

naboo

2015회계연도 공공기관 결산 평가



2015회계연도 공공기관 결산 평가

2015회계연도 공공기관 결산 평가

총 괄 | 고기석 사업평가국장

기획·조정 | 박홍엽 공공기관평가과장

작 성 | 유규영 공공기관평가과 사업평가관

변재연 공공기관평가과 사업평가관

전수연 공공기관평가과 사업평가관

이예슬 공공기관평가과 사업평가관

나유성 공공기관평가과 사업평가관보

지 원 | 엄상미 공공기관평가과 행정실무원

정혜진 공공기관평가과 자료분석지원요원

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

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

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

2015회계연도 공공기관 결산 평가

2016. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심사(2016. 6. 29)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

공공기관은 정부의 직접적인 재정지원 이외에 위탁 및 독점 수입, 자체수입 등 다양한 수입을 기반으로 법령에 규정된 사업을 수행하고 있습니다. 그러나 공공기관에 대한 국회의 결산 심사는 정부 재정사업을 중심으로 이루어지고 있어 공공기관이 수행하는 전체 사업에 대한 결산 심사에는 한계가 있습니다.

이에 국회예산정책처는 국회의 결산 심사 및 국정감사를 지원하기 위해 공공기관의 주요 사업에 대한 종합적인 평가와 공공기관 재무안전성에 대한 분석을 담아 「2015회계연도 공공기관 결산 평가」 보고서를 발간하였습니다.

2016년 6월 현재 323개 공공기관의 부채 규모는 2015년 말 기준 505조원으로 2014년 말 520조원에 비해 15조원 감소하였으며 부채비율 역시 201%에서 183%로 하락하여 전체 공공기관의 재무건전성은 개선된 것으로 나타났습니다. 그러나 한국산업은행과 한국수출입은행은 최근 BIS 비율 하락, 부실여신비율 상승 등 재무건전성이 악화되었으며 여신대상기업의 채무상환능력에 대한 객관적인 평가기준 부재 등 문제점이 드러나 일부 부문에 대한 제도적 개선이 필요한 것으로 평가되었습니다.

공공기관 임금피크제의 경우, 임금피크제 대상인원에 대한 직무개발 및 별도정원에 대한 관리가 미흡하다는 문제점이 지적되었습니다. 전력공기업의 경우 발전원가보다 정산단가가 크게 높아, 정산과 관련한 전기요금 정보가 공개될 필요가 있다는 점이 제안되었습니다. 이 외에도 국민건강보험공단의 누적적립금 규모 과다, 수서고속철도 운영사인 (주)SR의 운영 효율성 제고, 한국관광공사 관광단지 매각 촉진 필요성 등이 지적되었습니다.

본 보고서가 공공기관의 운영과 결산에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하고 국가 재정의 건전성 및 효율성을 제고하는 데 일조하기를 바랍니다.

2016년 7월

국회예산정책처장 김 준 기

차 례

요약 / 1

I. 공공기관 결산 개요 / 23

1. 공공기관 현황	23
가. 공공기관 지정 현황	23
나. 공공기관 결산 절차	30
2. 공공기관 재무 현황 분석	31
가. 공공기관 재무 현황 일반	31
나. 공공기관 자산 현황 분석	39
다. 공공기관 부채 현황 분석	42
라. 공공기관 손익 현황 분석	53
마. 공공기관 수입 및 지출 현황 분석	57

II. 공공기관 결산 및 주요사업 평가 / 63

1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가: 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로	63
가. 평가 개요 및 결산 현황	63
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	68
(1) 은행형 금융공공기관의 경영건전성 지표 악화	68
(2) 조선·해운업 및 대기업 편중 여신의 문제	71
(3) 여신심사와 사후감리 등 리스크 관리체계 미흡	73
(4) 여신대상기업의 채무상환능력에 대한 객관적 평가기준 부재	75
(5) 부실 여신에 대한 책임 소재 규명 결여	76
(6) 이사회와 경영감시기능 미약	77
(7) 지속적인 재정지원 및 자본 확충의 타당성 확보 미흡	77
다. 개선방안	79

2. 공공기관 임금피크제 현황과 정책과제	81
가. 평가 개요 및 제도 현황	81
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	85
(1) 임금피크제를 통한 2016년도 신규채용 효과 점검	85
(2) 공공기관 인력운용의 비효율성 발생 우려	88
(3) 임금피크제의 기관별 특수성 반영 미흡	92
다. 개선방안	94
3. 전력공기업 전력거래제도 운영평가	97
가. 평가 개요 및 결산 현황	97
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	101
(1) 전력공기업 수익 확대 요인 분석	101
(2) 정산 관련 전기요금 원가정보 미공개로 인한 투명성 저해	110
(3) 전기요금의 정산단가와 발전원가 간의 괴리	112
다. 개선방안	114
4. 한국수자원공사 부채해소 대책 평가: 4대강 사업 부채를 중심으로	117
가. 평가 개요 및 결산 현황	117
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	119
(1) 정부 재정지원방안 분석	119
(2) 한국수자원공사의 자체상환 방안 분석	121
(3) 친수구역 사업을 통한 부채해소 대책의 구체성 결여	123
(4) 발전 및 단지사업을 통한 부채해소대책의 불확실성	124
다. 개선방안	128
5. 한국철도공사 철도산업 발전방안 성과 평가	129
가. 평가 개요 및 결산 현황	129
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	133
(1) 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적 대책 부재	133
(2) (주)SR의 운영 효율성 제고	136
(3) 고속철도 건설부채 증가요인 분석 및 별도 대책 수립 필요	140
다. 개선방안	143

6. 제주국제자유도시개발센터 항공우주박물관 사업 평가	145
가. 평가 개요 및 결산 현황	145
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	147
(1) 항공우주박물관 사업 개요 및 손익 분석	147
(2) 사업 추진시 타당성조사 미흡	149
(3) 운영적자해소를 위한 대책의 실효성 부족	151
다. 개선방안	154
7. 대한무역투자진흥공사 정부재정 지원 평가	156
가. 평가 개요 및 결산 현황	156
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	160
(1) 누적적립금 규모 적정성 및 손익금 처리규정 검토 필요	160
(2) 관계기업투자주식 정부보조금 회계처리 규정 필요	163
다. 개선방안	165
8. 공무원연금공단 복지부문 자산운용 성과 평가	167
가. 평가 개요 및 결산 현황	167
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	171
(1) 공무원 임대주택 입주자 선정기준 조정 필요	171
(2) 임대주택 매각 대금의 효율적 운용 제고 필요	176
다. 개선방안	178
9. 국민건강보험공단 누적적립금 운용 실태 평가	179
가. 평가 개요 및 결산 현황	179
나. 쟁점별 실태분석 및 평가	183
(1) 건강보험 지출규모의 변동성 예측 등 추계의 정확성 부족	183
(2) 법정적립금 규모 적정성 및 활용방안에 대한 검토 불충분	186
(3) 누적적립금의 장기적 자금운용전략 강화 필요	189
다. 개선방안	193

10. 한국관광공사 관광단지 개발사업 평가	195
가. 평가 개요 및 결산 현황	195
나. 쟁점별 실태분석	199
(1) 공공기관 선진화 계획상의 관광단지 매각 지연	199
(2) 관광단지 개발사업의 운영수지 적자 폭 증가	202
(3) 자체수입비율 저하와 정부보조사업 미집행액 규모 증가	203
다. 개선방안	205
11. 농업정책보험금융원 농식품 모태펀드 사업 평가	207
가. 평가 개요 및 결산 현황	207
나. 쟁점별 실태분석	211
(1) 투자조합 운용사의 중복 선정	211
(2) 생산 부문에 대한 투자 미흡	213
다. 개선방안	215

III. 정책개선 및 법령개정 방향 검토사항 / 219

1. 정책개선 검토사항	219
2. 법령개정 검토사항	229

요약

요 약

- 「2015회계연도 공공기관 결산 평가」는 공공기관의 재무건전성과 주요 사업을 평가하고 법·제도적·정책적 개선방안을 제시함.
 - 국회 상임위원회의 중점 사업으로 평가를 요청받은 과제를 포함하여 공공기관 결산에 대한 평가를 실시함.
 - 평가 결과, 정책개선 검토사항 22건, 법령개정 검토사항 3건 등 총 25건의 법·제도적·정책적 개선방안을 제시함.
- 은행형 금융공공기관 재무건전성, 공공기관 임금피크제 도입 효과, 전력공기업 전력거래제도 운영, 철도산업 발전방안 성과 등 다양한 현안에 대하여 심층 평가를 수행함.
 - 2016년 6월 현재 323개 공공기관의 부채 규모는 2015년 말 기준 505조원으로 2014년 말 520조원에 비해 15조원 감소하였으며 부채비율 역시 201%에서 183%로 하락하여 전체 공공기관의 재무건전성은 개선되었음.
 - 한국산업은행과 한국수출입은행은 최근 BIS 비율 하락, 부실여신비율 상승 등 재무건전성이 악화되었으며 여신대상기업의 채무상환능력에 대한 객관적인 평가기준 부재 등 문제점이 드러나 제도적 개선이 필요함.
 - 공공기관 임금피크제의 경우, 임금피크제 대상인원에 대한 직무개발 및 별도정원에 대한 관리가 미흡하여 직무개발 지원 등 개선방안을 마련할 필요가 있음.
 - 전력공기업의 경우 발전원가보다 정산단가가 크게 높아, 정산과 관련한 전기요금 정보를 공개하고 표준 발전원가를 통해 발전사간 경쟁을 유도하는 정부승인차액계약을 조속히 시행할 필요가 있음.
 - 한국수자원공사의 친수구역 사업, 발전 및 단지사업 등 부채해소대책은 구체성이 미흡하므로 보다 실현가능성이 높은 부채해소대책을 마련할 필요가 있음.
 - 한국관광공사는 관광진흥 중심으로 핵심기능을 재정립하기로 한 바 계획 대비 추진실적이 저조한 관광단지 매각의 촉진이 필요함.

I. 공공기관 결산 개요

1. 공공기관 현황

- 2016년 6월 말 현재 공공기관으로 지정되어 있는 기관은 공기업 30개, 준정부기관 90개, 기타공공기관 203개의 총 323개 기관임

2016년 공공기관 지정 변동 사항

(단위: 개)

	2015	2016 공공기관 현황					합 계
		신규	재지정	해제	변경	통합	
공기업	30	-	-	-	-	-	30
준정부기관	86	+3	-	-	+1	-	90
기타공공기관	200	+9	-	-3	-1	-2	203
합 계	316	+12	-	-3	-	-2	323

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

2. 공공기관 재무 현황 분석

- 공공기관의 2015년도 말 자산은 781.7조원, 부채는 505.3조원, 당기순이익은 12.6조원으로 2014년도 말 대비 자산 3.7조원 증가, 부채 14.4조원 감소, 당기순이익 1.2조원 증가
 - 공공기관의 부채비율(2014년 201.1% → 2015년 182.8%)과 국가채무 대비 공공기관 부채비율(2014년 97.5% → 2015년 85.6%) 또한 2013년 이후 하락 추세에 있음
- 일부 기관에 대해 차입금의존도와 이자보상배율 관리 등 재무건전성 및 수익성 개선 방안의 지속적인 마련 필요

- 18개 부채중점관리기관 중 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단의 2015년 이자보상배율(영업이익/이자비용)이 1미만으로, 영업이익으로 이자비용을 상환하지 못하고 있음
 - 한국석유공사, 한국철도시설공단, 대한석탄공사 등 지속적 당기순손실 발생 기관에 대한 원인 파악과 사업 구조 개선이 필요함
- 공공기관 부채관리에 대한 각 주무부처의 관리 책임 강화 필요
- 공공기관 부채는 자체사업이나 경영상의 비효율 외에 주무부처의 정책사업 비용 조달 등에 의해 발생하는 측면도 상당함
 - 정책 사업으로 인한 부채 증가는 해당 주무부처의 평가에 반영하는 등 책임을 공유하는 방안의 마련이 필요함
 - 2015년 말 공공기관 총부채 505.5조원 중 한국토지주택공사 등 국토교통부 소관 공공기관의 부채가 42.2%(213.2조원)를 차지함
 - 2014년 말 대비 2015년 말 교육부 소관의 공공기관 부채가 2.0조원 증가함
- 2015년 공공기관의 총수입·총지출 금액은 549.6조원으로 2014년 498.5조원 대비 51.1조원 증가
- 「공공기관 정상화 대책」에 따른 부채감축계획에 따라 총수입 중 차입금으로부터 조달한 수입은 2014년도 대비 0.9조원 감소하였음
 - 2015년 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등의 형태로 지원한 순지원액은 64.1조원으로 전년대비 11.3%(6.5조원) 증가하였음

II. 공공기관 결산 및 주요사업 평가

1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가: 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로

- 은행형 금융공공기관의 경영건전성 지표 악화
 - 한국산업은행 및 한국수출입은행의 여신건전성을 나타내는 고정이하여신비율은 상승한 반면, 자본안정성을 나타내는 BIS비율이 하락하는 등 재무건전성 지표가 악화됨

은행형 금융공공기관의 재무건전성 지표

(단위: %, %p)

		2011 (a)	2012	2013	2014	2015 (b)	증감 (b-a)
BIS비율	한국수출입은행	10.63	11.61	11.60	10.50	10.04	-0.59
	한국산업은행	15.25	15.01	14.64	13.67	14.16	-1.09
	중소기업은행	11.70	12.37	12.30	12.39	12.51	0.81
고정이하 여신비율	한국수출입은행	0.65	0.66	1.51	2.02	3.24	2.59
	한국산업은행	1.64	1.59	3.07	2.49	5.68	4.04
	중소기업은행	1.48	1.39	1.38	1.40	1.31	-0.17

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템, 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 조선·해운업 및 대기업 중심의 여신 개선 필요
 - 한국수출입은행 및 한국산업은행은 조선·해운업종 및 대기업에 여신이 집중되어 있음
 - 저성장시대를 타개할 국가미래전략 및 산업구조 재편 방향과 연계하여 신성장산업과 중소기업이 금융지원에서 배제되지 않도록 정책금융 지원의 방향이 새롭게 검토되어야 함
- 여신심사와 사후감리 등 리스크 관리체계 실효성 제고

- 여신건별 심사, 사업성 평가 시행 등 사전적인 심사 기능과 사업 현황 점검 및 이상 징후 대응 등 사후적 부실예방 활동이 제대로 이루어지지 않고 있음
 - 금융기관 위험관리평가 제도 강화, 공공기관운영위원회 감독기능 제고 등 방안 마련이 필요함

- 여신대상기업의 채무상환능력에 대한 객관적 평가기준 필요
 - 은행자산의 건전성을 분류하는 채무상환능력에 대한 「은행법」 상에 감독규정이 명시되어 있지 않음
 - 금융기관 자체적인 판단기준 뿐 아니라 객관적인 기준에 따라 신용평가를 할 수 있도록 자산건전성 분류체계 개선 방안을 마련할 필요가 있음

- 부실여신에 대한 책임 소재 규명과 사후 평가 필요
 - 대규모 부실 발생과 이에 따른 추가 자금이 소요되는 상황에서, 책임 소재가 규명되지 않고 있음
 - 금융지원 각 단계의 의사결정주체를 공개하고, 의사결정주체가 부실 및 손실 등에 대한 책임을 일부 부담 할 수 있도록 유인할 필요가 있음

- 이사회 경영감시기능 강화 필요
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 은행형 금융공공기관은 기타공공기관으로 분류되어 공기업과는 별도로 이사회 규정이 적용됨
 - 기관장이 이사회 의장으로서 이사회를 소집하는 구조로 경영과 감독 기능이 분리되지 않아 경영감시 및 견제 기능에 대한 검토가 필요함

- 지속적인 재정지원 및 자본 확충의 타당성 확보 미흡
 - 지속적인 정부의 재정지원은 각 기관의 독립성 저해와 방만 경영을 야기할 가능성이 있음
 - 국고지원에 대한 기대가 여신심사와 사후관리, 효과적인 구조조정을 저해하지 않는지에 대한 철저한 검토, 관리가 필요함
 - 자본 확충에 앞서 부실 여신 책임 규명과 국민적 합의 등 절차적 타당성을 확보할 필요가 있음

2. 공공기관 임금피크제 현황과 정책과제

□ 공공기관 임금피크제 현황

- 정부는 2015년 5월 「공공기관 임금피크제 권고안」을 발표하여 2016년도부터 모든 공공기관을 대상으로 임금피크제를 도입하도록 추진하였음
- 경영실적평가에 임금피크제 도입 관련 지표를 신설하고, 임금피크제 도입 현황에 따라 총인건비 인상률을 차등 적용하는 등의 조치에 따라 2015년 12월에 모든 공공기관이 임금피크제 도입을 확정하였음
- 정부의 권고안은 모든 공공기관이 임금피크제에 따른 신규채용 목표를 설정하도록 하고 있음
 - 기존 정년이 60세 이상인 기관은 정년도래 1년 전 인원의 증가분을 신규채용 목표로 설정하고, 정년이 60세 미만인 기관은 정년연장으로 인하여 감소하는 퇴직자 수를 신규채용 목표로 설정하여야 함
- 대부분의 공공기관이 2016년도에 임금피크제에 따른 신규채용 목표를 달성할 수 있을 것으로 보임
 - 다만, 많은 공공기관에서 신규채용을 4/4분기에 진행할 예정이고, 일부 공공기관은 사실상의 수습기간을 운영할 계획임에 따라 2016년도의 실질적인 채용 효과는 기대보다 다소 작을 것으로 보임

□ 공공기관 인력운용의 비효율성 발생 우려

- 임금피크제 신규채용에서는 모두 별도 정원으로 인정하고 있어 기존에 정부가 추구하던 엄격한 정원관리를 통한 비효율성 방지와는 배치되는 결과가 발생할 가능성이 있음
 - 반드시 필요한 직무에 인력을 배치한 것이 아니라 인력 배치를 위하여 기존 1인당 담당 업무를 줄이거나 새로운 직무를 개발한 면이 있어 공공기관 인력운용의 비효율성이 발생하게 될 것으로 보임
- 새로이 임금피크제를 도입한 기관에서 임금피크제 대상자의 직무만족도 저하가 우려됨
 - 기관에서 필요하다고 판단하여 개발한 직무에 대하여 임금피크제 대상자가 만족하지 못하는 경우가 많은 것으로 파악됨

- 약 7~8개월안에 임금피크제를 도입하였기 때문에 고령자의 직무부여 등에 대한 준비과정이 부족하였기 때문인 것으로 보임

□ 기관별 특수성 반영 미흡

- 일률적인 기준에 의해 신규채용 목표를 설정하도록 함에 따라 기관간 형평성 문제가 발생하고 있음
 - 각 기관 고유의 사정이 충분히 반영되지 않아 기관간 임금감액률의 차이가 크게 나타나고 있음

□ 임금피크제 대상자에 적합한 직무개발 필요

- 임금피크제 대상자에 적합한 직무개발과 개발된 직무에 대한 점검이 필요함
 - 각 기관별 컨설팅 등을 통한 맞춤형 직무 개발과 해당 직무의 적절성에 대한 정부의 검토 절차를 마련할 필요가 있음
- 각 기관별 특성을 고려한 재정지원 방안을 검토할 필요가 있음
 - 임금피크제를 기도입하고 있던 기관은 정부 권고에 따라 먼저 도입했음에도 불구하고 임금감액률이 크게 나타나는 등의 문제점이 있음
 - 특별한 사유가 있는 기관의 경우에는 신규채용목표의 하향 조정이나 추가적인 인건비 반영 등의 조치를 검토할 필요가 있음
- 정부는 전반적인 공공기관 인력 운용 방식에 대한 장기적인 계획을 수립하여 새로운 요구에 적절하게 대처할 수 있도록 준비할 필요가 있음
 - 향후 평균 수명의 증가와 연금수급 개시연도까지의 소득 공백기간 등에 따라 추가적인 정년 연장 요구가 발생할 가능성이 큼

3. 전력공기업 전력거래제도 운영평가

- 한국전력공사와 6개 발전자회사의 2015년 영업이익은 10.9조원
 - 한국전력공사와 6개 발전자회사 전체 당기순이익은 2015년 14.4조원, 한국전력공사 본사 부지 매각이익이 반영되지 않은 영업이익은 10.9조원을 기록하였음
 - 한국전력공사의 영업이익은 4.4조원, 6개 발전자회사의 영업이익은 6.5조원임
 - 한국전력공사의 영업이익 증가는 유가하락으로 인한 전력구입비 감소에 따른 것임
 - 발전자회사 영업이익 증가는 발전원가보다 정산단가가 높기 때문임

- 전력의 정산단가와 발전원가 간의 괴리 발생
 - 발전자회사 영업이익 증가는 각 발전사의 발전원가는 소폭 인상된데 비해 전력을 판매하고 받는 정산단가가 크게 인상되었기 때문임
 - 원자력의 경우 2013~2015년 기간 동안 kWh당 발전원가는 43.39원에서 49.58원으로 6.19원 인상된데 비해, 정산단가는 39.03원에서 62.69원으로 23.66원 인상되었음
 - 유연탄 역시 2013~2015년 기간 동안 kWh당 발전원가는 57.03원에서 60.13원으로 3.10원 인상된데 비해, 정산단가는 58.84원에서 70.99원으로 12.15원 인상되었음

전원별 원가와 정산단가 비교

(단위: 원/kWh)

		원자력	유연탄	무연탄	유류	LNG	양수	기타	전체
발전 원가	2013	43.39	57.03	99.98	243.47	164.21	217.45	173.67	92.61
	2014	47.14	58.27	94.22	249.35	175.76	195.22	198.03	90.84
	2015	49.58	60.13	102.40	177.44	147.41	180.55	221.28	79.78
정산 단가	2013	39.03	58.84	91.65	221.7	160.75	204.22	134.63	87.81
	2014	54.88	65.13	91.11	221.24	160.90	171.63	129.72	90.53
	2015	62.69	70.99	107.69	150.29	126.34	132.75	108.37	84.05

주: 원가는 발전량을 고려하지 않은 발전공기업 6사의 기관평균임.

자료: 원가는 발전공기업 제출자료, 정산단가는 전력통계정보시스템(<http://epsis.kpx.or.kr/>)을 기초로 국회예산정책처 작성

- 정산과 관련하여 전기요금 원가정보 미공개로 인한 투명성 저해
 - 산업통상자원부와 한국전력거래소는 공개대상이 아니라는 이유로 정산단가가 인상된 상세사유를 공개하지 않고 있음
 - 기획재정부의 「공공기관의 공공요금 원가정보 공개에 관한 기준」에 따라 공공기관이 운영하는 공공요금의 원가정보는 공개하도록 규정되어 있음
 - 한국전력거래소와 산업통상자원부가 전력의 정산단가 결정 근거를 공개하지 않는 것은 전기요금 총괄원가의 85.8%에 해당하는 전력구입비용이 어떻게 결정되는지에 대한 정보를 공개하지 않는 것임
 - 전기요금 원가정보의 투명성을 위해 정산단가 산정의 상세한 사유를 공개할 필요가 있음

- 정부승인 차액계약 조속 시행 필요
 - 현재 정산조정계수 산정 기준은 한국전력공사와 발전자회사 간 재무균형 유지의 수단으로만 작용하고 있어 정산단가와 발전원가 수준 간에 괴리가 발생하고 있음
 - 현재 전기요금은 한국전력공사의 개별재무제표를 기초로 총괄원가를 산정하고 있어, 정산단가가 과도하게 높을 경우 전기요금 인상요인으로 작용함
 - 정산조정계수제도의 한계, 2016년 7월 민간석탄화력발전기의 상업운전 개시 등을 고려할 때, 표준 발전원가를 통해 발전사간 경쟁을 유도하는 정부승인 차액계약을 조속히 시행할 필요가 있음

4. 한국수자원공사 부채해소 대책 평가: 4대강 사업 부채를 중심으로

□ 4대강 사업 부채해소 대책 현황

- 한국수자원공사는 사업비절감과 댐 사용권 회계처리 비용을 제외한 약 5조 원을 친수구역 사업 및 단지사업·발전사업의 순이익을 활용하여 상환하는 계획을 수립하였음
 - 한국수자원공사는 4대강사업에 참여하면서 총 7조9,780억원의 채무원금이 발생하였음
 - 2015년 9월 정부는 해당 채무원금에 대하여 30%에 해당되는 2조4,300억원과 금융비용은 정부가 상환하기로 하고, 나머지 70%인 5조5,500억원은 한국수자원공사가 상환하도록 결정함

한국수자원공사 4대강사업 부채 원금 분담계획

(단위: 억원)

합계	정부	한국수자원공사				
		소계	사업비절감	댐 사용권	친수사업	순이익 등
79,780	24,300	55,500	1,780	4,000	10,000	39,700

자료: 한국수자원공사 제출자료

□ 친수구역 사업을 통한 부채해소 대책의 구체성 결여

- 한국수자원공사는 1조원을 4대강 사업에 따른 친수구역에 도시부지조성 등을 추진하여 상환할 계획임
 - 기존사업(부산 에코델타시티 사업)의 순이익 전망분으로 약 5,600억원을 상환하고, 약 4,400억원은 추가적인 사업으로 상환하겠다는 계획임
- 위치·시기 등도 구체화하지 않고 단순히 여러 여건을 고려해서 추진하겠다는 계획은 대규모 부채 해소 방안으로는 미흡한 것으로 판단됨
 - 추가적인 친수구역 사업은 단순히 부동산 경기 및 한국수자원공사 재무여건 등을 고려하여 단계적으로 추진하겠다고 밝히고 있을 뿐임

- 발전 및 단지사업을 통한 부채해소대책의 불확실성
 - 한국수자원공사는 발전사업 및 단지사업을 통해 22년간 약 4조원(연평균 1,800억원)에 해당하는 부채를 상환할 계획임
 - 발전 및 단지사업을 통한 4대강 사업관련 부채해소 대책은 외부영향요인이 많아 불확실성이 높은 대책으로 평가할 수 있음
 - 발전사업은 과거 20년 평균 발전량과 예측 단가를 기준으로 매출액과 순이익을 예상하였지만, 최근 이상기후의 잦은 발생과 유가의 하락 등 매출액과 순이익에 중대한 영향을 미치는 변수의 변동성이 큼
 - 단지사업은 부동산 경기 침체나 타 기관의 추가 단지 개발에 따른 경합 등이 있을 경우 매출액과 순이익이 크게 감소하거나 매출 발생 시점이 지연될 가능성이 있음

- 외부영향요인의 변동성을 고려한 추가적 부채해소대책 마련 필요
 - 한국수자원공사는 2015년도와 같은 가뭄이나 유가·원자재 가격 하락 등에 대비한 추가적인 대책을 마련할 필요가 있음
 - 한국수자원공사의 부채해소대책은 기상조건, 유가 및 원자재 가격, 국내 부동산 경기 등에 따라 해당 계획의 목표치에 크게 하회하는 결과가 나올 가능성이 있음
 - 정부 역시 한국수자원공사의 부채해소 상황을 꾸준히 모니터링하여 계획대로 부채 상환이 이루어지는 여부를 점검할 필요가 있음
 - 특히 가뭄이나 부동산 경기의 침체 등으로 한국수자원공사의 수익이 줄어드는 경우에 대비하여 다각도의 추가적인 대책을 마련할 필요가 있음

5. 한국철도공사 철도산업 발전방안 성과 평가

□ 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적 대책 부재

- 국토교통부는 철도공사의 물류, 차량정비·임대, 유지보수 부문을 책임사업부제로 전환하고 종합평가를 실시하여 2017년부터 단계적 자회사 전환을 추진하고 있음
 - 철도산업위원회는 2014년 12월에 물류부문에 대해 투자우선순위에 의한 시설투자계획, 연계 수송계획, 철도물류 육성 종합계획, 시설개량을 위한 소요 예산 확보 등 철도물류 부문에 대한 시설투자 확대 방안을 의결
- 2014년 국회철도산업발전소위원회는 정부의 「철도산업 발전방안」과 관련하여 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적인 대책마련이 필요하다고 제언
- 그러나 2016년 6월 말 현재 철도물류 시설투자 확대방안과 관련해 실제로 투자는 이루어지지 않고 있는 실정이며, 주무부처인 국토교통부는 종합평가 이전에 물류투자를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ (주)SR 조직운영 슬림화 방안 검토 필요

- 국토교통부는 ‘고속철도 운영 경쟁도입 방안(2014.2.7.)에서 수서고속철도의 조직·인력 설계는 철도공사와 차별화되며, 조직 슬림화를 통해 저비용·고효율 구조로 운영될 것이라고 밝힘
- 그러나 (주)SR의 조직구조와 인력운용계획을 검토한 결과 당초 계획되었던 팀 체에서 중간조직인 처가 추가되어 중간 간부가 증가하였으며 소요인력도 당초 계획에 비해 17% 증가한 520명을 예정하고 있음
- 향후 주무부처인 국토교통부는 2016년 말에 수서발 고속철도가 개통된 이후 (주)SR의 운영 효율성 강화를 위해 관리를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 고속철도 건설부채 증가요인 분석 및 별도 대책 수립 필요

- 고속철도 선로사용료 요율은 고속철도 유지보수 이외에 철도시설공단 자체 조달 차입금을 30년 내 상환할수 있도록 설정되었으나, 수요예측 오차와 건설투자비의 대폭 증가로 인해 이자비용의 일부만을 상환하고 있음
- 국토교통부는 KTX 경쟁체제를 구축하여 고속도로 건설부채를 연간 878억 원을 추가적으로 상환할 것으로 기대하고 있으나, 고속철로 건설부채 규모가 20조원에 달하는 점을 감안할 때 경쟁체제 구축 외에 별도의 대책을 수립하는 방안을 검토할 필요가 있음

6. 제주국제자유도시개발센터 항공우주박물관 사업 평가

- 항공우주박물관 사업의 지속적인 손실 발생
 - 2009년 2월 항공우주박물관에 대한 건립·운영계약을 체결한 후 약 1,150억원을 투입하여 2014년 4월 박물관을 개관하였음
 - 2014년에 81억원의 당기순손실이 발생한 것에 이어 2015년에도 93억원의 당기순손실이 발생하였음

- 사업 추진시 타당성조사 미흡
 - 운영계약을 체결한 이후 타당성 용역을 실시하는 등 사업계약이나 제안서 작성 전에 충분한 수익성 검토가 이루어지지 않은 것으로 판단됨
 - 항공우주박물관의 운영방안 등에 대한 용역에서 이용객 수를 과대산정하고 소요경비를 과소평가하는 등 부정확한 용역 결과가 도출되었음

- 운영적자해소를 위한 대책의 실효성 부족
 - 적자해소를 위한 대책 중 운영방식 변경은 공군 전투기 등 군수품을 임대하고 있는 상황상 현실적인 어려움이 있음
 - 국립박물관 지위 확보방안은 제주국제자유도시개발센터가 부담하고 있는 적자를 국가로 전가하는 효과가 발생할 뿐 근본적인 해결방안이 아님

- 향후 관광콘텐츠 개발 및 운영비용 절감 등 수익성 제고방안 마련 필요
 - 입장 수익을 확대할 수 있도록 인근 관광지와 연계한 관광코스 및 각종 콘텐츠 개발과 함께 운영비용을 절감하는 방안 등을 마련하는 것이 필요함
 - 또한, 사업성격을 공익사업으로 재설정하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 박물관은 공공적 특성상 많은 수익을 발생시키기에는 한계가 있음
 - 그리고, 오션마리나시티 개발, 제2첨단과학기술단지 사업 등 새로운 사업 추진시 초기단계의 타당성 검증을 강화하고, 불필요한 투자가 이루어져 재정적 부담으로 이어지지 않도록 관리·감독을 철저히 할 필요가 있음

7. 대한무역투자진흥공사 정부재정 지원 평가

- 적립금 근거규정의 타당성과 적립금 규모의 적정성에 대한 검토 필요
 - 대한무역투자진흥공사의 자본총계는 2007년 379억원에서 2015년 1,276억원으로 지속적으로 증가하고 있음
 - 대한무역투자진흥공사의 경우, 매년 수입의 75% 정도를 정부의 보조금 지원을 받고 있어 대규모 적립금은 재정운용의 효율성을 저해할 가능성이 있음
 - 자본금의 100%가 될 때까지 이익금의 20%를 적립하도록 하고, 그 외에 임의적립금의 근거규정까지 만들어 이익금의 상당금액을 사내유보하도록 하고 있는 「대한무역투자진흥공사법」 규정의 타당성을 검토할 필요가 있음

- 정부의 보조금으로 매입한 투자주식에 대한 회계처리 규정 마련 필요
 - 정부보조금으로 매입한 투자주식에 대한 회계처리규정 미비로 공공기관마다 다른 기준을 적용하고 있음
 - 대한무역투자진흥공사의 2015년 당기순이익 116억원 중 56억원이 킨텍스와 벅스코 투자주식에 대한 정부보조금 상각수익 인식에 따른 것임
 - 한국광물자원공사는 관계기업투자주식 정부보조금에 대해 상각수익을 인식하지 않고 있어, 관계기업투자주식 정부보조금 회계처리 일관성 미흡

8. 공무원연금공단 복지부문 자산운용 성과 평가

□ 공무원 임대주택 입주자 선정기준 조정 필요

- 임대주택사업의 경우 사업타당성에 대해 기금준치평가와 경영평가 등에서 지속적으로 문제가 제기되고 있으며, 공단은 2015~2019년 임대주택 중장기 사업전략을 수립하여 시행중임
 - 임대주택시장 환경변화에 따른 운영방안 개선 및 공공건설임대주택으로 공무원임대주택 공공성 강화
- 그러나 시중 전세자금 대출 규모의 확대, 공무원 가구의 소득수준 등을 감안할 때 저소득 공무원을 중심으로 임대수요에 대한 재산정이 필요함
 - 실제 입주세대 1만8천여 세대의 소득 수준이 공공임대주택의 입주기준인 소득4분위를 초과하는 가구의 비율은 전체 가구의 약 81%에 달하는 실정임
- 공단은 소득수준 등을 감안하여 입주대상자의 적정성 여부를 검토하고, 임대주택이 필요한 공무원에게 주택이 제공되도록 자산기준과 가구소득을 감안하여 입주자격을 조정하는 방안 검토 필요

□ 임대주택 매각 대금의 효율적 운용 제고 필요

- 공무원연금공단은 노후 임대주택을 2019년까지 7,316세대를 매각할 예정이며, 매각으로 인한 현금유입액은 2조3,358억원(매각이익 1조9,509억원)으로 예상됨
- 공단은 2015~2020년 중장기 기금운용전략을 수립하면서 임대주택 매각 대금을 전액 금융자산에 투자하는 것으로 계획하고 있음
- 현재 시중의 저금리 기조 및 공무원연금공단의 낮은 수익률 등을 감안할 때, 주무부처인 인사혁신처와 공무원연금공단은 효율적인 매각대금의 활용방안에 대해 검토 필요

9. 국민건강보험공단 누적적립금 운용 실태 평가

□ 건강보험 지출규모에 대한 추계의 정확성 제고 필요

- 건강보험의 누적수지흑자는 2011년 이후 지속적으로 증가하여 2015년 말 기준으로 16조9,800억원에 달하고 있으며, 2011년에 4.2%였던 총지출 대비 누적수지 비율은 2015년 말 기준으로 35.2%까지 증가함
- 공단은 건강보험 재정수지가 흑자로 변동한 원인에 대해 2011년 이후 보험급여비 증가율 둔화기조가 지속되었기 때문으로 설명하고 있음
- 건강보험은 1년 단위로 지출규모를 예측하고 이를 토대로 보험료 인상 및 정부지원금 등의 수입확보를 통해 충당하는 단기보험임을 감안할 때 당기수지 균형을 유지하는 것이 바람직하며, 지출 증가율의 둔화를 반영하여 건강보험 지출규모에 대한 추계의 정확성을 높이는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 법정적립금 규모 적성성 및 활용 방안 검토 필요

- 「국민건강보험법」 제38조에서는 연도별 총비용의 50%에 이를 때까지 준비금을 적립해야한다고 규정하고 있으며, 공단은 지속적으로 당기수지흑자를 적립해야한다는 입장임
 - 2015년 말에 적립금을 소진하지 않고 유지하는 방식으로 적립금 운용방향을 전환
- 그러나 동 규정은 보험급여비 지출규모가 상대적으로 작았던 15년 전 상황을 반영한 것으로, 이와 같은 기준을 적용할 경우 법정준비금의 규모가 과다해질 우려가 있음
 - 준비금은 1998년에 경제불확실성과 업무절차 소요시간 등을 이유로 법정화되었으나, 보험급여 지급 관련 업무절차가 개선되었음에도 법정준비금 기준은 변화하지 않고 있으며 이에 대한 합리적 산정 근거에 대한 논의도 부족한 실정
- 공단과 주무부처인 보건복지부는 해외사례와 건강보험재정 지출규모의 합리적 추정을 통해 준비금 규모를 재산정할 필요가 있으며, 이를 「국민건강보험법」에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음

10. 한국관광공사 관광단지 개발사업 평가

□ 공공기관 선진화 계획상의 관광단지 매각 촉진 필요

- 한국관광공사는 중문 관광단지·해남오시아노 관광단지·내장산 관광지 등 총사업비 4조5,269억원 규모의 관광단지 개발사업을 수행하여 왔음
 - 「공공기관 선진화 계획(2008)」에 따라 관광단지 개발사업·면세사업·출자회사 등 비핵심기능을 종료하고 관광진흥 중심으로 핵심기능을 재정립하도록 되어 있음
- 계획 대비 추진 실적을 보면 면세사업 및 출자회사는 종료되었으나 관광단지는 총 7,963억원 중 3,288억원(41.3%)만이 매각됨
 - 미매각 사유는 국내외 경기불황과 관광단지의 경쟁력 약화, 일괄 매각방식 추진 등으로 인해 투자자 발굴이 곤란하기 때문임
 - 관광단지사업 개발사업의 적자규모는 2011년 54억원에서 2015년 75억원으로 증가하고 있어 한국관광공사 수익성 악화의 원인이 되고 있음
- 공공기관 선진화 계획에 따라 완료되어야 할 관광단지 매각이 지연되어 한국관광공사의 수익성을 악화시키고 있는 가운데, 매입주체 및 매각방식의 다각화 등을 통해 관광단지 매각을 촉진할 필요가 있음

□ 관광진흥 등 정부보조사업 집행관리 강화 필요

- 공공기관 선진화 계획에 따른 사업구조 개편으로 인해, 관광단지 개발·면세사업 등 자체수입은 감소하고 정부보조사업은 증가하고 있음
 - 자체수입액은 2006년 3,379억원에서 2015년 1,518억원으로 감소하였고, 정부보조사업 예산액은 2006년 700억원에서 2015년 2,159억원으로 증가
- 정부보조사업 예산액은 증가하였지만 미집행액 규모는 2013년 145억원에서 2015년 170억원으로 증가되고, 집행률 70% 미만의 집행부진사업도 계속 발생함
- 사업구조 개편에 따라 관광단지 개발, 면세점 운영 등 비핵심기능이 축소되고 본연의 업무인 관광진흥 관련 정부보조사업 수행규모가 증가되고 있지만, 미집행액 규모가 증가하는 가운데 집행관리를 강화할 필요가 있음

11. 농업정책보험금융원 농식품 모태펀드 사업 평가

□ 투자조합 운용사 선정·관리 강화 필요

- 농업정책보험금융원은 농림수산물 경영체에 대한 투자촉진 및 성장기반 강화를 위해 총 6,500억원 규모의 농식품 모태펀드를 운용하고 있음
- 42개의 투자조합(자펀드) 중 29개 조합(69.0%)이 특정운용사에 의해 중복 운용되고 있는데, 투자조합이 청산되기 전까지는 운용사의 펀드운용의 성과나 실적을 정확하게 파악할 수 없다는 한계가 있으므로 바람직하지 않을 수 있음
 - 농업정책보험금융원은 한 운용사에 과도한 투자조합이 집중되지 않도록 관리·감독을 강화할 필요

□ 1차 생산부문에 대한 투자 강화 필요

- 농식품 모태펀드의 투자대상이 농림수산업의 2차(가공·유통), 3차(관광·서비스) 부문에 편중된 가운데, 농림축산업과 수산업 1차(생산) 부문에 대한 투자가 미흡한 실정임
 - 2010년부터 2015년까지 총 3,501억원이 농림수산업 경영체에 투자되었으나, 이중 1차 생산부문에 대한 투자는 436억원(12.4%)에 불과
 - 이는 투자자들이 상대적으로 수익성을 기대할 수 있는 2차·3차 부문으로 집중되기 때문이지만, 농식품 모태펀드 설립 취지인 공익성과 수익성의 조화를 감안하여 1차 생산 부문에 대한 투자 강화 필요
- 농식품 모태펀드의 생산 부문에 대한 투자를 강화하기 위해서는 운영사 선정시 1차 생산분야에 투자하려는 벤처 캐피탈을 우선 선정하거나, 1차 생산 부문에 대한 투자비중을 늘릴 때마다 추가 관리보수 지급 등 인센티브를 제공하는 것을 검토할 필요가 있음

1. 공공기관 결산 개요

I. 공공기관 결산 개요

1. 공공기관 현황

가. 공공기관 지정 현황

(1) 2016년 공공기관 지정 현황

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2016년 6월 현재 총 323개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 30개 기관, 준정부기관으로 90개 기관, 기타공공기관으로 203개 기관이 지정되어 있다.

동 기관들은 2016년 1월 공공기관 정기지정을 통하여 공공기관으로 지정된 기관들이다. 2016년에 새롭게 공공기관으로 지정된 기관은 아시아문화원, 한국지식재산전략원, 시청자미디어재단, 울산과학기술원 등 12개 기관이며, 공공기관에서 지정 해제 된 기관은 한국문화예술회관연합회, 한국희귀의약품센터, (주)해울의 3개 기관이다. 한국국제협력단은 기타공공기관에서 준정부기관으로 유형을 변경하여 지정되었고, 법령개정에 따라 체육인재육성재단과 아시아문화개발원은 각각 국민체육진흥공단과 아시아문화원으로 통합되었다.

[표 1] 2016년 공공기관 지정 변동사항

(단위: 개)

	2015	2016 공공기관 현황					
		신규	재지정	해제	변경	통합	계
공기업	30	-	-	-	-	-	30
준정부기관	86	+3	-	-	+1	-	90
기타공공기관	200	+9	-	-3	-1	-2	203
합 계	316	+12	-	-3	-	-2	323

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

이예슬 사업평가관 (788-4838, yea-sul.lee@assembly.go.kr)

(2) 공공기관의 지정 및 구분

기획재정부장관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각호의 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정한다. 상기 공공기관 지정 요건은 일반정부가 특정 기관을 통제하기 위하여 보유하는 주요 수단을 50% 이상 지분 보유, 50% 이상 정부지원 등으로 유형화한 것이다. 동법 제4조 제1항 각호의 요건을 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

[표 2] 공공기관 지정 요건

	내용	예시
제1호	법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관	교통안전공단, 신용보증기금 등
제2호	정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2 초과	한국환경공단, 한국마사회 등
제3호	정부지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 정부지분 $< 50\%$ 이면서 정부가 사실상 지배력 보유	한국항공공사, 인천항만공사 등
제4호	정부 및 1~3호의 기관이 보유한 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 지분 $< 50\%$ 이면서 사실상 지배력 보유	한국전력공사, 한국지역난방공사 등
제5호	1~4호 기관 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 지분 $< 50\%$ 이면서 사실상 지배력 보유	한국예탁결제원 등
제6호	1~4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연	학교법인한국폴리텍 등

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항

기획재정부장관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 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 나뉘며, 준정부기관은 「국가재정법」상 기금을 관리하거나 위탁관리하는 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 기타공공기관은 공공기관으로 지정된 기관 중 공기업·준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관이다.

[표 3] 공공기관 유형 분류

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

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

(3) 공공기관 지정 절차

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조는 기획재정부 장관이 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정하도록 규정하고 있다.(공공기관 정기지정) 다만, 기관이 신설되었거나, 민영화, 기관의 통합·폐지·분할 등에 따라 동법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우에는 회계연도 중이라도 공공기관을 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있다.(공공기관 수시지정) 동법 제6조 및 동법 시행령 제8조에 근거한 구체적인 공공기관 지정 절차는 다음과 같다.

[표 4] 공공기관 지정 절차

	내용
주무기관의 공공기관 지정 대상 기관 통보	주무기관이 선정한 공공기관 현황조사 대상기관에 대하여 현황조사를 실시한 후 주무기관의 검증을 거쳐 지정대상기관을 기획재정부에 통보
공공기관 지정 및 유형 구분 시안 마련	각 주무기관이 통보한 지정대상기관 및 현황조사 결과를 종합하여 지정 및 유형구분 시안을 마련
주무기관 협의	공공기관 지정 및 유형 구분 시안에 대하여 주무기관의 의견 조회
공공기관 지정 고시	공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 지정안을 최종확정하고 고시

자료: 기획재정부 자료

[표 5] 2016년 공공기관 지정 현황(323개)

	공공기관(323)
시장형 공기업 (14)	(산자부) 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사 (해수부) 부산항만공사
준시장형 공기업 (16)	(재정부) 한국조폐공사 (문화부) 한국관광공사 (농식품부) 한국마사회 (산자부) 대한석탄공사 (국토부) 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (방통위) 한국방송광고진흥공사 (해수부) 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단
기금관리형 준정부기관 (16)	(교육부) 사립학교교직원연금공단 (인사처) 공무원연금공단 (문화부) 국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (산자부) 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (74)	(교육부) 한국교육학술정보원, 한국장학재단 (안전처) 한국소방산업기술원, 한국승강기안전관리원 (문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 아시아문화원 (농식품부) 농림수산식품교육문화정보원, 농림수산식품기술기획평가원, 축산물품질평가원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사 (미래부) (재)우체국금융개발원, (재)한국우편사업진흥원, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 한국과학창의재단, 한국방송통신전파진흥원, 한국연구재단, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원

	공공기관(323)
	<p>(산자부) 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국에너지공단, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소</p> <p>(복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 사회보장정보원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원</p> <p>(환경부) 국립공원관리공단, 국립생태원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원</p> <p>(고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국승강기안전기술원, 한국장애인고용공단</p> <p>(여가부) 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원</p> <p>(국토부) 교통안전공단, 국토교통과학기술진흥원, 한국국토정보공사, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단</p> <p>(해수부) 선박안전기술공단, 한국수산자원관리공단, 한국해양과학기술진흥원, 한국해양수산연수원</p> <p>(외교부) 한국국제협력단</p> <p>(공정위) 한국소비자원</p> <p>(원안위) 한국원자력안전기술원</p> <p>(보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단</p> <p>(산림청) 한국임업진흥원</p> <p>(경찰청) 도로교통공단</p> <p>(농진청) 농업기술실용화재단</p> <p>(중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인시장진흥공단</p> <p>(특허청) 한국지식재산전략원</p> <p>(기상청) 한국기상산업진흥원</p> <p>(식약처) 축산물안전관리인증원</p> <p>(방통위) 시청자미디어재단</p>
기타 공공기관 (203)	<p>(국조실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세재정연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원,</p>

	공공기관(323)
	<p>한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (재정부) 한국투자공사, 한국수출입은행 (교육부) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 국가평생교육진흥원, 동북아역사재단, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국고전번역원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원 (외교부) 한국국제교류재단, 재외동포재단 (통일부) 북한이탈주민지원재단, (사)남북교류협력지원협회 (법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단, IOM이민정책연구원 (국방부) 국방전직교육원, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원 (행자부) 민주화운동기념사업회, (재)일제강제동원피해자지원재단 (문화부) (재)국악방송, (재)예술경영지원센터, (재)예술의전당, (재)정동극장, (재)한국문화정보원, 게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 대한체육회, 세종학당재단, 영상물등급위원회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, 한국도박문제관리센터, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥(주), 한국영상자료원, 한국예술인복지재단, 한국저작권위원회, 한국체육산업개발(주), 한국출판문화산업진흥원 (농식품부) (재)한식재단, 가축위생방역지원본부, 국제식물검역인증원, 농업정책보험금융원 (산자부) (재)한국스마트그리드사업단, (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 기초전력연구원, 전략물자관리원, 한국로봇산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국원자력문화재단, 한국전력기술(주), 한일산업기술협력재단, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 한전원자력연료(주) (복지부) (재)한국보육진흥원, (재)한국장애인개발원, 국립암센터, 국립중앙의료원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 대한적십자사, 오송첨단의료산업진흥재단, 한국건강증진개발원, 한국국제보건의료재단, 한국보건의료연구원, 한국보건의료인국가시험원, 한국사회복지협의회,</p>

	공공기관(323)
	<p>한국의료분쟁조정중재원, (재)한국장기기증원, 한국인체조직기증원</p> <p>(환경부) 국립낙동강생물자원관, 수도권매립지관리공사, 한국상하수도협회</p> <p>(고용부) 건설근로자공제회, 노사발전재단, 학교법인한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드</p> <p>(여가부) 한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원</p> <p>(국토부) (주)위터웨이플러스, (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 항공안전기술원</p> <p>(미래부) (재)우체국시설관리단, 광주과학기술원, 국가과학기술연구회, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 기초과학연구원, 대구경북과학기술원, 별정우체국연금관리단, 연구개발특구진흥재단, 울산과학기술원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국나노기술원, 한국데이터베이스진흥원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원</p> <p>(해수부) 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 주식회사 부산항보안공사, 주식회사 인천항보안공사, 한국어촌어항협회, 한국해양과학기술원, 한국해양조사협회, 항로표지기술협회</p> <p>(금융위) 한국예탁결제원, 한국산업은행, 중소기업은행</p> <p>(원안위) 한국원자력안전재단, 한국원자력통제기술원</p> <p>(공정위) 한국공정거래조정원</p> <p>(식약처) 한국식품안전관리인증원, 한국의약품안전관리원, 식품안전정보원</p> <p>(보훈처) 88관광개발(주)</p> <p>(관세청) (재)국제원산지정보원</p> <p>(문화재청) 한국문화재단</p>

	공공기관(323)
	(기상청) (재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단 (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원 (산림청) 녹색사업단 (중기청) (재)중소기업연구원, (주)중소기업유통센터, 신용보증재단중앙회, 창업진흥원, 한국벤처투자 (특허청) 한국발명진흥회, 한국지식재산보호원, 한국지식재산연구원, 한국특허정보원

주: 2016년 1월 말 기준
자료: 기획재정부 자료

나. 공공기관 결산 절차

공공기관의 결산 절차에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조에 규정되어 있다.

공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 후 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원 규칙이 정하는 바에 따라 회계감사인을 선정하여 회계감사를 받아야 한다. 공기업은 외부회계감사의 의견서가 포함된 재무제표 및 그 부속서류(이하 결산서 등이라 한다)를 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정한다.

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

다만, 공기업·준정부기관 결산서등 제출 기한이 정부 결산 제출 기한에 비해 늦어 정부 결산 심의 시 공공기관의 결산을 함께 논의하기 어렵고, 시정요구 및 부대의견 채택이 어렵다는 문제가 있으므로 향후 정부 결산과 동일하게 국회가 조기에 결산을 보고받아 이를 심의할 수 있도록 공기업·준정부기관의 결산서 제출 기한을 정부 결산 제출 기한인 5월 31일로 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.

[표 6] 정부 결산 절차와 공공기관 결산 절차 비교

	정부 결산	공공기관 결산
중앙관서의장(기관장) → 기획재정부장관(주무기관장)	2월 말	2월 말까지 제출, 3월까지 승인
기획재정부장관(주무기관장) → 감사원	4월 10일	5월 10일
감사원 → 기획재정부장관	5월 20일	7월 31일
정부 → 국회	5월 31일	8월 20일

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

2. 공공기관 재무 현황 분석

가. 공공기관 재무 현황 일반

공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관이다. 공공기관은 직원 정원 수, 자체수입 비중 등의 기준에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등으로 구분되며, 2016년 6월 현재 한국토지주택공사 등의 30개 공기업과 국민건강보험공단 등의 90개 준정부기관, 203개의 기타공공기관 등 총 323개의 공공기관이 지정되어 있다.

공공기관의 재무건전성이 악화될 경우, 이는 해당 공공기관의 부채 등을 정부가 상환하여야 할 수도 있는 재정위험을 발생시킨다. 이에 최근까지의 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라 기획재정부는 2013년 12월, 「공공기관 정상화 대책」¹⁾을 발표하였다. 그리고 이에 따라 공공기관의 부채 감축과 공공기관의 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출과 이행을 추진하였다.

기획재정부는 2016년 4월, 공공기관의 2015년 재무 결산 결과를 공시하였다. 기획재정부에 따르면, 2015년 말 현재 공공기관의 자산총액은 781.8조원으로 2011

이예슬 사업평가관 (788-4838, yea-sul.lee@assembly.go.kr)

1) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 정상화 대책 발표」, (2013.12.11.)

년 말 자산총액 695.0조원에 비해 86.8조원 증가하였으며, 2015년 말 부채총액은 505.3조원으로 2011년 말 부채 460.3조원에 비해 45조원 증가하였다. 2015년 말 공공기관 전체의 부채비율은 182.8%이며, GDP 대비 공공기관 부채비율은 32.4%인데, 공공기관 부채비율과 GDP 대비 공공기관 부채비율은 「공공기관 정상화 대책」 등에 힘입어 2013년 이후 하락추세에 있다.

2015년 공공기관의 당기순이익은 12.6조원 규모이며, 일부 기관의 손익 개선으로 2013년 이후 증가추세에 있다. 즉, 한국전력공사의 당기순이익이 2014년 2조7,990억원에서 2015년 13조4,164억원으로 크게 개선되었으며, 예금보험공사의 당기순이익 또한 2014년 3,809억에서 2015년 2조1,983억으로 증가하는 등 개별 기관의 이익 증가에 따라 2015년의 전체 공공기관 당기순이익이 2011년에 비해 21.3조원 증가하였다.

[표 1] 공공기관 자산·부채·당기순이익 현황

(단위: 조원, %)

	2011 (a)	2012	2013	2014	2015 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
공공기관 자산	695.0	721.6	760.6	778.1	781.8	86.8	12.5
공공기관 부채	460.3	496.1	520.4	519.7	505.3	45.0	9.8
(부채비율)	(196.1)	(220.0)	(216.7)	(201.1)	(182.8)	—	—
(국가채무 대비 비율)	(109.5)	(112.0)	(106.2)	(97.5)	(85.6)	—	—
(GDP 대비 비율)	(34.6)	(36.1)	(36.4)	(35.0)	(32.4)	—	—
공공기관 당기순이익	-8.7	-1.8	5.3	11.4	12.6	21.3	—

주: 1. 증감액, 증감률은 2011년 대비 2015년 수치임.

2. 공기업은 2010년부터, 준정부기관은 2012년부터 국제회계기준에 의하여 작성된 재무자료로서 기간 간 증감의 직접비교에는 한계가 있음.

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

4. 공공기관 부채의 국가채무 대비 비율 산정 시의 2015년 국가채무는 기획재정부가 2016년 4월 발표한 지방정부채무를 포함한 국가채무(D1) 590.5조원을 기준으로 하였으며, 지방정부채무(34조원)는 잠정치로서 6월말 결산 완료 이후 확정 예정임.

자료: 기획재정부, 통계청 국가통계포털(KOSIS)자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성.

2011~2014년간의 공공기관 부채비율을 한국은행이 발표한 국내 법인기업²⁾의

2) 한국은행은 매년 「한국은행법」 제86조에 의거하여 우리나라에서 활동하고 있는 금융보험업 이외의 영리법인을 대상으로 통계자료를 수집·작성하여 발표하고 있으며, 2013년 기준으로 총 530,641개의 법인을 분석 대상으로 하였다. 상기 공공기관 부채비율에는 일부 금융업을 수행하는 기금관리형공공기관의 부채비율이 일부 포함되어 있으나, 전체적인 추이분석에는 무리가 없으므로 양 지표를 비교하였다.

부채비율과 비교해 보면, 2011년에는 공공기관의 부채비율이 196.4%로 국내 법인 기업의 부채비율 152.7%에 비해 43.7%p 높았다. 공공기관 부채비율은 2012년까지 상승추세에 있었으나 2014년 201.6%로 전년대비 하락하였으며 국내 법인 기업의 부채비율과의 차이는 67.1%p이다. 기획재정부는 2013년 12월 「공공기관 정상화 대책」을 발표한 이후 공공기관의 부채를 중점관리하고 있으며, 향후에도 공공기관 재무건전성에 대한 지속적인 관리가 필요하다.

[표 2] 공공기관과 국내 법인기업의 연도별 부채비율 비교

(단위: %, %p)

	2011	2012	2013	2014
공공기관 (a)	196.4	220.2	217.2	201.6
국내 법인기업 (b)	152.7	147.6	141.0	134.5
차이 (a-b)	43.7	72.6	76.2	67.1

주: 2015년 한국은행의 국내 법인기업 통계자료는 2016년 6월 현재 작성 진행중에 있음.
 자료: 기획재정부 제출자료와 연도별 한국은행 기업경영분석 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성.

기획재정부는 상기 공공기관 결산 집계 시, 재무건전성을 부채비율이 아닌 BIS 비율로 관리하는 3개 은행형 금융공공기관(한국수출입은행, 한국산업은행, 중소기업은행)을 제외하고, 관리주체가 공공기관인 기금을 포함하였다.

상기 3개 은행형 금융공공기관의 2015년 말 자산총계는 2011년 말에 비해 175.4조원(38.4%) 증가한 631.8조원이다. 2015년 말 부채 또한 2011년 말 대비 163.0조원(40.1%) 증가하였는데(2015년 말 현재 569.4조원), 한국산업은행에서 89.5조원, 중소기업은행과 한국수출입은행에서 각각 49.7조원과 23.8조원 증가하였다. 2015년 상기 3개 은행형 금융공공기관의 당기순이익은 2.94조원으로, 2011년 대비 0.55조원 증가하였다. 한국산업은행의 경우 당기순이익이 2011년 대비 0.95조원 증가하였는데 이는 한국산업은행이 32.90%의 지분을 보유한 관계기업인 한국전력공사에 대한 지분법평가이익 5.1조원을 인식한 결과이다.³⁾ 한국산업은행은 별도재무제표기준으로 구조조정대상 업종인 조선·해운 여신에 대한 대손충당금이 2014년도 말 대비 1.86조원 증가하면서 2015년도 -1.90조원의 별도당기순손실을 계상하고 있다.⁴⁾

3) 한국산업은행 2015년도 연결감사보고서, 지분법손익이란 관계회사에 투자한 지분이 있을 경우 피투자회사에 대한 지분율에 따라 장부에 반영한 손익을 말한다.

4) 3개 은행형 금융공공기관의 최근 연도별 별도재무제표 기준 자산, 부채, 당기순이익 현황은 다음

[표 3] 은행형 금융공공기관 자산, 부채, 당기순이익 현황

(단위: 조원, %)

		2011(a)	2012	2013	2014	2015(b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
자산	수출입은행	55.1	55	61.4	73.6	82.5	27.4	49.7
	산업은행	215.3	247.6	258.8	277.3	309.5	94.2	43.8
	기업은행	186	197.7	212.6	219.8	239.8	53.8	28.9
	합계	456.4	500.3	532.8	570.7	631.8	175.4	38.4
부채	수출입은행	47.6	45.9	52.2	63.7	71.4	23.8	50.0
	산업은행	186.0	216.8	230.0	247.1	275.5	89.5	48.1
	기업은행	172.8	183.8	198.2	204.1	222.5	49.7	28.8
	합계	406.4	446.5	480.4	514.9	569.4	163.0	40.1
당기 순이익	수출입은행	0.15	0.39	0.08	0.09	0.04	-0.11	-73.3
	산업은행	0.80	-0.27	-1.54	1.13	1.75	0.95	118.8
	기업은행	1.44	1.17	0.85	1.03	1.15	-0.29	-20.1
	합계	2.39	1.29	-0.61	2.25	2.94	0.55	23.0

주: 1. 상기 증감액, 증감률은 2011년 대비 2015년 수치임.

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

3. 한국수출입은행과 한국정책금융공사는 2012년부터, 한국중소기업은행은 2010년부터 국제회계 기준을 적용하였음. 따라서 각 기간별 수치의 직접 비교에는 한계가 있음.

자료: 각 공공기관 연결재무제표를 이용하여 국회예산정책처 작성

과 같다.

3개 은행형 금융공공기관 별도재무제표 기준 재무현황

(단위: 조원, %)

		2013	2014(a)	2015(b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
자산	한국수출입은행	60.9	73.1	81.9	8.8	12.0
	한국산업은행	143.6	217.8	224.5	6.7	3.1
	중소기업은행	203.7	207.9	226.0	18.1	8.7
부채	한국수출입은행	51.7	63.2	70.9	7.7	12.2
	한국산업은행	127.3	192.4	199.2	6.8	3.5
	중소기업은행	189.5	192.6	209.2	16.6	8.6
당기순이익	한국수출입은행	0.06	0.07	0.02	-0.05	-71.4
	한국산업은행	-1.45	0.18	-1.90	-2.08	-1,155.6
	중소기업은행	0.81	0.94	1.02	0.08	8.5

주: 한국산업은행의 경우 2013년까지는 산은금융지주(주) 및 한국정책금융공사와의 합병 전 수치이며, 2014년 이후는 합병 후 수치임.

자료: 각 공공기관 별도재무제표를 바탕으로 국회예산정책처 작성.

상기 3개 은행형 금융공공기관의 자본적정성을 나타내는 BIS 자기자본비율⁵⁾과 여신건전성을 나타내는 총 여신 대비 고정이하 부실채권 비율을 일반은행⁶⁾과 비교해 보면, 일반은행의 BIS 비율은 14% 이상으로 유지되고 있는 반면, 3개 은행형 금융공공기관 평균 BIS 비율은 2014년까지 12%대에서 점차 하락하는 추세를 보이다가 2015년 중 정부출자로 인해 소폭 상승하였다. 이에 3개 은행형 금융공공기관의 각 년도 평균 BIS 비율과 일반은행 BIS 비율과의 차이는 2014년 -2.69%p까지 점차 증가하다 2015년 말 -2.45%p로 전년대비 감소하였다. 다만 한국수출입은행은 정부출자에도 불구하고 2015년 말 현재 전년대비 낮은 BIS 비율을 보이고 있다.

고정이하 여신비율⁷⁾도 일반은행은 2013년을 제외하고는 2011년 이후 전반적으로 하락하고 있으나, 상기 3개 은행형 금융공공기관의 경우 한국수출입은행과 한국산업은행을 중심으로 2013년 이후 급격하게 증가하였다. 2011년에는 일반은행 부실채권 비율과 비교하여 3개 은행형 금융공공기관의 부실채권 비율 평균이 0.02%p 낮았으나, 이후 점차 증가하여 2015년에는 2.27%p 높은 수치를 보이고 있다.

[표 4] 3개 은행형 금융공공기관과 일반은행의 BIS비율과 고정이하 여신비율 비교

(단위: %, %p)

		2011 (e)	2012	2013	2014	2015 (f)	증감 (f-e)
BIS 비율	수출입은행	10.63	11.61	11.60	10.50	10.04	-0.59
	산업은행	15.25	15.01	14.64	13.67	14.16	-1.09
	기업은행	11.70	12.37	12.3	12.39	12.51	0.81
	평균(a)	12.53	13.00	12.85	12.19	12.24	-0.29
	일반은행 (b)	14.27	14.81	15.24	14.88	14.69	0.42
	일반은행 대비(a - b)	-1.74	-1.81	-2.39	-2.69	-2.45	-

5) [BIS 자기자본비율 = 자기자본 ÷ 위험가중자산]으로 은행의 건전성을 평가하는 지표로 활용되며, 수치가 클수록 건전성이 높은 것으로 평가된다.

6) 금융감독원이 발표한 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 한국스탠다드차타드은행, 한국씨티은행 및 한국외환은행의 7개 시중은행과 경남은행, 광주은행, 대구은행, 부산은행, 전북은행, 제주은행의 6개 지방은행 총계의 BIS 비율이다.

7) [고정이하여신비율 = 고정이하 여신 ÷ 총 여신]으로 은행의 자산건전성을 나타내는 지표이다. 채권은 자산건전성 분류에 따라 정상, 요구의, 고정, 회수의문, 추정손실의 5단계로 구분되어 있는데 '고정이하'는 3개월 이상 연체된 부실채권을 의미한다.

		2011 (e)	2012	2013	2014	2015 (f)	증감 (f-e)
고정 이하 여신 비율	수출입은행	0.65	0.66	1.51	2.02	3.24	2.59
	산업은행	1.64	1.59	3.07	2.49	5.68	4.04
	기업은행	1.48	1.39	1.38	1.40	1.31	-0.17
	평균(c)	1.26	1.21	1.99	1.97	3.41	1.44
	일반은행 (d)	1.28	1.28	1.70	1.39	1.14	-0.14
	일반은행 대비(c - d)	-0.02	-0.07	0.29	0.58	2.27	-

주: 상기 증감액, 증감률은 2011년 대비 2015년 수치임.

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템, 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국수출입은행의 경우 구조조정기업을 포함한 해외플랜트 및 조선 산업 등 관련 여신 규모가 지속적으로 확대되고, 외화표시채권에 대한 환율이 상승하면서 위험가중자산이 증가함에 따라 BIS비율이 2015년 말 현재 10.04%로 하락하였다. 한국산업은행의 경우에도 한계기업에 대한 지원 증가에 따라 2014년도까지 BIS비율이 지속적인 하락 추세에 있었으나, 2015년 중 정부출자로 인해 전년대비 0.49%p 상승하였다.⁸⁾

또한 한국산업은행은 STX조선해양, 현대상선 등의 부실 발생과 조선·해운업을 중심으로 경기민감업종의 장기 침체에 따른 기업들의 재무건전성 악화로 고정이하 여신비율이 2015년 말 현재 5.68%로 큰 폭 상승하여 상대적으로 높은 비중의 부실

8) 한국산업은행과 한국수출입은행의 최근 연도별 위험가중자산과 자기자본 현황은 아래와 같다. 한국산업은행의 경우 2013년 말 대비 2015년의 자기자본은 85.3% 증가한 반면, 위험가중자산은 91.6% 증가하였으며, 한국수출입은행은 동 기간 동안 자기자본은 21.9% 증가한 반면, 위험가중자산은 40.8% 증가하였다.

위험가중자산과 자기자본 증가현황

(단위: 억원, %)

		2013(A)	2014	2015(B)	증감액 (C=B-A)	증감률 (C/A)
한국 산업은행	자기자본 (a)	182,054	297,370	337,378	155,324	85.3
	위험가중자산 (b)	1,243,425	2,174,789	2,382,105	1,138,680	91.6
	BIS자기자본비율 (a/b)	14.64	13.67	14.16	-	-
한국 수출입은행	자기자본 (a)	97,552	105,438	118,868	21,316	21.9
	위험가중자산 (b)	841,169	1,004,454	1,184,377	343,208	40.8
	BIS자기자본비율 (a/b)	11.6	10.5	10.04	-	-

주: 한국산업은행의 경우 한국산업은행 자료 산정의 한계로 인해 2013년까지는 정책금융공사와의 통합 전 수치이며, 2014년 이후는 통합 후 수치임.

자료: 한국산업은행, 한국수출입은행 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성.

채권을 보유하고 있다. 한국수출입은행 또한 SPP조선, 대선조선 등 조선업종 및 경남기업 등 건설사 여신의 고정이하 부실채권 증가로 고정이하 여신비율이 2011년 이후 지속적으로 상승하여 2015년 말 현재 3.24%를 기록하였다.

따라서 BIS비율과 고정이하 여신비율로 재무건전성을 평가하는 상기 3개 은행형 금융공공기관은 최근 재무건전성 관리에 보다 많은 주의를 기울여야 하는 상황이다. 이들 3개 은행형 금융공공기관의 부채는 기획재정부의 공공기관 결산 집계에서 제외되어 있으나, 해당 공공기관은 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 기관으로, 향후 계속적인 정부출자 등 재정 부담 방지 차원에서 공공기관으로서 자산건전성 관리를 위한 사전적 관리체계를 마련할 필요가 있다.

관리주체가 공공기관인 기금은 「국가재정법」⁹⁾상 “중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금”으로서 국가채무에서 제외하도록 하고 있다. 따라서 기획재정부는 관리주체가 기금관리형 준정부기관인 16개 기금과 기타공공기관이 관리하는 2개 기금의 부채 관리를 위해 이들 기금의 자산, 부채를 공공기관 결산 집계에 포함하고 있다. 그러나 이들 18개 기금의 재정운영결과는 2009년 이후 기금에 국가회계기준이 적용됨에 따라 IFRS 등을 적용하는 타 공공기관의 당기순이익과의 비교가 불가능하여 공공기관 결산 집계에서 제외하고 있다. 이와 같이 상기 기금의 자산과 부채는 공공기관 결산 집계에 포함하면서, 재정운영결과¹⁰⁾는 회계기준 불일치를 이유로 제외하는 것이 적정한 것인지에 대하여는 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 상기 기금의 재정운영결과를 준정부기관 재무결산에서 별도로 표기하는 방법 등을 고려해 볼 필요가 있는 것이다.

상기 공공기관 당기순이익 집계에서 제외된 18개 기금의 재정운영결과를 살펴보면, 2011년 -1.3조원의 재정운영결과(이익)에서 2015년 -3.1조원의 재정운영결과(이익)으로 동 기간 동안 재정운영결과가 1조8,452억원 개선되었는데, 이는 주로 예금보험공사가 관리하는 예금보험기금채권상환기금에서 배당금수익 7,747억원과 한화생명주식 매각에 따른 장기투자증권처분이익 2,412억원, 특별기여금수익 1조4,068억원 등이 발생하였음에 기인한다.

9) 「국가재정법」 제91조 및 동법 시행령 제43조.

10) 국가회계기준은 2009 회계연도부터 적용되는 「국가회계법」 제11조제1항의 규정에 따라 제정되었다. 이에 따르면, 기존에 주로 기업회계기준에 의해 손익계산서 형식으로 표시되던 기금 재정운영을 프로그램단위로 회계연도 동안 수행한 정책 또는 사업의 원가와 재정운영에 따른 원가의 회수명세 등을 포함한 재정운영결과표로 나타내도록 하였다. 따라서, 재정운영결과가 (+)인 기금에 해당 금액 만큼의 최종 원가가 발생하였음을 의미하며, (-)의 수치는 원가에 비해 관련 수익(부담금 등의 수익)이 크게 발생하였음을 의미하는 것이다.

[표 5] 공공기관 당기순이익 합계에서 제외된 공공기관이 관리주체인 기금의
연도별 재정운영결과 현황

(단위: 억원)

공공기관 명	구분	기금명	2011 (a)	2012	2013	2014	2015 (b)	증감액 (b-a)
사립학교교직원 연금관리공단	기금관리형 준정부기관	사립학교 교직원연금기금	-9,366	-10,413	-8,215	-9,315	-6,051	3,315
공무원연금공단	기금관리형 준정부기관	공무원 연금기금	-2,622	-2,086	-2,909	-2,121	-3,068	-446
한국문화 예술위원회	기금관리형 준정부기관	문화예술 진흥기금	444	361	198	900	321	-123
서울올림픽기념 국민체육진흥공단	기금관리형 준정부기관	국민체육 진흥기금	926	-925	100	-2,956	-1,250	-2,176
영화진흥위원회	기금관리형 준정부기관	영화발전기금	-487	-401	-432	-91	37	524
한국언론 진흥재단	기금관리형 준정부기관	언론진흥기금	-11	33	-46	163	163	174
한국무역 보험공사	기금관리형 준정부기관	무역보험기금	2,401	292	2,760	-438	1,957	-444
근로복지공단	기금관리형 준정부기관	근로복지진흥 기금	-47	-85	-310	-213	-279	-232
중소기업 진흥공단	기금관리형 준정부기관	중소기업창업 및 진흥기금	2,799	2,208	313	-189	-190	-2,989
신용보증기금	기금관리형 준정부기관	산업기반신용 보증기금	-265	-182	-258	-195	-233	32
		신용보증기금	451	-185	3,786	4,114	3,929	3,478
기술신용 보증기금	기금관리형 준정부기관	기술신용보증 기금	203	1,575	2,388	2,011	-265	-468
예금보험공사	기금관리형 준정부기관	예금보험기금 채권상환기금	-795	-5,709	-8,481	-24,617	-21,172	-20,377
한국주택 금융공사	기금관리형 준정부기관	주택금융신용 보증기금	-5,116	-4,779	-6,077	-6,771	-5,941	-825
한국자산 관리공사	기금관리형 준정부기관	부실채권정리 기금	-1,101	-4,841	446	-	-	1,101
		구조조정기금	-344	-339	-147	-109	1,549	1,893
한국국제 교류재단	기타 공공기관	국제교류기금	282	-20	128	134	-60	-342
한국사학 진흥재단	기타 공공기관	사학진흥기금	-150	-123	-192	-167	-697	-547
합 계			-12,798	-25,617	-16,947	-39,861	-31,250	-18,452

주: 1. 공무원연금기금은 현재 연금충당부채가 제외된 자산, 부채가 전체 공공기관 결산집계에 포함
되므로, 상기 재정운영결과에서도 연금충당부채를 제외한 수치로 집계하였음.

2. 한국자산관리공사의 부실채권정리기금은 2012년 11월에 운용기간이 종료되어 청산절차를 진
행, 2013년 7월에 잔여자산의 반환이 완료됨. 이에 2014년 이후 재정운영결과는 없음.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처 작성

나. 공공기관 자산 현황 분석

2015년 말 공공기관의 자산 총액은 781.7조원으로 2014년 말 기준 자산 778.1조원 대비 3.6조원 증가하였다. 한국철도시설공단, 한국장학재단 등을 포함한 위탁집행형 준정부기관에서 8.9조원 증가하였고, 한국전력공사의 구사옥 매각 및 설비투자 증가로 인한 자산증가로 시장형공기업의 자산 또한 3.9조원 증가하였다. 기타 공공기관도 한국예탁결제원을 중심으로 자산이 증가해 2015년 말 자산이 2014년 말에 비해 3.3조원 증가하였다.

반면, 준시장형 공기업은 주로 한국수자원공사와 한국철도공사를 중심으로 2015년 말 자산이 2014년 말에 비해 10조원 감소하였다. 기금관리형 준정부기관 또한 예금보험공사를 중심으로 자산이 감소해 2015년 말 자산이 2014년 말에 비해 2.5조원 감소하였다.

[표 6] 공공기관 자산 현황

(단위: 조원, %)

		2011	2012	2013	2014(a)	2015(b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
공기업	시장형	227.9	240.7	255.3	265.8	269.7	3.9	1.5
	준시장형	271.7	282.8	293	293.5	283.5	-10	-3.4
	소계	499.6	523.5	548.3	559.3	553.2	-6.1	-1.1
준정부 기관	위탁집행형	58.2	57.0	66.5	76.4	85.3	8.9	11.6
	기금관리형	111.0	113.4	116.5	111.0	108.5	-2.5	-2.3
	소계	169.2	170.4	183.0	187.4	193.8	6.4	3.4
기타 공공기관		26.3	27.8	29.5	31.4	34.7	3.3	10.5
합 계		695.1	721.6	760.8	778.1	781.7	3.6	0.5

주: 1. 증감액, 증감률은 2014년 대비 2015년 수치임.

2. 공기업은 2010년부터, 준정부기관은 2012년부터 국제회계기준에 의하여 작성된 자료로, 기간 간 증감의 직접비교에는 한계가 있음.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2015년 한 해 동안 자산 규모의 증감이 컸던 상위 5개 기관과 하위 5개 기관은 아래의 [표 7]과 같다.

한국전력공사는 본사부지 매각에 따른 현금 유입과 발전소, 송변전 시설 등 전력설비에 대한 지속적인 투자로 2015년도의 자산총액이 2014년도에 비해 11.6조원 증가하였다. 또한, 국민건강보험공단은 2015년에 보험급여비 지출액을 초과하는 보험료수익과 정부지원금 수령¹¹⁾으로 2015년 5.2조원의 당기순이익이 발생하면서 자산이 5.2조원 증가하였다. 한국도로공사는 울산포항선 등 신규노선 준공 및 기존노선 확장으로 사용수익기부자산 등 용역운영권을 포함하여 무형자산이 2.3조원 증가하였다. 인천국제공항공사는 제2여객터미널 건설 포함 3단계 건설사업 추진 등으로 2015년 자산이 2014년에 비해 1.2조원의 자산이 증가하였다. 또한, 한국장학재단은 당해연도 학자금 대출 공급금액 3.1조원이 대출회수금액 1.1조원을 초과하면서 관련 장기대출채권이 증가하는 등의 이유로 총자산이 2014년도 대비 1.3조원 증가하였다.

한편, 한국석유공사의 2015년도 말 현재 총자산은 23.2조원으로 전년도 말 대비 3.7조원 감소하였는데, 유가하락과 탐사실패 등에 따른 자산손상에 따른 것이다. 한국철도공사는 차량 현물출자 등 0.5조원의 고정자산이 증가하였으나, 공항철도 매각예정자산 처분으로 인하여 4.5조원의 자산이 감소하면서 2014년도 대비 자산이 4조원 감소하였다. 한국가스공사는 전년말 대비 판매량 및 판매단가 감소로 매출채권 등이 2.5조원 감소하였으며, LNG 보유량 감소로 재고자산이 1.8조원 감소하는 등 총자산이 2014년말 대비 4.4조원 감소하였다. 예금보험공사는 파산배당에 따른 구상채권 감소 등의 이유로 2조원 감소, 자산과 부채가 공공기관 결산 집계에 포함되는 예금보험기금채권상환기금의 자산이 채무증권 매각, 상호저축은행구조조정특

11) 국민건강보험공단은 2015년 47.2조원의 보험료수익이 발생하였고 정부로부터 7.6조원의 정부지원금을 수령하였으며, 보험급여비지출액은 49.8조원으로 보험급여와 관련하여 5.0조원의 이익(47.2조원+7.6조원-49.8조원)이 발생하였다. 해당 차액은 2010년 -6,869억원에서 2015년 5.0조원으로 확대되었다.

국민건강보험공단 연도별 보험료수익, 정부지원금, 보험급여비

(단위: 억원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
보험료수익 (a)	302,893	350,644	387,596	415,740	442,985	472,131
정부지원금 (b)	51,884	54,166	57,584	62,584	68,182	76,068
보험급여비 (c)	361,646	384,329	403,141	427,739	464,259	497,964
차액 (a+b-c)	-6,869	20,481	42,039	50,585	46,908	50,235

자료: 국민건강보험공단 제출자료.

별계정채권 등의 이유로 2조원 감소하였다. 이로써 예금보험공사의 총자산이 2014년 대비 4.6조원 감소하였다. 한국수자원공사의 경우 2015년 9월 국가정책조정회의에서 4대강 투자비 지원방안이 확정됨에 따라 2015년 말 집행액을 기준으로 6.28조원의 무형자산 손상차손을 인식함에 따라 총자산은 5.8조원 감소하였다.

[표 7] 2015년 자산 증감 주요 공공기관

(단위: 조원, %)

		유형	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
상위 5개 기관	한국전력공사	공기업	163.7	175.3	11.6	7.1
	국민건강보험공단	준정부기관	26.5	31.7	5.2	19.6
	한국도로공사	공기업	55.3	57.6	2.3	4.2
	인천국제공항공사	공기업	8.2	9.4	1.2	14.6
	한국장학재단	준정부기관	11.7	12.9	1.2	11.1
하위 5개 기관	한국석유공사	공기업	26.9	23.2	-3.7	-13.8
	한국철도공사	공기업	22.2	18.2	-4.0	-18
	한국가스공사	공기업	46.8	42.4	-4.4	-9.4
	예금보험공사	준정부기관	25.6	21.0	-4.6	-18
	한국수자원공사	공기업	25.4	19.6	-5.8	-22.8

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 공공기관 부채 현황 분석

(1) 2015년 말 공공기관 총 부채는 2014년 말에 비해 14.4조원 감소

공공기관 부채는 2013년 말까지 지속적으로 증가하였으나, 2015년 말 현재 505.3조원으로 기획재정부의 「공공기관 정상화 대책」에 따른 부채 감축방안 실행 등에 따라 2014년 말 519.7조원에 비해 14.4조원 감소(-2.8%)하였다. 부채 감축은 주로 자금관리형 준정부기관과 공기업에서 이루어졌다. 자금관리형 준정부기관인 예금보험공사(-8.1조원), 시장형 공기업인 한국가스공사(-4.8조원)와 한국전력공사(-1.6조원), 준시장형 공기업인 한국철도공사(-4.4조원)와 한국토지주택공사(-3.7조원)에서 큰 폭의 부채 감축액이 발생하였으며 부채비율 또한 크게 개선되었다. 부채비율은 기타 공공기관을 제외한 공기업, 준정부기관에서 모두 감소하였는데, 기타공공기관의 부채비율 증가는 주로 한국예탁결제원의 대차거래증가에 따른 예수금 증가, 서울대학교병원의 분당병원 헬스케어산업단지 관련 신규차입에 따른 차입금 증가 등의 사유에 따른 것이다.

[표 8] 공공기관 부채, 부채비율 현황

(단위: 조원, %, %p)

			2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
부채	공기업	시장형	141.2	155.6	168.5	175.9	171.3	-4.6	-2.6
		준시장형	187.5	197.6	205.2	201.2	193.6	-7.6	-3.8
		소계	328.7	353.2	373.7	377.1	364.9	-12.2	-3.2
	준정부기관	위탁집행형	36.7	44.3	47.2	50.9	54.2	3.3	6.5
		자금관리형	83.9	86.9	87.9	79.3	71.4	-7.9	-10.0
		소계	120.6	131.2	135.1	130.2	125.6	-4.6	-3.5
	기타공공기관		11.0	11.7	11.6	12.4	14.8	2.4	18.5
합계		460.3	496.1	520.4	519.7	505.3	-14.4	-2.8	
부채 비율	공기업	시장형	162.9	182.8	194.1	195.5	174.2	-21.3	-10.9
		준시장형	223.0	231.9	233.8	218.3	215.3	-3.0	-1.4
		소계	192.5	207.3	214.1	207.0	193.8	-13.2	-6.4
	준정부기관	위탁집행형	171.2	350.7	245.2	199.1	174.2	-24.8	-12.5
		자금관리형	309.4	328.0	307.9	250.1	192.6	-57.5	-23.0
		소계	248.4	335.3	282.7	227.3	184.2	-43.1	-19.0
	기타공공기관		71.9	72.4	65.3	65.2	73.4	8.2	12.6
합계		196.2	219.9	216.7	201.1	182.8	-18.4	-9.1	

주: 1. 증감액, 증감률은 2014년 대비 2015년 수치임.

2. 공기업은 2010년부터, 준정부기관은 2012년부터 국제회계기준에 의하여 작성된 자료로, 기간 간 증감의 직접비교에는 한계가 있음.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2014년도 대비 2015년도의 부채가 가장 많이 증가한 공공기관은 한국장학재단으로(아래 [표 9] 참조) 2014년 대비 1.2조원 증가하였다. 한국장학재단은 2015년 당해 연도 학자금 대출 공급금액이 대출 회수금액을 초과¹²⁾하여 학자금 대출 재원 확보를 위한 재단채권 발행 등으로 부채가 증가한 결과, 2015년 말 현재 12.2조원의 부채를 기록하고 있다. 한국철도시설공단은 고속철도 기본계획에 따라 호남 및 수도권고속철도 등의 총사업비의 50%이상을 금융부채인 채권을 발행하여 조달하는데, 당해연도 고속철도 채권발행분은 7,686억원이며, 이자비용에 못 미치는 선로사용료 수입에 따른 상환부족분을 위하여 추가 채권을 3,204억원 발행하면서, 2014년도 대비 부채가 1조원 증가하였으며 지속적으로 부채가 증가하고 있다. 한국농어촌공사는 농업진흥청 이전부지개발사업 등에 따른 사채발행 증가 6,000억원과 농지은행사업 추진에 따른 농지관리기금 차입금 3,505억원 증가 등 부채가 1조원 증가하였다. 한국예탁결제원은 대차거래증가에 따른 예수제세금, 대차현금담보 등 비금융부채인 예수금이 증가하면서 부채가 1조원 증가하였다. 인천국제공항공사는 제2여객터미널 3단계 건설 본격화 및 외항사, 터미널인수 등 사업비 증가분을 차입금과 채권발행을 통하여 조달하면서 부채가 1.2조원 증가하였다.

한편, 한국전력공사는 2015년 국제유가하락으로 인한 구입전력비 감소(7.6%)로 인한 영업이익 증가와 서울 구사옥 매각관련 처분으로 인한 유입자금을 활용하여 사채를 상환하는 등 부채가 1.6조원 감소하였다. 한국토지주택공사는 분양판매실적이 개선되면서 대금회수가 증가하였고, 민간자본방식을 활용하여 사업비 지출을 감소시키는 등 금융부채가 8.7조원 감소하였으며, 임대주택 증가에 따른 임대보증금이 증가하는 등 비금융부채가 5.0조원 증가하면서 총부채는 3.7조원 감소하였다. 한국철도공사는 공항철도 매각예정부채 처분으로 전년대비 부채가 4.4조원 감소하였다. 한국가스공사의 경우 매입단가 하락 및 재고 보유수준 하락으로 매입채무 등이 2.7조원 감소하였고, 국제유가하락에 따른 도입대금 감소로 단기차입금이 2.0조원 감소하면

12) 한국장학재단측은 이에 대하여 재단이 2009년 설립되어 만기미도래 대출이 상당부분 존재하며, 대출의 평균만기는 7년 정도로 향후 대출상환이 증가할 것으로 예상하였다.

2015년 한국장학재단 대출 공급·회수금액 실적

(단위: 억원)

	대출공급금액(a)	대출회수금액(b)	차이(a-b)
2015년 실적	31,063	19,803	11,260

자료: 한국장학재단 제출자료.

서 부채가 4.8조원 감소하였다. 예금보험공사는 파산배당 3.4조원 및 예금보험료 0.8조원 등의 수입으로 예특채 4.2조원을 상환하였고, 공공기관 결산집계에 포함되는 기금의 재정운영결과가 특별기여금수익과 배당수익 등에 의해 개선되면서 총부채가 8.1조원 감소하였다.

[표 9] 2015년 부채 증감 주요 공공기관

(단위: 조원, %)

		유형	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
상위 5개 기관	한국장학재단	준정부기관	11.0	12.2	1.2	10.9
	한국철도시설공단	준정부기관	19.0	20.0	1	5.3
	한국농어촌공사	준정부기관	7.6	8.6	1	13.2
	한국예탁결제원	기타공공기관	1.4	2.4	1	71.4
	인천국제공항공사	공기업	2.2	2.9	0.7	31.8
하위 5개 기관	한국전력공사	공기업	108.9	107.3	-1.6	-1.5
	한국토지주택공사	국토교통부	137.9	134.2	-3.7	-2.7
	한국철도공사	공기업	17.9	13.5	-4.4	-24.6
	한국가스공사	공기업	37.1	32.3	-4.8	-12.9
	예금보험공사	준정부기관	41.4	33.3	-8.1	-19.6

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 2015년도 교육부 소관 공공기관의 부채 2.0조원 증가

공공기관 부채는 자체 사업이나 경영상의 비효율 외에 각 주무부처의 관련 사업 수행을 위해 발생하는 측면도 상당하다. 따라서 정책사업으로 인한 과도한 부채 증가는 해당 주무부처의 평가에 반영하는 등 공공기관의 부채 증가에 대한 관리 감독 책임을 공공기관과 함께 해당 주무부처로 확대하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 향후 정부가 정책사업의 재원을 공공기관의 부채를 통해 과도하게 조달하는 것을 미연에 방지할 수 있어야 한다.

2015년 말 현재 공공기관의 총 부채 520.5조원 중 한국토지주택공사를 비롯한 국토교통부를 주무부처로 하는 공공기관의 부채가 213.2조원으로, 전체 공공기관 부채의 42.2%를 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 산업통상자원부 소관 공공기관의 부채가 175.1조원으로 전체의 34.7%를 차지한다. 국토교통부 소관 공공기관의 2015년 부채는 한국토지주택공사 등의 부채 감축 등에 따라 2014년 말 대비 5.8조원 감소

하였으며 한국전력공사, 한국가스공사 등이 속한 산업통상자원부 소관 공공기관의 2015년 말 부채도 2014년 말 대비 4.8조원 감소하였다. 금융위원회 소관 공공기관도 한국자산관리공사와 예금보험공사 등의 부채 감소에 따라 2014년 말 대비 6.8조원의 부채가 감소하였다.

한편, 2015년 말 현재 교육부 소관 공공기관의 부채는 2014년 말 대비 2.0조원 증가하여 가장 큰 부채 증가 규모를 보이고 있다. 이는 주로 학자금 대출을 위한 한국장학재단의 재단채권발행 등으로 인한 1.2조원의 부채 증가와 국립대학병원¹³⁾의 분원건립 및 설비도입 등에 따른 부채 증가액 0.75조원에 기인한 것이다. 다만 현행 의료기관회계기준규칙에 의거하여 각 의료기관이 의료발전준비금 및 고유목적사업준비금 등 실질적으로는 자본금 및 적립금 성격의 금액을 세무목적상 결산조정하는 경우, 이를 부채로 계상하고 있어 부채합계금액 및 부채비율이 실질보다 과대계상되는 문제가 있다. 이에 보건복지부는 2013년 고유목적사업준비금 및 고유목적사업비 처리기준 개정안을 행정 예고하였으나, 현재까지 해당 규칙이 변경되지 아니한 바 의료기관 준비금의 자본·부채 분류 관련 기준을 개정할 것을 재검토할 필요가 있다.

[표 10] 주무부처별 공공기관 부채 현황

(단위: 억원, %)

주무부처	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	(비중)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
국토교통부	2,020,971	2,128,837	2,222,678	2,190,475	2,132,490	(42.2)	-57,985	-2.7
산업통상자원부	1,444,711	1,584,825	1,718,987	1,798,997	1,751,249	(34.7)	-47,748	-2.7
금융위원회	574,361	602,777	594,437	508,459	440,644	(8.7)	-67,815	-13.3
교육부	99,491	118,350	134,404	157,350	177,423	(3.5)	20,073	12.8
중소기업청	157,372	154,373	159,021	158,027	152,558	(3.0)	-5,469	-3.5
농림축산식품부	66,274	79,438	81,116	87,828	95,895	(1.9)	8,067	9.2
보건복지부	23,121	84,664	84,803	86,843	88,778	(1.8)	1,935	2.2
안전행정부	63,634	67,297	68,748	72,015	71,778	(1.4)	-237	-0.3
미래창조과학부	35,775	34,673	34,414	35,656	38,172	(0.8)	2,516	7.1

13) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원의 13개 국립대학병원으로 2015년 말 현재 자본 성격의 준비금 등의 잔액이 부채로 계상되어 있는 기관은 경북대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원의 5개 국립대학병원이다.

주무부처	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	(비중)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
해양수산부	31,205	31,581	33,153	34,586	34,451	(0.7)	-135	-0.4
문화체육관광부	17,705	18,603	19,878	20,796	22,268	(0.4)	1,472	7.1
환경부	36,002	24,302	21,687	16,607	16,173	(0.3)	-434	-2.6
고용노동부	9,595	8,665	7,973	7,126	7,572	(0.2)	446	6.3
방위사업청	4709	6134	6490	6481	7036	(0.1)	555	8.6
국무조정실	3,204	4,423	4,601	4,503	5,171	(0.1)	668	14.8
방송통신위원회	8,152	4,564	4,211	3,855	3,884	(0.1)	29	0.8
기획재정부	1,301	1,332	1,380	1,480	1,298	(0.0)	-182	-12.3
경찰청	133	365	432	572	1,284	(0.0)	712	124.5
국가보훈처	1348	1200	1424	1477	1193	(0.0)	-284	-19.2
특허청	964	943	999	955	923	(0.0)	-32	-3.4
외교부	1357	1036	943	865	678	(0.0)	-187	-21.6
원자력안전위원회	355	360	370	468	570	(0.0)	102	21.8
법무부	294	317	357	409	466	(0.0)	57	13.9
국방부	283	264	264	275	254	(0.0)	-21	-7.6
문화재청	89	127	137	135	138	(0.0)	3	2.2
소방방재청	76	65	67	77	132	(0.0)	55	71.4
공정거래위원회	604	831	1,084	55	111	(0.0)	56	101.8
농촌진흥청	6	40	55	57	66	(0.0)	9	15.8
기상청	14	17	46	65	56	(0.0)	-9	-13.9
산림청	64	63	60	55	51	(0.0)	-4	-7.3
식품의약품안전처	13	27	30	33	50	(0.0)	17	51.5
여성가족부	72	80	69	69	50	(0.0)	-19	-27.5
통일부	55	47	40	34	31	(0.0)	-3	-8.8
관세청	2	4	5	3	2	(0.0)	-1	-33.3
총합계	3,988,283	4,604,682	4,962,302	5,196,688	5,052,895	(100.0)	-143,793	-2.8

주: 공기업은 2010년부터, 준정부기관은 2012년부터 국제회계기준에 의하여 작성되었으므로 기간 간 증감의 직접비교에는 한계가 있음.

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 부채 중점관리기관의 총부채 감소했지만 3개 공기업 재무건전성 악화
 기획재정부는 공공기관의 과도한 부채와 방만경영을 정상화하기 위하여 2013년 12월, 「공공기관 정상화 대책」을 발표하였다. 이에 부채의 규모 등을 고려하여 부채

증가를 주도한 18개 기관을 부채 중점관리기관으로 지정하여 2016년 5월 현재 부채 감축을 위한 계획의 이행 여부를 지속적으로 관리하고 있다.¹⁴⁾

정부의 「공공기관 정상화 대책」상 부채감축계획의 이행 등에 따라 부채 중점관리기관의 2015년 말 부채 총액은 418.0조원으로 2014년 말 437.1조원 대비 19.1조원 감소하였으며, 전체 공공기관 부채 505.3조원의 82.7%를 차지하고 있다. 이들 기관 중 한국토지주택공사와 한국전력공사, 예금보험공사, 한국가스공사, 한국철도공사, 한국수자원공사의 6개 기관의 2015년 말 부채금액이 2014년 말 대비 감소하였다. 상기 부채 중점관리기관의 부채 감소가 경영효율화 등을 통해 이루어진 것이 아니라 단순히 부채감축을 위한 사업시기 이연 및 사업규모 축소로 공공성이 훼손되지 않는지에 대한 지속적인 검토가 필요하다. 예를 들어, 한국토지주택공사의 경우 사업시기조정을 통해 2017년까지 14조9,627억원의 부채를 감축한다는 계획이나 당초 계획된 예산(사업비)를 집행하지 않음으로써 자금지출을 감소시켜 부채를 절감한 것은 적극적인 부채감축대책으로 보기 곤란한 측면이 있다.¹⁵⁾

한편, 한국수자원공사의 부채금액은 2014년 말 대비 감소하였으나, 부채비율은 오히려 상승하였다. 한국석유공사와 한국광물자원공사 또한 부채비율이 2014년 말 대비 상승하였는데 특히 한국광물자원공사의 경우 2015년 말 기준 부채비율이 6,905%로 전년도 말 부채비율(219.5%)의 31.5배 증가하였다. 상기 3개 공기업의 경우 영업손실과 자산손상 등에 따른 자본감소로 인해 부채비율이 유의적으로 상승하였는데 부채감축 뿐만 아니라 구조개선을 통한 수익성 제고 등 방안이 검토되어야 한다.

14) 기획재정부의 2016년 4월 26일 배포한 공공기관 2015년 재무실적 보도자료에 따르면, 정부는 중장기 재무관리계획 등을 통해 향후에도 공공기관 재무건전성을 지속적으로 관리하고 예비타당성 조사와 구분회계제도 등을 통해 부채감축 노력을 지속할 계획임을 밝혔다.

15) 국회예산정책처, 「2015~2019년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가」(2015.10)

[표 11] 부채중점관리기관의 연도별 부채금액 및 전년대비 증가율

(단위: 조원, %, %p)

	부채금액						전년대비증가율				부채비율		
	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감 (b-a)	2012	2013	2014	2015	2014 (a)	2015 (b)	증감 (b-a)
한국토지 주택공사	1306	1381	1423	1379	1341	-3.8	5.8	3.0	-3.1	-2.7	408.7	375.8	-32.9
한국전력 공사	82.7	95.1	1041	108.9	107.3	-1.6	15.0	9.5	4.6	-1.4	198.6	157.9	-40.7
예금보험 공사	40.5	45.9	46.7	41.4	33.3	-8.1	13.3	1.7	-11.3	-19.6	-	-	-
한국가스 공사	28.0	32.3	34.7	37.0	32.3	-4.7	15.3	7.7	6.7	-12.7	381.0	321.5	-59.5
한국도로 공사	24.6	25.3	25.9	26.5	27.0	0.5	3.1	2.0	2.3	1.9	91.6	88	-3.6
한국철도 시설공단	15.6	16.0	18.2	19.0	20.0	1.0	3.0	13.5	4.3	5.6	-	-	-
한국석유 공사	20.8	18.0	18.5	18.5	19.0	0.5	-13.5	3.0	0.0	2.7	221.3	453.1	231.8
한국철도 공사	13.5	14.3	17.3	17.9	13.5	-4.4	6.4	21.1	3.0	-24.7	410.9	283.3	-127.6
한국 수자원공사	12.6	13.8	14.0	13.5	13.3	-0.2	9.5	1.6	-3.8	-1.4	112.4	211.4	99.0
한국장학 재단	6.8	7.6	9.0	11.0	12.0	1.0	12.9	17.6	22.3	10.7	-	-	-
한국광물 자원공사	1.8	2.3	3.5	4.0	4.6	0.6	29.0	54.4	14.1	14.9	219.5	6,905	6,685.5
대한석탄 공사	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	0.0	1.7	3.8	2.2	2.5	-	-	-
합계 (A)	3787	4102	4357	4371	4180	-19.1	8.3	6.2	3.2	-4.4	-	-	-
총부채 (B)	4603	4961	5204	519.7	505.3	-14.4	7.8	4.9	-0.1	-3.0	201.1	182.8	-18.4
(비중) (A/B)	(823)	(827)	(837)	(84.1)	(82.7)	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1. 부채 중점관리기관은 18개 기관이나, 한국전력공사는 연결재무제표 기준으로 작성하였으며, 6개 발전회사의 재무정보는 상기 한국전력공사의 재무정보에 합산되어 표기됨.

2. 예금보험공사와 한국철도시설공단은 자본금, 기본재산이 0인 기관으로 부채비율을 산출이 불가능하며, 한국장학재단의 경우 용자를 수행하는 기관의 특성상 부채비율 별도로 산정하지 않음. 또한, 대한석탄공사는 자본잠식 기관으로 별도의 부채비율을 산정하지 않음.

자료: 공공기관별 감사보고서, 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

또한, 이들 부채중점관리기관의 각 기관별 2015년 차입금의존도¹⁶⁾를 2011년과 비교해 보면, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국전력공사의 3개 기관을 제외한 기관의 차입금의존도가 증가하였다. 이 중 한국광물자원공사가 41.2%p 증가하여 가장 크게 증가하였으며, 그 뒤를 이어 한국석유공사와 대한석탄공사가 각각 23.7%p와 14.0%p 증가하였다. 한국광물자원공사와 한국석유공사는 해외자원개발을 위한 투자액을 외부 차입을 통해 조달함으로써 차입금의존도가 높아졌으며, 특히 2014년대비 2015년의 차입금의존도도 각각 27.2%p와 16.7%p 높아져, 향후 이들 기관의 차입금 상환계획 수립 등 재무건전성 관리를 강화할 필요가 있다.

[표 12] 부채중점관리기관의 연도별 차입금의존도

(단위: %, %p)

	2011 (a)	2012	2013	2014 (c)	2015 (b)	증감	
						(b-a)	(b-c)
한국광물자원공사	51.8	56.8	64.6	65.8	93.0	41.2	27.2
한국석유공사	37.7	38.9	41.4	44.7	61.4	23.7	16.7
한국수자원공사	48.2	47.4	45.3	46.4	59.5	11.3	13.1
한국철도공사	49.8	59.3	67.6	58.9	62.0	12.2	3.1
대한석탄공사	197.1	205.9	208.1	208.4	211.1	14.0	2.7
한국가스공사	64.2	66.3	66.7	65.5	66.2	2.0	0.7
한국전력공사	34.7	37.1	39.7	38.8	33.9	-0.8	-4.9
한국토지주택공사	56.6	57.3	61.0	57.5	53.0	-3.6	-4.5
한국도로공사	47.1	46.2	45.8	45.2	44.2	-2.9	-1.0
한국철도시설공단	68.1	106.8	105.5	105.6	105.3	-	-0.3

주: 1. 부채중점관리기관은 18개 기관이나, 한국전력공사는 연결재무제표 기준으로 작성하였으며, 따라서 6개 발전회사의 재무정보는 상기 한국전력공사의 재무정보에 합산되어 표기됨.

2. 한국장학재단과 예금보험공사는 금융공공기관으로 별도의 차입금의존도를 산정하지 않음.

3. 한국철도시설공단은 준정부기관으로 2012년부터 국제회계기준에 따른 재무제표를 작성하여 2011년과 2012년 간 차입금의존도의 현저한 차이가 발생함. 해당 차이는 회계기준에 따른 자산규모 차이로, 이에 2011년 차입금의존도 대비 2015년 차입금의존도의 증감을 산정하지 않음.

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

16) [차입금의존도 = 차입금 / 총자산] 으로 자산 취득 등에 소요되는 재원 중 얼마만큼을 이자가 발생하는 부채로 충당하였는지를 설명하는 지표이다. 차입금의존도가 높은 기업일수록 금융비용 부담이 가중되어 수익성이 저하되고 안정성도 낮아지게 된다.

2015년 말 현재 부채중점관리기관의 연도별 이자보상배율(영업이익/발생이자비용)을 보면, 한국광물자원공사, 한국석유공사, 대한석탄공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단의 5개 기관의 2015년 현재 이자보상배율이 1미만으로, 영업이익으로 이자비용을 상환하지 못하고 있는 상황이다. 또한 한국광물자원공사는 국내외 자원개발 투자 부문의 종속, 관계기업투자주식손상차손으로 영업손실이 큰 폭으로 증가하여 이자보상배율은 2014년 -1.45배에서 2015년 -21.35배로 감소하였다. 한국석유공사도 투자축소 및 국제유가하락에 따라 매출 및 영업이익 하락세로 인하여 2014년 이자보상배율은 1이상이었으나 2015년 -1.07배로 감소하였다. 대한석탄공사의 경우 발생이자비용은 2013년 이후 하락추세이나 지속적인 영업손실로 인하여 이자보상배율이 (-)를 유지하고 있다.

[표 13] 부채 중점관리기관의 이자보상배율

(단위: 배, 억원)

		2013	2014 (a)	2015 (b)	증감 (b-a)	2014년 금융부채
이자보상 배율 1미만	한국광물자원공사	0.87	-1.45	-21.35	-22.21	43,570
	한국석유공사	2.64	1.20	-1.07	-2.27	142,515
	대한석탄공사	-0.81	-0.43	-0.93	-0.50	15,419
	한국철도공사	-0.41	0.19	0.24	0.05	112,846
	한국철도시설공단	0.70	0.84	0.80	-0.03	199,300
이자보상 배율 1이상	한국도로공사	1.03	1.16	1.06	-0.10	254,637
	한국수자원공사	1.42	1.18	1.13	-0.05	116,400
	한국가스공사	1.78	1.27	1.30	0.03	155,108
	한국토지주택공사	2.19	3.10	3.90	0.80	900,109
	한국전력공사	0.64	2.46	5.63	3.17	201,255

- 주: 1. 부채중점관리기관은 18개 기관이나, 한국전력공사는 연결재무제표 기준으로 작성하였으며, 따라서 6개 발전회사의 재무정보는 상기 한국전력공사의 재무정보에 합산되어 표기됨.
 2. 한국장학재단과 예금보험공사는 금융공공기관으로 이자보상배율을 산정하지 아니하였음.
 3. 한국광물자원공사는 보고부문에 따라 일부 이자비용을 매출원가로 계상하여 이를 고려한 이자보상배율을 산정함.

자료: 각기관 제출자료 및 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

(4) 비은행형 손실보전 공공기관 총부채 감소하였으나 한국광물자원공사 등 일부 손실보전 공공기관의 부채증가와 결손금 누적

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

이는 정부로 하여금 손실보전 공공기관의 부채에 대하여 간접적으로 지급을 보증하도록 하는 결과를 가져오게 되는데, 따라서 이러한 손실보전 공공기관의 부채 등 재무 현황에 대해서는 보다 철저한 관리·감독이 필요하다.

2016년 5월 말 현재 설립근거법에 정부의 손실보전 조항이 규정¹⁷⁾되어 있는 공공기관은 아래의 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금 등의 13개 기관이다.

13개 손실보전공공기관 중 비은행형 공공기관의 부채는 2014년 179.0조원에서 2015년 176.9조원으로 2.1조원 감소하였으나, 대부분은 한국토지주택공사에서 감소한 것이다. 이외 한국주택금융공사, 중소기업진흥공단을 제외한 나머지 비은행형 손실보전 공공기관의 2015년 부채는 2014년에 비해 증가하였다. 기획재정부 공공기관 부채 통계에서 제외된 한국수출입은행, 한국산업은행, 중소기업은행의 은행형 손실보전공공기관의 부채는 2015년 569.5조원으로 2014년 514.9조원에 비해 55조원 증가하였다.

2015년 말 현재 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사의 6개 손실보전공공기관은 이익잉여금(기금의 경우 적립금 및 잉여금)이 결손을 나타내고 있다. 이 중 한국광물자원공사

17) 관련 설립근거법상 손실보전 공공기관의 예시는 다음과 같다. 대한석탄공사의 경우, 「대한석탄공사법」 제12조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산 결과 손실이 생긴 경우에는 제1항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 보전한 후에도 남은 손실액은 정부가 보전할 수 있다.' 로 규정되어 있다. 또한, 한국산업은행의 경우, 「한국산업은행법」 제44조(손실금의 보전) ① 한국산업은행의 결산순손실금은 회계연도마다 적립금으로써 보전하고 적립금이 부족할 때에는 정부가 보상한다.' 로 규정되어 있다.

는 2015년 중 2.1조원의 당기순손실을 기록하며 당해 2014년 대비 1.8조원의 결손금이 증가하였다. 또한, 한국광물자원공사를 포함한 대한석탄공사와 신용보증기금 3개 기관의 경우 2014년, 2015년 연속으로 당기순손실 또는 재정운영결과 손실이 발생하였다. 이들 기관에서 발생한 결손금은 향후 경영실적 개선과 구조조정 등을 통해 각 기관들이 스스로 보전하지 않는 한 결국 국가재정의 부담으로 이어질 가능성이 높다. 따라서 지속적으로 경영실적이 부진한 손실 보전 공공기관의 경우 수익성 개선을 위한 적극적인 방안 마련이 필요하다.

[표 14] 13개 손실보전공공기관의 재무현황

(단위: 억원)

		부채			이익잉여금 (적립금 및 잉여금)		당기순이익 (재정운영결과)		
		2014	2015	증감	2014	2015	2014	2015	
비 이 행 형	대한석탄공사	15,604	15,989	385	-11,061	-11,721	-712	-626	
	한국광물자원공사	40,202	46,202	6,004	-1,170	-19,100	-2,635	-2,006	
	한국토지주택공사	1,378,808	1,341,885	-36,923	80,369	89,389	8,479	9,801	
	대한무역투자진흥공사	496	579	83	686	757	169	116	
	한국장학재단	109,982	121,738	11,756	6,128	6,514	793	423	
	한국주택금융공사	35,308	30,925	-4,383	20,716	23,526	고유	1,815	1,228
							기금	6,771	5,941
	신용보증기금	25,833	31,820	5,987	-103,173	-105,181	-3,918	-4,174	
	기술신용보증기금	10,817	11,087	270	-82,279	-81,614	-2,011	265	
	중소기업진흥공단	149,463	143,172	-6,291	-8,214	-6,139	189	190	
	한국무역보험공사	23,497	25,540	2,043	-4,131	-4,537	438	-1,957	
합 계	1,790,010	1,768,941	-21,069	-	-	-	-		
이 행 형	한국수출입은행	636,963	714,201	77,238	20,560	20,814	853	411	
	한국산업은행	2,470,736	2,755,494	285,452	80,807	92,664	11,265	17,534	
	중소기업은행	2,041,145	2,225,490	184,345	104,564	112,537	10,320	11,506	
	합 계	5,148,844	5,695,185	547,053	205,931	226,015	22,439	29,451	

주: 1. 기금의 경우 국가회계기준이 적용되어, (+)의 재정운영결과는 기금에 해당 금액 만큼의 순원가가 발생을 의미하며, (-)의 수치는 순수익(부담금 등의 수익이 원가를 초과) 발생을 의미함. 상기 표에서는 이해를 돕기 위해 재정운영결과의 부호를 반대로 표시함.

2. 신용보증기금의 재무정보는 신용보증기금 및 산업기반신용보증기금, 중소기업매출채권보험계정 합산 기준임.

자료: 각 공공기관 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처 작성

라. 공공기관 손익 현황 분석

2015년 공공기관의 총 당기순이익은 12.6조원으로 2014년 11.4조원에서 1.2조원 증가하였으며, 공공기관의 총 당기순이익은 2012년 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 2015년의 이익 증가는 주로 시장형 공기업인 한국전력공사의 이익 증가에 기인한 것이다.

[표 15] 공공기관 당기순이익 현황

(단위: 억원, %)

		2011	2012	2013	2014(a)	2015(b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
공기업	시장형	-27,345	-27,851	623	23,371	83,767	60,396	258.4
	준시장형	21,930	-6,011	-24,649	16,786	-38,155	-54,941	-327.3
	소계	-5,416	-33,862	-24,027	40,156	45,612	5,456	13.6
준정부 기관	위탁집행형	21,026	42,917	68,428	66,158	56,732	-9,426	-14.2
	기금관리형	-106,981	-29,564	8,960	7,060	22,188	15,128	214.3
	소계	-85,956	13,352	77,388	73,218	78,920	5,702	7.8
기타 공공기관		4,108	2,614	-1,095	615	993	379	61.6
합 계		-87,264	-17,896	52,266	113,989	125,525	11,536	10.1

주: 1. 증감액, 증감률은 2014년 대비 2015년 수치임.

2. 공기업은 2010년부터, 준정부기관은 2012년부터 국제회계기준에 의하여 작성된 자료로, 기간 간 증감의 직접비교에는 한계가 있음.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2014년 대비 2015년 당기순이익의 증감이 큰 기관은 아래 [표 16]과 같다.

한국전력공사의 경우 국제유가 하락에 따른 계통한계가격(SMP)하락 영향으로 구입전력비가 감소하여 2014년도 대비 영업이익이 2.8조원 증가하였으며, 구사옥 매각관련 처분이익 8.5조원이 실현되면서 당기순이익이 2014년 대비 10.1조원으로 대폭 개선되었다.

예금보험공사의 경우 예보기금특별계정채권과 차입금을 상환함에 따라 이자비용이 2014년도 대비 0.2조원 감소하였으며, 파산재단이 보유하는 자산의 평가액이 경기에 따라 상승하여 대손충당금 환입 1.2조원이 발생하는 등 당기순이익이 2014년도 대비 1.8조원 증가하였다.

한국철도공사의 경우 용산사업 분납이자 관련 법인세 환급 및 공항철도 지분매각, 철도차량 지체상금 환급, 호남 고속철도 개통 등으로 당기순이익이 2014년도 대비 4,247억원 증가하였다.

인천국제공항공사는 면세점 및 식음료 사업장 등 상업시설의 3기 사업자 입찰과 항공수요 성장으로 인한 운항, 여객 수 증가 등으로 당기순이익이 2014년 대비 1,532억원 증가하였다. 또한, 한국토지주택공사는 2015년도 분양토지의 매각 실적이 개선되고 민간자본을 활용하는 등 사업비 절감에 따른 영업이익이 증가하면서 당기순이익이 1,322억원 증가하였다.

한국주택금융공사는 안심전환대출 취급 및 금리하락에 따른 순이자이익 감소 등으로 2014년도 대비 당기순이익이 2,521억원 감소하였다. 또한, 국민건강보험공단은 2015년 보험료수익과 정부지원금 수령으로 5.2조원의 당기순이익이 발생하였음에도 불구하고 기타징수금 등 영업외수익의 감소로 인하여 당기순이익이 2014년도 대비 8,146억원 감소하였다.

한국광물자원공사의 경우 광물가격 전망치 하락에 따라 자원 지분 매입 투자의 경제성 악화로 인한 투자주식평가손실과 멕시코 볼레오 광산 사업 유·무형자산 손상차손¹⁸⁾ 등으로 2015년 2.1조원의 당기순손실이 발생하면서 2014년도 대비 1.8조원 감소하였다.

한국석유공사는 저유가기조가 장기간 지속함에 따른 매출액감소, 자원개발사업 투자 가치 하락으로 석유 및 가스생산자산에 대한 손상차손 2.4조원 인식 등의 영향으로 2015년에 2014년도 대비 2.9조원 감소한 4.5조원의 당기순손실이 발생하였다. 한국석유공사는 2011년 이후 지속적으로 당기순손실이 발생하고 있다.¹⁹⁾

한국수자원공사의 2015년 당기순손실은 5.8조원 규모로 최하위를 기록하고 있는데 이는 4대강 투자비 지원방안이 확정됨에 따라 4대강 관련 무형자산의 장부가액과 집행액의 차이인 6.3조원을 손상차손으로 인식하면서 2014년 대비 당기순이익이 6.1조원 감소하였다.

18) 해당 자산으로부터 기대되는 경제적 효익이 급격하게 감소할 것으로 예상되는 경우, 해당 자산으로부터의 회수가능액을 추정하여 그 차액을 손상차손으로 인식한다.

19)

한국석유공사의 당기순손익현황

(단위: 억원)

2011	2012	2013	2014	2015
-1,528	-9,040	-7,158	-16,111	-45,003

자료: 한국석유공사 감사보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 16] 2015년 당기순이익 증감 주요 공공기관

(단위: 억원)

		유형	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (c=b-a)
상위 5개 기관	한국전력공사	공기업	1,743	27,990	134,164	106,174
	예금보험공사	준정부기관	7,097	3,809	21,983	18,174
	한국철도공사	공기업	-43,310	-3,383	864	4,247
	인천국제공항공사	공기업	4,721	6,184	7,716	1,532
	한국토지주택공사	공기업	7,109	8,479	9,810	1,322
하위 5개 기관	한국주택금융공사	준정부기관	1,957	2,407	-114	-2,521
	국민건강보험공단	준정부기관	64,514	60,570	52,424	-8,146
	한국광물자원공사	공기업	189	-2,635	-20,636	-18,001
	한국석유공사	공기업	-7,158	-16,111	-45,003	-28,891
	한국수자원공사	공기업	3,481	2,993	-57,956	-60,950

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2011년 이후 지속적으로 당기순손실을 기록하고 있는 공공기관은 아래 [표 17]의 19개 기관이다. 한국석유공사는 국제유가하락에 따른 개발사업부문 매출감소 및 관련자산의 손상, 해외출자회사 관련 손실 등으로 당기순손실이 지속적으로 발생하고 있다. 신용보증재단중앙회는 지역신용보증기금에 대한 채보증 및 햇살론(보증부 서민대출)을 수행하고 있는 기관으로, 2010년 7월 이후 햇살론 수행으로 인한 대출 증가와 이와 관련한 손실 준비금 비용처리 등으로 당기순손실이 지속적으로 발생하고 있다. 한국철도시설공단은 KTX 건설에 소요되는 사업비를 금융부채로 조달하고 한국철도공사가 지급하는 선로사용료를 이용하여 부채와 이자비용을 상환하고 있으나, 선로사용료 수입이 발생 이자비용에 미치지 못하여 지속적으로 부채가 증가하고 당기순손실이 발생하고 있다. 또한, 대한석탄공사는 구조적으로 지속적인 영업손실이 발생하고 있어 당기순이익의 발생을 기대하기 어려운 상황이다.²⁰⁾ 이에 따라

20)

대한석탄공사의 손익 현황

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
매출액	1,903	1,910	2,155	2,233	1,746
매출원가	2,217	2,215	2,308	2,205	1,891
판매관리비	224	234	240	229	185
영업이익(손실)	-538	-539	-393	-201	-330
당기순이익(손실)	-982	-966	-824	-712	-626

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보공시시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2016년 6월 기획재정부는 공공기관 기능조정 방안으로 연도별 감산 계획을 수립·시행하고, 정원을 단계적으로 감축하기로 하는 등 대한석탄공사에 대해 구조조정을 수행하기로 발표하였다.²¹⁾ 한편, 부산대학교병원 등 5개의 국립대학병원의 경우 지속적으로 당기순손실이 발생하고 있는데, 공공의료 기능부문과 수익사업 부문의 구분을 통해 책임소재 규명과 손실원인 분석이 필요하다.

[표 17] 지속적 당기순손실 발생 공공기관

(단위: 억원)

기관명	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (b-a)
한국석유공사	-1,528	-9,040	-7,158	-16,111	-45,003	-28,891
신용보증재단중앙회	-2,115	-1,962	-4,112	-3,637	-3,678	-41
한국철도시설공단	-1,913	-73	-958	-290	-730	-441
대한석탄공사	-982	-966	-824	-712	-626	86
부산대학교병원	-194	-123	-117	-133	-250	-117
경북대학교병원	-284	-33	-126	-85	-272	-187
한국원자력의학원	-362	-318	-382	-274	-145	130
근로복지공단	-264	-299	-308	-355	-125	230
국제방송교류재단	-58	-67	-64	-57	-65	-7
강원대학교병원	-30	-62	-35	-24	-60	-36
제주대학교병원	-45	-24	-76	-65	-38	27
예술의전당	-20	-63	-45	-49	-35	13
한국나노기술원	-169	-31	-61	-72	-34	38
한국사회복지협의회	-3	-3	-9	-9	-23	-14
독립기념관	-3	-5	-6	-13	-14	-1
한국산업안전보건공단	-92	-32	-17	-22	-13	9
한국고용정보원	-2	-1	-5	-15	-8	7
강릉원주대학교치과병원	-12	-19	-13	-12	-7	5
충북대학교병원	-88	-41	-30	-15	-6	8

주: 1. 증감액은 2014년 대비 2015년 수치임.

2. 공기업은 2010년부터, 준정부기관은 2012년부터 국제회계기준에 의하여 작성된 자료로, 기간 간 증감의 직접비교에는 한계가 있음.

3. 경북대학교병원의 경우 당기순이익에 비용/수익으로 처리된 고유목적사업준비금과 의료발견준비금의 전입액과 환입액을 조정함.

자료: 공공기관 감사보고서 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

21) 기획재정부보도자료, 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정」, 2016.6.

마. 공공기관 수입 및 지출 현황 분석

2015년 공공기관의 총수입·총지출²²⁾ 금액(아래 [표 18]참조)은 549.6조원으로 2014년 498.5조원 대비 51.1조원 증가하였다.

2015년 기준으로 총수입·총지출액의 51.0%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 2015년 한 해 동안 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등의 형태로 지원한 순지원액은 64.1조원으로 전년대비 11.3%(6.5조원) 증가하였으며, 2015년 공공기관 정부지원액 중 국민연금공단, 국민건강보험공단, 한국철도시설공단, 한국장학재단 등 준정부기관으로의 지원액이 51.7조원으로 가장 규모가 크다.

정부순지원액이 총수입에서 차지하는 비중은 11.7%로 2014년도의 11.6%와 비슷한 수준이며, 2015년 전체 총수입액의 77.9%(428.4조원)는 사업수입 등의 자체수입이 차지하고 있다. 또한 2015년 57.1조원(총수입액의 10.4%)은 차입금으로부터 조달하였는데, 차입금 중 51.3%인 29.3조원은 공기업이, 47.3%인 27조원은 준정부기관이 조달한 것이다. 2015년 차입금으로부터 조달한 수입 57.1조원은 2014년 58.0조원에 비해 0.9조원 감소하였으며 총수입에서 차지하는 비중도 11.6%에서 10.4%로 감소하였는데, 이는 기획재정부의 「공공기관 정상화 대책」에 따른 부채감축계획의 실행 및 공공기관 자체수입 등으로 분류된 사업수입이 증가하였기 때문인 것으로 볼 수 있다.

2015년 총지출 금액 중 사업비가 358.0조원으로 전체의 65.1%를 차지하며, 2014년 317.6조원에 비해 40.4조원 증가하였다. 또한 2015년 차입금 상환 금액은 2014년 69.8조원에서 1.1조원 증가한 70.9조원을 나타내고 있다.

「공공기관 정상화 대책」에 의한 18개 부채중점관리기관에서는 2014년 대비 2015년의 차입금으로부터 조달하는 수입이 감소하고 사업비 지출 또한 감소하였다. 18개 기관의 2015년 차입금 조달 수입은 46.7조원(총 수입의 17.0%)으로 2014년 48.9조원(총 수입의 18.1%) 대비 2.2조원 감소하였다. 반면, 그 외 자체수입은 동 기간 동안 한국전력공사에서 6.8조원, 한국철도공사에서 2.6조원, 한국토지주택공사에서 2.2조원이 증가하였고, 한국가스공사에서는 11.4조원 감소하는 등 18개 부채중점관리기관 총액기준으로 4.9조원 증가하였다.

22) 한국수출입은행, 중소기업은행, 한국산업은행의 3개 은행형 공공기관은 수입지출 취합 기준이 다르며, 공공기관 재무 결산현황에서 제외되었으므로 아래의 수입, 지출 현황에서 제외하였다.

2015년 부채중점관리기관의 인건비는 2014년 대비 0.9조원 증가하였으며, 경상 운영비는 2014년 대비 각각 0.6조원 감소하였다. 사업비는 9.6조원 감소한 바, 사업비의 감소는 한국가스공사에서 12.5조원 감소, 한국전력공사에서 1.2조원 감소에 따른 것이다. 사업비의 감소는 향후 부채감축계획 실행 하에서 지속될 가능성이 있으며, 경기 활성화와 공공성에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 없는지에 대한 지속적인 점검이 필요하다.

[표 18] 공공기관 수입, 지출 현황

(단위: 조원, %)

		2014 (a)	2015					증감액 (c= b-a)	증감률 (c/a)	
			공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)			
수입	정부 순지원 액	출연금	18.3	0.0	16.4	4.7	21.1	(3.8)	2.8	15.3
		출자금	3.7	3.7	0.1	0.0	3.7	(0.7)	0.0	0.0
		보조금	11.4	1.2	9.7	1.2	12.1	(2.2)	0.7	6.1
		부담금	1.2	0.0	1.6	0.1	1.7	(0.3)	0.5	41.7
		이전수입	18.1	0.0	19.9	0.0	19.9	(3.6)	1.8	9.9
		위탁수입	4.6	0.8	3.7	0.7	5.2	(0.9)	0.6	13
		기타수입	0.3	0.0	0.3	0.1	0.4	(0.1)	0.1	33.3
		소계	57.6	5.6	51.7	6.8	64.1	(11.7)	6.5	11.3
	자체수입 등	382.9	205.5	201.6	21.3	428.4	(77.9)	45.5	11.9	
	차입금 (비중)	58.0	29.3 (51.3)	27.0 (47.3)	0.8 (1.4)	57.1 (100.0)	(10.4)	-0.9	-1.6	
합계 (비중)	498.5	240.5 (43.8)	280.2 (51.0)	28.9 (5.3)	549.6 (100.0)	(100.0)	51.1	10.3		
지출	인건비	18.0	7.8	5.7	6.3	19.8	(3.6)	1.8	10.0	
	경상운영비	9.8	4.2	2.3	2.7	9.2	(1.7)	-0.6	6.1	
	사업비	317.6	155.9	188.4	13.7	358.0	(65.1)	40.4	12.7	
	차입상환금	69.8	34.8	35.9	0.2	70.9	(12.9)	1.1	1.6	
	기타	83.3	37.8	47.9	6.0	91.7	(16.7)	8.4	10.1	
	합계 (비중)	498.5	240.5 (43.8)	280.2 (51.0)	28.9 (5.3)	549.6 (100.0)	(100.0)	51.1	10.3	

주: 한국수출입은행, 중소기업은행, 한국산업은행의 3개 은행형 공공기관은 수입지출 취합 기준이 다르며, 공공기관 재무 결산현황에서 제외되었으므로 상기 수입, 지출 현황에서 제외함.

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 19] 18개 부채 중점관리기관의 수입, 지출 현황

(단위: 조원, %)

		2014	2015	증감	증감률
수입	정부순지원액	14	15.7	1.7	12.1
	자체수입 등	207.2	212.1	4.9	2.4
	차입금	48.9	46.7	-2.2	-4.5
	(비중)	(18.1)	(17.0)		
합 계		270.1	274.5	4.4	1.6
지출	인건비	6.2	7.1	0.9	14.5
	경상운영비	3.9	3.3	-0.6	-15.4
	사업비	165.9	156.3	-9.6	-5.8
	차입상환금	56.3	60.7	4.4	7.8
	기타	37.9	47.1	9.2	24.3
	합 계	270.1	274.5	4.4	1.6

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

II. 공공기관 결산 및 주요사업 평가

II. 공공기관 결산 및 주요사업 평가

1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가: 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

최근 구조조정 대상으로 부각된 플랜트, 조선, 해운 등 주요 산업에 대한 한국산업은행과 한국수출입은행의 부실 여신 규모가 지속적으로 증가해왔다. 현재 진행 중인 구조조정이 본격화할 경우 대출채권의 추가 부실화 등으로 국책은행의 재무건전성이 악화될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 주채권은행으로서 구조조정 재원을 확보한다는 명분하에 현재 재정과 중앙은행이 가진 정책수단을 통한 출자 및 대출 등 자금 확충 방안과 규모에 대한 논의가 이루어지고 있다.

기획재정부, 금융위원회, 한국은행, 금융감독원, 한국산업은행, 한국수출입은행으로 구성된 ‘국책은행 자본확충 협의체’는 현재 국책은행 BIS비율을 감안할 때, 구조조정 추진에 당장의 큰 문제는 없으나, 향후 구조조정 과정에서 금융 불안 가능성에 선제적으로 대응하기 위해 자본을 확충해야하며, 직접출자와 자본확충펀드를 통한 간접출자 방식을 병행하는 안을 검토할 것임을 밝혔다.¹⁾ 또한 정부는 2016년 6월 신설한 ‘산업경쟁력 강화 관계장관회의’에서 총 11조원 규모의 국책은행자본확충펀드를 조성하여 구조조정 과정에 투입하고, 한국수출입은행에 대하여 9월까지 1조원규모의 현물출자를 추가로 실행할 계획임을 발표하였다.²⁾ 그러나 국책은행의 자본 확충은 결국 직·간접적으로 국민의 부담으로 이어지므로 국민적 합의를 기반

이예슬 사업평가관 (788-4838, yea-sul.lee@assembly.go.kr)

* 이 과제는 국회예산정책처에서 실시한 각 위원회의 관심사업 수요조사 결과, 정부위원회의 요청(2015.12.31.)에 따라 분석한 것임.

1) 기획재정부 보도자료, 「국책은행 자본확충 협의체 제2차 회의 개최」, 2016.5.19

2) 기획재정부 보도자료, 「제1차 산업경쟁력강화 관계장관회의 개최」, 2016.6.8

으로 이루어져야하며 재무건전성 악화에 대한 각 기관과 부처에 대한 책임 규명이 우선되어야 한다. 이러한 관점에서 본 평가에서는 은행형 금융공공기관 중 한국산업은행, 한국수출입은행을 중심으로 재무건전성을 분석·평가하고 나아가 구조조정 대상 산업에 대한 각 기관의 지원 현황을 검토하여 문제점 및 개선방안을 제시한다. 또한, 재무건전성 관리 책임 강화의 필요성과 국책은행 자본 확충에 앞서 고려하여야 할 사항 등에 대하여 검토한다.

(2) 일반 현황

금융공공기관이란 정부 또는 공공기관이 정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로 소유하고 경영권을 행사하는 금융기관을 의미³⁾한다. 여기서 ‘소유’란 일반적으로 정부 등이 지배주주로 있음을 의미하며, ‘경영권을 행사’한다는 것은 경영권을 행사할 수 있는 수준의 지분을 갖고 있다는 것을 의미한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)에 따라 지정된 공공기관 중 금융기능을 가진 주요 공공기관은 다음과 같다. 이 중 본 평가의 대상인 한국수출입은행은 기획재정부의 관할, 한국산업은행과 중소기업은행은 금융위원회 관할의 기타 공공기관에 해당된다.

[표 1] 공운법에 따른 공공기관 유형별 분류와 금융공공기관

분류	주무부처	금융공공기관
공기업(준시장형)	국토교통부	주택도시보증공사
기금관리형 준정부기관	산업통상자원부	한국무역보험공사
	금융위원회	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
	중소기업청	중소기업진흥공단
기타공공기관	기획재정부	한국투자공사, 한국수출입은행
	금융위원회	한국산업은행, 중소기업은행, 한국예탁결제원

주: 1. 2016년도 지정 공공기관 기준

2. 한국거래소는 2015년 공공기관 지정해제

3. 한국정책금융공사, 한국산업은행, 산은금융지주는 2015년 1월에 산업은행으로 통합

자료: 기획재정부 「2016년도 공공기관 지정안」 재구성

3) 성승제, 「금융공공기관 지배구조에 대한 공공기관 운영법 법제개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2012.

공운법에서는 자산규모, 자체수입비중 등의 기준으로 금융공공기관을 공기업·준정부기관·기타공공기관으로 분류하고 있으나 본 평가에서는 기관의 설립 목적 및 주요 업무를 기준으로 볼 때 은행형 금융공공기관으로 분류되는 한국수출입은행과 한국산업은행을 중점적으로 분석한다.

[표 2] 은행형 금융공공기관 설립 목적 및 주요 업무

기관명	설립 목적(설립 근거 법률)	주요 업무
한국수출입은행	수출입, 해외투자 및 해외자원개발 등 대외 경제협력에 필요한 금융 제공(「한국수출입은행법」제1조)	해외건설·플랜트 등 주요 수출 산업 부문 금융지원, 해외투자·해외자원개발 금융지원
한국산업은행	산업의 개발·육성, 사회기반시설의 확충, 지역개발, 금융시장 안정 등에 필요한 자금을 공급·관리(「한국산업은행법」제1조)	산업·중소기업 육성, 사회기반시설의 확충 및 지역개발, 에너지·자원의 개발, 기업·산업의 해외진출, 기업구조조정
중소기업은행	중소기업에 대한 효율적인 신용제도 확립(「중소기업은행법」제1조)	중소기업 자금대출·어음할인, 예금·적금의 수입 및 유가증권 등 채무증서 발행

자료: 각 공공기관 설립근거법률 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 결산 현황

3개 은행형 금융공공기관의 2015년 말 현재 자산총계는 2011년 말에 비해 175.4조원(38.4%) 증가한 631.8조원이다. 2015년 말 부채 또한 2011년 말 대비 163조원(40.1%) 증가하였는데(2015년 말 현재 569.4조원), 한국산업은행에서 89.5조원, 중소기업은행과 한국수출입은행에서 각각 49.7조원과 23.8조원 증가하였다. 2015년 상기 3개 은행형 금융공공기관의 당기순이익은 2.94조원으로, 2011년 대비 0.55조원 증가하였다.

[표 3] 3개 은행형 금융공공기관 재무현황

(단위: 조원, %)

		2011(a)	2012	2013	2014	2015(b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
자산	한국수출입은행	55.1	55	61.4	73.6	82.5	27.4	49.7
	한국산업은행	215.3	247.6	258.8	277.3	309.5	94.2	43.8
	중소기업은행	186	197.7	212.6	219.8	239.8	53.8	28.9
	합계	456.4	500.3	532.8	570.7	631.8	175.4	38.4
부채	한국수출입은행	47.6	45.9	52.2	63.7	71.4	23.8	50.0
	한국산업은행	186.0	216.8	230.0	247.1	275.5	89.5	48.1
	중소기업은행	172.8	183.8	198.2	204.1	222.5	49.7	28.8
	합계	406.4	446.5	480.4	514.9	569.4	163.0	40.1
자본	한국수출입은행	7.5	9.1	9.2	9.9	11.1	3.6	48.0
	한국산업은행	29.3	30.8	28.8	30.2	34.0	4.7	16.0
	중소기업은행	13.2	13.9	14.4	15.7	17.3	4.1	31.1
	합계	50.0	53.8	52.4	55.8	62.4	12.4	24.8
당기 순이익	한국수출입은행	0.15	0.39	0.08	0.09	0.04	-0.11	-73.3
	한국산업은행	0.80	-0.27	-1.54	1.13	1.75	0.95	118.8
	중소기업은행	1.44	1.17	0.85	1.03	1.15	-0.29	-20.1
	합계	2.39	1.29	-0.61	2.25	2.94	0.55	23.0

주: 1. 상기 증감액, 증감률은 2011년 대비 2015년 수치임.

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

3. 한국수출입은행과 한국정책금융공사는 2012년부터, 한국중소기업은행은 2010년부터 국제회계 기준을 적용한 재무제표임. 따라서 각 기간별 수치의 직접 비교에는 한계가 있음.

자료: 각 연도별 공공기관 연결재무제표와 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국수출입은행의 2015년 수입결산액은 계획대비 117.7% 증가한 77조6,678억 원이다. 이는 주로 대출과 보증실적이 업무계획 대비 2조원 증가하여 이자수입, 보증료수입 등 사업수입이 계획대비 6.8조원 증가한 것에 기인한 것이다. 또한 수입 증가에 연동하여 이자, 수수료, 대출금 집행 등 사업비 지출도 증가하였다. 한국산업은행의 경우 2015년 수입결산액은 계획대비 112.7%로 파생관련수익이 2.4조원 더 발생하는 등 사업수입이 계획대비 2.5조원 증가하였다. 정부 출자금은 계획분에서 2016년으로 이월된 100억원을 제외한 2조550억원이 발생하였다. 한국산업은행의 2015년 지출액은 대손관련비용 1.3조원 증가, 파생관련비용 3조원 증가로 사업

비가 계획대비 4.1조원 증가하면서 사업비비중은 증가하고 운영비와 기타비용비중은 감소하였다. 한편, 중소기업은행은 사업수입과 배당수익이 증가하여 계획대비 수입이 증가하였으며 이에 따라 당기순이익이 증가하여 지출의 기타항목이 증가하였다.

[표 4] 3개 은행형 금융공공기관 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

			2014	2015		계획대비		전년대비	
			금액(a)	계획(b)	실제(c)	(c-b)	(c/b)	(c/a)	
한국 수출 은행	수입	사업수입	541,326	417,145	485,210	68,065	116.3	89.6	
		차입금	243,535	228,900	266,672	37,772	116.5	109.5	
		출자금	5,100	650	11,300	10,650	1,738.5	221.6	
		기타	14,427	13,531	13,496	-35	99.7	93.5	
		합 계	804,388	660,226	776,678	116,452	117.7	96.6	
	지출	사업비	626,010	471,198	537,702	66,504	114.1	85.9	
		차입금상환	159,050	170,880	202,453	31,573	118.5	127.3	
		경상운영비	873	1,044	862	-182	82.6	98.7	
		인건비	828	928	911	-17	98.2	110.0	
		기타	17,628	16,176	34,750	18,574	214.8	197.1	
		합 계	804,389	660,226	776,678	116,452	117.7	96.6	
한국 산업 은행	수입	사업수입	164,637	175,287	200,353	25,067	114.3	121.7	
		출자금	200	20,650	20,550	-100	99.5	10,275.0	
		기타	138	138	57	-82	41.3	41.3	
		합 계	164,975	196,075	220,960	24,885	112.7	133.9	
	지출	사업비	154,822	165,536	206,106	40,570	124.5	133.1	
		인건비	2,530	2,870	2,961	91	13.2	117.0	
		경상운영비	3,038	4,443	3,479	-964	78.3	114.5	
		기타(영업 외)	4,585	23,226	8,414	-14,812	36.2	183.5	
		합 계	164,975	196,075	220,960	24,885	112.7	133.9	
	중소 기업 은행	수입	사업수입	139,475	133,851	141,668	7,817	105.8	101.6
			출자금	360	400	399	-1	99.8	110.8
기타			690	340	596	256	175.4	86.4	
합 계			140,525	134,591	142,663	8,072	106.0	101.5	
지출		사업비	108,449	103,301	108,771	5,470	105.3	100.3	
		인건비	9,981	10,650	10,597	-53	99.5	106.2	
		경상운영비	8,661	9,350	8,893	-457	95.1	102.7	
		기타(영업 외)	13,434	11,290	14,402	3,112	127.6	107.2	
		합 계	140,525	134,591	142,663	8,072	106.0	101.5	

자료: 각 공공기관 제출자료 및 공공기관 경영정보 공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(4) 정부지원 현황

3개 은행형 금융공공기관에 대한 최근 10년간 정부지원 현황은 아래 [표 5]와 같다. 2011년부터 2015년까지 최근 5년간 재정투입규모를 살펴보면 한국수출입은행이 2조7,193억원, 한국산업은행이 2조850억원, 중소기업은행이 1,260억원이다. 2016년 예산은 한국수출입은행이 200억원, 한국산업은행 600억원, 중소기업은행이 400억원이나, 2016년 정부는 한국수출입은행에 대한 1조원 규모의 현물출자를 추진 중에 있다.

[표 5] 금융공공기관 정부지원 예산 현황

(단위: 억원)

기관명	지원	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2011 ~ 2015 합계	2016 본예산
한국 수출입 은행	출자	100	30	6,500	10,500	1,500	1,000	8,793	1,000	5,100	11,300	27,193	200
한국 산업 은행	출자	-	-	5,000	9,000	100	-	-	100	200	20,550	20,850	600
중소 기업 은행	출자	-	-	5,000	8,000	300	-	-	762	98	400	1,260	400
합계		100	30	16,500	27,500	1,900	1,000	8,793	1,862	5,398	32,250	49,303	1,200

주: 표의 수치는 현물출자분이 포함된 수치임.

자료: 각 금융공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 은행형 금융공공기관의 경영건전성 지표 악화

3개 은행형 금융공공기관의 국제결제은행 기준 총자본비율(BIS자기자본비율)⁴⁾을 상업금융기관⁵⁾과 비교해 보면, 일반은행의 BIS 비율은 2010년 이후 14% 이상으로

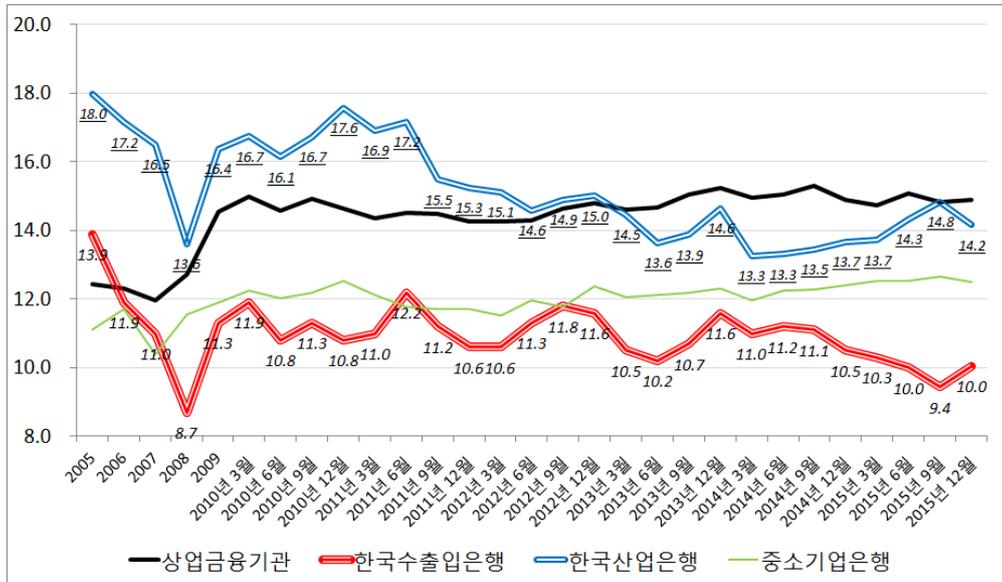
4) [BIS 자기자본비율 = 자기자본 ÷ 위험가중자산]으로 은행의 건전성을 평가하는 지표로 활용되며, 수치가 클수록 건전성이 높은 것으로 평가된다.

5) 금융감독원이 발표한 국민은행, 신한은행, 우리은행, 하나은행, 한국스탠다드차타드은행, 한국씨티은행 및 한국외환은행의 7개 시중은행과 경남은행, 광주은행, 대구은행, 부산은행, 전북은행,

유지되고 있는 반면, 3개 은행형 금융공공기관의 BIS 비율은 점차 하락하여 재무건전성 악화를 보이고 있다. BIS비율의 하락은 추가적인 손실이 발생할 경우 그에 대응할 수 있는 금융기관의 여력이 하락한다는 의미이며 이는 발행 채권 금리 및 여신 공급 한도 등에 영향을 미치게 된다.

[그림 1] 은행형 금융공공기관의 BIS 비율

(단위: %)



자료: 각 공공기관 제출자료 및 금융감독원 금융통계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2008년 금융위기 시 금융기관 전반의 BIS비율이 하락하였으나, 상업금융기관은 후순위채 발행 등의 자본 확충 방안을 통해 2010년 약 14%로 BIS비율을 회복시킨 이후 현재까지 유지해오고 있다. 반면, 한국산업은행과 한국수출입은행의 BIS 비율은 정부 출자로 인한 자본금 증가로 일시적으로 회복되었다가 다시 하락하는 등락 추세를 보여 왔다.

특히 한국수출입은행의 경우 BIS비율이 2014년 말 10.50%에서 2015년 3월 말 10.30%, 2015년 6월말 10.13%, 2015년 9월 말 9.44%까지 하락하였으나, 2015년 12월 말에는 1조원의 정부 현물출자로 10.04%를 기록하였다.⁶⁾ 한국수출입은행은 주로 생산기간이 길어 자금 유동성에 문제가 발생할 수 있는 조선·해운업 지원 및 해

제주은행의 6개 지방은행 총계의 BIS 비율이다.
6) 분반기 BIS비율은 연도 말 BIS비율과 달리 가결산 수치에 해당한다.

외 건설 플랜트 수주 확대를 위한 금융을 중점적으로 지원해왔기 때문에 2013년도 이후 여신규모 증가와 함께 위험가중자산이 증가해왔다. 2016년부터 시행되는 바젤 III 추가자본 규제⁷⁾를 이행하기 위해서 추가적인 자기자본 확충 또는 위험가중자산 축소가 필요한 상황이다.⁸⁾

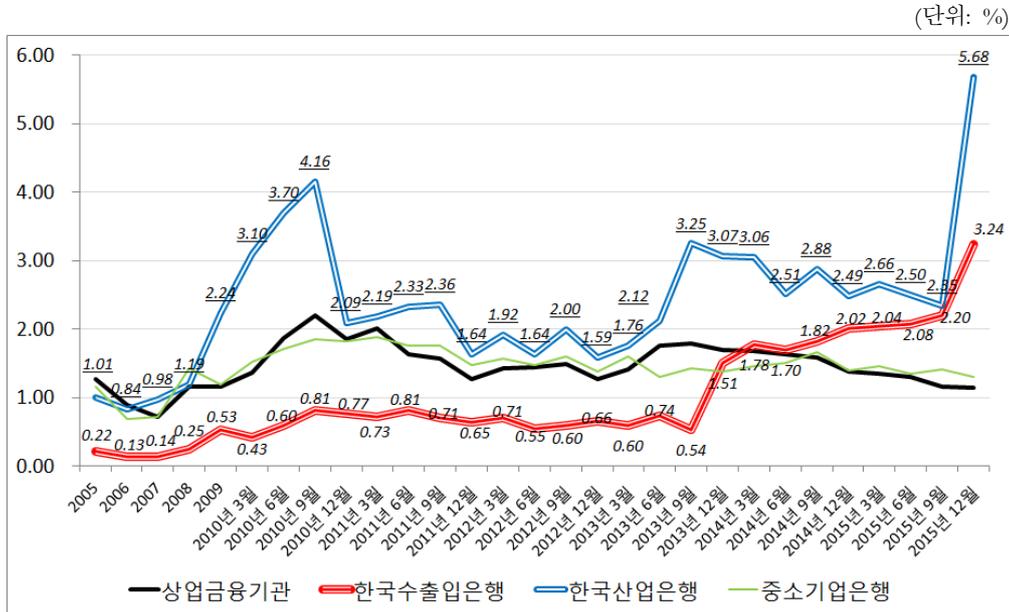
한국산업은행의 경우 2015년 말 14.16%의 BIS 비율로 상대적으로 안정적인 수치를 보이고 있지만 여신건전성을 나타내는 고정이하여신비율⁹⁾이 5.68%로 상업 금융기관(1.14%) 대비 5배 상회한다. 한국산업은행은 2012년 이후 STX그룹 및 동양그룹 등 대기업 계열 구조조정의 부실이 발생하고, 조선·해운업이 장기 침체되면서 자산 건전성이 하락하였다. 특히 2015년 말에는 현대상선 채권을 고정이하로 분류하면서 고정이하 여신 금액이 크게 증가하였다. 한국수출입은행의 고정이하여신 비율 또한 2013년부터 급격히 증가하여 2015년 12월에는 3.24%로 한국산업은행 다음으로 높은 비율을 보이고 있다. 이는 조선업, 해양플랜트 관련 여신 증가와 함께 총 여신 자체의 증가 및 외화채권 관련 환율 상승효과에 기인한 것이다. 상업 금융기관의 2005~2015년까지의 고정이하 여신 비율의 범위와 비교해보면, 한국산업은행 및 수출입은행이 높은 비중의 부실채권을 보유하고 있음을 알 수 있다.

7) 금융감독원은 바젤기준에 부합하도록 2016년부터 2019년까지 단계적으로 기존 최저규제비율인 8%에 자본보전완충자본, 경기대응완충자본 및 D-SIB(시스템적 중요 은행)추가자본 비율을 부과할 예정이다.

8) 이에 따라 산업경쟁력강화 관계장관회의(2016.6.8.)에서는 산업은행은 13%, 수출입은행은 10.5% 수준의 목표BIS비율을 설정하여 유지하기로 하였다.

9) [고정이하여신비율 = 고정이하 여신 ÷ 총 여신]으로 은행의 자산건전성을 나타내는 지표이다. 채권은 자산건전성 분류에 따라 정상, 요구의, 고정, 회수의문, 추정손실의 5단계로 구분되어지는데 '고정이하'는 3개월 이상 연체된 부실채권을 의미한다.

[그림 2] 은행형 금융공공기관의 고정이하 여신비율



자료: 각 공공기관 제출자료 및 금융감독원 금융통계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 조선·해운업 및 대기업 편중 여신의 문제

[표 6]의 최근 5년간 한국수출입은행 및 한국산업은행의 여신 공급 및 잔액 현황을 보면 조선·해운업종에 대한 집중도가 높은 것을 확인할 수 있다. 잔액기준으로 한국수출입은행의 조선·해운업 전체 대출채권 대비 대출채권 비율은 2015년 말 현재 25.8%, 조선·해운업 보증잔액 비율은 34.6%이다. 한국산업은행의 경우 조선·해운업의 대출채권 잔액 비율은 8.3%, 보증잔액 비율은 63.0%에 이른다. 조선·해운업계의 업황이 구조조정 지연, 수급 개선의 불확실성, 경쟁 심화 등의 요인에 의해 장기적으로 부정적일 것으로 전망되는 가운데 일반은행의 조선·해운업 관련 부실여신 비중은 감소하는 한편 기업들이 은행형 금융공공기관을 통한 정부 지원액에 의존하게 되면서 정책금융기관의 재무건전성에는 부담 요인으로 작용하였다.

한국산업은행과 한국수출입은행의 조선·해운업 여신 잔액은 2013년 이후 지속적으로 증가해왔는데, 이는 수주산업 지속 지원에 따른 것으로 해당 산업의 업황 회복이 지연되고 있기 때문이다. 그러나 현재까지 이어져 오고 있는 금융지원과 관련하여 개별 산업 및 기업에 대한 전략적, 정책적 판단의 적정성에 대하여 의문이 제기되고 있다.

[표 6] 한국수출입은행 및 한국산업은행의 여신 공급 및 잔액 현황

(단위: 억원, %)

		2011	2012	2013	2014	2015
한국 수출입 은행	대출승인 금액	542,944	648,514	556,260	591,951	552,461
	대출채권 잔액	457,034	447,207	484,924	581,300	676,205
	조선·해운업 잔액	111,856	116,671	110,143	135,528	174,308
	조선·해운업 비율	(24.5)	(26.1)	(22.7)	(23.3)	(25.8)
	보증승인 금액	234,466	191,105	235,484	219,262	187,683
	보증잔액	424,698	393,799	415,865	480,578	571,335
	조선·해운업 잔액	232,898	164,987	160,051	171,822	197,414
	조선·해운업 비율	(54.8)	(41.9)	(38.5)	(35.8)	(34.6)
한국 산업 은행	대출승인 금액	256,161	365,479	409,392	461,289	509,806
	대출채권 잔액	604,607	708,852	779,531	1,155,894	1,196,361
	조선·해운업 잔액	37,985	52,041	57,209	82,850	99,175
	조선·해운업 비율	(6.3)	(7.3)	(7.3)	(7.2)	(8.3)
	보증승인 금액	44,004	29,328	34,332	44,263	80,772
	보증잔액	332,373	214,997	171,230	160,093	242,260
	조선·해운업 잔액	218,681	113,468	87,774	72,348	152,598
	조선·해운업 비율	(65.8)	(52.8)	(51.3)	(45.1)	(63.0)

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국산업은행이 주채권은행인 STX조선해양은 2013년 7월부터 한국산업은행, 한국수출입은행 등이 포함된 채권단의 공동 관리를 받아오며 4.5조원 규모의 자금을 추가지원 받았으나 2016년 5월 자율협약을 종료하고 법정관리를 통한 회생절차에 들어갔다. 2000년도부터 한국산업은행이 최대주주로 있는 대우조선해양은 2015년 10월 경영정상화방안에 따라 한국수출입은행과 한국산업은행으로부터 4.2조 규모의 자금을 지원받았으나 2016년 6월 현재 단 한건의 수주 실적만을 올리고 있다. 또한 대우조선해양은 2013년도부터 3년 연속 이자보상배율(영업이익/이자비용)이 1 미만으로 실적부진이 계속되고 있는 상황이다.

OECD는 대한민국의 조선·해운업에 대한 정책적 지원이 급격하게 증가하였으며, 이에 대한 정책적 효과가 유의미한지에 대해 의문을 제기하고 있다.¹⁰⁾ 특히 2008년 경제위기 이후 조선·해운사에 대한 수출금융이 큰 폭으로 증가하였으며 정

10) 2015.1.13., OECD, Peer Review of the Korean Shipbuilding Industry and Related Government Policies

책금융기관의 유동성 지원이 확대되어 2004년에 비해 2013년 대한민국의 수출금융은 10배 이상 확대되었다고 지적하고 있다. OECD는 경제 위기 이후 조선·해운 업계 내 대부분의 계약이 Heavy-tail 방식¹¹⁾으로 이루어졌으며, 이로 인한 유동성 부족으로 인해 많은 조선·해운 업체들의 제작금융(Pre-shipment loan)¹²⁾에 대한 수요가 증가하였다고 분석하였다. 이와 같은 결제대금 지급방식의 변화는 조선·해운업계에 대한 수출금융 지원 증가를 단적으로 보여주는 예시이다. 선수금환급보증(RG)¹³⁾에 대한 지원을 높이면서 기업들은 수주량 확보를 위해 저가수주, 불공정 건조계약, 낮은 선수금 비중과 높은 잔금 지급 형태의 대금결제방식 등을 단행하고 이에 대한 리스크는 정책금융기관이 떠안게 되는 것이다.

한편, 기업분류별 여신현황을 살펴보면 한국수출입은행과 한국산업은행의 대출 및 보증이 대기업에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 한국산업은행의 2015년 말 기준 대기업 대출 잔액 비중은 53.3%, 한국수출입은행은 75.2%에 달한다. 정책금융기관이 적절한 리스크 평가와 사후관리 없이 특정 산업과 대기업에 여신을 중복·과다 지원하면 자원배분의 비효율성이 발생하고, 시장논리에 의해 구조조정 되어야 할 기업들을 연명케 하는 문제가 발생할 가능성이 있다. 한국개발연구원 또한 국책은행이 부실대기업의 워크아웃 개시시점을 지체시키고 지원을 확대하여 금융자원을 비효율적으로 배분하는 경향이 있으며, 워크아웃 기업들 또한 자산매각 및 인력 구조조정에도 소극적이었던 것으로 나타났다고 분석하였다.¹⁴⁾

(3) 여신심사와 사후감리 등 리스크 관리체계 미흡

대우조선해양과 한진해운 등의 부실이 드러나자 2015년 11월 정부는 해외건설·조선업 부실방지를 위한 관계기관 간담회를 개최하여 대규모 프로젝트에 대한 금융지

11) Heavy-tail 방식이란 건설기간에는 적은 초기선수금으로 결제하고 인도 시점에 대부분의 잔금 후불로 대금 지급이 이루어지는 결제 계약 방식을 의미한다. 이러한 결제 방식이 주를 이루게 되면, 조선사들이 이미 수주한 선박건조에 필요한 자금을 확보하는데 어려움을 겪게 되며, 부족한 자금을 외부에서 차입하게 되어 업체의 재무 부담이 가중된다.

12) 조선사를 대상으로 선박건조에 소요되는 자금을 지원하는 것을 말한다.

13) RG(Refund Guarantee)보증이란, 조선업체가 선주로부터 선수금을 받기위해 필요한 금융기관의 보증으로 계약 상 적기 납품을 하지 못하거나 파산했을 경우, 금융기관이 선주에게 선수금을 배상하는 지급보증의 형태이다. 법정관리나 회생절차 등의 구조조정 절차가 진행되면 계약조건에 따라 발주처는 실질적으로 채무불이행 상태로 간주하여 보증을 제공한 금융기관에 선수금 환급 요청을 할 수 있다.

14) KDI, 「부실 대기업 구조조정에 국책은행이 미치는 영향」, 2015

원 시 수익성 평가 의무화를 실시하겠다고 발표하였다. 또한 정부는 대출과 펀드 발행 및 심사 기능을 담당하는 해양금융종합센터를 설립하고 보증 발급 및 심사 기능을 담당하는 해양보증기구 출범을 추진하였다.¹⁵⁾ 이는 조선·해운업계 여신 부실화 이전에는 은행형 금융공공기관들의 자체 수익성 평가가 일부 취약했다는 점을 반증한다.

한국수출입은행은 2015년 국정감사결과 시정 및 처리 결과에 따르면 리스크 관리 조직 개편을 통해 관리 체계를 개선하고자 하였다. 또한 한국수출입은행은 재무이상치 분석시스템 및 국외기업 신용평가모형 도입을 추진하고, 여신한도의 보수적 운용과 관리기준 강화, 기술·환경 심사 강화, 고위험분야 산업별 집중 여신 감리 등의 개선책을 제시하였다. 그러나 조선업 여신이 부실화 되고 조선업체들에 대한 구조조정 단계에 이르기까지, 여신건별이 아닌 한도로 심사하고 승인하는 방식이 지속됐고, 구체적인 산업 익스포져 관리 방안이 취약했으며, 지급보증 심사 시 대금 지급 방식이나 수주계약 조항과 사업성 등에 대한 평가가 충분히 이루어지지 못하는 등 리스크 관리체계가 미비했다.¹⁶⁾ 이러한 미비점으로 인하여 부실산업에 대하여 선도적으로 검토해서 정책 변환을 수행하지 못하고 추가부실화로 인한 편중적인 자금투입이 지속되었다는 비판이 일고 있다.¹⁷⁾

한국산업은행의 경우에도 마찬가지로 이행보증심사에 대한 제도적 미비점이 존재하였으며, 사전적인 리스크 관리이외에도 구조조정대상 기업에 대한 관리를 제대로 하지 못했다는 지적을 받고 있다. 2015년 국정감사결과 시정 및 처리 결과에 의하면, 한국산업은행은 대규모 부실을 파악하지 못한 출자회사에 대한 관리 감독 시스템에 대한 개선 방안으로 출자회사관리위원회를 구성하고, 구조조정 관련 경영 관리 한계에 대하여서는 경영관리단 파견을 골자로 하는 추진계획을 보고하였다. 또한 과도한 헤비테일 거래 선수금환급보증 발급 제한, 저가수주 및 불공정수주에 대한 심사 강화 등 양질의 수주를 유도, 추진하겠다는 계획을 밝히고 있다. 그러나 한국산업은행은 비전문적인 경영인력 파견 및 임직원 재취업의 수단이 되는 자회사 관리 대책이 아닌 부실기업에 대해 기업별 특성을 고려한 실질적인 감독 및 관리가

15) 기획재정부 보도자료, 2015.11.10

16) 한편 한국수출입은행은 이러한 리스크 관리체계 미비점에 대하여 여신지원 건별 심사 및 승인, 신용익스포져 관리계획에 바탕한 여신지원, 과도한 헤비테일 거래 선수금지급보증 제한, 해양플랜트 건조계약서 불공정조항 심사 강화하는 등 리스크 관리계획을 마련 중이라고 밝히고 있다.

17) 2015년도 국정감사 기획재정부위원회회의록, 2015.10.1

이루어지기 위한 명확한 방안을 검토하여야 한다. 또한 개별산업에 대한 중장기적인 전략 검토를 통하여 신속한 구조조정 및 경영정상화를 수행할 수 있도록 개선 방안을 마련해야 할 것이다.

(4) 여신대상기업의 채무상환능력에 대한 객관적 평가기준 부재

현재 한국수출입은행과 한국산업은행이 자산의 건전성을 적정하게 평가하고 있는 자산건전성 분류 체계¹⁸⁾에 대한 검토가 필요하다. 자산건전성 분류 기준은 연체 및 부도여부와 채무상환능력의 축으로 이루어져 있는데, 금융감독원은 은행이 설정한 자산건전성 분류기준을 정기 및 수시로 감독하고 부적정하다고 판단되는 경우 시정을 요구할 수 있다. 그러나 채무상환능력에 대한 은행법 상의 감독규정이 명시되어 있지 않기 때문에 자체적인 판단기준에 따라 채무상환능력을 평가하는 경향이 존재해 왔다.¹⁹⁾ 이에 따라 한국수출입은행과 한국산업은행은 2016년 3월 기준 대우조선해양, 한진중공업 등 국내 조선사의 자산건전성을 부실채권이 아닌 '정상'이나 '요주의'로 분류하고 있다. 현재의 자산건전성 분류 체계 하에서 채권단의 추가 여신지원에 따라 연체와 부도가 발생하지 않을 경우, 해당 부실기업에 대한 여신을 정상채권으로 분류할 가능성이 높아진다. 이러한 상황에서 부실이 가시화된 이후 때늦은 자산건전성 재분류는 국책은행의 급격한 부실채권비율 상승으로 이어질 수 있고 선제적인 대응을 저해할 수 있다. 실제로 산업은행은 2015년도 말 현대상선의 자유험약 개시를 준비하면서 뒤늦게 현대상선의 여신을 고정여신으로 분류해 부실채권비율이 급등했다. 기업별 채무상환능력이 산업위험, 경영위험, 영업위험, 재무안전성, 최근 회계연도 현금흐름 등을 통하여 종합적이고 객관적으로 평가되고 있는지 정책금융기관의 신용평가 및 관리체계를 점검할 필요가 있다. 나아가 채권단의 지원에 따른 자산 건전성 개선 효과를 별도로 구분하여 표시하는 등 선제적 대응을 위한 보수적인 신용평가체계에 대한 고민이 필요하다.

18) 금융감독원 지침에 따라 기업대출을 정상, 요주의, 고정, 회수의문, 추정손실의 5단계로 분류하는 것을 뜻한다.

19) 한국수출입은행과 한국산업은행은 채권회수에 있어 '상당한' 위험이 발생한 것으로 판단되는 거래처에 대한 자산을 고정단계로 분류하고 있다.

(5) 부실 여신에 대한 책임 소재 규명 결여

국민과 정부, 공공기관으로 이어지는 주인 대리인 문제를 가지고 있는 정책금융에 있어 도덕적 해이를 방지하기 위하여 금융지원의 의사결정자를 확인, 책임 소재를 명확히 할 필요가 있다. 나아가 이러한 책임 소재 구분을 바탕으로 기관 내부적인 감시기능이 뒷받침되어야 방만한 자금 운영이라는 비판을 피하고 정책금융의 철저적인 타당성을 확보할 수 있다. 대규모 부실 발생과 이에 따른 추가 자금이 소요되는 상황에서 은행형 금융공공기관은 금융지원의 의사결정단계를 밝히고 각 단계의 의사결정자가 산업 및 기업에 대한 가치평가와 전망을 적절히 수행하였는지, 부실 이후 관리 감독 책임을 다하였는지 등에 대하여 소명할 수 있어야 하는데 현재는 그렇지 못하고 있다.

책임경영과 관련하여, 각 기관의 개별 근거법령에 따르면 금융위원회와 기획재정부는 각 기관의 임·직원이 건전한 경영을 크게 해치는 행위를 하는 경우 해당 임원에 대한 업무집행 정지, 해임 및 경고 등 적절한 조치를 할 수 있으며, 은행장에게 해당 직원에 대한 문책처분을 요구 할 수 있음을 명시하고 있다.²⁰⁾ 그러나 법령상 감독에 관한 규정은 분식회계나 뇌물수수 등 불법적인 행위에 대한 사후적인 문책규정으로, 전 여신절차에 걸쳐 적절한 심사 절차와 리스크 관리를 통한 경영건전성을 유지하기 위한 제도로서는 활용하기 어려운 문제점이 있다.

현재 각 기관에 대하여 부실에 대한 책임을 평가할 수 있는 제도는 금융위원회에서 실시하는 경영평가제도와 감사원 감사가 있다. 공운법 분류상 기타공공기관인 한국산업은행과 한국수출입은행은 금융위원회의 경영평가를 통해 책임경영여부에 대해 평가받는데, 공기업과 준정부기관에 적용되는 경영실적평가와 달리, 평가결과보고서가 공개되지 않고, 평가 인원이 적으며 평가단의 구성 기준 또한 구체적이지 않은 등 문제점이 존재한다. 따라서 경영평가에 있어 은행형 금융공공기관의 특수성을 고려하고 전문성과 객관성을 강화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

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

(6) 이사회 의 경영감시기능 미약

한편, 은행형 금융공공기관의 이사회 감시기능 또한 구조적으로 개선의 여지가 있다.²¹⁾ 공운법은 ‘시장형 공기업과 자산규모 2조원 이상인 준시장형 공기업’의 이사회 의장을 기관장이 아닌 선임비상임이사가 수행하도록 하여 기관의 경영과 감독기능을 분리시키고 있다. 다만, 공운법상의 분류에 따라 기타공공기관으로 지정되어 별도의 이사회 규정이 적용되는 은행형 금융공공기관 이사회는 구조적으로 경영감독기능을 제대로 수행하기 어려운 상황이다. 한국산업은행과 한국수출입은행의 이사회는 기관장이 이사회 의장으로서 소집하며, 전무이사와 이사는 기관장의 제청으로 임면하고 있기 때문이다. 또한 한국산업은행의 경우 사외이사가 3명이상으로 이사회 구성원 총수의 과반수가 되어야 한다는 규정이 있지만 기관장이 제청하여 임면하고 있으며, 한국수출입은행의 경우 사외이사에 대한 근거법령이 존재하지 않는 등 경영진에 대한 감시 및 견제기능에 대한 전반적인 검토가 필요하다.²²⁾

(7) 지속적인 재정지원 및 자본 확충의 타당성 확보 미흡

정부는 정책금융기관의 대출 및 보증 지원 등을 위한 자본 확충의 목적으로 이들 은행형 금융공공기관에 주로 출자의 형태로 예산을 지원하고 있다. [표 5]를 참조하면, 2011년~2015년간 정부는 3개 은행형 금융공공기관에 총 4조9,303억원의 예산을 지원하였다. 2015년에는 정부의 대규모 출자를 통한 3.2조원의 예산 추가 지원이 있었는데, 이 중 3조6,440억원(36%)은 현금출자, 6조4,093원(64%)은 현물출자로 집행되었다.

한국수출입은행에는 2008~2009년의 금융위기 시 주로 예산 지원이 집중되었으며 그 이후에도 연간 1,000억원에서 8,793억원의 예산을 지원받았다. 또한 2014년 이후 한국수출입은행의 BIS비율이 꾸준히 감소하고 수주산업 부실 및 환율 상승으로 인해 2015년 9월말 기준 9.44%까지 하락하면서 정부는 총자본비율의 회복을 위하여 2015년 12월 31일 1조원 규모의 현물출자를 추가로 완료하였다.

21) 국회예산정책처는 2014년 결산평가보고서의 금융공공기관 관리체계 평가에서 이와 같은 문제점을 지적한 바 있다.

22) 이에 홍종학 의원이 대표하여 한국수출입은행의 사외이사 근거규정을 마련하는 일부개정법률안(의안번호: 16348)을 발의하였으나 임기만료로 인하여 폐기된 바 있다. 한편, 한국수출입은행은 정부부처 및 한국은행과 은행연합회로 구성된 운영위원회를 두어 견제기능을 강화하고 있다고 설명하고 있다.

정부의 금융공공기관에 대한 현물출자는 정부가 보유한 한국도로공사, 한국자산관리공사 등의 비상장 공기업 지분을 금융공공기관에 넘겨주는 방식으로 이루어지고 있으며, 2008년 금융위기 이후로 그 규모가 증가하고 있다. 그러나 실질적으로 현물출자는 당장 현금화할 수 있는 재원이 아니라 회계 상 자본금 확충을 위한 수단이다. 한국수출입은행의 경우, 2015년도 말 정부의 현물출자로 인해 낮아진 BIS비율이 일시적으로 회복되었다. BIS비율이 높아진 만큼 해외 채권 발행 등 자금 조달에 유리할 수 있지만, 현금 자산이 증가한 것이 아니기 때문에 근본적인 금융여력 확대 방안은 아니다.

이러한 상황에서 국책은행의 조선·해운업 등에 대한 구조조정 자금 확보를 위한 직접출자와 자본확충펀드를 통한 간접출자 방식 등 방안 논의가 진행되고 있다. 현재 정부는 위기상황이 발생할 때마다 금융공공기관에 대한 출자를 통해 자본금을 늘리고 있다. 그 과정에서 중앙은행의 발권력이 동원될 가능성 또한 존재한다. 정부의 지속적인 출자 및 보증은 정책금융기관의 신용평가에도 영향을 미친다. 꾸준히 증가하는 위험가중자산 및 고정이하 여신에도 불구하고 각 신용평가사에서 평가하는 정책금융기관의 신용등급은 우수한 편이다. 한국신용평가, 한국기업평가, 나이스신용평가 국내 3대 신용평가사 모두 한국수출입은행 및 한국산업은행의 회사채 기준 신용등급을 AAA 등급으로 꾸준히 유지하고 있다. 구조조정 대상 기업에 대한 투자가 많고 고정이하 여신 비율이 높음에도 불구하고 정부 손실 보전 의무가 있는 공공기관이기 때문이다. 그러나 규모가 지속적으로 증가하고 있는 여신의 높은 리스크, 고정이하여신비율과 BIS비율 등 재무건전성 지표 악화 등에 근거한 금융공공기관의 실제 신용 리스크는 더 높을 것으로 판단된다. 실제로 2015년 9월 무디스(Moody's)는 한국수출입은행의 정부지원가능성을 배제한 독자신용등급을 'ba1'에서 'ba2'로 강등한 바 있다.

지속적인 정부의 재정지원은 한국산업은행 및 한국수출입은행을 직·간접적으로 보증하는 효과가 있으며, 안정적 지위를 갖게 한다. 그러나 이는 각 기관의 독립성 저해와 방만 경영을 야기할 수 있다. 국고지원에 대한 기대로 인하여 여신에 대한 심사와 사후관리가 미흡하고 소극적인 구조조정이 이루어지지 않는지에 대한 철저한 검토와 관리가 필요하다. STX조선해양은 2013년 4월 자율협약을 신청한 후 한국산업은행으로부터 2조7,000억원의 자금을 우선 지원받아 구조조정을 실시하고 이행 약정(MOU)²³⁾을 체결하여 경영정상화를 시도하였다. 이는 청산가치보다 존속

가치가 클 것으로 예상한 전망에 따른 것이다. 그러나 2014년도 2월까지 경영정상화를 제대로 이행하지 못하고 추가로 1조8,000억원의 부실이 발견되면서 현물출자를 통해 추가적으로 자금 지원이 이루어졌다. STX조선해양의 회생을 위해 한국산업은행의 추가 출자전환이 가능하도록 「금융지주회사법 시행령」²⁴⁾ 개정 또한 이루어졌다. 이후 2015년에는 4,000억원을 추가 투입하는 등 2016년 3월 기준 채권단의 여신 잔액은 5조7,076억에 이르렀지만 2016년 5월 채권단은 STX조선해양의 법정관리절차를 신청하였다. 구조조정 대상기업의 부실 발생 및 정상화 실패의 과정에서 해당 기업의 자구노력 및 경쟁력 회복 노력 뿐 아니라, 주채권은행인 한국산업은행과 한국수출입은행의 구조조정 추진 능력과 관리역량에도 의문이 제기되고 있다. 정책금융기관에 대한 재정지원은 각 기관의 철저한 여신 관리와 효율적이고 효과적인 구조조정 절차가 뒷받침 될 때 타당성을 가질 수 있을 것이다.

다. 개선방안

정책금융기관인 한국산업은행과 한국수출입은행은 특정 산업과 기업에 대한 집중 지원과 그에 대한 심사 및 관리기능 미흡으로 최근 경영건전성이 악화되었다. 향후 부실기업에 대한 법정관리 등 구조조정과정이 진행되면서 한국산업은행과 한국수출입은행은 관련 여신 추가 부실화에 대한 대책 마련 및 구조조정 자금 지원 등의 이유로 추가 자금을 확보해야 하는 상황이다. 현재 자금 확보 수단으로 정부의 직접 출자 또는 자본확충펀드를 통한 간접출자, 중앙은행의 발권력 동원 등이 논의되고 있다. 이처럼 은행형 금융공공기관은 정책적인 목적에서 자금 제공 등 정부의 제도적 지원을 받으며, 이는 간접적인 형태로 정부가 보증을 제공하는 것이라 할 수 있다. 이에 따른 도덕적 해이나 방만한 경영은 결국 재정의 증가와 국민의 부담을 야기할 수 있으므로 특정 산업에 대한 구조조정에 대한 자금을 대한 지원은 부실화에 대한 철저한 책임 규명과 국민적 합의, 그리고 관련 당국의 적정한 관리 감독 하에

23) MOU(Memorandum of Understanding) : 투자에 관해 합의한 사항을 명시한 문서. 쌍방 당사자의 기본적인 이해를 담기 위해 진행되는 것으로 체결되는 내용에 구속력을 갖지 않는 것이 일반적이다.

24) 대통령령 제25177호, 2014.2.11. 일부개정, 2014.2.14. 시행. 금융지주회사의 자회사 등인 금융기관이 기업구조조정을 위하여 다른 회사의 주식을 취득하는 경우 그 다른 회사를 계열회사의 범위에서 제외할 수 있도록 함으로써 원활하게 기업구조조정을 추진할 수 있는 환경을 조성하려는 것이 개정 취지이다.

이루어져야 할 것이다. 2015년 국정감사²⁵⁾에서 지적되었던 부실여신에 대한 책임 소재 규명 및 조치는 현재 이루어지지 않고 있다. 은행형 금융공공기관에 대한 정부지원에 따른 도덕적 해이로 인해 무분별한 정책 자금 지원이 이루어지는 것을 지양하기 위하여 손실에 대한 책임을 각 기관의 관련 부문 및 경영진 등 의사결정주체가 일부 부담할 수 있도록 유인할 필요가 있다. 또한 은행형 금융공공기관에 있어 이사회와 감사기능과 공공기관운영위원회의 감독기능을 제고하는 정책적인 고민이 필요하다.

무엇보다도 여신 부실이 가시화되면서 문제점을 드러낸 국책은행들의 여신 심사 기능과 리스크 관리 기능이 독립적이고 정상적으로 수행되어야 할 것이다. 또한, 저성장시대를 타개할 국가미래전략 및 산업구조 재편 방향과 연계하여 신성장산업과 중소기업이 금융지원에서 배제되지 않도록 정책금융 지원의 방향이 새롭게 검토되어야 할 것이다. 한국산업은행과 한국수출입은행은 특정 산업 지원에 앞서, 산업별 중장기 전략과 이에 대한 금융기관의 조정역할에 대한 철저한 검토를 수행하여야 한다. 이를 뒷받침하기 위하여 각 기관의 여신지원 등 정책금융 의사결정권한의 독립성을 강화하는 한편 각 기관의 정책금융 의사결정단계별 책임평가제도 및 감시장치를 공고히 하여 책임경영을 제고할 필요가 있다. 또한 은행형 금융공공기관은 여신 사후 감리 실시 등을 통해 부실 예방 활동을 강화하고, 여신 대상 기업에 대한 정책금융 지원액이 투명하게 운영될 수 있도록 관리하여 부실기업을 연명하게 하는 방식의 금융지원이 이루어지지 않도록 해야 한다. 나아가 금융당국과 정부는 금융기관 위험관리평가제도 등 위험 관리 감독기준과 위험평가기준을 강화하여야 한다. 그럼으로써 금융공공기관의 여신 건전성 평가가 적절히 이루어지게 하고, 부실여신에 대하여 선제적인 대응을 할 수 있도록 하여 정책금융자금이 낭비되지 않고 효과적으로 지원될 수 있도록 해야 한다.

25) 국회정무위원회, 「2015 국정감사 결과보고서」 p.89~p.95, 2016.5. 및 2015년도 국정감사 기획재정위원회회의록, 2015.10.

2. 공공기관 임금피크제 현황과 정책과제

가. 평가 개요 및 제도 현황

(1) 평가 배경 및 목적

정부는 2015년 5월 “공공기관 임금피크제 권고안”을 발표하여 2016년도부터 공공기관에 임금피크제를 도입하도록 추진하고 있다. 임금피크제(salary peak)는 일반적으로 근로자가 일정 연령에 도달한 시점부터 임금을 삭감하는 대신 근로자의 고용을 보장하는 제도로 정의된다.

정부가 공공기관에 임금피크제를 추진하는 가장 큰 이유는 청년실업 때문이다. 통계청에 따르면 2011년 6%대에 머물렀던 청년실업률¹⁾이 꾸준히 증가하는 추세를 보이다가 2016년 초에는 12%이상으로 급격하게 증가하는 등 청년층의 고용상황이 악화되고 있다. 지속적인 저성장 추세에서 기업들이 자발적으로 청년고용을 확대하는 것을 기대하기는 힘들다는 면에서, 당분간 청년층의 고용상황이 크게 개선되기는 어려울 것으로 보인다.

이에 정부는 공공기관에서 청년층의 고용을 확대하기 위하여 임금피크제를 도입하도록 하고 있다. 55세 이상 고령층의 임금을 삭감하여 마련된 재원을 이용하여 신규고용을 확대하겠다는 내용이다. 특히 2016년부터는 공공기관을 포함한 모든 기업의 정년이 60세로 연장됨에 따라 신규고용이 더욱 감소될 것으로 예측되는 상황으로, 정부는 임금피크제의 도입을 통하여 그 감소분을 상쇄하려는 계획이다.

이에 본 보고서는 기존의 연구 자료와 공공기관의 신규고용 자료 등을 활용하여 공공기관 임금피크제의 도입에 따른 효과를 평가하였다. 정부는 공공기관에 임금피크제를 도입함으로써 향후 2년(16년~17년)간 총 8,000명의 신규고용 효과를 기대하고 있다. 이 중 공기업·준정부기관에서 83.7%에 해당하는 약 6,700명의 추가 신규고용이 가능할 것으로 예상하고 있는 바, 본 보고서는 총 120개 기관의 공기업·준정부기관을 평가의 범위로 설정하였다.

본 보고서는 먼저 정부의 임금피크제를 통한 신규고용 계획을 확인하고, 임금피크제 대상이 되는 직원의 직무 등에 대하여 검토하였다. 정부는 임금피크제 대상

유규영 사업평가관 (788-4835, ryu@assembly.go.kr)

1) 20세~29세의 실업률을 의미.

자에 대하여 기관의 특성에 맞는 다양한 직무를 개발하도록 하고 있으나, 대상자가 다수 발생하는 기관 등은 새로운 직무 개발에 어려움이 있을 수 있고, 이 과정에서 인력운용상 비효율이 발생할 수 있기 때문이다.

다음으로 임금피크제 도입으로 나타나는 부작용 등을 검토하였다. 각기 상황이 다른 공공기관에 대하여 일률적인 기준을 적용함에 따라 각 기관이 처한 특수한 상황이 제대로 반영되지 못할 수 있기 때문이다.

이하에서는 공공기관 임금피크제 현황을 살펴보고, 임금피크제의 도입에 따라 발생할 수 있는 문제점을 분석한 후, 향후 개선과제를 제시한다.

(2) 공공기관 임금피크제 개요

임금피크제란 정년연장 또는 정년 후 재고용을 하면서 일정나이, 근속기간을 기준으로 임금을 삭감하는 제도로, 기본적으로는 정년보장 또는 정년연장과 임금삭감을 맞교환하는 제도라고 할 수 있다. 임금피크제는 크게 정년보장형, 정년연장형 및 고용연장형으로 구분되어 진다.

[표 1] 임금피크제 유형

유 형	내 용
정년보장형	사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 보장해 주는 것을 전제로 임금을 조정하는 제도
정년연장형	사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 연장하는 것을 전제로 임금을 조정하는 제도
고용연장형	사업주가 근로자에게 정년퇴직 이후에 계약직 등의 형식으로 고용하는 대신 임금을 조정하는 제도

자료: 기획재정부, 「공공기관 임금피크제 권고안」, 2015. 5. 7.

임금피크제는 50대 이상 계층의 실업을 완화할 수 있고, 기업 측에서도 인건비 부담을 줄일 수 있다는 장점과 고령층의 풍부한 경험과 노하우를 살린다는 장점이 있다. 하지만 일률적인 임금피크제 적용은 임금수준을 낮추는 편법으로 이용될 수 있고, 불필요한 인력을 계속 고용하게 되는 방식으로 악용될 수 있다는 단점이 있는 것으로 알려져 있다.

최근 기획재정부의 권고안에 따라 공공기관에서 시행하고 있는 임금피크제는 기존 고령자의 고용을 보장하면서 신규고용을 유지시키기 위한 의도에서 시작되었다. 2016년부터 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」²⁾에 따라 모든 공공기관 등의 정년이 60세 이상으로 연장되었다. 이에 공공기관의 기존 고령 직원의 고용이 2016년부터는 최소 60세까지 보장된 것이다.

공공기관의 입장에서 살펴보면 정년의 연장은 인건비 부담으로 이어지게 된다. 공공기관은 인건비 총액에 대하여 정부의 통제를 받기 때문에 추가적인 인건비 부담은 신규채용 축소의 유인이 된다. 그러나 현재 청년층의 실업률이 급속하게 오르고 있는 상황에서 공공기관의 신규채용의 축소는 청년 실업 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 크다. 이에 정부는 임금피크제를 통하여 공공기관의 고령자 임금 부담을 완화하고, 절감된 재원을 신규고용에 활용하기 위하여 「공공기관 임금피크제 권고안」을 2015년 5월 발표하게 된 것이다.

권고안은 모든 공공기관을 대상으로 하고 있다. 또한 매년 개별 공공기관이 신규채용 규모를 설정하도록 함으로써 안정적인 신규채용 규모를 유지하도록 하고 있으며, 임금피크제 도입에 따른 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 하고 있다. 임금지급률 및 조정기간, 별도정원 관리 등에 대해서도 언급하고 있다.

2) 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.

-[시행일:2016.1.1.]: 제19조의 개정규정 중 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단

-[시행일:2017.1.1.]: 제19조의 개정규정 중 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체

[표 2] 기획재정부의 공공기관 임금피크제 권고안의 주요내용

구 분	주요 내용
임금피크제 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 공공기관은 동 가이드라인에 따라 임금피크제를 도입하고, 전 직원을 대상으로 하여야 함 ○ 임금피크제를 기도입한 기관은 동 권고안에 따라 제도를 수정·보완 하여야 함
신규채용 규모 설정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관은 임금피크제 도입·운영을 통해 청년 일자리 창출에 적극 노력하여야 하며, 원칙적으로 다음의 기준에 따라 매년 신규채용 목표를 설정하여야 함 - (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분 - (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년전 인원의 증가분
임금지급률 및 조정기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임금피크제 관련 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 함 ○ 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 임금피크제와 관련하여 설정한 신규채용 목표 인원의 인건비가 충당되도록 설계
별도정원 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용 ○ 임금피크제 대상자는 모두 정원 내 인력으로 관리하여야 함
임금피크제 대상자 직무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 함

자료: 국회예산정책처, 「공공기관 고용관리 정책 평가」, 2015, p.15 참고.

(3) 공공기관 임금피크제 도입현황

우리나라에서 임금피크제는 2003년에 공공기관인 신용보증기금에서 최초 도입되었다. 인사적체로 시중은행에 비해 승진이 늦어짐에 따른 직원들의 사기저하와 명예 퇴직 대상자에 대한 대체근무의 필요성에 대응하여 노사 합의로 임금피크제가 도입된 것이다.³⁾ 이후 여러 민간기업과 공공기관이 임금피크제를 도입하여 다양한 형태로 운영하게 되었다.

공공기관의 경우에는 2014년 말까지 총 56개 기관이 임금피크제를 도입하여 운영하고 있었다.⁴⁾ 임금피크제가 도입된 배경에는 다양한 요인이 있으나, 기본적으로 노사간 합의를 통해 보다 많은 나이까지 현직에서 근무하고 싶어하는 직원들의 요구와 인건비 부담을 경감시키고자 하는 기관측 요구 사이의 타협점이 임금피크제의 도입 배경이라고 할 수 있다.

3) 신용보증기금, 「임금피크제 사례발표 - 21세기형 임금체계 구축방안 세미나」, 2004.10.

4) 기획재정부, 「공공기관 임금피크제 권고안」, 2015.5.

그런데 정부가 2015년 5월 공공기관 임금피크제 권고안을 통하여 모든 공공기관이 임금피크제를 도입할 것을 권고하였다.

정부의 권고안은 모든 공공기관이 2015년도 중 임금피크제를 도입할 것을 사실상 강제하는 것이다. 권고안에 임금피크제를 2015년도 중 도입하도록 명시⁵⁾되어 있고, 2015년도 공공기관 경영실적평가⁶⁾에서도 “임금피크제 운영의 적절성” 항목에 1.5~2점의 가중치를 배정하였으며, 임금피크제 도입 시기에 따라 최대 1점을 가산하도록 유인체계를 갖추고 있기 때문이다. 또한 「공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침(안)」의 의결을 통해 임금피크제 미도입시 2016년도 총인건비 인상률을 1/2로 삭감하거나 도입시기에 따라 인상률을 차등 적용하는 등의 조치도 병행하였다.

공공기관들은 정부의 권고안에 대하여 최초에는 반발하였으나, 점차 임금피크제 도입을 위한 노사협의 등을 진행하였고, 그 결과 2015년 12월 3일에 통폐합 대상 3개 기관⁷⁾을 제외한 313개 기관⁸⁾이 임금피크제 도입을 확정하였다.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 임금피크제를 통한 2016년도 신규채용 효과 점검

정부의 권고안은 모든 공공기관이 임금피크제에 따른 신규채용 목표를 설정하도록 하고 있다. 공공기관을 정년 기준에 따라 분류할 수 있는데, 우선 ①기존 정년이 60세 이상인 기관은 정년도래 1년 전 인원의 증가분을 신규채용 목표로 설정하고, ②정년이 60세 미만인 기관은 정년연장으로 인하여 감소하는 퇴직자 수를 신규채용 목표로 설정하도록 구분하고 있다.

국회예산정책처가 공공기관에 요청하여 제출받아 분석한 자료에 따르면 공기업과 준정부기관 중 기존 정년이 60세 이상인 기관은 39개 기관이고, 정년이 60세 미만인 기관은 81개 기관이다.

5) 권고안에는 “철저한 시행 준비를 거쳐 '15년도 중 본 권고안에 따라 도입”하도록 명시하고 있음. 기획재정부, 「공공기관 임금피크제 권고안」, 2015.5, p.6

6) 공기업 및 준정부기관에 대하여서는 2015년 1월에 발표된 평가편람을 같은 해 9월에 수정하여 임금피크제 관련 항목을 추가하였다.

「2015년도 공공기관 경영평가편람(수정)」, 기획재정부, 2015.9 및 「2015년도 기타공공기관 평가편람(안)」, 기획재정부, 2015.9 참조.

7) 녹색사업단, 아시아문화개발원, 체육인재육성재단

8) 2015년 말 기준 316개 기관이 공공기관으로 지정되어 있었다(2016년 기준으로 공공기관은 323개임)

[표 3] 공기업·준정부기관 임금피크제 관련 분류(총 120개 기관)

분 류 기 준	분 류 결 과
기존 정년 60세 이상 여부	60세 이상 : 39개 기관 60세 미만 : 81개 기관
임금피크제 기 도입 여부	기 도 입 : 34개 기관 신규도입 : 86개 기관
인건비 절감 예상액이 신규채용 인건비 이상인지 여부	절감 예상액 ≥ 신규채용 인건비 : 92개 기관 절감 예상액 < 신규채용 인건비 : 28개 기관

주: 직급별·직렬별 정년이 다른 경우 어느 직급·직렬이라도 정년이 60세 미만인 경우에는 정년이 60세 미만인 기관으로 분류함(단, 극소수의 인원이 해당되는 직렬의 경우에는 고려하지 아니함)
자료: 각 공기업·준정부기관 제출자료

이들 공공기관은 모두 정부 권고안의 기준에 따라 신규 채용 목표를 설정하였다고 밝히고 있다. 실제 국회예산정책처가 각 공기업 및 준정부기관에 제출받은 자료에 따르면 총 3,332명이 임금피크제 도입에 따른 2016년도 신규 채용 계획 규모로 나타났다. 일부 오차 등¹⁰⁾을 감안하면 기획재정부가 2015년 5월에 보도자료를 통해 밝힌 임금피크제에 따른 신규채용 전망치인 3,400명과 비슷한 규모로 볼 수 있다.

임금피크제는 고령인력에 대한 인건비 절감액을 신규채용에 활용하도록 하고 있기 때문에 이론적으로 신규채용 확대의 효과를 기대할 수 있다.¹¹⁾ 실제 국회예산정책처가 공기업·준정부기관으로부터 제출받은 자료에 따르면 2016년을 기준으로 120개 기관 중 92개의 기관에서 임금피크제에 따른 인건비 절감 예상액이 신규채용 목표에 따른 인건비 부담액과 같거나 많았다. 따라서 이들 기관은 별도의 부담 없이 신규채용 목표를 달성할 수 있을 것으로 예상된다.¹²⁾ 나머지 28개의 기관 역시 부족재원을 퇴직 인원에 따른 인건비 잔액이나 상생고용지원금¹³⁾ 등으로 충당하

9) 일부 공공기관은 기획재정부와의 협의를 거쳐 신규채용 규모를 조정하였다고 밝혔다.

10) 2016.12.31.에 채용하는 인원을 각 기관에 따라 2016년 또는 2017년 채용 인원으로 분류하는 등 기관별로 채용인원 산정방식에 차이가 있고, 기획재정부와의 협의를 통해 채용인원을 조정한 기관도 있다.

11) 실제 신규채용 확대 효과가 있는지 여부를 확인하고자 하였으나, 대부분의 기관에서 신규채용을 상반기와 하반기로 나누어 진행하고 있고, 상반기 채용 시기도 기관별로 3월에서 6월까지 다양하기 때문에 2016년 4월 현재 채용 실적은 미비한 것으로 조사되었음. 따라서 실제 신규채용이 목표만큼 이루어졌는지 여부는 2016년 말에 확인할 수 있을 것으로 보인다.

12) 우선 정년연장에 따른 추가 인건비나 고용간접 비용 등은 고려하지 아니하였다.

13) 세대간 상생고용 지원은 임금피크제 도입, 임금체계 개편 등 노사의 상생노력과 더불어 기업이 고용투자를 확대하여 청년 정규직을 신규채용한 경우, 지원금을 지급하는 제도로 공공기관의

면 신규채용 목표를 달성할 수 있을 것으로 보인다.

결국 대부분의 공공기관은 2016년도에 임금피크제에 따른 신규채용 목표를 달성할 수는 있을 것이다. 다만, 공공기관에서 제출한 자료와 담당자 인터뷰 결과를 고려할 때, 신규고용과 관련하여 다음의 사항을 지적할 수 있다.

먼저 많은 공공기관에서 신규채용을 4/4분기에 진행할 예정으로 나타났다. 기획재정부의 보도자료¹⁴⁾에 따르면 2016년도 임금피크제 관련 신규채용 계획 인원 4,403명 중 약 45%를 차지하는 1,964명이 4/4분기에 채용될 것으로 조사되었다. 국회예산정책처의 조사 결과 적지 않은 기관이 정년퇴직 인원이 발생하거나 임금피크제 대상인원으로 전환되는 시점인 12월 말에 신규 채용할 예정이라고 답변하였다. 이 경우 사실상 2017년에 채용되는 것과 유사하기 때문에 2016년도의 실질적인 채용 효과는 다소 작을 것으로 보인다.¹⁵⁾

다음으로 공공기관들이 인건비 부담을 줄이기 위해서 신규채용 인원의 수습기간 등을 확대할 가능성이 있다. 실제 일부 공공기관은 수습기간을 적용하여 해당기간 동안 초임임금을 낮추는 방안을 검토하고 있다고 답변하였다. 이 경우에도 사실상의 정식 채용시기는 기획재정부가 밝히고 있는 시기보다 늦춰질 가능성이 있는 것으로 판단된다.

이러한 사항은 2015년 12월 국회예산정책처가 발간한 「공공기관 고용관리 정책 평가」에서 지적한 내용과 일면 일치하는 것으로 판단된다. 동 보고서에서는 정년연장 효과, 임금피크제 기도입기관, 신규채용시의 간접노동 비용 등을 고려할 때, 비용 부담으로 인하여 각 기관이 신규채용 규모 달성에 어려움이 있을 것이라고 예상한 바 있었다. 임금피크제에 따른 신규채용 규모를 경영평가의 평가항목으로 도입하는 등 정부의 강력한 정책의지에 따라 각 공공기관은 설정된 신규채용 규모를 달성하게 될 것으로 보이지만, 신규채용에 따른 인건비 부담에 따라 신규채용 시기를 연도 말로 늦추거나 수습기간을 도입하는 등의 현상이 발생한 것으로 판단할 수 있다.

경우에는 일정한 요건 충족시 일인당 연 540만원을 지원한다.

14) 기획재정부, 「공공기관 임금피크제로 신규채용 착수」, 2016.2.

15) 실제 6개의 공공기관은 2016년도에 신규 채용계획이 있음에도 2016년 12월 31일에 채용할 예정이기 때문에 2016년에 부담되는 신규 채용 인건비는 사실상 없다고 밝히고 있다.

(2) 공공기관 인력운용의 비효율성 발생 우려

(가) 임금피크제 대상자에 대한 직무부여 현황

정부는 권고안에서 임금피크제 대상자에 부여하는 직무와 관련하여 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 한다고 언급하고 있다.

이에 본 보고서에서는 각 공공기관이 임금피크제 대상자에게 어떠한 직무를 개발하여 부여하였는지 여부를 살펴보았다.

120개 공기업·준정부기관에서 2016년 4월말 제출받은 자료에 따르면 21개의 기관이 임금피크제 대상이 되어도 기존과 동일한 직무를 수행하거나 수행할 예정이라고 밝혔고, 24개 기관은 임금피크제 진입 연차 및 본인 희망 등에 따라 기존 직무와 별도 직무 중 하나를 부여할 것으로 나타났다. 65개 기관은 별도 직무를 개발하여 부여하거나 부여할 것으로 나타났으며, 나머지 10개 기관은 현재 대상자가 없는 등의 사유로 인하여 아직 방침을 결정하지 않거나 노사간 협의 중에 있는 것으로 나타났다.

[표 4] 임금피크제 대상자에 대한 직무부여 현황

구 분	기존직무	기존직무 ·별도직무 병행	별도직무	미결정
기 관 수(개)	21	24	65	10
비 율(%)	17.5	20.0	54.2	8.3

자료: 각 공기업·준정부기관 제출자료

임금피크제 대상자의 직무에 대하여 기존 직무·별도 직무를 병행하거나 별도 직무 형태로 운영하는 89개의 별도 직무에 대해서 분석한 결과 54개의 기관에서 교수·강사·교육 직무를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 또한 41개의 기관에서 자문·연구 직무를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 이밖에는 정책담당관, 운전, 시설관리 등의 직무와 기관 고유 업무인 공원현장관리·매입임대조사·채권추심·선박운항 등의 직무를 부여하고 있는 것으로 확인되었다.

(나) 공공기관 인력운용의 비효율성 발생

기획재정부는 공공기관 임금피크제가 2016~2017년간 총 8천명의 일자리¹⁶⁾를 순수하게 증가시키는 효과가 있다고 밝히고 있다. 별도 정원 인정으로 공공기관 정원을 약 8천명 추가로 늘리는 것이기 때문에 정년연장으로 8천명의 고령자가 퇴직하지 않고 계속 근무하더라도 청년채용 규모는 예전수준으로 유지될 수 있다는 설명이다.¹⁷⁾

정부는 그동안 공공기관의 증원에 대해서 엄격하게 관리하고 있었다. 기획재정부의 고시인 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」에 따르면, 정부재정지원을 받지 않는 기타공공기관을 제외한 모든 공공기관은 인력 증원을 하고자 하는 경우에 기존 인력 현황을 분석한 후 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하도록 하고 있다.¹⁸⁾ 이와 같이 까다로운 절차로 증원을 관리하는 이유는 무분별한 인력증원에 따른 국가재정 부담을 방지할 필요성 때문이다. 총액인건비 인상률을 지키지 않는 기관에 대해서 공공기관 경영실적 평가시 총인건비 인상률 지표(3~4점 만점)에서 0점 처리하는 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 결국 반드시 필요한 소요에 대해서만 정원 확대를 인정함으로써 공공기관의 무분별한 정원확대를 방지하고 있는 것이다.

그런데, 이번 임금피크제 도입에 따른 신규채용 규모 확대 방안에서는 총인건비 인상률 내에서 신규채용할 경우에는 새로운 인력 소요와 관계없이 모두 별도 정원으로 인정하고 있다. 예를 들어 100명 정원의 기관에서 임금피크제에 따라 5명을 신규채용할 경우 총 105명이 근무하게 된다.¹⁹⁾ 결국 기존에 여러 절차에 따라 해당 기관에는 100명의 규모가 적합하다고 인정했음에도 불구하고 105명이 근무하게 되는 비효율이 발생할 수 있는 것이다.

기획재정부의 권고안에서는 임금피크제 대상자에 대하여 기관의 생산성 향상

16) 공기업·준정부기관으로 한정할 경우 약 6,700명

17) 기획재정부 보도자료, 「313개 전 공공기관 임금피크제 도입 완료」, 2015.12, p.5.

18) 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」 제9조(증원의 절차) ①공기업·준정부기관은 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 하며, 기타공공기관은 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기타공공기관의 경우는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

②증원을 협의하는 경우에는 증원 인력의 직급을 함께 협의하여야 하며, 기존의 직급별 배치 등 인력운영 현황 분석을 선행하여야 한다.

③(생략)

19) 위 예시에서 신규채용하는 5명의 규모는 총 정원에 대한 일정 비율 등으로 결정되는 것이 아니라 퇴직연장자 증가분 또는 정년도래 1년전 인원의 증가분으로 결정된다.

에 기여할 수 있는 적합한 직무를 개발하여 부여하도록 하고 있으나, 앞에서 분석한 바와 같이 적지 않은 기관이 임금피크제 대상자에 대하여 기존 직무를 수행하도록 하고 있다. 이 경우 기존에 임금피크제 대상자 1명이 담당하던 일을 임금피크제 대상자와 신규채용인원이 함께 담당하게 될 가능성이 높은 것으로 보인다. 새로운 직무를 수행하도록 하고 있는 기관도 있으나, 이 역시 기존에 필요한 소요로 인정된 직무가 아닌 새로 개발된 직무이므로 반드시 필요한 직무로 보기에는 어려운 측면이 있다.

결국 임금피크제에 따른 신규채용 확대는 그동안 정부가 추구하던 엄격한 정원관리를 통한 비효율성 방지와는 배치되는 결과가 발생할 가능성이 있는 것으로 보인다. 이는 별다른 검증없이 별도 정원을 인정한 것으로, 반드시 필요한 직무에 인력을 배치한 것이 아니라 인력 배치를 위하여 기존 1인당 담당 업무를 줄이거나 새로운 직무를 개발한 면이 있기 때문이다.

또한 앞서 언급한 것처럼 많은 기관에서 교수·강사 등 교육관련 직무와 연구·자문 등의 직무를 임금피크제 대상자의 직무로 포함하고 있다. 교육과 자문 등의 직무는 그동안의 경험과 연륜을 활용할 수 있다는 점에서 일면 바람직한 직무 설계로 보인다. 그러나 과연 교육과 자문 등의 업무가 해당 기관의 실질적인 효율성 향상 등으로 이어질 수 있는지는 의문이 있다.²⁰⁾ 또한, 정년 연장에 따라 향후 1~2년 동안은 임금피크제 대상자들이 크게 증가할 것으로 예상되기 때문에 기관의 필요성과는 별개로 자칫 교육·자문 등의 직무가 과도하게 증가할 가능성도 있는 것으로 보인다.

(다) 임금피크제 대상자의 직무만족도 저하

기획재정부는 임금피크제 대상자를 위한 새로운 직무를 개발하도록 권고하고 있다. 공공기관에 대한 이번 임금피크제는 단순히 정년을 연장하는 수단으로 도입된 것이라기보다는 정년 연장에 따른 신규고용 감소를 상쇄하기 위한 목적이 크다. 결국 고용된 총 인원이 증가함에 따라 주어진 직무에 비해 인력이 많아지는 현상이 발생하기 때문에 새로운 직무를 개발하는 방향으로 나아갈 수밖에 없는 것이다. 또한 임금피크제 대상자를 별도 직군으로 전환하는 경우 승진이 가능하므로 조직내 인력 순환에도 기여하는 긍정적 효과가 있다고도 밝히고 있다.

20) 인사담당자 등과의 인터뷰 결과, 고위직 임금피크제 대상자들이 선호하는 직무이기 때문에 교육과 자문 분야의 업무를 설정한 측면이 큰 것으로 나타났다.

그러나 공기업·준정부기관의 인사담당자들과의 인터뷰 결과, 새로 임금피크제를 도입하는 기관의 경우 대부분의 인사담당자가 임금피크제 도입에 있어, 임금피크제 대상자에 대하여 새로운 직무를 개발하는 것에 가장 큰 어려움을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 기획재정부의 권고안에서는 고령자의 축적된 경험과 기술을 충분히 활용할 수 있는 직무를 개발하여 부여하도록 하고 있으나, 정년을 1~3년 앞두고 있는 고령 직원들에게 부여할 수 있는 직무가 한정적이라는 의견이 많았다. 또한 기관에서 필요하다고 판단하여 개발한 직무에 대하여 임금피크제 대상자가 만족하지 못하는 경우가 많은 점도 새로운 직무 개발 및 인원 배치에 어려움을 주는 요인이 되고 있는 것으로 파악되었다.

또한 임금피크제 대상자는 대체로 현재 하고 있는 직무를 계속하는 것을 선호하는 것으로 분석되었다. 기존 연구²¹⁾에서도 기존 업무를 계속하는 경우가 평소 수행하던 업무와 다른 업무를 수행하는 경우에 비해 임금피크제 대상자의 만족도가 높게 나타나고 있다고 제시하고 있다.

그러나 앞서 언급한 것처럼 추가고용을 전제로 임금피크제를 도입하고 있는 현 제도의 특성상 임금피크제 대상자에게 기존 직무를 계속 수행하게 하는 것에는 한계가 있다. 실제로 현장직·기술직의 경우에는 일부 기관에서 기존 직무를 계속 수행하도록 하고 있으나, 이외의 사무직·관리직의 경우에는 대부분 새로운 직무를 부여하고 있는 것으로 나타났다.

결국 임금피크제 대상자를 위한 직무부여에 있어 가장 중요한 사항은 대상자의 경험과 직무를 충분히 활용할 수 있고, 해당 인원이 만족할 수 있는 직무를 개발하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 많은 기관이 이러한 직무를 개발하지 못하고 있는 것으로 파악되고 있다.

공공기관 인사담당자들과의 인터뷰 결과, 컨설팅 등을 통하여 직무를 개발하여 임금피크제 대상자에게 제시해도 이를 거부하거나 불만을 갖는 경우가 있는 것으로 응답하였다.²²⁾ 이러한 경향은 기존에 임금피크제를 도입하고 있던 기관보다는 새로 임금피크제를 도입하게 된 기관에서 두드러지게 나타났다.²³⁾

21) 이학춘·고준기·전만길, “고령자 고용촉진과 고용연장·유지를 위한 임금피크제의 문제점과 개선 방안”, 『노동법논총』 21집, 2011, pp.391~429.

22) 실제 일부 기관에서는 기관에서 여러 직무를 개발하여 제시하였으나, 노조측에서 이를 거부함에 따라 임금피크제 대상자에 대한 직무 확정이 늦어지고 있다고 밝히고 있다.

23) 기존에 임금피크제를 도입한 기관은 노사간 협의에 따라 “정년연장”과 “직무조정+임금삭감”을 교환한 측면이 컸음. 그러나 이번에 새로이 임금피크제를 도입한 기관 중 ①정년이 60세 이상이었던 기관의 경우 특별한 반대급부 없이 직무조정과 임금삭감이 이루어지고 있고, ②정년이

이는 새롭게 임금피크제를 도입하게된 기관은 기존에 임금피크제를 도입하고 있던 기관과는 달리 충분한 준비없이 임금피크제를 도입하였기 때문인 것으로 보인다. 공공기관운영위원회를 통하여 임금피크제 도입 방안을 확정된 2015년 5월 이후, 약 7~8개월안에 모든 기관이 임금피크제 도입을 완료하라는 권고에 따라 서둘러 임금피크제를 도입하였기 때문에 고령자의 직무부여 등에 대한 준비과정이 부족한 측면이 있었던 것이다. 이에 따라 새로이 임금피크제를 도입한 기관에서 임금피크제 대상자의 직무만족도 저하가 우려되고 있다.²⁴⁾

(3) 임금피크제의 기관별 특수성 반영 미흡

국회예산정책처가 120개의 공기업·준정부기관으로부터 제출받은 자료에 따르면 각 기관마다 임금피크제에 따른 임금조정기간과 임금지급률을 다르게 설정하고 있다. 기관의 입장에서는 임금피크제 대상이 되는 직원들의 임금감소를 최소화하기 위하여 가급적 임금조정기간을 짧게 하고, 임금지급률도 높게 설정하고자 하는 유인이 있다.

그러나 신규채용목표 달성을 위하여는 임금조정기간을 확대하고 임금 지급률을 낮게 설정해야한다. 신규채용을 위해서는 임금피크제 대상 인원의 인건비를 절감해야 하는데, 임금조정기간을 확대하고 임금지급률을 낮게 설정할수록 인건비 절감효과가 크기 때문이다. 결국 신규채용목표를 달성할 수 있는 수준 내에서 임금조정기간과 임금지급률을 결정하게 되는데, 기관별로 그 격차가 크게 발생하고 있는 것으로 나타났다.²⁵⁾

예를 들어 한국승강기안전기술원은 임금조정기간을 최대 6년으로 설정한 반면, 단 1년만을 임금조정기간으로 설정한 기관도 4개 기관이 있었다. 또한 신용보증기금은 총 260%의 임금감액률²⁶⁾을 적용하여 임금피크제를 설계하였으나, 일부기관은 1~3년간 총 30%수준의 임금감액률로 설계하여 임금감액률의 격차가 8배가 넘었다.

이렇게 큰 차이가 발생하는 이유는 기관별 특수성이 고려되지 않았기 때문이

60세 미만이었던 기관의 경우에도 정년 연장은 법률 개정에 따라 별도로 이루어진 사항으로 인식하는 측면이 있어 직무조정에 불만이 큰 것으로 나타나고 있다.

24) 일률적으로 직무를 변경하는 제도는 근로자로 하여금 자괴감에 빠지게 할 우려가 있다는 견해가 있음. 이영면·정선아, “베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안”에 대한 탐색적 연구, 『노동정책연구』, 제14권 제1호, 2014, pp.50~51.

25) 참고로 기획재정부는 임금조정기간은 평균 2.5년, 임금지급률은 1년차 82.9%, 2년차 76.8%, 3년차 70.2%로 나타났다고 밝히고 있다.

26) 임금피크제 대상 1년차부터 임금지급률을 85/70/55/25/15%로 설정함에 따라 5년간 총 260%의 임금이 감액됐다.

다. 정부는 모든 공공기관에 대하여 동일한 기준에 따라 신규채용 목표를 설정하여 달성하도록 하되, 예외적인 사유를 매우 제한적으로 인정하였다. 따라서 임금피크제 기도입 여부, 기존 정년, 인적 구조 등에 따라 각각의 공공기관이 체감하는 부담이 다르게 나타난 것이다.

공기업·준정부기관이 제출한 자료에 따르면 임금피크제를 기도입하고 있는 34개 기관의 임금조정기간과 임금감액률은 각각 평균 2.88년과 84.0%로 나타났다.²⁷⁾ 반면 임금피크제를 신규 도입하고 있는 85개 기관²⁸⁾의 임금조정기간과 임금감액률은 각각 평균 2.56년과 67.3%로 기도입 기관에 비해 낮았다. 결국 2015년도 이전에 임금피크제를 운용하고 있던 기관의 고령직원 임금이 상대적으로 더 많이 삭감되고 있는 것이다.

[표 5] 임금피크제 기도입 여부에 따른 임금감액률 비교

구 분	기관수	평균 임금조정기간	평균 임금감액률
임금피크제 기도입 기관(A)	34개	2.88년	84.0%
임금피크제 신규도입 기관(B)	85개	2.56년	67.3%
차 이(A-B)		0.32년	16.7%p

주: 직급별로 상이하게 제도를 설계한 경우에는 하위직급을 기준으로 산정하였음
 자료: 각 공기업·준정부기관 제출자료

이러한 결과가 발생한 이유 중 하나는 임금피크제를 기도입하고 있는 기관도 동일한 기준으로 설정된 신규채용목표를 달성해야 하는 점이 영향을 끼친 보인다. 정부의 권고안은 고령 직원의 임금을 삭감하여 마련된 재원을 추가적인 신규 채용에 사용하는 것을 기본원칙으로 하는데, 이들 기관은 이미 고령직원의 임금을 삭감하여 운용하고 있던 상황에서 추가적인 재원을 마련해야 하기 때문이다.

사실 정부는 2015년도 권고안 이전부터 공공기관 선진화의 일환으로 임금피크제 도입을 독려했고 있었다.²⁹⁾ 결국 정부의 독려 등에 따라 자발적으로 노사간

27) 직급별로 상이하게 제도를 설계한 경우에는 하위직급을 기준으로 계산하였다.

28) 시청자미디어재단은 2016년 5월 현재 구체적인 임금피크제 운용 계획이 확정되지 않은 관계로 제외하였다.

29) 2009년에 기획재정부가 배포한 보도자료에도 “기획재정부는 공공기관 선진화의 일환으로 보수 체계의 합리화를 추진중에 있으며, 인력 고령화에 대비 임금피크제 도입을 독려했고 있음”을

합의에 따라 먼저 임금피크제를 도입하여 운영하고 있던 기관들이 더 긴 기간동안의 임금조정기간과 더 높은 임금감액률의 형태로 임금피크제를 운용하게 되는 문제점이 발생하게 된 것이다.

이 밖에도 기존 60세 미만 정년 기관과 60세 이상 정년 기관의 임금피크제 운용에 있어서, 임금지급률에서 차이가 있었다. 기존에 60세 미만으로 정년을 운용하던 81개 기관의 평균 임금감액률은 79.3%로 이미 60세 이상으로 정년을 운용하던 38개 기관³⁰⁾의 평균 임금감액률 56.6%보다 약 1.4배 정도 높았다. 기존 정년이 60세 미만인 기관은 정년 연장에 따른 추가적인 인건비 소요가 있기 때문으로 보인다. 정년이 연장되기 전에는 퇴직해야하는 인원이 정년연장으로 계속 근무하게 됨에 따라 해당 인원에 대한 인건비 소요가 발생되기 때문에 상대적으로 임금감액률을 높게 설정할 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

이처럼 기관마다 다양한 특성이 있고 임금피크제 기도입 여부 등 유형별로 분류가 가능함에도 일률적으로 신규채용 목표를 설정하는 것은 기관별 특수성을 반영하려는 노력이 다소 부족했던 것으로 보인다. 정부가 기관별 협의과정을 통해 기관 고유의 사정을 일부 반영하였지만, 기관별로 임금감액률 등에서 큰 차이가 나타나는 것을 볼 때, 그 반영의 정도가 미흡한 것으로 판단되기 때문이다.

다. 개선방안

모든 공공기관의 정년이 60세 이상으로 확대됨에 따라 신규고용이 감소될 것으로 예상되는 상황에서, 정부는 추가적인 신규고용을 창출하기 위하여 임금피크제를 도입하였다. 모든 공공기관에 임금피크제를 도입함에 따라 정부가 기대한 수준의 신규고용의 확대가 예상된다. 청년 실업 상황이 악화되고 있는 상황에서 이를 일부 해소하기 위한 효과가 예상된다. 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

다만, 시행과정에서 일부 문제점이 있을 것으로 예상되는 바, 이에 대한 개선 방안을 마련해 나갈 필요가 있다.

먼저, 임금피크제 대상자에 적합한 직무개발과 개발된 직무에 대한 점검이 필요하다. 정년을 60세 이상으로 정하고 있는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 취지는 일할 능력이 있는 고령 직원에게 적합한 노동 기회를 보

밝히고 있다. - 기획재정부, 「공공기관 임금피크제 도입현황 및 운용실태」, 2009. 8.

30) 시청자미디어재단은 2016년 5월 현재 구체적인 임금피크제 운용 계획이 확정되지 않은 관계로 제외하였다.

장하려는 것이다.³¹⁾ 따라서 각 기관은 법률 취지에 따라 고령 직원이 본인의 경험과 능력을 발휘할 수 있는 적합한 직무를 설계해야 할 필요가 있다.

이를 위해서는 각 기관별 컨설팅 등을 통한 맞춤형 직무 개발과 해당 직무의 적절성에 대한 정부의 검토가 필요하다. 정부는 현재 임금피크제에 따라 발생하는 각 기관별 별도 정원의 직무를 단순히 보고 받는 수준에 그치고 있으나, 기관별 인력 운용의 효율성을 위하여 해당 업무의 적정성을 판단할 필요가 있다. 임금피크제에 따라 추가적으로 늘어나는 인원을 별도 정원으로 분류하고 있으나, 임금피크제 대상 인원은 상시적으로 유지되기 때문에 사실상 정원이 증가한 것과 같은 효과가 있다. 따라서 정부가 공공기관의 정원을 통제·관리하는 목적이 지나친 증원에 따른 인력운용의 비효율성 방지라는 점을 고려할 때, 임금피크제에 따라 발생하는 추가 인원에 대한 직무의 적절성도 지속적으로 관리할 필요가 있을 것이다.

다음으로, 각 기관별 특성을 고려한 재정지원 방안을 검토할 필요가 있다. 앞에서 분석한 것처럼 기획재정부는 일률적인 기준에 따라 신규채용목표를 설정하도록 하였다. 이에 따라 각 기관들이 가진 다양한 특성이 반영되지 않아 임금피크제를 이미 도입하고 있던 기관 등에 많은 부담이 발생할 것으로 예상된다. 임금피크제를 기도입하고 있던 기관은 정부 권고에 따라 먼저 도입했음에도 불구하고 이러한 사정이 충분히 고려되지 않아 임금피크제의 임금삭감률이 높아지는 등의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 나타났다. 더욱이 향후 1~2년 동안은 퇴직자 수의 급격한 감소가 예상되는 만큼 이러한 부담은 더 커질 것으로 예상된다.

따라서 이러한 기관들의 특성을 반영하여, 최대한 빠른 시일내에 특별한 사유가 있는 기관의 경우에는 신규채용목표의 하향 조정이나 추가적인 인건비 반영 등의 조치를 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

임금피크제가 먼저 발전한 일본은 고령자의 정년연장을 대가로 임금을 삭감하는 형태로 이루어졌다.³²⁾ 반면에 우리나라의 공공기관 임금피크제는 고령자의 정년연장·보장과 함께 신규채용 확대를 목표로 이루어졌다. 이에 따라 직무재설계, 추가적인 인건비 부담 발생 등 새로운 문제가 예상되고 있는 것이다.

향후 보건·의료수준의 향상에 따른 평균 수명의 증가와 연금수급 개시연도까지의 소득 공백 기간 등에 따라 추가적인 정년 연장 요구가 발생할 가능성이 크

31) 국회환경노동위원회, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서」, 2013. 4.

32) 변상우·김학돈, “임금피크제 정착방안에 관한 연구”, 「인적자원관리연구」 제12권 제1호, 2005, pp.47~60.

다.³³⁾ 또한 지속적인 경제 위기에 따른 청년 실업률 악화 등으로 인하여 공공기관의 청년 채용 확대 요구도 커질 가능성이 있다. 따라서 정부는 전반적인 공공기관 인력 운용 방식에 대한 장기적인 계획을 수립하여 새로운 요구에 적절하게 대처할 수 있도록 준비할 필요가 있겠다.

33) 국민연금의 수급 개시연도가 65세임에 따라 “퇴직이후-연금수급 개시 전”의 기간에 대한 소득 보전 방안 논의가 계속적으로 이루어지고 있다.

3. 전력공기업 전력거래제도 운영평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

한국전력공사 본사 부지 매각이익의 실현과 전력구매단가 하락으로 한국전력공사는 개별 기준 10.2조원, 연결 기준 13.4조원의 당기순이익을 기록하였다. 이 중 상당부분은 일회성인 본사 부지 매각이익의 실현에 기인하고 있으며 일부는 유가하락 때문으로 향후에도 이와 같은 수익이 실현될 것으로 기대하기는 어렵다. 그러나 향후 기저전력 비중이 확대될 것인 바, 이는 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)¹⁾을 하락시켜 한국전력공사의 전력구입비용의 하락 요인으로 작용하게 될 것이다. 그 결과 전기요금 조정이나 다른 비용인상 요인이 없을 경우 한국전력공사의 수익은 상당기간 동안 높은 수준을 유지할 것으로 예측된다.

본 평가에서는 한국전력공사와 발전자회사의 2015년 수익확대 요인을 분석하고 한국전력공사와 발전자회사 간의 전력거래제도 운영현황을 검토·평가하고자 한다.

(2) 주요사업

한국전력공사는 전원개발 촉진, 전력수급 안정화, 국민경제 발전 기여를 목적으로 「한국전력공사법」에 의해 설립된 법인이며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 시장형 공기업으로 분류된다. 한국전력공사는 설립목적에 따라 전력자원의 개발, 발전, 송전, 변전, 배전 및 이와 관련되는 영업, 연구 및 기술 개발, 해외사업, 투자 또는 출연, 보유부동산 활용사업을 수행하고 있다.

한국전력공사는 1999년 이전까지 발전, 송전, 배전 및 판매를 통합하여 운영하였으나 2001년 4월 한국전력공사의 발전부문을 한국전력공사가 100% 소유하는 형태의 6개 자회사로 분할하였다. 현재 한국전력공사는 한국전력거래소에서 운영하는 전력시장에서 6개의 발전자회사 및 민간 발전사로부터 전력을 구입하여 전력소비자에게 전력을 판매하고 있다.

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

1) 전력도매시장에서 시간대별 전력수요에 맞게 발전변동비가 저렴한 순서(원자력→석탄→LNG)대로 발전기가 투입된다. 이 때 시간대별로 최종적으로 투입되는 발전기의 변동비가 해당시간대 시장가격을 형성하게 되는데 이를 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)이라고 한다.

전력소비의 둔화에 따라 최근 3년간 한국전력공사의 전력판매량의 증가율은 0.6~1.8% 정도로 낮은 수준을 유지하고 있다. 반면, 2008~2013년까지 지속적인 전기요금 인상 결과 한국전력공사의 전력판매수입은 2014년까지 5%를 초과하는 높은 수준의 증가율을 유지하였다.

[표 1] 전력판매현황

(단위: GWh, 억원, 원/kWh)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
판매량	434,160	455,070 (4.8)	466,593 (2.5)	474,849 (1.8)	477,592 (0.6)	483,655 (1.3)
판매수입	373,901	406,471 (8.7)	462,378 (13.8)	504,884 (9.2)	531,441 (5.3)	539,637 (1.5)
판매단가	86.1	89.3 (3.7)	99.1 (11.0)	106.3 (7.3)	111.3 (4.7)	111.6 (0.3)

주: ()안의 숫자는 전년 대비 증가율
 자료: 한국전력공사 제출 자료를 기초로 국회예산정책처 작성

(3) 결산 현황

한국전력공사의 2015년 자산은 106.3조원으로 전년도에 비해 6.6조원 증가하였다. 부채는 53.1조원으로 전년도에 비해 3.2조원 감소한 반면, 자본은 53.2조원으로 9.9조원 증가하였다. 그 결과 부채비율은 2014년 129.9%에서 2015년 99.9%로 크게 하락하였다. 이와 같이 2015년 한국전력공사가 자본은 증가하고 부채가 감소한 이유는 당기순이익의 증가에 기인한다. 한국전력공사는 2015년 10.2조원의 당기순이익을 기록하였다. 이 중 영업이익의 증가가 4.4조원인데 이는 유가하락에 따른 전력구매비용의 감소에 기인하는 측면이 크다. 당기순이익 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 유형자산처분이익이다. 한국전력공사는 2015년 8.7조원의 유형자산처분이익을 인식하고 있는데, 이는 2014년에 매각된 구사옥 매각수익 실현에 따른 것이다.

[표 2] 주요 재무현황

(단위: 억원, %, 배, %p)

	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (b - a)
자산	947,699	962,347	982,499	997,191	1,063,063	65,871
부채	503,306	549,636	565,904	563,380	531,249	- 32,132
자본	444,393	412,711	416,595	433,811	531,814	98,003
금융부채	300,406	343,626	355,214	329,574	265,898	- 63,676
영업이익	- 32,952	- 26,929	2,630	16,737	44,254	27,517
당기순이익	- 35,141	- 32,266	2,383	10,399	101,657	91,258
이자비용	14,092	16,036	15,252	13,941	10,926	- 3,015
영업이익률	- 7.6	- 5.5	0.5	2.9	7.6	4.7
이자보상배율	- 2.3	- 1.7	0.2	1.2	4.1	2.9
부채비율	113.3	133.2	135.8	129.9	99.9	- 30.0
차입금의존도	31.7	35.6	36.0	32.9	25.0	- 7.9

자료: 한국전력공사의 개별기준 감사보고서를 기준으로 국회예산정책처 작성.

2015년 한국전력공사의 수입·지출 현황을 살펴보면, 당초 수입·지출 예산은 71.7조원으로 계획되었으나, 실적은 70.8조원으로 0.9조원 감소한 것으로 나타났다. 계획 대비 실적에서 가장 큰 차이를 보이는 것은 사업비로, 당초 53.3조원이 지출될 것으로 계획되었으나 구입전력비용의 하락으로 4조원이 감소하였다. 기타는 주로 송·변전시설 등 설비투자 측면이다. 당초 구사옥 부지매각이익 실현에 따른 풍부한 유동성을 기반으로 투자를 확대하여 7.7조원을 지출할 것으로 계획되었으나, 투자계획을 일부 축소하여 실적은 1조원이 감소한 6.7조원 수준인 것으로 나타났다. 한국전력공사는 계획 대비 투자축소 및 전력구입비 감소 결과 남은 유동성을 활용하여 차입금 상환에 당초 계획된 4.9조원 대비 1.5조원 확대된 6.4조원을 지출하였으며, 남은 부분은 차기이월 한 것으로 나타났다.

[표 3] 2015년도 수입·지출 현황

(단위: 백만원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출연금	-	-	-	-	-	-
	정부보조금	-	-	-	-	-	-
	독점수입	-	-	-	-	-	-
	사업수입	70,901,040	98.8	70,069,371	98.9	-831,669	-1.2
	차입금	-	-	-	-	-	-
	전기이월	-	-	-	-	-	-
	배당	853,182	1.2	780,051	1.1	-73,131	-8.6
	기타	-	-	-	-	-	-
	합 계	71,754,222	100.0	70,849,422	100.0	-904,800	-1.3
지출	사업비	53,260,594	74.2	49,238,323	69.5	-4,022,271	-7.6
	인건비	1,746,868	2.4	1,598,860	2.3	-148,008	-8.5
	경상운영비	417,165	0.6	333,898	0.5	-83,267	-20.0
	차기이월	3,459,534	4.8	6,272,794	8.8	2,813,260	81.3
	차입금상환	4,917,589	6.9	6,424,860	9.1	1,507,271	30.7
	배당	276,000	0.4	320,982	0.4	44,982	16.3
	기타	7,676,472	10.7	6,659,705	9.4	-1,016,767	-13.2
	합 계	71,754,222	100.0	70,849,422	100.0	-904,800	-1.3

자료: 한국전력공사 제출 자료

(4) 평가방법 및 주요 쟁점

전력공기업의 당기순이익이 지속적으로 확대되는 것과 관련하여 다양한 주장이 제기될 수 있다. 가장 먼저 논의될 수 있는 것은 전기요금 인하이다. 그러나 원자력과 석탄화력 등 기저발전의 확대를 통한 발전원가 인하로 전기요금을 인하하는 것은 전력소비의 증가를 유발하고 그에 따라 발전소를 추가로 건설하는 에너지 다소비적인 순환고리를 형성하게 된다. 따라서 전기요금 인하 논의는 신중하게 접근해야 한다. 본 평가에서는 한국전력공사와 발전자회사의 2015년 결산 결과를 검토하고, 한국전력공사와 발전자회사 간의 전력거래제도 운영현황을 검토·평가하고자 한다.

이를 위한 분석방법으로는 전력공기업의 감사보고서에 대한 재무분석, 전력판매, 원가 등 각 기관이 제출한 통계자료 분석, 전력공기업 뿐 아니라 산업통상자원부 및 전력거래소 등 유관기관 담당자와의 면담 등을 활용하고자 한다.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 전력공기업 수익 확대 요인 분석

(가) 전력공기업 수익 현황

한국전력공사는 전력송·배전 및 판매를 주요 사업으로 하는 공기업이며, 한국전력공사가 100% 소유하는 형태로 6개의 발전공기업이 있다. 발전공기업들은 민간발전사와 더불어 전력을 생산하여 한국전력거래소에서 한국전력공사에게 전력을 판매하고 있다.

한국전력공사와 6개 발전공기업을 포함한 전력공기업의 2015년 자산규모는 202.4조원으로 2011년 163.8조원에 비해 38.5조원이 증가하였다. 이 중 부채는 2015년 106.7조원으로 같은 기간 동안 23.9조원이 증가하여, 자본보다 부채 증가 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 그 결과 부채비율은 2015년 111.4%로 2011년 102.1%에 비해 9.3%p 상승하였다. 그러나 전년도와 비교하면, 자산은 11.6조원 증가한 반면, 부채는 1.9조원 감소하였고 그 결과 부채비율은 20.5%p 하락하였다.

각 기관별로 보면, 최근 5년 동안 자산규모가 가장 크게 증가한 기관은 한국전력공사와 한국수력원자력이다. 그러나 한국전력공사의 경우, 2015년 본사부지 매각 이익의 실현으로 부채증가는 크지 않았다. 그러나 한국수력원자력의 경우, 자산 11.2조원 증가 중 부채가 8.4조원 증가하였는데, 이는 원자력발전 건설에 필요한 자금의 상당부분을 회사채 발행 등 타인자본을 활용한 결과이다.

최근 5년간 화력발전 5사의 자산 및 부채의 증감은 한국전력공사나 한국수력원자력에 비해 규모 측면에서는 크지 않으나, 증감률 기준으로는 훨씬 높은 것으로 나타났다. 특히, 한국서부발전의 경우, 2015년 자산은 9.2조원으로 2011년 5.3조원에 비해 3.9조원 증가하였으며, 이 중 3.3조원이 부채의 증가에 의한 것이다. 그 결과 부채비율은 2011년 79.1%에서 2015년 164.1%로 발전공기업 중 가장 높은 수준이다. 이 외에도 한국남부발전, 한국동서발전, 한국중부발전 역시 2011년 대비 2015년의 자산증가율은 50%를 상회하고 있으며, 부채증가율은 90%를 초과한 것으로 나타났다. 이는 각 화력발전사의 발전소 건설 등에 따른 투자액의 상당부분이 부채 증가에 의해 이루어지고 있다는 점을 보여준다.

[표 4] 발전공기업 재무현황

(단위: 억원, %)

		2011 (a)	2012	2013	2014	2015 (b)	증감 (b - a)	증감률 (b-a)/a
한국 전력공사	자산	947,699	962,347	982,499	997,191	1,063,063	115,364	12.2
	부채	503,306	549,636	565,904	563,380	531,249	27,943	5.6
	부채비율	113.3	133.2	135.8	129.9	99.9	-13.4	
한국 수력원자력	자산	400,337	451,295	469,804	494,835	512,528	112,191	28.0
	부채	192,030	247,079	267,434	278,485	276,239	84,209	43.9
	부채비율	92.2	121.0	132.2	128.7	116.9	24.7	
한국 남동발전	자산	64,576	72,362	82,715	90,180	93,879	29,302	45.4
	부채	32,728	35,807	46,395	50,568	49,315	16,587	50.7
	부채비율	102.8	98.0	127.7	127.7	110.7	7.9	
한국 남부발전	자산	60,388	64,439	73,602	87,034	92,161	31,773	52.6
	부채	26,828	30,408	39,063	52,299	55,259	28,431	106.0
	부채비율	79.9	89.4	113.1	150.6	149.7	69.8	
한국 동서발전	자산	58,675	61,203	74,891	84,084	88,806	30,131	51.4
	부채	24,665	26,511	40,600	48,473	48,770	24,105	97.7
	부채비율	72.5	76.4	118.4	136.1	121.8	49.3	
한국 서부발전	자산	52,872	58,396	71,539	82,204	92,079	39,207	74.2
	부채	23,353	26,179	40,134	50,117	57,219	33,866	145.0
	부채비율	79.1	81.3	127.8	156.2	164.1	85.0	
한국 중부발전	자산	53,717	57,888	63,099	72,188	81,145	27,428	51.1
	부채	24,887	28,418	33,731	41,918	48,508	23,621	94.9
	부채비율	86.3	96.4	114.9	138.5	148.6	62.3	
계	자산	1,638,263	1,727,931	1,818,149	1,907,715	2,023,660	385,397	23.5
	부채	827,797	944,038	1,033,261	1,085,240	1,066,559	238,762	28.8
	부채비율	102.1	120.4	131.6	131.9	111.4	9.3	

주: 한국전력공사는 개별재무제표, 발전자회사는 연결재무제표를 기준으로 작성

자료: 각 기관 감사보고서를 기초로 국회예산정책처 작성.

한국전력공사는 2015년 개별재무제표 기준 10.2조원의 당기순이익을 기록하였다. 당기순이익의 증가는 한국전력공사 뿐 아니라 발전자회사에서도 나타났다. 한국수력원자력의 경우, 당기순이익이 2013년에 1,883억원 적자를 기록했다가 2014년 1조4,405억원, 2015년 2조4,571억원으로 증가했다. 화력발전 5사의 경우도 유사하다. 한국남동발전의 경우, 2015년 5,833억원의 당기순이익을 기록하는 등 화력발전 5사

는 다소 차이는 있다 하더라도 2014~2015년 기간 동안 큰 폭의 당기순이익을 기록하였다. 그 결과 2015년 한국전력공사와 발전자회사의 전체 당기순이익은 14조 4,234억원에 달하는 것으로 나타났다.

[표 5] 한전 및 발전자회사 당기순이익

(단위: 백만원)

	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (b - a)
한국전력공사	-351,413	-322,597	238,307	1,039,887	10,165,653	9,125,766
한국수력원자력	662,215	124,985	-188,302	1,440,548	2,457,113	1,016,565
한국남동발전	143,303	174,158	87,765	418,141	583,272	165,131
한국남부발전	67,314	103,368	102,670	68,481	224,757	156,276
한국동서발전	92,863	167,465	33,317	159,590	448,960	289,370
한국서부발전	42,142	105,431	94,760	133,228	300,309	167,081
한국중부발전	83,421	128,610	56,417	116,946	243,318	126,372
계	-242,872	-242,580	424,934	3,376,821	14,423,382	11,046,561

주: 한국전력공사는 개별재무제표, 발전자회사는 연결재무제표를 기준으로 작성.

자료: 각 기관 감사보고서를 기초로 국회예산정책처 작성.

한국전력공사의 당기순이익 중 8.7조원은 2014년 매각된 구사옥 매각이익의 실현에 따른 것으로 일회성의 성격을 갖는다. 구사옥 매각이익 등 영업외수익을 제외하고, 전력판매로 인한 영업이익만을 고려하면, 한국전력공사의 영업이익은 4.4조원이다. 이 중 상당부분은 전입전력비의 감소에 따른 것이다. 한국전력공사의 2015년 결산서에 따르면, 전력구입비가 전년 대비 3.5조원 감소하여 영업이익이 2.8조원 증가한 것으로 나타난다. 이와 같은 전력구입비의 감소는 유가하락으로 인한 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)의 하락과 더불어 최근 원자력 등 기저발전비중의 증가에 따른 것이다.

한국수력원자력 역시 2015년 영업이익이 3.8조원으로 최근 5년 기간 중 최대치를 기록하였으며, 화력발전 5사 모두 수천억원 대의 영업이익을 기록하여 최근 5년 기간 중 최대치를 기록하였다.

[표 6] 한전 및 발전자회사 영업이익

(단위: 백만원)

	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	증감액 (b - a)
한국전력공사	-3,295,204	-2,692,852	262,995	1,673,708	4,425,361	2,751,653
한국수력원자력	1,079,490	417,482	260,960	2,520,602	3,791,718	1,271,116
한국남동발전	270,654	266,910	208,063	527,644	933,288	405,644
한국남부발전	164,057	194,937	114,220	133,123	367,260	234,137
한국동서발전	195,149	231,141	102,726	285,817	619,873	334,056
한국서부발전	122,892	190,433	119,843	208,697	488,900	280,203
한국중부발전	144,759	207,934	99,692	166,311	323,203	156,892
계	-1,318,203	-1,184,015	1,168,499	5,515,902	10,949,603	5,433,701

주: 한국전력공사는 개별재무제표, 발전자회사는 연결재무제표를 기준으로 작성.

자료: 각 기관 감사보고서를 기초로 국회예산정책처 작성.

그 결과, 2015년 발전공기업의 영업이익률 역시 한국전력공사 7.6% 등 상당히 높은 수준이다. 특히, 한국수력원자력의 경우 영업이익률이 35.3%에 달하는 것으로 나타났다.

[표 7] 한전 및 발전자회사 영업이익률

(단위: %, %p)

	2011 (a)	2012	2013	2014	2015 (b)	증감액 (b - a)
한국전력공사	-7.6	-5.5	0.5	2.9	7.6	15.2
한국수력원자력	16.3	6.2	4.1	26.5	35.3	19.0
한국남동발전	6.2	5.7	5.0	11.8	18.8	12.6
한국남부발전	2.8	2.8	1.6	2.1	8.5	5.7
한국동서발전	4.0	3.9	1.9	6.3	15.1	11.1
한국서부발전	2.4	3.2	2.1	4.3	11.6	9.2
한국중부발전	2.9	3.8	1.8	3.3	8.0	5.1

주: 한국전력공사는 개별재무제표, 발전자회사는 연결재무제표를 기준으로 작성.

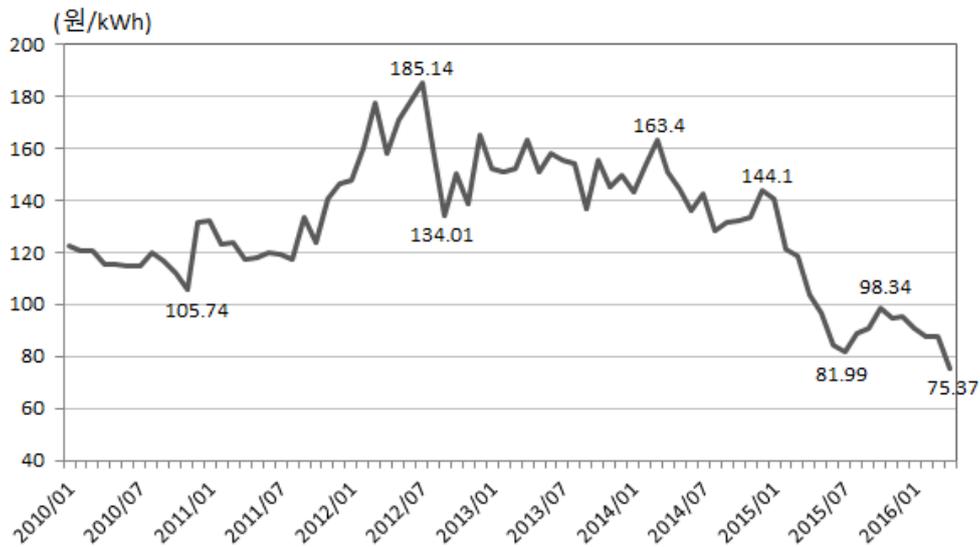
자료: 각 기관 감사보고서를 기초로 국회예산정책처 작성.

(나) 전원별 발전원가와 정산단가 비교 분석

2015년 한국전력공사 당기순이익 확대의 가장 큰 원인은 구사옥 부지 매각이익의 실현이다. 당기순이익 10.2조원 중 8.7조원이 2014년 매각된 구사옥 매각이익의 실현에 따른 것으로 일회성의 성격을 갖는다.

두 번째 요인은 유가하락으로 인한 전력구입비용의 하락이다. 최근 유가의 하락으로 2012년 7월 최고 185원/kWh 수준이었던 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)은 최근 90원/kWh 수준으로 하락하였다. 그에 따라 한국전력공사의 전력구매단가는 2014년 93.7원/kWh에서 2015년 85.9원/kWh로 하락하였으며, 최근 전기요금의 지속적인 인상으로 판매단가와 구매단가 차이는 2012년 5.3원/kWh에서 2015년 25.6원/kWh로 크게 확대되었다. 전력구매금액은 2015년 43.3조원으로 전년 대비 3.7조원 감소하였다.

[그림 1] 계통한계가격 추이



자료: 전력통계정보시스템(<http://epsis.kpx.or.kr>)을 기초로 국회예산정책처 작성

[표 8] 전력판매단가 및 구매단가 추이

(단위 : GWh, 억원, 원/kWh)

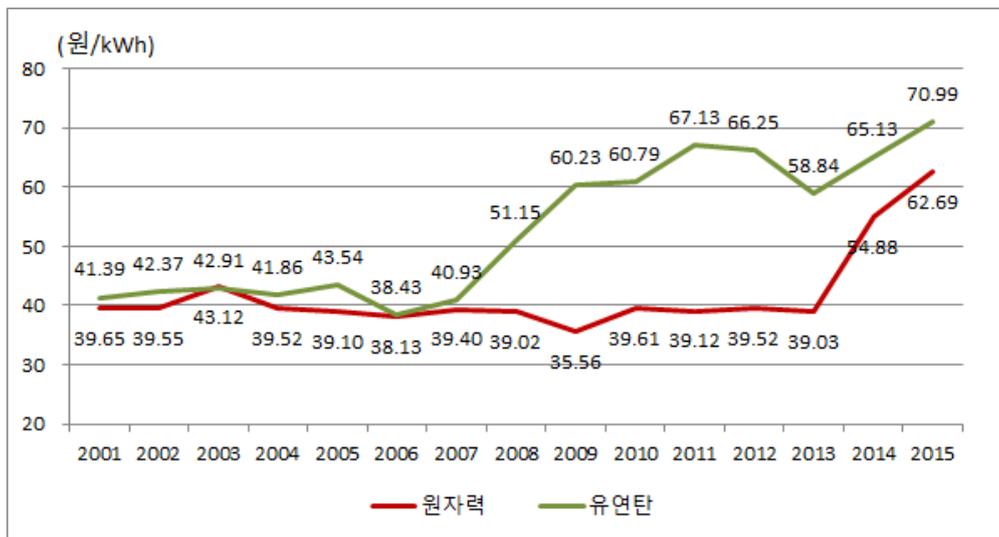
	구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
판매	판매량	434,160	455,070	466,593	474,849	477,592	483,655
	판매금액	373,901	406,471	462,378	504,884	531,441	539,637
	판매단가	86.1	89.3	99.1	106.3	111.3	111.6
구매	구매량	454,898	476,698	488,903	496,179	501,132	503,828
	구매금액	344,932	393,500	458,354	454,489	469,550	432,965
	구매단가	75.8	82.6	93.8	91.6	93.7	85.9
판매단가-구매단가		10.3	6.8	5.3	14.7	17.6	25.6

자료: 한국전력공사 제출자료

그러나 한국전력공사의 전력구매금액이 하락하였음에도 불구하고, 발전자회사의 당기순이익은 더욱 증가한 것으로 나타났다. 그 이유는 발전자회사가 주로 공급하고 있는 원자력과 유연탄 발전에 대한 정산단가가 인상되었기 때문이다.

2001~2013년 기간 동안 원자력발전의 정산단가는 kWh당 40원 수준을 유지해 왔다. 그러나 2014년 54.88원/kWh로 인상되었으며, 2015년에는 62.69원/kWh로 인상되었다.

[그림 2] 원자력과 유연탄 발전 정산단가 추이



자료: 전력통계정보시스템(<http://epsis.kpx.or.kr/>)을 기초로 국회예산정책처 작성

국회예산정책처는 전원별 정산단가가 궁극적으로는 발전원가를 반영해야 한다는 판단 하에, 각 발전공기업의 전원별 발전원가와 정산단가를 비교하였다. 2012년 이후 원자력 발전원가는 매년 소폭 상승한 것으로 나타났다. 그러나 전력수급 상황의 악화로 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)이 상승하고 한국전력공사의 재무상황이 악화되어 2013년까지는 정산단가가 원자력 발전원가의 상승을 반영하지 못하였다. 더욱이 원자력 발전 관련 부품비리와 잦은 발전기 고장으로 인해 계통한계가격이 더 상승한 것에 대해 한국수력원자력에 패널티를 부과하기 위해 정산조정계수를 낮게 조정하였다. 그 결과 2012~2013년 기간 동안 원자력의 경우 정산단가가 발전원가보다 오히려 낮은 수준이었다.

그러나 2014년 정산단가의 인상으로 원자력발전의 정산단가는 발전원가를 넘어섰으며, 2015년 정산단가의 인상으로 그 차이는 kWh당 13.11원이 되었다. 그 결과 앞서본 바와 같이 한국수력원자력의 2015년 영업이익은 3.8조원, 영업이익률은 35.3%를 기록하게 된 것이다. 정도는 다르지만, 유연탄발전 역시 원자력발전과 유사한 양상을 보이고 있다. 2013년까지 정산단가와 발전원가의 차이가 kWh당 1원대를 유지하고 있었으나 정산단가의 인상으로 2014년 6.86원, 2015년 10.86원이 되었으며, 그에 따라 화력발전 5사의 영업이익도 크게 증가한 것이다.²⁾

2) 원자력과 석탄을 제외한 유류나 LNG 발전의 경우, 정산조정계수의 적용을 받고 있으나 정산조정계수가 거의 1에 가깝다. 즉, 유류나 LNG 발전은 계통한계가격(SMP) 그대로 정산받고 있으나 최근 예비율의 증가로 LNG발전기 중 효율이 높은 발전기가 계통한계가격(SMP)을 결정하는 경우가 많아 상대적으로 효율이 낮은 발전기의 경우 발전을 하지 못하게 되어 정산단가가 발전원가에 미치지 못하고 있는 실정이다.

[표 9] 전원별 원가와 정산단가 차이

(단위: 원/kWh)

		원자력	유연탄	무연탄	유류	LNG	양수	기타	합계
발전 원가 (a)	2011	37.58	65.71	107.52	252.29	147.21	201.85	172.89	86.70
	2012	42.34	65.19	110.80	262.80	166.13	243.48	185.46	97.45
	2013	43.39	57.03	99.98	243.47	164.21	217.45	173.67	92.61
	2014	47.14	58.27	94.22	249.35	175.76	195.22	198.03	90.84
	2015	49.58	60.13	102.40	177.44	147.41	180.55	221.28	79.78
정산 단가 (b)	2011	39.12	67.13	98.55	225.82	142.37	168.83	113.64	79.55
	2012	39.52	66.25	103.79	252.96	168.11	213.93	136.18	90.17
	2013	39.03	58.84	91.65	221.7	160.75	204.22	134.63	87.81
	2014	54.88	65.13	91.11	221.24	160.90	171.63	129.72	90.53
	2015	62.69	70.99	107.69	150.29	126.34	132.75	108.37	84.05
차이 (b-a)	2011	1.54	1.42	-8.97	-26.47	-4.84	-33.02	-59.25	-7.15
	2012	-2.82	1.06	-7.01	-9.84	1.98	-29.55	-49.28	-7.28
	2013	-4.36	1.81	-8.32	-21.77	-3.46	-13.23	-39.04	-4.80
	2014	7.74	6.86	-3.11	-28.11	-14.86	-23.59	-68.31	-0.31
	2015	13.11	10.86	5.29	-27.15	-21.07	-47.80	-112.91	4.27

주: 원가는 발전량을 고려하지 않은 발전공기업 6사의 기관평균임.

자료: 원가는 발전공기업 제출자료, 정산단가는 전력통계정보시스템(<http://epsis.kpx.or.kr/>)을 기초로 국회예산정책처 작성

「제7차 전력수급기본계획(2015~2029)」에 따르면, 설비예비율은 2015년 12.1%에서 2022년 최고 27.7%를 기록하는 등 2016년 이후 2029년까지 20%를 상회할 것으로 예측되었다. 설비예비율이 상승하게 되면, 발전효율이 좋은 발전기만 발전에 참여하게 되어 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)은 하락하게 된다. 따라서 향후 설비예비율의 증가로 계통한계가격은 하락하게 될 것으로 전망된다.

더욱이 발전설비의 확충은 발전원가가 낮은 기저발전기를 중심으로 이루어질 계획이다. 「제7차 전력수급기본계획」의 발전설비계획에 따르면, 정부는 향후 원자력과 석탄 등 기저발전기를 계속 확충하여 기저발전³⁾의 비중을 60% 수준까지 확대할 계획이다. 이에 따라 2029년 기저발전설비는 8만2,347MW에 이를 것으로 추정

3) 발전은 기저발전과 첨두발전으로 구성되는데, 기저발전은 24시간 연속으로 운전되어 발전의 기반을 이루는 부분으로 발전원가가 가장 저렴한 원자력·석탄에 의한 발전을 의미한다. 이에 반해 첨두발전은 원자력이나 화력발전과는 달리 전력 공급이 부족할 때만 가동할 수 있는 발전방식으로 LNG나 중유, 양수발전 등이 이에 속한다.

된다. 그 결과 유가변동 등 외부적인 충격요인이 없다면 전체적인 발전원가는 더욱 하락하게 될 것이며, 전기요금이 현재 수준을 유지하는 한 전력공기업의 수익은 지속적으로 증가할 전망이다.

[표 10] 연도별 전력수급 전망

(단위: MW, %)

연 도	최대전력 동계	설비용량	설비 예비율
2010	71,308	76,078	6.3
2011	73,137	76,131	3.9
2012	75,987	81,806	7.1
2013	76,522	82,296	7.0
2014	80,154	93,216	14.0
2015	실적	78,790	16.3
	전망	82,478	12.1
2016	84,612	102,722	21.4
2017	88,206	111,367	26.3
2018	91,795	114,624	24.9
2019	94,840	117,283	23.7
2020	97,261	119,809	23.2
2021	99,792	126,502	26.8
2022	101,849	130,092	27.7
2023	103,694	129,890	25.3
2024	105,200	128,719	22.4
2025	106,644	129,292	21.2
2026	107,974	131,001	21.3
2027	109,284	132,702	21.4
2028	110,605	134,394	21.5
2029	111,929	136,097	21.6

주: 1. 고리 1호기는 '17년부터 원전 가동을 중단

2. 신재생에너지 및 집단에너지의 경우 피크기여도 기준으로 반영

자료: 2015년까지는 실적을 기준으로, 2016년 이후는 산업통상자원부의 「제7차 전력수급기본계획 (2015~2029)」(2015.7)을 기준으로 국회예산정책처 작성

[표 11] 부하별 전원구성

(단위: MW, %)

연도	기저발전		첨두발전		합계	
	량	(%)	량	(%)	량	(%)
2014	46,990	(53.3)	41,165	(46.7)	88,155	(100.0)
2015	49,010	(53.0)	43,428	(47.0)	92,438	(100.0)
2016	58,114	(56.6)	44,608	(43.4)	102,722	(100.0)
2017	61,327	(55.1)	50,040	(44.9)	111,367	(100.0)
2018	62,327	(54.4)	52,297	(45.6)	114,624	(100.0)
2019	63,327	(54.0)	53,956	(46.0)	117,283	(100.0)
2020	64,367	(53.7)	55,442	(46.3)	119,809	(100.0)
2021	71,567	(56.6)	54,935	(43.4)	126,502	(100.0)
2022	74,947	(57.6)	55,145	(42.4)	130,092	(100.0)
2023	76,347	(58.8)	53,543	(41.2)	129,890	(100.0)
2024	76,347	(59.3)	52,372	(40.7)	128,719	(100.0)
2025	76,347	(59.1)	52,945	(40.9)	129,292	(100.0)
2026	77,847	(59.4)	53,154	(40.6)	131,001	(100.0)
2027	79,347	(59.8)	53,355	(40.2)	132,702	(100.0)
2028	80,847	(60.2)	53,547	(39.8)	134,394	(100.0)
2029	82,347	(60.5)	53,750	(39.5)	136,097	(100.0)

자료: 산업통상자원부, 「제7차 전력수급기본계획(2015~2029)」, 2015.7

(2) 정산 관련 전기요금 원가정보 미공개로 인한 투명성 저해

원자력과 유연탄 등 기저발전의 정산단가는 전력거래시장에서 결정되는 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)에 0에서 1 사이의 값을 가지는 정산조정계수를 적용하여 정산된다. 즉, 계통한계가격을 그대로 적용하여 정산해줄 경우, 상대적으로 원가가 저렴한 기저발전의 경우 과도한 수익을 얻게 되고 한국전력공사의 전력구매 비용은 크게 증가할 수밖에 없어 원자력과 유연탄 등 기저발전을 중심으로 정산조정계수를 적용하여 정산단가를 산정하는 것이다.

정산조정계수의 결정은 한국전력거래소의 비용평가위원회의 심의·의결을 통해 이루어진다. 국회예산정책처는 원자력 및 석탄의 산업통상자원부와 한국전력거래소에 전원별 정산조정계수 및 정산단가의 산정근거에 대한 자료를 요청하였다. 그러나 산업통상자원부와 한국전력거래소는 정산조정계수 산정과정에 대한 사항이 외부 공개대상이 아니라 제출할 수 없다며 정산단가와 정산조정계수의 산정근거에 대해 아래 표와 같이 일반적인 설명만을 제시하였다. 즉, 실제 전원별 정산단가의 결정과 관련하여 명확한 근거자료를 제시하지 않은 것이다.

[표 12] 산업통상자원부가 제출한 정산조정계수 관련 비용평가위원회 안건 설명

의결 회차	사유
2013년 제13차	한수원의 원전 재가동 시점, 한전의 전기요금 인상(5.4%) 반영
2013년 제14차	한수원의 원전 재가동 시기 연장
2014년 제06차	유연탄 개별소비세 과세대상 추가, LNG 개별소비세 탄력세율 적용 한전의 교육용 전기요금 인하(4%) 반영
2014년 제12차	전망오차(국제유가·국제석탄가격 하락, 전력수요 등)를 반영하여 재산정
2015년 제07차	유연탄 및 LNG 개별소비세 인상 적용 전기요금 조정(여름철 가정용 누진제 및 산업용 전기요금 한시적 완화) 반영

자료: 산업통상자원부 제출 자료

[표 13] 한국전력거래소가 제출한 최근 원자력 정산단가 변화 사유

- 정산조정계수는 전력시장가격(SMP)으로 정산시 발생하는 기저전원의 초과이익을 억제하는 기제로서 그간 전기요금 안정에 기여
 - 전력시장가격으로 정산시 전기요금 상승 압력이 크게 확대
- 정산조정계수는 기저전원의 초과이익을 억제하면서도 고정 투자비가 많이 소요되는 원자력의 특성을 반영하여 투자비가 적정하게 보상되도록 산정
 - 최근 원자력의 정산단가 상승은 이러한 투자 특성을 반영하면서 전력 공기업의 전반적인 재무성과 향상에 기인

자료: 한국전력거래소 제출 자료

기획재정부의 「공공기관의 공공요금 원가정보 공개에 관한 기준」에 따라 공공기관이 운영하는 공공요금의 원가정보는 공개하도록 규정되어 있다. 전월별 정산단가의 결정은 한국전력공사의 전력구입비용에 직접적으로 영향을 미치며, 이는 전기요금과 직결된다. 2014년 예산 기준 전기요금 총괄원가 55.2조원 중 85.8%에 해당하는 47.4조원이 전력구입비에 해당된다. 한국전력거래소와 산업통상자원부가 전력의 정산단가 결정 근거를 공개하지 않는 것은 전기요금 총괄원가의 85.8%에 해당하는 전력구입비용이 어떻게 결정되는지에 대한 정보를 공개하지 않는 것이다.

이에 더하여, 「공공기관의 공공요금 원가정보 공개에 관한 기준」 제3조는 “직전 5회계연도 결산서를 기준으로 작성된 직전 5회계연도 원가정보와 당해 회계연도 예산서를 기준으로 작성된 당해 회계연도 원가정보를 함께 공개하는 것을 원칙으로 한다.”고 규정하고 있다. 따라서 전기요금 총괄원가는 2016년 6월 현재 2015년 결산서를 기준으로 작성된 원가정보와 2016년 예산서를 기준으로 작성된 원가정보가 공개되어야 한다. 그러나 2016년 6월 현재 한국전력공사와 산업통상자원부는 전기요금과 관련하여 2013년 결산서를 기준으로 작성된 원가정보와 2014년 예산서를 기준으로 작성된 원가정보만을 공개하고 있다. 2014년 결산서가 작성된 지 2년이 경과하였음에도 불구하고 전기요금 총괄원가 정보가 아직 공개되지 않고 있는 것이다.

(3) 전기요금의 정산단가와 발전원가 간의 괴리

한국전력거래소에 따르면, 현행 정산조정계수 산정 기준은 한국전력공사와 발전자회사 간 재무균형을 유지하도록 적정투자보수율 차이를 유지하고, 전원별 발전원가 격차를 적용하여 전원 간 투자우선순위를 유지하고, 확정된 투자계획의 기회비용을 반영하며, 발전사의 당기순손실을 방지하는 등 네 가지⁴⁾이다.

[표 14] 정산조정계수 산정 기준

	내용
① 한전과 발전자회사 간 재무균형 유지	적정 투자보수율 차이 유지
② 전원 간 투자우선순위 유지	전원별 발전원가 격차 적용
③ 향후 투자재원 조달	확정된 투자계획의 기회비용 반영
④ 발전자회사 당기순손실 방지	모든 발전사 당기순이익 ≥ 0 유지

자료: 전력거래소 제출 자료.

이와 같은 원칙에 대해 전력거래소⁵⁾는 다음과 같이 설명하고 있다. 먼저, 한전과 발전자회사간에 적정투자보수율의 차이를 유지하는 이유는 송·배전 및 판매부문보다 발전부문의 영업위험이 크기 때문이다. 두 번째는 전원별 발전원가의 차이

4) 이와 같은 산정기준은 삼일회계법인이 2009년에 수행한 연구용역인 「합리적이고 공정한 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)보정계수 산정기준 정립에 관한 연구」 결과를 토대로 비용평가위원회 의결을 통해 확정된 사항이다.

5) 전력거래소, 「한전 발전자회사 정산조정계수 설명자료」, 2012.8.23.

가 많이 있기 때문에 발전원가가 저렴한 전원에 투자가 많이 이루어질 수 있도록 전원 간 투자우선순위가 유지되어야 하며, 세 번째로 향후 막대한 전력설비 투자요소를 감안하여 안정적 투자재원을 마련함으로써 안정적인 전력공급이 이루어져야 하기 때문이라고 설명하고 있다. 마지막으로 발전자회사의 당기순손실 방지와 관련해서는 경영적자 발생 시 발전 가동을 기피할 우려가 있으며 계획된 투자를 축소함으로써 안정적 전력수급에 지장이 초래될 가능성이 있기 때문이라는 것이다.

그러나 이와 같은 현행의 정산조정계수 산정기준에 따르면, 전원별 발전원가 격차만 유지된다면 정산단가가 발전원가를 반영할 필요는 없는 것이다. 즉, 전원별 정산단가 수준을 발전원가가 저렴한 순서인 원자력→석탄→LNG의 순서를 지키기만 한다면, 전력공기업이 높은 수준의 영업이익을 실현할 경우 그 정산단가가 각 전원별 발전원가보다 크게 높다 하더라도 아무런 문제가 되지 않는 것이다.

2016년 4월까지 계통한계가격 수준은 kWh당 75.4원까지 하락하였다. 이와 같은 추세를 유지할 경우, 전력공기업의 영업이익 전체 규모는 2015년 10.9조원 수준을 초과할 것으로 전망된다. 2015년과 같이 한국전력공사 및 발전자회사에 대규모 당기순이익이 발생할 경우, 정산조정계수는 발전원가를 고려하지 않은 채 한국전력공사와 발전자회사 간의 재무균형 유지라는 명분하에 과도하게 발생한 당기순이익을 배분하는 장치로서 작용하는 것이다.

[표 15] 최근 계통한계가격(SMP) 추이(2015~2016.4)

(단위: 원/kWh)

2015년												2016년			
1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월	4월
1408	1213	1184	1037	96.6	84.5	82.0	88.6	91.0	98.3	94.9	95.5	90.8	87.6	87.3	75.4

자료: 전력통계정보시스템(<http://epsis.kpx.or.kr/>)을 기초로 국회예산정책처 작성

현재 전기요금 산정 시 기초가 되는 회계자료는 한국전력공사의 개별재무제표이다.⁶⁾ 2014년 이전에는 전기요금 산정 시 기초가 되는 회계자료가 한국전력공사의 연결재무제표였다. 이 경우, 자회사의 수익이 한국전력공사의 연결재무제표에 반영

6) 산업통상자원부 고시 제 2014-82호, “발전사업 세부허가기준, 전기요금 산정기준, 전력량계 허용 오차 및 전력계통운영 업무에 관한 고시”, 2014.5.21

되기 때문에 정산조정계수가 어떻게 결정되든 전기요금에는 거의 영향을 미치지 않았다. 그러나 현재와 같이 한국전력공사의 개별재무제표를 기초로 전기요금 총괄원가를 산정할 경우, 정산조정계수가 발전원가를 반영하지 못하고 각 발전자회사의 수익이 과다/과소하게 산정되는 경우, 전기요금은 적절한 총괄원가를 반영하지 못하게 된다.

다. 개선방안

전원별 정산단가는 전원별 원가의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다. 산업통상자원부와 한국전력거래소는 전원별 정산단가의 산정근거에 대해 명확한 자료를 제시하지 않고 있다. 현재 정산단가는 총괄원가의 85.8%를 차지하고 있음에도 불구하고, 정산단가를 논의하는 비용평가위원회 안건은 공개대상이 아니라는 이유로, 전기요금 총괄원가의 85.8%에 달하는 전력구입비가 미지의 영역으로 남아있는 것이다. 또한 한국전력공사의 총괄원가 정보 역시 2016년 6월 현재 2013년 결산서를 기준으로 작성된 원가정보와 2014년 예산서를 기준으로 작성된 원가정보만을 공개되고 있으며, 결산서 기준 2014년과 2015년 원가정보 및 예산서 기준 2016년 원가정보는 공개되지 않고 있는 실정이다.

산업통상자원부와 한국전력공사, 한국전력거래소는 전기요금의 투명성 제고를 위해 전기요금 총괄원가와 그 구성요소인 전력의 정산단가 산정 관련 정보를 공개할 필요가 있다. 총괄원가 정보의 공개 시, 한국전력공사 및 발전자회사의 과도한 수익을 근거로 전기요금 인하 논란이 있을 수 있다. 그러나 이와 관련해서는 신기후체제 출범에 대비하여 전력수요 관리, 저탄소형 전원믹스로의 전환, 신재생에너지 발전 확대 등을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

또한 현재 정산조정계수를 통한 정산단가는 발전원가를 제대로 반영하지 못하고 있다. 또한 최근 발전자회사 간 석탄화력과 LNG복합화력 간의 설비 비중에 따라 영업이익에서 차이가 크게 발생하자, 최근에는 회사별로 유연탄에 대한 조정계수를 차등적용하고 있는 것으로 알려졌다. 이는 전원별로 동일한 정산조정계수 적용을 통해 전원 내 비용최소화 경쟁으로 발전자회사의 효율적 운영을 도모하고자 했던 목적에도 반하는 것이다.

이와 같이 정산조정계수를 중심으로 한 한국전력공사와 발전자회사 간의 전력 거래체계의 문제점을 시정하고자, 2014년 5월 「전기사업법」 개정을 통해 정부승인 차액계약이 도입되었다. 「전기사업법」 제34조7) 및 동법 시행령 제20조의28)에 의거하여, 발전설비용량이 2만KW를 초과하는 저원가발전기를 보유한 발전사업자는 전력구매자와 차액계약을 통하여서만 전력을 거래하여야 하는데, 이를 정부승인차액 계약제도(VC: Vesting Contract)라 한다. 정부승인차액계약제도는 정부의 승인 하에 발전사와 판매사가 사전에 거래물량과 가격을 고정하여 계약하는 제도로서, 일종의 채무적 계약이다. 즉, 일단 전력거래에 대해 시장가격에 따라 지급을 한 후, 사전에 고정된 계약가격이 시장가격보다 높으면 발전회사가 판매회사에 그 차액을 지급하는 반면, 반대의 경우 판매회사가 발전회사에 차액을 지급하는 제도이다.

이에 따라, 한국전력공사는 부생가스발전기를 보유하고 있는 포스코에너지, 현대그린파워와 2015년 2월 20일~2015년 12월 31일을 계약기간으로 하는 정부승인 차액계약을 체결하였다. 부생가스발전기는 연료로 사용하는 부생가스에 대한 객관적인 원가산정이 어렵기 때문에, 부생가스발전기가 전력시장에 전력을 판매하지 않고 부생가스 공급원(제철소)의 자가소비를 위해 발전을 한다고 가정할 경우에 절감

- 7) 「전기사업법」 제34조(차액계약) ① 발전사업자는 전력구매자(전기판매사업자, 제31조제3항에 따라 전력을 구매하는 구역전기사업자 또는 제32조 단서에 따라 전력을 직접 구매하는 전기사용자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)와 전력거래가격의 변동으로 인하여 발생하는 위험을 줄이기 위하여 일정한 기준가격을 설정하고 그 기준가격과 전력거래가격 간의 차액 보전(補填)에 관한 것을 내용으로 하는 계약(이하 "차액계약"이라 한다)을 체결할 수 있다. ② 전력수급의 안정을 도모하고 전기사용자의 이익을 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 발전사업자와 전력구매자는 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 전력량에 대해서는 차액계약을 통하여서만 전력을 거래하여야 한다. 다만, 차액계약의 체결로 인하여 「담건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제44조제2항제1호에 따른 출연금이 감소하는 경우 전력구매자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감소한 출연금을 보전하여야 한다. ③ 제2항에 따라 차액계약을 체결한 발전사업자와 전력구매자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 차액계약의 내용에 대하여 공동으로 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다. ④ 산업통상자원부장관은 제3항에 따른 인가를 하려는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 경우에는 전기위원회의 심의를 생략할 수 있다.
- 8) 「전기사업법 시행령」 제20조의2(차액계약의 적용 대상) 법 제34조제2항 본문에서 "대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 발전사업자와 전력구매자"란 다음 각 호의 구분에 따른 발전사업자와 전력구매자를 말한다. 1. 발전사업자: 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 발전사업자가. 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 저원가 발전원(發電源)을 사용할 것. 발전설비용량이 2만킬로와트를 초과하는 발전기를 보유할 것 2. 전력구매자: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 전력구매자가. 전기판매사업자나. 법 제31조제3항에 따라 전력을 구매하는 구역전기사업자 중 이 영 제19조제4항제3호의 전력을 구매하는 구역전기사업자다. 법 제32조 단서 및 이 영 제20조에 따라 전력을 직접 구매하는 전기사용자

되는 제철소의 전기요금(산업용 고압C 선택Ⅲ)을 기준으로 산정된 가격을 전력거래 가격으로 적용하였다. 부생가스발전기의 경우, 전원의 특수성으로 인해 계약가격이 자가발전 대체가격의 형식으로 특수하게 적용되어 일반적인 형태의 정부승인차액계약으로 보기 어려운 측면이 있다.

당초 본격적인 정부승인차액계약은 석탄화력발전기에 최초로 적용될 예정이었다. 2016년 3월부터 민간석탄화력발전기인 GS동해전력의 북평화력이 시운전되고 있으며, 7월부터 상업운전이 개시될 예정이다.

정부승인차액계약이 가능하도록 「전기사업법」이 개정된 지 2년이 지났음에도 불구하고, 산업통상자원부가 아직까지 정부승인차액계약과 관련한 구체적인 방안을 고시하지 못하고 있어 그 시행이 늦어지고 있는 실정이다. 정부승인차액계약의 구체적인 제도 설계 과정에서 한국전력공사와 발전자회사 간의 입장차이로 인해 어려움이 예상되나, 정부승인차액계약은 기본적으로 전원별 표준원가제를 채택함으로써 전력도매가격이 전원별 발전원가를 반영할 수 있으며, 발전사업자는 정해진 표준원가보다 원가를 낮추어야 평균보다 높은 이윤을 누릴 수 있다는 점에서 비용절감을 유도하여 전력시장을 효율화할 유인을 제공할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 산업통상자원부는 정부승인차액계약이 조속한 시일 내에 실시될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

4. 한국수자원공사 부채해소 대책 평가: 4대강 사업 부채를 중심으로

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

한국수자원공사는 1967년 창립된 공공기관으로 2016년 현재 준시장형 공기업으로 지정되어 있다. 한국수자원공사는 16개 다목적댐 등 수자원시설의 건설·운영과 광역상수도·지방상수도 운영, 신재생에너지 공급 등의 사업을 수행하고 있다.

한국수자원공사는 2009년까지 낮은 부채비율을 유지¹⁾하고 있었으나, 정부가 추진한 4대강 사업에 참여하게 되면서 2015년말 부채비율이 200%이상까지 급등하는 등 재무건전성이 악화되었다. 한국수자원공사의 재무건전성 회복을 위하여 정부는 4대강 사업 관련 부채의 채무원금 일부(2.4조원)와 금융비용(2.9조원)을 지원하고, 한국수자원공사는 자체수익을 통해 나머지 채무원금(5.6조원)을 상환하도록 결정하였다.

그런데 2015년도 국정감사 등에서 정부가 제시한 4대강 부채 분담 방안의 실효성에 대해 의문이 제기되었다. 한국수자원공사의 자구노력으로 5.6조원을 상환하는 것이 가능한지 여부와 이에 따른 부작용이 발생할 수 있다는 의견이었다. 이에 본 보고서에서는 한국수자원공사의 4대강 부채 해소방안을 평가하고 개선방안이 있는지 여부를 살펴본다.

(2) 결산 현황

2015년 한국수자원공사의 자산규모는 19조5,506억원으로 2014년 25조4,390억원 대비 5조8,884억원 감소하였다. 부채는 2015년도부터 시작된 4대강 사업 부채 상환 등에 따라 전년대비 1,883억원 감소한 13조2,731억원으로 나타났다.

유규영 사업평가관 (788-4835, ryu@assembly.go.kr)

1) 2009년 부채비율 : 19.6%

[표 1] 한국수자원공사의 주요 재무 현황

(단위: 억원, %, %p)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014(a)	2015(b)	증감(b-a)
자산	132,771	184,844	234,259	250,163	256,039	254,390	195,506	-58,884
부채(A)	29,956	79,607	125,809	137,779	139,984	134,614	132,731	-1,883
자본(B)	102,815	105,237	108,449	112,384	116,054	119,776	62,774	-57,002
부채비율(A/B)	29.1	75.6	116.0	122.6	120.6	112.4	211.4	99.0
당기순이익	816	1,421	2,933	3,083	3,481	2,993	-57,956	-60,949

자료: 각 회계연도 한국수자원공사 결산보고서 및 공공기관 경영정보시스템(www.alio.go.kr) 참고.

자본은 전년대비 5조7,002억원 감소한 6조2,774억원 규모로 나타났는데, 이는 한국수자원공사의 4대강 투자비 중 일부를 자산손상 처리하였기 때문이다. 한국수자원공사는 지금까지 4대강 투자비 전액(2015년말 기준 7조6,863억원)을 무형자산으로 회계 처리하였으나, 2015년 9월 국가정책조정회의에서 “4대강 수공부채 지원 방안”이 확정됨에 따라 회수불가능한 정부지원분 및 수자원공사 자구노력분(친수사업권과 이수편익권 제외) 6조2,813억원을 자산손상 처리함에 따라 자본이 큰 폭으로 감소한 것이다.

이에 2015년 부채비율은 2014년 대비 99.0%p 증가한 211.4%로 나타나고 있고, 당기순이익도 순손실 5조7,956억원으로 전년대비 6조원 이상 악화되었다. 자산손상 처리에 따라 부채비율과 당기순이익이 2015년도에 갑자기 악화된 것으로 나타났다지만, 결론적으로는 해당 부채를 모두 상환해야 하는 것으로서 4대강 사업에 따라 재무건전성이 악화된 것으로 볼 수 있다.

실제로 4대강사업에 따라 한국수자원공사의 관련 금융부채 규모가 2015년 말 7조1,118억원으로 꾸준히 증가하고 있다. 이자비용은 전액 정부가 지원하고 있기 때문에 추가적인 부담은 발생하지 않았으나, 4대강사업 관련 금융부채가 전체 금융부채의 61% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

특히 4대강사업에 따른 금융부채와 자산손상 효과를 제외한 부채비율은 49.1%에 불과하다는 점에서 4대강 사업에 따른 금융부채와 자산손상이 한국수자원공사의 재무건전성을 저해하는 주된 요인이라 할 수 있다.

[표 2] 연도별 금융부채 규모 등

(단위: 억원)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전체 금융부채	23,538	72,554	112,958	118,632	115,980	118,011	116,400
4대강사업 관련 금융부채	1,175	31,925	63,438	71,236	73,963	75,772	71,118
4대강사업 관련 이자비용	6	845	2,293	2,912	3,016	3,054	3,047
4대강사업 관련 정부지원	-	700	2,444	2,912	3,016	3,054	3,047

주 1: 금융부채는 단기차입금, 유동성장기부채, 사채, 차입금의 합으로 표시.

2: 정부지원액은 정산기준(반납금액 제외).

3: 영주보현산댐 댐이수편익분 금융비용은 한국수자원공사 부담으로 이자산정에서 제외.

자료: 각 회계연도 한국수자원공사 결산보고서 및 한국수자원공사 제출자료.

[표 3] 한국수자원공사의 부채비율

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
부채비율	29.1	75.6	116.0	122.6	120.6	112.4	211.4
4대강사업 관련 금융부채 및 자산손상을 제외한 부채비율	27.9	45.3	57.5	59.2	56.8	49.1	49.1

자료: 한국수자원공사 제출자료.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 정부 재정지원방안 분석

2009년 9월 정부는 국가정책조정회의에서 한국수자원공사의 4대강 사업 투자를 결정하면서, 한국수자원공사의 4대강 사업 투자비는 원칙적으로 4대강 관련 수익사업(친수구역조성사업)을 통해 회수하도록 하고 정부는 이를 제도적으로 뒷받침하기로 하였으며, 사업이 종료되는 시점에 재정지원방안을 구체화하기로 결정하였다.

[표 4] 국가정책조정회의시 한국수자원공사 4대강사업 재정지원 계획(2009. 9.)

- 투자비를 채권발행으로 조달시 발생하는 금융비용 전액 지원
- 채무원금은 수익사업에 따른 수입으로 우선 충당하고, 부족한 부분은 별도지원
- 사업이 종료되는 시점에서 한국수자원공사의 재무상태 등을 감안하여 재정 지원시기·규모·방법 등을 구체화

자료: 한국수자원공사 제출자료.

이에 정부는 관련 법령의 제정을 추진하였고, 그 결과 2010년 12월에 「친수구역 활용에 관한 특별법」이 제정되었다. 동 법률에는 국가하천 주변지를 국가·지방자치단체·한국수자원공사 등이 개발할 수 있도록 하고, 그 개발이익을 국가가 환수하여 하천관리기금을 조성하며 조성된 기금을 통하여 한국수자원공사의 4대강 사업 투자비를 보전할 수 있도록 하고 있다.

한국수자원공사는 4대강 사업으로 댐, 보, 하천정비 등의 사업을 시행하였고, 소요비용은 회사채를 발행하여 2016년까지 총 7조9,780억원을 차입하여 조달하려는 계획을 수립하였다. 해당 계획에 따라 2015년 말까지 7조6,863억원을 차입하였고, 2016년에는 영주댐 마무리 공정을 위한 1,137억원을 차입할 예정이다. 결국 최초 계획보다 1,780억원이 절감된 7조8,000억원 규모의 채무가 발생하게 될 것으로 보인다.

[표 5] 한국수자원공사 4대강 사업 차입금 현황

(단위: 억원)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (예정)	합 계
1,175	30,749	31,513	7,798	2,727	1,809	1,092	1,137	78,000

자료: 한국수자원공사 제출자료.

정부는 2009년 9월 국가정책조정회의에서 언급한대로 사업이 거의 종료된 시점인 2015년 9월에 국가정책조정회의를 개최하여 한국수자원공사의 4대강 사업 관련 재정지원 방안을 결정하였다. 결정된 재정지원 방안을 살펴보면, 먼저 한국수자원공사는 현재 시행하고 있는 발전·단지사업의 순이익 등을 최대한 활용하여 22년

간 채무원금의 70%인 5조5,500억원을 상환하도록 하고 있다. 정부는 금융비용(이자)을 계속하여 전액 지원하고, 16년간 채무원금의 30%에 해당하는 2조4,300억원을 지원하도록 하고 있다.

이에 2016년도 예산안에도 한국수자원공사의 4대강사업 부채 감축을 위하여 3,400억원이 편성되어 있다.

[표 6] 국가정책조정회의시 한국수자원공사 4대강사업 재정지원 방안(2015. 9.)

- 한국수자원공사는 발전·단지사업의 순이익 등을 최대한 활용하여 채무원금의 70%(5.55조원)를 분담하여 부채 상환('15~'36, 22년간)
- 물공급 등 수공의 핵심기능 수행에 차질이 없도록 댐·수도 용수사업은 채무원금 상환에서 제외
- 정부는 수공의 금융비용을 '09년 결정대로 계속하여 전액 지원
- 채무원금에 대한 정부의 지원규모는 30%(2.43조원)로 하고, 향후 '16년간('16~'31) 지원
- 수공의 채무원금 분담에 따른 자산손상과 금융비용 출자지원에 따른 회계적 손실에 대해 경영평가와 사내근로복지기금 출연 등에서 불이익이 없도록 지원

자료: 한국수자원공사 제출자료.

(2) 한국수자원공사의 자체상환 방안 분석

한국수자원공사는 2015년 9월 국가정책조정회의에서 결정된 4대강사업 재정지원 방안에 따라 2015년부터 2036년까지 22년간 4대강 사업 부채 원금의 70%에 해당하는 5조5,500억원을 상환해야 한다. 한국수자원공사는 2015년도에 사업비 절감분과 댐 사용권에 대한 회계처리²⁾를 통해 5,780억원을 상환하였다고 밝히고 있다.

사업비 절감분은 4대강 사업 최초 계획 금액인 7조9,780억원에서 절약 집행 등을 통해 최종 7조8,000억원이 소요될 것으로 예상됨에 따라 관련 부채가 1,780억원 감소하는 효과를 의미한다.

2) 한국수자원공사에 따르면 한국수자원공사가 4대강 사업으로 건설한 댐 중 영주댐과 보현산 댐은 다목적 댐으로 홍수조절 등의 치수 편익은 국가에, 용수공급 및 발전 등 이수편익은 한국수자원공사에 있다. 「댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제20조가 편익별로 사업비를 분담하도록 하고 있음에 따라 총 사업비 1조 6,000억원 중 이수편익에 해당하는 4,000억원을 한국수자원공사가 부담하게 됨. 이에 4,000억원에 해당하는 부분은 4대강사업 외 부채로 회계처리함에 따라 4대강사업 부채는 4,000억원의 상환 효과가 있다.

댐 사용권 회계처리에 따른 부채상환 효과는 다음과 같다. 한국수자원공사가 4대강 사업으로 건설한 댐 중 영주댐과 보현산댐은 다목적 댐으로 홍수조절 등의 치수 편익은 국가에, 용수공급 및 발전 등 이수편익은 한국수자원공사에 있는데, 「댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제20조³⁾는 편익별로 사업비를 분담하도록 하고 있다. 따라서 영주댐과 보현산댐의 총 사업비 1조6,000억원 중 이수편익에 해당하는 4,000억원은 4대강사업과 관계없이 한국수자원공사가 부담해야 하는 것으로, 4,000억원에 해당하는 부분을 4대강사업 외 부채로 회계처리함에 따라 4대강사업 부채는 4,000억원의 상환 효과가 있는 것이다.

남은 금액인 약 5조원에 대해서는 4대강사업에 따른 친수구역을 활용한 사업과 기존에 한국수자원공사가 추진하고 있던 단지사업 및 발전사업의 순이익 등을 활용하여 상환할 계획을 밝히고 있다. 약 5조원을 22년간 상환하기 위해서는 매년 평균적으로 약 2,270억원을 상환해야 하는 것으로 계산되는데, 2015년에는 1,745억원을 상환한 것으로 나타났다.

[표 7] 한국수자원공사 4대강사업 부채 원금 분담계획

(단위: 억원)

합계	정부	한국수자원공사				
		소계	사업비절감	댐 사용권	친수사업	순이익 등
79,780	24,300	55,480	1,780	4,000	10,000	39,700

자료: 한국수자원공사 제출자료.

[표 8] 한국수자원공사 2015년도 4대강사업 부채 상환 현황

(단위: 억원)

사업비절감(A)	댐 사용권(B)	순이익 등(C)	합 계(A+B+C)	잔 액
1,780	4,000	1,745	7,525	47,955

자료: 한국수자원공사 제출자료.

- 3) 「댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제20조(다목적댐건설비용의 부담) ① 댐사용권설정에 정자는 다목적댐의 건설비용 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 산출한 비용을 부담하여야 한다.
 ② 제1항에 따른 부담금은 다음 각 호의 금액을 고려하여 산출하여야 한다.
 1. 댐사용권을 설정하려는 용도에 다목적댐의 저수를 사용하여 얻어지는 효용에서 산정되는 추정투자액

(3) 친수구역 사업을 통한 부채해소 대책의 구체성 결여

한국수자원공사는 공사가 부담하기로 한 5조5,500억원 중 1조원에 대해서는 4대강 사업에 따른 친수구역에 도시부지조성 등을 추진하여 상환할 계획이라고 밝히고 있다. 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제12조⁴⁾는 국토교통부장관이 친수구역조성사업의 시행자로 한국수자원공사를 우선적으로 지정할 수 있도록 하고 있어 한국수자원공사는 친수구역조성사업에 대하여 타 기관·단체보다 우선권을 가지고 있다.

이에 따라 한국수자원공사는 2012년부터 2018년까지 낙동강 하구 인근에 부산 에코델타시티 조성사업을 추진하고 있다. 한국수자원공사는 에코델타시티 조성사업을 통해 최대 5,600억원의 순이익을 예상하고 있다. 2015년에 최초 분양 계약이 이루어짐에 따라 11억원의 순이익이 발생하였고, 2016년 이후 분양·매출이 확대될 것으로 기대하고 있는 것이다.

실제로 한국수자원공사가 2014년 국토연구원에 의뢰한 에코델타시티사업 타당성 재검증 용역보고서에 따르면, 총 5,600억원의 순이익이 발생할 것으로 전망하고 있다.⁵⁾

그러나 친수구역사업 수익으로 상환할 예정인 1조원 가운데 나머지 금액인 약 4,400억원에 대해서는 별도의 계획을 마련하고 있지 않다. 단순히 부동산 경기 및 한국수자원공사 재무여건 등을 고려하여 단계적으로 추진하겠다고 밝히고 있을 뿐이다.⁶⁾

위치·시기 등도 구체화하지 않고 단순히 여러 여건을 고려해서 추진하겠다는 계획을 대규모의 부채 해소 방안으로 보는 것은 다소 무리가 있는 것이다. 또한 매년 2천억원 이상을 상환해야 하는 상황을 고려할 때, 한국수자원공사의 투자 여력도 넉넉하다고 보기 어려우므로 추가적인 친수구역 사업을 추진하여 4,400억원 규모의 수익을 올릴 수 있는지 여부는 확실하지 않아 보인다.

4) 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제12조(사업시행자) ① 친수구역조성사업은 다음 각 호의 자 중에서 국토교통부장관이 지정하는 자가 시행한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 「한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사
3. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사

② 국토교통부장관은 제1항제2호의 자를 친수구역조성사업의 사업시행자로 우선적으로 지정할 수 있다.

5) 위 용역보고서에서는 경기상황 악화 등이 있을 경우, 순이익은 약 2,510억원 수준으로 감소할 것이라고 예측하고 있다.

6) 한국수자원공사 제출자료

(4) 발전 및 단지사업을 통한 부채해소대책의 불확실성

한국수자원공사는 발전사업 및 단지사업을 통해 22년간 약 4조원에 해당하는 부채를 상환하겠다고 밝히고 있다. 이 경우 연평균 약 1,800억원 정도를 상환해야하는 것으로 계산된다.

연도별 한국수자원공사 발전사업 및 단지사업의 매출액 및 순이익 현황을 살펴보면, 발전사업의 경우 2013년까지 매출액과 순이익이 증가하였다가 2014년도와 2015년도에는 감소하는 모습을 보이고 있다. 단지사업은 2011년부터 매출액과 순이익이 전반적으로 증가하고 있는 추세를 보인다.

[표 9] 연도별 발전사업 및 단지사업의 매출액 및 순이익 현황

(단위: 억원)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	평균
발전사업	매출액	3,873	4,916	5,436	3,632	2,266	4,024
	순이익	2,088	2,509	2,714	1,288	395	1,798
단지사업	매출액	1,378	2,229	4,630	7,634	9,973	5,168
	순이익	50	114	53	260	995	294

자료: 한국수자원공사 제출자료.

먼저 발전사업은 대수력, 소수력, 태양광, 풍력, 조력 발전을 통해 발생시킨 전력을 한국전력거래소에 공급하는 형태로 이루어진다. 한국수자원공사는 발전사업에 대하여 2036년까지 연평균 3,312억원의 매출액에 935억원의 순이익을 전망하고 있다.

[표 10] 한국수자원공사의 장래 발전사업 경영성과 전망

(단위: 억원)

구 분	평균	2016	2020	2025	2030	2034
매출액	3,312	3,408	3,154	3,106	3,475	3,793
순이익	935	1,097	833	852	953	1,111

자료: 한국수자원공사 제출자료.

한국수자원공사는 경영성과를 과거 20년 평균 발전량 및 예측 발전단가를 기준으로 전망하였다고 밝히고 있다. 한국수자원공사 발전사업은 매출액을 기준으로 할 때 대수력 및 소수력 발전에서 2015년 기준 75.8%가 발생하고 있다.

[표 11] 연도별 한국수자원공사 부문별 발전사업 매출액 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	비 중
대수력	3,697	3,777	3,771	2,183	1,136	50.1
소수력	99	400	917	735	584	25.7
태양광	2	6	14	20	19	0.8
풍력	5	12	17	13	16	0.7
조력	70	721	717	681	511	22.5

주: 비중은 2015년도 전체 발전량 대비 해당부문 발전량의 비율임.

자료: 한국수자원공사 제출자료.

대수력 및 소수력 발전은 낙차에서 발생하는 수력을 이용하여 발전하는 방식이므로, 기본적으로 강수량의 영향을 크게 받는 것으로 예측할 수 있다. 그런데 최근 6년간 강수량이 지속적으로 감소하고 있는 추세⁷⁾이다. 특히 2015년도는 기상 관측 이래 3번째로 적은 강수량을 기록했는데, 이에 따라 2015년에 한국수자원공사의 발전량이 급감한 것으로 판단할 수 있다.

[표 12] 연도별 한국수자원공사 발전사업 발전량 및 단가 현황

(단위: Gwh, 원/kWh)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
발전량	2,856	2,785	3,040	2,209	1,753
단 가	136	174	165	152	111

자료: 한국수자원공사 제출자료.

7) 국가통계포털(www.kostat.go.kr) 및 기후정보포털(www.climate.go.kr)에 따르면 2010년부터 2015년 까지 서울지역 연간 강수량은 2,043→2,039→1,646→1,403→808→705mm로 지속적으로 감소하고 있다.

또한 매출액과 순이익은 발전량과 더불어 전력 매입 단가에 의해 결정되는데, 최근 세계적인 유가 및 원자재 가격 하락 추세⁸⁾에 따라 전력 매입 단가가 크게 감소하였다.⁹⁾ 유가 및 원자재 가격 하락은 이를 사용하여 전력을 생산하는 타 발전의 생산원가가 감소함에 따라 전체적인 전력 매입 단가가 감소하는 방식으로 영향을 준다. 2015년도에 전력 매입 단가가 급감한 것으로 확인할 수 있는데, 한국수자원공사의 발전사업 매출액 및 순이익 급감에는 유가 및 원자재 가격 하락도 원인이었음을 확인할 수 있다.

이 밖에도 발전사업은 원자력·석탄발전과 같은 타 발전과 대체관계에 있는데, 산업통상자원부의 「제7차 전력수급기본계획(2015~2029)」은 원자력·석탄 발전설비를 지속적으로 늘려갈 계획임을 밝히고 있다. 이 경우에도 전력 매입 단가가 감소하는 방식으로 작용할 수 있다.

결국 한국수자원공사의 발전사업은 대수력 및 소수력 발전에 의존하고 있으므로 강수량과 유가 등 외부요인에 따라 매출액과 순이익이 크게 변동할 수밖에 없다. 다시 말하면 2015년도처럼 적은 강수량이 나타나거나 저유가 현상이 계속될 경우 발전사업의 순이익은 급감하게 되는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 한국수자원공사는 과거 20년 평균 발전량과 예측 단가를 기준으로 장기적인 발전사업의 매출액을 예상하였지만, 최근 이상기후의 잦은 발생 등 매출액과 순이익의 규모에 중대한 영향을 미치는 변수가 너무 많다.

한편, 한국수자원공사의 단지사업은 수변공간에 산업단지 및 도시단지 등을 조성한 후 분양하는 사업이다. 한국수자원공사는 단지사업을 통하여 2034년까지 연평균 9,344억원의 매출액과 928억원의 순이익을 전망하고 있다.

[표 13] 한국수자원공사의 장래 단지사업 경영성과 전망

(단위: 억원)

구 분	평균	2016	2020	2025	2030	2034
매출액	9,344	4,578	10,253	11,088	9,575	3,490
순이익	928	273	695	1,200	1,079	382

자료: 한국수자원공사 제출자료.

8) 국제 유가는 2015년 급감한 것으로 나타나고 있다(2014년 : 1배럴 당 93.17달러 → 2015년 : 1배럴 당 48.66달러 - WTI 기준, U.S. Energy Information Administration).

9) 한국수자원공사에 따르면 보통 전력 매입 단가는 유가에 6개월 정도 후행하여 변동하는 것으로 나타난다.

한국수자원공사는 단지사업에 대하여 현 진행 중인 사업에 대해서만 추진하고 추가적인 사업은 추진하지 않겠다고 밝히고 있다. [표 13]의 경영성과 전망은 현재 진행되고 있는 단지사업의 추진현황 및 계획에 대해 한국수자원공사가 예측한 수치인 것이다.

[표 14] 한국수자원공사의 단지사업 현황

(단위: 억원)

사업명	사업기간	조성면적	총 사업비
송산그린시티	'07~'34	55,855천m ²	88,812
시화 멀티테크노밸리	'02~'26	9,960천m ²	36,022
구미확장단지	'08~'22	2,457천m ²	7,932
구미 하이테크밸리	'09~'26	9,339천m ²	16,868

주: 사업기간은 건설, 분양, 수납, 매출에 소요되는 총 사업기간을 의미함.

자료: 한국수자원공사 제출자료.

따라서 해당 경영성과 전망치는 현재 추진되고 있는 단지사업이 한국수자원공사가 계획한대로 아무런 제약조건 없이 추진될 것을 전제로 한 전망치로써, 부동산 경기 침체나 타 기관의 추가 단지 개발에 따른 경합 등이 있을 경우 매출액과 순이익이 크게 감소하거나 매출 발생 시점이 지연될 가능성이 있다.

실제로 한국수자원공사가 추진하고 있는 단지사업 중 가장 큰 규모의 사업인 송산그린시티 사업에서도 2000년대 말 부동산 경기 침체 등으로 당시 민간사업자가 당초 투자계획을 철회함에 따라 국제테마파크 사업의 추진이 담보된 경험이 있다. 또한 2020년 이후에는 새만금지구 등 대규모의 산업부지 및 도시부지 등이 조성될 예정으로, 대규모의 투자 유치 경합이 발생할 가능성이 있어 한국수자원공사가 전망한 매출액과 순이익을 달성하는 데에 어려움이 발생할 수 있다.

결국 발전 및 단지사업을 통한 한국수자원공사의 4대강 사업관련 부채해소 대책은 기상조건, 유가 및 원자재 가격, 국내 부동산 경기 등 외부영향요인이 많아, 불확실성이 높은 대책으로 평가할 수 있다.

다. 개선방안

한국수자원공사는 4대강 사업 수행으로 7조9,800억원의 채무 원금이 발생하였다. 이 중 70%를 자체 수익으로 상환하도록 결정한 국가정책조정회의의 결과에 따라 5조5,500억원을 2015년부터 향후 22년간 상환하게 되었다. 이 중 사업비 절감분과 댐 건설에 따른 이수편익분을 제외한 약 5조원을 친수구역사업, 발전사업 및 단지사업의 순이익으로 상환해야 한다.

앞에서 살펴본 것처럼 한국수자원공사의 부채상환 대책은 과거 20년간의 평균치 및 사업 계획 등에 따라 작성된 것이나, 향후 발생할 우려가 있는 변수에 대해서는 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 보인다. 기상조건, 유가 및 원자재 가격, 국내 부동산 경기에 따라 해당 대책의 목표치에 크게 하회하는 결과가 나올 가능성이 있는 것이다. 이 경우 한국수자원공사가 담당하고 있는 댐·수도 용수사업이 위축될 가능성이 크다는 우려가 있다.¹⁰⁾ 용수사업은 물공급 등 한국수자원공사의 핵심사업으로 공공적 성격이 가장 큰 사업으로 평가받고 있는 사업이다.

따라서 한국수자원공사는 발전사업을 통한 부채상환 대책에서 2015년도와 같은 가뭄이나 유가·원자재 가격 하락 등에 대비한 추가적인 대책을 마련할 필요가 있다. 단지사업에서는 부동산 경기를 모니터링하고 타 기관의 유사 단지 조성 계획 등을 확인하여 해당 사업이 차질없이 수행될 수 있도록 막연하게 제시하고 있는 친수구역 사업계획을 보완할 필요가 있다. 많은 사람들이 한국수자원공사의 부채해소 대책에서 가장 우려하고 있는 부분이 부채상환으로 인하여 수도사업 등 타 공익사업이 위축될 수 있다는 점이기 때문에 발생 가능성이 있는 변수들을 고려하여 해당 대책을 보다 면밀하게 작성하는 한편, 보다 보수적인 전제하에서 순이익 등을 추산할 필요가 있는 것이다.

정부는 한국수자원공사의 부채해소 상황을 꾸준히 모니터링하여 계획대로 부채 상환이 이루어지는 여부를 점검할 필요가 있다. 특히 가뭄이나 부동산 경기의 침체 등으로 한국수자원공사의 수익이 줄어드는 경우에 대비하여 다각도의 추가적인 대책마련을 선제적으로 고민할 필요가 있을 것으로 판단된다.

10) 2015년도 국회 국토교통위원회의 한국수자원공사 국정감사(2015.9.21.) 등.

5. 한국철도공사 철도산업 발전방안 성과 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

국토교통부(이하 국토부)는 철도산업의 경쟁체제 도입 및 경영개선을 위해 2013년 6월26일에 철도산업위원회 심의를 거쳐 「철도산업 발전방안」을 확정·발표하였다. 국토부에 따르면 「철도산업 발전방안」은 공기업 독점체제로 침체를 겪고 있는 철도산업에 활력을 불어넣기 위해 마련되었으며, 철도공사를 “지주회사 + 자회사” 체제로 전환하는 계획을 담고 있다. 이후 수서발 KTX 법인의 민영화 논란 등 사회적 갈등이 발생하자 국회국토교통위원회에서는 철도산업발전소위원회를 구성하여 철도산업 발전방안 및 철도공사의 경영개선과 관련하여 정책반영요구사항을 제시하였다.

국토교통부는 2014년 9월 「철도산업 발전방안」의 이행상황과 향후 계획을 점검하는 차원에서 「철도산업 발전방안 추진현황」을 철도산업위원회에 보고하였고, 이를 바탕으로 철도물류 운영구조 개편, 수서발 KTX 경쟁도입 등의 후속조치를 이행하고 있다. 따라서 본 평가에서는 국토부의 「철도산업 발전방안」의 현황을 살펴보고, 국회의 정책반영요구사항의 이행 여부를 검토한다. 특히, 「철도산업 발전방안」과 관련해 2016년 말에 수서발 고속철도인(주)SR(이하 SR)의 수서발 KTX 운영이 예정되어 있는 바 SR의 지배구조와 법인형태, 철도공사와의 유효경쟁구조 등에 대한 검토를 실시한다.

(2) 결산 현황

(가) 재무 현황

한국철도공사의 2015년말 자산총액은 18조1,987억원으로 전년대비 4조94억원이 감소하였다. 이는 공항철도 매각예정자산 처분 및 공사채 조기환매 등으로 인한 것이다. 공항철도 매각예정부채 처분 등으로 부채가 2014년 대비 4조4,107억원이 감소하였으며, 부채비율도 2014년 대비 127.6%p 감소하였다. 매출액의 경우 호남 및 동해 고속철도 개통으로 인해 2014년 대비 4,224억원이 증가하였으며, 이자비용 절감과 영업흑자 달성 등으로 인해 당기순이익은 864억원을 기록하였다.

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

[표 1] 2011~2015년 한국철도공사 주요 재무현황

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014 (A)	2015 (B)	증감 (B-A)
자산	221,792	201,852	220,647	222,081	181,987	-40,094
부채	134,562	143,209	173,382	178,609	134,502	-44,107
금융부채	110,517	119,707	149,226	130,882	112,846	-18,036
매출액	45,140	48,153	48,661	50,937	55,161	4,224
당기순이익	4,506	-28,202	-43,310	-3,383	864	4,247
부채비율	154.3	244.2	366.8	410.9	283.3	-127.6

자료: 한국철도공사 제출자료.

(나) 결산 현황

한국철도공사의 2015년도 수입 결산을 살펴보면, 정부출자금이 계획 대비 3,469억원이 증가했는데 이는 호남고속철도차량 출자금이 증가했기 때문이다. 정부보조금도 코레일공항철도 운임수입보조금 등으로 인해 계획 대비 681억원이 증가했다. 다만 유지보수 수탁 사업량이 감소하면서 위탁 및 독점 수입이 3,235억원이 감소하였으며, 메르스로 인한 운송수입 하락으로 순수자체수입도 3,080억원이 감소하였다. 지출 측면에서 사업비가 계획 대비 각각 1,402억원이 감소했는데 이는 유지보수수탁 사업비가 감소했기 때문이다. 기타 항목에서 지출이 증가한 것은 공항철도 판매대금을 통해 차입금 상환액이 증가했기 때문이다.

[표 2] 2015년도 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

	계획		실적		계획 대비		
	금액	비율	금액	비율	증감액	증감률	
수입	정부출자금	434	0.5	3,903	4.4	3,469	799.3
	정부보조금	3,543	4.0	4,224	4.8	681	19.2
	위탁 및 독점수입	13,697	15.4	10,462	11.9	-3,235	-23.6
	순수자체수입	63,400	71.5	60,320	68.4	-3,080	-4.9
	기타	7,596	8.6	9,243	10.5	1,647	21.7
	합계	88,670	100.0	88,152	100.0	-518	-5.8
지출	사업비	39,547	44.6	38,145	43.3	-1,402	-3.5
	인건비	20,752	23.4	20,093	22.8	-658	-3.2
	경상운영비	2,435	2.7	1,059	1.2	-1,376	-56.5
	기타	25,958	29.3	28,855	32.7	2,897	11.2
	합계	88,670	100.0	88,152	100.0	-518	-5.8

자료: 한국철도공사 제출자료.

(3) 「철도산업 발전방안」 및 국회철도산업발전소위원회 정책제언

국토부에 따르면, 철도공사는 영업적자에 따른 운영비 차입과 차량구입 등 영업과정의 부채 발생으로 2013년 6월 기준으로 부채가 17.6조원까지 급증하였다. 이와 같은 부채 증가는 공항철도 인수(1.2조원) 등의 영향도 있지만, 대부분 철도공사의 영업손실에 따른 것이다. 국토부에 따르면 그동안 정부는 철도공사 경영개선을 시도하였으나 독점 시장구조·노조 반대 등으로 한계에 직면하였으며, 2013년 6월에 철도산업의 경쟁력 강화를 위해 독일 모델¹⁾을 응용한 중장기 발전방안을 마련하였다. 구체적으로 국토부는 철도공사의 화물·차량정비·시설유지보수 등은 2017년까지 단계적으로 자회사로 분리하여 전문성·투명성을 강화하고, 철도공사를 여객 위주로 운영하면서 지주회사 기능을 함께 수행하는 방안을 수립했다.

[그림 1] 한국철도공사의 장기발전 방안



자료: 국토교통부 제출자료

그리고 국토교통부는 수서발 KTX노선을 철도공사 출자회사에 맡기는 비교경쟁체계를 도입하여, 서울·용산발 KTX와 수서발 KTX의 경쟁을 통해 비용구조를 투명화하고 객관적 검증을 통한 운영 효율성 증대를 기대하고 있다.

1) 국토부에 따르면 철도 경쟁도입 모델은 영국식, 스웨덴식, 독일식으로 유형화가 가능하다. 독일식은 기존 공기업을 지주회사형으로 전환하고 서비스별로 자회사를 운영하는 방식으로 공기업 독점에서 부분적 시장개방을 허용하는 방식이다.

[표 3] 「철도산업 발전방안」 - 단계별 추진방안

단계	주요내용
철도공사 개편방안	철도물류 자회사 설립 (14년) 물류전문 자회사를 설립하여 철도물류의 경쟁력 강화 추진 차량정비·임대부문 자회사 설립 (15년)
	경영개선을 위해서는 차량정비 및 임대사업을 중심으로 하는 철도차량회사 설립을 통해 비용구조 개선 및 수익창출 유도 시설유지보수 분리 및 간선중심 지주회사 전환 (17년)
	시설유지보수는 운송사업으로부터 독립된 구조로 운영하여 철도안전 관리를 강화하고, 비용의 투명성도 확보
경쟁환경 조성방안	(간선) 철도공사 중심 운영 + 일부 노선에 대해 공공부문 내 경쟁 (지선) 수요가 적어 철도공사가 운영하기 부적합한 노선은 개방
신규·적자노선 운영방안	수서발 KTX 노선 : 철도공사 출자회사로 운영 공익서비스 보상 노선 등 상대적으로 영업적자가 큰 노선, 독립 운영이 가능한 노선부터 순차적으로 최저보조금 입찰제 시행

자료: 국토교통부 제출자료.

한편, 국회국토교통위원회는 2013년 12월 30일 철도산업발전소위원회를 구성하여 정부의 「철도산업 발전방안」에 대한 평가 및 검증, 철도공사의 혁신 방안 등을 논의하였으며, 2014년 4월 활동 종료 후 「철도산업 발전방안」에 대해 의견 수렴 및 철도물류 부문 적자 해소를 위한 대책을 마련할 것 등 정책적 제언을 제시하였다.

[표 4] 철도산업발전을 위한 정책반영요구사항

정부의 「철도산업 발전방안」에 대한 제언
<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도산업발전방안으로 인한 구조개편 과정에서 종사자의 근로조건이 악화되지 않도록, 사전에 정부·철도공사·철도노조 등으로 구성된 TF를 통한 의견수렴을 거쳐 적절한 방안을 마련할 필요가 있음 ○ 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적 대책 마련이 필요함. <ul style="list-style-type: none"> - 「철도물류지원법」 제정 등 제도적 지원체계를 갖추고, 정부 및 철도공사의 투자 우선 순위를 조정하여 물류투자를 확대할 필요가 있으며, 구체적으로 유효장 확장, 선로 배분 확대, 선로사용료 감면 등의 지원 방안을 마련할 필요가 있음. - 또한, 철도물류발전방안의 경우에는 연구용역 등을 통한 전문적·객관적 검토 및 정부·철도공사·철도노조 등으로 구성된 TF를 통한 의견수렴을 거쳐 추진할 필요가 있음.

자료: 국회 국토교통위원회 철도산업발전소위원회, 「철도산업발전소위원회 활동결과보고서」, 2014.4

(4) 평가방법 및 주요 쟁점

첫째, 「철도산업 발전방안」의 이행 여부이다. 2016년 현재, 「철도산업 발전방안」의 운영실태 등에 대해 점검이 이루어지지 않고 있으므로 이에 대한 실태 파악이 필요하다.

둘째, 수서발 고속철도 SR의 본격적인 운영에 앞서 지배구조 및 사업의 효율적 운영 가능성에 대한 점검이 필요하다. 국토교통부는 철도공사의 출자회사인 SR을 통해 고속철도의 독점구조를 경쟁시장구조로 전환하여 철도공사의 효율성을 강화하고 고속철도 건설부채를 상환할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이를 위해서는 SR의 경영효율성이 담보되어야 하고, 철도공사와의 유효경쟁이 확보되어야 한다. 따라서 SR의 경영효율성과 관련된 조직운영구조와 관리감독 기능 등을 점검해보고, 철도공사와 유효한 경쟁이 확보될 가능성이 있는지를 검토한다.

셋째, 고속철도 건설부채의 성격 및 상환가능성에 대한 검토가 필요하다. 왜냐하면, 국토부는 SR의 주요 설립 목적으로 고속철도 건설부채 상환을 들고 있기 때문이다. 현재 고속철도 건설부채의 현황, 발생원인 등을 검토하여 부채 상환 가능성과 상환 방법 등에 대한 논의가 필요하다.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적 대책 부재

우선 수서발 고속철도(SR)의 경우 철도공사의 출자회사 형태로 2014년에 출범했으며, 2016년 말에 본격적으로 운영될 예정이다. 철도공사의 구조개편과 관련해서는 물류부문, 차량정비·임대, 유지보수 3개 부문에 책임사업부제가 전면 도입되었다. 이처럼 자회사가 아닌 책임사업부제를 도입한 것에 대하여 국토교통부는 오랜 기간 통합체제로 운영되어 자산·부채·인력 등의 분리가 어려워 우선 책임사업부제를 통해 자회사 전환기반을 형성할 필요가 있기 때문이라고 설명하고 있다. 신규노선에 경쟁체제를 도입하는 방안은 운영자 선정을 위한 경쟁입찰을 공고하고 협상을 진행하였으나 협상대상자가 사업을 포기함에 따라 2개 신규노선 모두를 철도공사가 운영자로 선정되었다.

[표 5] 「철도산업 발전방안」 이행 실적

	주요내용
수서발 고속철도	<ul style="list-style-type: none"> ○ (SR) 공식출범('14.1) 후 고효율 운영구조 도입(사규 등 제정, '14.4), CI 정립('14.6), 공공부문 투자유치 및 개통 준비 중
철도공사 개편	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구용역 및 철도공사·노조 공동 T/F 협의 결과, 우선 물류부문부터 책임사업부제로 전환기로 발표('14.12) <ul style="list-style-type: none"> - 물류부문 책임사업부제를 정착('15.4)시키고 성과평가체계구축('15.12) - 조직·인사 개편, 영업계수, 수송분담률, 인력의존 구조 효율화, 관련시설 투자확대, 단협개정 달성여부 등 목표치를 설정, '16년 평가 실시 ○ 공공기관 기능조정방안('15.5)을 수립, '15년 3개 부문(물류, 차량정비·임대, 유지보수)에 책임사업부제 전면 도입 <ul style="list-style-type: none"> - '17년부터 단계적으로 자회사 전환 추진 결정(자회사 전환전 분야별 중장기 인력관리 계획 별도 수립 및 경영실적 등에 대한 종합평가 실시('16.하반기)
신규노선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성남~여주, 부전~일광 등 2개 신규노선에 대해 경쟁방식을 통한 운영자 선정을 위해 경쟁입찰 공고('14.12) <ul style="list-style-type: none"> - 성남-여주 노선은 서울시철도공사, 부전-일광 노선은 한국철도공사와 협상을 진행하였으나, 「성남-여주」 노선의 경우 서울시철도공사가 사업포기 의사를 표명('16.3) - 2개 신규노선 모두 철도공사를 운영자로 선정하고 개통준비 진행 중

자료: 국토교통부 제출자료.

이처럼 「철도산업 발전방안」은 대부분 이행되고 있으나, 세부적으로 살펴보면 미흡한 측면이 있다. 현재 국토교통부는 물류, 차량정비·임대, 유지보수 부문을 책임사업부제로 전환하고 개별 사업부에 대한 종합평가를 실시하여 2017년부터 단계적으로 자회사 전환을 추진하고 있다. 특히 영업손실이 큰 물류부문의 경우 2014년 12월에 철도산업위원회에서 ‘철도물류 경쟁력 제고를 위한 운영구조 개편 및 활성화 방안’을 의결하였다.

동 방안에 따르면 국토부는 2016년에 사업부제 성과평가를 실시하고 경쟁도입 범위 및 자회사 전환 시기 등을 검토하며, 2017년 말 철도공사 경영정상화 계획에 따른 종합평가 등을 통해 향후 구조개편 방향을 정리할 예정이다. 하지만 성과평가와 경쟁도입 범위 등을 검토하기 이전에 체계적인 철도물류 부문에 대한 시설투자가 선행되어야 하며, 여객과의 균형 있는 운영여건 조성이 필요하다. 철도물류부문

의 경우 지금까지 여객 중심 인프라 투자로 인해 화물수요를 고려한 투자가 부족했기 때문이다. ‘철도물류 경쟁력 제고를 위한 운영구조 개편 및 활성화 방안’에서도 투자우선순위에 의한 시설투자계획, 연계 수송계획, 국제철도물류 육성계획 등이 포함된 ‘철도물류 육성 종합계획’ 마련, 네트워크·인입철도 건설계획을 제3차 국가철도망 구축계획에 반영, 시설개량을 위한 소요 예산 확보 등 다양한 철도물류 부문에 대한 시설투자 확대 내용이 담겨있었다.

[표 6] 철도물류 시설투자 확대방안

선로개량 및 3차 국가철도망 구축계획을 통해 철도망을 지속 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존에 구축된 경부선, 호남선, 경전선에 대해서는 선로개량을 통해 화물열차 운영을 위한 선로용량을 확보 ○ 중부내륙선, 중앙선 등 운송수요가 많은 노선은 물류 수요를 별도로 고려, 제3차 국가철도망 구축계획에 반영하여 추진
철도화물 효율성 제고와 물동량 창출을 위해 주요거점에 인입철도 건설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항만·산업단지 등 주요물류거점에 인입철도를 건설, 철도가 복합운송을 주도할 수 있는 환경 조성 ○ 수출입화물 집결지인 공항·항만·산단과 직결 체계를 구축하고 도로·해운·항공과의 연계수송 활성화로 철도중심 물류체계 구축
대량수송의 장점을 살리기 위해 화물역 구조를 거점역 중심으로 개편	<ul style="list-style-type: none"> ○ 역간 거리 30km 이내인 소규모 화물역(수송량 10만톤/년 미만)은 거점역으로 통합 ○ 거점역은 연간 100만톤 이상 처리가 가능하도록 시설을 정비 ○ 거점역에 대해서는 컨테이너 야적장 확보, 상하역 장비의 현대화 등 관련 시설의 신설·확장과 노후시설 현대화를 최우선 추진

자료: 국토교통부 제출자료.

그러나 2016년 현재 철도물류 시설투자 확대방안과 관련해 실제로 시설투자는 거의 이루어지지 않고 있다. 한편, 2014년 국회철도산업발전소위원회는 정부의 철도산업발전방안에 대한 제언으로 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적 대책 마련이 필요하다고 지적한 바 있다. 세부적으로 소위원회에서 정부 및 철도공사의 투자우선순위를 조정하여 물류투자를 확대할 필요가 있으며, 구체적으로 유효장²⁾ 확장, 선로 배분 확대, 선로사용료 감면 등의 지원 방안을 마련할 필요가 있다고 제언하

2) 유효장은 철도역에서 운행속도가 느린 화물열차가 여객열차를 먼저 보내기 위하여 대피하는 대기선로인 부분선의 최대 길이로서, 유효장의 길이는 화물열차의 비용구조와 직결되는 열차의 운행량수를 결정하는 중요한 요소이다.

였다. 따라서 주무부처인 국토교통부는 물류부문 등의 자회사 전환과 관련해 성과 평가 이전에 물류투자를 확대하는 방안을 신속하게 시행하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) (주)SR의 운영 효율성 제고

(가) SR 설립 목적 및 운영 방안

철도공사는 2013년 6월 26일에 철도산업발전위원회에서 「철도산업 발전방안」이 의결된 뒤, 수서발 KTX 운영준비단을 발족·운영하였다. 이후 2013년 12월 27일에 수서고속철도(주)는 「철도산업발전기본법」 제20조³⁾, 「철도사업법」 제5조⁴⁾에 따라 사업면허를 취득했으며, 2014년 (주)SR로 사명을 변경하였다.

[표 7] SR 일반 현황

	주요 내용
설립목적	○ 수서발 고속철도 운영
사업내용	○ 고속철도 여객 서비스, 신설역 광고, 구내영업 등
사업기간	○ 2014년부터(개통년도 2016년)
지분구조	○ 코레일 41%, 공적자금 59% - 영업개시 이후 코레일 운송부문 영업흑자 시 매년 공적자금의 10% 지분 코레일 인수조건(최대 100%까지 코레일 지분 확대 가능) - 공적자금 59%는 사립학교교직원연금공단 31.5%, 기업은행 15%, 산업은행 12.5% 임
자본금 규모 및 확충	○ 총 자본금 : 2,500억원 - 당초 자본금은 800억원이었으나, 철도사업 면허교부 조건을 준수하기 위해 2,500억원으로 자본금 증액 - 면허조건:부채비율 150% 이하 유지 및 신규철도차량(3,242억원) 발주에 따른 자기자본 확충

자료: SR 제출자료.

국토교통부의 수서발 KTX 운영 관련 보고(2014.1.13.)자료에 따르면, 수서발 KTX 운영사는 철도공사와의 관계에서 학습과 경쟁을 통해 운영능력을 높이고, 초과 수익은 선로사용료를 통해 건설부채 상환에 기여할 수 있다고 설명하고 있다.

3) 「철도산업발전기본법」 제 20조 ①항 : 철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도운영 관련 사업은 시장경제원리에 따라 국가외의 자가 영위하는 것을 원칙으로 한다.

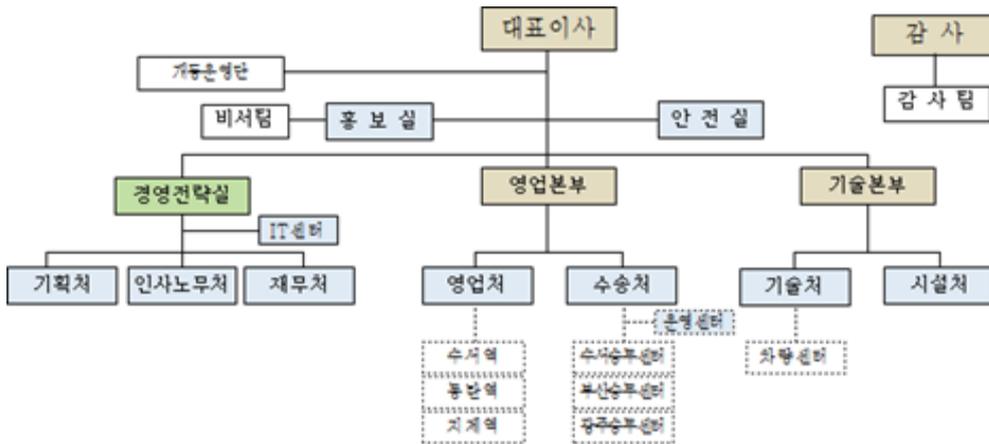
4) 「철도사업법」 제5조 ①항 : 철도사업을 영위하려는 자는 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다.

또한 수서발 KTX 운영사는 조직 슬림화, 아웃소싱 확대 등으로 저비용·고효율 구조로 운영될 예정이라고 밝히고 있다. 구체적으로 국토교통부의 ‘고속철도 운영 경쟁도입 방안’(2014.2.7.)에 따르면, 수서고속철도의 조직·인력 설계는 한국철도공사와 차별되도록 할 예정이다. 조직측면에서 철도공사는 본부-실-처-부-과로 다단계 구조를 갖고 있으나, 수서고속철도에서는 팀제를 근간(본부-팀-부)으로 의사결정구조를 단순화할 계획이다. 또한 직급체계 측면에서 철도공사는 직급체계가 7직급 9직렬 체계로 복잡한 구조를 갖고 있으나, 수서고속철도에서는 이를 6직급 5직렬로 대폭 간소화할 예정이다.

(나) SR 운영 현황

2016년 5월 기준으로 SR의 조직 구성을 살펴보면, 2본부 1단 3실 7처 1센터 15팀으로 구성되어 기존 계획과 다르게 운용되고 있다. 조직측면에서 당초 팀제를 근간(본부-팀-부)으로 의사결정구조를 단순화할 계획이었으나, 현재 조직은 중간 조직으로 처가 추가되었으며 이에 따라 중간 간부가 증가한 구조를 갖고 있다. SR은 개통 준비를 위해 관계 기관과의 대외 협의 등을 위해 한시적으로 한국철도공사와 유사한 처·팀제로 운영하고 있으며 개통 이후 조직체계를 정비할 예정이라고는 하나 아직까지는 한국철도공사와 차별화된 조직 구조를 보여주지 못하고 있다.

[그림 2] SR 조직 구조



자료: SR 제출자료

또한 인력운영계획을 살펴보면, 현재 소요인력은 520명(본사 124명, 현업 396명)으로 당초 2013년 설립 당시 계획에 비해 17% 정도 증가했다. 이처럼 인력이 증가한 이유에 대해 SR은 당초 계획보다 열차운행횟수가 13%증가(52회→60회)되었고, 차량센터 및 종합상황실(운영센터) 신설 등 주로 열차운행의 안정성을 강화하기 위한 차원이라고 설명하고 있다. 대중교통수단으로서 안전관리 강화를 위한 조치는 일정 부분 적절하다고 판단된다. 다만 향후 SR의 조직 및 인력규모 등에 대한 지속적인 관리와 조정은 필요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 SR은 100% 공적자금으로 설립되었지만 공공기관이 아닌 주식회사 형태로서 여러 가지 제도 측면에서 공공기관보다 자유로운 운영환경을 갖고 있기 때문이다.

[표 8] SR 인력운영계획

당초 계획	현재			
총원: 431명	총원: 520명			
○ 임원 : 5명(대표이사, 경영관리·영업·안전 기술본부장, 감사)	구분	계	본사	현업
○ 본사 : 103명(처장 10명, 부장 20명, 직원 73명)	소요인력	520	124	396
○ 현업 : 323명(KTX기장 108명, 열차팀장 92명, 승무사업소 41명, 역무인력 82명)	현원	377	110	267

자료: 한국철도공사, SR 제출자료.

당초 SR의 설립취지 자체가 경영효율성 확보라는 점과 공공기관으로 지정되어 있지 않지만 지분 100%를 공공기관에서 보유하고 있다는 점을 감안할 때, SR은 조직구조, 인력충원계획 등을 합리적으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 주무부처인 국토교통부는 이와 같은 사항에 대해 관리·감독할 필요가 있다.

(다) SR과 철도공사의 원가정보의 비교 가능성 검토

국토교통부는 서울·용산과 수서발 KTX간 경쟁을 통해 비용구조를 투명화하고, 객관적 검증을 통한 고속철도의 운영 효율화를 기대하고 있다. 이처럼 동일 사업에 대한 사업자 간 비용을 교차 검증하려면 동일 선상에서의 경쟁이 필요하며, SR과 철도공사 간의 비교 가능한 비용정보를 생산할 수 있어야 한다. 「철도산업 발전방

안」에서도 수서발 KTX 운영회사의 설립 이유를 동일노선에서 경영 상태를 비교할 수 있는 체제가 필요하며, 비용측면에서 상호 운영과정에서 적정 비용 및 원가 구조 투명화를 기대할 수 있다고 밝힌 바 있다.

그러나 SR과 철도공사의 비용구조는 상이하기 때문에 정확한 비교 대상이 될 수 없는 한계가 있다. 첫째, SR과 철도공사의 매출원가는 엄밀한 비교를 할 수 없는 구조를 갖고 있다. SR은 아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 역무, 승무 업무 일부만을 직영으로 수행하고 있으며, 대부분의 사업을 모회사인 한국철도공사에 위탁하고 있다.

[표 9] SR의 직영사업과 위탁사업

직영	(역 무) 전용역 3개(수서, 동탄, 지제역) (승 무) 기장 및 열차팀장
위탁	(역 무) 공용역 14개(코레일에 사용료 납부) (승 무) 코레일 계열사 위탁(열차승무원) (철도차량) 10편성 직접구매, 22편성 코레일 임차 (차량정비·시설유지보수) 코레일 위탁 (사고복구) 코레일 수행 (고객센터) 외부전문업체 위탁 *독자 시스템 : 홈페이지, 인사, 급여 관리 시스템 등

자료: SR 제출자료.

이에 따라 SR은 2017년⁵⁾에 매출원가 중 자산관련 원가(차량임차료, 차량정비비) 1,065억원, 영업비용(공용역영업료, 정보시스템 이용료) 225억원 등 1,290억원을 한국철도공사에 위탁수수료로 지불할 것으로 추정된다. 이들 위탁사업에 대한 수수료를 제외하고 나머지 매출원가는 전체 원가 중 큰 비중을 차지하지 않기 때문에 한국철도공사의 매출원가와 비교할 경우 비교할 실익이 크다고 볼 수 없다.

5) 당초 SR은 2016년에 운영을 시작하기로 계획되었으나, 사업 지연으로 인해 2016년 말에 개통이 예정되어 있는바, 2017년 추정 손익계산서를 이용하여 사례를 작성하였다.

[표 10] SR 추정손익계산서 중 매출원가 내역

(단위: 억원)

	2016	2017	2018
매출원가	4,318	5,106	5,234
1) 선로사용료	2,288	2,761	2,843
2) 자산관련	1,373	1,427	1,449
차량임차료	623	518	518
차량정비비	495	547	558
동력비	238	343	353
보험료	10	12	12
건물관리비	7	7	8
3)인건비	223	246	254
4)영업비용	377	501	517
공용역영업료	109	132	136
열차운영수수료	37	59	61
가맹점수수료	64	77	80
객차청소료	35	46	47
대매수수료	59	71	73
정보이용료	51	93	95
복리후생비	19	20	21
교육훈련비	3	3	4
5)감가상각비	6	114	114
6)무형자산상각비	51	57	57

자료: SR 제출자료.(2014년 8월 투자유치 시 추정 손익계산서)

둘째, SR과 한국철도공사는 인건비 측면에서 상이한 측면이 있다. 한국철도공사는 철도청 시절부터 내부인력을 그대로 계승한 형태로서 고용구조 및 임금체계 등에서 탄력성이 떨어질 수밖에 없다. 그러나 SR의 경우 신규 회사로서 모든 직원에 대해 성과연봉제를 도입하고 업무를 50% 넘게 아웃소싱 하고 있다. 따라서 이러한 인건비 구조를 감안할 때 양자 간 경쟁을 통해 비용구조를 비교하는 데에는 한계가 있다.

(3) 고속철도 건설부채 증가요인 분석 및 별도 대책 수립 필요

국토교통부는 KTX 경쟁체제를 구축하여 고속철도 건설부채를 상환할 수 있을 것으로 기대하고 있다. ‘고속철도 운영 경쟁도입’ 자료(2014.2.7.)에 따르면, 국토부는 경쟁도입에 따른 기대효과로 적정 수익률을 초과하는 수익을 선로사용료로 회수하여 건설부채(17.9조원, 2013년 6월)를 상환함에 따라 장기적으로 국민의 세금 부담을 완화할 수 있을 것으로 예상하고 있다. 실제로 2016년 현재 철도공사는 선로사

용료로 매출액의 34%를 납부하고 있지만 SR의 경우 매출액의 50%를 선로사용료로 납부하도록 되어있기 때문에 고속철도 건설부채 조기 상환 가능성은 다소 높아진다고 할 수 있다.

그러나 고속철도 건설부채는 교통수요예측오차와 사업지연에 따른 총사업비 증가로 인한 것으로 주무부처인 국토교통부는 경쟁체제 구축 이외의 별도의 대책을 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

당초 고속철도 선로사용료 요율은 고속철도 유지보수 이외에 철도시설공단 자체 조달 차입금을 30년 내 상환할 수 있도록 설정되었다. 이에 따라 정부는 고속철도 총건설사업비(조사비, 설계비, 공사비, 보상비 등) 및 유지보수 비용 총액 회수를 목적으로 수요예측을 실시하였다. 그리고 이러한 예측수요를 바탕으로 2020년까지 재무전망을 통해 고속철도 영업수입 누계액을 53조4,243억원으로 추정하였으며, 예상수익의 31%인 16조5,312억원을 선로사용료로 결정⁷⁾하였다. 그러나 고속철도의 영업수입이 예측에 미달하면서 이자비용의 일부만을 상환할 수 있을 정도이다. 이에 철도시설공단은 고속철도 건설 차입금 상환을 위해 채권을 발행하면서 금융부채가 증가하고 있다.

(구)건설교통부는 1991년 경부고속전철 기술조사 보고서에서 최초로 고속철도의 수요를 예측하였으며, 1998년 기본계획 변경⁸⁾을 위해 1997년 경부고속철도 기본계획 보완 연구를 통해 수요를 재산정하였다. 그리고 한국철도시설공단은 2008년에 경부고속철도 1단계 사업에 대한 사후평가를 실시했다. 사후평가에서는 1998년 경부고속철도 기본계획 보완 연구에서 제시된 예측수요와 실수요를 비교·분석하였다. 우선 예측수요를 살펴보면 아래 표와 같다. 1998년 제2차 기본계획 변경에서는

-
- 6) 국토교통부는 연간 878억원을 추가로 부채 상환에 사용할 수 있을 것으로 예상하고 있다.
- 7) 「철도구조개혁 대비 선로사용료·PSO·건설투자체계 구축방안」 연구용역(2002, 舊건교부)에서 경부고속철도 건설부채 30년 상환을 가정하여 선로사용료 요율 31%를 제시하였으며, 이를 ‘철도산업구조개혁추진위원회’(2002.11)에서 결정하였다.
- 8) (구)건설교통부는 1990년 6월 경부고속철도 기본계획 수립 이후 1993년 6월 1차 사업계획 수정을 했으나, 대전-대구 통과노선 지하화, 경주 경유노선 변경 등 계획변경, 물가상승, 설계보완 등에 따른 불가피한 사업비와 사업기간의 변경요인 발생에 따라 1997년 경부고속철도 기본계획 보완 연구를 수행하여 기본계획 변경을 추진하였다. 그러나 IMF 영향으로 전면 유보되었다가 1998년 본 보고서를 기준으로 사업비 및 사업기간을 재산정하여 제2차 수정 기본계획이 수립되었다. 제2차 수정 기본계획에서는 서울~대구 간은 신선으로 건설하고 대구~부산간은 기존선을 활용하여 1단계로 우선 개통하고 대구~경주~부산간 신선을 건설하여 2단계로 개통하는 단계별 건설계획이 수립되었다.

1단계 개통을 2004년으로, 전구간 신선개통하는 2단계 개통을 2011년으로 계획하여 1997년 경부고속철도 기본계획 보완 연구에서 예측한 교통수요를 연도별로 조정하여 제시하였다. 동 계획에 따르면 경부고속철도의 예측수요는 2004년 149,000(명/일), 2005년 159,000(명/일), 2006년 171,000(명/일)이며, 2011년 2단계 개통 이후에는 317,000(명/일)이 증가할 것으로 예상되었다.

[표 11] 1998년 기본계획 변경 상 경부고속철도 예측수요

(단위: 천명/일)

	2003	2004	2005	2006	2011	2018	2028
1997년 기본계획 보완	139	192	245	256	317	386	426
1998년 제2차 기본계획 변경	—	149	159	171	317	386	426

주: 경부고속철도 기본계획 보완, (구)교통개발연구원, 1997, (구)건설교통부, 2002, 경부고속철도 업무자료, (구)건설교통부, 2006.

자료: 한국철도시설공단 제출자료.

그러나 사후평가에 따르면 1998년 제2차 기본계획 변경에서 예측한 수요와 실수요를 비교한 결과 실수요에 비해 예측수요가 여전히 과대하게 추정되어 있었다. 계획대비 실적치로 표현하면 2004년 실수요는 계획대비 33.4% 수준이며, 2007년 실수요는 계획 대비 50.5% 수준이었다.

[표 12] 제2차 수정 기본계획상 고속철도 예측수요와 실수요 비교

(단위: 명/일, %)

	예측수요(A)	실수요(B)	계획대비 실적치 (B/A)*100
	제2차 기본계획 변경	철도통계연보	
2004	148,742	49,684	33.4
2005	158,660	80,081	50.5
2006	170,679	90,096	52.8
2007	183,120	92,425	50.5

자료: 한국철도시설공단 제출자료.

한편 1998년 제2차 기본계획 변경에서는 2010년 경부고속철도 예측 수요를 1일당 303,752명으로 전망하였으나 실제 수요는 113,284명으로 37.3%수준에 불과하

였다. 또한 2014년의 경우 2010년에 비해 수요가 증가하였으나, 예상 대비 45.2%에 불과한 실정이다.

[표 13] 경부고속철도 수요예측 대비 실적

(단위: 명/일, %)

구분	2010	2013	2014
예상(A)	303,752	335,369	344,939
실제(B)	113,284	149,883	155,936
실적(B/A*100)	37.3	44.7	45.2

자료: 한국철도시설공단 제출자료.

이러한 수요예측 오차 외에도 당초 예상했던 건설투자비가 대폭 증가한 것도 건설부채가 증가한 주요 원인이다. 1990년 6월 15일 ‘제3회 고속전철 및 신국제 공항 건설추진 위원회’에서 의결한 기본계획에 따르면 최초 고속철도 건설비는 5조 5,462억원이었으며 건설기간은 1992~1998년이였다. 그러나 공사원가 상승, 사업기간 지연 등으로 인해 계획 당시 5.8조원으로 예상한 경부고속철도 사업비가 20.3조원으로 증가하였으며, 이에 따른 이자부담도 추가로 발생하고 있다.

[표 14] 경부고속철도 건설사업비 변경 현황

(단위: 조원)

기본계획('90)	1차변경('93)	2차변경('98)	3차변경('06)	4차변경('07)	5차변경('09)
5.8	10.7	18.4	19.9	19.6	20.3

주: 계획 기준 건설사업비
 자료: 한국철도공사 제출자료.

다. 개선방안

첫째, 국토교통부가 2013년에 발표한 「철도산업 발전방안」은 대부분 이행된 것으로 판단된다. 다만 철도공사 구조개편과 관련해 물류부문의 경우 자회사 전환 여부 및 민간 노선 개방 등에 대한 판단 이전에 물류관련 투자가 선행될 필요가 있다. 따라서 주무부처인 국토교통부는 2014년 철도산업위원회에서 의결한 ‘철도물류 경쟁력 제고를 위한 운영구조 개편 및 활성화 방안’에 따른 물류 시설 투자를 우선적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, ‘철도공사 부채 진단 및 대책-지주회사제 전환계획을 중심으로.’ (2014.2.17.) 자료에 따르면, 국토교통부는 철도산업 활성화를 위해 다음과 같은 정부지원방안을 밝힌바 있다. ①선로 사용료는 단위선로사용료 체계로 개편하되, 운영자의 부담이 크게 늘어나지 않도록 부채 상환기간을 조정한다.⁹⁾ ②장기적으로 건설부채를 줄이고 선로사용료 부담을 완화하기 위해서 고속철도 건설에 대한 국고부담비율¹⁰⁾을 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 하지만 이러한 방안은 부채유예 및 향후 건설될 고속철도에 해당하는 내용으로 현재 고속철도 건설부채를 해결할 수 있는 방안으로 볼 수 없는 측면이 있다. 따라서 주무부처인 국토교통부는 고속철도 건설부채를 축소할 수 있는 별도의 방안을 검토할 필요가 있다.

9) 당초 30년 동안 건설투자회유지보수비 회수 목표 → 상환 기간 연장

10) 국고 부담율 : 경부 1단계 35%, 경부 2단계·호남 50%, 수도권 40%

6. 제주국제자유도시개발센터 항공우주박물관 사업 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

제주국제자유도시개발센터는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 국가차원에서 제주도를 지원하고 제주국제자유도시 개발을 촉진시키기 위한 개발 전담기구로서 2002년 5월에 설립되었다. 제주국제자유도시개발센터는 2016년 6월 현재 국토교통부 산하의 준시장형 공기업으로 지정되어 있는 공공기관으로 제주특별자치도 내의 관광·교육·의료·첨단산업 분야 및 면세사업 등을 추진하고 있다.

제주국제자유도시개발센터는 2009년~2014년까지 약 1,150억원을 투자하여 항공우주박물관을 건립하였으나, 2014년 개관 이후 매년 순손실이 나타나는 문제점이 발생하고 있다. 또한 감사원 감사 등에서도 사업추진의 적정성 여부에 대해 지적한 바가 있다. 본 보고서에서는 제주국제자유도시개발센터가 추진하고 있는 항공우주박물관 사업에 대해 살펴보고, 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

(2) 결산 현황

2015년 제주국제자유도시개발센터의 자산규모는 1조418억원으로 전년대비 약 30억원 감소하였다. 부채는 전년대비 1,113억원 감소하였다. 부채의 감소는 면세점 매출 증가 및 개발사업 투자비 회수에 따른 금융부채 감소와 개발사업 분양선수금 정산, 면세점 상품구매대금 및 영업료 조기 정산 등 기타부채의 감소에 따른 것이다.

당기순이익은 면세점 매출 증가 등에 따라 전년대비 354억원 증가한 1,053억원이 발생하였다.

[표 1] 제주국제자유도시개발센터의 주요 재무 현황

(단위: 백만원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
자산	891,161	1,050,437	1,096,485	1,044,828	1,041,801
부채(A)	538,953	670,450	675,681	554,568	447,229
자본(B)	352,208	379,987	420,804	490,260	594,571
부채비율(A/B)	153.02	176.44	160.57	113.12	75.22
당기순이익	49,769	28,301	40,818	69,862	105,336

자료: 각 회계연도 제주국제자유도시개발센터 결산보고서 및 공공기관 경영정보시스템
(www.alio.go.kr) 참고.

제주국제자유도시개발센터의 연도별·사업별 매출액 및 순이익 현황을 보면, 매출액 및 순이익에서 면세점의 점유율¹⁾이 크게 나타나고 있다. 특히 2015년의 경우에는 면세점 구매연령 제한의 폐지와 구매한도의 상향 등²⁾의 효과에 따라 면세점의 매출액 및 순이익이 크게 증가한 것으로 나타났다.³⁾

이밖에 영어교육도시 사업과 헬스케어타운 사업은 부지 조성에 따른 분양 확대로 매출액과 순이익이 전년대비 증가하였다. 첨단과학기술단지 사업과 신화역사공원 사업은 계약 체결 상황 등에 따라 매출액과 순이익이 전년대비 감소하였으나, 순이익에서 여전히 양(+)⁴⁾의 값을 나타내고 있다.

그러나 항공우주박물관 사업은 매년 손손실이 발생하고 있다. 매출액이 최초 발생한 2014년에 이어, 2015년에도 전년대비 12억원이 증가한 약 93억원의 손손실이 발생한 것으로 나타나고 있다.

- 1) 2015년도를 기준으로 면세점이 매출액 및 순이익에서 차지하는 비율은 각각 78.5%, 88.2%으로 나타났다.
- 2) 2014년 11월에 만 19세 미만 인원에 대한 내국인면세점 이용연령 제한이 폐지되었고, 2015년 1월에는 1인당 구매한도가 기존 400달러에서 600달러로 상향 조정되었다.
- 3) 제주국제자유도시개발센터에 따르면 2015년도 매출액과 순이익이 전년대비 각각 33% 및 35% 증가하였다.

[표 2] 연도별·사업별 매출액 및 순이익 현황

(단위: 백만원)

구 분		2012	2013	2014	2015
면세점	매출액	343,626	345,999	367,667	489,483
	순이익	90,509	72,177	81,630	109,809
첨단과학기술단지	매출액	14,836	3,435	39,614	9,179
	순이익	-1,265	-2,457	22,886	1,375
신화역사공원	매출액	99	10	136,010	1,530
	순이익	-621	-760	34,640	2,840
영어교육도시	매출액	-	81,671	10,032	35,760
	순이익	-557	26,182	659	26,304
헬스케어타운	매출액	1	23	23,461	84,464
	순이익	-1,318	-1,241	1,330	31,733
항공우주박물관	매출액	-	-	2,093	2,814
	순이익	-1,001	-1,218	-8,152	-9,326
지원부서 및 기타	매출액	152	40	49	-
	순이익	-33,673	-32,192	-43,251	-38,252
합 계	매출액	358,714	431,178	578,926	623,230
	순이익	52,074	60,491	101,712	124,483

주: 영어교육도시에서 국제학교를 운영하고 있는 (주)해울의 매출액 및 순이익은 제외한 수치임.
 자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 항공우주박물관 사업 개요 및 손익 분석

항공우주박물관은 제주국제자유도시개발센터가 제주특별자치도 서귀포시 안덕면 일원에 111,772㎡⁴⁾ 규모로 조성한 항공우주과학 박물관으로 2009년부터 2014년까지 약 1,150억원이 투입되어 건립되었다. 지하1층-지상3층 건물⁵⁾로 실내전시관과 체험·영상관, 야외전시장, 전망대, 식음 및 상업시설 등으로 구성되어 있다.

4) 약 3만 4천평 수준이다.

5) 건축연면적은 30,146㎡(약 9천평)이다.

제주국제자유도시개발센터는 2009년 2월 항공우주박물관에 대한 건립·운영계약을 체결한 후 약 5년 후인 2014년 4월 개관하였다.

[표 3] 항공우주박물관 추진 사항

- 항공우주박물관 사업자 JDC 지정('08.12, 공군)
- 항공우주박물관 건립·운영계약 체결('09.2, 제주도·공군·JDC)
- 항공우주박물관 기공식('09.05)
- 건축 승인('10.08), 착공('10.10), 준공('13.12)
- 유관기관 및 연구소와 업무협약* 체결
 - * 美 스미소니언재단('09.11, 설계자문), 국립과천과학관('10.5), 한국항공우주연구원('11.8), 한국천문연구원('11.12), 고흥 청소년 우주체험센터('13.12)
- 항공우주호텔 사업협약('12.9, 대림컨소시엄, 착공 '13.1)
 - * 호텔(110실 규모), 사업비 약149억원, 민자유치(BOT방식, 20년후 기부채납)
- 항공우주박물관 전시시설 개관('14.4.24)

자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

항공우주박물관 관람객은 2014년에는 약 17만 6천명이고, 2015년에는 약 26만 5천명으로 나타났다. 입장권 수입은 2014년에 약 17억원 수준이었으나, 2015년에는 약 21억원을 기록했다.

[표 4] 항공우주박물관 전시시설 관람객 현황

(단위: 백만원)

구분	2014	2015	합 계
전시 관람객	17만 6천명	26만 5천명	44만 1천명
입장권 수입	1,699	2,102	3,801

주: 1. 2014년도는 전시시설 개관일인 4월 24일부터의 수치임.

2. 테마관 입장객·매출, 교육캠프 및 임대 수익 등은 제외한 수치임.

자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

항공우주박물관은 2015년에 전년 대비 약 7억원 증가한 약 28억원의 매출을 기록하였으나, 매출원가 역시 29억원 증가한 88억원 수준으로 나타나 60억원의 매출손실이 발생하였다. 판관비 등 제반비용을 고려한 당기순손실은 약 93억원으로 나타났다.

[표 5] 항공우주박물관 손익 세부내역

(단위: 백만원)

구 분	2014년	2015년	증 감
수익(매출액)	2,093	2,814	721
매출원가	5,923	8,840	2,917
매출총손익	-3,831	-6,026	-2,195
판관비	4,369	3,334	-1,035
영업이익	-8,200	-9,360	-1,160
영업외손익	49	34	-15
당기순이익	-8,152	-9,326	-1,174

주: 매출원가에는 감가상각비 및 시설관리용역이 포함된 수치임.

자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

(2) 사업 추진시 타당성조사 미흡

제주국제자유도시개발센터는 2008년 12월에 항공우주박물관 사업자로 선정되어 2009년 2월에 건립·운영계약을 체결하였다. 제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관 사업자로 선정되기 전에 공군측에 사업 운영 제안을 제출하여 심사를 받았는데, 당시 제안서에는 총사업비 694억의 규모의 박물관 건립을 제안하고 있었다.⁶⁾

그런데 제안서 제출 이후 별도의 충분한 타당성 검증 없이 휴양시설을 건립하겠다는 계획을 세웠고, 건립비용 등을 위하여 총 사업비를 630억원 증액하여 1,324억원 규모로 계약을 체결하였다. 이후 제주국제자유도시개발센터는 국토해양부의 요청에 따라 2009년 2월부터 6월까지 외부 용역⁷⁾을 통해 항공우주박물관 건립사업의 수익성 등을 검토하였다.

결국 수익성 검토는 사업계약이나 제안서 작성 전에 충분히 이루어지지 않아 사업계약을 체결한 후 추가로 이루어진 것으로 판단할 수 있다. 더욱이 총 사업비가 2배로 증가하는 과정에서도 추가적인 수익성 등의 검토없이 계약을 체결한 문제점도 나타나고 있다.

한편 제주국제자유도시개발센터는 2010년 9월부터 2011년 2월까지 재무계획수립 용역을 통하여 항공우주박물관의 수익성 등을 다시 검토하였는데, 2009년의 용

6) 제주국제자유도시개발센터는 “항공우주박물관 유치제안서 작성용역”을 통해 제안서를 작성하였음.

7) 해당 용역은 민간회사에서 수행하였다.

역과 2011년의 용역결과를 살펴보면 2차례의 용역 결과 1차연도에 순이익이 각각 약 57억원 및 40억원이 발생할 것으로 예측되었고, 2차연도에도 63억원 및 79억원 수준의 순이익이 발생할 것으로 분석되었다.

[표 6] 항공우주박물관 수익성 조사 용역 결과

(단위: 백만원)

구 분	1차연도			2차연도 순이익
	입장권 수입	캠프수입	총 순이익	
2009년 용역	1,911	8,708	5,742	6,301
2011년 용역	5,336	7,422	4,060	7,891
실제 실적	1,699	39	-8,152	-9,326

자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

그런데, 앞서 살펴본 것처럼 항공우주박물관은 개장 첫해인 2014년에 입장권 수입이 17억원이었고, 둘째해의 수입도 21억원 수준이었다. 또한 캠프수입의 경우에도 각 용역에서 1차연도 수입을 87억원 및 74억원의 수입을 예측했으나, 실제 수입은 4천만원 수준인 것으로 나타났다.⁸⁾ 순이익 역시 용역결과와는 달리 2년 연속 순손실을 기록했다.

용역결과와 실제 나타난 수입·순이익 등이 차이나는 이유는 이용객수를 잘못 예측하였기 때문이다. 항공우주박물관의 유료이용객은 2009년 및 2011년 용역에서 각각 연간 118만 8천명 및 91만 7천명 수준으로 예측되었다. 그러나 실제 전시 관람객은 개장 첫해인 2014년에 17만 6천명이었고, 2년차 해인 2015년에도 26만 5천명 수준이었다. 2015년 관람객 수는 용역 예측 대비 22.3% 및 28.9%에 지나지 않았던 것이다. 이용객 수의 잘못된 예측은 수익성이 부족한 사업이 마치 수익성이 있는 것처럼 평가하도록 만드는 방향으로 작용함에 따라 수익성 확보에 대한 별다른 대책 없이 사업이 추진되게 만들었다.

또한, 제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관에 대한 효율적인 운영방안

8) 제주국제자유도시개발센터에 따르면 캠프수입은 2014년도에 3,900만원, 2015년도에 8,000만원 수준이었다.

을 마련하기 위하여 2013년도에 “항공우주박물관 조직 구성 및 효율적 운영방안에 관한 연구용역”을 발주⁹⁾하였다. 해당 용역은 항공우주박물관 운영에 대한 수익성 등을 분석하는 한편, 직영·위탁 등 운영방식을 결정하기 위한 기초자료로 활용하기 위함이었다.

그런데 해당 용역의 중간보고에서 적정 입장료를 6,000~10,000원으로 제시하였음에도 불구하고, 제주국제자유도시개발센터에서 개입하여 16,000원으로 높이는 한편 입장 수요는 줄어들지 않는 것으로 계산하도록 하였다. 또한 용역 결과 수익성이 부족한 것으로 나타나자, 제주국제자유도시개발센터는 직영 운영할 경우 추가적인 인건비가 들지 않는 것으로 계산하여 수익성이 있는 것으로 이사회에 보고하였다. 일반적으로 가격이 상승하면 수요는 줄어들게 되기 마련이고, 직영 운영할 경우에도 내부 직원에 대한 인건비가 발생함에도 불구하고¹⁰⁾하고 담당직원은 이를 고려하지 않고 보고한 것이다.¹¹⁾

이에 따라 항공우주박물관은 제주국제자유도시개발센터가 직접 운영하는 것으로 결정되었고, 앞서 살핀 것처럼 예상만큼 입장인원이 발생하지 않은 등의 사유로 매년 80억원 이상의 손실이 발생하고 있다.

결국 항공우주박물관 사업은 면밀한 검토없이 사업이 시작되었고, 추진과정에서도 이용객 수 등을 과대평가하는 한편, 소요경비 등을 과소평가함에 따라 동 사업은 제주국제자유도시개발센터에 재정적 부담을 주고 있는 것으로 분석할 수 있다.

(3) 운영적자해소를 위한 대책의 실효성 부족

제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관의 적자해소를 위하여 여러 가지 대책을 마련하고 있다. 우선 박물관의 운영 주체 및 방식 검토를 위한 연구용역을 시행하고 있고, 과학프로그램 개발 등 콘텐츠 강화 방안을 마련하고 있다. 또한 국토교통부가 추진하고 있는 국립항공박물관 사업과 연계하여 협업기반을 조성하고, 국립박물관으로의 지위 확보 등 공적지위 확보를 추진하고 있다.

9) 2013년 3월부터 같은 해 9월까지 7,900만원 규모로 발주했다.

10) 실제 2016년 5월 현재 제주국제자유도시개발센터 내의 항공우주박물관처에 처장 포함 23명이 근무하고 있다.

11) 해당 직원 2명은 징계로 “견책” 처분이 내려졌으나, 기존에 장관 표창을 받은 사유로 “불문 경고”로 감경 처분 되었다.

[표 7] 제주국제자유도시개발센터의 항공우주박물관 적자 해소를 위한 방안

- ① 박물관 운영방식 변경을 위한 연구용역 시행
 - 운영방안 재검토(직영, 위탁, 매각, 자회사 등) 시행
 - 1차 운영방안 사례 등 자체 조사 및 검토 시행('15.12), 2차 전문기관 의뢰 추진('16.8) 후 결과에 따라 시장 조사 후 시행
- ② 박물관 공적지위 확보 추진
 - 국립 지위 확보 및 운영비 일부지원을 위한 관계부처 지속 협의
 - 공기업 운영 박물관의 국립전환 절차 마련(제도개선 및 예산지원)
 - 과학관 전환 및 제주지역 거점 국립과학관 지정 추진
- ③ 박물관 활성화 추진
 - 관람객 증대를 통한 박물관 활성화
 - 관람료인하를 통한 접근성 확대 및 접점 마케팅 강화
 - 콘텐츠 강화를 통한 경쟁력 확보
 - 교육프로그램 개발 및 신규 콘텐츠 유치
 - 특별전시 유치 및 수익사업 다변화
- ④ 국립항공박물관 상호협력 방안 도출
 - 국립항공박물관(국토부 추진) 사업과 연계한 상호협력 방안 도출
 - 전시물 중복 방지, 인력·프로그램 상호교류 등 협업기반 조성
 - 제주항공우주박물관 국립 지위 확보 추진과 연계

자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

그런데 해당 대책을 살펴보면, 일부 방안은 여러 가지 제약 조건이 있어 실현 가능성이 다소 낮거나 추상적인 부분이 있는 것으로 판단된다. 우선 운영방안을 현재의 직영에서 위탁이나 매각으로 하는 방안은 공군과의 협의가 선행되어야 한다. 항공우주박물관에는 공군이 제공한 항공기 등 다양한 군수품이 전시되어 있는데, 해당 군수품은 유사시에 공군이 사용해야 한다. 이에 따라 군수품을 전대할 수 없도록 협약이 되어 있는 것이다. 결국 위탁방식으로 운영하거나 매각할 경우 공군과의 계약조건 변경 등 재협의를 선행되어야 하는 문제가 있다.¹²⁾

다음으로 항공우주박물관을 국립박물관으로 변경하는 등 공적지위를 확보하는

12) 민간위탁이나 매각으로 진행될 경우 현재 항공우주박물관처에 근무하고 있는 직원들에 대한 업무 조정 등도 부담이 될 것으로 예측된다.

방안에도 일부 걸림돌이 있다. 박물관은 「박물관 및 미술관 진흥법」상의 설립·운영 주체 기준에 따라 국립·공립·사립·대학박물관으로 구분¹³⁾되는데, 현재 항공우주박물관은 사립박물관으로 분류되어 있다. 따라서 국립박물관 또는 공립박물관으로 전환하기 위해서는 국가나 지방자치단체와의 협의를 통해 운영 주체를 변경하거나 관련법 개정이 필요한 것이다.¹⁴⁾

그런데 문화체육관광부는 항공우주박물관을 국립박물관으로 승격하는 것과 관련하여 부정적인 입장을 가지고 있는 것으로 파악되었다. 사립박물관을 국립화하기 위해서는 그 규모, 성질, 제반 조건 등을 종합적으로 검토해야 하는데, 항공우주박물관이 해당 요건에 부합하는지 의문점이 있고, 또한 현재까지 사립박물관을 국립화한 전례가 없기 때문이다.

또한 국립 또는 공립으로 전환하는 것은 지금의 적자 구조를 해소하는 데에 근본적인 해결 방안이 아니다. 운영주체가 국가 또는 지방자치단체로 변경되는 것이기에 때문에 제주국제자유도시개발센터가 부담하고 있는 적자를 국가 또는 지방자치단체로 전가하는 효과가 발생할 뿐, 전체적인 적자 상황이 해소되는 것은 아니기 때문이다. 오히려 세금 등으로 운영되는 국가 재정 또는 지방자치단체 재정에 부담을 줄 가능성이 큰 것이다.

마지막으로 관람료 인하 등을 통한 박물관 활성화 방침도 일정부분 한계가 있는 것으로 보인다. 제주국제자유도시개발센터는 2014년 4월 개관 당시, 성인기준 1만 5,500원의 입장료를 책정했었다. 이후 약 1년이 경과한 2015년 4월부터 관람객 수 확대를 위하여 관람료를 1만원으로 약 35.5% 인하하였다. 그 결과 전년대비 약 21.4%의 관람객수 확대가 있는 것으로 나타났다. 그러나 관람객수 확대에 따른 매출액 상승효과보다 관람료 인하에 따른 매출액 감소효과가 더 컸기 때문에 전체적인 매출액은 전년대비 5.3% 감소하였다.¹⁵⁾

13) 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조(박물관·미술관의 구분) ① 박물관은 그 설립·운영 주체에 따라 다음과 같이 구분한다.

1. 국립 박물관 : 국가가 설립·운영하는 박물관
2. 공립 박물관 : 지방자치단체가 설립·운영하는 박물관
3. 사립 박물관 : 「민법」, 「상법」, 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인·단체 또는 개인이 설립·운영하는 박물관
4. 대학 박물관 : 「고등교육법」에 따라 설립된 학교나 다른 법률에 따라 설립된 대학 교육과정의 교육기관이 설립·운영하는 박물관

14) 제주국제자유도시개발센터는 2015년도 국정감사시 문화체육관광부와 국립박물관 또는 국립과 학관으로 승격하는 업무를 협의중이라고 밝힌 바 있다.

[표 8] 항공우주박물관 가격인하 후 관람객 및 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만원)

구분		5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
관 람 객	14년	27,355	18,421	23,844	39,024	17,012	20,587	13,486	12,588	172,317
	15년	25,823	14,314	28,626	44,783	22,610	28,172	22,427	22,418	209,173
매 출 액	14년	285	191	246	355	164	168	114	121	1,644
	15년	198	111	220	338	164	203	160	163	1,557

주: 항공우주박물관은 2014년 4월 개관한 관계로 5월부터 12월까지의 기간동안의 수치를 사용하였음.
자료: 제주국제자유도시개발센터 제출자료.

제주국제자유도시개발센터에 따르면 2016년의 경우에는 5월까지 매출이 전년 대비 약 20% 상승¹⁵⁾한 것으로 나타나는데, 향후 일부 영업실적 개선이 기대되나, 시설투자비 등 감가상각비를 고려할 때, 재무구조의 개선에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

이밖에 국립항공박물관과의 상호협력 방안 등은 국립항공박물관이 2년후인 2018년 말에 개관하고, 제주국제자유도시개발센터가 제시하고 있는 협업기반 조성 등의 방안이 다소 추상적이라는 면을 고려할 때, 현재의 적자해소 대책으로는 다소 미흡해 보인다.

결국, 제주국제자유도시개발센터가 마련하고 있는 항공우주박물관 적자해소 방안은 위에 제시한 사유에 따라 큰 효과를 거두기 어려운 것으로 보인다.

다. 개선방안

제주국제자유도시개발센터는 1,150억원을 투자하여 항공우주박물관을 건립한 후 2014년 4월부터 현재까지 직접 운영하고 있다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 사업 추진이 결정된 2008년부터 계속하여 이용객 과다 산정, 운영 인건비 축소 등 사업 타당성 검증이 부실하게 진행된 것으로 확인되었다. 사업진행 초기의 부실한 타

15) 제주국제자유도시개발센터는 2015년 6월 발생한 메르스의 영향으로 관람객 수 증가에 한계가 있었다는 입장이지만, 제주특별자치도 관광협회에 따르면 2015년 5월부터 12월까지의 제주도 방문객은 전년 같은 기간 대비 10.2% 증가한 953만 8천여명으로 나타났다는 사실을 고려할 때 설득력이 커 보이지 않는다.

16) 2015년 5월까지 7억4,300만원 → 2016년 5월까지 8억9,200만원

당성 검증 절차는 현재 해당 사업의 계속된 적자구조로 이어지고 있다.

제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관의 적자구조를 해소하기 위하여 몇 가지 방안을 마련하고 있으나, 여러 가지 제약요인 등으로 인하여 그 효과가 제한적일 것으로 평가되었다. 따라서 제주국제자유도시개발센터는 입장 수익 등을 확대할 수 있도록 인근 관광지와 연계한 관광코스 개발, 각종 콘텐츠 개발과 함께 운영비용을 절감하는 방안 등을 마련하는 것이 필요하다.

또한 제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관의 사업성격을 공익사업으로 재설정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 박물관은 그 특성상 많은 수익을 발생시키는 데에 한계가 있음에도 불구하고 이용자 및 지역사회에 대하여 회계적인 손익으로 평가할 수 없는 공익적 편익을 제공하고 있기 때문에 국가와 지방자치단체는 손실이 발생함에도 이를 운영하고 있다.¹⁷⁾ 항공우주박물관 역시 이용자 등에게 공익적 편익을 제공하고 있으나, 앞에서 살핀 것처럼 박물관의 특성상 적자구조 해소에는 여러 가지 제약이 있어 보인다. 따라서 제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관 사업을 통해 순수익을 발생시키겠다는 기존 계획의 문제점을 인정하고, 일부 손실이 발생하더라도 공익적 기능을 강화하는 방향으로 사업성격¹⁸⁾을 다시 설정하는 방안을 고민할 필요가 있다.¹⁹⁾

한편 제주국제자유도시개발센터는 오션마리나시티 개발사업, 제2첨단과학기술단지 사업 등 지속적으로 추가사업을 계획하고 있다. 새로운 사업 추진시에는 항공우주박물관 사업 추진과정에서 나타난 문제점이 발생하지 않도록 초기단계의 타당성 검증을 강화하고, 불필요한 투자가 이루어져 재정적 부담으로 이어지지 않도록 관리·감독을 철저히 할 필요가 있다.

17) 실제 국·공립으로 운영되고 있는 대부분의 박물관, 미술관, 과학관이 적자구조(재정자립도 약 30%)로 운영되고 있다.

18) 국토해양부가 건립 추진 중인 국립항공박물관에 대한 한국개발연구원(KDI)의 사전타당성 연구에서도 박물관에 대하여 경제적 편익외의 공익적 편익을 인정하여 편익 추정시 무형의 편익까지 고려하는 조건부 가치측정법을 사용하고 있다.

19) 이 경우에도 효율적인 운영방안 마련 등 손실을 최소화하기 위한 노력은 계속하여 추진되어야 할 것이다.

7. 대한무역투자진흥공사 정부재정 지원 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

대한무역투자진흥공사는 수지차보전기관¹⁾으로서 정부로부터 2015년 2,845억원의 보조금을 지원받는 등 매년 총수입의 75% 정도를 지원받고 있어 재무적인 위험도가 매우 낮다. 그럼에도 불구하고 최근 자본금과 이익잉여금의 규모가 지속적으로 증가하여 2015년 자본총계는 1,276억원에 달하고 있다. 이에 본 평가에서는 대한무역투자진흥공사 적립금 적립근거의 타당성을 검토하고자 한다.

또한 대한무역투자진흥공사는 산업통상자원부로부터 보조금 지원을 받아 킨텍스와 백스코에 출자하였는 바, 정부보조금으로 투자주식을 구입한 경우 정부보조금 상각수익 인식과 관련하여 회계처리 방법의 적절성도 함께 평가하고자 한다.

(2) 결산 현황

대한무역투자진흥공사의 2015년 자산은 1,854억원이었으며, 이 중 자본이 1,276억원, 부채가 578억원으로 부채비율은 45.4%이다. 당기순이익은 116억원으로 대전무역전시관 매각으로 유형자산처분이익이 발생했던 2011년을 제외하면 매년 100억원 수준의 당기순이익을 실현하고 있다. 대한무역투자진흥공사는 매년 수입의 75% 정도를 정부보조금으로 충당하고 있어 안정적인 재무상태를 유지하고 있다.

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

1) 수지차보전기관이란 예산절감을 위해 기관의 지출예산 총액에서 기관 운영으로 발생하는 자체수입예산을 차감한 나머지 부분을 출연·보조금으로 지원받는 기관을 의미한다.

[표 1] 대한무역투자진흥공사 주요 재무현황

(단위: 억원, %, %p)

	2011 (a)	2012	2013	2014	2015 (b)	증감액 (b - a)
자산	1,503	1,557	1,740	1,701	1,854	351
부채	517	583	664	496	578	61
자본	986	974	1,076	1,205	1,276	290
금융부채	-	-	-	-	-	-
영업이익	46	9	19	65	5	-41
당기순이익	399	99	134	169	116	-283
이자비용	0.3	-	-	-	-	-0.3
영업이익률	1.6	0.3	0.6	1.9	0.2	-1.4
부채비율	52.4	59.9	61.7	41.2	45.4	-7
차입금의존도	-	-	-	-	-	-

자료: 대한무역투자진흥공사 감사보고서를 기초로 국회예산정책처 작성

대한무역투자진흥공사의 2015년 총수입은 3,735억원으로 계획 대비 142억원이 증가하였다. 수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 정부보조금으로 2,845억원(76.2%)이며, 사업수입이 768억원(20.5%), 기타 122억원(3.3%)이다. 대한무역투자진흥공사는 2,411억원(64.6%)을 사업비로 지출하였으며 인건비 1,045억원(28.0%), 경상운영비 151억원(4.0%) 등을 지출하였다.

[표 2] 2015년도 수입·지출 현황

(단위: 백만원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출연금	-	-	-	-	-	-
	정부보조금	279,829	77.9	284,480	76.2	4,651	-1.7
	독점수입	-	-	-	-	-	-
	사업수입	73,660	20.5	76,785	20.5	3,125	-
	차입금	-	-	-	-	-	-
	전기이월	-	-	-	-	-	-
	배당	-	-	-	-	-	-
	기타	5,773	1.6	12,202	3.3	6,429	1.7
	합 계	359,262		373,467		14,205	
지출	사업비	236,663	66.4	241,075	64.6	4,412	-1.8
	인건비	108,520	30.4	104,517	28.0	-4,003	-2.4
	경상운영비	10,968	3.1	15,146	4.0	4,178	0.9
	차기이월	-	-	-	-	-	-
	차입금상환	-	-	-	-	-	-
	배당	-	-	4,041	1.1	-	-
	기타	329	0.1	8,688	2.3	8,359	2.2
	합 계	356,480		373,467			

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료

(3) 주요사업 현황

대한무역투자진흥공사는 수출지원, 외국인투자유치, 해외투자진출, 해외 정보조사 및 전파, 해외전문인력유치 등을 통해 중소·중견기업 수출 확대와 국가 경제성장에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.

[표 3] 대한무역투자진흥공사 예산 현황

(단위: 억원)

구 분		2015	2016	증감
대한무역투자진흥공사		3,222	3,364	142
수입	국고보조금	2,747	2,870	123
	대한무역투자진흥공사	2,204	2,344	140
	중소중견기업수출경쟁력강화	543	526	-17
	자체수입	475	494	19
지출	대한무역투자진흥공사	2,412	2,570	158
	인건비	927	1,039	112
	조직망운영	639	639	-
	경상운영비	73	24	-49
	사업비	655	750	95
	예비비	118	118	-
	중소중견기업수출경쟁력강화	810	794	-16
	지사화사업	204	214	10
	해외전시회사업	352	349	-3
	중견기업 글로벌기업 육성	179	165	-14
	글로벌마케팅인턴	18	-	-18
	전시회연계 비즈니스 실무자 육성	30	-	-30
	경제사절단 파견 및 상시 비즈니스지원	27	35	8
	글로벌기술컨설팅	-	30	30
	정부 위탁 사업비	200	279	79
	(산업부) 해외진출기반 구축	25	22	-3
(미래부) IT산업해외진출지원사업	9	11	2	
(미래부) 해외IT지원센터	35	49	14	
(산업부·방사청) 방산물자교역지원센터	11	10	-1	
(산업부) 국내복귀기업지원	7	7	-	
(중진공) 수출인큐베이터	88	98	10	
(고용부) K-move 지원센터 운영	25	38	13	
(고용부) 글로벌취업상담회	-	4	4	
(산업부) FTA 해외 활용 지원센터	-	15	15	
(산업부) 아스타나 전시회	-	25	25	
합 계		3,422	3,643	221

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료

대한무역투자진흥공사는 중소·중견기업의 수출경쟁력을 강화하기 위해 지사화 사업(2016년 예산 214억원)²⁾, 해외전시회사업(349억원)³⁾, 중견기업 글로벌기업 육성 사업(165억원)⁴⁾ 등을 수행하고 있다. 이외에 위탁사업으로 중소기업진흥공단의 수출인큐베이터사업(98억원)⁵⁾, 미래창조과학부의 해외IT지원센터사업(49억원)⁶⁾ 등을 위탁받아 수행하고 있다.

(4) 평가방법 및 주요 쟁점

대한무역투자진흥공사의 자본총계는 2007년 379억원에서 2015년 1,276억원으로 지속적으로 증가했다. 본 평가에서는 정부로부터 안정적으로 보조금 지원을 받고 있는 공공기관의 적립금 적립의 타당성을 검토하고자 한다. 또한 정부보조금으로 킨텍스와 벅스코에 출자하였는 바, 정부보조금으로 투자주식을 보유하는 경우의 회계처리방법의 적절성에 대해서도 평가하고자 한다.

이를 위해 대한무역투자진흥공사의 재무제표 분석, 적립근거 법률 검토, 공기업과 준정부기관의 회계처리 관련 기준 검토 등의 방법을 이용하고자 한다.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 누적적립금 규모 적정성 및 손익금 처리규정 검토 필요

대한무역투자진흥공사는 수지차보전기관으로서 정부로부터 매년 수입의 75% 정도를 보조금으로 지원받고 있다. 또한, 대한무역투자진흥공사는 정부가 100% 출자한 기관으로서 당기순이익이 발생하면 「대한무역투자진흥공사법」 제12조⁷⁾에 따라 이

-
- 2) 지사화사업은 대한무역투자진흥공사 해외무역관이 수출기업의 해외지사와의 같은 역할을 수행하며 시장조사, 수출거래선 발굴에서 거래성사 단계에 이르기까지 해외판로 개척활동을 전담직원이 밀착지원하는 사업이다.
 - 3) 해외전시회사업은 해외에서 개최되는 전시회에 KOTRA와 유관단체가 공동으로 한국관을 구성하여 수출업체들의 전시회 참가를 도와주는 사업이다.
 - 4) 중견기업의 수출확대를 위한 맞춤형 마케팅 지원 사업이다.
 - 5) 수출인큐베이터사업은 미국, 유럽, 중국 등 해외 주요 교역 중심지에 수출인큐베이터를 설치하고, 현지 마케팅전문가 및 법률/회계 고문의 자문, 사무공간 및 공동 회의실을 제공함으로써 중소기업이 해외 진출비용을 경감하고 조기 정착할 수 있도록 돕는 사업이다.
 - 6) 해외IT지원센터사업은 한국 IT산업의 세계화를 추진하는 전략기로서 해외 IT 전문가 및 기관, 유망 IT기업들과의 긴밀한 협력관계를 구축하여 현지진출 국내 기업들에 맞춤형 현지화 지원을 통해 해외진출을 돕는 사업이다. 현재 미국(실리콘밸리), 중국(베이징), 일본(도쿄) 3개 지역에서 입주지원을 위한 독립형 사무실을 제공하고 있다.
 - 7) 제12조(손익금의 처리) ① 공사는 매 사업연도를 결산한 결과 이익이 생겼을 경우에는 다음 각

월결손금 보전, 이익준비금⁸⁾ 및 임의적립금⁹⁾ 적립, 국고배당 등으로 처분한다.

임의적립금을 2011년과 2012년 각각 160억원, 180억원 등 총 340억원을 자본금으로 대체하여 자본금이 500억원으로 증가한 이후에도, 2015년 이익잉여금¹⁰⁾은 총 757억원이 적립되어 있다. 그 결과 대한무역투자진흥공사의 자본총계는 1,276억원으로 2007년 379억원에서 매년 증가하고 있다.

[표 4] 대한무역투자진흥공사 자본총계 변화

(단위: 억원)

구분	자본금	자본 잉여금	기타포 괄손익 누계액	이익 잉여금 계	이익	임의	미처분	자본 총계
					준비금	적립금	이익 잉여금	
2007	160	2	-1	218	30	2	186	379
2008	160	20	-7	267	128	2	137	440
2009	160	20	-1	428	160	99	169	607
2010	160	20	-1	478	160	244	74	657
2011	320	20	-1	707	160	148	399	1,046
2012	500	20	-1	606	320	123	163	1,125
IFRS 변경 후 2012	500	20	-1	454	320	123	11	973
2013	500	20	-1	557	454	123	-20	1,076
2014	500	20	-1	686	454	103	129	1,205
2015	500	20	-1	757	500	135	122	1,276

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료

- 호의 순서대로 처리한다. 1. 이월결손금의 보전(補填) 2. 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 이익준비금으로 적립 3. 제2호에 따른 이익준비금 외의 준비금으로 적립 4. 국고에 납입 ② 공사는 매 사업연도를 결산한 결과 손실이 생겼을 경우에는 제1항제3호에 따른 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 경우에는 제1항제2호에 따른 적립금으로 보전하되, 보전하고도 부족한 금액은 정부가 보전할 수 있다. ③ 제1항제2호 및 제3호에 따른 적립금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 자본금으로 전입할 수 있다.
- 8) 이익준비금은 기업에 유보되는 이익 중 법률에 의하여 강제로 적립되는 법정준비금으로, 「상법」 제458조에 따라 회사는 그 자본금의 1/2일 될 때까지 매 결산기 이익배당액의 1/10 이상을 이익준비금으로 적립해야 한다.
- 9) 임의적립금은 법정준비금인 이익준비금 이외에 임의로 적립하는 것으로, 대한무역투자진흥공사는 과거 환차보전적립금, 지분법평가적립금, 기타적립금 등 세 가지 적립금으로 구분하여 적립하였으나, 2016년 초 결산 기준 환차보전적립금만 217억원을 적립하고 있다.
- 10) 이익잉여금은 기업의 영업활동에서 생긴 순이익으로, 배당이나 상여 등의 형태로 사외로 유출시키지 않고 사내에 유보한 부분이다. 이익잉여금은 이익준비금이나 임의적립금 등 특정한 목적을 위해 사내유보된 처분필 이익잉여금과 그대로 차기로 이월되는 미처분 이익잉여금으로 나뉜다.

「대한무역투자진흥공사법」 제12조에 의거 이익이 발생했을 경우 국고납입에 앞서 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 이익금의 10분의 2 이상¹¹⁾을 이익준비금으로 적립하고 임의적립금을 우선 적립하도록 하는 규정에 따라 대한무역투자진흥공사는 2011~2012년에 임의적립금을 자본금으로 대체하여 자본금을 법정자본금인 500억원으로 확충한 후, 이익준비금을 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 적립할 수 있다는 규정에 근거하여 2015년말 자본금과 같은 금액인 500억원을 적립하고 있으며, 임의적립금도 꾸준히 적립하고 있는 것이다.

대한무역투자진흥공사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되기 이전 정부투자기관으로 분류되어, 「대한무역투자진흥공사법」 제12조의 손익금처리 규정에 근거하여 자본금과 이익잉여금을 적립하고 있다. 그러나 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정된 이후 수지차보전형식으로 정부로부터 보조금을 받는 준정부기관으로 분류되었음에도 불구하고 지속적으로 적립금 규모를 확대하고 있는 실정이다. 정부로부터 안정적으로 재정지원을 받는 수지차보전기관으로서 재정위험의 가능성이 크지 않은 상황에서 대규모 적립금을 적립하는 것은 정부의 재정운용의 효율성을 저해할 가능성이 있다.

따라서 「대한무역투자진흥공사법」 제12조 손익금의 처리 규정과 관련하여 대한무역투자진흥공사의 적립금 종류별 사용목적과 적절한 적립한도 등에 대해 검토할 필요가 있다. 일반 기업에 적용되는 「상법」의 경우 자본금의 1/2이 될 때까지 이익배당액의 10%를 적립하도록 한 규정과 비교할 때, 자본금의 100%가 될 때까지 이익의 20%를 적립하도록 하고, 그 외에 임의적립금의 근거규정까지 만들어 이익금의 상당금액을 사내유보하도록 하고 있는 「대한무역투자진흥공사법」 규정의 타당성을 검토할 필요가 있다.

11) 당초 「대한무역투자진흥공사법」 제12조는 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 이익금의 10분의 5 이상을 이익준비금으로 적립하도록 규정하고 있었으나, 이와 같은 이익준비금 적립률이 과도하다는 의견에 따라 2012년 5월 23일 「대한무역투자진흥공사법」 제12조는 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 이익준비금으로 적립하도록 개정되었다. 「대한무역투자진흥공사법」의 당초 개정법률안은 ① 이익준비금의 적립한도를 「상법」의 주식회사와 동일하게 자본금의 50%로 하향하고 ② 연도별 이익준비금 적립비율도 10%로 인하하며 ③ 이익금 처리순서에서 국고납입을 임의적립금에 우선하도록 하는 것이었다. 그러나 이익준비금 적립비율만 50%에서 20%로 하향되었을 뿐 당초 개정법률안에 포함되었던 이익준비금 적립한도 하향조정 및 이익금 처리순서는 개정되지 않았다.

[표 5] 「상법」과 「대한무역투자진흥공사법」의 손익금 처리 규정 비교

「상법」	「대한무역투자진흥공사법」
<p>제458조(이익준비금) 회사는 그 자본금의 2분의 1이 될 때까지 매 결산기 이익배당액의 10분의 1 이상을 이익준비금으로 적립하여야 한다. 다만, 주식배당의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제12조(손익금의 처리) ① 공사는 매 사업연도를 결산한 결과 이익이 생겼을 경우에는 다음 각 호의 순서대로 처리한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이월결손금의 보전(補填) 2. 자본금과 같은 금액에 이를 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 이익준비금으로 적립 3. 제2호에 따른 이익준비금 외의 준비금으로 적립 4. 국고에 납입 <p>② 공사는 매 사업연도를 결산한 결과 손실이 생겼을 경우에는 제1항제3호에 따른 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 경우에는 제1항제2호에 따른 적립금으로 보전하되, 보전하고도 부족한 금액은 정부가 보전할 수 있다.</p> <p>③ 제1항제2호 및 제3호에 따른 적립금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 자본금으로 전입할 수 있다.</p>

자료: 각 법률을 기초로 국회예산정책처 작성.

(2) 관계기업투자주식 정부보조금 회계처리 규정 필요

공기업과 준정부기관에 대한 정부보조금은 「공기업·준정부기관 회계기준」¹²⁾에 따라 처리하고 있다. 동 기준은 공기업과 준정부기관에 대한 정부보조금에 대해 자산을 취득하는 경우와 사업수익을 보전하는 경우의 회계처리 방법에 대해 규정하고

12) 「공기업·준정부기관 회계기준」 제65조(국고보조금 등의 처리) ① 자산의 취득에 충당할 국고보조금·공사부담금 등으로 자산을 취득한 경우에는 이를 취득자산에서 차감하는 형식으로 표시하고 당해 자산의 내용연수에 걸쳐 상각금액과 상계하며, 당해 자산을 처분하는 경우에는 그 잔액을 당해 자산의 처분손익에 차감 또는 부가한다. ② 제1항의 규정에 불구하고 국가의 대행사업 및 특별법에 정한 목적을 수행하기 위하여 국고보조금을 충당하는 경우 또는 국고보조금으로 정부의 가격통제에 따른 차액보전의 경우에는 영업수익으로 계상한다. 다만, 별도의 위탁수수료를 받는 경우에는 당해 보조금을 영업수익으로 계상할 수 없다.

있으나, 정부보조금으로 투자자산을 취득한 경우의 회계처리 방법에 대해서는 특별한 규정이 없다.

대한무역투자진흥공사는 사업수익 보전을 위한 보조금을 매년 받고 있어 이에 대해서는 「공기업·준정부기관 회계기준」에 따라 영업수익으로 계상하고 있다. 반면, 킨텍스와 벅스코 출자를 위해 지원받은 정부의 보조금은 회계처리 방법이 모호하여, 2008년 회계기준원으로부터의 질의회신한 결과에 따라 처리하고 있다. 동 질의회신에 따르면, “공사가 상환의무 없는 국고보조금으로 지분법적용투자주식을 취득하고, 지분법피투자회사는 동 자금으로 유형자산을 취득함. 공사는 이러한 유형자산에 대한 지분법피투자회사의 감가상각금액 중, 공사의 지분법손익에 반영된 금액을 국고보조금에서 차감함(단, 이러한 회계처리는 공사가 기업회계기준을 준수하는 경우에 적용함).”이라고 규정하고 있다.

이에 따라 대한무역투자진흥공사는 킨텍스와 벅스코의 당기순손실이 발생했을 경우, 지분율만큼 지분법손실에 반영하고 있으며, 킨텍스와 벅스코의 감가상각비 중 지분율만큼 정부보조금 이익으로 인식하고 있다. 그 결과 킨텍스 및 벅스코 전시장 건물 감가상각에 따른 정부보조금 이익이 투자주식 평가에 따른 지분법 손실을 초과하여 매년 대한무역투자진흥공사의 당기순이익이 과대계상되고 있는 실정이다. 실제로 2015년 결산에 따르면, 대한무역투자진흥공사는 지분법손실로 3억9,900만원을 기록한 반면, 국고보조금 상각수익으로 57억2,700만원을 인식하여, 킨텍스와 벅스코 지분 소유로 인해 대한무역투자진흥공사의 당기순이익은 53억2,800만원이 확대된 것으로 나타났다. 즉, 2015년 대한무역투자진흥공사의 당기순이익 116억1,900만원 중에서 53억2,800만원이 킨텍스와 벅스코 지분소유에 따른 것이다.

[표 6] 킨텍스와 벅스코 지분 소유에 따른 대한무역투자진흥공사 당기순이익 효과
(단위: 백만원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
국고보조금 상각수익	+4,268	+11,283	+74,911	+5,727	+5,727
지분법 손익	-1,435	-6,986	-67,368	-719	-399
당기순이익 효과	+2,803	+4,297	+7,543	+5,008	+5,328
당기순이익	+39,900	+9,900	+13,400	+16,900	+11,619

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료

그러나 정부의 보조금으로 투자주식을 매입한 또 다른 공공기관인 한국광물자원공사는 대한무역투자진흥공사와 다른 방식으로 회계처리를 하고 있다. 한국광물자원공사에 따르면, 정부보조금에 대하여 관계기업의 지분법평가 결과, 지분법손실이 발생시, 정부보조금을 장부가액 비율로 지분법손실과 상계적용하고 있는 반면, 투자주식은 비상각자산으로 인식하고 있어 국고보조금상각수익은 반영하지 않고 주식처분시에 잔여 정부보조금을 제거하여 처분손익에 합산하고 있다. 정부보조금상각수익을 이와 같은 방식으로 처리하는 이유에 대해 한국광물자원공사는 “공기업·준정부기관 회계처리 기준 및 K-IFRS상 비상각자산의 정부보조금 상각시기에 대한 명확한 기준이 부재”하고 “공사의 투자비가 피투자기업의 유형자산 등 상각자산에만 사용되었다고 볼 수 없고 피투자주식(기업)의 상각자산 내용연수를 합리적으로 판단할 근거가 없으며, 정액법으로 일정기간 상각을 적용하는 경우 지분법이익이 발생하는 경우에 정부보조금이 당 기관의 이익을 더 높이는 효과를 주게 되어 원가 보전이라는 정부보조금성격과 맞지 않는다”고 설명하고 있다.

이와 같이, 정부의 보조금으로 투자주식을 매입하는 경우 회계처리기준이 불분명하여 공공기관마다 회계처리를 다르게 하고 있는 실정이다. 따라서 정부의 보조금으로 투자주식을 매입하는 경우, 정부보조금상각수익의 처리와 관련하여 보다 분명한 회계기준을 마련한 필요가 있다.

다. 개선방안

대한무역투자진흥공사의 2015년 자본총계는 1,276억원으로 최근 10년 동안 1,000억원 가까이 증가하였다. 예산의 상당부분을 정부의 보조금으로 충당하는 대한무역투자진흥공사의 자본금과 적립금 규모의 적정성에 대한 검토가 필요하다. 또한, 본금의 1/2이 될 때까지 이익배당액의 10%를 적립하도록 한 「상법」 규정과 비교할 때, 자본금의 100%가 될 때까지 이익의 20%를 적립하도록 한 「대한무역투자진흥공사법」 제12조의 손익금 처리규정이 적절한지 검토할 필요가 있다.

더불어, 대한무역투자진흥공사가 정부의 보조금으로 매입한 킨텍스와 벅스코의 투자주식의 정부보조금 회계처리와 관련하여서도 명확한 기준을 제시할 필요가 있다. 대한무역투자진흥공사의 경우 정부보조금 상각수익을 인식하여 매년 당기순이익 중 상당부분이 정부보조금 상각수익에 따른 것으로, 실제 현금의 유출입이 없음

에도 불구하고 상당 금액을 정부에 배당해야 하는 상황이다. 이에 반해 한국광물자원공사의 경우, 유사하게 정부보조금으로 구입한 관계회사 투자주식을 보유하고 있음에도 불구하고 투자주식을 비상각자산으로 인식하고 정부보조금 상각수익을 인식하지 않고 있으며, 주식 처분시에 잔여 정부보조금을 제거하여 처분손익에 합산하고 있다. 이와 같이 정부보조금으로 투자주식을 매입한 경우 회계처리와 관련하여 각 공공기관마다 다르게 적용하고 있는 바, 이에 대해 명확한 기준을 제시해줄 필요가 있다.

8. 공무원연금공단 복지부문 자산운용 성과 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

공무원연금공단은 정부(인사혁신처장)의 위탁을 받아 공무원 및 유족의 생활안정과 복리향상을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해 「공무원연금법」¹⁾ 제1조 및 제4조에 근거하여 설립된 기금관리형 준정부기관이다. 공무원연금공단의 주요 기능은 연금업무(기여금·부담금 등 제 비용 징수), 기금운용업무(유가증권 투자, 공무원 주택 분양임대, 공무원 후생복지시설 운영), 국가위탁업무(대여학자금 대여, 맞춤형 복지)이다.

공무원연금공단이 관리하고 있는 기금 자산 규모는 2015년 말 기준으로 15조 9,089억원이다. 이중 유가증권 등 금융자산(4조5,896억원)에 대해서는 기획재정부가 자산운용평가(자산운용 체계 및 정책, 자산운용 위험 및 성과관리, 자산운용실적 등)를 실시하고 있기 때문에 자산운용 전반에 걸쳐 체계적인 평가를 받고 있으나 주택사업, 시설운영사업 등에 대해서는 평가가 이루어지지 않고 있기 때문에 성과분석이 미흡한 측면이 있다.

따라서 본 평가에서는 공무원연금공단이 보유하고 있는 기금 자산 중 공무원 주택부문의 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하고자 한다.

(2) 결산 현황

(가) 재무 현황

공무원연금공단의 자산은 15조9,089억원이며, 2014년에 비해 채권 및 대체투자 등 투자금융자산 및 지불준비금 등으로 인해 1,997억원이 증가했다. 부채의 경우 2014년에 비해 8조8,043억원이 증가했는데, 이는 연금충당부채 및 퇴직수당충당부채 8조8,316억원이 증가했기 때문이다.

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

1) 제1조(목적) 이 법은 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무(公務)로 인한 부상·질병·장애에 대하여 적절한 급여를 지급함으로써, 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 이바지함을 목적으로 한다. 제4조(공무원연금공단의 설립) 행정안전부장관의 위탁을 받아 제1조의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 공무원연금공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립한다.

[표 1] 공무원연금공단 주요 재무현황

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014 (A)	2015 (B)	증감 (B-A)
자산	146,919	154,744	152,271	157,092	159,089	1,997
부채	3,223,611	3,858,976	5,198,243	5,597,574	5,685,617	88,043
금융부채	57,768	64,414	66,828	68,392	67,818	-574

주 1: 2011년도부터 연금(퇴직수당)충당부채 계상에 따라 '자본잠식 상태인 경우'로 여타 기관과 일괄 비교가 곤란하므로 부채비율 산출하지 않음.

주 2: 금융부채 산정시 국가회계기준에 따라 국채 및 공채, 충당부채, 기타부채(선수계정)를 제외한 합계 금액임.

자료: 공무원연금공단 제출자료

(2) 수입·지출 현황

공무원연금공단의 2015년도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 3.9% 감소한 19조887억원이다. 계획보다 실적이 감소한 주요 이유는 여유자금 회수측면에서 계획에 비해 8,114억원이 줄어들었기 때문이다. 총지출액도 계획 대비 3.9% 감소했는데, 이는 공단이 명예퇴직자 및 퇴직자 증가에 따라 급여지급의 안정성을 고려하여 금융자산 투자금액을 축소했기 때문이다.

[표 2] 공무원연금공단 수입·지출 현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	자체수입	133,157	67.0	134,167	70.3	1,010	0.8
	정부내부수입	35,214	17.7	34,515	18.1	-699	-2.0
	차입금	205	0.1	166	0.1	-39	-19.0
	여유자금회수	30,153	15.2	22,039	11.5	-8,114	-26.9
	합계	198,729	100.0	190,887	100.0	-7,842	-3.9
지출	사업비	158,966	80.0	157,751	82.6	-1,215	-0.8
	기금운영비	794	0.4	695	0.4	-99	-12.5
	정부내부지출	100	0.1	100	0.1	-	-
	차입금원금상환	426	0.2	426	0.2	-	-
	차입금이자상환	190	0.1	168	0.1	-22	-11.6
	여유자금운용	38,253	19.2	31,747	16.6	-6,506	-17.0
	합계	198,729	100.0	190,887	100.0	-7,842	-3.9

자료: 공무원연금공단 제출자료

(3) 주요사업 현황

공무원연금공단의 복지부문 기금 자산 현황을 살펴보면 융자사업 4조7,989억원, 주택사업 4조1,727억원, 시설운영 7,909억원, 기타 8,717억원 등 총 자산은 10조6,342억원이다.

[표 3] 2015년 공무원연금기금 복지부문 기금 자산 현황

(단위: 억원)

		2015	사 업 내 용
주택사업	임대주택	38,873	낮은 가격으로 주택을 공급하여 주거생활 안정에 기여 (분양주택은 시중가의 95%, 임대주택은 주변 전세가의 60~80% 선)
	분양주택	2,854	
	소계	41,727	
융자사업	공무원연금대부금	12,670	퇴직급여 1/2범위 내 최고 3,000만원 대부이자율은 한국은행 가계대출금리에 연동하여 3개월마다 조정 (2015년 12월 이자율 3.17%)
	학자금대부	35,319	공무원 본인 및 대학생 자녀의 등록금 무이자 대여
	소계	47,989	
시설운영	상록회관	4,602	전·현직 공무원에게 복지수혜 제공 및 기금 증식을 위해 골프장 및 호텔사업 운영
	휴양시설	1,951	
	일반재산	1,356	
	소계	7,909	
기타	미수수익	69	-
	선급법인세	104	
	미수금	8,544	
	소계	8,717	
합	계	106,342	

주: 상기자산은 각 연도 말 잔액기준임.

자료: 공무원연금공단 제출자료

공무원연금공단의 복지부문 기금 사업을 살펴보면, 공단은 주택사업(임대·분양), 융자사업(공무원연금대부·학자금대부), 시설운영사업(상록회관·휴양시설) 등을 수행하고 있다.

주택사업은 분양주택과 임대주택으로 구분되는데, 공단은 무주택 공무원에게 양질의 주택을 저렴하게 공급하여 공무원 주거생활 안정과 기금수익 증대에 기여하기 위해 분양주택을 건설하고 있으며, 시중 전세금보다 저렴하게 주택을 임대하여 무주택 공무원의 주거생활 안정에 기여하기 위해 임대주택을 건설·운영하고 있다.

용자사업은 공무원연금대부와 학자금대부사업으로 구분된다. 공단은 공무원의 생활안정을 위해 필요한 자금대여와 금융환경 변화에 따른 안정적인 기금증식을 도모하기 위해 공무원연금대부사업을 수행하고 있다. 사업수혜자는 재직공무원이며 대부한도는 최고 3,000만원(퇴직급여액의 1/2 범위내)이다. 상환조건은 대부월 다음 월부터 5년 이내 원금균등 분할상환이며, 대부이율은 은행가계대출 평균금리와 연동된다. 또한 공단은 공무원의 생활안정에 기여하기 위해 공무원 본인 및 자녀의 국내 및 해외대학 등록금을 무이자로 대부하는 학자금대부사업을 수행하고 있다. 학자금 대부에 소요되는 재원은 「공무원연금법」 제72조2)에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담하고 있으며, 사업운영은 공무원연금공단이 위탁·관리 하고 있다.

(4) 평가방법 및 주요 쟁점

공무원연금기금의 복지부문 사업은 공무원의 생활안정 기여와 기금 수익 증대라는 두 가지 목적을 가지고 있다. 따라서 본 보고서에서는 복지부문 중 가장 큰 규모를 차지하고 있는 주택부문과 관련하여 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하려 한다.

본 평가의 주요 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 공무원연금기금 중 주택부문 사업의 수익률이 어느 정도 수준인지 분석할 필요가 있다. 왜냐하면 금융자산의 수익률은 매년 측정되며 성과에 대해 평가가 이뤄지지만, 주택부문의 자산 수익률은 별도로 평가되지 않기 때문이다. 둘째, 기획재정부가 실시하는 기금존치평가 등에서 기금이 고갈되고 있는 상황을 감안하여 향후 주택사업을 점차 축소하는 방안이 제기되고 있는바, 공무원연금공단이 수행하고 있는 주택사업의 현황 및 기능 조정 방안에 대한 검토가 필요하다.

2) 제72조(대여학자금의 부담)

- ① 공단이 수행하는 공무원후생복지사업중 공무원 본인과 그 자녀에게 학자금을 대여하는 데에 드는 대여금과 운영에 드는 경비(이하 "대여학자금등"이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담(이하 "대여학자금부담금"이라 한다)한다.
- ② 국가나 지방자치단체는 제1항에 따른 대여학자금부담금을 연 2기로 나누어 1월 말, 7월 말까지 공단에 내야 한다. 이 경우 더 내거나 덜 낸 대여학자금부담금의 정산 등에 관하여는 제69조제6항 및 제7항을 준용한다.
- ③ 국가나 지방자치단체에서 낸 대여학자금부담금으로 대여학자금등을 충당할 수 없을 경우 공단은 공무원연금기금에서 그 부족분을 일시차입할 수 있다. 이 경우 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단이 일시차입한 금액에 대한 이자를 다음 회계연도 말까지 공단에 내야 한다.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 공무원 임대주택 입주자 선정기준 조정 필요

(가) 분양주택 사업

주택부문은 분양주택과 임대주택으로 구분할 수 있는데, 분양주택사업의 사업목적은 공무원 주거생활 안정과 기금수익 증대에 기여하는 것이다. 우선 분양주택의 수익률을 살펴보면, 최근 5년간 2011년 3.4% 이후 2015년 2.3%로 지속적으로 하락하고 있다.

[표 4] 2011~2015년 분양주택사업 수익률

(단위: %, 백만원)

		2011	2012	2013	2014	2015
분양 주택	수익률(a/b)	3.4	3.2	2.6	2.3	2.3
	손익(a)	18,563	16,418	11,688	9,415	9,180
	순투자비평잔(b)	500,350	514,147	451,119	414,478	407,989

주: 순투자비평잔은 투자비 지출평잔에서 분양수입회수평잔을 뺀 금액임.
자료: 공무원연금공단 제출자료.

한편 현재 미완성분양주택은 인천영종 704세대와 화성동탄 1,005세대이며, 이중 화성동탄은 현재 분양이 완료되었다. 인천 영종지구의 경우 783억8,100만원이 택지비로 계상되었지만 정주여건이 조성되지 않아 사업이 지연되고 있다. 공무원연금공단은 인구구조 변화와 불확실한 경제상황에서 분양주택사업의 리스크가 크고, 분양가격도 분양가상한제가 적용되어 민간 분양가격과 유사한 수준에 따라 민간경쟁 사업으로 전환된 상태에서 기금손치평가와 경영평가 등 외부 평가에서 공단의 주택사업에 대해 지속적으로 문제를 제기함에 따라 2010년 이후 기 보유 택지에 한하여 분양을 추진하고 신규 분양 주택사업을 중단하였다고 설명하고 있다.

[표 5] 미완성분양주택 현황

(단위: 세대, 백만원)

지역별	총세대수	분양세대	금 액	비고	관련 선수금
인천영종A4	334	-	37,245	택지비	-
인천영종A6	370	-	41,136		-
화성동탄A3	1,005	1,005	78,719	택지비 및 건립비	15,320
합 계	1,709	1,005	157,100	-	15,320

자료: 공무원연금공단 제출자료.

(나) 임대주택 사업

공무원연금공단은 2015년 말 현재 전국 71개 지역(77개 단지)에 2만1,445세대의 임대주택을 보유하고 있다.

[표 6] 2011~2015년 임대주택사업 현황

(단위: 세대수, 백만원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
임대세대수(누적)	18,393	18,776	19,987	20,630	21,445
임대자산가액 (재평가 전 취득원가)	1,164,166	1,403,435	3,496,237 (1,640,233)	3,614,572 (1,884,215)	3,575,217 (1,805,461)
건설중인 자산	261,985	296,188	211,174	161,466	278,081
임대관련 보증금	1,157,576	1,415,427	1,594,073	1,720,383	1,715,424
주택도시기금 차입금	343,675	422,430	466,391	518,940	494,551
임대수익	139,359	204,076	83,007	155,004	238,466
임대비용	54,574	46,430	57,073	62,152	71,251

주: 임대자산가액은 재평가 후 장부가액임(괄호안은 재평가 전 취득원가임)

자료: 공무원연금공단 제출자료.

임대주택사업 수익률은 분양주택에 비해 높은 편인데, 이는 노후임대주택 매각을 통해 처분이익을 실현했기 때문이다.

[표 7] 2011~2015년 임대주택사업 수익률

(단위: %, 백만원)

		2011	2012	2013	2014	2015
임대주택	수익률(a/b)	7.6	12.3	0.8 (1.7)	2.6 (5.3)	4.6 (9.1)
	수익(a)	84,785	157,646	25,934	92,852	167,215
	순투자비평잔(b)	1,115,834	1,283,801	3,387,360 (1,521,834)	3,555,405 (1,762,224)	3,594,895 (1,844,838)
금융자산 운용 수익률		0.8	3.5	3.5	3.4	3.4

- 주: 1. 순투자비평잔은 재평가 후 장부가액 기준으로 처분 및 신규 건립분을 반영한 평잔액임 (괄호 안은 재평가 전의 장부가액과 재평가 전 장부가액 기준 수익률을 의미)
 2. 수익률은 노후임대주택 매각수익과 재건축평가이익을 포함한 수익률을 의미함
 3. 공무원연금공단에 따르면 2013년 자산재평가로 발생한 평가이익 1조8천6백억원은 정부회계 기준에 의거 자본조정계정으로 자산은 증가시키고 평가이익은 당해자산 처분시마다 반영하므로 제외함

자료: 공무원연금공단 제출자료.

노후임대주택 처분손익을 제외한 임대주택 운영으로 인한 수익률을 구해보면, 최근 5년 동안 -0.2~3.3% 수준의 임대주택 운영 수익률을 보인다. 2014년 이후 임대주택 운영 수익률이 상승하고 있는데, 이와 관련하여 공무원연금공단은 임대료 현실화 및 월세전환정책에 기인한다고 설명하고 있다.

[표 8] 2011~2015년 임대주택사업 수익률 세부 현황

(단위: %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
임대주택	7.6	12.3	0.8 (1.7)	2.6 (5.3)	4.6 (9.1)
- 운영이익	-0.2	2.3	0.2 (1.3)	1.0 (3.3)	0.4 (3.3)
- 매각이익	1.4	1.1	0.6 (0.4)	0.8 (1.1)	2.9 (4.0)
- 재건축이익	6.4	8.8	—	0.8 (0.9)	1.3 (1.8)

주: 괄호안은 취득원가(재평가 전 장부가액) 기준으로 적용한 수익률을 의미

자료: 공무원연금공단 제출자료.

한편, 기획재정부가 실시하는 기금존치평가, 공공기관 경영실적 평가 등에서 공단이 수행하고 있는 주택사업의 타당성에 대해 지속적으로 문제 제기가 이루어지고 있다. 2013년 4월에 발표된 기금존치평가보고서에 따르면, 주택보급률이 높아지고 현재 정부가 주택공급을 조절하고자 하는 정책을 펴고 있는 상황에서 공단이 임대주택을 보유하며 임대사업을 하는 것은 적절하지 않은 것으로 지적한 바 있다.³⁾

이와 같은 외부지적에 따라 공단은 전문기관에 중장기 주택사업 발전방향 연구용역을 시행하였으며, 무주택 공무원의 주거안정 및 매각을 통한 기금증식 등을 위한 2015~2019년 임대주택 중장기 사업전략을 수립하여 시행중에 있다.

[표 9] 2015~2019년 임대주택 중장기 사업전략 수립(안)

구 분	주요 내용
임대주택사업 사업지속성 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대주택시장 환경변화에 따른 운영방안 개선 ○ 공공건설임대주택으로 공무원임대주택 공공성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 입주대상을 무주택세대주에서 무주택세대주로서 저소득자, 이전기 관 이주직원, 타지 인사발령자, 사회적약자, 신혼 부부 등 지원 강화
임대주택사업 수익성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영수익 제고방안 <ul style="list-style-type: none"> - 임대료 체계 개선, 보증금의 월세 전환, 공가해소 대책, 신규 임대 주택 건립시 표준건축비 범위 내 건립 ○ 매각수익 제고방안 <ul style="list-style-type: none"> - 노후주택, 재건축공사단지, 저수익 주택 우선 매각
운영효율성 강화 및 고객만족도 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무위탁으로 임대관리 효율성 강화 ○ 입퇴거 프로세스 개선 및 시설운용 표준화 마련

자료: 공무원연금공단 제출자료.

공단이 실시하고 있는 임대주택 중장기 사업전략과 관련해 임대주택의 입주대

- 3) 현재 기금이 수행하고 있는 주택사업이나 복지시설운영사업 등 공무원에 대한 후생복지사업은 필요할 경우 정부가 예산으로 추진하는 것이 타당하나, 지금까지 부족한 재정상황에 비추어 적립된 기금을 활용하여 왔는데, 현재 기금이 고갈된 상황에서 기금이 이 사업을 계속 수행하는 것은 타당하지 않음. 기금의 고갈에 따라 1999년 이후 후생복지사업을 축소 조정해 왔는데, 향후 주택사업은 점차 축소하고 복지시설운영사업의 경우 수익성이 없는 사업은 정리할 필요가 있음. 임대주택운영사업은 확대할 예정이라고 했는데, 기금이 고갈되었고 공무원직의 매력도가 매우 높은 현실에서 임대주택사업을 확대하는 것은 적절하지 않으며, 오히려 임대주택사업도 점차 축소해야 할 것임. 임대주택운영사업을 비롯한 주택사업은 사업성이 없거나 수요가 낮은 노후임대주택은 매각함으로써 기존의 물량을 점진적으로 축소하고 정리하는 방향으로 사업을 조정해야 할 것이다.

상 선정기준의 적정성 여부에 대해 문제를 제기할 수 있다. 공단은 지금까지 임대주택의 입주대상을 무주택세대주에서 무주택세대주로서 저소득자, 이전기관 이주직원, 타지 인사발령자, 사회적약자, 신혼 부부 등에 대한 지원을 강화하는 방안을 수립하고 시행중이다. 이때 입주자 선정기준을 살펴보면, 1순위는 무주택세대주 소득기준 6분위 이하인 자이다. 그리고 이전기관 이주직원, 타지 인사발령자, 신혼부부 등은 소득기준에 관계없이 1순위에 포함된다. 이처럼 공무원임대주택의 경우 무주택 세대주 및 세대주의 소득기준으로만 입주자격⁴⁾이 결정된다.

[표 10] 공무원임대주택과 기타 공공임대주택의 입주자격 비교

공무원임대	공공임대	국민임대	영구임대
무주택 세대주, 소득기준 6분위	전용 85㎡이하 현재 당해 주택건설지역에 거주하는 무주택세대주로서 청약저축가입자 *전용 85㎡초과주택의 경우 무주택조건이 없음 <보금자리 공공 임대인 경우 소득제한> 10년공공, 분납임대주택은 자산보유기준을 충족하여야 함 부동산: 21,550만원 이하 자동차: 2,799만원 이하	현재 무주택세대주로서 본인과 세대원 전원이 무주택자이며 소득·자산보유 기준에 해당하는 자 소득기준 50㎡미만: 전년도 도시근로자 평균소득 70%이하 (50%이하에 우선공급) 50~60㎡: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70% 이하 (당해지역 거주자에 우선공급) 60㎡초과: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 100% 이하 자산기준 부동산: 12,600만원 이하 자동차: 2,494만원 이하	「국민기초생활보장법」 제2조 제2호의 규정에 의한 수급자 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족... 일본군 위안부 피해자 보호대상 한부모가족 북한이탈주민 장애인등록증이 교부된 장애인으로서 수급자선정기준의 소득인정액 이하인 자 아동복지시설 퇴소자 해당세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%이하인 자

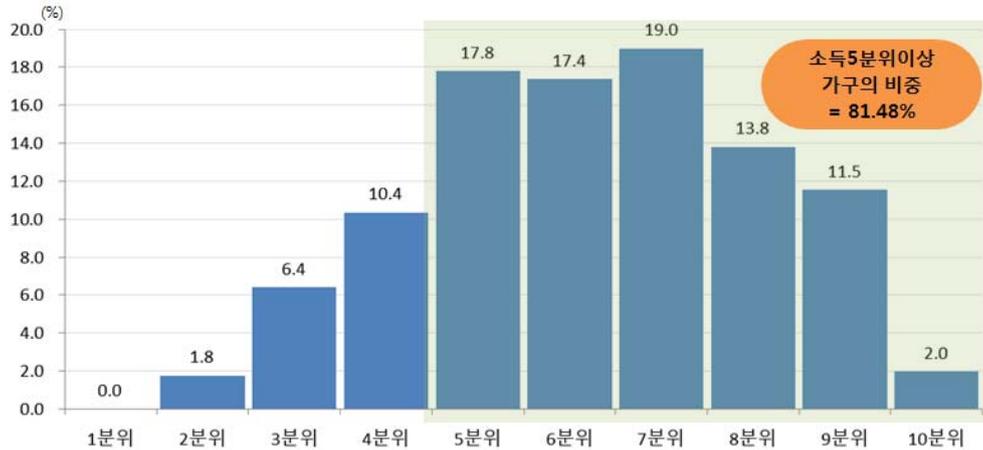
자료: 공무원연금공단 제출자료.

연구용역에 따르면, 실제 입주세대 1만8천여 세대의 소득자료를 분석한 결과, 일반적으로 논의되는 공공임대주택의 입주기준인 소득4분위를 초과하는 가구의 비율은 전체 가구의 약 81%에 달하는 실정이었다. 또한 8~10분위 등 일반적으로 주

4) 한국토지주택공사에서 공급하는 임대주택의 경우 기초생활수급자 여부, 가구소득 및 보유자산 규모 등을 토대로 입자자격 및 입주순위가 결정된다.

거복지정책의 대상에 포함되지 않는 고소득가구도 공무원임대주택에 일부 거주하고 있었다.

[그림 1] 공무원연금공단 임대주택세대의 소득 분위



자료: 한국주택학회, 「임대주택 중장기 사업방향 연구용역」, 2014

따라서 향후 여타 공공임대주택에서 고려하는 자산기준을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 맞벌이의 경우 세대주만의 소득이 아닌 가구 소득을 감안할 필요가 있다. 또한 현재 공단의 입주자 선정기준의 소득분위를 조정할 필요가 있으며, 아울러 주택마련이 어려운 신규공무원 등의 주거안정을 위하여 배정 시 우선권 제공 등에 대해 검토할 필요가 있다.

(2) 임대주택 매각 대금의 효율적 운용 제고 필요

공단은 임대주택의 수익성을 제고하고 부채를 감축하기 위해 노후주택, 재건축공사단지, 저수익 주택을 매각중이고 2019년까지 7,316세대(2015까지 1,397세대 매각완료)를 매각 할 예정이다. 매각으로 인한 현금유입액은 2조3,358억원(매각이익 1조 9,509억원)으로 예상된다.

[표 11] 임대주택 매각 추진 계획 및 추정 매각 이익

(단위: 세대, 억원)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	소계
매각세대		386	1,011	1,134	2,345	1,393	1,047	7,316
매각금액		456	1,569	2,084	13,125	5,028	1,096	23,358
매각이익	A	-	571	733	6,264	1,549	446	9,563
	B	-	479	489	6,561	1,399	549	9,477
	A+B	469	1,050	1,222	12,825	2,948	995	19,509

주: 1. A는 재평가 후 장부가 대비 매각이익을 B는 취득원가 대비 재평가이익을 의미함.
 2. 2014년~2015년 매각세대 및 매각금액은 매각실적이며, 2016년~2019년 매각세대 및 매각금액은 매각계획임
 자료: 공무원연금공단 제출자료.

공무원연금공단은 중장기('16~'20년) 기금운용전략을 수립하여 임대주택 매각 자금을 금융자산에 투자(52.9% → 67.5%)하여 운용하는 것으로 계획하고 있다. 그러나 현재 금융시장이 저금리 악화상황이며, 공단의 금융자산 수익률이 저조함을 감안할 때 임대주택 매각자금을 전액 금융자산으로 운용하는 방안에 대해서는 신중하게 검토할 필요가 있다.

[표 12] 중장기('16~'20년) 기금운용전략(연도별 이행 포트폴리오)

(단위: 억원, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
금융자산	67,777	78,053	85,606	87,548	94,123
비 중	52.9	60.1	64.3	65.1	67.5
유가자산	11,877	11,442	10,907	10,272	9,337
비 중	9.3	8.8	8.2	7.6	6.7
주택자산	40,511	32,395	28,896	29,205	28,708
비 중	31.6	25.0	21.7	21.7	20.6
시설자산	7,937	7,865	7,657	7,464	7,336
비 중	6.2	6.1	5.8	5.6	5.2
계	128,102	129,755	133,066	134,489	139,504
기금 규모	90,960	99,069	103,209	102,889	104,337

자료: 공무원연금공단 제출자료.

다. 개선방안

공무원연금공단이 수행하고 있는 임대주택 사업의 경우 여타 공공임대주택사업과는 다르게 세대주의 소득기준으로 입주자격이 결정되어, 입주대상의 적정성이 미흡한 측면이 있다. 따라서 향후 공무원연금공단은 저소득층과 사회적 약자를 중심으로 사업소요를 재추정하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 임대주택 대상자 선정 시 임대주택이 필요한 공무원에게 배정될 수 있도록 신청자의 소득 기준뿐만 아니라 자산기준과 가구 소득을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 공무원연금공단은 임대주택 매각으로 발생하는 현금유입액 2조3,358억원을 전부 금융자산에 투자하는 방안을 계획하고 있으나, 현재 저금리 기조 및 공무원연금공단의 낮은 수익률 등을 감안할 때 주무부처인 인사혁신처와 공무원연금공단은 임대주택 매각으로 발생하는 현금자산에 대한 활용 방안을 강구할 필요가 있다.

9. 국민건강보험공단 누적적립금 운용 실태 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

2015년 말 기준으로 건강보험 누적수지가 약 17조원의 흑자를 기록함에 따라 누적적립금 활용과 관련해 각계의 의견이 다양하게 제기되고 있다. 시민단체는 비급여의 급여화 등 건강보험 적용범위를 확대해 보장성을 높이는데 사용해야 한다고 주장하는 반면, 의료계는 의료수가 정상화에 사용해야 한다고 주장하고, 기획재정부는 정부재정이 적자이므로 국고지원을 축소하는데에 사용되는 것이 바람직하다는 입장이다.

한편 기획재정부는 2016년 3월에 사회보험의 재정위험에 선제적으로 대응하기 위해 「사회보험 재정건전화 정책협의회」를 출범시켰으며, 사회보험별 보유 적립금의 안정적 운용수익을 제고를 위해 평가 전담팀을 구성하여 7대 사회보험¹⁾의 자산운용현황 실태를 6월까지 정밀 진단하고 개선권고안을 마련할 예정이다. 그리고 개선권고안을 토대로 사회보험별로 투자상품·만기구조 다변화 등 투자전략 개선과 외부위탁 활성화 등 자산운용체계 정비방안을 수립·실행할 예정이다. 따라서 향후 건강보험 누적적립금은 평가결과에 따라 자산운용체계에 있어서 일정 부분 변화될 가능성이 있다.

이처럼 건강보험 누적수지의 활용방안에 대해 논의가 확대되고 있는 것은 누적수지 흑자규모가 최근 5년 간 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. 본 평가에서는 건강보험 누적적립금 규모의 증가원인과 건강보험 누적수지의 운용실태를 살펴보고, 향후 건강보험 누적적립금과 관련된 개선과제를 도출하고자 한다.

(2) 결산 현황

(가) 재무 현황

국민건강보험공단의 자산은 2014년 26조4,756억원에 비해 5조2,671억원이 증가했다. 자산이 증가한 것은 당기순이익이 큰 폭으로 증가함에 따라 예금 등 현금·현금

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

1) 국민연금, 공무원연금, 사학교직원연금, 군인연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험

성 자산이 증가하였기 때문이다. 부채의 경우 2012년부터 크게 증가하였는데, 이는 2012년부터 국제회계기준이 적용됨에 따라 보험급여충당부채가 반영되었기 때문이다. 매출액의 경우 보험료 인상을 반영 및 보수월액 등 소득증가로 인해 지속적으로 증가하고 있다.

[표 1] 2011~2015년 주요 재무현황

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014 (A)	2015 (B)	증감 (B-A)
자산	96,282	141,045	203,514	264,756	317,427	52,671
부채	10,239	70,742	68,482	69,961	70,582	621
금융부채	15	3	-	-	-	-
매출액	414,222	511,233	551,209	585,374	626,234	40,860
당기순이익	19,777	40,671	64,729	59,763	52,051	-7,712
부채비율	11.9	100.6	50.7	35.9	28.6	-

주: 공단은 건강보험사업, 노인장기요양사업, 통합정수사업, 수탁사업을 구분회계로 총괄재무제표를 작성하며, 2012년도부터 국제회계기준을 적용함으로써 당기순이익 금액도 총포괄손익 금액으로 표시함
자료: 국민건강보험공단 제출자료.

(나) 수입·지출

국민건강보험공단의 2015년도 국민건강보험 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 1.7% 증가한 52조7,422억원이다. 계획보다 실적이 소폭 증가한 것은 주로 당기잉여금이 6,091억원 증가하였기 때문이다. 총지출은 계획 대비 8.7% 감소한 47조4,429억원이었는데, 이는 주로 사업비가 계획대비 4조3,423억원 감소하였기 때문이다. 이와 같은 지출 감소에 대해 국민건강보험공단은 메르스 사태로 인한 수진을 감소로 요양 급여비용 청구 증가율이 감소했기 때문이라고 설명하고 있다.

[표 2] 2015년도 국민건강보험공단 건강보험사업회계 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부지원금	75,594	14.6	75,350	14.3	-244	-0.3
	사업수입	441,002	85.1	444,329	84.2	3,327	0.8
	임대수입	11	0.002	10	0.0	-1	-9.1
	사업외수익	7,851	1.5	7,733	1.5	-118	-1.5
	당기잉여금	-6,091	-1.2	-	-	-6,091	-
	합계	518,367	100.0	527,422	100.0	9,055	1.7
지출	사업비	506,787	97.5	463,364	97.6	-43,423	-8.6
	인건비	6,008	1.2	5,553	1.2	-455	-7.6
	경상운영비	425	0.1	364	0.1	-61	-14.4
	기타	6,413	1.2	5,148	1.1	-1,265	-19.7
	합계	519,633	100.0	474,429	100.0	-45,204	-8.7

자료: 국민건강보험공단 제출자료

국민건강보험공단의 2015년도 장기요양사업의 수입·지출 결산을 살펴보면, 총 수입액은 계획 대비 0.5% 감소한 4조362억원이다. 국민건강보험공단은 계획보다 실적이 소폭 감소한 것은 의료급여부담금 변동으로 인한 수입 감소에 기인한다고 설명하고 있다. 총지출의 경우 계획 대비 2.7% 감소했는데, 공단은 대부분 사업비에서 지출감소가 발생했으며 대부분 집행잔액 및 예산 절감액이라고 설명하고 있다.

[표 3] 2015년도 국민건강보험공단 장기요양사업 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부지원금	14,216	32.4	14,015	32.1	-201	-1.4
	사업수입	28,695	65.4	28,557	65.5	-138	-0.5
	사업외수익	590	1.4	1,053	2.4	463	78.5
	이월잉여금	365	0.8	-	-	-365	-
	합계	43,866	100	43,625	100	-241	-0.5
지출	사업비	41,223	94.0	40,507	94.9	-716	-1.7
	인건비	1,987	4.5	1,876	4.4	-111	-5.6
	경상운영비	112	0.3	91	0.2	-21	-18.8
	기타	544	1.2	193	0.5	-351	-64.5
	합계	43,866	100.0	42,667	100.0	-1,199	-2.7

자료: 국민건강보험공단 제출자료

(3) 주요사업 현황

국민건강보험공단은 국민보건 향상과 사회보장 증진을 위해 건강보험사업을 수행하고 있으며, 구체적으로 가입자의 자격·보험료의 부과관리, 4대 사회보험 징수관리, 보험급여의 관리 및 보험급여비용의 지급, 건강 유지·증진을 위한 예방사업 등의 업무를 실시하고 있다. 또한 국민의 노후 건강증진과 생활안정을 도모하기 위해 노인장기요양보험을 수행하고 있으며, 세부적으로 가입자의 자격 및 보험료의 부과·징수, 장기요양 관련 업무를 수행하고 있다.

건강보험은 당해 연도 수입으로 당해 연도 지출을 충당하는 단기보험 성격의 제도이며, 일정 수준의 적립금은 예상하지 못한 의료비 지출에 대비하기 위한 것이다. 「국민건강보험법(이하 건보법)」 제38조²⁾에 따르면 공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립해야 한다. 동 규정에 따라 공단은 준비금을 적립하고 있으며, 적립금을 공단 내의 자금운용조직으로 하여금 운용하게 하고 있다. 자금운용조직은 자금배정, 자금운용, 리스크관리 파트 등 총 10명으로 구성되어 있다. 또한 자금운용위원회와 리스크관리위원회를 두고 있으며, 자금운용위원회는 연간자금운용계획을 심의·의결하며, 리스크관리위원회는 리스크 사전점검 및 투자의사결정과정 투명성 확보를 위해 설치되었다.

-
- 2) 제38조(준비금) ① 공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.
② 제1항에 따른 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 때 외에는 사용할 수 없으며, 현금 지출에 준비금을 사용한 경우에는 해당 회계연도 중에 이를 보전(補填)하여야 한다.
③ 제1항에 따른 준비금의 관리 및 운영 방법 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

[표 4] 국민건강보험공단 자금운용 관련 위원회

구분	자금운용위원회	리스크관리위원회
설치 목적	· 연간자금운용계획(자산배분, 목표 수익률 등) 심의·의결	· 리스크 사전점검, 투자의사결정 과정 투명성 확보
설치 근거	· 자금운용규칙(05.5)	· 자금운용규칙(05.5)
구성 현황	· 기획상임이사(위원장), 재정관리실장 · 외부전문가 5인(공공, 금융 등)	· 재정관리실장(위원장), 자금운용부장 · 금융기관 리스크전문가 등 3인
임무	· 자금운용계획 수립, 변경 · 자금배분, 변경 · 자금운용 성과측정 · 거래기관 선정, 관리 등	· 자금운용 리스크 측정 · 리스크 허용 범위 설정 · 리스크 관리 전략, 정책결정 · 리스크관리 기준제정 등

자료: 국민건강보험공단 제출자료.

(4) 평가방법 및 주요 쟁점

건강보험공단의 누적적립금이 최근 5년 간 지속적으로 증가하면서 누적적립금에 대한 활용방안이 논의되고 있는데, 이를 위해서는 첫째, 건강보험 누적적립금이 왜 발생하고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 왜냐하면 누적적립금의 발생 원인을 분석해야 누적적립금의 활용방안에 대해 논의할 수 있기 때문이다. 둘째, 건강보험 누적적립금 규모가 과다하다는 주장이 제기되고 있으므로 법정적립금의 성격, 규모의 적정성에 대한 검토가 필요하며, 법정적립금을 어떻게 운용할지와 법정적립금을 제외한 자금을 어떻게 활용할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 셋째, 국민건강보험공단이 최근 증가한 누적적립금을 어떻게 운용하고 있는지에 관한 성과 평가가 없기 때문에 이에 대한 평가가 필요하다.

나. 쟁점별 실태분석 및 평가

(1) 건강보험 지출규모의 변동성 예측 등 추계의 정확성 부족

2006~2015년 동안의 건강보험 재정수지 현황은 아래 표와 같다. 동 기간 동안 수입은 약 2.3배, 지출은 약 2배 증가하였다. 2015년도의 수입은 총 52조4,009억원인데 보험료 수입이 44조476억으로 보험료 수입의 대부분을 차지한다. 정부지원금은

가입자지원금, 차상위지원금, 과장금, 담배부담금 등이며, 2015년에 총 7조3,864억원이 건강보험에 지원되었다. 2015년도의 지출은 총 48조2,281억원인데, 보험급여비 46조5,009억원, 관리운영비 1조7,272억원으로 구성된다. 2015년 말 기준으로 당기수지는 4조1,728억원의 흑자를 기록하였으며, 2015년 말까지 누적수지는 16조9,800억원의 흑자인 것으로 나타났다. 누적수지는 2011년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2011년에 4.2%였던 총지출 대비 적립금으로 표현되는 적립률은 2011년 4.2%에서 2015년 말 기준으로 35.2%까지 상승하였다.

[표 5] 2006~2015년 건강보험 재정현황

(단위: 억원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총 수 입	223,876	252,697	289,079	311,817	335,605	379,774	418,192	451,733	485,024	524,009
보험료수입	182,567	212,530	244,384	259,352	281,650	323,995	358,535	386,117	412,404	440,476
정부지원금	38,362	36,718	40,779	48,100	49,753	51,697	55,053	60,179	65,956	73,864
기 타 수 입	2,947	3,449	3,916	4,365	4,202	4,082	4,604	5,437	6,664	9,669
총 지 출(A)	224,623	255,544	275,412	311,849	348,599	373,766	388,035	415,287	439,155	482,281
보험급여비	214,893	245,614	264,948	301,461	336,835	361,890	376,318	402,723	424,939	465,009
관리운영비 등	9,730	9,930	10,464	10,388	11,764	11,876	11,717	12,564	14,216	17,272
당기수지	-747	-2,847	13,667	-32	-12,994	6,008	30,157	36,446	45,869	41,728
누적수지(B)	11,798	8,951	22,618	22,586	9,592	15,600	45,757	82,203	128,072	169,800
적립률(B/A)	5.3	3.5	8.2	7.2	2.8	4.2	11.8	19.8	29.2	35.2

주: 정부지원금 : 가입자지원금, 차상위지원금, 과장금, 담배부담금 / 기타수입 : 연체금, 기타징수금, 이자수입 등, 관리운영비 등 : 관리운영비, 심사평가원부담금, 퇴직급여충당금 등 (관리운영비는 결산기준, 2015년까지), 기타수입 현황 : 기타징수금 1,297억원, 연체금 694억원, 관리채정수입 1,508억원, 이자수입 등 1,826억원.

자료: 국민건강보험공단 제출자료

이처럼 건강보험 재정수지가 흑자로 변동한 원인에 대해 건강보험공단은 2011년 이후 보험급여비 증가율 둔화기조가 지속되었기 때문이라고 설명하고 있다. 공단은 구체적으로 보험급여비 증가율이 둔화되고 있는 이유에 대해 경기침체에 따른 의료이용량 감소, 만성질환급여비 지출 감소, 노인급여비 지출 증가율이 감소했기 때문이라고 밝히고 있다. 공단에 따르면 최근 10년을 5년씩 나누어 분석할 경우

2006~2010년에는 보험급여비 증가율은 12.1%였으며, 2011~2015년 보험급여비 증가율은 6.1%였다. 동 기간 동안 진료건수 증가율은 10.2%에서 2.1%로 하락하였으며, 입내원일수증가율도 3.9%에서 1.3%로 감소하였다.

[표 6] 보험급여비, 진료건수, 입내원일수 및 증가율

(단위: 억원, 건, 일, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	06-10	2011	2012	2013	2014	2015	11-15
보험 급여비	214,392	245,755	263,798	299,697	337,965		360,560	373,341	398,621	424,779	457,345	
증가율		14.6	7.3	13.6	12.8	12.1	6.7	3.5	6.8	6.6	7.7	6.1
진료건수	85,052	97,790	112,855	121,052	125,587		128,007	136,327	136,821	139,335	138,926	
증가율		15.0	15.4	7.3	3.7	10.2	1.9	6.5	0.4	1.8	-0.3	2.1
입내원일수	117,699	121,297	123,275	132,792	137,184		139,986	143,980	145,006	147,722	147,446	
증가율		3.1	1.6	7.7	3.3	3.9	2.0	2.9	0.7	1.9	-0.2	1.3

주: 통계연보 현물 및 현금급여 총계

자료: 국민건강보험공단 제출자료

또한 당뇨·고혈압 등 장기간에 걸쳐 의료서비스 이용과 관리가 필요한 만성질환급여비는 17.4%에서 6.3%로 증가율이 둔화되었으며, 인구고령화로 인해 진료비 증가를 견인하는 노인급여비도 17.8%에서 9.0%로 증가율이 둔화되었다.

[표 7] 만성질환 및 노인 급여비

(단위: 억원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	06-10	2011	2012	2013	2014	2015	11-15
만성질환 급여비	63,082	81,364	91,268	103,175	119,674		129,023	135,271	146,347	154,214	164,432	
증가율		29.0	12.2	13.0	16.0	17.4	7.8	4.8	8.2	5.4	6.6	6.3
노인 급여비	55,989	69,537	78,777	93,379	107,834		117,977	125,947	138,205	151,716	166,626	
증가율		24.2	13.3	18.5	15.5	17.8	9.4	6.8	9.7	9.8	9.8	9.0

주: 지급년월 기준

자료: 국민건강보험공단 제출자료

이와 같은 건강보험 재정 변동요인과 관련하여 2014년에도 유사한 연구결과가 발표)된 바 있다. 동 연구에서는 건강보험 재정지출 중 진료비(급여비) 증가율이 둔

화되는 주요 요인으로 노인의료비 증가 둔화, 암진료비 지출 증가 둔화, 만성질환 관리 향상에 따른 급여비 증가율 감소, 약가인하로 인한 약국 진료비 감소 등을 들 고 있다

문제는 이와 같은 현상이 5년 동안 지속적으로 발생하고 있다는 점이다. 일정 부분 건강보험 준비금의 필요성을 인정한다 해도 건강보험은 단기보험의 성격 상 1년 단위로 현물급여비, 현금급여비, 보장성강화 계획 등을 반영하여 지출규모를 예측하고, 이를 토대로 보험료 인상 및 정부지원금 등의 수입 확보를 통해 충당하고 있으므로 당기수지 균형을 유지하는 것이 바람직하다. 따라서 공단과 주무부처인 보건복지부는 지출 증가율의 둔화를 반영하여 과도한 당기 수지 흑자가 발생하지 않도록 건강보험 지출규모에 대한 추계의 정확성을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 법정적립금 규모 적정성 및 활용방안에 대한 검토 불충분

「국민건강보험법」 제38조4)에서는 결산상 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다고 규정하고 있으며, 동 규정에 따라 국민 건강보험공단은 준비금을 적립하고 있다. 건강보험 재정은 2011년부터 지속적인 당기수지 흑자를 기록하고 있으며, 공단은 2015년 말 기준으로 약 17조원의 준비금을 적립하고 있다. 이와 같은 누적적립금과 관련하여 시민단체는 보장성 확대, 의료계는 수가인상, 복지부는 4대 중증질환 보장성 강화 등의 의견을 제시하고 있으나, 공단은 준비금이 법정기준인 50%에 미달하기 때문에 지속적으로 당기수지 흑자를 적립해야 한다고 주장하고 있다. 실제로 공단은 기존에는 중장기재무관리계획을 수립 하면서 적립금을 소진하는 방식으로 계획했으나, 2015~2019년 중장기재무관리 계

3) 신현웅, 「건강보험 재정 변동요인 분석 연구」, 한국보건사회연구원, 2014

4) 제38조(준비금) ① 공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.

② 제1항에 따른 준비금은 부족한 보험급여 비용에 충당하거나 지출할 현금이 부족할 때 외에는 사용할 수 없으며, 현금 지출에 준비금을 사용한 경우에는 해당 회계연도 중에 이를 보전(補填)하여야 한다.

③ 제1항에 따른 준비금의 관리 및 운영 방법 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다

획을 심의·의결 하면서 적립금을 소진하지 않고 유지하는 방식으로 적립금 운용방향을 전환하였다.

[표 8] 2015년 제3회 임시이사회 회의록 (2015.6.24.)

안건 주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「공공기관 운영에 관한 법률」 제39조의2(중장기 재무관리계획의 수립 등)에 따라 공단 고유사업인 건강보험사업과 장기요양사업의 중장기 경영목표 달성을 위해 수립한 중장기 재무관리계획안을 심의·의결함
안건 발언요지 결론	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발언요지 <ul style="list-style-type: none"> - ○○○ 이사: 재무관리계획 수립기준이 바뀌었는지? - ○○○ 실장: 당초 적립금을 소진하는 방식으로 수립했다가 이번에는 적립금을 소진하지 않고 유지하는 방식으로 바뀌었음. - ○○○ 이사: 적립률이 다소 높은 것 같음. 국민부담을 덜어주는 차원에서 보험료율 인상에 대한 부분은 제고의 필요가 있음. - ○○○ 이사: 건강보험법상 1년치 급여비의 50% 준비금으로 적립토록 되어 있음. 건정심에서 보장성 문제 등 여러 가지를 고려해서 수가와 보험료율을 결정할 예정임. ○ 논의결론 <ul style="list-style-type: none"> - 미래 보험제정환경의 불확실성에 대비, 당기수지 균형을 목표로 2~3개월 이상의 보험급여비 지출여력에 해당 하는 준비금 적립 수준 유지

자료: 국민건강보험공단 홈페이지.

한편, 건강보험공단은 건강보험과 노인장기요양사업에서 지속적인 당기수지 흑자를 예상하고 있으며, 2019년 누적수지를 건강보험 20조428억원, 노인장기요양사업 2조4,762억원으로 예상하고 있다.

[표 9] 2015~2019년 건강보험사업, 노인장기요양사업 자금수지 전망

(단위: 억원, %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
건강보험 사업	총수입	519,838	549,927	593,516	635,931	681,817
	총지출	489,870	534,957	582,564	627,798	673,484
	당기수지	29,968	14,970	10,952	8,133	8,333
	누적수지	158,040	173,010	183,962	192,095	200,428
	적립률	32.3	32.3	31.6	30.6	29.8
노인장기 요양보험 사업	총수입	43,152	45,884	49,787	53,417	57,342
	총지출	42,132	45,869	49,468	53,056	56,909
	당기수지	1,020	15	319	361	433
	누적수지	23,635	23,649	23,968	24,329	24,762
	적립률	56.1	51.6	48.5	45.9	43.5

주: 현금흐름 기준

자료: 국민건강보험공단, 「2015~2019년 중장기재무관리계획」, 2015

그러나 건보법 제38조의 규정은 보험급여비 지출규모가 상대적으로 작았던 15년 전의 상황에 맞추어 결정된 것으로, 건강보험제도가 성숙하여 당시에 비해 연간 지출규모가 급증한 상황에 이와 같은 기준을 적용할 경우 법정준비금의 규모가 과다해질 우려가 있다.⁵⁾ 또한 현행 법정준비금 기준의 변화 내역을 살펴보면, 당초 준비금은 경제 불확실성성과 업무절차를 이유로 법정화되었다. 그러나 1998년 이후 보험급여 지급 관련 업무절차가 개선되었음에도 법정준비금 기준은 변화하지 않고 있으며 이에 대한 합리적 산정 근거에 대한 논의가 부족한 실정이다.

5) 현경래·최기춘·임현아·황지영, 「건강보험의 안정적 재정운용을 위한 법정준비금 개선방안」, 국민건강보험 건강보험정책연구원, 2015.11. p78.

[표 10] 법정준비금 기준의 변화 내역

시기	근거 법령	주요내용
1978	「의료보험법시행령」 제43조(준비금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험급여비의 100%까지 적립 - 경제 이변으로 인한 보험료의 징수가 어려워지면 청구에서 지불까지 소요되는 기간이 2배 정도 지연될 수 있다고 판단하여 적어도 1년치 급여비를 적립
1998	「국민의료보험법」 시행령 제39조(준비금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험급여비의 50%로 명시 - 보험급여 업무 자동화와 경제의 불확실성이 사라지면서 50% 수준으로 낮춤
1999	「국민건강보험법」 제38조(준비금)	○ 「국민의료보험법」 시행령의 적립률 규모 기준이 그대로 적용

자료: 현경래·최기춘·임현아·황지영, 「건강보험의 안정적 재정운용을 위한 법정준비금 개선방안」, 국민건강보험 건강보험정책연구원, 2015.11.

따라서 국민건강보험공단과 주무부처인 보건복지부는 건강보험재정 지출규모를 합리적으로 추정하고 해외 유사사례⁶⁾ 등을 종합적으로 고려하여 준비금 규모를 재산정할 필요가 있으며, 재산정된 준비금 규모와 관련된 구체적 내용을 「국민건강보험법」에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 공단과 주무부처인 보건복지부는 합리적으로 산정된 준비금 규모가 현재 보유하고 있는 적립금보다 작은 경우 여유자금을 건강보험 보장성 강화를 위해 활용하는 방안⁷⁾에 대해 검토할 필요가 있다.

(3) 누적적립금의 장기적 자금운용전략 강화 필요

최근 3년 간 국민건강보험공단의 누적적립금의 자금운용 성과를 살펴보면, 2013년에는 2.93%의 수익률을 보였으나 점차 하락하여 2015년에는 2.19%의 운용수익률을 기록하고 있다.

6) 현경래 등의 연구(2015)에 따르면, 현행 「국민건강보험법」상 최대 법정준비금 보유액 기준은 6개월분 건강보험재정 지출규모(건강보험재정 연간 지출총액의 50%)인데, 우리나라와 유사하게 단일 보험자가 국가의료보험제도를 운영하는 대만의 경우에는 최대 법정준비금 보유액 기준을 3개월분 재정지출규모 수준으로 설정하고 있다.

[표 11] 국민건강보험공단 자금운용 성과

(단위: 억원, %)

구분	운용평잔	자금운용성과	운용수익률	BM	초과수익률
2015	181,429	3,974	2.19	1.79	40 basis point
2014	140,859	3,861	2.74	2.49	25 basis point
2013	94,102	2,757	2.93	2.77	16 basis point

주: BM(기준수익률)은 투자의 성과를 평가할 때 기준이 되는 지표

자료: 건강보험공단 제출자료

2015년말 기준으로 국민건강보험공단의 전체 수익률은 2.19%로 국민연금의 4.57%, 공무원연금의 3.90%에 비해 수익률이 낮다. 다만 이러한 차이는 자금의 성격이 다르고 관련 규정이 다르기 때문에 발생한 측면이 있다. 아래 표에서 알 수 있는 것처럼 건강보험공단은 건강보험 자금을 단기성 자금으로 판단하고 이를 국민연금과 공무원연금의 단기성 자금과 비교할 경우 수익률은 높은 편이며, 수익률 차이는 고위험·고수익 자산인 대체투자와 주식 분야에서 발생한다고 설명하고 있다.

[표 12] 2015년 수익률 비교

(단위: %)

	단기성	대체투자	주식	전체	비 고
건강보험	2.19	-	-	2.19	2015년 실적
국민연금	1.50	11.94	5.73(해외)	4.57	2015년 실적
공무원연금	1.80	8.7	5.1(간접)	3.90	2015년 실적

자료: 건강보험공단 제출자료

건강보험공단이 운용하고 있는 자금은 크게 보험급여비 등 지급 대기자금과 보험료 수입 감소 등을 대비하기 위한 준비금으로 나눌 수 있으며, 아래 표에서 알 수 있는 것처럼 단기(유동성)와 중장기의 투자대상상품 측면에서도 유사한 구성을 갖고 있다.

[표 13] 국민건강보험공단의 투자대상상품

구분		투자기간	투자대상상품
단기	현금성	3개월 미만	MMDA, MMF 등
	유동성	3개월 이상~1년 이상	정기예금, CD, 금융채권, 특정금전신탁 등
중장기		1년 이상	정기예금, CD, 금융채권, 특정금전신탁 등

주: MMDA(수시 입출식 기업 자유예금-익일 보험급여비 지급을 위한 대기자금), MMF(수시 및 익일 입출식 실적배당 펀드), 특정금전신탁(공단이 직접 자산운용 방법을 지정하는 신탁상품), 정기예금(약정된 만기까지 출금이 제한된 예금), 금융채권(은행이 발행한 금융채권)

자료: 국민건강보험공단 제출자료

이렇게 공단이 안정적인 상품을 중심으로 투자하는 것은 자금운용 목표가 원활한 보험급여비 적시 지급 및 보장성 확대를 대비한 준비금의 안정적 관리이기 때문이다. 공단의 자산 운용과 관련해서도 「국민건강보험법」 제14조제2항에서 공단의 자산의 관리 운영 및 증식사업을 한정적으로 열거하고 있으며, 「국민건강보험공단 자금운용 규칙」 제29조에서는 주식, 주식에 투자하는 증권펀드 등 투자 시 높은 위험이 따르는 금융상품은 투자대상에서 제외하고 있다.

[표 14] 국민건강보험공단 자금운용 관련 법 및 운용상품

국민건강보험법 제14조 제2항 (자산의 관리·운영 및 증식사업)	운용상품
1. 체신관서 또는 「은행법」에 따른 은행에의 예입 또는 신탁	정기예금, 양도성예금증서(CD), MMDA
2. 국가지방자치단체 또는 「은행법」에 따른 은행이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권의 매입	금융채권, 국고채
3. 특별법에 따라 설립된 법인이 발행하는 유가증권의 매입	특수채
4. 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따른 신탁업자가 발행하거나 같은 법에 따른 집합투자업자가 발행하는 수익증권의 매입	특정금전신탁(국고채 등), 수익증권(MMF 등)
5. 공단의 업무에 사용되는 부동산의 취득 및 일부 임대	업무에 사용되는 부동산 취득(사유)

자료: 국민건강보험공단 제출자료

[표 15] 국민건강보험공단 자금운용 규칙

제29조(기타 금융상품) ①기타 금융상품 운용 대상은 「국민건강보험법」 제14조제2항 각 호에 따른 방법 중 제25조에 따른 유가증권 투자를 제외한 금융상품을 말한다.
②투자대상은 공단의 사업별 자금 용도에 적합한 상품을 선정하여야 하며, 상품별 거래기관에 적정하게 분할 예치함으로써 위험을 분산시켜야 한다.
③주식, 주식에 투자하는 증권펀드 등 투자 시 높은 위험이 따르는 금융상품은 투자대상에서 제외한다.

자료: 국민건강보험공단 제출자료

이처럼 건강보험공단이 자산의 관리·운영 및 증식사업을 수행할 때 관련 법·규칙은 안정성 위주로 운용하도록 규정하고 있다. 따라서 공단의 자산운용과 관련해 낮은 수익률 자체를 문제시 할 수는 없을 것으로 판단된다. 다만 과거와 다르게 누적적립금 규모가 크게 증가한 점을 감안할 때 다음과 같은 점들에 대해 보완이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

첫째, 자금운용 전문인력 충원 등 자금운용조직체계의 발전적 개편이 필요하다. 최근 5년 간 공단의 여유자금은 1조원대에서 17조원으로 증가한 반면 자금운용인력 인원수는 5년 전 운용인력이 그대로 담당하고 있는 실정이다. 국민건강보험공단의 여유자금 규모가 커짐에 따라 단기·유동 자금보다는 장기 자금규모가 커지는 상황을 감안하면, 향후 국민건강보험공단의 자금운용조직체계를 개편하여 여유자금의 수익성을 강화할 수 있는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

둘째, 공단이 자금을 운용할 때 자산배분 계획의 적정성 확보가 필요하다. 2015년 1월에 자금운용심의위원회에서 심의·의결된 단기자금 비중은 건강보험의 경우 현금성자금 12%, 유동성자금 24%였으며, 중장기자금은 64%였다. 그러나 실제 자산배분 실적을 살펴보면, 중기성 자금의 실적은 75%이며, 현금성자금은 16%, 유동성자금은 9%였다. 이처럼 중기성 자금 배분 비중이 높아진 것은 수익성 확보 측면에서 바람직하다고 볼 수 있으나, 당초 공단의 자산배분 계획은 현금성자금과 유동성자금을 최소화하고 보다 수익이 높은 중장기자금 비중을 높이도록 작성되어야 함을 감안할 때 자금운용계획이 적정하지 않았음을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 공단은 향후 자금소요계획을 면밀하게 검토하여 적정 유동성을 마련하고, 중장기로 운용 가능한 상품군을 다양화하고 운용기간을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 16] 국민건강보험공단 자금운용계획(2015.1.21.)

(단위:억원, %)

구 분		건강보험			장기요양		
		평잔	비중(전년)	대비	평잔	비중(전년)	대비
합계		153,309	100	-	22,778	100	-
단기 자금	현금성	19,063	12 (18)	-6	2,552	11 (10)	1
	유동성	36,581	24 (27)	-3	7,520	33 (40)	-7
중장기		97,665	64 (55)	9	12,706	56 (50)	6

자료: 국민건강보험공단 제출자료

[표 17] 국민건강보험공단 자금배분실적(2015.12.31.)

(단위:억원, %)

구분	건강보험			장기요양			투자대상 상품
	계획	평잔	실적	계획	평잔	실적	
계	100	157,535	100	100	23,894	100	-
현금성	15	25,443	16	10	2,680	11	MMF, MMDA
유동성	10	14,733	9	20	3,846	16	신탁, 금융채, 예금
중기성	75	117,359	75	70	17,368	73	"

자료: 국민건강보험공단 제출자료

다. 개선방안

최근 5년 간 건강보험 누적적립금이 증가한 이유는 지출규모를 일부 과다하게 추정함에 따라 발생한 측면이 있다. 따라서 주무부처인 보건복지부와 건강보험공단은 지출규모를 적정하게 추정하기 위해 합리적인 방안을 모색할 필요가 있다.

건강보험공단은 당기수지 흑자분을 준비금을 적립하는데 활용하고 있으나 법정적립금 규모는 1998년에 논의된 이후 적정 규모에 대한 논의가 부족한 실정이다. 또한 최근 법정적립금 규모가 약 17조원으로 커진 점을 감안할 때 공단이 준비해야 할 준비금 규모에 대한 면밀한 검토가 필요한 실정이다. 따라서 주무부처인 보건복지부와 건강보험공단은 향후 건강보험 재정소요, 해외 유사사례 등을 종합적으로

검토하여 준비금의 적정규모에 대해 합리적인 추정을 할 필요가 있으며, 동 사항을 건보법에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 보건복지부와 건강보험공단은 합리적으로 추정한 준비금 규모가 현재 보유하고 있는 준비금보다 낮은 경우 여유 재원을 건강보험 보장성 강화를 위해 사용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

건강보험공단은 운용체계 측면에서 향후 수익성확보를 위해 조직·인력체계의 개편방안에 대해 검토할 필요가 있으며, 자금수지계획을 면밀하게 검토한 뒤 중·장기 자금의 운용상품의 다양화, 운용기간 확대 등 수익성 확보방안에 대해 검토할 필요가 있다.

10. 한국관광공사 관광단지 개발사업 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

한국관광공사는 1962년 「한국관광공사법(구 국제관광공사법)」에 따라 설립되었으며, 관광진흥, 관광자원 개발, 관광산업의 연구·개발 및 관광 관련 전문인력의 양성·훈련에 관한 사업 등을 수행하고 있다. 한국관광공사는 2016년 현재 공공기관 유형 분류상 준시장형 공기업으로 지정되어 있다.

[표 1] 한국관광공사 개요

	주요 내용
설립근거	「한국관광공사법」 제1조 (목적) 이 법은 한국관광공사를 설립하여 관광진흥, 관광자원 개발, 관광산업의 연구·개발 및 관광 관련 전문인력의 양성·훈련에 관한 사업을 수행하게 함으로써 국가경제 발전과 국민복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 국제·국민관광 진흥사업 · 관광단지·관광지 등 관광자원 개발사업 · 관광산업의 연구·개발사업 · 관광관련 전문인력의 양성과 훈련사업 · 관광사업발전을 위한 부대사업
기관유형	준시장형 공기업

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국관광공사는 그동안 관광단지 개발사업, 면세점 운영사업 등 수익사업을 수행하여 왔으나, 정부의 「공공기관 선진화 계획(2008)」에 따라 이들 수익사업을 종료하고 관광진흥 등 공적업무 중심으로 사업구조를 개편하도록 되어있다.

본 보고서에서는 한국관광공사의 공공기관 선진화 계획 대비 추진실적을 살펴보고, 대표적 사업인 관광단지 개발사업의 운영성과가 재무에 미치는 영향과 문제점 등을 분석하여 향후 개선과제를 제시하고자 한다. 그리고 한국관광공사의 사업구조 개편에 따른 자체수입비중의 감소에 따라, 현재 준시장형 공기업으로 지정되어 있는 공공기관 유형의 변경전망과 이에 따른 향후 과제에 대해서도 살펴본다.

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

(2) 결산 현황

공공기관 선진화 계획에 따른 사업구조 개편으로 인해, 한국관광공사의 매출은 줄어들고 수익성은 낮아지고 있다.

최근 5년간 한국관광공사의 매출액은 약 3,500억원 규모를 유지하였다가, 2014년 3,469억원에서 2015년 3,303억원으로 감소하였다. 이는 공공기관 선진화 추진계획에 따라 주요 수익원이었던 면세점 사업이 종료되어, 2014년 1,744억원이었던 면세점 매출액이 2015년에 994억원으로 감소하였기 때문이다. 정부보조사업 매출액이 증가하고는 있으나, 면세점 등 수익사업 매출액 감소를 충당하고 있지 못한 실정이다.

그리고, 이러한 수익사업 축소와 정부보조사업 비중 증가 등으로 인해 수익성이 저하되고 있다. 영업손실은 2011년 370억원에서 2015년 661억원으로 증가하고 있고, 영업이익률도 같은 기간 중 -10.5%에서 -20.0%로 낮아지고 있다. 이에 따라 당기순이익도 2012년 862억원에서 2015년 -265억원으로 감소하였다.

[표 2] 한국관광공사의 주요 손익 현황

(단위: 억원, %, %p)

	2011	2012	2013	2014 (A)	2015 (B)	증감	
						B-A	(B-A)/A
매출액	3,486	3,553	3,421	3,469	3,303	-166	-4.8
매출원가	2,563	2,639	2,610	2,683	2,833	150	5.6
매출총이익	923	915	812	786	470	-316	-40.2
판매비와관리비	1,290	1,293	1,247	1,261	1,131	-130	-10.3
영업이익	-370	-378	-436	-475	-661	-186	-39.2
영업이익률	-10.5	-10.6	-12.7	-13.7	-20.0	-6.3	-46.0
법인세차감전 순이익	-150	1,337	44	-51	-333	-282	-552.9
당기순이익	-120	862	33	-53	-265	-212	-400.0

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 사업개요 및 현황

한국관광공사는 「한국관광공사법」 제12조⁸⁾에 따라 관광단지·관광지 개발사업을 수행하고 있다. 관광단지는 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점 지역을 말하며, 관광지는 자연적·문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역을 말한다.(「관광진흥법」 제2조)

2016년 현재 전국적으로 관광단지 39개, 관광지 226개가 지정되어 있으며, 이 중에서 한국관광공사가 운영관리하고 있는 곳은 중문 관광단지, 해남오시아노⁹⁾ 관광단지, 내장산 관광지 3곳이다. 이들 3개 관광단지 개발사업의 총사업비는 4조 5,269억원이다.

[표 3] 한국관광공사의 관광단지 등 개발·운영 현황

	중문 관광단지	해남오시아노 관광단지	내장산 관광지
사업주체	한국관광공사	한국관광공사	한국관광공사 (정읍시로부터 위탁)
위치	제주도 서귀포시	전라남도 해남군	전라북도 정읍시
개발면적	3,562천㎡	5,073천㎡	1,587천㎡
사업기간	1978~2018년	1991~2018년	2005~2017년
사업비	총사업비: 30,233억원 투자실적: 15,513억원	총사업비: 11,809억원 투자실적: 3,214억원	총사업비: 3,227억원 투자실적: 901억원
추진경과	· 기반조성 공사착공(78) · 1단계 기반시설완공(96) · 1단계 기반시설완공(04) · 민자부지 분양완료(06)	· 기반조성 공사착공(02) · 골프장 용지 분양(03) · 기반조성 공사완공(09) · 골프장(9홀) 완공(09)	· 정읍시와 협약체결(03) · 기반조성 공사착공(08) · 기반조성 공사완공(14) · 골프장 용지 분양(15)
잔여시설	골프장	호텔, 콘도, 상가, 여관 부지, 별장촌 등 휴양문화시설, Sea world 등 운동오락시설	하이랜드 호텔, 엘리시움 빌라, 리조트 홈, 콘도미니엄, 펜션 부지 등

주: 총사업비 및 투자실적은 관광공사·정부·민자의 합계임.

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

8) 제12조 (사업) ① 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 국제관광 진흥사업 2. 국민관광 진흥사업 3. 관광자원 개발사업 가. 관광단지의 조성¹⁾과 관리, 운영 및 처분 나. 관광자원 및 관광시설의 개발을 위한 시범사업 다. 관광지의 개발 라. 관광자원의 조사 4. 관광산업의 연구·개발사업 5. 관광 관련 전문인력의 양성과 훈련 사업 6. 관광사업의 발전을 위하여 필요한 물품의 수출입업을 비롯한 부대사업으로서 이사회가 의결한 사업

9) 오시아노(oceano)는 해양을 뜻하는 이탈리아어이다.

중문 관광단지는 제주특별자치도 서귀포시 일원에 우리나라 최초로 지정된 관광단지로서 개발기간은 1978년부터 2018년까지이다. 총사업비는 3조893억원(정부 365억원, 공사 1,386억원, 민자 2조8,482억원)이고, 현재까지 1조5,513억원(정부 332억원, 공사 1,261억원, 민자 1조3,920억원)이 투자되었다. 최근 10년간 중문 관광단지 관광객수 추이를 보면, 2006년 384만명에서 2015년 684만명으로 증가하고 있다. 그러나 제주도 관광객 중 중문 관광단지를 방문한 관광객수 비중은 2006년 72.2%에서 2015년 50.0%로 감소하고 있다. 이는 제주도내 신규 관광지·시설 개발에 따른 분산영향 및 내국인 재방문객들이 신규 관광시설을 우선 방문하는 것에 기인한 것으로 설명되고 있다.

[표 4] 중문 관광단지 관광객수 추이

(단위: 천명, %)

	제주도 관광객수 (A)	중문 관광단지 관광객수 (B)	제주도 관광객 중 중문 관광단지 방문 비중 (B/A)
2006	5,313	3,836	72.2
2007	5,429	3,815	70.3
2008	5,822	4,498	77.3
2009	6,524	5,350	82.0
2010	7,578	5,333	70.4
2011	8,741	5,880	67.3
2012	9,692	6,003	61.9
2013	10,851	6,766	62.4
2014	12,274	6,528	53.2
2015	13,664	6,839	50.0

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

해남오시아노 관광단지는 전라남도 해안군 화원면 일원에 지정된 관광단지로서, 개발기간은 1994년부터 2018년까지이다. 총사업비는 1조1,809억원(정부 1,058억원, 공사 2,448억원, 민자 8,303억원)이고, 현재까지 3,214억원(정부 271억원, 공사 2,218억원, 민자 725억원)이 투자되었다. 최근 5년간 관광객수 추이를 보면, 2011년 7만8,000명에서 2015년 9만3,195명으로 증가하고 있다. 그러나 2014년도 기준으로 전라남도 관광객수 중에서 해남오시아노 관광단지 관광객수가 차지하는 비중은 0.9%로 미미할 뿐만 아니라, 2009년 1.3%에서 2014년 0.9%로 감소 추세에 있다.

[표 5] 해남오시아노 관광단지 관광객수 추이

(단위: 천명, %)

	전라남도 관광객수 (A)	해남 관광단지 관광객수 (B)	전남 관광객 중 해남 관광단지 방문 비중 (B/A)
2009	3,721	49	1.3
2010	5,493	67	1.2
2011	7,340	78	1.1
2012	11,994	82	0.7
2013	9,533	83	0.9
2014	8,567	80	0.9
2015	(미발표)	93	-

주: 전라남도 관광객수는 「관광동향에 관한 연차보고서」 상의 수치이며, 2015년 수치는 미발표
자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

내장산 관광지는 전라북도 정읍시 일원에 지정된 관광지로서, 개발기간은 2005년부터 2017년까지이다. 총사업비는 3,227억원(정부 420억원, 공사 440억원, 민자 2,367억원)이고, 현재까지 901억원(정부 402억원, 공사 459억원, 민자 40억원)이 투자되었다. 현재까지 추진실적을 살펴보면, 2014년에 기반조성 공사가 완공되고 2015년 골프장 용지·펜션·상가용지 등이 일부 분양되어 착공 예정에 있으나 부동산 경기 침체로 인해 단지 활성화의 주요 동력인 호텔 등 중대형 필지 분양이 난항을 보이고 있다.

나. 쟁점별 실태분석

(1) 공공기관 선진화 계획상의 관광단지 매각 지연

한국관광공사는 2008년 「공공기관 선진화 계획」에 따라 면세사업과 출자회사, 관광단지 개발 업무 등 비핵심기능을 줄이고, 국내외 관광 마케팅과 관광 수용 태세를 확충하는 관광진흥 중심으로 핵심기능을 재정립하도록 되어왔다.

그동안 한국관광공사는 면세점 운영과 더불어, 관광지·관광단지 등 관광자원 개발을 통해 이익을 창출하고 있었다. 그러나 한국관광공사의 근본적인 역할은 우리나라 관광산업의 진흥에 있다는 판단 하에서, 한국관광공사가 관광객을 직접 상대하기 보다는 국내 관광산업 및 관광서비스의 진흥을 위한 인프라 구축과 관련된 활동을 수행하여 민간부문을 지원하는 역할을 수행하도록 한 것이다.¹⁰⁾

이를 위해 인천공항·인천항 등 10개 면세점 사업장을 단계적으로 종료하도록 하였고, 자회사인 그랜드코리아레저·제주국제컨벤션센터·경북관광개발공사에 대해서는 정리 매각하도록 권고하였다. 그리고 관광단지 개발사업의 경우, 신규 관광단지 개발사업은 중단하고 기존 개발사업은 2011년까지 완료하고 단지 매각 작업을 병행하도록 하였다.

[표 6] 한국관광공사의 공공기관 선진화 계획 및 실적

사업명		운영/매각상황	규모
면세사업 종료		인천공항 등 종료(2015.12)	10개 매장 5,540㎡
출자회사 정리	그랜드코리아레저	매각완료(2010.12)	3,030만주(지분 49%)
	제주국제컨벤션센터	매각위탁완료(2011. 8)	581만주(지분 17%)
	경북관광개발공사	매각완료(2012. 3)	221만주(지분 100%)
관광단지 매각	중문	일부 매각	4,975억원 중 2,845억원(57.2%) 매각
	해남	일부 매각	2,368억원 중 150억원(6.3%) 매각
	내장산	일부 매각	620억원 중 293억원(47.3%) 매각
	소계		7,963억원 중 3,288억원(41.3%) 매각

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2015년말 기준으로 공공기관 선진화 실적을 살펴보면, 면세사업의 경우 인천공항 면세점이 2015년 8월에, 인천항 면세점이 2015년 12월에 폐쇄되는 등 그동안 운영되어 왔던 10개 사업장이 종료되었다. 그랜드코리아레저·제주국제컨벤션센터·경북관광개발공사 등의 출자회사도 2010~2012년 기간 중에 모두 매각 완료되었다. 그러나 관광단지 개발사업의 경우 중문·해남·내장산 등 모두 매각이 완료되지 못하였고, 3개 단지 합계 매각 대상 금액 7,963억원 중 3,288억원(41.3%)만이 매각되었다.

관광단지 매각 지연 사유를 살펴보면, 중문의 경우 민간매각에 대한 제주도민과 지역사회의 반대가 있었고, 이에 따라 제주도와 매각협상을 추진하였으나 매각

10) 기획재정부, 「공공기관 선진화 정책자료집」(2012.12)

금액 등 주요 쟁점에 대한 이견으로 협상에 난항을 겪고 있다. 해남의 경우, 인접한 관광레저기업도시 대비 경쟁력이 부족하고, 지역수요 한계 및 경기 침체 등으로 정상적인 투자유치가 곤란하고, 내장산 관광지의 경우 국내외 경기불황 및 지역시장의 한계로 대규모 투자자 발굴이 어려워 매각이 지연되고 있다.

[표 7] 한국관광공사 관광단지 매각 추진현황

	미매각 사유	향후 계획
충문 관광단지	<ul style="list-style-type: none"> · 충문 관광단지 민간매각에 대한 제주도민 및 지역사회 반대 · 우선적으로 제주도에 매각협상을 추진하였으나, 매각 금액 등 주요 쟁점에 대한 이견으로 협상 난항 	<ul style="list-style-type: none"> · 제주도와 일괄 매각협상을 재추진(제주도와 협상 결렬시 민간 매각 추진 등 검토) · 매각시점까지 관리·운영비 최소화를 위해 단지관리시스템 구축 및 골프장 위탁운영 추진
해남 오시아노 관광단지	<ul style="list-style-type: none"> · 인접한 관광레저기업도시 대비 경쟁력이 부족 · 지역수요 한계 및 경기 침체 등으로 정상적인 투자유치 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 오시아노 골프장을 포함한 관광단지 매각 추진(장기임대 등 시장상황에 맞는 적극적인 활성화 방안 검토 시행) · 공공시설 기부채납 등 순차적으로 지자체 이관 추진
내장산 관광지	<ul style="list-style-type: none"> · 국내외 경기불황 및 지역시장의 한계로 대규모 투자자 발굴 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 기반조성공사 완료에 따른 정읍시 공공시설 이관 추진 · 미분양부지 토지매각 공고 등 민간투자 지속 추진

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이와 같이 공공기관 선진화 계획에 따라 종료되었어야 할 한국관광공사의 핵심기능 중 관광단지 매각이 지연되고 있는 것은, 관광진흥 등 공사 본연의 업무수행에 지장을 주는 것으로 바람직하지 못하다.

(2) 관광단지 개발사업의 운영수지 적자 폭 증가

앞서 살펴본 바와 같이, 공공기관 선진화 계획에 따라 추진되어야 할 관광단지 매각이 지연되고 있는 가운데, 한국관광공사의 관광단지 개발사업 수익 추이를 살펴보았다.

2015년 중문 관광단지의 수입은 59억원이고 지출은 88억원으로 운영수지는 29억원의 적자를 기록하였으며, 운영수지 적자폭은 2011년 24억원에서 2015년 29억원으로 증가추세에 있다. 이와 같이 운영수지 적자폭이 확대되고 있는 것은 인건비, 경비 증가 외에 매출원가가 상승하는 등 지출이 증가되고 있는 가운데, 골프장 및 관광시설 등의 운영수입이 정체되고 있기 때문이다.

해남오시아노 관광단지의 경우 2015년도 수입은 18억원이고 지출은 41억원으로 운영수지는 23억원의 적자를 기록하였고, 운영수지 적자폭은 최근 3년간 23~25억원 규모를 유지하고 있다. 운영수지가 적자인 사유는 골프장 사업수익이 일부 발생하고 있지만, 골프장·관광시설 사업원가와 더불어 판매비와 관리비 등 지출이 증가하고 있기 때문이다.

내장산 관광지의 경우 2015년도 수입은 28억원이고 지출은 51억원으로 운영수지는 23억원의 적자를 기록하였고, 운영수지 적자폭은 2011년 8억원에서 2015년 23억원으로 증가하고 있다. 운영수지 적자폭이 증가하고 있는 것은 단지 분양 매출이 발생하였으나 단지관리비 및 토지매출원가가 더 큰 폭으로 증가하였고, 인건비와 경비가 지속적으로 증가하고 있기 때문이다.

[표 8] 한국관광공사의 관광단지 개발사업 수익 추이

(단위: 억원)

		2011	2012	2013	2014	2015
중문 관광단지	수입	68	62	58	60	59
	지출	92	92	89	89	88
	수지	-24	-30	-31	-29	-29
해남 관광단지	수입	1	11	3	9	18
	지출	23	21	28	33	41
	수지	-22	-10	-25	-24	-23
내장산 관광지	수입	-	-	-	-	28
	지출	8	7	4	10	51
	수지	-8	-7	-4	-10	-23
합계	수입	69	73	61	69	105
	지출	123	120	121	132	180
	수지	-54	-47	-60	-63	-75

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이들 3개 관광단지의 운영수지는 모두 적자를 기록하고 있고, 적자 규모도 2011년 54억원에서 2015년 75억원으로 증가하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국관광공사의 당기순이익이 낮아지고 있고, 2015년에 265억원이 손실이 발생하였는데 이중 75억원(28.3%)은 관광단지 운영수지 적자에 기인한 것이다.

결국, 매각이 지연되고 있는 관광단지 개발사업은 한국관광공사의 수익성 악화의 주요 원인이 되고 있으며, 또한 지속적인 단지관리비 투입 등으로 분양금액이 상승하고 이는 분양 여건 악화로 이어지는 등 악순환구조가 심화되고 있다.

(3) 자체수입비율 저하와 정부보조사업 미집행액 규모 증가

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정한다. 공기업·준정부기관은 직원정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정하며, 시장성이 상대적으로 강한 기관은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다. 공기업은 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 가운데 자체수입액의 비중이 85% 이상인 시장형 공기업과 50~85% 미만인 준시장형 공기업으로 구분된다. 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 기금관리형 준정부기관이 아닌 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다. 그리고 공공기관 중 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관은 기타공공기관으로 분류된다.

[표 9] 공공기관 유형 분류

유형 분류 기준			분류	
직원 50인 이상	3년간 자체수입비율 50% 이상인 기관 중 기획재정부 장관이 지정	자산규모 2조원 이상, 자체수입비율 85% 이상 시장형 공기업이 아닌 공기업	공기업	시장형 공기업
	공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관이 지정	「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관		준시장형 공기업
	공기업·준정부기관 미지정	—	준정부기관	기금관리형 준정부기관 위탁집행형 준정부기관
직원 50인 이하	—	—	기타공공기관	

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조의 내용을 국회예산정책처가 정리함

이와 같은 공공기관 유형분류에 따라 2016년 현재 한국관광공사는 준시장형 공기업으로 지정되어 있다. 2015년초 기준으로 한국관광공사의 정원은 598명이고 자산은 7,631억원이었으며, 자체수입비율이 66.5%이었기 때문이다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이, 공공기관 선진화 계획에 따른 사업구조 개편으로 인해, 한국관광공사의 자체수입비율은 2006년 82.8%에서 2015년 41.3%로 급격히 낮아지고 있다. 이는 주된 수익원이었던 면세점 사업이 종료되고 골프장 및 단지개발 수입이 감소하였기 때문이다. 또한 공사의 핵심기능인 관광진흥을 위한 정부보조사업 규모는 2006년 700억원에서 2015년 2,159억원으로 계속해서 증가되었기 때문이다. 최근 3년간(2013~2015년) 기준으로 보면, 한국관광공사의 자체수입비율은 54.8%로서 공기업 지정기준(50%이상)에 근접하게 낮아진 상황으로, 신규 수익사업 진출이 없다면 향후 2~3년 내에 준정부기관으로 유형이 변경될 것으로 전망된다.

[표 10] 최근 10년간 한국관광공사 자체수입 추이

(단위: 억원, %)

	총수입액 (A=B+H)	정부 지원 액 (B)	자체수입액						자체수입 비중 (H/A*100)
			면세점 수입 (C)	골프장 운영사업 (D)	단지개발 및 분양 (E)	기타 사업 (F)	사업외 수입 (G)	소계 (H=C+D +E+F+G)	
2006	4,079	700	2,865	80	244	81	109	3,379	82.8
2007	5,074	972	3,086	73	357	90	496	4,102	80.8
2008	3,728	1,037	1,802	66	15	84	724	2,691	72.2
2009	5,732	1,091	1,601	58	160	65	2,757	4,641	81.0
2010	6,729	1,369	1,807	46	861	58	2,588	5,360	79.7
2011	3,759	1,303	2,054	56	13	60	273	2,456	65.3
2012	5,423	1,380	2,065	49	23	36	1,870	4,043	74.6
2013	4,013	1,479	1,841	48	16	37	592	2,534	63.1
2014	3,935	1,620	1,744	46	23	36	466	2,315	58.8
2015	3,677	2,159	994	44	62	44	374	1,518	41.3
최근3년 소계	11,625	5,258	4,579	138	101	117	1,432	6,367	54.8

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 한국관광공사의 정부보조사업수는 2013년 26개에서 2015년 29개로 증가하였고, 예산액도 같은 기간중 1,570억원에서 2,159억원으로 증가하였다. 그러나 미 집행액 규모도 2013년 145억원에서 2014년 150억원, 2015년 170억원으로 증가하고 있으며, 집행률 70%미만의 집행부진 사업도 계속해서 발생하고 있다.¹¹⁾

이와 같이 정부보조사업 미집행액 규모가 증가되고 있는 가운데, 한국관광공사는 철저한 집행관리를 통해 관광진흥 업무를 면밀하게 수행할 필요가 있다.

[표 11] 한국관광공사 정부보조사업 집행 추이

(단위: 개, 백만원)

	사업수	예산액	집행액	미집행액
2013	26	156,988	142,465	14,523
2014	26	164,879	149,878	15,001
2015	29	213,935	196,925	17,010

주: 미집행액은 이월액과 불용액의 합계임

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 개선방안

본 보고서에서 제시하고 있는 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 공공기관 선진화 계획에 따라 완료되어야 할 관광단지의 매각이 지연되어 한국관광공사의 수익성을 악화시키고 있는 가운데, 매입주체 및 매각방식의 다각화 등을 통해 관광단지 매각을 촉진할 필요가 있다.¹²⁾

둘째, 사업구조 개편에 따라 관광단지 개발, 면세점 운영 등 비핵심기능이 축소되고 본연의 업무인 관광진흥 관련 정부보조사업 수행규모가 증가되고 있지만, 미집행액 규모가 증가하는 가운데 집행관리를 강화할 필요가 있다.

11) 한국관광공사의 정부보조사업 집행 세부내역은 [별표 1]을 참조할 것

12) 중문 관광단지의 경우, 현재 제주도와 일괄매각 협상과정에서 최종가격 및 고용승계 등 조건 합의가 용이하지 않으면 민간매각이나 부분매각 등을 통해 매각을 촉진할 필요가 있다. 해남오시아노 관광단지의 경우, 지역 관광수요 한계, 부동산 경기침체 장기화, 선도사업 부재 등 주변사업에 비해 경쟁력 부족으로 매각에 난항을 겪고 있는 가운데, 오시아노 골프장을 포함한 장기임대 등 시장상황에 맞는 적극적인 매각 활성화 방안을 검토할 필요가 있다. 내장산 관광지의 경우에도 국내의 경기불황 및 지역시장의 한계로 대규모 투자자 발굴이 어려운 가운데, 미분양부지 토지매각 공고 활성화 등을 통해 민자유치를 지속적으로 추진하는 한편, 기반시설 조성공사 완료에 따라 공공시설은 정읍시로 이관할 필요가 있다.

[별표 1] 한국관광공사 정부보조사업 집행 세부내역

(단위: 백만원, %)

사업명	2013			2014			2015		
	예산	결산	집행률	예산	결산	집행률	예산	결산	집행률
한국형 생태녹색관광 육성	90	35	38.9	1,310	1,022	78.0	1,820	1,172	64.4
스토리가 있는 문화생태 탐방로	370	353	95.4	-	-	-	-	-	-
슬로시티 관광자원화	150	95	63.3	-	-	-	-	-	-
관광레저 기반구축	1,120	919	82.1	1,200	1,109	92.4	1,600	1,570	98.1
산업관광육성	280	275	98.2	560	384	68.6	560	489	87.3
관광안내체계 구축지원	750	717	95.6	600	586	97.7	800	798	99.8
문화관광해설사 육성	100	32	32.0	100	14	14.0	100	82	82.0
관광활성화 기반구축	5,857	5,241	89.5	6,209	5,141	82.8	5,464	4,783	87.5
국민여가 캠핑장 조성	50	48	96.0	250	222	88.8	233	228	97.9
관광기념품 공모전	235	235	100.0	584	499	85.5	554	550	99.3
한국음식 관광자원화	666	75	12.5	853	730	85.6	1,550	1,494	96.4
취약계층 복지관광	400	373	93.3	400	293	73.3	1,500	1,368	91.2
관광투자 유치지원	300	257	85.7	300	263	87.7	-	-	-
창조관광사업 발굴 및 육성	4,000	1,691	42.3	3,800	1,387	36.5	2,400	816	34.0
국내관광활성화 및 지역관광개선	9,087	7,859	86.5	11,099	9,241	83.3	15,034	14,550	96.8
남북관광교류 확대 기반조성	89	4	4.5	79	42	53.2	75	35	46.7
관광전문인력육성	735	722	98.2	1,386	1,165	84.1	1,796	1,290	71.8
국민국외여행 공격서비스	200	199	99.5	200	198	99.0	-	-	-
외래관광객유치 마케팅활성화	38,613	35,579	92.1	37,408	35,391	94.6	61,748	58,396	94.6
지자체 시티투어 지원	100	97	97.0	100	100	100.0	-	-	-
한국관광 해외광고	30,193	27,955	92.6	27,950	26,890	96.2	26,300	25,126	95.5
관광마케팅 조사연구 정보수집	505	495	98.0	400	397	99.3	-	-	-
MICE산업 육성지원	19,672	18,706	95.1	19,175	17,323	90.3	20,246	18,915	93.4
고궁 역사문화 관광상품화	808	770	95.3	1,008	953	94.5	830	641	77.2
의료관광육성	4,360	3,839	88.1	7,310	6,520	89.2	3,790	3,176	83.8
한국관광공사 운영지원	38,258	35,893	93.8	38,426	35,982	93.6	43,768	42,593	97.3
청와대 사랑채 운영지원	-	-	-	3,340	3,253	97.4	-	-	-
크루즈관광 활성화	-	-	-	832	773	92.9	832	803	96.5
코리아모빌리티 구축	-	-	-	-	-	-	800	113	14.1
관광특구 활성화 지원	-	-	-	-	-	-	100	96	96.0
전통문화체험 지원	-	-	-	-	-	-	700	685	97.9
문화관광축제 지원	-	-	-	-	-	-	700	661	94.4
스마트관광 활성화	-	-	-	-	-	-	1,000	983	98.3
K - style Hub	-	-	-	-	-	-	17,100	13,507	79.0
지역관광활성화 및 조사연구	-	-	-	-	-	-	2,335	1,808	77.4
여행산업 경쟁력 강화	-	-	-	-	-	-	200	197	98.5
합계	156,988	142,465	90.7	164,879	149,878	90.9	213,935	196,925	92.1

주: 굵은 글씨는 집행률 70%미만의 사업임

자료: 한국관광공사 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

11. 농업정책보험금융원 농식품 모태펀드 사업 평가

가. 평가 개요 및 결산 현황

(1) 평가 배경 및 목적

농업정책보험금융원은 2004년 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에 따라 설립되었으며, 농어촌구조개선특별회계 운용·관리, 농림수산정책자금 검사, 농어업재해보험기금 관리·운용, 농식품모태펀드 운용, 농업재해보험사업 관리·감독 등을 수행하고 있다. 농업정책보험금융원은 2016년 현재 공공기관 유형분류상 기타공공기관으로 지정되어 있다.

[표 1] 농업정책보험금융원 개요

	주요 내용
설립근거	「농업농촌 및 식품산업기본법」 제63조의2(농업정책보험금융원의 설립) ① 농림축산식품부장관은 제63조제2항에 따른 농업인 등에게 지원하는 용자금·보조금 등 농업 정책자금의 운용·관리 및 감독업무 등을 효율적으로 추진하기 위하여 농업정책보험금융원을 설립한다.
주요 기능	· 농어촌구조개선특별회계 운용·관리 · 농림수산정책자금 검사 · 농어업재해보험기금 관리·운용 · 농식품 모태펀드 운용 · 농업재해보험사업 관리·감독
기관유형	기타공공기관

자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이 중에서 농식품 모태펀드는 그동안 재정위주 금융 지원시스템의 부작용¹⁾에서 탈피하여, 농어업경영체 육성 및 농림수산업의 고부가가치 창출을 위한 자금조달 수단으로 기대되고 있다. 본 보고서에서는 농업정책보험금융원이 농식품 모태펀드 사업을 수행하는 과정에서, 투자조합 운용사를 적정하게 선정하고 또 부문별로 적절하게 투자가 이루어지고 있는지 등을 분석하고 향후 개선과제를 제시하고자 한다.

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

1) 종래의 재정위주 금융 지원시스템은 사업성 보다는 실적·담보를 기반으로 한 자금 지원방식으로 투자 효율성이 저하되고, 정부 재정 투융자에 대한 과도한 의존은 민간 자본 기회를 밀어내는 등의 부작용이 발생하였다.(농림축산식품부, 「농식품 모태펀드 결성·운용계획안」, 2009.10)

(2) 결산 현황

농어촌구조개선특별회계 등 정부 재정 정산액 및 정부보조사업 수행규모 증가 등으로 인해, 농업정책보험금융원의 자산과 매출액은 증가추세에 있다.

최근 5년간 농업정책보험금융원의 자산은 2011년 19억7,000만원에서 2013년 29억2,400만원, 2015년 65억9,100만원으로 계속 증가하였으며, 특히 2015년에는 전년 대비 27억3,100만원 증가하였다. 이는 농어촌구조개선특별회계·농업재해보험기금의 정산액 등 농업정책보험금융원이 정부를 대신하여 관리·보유하고 있던 현금 및 현금성자산이 증가하였기 때문이다.

그리고, 농업정책보험금융원의 매출액은 2011년 30억2,400만원에서 2013년 45억9,300만원, 2015년 78억9,100만원으로 증가하고 있고, 당기순이익도 2011년 4,400만원에서 2013년 4억7,000만원, 2015년 10억6,100만원으로 증가하고 있다. 이는 농식품모태펀드, 농업재해보험사업과 같은 정부보조사업 규모가 증가하는 등 국고보조금 수익이 증가하고 있기 때문이다.

[표 2] 농업정책보험금융원 결산 현황

(단위: 백만원, %, %p)

	2011	2012	2013	2014 (A)	2015 (B)	증감	
						B-A	(B-A)/A
자산	1,970	2,300	2,924	3,860	6,591	2,731	70.8
자본	1,097	1,292	1,762	2,307	3,368	1,061	46.0
부채	873	1,008	1,162	1,553	3,223	1,670	107.5
매출액	3,024	3,831	4,593	5,496	7,891	2,395	43.6
영업이익	52	264	604	742	1,321	579	78.0
당기순이익	44	194	470	546	1,061	515	94.3
매출액순이익률	1.46	5.06	10.23	9.93	13.45	3.52	35.5

자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 사업개요 및 현황

농업정책보험금융원은 「농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」 제5조2) 및 같은법 시행령 제5조3)에 따라, 농림수산식품 경영체의 성장기반을 강화하기 위해 농식품 모태펀드를 운용하고 있다. 농식품 모태펀드는 정부와 민간이 공동 출자하고 투자조합(자펀드)을 결성하여 성장가능성이 있는 다양한 농식품경영체에 투자하는 사업(fund of funds)이다.

[표 3] 농식품 모태펀드 운용 현황

	주요 내용
사업기간	2010년부터 계속사업
재원	자유무역협정지원이행기금
운용규모	<ul style="list-style-type: none"> · 조성액(정부 출자금): 3,397억원 · 투자조합(자펀드)수: 42개 · 총 결성금액: 6,500억원
농업정책보험금융원 역할	<ul style="list-style-type: none"> · 모태펀드 운용계획 수립 및 출자사업 공고 · 투자조합 심사 및 선정 · 농식품투자조합 관리·감독 · 모태펀드 리스크관리 및 준법감시

주: 2015년말 기준이며, 운용규모는 농식품 및 수산계정의 합계임
 자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 2) 제5조(투자관리전문기관의 설립 등) ① 국가는 제7조제1항에 따른 농림수산식품투자모태조합의 운용과 농식품경영체의 성장·발전을 위한 투자 촉진 등을 목적으로 하는 전문기관을 설립하거나 지정할 수 있다. ② 투자관리전문기관은 법인으로 한다. ③ 투자관리전문기관은 주된 사무소가 있는 곳에서 설립등기를 함으로써 성립한다. ④ 국가는 투자관리전문기관의 설립·지정 및 운영 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출자·출연 또는 지원할 수 있다. ⑤ 그 밖에 투자관리전문기관의 설립과 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 3) 제5조(투자관리전문기관의 지정 등) ① 농림축산식품부장관은 법 제5조제1항에 따라 투자관리전문기관을 설립하거나 지정하는 경우에는 해양수산부장관과 협의하여야 한다. ② 법 제5조제1항에 따른 투자관리전문기관으로 지정받으려는 자는 농림축산식품부령으로 정하는 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인의 등기사항증명서를 확인하여야 한다. ③ 농림축산식품부장관은 투자관리전문기관을 지정한 경우에는 다음 각 호의 사항을 공고하여야 하며, 농림축산식품부령으로 정하는 투자관리전문기관 지정서를 신청인에게 발급하여야 한다. ④ 제3항에 따라 투자관리전문기관으로 지정받은 자는 제1항 각 호의 사항이 변경된 경우에는 농림축산식품부장관에게 알려야 하며, 농림축산식품부장관은 투자관리전문기관이 원하는 경우 투자관리전문기관 지정서를 수정하여 재발급할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 투자관리전문기관의 지정에 필요한 사항은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다.

농식품 모태펀드는 2010년부터 시작되었으며, 2015년말 기준으로 3,397억원의 출자금이 조성되었으며, 총 42개, 6,500억원 규모의 농식품 투자조합이 결성되어 있다. 농업정책보험금융원은 투자관리전문기관으로서 모태펀드 운용계획 수립, 출자사업 공고, 투자조합 심사 및 선정, 농식품 투자조합 관리·감독, 모태펀드 리스크관리 및 준법감시 등의 역할을 수행하고 있다.

투자조합은 출자분야에 따라 일반펀드와 특수목적펀드로 구분되는데, 일반분야의 경우 투자분야를 농식품일반·농림축산업·식품산업·수산업 등으로 하고 투자조합당 최소 결성규모를 100억원 이상으로 운용된다. 특수목적펀드는 투자분야를 8대 프로젝트·소규모경영체·6차산업화·R&D·Agro-seed·수출펀드·창업아이디어로 하며 투자금 전액을 각 펀드 주목적 분야에 전액투자하여야 한다. 농식품 모태펀드는 자산의 독립적 관리·운용을 위하여 농림축산식품부 소관 농식품투자계정과 해양수산부 소관 수산투자계정으로 구분된다.

출자분야별로 투자조합 결성 추이를 살펴보면, 특수목적펀드의 경우 2010~2013년까지는 1~2개(200~320억원) 규모로 운용되었다가, 2014년부터 4~5개(420~530억원) 규모로 운용되고 있다. 투자조합의 존속기간은 7년 이상으로써 현재 완료된 것은 없다.

[표 4] 투자조합(자펀드) 결성 추이

(단위: 억원, 개)

			펀드결성금액(펀드개수)					합계	
			2010	2011	2012	2013	2014		2015
일반펀드	농식품투자계정	농식품일반	200(1)	-	-	450(3)	610(4)	440(2)	1,700(10)
		농림축산업	200(1)	400(2)	320(2)	-	-	-	920(5)
		식품산업	250(1)	370(2)	320(2)	-	-	-	940(5)
	수산투자계정	200(1)	160(1)	160(1)	150(1)	150(1)	150(1)	970(6)	
특수목적펀드	농식품투자계정	8대프로젝트	320(1)	200(1)	-	-	-	-	520(2)
		소규모경영체	-	-	200(2)	200(2)	100(1)	100(1)	600(6)
		6차산업화	-	-	-	100(1)	100(1)	100(1)	300(3)
		R&D	-	-	-	-	100(1)	-	100(1)
		AgroSeed	-	-	-	-	100(1)	-	100(1)
		수출펀드	-	-	-	-	130(1)	100(1)	230(2)
		창업아이디어	-	-	-	-	-	120(1)	120(1)
수산투자계정	-	-	-	-	-	-	-		
합계			1,170(5)	1,130(6)	1,000(7)	900(7)	1,290(10)	1,010(7)	6,500(42)

자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 쟁점별 실태분석

(1) 투자조합 운용사의 중복 선정

농식품 모태펀드 사업추진절차를 살펴보면, 국가가 투자관리 전문기관인 농업정책보험금융원에 출자를 하고, 투자관리 전문기관이 투자조합을 운용할 운용사를 선정하며, 운용사는 국가가 출자한 출자금에 일반투자자의 투자금을 모태로 한 투자조합을 결성한다. 투자조합은 투자심의위원회 심의를 거쳐 농식품 경영체에 투자하고, 이어서 사후관리와 투자금 회수의 과정의 순으로 추진된다.

[표 5] 농식품 모태펀드 사업추진절차

	주요 내용
①	국가가 투자관리 전문기관(농업정책보험금융원)에 출자
②	투자관리 전문기관이 투자조합을 운용할 운용사를 선정
③	운용사는 국가가 출자한 출자금에 일반투자자의 투자금을 모태로 한 투자조합을 결성
④	투자조합은 농식품 경영체의 투자요청 및 투자심의위원회 심의 등을 거쳐 투자
⑤	사후관리→투자금 회수 등

자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

투자관리 전문기관인 농업정책보험금융원은 매년 투자조합 공모를 통해 운용사를 선정하고 있으며, 1개 투자조합 당 1개 운용사가 운용되고 있다.⁴⁾ 사업이 시작된 2010년부터 2015년까지 총 42개 투자조합의 운용사 선정 내역을 살펴보면, 중복되어 선정되는 경우가 많은 것으로 나타났다. 캐피탈원·나우아이비캐피탈·세종벤처파트너스 등 3개 운용사는 3회 선정되었고, 이앤인베스트먼트·MG인베스트먼트·미시건벤처캐피탈·컴퍼니케이파트너스 등 10개 운용사는 2회 선정되었다.

즉, 2010년부터 2015년까지 선정된 26개 운용사 중에서 13개(50.0%) 운용사가 2개 이상의 투자조합을 중복 운용하고 있다. 농식품 모태펀드는 투자분야·출자비율·우선손실충당 등에 일반펀드에 비해 제한적인 요소가 많아 운용사 참여가 저조하여 기 선정된 운용사의 중복 참여가 많다고 볼 수 있다.⁵⁾

4) 2개의 운용사가 공동으로 투자조합을 운용하고 있는 경우도 일부 있다.

5) 또한 1~2개 운용사가 2~3개 투자조합을 운용하는 것은 타 정책펀드(중소기업청 등)에서도 일반적으로 나타나는 현상이며, 대부분의 경우 투자기간 종료 후 추가펀드를 결성하여 농식품산업의 지속적인 투자를 희망하는 신호로 해석할 수 있다고 농업정책보험금융원은 설명하고 있다.

[표 6] 농식품 모태펀드 운용사 선정 내역

(단위: 회)

운용사명	선정 회수	선정 연도(분야)
캐피탈원	3	2010(수산업), 2014(수산업), 2015(수산업)
나우아이비 캐피탈	3	2011(식품산업), 2012(식품산업), 2014(농식품일반)
세종 벤처파트너스	3	2013(농식품일반), 2014(수출), 2014(R&D)
이앤 인베스트먼트	2	2012(소형프로젝트), 2014(농식품일반)
MG 인베스트먼트	2	2010(농식품일반), 2015(6차산업화)
미시건 벤처캐피탈	2	2010(식품산업), 2013(소형프로젝트)
컴퍼니 케이파트너스	2	2011(농림축산업), 2014(애그로씨드)
유안타 인베스트먼트	2	2010(8대프로젝트), 2013(농식품일반)
미래에셋 벤처투자	2	2011(8대프로젝트), 2012(농림축산업)
에스비 인베스트먼트	2	2011(농림축산업), 2015(소형프로젝트)
솔리더스 인베스트먼트	2	2011(식품산업), 2013(소형프로젝트)
엘엔에스 벤처캐피탈	2	2012(수산업), 2013(6차산업화)
메가인베스트먼트	2	2013(농식품일반), 2014(소형프로젝트)
아이디벤처스	1	2013(수산업)
아주아이비투자	1	2010(농림축산업)
유니창업투자	1	2011(수산업)
산은캐피탈	1	2012(식품산업)
안강벤처투자	1	2012(농림축산업)
현대기술투자	1	2014(농식품일반)
센트럴 투자파트너스	1	2014(6차산업화)
에스제이 투자파트너스	1	2014(농식품일반)
타임와이즈 인베스트먼트	1	2015(농식품일반)
UTC 인베스트먼트	1	2015(농식품일반)
DTN 인베스트먼트	1	2015(창업아이디어)
AJ캐피탈 파트너스	1	2015(수출)
유큐아이 파트너스	1	2012(소형프로젝트)
합계(26개)	42	

자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나, 투자조합의 존속기간은 대부분 7년 이상으로 설정되어 있기 때문에 투자조합이 청산되기 전까지는 운용사의 펀드운용의 성과나 실적을 정확하게 파악할 수 없다는 한계가 있으므로, 특정 운용사가 투자조합을 과도하게 중복하여 운용하는 것은 바람직하지 않을 수 있다.

(2) 생산 부문에 대한 투자 미흡

농식품 모태펀드의 투자대상은 농림축산업·수산업·식품산업 및 이와 관련된 산업과 이를 영위하는 경영체이다. 투자의 근거법률인 「농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」에 따르면, 현재 농림축산업·수산업의 1차(생산) 부문 뿐만 아니라, 2차(가공·유통), 3차(관광·서비스) 부문에 투자가 가능하다.

[표 7] 농식품 모태펀드 투자 대상

	주요 내용
농림축산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업 - 농작물 재배업: 식량·채소·과실·화훼·특용·약용작물, 버섯, 양잠업 및 종자·묘목 재배업 - 축산업: 동물의 사육업, 증식업, 부화업 및 종축업 - 임업: 육림업, 임산물 생산 및 채취업, 임업용 종자·묘목 재배업 등
농림축산업 관련산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물 유통·가공업, 농업기계산업, 농업자재산업, 농업바이오산업, 농업시설, 비료, 사료 동물약품 등 농업투입재산업 및 식육포장처리업 ○ 종자묘목 도소매업, 애완동물산업, 농촌관광 등 농업 관련 서비스업 ○ 임산물유통가공업, 야생조수 사육업, 분계 생산업 및 조경업 등
수산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 염산업 및 이들과 관련된 산업
수산업 관련산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수산물 생산가공유통산업, 수산용약품 제조업, 수산용 사료기자재 제조업, 어선 건조수리업, 양식장 설계건설업, 수산 바이오 및 종자산업 등 ○ 어업 컨설팅업 등 수산업 관련 서비스업
식품산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품을 생산·가공·제조·조리·포장·보관·수송 또는 판매하는 산업 - 농수산물에 인공을 가하여 생산·가공·제조·조리하는 산업 - 위의 산업으로부터 생산된 산물을 포장·보관·수송 또는 판매하는 산업
식품산업 관련산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품 포장용기 제조업 및 음식료품 가공기계 제조업 ○ 위의 산업으로부터 생산된 산물을 포장·보관·수송 또는 판매하는 산업

자료: 농업정책보험금융원, 「농림수산식품모태펀드 투자유치 가이드북」(2015)

2010년부터 2015년까지 농식품 모태펀드 투자내역을 1차(생산) 부문과 그 외 부문으로 나누어 살펴보았다. 42개 자펀드에서 244개 경영체에 대해 3,501억원이 투자되었는데, 이중에서 1차(생산) 부문에 투자된 것은 30개 경영체 436억원으로 약 12.4%에 해당한다.

[표 8] 1차(생산) 부문 투자 현황

(단위: 개, 억원)

투자조합	투자 경영체수		투자액	
		1차산업		1차산업
그린농림축산투자조합	8	0	175.2	0.0
AJU-AGRIGENTO 1호 투자조합	7	2	178.4	40.0
미시건글로벌식품산업투자조합	11	0	187.0	0.0
캐피탈원농림수산식품투자조합	7	0	160.0	0.0
현대-동양농식품사모투자전문회사	4	0	250.0	0.0
컴퍼니케이파트너스 농림축산투자조합	12	0	173.5	0.0
나우농식품투자펀드1호	12	0	176.5	0.0
미래에셋애그로스타프로젝트투자조합	15	1	160.2	10.0
나눔농축산전문투자조합1호	11	5	163.5	105.0
유니수산식품투자조합1호	4	0	61.0	0.0
솔리더스글로벌농식품바이오투자펀드1호	13	0	142.2	0.0
KDBC식품산업투자조합제1호	9	0	136.9	0.0
이앤-농식품프로젝트투자조합	6	5	90.8	77.5
유큐아이피농림수산식품투자조합제1호	5	4	71.0	51.0
나우농식품투자펀드2호	13	0	141.7	0.0
엘엔에스농수산업투자조합	12	0	143.4	0.0
노루-미래에셋애그로스타프로젝트투자조합	14	0	129.7	0.0
AKGI애그로상생경제투자조합1호	4	1	84.0	22.0
메가농식품투자조합1호	8	2	87.0	12.0
동양농식품2호투자펀드	5	1	74.0	5.0
세종농식품바이오투자조합1호	6	0	55.4	0.0
IDV-IP수산전문투자조합	5	0	72.5	0.0
솔리더스-고창농식품프로젝트투자조합	6	2	56.0	20.0
미시건글로벌식품산업투자조합2호	6	0	68.0	0.0
엘엔에스농식품6차산업화투자조합	3	0	38.0	0.0
캐피탈원농림수산식품투자조합2호	4	0	60.0	0.0
세종농식품R&D사업화투자조합	4	1	25.0	5.0
컴퍼니케이파트너스애그로씨드투자조합	5	0	25.5	0.0
메가농축산성장투자조합2호	4	4	45.0	45.0
AJ-세종농식품수출육성펀드	3	1	26.0	5.0
현대Agro-Bio펀드1호	3	0	45.0	0.0
나우농식품투자펀드3호	1	0	24.0	0.0
센트럴생거진천농식품투자조합	3	0	25.0	0.0
SJ농림축산식품투자조합1호	4	0	26.5	0.0
이앤에이비에프투자조합	4	0	65.0	0.0
캐피탈원농림수산식품투자조합3호	1	0	5.0	0.0
TWI농식품상생투자조합	1	0	15.0	0.0
UTC그린바이오투자조합	1	1	38.0	38.0
합계 (비중)	244	30 (12.3%)	3,500.9	435.5 (12.4%)

자료: 농업정책보험금융원 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

투자가 농림축산업의 2차(가공·유통), 3차(관광·서비스) 부문에 편중된 사유에 대해 농업정책보험금융원은 1차 생산부문이 아직 기업구조를 갖추지 못하고 미성숙한 측면이 있으며, 투자자들이 상대적으로 수익성을 기대할 수 있는 2차·3차 부문으로 집중되고 있기 때문이라고 설명하고 있다.

농식품 모태펀드는 단순히 수익성에 집중하기보다는 정책적 목적에 부합한 투자로 농림축산업 전반의 발전에 기여할 수 있는 방향으로 나아가야 한다고 논의되고 있다.⁶⁾ 이와 같이 농식품 모태펀드의 투자대상이 2차(가공·유통), 3차(관광·서비스) 부문에 편중된 가운데, 농림축산업과 수산업 1차(생산) 부문에 대한 투자를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

다. 개선방안

본 보고서에서 제시하고 있는 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 42개 투자조합 중 29개 조합이 특정 운용사로 중복 선정·운용되고 있는 가운데, 농업정책보험금융원은 한 운용사에 과도한 투자조합이 집중되지 않도록 관리·감독을 강화할 필요가 있다.

둘째, 농림축산업과 수산업 생산 부문에 대한 투자를 강화하기 위해서는, 운용사 선정시 1차 생산분야에 투자하려는 벤처 캐피탈을 우선 선정하거나, 1차 생산 부문에 대한 투자비중을 늘릴 때마다 추가 관리보수 지급 등 인센티브를 제공하는 것을 검토할 필요가 있다.

6) 농림축산식품부·벤처캐피탈 포럼, 「농식품 모태펀드의 위상과 활성화 방안」(2015.12)

Ⅲ. 정책개선 및 법령개정 방향 검토사항

III. 정책개선 및 법령개정 방향 검토사항

1 정책개선 검토사항

정무위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
금융위원회/ 기획재정부/ 한국수출입은행	특정산업·대기업 중심의 여신	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국수출입은행의 전체 대출채권 대비 조선·해운업의 대출채권 비율은 2015년 말 현재 25.8%, 조선·해운업 보증잔액 비율은 34.6%로 특정산업에 집중되어 있음. ○ 한국수출입은행의 2015년 말 대기업 대출 잔액 비중은 75.18%에 달하고 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 한국수출입은행은 정책금융 지원 방향을 재검토하여 신성장 산업 및 중소기업에 대한 금융지원을 지속적으로 확대할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
	한국수출입은행 리스크 관리체계	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국수출입은행의 2015년 말 BIS비율은 10.04%로 시중은행 평균 BIS비율인 14.69%에 비하여 낮음. ○ 기업여신을 건별로 심사가 아닌 한도 기준으로 심사하거나, 사업성평가를 수행하지 않는 등 리스크 관리가 효과적으로 수행되지 못한 측면이 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사기능과 사후감리기능을 강화하는 등 여신 전 프로세스에 있어서 리스크 관리 능력을 제고할 수 있는 방안에 대하여 검토할 필요가 있음.
	한국수출입은행 부실 책임 규명	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 부실 발생과 이에 따른 정부현물출자 1조원과 11조원의 은행자본확충펀드 조성 등 자본 확충 논의가 이루어지고 있으나 부실 발생에 대한 책임 규명은 이루어지지 않고 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융지원의 의사결정단계와 주체를 구체화하고, 의사결정주체가 각 단계에서 관리 및 감독 책임을 다하였는지 평가할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음. ○ 손실에 대한 관리 책임을 관련 부문 및 경영진 등이 공유할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
II. 1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가			

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
금융 위원회/ 기획 재정부/ 한국산업 은행	특정산업· 대기업 중심의 여신	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국산업은행의 조선·해운업 보증잔액 대비 전체 보증잔액 비율은 63.0%로 특정산업에 집중되어 있음. ○ 한국산업은행의 2015년 말 대기업 대출 잔액 비중은 53.3%에 달하고 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 한국산업은행은 산업 및 중소기업 육성 등 정책금융 지원 방향을 재검토하여 신성장 산업 및 중소기업에 대한 금융지원을 지속적으로 확대할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
	한국산업 은행 출자회사 관리체계 및 리스크 관리체계	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자회사관리위원회 구성, 경영관리단 파견에도 불구하고 출자회사의 대규모 부실에 대한 관리 감독이 미흡하여 추가적인 운영자금이 소요되었음. ○ 수주심의회의가 정상적으로 기능을 수행하지 못하고 사업성 평가, 수주방식에 대한 심사가 미비한 측면이 있었음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사기능과 사후감리기능 강화 등 여신 전 프로세스에 있어서 리스크 관리 능력을 제고하고 출자회사를 효율적으로 관리할 수 있는 방안에 대하여 검토할 필요가 있음.
한국산업 은행 부실 책임 규명		문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 부실 발생과 이에 따른 11조원의 은행자본확충펀드 조성 등 자본 확충 논의가 이루어지고 있으나 부실 발생에 대한 책임 규명은 이루어지지 않고 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융지원의 의사결정단계와 주체를 구체화하고, 의사결정 주체가 각 단계에서 관리 및 감독 책임을 다하였는지 평가할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음. ○ 손실에 대한 관리 책임을 관련 부문 및 경영진 등이 공유할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
II. 1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가			

기획재정위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
기획재정부	임금피크제 별도정원의 직무 적정성 검토 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재는 임금피크제에 따라 발생하는 각 기관별 별도 정원의 직무를 단순히 보고 받는 수준으로 직무의 적정성에 대한 판단이 결여되어 있어 비효율적 인력운용이 우려됨. ○ 그동안 공공기관 인력운용의 비효율성 방지를 위하여 증원에 대해 엄격한 기준을 적용하여 왔던 것과는 배치되는 상황임.
		제안사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관의 효율적인 인력운용을 위하여 임금피크제에 따라 발생하는 추가인원의 직무적정성에 대한 검토 방안을 마련할 필요가 있음. ○ 임금피크제 대상 인원은 상시적으로 유지되기 때문에 사실상 정원이 증가한 것과 같은 효과가 있으므로 지속적인 관리 방안 마련이 필요함.
기획재정부	기관별 특성 고려한 지원방안	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일률적인 기준에 따라 신규채용목표를 설정함에 따라 각 기관들이 가진 다양한 특성이 반영되지 않아 기관별 임금피크제의 임금삭감률 차이가 크게 나타나는 등 형평성의 문제가 있음.
		제안사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관별 특수성을 감안하여 특별한 사유가 있는 기관의 경우에는 신규채용목표의 하향 조정 등의 조치를 검토할 필요가 있음.
II. 2. 공공기관 임금피크제 현황과 정책과제			

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
기획재정부/대한무역투자진흥공사	정보보조금 회계처리	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부보조금으로 매입한 투자주식에 대한 회계처리규정 미비로 공공기관마다 다른 기준을 적용하고 있음. ○ 대한무역투자진흥공사의 2015년 당기순이익 116억원 중 56억원이 킨텍스와 벅스코 투자주식에 대해 정부보조금 상각수익 인식에 따른 것임. ○ 한국광물자원공사는 관계기업투자주식 정부보조금에 대해 상각수익을 인식하지 않고 있어, 관계기업투자주식 정부보조금 회계처리 일관성 미흡.
		제안사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 보조금으로 매입한 투자주식에 대한 회계처리 규정 마련 필요.
II. 7. 대한무역투자진흥공사 정부재정 지원 평가			

교육문화체육관광위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
교육부/ 국립대학 병원	국립대학 병원 지속적 당기순손 실 발생	문제점	○ 부산대학교병원, 경북대학교병원, 강원대학교병원, 제주대학교병원, 충북대학교병원의 5개 국립대학병원의 경우 2011년 이후 지속적으로 당기순손실이 발생하고 있음.
		제안 사항	○ 공공의료 기능부문과 수익사업 부문의 구분을 통해 손실원인을 분석하고 책임 소재를 규명할 필요가 있음.
I. 2. 공공기관 재무 현황 분석			
문화체육 관광부/ 한국관광 공사	관광단지 매각	문제점	○ 「공공기관 선진화 계획(2008)」에 따라 3개 관광단지를 매각하도록 되어있지만 총 7,963억원 중 3,288억원(41.3%)만이 매각되었고, 관광단지 개발사업 적자규모는 2011년 54억원에서 2015년 75억원으로 증가.
		제안 사항	○ 관광단지 매각이 지연되어 한국관광공사의 수익성을 악화시키고 있는 가운데, 매입주체 및 매각방식의 다양화 등을 통해 관광단지 매각을 촉진할 필요.
II. 10. 한국관광공사 관광단지 개발사업 평가			

안전행정위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
인사 혁신처/ 공무원연 금 공단	공무원 임대주택	문제점	○ 공단이 운영하고 있는 임대주택사업의 경우 기금준치평가와 경영평가 등에서 사업타당성 관련 문제가 지속적으로 제기. ○ 임대주택의 낮은 수익률과 전세자금 대출 규모의 확대, 공무원 가구의 소득수준 등을 감안할 때 임대수요에 대한 재추정 필요.
		제안 사항	○ 공단과 인사혁신처는 저소득 공무원을 대상으로 임대수요를 재추정하여 임대주택 규모를 산정할 필요가 있으며, 임대주택 매각에서 발생하는 현금유입액 2조3,358억원의 활용방안 검토 필요.
II. 8. 공무원연금공단 복지부문 자산운용 성과 평가			

농림축산식품해양수산위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
농림축산 식품부/ 농업정책 보험 금융원	농식품 모태펀드	문제점	○ 농식품 모태펀드의 투자대상이 농림수산업의 2차(가공·유통), 3차(관광·서비스) 부문에 편중된 가운데, 농림축산업과 수산업 1차(생산) 부문에 대한 투자가 미흡(12.4%).
		제안 사항	○ 농식품 모태펀드의 생산 부문에 대한 투자를 강화하기 위해서는 운용사 선정시 1차 생산분야에 투자하려는 벤처 캐피탈을 우선 선정하거나, 1차 생산 부문에 대한 투자비중을 늘릴 때마다 추가 관리보수 지급 등 인센티브를 제공하는 것을 검토할 필요.
II. 11. 농업정책보험금융원 농식품 모태펀드 사업 평가			

산업통상자원위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
산업통상 자원부/ 한국전력 거래소	전력거래 제도	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국전력공사와 6개 발전자회사 전체 당기순이익은 2015년 14.4조원, 한국전력공사 본사 부지 매각이익이 반영되지 않은 영업이익은 10.9조원을 기록하였음. ○ 발전자회사 영업이익 증가는 각 발전사의 발전원가는 소폭 인상된데 비해 전력을 판매하고 받는 정산단가가 크게 인상되었기 때문임. ○ 산업통상자원부와 한국전력거래소는 공개대상이 아니라는 정산단가가 인상된 상세사유를 공개하지 않고 있음. ○ 현재 정산조정계수 산정 기준은 한국전력공사와 발전자회사 간 재무균형 유지의 수단으로만 작용하고 있어 정산단가와 발전원가 수준 간에 괴리가 발생하고 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기요금 원가정보의 투명성을 위해 정산단가 산정의 상세한 사유를 공개할 필요가 있음. ○ 현재 정산조정계수는 한국전력공사와 발전자회사 간 재무균형 유지의 수단으로만 작용하고 있어, 표준 발전원가를 통해 발전사간 경쟁을 유도하는 정부승인차액계약을 조속히 시행할 필요.
II. 3. 전력공기업 전력거래제도 운영 평가			

보건복지위원회

기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
보건 복지부/ 국립대학 병원	국립대학 병원 자본·부 채 관련 기준 통일	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 「의료기관회계기준규칙」에 의거하여 각 의료기관이 의료발전준비금 및 고유목적사업준비금 등 실질적으로는 자본금 및 적립금 성격의 금액을 세무목적상 결산조정하는 경우, 이를 부채로 계상하고 있어 부채합계금액 및 부채비율이 실질보다 과대계상되는 문제가 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보건복지부는 2013년 고유목적사업준비금 및 고유목적사업비 처리기준 개정안을 행정 예고하였으나, 현재까지 해당 규칙이 변경되지 아니한 바 의료기관 준비금의 자본·부채 분류 관련 기준이 변경될 수 있도록 노력할 필요가 있음.
I. 2. 공공기관 재무 현황 분석			
보건 복지부/ 건강보험 공단	건강보험 누적수지 흑자	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최근 5년 간 건강보험 누적수지는 지속적으로 증가하고 있으며 이와 관련해 공단은 보험급여비 증가율 둔화 기조의 지속으로 설명하고 있으나, 건강보험은 1년 단위의 단기보험임을 감안할 때 당기수지균형을 맞추는 것이 바람직함.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공단과 보건복지부는 지출 증가율의 둔화를 반영하여 건강보험 지출규모에 대한 추계의 정확성을 높이는 방안을 검토할 필요가 있음.
II. 9. 국민건강보험공단 누적적립금 운용 실태 평가			

국토교통위원회

관련기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
국토 교통부/ 한국 수자원 공사	한국수자원공사의 4대강사업 부채에 대한 추가적인 대책 마련 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국수자원공사의 부채해소 대책은 기상조건, 국내외 원자재 가격, 부동산 경기 등 외부영향요인이 많아 불확실성이 높은 대책으로 보임. ○ 추가적인 친수구역사업으로 부채의 일부를 상환할 계획이나 위치 및 시기 등이 구체화되어 있지 않음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국수자원공사는 보수적인 전제하에서 순이익을 추산하는 등 보다 면밀한 대책을 강구할 필요가 있음. ○ 정부는 부채해소 상황을 꾸준히 모니터링하는 한편, 외부 변수에 의해 수익이 줄어드는 경우 다각도의 추가적인 대책 마련을 선제적으로 고민할 필요가 있음.
II. 4 . 한국수자원공사 부채해소 대책 평가			
국토 교통부	철도산업 발전방안	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토교통부는 2017년부터 철도공사의 단계적 자회사 전환을 추진하고 있으며, 철도물류 부문의 경우 시설투자 확대 방안을 발표. ○ 2014년 국회철도산업발전소위원회는 철도물류 부문 적자 해소를 위한 근본적인 대책마련이 필요하다고 정책 제언.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2016년 현재 철도물류 시설투자 확대 방안과 관련하여 투자가 이루어지지 않고 있는 바, 국토교통부는 철도물류 투자를 확대하는 방안을 검토할 필요.
	수서발 고속철도	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ (주)SR의 조직구조와 인력운용계획을 검토한 결과, 중간간부 증가, 당초 계획대비 소요인력 20% 증가 등 향후 운영 비효율이 발생할 가능성이 높음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주무부처인 국토교통부는 (주)SR이 저비용·고효율 구조로 운영될 수 있도록 관리·감독하는 방안을 검토할 필요.
II. 5. 한국철도공사 철도산업 발전방안 성과 평가			

관련기관	주제	문제점과 정책개선 검토사항	
국토 교통부/ 제주국제 자유도시 개발센터	사업추진시 초기단계 의 타당성 검증 강화 필요	문제점	○ 항공우주박물관 사업의 부실한 타당성 검증 등으로 인하여 지속적인 적자가 발생하고 있음.
		제안 사항	○ 사업 추진시 초기단계의 타당성 검증을 강화하고, 불필요한 투자가 이루어져 재정적 부담으로 이어지지 않도록 관리감독을 철저히 할 필요가 있음.
	항공우주 박물관의 적자구조 해소를 위한 방안 마련 필요	문제점	○ 제주국제자유도시개발센터는 항공우주박물관의 적자구조 해소를 위하여 방안을 마련하고 있으나, 여러가지 제약요인으로 인하여 그 효과가 제한적일 것으로 평가됨.
		제안 사항	○ 각종 콘텐츠 개발 등을 통한 수익확대 방안 및 운영비 절감 방안을 마련하는 것이 필요함. ○ 박물관 사업을 통해 순수익을 발생시키겠다는 기존계획의 문제점을 인정하고 공익적 기능을 강화하는 방향으로 사업 성격을 다시 설정하는 방안을 고민할 필요가 있음.
II. 6. 제주국제자유도시개발센터 항공우주박물관 사업 평가			

2 법령개정 검토사항

기획재정위원회

기관	주제	문제점과 법령개정 검토사항	
기획재정부	금융공공기관 유형신설	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 상 공공기관 분류기준에 따라 은행형 금융공공기관은 기타공공기관으로 분류됨. ○ 이사회 구성에 대한 별도 기준을 적용받아 기관장이 이사회 의장을 겸임하거나 사외이사 규정이 없는 등 이사회가 경영감독 기능을 수행하기 어려운 상황임. ○ 「기타공공기관 평가 편람안」은 기관별 특성을 고려한 평가체계가 설계되기 곤란하게 되어있으며, 평가보고서의 공개 여부 또한 각 부처의 소관에 따르도록 되어있음.
		제안사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 상 공공기관 분류체계에 ‘금융공공기관’의 별도 유형을 신설하여 이사회 독립성을 강화 할 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있음. ○ ‘금융공공기관’의 별도 유형에 따라 기관별 특성을 고려한 경영실적평가체계를 도입하고, 평가결과를 발표하여 활용도를 제고하는 개선방안을 마련할 필요가 있음.
II. 1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가			

산업통상자원위원회

기관	주제	문제점과 법령개정 검토사항	
산업통상 자원부/ 대한무역 투자진흥 공사	대한무역 투자진흥 공사 이익금 처리 규정 개정	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한무역투자진흥공사의 자본총계는 2007년 379억원에서 2015년 1,276억원으로 지속적으로 증가하고 있음. ○ 대한무역투자진흥공사의 경우, 매년 수입의 75% 정도를 정부의 보조금 지원을 받고 있어 대규모 적립금은 재정운용의 효율성을 저해할 가능성이 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자본금의 100%가 될 때까지 이익금의 20%를 적립하도록 하고, 그 외에 임의적립금의 근거규정까지 만들어 이익금의 상당금액을 사내유보하도록 하고 있는 「대한무역투자진흥공사법」 규정 개정을 검토할 필요가 있음.
II. 7. 대한무역투자진흥공사 정부재정 지원 평가			

보건복지위원회

부처	주제	문제점과 법령개정 검토사항	
보건 복지부/ 건강보험 공단	건강보험 누적 적립금	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「국민건강보험법」 제38조에서는 연도별 총비용의 50%에 이를 때까지 준비금을 적립해야한다고 규정하고 있으나, 이는 보험급여비 지출규모가 상대적으로 작았던 15년 전 상황을 반영한 것으로 향후 법정준비금의 규모가 과다해질 우려가 있음.
		제안 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보건복지부는 법정준비금의 합리적 산정 근거를 마련하고 적절한 법정준비금 규모를 「국민건강보험법」 제38조에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있음.
II. 9. 국민건강보험공단 누적적립금 운용 실태 평가			

집필진

□ 총괄 : 고기석 사업평가국장

□ 기획·조정 : 박홍엽 공공기관평가과장

주제	집필자
I. 공공기관 결산 개요	
1. 공공기관 현황	이예슬
2. 공공기관 재무 현황 분석	이예슬
II. 공공기관 결산 및 주요사업 평가	
1. 은행형 금융공공기관 재무건전성 평가*	이예슬
2. 공공기관 임금피크제 현황과 정책과제	유규영
3. 전력공기업 전력거래제도 운영 평가	전수연
4. 한국수자원공사 부채해소 대책 평가	유규영
5. 한국철도공사 철도산업 발전방안 성과 평가	나유성
6. 제주국제자유도시개발센터 항공우주박물관 사업 평가	유규영
7. 대한무역투자진흥공사 정부재정 지원 평가	전수연
8. 공무원연금공단 복지부문 자산운용 성과 평가	나유성
9. 국민건강보험공단 누적적립금 운용 실태 평가	나유성
10. 한국관광공사 관광단지 개발사업 평가	변재연
11. 농업정책보험금융원 농식품 모태펀드 사업 평가	변재연

* 이 과제는 국회예산정책처에서 실시한 각 위원회의 중점사업 수요조사 결과, 소관 상임위원회의 요청에 따라 평가한 것임.

2015회계연도 공공기관 결산 평가

발간일 2016년 7월 5일
발행인 김준기 국회예산정책처장
편 집 사업평가국 공공기관평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 성지문화사 (tel 02·2273·5090)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)

ISBN 978-89-6073-910-9 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

