2018회계연도 공공기관 결산 분석 Ⅰ

【중 점】

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2018회계연도 공공기관 결산 분석 Ⅰ

【중 점】

결산분석시리즈 III

2018회계연도 공공기관 결산 분석 I

【중 점】

2019. 8.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2019. 8. 7.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부는 민간 경제에서 발생할 수 있는 시장실패(market failure)와 공공재(public goods)의 부족 등의 문제를 해결하고 정부가 목표로 하는 정책을 효율적으로 달성하기 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관을 설립·지정하고 있으며, 공공기관은 정부로부터 보조, 출자, 출연 등으로 지원받는 정부지원예산과 자체 예산을 활용하여 사업을 추진하고 있습니다.

공공기관의 부채가 2018년 기준으로 503.8조원 규모로 전년 대비 7.7조원 증가하고 있어 부채 관리에 대한 중요성이 커지고 있습니다. 자산 규모도 2018년 기준 829.3조원에서 전년 대비 18.2조원이 증가하여 국가경제에 미치는 영향력이 확대되고 있어, 국회 결산 심의 시 공공기관의 재무건전성, 사업성과 등에 대한 분석의 중요성이 강조되고 있습니다.

본 보고서는 2018회계연도 결산을 중심으로 총 339개 공공기관을 대상으로 하여 재무건전성, 지방이전 사업, 복리후생 등 최근 공공기관의 주요 중점 사항을 분석한 중점분석 부분과 각 공공기관 별로 추진하고 있는 개별 정부지원 및 자체 사업을 분석한 공공기관 위원회별 분석으로 구성되어 있습니다.

공공기관 중점분석 부분은 공공기관 재무건전성, 인건비 및 복리후생비, 공공연구기관의 간접비 계상기준 및 운영실태, 공공기관 지방이전 비용 등에 관해 종합적인 분석 내용을 제공하고 있으며, 공공기관 위원회별 분석 부분에서는 각 공공기관이 추진하고 있는 정책사업 또는 자체사업을 대상으로 법령 및 지침 위반, 사업성과 저조, 집행부진 등의 결산상 문제점에 대하여 분석하여 국회의 공공기관 결산에 대한 심도 있는 심사를 지원하고자 발간하게 되었습니다.

이번에 발간되는 「2018회계연도 공공기관 결산 분석」이 국회 결산 심사 및 정부 관계자의 공공기관 관련 정책수립, 관리 등에 효과적으로 활용되기를 바랍니다.

2019년 8월

국회예산정책처장 이 종 후

차 례

CONTENTS

중 점

1. 공공기관 재무건전성 분석 ····· 3
2. 공공기관의 출자주식 손실 분석 ····· 50
3. 공공기관 복리후생 분석 ····· 89
4. 공공기관 인건비 분석 ····· 114
5. 공공연구기관의 간접비 계상기준 및 운영실태 분석 ····· 146
6. 공공기관 지방이전 비용 분석 ····· 174

중 점

1 공공기관 재무건전성 분석

공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며, 공공기관의 재무건전성이 악화될 경우, 이로 인해 해당 공공기관의 부채 등을 정부가 상환해야 하는 재정 위험이 발생할 수도 있으므로, 공공기관의 재무건전성에 대하여는 지속적으로 관리가 필요하다.

이와 관련하여 2013년 12월, 기획재정부는 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라 '공공기관 정상화 대책'을 발표하였으며, 이에 따른 공공기관의 부채 감축과 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출과 이행을 추진한 바 있다. 또한, 기획재정부는 해당 대책의 일환으로 구분회계제도를 도입하였다.[1] 구분회계란, 자산 및 부채, 수익 및 비용을 독립적으로 식별 할 수 있는 사업단위별로 재무상태 및 경영성과에 대한 재무제표를 작성하는 것을 말한다. 이는 급격한 부채 증가의 원인이 누구에게 있는가를 밝히기 위한 주요 방안으로, 이를 통해 공공기관의 자체 사업과 정부의 정책사업으로 인한 각각의 부채 발생액의 구분과 이에 따른 책임 소재 규명이 가능하도록 하기 위해 도입된 것이다.

본 분석에서는 2018 회계연도를 기준으로 국가 재정 건전성에 영향을 미칠 수 있는 공공기관 재무현황에 대한 전반적인 분석을 수행하였으며, 관련 문제점 및 개선 방안 등을 제시하였다. 또한 상기 '공공기관 정상화 대책'에 따라 실시한 구분회계 현황에 대하여 검토하였는 바, 주요 기관의 정책사업 손실 보전 방식의 적절성과 2018년 말 현재 자본 잠식인 구분회계 사업부문 등에 대하여 분석하였다.

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

1) 구분회계제도는 2014년 12월에 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 예금보험공사, 중소기업진흥공단의 7개 시범도입기관에 대하여 2012년부터 발표되었다. 2015년에는 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국장학재단의 6개 시범도입기관으로 확대 적용되었으며, 2016년도부터는 중장기재무관리계획 작성 기관으로 구분회계 도입기관이 확대되었다. 공공기관의 부채 증가는 공공기관의 국가재정사업 및 자체 사업 수행, 사업수행을 통해 기관을 확대하려는 공공기관의 내부 유인, 그리고 그 과정에서 발생한 비효율로 인해 가속화 될 수 있다. 각 공공기관 별로 부채 증가 원인은 상기 요인들이 혼재되어 나타나고 있으며, 따라서 기획재정부는 부채 증가에 대한 효율적인 대책 마련과 정부와 공공기관 간 적절한 책임 분담을 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 구분회계 제도를 도입한 것이라 설명하고 있다.

1-1. 공공기관 결산 개요

가. 공공기관 지정 현황

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」[2](이하 '공운법'이라 한다) 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2019년 6월 현재 총 339개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 36개 기관, 준정부기관으로 93개 기관, 기타공공기관으로 210개 기관이 지정되어 있다.

[2019년 공공기관 지정 변동사항]

(단위: 개)

구분	2018	2019공공기관 현황			
		신규[1]	해제[2]	변경[3]	계
공기업	35	0	0	+2, △1	36
준정부기관	93	0	0	±4	93
기타공공기관	210	+7	△6	+4, △5	210
합 계	338	+7	△6	±10	339

주: 1) 한국해양진흥공사, (재)한국공공조직은행, 국가생명윤리정책원, 국가식품클러스터지원센터, 한국수자원조사기술원, 한국해외인프라도시개발지원공사, 새만금개발공사의 7개 기관이 기타공공기관으로 신규지정됨

2) 기타공공기관이었던 ㈜인천항보안공사, ㈜부산항보안공사, 사단법인 한국기술자격검정원, (재)정동극장, IOM 이민정책연구원, 별정우체국연금관리단의 6개 기관이 공공기관에서 지정해제됨

3) 인천항만공사는 준시장형 공기업에서 시장형 공기업으로 변경되었으며, ㈜에스알은 기타공공기관에서 준시장형 공기업으로, (재)대한건설기계안전관리원, (재)한국보육진흥원, 한국건강증진개발원, 창업진흥원은 기타공공기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경됨. 또한, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회는 기금관리형 준정부기관에서 기타공공기관으로 변경되었으며, 한국세라믹기술원과 한국원자력안전기술원은 위탁집행형 준정부기관에서 기타공공기관으로 변경 지정됨

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 재작성

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

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

강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다.

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

[공공기관 유형 분류]

<table>
<tr><th colspan="3">유형 분류 기준</th><th colspan="2">분류</th></tr>
<tr><td rowspan="5">직원 50인 이상</td><td rowspan="2">자체수입비율 50% 이상인 기관 중 기획재정부장관이 지정</td><td>자산규모 2조원 이상, 자체수입비율 85% 이상</td><td rowspan="2">공기업</td><td>시장형 공기업</td></tr>
<tr><td>시장형 공기업이 아닌 공기업</td><td>준시장형 공기업</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관이 지정</td><td>「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁</td><td rowspan="2">준정부기관</td><td>기금관리형 준정부기관</td></tr>
<tr><td>기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관</td><td>위탁집행형 준정부기관</td></tr>
<tr><td>공기업·준정부기관 미지정</td><td>—</td><td colspan="2" rowspan="2">기타공공기관</td></tr>
<tr><td>직원 50인 이하</td><td>—</td><td>—</td></tr>
</table>

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

2007년 공운법 제정 시 공공기관으로 지정된 공공기관은 298개였으나, 2008년 305개로 증가하였고, 이후에는 공공기관 선진화정책 등에 따라 그 수가 감소하였다. 그러나 2013년 이후에는 공공기관 수가 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2019년 339개의 기관이 공공기관으로 지정되어 2007년 최초 지정 당시 기관 수 대비 41개의 공공기관이 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정현황 (2007~2019)]

(단위: 개)

구분	2007 (a)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (b)	증감 (b-a)
공기업	24	24	24	22	27	28	30	30	30	30	35	35	36	12
준정부기관	77	77	80	79	83	82	87	87	86	90	89	93	93	16
기타공공기관	197	204	193	185	176	176	178	187	200	203	208	210	210	13
합계	298	305	297	286	286	286	295	304	316	323	332	338	339	41

주: 공공기관 수는 각 연도 1월 최초 지정을 기준으로 작성하였으며, 연 중 공공기관 통폐합, 신설 등에 따라 변동 될 수 있음

자료: 기획재정부 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2019)

나. 공공기관 결산 절차

공공기관은 공운법 제43조에 따라 결산을 수행하고 있는데, 이에 따라 공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 후 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원 규칙이 정하는 바에 따라 회계감사인을 선정하여 회계감사를 받아야 한다. 공기업은 외부회계감사의 의견서가 포함된 재무제표 및 그 부속서류(이하 결산서 등이라 한다)를 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정한다. 기획재정부장관과 주무기관의 장은 5월 10일까지 확정된 공기업·준정부기관의 결산서 등을 감사원에 제출하고, 감사원은 공기업·준정부기관의 결산서 등을 검사하여 그 결과를 7월 31일까지 다시 기획재정부장관에게 제출하며, 기획재정부장관은 결산서 등에 감사원의 검사[3]결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고 8월 20일까지 국회에 제출한다.

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

3) 감사원은 공운법 제43조제3항 및 제4항에 따라 공공기관의 결산서를 기획재정부 장관 및 주무기관의 장으로부터 제출받아 검사하고 있다. 2018회계연도 검사 대상은 공기업·준정부기관 전체가 아닌 「감사원법」 제22조제1항제3호에 의한 국가가 자본금의 2분의 1 이상 출자한 2018년 기준 22개 공공기관과 「한국전력공사법」 제19조제1항 및 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제20조제1항에 따른 한국전력공사를 포함한 총 23개 공공기관에 대하여 결산 감사를 수행하였다.

[정부 결산 절차와 공공기관 결산 절차 비교]

구분	정부 결산 기한	공공기관 결산		
		기한	전단계 후 기간	대상기관 (2019년 기준)
중앙관서의장(기관장) → 기획재정부장관(주무기관장)	2월 말	2월 말까지 제출, 3월 말까지 승인	-	공기업 36개 준정부기관 93개
기획재정부장관(주무기관장) → 감사원	4월 10일	5월 10일	~40일	
감사원 → 기획재정부장관	5월 20일	7월 31일	~52일	공기업 18개 준정부기관 5개
정부 → 국회	5월 31일	8월 20일	~20일	공기업 36개 준정부기관 93개

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

1-2. 공공기관 부채 규모 증가 및 수익성 저하 관리 필요

가. 현황

기획재정부는 2019년 4월, 2019년 공공기관으로 지정된 339개 공공기관 중 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)을 제외[4]한 336개 공공기관의 2018회계연도 재무 결산 결과를 공시하였다.[5][6]

[공공기관 자산·부채·당기순이익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2014	2015	2016	2017 (A)	2018 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
자산	777.8	781.2	799.9	811.1	**829.3**	**18.2**	2.2
부채	519.1	504.7	500.5	496.1	**503.8**	**7.7**	1.6
(부채비율)	(200.7)	(182.5)	(167.1)	(157.5)	(154.8)	(△2.7)	-
(국가채무 대비 비율)	(97.4)	(85.3)	(79.8)	(75.1)	(71.1)	(△4.0)	-
(GDP 대비 비율)	(34.9)	(32.3)	(30.5)	(28.7)	(28.3)	(△0.4)	-
당기순이익	11.4	12.5	15.4	7.2	**1.1**	**△6.1**	△84.7

주: 1. 2018년 국가채무는 2018년 본예산 기준임
2. 위 표의 GDP대비 비율(부채비율)에서 사용된 GDP는 2010년 국민계정 작성 기준인 구계열 GDP임

자료: 기획재정부, 통계청 국가통계포털(KOSIS) 자료(2019.6.27. 접속)를 바탕으로 재작성

4) 기획재정부는 3개 은행형 공공기관의 경우 재무건전성을 부채비율(부채÷자본)이 아닌 BIS 비율로 관리한다는 이유로 공공기관 결산 집계에서 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2018년 말 부채는 571.0조원으로 2017년 556.5조원에 비해 14.5조원 증가하였다.

[3개 은행형 공공기관의 연도별 부채현황]

(단위: 조원)

구분	2014	2015	2016	2017 (A)	2018 (B)	증감액 (B-A)
중소기업은행	204.1	222.5	238.8	254.3	268.4	14.1
한국산업은행	247.0	275.2	241.8	230.2	225.8	△4.4
한국수출입은행	63.7	71.4	79.1	72.0	76.8	4.8
합계	514.8	569.2	559.7	556.5	**571.0**	**14.5**

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

3개 은행형 공공기관의 2018년 평균 부실채권 비율은 2018년 말 현재 2.20%로, 일반 시중은행의 평균 부실채권비율인 0.56%보다 1.64%p 높다. 상기 은행형 금융공공기관은 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 기관으로, 이익적립금으로 손실을 보전할 수 없을 경우 정부가 그 부족액을 보전해 주어야 하며, 따라서 향후 발생 가능한 재정부담의 방지 차원에서 이들 은행형 공공기관의 재무건전성 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

5) 기획재정부, "2018년도 공공기관 경영정보 공시", 보도자료, 2018.4.30.

6) 2018년도 말 공공기관 수는 338개이나, 기획재정부는 2019년 기준으로 공공기관 경영정보 공개시스템 상 결산자료를 공시하고 있으며, 이에 본 분석에서는 339개 공공기관을 대상으로 분석하였다.

기획재정부가 발표한 공공기관의 2018회계연도 자산총액은 829.3조원, 부채총액은 503.8조원, 당기순이익은 1.1조원으로, 2017년 대비 2018년 공공기관의 총 자산은 18.2조원, 부채는 7.7조원 증가하였으며, 당기순이익은 6.1조원 감소하였다.

기획재정부에 따르면, 2018년 공공기관 전체의 부채비율은 154.8%로, 2017년 157.5% 대비 2.7%p 감소하는 등 2014년 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다.

2017년 대비 2018년 공공기관의 자산 증가는 주로 한국전력공사(3.5조원), 한국해양진흥공사(2.7조원), 한국가스공사(2.6조원), 한국철도공사(2.2조원), 한국도로공사(1.8조원), 새만금개발공사(1.1조원) 등에서 발생하였다.[7] 반면, 예금보험공사(△1.7조원), 한국석유공사(△1.3조원) 등에서는 전기 대비 자산 규모가 감소하였다.[8]

공공기관의 총 부채 규모는 2013년 12월 발표된 '공공기관 정상화 대책'[9] 시행 이후 2017년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보였으나, 2018년에는 2017년 대비 7.7조원 증가하였다. 공공기관 총 부채의 2017년 대비 2018년 증가는 한국전력공사(5.3조원), 국민건강보험공단(3.5조원), 한국가스공사(2.2조원) 등에서 발생한 부채 증가에 기인한다.[10] 그러나, 예금보험공사(△5.4조원), 한국토지주택공사(△2.9조원), 인

---

7) 한국전력공사는 신규 발전기 저장품, 원전연료 증가로 재고자산이 1.2조원 증가하였으며, 신고리 4~6호기, 신한울 1·2호기 등 설비투자로 유형자산이 1.9조원 증가하였다. 또한 해외 발전사 투자 등으로 관계기업 및 공동기업 투자지분 0.5조원 등이 증가함에 따라 총 자산이 3.5조원 증가하였다.
한국가스공사의 자산 증가 2.6조원은 주로 도시가스 원료비 미수금 증가 6,200억원과 LNG 재고량 증가 및 단가 상승 등에 따른 공사 재고자산 증가 1.6조원 등에 의한 것이다. 한국철도공사는 용산개발사업 중단으로 용산개발사업을 위해 설립된 드림허브프로젝트금융투자(주)로부터 2018년 반환받은 용산사업 관련 토지 증가(0.5조원) 및 해당 토지의 재평가이익 반영(2.3조원) 등에 따라 총 자산이 증가하였다. 한국도로공사의 경우 고속도로 신규노선 건설 및 기존노선 개량에 따른 투자비 증가 등에 따라 자산이 1.8조원 증가하였다.
또한 한국해양진흥공사(2.7조원)와 새만금개발공사(1.1조원)은 2019년에 공공기관으로 신규 지정되면서 전체 공공기관 자산 규모를 증가시켰다.

8) 예금보험공사의 경우 예금보험기금채권상환기금에서 기초보유 금융자산, 우선주 매입소각, 배당금 등으로 상환채를 순상환(3.8조원)함에 따라 금융자산이 1.8조원 감소하여 총 자산이 감소하였다.
한국석유공사는 이라크 SOC광업권 손상 등 석유가스개발자산 손상차손 및 감가상각 등에 따라 자산이 1.3조원 감소하였다.

9) 기획재정부는 2013년 12월, 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라 공공기관의 부채 감축과 방만경영 해소를 중심으로 하는 '공공기관 정상화 대책'을 발표하고, 이행을 추진하였다.

10) 한국전력공사의 부채증가는 2018년 1.2조원의 손실발생(전기 대비 당기순이익 2.6조원 감소)에 따라 발전설비 및 송배전설비 등에 소요되는 투자비용을 주로 차입금으로 조달한 것에 기인한다.
국민건강보험공단의 경우에는 주로 의료행위 발생에 따라 보험급여비에 대한 지급의무가 있으나, 기말 현재 미청구되어 차기에 지급될 것으로 예상되는 보험급여비에 대한 추정 충당부채 2.9조원 증가(의료기관이 진료를 완료하였으나, 국민건강보험공단에 미청구된 진료비 추정액 0.9조원 증가,

천국제공항공사(△0.8조원) 등에서는 2017년 대비 2018년 부채가 감소하였다.[11]

전체 공공기관의 당기순이익은 2016년 15.4조원에서 2017년 7.2조원, 2018년 1.1조원으로 2017년 이후 감소추세를 보이고 있다. 2018년에는 2017년 대비 전체 공공기관의 당기순이익이 6.1조원 감소하였는데, 상기 당기순이익 감소는 주로 국민건강보험공단(△4.3조원), 한국전력공사(△2.6조원), 한국지역난방공사(△2,964억원) 등에서 발생하였다.[12]

2018년 공공기관의 총수입·총지출[13] 금액은 636.4조원으로 2017년 645.7조원 대비 9.3조원 감소하였다(아래 표 참고). 해당 감소 금액은 주로 예금보험공사(△6.2조원), 한국산업은행(△5.5조원) 등에서 발생하였다. 2018년 기준으로 공공기관 총수입·총지출 금액의 42.0%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 공기업은 38.0%의 비중을 차지하고 있다. 공공기관의 수입은 정부순지원액과 자체수입, 차입금 등으로 구성되며, 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등을 통해 직접적으로 순지원

저소득 취약계층 의료비 부담 완화를 위한 본인부담 상한액 인하에 따른 충당부채 증가 0.9조원, 가지급금 폐지에 따른 충당부채 증가 1조원)로 인해 부채가 증가하였다.
한국가스공사는 전년말 대비 환율 상승 및 원료비 연동제 시행 유보에 따른 운전자본 증가, 도입단가 상승에 따른 매입채무 증가 등에 의해 부채규모가 증가하였다.

11) 예금보험공사의 부채감소(△5.4조원)는 주로 예금보험기금에서 보험료 및 파산재단에서 받은 파산배당금 등의 수입으로 1.48조원의 특별계정 발행채권 및 차입금을 상환하였으며, 예금보험기금채권상환기금에서는 특별기여금(1.7조원), 주식배당금(0.3조원), 주식매입소각대금(0.1조원), KR&C 대여금 이자수익(0.1조원) 등으로 3.8조원의 상환기금채권을 순상환한데 기인한다.
한국토지주택공사는 2014년 이후 지속적으로 재고자산 매출대금으로 차입금 및 사채를 상환함에 따라 부채가 감소하였다. 또한, 인천국제공항공사의 경우 2017년말 준공된 3단계 건설사업 관련 미지급금의 2018년도 지급 등에 따라 매입채무 및 기타채무가 1,513억원 감소하였으며, 제2여객터미널 상업시설 입찰 및 임대료 조정에 따른 장기임대보증금 감소(3,611억원) 등에 따라 부채가 감소하였다.

12) 국민건강보험공단은 2017년 하반기 이후 실시된 보장성 강화 및 추정 충당부채 설정을 위한 관련 비용 증가에 따라 2018년 당기순손실이 3.9조원 발생하여, 2017년 당기순이익 0.4조원 대비 2018년 이익이 4.3조원 감소하였다.
한국전력공사의 2018년 당기순손실은 1.2조원으로, 2017년 당기순이익 1.4조원 대비 2.6조원 감소하였는데, 이는 유가상승 등에 따른 연료비 증가 및 원자력이용률 하락, 신재생에너지 의무공급비율 증가 등 구입전력비 증가 등에 의한 것이다.
한국지역난방공사에서는 2018년 당기순손실이 2,265억원 발생하여 전기(당기순이익 699억원) 대비 당기순이익이 2,964억원 감소하였다. 당기의 손실 발생은 광주전남지사의 고형폐기물연료(Solid Refuse Fuel, SRF)설비가 준공이 완료되었으나, 사업외적인 요인들로 인해 상업운전을 개시하지 못하고 있음에 따라 이의 회수가능가액을 평가하여 유·무형자산 손상차손 2,419억원과 고형폐기물연료 재고자산 평가손실 48억원을 반영함에 따른 것이다.

13) 기획재정부는 상기 총수입·총지출 현황과 관련하여서는 별도로 총계를 발표하지 않으나, 본 분석에서는 참고 목적으로 이를 정리하였다. 상기 총수입·총지출에는 3개 은행형 금융공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)의 총수입·총지출 금액이 포함되어 있다.

한 금액은 2018년 68.4조원으로 2017년 대비 이전수입[14] 등을 중심으로 1.9조원 증가하였다. 이는 전체 공공기관의 2018년 수입금액 636.4조원의 10.8%의 비중을 차지한다. 공공기관의 2018년 차입을 통한 수입금액은 82.5조원으로 전체 수입금액의 13.0%의 비중을 차지하며, 2017년 대비 3.3조원 감소하였다. 또한, 차입으로 인한 2018년 수입 금액 82.5조원 중 공기업 비중은 42.0%로, 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

공공기관의 지출은 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등으로 구분되며, 이 중 사업비 비중이 2018년 66.5%(422.9조원)으로 가장 높다. 2018년 사업비 지출은 2017년 411.5조원 대비 11.5조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 국민건강보험공단(9.4조원), 한국전력공사(3.6조원) 등에서 발생한 것이다. 2018년 공공기관의 인건비 지출은 25.1조원으로 2017년 대비 1.4조원 증가하였다.

[공공기관 수입, 지출 현황]

(단위: 조원, %)

구분			2017 (a)	2018					증감액 (b-a)
				공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)	
수입	정부 순지원액	출연금	20.3	0.0	13.8	4.3	18.1	(2.9)	△2.2
		출자금	3.8	3.1	0.4	0.4	3.9	(0.6)	0.0
		보조금	11.1	0.5	9.9	1.4	11.8	(1.9)	0.7
		부담금	2.1	0.0	1.9	0.1	2.1	(0.3)	△0.0
		이전수입	26.2	0.0	28.9	0.3	29.3	(4.6)	3.1
		위탁수입	2.5	0.2	2.0	0.8	2.9	(0.5)	0.4
		기타수입	0.4	0.0	0.2	0.1	0.3	(0.0)	△0.1
		소계	66.5	3.8	57.1	7.5	**68.4**	**(10.8)**	**1.9**
	자체수입 등		493.4	203.1	187.0	95.4	485.5	(76.3)	△7.9
	차입금 (비중)		85.8	34.6 (42.0)	23.4 (28.3)	24.5 (29.7)	**82.5** (100.0)	**(13.0)**	**△3.3**
	합계 (비중)		**645.7**	241.5 **(38.0)**	267.5 **(42.0)**	127.4 (20.0)	**636.4** (100.0)	(100.0)	**△9.3**
지출	인건비		23.7	10.6	6.8	7.6	**25.1**	(3.9)	**1.4**
	경상운영비		11.7	5.5	2.5	3.8	11.8	(1.9)	0.2
	사업비		**411.5**	153.0	186.9	83.0	**422.9**	**(66.5)**	**11.5**
	차입상환금		92.8	35.8	27.1	21.6	84.4	(13.3)	△8.4
	기타		106.0	36.7	44.2	11.3	92.2	(14.5)	△13.9
	합계 (비중)		**645.7**	241.5 **(38.0)**	267.5 **(42.0)**	127.3 (20.0)	**636.4** (100.0)	(100.0)	**△9.3**

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

14) 기금으로부터의 전입금 등 정부로부터 이전받은 수입을 말한다.

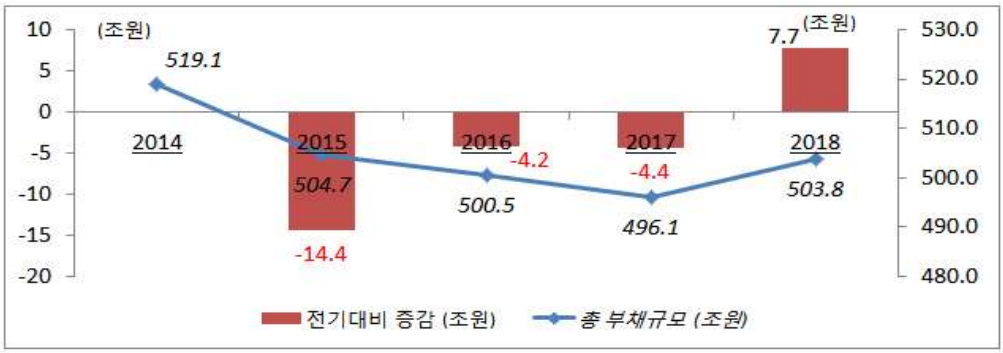
나. 분석의견

(1) 2014년 이후 감소추세였던 공공기관 총 부채규모는 2018년에 전년 대비 7.7조원 증가

기획재정부와 해당 주무부처는 2018년 한국전력공사 등을 중심으로 한 부채규모 증가 및 당기순이익 감소, 타 주요국 대비 높은 비금융공기업 부채 비중 등을 고려하여 주요 공공기관의 재무건전성 관리를 강화하고, 이를 지속적으로 실천할 필요가 있다.

기획재정부가 발표한 공공기관의 부채[15]는 2013년 '공공기관 정상화 대책' 발표 이후 2014년 519.1조원에서 2017년 496.1조원으로 지속적으로 감소하였으나, 2014년 이후 각 연도 공공기관 부채의 전년 대비 감소규모는 2015년 14.4조원에서 2017년 4.4조원으로 감소하는 추세를 보였다. 이에 2018년 부채는 503.8조원으로 2017년 대비 7.7조원 증가하여 2014년 이후 최초로 부채 규모가 증가하였다(아래 그림 참조).

[연도별 공공기관 부채규모 및 전기 대비 증감 현황]



자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 기획재정부는 2018년 공공기관 부채비율[16] 154.8%와 관련하여, 2017년 157.5% 대비 2.7%p 감소하였다고 발표하였다.

그런데, 해당 부채비율의 감소는 예금보험공사 등 해당 공공기관이 관리하는 기금의 설립 목적 상 특별기여금 등의 보험료 수입과 자산매각 등을 통해 증가된

15) 2018년 기준 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)의 부채 571조원은 제외되어 있다.

16) 부채비율은 [부채 ÷ 자본]으로 산정되며, 이는 기업의 재무건전성을 나타내는 지표로 비율이 낮을수록 재무상태가 건전한 것으로 분석된다.

자본으로 지속적으로 부채를 상환하는 일부 기관의 자본 증가 및 부채 감소에 의한 부분이 크다. 즉, 아래 표에서와 같이 예금보험공사의 재무현황을 제외[17]할 경우 2014년 174.1%에서 2017년 148.7%로 지속적으로 감소하던 부채비율은 2018년 149.1%로, 0.4%p 증가하게 된다. 또한, 2018년에는 대규모의 자본을 보유한 한국해양진흥공사(2018.7 설립)와 새만금개발공사(2018.9 설립)가 신규로 기타공공기관으로 지정되면서, 상기 기관들의 자본 3.5조원이 전체 공공기관의 자본에 반영되어 부채비율이 감소한 효과도 컸다.[18] 공공기관의 신규 지정에 따라 해당 공공기관의 자본이 반영되어 총 부채비율이 감소한 것은 실제 공공기관의 재무건전성이 개선된 것이라 보기 어렵다.

따라서 아래의 표에서 예금보험공사의 재무현황을 제외한 부채비율에 상기 두 기관의 재무현황을 추가로 제외할 경우 2018년 부채비율은 151.2%로, 2017년 148.7%에서 2.5%p 증가하게 된다.

---

17) 예금보험공사는 예금자보호를 위해 설치된 공공기관으로 예금보험기금과 예금보험기금채권상환기금의 관리·운용 주체이다. 예금보험기금은 은행계정, 생명보험회사계정 등 외에 2011년 4월에 부실저축은행 구조조정의 재원 마련을 위해 설치된 상호저축은행 구조조정 특별계정을 보유하고 있으며, 보험료 수입 및 관련 자산 매각에 따른 지원 자금 회수 등을 통해 재원을 마련하여 관련 부채를 지속적으로 상환하고 있다. 또한, 예금보험기금채권상환기금은 1997년 외환위기 이후 2002년 말까지 금융구조조정을 위해 투입된 공적자금의 회수 목적으로 운영되고 있는데, 현재 은행 등 금융기관의 보험료수입(특별기여금) 등을 통해 관련 부채를 지속적으로 상환하고 있다. 예금보험공사의 예금보험기금과 예금보험기금채권상환기금은 연도별로 지속적으로 자본이 증가하고 부채가 감소하고 있는데, 2018년에는 5조 3,563억원의 부채가 감소하고, 3조 6,933억원의 자본이 증가하였다.

[예금보험기금 및 예금보험기금채권상환기금의 연도별 부채·자본의 전년 대비 증감액]

(단위: 억원)

구분		2015	2016	2017	2018
부채	예금보험기금	△42,007	△16,203	△33,320	△14,820
	예금보험기금채권상환기금	△38,706	△21,581	△29,569	△38,743
	합계	△80,713	△37,784	△62,889	**△53,563**
자본	예금보험기금	21,900	24,174	20,927	19,929
	예금보험기금채권상환기금	13,192	26,179	22,639	17,004
	합계	35,092	50,353	43,566	**36,933**

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

즉, 예금보험공사의 경우 관리 기금의 설립 목적 상 금융기관으로부터의 보험료 회수 및 관련 자산 매각 등을 통해 구조조정 관련 부채를 지속적으로 상환하는 구조로 되어 있어 이로 인한 부채비율의 개선이 직접적인 공공기관 재무건전성의 개선이라 보기 어려운 측면이 있다.

18) 2018년 신규로 공공기관으로 지정되어 공공기관 재무현황에 반영된 한국해양진흥공사와 새만금개발공사의 자산, 부채, 자본 현황은 아래 표와 같다. 두 기관의 2018년 말 부채는 3,451억원이나, 자본은 3조 5,116억원으로, 전체 공공기관 재무현황에 반영되어 [부채÷자본]으로 산정되는 전체 공공기관의 부채비율을 개선시키는 효과가 있다.

즉, 2018년에는 전체 공공기관의 부채 규모 증가와 더불어 부채비율 또한 전기 대비 증가한 것으로도 볼 수 있는 상황으로, 공공기관의 재무건전성에 대한 보다 세밀한 관리가 필요한 시점이라 볼 수 있다.

[연도별 공공기관 부채비율 조정]

(단위: %, %p)

구분	2014	2015	2016	2017 (a)	2018 (b)	증 감 (b-a)
기획재정부 발표 연도별 공공기관 부채비율	200.7	182.5	167.1	**157.5**	**154.8**	**△2.7**
(-)예금보험공사 제외 시	**174.1**	163.2	153.5	**148.7**	**149.1**	**0.4**
(-)한국해양진흥공사, 새만금개발공사 제외 시	174.1	163.2	153.5	**148.7**	**151.2**	**2.5**

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

「국가재정법」 제9조의2와 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2 및 동법 시행령 제25조의 2에 따라 자산 규모가 2조원 이상 또는 설립근거법상 정부의 손실보전조항이 있거나 자본잠식인 2019년 현재 39개 공기업·준정부기관은 중장기재무관리계획을 수립하고 있다. 이는 주요 기관에 대하여 재무 전망 및 부채관리계획 등이 포함되어 있는 중장기 재무관리계획을 수립하게 함으로써 부채 등 재무상황과 관련하여 국가재정의 부담과 연계될 수 있는 문제에 대한 대책을 세울 수 있도록 하기 위함이다.

아래의 표에서 39개 중장기재무관리계획 작성 대상 기관의 총 부채는 478조

(단위: 억원)

	자 산	부 채	자 본	
한국해양진흥공사	27,160	3,443	23,716	• 기획재정부 41.45% (현금출자 2,000억원, 4대 항만공사 지분 출자 1조원) • 해양수산부 11.90%(4대 항만공사 지분 출자 0.35조원) • 한국산업은행 22.44%(현금출자 6,500억원) • 한국수출입은행 18.86%(현금출자 5,500억원) • 한국자산관리공사 3.59%(현금출자 1,000억원)
새만금개발공사	11,407	7	11,400	• 기획재정부 4.36% (현금출자 500억원) • 농림축산식품부 95.64%(매립면허권 출자 1조 970억원)
합계	38,567	**3,451**	**35,116**	

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

6,324억원으로, 공공기관 총 부채 503조 8,349조원의 95.0%의 비중을 차지하며, 39개 기관의 2017년 대비 2018년 부채 증가액 6조 3,057억원은 공공기관 전체 부채 증가액 7조 7,679억원의 81.2%로 대부분을 차지하고 있다.

그런데, 한국전력공사, 국민건강보험공단, 한국가스공사 등 2018년 부채가 2017년 대비 대규모로 증가한 기관의 2018년 부채비율은 2017년 대비 각각 11.4%p, 20.4%p, 10.8%p 증가하였다. 즉, 부채 증가 규모 만큼 자본이 증가하지 않아 부채비율이 증가한 것이다. 또한, 해당 기관의 당기순이익 또한 한국전력공사의 경우 2017년 당기순이익은 2016년 대비 5.7조원, 2018년 당기순이익은 2017년 대비 2.6조원 감소하였다. 국민건강보험공단의 경우에도 2017년과 2018년의 당기순이익은 전년도 대비 각각 2.4조원과 4.3조원 감소하였다. 또한, 한국전력공사와 국민건강보험공단은 2018년에 각각 △1.2조원과 △3.9조원의 당기순손실을 기록하였다.

한국광물자원공사와 한국석유공사, 대한석탄공사의 경우에는 지속적으로 당기순손실을 기록하고 있으며, 부채비율도 꾸준히 상승하고 있다.

[중장기재무관리계획 작성 기관의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

기관명	부채		부채비율		당기순손익				
	2018	2017 대비 증감	2018	2017 대비 증감	2016 (a)	2017 (b)	2018 (c)	증감 (b-a)	증감 (c-b)
한국전력공사	1,141,563	**53,320**	160.6	**11.4**	71,483	14,414	**△11,745**	**△57,069**	**△26,159**
국민건강보험공단	113,351	**34,824**	49.7	**20.4**	27,465	3,685	**△38,954**	**△23,780**	**△42,639**
한국가스공사	311,917	**21,927**	367.0	**10.8**	**△6,125**	**△11,917**	**5,267**	△5,792	17,184
중소벤처기업진흥공단	154,653	**7,827**	583.8	△50.6	△1,073	△958	△1,377	115	△419
한국주택금융공사	42,789	**7,484**	41.3	2.2	5,309	3,124	6,226	△2,185	3,102
한국도로공사	281,128	**6,301**	80.8	△1.0	1,351	1,355	1,178	4	△177
공무원연금공단	73,759	**5,707**	68.1	5.9	3,622	15,913	2,799	12,291	△13,114
한국광물자원공사	59,241	**4,899**	△301.6	**122.2**	**△9,874**	**△4,106**	**△6,861**	5,768	△2,755
한국수자원공사	140,096	**3,763**	179.9	△8.6	△1,170	1,849	2,402	3,019	552
한국자산관리공사	21,904	**3,651**	117.2	12.4	1,126	451	721	△675	270
한국석유공사	174,749	**3,471**	2,287.1	**1,568.6**	**△11,188**	**△7,368**	**△11,595**	3,821	△4,227
한국철도공사	151,589	**2,782**	217.9	△79.9	△2,265	△8,555	2,893	△6,290	11,448
국민체육진흥공단	15,750	**2,363**	44.9	△0.6	△90	△155	△133	△65	22
부산항만공사	19,997	**2,305**	51.7	6.1	813	695	636	△118	△59
한국지역난방공사	40,978	**2,060**	262.7	50.0	1,267	699	△2,265	△568	△2,964

(단위: 억원, %, %p)

기관명	부채		부채비율		당기순손익				
	2018	2017 대비 증감	2018	2017 대비 증감	2016 (a)	2017 (b)	2018 (c)	증감 (b-a)	증감 (c-b)
인천항만공사	9,473	**1,937**	43.9	8.8	121	177	171	56	△6
기술보증기금	12,661	**926**	75.5	16.0	△1,596	△2,109	△3,651	△513	△1,542
주택도시보증공사	16,829	**726**	30.6	△1.1	4,736	5,655	5,128	919	△527
대한석탄공사	18,207	**630**	△179.4	**4.0**	**△824**	**△799**	**△823**	25	△25
한국공항공사	3,965	**120**	9.4	0.2	1,902	1,898	1,238	△4	△659
대한무역투자진흥공사	643	**15**	91.1	△9.8	△28	△186	94	△159	280
한국마사회	811	△10	3.2	△0.1	2,300	2,227	1,828	△73	△399
(주)강원랜드	6,445	△400	18.0	△1.6	4,545	4,375	2,972	△170	△1,403
사립학교교직원연금공단	8,003	△614	4.3	△0.4	8,932	14,032	12,569	5,100	△1,463
한국무역보험공사	28,500	△855	193.0	△45.8	△5,578	△419	1,596	5,159	2,015
한국철도시설공단	199,626	△1,609	-	-	△167	1,215	1,652	1,383	436
한국농어촌공사	85,839	△1,673	412.5	2.1	1,700	277	△617	△1,423	△894
한국장학재단	114,517	△2,168	1,340.2	△107.1	△243	514	△479	757	△992
한국산업단지공단	12,163	△2,926	106.6	△31.6	△88	△149	574	△60	723
신용보증기금	29,910	△4,007	47.4	△6.0	△6,104	△130	△1,878	5,974	△1,748
인천국제공항공사	35,628	△7,525	40.5	△13.2	9,650	11,168	11,209	1,518	41
한국토지주택공사	1,280,693	△28,631	282.9	△23.3	22,370	27,889	20,767	5,519	△7,122
예금보험공사	178,945	△53,563	-	-	24,377	20,983	19,798	△3,394	△1,185
합계 (A)	**4,786,324**	**63,057**	-						
공공기관 총부채 (B)	**5,038,349**	**77,679**	-						
비중 (A/B)	**95.0**	**81.2**	-						

주: 1. 연결재무제표 기준으로 한국전력공사의 6개 발전자회사의 재무정보는 한국전력공사의 재무정보에 포함되어 있음
2. 예금보험공사와 철도시설공단은 자본금, 기본재산이 "0"인 기관으로 부채비율 산출 불가능함
3. 중소벤처기업진흥공단, 공무원연금공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 한국무역보험공사, 신용보증기금의 경우 재정운영표를 작성하고 있으며, 상기 표에서는 당기순손익에 재정운영표상의 재정운영결과를 기재함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

기획재정부는 2018년 재정정책보고서[19]에서 공공부문 부채(D3)[20] 산출 시 포

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

20) 국가채무는 포괄 범위에 따라 3가지로 나뉜다. 국가채무(D1)은 중앙 및 지방정부의 현금주의 기준에 따른 채무를 의미하며, 일반정부 부채(D2)는 발생주의 기준으로 중앙·지방정부의 부채에 비영리공공기관의 부채를 포함한 것을 의미한다. 공공부문 부채(D3)는 발생주의 기준으로 일반정부(중앙, 지방정부와 비영리공공기관) 뿐만 아니라 비금융공기업의 부채를 포함하는 개념이다. 2017년 기준으로 우리나라의 D1은 660.2조원, D2는 735.2조원, D3는 1,044.6조원이다.

함되는 비금융공기업[21] 부채와 관련하여 우리나라의 GDP 대비 비금융공기업 부채 비중이 높은 수준으로 '주의가 필요' 하다고 분석한 바 있다. 즉, 우리나라의 GDP[22] 대비 비금융공기업 부채 비중은 2016년 기준으로 23.6%로, 비금융공기업 부채를 산정하고 있는 OECD 7개국 중에서 가장 높으며, 평균값(10.7%)에 비해서도 13%p 높은 수준이라 언급하고 있다.

[주요국의 GDP대비 비금융공기업 부채(2016)]

(단위: %)

한국	일본	멕시코	호주	캐나다	포르투갈	영국	평균
23.6	17.3	11.0	8.3	7.3	3.8	3.6	10.7

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

또한, 국제신용평가사인 스탠더드앤푸어스(S&P)는 2018년 10월, 한국의 국가신용등급을 평가하면서, 2017년 기준으로 한국의 비금융공기업 부채가 GDP의 약 30%에 달하며, 비정상적인 정부의 재정 지원 가능성이 국가 재정건전성에 대한 제약 요인이라 지적 한 바 있다.[23]

유형	2017년 규모 (GDP대비)	포괄범위	산출기준	활용
국가채무 (D1)	660.2조원 (38.2%)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	「국가재정법」, 현금주의	국가재정 운용계획
일반정부 부채 (D2)	735.2조원 (42.5%)	D1 + 비영리공공기관	국제지침, 발생주의	국제비교 (IMF, OECD)
공공부문 부채 (D3)	1,044.6조원 (60.4%)	D2 + 비금융공기업	국제지침, 발생주의	공공부문 재정 건전성 관리

자료: 기획재정부, "2017년도 일반정부 · 공공부문 부채 실적 발표", 보도자료, 2018.12.27.

21) 기획재정부의 공공부문 부채(D3) 산출 대상인 비금융공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 지정되는 공공기관의 범위와는 약간 차이가 있다. 즉, 상기 비금융공기업은 중앙과 지방의 공공기관을 모두 고려하며, 이 중 시장성 여부와 금융 · 비금융 업무 수행 여부에 따라 분류 · 포함여부를 결정한다. 이에 따라, 2017년 기준으로는 비금융공기업에 한국전력공사 등 중앙부문 공공기관 114개와 서울주택도시공사 등 지방부문 공공기관 54개로 총 168개 공공기관이 포함되어 있다. 해당 비금융공기업의 2017년 기준 총 부채는 378.5조원으로, 중앙부문 공공기관 부채 345.8조원(91.4%), 지방부문 공공기관 부채 41.2조원(10.9%), 내부거래조정 △8.5조원(△2.3%)으로 구성되어 있으며, 비금융공기업 부채의 대부분은 중앙부문 공공기관이 차지하고 있다.

22) 상기 GDP는 2010년 국민계정 작성 기준인 구계열 GDP이다.

23) 기획재정부, "국제신용평가기관 S&P, 우리 국가신용등급을 AA(안정적)로 유지", 보도자료, 2018.10.13., "비금융공기업 부문에 대한 재정지원 가능성은 정부의 재정건전성에 대한 제약요인: The government's material exposure to a large nonfinancial public enterprise (NFPE) sector constrains

따라서 기획재정부와 해당 주무부처, 각 공공기관은 상기와 같은 2018년 총 부채비율의 증가와 한국전력공사 등을 중심으로 한 부채규모 증가 및 당기순이익 감소, 타 주요국 대비 높은 비금융공기업 부채 비중 등을 고려하여 주요 공공기관에 대한 재무건전성 관리를 강화하고, 이를 지속적으로 실천할 필요가 있다.

(2) 산업통상자원부 소관 공기업의 수익성 악화

산업통상자원부 소관 7개 공기업 중 강원랜드와 한국가스공사를 제외한 나머지 공기업은 2018년도에 모두 당기순손실을 기록하였으며, 총 손실 규모는 2조 5,050억원 규모로, 공기업을 중심으로 한 산업통상자원부 소관 공공기관의 재무건전성 제고 방안을 마련하고 이를 철저히 이행할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 2018년도 공공기관 총 부채 503.8조원은 2017년 부채 496.1조원 대비 7.7조원 증가하였는데, 해당 부채 증가는 주로 산업통산자원부 소관 공공기관에서 발생하였다(아래 표 참고). 즉, 산업통상자원부 소관 공공기관의 2018년 부채는 182조 1,201억원으로, 2017년 대비 8조 3,643억원 증가하였다.

산업통상자원부 소관 공공기관은 2017년 대비 2018년 부채가 증가한 반면, 2018년 당기순이익은 2017년 대비 2조 465억원 감소하였고, 자본 또한 3조 7,746억원 감소하는 등 전반적으로 2018년 재무건전성이 2017년 대비 악화되는 모습을 보이고 있다.[24]

Korea's fiscal position, in our opinion. Liabilities within the NFPE sector were about 30% of GDP in 2017. The top eight largest entities accounted for close to 90% of the borrowings. We rate six of these eight. In our assessment, the likelihood of extraordinary government support for this group of NFPEs is significant, thus the multiple notches of rating uplift they get from their stand-alone credit profiles."

24) 보건복지부 소관 공공기관의 경우 2018년 부채가 2017년 대비 3조 5,620억원 증가하고 2018년 당기순이익은 전년대비 4조 3,309억원 감소하였는데, 이는 주로 국민건강보험공단의 부채 증가(3조 4,824억원) 및 당기순이익 감소(4조 2,639억원, 2017년 당기순이익 3,685억원→2018년 당기순손실 △3조 8,954억원)에 기인한다.

[2018년 부채증가 상·하위 5개 부처의 부채, 자본, 당기순이익 증감(2017,2018년)]

(단위: 억원)

구분		부채			자본			당기순이익		
		2017 (a)	2018 (b)	증감 (b-a)	2017 (c)	2018 (d)	증감 (d-c)	2017 (e)	2018(f)	증감 (f-e)
부채 증가 상위 5개 부처	산업통상자원부 (41)	1,737,558	1,821,201	**83,643**	914,748	877,002	**△37,746**	△4,011	△24,476	**△20,465**
	보건복지부 (25)	96,850	132,470	35,620	276,336	236,421	△39,915	4,366	△38,943	△43,309
	중소벤처기업부 (12)	165,865	174,394	8,529	54,091	54,360	269	148	47	△101
	해양수산부 (16)	34,353	42,006	7,653	90,264	114,346	24,082	1,367	△768	△2,135
	인사혁신처 (1)	68,052	73,759	5,707	109,506	108,379	△1,127	-	-	-
부채 증가 하위 5개 부처	방송통신위원회 (2)	2,713	2,370	△343	3,251	3,148	△103	△111	△102	9
	교육부 (22)	174,705	172,144	△2,561	218,570	224,208	5,638	1	△515	△516
	과학기술정보통신부 (45)	31,487	27,936	△3,551	93,053	95,724	2,670	85	257	171
	국토교통부 (25)	2,006,509	1,978,854	△27,654	986,093	1,071,368	85,276	42,966	45,802	2,836
	금융위원회 (6)	343,432	301,876	△41,557	168,870	223,026	54,156	22,102	24,217	2,115
기 타		299,147	311,339	12,192	235,123	246,538	11,415	5,359	5,275	△84
합 계		4,960,670	5,038,349	77,679	3,149,903	3,254,519	104,616	72,273	10,794	△61,479

주: 1. 괄호안은 해당 주무부처 소관 공공기관 개수임

2. 인사혁신처 소관 공공기관은 공무원연금공단으로, 해당 공공기관은 공무원연금기금의 재정운영표를 작성하고 있으며, 기획재정부는 재정운영표 상의 재정운영결과를 공공기관 총 당기순손익에 반영하지 않고 있음

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

연결재무제표[25]를 기준으로 한 산업통상자원부 소관 7개 공기업 중 강원랜드와 한국가스공사를 제외한 나머지 공기업은 2018년도에 모두 당기순손실을 기록하였으며, 총 손실 규모는 2조 5,050억원 규모이다. 또한 상기 7개 공기업의 2018년 당기순손익은 한국가스공사를 제외한 전 기관에서 2017년 대비 감소하였으며, 해당 당기순이익 감소액은 2조 348억원에 이른다. 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사는 2014년 이후 지속적으로 당기순손실을 기록하고 있다.

25) 연결재무제표는 자회사의 재무정보를 모회사의 재무정보에 합산하여 공시하는 재무제표로, 국제적으로 통일된 회계기준인 IFRS(International Financial Reporting Standard)에 따른 것이다. 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」, 「은행업 감독규정」에 따라 공기업 및 준정부기관 등 대부분의 주요 공공기관은 현재 IFRS 적용에 따라 연결재무제표를 기본 재무제표로 공시하고 있다.

[산업통상자원부 소관 7개 공기업의 연도별 당기순손익]

(단위: 억원)

기관명	2014	2015	2016	2017 (a)	2018 (b)	증 감 (b-a)
한국전력공사	27,990	134,164	71,483	14,414	△11,745	△26,159
한국석유공사	**△16,111**	**△45,003**	**△11,188**	**△7,368**	**△11,595**	**△4,227**
한국광물자원공사	**△2,635**	**△20,636**	**△9,874**	**△4,106**	**△6,861**	**△2,755**
한국지역난방공사	663	1,158	1,267	699	△2,265	△2,964
대한석탄공사	**△712**	**△626**	**△824**	**△799**	**△823**	**△25**
(주)강원랜드	3,593	4,416	4,545	4,375	2,972	△1,403
한국가스공사	4,472	2,920	△6,125	△11,917	5,267	17,184
합 계	17,260	76,393	49,285	△4,702	**△25,050**	**△20,348**

주: 상기 재무현황은 연결재무제표 기준으로, 한국전력공사의 6개 발전자회사(한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국중부발전) 및 한국전력기술주식회사, 한전KDN, 한전KPS의 총 9개 공기업의 당기순손익은 상기 한국전력공사의 당기순손익에 합산되어 있으며, 한국가스기술공사의 당기순손익은 한국가스공사의 당기순손익에 합산되어 있음

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

산업통상자원부 소관 주요 에너지공기업의 2018년 차입금의존도[26]는 2017년 대비 증가하였으며, 특히 한국광물자원공사와 대한석탄공사의 경우 2018년 말 차입금의존도가 100%이상으로, 이는 자산총액 보다도 외부 차입금이 많음을 뜻한다.

[산업통상자원부 소관 주요 에너지공기업의 연도별 차입금의존도]

(단위: %, %p)

기관명	2014	2015	2016	2017(a)	2018(b)	증감(b-a)
한국광물자원공사	66.17	93.60	115.80	128.39	146.93	18.54
대한석탄공사	212.95	214.34	216.33	210.55	219.12	8.57
한국석유공사	44.69	61.42	65.77	67.68	74.35	6.67
한국전력공사	38.85	33.90	30.47	30.35	33.10	2.75
한국가스공사	65.52	66.13	64.83	65.29	65.80	0.51

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

현재 산업통상자원부는 상기 에너지공기업 등 공기업을 중심으로 재무안정성 등의 경영현황에 대한 철저한 관리가 필요한 상황이다. 따라서 기획재정부와 산업통상자원부는 이와 관련하여 구체적인 수익성 개선 방안 및 재무건전성 관리방안을 마련하여 이를 차질 없이 이행해 나갈 필요가 있다.

26) 차입금의존도는 총 자산에서 차입금이 차지하는 비중(차입금의존도 = 차입금 ÷ 총자산)을 말한다.

1-3. 공공기관 주요 정책사업의 손실보전 방식 적정성 검토 및 국가 재정 건전성에 미치는 영향 고려 필요

가. 현황

기획재정부는 2013년 12월 발표된 '공공기관 정상화 대책'에 따라 공공기관 부채 발생에 대한 책임성과 투명성 강화를 위해 부채를 발생 원인별로 분석·관리하는 구분회계제도를 도입하였다.

구분회계란, 자산 및 부채, 수익 및 비용을 독립적으로 식별 할 수 있는 사업단위별로 재무상태 및 경영성과에 대한 재무제표를 작성하는 것을 말하는데, 구분회계제도는 2013년까지 급격하게 증가한 공공기관의 부채발생의 원인이 누구에게 있는가를 밝히기 위한 주요 방안이다. 따라서 이를 통해 크게는 공공기관의 자체사업과 정부의 정책사업으로 인한 각각의 부채 발생액의 구분과 이에 따른 책임소재 규명 또한 가능하게 된다. 또한, 사업단위별로 구분되어 산정되는 재무제표에 의해, 각 기관의 사업 구분 단위 별 성과분석이 가능해진다.

기획재정부의 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제51조(구분회계의 운영)에 따르면, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따라 중장기재무관리계획 작성 대상으로 지정된 기관, 그리고 부채 등이 급격히 증가하여 재무건전성 제고를 위해 공공기관운영위원회에서 지정한 기관은 구분회계를 적용[27]하여야 한다. 이에 2019년 6월 현재 39개 중장기재무관리계획 작성 기관이 구분회계를 적용하고 있다.[28]

상기 지침에 따르면, 각 구분회계 단위는 사업 추진목적에 따라 식별할 수 있도록 다음과 같이 고유사업과 정책사업, 대행·위탁사업으로 구분된다.

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

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

28) 상기 중장기재무관리계획 작성기관인 39개 기관 외에 별도로 공공기관운영위원회에서 지정한 기관은 없다. 한국전력공사의 6개 발전자회사 재무정보의 경우 한국전력공사 구분회계 재무제표에 포함되므로, 본 분석에서는 상기 6개 발전자회사를 제외한 33개 기관에 대한 구분회계 재무제표를 분석하였다.

[「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에 따른 구분회계 단위 성격]

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

자료:「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」

나. 분석의견

(1) 공공기관 주요 정책사업의 손실보전 방식의 적절성 검토 및 국가 재정건전성에 미치는 영향 고려 필요

기획재정부와 관련 주무부처는 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 한국장학재단, 한국토지주택공사 등 정책사업을 수행하는 사업부문의 해당 손실 보전방식의 적절성과 해당 사업부문의 재무 건전성이 국가 재정건전성에 미치는 영향을 검토할 필요가 있다.

2019년 6월 현재 구분회계를 적용하는 39개 공공기관의 2018년 말 현재 총 부채는 478.6조원, 총 자본은 287.6조원으로, 부채비율(부채÷자본)은 166.4%이다(아래 표 참고).

그런데, 상기 39개 기관의 2018년 말 재무현황을 상기 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에 따라 고유, 정책, 대행·위탁 사업부 별로 나누어 보면, 고유사업 부문의 부채비율은 137.8%인 반면, 정책사업과 대행·위탁사업 부문의 부채비율은 각각 486.1%와 334.7%로 나타났다. 정책사업 부문의 부채비율 486.1%와 대행·위탁사업 부문의 부채비율 334.7%는 고유사업 부문 부채비율 137.8%의 각각 3.5배와 2.4배 수준으로, 공공기관은 정책사업, 대행·위탁사업 수행 시 자체 자금보다는 외부 차입을 통해 사업을 수행하고 있는 것으로 분석되었다.

[39개 구분회계 작성기관의 구분회계 단위 성격 별 자산, 부채, 자본 현황(2018)]

(단위: 억원, %)

구분	고유	정책	대행 · 위탁	연결조정 등	합계
자산	7,164,423	1,277,603	212,785	△992,724	7,662,087
부채	4,151,187	1,059,601	163,838	△588,304	4,786,322
(부채비율)	**(137.8)**	**(486.1)**	**(334.7)**	**-**	**(166.4)**
자본	3,013,235	218,002	48,947	△404,419	2,875,765

주: 상기 연결조정 등은 연결재무제표 작성을 위한 사업부간 연결조정 및 사내 대여금, 차입금 등의 내부거래 조정사항임

자료: 각 기관 제출 자료를 바탕으로 재작성

상기 정책사업 부문은 아래의 한국토지주택공사, 한국장학재단을 비롯한 9개 기관에서 보유하고 있다.

그런데 아래 표에서와 같이 한국수자원공사의 4대강사업 부문의 자본은 △5조 9,160억원으로 자본잠식을 나타내고 있으며, 그 외 한국장학재단의 일반학자금사업 부문(△2,303억원)을 비롯한 주택도시보증공사의 건설사유동성지원사업 부문, 한국산업단지공단의 산업집적촉진사업 부문, 한국석유공사의 기타 정책사업 부문 또한 2018년 말 현재 자본은 (-)로, 부채가 자산 보다 큰 자본 잠식 상태이다. 또한, 한국농어촌공사의 종전부동산 매입처분 사업 부문은 해당 사업부문의 부채가 1조 8,827억원인데 반해 자본이 6,300만원으로 대부분 부채를 통해 운영되고 있으며, 한국장학재단의 취업후상환학자금 사업부문의 부채비율은 1,029.5%, 한국토지주택공사의 공공주택관리사업 부문의 부채비율은 484.2%로, 위의 표에서와 같이 39개 구분회계 작성기관의 전체 부채비율인 166.4%에 비해 매우 높은 수준을 나타내고 있다.

[9개 정책사업 부문 보유기관의 각 정책사업 부문별 자산, 부채, 자본 현황(2018)]

(단위: 억원, %)

기관명	정책사업 명	자산	부채 (a)	자본 (b)	부채비율 (a/b)
대한무역투자진흥공사	해외인프라 활용	167	84	83	100.4
	국내전시장 지원	87	0	87	0.0
신용보증기금	시장안정특별보증	2,450	482	1,968	24.5
주택도시보증공사	건설사유동성지원	9	684	**△675**	-
	미분양주택매입	369	0	369	0.0
한국농어촌공사	종전부동산 매입처분	18,828	**18,827**	**0.63**	2,941,765.6
한국산업단지공단	산업집적촉진사업	637	2,482	**△1,845**	-
한국석유공사	기타(알뜰주유소사업 및 오일허브 사업, 에특융자사업 등)	2,826	2,845	**△18**	-
한국수자원공사	4대강 사업	10,343	69,503	**△59,160**	-
	경인아라뱃길	15,811	10,556	5,255	200.9
한국장학재단	일반학자금	45,108	47,411	**△2,303**	-
	취업후상환학자금	75,344	68,674	6,670	**1,029.5**
	기타학자금	62	1	61	2.2
	우수장학금	99	110	**△11**	-
	저소득장학금	171	194	**△22**	-
한국토지주택공사	공공주택사업	274,875	156,049	118,826	131.3
	공공주택관리사업	781,710	647,895	133,815	**484.2**
	행복도시사업	39,374	28,335	11,039	256.7
	혁신도시사업	9,333	5,470	3,863	141.6
총합계		1,277,603	1,059,601	218,002	486.1

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

상기와 같이 정책사업 부문이 부채가 자산보다 큰, 자본 잠식 상태 또는 높은 부채비율을 나타내는 것은 수익성이 높지 않은 정책사업의 특성 상 지속적인 손실 및 손상차손 발생 등에 따라 해당 사업의 영업수익이 아닌 부채 조달을 통해 사업이 운영되기 때문이다. 따라서 공공기관은 정책사업에서 지속적인 손실 발생 등이 예상 될 때, 기관의 재무건전성 유지를 위해 해당 손실을 독점사업 등의 고유사업에서 발생하는 이익으로 보전하거나, 또는 정부의 별도 보조를 받는 형식으로 정책사업을 수행하게 된다.

아래에서는 상기 정책사업 부문을 보유한 주요 기관의 해당 정책사업 손실 보전 방식의 적절성에 대하여 분석해 보았다.

① 정책사업 관련 손실 보전 방안의 실효성 검토 필요: 한국농어촌공사의 종전부동산 매입처분 사업, 한국수자원공사의 4대강 사업

i) 한국농어촌공사 종전부동산 매입처분 사업의 계획 실행의 차질 가능성 검토 필요

한국농어촌공사는 2012년부터 정책사업인 종전부동산 매입처분 사업을 수행하고 있다. 한국농어촌공사는 해당 정책사업 부분의 금융부채 위주의 부채 증가 등에 따라 2012년 부채비율이 2011년 대비 58.3%, 2013년 부채비율이 전년대비 31.8% 증가하는 등 총 부채비율 또한 크게 증가하였다.

2018년 말 현재 종전부동산 매입처분 사업부문의 부채 1조 8,822억원은 한국농어촌공사의 총 부채 8조 5,839억원의 21.9%를 차지하고 있다.

[한국농어촌공사 연도별 부채 현황 (2008~2018)]

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
종전부동산 매입처분 부문 부채 (a)	0	5,507	11,196	15,298	19,500	19,584	19,960	**18,822**
금융부채	0	5,498	10,896	15,267	19,448	19,368	18,787	17,986
(비율 (a/b))	0.0	(8.3)	(15.3)	(21.2)	(24.3)	(23.9)	(22.8)	**(21.9)**
한국농어촌공사 총 부채 (b)	54,227	66,008	73,290	72,259	80,316	82,082	87,511	**85,839**
(한국농어촌공사 총 부채비율)	(309.2)	(367.5)	(399.3)	(381.0)	(409.0)	(385.9)	(410.5)	(412.5)
(부채비율 전년 대비 증감)	-	**(58.3)**	**(31.8)**	(△18.3)	(28.0)	(△23.1)	(24.6)	(2.1)

자료: 각 연도별 한국농어촌공사 감사보고서 및 결산서를 바탕으로 재작성

한국농어촌공사는 2011년 7월, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(현 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」) 제43조 및 동법 시행령 제36조에 따라 종전부동산[29] 매입 공공기관으로 기존의 한국토지주택공사 외에 한국자산관리공사와 함께 추가 지정되었다. 이후 2012년 9월에 국가정책조정회의에서 공공기관 지방이전 정책 수행을 위해 농식품부 및 농촌진흥청 소속 8개 기관의 종전부동산(2,730,469㎡)을 한국농어촌공사가 매입하기로 결정함에 따라 한국농어촌공사는 총 1조 8,111억원의 부지를 매입하였다.[30]

---

29) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
제2조(정의) <중략> 2. "이전공공기관"이라 함은 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관으로서 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
6. "종전부동산"이라 함은 수도권에 있는 이전공공기관의 청사 등의 건축물과 그 부지를 말한다.

[한국농어촌공사 종전부동산 매입 내역]

(단위: ㎡, 동, 개, 주, 억원)

구 분		소재지	토 지		건물	공작물	수목	매입가액
			필지	면적				
농촌진흥청 소속	농촌진흥청	수원	28	165,077	23	67	1,080	2,224
	국립농업과학원	수원	26	344,035	65	138	847	3,150
	국립식량과학원	화성	49	356,821	23	78	333	2,058
	국립원예특작과학원	수원	82	600,020	74	374	273	3,819
	국립축산과학원	수원	54	1,043,137	71	155	1,153	4,962
농식품부 소속	농림축산검역본부	수원	9	20,098	7	38	673	222
	국립종자원	수원	6	57,030	6	23	883	532
	한국농수산대학	수원	5	144,251	28	169	1,133	1,144
합 계			260	**2,730,469**	297	1,042	6,375	18,111

자료: 한국농어촌공사

한국농어촌공사는 종전부동산 매입과 관련하여 총 3조 4,367억원의 수입을 추정하였으며, 매입비용 1조 9,870억원[31] 을 포함하여 3조 2,933억원의 지출이 발생할 것으로 추정하고 있다. 2019년 6월까지는 총 2조 2,137억원의 지출액이 발생하였다.

[한국농어촌공사 종전부동산 매입 및 개발 관련 총 수입 및 지출 계획(2018년 하반기 기준)]

(단위: 억원)

구분	수입 (a)	지출						손익 (a-b)
		매입비용	금융비용	제세공과	개발비	관리비 등	계 (b)	
합 계	**34,367**	19,870	4,740	4,323	3,308	692	**32,933**	1,434
2012~2019.6 (실제)	3,592	18,221	2,725	661	275	255	**22,137**	△18,544
향후 발생 추정액 (계획)	30,775	1,649	2,015	3,662	3,033	438	10,797	19,978

자료: 한국농어촌공사 제출자료를 바탕으로 재작성

30) 이는 기존의 종전부동산 매입 공공기관이었던 한국토지주택공사의 부채 급증으로 자금의 선투입이 필요한 종전부동산 매입이 어려워지면서, 국토교통부가 종전부동산 매입 공공기관으로 한국자산관리공사와 한국농어촌공사를 추가 지정하게 된 것이다. 당시 농촌진흥청 등의 부지는 정부소속기관의 미 매각 부동산(약 2.7조원)의 72%를 차지하였으며, 미 매각 시 지방이전에 차질이 발생할 가능성이 높았다. 정부는 매각 대상 부지가 대규모(약 3백만㎡)이고 농지가 70%를 차지하여 일반매각이 불가능함에 따라, 대규모 농지 매입이 가능한 한국농어촌공사를 매입공공기관으로 지정하였다. (국회예산정책처, "2015~2019 공공기관 중장기 재무관리계획 평가", 2015.10)

31) 매입비용은 2012년 30%, 2013년 30%, 2014년 20%, 2015년 20%로 4년간 분납하였으며, 상기 최초 매입 예정가액 1조 8,111억원에서 일부 추가 주변 토지를 매입하여 최종 토지 매입비용은 1조 9,870억원이다.

한국농어촌공사는 상기 종전부동산 매입 및 개발과 관련하여 필요 자금을 주로 채권발행을 통해 조달하고 있으며, 채권 만기 도래에 따라 지속적으로 채권을 차환발행 하고 있다. 2018년 말 현재 채권 잔액은 1조 5,900억원이다.

[종전부동산 개발 관련 공사채 발행 세부 내역]

(단위: 억원, %)

구분	채권명	발행일	만기일	발행금액	이자율
상환완료	8회	12.12.11	15.12.11	5,500	3.04
	9회	13.11.21	16.11.21	5,400	3.187
	10회	14.06.26	17.06.26	2,600	2.827
	12회	15.06.02	18.06.02	5,200	1.886
	합 계	-	-	18,700	-
차환 발행	14회	15.12.10	20.12.10	6,100	2.085
	15회	16.11.17	19.11.15	5,400	1.839
	16회	17.06.21	22.06.21	1,400	2.034
	18회	18.05.31	21.05.31	3,000	2.352
	합 계	-	-	**15,900**	-

자료: 한국농어촌공사

상기 종전부동산 사업과 관련한 사채 등[32]의 이자비용 발생액은 2013~2018년간 2,282억원으로, 이는 종전부동산 취득가액에 가산된다. 따라서 종전부동산의 매각 지연 등에 따라 추가적인 이자비용이 발생할 경우, 한국농어촌공사는 손실발생 방지를 위해 증가된 이자비용 만큼 종전부동산을 높은 가격으로 매각하여야 하는 부담이 발생하게 된다.

[한국농어촌공사 종전부동산 매입처분 사업 관련 연도별 이자비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계
이자비용	173	397	476	471	386	379	2,282

자료: 한국농어촌공사

그런데, 아래 표에서와 같이 2019년 6월 현재 한국농어촌공사의 종전부동산 매각 현황을 살펴보면, 현재까지 51만 2,942㎡(4,928억원)이 매각되었으며, 전체 면적 273만 469㎡의 46.0%(125만 4,953㎡)를 차지하는 5지구의 경우, 현재 해당 지구의

32) 상기 사채 발행 외에 외부차입금으로 기업어음(CP) 발행액이 일부 존재한다.

매각 대상인 가처분 면적이 결정되지 않은 지구 미지정 상태로, 매각이 지연되고 있는 상황이다. 이는 한국농어촌공사에 따르면, 해당 지구 내 선사시대 문화재 발굴로 2019년 말까지 문화재 조사가 이루어질 예정이고, 지구가 2개 지자체(수원, 화성)를 포함하고 있어 각 지자체의 요구사항 반영, 인허가 절차 지연 등에 따라 계획 수립이 지연되고 있다고 설명하였다. 또한, 4지구 판매시설(2만 6,570㎡)도 2차례 유찰되었으며, 2지구는 문화재 보호구역으로 인한 고도제한(12m) 문제로 인해 2018년 11월과 2019년 3월, 2차례 매각공고를 하였으나 모두 유찰되는 등 매각이 지연되고 있는 상황이다.

[한국농어촌공사 종전부동산 매각 현황(2019.6)]

(단위: ㎡, 억원)

지구명	전체면적	가처분 면적			매각금액	비고
1지구	402,574	273,686	매각	0	0	실시계획 미인가
			미매각	273,686	-	
2지구	286,096	138,577	매각	17,240	581	2018.12 매각
			미매각	121,337	-	**문화재보호구역으로 인한 고도제한, 매각지연** **2회유찰(2018.11, 2019.3),** 추가 매각공고 예정(2019.11)
3지구	149,706	149,706	매각	124,047	1,073	2015.7~2016.5 매각
			미매각	25,659	-	매각공고 예정 (2020.6)
4지구	446,461	402,185	매각	371,655	3,274	2016.10~1018.9 매각
			미매각	30,530	-	**2회 유찰(판매시설 2만 6,570㎡),** 추가 매각공고 예정 (판매시설 2019.9, 상업용지 2019.12)
5지구	**1,254,953**	-	-	-	-	**지구 미지정** **-각 지자체의 요구사항 반영 등 계획 수립 지연** **-2019년 말 까지 문화재 조사 중**
6지구	190,679	135,783	매각	0	0	매각공고 예정 (2019.8)
			미매각	135,783	-	
합 계	**2,730,469**	1,099,937	매각	512,942	**4,928**	-
			미매각	586,995	-	-

주: 상기 가처분 면적은 전체 면적에서 실시계획인가 후 매각 대상으로 결정되는 면적을 말함
자료: 한국농어촌공사 제출자료를 바탕으로 재작성

제126차 국가정책조정회의에 따르면, 한국농어촌공사의 정책사업 수행에 따른 경영부담 완화를 위해 종전부동산 매입처분 사업에서 손실 발생[33] 시 「혁신도시 조

성 및 발전에 관한 특별법」 제44조[34]에 의해 혁신도시건설특별회계에서 손실을 보전할 수 있도록 하였다.

혁신도시건설특별회계는 국토교통부를 비롯한 19개 부처에 걸쳐있는 다부처 회계로 현재 해당 사업이 점차 마무리 되어감에 따라 각 소관부처의 세입, 세출 규모가 점차 감소하고 있다.[35] 그러나 전체 혁신도시건설특별회계에 대한 통합 결산이 이루어지지 않음에 따라 전체 회계의 재원이전 및 재정현황 등을 파악하기 어려운 문제점이 있다.

분석을 위해 2018년 기준으로 세입·세출이 존재하는 아래의 5개 부처의 2018

33) 매입부지 처분에 따른 이익은 혁신도시건설특별회계로 전입하되, 일부는 업무난이도 등을 고려하여 성과수수료로 지급하기로 하였다.

34) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
제44조(종전부동산 매입지원 등) <중략> ④매입공공기관 또는 지방공기업의 종전부동산 매입에 따른 이익이나 손실은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계(혁신도시건설특별회계)에 전입하거나 회계에서 보전할 수 있다.

35) 각 연도별 혁신도시건설특별회계의 세입, 세출 현황은 아래와 같다

(단위: 억원)

구분	세입					세출					세입-세출				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
과학기술정보통신부	0	0	1,085	0	0	116	0	0	0	0	△115	0	1,085	0	0
교육부	0	0	0	0	0	124	275	0	0	0	△124	△275	0	0	0
법무부	522	294	0	19	0	1,247	0	0	0	0	△725	294	0	19	0
국방부	1,085	2	1,011	482	0	236	888	1,346	455	0	848	△886	△334	27	0
안전행정부	0	0	0	0	0	44	0	0	0	0	△44	0	0	0	0
농림축산식품부	818	257	95	93	91	775	1,407	80	0	0	43	△1,150	15	93	91
산업통상자원부	238	493	0	0	0	121	0	0	0	0	117	493	0	0	0
고용노동부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
국토교통부	6,666	4,945	159	520	1,880	393	1,565	334	629	2,429	6,273	3,380	△175	△110	△548
해양수산부	4	0	0	0	0	81	16	0	0	0	△78	△16	0	0	0
국세청	0	35	0	0	658	367	627	0	0	0	△367	△592	0	0	658
조달청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
병무청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경찰청	317	3	635	0	0	602	842	623	0	0	△285	△839	12	0	0
소방방재청	0	0	0	0	0	189	0	0	0	0	△189	0	0	0	0
농촌진흥청	3,351	3,857	165	135	120	4,007	3,972	0	0	0	△656	△115	165	135	120
행정안전부	200	244	0	0	0	24	67	0	0	0	176	177	0	0	0
인사혁신처	0	0	0	0	0	19	336	322	21	152	△19	△336	△322	△21	△152
해양경찰청(구)	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	△5	0	0	0	0
합 계	13,201	10,130	3,150	1,247	2,750	8,350	9,995	2,705	1,105	2,581	4,851	135	446	143	169

주: 1. 상기 합계는 각 소관부처의 세입·세출 금액을 단순 합산한 금액임
2. (구)미래창조과학부는 과학기술정보통신부로 표기하였으며, 행정자치부, 국민안전처 세입, 세출 자료는 행정자치부 수입, 지출 현황에 포함함

자료: 디지털예산회계시스템

년 말 현재 재정상태[36]를 살펴보면, 자산은 현재 대부분 토지, 건물 등의 종전부동산이며, 해당 부동산을 매각하여 국토교통부 혁신도시건설특별회계의 공공자금관리기금으로부터 차입[37]한 부채를 상환하는 구조로 되어 있다. 그러나 아래 표에서 전체 순자산은 △443억원 결손으로, 한국농어촌공사의 종전부동산 매입처분 사업에서 손실 발생 시 일반회계 등으로부터의 별도 지원이 없이는 보전이 쉽지 않을 전망이다.

[2018년 혁신도시건설특별회계 세입·세출이 있는 부처의 혁신도시건설특별회계 재정상태표(2018)]

(단위: 억원)

구분	농림축산식품부	국토교통부	국세청	농촌진흥청	인사혁신처	합계
유동자산	0	1	0	0	0	1
일반유형자산	6,494	527	1,170	1,316	173	9,680
자산합계 (a)	6,494	528	1,170	1,316	173	9,681
유동부채	0	1,751	658	555	0	2,965
장기차입부채	0	7,159	0	0	0	7,159
부채총계 (b)	0	8,910	658	555	0	10,124
순자산 (a-b)	6,494	△8,382	511	761	173	**△443**

자료: 각 부처별 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 제126차 국가정책조정회의에서 추가지원 대책으로 2017년까지 매입부지를 처분하지 못할 경우 기획재정부 등에서 별도 지원책을 마련하기로 하였으나, 현재까지 이와 관련하여 구체적으로 마련된 방안은 없다.[38]

---

36) 혁신도시건설특별회계가 별도 재정상태표를 작성하지 않는 관계로 분석을 위해 2018년 관련 세입, 세출이 있는 부처의 혁신도시건설특별회계 재정상태표를 단순 합산하였다.

37) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
제34조(회계의 세입과 세출) ①회계의 세입은 다음 각 호와 같다.
1. 국가소유 종전부동산의 매각대금, 사용료, 해당 재산으로부터 발생하는 그 밖의 수익금 및 국가행정기관인 이전공공기관의 임차보증금 회수금
2. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금
3. 「공공자금관리기금법」에 따라 설치된 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금
4. 제36조의 규정에 따른 차입금
5. 제44조제4항의 규정에 따른 이익의 전입금
6. 그 밖의 수입금

38) 한국농어촌공사에 따르면, 상기 매입부지 처분기한인 2017년은 2013년까지 부지활용계획을 마무리하고, 2015년부터 매각절차를 시작한다는 가정 하에 결정된 것이었다. 그러나 5지구의 지연으로 부지활용계획 수립이 2015년 7월에 마무리된 관계로, 매각절차 역시 지연되어 2017년의 기한 또한 미뤄진 것으로 볼 수 있다고 설명하였다.

따라서 한국농어촌공사와 기획재정부 등 관련부처는 농어촌공사 종전부동산 매입처분 사업의 지연으로부터 발생하는 손실 발생 방지를 위한 세부적인 방안을 마련하고, 향후 손실 발생 시 이의 구체적인 보전 방안을 마련할 필요가 있다.

ii) 한국수자원공사 4대강 사업의 부채 상환을 위한 친수사업 개발 이익 1조원의 회수 가능성 검토 필요

한국수자원공사는 2009년 이후 정책사업인 4대강 사업 수행에 따라 금융부채가 급증하기 시작하였으며, 이에 부채비율 또한 2008년 19.6%에서 2012년 122.6%로 증가하는 등 점차적으로 증가하여 2018년 부채비율은 179.9%를 나타내고 있다.

[한국수자원공사 연도별 부채 현황 (2008~2018)]

(단위: 억원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
총부채 (a)	19,623	29,956	80,854	125,809	137,779	139,985	134,614	132,732	136,388	136,333	140,096
(부채비율)	**(19.6)**	(29.1)	(76.6)	(116.0)	**(122.6)**	(120.6)	(112.4)	(211.4)	(204.8)	(188.5)	**(179.9)**
금융부채 (b)	14,988	25,246	74,683	116,908	123,902	119,854	121,067	119,557	121,304	121,297	124,295
(금융부채 비중 (b/a))	(76.4)	(84.3)	(92.4)	(92.9)	(89.9)	(85.6)	(89.9)	(90.1)	(88.9)	(89.0)	(88.7)
4대강 사업 금융부채 (c)	0	1,175	31,925	63,438	71,236	73,963	75,772	71,118	69,630	67,904	65,630

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템

한국수자원공사의 정책사업 부문인 4대강 사업 부문의 2018년 말 현재 자산의 대부분은 무형자산인 4대강 친수사업권 1조원이며, 부채의 대부분은 이자가 발생하는 금융부채로 6조 5,630억원이다. 한국수자원공사 4대강 사업 부문의 2018년 말 현재 자본은 △5조 9,160억원으로 자본 잠식 상태이다.

[한국수자원공사 4대강 사업 부문 자산, 부채 현황 (2018)]

(단위: 억원)

구 분	금 액
자산 (a)	10,343
기타의 무형자산(4대강 친수사업권)	**10,000**
부채 (b)	69,503
금융부채	**65,630**
자본 (a-b)	**△59,160**

자료: 한국수자원공사

상기 기타의 무형자산인 4대강 친수사업권은 한국수자원공사가 친수사업[39]을 통해 1조원의 이익이 발생할 것으로 추정한 것이다. 즉, 한국수자원공사는 정책사업인 4대강 사업을 추진하면서 4대강 하천의 인근 친수구역 개발 사업인 부산에코델타시티와 그 외 신규사업 등을 통해 각각 5,600억원의 이익과 4,400억원의 이익이 발생할 것으로 추정하였다. 현재 아래의 부산에코델타시티 사업 외 신규사업 이익 4,400억원과 관련하여 계획 수립 등 진행되고 있는 사업은 없다.

[한국수자원공사 친수사업권 현황(2018)]

(단위: 억원)

부산에코델타시티	신규사업	합 계
5,600	4,400	10,000

자료: 한국수자원공사

정부는 2015년 9월, 제72차 국가정책조정회의에서 한국수자원공사가 4대강 사업과 관련하여 채권으로 조달하는 8조원의 부채 중 한국수자원공사가 5.6조원(70%)을 부담하고, 정부는 나머지 부채 2.4조원(30%)과 이에 추가하여 관련 금융비용 2.9조원을 지원하기로 결정하였다. 한국수자원공사가 부담하는 5.6조원의 부채는 아래와 같이 사업비 절감을 통해 0.2조원, 댐사용에 따른 발전과 용수 등의 이수편익을 통해 0.4조원, 부산에코델타시티 등의 친수사업 개발이익을 통해 1조원, 그리고 한국수자원

39) 「친수구역 활용에 관한 특별법」
제2조(정의)
2. "친수구역"이란 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역을 대통령령으로 정한 비율 이상 포함하여 제4조에 따라 지정된 구역을 말한다.
3. "친수구역조성사업"이란 친수구역을 국가하천과 조화롭게 주거·상업·산업·문화·관광·레저 등의 기능을 갖추도록 조성·운영하는 사업을 말한다.

공사의 단지사업 등에서 발생하는 순이익 등으로 4조원을 조달하여 상환할 계획이다.[40]

[한국수자원공사 4대강 부채 상환 방안]

채무원금	분담주체	상환방안	관련사업
8조원	한국수자원공사 5.6조원	사업비 절감 0.2조원	-
		이수편익 0.4조원	댐사용권
		친수사업 개발이익 1.0조원	부산에코델타시티
		순이익 활용 4.0조원	단지, 발전사업
	정부 2.4조원	출자 2.4조원 (2016~2031년의 16년간 지원)	-

자료: 한국수자원공사

그런데, 상기 부산에코델타시티의 현재 개발사업 진행 현황을 보면, 총사업비 증가 등을 고려할 때 한국수자원공사가 추정한 관련 친수사업 개발이익 1조원의 회수가능성에 대한 검증이 필요한 상황이다.[41]

즉, 부산에코델타시티의 총 사업비는 아래 표에서와 같이 2018년 11월 내부 총사업비 조정 심사 결과 보상비 증가, 사업기간 연장 등에 따른 투자계획 변경으로 인해 최초 투자계획인 5조 4,386억원에서 6조 6,051억원으로 1조 1,665억원 증가하였다. 또한, 부산도시공사와의 총 사업비 분담 비율도 기존의 80:20에서 85:15로 한국수자원공사의 부담 비율이 증가되어, 한국수자원공사의 사업비 추가 부담금액은 기존에 비해 1조 2,634억원 증가하게 되었으며, 사업비 분담 비율 증가에 따라 관련 수익 회수 비율도 기존에 비해 증가하게 되었다.[42]

---

40) 따라서 한국수자원공사는 2015년 결산에서 4대강 사업과 관련하여 무형자산으로 계상하였던 건설비 투자 금액 8조원 중 4대강 사업을 통해 창출되는 이익인 상기 이수 편익 0.4조원, 친수사업 개발이익 1조원 등의 회수가능 금액을 제외한 6.3조원을 손실로 처리(손상차손)하였다. 정부의 투자원금 지원액 2.4조원은 한국수자원공사에 자본출자 형식으로 지원하게 되는 것으로, 상기 무형자산 8조원으로부터 창출되는 수익이 아니므로, 회수가능 금액에 반영되지 않았다.

41) 한국수자원공사에 따르면, 2019년 1월에 부산에코델타시티 개발사업의 타당성 검증용역을 발주하였으며, 7월 현재 용역 진행 중에 있다.

42) 한국수자원공사에 따르면, 상기 총사업비 변경에 추가하여, 부산에코델타시티가 정부에서 추진하는 스마트시티 국가시범도시로 선정되는 등의 대내외 여건 변화, 해당 지역(부산 강서구)의 지가 상승 등 제반 여건을 감안하여 재무적 타당성을 재검증 하는 중에 있다고 설명하였다.

[부산에코델타시티 총사업비 변경 현황]

(단위: 백만원)

구분	당 초(A)	변 경(B)	증 감(B-A)
공사비	2,324,500	2,184,264	△140,236
보상비	2,260,000	2,770,106	510,106
조사설계비	72,400	110,565	38,165
관리비	269,800	269,800	-
건설이자	511,900	1,270,335	758,435
재원부담	**5,438,600**	**6,605,070**	**1,166,470**
자체자금	4,350,900 (80%)	5,614,310 (85%)	**1,263,409**
부산도시공사	1,087,700 (20%)	990,761 (15%)	96,940
합 계	5,438,600	6,605,070	1,166,470

자료: 한국수자원공사

2018년 말 현재 부산에코델타시티의 토지보상액, 토지조성 공사비 등과 관련하여 재고자산으로 계상된 금액은 2조 9,794억원이며, 해당 금액은 2014년 9,133억원에서 2조 660억원 증가하였다.

[부산에코델타시티 사업 관련 기말 재고자산 현황]

(단위: 백만원)

연 도	2014 (a)	2015	2016	2017	2018 (b)	증 감 (b-a)
금 액	913,345	1,547,052	2,085,082	2,588,714	2,979,372	2,066,027

자료: 한국수자원공사

그런데, 2018년 12월 말 까지 부산에코델타시티 친수구역 개발과 관련하여 용지 개발완료 등에 따라 분양 공급이 승인된 물량은 145만 3,854㎡이며, 이 중 분양된 물량은 53만 2,205㎡로 분양률은 36.6% 수준이다. 미분양 물량은 주로 조선업 부진 등에 따른 수요 부족에 따라 산업용지에서 주로 발생하였다. 상기와 같이 2018년 말 현재 관련 재고자산 금액은 2조 9,794억원인 반면, 2018년까지 이 중 분양완료로 매각된 금액은 7,088억원에 불과하다.

[부산에코델타시티 친수구역 용지분양 현황(2018.12)]

(단위: ㎡, 백만원, %)

용도	공급 승인일	공급승인 물량(a)	분양공고 물량	분양물량(b)	분양률 (b/a)	미분양 물량(a-b)
산업	2015. 11. 2016. 6. 2016. 9	807,354	79,338	25,637 (금액 : 22,068)	3.2	**728,016**

(단위: ㎡, 백만원, %)

용도	공급 승인일	공급승인 물량(a)	분양공고 물량	분양물량(b)	분양률 (b/a)	미분양 물량(a-b)
물류	2016. 9	114,041	114,041	82,588 (금액 : 71,091)	72.4	0
연구	2017. 9	59,702	42,554	18,842 (금액 : 15,825)	31.6	17,148
공동 주택	2016. 9, 2018. 10	343,356	296,061	275,737 (금액 : 491,117)	80.3	47,295
공공 청사	2018. 11	129,401	129,401	129,401 (금액 : 108,685)	100.0	0
합 계		**1,453,854**	661,359	**532,205** (금액 : **708,786**)	**36.6**	792,495

주: 공급승인 이후 적정 수요자가 있을 경우 분양공고를 하게 됨
자료: 한국수자원공사

한국수자원공사가 정책사업인 4대강 사업의 부채상환과 관련하여 계상한 1조원의 친수사업 개발 이익 중, 2019년 6월 현재 기타 신규사업 관련 이익 4,400억원과 관련하여서는 구체적인 사업 계획 등이 마련되어 있지 않은 상황이며, 따라서 앞서 설명한 부산에코델타시티 사업 관련 이익 5,600억원을 포함한 친수사업 개발 이익 1조원의 회수가능성에 대한 검증이 필요한 상황이다.

따라서 한국수자원공사와 주무부처인 환경부는 한국수자원공사 4대강 사업 부채 상환 대책의 실효성을 검토하고, 부채 상환을 위한 실현 가능한 세부적인 방안을 마련할 필요가 있다.

② 정책사업 부채 증가에 따른 국가부담 고려 필요: 한국장학재단의 일반학자금 사업 및 취업후상환학자금 사업

한국장학재단은 2009년 5월 설립 이후 정책사업인 일반학자금, 취업후 상환학자금, 기타학자금 등의 학자금 대출계정을 운영하고 있으며, 아래 표에서와 같이 해당 대출채권이 2009년 1조 1,610억원에서 2018년 11조 6,584억원으로 증가함에 따라 이의 재원 조달을 위해 사채 등의 금융부채 또한 2009년 1조 2,641억원에서 2018년 11조 4,354억원으로 증가하였다.

이에 따라 한국장학재단의 부채비율은 2009년 312.5%에서 2018년 1,340.2%로 증가하였다.[43]

[한국장학재단의 연도별 재무 현황 (2008~2018)]

(단위: 억원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
자산	45,066	56,950	77,823	85,327	97,054	117,361	129,537	127,690	124,748	123,062
학자금대출채권	**11,610**	36,838	59,083	74,850	89,574	108,252	119,494	119,830	118,333	**116,584**
부채	34,142	47,348	67,708	76,453	89,945	109,982	121,737	120,137	116,686	114,517
(부채비율)	**(312.5)**	(493.1)	(669.4)	(861.6)	(1,265.2)	(1,490.5)	(1,560.7)	(1,590.6)	(1,447.4)	**(1,340.2)**
금융부채	**12,641**	39,036	59,650	75,576	89,080	109,586	121,555	119,963	116,526	**114,354**

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템

한국장학재단이 발행하는 채권은 「국가재정법」 제92조[44] 및 동법 시행령 제44조[45]에 따라 국가보증채무로 관리되고 있다. 국가보증채무는 국가가 지급을 보증한 채무로, 「국가재정법」 상 국가채무에는 포함되지 않지만 주채무자인 한국장학재단이 상환하지 못하는 경우 국민의 재정 부담을 초래할 수 있어 국가채무에 준하는 관리가 필요한 채무이다.

한국장학재단이 발행하는 채권은 2010년부터 정부가 보증하기 시작하였으며, 해당 규모는 2010년 2.5조원에서 2018년 11.2조원으로 증가하였다. 한국장학재단 국가보증채무의 국가채무 대비 비율은 2010년 0.7% 수준에서 점차 증가하여 2015년에는

43) 이와 관련하여 한국장학재단은 2016년 이후 학자금 대출 공급액은 감소하고 상환액은 감소하는 추세로, 2017년부터는 학자금 대출 상환액이 공급액보다 많은 상황이며, 이에 따라 한국장학재단의 부채규모(2015년 1.2조원→2018년 1.1조원)와 부채비율(2015년 1,560.7%→2018년 1,340.2%)은 지속적으로 감소하고 있다고 설명하였다. 연도별 학자금 대출 공급액 및 상환액은 아래와 같다.

(단위: 억원)

구 분	2016	2017	2018
대출 공급액(a)	19,868	17,437	18,076
대출 상환액(b)	19,823	18,904	19,778
차이 (a-b)	45	△1,467	△1,702

자료: 한국장학재단

44) 「국가재정법」
제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.
② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.
③ 제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

45) 「국가재정법 시행령」
제44조(국가보증채무의 부담 및 관리) ⑧기획재정부장관은 매년 보증채무의 관리에 관한 사항을 세입세출결산과 함께 국회에 보고하여야 한다.

2.2%까지 증가하였으며, 그 이후에는 일부 감소하여 2018년에는 1.7% 수준을 나타내고 있다.

[한국장학재단 연도별 국가보증채무]

(단위: 조원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
한국장학재단 국가보증채무 (a)	-	**2.5**	4.8	6.9	8.3	10.6	11.6	11.7	11.4	**11.2**
국가채무 (b)	-	359.6	392.2	420.5	443.1	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2
비율 (a/b)	-	**(0.7)**	(1.2)	(1.6)	(1.9)	(2.2)	**(2.2)**	(2.0)	(1.8)	**(1.7)**

자료: 대한민국정부, "2018회계연도 국가채무관리보고서"

아래 표에서와 같이 상기 국가보증채무의 채권 발행과 관련한 주요 정책사업인 일반학자금 및 취업후상환학자금 사업의 과거 5년간 손익현황을 보면, 일반학자금은 2015년을 제외한 전 기간에 당기순손실이 발생[46]하였으며, 취업후상환학자금은 2018년 15억원의 당기순손실이 발생하였다. 일반학자금 사업의 경우 지속적인 당기순손실 발생[47]으로 2018년 말 자본은 △2,303억원의 결손 상태이다.

[한국장학재단 국가보증채무 관련 주요 정책사업의 연도별 금융부채, 당기순손익]

(단위: 억원)

구분		2014	2015	2016	2017	2018
금융부채	일반학자금	53,202	56,380	51,639	51,908	47,390
	취업후상환학자금	57,629	65,602	68,608	67,391	68,622
	합 계	110,831	121,982	120,247	119,299	116,013
당기 순손익	일반학자금	△941	171	△134	△950	△13
	취업후상환학자금	1,447	1,019	106	1,366	△15
자본	일반학자금	△960	△790	△925	△1,874	△2,303
	취업후상환학자금	2,781	3,800	3,905	5,272	6,670

자료: 한국장학재단 제출자료를 바탕으로 재작성

46) 한국장학재단은 일반학자금 사업의 2017년 당기순손실 950억원과 관련하여, 2017년에는 구분회계상 안분방식 변경(기말 예치금 잔액 비율에 따라 대출채권 이자수익 안분)에 의해 당기순손실이 950억원 발생하였으나, 타 연도와 유사한 기준으로 일반학자금 사업의 대출채권 이자수익 실제 발생액을 반영할 경우 2017년의 일반학자금 사업의 [순이자마진 - 대손상각비]는 △125억원(손실)으로, 손실 규모가 작다고 설명하였다.

47) 현재 사업 구조 상 순이자마진(대출이자-차입이자) 발생분 보다 대손 발생액이 큼에 따라 당기순손실이 발생하고 있다.

한국장학재단의 정책사업인 학자금대출사업은 정부보증채권 발행을 바탕으로 사업이 이루어지는 바, 채권 발행 증가에 따른 국가부담을 고려하여야 한다. 또한, 한국장학재단은 설립근거법인 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제23조[48]에 따라 이익적립금으로 결산 손실 보전이 불가능할 경우 정부가 해당 손실을 보전할 수 있도록 한 손실보전 공공기관이다. 따라서 한국장학재단의 학자금 대출사업과 관련한 부채 증가 및 손실 발생분에 대하여는 이와 관련한 철저한 관리가 필요하다.

③ 적극적인 독점적 고유사업 이익 활용을 통한 정책사업 수행 필요: 한국토지주택공사의 공공주택사업[49]

한국토지주택공사의 회계단위는 아래 표에서와 같이 7개 단위로 구분되어 있다. 정책사업인 공공주택 관리사업에서는 지속적으로 당기순손실이 발생하는 구조이며, 신도시, 택지개발 사업에서 대규모 이익이 발생하고 있어, 기본적으로 공공주택 사업에서 발생하는 손실을 한국토지주택공사가 독점적으로 부여받은 택지개발 등의 일반사업으로 보전하는 손익 구조로 되어 있다.

---

48) 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」
제23조(이익금과 손실금의 처리) ① 재단은 관리하는 계정별로 매 사업연도의 결산에서 이익이 생기면 이익금 전액을 적립하여야 한다.
② 재단은 매 사업연도 결산에서 손실이 생기면 제1항의 적립금으로 보전(補塡)하고, 적립금으로 보전하고도 부족할 때에는 정부가 보전할 수 있다.

49) 아래와 관련한 세부 내역은 국회예산정책처 「2018회계연도 공공기관 결산 분석 Ⅲ」, pp.339~345, 참조.

[한국토지주택공사 구분회계 단위별 연도별 당기순손익]

(단위: 억원)

구분회계 단위	정책사업					고유사업		합계
	공공주택 사업	공공주택 관리사업	행복도시 사업	혁신도시 사업	산업단지 개발	일반사업 (신도시, 택지개발)	토지은행 사업	
2014	4,611	△8,621	2,097	3,252	△616	7,558	198	8,479
2015	5,201	△9,713	2,764	1,431	623	9,506	△11	9,801
2016	8,469	△11,706	7,514	1,357	△1,260	17,843	152	22,370
2017	11,516	△15,183	6,926	2,438	1,335	20,816	41	27,889
2018	9,947	△13,462	1,900	670	1,650	20,032	30	20,767

주: 상기 '공공주택사업' 은 공공주택지구 조성 및 공공주택 건설, 매입과 관련된 사업이며, '공공주택관리사업'은 공공임대주택을 운영, 관리하는 사업임

자료: 한국토지주택공사

한국토지주택공사의 정책사업인 공공주택사업은 공공주택지구 조성 및 국민주택규모 이하의 주택 등 공공주택 건설·매입과 관련된 사업으로서 「공공주택 특별법」 제2조제3호가목부터 다목[50]까지에 해당하는 공공주택사업을 말한다.

한국토지주택공사는 상기 공공주택사업과 관련하여 2014년에, 누적부채로 인하여 악화된 재무구조와 선투자 후회수 구조의 장기임대주택사업 방식에 대한 다각화 필요성 대두에 따라 주택도시기금과 민간자본을 활용하여 10년간 임대 후 분양 전환하는 공공임대주택(10년) 리츠 방식을 도입하였다. 공공임대주택(10년) 리츠는 한국토지주택공사와 주택도시기금이 공동출자하는데, 외부 민간 차입을 추가로 도입

50) 「공공주택 특별법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "공공주택"이란 제4조제1항 각 호에 규정된 자 또는 제4조제2항에 따른 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금을 지원받아 이 법 또는 다른 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.
가. 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택(이하 "공공임대주택"이라 한다)
나. 분양을 목적으로 공급하는 주택으로서 「주택법」 제2조제5호에 따른 국민주택규모 이하의 주택(이하 "공공분양주택"이라 한다)
3. "공공주택사업"이란 다음 각 목에 해당하는 사업을 말한다.
가. 공공주택지구조성사업: 공공주택지구를 조성하는 사업
나. 공공주택건설사업: 공공주택을 건설하는 사업
다. 공공주택매입사업: 공공주택을 공급할 목적으로 주택을 매입하거나 인수하는 사업
라. 공공주택관리사업: 공공주택을 운영·관리하는 사업

하여 한국토지주택공사의 공동주택용지를 매입하고 공공임대주택을 건설, 공급하는 것이다.[51]

이와 관련한 2018년 말 현재 16개 리츠의 총 사업비는 19조 2,417억원이며, 이 중 한국토지주택공사의 출자금액은 3,412억원(1.8%)이다.

[한국토지주택공사 운영 공공임대주택(10년) 리츠의 주체별 사업비 부담 현황]

(단위: 억원, %)

구분	총사업비	출자		차입		보증금
		한국토지주택공사	주택도시기금	민간차입	주택도시기금 융자	
금액	192,417	**3,412**	13,742	75,173	41,623	58,461
(비중)	(100.0)	**(1.8)**	(7.1)	(39.1)	(21.6)	(30.4)

자료: 한국토지주택공사

상기와 같이 한국토지주택공사가 1.8%만 출자하고 이후 운영만 실시하도록 한 것은 한국토지주택공사의 부채증가 없이 안정적이고 지속가능한 정부정책을 수행하는데 상당한 도움이 되었던 것으로 파악된다.

아래 표는 앞서 언급한 공공임대주택(10년) 리츠의 사업 참여 주체별 사업비 부담 비율을 기존에 한국토지주택공사가 수행하였던 공공임대주택(10년) 사업의 사업비 부담 비율과 비교한 것이다. 공공임대주택(10년) 리츠는 기존 한국토지주택공사가 부담하였던 자금 중 일부를 주택도시기금(출자금 7.1%의 비중)과 외부 민간차입(39.1%의 비중)으로 부담이 전환된 것으로 볼 수 있다. 이 경우, 한국토지주택공사의 자본조달 비율은 기존에 비해 46.2%p 감소하게 된다.

그러나 한국토지주택공사가 신용으로 조달한 사채금리보다 민간차입금으로 조달함에 따른 자금 조달비용이 확대되는 문제점이 발생하고, 리츠방식에 의한 공공임대주택사업에 대해 연간 0.17%에 이르는 주택도시보증공사의 PF 보증에 따른 보증료가 추가적으로 발생하고 있다.

51) 임대주택 건설 및 임대운영·관리는 자산관리회사인 한국토지주택공사가 수행하고, 임대조건 수준은 한국토지주택공사의 공공임대주택 기준을 적용한다. 공공임대주택(10년) 리츠는 임대기간이 종료(임대의무기간 10년)되면, 임차인 및 일반에 분양전환하고, 미분양시에는 감정평가액을 기준으로 한국토지주택공사가 매입을 확약하고 있다.

[한국토지주택공사 공공임대주택(10년) 리츠의 자본조달 변화 등]

(단위: %, %p)

구분	기존 (a)	공공임대주택 리츠 (b)	차이 (b-a)
한국토지주택공사	48.0	1.8	**△46.2**
주택도시기금	21.6	28.7 (21.6 + 7.1)	**7.1**
민간차입	0.0	39.1	**39.1**
보증금	30.4	30.4	0.0
자금조달비율 합계	100.0	100.0	0.0
주택도시보증공사 PF 보증료	×	○	+0.17

자료: 한국토지주택공사

그런데, 아래 표에서와 같이 한국토지주택공사의 2010년 461%까지 확대되던 부채비율은 2018년에는 283%로 감소되었으며, 2010년에는 91조 5,574억원에 이르던 금융부채도 2018년에는 69조 3,710억원으로 22조 1,864억원 감소되는 등 재무건전성이 개선되었다. 2014년까지는 영업이익으로 이자비용을 부담하지 못하였으나, 2015년 이후부터는 이자보상배율이 1배를 상회하고 있으며, 2018년에는 2.07배 수준까지 확대되었다.

한국토지주택공사의 일시적인 자금경색에 의해 정부정책 수행능력이 감소할 경우 정책활동의 지속성 유지를 위해 정부가 지원할 수 있으나, 한국토지주택공사의 수익성이 개선되고 재무건전성이 회복됨에도 불구하고 정부재정 중심으로 공공임대주택사업을 영위하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있다. 한국토지주택공사는 독점적 택지 개발권을 부여받아 부동산 개발로 발생시킨 이익으로 손실이 발생하는 정책사업 (공공주택 건설 및 임대·관리 사업)을 수행하도록 하고 있기 때문이다.

[한국토지주택공사 금융부채, 차입금의존도, 부채비율, 이자보상배율]

(단위: 억원, %, 배)

년도	금융부채	부채비율	차입금 의존도	영업이익	이자비용	이자 보상배율
2010	**915,574**	**461**	62	3,504	38,399	0.41
2011	977,687	468	62	10,898	43,699	0.62
2012	1,039,071	466	62	14,085	44,881	0.77
2013	1,056,553	458	61	8,295	44,869	0.69
2014	985,272	409	57	11,119	41,615	0.95
2015	898,705	376	53	14,712	36,744	1.31
2016	831,234	342	48	31,757	32,334	2.00

(단위: 억원, %, 배)

년도	금융부채	부채비율	차입금 의존도	영업이익	이자비용	이자 보상배율
2017	763,376	306	44	30,014	28,145	2.31
2018	**693,710**	**283**	40	26,136	26,379	**2.07**

자료: 한국토지주택공사

따라서 한국토지주택공사는 이익이 발생하고 있는 부동산 개발 등 고유사업의 이익을 적극적으로 활용하여 공공임대주택사업 등의 정책사업을 수행하는 것을 검토할 필요가 있다.

(2) 구분회계 작성기관의 270개 회계단위 중 20%인 55개 사업부문은 자본 잠식 상태

39개 구분회계 작성기관의 270개 회계 단위 중 20.4%인 55개 사업부문은 2018년 말 현재 자본 잠식 상태이며 해당 결손 규모가 점차 확대되고 있는 상황으로, 기획재정부와 관련 주무부처, 해당 공공기관은 해당 결손 사업부에 대하여 보다 적극적인 관리방안을 마련하고 이를 시행할 필요가 있다.

39개 구분회계 작성 기관은 각 기관의 회계 단위를 사업 추진 목적에 따라 개별 회계 단위로 구분하였으며, 이에 2018년 현재 39개 기관의 사업부문은 연결조정 등 조정 단위 사업부를 제외하고 총 270개 회계 단위로 구분[52]되었다. 그런데, 상기 270개 사업 부문 중 20.4%인 55개 사업부문은 2018년 말 현재 지속적인 손실 발생 등에 따라 총 자산에서 총 부채를 차감한 순자산(자본)이 부(負)인 상태로 나타났다.

아래 표에서와 같이 2018년 말 현재 순자산이 (-)인 55개 사업부문 중 고유사업 부문은 39개, 정책사업 부문은 7개, 대행·위탁 사업부문은 9개로 나타났는데, 이는 각각의 사업 부문의 17.9%, 36.8%, 27.3% 수준으로, 정책사업 부문은 고유사업 부문에 비해 전체 사업부에서 부의 순자산이 발생한 사업부 비율이 2배 이상을 보이고 있다.

52) 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) 상 공시되는 사업부를 기준으로 하였으며, 이 중 고유사업 부문으로 218개(80.7%), 정책사업으로는 19개(7.0%), 대행·위탁사업으로는 33개(12.2%) 사업부문이 분류되었다.

[39개 구분회계 작성 기관의 전체 구분회계 사업 단위 현황(2018)]

(단위: 개, %)

구분	고유	정책	대행·위탁	합계
총 구분회계 단위 사업부 수 (a)	218	19	33	270
(비중)	(80.7)	(7.0)	(12.2)	(100.0)
자본잠식 사업부 수 (b)	39	7	9	**55**
비율(b/a)	17.9	36.8	27.3	**20.4**

주: 1. 총 사업부 수에서 연결조정 등 조정 단위사업부는 제외하였음
2. 자본잠식 사업부 수 산정 시, 무자본 특수법인(예금보험기금채권상환기금, 한국철도시설공단)의 사업부는 제외함
3. 상기 총 사업부 수는 기획재정부가 공공기관 재무현황 산정 시 포함하는 사업부를 기준으로 하여 산정하였음

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

상기 2018년 말 현재 부의 순자산을 나타내고 있는 55개 사업부문의 각 연도별 순자산 현황을 살펴보면, 해당 사업부는 아래의 19개 기관에서 발생하였으며, 전체 55개 사업부문 자본의 결손 규모는 2014년 23조 3,284억원에서 2018년 40조 2,613억원으로 16조 9,329억원 증가하는 등 예금보험공사의 상호저축은행 구조조정 특별계정 등 일부를 제외한 대부분의 사업에서 결손 규모가 확대되고 있다. 자본결손 증가분은 고유사업에서 △10조 5,749억원, 정책사업에서 △6조 2,990억원[53], 대행 · 위탁사업에서 △590억원 발생하였다.

[2018년 말 현재 순자산이 부(負)인 구분회계 사업부문의 연도별 순자산 현황]

(단위: 억원)

기관명	단위 성격	구분회계 사업부명	2014 (a)	2015	2016	2017	2018 (b)	증감 (b-a)
강원 랜드[1]	고유	하이원콘도	-	-	-	△426	△483	△483
		하이원스키	-	-	-	△193	△251	△251
		하이원워터월드	-	-	-	-	△22	△22
		기타	-	-	-	△534	△470	△470
공무원 연금공단	대행위탁	국가위탁사업 (맞춤형복지사업 및 대여학자금)	△5,503	△4,670	△3,803	△3,258	△2,745	2,758
국민건강 보험공단	고유	지역가입건강보험	△6,256	3,696	3,202	10,231	△8,050	△1,794
	대행위탁	사회보험통합징수	△449	△378	△417	△354	△367	82
대한 석탄 공사	고유	장성	△1,599	△1,841	△2,291	△2,643	△3,031	△1,432
		도계	△2,420	△2,471	△2,580	△2,640	△2,696	△276
		화순	△2,105	△2,165	△2,275	△2,341	△2,484	△379

53) 이 중 94.7%에 해당하는 △5조 9,663억원이 한국수자원공사의 4대강사업에서 발생하였다.

(단위: 억원)

기관명	단위 성격	구분회계 사업부명	2014 (a)	2015	2016	2017	2018 (b)	증감 (b-a)
		폐광	△2,469	△2,458	△2,437	△2,432	△2,446	23
		해외석탄개발	△78	△89	△226	△321	△378	△300
부산 항만 공사	고유	배후단지	△238	△239	△287	△378	△410	△172
		기타	△17	△19	△8	△15	△19	△1
		국제여객	△178	△212	48	△50	△73	104
예금 보험 공사	고유	상호저축은행	△17,583	△17,317	△16,828	△16,725	△17,196	386
		상호저축은행 구조조정특별계정	△162,120	△148,771	△133,752	△122,325	△112,322	49,798
		공사회계	△52	△68	△59	△65	△106	△54
인천국제 공항공사	고유	해외공항사업	△158	△192	△242	△260	△39	119
주택도시 보증공사	고유	주택사업자융자	△4,713	△9,087	△9,315	△9,674	△10,007	△5,294
	대행위탁	기금위탁	0	△26	△16	17	△65	△65
		정비융자 위탁	6	17	33	43	△109	△116
	정책	건설사유동성지원	△555	△617	△622	△653	△675	△121
중소벤처 기업진흥 공단	고유	창업자금	△1,336	△1,360	△2,018	△2,357	△2,630	△1,294
		산성장기반자금 등	△1,846	△2,029	△3,144	△4,196	△5,208	△3,362
		소상공인자금	△3	△34	△290	△133	△320	△317
한국 가스공사	고유	가스도매/판매	87	148	223	188	△175	△262
		자원개발/도입	4,461	5,538	△1,616	△14,465	△16,041	△20,502
		자원개발/일반	55	△2,208	△6,360	△8,599	△12,399	△12,454
		지배회사/기타	△98	△94	△55	△49	△58	40
한국 공항 공사	고유	여수	△70	△207	△355	△97	△123	△53
		사천	△11	△68	△128	△61	△82	△71
		원주	9	△22	△54	△5	△13	△22
한국 광물 자원공사	고유	캐나다법인	△102	△2,331	△3,196	△3,337	△1,956	△1,855
		볼레오	4,358	△4,199	△11,452	△14,511	△19,273	△23,632
		암바토비	5,923	△899	△2,209	△3,706	△6,681	△12,603
한국무역 보험공사	고유	가격변동리스크 헷지지원	△14	△25	△48	△74	△212	△197
한국 산업 단지 공단	고유	기업지원사업	△1,695	△2,053	△2,445	△2,856	△3,227	△1,533
	정책	산업집적촉진사업	△945	△1,227	△1,445	△1,629	△1,845	△900
	대행위탁	국가위탁사업	6	△6	△23	△29	△88	△94
		공공대행사업	△36	△66	△79	△102	△146	△110
한국석유 공사	고유	HOC	△4,357	△23,153	△27,977	△28,303	△32,549	△28,192
		Dana	△4,162	△14,943	△18,837	△16,777	△15,966	△11,804
		Kaz B.V	2,261	△4,298	△4,513	△6,112	△6,799	△9,060
		정제사업	△19,906	△21,941	△22,626	△20,060	△20,934	△1,028
	정책	알뜰주유소 사업 및 오일허브 사업, 에특융자사업 등	34	△108	△14	5	△18	△52

(단위: 억원)

기관명	단위 성격	구분회계 사업부명	2014 (a)	2015	2016	2017	2018 (b)	증감 (b-a)
한국 수자원 공사	대행위탁	지방수도	△935	△814	△633	△427	△922	13
		댐개발	△835	△685	△746	△745	△813	22
	정책	4대강사업	504	△61,039	△60,562	△60,089	△59,159	△59,663
한국장학 재단	정책	일반학자금	△960	△790	△925	△1,874	△2,303	△1,343
		우수장학금	20	9	△11	△10	△11	△31
		저소득장학금	978	32	△18	△20	△22	△1,000
한국 지역 난방공사	고유	지방권 집단에너지사업 (열수송관 비연계사업)	1,428	1,370	1,493	1,318	△1,061	△2,489
한국철도 공사	고유	물류	△10,019	△13,154	△16,568	△20,725	△24,581	△14,562
	대행위탁	수탁	408	187	1	△2,008	△2,552	△2,960
합 계			**△233,284**	△337,371	△358,505	△366,842	**△402,613**	**△169,329**
고유			△225,022	△267,190	△289,225	△295,708	△330,771	**△105,749**
정책			△369	△63,123	△62,975	△63,618	△63,359	**△62,990**
대행·위탁			△7,893	△7,058	△6,305	△7,515	△8,483	**△590**

주: 1) 강원랜드의 경우 2018년 공기업으로 지정되면서 구분회계 적용을 시작하였으며, 이에 해당 구분회계 재무제표는 2017년도 분 부터 산출하여 2014년 대비 2018년 순자산의 증감 합계에는 반영하지 않았으며, 하이원워터월드는 2018.7부터 영업을 시작함

자료: 각 공공기관 제출자료

상기 부의 순자산을 나타내고 있는 사업부의 재무현황과 관련하여서는 기관 전체의 자본 현황 및 각 사업부의 특성(고유, 정책, 대행 · 위탁사업) 등을 종합적으로 검토하여 분석할 필요가 있다.

즉, 각 개별 사업부의 자본이 결손이라 하더라도 해당 기관의 총 자본이 충분할 경우 기관 전체의 재무건전성에는 문제가 없을 수 있으나, 아래와 같이 2018년 말 현재 부의 순자산을 나타내고 있는 사업부를 보유한 공공기관 중 2018년 말 총 자본이 각각 △1조 151억원과 △1조 9,643억원 결손인 대한석탄공사, 한국광물자원공사의 경우에는 순자본이 결손인 사업부의 재무상태를 보다 적극적으로 개선할 필요가 있다. 또한, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국지역난방공사의 경우에도 각 개별사업부의 결손 확대가 2014년 대비 2018년의 기관 전체 총 자본을 각각 1조 2,264억원, 7조 6,056억원, 4조 1,905억원, 730억원 감소시키고 있어 해당 결손이 발생한 사업부의 재무 건전성 개선을 위해 보다 구체적인 방안을 마련하고 이를 시행할 필요가 있다.

[2018년 말 현재 순자산이 부(負)인 사업부문이 있는 기관 중 총 자본 결손 또는 총 자본 감소 기관]

(단위: 억원)

기관명	구분	사업부분명	2014	2015	2016	2017	2018	증감
대한석탄공사	고유	장성	△1,599	△1,841	△2,291	△2,643	△3,031	△1,432
		도계	△2,420	△2,471	△2,580	△2,640	△2,696	△276
		화순	△2,105	△2,165	△2,275	△2,341	△2,484	△379
		폐광	△2,469	△2,458	△2,437	△2,432	△2,446	23
		해외석탄개발	△78	△89	△226	△321	△378	△300
	총 자본		**△8,424**	**△8,686**	**△9,121**	**△9,585**	**△10,151**	**△1,727**
한국광물자원공사	고유	캐나다법인	△102	△2,331	△3,196	△3,337	△1,956	△1,855
		볼레오	4,358	△4,199	△11,452	△14,511	△19,273	△23,632
		암바토비	5,923	△899	△2,209	△3,706	△6,681	△12,603
	총 자본		18,317	669	**△8,409**	**△12,823**	**△19,643**	**△37,960**
한국가스공사	고유	가스도매/판매	87	148	223	188	△175	△262
		자원개발/도입	4,461	5,538	△1,616	△14,465	△16,041	△20,502
		자원개발/일반	55	△2,208	△6,360	△8,599	△12,399	△12,454
		지배회사/기타	△98	△94	△55	△49	△58	40
	총 자본		97,244	100,824	94,730	81,404	84,980	**△12,264**
한국석유공사	고유	HOC	△4,357	△23,153	△27,977	△28,303	△32,549	△28,192
		Dana	△4,162	△14,943	△18,837	△16,777	△15,966	△11,804
		Kaz B.V	2,261	△4,298	△4,513	△6,112	△6,799	△9,060
		정제사업	△19,906	△21,941	△22,626	△20,060	△20,934	△1,028
	정책	알뜰주유소 사업 및 오일허브 사업	34	△108	△14	5	△18	△52
	총 자본		83,697	41,956	35,087	23,839	7,641	**△76,056**
한국수자원공사	대행·위탁	지방수도	△935	△814	△633	△427	△922	13
		댐개발	△835	△685	△746	△745	△813	22
	정책	4대강사업	504	△61,039	△60,562	△60,089	△59,159	△59,663
	총 자본		119,777	62,775	66,606	72,340	77,871	**△41,905**
한국지역난방공사	고유	지방권 집단에너지사업 (열수송관 비연계사업)	1,428	1,370	1,493	1,318	△1,061	△2,489
	총 자본		16,331	17,217	18,050	18,297	15,602	**△730**

자료: 각 공공기관 제출자료

또한, 고유사업은 기관의 설립 목적 및 기능에 따라 과거부터 지속적으로 수행하여 온 사업으로 정의되어 있다. 그러나 일반적으로 정부의 정책사업과, 법령 등에 따라 공공기관이 대행·위탁하는 사업을 제외한 자체적으로 수행하는 기관의 대부분의 사업이 고유사업에 포함된다. 따라서 공공기관의 고유사업에 대하여는 해당

사업이 기관의 설립 목적에 부합하는 사업인지, 또한 해당 사업의 지속적인 유지가 필요한 것인지 등의 여부를 분석할 필요가 있다.

아래 표의 기관은 2018년 말 현재 부의 순자산을 나타내는 고유사업을 보유하고 있고 대부분의 해당 고유사업 결손이 증가하고 있으나, 타 사업부의 수익 발생으로 인해 2018년의 총 자본이 2014년에 비해 증가한 기관이다. 따라서 해당 고유사업의 자본 잠식이 전체 기관의 재무건전성에 위협이 되는 상황은 아니다. 그러나 민간 기업의 경우 기관 효율성 제고 차원에서 지속적인 손실이 발생하는 사업부에 대하여는 구조조정 등에 적극적일 수 있으나, 공공기관의 특성 상 효율적인 기관 운영이 부족한 측면이 있다.

[2018년 말 현재 순자산이 부(負)인 고유 사업부문이 있는 기관 중 총 자본 증가 기관]

(단위: 억원)

기관명	구분	사업부분 명	2014 (a)	2015	2016	2017	2018 (b)	증감 (b-a)
강원랜드	공기업	하이원콘도	-	-	-	△426	△483	-
		하이원스키	-	-	-	△193	△251	-
		하이원워터월드	-	-	-	0	△22	-
		기타	-	-	-	△534	△470	-
		총 자본	27,054	29,978	32,527	35,012	35,868	8,814
국민건강보험공단	준정부기관	지역가입건강보험	△6,256	3,696	3,202	10,231	△8,050	△1,794
		총 자본	194,795	246,846	263,692	267,489	227,893	33,098
부산항만공사	공기업	배후단지	△238	△239	△287	△378	△410	△172
		기타	△17	△19	△8	△15	△19	△1
		국제여객	△178	△212	48	△50	△73	104
		총 자본	37,629	38,035	38,405	38,765	38,650	1,021
인천국제공항공사	공기업	해외공항사업	**△158**	**△192**	**△242**	**△260**	**△39**	119
		총 자본	60,043	65,753	72,698	80,414	87,983	27,940
주택도시보증공사	공기업	주택사업자 융자	**△4,713**	△9,087	△9,315	△9,674	**△10,007**	**△5,294**
		총 자본	52,189	43,139	47,047	50,798	55,003	2,814
한국공항공사	공기업	여수	△70	△207	△355	△97	△123	△53
		사천	△11	△68	△128	△61	△82	△71
		원주	9	△22	△54	△5	△13	△22
		총 자본	38,005	39,295	40,549	41,800	42,299	4,294
한국산업	준정부기관	기업지원사업	△1,695	△2,053	△2,445	△2,856	△3,227	△1,533

(단위: 억원)

기관명	구분	사업부분 명	2014 (a)	2015	2016	2017	2018 (b)	증감 (b-a)
단지공단		총 자본	11,376	11,120	11,013	10,918	11,410	34
한국 철도공사	공기업	물류	△10,019	△13,154	△16,568	△20,725	△24,581	△14,562
		총 자본	43,472	47,485	47,688	49,976	69,579	26,106
예금 보험 공사	준정부기관	상호저축은행	△17,583	△17,317	△16,828	△16,725	△17,196	386
		상호저축은행 구조조정특별계정	△162,120	△148,771	△133,752	△122,325	△112,322	49,798
		공사회계	△52	△68	△59	△65	△106	△54
		총 자본	△158,392	△123,300	△72,947	△29,381	7,551	165,943
중소벤처 기업진흥 공단	준정부기관	창업자금	△1,336	△1,360	△2,018	△2,357	△2,630	△1,294
		신성장기반자금 등	△1,846	△2,029	△3,144	△4,196	△5,208	△3,362
		소상공인자금	△3	△34	△290	△133	△320	△317
		총 자본	13,790	16,059	15,584	23,145	26,492	12,701
한국무역 보험공사	준정부기관	가격변동리스크 헷지지원	△14	△25	△48	△74	△212	△197
		총 자본	13,879	13,515	11,897	12,292	14,766	887

주: 강원랜드의 경우 2018년 공기업으로 지정되면서 구분회계 적용을 시작하였으며, 이에 해당 구분회계 재무제표는 2017년도 분 부터 산출하였음
자료: 각 공공기관 제출자료

위의 표에서 인천국제공항공사의 해외공항사업은 인천공항 건설 및 운영노하우를 활용한 컨설팅 사업 및 지분투자 사업인데, 2018년 말 현재 39억원의 부(負)의 순자산을 나타내고 있다. 또한, 강원랜드의 경우에는 각 구분회계 사업부 중 대규모의 당기순이익이 발생하는 카지노 사업부분을 제외한 전 고유사업부분에서 2017년과 2018년 모두 당기순손실이 발생하였다.[54)55)]

54) 강원랜드 구분회계 사업부문은 모두 고유사업으로 이루어져 있으며, 각 구분회계 사업부문의 2017년과 2018년 당기순손익은 아래와 같이 카지노 사업부문을 제외한 전 사업부문이 손실을 나타내고 있다.

(단위: 억원)

	카지노	그랜드 호텔	팰리스 호텔	하이원 콘도	하이원골프	하이원스키	하이원 워터 월드	하이원 추추 파크	하이원상동 테마파크	하이원 엔터테 인먼트	기타
2017	5,278	△324	△68	△257	△8	△112	0	△186	4	△7	△139
2018	3,991	△342	△69	△254	△5	△147	△22	△249	△83	△2	△179

자료: 강원랜드

그 외에도 위의 지속적으로 결손이 발생하고 있는 고유사업, 특히 시장성이 상대적으로 강한 공기업의 결손 사업부[56]에 대하여는 기관의 설립목적에 부합하는 선에서 해당 결손 규모를 감소시키기 위한 효율적인 방안이 없는지 지속적으로 검토하고 구체적인 방안을 마련하여 이를 시행할 필요가 있다.

55) 이와 관련한 세부 내역은 국회예산정책처, 「2018 회계연도 공공기관 결산분석 Ⅲ」, pp.59~66 참조

56) 준정부기관의 경우 상대적으로 시장성보다 공공성이 강조되는 경우가 많으며, 해당 고유 사업부문의 결손이 공공을 위한 사업을 위해 불가피하게 발생하는 측면이 있기 때문이다.

2 공공기관의 출자주식 손실 분석

가. 현 황

(1) 분석 필요성

정부는「공공기관의 운영에 관한 법률」제51조의2[1]와「공공기관의 운영에 관한 법률시행령」제29조2[2]를 2016년 9월 22일에 신설하여 공기업·준정부기관이 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우에는 주무장관 혹은 기획재정부장관과 사전에 협의를 하고 계획서를 제출하는 등 출자회사 신설을 관리하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 또한,「공기업·준정부기관 예산편성지침」[3]에서는 신규자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정하고, 사전 타당성 조사를 실시하여 예산에 반영하도록 규정하고 있어, 공기업과 준정부기

이은경 예산분석관(jamsilek@assembly.go.kr, 788-4682)

1)「공공기관의 운영에 관한 법률」
제51조의2(출연·출자기관의 설립 등 협의) ① 공기업·준정부기관은 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전에 협의를 하여야 한다. 다만, 사전협의에 준하는 절차를 이미 수행하였거나 금융을 다루는 공공기관이 출자하는 경우로서 대통령령으로 구체적으로 정한 경우에는 사전협의 대상에서 제외한다. ② 제1항에 따른 사전협의 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2)「공공기관의 운영에 관한 법률시행령」
제29조의2(출연·출자에 대한 사전협의)③ 공기업·준정부기관은 법 제51조의2에 따라 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하기 위하여 사전협의를 할 경우에는 주무기관의 장 및 기획재정부장관에게 다음 각 호의 사항이 포함된 계획서를 제출하여야 한다.
1. 출연·출자의 목적 및 필요성
2. 출연·출자대상 법인의 사업범위 및 내용
3. 출연·출자의 금액 및 시기
4. 출연·출자대상 법인의 최소 5년간의 연도별 재무 계획
5. 정부 또는 공공기관의 출연·출자대상 법인에 대한 예산지원, 채무보증, 손실보전 등의 내용

3)「공기업·준정부기관 예산편성지침」
Ⅱ. 주요 항목별 편성지침
1 사 업 비
□ 기관 고유업무와 핵심사업 위주로 예산을 편성한다.
□ 재무건전성을 개선하기 위한 노력을 강화한다.
□ 신규 투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다.
○ 신규 투자사업, 자본출자는 사전 타당성 조사를 실시하여 예산을 반영한다.
○ 예비타당성 조사 대상사업의 경우 예비타당성 조사와는 별도로 **내·외부 전문가 동수로 구성된 투자심의회에서 사업의 재무적 타당성에 대한 심의를 거쳐 사업을 추진한다.**

관이 지나친 자회사 남설을 규제하고 있다.

공공기관의 출자주식으로 인한 손실 혹은 매각손실은 정부의 손실보전 혹은 배당축소 등으로 이어짐에 따라 직·간접적으로 예산에 미치는 영향이 적지 않음에도 불구하고, 동법 시행 이전에 실시한 공공기관의 지분출자회사에 대한 종합적인 관리는 별도로 이루어지지 않고 있다. 즉, 공공기관 전체를 망라하여 지분증권에서 발생하는 손실규모가 어느 정도인지에 대한 측정이 전혀 이루어지지 않고 있고, 이에 따른 우발채무위험 정도도 파악되지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 분석에서는 2019년 6월 현재 339개 공공기관[4]을 대상으로 하여, 공공기관이 2018년 말 현재 보유 중인 출자주식 규모와 손실을 총괄적으로 집계하고, 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생하거나, 수익성이 악화되어 부분 혹은 완전자본잠식 수준에 있는 출자회사 현황을 정리한다. 다음으로, 범주화가 가능한 공공기관의 해외투자, SOC활용사업 및 지역개발사업, 신재생에너지사업, 민간발전사업, 과학기술 출연연구기관의 출자로 세분화하여 분석하였다. 셋째, 공공기관의 출자회사에 대한 지급보증 및 담보제공 등을 집계하여 우발채무[5]의 위험을 측정하였다. 마지막으로 전체 출자주식에서 차지하는 비중이 높은 공공기관별로 출자주식 손실을 별도로 집계하였다. 한편, 본 분석에서는 출자회사에 대하여 다음과 같이 정의하고 있으며, 자회사가 지분을 보유한 재출자회사는 제외하였다.

[분석대상 출자회사]

구분	정의	포함여부
자회사	기관이 50% 이상 지분을 보유하였거나 30% 이상 지분을 보유하고 임원임면권 등 사실상 지배력을 가진 법인	○
출자회사	기관이 지분을 보유한 법인 중 자회사가 아닌 법인	○
재출자회사	자회사가 지분을 보유한 법인 중 기관의 연결재무제표상 연결대상에 포함되는 법인	×

자료: 공공기관 경영정보공개스템

4) 본 분석에서는 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행) 및 신용보증기금, 기술보증기금, 중소기업진흥기금의 고유목적사업용 출자주식을 제외한다.

5) 우발채무는 현실적으로 존재하는 채무는 아니나 장래에 우발적인 사태가 발생할 경우 확정채무가 될 가능성이 있는 특수한 성질의 채무를 말한다.

(2) 공공기관 출자주식 현황

2019년 6월 기준으로 339개의 공공기관 중 타법인에 대한 주식을 보유 중인 기관은 119개이다. 119개 공공기관이 2018년 말 현재 출자 중인 법인은 총 880개[6] 이며, 이들 법인에 대한 출자주식의 장부가액은 55조 7,987억원이다. 출자주식 장부가액은 공공기관의 주식 취득 이후 주식가치의 상승 혹은 감소분을 반영한 연도 말 금액을 의미한다.

[공공기관 출자주식 현황]

(단위: 개, 억원)

출자주식 보유 공공기관 수	출자회사 수	출자주식 장부가액
119	880	557,986

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 출자주식 55조 7,987억원 중 상위 13개 공공기관의 284개 출자회사에 대한 출자주식가액은 51조 8,748억원으로 전체 출자주식가액의 93.0%에 해당된다. 이 중 한국전력공사와 자회사인 서부발전, 동서발전, 남동발전, 남부발전의 출자주식은 총 33조 8,223억원으로 전체 출자주식의 60.6%를 차지한다. 또한, 전체 출자주식의 55.4%를 차지하는 한국전력공사의 출자주식 30조 9,055억원 중에는 6개 발전자회사와 한국가스공사에 대한 출자주식 27조 7,950억원이 포함되어 있다.

한국전력공사 다음으로 많은 출자주식을 보유하고 있는 한국석유공사는 2018년 말 기준으로 Dana Petroleum Ltd.에 2조 833억원, KNOC Eagleford Corp.에 1조 5,208억원을 포함하여 4조 6,603억원의 출자주식을 보유 중이다. Harvest Operations Corp.에 대한 취득원가 4조 7,463억원은 2018년 말 현재 전액 감액되어 출자주식가액을 구성하고 있지 않다.

예금보험공사의 출자주식 3조 4,819억원 중에는 공적자금이 투입된 우리은행 1조 9,438억원, 수협 1조 354억원, 한화생명보험 3,665억원 등이 포함되어 있다.

중소벤처기업진흥공단의 출자주식 2조 8,780억원 중에는 한국모태펀드에 대한 중소벤처기업부 출자액 2조 7,108억원이 대부분을 차지하며, 한국광해관리공단의 출자주

6) 공공기관 출자주식에는 은행형 공공기관인 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행 및 신용보증기금, 기술보증기금, 중소벤처기업진흥공단이 보유하고 있는 출자전환주식을 제외한다.

식 1조 3,675억원 중에는 강원랜드에 대한 출자주식 1조 1,308억원이 포함되어 있다.

한국서부발전, 한국동서발전, 한국남동발전, 한국남부발전의 출자주식은 해외발전소의 운영 및 유지를 위한 지분출자, 신재생에너지, 민간발전사업 관련 출자주식 등으로 구성되어 있다. 한국광물자원공사의 2018년 말 현재 1조 1,359억원에 이르는 출자주식도 해외광물자원개발사업과 관련한 법인 출자로 구성되어 있다.

[공공기관 출자주식 세부 현황]

(단위: 개, %, 억원)

공공기관명	주무부처	출자회사		출자주식	
		개수	비중	장부가액	비중
한국전력공사	산업통상자원부	54	6.1	309,055	55.4
한국석유공사	산업통상자원부	29	3.3	46,603	8.4
한국가스공사	산업통상자원부	33	3.8	37,077	6.6
예금보험공사	금융위원회	2	0.2	34,819	6.2
중소벤처기업진흥공단	중소벤처기업부	5	0.6	28,780	5.2
한국광해관리공단	산업통상자원부	6	0.7	13,675	2.5
한국광물자원공사	산업통상자원부	28	3.2	11,359	2.0
한국자산관리공사	금융위원회	13	1.5	8,212	1.5
한국서부발전(주)	산업통상자원부	25	2.8	6,207	1.1
한국동서발전(주)	산업통상자원부	27	3.1	10,546	1.9
한국남동발전(주)	산업통상자원부	32	3.6	6,979	1.3
한국남부발전(주)	산업통상자원부	30	3.4	5,436	1.0
소 계(13)		284	32.3	518,748	93.0
기 타(106)		596	67.7	39,239	7.0
합 계(119)		880	100.0	557,986	100.0

주: 공공기관 출자주식에는 은행형 공공기관인 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행 및 신용보증기금, 기술보증기금, 중소벤처기업진흥공단이 보유하고 있는 출자전환주식을 제외함
주2: 한국전력공사의 출자회사에는 법원의 판결에 따라 전기요금 채권이 출자전환된 내역이 포함되어 있음
자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

부처별로 공공기관의 출자주식을 재분류한 결과, 한국전력공사와 발전자회사 및 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사가 속한 산업통상자원부 소관 공공기관의 출자주식이 46조 858억원으로 전체 출자주식의 82.6%를 차지하고 있었

고, 다음으로 금융위원회가 8.1%인 4조 5,375억원, 중소벤처기업부가 5.4%인 2조 9,877억원, 국토교통부가 1.9%인 1조 556억원 등이다.

[부처 소관 공공기관별 출자주식 세부 현황]

(단위: 개, %, 억원)

주무부처	출자회사		출자주식	
	개수	비중	장부가액	비중
산업통상자원부	354	40.2	460,858	82.5931
금융위원회	20	2.3	45,375	8.1319
중소벤처기업부	12	1.4	29,877	5.3544
국토교통부	156	17.7	10,556	1.8918
과학기술정보통신부	203	23.1	5,068	0.9083
환경부	15	1.7	4,114	0.7373
문화체육관광부	10	1.1	750	0.1344
해양수산부	18	2.0	400	0.0717
농림축산식품부	7	0.8	385	0.0690
기획재정부	4	0.5	258	0.0462
교육부	53	6.0	93	0.0167
방송통신위원회	10	1.1	171	0.0306
산림청	2	0.2	38	0.0068
농촌진흥청	4	0.5	17	0.0030
보건복지부	3	0.3	3	0.0005
경찰청	2	0.2	13	0.0023
고용노동부	1	0.1	3	0.0005
관세청	1	0.1	2	0.0004
국가보훈처	2	0.2	2	0.0004
법무부	1	0.1	1	0.0002
여성가족부	1	0.1	1	0.0002
국무조정실	1	0.1	0	0.0000
합 계	880	100.0	557,987	100.0000

주: 공공기관 출자주식에는 은행형 공공기관인 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행 및 신용보증기금, 기술보증기금, 중소벤처기업진흥공단이 보유하고 있는 출자전환주식을 제외함
자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관 유형별로는 시장형 공기업의 출자주식이 가장 많았으며, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 준시장형 공기업, 기타공공기관 순이었다. 한국

전력공사, 발전자회사, 한국가스공사, 한국석유공사 등을 포함한 시장형 공기업의 출자주식은 총 44조 5,593억원으로 전체 55조 7,986억원의 79.9%를 차지한다.

[공공기관 유형별 출자주식 세부 현황]

(단위: 개, %, 억원)

공공기관 유형	출자회사		출자주식	
	개수	비중	장부가액	비중
공기업(시장형)	329	37.4	44,559,319	79.9
공기업(준시장형)	168	19.1	1,550,805	2.8
준정부기관(위탁집행형)	55	6.3	1,851,054	3.3
준정부기관(기금관리형)	26	3.0	7,376,535	13.2
기타공공기관	302	34.3	460,882	0.8
합 계	880	100.0	55,798,595	100.0

주: 공공기관 출자주식에는 은행형 공공기관인 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행 및 신용보증기금, 기술보증기금, 중소벤처기업진흥공단이 보유하고 있는 출자전환주식을 제외함
자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 출자주식은 2014년 61조 4,237억원에서 2018년에는 55조 7,986억원으로 5조 6,251억원 감소하였으며, 한국석유공사와 한국광물자원공사, 한국가스공사의 출자주식 감소분이 대부분을 차지한다. 2014~2018년 동안 한국석유공사의 출자금은 총 4조 6,049억원 감소하였고, 한국가스공사는 2조 1,497억원, 한국광물자원공사는 1조 4,779억원 감소하였다.

[최근 5년 동안 공공기관 출자주식 현황]

(단위: 억원, %)

구 분		2014(a)	2015	2016	2017	2018(b)	증감(b-a)
출자주식		614,237	565,009	575,549	558,535	557,986	△56,251
연도별 증감률		-	△8.0	1.9	△3.0	△0.1	-
	한국석유공사	92,652	54,419	62,001	47,022	46,603	△46,049
	한국광물자원공사	26,137	14,382	12,638	12,381	11,358	△14,779
	한국가스공사	58,574	60,087	57,355	39,643	37,077	△21,497
	기 타	436,874	436,121	443,554	459,489	462,937	26,063

주: 출자주식은 장부가액을 의미함
자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

2018년 말 기준으로 보유 중인 119개 공공기관이 출자 중인 880개 법인에 대해 12조 9,520억원의 손실[7]이 발생한 것으로 분석되었다. 동 금액은 공공기관의 출자주식 장부가액이 취득원가보다 낮은 금액 15조 9,279억원에서 취득원가보다 높은 금액 2조 9,760억원을 차감한 잔액이다.

출자주식의 장부가액이 취득원가보다 많은 공공기관의 수가 77개로 전체 119개 출자주식 보유 공공기관의 64.7%를 차지하고 있음에도 불구하고, 장부가액이 취득원가를 상회하는 규모는 2조 9,760억원에 그치고 있다. 출자주식의 장부가액이 취득원가보다 많은 대표적인 기관은 한국전력공사와 한국광해관리공단이다. 한국전력공사의 2018년 말 기준 취득원가 이상의 장부가액은 1조 1,554억원이며, 한국광해관리공단의 경우는 1조 2,301억원으로 합계액은 2조 3,856억원이다. 한국전력공사의 출자주식 장부가액이 취득원가를 상회하는 이유는 100% 출자 중인 발전자회사에서 매년 이익이 발생함에 기인하며, 한국광해관리공단의 출자주식 장부가액이 취득원가를 상회하는 사유는 36.27%의 지분을 보유 중인 강원랜드의 이익 발생에 기인한다.

[2018년 말 기준 공공기관 출자주식 현황]

(단위: 개, %, 억원)

공공기관	기관 수	비중	취득원가(a)	장부가액(b)	증감(b-a)
장부가액 - 취득원가<0	42	35.3	354,053	194,774	△159,279
장부가액 - 취득원가>=0	77	64.7	333,452	363,212	29,760
한국전력공사			297,501	309,055	11,554
한국광해관리공단			1,374	13,675	12,301
합 계	119	100.0	687,506	557,986	△129,520

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

7) 출자주식 손실은 2018년 말 현재 취득원가보다 낮은 장부가액을 의미하며, 이에는 손상차손과 감액손실이 반영되어 있다.

나. 분석의견

(1) 공공기관의 수익성 악화 출자회사에 대한 15.9조원의 출자주식 손실 발생

공공기관이 출자 중인 880개 회사 중 455곳이 최근 5년 중 3년 이상 손실이 발생하거나, 자본잠식(완전 혹은 부분)이 진행 중이다. 이들 출자회사에 대한 공공기관의 출자주식 손실액은 2018년 말 기준으로 총 15조 9,153억원에 이르는 것으로 분석되었다.

[공공기관별 완전 혹은 부분잠식 중인 출자기관에 대한 출자주식 손실 현황]

(단위: 개, 억원)

공공기관명	자본잠식 기관 수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실액(b-a)
한국가스공사	17	53,256	19,421	△33,835
한국석유공사	23	115,530	30,922	△84,608
한국광물자원공사	17	34,523	9,117	△25,407
대한석탄공사	2	141	5	△136
한국임업진흥원	1	35	18	△16
한국남동발전(주)	4	1,491	1,045	△446
한국남부발전(주)	2	191	0	△190
한국동서발전(주)	2	121	0	△121
한국서부발전(주)	6	570	287	△284
한국수력원자력(주)	1	1,535	625	△910
한국전자통신연구원	19	255	210	△45
한국철도공사	15	2,936	55	△2,881
부산항만공사	4	338	92	△246
한국도로공사	7	970	579	△390
한국토지주택공사	40	5,287	3,923	△1,364
코레일유통(주)	8	4	0	△3
제주국제자유도시개발센터	2	657	430	△228
주식회사 강원랜드	6	2,842	474	△2,368
기 타	279	31,531	25,856	△5,675
합 계	455	252,211	93,058	△159,153

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이를 좀더 세부적으로 살펴본 결과, 해외자원개발과 투자사업을 포함하는 해외투자사업, SOC 활용 및 지역개발사업, 신재생에너지사업, 과학기술 출연연구기관 기술사업화, 민간발전사업 등으로 범주화가 가능하였다.

해외자원개발사업, 한국전력공사 및 자회사 등의 해외사업 진출 등을 포함하는 해외투자사업에서 14조 6,334억원, SOC를 활용한 사업 및 지역개발 사업에서 7,481억원, 태양광, 풍력, 조력 등의 신재생에너지사업에서 205억원, 민자발전사업 출자에서 1,627억원, 과학기술 출연연구기관의 기술사업화 기업에 대한 출자에서 45억원의 손실이 발생한 것으로 분석되었다.

[범주화별 수익성 악화, 자본잠식(완전, 부분) 출자기관에 대한 출자주식 손실 현황]

(단위: 억원)

구 분		손실 금액
해외투자사업	해외자원개발 출자	△144,001
	한국전력공사 및 자회사 해외투자사업 출자	△2,063
	기타 고유사업 관련 해외진출 목적 출자	△270
	소 계	△146,334
SOC 활용 및 지역개발	SOC 활용사업 출자	△4,885
	지역개발사업 출자	△2,596
	소 계	△7,481
국내 신재생에너지사업 출자		△205
화력, 집단에너지 등 민자발전사업 출자		△1,627
과학기술 출연연구기관 기술사업화 기업 출자		△45
기 타		△3,606
합 계		△159,153

주: 2018년 말 기준임
자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이후에는 각각의 범주별로 공공기관의 손실 규모의 측정과 출자회사의 자본잠식 현황 등을 종합적으로 검토하였다.

(2) 해외투자 출자사업 14.6조원의 손실 발생

공공기관의 해외투자사업에 대한 출자주식 손실은 총 14.6조원 발생하였으며, 해외자원개발사업에서 14.4조원, 한국전력공사 및 발전자회사 등에서 2,063억원, 기타 고유목적사업 확대를 위한 출자사업에서 270억원의 손실이 발생하였다.

① 해외자원개발[8] 관련 출자사업 손실 14조 4,001억원 발생

한국가스공사[9], 한국석유공사[10], 한국광물자원공사[11], 대한석탄공사와 한국임업진흥원[12]을 포함한 해외자원개발사업에 대한 출자주식 취득원가는 2018년 기준으로 20조 3,484억원이지만, 손실액이 14조 4,001억원 발생하여 장부가액은 5조 9,483억원에 그치고 있다. 이들 5개 기관이 출자하고 있는 법인 중 60개 기관이 자본잠식(일부, 완전) 중인 것으로 분석되었다.

---

8) 전체 해외자원개발사업에서 한국전력공사와 발전자회사의 해외자원개발사업은 제외하였다.

9) 한국가스공사는 대규모 해외 광구개발, 가스전 개발사업 등에 지분투자와 융자 등을 실시하고 있지만, 대부분 수익성이 없어 지분투자액의 회수가 불투명한 상황이며, 2018년 말 출자지분에 대한 손실 추정액은 총 3조 3,835억원이다.

10) 한국석유공사는 다수의 해외석유개발사업과 관련하여 지분출자를 하였는바, 이 중 캐나다 Harvest Operations Corp.(4.7조원), Dana Petroleum Ltd.(1.9조원)에 대한 출자금 회수가 불가능하다고 판단하여 손실 처리하였다. 이 외에도 Savia Peru 사업과 관련하여 Offshore International Group에 7,101억원을 출자하였지만, 2018년 말 현재 장부가액은 1,330억원으로 5,771억원의 누적적 손실이 발생하였다.

11) 한국광물자원공사는 해외광물자원개발과 관련하여 2018년 말 현재 완전 혹은 일부 자본잠식 중인 회사에 대한 지분출자액에 대해 2조 5,407억원의 누적적 손실을 인식하고 있다. 이 중 Korea Ambatovy Consortium(KAC)는 2018년 말 현재 완전자본잠식 상태이며, Kores Lux S.a.r.l(룩셉부르크), KORES CANADA Corp.는 일부 자본 잠식 중이다.

12) 한국임업진흥원은 해외조림사업을 위하여 2012년에 KOFPI PARAGUAY S.A를 설립하였지만, 다음의 표에서 보는 바와 같이 2018년 말 현재 자본잠식이 진행되고 있음에 따라 16억원의 손실을 인식하고 있다.

[해외자원개발사업 출자회사 중 완전 혹은 부분잠식 중인 기관 현황]

(단위: 개, 억원)

공공기관명		출자기업	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
한국가스공사		17	53,256	19,421	△33,835
한국석유공사		23	115,530	30,922	△84,608
한국광물자원공사		17	34,523	9,117	△25,407
대한석탄공사		2	141	5	△136
한국임업진흥원		1	35	18	△16
합 계		60	203,484	59,483	△144,001
자본잠식주요출자회사	한국가스공사	해상광구탐사사업: Kogas Cyprus Ltd. 등 가스전 개발 : KOGAS Akkas B.V., **KOGAS Canada Ltd.** 등 호주GLNG 사업투자: KOGAS Australia Pty. Ltd. 등			
	한국석유공사	해외석유개발: ANKOR E&P Holdings Corp., Dana Petroleum Ltd., **Harvest Operations Corp.(캐나다)**, KNOC Kaz B.V., Offshore International Group 등			
	한국광물자원공사	해외광물자원개발: KORES CANADA Corp.(캐나다), Kores Lux S.a.r.l(룩셈부르크), Korea Ambatovy Consortium(KAC)			
	대한석탄공사	몽골유연탄 생산 및 판매: 한몽에너지개발㈜, (유)홋고르샤나가			
	한국임업진흥원	조림사업(산업재용): PT. KOFPI, KOFPI PARAGUAY S.A			

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

② 한국전력 및 자회사 해외투자 출자사업 2,063억원 손실 발생

한국전력공사와 자회사인 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국수력원자력 및 한전KPS는 발전사업, 신재생에너지사업 등에 참여하기 위하여 해외법인에 출자하고 있는데, 2018년 말 현재 이들 7개 기관이 출자하고 있는 해외법인 중 자본잠식(일부, 완전) 중인 21개 법인들의 출자주식 취득원가 4,028억원 중 2,063억원의 손실이 발생한 것으로 분석되었다.

타 발전자회사에 비하여 한국수력원자력과 한국남동발전의 손실액 규모가 좀 더 큰 것으로 분석되었다. 한국수자력원자력의 손실액은 910억원, 한국남동발전의 손실액은 446억원이다.

한국수력원자력은 니제르 이모라렝 우라늄광산 사업관리를 위하여 1,535억원을 출자하였지만, 2018년 말 현재 910억원의 손실을 시현하고 있다.

한국남동발전은 미국 풍력발전사업을 위하여 설립한 KOSEP USA, Inc. 출자금 356억원 전액에 대하여 손실을 입었고, 인도 마하라쉬트라 석탄화력발전사업 출자액의 대부분에 대하여 손실을 입었다.

[한국전력공사 및 자회사 해외투자 회사 중 완전 혹은 부분잠식 중인 기관 현황]

(단위: 개, 억원)

공공기관명	자본잠식 수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
한국전력공사	5	115	8	△107
한국남동발전(주)	4	1,491	1,045	△446
한국남부발전(주)	2	191	0	△190
한국동서발전(주)	2	121	0	△121
한국서부발전(주)	6	570	287	△284
한국수력원자력(주)	1	1,535	625	△910
한전KPS(주)	1	5	0	△5
합 계	21	4,028	1,965	△2,063

자본잠식 주요 출자회사		
	한국전력공사	KEPCO Lebanon, KEPCO Singapore Holdings Pte. Ltd., KEPCO-LG CNS Mangilao Holdings LLC, KNOC Nigerian East Oil Co., Ltd., KNOC Nigerian West Oil Co., Ltd,
	한국남동발전	Nepal Water & Energy Development Company Pty.,Ltd.(네팔 수력발전사업건설, 관리 및 운영), Mira Power Limited(파키스탄수력발전사업건설, 관리 및 운영), Jinbhuvish Power Generation(인도 마하라쉬트라 석탄화력발전), KOSEP USA, Inc.(미국 풍력발전)
	한국남부발전	PT. Kedap Sayaag(광산개발 및 발전연료)
	한국동서발전	Baralaba Coal Campany Limited(석탄광산 개발: 법정관리 중), EWP(Barbados)1 SRL(발전사업), EWP Philippines Corp., EWP America, Inc.(해외투자용 현지법인)
	한국서부발전	KOWEPO Int'L(발전사업: 청산 준비 중), KOWEPO India, Pioneer Gas Power Limited(가스복합발전), Eurasia Energy Holdings(러시아 자원개발), PT. Mutiara Jawa(해상석탄선적설비 제작 및 운영)
	한국수력원자력	해외우라늄자원개발: KHCE, KIUI, SET Holding 원전기자재수출지원: 코리아누클리어파트너스㈜

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

③ 고유사업 확대에 따른 해외투자 출자사업 270억원 손실 발생

한국전기안전공사, 한국농수산식품유통공사, 부산항만공사 및 한국수자원공사의 해외투자사업에서 2018년 말 현재 270억원의 손실이 발생한 것으로 분석되었다.

한국전기안전공사는 정밀안전진단 사업 확대를 위하여 2016년 10월에 사우디 아라비아에 현지 합작법인인 케스코 사우디(KESCO Saudi)를 설립하였지만, 사업부진으로 인하여 2018년 2월 청산을 결정하고, 청산절차를 진행 중이다. 한국농수산식품유통공사도 사업다각화를 위하여 해외법인을 설립하였지만, 2018년 말 현재 청산 중이다.

부산항만공사는 러시아의 나홋카항 컨테이너전용부두 개발 및 운영사업에 참여하기 위하여 Nakhodka International Terminal이라는 러시아 합작법인에 47억원을 출자하였지만, 합작법인에 공동출자한 러시아 법인의 부도로 인하여 사업을 착수하기도 전에 청산절차를 진행 중이다. 한국수자원공사가 필리핀의 수력발전사업에 참여하기 위하여 1,008억원을 출자한 Angat Hydro Power Corp.[13]는 2018년 말 현재 장부가액은 801억원으로, 207억원의 손실이 발생한 것으로 분석되었다.

[발전자회사 해외투자 회사 중 완전 혹은 부분잠식 중인 기관 현황]

(단위: 개, 억원)

공공기관명		자본잠식 수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
한국전기안전공사		1	1	0	△1
한국농수산식품유통공사		1	14	0	△14
부산항만공사		1	47	0	△47
한국수자원공사		1	1,008	801	△207
합 계		4	1,071	801	△270
자본잠식 주요 출자회사	한국전기안전공사	KESCO Saudi(해외 전기설비 정밀안전진단 사업)			
	한국농수산식품유통공사	로테르담aT센터(농산물 수출알선 및 해외정보조사)			
	부산항만공사	Nakhodka International Terminal(러시아 나홋카항만 컨테이너터미널 개발 및 운영)			
	한국수자원공사	Angat Hydro Power Corp.(필리핀 Angat댐 발전설비 운영)			

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

13) Angat Hydro Power Corp.의 손실이 지속적으로 발생한 원인은 이상기후로 인한 강우량 부족과 그에 따른 발전량 감소 등에 기인한다. 강우량이 많은 해에는 발전량이 증가하여 당기순손실의 폭이 감소하지만, 2015, 2016, 2018년과 같이 강우량이 적은 해에는 매출이 감소하여 당기순손실의 폭이 확대된 것으로 파악되었다.

한편, 한국도로공사는 2011년에 미국의 노후교량 점검시장에 진입, 단계적으로 설계, 시공 및 투자사업으로 사업영역을 확대할 계획으로 미국 내 현지법인 KESTA Corp.을 설립하고 11억 9,900만원을 출자하였다. 또한, 한국도로공사는 2011년에 중국 휴게소 시장으로의 진출하기 위하여 연변선일상무유한회사, 연변선산상무유한회사, 연변우호상무유한회사에 총 5억 5,700만원을 출자하였다.

그런데, 2015년에 정부의 공공기관 2단계 정상화 계획 발표('15. 1.)에 따라 비핵심부문 기능조정 및 자산매각 추진 결정을 하고 일괄적으로 출자지분을 처분하였다. 영업개시 이후 지속적인 결손 발생 및 단기 영업실적 개선 전망의 불투명이 매각의 주요 배경이다.

해외투자법인에 대한 출자주식 처분가액은 7억 3,500만원으로 취득원가 17억 5,600만원보다 10억 2,100만원 적었다. 그 결과, 한국도로공사는 해외투자사업 등을 통하여 수익창출 기반을 확대할 계획이었지만, 사업 시작 이후 5년 이내 철수하면서 취득원가의 58.1%의 손실을 입었다.

[한국도로공사의 해외투자사업 출자주식 매각현황]

(단위: 백만원)

출자회사명	설립 연도	취득 원가	처분 가액	처분 손익	출자 목적
KESTA Corp.	2011	1,199	424	△775	미국시장 사업확대
연변외은상무유한공사	2012	134	63	△71	중국 휴게소 시장 진출 목적
연변선일상무유한공사	2012	141	57	△84	
연변선산상무유한공사	2012	141	63	△78	
연변우호상무유한공사	2012	141	128	△13	
합 계		1,756	735	△1,021	

자료: 한국도로공사

(3) SOC 활용 및 지역개발 출자사업 손실 7,481억원

철도역사개발, 택지개발사업 활용, 제주지역 국제학교 운영, 폐광지역 개발사업에서 손실이 지속되어 2018년 말 현재 7,502억원의 손실이 발생하였다.

SOC 군에 속하는 한국토지주택공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 제주국제자유도시개발센터와 폐광지역 개발을 위한 강원랜드는 고유목적사업 등을 활용하여 다양한 출자사업을 수행하고 있는데, 2018년 말 현재 출자사업에서 총 7,481억원의 손실이 발생한 것으로 분석되었다.

[SOC 활용사업 및 지역개발 관련 출자주식 손실 현황]

(단위: 개, 억원)

구 분	자본잠식 수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
SOC 활용사업 출자	81	9,571	4,686	△4,885
지역개발사업	8	3,499	904	△2,596
합 계	89	13,070	5,589	△7,481

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

먼저, 공공기관의 고유목적사업인 SOC 활용사업과 관련하여 출자 중인 법인들의 수익성 악화로 자본의 일부 혹은 전부가 잠식된 결과, 지분투자자인 공공기관의 출자주식 장부가액이 취득원가보다 4,885억원 낮은 것으로 분석되었다.

한국철도공사와 100% 자회사인 코레일유통은 기존의 철도역을 대규모로 재건축하고 운영하는 민간기업에 지분투자를 실시하였지만, 이들 민자사업자의 사업 중단, 수익성 악화 등의 사유로 출자주식의 취득원가에 현저히 미치지 못하는 장부가액을 시현하고 있다. 또한 한국철도공사는 용산개발사업과 관련하여 드림허브프로젝트금융투자에 2,500억원을 출자하였지만, 이후 사업해체 등으로 인하여 출자액 전액의 회수가 불가능하여 감액처리하였다.

한국철도시설공단의 경우도 공덕경우개발과 마포애경타운과 같이 경의선 상의 철도역사를 대규모 복합몰 형태로 개발하는 사업자에게 지분투자를 하고 있지만, 복합몰사업의 수익성이 높지 않은 것으로 파악된다. 한국철도시설공단의 이들 민자개발사업자에 대한 출자액은 취득원가와 장부가액은 동일하지만, 동 사업자들은 2018년까지 손실을 시현 중이어서 이익잉여금이 음(-)의 값[14]을 보이고 있다.

부산항만공사는 부산신항, 신선대부두, 북항 등에 컨테이너부두 중 일부 선석을 임차하여 운영 중인 법인에 출자 중인데, 당초 계획한 물동량이 당초 계획에 미치지 못하여 수익성이 악화됨에 따라 한진부산컨테이너터미널(주), ㈜비엔씨티 등에 대해 출자주식 손실을 인식하고 있다.

한국도로공사의 출자회사 가운데 자본잠식이 진행 중인 곳은 드림라인과 부산울산고속도로(주)이며, 고속도로 건설 시에 자가통신망을 설치하는데, 이의 여유분을 임대하던 드림라인에 출자하였지만 수익성 악화로 출자금액 440억원을 회수하지 못하고 있다. 또한, 부산울산고속도로에 51.0%의 지분에 해당하는 250억원을 출자하고 있지만, 계획에 미치지 못하는 통행량으로 인하여 누적 결손이 발생 중이다[15].

한국토지주택공사는 택지를 공급함에 더하여 광명역세권, 성남판교, 화성동탄, 용인동백지구 내 복합단지개발PF사업에 지분투자하였지만, 이후 부동산 경기악화로 인하여 사업철수 등에 따른 손실이 크게 발생하였으며, 2018년 말 현재 출자회사 기준으로 총 1,364억원의 손실을 시현하고 있다.

---

14)

[한국철도시설공단 출자회사 2018년 말 현재 재무 현황]

(단위: 백만원)

회사명	자산	부채	자본	이익잉여금
광명역복합터미널㈜	45,078	48,864	△3,786	△6,771
(주)마포애경타운	195,661	196,230	△569	△15,523
공덕경우개발㈜	185,738	213,729	△27,991	△33,991
(주)강촌레일파크	9,814	3,877	5,936	436
(주)이랜드공덕	6,563	30	6,533	621
(주)하이원추추파크	17,305	910	16,394	△67,228
인천논현역개발㈜	1,912	611	1,301	△1,699
해운대블루라인㈜	6,598	19	6,578	△2,599
(주)광명역환승파크	23,061	21,554	1,507	△2,287

자료: 한국철도시설공단의 제출자료를 바탕으로 재작성

15)

[한국도로공사 2018년 말 현재 출자주식 현황]

(단위: %, 백만원)

기업명	지분율	취득원가	장부가액	차액
드림라인	**1.6**	**44,027**	**732**	**△43,295**
부산울산고속도로㈜	51.0	24,990	840	△24,150
합 계		144,392	81,176	△63,216

주: 부산울산고속도로는 출자액은 249억 9,000만원이었지만, 지분법손실을 인식하여 2018년 잔액이 8억 4,000만원임

자료: 한국도로공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

[SOC 활용사업 출자 중 완전 혹은 부분잠식 중인 기관 현황]

(단위: 개, %, 억원)

공공기관명		자본잠식 기관수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
한국철도공사		15	2,936	55	△2,881
한국철도시설공단		7	37	37	0
부산항만공사		4	338	92	△246
한국도로공사		7	970	579	△390
한국토지주택공사		40	5,287	3,923	△1,364
코레일유통(주)		8	4	0	△3
합 계		81	9,571	4,686	△4,885
자본잠식주요출자회사	한국철도공사, 코레일유통	민자역사 건설 및 운영: ㈜현대아이파크몰(용산역사), 평택역사, 창동역사, 신세계의정부역사, 동인천역사 등 용산개발 관련: 드림허브프로젝트금융투자			
	한국철도시설공단	철도 건설 후 역사 개발: 마포애경타운(경의선 홍대입구역 민자역사 건설 및 운영), 공덕경우개발(경의선 공덕역 개발사업), 강촌레일파크(레일바이크 운영)			
	부산항만공사	부산항 컨테이너부두 건설 후 운용사 지분투자: ㈜비엔씨티, ㈜피엔씨티, 한진부산컨테이너터미널(주) 등			
	한국도로공사	자가통신설비 여유분 활용 목적: 드림라인 민자고속도로 지분투자: 부산울산고속도로			
	한국토지주택공사	복합단지 개발 PF 투자: 엠시에타(광명역세권), 알파돔시티(성남판교), 메타폴리스(화성동탄) 등			

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 지역개발사업과 관련하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제166조에 따른 제주국제자유도시개발센터의 제주특별자치도 개발과 석탄산업의 사양화로 낙후된 폐광지역 경제 진흥을 목적으로 한 강원랜드의 지분출자를 통한 투자사업은 소기의 목적을 달성하기에는 수익성이 저조한 상황이다. 출자 중인 동강시스타[16], 대천리조트, 하이원엔터테인먼트, 하이원추추파크 등 출자회사 대부분이 손실을 시현 중이다.

16) 동강시스타는 2018년 11월 1일 법원의 허가를 받아 회생계획 인가 후 M&A를 추진하여 ㈜에스엠하이플러스에 매각되었으며, 전체 매각액은 265억원이다. 이에 따라 주요 출자자인 강원랜드와 한국광해관리공단은 최종적으로 동강시스타의 주식 전체를 매각하고, 회수한 금액은 각각 5,400만원과 2,500만원 등으로 총 7,900만원에 그쳤다. 이는 한국광해관리공단(200억원)과 강원랜드(463억원)가 동강시스타에 대한 투자금액 663억원을 전액 손실로 인식한 것과 큰 차이가 없다.

[지역개발 관련 출자회사 중 완전 혹은 부분잠식 중인 기관 현황]

(단위: 개, %, 억원)

공공기관명		자본잠식 기관수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
제주국제자유도시개발센터		2	657	430	△228
주식회사 강원랜드		6	2,842	474	△2,368
합 계		**8**	3,499	904	△2,596
자본잠식 주요 출자회사	제주국제자유도시개발센터	국제학교 운영: 제인스 휴양형주거단지 추진: 버자야제주리조트			
	강원랜드	폐광지역 개발사업: 하이원엔터테인먼트, 하이원상동테마파크, 하이원추추파크, 동강시스타, 바리오화순, 대천리조트			

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

(4) 신재생에너지 관련 출자주식 손실 205억원 발생

공공기관이 출자 중인 3년 이상의 업력을 가진 신재생에너지사업 영위 기업의 수익성이 높지 않은 것으로 분석되었다.

공공기관 중 국내 신재생에너지사업에 지분투자의 방식으로 진출한 곳은 한국전력공사를 비롯하여 총 13개이다. 이들 13개 공공기관이 2018년 말까지 출자중인 기업은 총 66개이며, 햇빛새싹발전소, 희망빛발전, 한국해상풍력, 고속도로태양광발전은 공공기관들이 공동으로 출자 중이다. 이들 기업에 대한 출자액은 취득원가 기준으로 6,790억 3,500만원이며, 장부가액은 6,584억 9,500만원으로 손실이 205억 4,000만원 발생하였다. 한국전력공사와 자회사가 출자 중인 신재생에너지 관련기업이 59개로 신재생에너지 관련하여 출자 중인 66개 기업의 89.4%를 차지한다.

[공공기관의 국내 신재생에너지 출자현황]

(단위: 개, 백만원)

공공기관명	출자회사 수	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
한국전력공사	6	168,725	168,725	0
한국남동발전(주)	8	63,090	63,090	0
한국남부발전(주)	10	72,510	72,510	0
한국동서발전(주)	10	120,410	119,696	△714
한국서부발전(주)	7	72,466	49,161	△23,305
한국수력원자력(주)	9	115,899	115,899	0
한국전력기술㈜	1	3,600	3,386	△214
한국중부발전(주)	8	55,611	57,295	1,684
한국전력공사 및 자회사 소계	59	672,311	649,762	△22,549
한국지역난방공사	3	4,020	6,074	2,054
한국산업단지공단	1	169	124	△45
한국도로공사	2	2,509	2,509	0
한국어촌어항협회	1	26	26	0
합 계(13)	66	679,035	658,495	△20,540

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관이 출자 중인 66개 신재생에너지사업 영위 기업 중 설립 이후 3년이 경과한 기업은 41개이다. 41개 기업 중 2018년 말 현재 일부 혹은 완전자본잠식 중인 기업은 26개로 63.4%를 차지한다. 이 중 희망빛발전과 한국해상풍력은 한국전력

공사와 6개 발전자회사가 공동으로 출자 중이다. 중복되는 기업을 1개로 간주할 경우, 자본잠식이 진행되는 기업은 설립 이후 경과연수가 3년 이상인 곳은 14개로 감소된다.

2018년 말 현재 14개의 자본잠식이 진행되고 있는 신재생에너지 출자회사는 다음의 표에서 보는 바와 같으며, 이들 회사의 자본금 4,151억 2,400만원 대비 누적적 결손금은 1,443억원으로 평균자본잠식률이 34.4%이다. 이들 신재생에너지기업의 설립 이후 경과연수는 평균적으로 5.9년에 이른다. 특히 한국중부발전이 출자 중인 군산바이오에너지(주), 한국지역난방공사가 출자 중인 윈드밀파워(주)는 2018년 말 현재 완전자본잠식 중이다.

[공공기관의 신재생에너지 출자법인 중 자본잠식(일부, 완전) 현황]

(단위: %, 백만원, 년)

공공기관명	출자회사	지분율	자본금(a)	결손금(b)	자본	자본잠식률(b/a)	경과연수
한국전력 및 6개 발전자회사	희망빛발전	100	4,720	△1,131	3,564	24.0	3.6
	한국해상풍력	100	212,800	△30,539	179,737	14.4	6.1
한국남동발전	에스이그린에너지	47.8	8,000	△914	7,048	11.4	6.1
한국남부발전	태백귀네미풍력발전	25	13,680	△3,405	10,276	24.9	8.6
	정암풍력발전	40	13,950	△4,862	9,088	34.9	6.0
	대정해상풍력발전	50	10,400	△5,051	5,349	48.6	6.3
한국동서발전	그린바이오매스	8.8	8,100	△6,796	2,361	83.9	6.7
	영광백수풍력발전	15.0	20,000	△1,112	18,888	5.6	4.3
한국서부발전	가로림조력발전	49.0	47,000	△46,481	262	98.9	11.3
한국전력공사	울릉도친환경에너지자립섬	29.9	26,800	△11,292	15,508	42.1	3.3
한국중부발전	**군산바이오에너지**	18.9	5,300	△16,971	△11,671	320.2	3.8
한국산업단지공단	**동남태양광발전**	5.02	3,360	△888	2,454	26.4	5.1
한국지역난방공사	신안그린에너지	6.4	38,514	△10,781	28,422	28.0	4.4
	윈드밀파워	27.0	2,500	△4,077	△1,722	163.1	5.6
합 계		-	415,124	△144,300	269,399	34.4	5.9

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

다음은 신재생에너지사업을 영위하는 기업 중 대표적으로 수익성이 높지 않은 울릉도친환경에너지자립섬과 사업진행이 더딘 햇빛새싹발전소의 재무 및 손익현황을 세분화하여 분석하였다.

한국전력공사가 전체 자본금 268억원[17] 중 29.85%인 80억원을 출자 중인 울릉도친환경에너지자립섬은 울릉도의 디젤발전을 신재생에너지로 대체하는 친환경에너지 자립섬 조성을 목적으로 2015년에 설립되었다. 동법인이 집중하고 있는 에너지 분야는 태양광, 소수력, 지열발전 중 지열발전으로, 전체 발전량의 87%를 차지한다. 그런데, 지열발전이 포항지진과 연관성이 있다는 조사결과에 따라 에너지자립섬 조성사업이 백지화되어 울릉도친환경에너지자립섬은 2019년 6월 현재 청산 중이다. 울릉도친환경에너지자립섬은 2015년 설립시점 이후 2018년까지 매출이 전혀 발생하지 않고 있으며, 2018년에는 사업성이 낮아 건설 중인 자산 전액을 손실로 처리하는 등 사실상 계속기업으로의 존속능력에 의문을 초래한다는 외부감사인의 감사의견이 있었다.

[울릉도친환경에너지자립섬 주요 재무현황]

(단위: 백만원)

연도	자산	부채	자본금	결손금	자본	매출	당기순이익
2015	27,113	2,261	26,800	△1,948	24,851	0	△1,948
2016	24,836	1,737	26,800	△3,701	23,099	0	△1,730
2017	25,842	4,501	26,800	△5,458	21,341	0	△1,758
2018	17,134	1,625	26,800	△11,291	15,508	0	△5,855

자료: 울릉도친환경에너지자립섬 감사보고서를 바탕으로 재작성

햇빛새싹발전소는 「학교태양광」사업 추진을 위하여 한국전력공사와 발전자회사가 총 2,000억원을 출자[18]하여 2016년 6월 21일 설립되었다. 한국전력공사는 햇

17) 울릉도친환경에너지자립섬의 주주별 지분율은 한국전력공사 29.85%, ㈜엘지씨엔에스 29.85%, ㈜도화엔지니어링 18.66%, 경상북도 19.78%, 울릉군 1.86%이다.

18)

[햇빛새싹발전소 주주현황]

(단위: 백만원, %)

구분	한국전력	수력원자력	남동발전	중부발전	서부발전	남부발전	동서발전	합계
지분율	50.000	8.375	8.325	8.325	8.325	8.325	8.325	100.0
투자액	100,000	16,750	16,650	16,650	16,650	16,650	16,650	200,000

자료: 햇빛새싹발전소(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

빛새싹발전소에 1,000억원을 출자하여 50%의 지분을 확보하였고, 발전자회사는 각각 전체 지분의 8.375%에 해당하는 166억 5,000만원을 햇빛새싹발전소에 출자하였다. 그런데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 햇빛새싹발전소는 2018년 말까지 출자받은 2,000억원 중 107억원만 태양광발전 설비에 투자하고 있는 것으로 분석되었다. 햇빛새싹발전소의 금융자산은 2018년 말 현재 1,860억원으로 총자산 2,042억 8,100만원의 91.05%를 차지한다.

[햇빛새싹발전소 2018년 말 현재 재무현황]

(단위: 백만원)

금융자산	유형자산	기타	총자산	부채	자본금	자본
186,000	10,741	7,540	204,281	1,366	200,000	202,916

자료: 햇빛새싹발전소(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

또한, 햇빛새싹발전소는 2016년에 설립된 이후 주된 영업활동에서는 영업손실을 시현하고 있는 것으로 분석되었다. 학교태양광발전사업에 소요되는 기간이 많지 않음에도 불구하고, 햇빛새싹발전소의 총자산에서 태영광패널로 구성된 유형자산이 확대되지 못하고, 90% 이상이 금융자산인 원인은 학교태양광발전사업의 실제참여한 학교 수가 당초 계획에 미치지 못함에 기인한다.

[햇빛새싹발전소 손익현황]

(단위: 백만원)

구분	매출액	매출원가	영업이익	금융수익	당기순이익
2016	1	3	△1,392	1,403	9
2017	66	38	△1,883	2,976	874
2018	1,148	624	△920	3,497	2,032

자료: 햇빛새싹발전소(주) 감사보고서를 바탕으로 재작성

(5) 발전자회사의 민간발전사업 출자사업 1,627억원 손실 발생

한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전이 출자 중인 민간발전사업자의 금융비용을 부담할 수준의 매출이 발생하지 못하여 누적적 손실 규모가 2018년 말 현재 1,627억원에 이르는 것으로 분석된다.

한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국지역난방공사 등이 발전사업 외에 발전전기, 화력사업, 열병합발전사업 및 집단에너지 사업을 영위하는 민간법인에 출자하고 있다.

한국남동발전은 발전전기사업과 화력발전사업을 영위하는 민간법인에 출자 중이며, 한국남부발전은 열병합발전사업자인 ㈜대륜발전, 내포그린에너지, 대구그린파워 등에 출자하고 있다. 한국동서발전과 한국서부발전은 민간 화력발전사업자인 당진에코파워, 지에스동해전력, 동두천드림파워, 신평택발전에 출자하고 있다. 한국서부발전은 민간화력발전 외에 집단에너지사업자인 청라에너지에 출자하고 있다. 한국중부발전은 발전전기사업자인 현대그린파워에 출자 중이다.

[발전자회사 출자 중인 민간발전사업자 현황]

(단위: 개)

공공기관명	발전전기, 민자화력 및 집단에너지사업 관련 출자회사
한국남동발전(4)	발전전기: 현대에너지, 에스파워 민자화력발전: 고성그린파워, 강릉에코파워
한국남부발전(4)	집단에너지: 대륜발전, 내포그린에너지, 대구그린파워, 디에스파워
한국동서발전(3)	민간화력발전: 당진에코파워, 지에스동해전력 집단에너지: 춘천에너지
한국서부발전(3)	민간화력발전: 동두천드림파워㈜, 신평택발전 집단에너지: 청라에너지
한국중부발전(1)	발전전기: 현대그린파워(주)
한국지역난방공사(1)	집단에너지: 휴세스

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 민간발전사업자에 출자 중인 공공기관은 4,019억원의 출자금 중 회수불가능하다고 판단되는 금액 1,627억원을 손실로 처리하고 있다. 특히, 한국남동발전은 현대에너지에 대한 출자금 710억 7,000만원, 한

국남부발전은 내포그린에너지에 대한 출자금 292억원, 한국지역난방공사는 휴세스에 대한 출자금 245억원 전액을 손실로 처리하였다.

[자본잠식 중인 민간발전사업자에 대한 출자손실액 현황]

(단위: %, 백만원)

공공기관명	출자회사명	지분율	취득원가(a)	장부가액(b)	손실(b-a)
한국남동발전(주)	**현대에너지**	**30.7**	**71,070**	**0**	**△71,070**
한국남동발전(주)	(주)에스파워	49.0	132,300	132,300	0
한국남부발전(주)	디에스파워	2.34	2,900	916	△1,984
한국남부발전(주)	㈜대륜발전	9.34	40,854	26,099	△14,755
한국남부발전(주)	**내포그린에너지**	**42.0**	**29,200**	**0**	**△29,200**
한국동서발전(주)	춘천에너지	29.9	52,700	52,700	0
한국서부발전(주)	청라에너지	43.9	48,353	27,211	△21,142
한국지역난방공사	**(주)휴세스**	**49.0**	**24,500**	**0**	**△24,500**
합 계			401,877	239,226	△162,651

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

이렇게 한국남동발전 등 한국전력공사의 발전자회사와 한국지역난방공사가 손실을 인식하고 있는 민간발전사업자 현대에너지, ㈜대륜발전 등 총 9개 법인의 2018년 말 현재 자본금은 1조 3,355억원임에 반해 결손금이 6,635억원에 이른다.

[자본잠식 중인 민간발전사업자 자본금 및 결손금 현황]

(단위: 백만원, %)

공공기관명	출자회사명	자본금	결손금	자본	자본 잠식률
한국남동발전(주)	**현대에너지**	**153,500**	**△209,537**	**△56,772**	137.0
한국남동발전(주)	(주)에스파워	270,000	△31,373	237,332	12.1
한국남부발전(주)	디에스파워	124,000	△63,964	61,036	50.8
한국남부발전(주)	㈜대륜발전	378,714	△114,841	288,211	23.9
한국남부발전(주)	내포그린에너지	70,080	△45,889	23,627	66.3
한국동서발전(주)	춘천에너지	176,254	△33,470	141,938	19.5
한국서부발전(주)	청라에너지	113,000	△109,345	2,313	97.9
한국지역난방공사	**(주)휴세스**	**50,000**	**△55,105**	**△5,105**	110.2
합 계		1,335,548	△663,524	692,580	49.7

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

결손이 발생하여 자본잠식이 진행 중인 민간발전사업자의 2018년 손익현황을 살펴본 결과, 대부분의 법인에서 영업이익이 발생하고는 있지만, 금융비용을 충당하지 못하여 당기순손실을 시현하고 있는 것으로 분석되었다.

[자본잠식 중인 민간발전사업자 2018년 손익 현황]

(단위: 백만원)

출자회사명	매출액	매출원가	영업이익	금융비용	당기순이익[1)]
현대에너지	101,998	△99,035	1,596	△21,751	△33,947
(주)에스파워	551,378	△534,504	14,410	△20,875	△6,185
디에스파워	360,041	△350,418	6,608	△27,531	△30,099
㈜대륜발전	200,701	△183,647	14,944	△33,095	△15,172
내포그린에너지	6,459	△9,658	△6,337	0	△8,311
춘천에너지	320,950	△321,468	△3,176	△26,358	△19,341
청라에너지	64,594	△54,926	5,373	△16,620	△11,110
(주)휴세스	27,955	△23,509	2,775	△6,407	△3,493

주: 1. 당기순이익은 매출액 - 매출원가 + 판매비와 관리비로 산출되는 영업이익에서 영업외손익을 가감하고 법인세를 차감하여 계산된다.
자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

(6) 과학기술 출연연구기관의 기술사업화 출자사업 손실 45억원

첫째, 과학기술 출연연구기관의 기술사업화 등을 위하여 출자 중인 기업들의 수익성이 양호하지 않은 것으로 분석되었다.

과학기술 출연연구기관은 보유하고 있는 기술의 사업화 등을 목적으로 현물 혹은 현금으로 출자하고 있으며, 2018년 말 현재 총 28개 과학기술 출연연구기관이 출자하고 있는 회사는 총 169개[19)]이다.

이들 출자회사 일부는 최근 5년 중 3년 이상 당기순손실이 발생하여 수익성이 악화되어, 과학기술 출연연구기관이 2018년 말까지 45억원의 손실을 인식하고 있다.

19) 과학기술 출연연구기관들은 한국과학기술지주, 미래과학기술지주, 카이스트청년창업투자지주, 에트리홀딩스, 유니스트기술지주, 아주아이비투자 등에 공동으로 출자하여 출연연구기관 혹은 각각의 회사가 보유한 기술사업화를 위한 투자를 실시하고 있으며, 이들 기관의 출자회사까지 포함할 경우 기관 수는 더욱 확대될 것으로 판단된다. 이 중 한국전자통신연구원이 출자하고 있는 기업이 28개, 광주과학기술원이 17개, 한국과학기술연구원이 16개, 한국과학기술원이 15개, 한국기계연구원이 15개이다.

[과학기술 출연연구기관 출자회사 중 수익성 악화 기관 현황]

(단위: 개, %, 백만원)

공공기관명	출자기업			취득원가 (a)	장부가액 (b)	손실(b-a)
	전체	수익성 악화	비중			
한국과학기술연구원	16	9	62.5	5,887	5,911	24
한국과학기술원	15	9	60.0	319	319	0
한국기계연구원	15	10	66.7	4,037	4,037	0
한국전자통신연구원	28	19	67.9	25,488	20,996	△4,493
합 계	74	47	64.9	357	313	△4,469

주: 수익성 악화기관은 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생한 기관을 의미함
자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 과학기술 출연연구기관이 출자하고 있는 회사들 중 설립 이후 3년 이상 경과한 곳은 총 96개였으며, 이 중 41곳이 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생하여 2018년 말 현재 결손금이 지속되고 있다.

[과학기술 출연연구기관 출자기관(3년 경과) 수익성 악화기업 현황]

(단위: 개, 백만원, 년)

구 분	자본잠식 수	2018년 말 현재 결손금	설립 후 평균경과연수
광주과학기술원	5	△13,171	9.5
대구경북과학기술원	3	△1,644	4.5
울산과학기술원	2	△4,709	5.3
한국과학기술연구원	1	△2,521	6.2
한국과학기술원	6	△5,569	7.0
한국과학기술정보연구원	1	△13	3.3
한국기계연구원	2	△414	3.6
한국기초과학지원연구원	1	△189	3.1
한국에너지기술연구원	2	△782	4.0
한국원자력연구원	1	△2,162	4.1
한국전자통신연구원	14	△32,288	7.0
한국지질자원연구원	1	△394	3.6
한국표준과학연구원	1	△261	8.4
한국화학연구원	1	△706	9.2
합 계	41	△64,822	-

자료: 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

출자회사 수가 가장 많은 한국전자통신연구원이 2018년 말 현재 출자 중인 회사들의 재무현황을 살펴본 결과, 15곳에서 최근 5년 중 3년 이상 당기순손실이 발생하였다.

한국과학기술원[20], 울산과학기술원[21], 광주과학기술원[22], 대구경북과학기술원[23]의 경우도 기술사업화를 위하여 현물 등을 출자한 회사의 45% 이상이 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생한 것으로 분석되었다.

둘째, 과학기술 출연연구기관 등이 출자하고 있는 기술지주회사의 기술사업화 투자가 지연되는 문제가 발생하고 있으므로 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

한국과학기술지주(주)는 정부출연연구기관의 연구성과를 사업화하는 기업에 대한 직접투자를 위하여 2013년에 한국원자력연구원, 한국과학기술연구원, 한국생산기술연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국기계연구원 등 17개 과학기술 출연연구기관이 참여하여 설립한 공동기술 지주회사이다.

미래과학기술지주(주)는 한국과학기술원, 울산과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원 등 4개 과학기술 특성화 대학교가 우수기술발굴을 통한 기술사업화를 촉진하기 위하여 공동출자하여 2014년에 설립되었다.

카이스트청년창업투자지주(주)는 청년 일자리 창출 및 사회적기업 발굴을 통해 경제 활성화를 위하여 한국과학기술원으로부터 2014년에 104.14억원을 출자받아 설립되었다.

유니스트기술지주(주)는 울산과학기술원의 우수기술 발굴을 통한 기술사업화 촉진을 목적으로 울산과학기술원이 2억 6,000만원을 출자하여 2017년에 설립되었는데, 울산과학기술원은 미래과학기술지주(주)에도 동 목적으로 출자하고 있다.

에트리홀딩스는 한국전자통신연구원으로부터 200억원을 출자받아 2010년에 설

---

20) 한국과학기술원이 출자 중인 10곳은 설립 이후 평균적으로 7년이 경과한 곳으로서, 이 중 6개가 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생한 것으로 분석되었다. 이들 기업에 대한 자본금은 14억 1,400만원이지만, 미처분이익잉여금이 (-)55억 6,900만원이다.

21) 울산과학기술원이 출자 중인 기업 중 설립일로부터 3년 이상 경과한 3곳 중 2곳에서 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생한 것으로 분석되었다.

22) 광주과학기술원이 출자 중인 7곳 중 5곳은 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생한 것으로 분석되었다. 이들 기업은 설립일로부터 평균 9.5년이 경과하였지만, 2018년 말 현재 자본금 74억 9,400만원 대비 이익잉여금은 (-)131억 7,100만원이다.

23) 대구경북과학기술원이 출자 중인 7곳 중 3곳이 최근 5년 동안 3년 이상 당기순손실이 발생한 것으로 분석되었다.

립된 기술지주회사로서, 한국전자통신연구원 또는 회사가 보유한 기술의 사업화, 기술사업화를 위한 자회사 설립 등을 주요 목적으로 하고 있다.

광주연합기술지주(주)는 광주지역 경제활성화를 위하여 공공기술의 사업화를 촉진하기 위하여 2016년에 설립되었으며, 광주과학원이 전체 지분의 3%를 출자하고 있다.

[과학기술 출연연구기관의 기술사업화 촉진 위한 간접투자 현황]

(단위: 백만원)

구분	주요 사업	출자자 현황	과학기술 출연연 출자액
한국과학기술지주	정부출연연구기관 연구성과 사업화	한국과학기술연구원, 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국기계연구원 등 17개 출연연구원	48,850
미래과학기술지주	과기특성화대 우수기술 발굴을 통한 기술사업화 촉진	한국과학기술원, 울산과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원	15,000
카이스트청년창업투자지주	청년 일자리 창출 및 사회적 기업 발굴을 통해 경제 활성화	한국과학기술원 100%	10,414
유니스트기술지주	울산과학기술원 우수기술 발굴을 통한 기술사업화 촉진	울산과학기술원 100%	260
에트리홀딩스	한국전자통신연구원 또는 회사가 보유한 기술의 사업화, 기술사업화를 위한 자회사 설립 등	한국전자통신연구원 100%	20,000
광주연합기술지주	기술사업 촉진화	광주과학기술원 3%	145

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한국과학기술지주는 설립 이후 5.1년이 경과하였는데, 총자산의 57.4%를 당좌자산이 차지하고 있고, 미래과학기술지주의 경우에도 4.8년이 경과하였음에도 불구하고 여전히 총자산에서 당좌자산이 차지하는 비중이 56.7%로 한국과학기술지주와 유사하다. 한국과학기술원이 100% 지분을 확보 중인 카이스트청년창업투자지주(주)

는 2014년 10월 31일에 설립되었지만, 2018년 말 현재 당좌자산이 차지하는 비중이 43%에 이르고 있다.

에트리홀딩스의 경우 한국전자통신연구원이 200억원을 2010년에 출자하여 설립되었는데, 2018년 말 현재 총자산 151억 3,900만원의 65.4%인 98억 9,500만원을 당좌자산으로 보유 중이다.

6개 기술지주회사의 2018년 말 현재 총자산은 999억 6,400만원이지만, 기술사업화 촉진 등에 활용하고 있는 자금은 전체의 41.2%인 412억 1,300만원에 그쳤다. 특히 한국전자통신연구원의 100% 출자하고 있는 에트리홀딩스의 경우 설립일로부터 2018년 말까지 8.6년이 경과하였지만, 투자처 등을 확보하지 못하고 있는 자금이 총자산의 65.4%에 이르고 있다.

[과학기술 출연연구기관이 출자 중인 지주회사 현황]

(단위: 백만원, %, 년)

구분		2018년 말 현재 총자산 구성				경과연수
		당좌자산	투자자산	기 타	총자산	
한국과학기술지주	금액	29,970	20,992	1,235	52,197	5.1
	비중	**57.4**	**40.2**	**2.4**	**100.0**	
미래과학기술지주	금액	8,973	6,676	178	15,827	4.8
	비중	**56.7**	**42.2**	**1.1**	**100.0**	
카이스트청년투자지주	금액	4,560	5,868	186	10,614	4.2
	비중	43	55.3	1.7	100.0	
에트리홀딩스	금액	9,895	5,025	219	15,139	8.6
	비중	**65.4**	**33.2**	**1.4**	**100.0**	
광주지역대학연합기술지주	금액	3,232	2,646	5	5,883	2.3
	비중	**54.9**	**45.0**	**0.1**	**100.0**	
유니스트기술지주	금액	298	6	0	304	1.5
	비중	**98.0**	**2.0**	**0.0**	**100.0**	
합 계	금액	56,928	41,213	1,823	99,964	-
	비중	56.9	41.2	1.8	100.0	

주: 경과연수는 설립일로부터 2018년 12월 31일까지의 기간을 의미함
자료: 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 보유 중인 금융자산이 총자산에서 가장 많은 비중을 차지하는 에트리홀딩스는 2018년에 당좌자산으로 98억 9,500만원을 보유 중이며, 총자산에서

차지하는 비중이 65.4%이다. 에트리홀딩스의 투자자산은 최근 5년 동안 확대되고는 있다. 하지만, 에트리홀딩스가 회사 설립 이후 8년이 경과하였음에도 불구하고, 총자산 중 금융자산이 차지하는 비중이 여전히 높은 수준이다.

[에트리홀딩스 재무 및 손익 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
당좌자산(a)	14,405	12,784	11,775	11,370	9,895
투자자산	1,799	2,746	3,486	4,139	5,026
증감		947	740	653	887
총자산(b)	16,939	15,713	15,454	15,722	15,139
비중(a/b)	85.0	81.4	76.2	72.3	65.4
자본금	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
결손금	△3,314	△4,508	△4,825	△4,670	△5,433
자본	16,686	15,491	15,174	15,330	14,620
당기순이익	△633	△1,195	△317	△762	△155

주: 투자자산은 지분법적용투자주식과 매도가능증권으로 구성됨
자료: 에트리홀딩스의 감사보고서를 바탕으로 재작성

따라서, 과학기술 출연연구기관이 보유 기술을 사업화하기 위하여 간접투자하고 있는 자회사가 당좌자산 중심으로 자산을 운용하고 당초 목적사업인 기술사업화를 위한 투자를 확대하지 못하고 있는 문제점을 개선하도록 대책마련을 할 필요가 있다.

(7) 공공기관의 출자회사에 대한 13.2조원의 지급보증에 따른 우발채무 위험 관리 필요

공공기관은 출자회사에 제공 중인 지급보증이 확정채무화될 가능성 등을 고려하여 출자회사에 대한 담보제공에 보다 신중을 기할 필요가 있으며, 주무부처 등에서도 이에 대한 모니터링이 필요하다.

공공기관이 지분투자하면서 지급보증을 제공하고 있는 투자처가 영업손실 등이 지속적으로 발생하는 경우, 공공기관은 투자액을 회수하지 못하는 문제점이 발생하며, 투자회사의 금융부채를 대지급할 우발채무 등의 가능성이 존재하게 된다.

2018년 말 현재 14개 공공기관이 출자 중인 법인의 차입금에 대한 지급보증 혹은 계약이행보증을 제공하고 있으며, 보증 규모는 원화기준으로 총 13조 2,474억원에 이른다.

한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국가스공사 등 해외자원개발의 출자회사에 대한 지급보증이 총 6조 7,796억원이며, 한국전력과 발전자회사가 각각 해외투자사업과 관련하여 제공 중인 지급보증액이 6조 1,289억원이다.

제주국제자유도시개발센터는 영어교육도시 내 국제학교인 NLCS Jeju와 BHA의 BLT 대주단에 대한 대출원리금에 대한 지급보증을 제공하고 있는데, 지급보증액은 2018년 말 현재 2,789억원이다. 한국수자원공사는 파키스탄 Patrind 수력발전사업을 수행하는 KDS Hydro Pte.Ltd.의 차입금에 대한 지급보증을 제공하고 있으며, 지급보증액은 408억 1,100만원이다.

[공공기관별 출자회사 지급보증 현황]

(단위: 백만원)

공공기관명	지급보증대상	용도	원화기준 지급보증액
한국가스공사	Sulawesi LNG Development Limited, Coral FLNG S.A., Coral South FLNG DMCC, KOGAS Canada LNG Ltd. 등	원리금 상환지급보증	2,937,296
한국석유공사	Harvest Operations Corp., ANKOR E&P Holdings Corp	은행여신 지급보증	2,382,761
한국광물자원공사	Sherritt(암바토비), AHL(암바토비), MMB(볼레오)	공사 지급보증, 채권발행 지급보증	1,459,542
해외자원개발 관련 지급보증 소계			**6,779,599**
한국전력공사	Barakah One Company, KEPCO Bylong Australia Pty., Ltd. 등	사업이행보증, 채무보증 등	5,854,419
한국남부발전	Kelar S.A, Kepco Bylong Pty.,Ltd.등	계약이행보증, 지급보증 등	109,229
한국남동발전㈜	KEPCO Bylong Australia Pty.,Ltd.	지급보증	6,485
한국서부발전㈜	동두천드림파워, KEPCO Bylong Australia Pty., Ltd. 등	차입금 지급보증	29,743
한국동서발전㈜	PT. Tanjung Power Indonesia, KEPCO Bylong Australia Pty Ltd.	차입금 지급보증	50,781
한국중부발전(주)	PT Cirebon Energi Prasarana, KEPCO Bylong Australia Pty., Ltd.. 등	채무지급보증	78,253
한국전력 및 발전자회사 지급보증 소계			**6,128,910**
제주국제자유도시개발센터	㈜에프이에스제주, ㈜비에이치제주	원리금 보증	278,893
한국수자원공사	KDS Hydro Pte.Ltd.	차입금 지급보증	40,811
해양환경공단	삼척예선	차입금 지급보증	6,150
한국지역난방공사	원드밀파워, 노을그린에너지, 신안그린에너지	투자회사 주식담보	4,020
한국조폐공사	GLOBAL KOMSCO DAEWOO LLC.	차입금 보증	17,047
기타의 공공기관 지급보증 소계			338,216
합 계			13,247,419

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관 출자 중인 법인에 대하여 제공하고 있는 지급보증은 사유가 해소될때까지 우발부채의 위험을 내포하고 있다고 할 수 있다. 다음의 한국석유공사, 한국광물자원공사, 제주국제자유도시개발센터 사례에서는 출자 중인 법인의 수익성 악화가 모회사인 공공기관의 지급보증 대지급의 위험이 확대되고 있음을 보여주고 있다.

① 한국석유공사의 2.4조원에 이르는 지급보증 확정채무가능성

한국석유공사는 다음의 표에서 보는 바와 같이 완전자본잠식 중인 Harvest Operations Corp.(캐나다 육상석유개발)와 ANKOR E&P Holdings Corp.(미국 멕시코만 해상 및 육상석유개발)에 대하여 은행여신지급보증을 실시함에 따른 2조 3,828억원의 우발채무위험을 부담하고 있다.

[한국석유공사의 출자회사 지급보증 현황]

(단위: CAD, 백만원)

지급보증 대상기업	용도	지급보증액(외화)	원화기준	지급보증시기
Harvest Operations Corp.	은행여신지급보증	CAD1,300,000,000	1,066,455	2015.4.22.~ 2023.6.10
		USD1,078,270,000	1,205,614	
		소 계	2,272,069	
ANKOR E&P Holdings Corp.		USD99,000,000	110,692	2016.7.29.~ 2019.7.29
합 계			2,382,761	

자료: 한국석유공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국석유공사가 투자하고 있는 Harvest Operations Corp.는 2012년 이후 부채비율이 큰 폭으로 증가하고, 매출액 급감으로 당기순손실이 지속되어 2015년 말부터 완전자본잠식상태이다.

[Harvest Operations Corp. 재무 및 손익 현황]

(단위: 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
자산	5,241,497	4,819,352	3,317,516	3,019,591	2,656,897	2,435,947
부채	3,320,041	3,366,618	3,550,024	2,926,540	2,803,901	2,895,015
자본	1,921,456	1,452,734	△232,507	93,051	△147,004	△459,068
부채비율	2	2	n/a	31	n/a	n/a
이자비용	78,695	69,894	105,882	112,776	72,524	74,623
매출액	1,007,938	854,649	408,654	251,752	248,603	242,715
매출원가	931,157	730,118	605,722	399,842	298,376	290,341
영업이익	△19,567	46,055	△255,498	△204,434	△94,577	△96,780
당기순이익	△831,405	△419,744	△1,601,419	△305,117	△245,988	△322,771

자료: 한국석유공사

한편, 한국석유공사가 출자하고 있는 ANKOR E&P Holdings Corp.의 금융기관 차입금에 대하여 1,107억원의 지급보증을 실시하고 있다. 그런데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 ANKOR E&P Holdings Corp.는 2013년부터 지속적으로 당기순손실을 기록하고 있음에 따라 자본이 2013년 말 6,561억원에서 2018년에는 2,365억원으로 감소하여 일부 자본잠식이 진행 중이다.

출자회사에 대한 금융기관 차입금 지급보증은 출자회사의 경영실적과 재무구조가 안정적인 경우에는 큰 문제가 발생하지 않는다. 하지만, Harvest Operations Corp와 ANKOR E&P Holdings Corp.와 같이 지속적인 손실 발생으로 자본이 완전잠식되거나 일부잠식이 진행되고 있는 경우, 지급보증에 대한 한국석유공사의 대지급 가능위험이 높아진다. 총 2조 3,828억원에 이르는 출자회사의 금융기관 차입금에 대한 지급보증이 이행될 경우, 재무구조가 취약한 한국석유공사에 큰 부담이 될 소지가 높다. 따라서, 한국석유공사는 지급보증 중인 출자회사에 대한 모니터링 수준을 강화하고, 대지급 가능성에 대한 대책 등을 마련할 필요가 있다.

[ANKOR E&P Holdings Corp. 재무 및 손익 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
자산	1,308,433	1,247,931	936,755	643,854	474,839	466,125
부채	652,369	680,023	665,029	192,289	163,947	229,614
자본	656,064	567,907	271,726	451,564	310,892	236,511
부채비율	99.4	119.7	244.7	42.6	52.7	97
이자비용	22,916	21,332	22,178	18,039	2,266	2,142
매출액	282,047	220,177	106,866	78,864	88,378	121,845
매출원가	231,148	164,974	154,806	111,980	86,017	84,472
영업이익	△14,505	△118,624	△222,025	△77,562	△9,406	22,594
당기순이익	△14,928	△82,871	△322,256	△83,945	△76,997	△37,799

자료: 한국석유공사

② 한국광물자원공사가 출자 중인 암바토비, 볼레오 자본잠식에 따른 1.5조원의 지급보증 대지급 위험

한국광물자원공사는 2018년 말 현재 출자 중인 암바토비에 6,777억 3,000만원, 볼레오에 7,818억원 등 총 1조 4,595억원의 지급보증을 제공하고 있다.

[한국광물자원공사의 출자회사 지급보증 현황]

(단위: USD, AUD, 백만원)

지급보증 대상기업	용도	지급보증액(외화)	원화기준
AMSA/DMSA (암바토비)	은행여신 연대보증	USD 29,663,946	33,167
		USD 9,644,597	10,784
		소 계	43,951
	주식담보	USD 566,835,975	633,779
	암바토비 소계		**677,730**
MMB(볼레오)	채권발행 지급보증	USD 340,000,000	380,154
		USD 105,042,017	117,447
		USD 85,000,000	95,039
		USD 120,000,000	134,172
		-	55,000
	볼레오 소계		**781,812**
합 계			1,459,542

자료: 한국광물자원공사의 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국광물자원공사가 2018년 말 현재 총 6,777억원에 달하는 지급보증을 제공하고 있는 암바토비는 다음의 표에서 보는 바와 같이 지속적으로 영업손실과 당기순손실이 발생 중이어서 차입금을 정상적으로 상환할 수 없는 상황이다. 한국광물자원공사는 암바토비에 대한 출자지분 회수와는 별도로 암바토비가 차입금을 상환하지 못할 경우 대지급하여야 하는 우발채무를 부담하고 있는 것으로 분석된다.

[암바토비 재무 및 손익 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
자산	8,636,317	8,938,860	6,415,380	6,570,172	5,576,808	5,556,019
부채	5,190,558	5,918,665	4,812,244	4,842,560	4,069,318	4,165,038
자본	3,445,758	3,020,195	1,603,137	1,727,612	1,507,491	1,390,981
부채비율	150.6	196.0	300.2	280.3	269.9	299.4
이자비용	0	220,419	297,506	227,444	253,200	262,133
매출액	0	695,850	737,728	579,721	628,265	714,265
매출원가	2,543	86,759	85,256	71,375	53,431	29,733
영업이익	△2,543	△354,207	△3,004,327	△330,318	△261,008	△178,469
당기순이익	△473	△545,108	△3,309,343	△520,267	△477,805	△527,994

자료: 한국광물자원공사

또한, 한국광물자원공사가 2018년 말 현재 총 7,818억원에 달하는 지급보증을 제공하고 있는 볼레오는 2018년 말 현재 완전자본잠식상태인 것으로 분석되었다. 볼레오의 경우에도 지속적인 손실 발생으로 인하여 차입금의 원활한 상환이 어려운 상황임에 따라 한국광물자원공사의 대지급위험이 확대되고 있는 것으로 분석된다.

[볼레오 재무 및 손익 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
자산	1,785,342	2,382,817	1,710,134	1,366,809	1,088,432	815,242
부채	919,010	1,313,958	1,592,671	1,793,308	1,774,536	2,015,647
자본	866,332	1,068,859	117,464	△426,499	△686,104	△1,200,404
부채비율	106.1	122.9	1355.9	-	-	-
이자비용	4,460	13,938	12,381	5,486	74,016	178,633
매출액	0	0	0	0	52,054	172,833
매출원가	16,407	7,480	6,505	16,172	126,763	314,335
영업이익	△16,407	△11,382	△6,505	△16,172	△74,709	△141,502
당기순이익	33,558	△15,866	△1,023,933	△630,856	△341,649	△476,176

자료: 한국석유공사

③ 제주국제자유도시개발센터의 국제학교 관련 2,789억원의 지급보증 대지급 위험

제주국제자유도시개발센터는 자회사인 ㈜제인스가 운영하고 있는 NLCS Jeju와 BHA의 학교시설 임차 및 사용과 관련하여 사업시행자인 ㈜FES제주와 ㈜BH제주에게 지급할 시설임대료 및 운영비의 지급에 대해 지급보증을 제공하고 있는데, 2018년 말 현재 보증규모는 총 2,789억원이다.

[제주국제자유도시개발센터 지급보증 현황]

(단위: 백만원)

지급보증대상 기업	지급보증 내역	보증금액	지급보증처
㈜FES제주	영어교육도시 NLCS학교 및 BH학교 BLT 대주단 대출원리금	143,127	삼성증권(주) 외 3개사
㈜BH제주		135,766	메리츠화재해상보험(주) 외 4개사
지급보증액 합계		**278,893**	

자료: 제주국제자유도시개발센터의 감사보고서를 바탕으로 재작성

㈜FES제주와 ㈜BH제주가 만기 도래하는 대출원리금을 대주단에게 상환하지 못하거나, ㈜제인스가 ㈜FES제주와 ㈜BH제주에게 시설임대료와 운영비를 지급하지 못할 경우, 제주국제자유도시개발센터는 종속회사에게 제공하고 있는 지급보증을 이행할 의무가 발생한다.이와 관련하여 제주국제자유도시개발센터는 ㈜FES제주와 ㈜BH

제주의 지급보증 불이행위험 등을 반영하여 장기금융보증충당부채로 80억 1,052만원을 계상 중이다.

또한, 제주국제자유도시개발센터는 ㈜제인스의 완전자본잠식상태가 지속되어 투자금 회수가 어려울 것으로 판단하여 2018년까지 출자금액 365억원 중 171억원을 손실(비용)로 인식하였다. 참고로 다음의 표에서 보는 바와 같이 ㈜제인스는 NLCS Jeju(2011년 개교)와 BHA(2012년 개교) 등 두 개의 국제학교를 운영하여 매출액을 지속적으로 확대시키고 있지만, 103~172억원에 이르는 금융비용 부담분으로 인하여 당기순손실이 매년 발생하고 있는 것으로 파악된다. 그 결과, 2012년 이후부터는 완전자본잠식상태가 지속되고 있다.

[제인스 재무 및 손익 현황]

(단위: 백만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
자본	△50,699	△66,075	△80,480	△80,752	△100,890
영업이익	△4,876	△3,873	64	△2,038	△2,672
금융비용	△10,347	△12,195	△15,027	△15,752	△17,223
당기순이익	△14,187	△14,817	△14,376	△16,971	△18,395

자료: ㈜제인스 감사보고서를 바탕으로 재작성

이처럼 제주국제자유도시개발센터가 ㈜제인스에 대한 출자금을 감액하고, ㈜FES제주와 ㈜BH제주의 지급보증 불이행위험 등을 반영하여 장기금융보증충당부채로 80억 1,052만원을 계상하는 점 등을 통하여 현재 제공하고 있는 대출금원리금의 지급보증 대지급위험이 낮지 않음을 알 수 있다.

[제주국제자유도시개발센터 제인스 투자지분 현황]

(단위: %, 백만원)

종속회사명	주요 영업활동	지분율	취득원가	장부가액	손실
㈜제인스	국제학교 설립운영	100.0	36,500	19,392	17,108

자료: 제주국제자유도시개발센터의 감사보고서를 바탕으로 재작성

부실화된 자회사에 대한 2,789억원의 대지급위험이 높은 지급보증은 제주국제자유도시개발센터의 유동성은 물론 재무건전성에 저해요소로 작용한다. 제주국제자유도시개발센터는 자회사 경영개선을 위한 다각적인 노력 외에 지급보증규모를 점진적으로 감소시켜 모회사의 우발채무위험을 줄이는 방안을 검토할 필요가 있다.

3 공공기관 복리후생 분석

가. 현황

(1) 분석 필요성

본 보고서의 분석 목적은 공공기관 임직원 대상으로 제공되는 주택 융자금, 자녀학비보조, 선택적 복지제도 적용, 경조사비 등의 복리후생 제공의 재원으로 사용되는 복리후생비, 사내근로복지기금 등이 법령 및 지침에 따른 규정을 위반하여 집행되고 있는지 분석하여, 지침을 위반한 과도한 복리후생의 제공을 방지하고 합리적인 기관 운영을 도모하는데 있다.

(2) 공공기관 복리후생비 및 사내근로복지기금 개념

공공기관의 임직원 대상 복리후생 제공은 주로 복리후생비와 사내근로복지기금의 집행을 통하여 이루어진다.

① 공공기관 복리후생비 개념

공공기관의 복리후생비의 개념은 공공기관을 운영하는데 적용되는 법령 및 규정에 명시되어 있으며, 구체적으로 공기업과 준정부기관의 예산 편성에 관한 지침인 기획재정부의 「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」[1]에 따르면, 복리후생비는 법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원의 복리후생을 위해 지급되는 비용을 의미한다고 명시하고 있다.

해당 지침[2]에서는 복리후생비는 급여성 복리후생비와 비급여성 복리후생비로 구분하여 편성하도록 규정하고 있으며, 급여성 복리후생비는 「소득세법」 상 근로소득으로 분류된 경비를 모두 포함하는 개념이고, 비급여성 복리후생비는 복리후생비 중 급여성이 아닌 복리후생비를 의미한다.

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

1) 「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 11
'복리후생비'는 법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원의 복리후생을 위해 지급되는 비용을 말한다.

2) 「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 11
복리후생비는 급여성 복리후생비와 비급여성 복리후생비로 구분하여 편성한다.

② 공공기관 사내근로복지기금 개념

사내근로복지기금은「근로복지기본법」제50조[3]에 따라 사업주로 하여금 사업 이익의 일부를 재원으로 설치된 근로자의 생활안정과 복지증진을 목표로 하는 기금을 의미한다.

같은 법 제61조[4]에 따라, 사업주는 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익의 100분의 5를 기준으로 복지기금협의회가 협의하여 결정하는 금액을 사내근로복지기금의 재원으로 출연할 수 있도록 규정하고 있다.

「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라, 공공기관은 사내근로복지기금에 직원 1인당 출연규모, 유사·동종업종 민간기업 출연 수준, 복리후생 사업 소요재원 등을 감안하여 1인당 기금누적액을 감안하여 직전 사업연도 세전순이익 대비 정해진 상한 출연율 이내에서 출연하도록 규정되어 있다.

[사내근로복지기금 누적액 별 출연율 기준]

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

자료: 기획재정부,「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」, p. 14

3)「근로복지기본법」
제50조(사내근로복지기금제도의 목적) 사내근로복지기금제도는 사업주로 하여금 사업 이익의 일부를 재원으로 사내근로복지기금을 설치하여 효율적으로 관리·운영하게 함으로써 근로자의 생활안정과 복지증진에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

4)「근로복지기본법」
제61조(사내근로복지기금의 조성) ① 사업주는 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익의 100분의 5를 기준으로 복지기금협의회가 협의·결정하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 사내근로복지기금의 재원으로 출연할 수 있다.
② 사업주 또는 사업주 외의 자는 제1항에 따른 출연 외에 유가증권, 현금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 재산을 출연할 수 있다.

(3) 공공기관 복리후생비 및 사내근로복지기금 등에 관한 규정

공공기관의 관리를 담당하는 기획재정부는 공공기관의 복리후생 수준이 사회통념상 과도하게 운영되지 않도록 각종 지침을 통하여 복리후생비와 사내근로복지기금을 관리하고 있다.

구체적으로, 공공기관의 복리후생 및 사내근로복지기금 수준에 대해서는「공공기관의 혁신에 관한 지침」제37조제1항[5]에 따라 공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생제도(퇴직금, 임직원 자녀의 교육비·보육비, 의료비, 경조사비의 지급, 휴가·휴직제도 등) 운영을 지양하고 원칙적으로 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영하도록 규정되어 있다.

[공공기관 지침 개정 주요 내용]

구분	지침 통폐합안
통합 (20개 → 4개)	조직과 정원에 관한 지침, 인사운영에 관한 지침, 임금피크제 권고안 등 9개 지침 → 경영지침
	공공기관 인력운영 방향, 방만경영 정상화 지침, 명예퇴직 개선방안, 국외여행 개선방안 등 7개 지침 → 혁신지침
	공기업·준정부기관 감사기준, 감사위원회 운영지침 2개 지침 → 감사지침
	공공기관 임원보수지침, 중기성과급제 도입방안 2개 지침 → 보수지침
존속(11개)	공기업·준정부기관 예산편성지침, 예산집행지침, 통합공시에 관한 기준, 계약사무규칙 등 11개
폐지(1개)	공공기관 부채감축계획 운영 지침

자료: 기획재정부, '제4차 공공기관운영위원회 개최 결과 - 자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편 -', 2018. 3. 8

공공기관에 대한 지침은 2018년 3월 이전에는 조직과 정원에 관한 지침, 인사운영에 관한 지침, 임금피크제 권고안 등 32개의 지침이 있었으나, 기획재정부는

5)「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제37조(공공기관의 복리후생제도) ①공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생제도(퇴직금, 임직원 자녀의 교육비·보육비, 의료비, 경조사비의 지급, 휴가·휴직제도 등) 운영을 지양하고 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영한다.

2018년 3월 8일 공공기관운영위원회를 개최하여 '공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침 전면 개정안' 등 7개 지침 개정안을 심의·의결하여 총 15개로 지침을 통폐합하여, 2018년 말 기준으로 공공기관의 복리후생비 및 사내근로복지기금도 이에 따라 관리되고 있다.

공공기관 복리후생비 및 사내근로복지기금에 대해 적용되는 규정은 주로 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」과 「공공기관 혁신에 관한 지침」이 있다.

해당 지침의 조항 중 복리후생과 관련된 내용을 살펴보면, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」은 공기업 및 준정부기관을 대상으로 장기근속자에 대한 기념품이나 포상금품 금지, 주택자금 저리 제공 금지, 기관의 사내근로복지기금 출연 상한 규정 등에 대하여 규정하고 있으며, 「공공기관 혁신에 관한 지침」은 전체 공공기관을 대상으로 사내근로복지기금 출연시 기획재정부 사전 협의 등에 관한 내용과 국가공무원 수준에 맞는 휴가·휴직제도 운영, 퇴직금 제도 운영, 기타 복리후생 제도 운영 등에 대하여 규정하고 있다.

[공공기관 복리후생비 및 사내근로복지기금에 관한 규정의 주요 내용]

지침명	적용대상	복리후생비 관련 내용	사내근로복지기금 관련 내용
「공기업·준정부기관 예산편성지침」	공기업 및 준정부기관 (일부 내용은 기타공공기관 준용)	○ 복리후생비 개념, 장기근속자에 대한 기념품이나 포상금품 금지, 주택자금 저리 제공 금지 등	○ 기관의 사내근로복지기금 출연 상한 규정, 사내근로복지기금 영업비용 계상 등
「공기업·준정부기관 예산집행지침」		○ 보육료 중복 지원 금지, 기념품 낭비 방지, 예산에 편성하지 않은 복리후생 제공 원칙적 금지 등	○ 임금인상의 수단이나 급여성 경비로 사용 금지 등
「공공기관 혁신에 관한 지침」	전체 공공기관	○ 국가공무원 수준에 맞는 휴가·휴직제도 운영, 퇴직금 제도 운영, 기타 복리후생 제도 운영 등	○ 사내근로복지기금 출연시 기획재정부 사전 협의 등

자료: 기획재정부 지침을 바탕으로 재작성

(4) 공공기관 연도별 예산상 복리후생비 및 사내근로복지기금 현황

① 공공기관 연도별 예산상 복리후생비 현황

전체 공공기관을 대상으로 2014~2018년도 예산상 복리후생비 수준을 파악하면, 공공기관 복리후생비는 2014년 7,467억원, 2016년 8,073억원이 집행되었으며, 2018년은 2014년 대비 19.9%(1,488억원) 증가한 8,955억원이 집행된 것으로 나타나고 있다.

[공공기관 연도별 예산상 복리후생비 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2014(A)	2015	2016	2017	2018(B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
전체		7,467	7,849	8,073	8,179	8,955	1,488	19.9
공기업		3,264	3,724	3,765	3,784	4,273	1,009	30.9
	시장형	1,586	2,034	2,107	2,133	2,303	717	45.2
	준시장형	1,679	1,690	1,658	1,651	1,970	291	17.3
준정부기관		1,806	1,811	1,848	1,830	1,928	122	6.8
	기금관리형	511	515	527	542	584	73	14.3
	위탁집행형	1,295	1,296	1,321	1,288	1,344	49	3.8
기타공공기관		2,397	2,315	2,460	2,565	2,754	357	14.9

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 바탕으로 재작성

공공기관 유형별로 살펴보면, 공기업의 경우에는 전체 기준으로 복리후생비가 2014년 3,264억원에서 2018년 4,273억원으로 2014년 대비 30.9%가 증가하여 다른 유형에 비하여 가장 크게 증가한 것으로 나타나고 있으며, 특히 공기업 유형 중에서 시장형 공기업의 복리후생비가 2014년 1,586억원에서 2018년 2,303억원으로 2014년 대비 45.2% 증가하여 가장 크게 증가한 것으로 나타났다.

이처럼 시장형 공기업의 복리후생비가 크게 증가한 이유는 시장형 공기업이

직원 대상으로 직장보육, 선택적복지 등의 복리후생 수준을 확대하여 제공하고 있기 때문이며, 시장형 공기업의 임직원 1인당 복리후생비를 살펴보면 2014년 285만원에서 2018년도 359만원으로 약 74만원 정도 복리후생 수준이 증가된 것으로 나타나고 있다. 이는 타 유형의 공공기관에 비하여 자체 수입원 등의 확보가 용이한 시장형 공기업이 직원 대상으로 하는 복리후생 수준을 확대하고 있음을 알 수 있다.

[시장형 공기업의 임직원 1인당 복리후생비 연도별 현황]

(단위: 억원, 명, 백만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
복리후생비(A)	1,586	2,034	2,107	2,133	2,303
임직원(B)	55,648	57,151	59,888	62,097	64,138
1인당 복리후생비(A/B)	2.85	3.56	3.52	3.43	3.59

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 바탕으로 재작성

2014년 대비 2018년 복리후생비가 가장 낮게 증가한 공공기관 유형은 위탁집행형 준정부기관으로 복리후생비가 2014년 1,295억원에서 2018년 1,344억원으로 2014년 대비 3.8% 증가하였으며, 주로 정부의 대행·위탁사업을 담당하는 공공기관인 위탁집행형 준정부기관은 사업비를 정부 예산에 의존하는 경향이 강하므로, 외부 통제가 강하고 공익적 목적이 분명한 정부 예산을 바탕으로 내부 직원 대상 복리후생을 확대하는데 사용하기 어려운 측면이 있기 때문으로 보인다[6].

② 공공기관 연도별 사내근로복지기금 현황

전체 공공기관을 대상으로 2014~2018년도 사내근로복지기금 출연 현황을 파악하면, 공공기관(2018년도 출연기관: 55개)은 2014년 822억원, 2016년 3,033억원을 사내근로복지기금에 출연하였으며, 2018년은 2014년 대비 199.3%(1,638억원)가 증액된 2,460억원이 출연된 것으로 나타나고 있다.

6) 위탁집행형 준정부기관의 임직원 정원은 2014년 64,526명에서 2018년 84,574명으로 2014년 정원 대비 31.1%가 증가하였으나, 같은 기간의 복리후생비는 2014년 대비 3.8% 증가하여 정원 증가 수준보다 복리후생비 증가 수준이 낮게 나타나고 있다.

[공공기관 연도별 사내근로복지기금 출연 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2014(A)	2015	2016	2017	2018(B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
전체		822	2,228	3,033	3,182	2,460	1,638	199.3
공기업		452	1,671	2,490	2,654	1,718	1,266	280.1
	시장형	212	1,291	2,243	2,363	973	761	359.0
	준시장형	241	380	247	291	745	504	209.1
준정부기관		118	133	118	91	125	7	5.9
	기금관리형	54	72	45	33	42	△12	△22.2
	위탁집행형	65	60	73	58	83	18	27.7
기타공공기관		251	423	425	438	618	367	146.2

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 바탕으로 재작성

공공기관 유형별로 사내근로복지기금 출연 규모의 증감 현황을 살펴보면, 공기업 유형의 사내근로복지기금 출연액이 2014년 452억원에서 2018년 1,718억원으로 2014년 대비 1,266억원(280.1%)이 증가하였으며, 특히, 시장형 공기업은 사내근로복지기금이 2014년 212억원에서 2018년 973억원으로 2014년 대비 359.0% 증가된 것으로 나타나고 있어, 가장 크게 사내근로복지기금 출연액이 증가한 공기업 유형에 해당한다.

다음은 준시장형 공기업으로 2014년 241억원에서 2018년 745억원으로 2014년 대비 504억원이 증가하였으며, 기금관리형 준정부기관은 2014년 54억원에서 2018년도에는 2014년 대비 22.2%가 감소한 42억원이 사내근로복지기금에 출연된 것을 알 수 있다.

사내근로복지기금은 관련 법령에 따라 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익 중 「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 공공기관 1인당 기금누적액을 기준으로 정해진 일정 비율을 출연할 수 있으므로 공공기관의 순이익에 따라 결정되는 측면이 있어, 주로 순이익이 발생하고 있는 공기업, 금융기

관 등에서 사내근로복지기금 출연금이 크게 발생하고 있다.

실제 2014~2018년 동안 사내근로복지기금의 출연액이 큰 10개 공공기관은 공기업과 금융기관으로 구성되어 있다. 구체적으로 한국전력공사가 2,840억 7,000만원을 사내근로복지기금에 출연하여 가장 크며, 다음으로 중소기업은행이 1,763억 3,400만원을 출연하였으며, 공기업에 해당하는 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국동서발전(주), 한국수자원공사, 한국토지주택공사 등의 사내근로복지기금 출연액이 크게 나타나고 있다.

[사내근로복지기금의 출연액이 큰 공공기관의 연도별 현황]

(단위: 백만원)

기관명	유형	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	합계액
한국전력공사	시장형 공기업	0	30,829	101,275	108,567	43,399	284,070
중소기업은행	기타공공기관 (금융기관)	21,300	36,600	38,984	39,600	39,850	176,334
한국수력원자력(주)	시장형 공기업	0	54,500	40,000	40,000	17,430	151,930
한국남동발전(주)	시장형 공기업	3,402	9,623	15,579	13,847	4,180	46,632
한국동서발전(주)	시장형 공기업	607	6,258	18,286	12,424	6,535	44,110
한국수자원공사	준시장형 공기업	9,000	11,780	6,900	6,500	6,758	40,938
한국토지주택공사	준시장형 공기업	0	0	0	0	40,000	40,000
한전KPS(주)	준시장형 공기업	6,700	10,385	7,200	4,300	6,907	35,492
한국서부발전(주)	시장형 공기업	1,748	5,342	11,775	10,286	2,978	32,129
한국공항공사	시장형 공기업	3,116	6,050	7,056	7,500	7,100	30,822

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

시장형 공기업에서 복리후생비 및 사내근로복지지금이 가장 크게 증가하였지만, 복리후생비가 타 공공기관 유형에 비하여 많고 1인당 복리후생비 수준이 높다고 하여도 그 자체 만으로 문제가 되지 아니하며 다만, 해당 공공기관이 공공기관 복리후생 관련 법령 및 지침에 따른 내용을 위반하여 복리후생비를 집행하는 경우에는 과도한 복리후생 제공의 문제가 발생한다.

나. 분석의견

(1) 시중금리에 비하여 과도하게 낮은 수준으로 직원 대상 주택융자금 제공 부적정

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 상 기준인 시중금리에 비하여 과도하게 낮은 수준으로 예산 또는 사내근로복지기금을 활용하여 직원 대상 주택 융자금을 제공하고 있어, 부적절한 측면이 있다.

기획재정부의 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제46조제4항 및 제5항[7]에 따르면, 공공기관은 예산이나 사내근로복지기금을 통해 주택자금(구입 또는 임차용)의 융자를 지원할 수 있으나, 예산 또는 사내근로복지기금 융자에 적용되는 대출 이자율은 시중금리 수준을 감안하여 결정하여야 하고, 무이자로 융자하는 것은 원칙적으로 금지하도록 규정하고 있다.

한국은행에 따른 가계대출, 대출평균, 주택담보대출 시중금리를 살펴보면, 2014년 1월에는 가계대출 금리 4.15%, 대출평균 금리 4.53%, 주택담보대출 금리 3.75%이며, 이후 하락하여, 2016년 7월에는 가계대출 금리 2.96%, 대출평균 금리 3.23%, 주택담보대출 금리 2.66%였으나, 최근에는 상승하여 2018년 말 기준으로 가계대출 금리 3.61%, 대출평균 금리 3.72%, 주택담보 대출 금리 3.19%로 약 3~4% 수준으로 시중금리가 결정되고 있어, 공공기관은 이를 기준으로 대학생 학자금을 제외한 직원 대상 융자금을 제공할 필요가 있다.

[가계대출, 대출평균, 주택담보대출 시중금리 반기별 현황]

(단위: %)

연도		2014.1	2014.7	2015.1	2015.7	2016.1	2016.7	2017.1	2017.7	2018.1	2018.7	2018.12
시중금리	가계대출	4.15	3.93	3.59	3.17	3.28	2.96	3.39	3.46	3.71	3.73	3.61
	대출평균	4.53	4.39	3.90	3.43	3.49	3.23	3.51	3.45	3.69	3.67	3.72
	주택담보대출	3.75	3.53	3.34	2.96	3.10	2.66	3.16	3.28	3.47	3.44	3.19

자료: 한국은행 자료를 바탕으로 재작성

7) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제46조(기타 복리후생 제도) ④공공기관은 예산이나 사내근로복지기금을 통해 주택자금(구입 또는 임차용)의 융자를 지원할 수 있으나, 생활안정자금은 사내근로복지기금을 활용한 융자 형식의 지원을 할 수 있고 이를 예산으로 운영할 수 없다. 다만, 공공기관의 지방이전에 따른 한시적인 지원의 경우에는 예외적으로 예산으로 운영할 수 있다.
⑤예산 또는 사내근로복지기금 융자의 대출 이자율은 시중금리 수준을 감안하여 결정하여야 하고, 무이자로 융자하는 것은 원칙적으로 금지한다.

그러나 해양환경공단 등 일부 공공기관은 내부 직원을 대상으로 시중금리에 비하여 낮은 수준의 금리로 예산 또는 사내근로복지기금을 활용하여 주택융자금(구입, 임차)을 제공하고 있다.

[시중금리에 비하여 과도하게 낮은 수준으로 직원 대상 주택융자금 제공 현황]

(단위: 명, 백만원, %)

공공기관	지원현황		직원 대상 주택융자금리		2018년 말 기준	
	지원 인원	지원 금액	임차	구입	주택담보대출금리	대출평균금리
주택도시보증공사	24	3,136	1.0	2.0	3.19	3.72
한국관광공사	87	7,366	1.6	1.6	3.19	3.72
한국남동발전	44	3,610	1.60	1.60	3.19	3.72
한국방송광고진흥공사	14	765	2.0 (비연고: 0.0) (사복기금)	2.0 (사복기금)	3.19	3.72
한국산업은행	81	4,000	1.83 (사복기금)	미실시	3.19	3.72
한국석유공사[8]	92	8,086	0.5~1.5	0.5~1.5	3.19	3.72
해양환경공단	10	399	1.7	1.7	3.19	3.72

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

구체적으로 해양환경공단은 2018년도 직원 10명에게 금리 1.7%를 기준으로 3억 9,900만원의 주택융자 대부금을 제공한 것으로 나타난다.

또한, 한국산업은행은 사내근로복지기금을 활용하여 2018년 81명의 직원에게 주택자금을 금리 1.83%(대부금 40억원)로 제공한 것으로 나타나고 있어, 다수의 공공기관이 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 따른 기준과 달리 시중금리(2018년 말 기준 주택담보대출금리) 3.19%보다 낮은 수준으로 직원 대상 주택자금 융자금을 제공하고 있어, 과도한 복리후생이 제공되는 문제점이 있다.

8) 한국석유공사는 2019년 6월 주택자금 대부규정 개정을 통해 향후 시중금리 수준을 감안하여 COFIX로 대부이율을 조정키로 하였다고 설명하고 있다.

특히, 한국관광공사, 한국석유공사 등 일부 기관은 직원 대상 주택 임차 및 구입에 대한 융자금리가 0~1.6% 이하로 매우 낮게 나타나고 있어, 해당 기관은 예산이나 사내근로복지기금 재원으로 제공되는 직원 대상 임대 및 구입 주택자금의 적정 수준 금리를 재검토할 필요가 있다.

향후, 공공기관은 예산 또는 사내근로복지기금을 활용한 직원 대상 주택 융자금을 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 상 기준인 시중금리 수준을 감안하여 과도하게 낮지 않은 수준으로 지원할 필요가 있다.

(2) 일반직 정규직과 무기계약직 차별한 선택적 복지제도 적용 지침 위반

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하여, 일반 정규직과 무기계약직을 차별해 선택적 복지제도를 운영하고 있어 부적절한 측면이 있다.

한국산림복지진흥원 등 일부 공공기관이 일반직 정규직과 무기계약직을 차별하여 선택적 복지제도의 기본금액을 지급하는 것은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조제4항[9]을 위반하여 무기계약직을 차별한 문제가 있다.

공공기관의 복리후생 수준에 대하여 명시하고 있는 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조제4항에 따르면, 공공기관은 복리후생비 예산 편성시, 무기계약직과 기존 직원을 합리적인 이유 없이 차별하지 않도록 규정하고 있음에도, 일부 공공기관은 지침을 위반하여 근속기간, 자녀보육 등과 관련 없이 무기계약직에 해당하는 경우 일반직에 비하여 낮은 수준의 선택적 복지 기본금액을 지급하고 있다.

구체적으로 우체국물류지원단은 일반 정규직 직원에 대해서는 선택적복지비의 기본금액으로 70만원을 지급하고 있으나, 무기계약직 직원에 대해서는 기본금액으로 일반직원에 비하여 30만원 낮은 40만원을 제공하고 있다.

또한, 한국산림복지진흥원도 내부 지침인 「한국산림복지진흥원 맞춤형 복지제도 운영지침」에 따라, 2018년 8월 이후 기준으로 선택적복지비 기본금액으로 일반 정규직 직원에 대해서는 100만원을 제공하나, 무기계약직 대상으로는 70만원을 제공하고 있어, 일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하여 일반 정규직 직원과 무기계약직을 차별하여 선택적복지비 기본금액을 제공하고 있다.

---

9) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제37조(공공기관의 복리후생제도) ④공공기관은 복리후생비 예산 편성시, 합리적인 이유없이 무기계약직과 기존 직원을 차별해서는 아니 된다.

이 외에도 기술보증기금, 한국도박문제관리센터 등도 선택적복지비 기본금액 제공에 있어 일반직 정규직과 무기계약직을 차별하고 있으며, 한국과학기술원은 일반 정규직 직원에 대해서는 기본금액으로 200만원을 확실히 지급하나, 무기계약직에 대해서는 최대 한도로 200만원을 차등 배정하여 지급하고 있어, 차별이 발생하고 있고, 한국과학기술연구원은 내부 지침에 따라 무기계약직에 대해서는 근속포인트 및 추가 포인트를 제공하고 있지 않다.

[일반직원과 무기계약직을 차별한 낮은 수준 기본금액 등 적용 현황]

기관명	내부규정 및 계획	단가	기본금액		차이 (A-B)
			일반직 정규직 (A)	무기계약직 (B)	
우체국물류지원단[10]	「선택적복지제도 운영세칙」	1p=1원	70만P	40만P	30만P
한국산림복지진흥원	「한국산림복지진흥원 맞춤형 복지제도 운영지침」	1점=1,000원	1,000점	700점	300점
기술보증기금	「선택적 복지제도 운영지침」	1p=1원	2,100,000p	1,800,000P	300,000p
한국도박문제관리센터[11]	선택적 복지제도 시행계획	-	120만원	60만원	60만원
한국과학기술원	내부 결재문서	-	200만원	200만원 한도로 차등배정	-
한국과학기술연구원	「선택적복지제도 운영지침」	-	○ 무기계약직에 대하여 근속포인트(1년당 3만원) 및 추가포인트 50만원(장애인) 미적용		

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

향후, 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 준수하여, 다른 합리적 이유 없이 무기계약직이라는 이유로 일반 정규직에 비하여 낮은 수준의 기본금액, 근속포인트 등을 지급하여 임직원 복리후생에서 차별이 발생하는 경우가 없도록 할 필요가 있다.

10) 근속기간이 1~5년인 직원 기준으로 비교했다.

11) 2019년 1월 1일부터 정규직과 무기계약직의 선택적복지비를 동일 기준으로 지급하고 있다.

(3) 업무외 질병 사유로 휴직한 임직원에 대한 과다 보수 지급 규정 지침 위반

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하여, 업무외 질병 사유로 휴직한 정규직 직원에 대하여 국가공무원 수준을 넘어서는 보수를 지급하는 등의 문제가 발생하고 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조제1항[12]에 따르면, 공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생제도(퇴직금, 임직원 자녀의 교육비·보육비, 의료비, 경조사비의 지급, 휴가·휴직제도 등) 운영을 지양하고 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영하도록 규정하고 있어, 공공기관은 국가공무원의 휴가·휴직제도에 맞추어 임직원 대상으로 과도한 복리후생을 제공하지 않을 필요가 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제42조제4항제2호[13]에 따르면, 휴직 기간 중 보수 지급은 공무원 보수 규정을 준용하도록 규정하고 있으며, 대통령령인 「공무원 보수규정」 제28조제1항제1호 및 제2호[14]에 따르면 공무상 질병 외의 사유로 휴직한 경우에는 휴직 기간이 1년 이하인 경우 봉급의 70%, 휴직 기간이 1년 초과 2년 이하인 경우 봉급의 50%를 받도록 규정하고 있어 공공기관도 특별한 사유가 없는 한 해당 규정을 준용하여 휴직시 보수 규정을 마련할 필요가 있다.

---

12) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제37조(공공기관의 복리후생제도) ①공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생제도(퇴직금, 임직원 자녀의 교육비·보육비, 의료비, 경조사비의 지급, 휴가·휴직제도 등) 운영을 지양하고 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영한다.

13) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제42조(휴가·휴직 제도) ④제3항의 규정에 따른 공공기관의 휴직 관련 규정은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
1. 휴직의 사유와 기간:「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영
2. **휴직 기간 중 보수 지급:「공무원보수 등에 관한 규정」준용**
3. 육아휴직 급여:「고용보험법」 제70조와 시행령 제95조에 따라 지급하고, 법령에 규정된 상한액을 초과하여 지급 금지
4. 유급 안식년 휴직: 연구직에 한하여 예외적으로 운영

14) 「공무원보수규정」
제28조(휴직기간 중의 봉급 감액) ① 「국가공무원법」 제71조제1항제1호에 따라 휴직한 공무원에게는 다음 각 호의 구분에 따라 봉급(외무공무원의 경우에는 휴직 직전의 봉급을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 일부를 지급한다. 다만, 공무상 질병 또는 부상으로 휴직한 경우에는 그 기간 중 봉급 전액을 지급한다.
1. 휴직 기간이 1년 이하인 경우: 봉급의 70퍼센트
2. 휴직 기간이 1년 초과 2년 이하인 경우: 봉급의 50퍼센트

그러나, 일부 공공기관은 해당 지침을 위반하여 정규직 직원을 대상으로 2년을 초과하는 휴직기간에 대하여 보수를 지급하거나, 2년 이내인 경우에도 휴직 임직원의 연봉월액 대비 지급 가능한 비율 기준을 초과하여 지급하는 경우가 발생하고 있다.

구체적으로 국가공무원 기준으로 업무외 질병을 사유로 휴직한 자에 대해서 휴직기간이 1년 이내인 경우 최대 봉급의 70%까지만 지급할 수 있도록 규정하고 있음에도 (재)국제원산지정보원은 3월간 연봉월액의 80%를 지급하도록 규정하고 있으며, (재)한국형수치예보모델개발사업단은 특정 질병의 경우 보수의 80%를 지급하도록 규정하는 등 일부 공공기관은 업무외 질병 사유로 휴직한 직원에 대하여 국가공무원 수준을 넘어서는 과도한 보수를 지급하고 있다.

[업무외 질병 사유로 휴직한 정규직 직원에 대한 과도한 보수 지급 및 지급기간 규정 현황]

(단위: 명, 천원)

기관명	휴직 기간 중 보수 지급 규정	지급기간	2018년도	
			전체 휴직 인원	지급금액
국가공무원	1년 이하: 봉급의 70% 1년 초과~2년 이하: 봉급의 50%	휴직기간 (최대 2년)	-	-
(재)국제원산지정보원	**3월간 연봉월액의 80% 지급, 3월 경과시 50% 이내 지급**	휴직기간 (최대 2년)	0	0
(재)우체국시설관리단	**연봉월액의 6할을 지급**	휴직기간 (최대 2년)	1	984
(재)한국형수치예보모델개발사업단	**기간 중 보수의 7할을 지급하나 결핵성질환으로 인하여 휴직한 경우에는 그 기간 중 보수의 8할을 지급**	휴직기간 (6개월)	0	0
㈜워터웨이플러스	**신체 또는 정신상 장애에 따른 휴직의 경우에 그 기간 중 기준급 지급**	휴직기간 (6개월)	0	0
KDI국제정책대학원	**결핵성 환자는 기본연봉월액의 8할, 기타 환자는 기본연봉월액의 5할 지급 (단, 1년 이상 근무한 직원에 한하여 이를 적용)**	휴직기간 (1년 이내)	0	0

기관명	휴직 기간 중 보수 지급 규정	지급기간	2018년도	
			전체 휴직 인원	지급금액
국민연금공단	**(호봉제) -3개월이전 82% 지급 -3개월이후 64% 지급 (연봉제) -3개월이전 연봉월액의 69%~79.3% 지급 -3개월이후 연봉월액의 54%~62.8% 지급**	휴직기간 (최대 2년)	61	1,168,592
대외경제정책 연구원	**연봉의 70%(결핵 80%)를 지급함. 단, 휴직기간 연장 시에는 그 기간 동안에 대하여 연봉의 50%를 지급함.**	휴직기간 (2년)	2	20,273
대한법률구조 공단	**(연봉제직원) 연봉월액의 6할 (호봉제직원) 기본급, 정근가산금, 가족수당, 대우직원수당의 70%**	휴직기간 (최대 2년)	12	111,220
영상물등급 위원회	**보수의 80%(3개월까지) 보수의 50%(3개월 이후~1년까지)**	해당기간 (최대 1년)	1	17,894
한국나노기술원	**기본연봉 100%**	휴직기간 (6개월)	0	0
한국로봇산업 진흥원	**신체상, 정신상의 장애 : 급여 70% 지급 (결핵성 질환의 경우 80% 지급)**	휴직기간	0	0
한국방송통신 전파진흥원	**연봉월액의 7할 지급. 단, 결핵성 질환으로 휴직한 경우에는 연봉월액의 8할 지급**	휴직기간 (최대 2년)	2	37,740
한국양성평등 교육진흥원	**휴직기간 중 연봉의 70% 지급**	휴직기간 (최대 2년)	0	0
한국원자력안전 기술원	**연봉월액의 50~70% 지급**	휴직 기간 (2년 이내)	15	0
한국전기연구원	**연봉의 70%지급 (결핵성 질환으로 인한 휴직자는 연봉의 80% 지급)**	휴직기간 (최대 2년)	0	0
한국전력기술 주식회사	**월 기본연봉의 70% 지급 제수당 불지급**	휴직기간 (최대 2년)	6	114,466

기관명	휴직 기간 중 보수 지급 규정	지급기간	2018년도	
			전체 휴직 인원	지급금액
한전KDN	**휴직 당시 통상임금 (연봉월액, 직무급, 연봉가급 중 정액급)의 70% 지급**	질병 휴직기간 (최대 2년)	4	83,431

주: 1. 휴직인원 및 지급금액은 해당 사유를 위반한 인원이 아닌 전체 인원을 대상으로 한 인원, 금액임
2. 지침을 위반한 부분은 진하게 표시함
자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

또한, 업무외 질병을 사유로 휴직한 기간이 1년 초과 2년 이내인 경우에는 국가공무원의 경우 봉급의 50%를 지급하도록 규정하고 있으나, 한전KDN, 한국원자력안전기술원, 한국양성평등교육진흥원 등 일부 공공기관은 1년 이상 휴직기간이 경과하여도 봉급 대비 보수를 지급하는 비율을 하락하지 않도록 규정하여 지침에 부합하지 않게 과도한 복리후생을 제공하고 있는 측면이 있다.

따라서, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 준수하여, 공공기관은 업무외 질병을 사유로 휴직한 임직원에게 과도한 수준의 보수가 제공되지 않도록 내부 규정 변경 등 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 국가공무원에서 인정되지 않는 휴직 사유의 지침 위반 부적정

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 따라 준수할 필요가 있는 「국가공무원법」에서 인정되지 않는 포괄적인 임직원 휴직 사유를 규정하고 있어 향후 개선의 필요가 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제42조제3항 및 제4항[15]에 따르면, 공공기관은 「국가공무원법」과 관련 규정을 감안하여 휴직에 관한 합리적인 규정을 마련하고 휴직제도가 남용되지 않도록 복무관리를 하도록 하고 있으며, 공공기관 휴직의 사유와 기간은 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영하도록 명시하고 있어, 공공기관은 「국가공무원법」 제71조제2항[16]에 따른 휴직 사유에 따라 내부 직원의 휴직 사유를 규정할 필요가 있다.

「국가공무원법」에 따르면, 휴직 사유는 국제기구 임시채용 등, 해외유학, 교육기관 연수, 육아휴직, 간병휴직, 동반휴직, 직무 관련 연구과제 수행으로 규정되어

---

15) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제42조(휴가·휴직 제도) ③공공기관은 「국가공무원법」과 관련규정을 감안하여 휴직에 관한 합리적인 규정을 마련하고 휴직제도가 남용되지 않도록 복무관리를 하여야 한다.
④제3항의 규정에 따른 공공기관의 휴직 관련 규정은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
1. 휴직의 사유와 기간:「국가공무원법」제71조와 제72조의 규정에 따라 운영
2. 휴직 기간 중 보수 지급:「공무원보수 등에 관한 규정」준용
3. 육아휴직 급여:「고용보험법」제70조와 시행령 제95조에 따라 지급하고, 법령에 규정된 상한액을 초과하여 지급 금지
4. 유급 안식년 휴직: 연구직에 한하여 예외적으로 운영

16) 「국가공무원법」
제71조(휴직) ② 임용권자는 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 휴직을 원하면 휴직을 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 대통령령으로 정하는 특별한 사정이 없으면 휴직을 명하여야 한다.
1. 국제기구, 외국 기관, 국내외의 대학·연구기관, 다른 국가기관 또는 대통령령으로 정하는 민간기업, 그 밖의 기관에 임시로 채용될 때
2. 국외 유학을 하게 된 때
3. 중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때
4. 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나 여성공무원이 임신 또는 출산하게 된 때
5. 사고나 질병 등으로 장기간 요양이 필요한 조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 간호하기 위하여 필요한 때. 다만, 조부모나 손자녀의 간호를 위하여 휴직할 수 있는 경우는 본인 외에는 간호할 수 있는 사람이 없는 등 대통령령등으로 정하는 요건을 갖춘 경우로 한정한다.
6. 외국에서 근무·유학 또는 연수하게 되는 배우자를 동반하게 된 때
7. 대통령령등으로 정하는 기간 동안 재직한 공무원이 직무 관련 연구과제 수행 또는 자기개발을 위하여 학습·연구 등을 하게 된 때

있으며, 공공기관의 경우에도 휴직의 사유와 기간을 해당 법령에 따라 운영할 필요가 있다.

[「국가공무원법」 상 휴직 사유]

구분	「국가공무원법」 상 세부 내용
국제기구 임시채용 등	국제기구, 외국 기관, 국내외의 대학·연구기관, 다른 국가기관 또는 대통령령으로 정하는 민간기업, 그 밖의 기관에 임시로 채용될 때
해외유학	국외 유학을 하게 된 때
교육기관 연수	중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때
육아휴직	만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나 여성공무원이 임신 또는 출산하게 된 때
간병휴직	사고나 질병 등으로 장기간 요양이 필요한 조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 간호하기 위하여 필요한 때
동반휴직	외국에서 근무·유학 또는 연수하게 되는 배우자를 동반하게 된 때
직무 관련 연구과제 수행	일정 기간 재직한 공무원이 직무 관련 연구과제 수행 또는 자기개발을 위하여 학습·연구 등을 하게 된 때

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

그러나, 일부 공공기관은 내부 지침 및 규정을 통하여 휴직 사유를 「국가공무원법」과 달리 포괄적으로 운영하고 있어, 개선의 필요가 있다.

예를 들면, 국립해양박물관은 '그 밖에 본인의 희망에 따라 관장이 인정하는 경우'에 휴직을 할 수 있도록 규정하고 있으며, 코레일로지스(주)는 '일신상의 사정으로 부득이 직무를 수행하기 곤란한 때'에 휴직을 할 수 있도록 규정하여 「국가공무원법」과 달리 내부 임직원의 휴직 사유를 포괄적으로 인정하고 있다.

또한, (사)남북교류협력지원협회도 휴직 사유로 '신체, 신상의 일로 인하여 휴직을 원하는 경우'를 인정하고 있으며, (재)예술경영지원센터는 '일신상의 사유로 부득이 직무를 이탈하게 되는 때' 등으로 규정하고 있어, 다수의 공공기관에서 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하여 「국가공무원법」과 달리 휴직 사유를 포괄적으로 명시하고 있어 문제가 있다.

[「국가공무원법」 상 인정되지 않는 공공기관 휴직 사유(예시)]

기관명	규정	「국가공무원법」 상 인정되지 않는 휴직 사유
국립해양박물관	「인사규정」 제59조제2항제8호	○ 그 밖에 본인의 희망에 따라 관장이 인정하는 경우
코레일로지스(주)	「인사규정」 제37조제5호	○ 일신상의 사정으로 부득이 직무를 수행하기 곤란한 때
코레일네트웍스(주)	「인사규정」 제41조제1항제8호	○ 특별한 사유가 있어 사원이 휴직을 원하고 회사에서 이를 인정하였을 때
코레일관광개발(주)[17]	「인사규정」 제45조제2호	○ 업무 외로 인한 사정으로 휴직을 신청할 경우: 6개월 이내 단, 휴직 인정 여부는 회사에서 정한다.
코레일테크(주)	「일반직사원 인사관리규정」 제27조제4항제4호 (일반직의 경우)	○ 그 밖에 휴직이 필요하다고 인정될 경우
㈜에스알	「인사규정」 제41조제1항	○ 가정사 등 일신상 사유로 인하여 소정의 휴가기간 경과 후에도 계속 출근이 불가능할 경우 : 12개월 범위 내
(사)남북교류협력지원협회	「인사규정」 제33조제2항제3호	○ 신체, 신상의 일로 인하여 휴직을 원하는 경우
(재)예술경영지원센터	「취업규정」 제20조제2항제5호	○ 일신상의 사유로 부득이 직무를 이탈하게 되는 때
(재)한식진흥원	「인사규정」 제19조제2항제5호	○ 기타 부득이한 사정이 있다고 인정한 경우
한약진흥재단	「인사규정」 제42조제2항제6호	○ 기타 일신상의 사유로 직무를 수행할 수 없을 때
한국문화진흥 주식회사	「인사규정」 제35조제3호	○ 개인의 형편에 의한 경우: 1개월 이내

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

따라서, 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 준수하여, 「국가공무원법」에서 인정되지 않는 휴직 사유를 변경·개선하고, 휴직사유를 포괄적으로 규정하는 경우가 없도록 할 필요가 있다.

17) 코레일관광개발은 2019년 5월 30일에 인사규정 개정을 통해 일신상 사유로 인한 휴직 내용을 '3년 이상 재직자가 일신상의 사정으로 부득이 직무를 이탈하게 된 경우: 3개월'의 사유로 변경하였다.

(5) 일부 공공기관 명예퇴직금 지급 규정의 지침 위반 부적정

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하여, 기준에 비하여 과도한 명예퇴직금을 지급하고 있다.

「공공기관 혁신에 관한 지침」 제49조[18]에 따르면, 공공기관의 명예퇴직금은 기준급여에 퇴직금 산정을 위해 인정하는 기간을 곱하여 산정하고 있으며, 기준급여는 기본급 또는 월평균임금의 45% 중 택일 하도록 규정하고 있다.

[「공공기관 혁신에 관한 지침」에 따른 명예퇴직금 산정식]

<table>
<tr><th colspan="3">명예퇴직금 산정식</th></tr>
<tr><td colspan="3">명예퇴직금=기준급여×퇴직금 산정 인정기간</td></tr>
<tr><th>기준급여</th><th colspan="2">퇴직금 산정 인정기간</th></tr>
<tr><td rowspan="2">기본급 또는 월평균임금의 45% 중 택일</td><td>정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이내</td><td>정년까지 남은 기간의 1/2</td></tr>
<tr><td>정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이후 10년 이내</td><td>정년까지 남은 기간의 1/4</td></tr>
</table>

자료: 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 바탕으로 재작성

또한, 퇴직금 산정 인정기간은 정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이내에 도래하는 기간은 명예퇴직 신청 시로부터 정년까지 남은 기간의 2분의 1이며, 정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이후 10년 이내에 도래하는 기간은 정년까지 남은 기간의 4분의 1로 규정하고 있다.

그러나, 국립공원공단, 경제·인문사회연구회, 대외경제정책연구원, 소상공인시장진흥공단 등 다수의 공공기관은 기준급여를 월평균임금의 45%가 아닌 50%를 적용하고 있어 과도한 기준급여 수준을 산정하고 있다.

---

18) 「공공기관 혁신에 관한 지침」
제49조(명예퇴직금 지급기준 등) 공공기관의 명예퇴직은 20년 이상 근속하고 퇴직하고자 하는 때로부터 1년 이내에 정년이 도래하지 않은 자에 한하여 실시하되, 기준급여는 기본급 또는 월평균임금의 45% 중 택일 하고 퇴직금 산정을 위해 인정하는 기간은 다음 각 호의 기준에 따른다.
1. 정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이내에 도래하는 경우에는 정년까지 남은 기간의 2분의 1
2. 정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이후 10년 이내에 도래하는 경우에는 정년까지 남은 기간의 4분의 1

[지침을 위반한 공공기관 명예퇴직금 지급 기준 현황]

기관명	기준급여	퇴직금 산정 인정 기간 (정년이 명예퇴직 신청 시로부터)		
		5년 이내	5년 이후 10년 이내	특별규정
「공공기관 혁신에 관한 지침」	기본급 또는 월평균임금의 45% 중 택일	정년까지 남은 기간의 2분의 1	정년까지 남은 기간의 4분의 1	없음
국립공원공단	**평균임금 1/2**	**정년까지 남은 전체 기간**	**[60+(정년까지의 잔여일수 - 60)/2]**	없음
㈜공영홈쇼핑	**퇴직당시의 평균임금**	정년까지 잔여개월수의 2분의 1	정년까지 잔여개월수의 4분의 1	**재직중 회사발전에 기여한 공로가 큰 경우 별도의 공로금 지급**
건축도시공간 연구소	월평균 임금의 45%	잔여기간의 1/2	잔여기간의 1/4	**소장은 직원 대상 명예퇴직수당 15% 내 가산금 지급 가능**
국립중앙 의료원	**퇴직당시 월봉금액의 68%**	정년잔여월수의 1/2	정년잔여월수의 1/4	없음
대외경제정책 연구원	**퇴직당시 평균보수월액의 50%**	**정년 잔여월수**	**정년잔여월수 1/2**	없음
소상공인시장 진흥공단	**퇴직당시 평균임금의 50%**	**정년까지의 잔여월수**	**[60+(정년까지의 잔여월수 - 60)/2]**	없음
재료연구소	**월봉급액의 50%**	**정년잔여월수**	**정년잔여월수 1/2**	**희망퇴직 정년잔여기간이 1년 미만인 자 : 월봉급액 × 정년잔여월수/2**

주: 지침을 위반한 부분은 진하게 표시함
자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

또한, 지침 상 명예퇴직금의 퇴직금 산정 인정 기간이 5년 이내에 도래하는 기간은 명예퇴직 신청 시로부터 정년까지 남은 기간의 2분의 1이며, 정년이 명예퇴직 신청 시로부터 5년 이후 10년 이내에 도래하는 기간은 정년까지 남은 기간의 4분의 1임에도, 대외경제정책연구원, 재료연구소, 국립공원공단 등은 지침보다 더 과도한 기간을 인정하고 있다.

이 외에도 건축도시공간연구소, ㈜공영홈쇼핑은 지침에서 규정하고 있지 아니한 기관장의 권한으로 직원의 명예퇴직금을 가산하거나, 재직중 회사발전에 기여한 공로가 큰 경우 별도의 금액을 지급하도록 규정하고 있어 부적절한 측면이 있으며, 재료연구소는 「공공기관 혁신에 관한 지침」에 따라 명예퇴직금을 지급할 수 없는 정년잔여기간이 1년 미만인 직원을 대상으로 희망퇴직금이라는 명목으로 사실상 명예퇴직금을 지급할 수 있도록 규정한 문제가 있다.

따라서, 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하여, 기준에 비하여 과도한 명예퇴직금을 지급하고 있도록 규정한 내부 보수규정 등을 개정·변경하여 직원 대상 과도한 복리후생이 제공되지 않도록 할 필요가 있다.

(6) 해외파견직원을 대상으로 한 입학금 지원 부적정

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 부합하지 않게, 지원대상에 포함되지 않는 해외로 파견된 직원의 자녀 입학금을 예산을 통하여 지급함으로써 임직원 대상 과도한 복리후생을 제공하고 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제39조제1항 및 제2항[19]에 따르면, 공공기관은 임직원 본인과 자녀에 대한 교육비 및 보육비 지원이 사회통념에 비추어 과도하게 운영되지 않도록 하여야 하며, 해외파견자의 중·고등학교생 자녀에 대한 학비 지원에 관해서는 「공무원 수당 등에 관한 규정」에서 정한 바에 따른다고 규정하고 있다.

「공무원 수당 등에 관한 규정」 제11조제1항[20]에 따라 유치원·초등학교·중학교(재외공무원만 해당) 또는 고등학교에 다니고 있는 자녀가 있는 공무원에 대해서 <별표 6>의 지급기준에 따라 자녀학비보조수당을 지급받도록 규정하고 있다.

해당 규정 <별표 6>에 따르면, 수업료와 학교운영지원비를 합산한 학비 전액을 지급하도록 하고 있으며, 입학금에 대해서는 지원대상에 포함하지 않고 있다.

---

19) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제39조(교육비와 보육비) ①공공기관은 임직원 본인과 자녀에 대한 교육비 및 보육비 지원이 사회통념에 비추어 과도하게 운영되지 않도록 하여야 한다.
②공공기관은 임직원의 초·중·고등학생 자녀에 대한 학자금 지원시 다음 각 호의 사항을 지원할 수 없으며, **해외파견자의 중·고등학교생 자녀에 대한 학비 지원에 관해서는 「공무원 수당 등에 관한 규정」에서 정한 바에 따른다.**
1. 「공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 인사혁신처장이 정하는 자녀학비보조수당 상한액을 초과하는 금액
2. 의무교육 대상인 초등학교와 중학교의 학비 등
3. 방과후 교육비, 자녀 영어캠프비·학원비 등 사교육비, 입학축하금 등 유사한 항목의 축하금 등

20) 「공무원 수당 등에 관한 규정」
제11조(자녀학비보조수당) ① 유치원·초등학교·중학교(유치원·초등학교·중학교에 대해서는 재외공무원의 경우에만 적용한다. 이하 같다) 또는 고등학교에 다니고 있는 자녀가 있는 공무원에게는 예산의 범위에서 제1기분은 2월(신입생의 경우는 3월), 제2기분은 5월, 제3기분은 8월, 제4기분은 11월의 보수지급일(재외공무원의 국외학교 취학 자녀에 대해서는 신청서의 접수일부터 15일 이내)에 자녀 1명당 별표 6의 지급 구분에 따라 자녀학비보조수당을 지급한다. 다만, 자녀가 법령에 따라 학비가 면제되거나 학비가 무상인 학교에 다니고 있는 경우와 제7조제1항 단서에 해당되는 경우에는 이를 지급하지 아니한다.

[「공무원 수당 등에 관한 규정」 별표 6 중 재외공무원 자녀학비수당 부분]

적용범위	학교	지급액
2. 재외공무원	가. 초등학교 · 중학교 · 고등학교	해당 공무원의 자녀가 취학한 학교에서 발행한 공납금 납입영수증 또는 공납금 납입고지서에 적힌 학비 전액(수업료와 학교운영지원비를 합산한 금액을 말한다)을 지급하되, (이하 생략)

자료: 국가법령정보센터

또한, 외교부는 해당 규정을 구체적으로 설명한 '재외공관 회계와 관리[21]'를 통하여 자녀학비수당 지원대상은 수업료와 학교운영지원비로 한정됨을 설명하고 있으며, 입학금 명목의 금액(Entrance Fee, Admission Fee, Entry Fee 등), 학교 정규과목이 아닌 특수과목 수업료(이머젼수업료 등) 등은 제외된다고 명시하고 있다.

[지침을 위반한 해외파견직원 대상 자녀 입학금 지원 현황]

구분	내부 규정	규정 내용
한국농수산식품유통공사	「해외조직망 직원급여 및 복리후생지침」 제14조	○ 해외근무직원 자녀 학자보조금이라 함은 **입학금** 및 등록금(수업료)을 말한다.
한국교통안전공단	「국외사무소 운영세칙」 제37조	○ 민법상 미성년자인 자녀의 유치원·초·중·고등학교 자녀의 학비 보조비(**입학금**, 수업료에 국한)는 1인당 월 600달러 이내에서 실비로 현지 학기제에 따라 지급
국토연구원	「자녀학비 보조수당 지급 지침」제2조	○ 해외에 취학중인 중·고생 학자금 지급액은 매년 교육청에서 고시하는 금액(**입학금**, 수업료, 학교운영지원비)를 지급

자료: 각 공공기관의 자료를 바탕으로 재작성

21) 「재외공관 회계와 관리」
- Entrance Fee, Admission Fee, Entry Fee 등의 입학금 명목의 금액과 이머젼수업료 등 학교 정규과목이 아닌 특수과목 수업료, P.T.A.회비, 도서관비, 통학비 및 교재비, 보험료 등은 학비의 범위에서 제외
- 다만, 이머젼수업료, 영어특별(강화)교육 등이 정규과목으로서 선택의 여지가 없이 의무적으로 이수하여야 하고 미이수시 상급학년으로 승년이 불가능한 경우에는 이에 따른 수업료를 학비로 인정

그러나, 한국농수산식품유통공사, 한국교통안전공단, 국토연구원 등의 일부 공공기관은 내부 규정을 통하여 해외 사무소 등으로 파견된 내부 직원의 자녀를 대상으로 지침상 지원 대상에 포함되지 않는 입학금을 지원하도록 규정하고 있어 부적절한 측면이 있으므로, 향후 개선할 필요가 있다.

4 공공기관 인건비 분석

가. 현 황

(1) 분석의 필요성 및 분석범위

공공기관에 근무하는 근로자는 「근로기준법」의 적용을 받기 때문에 공공기관의 임금은 노사간 협상에 의해 결정되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 정부는 매년 「공기업 · 준정부기관 예산편성지침」 상의 총인건비 인상률 가이드라인을 제시하고 있으며, 이는 실질적인 공공기관 임금인상률 산정의 준거로 작용되고 있다. 더욱이, 상당수의 공공기관은 정부가 부여한 독점 · 위탁사업 등을 통해 인건비를 충당하거나 정부의 예산으로 인건비를 지원받고 있다. 이로 인해 일각에서는 공공기관의 임금은 정부의 지침과 예산의 틀 안에서 운용되고 있으며, 정부는 '사실상 사용자'로서의 역할을 담당하고 있다는 의견도 제기되고 있다.[1)]

이런 측면에서 국가는 공공기관의 경영효율성을 제고하고 양질의 공공서비스를 생산하기 위해 임금체계와 임금수준 등을 포함한 임금정책과 고용정책을 추진하고 있다.

본 분석에서는 이와 같이 정부가 추진하고 있는 임금정책 추진과정에서의 문제점 등을 검토하고 개선방안을 모색하고자 한다.

(2) 공공기관 인건비 현황

「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」[2)]에 따르면, 공공기관의 총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원 외 직원 제외)의 「소득세법」 상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다고 규정하고 있다. 「소득세법 시행령」 제38조[3)]는 근로소득의 범위를 세세하게 규정하고 있다.

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

1) 라영재, "공공기관의 임금체계 개편현황과 향후 쟁점", 「재정포럼」제238호, 2016.4

2) 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 p. 7
총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고 임직원(정원외직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다.

3)「소득세법 시행령」

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

1. 기밀비(판공비를 포함한다. 이하 같다)·교제비 기타 이와 유사한 명목으로 받는 것으로서 업무를 위하여 사용된 것이 분명하지 아니한 급여
2. 종업원이 받는 공로금·위로금·개업축하금·학자금·장학금(종업원의 수학중인 자녀가 사용자로부터 받는 학자금·장학금을 포함한다) 기타 이와 유사한 성질의 급여
3. 근로수당·가족수당·전시수당·물가수당·출납수당·직무수당 기타 이와 유사한 성질의 급여
4. 보험회사, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자 또는 투자중개업자 등의 종업원이 받는 집금(集金)수당과 보험가입자의 모집, 증권매매의 권유 또는 저축을 권장하여 받는 대가, 그 밖에 이와 유사한 성질의 급여
5. 급식수당·주택수당·피복수당 기타 이와 유사한 성질의 급여
6. 주택을 제공받음으로써 얻는 이익. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람이 기획재정부령으로 정하는 사택을 제공받는 경우는 제외한다.
   가. 주주 또는 출자자가 아닌 임원
   나. 소액주주인 임원
   다. 임원이 아닌 종업원(비영리법인 또는 개인의 종업원을 포함한다)
   라. 국가 또는 지방자치단체로부터 근로소득을 지급받는 사람
7. 종업원이 주택(주택에 부수된 토지를 포함한다)의 구입·임차에 소요되는 자금을 저리 또는 무상으로 대여 받음으로써 얻는 이익
8. 기술수당·보건수당 및 연구수당, 그 밖에 이와 유사한 성질의 급여
9. 시간외근무수당·통근수당·개근수당·특별공로금 기타 이와 유사한 성질의 급여
10. 여비의 명목으로 받는 연액 또는 월액의 급여
11. 벽지수당·해외근무수당 기타 이와 유사한 성질의 급여
12. 종업원이 계약자이거나 종업원 또는 그 배우자 기타의 가족을 수익자로 하는 보험·신탁 또는 공제와 관련하여 사용자가 부담하는 보험료·신탁부금 또는 공제부금(이하 이 호에서 "보험료등"이라 한다). 다만, 다음 각 목의 보험료등을 제외한다.
   가. 삭제 <2000.12.29.>
   나. 종업원의 사망·상해 또는 질병을 보험금의 지급사유로 하고 종업원을 피보험자와 수익자로 하는 보험으로서 만기에 납입보험료를 환급하지 아니하는 보험(이하 "단체순수보장성보험"이라 한다)과 만기에 납입보험료를 초과하지 아니하는 범위안에서 환급하는 보험(이하 "단체환급부보장성보험"이라 한다)의 보험료중 연 70만원 이하의 금액
   다. 삭제 <2013.2.15.>
   라. 삭제 <2013.2.15.>
   마. 임직원의 고의(중과실을 포함한다)외의 업무상 행위로 인한 손해의 배상청구를 보험금의 지급사유로 하고 임직원을 피보험자로 하는 보험의 보험료
   바. 삭제 <2009.2.4.>
13. 「법인세법 시행령」 제44조제4항에 따라 손금에 산입되지 아니하고 지급받는 퇴직급여
14. 휴가비 기타 이와 유사한 성질의 급여
15. 삭제 <2013.2.15.>
16. 계약기간 만료전 또는 만기에 종업원에게 귀속되는 단체환급부보장성보험의 환급금
17. 법인의 임원 또는 종업원이 당해 법인 또는 당해 법인과 「법인세법 시행령」 제87조의 규정에 의한 특수관계에 있는 법인(이하 이 호에서 "당해 법인등"이라 한다)으로부터 부여받은 주식매수선택권을 당해 법인등에서 근무하는 기간중 행사함으로써 얻은 이익(주식매수선택권 행사 당시의 시가와 실제 매수가액과의 차액을 말하며, 주식에는 신주인수권을 포함한다)
18. 삭제 <2008.2.22.>
19. 「공무원 수당 등에 관한 규정」, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」, 「검사의 보수에 관한 법률 시행령」 대법원규칙, 헌법재판소규칙 등에 따라 공무원에게 지급되는 직급보조비

2018년 기준 339개 공공기관 전체의 인건비는 25조 314억원으로 전년 대비 5.8% 증가하였다. 기관유형별로 보면, 공기업이 10조 6,089억원으로 가장 많으며, 기타공공기관이 8조 1,274억원, 준정부기관이 6조 2,951억원 순이다.

[공공기관 인건비 총액]

(단위: 억원, %)

		2014	2015	2016	2017	2018
전체 공공기관		187,520 -	206,356 (10.0)	223,783 (8.4)	236,608 (5.7)	250,314 (5.8)
공기업	소계	78,980	89,503	97,718	102,733	106,089
	시장형	37,421	42,876	48,031	48,811	51,272
	준시장형	41,560	46,627	49,687	53,922	54,817
준정부기관	소계	48,894	51,438	55,199	58,464	62,951
	기금관리형	8,808	9,207	9,848	10,465	12,125
	위탁집행형	40,086	42,231	45,351	47,999	50,826
기타공공기관		59,645	65,415	70,866	75,411	81,274

주: 1. 공공기관 수입-지출 상의 인건비의 합계로 고용형태와 무관하게 전직원 인건비의 총계임
2. ( )안의 수치는 전년 대비 증가율임
3. 2014~2017년 기간 동안의 인건비는 각 해당년도 공공기관으로 지정된 기관 인건비의 합계임

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2018년 기준 공공기관 정규직원 1인당 평균보수는 6,798만원으로 전년 대비 1.1% 증가한 것으로 나타났다. 유형별로는 시장형 공기업이 8,256만원으로 가장 높았으며, 준시장형 공기업이 7,512만원, 기금관리형 준정부기관이 7,783만원, 기타공공기관이 6,743만원, 위탁집행형 준정부기관이 6,331만원 순으로 나타났다.

[공공기관 정규직 1인당 평균보수]

(단위: 천원, %)

		2014	2015	2016	2017	2018
전체 공공기관		63,708	65,137	66,283	67,229	67,984
			(2.2)	(1.8)	(1.4)	(1.1)
공기업	소계	72,183	74,788	78,312	78,219	78,427
	시장형	74,807	76,701	81,191	81,823	82,565
	준시장형	70,084	73,257	76,008	75,336	75,116
준정부기관	소계	61,798	63,764	64,367	64,715	65,405
	기금관리형	71,681	74,889	76,975	77,239	77,834
	위탁집행형	60,001	61,793	62,214	62,602	63,308
기타공공기관		63,084	64,125	65,155	66,551	67,432

주: ( )안의 수치는 전년 대비 증가율임
자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

2018년 기준 기관장 평균연봉은 1억 6,889만원으로 전년 대비 1.9% 증가한 것으로 나타났다. 유형별로는 기금관리형 준정부기관이 2억 1,834만원으로 가장 높았으며, 시장형 공기업이 2억 655만원, 준시장형 공기업이 1억 8,450만원, 위탁집행형 준정부기관이 1억 6,839만원, 기타공공기관이 1억 6,152만원 순으로 나타났다.

[공공기관 기관장 평균연봉]

(단위: 천원, %)

		2014	2015	2016	2017	2018
전체 공공기관		151,483	159,910	165,798	165,775	168,883
			(5.6)	(3.7)	(0.0)	(1.9)
공기업	소계	166,069	185,932	201,881	190,474	194,299
	시장형	157,823	169,522	191,743	189,956	206,549
	준시장형	172,666	199,059	209,993	190,887	184,499
준정부기관	소계	155,388	167,297	173,661	172,264	175,909
	기금관리형	186,028	210,786	218,815	201,284	218,338
	위탁집행형	149,512	159,286	165,557	167,122	168,390
기타공공기관		147,002	151,903	155,885	158,564	161,519

주: ( )안의 수치는 전년 대비 증가율임
자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

나. 분석의견

(1) 총인건비 인상률 위반 공공기관

총인건비 인상률 상한기준을 지속적으로 위반하는 공공기관에 대해 실효성 있는 규제방안을 마련할 필요가 있다.

정부의 공공기관 임금과 관련한 가장 중요한 관리수단은 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 상의 총인건비 인상률 규정이다. 기획재정부는 매년 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 마련한 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 공공기관의 총인건비 인상률을 정하고 있다. 동 지침에 따른 총인건비 인상률은 공공기관의 임금인상률에 대한 가이드라인으로 기능하게 되며, 통상적으로 개별 공공기관은 이와 같은 제약조건 하에서 임금교섭을 진행하고 해당 연도의 임금인상률을 결정하고 있다.

[2015~2018년 공공기관 총인건비 인상률 상한]

(단위: %)

	공무원 보수인상률	공공기관 총인건비인상률	총인건비 인상률 차등내용
2014	1.7	1.7	- 무기계약직 임금이 정규직의 90% 미달하는 경우 2.4% 적용 - 일반관리직 1직급 동결
2015	3.8	3.8	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.8%~5.3% 적용
2016	3.0	3.0	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.0%~4.5% 적용
2017	3.5	3.5	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.5%~5.0% 적용
2018	2.6	2.6	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 1.6%~4.1% 적용

자료: 「공공기관·준정부기관 예산편성지침」을 바탕으로 재작성

정부는 경영실적평가를 통해 공공기관의 총인건비 인상률 준수 여부를 매년 확인하고 있다. 공기업 및 준정부기관의 경우, 경영실적평가 시 총인건비 지표의 가중치는 3점으로 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 상의 총인건비 인상률을 준수하지 않을 경우 3점이 감점된다. 기타공공기관의 경우, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 따라 총인건비에 대하여 인상률 및 차등기준은 공기업·준정부기관 예산편성

지침을 준용하도록 규정하고 있으며, 주무부처에서 기타공공기관에 대한 경영실적 평가 시 이의 준수여부를 관리하도록 하고 있다.

최근 5년간 총인건비 인상률을 위반한 공기업 및 준정부기관은 국제방송교류재단, 대한석탄공사, 부산항만공사, 울산항만공사, 한국정보화진흥원, 한국환경산업기술원, 우체국물류지원단, 한국철도공사[4], 한국전력기술 등이다. 2018년에는 대한석탄공사, 우체국물류지원단,[5] 한국전력기술[6] 등 3개 기관이 총인건비 인상률 지침을 위반하였다.

[총인건비 인상률 위반 공기업·준정부기관]

기관명	2014	2015	2016	2017	2018
국제방송교류재단	준수	위반	준수	준수	준수
대한석탄공사	위반	위반	위반	위반	위반
부산항만공사	위반	준수	준수	준수	준수
우체국물류지원단	준수	위반	준수	위반	위반
울산항만공사	준수	준수	위반	준수	준수
한국정보화진흥원	위반	준수	준수	준수	준수
한국환경산업기술원	준수	준수	위반	준수	준수
한국전력기술	준수	준수	준수	준수	위반
한국철도공사	위반	준수	준수	준수	준수

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영실적평가평가 보고서」, 각년도

과거 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 상의 총인건비 상한기준을 지속적으

4) 한국철도공사의 경우, 공공기관 선진화 계획(2008~2012)을 준수하기 위해 정원 5,115명을 감축하고 직급별 정원 내 현원을 점진적으로 해소할 것을 전제로 2015년 총인건비 인상률 별도평가를 받도록 인정받아 초과현원 해소계획과 총인건비 상한기준을 준수할 경우 득점은 가중치의 50% 부여하도록 결정되어, 가중치 3점 대비 1.5점 득점으로 인정하고 있다.

5) 우체국물류지원단에 따르면, 2017년 통상임금분쟁 예방을 위하여 정기상여금을 단계적으로 기본급에 산입하도록 노사가 합의하면서, 기본급 인상에 따른 실적수당 단가의 증가예상치를 고려하여 정기상여금을 2017년 950%에서 620%로, 2018년 다시 400%로 조정하였으나, 우편물량 증가에 따른 초과근무 실적수당의 증가로 총인건비 인상률을 준수하지 못했다고 설명하였다.

6) 한국전력기술은 2015년 8월 경기도 용인에서 경북 김천으로 이전하여, 관련 법령 및 지침에 의거 이전한 임직원에게 2017.08.15까지 2년간 한시적으로 월 20만원의 이주수당 지급 및 해당 내역을 알리오 직원 평균보수에 포함하여 공시하고 이주수당이 평균 임금 산정시 제외될 성격(한시성, 비과세, 보수항목 제외 등)으로 판단하여 2.6% 이내로 집행하였으나, 기획재정부는 1.6% 적용기관으로 보고 총인건비 인상률 상한 지침을 위반하였다고 판단하였다.

로 위반한 기관에 대해 보다 엄격한 기준을 적용하고 있으나, 그 실효성이 불분명한 측면이 있다. 대한석탄공사의 경우, 2007~2014년 동안 지속적으로 정부예산편성지침을 위반하였다.[7] 이로 인해 대한석탄공사는 2015년 이후 총인건비 인상률 평가 시 2006년도 총인건비[8]를 기준으로 평가받고 있다. 대한석탄공사는 2009년 보건관리수당 폐지, 2010년 3일 무급휴가 의무 실시, 2011, 2014, 2017년 고임금자 구조조정과 2012~2017년 작업방법 개선 등의 인건비 절감을 위한 노력을 기울이고 있다고 설명하고 있다. 그러나 대한석탄공사는 최근 10년 동안 지속적으로 공기업·준정부기관 예산편성지침의 총인건비 인상률을 준수하지 못하고 있으며 누적초과율이 감소하는 양상도 뚜렷하게 드러나지 않는다.

[대한석탄공사 총인건비 인상률]

(단위: %, %p)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
목표치(A)	1.70	1.60	5.50	3.90	2.80	1.700	3.800	3.000	3.500	2.600
실적치(B)	5.47	6.40	10.678	7.862	6.363	5.095	7.448	5.872	8.334	5.816
누적초과률 (C=B-A)	3.767	4.799	5.178	3.962	3.563	3.395	3.648	2.872	4.834	3.216

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영실적평가평가 보고서」, 각년도

(2) 임금피크제 시행 상의 문제점

임금피크제는 고령자의 고용을 연장 또는 보장하기 위하여 일정 연령 이후의 임금을 감액하는 제도로써, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 개정으로 정년 60세가 의무화됨에 따라 기관의 인건비 부담을 절감하고 청년채용을 늘리기 위한 정책대응이다. 2015년 5월 기획재정부는 「공공기관 임금피크제 권고안」에서 공공기관에 임금피크제를 도입하여 정년연장에 따른 인건비 부담을 완화하고 청년일자리를 창출함과 동시에, 기관의 생산성 향상에도 기여할 수 있도록

7) 대한석탄공사는 2007년 제조경비였던 생산성향상독려비의 복리후생비 과목 변경, 육아보조비 신설 등, 2008년 보건관리수당 신설 등, 2009년 직원 대상 건강종합검진제도 도입으로 건강검진비 증가 등, 2010년 생산직 교대 작업시간 변경으로 야간근로수당 증가, 연탄가격상승분 현실화로 연료보조비 증가 등, 2011년 정부보육비 기준에 의한 육아 보조비 인상, 건강검진비 인상의 비급여성 복리후생비 증가 등으로 2007년~2014년 정부예산편성지침을 위반하였다.

8) 대한석탄공사는 2006년 총인건비에 예산편성지침 상의 총인건비 인상률의 누적치를 적용한 값을 기준으로 평가받고 있다

직무개발과 적정 보상체계 마련을 권고하였다. 그리고 같은 해 12월 313개 전 공공기관이 임금피크제 도입을 완료하였다고 발표하였다.

[공공기관 임금피크제 권고안의 주요내용]

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

자료: 「공공기관 임금피크제 권고안」을 바탕으로 재작성

기획재정부는 「공공기관 임금피크제 권고안」에서 공공기관의 연공급적 급여체계로 인해 연령별 생산성 수준이 보수에 적절히 반영되지 않고 있고, 2016년부터 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조[9]가 시행됨에 따라, 근로자

9) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 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.
[전문개정 2013. 5. 22.]
[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

60세 이상 정년이 의무화되고 인건비 증가 및 신규채용 감소 등의 문제점이 발생할 우려가 있어 공공기관이 선도적으로 임금피크제를 도입할 필요가 있다고 설명하였다.

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

첫째, 기획재정부는 임금피크제 별도정원 부여 시 경영개선이나 구조조정이 진행 중인 공공기관이 신규채용을 실시하기 어려운 측면이 있다는 점 등 기관의 특수성을 고려할 필요가 있다.

대부분의 공공기관은 임금피크제 실시에 따라 부여받은 별도정원에 따른 신규채용을 충실히 이행하고 있다. 그러나 일부 공공기관의 경우, 경영상의 문제나 기관의 기능적인 문제로 구조조정을 실시하고 있음에도 불구하고 임금피크제 별도정원이 부여되어 정원 대비 실적을 달성하지 못하는 경우가 발생하였다.

대표적인 기관이 한국석유공사, 한국건설관리공사, 한국광물자원공사로 이들 기관은 경영상의 어려움을 극복하기 위해 인력조정을 포함하여 경영개선이나 구조조정을 실시하고 있다.

[구조조정 중인 공공기관의 임금피크제 채용실적]

(단위: 억원, %, %p)

	임금피크제 별도정원(누적, A)			임금피크제 채용실적(누적, B)			A-B		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
한국석유공사	1	20	35	0	0	15	1	20	20
주한국건설관리공사	8	4	6	0	0	0	8	4	6
한국광물자원공사	8	7	7	0	0	0	8	7	7

자료: 「공공기관 임금피크제 권고안」을 바탕으로 재작성

한국석유공사는 해외유전개발사업에서의 손실로 지속적인 당기순손실을 기록함에 따라, 자본이 2013년 10조 2,839억원에서 2018년 7,641억원으로 감소하였다.

[시행일:2017. 1. 1.] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체

[2018회계연도 한국석유공사 결산 현황]

(단위: 억원, %, %p)

	2013	2014	2015	2016	2017(a)	2018(b)	b-a
자산	288,005	268,893	232,052	220,672	195,117	182,390	△12,727
부채	185,166	185,196	190,096	185,585	171,278	174,749	3,471
자본	102,839	83,697	41,956	35,087	23,839	7,641	△16,198
부채비율	180.1	221.3	453.1	528.9	718.5	2,287.1	1,568.6
당기순이익	△7,158	△16,111	△45,003	△11,188	△7,368	△11,595	△4,227

자료: 한국석유공사

이에 한국석유공사는 비상경영계획 하에 정원조정 및 인적자원 재배치를 추진하고 있다. 동 계획에 따르면, 한국석유공사는 2015년 1,539명에서 2020년말 1,309명까지 정원을 조정할 계획이며, 2019년 6월 말 기준 현원은 1,307명으로, 향후 퇴직자, 임금피크 적용대상 등 현원 감축이 이뤄지는 경우에만 제한적으로 신규채용을 실시할 수밖에 없다는 입장이다.

[한국석유공사 정원관리계획]

(단위: 명)

구 분	실 적				계 획	
	2015	2016	2017	2018년말	2019	2020
정원	1,539	1,385	1,385	1,352	1,324	1,309
현원	1,433	1,380	1,328	1,341	1,307	-

주: 1. 임금피크제 별도정원 36명은 제외하였으며, 현원 중 6개월 이상 육아휴직자 및 병역휴직자 포함

2. 2019년 현원은 2019년 6월말 기준

자료: 한국석유공사

한국건설관리공사의 경우, 건설사업관리용역을 주요 사업으로 수행하고 있으나 민간기업과의 수주경쟁 심화로 인해 최근 2015년을 제외하고는 수주목표를 달성하지 못하고 있다.

[한국건설관리공사 경영목표 대비 실적]

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018
수주목표	400	440	480	470	500
수주실적	396	509	386	407	346

자료: 한국건설관리공사

그 결과 2016년 이후 당기순손실을 기록하고 있으며, 자본도 2014년 350억원에서 2018년 271억원으로 감소하였다.

[한국건설관리공사 재무 및 손익현황]

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018
자 산	408	416	411	365	336
부 채	58	64	70	71	65
자 본	350	351	341	294	271
당기순이익	8	8	-4	-48	-24

자료: 한국건설관리공사

이에 따라 한국건설관리공사는 경영개선 일환으로 자연감소 및 신규채용 감소 등을 통해 2016년 545명에서 2018년 485명으로 인력을 감원하였다. 이와 같은 인력운영계획에 따라, 임금피크제 별도정원을 채용하지 못했다는 것이다. 더욱이, 정부는 건설·시설의 안전관리 기능을 효율화하기 위해 한국건설관리공사와 한국시설안전공단을 통합하여 건설·시설분야 안전관리업무를 일관되고 효율적으로 추진하겠다는 계획을 발표하였다. 기관의 통합 시 기능이 중복되는 지원인력의 축소 등이 예상되는 등 추가적인 인력조정이 이루어질 가능성을 배제할 수 없다.

[한국건설관리공사 인력현황(현원 기준)]

(단위: 명)

	2014	2015	2016	2017	2018
계	531	535	545	528	485

자료: 한국건설관리공사

한국광물자원공사의 경우, 해외자원개발사업 손실로 지속적으로 당기순손실을 기록하고 있으며, 2016년 이후 자본잠식이 심화되고 있다.

[2018회계연도 한국광물자원공사 결산 현황]

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017(a)	2018(b)	b-a
자산	58,520	46,875	43,658	41,518	39,598	△1,920
부채	40,202	46,206	52,066	54,342	59,241	4,899
자본	18,317	669	△8,409	△12,823	△19,643	△6,819
당기순이익	△2,635	△20,636	△9,874	△4,106	△6,861	△2,755

자료: 한국광물자원공사

따라서 정부는 한국광물자원공사의 해외자원개발 직접투자업무를 폐지하고 한국광해관리공단과 통합하기로 결정하고, 관련 법안이 국회 산업통상자원위원회에 상정되었다.

이와 같은 구조조정을 진행하면서, 한국광물자원공사는 2015년 이후 지속적인 인원감축을 추진하고 있다. 2015년 572명이었던 현원을 2021년 424명 수준으로 감축할 계획이며, 공공기관 기능조정 방안 이행에 따라 2016년부터 신규채용을 중단한 상태이다.

[2018회계연도 한국광물자원공사 정규직 인력(현원) 감축 실적 및 계획]

(단위: 명)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
연초현원	572	556	525	507	483	468	444
감축인력	△19	△33	△19	△24	△15	△24	△20
채용 등	3	2	1	-	-	-	-
연말현원	556	525	507	483	468	444	424

주: 공공기관 기능조정방안에 따라 2016년부터 신규채용 중단상태로 2016~2017년 채용 등은 비정규직의 정규직 전환자임

자료: 한국광물자원공사

이와 같이 기관의 통합이나 기능조정이 추진되고 있는 기관의 경우, 현재 근무하고 있는 직원에 대한 감원 등이 동시에 추진되고 있는 상황에서 임금피크제 실시에 따른 신규채용을 진행하는 것은 기관의 경영효율성을 제고하는 데 바람직하지 않을 수 있다. 따라서 향후 임금피크제에 따른 신규채용목표 부여 시 이와 같은 기관의 특수성을 고려할 필요가 있다.

둘째, 공공기관 간 임금조정기간 및 누적임금삭감률의 차이가 크다.

일부 공공기관으로 신규지정된 공공기관을 제외하면 거의 모든 공공기관에서 임금피크제를 실시하고 있는 것으로 나타났다. 평균 임금조정 기간은 2.5년이었으며, 1년에 평균 23.0%가 삭감되어 임금조정기간 동안의 누적임금삭감률은 56.7%인 것으로 나타났으며 기존 정년은 평균 만 59.4세였으나 임금피크제 도입 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 시행에 따라 정년은 59.4세에서 60.2세로 증가하였다.

[공공기관 임금피크제 도입 현황]

(단위: 년, %, 세)

	임금 조정기간	연평균 임금삭감률	누적 임금삭감률	평균 정년	
				기존	변경
공기업(시장형)	2.4	31.7	74.8	58.3	60.0
공기업(준시장형)	2.5	25.5	64.3	59.2	60.0
준정부기관(기금관리형)	2.8	32.7	92.9	58.4	60.0
준정부기관(위탁집행형)	2.6	23.6	62.4	59.2	60.2
기타공공기관	2.4	19.9	47.2	59.8	60.3
총합계	2.5	23.0	56.7	59.4	60.2

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 공공기관 별로 임금조정기간이나 임금삭감률의 편차가 상당히 큰 것으로 나타났다. 임금조정기간은 평균 2.5년이지만 최소 1년에서 최대 6년까지 6배 차이가 나는 것으로 나타났다. 임금삭감률의 경우, 평균 56.7%이지만 최소 5%에서 최대 320%까지 64배가 차이나는 것으로 나타났다.

[공공기관 임금피크제 임금조정기간 및 임금삭감률]

(단위: 년, %, 배)

	임금조정기간				누적 임금삭감률			
	평균	최소값 (A)	최대값 (B)	B/A	평균	최소값 (A)	최대값 (B)	B/A
공기업(시장형)	2.4	1	4	4	74.8	20	127.0	6.4
공기업(준시장형)	2.5	2	4	2	64.3	20	120.0	6.0
준정부기관(기금관리형)	2.8	1	5	5	92.9	40	250.0	6.3
준정부기관(위탁집행형)	2.6	1	6	6	62.4	5	320.0	64.0
기타공공기관	2.4	1	6	6	47.2	10	210.0	21.0
총합계	2.5	1	6	6	56.7	5	320.0	64.0

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관 유형별 임금삭감률 최대/최소 기관은 아래 표와 같다. 임금피크제 기간 동안 누적임금삭감률이 가장 낮은 기관은 한국철도시설공단(4급 이하)으로, 만 60세가 도래하는 당해에만 5%의 임금이 삭감된다. 반면, 누적임금삭감률이 가장 큰 기관은 한국디자인진흥원으로, 만 56세가 도래하는 시기부터 임금이 삭감되기 시작하여 만 60세까지 320%의 임금이 삭감된다.

[공공기관 임금피크제 임금삭감률 최대/최소 기관]

(단위: 년, %, 천원, 세)

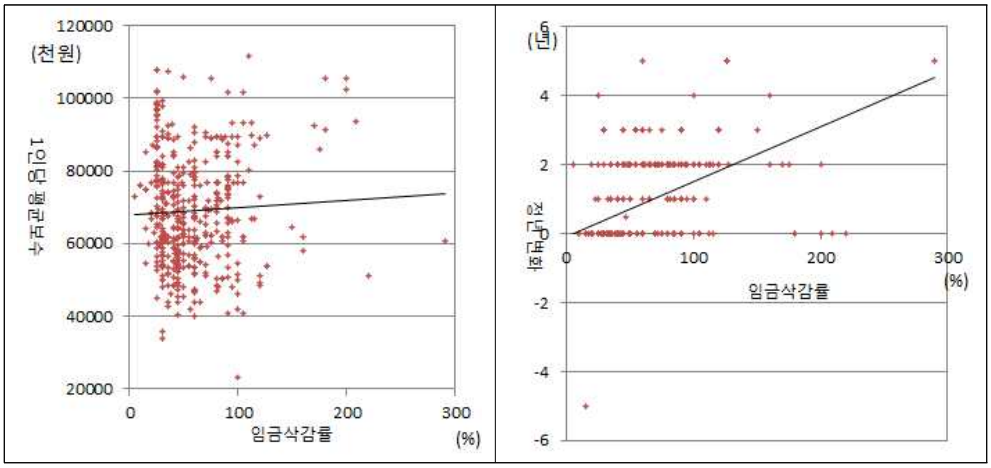
	기관 유형	기관명	임금 조정기간	누적임금 삭감률	1인당 평균 보수	정년		적용 직급
						기존	변경	
임금삭감률 최소 5개 기관	준정부기관 (위탁집행형)	한국철도시설공단	1	5	72,813	60	60	4급 이하
	기타 공공기관	한국기술교육대학교	1	10	76,038	61	61	5급 이상
	기타공공기관	학교법인한국폴리텍	2	15	74,886	60	60	일반직1,2급
	준정부기관 (위탁집행형)	국립생태원	3	15	64,309	61	61	선임급, 원급
	기타공공기관	국방기술품질원	2	15	85,047	61	61	전직원
임금삭감률 최대 5개 기관	기타공공기관	한국산업은행	5	210	105,481	60	60	산업은행
	준정부기관 (기금관리형)	기술보증기금	5	230	92,631	58	60	전직원
	준정부기관 (기금관리형)	신용보증기금	5	250	91,222	60	60	전직원
	준정부기관 (위탁집행형)	한국승강기안전공단	6	260	51,292	65	65	기술원
	준정부기관 (위탁집행형)	한국디자인진흥원	5	320	60,592	55	60	4급이하

주: 한국기술교육대학교는 기관통합 이전 고용노동교육원 직원을, 한국산업은행은 한국정책금융공사와의 기관통합 이전 한국산업은행 소속 직원을 대상으로 함

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같은 누적임금삭감률이 1인당 평균보수 및 정년변화와 상관관계가 있는지 검토한 결과, 임금삭감률과 1인당 평균보수와의 상관관계는 0.0665로 높지 않은 반면, 정년 변화와의 상관관계는 0.4560으로 상대적으로 높게 나타났다. 즉 임금삭감률의 규모는 1인당 평균보수 보다는 임금피크제의 도입으로 정년이 얼마나 연장됐는지가 더 크게 영향을 미쳤음을 보여주고 있다.

[1인당 평균보수, 정년변화 및 누적임금삭감률 간의 관계]



자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

[임금삭감률과 1인당 평균보수, 정년변화 간의 상관관계]

(단위: %, 천원, 년)

	임금삭감률	1인당 평균보수	정년		
			기존	변경	차이
평균	58.5	68,990	59.4	60.2	0.8
임금삭감률과의 상관관계	-	0.0665	-	-	0.4560

주: 평균보수는 정규직 기준
자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 및 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

셋째, 일부 공공기관의 경우, 임금피크제를 직급별로 차별하여 시행하는 기관이 있다.

361개 공공기관 및 부설기관 중 295개 공공기관은 전직원 동일하게 임금피크제를 시행하고 있는 반면, 60개 기관은 임금조정기간이나 임금삭감률, 정년 등을 직급별로 차등을 두어 실시하고 있다.

[임금피크제 직급별 시행 여부]

(단위: 개, %)

	전직원 동일	직급별 시행	미도입	총합계
공기업(시장형)	6	10	0	16
공기업(준시장형)	15	5	0	20
기타공공기관	199	25	4	228
준정부기관(기금관리형)	10	4		14
준정부기관(위탁집행형)	65	16	2	83
합계	295	60	6	361
	(81.7)	(16.6)	(1.7)	(100.0)

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성0

일반적으로 직급별로 임금피크제를 차등적용하는 것은 정년연장자간 임금 격차를 완화하고 성과저하 방지를 위해 직급별 임금삭감률을 차등적용하는 사례가 많았다. 즉, 직급별로 임금격차가 큰 경우에는 하위직급의 임금삭감률을 상위직급보다 낮게 설정하는 것이다.

그러나 일부 기관의 경우 하위직급 직원에게 불리하게 임금피크제를 시행하고 있다. 한국디자인진흥원의 경우, 1~2급 직원의 임금조정기간은 2년 누적임금삭감률은 85%, 3급 직원의 임금조정기간은 2년 누적임금삭감률은 105%, 4급 이하 직원의 임금조정기간은 5년, 누적임금삭감률은 320%로 하위직급일수록 임금피크제를 불리하기 시행하고 있다.

또한, 한국기술교육대학교의 경우, 임금피크제를 직급별 뿐만 아니라 소속기관(대학/舊 한국노동교육원)에 따라서도 차등적으로 시행하고 있다. 연구개발특구진흥재단, 국립광주과학관, 한국과학기술기획평가원, 한국기술교육대학교 등은 정년도 직급별로 다르게 설정하고 있다.

[임금피크제 직급별 시행 기관 사례(하위직급에게 불리하게 시행)]

(단위: 년, %, 세)

기관유형	기관명	해당직급	임금조정기간	누적임금삭감률	정년	
					기존	변경
준정부기관(기금관리형)	사립학교교직원연금공단	1,2급	1	47	59.5	60
		3급 이하	2	94	58	60
준정부기관(위탁집행형)	연구개발특구진흥재단	책임급	3	35	61	**61**
		선임급/원급	3	90	58	**60**
		사무원	4	160	56	**60**
	한국디자인진흥원	**1급~2급**	**2**	**85**	**58**	**60**
		3급	**2**	**105**	**58**	**60**
		4급이하	**5**	**320**	**55**	**60**
	한국보건산업진흥원	위원급, 수석급	2	45	60	60
		책임급, 원급	3	150	57	60
	한국전력거래소	일반직	2	80	58	60
		별정직	4	160	56	60
기타공공기관	국립광주과학관	책임급	3	40	61	**61**
		원급, 선임급	3	65	58	**60**
	국립대구과학관	책임급	3	40	61	61
		선임급	3	65	58	61
	학교법인한국폴리텍	교원(임금피크대상자)	5	15	65	65
		교원(임금피크비대상자)	-	-	60	60
		일반직1,2급	2	15	60	60
		일반직3급이하	3	45	57	60
	한국과학기술기획평가원	선임연구위원, 연구위원	2	25	61	**61**
		부연구위원, 연구원	2	25	58	**60**
		전문관리직	4	100	56	**60**
	한국기술교육대학교	**5급 이상(舊 고용노동교육원)**	**1**	**10**	**61**	**61**
		6급 이하(舊 고용노동교육원)	**3**	**60**	**58**	**60**
		5급 이상(대학)	**1**	**10**	**60**	**60**
		6급 이하(대학)	**4**	**90**	**57**	**60**

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 기타공공기관 경영평가 성과급 규정 적절성 검토 필요

기타공공기관의 경영평가 결과에 따른 성과급 지급 기준이 일관성이 부족할 뿐만 아니라 기관의 특성을 반영하지 못하는 측면이 있어, 공공기관의 책임성과 자율성을 제고하기 위한 인센티브 제공이라는 성과급 지급 목적에 부합하지 않는 측면이 있다.

기획재정부는 공기업과 준정부기관에 대해 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조부터 제48조에 따라 기관장의 경영목표 수립, 경영실적 보고 및 경영실적평가 등을 실시하고 있다. 그러나 기타공공기관의 경영평가에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 직접적으로 규정하고 있지 않고 있다. 2013년 12월 발표된 "공공기관 정상화 대책"에 따라 기획재정부는 2014년 2월 「2014년도 기타공공기관 평가편람(안)」을 마련하였다. 이에 따르면, 주무기관의 장은 강소형기관(준정부기관)의 편람을 준용하여 소관 기타공공기관을 평가하도록 하고 있다.

「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공공기관 임원보수 지침」은 경영평가 결과에 따른 성과급에 대해 기관장의 경우 공기업은 직전년도 기본연봉의 120%, 준정부기관은 직전년도 기본연봉의 60% 이내로 규정하고 있다. 또한 직원의 경우, 공기업은 월 기본급의 250%, 준정부기관은 기준월봉의 100% 이내로 편성하고, 상임임원의 경영평가 성과급은 「공공기관 임원보수 지침」에 따라 편성하도록 규정하고 있다.

[공기업·준정부기관 경영평가 성과급 지급 기준]

(단위: %)

	기관장		임원		직원	
	공기업	준정부기관	공기업	준정부기관	공기업	준정부기관
기준	직전년도 연봉 대비 %				월 기본급 대비 %	
S	120	60	100	60	250	100
A	96	48	80	48	200	80
B	72	36	60	36	150	60
C	48	24	40	24	100	40
D	0	0	0	0	0	0
E	0	0	0	0	0	0

자료: 기획재정부, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공공기관 임원보수 지침」을 바탕으로 재작성

그러나 기타공공기관의 경우, 부처별, 기관별로 경영평가 성과급 지급기준이 상이하다. 예를 들어 과학기술정보통신부 소관 기타공공기관의 경우, 국립과학관 및 한국여성과학기술인지원센터의 경우 성과연봉 상한액인 3,000만원을 기준으로 평가등급별로 100% 이내로 지급하고 있으며, 국가과학기술연구회 소관 출연연의 경우,

5,000만원을 한도로 각 등급간 750만원씩 차등을 두고 있고, 4개 과학기술원의 경우, 직전년도 기본연봉 대비 80% 이내로 지급하고 있는 반면, 기초과학연구원은 8천만원을 한도로 각 등급간 1,000만원씩 차등을 두고 있다. 한국데이터산업진흥원의 경우, 직전년도 기본연봉 대비 30% 이내로 지급하도록 기준을 두고 있으나, 재무적인 이유로 최근 5년간 경영평가 성과급을 지급하지 않고 있다.

[과학기술정보통신부 소관 기타공공기관 경영평가 성과급 지급기준(기관장)]

	3개 국립과학관, 한국여성과학기술인지원센터	4개 과학기술원	우체국시설관리단, 별정우체국연금관리단	한국데이터산업진흥원
기준	성과연봉 상한액 3,000만원 대비 %	직전년도 기본연봉 대비 %	직전년도 기본연봉 대비 %	직전년도 기본연봉 대비 %
S	100	80	36	30
A	90	70	30	30
B	80	60	24	20
C	70	50	18	10
D	이사회결정	0	0	0
E	-	-	0	0
	국과과학기술연구회 소관 출연(연)	기초과학연구원	과학기술일자리진흥원, 한국나노기술원	원자력의학원
기준	백만원	백만원	백만원	백만원
S	50	80	30~55	55
A	42.5	70	30~44	46.25
B	35	60	30~38	37.5
C	27.5	50	0~30	28.75
D	0	0	0	0
E	-	-	-	-

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같은 상황은 과학기술정보통신부 뿐만 아니라 고용노동부나 농림축산식품부 등 다른 부처의 상황도 유사하다. 이와 같이 기타공공기관의 경영평가 성과급 지급기준이 일관성을 유지하지 못하거나 기관의 특성을 반영하지 못하고 있으며, 기관의 재무적인 여건에 따라 전혀 지급되지 못하거나 과다하게 지급되는 양상도 보이고 있다.

또한, 기타공공기관의 경영평가가 상대평가 방식으로 이루어지지 않고 있어 평가의 변별력이나 신뢰성이 미흡한 경우도 있다. 금융위원회의 금융기관 경영평가는 최근 변별력이 미흡한 것으로 나타났다. 2017년 금융위원회가 평가한 5개 금융기관이 모두 A등급을 받았으며, 2018년에도 2019년 7월 말까지 평가결과가 나온 2개 기관이 모두 A등급을 받았다.

[금융위원회의 금융기관 경영평가 결과]

	산업은행	한국거래소	한국예탁결제원	기업은행	한국수출입은행
2014	A	B	B	A	A
2015	C	B	B	A	C
2016	B	B	B	A	B
2017	A	A	A	A	A
2018	평가중	A	A	평가중	평가중

주: 한국거래소는 2019년 현재 공공기관으로 지정되어 있지 않으나, 금융위원회의 평가를 받고 있으며, 한국수출입은행의 경우 주요사업평가는 기획재정부에서, 경영관리 평가는 금융위원회에서 받고 있음
자료: 금융위원회

한국예탁결제원[10]의 경우, 2015년까지 준정부기관으로 지정되어 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공공기관 임원보수 지침」에 근거하여 경영평가 성과급을 받았으나, 2015년 기타공공기관으로 변경지정된 이후 금융위원회의 지급기준[11]에 근거하여 경영평가성과급을 받게 되었다. 이에 따라, 기관 및 기관장의 업무성격에 변화가 없고, 경영평가 등급 역시 동일하게 B등급을 받았음에도 불구하고 2015년 성과상여금이 6,706만원에서 2016년 1억 3,505만원으로 2배가 되었다. 그리고 2017~2018년 기간 동안 2년 연속 A등급을 받게 됨에 따라, 한국예탁결제원 기관장의 성과상여금은 약 2억원 수준으로 증가하였다.

10) 한국예탁결제원은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제 294조에 의해 증권 등의 집중예탁과 계좌 간 대체, 매매거래에 따른 결제업무 및 유통의 원활화를 위하여 설립된 기관으로, 동법 제295조에 따라 예탁결제원이 아닌 자는 증권 등을 예탁받아 계좌 간의 대체로 결제하는 업무 및 국내에서 증권예탁증권을 발행하는 업무를 영위할 수 없다. 따라서 한국예탁결제원의 영업수익 중 약 60%는 위탁 및 독점수입이다.

11) 금융위원회 소관 기타공공기관인 한국산업은행, 중소기업은행, 한국예탁결제원 기관장 및 임원의 경우 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제5조에 따라 공기업 기관장 및 임원의 경영평가 성과급 규정을 준용하여, 기관장은 직전년도 연기본급의 120% 한도로, 임원은 직전년도 연기본급의 100% 한도로 받고 있으며, 직원은 기관에 따라 월 기본급의 100~200% 한도로 받고 있다.

[한국예탁결제원 기관장 연봉 추이]

(단위: 천원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
합계	199,263	260,815	331,766	332,137	399,442	19.0
기본급	181,148	191,352	194,413	194,413	204,845	3.1
성과상여금	18,115	67,063	135,046	136,689	194,413	81.0
경영평가 등급 (전년도 기준)	D	B	B	B	A	-
기관유형 (전년도 기준)	준정부기관		기타공공기관			-
지급률 (직전년도 연기본급 대비)	0	36	70	70	100	-

주: 성과상여금은 경영평가성과급과 기타성과상여금을 합한 금액임
자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 및 한국예탁결제원 제출자료를 바탕으로 재작성.

이와 같이, 기타공공기관의 경우 경영평가가 상대평가 방식으로 이루어지지 않고 있어 변별력이나 신뢰성이 미흡할 뿐 아니라, 일부 부처의 경우 지급기준에 일관성이 부족하고 기관의 재무상황에 따라 경영평가성과급의 편차가 크고 기관의 특성을 반영하지 못하는 측면이 있다.

경영실적평가제도는 공공기관의 전년도 경영실적을 평가하여 공공기관의 경영효율성 및 책임있는 경영을 유도하는 제도이며, 경영평가 성과급은 경영평가 결과를 임원 인사 및 직원의 성과급과 연계함으로써, 공공기관의 경영효율성과 책임성을 유도하기 위한 가장 중요한 장치 중의 하나이다. 따라서 향후, 경영평가의 신뢰

[금융위원회 소관 기타공공기관 경영평가 성과급 지급 기준]

(단위: %)

	기관장	임원	직원	
			한국예탁결제원	중소기업은행 한국산업은행
기준	직전년도 연기본급 대비 %		월 기본급 대비 %	
S	120	100	100	200
A	100	90	90	180
B	70	75	75	150
C	30	55	55	110
D	0	0	0	0
E	0	0	0	0

자료: 금융위원회 및 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성.

성을 회복하고 경영평가성과급이 당초의 취지나 목적에 부합할 수 있도록 관련 제도를 재정비하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(4) 직급별 정년 차등 규정 시정 필요

일부 공공기관의 경우, 직급별로 정년을 차등하여 규정하고 있는 바, 국가인권위원회가 평등권 침해의 차별행위로 판단한 직급별 차등정년 관련 인사규정을 개정할 필요가 있다.

「국가인권위원회법」 제2조 제3호[12]는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 학력 등을 이유로 정년과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 것을 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다. 동 법에 의거하여 국가인권위원회는 조직구성원 개인의 정당한 노력에 대해 명예와 급여의 상승, 승진의 혜택에 차등을 주는 것은 정당한 것이나 정년에 차이를 두는 것은 직원들의 상대적 박탈감과 이로 인한 사기저하로 오히려 조직경쟁력을 저해하는 요인이 될 수 있어 직급·직종별 정년차등을 규정하고 있는 인사규정을 차별적 요소가 없도록 개정할 것을 일관되게 권고하고 있다.[13]

국가인권위원회는 특정 직종의 연령이 그 직종의 업무를 수행함에 있어서 반드시 필요한 조건임을 사용자가 소명하거나 입증하지 못할 경우 일관되게 차별로 판단하고 있다. 이에 따라, 직급별 차등정년을 규정[14]하던 「국가공무원법」 제74조[15]

---

12) 「국가인권위원회법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.
가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, **정년**, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

13) 국가인권위원회 결정례로는 대학의 직급별 정년 차등(2010.6), 정부출연연구기관의 직급별 차등정년(2012.11), 대전테크노파크의 직급별 차등 정년(2013.3), 한국광기술원의 직급별 차등 정년(2013.4) 등이 있다.

가 2008년 직급이나 직렬에 관계없이 동일하게 60세로 개정되었다.

그러나 인천국제공항공사, 연구개발특구진흥재단, 한국과학창의재단, 한국승강기안전공단, 국립광주과학관, 한국과학기술기획평가원 등은 직급별로 정년을 차등하여 적용하고 있다.

[직급별 정년 차등 시행 공공기관]

(단위: 세)

기관유형	기관명	해당직급	정년
공기업(시장형)	인천국제공항공사	2급이상	61
		3급이하	60
준정부기관(위탁집행형)	연구개발특구진흥재단	책임급	61
		선임급/원급	60
		사무원	60
	한국과학창의재단	책임급	61
		선임급 이하	60
	한국승강기안전공단	관리원, 공단	60
		기술원	65
기타공공기관	국립광주과학관	책임급	61
		선임급	60
		원급	60
	한국과학기술기획평가원	선임연구위원/연구위원	61
		부연구위원/연구원	60
		전문관리직	60
	한국기술교육대학교	5급 이상(舊 고용노동교육원)	61
		5급 이상(대학)	60
		5급 이상(舊 고용노동교육원)	60
		6급 이하(대학)	60

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한국과학기술연구원의 경우 역시 과거 직급별 차등 정년 규정을 시행하고 있었으나, 국가인권위원회의 시정권고에 따라 내부 인사규정을 개정하여 직급과 관계없이 동일한 정년 규정을 도입하였다.

따라서 직급별로 정년을 차등하여 규정하고 있는 일부 공공기관은 국가인권위

14) 「국가공무원법」 개정 이전 공무원의 정년은 일반직 공무원의 경우, 5급 이상은 60세, 6급 이하는 57세로 등으로 직급별로 차등하여 적용하였다.

15) 「국가공무원법」
제74조(정년) ① 공무원의 정년은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 60세로 한다.

원회가 평등권 침해의 차별행위로 판단한 직급별 차등정년 관련 인사규정을 개정할 필요가 있다.

(5) 공공기관 통상임금 소송 현황 분석

통상임금 소송 관련 소송금액이 1조 3,635억원에 달하는 것으로 나타나 공공기관 재무건전성 및 정부 재정부담에 미치는 영향을 검토할 필요가 있다.

통상임금이란「근로기준법 시행령」제6조[16]에 "근로자에게 정기적이고 일률적으로 소정의 근로 또는 총 근로에 대해 지급하기로 한 시간급 금액, 일급 금액, 주급 금액, 월급 금액 또는 도급 금액"을 의미한다. 통상임금은「근로기준법」제26조[17]에 따른 해고예고수당, 동법 제56조[18]에 따른 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산임금(초과근로수당), 및 제60조[19]에 따른 연차휴가수당 등을 산정하는 기준임금

16)「근로기준법 시행령」
제6조(통상임금) ①법과 이 영에서 "통상임금"이란 근로자에게 정기적이고 일률적으로 소정(所定) 근로 또는 총 근로에 대하여 지급하기로 정한 시간급 금액, 일급 금액, 주급 금액, 월급 금액 또는 도급 금액을 말한다.

17)「근로기준법」
제26조(해고의 예고) 사용자는 근로자를 해고(경영상 이유에 의한 해고를 포함한다)하려면 적어도 30일 전에 예고를 하여야 하고, 30일 전에 예고를 하지 아니하였을 때에는 30일분 이상의 통상임금을 지급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 근로자가 계속 근로한 기간이 3개월 미만인 경우
2. 천재·사변, 그 밖의 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능한 경우
3. 근로자가 고의로 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 고용노동부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

18)「근로기준법」
제56조(연장·야간 및 휴일 근로) ① 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <개정 2018. 3. 20.>
② 제1항에도 불구하고 사용자는 휴일근로에 대하여는 다음 각 호의 기준에 따른 금액 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <신설 2018. 3. 20.>
1. 8시간 이내의 휴일근로: 통상임금의 100분의 50
2. 8시간을 초과한 휴일근로: 통상임금의 100분의 100
③ 사용자는 야간근로(오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <신설 2018. 3. 20.>

19)「근로기준법」
제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>
② 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>
③ 삭제 <2017. 11. 28.>

이 된다. 따라서 통상임금의 범위나 규모에 따라 해고예고수당, 초과근로수당, 연차휴가수당 등의 규모에 영향을 미친다.

2013년 12월 대법원의 통상임금에 관한 판결[20] 이후 공공기관 노동조합 및 근로자로부터 공공기관을 상대로 통상임금을 지급하라는 소송이 지속되고 있다. 동 판결은 통상임금이 소정 근로의 대가로 근로자에게 지급되는 금품으로서 정기적·일률적·고정적으로 지급되는지를 기준으로 판단해야 하며, 임금의 명칭이나 지급주기의 장단 등 형식적 기준에 의해 결정되는 것이 아니라고 판단하였다. 즉 일정한 대상기간에 제공되는 근로에 대응하여 1개월을 초과하는 일정 기간마다 지급되는 정기상여금은 통상임금에 해당되지만, 근로자가 소정근로를 했는지와 관계없이 기타 특정 시점에 재직 중인 근로자에게만 지급하기로 정해져 있는 임금은 '소정근로'에 대한 대가의 성질을 가지는 것이라고 보기 어려울 뿐 아니라 근로자가 임의의 날에 연장·야간·휴일 근로를 제공하는 시점에서 재직 중이라는 그 지급조건이 성취될지 여부가 불확실하므로 고정성도 결여한 것으로 보아야 하므로, 통상임금에 해당하지 않는다는 것이다.

2013년 대법원 판결 이후 통상임금 범위와 관련하여 공공기관에서도 소송이 이루어지고 있다. 2019년 6월 기준 부설기관 포함 362개 공공기관에 대한 통상임금 소송 현황 조사 결과, 37개 기관에서 소송이 종료되었으며, 판결액은 3,489억원이었다. 소송 중인 기관은 43개 기관이며, 소송 청구금액은 1조 145억 6,000만원이다. 향후 소송에 예상된다고 답변한 기관은 3개 기관이다.

---

④ 사용자는 3년 이상 계속하여 근로한 근로자에게는 제1항에 따른 휴가에 최초 1년을 초과하는 계속 근로 연수 매 2년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다. 이 경우 가산휴가를 포함한 총 휴가 일수는 25일을 한도로 한다.

⑤ 사용자는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 휴가를 근로자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 한다. 다만, 근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 그 시기를 변경할 수 있다.

20) 대법원 2012다89399 임금사건, 2012다94643 임금사건

[통상임금 소송 현황]

(단위: 개, 억원)

		공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
기관 수	소송 없음	9	65	205	279
	소송 예정	2	0	1	3
	소송 중	12	20	11	43
	소송 종료	13	13	11	37
	총합계	36	98	228	362
소송 금액	소송 없음	0	0	0	0
	소송 예정	미정	미정	미정	미정
	소송 중	6,977.9	2,135.9	1,031.8	10,145.6
	소송 종료	2,749.4	284.0	456.1	3,489.5
	총합계	9,727.2	2,419.9	1,487.9	13,635.1

주: 1. 23개 부설기관 포함
2. 소송금액은 소송 중인 경우 원고측의 소송청구금액 기준이며, 소송 종료된 경우 판결액 기준
자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

통상임금과 관련하여 소송가액이 가장 큰 기관은 한국철도공사이다. 한국철도공사의 경우, 2019년 기준 2개의 소송이 진행 중인데, 2010~2013년 기간 동안의 임금을 대상으로 한 1차 소송의 경우, 2018년 1월 1심 판결 결과 1,868억원의 임금을 가지급하고 2심 항소중이다. 2차 소송의 경우 현재 1심 소송 중으로 원금과 이자를 합할 경우 3,481억원에 달할 것으로 추정되어, 통상임금 관련 전체 소송금액은 5,349억원이다.

[한국철도공사 통상임금 소송 현황]

	소송대상 임금기간	소송대상 임금항목	진행경과	소송금액
1차 소송	2010~2013	위험수당, 기술수당, 내부평가급, 자체성과급 등	1심 판결 후 2심 항소 중	1심 판결액: 1,868억원 (원금 1,517억원, 이자 351억원)
2차 소송	2014~2016	위험수당, 기술수당, 내부평가급, 자체성과급 등	1심 소송 중	추정액: 3,481억원 (원금 2,932억원, 이자 549억원)
합계	-	-	-	5,349억원

주: 2017년 이후 통상임금에 대해서는 추후 소송 예정임
자료: 한국철도공사 제출자료를 바탕으로 재작성

한국철도공사는 통상임금 소송과 관련하여 1차 소송의 1심 판결액과 2차 소송의 추정액에 대해 통상임금충당부채를 설정하고, 매출원가 및 판매비와관리비 등의 비용에 반영하였다. 그 결과 한국철도공사는 2016년까지 영업이익을 기록하였으나, 통상임금 소송 관련 비용으로 인해 2017년 4,699억원, 2018년 339억원의 영업손실을 기록하였다.

[한국철도공사 영업이익 및 통상임금 소송관련 비용 현황]

(단위: 억원)

	2014	2015	2016	2017	2018
영업이익	1,001	1,136	1,216	△4,699	△339
통상임금 소송비용	0	0	0	△4,800	△786

자료: 한국철도공사

두 번째로 통상임금 소송가액이 큰 기관은 근로복지공단으로, 현재 보험사업부문과 의료사업부문, 퇴직자 등으로 나누어 소송이 진행 중이다. 근로복지공단에 따르면, 각 사업부문에서 2019년 6월까지의 판결액과 추정액을 모두 합하면, 소송금액은 1,196억원에 달할 것으로 추정된다.

[근로복지공단 통상임금 소송 현황]

		소송대상 임금기간	소송대상 임금항목	진행경과	소송금액
보험(기금) 사업	1차, 2차 소송	1차 소송: 2010~2013 2차 소송: 2014~2017	상여금, 장기근속수당, 교통보조비, 급식보조비, 직급보조비 및 직책수행경비, 복지포인트, 임금인상분	1차 소송: 3심 상고 중 2차 소송: 2심 항소 중	1, 2심 판결액: 540억원
	3차 소송	2018		1심 소송 중	추정액: 71억원
의료 사업	1차 소송	2013~2016	상여금, 장기근속수당, 교통보조비, 급식보조비, 직급보조비 및 직책수행경비, 복지포인트,	의료사업은 2심 항소 중	1심 판결액: 306억원
	2차 소송	2017~2018		1심 소송 중	추정액: 260억원
퇴직자	1차 소송	2014~2018		1심 소송 중	추정액: 19억원
합계		-		-	1,196억원

주: 보험사업 1,2차 소송에는 일부 개인소송 포함
자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

근로복지공단은 보험사업부문은 기적립액과 기금계획변경을 통해, 의료사업부문은 자체자금 조달 및 추가차입을 통해 통상임금 소송에 따른 소요금액을 충당하고 있다.

[근로복지공단 통상임금 소송 관련 재원]

(단위: 억원, %)

사업구분	재원	금액
보험사업	기적립액	25
	기금계획변경	515
	향후 기금계획변경 예정	71
의료사업	자구책	106
	차입액	200
	추가 차입예정액	260
퇴직자	추후 검토	19
합 계		1,196

주: 퇴직자는 보험사업과 의료사업 퇴직자가 혼재되어 있어, 판결 이후 각 사업으로 구분하여 재원 조달 예정
자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

더욱이, 통상임금 관련 이자율은 5~6% 수준이며, 1심 선고 이후 지연이자율은 10~15% 수준으로 시장이자율에 비해 높은 수준이다. 한국철도공사의 경우, 원금 1,517억원에 대해 연리 6% 이자율이 적용되어 이자가 351억원 발생하였다. 한국근로복지공단의 경우 소송항목이나 기간에 따라 상이하나 대체로 1심 선고 이전은 연리 5%~6, 1심 선고 이후는 10~15%가 적용되어 원금 626억원에 이자가 152억원 발생하였다.

[통상임금 관련 소송의 이자 내역]

(단위: 억원)

기관명	구분	원금	이자	이자율
한국철도공사	-	1,517	351	1차 소송: 6%
한국근로복지공단	보험사업	407	98	1차 소송 - 시간외수당 및 퇴직일시금: 1심 선고 이전 5%, 선고이후 15% - 퇴직연금DC: 1심 선고까지 5%, 선고이후10% 2차 소송 - 시간외수당 및 퇴직일시금: 15% - 퇴직연금DC: 10%
	의료사업	219	53	선고 이전 6%, 선고 이후 15%
	소계	626	152	-

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이상의 분석에서 살펴본 바와 같이 통상임금 관련 소송건수와 소송금액 규모가 적지 않아 소송관련 직·간접적인 비용도 상당할 것으로 예상된다. 통상임금 관련 소송에 따른 각 기관의 재원조달방안을 마련하고 향후 불필요한 소송비용을 줄일 수 있는 방안[21]을 모색할 필요가 있다.

21) 「공기업·준정부기관 예산편성지침」은 통상임금 소송 결과에 따른 소송당사자인 기관의 실적급여 증가액을 총인건비에서 제외하도록 규정하고 있다. 그러나 통상임금 관련 분쟁 예방을 위하여 노사가 합의하는 경우는 총인건비에서 제외하지 않고 있다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 상의 규정에 따르면, 통상임금 관련 소송이 판결이 날 경우, 당해년도에는 소송 결과에 따른 소송당사자인 기관의 급여 증가액을 총인건비에서 제외하지만 소송결과를 반영하여 차년도 이후 임금체계를 개편할 경우 총인건비에서 제외할 지 여부는 불분명한 측면이 있다. 현재, 일부 공공기관은 통상임금 관련 소송은 임금채권 소멸시효기간인 3년에 한번씩 제기하고 있는 상

(6) 퇴직자 퇴직월 보수 지급관련 규정 개선 필요

일부 기관의 경우, 퇴직 연봉월액을 근무일수와 관계없이 전액 지급하는 등 「공무원 보수규정」 및 「2018년도 공기업·준정부기관 예산집행 지침」보다 과다한 보수지급기준을 운용하고 있어 개선이 필요하다.

기획재정부의 「2018년도 공기업·준정부기관 예산집행 지침」[22]에서는 공기업·준정부기관 퇴직 임직원의 퇴직월 급여를 일할 계산하여 지급함을 원칙으로 하되, 「공무원 보수규정」 제24조제1항을 준용하여 지급할 수 있다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 「공무원 보수규정」[23] 제24조제1항은 공무원이 면직되었을 때는 퇴직월의 보수를 일할 계산하여 지급하되, 5년 이상 근속한 공무원이 퇴직월에 15일 이상 근무한 경우에만 퇴직월 보수를 전액 지급하도록 규정하고 있다.

「2018년도 공기업·준정부기관 예산집행 지침」의 적용을 받지 않는 기타공공기관의 경우, 전체 공공기관에게 적용되는 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조[24]에서 공공기관은 사회통념상 과도한 복리후생을 지양하고 과도한 복리후생 여부는 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영하도록 규정하고 있다.

그러나 일부 기관의 경우, 퇴직 연봉월액을 근무일수와 관계없이 전액 지급하는 등 「공무원 보수규정」 및 「2018년도 공기업·준정부기관 예산집행 지침」보다 과다한 보수지급기준을 운용하고 있다.

2019년 6월 기준 자료를 제출한 320개 공공기관 중 42개 기관이 2018년도에

황이다. 이 경우, 상기 분석에서 본 바와 같이 이자비용이 상당한 수준이다.

22) 「2018년도 공기업·준정부기관 예산집행지침」
인건비는 임용 발령일을 기준으로 그 월액을 일할계산하여 지급함을 원칙으로 하되, 공무원 보수규정 제24조제1항의 규정에서 정한 사유에 해당하는 경우(5년 이상 근속한 직원이 15일 이상 근무한 후 면직되는 경우)에는 공무원 보수규정을 준용하여 예외로 할 수 있다.

23) 「공무원 보수규정」
제24조(5년 이상 근속한 공무원의 월 중 면직 등의 경우 봉급 지급)① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제22조제1항에도 불구하고 면직 또는 제적되거나 휴직한 날이 속하는 달의 봉급 전액을 지급한다.
1. 5년 이상 근속한 공무원이 월 중에 15일 이상을 근무한 후 면직되는 경우. 다만, 금고 이상의 형을 받거나 탄핵, 파면 또는 해임에 의하여 면직되는 경우와 「군인사법」 제40조제1항 제4호 및 제6호의 경우는 제외한다.

24) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」
제37조(공공기관의 복리후생제도)① 공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생제도(퇴직금, 임직원 자녀의 교육비·보육비, 의료비, 경조사비의 지급, 휴가·휴직제도 등) 운영을 지양하고 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영한다.

「2018년도 공기업·준정부기관 예산집행 지침」 상에 규정된 보수지급액보다 퇴직당월 보수를 더 많이 지급하고 있는 것으로 나타났다.

퇴직자의 퇴직월 보수 규정 관련하여 많은 기관들이 직원의 동의나 노동조합과의 협의를 거쳐 규정을 개정할 예정이라고 설명하고 있다. 향후, 「공무원 보수규정」과 달리 운영하고 있는 공공기관의 퇴직자 퇴직월 보수 규정 개선에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

[퇴직 당월 급여의 전액지급 조건(사례 비교)]

구분	근거 규정	퇴직 당월 급여 전액 지급 대상 및 조건		제도개선 방안
		대상	조건	
국가공무원	「공무원 보수규정」 제25조	5년 이상 근속한 공무원	15일 이상을 근무 후 면직	-
한국정보화진흥원	「인사규정」 제44조	조건없음	15일 이상을 근무 후 면직	규정개정 예정
부산대학교 치과병원	「보수규정」 제6조	2년 이상 근속한 직원	조건없음	규정개정 예정
한국장애인개발원	「보수규정」 제12조	2년 이상 근속한 직원	2일 이상을 근무 후 퇴직	규정개정 예정
한국개발연구원	「보수규정」 제7조	1년 이상 근속한 직원	2일 이상을 근무 후 퇴직	규정개정 예정
대구경북과학기술원	「직원급여지급요령」 제3조	조건 없음	15일 이상을 근무 후 면직	규정개정 예정
부산대학교 병원	「보수규정」 제6조	2년 이상 근속한 직원	조건없음	규정개정 예정
한국해양수산개발원	「직원보수규정」 제6조	1년 이상 근속한 직원	조건없음	규정개정 예정
광주과학기술원	「급여규정」 제8조	1년 이상 근속한 직원	조건 없음	규정개정 예정

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

5 공공연구기관의 간접비 계상기준 및 운영실태 분석

국가연구개발(R&D)사업으로 수행되는 R&D과제에 소요되는 연구(개발)비는 크게 직접비와 간접비로 나눌 수 있다. 직접비는 주어진 원가대상과 직접 관련된 원가로서, 구체적으로 원가대상을 추적할 수 있는 원가를 말하며, 간접비란 주어진 원가대상과 관련된 원가지만 그 원가대상을 추적할 수 없는 원가를 의미한다.

즉, 직접비는 R&D과제에서 원가를 직접 산출할 수 있는 비용으로 인건비, 연구활동비 등이 해당되며, 해당 R&D과제의 참여연구원만이 지급대상 및 사용주체가 될 수 있기 때문에 과제별 연구비 정산이 가능하다.

반면에, 간접비는 R&D과제를 수행하는 데에 공통적으로 소요되지만 개별 R&D과제에서 직접 산출할 수 없는 비용으로, 인력지원비, 연구지원비 등이 해당되며 연구기관의 자체규정에 따라 별도의 계정으로 관리하고 사용 잔액을 별도로 적립하여 집행관리하기 때문에 과제별 연구비 정산이 불가능하다. 간접비의 세목별 구체적인 사용용도는 아래와 같다.

[간접비의 구성]

세목	사용용도
인력지원비	지원인력 인건비, 연구개발능률성과급
연구지원비	기관공통지원경비, 사업단 또는 연구단 운영비, 연구실안전관리비, 연구보안관리비, 연구윤리활동비, 연구개발준비금, 대학연구활동지원금, 대학의 연구관련 기반시설 및 장비 운영비, 1억원 이상의 공동연구장비 구입비(직접비에 계상되지 않는 경우만 해당한다)
성과활용지원비	과학문화활동비, 지식재산권 출원·등록비, 기술창업 출연·출자금

자료:「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」[별표2]

정부는 국가R&D사업에서 발생하는 간접비와 관련하여 연구기관에 실소요 간접비를 지원함으로써 불필요한 간접비 지원을 사전에 방지하고 출연예산 집행의 투명성 및 연구자원 관리의 효율성을 제고하기 위해 공공연구기관에 대한 간접비 비율(계상기준) 고시 제도를 운영하고 있다.

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

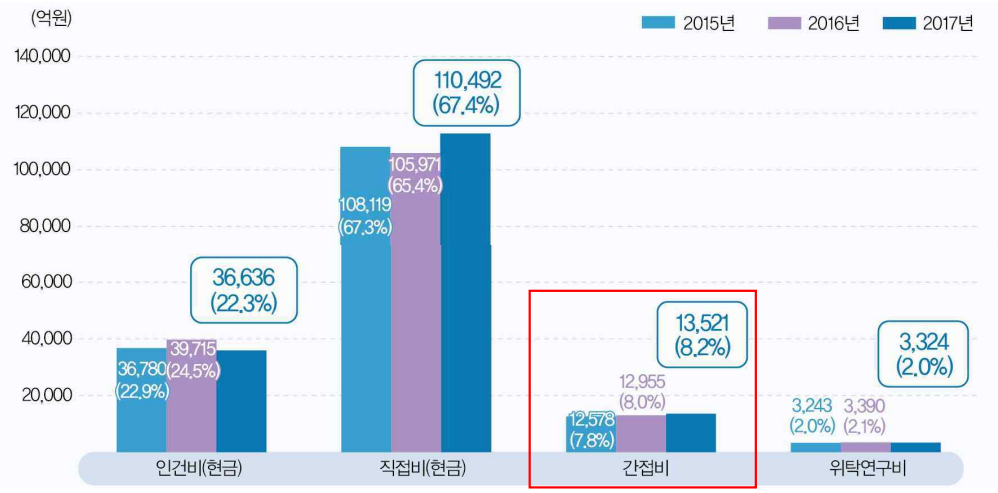
간접비는 특정 R&D과제와의 인과관계가 불명확하고 여러 R&D과제의 수행과정에서 공통적으로 발생한 원가이기 때문에 연구비 정산에서 제외되므로, 정부 R&D투자 규모가 지속 증가함에 따라 정부가 2년마다 고시하는 기관별 간접비 비율은 기관의 간접비 수익을 좌우하는 중요한 쟁점이 되고 있다.

따라서 본 분석에서는 대학을 제외한 공공연구기관 간접비 비율 고시 제도 전반에 대하여 간접비 대상 선정의 적정성, 원가산출 방식의 객관성 및 적용특례의 형평성 등을 분석하였다.[1)]

먼저, 최근 3년간 전체 국가R&D사업의 비목별 집행현황을 살펴보면, 간접비는 2015년 1조 2,578억원(7.8%)에서 2017년 1조 3,521억원(8.2%)으로 금액과 비중이 지속 증가하고 있는 것으로 나타났다.[2)]

[비목별 국가R&D사업 집행 비중 추이(2015~2017)]

(단위: 억원, %)



자료: 과학기술정보통신부, 「2017년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서」(2018. 8)

1) 대학의 간접비 비율(계상기준) 고시의 경우에도 다양한 쟁점이 도출될 수 있으나, 공공연구기관과는 원가 산출기준 및 절차 등이 달라 쟁점이 상이한 측면이 있으며, 출연연 등 기관운영에 필요한 예산을 정부로부터 지원 받는 공공연구기관과는 성격이 상이하므로 본 분석의 대상에서 제외하였다.

2) 국가R&D사업의 종합적인 집행현황은 각년도 정부가 발간하는 국가연구개발사업 조사·분석보고서에서 확인할 수 있으며, 매년 8월경 전년도 현황을 집계하여 발표하고 있어 2017년도 집행결과가 현재까지의 최신 통계이다.

과학기술정보통신부는 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제12조에 따라 정부가 출연하는 국가R&D사업의 연구비 중 대학·정부출연연구기관(출연연) 등 공공연구기관[3](비영리기관)의 간접비에 대하여 2년마다 간접비 비율(계상기준)을 정하여 고시하고 있다.[4] 이때 모든 비영리기관에 대하여 간접비율을 고시하는 것은 아니며, 정부가 간접비율 고시 대상기관으로 지정하지 않은 비영리기관의 경우 고정 간접비율을 적용하고 있다.

즉, 국가R&D사업의 간접비 계상기준은 크게 정부가 고시한 간접비율을 적용하는 방식과 고정 간접비율을 적용하는 방식으로 나눌 수 있으며, 간접비율 고시대상 비영리기관[5]을 제외한 나머지 기관(영리법인 포함)은 고정적인 간접비율을 적용하고 있다.

[국가R&D사업의 간접비 계상기준]

구분	간접비	비고
비영리기관(간접비율 고시 기관)	**직접비 × 고시비율 이내**	기관별 간접비율 계상기준
비영리기관(간접비율 미고시 기관)	**직접비 × 17% 이내**	
영리법인	**직접비 × 5% 이내**	

주: 연구개발서비스사업자 및 중소기업·중견기업에 대한 특례적용 기준은 생략함
자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 따라 연구기관이 영리법인(기업 등)인 경우 직접비의 5% 이내로 정률 적용되는 반면, 비영리기관(대학·출연연 등 공공연구기관)의 경우 정부의 간접비 계상기준 고시대상 기관은 기관별 간접비 원가산출방식에 따른 간접비율을 산정하여 직접비의 5%~30%대까지 차등 적용되고 있으며, 미고시 기관은 직접비의 17%로 고정 비율이 적용되고 있다.

3) 공공연구기관은 넓게는 대학, 국공립연구기관 등 비영리연구기관을 포함하지만, 본 분석에서는 국공립연구기관과 대학을 제외한 비영리연구기관으로 제한하여 인용하고자 한다.

4) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」
제12조(연구개발비의 지급) ⑦ 과학기술정보통신부장관은 제5항에 따른 간접비 중 비영리법인의 간접비에 대해서는 2년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 그 계상기준을 정하여 고시하여야 한다.

5) 간접비율 고시대상 기관은 정부출연연구기관, 특정연구기관, 전문생산기술연구소 등 국가R&D사업의 연구비 수탁규모가 큰 비영리기관이 해당되며, 2년마다 정부가 고시대상을 따로 선정하고 있다.(고시대상기관 선정과 관련한 자세한 내용은 다음 장에서 다루고 있다.)

5-1. 간접비 인정 항목 및 비율 고시 대상기관의 확대를 지양할 필요

가. 현황

(1) 간접비 제도 추진 연혁

공공연구기관 간접비 제도의 추진 연혁을 살펴보면, 1995년 이전에는 간접비를 총 연구비의 10% 이내로 계상하여 오다가 1995년 연구과제 중심제도(PBS; Project Based System)[6] 도입 이후부터 출연연을 중심으로 실소요 간접경비[7] 지원제도를 운영하게 되었다.

2001년 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(이하, 공동관리규정) 제정으로 인하여 출연연에 대한 간접경비 계상기준 고시에 대한 근거가 마련되었으며, 2005년에는 「공동관리규정」 개정을 통해 간접경비 산출 대상기관의 범위를 특정연구기관, 대학 및 비영리법인까지 확대하였다.

2008년 「공동관리규정」 개정에서는 대학의 연구비 중앙관리 실태조사와 간접비 연계 근거를 마련하였고, 2012년 「공동관리규정」 개정에서는 간접비 산출주기를 2년으로 연장하였다. 2014년에는 대학 간접비 제도개선을 통해 기존 실태조사 등급에 따른 일괄적용 방식에서 실소요 원가계산 방식을 도입하였다.

---

6) PBS 제도란 R&D예산을 기관 단위가 아닌, 프로젝트(사업/과제) 단위로 배분·운영하는 제도로서, 정부가 1996년부터 R&D 투자의 효율성 증대를 위해 도입하여 운영 중이다.

7) 실소요 간접경비란 지원인력인건비와 기관공통지원경비를 의미한다.

[간접비 제도 추진 연혁]

연도	주요 개선 내용
1995	연구과제중심제도(PBS : Project Based System) 도입 후, 정부출연(연) 중심으로 실소요 간접경비(지원인력인건비, 기관공통지원경비) 지원제도 운영 ※ 1995년 이전은 총 연구비의 10% 이내 계상, 대학은 1994년부터 연구과제 중앙관리 방식을 도입하고 간접비와 연계하여 지원
2001	출연연에 대한 간접경비 계상기준 설정·고시 근거 마련(공동관리규정 개정)
2005	간접비 고시 대상기관을 특정연, 대학 및 비영리법인까지 확대
2008	대학의 연구비 중앙관리 실태조사와 간접비 연계 근거 마련(공동관리규정 개정) ※ 실태조사 등급별 간접비 비율 일괄적용(A: 20%, B: 15%, C: 10%, D: 5%)
2012	간접비 산출주기를 2년으로 연장(공동관리규정 개정)
2014	국가R&D사업의 대학 간접비 제도개선(국과심 운영위, 12월) ※ 실태조사 등급에 따른 일괄적용 방식 → 실소요 원가계산 방식

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 간접비 원가산출 대상기관

과학기술정보통신부는 「공동관리규정」 제13조에 따라 간접비산출위원회를 통해 간접비 계상기준을 산정하고 적용 대상기관을 확정한다.[8] 간접비 비율 고시를 위한 원가산출 대상기관은 크게 출연연 등 공공연구기관과 대학으로 나눌 수 있으며, 본 분석의 대상인 공공연구기관의 경우 다시 의무기관과 임의기관으로 나누어진다.

의무기관에는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 특별법 등에 따른 정부출연연구기관(부설기관 포함), 「특정연구기관육

8) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」
제13조(간접비산출위원회) ① 제12조제7항에 따른 간접비 계상기준을 정하기 위하여 과학기술정보통신부 소속으로 간접비산출위원회를 둔다.
④ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
2. 간접비 계상기준의 산정에 관한 사항
3. 간접비 계상기준의 적용 대상 기관에 관한 사항

성법」에 따른 특정연구기관(부설기관 포함)[9] 및 「산업기술혁신촉진법」 제42조에 따른 전문생산기술연구소가 해당된다.[10]

임의기관에는 최근 3년간 국가R&D사업비를 연평균 30억원 이상 지원받은 비영리 연구기관 중 신청기관에 한하여 간접비 원가산출을 실시하고 있으며, 주로 연구관리전문기관, 국립대학병원 및 국립대학치과병원이 해당된다.

2018~2019년 기관별 간접비 비율에 적용되는 2017년 기관별 간접비 비율 고시(2017. 12)에 따르면 대학을 제외한 고시 대상 공공연구기관은 총 63개 기관이 해당되며,[11] 2020~2021년 간접비 비율 고시 대상 기관은 아래 표와 같이 70개 기관으로 7개 기관이 추가되었다.

9) 특정연구기관 중 연구관리전문기관은 의무기관에서 제외하며 임의기관으로 분류하고 있다.

10) 의무기관 중 R&D예산이 주요사업(연구개발출연금) 등으로만 편성되어 국가R&D사업 수행실적이 없는 기관은 간접비 원가 산출 대상에서 제외하고 있다.

11) 2017년 간접비 고시대상 기관은 정부출연연구기관(21개) 및 부설연구소(7개), 특정연구기관(11개) 및 부설연구소(3개), 전문생산기술연구소(14개) 및 기타 비영리연구기관(7개) 등 총 63개 기관으로 나타났다.

[2020-2021년 간접비 계상기준 고시를 위한 간접비 원가 산출 대상기관 현황]

구분		간접비 원가산출 대상기관
의무기관	출연연 및 부설연 (30)	국가과학기술연구회, 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국천문연구원, 한국생명공학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국한의학연구원, 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국식품연구원, 한국지질자원연구원, 한국기계연구원, 한국항공우주연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원, 한국원자력연구원, 해양과학기술원 **<부설기관>**국가보안기술연구소(한국전자통신연구원), 국가핵융합연구소(한국기초과학지원연구원), 녹색기술센터(한국과학기술연구원), 세계김치연구소(한국식품연구원), 재료연구소(한국기계연구원), 안전성평가연구소(한국화학연구원), 극지연구소(한국해양과학기술원), 선박해양플랜트연구소(한국해양과학기술원), 과학기술연합대학원대학교(출연연)
	특정연 및 부설연 (17)	한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술원, 한국원자력안전기술원, 한국원자력의학원, 한국원자력통제기술원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학창의재단, 한국세라믹기술원, 한국산업기술시험원, 기초과학연구원 **<부설기관>**고등과학원(한국과학기술원), 나노종합기술원(한국과학기술원), 국가과학기술인력개발원(한국과학기술기획평가원), 국가수리과학연구소(한국기초과학연구원), 한국뇌연구원(대구경북과학기술원)
	전문연 (16)	다이텍연구원, 전자부품연구원, 자동차부품연구원, 중소조선연구원, 한국광기술원, ECO융합섬유연구원, 한국한국니트산업연구원, 한국로봇융합연구원, 한국섬유개발연구원, 한국섬유기계융합연구원, 한국신발피혁연구원, 한국실크연구원, 한국정보기술연구원, 한국조선해양기자재연구원, 한국패션산업연구원, 한국섬유소재연구원, 건설기계부품연구원
임의기관	기타 비영리 (7)	최근 3년간 국가연구개발사업비를 연평균 30억원 이상 지원받은(연구비 재지급 사업금액 제외) 비영리 연구기관

자료: 과학기술정보통신부

나. 분석의견

공공연구기관의 간접비 인정 항목 및 원가산출 대상기관 선정과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 공공연구기관의 간접비 비율 고시가 도입된 이후 간접비 인정 항목이 지속적으로 추가되고 있어 원가보상 방식의 간접비 원가가 상향되는 원인을 제공하고 있다.

공공연구기관에 대한 간접비 비율 고시제도는 국가R&D사업을 수행하는 연구기관에 실소요 간접비를 지원하여 불필요한 간접비 지원을 사전에 방지하고 출연예산 집행의 투명성 및 연구자원 관리의 효율성을 제고하기 위해 도입된 것이다.[12)]

특히 사전에 기관별 간접비 소요내역을 산출하여 적정 간접비 비율을 고시하는 것은 미국의 간접비 제도를 반영한 원가보상 개념으로 볼 수 있다.[13)]

그런데, 현행 간접비 제도는 전술한 바와 같이 총 연구비의 10% 이내로 계상해 오다가 1995년부터 출연연을 중심으로 위해 간접비 비율 고시 제도가 도입되면서 간접비로 인정하는 항목이 지속적으로 확대되어 왔다.

간접비 인정 항목의 변천과정을 살펴보면, 간접비 비율 고시가 첫 도입된 1995년에는 실소요 간접경비(지원인력인건비와 기관 공통지원경비)만을 인정하였으나, 2000년에는 간접경비에 기술개발준비금이 추가되었으며, 2001년에는 기존의 간접경비 및 연구개발준비금(기술개발준비금) 외에 산업재산권 출원·등록비가 추가되었다. 2005년에는 이를 더 세분화하여 과학문화활동비, 연구실안전관리비가 추가되었고, 2008년부터 현행과 같은 인력지원비, 연구지원비, 성과활용지원비 체계가 갖추어졌다. 그러나 이후에도 간접비 인정항목의 수가 지속 증가한 것으로 나타났다.

---

12) 기관별로 개별 R&D과제에서 직접 산출할 수 없는 공통적인 비용을 미리 산출함으로써 불필요한 간접비 지원을 방지하는 한편, 향후 별도의 정산과정 없이 연구비에 적용할 수 있도록 함으로써 출연예산의 투명한 집행 및 효율적 관리를 도모하고 있는 것이다.

13) 미국 비영리기관의 원가원칙(OMB A-122:Cost Principles for Non-Profit Organizations)에서는 간접비를 공통적인 목적을 위해 발생하나 시설(Facilities) 및 관리(Administrations) 등으로 명확히 식별되지 않는 비용으로 정의하고 있다.

[간접비 인정 항목의 변천과정]

연도	비목	주요 내용
1995	간접비 (개발보전비 비목의 세목)	당해연구사업의 수행에 소요되는 기관공통지원인력인건비, 일반관리비 및 운영비 등 제반 **간접경비**
2000	기술개발 준비금, 연구수행 지원경비	1. **기술개발준비금** : 연구원들의 일시적 연구중단, 연구연가 등에 따른 인건비 등에 활용가능한 준비금 2. 연구수행지원경비 : 당해연구사업의 수행에 소요되는 기관공통지원인력의 인건비, 기관공통지원경비 등
2001	간접비 (단일비목)	1. 간접경비 : 「공동관리규정」 제10조제4항의 규정 2. 연구개발준비금 : 연구원들의 일시적 연구중단, 연구연가 등에 따른 인건비 등에 활용가능한 준비금 3. **산업재산권 출원·등록비** : 실소요 비용
2005	간접비 (단일비목)	1. 간접경비 : 「공동관리규정」 제10조제4항의 규정 2. 연구개발준비금 : 연구원들의 일시적 연구중단, 연구연가 등에 따른 인건비 등에 활용가능한 준비금 3. 지식재산권 출원·등록비 : 실소요 비용 4. **과학문화활동비** : 인건비의 5퍼센트 범위 안에서 계상 5. **연구실 안전관리비** : 인건비의 2퍼센트 범위 안에서 계상
2008	간접비 (단일비목)	1. **인력지원비** : 지원인력인건비, **행정지원전담요원인건비**, 연구개발능률성과급 2. **연구지원비** : 기관공통지원경비, **사업단 또는 연구단 운영비**, 연구실안전관리비, **연구보안관리비, 연구윤리활동비**, 연구개발준비금, **대학연구활동지원금** 3. 성과활용지원비 : 과학문화활동비, 지식재산권출원·등록비
2019 (현행)	간접비 (단일비목)	1. 인력지원비 : 지원인력인건비, 행정지원전담요원인건비, 연구개발능률성과급 2. **연구지원비** : 기관공통지원경비, 사업단 또는 연구단 운영비, 연구실안전관리비, 연구보안관리비, 연구윤리활동비, 연구개발준비금, 대학연구활동지원금, **대학의 연구관련 기반시설 및 장비운영비, 1억원 이상의 공동연구장비 구입비** 3. **성과활용지원비** : 과학문화활동비, 지식재산권출원·등록비, **기술창업 출연·출자금**

주: 진하게 강조 처리한 항목은 신규 추가된 간접비 인정항목임

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

원가보상 방식으로 간접비 계상기준을 산출하는 현행 간접비 비율 고시 제도는 간접비의 인정항목이 증가할수록 기관별 간접비 비율이 높아지는 구조이다. 현재 2019년까지 적용되는 고시 대상 공공연구기관의 간접비 비율은 기관 간 편차가 큰 편이지만 평균적으로 인건비를 포함한 직접비의 19% 수준이다.[14] 한편, 비영리연구기관 중 간접비 비율 고시 대상이 아닌 미고시 기관의 경우 직접비(인건비 포함)의 17% 이내에서 계상하도록 규정하고 있다.[15]

[2018-2019년 공공연구기관 유형별 간접비 계상기준 고시 현황]

(단위: 개, %)

구 분	기관 수	평균 간접비 비율
정부출연연구기관	**21**	15.97
출연연 부설연구소	**7**	19.00
특정연구기관	11	21.94
특정연 부설연구소	3	18.05
전문생산기술연구소	14	**19.30**
기타 비영리연구기관	7	23.57
합계	63	**19.03**

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

최근 3년간 전체 공공연구기관의 간접비 집행 현황을 살펴보면 직접비(인건비 포함)가 2015년 5조 2,247억원에서 2017년 5조 765억원으로 지속 감소하였음에도 불구하고 간접비 규모는 2015년 4,763억원에서 2017년 5,255억원으로 증가하였고, 직접비 대비 간접비 비율도 2015년 9.1%에서 2017년 10.3%로 모두 증가한 것으로 나타났다.[16]

14) 간접비 비율 고시제도는 1995년 도입된 이후로 비율 계산의 기준이 되는 모수가 내부인건비, 직접비 등으로 지속 변경되어 연도별 간접비 비율 간 단순비교가 곤란하며, 고시대상 기관별로 연구비 규모가 다양한 반면 간접비 비율의 편차가 심하여 간접비 평균 비율의 비교가 무의미하다.

15) "국가연구개발사업 기관별 간접비 계상기준"(과학기술정보통신부 고시 제2017-73호, 2017. 12월) 제4조(간접비 비율을 정하지 않은 기관의 간접비 계상) ①「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 별표2에 따라 간접비 비율을 정하지 않은 대학 외 비영리 연구기관은 직접비의 17퍼센트 범위에서 간접비를 계상한다.

16) 전체 공공연구기관은 본 분석의 대상인 과학기술분야 출연연, 특정연, 연구관리전문기관 등 기타 출연연 및 경제인문사회연구회 소속 출연연 등을 모두 포함하고 있어, 간접비 비율 고시대상 기관의 간접비 비율과는 다소 차이가 나고 있다.

[공공연구기관의 간접비 집행 추이(2015~2017)]

(단위: 억원, %)

연도		2015		2016		2017	
구분		간접비(A)	직접비(B)	간접비(A)	직접비(B)	간접비(A)	직접비(B)
공공연구기관	금액	4,763	52,247	5,150	51,022	5,255	50,765
	비율(A/B)	9.1	100.0	10.0	100.0	10.3	100.0
전체	금액	12,578	144,899	12,955	145,686	13,521	147,128
	비율(A/B)	8.6	100.0	8.8	100.0	9.1	100.0

주: 1. 공공연구기관은 국가과학기술연구회 소속 출연연, 경제인문사회연구회 소속 출연연, 연구관리전문기관, 기타 출연연 등의 R&D관련 출연연구기관임
2. 직접비는 인건비를 포함한 수치이며, 간접비에는 정부의 간접비 비율고시에는 포함되지 않는 출연연의 출연금사업(연구운영비 지원사업)의 간접비도 포함되어 있는 수치임

자료: 과학기술정보통신부, 「2017년도 국가연구개발사업 조사·분석」(2018. 8)을 바탕으로 재작성

참고로, 우리나라가 공공연구기관에 대한 간접비 제도 도입 시 벤치마킹한 미국의 비영리기관 간접비 제도의 경우, 간접비 원가항목을 구체적으로 열거하지 않고 시설비 및 관리비 명목의 비용 내역을 일부 예시하고 있을 뿐이다. 다만 해당 연구기관을 관할하는 연방 연구관리기관(국립과학재단(NSF), 국립보건원(NIH) 등)에서 간접비율의 협상과 승인을 통해 개별적으로 판단하고 있다.[17]

[미국 비영리기관의 간접비 규정 개요 및 원가항목]

규정	원가항목	내용
OMB A-122	시설비	건물, 장비 및 자본적 개량에 대한 감가상각비와 사용료, 특정 건물, 장비 및 자본적 개량과 관련된 부채의 이자비용, 운영 및 유지비용
	관리비	관리자의 사무실, 회계, 직원, 도서관비용과 시설의 하부 범주에 명확히 올라있지 않은 비용 등 기타 형태의 일반적인 관리 및 비용

주: OMB는 미국 백악관에 설치된 예산관리실(Office of Management and Budget)임
자료: 한국과학기술기획평가원

따라서 과학기술정보통신부는 기존의 복잡한 간접비 인정항목을 단순화하고 원가산출 과정에서 간접비 인정여부를 합리적으로 판단할 수 있는 세부지침을 마련하는 등 기관에 대한 시혜적 지원으로 비칠 수 있는 간접비 인정항목의 확대에 신중할 필요가 있다.[18]

17) 한국연구재단, "한국과 미국의 연구개발비 간접비제도 비교"(2017. 7) 6~7쪽 참조.

둘째, 간접비 비율 고시 대상기관이 매년 확대되면서 고정비율을 적용하는 미고시 기관 대비 간접비 지원이 증가하고 있어 간접비 비율 원가산출 대상기관 확대에 보다 신중할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 정부가 간접비 비율을 고시하는 공공연구기관의 경우 기관별로 간접비 적용비율의 편차가 있지만 평균적으로 보았을 때 미고시 기관에 비해 상대적으로 높은 간접비 비율을 적용받고 있다.

간접비 비율 고시를 위한 의무 대상기관은 1995년 정부출연연구기관으로 시작해서 2005년 특정연구기관 및 기타 비영리연구기관까지 확대되었으며, 2015년부터 비영리연구기관에 부분적으로 포함되어 있던 전문생산기술연구소를 전부 의무 대상기관으로 포함시키면서 그 수가 지속적으로 확대되어 왔다.

[연도별 공공연구기관 유형별(대학 제외) 고시 대상 기관 현황]

(단위: 개)

구 분	1995	2005	2016-2017	2018-2019	2020-2021
출연연 및 부설기관	**26**	**26**	**26**	28	30
특정연 및 부설기관	0	11	11	14	17
전문생산기술연구소	0	0	13	**14**	**16**
기타 비영리연구기관	0	9	7	7	7
합계	26	46	57	63	70

주: 2012년 이후 간접비 비율 고시는 2년 주기로 시행함
자료: 과학기술정보통신부

공공연구기관에 대한 간접비 비율 고시 제도는 원가보상 개념이라는 도입 취지와 같이 각 기관별 결산자료에 근거하여 합리적인 간접비 비율을 산출하는 것이지만, 현재 고시 대상기관의 경우 미고시 기관의 간접비 적용비율(직접비의 17%)보다 높은 간접비 비율을 적용받고 있는 사례가 많아 시혜성 지원으로 볼 여지가 있다.

2018~2019년 적용되는 간접비 비율 고시에 따르면, 63개 대상기관 중 29개 기관이 미고시 기관에 적용하는 고정 간접비 비율을 훨씬 상회하는 20% 이상의 간접비 비율을 적용받고 있으며, 30%가 넘는 기관도 4곳이나 있는 것으로 나타났다.

18) 간접비 인정항목 중 부적절한 항목에 대해서는 다음 장에서 다루고 있다.

[2018-2019년 기관별 간접비 비율 고시 중 20% 이상 기관 현황]

(단위: 개, %)

구 분	기 관 명	간접비 비율
정부출연연구기관 및 부설연구소 (9)	**한국원자력연구원**	21.00
	한국전자통신연구원	**22.17**
	한국천문연구원	**29.05**
	한국한의학연구원	23.47
	한국화학연구원	21.97
	국가보안기술연구소	22.29
	국가핵융합연구소	**30.98**
	선박해양플랜트연구소	**20.42**
특정연구기관 및 부설연구소 (8)	**광주과학기술원**	26.46
	대구경북과학기술원	23.78
	울산과학기술원	27.09
	한국과학기술원	**24.65**
	한국세라믹기술원	22.86
	한국원자력안전기술원	**31.85**
	한국원자력의학원	**31.74**
	나노종합기술원	21.44
전문생산기술연구소 (6)	**자동차부품연구원**	20.44
	전자부품연구원	24.08
	한국광기술원	22.90
	한국로봇융합연구원	26.73
	한국섬유기계융합연구원	22.35
	한국패션산업연구원	**20.89**
기타 비영리연구기관 (6)	**삼성서울병원**	20.10
	포항산업과학연구원	22.05
	한국산업기술진흥원	23.59
	한국선급	**27.68**
	한국원자력안전재단	**20.38**
	한국파스퇴르연구소	**33.10**

자료: 과학기술정보통신부

따라서 간접비 원가산출 대상기관 선정 및 원가산출 시 불필요한 간접비 지원 방지라는 간접비 제도의 취지에 부합하도록 보다 신중하게 추진할 필요가 있다.

5-2. 간접비 원가산출 기준 및 적용 방식을 개선할 필요

가. 현황

(1) 간접비 원가산출 기준

과학기술정보통신부가 2020~2021년 적용될 간접비 계상기준 고시를 위해 2019년에 추진 중인 간접비 비율 산출기준[19]에 따르면, 대학을 제외한 공공연구기관에 대한 간접비 원가산출 기준은 간접비 비율 산출 직전 2개 회계연도 간접비 실지출률(A)을 원가계산방식으로 계산하고, 이를 산술평균한 후, 추가소요 간접비(B)를 더하여 원가산출 간접비 비율을 산정하고 있다.

[간접비 비율 산출 기준]

◇ 출연(연) 등 비영리 연구기관의 원가산출 간접비 비율(원가산출식) = A + B

■ A (실지출 간접비 비율) = $\frac{\text{① 국가연구개발사업 간접비*}}{\text{② 국가연구개발사업 직접비}}$

* 인력지원비, 연구지원비, 성과활용지원비

■ B (추가소요 간접비 비율) = $\frac{\text{③ 추가소요 간접비**}}{\text{②국가연구개발사업 직접비}}$

** 연구용 신축건물에 따른 기관공통지원경비

자료: 과학기술정보통신부

이 때, 실지출 간접비 비율 산출을 위한 국가R&D사업의 간접비는 기관의 총간접비 집행액에서 국가R&D사업에 해당하는 간접비 비율을 별도의 간접비 산출 절차에 따라 산출한다. 직접비는 국가R&D사업의 R&D과제 수행시 발생한 인건비, 학생인건비, 연구장비·재료비 등으로 산출한다. 추가소요 간접비는 연구용 신축(증축) 건물에 한하여 완공일 이후 소요 운영경비의 50%를 기관공통지원경비로 인정한다.

19) 간접비산출위원회, "2019년도 국가연구개발사업 간접비 비율 산출기준"(2018. 11) 참조.

(2) 간접비 원가산출 시 가감률 적용 현황

과학기술정보통신부는 공공연구기관의 원가산출을 통한 간접비 비율을 산정한 후, 특정한 조건에 해당할 경우 간접비 비율을 조정할 수 있는 가·감률 기준을 제시하고 있다. 먼저, 「공동관리규정」 제14조에 의한 전년도 연구비관리체계 평가[20] 결과를 반영하여 평가등급별로 +2%p ~ -2%p의 가·감률 적용기준을 제시하고 있다.

[연구비 관리체계 평가 등급별 간접비 비율 가감률 적용 기준]

(단위: %p)

등급	S	A	B	C	D~E
적용 비율	+2	+1	0	-1	-2

자료: 과학기술정보통신부

또한, 간접비 비율 산출 직전 2년간 발생한 국가R&D사업 참여제한 기간 및 건수에 따라 최대 -5%p까지 감률 기준을 적용하고 있다.

[국가R&D사업 참여제한에 따른 간접비 비율 감률 적용 기준]

(단위: %, %p)

참여제한 기간	적용 기준	1건		2건		3건		4건		5건 이상	
		가중치	감률	가중치	감률	가중치	감률	가중치	감률	가중치	감률
1년	0.2	0.5	0.10	0.8	0.16	1.2	0.24	1.5	0.30	1.8	0.36
2년	0.4	0.5	0.20	0.8	0.32	1.2	0.48	1.5	0.60	1.8	0.72
3년	0.6	0.5	0.30	0.8	0.48	1.2	0.72	1.5	0.90	1.8	1.08
4년	0.8	0.5	0.40	0.8	0.64	1.2	0.96	1.5	1.20	1.8	1.44
5년이상	1.0	0.5	0.50	0.8	0.80	1.2	1.20	1.5	1.50	1.8	1.80

주: 1년 미만 참여제한은 감률기준에서 제외하고, 참여제한에 따른 감률이 5% 이상이더라도 최대 5%만 감률함

자료: 과학기술정보통신부

---

20) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」
제14조(연구비 관리체계 평가) ① 과학기술정보통신부장관은 연구개발과제를 수행하는 비영리법인을 대상으로 2년마다 다음 각 호의 항목에 대하여 평가(이하 "연구비 관리체계 평가"라 한다)를 실시하여야 한다.
1. 연구비 관리체계의 적절성
2. 연구비 집행의 투명성

끝으로, 간접비 산출시 부당자료 제출로 간접비가 조정되었다는 사실이 적발·통보된 경우, 해당 건수에 따라 최대 -3%p까지 감률 기준을 적용하고 있다.

[간접비 산출시 부당자료 제출 적발에 따른 감률 적용 기준]

(단위: %p)

적발건수	적용기준	가중치	감률
1건	3	0.6	1.8
2건	3	0.7	2.1
3건	3	0.8	2.4
4건	3	0.9	2.7
5건 이상	3	1.0	3.0

자료: 과학기술정보통신부

나. 분석의견

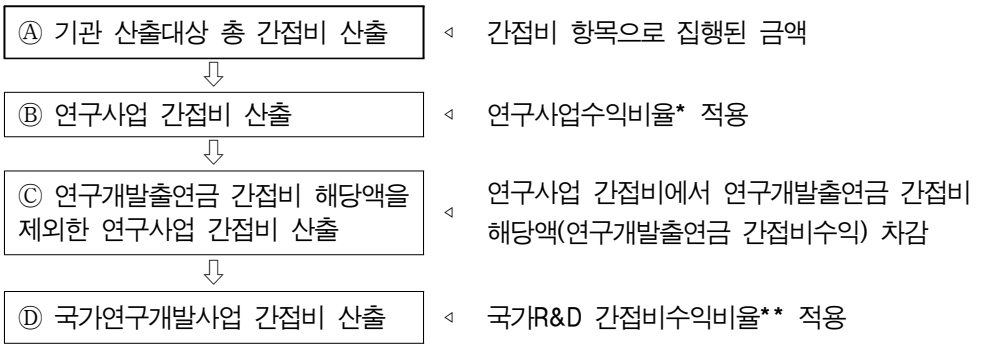
공공연구기관의 간접비 비율 원가산출 기준 및 적용방식과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 현행 간접비 비율 원가산출식의 경우, 간접비 총집행액에 대하여 R&D사업수익 비율을 곱하는 단순배분방식으로 연구(R&D)사업 간접비를 계산하고 있어, R&D사업의 실소요 간접비와는 다소 차이가 있다.

전술한 바와 같이 공공연구기관에 대한 실지출 간접비 비율을 산출하기 위해서는 기관별 국가R&D사업의 직접비 대비 간접비 사용액을 확인해야 한다. 이때 간접비를 산출하는 절차는 아래 그림과 같다.

먼저 해당 기관의 결산자료 상 간접비 집행내역을 모두 집계(Ⓐ)하고, 이중 연구(R&D)사업 수익비율을 곱하여 연구(R&D)사업 간접비를 따로 도출(Ⓑ)한다. 즉 기관별 간접비에는 R&D사업으로 인한 수익과 R&D사업 외 사업으로 인한 수익의 간접비가 혼재되어 있기 때문에 전체 간접비에서 R&D사업수익 비율만큼만 R&D사업 간접비로 인정하겠다는 것이다.

[국가R&D사업 간접비 산출 절차]



$$* \text{ 연구사업 수익비율} = \frac{\text{연구사업수익}}{\text{연구사업수익} + \text{연구사업외 수익}}$$

$$** \text{ 국가R\&D 간접비 수익비율} = \frac{\text{국가연구개발사업 간접비수익}}{\text{연구사업 간접비수익} - \text{연구개발출연금 간접비수익}}$$

자료: 과학기술정보통신부

이렇게 산출된 R&D사업 간접비에서 다시 연구개발출연금 간접비 수익을 차감(Ⓒ)하는데, 연구개발출연금사업[21]은 기관 고유 R&D사업으로 간접비 비율 적용의 대상이 되는 국가R&D사업[22]에서 제외되므로 해당 간접비수익만큼을 차감하는 것이다.

마지막으로 국가R&D사업의 최종 간접비는 연구개발출연금 간접비 수익을 차감한 금액에 다시 국가R&D간접비 수익비율을 곱하여 산출(D)하게 된다. 이때 국가R&D간접비 수익비율이란 기관이 순수하게 R&D수행을 위해 간접비 수익으로 잡은 금액 중 실제 국가R&D사업의 R&D과제에서 흡수한 간접비 수익의 비율을 의미한다.

국가R&D사업 간접비 산출 절차에 따른 국가R&D사업의 간접비 원가산출 계산식을 정리하면 아래 표와 같다.

21) 연구개발출연금사업은 기관의 고유기능을 유지·발전시키기 위한 기관 특화의 고유연구 개발사업으로써 일반예산에 편성하여 직접 지급받는 출연금에 의하여 수행하는 연구사업(예: 출연연의 경우 주요사업비)을 말한다.

22) 연구개발출연금사업과 대비되는 국가R&D사업은 통상 정부수탁사업이라고 하며, 중앙행정기관이 과학기술기본법 제11조 및 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구 개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술분야의 연구개발사업을 말하며, 국가과학기술연구회 발주사업을 포함한다.

[국가R&D사업 간접비 원가산출 계산식]

■ **국가연구개발사업 간접비 =**

【(Ⓐ기관 산출대상 총 간접비 × Ⓑ연구사업수익비율*)
- Ⓒ연구개발출연금 간접비 해당액】× Ⓓ국가연구개발사업 간접비수익비율**

자료: 과학기술정보통신부

이와 같이 국가R&D사업 간접비를 산출하는 복잡한 과정을 따라가다 보면, 결론적으로 기관의 R&D간접비 집행(지출)액과 R&D간접비 수익액 간 차이를 확인하고 이를 기관의 국가R&D사업 간접비 비율에 반영하겠다는 것이다.

그런데 이때 R&D 간접비 집행액을 산출하는 방식은 단순히 기관의 전체 간접비 집행액에 대하여 연구(R&D)사업수익 비율을 곱하여 연구(R&D)사업을 통한 간접비 원가를 추정하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 원가산출식은 연구(R&D)사업수익과 연구사업외(비R&D)수익[23]에서 집행되는 간접비를 단순히 수익 비중에 따라 나누는 단순배분 방식(Simplified allocation method)을 적용한 것이다.[24] 이러한 방식은 실제로 R&D(연구)사업과 무관하게 집행되는 일반간접비와 R&D사업에 필요하여 집행되고 있는 연구(R&D)간접비를 구별하고 있다고 볼 수 없다.

예컨대, 아래와 같이 R&D사업과 비R&D사업별로 적용되는 간접비율이 각각 30%, 5%로 상이한 기관에 대하여 R&D사업 간접비 집행액을 산출할 경우, 해당 기관의 R&D사업수익 비율에 따른 단순배분방식을 적용하게 되면 R&D사업 간접비 집행액은 17.5억원으로 실제 R&D사업 간접비 수익인 30억원과 다르게 산출될 수 있다.

---

23) 연구사업외수익이란 기관목적사업(관련 법률 또는 정관에 따른 기관의 설립 목적을 위해 추진하는 사업)에서 발생하며(예시 : 인재양성사업 관련 정부출연수익 및 교육수익(학비감면을 제외한 납입금수익 등), 의료사업 관련 병원수익), 기관의 설립 목적에 부합하지 않는 부수적인 활동(예시 : 임대업, 독립채산제(신용협동조합 등) 운영사업)으로부터 발생한 수익(관련 필요경비 제외)도 포함된다.

24) 미국의 비영리연구기관 간접비 원가산출 방식에 따르면, 단순배분법은 조직의 주요한 기능이 대략 같은 정도에서 간접원가로부터의 효익을 얻을 경우, ①조직의 총원가를 기준기간의 직접 또는 간접원가로 분리하고, ②총 허용가능 간접원가를 동등한 배부기준으로 나누어 간접원가를 배분하는 방식이다.(한국과학기술기획평가원, 「정부연구개발사업 간접원가 구성요소 분석을 통한 간접비 계상기준 개선방안 수립 연구」, 2014., 31쪽 참조).

[단순배분방식을 통한 R&D사업 간접비 산출 예시]

□ **R&D**사업에 대한 고시 **간접비율이 30%**이고, **비R&D**사업에 대한 **간접비율이 5%**인 인 연구기관의 R&D사업 간접비를 산출하는 경우, **R&D사업수익과 비R&D사업수익이 동일하게 각각 100억원일 때** R&D사업 간접비 집행액 **산출식**

○ 총 간접비 집행액 : **35억원**
- R&D사업 간접비 수익 : **30억원**(R&D사업수익에 대한 간접비율 30% 적용)
- 비R&D사업 간접비 수익 : 5억원(비R&D사업수익에 대한 간접비율 5% 적용)

○ R&D사업수익비율: **50%**
- 100억원(R&D사업수익)/200억원(R&D사업수익+비R&D사업수익) = 50%

○ R&D사업간접비 집행액 인정분 : **17.5억원**
- 35억원(총 간접비 집행액) × 50%(R&D사업수익비율) = **17.5억원**

[단순배분 방식에 따른 R&D사업간접비 집행액 산출 결과 예시]

(단위: 억원)

구분	사업수익	직접비수익	간접비수익	단순배분방식 간접비 집행액
R&D사업	100.0	70.0	**30.0**	**17.5**
비R&D사업	100.0	95.0	5.0	17.5

자료: 과학기술정보통신부, 「국가연구개발사업 기관별 간접비 산출기준안」(2018.11)을 바탕으로 재작성

즉, 현행 국가R&D사업 간접비 원가 산출식은 비R&D사업에서 집행되는 간접비와 R&D사업에서 집행되는 간접비를 공통적인 것으로 보고 있으며, 각각의 사업수익에서 동일한 비율로 집행되어야 한다는 단순배분방식을 적용하고 있지만, 이는 사업의 성격에 따른 간접비 집행비율의 차이를 무시하고 있는 것이다.

반면에 정부는 기반구축 및 인력양성 중심의 R&D사업 등의 경우 사업성격에 따라 간접비 비율이 달라질 수 있다고 인정하면서, 이들 사업을 간접비 고시비율의 예외지급 가능사업[25]으로 지정하여 간접비 비율 원가 산출 시에도 연구사업외(비R&D사업)수익으로 분류하고 있다.[26] 따라서 현행 정부의 간접비 비율 원가산출 기

25) 간접비 비율 예외지급 가능사업은 일반적인 R&D사업에 비해 간접비 비율을 더 낮게 책정해야 할 성격의 사업을 분류하고 있는 기준이다.

26) 정부가 발표한 간접비 고시비율 예외가능사업에 대해서는 다음 장에서 자세히 다루고 있다.

준은 국가R&D사업을 통해 소요되는 연구(R&D)간접비 원가를 정확하게 반영하고 있다고 볼 수 없다. 특히, 우리와 유사하게 원가산출을 통해 간접비 비율을 고시하는 미국의 경우 해당 연구기관의 특성에 따라 R&D사업 수익비율을 결정하도록 단순배분방식과 복합배분방식(Multiple allocation base method)[27] 등을 선택적으로 적용하고 있다.

따라서 과학기술정보통신부는 간접비 비율 고시 대상기관의 특성에 따라 R&D사업수익 비율을 유연하게 적용할 수 있는 기준을 마련하고 이를 적용함으로써 실소요 간접비 원가산출이라는 제도 개선 취지에 부합하도록 개선할 필요가 있다.

둘째, 연구비관리체계 평가 결과 등을 반영하는 현행 간접비 비율의 가감률 적용 방식은 불필요한 간접비 집행을 방지하는 원가 보상 개념의 간접비 제도 취지에 어긋나고, 평가대상 기관 모두가 우대 적용을 받고 있어 개선할 필요가 있다.

전술한 현황에서와 같이 정부는 간접비 비율 산출 시 「공동관리규정」 제14조에 의한 전년도 연구비관리체계 평가 결과를 기관별 간접비에 우대 적용하고 있다.

2018년에 실시한 연구비 관리체계 평가 결과에 따르면, 대학은 평가대상 172개 대학 중 최우수등급인 S등급을 받은 대학이 4곳(성균관대, 세종대, 인하대, 전남대)에 불과하고 A~D등급이 다양하게 분포된 반면, 출연연 등 공공연구기관은 평가대상 18개 기관 중 A등급을 받은 2곳(대국경북과학기술원, 안전성평가연구소)을 제외한 16개 기관이 S등급을 받은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 공공연구기관이 오랜 국가R&D사업 수행 경험을 통해 대학에 비해 연구비 관리를 위한 내부 행정체계를 상대적으로 잘 갖추고 있다고 볼 수 있다.

27) 복합배분방식은 연구기관의 주요 기능이 다양하여 R&D사업 및 비R&D사업 등에 간접비 수익원이 분산되어 있을 경우, 총 간접비 집행액 중 수익원에 따른 간접비 원가를 산출하기 위해 수익원의 특성을 반영하여 간접비를 배분하는 방식을 말한다.(한국과학기술기획평가원, 「정부연구개발사업 간접원가 구성요소 분석을 통한 간접비 계상기준 개선 방안 수립」(2013.12) 23~54쪽 참조).

[2018년 공공연구기관 연구비 관리체계 평가 결과]

연번	기관명	최종등급	연번	기관명	최종등급
1	대구경북과학기술원	A	10	한국에너지기술연구원	S
2	안전성평가연구소	A	11	한국원자력연구원	S
3	한국과학기술연구원	S	12	한국전기연구원	S
4	한국과학기술정보연구원	S	13	한국전자통신연구원	S
5	한국기계연구원	S	14	한국지질자원연구원	S
6	기계연 부설 재료연구소	S	15	한국천문연구원	S
7	한국기초과학지원연구원	S	16	한국표준과학연구원	S
8	한국생명공학연구원	S	17	한국항공우주연구원	S
9	한국생산기술연구원	S	18	한국화학연구원	S

자료: 과학기술정보통신부

한편, 현행 간접비 비율의 가감률 적용 기준은 S등급은 +2%p, A등급은 +1%p로 연구비 관리체계 평가대상 공공연구기관 모두가 간접비 비율 상향 대상인 것으로 나타나, 연구기관의 불필요한 간접비 집행을 방지하도록 원가 보상 개념으로 도입된 간접비 제도의 취지에 비추어 과도한 우대조건으로 볼 수 있다.

특히 연구비 관리체계 평가는 최우수등급을 받은 기관에 대하여 「공동관리규정」 제19조제12항제2호[28]에 따른 사용실적 적절성 확인을 위한 연구개발비 정밀정산을 면제받고 있기 때문에, 이를 통해 연구비 관리체계 평가 제도의 실효성은 충분히 확보하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 정부는 간접비 비율 산출 시 연구비 관리체계 평가등급에 대한 우대기준을 삭제하거나 이를 완화할 필요가 있다.

28) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」
제19조(사용실적 보고 및 정산) ① 주관연구기관의 장은 협약기간(다년도 협약과제의 경우 해당 연도 협약기간을 말한다) 종료 후 3개월 이내에 다음 각 호의 문서 또는 전자문서로 연구개발비의 사용실적을 중앙행정기관의 장 또는 전문기관의 장에게 보고하여야 한다.

5-3. 간접비 산정 제외 사업의 기준과 적용을 강화할 필요

가. 현황

과학기술정보통신부는 2년마다 기관별 간접비 비율을 고시하면서 간접비 고시비율의 적용을 제외할 수 있는 간접비 산정 제외 사업(간접비 고시비율 예외지급 가능사업)을 별도로 제시하고 있다. 간접비 고시비율 예외지급 가능사업이란 연구개발비 중 간접비가 직접비와 비례적으로 발생하지 않거나 고시비율과 다른 비율로 발생하는 경우 지정하는 것으로, 2018~2019년 적용되는 간접비 비율 고시에 따르면 기반구축 중심, 인력양성 중심 및 기타 적용특례 R&D사업으로 구분하고 있다.

[간접비 고시비율 예외지급 가능사업(2018~2019)]

구 분	사 업 내 용
기반구축중심 R&D사업	O 다음 내용을 주목적으로 하는 사업 - 시설·장비·정보 시스템 구축 - 기술이전 및 산학협력기반조성 - 학술연구활동 및 국내외 교류협력촉진 지원
인력양성중심 R&D사업	O 연구인력 및 기술인력 양성을 주목적으로 하는 사업
적용 특례사업	O 일반 연구개발(R&D)사업 중 다음에 해당되는 사업 - 동일과제 내에서 세부·위탁과제의 연구주체가 산·학·연 복합적으로 구성된 과제 - 외국과 공동으로 추진하는 국제공동연구개발사업 - 예산사정 등 예외 적용이 불가피한 과제

자료: 과학기술정보통신부, 「국가연구개발사업 기관별 간접비 계상기준」(2017.12)

통상 간접비 예외지급 가능사업은 일반적인 R&D사업에 비해 간접비 비율을 낮게 책정하는 것이기 때문에 연구기관의 입장에서는 간접비 예외지급 가능사업의 지정을 최소화하려는 경향이 있다.

나. 분석의견

공공연구기관의 간접비 비율 예외지급 가능사업 지정과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 간접비 고시 비율 예외지급 가능사업 지정의 취지는 간접비 비율의 공통 적용이 부적절한 사업에 대하여 간접비의 불필요한 집행을 방지하려는 취지인 반면, 사업 지정 범위가 지나치게 포괄적이고 모호하여 이의 효과적인 관리가 어려울 수 있다.

현행 간접비 고시 비율 예외지급 가능사업은 간접비 비율 산출 시에도 국가R&D사업의 직접비 및 간접비 원가에서 모두 제외되고 있으며, 실제 R&D과제의 협약 시에도 기관별 최종 간접비 고시 비율과 관계없이 간접비 비율을 정할 수 있다.

이와 같이 간접비 고시비율의 예외를 두고 있는 이유는 이들 사업이 직접비에 비례하여 간접비가 발생하지 않거나 사업의 특성상 일반적인 R&D사업의 간접비 비율과는 다른 적용이 필요하기 때문이다. 즉 순수하게 R&D 활동을 수행하는 사업이 아니기 때문에 간접비 소요가 상대적으로 적기 때문에, 기존의 간접비 고시 비율보다 낮은 간접비를 적용할 필요성이 있는 사업으로 분류하고 있는 것이다.

그러나 정부의 간접비 비율 고시 예외지급 가능사업의 범위가 매우 포괄적으로 제시되어 있어, 실제 간접비 비율 산출 과정에서 다소 자의적인 기준에 의해 선별되고 제외될 우려가 있다.[29] 현행 정부의 국가R&D사업 간접비 비율 산출기준에 따르면, 간접비 비율 고시의 예외지급 가능사업에 해당하는 경우의 처리 절차만을 규정하고 있을 뿐 해당 사업을 구별할 수 있는 기준 및 적용사례는 제시하고 있지 않다.

정부가 제시하는 간접비 비율 예외지급 가능사업의 지정 기준이 모호하기 때문에 이와 가장 유사한 사업유형을 확인해 볼 필요가 있다.

먼저, 정부가 R&D투자의 기초연구 비중을 산정할 때 순수한 R&D활동을 수행하는 사업을 선별하기 위해 활용하는 6가지 분류 체계를 참고할 수 있다. 이 분류체계는 순수하게 R&D 목적으로 수행되는 사업과 기타 인력양성 및 기반구축 사업을 구분함으로써 순수 R&D수행 대비 기초연구의 비중을 산출할 때 유용하게 사용하고 있다.

29) 연구기관의 입장에서는 간접비는 비정산 대상이므로 최대한 간접비를 많이 확보하는 것을 원하기 때문에 간접비 예외지급 가능사업 지정을 최소화하려는 경향이 있다.

[사업성격에 따른 R&D사업 분류]

구 분		사업 내용	사업예시
연구개발(R&D)	순수연구개발사업	연구개발과제를 선정하여 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 지원하는 사업	-일반연구자지원사업 -선도연구센터지원사업 -미래기반기술개발사업
	연구기관지원사업	국공립 및 정부출연연구기관에 대한 지원사업(출연금)	-한국과학기술연구원 -한국천문연구원
	복합활동사업	연구거점, 연구기반 조성 등 기초연구비 비중 산정대상과 비산정대상 연구과제가 혼합되어 있는 사업	-산학협력중심대학지원 -지역특화산업육성 -R&D특구육성
	국립대학교원인건비	국립대학의 과학기술분야 교원인건비 지원사업	-국립대학교원인건비
	고급인력양성사업	과학기술분야의 고급 인력양성 및 활용을 목적으로 하는 사업	-에너지자원인력양성 -학문후속세대양성지원
	시설·장비구축사업	자본적 지출(토지·건물 등의 시설과 대형기기·장비 등의 구축)사업	-항공우주센터건립사업 -나노fab.시설구축사업

주: 기초연구 비중 산정 시에는 음영처리한 4개 유형의 사업만을 대상으로 해당 투자액 대비 기초연구 비중을 산출함
자료: 舊교육과학기술부, 「기초 및 원천연구비 비중 산정 매뉴얼」(2010)

위 사업유형에 따르면 고급인력양성 사업과 시설·장비구축 사업은 간접비 예외지급 가능사업의 기반구축·인력양성 중심 사업과 동일한 것으로 볼 수 있어, 이를 간접비 예외지급 가능사업 지정 시 활용할 수 있다.

그러나 이 외에도 복합활동사업 유형의 경우 순수 R&D과제도 수행하지만 연구거점, 연구기반조성과 같이 기반구축 중심 사업에 해당하는 사업내용을 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 정부가 기초연구 비중을 산정할 때에는 복합활동 사업에 대해서는 순수R&D과제를 수행하는 예산과 기반조성 성격의 예산을 구별하여 반영하고 있다.[30]

이와 같이 R&D사업은 연구개발(R&D), 기반조성, 인력양성 활동이 복합적으로 수행되는 사업의 비중이 꽤 높기 때문에 간접비 예외지급 가능사업을 지정할 경우 이러한 사업특성을 고려할 필요가 있다. 실제로 이러한 복합활동 사업이 국가R&D

30) 舊교육과학기술부, 「기초 및 원천연구비 비중 산정 매뉴얼」(2010) 참조.

사업에서 차지하는 비중(인력양성·시설·장비 구축 제외)은 10%를 훨씬 상회하고 있다.

[정부 R&D 투자의 사업유형별 비중 추이]

(단위: 억원, %)

구분	순수R&D		연구기관 지원		복합활동사업		국립대학교원 인건비		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
2013	60,859	51.3	35,213	29.7	19,942	16.8	2,567	2.2	118,581	100.0
2014	60,413	49.2	38,260	31.2	21,515	17.5	2,619	2.1	122,807	100.0
2015	68,639	52.3	40,574	31.0	19,052	14.5	2,827	2.2	131,092	100.0
2016	67,958	51.5	44,460	33.7	17,098	13.0	2,452	1.8	131,967	100.0
2017	72,343	53.3	45,700	33.7	15,267	11.3	2,392	1.7	135,703	100.0

주: 정부R&D 투자 합계액은 인력양성, 시설장비 구축 등 순수한 R&D로 볼 수 없는 예산을 제외한 금액이므로 각년도 정부R&D 투자 총액보다 적은 수치로 나타남

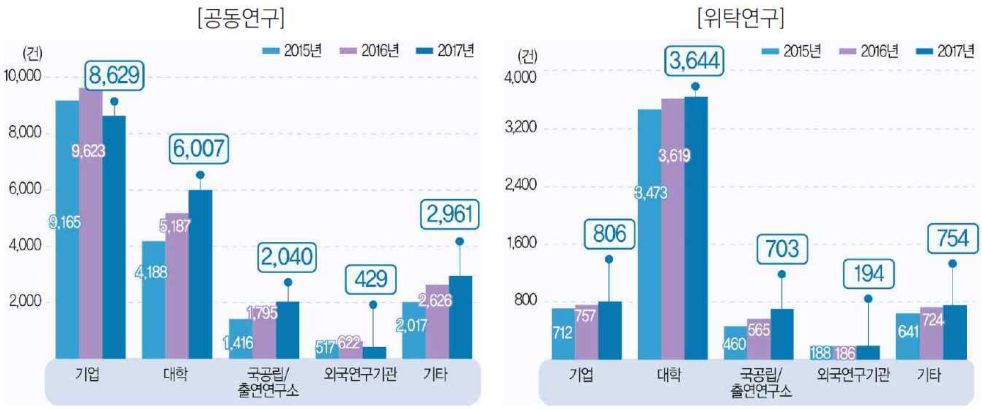
자료: 과학기술정보통신부, 「2017년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서」 (2018. 8)를 바탕으로 재작성

즉, 인력양성 및 시설·장비구축 유형의 사업 외에도 간접비 비율 예외지급 가능사업(기반구축 중심 사업)에 포함될 수 있는 복합활동사업이 상당한 비중을 차지하고 있는 반면, 정부의 간접비 비율 산출기준에서는 이들 사업을 분류할 수 있는 기준 및 사례를 예시하고 있지 못한 실정이다.

또한, 간접비 비율 예외지급 가능사업 중 적용특례로 분류되어 있는 사업 중에는 일반R&D사업으로 분류되어 있으나 동일과제 내에서 세부·위탁과제의 연구주체가 산·학·연 복합적으로 구성된 과제가 포함되어 있다. 반면에 이들 사업의 구체적인 유형과 분류 기준 또한 제시되어 있지 않다.

최근 산학연 협력을 강화하는 정부의 정책기조에 따라 국가R&D사업에서 공동연구 및 위탁연구사업의 비중은 계속 증가하는 추세인 것으로 나타나고 있다.

[국가R&D사업의 공동·위탁연구 집행 추이(2015~2017)]



자료: 과학기술정보통신부, 「2017년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서」(2018. 8)

이와 같이 현행 간접비 산출기준에는 예외지급 가능사업에 대한 유형 분류가 모호한 반면, 그 범위에 대한 명확한 분류기준 및 적용지침은 부재한 실정이다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 간접비 고시비율보다 상대적으로 낮은 간접비가 집행될 수 있는 예외지급 가능사업은 전체 국가R&D사업에서 이미 상당한 비중을 차지하고 있기 때문에, 그 지정기준을 명확히 해서 과도한 간접비 비율 적용을 미연에 방지할 필요가 있다.

따라서 과학기술정보통신부는 간접비 비율 산출 시 또는 간접비 비율 적용 시 담당자에 의한 자의적인 해석과 적용이 가능한 현행 예외지급 가능사업에 대한 분류 및 적용을 위한 별도의 지침을 마련하고 이의 효율적인 관리를 도모할 필요가 있다.

둘째, 간접비 고시비율 예외가능사업의 적용 예시가 유형별로 제시되어 있지 못하고, 시설·장비 구축의 경우에도 적용 가능한 예시에 따라 간접비 조정의 폭이 넓어 부처 담당자의 재량에 의해 좌우될 여지가 높다.

간접비 고시비율 예외 가능사업의 간접비 비율 적용과 관련하여 정부는 고시 간접비율이 30%인 연구기관이 장비구축을 수행하는 경우 적용 가능한 간접비 금액에 대한 선택적 예시사례만 아래와 같이 제시하고 있다.

[간접비 고시비율 예외가능 사업의 간접비 계상금액 적용 예시]

<제2조제4항에 따른 간접비 계상금액 적용예시>

□ **고시 간접비율이 30%인 연구기관이 장비구축과제를 수행하는 경우,**
- 직접비가 10억원이고 이 중 장비비가 6억원일 때 간접비 금액 산정방법

○ **정상 간접비 금액 = 10억원 × 30% = 3억원**

○ **예외적용 간접비 금액** (직접비가 10억원인 경우)

1. 직접비에 비례하여 간접비가 발생하지 않는 비목의 일부를 제외하거나, 상한을 설정하여 산정한 수정직접비에 별표1의 해당기관별 간접비 비율을 곱한 금액

▪ 수정직접비(4억원) = 10억원-6억원 (장비비를 제외한 직접비)

* 간접비 = 4억원 × 30% = 1.2억원

▪ 수정직접비(5억원) = 10억원-(6억원-1억원)

(장비비 중에 간접비 발생 상한금액을 1억원으로 인정할 경우)

* 간접비 = 5억원 × 30% = 1.5억원

2. 해당기관 간접비 비율에 1.0이하의 조정비율을 적용하여 산정한 조정간접비 비율을 직접비에 곱한 금액

▪ 조정비율을 0.1로 적용할 경우의 조정간접비 비율은 3% (30%×0.1)

* 간접비 = 10억원 × 3% = 3,000만원

3. 해당기관별 간접비 비율에 직접비 규모별로 구간을 설정하여 구간별로 차별적인 조정비율을 적용한 조정간접비 비율을 구간별 직접비 규모에 곱한 금액을 합산한 금액

▪ 4억원 이하는 간접비 비율 적용, 4억원 이상은 간접비 비율에 조정비율을 0.1을 적용할 경우

* 간접비 = (4억원×30%)+(6억원×3%(조정간접비 비율)) = 1.38억원

※ 조정비율 및 연구비 규모 등은 부처별 사업특성을 고려하여 적용

자료: 과학기술정보통신부, 「국가연구개발사업 기관별 간접비 산출기준안」(2018.11)

그러나 해당 적용사례를 살펴보면, 세 가지 경우의 차등 적용기준을 제시하고 있으나, 차별적인 조정비율 중 어느 하나를 선택해야 할 조건이나 기준을 제시하지 않고 있다. 또한 조정비율 간에도 편차가 커서 10억원 규모의 장비구축 사업의 경우 간접비 규모가 선택사항에 따라 3,000만원에서 1억 5,000만원까지 차이가 나고 있다.

특히, 적용사례가 장비구축 사업에 국한되어 있어서 현행 고시에 제시되어 있는

기타 간접비 비율 예외지급 가능사업에 대한 간접비 비율 적용의 기준이 부재한 실정이다.

따라서 과학기술정보통신부는 간접비 비율 예외지급 가능사업에 대한 분류체계 명확화와 함께 유형별 사업 특성에 맞는 간접비 비율 적용 기준 및 사례를 충실하게 반영한 지침을 마련함으로써, 담당 공무원의 재량적 판단에 의해 간접비 규모가 조정될 수 있는 가능성을 최소화할 필요가 있다.

6 공공기관 지방이전 비용 분석

가. 현황

(1) 공공기관 지방이전 현황 및 주요 분석

정부는 수도권 집중해소와 국가균형발전을 위한 자립형 혁신도시 건설을 목표로 공공기관 지방이전 사업을 추진하였다. 정부는 2003년 6월 수도권 소재 공공기관의 지방이전 방침을 발표하고 2005년 6월 공공기관 지방이전에 대한 기본방향과 시·도별 배치기준, 건설방안, 정부 지원방안 등을 담은 공공기관 지방이전계획을 수립·발표하였다.

2005년 공공기관 지방이전계획 발표 당시 정부는 전체 410개 공공기관 중 수도권 소재 공공기관 346개(전체 공공기관의 85%)를 대상으로 기관의 성격 및 수행기능 등을 분석하여 176개 기관을 이전대상 기관으로 선정하였다.[1)]

이후 공공기관 선진화 방안에 따른 통폐합, 신규 추가 등으로 이전대상 공공기관이 조정되었으며, 이전대상 공공기관 가운데 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 기관은 108개로, 107개 기관이 이전을 완료하였고 한국과학기술기획평가원은 2019년 12월 이전 예정이다.

[지방이전 공공기관 현황]

(단위: 개)

구분	공기업	준정부기관	기타공공기관	소계
기관수	18	47	43	108

주: 2019년 2월 기준
자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 재작성

김선영 예산분석관(olive114@assembly.go.kr, 788-3745)

1) 건설교통부고시제2005-204호 '공공기관 지방이전계획', 관보 제16039호(2005.7.11.) 고시

[이전시기별 공공기관 이전 현황]

(단위: 개)

이전연도	이전기관 수	이전 공공기관
2010	2	한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원
2011	1	한국원자력환경공단
2012	0	-
2013	9	영상물등급위원회, 게임물관리위원회, 영화진흥위원회 등
2014	53	한국청소년상담복지개발원, 한국남부발전㈜, 주택도시보증공사 등
2015	24	한국해양수산개발원, 한국정보화진흥원, 한국장학재단 등
2016	6	㈜한국건설관리공사, 한국법무보호복지공단, 주택관리공단(주) 등
2017	7	한국해양과학기술원, 한국인터넷진흥원, 국립공원관리공단 등
2018	3	한국교육과정평가원, 한국국제교류재단, 재외동포재단
2019	3	농림식품기술기획평가원, 한국에너지공단, 한국과학기술기획평가원(2019.12. 이전 예정)
합계	108	

주: 단계적으로 이전한 기관의 경우 이전연도는 최초 단계에서의 이전연도임
자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 재작성

정부는 공공기관들의 청사 신축(임차)비용과 이주직원에 대한 경제적 지원비용 등 지방이전에 소요되는 비용을 기관에서 자체 조달하도록 하였다. 이에 따라 공공기관들은 수도권에 있는 기존 청사(종전부동산[2]) 매각대금이나 임차보증금, 기타 보유자산, 금융차입 등으로 재원을 마련하였고, 수입의 대부분을 정부에 의존하거나 자체자금이 부족한 기관들은 정부지원과 금융차입을 통해 이전하였다.

본 분석에서는 2010년부터 시작된 공공기관 지방이전이 마무리되는 시점에서 지방이전에 소요된 비용과 이전비용 마련을 위한 재원조달 현황을 살펴보고 종전부동산 매각, 금융차입과 이자비용조달 등 이전과정에서 나타난 재정적 사항들을 점검하고자 한다.

2) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1. ~ 5. (생략)
6. "종전부동산"이라 함은 수도권에 있는 이전공공기관의 청사 등의 건축물과 그 부지를 말한다.

(2) 공공기관 지방이전에 소요된 비용과 재원조달 현황

공공기관의 지방이전에 소요된 비용은 8조 4,562억원이다. 공공기관 지방이전 비용은 청사 건축비(또는 임차비)와 이주직원 지원비용으로 구분할 수 있는데 부지 매입, 청사 건축(또는 임차) 등에 소요된 비용은 7조 5,757억원, 이주직원 지원비용은 이주수당 지급, 이사비용 지원, 직원숙소 마련 등 8,804억원이다.

[지방이전비용 현황]

(단위: 백만원)

총 이전비용	신청사 건설비			이주직원 지원비용			
	합계	부지 매입비	건축(임차)비, 부대비용	합계	이주수당	이사비용	사택, 기숙사 등
8,456,224	7,575,769	1,462,488	6,113,281	880,455	159,731	61,738	658,986

주: 2018년 12월말 기준. 2018년 12월말 현재 이전이 완료되지 않았거나 이전비용 집행이 완료되지 않은 기관은 소요예상액을 반영
자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

지방이전 비용의 재원은 결산잉여금 등 보유자금과 종전부동산 매각대금, 차입금 등 기관에서 자체적으로 조달한 비용이 7조 4,099억원으로 87.6%, 출연금이나 기금 등 정부재원이 1조 462억원으로 12.4%를 차지한다.

[재원조달 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	구분	내용	금액	비율
기관 자체 조달	보유자금	연구개발적립금, 결산잉여금 등	3,888,355	46.0
	부동산 처분 대금 등	종전부동산 매각대금, 기존 청사 임차보증금, 종전부동산 외 보유부동산 매각대금 등	3,115,807	36.8
	차입금	장·단기 금융차입	407,803	4.8
	소계		7,409,965	87.6
정부	국비 또는 기금 등	출연금, 공무원연금기금, 국제교류기금, 국민연금기금, 사학연금기금, 사학진흥기금 등	1,046,258	12.4
합계			8,456,224	100.0

주: 1. 2018년 12월말 기준. 2018년 12월말 현재 이전이 완료되지 않았거나 이전비용 집행이 완료되지 않은 기관은 소요예상액을 반영
2. 차입 후 종전부동산을 매각하여 상환한 경우 이전재원을 종전부동산 매각대금으로 분류
자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 종전부동산 매각 현황

정부는 종전부동산에 대해 이전비용 충당 등을 위한 매각을 원칙으로 하고 기관 특성 및 업무 성격 등으로 불가피한 경우에 한해 계속 보유를 허용하였다.[3)]

매각대상 종전부동산으로 선정된 이후 정부의 정책적 필요에 따라 매각대상에서 제외된 경우도 있었는데 한국관광공사와 신용보증기금의 종전부동산은 당초 매각대상이었으나 정부에서 문화창조벤처단지 조성(2015년), 마포 청년혁신타운 조성(2018년)을 위해 사용하기로 결정함에 따라 매각대상에서 제외되었다.

2018년말 현재 108개 이전대상 기관 중 종전부동산이 없거나(임차 사옥) 종전부동산의 계속 보유가 허용된 기관을 제외하고, 매각대상 종전부동산은 59개 기관의 72개 물건이다. 이중 매각된 부동산은 62건, 매각총액은 14조 3,226억원이다.

[종전부동산 매각 현황]

(단위: 건, 억원)

구분	물건 수	매각(추정)액
종전부동산	72	153,868
매각된 종전부동산	62	143,226
미매각 종전부동산	10	10,642

주: 매각된 종전부동산의 매각액은 2018년 12월말 기준. 미매각 종전부동산 매각(추정)액은 2019년 5월말 기준

자료: 국토교통부 및 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

매각된 62건의 종전부동산 중 1년 이상 매각이 지연된 경우는 22건으로, 매각지연으로 이전비용을 확보하지 못한 기관들은 이전일정을 연기하거나 청사신축을 보류하였고 일부 기관들은 차입을 통해 재원을 마련하였다.

국토연구원과 한국에너지공단은 2012년 이전 예정이었으나 종전부동산 매각지연으로 인해 당초 계획했던 일정대로 이전하지 못하고 각각 2017년과 2019년에 이전하였다. 한국법무보호복지공단과 영화진흥위원회는 종전부동산 매각이 지체되어 청사 신축비용 조달이 어려워지자 임차 후 신축으로 변경하였고, 도로교통공단은 종전부동산과 울산지소 청사를 매각하여 이전하려고 하였으나 종전부동산 매각이 늦어져 차입을 통해 비용을 우선 조달하고 종전부동산 매각 후 상환하였다.

3) 국무조정실, '이전공공기관 지방이전계획 수립 세부지침', 2007.11.23.

[매각에 1년 이상 소요된 종전부동산]

(단위: 건)

매각에 소요된 기간	물건 수	기관명
1년 이상 2년 미만	8	주택도시보증공사, 한국광물자원공사, 한국농어촌공사, 한국농촌경제연구원, 한국도로공사, 한국법제연구원, 한국시설안전공단, 한국토지주택공사(정자사옥)
2년 이상 3년 미만	6	대한적십자사, 도로교통공단, 정보통신산업진흥원, 중소벤처기업진흥공단, 한국세라믹기술원, 한국전기안전공사
3년 이상 4년 미만	4	국토연구원, 한국교육과정평가원, 한국식품연구원 한국산업기술평가관리원
4년 이상 5년 미만	1	한국산업기술시험원
5년 이상 6년 미만	3	에너지경제연구원, 영화진흥위원회, 한국에너지공단
합계	22	

주: 한국산업기술평가관리원의 경우 종전부동산은 1개의 물건이나 3개로 분할(5개 층을 2·1·2개 층으로 분할)하여 3곳에 매각하였고 각각 1년 7개월, 5년 3개월, 4년 4개월(평균 3년 8개월)이 소요되어 매각에 소요된 기간을 3년 8개월로 간주

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

10건의 미매각 종전부동산은 해당 기관에서 매각을 공고하지 않은 경우와 매각을 추진하고 있으나 매각되지 않은 경우로 구분되며, 세부현황은 다음과 같다.

[종전부동산 미매각 현황]

(단위: 억원)

기관명	부동산 소재지	최초매각 공고일	면 적(㎡)		매각 예정가격	비고
			부지	건축물		
농림식품기술기획평가원	경기 안양	2014.2.	376	1,413	49	4개층(4~7층)
한국광해관리공단	서울 종로	미공고	3,464	20,856	1,650	
한국교육개발원	서울 서초	2010.12.	60,037	12,353	680	
한국농수산식품유통공사	서울 서초	미공고	4,063	13,562	704	10개층(6~15층)
한국산업단지공단	서울 구로	2016.1.	7,396	27,494	975	
한국예탁결제원	경기 고양	2014.11.	6,928	22,976	517	
한국인터넷진흥원	서울 서초	2011.7.	243	3,692	125	1개층(2층)
한국전력기술(주)	경기 용인	2014.7.	8,924	45,180	602	
한국토지주택공사	경기 성남	2010.3.	37,997	72,011	4,250	
한국해양과학기술원	경기 안산	2012.7.	92,938	30,169	1,090	
합계			222,366	249,706	10,642	

주: 2019년 5월말 기준

자료: 각 기관 제출자료 및 국토교통부 자료를 바탕으로 재작성

(4) 이전비용 충당을 위한 차입 현황

지방이전에 소요되는 비용을 조달하기 위해 금융기관에서 차입한 기관은 30곳으로 이들이 차입한 금액은 7,825억 6,300만원이며 2018년 12월까지 지출한 이자비용은 398억 2,000만원이다. 30개 차입 기관 중 14개 기관은 종전부동산 매각대금 등으로 상환을 완료하였고 차입금 상환 중인 기관은 16개 기관으로 원금 미상환액은 3,177억 2,400만원이다.

[이전비용 조달을 위해 차입한 기관]

(단위: 백만원)

구분	기관명	차입 원금	지출한 이자비용	원금상환액	미상환 원금
차입금 상환 완료 (14개 기관)	국토연구원	4,882	101	4,882	0
	대한적십자사	12,600	1,460	12,600	0
	도로교통공단	26,121	224	26,121	0
	한국해양교통안전공단	7,276	141	7,276	0
	정보통신산업진흥원	14,900	1,046	14,900	0
	한국개발연구원	146,987	8,137	146,987	0
	한국교육학술정보원	6,892	244	6,892	0
	한국법제연구원	2,208	123	2,208	0
	한국세라믹기술원	1,879	28	1,879	0
	한국식품연구원	2,503	2	2,503	0
	한국전기안전공사	21,400	330	21,400	0
	한국전력거래소	2,468	29	2,468	0
	한국전력기술	47,800	1,718	47,800	0
	한국조세재정연구원	1,319	8	1,319	0
차입금 상환 중 (16개 기관)	농림식품기술기획평가원	9,491	227	1,706	7,785
	농업기술실용화재단	2,500	91	102	2,398
	에너지경제연구원	27,143	3,460	26,223	920
	재외동포재단	3,498	102	1,675	1,823
	한국가스안전공사	19,000	2,215	6,377	12,623
	한국과학기술기획평가원	3,518	177	278	3,240
	한국교육개발원	73,132	2,504	7,083	66,049
	한국교육과정평가원	13,548	248	3,819	9,729
	한국교통안전공단	14,000	1,109	0	14,000
	한국국제교류재단	4,967	102	0	4,967
	한국산업기술시험원	8,077	734	5,770	2,307
	한국산업기술평가관리원	36,327	3,483	26,360	9,967
	한국에너지공단	119,141	5,230	55,978	63,163
	한국인터넷진흥원	55,400	2,318	29,593	25,807
	한국저작권위원회	3,535	408	640	2,895
	한국해양과학기술원	90,051	3,821	0	90,051
	합 계	782,563	39,820	464,839	317,724

주: 2018년 12월말 기준

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

정부는 국토교통부 공공기관 이차보전 지원[4] 사업을 통해 지방이전 공공기관들의 차입금 이자비용을 지원한 바 있다. 정부는 청사신축비용의 자체재원 조달능력이 부족한 공공기관이 이전청사 신축을 위해 차입하는 경우[5] 2% 한도 내에서 이자를 보전하였으며 2014년부터 2018년까지 5년간 총 14개 기관에 53억 5,900만원을 지원하였다.

[국토교통부 지방이전 차입금 이차보전 현황]

(단위: 백만원)

기관명	이차보전액	지원기준
국토연구원	24.1	
농림식품기술기획평가원	115.6	
대한적십자사	286.3	
도로교통공단	108.5	
에너지경제연구원	601.8	- 이전재원의 70% 이상을 자체조달할 수 있는 경우 청사신축 허용
한국가스안전공사	1,016.0	
한국개발연구원	1,821.9	
한국교육개발원	173.6	
한국교육과정평가원	8.6	- 청사신축비 부족분 차입 시 이자보전(2%, 3년, 청사 신축비의 30% 이내)
한국법제연구원	73.6	
한국산업기술시험원	420.6	
한국에너지공단	368.1	
한국인터넷진흥원	50.7	
한국전기안전공사	289.6	
합계	5,359	

주: 2018년 12월말 기준
자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 재작성

4) 코드: 혁신도시건설특별회계 5538-302
동 사업은 공공기관의 지방이전이 마무리되어 수요가 감소하고, 지원 대상 기관의 지원기간(3년)이 만료됨에 따라 2018년 종료되었다.

5) 자체재원 조달이 가능하나 종전부동산 매각 지연으로 부족재원을 차입하는 경우 지원대상에 포함한다.

나. 분석의견

정부는 현재까지 미매각되고 있는 공공기관의 종전부동산 10건에 대해 매각의 필요성 및 활용가능성 등을 고려하여 종합적인 처리방안을 마련하고, 지방이전비용 충당을 위해 차입한 공공기관은 차입금 조기상환을 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

(1) 미매각 종전부동산에 대한 종합적인 처리방안 마련 필요

첫째, 종전부동산 미매각으로 인해 이전비용을 차입하여 상환 중인 4개 기관의 경우 지방자치단체와의 협의, 매각방법·가격에 대한 탄력적 조정 등 종전부동산 매각을 촉진시킬 수 있는 방안을 마련하여 시행할 필요가 있다.

종전부동산 미매각 기관 10곳은 종전부동산 매각이 지연되자 자체보유자금을 활용하거나 금융차입을 통해 이전하였다. 기관별 이전비용 충당 현황은 다음 표와 같다.

[종전부동산 미매각 기관의 이전비용 충당 현황]

(단위: 백만원)

기관명	당초 계획					집행액				
	총 이전 비용	종전 부동산 매각예상액	차입금	정부 지원	자체 조달	총 이전 비용	종전 부동산 매각액	차입금	정부 지원	자체 조달
농림식품 기술기획평가원	17,225	**4,900**	**2,400**	6,041	3,884	16,575	**0**	**13,147**	1,397	2,031
한국교육개발원	96,774	**79,873**	**0**	7,490	9,411	79,850	**0**	**64,482**	7,160	8,208
한국인터넷 진흥원	53,295	**13,740**	**13,110**	4,814	21,631	63,765	**0**	**25,807**	3,177	34,781
한국해양과학 기술원	121,702	**91,033**	**0**	30,014	655	122,577	**0**	**90,051**	29,119	3,407
한국광해 관리공단	45,950	0	0	0	45,950	45,756	0	0	0	45,756
한국농수산 식품유통공사	62,485	48,871	0	0	13,614	56,499	0	0	0	56,499
한국산업 단지공단	72,540	72,540	0	0	0	72,540	0	0	0	72,540
한국예탁결제원	70,700	36,500	0	0	34,200	75,400	0	0	0	75,400
한국전력기술㈜	361,400	67,400	47,800	0	246,200	372,545	0	47,800	0	324,745
한국토지 주택공사	432,200	432,200	0	0	0	432,200	242,103	0	0	190,097

주: 1. 2018년 12월말 기준. 2018년 12월말 현재 이전비용 집행이 완료되지 않은 기관은 소요예상액을 반영
2. 당초 계획은 최종 승인된 지방이전계획서임
3. 농림식품기술기획평가원의 집행액 중 차입금 131억 4,700만원은 2019년 차입금이 반영된 금액임(2018년 12월말 현재 차입 원금은 94억 9,100만원임)
4. 한국교육개발원은 차입원금에 대한 이자도 차입하여 상환하고 있으며, 집행액 중 차입금 644억 8,200만원은 차입원금만 계상된 것임
5. 한국전력기술㈜는 이전비용충당을 위해 차입하였으나 2018. 12월 현재 전액 상환하였음
6. 한국토지주택공사는 종전부동산이 2개로 1개 매각(정자사옥), 1개 미매각(오리사옥) 상태임. 종전부동산 매각액은 정자사옥 매각대금임

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

농림식품기술기획평가원, 한국교육개발원, 한국인터넷진흥원, 한국해양과학기술원 등 4곳은 금융차입을 통해 이전비용을 마련하여 상환 중인 기관으로, 이들은 매각 지연이 장기화될수록 차입금에 대한 이자부담이 증가하기 때문에 종전부동산 매각이 시급하다.

농림식품기술기획평가원은 종전부동산 미매각 및 당초 예상보다 적은 정부지원으로 인해 차입이 많이 발생하였고, 한국인터넷진흥원은 종전부동산 매각이 지연되

자 종전부동산 외에 보유하고 있던 부동산을 매각하여 차입금 상환에 활용하였다.

한국해양과학기술원은 종전부동산 매각예상액이 총 이전비용의 88.6%를 차지(당초 계획 기준)하는데 2016년부터 2018년까지 900억 5,100만원을 차입, 상환한 원금은 없으며 이자로 지출한 비용은 총 38억 2,100만원이다.

[종전부동산 미매각 기관의 이전비용 충당을 위한 차입 현황]

(단위: 백만원, %)

기관명	차입 원금	지출한 이자비용	원금 상환액	미상환 원금	총 부채 대비 이전비용 충당 차입금 비율	장단기 차입금 대비 이전비용 충당 차입금 비율
농림식품기술기획평가원	9,491	227	1,706	7,785	78.08	100.00
한국교육개발원	73,132	2,504	7,083	66,049	71.19	100.00
한국인터넷진흥원	55,400	2,318	29,593	25,807	35.98	100.00
한국해양과학기술원	90,051	3,821	0	90,051	58.76	100.00

주: 2018년 12월말 기준
자료: 각 기관 제출자료 및 공공기관 경영정보 공개시스템을 바탕으로 재작성

4개 기관들의 종전부동산 매각지연사유를 살펴보면 도시계획에 따른 용도제한, 건물 용도의 특수성, 부동산 경기침체, 구분소유·분할매각 등이다.

농림식품기술기획평가원은 건물의 4개 층(4~7층)만 매각하고 한국인터넷진흥원은 건물의 1개 층(2층)만 매각하고 있어 건물 전체 매각에 비해 매각이 용이하지 않다.

한국교육개발원의 경우 2011년과 2015년 2차례 매매계약을 체결하였으나 첫 번째는 매수자의 개인사정으로 중도금을 미납하여 해지되었고, 두 번째는 매수자의 매매목적인 기업형임대주택 사업계획을 서울시에서 미수용함에 따라 계약이 해지되었다.[6]

한국해양과학기술원의 종전부동산은 대규모 연구시설(92,938㎡)인 관계로 매각이 쉽지 않고 매각가능성을 높이기 위해 상업용 개발을 할 수 있도록 용도변경을 희망하고 있지만, 용도변경은 지방자치단체의 권한으로 지방자치단체와의 협의가 필요한 상황이다.

6) 한국교육개발원은 계약금과 중도금을 신청사 신축비용으로 이미 지출하여 중도금(628억원)과 계약금 일부(17억원) 반환 등을 위해 차입하였다.

[종전부동산 미매각 사유 및 사용현황]

기관명	미매각 사유	사용현황
농림식품기술기획평가원	- 건물 전체매각에 비해 분할매각에 대한 수요 부족 (4개층, 4~7층)	미사용
한국교육개발원	- 토지규제조건이 있어 매입의향 저조 [토지거래허가구역, 도시계획시설(방송통신시설), 개발제한구역, 비오톱[7] 1등급 등]	미사용
한국인터넷진흥원	- 부동산 경기침체, 인근 개발예정지구 개발지연으로 투자자 관망 - 1개층(2층) 소유·매각 - 매각건물의 주출입구가 자동차 전용도로 방향에 위치, 유동인구가 밀집된 방향에서의 접근성 부족	미사용 (교육·회의용으로 간혹 사용)
한국해양과학기술원	- 대규모 부지(92,938㎡) 및 용도제한 (제1종 일반주거지역, 연구시설)	미사용
한국농수산식품유통공사	- 농식품 수출 및 유통지원 정책시설로 도시계획시설상 사용용도제한(유통업무설비) - 전체 건물중 일부만 매각하는 것이 용이하지 않음 (1~5층은 전시장, 부속 회의실, 편의시설 등으로 사용중)	임대 (농식품업체 등)
한국산업단지공단	- 부속 건축물 내 어린이집의 폐원 또는 용도유지 등 소관관청(구로구청)과 협의필요 - 임차업체(31개사)들이 대부분 단지 내 입주업체 지원기관으로 임대가격 저렴. 매수자 입장에서는 낮은 수익률(1% 대)이 매수부담으로 작용	임대 (산업단지 입주업체 지원기관 등)
한국예탁결제원	- 자동화금고, 전산센터 등을 목적으로 건립한 특수목적시설로서 일반적인 상업사무실 용도에 부적합 - 층고제한(15층)에 따른 용적률 활용 제한	한국예탁결제원 사용 중
한국전력기술(주)	- 제2종 일반주거지역으로 개발기대수익 낮음 - 높은용적률(279.18%) 및 가용용지 부족	1층 임대, 2~7층 미사용
한국토지주택공사	- 공공성과 쾌적성이 중시된 사옥 디자인으로 수익성이 낮고, 업무시설 등 용도 제한(업무시설, 문화관련시설, 전략산업시설)	임대, 일부는 한국토지주택공사 경기지사로 사용 중
한국광해관리공단	- 종전부동산인 석탄회관은 석탄광업자, 정부 등이 출연·건립하여 민간출연자의 동의 없이 매각 불가능 - 회관운영 수익금 중 매년 약 10억을 석탄광 자녀 학자금으로 지원, 석탄회관 매각시 이에 대한 별도의 재원 확보 필요	임대, 일부는 한국광해관리공단 경인지사로 사용 중

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

7) 비오톱(영어 Biotope)이란 그리스어 bios(생명)와 topos(장소)의 결합어이다. 「서울특별시 도시계획조례」에 따르면 비오톱이란 특정한 식물과 동물이 하나의 생활공동체를 이루어 지표상에서 다른

따라서 정부와 종전부동산 미매각으로 인해 차입한 4개 기관들은 매각방법과 가격에 대한 탄력적 조정, 토지규제 및 용도 조정을 위한 지방자치단체와의 협의 등 종전부동산 매각을 촉진시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.[8]

둘째, 자체보유자금으로 이전을 완료한 기관의 종전부동산에 대해서는 장기 미매각 시 공공사업을 위한 활용을 검토할 필요가 있다.

종전부동산 매각이 지연되어 자체보유자금으로 이전한 기관은 한국농수산식품유통공사 등 6개 기관이다. 이중 일부 기관은 종전부동산 매각보다는 정부정책 등과 연계하여 활용하는 방안을 희망하고 있고, 일부 기관은 종전부동산 장기 미사용으로 건물설비 부식 등을 우려하고 있다.

한국농수산식품유통공사의 종전부동산인 aT센터는 전시장 등으로 사용 중인 1~5층은 매각대상에서 제외하고 6~15층만 매각하는 것으로 결정되었다. 한국농수산식품유통공사는 매각보다는 서울시의 양재 R&CD 지구 조성[9] 및 화훼공판장 개발과 연계하여 aT센터를 농식품산업 육성 허브로 조성·활용하는 방안을 추진하였으나, 국토교통부에서 종전부동산 매각시기를 2019년 12월까지로 조정함에 따라 현재 매각 등 처분방법에 대해 검토하고 있다.

한국예탁결제원의 종전부동산인 일산센터는 전산센터, 자동화금고, 증권박물관 등을 목적으로 건립되었는데, 한국예탁결제원에 따르면 일산센터 매각 시 매각예상가격이 517억인데 반해 전산센터 재구축(459억원), 증권박물관 이전(53억원), 금(金)보관시설 마련(39억원) 등 대체시설 확보에 551억원이 소요된다는 설명이다.

한국전력기술(주)는 2015년 8월 이전하였는데 종전부동산의 1층은 임대사업에

곳과 명확히 구분되는 생물서식지를 말한다. 서울시는 총 5개의 등급으로 비오톱 유형을 구분해 지정하고 있는데, 도시생태현황 조사결과 비오톱유형평가 1등급이고 개별비오톱평가 1등급으로 지정된 부분은 보전하여야 한다.

8) 국토교통부는 종전부동산의 매각을 위하여 투자설명회를 개최하고 있으며, 홍보와 더불어 미매각 부동산의 매각 장애요인 개선, 매각방식 다양화, 부동산별 맞춤형 매각전략 수립 등을 통하여 잔여 종전부동산의 원활한 매각을 위한 다각적인 노력을 기울여 나갈 계획이라고 밝혔다. (국토교통부 보도자료, '지방이전 공공기관 보유 19개 종전부동산 새 주인 찾는다', 2019.7.1.)

9) 「서울시, 양재·우면 300만㎡ 특구 지정… 'R&CD 혁신거점'」, 서울시 보도자료, 2016.8.4.
서울시에 따르면 R&CD는 연구개발을 의미하는 R&D(Research & Development)에 기업 간 핵심기술의 연계 및 융합(Connection), 기업의 기술개발생태계 조성(Company), 지역사회교류(Community), 문화공간(Culture)의 개념이 추가된 개념이다.

사용하고 있고 2~7층은 미사용 중이다. 한국전력기술(주)는 건물 미사용으로 인한 부식 및 가치하락을 우려하고 있으며, 2018년에 건물 유지·관리비용으로 5억 8,000만원의 비용을 지출하였다.

정부는 종전부동산을 이전비용 충당 등을 위해 매각하도록 하였으나 위 기관들은 자체재원을 활용, 이전하여 매각의 필요성이 완화되었다. 따라서 정부는 종전부동산의 무조건적인 매각을 추진하기보다는 공공기관 지방이전의 취지를 훼손하지 않는 범위 안에서, 한국관광공사와 신용보증기금의 종전부동산을 정책적으로 활용한 사례와 같이 공공사업을 위해 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 한국광해관리공단의 종전부동산 매각은 민간출연자들과의 이해관계 조정이 선행되어야 한다.

한국광해관리공단의 석탄회관은 탄광근로자의 자녀학자금 지급을 위하여 1985년에 건립된 건물로, 건립비의 52%인 72억 9,000만원을 석탄광업자의 출연금으로 조달하였으며 민간출연자인 대한석탄협회에서는 석탄회관 매각을 반대하고 있다.

이에 대해 한국광해관리공단은 민간출연자의 동의 없는 건물매각은 법적 문제를 야기할 수 있다고 설명하고 있으며, 운영수익금 중 일부(연간 10억원)를 석탄광근로자 자녀의 학자금 지원을 위해 사용하여 왔으므로 석탄회관 매각 시 이에 대한 재원마련이 필요하다는 입장이다.[10]

10) [최근 3년간 석탄회관 임대수입 및 지출 현황]

(단위: 백만원)

구분		2016	2017	2018
수입	임대수입	3,751	3,987	4,276
지출	학자금 지원	1,000	1,000	1,000
	시설관리비	1,277	1,371	1,501
	인건비·경상비 등	1,673	1,600	1,591
	합 계	3,950	3,971	4,092

자료: 한국광해관리공단

[석탄회관 건립재원]

(단위: 백만원, %)

재원	금액	비율
석탄광업자 출연	7,290	51.8
정부 출연	5,429	38.5
임대보증금	913	6.5
시공사 기부금	263	1.9
장학기금 이자	181	1.3
합계	14,076	100.0

자료: 한국광해관리공단

석탄회관의 소유권은 한국광해관리공단에 있으나 공단 임의대로 처분하기 어려운 상황이며, 매각에 앞서 석탄광근로자 자녀학자금 지급 등 이해관계 조정이 선결되어야 할 것으로 보인다. 따라서 정부는 한국광해관리공단, 대한석탄협회 등과 석탄회관 매각에 대해 조정·합의한 후 매각을 추진해야 할 것이다.

(2) 이전비용 충당을 위해 발생한 차입에 대한 관리방안 마련 필요

이전비용 충당을 위해 발생한 공공기관의 차입은 상당 부분 정부 지원으로 상환되고 있으므로 차입금을 상환 중인 기관들은 차입금 조기상환을 위한 노력을 기울여 금융차입으로 인한 기관과 정부의 재정부담을 줄일 필요가 있다.

차입금을 상환 중인 16개 기관 중 한국산업기술시험원은 2019년에 상환을 완료할 예정이며, 그 외 기관들은 종전부동산 매각대금, 연구개발적립금이나 자체수입금, 사택 임차보증금(매각대금) 등으로 상환할 계획이다.

[차입금 상환 중인 16개 기관의 차입금 상환계획]

기관명	차입금 사용처	차입금 상환계획
농림식품기술기획평가원	청사건축비 및 사택 마련	종전부동산 매각예정액, 결산잉여금, 금융기관차입, 정부지원 등
농업기술실용화재단	사택 마련	임시사택 보증금으로 상환
에너지경제연구원	청사건축비	연구개발적립금 등으로 상환 예정
재외동포재단	사택 마련	사택 매각 후 상환
한국가스안전공사	청사건축비	자체수입으로 원리금 상환 예정
한국과학기술기획평가원	청사건축비	자체수입으로 원금 및 이자 상환 예정 2035년 이내 전액 상환 목표
한국교육개발원	청사건축비	종전부동산 매각시 일시상환
한국교육과정평가원	청사건축비	연구개발적립금, 정부출연금 등
한국교통안전공단	청사건축비 및 사택 마련	국토교통부, 기획재정부와 협의 (지출예산에 차입금 상환 예산 반영)
한국국제교류재단	사택 마련	기획재정부와 협의 예정
한국산업기술시험원	청사건축비	2019년 전액 상환 예정
한국산업기술평가관리원	청사건축비	상환방법 검토 중
한국에너지공단	청사건축비 및 사택 마련	국고지원 등
한국인터넷진흥원	청사건축비 및 사택 마련	종전부동산 매각 및 자체수입으로 상환 (사택 차입금은 사택운영 종료 시 상환)
한국저작권위원회	사택 마련	자체수입에서 차입금 이자 납부, 사택 운영 종료시 원금 일괄 상환
한국해양과학기술원	청사건축비	종전부동산 매각 노력을 통한 상환 추진

주: 사택은 순환근무자 및 이주직원용 숙소를 포함
자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

차입금 상환 중인 기관에 대한 정부지원 현황을 살펴보면 한국국제교류재단은 국제교류기금에서 차입금 이자를 집행하고 있고 재외동포재단, 한국산업기술평가관리원, 한국인터넷진흥원 등은 일부 정부지원을 받아 차입금을 상환하고 있다.

[차입금 상환 중인 기관에 대한 정부지원(국토교통부 이차보전 제외)]

(단위: 백만원)

기관명	지원내용	2013~2018년			2019년		
		합계 (A+B)	원금 상환(A)	이자 상환(B)	합계 (a+b)	원금 상환(a)	이자 상환(b)
농림식품기술기획평가원	지원 없음	-	-	-	-	-	-
농업기술실용화재단	수지차보전기관 (출연금+자체수입으로 상환중)	91	0	91	91	0	91
에너지경제연구원	출연금	1,020	0	1,020	-	-	-
재외동포재단	출연금	62	0	62	31	0	31
한국가스안전공사	수지차보전기관 (자체수입으로 상환중)	8,592	6,377	2,215	1,679	1,298	381
한국과학기술기획평가원	지원 없음	-	-	-	-	-	-
한국교육개발원	지원 없음	-	-	-	-	-	-
한국교육과정평가원	출연금	-	-	-	202	0	202
한국교통안전공단	수지차보전기관 (자체수입으로 상환중)	1,109	0	1,109	250	0	250
한국국제교류재단	이차보전금 (국제교류기금)	102	0	102	170	0	170
한국산업기술시험원	지원 없음	-	-	-	-	-	-
한국산업기술평가관리원	출연금	2,630	918	1,712	527	123	404
한국에너지공단	수지차보전기관 (출연금)	2,011	0	2,011	2,955	1,698	1,257
한국인터넷진흥원	수지차보전기관 (출연금)	12,267	10,000	2,267	4,000	3,500	500
한국저작권위원회	수지차보전기관 (자체수입으로 상환중)	408	0	408	108	0	108
한국해양과학기술원	출연금	4,334	0	4,334	-	-	-

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 농업기술실용화재단, 한국가스안전공사, 한국교통안전공단, 한국저작권위원회는 수지차보전기관으로 자체수입 또는 정부출연금+자체수입으로 차입금을 상환하고 있다.

수지차보전기관이란 예산절감을 위해 기관의 지출예산 총액에서 기관의 자체수입예산을 차감한 나머지 부분을 출연·보조금으로 지원받는 기관을 의미한다. 즉, 수입을 초과한 지출에 대해 정부가 지원하는 기관이다. 따라서 이들 기관은 차입금 상환을 위한 지출이 증가한 만큼 자체 수입이 증가하지 않으면, 정부의 재정지원이 확대될 가능성이 있다.

이상 살펴본 바와 같이 지방이전비용 충당을 위한 차입금은 국토교통부 이차보전을 비롯하여 정부 지원으로 상환되는 측면이 있다. 따라서 차입금을 상환 중인 기관들은 차입금 조기상환 및 자체수입 확충을 통해 정부의 지원과 기관의 재정부담을 줄이기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

<별첨>

[공공기관 지방이전현황]

(단위: 개)

구분		이전 기관(이전 연도)
혁신도시	부산 (11)	영상물등급위원회(13년), 게임물관리위원회(13년), 영화진흥위원회(13년), 한국청소년상담복지개발원(14년), 한국남부발전㈜(14년), 주택도시보증공사(14년), 한국예탁결제원(14년), 한국자산관리공사(14년), 한국주택금융공사(14년), 한국해양수산개발원(15년), 한국해양과학기술원(17년)
	대구 (8)	한국감정원(13년), 한국교육학술정보원(13년), 한국산업단지공단(14년), 한국사학진흥재단(14년), 한국가스공사(14년), 신용보증기금(14년), 한국산업기술평가관리원(14년), 한국정보화진흥원(15년)
	광주 전남 (13)	한국방송통신전파진흥원(14년), 한국문화예술위원회(14년), 한국콘텐츠진흥원(14년), 한국농어촌공사(14년), 한국농수산식품유통공사(14년), 한국전력거래소(14년), 한국전력공사(14년), 한전KPS(주)(14년), 한전KDN(주)(14년), 사립학교교직원연금공단(14년), 한국농촌경제연구원(15년), 한국인터넷진흥원(17년), 농림식품기술기획평가원(19년)
	울산 (7)	한국산업안전보건공단(14년), 근로복지공단(14년), 한국산업인력공단(14년), 한국동서발전(주)(14년), 한국석유공사(14년), 에너지경제연구원(14년), 한국에너지공단(19년)
	강원 (10)	한국보훈복지의료공단(13년), 대한적십자사(14년), 대한석탄공사(14년), 한국관광공사(14년), 한국광물자원공사(15년), 한국광해관리공단(15년), 도로교통공단(15년), 국민건강보험공단(15년), 건강보험심사평가원(15년), 국립공원관리공단(17년)
	충북 (8)	한국가스안전공사(13년), 정보통신정책연구원(14년), 한국소비자원(14년), 한국고용정보원(14년), 정보통신산업진흥원(15년), 한국교육개발원(17년), 한국교육과정평가원(18년), 한국과학기술기획평가원(19년 12월 예정)
	전북 (5)	한국국토정보공사(13년), 한국전기안전공사(14년), 국민연금공단(15년), 한국출판문화산업진흥원(15년), 한국식품연구원(17년)
	경북(6)	한국교통안전공단(14년), 대한법률구조공단(14년), 한국도로공사(14년), 한국전력기술㈜(15년), ㈜한국건설관리공사(16년), 한국법무보호복지공단(16년)
	경남 (10)	한국남동발전(주)(14년), 국방기술품질원(14년), 중소벤처기업진흥공단(14년), 한국세라믹기술원(15년), 한국저작권위원회(15년), 한국산업기술시험원(15년), 한국토지주택공사(15년), 주택관리공단㈜(16년), 한국승강기안전공단(16년), 한국시설안전공단(17년)
	제주(1)	공무원연금공단(15년)

(다음 페이지에 계속)

구분	이전 기관(이전 연도)
세종(19)	한국개발연구원(13년), 한국법제연구원(14년), 한국조세재정연구원(14년), 산업연구원(14년), 한국환경정책평가연구원(14년), 한국직업능력개발원(14년), 한국청소년정책연구원(14년), 한국노동연구원(14년), 과학기술정책연구원(14년), 국가과학기술연구회(14년), 한국교통연구원(14년), 대외경제정책연구원(14년), 경제인문사회연구회(14년), 한국보건사회연구원(14년), 한국해양교통안전공단(15년), 축산물품질평가원(15년), 가축위생방역지원본부(15년), 농림수산식품교육문화정보원(15년), 국토연구원(17년)
개별(10)	한국보건산업진흥원(10년, 오송), 한국보건복지인력개발원(10년, 오송), 한국원자력환경공단(11년, 경주), 한국서부발전(주)(15년, 태안), 한국중부발전(주)(15년, 보령), 한국장학재단(15년, 대구) 한국수력원자력(주)(16년, 경주), 농업기술실용화재단(16년, 익산), 한국국제교류재단(18년, 제주), 재외동포재단(18년, 제주)
합계(108)	

주: 단계적으로 이전한 기관의 경우 이전 연도는 최초 단계에서의 이전 연도임
자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 재작성

집 필

총 괄 | 김일권 예산분석실장

심 의 | 서세욱 사업평가심의관
정승환 예산분석총괄과장
공춘택 산업예산분석과장
이동훈 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
전용수 경제산업사업평가과장
신은호 사회행정사업평가과장
박홍엽 공공기관평가과장

작 성 | 이동엽 이은경 임길환 전수연
안옥진 김선영 김보은

지 원 | 박미현 행정실무원

결산분석시리즈 Ⅲ
2018회계연도 공공기관 결산 분석 I

발간일 2019년 8월

발행인 이종후 국회예산정책처장

편 집 예산분석실 공공기관평가과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 갭 프로세스

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

ISBN 978-89-6073-194-3 93350

© 국회예산정책처, 2019