3조 8,781억원 중 금융성 자산 1조 5,140억원, 정부내 장단기예탁금 1,116억원을 합한 1조 6,256억원은 총자산의 증가액의 41.9%를 차지하며, 정책자금 융자액 1조 4,481억원과 일반유형자산 2,260억원 증가액을 합하면 총자산 증가액의 43.2%이다. 참고로, 농지관리기금은 별도의 차입부채가 없고 많지 않은 규모의 총당부채만 존재하기 때문에 자산의 변동은 대부분 순자산 변동으로 이어진다.

2015년 대비 2019년 총자산 증가에서 차지하는 금융성 자산과 사업용 자산의 비중을 살펴본 결과, 매년도의 이익은 매년도 사업용 자산인 융자와 일반유형자산을 확대하는데 소요되는 자금 이상으로 발생함에 따라 금융성 자산이 사업용 자산과 비슷한 규모로 확대되고 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 세입이 부족한 농어촌 구조개선특별회계에도 지원하고 있다. 따라서, 정부는 지속적으로 확대되는 이익이 금융성자산의 증가로 이어지는 농지관리기금의 수입지출구조와 사업비 및 정책사업용 자산 계획 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

[농지관리기금 금융성 자산 및 사업용 자산 비교]

(단위: 억원)

구 분		2015	2019	증감
금융상 자산	단기금융상품	700	500	△200
	단기투자증권	201	602	401
	정부내단기예탁금	6,000	3,616	△2,384
	장기투자증권	205	17,528	17,323
	합계	7105	22,246	15,140
정부내 예탁금	정부내단기예탁금	6,000	3,616	△2,384
	정부내장기예탁금	11,500	15,000	3,500
	합 계	17,500	18,616	1,116
용자자산	단기용자금	1,842	15,351	13,508
	장기용자금	42,954	43,926	972
	합계	44,796	59,277	14,481
일반유형자산		27,583	29,843	2,260
총자산		97,577	136,358	38,781

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

② 주택금융신용보증기금의 부담금 수익 적정성 검토 필요

보증료수입, 금융기관 출연금(부담금) 등이 대위변제액(지출) 등을 초과한 결과, 여유자금이 확대되고 있으며, 일반회계 등에 잉여금을 전출하는 주택금융신용보증기금의 부담금 수익의 적정성을 검토할 필요가 있다.

주택금융신용보증기금의 2019년 말 현재 금융성 자산은 8조 990억 원이며, 총 자산 8조 9,410억 원의 90.6%를 차지한다. 주택금융신용보증기금의 금융성 자산은 보증사업을 영위하면서 향후 발생 가능한 보증사고 등에 활용하기 위한 사업용 자산이라고 할 수 있다.

[2019년 말 기준 주택금융신용보증기금의 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

장단기금융상품	장단기투자증권	정부내 장단기예탁금	소계	총자산	비중
47,003	33,987	0	80,990	89,410	90.6

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

주택금융신용보증기금은 「한국주택금융공사법」 제55조7와 제59조의28)에 따라 주택금융신용보증과 주택담보노후연금보증사업을 수행하고 있으며, 금융기관 출연금, 보증료수입 등을 주요 재원으로 하여 신용보증채무 및 주택담보노후연금보증채무의 이행 등을 수행하고 있다.

[주택금융신용보증기금 주요 자원 및 용도]

자원	용도
○ 정부출연금, 금융기관출연금 ○ 보증료수입, 구상권 행사에 따른 수입금, 기금의 운용수입 ○ 금융기관 또는 정부가 관리·운용하는 기금으로부터의 차입금 ○ 그 밖에 기금의 조성을 위하여 대통령령이 정하는 자금	○ 신용보증채무 및 주택담보노후연금보증채무의 이행 ○ 차입금의 원리금 상환 ○ 주택담보노후연금채권의 양수 및 주택담보노후연금의 지급 ○ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 ○ 기금의 육성을 위한 연구·개발 ○ 그 밖에 기금의 설치목적 달성을 위하여 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 용도

자료: 2019회계연도 국가결산보고서

주택금융신용보증기금은 신용보증사업을 수행함으로써 인하여 발생하는 보증료 수익에서 대위변제 등에 소요되는 비용 등을 차감한 프로그램순원가에서 각종 비용을 가산하고 이자수익 등의 비배분수익을 가산한 재정운영순원가가 2015년을 제외하고는 2016~2019년 동안 △382~△3,080억원의 이익을 실현하고 있다. 여기에 금융기관 출연금(부담금 수익)을 가산한 재정운영결과는 최근 5년 동안 지속적으로 음의 값(이익)을 가지고 있으며, 이익은 평균적으로 7,908억원 발생하고 있다.

7) 「한국주택금융공사법」

제55조(주택금융신용보증기금의 설치) 신용보증을 통한 주택금융의 활성화를 위하여 공사에 주택금융신용보증기금을 설치한다.

8) 「한국주택금융공사법」

제59조의2(주택담보노후연금보증 계정의 설치) 주택담보노후연금보증을 통한 노후생활자금을 원활하게 공급하기 위하여 기금에 주택담보노후연금보증 계정을 설치한다.

[주택금융신용보증기금 재정부영표]

(단위: 억원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	평균
I. 프로그램손원가	1,826	△1,463	1,485	△2,105	△1,407	△333
II. 관리운영비	162	171	170	171	173	169
III. 비배분비용	7	28	19	68	110	46
IV. 비배분수익	842	1,251	2,055	1,214	1,610	1,394
V. 재정운영손익(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ+Ⅳ)	1,153	△2,515	△382	△3,080	△2,734	△1,512
VI. 비교환수익 등	7,093	4,184	5,272	7,295	8,139	6,397
VII. 재정운영결과(V+VI)	△5,941	△6,699	△5,654	△10,375	△10,873	△7,908

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

주택금융신용보증기금의 이익은 다음의 표에서 보는 바와 같이 금융성 자산을 중심으로 한 자산 확대에 이어지고 있다.

[주택금융신용보증기금 재정상태표 세부내역]

(단위: 억원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	증감
I. 유동자산	33,059	38,917	36,892	56,300	64,939	31,880
단기금융상품	12,499	18,197	22,479	33,172	42,037	21,898
단기투자증권	20,139	20,058	13,988	17,200	22,094	22,094
정부내단기예탁금	0	0	0	5,261	0	0
II. 투자자산	17,752	17,067	25,331	14,811	16,859	△893
장기금융상품	5,354	210	10,550	7,516	4,966	△388
장기투자증권	12,398	11,596	9,520	7,295	11,893	△505
장기구상채권	5,889	8,306	5,553	6,931	7,483	1,594
총자산	57,229	64,591	68,008	78,213	89,410	32,181

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

이익 확대분은 다음의 표에서 보는 바와 같이 일반회계 전출로도 이어지고 있다. 주택금융신용보증기금이 2015~2019년 동안 일반회계에 전출한 금액은 2,500억원이며, 2020년에 8,000억원이 계획되어 있다.

[주택신용보증기금의 일반회계 전출금 현황]

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (계획)	합계
주택신용보증기금 의 일반회계 전출금	0	2,000	500	0	0	8,000	10,500

자료: 2019회계연도 공공기관 결산 분석, 국회예산정책처

보증사업의 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 보증사고로 인한 대위변제 등에 대비하기 위하여 금융성 자산을 통한 수익을 창출하고 있다.

일반적인 사업성 기금의 경우에는 부담금 등의 수익으로 사업비를 초과하는 이익이 발생하거나 이익을 사업용 자산이 아닌 금융성 자산을 중심으로 확대시키는 경우에는 부담금 수준의 적정성을 검토할 필요가 있다.

그런데, 주택금융신용보증기금과 같이 보증사업을 수행하는 경우에도 수익의 원천이 되는 보증료수입, 금융기관 출연금(부담금) 등이 지출 대상이 되는 대위변제액 등을 초과함으로써 여유자금이 확대되고 일반회계 등에 잉여금을 전출하는 경우에는 부담금 수익의 적정성을 검토할 필요가 있다.⁹⁾

③ 국제교류기금의 공공자금관리기금 예탁을 중심으로 한 금융성 자산 확대

국제교류기금의 초과 이익이 공공자금관리기금 예탁을 중심으로 한 금융성 자산의 확대에 이어지고 있으므로, 향후 사업비 지출 등을 종합적으로 고려하여 국제교류기여금의 적정성을 검토할 필요가 있다.

국제교류기금의 2019년 말 현재 금융성 자산은 1,809억원이며, 이는 총자산 2,005억원의 90.2%에 해당한다. 국제교류기금의 금융성 자산 중 공공자금관리기금 예탁금인 정부내 장·단기 예탁금은 900억원으로 총 금융성 자산의 49.8%를 차지한다.

9) 국회예산정책처의 「2019회계연도 공공기관 결산분석」에서는 “주신보계정 재원의 일반회계로의 지속적인 전출은 ‘신용보증을 통한 주택금융의 활성화’라는 주택금융신용보증기금 특정 설치 목적에 부합하지 않는 기금 재원의 활용이라 할 수 있으므로, 일반회계 전출의 타당성을 검토하고, 수입의 상당 비중을 차지하는 금융기관출연금 규모 및 해당 금융기관출연금료율의 적정성 등을 검토할 필요가 있다.”고 지적하고 있다.

[2019년 말 기준 국제교류기금의 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

장단기금융상품	장단기 투자증권	정부내 장단기 예탁금	소계	총자산	비중
96	813	900	1,809	2,005	90.2
5.3	44.9	49.8	100.0		

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

한편, 국제교류기금은 「한국국제교류재단법」 제16조¹⁰⁾에 따른 국제교류기여금을 주요 재원으로 사업수행에 소요되는 자금을 충당하고 있다.

[국제교류기금 주요 재원 및 용도]

재원	용도
○ 국제교류기여금 ○ 정부출연금 및 기부금 ○ 기금운용수익금	한국국제교류재단의 운영과 사업수행에 소요되는 자금을 충당

자료: 2019회계연도 국가결산보고서

국제교류기금의 글로벌 한국학 진흥, 국제협력네트워킹, 문화교류협력강화, 국제교류정보화 사업 등을 포함하는 프로그램순원가는 평균적으로 521.8억원이 발생하며, 각종 비용과 수익을 차감한 재정운영순원가는 평균적으로 511.8억원이다. 국제교류기금의 주된 수익인 국제교류기여금은 최근 5년 동안 평균적으로 621.6억원 발생한다. 국제교류기여금수익이 사업비 및 운영비 등의 비용을 초과하여 발생함에 따라, 기금은 평균적으로 109.8억원의 이익을 실현하고 있다.

10) 「한국국제교류재단법」

제16조(기금의 모금) ① 재단은 기금을 마련하기 위하여 필요하다고 인정하면 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에도 불구하고 외교부장관의 승인을 받아 「여권법」에 따른 여권을 발급받는 사람 등으로 부터 국제교류기여금을 받을 수 있다.

[국제교류기금 재정운영표]

(단위: 백만원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	평균
I. 프로그램순원가	45,526	45,285	48,035	62,378	59,685	52,182
II. 관리운영비	3,709	3,908	4,284	3,234	4,077	3,842
III. 배분비용	4	612	14	664	197	298
IV. 배분수익	4,481	1,626	11,579	3,548	4,496	5,146
V. 재정운영결과(I+II+III+IV)	44,758	48,180	40,754	62,729	59,463	51,177
VI. 비교환수익 등	50,768	60,031	67,697	70,299	62,005	62,160
VII 재정운영결과(V+VI)	△6,009	△11,852	△26,943	△7,570	△2,541	△10,983

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

평균적으로 109.8억원에 이르는 이익은 기금의 자산 확대에 이어지고 있다. 기금의 총자산은 2015년 1,548억원에서 매년 지속적으로 증가하여 2019년에는 2,005억원으로 457억원 증가하였다.

그런데, 자산 중에서 다음의 표에서 보는 바와 같이 동 기간 동안 정부내 예탁금이 총 500억원 증가하였다. 이를 통하여 국제교류기금은 최근 5년 동안 여권을 발급하는 사람으로부터 최대 15,000원의 국제교류기여금을 받아서 기금의 다양한 사업을 수행하고 남은 이익을 공공자금관리기금 예탁금을 중심으로 금융성자산을 확대시키고 있는 것을 알 수 있다. 국제교류기금의 경우, 정책자금 융자금, 출자금, 사업용 부동산 등 기금사업을 위하여 활용되는 자산은 별도로 없는 것으로 파악된다. 이는 사업비 등을 초과하는 수익은 기금의 금융성 자산의 증가로 이어지고 있다는 것을 의미한다.

정부는 국제교류기금의 초과 이익이 공공자금관리기금 예탁을 중심으로 한 금융성자산의 확대에 이어지고 있으므로, 향후 사업비 지출 등을 종합적으로 고려하여 국제교류기여금의 적정성을 검토할 필요가 있다.

[국제교류기금 자산 세부현황]

(단위: 백만원)

구 분	2015(A)	2016	2017	2018	2019(B)	증감(B-A)
I. 유동자산	49,461	33,585	66,867	88,200	61,337	11,876
단기금융상품	9,279	6,301	26,156	19,121	9,567	288
정부내예탁금	30,000	10,000	30,000	40,000	40,000	10,000
미수채권	5,274	5,968	5,609	5,604	5,110	△164
II. 투자자산	100,251	129,871	116,311	103,217	131,340	31,089
정부내예탁금	10,000	30,000	10,000	30,000	50,000	40,000
장기투자증권	90,251	99,871	106,311	73,217	81,340	△8,911
자산합계	154,797	168,068	188,332	199,740	200,506	45,709

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

④ 국민체육진흥기금의 사업비를 초과하는 부담금으로 인한 금융성 자산 확대

정부는 지속적으로 확대되는 이익이 금융성자산의 증가로 이어지는 국민체육진흥기금의 수입지출구조와 사업비 및 정책사업용 자산 계획 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

국민체육진흥기금은 「국민체육진흥기금법」 제19조(기금의 설치)¹¹⁾와 「사행산업통합감독위원회법」 제14조의4(국민체육진흥기금 내 사행산업중독예방치유계정의 제원 및 용도 등)¹²⁾에 따라 1989년에 설치되었으며, 2019년에는 국민체육진흥계정과

11) 「국민체육진흥법」

제19조(기금의 설치) ① 다음 각 호에 필요한 경비를 지원하기 위하여 국민체육진흥기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

1. 체육 진흥에 필요한 시설 비용
2. 체육인의 복지 향상
3. 체육단체 육성
4. 학교 체육 및 직장 체육 육성
5. 체육·문화예술 전문인력 양성
6. 취약분야 육성
7. 스포츠산업 진흥
8. 사행산업 또는 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방·치유
9. 그 밖에 국민체육 진흥 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

② 기금은 국민체육진흥계정 및 사행산업중독예방치유계정으로 구분한다.

③ 국민체육진흥계정은 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 사행산업중독예방치유계정은 「사행산업통합감독위원회법」 제4조에 따른 사행산업통합감독위원회가 각각 독립된 회계로 관리·운용한다.

12) 「사행산업통합감독위원회법」

사행산업중독예방치유계정(2018년 설치)이 운영 중이다.

국민체육진흥기금의 주요 재원은 국민체육진흥계정과 사행산업중독예방치유계정을 구분할 수 있는데, 국민체육진흥계정의 주된 재원은 경륜, 경정, 체육진흥투표권사업 운영을 통한 기금출연금이며, 사행산업중독예방치유계정의 경우에는 중독예방치유부담금이 주된 재원이다.

[국민체육진흥기금 주요 재원 및 용도]

재원	용도
(국민체육진흥계정) ○ 경륜, 경정, 체육진흥투표권사업 운영을 통한 기금출연금 ○ 여유자금운용을 통한 수익 ○ 복권기금 배분금, 회원제골프장 입장료 부가금 등 (사행산업중독예방치유계정) ○ 중독예방치유부담금(「사행산업통합감독위원회법」 제14조의2 및 동법 시행령 제9조) ○ 여유자금운용을 통한 수익(이자발생액 등) ○ 통화금융기관예치금 회수(여유자금사업비(한국도박문제관리센터 지원)지출 총액)	(국민체육진흥계정) ○ 생활체육시설 건립 및 공공체육시설 개보수 지원 ○ 체육관련 단체 운영 지원 ○ 체육인 육성 및 복지 지원 ○ 체육진흥 프로그램 지원 ○ 체육·문화예술 사업의 지원 ○ 스포츠산업 진흥을 위한 사업 지원 (사행산업중독예방치유계정) ○ 도박문제 예방·치유를 위한 상담·교육·홍보 및 관련 프로그램 개발·보급 ○ 도박문제 예방·치유를 위한 전문인력 양성 ○ 전문 의료기관 등과의 연계·협력 ○ 도박문제 관련 조사·연구·분석 및 평가 ○ 도박문제 예방 사업 및 중독자 치유·재활 사업 지원 ○ 도박문제 예방·치유 관련 국제교류 및 협력 등

자료: 국가결산보고서

제14조의4(국민체육진흥기금 내 사행산업중독예방치유계정의 재원 및 용도 등)

① 사행산업중독예방치유계정의 재원은 다음 각 호와 같다.

1. 제14조의2에 따른 부담금 및 가산금
2. 정부가 아닌 자의 출연금 및 기부금(「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 자발적 기탁금품에 한정한다)
3. 사행산업중독예방치유계정의 운용으로 생기는 수익금
4. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금(豫受金)
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수익금

② 사행산업중독예방치유계정은 사행산업 또는 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방·치유와 센터의 운영 등을 위하여 사용한다.

③ 위원회는 사행산업중독예방치유계정의 관리·운용을 센터에 위탁할 수 있다.

경륜, 경쟁, 체육진흥투표권사업 운영을 통한 기금출연금 등으로 구성된 비교환수익은 최근 5년 동안 평균적으로 1조 4,366억원 발생하고 있으며, 2015년 1조 2,681억원 이후 지속적으로 확대되어 2019년에는 1조 6,438억원에 이르고 있다.

기금의 프로그램(생활체육육성, 전문체육육성, 스포츠산업 육성 및 국제교류, 국제스포츠역량강화, 장애인체육육성)에 평균적으로 1조 1,577원의 프로그램순원가가 발생하고 있다.

그런데, 기금출연금 등의 비교환수익이 2015년 이후 지속적으로 발생하고 있음에 반해, 프로그램순원가를 중심으로 한 재정운영순원가는 2016년에 1조 2,684억원까지 확대되었다 이후 지속적으로 감소하는 추세이며, 2018년에는 9,559억원까지 감소되었다. 그 결과, 기금의 수익에서 비용을 차감한 이익(재정운영결과)는 다음의 표에서 보는 바와 같이 2016년에 280억원인 것을 제외하고는 1,000억원 이상 발생하고 있으며, 2018년과 2019년에는 각각 6,110억원, 5,121억원 발생하였다.

기금의 비교환수익에는 문화예술진흥기금의 고유목적사업 수행을 위하여 부족채원을 지원하기 위한 기금전출금이 포함되어 있으며, 전출금 규모는 2016~2019년 동안 총 2,500억원이다. 2019년의 문화예술진흥기금 전출금 규모는 1,000억원인데, 전출하기 전의 비교환수익 규모는 1조 7,000억원을 넘는 것으로 추정된다.

[국민체육진흥기금 재정운영표]

(단위: 억원, %)

구 분		2015	2016	2017	2018	2019	평균
Ⅰ. 프로그램순원가		11,620	13,023	12,170	9,689	11,385	11,577
Ⅱ. 관리운영비		326	331	358	353	369	347
Ⅲ. 비배분비용		55	36	47	35	34	41
Ⅳ. 비배분수익		570	706	371	518	471	527
Ⅴ. 재정 운영순원가 (Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ-Ⅳ)	금액	11,431	12,684	12,205	9,559	11,317	11,439
	증감률	-	11.0	△3.8	△21.7	18.4	-
Ⅵ. 비교환수익 등		12,681	12,963	14,078	15,669	16,438	14,366
Ⅶ. 재정운영 결과(Ⅴ-Ⅵ)	금액	△1,250	△280	△1,873	△6,110	△5,121	△2,927
	증감률	-	77.6	568.9	226.2	△16.2	-

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

기금의 프로그램순원가를 초과하는 경륜, 경쟁, 체육진흥투표권사업 운영을 통한 기금출연금 등으로 인한 이익은 자산의 확대에 이어지고 있다. 2015~2019년 동안 총자산은 1조 3,497억원 증가하였는데, 장·단기투자증권 증가액이 6,461억원, 스포츠산업융자 및 공공자금관리기금 예탁금으로 구성된 장·단기 대여금의 증가액이 6,457억원이다. 또한, 단기금융상품이 동 기간 동안 2,816억원 증가하여, 이익금으로 인한 자산 증가액의 68.7%가 금융성 자산 증가로 이어지고 있다.

[국민체육진흥기금 재정상태표]

(단위: 억원)

구 분	2015(A)	2016	2017	2018	2019(B)	증감(B-A)
I. 유동자산	12,024	14,779	13,357	14,446	13,661	1,638
단기금융상품	150	0	0	0	2,966	2,816
단기투자증권	193	0	0	0	883	690
미수채권	11,688	0	0	0	9,733	△1,955
단기대여금	41	0	0	0	116	75
II. 투자자산	6,487	4,000	7,462	12,366	18,567	12,080
장기금융상품	90	0	0	0	87	△3
장기투자증권	4,353	0	0	0	10,124	5,771
장기대여금	2,067	0	0	0	8,450	6,382
총자산(a)	22,612	22,771	24,702	30,792	36,109	13,497
부채(b)	50	16	31	35	30	△20
순자산(a-b)	22,562	22,755	24,671	30,757	36,079	13,517

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

그 결과, 2019년 말 현재 국민체육진흥기금의 금융성자산 규모는 2조 261억원으로 총자산 3조 6,109억원의 56.1%를 차지하고 있으며, 2015년 5,786억원 이후 지속적으로 증가하고 있다.

따라서, 정부는 지속적으로 확대되는 이익이 금융성자산의 증가로 이어지는 국민체육진흥기금의 수입지출구조와 사업비 및 정책사업용 자산 계획 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

[국민체육진흥기금 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

연도	장단기금융상품	장단기투자증권	정부내 장단기예탁금	소계	총자산	비중
2015	240	4,546	1,000	5,786	22,612	25.6
2017	1,957	5,225	1,000	8,182	24,702	33.1
2019	3,054	11,007	6,200	20,261	36,109	56.1

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

⑤ 전력산업기반기금 내 과도한 여유자금의 쌓이지 않도록 종합적인 수입지출 계획 마련 필요

전력산업기반기금의 부담금 수익과 여유자금, 지출계획 등을 종합적으로 검토하여 부담금의 효율 인하 또는 지출사업 확대 방안을 마련할 필요가 있다.

전력산업기반기금의 2019년 말 현재 금융성 자산은 2조 3,000억원이며, 이는 총자산 5조 5649억원의 41.3%에 해당한다. 전력산업기반기금의 금융성 자산 중 공공자금관리기금 예탁금인 정부내 장·단기 예탁금은 2조 2300억원으로 총 금융성 자산의 97.0%를 차지한다.

[2019년 말 기준 전력산업기반기금의 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

장단기 금융상품	장단기 투자증권	정부내 장단기예탁금	소계	총자산	비중
700	0	22,300	23,000	55,649	41.3
3.0	0.0	97.0	100.0		

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

금융성 자산이 2조 3,000억원에 이르는 전력산업기반기금은 2001년에 「전기사업법」 제48조 등에 따라 설치되었으며, 법정부담금(전기요금의 3.7%)¹³⁾을 주요 재원으로 하여, 재생에너지 및 에너지신산업활성화, 에너지공급체계구축, 에너지기술 개발, 에너지자원정책 등의 사업을 수행하고 있다.

13) 「전기사업법 시행령」

제36조(부담금의 부과기준) 법 제51조제1항에 따른 부담금(이하 "부담금"이라 한다)은 전기요금의 1천분의 37에 해당하는 금액으로 한다.

[전력산업기반기금 주요 재원 및 용도]

재원	용도
○ 법정부담금 및 가산금 ○ 신·재생에너지 공급 불이행에 대한 과징금 ○ 국가에 대하여 발급된 공급인증서의 거래 수익금 ○ 기금운용으로부터 생기는 수입금 등	○ 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지 발전사업자에 대한 지원사업 및 신·재생에너지를 이용하여 생산한 전기의 전력계통 연계조건을 개선하기 위한 사업 ○ 전력수요 관리사업 ○ 전원개발의 촉진사업 ○ 도서·벽지의 주민 등에 대한 전력공급 지원사업 ○ 전력산업 관련 연구개발사업 ○ 전력산업과 관련된 국내의 석탄산업, 액화천연가스산업 및 집단에너지 사업에 대한 지원사업 ○ 전기안전의 조사·연구·홍보에 관한 지원사업 ○ 일반용전기설비의 점검사업 ○ 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따른 주변지역에 대한 지원사업 ○ 「송변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」 제10조제2항에 따른 송변전설비 주변지역 지원사업 ○ 「지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률」에 따른 지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 사업 등

자료: 국가결산보고서

전력산업기반기금의 재정운영표를 살펴보면, 최근 5년 동안 프로그램순원가는 평균적으로 1조 5,437억원이며, 주된 수익원이 되는 법정부담금(전기요금의 3.7%¹⁴⁾)은 매년 평균적으로 2조 575억원이다. 전력산업기반기금의 수익은 프로그램순원가를 지속적이고 안정적으로 초과하고 있다. 그 결과, 기금은 매년 평균적으로 5,916억원에 이르는 이익을 실현하고 있다.

14) 법정부담금 요율은 2001년 3.13%, 2002~2005년 4.591%, 2006년 이후 3.7%를 유지중임

[전력산업기반기금 재정운영표]

(단위: 억원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	평균
I. 프로그램순원가	16,068	14,431	13,777	15,968	16,939	15,437
II. 관리운영비	26	33	30	30	27	29
III. 비배분비용	15	3	7	9	12	9
IV. 비배분수익	1,133	874	610	696	767	816
V. 재정운영순원가 (I+II+III-IV)	14,976	13,593	13,204	15,311	16,211	14,659
VI. 비교환수익 등	19,908	20,418	20,534	21,117	20,896	20,575
VII. 재정운영결과(V-VI)	△4,931	△6,826	△7,330	△5,806	△4,685	△5,916

자료: 국가결산서를 바탕으로 제작성

최근 5년 동안 매년 평균적으로 5,916억원에 이르는 이익으로 인하여 전력산업 기반기금의 총자산은 2015년 3조 1,002억원 대비 2019년에는 5조 5,649억원으로 2조 4,648억원 증가하였다. 증가한 자산(2조 4,648억원) 중 정책자금 융자용으로 활용된 자산은 4,082억원(16.6%)에 그친데 반해, 공공자금관리기금 예탁금(2조 4,200억원)을 중심으로 한 금융성자산이 1조 8,200억원 증가하여 총 자산증가액의 73.8%를 차지하고 있다.

특히, 전력산업기반기금의 금융성자산은 공공자금관리기금으로 전환되고 있는 것을 2015년과 2019년 말 잔액을 통하여 확인할 수 있다.

2015년 말에는 단기금융상품이 5,200억원, 단기투자증권이 1,500억원이었으나 2019년에는 단기금융상품만 700억원 남아 있으며, 단기투자증권은 잔액이 없다. 대신, 공공자금관리기금 예탁금은 2015년 1조 6,100억원에서 2019년에는 4조 300억원으로 2조 4,200억원 증가하고 있다. 전기요금의 일정비율로 부과되는 부담금 수입의 증가분이 전력산업기반기금의 정책사업용 자산의 증가보다는 공공자금관리기금 예탁금 중심으로 증가하고 있음의 의미한다.

「부담금관리 기본법」 제5조(부담금 부과 원칙) 제1항에서는 “부담금은 설치 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 한다.”고 규정하고 있다. 또한, 「전기사업법」 51조(부담금) 제6항에서는 “산업통상자원부장관은 제1항에 따른 부담금이 축소되도록 노력하고, 이에 필요한

조치를 마련하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이와 관련하여 감사원은 산업통상자원부에 여유자금의 과다하게 누적되고 있는 전력산업기반기금의 부담금 효율을 적정한 수준으로 인하하는 방안을 마련하도록 조치한 바 있으며¹⁵⁾, 2017회계연도 국회 결산 심사에서 매년 여유재원이 증가하고 있으므로 부담금의 효율 인하 또는 지출사업 확대 방안을 마련하여 전력산업기반기금의 과다한 금융성 자산규모를 축소하도록 시정 요구한 바 있다.

따라서, 전력산업기반기금의 부담금 수익과 여유자금, 지출계획 등을 종합적으로 검토하여 부담금의 효율 인하 또는 지출사업 확대 방안을 마련할 필요가 있다.

[전력산업기반기금 재정상태표]

(단위: 억원)

구 분	2015(A)	2016	2017	2018	2019(B)	증감(B-A)
I. 유동자산	13,922	14,859	12,851	11,339	25,358	11,436
단기금융상품	5,200	0	0	0	700	△4,500
단기투자증권	1,500	0	0	0	0	△1,500
미수채권	2,151	0	0	0	2,315	164
정부내단기예탁금	3,500	0	0	0	18,000	14,500
단기융자금	390	0	0	0	637	247
II. 투자자산	17,076	22,970	32,309	39,620	30,286	13,210
정부내장기예탁금	12,600	0	0	0	22,300	9,700
장기융자금	5,078	0	0	0	8,913	3,835
총자산(a)	31,002	37,833	45,164	50,964	55,649	24,648
부채(b)	0	0	0	0	0	0
순자산(a-b)	31,002	37,833	45,164	50,964	55,649	24,648

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

⑥ 사법서비스진흥기금의 지속된 사업비를 초과하는 수익으로 인한 여유자금 확대

정부는 사법서비스진흥기금의 수입지출 추이와 여유자금의 규모 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

사법서비스진흥기금의 2019년 말 현재 금융성 자산은 564억 원이며, 총자산

15) 국가결산검사보고서 제3장 감사활동의 제4절 국회 상임위원회(산업통상자원중소벤처기업위원회) 소관 별 주요 감사결과, 1. 산업통상자원부 ④ 전력산업기반기금 부담금 효율 인하 필요

641억원의 88.0%에 해당한다.

[사법서비스진흥기금의 금융성 자산 현황]

(단위: 억원, %)

금융성 자산				총자산	비중
장단기금융상품	장단기투자증권	정부내 장단기 예탁금	소계		
564	0	0	564	641	88.0

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

사법서비스진흥기금은 「공탁법」¹⁶⁾소송구조, 조정제도 및 법률구조사업에 대한 다각적 지원으로 법률 소외 계층의 절차적 권리를 보장하고, 국민의 사법접근성 향상 등을 지원하기 위하여 2015년 12월에 설치되었으며, 2016년부터 본격적으로 운용되기 시작하였다.

사법서비스진흥기금은 공탁금에서 발생하는 이자 등을 주요 재원으로 하여, 조정제도, 소송구조지원, 공탁업무정보화운영, 법률구조단체 지원, 기타사업서비스 향상사업 등을 수행하고 있다.

[사법서비스진흥기금 주요 재원 및 용도]

재원	용도
○ 공탁금 수익의 일부 ○ 기타 징수금, 기금운용수익금 및 기타 수입, 차입금, 전입금	○ 소송당사자에 대한 변호사 비용 및 기타 소송비용 지원 ○ 조정제도 활성화를 위한 지원 ○ 사회적 약자의 기본 인권 보호와 법률분야 복지서비스 증진

자료: 국가결산보고서

사법서비스진흥기금의 재정운영표를 살펴보면, 2016년 이후 매년 평균적으로 452억원의 사업비가 소요되고 있음에 반해, 주된 수익원이 되는 공탁금에서 발생하는 이자는 평균적으로 599억원 발생하고 있다. 그 결과, 2016~2019년 동안 평균적

16) 「공탁법」

제19조(출연금) ① 공탁금을 보관하는 은행은 매년 공탁금 운용수익금의 일부를 위원회에 출연할 수 있다.

② 공탁금을 보관하는 은행이 제1항에 따라 위원회에 출연하는 경우 수익금의 범위·방법·조건 등에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

으로 149억원의 이익이 발생하였다. 2019년에는 공탁금 수익과 관련된 비용산정방식을 개선하고, 이자수익의 증가로 인하여 전년 대비 298억원의 추가적인 이익이 발생하고 있다.

[사법서비스진흥기금 재정운영표]

(단위: 백만원)

구 분	2016	2017	2018	2019	평균
I. 프로그램순원가	0	0	0	46,462	45,226
II. 관리운영비	45,783	43,760	44,899	0	
III. 비배분비용	0	8	2	4	3.5
IV. 비배분수익	32	55	355	210	163
V. 재정운영순원가(I+II+III-IV)	45,751	43,713	44,546	46,256	45,067
VI. 비교환수익 등	52,478	48,550	54,469	84,204	59,925
VII. 재정운영결과(V-VI)	△6,727	△4,838	△9,923	△37,948	△59,436

주: 재정운영결과는 합계치임

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

재정운영결과 594억원에 이르는 이익은 사법서비스진흥기금의 현금 및 현금성자산을 중심으로 한 자산 증가로 이어지고 있다. 총자산은 기금사업을 본격적으로 시작한 2016년 109억원에서 2019년에는 641억원으로 532억원 증가하였다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 총자산의 대부분이 현금및현금성자산으로 구성되어 있어, 기금의 사업은 융자 등의 자산을 활용한 사업이 아닌 재정운영표 중심의 사업비가 소요되는 사업을 중심으로 진행하고 있다.

[사법서비스진흥기금 재정상태표]

(단위: 억원)

구 분	2016(A)	2017	2018	2019(B)	증감(B-A)
I. 유동자산	5,931	10,623	20,224	56,733	50,802
현금및현금성자산(a)	5,563	10,175	19,869	56,413	50,850
총자산(b)	10,855	19,157	28,118	64,114	53,259
현금성자산 비중(a/b)	93.8	95.8	98.2	99.4	100
부채(c)	4,127	7,592	6,630	4,678	551
순자산(b-c)	6,727	11,565	21,488	59,436	52,709

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

사법서비스진흥기금은 2019년까지 사업을 점진적으로 확대하고 있지만, 450억 원 내외의 사업비가 발생하고 있다. 이에 반해 공탁금 이자수익은 2019년에 비용산정방법을 개선하면서 수익이 2018년 546억원에서 2019년에는 842억원으로 약 298억원 가량 증가하고 있다.

공탁금에서 발생하는 이자수익은 다음의 표에서 보는 바와 같이 안정적으로 증가하고 있으며, 이로 인한 공탁출연금도 지속적으로 증가하고 있다. 향후에도 기금의 사업비 소요액과 주요수익원인 공탁금 이자수익과의 괴리가 지속적으로 발생한다면, 기금 내 금융성자산은 더욱 확대될 전망이다.

따라서, 정부는 사법서비스진흥기금의 수입지출 추이와 여유자금의 규모 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

[공탁금 규모 및 이자수익, 비용 현황]

(단위: 백만원)

구분	2016	2017	2018	2019
이자수익(운용수익)(A)	121,202	105,841	121,514	151,237
은행관리비용(B)	43,922	37,265	47,017	36,344
공탁금 이자(C)	13,985	7,566	8,199	19,139
차감액(A-B-C)	63,295	61,010	66,298	95,754
공탁출연금	45,231	47,269	54,556	84,182

자료: 대법원

4-2. 기금 여유자금 운용 결산 분석

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로 설치¹⁸⁾한다. 기금은 예산원칙의 일반적 제약으로부터 벗어나 한 회계연도에 조달된 재원을 모두 지출하지 않아도 되므로, 여유자금이 발생하게 된다. 기금 여유자금이란 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업에 활용되고 있지 않은 자산¹⁹⁾을 의미하는데, 운용기간에 따라 단기자산과 중장기자산으로 분류된다. 단기자산은 1년 미만으로 운용되는 자산으로서 연중 사업에 집행될 “사업대기성 자금”과 연내 예상치 못한 지출에 대비하기 위한 “적정 유동성 자금”의 용도로 활용된다. 중장기자산은 장래 지출수요에 대비하거나, 기금의 향후 수입과 지출을 고려한 재정건전성을 확보하기 위한 것으로서 1년 이상 운용되는 자산을 의미한다.

2019년 말 기준 총 67개의 기금이 운용되고 있는데, 운용목적에 따라 사업성 기금 48개, 사회보험성 기금 6개, 계정성 기금 5개, 금융성 기금 8개로 구분된다. 각 유형의 기금은 자산운용 시 안정성이 중시되는 공통점이 있으나, 각 유형별로 여유자금의 운용방향에 차이가 있다.

이광근 예산분석관(kklee@assembly.go.kr, 6788-4687)

18) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

19) 「기금 여유자금의 통합운용 등에 관한 규정」

제3조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “여유자금”이라 함은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자산(사업성 대기자금 포함)으로서, 다음 각 호의 자산을 포함한다.

가. 금융기관 예치금, 유가증권, 수익증권, 파생상품, 자산운용 목적의 대출 등 금융자산

나. 자산운용을 목적으로 보유한 부동산 등 실물자산

[기금유형별 여유자금 운용의 특성]

유형	기능	여유자금 운용의 특성
사업성 기금 (48개)	특정한 재정사업을 수행하는 데 필요한 자금을 관리·운영	사업 수행이 기금운용의 주된 목적이므로 기금의 수입·지출이 균형을 이루도록 하고, 여유자금은 적정 유동성을 공급하는 수준으로 유지하는 것이 이상적
금융성 기금 (8개)	특정사업을 직접 수행하는 것이 아니라 보증·보험 등 보조적 역할을 수행	국가의 보증의무 이행, 보험비용 지출 등 향후 위험발생 가능성을 고려하여 여유자금을 일정 수준으로 적립할 필요 대부분 중장기자산을 여유자금으로 운용하고 있으며, 자산운용규모가 사업성 기금에 비해 크고 상대적으로 운용을 통한 수익성 창출이 강조됨
사회보험 성기금 (6개)	장래의 연금지출에 대비, 보험료를 징수하여 연금급여를 실시 (연금성기금)	적립식으로 운용되는 경우, 주로 기여금 수입으로 구성된 연금성기금의 현재 여유자금은 장래에 연금급여로서 지출되어야 할 미래의 채무이므로, 수익성 추구 강조됨
	사회 전반적인 보험기능을 수행(보험성기금)	보험의무 지급의무 발생위험을 고려하여 적정 수준의 여유자금을 보유할 필요
계정성 기금 (5개)	기금관리주체와 사업시행주체가 다른 기금으로서 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달	여유자금은 자금이 드나드는 일시적인 출납창구의 역할을 수행하며 주로 초단기 자산으로 운용되므로, 여유자금 규모의 적정 수준을 평가할 실익이 크지 않음

자료: 국회예산정책처, 「기금 여유자금 운용실태 평가」, 2015.9, pp.5~7 재구성

이하에서는 2019년 말을 기준으로 설치·운용되고 있는 67개 기금을 대상으로 여유자금 규모의 적정성 및 여유자금 운용성과에 대해 분석한다.

가. 기금 여유자금 규모의 적정성

(1) 현 황

외국환평형기금을 제외²⁰⁾한 66개 기금의 2019년 여유자금 운용규모²¹⁾는 연중 운용평잔²²⁾ 기준 약 786조원으로서 전년 대비 약 7.1조원(0.9%) 증가하였다. 이는 2010년 여유자금 규모인 348조원과 비교할 때, 125.9% 증가한 것으로 연평균으로는 약 9.5% 증가하였다. 이 중 사회보험성기금을 제외한 기금의 여유자금 규모는 2010년 32.6조원에서 2019년 82.6조로 160.1% 증가하였으며, 이는 연평균 13.2% 증가한 것이다. 2019년도 여유자금 운용규모의 전년 대비 증가율은 0.9%로 전년도인 2018년도(12.0%) 및 최근 10년간 연평균(9.5%)에 비하여 낮은 증가율을 보였다.

[연도별 기금 여유자금 운용 규모]

(단위: 십억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
사업성	18,149 (4.6)	18,117 (4.3)	23,528 (5.0)	29,519 (5.6)	40,691 (7.1)	50,766 (8.0)	53,554 (7.6)	52,186 (6.7)	51,698 (6.6)
금융성	16,284 (4.1)	17,514 (4.1)	18,922 (4.0)	18,852 (3.6)	19,348 (3.4)	18,888 (3.0)	20,793 (3.0)	19,759 (2.5)	20,909 (2.7)
사회 보험성	357,740 (90.5)	384,357 (90.9)	427,021 (90.7)	471,711 (90.1)	512,061 (89.1)	559,584 (87.9)	616,516 (88.1)	690,518 (88.7)	703,327 (89.5)
계정성	3,273 (0.8)	2,712 (0.6)	1,558 (0.3)	3,636 (0.7)	2,479 (0.4)	7,382 (1.2)	8,866 (1.3)	16,311 (2.1)	10,051 (1.3)
합 계	395,446 (100)	422,700 (100)	471,029 (100)	523,718 (100)	574,578 (100)	636,620 (100)	699,729 (100)	778,776 (100)	785,986 (100)

주: 1. 괄호 안은 전체 여유자금에서 차지하는 비중임

2. 연중 운용평잔 기준

자료: 2011~2018년은 국회예산정책처, 「2018회계연도 결산」, 2019.8. pp.140

2019년은 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2019년 여유자금 운용 규모를 기금유형별로 살펴보면 전년 대비 사회보험성기금이

- 20) 외국환평형기금의 수익률, 규모, 자금배정내역 등이 공개되는 경우 외환시장 참가자들에게 가격 형성에 필요한 정보를 제공할 수 있는 바, 기획재정부는 외환시장 안정을 이유로 관련 정보를 공개하지 않고 있으므로 검토 대상에서 제외하였다.
- 21) 정부는 여유자금 운용규모 산출 시 각 기금이 공공자금관리기금에 예탁한 금액을 총계에서 제외하고 있다. 공공자금관리기금 예탁금은 각 기금이 여유자금을 운용하는 방식의 하나로, 넓은 의미에서 기금 여유자금에 포함한다고 볼 수 있으나, 이를 여유자금에 포함하는 경우 수익률 계산 등 어려움이 있으므로, 편의상 공공자금관리기금 예탁금을 전체 여유자금 규모에서 제외하였다.
- 22) 1년 간 운용한 자산의 평균 잔고를 의미한다. 말잔 개념을 활용하는 경우 연말이라는 특정 시점의 자산규모만을 산출함으로써 왜곡이 발생할 수 있으므로, 평잔 개념을 활용하였다. 정부는 기금운용평가 시 평잔 개념으로 자산규모를 산출하고 있으며, 이에 따라 현금 유출입 시마다 각 기간의 수익률을 시간으로 가중한 시간가중수익률 개념을 활용하고 있다.

12조 8,090억원(1.9%), 금융성기금이 1조 1,150억원(5.8%) 증가하였으나, 사업성기금은 4,880억원(0.9%)의 여유자금 운용 규모가 감소하였고, 특히 재정성기금은 6조 2,600억원(38.4%)의 여유자금 운용규모가 감소하였다.

기금별 여유자금 운용규모를 살펴보면, 2019년 운용평잔 기준 여유자금 규모가 가장 큰 기금은 국민연금기금(647.7조원)으로 전체의 82.4%를 차지하고 있고, 이하 주택도시기금(38.4조원, 4.9%), 산업재해보상보험및예방기금(19.6조원, 2.5%), 사립학교 교직원연금기금(16.8조원, 2.1%), 공공자금관리기금(9.8조원, 1.2%) 순으로 여유자금 운용규모가 큰 것으로 나타났다.

전년에 비해 여유자금 증가액이 가장 큰 기금은 운용규모가 가장 큰 국민연금 기금으로 전년 대비 12.8조원이 증가하였으며, 여유자금 감소액이 가장 큰 기금은 공공자금관리기금으로 6.3조원이 감소하였다. 증감률 기준으로는 사법서비스진흥 기금이 100억원에서 750억원으로 650.0% 증가하여 증가율이 가장 컸으며, 농어가 목돈마련저축장려기금이 17억원에서 4억원으로 74.0% 감소하여 감소율이 가장 큰 것으로 나타났다.

[기금별 여유자금 운용현황]

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	2018년 (A)	2019년 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
사업성 (48개)	과학기술진흥기금	18	27	9	50.0
	관광진흥개발기금	109	281	172	157.8
	국민건강증진기금	294	246	△48	△16.3
	국민체육진흥기금	790	1,013	223	28.2
	국유재산관리기금	1,102	1,303	201	18.2
	국제교류기금	123	105	△18	△14.6
	국제질병퇴치기금	47	51	4	8.5
	군인복지기금	776	814	38	4.9
	근로복지진흥기금	101	107	6	5.9
	금강수계관리기금	4	9	5	125.0
	낙동강수계관리기금	13	13	0	0.0
	남북협력기금	200	87	△113	△56.5
	농산물가격안정기금	477	265	△212	△44.4
	농어업재해보험기금	173	164	△9	△5.2
	농업소득보전직접지불기금 ¹⁾	44	33	△11	△25.0
	농지관리기금	1,167	905	△262	△22.5
	대외경제협력기금	117	137	20	17.1
	문화예술진흥기금	66	148	82	124.2
	문화재보호기금	23	19	△4	△17.4

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	2018년 (A)	2019년 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	방사성폐기물관리기금	1,957	2,638	681	34.8
	방송통신발전기금	144	205	61	42.4
	범죄피해자보호기금	21	13	△8	△38.1
	보훈기금	179	159	△20	△11.2
	사법서비스진흥기금	10	75	65	650.0
	사학진흥기금	38	103	65	171.1
	산업기술진흥및사업화촉진기금	58	65	7	12.1
	석면피해구제기금	17	14	△3	△17.6
	소상공인시장진흥기금	198	362	164	82.8
	수산발전기금	124	199	75	60.5
	순국선열·애국지사사업기금	92	83	△9	△9.8
	언론진흥기금	12	16	4	33.3
	양성평등기금	14	24	10	71.4
	영산강·섬진강수계관리기금	3	10	7	233.3
	영화발전기금	218	166	△52	△23.9
	원자력기금	76	106	30	39.5
	응급의료기금	104	91	△13	△12.5
	임금채권보장기금	790	826	36	4.6
	자동차사고피해지원기금	195	204	9	4.6
	자유무역협정이행지원기금	216	201	△15	△6.9
	장애인고용촉진및직업재활기금	1,020	1,050	30	2.9
	전력산업기반기금	336	233	△103	△30.7
	정보통신진흥기금	177	257	80	45.2
	주택도시기금	40,157	38,410	△1,747	△4.4
	중소기업창업및진흥기금	74	83	9	12.2
	지역신문발전기금	5	6	1	20.0
	청소년육성기금	23	24	1	4.3
	축산발전기금	180	207	27	15.0
	한강수계관리기금	104	143	39	37.5
	소 계	52,186	51,698	△488	△0.9
금융성 (8개)	기술보증기금	2,059	2,011	△48	△2.3
	농림수산업자신용보증기금	854	685	△169	△19.8
	농어가목돈마련저축장려기금	1.7	0.4	△1.3	△74.0
	무역보험기금	3,350	3,328	△22	△0.7
	산업기반신용보증기금	800	837	37	4.6
	신용보증기금	6,006	6,234	△228	3.8
	예금보험기금채권상환기금	927	695	△232	△25.0
	주택금융신용보증기금	5,761	7,119	1,358	23.6
	소 계	19,759	20,909	1,150	5.8
사회 보험성 (6개)	고용보험기금	10,494	8,594	△1,900	△18.1
	공무원연금기금	9,913	9,638	△275	△2.8
	국민연금기금	634,916	647,691	12,775	2.0
	군인연금기금	1,038	1,059	21	2.0

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	2018년 (A)	2019년 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	사립학교교직원연금기금	16,481	16,767	286	1.7
	산업재해보상보험및예방기금	17,676	19,578	1,902	10.8
	소 계	690,518	703,327	12,809	1.9
계정성 (4개)	공공자금관리기금	16,043	9,797	△6,246	△38.9
	공적자금상환기금	15	27	12	80.0
	복권기금	171	109	△62	△36.3
	양곡증권정리기금	81	119	38	46.9
	소 계	16,311	10,051	△6,260	△38.4
합 계		778,776	785,986	7,210	0.9

주: 1) 2019년말 농업소득보전직접지불기금이 폐지되고, 2020년부터 농업농촌공익기능증진직접지불기금이 신설됨.

1. 구성항목별 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 2018년은 국회예산정책처, 「2018 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.141~143, 2019.8.

2019년은 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

참고로, 여유자금 현황 집계에서는 제외하였으나 각 기금으로부터 공공자금관리 기금으로의 2019년 신규 예탁금은 15.2조원으로 전년대비 0.9조원 증가하였고, 연도 말 기준 예탁잔액은 20.7조원으로 전년대비 0.2조원 감소하였다.

[기금의 공공자금관리기금 신규예탁액 및 예탁잔액 합계]

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
신규예탁액	20,615	61,969	65,870	101,347	125,760	143,470	152,039
연도말 예탁잔액	42,515	83,464	132,369	178,347	213,138	208,538	206,745

자료: 기획재정부

2019년 기금별 예탁 현황을 살펴보면, 2019회계연도 결산 기준 예탁 규모가 큰 기금은 주택도시기금(8.4조원), 전력산업기반기금(4.0조원), 농지관리기금(1.9조원), 방사성폐기물관리기금(1.5조원) 순이다.

[2019년 기금별 공공자금관리기금 신규예탁액 및 예탁잔액 현황]

(단위: 억원)

유형	기금	2019년 신규예탁액	2019 연말 예탁잔액
사업성	국민체육진흥기금	5,200	6,200
	국유재산관리기금	3,000	3,000
	국제교류기금	600	900
	근로복지진흥기금	600	600
	농지관리기금	7,000	18,616
	방사성폐기물관리기금	15,000	15,000
	방송통신발전기금	3,500	3,500
	보훈기금	1,500	2,300
	산업기술진흥및사업화촉진기금	120	120
	석면피해구제기금	0	300
	영화발전기금	750	1,690
	임금채권보장기금	2,000	2,000
	장애인고용촉진기금	2,000	4,000
	전력산업기반기금	7,000	40,300
	정보통신진흥기금	2,500	2,500
	주택도시기금	84,300	84,300
금융성	기술신용보증기금	0	1,950
	농림수산업자신용보증기금	8,500	11,000
사회보험성	산업재해보상보험및예방기금	4,000	4,000
계정성	복권기금	4,469	4,469
합 계		152,039	206,745

자료: 기획재정부

(2) 분석의견

① 사업성 기금의 주요 지출규모 대비 여유자금 규모 현황

기금 여유자금은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자금으로, 그 규모가 과다할 경우 상당한 기회비용을 유발하게 되므로, 여유자금은 적정 규모로 운용할 필요가 있다.

이하에서는 48개 사업성 기금을 대상으로 주요 지출규모 대비 여유자금 규모의 적정성을 분석하였다. 계정성 기금은 특성상 분석의 실익이 크지 않으며, 금융성 기금 및 사회보험성 기금은 보증·보험·연금의 성격상 사고발생률 등 위험의 정도에

따라 적정 여유자금 적립규모가 결정되거나, 장래 연금지급을 위하여 필요한 적립 비율을 도출하는 등 단년도 주요지출 규모가 적정 여유자금 보유 규모를 결정하는 데 큰 영향을 미치지 않기 때문이다. 사업성 기금의 경우 수입을 해당연도 사업 수행을 위한 지출에 충당하는 것이 일반적이므로, 사업비 등 주요 지출규모가 적정 여유자금 보유 규모의 적정성을 판단하는 기준으로 활용될 수 있다.

그러나 같은 사업성 기금이라 하더라도 기금별 특성에 따라 장래의 대규모 지출이 예정되어 여유자금 적립이 필요하거나, 실현된 수입 내에서만 지출계획을 수립하여 여유자금의 필요성이 낮은 경우 등이 있어 지출규모 대비 여유자금 비율의 크기만으로 여유자금 규모의 적정성을 단정지을 수는 없고, 기금의 특성과 여유자금의 연도별 추이 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

사업성기금의 주요 지출규모 대비 여유자금 규모의 비율을 살펴보면, 2019년 기준으로 최저치는 0.01(중소벤처기업창업 및 진흥기금)인데 반해 최고치는 18.04(방사성폐기물관리기금)에 이르는 등 기금별로 다양한 양상을 보이고 있다.

[사업성기금별 주요지출 대비 여유자금 비율]

(단위: 배)

기금명	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
과학기술진흥기금	0.2	0.1	0.1	0.2	0.4	0.12	0.17
관광진흥개발기금	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.11	0.27
국민건강증진기금	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.09	0.07
국민체육진흥기금	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.74	0.79
국유재산관리기금	0.4	0.5	0.8	1.0	1.3	1.34	1.10
국제교류기금	2.5	2.1	2.1	2.3	2.5	1.84	1.53
국제질병퇴치기금	-	-	-	-	1.6	1.16	1.25
군인복지기금	0.8	0.7	0.8	0.3	1.1	1.49	1.41
근로복지진흥기금	1.5	1.6	1.0	1.1	1.0	0.73	0.73
금강수계관리기금	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.03	0.08
낙동강수계관리기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.05	0.05
남북협력기금	2.9	8.7	12.6	0.5	0.3	0.36	0.26
농산물가격안정기금	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.23	0.12
농어업재해재보험기금	1.5	21.7	21.2	10.8	2.8	16.36	0.46
농업소득보전직접지불기금	4.6	2.2	0.1	0.1	0.0	0.08	1.51
농지관리기금	0.4	0.4	0.2	0.5	1.1	1.08	0.74
대외경제협력기금	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.13	0.11

(단위: 배)

기금명	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
문화예술진흥기금	1.5	0.9	0.6	0.4	0.3	0.27	0.54
문화재보호기금	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.24	0.16
방사성폐기물관리기금	2.3	3.1	6.5	10.5	9.8	12.76	18.04
방송통신발전기금	0.6	0.6	0.3	0.2	0.2	0.21	0.24
범죄피해자보호기금	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.24	0.13
보훈기금	2.2	1.8	2.0	2.0	1.7	1.38	1.25
사법서비스진흥기금	-	-	-	0.0	0.2	0.17	1.54
사학진흥기금	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	1.03	0.46
산업기술진흥및사업화촉진기금	2.5	3.2	0.3	0.3	0.2	0.65	1.28
석면피해구제기금	1.1	2.3	3.8	3.8	1.8	0.95	0.63
소상공인시장진흥기금	-	-	0.1	0.1	0.1	0.07	0.12
수산업발전기금	0.2	0.3	0.5	0.5	0.2	0.25	0.40
순국선열·애국지사사업기금	8.0	11.0	11.1	3.9	4.2	1.03	0.99
언론진흥기금	1.5	1.6	1.0	0.7	0.3	0.98	0.73
양성평등기금	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.06	0.06
영산강·섬진강수계관리기금	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.04	0.12
영화발전기금	2.7	4.1	4.0	3.9	3.1	3.60	2.26
원자력기금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.29	0.40
응급의료기금	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	0.30	0.26
임금채권보장기금	1.8	2.2	2.2	1.8	1.6	1.85	1.59
자동차사고피해지원기금	-	-	-	-	3.6	3.18	3.92
자유무역협정이행지원기금	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.48	0.44
장애인고용촉진및직업재활기금	1.2	1.6	2.3	2.9	3.1	2.82	2.16
전력산업기반기금	0.2	0.5	0.5	0.4	0.4	0.16	0.11
정보통신진흥기금	0.4	0.3	0.2	0.1	0.2	0.27	0.28
주택도시기금	0.5	0.5	0.7	0.9	0.9	0.58	0.72
중소기업창업및진흥기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.01	0.01
지역신문발전기금	1.4	0.7	0.7	0.6	0.6	1.05	0.77
청소년육성기금	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.21	0.20
축산발전기금	0.1	0.0	0.2	0.2	0.2	0.19	0.23
한강수계관리기금	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.23	0.30

주: 주요지출=사업비+기금운영비+차입금 원금 및 이자상환

자료: 2012~2014년은 국회예산정책처 「기금 여유자금 운용실태 평가」, 2015.9.

2015년은 예산결산특별위원회, 「2015회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2016.6.

2016년은 국회예산정책처, 「2016 회계연도 결산 총괄 분석Ⅱ」, pp.385~386, 2017.8.

2017년은 국회예산정책처, 「2017 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.214~215, 2018.8.

2018년은 국회예산정책처, 「2018 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.145~146, 2019.8.

2019년은 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

② 여유자금 규모가 과다한 사례

여유자금을 어느 수준으로 보유하는 것이 적절한지 여부를 객관적으로 평가하는 것은 쉽지 않다. 기금 유형별로 운용목적이 다를 뿐만 아니라, 기금별로도 각기 특수성이 있어 일관된 기준을 마련하기가 어렵기 때문이다. 국회예산정책처와 국회예산결산특별위원회는 사업성 기금의 주요 지출규모가 2배 이상인 경우를 여유자금 규모가 과다한 경우로 보고 분석하고 있다²³⁾. 이하에서는 기금 여유자금 규모가 주요 지출규모의 2배 이상인 경우와 함께, 주요 지출규모 대비 여유자금 규모의 비율이 최근 5년 사이 증가 추세를 보이고 있는 기금 중 주요 지출규모 대비 여유자금 비율이 1배를 넘는 사업성 기금의 경우 여유자금 규모가 더욱 과다하게 증가할 수 있어 분석 대상으로 하였다.

2019년 기준 여유자금 규모가 주요 지출규모의 2배 이상으로 매우 높은 사업성 기금은 4개(방사성폐기물관리기금, 영화발전기금, 자동차사고피해지원기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금)이고, 주요 지출규모 대비 여유자금 규모의 비율이 최근 5년 사이 증가 추세를 보이고 있는 기금 중 주요 지출규모 대비 여유자금의 비율이 1배를 넘는 사업성 기금은 3개(방사성폐기물관리기금, 사법서비스진흥기금, 자동차사고피해지원기금)인 것으로 나타났다.

[2019년 기준 주요 지출규모 대비 여유자금 규모의 비율이 2배 이상인 사업성 기금]

(단위: 배)

기금명	2014	2015	2016	2017	2018	2019
방사성폐기물관리기금	3.1	6.5	10.5	9.8	12.76	18.04
영화발전기금	4.1	4.0	3.9	3.1	3.60	2.26
자동차사고피해지원기금	-	-	-	3.6	3.18	3.92
장애인고용촉진및직업재활기금	1.6	2.3	2.9	3.1	2.82	2.16

주: 1. 주요지출=사업비+기금운영비+차입금 원금 및 이자상환

2. 석면피해구제기금은 공공자금관리기금으로의 예탁금 300억원을 포함하는 경우 3.7

자료: 2013~2014년은 국회예산정책처, 「기금 여유자금 운용실태 평가」, 2015.9.

2015년은 예산결산특별위원회, 「2015회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2016.6.

2016년은 국회예산정책처, 「2016 회계연도 결산 총괄 분석Ⅱ」, pp.385~386, 2017.8.

2017년은 국회예산정책처, 「2017 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.214~215, 2018.8.

2018년은 국회예산정책처, 「2018 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.145~146, 2019.8.

2019년은 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

23) 국회예산정책처, 「기금 여유자금 운용실태 평가」, 2015.9, 예산결산특별위원회, 「2015회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2016.6.

[최근 5년 간 주요 지출규모 대비 여유자금 규모 비율이 증가 추세에 있는 기금]

(단위: 배)

기금명	2015	2016	2017	2018	2019
방사성폐기물관리기금	6.5	10.5	9.8	12.76	18.0
사법서비스진흥기금	-	0.0	0.2	0.17	1.54
자동차사고피해지원기금	-	-	3.6	3.18	3.92

주: 1. 주요지출=사업비+기금운영비+차입금 원금 및 이자상환

2. 석면피해구제기금은 공공자금관리기금으로의 예탁금 300억원을 포함하는 경우 3.7

자료: 2015년은 예산결산특별위원회, 「2015회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고(총괄)」, 2016.6.

2016년은 국회예산정책처, 「2016 회계연도 결산 총괄 분석Ⅱ」, pp.385~386, 2017.8.

2017년은 국회예산정책처, 「2017 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.214~215, 2018.8.

2018년은 국회예산정책처, 「2018 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.145~146, 2019.8.

2019년은 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 정부는 2013년 기금존치평가부터 “중기가용자산”의 개념을 활용하여 기금 자산규모의 적정성을 평가하고 있다. 기금존치평가 시 최근 5개년 실적자료와 향후 5개년 추계자료를 통해 기금이 자체적으로 조달할 수 있는 수입액과 사업에 필요한 지출액을 활용하여 “적정자산”을 산출²⁴⁾하고, 향후 5년 동안 유동화가 가능한 순자산을 기금이 보유한 “보유자산”으로 규정하여, 이 둘을 비교함으로써 기금 자산의 적정수준 대비 과다 또는 과소 여부를 평가하는 것이다.

2018~2020년 기금존치평가²⁵⁾ 결과 중기가용자산이 과다하다고 평가받은 기금은 2020년 기금존치평가 결과 7개, 2019년 기금존치평가 결과 3개, 2018년 기금존치평가 결과 4개로 나타났다. 즉, 최근 3년간 14개 기금이 중기가용자산 과다 평가를 받은 것이다.

24) 정부의 기금존치평가의 적정 중기가용자산 규모 산정 공식은 다음과 같다.

<사업성 기금>

NR_t (t년도 순수지차) = (t년도 경상지출) - (t년도 자체수입)

SNR_t (T년도 누적순수지차) = $\sum_{t=1}^T NR_t$

* 평가년도부터 향후 5년간($t=1, 2, 3, 4, 5$)

적정 기금규모최소기준 () = $\text{MAX}\{SNR_t\}$

적정 기금규모최대기준 () = $\text{MAX}\{SNR_t + 1.65 * \delta * \sqrt{T}\}$

* $T=1, 2, 3, 4, 5$

δ : 최근 5년 순수지차의 표준편차

<금융성 기금>

NR (평가년도 순수지차) = 경상지출 - 자체수입

적정 기금규모(최소기준) = $NR + \text{전년도 보증잔액} \times 8\%$

적정 기금규모(최대기준) = $NR + \text{전년도 보증잔액} \times 12\%$

25) 「국가재정법」 제82조제1항에 따라 기획재정부 장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 그 운용실태를 조사 및 평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

[2018~2020년 기금존치평가 결과 중기가용자산 과다 평가 기금]

연도	2018	2019	2020
중기가용자산 과다 평가 기금	- 국유재산관리기금 - 근로복지진흥기금 - 임금채권보장기금 - 장애인고용촉진 및 직업재활기금	- 자동차사고피해지원기금 - 수산발전기금 - 사법서비스진흥기금	- 전력산업기반기금 - 국민체육진흥기금 - 군인복지기금 - 문화예술진흥기금 - 보훈기금 - 석면피해구제기금 - 한강수계관리기금

자료: 2018~2020년 기금존치평가 보고서를 바탕으로 재작성

이처럼 여유자금이 과다하다고 볼 수 있는 기금 중 **방사성폐기물관리기금**²⁶⁾은 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진되는 사업들로 인해 수입과 지출에 시차가 존재한다는 점을 감안할 때, 단순히 여유자금 규모가 과다하다고 판단하기에는 어려운 측면이 있다.

이 외 기금 중 기금별 수입-지출 구조, 사업의 특성 및 기금존치평가 결과 등을 고려하여 여유자금 규모가 과다한 것으로 보이는 기금은 다음과 같다. 이들 기금의 경우 수입 구조 개선, 적정 여유자산 규모를 초과하는 자산의 공공자금관리기금 추가예탁, 기금의 설치 목적에 맞는 적극적 사업 발굴 등 개선방안 마련이 요구된다.

자동차사고피해지원기금은 자동차 사고로 인한 사망 또는 중증후유장애인 중 경제적 어려움을 겪고 있는 기초생활수급자, 차상위계층을 지원하는 피해자 지원사업과 무보험·뺑소니 사고로 사망하거나 부상당한 피해자가 보상받지 못하는 경우 정부가 대신 보상하기 위한 목적으로 설치된 기금이다.

동 기금은 2019년 여유자금 운용평잔 규모가 2,036억원으로 주요 지출규모 520억원의 약 3.92배 수준으로 나타나고 있으며, 2019년 기금존치평가에서도 중기가용자산이 과다한 것으로 평가받았다. 이는 자동차사고피해지원기금의 주된 재원인 법정부담금²⁷⁾이 자동차사고피해지원기금의 설립 이후 2년 연속 계획 대비 초과징수되는 등²⁸⁾ 재원이 안정적으로 징수되고 있기 때문이라 할 수 있다.

26) 방사성폐기물관리기금은 중·저준위 방사성 폐기물 관리를 위한 납입금과 사용후핵연료(고준위 폐기물) 관리 부담금을 재원으로, 방사성폐기물을 관리하기 위하여 2009년 설치되었다.

27) 「자동차손해배상보장법」 제37조에 따라 책임보험의 보험료의 1,000분의 10을 법정부담금으로 납부하도록 하고 있다.

28) 국회예산정책처, 「2018회계연도 결산 위원회별 분석(국토교통위원회 소관)」, 2019.8. pp. 76~80. 참조

[2017~2019회계연도 자동차사고피해지원기금 법정부담금 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액		이체등 증감액	계획 현액	징수 결정액	수납액 (B)	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
2017	31,708	31,708	0	31,708	32,986	32,986	104.0
2018	31,708	31,708	0	31,708	32,216	32,216	101.6
2019	33,183	33,183	0	33,183	32,228	32,228	97.1

자료: 국토교통부

자동차사고피해지원기금의 법정부담금은 책임보험료의 1%로 향후 안정적으로 징수될 것이 예측된다. 동 기금은 2017년 기존의 “자동차 피해지원사업 분담금”을 대체하여 신설된 기금으로서 사업 추진 및 자금 운용을 보수적으로 진행한 것으로 보이나, 향후 동 기금으로 추진할 수 있는 사업들을 발굴하여 적극 집행할 필요가 있다.

장애인고용촉진 및 직업재활기금은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제68조에 따라 장애인의 고용촉진 및 직업재활 사업 수행을 위해 설치되었으며, 동 법에 따른 장애인 의무고용률²⁹⁾을 달성하지 못한 사업주에게 부과하는 장애인 고용부담금³⁰⁾을 주요 재원으로 하고 있다. 2019년 부담금 수입은 6,191억원으로 부담기초액³¹⁾의 증가 등으로 2011년 2,144억원에 비해 약 2.9배 증가하였으나, 사업비 지출은 이에 미치지 못하여 기금 여유자금 운용규모가 증가³²⁾하고 있다.

장애인 고용 환경 및 조건이 비장애인에 비하여 열악하고 장애인 의무고용도 제대로 준수되고 있지 못한 상황에서³³⁾, 장애인 고용촉진을 위해 사용되어야 할 기금이

29) 장애인 의무고용률은 2015년과 2016년에는 2.7%, 2017년과 2018년에는 2.9%이고, 2019년 이후에는 3.1%로 단계적으로 상향조정되었다. (「장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령」 제25조).

30) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제33조(사업주의 부담금 납부 등) ① 의무고용률에 못 미치는 장애인을 고용하는 사업주(상시 50명 이상 100명 미만의 근로자를 고용하는 사업주는 제외한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 고용노동부장관에게 부담금을 납부하여야 한다.

31) 장애인 의무고용인원에 미달하는 장애인 인원을 고용하는 사업자에게 미달인원 1인당 부과하는 금액으로, 월 장애인 고용부담금=해당 월 의무고용인원 미달인원×장애인 고용률에 따른 부담기초액이 된다.

32) 운용 평잔 기준 2010년 1,000억원 미만에 불과하였던 여유자금 규모는 2019년 1조 497억원으로 증가하였다.

33) 2019년 장애인 고용률은 의무고용률인 3.1%를 하회하는 2.92%를 기록하였다.

과다하게 여유자금으로 적립되고 있으므로, 장애인 취업지원·직업훈련 등 장애인의 일자리 확대와 장애인 직접 지원을 위한 사업들을 적극 발굴하여 동 기금을 적극적으로 집행할 필요가 있다.

영화발전기금은 영화예술의 질적 향상과 한국영화 및 영화·비디오물 산업의 진흥·발전을 위하여 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 근거하여 설치되었으며, 영화관 입장권 부담금³⁴⁾ 등을 주요재원으로 하고 있으며, 한국영화의 제작 지원, 영화 수출 및 국제교류지원, 영화상영 시설 유지·보수, 소외계층의 영화 향유권 보장 등의 사업을 수행하고 있다.

영화발전기금은 2007년~2014년까지의 한시기금으로 신설되었으나 존속기한이 2021년까지로 연장되었으며, 기한 연장시에 영화관 입장권 부담금 징수의 적정성에 대한 논의가 있었으나 문화체육관광부는 영화발전기금의 고갈 가능성을 이유로 영화관 입장권 부담금 비율을 입장권 가액의 3%로 유지하였다. 그러나 영화발전기금은 2014년 이후 매년 지출규모 대비 2배 이상의 여유자금을 보유하고 있으므로, 향후 동 기금으로 추진할 수 있는 사업들을 적극 발굴하여 집행할 필요가 있다.

사법서비스진흥기금은 사법제도를 개선하고 법률구조 등 국민들에 대한 사법서비스 수준을 향상시키기 위한 자금을 확보·공급하기 위하여 「공탁법」에 근거하여 설치되었다. 동 기금은 공탁금을 보관하는 은행이 공탁금 운용수익금 중 일부를 출연하도록 한 공탁출연금³⁵⁾³⁶⁾을 주요재원으로 하고 있으며, 공탁전산시스템 개발 및 운용, 소송구조

34) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」

제25조의2(부과금의 징수) ①영화진흥위원회는 한국영화의 발전 및 영화·비디오물산업의 진흥을 위하여 영화상영관(비상설상영장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 입장하는 관람객에 대하여 입장권 가액의 100분의 5 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 부과금을 징수할 수 있다.

제9조의4(입장료에 대한 부과금 등) ①법 제25조의2제1항에 따른 부과금(이하 "부과금"이라 한다)의 부과 금액은 영화상영관(비상설상영관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 입장권 가액의 100분의 3으로 한다.

35) 「공탁법」

제19조(출연금) ① 공탁금을 보관하는 은행은 매년 공탁금 운용수익금의 일부를 위원회에 출연(出捐)할 수 있다.

② 공탁금을 보관하는 은행이 제1항에 따라 위원회에 출연하는 경우 수익금의 범위·방법·조건 등에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

36) 「공탁금관리위원회 규칙」

지원, 조정제도지원, 법률구조단체 사업지원, 사법서비스 향상 등 사업을 수행하고 있다.

사법서비스진흥기금은 기금이 신설된 2016년 여유자금 운용평잔 규모는 20억원이 었으나 2019년 여유자금 운용평잔 규모가 750억원으로, 주요 지출규모 대비 여유자금 규모는 2016년 0.0배에서 2019년 1.54배로 증가하였다. 이는 기금의 주요 수입원인 공탁 출연금이 기금 설립이후 지속적으로 계획액 대비 초과 징수된 것이 그 원인으로 보인다.

[공탁금 규모 및 이자수익, 비용 현황]

(단위: 백만원)

구분	2016	2017	2018	2019
이자수익(운용수익)(A)	121,202	105,841	121,514	151,237
은행관리비용(B)	43,922	37,265	47,017	36,344
공탁금 이자(C)	13,985	7,566	8,199	19,139
차감액(A-B-C)	63,295	61,010	66,298	95,754
공탁출연금	45,231	47,269	54,556	84,182

자료: 대법원

동 기금은 설립 초기이고, 금리의 변동 등³⁷⁾에 따라 공탁출연금의 편차가 나타날 수 있어 자금 운용을 보수적으로 진행한 것으로 보이나 공탁금에서 발생하는 이자 수익이 매년 안정적으로 증가하고 있으며, 그로 인한 공탁출연금도 지속적으로 증가하고 있음을 감안할 때 향후 여유자금의 과다하게 증가할 가능성에 대비하여 법률서비스 증진, 사법교육 체험 및 대국민 소통 지원 등 기금으로 수행할 수 있는 사법서비스 수준 향상을 목적으로 하는 사업들을 적극 발굴하여 집행할 수 있도록

제19조(출연금액의 확정 등) ① 위원회는 매년 4월말까지 보관은행별로 전년도의 공탁금 운용수익금에서 이자비용과 포괄이윤 등을 뺀 금액의 범위 내에서 당해 연도에 납부할 출연금액을 확정하여야 한다. 다만, 해당 연도에 납부할 출연금액은 전년도 출연금액의 100분의 20을 초과하여 증액하거나 감액할 수 없다.

② 제1항의 공탁금 운용수익금은 각 보관은행의 공탁금평균잔액에 해당 은행의 자금운용수익률을 곱하여 산정하고, 포괄이윤은 각 보관은행의 공탁금 평균잔액에 해당 은행의 순이자마진을 곱하여 산정한다.

제20조(출연금 납부) 위원회는 해당 보관은행으로부터 매년 1월 5일까지 전년도에 납부한 총 출연금액의 50%에 해당하는 금액을 미리 받고, 제19조제1항의 출연금액이 확정되면 미리 받은 금액을 뺀 나머지 금액을 5월말까지 납부 받는다. 다만, 위원회 의결로 달리 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조의2(기금 출연) 위원회는 제20조에 따라 1월 5일까지 납부 받은 출연금에서 해당 연도의 위원회 운영비를 뺀 나머지 금액은 그 해 1월 10일까지, 5월말까지 납부 받은 나머지 금액은 그 해 6월 10일까지 각각 기금에 출연하여야 한다.

37) 연간 공탁금 규모는 2016년 10.0조, 2017년 9.7조, 2018년 9.5조, 2019년 9.5조로 동 기금 설립이후로는 그 액수가 크게 변동하지 않고 있다

하는 방안에 대해서 검토할 필요가 있다.

전력산업기반기금은 2001년 「전기사업법」 제48조에 따라 설치된 기금으로, 법정부담금(전기요금의 3.7%)을 주요 재원으로 하여, 재생에너지 및 에너지신산업활성화, 에너지공급체계구축, 에너지기술개발, 에너지자원정책 등의 사업을 수행하는 기금이다. 동 기금의 2019년 공공자금관리기금 예탁 금액을 포함한 여유자금 규모는 4조 2,630억원으로 기금 주요지출 2조 440억원의 2.09배를 보이고 있다.

이는 기금의 재원인 법정부담금 수입이 사업에 활용되기보다는 공공자금관리기금에 예탁³⁸⁾되기 때문이라 할 수 있다. 「전기사업법」 제51조 제6항에서 부담금 축소 노력을 명시³⁹⁾하고 있다는 점을 감안할 때, 2017회계연도 국회 결산 심사에서 시정요구한 바와 같이 부담금의 효율 인하 또는 지출사업 확대 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 기금 여유자금 운용실적 분석

(1) 현 황

외국환평형기금을 제외한 66개 기금 중 2019년 여유자금운용 실현수익률이 가장 높은 기금은 국민연금기금(11.34%)이며, 가장 낮은 기금은 공공자금관리기금(1.55%)이다.

실현수익률에서 기준수익률⁴⁰⁾을 차감한 초과수익률의 관점에서 보면 2019년 초과수익률이 가장 높았던 기금은 문화예술진흥기금(0.82%p)이었으며, 초과수익률이 가장 낮았던 기금은 장애인고용촉진및직업재활기금(△0.85%p)으로 나타난다.

2019년도에는 군인연금기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 주택도시기금, 문화재보호기금 4개 기금의 실현수익률이 기준수익률을 하회하였다. 군인연금기금과 주택도시기금은 벤치마크대비 국내주식운용 결과 수익률 저조, 장애인고용촉진 및 직업재활기금은 성과가 우수했던 해외주식과 해외채권 비중을 벤치마크대비 낮게 투자한 것을 그 원인으로 분석하고 있다.

38) 2015년 1조 6,100억원이던 공공자금관리기금 예탁금은 2019년에는 4조 300억원으로 2조 4,200억원(150.3%) 증가하였다.

39) 「전기사업법」 제51조(부담금) ⑥ 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 부담금이 축소되도록 노력하고, 이에 필요한 조치를 마련하여야 한다.

40) 기준수익률은 사전에 부여된 자산별 벤치마크지수의 사후적 실현수익률을 자산배분안에 따른 자산별 투자비중로 가중평균하여 산출한다.

[2019년 기금별 여유자금운용 수익률 현황]

(단위: %, %p)

유형	기금명	기준수익률 (A)	실현수익률 (B)	초과수익률 (B-A)
사업성 (48개)	과학기술진흥기금	1.63	1.74	0.11
	관광진흥개발기금	1.64	1.82	0.18
	국민건강증진기금	1.63	1.75	0.12
	국민체육진흥기금(국민체육진흥계정)	3.53	3.67	0.14
	국민체육진흥기금(한국체육진흥기금)	1.79	1.97	0.18
	국유재산관리기금	2.68	2.92	0.25
	국제교류기금	4.73	4.99	0.26
	국제질병퇴치기금	1.99	2.09	0.10
	군인복지기금	2.32	2.53	0.21
	근로복지진흥기금	3.17	3.53	0.36
	금강수계관리기금	1.63	1.81	0.18
	낙동강수계관리기금	1.62	1.74	0.12
	남북협력기금	1.94	2.25	0.31
	농산물가격안정기금	3.97	4.04	0.07
	농어업재해재보험기금	1.66	2.02	0.36
	농업소득보전직접지불기금	1.63	1.73	0.10
	농지관리기금	2.65	2.77	0.12
	대외경제협력기금	1.65	1.87	0.22
	문화예술진흥기금	3.43	4.25	0.82
	문화재보호기금	1.76	1.64	△0.12
	방사성폐기물관리기금	4.65	4.75	0.10
	방송통신발전기금	1.84	2.14	0.30
	범죄피해자보호기금	1.63	1.74	0.11
	보훈기금	2.85	3.02	0.17
	사법서비스진흥기금	1.64	1.75	0.11
	사학진흥기금	1.71	1.94	0.23
	산업기술진흥및사업화촉진기금	1.72	1.84	0.12
	석면피해구제기금	2.41	2.54	0.13
	소상공인시장진흥기금	1.63	1.79	0.16
	수산발전기금	2.75	2.87	0.12
	순국선열·애국지사사업기금	2.06	2.21	0.15
	언론진흥기금	1.82	1.91	0.09
	양성평등기금	1.63	1.73	0.10
	영산강·섬진강수계관리기금	1.66	1.77	0.11
	영화발전기금	3.88	4.31	0.43
	원자력기금(원자력연구개발계정)	1.63	1.74	0.11
	원자력기금(안전규제계정)	1.87	2.13	0.26
	응급의료기금	1.65	1.77	0.12
	임금채권보장기금	4.59	5.16	0.57
	자동차사고피해지원기금	2.16	2.19	0.03
	자유무역협정이행지원기금	1.82	2.03	0.21
	장애인고용촉진및직업재활기금	5.49	4.64	△0.85

(단위: %, %p)

유형	기금명	기준수익률 (A)	실현수익률 (B)	초과수익률 (B-A)
	전력산업기반기금	1.67	1.81	0.14
	정보통신진흥기금	2.04	2.35	0.31
	주택도시기금	6.07	6.06	△0.01
	중소기업창업및진흥기금	1.63	1.72	0.09
	지역신문발전기금	1.84	1.90	0.06
	청소년육성기금	1.66	1.75	0.09
	축산발전기금	1.62	1.7	0.08
	한강수계관리기금	1.88	2.15	0.27
금융성 (8개)	기술보증기금	2.20	2.35	0.15
	농림수산업자신용보증기금	2.11	2.40	0.29
	농어가목돈마련저축장려기금	1.46	1.60	0.14
	무역보험기금	2.14	2.60	0.46
	산업기반신용보증기금	2.20	2.36	0.16
	신용보증기금	2.42	2.57	0.15
	예금보험기금채권상환기금	1.68	1.95	0.27
	주택금융신용보증기금	2.32	2.54	0.22
사회 보험성 (6개)	고용보험기금	6.43	7.06	0.63
	공무원연금기금	7.90	8.36	0.46
	군인연금기금	6.36	5.59	△0.77
	국민연금기금	10.86	11.34	0.48
	사립학교교직원연금기금	10.41	11.15	0.74
	산업재해보상보험및예방기금	7.40	7.70	0.30
계정성 (4개)	공공자금관리기금	-	1.55	-
	공적자금상환기금	1.74	2.09	0.35
	복권기금	2.32	2.58	0.26
	양곡증권정리기금	1.62	1.95	0.33

자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

① 여유자금 운용방식별 운용실적 평가

기금별로 운용실적이 다양하게 나타나는 것은 기금에 따라 여유자금을 운용하는 방식이 상이한 것에 주로 기인하는데, 기금 여유자금 운용방식은 크게 직접운용, 연기금투자폴 위탁, 개별위탁 등으로 구분할 수 있다.

직접운용은 기금의 관리·운용주체 또는 기금 업무의 수탁주체가 스스로 자산을 운용하는 것으로, 2019년 사업성+금융성+계정성기금의 여유자금의 21.8%⁴¹⁾(18.0조원)

41) 사회보험성기금의 경우 그 규모가 방대하여 연기금 투자폴을 이용할 유인이 낮고, 직접투자 또는 개별위탁하는 경우가 많다. 이에 따른 통계의 왜곡을 방지하기 위하여 사회보험성기금을 제외한

가 직접운용되고 있다. 연기금투자폴 위탁은 「국가재정법」 제81조42)에 근거하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 통합하여 운용하게 하는 것을 말한다.⁴³⁾ 2019년 연기금투자폴 위탁규모는 사업성+금융성+계정성기금의 여유자금의 23.5%(19.4조 원)를 차지하고 있다.

마지막으로 개별위탁은 기금관리주체가 자율적 판단에 따라 전문 위탁업체를 선정하여 자금을 위탁하는 것을 의미한다. 2019년 사업성+금융성+계정성기금 여유자금의 54.7%(45.2조원)가 개별위탁으로 운용되고 있다.

각 기금의 여유자금 운용 방식별 운용 규모는 다음과 같다.

[2019년 기금별 여유자금 운용 방식별 운용 규모]

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	직접 운용	비중	연기금 투자폴	비중	개별 위탁	비중	합계
사업성 (47개)	과학기술진흥기금	0	0	27	100.0	0	0	27
	관광진흥개발기금	0	0	280	99.8	1	0.2	281
	국민건강증진기금	0	0	246	100.0	0	0	246
	국민체육진흥기금	104	10.7	872	89.0	3	0.3	980
	국민체육진흥기금	33	100.0	0	0	0	0	33
	국유재산관리기금	404	31.0	899	69.0	0	0	1,303
	국제교류기금	19	18.3	86	81.7	0	0	105
	국제질병퇴치기금	0	0	51	100.0	0	0	51
	군인복지기금	71	8.8	743	91.2	0	0	814
	근로복지진흥기금	0	0	107	100.0	0	0	107
	금강수계관리기금	0.02	0.2	9	99.8	0	0	9
	낙동강수계관리기금	0.1	0.7	13	99.3	0	0	13
	남북협력기금	54	62.1	33	37.9	0	0	87
	농산물가격안정기금	81	30.8	163	61.8	20	7.4	265
	농어업재해재보험기금	129	78.9	35	21.1	0	0	164
	농업소득보전직접지불기금	2	5.1	31	94.9	0	0	33
	농지관리기금	59	6.5	846	93.5	0	0	905

사업성기금, 금융성기금, 계정성기금의 경우만 포함하여 그 비중을 산출한다.

42) 「국가재정법」

제81조(여유자금의 통합운용) 기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다.

43) 소규모 기금의 경우 주로 연기금투자폴 위탁이 많이 활용된다. 이는 소규모 기금일수록 자산을 직접 운용할 전문인력이 부족한 경우가 많고, 기금 규모가 작아 기금별로 위탁운용하는 것이 규모의 경제 측면에서 비효율적일 수 있기 때문이다.

(단위: 십억원, %)

유형	기금명		직접 운용	비중	연기금 투자율	비중	개별 위탁	비중	합계
	대외경제협력기금		13	9.5	124	90.5	0	0	137
	문화예술진흥기금		44	29.4	45	30.5	59	40.1	148
	문화재보호기금		0	0	19	100.0	0	0	19
	방사성폐기물관리기금		103	3.9	1,746	66.2	788	29.9	2,638
	방송통신발전기금		178	87.0	27	13.0	0	0	205
	범죄피해자보호기금		0	0	13	100.0	0	0	13
	보훈기금		0	0	159	100.0	0	0	159
	사법서비스진흥기금		63	84.3	12	15.7	0	0	75
	사학진흥기금		53	51.5	50	48.5	0	0	103
	산업기술진흥및사업화촉진기금		5	8.2	59	91.8	0	0	65
	석면피해구제기금		2	10.5	13	89.5	0	0	14
	소상공인시장진흥기금		0	0	362	100.0	0	0	362
	수산발전기금		0.1	0.1	199	99.9	0	0	199
	순국선열·애국지사사업기금		0	0	83	100.0	0	0	83
	언론진흥기금		0	0.0	16	100.0	0	0	16
	양성평등기금		0	0.0	24	100.0	0	0	24
	영산강·섬진강수계관리기금		3	29.5	7	70.5	0	0	10
	영화발전기금		20	12.3	145	87.7	0	0	166
	원자력기금 (구 원자력연 구개발기금)	연구개발계정	0	0	28	100.0	0	0	28
		안전규제계정	65	83.1	13	16.9	0	0	78
	응급의료기금		0	0	91	100.0	0	0	91
	임금채권보장기금		0	0	826	100.0	0	0	826
	자동차사고피해지원기금		60	29.5	143	70.5	0	0	204
	자유무역협정이행지원기금		82	40.9	103	51.5	15	7.6	201
	장애인고용촉진및직업재활기금		1	0.1	1,031	98.1	19	1.8	1,050
	전력산업기반기금		1	0.4	212	91.2	20	8.4	233
	정보통신진흥기금		220	85.8	37	14.2	0	0	257
	주택도시기금		1,064	2.8	2,312	6.0	35,033	91.2	38,410
	중소기업창업및진흥기금		27	32.3	56	67.7	0	0	83
	지역신문발전기금		0.02	0.4	6	99.6	0	0	6
	청소년육성기금		5	21.3	19	78.7	0	0	24
	축산발전기금		0	0	207	100.0	0	0	207
	한강수계관리기금		96	67.0	47	33.0	0	0	143
	소 계		3,062	5.9	12,675	24.5	35,958	69.6	51,698
금융성 (8개)	기술보증기금		1,359	67.6	571	28.4	81	4.0	2,011
	농림수산업자신용보증기금		562	82.0	123	18.0	0	0	685
	농어가목돈마련저축장려기금		0.4	100.0	0	0	0	0	0.4
	무역보험기금		2,070	62.2	1,255	37.7	3	0.1	3,328
	산업기반신용보증기금		486	58.0	352	42.0	0	0	837
	신용보증기금		4,005	64.2	1,607	25.8	621	10.0	6,234

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	직접 운용	비중	연기금 투자율	비중	개별 위탁	비중	합계
	예금보험기금채권상환기금	659	94.9	35	5.1	0	0	695
	주택금융신용보증기금	5,667	79.6	1,452	20.4	0	0	7,119
	소 계	14,808	70.8	5,395	25.8	705	3.4	20,909
계정성 (4개)	공공자금관리기금	11	0.12	1,212	12.37	8,573	87.51	9,797
	공적자금상환기금	27	100.0	0	0	0	0	27
	복권기금	0	0	109	100.0	0	0	109
	양곡증권정리기금	119	100.0	0	0	0	0	119
	소 계	158	1.6	1,321	13.1	8,573	85.3	10,051
(사업성+금융성+계정성) 합계		18,028	21.8	19,391	23.5	45,236	54.7	82,658
사회 보험성 (6개)	고용보험기금	0	0	0	0	8,594	100.0	8,594
	공무원연금기금	5,338	55.4	72	0.8	4,228	43.9	9,638
	국민연금기금	391,365	60.4	0	0	256,327	39.6	647,691
	군인연금기금	0	0	1,049	99.1	10	0.9	1,059
	사립학교교직원연금기금	8,078	48.2	40	0.2	8,649	51.6	16,767
	산업재해보상보험및예방기금	0	0	0	0	19,578	100.0	19,578
	소 계	404,791	57.6	1,161	0.2	297,376	42.3	703,327
합계		422,818	53.8	20,557	2.6	342,611	43.6	785,986

자료: 66개 기금 제출자료 및 기획재정부의 재정정보 공개시스템 열린재정(<http://openfiscaldata.go.kr>) 자료를 바탕으로 제작됨

이하에서는 2019년 직접운용, 연기금투자율 위탁, 개별위탁 중 두 가지 이상의 운용방식에 각각 100억원 이상의 자금을 운용한 기금에 대하여 여유자금 운용방식별 운용 실적을 비교하였다.

운용규모가 지나치게 작은 경우 수익률을 비교하기에 적합하지 않아 100억원 이상을 운용한 경우를 분석대상으로 하였고, 자산운용의 성과 역시 자산의 성격(단기/중장기, 무위험/위험자산 여부 등)에 따라 달라질 수 있어 실현수익률을 일괄 비교하지 않고 기준수익률 대비 초과수익률을 상호 비교하는 방법을 사용하였다.

2019년 두 가지 이상의 운용방식에 각각 100억원 이상의 자금을 운용한 기금은 35개이며, 해당 기금의 운용방식별 초과수익률 현황은 다음과 같다.

[2019년 여유자금 운용방식별 수익률]

(단위: %, %p)

유형	기금명	직접운용		연기금투자		개별위탁	
		실현 수익률	초과 수익률	실현 수익률	초과 수익률	실현 수익률	초과 수익률
사업성	국민체육진흥기금(국민체육진흥계정)	2.17	0.44	3.97	0.11	13.87	10.41
	국유재산관리기금	2.14	0.30	3.25	0.22	-	-
	국제교류기금	2.20	0.38	5.56	0.22	-	-
	남북협력기금	2.13	0.37	2.48	0.23	-	-
	농산물가격안정기금	2.19	0.29	4.99	-0.25	6.01	0.14
	농어업재해보험기금	2.12	0.45	1.71	0.08	-	-
	농지관리기금	1.34	-0.44	3.08	0.21	-	-
	대외경제협력기금	2.31	0.56	1.88	0.13	-	-
	문화예술진흥기금	3.25	1.55	1.89	-0.19	8.05	1.84
	방사성폐기물관리기금	2.35	0.66	5.08	0.07	4.10	0.40
	방송통신발전기금	2.18	0.37	2.25	0.28	-	-
	사학진흥기금	1.60	0.23	1.79	0.12	-	-
	영화발전기금	2.20	0.47	4.58	0.41	-	-
	원자력기금(안전규제계정)	2.17	0.29	2.10	0.11	-	-
	자동차사고피해지원기금	1.67	0.01	2.39	0.02	-	-
	자유무역협정이행지원기금	2.30	0.41	1.85	0.17	2.01	0.07
	전력산업기반기금	-	-	1.78	0.12	1.95	0.47
	정보통신진흥기금	2.32	0.43	2.80	-0.21	-	-
	주택도시기금	1.49	-	4.49	0.17	6.35	0.23
	중소기업창업및진흥기금	1.68	0.05	1.74	0.11	-	-
	한강수계관리기금	2.08	0.21	2.15	0.17	-	-
금융성	기술보증기금	2.14	0.14	2.82	0.19	2.64	-0.05
	농림수산업자신용보증기금	2.21	0.35	2.41	-0.20	-	-
	무역보험기금	2.27	0.48	3.03	0.27	-	-
	산업기반신용보증기금	2.18	0.22	2.88	0.08	-	-
	신용보증기금	2.32	0.20	3.42	0.05	3.01	0.11
	예금보험기금채권상환기금	1.96	0.28	1.75	0.12	-	-
	주택금융신용보증기금	2.31	0.18	3.55	0.31	-	-
사회 보형성	공무원연금기금	4.8	-0.01	1.74	0.11	12.24	1.22
	군인연금기금	-	-	5.52	-0.81	16.36	7.31
	사립학교교직원연금기금	6.83	1.06	1.80	0.17	15.48	2.33

주: 1. 초과수익률=실현수익률-기준수익률

2. 운용규모가 100억원 이하인 운용 방식에 대하여는 수익률 미제시

3. 군인복지기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 공공자금관리기금, 국민연금기금의 경우 기금 전체 자산에 대하여 직접, 위탁 등 운용방식별로 수익률 또는 기준수익률을 산출하지 않는다고 답변하여 분석에서 제외하였음

자료: 66개 기금 제출자료 및 각년도 「기금운용평가보고서(자산운용)」을 바탕으로 작성

㉔ 연기금투자자의 운용성과 제고 필요

연기금투자자는 「국가재정법」 제81조⁴⁴⁾에 근거, 기금 여유자금 운용의 규모의 경제 달성, 자산운용의 전문성 확보 및 수익성 제고를 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 하는 것을 말한다. 소규모 기금의 경우 주로 연기금투자자 위탁이 많이 활용되는데, 이는 소규모 기금일수록 자산을 직접 운용할 전문인력이 부족한 경우가 많고, 기금 규모가 작아 기금별로 위탁운용하는 것이 규모의 경제 측면에서 비효율적일 수 있기 때문이다.

구체적으로 연기금투자자는 1999회계연도 기금운용평가지 기금의 자산운용정책이 부재하고 자산운용 담당인력의 전문성 결여, 모든 기금이 과도하게 많은 운용자금을 정기예금 등 단기로 운용, 자산운용시 위험·수익률 분석이 미흡하고 전문성 결여로 채권·주식 등 직접투자 부족, 특정금융기관에 여유자금을 배타적 또는 우선적으로 배분하여 운용 등의 문제점이 지적됨에 따라 기금 여유자금 운용의 규모의 경제 달성, 자산운용의 전문성 확보 및 수익성 제고를 위하여 2001년부터 운용을 시작하였다. 연기금투자자 위탁운용 규모는 기금운용의 전문성 제고를 위하여 연기금투자자 위탁을 장려하는 정부 방침에 따라 2010년 6조 4,721억원(연중 운용평잔 기준)에서 2019년 21조 5,016억원까지 증가하였다.

연기금투자자는 MMF, 채권형, 혼합형, 주식형의 유형별로 운영되고 있으며, 각 기금운용주체는 연기금투자자에 위탁시 유형을 선택하여 위탁할 수 있다. 2019년에는 총 수탁고의 25.5%인 5조 4,799억이 MMF에, 33.0%인 7조 985억원이 채권형에, 38.6%인 8조 3,033억원이 혼합형에, 2.9%인 6,200억원이 주식형으로 위탁 운영되었다. 2013년 이후 유형별 위탁규모를 살펴보면 수익률은 낮으나 안정적으로 운영할 수 있는 MMF 또는 채권형의 비중이 점차 줄어들고, 위험성은 있으나 수익률이 상대적으로 높은 혼합형, 주식형의 비중이 점차 늘어나고 있는 추세이다.

44) 「국가재정법」 제81조(여유자금의 통합운용) 기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다.

[연도별·유형별 연기금투자자산 위탁규모 현황]

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총 수탁고	134,090	149,382	183,655	209,544	197,718	188,550	215,016
MMF	28,990	21,239	26,970	32,447	33,535	38,663	54,799
채권형	65,182	69,844	83,433	102,522	95,897	64,755	70,985
혼합형	39,462	57,545	72,328	72,709	64,956	80,350	83,033
주식형	456	754	924	1,867	3,329	4,782	6,200
- 국내주식형	456	754	924	1,599	2,402	2,774	2,842
- 해외주식형	0	0	0	268	927	1,995	2,562
- 기타	0	0	0	0	0	13	796

자료: 기획재정부

2019년 연기금투자자산의 유형별 수익률을 살펴보면, MMF형의 실현수익률이 1.74%로 가장 낮은 수준을 나타내고 있다. 반면 국내주식형은 9.60%, 해외주식형은 28.41%로 높은 실현수익률을 기록하였다. 이는 2019년 말 코스피지수가 2,197.67로 2018년 말 2,041.04에 비하여 약 7.7% 상승하였고, 2019년 말 다우존스 산업지수는 26,287.03으로 2018년 말 23,327.46에 비하여 약 12.7% 상승하는 등 주식시장의 호황에 따른 것으로 볼 수 있다. 이는 주식시장의 불황으로 국내주식형의 실현수익률이 -17.22%, 해외주식형의 실현수익률이 -9.51%를 기록한 2018년과는 상반된 결과이다.

[2019년 연기금투자자산 유형별 수익률 현황]

(단위: %, %p)

구 분	기준수익률(A)	실현수익률(B)	초과수익률(B-A)
MMF	1.63	1.74	0.11
채권형	2.59	2.66	0.07
혼합형	4.56	4.69	0.13
국내주식형	8.24	9.60	1.36
해외주식형	27.25	28.41	1.16

자료: 기획재정부

최근 5년간 연기금투자자산 유형별 수익률을 살펴보면 국내주식형과 해외주식형의 경우 해외주식형-국내주식형-혼합형-채권형-MMF 순으로 높은 실현수익률을 보였다. 반면 변동성과 위험도를 나타내는 표준편차도 동일한 순서로 나타나 수익률과 위험도가 정의 상관관계를 보였다.

[연도별 연기금투자상품 위탁운용 수익률 현황]

(단위: %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	5년 평균	5년 표준편차
MMF	기준수익률	1.65	1.33	1.30	1.62	1.63	1.51	0.18
	실현수익률	1.70	1.39	1.37	1.72	1.74	1.58	0.19
	초과수익률	0.05	0.06	0.07	0.10	0.11	0.08	0.03
채권형	기준수익률	2.65	1.54	1.00	2.77	2.59	2.11	0.79
	실현수익률	2.98	1.43	0.97	2.75	2.66	2.16	0.90
	초과수익률	0.33	-0.11	-0.03	-0.02	0.07	0.05	0.17
혼합형	기준수익률	1.99	2.24	3.60	-0.80	4.56	2.32	2.03
	실현수익률	2.59	1.89	3.88	-0.79	4.69	2.45	2.12
	초과수익률	0.60	-0.35	0.28	0.01	0.13	0.13	0.35
국내 주식형	기준수익률	-1.50	3.97	22.0	-17.4	8.24	3.06	14.37
	실현수익률	3.80	3.98	24.8	-17.2	9.60	5.00	15.07
	초과수익률	5.30	0.01	2.8	0.2	1.36	1.93	2.19
해외 주식형	기준수익률	-	10.69	17.9	-10.0	27.25	11.46	15.83
	실현수익률	-	10.35	18.0	-9.5	28.41	11.82	16.02
	초과수익률	-	-0.34	0.1	0.5	1.16	0.36	0.64

주: 1. 초과수익률=실현수익률-기준수익률

2. 평균은 5개년 수익률의 산술평균임

자료: 기획재정부

2019년 연기금투자상품의 운용성과를 살펴보기 위하여 동일기금내 여유자금 운용방식별로 상대평가를 할 경우, 직접운용과 연기금투자상품 위탁 운용 평잔이 각각 100억원 이상인 28개의 분석 대상 기금(사업성 19개, 금융성 7개, 사회보험성 2개) 중 동일기금 내에서 연기금투자상품 위탁의 초과수익률이 직접운용의 초과수익률보다 높게 나타난 기금은 6개(21.4%)이고, 반대의 경우에 해당하는 기금은 23개(78.6%)로 나타난다.

[2019년 직접운용과 연기금투자플 위탁 방식의 초과수익률 비교]

구분	직접운용 < 연기금투자플 위탁	직접운용 > 연기금투자플 위탁
사업성	농지관리기금(0.65) 중소기업창업및진흥기금(0.06) 자동차사고피해지원기금(0.01)	문화예술진흥기금(△1.74) 정보통신진흥기금(△0.64) 방사성폐기물관리기금(△0.59) 농산물가격안정기금(△0.54) 대외경제협력기금(△0.43) 농어업재해재보험기금(△0.37) 국민체육진흥기금(국민체육진흥계정)(△0.33) 자유무역협정이행지원기금(△0.24) 원자력기금(안전규제계정)(△0.18) 국체교류기금(△0.16) 남북협력기금(△0.14) 사학진흥기금(△0.11) 방송통신발전기금(△0.09) 국유재산관리기금(△0.08) 영화발전기금(△0.06) 한강수계관리기금(△0.04)
금융성	주택금융신용보증기금(0.13) 기술보증기금(0.05)	농림수산업자신용보증기금(△0.55) 무역보험기금(△0.21) 예금보험기금채권상환기금(△0.16) 신용보증기금(△0.15) 산업기반신용보증기금(△0.14)
사회보험성	공무원연금기금(0.12)	사립학교교직원연금기금(△0.89)

주: 괄호 안은 연기금투자플 위탁 방식의 초과수익률에서 직접운용 방식의 초과수익률을 뺀 값
자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 작성

그리고 2019년 연기금투자플 위탁과 개별 위탁 평잔이 각각 100억원 이상인 11개 기금(사업성 6개, 금융성 2개, 사회보험성 3개)중 연기금투자플 위탁의 초과수익률이 개별 위탁의 초과수익률보다 높게 나타난 기금은 2개(18.2%)이고, 반대의 경우에 해당하는 기금은 9개(81.8%)로 나타나고 있다.

[2019년 연기금투자폴 위탁과 개별위탁 방식의 초과수익률 비교]

구분	개별 위탁 < 연기금투자폴 위탁	개별 위탁 > 연기금투자폴 위탁
사업성	자유무역협정이행지원기금(0.10)	문화예술진흥기금(△2.03) 농산물가격안정기금(△0.39) 전력산업기반기금(△0.35) 방사성폐기물관리기금(△0.33) 주택도시기금(△0.06)
금융성	기술보증기금(0.24)	신용보증기금(△0.06)
사회보험성		사립학교교직원연금기금(△2.16) 공무원연금기금(△1.11) 군인연금기금(△8.12)

주: 괄호 안은 연기금투자폴 위탁 방식의 초과수익률에서 개별 위탁 방식의 초과수익률을 뺀 값
자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 작성

과거의 경우를 살펴보면 직접운용과 연기금투자폴 위탁 평균이 각각 100억원 이상인 기금 중, 동일기금내에서 연기금투자폴의 초과수익률이 직접운용의 초과수익률보다 낮았던 경우가 2016년에는 총 24개 중 19개(79.2%), 2018년에는 총 22개 중 19개(86.4%)였고, 연기금투자폴 위탁과 개별위탁 평균이 각각 100억원 이상인 기금 중, 동일기금내에서 연기금투자폴의 초과수익률이 개별위탁의 초과수익률보다 낮았던 경우가 2016년에는 총 5개 중 4개(80.0%), 2018년에는 총 6개 중 4개(66.7%)였다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾

연기금투자폴 위탁 방식은 자산운용의 전문성 확보 및 수익성 제고를 위하여 운용하고 있으나 실제로 초과수익률과 같은 성과 측면에 있어서 2016년 이후 직접운용 및 개별위탁 방식보다 낮은 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 직접운용과 위탁운용 자산군이 다른 점을 고려할 필요는 있으나, 여유자금 운용방식에 있어 연기금투자폴 위탁규모가 여전히 직접운용 및 개별위탁 방식에 비해 낮은 점을 감안하면 연기금투자폴 활용을 보다 증대하기 위해서는 연기금투자폴의 수익률에 대한 실적 관리가 필요할 것으로 보인다.

45) 국회예산정책처, 「2016 회계연도 결산 총괄 분석Ⅱ」, pp.400~404, 2017.8.

46) 국회예산정책처, 「2018 회계연도 결산 총괄 분석Ⅲ」, pp.162~164, 2019.8.

㉔ 한국은행 국고계좌를 통한 운용 최소화 필요

일부 기금은 유동성 공급 목적으로 단기자금을 운용하기 위하여 여유자금 일부를 한국은행 국고계좌에 입금하여 관리하고 있다. 2019년 한국은행 국고계좌에 여유자금을 예치하여 관리하고 있는 기금은 23개로, 총 예치규모는 2,407억 1,700만 원이다.

그런데 한국은행 국고계좌는 금리가 0%인 수시입출금 계좌로, 입금규모가 클 경우 과다한 기회비용 손실을 야기할 수 있어 한국은행 국고계좌 운용은 필요한 경우에 한하여 최소한으로 이루어질 필요가 있다. CMA 등 수익 창출이 가능한 초단기 금융상품이 다수 존재하는 것을 감안하면, 각 기금운용주체는 한국은행 국고계좌를 통해 운용 중인 현금성 자산을 수익 창출이 가능한 방식으로 대체하여 운용하는 방안을 검토함으로써 기회비용 발생을 최소화할 필요가 있다.

[한국은행 국고계좌를 운용 중인 기금의 2019년 여유자금 및 한국은행 국고계좌 현황]
(단위: 백만원)

유형	기금명	여유자금 운용규모	한국은행 국고계좌
사업성	관광진흥개발기금	281,141	7,300
	국민건강증진기금	245,549	12,454
	국제질병퇴치기금	51,762	588
	농업소득보전직접지불기금	33,052	599
	농지관리기금	904,973	9
	보훈기금	158,677	983
	사법서비스진흥기금	74,575	62,907
	석면피해구제기금	13,607	616
	수산발전기금	198,888	124
	순국선열·애국지사사업기금	83,023	555
	언론진흥기금	16,034	2
	양성평등기금	24,355	1
	원자력기금(안전규제계정)	78,230	2,056
	응급의료기금	90,983	61
	임금채권보장기금	826,292	5,609
	장애인고용촉진및직업재활기금	1,049,743	734
	전력산업기반기금	232,711	933
	지역신문발전기금	5,697	23
	청소년육성기금	23,745	1
사회	고용보험기금	8,593,612	39,708
보험성	산업재해보상보험및예방기금	19,578,276	21,108

유형	기금명	여유자금 운용규모	한국은행 국고계좌
계정성	공공자금관리기금	9,796,631	11,333
	복권기금	109,237	1,746
합 계		42,470,793	169,450

주: 연중 운용평잔 기준

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5-1. 분석의 필요성

국가는 국민들이 보편적으로 안정적인 삶을 유지할 수 있도록 다양한 재정활동을 수행한다. 국가의 재정활동은 국방, 치안 등의 국가의 유지에서부터 경제성장을 위한 기반조성(도로건설 등), 국민의 복지(저소득층 지원 등) 등에 걸쳐 있다. 정부는 이러한 다양한 재정활동을 수행하기 위하여 필요한 재원을 국세, 부담금 등의 조세를 통하여 징수하거나 보유하던 자산(부동산, 주식 등)을 매각하거나, 채권(국채)을 발행하여 마련한다. 이러한 일련의 재정활동 결과물은 국가재무제표를 통하여 구현된다.

우리나라는 2009.1.1.자로 「국가회계법」을 시행하고, 2011년부터 본격적으로 국가재무제표를 작성함으로써, 비로소 국가의 총자산, 부채 규모를 측정가능하게 되었다. 2011회계연도에 국가재무제표(재정상태표)를 통하여 최초로 공식적으로 집계된 국가의 총자산은 1,525조원이며, 부채는 773조원임에 따라 자산에서 부채를 차감한 순자산은 752조원이다. 또한, 국가재무제표는 세부적으로 국가의 정책사업용 용자 자산, 도로, 철도 등의 사회기반시설, 이자비용을 수반하는 부채 등의 규모와 추이를 파악할 수 있는 데이터를 제공함으로써 재정활동과 이에 따른 재원의 조달 등을 종합적인 정보를 제공하고 있다. 한편, 국가가 매년 수행한 정책 또는 사업의 원가를 측정하고, 국세, 부담금 수익 등을 통하여 다양한 정부의 정책사업 수행에 필요한 비용을 충당하고 있는지 재정운영표를 통하여 파악할 수 있다.

이러한 국가의 재정상태와 연도별 재정운영현황에 대한 종합적인 정보를 제공하고 있는 국가재무제표를 작성하기 위하여 정부는 2011~2019년까지 총 9회에 이르는 결산을 수행하였음에도 불구하고, 국가재무제표에서 지속적인 오류가 발생하고 있어 재무제표를 신뢰하기 힘든 수준이다.

이에 본 분석에서는 ① 국가의 재정상태, 국가재정운영결과에 대한 추이분석 및 2019회계연도의 국가재무제표분석을 실시하고, ② 국가재무제표의 2011~2019년 동안 오류수정규모 및 오류발생 상위 4개 부처를 중심으로 주요 원인을 파악하고,

이은경 예산분석관(cunkyle@assembly.go.kr, 6788-4682)

③ 감사원의 회계결산검사 역량 등을 검토하고, ④ 기타 결산 상의 문제점을 분석하여 재무제표의 신뢰성을 제고하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

본 분석에서 재무제표의 주요 평가지표로 두고 측정하는 오류수정금액은 감사원의 지적사항에 따른 부처별 회계오류수정금액(이하 ‘감사원 수정사항’)과 전기오류수정손익으로 구성된다.

감사원 수정사항은 「국가재정법」과 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 감사원이 국회에 제출되기 전의 국가재무제표에 대한 회계결산 검사과정에서 발견하여 수정한 오류사항이며, 수정사항을 반영하여 국가재무제표가 확정된다.

전기오류수정손익은 전 회계연도 또는 그 전 기간의 재무제표를 작성할 때 발생하였던 국가회계기준에 관한 규칙 등 관련 법령에서 정한 기준에 합당하지 아니한 회계처리를 당 회계연도에 발견하여 이를 수정하는 것으로서, 자산, 부채, 순자산의 변화를 수반한다.

오류의 수정은 국가재무제표에 포함된 회계적 오류를 발견하여 수정하는 것을 말하며, 오류는 계산상의 실수, 「국가회계기준에 관한 규칙」 등 관련 법령의 잘못된 적용, 사실판단의 잘못, 부정, 사실의 누락 등으로 발생한다¹⁾.

[국가재무제표 오류수정 유형 및 사례]

오류의 유형	오류 사례
추정의 오류	- 대손충당금 과소 추정 - 소손충당부채
계정분류의 오류	- 건설중인 자산 본계정 대체 - 자본적 지출(자산) 인식
계산의 오류	- 토지면적 오류에 따른 재평가 오류 - 자산가액 입력 오류
사실의 누락 등	- 토지의 재평가 누락 - 토지 및 건물가액 오류 - 토지 등의 이중등재 - 건설 중인 자산 누락 - 사회기반시설(고속국도, 공항, 국도, 철도 등) 누락

자료: 각 부처제출자료를 바탕으로 재작성

1) 계정과목별 일반회계와 세무해설, 삼일인포마인

5-2. 국가재무제표 분석

「국가회계법」 제1조2)에 따르면, 국가회계는 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하여야 한다. 또한, 동법 제4조3)에 따르면, 국가회계는 신뢰할 수 있는 객관적인 자료와 증빙에 의해 공정하게 처리되어야 하며, 재정활동의 내용과 그 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고, 간단·명료하게 처리되어야 한다.

정부는 이와 같은 원칙에 따라, 국가재정 전반에 대한 종합적인 파악과 성과 중심의 체계적인 재정 운용 체계를 구축할 수 있도록 발생주의 회계제도를 도입하는 등 국가결산체계를 정비하였으며, 이를 위해 「국가회계법」 등 관련 법령을 마련하여 2009.1.1.일자로 시행하였다. 또한 「국가회계법」에 근거하여 「국가회계기준에 관한 규칙」을 제정하였으며, 2009회계연도 국가결산보고서부터 발생주의 복식부기 방식에 의한 재무제표가 포함되기 시작하였다. 또한, 2011회계연도부터 재무제표를 국회에 제출하기 시작하였다.

「국가회계법」 제14조에 따라, 국가결산보고서에 포함되는 재무제표는 회계기금의 자산과 부채 등의 재정상태를 나타내는 재정상태표, 정책 또는 사업의 원가 등 재정운영 결과를 나타내는 재정운영표, 순자산 변동내역을 나타내는 순자산변동표로 구성되어 있다.

본 분석에서는 국가재무제표를 먼저 최초 개시연도부터 2019회계연도까지의 추이를 분석하고, 2019회계연도 재무제표에 대하여 좀더 세부적으로 검토하였다.

이은경 예산분석관(cunkylee@assembly.go.kr, 6788-4682)

2) 「국가회계법」

제1조(목적) 이 법은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 한다.

3) 「국가회계법」

제4조(국가회계의 원칙) 국가회계는 다음 각 호의 원칙에 따라 처리되어야 한다.

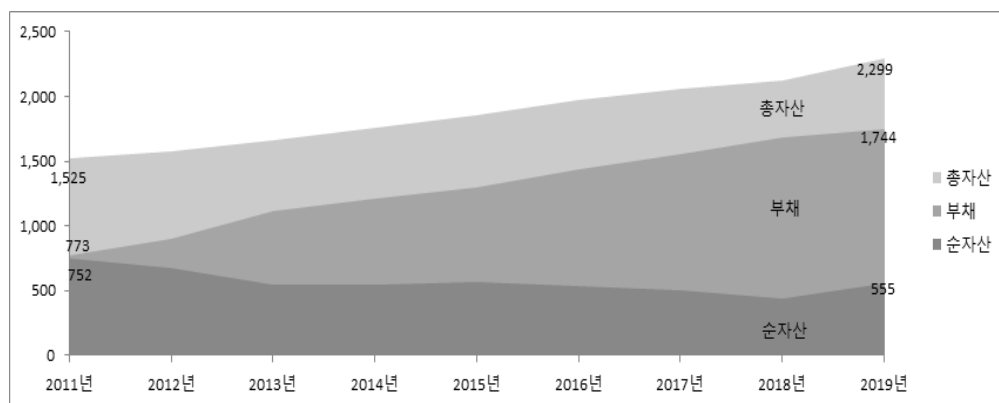
1. 국가회계는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증빙에 의하여 공정하게 처리되어야 한다.
2. 국가회계는 재정활동의 내용과 그 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고, 간단·명료하게 처리되어야 한다.

가. 최초 개시연도~2019회계연년까지 국가의 총자산은 부채 중심으로 증가 중

우리나라 중앙정부가 「국가회계법」 제14조에 따라 최초로 국가재무제표를 국회에 제출한 2011년 이후의 국가 재정상태 추이를 살펴본 결과, 국가부채는 2011회계연도 773조원 이후로 지속적으로 증가하고 있으며, 2019회계연도에는 1,744조원으로 2011회계연도의 773조원 대비 971조원 증가하였다. 반면, 2011~2019회계연도 동안 자산은 774조원 증가하는데 그쳐 국가의 순자산은 2011회계연도 752조원 대비 197조원 감소하였다.

[국가재무제표 상의 총자산, 부채, 순자산 추이 현황]

(단위: 조원)



자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

2012~2019년 동안 총자산 평균증가율은 5.3%임에 반해 부채의 평균증가율은 10.5%여서 순자산은 평균적으로 3.0% 감소하고 있는 것으로 분석되었다. 그 결과, 2011년에는 순자산이 총자산에서 차지하는 비중이 49.3%로 부채와 순자산이 비슷한 규모였지만, 이후 평균적으로 총자산 증가율을 넘어서는 부채증가율로 인하여 순자산이 총자산에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소하였으며, 2018년에는 20.8%에 그치고 있다. 2019년에는 국민연금기금의 장·단기 투자증권의 평가금액 증가 및 확대 등으로 인하여 2018년 대비 97.8조원의 자산 및 순자산의 증가로 인하여 2018년 대비 총자산과 순자산이 증가하고 있지만, 순자산비율은 2017년 수준에 미치지 못하고 있다.

[연도별 국가재무제표 자산, 부채, 순자산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	평균 증감률
총 자산	금액(a)	1,525	1,580	1,666	1,759	1,856	1,967	2,063	2,127	2,299	-
	증감률	-	3.6	5.4	5.6	5.5	6.0	4.9	3.1	8.1	5.3
총 부채	금액	773	902	1,118	1,213	1,293	1,433	1,556	1,683	1,744	
	증감률	-	16.7	23.9	8.5	6.6	10.8	8.6	8.2	3.6	10.9
순 자산	금액(b)	752	678	548	546	563	534	507	443	555	
	증감률	-	△9.8	△19.2	△0.4	3.1	△5.2	△5.1	△12.6	25.3	△3.0
순자산비율 (b/a)		49.3	42.9	32.9	31.0	30.3	27.1	24.6	20.8	24.1	-

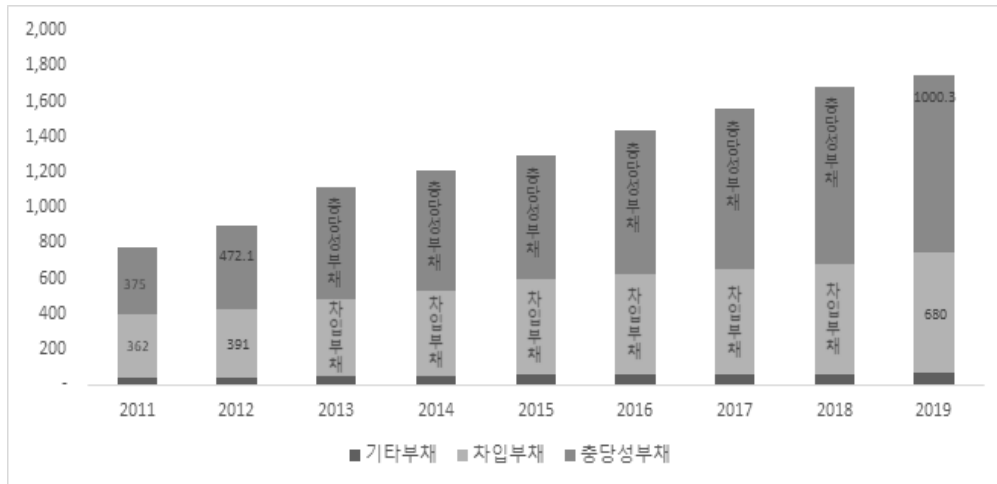
자료: 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

최근 9년 동안 평균적으로 10.9%의 증가율을 보이고 있는 총부채를 좀더 세부적으로 분석하였다. 총부채는 차입부채, 충당부채, 그 외 기타부채로 구분가능하다. 차입부채는 이자를 부담하는 단기차입금, 유동성장기차입부채, 장기차입부채로 구성되고, 충당부채는 연금충당부채(공무원연금기금, 군인연금기금)와 퇴직수당충당부채 등으로 구성된다.

최초 국가재무제표가 작성된 2011년에는 충당부채와 차입부채가 각각 375조원, 362조원으로 비슷한 규모로 시작하였지만, 2019년 말에는 충당부채는 1,000.3조원으로 625.3조원(166.7%) 증가하였고, 차입부채는 680조원으로 318조원(87.8%) 증가하였다.

[총부채 중 차입부채, 충당부채 추이]

(단위: 조원)



자료: 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

한편, 총자산 중에서 용도가 제한된 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금과 국민에게 행정서비스 등 공공서비스를 제공하기 위한 목적의 서비스 자산인 일반유형자산과 사회기반시설⁴⁾ 등을 제외한 수익의 창출이 가능한 자산 대비 이자비용을 발생시키는 차입부채의 비율을 분석한 결과, 2011년 91.9%로 시작하여 매년 지속적으로 확대되어 2019년에는 108.3%에 이르고 있다. 국가의 총자산 중 비용(감가상각비, 수선유지비 등)이 발생하고 있는 일반유형자산과 사회기반시설, 연금보험지급에 활용되는 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금을 차감한 자산의 규모가 차입부채보다 적다.

차입부채 총액보다 적은 자산 규모는 2012년에는 6조원이었으나 지속적으로 확대되어 2019년에는 52조원에 이르는 등 차입부채와 이에 대응하는 자산 간의 불균형이 점차 확대되고 있다.

2019년 말 현재 수정 후 총자산이 628조원으로 680조원의 차입부채에서 발생하는 이자비용과 부족분 52조원을 충당할 수준의 이익을 창출하여야 추가 차입이 발생하지 않는다는 것을 의미한다.

4) 일반유형자산과 사회기반시설 등의 자산은 현금화가 쉽지 않고, 수익을 창출하기는 쉽지 않고 지속적인 유지관리비를 발생시키는 자산임

[국민연금, 사립학교교직원연금 및 일반유형자산, 사회기반시설 차감 후 총자산 대비 차입부채 비율]
(단위: 조원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총자산(a)	1,525	1,580	1,666	1,759	1,856	1,967	2,063	2,127	2,299
국민연금, 사립학교교직원연금(b)	363	407	443	486	529	577	641	658	758
일반유형자산(c)	493	500	509	515	523	543	547	558	578
사회기반시설(d)	275	288	294	300	307	319	325	329	335
수정 후 총자산(e=a-b-c-d)	394	385	420	458	497	528	550	582	628
차입부채(f)	362	391	440	483	535	573	599	624	680
수정 후 차입금의존도(f/e)	91.9	101.6	104.8	105.5	107.6	108.5	108.9	107.2	108.3
차액(e-f)	32	△6	△20	△25	△38	△45	△49	△42	△52

주 1: 내부거래 제거 후 수치임

2: 차입부채는 단기차입금, 유동성장기차입부채, 장기차입부채의 합계액임

자료: 기획재정부

국가재정운영표는 한 해 동안 국가가 다양한 정책사업을 수행하는 데 소요된 원가, 국채 발행 등에 따른 이자비용 등을 포함하는 비용에서 국세 등의 수익 등의 수익을 차감하는 방식으로 제공함으로써 살림살이가 어떠했는지 결과를 보여주는 보고서이다.

최근 8년 동안의 국가재정운영표를 살펴보면, 재정운영의 규모는 2012년 이후 지속적으로 증가하는 추세이다.

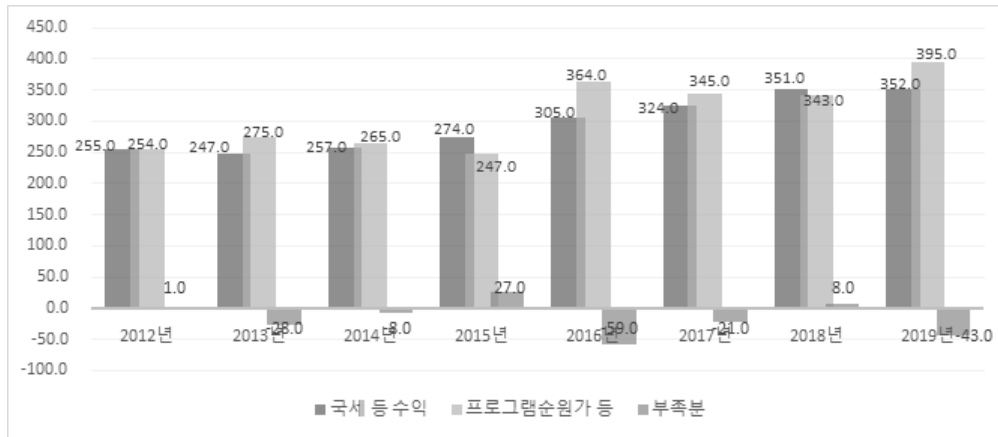
2012년 프로그램원가 등의 비용은 254조원 이후 매년 증가하여 2019년에는 395조원으로 55.5% 증가하고 있다. 이에 반해, 국세 등의 수익은 2012년 255조원에서 2019년에 352조원으로 38.0% 증가하고 있다.

8개 연도 중 국세 등의 수익이 프로그램원가 등의 비용을 초과하는 해는 2012년(1조원), 2015년(27조원), 2018년(8조원) 3년에 그치고 있으며, 2013~2014년, 2016~2017년, 2019년에는 비용이 수익을 초과하고 있다. 2012~2019년 동안 누적적으로 비용이 수익을 초과하는 규모는 123조원이다.

국세 등으로 프로그램순원가 등의 비용을 충당하지 못하여 재정운영결과는 누적적으로 손실(원가가 수익을 초과하는 현상)이 발생하고 있으며, 수익의 부족분을 차입부채 확대 등을 통하여 충당하는 것으로 파악된다.

[재정운영표]

(단위: 조원)



[연도별 국세 등의 수익, 프로그램원가 등의 비용]

(단위: 조원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
국세 등의 수익(a)	255	247	257	274	305	324	351	352	2,365
프로그램원가 등의 비용(b)	254	275	265	247	364	345	343	395	2,488
차액(a)-(b)	1	△28	△8	27	△59	△21	8	△43	△123

자료: 연도별 국가재정운영표를 바탕으로 제작성

나. 2019회계연도 국가 재정상태 및 재정운영결과 분석

국가재정상태표 상 2019년 말 기준 국가 자산 합계는 2,299.4조원이며, 부채는 1,743.7조원으로, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 555.7조원이다. 2019년 말 기준의 자산은 전년 대비 172.8조원(8.1%) 증가함에 반해 부채 증가액은 60.3조원(3.6%)으로, 자산에서 부채를 차감한 순자산이 112.5조원(25.4%) 증가하였다.

2019년 말 자산총액 2,299.4조원 중 장기투자증권, 장기대여금 등의 투자자산이 39.7%(914조원)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 토지, 건물 등의 일반유형

자산이 25.1%(577.6조원), 유동자산이 20.0%(458.9조원), 도로, 철도 등의 사회기반 시설이 14.6%(334.9조원)의 순이다.

2019년 말 부채총계는 1,743.7조원이며, 944.2조원에 달하는 연금충당부채⁵⁾와 퇴직수당충당부채 48.4조원 등으로 구성된 장기충당부채가 57.4%로 가장 많은 비중을 차지한다. 재정상태일로부터 1년 이후에 만기가 도래하는 국채와 공채 등으로 구성된 장기차입부채가 31.4%(546.9조원), 단기차입금, 유동성장기차입부채 등으로 구성된 유동부채가 8.8%(153.5조원)를 차지하고 있다.

5) 연금충당부채는 미래의 연금수입 외에 연금지출액만을 추정한 금액으로, 2019년 말 현재 공무원 연금충당부채는 758.4조원, 군인연금충당부채는 185.8조원이다.

[연도별 공무원, 군인연금충당부채]

(단위: 조원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
공무원	523.8	531.8	600.5	675.3	753.9	758.4
군 인	119.8	128.1	152.1	170.5	186.0	185.8
합 계	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2

자료: 기획재정부

[국가 재정상태표]

(단위: 조원, %)

구 분	2019년	(비중)	2018년	증감액 (C=A-B)	증감율 (C/B)
	(A)		(B)		
자산 합계(a)	2,299.4	(100.0)	2,126.60	172.8	8.1
Ⅰ. 유동자산	458.9	(20.0)	401.2	57.7	14.4
Ⅱ. 투자자산	914	(39.7)	827.9	86.1	10.4
Ⅲ. 일반유형자산	577.6	(25.1)	557.6	20.0	3.6
Ⅳ. 사회기반시설	334.9	(14.6)	329.5	5.4	1.6
Ⅴ. 무형자산	1.5	(0.1)	1.4	0.1	7.1
Ⅵ. 기타비유동자산	12.5	(0.5)	9.0	3.5	38.9
부채 합계(b)	1,743.7	(100.0)	1,683.40	60.3	3.6
Ⅰ. 유동부채	153.5	(8.8)	139.3	14.2	10.2
Ⅱ. 장기차입부채	546.9	(31.4)	505.0	41.9	8.3
Ⅲ. 장기충당부채	1,000.3	(57.4)	998.6	1.7	0.2
1. 연금충당부채	944.2	(54.1)	939.9	4.3	0.5
2. 퇴직수당충당부채	48.4	(2.8)	51.1	△2.7	△5.3
3. 기타	7.7	(0.4)	7.6	0.1	1.3
Ⅳ. 기타비유동부채	43.0	(2.5)	40.5	2.5	6.2
순 자 산(a-b)	555.7	-	443.2	112.5	25.4

주: 재정상태표에서 포함하는 대상은 일반회계, 19개 특별회계, 67개 기금임

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」, 2020.5.

국가재무제표를 구성하는 각 부처의 총자산은 다음의 표에서 보는 바와 같다. 각 부처의 총자산은 내부거래 조정⁶⁾ 전의 가액을 기준으로 한다.

부처별로는 보건복지부, 국토교통부, 기획재정부, 국방부 순으로 총자산이 많으며, 이들 네 부처의 총자산은 총 2,043.4조원으로, 국가 전체의 총자산 2,529.1조원의 80.8%를 차지한다.

전년도 대비 총자산이 가장 많이 증가한 부처는 보건복지부이며, 2019년 총자산은 740조원이며, 국민연금기금의 장·단기 투자증권의 평가금액 증가 및 확대 등으로 인하여 전년 대비 97.8조원 증가하였다.

다음으로 총자산이 많이 증가한 부처는 기획재정부이며, 2019년 말 총자산은

6) 보건복지부 국민연금기금이 보유하고 있는 국가 채권을 국가 자산 및 부채에서 각각 상계 처리하는 것 등을 말한다.

전년도 대비 37.7조원 증가한 413.1조원이다. 기획재정부의 37.7조원에 이르는 총자산 증가는 단기투자증권(26.5조원→45.9조원), 기타투자자산(108조원→129조원)의 증가에 기인한다.

국토교통부의 2019년 말 총자산은 669.4조원이며, 전년 대비 23.0조원 증가하였다. 이는 주로 단기대여금(3.4조원) 및 장기대여금(8.9조원) 증가, 장기투자증권(4.7조원), 사회기반시설(4.5조원), 일반유형자산(3.4조원)의 증가 등으로 구성되어 있다.

[부처별 총자산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2019		2018 (b)	증감 (a-b)
	(a)	(비중)		
국토교통부	669.4	26.5	646.4	23.0
보건복지부	740.0	29.3	642.2	97.8
기획재정부	413.1	16.3	375.4	37.7
국방부	220.9	8.7	212.4	8.5
농림축산식품부	64.3	2.5	64.6	△0.3
교육부	50.3	2.0	46.7	3.6
산업통상자원부	38.5	1.5	38.2	0.3
고용노동부	38.7	1.5	37.3	1.4
해양수산부	31.0	1.2	31.1	△0.1
중소벤처기업부	30.0	1.2	28.0	2.0
산림청	25.7	1.0	24.8	0.9
국세청	22.2	0.9	22.0	0.2
금융위원회	22.5	0.9	22.0	0.5
인사혁신처	19.1	0.8	18.5	0.6
방위사업청	23.2	0.9	18.1	5.1
과학기술정보통신부(+미래창조과학부)	16.4	0.6	15.1	1.3
경찰청	14.1	0.6	13.4	0.7
문화체육관광부	13.8	0.5	12.4	1.4
환경부	12.1	0.5	11.4	0.7
법무부	10.4	0.4	10.0	0.4
기타	53.4	2.1	51.4	2.0
합계 (A)	2,529.1	100.0	2,341.3	187.8
내부거래 조정 (B)	△229.7		△214.7	△15.0
내부거래 조정 후 국가 총자산 (A+B)	2,299.4		2,126.6	172.8

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

전체 부처 중 총부채가 가장 많은 부처는 인사혁신처이며, 부채 규모는 2019년 말 현재 807.2조원이고, 이 중 연금충당부채가 758.4조원으로 93.9%를 차지한다.

인사혁신처 다음으로 총부채가 많은 기획재정부의 2019년 총부채는 666.3조원이며, 전년 대비 50.6조원 증가하였다. 이는 국채 발행규모가 상환규모를 초과함으로 인한 차입부채의 증가에 기인한다.

국방부의 2019년 말 현재 총부채 202.1조원 중에는 군인연금기금의 연금충당부채가 185.8조원이 포함되어 있다.

국토교통부의 161.7조원에 이르는 총부채 중에는 주택도시기금의 주택청약저축(72.3조원), 국민주택채권(76.4조원)이 대부분을 차지한다.

금융위원회의 2019년 말 총부채 52.2조원 중 많은 비중을 차지하는 공적자금 상환기금의 정부내차입금(공공자금관리기금 예수금)은 44.1조원으로 전년도 대비 1.1조원 감소하였다.

중소벤처기업부의 2019년 말 현재 총부채 25.1조원으로 전년 대비 1.9조원 증가하는데, 채권발행과 공공자금관리기금 예수금 증가가 주된 사유이다. 중소벤처기업부의 총부채 중에는 중소기업창업및진흥기금의 부채(16.3조원)가 64.9%를 차지하며, 전년 대비 8,675억원 증가하였다.

고용노동부의 총부채는 2019년 말 24.5조원으로 전년 대비 4.1조원 증가하였는데, 산업재해보상보험및예방기금과 고용보험기금의 보험급여 증가로 인하여 책임보험급여 관련 책임준비금⁷⁾ 등의 증가가 주된 사유이다.

7) 산업재해보상보험및예방기금의 경우 전년도 지급 결정한 보험급여의 총액을 준비금으로 적립하며, 고용보험기금의 경우 고용안정·직업능력개발사업은 당해연도 지출액의 1배, 실업급여는 당해연도 지출액의 1.5배를 책임준비금으로 적립함

[부처별 총부채 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2019		2018 (b)	증감 (a-b)
	(a)	(비중)		
인사혁신처	807.2	40.7	805.2	2.0
기획재정부	666.3	33.6	615.7	50.6
국방부	202.1	10.2	202.3	△0.2
국토교통부	161.7	8.1	154.3	7.4
금융위원회	52.2	2.6	55.1	△2.9
중소벤처기업부	25.1	1.3	23.2	1.9
고용노동부	24.5	1.2	20.4	4.1
국세청	17.7	0.9	17.5	0.2
농림축산식품부	8.8	0.4	10.1	△1.3
과학기술정보통신부(+미래창조과학부)	4.2	0.2	4.4	△0.2
기타	14.4	0.7	16.3	△1.9
합계 (A)	1,984.2	100.0	1,924.5	59.7
내부거래 조정 (B)	△240.5		△241.1	0.6
내부거래 조정 후 국가 총부채 (A+B)	1,743.7		1,683.4	60.3

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2019회계연도 프로그램총원가에서 수익을 차감한 프로그램순원가가 387.7조원이며, 관리운영비(27.4조원)와 비배분비용(38.9조원)을 가산하고, 비배분수익(18.5조원)을 차감한 재정운영순원가는 394.7조원이다. 국가재정활동의 주된 수익원인 국세수익, 부담금수익, 사회보험수익, 제재금수익 등으로 구성된 비교환수익은 351.7조원이다. 재정운영순원가에서 비교환수익 등을 차감한 재정운영결과는 43.0조원이다.

2019회계연도 재정운영결과는 전년 대비 50.8조원 증가하였는데, 재정운영결과 값이 양의 값을 가진다는 것은 정부의 다양한 프로그램을 수행하기 위하여 소요된 사업비, 관리운영비, 이자비용 등의 비배분비용을 국세, 부담금, 사회보험수익 등의 비교환수익과 이자수익 등의 비배분수익으로 충당하지 못함을 의미한다.

재정운영결과 50.8조원은 재정상태표의 자산을 감소시키거나 부채를 증가시키는데, 2019년도 말 유동부채와 장기차입부채가 전년도 말 대비 각각 14.2조원, 41.9조원 증가함으로써, 부족한 사업비 등을 충당하였다는 분석이 가능하다.

[국가 재정운영표]

(단위: 조원, %)

구분	2019(a)	2018(b)	증감(a-b)
I. 프로그램총원가	490.3	439.9	50.4
II. 프로그램수익	102.6	95.3	7.3
III. 프로그램순원가 (I - II)	387.7	344.6	43.1
IV. 관리운영비	27.4	26.5	0.9
V. 비배분비용	18.5	23.7	△5.2
VI. 비배분수익	38.9	51.5	△12.6
VII. 재정운영순원가 (III+IV+V-VI)	394.7	343.3	51.4
VIII. 비교환수익 등	351.7	351.1	0.6
1. 국세수익	291.8	294.9	△3.1
2. 부담금수익	17.5	17.6	△0.1
3. 사회보험수익	19.1	17.9	1.2
4. 제재금수익 등	5.2	6.1	△0.9
5. 기타재원조달및이전	18.1	14.6	3.5
IX. 재정운영결과 (VII-VIII)	43.0	△7.8	50.8

주: 비배분비용과 비배분 수익은 투입한 비용, 수익 중 프로그램과 직·간접적 관련이 없어 프로그램에 대응되지 않는 비용·수익

자료: 대한민국정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」, 2020.5.

5-3. 오류수정액이 200.1조원에 이르는 국가재무제표 신뢰성 저하

가. 최초 개시연도 ~ 2019년까지 200.1조원의 오류수정이 발생한 국가재무제표

감사원의 수정사항은 중앙관서와 국가재무제표에 대한 회계결산 검사과정에서 발견하여 수정한 오류사항으로, 이는 중앙관서 등이 생성한 국가재무제표 수치에 대한 최초의 외부 수정사항이며, 전기오류수정손익은 전년도 이전의 회계오류 등에 대한 다음연도 발견분이다.

2011~2019년 동안 국가재무제표에 대한 감사원의 수정사항과 전기오류수정손익의 합계액은 총 200.1조원이며, 총 9회의 결산을 거쳤음에도 불구하고 감소되지 않고 매년 평균적으로 22.2조원 발생하고 있다.

감사원 수정사항은 2011~2019년 동안 총 118.7조원 발생하였으며, 2011년 이후 2015년까지 매년 감소하다 2016년에 다시 2014년보다 많은 수정사항이 발생하였고, 2018년과 2019년에는 각각 14.2조원, 16.5조원의 오류수정이 발생하고 있다.

전기오류수정손익은 2011~2019년 동안 81.4조원 발생하였고, 2012년 이후 증가추세이던 수치는 2014년에 13.6조원까지 확대된 이후 감소추세이다 2017년에 15.9조원을 급증한 바 있다. 또한, 2019년의 전기오류수정손익은 6.9조원인데, 이는 최저치인 4.4조원보다 여전히 높다.

[최초 재무제표 개시 이후 국가재무제표의 오류 현황]

(단위: 조원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
감사원 수정사항	18.6	18.5	15.4	11.9	7.0	12.5	4.1	14.2	16.5	118.7
전기오류 수정손익	0	12.6	4.4	13.6	11.9	7.3	15.9	8.8	6.9	81.4
합계	18.6	31.1	19.8	25.5	18.9	19.8	20.0	23.0	23.4	200.1

자료: 기획재정부

감사원 수정사항은 주로 국토교통부, 방위사업청, 국방부, 농림축산식품부, 해양수산부 등 일반유형자산과 사회기반시설 등의 자산이 많은 부처에서 발생하고 있

다. 2011년에는 부처별로 수정금액을 파악하지 못하여 2012~2019년 동안의 감사원 수정사항을 집계한 결과, 국토교통부에서 총 33조원, 방위사업청에서 14.2조원, 국방부에서 11.9조원, 농림축산식품부에서 5.4조원, 해양수산부에서 6.8조원 등의 수정사항이 발생하였다.

[부처별 감사원 지적에 따른 수정사항 현황]

(단위: 조원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
국토 교통 부	과대	△2.0	△0.9	△0.1	△0.2	△2.6	△0.9	△2.5	△3.4	△12.6
	과소	2.7	1.3	1.3	0.8	6.3	1.0	4.3	2.7	20.4
	합계	4.8	2.2	1.4	1.0	8.9	1.9	6.8	6.1	33.0
방위 사업 청	과대	△0.1	△0.4	△0.5	△0.3	△0.5	△0.5	△0.4	△3.6	△6.1
	과소	2.5	1.4	0.0	0.1	0.5	0.1	0.1	3.3	8.1
	합계	2.6	1.8	0.5	0.4	0.9	0.6	0.5	6.9	14.2
국방 부	과대	△2.0	△1.3	△0.8	△0.6	△0.1	△0.2	△0.8	△0.2	△6.1
	과소	1.3	1.2	0.3	1.3	0.2	0.2	1.0	0.3	5.8
	합계	3.3	2.5	1.1	1.9	0.3	0.4	1.9	0.5	11.9
해양 수산 부	과대	0.0	△0.1	△0.8	△0.2	0.0	△0.2	△0.8	△0.8	△3.0
	과소	0.0	0.7	0.5	0.1	0.1	0.3	2.0	0.2	3.9
	합계	0.0	0.9	1.3	0.3	0.1	0.5	2.8	1.1	6.8
농림 축산 식품 부	과대	△0.1	△1.7	△0.3	△0.5	0.0	△0.1	△0.1	0.0	△2.8
	과소	0.1	0.1	1.4	0.0	0.7	0.0	0.1	0.1	2.5
	합계	0.2	1.8	1.8	0.5	0.7	0.1	0.2	0.1	5.4
교육 부	과대	△0.2	△0.3	△0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	△1.2
	과소	0.3	0.2	2.8	0.0	0.1	0.0	0.0	0.8	4.1
	합계	0.4	0.5	3.5	0.0	0.1	0.0	0.0	0.8	5.3
기타 부처	과대	△5.4	△2.7	△0.9	△1.5	△0.8	△0.4	△0.7	△0.3	△12.6
	과소	1.8	2.9	1.5	1.4	0.7	0.2	1.3	0.9	10.7
	합계	7.2	5.6	2.4	2.8	1.5	0.6	2.0	1.2	23.3
총합 계	과대	△9.7	△7.5	△4.0	△3.2	△3.9	△2.4	△5.3	△8.3	△44.4
	과소	8.8	7.9	7.9	3.7	8.5	1.7	8.9	8.2	55.5
	합계	18.5	15.4	11.9	6.9	12.5	4.1	14.2	16.5	99.9

주: 2011년에는 부처별로 구분하지 못함에 따라 2012~2019년 동안 수정사항의 집계치임
자료: 감사원

감사원 수정사항이 많이 발생하는 부처는 전기오류수정손익도 많이 발생하고 있는 것으로 파악된다. 국토교통부, 국방부, 해양수산부, 농림축산식품부 등에서 전기오류수정손익이 많이 발생하고 있다.

전기오류수정손익은 전기오류수정이익과 전기오류수정손실의 합계액이며, 전기오류수정손익이 가장 많이 발생한 부처는 국토교통부이며, 2012~2019년 동안 30.2조원이 발생하였다. 다음으로 국방부에서 동 기간 동안 25조 4,117억원의 전기오류수정손익이 발생하였다. 동 기간 동안 해양수산부에서는 8조 3,525억원, 농림축산식품부는 3조 6,672억원, 농촌진흥청은 1조 7,386억원의 전기오류수정손익이 발생하였다.

[연도별 전기오류수정손익 상위 5개 부처 현황]

(단위: 억원)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
국토 교통 부	전기오류 수정이익	17,759	6,308	49,944	45,992	7,089	4,435	7,910	13,897	153,334
	전기오류 수정손실	17,027	4,518	10,004	21,573	13,130	44,202	19,022	19,386	148,862
	합 계	34,786	10,826	59,948	67,565	20,219	48,636	26,932	33,283	302,195
국 방 부	전기오류 수정이익	27,669	18	20,507	10,861	17,676	50,165	10,486	7,062	144,444
	전기오류 수정손실	30,349	676	22,512	7,934	2,958	30,612	8,649	5,983	109,673
	합 계	58,018	694	43,019	18,795	20,634	80,777	19,135	13,045	254,117
해양 수산 부	전기오류 수정이익	0	12,888	4,242	4,395	1,682	1,831	28,706	1,337	55,081
	전기오류 수정손실	0	1,775	3,040	2,466	2,906	2,225	4,855	11,177	28,444
	합 계	0	14,663	7,282	6,861	4,588	4,056	33,561	12,514	83,525
농림 축산 식품 부	전기오류 수정이익	2	0	10,556	402	243	3,350	762	436	15,751
	전기오류 수정손실	757	0	463	620	2,775	15,089	835	382	20,921
	합 계	759	0	11,019	1,022	3,018	18,439	1,597	818	36,672
농촌 진흥 청	전기오류 수정이익	82	14	72	8,429	59	16	5	12	8,689
	전기오류 수정손실	155	149	17	8,333	35	5	2	1	8,697
	합 계	237	163	89	16,762	94	21	7	13	17,386
소계	전기오류 수정이익	45,512	19,228	85,321	70,080	26,749	59,797	47,869	22,744	377,300
	전기오류 수정손실	48,288	7,118	36,036	40,926	21,804	92,134	33,363	36,929	316,598
	합 계	93,800	26,346	121,357	111,006	48,553	151,931	81,232	59,673	693,898
전체 부처	전기오류 수정이익	59,116	27,648	89,986	75,385	36,857	63,868	50,335	25,850	429,045
	전기오류 수정손실	67,053	16,297	46,310	43,945	35,818	95,339	37,966	42,743	385,471
	합 계	126,169	43,945	136,296	119,330	72,675	159,207	88,301	68,593	814,516

자료: 각 부처 결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 일반유형자산과 사회기반시설을 중심으로 한 재무제표의 적정성 미흡

누락, 중복 등의 오류가 발생하는 일반유형자산과 사회기반시설에 대한 국가재무제표가액을 신뢰하기 곤란한 측면이 있으므로, 재산 등재 등의 정확성을 확보하고 국유재산 관리를 강화할 필요가 있다.

2019회계연도 말 현재 국가의 총자산은 2,299.4조원이며, 이 중 일반유형자산은 577.6조원으로 25.1%를 차지하고, 사회기반시설은 334.9조원으로 14.6%를 차지한다.

[국가재무제표 총자산 구성 현황]

(단위: 조원, %)

구분	유동자산	투자자산	일반유형자산	사회기반시설	무형자산	기타비유동자산	총자산
금액	458.9	914.0	577.6	334.9	1.5	12.5	2,299.4
비중	20.0	39.7	25.1	14.6	0.1	0.5	100.0

자료: 국가결산서를 바탕으로 재작성

총자산 중 일반유형자산과 사회기반시설 등이 차지하는 비중이 50% 이상인 부처는 국토교통부, 국방부, 농림축산식품부, 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청 등이다. 6개 부처의 일반유형자산은 총 421.3조원으로 전체 부처의 일반유형자산 577.6조원의 72.9%이다. 또한, 국토교통부와 해양수산부의 사회기반시설이 전체 사회기반시설 334.9조원의 97.7%를 차지한다.

부처별 자산 비중을 살펴보면, 국토교통부의 총자산 중에서 일반유형자산과 사회기반시설이 차지하는 비중이 65.3%이며, 국방부의 경우에는 총자산 220.9조원 중 210.6조원(95.3%)가 일반유형자산이다. 해양수산부의 경우에는 일반유형자산(6.7조원)과 사회기반시설(21조원)이 총자산 31조원의 89.4%를 차지하고 있다. 산림청과 농촌진흥청의 경우 토지 등을 중심으로 한 일반유형자산이 총자산에서 차지하는 비중이 각각 98.1%, 99.5%이다. 따라서, 이들 6개 부처는 재무제표를 구성하는 자산 중 일반유형자산과 사회기반시설에 대한 적정성이 강조되는 부처라고 할 수 있다.

[2019년 말 현재 부처별 총자산 구성 현황]

(단위: 조원, %)

구분	일반유형자산(a)	사회기반시설(b)	총자산(c)	비중(a+b)/c
국토교통부	131.1	306.3	669.4	65.3
국방부	210.6	0.0	220.9	95.3
농림축산식품부	44.7	0.0	64.3	69.5
해양수산부	6.7	21.0	31.0	89.4
산림청	25.2	0.0	25.7	98.1
농촌진흥청	3.1	0.0	3.1	99.5
6개 부처 소계(a)	421.3	327.3	1,014.4	73.8
합계(b)	577.6	334.9	2,299.4	39.7
6개부처 비중	72.9	97.7	44.1	-

주: 내부거래 전 금액임

자료: 각 부처의 결산서를 바탕으로 재작성

앞서 분석한 바와 같이 전기오류수정손익이 많이 발생하는 부처는 국토교통부, 국방부, 해양수산부, 농림축산식품부, 농촌진흥청의 순이다.

[5개 부처 2012~2019년 전기오류수정손익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	국토교통부	국방부	해양수산부	농림축산식품부	농촌진흥청
전기오류수정이익	153,334	144,444	55,081	15,751	8,689
전기오류수정손실	148,862	109,673	28,444	20,921	8,697
합 계	302,195	254,117	83,525	36,672	17,386

자료: 각 부처 결산보고서를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

국토교통부는 전기오류수정손익이 전체 부처 중 가장 많이 발생하는 부처인데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 전기오류수정이 일반유형자산과 사회기반시설을 중심으로 발생한 것으로 분석된다. 주택도시보증기금에서는 2017년에 7,885억원의 출자금 관련 오류를 제외하고는 전기오류수정손익이 발생하지 않았으므로, 국토교통부의 오류수정사항은 대부분 일반유형자산과 사회기반시설에서 발생하고 있다.

[국토교통부 자산, 부채별 전기오류오류수정손익]

(단위: 억원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	합계
자산	일반유형자산	21,630	6,816	40,061	26,159	11,026	105,692
	사회기반시설	44,986	9,371	16,867	804,398	43,864	919,486
	기 타	1,345	3,142	△5,730	1,295	4,674	4,726
	소 계	67,961	19,329	51,198	831,852	59,564	1,029,904
부 채		△3	890	449	3,331	211	4,878
순 자 산 변 동		△392	0	△3,755	△808,252	△26,228	△838,627
합 계		67,566	20,219	47,892	26,931	33,547	196,155

자료: 국토교통부

국방부의 전기오류수정손익은 최근 5년 동안 총 15.2조원이며, 이는 대부분 일반유형자산으로 분류되는 군수자산과 시설자산에서 발생하고 있다. 2015년 이후 주로 시설자산에서 전기오류수정손익이 발생하고 있으며, 2017년에는 이들 시설자산에 대한 전수조사 결과를 반영하여 6.8조원의 전기오류수정손익이 발생하였다. 2019년에도 전년도 시설자산 전수조사 및 전군 군수품 재물조사 후속조치 및 회계처리 오류정정을 통하여 전기오류수정손익이 1.3조원 발생하였다.

[국방부 자산별 전기오류수정손익 현황]

(단위: 억원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	합계
전기오류 수정이익 (a)	군수	5,044	1,148	2,036	693	126	9,047
	시설	5,629	14,402	48,132	7,192	6,279	81,634
	재정	188	2,126	△3	2,601	657	5,569
	소계	10,861	17,676	50,165	10,486	7,062	96,250
전기오류 수정손실 (b)	군수	16,067	160	2,171	2,354	229	20,981
	시설	1,766	1,694	20,640	1,985	3,752	29,837
	재정	△9,899	1,104	7,801	4,310	2,002	5,318
	소계	7,934	2,958	30,612	8,649	5,983	56,136
합계(a+b)		18,795	20,634	80,777	19,135	13,045	152,386

자료: 국방부

해양수산부의 전기오류수정손익은 토지, 건물, 구축물 등의 자산계정에서 2015~2019년 동안 총 6조 1,580억원 발생하였다. 기타로 분류된 전기오류수정손익에는 건설중인 자산 오류, 누락 재산 등재 및 입력 오류, 물품 누락재산 등재 및 입력 착오 오류 수정분 등이 반영되어 있다. 해양수산부에서도 앞서 국토교통부와 국방부에서와 같이 일반유형자산 등을 중심으로 한 오류수정손익이 발생하고 있는 것을 알 수 있다.

[해양수산부 자산별 전기오류수정손익 현황]

(단위: 억원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	합계
전기 오류 수정 이익 (a)	토 지	1,624	1,838	13	△1,277	2,248	4,446
	토지사용권	0	0	0	24,414	2,464	26,877
	건 물	59	78	13	16	4	170
	건물사용수익권	△11	0	0	917	△135	771
	구 축 물	745	781	798	390	1,946	4,660
	구축물사용수익권	0	0	0	1,974	1,944	3,918
	기 타	49	208	1,402	△21,579	2,706	△17,214
	소 계	2,466	2,906	2,225	4,855	11,177	23,629
전기 오류 수정 손실 (b)	토 지	2,449	1,810	1,280	13,300	2,326	21,165
	토지사용권	△111	0	0	2,249	1,151	3,289
	건 물	1,240	38	113	28	20	1,439
	건물사용수익권	-137	0	0	108	84	55
	구 축 물	301	664	281	2,038	902	4,187
	구축물사용수익권	△419	0	0	2	171	△247
	기 타	1,073	△830	156	10,980	△3,316	8,063
	소 계	4,395	1,682	1,831	28,706	1,337	37,951
합계(a+b)		6,861	4,588	4,057	33,561	12,514	61,580

주: 2019년의 전기오류수정손익에는 프로그램원가에 배부한 금액을 포함함

자료: 해양수산부

농림축산식품부의 2015~2019년 동안 전기오류수정손익은 일반유형자산과 관련하여 대부분 발생하고 있다. 2015~2019년 동안 전기오류수정이익 발생분은 토지의 단순입력착오에 따른 오류수정, 과거 공시지가 수정 등이 많은 비중을 차지하고 있으며, 전기오류수정손실은 말소된 토지가 국유재산대장에는 등재되어 있거나, 토지가 이중으로 등재됨에 따른 오류수정이 많은 비중으로 차지한다. 특히, 2017년

전기오류수정손실 발생분 1조 5,089억원 중에는 기획재정부의 국유대장 정비사업(조달청 위탁사업)을 통하여 국유재산대장 상에 등재되었지만 말소되거나 이중으로 등재된 토지 정리에 따른 전기오류수정손실분이 1조 4,918억원으로 대부분을 차지하고 있다.

[농림축산식품부 주요 전기오류수정손익 세부 현황]

(단위: 억원)

구 분			수정 사유	2015	2016	2017	2018	2019
전기 오류 수정 손실	토지		말소, 이중등재 토지 정리	592	2,770	14,918	726	346
			과거 공시지가 수정	17	2	133	96	1
			소 계	609	2,771	15,051	822	347
	기 타			11	4	38	13	35
	합 계			620	2,775	15,089	835	382
전기 오류 수정 이익	토지		입력착오 오류수정	0	25	2,791	499	207
			누락재산 등재	209	131	80	50	68
			과거 공시지가 수정	165	6	381	198	9
			소 계	374	161	3,252	747	284
	순자산		일반유형자산재평가이익	0	0	0	0	0
			기 타	28	82	98	15	152
			합 계	402	243	3,350	762	436

자료: 농림축산식품부

국회예산정책처에서는 ‘2017회계연도 결산총괄분석 I. 국가회계 결산상의 문제점과 개선과제’에서도 일반유형자산, 사회기반시설 등의 국유재산에 대한 실재성이 담보되지 않는다면, 전기오류수정손익은 향후에도 지속될 것으로 전망한 바 있다.

실제로 존재하는 자산이 재무제표에 반영되었는지, 재무제표에 반영된 자산이 실제로 존재(부존재, 면적 상이 등)에 대한 조사가 이루어지지 않으면, 일반유형자산과 사회기반시설의 오류는 매년 발생할 것으로 예상되며, 현재로서는 오류가 지속적으로 빈번하게 발생하는 일반유형자산과 사회기반시설의 재무제표가액에 대한 신뢰성을 부여하기 곤란한 측면이 크다. 또한, 사업부서의 업무 이해 부족, 절차 누락

등으로 인하여 발생하는 오류도 적지 않은 상황이다.

따라서, 정부는 일반유형자산과 사회기반시설 등에서 발생하는 오류를 줄이기 위하여 담당자 교육을 확대하고, 주기적인 국유재산 실태조사를 실시하여 오류를 조기에 발견하고 수정할 필요가 있다.

다. 감사원의 국가재무제표 감사 역량 강화 방안 필요

감사원은 국가재무제표의 신뢰성 제고를 위하여 회계결산 감사의 정교성을 강화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

감사원은 「국가재정법」과 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 국회에 제출되기 전의 국가재무제표에 대한 회계결산 감사를 수행하며, 국가재무제표가 「국가회계기준에 관한 규칙」 등에 따라 적정하게 작성되었는지에 대하여 다음과 같이 다양한 입증검사 및 실사 등을 수행한다. 이 중에는 금융상품, 미수채권, 대여금 등에 대한 자산의 입증검사, 국공채, 차입금, 기타 유동부채, 충당부채 등 부채의 입증검사 및 주요 자산 및 부채에 대한 실재성, 취득원가(또는 평가금액)의 확인, 주요 자산 및 부채에 대한 관리시스템 등 적정성 확인 등이 포함되어 있다.

[감사원의 결산검사 업무]

구분	주요 결산검사 항목
내부통제 평가 검사	- 각 중앙관서 회계업무에 대한 내부통제평가 검사 - 디지털예산회계시스템 상의 회계업무 처리과정 검사
재무제표 전환 검사	- 세입세출결산의 국가재무제표 전환 입증검사 - 기업회계의 국가회계 전환 입증검사
계정과목별 입증검사	- 금융상품, 미수채권, 대여금 등 자산의 입증검사 - 국공채, 차입금, 기타유동부채, 충당부채 등 부채의 입증검사 - 프로그램충원가, 관리운영비 등 재정운영표 상 계정과목 입증검사 - 순자산변동표 입증검사 - 재정상태표일 이후 사건 및 우발자산부채 입증검사 - 각 중앙관서 회계실체의 통합과정 검사 - 주식 및 필수보충정보, 부속서류 검토
주요 자산 및 부채 실사 등	- 주요 자산 및 부채에 대한 실재성·취득원가(또는 평가금액) 확인 등 실사 - 주요 자산 및 부채에 대한 관리시스템 등 적정성 확인 - 주요 채권·채무 등에 대한 조회 확인

자료: 감사원 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데, 앞서 분석한 바와 같이 이러한 감사원의 회계결산검사와 상관없이 국토교통부, 국방부, 농림축산식품부, 해양수산부 등에서 전기오류수정손익이 감사원 수정사항과 비슷한 규모로 발생하고 있다.

[최초 재무제표 개시 이후 국가재무제표의 오류 현황]

(단위: 조원)

연도	감사원 수정사항			차기년도 전기오류수정			총계
	과소	과대	합계	이익	손실	합계	
2011			18.6				18.6
2012	8.8	△9.7	18.5	5.9	6.7	12.6	31.1
2013	7.9	△7.5	15.4	2.8	1.6	4.4	19.8
2014	7.9	△4.0	11.9	9.0	4.6	13.6	25.5
2015	3.7	△3.2	6.9	7.5	4.4	11.9	18.8
2016	8.5	△3.9	12.4	3.7	3.6	7.3	19.7
2017	1.7	△2.4	4.1	6.4	9.5	15.9	20.0
2018	8.9	△5.3	14.2	5.0	3.8	8.8	23.0
2019	8.2	△8.3	16.5	2.6	4.3	6.9	23.4
합계	55.5	△44.4	118.7	42.9	38.5	81.4	200.1

주: 당해연도의 오류 전체규모를 집계하기 위하여 전기오류수정손익을 오류가 발생한 연도에 반영함
자료: 기획재정부

또한, 당해연도 감사원의 회계결산 검사에서는 발견하지 못했던 오류 등이 차기연도 부처결산에 발견되어 자산, 부채 등을 수정하고 전기오류수정손익항목으로 조정된 사례들을 다양한 부처에서 발생하고 있다. 예를 들어, 농림축산식품부의 경우, 2016년에 감사원으로부터 회계결산과 관련하여 0.69조의 지적사항이 있었지만, 차년도인 2017년도에는 전년도 회계처리의 오류를 수정한 금액이 무려 1.84조원에 이른다. 일반회계, 농어촌구조개선특별회계, 축산발전기금에서 전년도의 오류를 수정하는 회계처리가 이루어졌다.

[농림축산식품부 2017년 전기오류수정손익 및 2016년 감사원 지적사항]

(단위: 백만원)

회계	2017년			2016년 감사원 지적사항
	전기오류수정이익	전기오류수정손실	합 계	
일반회계	330,616	1,506,393	1,837,009	2016회계연도 감사원의 지적사항 694,173백만원
농어촌구조 개선특별회계	4,356	1,451	5,807	
축산발전기금	0	1,094	1,094	
합 계	334,972	1,508,938	1,843,910	

자료: 농림축산식품부

다양한 형태의 국가재정활동 집약체인 국가재무제표의 신뢰도가 무너지면, 재정사업 결과 수치에 대한 의문은 물론이며 이를 바탕으로 한 차기 이후의 각종 국가재정활동 소요예측이 정확성을 잃게 된다.

2011~2019년까지 총 200.1조원에 이르는 오류수정금액(감사원 수정, 부처 자체수정)이 발생하고, 연간 평균적으로 20조원 내외의 오류수정이 이루어져 국가재무제표의 수치가 심각하게 훼손되어도 오류수정이 개선되지 못하는 사유 중의 일부는 감사원의 회계결산 감사의 기능에서 찾을 수 있다. 「국가재정법」 제60조(결산검사)에서는 “감사원은 제59조에 따라 제출된 국가결산보고서를 검사하고, 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.”고 규정하고 있지만, 감사원이 국가재무제표의 적정성에 대한 의견을 제시하지 않음으로 인하여 책임성으로부터는 자유롭기 때문이다. 즉, 감사원에서 결산검사를 실시할 때의 검사 목적이 의견 표명이 아니라 왜곡표시 사항을 적발하는데 있기 때문에, 감사원의 결산 검사를 거친 국가재무제표에서 또 다른 오류의 발생이 빈번하고 지속적으로 발생하고 있다.

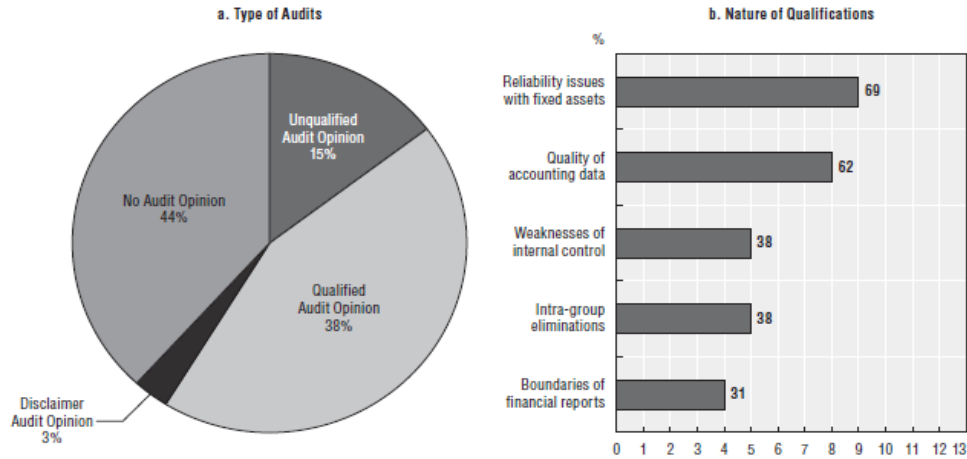
이와 관련하여 OECD 국가 중 독립된 감사기구에서 감사의견을 제시하는 비중도 56%에 이르는 것으로 파악되며, 38%는 적정의견, 15%는 부적정의견, 3%는 감사의견보류를 제시하였다.⁸⁾

8) OECD, 2016, 2016 Accruals Survey job, p22

OECD countries (Figure 8.a). A majority of respondents (56%) indicated that their supreme audit institutions (SAIs) follow international auditing standards and **provide an opinion on whether the financial statements present a true and fair view**

[OECD 국가별 재무제표에 대한 감사형태]

Figure 8. OECD Countries: Type of Audits and Issues with Year-end Financial Statements



Note: Figure 6a: where no audit opinion is provided according to international auditing standards, SAI undertake compliance audits or other types of controls; Figure 6b: Percentage of countries that received a qualified opinion on their year-end financial statements, for the 13 countries that have received a qualified opinion on their financial statements.

Source: OECD Accruals Survey (2016).

자료: Accrual practices and reform experiences in OECD countries Results of the 2016 OECD Accruals Survey

일반적으로 재무제표에 대한 감사를 수행하는 감사인은 재무제표가 전체적으로 부정이나 오류로 인하여 중요하게 왜곡표시되지 아니하였다는 합리적인 확신을 얻는 경우에 ‘적정의견’을 제시하며, 재무제표에 중요하게 영향을 미칠 수 있는 왜곡표시가 포함되어 있고, 왜곡표시의 영향이 적합하게 회계처리되지 않거나 적절하게 표시 또는 공시되지 않았다는 결론을 도출하면, ‘한정의견’ 혹은 ‘부적정의견’이 표명한다. 또한, 감사인은 감사위험(재무제표가 중요하게 왜곡표시되어 있음에도 불구하고 감사인이 부적합한 의견을 표명할 위험)을 낮추기 위하여 충분하고 적합한 감사증거를 수집하게 된다. 감사증거는 재무제표의 기초가 되는 회계기록에 포함되어 있는 정보와 기타정보를 모두 포함한다.

그런데, 감사원은 회계결산 검사만 수행하며, 재무제표가 「국가회계기준에 관한 규칙」에 따라 중요하게 왜곡표시되었는지 여부에 대한 의견을 제시하지 않으므로 감사의견을 표명할 정도의 감사증거를 수집하지는 않는다.

그 결과, 감사원의 회계결산 검사를 거친 국가재무제표에서 또다른 오류의 발생이 빈번하고 지속적으로 발생함으로써 국가재무제표는 안정화되지 못하고 이는 실정이다.

따라서, 감사원은 국가재무재표의 신뢰성 제고를 위하여 회계결산 감사의 정교성을 강화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

5-4. 전비품의 체계적인 관리 필요

가. 현 황

국방부의 총자산은 2019년 말 현재 220조 9,067억원이며, 이 중 일반유형자산이 210조 6,305억원으로 95.3%를 차지한다. 국방부는 타 중앙관서와 구별되는 자산을 보유하고 있는데, 군수품, 전투장비 등으로 구성된 전비품⁹⁾이 그것이다. 2019년 말 현재 전비품은 96조 778억원으로 총자산 220조 9,067억원의 43.5%를 차지한다.

[국방부 전비품 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
일반유형자산	1,701,070	1,896,981	1,962,760	2,034,744	2,106,305
전비품	768,199	827,578	840,975	920,322	960,778
자산합계	1,773,111	1,975,211	2,049,523	2,123,783	2,209,067
일반유형자산/총자산	95.9	96.0	95.8	95.8	95.3
전비품/총자산	43.3	41.9	41.0	43.3	43.5

자료: 국방부

나. 분석의견

국방부는 전비품에 대한 전수조사를 실시하여 정확한 자산가액을 산출하는 등 전비품 관리를 철저히 할 필요가 있다.

전비품은 감가상각 대상이 되는 등록장비와 감가상각을 실시하지 않는 비등록 장비, 탄약, 수리부속, 물자로 구성된다. 이들 전비품에 대하여「군수품관리훈령」, 「국방회계처리지침」¹⁰⁾에서는 전비품을 포함한 군수품 자산을 상태별 차등 표준단가

9) 「국방회계처리기준」

① 전비품은 전쟁의 억제 및 수행에 직접적으로 사용되는 전문적인 군사장비 및 탄약 등으로서 「군수품관리법 시행령」 제1조의 2 제1항 각 호에 규정된 군수품과 방위사업청이 보유한 전투장비 등을 말한다.

② 전비품은 육군·해군·공군전투장비, 국방부 및 그 직할기관과 합동참모본부의 전투장비, 방위사업청 전투장비 및 건설 중인 전비품 등을 포함한다.

를 적용하여 평가할 수 있도록 규정하고 있으며, 「군수품회계처리지침」에서는 군수품의 평가방법을 세부적으로 기술하고 있다. 「군수품관리법」¹¹⁾에서는 군수품을 전비품과 통상품으로 구분하고 있다. 본 분석의 대상이 되는 전비품의 평가방법은 다음의 표에서 보는 바와 같다.

등록장비는 최초 취득 시 취득원가로 측정하며, 매 회계연도말 정액법 감가상각을 수행하여 감가상각누계액을 차감한 금액으로 인식하고, 비등록장비는 표준단가¹²⁾로 측정하며 재고법을 적용하여 이후 감가상각을 실시한다.

수리부속은 표준단가로 측정하며, 이 중 요수리품과 회수품은 「군수품관리훈령」에 따라 표준단가를 차등 적용한다. 요수리품은 정상품단가에서 해당 품목의 평균정비비¹³⁾를 차감한 금액을 적용하고, 회수품은 명목단가 1,000원을 적용하도록 규정하고 있다. 물자, 탄약은 표준단가로 평가하도록 규정하고 있으며, 비소모성물자는 재고법을 적용한다.

10) 「국방회계처리지침」(표준단가 평가)

「군수품관리훈령」에 따라 상태별 관리가 가능한 자산의 경우 표준단가의 차등 적용이 가능하며, 이 경우에는 별도의 승인 없이 상태변화 인식시점에 「군수품관리훈령」 및 「상태별 수리부속 자산평가 세부지침」에 따라 산정한 상태별 차등 표준단가를 적용할 수 있다.

11) 「군수품관리법」 제3조(군수품의 구분) 군수품은 대통령령으로 정하는 바에 따라 전비품(戰備品)과 통상품(通常品)으로 구분한다.

12) 「군수품관리훈령」에 따르면, 표준단가는 군이 보유하고 있는 장비, 물자 등 군수품에 대한 자산액을 파악하거나 취득 또는 수령하는 물품의 가치판단에 적용할 연도별 통일된 현금가격을 말하며(제2조), 방위사업청에서 품목별 표준단가를 산정하고(제18조), 표준단가는 각 군이 관리하는 모든 군수품을 대상으로 산정함(제19조)

13) 「군수품회계처리지침」(수리부속의 평가)에 따르면, 직전 3년간 발생한 실제 정비원가를 평균하여 산정한 값임

[군수품 평가방법 및 근거]

구분	평가방법	
장비	등록장비	취득원가 이후 감가상각(정액법) 실시
	비등록장비	표준단가 적용 및 재고법에 따른 감가상각 실시
탄약	표준단가 적용(감가상각 미 실시)	
수리 부속	표준단가 적용(감가상각 미 실시) 단, 요수리품과 회수품은 표준단가 차등 적용	
물자	비소모성물자	표준단가 적용 및 재고법에 따른 감가상각 실시
	소모성 물자	소모시 비용 처리

주: 재고법은 재고자산의 평가를 적용받는데, 시가가 취득원가보다 낮은 경우에는 시가를 재정상태표가액으로 하는데, 시가는 순실현가능가액을 말한다.

자료: 국방부

「군수품관리법 시행규칙」 제3조 군수품의 분류에 따르면, 군수품은 사용연한 또는 사용 가능상태에 따라 신품, 중고품, 정비필요품 및 폐품 등의 상태별로 분류한다.¹⁴⁾ 전비품 중 가장 많은 비중을 차지하는 육군 전비품의 2019년 말 현재 상태별 분류는 다음의 표에서 보는 바와 같으며, 이 중 정비필요품과 폐품, 회수품은 다음의 표에서 보는 바와 같이 각각 4조 4,153억원, 1조 5,870억원이며, 전체 전비품의 8.4%를 차지한다.

[2019년 말 현재 육군 군수품 중 전비품 상태별 현황]

(단위: 억원, %)

구분	A(신품)	B(중고품)	C(정비필요품)	D(폐품, 회수품)	합계
장비	275,736	156,799	14,301	8,873	455,709
탄약	130,227	38,231	13,678	5,114	187,250
수리부품	12,090	4,638	16,092	1,136	33,954
물자	12,584	17,448	82	747	30,861
합계	430,637	217,116	44,153	15,870	707,774
비중	60.8	30.7	6.2	2.2	100.0

자료: 국방부

14) 「군수품관리법 시행규칙」 제3조(군수품의 분류) 영 제3조에 따라 국방부령으로 정하는 군수품의 분류방법은 다음 각 호와 같다.

8. 상태별 분류: 사용연한 또는 사용 가능 상태에 따라 신품, 중고품, 정비필요품 및 폐품 등으로 분류하는 방법

그런데, 국방부는 법령 등에 따라 전비품 중 비등록장비와 비소모성 물자에 대해서는 재고법을, 수리부품 중 요수리품과 회수품에 대해서는 표준단가 차등적용 등의 방법에 따라 평가를 실시하여야 함에도 불구하고, 전비품 평가를 실시하지 않고 있어 체계적인 전비품 관리가 이루어지지 못하고 있다.

즉, 국방부는 재고법을 적용하는 비등록장비, 비소모성물자에 대해서는 매각폐기 시점에 감가상각을 인식하고 있어, 매년도 말 자산에 대해서는 가치평가를 수행하지 않고 있다. 또한, 위의 표상의 D(폐품, 회수품)등급 전비품이 실질적인 자산가치가 없음에도 불구하고 1조 5,870억원으로 평가됨으로써 전비품의 상태를 적정하게 반영하지 못하고 있다.

한편, 국방부의 각군(육군, 공군, 해군)은 자산관리대장을 마련하여 전비품을 상태별로 관리하고 있으며, 이 중 수리부품 가액은 2019년 말 현재 총 3조 3,954억원이다. 수리부품 중 매년 표준단가를 적용하는 신품과 중고품은 각각 1조 2,090억원, 4,638억원이며, 표준단가가 차등 적용되는 정비필요품과 폐품 및 회수품은 각각 1조 6,092억원과 1,136억원이다.

[수리부품 상태별 분류 현황]

(단위: 억원, %)

A(신품)	B(중고품)	C(정비필요품)	D(폐품, 회수품)	합계
12,090	4,638	16,092	1,136	33,954
35.6	13.7	47.4	3.3	100.0

자료: 국방부

「군수품관리훈령」에서는 다음의 표에서 보는 바와 같이 수리부품 중 정비필요품(요수리품)은 정상품단가에서 해당 품목의 평균정비비 만큼을 차감한 금액, 회수품은 명목단가 1,000원을 자산가액으로 하도록 규정하고 있다.

[수리부속 평가 관련 규정]

「군수품관리훈령」 제24조(자산 평가)

제24조 (자산 평가)
① 국방관서의 장, 각 군 참모총장 및 해병대사령관은 자산평가시 등록장비는 취득원가를 적용하고, 비등록장비와 물자·탄약·수리부속은 표준단가를 적용한다. ② 군수품 조사 및 결산시 군수품은 감가상각을 적용하여 자산평가한다. 군수품의 감가상각은「국방 회계처리 지침」에 따라 다음 각 호와 같이 적용한다. 1. 등록장비는 정액법에 의한 감가상각을 수행한다. 2. 비등록장비와 비소모성 물자는 재고법에 의한 감가상각을 수행하며, 소모성 물자는 소모시 비용 처리한다. 3. 탄약과 수리부속은 감가상각을 수행하지 않는다. ③ 수리부속은 그 상태에 따라 다음 각 호와 같이 표준 단가를 차등 적용하여야 한다. 1. 요수리품은 정상품단가에서 해당 품목의 평균정비비 만큼을 차감한 금액을 적용 2. 회수품은 명목단가 1,000원을 적용 ④ 불용결정 군수품의 자산평가는 감가상각을 적용한 잔존가액을 적용한다.

자료: 국방부

그런데, 국방부는 수리부품 중 D(폐품, 회수품)에 대하여 명목단가 1,000원으로 자산평가하지 않고 표준단가를 적용함으로써 자산을 과대계상하고 있었고, 2019년 회계결산검사 시 감사원으로부터 이를 지적받아 전비품에서 1,784억원을 감액 처리를 하였다. 이는 육군의 장비정보체계시스템에서 D등급으로 분류된 전비품에 대하여 상태평가에 따른 자산감액을 「군수품관리 훈령」에 따라 처리하지 않고 표준단가를 그대로 적용함에 기인한다.

[2019년도 전비품 감액처리 현황]

(단위: 억원)

차변		대변	
전비품수선유지비	745	전비품	1,784
전기오류수정손실	1,039		

자료: 국방부

「군수품관리훈령」에서는 수리부품 중 C(필요정비품)에 대하여 정상품단가에서 해당 품목의 평균정비비만큼 차감한 차등단가를 적용하여 자산가액을 산출하도록

규정하고 있지만, 육군은 이를 준수하지 않고 표준단가를 적용하고 있어 C(필요정비품)의 과대계상 문제를 야기시키고 있다. 해군과 공군은 C(필요정비품)에 대해 정상품단가에서 해당 품목의 평균정비비 만큼을 차감한 금액을 적용하여 평가하고 있음에 반해, 육군은 방위사업청이 수리부품에 대하여 매년 책정하고 있는 표준단가를 적용하고 있다¹⁵⁾. 참고로 3군 중 육군은 평균정비비가액을 산출하기 위한 자산가치를 산정하기 위해서 필요한 「군수품회계처리지침」(수리부속의 평가)에 따른 직전 3년간 발생한 실제 정비원가를 구비하지 못하고 있는 실정이다.

[수리부속 중 C(정비필요품) 평가 현황]

(단위: 억원, %)

구분	육군	해군	공군	합계
정상품단가(a)	16,092	119	11,557	27,768
평가액(b)	12,929	45	7,417	20,391
차액(a-b)	3,163	74	4,140	7,377
평가율(b/a)	80.3	37.8	64.2	73.4

자료: 국방부

따라서, 국방부는 수리부품 중 C(정비필요품)등급에 대한 자산상태를 적정하게 파악하고, 평균정비비 등의 데이터를 구축함으로써 효율적인 전비품 관리를 할 필요가 있다.

15) 이에 대해 국방부는 정비를 요하는 C등급 전비품에 대하여 상태를 고려하여 감액 등의 회계처리를 수행하여야 하지만, 수리부속만 9만여종이 넘어 현실적으로 방위사업청이 수리부품에 대하여 매년 책정하고 있는 표준단가를 적용하고 있다고 설명하고 있다.

5-5. 국민연금기금 등 4대 연금 유동자산 및 투자자산 546.3조원의 국가 순 자산과 관련한 주식 공시 필요

가. 현황

2019년 말 국가 재정상태표 상 총 자산에서 총 부채를 차감한 순자산 556조원은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 군인연금기금의 4대 연금기금의 자산 1,001조원과 부채 944조원을 포함¹⁷⁾하여 산정한 것이다(아래 표 참조). 4대 연금기금의 자산 653조원은 유동자산 196조원과 투자자산 450조원 등이며, 부채는 공무원연금기금과 군인연금기금의 연금충당부채 940조원 등이다.

[국가 재정상태표 및 4대 연금기금의 자산, 부채, 순자산(2019)]

(단위: 조원, %)

	국가 재정 상태표 (A)	4대 연금							
		국민연금 (a)	사립학교 교직원 연금 (b)	소계 (c=a+b)	비중 (c/A)	공무원 연금 (d)	군인 연금 (e)	합 계 (a+b+ d+e)	내부거래 제거후 잔액
자산 (A)	2,299	737	21	758	33	19	1	778	653
유동자산	459	193	9	202	44	3	-	205	196
투자자산	914	543	12	555	61	10	1	566	450
소계	1,373	736	21	757	55	13	1	771	646
부채 (B)	1,744	-	1	1	0	809	191	1,001	1,001
유동부채	154	-	-	-	-	2	-	2	2
장기차입부채	547	-	1	1	0	4	-	5	5
연금충당부채	944	-	-	-	-	758	186	944	944
순자산 (A-B)	556	737	20	757	136	△790	△190	△223	△348

자료: 부처별 재정상태표를 바탕으로 재작성

이은경 예산분석관(eunkylee@assembly.go.kr, 6788-4682)

17) 국민연금기금 등이 보유하고 있는 국가채권을 국가 자산 및 부채에서 상계처리 하는 내부거래 제거 전의 금액이다.

나. 분석의견

국민연금기금 및 사립학교교직원연금기금 등 4대 연금의 2018년 유동자산 및 투자자산 646조원 등은 향후 연금지급을 위한 자산으로, 기획재정부는 이를 국가 순자산과 관련한 주식사항 등으로 별도 표기하여 정보이용자에게 적정 재무정보를 제공할 필요가 있다.

일반적으로 유동자산이란 1년 내에 현금화가 가능한 자산을 말하며, 투자자산은 여유 자금을 활용하여 이윤을 얻는 목적으로 보유하고 있는 자산을 의미한다. 따라서 특별한 사용 제한 등이 없는 한 보유하고 있는 유동자산 및 투자자산으로 부채 상환 등의 타 목적으로 사용이 가능하다. 그러나 위의 표에서 국가 재정상태표에 포함된 4대 연금의 유동자산 및 투자자산 646조원은 국가 재정상태표 상의 단기차입금 등 유동부채(154조원), 국·공채 등의 장기차입부채(547조원)의 상환 또는 타 공공서비스 제공을 위한 지출 등에 사용 가능한 것이 아니라, 각 연금기금의 향후 연금지급을 위한 자산이다.

아래 표에서 보듯이, 2018년 말 현재로 4대 연금 중 공무원연금과 군인연금은 향후 연금 지급을 위한 연금충당부채를 각각 758조원과 186조원 인식하고 있으나, 국민연금과 사립학교교직원연금은 연금충당부채를 인식하지 않고 있다.

[4대 연금의 연금충당부채(2018)]

(단위: 조원)

	국민연금	사립학교교직원연금	공무원연금	군인연금
연금충당부채	0	0	758.0	186.0

자료: 부채별 재정상태표를 바탕으로 재작성

「연금회계처리지침」에 따른 연금충당부채란, 결산일 기준으로 재직자, 연금수급자에게 미래 장기에 걸쳐 지급할 연금액을 장래 추정 보수와 추정 근무기간 등의 가정¹⁸⁾을 반영, 추정하여 현재가치로 환산한 금액을 말한다. 공무원연금과 군인연금의 경우, ‘교환거래’의 해당 여부 기준에 따라 국가재무제표 상 연금충당부채를 인

18) 보험수리적 가정으로 연금충당부채 계산 시 적용되는 연금 가입자의 장래 추정 보수와 추정 근무 기간, 추정 사망률, 할인율 등의 가정을 의미한다.

식하고 있다. 즉, 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원이나 군인이 향후에 국가로부터 연금을 지급 받는 등의 ‘재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타자원의 제공 약속이 있는 거래’가 있을 경우 관련 부채를 국가의 부채로 인식한다는 것이다. 국민연금이나 사립학교교직원연금처럼 연금지급에 국가와의 ‘교환거래’가 성립되지 않는 경우에는 관련 부채를 국가의 부채로 인식하지 않고 있다.

앞의 표에서 국민연금과 사립학교교직원연금기금의 경우 향후 연금 수급자에게 지급될 예정인 유동자산 및 투자자산은 국가 재정상태표에 자산으로 반영된 반면, 관련 연금충당부채는 반영이 되지 않음으로 인해 국가 재정상태표 상의 순자산 556조원과 관련하여서는 향후 연금으로 지급될 예정인 연금기금의 유동자산 및 투자자산의 내용을 주석으로 공시하는 것을 고려할 필요가 있다.

공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며, 공공기관의 재무건전성이 악화될 경우, 이로 인해 해당 공공기관의 부채 등을 정부가 상환해야 하는 재정 위험이 발생할 수도 있으므로, 공공기관의 재무건전성에 대하여는 지속적으로 관리가 필요하다.

이와 관련하여 2013년 12월, 기획재정부는 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라 ‘공공기관 정상화 대책’을 발표하였으며, 이에 따른 공공기관의 부채 감축과 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출과 이행을 추진한 바 있다.

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’) 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2020년 현재 총 340개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 36개 기관, 준정부기관으로 95개 기관, 기타공공기관으로 209개 기관이 지정되어 있다.

[2020년 공공기관 지정 변동사항]

(단위: 개)

구분	2019	2020 공공기관 현황			
		신규 ¹⁾	해제 ²⁾	변경 ³⁾	계
공기업	36	0	0	0	36
준정부기관	93	0	0	+2	95
기타공공기관	210	+4	△3	△2	209
합 계	339	+4	△3	△1	340

- 주: 1) 보건복지부 소관의 아동권리보장원, 재단법인 자활복지개발원 및 농림축산식품부의 (재)축산환경관리원, 산림청의 한국등산·트레킹지원센터의 4개 기관이 2020년 기타공공기관으로 신규 지정됨
 2) 기타공공기관이었던 기상청의 (재)한국형수치예보모델개발사업단, 중소벤처기업부의 사단법인 한국산학연합회, 산업통상자원부의 한전의료재단한일병원의 3개 기관이 공공기관에서 지정해제됨
 3) 여성가족부의 한국건강가정진흥원과 산림청의 한국수목원관리원은 기타공공기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경되었으며, 산업통상자원부의 한국원자력환경공단은 기금관리형준정부기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경 지정됨

자료: 기획재정부, “2020년 공공기관 지정”, 보도자료, 2020.1.29.

기획재정부장관은 정부 출연기관, 정부가 50% 이상의 지분을 출자한 기관 등 「공운법」 제4조제1항¹⁾ 각호의 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 또한, 「공운법」 제5조에 따라 해당 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분한다. 공기업·준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정하며, 시장성이 상대적으로 강한 기관은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다.

이 중 공기업은 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 가운데 자체수입액의 비중이 85% 이상인 시장형 공기업과 50% 이상 85% 미만인 준시장형 공기업으로 나뉜다. 또한, 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다. 기타공공기관은 공공기관으로 지정된 기관 중 공기업·준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관이다.²⁾

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

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

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
- ②제1항에도 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. <개정 2007. 12. 14., 2008. 2. 29., 2020. 6. 9.>
1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

- 2) 개정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2021년 1월 1일부터 시행 예정이며, 이에 따르면, 공기업·준정부기관은 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관으로, 기타공공기관은 공기업·준정부기관 이외의 기관으로 지정하도록 하였다. 2020년 7월 현재 관련 시행령 일부개정령안이 입법예고 되었으며, 이에 따르면, 공기업과 준정부기관의 직원 정원 기준이 50인 이상에서 100인 이상으로 조정되었다.

[공공기관 유형 분류]

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

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

2007년 「공운법」 제정 시 공공기관으로 지정된 공공기관은 298개였으나, 2008년 305개로 증가하였고, 이후에는 공공기관 선진화정책 등에 따라 그 수가 감소하였다. 그러나 2013년 이후에는 공공기관 수가 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2020년 340개의 기관이 공공기관으로 지정되어 2007년 최초 지정 당시 기관 수 대비 42개의 공공기관이 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정현황 (2007~2020)]

(단위: 개)

구분	2007 (a)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
공기업	24	24	24	22	27	28	30	30	30	30	35	35	36	36	12
준정부기관	77	77	80	79	83	82	87	87	86	90	89	93	93	95	18
기타공공기관	197	204	193	185	176	176	178	187	200	203	208	210	210	209	12
합계	298	305	297	286	286	286	295	304	316	323	332	338	339	340	42

주: 공공기관 수는 각 연도 1월 최초 지정을 기준으로 작성하였으며, 연 중 공공기관 통폐합, 신설 등에 따라 변동 될 수 있음

자료: 기획재정부 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2020)

6-1. 공공기관 부채 규모 및 부채비율 증가, 수익성 저하 관리 필요

가. 현황

기획재정부는 2020년 4월, 공공기관의 2019회계연도 재무결산 결과를 공시하였다.³⁾ 기획재정부가 발표한 공공기관의 2019회계연도 자산총액은 861.1조원, 부채총액은 525.1조원, 당기순이익은 0.6조원으로, 2018년 대비 2019년 공공기관의 총자산은 32.8조원, 부채는 21.4조원 증가하였으며, 당기순이익은 0.1조원 감소하였다.

기획재정부에 따르면, 공공기관 전체의 부채비율은 2013년 말 기획재정부의 ‘공공기관 정상화 대책’ 시행 이후 2018년까지 감소 추세를 보였으나, 2019년에는 156.3%를 나타내어 2018년 대비 1.1%p 증가하였다. 2015년 30.4%에서 2018년 26.5%로 감소추세를 보이던 공공기관 부채의 GDP대비 비율 또한 2019년에는 27.4%로, 2018년 대비 0.9%p 증가하였다.

[공공기관 자산·부채·당기순이익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
자산	781.1	799.8	810.1	828.3	861.1	32.8	4.0
부채	504.7	500.4	495.2	503.7	525.1	21.4	4.2
(부채비율)	(182.6)	(167.2)	(157.3)	(155.2)	(156.3)	(1.1)	-
(GDP 대비 비율)	(30.4)	(28.7)	(27.0)	(26.5)	(27.4)	(0.9)	-
당기순이익	12.5	15.4	7.2	0.7	0.6	△0.1	△14.3

주: 1. K-IFRS(한국채택 국제회계기준) 상 기본 재무제표인 자회사의 재무현황을 포함한 연결 재무제표 기준임

2. 상기 GDP 대비 부채비율 산정 시 GDP는 연도별 명목 국내총생산(Nominal Gross Domestic Product, GDP valued at current prices) 지표를 사용함

자료: 기획재정부, “2019년도 공공기관 경영정보 공시”, 보도자료, 2020.4.29., 통계청 국가통계포털(KOSIS) 자료를 바탕으로 재작성

상기 기획재정부가 발표한 공공기관의 재무결산 결과는, 2020년 공공기관으로 지정된 340개 공공기관 중 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)이 제외⁴⁾된 것이다.

3) 기획재정부, “2019년도 공공기관 경영정보 공시”, 보도자료, 2020.4.29.

4) 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)은 부채비율이 아닌 BIS 비율로 재무건전성을 관리함에 따라 기획재정부는 공공기관 재무결산 결과 산정 시 3개 은행

2018년 대비 2019년 공공기관의 자산 증가 32.8조원은 주로 한국전력공사 및 6개 발전자회사(12.3조원), 한국주택금융공사(4.4조원), 한국토지주택공사(3.2조원), 한국도로공사(2.9조원), 사립학교교직원연금공단(2.2조원), 한국해양진흥공사(1.6조원) 등에서 발생하였다.⁵⁾ 반면, 국민건강보험공단(△2.6조원), 한국가스공사(△0.4조원)

형 공공기관을 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2019년말 부채 총계는 608.2조원으로 2018년 대비 37.2조원 증가하였으며, 당기순이익은 3개 기관 모두 전기 대비 감소하여 총 합계가 2.33조원으로, 전기에 비해 0.83조원 감소하였다.

[3개 은행형 공공기관의 부채, 당기순이익 현황 (2017~2019)]

(단위: 조원)

구분	부채				당기순이익			
	2017	2018(a)	2019(b)	증감(b-a)	2017	2018(c)	2019(d)	증감(d-c)
한국산업은행	230.2	225.8	233.8	8.0	0.56	0.71	0.28	△0.43
한국수출입은행	72.0	76.8	79.1	2.3	0.02	0.68	0.43	△0.25
중소기업은행	254.3	268.4	295.3	26.9	1.51	1.76	1.61	△0.15
합계	556.5	571.0	608.2	37.2	2.09	3.15	2.33	△0.83

자료: 각 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

3개 은행형 공공기관의 BIS비율은 한국산업은행 및 한국수출입은행 등을 중심으로 최근 들어 하락 추세를 보이고 있다. 상기 은행형 공공기관은 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 기관으로, 이익적립금으로 손실을 보전할 수 없을 경우 정부가 그 부족액을 보전해 주어야 하며, 따라서 향후 발생 가능한 재정부담의 방지 차원에서 이들 은행형 공공기관의 재무건전성 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

[3개 은행형 공공기관의 BIS 비율 현황 (2015~2020.3)]

(단위: %, %p)

구분	2016	2017	2018(A)	2019(B)	증감액(B-A)	2020.3.(C)	증감액(C-B)
한국산업은행	14.86	15.26	14.80	14.05	△0.75	13.33	△0.73
한국수출입은행	10.77	12.90	14.42	14.56	0.14	13.73	△0.82
중소기업은행	13.13	14.20	14.50	14.47	△0.03	14.26	△0.21
일반은행 평균	15.77	15.84	15.90	15.89	△0.01	15.33	△0.56

주: 1. 정부는 2016.6. '국책은행 자본확충 등 보완방안'을 마련하면서, 목표 BIS비율을 한국산업은행은 13%, 한국수출입은행은 10.5%로 산정한 바 있음

2. 2020년 3월 자료는 잠정치임

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템 및 보도자료("20.3월말 은행 및 은행지주회사 BIS기준 자본비율 현황(잠정)", 2020.6.9.)를 바탕으로 재작성

- 5) 한국전력공사 및 6개 발전자회사의 자산증가 12.3조원은 주로 신고리 5~6호기 건설 등에 따른 설비투자 자산 등의 증가(7.2조원) 및 발전용 해외유연탄의 장기해상운송을 위한 선박 등에 대한 리스 회계처리 기준 변경효과(4.8조원) 등에 따른 것이다. 한국주택금융공사의 자산 증가 4.4조원은 주로 2019년 서민형 안심전환대출 실시 등에 따른 대출채권 증가(3.3조원)에 기인한다. 또한, 한국토지주택공사의 경우 주로 임대주택 등의 자산 증가에 따라 2019년 자산이 2018년 대비 3.2조원 증가하였다. 한국도로공사는 2019년 신설사업 14개 구간 601.2km와 확장사업 2개 구간 13.8km 등 총 615km의 고속도로 건설사업을 수행하면서 투자비 증가에 따라 자산이 2.9조원 증가하였다. 사립학교교직원연금공단은 주식투자 증가로 지분증권이 1.7조원 증가하는 등의 원인으로 인해 자산이 2.2조원 증가하였으며, 한국해양진흥공사의 경우 차입부채로 조달한 자금을 주로 현대상선(주)지원을 위한 대출

등에서는 전기 대비 자산 규모가 감소하였다.⁶⁾

공공기관의 총 부채 규모는 2013년 12월 발표된 ‘공공기관 정상화 대책’ 시행 이후 2017년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보였으나, 2018년 이후 증가추세로 전환되어 2019년에는 2018년 대비 21.4조원 증가하였다. 공공기관 총 부채의 2018년 대비 2019년 증가는 주로 6개 발전자회사를 포함한 한국전력공사(14.6조원), 한국주택금융공사(3.0조원), 한국해양진흥공사(1.7조원), 한국도로공사(1.3조원) 및 국민건강보험공단(1.0조원) 등에서 발생한 부채 증가에 기인한다.⁷⁾ 그러나, 예금보험공사(△3.5조원), 한국토지주택공사(△1.4조원), 한국무역보험공사(△0.7조원) 등에서는 2018년 대비 2019년 부채가 감소하였다.⁸⁾

전체 공공기관의 당기순이익은 2016년 15.4조원에서 2017년 7.2조원, 2018년 0.7조원 및 2019년 0.6조원으로 2016년 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2018년에는 2017년 대비 전체 공공기관의 당기순이익이 0.1조원 감소하였는데, 상기 당기순이익 감소는 주로 한국전력공사(△1.1조원), 한국가스공사(△4,685억원) 등

로 사용함으로써 해당 대출채권 등이 1.5조원 증가하면서 자산이 증가하였다.

- 6) 국민건강보험공단의 경우 보장성 강화 등에 따른 건강보험 급여비 사용액 증가 등으로 인해 현금 등의 금융자산(현금 및 현금성 자산+장단기 금융자산)이 3.2조원 감소하면서 총 자산이 2.6조원 감소하였다. 한국가스공사의 경우에는 도시가스 원료비 미수금이 6,616억원 증가하였으나, LNG 재고량 감소 및 단가 하락 등에 따른 재고자산 5,302억원 감소 및 손상차손 발생 등에 따른 유·무형자산 4,119억원 감소로 총 자산은 3,778억원 감소하였다.
- 7) 2019년 한국전력공사 및 발전자회사의 부채 증가 14.6조원은 전력사용량 감소 등에 따른 당기순손실(△2.3조원) 발생 및 2018년 대비 투자비 증가(2.4조원) 등에 따른 부족자금의 차입금 조달 6.8조원, 리스 회계 기준 개정에 따른 리스부채 증가 4.8조원, 한국수력원자력의 충당부채(원자력 발전소 사후 해체·복구 및 사용후 핵연료처리) 2.9조원 증가 등에 기인한다. 한국주택금융공사의 부채 증가 3.0조원은 주로 2019년 서민형 안심전환대출 실시 등에 따른 유동화 부채 증가에 기인한다. 한국해양진흥공사의 부채는 주로 현대상선(주)지원을 위한 자금을 차입금(4,880억원 증가) 및 사채(1.2조원 증가)등의 외부차입으로 조달하면서 증가하였다. 한국도로공사의 경우 2019년 총 615km의 고속도로 건설 등을 위해 사채발행 잔액이 1.1조원 증가하면서 부채가 증가하였다. 국민건강보험공단의 부채증가 1.0조원은 주로 의료행위 발생에 따라 보험급여비에 대한 지급의무가 있으나, 기말 현재 미청구되어 차기에 지급될 것으로 예상되는 보험급여비에 대한 추정 충당부채 1.1조원 증가에 기인한다.
- 8) 예금보험공사의 부채감소 3.5조원은 ①예금보험기금에서 예금보험료(1조 8,565억원), 파산배당(6,993억원) 등으로 이자지급(2,378억원) 후 1조 4,897억원의 채권 및 차입금을 순상환하였으며, ②예금보험기금채권상환기금에서 특별기여금(1조 7,933억원), 주식배당금(2,352억원), 주식매입소각대금(1,320억원), KR&C 대여금 이자수익(330억원) 등으로 1조 9,700억원의 예금보험기금상환기금채권을 순상환한데 주로 기인한다. 한국토지주택공사에서는 2014년 이후 지속적으로 재고자산 매출대금으로 차입금 및 사채를 상환함에 따라 2019년 부채가 2018년 대비 1.4조원 감소하였다. 또한, 한국무역보험공사에서는 보험 유효계약액 감소 등으로 인해 지급준비금, 미경과보험료적립금이 환입됨에 따라 관련 충당부채 등이 0.7조원 감소하였다.

에서 발생하였다.⁹⁾ 2019년에 국민건강보험공단(△3.6조원), 한국전력공사(△2.3조원) 및 한국광물자원공사(△5,638억원) 등은 대규모의 당기순손실을 기록하였으며, 반면 한국토지주택공사(2.2조원), 예금보험공사(1.9조원), 인천국제공항공사(8,634억원) 등에서는 당기순이익이 발생하였다.

2019년 공공기관의 총수입·총지출¹⁰⁾ 금액은 645.5조원으로 2018년 639.4조원 대비 6.1조원 증가하였다.

[공공기관 수입, 지출 현황]

(단위: 조원, %)

구분			2018 (a)	2019					증감액 (b-a)
				공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)	
수입	정부 순지원액	출연금	18.3	0.0	14.7	4.5	19.3	(3.0)	0.9
		출자금	3.7	4.7	0.2	1.0	5.8	(0.9)	2.1
		보조금	11.9	0.6	11.1	1.6	13.3	(2.1)	1.4
		부담금	2.1	0.0	1.8	0.2	2.0	(0.3)	△0.1
		이전수입	29.3	0.0	30.5	0.4	30.9	(4.8)	1.6
		위탁수입	3.1	0.2	2.6	0.9	3.7	(0.6)	0.6
		기타수입	0.3	0.0	0.2	0.1	0.3	(0.0)	△0.0
		소계	68.6	5.4	61.2	8.6	75.3	(11.7)	6.6
	자체수입 등		488.2	196.1	207.4	86.6	490.1	(75.9)	1.9
	차입금 (비중)		82.6	34.2 (42.7)	22.4 (27.9)	23.6 (29.4)	80.2 (100.0)	(12.4)	△2.4
	합계 (비중)		639.4	235.7 (36.5)	290.9 (45.1)	118.9 (18.4)	645.5 (100.0)	(100.0)	6.1
지출	인건비		25.0	11.2	7.4	8.3	26.9	(4.2)	1.9
	경상운영비		12.6	6.1	2.7	4.1	12.9	(2.0)	0.3
	사업비		424.1	155.3	209.7	72.9	437.9	(67.8)	13.8
	차입상환금		84.4	31.2	22.3	21.9	75.3	(11.7)	△9.1
	기타		93.3	32.0	48.8	11.7	92.5	(14.3)	△0.8
	합계 (비중)		639.4	235.7 (36.5)	290.9 (45.1)	118.9 (18.4)	645.5 (100.0)	(100.0)	6.1

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

9) 한국전력공사의 2018년 대비 2019년 당기순이익 감소 △1.1조원은 주로 전력 판매량 감소 등에 따른 영업수익 감소 △1.5조원 및 연료비 감소 등에 따른 영업비용 감소 3,862억원 등에 기인하였다. 한국가스공사의 2019년 당기순이익 감소는 주로 해외사업과 관련한 유·무형자산 손상차손의 전기 대비 증가 4,305억원에 기인한다.

10) 기획재정부는 상기 총수입·총지출 현황과 관련하여서는 별도로 총계를 발표하지 않으나, 본 분석에서는 참고 목적으로 이를 정리하였다. 상기 총수입·총지출에는 3개 은행형 금융공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)의 총수입·총지출 금액이 포함되어 있다.

해당 증가 금액은 주로 국민건강보험공단(9.7조원), 한국주택금융공사(7.3조원) 등에서 발생하였다. 2018년 기준으로 공공기관 총수입·총지출 금액의 45.1%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 공기업은 36.5%의 비중을 차지하고 있다. 공공기관의 수입은 정부순지원액과 자체수입, 차입금 등으로 구성되며, 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등을 통해 직접적으로 순지원한 금액은 2019년 75.3조원으로 2018년 대비 출자금, 이전수입¹¹⁾, 보조금 등을 중심으로 6.6조원 증가하였다. 이는 전체 공공기관의 2019년 수입금액 645.5조원의 11.7%의 비중을 차지한다. 공공기관의 2019년 차입을 통한 수입금액은 80.2조원으로 전체 수입금액의 12.4%의 비중을 차지하며, 2018년 대비 2.4조원 감소하였다. 또한, 차입으로 인한 2019년 수입 금액 80.2조원 중 공기업 비중은 42.7%로, 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

공공기관의 지출은 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등으로 구분되며, 이 중 사업비 비중이 2019년 67.8%(437.9조원)으로 가장 높다. 2019년 사업비 지출은 2018년 424.1조원 대비 13.8조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 한국주택금융공사(8.3조원), 국민건강보험공단(7.4조원), 한국토지주택공사(3.6조원) 등에서 발생한 것이다. 2019년 공공기관의 인건비 지출은 26.9조원으로 2018년 대비 1.9조원 증가하였다.

나. 분석의견

(1) 공공기관 총 부채규모 및 부채비율, GDP대비 공공기관 총부채 비율의 증가

기획재정부와 해당 주무부처는 2013년 말 기획재정부의 ‘공공기관 정상화 대책’ 실행 이후 지속적으로 감소하던 공공기관 총 부채규모 및 부채비율, GDP대비 공공기관 총부채 비율이 최근 증가세로 전환된 것과 관련하여, 주요 공공기관의 재무건전성 관리를 강화하고, 이를 지속적으로 실천할 필요가 있다.

기획재정부가 발표한 공공기관의 부채¹²⁾는 2013년 ‘공공기관 정상화 대책’ 발표 이후 2017년 495.2조원까지 지속적으로 감소하였으나, 2018년 이후 증가하기 시

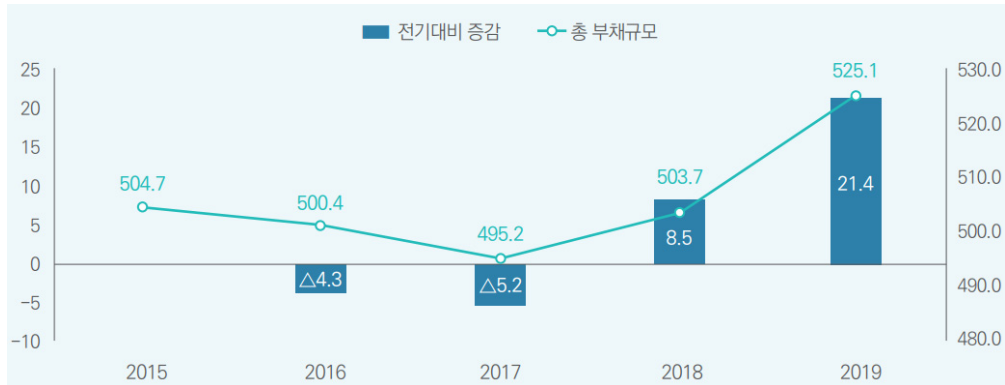
11) 기금으로부터의 전입금 등 정부로부터 이전받은 수입을 말한다.

12) 재무건전성을 부채비율이 아닌 BIS비율로 관리하는 2019년 기준 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)의 부채 608.2조원은 제외되어 있다.

작하여 2019년에는 2018년 대비 21.4조원(4.2%) 증가한 525.1조원을 기록하였다. 전년대비 부채 증가 규모 또한 2018년 8.5조원에서 2019년 21.4조원으로, 2018년 이후 증가하는 추세를 보이고 있다.

[연도별 공공기관 총 부채규모 및 전기대비 증감]

(단위: 조원)



자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2018년까지 하락 추세였던 공공기관 총 부채비율은 2019년 156.3%로, 전년도 155.2% 대비 1.1%p 상승하였으며, 2019년 GDP 대비 공공기관 총부채 비율도 27.4%로 2018년 26.5% 대비 0.9%p 상승하였다.¹³⁾

[연도별 공공기관 총 부채비율 및 GDP 대비 부채비율]

(단위: %)



자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

13) 기획재정부는 2019년 공공기관 부채 증가 및 부채비율 증가와 관련하여, 2019년 부채증가 금액 21.4조원 중 5.4조원은 2019년 K-IFRS(한국채택국제회계기준) 상 리스 회계기준서 개정(기준에 각 연도별로 비용으로 처리하던 운용리스를 신규 부채로 계상)에 따라 증가된 것으로, 이를 제외할 경우 2019년 부채비율은 154.7%로, 2018년 155.2% 대비 0.5%p 감소한다고 설명하였다. 해당 금액을 2019년 GDP대비 부채비율에 반영할 경우에는 27.1%로, 2018년 대비 0.5%p 상승한다.

「국가재정법」 제9조의2와 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2 및 동법 시행령 제25조의 2에 따라 자산 규모가 2조원 이상 또는 설립근거법상 정부의 손실 보전조항이 있거나 자본잠식인 2020년 현재 39개 공기업·준정부기관은 중장기재무관리계획을 수립하고 있다. 이는 주요 기관에 대하여 재무 전망 및 부채관리계획 등이 포함되어 있는 중장기 재무관리계획을 수립하게 함으로써 부채 등 재무상황과 관련하여 국가재정의 부담과 연계될 수 있는 문제에 대한 대책을 세울 수 있도록 하기 위함이다.

아래의 표에서 39개 중장기재무관리계획 작성 대상 기관의 2019년 기준 총 부채는 497조 1,780억원으로, 공공기관 총 부채 525조 1,405억원의 94.7%의 대부분의 비중을 차지하며, 39개 기관의 2018년 대비 2019년 부채 증가액 18조 1,465억원 또한 공공기관 전체 부채 증가액 21조 4,273억원의 84.7%로 대부분을 차지하고 있다.

그런데, 아래 표에서 중장기재무관리계획 작성 공공기관의 2018년 대비 2019년 부채증가 규모 및 당기순손익 현황을 살펴보면, 한국전력공사 및 발전자회사(부채 14.6조원 증가), 국민건강보험공단(부채 1.0조원 증가), 한국철도공사(부채 7,766억원 증가), 한국석유공사(부채 6,561억원 증가), 한국광물자원공사(부채 4,893억원 증가) 한국지역난방공사(부채 2,654억원 증가), 대한석탄공사(부채 1,606억원 증가) 등 2018년 대비 2019년 부채 증가 규모 상위 기관의 경우 2019년을 비롯하여 최근 기간 동안 연도별로 지속적인 당기순손실을 기록하고 있다. 즉, 한국전력공사를 비롯하여 한국철도공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사 등은 지속적인 당기순손실 발생으로 인한 부족자금을 사채 및 차입금 등 외부차입을 통해 조달함으로써 부채가 증가하고 있는 상황이다.

[중장기재무관리계획 작성 기관의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	부채		부채비율		당기순손익				
	2019	2018 대비 증감	2019	2018 대비 증감	2017 (a)	2018 (b)	2019 (c)	증감	
								(b-a)	(c-b)
한국전력공사	1,287,081	145,518	186.8	26.2	14,414	△11,745	△22,635	△26,159	△10,890
한국주택금융공사	72,837	30,048	61.7	20.5	3,124	6,226	5,525	3,102	△701
한국도로공사	294,536	13,408	81.1	0.3	1,355	1,178	996	△177	△182

(단위: 억원, %, %p)

구분	부채		부채비율		당기순손익				
	2019	2018 대비 증감	2019	2018 대비 증감	2017 (a)	2018 (b)	2019 (c)	증감	
								(b-a)	(c-b)
국민건강보험공단	123,428	10,077	64.4	14.6	3,685	△38,954	△36,266	△42,639	2,688
중소벤처기업진흥공단	163,328	8,675	596.1	12.3	△958	△1,377	△2,414	△419	△1,037
한국자산관리공사	30,017	8,113	158.4	41.2	451	721	668	270	△53
한국철도공사	163,298	7,766	257.9	20.9	△8,555	△1,050	△469	7,505	581
한국석유공사	181,310	6,561	3,020.9	733.8	△7,368	△11,595	△849	△4,227	10,746
한국농어촌공사	91,734	5,895	431.8	19.3	277	△617	423	△894	1,041
한국광물자원공사	64,133	4,893	△258.7	42.9	△4,106	△6,861	△5,638	△2,755	1,223
한국철도시설공단	203,303	3,677	-	-	1,215	1,652	1,717	436	65
한국지역난방공사	43,632	2,654	285.3	22.6	699	△2,265	△256	△2,964	2,009
인천항만공사	11,543	2,070	53.3	9.4	177	171	133	△6	△38
부산항만공사	21,896	1,899	56.0	4.3	695	636	603	△59	△33
주택도시보증공사	18,683	1,854	32.6	2.0	5,655	5,128	3,836	△527	△1,292
대한석탄공사	19,813	1,606	△178.4	1.0	△799	△823	△1,221	△25	△397
(주)강원랜드	7,204	759	19.4	1.4	4,375	2,972	3,347	△1,403	374
대한무역투자진흥공사	1,244	602	180.5	89.4	△186	94	54	280	△40
신용보증기금	30,425	515	46.6	△0.8	△340	△2,254	45	△1,914	2,299
한국마사회	1,206	395	4.7	1.5	2,227	1,828	1,449	△399	△379
기술보증기금	12,784	123	76.3	0.8	△2,109	△3,651	△1,078	△1,542	2,573
한국공항공사	4,089	75	9.5	0.0	1,898	1,259	1,009	△639	△250
한국가스공사	311,653	△264	382.6	15.5	△11,917	5,267	583	17,185	△4,685
서울교통공사	7,450	△554	3.6	△0.7	14,032	12,569	8,349	△1,463	△4,220
한국수자원공사	139,193	△903	167.0	△12.9	1,849	2,402	1,306	552	△1,096
한국산업단지공단	10,085	△2,077	83.9	△22.7	△149	574	581	723	7
국민체육진흥공단	13,252	△2,498	32.8	△12.2	△155	△133	△22	22	111
한국장학재단	111,959	△2,558	1,353.6	13.4	514	△479	△263	△992	215
공무원연금공단	68,341	△5,418	56.7	△11.3	15,913	2,799	720	△13,114	△2,079
인천국제공항공사	29,749	△5,880	32.0	△8.5	11,168	11,209	8,634	41	△2,574
한국무역보험공사	21,480	△7,020	109.1	△83.9	△419	1,596	2,987	2,015	1,391

(단위: 억원, %, %p)

구분	부채		부채비율		당기순손익				
	2019	2018 대비 증감	2019	2018 대비 증감	2017 (a)	2018 (b)	2019 (c)	증감	
								(b-a)	(c-b)
한국토지주택공사	1,266,800	△13,892	254.2	△28.7	27,889	20,767	22,447	△7,122	1,680
예금보험공사	144,293	△34,652	-	-	20,983	19,798	19,410	△1,185	△388
합계 (A)	4,971,780	181,465	-						
공공기관 총부채 (B)	5,251,405	214,273	-						
비중 (A/B)	94.7	84.7	-						

주: 1. 연결재무제표 기준으로 한국전력공사의 6개 발전자회사의 재무정보는 한국전력공사의 재무정보에 포함되어 있음

2. 예금보험공사와 한국철도시설공단은 자본금, 기본재산이 “0”인 기관으로 부채비율 산출 불가능함

3. 중소기업은행, 중소기업은행, 공무원연금공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 한국무역보험공사, 신용보증기금의 경우 재정운영표를 작성하고 있으며, 상기 표에서는 당기순손익에 재정운영표상의 재정운영결과를 기재함(부호는 손실일 경우 음수(△)로 표시)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성

① 한국전력공사 부채규모 및 부채비율 증가, 지속적인 당기순손실 발생

아래 표에서와 같이 6개 발전자회사 등 자회사를 포함한 한국전력공사의 2019년 부채는 128조 7,081억원으로 2018년 대비 14조 5,518억원 증가하였으며, 해당 증가 금액은 2018년 대비 2019년 전체 공공기관 부채 증가금액 21조 4,273억원의 67.9%의 비중을 차지하고 있다. 상기 부채 증가액은 한국전력공사(별도 재무제표 기준)에서 4조 9,461억원 증가하였으며, 한국수력원자력의 부채 증가액이 3조 4,238억원 규모이다. 이에 부채비율은 한국전력공사 및 6개 발전자회사 모두에서 상승하였다.

한국전력공사 및 발전자회사에서는 연결 재무제표 기준으로 2018년 △1조 1,745억원과 2019년 △2조 2,635억원의 당기순손실이 발생하여 2019년의 당기순이익은 2017년 대비 3조 7,049억원 감소하였다. 2019년 당기순이익은 한국전력공사 및 6개 발전자회사 모두 2017년 당기순이익 대비 감소하였는데, 한국전력공사(별도 재무제표 기준)에서의 이익 감소액이 4조 1,018억원으로 가장 컸다.

[한국전력공사 및 발전자회사의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	부채		부채비율		당기순손익			
	2019	2018 대비 증감	2019	2018 대비 증감	2017 (a)	2018	2019 (b)	증감 (b-a)
한국전력공사(연결)	1,287,081	145,518	186.8	26.2	14,414	△11,745	△22,635	△37,049
한국전력공사(별도)	583,507	49,461	113.4	14.7	15,069	△10,952	△25,950	△41,018
한국서부발전(주)	66,444	6,725	173.1	20.0	1,028	△348	△466	△1,494
한국중부발전(주)	92,555	18,505	241.2	49.1	1,173	△188	△58	△1,231
한국남부발전(주)	69,232	11,220	159.8	28.1	915	951	△342	△1,258
한국남동발전(주)	63,991	12,263	126.6	23.8	1,757	297	326	△1,431
한국동서발전(주)	51,108	9,289	107.1	16.8	2,172	△81	1,415	△757
한국수력원자력(주)	340,768	34,238	132.8	12.0	8,618	△1,020	2,465	△6,153

주: 한국전력공사 6개 발전자회사의 재무현황은 각 공기업별 연결재무제표를 기준으로 함
자료: 각 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

상기 한국전력공사의 2018년 대비 2019년 부채증가와 관련한 세부 내역은 아래와 같다. 즉, ① 한국전력공사 및 발전자회사의 지속적인 당기순손실 발생과 발전소 및 송변전 설비 투자비 증가¹⁴⁾ 등에 따른 부족자금을 사채 등의 외부 차입금으로 조달하면서 사채 및 차입금이 6.8조원 증가¹⁵⁾하였으며, ② 기업회계기준서 제1116호 ‘리스’ 회계처리기준의 변경에 따라 기존에 연도별 비용으로 처리하던 운용리스를 부채로 인식하면서, 관련 부채가 4.8조원 증가¹⁶⁾하였다. 또한, ③ 한국수력

14) 연도별 한국전력공사(연결기준) 투자비 지출액은 아래와 같다.

(단위: 억원)

구분	2017	2018 (a)	2019 (b)	2019 (b-a)
투자비	142,746	140,750	164,484	23,734

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)

15) 연도별 한국전력공사(연결기준) 차입금 및 사채 금액은 아래와 같다.

(단위: 억원)

구분	2017	2018 (a)	2019 (b)	2019 (b-a)
차입금	36,006	44,306	47,049	2,742
사 채	511,468	566,040	631,717	65,677
합 계	547,474	610,346	678,765	68,419

자료: 한국전력공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

16) 한국전력공사 및 각 발전자회사의 리스회계처리기준 변경으로 인한 2018년 대비 2019년 부채증가 금액은 한국전력공사(연결기준) 4조 7,863억원이며, 한국전력공사(별도기준) 8,009억원, 한국서

원자력에서 부채가 3.4조원 증가하였는데, 이는 주로 원자력발전소의 사후 해체·복구 및 사용후 핵연료 처리 관련 충당부채 2.9조원 증가에 기인한 것이다.

2018년과 2019년의 한국전력공사 및 발전자회사의 손실발생은 주로 전력판매 단가와 구입단가 간의 차이 축소에 기인한다.¹⁷⁾

[한국전력공사 전력 구매 및 판매 현황]

(단위: 억원, 원/kWh)

구분	2015(a)	2016	2017	2018	2019(b)	차이 (b-a)
판매금액(c)	539,637	552,875	556,140	572,176	565,565	25,928
구입금액(d)	432,878	430,518	463,596	524,352	514,882	82,005
차이(d-c)	106,759	122,357	92,544	47,824	50,683	△56,077
판매단가(e)	111.6	111.2	109.5	108.8	108.7	△2.9
구입단가(f)	85.9	83.0	87.3	95.7	95.3	9.3
차이(f-e)	25.7	28.2	22.2	13.1	13.4	△12.2

자료: 한국전력공사

즉, 아래 표에서와 같이 유가 및 유연탄 등의 가격 인상과 원자력 발전 정비일수 증가¹⁸⁾ 등에 따른 원자력발전 이용률 하락 등으로 구입단가가 인상되었음에도 불구하고, 한국전력공사가 판매하는 전기요금은 주택용 전력 누진제 완화 등으로 인해 다소 인하되어 전력 판매수입이 원가에 비해 증가 규모가 적게 나타났기 때문으로 볼 수 있다.

부발전 8,159억원, 한국중부발전 8,810억원, 한국남부발전 8,660억원, 한국남동발전 1조 111억원, 한국동서발전 4,721억원, 한국수력원자력 1,588억원이다.

17) 세부내역은 “2019회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 III. 3. 한국전력공사 영업실적 변화 분석” 참조.

18) 2016~2019년 기간 동안 한국수력원자력의 원전 이용률이 낮은 가장 중요한 이유 중 하나는 격납 건물내부철판(CLP) 부식 관련 정비일수 증가에 기인한다. 즉, 2018년에 한국수력원자력의 원전 이용률은 65.9%로 하락하였는데, 2018년 총 정비일수 중 46.0%가 원전 격납건물 내부철판 정비를 위한 것이었다.

[전체 정비일수 중 원전 격납건물 내부철판(CLP) 부식으로 인한 정비일수 증가 비중(2019.4.30. 기준)]

(단위: 일, %)

구분	2016	2017	2018	2019	합계
총 정비일수(A)	1,373	2,397	2,824	555	7,149
CLP 정비 주공정 작업 일수(B)	277	989	1,300	408	2,974
(B/A)	(20.2)	(41.3)	(46.0)	(73.5)	(41.6)

자료: 한국수력원자력

[한국전력공사 전력 구매 및 판매 관련 주요 지표]

(단위: %, \$/bbl, \$/ton)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
전기요금 인상률	0.0	0.0	△1.7	0.0	△0.5
유가(\$/bbl, 두바이유)	50.7	41.4	53.2	69.7	63.5
유연탄(\$/ton)	57.6	66.0	88.4	107.0	75.0
원자력발전 이용률	85.3	79.7	71.2	65.9	70.6

주: 상기 전기요금인상률 중 2017년은 '16년 12월 시행한 주택용 누진제 개선(6단계 11.7배→3단계 3배)로 인한 것이며, 2019년은 하계 누진구간 확대 시행 영향에 따른 것임

자료: 한국전력공사 제출자료 및 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)

한국전력공사 및 발전자회사에서는 최근 지속적인 당기순손실 발생 등으로 차입부채를 중심으로 부채가 증가하고 있는 바, 기획재정부와 주무부처는 이들 기관에 대한 재무건전성 관리를 지속적으로 수행할 필요가 있다.

② 국민건강보험공단의 지속적인 당기순손실 발생

앞의 [중장기재무관리계획 작성 기관의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황] 표에서와 같이 국민건강보험공단의 경우 2018년 △3조 8,954억원, 2019년 △3조 6,266억원의 최근 2년 연속 당기순손실을 기록하고 있다.

아래 표에서와 같이 국민건강보험공단은 2017년까지는 보험료 및 국고 및 지자체로부터의 이전수입이 62조 7,903억원, 보험사업비용이 61조 2,542억원, 인건비 등의 관리운영비가 1조 3,255억원으로 상기 수익에서 해당 비용을 차감한 금액이 건강보험을 중심으로 이익이 발생하여 총 2,106억원의 이익을 기록하였다. 그러나 2018년과 2019년에는 2017년 8월 발표된 ‘건강보험 보장성 강화대책’¹⁹⁾의 본격 추진 등으로 보험료 및 이전수입을 초과하는 보험사업비용이 건강보험을 중심으로 발생하였다. 이에 보험료 및 이전수입에 보험사업비용과 관리운영비를 차감한 금액은 건강보험을 중심으로 2018년 △4조 4,617억원, 2019년 △4조 6,359억원의 손실이 발생하였다.²⁰⁾

19) 보건복지부, “모든 의학적 비급여, 건강보험이 보장한다”, 보도자료, 2017.8.9.

20) 건강보험과 관련하여 2017~2019년 연도별 보험료 인상률 및 수가 인상률은 아래와 같다.

(단위: %)

구분	2017	2018	2019
보험료율	0.00	2.04	3.49
수가인상률	2.37	2.28	2.37

자료: 국민건강보험공단 제출자료

[국민건강보험공단 연도별 보험료 수입 및 보험사업비용, 관리운영비]

(단위: 억원)

구 분			합 계	건강보험	장기요양	통합징수
2017	보험료 및 이전 수입	보험료수입	536,940	504,168	32,772	0
		이전수입 (국고지원금, 지자체 부담금 등)	90,963	71,980	17,903	2,878
		합계 (a)	627,903	576,148	50,675	2,878
	보험사업비용 (b)		612,542	558,413	53,319	810
	관리운영비 (c)		13,255	8,811	2,431	2,012
	차 감 (a-b-c)		2,106	8,924	△5,075	56
2018	보험료 및 이전 수입	보험료수입	578,210	538,965	39,245	0
		이전수입 (국고지원금, 지자체 부담금 등)	97,551	75,025	21,454	2,939
		합계 (d)	675,761	613,990	60,700	2,939
	보험사업비용 (e)		706,561	640,300	65,397	864
	관리운영비 (f)		13,817	9,289	2,543	1,985
	차 감 (d-e-f)		△44,617	△35,600	△7,241	89
2019	보험료 및 이전 수입	보험료수입	640,853	591,328	49,526	0
		이전수입 (국고지원금, 지자체 부담금 등)	109,128	82,332	25,765	2,989
		합계 (g)	749,981	673,659	75,290	2,989
	보험사업비용 (h)		780,447	699,414	80,118	915
	관리운영비 (i)		15,893	10,755	2,979	2,159
	차 감 (g-h-i)		△46,359	△36,509	△7,806	△86

자료: 국민건강보험공단 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

이에 현재 국민건강보험공단은 누적잉여금을 사용하고 있는데, 아래 표에서와 같이 국민건강보험공단의 연도별 순금융자산은 2017년 25조 7,236억원에서 2018년 21조 7,618억원으로 3조 9,619억원 감소하였으며, 2019년에는 18조 1,201억원으로 전년대비 3조 6,417억원 감소하는 등 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 따라서 향후 건강보험 재정 전망 시 보유 금융자산 감소액 등을 고려하여 재정건전성을 유지할 수 있는 수준으로 보험료 및 수가가 결정되도록 노력할 필요가 있다.²¹⁾

21) 보건복지부에 따르면, 비급여의 급여화, 취약계층 의료비 부담 완화 등을 주요 내용으로 한 ‘건강보험 보장성 강화대책(2017.8)’과 의료비 부담 완화 및 일차의료 강화, 적정 수가 보상 등을 골자로 하고 있는 ‘제1차 국민건강보험종합계획(2019.4)’의 추진 등에 따라 2018~2023년간의 각 연도별(2018~2023) 현금기준 수지(수입-지출)는 다음과 같다.

[국민건강보험공단 연도별 순금융자산]

(단위: 억원)

구 분		2017	2018	2019
금융성 유동자산 (a)	현금및현금성자산	97,232	84,947	35,066
	유동상각후원가측정금융자산	5	18	11
	단기금융상품	109,556	57,152	85,417
	유동당기손익 공정가치측정금융자산	21,222	43,348	36,359
	비유동상각후원가측정금융자산	39	24	22
	장기금융상품	6,650	11,339	555
	비유동당기손익 공정가치측정금융자산	0	31,626	36,798
	매출채권 및 기타채권	96,452	97,250	104,781
	합계	331,155	325,706	299,008
사용제한 예금 (b)		4,616	5,607	6,314
유동부채 (c)		69,303	102,481	111,494
순금융자산 (a-b-c)		257,236	217,618	181,201
(전기대비 증감)		-	△39,619	△36,417
이익잉여금		267,489	227,893	191,779
(전기대비 증감)		-	△39,596	△36,114

자료: 국민건강보험공단 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

(2) 산업통상자원부 공공기관 재무건전성의 지속적인 관리 및 개선 필요

산업통상자원부 소관 공공기관의 경우 한국전력공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사 등을 중심으로 지속적인 당기순손실 발생 등으로 부족자금을 차입부채로 조달함에 따라 지속적으로 부채가 증가하고 있으며, 따라서 재무건전성 제고 방안을 지속적으로 철저히 이행할 필요가 있다.

기획재정부가 발표한 2019년 공공기관 총 부채 525.1조원은 2018년 대비 21.4조원 증가한 것으로, 증가 금액 중 71.8%의 대부분을 차지하는 15조 3,805억원은 산업통상자원부 소관 공공기관에서 발생하였다. 산업통상자원부 소관 공공기관의 2019년 말 기준 부채 금액은 197조 4,678억원으로, 전체 공공기관 부채의 37.6%의

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
총수입	621,159	676,612	739,725	807,305	869,823	934,545
총지출	622,937	708,248	767,000	817,984	886,700	943,226
당기수지	△1,778	△31,636	△27,275	△10,679	△16,877	△8,681

자료: 보건복지부, “병원비 걱정 없는 든든한 나라 건강보험종합계획으로 보다 더 든든해집니다. - 제1차 국민건강보험종합계획(안) (2019~2023)”, 보도자료, 2019.4.10.

비중을 차지하고 있다. 산업통상자원부 소관 공공기관의 경우 부채합계 규모는 증가하고 있는 반면, 연도별 당기순이익 합계가 최근 3년간 지속적으로 손실을 나타내고 있으며, 3년간의 해당 손실 합계는 5조 3,263억원 규모에 이르고 있다.

그 밖에 해양수산부 소관 공공기관에서는 2019년 부채가 2018년 대비 2조 1,903억원 증가하였는데, 이는 주로 한국해양진흥공사에서의 부채 증가²²⁾ 1.7조원에 기인한 것이다. 또한, 보건복지부 소관 공공기관의 경우 국민건강보험공단에서 발생한 최근의 보장성 강화 등에 따른 당기순손실 발생으로 인해 최근 3년간 총 당기순손실이 6조 9,889억원 발생하였다.²³⁾

[부처별 소관 공공기관 재무현황]

(단위: 억원, %)

구분	부채 (2019)	(비중)	2018 대비 증감	(비중)	당기순이익			
					2017	2018	2019	합계
산업통상자원부	1,974,678	(37.6)	153,805	(71.8)	△3,976	△24,430	△24,857	△53,263
해양수산부	63,909	(1.2)	21,903	(10.2)	1,367	△768	△695	△97
보건복지부	136,326	(2.6)	11,481	(5.4)	4,366	△38,990	△35,266	△69,889
중소벤처기업부	184,316	(3.5)	10,295	(4.8)	144	57	△592	△391
국토교통부	1,990,910	(37.9)	8,001	(3.7)	42,966	41,880	38,405	123,251
농림축산식품부	107,084	(2.0)	5,963	(2.8)	2,641	1,276	1,893	5,810
금융위원회	306,348	(5.8)	4,473	(2.1)	22,102	24,217	23,686	70,005
과학기술정보통신부	29,881	(0.6)	1,945	(0.9)	85	257	205	547
고용노동부	10,506	(0.2)	1,268	(0.6)	△432	619	302	490
기획재정부	2,448	(0.0)	992	(0.5)	433	476	756	1,665
교육부	175,980	(3.4)	672	(0.3)	1	△515	△262	△776
국무조정실	4,348	(0.1)	414	(0.2)	359	18	52	429
식품의약품안전처	359	(0.0)	161	(0.1)	8	△1	△10	△3
경찰청	584	(0.0)	140	(0.1)	△148	△107	△359	△614
산림청	189	(0.0)	125	(0.1)	△9	△7	7	△9
통일부	123	(0.0)	89	(0.0)	△4	6	△3	△1

22) 한국해양진흥공사의 부채는 주로 현대상선(주)지원을 위한 자금을 차입금(4,880억원 증가) 및 사채(1.2조원 증가)등의 외부차입으로 조달하면서 증가하였다.

23) 국민건강보험공단의 부채증가 1.0조원은 주로 의료행위 발생에 따라 보험급여비에 대한 지급의무가 있으나, 기말 현재 미청구되어 차기에 지급될 것으로 예상되는 보험급여비에 대한 추정 총당부채 1.1조원 증가에 기인한다.

(단위: 억원, %)

구분	부채 (2019)	(비중)	2018 대비 증감	(비중)	당기순이익			
					2017	2018	2019	합계
행정안전부	540	(0.0)	71	(0.0)	91	6	△9	88
특허청	900	(0.0)	55	(0.0)	33	△14	△21	△2
여성가족부	116	(0.0)	29	(0.0)	1	△8	15	8
국가보훈처	903	(0.0)	26	(0.0)	87	77	△17	147
농촌진흥청	155	(0.0)	18	(0.0)	△68	△37	21	△83
국방부	289	(0.0)	14	(0.0)	△34	△17	△1	△52
문화재청	93	(0.0)	11	(0.0)	6	4	11	21
법무부	700	(0.0)	6	(0.0)	10	△26	113	97
소방청	119	(0.0)	1	(0.0)	137	121	78	337
관세청	3	(0.0)	△0	0.0	5	5	5	15
공정거래위원회	91	(0.0)	△1	0.0	△59	△40	△41	△140
원자력안전위원회	435	(0.0)	△4	0.0	△40	△17	△20	△77
방송통신위원회	2,351	(0.0)	△19	0.0	△111	△102	△137	△350
기상청	17	(0.0)	△19	0.0	2	2	6	10
방위사업청	9,313	(0.2)	△129	0.1	94	62	74	230
외교부	1,107	(0.0)	△141	0.1	5	10	△8	7
환경부	154,759	(2.9)	△768	0.4	1,788	2,452	1,471	5,711
문화체육관광부	23,187	(0.4)	△1,188	0.6	455	410	604	1,469
인사혁신처	68,341	(1.3)	△5,418	2.5	0	0	0	0
총합계	5,251,405	(100.0)	214,273	(100.0)	72,306	6,876	5,410	84,591

주: 각 공공기관의 연결재무제표 기준임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 제작됨

상기 산업통상자원부 소관 공기업의 2017~2019년 기간 동안의 당기순손익을 살펴보면, 한국전력공사와 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사 등 대부분의 공기업에서 지속적인 당기순손실이 발생하고 있다. 2019년 당기순손실 발생규모도 2017년에 비해 확대되는 추세를 보이고 있으며, 17개 공기업 전체로 2019년 당기순손실 규모는 2조 6,670억원으로 2017년 대비 2조 1,968억원 확대되었다.

[산업통상자원부 소관 공기업 연도별 당기순손익(2017~2019)]

(단위: 억원)

구분		2017 (a)	2018	2019 (b)	차이 (b-a)
한국전력공사(연결)		14,414	△11,745	△22,635	△37,049
한국 전력 공사 연결 자회사	한국전력공사(별도)	15,069	△10,952	△25,950	△41,018
	한국서부발전(주)	1,028	△348	△466	△1,494
	한국중부발전(주)	1,173	△188	△58	△1,231
	한국남부발전(주)	915	951	△342	△1,258
	한국남동발전(주)	1,757	297	326	△1,431
	한국동서발전(주)	2,172	△81	1,415	△757
	한국수력원자력(주)	8,618	△1,020	2,465	△6,153
	한국전력기술주식회사	212	129	264	52
	한전KDN	490	600	422	△68
	한전KPS(주)	1,360	1,613	1,533	174
한국광물자원공사		△4,106	△6,861	△5,638	△1,532
대한석탄공사		△799	△823	△1,221	△422
한국석유공사		△7,368	△11,595	△849	6,519
한국지역난방공사		699	△2,265	△256	△955
한국가스공사		△11,917	5,267	583	12,500
연결자회사 (주)한국가스기술공사		23	48	53	31
(주)강원랜드		4,375	2,972	3,347	△1,029
합 계		△4,702	△25,050	△26,670	△21,968

주: 1. 상기 한국전력공사 연도별 별도 당기순손익은 6개 발전자회사 등의 자회사의 재무현황을 합산하지 않은 당기순손익임

2. 17개 공기업 당기순손익 합계 시 한국전력공사의 경우 연결당기순손익으로 합산하였음

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

상기 산업통상자원부 소관 공기업 중 당기순손실이 발생한 기관 및 한국전력공사 발전자회사의 최근 3년간 연결 재무제표 기준 이자보상배율²⁴⁾을 살펴보면, 한국석유공사, 한국가스공사를 제외한 대부분의 기관에서 2019년 이자보상배율이 2017년 대비 하락한 것으로 나타났다. 또한, 2019년 기준으로 한국전력공사를 비롯하여, 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 한국남부발전(주) 및 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국지역난방공사의 이자보상배율이 1미만으로, 영업이익으로 이자비용을 상환하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 한국전력공사 발전자회사인 한국남동발전(주) 및 한국동서발전(주)의 이자보상배율도 1에 근접한 상황으로, 이자비용을 충분히 상환할 수 있는 수준의 영업이익이 발생하지 않은 것으로 분석되고 있다.

24) [이자보상배율 = 영업이익 ÷ 이자비용] 으로 이자지급에 필요한 영업이익의 창출능력을 측정하기 위한 지표이다. 이자보상배율이 1미만인 경우 영업이익으로 이자비용도 지급할 수 없는 상태를 나타낸다.

[산업통상자원부 소관 주요 공기업의 연도별 이자보상배율]

(단위: 배)

구분	2017 (a)	2018	2019 (b)	차이 (b-a)
한국전력공사	2.77	△0.11	△0.62	△3.39
한국전력공사(별도)	2.11	△3.10	△3.67	△5.77
한국서부발전(주)	2.95	1.01	0.50	△2.45
한국중부발전(주)	2.57	0.17	0.61	△1.96
한국남부발전(주)	2.37	1.32	0.99	△1.38
한국남동발전(주)	2.95	1.70	1.03	△1.92
한국동서발전(주)	4.26	0.55	1.04	△3.22
한국수력원자력(주)	2.82	2.24	1.51	△1.31
한국광물자원공사	△0.71	△1.59	△1.69	△0.98
대한석탄공사	△1.68	△1.81	△2.22	△0.54
한국석유공사	0.44	1.28	1.20	0.76
한국지역난방공사	2.67	0.25	0.69	△1.97
한국가스공사	1.25	1.63	1.66	0.41

주: 1. 상기 공기업의 연결재무제표 기준임

2. 한국광물자원공사의 경우 이자비용을 매출원가에 포함하는 금융업 회계처리를 수행하고 있는 바, 이를 고려하여 이자보상배율을 산정하였음. 즉, 이자비용 차감전 영업이익(영업이익+매출원가에 포함된 이자비용)을 총 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정함

3. 상기 음영표시된 부분은 이자보상배율이 1미만임

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 작성

산업통상자원부 소관 공기업의 경우, 일부 기관을 제외한 대부분의 기관에서 수익성이 지속적으로 악화되고 있으며, 재무안정성 등의 경영현황에 대한 철저한 관리가 필요한 상황이다. 따라서 기획재정부와 산업통상자원부는 이와 관련하여 구체적인 수익성 개선 방안 및 재무건전성 관리방안을 지속적으로 차질 없이 이행해 나갈 필요가 있다.

(3) 공공기관 부채 등 공공부문 부채 관리 필요

기획재정부는 국가 재정건전성 분석 시 국가채무(D1)에 포함되지 않는 공공기관 부채 규모 및 부채비율의 증가추이에 유의할 필요가 있다.

국가 재정건전성 관리를 위한 국가부채 통계는 포괄 범위에 따라 3가지로 나뉜다. 아래 표에서와 같이 국가채무(D1)은 중앙 및 지방정부의 현금주의 기준에 따른 채무를 의미하며, 일반정부 부채(D2)는 발생주의 기준으로 중앙·지방정부의 부채에 비영리공공기관의 부채를 포함한 것을 의미한다. 또한, 공공부문 부채

(D3)는 발생주의 기준으로 일반정부(중앙, 지방정부와 비영리공공기관) 뿐만 아니라 비금융공기업의 부채를 포함하는 개념이다. 2018년 기준으로 우리나라의 국가채무(D1)는 680.5조원(GDP대비 35.9%)이며, 일반정부 부채(D2)는 759.7조원(GDP의 40.0%), 공공부문 부채(D3)는 1,078.0조원(GDP의 56.8%) 수준이다.

[국가부채 통계 유형별 개념 및 활용]

유형	2018년 규모 (GDP대비)	포괄범위	산출기준	활용
국가채무 (D1)	680.5조원 (35.9%)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	「국가재정법」, 현금주의	국가재정 운용계획
일반정부 부채 (D2)	759.7조원 (40.0%)	D1 + 비영리공공기관	국제지침, 발생주의	국제비교 (IMF, OECD)
공공부문 부채 (D3)	1,078.0조원 (56.8%)	D2 + 비금융공기업	국제지침, 발생주의	공공부문 재정건전성 관리

자료: 기획재정부, “2018회계연도 일반정부 및 공공부문 부채 실적 발표”, 보도자료, 2019.12.26. 및 2018년 GDP 확정치 반영

기획재정부는 2018년 재정정책보고서²⁵⁾에서 공공부문 부채(D3) 산출 시 포함되는 비금융공기업²⁶⁾ 부채와 관련하여 우리나라의 GDP 대비 비금융공기업 부채 비율이 높은 수준으로 ‘주의가 필요’ 하다고 분석한 바 있다.

즉, 2018년 기준으로 우리나라의 GDP 대비 비금융공기업 부채 비율은 20.5%로, 비금융공기업 부채를 산정하고 있는 OECD 7개국 중에서 가장 높으며, 평균값(9.7%)에 비해서도 10.8%p 높은 수준이다.²⁷⁾²⁸⁾

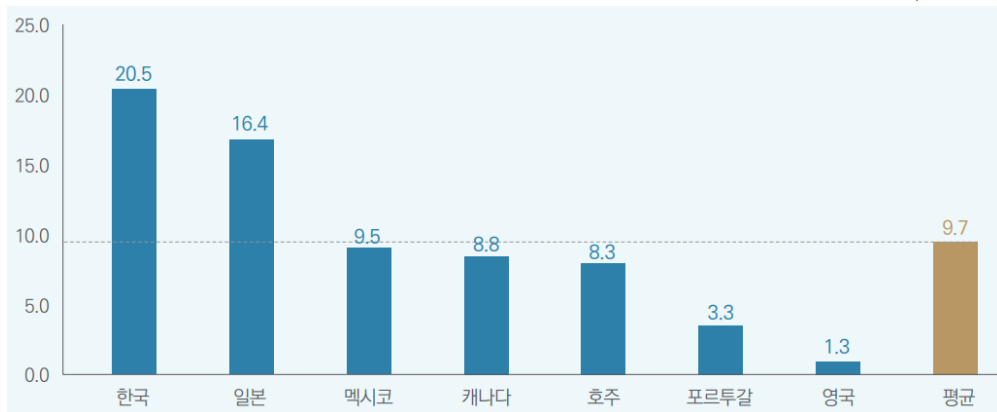
25) 기획재정부, 「2018년 재정정책보고서 (재정동향과 정책방향)」, 2018.11.

26) 기획재정부의 공공부문 부채(D3) 산출 대상인 비금융공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 지정되는 공공기관의 범위와는 일부 차이가 있다. 즉, 상기 비금융공기업은 중앙과 지방의 공공기관을 모두 고려하며, 이 중 시장성 여부와 금융·비금융 업무 수행 여부에 따라 분류·포함여부를 결정한다. 이에 따라, 2018년 기준으로는 비금융공기업에 한국전력공사 등 중앙부문 공공기관 112개와 서울주택도시공사 등 지방부문 공공기관 54개로 총 166개 공공기관이 포함되어 있다. 해당 비금융공기업의 2018년 기준 총 부채는 387.6조원으로, 중앙부문 공공기관 부채 353.9조원(91.3%), 지방부문 공공기관 부채 41.8조원(10.8%), 내부거래조정 △8.2조원(△2.1%)으로 구성되어 있으며, 비금융공기업 부채의 대부분은 중앙부문 공공기관이 차지하고 있다.

27) 기획재정부 보도자료에 따르면, 아래 표에서와 같이 우리나라의 2018년 기준 비금융공기업 부채를 포함한 공공부문 부채(D3)의 GDP대비 비율 56.9%는 공공부문 부채를 산출하는 OECD 7개국 중 2번째로 낮은 수준이다.

[주요국의 GDP대비 비금융공기업 부채 비율(2018)]

(단위: %)



자료: IMF and World Bank, "Quarterly Public Sector Debt Database"

또한, 국제신용평가사인 스탠더드앤푸어스(S&P)는 2020년 4월, 한국의 국가신용등급을 평가하면서, 비금융공기업 부문에 대한 정부의 재정지원 가능성은 정부의 재정건전성에 대한 제약요인이 될 수 있음을 언급하고 있다.²⁹⁾

즉, 우리나라의 경우 공공기관을 통한 재정활동이 OECD 주요국에 비해 상대적으로 큰 상황이며, 따라서 기획재정부는 국가재정건전성 분석 시, 국가채무(D1)에 포함되지 않는 공공기관 부채 규모 및 부채비율의 증가 추이에 유의할 필요가 있다.

[국가별 공공부문 부채(D3)의 GDP대비 비율]

(단위: %)

멕시코	한국	호주	영국	캐나다	포르투갈	일본
47.1	56.9	73.3	91.6	118.5	131.9	251.3

자료: 기획재정부, "2018회계연도 일반정부 및 공공부문 부채 실적 발표", 보도자료, 2019.12.26.

- 28) 기획재정부에 따르면, 우리나라의 GDP대비 비금융공기업 부채 비율은 2013년 28.4%에서 2018년 20.5%로 감소하였다.
- 29) 기획재정부, "국제신용평가기관 S&P, 우리나라 국가신용등급 및 전망을 AA(안정적)로 유지", 보도자료, 2020.4.21. "(원문) The government's material exposure to a large nonfinancial public enterprise (NFPE) sector constrains Korea's fiscal position, in our opinion. Liabilities within the NFPE sector were about 28% of GDP by end 2018. The eight largest entities accounted for about 75% of the borrowings. We rate six of these eight entities. We see the likelihood of extraordinary government support for this group of NFPEs as significant, and thus apply multiple notches of rating uplift from their stand-alone credit profiles.

(4) 공공기관에 대한 국회심사 내실화를 위한 공공기관 결산서의 국회 제출일정 단축 방안 모색 필요

기획재정부는 공공기관에 대한 국회심사 내실화를 위해 국회가 조기에 결산을 보고 받아 이를 심의할 수 있도록 공공기관 결산서의 국회 제출일정을 단축하는 방안을 모색할 필요가 있다.

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조에 따라 결산을 수행하고 있다.

이에 따라 공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 후 즉시 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원 규칙이 정하는 바에 따라 회계감사인을 선정하여 회계감사를 받아야 한다. 이후 아래 표에서와 같이 공기업은 외부회계감사의 의견서가 포함된 재무제표 및 그 부속서류(이하 결산서 등이라 한다)를 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정한다.³⁰⁾ 그 이후에 기획재정부장관과 주무기관의 장은 5월 10일까지 확정된 공기업·준정부기관의 결산서 등을 감사원에 제출하고, 감사원은 공기업·준정부기관의 결산서 등을 검사하여 그 결과를 7월 31일까지 기획재정부장관에게 제출한다. 그리고 기획재정부장관은 결산서 등에 감사원의 검사³¹⁾결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고 이를 8월 20일까지 국회에 제출하게 된다.

정부 결산의 경우에는 결산보고서가 2월 말까지 기획재정부장관에게 제출되며, 4월 10일 ~ 5월 20일 기간 동안 감사원 결산검사를 거쳐 5월 31일까지 국회에 제출되고 있다. 따라서 공공기관 결산 절차는 정부 결산 절차에 비해 오랜 시간이 소요되며 국회에 늦게 제출되고 있는 상황이다.

특히 아래의 표에서 감사원의 정부 결산검사는 40일이 소요되는 반면, 공공기관의 경우 82일이 소요되고 있다. 주로 감사원의 결산감사 단계에서 공공기관 결산 일정이 지연되는 측면이 있는 것이다. 그런데 현재 감사원의 결산감사는 전체 공기업 및 준정부기관에 대하여 수행하는 것이 아니라, 「감사원법」 제22조제1항제3호³²⁾³³⁾

30) 이와 관련하여 감사원은 현실적으로 공공기관의 외부회계감사가 2월말까지 끝나지 않은 경우가 많으며, 실제 2월 말 회계감사인의 감사보고서가 나오지 않은 상태로 기획재정부에 보고 후에 회계감사인의 감사보고서는 3월중에 제출하는 사례도 다수 있어, 공공기관 결산서의 기획재정부 제출 일자를 3월 중으로 하도록 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 개정을 검토하는 것도 필요하다는 의견을 제시하였다.

31) 감사원은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조제3항 및 제4항에 따라 공공기관의 결산서를 기획재정부 장관 및 주무기관의 장으로부터 제출받아 검사하고 있다.

등에 따라 정부 지분율 50%이상 등의 기준을 만족하는 일부 공공기관(2019회계연도 기준 23개 공공기관(공기업 17개, 준정부기관 6개))에 대하여만 수행하고 있다. 따라서 감사원의 결산감사 기간은 단축시킬 수 있는 여지가 있는 것으로 보인다.³⁴⁾

[공공기관 결산 절차와 정부 결산 절차 비교]

구분	중앙관서의장 (기관장) → 기획재정부장관 (주무기관장)	기획재정부장관 (주무기관장) → 감사원	감사원 → 기획재정부장관	정부 → 국회
공공기관 결산	2월 말까지 제출, 3월 말까지 승인	5월 10일	7월 31일	8월 20일
전단계 후 기간		~ 40일	~ 82일	~ 20일
대상기관 (2019회계연도 기준)	공기업 36개, 준정부기관 95개		공기업 17개 준정부기관 6개	공기업 36개 준정부기관 95개
정부 결산	2월 말	4월 10일	5월 20일	5월 31일
전단계 후 기간	-	~ 40일	~ 40일	~ 11일

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

현재 「국회법」 제128조의2³⁵⁾에서는 국회 결산 심사를 정기회 개회(9월 1일) 전까지 완료하도록 규정하고 있다. 2019년 공공기관의 총지출 규모는 645.5조원으로, 2020년 제3회 추가경정예산 기준 정부 총지출 546.9조원³⁶⁾을 초과하는 규모이며,

32) 「감사원법」

제22조(필요적 검사사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 검사한다.

1. 국가의 회계
2. 지방자치단체의 회계
3. 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계
4. 다른 법률에 따라 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계

33) 2019회계연도 검사 대상은 공기업·준정부기관 전체가 아닌 「감사원법」 제22조제1항제3호에 의한 국가가 자본금의 2분의 1 이상 출자한 2019년 기준 22개 공공기관과 「한국전력공사법」 제19조제1항 및 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제20조제1항에 따른 한국전력공사를 포함한 총 23개 공공기관에 대하여 결산 감사를 수행하였다.

34) 이와 관련하여 감사원 등 정부 측은 ① 매년 4~5월은 정부결산 회계검사와 기간이 중복되기 때문에 공공기관 결산의 감사원 제출기한은 5월 초로 유지될 필요가 있으며, ② 충실한 회계검사를 위해서 회신 기한도 현재와 같이 여유 있게 설정할 필요가 있다는 것이 기존 입장이다.

35) 「국회법」

제128조의2(결산의 심의기한) 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.

36) 기획재정부, “경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제3회 추가경정예산 국회 확정”, 보도자료, 2020.7.3.

최근에는 공공기관 부채 규모 및 부채 비율 증가 등에 따라 공공기관 재무건전성 등 공공기관과 관련한 국회심사 내실화가 더욱 필요한 상황이다. 그런데, 공공기관 결산서의 국회 제출기한이 국회 결산심사 기한으로부터 불과 11일 전인 8월 20일로 설정되어 있으며, 이는 내실 있는 결산심사를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

따라서 공공기관 결산과 관련하여서는 국회 심사의 내실화를 위해 국회가 조기에 결산을 보고받아 이를 심의할 수 있도록 공기업·준정부기관의 결산 관련 총기간을 일부 단축하는 방안을 모색할 필요가 있다.³⁷⁾

37) 실제로, 정부 예산안의 국회제출 시기와 관련하여, 2013년 5월, 「국가재정법」 제33조의 개정을 통해 기존의 회계연도 개시 90일 전에서 120일 전으로 제출기간을 단축한 바 있다. 이는 2012년 5월, 「국회법」을 개정하여, 예산안 등에 대한 위원회의 심사기한을 매년 11월 30일까지로 하고, 심사를 마치지 아니한 경우 그 다음날에 본회의에 바로 부의하도록 하면서, 예산안을 심의하기 위한 시간을 충분히 확보하기 위해 예산안이 기존보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하기 위함이었다.

6-2. 공기업 채권 발행 현황 및 문제점

가. 현황

기획재정부가 발표한 2019년 기준 공공기관의 부채는 2018년 대비 21.4조원 증가한 525.1조원이며, 이 중 73.9%인 대부분은 36개 공기업 부채로 388.1조원 규모이다. 전체 공공기관의 부채 중 공기업 부채가 차지하는 비중은 2015년 72.4% 이후 증가하는 추세를 보이고 있다. 공기업 전체의 부채비율은 2013년도 말 기획재정부가 실시한 ‘공공기관 정상화 대책’ 이후 2017년 177.6%까지 지속적으로 감소하는 추세를 보였으나, 2018년 이후에는 증가추세로 전환되었으며, 2019년 말에는 2018년 178.3% 대비 4.6%p 증가한 182.9%를 나타내었다.

[공공기관 유형별, 연도별 부채 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구 분		2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	증감 (B-A)
전체	부채규모(a)	504.7	500.4	495.2	503.7	525.1	21.4
	부채비율	182.6	167.2	157.3	155.2	156.3	1.1
공기업	부채규모(b)	365.3	363.0	364.1	371.2	388.1	16.9
	(비중)(b/a)	(72.4)	(72.5)	(73.5)	(73.7)	(73.9)	(0.2)
	부채비율	192.0	181.5	177.6	178.3	182.9	4.6
준정부기관	부채규모	125.4	123.4	117.6	117.7	119.7	2.0
	부채비율	184.5	157.7	134.6	131.4	124.9	△6.5
기타공공기관	부채규모	13.9	14	13.5	14.9	17.3	2.4
	부채비율	76.8	66.7	59.9	55.3	62.1	6.8

주: 기타공공기관의 2018년 대비 2019년 부채비율 증가 6.8%p는 주로 2018년 7월에 설립된 한국해양진흥공사의 부채비율 증가 75.9%p (부채증가 1.7조원, 자본감소 △830억원)에 기인함
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

아래 표에서와 같이 2019년 기준으로 공기업 총 부채 388조 982억원 중 238조 5,477억원은 차입금 및 사채 등의 외부차입금으로, 총 부채의 61.5%를 차지하고 있다. 또한, 외부차입금 중에서는 사채가 차지하는 비율이 78.3%(186조 8,547억원)로 대부분을 차지하고 있다. 그런데, 해당 비율은 임대주택 건설을 위한 주택도시보증기금으로부터의 차입금이 전체 외부차입금(차입금+사채)의 51% 수준을 차지하고 있는 한국토지주택공사를 제외할 경우 90.9%로 상승하게 된다. 즉, 아래 표에서 2019년 기준

으로 한국전력공사의 경우 외부차입금의 93.0%, 한국가스공사의 경우 91.2%, 한국도로공사 96.7% 등을 사채가 차지³⁸⁾하고 있는 등, 외부차입을 통해 자금을 조달하는 공기업의 경우 대부분을 은행 등으로부터의 차입금 보다는 사채를 통해 조달하고 있음을 알 수 있다.

즉, 공기업은 외부차입 자금을 은행의 심사 등을 통한 간접금융 방식이 아닌 주로 채권발행의 직접금융 방식으로 조달하고 있는데, 이는 별도의 담보 제공이나, 대출 약정 등의 제한 없이 공기업의 신용등급에 기반하여 대규모 자금의 조달이 가능하기 때문으로 추정된다. 따라서, 공기업의 재무건전성 관리를 위해서는 사채발행 규모 등에 대한 관리가 매우 중요하다.

[공기업의 부채 구성 (2019)]

(단위: 억원, %)

	기관명	총 부채 (A)	외부차입금					기타부채
			차입금 (a)	사채 (b)	(사채의 외부차입금 대비 비중) (b/(a+b))	외부차입금 합계 (c=a+b)	(외부차입금 의 총부채 대비 비중) (c/A)	
1	한국전력공사	1,287,081	47,272	631,494	(93.0)	678,765	(52.7)	608,316
2	한국토지주택공사	1,266,800	360,821	301,885	(45.6)	662,706	(52.3)	604,095
3	한국가스공사	311,653	21,568	222,337	(91.2)	243,905	(78.3)	67,749
4	한국도로공사	294,536	9,000	260,732	(96.7)	269,732	(91.6)	24,804
5	한국석유공사	181,310	24,111	114,273	(82.6)	138,384	(76.3)	42,926
6	한국철도공사	163,298	2,393	112,706	(97.9)	115,098	(70.5)	48,200
7	한국수자원공사	139,193	6,933	107,679	(94.0)	114,611	(82.3)	24,582
8	한국광물자원공사	64,133	17,141	44,880	(72.4)	62,021	(96.7)	2,112
9	한국지역난방공사	43,632	2,100	27,173	(92.8)	29,273	(67.1)	14,360
10	인천국제공항공사	29,749	2,190	12,700	(85.3)	14,890	(50.1)	14,859
11	부산항만공사	21,896	0	18,400	(100.0)	18,400	(84.0)	3,496

38) 아래 표에서 한국광물자원공사 및 대한석탄공사의 경우 2019년 기준으로 사채의 외부차입금(차입금+사채)의 비중이 각각 72.4%와 5.3%로 낮는데, 이는 두 기관의 경우 연도별 당기순손실 누적으로 인해 2019년 기준으로 한국광물자원공사와 대한석탄공사의 자본총계가 각각 △2.5조원 및 △1.1조원의 완전자본잠식 상황으로 직접금융 조달방식인 더 이상의 사채발행이 불가능하기 때문이다.

(단위: 억원, %)

	기관명	총 부채 (A)	외부차입금					기타부채
			차입금 (a)	사채 (b)	(사채의 외부차입금 대비 비중) (b/(a+b))	외부차입금 합계 (c=a+b)	외부차입금 의 총부채 대비 비중) (c/A)	
12	대한석탄공사	19,813	18,024	1,000	(5.3)	19,024	(96.0)	789
13	주택도시보증공사	18,683	1,185	0	0.0	1,185	(6.3)	17,498
14	인천항만공사	11,543	10	8,900	(99.9)	8,910	(77.2)	2,633
15	(주)강원랜드	7,204	0	0	-	0	0.0	7,204
16	제주국제자유도시 개발센터	4,996	3,237	0	0.0	3,237	(64.8)	1,759
17	한국공항공사	4,089	0	0	-	0	0.0	4,089
18	여수광양항만공사	3,745	0	3,140	(100.0)	3,140	(83.8)	605
19	한국방송광고 진흥공사	2,177	0	0	-	0	0.0	2,177
20	한국조폐공사	1,668	945	0	0.0	945	(56.7)	723
21	울산항만공사	1,644	0	1,250	(100.0)	1,250	(76.1)	394
22	한국마사회	1,206	0	0	-	0	0.0	1,206
23	한국감경원	507	0	0	-	0	0.0	507
24	해양환경공단	424	0	0	-	0	0.0	424
	합 계	3,880,982	516,930	1,868,547	(78.3)	2,385,477	(61.5)	1,495,505
	한국도시개발공사 제외 시	2,614,181	156,110	1,566,662	(90.9)	1,722,771	(65.9)	891,410

주: 자회사를 포함한 각 공기업의 연결재무제표 기준으로, 전체 36개 공기업 중 상기 24개 공기업은 해당 자회사인 공기업 12개((주)한국가스기술공사→한국가스공사의 자회사, 그랜드코리아레저(주)→한국관광공사의 자회사, 주식회사 에스알→한국철도공사의 자회사, 6개 발전자회사 및 한국전력기술(주), 한전KDN, 한전KPS(주)→한국전력공사의 자회사)의 부채금액을 포함하고 있음
 자료: 각 공공기관 연결 기준 감사보고서를 바탕으로 재작성

또한, 아래 표에서와 같이 상기 공기업의 2016~2018년간의 평균 차입금의존도(외부차입금(사채, 차입금)÷총자산)는 연도별로 낮아지고 있기는 하나, 2018년 기준으로 한국은행이 발표한 우리나라 대기업의 평균 차입금의존도에 비해 16.4%p 높은 수준이다. 즉, 공기업은 사업 수행 등 자산 구성을 위한 자금 조달 시 우리나라 일반 대기업에 비해 자체 수익이나 자본 보다는 외부차입에 의존하고 있음을 알 수 있다.

[공기업 및 대기업 평균 차입금의존도 비교 (2016~2018)]

(단위: %, %p)

구분	2016	2017	2018	증감
공기업 평균 차입금의존도(a)	42.4	40.6	40.2	△2.2
대기업 평균 차입금의존도(b)	25.2	24.4	23.8	△1.4
차이 (a-b)	17.3	16.2	16.4	-

주: 상기 대기업 평균 차입금의존도는 한국은행이 연도별로 발표한 「기업경영분석」 보고서 상의 전체 대기업(2018년 6,472개)의 차입금 의존도임. 「중소기업기본법」의 분류기준(자산총액, 평균 매출액 등)을 기초로 하여 중소기업과 대기업의 범위를 설정하며, 「공공부문계정」상의 공공 부문 중 비금융공기업은 포함됨

자료: 각 공공기관 감사보고서 및 한국은행, 「기업경영분석」, 2016.11., 2017.11., 2018.11. 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 정부 보증을 바탕으로 한 공기업 채권 발행액의 지속적 증가에 따른 공기업 재무건전성 관리 필요

기획재정부와 해당 주무부처는 최근 공기업 사채발행 조달 이자율의 국가 보증에 대한 의존도가 높아지는 것 등을 고려하여 2019년 이후 증가되고 있는 사채발행액 등과 관련해 각 공기업 별로 세심한 재무건전성 관리를 수행할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 공기업은 국내 대기업에 비해 외부차입금 의존도가 높으며, 외부 차입의 대부분은 사채를 통해 조달하고 있다.

연도별 공기업의 사채발행 잔액은 아래 그림에서와 같이 2009년 123.0조원 이후 2014년 207.8조원까지 증가하다가 2013년 말 기획재정부가 실시한 ‘공공기관 정상화 대책’의 일환으로 2014년 10월, ‘공사채 총량제’³⁹⁾가 도입된 이후 감소하기 시작하였다.⁴⁰⁾ ‘공사채 총량제’는 「국가재정법」 제9조의2에 따라 작성하는 중장기 재무관리계획에 따라 공사채와 단기 유동성(기업어음(CP), 전자단기사채 등) 잔액 한도를 사전에 설정하고, 이를 초과하지 못하도록 관리하는 것을 말한다.

그러나 ‘공사채 총량제’는 2017년 9월, 기관의 책임경영 기반 구축으로 기관의

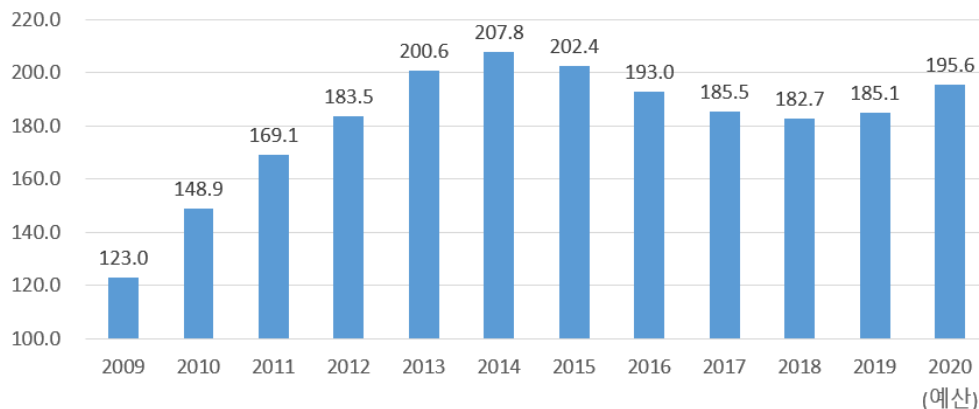
39) ‘공사채 총량제’는 ‘공공기관 정상화 대책’에 의한 18개 부채중점관리 기관 중 금융공공기관(예금보험공사, 한국장학재단)을 제외한 16개 기관(한국전력공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국중부발전, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국토지주택공사)에 대하여 실시되었다.

40) 기획재정부, “14~18년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용”, 보도자료, 2014.9.19.

자율적 책임을 강화하기 위해 폐지⁴¹⁾되었으며, 2018년 이후 공기업 사채발행 잔액은 다시 증가하기 시작하여 2019년 185.1조원으로 증가하였다. 공기업의 2020년 예산⁴²⁾에 따르면 사채발행 잔액이 195.6조원으로, 2019년 대비 10.5조원 증가할 것으로 예상되고 있다.

[공기업 연도별 사채발행 잔액 및 계획]

(단위: 조원)



주: 36개 공기업의 별도 재무제표 기준으로 작성된 것이며, 사채발행액 액면 기준으로, 할인발행, 할증발행차금은 제외함

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

2019년 대비 2020년 사채발행 잔액 예상액 증가는 주로 아래와 같이 한국도로공사에서 2조 8,539억원, 한국전력공사에서 1조 8,200억원, 인천국제공항공사에서 1조 2,000억원 등 발생할 것으로 예상되고 있다. 특히 2020년에는 2019년 말 현재 완전자본잠식 상태인 한국광물자원공사 및 대한석탄공사⁴³⁾를 제외한 외부차입이 존

41) 기획재정부, “17~21년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용”, 보도자료, 2014.8.30.

42) 공기업의 2020년 사채발행 금액 예산은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성)에 따라 각 공기업의 이사회 의결로 확정된 2020년 예산 상의 사채발행 계획이다.

43) 대한석탄공사와 한국광물자원공사의 연도별 자본 총계는 아래와 같다. 두 기관의 경우 연도별 당기순손실 누적으로 인해 납입자본과 잉여금(당기순손실 누계액)을 합한 자본 총계가 부(-)인 완전자본잠식 상황으로 더 이상의 사채발행이 불가능한 상황이다.

(단위: 백만원)

	2015	2016	2017	2018	2019
대한석탄공사	△868,556	△912,106	△958,483	△1,015,131	△1,110,892
한국광물자원공사	66,916	△840,864	△1,282,325	△1,964,268	△2,479,168

자료: 각 공공기관 연도별 감사보고서를 바탕으로 재작성

재하고 있는 대부분의 공기업에서 사채발행 잔액을 증가시킬 것으로 계획하고 있다. 인천국제공항공사와 한국공항공사의 경우 2020년에 코로나19 위기 등으로 인해 이익규모가 축소될 것으로 예상되고 있으며, 이에 따른 투자 등을 위한 자금 부족액을 주로 사채발행 등을 통해 조달할 계획이다.

[각 공기업 별 연도별 사채발행 잔액 및 계획 (2015~2020)]

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019 (a)	2020 (계획)(b)	차이 (b-a)
한국도로공사	252,268	250,402	248,339	248,592	259,693	288,232	28,539
한국전력공사	257,047	220,252	224,230	257,536	301,037	319,237	18,200
인천국제공항공사	12,200	19,500	21,200	18,300	12,700	24,700	12,000
한국수력원자력(주)	95,102	85,542	86,306	95,303	101,106	112,558	11,453
한국중부발전(주)	37,760	43,751	49,925	59,781	70,923	74,539	3,616
한국토지주택공사	546,146	491,124	426,742	349,852	298,514	304,213	5,699
한국석유공사	101,481	109,825	99,696	100,006	102,130	107,560	5,430
한국수자원공사	112,269	112,966	112,795	114,415	107,737	112,726	4,989
한국철도공사	109,058	112,330	115,003	106,919	110,832	114,604	3,772
한국서부발전(주)	45,165	46,273	50,061	51,081	50,938	53,010	2,072
한국공항공사	0	0	0	0	0	3,500	3,500
부산항만공사	16,200	16,700	16,200	17,700	18,400	21,100	2,700
한국남부발전(주)	47,388	45,934	44,464	44,378	46,371	46,671	300
한국남동발전(주)	36,349	31,477	29,171	32,415	30,607	32,106	1,499
한국지역난방공사	21,885	24,000	26,800	25,600	27,200	28,600	1,400
한국가스공사	254,419	237,534	220,088	218,336	222,866	223,537	671
인천항만공사	6,300	6,700	6,700	8,100	8,900	9,200	300
여수광양항만공사	6,040	5,090	4,040	3,690	3,140	3,190	50
(주)에스알	0	1,900	1,900	1,900	1,900	1,900	0
한국전력기술(주)	0	0	0	0	0	0	0
울산항만공사	950	1,250	1,250	1,250	1,250	1,250	0
제주국제자유도시개발센터	100	0	0	0	0	0	0
한국동서발전(주)	38,819	34,015	32,163	31,867	33,659	33,609	△50
한국광물자원공사	23,953	30,315	36,117	38,410	40,351	39,682	△669
대한석탄공사	2,700	2,700	1,700	1,700	1,000	0	△1,000
합계	2,023,600	1,929,580	1,854,891	1,827,130	1,851,253	1,955,724	104,471

주: 1. 공기업의 별도 재무제표 기준으로 작성된 것이며, 사채발행액 액면 기준으로 할인발행, 할증 발행차금은 제외함

2. 전자단기사채 금액을 포함함

3. 상기 25개 공기업 외 (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 그랜드코리아레저(주), 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 해양환경공단의 11개 기관은 2020년 6월 현재 사채발행 잔액 및 발행 계획이 없음

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 제작됨

상기와 같은 공기업의 대규모 사채발행 시의 조달 이자는 기관의 신용위험을 바탕으로 한다. 즉, 신용위험이 낮을수록 낮은 이자율로 자금을 조달할 수 있게 되는 것이다.

국제신용평가기관의 신용평가는 해당 공기업만의 채무상환능력 등 독자적인 신용도에 따른 독자신용등급을 먼저 결정한 후, 유사시의 정부의 재정지원 능력 등이 반영된 최종 신용등급을 결정하는 방식으로 이루어진다. 그런데 아래 표에서 보듯이 2018~2020년간 해외 사채발행 시 각 공기업이 받은 무디스(Moody's) 기준⁴⁴⁾ 독자신용등급은 한국토지주택공사(Ba3), 한국석유공사(B1), 한국수자원공사(Ba1), 한국철도공사(B2), 한국광물자원공사(B3) 등은 투기등급 등으로 다양함에도 불구하고, 최종 신용등급은 대부분 각 연도별 국가신용등급과 동일하였다. 즉, 각 공기업의 채무건전성 간 차이가 존재함에도 불구하고, 최종 신용등급은 이와 별개로 암묵적인 국가보증을 바탕으로 산정되고 있다. 이에 따라 특히 한국철도공사는 2020년 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이가 12단계로 나타나고 있으며, 한국석유공사와 한국광물자원공사는 2018~2020년에 걸쳐 11단계, 한국토지주택공사는 10단계 차이가 발생하였다.

따라서 공기업은 암묵적인 국가 보증을 바탕으로 하여 기관 자체 신용도를 바탕으로 한 조달 이자율 보다 낮은 이자율로 사채를 조달하는 것이 가능하였음을 알 수 있다.

[공기업별 국제 신용평가사 (Moody's) 신용등급]

	2018			2019			2020		
국가신용등급	Aa2(3)			Aa2(3)			Aa2(3)		
기관명	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이
한국도로공사	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국전력공사	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6

44) 국제신용평가사 무디스(Moody's)의 신용등급 단계는 아래와 같다.

구분	투자등급										투기등급										
단계	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
등급명	Aaa	Aa1	Aa2	Aa3	A1	A2	A3	Baa1	Baa2	Baa3	Ba1	Ba2	Ba3	B1	B2	B3	Caa1	Caa2	Caa3	Ca	C

자료: <https://www.moodys.com/>

	2018			2019			2020		
국가신용등급	Aa2(3)			Aa2(3)			Aa2(3)		
기관명	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이
한국수력원자력(주)	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국중부발전(주)	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa3(10)	Aa2(3)	7	-	-	-
한국토지주택공사	Ba3(13)	Aa2(3)	10	Ba3(13)	Aa2(3)	10	Ba3(13)	Aa2(3)	10
한국석유공사	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11
한국수자원공사	Ba1(11)	Aa2(3)	8	Ba1(11)	Aa2(3)	8	-	-	-
한국철도공사	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11	B2(15)	Aa2(3)	12
한국서부발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국남부발전(주)	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국남동발전(주)	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa3(10)	Aa2(3)	7	-	-	-
한국지역난방공사	Baa2(9)	A1(5)	4	Baa2(9)	A1(5)	4	-	-	-
한국동서발전(주)	Baa1(8)	Aa2(3)	5	-	-	-	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국가스공사	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국전력기술	-	-	-	-	-	-	Ba1(11)	A2(6)	5
한국광물자원공사	B3(16)	A1(5)	11	B3(16)	A1(5)	11	B3(16)	A1(5)	11

주: 1. 독자신용등급 중 음영처리 한 것은 투기등급임

2. 괄호 안의 숫자는 Aaa를 1단계로 한 신용등급 단계(notch)로, 낮을수록 신용도가 높음을 뜻함

3. 상기 등급은 각 연도별 최종 신용평가 등급임

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 2009~2020년간 위에서 기술하고 있는 Moody's 기준 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이는 대부분의 공기업에서 기간이 경과함에 따라 해당 차이가 커지고 있다. 즉, 아래 표에서와 같이 2009~2020년간 한국전력공사와 그 발전자회사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국철도공사 등 해외사채를 발행하고 있는 주요 공기업의 Moody's 기준 독자신용등급은 당기순손실 발생 등 재무건전성 하락에 따라 낮아지고 있는 반면, 국가신용등급은 2010년, 2012년, 2015년을 기준으로 한 단계씩 상승하였다. 이에 따라 정부의 재정지원 가능성을 고려한 각 최종 신용등급과 독자신용등급 간의 차이가 대부분의 공기업에서 확대되고 있는 상황이다.

[각 공기업의 연도별 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이(Moody's 기준)
(2009~2020)]

기관명	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국가신용등급	A2(6)	A1(5)	A1(5)	Aa3(4)	Aa3(4)	Aa3(4)	Aa2(3)	Aa2(3)	Aa2(3)	Aa2(3)	Aa2(3)	Aa2(3)
한국도로공사	-	-	-	4	4	5	6	6	6	6	6	6
한국전력공사	0	1	3	4	4	4	5	5	5	6	6	6
한국수력원자력(주)	-	-	-	-	-	-	-	5	5	6	6	6
한국중부발전(주)	2	3	3	3	3	5	6	6	6	6	7	-
한국토지주택공사	0	0	0	8	10	11	12	11	10	10	10	10
한국석유공사	-	-	-	5	7	8	10	11	11	11	11	11
한국수자원공사	0	0	4	4	4	5	6	8	8	8	8	-
한국철도공사	-	-	-	9	11	11	11	11	11	11	11	12
한국서부발전(주)	-	-	-	-	-	-	-	6	6	7	7	7
한국남부발전(주)	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6	6	6
한국남동발전(주)	-	-	-	3	-	-	5	6	6	6	7	-
한국지역난방공사	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	-
한국동서발전(주)	-	-	-	-	-	-	-	-	6	5	-	6
한국가스공사	2	3	4	5	5	6	7	7	7	7	7	7
한국전력기술	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
한국광물자원공사	-	-	-	8	11	12	13	12	11	11	11	11

주: 1. 국가신용등급의 괄호 안 수치는 Aaa를 1단계로 한 신용등급 단계(notch)로, 낮을수록 신용도가 높음을 뜻함

2. 상기 공기업별 숫자는 각 공기업의 독자신용등급 단계(notch)에서 최종 신용등급 단계(notch)를 차감한 수치이며, 각 연도별 최종 신용평가 등급을 기준으로 산정

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 제작성

상기 주요 공기업의 2015~2019년간 이자보상배율⁴⁵⁾을 살펴보면, 2019년 기준으로 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국석유공사, 한국철도공사, 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국지역난방공사, 한국광물자원공사의 경우 이자보상배율이 1미만으로, 영업이익으로 이자비용을 상환하기 어려운 상황인 것으로 나타났다. 한국전력공사, 한국철도공사, 한국광물자원공사는 2019년을 비롯하여 그 이전년도에도 지속적으로 영업손실을 기록하고 있는 상황이다.⁴⁶⁾ 2019년 기준으로 한국전력공사의 발전자회사인 한국남동발전(주)와 한국동서발전(주)의 경우에도 이자보상배

45) [이자보상배율 = 영업이익 ÷ 이자비용] 으로 이자지급에 필요한 영업이익의 창출능력을 측정하기 위한 지표이다. 이자보상배율이 1미만인 경우 영업이익으로 이자비용도 지급할 수 없는 상태를 나타낸다.

46) 이자보상배율이 부(-)의 값으로 표시된 경우, 영업손실이 발생하였음을 의미한다.

율이 거의 1에 가까운 상태로, 한국전력공사를 비롯한 발전자회사의 경우 이자비용을 충분히 상환할 수 있는 수준의 영업이익이 발생하지 않은 것으로 분석되었다. 이들 주요 공기업의 2015년 이자보상배율 대비 2019년 이자보상배율을 살펴보면, 한국전력공사 및 6개 발전자회사, 한국철도공사, 한국지역난방공사의 경우 최근의 이자보상배율이 지속적으로 크게 낮아지고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉, 이들 공기업은 수익성이 악화되고 있는 상황에서도 암묵적인 국가 보증을 바탕으로 한 낮은 이자율로 사채를 발행하고 있는 상황이다.

[주요 공기업의 연도별 이자보상배율]

(단위: 배)

기관명	2015 (a)	2016	2017	2018	2019 (b)	증감 (b-a)
한국도로공사	1.06	0.91	1.22	1.21	1.71	0.64
한국전력공사	4.05	5.78	2.11	△3.10	△3.67	△7.72
한국수력원자력(주)	7.11	8.05	2.84	2.22	1.67	△5.44
한국중부발전(주)	5.62	9.46	2.93	0.11	0.65	△4.97
한국토지주택공사	1.31	1.99	2.31	2.06	2.72	1.41
한국석유공사	0.19	△0.02	△0.04	△0.10	0.29	0.10
한국수자원공사	1.08	1.18	1.60	1.97	1.41	0.32
한국철도공사	0.24	0.37	△1.36	△0.27	△0.44	△0.68
한국서부발전(주)	6.93	8.26	2.92	0.93	0.46	△6.47
한국남부발전(주)	6.93	9.33	2.41	1.17	0.89	△6.04
한국남동발전(주)	8.58	8.19	2.98	1.60	1.02	△7.55
한국지역난방공사	3.30	2.97	2.67	0.25	0.67	△2.62
한국동서발전(주)	20.81	9.95	4.41	0.54	1.08	△19.72
한국가스공사	0.97	1.03	1.02	1.29	1.40	0.42
한국전력기술	26.32	11.43	160.35	29.37	677.98	651.67
한국광물자원공사	△33.06	△12.15	△0.63	△2.19	△0.26	32.80

주: 1. 각 공기업의 별도재무제표 기준임

2. 한국토지주택공사의 경우 회계기준에 의해 이자비용의 대부분을 자본화하여 자산취득원가에 가산함에 따라 자본화 이자비용을 포함한 실제 발생된 총 이자비용을 기준으로 이자보상배율을 산정하였음. 즉, 현금기준 영업이익(EBITDA=영업이익+현금유출이 없는 유·무형자산 감가상각비)을 발생한 총 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정하였음. 또한 한국광물자원공사의 경우 이자비용을 매출원가에 포함하는 금융업 회계처리를 수행하고 있는 바, 이를 고려하여 이자보상배율을 산정하였음. 즉, 이자비용 차감전 영업이익(영업이익+매출원가에 포함된 이자비용)을 총 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정함. 나머지 기관의 경우 순익계산서 상 영업이익을 영업외비용에 포함된 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정함.

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 제작됨

또한, 공기업의 사채 발행 시의 규제 수준도 일반 회사채에 비해 약하다. 일반적으로 기업이 회사채를 발행하기 위해서는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제119조 및 제123조, 128조 등에 따라 작성된 증권신고서의 금융위원회의 승인이 필요하다. 증권신고서는 발행기업의 현황, 미래 영업실적 및 재무상태 전망 등 다양한 정보를 수록하여야 하며, 이를 위한 기업실사도 수행하여야 한다. 그러나 대부분의 공기업⁴⁷⁾이 발행하는 사채(특수채)에 대하여는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제118조⁴⁸⁾ 및 동법 시행령 제119조에 의해 금융위원회 증권신고서 제출의무가 면제되고 있다. 이는 국가 보증에 의해 투자자 보호가 이루어지는 등 상환 불능 위험이 낮다고 판단되기 때문이다.

즉, 공기업의 사채는 각 기관의 세부적인 재무건전성과는 별개로 국가의 암묵적인 보증에 의해 발행되고 있으며, 따라서 쉽게 확대될 수 있는 구조로 되어 있다. 따라서 기획재정부와 주무부처는 국가 재정건전성 관리를 위한 우발채무 위험을 방지하기 위해 공기업 독자신용등급과 최종 신용등급과의 차이 확대, 2019년 이후 증가되고 있는 사채발행액 등과 관련하여 각 공기업 별로 세심한 재무건전성 관리를 수행할 필요가 있다.

(2) 공기업 사채발행 한도 산정 기준의 적절성 검토 필요

정부는 각 공기업 별 사채발행 한도 산정 기준을 검토하여, 기관이 자의적으로 해석하지 않도록 법률상 규정된 ‘자본금과 적립금의 합계액’에 포함되는 자본 구성 내역에 대하여 기준을 명확히 할 필요가 있다.

공기업의 주된 외부차입금 조달 수단인 사채와 관련하여서는 사채의 무분별한 발행을 막는 등 기관의 재무건전성 관리를 위해 대부분의 공기업에서 관련 설립근거법 및 정관 등에서 발행 한도를 규정하고 있다. 따라서 각 공기업의 적정 사채발행 한도 설정은 기관의 재무건전성 관리를 위해 중요한 사항이다.

47) 한국전력공사의 6개 발전자회사 및 한국지역난방공사를 제외한 대부분의 공기업을 말한다.

48) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제118조(적용범위) 이 장(증권신고서)은 국채증권, 지방채증권, 대통령령으로 정하는 법률에 따라 직접 설립된 법인이 발행한 채권, 그 밖에 다른 법률에 따라 충분한 공시가 행하여지는 등 투자자 보호가 이루어지고 있다고 인정되는 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권에 관하여는 적용하지 아니한다.

즉, 아래와 같이 36개 공기업 중 28개 공기업은 해당 설립근거법 및 정관에서 사채 등의 발행 한도를 규정하고 있으며, 해당 한도는 대부분 ‘자본금과 적립금의 합계액’의 1~5배 수준이다. 그런데, 이 중 한국전력공사의 6개 발전자회사인 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남동발전(주)와 한국전력공사의 자회사인 한국전력기술 및 한전KPS(주), 그리고 주택도시보증공사의 경우 설립근거법 및 정관 등에서 사채발행 한도를 별도로 규정하고 있지 않다. 이들 기관의 경우 전환사채와 신주인수권부사채의 발행한도만을 규정하고 있다. 제주국제자유도시개발센터의 경우 규정 상 별도 한도는 없으나, 설립근거법에서 사채 발행 시 국토교통부 장관의 승인 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 되어 있다.

[공기업별 사채발행 한도 규정]

(단위: 억원)

	기관명	사채 발행 잔액 (2019.12.)	관련 법률 (또는 정관)	사채발행 한도
1	한국전력공사	301,037	「한국전력공사법」 제16조	자본금과 적립금 합계액의 2배
2	한국토지주택공사	298,514	「한국토지주택공사법」 제10조	자본금과 적립금 합계액의 5배
3	한국도로공사	259,693	「한국도로공사법」 제15조 정관 제46조	자본금과 적립금 합계액의 4배
4	한국가스공사	222,866	「한국가스공사법」 제14조	자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
5	한국철도공사	110,832	「한국철도공사법」 제11조	자본금과 적립금을 합한 금액의 5배
6	한국수자원공사	107,737	「한국수자원공사법」 제13조	자본금과 적립금 합계액의 2배
7	한국석유공사	102,130	「한국석유공사법」 제12조	자본금과 적립금 합계액의 2배
8	한국수력 원자력(주)	101,106	정관 제18조, 제19조, 제20조	전환사채: 액면총액 5천억원까지 신주인수권부사채: 액면총액 5천억원 까지 상기 전환사채 신주인수권부사채 합계: 액면총액 5천억원까지
9	한국중부발전(주)	68,123	정관 제18조, 제19조, 제20조	전환사채: 액면총액 1천억원까지 신주인수권부사채: 액면총액 1천억원 까지 상기 전환사채 신주인수권부사채 합계: 액면총액 1천억원까지
10	한국서부발전(주)	49,438	정관 제19조, 제20조, 제21조	전환사채: 액면총액 1천억원까지 신주인수권부사채: 액면총액 1천억원 까지 상기 전환사채 신주인수권부사채 합계: 액면총액 1천억원까지

(단위: 억원)

	기관명	사채 발행 잔액 (2019.12.)	관련 법률 (또는 정관)	사채발행 한도
11	한국남부발전(주)	45,071	정관 제18조의 2, 정관 제19조, 정관 제20조	전환사채: 액면총액 1천억원까지 신주인수권부사채 액면총액 1천억원 까지 상기 전환사채 신주인수권부사채 합계: 액면총액 1천억원까지
12	한국광물자원공사	40,351	「한국광물자원공사법」 제14조	자본금과 적립금을 합한 금액의 2배
13	한국동서발전(주)	32,459	정관 제18조, 제19조, 제20조	전환사채: 액면총액 1천억원까지 신주인수권부사채 액면총액 1천억원 까지 상기 전환사채 신주인수권부사채 합계: 액면총액 1천억원까지
14	한국남동발전(주)	30,607	정관 제18조의 2, 정관 제19조, 정관 제20조	전환사채: 액면총액 1천억원까지 신주인수권부사채 액면총액 1천억원 까지 상기 전환사채 신주인수권부사채 합계: 액면총액 1천억원까지
15	한국지역난방공사	27,200	정관 제56조	자본금과 적립금의 합계액의 2배
16	부산항만공사	18,400	정관 제32조 「항만공사법」 제34조	<정관> 자본금과 적립금을 합한 금액의 2배 <항만공사법> 자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
17	인천국제공항공사	12,700	「인천국제공항공사법」 제14조	자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
18	인천항만공사	8,900	「항만공사법」 제34조 정관 제32조	자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
19	여수광양항만공사	3,140	「항만공사법」 제34조	자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
20	(주)에스알	1,900	면허조건	리스부채를 제외한 후 부채비율을 150% 유지하는 범위 내에서 사채 발행 가능
21	울산항만공사	1,250	「항만공사법」 제34조, 정관 제34조	자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
22	대한석탄공사	1,000	「대한석탄공사법」 제13조	자본금과 적립금 합계액의 1배
23	한국전력기술	0.1	정관 제17조, 제18조	전환사채: 액면총액 100억원까지 신주인수권부사채 액면총액 100억원 까지
24	주요도로교통공사	0	정관 제19조, 제20조	전환사채: 액면총액 3천억원까지 신주인수권부사채 액면총액 3천억원 까지

(단위: 억원)

	기관명	사채 발행 잔액 (2019.12.)	관련 법률 (또는 정관)	사채발행 한도
25	한국감정원	0	「한국감정원법」 제15조	자본금과 적립금의 합계액의 2배
26	한국공항공사	0	「한국공항공사법」 제13조	자본금과 적립금을 합한 금액의 4배
27	한전KPS(주)	0	정관 제13조, 제13조의2, 제14조	전환사채: 액면총액 100억원까지 신주인수권부사채: 액면총액 100억원 까지
28	제주국제자유 도시개발센터	0	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제193조	국토교통부장관의 승인 및 관계 중 앙행정기관 장과의 협의 별도 한도는 없음

주: 상기 28개 공기업 외 (주)한국가스기술공사, 그랜드코리아레저(주), (주)강원랜드, 한국마사회, 한국방송
광고진흥공사, 한국조폐공사, 한전 KDN(주), 해양환경공단 등의 8개 기관은 사채발행과 관련한 설립
근거법 또는 정관 규정이 없음

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

상기 한국전력공사 6개 발전자회사의 경우, 2019년 말 기준으로 아래 표에서와
같이 한국수력원자력(주)는 10조 1,106억원, 한국중부발전(주)는 7조 923억원, 한국
서부발전(주)의 경우 5조 938억원 등의 사채를 보유하고 있다. 그 규모 또한
2015~2019년간 한국중부발전(주)의 경우 3조 3,163억원, 한국수력원자력(주)의 경우
6,004억원 등으로 증가하고 있는 상황이다. 해당 사채는 암묵적인 국가 보증을 바
탕으로 발행된 바, 해당 기관의 재무건전성 악화는 국가의 우발채무 위험을 증가시
킬 수 있다. 따라서 재무건전성 관리를 위해 이들 공기업들 또한 타 공기업과 마찬가지로 사채발행 한도 규정을 정관⁴⁹⁾ 등에 마련할 필요가 있다.

49) 한국전력공사 6개 발전자회사의 설립근거법은 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」로, 해당
법률은 한국전력공사 분할과 관련한 내용을 담고 있으며, 분할 관련 사항 외에 기타 사항은 상
법 등을 적용하도록 하고 있다.

[한국전력공사 6개 발전자회사의 연도별 사채발행 잔액]

(단위: 억원)

기관명	2015(a)	2016	2017	2018	2019(b)	차이 (b-a)
한국중부발전(주)	37,760	43,751	49,925	59,781	70,923	33,163
한국수력원자력(주)	95,102	85,542	86,306	95,303	101,106	6,004
한국서부발전(주)	45,165	46,273	50,061	51,081	50,938	5,773
한국남부발전(주)	47,388	45,934	44,464	44,378	46,371	△1,017
한국남동발전(주)	36,349	31,477	29,171	32,415	30,607	△5,742
한국동서발전(주)	38,819	34,015	32,163	31,867	33,659	△5,160

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 각 공기업 별 설립근거법 및 정관에서 규정하고 있는 사채발행 한도의 기준이 되는 ‘자본금과 적립금의 합계액’과 관련하여 각 공기업별로 이를 다르게 해석하고 있어 이에 대하여 동일 기준을 적용할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 아래 표에서와 같이 ‘자본금과 적립금의 합계액’ 산정 시 일부 공기업의 경우 미처분이익잉여금을 포함하고 있으며, 일부는 제외하고 있는 상황이다.

아래의 표는 2019년 말 현재 사채를 보유하고 있는 공기업 중 자본금을 기준으로 사채발행 한도를 산정하는 16개 공기업의 자본 구성 및 사채발행 한도 산정 내역을 보여주고 있다. 그런데, 미처분이익잉여금이 대규모의 결손 상태를 나타내고 있는 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 여수광양항만공사 등을 중심으로 이들 기관은 사채발행 한도 산정 시 자본금(a)과 각종 적립금(b)만을 포함(a+b)하고 있으며, 미처분이익잉여금은 제외하고 있다. 그러나 현재 한국광물자원공사의 경우 결손상태인 미처분이익잉여금을 사채발행 한도 산정 기준에서 제외하더라도, 2019년 말 기준 사채발행 한도가 4조원인데 반해 사채발행액은 환율 효과로 인해 4조 351억원으로, 발행 한도를 초과(100.9%)하고 있는 상황이다.

그 외 한국지역난방공사, 한국전력공사의 경우 사채발행 한도 산정 시 자본금과 적립금, 미처분이익잉여금을 포함(a+b+c)하고 있으며, 한국도로공사, 인천국제공항공사 등은 자본을 구성하는 전체(a+b+c+d+e)금액을 포함하고 있다. 한국지역난방공사와 한국전력공사, 한국철도공사, 한국수자원공사의 경우 미처분이익잉여금이 결손이지만 이를 한도 기준에 포함하고 있으며, 한국토지주택공사의 경우에는 반대로 2.3조원의 미처분이익잉여금을 사채발행 한도 기준에서 제외하고 있다.

[주요 공기업의 사채발행 한도 (2019.12)]

(단위: 억원, %)

구분	자본 구성					자본 총계 (a+b+c+d+e)
	자본금 (a)	각종 적립금(b)	미처분이익 잉여금(c)	기타자본구 성요소(d)	기타 (e)	
한국광물자원공사	20,000	0	△34,992	△102	△6	△15,100
대한석탄공사	4,351	0	△15,474	0	0	△11,123
한국석유공사	105,151	0	△93,235	△2,241	0	9,675
여수광양항만공사	15,523	0	△1,363	0	0	14,160
부산항만공사	32,975	5,715	596	△226	0	39,060
한국토지주택공사	334,525	140,392	22,880	△422	0	497,375
한국지역난방공사	579	16,256	△2,646	△32	1,137	15,294
한국전력공사	32,098	363,903	△26,064	136,210	8,438	514,586
울산항만공사	4,405	1,818	298	0	297	6,818
인천항만공사	20,677	935	118	0	0	21,729
한국철도공사	103,957	0	△95,603	53,316	△46	61,624
한국가스공사	17,651	42,308	627	6,457		67,042
한국수자원공사	89,010	0	△6,063	86	△109	82,924
인천국제공항공사	36,178	48,018	8,660	△1	0	92,855
한국도로공사	349,303	14,133	814	△909	0	363,341
구분	사채발행 한도				사채발행액 (2019.12) (D)	한도액 대비 사채 발행액 비율(D/C)
	자본 중 포함	금액 (A)	사채발행 한도 배수 (B)	사채발행 한도 (C=AXB)		
한국광물자원공사	a+b	20,000	2	40,000	40,351	100.9
대한석탄공사	a+b	4,351	1	4,351	1,000	23.0
한국석유공사	a+b	105,151	2	210,302	102,130	48.6
여수광양항만공사	a+b	15,523	4	62,093	3,140	5.1
부산항만공사	a+b	38,690	2	77,380	18,400	23.8
한국토지주택공사	a+b	474,917	5	2,374,587	298,514	12.6
한국지역난방공사	a+b+c	14,189	2	28,377	27,200	95.9
한국전력공사	a+b+c	369,938	2	739,876	301,037	40.7
울산항만공사	a+b+c+d+e	6,818	4	27,272	1,250	4.6
인천항만공사	a+b+c+d+e	21,729	4	86,917	8,900	10.2
한국철도공사	a+b+c+d+e	61,624	5	308,120	110,832	36.0
한국가스공사	a+b+c+d+e	67,042	4	268,168	222,866	83.1
한국수자원공사	a+b+c+d+e	82,924	2	165,847	107,737	65.0
인천국제공항공사	a+b+c+d+e	92,855	4	371,421	12,700	3.4
한국도로공사	a+b+c+d+e	363,341	4	1,453,364	259,693	17.9

주: 1. 상기 '자본 구성'에서 음영 표기한 부분은 사채발행 한도에 포함되는 자본 계정임

2. 별도 재무제표 기준임

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 작성됨

상기 결손인 미처분이익잉여금을 사채발행 한도 기준 산정 시 제외한 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국석유공사 및 여수광양항만공사에 대하여 해당 미처분이익잉여금을 포함한 전체 자본(a+b+c+d+e)을 사채발행 한도 기준으로 하여 사채발행 한도를 산정해 보았다. 이 때, 한국광물자원공사와 대한석탄공사의 경우 아래와 같이 자본총계가 부(-)인 완전 자본잠식으로 사채를 발행할 수 없는 상태로, 사채발행액 전액이 사채발행 한도를 초과하는 것으로 나타났다. 또한, 한국석유공사의 경우 사채발행 한도가 1조 9,349억원으로 2019년 말 현재 사채발행액 10조 2,130억원 중 8조 2,780억원(81.1%)이 발행한도를 초과하는 것으로 계산되었다.

[사채발행 한도 기준 변경 시 사채발행 한도 초과액]

(단위: 억원, %)

구분	사채발행 한도 기준(A) (=자본 총계)	사채발행 한도 배수 (B)	사채발행 한도 (C=AxB)	사채발행액 (2019.12) (D)	사채발행 한도 초과액 (E=D-C)	비율 (E/D)
한국광물자원공사	△15,100	2	-	40,351	40,351	100.0
대한석탄공사	△11,123	1	-	1,000	1,000	100.0
한국석유공사	9,675	2	19,349	102,130	82,780	81.1
여수광양항만공사	14,160	4	56,641	3,140	△53,501	-

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 작성

아래의 표는 상기 3개사의 각 연도별 현금기준 영업이익(EBITDA)⁵⁰⁾을 발생한 총 이자비용으로 나눈 현금기준 이자보상배율을 나타내고 있다. 한국광물자원공사와 대한석탄공사의 경우 2012년 이후 2019년까지 거의 대부분의 기간 동안 EBITDA가 부(-)를 나타내고 있어 영업활동 결과 지속적으로 현금이 부족한 것으로 나타났다. 이에 부족한 영업자금 및 이자비용 상환, 투자 등을 위해 추가적으로 사채를 발행하였으며, 사채발행 잔액이 한국광물자원공사의 경우 2012년 1조 2,194억원에서 2019년 4조 351억원까지 증가하였다. 또한, 대한석탄공사의 경우에는 해당 사채발행 잔액이 2012년 1,500억원에서 2016년 2,700억원까지 증가하였다. 한국

50) EBITDA(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)은 영업이익에 현금지출을 수반하지 않는 비용인 유·무형 감가상각비를 가산하여 산정하며, 기업이 영업활동을 통해 벌어들이는 현금창출능력을 나타낸다.

석유공사의 경우 현금기준 이자보상배율이 2015년 이후 지속적으로 1이하로 나타나고 있는데, 이 또한 영업활동을 통한 현금흐름으로 이자비용 발생액을 상환하지 못하고 있음을 의미한다. 그러나 사채발행 잔액은 지속적으로 증가하여 2012년 8조 2,105억원에서 2019년 10조 2,130억원까지 증가하였다. 상기 3개사의 사채는 모두 각 기관이 자체적으로 산정한 사채발행 한도 내에서 발행된 것이다.⁵¹⁾

[한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국석유공사의 현금기준 이자보상배율(2012~2019)]

(단위: 억원, 배)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
한국광물 자원공사	EBITDA(a)	241	1,098	△185	△16,040	△8,300	△521	△2,578	△265
	총 이자비용(b)	447	768	1,111	487	689	940	1,208	1,294
	이자보상배율 (a/b)	0.54	1.43	0.17	△32.96	△12.05	△0.55	△2.13	△0.20
	사채발행 잔액	12,194	17,297	19,950	23,953	30,315	36,117	38,410	40,351
대한석탄 공사	EBITDA(c)	△343	△187	12	△110	△234	△272	△418	△599
	총 이자비용(d)	529	479	455	342	297	305	359	380
	이자보상배율 (c/d)	△0.65	△0.39	0.03	△0.32	△0.79	△0.89	△1.16	△1.58
	사채발행 잔액	1,500	1,500	2,200	2,700	2,700	1,700	1,700	1,000
한국석유 공사	EBITDA(e)	5,316	5,188	4,331	2,679	1,782	2,134	1,475	2,839
	총 이자비용(f)	3,582	3,434	3,373	3,327	3,431	3,261	3,263	3,645
	이자보상배율 (e/f)	1.48	1.51	1.28	0.81	0.52	0.65	0.45	0.78
	사채발행 잔액	82,105	86,444	87,116	101,481	109,825	99,696	100,006	102,130

주: 1. 별도 재무제표 기준임

2. 한국광물자원공사의 EBITDA는 매출원가에 포함된 이자비용을 가산하여 산정함
자료: 각 공기업 제출자료

이와 같이 각 공기업 별로 법률상 규정된 사채발행 한도 기준을 다르게 해석할 경우, 기관의 자의적 해석이 가능하여 재무건전성 관리를 위해 사채발행 한도를 법률로 규정한 취지에 부합하지 않는 결과가 발생할 수 있다. 따라서 기획재정부와 각 공기업 별 소관 주무부처는 법률상 규정된 ‘자본금과 적립금의 합계액’에 포함되는 자본 구성 내역에 대하여 공기업 별 특성 등 고려 시 적절한 기준인지를 검토하고, 필요시

51) 대한석탄공사 및 한국석유공사의 사채발행 한도와 관련한 보다 세부적인 사항은 국회예산정책처, 「2018회계연도 공공기관 결산분석 III」, pp. 98~111 참조.

동일기준을 적용하도록 하는 등 사채발행 한도 기준을 명확히 할 필요가 있다.⁵²⁾

(3) 발행한도 규정이 없는 기업어음(CP)에 대한 기획재정부 및 소관 주무부처의 관리 필요

정부는 추가 사채발행이 어려운 대한석탄공사, 한국광물자원공사 등을 중심으로 발행 한도 규정이 없는 기업어음(CP) 발행 잔액이 증가하고 있는 바, 해당 기관의 재무건전성 등을 검토하여 과도하게 발행되지 않도록 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

2019년 별도 재무제표 기준 전체 공기업의 외부차입금 구성을 살펴보면, 사채가 185.1조원, 기업어음(CP)이 4.8조원, 기업어음 외의 차입금이 40.9조원으로 총 230.8조원 규모이다. 2015년 대비 2019년의 외부차입금에서 사채는 17.2조원 감소한 반면, 기업어음은 1.8조원, 기업어음 외의 차입금은 2.9조원 증가하였으며, 해당 기간 동안의 증가 비율은 기업어음이 61.6%로 가장 크게 증가하였다. 2019년의 공기업 전체 외부차입금을 2018년도 수치와 비교 시 차입금은 2.4조원(1.3%), 기업어음은 0.6조원(15.3%), 기업어음 외의 차입금은 2.1조원(5.5%) 증가하였는데, 해당 기간에도 기업어음의 증가 비율이 15.3%로 가장 컸다.

[공기업의 각 연도 말 외부차입금 구성(2015~2019)]

(단위: 조원, %)

	2015 (a)	2016	2017	2018 (b)	2019 (c)	차이 (d=c-a)	(비율 (d/a))	차이 (e=c-b)	(비율 (e/b))
사채	202.4	193.0	185.5	182.7	185.1	△17.2	△8.5	2.4	1.3
CP	2.9	2.8	3.4	4.1	4.8	1.8	61.6	0.6	15.3
차입금(CP외)	38.1	36.0	35.1	38.8	40.9	2.9	7.5	2.1	5.5
합계	243.4	231.7	224.0	225.6	230.8	△12.6	△5.2	5.2	2.3

주: 별도 재무제표 기준임

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

52) 이와 관련하여 20대 국회(여기구 의원 대표발의, 2019.10)에서 공기업의 사채발행한도 기준을 ‘자본금과 적립금의 합계액’이 아닌 ‘공사에 현존하는 순자산가액’으로 하는 「한국석유공사법 일부개정법률안」(의안번호 2023278)과 「대한석탄공사법 일부개정법률안」(의안번호 2023275)이 발의되었으나, 임기만료로 폐기되었다. 산업통상자원부는 이와 관련하여 대한석탄공사의 경우 시설유지 및 서민연료의 안정적 공급 등을 위해 지속적인 자금조달 필요성이 있고, 한국석유공사의 경우 지속적으로 구조조정이 진행 중인 상황임을 고려할 때, 개정안에 따라 사채발행한도 기준이 변경될 경우 각 공사의 사채발행이 불가능하게 되어 신용등급 하락, 조달금리 상승, 유동성 위험 등을 초래할 우려가 있으므로 현행 제도를 유지할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

기업어음(CP:Commercial Paper)은 기업이 자체 신용도에 기반하여 자금조달 목적으로 발행하는 유통어음이다. (구)「증권거래법」상 기업어음은 만기 1년 이내의 단기자금 조달을 위해 발행⁵³⁾할 수 있었으나, 2009년 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제정으로 1년 이내라는 만기제한이 폐지⁵⁴⁾되었다. 따라서 1년 이상의 장기자금 조달을 위해서도 기업어음이 발행되고 있다.

그런데, 기업어음을 통한 자금조달은 은행의 심사 등을 통한 간접 자금조달 방식이 아니라 회사채(사채)와 동일하게 기업이 직접금융시장을 통해 자금을 조달하는 방식이다. 발행근거법상 기업어음은 「어음법」에 근거하여 발행되고 있으며, 대부분 사모로 발행되므로 회사채와 달리 공시가 제대로 이루어지지 않아 발행정보와 유통정보가 불투명한 관계로 투자자보호가 미흡하다는 비판을 지속적으로 받아 왔다.⁵⁵⁾

이에 정부는 2013년 1월, 「전자단기사채 등의 발행 및 유통에 관한 법률」 제정으로 만기 1년 미만의 단기 기업어음은 전자단기사채로 대체될 수 있도록 하였다.

53) 「(구)증권거래법」

제2조 (정의) ①이 법에서 "유가증권"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다.

9. 제1호 내지 제8호의 증권 또는 증서와 유사하거나 이와 관련된 것으로서 대통령령이 정하는 것 「(구)증권거래법 시행령」

제2조의3 (유가증권의 지정) ①법 제2조제1항제9호의 규정에 의한 유가증권은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다.

4. 기업이 자금조달을 목적으로 발행하는 어음 중 재정경제부장관이 정하는 어음

「재정경제부 고시 제 2001 - 20호」

「증권거래법시행령」 제2조의3제4호의 규정에 의거 기업이 자금조달을 목적으로 발행하는 어음 중 재정경제부장관이 정하는 어음의 범위를 다음과 같이 개정하였기에 이를 고시합니다.

1. 발행자 : 「증권거래법」 제2조제13항의 규정에 의한 상장법인, 「증권거래법」 제2조제15항의 규정에 의한 협회등록법인, 「정부투자기관관리기본법」에 의한 정부투자기관, 특별한 법률에 의하여 설립된 법인 및 「공적자금관리특별법」 제17조에 따라 경영정상화이행약정서가 체결된 금융기관

2. 신용평가등급 : 「신용정보의이용및보호에관한법률」 제4조의 규정에 의하여 신용평가업무에 대한 허가를 받은 2개 이상의 기관으로부터 B등급 이상의 평가를 받을 것. 다만, 금융감독원장이 별도로 지정하는 기업의 어음에 대하여는 신용평가등급 요건을 적용하지 아니할 수 있다.

3. 만 기 : 1년 이내

4. 최저액면 금액 : 1억원

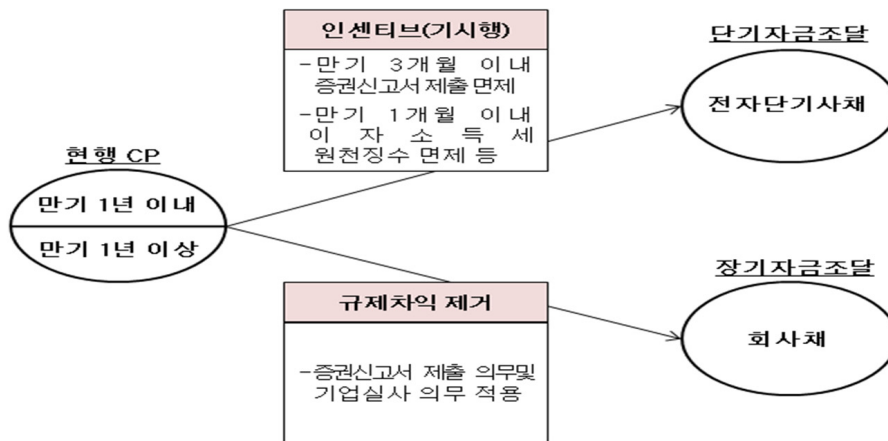
54) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제4조(증권) ③ 이 법에서 "채무증권"이란 국채증권, 지방채증권, 특수채증권, 사채권, 기업어음 증권(기업이 사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 발행한 약속어음으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 것을 말한다. 이하 같다), 그 밖에 이와 유사한 것으로서 지급청구권이 표시된 것을 말한다.

55) 금융위원회, “CP시장 현황 및 대응방안”, 보도자료, 2012.9.25.

전자단기사채제도는 일정한 성립요건⁵⁶⁾을 갖춘 사채에 대하여는 실물을 발행하지 않고 사채의 발행·유통·권리행사 등을 전자적으로 처리하여 발행 및 유통정보가 투명하게 공개·관리되도록 하는 제도를 말한다. 또한, 2013년 2월에는 「증권의 발행 및 공시 등에 관한 규정」의 개정으로 만기 1년 이상의 장기 기업어음 발행 시 그간 기업어음에 대하여 면제되던 금융위원회 증권신고서 제출의무를 회사채와 동일하게 부여하였다. 즉, 정부는 단기 기업어음에 대하여는 발행·유통 정보의 투명성 제고를 위해 전자단기사채로 대체되도록 하고, 장기 기업어음은 회사채와의 규제차익 제거를 통해 회사채와 유사한 수준의 시장 감독을 수행하도록 한 것이다.

[기업어음(CP)에 대한 시장 감독 방향]



자료: 금융감독원, “CP(기업어음) 발행 시 증권신고서 제출의무가 강화됩니다.”, 보도자료, 2013.4.24.

그런데, 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 공기업⁵⁷⁾이 발행하는 특수채(회사채) 및 기업어음(CP)에 대하여는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제118조⁵⁸⁾ 및 동법 시행령 119조에 의해 금융위원회 증권신고서 제출의무가 면제되고 있다. 따라

56) 만기 1년 이내, 각 사채의 금액 1억원 이상, 사채금액 일시 납입 등의 요건을 말한다.

57) 한국전력공사의 6개 발전자회사 및 한국지역난방공사를 제외한 대부분의 공기업을 말한다.

58) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제118조(적용범위) 이 장(증권신고서)은 국채증권, 지방채증권, 대통령령으로 정하는 법률에 따라 직접 설립된 법인이 발행한 채권, 그 밖에 다른 법률에 따라 충분한 공시가 행하여지는 등 투자자 보호가 이루어지고 있다고 인정되는 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권에 관하여는 적용하지 아니한다.

서 공기업에 있어 만기 1년 이상의 장기 기업어음과 특수채(회사채)간의 주된 차이는 설립근거법 및 정관 등에서 규정하고 있는 사채발행 한도 이다.

[공기업 장·단기 기업어음(CP) 및 회사채 발행 차이]

구분	기업어음(CP)		회사채
	단기	장기	
조달목적	단기자금 조달	장기자금 조달	장기자금 조달
정보공시	증권신고서 제출의무 없음	증권신고서 제출의무 면제	증권신고서 제출의무 면제
발행비용	상대적으로 낮음	상대적으로 낮음	사채관리수수료, 상장수수료, 등록비용 등 소요로 상대적으로 높음
수요예측 ¹⁾	불필요	불필요	필요
발행한도	한도 없음	한도 없음	대부분 한도 있음

주: 1) '수요예측'이라 함은 주식 또는 무보증사채를 공모함에 있어 공모가격(무보증사채의 경우 공모금리를 말한다)을 결정하기 위하여 대표주관회사가 공모예정기업의 공모희망가격(무보증사채의 경우 공모희망금리를 말한다)을 제시하고, 매입희망 가격, 금리 및 물량 등의 수요상황을 파악하는 것을 말한다.(「증권 인수업무 등에 관한 규정」제2조제7호)

자료: 국회예산정책처, 「2019회계연도 공공기관 결산분석 III」, 2020.8. pp45~53, 및 정승화, 「기업어음 이슈와 개선방안에 관한 법적 연구」, 2014. 를 바탕으로 재작성

2015~2019년간 공기업의 연도별 기업어음 잔액 세부내역을 살펴보면, 아래의 10개 공기업에서 각 연도 말로 다음과 같은 규모의 기업어음을 보유하고 있다. 공기업의 기업어음 또한 앞서 언급한 2014년 10월 도입된 ‘공사채총량제’의 2017년 9월 폐지 이후, 2015년 이후 감소하던 총 잔액 규모는 2017년 이후 증가하기 시작하여 2019년에는 4조 7,500억원의 잔액을 기록하고 있다.

그런데, 아래 표에서 보는 바와 같이 한국광물자원공사 및 대한석탄공사 등 지속적인 영업손실 발생 및 자본잠식으로 인해 사채발행이 불가능한 공기업의 경우 실질적으로 사채와 유사한 만기 1년 이상의 장기 기업어음의 발행이 증가하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 공기업에 있어 만기 1년 이상의 장기 기업어음과 특수채(회사채)간의 주된 차이는 설립근거법 및 정관 등에서 규정하고 있는 사채발행 한도 이다. 따라서 이들 공기업의 경우 부족자금을 사채발행 한도에 포함되지 않는 장기 기업어음의 발행을 통해 조달하고 있는 것이다.

[공기업의 연도별 기업어음(CP) 잔액]

(단위: 억원, %, %p, 배)

기관명	장/단기	2015 (a)	2016	2017	2018	2019(b)	차이 (b-a)	이자보상 배율 (2019)
한국전력공사	합계	5,000	1,000	4,000	9,500	11,500	6,500	△3.67
	장기	5,000	1,000	4,000	9,500	11,500	6,500	
한국광물자원공사	합계	0	0	2,500	2,500	6,100	6,100	△0.26
	장기	0	0	2,500	2,500	6,100	6,100	
대한석탄공사	합계	11,400	10,900	13,650	14,700	17,100	5,700	△2.20
	단기	8,900	8,900	8,150	7,700	7,600	△1,300	
	장기	2,500	2,000	5,500	7,000	9,500	7,000	
한국수자원공사	합계	0	0	0	2,000	3,200	3,200	1.41
	단기	0	0	0	2,000	3,200	3,200	
한국가스공사	합계	0	0	0	1,000	3,000	3,000	1.40
	장기	0	0	0	1,000	3,000	3,000	
한국지역난방공사	합계	0	0	0	1,500	1,600	1,600	0.67
	단기	0	0	0	0	100	100	
	장기	0	0	0	1,500	1,500	1,500	
한국남동발전(주)	합계	0	0	3,000	1,000	0	0	1.02
	단기	0	0	3,000	1,000	0	0	
인천항만공사	합계	0	0	200	0	0	0	1.04
	단기	0	0	200	0	0	0	
한국철도공사	합계	2,000	0	0	0	0	△2,000	△0.44
	단기	2,000	0	0	0	0	△2,000	
한국토지주택공사	합계	11,000	16,000	11,000	9,000	5,000	△6,000	2.72
	단기	11,000	16,000	11,000	9,000	5,000	△6,000	
합계		29,400	27,900	34,350	41,200	47,500	18,100	-
단기 (비중)		21,900 (74.5)	24,900 (89.2)	22,350 (65.1)	19,700 (47.8)	15,900 (33.5)	△6,000 (△41.0)	-
장기 (비중)		7,500 (25.5)	3,000 (10.8)	12,000 (34.9)	21,500 (52.2)	31,600 (66.5)	24,100 (41.0)	-

- 주: 1. 상기 이자보상배율은 별도 재무제표 기준으로, 현금흐름 기준이 아닌 손익계산서 기준 영업 이익 및 이자비용을 바탕으로 함
2. 한국토지주택공사의 경우 회계기준에 의해 이자비용의 대부분을 자본화하여 자산취득원가에 가산함에 따라 자본화 이자비용을 포함한 실제 발생된 총 이자비용을 기준으로 이자보상배율을 산정하였음. 즉, 현금기준 영업이익(EBITDA=영업이익+현금유출이 없는 유·무형자산 감가상각비)을 발생한 총 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정하였음. 또한 한국광물자원공사의 경우 이자비용을 매출원가에 포함하는 금융업 회계처리를 수행하고 있는 바, 이를 고려하여 이자보상배율을 산정하였음. 즉, 이자비용 차감전 영업이익(영업이익+매출원가에 포함된 이자비용)을 총 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정함. 나머지 기관의 경우 손익계산서 상 영업이익을 영업외비용에 포함된 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정함.

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서, 기획재정부와 소관 주무부처는 추가 사채발행이 어려운 대한석탄공사, 한국광물자원공사 등을 중심으로 사채와 유사한 발행 한도 규정이 없는 장기 기업어음 발생 잔액이 증가하고 있는 상황과 관련하여, 해당 기관의 재무건전성 등의 검토를 통해 과도하게 발행되지 않도록 하는 기준 등의 관리방안을 마련할 필요가 있다. 또한 단기 기업어음의 경우에도 정부의 감독 방향 상 전자단기사채로 대체하도록 하고 있는 바, 공기업 부채의 투명성 제고를 위해 이를 전자단기사채 발행으로 대체하는 것을 검토할 필요가 있다.

집 필

총괄 | 김 일 권 예산분석실장

심 의 | 서 세 옥 사업평가심의관
신 은 호 산업예산분석과장
김 태 규 사회예산분석과장
이 종 구 행정예산분석과장
이 동 훈 공공기관평가과장

작 성 | 윤 여 문 홍 선 기 이 강 구 이 광 근
이 은 경 안 옥 진 백 경 엽 김 태 민

지 원 | 황 아 람 예산분석관보
인 정 은 행정실무원
홍 수 현 자료분석지원요원

결산분석시리즈 I 2019회계연도 결산 총괄 분석 I

발간일	2020년 8월
발행인	국회예산정책처장 이종후
편 집	예산분석실 예산분석총괄과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)디자인여백플러스

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

ISBN 978-89-6073-285-8 93350

© 국회예산정책처, 2020

