

2019회계연도 공공기관 결산 중점 분석



2019회계연도 공공기관 결산
중점 분석

결산분석시리즈 III

2019회계연도 공공기관 결산 중점 분석

2020. 8.

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

발 간 사



정부는 정책의 효율적인 추진을 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관을 설립·지정하고 있습니다. 공공기관은 정부 정책 추진을 위하여 보조, 출자, 출연 등의 정부지원예산과 자체 예산을 활용한 전기, 철도서비스 등 사업 집행에 대하여 관계 법령에 따라 결산을 하고 있으며, 공기업·준정부기관의 경우 국회에 결산서 등을 제출하고 있습니다.

2019회계연도 결산 기준으로 공공기관의 총수입·총지출은 645.5조원 규모로 전년 대비 6.1조원 증가하였으며, 자산 규모도 2019년 기준 861.1조원으로 전년 대비 32.8조원이 증가하는 등 공공기관이 국가경제에 미치는 영향이 확대되고 있습니다. 또한 전기, 수도, 가스, 철도 등 중요 서비스를 제공하며 정부 정책을 지원하는 공공기관의 기능이 확대되고 있어, 국회에서 공공기관이 예산을 적절히 집행하며 그 기능을 적절하게 수행하고 있는지에 대한 관심도 확대되고 있는 추세입니다.

본 보고서는 340개의 전체 공공기관 결산을 대상으로 총괄적인 내용과 주요 현안을 분석한 중점 분석과 위원회별로 개별 공공기관의 정부지원 및 자체 사업을 분석한 위원회별 분석으로 구분하여 구성되었습니다.

중점 분석에서는 공공기관 재무건전성 분석, 경상운영비, 자체감사, 기부금 운용 등의 총괄 또는 현안 주제를 중심으로 분석하였으며, 위원회별 분석에서는 개별 공공기관의 사업을 대상으로 사업성과 저조, 손실 및 부채 증가, 법령 및 지침 위반, 사업 계획 미흡 등의 문제점에 대해서 분석하였습니다.

이번에 발간되는 2019회계연도 공공기관 결산분석보고서가 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 공공기관에 대한 결산 심사 및 정책평가에 유용하게 활용되기를 기대하며, 국회예산정책처는 향후에도 전문성과 객관성이 담보된 공공기관 결산보고서를 작성하도록 노력하겠습니다.

2020년 8월

국회예산정책처장 이 중 후

차 례



CONTENTS

1. 공공기관 재무건전성 분석	1
1-1. 공공기관 부채 규모 및 부채비율 증가, 수익성 저하 관리 필요	4
1-2. 공기업 채권 발행 현황 및 문제점	27
2. 공공기관 경상운영비 분석	51
3. 2019년도 공공기관 자체감사 운영실태 분석	71
4. 공공기관의 기부금 수입·지출 및 금품기부 실태 분석	103
5. 과학기술분야 공공기관 지원체계 및 운영실태 분석	120
6. 공공기관 에너지이용 합리화 추진 이행현황 분석	147

중점



1

공공기관 재무건전성 분석

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 위탁하거나 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·복지증진·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 일부개정령 안이 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 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	준정부 기관	기금관리형 준정부기관
위탁집행형 준정부기관				
직원 50인 이하	공기업·준정부기관 미지정	—	기타공공기관	

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)

1-1. 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 제작됨

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 설비 투자 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 총당부채(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 총당부채 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 총당부채 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]



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]



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
사립학교재단연금공단	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 재작성

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 제작성

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 제 1116호 ‘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 제작성

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
(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
(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 강화대책¹⁹⁾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 당기손실 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.

비율을 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		당기순이익			
			(비중)	(비중)	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		당기순이익			
			(비중)		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	
연결회사(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 제작됨

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 제작됨

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)은 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⁾

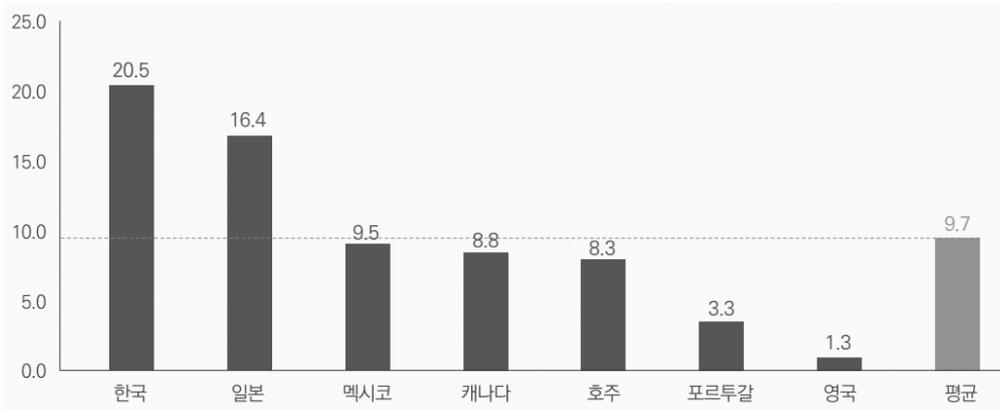
25) 기획재정부, 「2018년 재정정책보고서 (재정동향과 정책방향)」, 2018.11.

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 스탠더드앤amp;P(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 일자리를 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」, 「국가채정법」을 이용하여 제작성

현재 「국회법」 제128조의2³⁵⁾에서는 국회 결산 심사를 정기회 개최(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 개최 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 총 기간을 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.

1-2. 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 주택도시기금으로부터의 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
	한국토지주택공사 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 제작됨

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

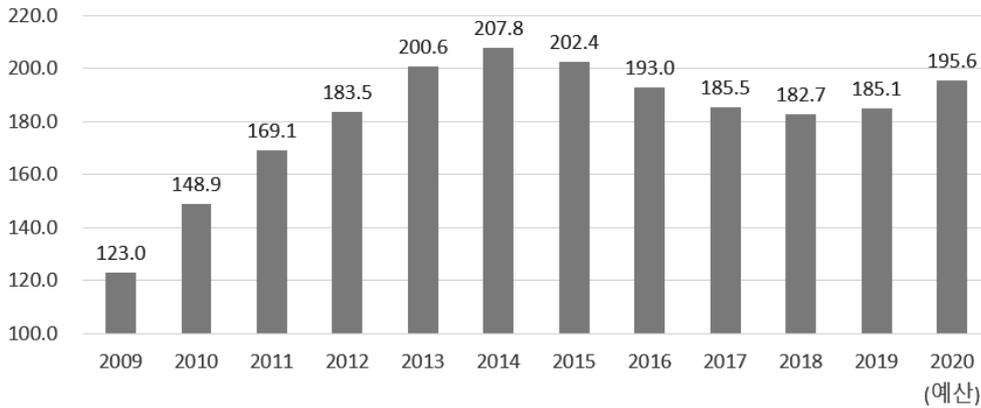
39) ‘공사채 총량제’는 ‘공공기관 정상화 대책’에 의한 18개 부채중점관리 기관 중 금융공공기관(예금보험공사, 한국장학재단)을 제외한 16개 기관(한국전력공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국중부발전, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국토지주택공사)에 대하여 실시되었다.

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	Ca1	Ca2	Ca3	Ca	C

자료: <https://www.moody.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 제작됨

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 제작됨

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 손익계산서 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 발전회사인 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	한국수력원자력(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	여수광항항만공사	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	주력도시농업공사	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 중앙행정기관 장과의 협의 별도 한도는 없음

주: 상기 28개 공기업 외 ㈜한국가스기술공사, 그랜드코리아레저(주), ㈜강원랜드, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사, 한전 KDN(주), 해양환경공단의 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, 한국서부발전(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 바탕으로 발행된 바, 해당 기관의 재무건전성 악화는 국가의 우발채무 위험을 증가시킬 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 상법 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 작성성

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 제작됨

아래의 표는 상기 3개사의 각 연도별 현금기준 영업이익(EBITDA)⁵⁰을 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 자본구성 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 결산분석Ⅲ」, 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	차이 (e=c-b)	비율
							(d/a)		(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 작성됨

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, 임기만으로 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

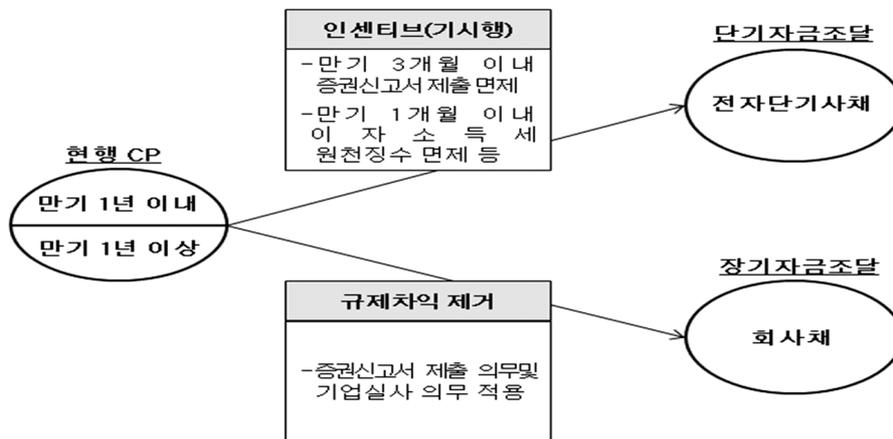
54) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

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·관리행사 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 제작됨

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.

가. 현황

(1) 공공기관 경상운영비 분석 필요성

공공기관 경상운영비는 공공기관의 기관 운영과 경상적인 사업 추진을 위하여 연례적으로 반복적 지출되는 경비로 일반적으로 내부 임직원의 비급여성 복리후생비 체육행사비 등과 기관 운영에 필요한 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 기념행사비 등의 비용에 사용되는 경우가 많다.

공공기관 경상운영비는 공공기관의 기관운영을 위한 필수적인 경비로 충분히 확보되지 않는 경우 공공기관의 고유 사업 추진에 장애 요인으로 작용하게 되는 한편, 경상운영비의 사용 용도가 기관운영에 필요한 비용으로 구체적인 사업 목적이 정해진 사업비와 달리 포괄적으로 사용이 가능한 관계로 공공기관의 내부 임직원을 대상으로 하는 비급여성 복리후생비, 현물성 지원 등 과도한 복리후생의 추진을 위해 사용될 여지가 있다.

이에 따라 정부는 「공공기관 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 등 다수의 지침을 통하여 공공기관 경상운영비의 편성·집행에 대해 통제하고 있다.

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

(2) 공공기관 경상운영비 개념 및 기본경비와의 비교

① 공공기관의 경상운영비 개념

공공기관의 경상운영비는 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」¹⁾에 따라 이동엽 예산분석관(bimil0@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」p. 10
‘경상경비’는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비,

르면, 경상운영비는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말한다고 규정하고 있다.

경상운영비에 속하는 경비 중 비급여성 복리후생비는 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」²⁾에 따르면, 복리후생비는 법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원의 복리후생을 위해 지급되는 비용을 의미하며, 급여성 복리후생비는 소득세법상 근로소득으로 분류된 경비를 의미하므로 복리후생비에서 급여성 복리후생비를 차감한 부분이 비급여성 복리후생비에 해당한다.

또한, 업무추진비는 같은 지침³⁾에 따라, 사업추진에 소요되는 연회비, 기타 제 경비 및 업무협의, 간담회 등 각 기관의 기본적인 운영을 위하여 소요되는 경비 등을 의미한다고 규정하고 있다.

실제 공공기관에 편성된 사례를 살펴보면, 농림축산식품부의 소관 공공기관인 농림수산물교육문화정보원은 일반운영비, 여비, 업무추진비, 특근매식비 등 기관 운영비와 복리후생비, 교육비 등으로 경상운영비가 구성되어 있으며, 산림청 소관 공공기관인 한국임업진흥원도 기관운영비, 청사임차료, 차량임차료 등 기관 운영을 위하여 반복적 집행이 필요한 금액으로 경상운영비가 구성되어 예산편성지침을 준수하고 있음을 알 수 있다.

통신비 등을 말한다.

- 2) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 11
‘복리후생비’는 법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원의 복리후생을 위해 지급되는 비용을 말한다.
‘급여성 복리후생비’는 소득세법상 근로소득으로 분류된 경비를 모두 포함한다.
- 3) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」p. 13
‘업무추진비’는 사업추진에 소요되는 연회비, 기타 제 경비 및 업무협의, 간담회 등 각 기관의 기본적인 운영을 위하여 소요되는 경비 등을 말한다.

[공공기관의 경상운영비 편성 예시]

(단위: 백만원)

기관	편성 세부내역	2019 예산
농림수산물교육 문화정보원	○ 기관운영비(일반운영비, 여비, 업무추진비, 특근매식비 등), 복리후생비, 교육비 등 - 기관경상운영비 + 2017년 비정규직 정규직 전환인력 14명 경상비 + e-나라도움 연계	2,120
한국임업진흥원	○ 운영비, 청사임차료, 차량임차료 등	2,842

자료: 각 공공기관의 예산 편성 자료를 활용하여 제작성

② 정부 기본경비와의 비교

정부는 기본경비로 조직운영에 소요되는 기본적 경비 및 지속적인 소규모 운영 경비를 편성하고 있다. 「2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따르면, 기본경비는 실·국·과 단위 기관운영에 소요되는 일반수용비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 경상적 경비인 기본행정경비와 전산소모품, 임차료, 회선사용료 등 전산장비의 유지운영비인 소규모 전산운영경비 등으로 구성되어 있다.

[정부 기본경비 세부내용]

구분	세부내용
기본행정경비	○ 실·국·과 단위 기관운영에 소요되는 일반수용비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 경상적 경비 ○ 인원·직제 등에 따라 공통적으로 편성되는 직책수행경비, 과운영비, 급식비 등 기준성 경비 ○ 공무원교육훈련에 소요되는 교육훈련 경비 ○ 맞춤형 복지 시행에 따른 경비
소규모 전산운영경비	○ 전산소모품, 임차료, 회선사용료 등 전산장비의 유지운영 ○ PC 교체 등 소규모 전산경비
사회복무요원 운영비	○ 사회복무요원 운영에 필요한 인건비, 피복비, 교통비

자료: 기획재정부 지침을 바탕으로 제작성

지침에 따른 기본경비의 세부항목별 예시를 살펴보면, 기본행정경비는 무기계약 및 기간제근로자(단시간 근로자 포함) 인건비, 일용임금, 사무용품 구입·복사·인쇄 책자발간, 간행물 구입 등으로 사용할 수 있도록 예시를 들고 있으며, 소규모 전산 운영 경비는 전산용 소모품 구입비, 주전산기 및 서버 임차료, PC 등 소규모 전산 장비 구입비 등으로 사용할 수 있다.

또한, 사회복지무요원 운영비에서는 사회복지무요원 운영에 필요한 인건비, 피복비, 교통비 등을 명시하고 있어, 해당 지침에서는 기본경비에 해당하는 세부항목별 예시를 명확하게 보여주고 있다.

[기본경비 세부항목별 예시]

구분	기본경비 예시
기본행정경비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무기계약 및 기간제근로자(단시간 근로자 포함) 인건비, 일용임금 ○ 사무용품 구입·복사·인쇄 책자발간, 간행물 구입 등 ○ 전화사용료, 유선방송 수신경비 등 공공요금 ○ 일·숙직비, 강사수당, 위원회 참석수당 등
소규모 전산 운영 경비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전산용 소모품 구입비 ○ 주전산기 및 서버 임차료 ○ PC 등 소규모 전산장비 구입비 등
사회복지무요원 운영비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지무요원 운영에 필요한 인건비, 피복비, 교통비 등

자료: 기획재정부 지침을 바탕으로 제작성

(3) 공공기관 경상운영비 현황

공공기관의 유형별 경상운영비의 연도별 현황을 살펴보면, 시장형 공기업의 경우 2015년 경상운영비가 4조 2,140억원에서 2019년 4조 7,430억원으로 증가하였으며, 전체 수입·지출에서 차지하는 비중도 2015년 2.5%에서 2019년 3.0%로 증가한 것으로 나타나고 있다.

기금관리형 준정부기관의 경우 2015년 경상운영비가 8,780억원에서 2019년 9,840억원으로 증가하였으며, 전체 수입·지출에서 차지하는 비중은 2015년 0.5%에서 2019년 0.6%로 거의 비슷한 수준으로 유지되고 있다.

[공공기관 유형별 경상운영비 연도별 현황]

(단위: 십억원, %)

유형		2015		2016		2017		2018		2019	
		전체	경상 운영비								
공기업	시장형	166,316	4,214	153,295	5,040	159,565	4,980	165,101	4,978	158,561	4,743
	비율	2.5		3.3		3.1		3.0		3.0	
	준시장형	79,020	1,177	76,564	1,261	78,309	1,232	76,439	1,298	77,178	1,329
	비율	1.5		1.6		1.6		1.7		1.7	
준정부 기관	기금관리형	169,259	878	143,272	847	154,139	904	146,883	954	156,283	984
	비율	0.5		0.6		0.6		0.6		0.6	
	위탁집행형	110,641	1,430	114,273	1,456	119,091	1,547	123,715	1,610	134,593	1,699
	비율	1.3		1.3		1.3		1.3		1.3	
기타공공기관		140,815	3,574	152,118	3,969	139,908	4,029	130,323	4,236	122,298	4,389
비율		2.5		2.6		2.9		3.3		3.6	
합계		666,051	11,273	639,522	12,573	651,012	12,692	642,462	13,076	648,913	13,143
비율		1.7		2.0		1.9		2.0		2.0	

주: 결산 기준

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

위탁집행형 공공기관의 경우 2015년 경상운영비가 1조 4,300억원에서 2019년 1조 6,990억원으로 증가하였으며, 기타공공기관은 경상운영비는 2015년 3조 5,470억원에서 2019년 4조 3,890억원으로 증가한 반면에 전체 수입·지출은 2015년 140조 8,150억원에서 2019년 122조 2,980억원으로 감소한 관계로 전체 수입·지출 대비 경상운영비 비중은 2015년 2.5%에서 2019년 3.6%로 증가한 것으로 나타나고 있다.

전체 공공기관의 경상운영비 규모는 2015년 11조 2,730억원에서 2019년 13조 1,430억원으로 증가하였으며, 전체 수입·지출 대비 차지하는 비중은 2015년 1.7%에서 2019년 2.0%로 상승한 것으로 나타나고 있다.

나. 분석의견

(1) 공공기관 경상운영비 범위의 명확화 필요

공공기관의 경상운영비는 기획재정부에 의하여 한도 관리를 받고 있음에도 개념과 범위가 불명확한 측면이 있다.

공공기관 중 공기업 및 준정부기관의 경상운영비는 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」⁴⁾에 따르면, 경상운영비는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말한다고 규정하고 있으며, 기타공공기관에 대해서는 특별한 규정을 두고 있지 않다.

공공기관 경상운영비와 유사한 정부 부처의 기본경비 개념과 비교하면, 공공기관의 경상운영비는 「공기업 및 준정부기관 예산편성지침」에 따라 관리되며, 해당 지침에 따라 경상경비 증액 한도를 규제⁵⁾하고 있고, 2019년도에는 2018년도 경상경비 예산액의 1% 범위에서 증액하도록 규정하여, 경상운영비가 경영실적 평가결과에 따라 조정⁶⁾되고 있다.

이에 비하여 정부 부처의 기본경비는 「예산안 및 기금운용계획 작성지침」에 따라 관리되고 있으며, 기본경비는 실·국·과 단위 기관운영에 소요되는 일반수용비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 경상적 경비 등을 일반적으로 의미하며, 기본경비의 통제는 기획재정부의 기본경비 지출한도액 내에서 편성이 가능하며, 집행실적이 부진하거나 예비타당성 조사 규정을 위반⁷⁾한 경우에는 기본경비 감액을 할 수 있다

4) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 10
‘경상경비’는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말한다.

5) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 10
□ 경상경비는 원칙적으로 2018년도 경상경비 예산액의 1% 범위 내에서 증액하여 실소요액을 편성하되, 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성한다.

6) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 11
다만, 2017년도 경영실적 평가 결과 D등급 기관은 2018년도 경상경비 예산액의 0.5%^p를 삭감하고, E등급 기관은 1%^p 삭감하여 편성한다.

7) 「2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획 작성지침」 p. 44
□ 예비타당성조사 면제절차를 거치지 않는 등 세부지침내용을 위반하는 경우 기본경비 삭감 등 불이익 조치 부과 가능

록 규정하고 있다.

[공공기관 경상운영비와 정부 기본경비의 비교]

구분	공공기관 경상운영비	정부 기본경비
운영주체	공공기관	정부 부처
관련지침	「공기업 및 준정부기관 예산편성지침」	「예산안 및 기금운용계획 작성지침」
통제방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경상경비 증액 한도 규제 ○ 경영실적 평가에 따른 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본경비 지출한도액 설정 ○ 집행실적 부진, 예타 규정 위반 시 기본경비 감액
세부내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등 	<ul style="list-style-type: none"> ① 기본행정경비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 실·국·과 단위 기관운영에 소요되는 일반수용비, 공공요금, 여비, 자산취득비 등 경상적 경비 ○ 인원·직제 등에 따라 공통적으로 편성되는 직책수행경비, 과운영비, 급식비 등 기준성 경비 ○ 공무원교육훈련에 소요되는 교육훈련 경비 ○ 맞춤형 복지 시행에 따른 경비 ② 소규모 전산운영경비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전산소모품, 임차료, 회선사용료 등 전산장비의 유지운영 ○ PC 교체 등 소규모 전산경비 ③ 사회복지무요원 운영비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지무요원 운영에 필요한 인건비, 피복비, 교통비
예시규정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지침 상 별첨을 통해 기본경비에 포함되는 세부적인 예시 제공

자료: 각 지침을 바탕으로 재작성

공공기관과 정부 부처의 기본경비는 기관의 유지를 위해서 사용되는 경상적 경비이고 기획재정부에 의하여 총액 한도가 관리되며, 각종 평가나 규정 위반에 따라 규모가 통제된다는 점에서 유사한 성격을 지닌다.

그러나 공공기관 경상운영비는 정부 기본경비와 관리를 유사하게 받고 있음에도, 정부 기본경비에 비하여 공공기관 경상운영비의 개념과 범위가 불명확한 문제점이 있다.

정부 기본경비의 경우 「예산안 및 기금운용계획 작성 세부지침」에서 기본행정 경비 등에 포함되는 내용에 대하여 예시를 들고 있어, 기본경비에 포함되는 경우가 어떤 경비인지 명확하게 하고 있다.

구체적으로 기본경비에 포함되는 비용은 무기계약 및 기간제근로자(단시간 근로자 포함) 인건비, 일용임금, 교육훈련 경비인 공무원 교육훈련기관의 강사료, 일반 수용비, 공공요금 및 제세, 피복비, 특근매식비, 재료비 등으로 명확하게 하고 있다.

한편, 공공기관 경상운영비는 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로 규정하고 있으나, 명확하게 어떠한 경비가 포함되는지 예시 등을 통하여 분명하게 명시하고 있지 않아, 일부 기관의 경우 서로 다른 기준을 적용하여 경상운영비를 편성·집행하고 있는 것으로 나타난다.

[각 공공기관별 내부 임직원 대상 교육훈련 경비의 경상운영비 편성 방식]

구분	기관	편성 방식
전체 교육비의 경상경비 포함	한국수자원관리공단	○ 2019 직원 온라인 교육, 2019년 관리감독자 안전보건 집체교육 등 전체 임직원 대상 교육 경비의 경상운영비 편성
	한국수목원관리원	○ 2019 정보보안 교육, 노사관계 이해과정 등 전체 임직원 대상 교육경비의 경상운영비 편성
	한국해양과학기술진흥원	○ 보직자 리더십 경비, 부패방지 교육 경비 등 전체 임직원 대상 교육경비의 경상운영비 편성
사업과 연관이 있는 교육비는 사업비 편성	한국도로공사	○ 해당 도로 사업을 담당하는 직원의 해외연수 비용 등 사업 관련성 있는 경우 사업비에 편성

자료: 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 제작성

구체적으로 기관 내부 임직원을 위한 교육훈련 경비는 다수의 공공기관은 전체 임직원 대상 교육경비는 지침에 따라 경상운영비(경상경비)에 편성하고 있으나, 한국도로공사의 경우에는 사업과 연관성을 기준으로 사업을 담당하는 직원의 해외 연수 경비는 사업비로 편성하는 차이가 나타나고 있다.

기획재정부는 공공기관의 경상경비를 정부 부처의 기본경비와 같이 총액규모를 관리하고 특정한 사유가 있는 경우 감액조정 등을 하고 있다는 점에서, 정부의 기본경비와 유사하게 통제받는 경상경비의 범위도 명확하게 설정하여 자의적인 편성·집행이 발생하지 않도록 할 필요가 있으므로, 기획재정부는 공공기관 경상경비의 범위를 예시 등을 통하여 최소한 정부 부처의 기본경비 수준으로 구체화하여 명시할 필요가 있다.

(2) 공공기관 경상운영비 부적정 집행의 유형별 분석

① 사업비를 통한 경상운영비 성격의 경비 집행 부적정

일부 공공기관은 사업비를 통하여 경상운영비 성격의 임직원 교육훈련비, 기관 행사 비용 등을 집행하고 있어, 예산편성지침을 위반하고 있는 측면이 있다.

공공기관 중 공기업과 준정부기관은 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침⁸⁾에 따라, 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 경상운영비(경상경비)로 집행할 필요가 있다.

또한, 기관 운영을 위한 경상경비는 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침⁹⁾에 따라 경상경비는 원칙적으로 2018년도 경상경비 예산액 범위 내에서 실소요액을 편성하되, 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성하도록 규정하고 있으며

8) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 10
 ‘경상경비’는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말한다.

9) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 pp. 10~11

(1) 경상경비

□ 경상경비는 원칙적으로 2018년도 경상경비 예산액 범위 내에서 실소요액을 편성하되, 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성한다.

○ 다만, 2017년도 경영실적 평가 결과 D등급 기관은 2018년도 경상경비 예산액의 0.5%p를 삭감하고, E등급 기관은 1%p 삭감하여 편성한다.

2017년도 경영실적 평가 결과 D등급 기관은 2018년도 경상경비 예산액의 0.5%p를 삭감하고, E등급 기관은 1%p 삭감하여 편성하는 등 기획재정부에 의하여 총량 규모가 통제되고 있다.

그러나, 일부 공공기관은 예산편성지침을 위반하여 사업비를 활용하여 경상운영비 성격의 교육훈련비, 비급여성 복리후생비 등을 집행하고 있어 문제가 있다.

구체적으로 국토교통부 소관 공공기관인 한국철도시설공단은 직원 대상 교육훈련 사업으로 경상운영비 성격이 강한 혁신인재육성사업(32억 8,600만원)을 사업비에 편성·집행한 것으로 나타나고 있으며, 농림축산식품부 소관 공공기관인 농림식품기술기획평가원은 기관고유사업비를 활용한 직원 대상 국외 교육훈련비를 집행하였다.

또한, 해양수산부 소관 공공기관인 한국해양교통안전공단은 내부 직원 교육훈련비, 기념품비, 내부 행사비(임직원 다짐대회 등), 수선유지비 등의 경상운영비 성격의 경비를 사업비를 통하여 집행하였으며, 한국산림복지진흥원은 경상경비에 해당하는 이사회 운영, 채용 관련 사업으로 사업비 예산으로 편성·집행한 것으로 나타나고 있어, 다수의 공공기관이 경상운영비 성격의 경비를 사업비를 통하여 집행하여 지침을 위반하고 있다.

[사업비를 통하여 경상운영비 성격의 경비 집행한 경우(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	소관 부처	2019 경상운영비	부적정 집행 내용
한국철도시설 공단	국토교통부	20,589	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경상경비에 교육훈련비 등 기관운영 경비에 해당하는 혁신인재육성비를 미포함하고 사업비로 분류하여 집행 <ul style="list-style-type: none"> - 직원 대상 교육훈련 사업인 혁신인재육성비 32억 8,600만원을 사업비로 편성·집행
농림식품기술 기획평가원	농림축산 식품부	1,881	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관고유사업비를 활용한 직원 대상 국외 교육훈련비 집행 <ul style="list-style-type: none"> - '2019년 연구관리혁신협의회 선진 R&D 사례 조사 연구' 985만원 등

기관명	소관 부처	2019 경상운영비	부적정 집행 내용
한국해양교통 안전공단	해양수산부	1,253	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내부 직원 교육훈련비, 기념품비, 내부 행사비, 수선유지비 등의 경상운영비 성격의 경비를 사업비를 통하여 집행 <ul style="list-style-type: none"> - 2019년 ‘임직원 다짐대회 개최경비’ 3,301만원, ‘임직원 다짐대회 단체복 구매’ 1,025만원 등
한국임업진흥원	산림청	2,842	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비를 활용하여 경상운영비 성격인 내부 워크숍, 유관기관 경조사 화환 비용 등을 집행 <ul style="list-style-type: none"> - 내부 행사 관련 비용으로 3,289만원, 유관기관 경조사 화환비용으로 576만원 등
한국산림복지 진흥원	산림청	2,487	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경상경비에 해당하는 이사회 운영, 채용 관련 사업으로 사업비 예산으로 편성·집행 <ul style="list-style-type: none"> - ‘2019년도 직원 채용 업무 위탁 용역’ 2억 1,400만원, ‘직원 채용 업무 위탁 용역 완료금’ 1억 3,300만원 등
도로교통공단	경찰청	9,303	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비에 속하는 내역사업인 ‘경영관리’ 사업을 통하여 세금, 공과금 등의 경상경비 성격의 경비를 연례적으로 편성·집행하고 있어, 지침을 위반 <ul style="list-style-type: none"> - 2019년 사업비에 재산세 및 종합부동산세 8억 7,000만원 편성

자료: 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 재작성

이처럼 경상운영비(경상경비) 외의 사업비에서 경상운영비 성격의 경비를 집행하는 것은 우회적으로 예산상 편성된 경상경비 규모를 확대하는 성격을 지니므로 적절치 않다.

향후 공기업과 준정부기관은 예산편성지침을 준수하여 경상운영비 성격의 임직원 교육훈련비, 기관 행사 비용 등을 사업비를 통하여 집행하는 경우가 없도록 주의할 필요가 있다.

② 인건비 성격의 경비의 경상운영비로 집행 부적정

일부 공공기관은 총인건비 지출 등을 위반하여 인건비 성격의 경비를 경상운영비로 집행하고 있어, 개선의 필요가 있다.

기획재정부는 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」¹⁰⁾에 따르면, 공기업 및 준정부기관의 총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원 외 직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다고 규정하고, 공공기관의 총인건비 총액을 관리하고 있다.

또한, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제5조제2항¹¹⁾에 따라 총인건비에 대하여 인상률 및 차등기준은 공기업·준정부기관 예산편성지침을 준용하도록 규정하고 있어, 사실상 모든 공공기관의 인건비가 총인건비 관련 지침 등에 따라 관리·운영되고 있다.

공공기관은 기획재정부와의 협의 등을 통하여 결정된 인건비 규모 내에서 인건비적 성격의 수당 등을 편성·집행할 필요가 있음에도, 일부 공공기관은 이를 위반하여 경상운영비(경상경비)를 통하여 인건비적 성격의 경비를 편성·집행하는 경우가 발생하고 있다.

구체적으로 해양수산부 소관 공공기관인 한국수산자원공단은 예비비로 편성할 필요가 있는 공기업·준정부기관을 대상으로 한 경영실적평가에 따른 성과급을 경상운영비로 2019년 기준 3억 7,400만원 집행하였다.

10) 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 6

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

11) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제5조(보수) ②기타공공기관은 총인건비에 대하여 인상률 및 차등기준은 공기업·준정부기관 예산편성지침을 준용한다.

[인건비 성격의 경비를 경상운영비로 집행한 경우(예시)]

(단위: 백만원)

기관명	소관 부처	부적정 집행 내용	부적정 집행 금액(2019)
한국수산자원공단	해양수산부	○ 예비비로 편성할 필요가 있는 공기업·준정부기관을 대상으로 한 경영실적 평가에 따른 성과급을 경상운영비로 편성·집행	374

자료: 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 제작성

향후 공공기관은 예산편성지침과 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 준수하여 인건비적 성격의 수당을 경상운영비로 편성·집행하는 경우가 없도록 주의할 필요가 있다.

③ 경상운영비를 통한 지침을 위반하여 무기계약직을 차별하는 등의 복리후생 제공

일부 공공기관은 경상운영비를 활용해 지침을 위반한 임직원 대상으로 복리후생을 제공하거나, 퇴직자 대상 부적절한 지원을 하고 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 따르면, 공공기관은 복리후생비 예산 편성시, 합리적인 이유 없이 무기계약직과 기존 직원을 차별해서는 아니되고, 공공기관은 장기근속자에 대한 기념품 지급이나 포상 등을 원칙적으로 할 수 없는 등 해당 규정은 경상운영비를 활용한 직원의 복리후생 제공에 대한 내용을 명시하고 있다.

[지침상 규정하고 있는 공공기관 복리후생 규정(예시)]

규정	조항	내용
「공공기관의 혁신에 관한 지침」	제37조제4항	○ 공공기관은 복리후생비 예산 편성시, 합리적인 이유없이 무기계약직과 기존 직원을 차별해서는 아니됨
	제41조제3항	○ 공공기관은 장기근속자에 대한 기념품 지급이나 포상 등을 원칙적으로 할 수 없음

자료: 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 바탕으로 재작성

그러나, 일부 공공기관은 해당 규정을 위반하여 임직원 대상 복리후생을 제공하고 있다.

구체적으로 해양수산부 소관 공공기관인 한국해양교통안전공단은 내부 직원이 20년, 30년 기간 동안 근면하고 성실하게 근무한 경우 장기 근속상을 수여할 수 있도록 규정하고 있으며, 해양수산부 소관 공공기관인 국립해양생물자원관은 일반직 정규직과 무기계약직을 차별하여 선택적 복지제도를 운영하고 있다.

또한, 중소벤처기업부 소속 공공기관인 기술보증기금과 보건복지부 소속 공공기관인 국민건강보험공단도 일반 정규직과 무기계약직을 차별하여 무기계약직을 대상으로 일반 정규직에 비하여 상대적으로 낮은 수준의 복지포인트를 제공하거나, 가족포인트 등을 제공하지 않는 문제점이 발생하고 있다.

[경상운영비를 통한 지침을 위반한 임직원 복리후생 제공 및 퇴직자 지원(예시)]
(단위: 백만원)

기관명	소관 부처	부적정 집행 내용
한국해양교통 안전공단	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기근속자에 대한 포상이나 기념품을 지급하도록 한 규정을 변경할 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 내부 직원이 20년, 30년 기간 동안 근면하고 성실하게 근무한 경우 장기 근속상을 수여할 수 있도록 규정
국립해양생물자원관	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반직 정규직과 무기계약직을 차별하여 선택적 복지제도 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 일반직 최대 연 380만원 지급이 가능하나, 무기계약직은 연 50만원 최대 지급 가능
기술보증기금	중소벤처기업부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반 정규직과 공무원(무기계약직)을 차별하여 연간 복지포인트를 지급하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 무기계약직(전담직)에 대해서는 1인당 190만원을 지급하고 있고, 비정규직인 특수직에 대해서는 115만원을 1인당 지급
국민건강보험공단	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지침을 위반하여 일반 정규직에 지급되고 있는 맞춤형 복지포인트인 근속포인트, 가족포인트를 무기계약직(업무지원직)에 대하여 적용하지 않고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 국민건강보험공단이 내부 지침인 「맞춤형 복지제도 운영지침」에 따라 무기계약직(업무지원직)에 대하여 기본포인트 이외의 근속포인트, 가족포인트를 적용하고 있지 않음

자료: 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 재작성

따라서, 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등의 지침을 준수하여 경상운영비를 활용해 임직원 대상으로 지침을 벗어난 과도한 복리후생을 제공하거나, 퇴직자 단체 대상으로 부적절한 지원이 없도록 할 필요가 있다.

④ 임직원 대상 관사 및 사택의 수입지출 미포함

일부 공공기관은 기관 임직원 대상으로 제공되는 관사 및 사택을 경상운영비 수입·지출에 포함시키지 않고 있다.

공공기관의 수입 및 지출은 수지차 보전기관의 경우 「2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」¹²⁾에 따르면, 출연금 및 보조금을 수지차 보전방식으로 지원받는 기관으로 지침에 따라 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세부내역까지 빠짐없이 추계하여 자체수입에 반영할 필요가 있다고 명시하고 있다.

또한, 「2019년 공기업·준정부기관 예산편성지침」¹³⁾에 따르면, 공공기관은 예산 지침에 따라 편성한 2019년도 예산(안)과 세부적인 수입·지출 내역과 전체 금액이 포함된 수입·지출 계획서를 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 보고할 의무가 있으며, 이사회 심의·의결 또는 관계법령에 따라 예산이 확정되거나 변경된 때에는 지체 없이 그 내용을 기획재정부, 주무부처 및 감사원에 보고하도록 규정하고 있다.

따라서, 수지차보전기관, 공기업 및 준정부기관은 수입·지출 예산 편성 시 임직원 대상으로 제공되는 관사 및 사택에 소요되는 비용을 경상운영비 관련 수입·지출 예산에 누락하지 않고 계상할 필요가 있다.

그러나, 위탁집행형 준정부기관인 한국수산자원공단은 사택 매각 및 반환에서 발생하는 금액을 최초 수입 예산 편성 시 반영하지 않았으며, 위탁집행형 준정부기관인 한국임업진흥원은 수지차보전기관임에도 기관장 및 직원 관사 매각·구입 비용을 수입·지출 예산에 포함하지 않아, 지침을 위반한 측면이 있다.

12) 「2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」 p. 22

□ 출연금 및 보조금을 수지차 보전방식으로 지원받는 기관(별첨)은 사업수입, 결산잉여금, 이자수입 등을 세부내역까지 빠짐없이 추계하여 자체수입에 반영
○ 과거 자체수입 실적을 감안하여 적정수준 반영

13) 「2019년 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 16

□ 공기업·준정부기관의 이사회 의장은 본 예산지침에 따라 편성한 2019년도 예산(안)과 예산 심의에 필요한 부속서류(「2019년도 수입·지출 계획서」를 포함한다)를 예산(안) 의결을 위한 이사회 개최일 15일전까지 이사회 구성원에게 송부하고, 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 함께 송부한다.
○ 또한, 예산이 확정된 후 생긴 경영목표의 변경, 기타 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하는 경우에는 이사회 개최일 7일전까지 송부한다.
○ 이사회 심의·의결 또는 관계법령에 따라 예산이 확정되거나 변경된 때에는 지체 없이 그 내용을 기획재정부, 주무부처 및 감사원에 보고한다.

[관사 및 사택에 소요되는 비용의 누락 기관 현황]

기관명	소관 부처	부적정 집행 내용
한국수산자원공단	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사택 매각 및 반환에서 발생하는 금액을 최초 수입 예산 편성 시 반영하지 않음 <ul style="list-style-type: none"> - 사택 매각 및 반환과 관련하여 2015년 1건에 1억 4,500만원, 2016년 3건에 3억 8,200만원, 2017년 4건에 6억 7,000만원, 2018년 2건에 2억 3,000만원, 2019년 1건 3억 1,000만원의 수입을 예산에 반영하지 않음
한국임업진흥원	산림청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수지차보전기관임에도 기관장 및 직원 관사 매각·구입 비용을 수입·지출 예산에 포함하지 않음 <ul style="list-style-type: none"> - 2019년 서울시 강서구의 전용면적 84.99㎡ 규모의 아파트를 기존 관사 매각대금과 동일한 9억 9,000만원으로 구입한 부분 예산에 반영하지 않음

자료: 각 기관 자료를 바탕으로 제작됨

따라서, 공공기관은 지침을 준수하여 기관 임직원 대상으로 제공되는 관사 및 사택에 관련된 비용을 경상운영비 관련 수입·지출에 포함시킬 필요가 있다.

⑤ 국회 결산시정요구사항의 취지를 감안한 연구사업비를 활용한 경상경비 성격의 경비 집행 부적정

경제·인문사회연구회 소속 일부 정부출연연구기관은 국회 결산시정요구사항 등에서 연구사업비를 통하여 경상경비 성격의 경비를 집행하지 않도록 요구받았음에도 유사한 문제점이 지속적으로 발생하고 있다.

국회는 '2017회계연도 결산시정요구사항'에서 국회예산정책처의 2017회계연도 결산보고서에 따르면, 경제·인문사회연구회 및 26개 출연연구기관 중 15개의 기관이 예산편성지침을 준수하지 않고 연구사업비를 부적정하게 집행한 것으로 지적되었으므로 경제·인문사회연구회와 소속 출연연에 대해 이를 시정하도록 요구하였다.

[2017회계연도 국회 결산시정요구사항]

시정요구명	지적사항 및 시정요구사항 요지		시정요구 유형	조치대상 기관
(11) 경제·인문사 회연구회 소속 출연연구기관 연구사업비 적정 집행 필요	관련 사업명	일반회계 - 공통	시정	경제인문 사회연구회
	지적사항	○ 국회예산정책처의 2017회계연도 결산보고서에 따르면, 경제·인문사회연구회 및 26개 출연연구기관 중 15개의 기관*이 예산편성지침을 준수하지 않고 연구사업비를 부적정하게 집행한 것으로 지적됨. * 경제·인문사회연구회(1531-301), 국토연구원(1533-301), 대외경제정책연구원(1534-301), 에너지경제연구원(1536-301), 한국개발연구원(1539-301), 한국교육과정평가원(1541-301), 한국교통연구원(1542-301), 한국법제연구원(1545-301), 한국보건사회연구원(1546-301), 한국여성정책연구원(1547-301), 한국조세재정연구원(1548-301), 한국직업능력개발원(1549-301), 한국청소년정책연구원(1550-301), 한국해양수산개발원(1551-301), 한국형사정책연구원(1552-301)		
	시정요구 사항	○ 경제·인문사회연구회는 각 기관의 연구사업비 지출이 예산편성지침을 준수하여 적정한 예산집행이 이루어질 수 있도록 관리감독을 철저히 할 것		

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「2017회계연도 결산 심사보고서」, p. 175

또한, 국회는 2020년도 예산안 및 기금운용계획안 의결 시 부대의견¹⁴⁾을 통하여 경제인문사회연구회는 연구회 및 연구기관의 예산 편성 및 집행이 부적정하게 이뤄지지 않도록 개선방안을 마련하도록 명시한 바 있다.

이에 따라 경제·인문사회연구회와 소속 정부출연연구기관은 직접 시정조치를 요구받은 해당 기관이 아니더라도, 국회예산정책처의 ‘2017회계연도 공공기관 결산 분석보고서’에서 지적된 연구사업비를 활용한 경상운영비 성격의 비용 집행이 발생하지 않도록 하여 국회 결산시정요구사항의 취지를 존중할 필요가 있다.

14) 「2020년도 예산안에 대한 수정안」

(21) 경제·인문사회연구회는 연구회 및 연구기관의 예산 편성 및 집행이 부적정하게 이뤄지지 않도록 개선방안을 마련하여 예산편성 및 집행지침에 반영한다.

그러나 일부 경제·인문사회연구회 소속 정부출연연구기관은 국회 결산시정요구 사항에서 지적된 연구사업비를 활용한 경상경비 성격의 임차료, 이사준비비 등의 집행이 지속적으로 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[국회 결산시정요구사항의 취지에 벗어나는 연구사업비를 활용한 경상경비 성격의 경비 집행]

2017 국회 결산시정요구사항 내용	유사한 문제점 발생 기관 사례	
	기관명	유사한 문제점
○ 대외경제정책연구원에 대하여 연구관련사업비를 활용한 연구년 휴직 관련 체재비 등 비용의 집행에 대한 시정 요구	대외경제정책 연구원	○ 연구관련사업비로 경상운영비 성격인 채용, 미국 KEI 이사회 참석 등 용도로 집행 - 2019년 신규 박사급 채용세미나 관련 경비 3,620만원 등
	KDI 국제정책대학원	○ 연구사업과의 관련성, 사업목적 연관성이 부족한 내부 직원의 학술과견을 위한 해외 이사준비비, 생활보조금, 항공료 등을 기본연구사업비로 집행 - 2019년 의료보험료 1,035만원, 생활준비금 2,941만원, 왕복항공료 2,445만원 등
	정보통신정책 연구원	○ 정보통신정책연구원은 연구사업비를 활용하여 휴직한 연구연가자의 생활준비금 등의 경비를 지급 - 2015~2019년도 동안 생활준비금 3,444만원, 왕복항공료 1,302만원
○ 대외경제정책연구원에 대하여 중국 북경사무소 임차료 및 직원 파견수당 등의 연구사업비를 활용한 집행에 대한 시정 요구	한국해양수산 개발원	○ 연구사업비를 통한 상해연구센터 사무실 임차료 등의 집행 부적정 - 상해연구센터 사무실 임차료로 약 1억 4,000만원 연구사업비에 편성·집행

자료: 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 제작성

구체적으로 대외경제정책연구원은 연구관련사업비를 활용한 연구년 휴직 관련 체재비 등 집행에 대하여 시정을 요구받고 해당 부분에 대해서는 시정하였지만, 연구관련사업비로 경상운영비 성격인 채용 관련 경비, 미국 KEI 이사회 참석 경비 등을 집행하는 유사한 문제점이 발생하고 있다.

또한, KDI 국제정책대학원은 2017회계연도 결산에서 대외경제정책연구원이 국회로부터 시정하도록 요구받은 연구관련사업비를 활용한 연구년 휴직 관련 체재비 등 비용을 집행한 부분과 유사한 경우인 내부 직원의 학술파견을 위한 해외 이사준비비, 생활보조금, 항공료 등을 기본연구사업비로 집행하는 문제점이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서, 향후 경제인문사회연구회와 소속 정부출연연구기관은 여러 기관 등이 국회 결산시정요구사항 등에서 연구사업비를 통하여 경상경비 성격의 경비를 집행하지 않도록 요구받았다는 취지를 존중하여, 지적받지 않은 타 정부출연연구기관의 경우에도 유사한 경우가 발생하지 않도록 할 필요가 있다.

가. 현황

(1) 분석 대상 및 필요성

우리나라는 2010년도 공공부문의 자체감사 운영 및 기본적인 사항과 효율적인 감사체계를 확립하기 위해 「공공감사에 관한 법률」(이하, ‘공공감사법’)을 제정하였다. 이때, 자체감사관, 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사, 점검, 확인, 분석, 검증하고 그 결과를 처리하는 것을 의미한다(‘공공감사법’ 제2조 제1호).

동법의 제정에 따라 공공기관은 자체감사 전담기구 설치, 감사인의 개방형 임용, 감사실 직원에 대한 인센티브 도입 등과 같은 자체감사 제도 및 운영과 관련된 부분을 정비해 나가고 있다.

그럼에도 불구하고, 최근 보도된 공공기관의 채용비리, 혹은 부패 등의 부적절한 경영행위와 일련의 사건들은 공공기관에 대한 국민들의 신뢰를 하락시키고 있으며, 이에 따라 공공기관 자체감사의 실효성에 대해서도 지속적으로 의문이 제기되고 있다.

특히, 이와 같은 사건들과 더불어, 현재 공공기관의 자체감사에 대한 시의적절한 현황 파악 및 분석이 이루어지고 있지 않다는 점¹⁾은 공공기관 자체감사의 효과성이나 실효성, 운영의 적정성 등을 파악하기 더 어려운 실정이라고 할 수 있다.

이에 따라 본 분석에서는 2020년도 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하, ‘공운법’)」에 근거하여 지정된 340개 공공기관의 자체감사 현황을 파악하고, ‘공공감사법’과 관련 규칙 등을 기준으로 제도 및 운영 사항을 분석해 보고자 한다. 이와 같은 분석을 통해 공공기관의 자체감사기구의 현황을 파악하고, 제도 및 운영상 한계에 대해 보완하고 발전시킬 수 있는 방향에 대하여 논의하고자 한다.

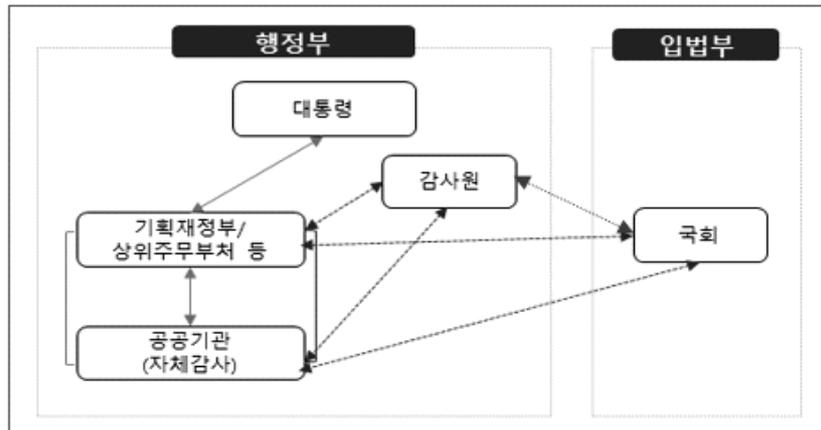
김보은 예산분석관(dtbe2016@assembly.go.kr, 6788-4683)

1) 기타공공기관 외에 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형)은 감사연구원에서 자체감사기구 운영현황을 통해 매년 발행되고 있으나, 현황조사 시기와 발간 시기가 2년의 차이가 나고 있어, 현재 기준(2020년도 6월 기준) 2016년도 자체감사기구 운영 현황이 발간된 상태이다.

(2) 공공감사의 운영체계

공공감사의 운영체계는 주체가 누구인지에 따라 자체감사와 외부감사로 구분된다. 자체감사는 정부 및 공공기관에서 자신들이 제공하는 공공서비스 및 활동에 대한 신뢰성을 높이기 위해 조직 내부에서 감사하는 것을 의미하며, 외부감사는 상 위기관이나 국가 최고 기관에 의한 감사 등 조직 외부에서 행해지는 감사를 의미한다. 이때, 우리나라 공공기관의 외부감사 주체는 기획재정부, 상위 주무부처, 감사원, 국회 등이라 할 수 있다. 상위주무부처에 대한 감사는 특정 혹은 종합감사의 형태로 이루어지고 있으며, 감사원 감사의 경우 대부분 특정감사의 형태로 수행되고 있다. 특히, 상위주무부처로 부터의 감사는 해당 기관에 소속된 공공기관을 대상으로 한다는 점에서 자체감사로 논의되기도 한다. 이때, 국회로 부터의 감사는 행정부가 아닌 입법부 차원에서 감사로 외부감사의 핵심적인 역할을 수행하고 있으며, 매년 국정감사를 통해 수행되고 있다.

[우리나라 공공감사의 운영체계]

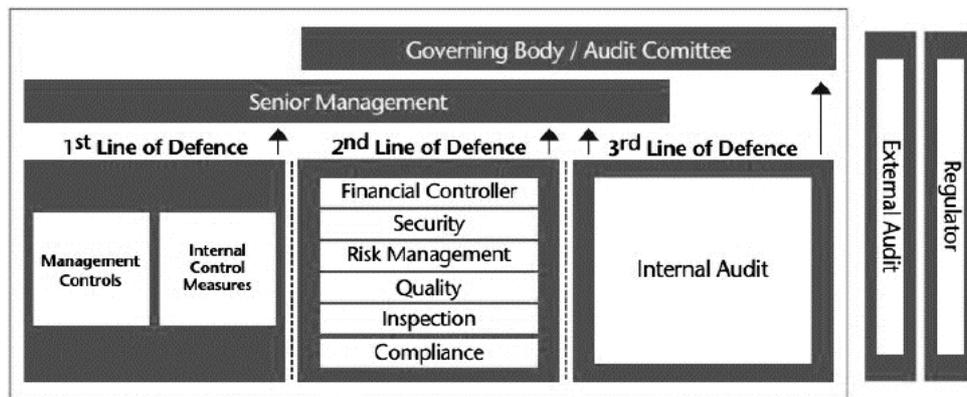


공공부문에 있어서 자체감사와 외부감사는 이원적으로 운영되고 있는데, 이는 실제 행정서비스 및 공공사업의 증가로 인하여 외부감사로만 이를 담당하기에는 물적·인적 자원의 부족 및 기관 고유 상태에 대한 전문성 부족, 위험관리의 시의 적절성 등에 대한 대안으로 각 조직이 내부적으로 행하는 감사인 자체감사의 중요성이 증가하고 있다.

세계최고감사기구인 INTOSAI(Internal Organization of Supreme Audit Institutions)²⁾는 공공부문 감사의 국제기준 ISSAIs을 제시하고 있는데, ISSAI 1에서 국가최고감사기구(감사원)는 외부감사자로서 자체감사의 효과성을 검토해야 하며, 자체감사가 효과적이라고 판단되는 경우 국가최고감사기구의 권한이 침해되지 않는 범위에서 외부감사와 자체감사 간의 적절한 역할 분담과 협력이 이루어져야 함을 강조하며, 자체감사와 외부감사 역할 및 기능에 대해 제시하고 있다.³⁾

국제내부감사인협회(IIA)⁴⁾에 의해서도 자체감사와 외부감사에 대해 두 기능은 경쟁 혹은 충돌하지 아니하며, 상호보완적이고 긴밀하게 협력해야 한다고 강조하고 있다. IIA가 제시하고 있는 공공부문의 통제기제는 자체감사의 기능으로 조직 내부인에 의한 경영활동 및 사업 수행과정 중에 위험관리 및 내부통제의 중요성을 강조하고 있으며, 이후 외부감사와의 정보공유를 통한 협업 활동을 통해 재무적 안전성을 보장하고 감사의 효율성을 증가시켜야 한다고 제시하고 있다.

[공공부문의 통제기제]



자료: Governance of risk: Three lines of defence. <https://www.iaa.org.uk/resources/auditcommittees/governance-of-risk-three-lines-of-defence/>

- 2) INTOSAI는 세계 각국의 최고감사기구(SAI) 및 국제기구가 지식, 경험의 교류를 통해 공공재정의 적절한 운영과 공공부문의 효과적인 의사결정을 도모하고자 설립된 UN의 협력기구로써 최고감사기구의 지위와 역할에 대한 국제기준을 제시하고 있다.
- 3) 우리나라 역시, 공공감사의 효율성, 효과성을 증진하기 위해 국제기준인 ISSAIs의 방향에 따라 공공감사의 독립성, 전문성 등에 대해 공공감사에 관한 법률에 명시하고 있으며, 해당 법률은 공공감사를 구성하는 외부감사로서 최고감사기구(감사원)과 자체감사기구 모두에 적용되고 있다.
- 4) IIA(The institute of internal auditors)

즉, 공공감사의 운영체계는 자체감사와 외부감사로 구성되며, 객관성과 독립성을 가지고 서로 상호보완적인 역할을 통해 국가 운영의 책임성, 투명성, 효율성 등의 제고하기 위해 필수적인 역할을 수행하고 있다.

(3) 공공기관 자체감사에 대한 법·제도적 논의

공공기관 자체감사의 근거가 되는 법은 「공공감사에 관한 법률」(이하, ‘공공감사법’)과 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, ‘공운법’), 「감사원법」 등이 있으며, 관련 기준 및 규칙으로는 「공공감사기준」, 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」, 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 등이 있다. 이와 같은 법과 규칙 등을 기본으로 하여 공공기관은 자체감사 제도 및 운영 전반을 수행하고 있다.

‘공공감사법’은 공공부문(중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관)에 모두 적용되며, 동법 제4조에 의해 중앙행정기관 등 자체감사기구의 운영 및 감사활동체계 등에 관하여 다른 법령에 이 법과 다른 규정이 있는 경우 이 법에 따르도록 명시되어 있다. 이와 같은 ‘공공감사법’이 자체감사에 대해 규정하고 있는 내용은 자체감사기구 마련, 감사기구 장에 대한 외부 임용, 감사담당자 전문성 및 교육, 자체감사활동 기준, 감사활동체계의 개선, 자체감사활동 지원 등으로 구분할 수 있으며, 관련 된 내용 중 주요 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

「공공감사에 관한 법률」 상 자체감사 제도 및 운영에 관한 주요내용]

구분	내용
자체감사기구	<ul style="list-style-type: none"> • 자체감사 전담기구 설치 • 합의체 감사기구의 운영 • 감사기구의 장의 독립성 보장
감사기구의 장	<ul style="list-style-type: none"> • 감사기구의 장 개방형 직위 임용 • 감사기구 장의 자격 및 임기 • 감사기구의 장의 신분보장
감사담당자	<ul style="list-style-type: none"> • 감사담당자의 임용 및 결격사유 • 감사담당자 우대사항(근무성적 평정, 임용)

구분	내용
자체감사활동	<ul style="list-style-type: none"> • 자체감사계획의 수립 및 실지·일상감사 수행 • 자료제출요구 • 감사결과의 통보 및 처리, 적극행정에 대한 면책 • 징계 또는 문책사유의 시효정지/ 재심의 신청 • 감사결과의 공개 • 독립적 감사활동 예산 요구권한
자체감사 활동의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 감사활동조정협의회 설치 • 중복감사금지 • 감사원 감사의 대행

‘공운법’에서 논의하고 있는 자체감사제도는 공기업·준정부기관으로 그 대상이 한정되어 있으며, 공공기관에 준하여 ‘공공감사법’ 보다 좀 더 구체적으로 자체감사 제도 및 운영에 대해 명시하고 있다. ‘공운법’에서는 공기업·준정부기관의 감사(위원) 및 회계감사인의 임면, 평가, 책임에 관한 전반적인 내용을 규정하고 있으며, 감사에 대한 평가 및 감사결과 등의 국회제출, 감사원 감사 실시 등이 명시되어 있다.

세부적인 사항을 살펴보면, 먼저 ‘공운법’은 제24조를 통해 공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 두어야 한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니한다고 규정을 함으로써 감사, 감사위원회 제도를 반드시 채택하게 명시하고 있다. 동법에서 제시하고 있는 감사의 임기는 제28조제1항에 의해 2년으로 규정되어 있으며, 제28조 제2항에 의해 1년을 단위로 연임이 가능하다.

또한 동법 제35조는 이사와 감사의 책임에 대해 명시하고 있는데, 이때, 공기업·준정부기관의 감사(위원)는 「상법」에 근거하여 이사의 충실의무, 비밀유지의무, 회사에 대한 책임 등이 준용된다. 이와 같이, 규모가 큰 공기업 혹은 준정부기관의 경우 「상법」 혹은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 등의 적용을 받기도 한다.

2018년도 공공기관의 채용비리 문제가 대두되면서, 2018년도 3월 비위행위자에 대한 조치 부분이 신설되었으며, 제52조의3(비위행위자에 대한 수사 의뢰 등)에 따라 공공기관은 투명하고 공정한 인사운영 등 윤리경영을 강화하기 위해 노력해야 하며, 제52조의6에 따라 비위행위 중 채용비리의 근절을 위해 인사 감사를 할 수

있도록 규정하고 있다.

이와 같은 법률 외에 자체감사와 관련된 내용을 담은 기준 및 규칙으로는 「공공감사기준」, 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」, 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」, 「자체감사활동의 심사에 관한 규칙」, 「자체감사활동의 지원 및 대행·위탁감사에 관한 규칙」 등이 있다.

이때, 「공공감사기준」은 세계최고감사기구의 권고와 「감사원법」 제30조의2 및 제52조의 규정에 따라 공공부문에 대한 감사의 수행에 필요한 기본적인 사항을 정함을 목적으로 하고 있으며, 감사의 일반기준(독립성, 전문성, 주의의무 등)과 실시기준(감사의 준거, 감사위험과 중요성, 감사계획의 수립 등), 보고기준(보고의 원칙, 감사결과처분 요구) 등에 대한 사안이 명시되어 있다.

다음으로 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」은 ‘공운법’에서 감사원 규칙으로 정하도록 위임한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항 등을 규정함을 목적으로 하고 있으며, 독립적인 감사인의 선정, 회계감사의 절차, 감사원의 결산 심사 등에 대한 방법, 처리 과정 등을 담고 있다.

더불어 2020년도에 시행된 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」은 「감사원법」 제34조의 3에서 규정하는 적극행정면책을 위한 구체적인 적용기준과 운영에 필요한 절차를 정하고, 감사원의 감사결과 처리에 대한 감사대상기관, 관련자 및 이해관계자의 의견 또는 지적내용에 대한 소명자료 제출 및 처리 절차 등을 정함으로써 일하는 공직분위기를 조성하고 감사결과 처리의 투명성과 절차적 정당성을 제고하고자 제정되었다. 동 규칙은 적극행정면책의 범위, 대상자, 기준 등과 감사소명자료의 제출 및 처리 방법 등이 명시되고 있다. 특히 해당 규칙의 경우 적극적인 행정활동을 수행하다 공공기관에서 발생하는 행정 상 문제점을 지양하기 위함으로 2019년도부터 감사원 차원에서 적극적으로 장려하고 있는 적극행정면책 제도 및 사전 컨설팅 감사 운영근거가 되어오고 있다.

「자체감사활동의 심사에 관한 규칙」은 ‘공공감사법’ 제38조와 「감사원법」 제28조에 따라 자체감사활동의 심사에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, 이를 통해 감사원은 매년 자체감사활동을 심사하는 근거가 되고 있다. 그리고 「자체감사활동의 지원 및 대행·위탁감사에 관한 규칙」은 ‘공공감사법’과 「감사원법」, ‘공운법’에 근거하여 감사원 감사에 대한 자체감사 기구의 대행과 위탁에 필요한 사항을 규

정하고 있다.

이밖에 기획재정부는 「공기업·준정부기관 감사기준」, 「공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침」 등을 통해 공공기관의 자체감사 제도 및 운영을 위한 지침을 제공하고 있다.

다만, 기타공공기관의 경우 규모 혹은 설립 상의 목적 등에 따라 해당 법률이나 규칙 그리고 기획재정부의 지침 및 감사인 평가, 감사원의 감사활동 평가 등의 영향을 받지 않고 있다. 이와 같이 법률이나 지침에 직접적으로 명시되어 있지 않은 기타공공기관은 해당 법률이나 규칙의 적용을 받고 있는 공기업이나 준정부기관에 비해 다소 제도 및 운영 상황이 미흡한 것으로 나타나고 있다.

(4) 공공기관 자체감사제도 및 운영 현황

공공기관 자체감사 운영 현황의 분석대상은 2020년도 지정 공공기관으로 시장형 공기업 16개, 준시장형 공기업 20개, 기금관리형 준정부기관 13개, 위탁집행형 준정부기관 83개, 기타공공기관 208개로 전체 340개 기관이다. 해당 분석대상기관의 자체감사제도 및 인원, 감사활동, 성과 등에 대한 현황은 다음과 같다.

① 공공기관 감사제도 현황

2019년도 공공기관의 감사 상임, 비상임, 감사위원회 제도 채택 현황은 다음과 같다. ‘공운법’ 제24조 제1항에서는 공기업·준정부기관은 임원으로 기관장을 포함한 감사를 두며, 다만 동법 제20조 제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니함을 명시하고 있다.

즉, 공공기관의 감사는 감사제도와 감사위원회제도로 구성되어 있으며, 감사제도의 경우 상임 혹은 비상임감사로 구성되어 운영된다. 이때, 상임, 비상임 감사는 출근형태에 차이가 있을 뿐 기관 내 감사로써의 역할이나 책임은 동일하다.⁵⁾ 감사위원회제도를 채택하는 공공기관의 경우, 기관의 이사회 내 이사로 구성된 감사위원회를 운영하게 되며, 이사로서의 직책과 감사위원으로서의 직책을 공유하게 되며, 합의제 기구로 운영되고 있다.

5) 기획재정부, 2011, 공기업, 준정부기관 감사 메뉴얼

[공공기관 감사, 감사위원회 제도 비교]

구분	감사제도	감사위원회제도
신분	단일신분(상임·비상임 감사)	이중신분(이사+감사위원)
이사회에서 권한	의견진술권	의결권(이사신분)
이사회와의 관계	이사회에 의견진술 가능 (이사회 법률위반 보고)	이사회 내 기구로 이사회 의사결정에 적극적인 개입
의사결정	독입제	합의제

2020년도 지정된 공공기관 중 감사, 감사위원회 제도를 채택하고 있지 않은 정부법무공단을 제외하고 총 339개의 공공기관 중 감사위원회를 채택하고 있는 기관은 총 24개 기관으로 공공기관의 약 7.1%를 차지하고 있으며, 감사제도는 315개 기관인 약 92.9%가 채택하여 운영 중에 있다. 이때, 시장형 공기업 16개 기관은 모두 감사위원회제도를 채택하고 있는 것으로 나타났으며, 준시장형 공기업의 경우 20개 기관 중 7개 기관인 약 35.0%가 감사위원회를 채택하고 있는 것으로 나타났다.

반면 기금관리형 준정부기관의 경우 감사위원회제도를 채택하고 있는 기관은 0개 기관으로 13개 기관 모두 감사제도를 채택하고 있는 것으로 나타났으며, 위탁집행형 준정부기관은 83개 기관 중 1개 기관인 약 1.2%가 감사위원회제도를 채택하고 있는 것으로 나타났다. 기타공공기관의 경우 207개 기관 모두 감사제도를 채택하여 운영하고 있는 것으로 나타났다.

[2019년도 공공기관 감사·감사위원회 제도 현황]

(단위: 개, %)

구분	공기업		준정부		기타공공 기관	합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
감사위원 회제도	16 (100.0)	7 (35.0)	0 (0.0)	1 (1.2)	0 (0.0)	24 (7.1)
감사제도	0 (0.0)	13 (65.0)	13 (100.0)	82 (98.8)	207 (100.0)	315 (92.9)
전체	16 (100.0)	20 (100.0)	13 (100.0)	83 (100.0)	207 (100.0)	339 (100.0)

주: 2020년도 지정된 340개 공공기관 중 기타공공기관인 정부법무공단은 감사위원회, 감사 제도를 채택하지 않아 동 제도 현황의 경우 339개의 공공기관을 대상으로 함

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

② 공공기관 자체감사 전담기구 운영 현황

‘공공감사법’은 제5조에 의하여 자체감사 업무를 전담하여 수행하는 자체감사 기구를 두어야 함을 명시하고 있다. 「공공감사기준」 제2조의 2에 따른 자체감사 기구는 감사대상기관의 직제에 관한 법령, 조례, 규칙 등에 의하여 제4호의 자체감사 업무를 관장하는 부서를 의미한다. 이때, 해당기구의 경우 기관의 타 행정업무와 겸직함이 없이 자체적이고 독립적으로 운영되는 기구를 의미한다.

이를 근거로 하여 자체감사 전담기구를 운영하는 공공기관은 총 278개(81.8%) 기관으로 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관은 해당 기관 전체 유형 모두 100% 전담 자체감사기구를 운영 중에 있으나, 위탁집행형의 경우 전체 83개 기관 중에 1개(1.2%) 기관에 전담감사기구가 존재하지 않으며, 기타공공기관의 경우 전체 208개 기관 중 61개 기관인 약 29.3%의 기관이 전담 자체감사기구를 두고 있지 않은 것으로 나타났다.

이때, 전담 자체감사 기구가 없는 경우는 기관 규모나 기관 특성으로 인한 것으로 자체감사가 존재하지 않는 경우와 타 부서에서 겸직의 형태로 운영되고 있는 경우도 포함한다고 할 수 있다.

[2019년도 공공기관 자체감사 전담기구 운영 현황]

(단위: 개, %)

구분		전담기구		전체
		없음	있음	
공기업	시장형	0(0.0)	16(100.0)	16(100.0)
	준시장형	0(0.0)	20(100.0)	20(100.0)
준정부기관	기금관리형	0(0.0)	13(100.0)	13(100.0)
	위탁집행형	1(1.2)	82(98.8)	83(100.0)
기타공공기관		61(29.3)	147(70.7)	208(100.0)
합계		62(18.2)	278(81.8)	340(100.0)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

③ 공공기관 자체감사 실시현황

「공공감사에 관한 법률 시행령」은 제10조에 근거하여 감사유형 및 개념에 대해 명시하고 있는데, 여기에서 제시되고 있는 감사유형으로는 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사, 일상감사가 있다.

먼저, 종합감사는 자체감사 대상기관의 주 기능, 주 업무 등 업무 전반의 적법성 타당성을 점검하기 위해 실시되고 있는데, 이를 주무부처에서 시행할 경우 기관 자체감사에서는 이를 갈음하는 경우도 많이 발생하고 있다. 특정감사는 특정한 업무 및 자금 등과 관련된 감사를 의미하며, 재무감사는 예산의 운용실태, 회계처리의 적정성 등을 감사하는 것을 말한다. 또한, 성과감사는 특정한 정책이나, 사업, 조직에 대한 경제성, 효율성, 효과성을 분석하는 것으로서 가장 현대적인 감사기법 중 하나라고 할 수 있으나, 성과감사는 전문적인 분석기법, 시간소요 등이 필요하기 때문에 기관 내에서 다소 낮은 비율로 행해지고 있다. 복무감사의 경우 내부직원에 대한 복무의무 위반, 비리 등을 다루는 것으로써 실질적으로 감찰활동과 유사하다고 할 수 있다.

일상감사의 경우 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성, 타당성 등을 점검, 심사하는 감사로서 기관에서 일상적으로 이루어지는 감사로 일정한 범위의 업무에 대하여 서류에 대한 최종 결재에 앞서 내용을 검토하고 의견을 첨부하는 것으로 전자시스템 등을 통한 절차로 갈음할 수 있다는 점에서 감사활동 중 가장 많은 건을 차지하고 있다. 감사원(2012)⁶⁾에 의하면 일상감사는 기관의 주요 정책 및 사업집행에 대하여 집행부서와 독립된 자체감사기구가 최종결재권자의 결재에 앞서서 그 업무의 적법성, 타당성 등을 점검, 심사하는 사전예방적인 감사임을 강조하고 있다.

6) 감사원, 2012, 감사활동개선 종합대책 이행점검 결과.

[공공감사에 관한 법률시행령] 제10조 상 감사유형 및 개념]

감사유형	내용
종합감사	자체감사 대상기관의 주기능, 주업무 및 조직·인사·예산 등 업무전반의 적법성 타당성 등을 점검하기 위하여 실시하는 감사
특정감사	특정한 업무·사업·자금 등에 대하여 문제점을 파악하여 원인과 책임 소재를 규명하고 개선대책을 마련하기 위하여 실시하는 감사
재무감사	예산의 운용실태 및 회계처리의 적정성 여부 등에 대한 검토와 확인을 위주로 실시하는 감사
성과감사	특정한 정책·사업·조직·기능 등에 대한 경제성·효율성·효과성의 분석과 평가를 위주로 실시하는 감사
복무감사	자체감사 대상기관에 속한 사람의 복무의무 위반, 비위사실, 근무 실태 점검 등을 목적으로 실시하는 감사
일상감사	기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 감사

자료: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

이와 같은 기준에 따라 2019년도 자체감사 실시현황을 살펴본 결과 전체 340개 기관 중 자체감사가 실시되지 않고 있는 기관은 총 16개 기관으로 해당 기관에서는 자체감사가 단 1건도 실시되지 않은 것으로 나타났다. 특히 이와 같은 기관은 모두 기타공공기관에서 나타나고 있으며, 최근 3년인 2017년도부터 2019년도 까지 단 한건도 자체적인 감사활동이 이루어지지 않은 것으로 나타났다.

자체감사를 수행하고 있는 324개 기관의 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 현황은 다음과 같이 나타났다. 2019년도 시장형 공기업의 자체감사 실시 건은 484건, 준시장형 공기업은 581건, 기금관리형 준정부기관은 468건, 위탁집행형 준정부기관은 1,554건으로 나타났으며, 기타공공기관은 총 4,224건의 자체감사가 실시된 것으로 나타났다.

평균 감사실시 건수로 감사유형별 실시를 살펴본 결과 시장형 공기업은 12.1건으로 특정감사 실시 건이 가장 높게 나타났으며, 준시장형 공공기관의 경우 11.3건으로 복무감사 실시 건이 가장 높은 것으로 나타났다. 기금관리형 준정부기관은 12.8건으로 종합감사 실시 건이 가장 높게 나타났으며, 위탁집행형 준정부기관의 경우 7.4건으로 복무감사를 실시한 건이 가장 높은 것으로 나타났다. 기타공공기관의 경우 10.9건이 재무감사로 수행실적이 가장 높은 것으로 나타났다. 기타공공기관에

서 재무감사 수행실적이 높은 이유로는 인원이나 업무의 특성 상 회계감사를 재무감사로 대체하거나 혹은 이를 동일하다고 판단하는 경우가 있기 때문으로 볼 수 있다.

[2019년도 공공기관 자체감사 실시 현황]

(단위: 개)

유형		(N)	합계	구분	종합	특정	재무	성과	복무
공 기 업	시장형	16	484	평균	4.4	12.1	1.6	1.6	10.5
				합계	71.0	194.0	26.0	25.0	168.0
	준시장 형	20	581	평균	5.2	10.5	0.9	1.3	11.3
				합계	104.0	210.0	17.0	25.0	225.0
준 정 부	기금 관리형	13	468	평균	12.8	8.5	1.2	1.0	12.5
				합계	166.0	111.0	16.0	13.0	162.0
	위탁 집행형	83	1,553	평균	4.7	4.9	1.3	0.5	7.4
				합계	386.0	404.0	106.0	45.0	612.0
기타 공공기관		192	4,224	평균	3.5	3.3	10.9	0.1	4.2
				합계	675.0	631.0	2091.0	23.0	804.0
합계		324	7,310	평균	4.3	4.8	7.0	0.4	6.1
				합계	1402.0	1550.0	2256.0	131.0	1971.0

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

④ 공공기관 자체감사 실적현황

공공기관 자체감사 실적은 재정상 조치와 비 재정상 조치로 구분할 수 있으며, 이때 재정상 조치 부분의 경우 변상, 회수 등과 관련된 건 및 금액에 대해 파악하고 있으며, 비재정상 조치로는 신분상 조치로 징계, 문책, 주의, 고발 등의 실적이 제시되고 있다.

2019년도 자체감사를 실시한 324개 공공기관의 재정상 조치 건은 총 4,302.7건이며, 이중 기금관리형 준정부기관이 1,303건으로 가장 많은 재정상 조치를 행한 것으로 나타났다. 하지만, 재정상 조치 금액은 시장형 공기업이 1조 2,850억 4,400만원으로 공공기관 전체 재정상 조치 금액인 1조 7,534억 8,840만원의 약 73.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로는 준시장형 공기업의 재정상 조치 금액이 2,910억 4,620만원으로 나타났다. 즉, 공기업(시장형, 준시장형)의 경우 상대적으로 재정상 조치가 적발된 건(수)은 낮으나 재정상 조치 금액이 매우 높은 것으로 나

타났으며, 준정부기관(기금형, 위탁집행형)의 경우 상대적으로 재정상 조치 건(수)는 높으나 그 금액은 공기업에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다.

[2019년도 공공기관 재정상조치 실적 현황]

(단위: 개, 백만원)

구분		기관수	재정상조치 건(수)	기관 당 건(수)	재정상조치 금액	기관 당 재정상조치 금액
공기업	시장형	16	500.0	31.3	1,285,044.4	80,315.3
	준시장형	20	757.0	37.9	291,046.2	14,552.3
준정부 기관	기금관리형	13	1,303.0	100.2	72,142.0	5,549.4
	위탁집행형	83	1,252.7	15.1	72,459.2	873.0
기타공공기관		192	490.0	2.6	32,796.5	170.8
합계		324	4,302.7	13.3	1,753,488.4	5,412.0

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

다음으로 비재정상 조치인 신분상 조치 실적은 고발, 징계, 문책, 주의 등으로 구분되며, 「공공감사기준」 제 29조는 감사결과의 처분 요구에 대해 명시하고 있다. 「공공감사기준」 제29조1항은 감사기관은 감사결과 개별 지적사항에 대하여 당해 지적사항의 내용에 적합한 처분(요구)을 선택적으로 적용할 수 있도록 하고 있다.

처분요구 사항 중 고발의 경우 기관 내 자체감사 활동으로 인하여 적발된 사항이 형법이나 기타 개별 법률의 범죄 구성요건에 해당하는 경우로 「형사소송법」 등에 따라 수사기관의 수사를 받게 되는 것을 의미한다. 다음으로 징계(문책)는 부당한 행위에 대해 제재를 가하는 것으로써, 공공기관 근로자의 경우 징계사유나 징계로 인한 효과에 대해 「국가공무원법」에 준하여 행해지고 있다.

「공공감사기준」 제29조2항제4호는 주의, 경고, 또는 훈계에 대해 명시하고 있으며, 감사결과 위법 또는 부당한 행위라고 인정되나 그 정도가 징계 또는 문책 사유에 이르지 아니하는 경미한 경우라고 명시하고 있다.

2019년도 공공기관의 자체감사에 따라 고발, 징계, 문책, 주의 등의 신분상 조치를 받은 자는 16,239명으로, 시장형 공기업이 2,249명, 준시장형 공기업이 4,120명, 기금관리형 준정부기관이 1,889명, 위탁집행형 준정부기관이 5,159명, 기타공공기관이 2,822명으로 나타났다. 이를 기관(수)로 나누어 보면 2019년도 공공기관의

평균 신분상 조치 인원은 50.12명이며, 준시장형 공기업의 경우 기관 당 평균 206.0명으로 신분상 조치가 가장 많이 이루어진 것으로 나타났다. 다음으로는 기금관리형 준정부기관이 145.5명으로 신분상조치를 많이 받은 것으로 나타났으며, 기타공공기관의 경우 14.7건으로 가장 낮은 조치실적을 보이고 있다.

신분상조치 유형으로는 상대적으로 중한 조치인 고발이 신분상 조치를 받은 전체 인원인 16,239명 중 47명으로 약 0.29%의 비율로 나타났으며, 가장 경미한 조치인 주의를 받은 자가 14,547명으로 신분상조치의 약 89.58%를 차지하여 가장 높은 비율로 나타났다.

[2019년도 공공기관 신분상조치 현황]

(단위: 개, 명)

유형		기관 당 명(수) 평균	합계	고발	징계·문책	주의 등
공기업	시장형(16)	140.56	2,249 (100.00)	2 (0.09)	321 (14.27)	1,926 (85.64)
	준시장형(20)	206.00	4,120 (100.00)	2 (0.05)	592 (14.37)	3,526 (85.58)
준정부	기금관리형(13)	145.31	1,889 (100.00)	4 (0.21)	61 (3.23)	1,824 (96.56)
	위탁집행형(83)	62.16	5,159 (100.00)	12 (0.23)	323 (6.26)	4,824 (93.51)
기타공공기관(192)		14.70	2,822 (100.00)	27 (0.96)	348 (12.34)	2,447 (86.71)
합계(324)		50.12	16,239 (100.00)	47 (0.29)	1,645 (10.13)	14,547 (89.58)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

나. 분석의견

(1) 공공기관의 자체감사 규정에 대한 정비 필요

공공기관은 자체감사의 실효성을 확보하고 적극적인 수감활동이 이루어질 수 있도록 감사의 독립성을 확보할 수 있는 제도를 명문화 할 필요가 있다.

‘공공감사법’은 자체감사의 독립성에 대한 요건으로 자체감사 전담기구의 독립

적인 예산요구권한(제28조), 감사담당자에 대한 근무성적 평정, 희망보직과 같은 우대사항(제18조)을 명시하고 있다. 동법을 기준으로 자체감사의 독립성을 위한 제도들이 공공기관의 감사규정에 명문화되어 있는지 여부를 살펴본 결과는 다음과 같다.

먼저 공공기관에 자체적 감사규정이 명문화 되어 있는지 여부의 경우, 공기업·준정부기관은 모두 감사규정을 명문화하고 있는 것으로 나타났으며, 다만 기타 공공기관의 경우 총 208개 기관 중 170개 기관만이 자체감사와 관련된 규정을 마련하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 규정의 명문화 여부는 자체감사 제도 및 기구 등의 제반 사항들이 제대로 기능할 수 있는 기본적인 사항을 명시해 놓은 것으로써 해당 기관들은 자체감사와 관련된 감사규정을 조속히 마련할 필요가 있다.

다음으로 자체감사의 독립성 요건의 하나인 자체감사기구가 독립적으로 예산을 요구할 수 있는 권한이 있는지에 대한 현황을 살펴본 결과, 시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관은 기관 규정에 따라 이를 포괄하고 있는 것으로 나타났으나, 준시장형 공기업의 경우 20개 기관 중 18개 기관 약 90.0%, 위탁집행형 준정부기관은 83개 기관 중 68개 기관인 약 81.9%만이 이를 감사규정에 명시하고 있는 것으로 나타났다. 이때, 기타공공기관의 경우 208개 기관 중 107개 기관인 약 51.4%가 예산요구권한을 가지고 있는 것으로 나타났다.

기타공공기관은 상대적으로 타 기관에 비해 기관의 규모가 작아 자체감사 전담기구가 없는 경우가 존재하는데, 이 경우를 제외하고 실제 자체감사기구를 운영하고 있는 147개 기관의 경우 자체감사 규정 상 예산요구권한을 포함하여, 자체감사 기구 운영을 위한 예산의 독립성을 확보할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

자체감사를 수행하는 내부 직원들의 독립성을 확보할 수 있는 규정으로 근무성적 평가가점이나 희망보직제도의 경우, 기관 내 직원이 기관 내부를 감사하는데서 올 수 있는 부담에서 벗어나 독립적인 활동을 할 수 있도록 지원해 주는 인센티브 제도의 하나로써, 감사실 업무를 수행하는 내부직원들의 근무성적 평가에 있어서 타 소속의 직원들과는 따로 평가받거나 혹은 추후 원하는 보직으로 이동할 수 있는 것을 보장한다는 것을 의미한다.

이와 같이 내부직원의 활동 상 독립성을 위한 제도인 근무성적평가가점의 경우 전체 공공기관 중 190개 기관인 약 55.9%만이 채택하고 있으며, 희망보직제도는 226개 기관으로 66.5%만이 이를 감사규정에 명시하고 있는 것으로 나타났다.

동 제도는 실질적으로 감사활동을 수행하는 직원들의 수감활동에 대한 부담을 줄여줄 수 있으며, 차후 이들이 감사활동을 열심히 할 경우 조직 내에서 발전할 가능성 등을 제시해 줌으로써 적극적인 수감활동을 장려할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 즉, 해당 제도들이 미비한 공공기관의 경우 자체감사를 수행하는 내부직원의 독립성을 확보하기 위해 이를 명문화하도록 검토해 볼 필요가 있다.

[2019년도 공공기관 자체감사 규정 명문화 현황]

(단위: 개, %)

구분		감사규정 명문화	예산요구 권한	근무성적 평가가점	희망보직 제도	전체
공기업	시장형	16 (100.0)	16 (100.0)	16 (100.0)	16 (100.0)	16 (100.0)
	준시장형	20 (100.0)	18 (90.0)	14 (70.0)	20 (100.0)	20 (100.0)
준정부	기금관리형	13 (100.0)	13 (100.0)	12 (92.3)	13 (100.0)	13 (100.0)
	위탁집행형	83 (100.0)	68 (81.9)	64 (77.1)	78 (94.0)	83 (100.0)
기타공공기관		170 (81.7)	107 (51.4)	84 (40.4)	99 (47.6)	208 (100.0)
합계		302 (88.8)	222 (65.3)	190 (55.9)	226 (66.5)	340 (100.0)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

(2) 일상감사·성과감사 실시 확대 필요

첫째, 사전·예방적 감사인 일상감사를 적극적으로 실시하고, 일상감사에 대한 의견제시를 제도화 하고 활성화 할 필요가 있다.

‘공공감사법’ 제22조는 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성, 타당성 등을 점검, 심사하는 일상감사를 수행하도록 규정하고 있다. 또한 ‘공공감사법 시행령’ 제13조에 따르면 일상감사는 서면감사를 원칙으로 하며 주요 정책의 집행 업무, 계약업무 및 예산관리 업무를 주된 대상으로 하도록 규정되어 있다.

공공기관의 일상감사 실시 현황을 살펴본 결과 전체 340개 공공기관 중 일상감사를 수행하지 않는 공공기관은 45개 기관으로 기타공공기관에 한해 나타났으며, 나머지 기관의 경우 일상감사를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

2019년도 일상감사 실시 현황을 살펴보면, 전체 평균 1,804.2건을 실시한 것으로 나타났다. 공공기관 유형별로는 시장형 공기업 1,823.9건, 준시장형 공기업 1,044.1건, 기금관리형 준정부기관 970.5건, 위탁집행형 준정부기관 892.5건, 기타공공기관 2,291.7건으로 평균적으로 기타 공공기관의 일상감사 건수가 높게 나타났다. 하지만, 최근 3년 간 분석대상 공공기관의 일상감사 실시 평균 건수는 2017년도 1,933.5건, 2018년도 1,846.9건, 2019년도 1,804.2건으로 점차 줄어들고 있는 것으로 나타났다.

[일상감사 실시 추이('17~'19)]

(단위: 개)

구분		2017		2018		2019	
		평균	전체	평균	전체	평균	전체
공기업	시장형(16)	1,865.3	29,845.0	1,789.3	28,629.0	1,823.9	29,182.0
	준시장형(20)	927.2	18,544.0	940.0	18,799.0	1,044.1	20,882.0
준정부	기금관리형(13)	892.5	11,602.0	942.9	12,258.0	970.5	12,616.0
	위탁집행형(83)	904.0	75,036.0	867.7	72,016.0	892.5	74,077.0
기타공공기관(208)		2,511.4	522,372.0	2,385.7	496,227.0	2,291.7	476,678.0
합계(340)		1,933.5	657,399.0	1,846.9	627,929.0	1,804.2	613,435.0

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

또한 일상감사 실시에 대한 의견제시 비율은 2019년도 평균 18.5%로 나타났으며, 기관 유형별로 시장형 공기업이 26.6%, 준시장형 공기업이 34.7%, 기금관리형 준정부기관이 20.8%, 위탁집행형 준정부기관이 18.6%, 기타공공기관이 15.5%로 일상감사에 대한 의견제시 비율은 준시장형 공기업이 가장 높은 것으로 나타났다.

이와 같은 의견제시 비율은 일상감사를 통해 사전 예방적으로 해당 업무에 대한 문제점 및 보완점 등을 제시해 주는 것으로써, 일상감사 실시 건수가 높을수록 시간 및 인력의 한계로 인하여 의견제시 비율은 낮아질 수밖에 없다.

대상 공공기관의 경우 의견제시 비율이 2017년도 평균 16.8%, 2018년도 16.6%에서 2019년도 18.5%로 다소 상승하였다. 또한 의견제시를 하는 기관이 2017년도 266개 기관에서 2018년도 279개 기관으로, 그리고 2019년도에는 295개 기관

으로 점차 확대되고 있는데 이와 같은 의견제시 비율이 증가한다는 것은 일상감사가 단순 모니터링에 지나지 않고 실질적으로 업무수행에 있어 한계 또는 미비점에 대해 사전에 해당 부서에서 보완할 수 있게끔 한다는 점에서 행정의 책임성을 확보하고 성과를 제고하는데 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

[일상감사 평균 의견제시율('17~'19)]

(단위: 개, %)

구분		2017		2018		2019	
		평균	기관수	평균	기관수	평균	기관수
공기업	시장형(16)	21.9	16	23.7	16	26.6	16
	준시장형(20)	25.4	20	24.8	20	34.7	20
준정부	기금관리형(13)	19.3	13	17.7	13	20.8	13
	위탁집행형(83)	20.7	76	19.7	78	18.6	83
기타공공기관(208)		12.7	141	13.0	152	15.5	163
합계(340)		16.8	266	16.6	279	18.5	295

주: 의견제시율=일상감사의견제시(건)/일상감사실시(건)
 자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

다만, 2019년도 일상감사 실시 실적이 낮아졌다는 점, 그리고 특히 위탁집행형 준정부기관은 감사 의견제시 비율이 최근 3년 중 가장 낮다는 점 등을 고려하여, 적극적인 일상감사 실시 및 감사 의견제시와의 적절한 균형을 통해 실효성 있는 감사활동이 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있다.

또한, 일상감사에 대한 의견제시율이 상대적으로 낮은 공공기관의 경우 사전 예방적이고 적극적인 자체감사가 이루어질 수 있도록 일상감사에 대한 의견제시를 제도화하고 활성화 할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 공공기관은 컨설팅 기능이 강조되는 성과감사의 실시를 확대할 필요가 있다.

우리나라에서 성과감사는 「공공감사에 관한 법률 시행령」과 ‘공공감사기준’에 의하여 제시되고 있다. 먼저 ‘공공감사법 시행령’ 제10조에 따른 성과감사는 특정한

정책, 사업, 조직, 기능 등에 대한 경제성, 능률성, 효과성의 분석과 평가를 위주로 실시하는 감사라고 정의되어 있으며, ‘공공감사기준’ 제2조에 따르면 성과감사란, 경제성, 능률성, 효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정사업이나 정책에 대하여 수행하는 감사라고 정의하고 있다.

즉, 성과감사는 현대적 감사유형의 하나로 3E(efficiency, effectiveness, economy)를 지향하며 사업 전반에 대한 효율성, 효과성, 경제성 등을 판단하고 컨설팅 기능을 수행하는 것으로 기존의 합법성 감사 혹은 재무적 감사와 차별화 되고 있다. 이와 같은 성과감사는 미국 회계감사원 GAO(Government Accountability Office), 영국 NAO(National Audit Office) 등에서도 정부 사업 및 정책에 대한 감사 방법의 하나로 활발하게 수행되고 있다.

2019년도 성과감사를 수행한 공공기관은 시장형 공기업 12개 기관, 준시장형 공기업 8개 기관, 기금관리형 준정부기관 7개 기관, 위탁집행형 준정부기관 13개 기관, 기타공공기관 11개 기관으로 약 51개 기관인 15%만이 성과감사를 수행한 것으로 나타났다. 이를 최근 3년 간의 추이로 살펴보면 2017년도 49개 기관, 2018년도 45개 기관으로 각각 14.4%, 13.2%로 2019년도 성과감사 수행기관이 다소 상승하였으나, 계속 유사한 수준에서 실시되고 있다고 할 수 있다.

[성과감사 실시 공공기관 현황('17~'19)]

(단위: 개, %)

유형		전체기관 (수)	2017	2018	2019
공기업	시장형	16(4.7)	9(2.6)	7(2.1)	12(3.5)
	준시장형	20(5.9)	11(3.2)	10(2.9)	8(2.4)
준정부	기금관리형	13(3.8)	6(1.8)	6(1.8)	7(2.1)
	위탁집행형	83(24.4)	13(3.8)	12(3.5)	13(3.8)
기타 공공기관		208(61.2)	10(2.9)	10(2.9)	11(3.2)
합계		340(100.0)	49(14.4)	45(13.2)	51(15.0)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

이와 같은 성과감사는 해당 사업에 대한 컨설팅 역할을 통해 해당 사업에 대한 예방적인 감사활동을 지원하여 성과를 창출하는데 긍정적인 역할을 하고 있다. 특히, 성과감사는 기존 감사가 가지고 있던 사후적, 적발 기능에서 벗어난다는 의미를 지니는 현대 감사 유형의 하나인 만큼, 공공기관 자체감사의 효율성을 증대시키

고 사업의 효율성, 효과성, 경제성을 확보하기 위해 더 많은 공공기관에서 확대 실시 할 필요가 있다.

(3) 공공기관 자체감사 인력 및 감사에 대한 운영 현황 검토 필요

첫째, 공공기관은 자체감사 기구 운영을 위하여 기관 내 감사 인원을 감사원에서 권고하는 0.8%로 확보하기 위해 노력할 필요가 있다.

2019년도 공공기관의 자체감사 인력비율(기관 전체 인원 대비 자체감사기구 내 인원) 평균은 약 1.2%로 나타났다. 이를 공공기관 유형별로 살펴보면, 시장형 공기업은 1.2%, 준시장형 공기업 1.3%, 기금관리형 준정부기관 1.4%, 위탁집행형 준정부기관 1.3%, 기타공공기관 1.1%로 기금관리형 준정부기관이 상대적으로 전체 인원 대비 감사 실시 인원이 약간 높은 비율인 것으로 나타났다.

[2019년도 공공기관 전체인력 대비 감사인력 비율 현황]

(단위: %)

공기업		준정부		기타공공기관	합계
시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
1.2	1.3	1.4	1.3	1.1	1.2

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

감사원은 매년 수행하고 있는 「자체감사활동 심사계획」 및 「감사활동개선 종합대책(2011), (2018)」에 근거하여 공공부문의 적정 감사인의 최소 수준으로 감사대상인원 대비 내부 감사인에 대해 0.8% 수준으로 권고하고 있는 바, 2019년도 공공기관의 감사인력 평균은 해당 수준을 넘는 것으로 나타났다.

2020년도 지정된 공공기관을 대상으로 2019년도 전체 인력 대비 감사인력이 감사원 권고 기준인 0.8%에 미치지 못하는 기관을 살펴본 결과, 전체 340개 공공기관 중 136개 기관으로 약 40%의 공공기관이 해당 권고 수준을 이행하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

공공기관 유형별로는 시장형 공기업은 전체 16개 기관 중 3개 기관인 18.8%가 권고 인력 비율 수준인 0.8%에 미치지 못하고 있으며, 준시장형 공기업의 경우 전체 20개 기관 중 6개 기관인 약 30%가 해당 권고 수준인 약 0.8% 미치지 못하는

것으로 나타났다. 기금관리형 준정부기관의 경우 13개 기관 중 2개 기관, 위탁집행형 준정부기관의 경우 83개 기관 중 23개 기관으로 각각 15.4%, 27.7% 기관이 해당 권고 수준으로 감사 인력을 구성하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 기타 공공기관의 경우 전체 208개 기관 중 이를 준수하지 못하는 기관이 102개 기관으로 전체의 약 49.0%가 감사인력 비율을 감사원에서 권고하는 수준으로 맞추고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다.

[2019년도 전체 인력 대비 감사 인력 0.8%비율에 못 미치는 공공기관]

(단위: 개, %)

유형	공기업		준정부		기타공공기관	합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
기관수	3(18.8)	6(30.0)	2(15.4)	23(27.7)	102(49.0)	136(40.0)
전체기관	16(100.0)	20(100.0)	13(100.0)	83(100.0)	208(100.0)	340(100.0)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

다만, 기타공공기관의 경우 ‘공공감사법’ 제2조에 따라 정원이 100명 미만인 기관의 경우 해당 제도에서 제외될 수 있는데 이에 따라 정원이 100명 이상인 기타공공기관 138개만을 대상으로 감사인력 비율에 대한 현황을 파악해 보았다.

[2019년도 현원 100명 이상 기타공공기관의 자체감사인원 비율 현황]

(단위: 개, %)

구분	0.8%이상	0.8%미만	0%	합계
기관(수)	67(48.55)	60(43.48)	11(7.97)	138(100.0)
		71(51.45)		

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

2020년도 지정 공공기관 중 정원이 100명이 넘는 기관 총 138개 중 감사인력 비율의 권고 수준인 0.8%가 넘는 기관은 67개 기관으로 나타났으며, 이에 미치지 못하는 기관은 71개 기관이며, 이중 11개 기관의 경우 감사인력 자체가 없는 것으로 나타났다. 이와 같이 감사인력 자체가 0명인 기관 중 현원이 가장 많은 기관은 1,430명으로 이와 같이 다소 규모가 큰 기타공공기관의 경우 내부 감사인력 배치를 고려하고 및 겸직 등을 통한 감사 인력의 운영을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 감사 제도를 채택하여 운영하고 있는 공공기관의 경우 기관의 규모나 특성을 고려하여 상임, 비상임 감사를 채택하고, 비상임 감사를 실효성 있게 운영할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

감사제도를 채택하고 있는 공공기관은 총 315개 기관으로 전체 공공기관의 약 92.9%의 비율을 차지하고 있다. 이 중 상임감사를 채택하고 있는 기관은 84개 기관으로 약 24.8%를 차지하고 있으며, 나머지 231개 약 68.1%의 공공기관은 비상임 감사를 선임하여 감사 제도를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

이때, 비상임감사로 감사 제도를 운영 중인 곳은 기타공공기관이 전체 207개 중 165개 기관 약 79.7%로 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났으며, 다음으로는 위탁집행형 준정부기관이 전체 83개 기관 중 63개 기관인 약 75.9%로 높게 나타났다.

[2019년도 공공기관 감사·감사위원회 제도 현황]

(단위: 개, %)

구분	감사위원회제도	감사제도		전체	
		상임감사	비상임감사		
공 기 업	시장형	16 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	16 (100.0)
	준시장형	7 (35.0)	11 (55.0)	2 (10.0)	20 (100.0)
준 정 부	기금관리형	0 (0.0)	12 (92.3)	1 (7.7)	13 (100.0)
	위탁집행형	1 (1.2)	19 (22.9)	63 (75.9)	83 (100.0)
기타공공기관		0 (0.0)	42 (20.3)	165 (79.7)	207 (100.0)
합계		24 (7.1)	84 (24.8)	231 (68.1)	339 (100.0)

주: 전체 340개 기관 중 감사위원회, 감사 제도를 채택하지 않은 1개 기관은 제외함

기획재정부(2011)⁷⁾는 상임감사와 비상임감사는 출근형태에 차이가 있을 뿐, 그 권한, 의무 및 책임 등에 있어서 실질적인 차이가 없다고 설명하고 있다. 하지만, 실질적으로 비상임 감사를 채택한 기관인 경우 상임감사와 같이 상근하는 형태가 아닌, 중요한 회의 등에 월 1회 참석 등 회의에만 참석함으로써 해당 기관의 자체

7) 기획재정부, 2011, 공기업, 준정부기관 감사 메뉴얼

감사 현황을 제대로 파악하기 어렵다는 특성을 지닌다.

이는 상임감사와 비상임감사의 연봉 차이로도 알 수 있는데 상임감사의 경우 「공공기관 기관장 및 감사 보수지침」 제4조4에 따라 상임감사의 기본 연봉은 기관장 기본연봉의 100분의 80을 그 상한으로 한다고 규정상 상임감사의 연봉에 대해 나타나 있으나, 비상임감사의 경우 연봉이 산정되지 않고, 실질적으로 회의 참석 횟수에 따른 회의비가 지급되는 것이 일반적이라 할 수 있다.

결국, 이와 같이 비상임감사를 채택하여 운영하는 공공기관의 경우, 상임감사와 책임과 역할이 모두 유사하더라도, 실질적인 참여는 비정기적 회의로 감사 기구의 장으로써의 감사활동의 실효성이 상임감사보다 상대적으로 낮아질 수밖에 없는 환경이라고 할 수 있다.

모든 공공기관이 일률적으로 상임감사를 임명하여 운영해야 하는 것은 아니지만, 기관 인원 및 기관 업무의 특수성 등을 고려하여 자체감사가 필수로 요할 수 있는 기관 인 경우에 한하여 상임감사 임명을 통해 ‘공공감사법’에서 지향하고 있는 자체감사의 전문성과 독립성을 확보하기 위해 노력할 필요가 있다. 혹은, 규모가 작은 기관이나 기관 여건에 따라 비상임감사를 채택하는 기관인 경우 이에 대한 역할을 명확히 하고 감사의 실효성을 확보할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다.

이때, ‘공운법’ 및 「상법」의 준용을 받는 공공기관인 경우 반드시 개방형 임용을 통해 감사기구의 장을 임용해야 하는데 이는 자체감사의 특성 상 내부의 영향에 대해 객관적으로 논의 할 수 있는 감사의 독립성을 위해서라 할 수 있으며, 현재 공기업, 준정부기관의 경우 자체감사기구의 장인 감사는 100% 개방형으로 임용되고 있다.

셋째, 공공기관은 자체감사 기구의 장인 감사와 관련하여 양성평등을 위한 임원임명 목표제를 고려할 필요가 있다.

공공기관은 자체감사 운영을 위해 자체감사 기구의 장으로 감사 혹은 감사위원회 제도를 채택하고 있으며, 이에 따라 2019년도 기준 상임 감사(위원) 103명과 비상임 감사(위원) 294명으로 총 397명의 감사가 임명되어 있다. 2019년도를 기준으로 유형별 감사현황을 살펴보면, 시장형 공기업 44명, 준시장형 공기업 33명, 금융관리형 준정부기관 13명, 위탁집행형 준정부기관 91명, 기타공공기관 223명으로

평균적으로 시장형 공기업이 한 기관 당 2.75명의 감사를 임명하고 있어 상대적으로 타 유형의 공공기관에 비해 감사가 다수로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 이는 시장형 공기업의 경우 감사위원회 제도를 채택하고 있기 때문에 합의제 기구의 특성 상 복수의 감사가 존재하기 때문이라고 볼 수 있다.

[2019년도 공공기관 감사(위원) 및 여성 비율 현황]

(단위: 개, 명, %)

유형		기관 (수)	전체 감사(수)	여성 감사(수)	여성감사 비율	여성감사가 없는 기관
공기업	시장형	16	44	9	20.5	8(50.0)
	준시장형	20	33	4	12.1	16(80.0)
준정부 기관	기금관리형	13	13	2	15.4	11(84.6)
	위탁집행형	83	84	13	15.5	70(84.3)
기타공공기관		208	223	39	17.5	173(83.2)
전체		340	397	67	16.9	278(81.8)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

‘공운법’ 제24조의2(양성평등을 위한 임원임명 목표제)에 따르면, 공기업·준정부 기관은 각 기관의 특성을 고려하여 양성평등을 실현하기 위한 임원임명목표를 정해야 한다고 명시되어 있다. 동법을 근거로 하여 2019년도 공공기관의 여성감사 임용 현황을 살펴보면, 총 67명으로 공공기관의 전체 감사 397명 중 약 16.9%를 차지하고 있다. 이를 공공기관 유형별로 살펴보면 시장형 공기업의 경우 전체 44명 중 9명이 여성 감사로 20.5%로 가장 높은 여성비율을 나타내고 있으며, 준시장형의 경우 전체 33명 감사 중 4명이 여성으로 12.1%로 여성 감사 비율이 타 유형에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.⁸⁾

정부는 「공공부문 여성대표성 제고 계획(‘18~’21)」을 수립하여 목표치를 설정하고 이행을 추진 중에 있는데 이에 따라 발표된 2019년도 목표는 18.4%이다. 기획재정부에 따르면 2019년도 공공기관 임원 실적이 21.1%로 목표치에 비해 2.7%p 상향 된 것으로 나타났는데, 일반 임원 외에 감사부분 임원의 경우 16.9%로 계획

8) 2017년도 지정 공공기관 331개의 기관장, 비상임감사, 비상임이사의 여성비율 현황자료에 따르면, 기관장 중 여성 비율은 약 7.05%, 비상임이사는 약 14.31%, 비상임감사는 약 5.68%로 감사부분의 여성임원 비율이 공공기관 여성임원 비율 중 상대적으로 낮은 경향을 보이고 있다(여성정책연구원, 2017, 공공부문 여성대표성 제고 수립을 위한 현황과약, 2017 정책레포트).

대비 1.5%p 실적 대비 4.2%p로 낮아, 감사부분의 여성임원 비율은 계획과 실적에 다소 미치지 못하는 것으로 나타났다.

[공공기관 여성대표성 제고 달성 목표]

(단위: %)

추진분야	'17년 실적	'18년 실적	'19년 실적			'20년 기존목표
			목표	실적	달성률	
공공기관 임원	11.8	17.9	18.4	21.1	114.7	18.9
공공기관 관리자	18.8	23.8	24.1	25.1	104.1	25.4

주: 공공기관은 공기업과 준정부기관으로 한정됨
 자료: 여성가족부 자료를 바탕으로 재구성 함

더불어, 2019년도를 기준으로 하여 여성 감사가 존재하는 기관은 전체 340개 기관 중 62개 기관으로 약 81.8%인 278개 기관은 여성 감사가 전무한 것으로 나타났다. 결국 위에 나타난 여성감사의 평균 비율인 16.6%는 이를 실행하는 62개 기관에 의해서 산정되는 것이며, 공공기관에 전반적으로 여성임원 채용 비율이 확대되고 있다고 하기는 어렵다.)

이와 같은 현황 및 ‘공운법’ 제24조의2(양성평등을 위한 임원임명 목표제) 등에 따라 공공기관은 감사 부분에서의 여성임원 비율 제고를 위해 노력해야 할 것이며, 정부는 공공기관 전반에 여성임원이 정착할 수 있는 적절한 제도 설계 등을 통해 여성임원이 공공기관 전반에 확산될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

(4) 공공기관에 대한 주무부처 감사 중복 실시 지양 필요

‘공공감사법’ 제33조(중복감사 금지)는 감사기구의 장은 이미 감사원 감사 등이 실시된 사안에 관하여는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 자체감사기구의 자체감사 대상에서 제외하고 종전의 감사결과를 활용하도록 되어 있다.

또한, 동법 제35조(감사원 감사의 대행)에서는 감사원은 감사 등의 효율성을 높이고 중복감사를 방지하기 위하여 감사원 감사사무 중 일부를 자체감사기구로 하여금 대행하게 하고 그 결과를 제출할 수 있도록 하고 있는데 이와 같은 법률은 공

9) 최근 3년을 기점(17~19)으로 여성감사가 단 한번도 존재하지 않은 기관은 264개 기관으로 77.6%로 나타났다.

공기관의 감사 수감에 있어 중복감사를 지양하기 위한 규정이라 할 수 있다. 이와 같은 중복감사금지와 관련된 규정은 외부감사와 자체감사 모두에 해당되는 것이라 할 수 있다.

이때 「공공감사법」 해설서(2014)에 의한 우리나라 공공기관의 자체감사의 범위를 살펴보면, 우리나라 자체감사는 감사주체가 소속되어 있는 당해 기관뿐만 아니라 그 조직의 하급기관과 산하기관 및 단체까지 포함함으로써 순수한 의미의 내부감사와 외부감사를 모두 포함하는 포괄적인 개념으로 보고 있다.

이에 따르면 실질적으로 감사원 외에 주무부처 혹은 기타 관련 정부기관의 감사의 경우 자체감사라고 볼 수 있는데 이에 따라 2019년도 공공기관이 주무부처, 기타기관으로부터 수감 받은 건을 살펴보면, 전체 524건으로 주무부처 424건, 기타 기관 100건으로 주무부처에 의한 감사 수행 실적 비율이 80.9%로 가장 높은 것으로 나타났다.

주무부처 수감 실적의 경우 준시장형 공공기관이 전체 37건을 수감 받아, 평균 1.9건의 수감실적을 보이는 등 가장 높은 비율을 나타내고 있으며, 다음으로는 위탁 집행형 준정부기관이 기관 당 평균 1.6건, 전체 136건으로 수감실적을 보이고 있다.

기타 기관에 의한 수감 건이 높은 기관은 공기업과 기타공공기관으로 평균 0.4건을 수감 받은 것으로 나타났으며, 2019년도의 경우 기금관리형 준정부기관은 기타 기관에 의한 수감은 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 이와 같이 기타기관으로부터 1년 동안 공공기관이 수감 받은 건은 전체 100건으로 주무부처 수감건에 비해 상대적으로 낮은 수감률을 보이고 있다.

이와 같이 주무부처 혹은 기타정부기관으로 부터 수감된 건수를 평균적으로 살펴보면 시장형 공기업 1.7건, 준시장형 공기업 2건, 기금관리형 준정부 기관 1건, 위탁집행형 준정부기관 1.8건, 기타공공기관 1.4건으로 공기업(시장형, 준시장형)과 위탁집행형 준정부기관이 상대적으로 수감을 더 많이 받은 것으로 나타났다.

이를 세부적으로 파악하기 위해 감사주체에 따라 기관유형별로 수감을 많이 받은 기관에 대해서 살펴보았다. 먼저, 주무부처로 부터의 수감 실적으로 위탁집행형 준정부기관이 7회, 기타공공기관이 9회의 수감이 이루어졌다고 파악되었다. 기타 타 부처 혹은 관련기관에 대한 수감 현황으로는 기타 공공기관이 최대 10건, 그리고 위탁집행형 준정부기관이 최대 4회를 받은 것으로 나타났다.

[2019년도 공공기관 주무부처/기타기관 등 감사 실시 현황]

(단위: 개)

구분	공기업		준정부		기타 공공기관 (208)	합계 (340)	
	시장형 (16)	준시장형 (20)	기금관리형 (13)	위탁집행형 (83)			
주무부처	최대	4	5	3	7	9	424
	최소	0	0	0	0	0	
	평균	1.3	1.9	1	1.6	1	
	합계	21	37	13	136	217	
기타	최대	2	1	0	4	10	100
	최소	0	0	0	0	0	
	평균	0.4	0.2	0	0.2	0.4	
	합계	6	3	0	15	76	
합계	최대	4	5	3	7	10	524
	최소	0	0	0	0	0	
	평균	1.7	2.0	1.0	1.8	1.4	
	합계	27	40	13	151	293	

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

하지만 해당 유형에 속하는 시장형 공기업의 경우 평균 30.3건, 준시장형 29.1건, 위탁집행형 18.7건의 자체감사가 이루어지고 있는 만큼, 해당 자체감사와 주무부처/기타 정부기관으로 부터의 수감이 중복으로 이루어지지 않고 효율적으로 이루어질 수 있도록 관리할 필요가 있다.

[2019년도 자체감사 수감실적 현황]

(단위: 개)

유형	공기업		준정부		기타 공공기관	합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
합계	484	581	468	1,553	4,224	7,310
(N)	16	20	13	83	208	340
평균	30.3	29.1	36.0	18.7	20.3	21.5

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

또한 최근 3년 간 주무부처 수감의 경우 위탁집행형 준정부기관에 대해 전체 83개 기관 중 57개 기관이 약 68.7%가 연속적으로 주무부처로부터 감사를 받아 왔는데, 주무부처 감사의 경우 3년 단위로 종합감사가 행해지고 있는데도 불구하고

매년 또 다른 특정 감사활동이 행해졌다고 할 수 있다. 기타기관으로부터 연속 감사를 받은 기관 유형은 기타공공기관이 총 21개로 약 10.1%비율로 나타났다.

[3년 연속 주무부처 및 기타기관 등 수감 공공기관('17~'19)]

(단위: 개, %)

구분		주무부처 3년 연속	기타기관 3년 연속
공기업	시장형(16)	8(50.0)	0(0.0)
	준시장형(20)	11(55.0)	1(5.0)
준정부	기금관리형(13)	3(23.1)	0(0.0)
	위탁집행형(83)	57(68.7)	2(2.4)
기타공공기관(208)		80(38.5)	21(10.1)
합계(340)		159(46.8)	24(7.1)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

이와 같은 상위 정부기관 혹은 기타 관련 정부기관으로부터 감사 수행은 실제 기관의 내부에서 수행하는 자체감사보다는 객관적으로 해당 기관을 관리, 감독할 수 있다는 점에서 분명 필요할 수 있으나, 과도한 감사 수행으로 인한 감사수감기관의 피로도가 상승할 수 있다는 점에서 년 초 감사계획 혹은 감사활동개선 종합대책에 따라 주무부처 혹은 관련 상위 기관들이 해당 기관의 상황 및 타 기관 감사계획을 공유함으로써 중복감사를 지양해야 할 필요가 있다.¹⁰⁾

(5) 공공기관 적극행정면책제도와 사전컨설팅제도 활용 제고 필요

공공기관 자체감사에 대한 적극행정면책제도와 사전컨설팅제도는 적극행정지원제도를 공공부분에 확산시키고자 수행되고 있으며, 감사원은 2009년도 부터 운영해 온 적극행정면책제도와 2019년도에 도입된 사전컨설팅제도에 대한 적극적 활용을 위해 노력하고 있다.¹¹⁾

첫째, 공공기관은 적극행정면책제도를 기관 자체감사 규정에 명문화하고, 해당 제도의 활용을 제고할 필요가 있다.

10) ‘공공감사법’ 제31조(감사활동조정협의회의 설치)는 감사원 감사, 자체감사 및 그 밖에 중앙행정기관 등이 「감사원법」 외의 개별 관계 법령에 따라 하는 감사제도의 개선, 발전한 사항을 협의, 조정하기 위해 감사원에 감사활동조정협의회를 둔다고 명시하고 있다. 동법 3항은 동법 제33조에 따른 중복감사 금지에 및 제34조에 따른 감사계획을 협의하도록 하고 있는 만큼, 해당 협의회의 적극적인 활용을 통해 중복감사를 지양할 필요가 있다.

11) 감사원, 2019. 4. 30. 감사원, 적극행정지원을 위한 사전컨설팅, 면책 사례집 발간, 보도자료.

먼저, 적극행정면책제도는 ‘공공감사법’ 제23조의2에 근거하고 있으며, 자체감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등의 책임을 묻지 않는 적극행정에 대한 면책제도를 명시하고 있다.¹²⁾ 동법 시행령 제13조의3에 따른 적극행정에 대한 면책기준은 다음과 같다.

〔공공감사에 관한 법률 시행령〕 제13조의 3 적극행정에 대한 면책의 기준

제13조의3(적극행정에 대한 면책의 기준) ① 자체감사를 받는 사람이 법 제23조의2에 따라 적극행정면책을 받기 위해서는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 자체감사를 받는 사람의 업무처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것일 것
2. 자체감사를 받는 사람이 대상 업무를 적극적으로 처리한 결과일 것
3. 삭제 <2019. 5. 14.>
4. 자체감사를 받는 사람의 행위에 고의나 중대한 과실이 없을 것

② 제1항제4호의 요건을 적용하는 경우 자체감사를 받는 사람이 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 업무를 처리한 것으로 인정되는 경우에는 그 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에 해당하는 것으로 추정한다. <개정 2019. 5. 14.>

1. 자체감사를 받는 사람과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 없을 것
2. 대상 업무를 처리하면서 중대한 절차상의 하자가 없었을 것

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

이와 같은 적극행정면책제도를 기관의 자체감사규정에 명문화하고 있는 기관과 실제 적극행정면책제도가 운영된 현황은 다음과 같다.

2019년도를 기준으로 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관의 경우 모든 기관에서 적극행정면책제도를 자체감사제도 상 명문화하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 위탁집행형의 경우 83개 기관 중 80개 기관(96.4%)이 명문화하고 있었으며, 기타공공기관의 경우 208개 기관 중 121개 기관 약 58.2%만이 해당 제도를 명문화하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 전체 공공기관 중 자체감사 규정

12) 감사원은 2018년 12월 적극적으로 업무를 처리하는 과정에서 발생한 경미한 절차상 하자도 면책할 수 있도록 기준을 개선하고, 새로운 면책기준을 제시하고 있다.

에 적극행정면책제도를 명시하고 있는 공공기관은 250개로 전체 340개 기관 중 73.5%기관이 해당 제도를 명문화하고 있다.

더불어, 제도의 활용여부를 살펴본 결과, 시장형 공기업은 93.8%, 준시장형 공기업 90.0%, 기금관리형 준정부기관 84.6%로 상대적으로 높은 활용률을 보이고 있으나, 위탁집행형 준정부기관은 전체 83개 기관 중 20개 기관인 약 24.1%만이 제도를 활용하고 있었으며, 기타공공기관은 전체 208개 기관 중 약 4개 기관인 약 1.9% 만이 해당제도를 활용하고 있는 것으로 나타났다.

해당 제도가 명문화 되어 있다는 것 역시 매우 중요하지만, 제도가 가진 적극행정지원이라는 목적을 달성하기 위해서는 공공기관에서 실질적인 활용이 행해져야 할 것이다. 특히, 기타공공기관의 경우 해당 제도를 실행하고 있는 기관이 매우 낮은 비율이기 때문에 앞으로 더욱 적극적으로 해당 제도를 운영해 나갈 필요가 있다.

[2019년도 공공기관의 적극행정면책제도 명문화 여부 및 실행 현황]

(단위: 개, %)

구분		명문화여부	제도 활용여부
공기업	시장형(16)	16(100.0)	15(93.8)
	준시장형(20)	20(100.0)	18(90.0)
준정부	기금관리형(13)	13(100.0)	11(84.6)
	위탁집행형(83)	80(96.4)	20(24.1)
기타공공기관(208)		121(58.2)	4(1.9)
합계(340)		250(73.5)	68(20.0)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

다만, 적극행정면책제도의 활용이 면책을 위한 수단이 되어서는 안 된다는 점에 대한 이해를 통해 해당 제도의 활용이 행정업무의 효율성을 지향하고자 운영되어야 하며, 또한, 공공기관에서 다양한 적극행정면책제도에 대한 사례를 공유함으로써, 해당 제도가 적절하게 활용될 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

둘째, 적극행정문화를 조성하고 감사의 사전 예방적 활용을 지향하기 위해 사전컨설팅제도의 활용을 제고할 필요가 있다.

감사원에서 규정하고 있는 사전컨설팅제도란, 일선 행정현장에서 적극행정을 추진하는 과정에서 규정이나 지침의 해석상 어려움 등으로 인하여 의사결정에 애로를 겪는 사안에 대하여 해당기관이 사전에 관련 규정의 해석 등에 대한 의견을 구하는 경우, 감사원이 그에 대하여 의견을 제시하는 제도를 의미한다. 이때, 감사원에서는 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」에 따라 일선 행정현장의 적극행정을 지원하기 위해 컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우 특별한 사정이 없을 시 면책기준을 충족한 것으로 추정하여 징계, 주의 등의 책임을 묻지 않음을 명시하고 있는데, 그렇다고 하여 감사를 느슨하게 하거나 감사실시를 면제하는 등의 제도로 운영될 수 있다고 오해해서는 안 됨이 명시되고 있다.

이와 같은 사전컨설팅제도는 2019년도 3월 적극행정 추진방안에 따라 추진되었으며, 2020년도 초 감사원은 사전컨설팅 플랫폼을 구성하여 감사원뿐만 아니라, 중앙부처, 지자체, 나아가 공공기관의 컨설팅 결과를 함께 공유하여 사례와 노하우를 벤치마킹 할 수 있도록 하겠다고 밝히고 있다.¹³⁾

2019년도를 기준으로 사전컨설팅제도 활용과 관련하여 기관 유형별로 살펴본 결과, 16개 시장형 공기업의 경우 8개 기관이 사전컨설팅제도를 이용하여 약 50.0%를 차지하고 있으며, 준시장형 공기업의 경우 3개 기관이 해당 제도를 활용하여 전체 20개 기관 중 약 15.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 기금관리형 준정부기관은 13개 기관 중 3개 기관이 사전컨설팅제도를 활용하여 약 23.1%의 활용률을 보이고 있으며, 위탁집행형 준정부기관의 경우 전체 83개 기관 중 2개 기관인 약 24.0%가 사전컨설팅제도를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 기타공공기관은 208개 기관 중 2개 기관이 활용하고 있으며, 약 1.4%로 타 유형에 비해 활용률이 다소 떨어지는 것으로 나타났다.

13) 국무조정실, 2020.4.29., 2020 적극행정 추진방안.

[공공기관의 사전컨설팅제도 활용 현황('17~'19)]

(단위: 개, %)

유형	공기업		준정부		기타공공 기관	합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
운영기관(수)	8(50.0)	3(15.0)	3(23.1)	2(2.4)	3(1.4)	19(5.6)
전체기관	16(100.0)	20(100.0)	13(100.0)	83(100.0)	208(100.0)	340(100.0)

자료: 2020년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

해당 제도들은 기존의 감사활동이 가지고 있던 사후적인 측면을 지양하고, 사전적, 예방적인 감사활동의 일환으로 적극적인 행정업무를 수행하다 발생할 수 있는 문제를 사전에 방지하기 위해 운영하는 것으로, 공공부문에 적극적으로 일하는 분위기를 더욱 확산시키기 위해서 더욱 활발히 이용될 필요가 있다.

또한, 감사원 차원에서도 「사전컨설팅 및 적극행정면책 사례집」 등의 발간을 통해 공직사회 내 열심히 일하는 분위기를 확산하기 위해 다양한 지원방안을 지속적으로 추진해 나갈 계획을 밝히고 있다는 점에서 공공부문에서의 다양한 활용을 통해 행정활동의 효과성을 제고하기 위해 노력할 필요가 있다.

가. 현황

(1) 분석 필요성

340개 공공기관 가운데 기부금품(이하 “기부금”이라 한다)을 수령하여 사용할 수 있는 법정·지정기부금단체는 131개 기관이다. 법정기부금단체로는 대한적십자사, 세종학당재단, 한국국제교류재단 등이 있으며 지정기부금단체로는 사회복지·자선·문화·예술·교육·학술·장학 등 공익 목적의 공공기관(공기업 제외)으로 한국보훈복지의료공단, 한국보육진흥원, 한국연구재단, 국립공원공단 등이 있다.

기부금단체가 아닌 공공기관 중 타 법인이나 개인에게 금품을 기부하는 기관이 다수 있는데 공기업인 한국가스공사는 182억원을, 한국마사회는 144억원을 2019년에 기부금으로 지출하였다. 기부금단체인 공공기관도 모집된 기부금의 사용 외에 추가적으로 금품을 기부하는 경우가 있으며 충남대학교병원과 한국과학기술연구원 은 2019년에 각각 3억 5,500만원과 3억 300만원 상당의 금품을 기부하였다.

본 분석은 공공기관의 기부금 수입·지출과 금품기부 현황을 살펴보고 기부금의 사용 및 금품기부가 타당하고 적정하게 운영되고 있는지, 투명성과 절차적 합리성을 갖추고 있는지 등을 점검하고자 한다.

(2) 분석 범위 등

분석 대상은 공공기관 중 법정·지정기부금단체의 기부금 수입·지출과 공공기관의 금품기부이다.

금품기부는 기관의 예산을 활용한 경우를 분석 대상으로 한다. 임직원의 성금 모금을 통한 기부 등 기관예산의 지출이 없는 경우나 물질적 기부라고 볼 수 없는 비금전적 봉사활동은 분석 대상에 포함하지 않는다.

기부금은 기부자가 기부금의 사용목적과 사용처를 지정하지 않은 기부금과 기부자가 기부금의 사용목적과 사용처를 특정한 기부금으로 구분할 수 있다. 기부금의 명칭은 기관에 따라 전자는 일반기부금, 무약정기부금, 발전기금 등으로, 후자는

김선영 예산분석관(olive114@assembly.go.kr, 6788-3745)

지정기탁금, 약정기부금 등으로 다양하게 부르고 있는데 본 분석에서는 전자는 일반기부금으로, 후자는 특정기부금으로 칭한다.

분석의 기초자료는 개별 공공기관으로부터 제출받았으며, 기부금단체인 경우 각 기관이 작성하여 국세청 홈페이지에 등록한 ‘기부금품의 모집 및 지출 명세서’ 등 공익법인 공시서류를 함께 참고하였다.

(3) 기부금단체인 공공기관의 기부금 수입·지출 현황

① 기부금단체에 대한 법적 근거

기부금단체 지정 등은 「법인세법」에 근거를 두고 있다.

「법인세법」에 따르면 기부금은 내국법인이 사업과 직접적인 관계없이 무상으로 지출하는 금액이다. 기부금은 소득금액 계산 상 손금(損金)에 산입할 수 있는 금액의 범위를 기준으로 법정기부금과 지정기부금, 비지정기부금으로 구분된다.¹⁾ 기

1) 「법인세법」

제24조(기부금의 손금불산입) ① 이 조에서 "기부금"이란 내국법인이 사업과 직접적인 관계없이 무상으로 지출하는 금액(대통령령으로 정하는 거래를 통하여 실질적으로 증여한 것으로 인정되는 금액을 포함한다)을 말한다.

② 내국법인이 각 사업연도에 지출하거나 제5항에 따라 이월된 기부금 중 법정기부금과 지정기부금은 다음 표의 구분에 따라 산출한 손금산입한도액 내에서 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 순차적으로 손금에 산입하고, 손금산입한도액을 초과하는 금액과 그 외의 기부금은 손금에 산입하지 아니한다.

구분	손금산입한도액
1. 법정기부금	[기준소득금액(제44조, 제46조 및 제46조의5에 따른 양도손익은 제외하고 법정기부금과 지정기부금을 손금에 산입하기 전의 해당 사업연도의 소득금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다) - 제13조제1항제1호에 따른 결손금] × 50퍼센트
2. 지정기부금	[기준소득금액 - 제13조제1항제1호에 따른 결손금 - 법정기부금 손금산입액(제5항에 따라 이월하여 손금에 산입한 금액을 포함한다)] × 10퍼센트(사업연도 종료일 현재 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업은 20퍼센트로 한다)

③ 제2항에서 법정기부금은 다음 각 호의 기부금으로 한다.

1. 국가나 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품의 가액. 다만, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 적용을 받는 기부금품은 같은 법 제5조제2항에 따라 접수하는 것만 해당한다.
2. 국방헌금과 국군장병 위문금품의 가액
3. 천재지변으로 생기는 이재민을 위한 구호금품의 가액
4. 다음 각 목의 기관(병원은 제외한다)에 시설비·교육비·장학금 또는 연구비로 지출하는 기부금
 - 가. 「사립학교법」에 따른 사립학교
 - 나. 비영리 교육재단(국립·공립·사립학교의 시설비, 교육비, 장학금 또는 연구비 지급을 목적으로 설립된 비영리 재단법인으로 한정한다)

부금을 법정, 지정, 비지정으로 구분하는 이유는 공공성이 보다 강한 기부금에 더 많은 세제혜택을 부여함으로써 기부금의 공공적 활용을 제고하기 위한 것이다.

법정기부금은 국가 등에 기증하는 금품, 이재민을 위한 구호금품 등으로 해당 사업연도의 소득금액에서 이월결손금을 차감한 금액의 50%를 한도로 손금에 산입할 수 있다. 공공기관에 해당되는 내용은 한국·광주·대구경북·울산과학기술원의 시설비·교육비·장학금·연구비로 지출하는 기부금, 국립대학(치과)병원이나 서울대

-
- 다. 「근로자직업능력 개발법」에 따른 기능대학
 - 라. 「평생교육법」에 따른 전공대학의 명칭을 사용할 수 있는 평생교육시설 및 원격대학 형태의 평생교육시설
 - 마. 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」에 따라 설립된 외국교육기관 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 설립된 비영리법인이 운영하는 국제학교
 - 바. 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단
 - 사. 「한국과학기술원법」에 따른 한국과학기술원, 「광주과학기술원법」에 따른 광주과학기술원, 「대구경북과학기술원법」에 따른 대구경북과학기술원 및 「울산과학기술원법」에 따른 울산과학기술원
 - 아. 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」에 따른 국립대학법인 서울대학교, 「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」에 따른 국립대학법인 인천대학교 및 이와 유사한 학교로서 대통령령으로 정하는 학교
 - 자. 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 한국학교(대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 학교만 해당한다)로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획재정부장관이 지정·고시하는 학교
5. 다음 각 목의 병원에 시설비·교육비 또는 연구비로 지출하는 기부금
- 가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원
 - 나. 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원
 - 다. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원
 - 라. 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
 - 마. 「사립학교법」에 따른 사립학교가 운영하는 병원
 - 바. 「암관리법」에 따른 국립암센터
 - 사. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
 - 아. 「국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 국립중앙의료원
 - 자. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사가 운영하는 병원
 - 차. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단이 운영하는 병원
 - 카. 「방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법」 제13조의2에 따른 한국원자력의학원
 - 타. 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단이 운영하는 병원
 - 파. 「산업재해보상보험법」 제43조제1항제1호에 따른 의료기관
6. 사회복지사업, 그 밖의 사회복지활동의 지원에 필요한 재원을 모집·배분하는 것을 주된 목적으로 하는 비영리법인(대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 법인만 해당한다)으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획재정부장관이 지정·고시하는 법인에 지출하는 기부금
7. 삭제
- ④ 제2항에서 지정기부금은 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익성을 고려하여 대통령령으로 정하는 기부금(제3항에 따른 법정기부금은 제외한다. 이하 이 조 및 제29조에서 같다)으로 한다.

학교(치과)병원의 시설비·교육비·연구비로 지출하는 기부금 등이다.

지정기부금은 법정기부금을 제외한 사회복지·문화·예술·종교 등 공익성 있는 사업을 위하여 지출한 기부금이다. 해당 사업연도의 소득금액에서 손금산입한 법정기부금, 이월결손금을 차감한 금액의 10%까지 손금에 산입할 수 있다. 공공기관의 경우에는 설립목적이 사회복지·자선·문화·예술·교육·학술·장학 등 공익목적의 기관이어야 하며, 법령에서 정한 요건을 충족하고 기획재정부장관으로부터 지정기부금단체로 지정받아 해당 기관의 고유목적사업비로 지출하는 기부금이 해당된다.

비지정기부금은 법정기부금과 지정기부금 이외의 기부금을 말하며 전액 손금으로 인정되지 않는다.

기부금단체는 해당 단체가 수령하는 기부금의 종류에 따라 법정기부금단체와 지정기부금단체로 나눌 수 있다. 「법인세법」상 기부금단체는 법정기부금단체, 당연지정기부금단체, 기획재정부장관이 지정하여 고시하는 법정·지정기부금단체로 구분된다.²⁾

공공기관이 해당하는 경우는 주로 법정기부금단체 또는 기획재정부장관이 지정·고시하는 지정기부금단체이며, 세부적인 지정근거와 요건 등은 다음과 같다.

2) 「법인세법」상 기부금단체의 구분

구분		관련 법령	예시
법정기부금단체		「법인세법」 제24조제3항, 「법인세법 시행령」 제38조	「사립학교법」에 따른 사립학교, 비영리 교육재단, 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원 등
당연지정기부금단체		「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호(바목 제외)	「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인, 「의료법」에 따른 의료법인, 종교의 보급 등을 목적으로 「민법」 제32조에 따라 설립한 비영리법인 등
기획재정부장관이 정하여 고시하는 법정·지정기부금단체	지정기부금단체	「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호바목, 같은 조 제1항제2호다목	「민법」상 비영리법인, 비영리외국법인, 사회적협동조합, 공공기관 또는 법률에 따라 직접 설립된 기관 중 일정 요건을 충족한 단체
	법정기부금단체	「법인세법」 제24조제3항제4호자목·제6호, 「법인세법 시행령」 제38조제3항 및 제4항	한국학교, 사회복지사업 등 지원을 위한 법인 중 일정 요건을 충족한 단체

자료: 국세청, 「공익법인 세무안내(2020. 2)를 참고하여 재작성

[공공기관에 해당되는 기부금단체의 주된 유형]

구분	법정기부금단체	기획재정부장관이 지정·고시하는 지정기부금단체	
지정 근거	「법인세법」 제24조제3항, 「법인세법 시행령」 제38조	「법인세법」 제24조제4항	
		「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호바목	「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목
단체 지정 요건	「법인세법」 제24조제3항 각 호에 열거된 법정기부금을 받아 정관상 고유목적 사업비로 지출하는 법인 또는 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(공기업은 제외) 가운데 • 설립목적이 사회복지·자산·문화·예술·교육·학술·장학 등 공익목적 활동 수행인 기관이면서 • 법령에서 정한 요건을 모두 충족하고, 주무관청의 추천을 받아 기획재정부 장관이 지정·고시한 법인 	「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목에 따라 기획재정부장관이 지정·고시하는 기부금을 받아 지출하는 법인 또는 단체
예시	한국·광주·대구경북·울산 과학기술원, 국립대학(치과)병원, 서울대학교(치과)병원, 국립암센터, 한국원자력의학원 등	한국법무보호복지공단, 한국장애인개발원, 국립공원관리공단, 대한장애인체육회 등	전쟁기념사업회(전쟁기념관 또는 기념탑의 건립비용으로 지출하는 기부금), 한국산업인력공단(숙련 기술장려적립금으로 출연하는 기부금) 등

주: 1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(공기업은 제외)은 구 「법인세법」(2017.12.19. 법률 제15222호로 개정되기 전의 것) 제24조제2항제7호[구 「법인세법 시행규칙」(2018.3.21. 기획재정부령 제671호로 개정되기 전의 것) 제18조의3제4항 관련 별표6의7]에 따라 법정기부금 단체였으나 2018.1.1. 이후부터 기획재정부장관이 지정·고시하는 지정기부금단체로 변경됨(단, 2018.1.1. 이전에 종전의 규정에 따라 지정된 기관의 경우 종전 규정의 지정기간까지는 법정기부금단체로 봄)

2. 일부 공공기관의 경우 구 「법인세법 시행규칙」(2018.3.21. 기획재정부령 제671호로 개정되기 전의 것, 제18조제1항 관련 별표6의2)에 따라 당연지정기부금단체였으나 2018.1.1. 이후부터 기획재정부장관이 지정·고시하는 지정기부금단체로 변경됨(단, 2018.2.13. 이전 해당단체는 2020.2.31.까지 지정기부금단체로 인정)

자료: 국세청, '공익법인 세무안내'(2020. 2)를 참고하여 재작성

② 기부금단체인 공공기관의 기부금 수입·지출 현황

공공기관 중 기부금단체는 131개로 법정기부금단체는 55개, 지정기부금단체는 76개 기관이다. 이 중 기부금단체로 지정되었으나 기부금 수입·지출이 없는 37개 기관을 제외하면 실제 기부금을 운용하고 있는 기부금단체는 94개 기관이다.

[공공기관 중 법정·지정기부금단체 현황]

(단위: 개)

구분	합계	기부금 수입·지출이 있는 기관	기부금 수입·지출이 없는 기관
법정기부금단체	55	47	8
지정기부금단체	76	47	29
합계	131	94	37

주: 2019. 12. 31. 기준

자료: 각 기관 제출자료 및 국세청 홈페이지 공익법인 공시자료를 바탕으로 제작성

실질적으로 기부금을 운용하고 있는 기관들의 2019년 기부금 수입은 1조 1,422억원이다. 지출된 기부금은 1조 894억원이고, 2020년으로 이월된 금액은 3,371억원이다.

[기부금단체인 공공기관의 기부금품 수입·지출 현황(2017~2019)]

(단위: 억원)

연도	전기이월	수입	지출	차기이월
2017	2,562	8,742	8,609	2,707
2018	2,705	9,033	8,918	2,830
2019	2,832	11,422	10,894	3,371

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 제작성

(4) 공공기관의 금품기부 현황

공공기관의 금품기부 현황을 살펴보면 340개 기관 중 172개 공공기관이 금품을 기부하였고 총 기부액은 2,996억원이었다. 금품을 기부하는 기관 수와 기부액은 최근 3년간 증가하는 추세로 2019년은 2017년에 비해 14기관, 912억원이 늘어났다.

[340개 공공기관의 연도별 금품기부 현황]

(단위: 개, 억원)

연도	기관 수(전년 대비 증감)	금액(전년 대비 증감)
2017	158	2,084
2018	164 (+6)	2,471 (+387)
2019	172 (+8)	2,996 (+525)

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

2019년 기준으로 기부금품 지출이 많은 상위 5개 기관은 한국토지주택공사, 중소기업은행, 강원랜드, 인천국제공항공사, 한국산업은행이다. 한국토지주택공사의 금품기부액 434억원에는 국가에 기부채납한 용산 외국인 임대주택 175억원이 포함되어 있는데, 이를 제외하면 실질적인 금품기부액은 중소기업은행이 가장 많았다.

[금품기부 상위 5개 기관(2017~2019)]

(단위: 억원)

2017		2018		2019	
기관명	금액	기관명	금액	기관명	금액
중소기업은행	208	중소기업은행	469	한국토지주택공사	434
한국수력원자력	198	강원랜드	327	중소기업은행	411
인천국제공항공사	181	한국가스공사	186	강원랜드	295
한국가스공사	172	한국토지주택공사	175	인천국제공항공사	215
한국마사회	164	한국마사회	132	한국산업은행	185

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 기부금 사용이 부진한 기관은 기부금의 효율적 활용방안 마련 필요

기부금 사용이 부진한 기관은 기부금이 공익목적사업에 효율적으로 활용될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

최근 3년간 기부금 지출액이 수입액의 50%에 미치지 못하는 것으로 조사된 기관은 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교치과병원, 국제방송교류재단, 기초과학연구원, 울산과학기술원, 재외동포재단, 전남대학교병원, 충북대학교병원, 한국언론진흥재단 등 10개 기관이다.

강릉원주대학교치과병원과 강원대학교병원, 기초과학연구원, 전남대학교병원, 충북대학교병원, 울산과학기술원은 일반기부금 사용이 전혀 없거나 사용실적이 저조한 기관들이다. 이들은 기부금 지출 소요 미발생 또는 발전기금으로 적립 등으로 그 사유를 설명하고 있다.

경북대학교치과병원, 국제방송교류재단, 재외동포재단, 한국언론진흥재단은 최근 3년간 기부금 지출이 없었다. 경북대학교치과병원은 기부금의 사용처를 아직 결정하지 않았고, 국제방송교류재단과 한국언론진흥재단은 누적 기부금이 목적사업에 활용하기에 소액(각각 760만원, 62만원)인 관계로 계속 이월 중이라는 설명이다. 재외동포재단은 재외동포 발전기금 5억원과 재외동포센터 건립 기부금 4,000만원 등 5억 7,300만원의 기부금을 보유하고 있는데, 재단은 재외동포센터 건립을 추진하고 있으나 정부로부터 관련 예산을 지원받지 못해 기부금 사용이 지연되고 있다고 하였다.

[최근 3년간 일반기부금 지출이 저조하거나 기부금 지출이 없는 기관]

(단위: 백만원, %)

기관명	연도	구분	전기 이월	수입	지출	차기 이월	지출/수입 비율	일반기부금 집행 부진 사유
강릉원주 대학교 치과병원	2017	일반기부금	50	1	0	51	0.0	병원발전기금 으로 적립중
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	50	1	0	51	0.0	
	2018	일반기부금	51	0	0	51	-	
		특정기부금	-	0.3	0	0.3	0.0	
		합계	51	0.3	0	51	0.0	
	2019	일반기부금	51	0	0	51	-	
		특정기부금	0	26	5	22	18.3	
		합계	51	26	5	73	18.3	

[최근 3년간 일반기부금 지출이 저조하거나 기부금 지출이 없는 기관]

(단위: 백만원, %)

기관명	연도	구분	전기 이월	수입	지출	차기 이월	지출/수입 비율	일반기부금 집행 부진 사유
강원 대학교 병원	2017	일반기부금	200	62	0	261	0.2	적극적인 기부금 지출 소요 없었음
		특정기부금	9	0.1	7	2	6,870.0	
		합계	209	62	7	264	11.3	
	2018	일반기부금	261	53	0.03	314	0.1	
		특정기부금	2	0.1	2	1	1,618.6	
		합계	264	53	2	315	3.1	
	2019	일반기부금	314	139	0	453	0.0	
		특정기부금	1	62	2	61	2.9	
		합계	315	201	2	514	0.9	
경북 대학교 치과병원	2017	일반기부금	103	0	0	103	-	미사용
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	103	0	0	103	-	
	2018	일반기부금	103	0	0	103	-	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	103	0	0	103	-	
	2019	일반기부금	103	0	0	103	-	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	103	0	0	103	-	
국제방송 교류재단	2017	일반기부금	8	0	0	8	-	누적 기부금이 사업에 활용하기에 소액으로 은행 예치 중
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	8	0	0	8	-	
	2018	일반기부금	8	0	0	8	-	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	8	0	0	8	-	
	2019	일반기부금	8	0	0	8	-	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	8	0	0	8	-	
기초과학 연구원	2017	일반기부금	0	250	0	250	0.0	미사용
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	0	0	0	0	0.0	
	2018	일반기부금	250	125	0	375	0.0	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	250	0	0	375	0.0	
	2019	일반기부금	375	125	0	500	0.0	
		특정기부금	-	2	2	0	100.0	
		합계	375	127	2	500	1.4	

[최근 3년간 일반기부금 지출이 저조하거나 기부금 지출이 없는 기관]

(단위: 백만원, %)

기관명	연도	구분	전기 이월	수입	지출	차기 이월	지출/수입 비율	일반기부금 집행 부진 사유
울산과학 기술원	2017	일반기부금	4,565	253	8	4,810	3.0	실효성 있는 사업 수행이 가능하도록 가능한 일정 규모로 조성 후 사용 예정
		특정기부금	457	1,428	413	1,472	29.0	
		합계	5,022	1,681	421	6,283	25.0	
	2018	일반기부금	4,810	415	12	5,213	2.9	
		특정기부금	1,472	776	1,648	600	212.4	
		합계	6,283	1,191	1,660	5,813	139.4	
	2019	일반기부금	5,213	607	13	5,806	2.2	
		특정기부금	600	1,266	823	1,042	65.1	
		합계	5,813	1,872	837	6,848	44.7	
재외동포 재단	2017	일반기부금	550	6	0	556	0.0	재외동포센터 건립 용도로 기금조성 중. 기부금 수입은 기부금 은행예치 이자수익임
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	550	6	0	556	0.0	
	2018	일반기부금	556	7	0	563	0.0	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	556	7	0	563	0.0	
	2019	일반기부금	563	9	0	573	0.0	
		특정기부금	-	-	-	-	-	
		합계	563	9	0	573	0.0	
전남 대학교 병원	2017	기부금	3,785	515	100	4,199	19.4	병원 신축을 추진 중이며, 건축비용으로 사용 예정
	2018	기부금	4,199	798	43	4,954	5.4	
	2019	기부금	4,954	726	73	5,608	10.1	
충북 대학교 병원	2017	일반기부금	530	252	36	747	14.3	의생명진료 연구동건립 (17~23년)에 사용 예정
		특정기부금	186	34	27	193	79.1	
		합계	716	287	63	940	21.9	
	2018	일반기부금	747	364	32	1,079	8.7	
		특정기부금	193	49	17	225	35.2	
		합계	940	413	49	1,304	11.8	
	2019	일반기부금	1,079	614	37	1,656	6.1	
		특정기부금	225	29	24	229	83.6	
		합계	1,304	643	61	1,885	9.6	

[최근 3년간 일반기부금 지출이 저조하거나 기부금 지출이 없는 기관]

(단위: 백만원, %)

기관명	연도	구분	전기 이월	수입	지출	차기 이월	지출/수입 비율	미집행 사유
한국언론 진흥재단	2017	일반기부금	-	-	-	-	-	기부금 규모가 소액으로 기부자가 특정한 사업에 활용하는 데 어려움이 있음
		특정기부금	0	0.1	0	0.1	0.0	
		합계	0	0.1	0	0.1	0.0	
	2018	일반기부금	-	-	-	-	-	
		특정기부금	0.1	0.4	0	0.5	0.0	
		합계	0.1	0.4	0	0.5	0.0	
	2019	일반기부금	-	-	-	-	-	
		특정기부금	0.5	0.1	0	0.6	0.0	
		합계	0.5	0.1	0	0.6	0.0	

주: 전남대학교병원은 기부금을 일반/특정으로 구분하지 않고 자료 제출
자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

특정기부금은 장학금이나 취약계층 지원사업 등 기부자가 사업내용과 지출처 등을 지정하기 때문에 지출소요가 발생하면 수시로 지출되는 경향이 있다. 반면 일반기부금은 기부자가 기부금단체의 목적사업 범위 안에서 그 활용을 기부금단체에 위임한 것이기 때문에 기부금단체의 상황에 따라 사용이 저조할 수 있다.

하지만 기부금을 목적사업에 활용하지 아니하고 다음 연도로 반복적으로 이월하는 것은 자신의 기부금이 충분히 잘 이용되기를 바라는 기부자의 의도에 부합하지 아니할 수도 있어 바람직하지 않은 측면이 있다.

또한 기부금을 기부받은 날로부터 3년 이내에 직접 공익목적에 사용하지 않거나 기부금 운용소득을 직접 고유목적사업에 사용하지 않을 경우 증여세 부과 대상이 될 수 있어 주의가 필요하다. 실제로 한국건강증진개발원은 2017년에 기부금 미사용액에 대한 증여세를 납부한 바 있다.

구체적으로 살펴보면 법정·지정기부금단체는 「상속세 및 증여세법」 상 공익법인³⁾에 포함된다. 「상속세 및 증여세법」은 공익사업을 지원하기 위해 공익법인에 세

3) 공익법인은 사회 일반의 이익을 위하여 자선, 장학사업 등을 수행하는 비영리법인으로 종교의 보급, 학교의 설립·경영, 법정기부금단체가 해당 기부금으로 운영하는 사업, 지정기부금단체가 운영하는 고유목적사업 등 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 각 호에 열거된 공익사업을 영위

금 감면 등 여러 가지 혜택을 부여하고 있으며, 동시에 조세지원 제도가 탈세나 재산형성의 수단으로 이용되는 것을 방지하기 위하여 공익법인이 지켜야 할 사항들도 함께 규정하고 있다.

예를 들어 「상속세 및 증여세법」 제48조는 공익법인이 출연받은 재산이나 그 운용소득을 출연목적에 사용하는 경우 증여세 과세가액에서 제외한다고 규정하고 있다. 그러나 공익법인이 ▶출연받은 재산을 직접 공익목적사업 등(직접 공익목적사업에 충당하기 위하여 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우 포함)의 용도 외로 사용하는 경우 ▶출연받은 날로부터 3년 이내에 직접 공익목적사업에 사용하지 아니하는 경우 ▶출연받은 재산의 운용소득을 직접 공익목적사업 외에 사용하는 경우 등은 즉시 증여세를 부과하도록 하고 있다.

따라서 기부금 미사용 기관이나 사용이 부진한 기관들은 기부금이 기관의 목적사업에 효율적으로 사용될 수 있도록 사용계획을 구체적으로 수립하고 가급적 빠른 시일 내에 기부금을 집행할 필요가 있다.

더불어 기부금 사용계획이 세워지지 않았거나 적립을 통한 기부금 증식을 목적으로 하는 기관은 기부금 여유자금에 대한 운용계획을 수립하여 효과적으로 관리할 필요가 있다.⁴⁾

(2) 기부금 수입·지출·관리운용의 투명성 제고 노력 필요

기부금단체인 기관은 기부금의 사용내역과 활용성과를 기부자들에게 보다 적극적으로 알릴 필요가 있으며, 기부금 관리에 관한 내부규정이 없는 기관은 관련 규정을 마련할 필요가 있다.

첫째, 기부금의 사용내역과 활용성과를 기부자들에게 보다 적극적으로 알릴 필요가 있다.

하는 법인을 말한다.

4) 강릉원주대학교치과병원 등 10개 기관들은 기부금을 보통예금과 정기예금으로 분할하여 은행에 예치하거나 주식, MMF, 연금상품 등으로 보유하고 있었고, 이자수익은 기부금으로 산입하고 있었다. 이 중 강원대학교병원, 국제방송교류재단, 한국언론진흥재단은 기부금 사용에 대한 소요가 발생하지 않거나 소액인 관계로 지출을 보류하고 있는데, 이들 세 기관은 모두 기부금 전액을 보통예금에 예치하고 있었다. 그러나 보통예금은 이율이 낮아 장기적인 운용소득을 창출하기에 적합하지 않으므로 보다 합리적인 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

기부금단체인 공공기관은 「상속세 및 증여세법」에 따라 기부금의 모집 및 지출내용 등이 포함된 결산서류를 국세청 홈페이지에 공개해야 한다. 「법인세법 시행령」도 당연지정기부금단체와 기획재정부장관이 지정·고시하는 법정·지정기부금단체에 대해 기부금 모금액 및 활용실적 공개를 의무화하고 있는데, 이들 단체는 매년 기부금 모금액 및 활용실적을 사업연도 종료일로부터 3개월 이내에 해당 단체 홈페이지와 국세청의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

기부금단체인 공공기관은 국세청 홈페이지에 공익법인 결산서류를 공시하고 있었으며 대체적으로 기관 홈페이지를 통해서도 기부금 수입·지출내역을 공개하고 있는 것으로 파악되었다. 하지만 상당수 기관들은 기부방법, 기부자 현황, 기부자 등급 및 등급별 예우 등 기부자 모집에 중점을 두고 있었으며, 기부금이 어떻게 활용되는지 공개하는 데에는 상대적으로 소홀하였다.

기부금의 투명한 운영은 기부금단체에 대한 신뢰와 연관된다. 또한 기부자는 자신이 낸 기부금이 어디에 어떻게 쓰였는지 알고자 하며, 기부금단체는 기부금의 사용내역과 사업성과에 대해 알려줄 의무가 있다. 따라서 기부금단체는 기부자들이 기부금의 활용내역을 쉽게 접할 수 있도록 그 내용을 상세하게 공개할 필요가 있으며 나아가 기부금 사용내역과 성과 등을 문자나 뉴스레터, 활동보고서를 통해 알리는 등 보다 적극적인 방법으로 기부자와 소통할 필요가 있다.

둘째, 기부금 관리규정이 없는 기관은 규정의 제정을 검토할 필요가 있다.

실제 기부금을 운용하고 있는 94개 기부금단체 중 기부금 접수, 사용 및 관리에 관한 내부규정(이하 “기부금 관리규정”이라 한다)이 있는 기관은 79곳, 규정이 없는 기관은 15곳이었다.

기부금 관리규정은 기관별로 약간의 차이는 있으나 대부분 기부금의 접수 및 사용, 기부자에 대한 예우, 기부금 계정 관리 및 공개, 기부금 운영위원회 등으로 구성되어 있다.

[기부금 관리규정의 구성(예시: 국립공원공단 「기부금품 처리규칙」)]

제1조(목적)	제10조(기부금품의 수납 및 관리)
제2조(정의)	제11조(영수증 발급 등)
제3조(적용범위)	제12조(기부금품의 회계처리)
제4조(기부금품의 종류)	제13조(기부금품의 사용)
제5조(기부금품의 접수기준)	제14조(사용결과의 보고 등)
제6조(기부신청서의 접수)	제15조(이사회 보고)
제7조(기부금품의 접수절차)	제16조(기부자에 대한 조치)
제8조(위원회의 설치 및 구성)	제17조(표창 등)
제9조(위원회의 운영)	

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)에 게재된 국립공원공단 내부규정을 바탕으로 재작성

기관별 규정의 내용을 살펴보면 기부금의 접수기준을 명확히 규정하여 공사·용역·임대업체 등 이해관계가 있는 자로부터 금품을 기탁받는 경우 정당한 업무수행에 영향을 미칠 수 있으므로 기부금 수령을 금지하는 기관(국립공원공단 「기부금품 처리규칙」), 현물은 사용기한 내에 소비하기 어렵거나 기부품의 가액보다 유지·관리에 비용이 더 많이 들 수 있으므로 수령 전에 해당 사항을 점검하는 기관(국제보건의료재단 「기부금품 운용 규정」)이 있다

기부금 사용 용도를 기관의 고유목적사업으로 명시하고 사업에 사용한 후 남은 기부금의 처리 방법을 규정(서민금융진흥원 「기부금품 관리세칙」, 한국건강가정진흥원 「기부금품 관리규정」)하거나, 기부심의위원회를 설치하여 기부금 수납의 타당성, 기부수혜자 지원의 합당성, 기관 목적사업에의 합당성, 기부금 처리 방법 등을 종합적으로 판단하는 기관(한국문화재단 「기부금 관리 및 운용지침」)도 있다.

기부금의 회계처리를 절차를 규정(북한이탈주민지원재단 「기부금품 관리지침」)하는 한편 법령에 따른 기부금 접수 및 사용실적 공개의무를 규정에 다시 적시하는 사례(서민금융진흥원 「기부금품 관리세칙」)도 있다.

한편 기부금 관리규정이 없는 15개 기관은 대부분 기관장 결재를 통해 기부금 관리에 대한 의사결정을 하고 있었다.⁵⁾

5) 기부금 지출이 없이 수입만 있는 한국언론진흥재단은 기획예산팀장이 최종결재권자이다.

[기부금 관리규정이 없는 기관]

구분	기관명
법정기부금단체	학교법인한국폴리텍, 한국로봇산업진흥원, 한국해양수산연수원
지정기부금단체	한국장애인개발원, 국제방송교류재단, 대구경북첨단의료산업진흥재단 한국건강증진개발원, 한국공예디자인문화진흥원, 한국과학기술연구원 한국산림복지진흥원, 한국언론진흥재단, 한국여성인권진흥원 한국청소년상담복지개발원, 환경보전협회, 한국등산트레킹지원센터

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

기관에 접수된 기부금을 관계 법령 및 기부자의 의사에 따라 지출·관리하는데 기부금 관리규정이 반드시 필요한 것은 아니다. 그러나 기관 자체적인 기부금 관리규정의 마련은 기부금의 접수·사용의 객관성과 기부금 관리의 투명성을 보다 강화할 수 있는 수단이 될 수 있으므로 기부금 관리규정이 없는 기관들은 규정의 마련을 검토할 필요가 있다.

(3) 공공기관 금품기부에 대한 검토 필요

공공기관의 금품기부에 대해 기부금 지출 한도, 피기부처, 기부금 재원 등을 점검할 필요가 있다

공공기관의 금품기부는 사회공헌의 일환으로 지역사회에 대한 기여, 취약계층 지원, 환경보호, 문화·예술·학술 활동에 대한 지원 등 다양한 형태로 나타나고 있다.

최근 정부는 공공기관의 사회적 가치 실현을 강조하고 있다. 기획재정부는 「2020년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 예산편성의 기본 방향 중 하나로 ‘공공기관의 사회적 가치 실현 및 공공성 제고 뒷받침’을 설정하고 있다. 구체적으로는 ‘일자리 창출, 안전하고 건강한 공동체 실현, 취약계층 지원 강화, 대·중소기업간 상생 및 협력, 지역경제 활성화 등 공공기관의 사회적 가치 실현 및 공공성 제고를 위해 관련 예산을 적절히 편성한다’라고 명시되어 있다.

앞서 현황에서 살펴본 바와 같이 공공기관의 기관 예산을 활용한 금품기부는 증가하는 추세이다. 금품기부는 개별 공공기관의 재량으로 볼 수 있으나, 사회적 가치 실현의 일환으로 기부활동을 하는 만큼 기부금 지출 한도와 피기부처의 범위,

피기부처별 기부 한도 등을 점검하고 이에 대한 기준을 마련할 필요가 있다.

공공기관의 기부금 재원 마련 방식 또한 살펴볼 필요가 있다. 일부 기관은 금품기부의 재원을 임직원의 의연금 각출이나 성금 모금으로 마련하고 있다. 기관의 예산을 활용하여 금품을 기부하는 경우 사업에서 생긴 소득을 활용하거나 법인카드 사용실적에 따라 카드회사에서 제공하는 포인트 등 부가적인 수익을 사용하는 사례가 있었으며 정부지원예산을 사용하는 기관도 있다.

정부는 공공기관에 대해 출연, 보조, 출자 등의 예산지원을 하고 있다. 정부 예산안 및 기금운용계획안에 편성되어 국회의 심의·의결을 통해 확정된 후 공공기관에 직접 배부되는 금액을 정부지원예산이라 한다.

정부지원예산을 이용하여 금품을 기부하는 것으로 조사된 기관은 국민연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국교육학술정보원 등 9개 기관이다. 이들은 현금을 직접 기부하거나 온누리상품권, 생활용품 등을 구입하여 기부하였는데 해당 비용은 정부가 기관의 운영을 지원하는 경비에서 집행하였다.

[정부지원예산을 이용하여 금품을 기부한 기관]

(단위: 천원)

기관명	금액	예산집행 세부사업
국민연금공단	315,531	공단관리운영 기타경비 (국민연금기금 7378-607)
한국콘텐츠진흥원	23,992	한국콘텐츠진흥원 지원 (일반회계 1232-304)
한국교육학술정보원	8,000	한국교육학술정보원 출연 (일반회계 1051-500)
태권도진흥재단	4,160	태권도진흥재단 운영(보조) 지원 (국민체육진흥기금 5461-307)
한국양성평등교육진흥원	2,506	한국양성평등교육진흥원 지원 (일반회계 2233-341)
한국식품안전관리인증원	2,100	한국식품안전관리인증원 지원 (일반회계 1032-315)
한국고용정보원	1,600	한국고용정보원 운영지원 (일반회계 1039-321)
한국공정거래조정원	1,300	한국공정거래조정원 출연 (일반회계 1271-350)
세종학당재단	500	한국어 진흥 기반 조성 및 확산 (일반회계 1532-300)

자료: 각 기관 제출자료 및 부처 결산자료를 바탕으로 재작성

현재 공공기관의 금품기부 재원에 대한 정부 지침이나 규정은 없는 상황이다. 국회에서도 특정 공공기관의 기금을 이용한 금품기부에 대해 시정을 요구한 적은 있었으나⁶⁾ 정부지원예산을 활용한 공공기관의 금품기부에 대해 논의한 적은 없었다. 정부지원예산은 국회 결산심사의 대상이다. 기관별 기부금 지출액의 많고 적음과 관계없이 공공기관의 정부지원예산을 활용한 금품기부에 대해 합당성 및 적절성을 검토할 필요가 있다.

6) 국회는 2017회계연도 결산심사를 통해 사립학교교직원연금공단은 연금가입자의 부담금 및 국가부담금으로 조성된 사학연금기금을 민간 기부 목적으로 지출하지 않도록 주의하라는 시정요구사항을 채택한 바 있다.

가. 현황

(1) 분석의 필요성

과학기술분야 공공기관이란 국가연구개발(R&D)사업의 효율적 추진을 위해 정부가 출연한 연구기관, 교육연구기관, 연구관리 전문기관 등을 말한다.¹⁾

「과학기술기본법」에서는 국가R&D사업의 효율적 추진을 위해 정부출연연구기관, 연구지원기관 및 교육연구기관 등을 적극 육성해야 하며, 이들 기관이 설립 목적에 따른 R&D를 자율적이고 안정적인 분위기에서 수행할 수 있도록 여건을 조성하고 지원해야 한다고 규정하고 있다.²⁾ 이에 따라 과학기술분야 공공기관의 설립, 운영, 육성을 위해 다양한 법률들이 제정·시행되어 왔다.³⁾

이와 같이 정부의 R&D투자가 지속적으로 확대됨에 따라 국가R&D사업의 수행, 기획·관리·평가, 성과확산, 기반조성 등을 담당하는 과학기술분야 공공기관의 역할과 기능도 세분화·전문화되었으나, 소관 법령 등 지원체계가 다원화되면서 운영체계의 비효율로 인한 중복적인 재정낭비 요인이 발생하여 왔다.

2018년 정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정⁴⁾에 따라 연구개발목적기관⁴⁾을 새롭게 지정하고 있으나, 기존 지원체계와의 구분·역할분담이 모호하여 이들 기관에 대하여 정부 재정지원 전반의 운영 효율성을 검토해 볼 필요가 있다.

임길환 예산분석관(ghlim@assembly.go.kr, 6788-4685)

- 1) 과학기술분야 공공기관에 대한 법률적 정의는 없지만 통상적으로 연구기관(26), 교육연구기관(4), 연구관리 전문기관(18), 기타 과학기술진흥기관(12)으로 구분한다.(과학기술정책연구원, 「과학기술분야 공공기관 법제 현황과 발전방향」2018. 참조)
- 2) 「과학기술기본법」
 - 제32조(정부출연연구기관등의 육성) ① 정부는 국가연구개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 정부가 출연하는 연구기관, 연구지원기관 및 교육·연구기관 등(이하 "정부출연연구기관등"이라 한다)을 적극 육성하여야 한다.
 - ② 정부는 정부출연연구기관등이 설립 목적에 따른 연구개발을 자율적이고 안정적인 분위기에서 수행할 수 있도록 여건을 조성하고 필요한 지원을 하여야 한다.
- 3) 대표적으로, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「특정연구기관 육성법」이 이에 해당하며, 그 밖에 「한국과학기술원법」, 「한국연구재단법」 등 별도로 기관설립에 관한 자체법률도 상당 수 제정·시행되고 있다.
- 4) 정부가 지정한 연구개발목적기관 69개 기관 중 경제인문사회연구회 및 소속연구기관(24개)을 제외한 과학기술분야는 45개 기관이다.

(2) 과학기술분야 공공기관의 개념 및 범위

과학기술분야 공공기관은 전술한 바와 같이 「과학기술기본법」에서 국가R&D 사업을 효율적으로 추진하기 위해 육성·지원하고 있는 공공기관을 의미하지만, 다원화된 법령체계에 따라 다양한 기관이 설립·운영되고 있어서 각 기관별 성격·유형에 따라 명확하게 범주화하기는 어렵다.

다만, 「과학기술기본법」 제32조에서 정의하고 있는 정부출연연구기관, 연구지원기관, 교육·연구기관 등에 기초하여 각 기관의 명칭과 기능을 중심으로 분류하면 아래와 같이 60개 기관으로 구분해 볼 수 있다.

먼저, 연구기관은 「과학기술분야 정부출연연구기관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(이하, ‘과학기술출연연법’), 「특정연구기관육성법」 및 기관별로 별도 설립 근거 법률에 따라 운영중인 출연기관 중 과학기술 R&D를 주로 수행하는 기관을 묶은 것이다.

교육연구기관은 위와 같은 R&D 외에도 교육기능을 수행하는 과학기술특성화 대학을 분류한 것이며, 연구관리 전문기관은 「과학기술기본법」 제11조⁵⁾에 따라 국가R&D사업의 과제기획 등에 관한 업무를 대행하는 기관으로 정부가 분류하고 있는 18개 기관이다.

기타 과학기술진흥기관은 전술한 3가지 범주에 속하지 않지만, 과학기술 기반 조성, 인력양성, 성과확산 등 과학기술 관련 진흥업무를 수행하는 기관을 별도로 분류하였다.

이와 같이 ‘과학기술출연연법’ 및 「특정연구기관 육성법」에 따른 출연기관을 중심으로 하되, 개별 법률에 따라 기관출연 목적이 명확히 과학기술분야에 해당하는 기관을 정리하면 4개 분야에 걸쳐 총 60개 기관이 해당되는 것으로 나타났다.

5) 「과학기술기본법」

제11조(국가연구개발사업의 추진)

④ 중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 소관 법령으로 정하는 기관 또는 단체에 국가연구개발사업의 과제 기획 등에 관한 업무를 대행하게 할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 기획 등을 대행하는 자(이하 "전문기관"이라 한다)에 대하여 기획 등의 수행에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

[과학기술분야 공공기관의 분류]

(단위: 개)

구분	공공기관	개수
연구기관	국가과학기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원	26
	기초과학연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력의학원	
	한국나노기술원, 한국해양과학기술원, 국방과학연구소	
교육 연구기관	한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술원	4
연구관리 전문기관	한국연구재단, 정보통신산업진흥원 ^{주)} , 한국산업기술평가관리원, 한국산업기술진흥원	18
	한국콘텐츠진흥원, 국민체육진흥공단, 한국문화관광연구원, 한국저작권위원회, 농림식품기술기획평가원, 한국보건산업진흥원, 한국환경산업기술원, 국토교통과학기술진흥원, 한국에너지기술평가원, 해양수산과학기술진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 한국임업진흥원, 한국기상산업기술원, 한국원자력안전재단	
과학기술 진흥기관	한국과학창의재단, 한국세라믹기술원, 한국산업기술시험원, 한국원자력안전기술원, 한국원자력통제기술원	12
	국립광주과학관, 국립대구과학관, 국립부산과학관 연구개발특구진흥재단, 과학기술일자리진흥원, 한국여성과학기술인지원센터, 기술보증기금	
합계		60

주: 연구관리전문기관 구조조정에 따라 정보통신산업진흥원은 연구관리 기능이 한국연구재단(부설 정보통신기획평가원)으로 이관됨

자료: 과학기술정책연구원(2018) 자료를 바탕으로 재작성

(3) 과학기술분야 공공기관의 2019년 정부출연금 결산 현황

60개 과학기술분야 공공기관의 2019년 결산 총액(부설기관 포함)은 5조 2,272억 6,300만원이며, 2020년 예산은 9,677억 5,200만원이 증액된 6조 1,950억 1,500만원으로 나타났다.

[과학기술분야 공공기관의 2019년 정부출연금 결산 현황]

(단위:백만원)

구분	기관명	2019 결산	2020 예산	증감
	총계	5,227,253	6,195,015	967,762
연구 기관	국가과학기술위원회	133,082	119,810	△13,272
	한국건설기술연구원	55,879	57,098	1,219
	한국과학기술연구원	182,475	192,296	9,821
	↳ 부설 녹색기술센터	7,850	8,121	271
	한국과학기술정보연구원	113,077	115,196	2,119
	한국기계연구원	63,593	65,845	2,252
	↳ 부설 재료연구소	38,990	41,881	2,891
	한국기초과학지원연구원	84,315	78,016	△6,299
	↳ 부설 국가핵융합연구소	86,880	83,130	△3,750
	한국생명공학연구원	89,065	87,813	△1,252
	한국생산기술연구원	110,803	112,326	1,523
	한국식품연구원	39,090	38,288	△802
	↳ 부설 세계김치연구소	14,792	15,131	339
	한국에너지기술연구원	90,643	86,225	△4,418
	한국원자력연구원	142,606	147,948	5,342
	한국전기연구원	58,313	62,739	4,426
	한국전자통신연구원	91,073	91,975	902
	↳ 부설 국가보안기술연구소	97,924	102,938	5,014
	한국지질자원연구원	91,252	96,011	4,759
	한국천문연구원	58,174	61,476	3,302
	한국철도기술연구원	50,496	54,725	4,229
	한국표준과학연구원	97,711	102,938	5,014
	한국한의학연구원	48,447	51,602	3,155
	한국항공우주연구원	109,851	106,779	△3,072
	한국화학연구원	77,748	96,754	19,006
	↳ 부설 안전성평가연구소	28,013	30,040	2,027
	기초과학연구원	236,505	223,596	△12,809
	↳ 부설 국가수리과학연구소	9,058	9,214	156
	한국과학기술기획평가원	33,392	33,735	343
	↳ 부설 국가과학기술인력개발원	18,782	18,980	198
	한국원자력의학원	51,385	50,533	△852
	↳ 부설 동남권원자력의학원	15,857	17,475	1,618
	한국나노기술원	0	0	0
한국해양과학기술원	89,244	84,639	4,605	
국방과학연구소	해당 없음	해당 없음	해당 없음	
교육 연구 기관	한국과학기술원	202,696	216,654	13,958
	↳ 부설 고등과학원	25,475	25,928	453
	↳ 부설 나노종합기술원	22,567	66,738	44,171
	↳ 부설 한국과학영재학교	16,661	18,082	1,421

(단위:백만원)

구분	기관명	2019 결산	2020 예산	증감
	광주과학기술원	103,456	104,547	1,091
	대구경북과학기술원	86,513	85,068	△1,445
	↳ 부설 한국뇌연구원	28,170	30,025	1,855
	울산과학기술원	78,450	81,416	2,966
연구 관리 전문 기관	한국연구재단	54,836	58,608	3,772
	↳ 부설 정보통신기획평가원	962,853	1,224,040	261,187
	정보통신산업진흥원	95,229	490,256	395,027
	↳ 소프트웨어정책연구소	2,824	7,454	4,630
	한국산업기술평가관리원	11,849	19,877	8,028
	한국산업기술진흥원	3,232	3,232	0
	한국콘텐츠진흥원	55,419	81,605	26,186
	국민체육진흥공단	0	0	0
	한국문화관광연구원	0	0	0
	한국저작권위원회	0	8,252	8,252
	농림식품기술기획평가원	218,284	207,778	△10,506
	한국보건산업진흥원	33,552	33,521	△31
	한국환경산업기술원	266,530	312,371	45,841
	국토교통과학기술진흥원	5,144	5,492	348
	한국에너지기술평가원	1,200	1,324	124
	해양수산과학기술진흥원	3,335	4,562	1,217
	중소기업기술정보진흥원	3,514	6,073	2,559
	한국임업진흥원	0	0	0
	한국기상산업기술원	43,808	44,574	766
	한국원자력안전재단	9,783	12,282	2,499
과학 기술 진흥 기관	한국과학창의재단	70,136	82,445	12,309
	한국세라믹기술원	12,246	15,877	3,631
	한국산업기술시험원	0	0	0
	한국원자력안전기술원	23,786	24,452	666
	한국원자력통제기술원	18,627	14,340	△4,287
	국립광주과학관	18,020	18,300	280
	국립대구과학관	19,794	21,216	1,422
	국립부산과학관	17,946	16,923	△1,023
	연구개발특구진흥재단	88,078	133,060	44,982
	과학기술일자리진흥원	0	0	0
	한국여성과학기술인지원센터	2,977	3,370	393
	기술보증기금	103,000	170,000	67,000

주: 국방과학연구소의 예결산 현황은 비공개 대상임

자료: 공공기관경영정보공개시스템(www.alio.go.kr) 자료를 바탕으로 제작됨

나. 분석의견

(1) 과학기술분야 정부출연연구기관 소관 법률의 분산과 기능의 혼재

과학기술분야 정부출연연구기관은 관계 법률의 정의와 범위가 명확하지 않고 기관별 소관 법률과 기능이 혼재되어 있어 효율적 관리에 저해되므로 이를 개선할 필요가 있다.

① 과학기술분야 정부출연연구기관 소관 법률의 분산과 기능의 혼재

과학기술분야 공공기관은 「과학기술기본법」 등 관련 법률에서 명확한 정의와 범위를 규정하고 있지 않으며, 따라서 각 기관별 성격과 기능에 따른 유형 분류가 곤란하다.⁶⁾

〔「과학기술기본법」 중 정부출연연구기관 관련 조문〕

<p>「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관등의 육성) ① 정부는 국가연구개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 정부가 출연하는 연구기관, 연구지원기관 및 교육·연구기관 등(이하 "정부출연연구기관등"이라 한다)을 적극 육성하여야 한다. ② 정부는 정부출연연구기관등이 설립 목적에 따른 연구개발을 자율적이고 안정적인 분위기에서 수행할 수 있도록 여건을 조성하고 필요한 지원을 하여야 한다.</p>

자료: 「과학기술기본법」

그 외에도 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」⁷⁾, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」⁸⁾에서 ‘공공연구기관’의 범위를 정하고 있지만, 대학, 국공립연구기

6) 과학기술분야 공공기관 분류에 관한 자세한 내용은 과학기술정책연구원, 「과학기술분야 공공기관 법제 현황과 발전방향」(2018)을 참조하였다.

7) 「기술이전법사업화촉진에 관한 법률」

제2조(정의)

6. “공공연구기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 국공립 연구기관

나. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조 제1항에 따라 설립된 정부출연연구기관

다. 「특정연구기관 육성법」 제2조를 적용받는 특정연구기관

라. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교

마. 그 밖에 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 연구개발과 관련된 법인·단체로서 기술의 이전 및 사업화를 촉진하기 위하여 대통령령으로 정한 기관

8) 「연구개발특구법」

관 등 공공기관의 범위를 넘어 포괄적으로 정의하고 있으며, 법률에 따라 범위가 다르게 설정되어 있다.

이에 따라 전술한 바와 같이 과학기술분야 공공기관 현황에서 60개 기관을 편의상 4개 유형으로 분류하고 있지만 실제 이들 60개 기관의 설립근거, 주요기능, 육성 지원근거 등을 규정하고 있는 소관 법률은 기관에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다.

대표적으로 과학기술분야 정부출연연구기관(이하, 출연연)의 경우, ‘과학기술출연연법’에 따른 국가과학기술연구회(이하, 연구회) 및 소관 19개 출연연 외에도 별도의 기관 설립·출연 근거법률 및 「과학기술기본법」·「특정연구기관 육성법」 등에서 18개의 부처직할 출연연을 지정하고 있다.

이에 따라 38개 과학기술분야 출연연에 대하여 설립·운영, 평가, 보호·육성 등 기능별 소관 법률을 분류하면 아래 표와 같다.

구체적으로 살펴보면, 연구회 및 소관 19개 출연연의 경우에만 단일한 법령체계에 따라 설립·운영, 기관평가, 보호·육성의 지원 기능이 일원화되어 있으나, 나머지 18개 부처직할 출연연의 경우 소관법률이 분산되어 있고 기관평가 및 지원 기능이 혼재되어 있는 것으로 나타났다.

먼저, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력의학원 및 기초과학연구원 등 3개 연구기관 및 한국과학기술원 등 4개 교육연구기관(과학기술특성화대학)의 경우 기관 설립근거는 별도 법률에 규정하고 있으면서, 기관평가는 「과학기술기본법」에 따라 실시하고, 보호·육성을 위한 출연근거는 「특정연구기관 육성법」에서 지정하고 있다.

반면에 연구기관이지만 과학기술정보통신부 직할 출연연이 아닌 한국해양과학기술원(해양수산부) 및 국방과학연구소(방위사업청)의 경우 기관평가는 「과학기술기본법」에 따라 실시하지만 「특정연구기관 육성법」에 따른 특정연구기관으로 지정되어 있지는 않다.

제2조(정의)

6. “공공연구기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 국립 연구기관

나. 정부출연연구기관

다. 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 연구개발과 관련된 법인으로 대통령령으로 정한 기관

[과학기술분야 정부출연연구기관의 기능별 소관 법률 현황]

출연연	소관 법률			유형			
	설립·운영	기관평가	보호·육성				
국가과학기술연구회 및 소관 출연연 ^{주)}	「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」			연구기관			
한국과학기술기획평가원	「과학기술기본법」	「과학기술기본법」	「특정연구기관 육성법」				
한국원자력의학원	「방사선 및 방사성동위원소 이용 진흥법」						
기초과학연구원	「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」						
국방과학연구소	「국방과학연구소법」						
한국해양과학기술원	「한국해양과학기술원법」						
한국과학기술원 광주과학기술원 대구경북과학기술원 울산과학기술원	「한국과학기술원법」 「광주과학기술원법」 「대구경북과학기술원법」 「울산과학기술원법」				-	교육연구기관	
한국원자력안전기술원	「한국원자력안전기술원법」				「특정연구기관 육성법」		과학기술진흥기관
한국원자력통제기술원	「원자력안전법」						
한국과학창의재단	「과학기술기본법」						
한국세라믹기술원	「산업기술혁신 촉진법」						
한국산업기술시험원	「한국연구재단법」	-	연구관리전문기관				
한국연구재단	「정보통신산업 진흥법」						
정보통신산업진흥원	「산업기술혁신 촉진법」						
한국산업기술평가관리원	「산업기술혁신 촉진법」						
한국산업기술진흥원							

주: 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원(이상 19개)

자료: 각각의 관계 법령을 바탕으로 재작성

한편, 부처직할 출연연 중에는 R&D를 직접 수행하는 연구기관이 아닌 과학기술진흥기관이나 연구관리전문기관도 「특정연구기관 육성법」에 따라 특정연구기관으로 지정되어 있다.

‘과학기술출연연법’ 제2조에서는 정부가 출연하고 과학기술 분야의 연구를 주

된 목적으로 하는 기관을 과학기술 출연연으로 정의하고 있다. 이 정의에 따르면, 과학기술분야 출연연 중 과학기술진흥기관으로 분류된 5개 기관⁹⁾과 연구관리전문기관으로 분류된 4개 기관¹⁰⁾은 출연연의 범위에서 벗어나는 것으로 볼 수 있다.

특히, ‘과학기술출연연법’ 제3조에는 ‘이 법에 따르지 아니하고는 과학기술분야 정부출연연구기관을 설립하지 못한다.’라고 규정하고 있는 반면에, 「특정연구기관 육성법」 제1조에서는 특정연구기관을 ‘과학기술과 산업경제의 발전을 위하여 정부가 출연하는 연구기관으로 정의하면서 ‘과학기술출연연법’을 우회하고 있다.

실제로 과학기술 분야의 연구를 주된 목적으로 하는 기관이 아니면서 특정연구기관으로 지정된 기관은 대부분 「특정연구기관 육성법」 제3조¹¹⁾에 따른 정부출연금 지원 근거를 확보하기 위한 목적 외에 이 법에 의한 특별한 지원을 받지 않는 것으로 나타났다.¹²⁾

이와 같이 과학기술분야의 출연연은 38개 기관이 존재하지만 R&D를 수행하는 연구기관으로만 구성되어 있지 않으며, 연구회 및 소관 19개 출연연을 제외하고는 설립·운영, 보호·육성, 기관평가 등을 위한 소관법률과 기능이 혼재되어 있다.

② 과학기술분야 정부출연연구기관 지원체계의 잦은 변화

과학기술분야 출연연의 범위가 불분명하고, 소관 법률이 분산되는 등 기능이 혼재되게 된 배경은 정부가 과학기술분야 출연연의 설립과 확대 과정에서 이를 관리 감독하는 지원체계(Governance)가 변경된 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.

9) 한국원자력안전기술원, 한국원자력통제기술원, 한국과학창의재단, 한국세라믹기술원 및 한국산업기술시험원을 말한다.

10) 한국연구재단, 정보통신산업진흥원, 한국산업기술평가관리원 및 한국산업기술진흥원을 말한다.

11) 「특정연구기관 육성법」

제3조(출연금 등) ① 정부는 특정연구기관 또는 제8조제1항에 따른 공동이용시설의 설립·건설·연구 및 운영에 드는 경비와 운영에 필요한 기금에 충당하게 하기 위하여 특정연구기관 또는 제8조제2항에 따른 공동관리기구(이하 "공동관리기구"라 한다)에 출연금을 지급할 수 있다.

12) 이와 관련하여 자세한 내용은 “특정연구기관 현황과 주요 쟁점”(국회입법조사처, 2020. 2)을 참조하였다.

[과학기술분야 출연연 지원체계의 변천과정]

연도	지원체계 변천	감독관청	과학기술 출연연
1973	「특정연구기관 육성법」 제정	구)과학기술처	특정연 5개 기관 지정 부처 직할 출연연 1개
1999	「정부출연연구기관 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제정 과학기술분야 3개 연구회 출범 (기초기술연구회/공공기술연구회/ 산업기술연구회)	국무조정실	특정연 16개→6개 출연연 43개(과학기술 20개) 부처 직할 출연연 1개
2001	「과학기술기본법」 제정	구)과학기술부	특정연 9개 출연연 43개(과학기술 20개) 부처 직할 출연연 1개
2004	「과학기술분야 정부출연연구기관 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제정 과학기술분야 3개 연구회 유지	국무조정실→ 구)과학기술부	특정연 9개→10개 과학기술 출연연 20개→19개 부처 직할 출연연 1개
2008	과학기술분야 2개 연구회로 변경 (기초기술연구회/산업기술연구회)	(기초)구)교육 과학기술부 (산업)구)지식 경제부	특정연 11개 과학기술출연연 19개→20개 (기초 10, 산업 10) 부처 직할 출연연 1개
2013	과학기술분야 연구회 통합 (국가과학기술연구회)	구)미래창조과 학부	특정연 15개 과학기술출연연 20개→19개 부처 직할 출연연 2개
2020 현재	-	과학기술 정보 통신부	특정연 16개 과학기술 출연연 20개 부처직할 출연연 2개

자료: 관계법령 및 제·개정경과를 바탕으로 재작성

1973년 대덕연구단지를 중심으로 과학기술분야 출연연을 지정·육성하기 위한 단일 법률로 「특정연구기관 육성법」이 제정되면서 5개 과학기술 출연연이 지정된 이후 기관이 16개까지 지속적으로 확대되었다.

1999년 과학기술분야 출연연의 근거가 「정부출연연구기관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」로 이관되면서, 국무조정실로 출연연의 감독관청이 변경되었으며, ‘경제인문사회연구회’, ‘기초기술연구회’, ‘공공기술연구회’, 및 ‘산업기술연구회’ 등 4개의 연구회 체제가 운영되었다. 이때부터 과학기술 출연연은 특정연구기관과 정부출연연구기관으로 지원체계가 이원화되었다.

2001년에는 「과학기술기본법」이 제정되면서 종합적인 과학기술분야 출연연에

대한 육성 및 기관평가체계가 도입되어 현재와 같은 복잡한 지원체계가 형성되었다.

2004년에는 ‘과학기술출연연법’이 제정되면서 기존 국무조정실 산하의 4개 연구회 체제에서 과학기술분야 3개 연구회가 분리되었고 감독관청도 구)과학기술부로 이관되었다. 2008년에는 구)과학기술부가 해체되고 구)교육과학기술부 및 구)지식경제부로 기능이 이관되면서 3개 연구회가 ‘기초기술연구회’와 ‘산업기술연구회’로 조정되어 양 부처 산하로 이관되었다.

2013년에는 구)미래창조과학부로 과학기술 출연연 소관이 통합되면서 연구회도 ‘국가과학기술연구회’로 통합 출범하게 되었으며, 과학기술분야 출연연의 공동이사회 성격인 연구회 조직의 분화 또는 통합과 함께 특정연구기관의 수도 지속적으로 증가하였다.

③ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 연구개발목적기관 지정기준 모호

기획재정부는 2019년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조의 개정¹³⁾에 따라 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있도록 근거를 마련하였다.

이에 따라 2019년 1월 기획재정부는 기타공공기관 중 총 69개 기관을 연구개발목적기관으로 별도 분류하여 지정하고, 2020년 1월에도 전년과 유사하게 연구개발목적기관의 세부분류 및 지정체계를 유지하였다.¹⁴⁾

13) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제5조(공공기관의 구분) ④기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다. 이 경우 기획재정부장관은 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다.

14) 2019년 지정된 연구개발목적기관 중 (재)한국형수치예보모델개발사업단은 2020년에 제외되었으며, 신규로 한국과학기술기획평가원이 지정됨

[연구개발목적기관 분류 현황]

(단위: 개)

구분	주요 기관	기관수
경제·인문사회연구회 및 소속 정부출연연구기관	○ 경제·인문사회연구회, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 과학기술정책연구원 등	24
국가과학기술연구회 및 소속 정부출연연구기관	○ 국가과학기술연구회, 한국과학기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국기계연구원 등	20
부처 직할 연구원 등 기타 연구기관	○ 기초과학연구원, 한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원 등	25

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

정부가 연구개발목적기관을 별도로 지정하게 된 배경은 연구기관의 창의적 연구 환경 조성을 보장하기 위해 기존의 공공기관 분류·지정체계를 탈피할 필요가 있다는 의견이 R&D 현장에서 꾸준히 제기되어 왔기 때문이며, 이에 따라 정부가 지정한 연구개발목적기관에 대하여 기능조정 및 경영혁신을 추진하는 경우 기타공공기관의 일반적인 지침을 따르지 않고 해당 기관의 성격 및 업무특성을 반영하도록 규정하고 있다.¹⁵⁾

한편, 연구개발목적기관 중 경제인문사회 분야의 연구기관을 제외하면 과학기술분야 출연연과 유사한 기능과 성격의 기관으로 볼 수 있는 반면, 국가과학기술연구회 및 소속 출연연을 제외한 기타 연구기관(부처 직할 출연연 등) 지정에 있어서 정부의 지정기준은 명확하지 않은 것으로 나타났다.

기획재정부는 연구회 소속 출연연이 아닌 기타 연구기관을 연구개발목적기관으로 지정하는 경우 공공기관운영위원회¹⁶⁾의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관으로

15) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제14조(공공기관에 대한 기능조정 등) ② 기획재정부장관은 제1항에 따라 계획을 수립하는 경우 연구개발을 목적으로 하는 기관 등 제5조제4항 후단에 따라 세분하여 지정된 기타공공기관에 대해서는 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다.

제15조(공공기관의 혁신) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 연구개발을 목적으로 하는 기관 등 제5조제4항 후단에 따라 세분하여 지정된 기타공공기관에 대해서는 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다.

16) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제8조(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를

한다고 규정하고 있을 뿐 이들 연구기관을 분류하는 별도의 기준을 제시하지 않고 있다.

현재 기타 연구기관으로 분류되는 25개 연구개발목적기관을 살펴보더라도 국가과학기술연구회 소속이 아닌 과학기술 출연연을 일부 포함하고 있으나, 그 외에도 폭넓게 기관을 지정하고 있어서 정부의 명확한 지정기준을 확인하기 어려운 실정이다.

[연구개발목적기관 중 기타연구기관 지정 현황]

(단위: 개)

구분	주요 기관	기관수
부처 직할 연구원 등 기타 연구기관	한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술원, 기초과학연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력통제기술원, 한국산업기술시험원, 한국원자력안전기술원, 한국세라믹기술원, 한국국방연구원, 국방과학연구소, 국방기술품질원, 한국문화관광연구원, 한국보건의료연구원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 오송첨단의료산업진흥재단, (재)중소기업연구원, 한국지식재산연구원, 한국학중앙연구원, 한국나노기술원, (재)APEC기후센터, 한국해양과학기술원, 국립해양생물자원관, 국립낙동강생물자원관	25

주: 강조 처리한 13개 기관은 과학기술 분야 출연연(부처직할)으로 분류되는 기관임
 자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 제작됨

이와 같이 과학기술 출연연은 명확한 정의와 범위가 불분명하고 다양한 법률 체계에 따라 중복적으로 지정되어 있을 뿐 아니라 기관에 대한 정부지원체계가 잦은 변화를 겪으면서 기능이 혼재되어 왔다.

따라서 정부는 출연연을 포함하여 과학기술분야 공공기관에 대한 명확한 정의와 범위를 규정하고, 그에 따른 효율적인 기관운영을 위해 기관성격 및 유형에 따라 분산되어 있는 소관 법제를 정비하는 등 기관별 기능에 맞는 지원체계를 마련할 필요가 있다.

둔다.

1. 제4조 내지 제6조의 규정에 따른 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정, 지정해제와 변경지정

(2) 연구관리전문기관의 구조조정 등 운영 효율화 추진 미흡

연구관리전문기관의 경우, 국가R&D사업 규모 및 집행부처가 확대됨에 따라 다수의 전문기관이 운영되고 있으나, 일부 부처의 체제정비가 미흡하고 「국가연구개발혁신법」 제정을 통해 이를 관리하고자 하지만 한계가 있는 것으로 나타났다.

① 연구관리전문기관의 운영 효율화 추진 현황

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

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

[R&D 전문기관의 주요 기능]

구분	주요 수행 업무
중장기전략·사업기획	<ul style="list-style-type: none"> ○ R&D 분야별 기술 동향 등의 조사·분석 및 기술수요 예측 ○ 국가R&D사업의 기획 및 정책개발 지원
R&D과제 기획·선정	<ul style="list-style-type: none"> ○ R&D과제의 기획, 우선순위 선정 및 기획 공모에 관한 사항 ○ R&D과제 선정을 위한 과제공모, 선정평가위원회 운영 등
R&D과제 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구개발비 지급 및 관리에 관한 사항 ○ R&D과제의 보안관리에 관한 사항
R&D과제 평가·활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ R&D과제의 성과(중간·최종·추적)평가 및 성과확산 ○ 기술료 징수·관리, 연구시설·장비 및 R&D과제정보 등록·관리 등

자료: 과학기술정보통신부, 「국가연구개발사업 연구관리 표준매뉴얼」을 바탕으로 제작됨

국가R&D사업의 규모가 확대되면서 각 부처가 소관 R&D사업의 규모나 타 부처와의 관련성 등을 고려하지 않고 경쟁적으로 전문기관을 설립 또는 지정함에 따라 전체적인 R&D사업 관리의 효율성 저하가 우려되고 전문기관별 R&D사업 관리체계와 절차 등이 상이하여 일선 연구현장의 불편을 초래하는 등 여러 가지 부작용이 발생하였다. 이에 따라 정부는 2006년과 2008년 전문기관의 운영효율화 및 구조조정을 추진한 바 있다.¹⁷⁾

그러나 이후에도 전문기관의 확산은 지속되자 정부는 2018년에 R&D 중복투자 방지 및 융합기획 등을 위해 부처별로 분산 운영 중인 전문기관의 연구기획·평가 기능을 부처별로 일원화하고 유관분야 연계·협력을 강화하겠다고 발표하였다.¹⁸⁾

[2018년 정부의 R&D 전문기관 효율화 기본 방향]

- ▶ 연구기획평가 기능을 부처별로 일원화
 - R&D 중복투자 방지 및 융합기획 등을 위해 **17개 전문기관의 연구기획평가 기능을 부처*별로 일원화**하고, **유관분야별 연계·협력을 강화**
 - * 「부처 및 소속 청」 단위로 연구기획평가 기능을 통합전문기관으로 일원화
 - ⇒ 다수의 전문기관 소관부처(과기정통·산업·문체부 등) 우선 추진
 - **범부처TF(기재부·과기정통부 등)를 구성하여 기능정비계획 수립**
- ▶ 범부처 차원의 전략적·융합적 R&D 기획 강화
 - 전문기관 기획·평가·성과활용 등 **순단계에 걸친 시스템 표준화 및 정보 공유** 추진 검토

자료: 관계부처 합동, “연구관리 전문기관 효율화 방안”(2018. 8)

정부가 전문기관의 효율화 방안으로 제시한 기능정비의 주요 골자는 R&D전문기관을 부처·청별 단일기관 체계로 정비하고 목표 달성식 구조조정 통합이 아닌 R&D 관리기능 통합을 통해 규모의 경제 효과와 연구관리의 효율성이 제고되도록 추진한다는 것이다.

구체적인 내용은 우선적으로 통합대상 부처인 3개 부처(과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 문화체육관광부)의 10개 전문기관을 3개 부처 3개 기관으로 정비 하겠다는 것이었다.

17) 정부는 2006년 국가R&D사업관리를 위한 위탁관리기관이 12개 부처 산하 31개 기관이 난립하고, 이들 중 다수는 R&D사업의 기획·평가·관리를 위한 전문역량이 부족하다고 판단하여 운영효율화 방안을 마련(연구관리전문기관 운영효율화 방안)한 바 있으며, 이후에도 제2차 공공기관선진화계획(2008)을 통해 R&D 전문기관 통폐합을 추진하였다.

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

[R&D전문기관의 기능정비 우선 추진 계획]

부 처	현행	정비
과학기술정보통신부	한국연구재단, 정보통신산업진흥원, 정보통신기술진흥센터	부처별 1개 기관
산업통상자원부	한국산업기술평가관리원, 한국에너지기술평가원, 한국산업기술진흥원	
문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원, 국민체육진흥공단, 한국저작권위원회, 한국문화관광연구원	

주: 정보통신기술진흥센터는 2018년 12월 정보통신기획평가원으로 명칭이 변경됨
 자료: 관계부처 합동, “연구관리 전문기관 효율화 방안”(2018. 8)

세부적인 추진방안은 각 기관별로 분산되어 있는 R&D관리기능 이관을 통해 부처별 사업관리 기능을 일원화하고, 기능을 이관한 기관은 그대로 존치시키되 기존 고유 임무를 현 제도 하에서 계속 수행하기로 하였다.¹⁹⁾

[R&D전문기관의 관리기능 이관 방안]

부처	R&D 관리기능 이관방안
과학기술정보통신부	한국연구재단 으로 일원화 ⇒ 정보통신산업진흥원이 관리중인 R&D 사업을 정보통신기술진흥센터로 이관하고 정보통신기술진흥센터를 한국연구재단 내 부설기관화
산업통상자원부	한국산업기술평가관리원 으로 일원화 ⇒ 에너지기술평가원을 산업기술평가관리원 내 부설기관화하고, 現 산업기술진흥원, 산업기술평가관리원, 에너지기술평가원에서 전담하고 있는 산업부 R&D 사업을 산업기술평가관리원에서 총괄 전담 * 산업기술진흥원은 산업진흥 R&D 사업(인력사업, 지역사업, 기반구축, 국제협력, 기술이전.사업화 등)을 현재와 같이 계속 담당
문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원 으로 일원화 ⇒ 국민체육진흥공단, 한국저작권위원회, 한국문화관광연구원이 관리중인 R&D 사업을 한국콘텐츠진흥원으로 이관

주: 정보통신기술진흥센터는 2019년 1월 정보통신기획평가원으로 명칭이 변경됨
 자료: 관계부처 합동, “연구관리 전문기관 효율화 방안”(2018. 8)

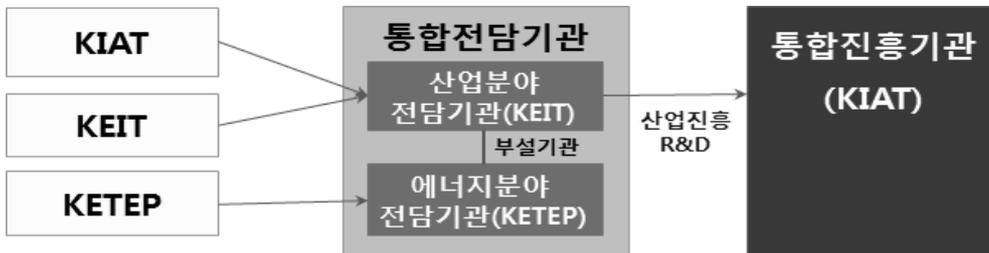
19) R&D 사업관리기능을 일원화 대상 기관으로 이관한 기관의 경우, 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 내 정책지정 등을 활용하여 기존 사업(과제) 등을 가능한 한 지속 추진하도록 함으로써 기관을 유지할 수 있도록 기능과 사업규모를 보장한다는 것이다.

② 연구관리전문기관의 운영 효율화 추진 실태

과학기술정보통신부의 경우 2019년에 전문기관 기능정비 계획을 일정 수준 이행한 반면, 산업통상자원부 산하 전문기관의 경우 한국에너지기술평가원의 한국산업기술평가관리원 부설기관화 추진이 지연되고 있다.

당초 산업통상자원부가 제시한 구조조정 계획은 전문기관을 한국산업기술평가관리원(KEIT²⁰)으로 통합하되, 한국에너지기술평가원(KETEP²¹)을 부설기관으로 운영하고, 한국산업기술진흥원(KIAT²²)은 산업진흥 R&D사업을 KEIT로부터 정책지정 형태로 예산을 받아 수행하는 사업의 주관기관으로 전환한다는 것이었다.

[산업통상자원부 산하 R&D전문기관 구조조정 계획]



주: KIAT는 한국산업기술진흥원, KEIT는 한국산업기술평가관리원, KETEP은 한국에너지기술평가원의 영문약칭임

자료: 관계부처 합동, “연구관리 전문기관 효율화 방안”(2018. 8)

반면에, 산업통상자원부는 동 효율화 방안에서 구체적인 기능정비 이행방안을 제시하면서 사업 및 인력 이관에 대한 방안 및 법령 개정사항을 적시하고 있지만,²³⁾ 관련 법률안의 개정이 지연되는 등 실질적인 이행이 이루어지지 않고 있는 실정이다.²⁴⁾

20) KEIT는 Korea Evaluation Institute of Industrial Technology의 약칭이다.

21) KETEP은 Korea Institute of Energy Technology Evaluation & Planning의 약칭이다.

22) KIAT는 Korea Institute of Advanced Technology의 약칭이다.

23) “연구관리 전문기관 효율화 방안”(관계부처 합동, 2018. 8)의 붙임1-2(산업통상자원부 기능정비 이행방안)에 따르면, 기본방향, 사업/인력 이관(안), 법령개정사항 및 추진일정을 명시하고 있다.

24) KIAT와 KEIT간 기능조정에 따른 사업이관은 완료되었으나 당초계획대로 R&D전담관리 기능이 KEIT로 모두 통합되지는 않았으며, KETEP의 경우에도 KEIT에 통합되어 부설기관 형태로 운영되기로 하였으나 관련하여 「에너지법」 개정안이 국회에 계류 중인 상태이다.

문화체육관광부의 경우에도, 일원화 주체가 당초 한국콘텐츠진흥원에서 한국문화관광연구원으로 변경되면서 사업이관 및 관련 법령 개정 등을 추진 중인 상태로 여전히 전문기관은 4개 기관체제로 운영되고 있다.

한편, 2018년 정부의 전문기관 기능정비 계획은 3개 부처 산하 전문기관에 대하여 우선적으로 추진하되, 범부처 TF를 구성하여 이를 전부처로 확대하겠다고 한 바 있다. 이때 부처단위 전문기관 일원화의 기준은 부처 및 소속 청을 독립적으로 구분하고 있다.

그러나 상대적으로 규모가 작은 국가R&D사업을 집행하는 청 단위 산하 전문기관의 경우 예산규모가 작고 전담인력 수가 부족하여 전문역량 제고에 한계가 있기 때문에 대규모 R&D예산을 운영하는 기관에 비해 기능조정 필요성이 더 크다고 할 수 있다.

[부처 단위 전문기관의 이원화 추진 현황]

(단위: 명, 억원)

부 처	전문기관	전담인력	2019년 R&D 집행규모
농림축산식품부 (산림청)	농림식품기술기획평가원	70	1,879
	한국임업진흥원	4	370
환경부 (기상청)	한국환경산업기술원	73	2,051
	한국기상산업기술원	14	295

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 제작성

③ 연구관리전문기관 운영 효율화를 위한 개선과제

이와 같이 정부의 전문기관 효율화 등 구조조정 계획은 R&D 집행부처별로 소관분야의 R&D사업을 별도로 추진하고 있는 현재의 R&D 재원배분 구조 하에서는 소기의 성과를 거두기 어려운 측면이 있다.

즉, 정부는 부처별 칸막이를 제거하고 범부처 융합기술 분야에 대한 R&D기획을 강화하겠다는 계획이지만, 여전히 재원배분 단계에서 부처별 칸막이가 존재하고 이를 부처별 전문기관이 시행하는 구조에서는 적용하기 어려운 한계가 있다.

최근 신규 제정된 「국가연구개발혁신법」(2020. 6월 제정)은 R&D집행부처별로 분산되어 있는 국가R&D사업이 통합적·체계적으로 운영될 수 있도록 기존 대통령

령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(이하, ‘공동관리규정’)을 법률로 승격시킨 범부처 공통규범이라고 할 수 있다.

이 법이 제정되면서 기존 「과학기술기본법」과 ‘공동관리규정’에 분산되어 있던 국가R&D사업의 추진과 관련한 제반 규정이 새롭게 정비되었고, 부처별로 분산 운영 중인 전문기관에 대한 지정 및 관리체계도 새롭게 도입되었다.

「국가연구개발혁신법」 중 전문기관 지정 및 관리에 관한 조문

<p>「국가연구개발혁신법」</p> <p>제22조(전문기관의 지정 등) ① 중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업의 효율적인 추진을 위하여 제9조부터 제19조까지, 제21조, 제31조제3항, 제33조제1항, 제34조제2항에 따른 업무의 전부 또는 일부를 대행하는 기관을 전문기관으로 지정할 수 있다.</p> <p>② 전문기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 중에서 지정한다.</p> <p>1. 다른 법률에 따라 설립된 기관 중 국가연구개발사업의 기획·관리·평가 등을 지원하는 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관</p> <p>2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관</p> <p>3. 그 밖에 「민법」 등 다른 법률에 따라 설립된 비영리법인 중 대통령령으로 정하는 기준에 부합하는 기관</p> <p>제23조(전문기관 지정·운영에 관한 실태조사 등) ① 과학기술정보통신부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 전문기관 지정·운영에 관한 실태조사 및 분석을 실시할 수 있다.</p> <p>② 과학기술정보통신부장관은 「국가과학기술자문회의법」에 따른 국가과학기술자문회의(이하 "국가과학기술자문회의"라 한다)의 심의를 거쳐 소관 중앙행정기관의 장에게 전문기관의 지정 또는 지정 해제, 운영 효율화 등을 요구할 수 있다. 다만, 제22조제2항제1호에 해당하는 전문기관은 지정 해제 요구 대상에서 제외한다.</p>

자료: 「국가연구개발혁신법」

이 법 제22조에서는 전문기관의 지정범위를 규정하고 있는데 여전히 부처가 자율적으로 소관 국가R&D사업을 전담관리하는 전문기관을 지정·운영할 수 있도록 규정하고 있지만, 제23조에서는 과학기술정보통신부장관이 전문기관 지정·운영에 관한 실태조사 및 분석을 실시할 수 있도록 하여 그 결과에 따라 전문기관의 지정 또는 지정해제, 운영효율화 등을 요구할 수 있도록 규정하였다.

그러나 다른 법률에 따라 설립된 기관 중 대통령령으로 전문기관으로 지정한 기관에 대하여는 지정해제 요구대상에서 제외하고 있어 전문기관 운영효율화를 위한

구조조정 등 기능정비를 효과적으로 실시하는 데 상당한 제약이 따를 것으로 보인다.

따라서 정부는 전문기관 지정운영 실태조사를 적극적으로 실시하여 전문기관 지정해제를 포함한 운영 효율화를 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 타 법령에서 지정한 전문기관에 대한 지정해제 예외조항은 개정을 검토할 필요가 있다.

(3) 출연연 지역조직 설치·운영에 대한 관리 강화 필요

과학기술 출연연 중 다수의 기관이 본원 외 조직(지역조직)을 운영하고 있는 반면, 이들을 관리·통제할 제도적 수단은 미흡한 것으로 나타났다.

① 출연연 지역조직 현황

국가과학기술연구회는 지방발전 촉진 및 지역혁신체계 구축을 위해 연구회 소관 출연연으로 하여금 본원과 소재지를 달리하는 지역조직을 설치·운영하도록 규정하고 있다.²⁵⁾

이에 따라 연구회 소관 출연연은 총 61개소의 지역조직이 전국적으로 설치 또는 운영 중에 있으며, 그 형태는 본원, 본부, 센터 등으로 다양하다.²⁶⁾

25) 국가과학기술연구회는 「소관연구기관 본원 외 조직 설치·운영규정」을 통해 지역조직의 설치 및 효율적인 운영을 위한 사항을 규율하고 있다.

26) 국가과학기술연구회 「소관연구기관 본원 외 조직 설치·운영규정」 제2조(용어정의) 이 규정에서 사용하는 용어에 대한 정의는 다음과 같다.
2. “지역조직”이란 연구기관의 필요에 의해 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제5조제3항에 따른 지방자치단체의 요청에 의해 국내에 설치되는 조직으로서, 연구기관 본원과 소재지를 달리하는 조직(본원, 본부, 센터 등을 포함)을 말한다.

[국가과학기술연구회 소속 출연연의 61개 지역조직 설치·운영 현황]

기관명	지역조직명
한국과학기술연구원(2)	강릉분원(천연물연구소), 전북분원(복합소재기술연구소)
한국기초과학지원연구원(8)	서울, 부산, 대구, 광주, 전주, 춘천, 오창, 서울서부 등 8개 지역센터
국가핵융합연구소(1)	플라즈마기술연구센터(전북 군산)
한국생명공학연구원(2)	오창분원, 전북분원
한국과학기술정보연구원(5)	서울분원, 부산울산경남지원, 대국경북지원, 호남지원
한국한의학연구원(2)	한의기술응용센터(대구), 한약자원연구센터(전남 나주)
한국생산기술연구원(12)	뿌리산업기술연구소(인천), 국가청정생산지원센터(서울), 금형기술센터(경기 부천), 스마트의류기술센터(서울), 융합생산기술연구소(경기 안산), 서남지역본부(광주), 동남지역본부(부산), 울산지역본부, 대경지역본부(대구), 전북지역본부(전주), 강원지역본부(강릉), 시흥기술지원센터(경기), 제주지역본부
한국전자통신연구원(3)	서울SW-SoC융합R&D센터(경기 판교), 호남권연구센터(광주), 대경권연구센터(대구)
국가보안기술연구소(1)	정보보안기술지원센터(서울)
한국건설기술연구원(3)	화재안전연구센터(경기 화성), 하천실험센터(경북 안동), SOC실증연구센터(경기 연천)
한국철도기술연구원(1)	오송완성치안전시험연구시설
한국지질자원연구원(1)	포항지질자원실증연구센터
한국기계연구원(3)	대구융합기술연구센터, 부산기계기술연구센터, LNG·극저온기계기술시험인증센터(경남 김해)
재료연구소(1)	부안풍력시험동(전북)
한국항공우주연구원(1)	나로우주센터(전남 고흥)
한국에너지기술연구원(4)	제주글로벌연구센터, 수소·연료전지산학협력센터(전북 부안), 광주바이오에너지연구개발센터, 울산차세대전지종합지원센터
한국전기연구원(4)	의왕분원(경기), 안산분원(경기), RSS(Russia Science Seoul)센터(서울), 광주전력변환연구시험센터
한국화학연구원(2)	그린정밀화학연구센터(울산), 바이오화학실용화센터(울산)
안전성평가연구소(2)	전북흡입안전성연구본부(정읍), 경남환경독성본부(진주)
한국원자력연구원(2)	첨단방사선연구소(전북 정읍), 양성자가속기연구센터(경북 경주)
한국식품연구원(1)	경북본부(구미)

자료: 국가과학기술연구회

건립중인 4개 지역조직을 제외한 58개 지역조직의 최근 5년간 결산내역을 조사한 결과, 해마다 그 규모가 증가하여 2019년 결산 기준 총 4,973억 6,400만원인 것으로 나타났다.

[출연연 지역조직의 최근 5년간 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분	2015 결산	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산
출연연 지역조직	282,620	305,128	319,130	464,895	497,364

자료: 국가과학기술연구회

② 출연연 지역조직 운영 실태

출연연 지역조직에 대하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 출연연 지역조직은 5년 단위 평가를 통해 기능·구조조정을 실시하고 있으나, 2015년 평가에서 미흡 판정을 받은 기관에 대한 후속조치는 미흡한 것으로 나타나고 있어 2020년 평가에서 보다 실효성 있는 후속조치를 강구할 필요가 있다.

출연연 지역조직 설치·운영의 궁극적인 목적은 고급연구 인력의 지역유치와 출연연의 연구성과를 경제적·사회적 가치 창출로 연계할 수 있는 체계를 구축하는 것이다.

전술한 바와 같이 출연연 지역조직에는 예산과 인력이 증가하고 있을 뿐 아니라 신규 건립도 꾸준히 증가하고 있지만, 이에 대한 관리·평가 및 조정은 미흡한 것으로 나타났다.

국가과학기술연구회는 자체규정(「소관 연구기관 본원 외 조직 설치 운영 규정」)을 통해 지역조직 설치 추진 단계에서 시범사업을 운영하도록 하고, 한국개발연구원(KDI)의 사전 타당성조사를 거치는 등 엄격하게 관리하도록 규정하고 있다.

또한, 연구회는 출연연 지역조직에 대하여 5년 단위의 평가를 통해 기능조정 및 통합, 폐지 등 필요한 조치를 하도록 하고 있으나, 지난 2015년 지역조직 평가에서는 제한적으로 기능조정 및 통폐합을 시행한 바 있다.²⁷⁾

2015년 출연연 지역조직 평가 결과, 종합등급에서 미흡판정을 받은 기관은 41개 평가대상 조직 중 20%인 8개 조직이 해당되었다.

27) '2015년 출연연 지역조직평가' 결과 한국기초과학지원연구원의 강릉센터는 폐쇄 후 춘천센터로 통합·운영되었고(2016년), 순천센터는 광주센터와 통합(2016년), 제주센터는 2017년 철수, 한국건설기술연구원 하천실험센터와 재료연구소 부안풍력시험동은 단순 시설조직으로 전환되었고 한국과학기술정보연구원 경인지원은 서울 본원과 통합하였다.(2017년)

[2015년 출연연 지역조직의 평가 등급]

우수	보통	미흡
4개 조직(10%)	29개 조직(70%)	8개 조직(20%)

자료: 국가과학기술연구회

2015년 평가에서 ‘미흡’ 판정을 받은 8개 기관의 세부평가등급을 살펴보면, 아래와 같이 나타나고 있으며, 이중 통폐합을 실시한 기관은 4곳으로 한국기초과학지원연구원 순천센터와 강릉센터는 각각 광주센터와 춘천센터로 통합되었고, 제주센터는 철수하였으며, 한국과학기술정보연구원 경인지원은 서울분원으로 통합되었다.

[2015년 출연연 지역조직 평가 미흡 판정 조직의 세부평가등급]

(단위: 점)

구분	설치 목적 부합성		지역 연계성		대내외 소통		성과의 우수성		최종점수 및 등급	
	배점	등급	배점	등급	배점	등급	배점	등급	점수	등급
한국기초과학지원연구원 순천센터	20	C	15	C	5	C	60	D	64.0	미흡
한국기초과학지원연구원 강릉센터	20	C	15	C	5	C	60	D	64.0	미흡
한국기초과학지원연구원 제주센터	20	C	15	A	5	C	60	D	67.0	미흡
한국생산기술연구원 스마트의류기술센터	20	D	15	B	5	D	60	C	69.0	미흡
한국과학기술정보연구원 경인지원	20	C	15	B	5	C	60	D	65.5	미흡
한국전자통신연구원 서울 SW융합 R&D센터	20	C	15	D	5	D	60	C	68.0	미흡
한국건설기술연구원 하천실험센터	20	C	15	C	5	C	60	D	64.0	미흡
재료연구소 부안풍력시험동	20	C	15	C	5	C	60	D	64.0	미흡

자료: 국가과학기술연구회

반면에, 성과부문에서 최하등급(D)을 받아 단순시설조직으로 전환시킨 한국건설기술연구원 하천실험센터의 경우, 2015년 이후에도 지속적으로 연구개발(R&D)비가 투입되고 있다. 당시 평가 결과를 살펴보면 본원과의 공동연구 또는 본원 수탁 과제 단순실험이 주로 이루어지고 있어 독자적인 연구수행 활동이 불가하다고 판단

하고 있음에도 불구하고 특별한 후속조치 없이 지속적으로 유지되고 있으며, 매년 투입되는 예산도 2016년을 제외하고 꾸준히 증가하는 추세로 나타났다.

[한국건설기술연구원 하천실험센터의 연도별 결산 현황]

(단위: 백만원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
한국건설기술연구원	R&D	110	260	776	675	581
하천실험센터	전체	2,236	1,979	2,681	2,763	3,198

자료: 한국건설기술연구원

또한, 지역 연계성 부문과 설치목적 부합성 부문 등 최하등급을 2개 이상 받은 한국전자통신연구원 서울 SW-SoC융합 R&BD센터 및 한국생산기술연구원(생기원) 스마트의류기술센터의 경우, 평가결과를 반영하여 인력 및 사업 이관 등 기능조정을 실시²⁸⁾하였다고 하지만, 2019년 기준으로 인력과 예산규모는 모두 증가한 것으로 나타났다.²⁹⁾

[한국전자통신연구원 서울 SW-SoC융합 R&BD센터의 연도별 인력 및 결산 현황]

(단위: 명, 백만원)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
한국전자통신연구원 서울SW-SoC융합 R&BD센터	인력	17	15	16	17	16
	결산	7,584	5,671	5,230	6,086	9,612

자료: 한국전자통신연구원

이와 같이 출연연 지역조직은 그 수와 규모가 매년 증가하고 있는 반면 연구회에서 시행하는 5년 단위 평가가 출연연 지역조직의 효율적 운영을 위해 실효성 있게 작동하고 있는지에 대해 점검해 볼 필요가 있다.

28) 국가과학기술연구회에 따르면, ETRI 서울센터의 경우 지역연계성 적은 사업을 본원으로 이관하는 등 기능 재정립을 시행하였고, 생기원 스마트의류기술센터의 경우 시제품제작 위주로 기능을 재정립하여 인력은 14명에서 9명으로 줄이고, 기존 2개 센터를 1개로 통합하는 등 후속조치를 시행하였다고 한다.

29) 한국생산기술연구원 스마트의류기술센터의 경우 인력, 예·결산 등 기초자료를 제출하지 않아 현재 운영 실태를 파악하기 어렵다.

둘째, 본원의 이원화를 이유로 평가대상에서 제외되고 있는 KISTI 서울분원의 평가실시 여부를 재고할 필요가 있다.

출연연 지역조직에 대하여 국가과학기술연구회에서 실시한 2015년도 지역조직 평가에서는 설치 후 3년이 경과되지 않아 운영제반 시스템을 정립중인 조직, 평가 당시에 건설 중인 조직, 단순시설 조직, 사실상 본원 기능을 수행하는 조직을 평가 대상에서 제외하 바 있다.

한국과학기술정보연구원 서울분원의 경우 사실상 본원 기능을 수행하는 조직으로 분류되어 2015년 지역조직 평가 대상에서 제외된 것으로 나타났다.

한국과학기술정보연구원 서울분원은 2019년 결산기준 123명의 인력이 202억 7,500만원의 예산을 집행하고 있으며, 데이터분석본부 산하에 1단, 4센터를 운영하고 있다.

[한국과학기술정보연구원 서울분원의 연도별 결산 및 인력 현황]

(단위: 백만원, 명)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
한국과학기술정보연구원 서울분원	결산	18,903	16,836	16,070	18,226	20,275
	인력	104	104	104	125	123

자료: 한국건설기술연구원

국가과학기술연구회가 2015년 지역조직 평가에서 사실상 본원 기능을 수행하는 지역조직을 평가대상에서 제외하 것은 이들 조직이 본원에 대한 기관평가(3년 단위)를 이미 받고 있기 때문에 지역조직 평가대상으로 분류할 경우 중복적인 평가를 수행하는 결과가 되어 이를 제외하였다고 밝히고 있다.

그러나, 한국과학기술정보연구원의 정관 어디에도 서울분원이 본원에 준하는 조직이라고 규정하고 있지 않다.

동 정관에는 한국과학기술연구소의 주된 사무소를 대전광역시에 둔다고 명시하고 있으며, 이사회 의결을 거쳐 필요한 곳에 부설기관, 본원 외 조직 등을 둘 수 있다고 규정하고 있다.³⁰⁾

30) 「한국과학기술연구원 정관」

제3조(소재지) 연구원은 주된 사무소를 대전광역시에 두며, 제6조에 의한 관할 연구회 이사회(이하 “이사회”라 한다)의 의결을 거쳐 필요한 곳에 부설기관, 본원 외 조직 등을 둘 수 있다.

즉, 한국과학기술정보연구원 서울분원은 본원 조직으로 볼 근거가 없으며, 국가과학기술연구회의 「소관 연구기관 본원 외 조직 설치 운영 규정」에 따른 본원외 조직에 해당하므로, 출연연 지역조직의 평가대상으로 볼 수 있다.³¹⁾

국가과학기술연구회가 5년 단위로 출연연 지역조직 평가를 실시하는 것은 해당 지역조직의 성과를 측정하는 것도 있지만 설치목적 부합성, 지역연계성 등을 함께 분석함으로써 지역조직의 기능조정 및 통합, 폐지 등 필요한 조치를 취하기 위한 것이다.³²⁾

따라서 국가과학기술연구회는 소관 출연연 지역조직의 평가 시에 한국과학기술정보연구원 서울분원을 평가대상으로 분류하여 평가를 실시할 필요가 있다.

셋째, 부처직할 출연연 지역조직의 경우, 국가과학기술연구회와 같은 지역조직 운영실태 평가도 실시하지 않고 있으므로, 이를 개선할 필요가 있다.

국가과학기술연구회 소관 출연연 외에 부처 직할 출연연의 경우에도 기관 자체 규정을 통해 지역조직을 운영하고 있으나, 국가과학기술연구회와 같이 전체 지역조직 현황 및 설치·운영실태 평가는 실시하지 않는 것으로 나타났다.

부처 직할 출연연 중 규모가 가장 큰 한국과학기술원의 경우, ‘본원 외 조직 관리규정’을 통해 본원 이외의 장소에 분원, 부설연구소, 분사무소 등을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 현재 4곳의 지역조직을 운영하고 있는 것으로 나타났다.

31) 이에 대하여 한국과학기술정보연구원은 연구원 출범 시 서울에 위치한 (구)산업기술정보원에 근무 중인 인력(약 100명)과 시설을 추가 수용할 수 있는 통합청사가 마련되지 않아 불가피하게 이원화하여 운영 중인 조직이라고 주장하고 있으나, 이는 본원의 통합운영 차원에서 논의할 문제이며 현재 서울분원의 운영형식이 연구원 정관 및 연구회 규정상 명백히 지역조직이기 때문에 본 보고서에서 서울분원의 본원조직 여부를 고려하지 않았다.

32) 국가과학기술연구회 「소관연구기관 본원 외 조직 설치·운영규정」 제17조(본원 외 조직에 대한 평가) ① 연구회는 본원 외 조직을 체계적으로 관리하기 위해 5년 단위로 평가를 실시하여야 한다.
② 제1항에 의한 평가내용 및 방법, 평가대상 등 평가계획에 대해서는 이사회 의결을 거쳐 정한다.
③ 연구회는 제1항의 규정에 따른 평가결과를 이사회에 보고하여야 하며, 평가결과에 따라 지역조직의 기능 조정 및 통합, 폐지 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

[한국과학기술원 지역조직 현황]

연번	부서명	명칭	장 소	비 고
1	문술미래전략대학원	문술미래전략대학원 세종교육장	세종	학사조직
2	지역협력센터	지역협력센터 서울사무소	서울	부속시설
3	KAIST창업원 판교센터	KAIST창업원 판교센터	성남	행정조직
4	KAIST 지역혁신센터	KAIST 지역혁신센터 전주사무소	전주	연구조직

자료: 한국과학기술원

전술한 바와 같이 국가과학기술연구회의 경우 소관 출연연이 지역조직을 설치하려는 경우, 시범사업 운영, 설치 타당성조사 등을 거쳐 설치여부를 결정하고 설치 후에도 5년 단위 운영실태 평가를 실시하고 있다.

한국과학기술원의 경우에도 ‘본원 외 조직 관리규정’을 마련하고, 시범사업 운영 및 평가를 통해 지역조직 설치 후 매년 실적 및 계획을 점검하도록 하고 있다.

반면에 나머지 부처직할 출연연의 경우 기관별로 정관 또는 자체규정을 통해 자율적으로 지역조직을 설치·운영하고 있으나, 전체적으로 운영실태를 파악하고 있지 않으며 이에 소요되는 예산과 인력운영의 효율성을 진단하고 운영여부를 평가하는 제도적 장치는 마련되어 있지 않다.

따라서 정부는 국가과학기술연구회 소관 출연연 지역조직의 설치·운영 전반의 관리를 강화하는 한편, 부처직할 출연연 지역조직의 운영실태도 파악하여 그 운영효율성을 평가하는 등 관리체계를 마련할 필요가 있다.

가. 현 황

(1) 분석의 필요성

산업통상자원부는 「에너지이용 합리화법」 제8조¹⁾ 및 같은 법 시행령 제15조²⁾에 따라 국가, 지방자치단체 등 공공기관의 에너지의 효율적 이용과 온실가스의 배출 저감을 위하여 공공기관이 추진하여야 하는 사항을 규정하기 위해 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」³⁾을 고시하고 있다.

동 고시의 적용을 받는 기관은 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 시·도 교육청, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단, 「국립대학병원 설치법」, 「국립대학치과병원 설치법」, 「서울대학교병원 설치법」 및 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 병원, 「초중등교육법」 제3조에 따른 국립·공립 학교, 「고등교육법」 제3조에 따른 국립·공립학교가 대상이 된다.

본 분석에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 대상

전수연 예산분석관(syjeon@assembly.go.kr, 6788-3741)

1) 「에너지이용 합리화법」

제8조(국가·지방자치단체 등의 에너지이용 효율화조치 등) ① 다음 각 호의 자는 이 법의 목적에 따라 에너지를 효율적으로 이용하고 온실가스 배출을 줄이기 위하여 필요한 조치를 추진하여야 한다. 이 경우 해당 조치에 관하여 위원회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2018. 4. 17.>

1. 국가
2. 지방자치단체
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관

② 제1항에 따라 국가·지방자치단체 등이 추진하여야 하는 에너지의 효율적 이용과 온실가스의 배출 저감을 위하여 필요한 조치의 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.

2) 「에너지이용 합리화법 시행령」

제15조(에너지이용 효율화조치 등의 내용) 법 제8조제1항에 따라 국가·지방자치단체 등이 에너지를 효율적으로 이용하고 온실가스의 배출을 줄이기 위하여 추진하여야 하는 필요한 조치의 구체적인 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 에너지절약 및 온실가스배출 감축을 위한 제도·시책의 마련 및 정비
2. 에너지의 절약 및 온실가스배출 감축 관련 홍보 및 교육
3. 건물 및 수송 부문의 에너지이용 합리화 및 온실가스배출 감축

3) 산업통상자원부 고시, 제2020-97호

으로 공공기관에서 에너지 이용이 효율적으로 이루어지고 있는지와 더불어, 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」이 잘 이행되고 있는지 살펴보고자 한다.

(2) 현황

「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」은 산업통상자원부가 추진하고 한국에너지공단이 실무적으로 지원하며, 각 공공기관의 부기관장을 위원장으로 하는 에너지절약추진위원회를 구성하고, 에너지지킴이를 지정하여 냉난방 온도 및 조명 관리, 에너지절약 아이디어 발굴 등 실질적인 에너지절약 활동을 전개하도록 규정하고 있다.

에너지이용 합리화와 관련하여 동 규정은 건축물 관련 에너지 이용 합리화와 승용차 등 수송부문 관련 에너지 이용 합리화 사항으로 구분하여 규정하고 있다.

건축물의 신·증축 시 연면적에 따라 건축물에너지효율 등급 취득, 제로에너지 건축물 인증 취득, 에너지관리시스템 설치, 신재생에너지 설비 설치, 비전기실 냉방 설비 등 전력수요관리시설 설치 등의 이행항목을, 기존 건축물에 대해서는 계약전력 1,000kW 이상 건축물에 대해 에너지저장장치 설치, 일정 규모 이상 건축물에 대해 에너지진단을 실시하고, 개선효과가 큰 경우 ESCO 사업을 추진, 엘리베이터 합리적 운행 등 항목을 의무사항으로 규정하고 있다.

수송부문과 관련해서는 자동차 구입 또는 임차 시 70% 이상 환경친화적 자동차를 구입·임차하고 구입 또는 임차하는 환경친화적 자동차 중 80% 이상을 전기자동차 또는 연료전지자동차를 도입해야 하는 등 5가지 항목을 규정하고 있다.

아래 표는 2018년 추진실적을 제출한 이행실적 평가항목 및 배점이다. 동 추진 실적 평가항목은 총 36개 항목으로 구성되어 있으며, 의무기준 초과 시 가점을 부여하고 있다. 평가 시 해당사항이 없는 항목이 있을 경우, 총점의 ‘비고’란에는 평가 가능한 부분의 배점 합을 만점으로 하여 평가 한 후 이를 100점 만점으로 환산하여 기재하고 있다.⁴⁾

4) 산업통상자원부는 공공기관 제로에너지건축물 의무화, 건물에너지관리시스템 운영성과확인 의무화 및 인센티브, 신재생에너지설비 설치 시 시공기준 준수 등 정책변화를 반영하고, 공공기관의 에너지 이용합리화 추진실적의 평가체계 내실화를 위하여 평가표, 평가기준 및 제출서식을 개선하여 고시를 개정(2020.6.23.)하였다. 본 분석은 2019년 결산 분석으로 2019년 규정을 기준으로 분석하는 것이 타당하지만, 2019년 자료의 미취합으로 인해 2018년 추진실적을 대상으로 분석하고 있어, 동 규정 역시 2018년 기준으로 설명하고 2020년 개정안에 대해서는 주석으로 설명을 보완하고자 한다.

[이행실적 평가항목 및 배점]

부문	이행항목		배점
공통	온실가스 감축 및 에너지절약추진위원회	위원회 구성	2
		위원회 개최 및 자체 에너지절약 실적분석·평가	2
		에너지절약지킴이 지정·운영·활동	2
	소속·산하기관	점검반 편성 및 지도·점검(연1회)	2
	관리감독	실적분석·개선조치	2
건축물	건축물 에너지효율등급 취득		4(5)
	제로에너지 건축물 인증		4(5)
	건물 에너지관리시스템(BEMS) 설치		3(4)
	에너지저장장치(ESS) 설치		4(5)
	에너지진단 실시		3(4)
	ESCO사업 추진		3
	신재생에너지 설비 설치		4(5)
	전력수요관리시설 설치		3(4)
	엘리베이터 합리적 운행		2
	고효율에너지기자재 사용 의무화		3
	에너지소비효율 1등급 제품 사용 의무화		3
	연도별 보급 비율에 따라 LED 조명 설치		3(4)
	도로조명의 고효율 인증 제품 설치		2
	옥외 경관조명 미설치		2
	옥외광고물 심야 소등		2
	조명기구의 부분점멸회로 구성		2
	대기전력저감 우수제품 우선 구매		2
	자동절전제어장치 30% 설치 의무화		2
	PC 전력절감 소프트웨어 설치 의무화		2
	적정실내온도 준수		2
개인난방기 사용 제한		2	
수송	경차 및 환경친화적 자동차 보급 정책 추진		3
	환경친화적 자동차 구입 또는 임차 비율 50% 이상 이행		3(4)
	구입 또는 임차하는 환경친화적 자동차 중 80% 이상을 전기자동차 또는 연료전지자동차 도입 이행		3(4)
	경차 및 환경친화적 자동차 전용주차면 10% 이상 확보		3
	승용차 요일제 점검		2
교육 홍보	에너지절약 교육	1회 이상 내부직원 교육실시	3
		8시간 이상 외부교육 참여	2
	홍보·출판물 등에 에너지절약시책 등 홍보실시		3
보고	추진계획 보고		5
	추진실적 보고		5
총점			100(110)

주: 1. () 안의 점수는 의무 기준 초과 시 받을 수 있는 최대 점수임
 2. 평가시 해당사항이 없는 항목이 있을 경우, 총점의 '비고'란에는 평가 가능한 부분의 배점 합을 만점으로 하여 평가 한 후 이를 100점 만점으로 환산하여 기재
 자료: 산업통상자원부

나. 분석결과

(1) 공공기관 에너지이용 합리화 추진실적 저조

공공기관 에너지이용 합리화 추진실적이 미흡한 바, 향후 산업통상자원부는 동 규정의 실효성 제고를 위한 개선방안을 마련하고 해당 공공기관은 규정준수를 위해 만전을 기할 필요가 있다.

공공기관 에너지이용 합리화 의무사항 중 산업통상자원부가 제출하지 않은 건축물 관련 지표를 제외한 나머지 지표를 대상으로 표준점수를 산정한 결과는 아래 표와 같다. 전체 공공기관의 10.1%에 해당하는 34개 기관이 이행실적 여부를 제출하지 않았으며, 이행실적이 30점 미만인 기관이 37개 기관(10.9%)인 것으로 나타났다.

[공공기관 에너지이용 합리화 이행실적 표준점수 분포(2018)]

(단위: 개, %)

구분	미제출	0점 이상~ 30점 미만	30점 이상~ 50점 미만	50점 이상~ 70점 미만	70점 이상~ 90점 미만	90점 이상	미대상	합계
공기업 (시장형)	1			2	6	5		14
공기업 (준시장형)	1		1	1	10	8		21
준정부기관 (기금관리형)	3		2	2	7	2		16
준정부기관 (위탁집행형)	3	4	4	17	32	12		72
기타 공공기관	26	33	40	43	55	11	7	215
총합계	34	37	47	65	110	38	7	338
	(10.1)	(10.9)	(13.9)	(19.2)	(32.5)	(11.2)	(2.1)	(100.0)

자료: 산업통상자원부

이행실적을 제출하지 않은 공기업·준정부기관은 한국수력원자력, 한국토지주택공사 등 8개 기관이며, 제출했는데 30점 미만인 기관은 한국연구재단 등 4개 기관이다.

[에너지이용 합리화 이행실적 미제출 및 30점 미만 공기업·준정부기관(2018)]

구분	미제출	30점 미만
공기업 (시장형)	한국수력원자력	-
공기업 (준시장형)	한국토지주택공사	-
준정부기관 (기금관리형)	공무원연금공단, 한국자산관리공사, 중소기업진흥공단	-
준정부기관 (위탁집행형)	한국국제협력단, 한국농어촌공사, 한국노인인력개발원	아시아문화원, 한국기상산업기술원 한국연구재단, 한국임업진흥원

주: 미제출은 2019년 10월 2일 기준임
자료: 산업통상자원부

환경친화적 자동차 구입 비율 및 LED 보급비율의 경우, 공공기관 경영평가에 반영되기 때문에 각 항목별 평가결과의 신뢰성이 가장 높다.⁵⁾ 이하에서는 두 가지 지표에 대한 이행실적을 살펴보았다.

「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」 제11조는 공공기관은 해당 기관이 소유한 건축물의 실내 조명기기를 아래 표의 연도별 보급목표에 따라 LED 제품으로 교체 또는 설치하여야 하며, 지하주차장을 우선적으로 검토하여야 한다. 또한 2014년 이후 신·증축 또는 개축 시 신규설치하는 지하주차장의 조명기기는 모두 LED 제품으로 설치하여야 한다. 조사대상인 2018년에는 신축건축물의 경우 모든 조명을 LED조명으로, 전체 건축물의 경우 80% 이상을 LED 조명으로 설치해야 한다.

5) 다른 평가 지표의 경우, 해당사항이 없는 경우와 0점인 기관을 구별할 수 없어 자료의 신뢰도에 문제가 있는 것으로 판단된다. 이에 대해 산업통상자원부는 경영평가에 해당되는 항목은 증빙자료 확인 절차를 통해 데이터의 진위를 확인하지만 다른 항목의 경우 공공기관이 추진실적 제출 시스템(국가온실가스종합관리시스템)에 입력한 데이터를 기반으로 실적을 관리하고 있으나, 시스템 미비로 해당사항 없음을 별도로 표지하지 못하고 있다고 설명하였다.

[연도별 LED 보급 목표]

구분	2013	2014	2015	2017	2020
신축 건축물 (설치 비율)	30% 이상	45% 이상	60% 이상	100%	-
전체 건축물 (보급 비율)	40%	50%	60%	80%	100%

자료: 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」, 별표6

산업통상자원부는 상기와 같이 신축 건축물과 전체 건축물을 분류하여 LED 보급목표를 제시하고 있음에도 불구하고, LED보급 이행실적 제출 양식에서는 건물의 신축/기축 여부를 조사하지 않고 있다. 이로 인해 평가 시에는 전체 건축물 보급목표 대비 실적 달성률만을 평가하여 점수를 산정하고 있다.

아래 표의 경우, 연도별 보급 목표 대비 실적 비율을 보여주고 있다. LED 조명과 관련하여 실적을 제출하였고 동 규정을 지켜야 하는 대상 기관⁶⁾ 254개 중 187개 기관(73.6%)이 목표 대비 실적을 달성하지 못한 것으로 나타났다. 이 중 목표 대비 실적이 0%인 기관은 기타공공기관 77개 기관(30.3%)이었으며, 목표 대비 실적이 70% 미만인 기관은 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원 등 준정부기관 3개, 기타공공기관 19개 등 22개 기관(8.7%)인 것으로 나타났다.

6) 공공기관 중 건물을 보유하지 않고 임대하여 사용하고 있는 경우 LED 보급의무에서 제외된다.

[LED 보급 목표 대비 실적 비율(2018)]

(단위: 개, %)

구분	0%	0% 초과 70% 미만	70% 이상 100% 미만	100% 이상	소계
공기업 (시장형)	0	0	13	2	15
공기업 (준시장형)	0	0	14	6	20
준정부기관 (기금관리형)	0	0	12	2	14
준정부기관 (위탁집행형)	0	3	33	20	56
기타공공기관	77	19	16	37	149
총합계	77	22	88	67	254
	(30.3)	(8.7)	(34.6)	(26.4)	(100.0)

주: 2018년 LED 보급목표는 80%로, 전체 조명 중 LED 조명 비율이 80%일 경우 목표 대비 실적 달성률은 100%임
 자료: 산업통상자원부

[LED 보급 목표 실적이 저조한 공기업 및 준정부기관]

구분	0%	목표 대비 70% 미만
공기업 (시장형)	-	-
공기업 (준시장형)	-	-
준정부기관 (기금관리형)	-	-
준정부기관 (위탁집행형)	-	한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원

주: 기관유형 구분은 평가 대상 시기인 2018년을 기준으로 함
 자료: 산업통상자원부

공공기관은 업무용 차량을 구입 또는 임차하는 경우 연간 구입 또는 임차하는 자동차의 100분의 70 이상을 환경친화적 자동차⁷⁾로 구입 또는 임차하여야 한다. 이

7) 친환경자동차란 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조에 의거하여, 전기자동차, 태양광자동차, 하이브리드자동차, 수소전기자동차 또는 「대기환경보전법」 제46조제1항에 따른 배출가스 허용기준이 적용되는 자동차 중 산업통상자원부령으로 정하는 환경기준에 부합하는 자동차로서 다음 각 목의 요건을 갖춘 자동차 중 산업통상자원부장관이 환경부장관과 협의하여 고시한 자동차를 말한다.

경우 구입 또는 임차하는 자동차의 100분의 70 중 100분의 80 이상을 전기자동차인 환경친화적 자동차 또는 수소전기자동차인 환경친화적 자동차로 구입 또는 임차하여야 한다. 그러나 당해연도에 신규구입 또는 임차하는 자동차를 포함한 업무용 차량 보유대수가 5대 이하이거나 승합자동차 또는 특수자동차를 구입 또는 임차하는 경우, 화물운송용도의 자동차 등 환경친화적 자동차를 사용하기에 적합하지 않은 경우는 제외한다.

아래 표는 환경친화적 자동차 구입 또는 임차 관련 점수 분포를 보여주고 있다. 환경친화적 자동차 구입과 관련하여 실적을 제출하였고 동 규정을 지켜야 하는 대상 기관 152개 중 105개 기관(69.1%)이 목표 대비 실적을 달성하지 못한 것으로 나타났다. 이 중 목표 대비 실적이 0%인 기관은 한국방송광고진흥공사와 한국조폐공사 등 공기업 2개, 한국디자인진흥원, 독립기념관, 한국원자력안전기술원, 아시아문화원 등 준정부기관 4개, 기타공공기관 28개 등 34개 기관(22.4%)이었으며, 목표 대비 실적이 70% 미만인 기관은 공기업 6개, 준정부기관 15개 기관, 기타공공기관 14개 등 36개 기관(23.7%)인 것으로 나타났다.

[환경친화적 자동차 구입 또는 임차 목표 대비 실적 달성률(2018)]

(단위: 개, %)

구분	0%	0% 초과 70% 미만	70% 이상 100% 미만	100% 이상	소계
공기업 (시장형)	0	2	8	4	14
공기업 (준시장형)	2	5	7	4	18
준정부기관 (기금관리형)	0	5	4	2	11
준정부기관 (위탁집행형)	4	10	13	17	44
기타공공기관	28	14	3	20	65
총합계	34	36	35	47	152
비율	(22.4)	(23.7)	(23.0)	(30.9)	(100.0)

주: 연간 구입 또는 임차하는 업무용 자동차의 70%를 환경친화적 자동차로 구입하였으면 목표 대비 실적 달성률은 100%임
 자료: 산업통상자원부

[환경친화적 자동차 구입 또는 임차 관련 실적이 저조한 공기업 및 준정부기관]

구분	0%	목표 대비 70% 미만
공기업 (시장형)	-	인천국제공항공사, 한국석유공사
공기업 (준시장형)	한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사	그랜드코리아레저, 한국마사회, 한국철 도공사, 해양환경공단
준정부기관 (기금관리형)	-	근로복지공단, 공무원연금공단, 예금보 험공사, 중소기업진흥공단, 한국자산관 리공사
준정부기관 (위탁집행형)	한국디자인진흥원, 독립기념관, 한국원자력안 전기술원, 아시아문화원	농림수산식품교육문화정보원, 대한무 역투자진흥공사, 시청자미디어재단, 한 국광해관리공단, 한국국토정보공사, 한 국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국승강기안전공단, 한국임업진흥원, 한국전력거래소

주: 기관유형 구분은 평가 대상 시기인 2018년을 기준으로 함
자료: 산업통상자원부

LED조명 보급과 환경친화적 자동차 구입 및 임차 항목의 경우 공기업·준정
부기관 경영실적평가에 포함되는 항목이다. 그러나 공기업과 준정부기관에서도 동
항목에 대한 이행실적이 미흡한 기관이 일부 있었으며, 경영실적평가의 대상이 되
지 않은 기타공공기관의 경우 이행실적은 더욱 저조한 것으로 나타났다.

상기와 같이 공공기관 에너지이용 합리화 추진실적이 저조한 바, 향후 산업통
상자원부는 공공기관이 동 규정을 이행하는 않는 이유를 파악하여 동 규정의 실효
성 제고를 위한 노력을 기울일 필요가 있으며, 해당 공공기관은 규정준수를 위해
만전을 기할 필요가 있다.

(2) 에너지이용 합리화 추진실적 지표체계 개선 필요

공공기관 에너지이용 합리화 추진실적 평가의 지표체계를 성과지표 위주로 구
성하고 지표를 간소화하는 등 지표체계를 개선할 필요가 있다.

「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」은 산업통상자원부가 추진하

고 한국에너지공단이 실무적으로 지원하며, 각 공공기관의 부기관장을 위원장으로 하는 에너지절약추진위원회를 구성하고, 에너지지킴이를 지정하여 냉난방 온도 및 조명 관리, 에너지절약 아이디어 발굴 등 실질적인 에너지절약 활동을 전개하도록 규정하고 있다.

에너지이용 합리화와 관련해서는 건축물의 신·증축 또는 개축 시 필요한 사항, 기존 건축물에서 에너지 사용 시 지켜야할 사항, 승용차 등 수송부문 관련 에너지 이용 합리화 사항으로 구분하여 규정하고 있다.

건축물의 신·증축 또는 개축 시, 연면적에 따라 건축물에너지효율 등급 취득, 제로에너지 건축물 인증 취득, 에너지관리시스템 설치, 신재생에너지 설비 설치, 비전기실 냉방설비 등 전력수요관리시설 설치 등 8가지 항목에 대해 의무사항으로 규정하고 있다.

또한, 기존건축물에서의 에너지 이용의 경우, 계약전력 1,000kW 이상 건축물에 대해 에너지저장장치 설치, 일정 규모 이상 건축물에 대해 에너지진단을 실시하고, 개선효과가 큰 경우 ESCO 사업을 추진, 엘리베이터 합리적 운행 등 15가지 항목을 의무사항으로 규정하고 있다.

수송부문과 관련해서는 자동차 구입 또는 임차 시 70% 이상 환경친화적 자동차를 구입·임차하고 구입 또는 임차하는 환경친화적 자동차 중 80% 이상을 전기자동차 또는 연료전지자동차를 도입해야 하는 등 5가지 항목을 규정하고 있다.

[공공기관 에너지이용 합리화를 위한 이행 필요 사항]

부문		이행항목	배점		
공통		온실가스 감축 및 에너지절약 추진위원회	위원회 구성 위원회 개최 및 자체 에너지절약 실적분석·평가 에너지절약지킴이 지정·운영·활동	2 2 2	
		소속·산하기관 관리감독	점검반 편성 및 지도·점검(연1회) 실적분석·개선조치	2 2	
		건축물	신·증축 건축물	연면적 3,000㎡ 이상 건축물 에너지효율등급 취득(공기업은 1++ 등급 이상)	4(5)
				공기업의 경우, 제로에너지 건축물 인증	4(5)
				연면적 10,000㎡ 이상 건물 에너지관리시스템(BEMS) 설치	3(4)
연면적 1,000㎡ 이상 건축물은 에너지사용량의 일정 비율 이상 신재생에너지 설비 설치	4(5)				
연면적 1,000㎡ 이상 건축물 비전기식 냉방설비 등 전력수요관 리시설 설치	3(4)				
기존 건축물	에너지 이용		신규 설치하는 지하주차장 조명기기 LED 설치	-	
			비상용 예비전원으로 에너지저장장치(ESS) 설치 노력	-	
			자동절전제어장치 30% 설치 의무화	2	
			계약전력 1,000kW 이상 건축물 에너지저장장치(ESS) 설치	4(5)	
			연면적 3,000㎡ 이상 건축물 에너지진단 실시	3(4)	
	에너지 이용	에너지 이용	에너지진단 결과 개선효과가 큰 경우 ESCO사업 추진	3	
			엘리베이터 합리적 운행	2	
			고효율에너지기자재 사용 의무화	3	
			에너지소비효율 1등급 제품 사용 의무화	3	
			연도별 보급 비율에 따라 LED 조명 설치	3(4)	
			도로조명의 고효율 인증 제품 설치	2	
			옥외 경관조명 미설치, 설치시에는 LED 조명 사용	2	
			옥외광고물 심야 소등	2	
			조명기구의 부분점멸회로 구성	2	
			대기전력저감 우수제품 우선 구매	2	
PC 전력절감 소프트웨어 설치 의무화	2				
수송		적정실내온도 준수	2		
		개인난방기 사용 제한	2		
		경차 및 환경친화적 자동차 보급 정책 추진	3		
		환경친화적 자동차 구입 또는 임차 비율 70% 이상 이행	3(4)		
		구입 또는 임차하는 환경친화적 자동차 중 80% 이상을 전기자 동차 또는 연료전지자동차 도입 이행	3(4)		
경차 및 환경친화적 자동차 전용주차면 10% 이상확보	3				
승용차 요일제 점검	2				

[공공기관 에너지이용 합리화를 위한 이행 필요 사항-계속]

부문	이행항목		배점
교육 홍보	에너지절약 교육	1회 이상 내부직원 교육실시	3
		8시간 이상 외부교육 참여	2
	홍보·출판물 등에 에너지절약시책 등 홍보실시		2
보고	추진계획 보고		5
	추진실적 보고		5

자료: 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」(2018.1.1.), [별표3]을 참고하여 재작성

이 외에 에너지절약 교육과 홍보를 실시하도록 하고 있으며, 추진실적과 계획을 산업통상자원부장관에게 제출해야 한다. 산업통상자원부 장관은 동 추진실적 및 이행여부 등에 대해 연 2회 이상 점검을 실시하고 그 결과를 통보하며, 실태점검결과를 해당 공공기관의 관리감독기관과 언론 등에 공표할 수 있다.

또한 동 추진실적 평가결과를 공공기관 경영평가에 반영될 수 있도록 하며, 관리감독기관은 공공기관의 예산편성 시 실적을 반영할 수 있고, 우수한 기관에 대해 포상을 실시할 수 있다.

이를 위해, 산업통상자원부는 36개 이행항목에 대한 추진실적을 조사하고 있으며, 각 항목별 배점을 부여하여 종합적인 점수를 산정하고 있는데, 이행항목이 많아 일부 공공기관에 대한 사례조사 결과, 동 이행기준을 명확하게 이해하고 있지 못한 경우가 빈번한 것으로 나타났다.⁸⁾

산업통상자원부와 한국에너지공단에서는 공공기관 에너지이용합리화 추진에 관한 규정을 포함하여 공공기관 담당자를 위한 교육과정을 운영(2019년 총 8차 진행)하고, 공공기관에 추진실적 제출 안내 시 매뉴얼을 제공하고 있다고 설명하고 있다. 그러나 공공기관의 순환근무와 에너지에 대한 전문성 부족으로 공공기관의 담당자가 규정의 내용을 명확하게 이해하고 실적을 정확히 제출하는 데 어려움이 있는 현실을 고려하여 공공기관 에너지이용합리화 담당자 역량을 높이고 공공기관 임직원의 에너지절약에 대한 인식제고를 위한 교육을 강화할 필요가 있다.

8) 일부 공공기관 에너지 이용 합리화 담당자와의 면담 결과, 고효율에너지기자재는 에너지소비효율 1등급 제품과 혼동하고 있으며, 자동절전제어장치는 대기전력저감우수제품과 혼동하는 등 이행기준을 명확하게 이해하지 못하고 있는 경우가 있었다.

현재 공공기관 에너지이용합리화 이행실적 평가표의 36개 평가항목 모두 투입 지표로 에너지 소비량 등 성과를 나타내는 지표는 없다.

「에너지이용 합리화법」과 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」을 통해 이와 같이 추진실적을 관리하고 있는 것은 공공기관이 에너지 효율적인 제품의 가격이 다소 높다 하더라도 시장이 성숙할 수 있도록 초기수요를 제공해줌과 동시에 공공기관이 솔선수범하여 에너지를 효율적이고 합리적으로 이용하도록 하기 위함이다.

산업통상자원부는 「제3차 에너지기본계획」⁹⁾에서 에너지총조사를 통해 건물유형별 표준 원단위를 고시하고 기존건물의 에너지효율평가체계를 도입할 계획을 발표하였으며, 「에너지효율혁신전략」¹⁰⁾에서 2022년 공공 업무시설에 에너지효율평가를 의무화할 계획을 발표한 바 있다.

이와 같은 맥락에서 향후 에너지 관리의 효율성 및 효율적 에너지 설비의 초기수요 제공이라는 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」의 당초 목표를 달성할 수 있도록 공공기관이 소유 및 관리하는 건물 및 수송기기 등에서 에너지효율수준을 나타내는 성과지표를 포함하는 방향으로 평가지표를 개선하는 것을 검토할 필요가 있다.

(3) 공공기관 에너지이용 합리화 추진 점검 및 관리 강화 필요

첫째, 산업통상자원부는 에너지이용합리화 추진실적 미제출 기관 및 추진실적 미흡 기관에 대한 사후관리를 강화할 필요가 있다.

「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」은 2011년 처음 제정되었다. 동 규정 제4조에¹¹⁾ 따르면, 산업통상자원부는 공공기관 에너지이용 합리화 추진 시

9) 산업통상자원부, 「제3차 에너지기본계획」, 2019.6

10) 관계부처 합동, 「에너지효율 혁신전략」, 2019.8.21

11) 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」

제4조(추진체계) ① 산업통상자원부는 공공기관 에너지이용 합리화 추진 시책의 수립·시행, 추진상황 점검 등 공공기관 에너지이용 합리화 시책을 추진한다.

② 한국에너지공단은 에너지이용 합리화 추진업무를 실무적으로 지원한다.

③ 각 공공기관은 부기관장(합동청사의 경우 본부장급·소장급, 합동청사 입주기관은 에너지이용 합리화 추진 담당부서의 장)을 위원장으로 하는 자체 온실가스 감축 및 에너지절약추진위원회 또는 이와 유사한 기능의 협의회(이하 "위원회"라 한다)를 구성하고, 상·하반기 각 1회 이상 위원회를 개최하여 자체 에너지절약 추진계획의 수립 및 추진실적에 대한 분석·평가를 실시하여

책의 수립·시행, 추진상황 점검 등을 추진하며, 한국에너지공단은 실무적으로 지원하고, 각 공공기관은 부기관장을 위원장으로 하는 에너지절약추진위원회를 구성하여 추진계획의 수립 및 추진실적에 대한 분석·평가를 실시하여야 한다.

산업통상자원부는 그동안 환경부의 국가온실가스종합관리시스템을 활용하여 공공기관 에너지이용 합리화 추진 시책을 이행해야 하는 기관들로부터 추진실적을 받아왔다.

산업통상자원부는 전체 공공기관 중 당해연도에 지정해제된 공공기관을 제외하고 에너지이용 합리화 추진실적을 조사하고 있다고 설명하고 있다. 그러나 과거 조사대상 공공기관 현황을 보면, 실제 공공기관 수와 산업통상자원부가 조사하고 있는 공공기관 수에 차이가 있다. 더욱이 매년 10% 정도의 공공기관은 추진실적 조차 제출하지 않고 있다.

[에너지 이용 합리화 추진 대상 공공기관 현황]

(단위: 개소)

구분		년도별 공공기관 현황				
		2015	2016	2017	2018	2019
전체 공공기관 수(a)		316	323	330	338	339
지정해제(b)		6	5	1	6	3
제출대상 기관	실제 대상 기관 수(a-b)	310	318	329	332	336
	산업부 관리 기관 수	329	320	326	331	336
실적 제출기관		287	291	298	296	302
실적 미제출기관	실제 대상 기관 기준	42	29	28	35	34
	산업부 관리 기관 기준	23	27	31	36	34

주: 전체 공공기관 수는 조사대상 년도 공공기관 중 다음 해인 조사년도에 공공기관에서 지정해제가 된 기관을 제외

자료: 산업통상자원부

야 한다.

④ 합동청사의 경우 청사관리기관 주관으로 각 입주기관의 담당 국장급을 위원으로 하는 합동 위원회를 구성하고, 합동청사에 소속된 기관의 자체 위원회는 합동청사의 에너지절약 부분을 제외한 사항과 산하기관의 에너지절약 추진 및 교육·홍보 등을 총괄한다.

⑤ 각 공공기관은 에너지 지킴이를 지정·운영하여야 하며, 에너지 지킴이는 냉난방 온도 및 조명 관리, 에너지절약 아이디어 발굴 등 실질적인 에너지절약 활동을 전개하여야 한다.

산업통상자원부와 한국에너지공단은 추진실적 제출대상 공공기관에 실적제출을 공문으로 안내하고 있으며, 미제출 기관에 대하여 제출독려 공문을 보내는 방식으로 추진실적 제출을 관리하고 있으며, 또한 동하절기 에너지수요관리대책 기간에 공공기관 에너지이용합리화 이행 실태점검 시 미제출기관을 전수점검을 하고 있으며 2020년 고시 개정을 통해 추진실적 평가결과에 대하여 관리감독기관과 언론 등에 공표할 수 있는 근거를 마련하였다고 설명하고 있다.

그러나 동 고시에서 공공기관에 대해 매년 3월 31일까지 추진실적을 제출하도록 규정하고 있음에도 불구하고 산업통상자원부는 2020년 6월 말까지 취합을 완료하지 못하여 2019년 추진실적을 국회에 제출하지 못하고 있는 상황이다. 또한, 동 고시 제23조 및 제24조에 규정되어 있는 추진실적 평가 결과, 실적이 우수한 기관에 대한 포상, 미흡한 기관에 대한 조치명령 및 조치결과에 대한 보고 등의 조치도 미흡한 상황이다. 산업통상자원부는 향후 공공기관의 에너지이용 합리화 추진실적 제고를 위해 실적 미흡기관에 대한 사후관리를 강화할 필요가 있다.

또한, 공공기관의 부설기관의 에너지관리와 관련해서도 아무런 기준이 없는 상황이다. 2020년 현재 공공기관은 공기업 36개, 준정부기관 95개, 기타공공기관 209개 등 340개이며, 이들 기관의 부설기관이 23개가 있다. 관리의 효과성을 고려하여 공공기관의 부설기관을 추진실적 제출 대상기관으로 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 산업통상자원부는 공공기관의 건축물 현황에 대해 파악하지 못하고 있어, 신·증축 건축물 관련 에너지이용 합리화 추진실적 관리가 미흡한 측면이 있다.

산업통상자원부는 공공기관의 에너지이용 합리화 추진실적에 대해 아래와 같이 제출하였다. 동 자료에 따르면, 산업통상자원부는 36개 추진실적 보고자료 중 28개¹²⁾ 자료만을 제출하였다. 그 이유에 대해 건축물 에너지 설비 관련 8개 항목에 대해서는 건축물 현황이 없어 평가를 수행할 수 없기 때문이라고 설명하고 있다.

건축물의 에너지 설비 관련 항목은 신·증축 건축물 여부, 임대 여부, 건축물의 연면적, 건축물 에너지 사용 규모별로 이행해야 하는 규정이 다르다. 따라서 산업통

12) 산업통상자원부는 표 [공공기관 에너지이용 합리화 추진실적]에서 보여주고 있는 26개 항목 이외에 추진계획 보고, 추진실적 보고 등 2개 항목을 추가로 취합하여 관리하고 있다.

상자원부는 공공기관의 에너지 이용 합리화 추진 여부를 점검해야 하는 대상 건축물이 어느 기관에 몇 개 있는지, 건축면적은 얼마인지, 준공년도는 언제인지에 대해 아직 파악하지 못하고 있다. 이로 인해 건축물 에너지효율등급 취득, 제로에너지 건축물 인증, 건물 에너지관리시스템(BEMS) 설치, 에너지저장장치(ESS) 설치, 에너지진단 실시, ESCO사업 추진, 신재생에너지 설비 설치, 전력수요관리시설 설치 등 건축물 부문의 에너지 이용 합리화 의무사항에 대해서는 추진실적 평가를 하지 않고 있다.

[공공기관 에너지이용 합리화 추진실적]

(단위: 개, %)

	구분	년도별 추진현황			
		2015	2016	2017	2018
온실가스 감축 및 에너지절약 추진위원회	위원회 구성(개소)	199	211	190	212
	위원회 개최(개소)	133	150	135	149
	지킴이 구성(개소)	277	277	233	256
LED 조명 교체현황	실적제출기관(개소)	154	159	170	139
	LED 설치 비율(%)	59.06	68.82	56.90	78.19
환경친화적 자동차 보급 활성화 추진현황	대상기관*(개소)	166	61	76	108
	환친차 도입률(%)				
	이행기관(개소)	41	44	56	31
경차 및 환경친화적 자동차 전용 주차면수 현황	대상기관*(개소)	285	152	158	173
	주차면수10% 이상기관(개소)	39	48	56	61
교육 및 홍보 실적	내부직원교육	35	16	157	179
	외부교육참여	33	13	136	143
	에너지절약 홍보	32	10	137	139
기타 의무사항 이행실적	고효율에너지 기자재사용	-	198	188	215
	에너지소비효율 1등급 제품사용	-	88	191	214
	도로조명고효율 인증제품설치	-	130	126	144
	옥외경관조명 미설치 (설치시LED사용)	169	175	160	192
	옥외광고물 23시 이후소등	185	189	177	202

구분	년도별 추진현황			
	2015	2016	2017	2018
조명기구의 부분점멸회로구성	172	173	161	189
대기전력저감 우수제품 사용	-	90	164	187
대기전력차단장치 (자동절전제어장치) 설치	-	153	135	155
PC전력 절감소프트웨어설치	186	184	153	175
적정 실내온도 준수	239	248	223	263
개인난방기 사용금지	242	247	232	272
엘리베이터 합리적 운영	189	196	179	210
경차및환경친화적 자동차 보급정책추진	146	150	144	175
승용차요일제 실시	106	111	128	152

주: 2019년 실적은 현재 취합중임

자료: 산업통상자원부

이에 대해 산업통상자원부는 이번 고시 개정(제2020-97호)을 통해 공공기관이 소유 및 관리하는 1,000㎡ 이상인 건축물에 대한 신·증축 및 임대 여부, 연면적, 에너지사용량 등에 건축물에 대한 데이터를 확보하여 평가 내실화를 위한 기반을 마련하였다고 설명하고 있다. 향후 산업통상자원부는 건축물 관련 공공기관의 에너지이용 합리화 추진실적에 대한 평가·관리를 강화할 필요가 있다.

셋째, 최근 에너지저장장치(ESS)의 연쇄적 화재 발생에도 불구하고 공공기관의 ESS 설치와 관련하여 특별한 조치를 취하지 않았다.

동 고시 제11조제5항¹³⁾은 1,000kw이상의 건축물에 계약전력 5% 이상 규모의

13) 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」

제11조(고효율에너지기자재 사용)

⑤ 공공기관은 전력피크 저감 등을 위해 계약전력 1,000kW이상의 건축물에 계약전력 5% 이상 규모의 에너지저장장치(ESS)를 설치하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 목적으로 사용되는 건축물의 경우에는 제외한다.

1. 임대건축물
2. 발전시설(집단에너지 공급시설을 포함한다), 전기공급시설, 가스공급시설, 석유비축시설, 상

에너지저장장치(ESS)를 설치하여야 한다.

[기축건축물 규모별 ESS 설치완료기한]

계약전력 용량 (kW)	10,000 초과	10,000 ~ 5,000	5,000 ~ 2,000	2,000 ~ 1,000
설치 완료기한	2017. 12. 31	2018. 12. 31	2019. 12. 31	2020. 12. 31

표: 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」 <제2016-97> 부칙 제2조

최근 몇 년간 ESS에 대한 화재가 연쇄적으로 발생하였다. 이로 인해 ESS 설치에 필요한 투자비 일부에 대해 정부가 재정지원을 해주는 사업의 경우, 2019년 시행이 중단되어 집행실적이 전무한 상황이다.

그럼에도 불구하고 산업통상자원부는 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」 제11조 제5항에서 계약전력 1,000kW이상의 건축물에 계약전력 5% 이상 규모의 에너지저장장치(ESS)를 설치하여야 한다고 규정하고 있음에도 불구하고, 이와 관련하여 산업통상자원부는 공공기관에게 ESS 설치자제 등에 대해 권고한 바도 없었다.

상기에서 살펴본 바와 같이, 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」이 시행되기 시작한 지, 거의 10년이 되어 감에도 불구하고 산업통상자원부는 동 규정을 이행하기 위해 필요한 정보 구축 및 추진실적 관리가 미흡한 상황이다. 향후 산업통상자원부는 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」의 실효성을 제고하기 위해 추진실적에 대한 관리를 더욱 철저히 할 필요가 있다.

-
- 하수도시설 및 빗물 펌프장
 - 3. 공항, 철도 및 지하철 시설
 - 4. 기타 최대 피크전력이 계약전력의 100분의 30미만이거나 전력피크대응 건물 등으로서 산업통상자원부장관이 인정하는 시설
 - ⑥ 공공기관이 건축물을 신축 또는 증축하는 경우에는 비상용 예비전원으로 에너지저장장치(ESS)를 우선적으로 적용하도록 노력한다.

(4) 공공기관의 에너지 이용 합리화를 위한 유인체계 마련 필요

「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」 제21제 제2항¹⁴⁾에 따라, 공공기관은 매년 1월 31일까지 추진계획을, 매년 3월 31일까지 추진실적을 산업통상자원부장관에게 제출해야 하며, 산업통상자원부장관은 연2회 이상 추진실적 및 이행 여부를 점검해야 하고 점검결과를 언론 등을 공표할 수 있으며, 「정부업무평가 기본법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에 의거한 업무평가에 반영할 수 있도록 하며, 추진실적이 미흡한 기관에 대해 필요한 조치를 명할 수 있다.

일반적으로 공공기관은 정부의 정책 등을 이행토록 하고자 할 때, 공공기관 경영평가에 반영되도록 함으로써, 경영평가 결과에 따라 지급되는 경영평가성과급 등을 통해 이행을 유인하고 있다. 에너지이용 합리화 역시 추진실적에 대한 평가 결과를 공공기관 경영실적평가에 반영하고 있지만, 그 영향력은 미미한 수준이다. 공공기관 경영실적 평가에서 온실가스 감축 및 에너지절약 실적에 대해 0.2~0.4점¹⁵⁾의 가중치를 부과하고 있으며, 가중치 0.2~0.4점에 대해 환경부가 제출한 온실가스 감축노력에 대해 60%를, 산업통상자원부의 에너지절약 실적 평가결과에 대해 40%를 반영하고 있다. 결과적으로 에너지절약 실적이 공공기관 경영실적 평가에 반영되는 가중치는 0.08~0.16점¹⁶⁾에 불과하여, 공공기관 경영실적평가에서 주요한 지표로 인식되지 않고 있다.

-
- 14) 「공공기관 에너지이용 합리화 추진에 관한 규정」 제21조(추진실적 및 계획의 제출·보고) ① 제4조제3항에 의한 추진실적 및 계획 제출 대상기관은 별표 2의 공공기관으로 한다.
② 추진계획은 매년 1월 31일까지, 추진실적은 매년 3월31일까지 별표 4의 양식에 따라 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「공공부문 온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」(환경부고시)에 따른 이행계획 및 이행실적보고서에 포함하거나 「온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」(환경부고시)에 따른 관리업체가 별표 4를 별도로 온실가스 종합정보센터(「저탄소녹색성장기본법 시행령」에서 규정) 제출하는 경우에는 산업통상자원부장관에게 제출한 것으로 본다.
③ 산업통상자원부장관은 추진실적평가를 위해 필요한 경우 해당 공공기관의 장에게 추가적으로 자료제출을 요구할 수 있다.
- 15) 「2018년도 공공기관 경영평가편람」에서는 동 지표의 가중치가 0.2~0.8점이었으나 다소 축소되었다. 더욱이 온실가스감축 및 에너지절약 실적(0.2~0.4), 녹색제품 구매실적(0.2~0.4), 환경보전 노력 및 성과(0.5)를 합하여 가중치가 1이 되도록 하고 있기 때문에, 실질적으로 온실가스감축 및 에너지절약 실적의 가중치는 0.2~0.3 수준이다.
- 16) $0.2 \times 40\% = 0.08$, $0.4 \times 40\% = 0.16$

[공공기관 경영평가 중 에너지절약 관련 평가지표 및 가중치(2020, 공기업 기준)]

범주	평가지표	계	비계량	계량
경영관리	소계	55	35	20
	사회적 가치구현	24	17	7
	안전 및 환경	5	5	-
	환경보전	-	1	-
	온실가스 감축 및 에너지 절약 실적	-	0.2~0.4	-
	에너지절약	-	0.08~0.16	-
주요사업	주요사업 계획 활동 성과를 종합평가	45	21	24
합 계		100	56	44

자료: 기획재정부, 「2020년도 공공기관 경영평가 편람」, 2019.12

또한, 공공기관 에너지이용 합리화 추진의 36개 지표 중 “연도별 보급비율에 따라 LED 조명설치”와 “환경친화적 자동차 구입 또는 임차비율 70% 이상 이행”, “구입 또는 임차하는 환경친화적 자동차 중 80% 이상을 전기자동차 또는 연료전지 자동차 도입 이행” 등 3가지 항목만을 공공기관 경영평가에 반영하고 있어, 나머지 33개 항목에 대해서는 아무런 인센티브나 유인이 없는 상황이다.

이와 같이 에너지 이용 합리화 추진과 관련하여, 공공기관 경영평가에 반영되는 가중치가 매우 적으며, 반영되는 지표도 36개 중 3개에 불과해 다른 항목들은 전혀 유인체계가 없는 상황이다. 따라서 향후 공공기관 에너지 이용 합리화를 위한 동 규정이 실효성을 제고할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

집 필

총괄 | 김 일 권 예산분석실장

심 의 | 서 세 옥 사업평가심의관
신 은 호 산업예산분석과장
김 태 규 사회예산분석과장
이 중 구 행정예산분석과장
전 용 수 경제산업사업평가과장
정 석 배 사회행정사업평가과장
이 동 훈 공공기관평가과장

작 성 | 이 동 엽 예산분석관
이 은 경 예산분석관
임 길 환 예산분석관
전 수 연 예산분석관
안 옥 진 예산분석관
김 선 영 예산분석관
김 보 은 예산분석관

지 원 | 박 미 현 행정실무원
이 하 림 자료분석지원요원

결산분석시리즈 Ⅲ

2019회계연도 공공기관 결산 중점 분석

발간일 2020년 8월
발행인 이종후 국회예산정책처장
편 집 예산분석실 공공기관평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 갭 프로세스

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

ISBN 978-89-6073-309-1 93350

© 국회예산정책처, 2020



nabOSTATS
재정경제통계시스템
www.nabostats.go.kr



**건전한재정
희망한미래**



(07223)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700488-001668-10