



2022.8.

국회예산정책처 | 결산 분석

2021회계연도 공공기관 결산 중점 분석



N A T I O N A L A S S E M B L Y B U D G E T O F F I C E



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2021회계연도 공공기관 결산
중점 분석

결산분석시리즈 III

2021회계연도 공공기관 결산 중점 분석

총괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 서세욱 사업평가심의관
이현종 예산분석총괄과장
박주연 산업예산분석과장
김현중 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
전용수 경제산업사업평가과장
김애선 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작성 | 김민석 예산분석관
한지은 예산분석관
안옥진 예산분석관
김보은 예산분석관
오지은 예산분석관

지원 | 박혜림 행정실무원
심의영 자료분석지원요원

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

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

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

결산분석시리즈 Ⅲ

2021회계연도 공공기관 결산 중점 분석

2022. 8.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2022. 8. 5.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



정부는 정책의 효율적인 추진을 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관을 설립·지정하고 있습니다. 공공기관은 보조·출연·출자·용자 등 정부지원 수입과 자체수입을 활용하여 전기, 가스, 수도와 같은 공공재 생산, 사회복지서비스, 국가연구개발 등 국민 생활과 밀접한 다양한 사업을 수행하고 있습니다. 또한, 2021 회계연도 재무결산 결과 공공기관의 자산총액은 총 969조원, 부채총액은 583조원으로 전년 대비 각각 71.4조원, 41.8조원이 증가하는 등 공공기관이 국가경제에서 차지하는 중요성은 커지고 있습니다.

본 보고서는 350개의 전체 공공기관 결산을 대상으로 총괄적인 내용과 주요 현안을 분석한 중점 분석과, 개별 공공기관의 정부지원사업 및 자체사업을 분석한 위원회별 분석으로 구분하여 구성되었습니다.

중점 분석에서는 공공기관의 재무건전성, 공공기관의 ESG채권 현황과 개선과제, 공공기관의 자체감사 현황, 인지세 과세문서 작성 시 공공기관의 부담 현황과 개선과제에 대하여 분석하였으며, 위원회별 분석에서는 개별 공공기관의 사업을 대상으로 사업의 실효성 제고 및 관리 강화, 법령 및 지침 위반, 정책 및 제도상의 개선과제 등의 문제를 다루고 분석하였습니다.

이번에 발간되는 2021회계연도 공공기관 결산분석보고서가 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 공공기관에 대한 결산 심사 및 정책평가에 유용하게 활용되기를 기대하며, 국회예산정책처는 향후에도 전문성과 객관성이 담보된 공공기관 결산보고서를 작성하도록 노력하겠습니다.

2022년 8월

국회예산정책처장 임 의 상

1. 공공기관 재무건전성 분석	1
1-1. 공공기관 결산 개요	2
1-2. 2021년 공기업 수익성 및 부채 원리금 지급능력 등을 고려한 재무건전성 관리 필요	17
2. 공공기관 ESG채권 현황과 개선과제	46
2-1. 공공기관의 ESG채권으로 조달한 자금 사용의 문제점 검토	53
2-2. 한국형 녹색분류체계 적용 시범사업 사업 지연 등	60
2-3. 국민연금공단의 ESG투자 관련 기준 마련 필요	64
2-4. ESG채권 관련 기준 등 관리체계 보완 필요	70
3. 2021회계연도 공공기관 자체감사 현황 분석	75
4. 공공기관의 인지세 부담 현황 및 개선과제	89

중점



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

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 발표하고 이에 따른 공공기관의 부채 감축과 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출 및 이행을 추진하였다. 이러한 노력에 따라, 기획재정부가 발표한 ‘2021년도 경영공시 보도자료(2022.4.29.)’에 따르면 중장기재무관리계획¹⁾ 대상기관(39개)의 2021년 부채비율이 161%로 2021년에 수립된 ‘21~’25년 중장기재무관리계획의 2021년 목표치(167.5%) 보다 6.5%p 개선되었다고 설명하고 있다.

본 분석에서는 먼저 2021년 결산을 기준으로 2022년에 지정된 350개 공공기관의 전반적인 재무 현황을 분석하였다. 또한 공공기관 중 자체수입의 비중이 크기 때문에 영업성과에 따라 정부 배당에 큰 영향을 미칠 수 있는 공기업 군에 대하여 부채비율 등의 지표뿐만 아니라 현금흐름 분석 등을 활용하여 2021년 재무현황을 분석하였다. 또한 2021년 재무위험이 있는 것으로 보이는 공기업의 문제점 및 개선 방안을 제시하였다.

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

1) 「국가재정법」

제9조의2(재정 관련 자료의 제출)

기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 120일 전까지 다음의 서류를 **국회에 제출**하여야 한다.

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 **중장기 재무관리계획**

「공공기관의 운영에 관한 법률」

제39조의2(중장기재무관리계획의 수립 등)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 **5회계연도 이상의 중장기재무관리계획**(이하 "중장기재무관리계획"이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정 후 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

1. **자산규모 2조원 이상**이거나 설립 근거 법률에 정부의 **손실보전 조항**이 있는 공기업·준정부기관
2. 그 밖에 자산·부채규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관

1-1. 공공기관 결산 개요

가. 공공기관 지정 현황

2022년 기준으로 총 350개의 기관이 공공기관으로 지정되었으며 36개 공기업, 94개 준정부기관, 220개 기타공공기관으로 구성되어 있다.

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」) 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2022년 현재 총 350개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 36개 기관, 준정부기관으로 94개 기관, 기타공공기관으로 220개 기관이 지정되어 있다.

[2022년 공공기관 지정 변동사항]

(단위: 개)

구분	2020년	2021년 공공기관 현황			
		신규 ¹⁾	해제 ²⁾	변경	계
공기업	36	0	0	0	36
준정부기관	95	0	△1	0	94
기타공공기관	218	+3	△1	0	220
합 계	349	+3	△2	0	350

주: 1) 보건복지부 소관의 (재)한국보건의료정보원, 산업통상자원부 소관의 한국탄소산업진흥원, 한국제품안전관리원의 3개 기관이 2022년 기타공공기관으로 신규 지정됨

2) 위탁집행형 준정부기관이었던 문화체육관광부의 아시아문화원과 기타공공기관이었던 금융위원회의 한국예탁결제원 2개 기관이 공공기관에서 지정 해제됨

자료: 기획재정부, “2022년 공공기관 지정”, 보도자료, 2022.1.28.

기획재정부장관은 정부 출연기관, 정부가 50% 이상의 지분을 출자한 기관 등 「공운법」 제4조제1항²⁾ 각 호의 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정할 수

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

있다. 또한, 「공운법」 제5조에 따라 해당 공공기관을 공기업·준정부기관 및 기타공공기관으로 구분한다.

동법 제5조제1항제1호에 따르면 직원 정원이 50인 이상이고, 총수입액이 30억원 이상이며 자산규모가 10억원 이상인 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정하고, 이 중 시장성이 상대적으로 강한 기관(총수입액 대비 자체수입액 비중이 50% 이상)은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다.

공기업 중 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 가운데 자체수입액의 비중이 85% 이상이면 시장형 공기업, 시장형 공기업을 제외한 공기업은 준시장형 공기업으로 분류된다. 또한, 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다. 기타공공기관은 공공기관으로 지정된 기관 중 공기업·준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관이다.

-
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

[공공기관 유형 분류]

유형 분류 기준			분류	
1. 직원 50인 이상 2. 총수입액 30억원 이상 3. 자산규모 10억원 이상	자체수입비율 50% 이상인 기관 중 기획재정부장관이 지정	자산규모 2조원 이상, 자체수입비율 85% 이상	공기업	시장형 공기업
		시장형 공기업이 아닌 공기업		준시장형 공기업
	공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관이 지정	「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁	준정부 기관	기금관리형 준정부기관
		기금관리형 준정부기관이 아 닌 준정부기관		위탁집행형 준정부기관
	공기업·준정부기관 미지정	—		
이외	다음에 해당하는 기관 중 기획재정부장관이 지정 1. 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있는 기관 2. 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 법 제8조에 따른 공공기관운영위원회 (이하 “운영위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관		기타공공기관	

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

2007년 「공운법」 제정 시 공공기관으로 지정된 공공기관은 298개였으나, 2008년 305개로 증가하였고, 이후 공공기관 선진화정책 등에 따라 그 수가 감소하였다. 그러나 2013년 이후에는 공공기관 수가 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2022년 350개의 기관이 공공기관으로 지정되어 2007년 최초 지정 당시의 기관 수 대비 52개의 공공기관이 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정현황 (2007~2022)]

(단위: 개)

연도	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
2007(a)	24	78	196	298
2008	24	77	204	305
2009	24	80	193	297
2010	22	79	185	286
2011	27	83	176	286
2012	28	82	176	286
2013	30	87	178	295
2014	30	87	187	304
2015	30	86	200	316
2016	30	90	203	323
2017	35	89	208	332
2018	35	93	210	338
2019	36	93	210	339
2020	36	95	209	340
2021	36	96	218	350
2022(b)	36	94	220	350
증감(b-a)	12	16	24	52

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(2007~2022)

나. 2021년 공공기관 결산 개요

2021년 말 기준 공공기관(은행형 공공기관 제외)의 자산총액은 총 969조원으로 부채총액은 583조원, 당기순이익은 10.8조원으로 나타났으며, 2020년도 대비 자산 71.4조원, 부채 41.8조원, 당기순이익 5.6조원이 각각 증가한 것으로 나타났다.

기획재정부는 2022년 4월, 공공기관의 2021회계연도 재무결산 결과를 공시하였다.³⁾ 기획재정부가 발표한 공공기관의 2021회계연도 자산총액은 969조원, 부채총액은 583조원, 당기순이익은 10.8조원으로, 2020년 대비 2021년 공공기관의 총 자

3) 기획재정부, “2021년도 공공기관 경영정보 공시”, 보도자료, 2022.4.29.

산은 71.4조원, 부채는 41.8조원 증가하였으며, 당기순이익은 5.6조원 증가하였다.

기획재정부에 따르면, 공공기관 전체의 부채비율은 2013년 말 기획재정부의 ‘공공기관 정상화 대책’ 시행 이후 2018년까지 감소 추세를 보였고, 2019년에는 일시적으로 157.6%까지 증가하였으나 2020년 151.9%, 2021년 151.0%와 같이 다시 감소 추세를 보이고 있다. 한편 2017년 26.9%에서 2018년 26.4%로 감소추세를 보이던 공공기관 부채의 GDP대비 비율은 2019년 27.3%, 2020년 28.0%, 2021년 28.3%로 소폭 증가하는 추세를 보인다.

[공공기관 자산 · 부채 · 당기순이익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2017	2018	2019	2020 (A)	2021 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
자산	806.9	824.8	857.5	897.6	969.0	71.4	8.0
부채	493.2	501.1	524.7	541.2	583.0	41.8	7.7
(부채비율)	(157.2)	(154.8)	(157.6)	(151.9)	(151.0)	(△0.9)	-
(GDP 대비 비율)	(26.9)	(26.4)	(27.3)	(28.0)	(28.3)	(0.3)	-
당기순이익	7.2	0.6	0.8	5.2	10.8	5.6	107.7

주: 1. K-IFRS(한국채택 국제회계기준) 상 기본 재무제표인 자회사의 재무현황을 포함한 연결 재무제표 기준임

2. 상기 GDP 대비 부채비율 산정 시 GDP는 연도별 명목 국내총생산(Nominal Gross Domestic Product, GDP valued at current prices) 지표를 사용함

자료: 기획재정부, “2021년도 공공기관 경영정보 공시”, 보도자료, 2022.4.29., 통계청 국가통계포털(KOSIS) 자료를 바탕으로 재작성

상기 기획재정부가 발표한 공공기관의 재무결산 결과는, 2022년 공공기관으로 지정된 350개 공공기관 중 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)이 제외⁴⁾된 것이다.

2020년 대비 2021년 공공기관의 자산 증가분인 71.4조원은 주로 한국토지주택공사(16.3조원), 연결 기준 한국전력공사(6개 발전자회사 포함)(7.9조원), 한국가

4) 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)은 부채비율이 아닌 BIS 비율로 재무건전성을 관리함에 따라 기획재정부는 공공기관 재무결산 결과 산정 시 3개 은행형 공공기관을 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2021년말 부채총액은 745.1조원으로 2020년 대비 61.0조원 증가하였으며, 당기순이익은 전기 대비 0.6조원 증가한 4.2조원이다. 한국산업은행의 당기순이익은 전년도 대비 6천 4백만원 감소한데 비해, 한국수출입은행 및 중소기업은행의 당기순이익은 전기 대비 3천 8백만원 및 8천 8백만원 증가하였다.

스공사(7.7조원), 한국해양진흥공사(6.2조원), 한국도로공사(4.2조원), 한국주택금융공사(3.7조원), 중소기업진흥공단(3.6조원), 국민건강보험공단(2.9조원), 사립학교교직원연금공단(2.7조원) 등에서 발생하였다.⁵⁾ 반면, 한국장학재단(△0.36조원),

[3개 은행형 공공기관의 부채, 당기순이익 현황 (2019~2021)]

(단위: 조원)

구분	부채				당기순이익			
	2019	2020(a)	2021(b)	증감(b-a)	2019	2020(c)	2021(d)	증감(d-c)
한국산업은행	233.8	264	287.7	23.7	0.28	1.96	1.32	△0.64
한국수출입은행	79.1	83.6	86.8	3.2	0.43	0.10	0.48	0.38
중소기업은행	295.3	336.5	370.5	34.0	1.61	1.55	2.43	0.88
합계	608.2	684.1	745.1	61.0	2.32	3.61	4.23	0.62

자료: 각 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

3개 은행형 금융공공기관의 BIS비율(은행의 위험자산 대비 자본비율) 평균은 2011년 12.53%에서 2021년 14.86%로, 증가 또는 유지되는 추세를 보이고 있다. 특히 2020년 정부는 코로나19로 어려운 주요기업 등 실물경제에 대한 은행의 지원 역량 강화를 위해 중소기업 대출의 위험 가중치 등을 하향하는 '바젤 III 최종안'을 2020년 2분기부터 조기 도입할 수 있도록 하였는데, 한국산업은행과 중소기업은행의 경우 2020년 12월 말에, 한국수출입은행은 2021년 6월 말부터 도입하였다.

2021년 말 3개 은행형 공공기관의 평균 BIS비율은 14.86%로 2020년 15.29% 대비 일부 하락하였는데, 최근 대내외 경제의 불확실성, 코로나19 금융지원 조치 종료, 금리인상 등으로 향후 부실이 일부 확대될 가능성 또한 있어, 이와 관련한 재무건전성 관리를 세부적으로 수행할 필요가 있다.

[은행형 금융공공기관의 연도별 BIS비율]

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
한국수출입은행	10.63	11.61	11.60	10.50	10.04	10.77	12.90	14.42	14.56	15.09	14.84
한국산업은행	15.25	15.01	14.47	13.36	14.18	14.86	15.26	14.80	14.05	15.96	14.88
중소기업은행	11.70	12.37	12.30	12.39	12.51	13.13	14.20	14.50	14.47	14.82	14.85
3개 은행 평균	12.53	13.00	12.79	12.08	12.24	12.92	14.12	14.57	14.36	15.29	14.86

자료: 국회예산정책처, '금융공공기관의 정책금융 운영 현황 분석(2022.6)'

- 5) 한국토지주택공사의 경우 주로 임대주택 관련 건설공사 발생에 따라 16.3조원 가량 증가하였으며, 한국전력공사 및 9개 종속회사의 자산 증가 7.9조원은 신고리 5,6호기, 신서천 화력발전소 건설 등에 따라 설비투자 자산 4.4조원 및 일시적 자금 조달 등으로 인한 금융자산 0.3조원 증가에 기인한다. 한국가스공사는 2020년 대비 2021년 자산이 7.7조원 증가하였는데, 유가 및 환율 상승으로 인한 재고자산 증가(2.2조원) 및 매출채권 및 기타채권의 증가(2.6조원), 그리고 가스요금에 반영되지 않은 원가 상승분을 자산으로 인식한 원료비미수금(천연가스 판매요금 정산손익 관련 자산)의 증가 1.7조원에 기인한다. 2020년 대비 2021년 6.2조원의 자산이 증가한 한국해양진흥공사의 경우, HMM(구, 현대상선) 지원을 위해 투자한 무보증사모전환사채(신종자본증권)의 평가이익(5.1조원)의 증가 등에 기인하고 있다. 한국도로공사의 자산 증가 4.2조원은 건설 중 노선을 포함한 무형자산의 3.7조원 증가 등에 기인하고 있으며, 한국주택금융공사의 경우 정책모기지 매입에 따른 주택저당대출채권 증가 등으로 인해 자산 3.7조원이 증가하였다. 중소기업진흥공단의 자산 증가 3.6조원은 중소기업 융자사업으로 인해 장기대여금이 증가(2.4조원)함에 기인하며, 국민건강보험공단은 직장가입자 건강보험료율 증가(6.67%에서 6.86%로 증가) 및 장기요양보험료율 증가(10.25%에서 11.52%로 증가) 등으로 보험료 수익이 증가하였는데, 상대적으로 보험급여비 증가율은 둔화됨에 따라 현금수지 흑자에 따른 자산 증가(2.9조원)가 발생하였다. 사립학교교직원연금공단의 자산 증가 2.7조원은 금융자산운용이익의 증가

한국마사회(△0.25조원), 한국관광공사(△0.18조원), 한국철도공사(△0.12조원) 등에
서는 전기 대비 자산 규모가 감소하였다.⁶⁾

공공기관의 부채총액 규모는 2013년 12월 발표된 ‘공공기관 정상화 대책’ 시
행 이후 2017년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보였으나, 2018년 이후 증가추세
로 전환되어 2021년에는 2020년 대비 41.8조원이 증가하였다. 2020년도 대비
2021년 공공기관 부채총액의 증가는 주로 한국전력공사 및 9개 종속회사(13.3조
원), 한국토지주택공사(9.1조원), 한국가스공사(6.3조원), 한국주택금융공사(2.5조
원), 중소기업진흥공단(2.5조원), 한국도로공사(2.1조원), 한국해양진흥공사(1.9
조원), 인천국제공항공사(1.3조원), 한국석유공사(1.3조원) 등에서 발생한 것으로 나
타났다.⁷⁾ 한편 예금보험공사(△2.8조원), 국민건강보험공단(△0.8조원) 등에서는
2020년 대비 2021년 부채가 감소하였다.⁸⁾

(1조원) 등에 기인한다.

- 6) 한국장학재단의 자산 감소(△0.36조원)는 학자금대출 회수 증가에 따라 대출채권 0.3조원에 기인하며, 한국마사회의 자산은 매출 감소에 따른 보유자금(유동금융자산) 축소, 신규 자본투자 축소 등으로 인하여 전년 대비 0.25조원 감소한 바 있다. 한국관광공사의 경우 종속회사 증 카지노업 및 부대사업을 영위중인 그랜드코리아레저(주)의 카지노 매출 감소(코로나19 장기화에 기인함)에 따라 금융자산 등 자산이 감소(△0.18조원)한 바 있다. 한국철도공사의 자산 감소(△0.12조원)는 매각예정자산(용산철도병원 등) 0.17조원 감소에 기인한다.
- 7) 2021년 9개 종속회사를 포함한 한국전력공사의 부채 13.3조원 증가는 발전소 건설자금, 만기도래 사채 상환 및 운영자금 확보를 위한 사채 발행으로 인해 유동 및 비유동금융부채 10조원이 증가하였으며 원전사후처리부금 등으로 비유동충당부채 2.5조원 증가 및 공사부담금 이연수익 증가 등으로 인해 비유동금융부채 0.5조원 증가함에 따른 것이다. 한국토지주택공사의 부채 3조원 증가는 임대주택 건설공사 등에 사용될 자금 조달을 위해 차입 및 사채 추가 발행 등에 따른 것이다. 한국가스공사의 2020년 대비 2021년 부채는 6.3조원 증가하였는데 이는 환율 및 유가 상승으로 인한 매입채무 증가(1.8조원) 및 사채 및 차입금 4.0조원 증가에 기인한다. 한국주택금융공사의 부채 증가(2.5조원)가 저리 자금조달을 위한 MBB(주택저당채권을 담보로 하는 채권) 발행(2.1조원) 등에 따른 것이며, 중소기업진흥공단의 경우 융자사업 확대에 의해 공채 2.7조원 가량이 순증가함에 의해 부채가 2.6조원 가량 증가하였다. 한국도로공사의 부채 증가(2.1조원)의 경우 민자고속도로 투자 등을 위한 자금조달(차입부채 2.5조원 증가) 등에 기인한 것이다. 한국해양진흥공사의 경우 HMM 영구채 및 자본법주식 평가이익 관련 이연법인세부채가 증가하는 등 부채가 증가(1.9조원)하였다. 인천국제공항공사의 경우 4단계 건설사업(T2 확장) 등에 사용할 자금마련을 위해 원화사채 1조 7,600억원 및 달러사채 3억달러 발행으로 비유동금융부채 2.2조원 증가하였다. 한국석유공사의 부채 1조원 증가는 미화 기준 실질 차입금은 감소(2020년 131.2억불 → 2021년 125.5억불)하였으나, 환율효과(2020년 1,088.0원/달러 → 2021년 1,185.5원/달러)로 인한 원화기준 표시 차입금 증가 등으로 전기 말 대비 부채 증가함에 따른 것이다.
- 8) 예금보험공사의 부채 감소 2.8조원은 ① 예금보험기금에서 2021년 회수자금 및 보험료수입 등 증가(보험사고 감소)로 인해 발행 부채를 1.3조원 순상환하였으며 ② 예금보험기금채권상환기금에서 특별 기여금 증가(2조원), 주식 매각대금(1조원) 등으로 1.48조원의 예금보험기금상환기금채권을 전액 상환한 바 있다. 국민건강보험공단의 부채는 기타유동충당부채(요양기관 급여비 청구 독려 및 보험급여비

전체 공공기관의 당기순이익은 2017년 7.2조원에서 2018년 0.6조원 및 2019년 0.8조원으로 지속적으로 감소추세를 보였으나, 2020년 5.2조원, 2021년 10.8조원으로 다시 증가 추세를 보이고 있다. 2020년 대비 2021년 당기순이익은 5.6조원 증가하였는데 이는 주로 국민건강보험공단, 한국해양진흥공사의 당기순이익 증가와 한국석유공사의 전년도 대비 당기순손실 감소 등에 기인한다.⁹⁾ 2021년 당기순이익을 인식한 기관은 한국해양진흥공사(4.1조원), 한국토지주택공사(4.1조원), 국민건강보험공단(3.8조원), 예금보험공사(2.2조원), 한국가스공사(0.9조원) 등이 있으며, 반면 연결 기준 한국전력공사(△5.2조원), 한국철도공사(△1.1조원), 인천국제공항공사(△0.7조원), 한국마사회(△0.3조원) 등에서 당기순손실을 기록하였다.

한편, 2021년 공공기관의 총수입·총지출¹⁰⁾ 금액은 757.3조원으로 2020년 729.4조원 대비 27.9조원 증가하였다.

2021년 총수입·총지출 증가 금액은 주로 소상공인시장진흥공단(13.2조원), 한국전력공사(11.3조원), 국민건강보험공단(9.6조원), 한국가스공사(5.7조원), 한국토지주택공사(5.2조원) 등에서 발생하였다. 2021년 결산 기준으로 공공기관 총수입·총지출 금액의 47.7%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 공기업은 34.3%의 비중을 차지하고 있다.

지급기일 단축) 0.6조원 감소, 금융부채 감소로 인한 이자비용 미지급금 0.2조원 감소에 따라 2020년 대비 2021년 △0.8조원 감소한 바 있다.

9) 국민건강보험공단의 경우 직장가입자 건강보험료율 증가(6.67%에서 6.86%로 증가) 및 장기요양보험료율 증가(10.25%에서 11.52%로 증가)로 인한 보험료수익 증가 등에 따라 당기순이익이 증가(2.2조원)하였다. 한국해양진흥공사의 경우 금융상품(HMM 영구채 등) 평가이익(2.4조원) 등에 따라 2021년 당기순이익이 2020년 대비 1.6조원 증가하였다. 한국석유공사의 경우 원유·가스 판매단가 상승(약 43%↑) 등으로 매출 증가(0.2조원↑)하였으며, 전기 대비 장기 유가전망 상승 등에 의한 손상차손 감소(1.8조원↑)함에 따라 2021년 당기순손실(460억원)이 2020년 당기순손실(2조 4,391억원) 대비 2.4조원 감소한 바 있다.

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

[공공기관 수입, 지출 현황]

(단위: 조원, %)

구분			2020 (a)	2021					증감액 (b-a)
				공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)	
수입	정부 순지원액	출연금	27.5	0.0	21.4	5.6	27.1	(3.6)	△0.4
		출자금	9.4	6.8	0.1	1.7	8.5	(1.1)	△0.9
		보조금	19.5	0.8	31.3	2.5	34.6	(4.6)	15.1
		부담금	2.0	0.0	1.9	0.1	2.1	(0.3)	0.1
		이전수입	34.3	0.0	38.1	0.3	38.5	(5.1)	4.2
		위탁수입	3.8	0.2	2.9	1.0	4.1	(0.5)	0.3
		기타수입	0.3	0.0	0.4	0.1	0.5	(0.1)	0.2
		소계	97.0	7.8	96.2	11.2	115.3	(15.2)	18.3
	자체수입 등		491.2	198.7	239.7	72.4	510.7	(67.4)	19.5
	차입금		141.3	53.2	25.6	52.5	131.3	(17.3)	△10.0
	(비중)			(40.5)	(19.5)	(40.0)	(100.0)		
	합계		729.4	259.7	361.5	136.1	757.3	(100.0)	27.9
	(비중)			(34.3)	(47.7)	(18.0)	(100.0)		
지출	인건비		29.2	12.1	8.3	10.3	30.6	(4.0)	1.4
	경상운영비		13.2	6.8	2.5	4.2	13.5	(1.8)	0.3
	사업비		518.4	164.3	259.4	108.9	532.6	(70.3)	14.2
	차입상환금		58.2	33.3	22.5	0.3	56.1	(7.4)	△2.1
	기타		110.4	43.3	68.8	12.5	124.5	(16.4)	14.1
	합계		729.4	259.7	361.5	136.1	757.3	(100.0)	27.9
	(비중)			(34.3)	(47.7)	(18.0)	(100.0)		

주: 기획재정부에 따르면 국방과학연구소는 보안상 이유로 수입지출현황을 공개하고 있지 않기 때문에 국방과학연구소를 제외한 349개의 기관을 기준으로 기재함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 수입은 정부순지원액과 자체수입, 차입금 등으로 구성된다. 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등을 통해 직접적으로 순지원한 금액은 2021년 115.3조원으로 2021년 총수입금액인 757.3조원 대비 15.2% 비중을 차지하며, 출연금, 보조금, 출자금 및 이전수입¹¹⁾ 등을 중심으로 2020년 대비 18.3조원이 증가하였다. 또한 공공기관의 2021년 차입을 통한 수입금액은 131.3조원으로 전체 수입금액의 17.3%의 비중을 차지하며, 2020년 대비 10조원이 감소하였다. 차입으로 인한 수입은 주로 공기업(40.5%) 및 기타공공기관(40%)에서 발생하고 있다.

공공기관의 지출은 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등으로 구분되며, 2021년도의 경우 지출 요소 중 사업비 비중이 70.3%(532.6조원)로 가장 높게 나타나고 있다. 2021년 사업비 지출은 2020년 518.4조원 대비 14.2조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 소상공인시장진흥공단(13.2조원), 한국전력공사(9.3조원), 국민건강보험공단(6.7조원), 한국가스공사(6.2조원), 국민연금공단(3.4조원) 등에서 발생한 것이다. 한편 2021년 공공기관의 인건비 지출은 30.6조원으로 2020년 대비 1.4조원 증가한 것으로 나타난다.

다. 2021년 금융공공기관 재무현황

18개 금융공공기관의 2021년 말 전체 자산총액은 875.4조원으로 2011년 435.9조원에 비해 439.5조원(100.8%) 증가하는 등 지속적으로 증가하고 있다. 대규모 용자업무 수행으로 관련 채권을 보유한 은행형 금융공공기관의 2021년 말 자산총액이 746.1조원으로, 18개 금융공공기관 자산 총액의 대부분(85.2%)을 차지하고 있다. 한국산업은행 및 중소기업은행의 자산 증가는 주로 기업 및 가계 대출 증가에 기인한다.

11) 기금으로부터의 전입금 등 정부로부터 이전받은 수입을 말한다.

[금융공공기관의 각 연도말 자산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분		2011 (a)	2013	2015	2017	2019	2020	2021 (b)	증감	
									증감액 (b-a)	증감률 (b-a)/a
은행 · 보험 · 금융 · 투자 · 자산 · 관리 · 개발	한국수출입은행	55.1	60.9	81.9	83.9	92.3	97.6	101.5	46.3	84.0
	한국산업은행	127.9	143.6	224.5	213.2	217.8	251.9	276.4	148.5	116.2
	중소기업은행	179.9	203.7	226.0	256.1	294.8	335.0	368.2	188.2	104.6
	소계	363.0	408.2	532.3	553.3	604.9	684.4	746.1	383.1	105.5
보증 · 보험 · 금융 · 투자 · 자산 · 관리 · 개발	기술보증기금	3.3	3.4	3.4	3.1	3.0	3.6	4.3	1.0	29.9
	신용보증기금	8.3	7.9	8.4	8.3	8.1	12.0	12.9	4.7	56.4
	주택도시보증공사	5.7	5.8	5.6	6.7	7.6	7.8	8.4	2.7	47.4
	한국주택금융공사	9.0	10.5	10.6	12.6	19.1	20.0	23.8	14.8	164.7
	한국무역보험공사	2.6	3.3	3.9	4.2	4.1	5.0	5.3	2.7	102.9
	예금보험공사	22.7	29.8	21.0	20.3	18.5	18.7	19.6	△3.1	△13.8
	신용보증재단중앙회	0.8	1.0	1.2	1.3	1.1	1.6	1.8	1.0	127.7
	서민금융진흥원	-	-	-	2.0	2.9	3.2	3.6	-	-
	한국해양진흥공사	-	-	-	-	4.2	8.5	14.5	-	-
	소계	52.4	61.6	54.2	58.5	68.6	80.2	94.2	41.9	79.9
금융 · 투자 · 자산 · 관리 · 개발	중소벤처기업진흥공단	16.4	16.5	15.9	17.0	19.1	23.0	26.6	10.2	62.2
	소상공인시장진흥공단	-	-	0.05	0.03	0.04	0.02	0.03	-	-
	소계	16.4	16.5	16.0	17.0	19.1	23.0	26.7	10.2	62.2
자산 · 관리 · 개발	한국자산관리공사	3.9	3.1	2.6	3.5	4.8	5.8	7.2	3.3	86.7
	한국투자공사	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.4	230.4
	한국벤처투자	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	50.2
	한국해외인프라 도시개발지원공사	-	-	-	-	0.2	0.5	0.6	-	-
	소계	4.1	3.4	2.9	3.9	5.5	6.8	8.4	4.3	105.7
합 계		435.9	489.7	605.4	632.6	698.1	794.5	875.4	439.5	100.8

주: 1. 각 공공기관의 별도재무제표 기준임

2. 서민금융진흥원은 2016년 9월 설립되었으며, 한국해양진흥공사는 2018년 7월, 한국해외인프라
도시개발지원공사는 2018년 6월 설립됨

3. 한국산업은행의 2014년도 이전 수치는 2014년 12월 한국정책금융공사와의 통합 전 수치를 반영

자료: 각 공공기관 제출자료

금융공공기관의 각 연도별 당기순이익 등 이익 현황을 살펴보면, 2021년 당기순이익 등의 합계가 16조 8,318억원으로, 2011년 8조 780억원의 손실이 발생한데 비해 24조 9,098억원 증가하였다. 2021년의 전체 당기순이익 16조 8,318억원은 2020년 대비 8조 8,678억원 증가한 것으로, 2011년 이후 최고 수준이다.

2021년 금융공공기관 중 당기순이익이 크게 발생한 기관은 예금보험공사(4조 9,515억원)¹²⁾ 및 한국해양진흥공사(4조 1,806억원)이다. 예금보험공사는 예금보험료 등 수입 대비 채권 상환 지출규모 감소에 따라 여유자금 및 당기순이익 증가가 발생하였다. 한편 한국해양진흥공사의 경우 2021년에 에이치엠엠(주) 전환사채 및 지분과 관련한 평가이익 5.9조원 등에 따라 4조 1,806억원의 당기순이익이 발생하였다.

한편 기술보증기금, 신용보증기금의 경우 2011~2020년 대부분 기간 동안 재정운영순원가¹³⁾가 수익을 초과하여 지속적인 손실을 인식하였으나¹⁴⁾ 2021년에는 기술보증기금에서 4,511억원, 신용보증기금에서는 3,702억원의 이익이 발생한 바 있다. 이는 금융권 전액 만기연장 및 상환유예 조치에 따른 사고율, 대위변제율 및 구상채권 대손율 하락 등의 영향¹⁵⁾으로 대위변제준비비 및 대손상각비 등이 전년 대비 크게 감소함에 따른 것이다. 이와 같이 중소기업·소상공인 등과 관련한 금융공공기관의 경우, 손실 발생 가능성 감소에 따른 비용 하락으로 당기순이익이 급증한 바, 향후 대출 지원 제도 종료 시 손익 발생 추이의 면밀한 검토를 수행할 필요¹⁶⁾가 있다.

12) '나. 2021년 공공기관 결산 개요'에서는 예금보험공사의 당기순손익 분석 시 고유계정을 기준(기획재정부 제출자료)으로 하였으나, 본 분석에서는 고유계정 당기순손익 및 기금계정 재정운영결과를 합산한 결과(4조 9,515억원)임에 따라, 본 보고서 9면의 2021년 예금보험공사 당기순이익 수치와 상이하다.

13) 「국가회계법」 제11조에 근거하여 기획재정부령으로 정해지는 「국가회계기준에 관한 규칙」에 따른 것으로, [재정운영순원가 = 프로그램 순원가 + 관리운영비 ± 비배분비용·수익(프로그램에 직접 대응하기 어려운 비용·수익)]으로 산정된다.

14) 재정운영순원가에서 관련 국세, 부담금 등의 비교환수익을 차감하여 산정하는 재정운영결과는 일반적인 기업의 당기순이익과는 다르게 해석되어야 한다. 즉, 기업의 당기순이익의 경우 해당 금액이 클수록 기업운영이 효과적이었다고 볼 수 있으나, 국가의 경우 재정운영결과 이익이 발생하였다고 하더라도 충분한 공공서비스 제공을 하지 못했다는 평가가 내려질 수 있다. 그러나 지속적으로 비용(원가)이 수익을 초과하여 재정운영결과가 지속적으로 손실을 나타낼 경우에는 해당 기금의 건전성 악화 방지 등에 대한 관리가 이루어질 필요가 있다.

15) 기술보증기금의 경우 2021년 대위변제준비비가 2020년(2020년 1,233억원 → 2021년 0억원) 대비 1,233억원 감소하였으며, 대손상각비는 2,009억원 감소(2020년 7,131억원 → 2021년 5,122억원)하였다. 또한, 신용보증기금의 경우에도 부실률 하락(2020년 2.2% → 2021년 1.8%) 등에 따라 대위변제준비비가 감소하면서 이익이 발생하였다.

16) 안옥진, '금융공공기관의 정책금융 운영 현황 분석', 국회예산정책처, 2022.6

[금융공공기관의 각 연도별 당기순이익 현황]

(단위: 억원)

구 분		2011	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (a)	2021 (b)	증감 (b-a)
은행형	한국수출입은행	1,468	597	220	△14,873	1,728	5,970	3,016	1,024	5,475	4,451
	한국산업은행	14,124	△14,474	△18,951	△36,411	4,348	25,098	4,457	4,875	24,618	19,743
	중소기업은행	15,522	8,120	10,239	10,267	13,141	15,110	13,928	12,632	20,241	7,609
	소 계	31,114	△5,756	△8,493	△41,017	19,217	46,179	21,401	18,531	50,335	31,803
보증·보험형	기술보증기금	△203	△2,388	265	△1,596	△2,109	△3,651	△1,078	△184	4,511	4,695
	신용보증기금	△451	△3,786	△3,929	△6,104	△130	△1,878	468	△3,300	3,702	7,003
	주택도시보증공사	1,859	1,992	3,523	4,736	5,655	5,128	3,836	2,918	3,620	701
	한국주택금융공사	1,813	1,957	△114	5,309	3,124	6,226	5,525	△1,651	6,088	7,739
	한국무역보험공사	△2,401	△2,760	△1,957	△5,578	△419	1,596	2,987	△1,155	2,989	4,144
	예금보험공사	△10,847	15,578	43,155	45,487	41,562	39,325	40,208	40,881	49,515	8,634
	신용보증재단중앙회	△2,115	△4,111	△3,678	△455	177	72	△561	△2,094	△99	1,995
	서민금융진흥원	0	0	0	△1,076	△3,139	△3,360	△2,406	1,021	2,972	1,951
	한국해양진흥공사	0	0	0	0	0	△1,955	△1,599	25,825	41,806	15,981
	소 계	△110,344	6,480	37,264	40,722	44,722	41,505	47,380	62,262	115,106	52,844
융자형	중소벤처기업진흥공단	△2,799	△313	184	△1,074	△958	△1,377	△2,414	△2,665	665	3,330
	소상공인시장진흥공단	0	0	△2	3	△13	△3	△1	△15	△18	△3
	소 계	△2,799	△313	182	△1,071	△971	△1,380	△2,415	△2,680	647	3,327
자산관리형	한국자산관리공사	1,060	510	829	1,095	426	729	627	585	496	△88
	한국투자공사	161	247	187	220	333	374	611	967	1,680	714
	한국벤처투자	28	35	17	17	10	53	48	45	22	△24
	한국해양인프라도시개발공사	0	0	0	0	0	22	25	△70	32	102

구 분	2011	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (a)	2021 (b)	증감 (b-a)
소 계	1,249	793	1,033	1,332	769	1,178	1,311	1,527	2,231	704
합 계	△80,780	1,203	29,986	△33	63,736	87,481	67,678	79,640	168,318	88,678

주: 1. 각 공공기관의 별도재무제표 기준임

2. 기술보증기금, 신용보증기금, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단 등의 경우 재정운영표를 작성하고 있으며, 상기 표에서는 당기순이익과의 비교를 통한 이해를 돕기 위해 재정운영표상의 재정운영결과를 부호를 반대로 하여 표기하였음. 또한, 이해를 위해 기관별 당기순이익과 재정운영결과를 각 구분별로 합산하여 표기함
3. 서민금융진흥원은 2016년 9월 설립되었으며, 한국해양진흥공사는 2018년 7월, 한국해외인프라도시개발지원공사는 2018년 6월 설립됨
4. 한국산업은행의 2014년도 이전 수치는 2014년 12월 한국정책금융공사와의 통합 전 수치를 반영
5. 한국주택금융공사의 경우 기획재정부 공공기관 재무현황 집계 기준인 AUP(Agreed Upon Procedure) 기준에 따른 것임
6. 서민금융진흥원의 경우 2020년도부터 한국채택국제회계기준에 따라 재무제표를 작성(이전까지는 일반기업회계기준 적용)하였으며, 한국채택국제회계기준에 따라 작성된 2019년도의 당기순이익은 1,996억원임

자료: 공공기관 별 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 은행형 금융공공기관의 주요 재무건전성 지표인 BIS비율¹⁷⁾은 지속적인 정부지원¹⁸⁾ 및 이익실현 등에 따라 3개 은행 평균 2011년 12.53%에서 2021년 14.86%로, 증가 또는 유지되는 추세를 보이고 있는데, ‘바젤 최종안’ 조기 도입에 기인하고 있다.

2020년 정부는 코로나19로 어려운 기업 및 실물경제에 대한 은행의 지원 역량 강화를 위해 ‘바젤 최종안’을 2020년 2분기부터 조기 도입¹⁹⁾할 수 있도록 하였으며, 한국산업은행과 중소기업은행은 2020년 12월 말에, 한국수출입은행은 2021년 6월 말부터 도입함에 따라 은행형 금융공공기관의 BIS비율을 일부 상승시키는 효과

17) BIS비율은 은행의 주요 재무건전성 지표로, BIS비율 수치가 높을수록 은행 경영이 건전하다는 것을 의미한다.

$$\text{BIS비율} = \frac{\text{자기자본}}{\text{위험가중자산}} \times 100 \text{ 으로 산정된다.}$$

18) 한국수출입은행은 2016년 1.5조원의 당기순손실이 발생하였으며, 한국산업은행의 경우 2015년 1.9조원, 2016년에는 3.6조원의 당기순손실이 발생하였다. 이에 정부는 한국수출입은행에 대하여 2015년과 2016년 각각 1조 1,300억원과 1조 200억원의 출자를 실시하였으며, 한국산업은행에 대하여는 2015년 2조 550억원의 출자를 실시하였다.

19) 바젤위원회는 은행 BIS자기자본비율 산출시 적용하는 신용리스크 산출방법을 개편하는 「바젤 III 최종안」을 '22년까지 시행할 것을 회원국들에 권고하였다.

를 가져왔다.

‘바젤 III 최종안’의 주요 내용으로는, 자기자본 인정요건 강화(신종자본증권, 후순위채 등), 레버리지 비율 규제, 유동성 규제 체계 도입, 대형 금융기관의 추가 자본 규제²⁰⁾가 있다. 특히 ‘중소기업 대출의 위험가중치와 일부 기업대출의 부도시 손실을 하향’은 신용리스크의 감소로 이어지며 BIS비율의 분모요소인 위험가중자산을 감소하게 하여 BIS 비율의 상승을 야기하게 된다. 금융감독원은 ‘바젤 III 최종안’ 도입 시 기업대출에 대한 은행의 자본규제 준수부담이 경감되어 기업 자금공급이 확대될 것으로 전망²¹⁾한 바 있다.

[은행형 금융공공기관의 연도별 BIS비율]

(단위: %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
한국수출입은행	10.63	11.61	11.60	10.50	10.04	10.77	12.90	14.42	14.56	15.09	14.84
한국산업은행	15.25	15.01	14.47	13.36	14.18	14.86	15.26	14.80	14.05	15.96	14.88
중소기업은행	11.70	12.37	12.30	12.39	12.51	13.13	14.20	14.50	14.47	14.82	14.85
3개 은행 평균	12.53	13.00	12.79	12.08	12.24	12.92	14.12	14.57	14.36	15.29	14.86

자료: 공공기관 별 제출자료

이와 같이 2021년 말 3개 은행형 공공기관의 평균 BIS비율은 14.86%로 2020년 15.29% 대비 일부 하락하였다. 최근 대내외 경제의 불확실성, 코로나19 금융지원 조치 종료, 금리인상 등으로 향후 부실이 일부 확대될 가능성²²⁾이 있으므로, ‘바젤 III 최종안’을 도입한 은행형 공공기관은 이와 관련한 재무건전성 관리를 세부적으로 수행할 필요가 있다.

20) 최규성, 오용식, ‘바젤III의 도입과 국내 해운선사의 대응방안’, 한국해운물류학회, 2021.9

21) 금융감독원, “코로나19로 어려운 중소기업 등 실물경제에 대한 은행의 지원 역량을 강화하기 위해 「바젤III 최종안」을 '20.2분기부터 조기 시행합니다”, 보도자료, 2020.3.30

22) 금융감독원, “'21년말 은행지주회사 및 은행* BIS기준 자본비율 현황”, 보도자료, 2022.3.31.

1-2. 2021년 공기업 수익성 및 부채 원리금 지급능력 등을 고려한 재무건전성 관리 필요

가. 현황

「공공기관의 운영에 관한 법률」²³⁾에 따르면, 공공기관을 성격에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있다. 공기업과 준정부기관 중 직원 정원이 50명 이상, 총수입액이 30억원 이상, 자산규모가 10억원 이상인 기관 중에서 총수입액 중 자체수입 비중이 50% 이상인 곳은 공기업(시장형과 준시장형)으로 분류된다. 공기업 중 자산 규모가 2조원 이상이면 자체수입 비중이 85% 이상이면 시장형 공기업으로 분류된다. 2022년 1월, 기획재정부는 공공기관의 자체수입이 차지하는 비중과 자산 규모 등을 고려하여 36개의 공기업을 지정하였다.

이러한 공공기관 분류에 따른 시장형 공기업은 총 16개 기관이며 준시장형 공기업은 총 20개 기관이다. 시장형 공기업에는 산업통상자원부 소관 에너지 공기업(한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국전력공사와 발전자회사 등)과 강원랜드 등이 있으며, 국토교통부 소관 인천국제공항공사, 한국공항공사와 해양수산부 소관 부산항만공사, 인천항만공사가 포함된다. 준시장형 공기업에는 자체수입 기준(총수입액의 85%)은 만족하지만 자산 규모가 2조원에 못 미치는 해양수산부 소관 울산항만공사, 여수광양항만공사, 문화체육관광부 소관 그랜드코리아레저, 산업통상자원부 소관 한전KDN, 한전KPS 등을 비롯하여 국토교통부 소관의 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국철도공사 등과 기획재정부 소관 한국조폐공사 등이 포함되어 있다.

23) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 다음 각 호의 구분에 따라 지정한다.

1. 공기업·준정부기관: 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관
2. 기타공공기관: 제1호에 해당하는 기관 이외의 기관

[2022년 공기업 지정기관]

(단위: 개)

구분	공기업(시장형)	공기업(준시장형)	합계
국토교통부	인천국제공항공사, 한국공항공사	제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국도로공사, 한국부동산원, 한국철도공사, 주식회사 에스알, 한국토지주택공사	9
기획재정부	-	한국조폐공사	1
농림축산식품부	-	한국마사회	1
문화체육관광부	-	그랜드코리아레저(주)	1
방송통신위원회	-	한국방송광고진흥공사	1
산업통상자원부	주식회사 강원랜드, 한국가스공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사	(주)한국가스기술공사, 대한석탄공사, 한국광해광업공단, 한국전력기술(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주)	17
해양수산부	부산항만공사, 인천항만공사	여수광양항만공사, 울산항만공사, 해양환경공단	5
환경부	-	한국수자원공사	1
합계	15	21	36

자료: 기획재정부, '2022년도 공공기관 지정(2022.1.28.)' 자료를 바탕으로 작성됨

공공기관 수입은 주로 정부로부터의 직간접 지원 및 차입 및 자체수입 등으로 이루어지는데, 공기업의 수입은 75% 이상이 자체수입에서 발생하며 20%가량이 차입금으로 조달되고 있다. 준정부기관의 경우도 자체수입이 65% 이상으로 높은 편이며, 정부순지원액은 전체 수입 중 20% 이상을 차지한다. 은행형 공공기관이 포함되어 있는 기타공공기관의 경우 전체 수입 중 차입금 비중이 2020년 45.5%, 2021년 38.6%로 높은 편이며, 은행형 공공기관 및 대학교병원의 사업수익으로 인하여 자체수입 등의 비중은 2020년 46.4%, 2021년 53.2%로 나타난다.

[공공기관 유형별 수입 세부내역(2020~2021)]

(단위: 조원, %)

구분	공기업		준정부기관		기타공공기관		합계	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
정부순지원액 (비중)	6.1 (2.6)	7.8 (3.0)	78.0 (22.9)	96.2 (26.6)	12.9 (8.2)	11.2 (8.2)	97.0 (13.3)	115.2 (15.2)
자체수입 등 (비중)	180.8 (78.0)	198.7 (76.5)	237.3 (69.8)	239.7 (66.3)	73.0 (46.4)	72.4 (53.2)	491.1 (67.3)	510.8 (67.5)
차입금 (비중)	44.9 (19.4)	53.2 (20.5)	24.8 (7.3)	25.6 (7.1)	71.6 (45.5)	52.5 (38.6)	141.3 (19.4)	131.3 (17.3)
총계	231.8	259.7	340.1	361.5	157.5	136.1	729.4	757.3

주: 기획재정부에 따르면 국방과학연구소는 보안상 이유로 수입지출현황을 공개하고 있지 않기 때문에 국방과학연구소를 제외한 348개의 기관을 기준으로 기재함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

앞선 표에서와 같이 공기업은 정부로부터의 직간접 지원보다는 자체적인 수입 및 차입금을 통하여 거의 대부분의 수입을 얻고 있으며, 이에 따른 재무성과가 정부 배당에 영향을 미친다. 또한 상대적으로 타 기관에 비해 부채규모나 손익의 금액이 크기 때문에 공기업의 성과 악화나 개선이 공공기관 전체 재무성과에 큰 영향을 미치므로 공기업의 재무건전성을 관리하는 것이 공공기관 전반적인 재무성과 개선에 도움이 될 것이다. 2022년 현재, 정부 정책²⁴⁾ 역시 공기업의 재무지표 및 재무건전성에 대한 관리를 강화하고 있는 추세이다.

본 보고서에서는 공기업의 재무건전성 검토를 위하여 자산, 부채, 자본 현황을 살펴본 후, 공기업의 당기순손익 및 부채비율을 공공기관 전체 수치와 비교하여 공기업의 재무현황을 분석하고자 한다. 또한 공기업의 이자보상배율 및 차입금 의존

24) 2022년 6월, 기획재정부는 '재무위험기관 집중관리제도' 시행을 위한 「공공기관 재무건전성 강화방안」을 발표하였다. 그간 공공기관 경영평가, 중장기재무관리계획을 통해 공공기관의 재무 상태를 관리해왔음에도 불구하고 공공기관 부채규모가 지속적으로 증가하고 재무건전성이 악화됨을 우려하여 '재무위험기관'을 선정·관리하는 3단계 관리체계를 도입하고자 하였다. 우선 관리필요기관(27개)의 재무상황평가를 실시하여 '재무위험기관'을 선정 후, ① 중장기재무관리계획 협의·조정 강화, ② 출자·출연 총량관리 등 사업위험 관리 확대, ③ 이자비용 부담 완화 등 경영 효율성 제고 등의 집중관리를 실시할 계획에 있다. 더욱이 정부는 2022년 경영평가부터 사회적 지표보다 재무지표 비율을 늘려 공기업 및 준정부기관의 재무성과 개선을 도모하고자 계획하고 있다.

[공공기관 재무건전성 관리체계 계획]

관리체계	관리대상	주요 수단
(현행)2단계	① (유형) 전체 공기업·준정부기관(130개)	경영평가
	② (규모) 공운법상 재무관리 필요 공기업·준정부기관(39개)	중장기재무관리계획
(추가)3단계	③ (재무상황) 관리필요기관 중 재무위험기관(10개 이상)	재정건전화 계획 등

자료: 기획재정부, '재무위험 공공기관 선정 집중관리제도 도입(2022.6.3.)'

도 지표를 통하여 공기업이 부담하고 있는 부채 및 금융비용 부담을 분석하였다.

이후 주요 공기업별 검토에서는 앞서 언급하였던 지표를 사용하여 수익성 및 재무구조 변동 분석, 원리금 지급능력에 대한 위험 검토를 수행하였다.

나. 분석의견

(1) 부채 증가 및 부채비율이 악화된 공기업의 부채 원리금 상환능력 등 재무건전성 관리 필요

SOC, 에너지 등 주요 공기업의 부채규모 및 부채비율이 악화된 가운데, 기획재정부와 해당 주무부처는 공기업의 이자보상배율, 차입금의존도 등 지표를 관리하여 부채 및 이자비용 상환능력 등을 지속적으로 검토할 필요가 있다.

① 2017~2021년 공기업 재무 및 손익 현황

「공운법」 제5조에 따른 공기업의 자산총액은 2017년 570.6조원에서 2021년 658.0조원으로 87.4조원으로 증가(15.31%)하였는데, 이는 공공주택, 전력설비 확충 등 필수 분야의 투자 확대에 기인한다. 2017년 대비 2021년 부채는 364.4조원에서 434.1조원으로 증가(19.14%), 자본은 206.2조원에서 223.8조원으로 증가(8.54%)하였다. 공기업의 자본은 2017년 이후 정부 출자 등 자금지원에 따라 매년 증가하는 추세를 보이고 있는데, 그 증가규모는 부채 증가분에 비해 크지 않아 부채비율(2017년 176.7% → 2021년 194%)의 증가로 이어졌다. 한편 공기업은 2021년 △1.8조원의 당기순손실을 인식하였으며, 이는 2017년 대비 6.1조원 감소, 2020년 대비 1.1조원 감소한 수치이다.

[공기업 재무 및 손익 현황(2017~2021)]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2017 (A)	2018	2019	2020 (B)	2021 (C)	증감 (D=C-A)	증감율 (D/A)	증감 (E=C-B)	증감율 (E/B)
자산	570.6	580.9	601.8	617.3	658.0	87.4	15.31	40.7	6.59
부채	364.4	371.5	388.5	398.2	434.1	69.7	19.14	35.9	9.02
자본	206.2	209.4	213.3	219.1	223.8	17.6	8.54	4.8	2.18
당기 순손익	4.3	2.0	1.3	△0.7	△1.8	△6.1	△143.3	△1.1	163.2
부채 비율	176.7	177.5	182.1	181.8	194.0	17.3	-	12.2	-

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

② 2017~2021년 공공기관 및 공기업 당기순손익 비교

2017년 공기업의 당기순손익은 4.3조원으로 같은 해 공공기관 전체 당기순이익 대비 59.3%의 비중을 차지한다. 이어 2018년 및 2019년의 공기업 당기순이익은 2.0조원 및 1.3조원으로 공공기관 총 당기순이익(0.6조원 및 0.8조원)을 초과하는 추세를 보였다. 한편, 2020년 이후 공공기관 당기순이익은 2020년 5.2조원, 2021년 10.8조원으로 증가하는 데 반해 공기업은 지속적인 당기순손실(2020년 △6,996억원, 2021년 △1조 8,410억원)을 인식하고 있다.

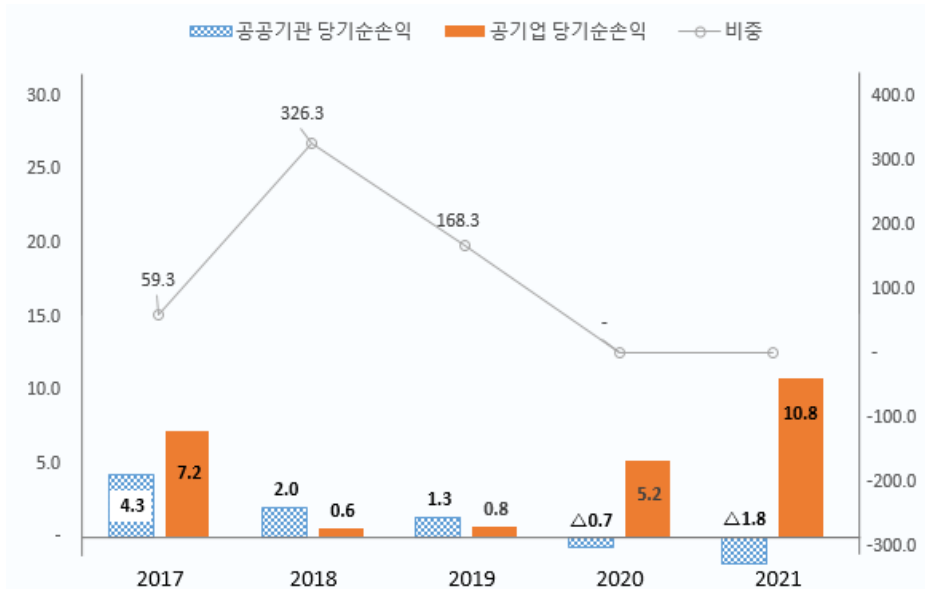
공공기관 중 당기순이익이 크게 발생한 기관은 기타공공기관인 한국해양진흥공사(4.2조원), 준시장형 공기업인 한국토지주택공사(4.1조원), 위탁집행형 준정부기관인 국민건강보험공단(3.8조원) 등이 있다.²⁵⁾ 한편 당기순손실을 인식한 공공기관은 한국전력공사(△5.2조원), 한국철도공사(△1.1조원), 인천국제공항공사(△0.8조원) 등 주로 공기업으로 이루어져 있어²⁶⁾ 공공기관 대비 공기업 당기순손익이 낮은 것으로 보인다.

25) 한국해양진흥공사는 2021년 보유 금융자산의 평가이익이 증가하였고, 한국토지주택공사는 2020년 하반기부터 2021년까지 공공임대주택 분양매출을 인식하고 있으며, 국민건강보험공단은 2021년 보험료율이 증가한 바 있다.

26) 한국전력공사는 전력판매량 증가로 인한 매출 증가에도 불구하고, 원재료비 상승으로 영업손실 및 당기순손실이 발생하였으며, 한국철도공사 및 인천국제공항공사의 경우 코로나19 이전의 이용수요가 회복되지 않음에 따라 고정비용을 감당할 만큼의 영업수익이 발생하지 않았고, 2021년 영업손실이 발생하였다.

[2017~2021년 공공기관 및 공기업 당기순손익 비교]

(단위: 조원, %)



주: 공공기관 재무정보에는 3개 은행형 공공기관이 제외되어 있음

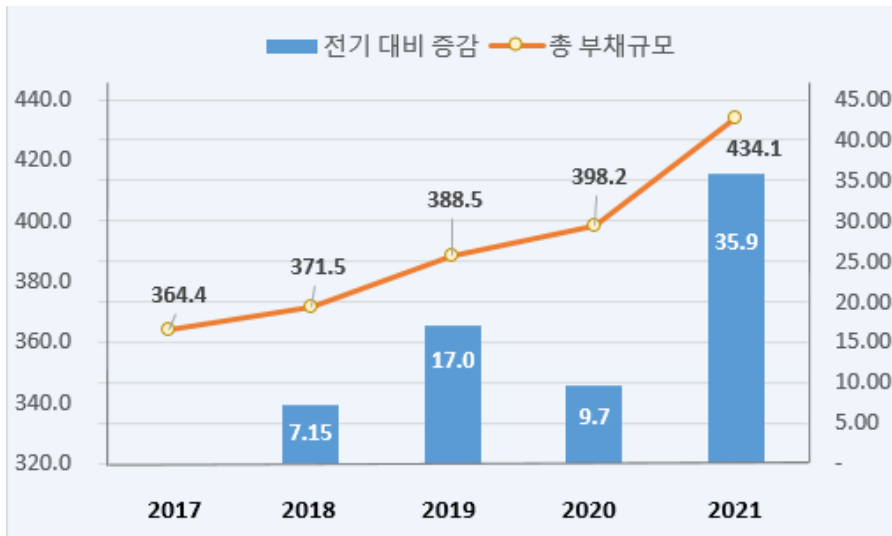
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

③ 2017~2021년 공기업 부채총액

한편 공기업 부채는 2017년 364.4조원, 2018년 371.5조원, 2019년 388.5조원, 2020년 398.2조원으로 증가하는 추세이며, 2021년에는 2020년 대비 35.9조원(9.0%) 증가한 434.1조원을 기록하였다. 2021년 부채잔액 및 2020년 대비 부채 증가규모가 가장 큰 기관은 한국전력공사로 2021년 부채가 145.8조원이며, 2020년 대비 13.3조원 증가한 수치이다. 또한 한국주택공사의 경우 2021년 부채는 138.9조원이며, 2020년 대비 부채증가액은 9.1조원에 달하고 있어 인프라 건설투자가 지속적으로 필요한 에너지 및 SOC 공기업의 부채가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

[2017~2021년 공기업 부채 및 전기 대비 증감]

(단위: 조원)



주: 공공기관 재무정보에는 3개 은행형 공공기관이 제외되어 있음
 자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

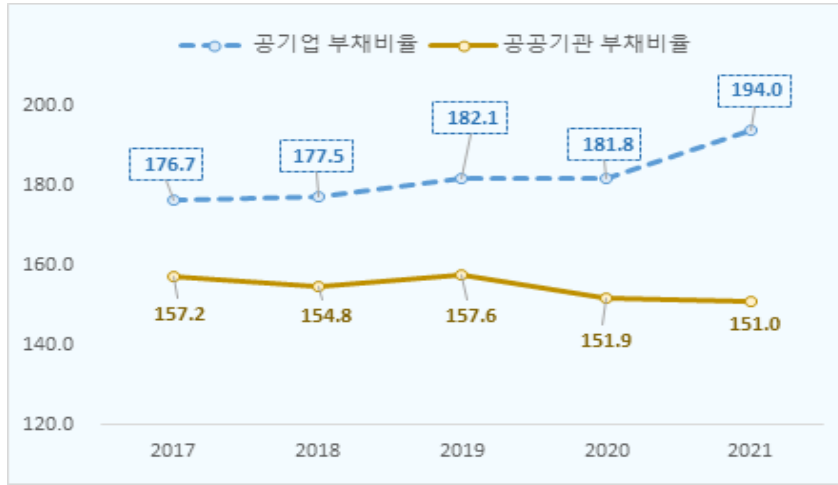
④ 2017~2021년 공공기관 및 공기업 부채비율 비교

2017~2021년의 공기업 부채비율과 공공기관 전체 부채비율을 비교해보면, 그 격차가 점점 커지는 것으로 보인다. 공공기관 전체 부채비율은 2019년 157.6%에서 2020년 151.9%, 2021년 151.0%로 감소추세를 보이고 있으나, 공기업의 부채비율은 2019~2020년 180% 대를 유지한 후 2021년 194%로 상승하였다. 2021년의 공기업 부채비율은 공공기관 전체 부채비율보다 43%p 높은 수준이다.

2019~2020년 동안 공기업은 지속적인 수익성 악화 및 인프라 투자로 인한 자금 유출을 위해 신규 부채를 크게 증가(사채 발행 및 차입)시킴에 따라 부채비율이 악화되는 추세인 것으로 나타났다.

[연도별 공기업 및 공공기관 부채비율 비교]

(단위: %)



자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공기업 중 2020년 대비 2021년 부채비율이 크게 증가한 기관은 한국철도공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국지역난방공사로 각 기관의 2021년 부채비율은 전년 대비 39.5%p, 35.8%p, 21.9%p, 20.8%p 증가하였다. 이 중 한국전력공사의 2020년 대비 2021년의 부채는 13.3조원 증가, 자본은 5.4조원 감소한 바 있는데, 부채의 증가는 전년도 대비 사채 및 차입금 등 증가(10.8조원)에 의한 것이며, 자본의 감소는 2021년 당기순손실 5.2조원에 기인한다.

[2020년 대비 2021년 부채비율 증가가 큰 공기업]

(단위: 조원, %, %p)

구분	부채총액			자본총액			부채비율		
	2020	2021	증감	2020	2021	증감	2020	2021	증감
한국철도공사	18.0	18.7	0.7	7.3	6.5	△0.8	247.8	287.3	39.5
한국전력공사	132.5	145.8	13.3	70.7	65.3	△5.4	187.5	223.2	35.8
인천국제공항공사	4.1	5.4	1.3	8.5	7.8	△0.7	47.9	69.8	21.9
한국지역난방공사	4.3	4.7	0.4	1.8	1.8	0	236.7	257.5	20.8

주: 연결재무제표 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

⑤ 2021년 공기업 당기순손익, 부채, 부채비율 현황

앞서 언급한 바와 같이 공기업(연결 재무제표 기준)의 2021년 총 당기순손실은 △1조 8,410억원으로 2020년 당기순손실(△6,996억원) 대비 1조 1,414억원 감소한 수치이다. 연결 재무제표 기준으로, 총 24개 공기업 중 10개 공기업에서 2021년 당기순손실(△7조 9,277억원)이 발생하였는데, 그 중에서도 7개 공공기관은 2020~2021년 연속으로 당기순손실이 발생하고 있다.²⁷⁾

한편, 2021년 24개의 공기업의 부채규모는 전년 대비 35조 9,263억원 증가하였으며, 이는 동 기간 공공기관 부채총액 증가액인 41조 7,735억원 대비 86% 비중을 차지한다. 2020년 대비 2021년 부채총액이 증가한 공기업은 17개 기관이며, 총 36조 3,625억원이 증가하였다. 산업통상자원부 산하 공기업 중 2020년 대비 2021년 부채가 크게 증가한 공기업은 한국전력공사(13조 3,218억원), 한국가스공사(6조 3,759억원) 및 한국석유공사(1조 3,180억원)이며, 국토교통부 산하 공기업의 2021년 부채 증가는 인프라 건설투자가 증가한 한국토지주택공사(9조 1,433억원), 한국도로공사(2조 1,175억원), 그리고 코로나19로 인해 이용객이 감소한 인천국제공항공사(1조 3,705억원)에서 나타났다.

24개 공기업 중 2021년 부채비율이 200%를 초과하는 기관은 한국가스공사(378.9%), 한국전력공사(223.2%), 한국철도공사(287.3%), 한국지역난방공사(257.5%), 한국토지주택공사(221.3%) 5개 기관이며, 한국수자원공사(137.0%) 및 한국조폐공사(104.7%)의 2021년 부채비율은 100%를 초과하고 있다.

27) 이 중 한국석유공사, 대한석탄공사는 2021년 자본잠식 상태이며, 한국철도공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, (주)강원랜드, 한국마사회는 2020년부터 코로나19로 인한 이용객 감소에 따라 지속적인 당기순손실을 인식하고 있다.

[공기업 군의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	당기순손익			부채		부채비율	
	2020 (a)	2021 (b)	증감 (b-a)	2021	2020 대비 증감	2021	2020 대비 증감
한국전력공사	20,925	△52,292	△73,217	1,457,970	133,218	223.2	35.8
한국철도공사	△13,427	△11,552	1,875	186,608	6,519	287.3	39.5
인천국제공항공사	△4,229	△7,506	△3,277	54,207	13,705	69.8	21.9
한국마사회	△4,368	△3,480	888	2,387	827	14.2	6.5
한국공항공사	△1,487	△2,311	△825	11,067	3,750	29.1	10.9
대한석탄공사	△1,147	△1,235	△88	22,585	1,528		-
한국석유공사	△24,392	△460	23,932	199,630	13,180		-
인천항만공사	891	△237	△1,128	11,444	1,202	51.9	6.4
(주)강원랜드	△2,759	△106	2,653	5,745	1,799	17.7	5.5
한국방송광고진흥공사	147	△98	△245	2,444	△17	79.6	2.2
해양환경공단	5	5	0	342	△41	18.9	△2.4
한국조폐공사	△79	37	116	3,246	337	104.7	9.1
한국부동산원	55	95	40	535	11	24.1	△0.7
여수광양항만공사	124	149	25	3,476	△6	24.1	△0.3
한국지역난방공사	279	215	△64	46,942	4,248	257.5	20.8
한국광해광업공단	△14,643	248	14,891	72,642	1,575		-
울산항만공사	146	278	132	1,622	△18	23.1	△0.9
한국도로공사	275	336	62	332,834	21,175	83.0	1.0
부산항만공사	445	408	△37	30,883	5,359	78.2	13.2
제주국제자유 도시개발센터	△1,285	776	2,061	7,231	△282	76.9	△10.5
한국수자원공사	3,186	3,421	235	135,473	△2,877	137.0	△15.6
주택도시보증공사	2,918	3,620	701	17,600	△1,121	26.6	△4.9
한국가스공사	△1,607	9,645	11,252	345,506	63,759	378.9	14.6
한국토지주택공사	33,029	41,633	8,604	1,388,884	91,433	221.3	△12.3
합계(A)	△6,996	△18,410	△11,415	4,341,302	359,263	-	-
공공기관현황(B)	51,743	107,623	55,881	5,829,599	417,735	-	-
비중 (A/B)	-			74.47	86.00	-	

주: 1) 2021년 기준으로 부채총액이 자산총계를 초과하는 자본잠식 상태인 경우(한국석유공사, 한국광물자원공사 및 대한석탄공사) 부채비율을 계산하지 않음

2) 연결 재무제표 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 작성성

⑥ 2021년 공기업 이자보상배율 및 차입금의존도에 따른 부채 부담 및 상환능력 검토

이자보상배율은 기관의 이자비용 대비 영업이익을 비교한 지표로써, 영업활동에서 발생한 이익이 이자부부채 관련 이자비용의 현금유출을 감당할 수 있는 수준인지 비교하는 개념이다. 이자보상배율이 1 미만인 경우, 그 해 영업손익이 이자비용에 미치지 못한다는 것을 의미하며, 이러한 상황이 지속될 경우 기관의 이자비용 상환불이행 위험이 발생할 수 있다.

[이자보상배율 개념]

구분	설명
산출방법	영업이익/이자비용
개념	이자비용 대비 영업으로 벌어들인 이익을 비교하여 기관에서 실제 발생할 현금 유출 대비 기업의 성과를 판단하는 지표
산출값이 1보다 작을 경우	(영업이익 < 이자비용) 영업이익이 이자비용을 감당할 수 없는 수준임. 이 자보상배율이 작아질수록 이자비용 대비 영업이익이 적다는 의미임

주1. 동 분석에서는 영업손실이 발생하는 경우 이자보상배율을 산출하지 않음

2. 이자보상배율 산출 시 사용된 이자비용은 다음과 같이 재계산된 수치임. ①총 이자비용 중 사채 및 차입금 이자비용만을 더하였으며, ②차입원가 자본화로 인한 비용 감소효과를 제거하여 동 기간 실제 발생한 이자비용 효과를 산출함

공기업이 자기자본에 비해 차입금 및 사채를 과다하게 보유할 경우 만기 시 원금상환 부담이 커질 수 있다. 또한 원리금 상환 등 고정된 현금유출이 커질 경우 경기 하락이나 이자율 상승과 같은 외부 환경 변화에 대응하기 어려움에 따라 채무불이행 위험이 발생할 수 있다. 이에 부채 및 자본(자산총계) 대비 이자부부채(차입금 및 사채) 비중을 파악하는 차입금의존도 지표를 활용하여 기관별 이자부부채 관련 위험을 검토해 볼 수 있다.

[차입금의존도 개념]

구분	설명
산출방법	이자부담부채(차입금 및 사채)/총 자본(타인자본+자기자본=자산 총액)
개념	신용위험과 부채(이자부부채)상환능력을 평가하는 지표

주: 총 자본은 각 기관의 자산총계를 사용하였음

2021년 기준 공기업을 이자보상배율에 따라 다음과 같이 구분하였으며, 해양환경공단, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국부동산원은 무차입기관으로 나타났다.

한편 2021년 영업손실로 인해 이자보상배율이 0 미만인 기관 중 영업손실이 발생한 기관은, 코로나19로 인해 매출 관련 이용객이 감소한 한국공항공사, 강원랜드, 인천국제공항공사, 한국철도공사가 있으며, 그 외에도 자본잠식 상태인 대한석탄공사, 2021년에 한국광물자원공사와 한국광해관리공단이 통합하여 설립된 한국광해광업공단, 그리고 2021년 유가 및 환율 상승의 영향으로 수익성이 악화된 한국전력공사가 있다.

다음으로 영업이익은 발생하였으나 당해 발생한 이자비용보다 적은 기관²⁸⁾으로는 인천항만공사, 한국지역난방공사, 한국도로공사가 있으며, 이와 같이 이자보상배율이 1 미만인 기관의 경우 향후 이자비용을 초과하는 수준으로 영업이익이 발생할 수 있도록 이익률을 관리할 필요가 있다.

28) 인천항만공사의 경우 코로나19로 인한 국제여객의 통항금지 지속으로 국제여객터미널 임대료 수입이 감소하고 있으며, 한편 제주항로 신규 재취항으로 인한 터미널 시설관리유지비 등 원가가 증가함에 따라 영업이익(31억원)이 이자비용(279억원)에 미달하게 되었다. 한국지역난방공사는 판매수입 증가에 따라 매출액은 증가하였으나, 재료비, 인건비, 감가상각비 등 매출원가의 증가폭이 매출 증가분을 초과함에 따라 영업이익(397억원)이 이자비용(519억원)에 미달하였다. 한국도로공사는 전체 사업에서 영업이익이 발생하고 있으나, 2020년부터 유류판매수익 및 휴게시설임대수익 감소 등으로 인하여 이자비용(2020년 7,723억원, 2021년 7,530억원)을 미달하는 수준으로 영업이익(2020년 6,230억원, 2021년 6,185억원)이 발생하고 있다.

[2021년 공기업(연결 기준) 이자보상배율에 따른 분류]

구분	2021년 이자보상배율	
1 미만 (10)	[영업손익 < 이자비용]	
	(0미만) 영업손실 발생	한국공항공사, (주)강원랜드, 인천국제공항공사, 대한석탄공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국광해광업공단
	(0이상) 영업이익 발생	인천항만공사, 한국지역난방공사, 한국도로공사
1 이상 (10)	[영업손익 > 이자비용]	
	한국석유공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 부산항만공사, 한국가스공사, 여수광양항만공사, 한국토지주택공사, 울산항만공사, 주택도시보증공사, 제주국제자유도시개발센터	
무차입 기관 (4)	해양환경공단, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국부동산원	

주: 이자보상배율 산출 시 사용된 이자비용은 다음과 같이 재계산된 수치임. ①총 이자비용 중 사채 및 차입금 이자비용만을 더하였으며, ②차입원가 자본화로 인한 비용 감소효과를 제거하여 동 기간 실제 발생한 이자비용 효과를 산출함

자료: 각 기관별 2021년 연결 재무제표를 바탕으로 재작성

2021년 차입금의존도에 따라 공기업을 분류하였는데, 24개 기관 중 한국석유공사, 한국가스공사, 한국철도공사, 3개 기관이 50% 이상의 차입금의존도를 보이고 있으며, 9개 기관이 30~50% 이내의 차입금의존도를 보이고 있다. 이외 자본잠식인 대한석탄공사와 한국광해광업공단 차입금 의존도는 각각 225%, 138%로 나타났다.

[2021년 공기업(연결 기준) 차입금의존도에 따른 분류]

구분	2021년 차입금의존도
30%미만 (6)	(주)강원랜드, 주택도시보증공사, 한국공항공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사, 제주국제자유도시개발센터
30~50% (9)	한국지역난방공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국조폐공사, 한국전력공사, 부산항만공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사
50% 이상 (3)	한국석유공사, 한국가스공사, 한국철도공사
100% 이상 (2)	자본잠식: 대한석탄공사, 한국광해광업공단
무차입기관 (4)	해양환경공단, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국부동산원

자료: 각 기관별 2021년 연결 재무제표를 바탕으로 재작성

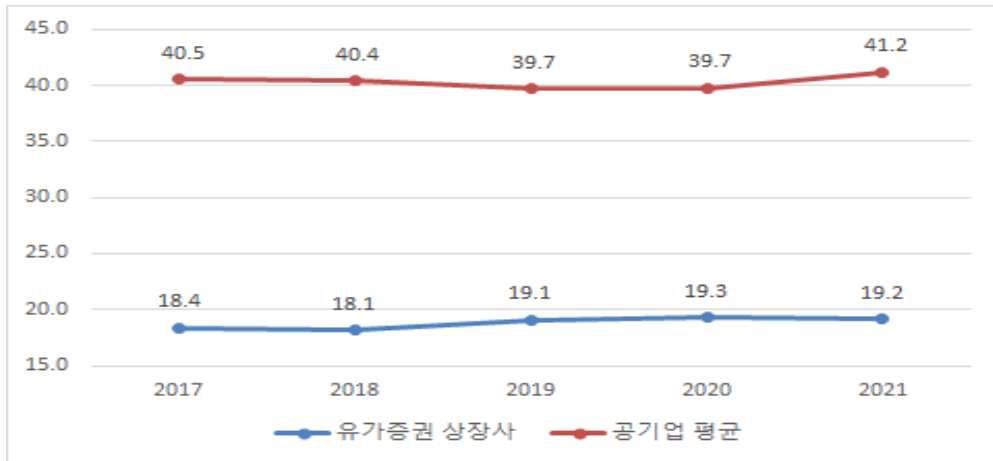
한편 2017~2021년 공기업 차입금의존도를 유가증권 상장사 차입금의존도 평균과 비교한 결과, 평균 18.8%인 유가증권 상장사 평균에 비해 공기업 평균(40.3%)은 높은 수준으로 나타났다.

공공기관 설립근거법 등에서 사채발행한도를 규정하고 있으며, 정부는 공공기관의 재무건전성 관리를 위한 다양한 노력²⁹⁾을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 대한석탄공사, 한국광해광업공단, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국철도공사의 경우 사채 및 차입금 등 이자부부채가 총 자산의 50%를 넘어서고 있어 이자부부채 규모를 줄이기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

29) 2022년 6월, 기획재정부의 「공공기관 재무건전성 강화방안」에서도 '재무위험기관'을 선정 후 ① 중장기재무관리계획 협의·조정 강화, ② 출자·출연 총량관리 등 사업위험 관리 확대, ③ **이자비용 부담 완화** 등 경영 효율성 제고 등의 집중관리를 실시할 계획임을 밝혔다.

[2021년 공기업(연결 기준) 차입금의존도에 따른 분류]

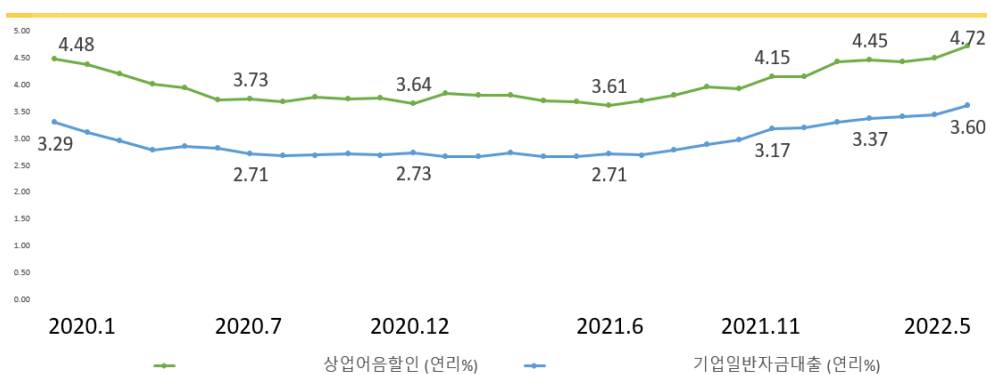
(단위: %)



자료: 공공기관 감사보고서 및 통계청

최근 주요국 정책금리 인상이 가속화되고 있으며, 국내에서도 2021년 두 차례의 기준금리 인상(0.5%↑)에 이어 2022년 네 차례의 기준금리 인상(1.25%↑)이 이어졌다. 이러한 금리 인상 및 공기업 부채 증가로 인해 이자부부채는 재무건전성에 부담으로 작용하고 있으므로, 정부는 공기업의 기준 금리³⁰⁾ 인상으로 인한 재무적 효과를 보다 면밀하게 모니터링할 필요가 있다.

[2020.1~2022.5 기업대출 금리 추이]



자료: 통계청

30) 대부분의 대상 기관이 변동금리부 부채보다는 공사채 등 고정금리부 부채를 보유하고 있어 이자율 변동(기준금리 상승)에 따라 즉각적인 현금유출 증가의 영향을 받지 않을 가능성도 있다.

(2) 산업통상자원부 산하 공기업 중 원료비 상승으로 손실 악화된 공공서비스 제공 기관에 대한 재무건전성 관리 필요

2021년 공기업 부채 434.1조원 중 산업통상자원부 소관 공기업의 부채 비중이 49.5%(215.1조원)로 가장 높으며, 국토교통부 소관 공기업 부채 역시 46.0%(199.9조원)로 높은 비중을 차지한다.

산업통상자원부 소관 공기업의 2017년 대비 2021년 부채 증가규모는 48.1조원 인데, 이 중 한국전력공사의 부채 증가규모가 36.9조원에 달하며, 한국가스공사(5.5조원 증가) 역시 부채가 크게 증가하였다. 국토교통부 소관 공기업의 경우 2017년 대비 2021년 한국토지주택공사(8.0조원 증가)와 한국도로공사(5.8조원 증가), 한국철도공사(3.7조원 증가)에서 부채가 크게 증가한 바 있다.

[공기업 소관부처별 부채규모(2017~2021)]

(단위: 조원, %)

구분	2017(A)	2018	2019	2020(B)	2021(C)	증감(C-A)	증감(C-B)
산업통상자원부	167.0 (45.8)	175.7 (47.3)	191.9 (49.4)	193.2 (48.5)	215.1 (49.5)	48.1	21.9
국토교통부	180.1 (49.4)	177.9 (47.9)	178.3 (45.9)	186.4 (46.8)	199.9 (46.0)	19.8	13.5
환경부	13.6 (3.7)	14.0 (3.8)	13.9 (3.6)	13.8 (3.5)	13.5 (3.1)	△0.1	△0.3
해양수산부	3.1 (0.9)	3.5 (1.0)	3.9 (1.0)	4.1 (1.0)	4.8 (1.1)	1.7	0.6
기획재정부	0.1 (0.0)	0.1 (0.0)	0.2 (0.0)	0.3 (0.1)	0.3 (0.1)	0.2	0.0
방송통신위원회	0.3 (0.1)	0.2 (0.1)	0.2 (0.1)	0.2 (0.1)	0.2 (0.1)	△0.0	△0.0
농림축산식품부	0.1 (0.0)	0.1 (0.0)	0.1 (0.0)	0.2 (0.0)	0.2 (0.1)	0.2	0.1
합계	364.4 (100.0)	371.5 (100.0)	388.5 (100.0)	398.2 (100.0)	434.1 (100.0)	69.7	35.9

자료: 기획재정부 자료

① 공공기관 중 2021년 부채 규모 및 증가가 가장 큰 한국전력공사

2021년 한국전력공사의 부채규모는 145.8조원으로 2020년 대비 13.3조원 증가한 바 있다. 한국전력공사 부채는 전체 공공기관 350개의 부채총액(969조원)의 15%를 차지하며, 공기업 36개 부채총액 434.1조원 중 33.6% 비중을 차지한다. 2021년 기준으로 한국전력공사(연결)의 부채규모가 350개 공공기관 중에서 가장 크며, 2020년 대비 부채 증가분(13.3조원) 역시 공공기관별 부채 증가액 중 가장 큰 것으로 나타났다.

[공공기관 및 공기업 대비 한국전력공사(연결) 부채규모(2017~2021)]

(단위: 조원, %)

구분	2017	2018	2019	2020(A)	2021(B)	증감(B-A)
공공기관	806.9	824.8	857.5	897.6	969.0	71.4
공기업	364.4	371.5	388.5	398.2	434.1	35.9
한국전력공사	108.8	114.2	128.7	132.5	145.8	13.3
공공기관 대비 비중	(13.5)	(13.8)	(15.0)	(14.8)	(15.0)	(18.6)
공기업 대비 비중	(29.9)	(30.7)	(33.1)	(33.3)	(33.6)	(37.0)

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

한편 한국전력공사(연결)의 부채비율은 2017년(149.1%) 이후 지속적으로 증가하고 있는데, 2021년 223.2%로 2020년 대비 74.1% 초과한 수치이며, 200%를 초과하게 되었다. 이외 한국전력공사의 발전자회사 중 2021년 가장 부채비율이 높은 기관은 한국중부발전(주)이며, 2021년 부채비율은 247.5%로 2017년 168.3%에서 79.2%p 증가한 바 있다. 나머지 발전자회사 역시 2021년 기준으로 부채비율이 100%를 초과하고 있어 한국전력공사와 발전자회사의 재무건전성이 악화되고 있음을 알 수 있다.

[한국전력공사 및 발전자회사 부채비율(2017~2021)]

(단위: %, %p)

구분	2017(A)	2018	2019	2020	2021(B)	증감(B-A)
한국전력공사(연결)	149.1	160.6	186.8	187.5	223.2	74.1
한국전력공사(별도)	91.0	98.7	113.4	112.1	145.7	54.7
6개 발전자회사						
한국수력원자력(주)	113.6	120.4	132.2	136.0	146.0	32.4
한국중부발전(주)	168.3	192.1	241.2	253.4	247.5	79.2
한국동서발전(주)	92.8	90.3	107.1	107.3	107.6	14.8
한국남동발전(주)	96.2	98.0	115.7	121.4	130.8	34.6
한국남부발전(주)	127.2	125.7	154.5	151.0	167.0	39.9
한국서부발전(주)	146.4	151.5	171.2	175.3	192.0	45.6

주: 한국전력공사의 발전자회사 배열은 2021년 당기순손익이 큰 회사 순으로 나열되어 있음
 자료: 한국전력공사의 별도 및 연결감사보고서, 이외 기관은 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

이러한 한국전력공사(연결)의 부채 증가는 계속된 적자에 기인하는데, 한국전력공사의 당기순손익을 살펴보면, 2017년 1조 4,414억원, 2018년 △1조 1,745억원, 2019년 △2조 2,635억원, 2020년 2조 925억원, 2021년 △5조 2,292억원으로, 평균적으로는 △1조 267억원의 당기순손실이 발생한 것으로 나타난다.

[한국전력공사 및 발전자회사 당기순손익(2017~2021)]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020(A)	2021(B)	평균	증감(B-A)
한국전력공사(연결)	14,414	△11,745	△22,635	20,925	△52,292	△10,267	△73,217

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

한국전력공사의 2021년 손실 발생은 주로 석탄, LNG등 원자재 가격 급등에 따른 전력판매 매출원가율 상승 등에 기인한다. 구입전력비를 전기판매수익으로 나눈 전력판매 매출원가율은 2021년 98.1%로 2020년 80.8%에 비해 급등하였으며, 2022년 1분기까지 3개월간 해당 매출원가율은 147.0%를 나타내고 있다.

[한국전력공사 연도별(분기별) 전력판매 매출원가율(2017~2022.3.)]

(단위: 억원, %)

구 분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
1월~12월	전기판매수익(a)	559,727	575,880	567,508	562,532	580,009	-
	구입전력비(b)	466,650	521,639	515,093	454,768	568,781	-
	매출원가율(b/a)	83.4	90.6	90.8	80.8	98.1	-
1월~3월 (1분기)	전기판매수익(a)	143,319	149,030	146,440	144,741	144,594	156,364
	구입전력비(b)	133,113	144,818	152,435	132,131	135,849	229,815
	매출원가율(b/a)	92.9	97.2	104.1	91.3	94.0	147.0

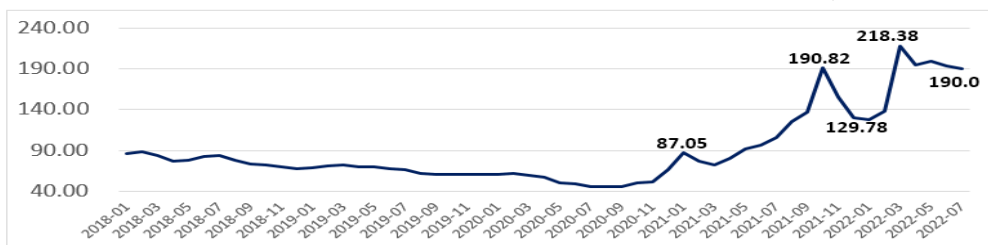
주: 한국전력공사의 발전사회사를 포함하지 않은 별도 재무제표 기준임

자료: 한국전력공사

한국전력공사의 발전원별 전력구입량을 살펴보면,³¹⁾ 2021년 기준으로 석탄발전 전력구입량이 전체의 34.0%인 18만 8,599Gwh이며, LNG 발전 전력구입량이 16만 6,004GWh로 전체 구입량의 29.9%의 비중을 차지하고 있다. 그런데, 전력구입량의 주요 비중을 차지하는 유연탄 및 LNG가격의 최근 가격 동향을 살펴보면, 유연탄의 경우 2021년 1월 톤당 87.05달러였던 가격이, 2021년 10월에는 190.82달러까지 상승하다가 12월 129.78달러 수준을 나타내었으며, 발전용 천연가스 요금 단가는 2021년 1월 GJ당 9천 925.4원에서 2021년 12월 2만 650원으로 상승한 바 있다. 이와 같이 매출원가의 주된 구성요소인 원재료 가격이 상승함에 따라 2021년 한국전력공사의 원가율이 98.1%까지 증가한 것으로 보인다.

[유연탄 가격 동향(2018~2022.7)]

(단위: USD/ton)



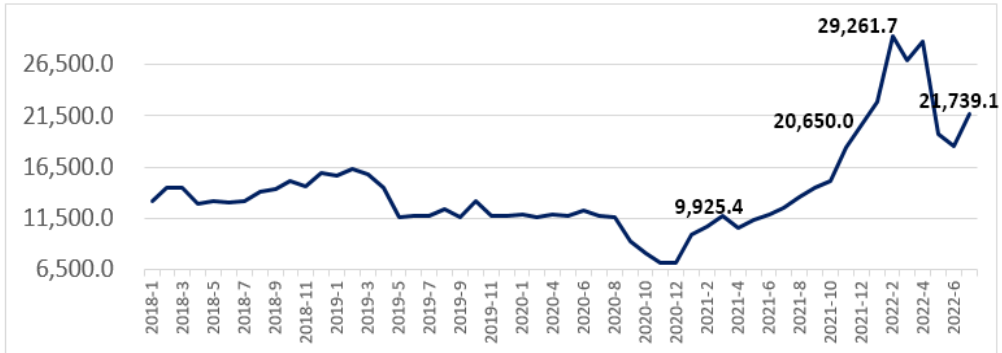
주: 가격기준은 FOB Kalimantan 5,900kcal/kg GAR임

자료: 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석II」, 「한국전력공사 손실발생 요인 분석」, 국회예산정책처, 2022.8, p.10

31) 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석II」, 「한국전력공사 손실발생 요인 분석」, 국회예산정책처, 2022.8, p.9

[발전용 천연가스 요금 단가(2018~2022.7)]

(단위: 원/GJ)



자료: 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석II」, '한국전력공사 손실발생 요인 분석', 국회예산정책처, 2022.8, p.10

한편 2020~2021년 한국전력공사의 영업손익과 세부 현금흐름을 다음과 같이 살펴보면, 한국전력공사의 영업손익은 2020년 4조 863억원에서 2021년 △5조 8,601억원으로 9.9조원 감소³²⁾하였다. 이에 따라 영업활동현금흐름 역시 2020년 대비 2021년에 8.7조원 감소하였는데 그럼에도 불구하고 2021년 투자활동으로 인한 현금은 2021년 역시 12조원 가량 지출된 것으로 나타난다. 이는 발전소 건설공사 등 지속적인 에너지 인프라 투자가 필요하기 때문이다. 한편 2021년 영업손실에 도 불구하고 12조원이 넘는 건설공사를 수행한 한국전력공사는 동 해 사채 및 장기 차입금을 통해 9.6조원의 외부 자금을 추가 조달하였다.

[한국전력공사의 영업손익 및 현금흐름 세부내역(2020~2021)]

(단위: 억원)

구분	영업이익	영업활동 현금흐름	투자활동 현금흐름	재무활동 현금흐름	현금성자산 증감
2020년	40,863	132,084	△148,318	18,808	2,574
2021년	△58,601	44,731	△123,543	84,350	5,538
증감	△99,464	△87,353	24,775	65,542	2,964

자료: 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

32) 제조업 평균가동률 증가로 인해 전력판매량은 4.7%(판매단가: 2020년 109.8원/kWh, 2021년 108.1원/kWh.)증가하였으나, 연료비조정요금 적용으로 인해 전기판매 수익 증가는 1.5조원 증가에 그쳤다. 한편 국제 연료가격 상승, 석탄발전 상한제약 시행 등으로 인해 2020년 대비 2021년 발전 자회사 연료비용 4.6조원, 민간발전사 구입전력비 5.9조원이 증가한 바 있다.

부채 증가 중 이자부부채의 비중을 파악하기 위하여 한국전력공사 차입금의존도의 증감을 다음과 같이 살펴보았다. 5조원의 적자가 발생한 2021년 한국전력공사의 차입금의존도는 38.2%로 2017년 대비 8%p 증가, 2021년 대비 3.8%p 증가하였다.

한편 한국전력공사(연결)의 이자부부채 관련 이자비용은 평균 1조 8,861억원 발생하고 있어 2021년 기관의 재무활동에서 순유입된 현금흐름 8조 4,350억원 중 22.4%의 자금이 사채 및 차입금의 이자비용 상환에 사용됨을 알 수 있다.

[한국전력공사 차입금의존도 및 이자부부채 이자비용(2017~2021)]

(단위: %, %p, 억원)

구분	차입금의존도						
	2017(A)	2018	2019	2020(B)	2021(C)	증감(C-A)	증감(C-B)
차입금의존도	30.2	33.0	34.4	34.4	38.2	8.0	3.8
이자부부채 이자비용	18,211	18,963	19,902	19,532	18,861	650	△671

주: 동 이자비용은 다음과 같이 재계산된 수치임. ①총 이자비용 중 사채 및 차입금 이자비용만을 더하였으며, ②차입원가 자본화로 인한 비용 감소효과를 제거하여 동 기간 실제 발생한 이자비용 효과를 산출함

자료: 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

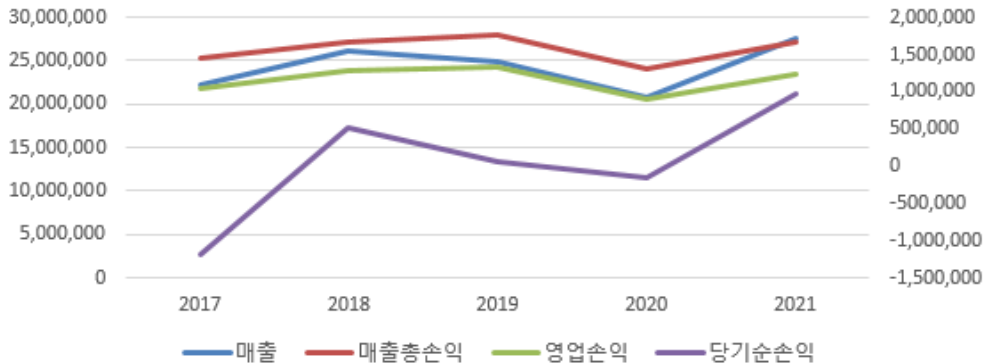
② 지속적으로 영업이익이 발생하고 있으나 2021년 부채규모가 증가한 한국가스공사

한국가스공사의 2017~2021년 주요 손익 지표를 다음과 같이 살펴보았다. 2021년 매출은 27조 5,207억원으로, 최근 5개년 평균 매출인 24조 3,389억원보다 3조원 높은 수치이다. 이에 2021년 매출총이익 1조 6,617억원 및 당기순이익 9,645억원 역시 최근 5년간의 평균보다 높게 나타나고 있다.

한편 한국가스공사의 2017~2021년 평균 매출원가율 및 영업원가율은 각각 93.5% 및 95.2%로 높은 수치를 보이고 있다.

[한국가스공사(연결) 주요 손익현황 및 관련 지표(2017~2021)]

(단위: 백만원, %)



구분	2017	2018	2019	2020	2021	평균
매출	22,172,167	26,185,037	24,982,639	20,833,721	27,520,756	24,338,864
매출총손익	1,444,491	1,676,506	1,755,522	1,320,223	1,661,748	1,571,698
당기순손익	(1,191,735)	526,745	58,269	(160,683)	964,522	39,424
매출원가율	93.5	93.6	93.0	93.7	94.0	93.5
영업원가율	95.3	95.1	94.7	95.7	95.5	95.2

주: 영업원가율은 '(매출원가+판매비와관리비)/매출'에 의해 산출된 값임

자료: 연결감사보고서

한국가스공사의 높은 원가율은 대부분 원료비(LNG 구매비용)에 기인하는데, 2021년 매출원가 25조 8,590억원 중에 포함되어 있는 원료비는 22조 3,431억원으로 86.4%의 비중을 차지하고 있다. 한국가스공사가 해외에서 구입하는 LNG 비용은 통상 환율 및 유가에 의해 변동되는데 2021년 환율은 달러 당 1,088.0원에서 1,185.5원으로 상승하였으며, 앞선 한국전력공사 분석에서 언급한 바와 같이 발전용 천연가스 요금 단가는 2021년 1월 GJ당 9천 925.4원에서 2021년 12월 2만 650원으로 상승한 바 있다.

[한국가스공사(연결) 원재료비 현황(2017~2021)]

(단위: 백만원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
매출원가	20,727,676	24,508,531	23,227,117	19,513,498	25,859,008
사용된 원재료	17,370,525	21,098,624	20,687,820	17,223,251	22,343,187
매출원가 대비 원재료 비율	83.8	86.1	89.1	88.3	86.4

자료: 기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

[미 달러화 환율 변동(2021.1~12)]



자료: 서울외국환중개

「물가안정에 관한 법률」³³⁾에 따르면, 한국가스공사의 판매단가³⁴⁾는 한국가스

33) 「물가안정에 관한 법률」

제6조(공공요금의 산정원칙 등) ① 법 제4조제1항에 따른 공공요금은 해당 사업이나 물품(이하 이 조에서 “공공서비스”라 한다)의 제공에 드는 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하여야 한다. 다만, 주무부장관이 다른 산정방식에 따르는 것이 합리적이라고 인정하는 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 그 산정방식에 따를 수 있다.

③ 공공요금을 산정하는 대상기간은 1회계연도로 하되, 주무부장관은 공공요금의 안정성, 물가변동, 그 밖에 경제상황의 변화 등을 고려하여 신축적으로 조정할 수 있다.

④ 제2항에 따른 적정원가, 적정투자보수, 그 밖에 공공요금의 산정에 필요한 세부기준은 기획재정부장관이 정한다.

34) 천연가스 요금은 공공요금으로 도매요금과 소매요금으로 구분되며, 보고서에서는 한국가스가 직접 판매하는 도매요금을 설명하고 있다. 동 공급비용은 산업통상자원부의 천연가스 도매요금 심의위원회 심의 및 기재부장관 협의를 거쳐 산업통상자원부장관이 승인하도록 되어 있으며, 소매요금(최종소비자요금)은 도매요금(정부승인요금)에 소매 도시가스사 공급비용으로 더한 비용으로 구성된다. 소매 도시가스사의 공급비용은 시/도 물가대책 심의위원회 심의를 거쳐 시/도지사가 승인(발전용은 가스공사 직공급)한다.

공사의 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하게 되며, 총괄원가는 원료비(LNG도입가+도입부대비)와 가스공사 공급비용으로 구성된다. 이와 같이 한국가스공사의 매출은 원료비(LNG 구매가)에 연동되고 있다. 또한 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」에 근거하여 유가 및 환율 변동으로 인해 한국가스공사의 월 산정원료비가 기준원료비의 $\pm 3\%$ 를 초과하여 변동할 경우 요금에 적기에 반영할 수 있도록 연료비 연동제를 실시하고 있다.

다만 정부는 물가안정을 고려하여 도시가스 민수용 요금에 대해 2018년부터 원료비 연동제를 유보³⁵⁾해왔다. 한국가스공사의 원재료 구입가격이 모두 반영되는 LNG(발전용 천연가스) 요금 단가는 2021년 1월 GJ당 9천 925.4원에서 2021년 12월 2만 650원으로 상승(92.5% 증가)하였으나, 원료비 상승이 가스요금에 제한적으로 반영되는 도시가스용을 포함한 한국가스공사의 판매단가(원가정보공개기준)는 2020년 505.0원/㎥에서 2021년 554.34원/㎥으로 2020년 대비 10.3% 상승한 바 있다. 이와 같이 원료비 상승이 가스요금에 제한적으로 반영됨에 따라 한국가스공사는 실제 발생한 원료비와 요금으로 회수한 원료비 간 차이를 미수금 또는 미지급금으로 회계처리하고 있다. 한국가스공사의 '천연가스 판매요금 정산손익 유보 자산'(미수금)³⁶⁾은 2020년 대비 2021년 1조 이상 증가한 바 있다.

35) 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」에 따르면 LNG가격의 현저한 상승 혹은 하락 시, 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 경우 연동제를 일시 유보할 수 있도록 명시하고 있다. 한편 2018년 9월부터 2020년 6월까지 기준원료비는 동결되었으나 2019년 7월 정산단가 0.7271원/MJ이 반영되었으며, 2020년 7월 원료비 인하 이후 장기간(20.7~22.3월) 요금동결이 지속된 바 있다. 2022년 4월, 산업통상자원부는 '최근 가스시장 불안정에 따라 국제가격이 급등하여 원료비 인상요인이 큰 폭으로 발생하였음에도 불구하고, 국민부담 및 물가안정을 고려하여 민수용 요금의 기준원료비를 동결하기로 하였으나, 2021.12월 개정된 '천연가스 공급규정'에 따라 2022.5월부터 2021년 정산단가 1.23원/MJ을 민수용 요금에 반영하여 작년보다 급증한 미수금을 일부 해소해 나갈 예정'이라고 밝혔다. 또한 이번 요금 조정에 따라 민수용 요금은 2022년 5월1일(일)부터 최종 8.4~9.4% 인상될 예정이며, 연중 가구당 평균 가스요금은 월 2,450원 증가할 것으로 예상된다고 밝혔다.

36) [한국가스공사(연결) 원재료비 조정 현황(2017~2021)]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
당해년도 재료비(A)	181,927	240,533	230,065	180,428	252,001
전년말 정산분(B)	9,449	△1,010	4,825	12,762	12,106
재료비 계(A+B)	191,376	239,523	234,890	193,190	264,107

자료: 한국가스공사

[한국가스공사 판매량 및 판매단가 현황(2017~2021)]

(단위: 백만 m^3 , 원/ m^3)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
판매량	41,105	46,645	43,183	41,626	47,465
평균 판매단가	534.23	562.12	582.50	505.02	554.34

자료: 한국가스공사 홈페이지

한국가스공사의 2020년 대비 2021년 부채 증가분 6.3조원 중 이자부부채(사채 및 차입금)의 증가는 4조원으로 나타나고 있다. 또한 2017~2021년 동안 매년 평균 7,209억원의 사채 및 차입금 이자비용 부담이 발생하고 있어 한국가스공사의 영업이익이 평균적으로 7,209억원 이상 발생해야 매년 발생하는 사채 원리금 상환이 가능한 것으로 보인다.

한편 자본요소 중 하나인 신종자본증권은 자사주와 연계하여 한국가스공사가 발행한 증권³⁷⁾인데, 만기가 정해져 있으나 발행회사의 결정에 따라 원금 상환의 만기를 연장할 수 있어 회계상 한국가스공사의 자본으로 인정되는 계정이다. 다만 동 증권은 매년 일정 금리의 이자를 지급하도록 되어 있으며, 2021년 신규 발행한 신종자본증권의 이자율은 연 2.043%로, 2022년 이후 매년 지급될 이자는 68억원으로 산출된다.

[한국가스공사(연결) 주요 부채 및 이자비용 현황(2017~2021)]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020(A)	2021(B)	증감 (B-A)
부채	289,990	311,917	311,653	281,746	345,506	63,760
이자부부채	221,176	237,988	243,905	221,601	261,867	40,267
자본	81,404	84,980	81,465	77,352	91,193	13,842
신종자본증권	3,081	3,081	0	0	3,345	0
사채 및 차입금 이자비용	8,189	7,676	7,457	6,636	6,085	-
신종자본증권 이자비용	11	40	42	0	0	-

주: 사채 및 차입금 이자비용은 이자부부채(차입금 및 사채) 이자비용만을 취합함

자료: 기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

37) 동 자본증권은 발행일로부터 5년 이후 발행회사의 재량으로 콜옵션 행사가 가능하며, 회계기준 변경에 따라 회계상 자본으로 인정되지 않는 경우 콜옵션 행사가 가능함을 조건으로 하고 있다.

2021년 한국가스공사의 영업이익은 1조 2,397억원으로 2020년 대비 3,408억 원 증가하였는데, 2021년 영업활동현금흐름은 △2조 705억원으로 2020년 대비 5조 3,215억원 감소한 것으로 나타났다. 이는 가스요금 판매로 인한 매출은 증가하였으나 2021년 말 매출채권이 2020년 대비 3조 4,164억원 증가함에 따른 것이며, 또한 '천연가스 판매요금 정산손익 유보 자산'(미수금) 등의 자산 1조 7,192억원 증가로 영업활동현금흐름이 감소하였다.

[한국가스공사(연결) 현금흐름 현황(2017~2021)]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020(A)	2021(B)	증감(B-A)
영업이익	10,352	12,769	13,345	8,989	12,397	3,408
영업활동현금흐름	25,076	571	19,858	32,510	△20,705	△53,216
투자활동현금흐름	△12,259	△12,752	△13,970	△9,719	△11,703	△1,984
재무활동현금흐름	△12,661	9,942	△5,819	△21,900	34,756	56,656
전체 현금흐름	156	△2,239	69	891	2,348	1,456

자료: 기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 2022년부터 전기요금 및 가스요금 인상이 예정되어 있으나, 최근 에너지 국제가격 급등으로, 각 기관의 부채규모 확대가 가속화될 우려가 있다. 따라서 한국 전력공사와 한국가스공사는 부채규모 및 부채비율 등 재무건전성을 종합적으로 관리할 필요가 있다.

(3) 국토교통부 산하 공기업 중 부채 증가 및 당기순손실이 지속되고 있는 한국철도공사의 재무건전성 관리 필요

앞의 [공기업 소관부처별 부채규모(2017~2021)]표에서와 같이 2017~2021년 동안 한국철도공사는 부채가 증가할 뿐만 아니라 부채비율 및 당기순손실 악화 등이 지속되고 있다. 한국철도공사는 2015년을 제외하고 과거 10년 동안 지속적으로 당기순손실이 발생하였으며, 10년 평균 당기순손실은 △1조 876억원이다. 또한 한국철도공사는 2020~2021년 1조가 넘는 당기순손실(2020년 △1조 2,381억원, 2021년 △1조 1,081억원)을 인식하고 있다.

[한국철도공사의 당기순손익(2012~2021)]

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	평균
한국 철도 공사	△28,737	△44,672	△4,754	5,776	△2,044	△8,623	△1,393	△853	△12,381	△11,081	△10,876

주: 개별 혹은 별도 재무제표 기준

자료: 각 공공기관 감사보고서

한국철도공사(별도)의 경우 2020년 대비 2021년 운송수익이 2,929억원 증가함에 따라, 매출은 7,423억원 증가한 바 있다. 또한 안전투자 및 정부수탁사업 증가에 따라 수선유지비(3,990억원) 증가로 영업비용은 전년 대비 4,400억원 증가하였다. 다만 2021년에도 2020년과 유사하게 영업손실 △8,661억원 및 당기순손실 △1조 1,081억원이 발생하였다.

한편 2020년 대비 2021년 자산총계는 505억원 감소하였는데 이는 2021년 수익의 회복으로 매출채권 등의 자산이 증가(1,464억원)하였지만, 용산병원 매각³⁸⁾ 등 매각예정자산 감소(△1,716억원)에 기인한다. 한편 사채 발행 및 차입금 증가(4,662억원) 등에 따라 2020년 대비 2021년 부채총액은 7,044억원 증가하였고, 부채비율은 39%p 증가(2020년 242%→2021년 281%)한 바 있다.

2020년과 비교하면 2021년의 매출은 코로나19 이전과 비교 시 일부 회복한 수준인데, 당기순손실은 2년 연속 △1조원에 달하고 있으며, 2020년 대비 2021년 부채규모는 7,044억원 증가 및 부채비율은 39%p 증가하였다.

38) 서울시는 한국철도공사와 사전협상을 진행, 용산철도 병원부지에 대한 개발계획을 수립하였는데, 등 록문화재로 지정된 용산철도병원을 용산역사박물관으로 운영하기로 한 바 있다.

[2017~2021년 한국철도공사(별도) 주요 재무 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2017	2018	2019	2020 (A)	2021 (B)	증감 (B-A)
자산총액	192,190	214,008	218,921	246,442	245,937	△505
부채총액	143,250	149,716	157,297	174,408	181,452	7,044
자본총액	48,940	64,291	61,624	72,034	64,485	△7,549
부채비율	293	233	255	242	281	39
매출	50,572	55,545	56,026	44,004	51,427	7,423
영업비용	55,855	56,532	57,472	55,688	60,088	4,400
영업손익	△5,283	△987	△1,446	△11,684	△8,661	3,023
당기순손익	△8,623	△1,393	△853	△12,381	△11,081	1,300

자료: 한국철도공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

2017~2021년 한국철도공사는 지속적으로 영업손실을 인식하고 있어 매년 평균적으로 3,300억원 가량 발생하는 이자비용을 감당하기 어려운 것으로 보인다.

[2017~2021년 한국철도공사(별도) 이자보상배율]

(단위: 억원, 배)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
영업손익	△528,298	△98,721	△144,604	△1,168,481	△866,063
이자비용	387,953	371,406	326,127	284,173	279,341
이자보상배율	△1.4	△0.3	△0.4	△4.1	△3.1

자료: 한국철도공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국철도공사(별도)의 비용에서 인건비, 상각비, 이자비용 등 고정비가 많은 비중을 차지하고 있다. 한국철도공사의 총 영업비용(판매비와 관리비, 매출원가)에서 인건비성 비용(급여, 퇴직급여, 복리후생비)의 비중은 2019년 45.9%, 2020년 45.3%, 2021년 42.2%이며 유무형자산의 상각비 비중은 2019년 8.4%, 2020년 8.4%, 2021년 8.4%이다. 이에 더해 2019년 3,261억원, 2020년 2,842억원, 2021년 2,793억원의 이자비용이 발생하는 등 고정비가 지속적으로 발생하여 한국철도공사는 단기간 재무구조 개선이 어려운 상황이다.

[2019~2021년 한국철도공사(별도) 주요 비용 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2019년	총 영업비용 대비 비중	2020년	총 영업비용 대비 비중	2021년	총 영업비용 대비 비중
영업비용						
급여	2,141,234	37.3	2,041,877	36.7	2,065,277	34.4
퇴직급여	244,065	4.2	210,063	3.8	221,657	3.7
복리후생비	251,180	4.4	266,704	4.8	246,186	4.1
(생략)						
감가상각비	478,968	8.3	459,668	8.3	497,803	8.3
무형자산상각비	7,107	0.1	4,307	0.1	4,802	0.1
(생략)						
총 영업비용	5,747,291	-	5,568,949	-	6,008,841	-
영업외비용						
이자비용	326,127	-	284,173	-	279,341	-

자료: 한국철도공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국철도공사는 철도 관련 지속적인 투자와 충분한 인력이 필요함에 따라 2조 원 가량의 인건비 등 고정비용이 발생하며, 3천억원 가량의 이자비용을 매년 상환하고 있다. 한편 2020년부터 지속된 코로나19의 영향으로 2021년 부채규모는 18조원까지 증가하였고, 부채비율은 200%를 초과하여 재무건전성이 악화되었다. 이러한 상황에도 불구하고 한국철도공사의 주 수입원인 운송 사업은 국민의 안전하고 편리한 철도 서비스 이용을 돕기 위한 공공의 목적을 가지고 있기 때문에 수익성 개선을 위해 매출단가를 높이려 할 시 고객의 운송요금이 높아진다는 부담이 있다.

따라서 정부와 한국철도공사는 국민에게 안정적인 공공서비스를 제공하면서도 원가율 개선 방안 마련 및 공사 부채관리 등을 통하여 공사의 공공성을 지키는 선에서 재무건전성 방안을 지속적으로 고민할 필요가 있다.

ESG란 기업의 비재무적 요소인 환경(Environmetn), 사회(Social), 지배구조(Governance)를 통하여 지속가능한 발전을 추구하는 경영 패러다임을 의미한다.

정부는 공익적 목적을 추구하는 공공기관에 대한 ESG 관리 강화 방안의 일환으로, 공공기관 통합공시 항목에 ESG 항목을 포함¹⁾시키는 등 공공기관의 ESG 경영을 강조하고 있다. 이에 따라 공공기관 사업 수행을 위한 재원 마련 목적의 채권 발행시에도, 사회책임투자채권 (SRI(Socially Responsible Investment)채권)²⁾ 발행 규모가 증가하고 있다.

사회책임투자채권(이하 ‘ESG채권’)은 발행자금이 친환경 또는 사회적 이득을 창출하는 프로젝트에 사용되는 채권으로, ① 환경(E)과 관련된 녹색채권, ② 사회적 책임(S)과 관련된 사회적채권, ③ 환경(E)과 사회적 책임(S) 모두가 강조되는 지속가능채권으로 구분된다.

[ESG채권의 구분]

녹색채권(Green Bond)	사회적채권(Social Bond)	지속가능채권(Sustainability Bond)
신재생에너지 등 친환경 프로젝트나 사회기반시설에 투자할 자금을 마련하기 위해 발행하는 채권	사회가치 창출 사업에 투자할 자금을 마련하기 위해 발행하는 채권	환경 친화적이고 사회가치를 창출하는 사업에 투자할 자금을 마련하기 위해 발행하는 채권

자료: 한국거래소

한지은 예산분석관(jieun3137@assembly.go.kr, 6788-3745)

안옥진 예산분석관(ojahn@assembly.go.kr, 6788-3731)

1) 기획재정부, “공공기관 공시항목에 ESG(환경·사회·지배구조) 대폭 확대한다.”, 보도자료, 2021.3.4. 해당 보도자료에 따르면, ESG 등 민간 및 공공의 논의 동향을 고려하여, ‘공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)’ 상 공시항목에 ①안전 및 환경 항목, ②사회공헌활동, ③상생협력, ④일가정양립 등 관련 항목을 대폭 신설·보완하였다고 설명하고 있다.

2) 사회책임투자채권에 대한 국제 기준으로는 국제자본시장협회(International Capital Markets Association, ICMA)에서 발표한 녹색채권원칙(Green Bond Principles, GBP), 사회적채권원칙(Social Bond Priciples, SBP), 지속가능채권 가이드라인(Sustainability Bond Guidelines, SBG), 국제기후기후(Climate Bond Initiative, CBI)에서 발표한 기후채권기준(The Climate Bond Standards, CBS) 등이 있다. 우리나라에서는 녹색채권에 대한 ‘녹색채권 가이드라인’이 2020년 12월 마련되었다.

ESG채권의 발행은 일반적인 채권의 발행절차에 조달자금의 목적과 관리체계가 ESG채권 적용기준에 부합하는지에 대한 외부 전문기관의 검토와 인증³⁾을 받는 절차를 거쳐 이루어진다.⁴⁾

2021년을 기준으로 공공기관은 국내에서 회사채와 특수채를 포함하여 총 62조 2,829억 4,500만원의 ESG채권을 발행한 것으로 나타났다. 각 ESG채권 구분별로는 2021년에 3조 1,300억원의 녹색채권을 발행하였으며, 58조 1,829억 4,500만원의 사회적채권을 발행하였다. 또한, 지속가능채권의 경우 2021년 발행액은 9,700억원이었다.

2022년 3월까지의 공공기관 국내 ESG채권 발행 총 규모는 152조 4,173억원 규모이며, 해당 금액은 2018년 1,000억원에서 2019년 26조 3,762억원, 2020년 51조 2,600억원, 2021년 62조 2,829억원 등으로 지속적으로 증가추세에 있다.

[공공기관 국내 ESG채권 발행 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022.3	합계
녹색채권	100,000	0	200,000	3,130,000	650,000	4,080,000
사회적채권	0	25,226,200	50,350,000	58,182,945	11,408,203	145,167,348
지속가능채권	0	1,150,000	710,000	970,000	340,000	3,170,000
합계	100,000	26,376,200	51,260,000	62,282,945	12,398,203	152,417,348

자료: 한국거래소, 각 공공기관 제출자료

국내 연도별 ESG채권 발행액을 각 공공기관별로 살펴보면, 2022년 3월까지 ESG채권 발행액 152조 4,173억원의 74.1%에 해당하는 112조 9,918억원이, 보금자리론, 디딤돌대출 등 서민을 대상으로 하는 주택담보대출 실행에 소요되는 자금을 주택저당채권(MBS)⁵⁾ 발행을 통하여 조달하는 한국주택금융공사에서 발행되었

3) 국내의 경우에는 회계법인, 신용평가사 및 지속경영관련 자문기관 등이 ESG채권의 인증업무를 담당하고 있다

4) 자본시장연구원, 「ESG채권의 특성 분석과 활성화 방안」, 2021.5.

5) 한국주택금융공사는 MBS(Mortgage Backed Securities: 주택저당증권)를 발행하는데, 이는 금융기관이 주택을 담보로 장기대출을 해준 주택 저당채권을 대상자산으로 하여 발행한 증권(채권)을 말한다. 즉, 은행 등 금융회사들이 주택구입자에게 주택을 담보로 대출하고 취득한 주택저당채권을 한국주택금융공사에 양도하고, 한국주택금융공사는 이를 기초로 MBS를 발행하여 투자자에게 판매한 후, 해당 판매대금을 주택저당채권을 양도한 금융회사에게 지급한다. 은행 등의 금융회사는 장기간에 걸쳐 대출자

다. 그 밖에 중소기업은행이 8조 9,200억원, 중소기업진흥공단이 8조 503억원, 신용보증기금이 5조 9,052억원의 ESG채권을 국내에서 발행하였다.

[공공기관 연도별 국내 ESG채권 발행 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022.3	총합계	(비중)
한국주택금융공사	0	239,862	466,000	357,144	66,912	1,129,918	(74.1)
중소기업은행	0	9,500	4,000	64,300	11,400	89,200	(5.9)
중소기업진흥공단	0	0	0	62,703	17,800	80,503	(5.3)
신용보증기금	0	0	0	50,982	8,070	59,052	(3.9)
한국장학재단	0	7,400	11,200	11,800	2,000	32,400	(2.1)
예금보험공사	0	0	16,300	11,500	2,600	30,400	(2.0)
한국산업은행	0	2,000	12,000	8,800	2,000	24,800	(1.6)
한국토지주택공사	0	0	0	10,700	5,300	16,000	(1.0)
한국자산관리공사	0	0	0	10,000	0	10,000	(0.7)
한국전력공사	0	2,000	2,000	4,000	0	8,000	(0.5)
한국남동발전	0	0	0	5,900	1,400	7,300	(0.5)
한국수력원자력	0	3,000	0	2,400	0	5,400	(0.4)
지역난방공사	0	0	0	1,600	3,500	5,100	(0.3)
한국남부발전	1,000	0	0	2,800	600	4,400	(0.3)
한국서부발전	0	0	0	2,700	1,500	4,200	(0.3)
한국동서발전	0	0	0	3,800	0	3,800	(0.2)
한국중부발전	0	0	1,100	1,500	400	3,000	(0.2)
한국철도공사	0	0	0	3,000	0	3,000	(0.2)
부산항만공사	0	0	0	2,000	0	2,000	(0.1)
한국해양진흥공사	0	0	0	1,500	0	1,500	(0.1)
인천항만공사	0	0	0	1,100	0	1,100	(0.1)
여수광양항만공사	0	0	0	500	500	1,000	(0.1)
인천국제공항공사	0	0	0	1,000	0	1,000	(0.1)
한국수자원공사	0	0	0	800	0	800	(0.1)
한국공항공사	0	0	0	300	0	300	(0.0)
총합계	1,000	263,762	512,600	622,829	123,982	1,524,173	(100.0)

자료: 한국거래소, 각 공공기관 제출자료

(주택 담보 대출을 받은 자)들로부터 상환받아야 할 돈을 한번에 회수하여 유동성을 높일 수 있는 장점이 있다.

ESG채권을 발행한 공공기관들은 주로 에너지, SOC, 정책금융을 담당하는 기관들로 세분화할 수 있는데, 녹색채권은 주로 한국전력공사의 발전자회사와 인천항만공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등의 SOC사업을 영위하는 공공기관이 발행하고 있다.

또한, 사회적 채권은 서민을 대상으로 하는 주택담보대출 실행에 소요되는 자금을 주택저당채권(MBS) 발행을 통하여 조달하는 한국주택금융공사를 비롯하여 중소기업 대출, 학자금 대출사업, 부실 금융기관 자금지원 등의 정책금융을 담당하고 있는 공공기관이 주로 발행하고 있으며, 2022년 3월 말 기준으로 발행액이 145조 1,673억원으로, 공공기관 ESG채권의 대부분을 차지한다.

뿐만 아니라 취약계층 지원, 중소기업 상생 등의 가치를 포함하는 사회적 가치와 신재생에너지 등 환경에 속한 사업을 혼합한 지속가능채권이 다양한 유형의 공공기관에서 발행되고 있다.

[국내 ESG채권 발행 공공기관 현황]

(단위: 억원)

구분	녹색채권	사회적채권	지속가능채권
금액	40,800	1,451,673	31,700
기관	한국전력공사 발전자회사(남동, 남부, 동서, 서부발전), 인천항만공사, 지역난방공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국산업은행 등	신용보증기금, 중소벤처기업진흥공단, 중소기업은행, 한국산업은행, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 한국장학재단, 한국토지주택공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 인천국제공항공사 등	한국수력원자력, 한국중부발전, 여수광양항만공사, 지역난방공사, 한국공항공사, 한국전력공사, 한국해양진흥공사, 중소기업은행 등

주: 2022년 3월 말 기준

자료: 한국거래소

특히, 최근 정부는 녹색채권에 대한 가이드라인(2020.12), 녹색금융 추진계획(2021.1), 한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy) 등을 발표하면서 ESG채권 중에서도 녹색채권을 강조하고 있다.

2021년에 국내·외로 녹색채권을 신규로 발행한 공공기관들은 정책금융기관, SOC 관련 기관, 한국전력공사 및 발전자회사 등의 유형으로 구분된다.

[2021년 녹색채권 신규발행 공공기관 유형별 현황]

정책금융기관	SOC 관련 기관	한국전력공사 및 자회사	기타
한국산업은행, 한국수출입은행, 한국해양진흥공사	인천항만공사, 한국철도공사	한국전력공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국서부발전	한국수자원공사, 한 국지역난방공사 등

정책금융기관의 경우 한국산업은행과 한국수출입은행 및 한국해양진흥공사가 녹색채권을 신규로 발행하였다. 한국산업은행 및 한국수출입은행은 재생에너지, 친환경 운송, 오염방지관리 및 에너지 효율 등의 사업을 영위하는 기업을 대상으로 하는 대출에 소요되는 자금을 녹색채권의 형태로 신규발행하였으며, 한국해양진흥공사는 친환경 선박 보급을 위하여 1,350억원 규모의 녹색채권을 신규발행하였다.

[정책금융 공공기관의 2021년 녹색채권 발행 세부 현황]

기관명	발행금액	발행일	발행 목적
한국 산업은행	7억 달러	2021.01.19.	재생에너지, 친환경운송
	3억 달러	2021.03.09.	
	3,000억원	2021.03.25.	
	14,248억 인니 루피아	2021.06.10.	
	2억 스위스 프랑	2021.07.22.	
	300억원	2021.10.07.	오염방지 관리, 에너지효율
	2,000만 달러	2021.10.12.	재생에너지, 친환경운송
한국 수출입은행	7억 달러	2021.10.25.	재생에너지, 청정수 송, 지속가능에너지 및 에너지효율
	10억 달러	2021.10.19.	
	9억 8,200만 유로	2021.10.19.	
한국해양 진흥공사	1,350억원	2021.11.29.	친환경 선박 보급

자료: 각 공공기관의 제출자료를 바탕으로 재구성

SOC 공공기관의 경우 인천항만공사, 한국철도공사가 2021년에 녹색채권을 신규발행하였다. 인천항만공사는 기존 녹색건물 투자에 대한 대환용으로 1,100억원의 녹색채권을, 한국철도공사는 전기철도차량 구입용으로 3,000억원의 녹색채권을 신규발행하였다.

[SOC 공공기관의 2021년 녹색채권 발행 세부 현황]

기관명	발행금액	발행일	발행 목적
인천항만공사	1,100억원	2021.11.11	기존 녹색건물 투자액에 대한 대환자금
한국철도공사	3,000억원	2021.04.14	전기철도차량 구입

자료: 각 공공기관의 제출자료를 바탕으로 재구성

한편, 한국전력공사 및 한국남동발전, 한국남부발전, 한국서부발전과 같은 발전자회사 역시 2021년에 녹색채권을 신규발행하였다. 한국전력공사는 신재생사업이나 전기차 구입 등을 위하여 3억 달러의 녹색채권을 신규발행하였으며, 한국남동발전은 기존 REC 인증서 구매 비용에 대한 차환용과 환경설비 개선사업을 위하여 총 5,900억원의 녹색채권을 신규발행하였다. 또한 한국남부발전은 연료전지, 풍력 등 친환경에너지와 신재생에너지 개발을 위하여 총 2,800억원과 4억 5,000만 달러에 해당하는 녹색채권을 2021년에 신규로 발행하였으며, 한국서부발전 역시 신재생에너지 개발을 위하여 2,700억원의 녹색채권을 신규로 발행하였다.

[한국전력공사 및 발전자회사의 2021년 녹색채권 발행 세부 현황]

기관명	발행금액	발행일	발행 목적
한국전력공사	3억 달러	2021.09	신재생사업, 전기차구입 등
한국남동발전	3,000억원	2021.01.26	기존 REC 인증서 구매 비용 차환용
	2,900억원	2021.07.26	환경설비 개선사업
한국남부발전	4억 5,000만 달러	2021.01	연료전지, 풍력, 태양광 및 소수력
	500억원	2021.07	연료전지
	1,100억원	2021.07	신재생에너지
	1,200억원	2021.11	
한국서부발전	2,700억원	2021.07.29	신재생에너지

자료: 각 공공기관의 제출자료를 바탕으로 재구성

이 외에도 한국수자원공사는 기존 사업에 대한 자금 조달용으로 800억원의 녹색채권을 신규로 발행하였으며, 한국지역난방공사는 열수송관 공사용으로 1,600억 원에 달하는 녹색채권을 발행하였다.

[한국수자원공사 및 한국지역난방공사의 2021년 녹색채권 발행 세부 현황]

기관명	발행금액	발행일	발행 목적
한국 수자원공사	500억원	2021.03. 12	수도권Ⅱ단계 노후관 개량, 광역상수도 확충('18~'22), 공업용수도 확충('12~'21)
	300억원	2021.08. 04	공업용수도 확충('12~'21), 스마트정수장 구축('20~'23), 광역정수장 탄소중립('21~'23)
한국지역 난방공사	1,600억 원	2021.07. 13	열수송관 공사

자료: 각 공공기관의 제출자료를 바탕으로 재구성

2-1. 공공기관의 ESG채권으로 조달한 자금 사용의 문제점 검토

가. 현황

차환은 신규로 채권을 발행하여 기존에 발행되었거나 만기가 도래한 채권을 상환하는 것으로, 기존에 조달된 자금을 대체하거나 채권의 기간 변경, 전환하는 등의 목적으로 사용된다. 즉, 차환을 목적으로 발행된 채권의 경우 이로 인하여 조달된 자금은 신규 사업에 투입되는 것이 아니라 기존에 진행 중인 사업에 투입된 자금을 대체하는 용도로 사용된다.

공공기관이 2021년에 발행한 ESG채권 중에서 차환을 목적으로 쓰이고 있거나 조달된 자금이 기존에 진행 중인 사업에 투입된 금액은 녹색채권의 경우에는 총 7,781억원, 사회적채권 4조 4,200억원, 지속가능채권 85억원으로 총 5조 2,066억원 규모이며, 그 구체적인 사용처 등 내역은 다음과 같다.

[2021년 공공기관 발행 ESG채권 중 차환용 및 기존 사업 투입용 현황]

(단위: 백만원)

채권 종류	발행기관	발행금액	사용처	차환/기존사업
녹색채권	인천항만공사	110,000	친환경건축물 건설	차환
	한국남동발전	300,000	REC 인증서 구매	차환
	한국수자원공사	68,100	기존 사업 투자	기존 사업
	한국철도공사	300,000	전기철도차량 구매	차환
	소계	778,100	-	-
사회적채권	부산항만공사	200,000	부산항 북항 1단계 재개발사업('08~'22)	기존 사업
	예금보험공사	3,040,000	기존 채권 차환용	차환
	한국장학재단	1,180,000	기존 채권 차환	차환
	소계	4,420,000	-	-
지속가능채권	한국공항공사	2,000	기존 채권 차환	차환
		6,500	무안공항 관리동 신축('20~), 김포공항 순환버스 구매('20~'30)	기존 사업
	소계	8,500	-	-
합 계		5,206,600	-	-

자료: 각 공공기관의 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

공공기관은 ESG채권으로 조달한 자금의 사용과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

① ESG채권 발행자금의 ESG관련 신규 사업에 대한 투입 확대 필요

공공기관은 ESG채권으로 조달한 자금이 차환에 사용되거나 기존 사업에 투입되기 위하여 사용되는 경우를 별도로 파악하여 공개할 필요가 있으며, ESG채권으로 조달된 자금이 ESG와 관련된 신규 프로젝트에 투입되는 비율을 확대할 필요가 있다.

정부가 발표한 「녹색채권 가이드라인」⁶⁾은 녹색채권의 발행으로 조달된 자금에 대하여 사용처를 투자자에게 고지하도록 규정하고 있으며, 특히 조달되는 자금의 전부 또는 일부가 차환에 사용되는 경우 차환의 예상 비율과 차환에 사용되는 해당 녹색프로젝트 포트폴리오 및 대상기간에 대하여 공개할 것을 권고하고 있다. 이는 차환에 사용되는 자금의 경우 신규 녹색프로젝트에 투자하는 것과는 환경적으로 의미가 다르기 때문에 조달자금 중 차환에 사용되는 비율과 신규 녹색프로젝트에 투자하는 비율을 나눔으로써 해당 녹색채권에 대한 평가의 실효성을 높이기 위한 것이다. 반면 녹색채권과 달리 사회적채권이나 지속가능채권의 경우 별도의 가이드라인이 마련되어 있지 않아 차환에 사용되는 금액에 대하여 별도로 관리되고 있지 않다. 그러나 사회적채권과 지속가능채권 역시 조달된 금액을 차환용으로 사용하는 경우 신규 프로젝트에 투입되는 것이 아니기 때문에 그 환경적·사회적 의미가 다를 것으로 보인다.

실제 2021년에 발행된 녹색채권 중 인천항만공사, 한국남동발전 및 한국철도공사가 발행한 녹색채권의 경우 총 7,100억원이 차환용으로 발행되었으며, 사회적채권의 경우 예금보험공사와 한국장학재단이 각각 발행한 3조 400억원 및 1조 1,800억원의 사회적채권이 모두 차환용으로 사용되었다. 또한, 한국공항공사가 발행한 지속가능채권 중 20억원 역시 기존 채권의 차환용으로 사용되었는데, 이처럼 차환용으로 발행된 채권의 경우 ESG와 관련된 신규 프로젝트에 투입된 것이 아니라는 점에서 실질적으로 환경적, 사회적 가치를 새로이 창출한다고 보기 어렵다.

6) 「2020 녹색채권 가이드라인」, 환경부 및 금융위원회, 2020.12, p.9

또한, ESG채권으로 조달된 금액 중 기존에 진행되는 사업에 투입되는 경우 역시 차환용과 같이 신규 프로젝트에 투입되는 것이 아니라는 점에서 별도로 관리될 필요가 있다. 한국수자원공사가 2021년에 발행한 681억원의 녹색채권은 전액 기존에 진행되고 있었던 사업에 투자되었으며, 부산항만공사가 2021년 발행한 2,000억원의 사회적채권 역시 2008년부터 진행 중이던 ‘부산항 북항 1단계 재개발사업’의 자금으로 투입되었다. 또한, 한국공항공사가 2021년 발행한 지속가능채권 중 65억원 역시 2020년부터 진행되어 온 ‘무안공항 관리동 신축’ 사업이나 ‘김포공항 순환버스 구매’ 사업의 자금으로 사용되었다.

그러나 이처럼 기존에 진행되어 왔던 사업에 사용되는 경우 이는 ESG채권의 발행을 통해 신규로 관련 프로젝트를 진행하고 해당 신규 프로젝트에 투입되는 것이 아니므로 실질적으로 ESG와 관련된 환경적, 사회적 효과를 신규 창출하는 효과가 제한적이라는 한계가 있다.

따라서 공공기관은 녹색채권 뿐만 아니라 ESG채권 전체에 대하여 차환용으로 사용되는 금액과 기존 사업에 투입되는 금액을 별도로 관리하여 공개할 필요가 있으며, 추후 ESG채권을 발행하는 경우 그 조달금액을 가급적 ESG와 관련된 신규 프로젝트에 투입하여 실질적으로 환경적, 사회적 효과가 창출되도록 그 투입 비율을 확대할 필요가 있다.

② ESG채권 발행자금 관련 관리체계 보완 필요⁷⁾

한국철도공사는 ESG채권 발행자금이 본래의 용도로 사용되는지 모니터링할 수 있도록 별도로 구분된 계정 마련 등 관리체계를 보다 구체화하여 투명성을 강화할 필요가 있다.

한국철도공사는 2021년 전기철도차량 구매를 위해 3,000억원의 녹색채권⁸⁾을 발행하였다.

7) 이와 관련한 보다 자세한 세부 내역은 국회예산정책처, 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」, p.237 참조.

8) ‘한국철도공사 녹색채권 인증평가’

NICE신용평가(주)에 따르면 동 무보증사채의 인증등급을 그린1로 평가하였다. 또한 한국철도공사의 녹색채권 관리체계(Green Bond Framework)에 따르면 동 채권을 국제자본시장협회(ICMA)의 녹색채권 원칙(GBP: Green Bond Principles) 및 대한민국 환경부의 녹색채권 가이드라인에 부합하는 것으로 평가하고 있다.

[2021년 한국철도공사 ESG채권(녹색채권) 발행내역]

(단위: 억원)

ESG 구분	발행채권 상세내역	발행일	만기	금액	사용처
E(녹색채권)	한국철도공사 제198회(녹)	2021-04-14	5년	1,500	전기철도 차량구입
	한국철도공사 제199회(녹)	2021-04-14	10년	500	
	한국철도공사 제200회(녹)	2021-04-14	30년	1,000	
합계				3,000	

자료: 한국철도공사

한국철도공사는 해당 녹색채권 발행 시, 국제자본시장협회의 녹색채권원칙, 환경부의 녹색채권 가이드라인, 한국철도공사의 녹색채권 관리체계를 기준으로 하였다고 설명하고 있다.

국제자본시장협회(ICMA)⁹⁾의 ‘녹색채권원칙’에서는 녹색채권을 기존 적격 녹색 프로젝트에 대한 신규 자금 조달 혹은 차환 조달에 활용되는 채권으로 정의한다. 또한 ① 조달자금의 사용 목적이 친환경적 편익을 가지고 있을 것, ② 채권 발행사는 프로젝트 평가 및 선정 프로세스를 갖출 것, ③ 조달자금은 별도 계정으로 귀속되어 적격 녹색 프로젝트에의 자금배분과 일치할 것, ④ 발행사가 공개(report)하여야 할 정보를 녹색채권 발행에 있어 필수 요건으로 명시하고 있다.

2020년 12월에 발표된 환경부의 ‘녹색채권 가이드라인’에서도 ① 조달자금의 사용, ② 프로젝트 평가와 선정 과정, ③ 조달자금의 관리, ④ 사후보고를 녹색채권의 핵심요소로 설명하고 있다. 또한 ‘발행자는 녹색채권 발행자금이 녹색 프로젝트에만 사용되도록 추적 관리’해야 하며, ‘내부 통제 절차를 통해 추적가능한 적절한 방법(별도의 계좌 또는 포트폴리오 마련, 가상의 방식¹⁰⁾ 등)으로 관리’할 필요가 있다고 명시되어 있다.

즉, 국내외 ESG채권 기준에 따르면, 채권 발행 이후 자금이 적절한 목적으로 사용되고 있는지에 대한 지속적인 모니터링 및 보고체계 마련이 필요하다.

한국철도공사의 녹색채권 3,000억원은 ‘지난 24개월 내(2019~2020년) 투입된 친환경 철도차량(전기 동력분산식 철도) 구입대금의 차환용도’로 발행¹¹⁾되었으

9) 국제자본시장협회(ICMA)는 자본 시장 참가자를 위한 자율 규제 조직이자 무역 협회이다.

10) 일반계좌에서 관리되나 적격 자산 및 프로젝트에 대한 지출을 가상으로 추적 관리하는 방식(Green Bond Proceeds Management& Reporting, The World Bank 2018)

며, 녹색채권 발행(2021.4) 후 1년 이내에 조달자금의 100%를 아래와 같이 상기 투자 사업에 투입할 계획이었다.

한국철도공사가 친환경 철도차량 구입을 위해 지출한 금액은 2019년 2,902억원, 2020년 3,971억원, 2021년 2,329억원이었는데, 과거 한국철도공사의 사채 발행 시 철도 구입대금 목적으로 특정지어 발행한 사례는 없었다.

[녹색채권 발행 시 친환경 철도차량 투자계획]

(단위: 량)

프로젝트	차종	차량 수	구분
동력분산식 고속차량 구입	EMU-320	16	전기 동력분산식 고속열차
경전선용 차량 구입	EMU-260	30	전기 동력분산식 준고속열차
준고속차량 구입	EMU-260	84	전기 동력분산식 준고속열차
일반 여객열차 노후차량 대체 구입	EMU-150	150	전기 동력분산식 일반열차
노후차량 대체 등 구입	EMU-150	208	전기 동력분산식 일반열차
2017년 노후대체 구입	전기동차	128	전기 동력분산식 열차
2019년 노후대체 구입	전기동차	448	전기 동력분산식 열차
2020년 노후대체 구입	전기동차	490	전기 동력분산식 열차

자료: 한국철도공사

[연도별 친환경 철도차량 구입내역(2019~2021)]

(단위: 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	합계
EMU-320	2,386	6,298	66	8,750
EMU-260	97,505	35,578	47,570	180,653
EMU-150	163,987	21,884	19	185,890
전기동차	26,349	333,342	185,304	544,995
합계	290,227	397,102	232,959	920,288

자료: 한국철도공사

2021년의 한국철도공사 주요 현금흐름을 살펴보면, 영업활동 및 투자활동으로 인해 6,374억원 및 1.8억원의 순현금이 유출되었고, 재무활동으로 인해 2,131억원의 순현금이 유입된 것을 알 수 있다.

11) 한국철도공사의 '녹색, 사회, 지속가능채권 표준관리체계'에서는 공사의 녹색, 사회, 지속가능채권을 통해 마련한 재원의 100%는 적격 친환경 사업 또는 사회적 사업의 자금조달 및 차환을 위한 목적으로만 사용되며, 차환의 경우, 지난 24개월 내에 진행된 사업이 포함 대상이라고 명시되어 있다.

2021년 1조 5,596억원의 사채(채권) 발행자금은 1조 500억원의 사채 상환 및 건설중인 자산 및 철도차량 등 유형자산 취득 등에 사용되었을 것이나 한국철도공사에 따르면, 특정 채권의 자금이 어느 목적으로 쓰였는지 관리 하지는 않고 있다.¹²⁾

[2021년 한국철도공사 주요 현금흐름 현황]

(단위: 백만원)

구분	현금유입액	현금유출액
I. 영업활동으로 인한 현금흐름		(637,394)
II. 투자활동으로 인한 현금흐름		(182)
1. 투자활동으로 인한 현금유입액	539,089	
2. 투자활동으로 인한 현금유출액		(539,271)
철도차량의 취득		(135,816)
건설중인자산의 증가		(251,272)
III. 재무활동으로 인한 현금흐름		213,125
1. 재무활동으로 인한 현금유입액	2,179,767	
사채의 발행	1,559,604	
2. 재무활동으로 인한 현금유출액		(1,966,642)
사채의 상환		(1,050,000)
(생략)		

주 1. 괄호 안의 숫자는 현금유출을 뜻함

2. 현금흐름표 상 사채의 발행 금액은 할인·할증발행차금 적용 및 관련 비용을 제외한 현금의 유입액이므로 사채발행 현황표의 명목 발행금액과 상이할 수 있음

자료: 한국철도공사 감사보고서

한국철도공사에 따르면 ESG채권 사용처인 ‘전기 열차 구입사업’은 기후채권에 서 대표적으로 인정하는 적격 프로젝트인 친환경 운송수단에 속하는 사업이다. 최근 3년간 한국철도공사는 이와 같은 친환경 철도차량 구입용으로 9,203억원을 지출한 바 있는데, 이는 녹색채권발행액인 3천억원을 초과한다.

그런데 한국철도공사는 녹색채권 발행 시 ‘지난 2년 내 기투입된 친환경 철도차량 구입대금의 차환용도’로 녹색채권 발행 후 1년 이내 투자를 완료하겠다고 계

12) 한국철도공사에 따르면, 사채 발행으로 투자사업비 조달 시 사업목적별로 자금을 조달하면 사업별 지출시점의 차이로 자금의 유효기간이 늘어나게 되어 통합관리보다 이자비용이 추가되는 단점이 있으므로 현재까지 통합관리 방식으로 자금을 조달하여 집행하였다고 설명하였다.

확한 바 있는데, ESG채권 발행 자금을 일반 자금과 통합관리하고 있어 자금이 어느 시점에 어떠한 목적으로 사용되었는지, 기존 발행채권에 대한 단순차환은 아닌지 파악하기 어려운 점이 있다.

따라서 한국철도공사는 향후 신규사업에 대한 ESG채권 발행 시 조달 자금의 집행을 보다 명확히 하고 투명성을 제고할 수 있도록 일반용도의 자금과 계정을 구분하거나 가상의 방식을 구비하는 등 자금관리에 만전을 기할 필요가 있다.

2-2. 한국형 녹색분류체계 적용 시범사업 사업 지연 등

가. 현황

정부는 ESG채권의 대표적 사례로서 녹색채권을 강조하면서 녹색채권에 대한 가이드라인(2020.12)과 녹색금융 추진계획(2021.1)을 발표하였으며, 환경부는 녹색채권에 관한 기준이 되는 ‘한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy)’ 지침서를 발표(2021.12)하였다. 환경부가 발표한 ‘한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy)’ 지침서는 녹색금융을 활성화하기 위하여 녹색경제활동의 기준을 분류한 것이다. 한국형 녹색분류체계는 ① 온실가스 감축, ② 기후변화 적응, ③ 물의 지속가능한 보전, ④ 자원 순환, ⑤ 오염방지 및 관리, ⑥ 생물다양성 보전이라는 6대 환경목표 달성을 설정하고, 이에 기여하는 녹색경제활동을 분류한 것으로, 녹색활동의 적합성에 대한 세부 기준을 제시하고 한국형 녹색분류체계의 활동기준을 제시하는 내용이다.

환경부는 녹색채권을 발행함에 있어서 이러한 한국형 녹색분류체계를 도입하기 위하여 2022년 3월 ‘한국형 녹색분류체계 적용 시범사업’을 시행하기 위한 참여기업과 전담기관을 모집 공고하였으며, 그 구체적인 추진체계는 다음과 같다.

[한국형 녹색분류체계 적용 시범사업 추진체계]

환경부	• 시범사업 총괄 및 성과 관리
한국환경산업기술원	• 시범사업 운영·관리, 제반 비용지원 등
참여기업 (은행, 일반기업)	• 녹색채권 발행 ① 신규 관리체계 수립 및 외부검토 실시 ② 녹색 프로젝트 적합성 판단을 위한 자료 작성·제공 ③ 녹색분류체계 적용·검토를 위한 회의자료 작성 및 협의체 참석
전담기관	• 녹색 프로젝트 적합성 판단 확인 ① 녹색 프로젝트 적합성 판단 업무 수행 ② 적합성 판단 및 분류체계 관련 양식 고도화 지원 ③ 기타 녹색분류체계 적용 확대를 위한 자문 수행

자료: 환경부 공고

한국형 녹색분류체계 적용 시범사업은 녹색분류체계의 시장 적용 가능성 및 활용성을 강화하고, 시사점 도출을 위해 금융위원회·금융기관·산업계 등과 협의체를 마련하여 추진되는 사업이다. 이와 관련하여 2022년도 예산에 친환경경제사회기반구축 사업¹³⁾의 내역사업으로 19.3억원이 편성되어 추진되고 있다.

[한국형 녹색분류체계 적용 시범사업 예산 세부내역(2022)]

(단위: 천원)

구 분	내 용	금 액
인건비	정규보수, 상용임금, 일용임금	224,915
운영비	임차료, 일반용역비, 관리용역비 등	1,644,000
여비	국내여비	17,280
업무추진비	사업추진 활동비	9,000
경상비	일반관리비	34,805
합 계		1,930,000

자료: 한국환경산업기술원

나. 분석의견

한국형 녹색분류체계 적용 시범사업이 지연되지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

‘한국형 녹색분류체계 적용 시범사업’은 녹색활동을 정의하는 녹색분류체계를 마련하여 녹색위장행위(그린워싱) 방지, 투자자의 신뢰 담보를 위해 진정한 ‘녹색’ 경제활동을 판단할 수 있는 원칙과 지침을 마련하여 해당 경제활동으로 자금 유입 확대를 통한 녹색금융 활성화를 촉진하기 위한 사업이다.

환경부가 발표한 ‘한국형 녹색분류체계 적용 시범사업’ 모집 공고문에 따르면, 동 사업은 시범사업의 참여기업과 전담기업을 모집하고 있는데, 참여기업의 경우 녹색채권을 발행하여 조달된 자금을 녹색프로젝트에 투입하고 관리하는 역할을 담당하며, 전담기업은 해당 녹색 프로젝트에 대한 적합성을 판단하는 역할을 한다.

동 사업에서 모집하는 참여기업은 당해 연도 녹색채권 발행 계획이 있는 은행과 기업이며, 해당 은행이나 기업들의 녹색 프로젝트에 대한 적합성을 판단하는 전담기관은 온실가스 검증기관과 환경컨설팅사를 대상으로 한다.

13) 코드: 기후대응기금 6433-700

[한국형 녹색분류체계 적용 시범사업 모집 공고]

구분	역할	대상
참여기업	녹색채권 발행	당해 연도 녹색채권 발행 계획이 있는 은행 및 기업
전담기업	적합성 판단 지원	온실가스 검증기관 및 환경건설탕사 중 「환경기술 및 환경산업 지원법」 시행령의 자격요건을 충족하는 기업

자료: 환경부 공고를 바탕으로 재작성

그런데, 이러한 시범사업은 환경부와 금융위원회가 합동으로 발표한 「녹색금융 추진계획」¹⁴⁾ 상 시범사업 시행 일정에 비해 상당 부분 지연된 상황이다.

2021년 연초에 발표한 「녹색금융 추진계획」에 따르면 환경부는 녹색분류체계를 2021년 2분기 내에 마련하여 2021년 4분기 내에 시범사업을 적용할 계획이었다. 그러나 2022년 3월에 비로소 녹색분류체계 적용 시범사업에 대한 모집공고를 한 것을 고려할 때 동 계획이 지연되고 있는 것으로 나타났다.

[녹색금융 추진계획 추진 현황]

구분	추진과제 및 세부이행방안		2021				2022			
			1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
2. 민간 금융 활성화	⑤ 녹색 분류 체계 마련	계획		초안 마련		시범 적용				
		실제				초안 마련	시범사업 모집공고	참여기업 전담기관 선정		

자료: 금융위원회, 「2021년 녹색금융 추진계획」, 2021.1. 및 한국환경산업기술원 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, ‘한국형 녹색분류체계 적용 시범사업’ 모집 공고에 따르면, 동 시범사업은 녹색분류체계의 6대 환경목표 중 주로 ‘온실가스 감축’이라는 하나의 목표에 집중되어 그 적용범위에 한계가 있는 것으로 보인다. 환경부에서 발표한 녹색분류체

14) 「2021년 녹색금융 추진계획」, 금융위원회 및 환경부, 2021.1.25.

계의 6대 환경목표는 ‘온실가스 감축’ 뿐만 아니라 ‘기후변화 적응’이나 ‘물의 지속 가능한 보전’, ‘오염방지 및 관리’ 등이 포함되나, 동 시범사업에는 이러한 목표 외에 주로 온실가스와 관련된 사항이 포함되어 있으며, ‘순환경제’, ‘생물다양성’ 관련 사항은 일부만 포함되어 있다.

이처럼 동 사업이 녹색분류체계의 적용을 위한 시범사업임에도 그 적용범위가 온실가스 감축에만 집중될 경우, 자칫 6대 환경목표 중 온실가스 감축을 제외한 나머지 목표의 중요성이 축소될 가능성이 있다.

이처럼 한국형 녹색분류체계의 발표에도 불구하고 사업추진일정이 본 계획보다 지연되고 있으며, 그 적용을 위한 시범사업의 범위 또한 제한적인 측면이 있는 바, 환경부는 사업이 더 이상 지연되지 않도록 사업관리를 철저히 할 필요가 있다.

2-3. 국민연금공단의 ESG투자 관련 기준 마련 필요

가. 현황

국민연금기금은 「국민연금기금법」 제102조제2항¹⁵⁾에 따라 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위해 수익을 증대시킬 수 있도록 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 기금을 관리·운용하며, 동법 제102조제4항¹⁶⁾에서는 증권의 매매 및 대여 등을 수행할 경우 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위해 투자 대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있도록 하고 있다.

국민연금기금 운용에 관한 사항을 관리하는 보건복지부 소속 국민연금기금운용위원회는 2019년 11월, 국민연금기금의 ESG 투자를 활성화하기 위하여 ‘국민연금기금 책임투자 활성화 방안’을 발표하였으며, 2021년 5월, 국내외 탄소배출 감축을 위하여 국민연금기금의 ‘탈석탄 선언’¹⁷⁾을 하였다.

‘국민연금기금 책임투자 활성화 방안’은 2019년까지 국내주식 일부에만 적용 하던 책임투자를 기금 전체 자산군인 국내외 주식·채권으로 확대하여 적용하는 내용과 기존 투자방식에 ESG요소를 융합시키는 ESG 통합전략을 수립하고 국내외 주식 및 채권에 확대 적용하는 내용이다. 또한, 동 방안에 기반하여 국민연금기금운용

15) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대로 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 국채를 매입한다.

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여
4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래
5. 제46조에 따른 복지사업 및 대여사업
6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

16) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다. <신설 2015. 1. 28.>

17) 보건복지부, “국민연금기금, 탄소배출 감축을 위한 ‘탈석탄 선언’”, 보도자료, 2021.5.28.

위원회가 2021년 2월에 발표한 ‘국민연금기금 책임투자 활성화 방안 추진현황 및 향후 계획’에서는 2020년부터 2022년까지 ESG 투자를 강화하기 위하여 ESG 통합 전략 강화 및 확대, 위탁운용 책임투자 내실화 및 책임투자 활성화 기반 조성 등의 구체적인 추진과제 및 세부이행방안을 수립하였다.

[국민연금기금 책임투자 활성화 방안 추진계획]

구분	추진과제 및 세부이행방안	추진계획		
		'20	'21	'22
① 책임투자 대상 자산군 확대 및 전략 수립	① ESG 통합전략 강화 및 확대			
	(1) 국내주식 직접 ‘액티브 ESG통합전략 강화’ 및 ‘패시브 ESG 통합전략 적용’	O		
	(2) 국내채권 ESG 통합전략 적용		O	
	(3) 해외주식·채권 ESG 통합전략 적용		O	
	② 기업과의 대화 전략 확대			
	(1) 국내주식 환경(E)·사회(S) 관련 중점관리사안 선정		O	
	(2) 해외주식 수탁자 책임 활동 가이드라인 마련		O	
② 위탁운용 책임투자 내실화	③ 네거티브 스크리닝 전략 도입 검토		O	
	① 책임투자 유형 위탁펀드 내실화 * 국내주식 위탁운용 BM 개발 및 적용	O		
	② 위탁운용사 선정·평가체계 개선			
	(1) 국내주식 책임투자 위탁펀드 책임투자보고서 제출 의무화	O		
	(2) 국내외 주식·채권 위탁운용사 책임투자보고서 제출 의무화			O
	(3) 국내외 주식·채권 위탁운용사 선정시 책임투자 요소 고려			O
	(4) 국내외 주식·채권 위탁운용사 모니터링 등 강화			O
③ 책임투자 활성화 기반 조성	① 책임투자 원칙 등 지침 제·개정	O		
	② 기업 ESG 정보 공시 제도 개선			
	(1) 수탁자 책임 활동 연차보고서 발간 (매년 발간)	O		
	(2) 거래기관 평가시 비재무적 요인 포함 여부 반영			O
	③ 책임투자 담당 조직 역량 강화			
	(1) 책임투자 관련 해외 이니셔티브 추가 참여	O		
	(2) 해외사무소 책임투자 인력 파견		O	
	④ ESG 평가체계 개선 * 국내주식 ESG평가체계 개선		O	

자료: 국민연금기금 책임투자 활성화 방안 추진현황 및 향후 계획, 2021.2

한편, 국민연금기금의 탈석탄 선언은 국민연금기금이 향후 자산을 투자하는데 있어서 석탄 배출 및 채굴기업에 대한 투자를 배제하겠다는 취지로, 향후 국내외 석탄발전소 신규 건설 프로젝트에 투자를 금지하겠다는 내용과 국민연금기금 운용지침에 투자제한 조항을 신설하여 석탄 채굴 및 발전산업에 대한 투자제한전략을 도입하는 내용을 포함한다.

나. 분석의견

국민연금기금의 책임투자 및 탈석탄 선언과 관련하여 석탄투자의 기준이나 투자제한에 대한 구체적인 이행방안, 가이드라인 등이 아직 마련되지 않고 있는 바, 국내 산업에 미치는 영향 등을 종합적으로 신중히 검토하여 해당 기준 등을 마련할 필요가 있다.

국민연금기금은 석탄산업과 관련한 투자를 제한하겠다는 탈석탄 선언을 2021년 5월에 하였으나, 탈석탄 정책을 위하여는 석탄산업의 범위를 석탄을 생산·판매하는 기업이나 석탄 발전을 수행하는 기업으로만 한정할 것인지 석탄과 관련된 발전건설 및 장비생산 기업까지도 포함할 것인지 등을 명확하게 할 필요가 있다.

또한 석탄기업 역시 기업 매출 중 석탄산업이 차지하는 비중을 어느 정도로 할 것인지에 따라 석탄기업 여부가 달라질 수 있으므로 그 기준을 마련하는 것 역시 선행되어야 할 것이다.

이에 보건복지부, 국민연금공단 및 국민연금기금연구원은 탈석탄 선언 이후 그 이행을 위해 석탄채굴이나 발전산업의 범위 및 기준 마련 목적으로 연구용역을 진행하였고, 2022년 5월부터 이를 기반으로 하는 석탄채굴 발전산업 투자제한 이행방안을 마련할 계획이다.

또한 국민연금기금운용위원회는 2021년 2월에 발표한 ‘국민연금기금 책임투자 활성화 방안 추진현황 및 향후 계획’에서 ESG 투자를 확대하기 위하여 세부적인 추진과제 및 추진계획을 제시하고 있으나, 일부 과제의 경우 2022년 6월 현재 그 계획이 지연되고 있는 것으로 나타났다.

[국민연금기금 책임투자 활성화 방안 추진계획 중 지연과제 현황(22.6월 기준)]

구분	추진과제 및 세부이행방안	추진계획	추진현황
① 책임투자 대상 자산군 확대 및 전략 수립	① ESG 통합전략 강화 및 확대		
	(3) 해외주식·채권 ESG 통합전략 적용	'21년 내 완료	추진 중
	② 기업과의 대화 전략 확대		
	(1) 국내주식 환경(E)·사회(S) 관련 중점관리사안 선정	'21년 내 완료	추진 중
	(2) 해외주식 수탁자 책임 활동 가이드라인 마련	'21년 내 완료	추진 중

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 재작성

우선, 국내채권과 해외주식 및 채권과 관련하여 국민연금기금운용위원회는 ESG 통합전략을 2021년 내에 적용할 것이라고 밝힌 바 있으며, 이에 따라 국내채권의 경우 ESG 통합전략 가이드라인이 2021년 6월 마련되어 적용되고 있다.

그러나 해외주식·채권에 대한 ESG 통합전략 가이드라인은 국내채권에 대한 가이드라인과 동일하게 추진계획 상 2021년 내에 마련될 계획이었음에도 불구하고 2022년 6월 현재까지 마련되지 않고 있다.

특히, 국민연금기금운용위원회는 2022년 국민연금기금 운용계획상 목표 포트폴리오를 전년 대비 국내채권 비중은 줄이는 한편, 해외주식 및 채권에 대한 비중을 늘려나갈 계획임을 밝힌 바 있다. 따라서 이러한 국민연금기금의 목표 포트폴리오를 고려할 때, 해외주식 및 채권에 대한 ESG 적용 가이드라인을 마련함으로써 책임투자 적용을 활성화할 필요가 있다.

[국민연금기금 2022년도 목표 포트폴리오]

(단위: %, %p)

구분	2021년말(A)	2022년말(B)	증감(B-A)
국내주식	16.8	16.3	△0.5
해외주식	25.1	27.8	2.7
국내채권	37.9	34.5	△3.4
해외채권	7.0	8.0	1.0
대체투자	13.2	13.4	0.2
계	100	100	-

자료: 국민연금기금운용본부

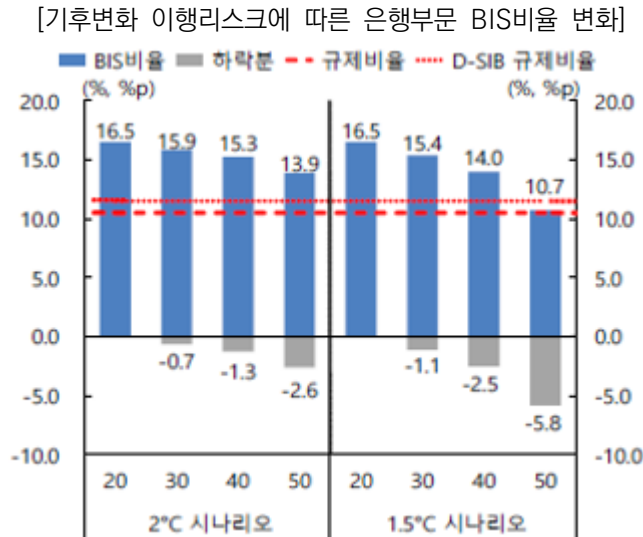
또한, ‘국민연금기금 책임투자 활성화 방안’에 따르면 책임투자과 관련한 기업과의 대화 전략을 확대하기 위하여 국내주식 관련 환경(E)·사회(S) 관련 중점관리사안을 선정하고 해외주식 수탁자 책임 활동 가이드라인을 마련할 계획이었다. 이는 책임투자 기준에 맞도록 기업을 개선하기 위하여 비공개·공개 대화 등을 통하여 기업의 활동에 관여하기 위한 것으로, 전문기관의 연구를 통해 환경 및 사회와 관련한 국내주식에의 중점관리사안을 선정하는 한편, 해외주식의 운용특성과 ESG 요소를 종합적으로 고려하여 국민연금기금이 해외주식에 대해 수탁자책임 활동을 수행하는 가이드라인을 마련하는 내용이다. ‘국민연금기금 책임투자 활성화 방안 추진현황 및 향후 계획’에 따르면 이와 같은 기업과의 대화 전략 확대는 2021년 내에 추진될 계획이었으나 2022년 6월 현재 해당 계획 역시 지연되고 있는 상황이다.

국민연금공단의 책임투자 및 탈석탄 투자와 관련된 기준 마련은 국민연금의 투자 규모를 고려할 때 국민연금기금 자체 투자 뿐만 아니라 위탁운용사 등에게 영향을 미칠 수 있으며, 향후 다른 금융기관의 정책 방향성에도 ESG채권으로 조달한 자금에 대한 투자 방향을 제시하는 등 해당 영향이 클 수 있음을 고려할 필요가 있다.

한국은행은 2021년 보고서¹⁸⁾에서, 온실가스 감축정책 등의 영향에 따른 고탄소 기업의 재정건전성 악화로, 해당 기업과 관련한 금융자산(대출, 주식 등)을 보유한 금융기관의 건전성 또한 악화될 우려가 있음을 제시하였다. 또한, 이를 위해 스트레스 테스트를 실시하였는데, 저탄소경제로의 이행리스크는 2050년 기준 국내는

18) 김재운, 전은경, 「조사통계월보 제75권 제12호 - 기후변화 이행리스크와 금융안정」, 한국은행, 2021.12.

행의 자기자본비율(BIS 기준 총자본비율)을 2020년 대비 2.6~5.8%p¹⁹⁾ 하락시킬 것으로 전망한 바 있다.



자료: 김재윤, 전은경, 「조사통계월보 제75권 제12호 - 기후변화 이행리스크와 금융안정」, 한국은행, 2021.12.

따라서 보건복지부와 국민연금공단은 국내 금융기관에 미치는 영향 등을 고려하여 책임투자 활성화를 위해, 국민연금기금의 석탄투자 기준이나 투자제한 이행방안 마련, 해외주식 및 채권에 대한 ESG 통합전략 가이드라인 마련 등에 대하여 국내 산업에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하는 등 책임투자과 탈석탄 투자에 관한 기준을 신중히 검토하여 마련할 필요가 있다.

19) 한국은행의 스트레스 테스트에서 시나리오 I에서는 NGFS(Network for Greening the Financial System: 중앙은행 및 감독기구의 기후변화리스크 관련 작업을 촉진하기 위해 설립된 국제협의체)가 제시한 지구평균온도 상승폭을 산업화 이전 대비 1.5~2.0°C 이내로 억제하는 것을 가정하였으며, 이 경우 2050년 국내은행 BIS비율이 2020년 대비 2.6%p하락할 것으로 추정하였다. 또한, 시나리오 II에서는 '2050탄소중립'을 달성하여 지구 평균온도 상승폭을 1.5°C이하로 억제하는 것을 가정하였는데, 해당 가정에서는 2050년 국내은행 BIS비율이 2020년 대비 5.8%p하락할 것으로 추정하였다.

2-4. ESG채권 관련 기준 등 관리체계 보완 필요

가. 현황

금융위원회와 환경부가 발표한 「녹색채권 가이드라인」에서는 녹색채권을 발행 자금이 녹색 프로젝트에 사용되는 채권으로 규정하면서, 발행자는 채권 발행과 관련하여 환경개선 목표와 조달자금 사용처에 대하여 투자자들에게 고지하여야 하며, 환경개선 효과에 대하여 보고서를 작성하고 공개하도록 하는 사후보고 의무를 규정하고 있다.

나. 분석의견

ESG채권의 관리체계와 관련하여 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 녹색채권으로 조달한 자금의 사용에 있어서 실제 사업에 곧바로 적용할 수 있도록 보다 구체적인 기준을 제시할 필요가 있다.

정부는 ESG채권 중에서도 탄소 중립을 위한 녹색채권을 강조하면서 2020년부터 녹색채권 가이드라인, 녹색금융 추진체계, 한국형 녹색분류체계 등을 발표하여 녹색금융에의 기준을 제시하기 위하여 노력하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 동 가이드라인이나 분류체계가 실제 공공기관이 사업을 수행하는 데에 있어 사업에 직접 적용되기에는 한계가 있는 상황이다.

실제 녹색채권 가이드라인의 경우 녹색채권을 발행함에 있어서 준수해야 할 절차나 자금 관리 및 사후보고 등의 절차를 중심으로 기술하고 있다. 동 가이드라인은 조달 자금의 사용처를 규정해 놓았으나 기후변화 완화, 기후변화 적응, 천연자원 보전, 생물다양성 보전, 오염 방지·관리, 순환자원으로의 전환이라는 6가지 목표에 부합하는 프로젝트라고 규정하여 실제 추진하려는 사업이 녹색사업인지를 세부적으로 판단하기에는 한계가 있다.

또한, 한국형 녹색분류체계의 경우 녹색활동의 적합성에 대한 세부 기준을 제시하고 한국형 녹색분류체계의 활동기준을 제시하고 있으나 그 내용이 다소 모호한

측면이 있으며, 해당 체계를 바탕으로 실제 공공기관의 사업이 녹색 사업에 해당하는지를 직접 판단하기에는 어려운 측면이 있다.

[한국형 녹색분류체계 활동기준]

구 분	내용
녹색 부문	탄소중립 사회 및 환경개선에 기여하는 경제활동 - 온실가스 감축(산업, 발전·에너지, 수송, 도시·건물, 이산화탄소 포집 등), 기후 변화 적응, 물, 순환경제(자원순환, 메탄가스 활용), 오염(대기오염 및 해양오염 방지·처리), 생물다양성 분야로 구분
전환 부문	탄소중립으로 전환하기 위한 중간과정으로서 과도기적으로 필요한 경제활동 - 중소기업 사업장 온실가스 감축 활동, 액화천연가스(LNG) 및 혼합가스 기반 에너지 생산, 블루수소 제조, 친환경 선박 건조, 친환경 선박 운송

자료: 환경부 「한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy) 가이드라인」 내용을 바탕으로 재구성

[녹색활동 적합성 판단 세부 기준]

구 분	내용
활동기준 판단	경제활동이 활동기준(녹색부문 및 전환부문)에 부합하는지 판단
인정기준 판단	경제활동이 6대 환경목표 중 하나 이상의 환경목표 달성을 위한 기술적 기준에 부합하는지 판단
배제기준 판단	경제활동이 심각한 환경피해 판단기준(DNSH 기준; Do No Significant Harm)에 따른 요건에 부합하는지 판단
보호기준 판단	경제활동이 인권, 노동, 안전, 반부패, 문화재 파괴 등 관련 법규를 위반하지 않는지 판단

자료: 환경부 「한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy) 가이드라인」 내용을 바탕으로 재구성

특히 탄소중립을 위한 녹색채권 발행이라는 채권발행목표를 고려할 때, 녹색채권으로 조달한 자금의 사용을 석탄 기업이나 사업이 아닌 탈석탄 분야에 투자하는 것이 중요할 것이나, 무엇이 탈석탄 기업이나 사업인지에 대한 기준이 마련되어 있지 않아 모호한 상황이다.

이처럼 녹색채권으로 조달한 자금의 사용처와 관련하여 아직까지 구체적인 기준이 마련되어 있지 않은 바, 이와 관련한 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다.

둘째, 사회적채권이나 지속가능 관련 채권에 대한 기준이나 체계를 마련할 필요가 있다.

정부는 공공기관의 ESG 경영을 강조하면서 그 대표적 사례로서 녹색경영 및 녹색채권에 주목하여 녹색금융 추진체계나 한국형 녹색분류체계를 마련하는 등 환경 분야의 기준·체계를 마련하기 위하여 노력하고 있다.

그러나 이러한 환경 분야에 대한 노력에 비해 사회적 분야의 사회적채권이나 거버넌스 분야의 경우 정부 차원에서 기준이나 체계가 마련되어 있지 않은 상황이다. 사회적채권이나 지속가능채권의 경우 채권 발행 후 사후보고 등의 절차가 마련되어 있긴 하지만 어떠한 사업에 투자하는 것이 사회적 채권으로서 적합한지 그 사전적 기준이 마련되어 있지 않다.

실제 공공기관이 사회적채권이나 지속가능채권 발행을 통해 조달한 자금의 투자처를 보면, 부산항만공사나 여수광양항만공사는 항만재개발사업이나 항만배후단지 매입을 위하여 그 자금을 쓰고 있고, 한국도로공사의 경우 코로나19 관련 통행료 면제 등에 자금을 쓰고 있는데 이러한 투자가 사회적채권의 특성에 부합하는지 논란의 여지가 있을 수 있다. 또한, 예금보험공사나 한국장학재단의 경우 사회적채권으로 발행한 자금의 일부 또는 전부를 만기가 도래하는 채권의 상환용으로 쓰고 있으며, 한국공항공사의 경우 소음대책사업 및 임대료 감면 사업으로, 한국남동발전과 한국서부발전은 농어촌 상생협력기금에 출연하는 용도로 사회적채권을 사용하고 있어 이러한 투자가 사회적채권의 사업으로 적절한 지에 대한 의견이 나눌 수 있다.

[주요 공공기관 발행 사회적채권 · 지속가능채권의 자금 투자 현황]

기관명	채권 종류	투자내용
부산항만공사	사회적	부산항 북항 1단계 재개발 사업
여수광양항만공사	사회적	광양항 항만배후단지 매입
예금보험공사	사회적	만기 도래 예보기금특별계정채권 원리금 상환
중소벤처기업 진흥공단	사회적	혁신창업사업화자금, 신시장진출지원자금, 긴급경영안정자금, 투융자복합금융 등
한국가스공사	지속가능	동반성장펀드, 취약계층 및 복지시설 열효율 개선사업 등
한국공항공사	지속가능	소음대책사업, 2021년 하반기 임대료 감면
한국남동발전	지속가능	중소기업 연구개발 · 인건비 지원, 농어촌 상생협력기금 출연 등
한국도로공사	지속가능	코로나19 피해지원을 위한 휴게소 임대보증금 반환, 임대료 납부 유예, 통행료 면제 등
한국산업은행	사회적	양질의 일자리 창출 기여 기업 지원, 코로나19 피해기업 지원 등
한국서부발전	지속가능	농어촌 상생협력기금 출연, 동반성장협력 대출 등
한국수출입은행	사회적	코로나 19 피해 중소기업 지원(만기연장, 신규유동성 공급, 중소 스피드업 대출)
한국수력원자력	사회적	발전소 주변지역 지역경제 협력, 교육 장학사업, 지역아동센 터 학습환경 개선, 안전취약 지원 안심 가로등 설치 등
한국자산관리공사	사회적	금융취약계층 연체채권 인수, 유동성위기 기업 금융지원, 공 공자산 개발 프로젝트 지원 등
한국장학재단	사회적	학자금대출 재원 및 재단채 발행 만기 상환용 자금
한국중부발전	지속가능	보령지역 경제활성화 지원, 발전소 인근지역 인프라사업 지 원, 지역사회 및 취약계층 일자리 창출 지원 등
해양진흥공사	지속가능	코로나19 피해 중소 · 중견 선사 회사채 인수

주: 지속가능채권은 사회적 가치(S) 해당 부분만을 기재

자료: 각 공공기관의 제출자료를 바탕으로 재구성

이처럼 정부는 ESG채권의 발전을 위해 녹색채권과 마찬가지로, 사회적채권이나 지속가능채권, 거버넌스 관련 채권에 대하여도 관련 가이드라인이나 분류체계 등의 기준과 체계를 마련할 필요가 있다.

가. 현황

(1) 분석대상 및 필요성

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하, 공운법)」 제4조에 근거하여 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 기획재정부장관이 지정할 수 있으며, 정원, 자산규모, 수입액 등에 근거하여 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금형, 위탁관리형), 기타공공기관으로 유형화되어 운영되고 있다.

이와 같은 공공기관은 「공공감사에 관한 법률(이하, 공공감사법)」 제2조제4호¹⁾에 근거하여 자체감사를 실시해야 하는 대상이 되며, 동법에서 제시하고 있는 자체감사 인원 및 활동, 결과처리 등과 관련된 제도를 반영하기 위해 노력해야 한다. 이때, 자체감사란 「공공감사법」 제2조제1호에 의해 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사, 점검, 확인, 분석, 검증하고 그 결과를 처리하는 것을 의미한다.

우리나라의 경우, 2010년 「공공감사에 관한 법률」이 제정됨에 따라 자체감사와 관련된 체계가 정립되기 시작하였으며, 기획재정부는 공공기관에 적용할 세부적인 내용을 담은 「공기업·준정부기관 감사운영 규정」 등을 제정하여 공공기관 자체감사의 제도적 틀을 정립하고자 하는 기반을 마련하였다. 이로 인해 공공기관은 자체감사 전담기구 설치, 감사인의 개방형 임용, 독립적 감사실 예산편성, 자체감사 결과에 대한 조치 강화 등을 통해 자체감사가 적절히 수행될 수 있는 제도적 기반을 정립해 왔다.

더불어 자체감사 활동의 책임성 강화를 위하여 공공기관 상임감사 평가가 수행

김보은 예산분석관(dtbe2016@assembly.go.kr, 02-6788-4683)

1) 「공공감사에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 기관(같은 법 제5조제4항에 따른 기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다)과 「감사원법」 제22조제1항 및 제23조에 따른 감사원 감사의 대상기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체를 말한다.

되고 있으며, 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」의 개정을 통해 2022년 4월부터 ESG(Environment · Social · Governance) 중 지배구조(Governance) 항목으로 자체감사부서 현황 및 청렴도 평가 결과 등이 통합 공시되고 있다.

이와 같이 공공기관의 자체감사체계가 어느 정도 정립되어 왔음에도 불구하고, 공공기관의 채용비리, 부적절한 경영행위 등에 대한 일련의 사건들이 지속적으로 발생됨에 따라 공공기관의 자체감사 활동이 기관의 투명성과 책임성을 제고시켰는지에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다.

이에 따라 본 중점에서는 「공공감사법」이 제정된 지 11년이 지난 2021년 결산 시점에 공공기관의 자체감사 운영과 관련된 체계가 어느 정도 정립되었는지 그 현황을 살펴보고자 한다.

동 중점은 2021년 공공기관 결산 분석의 일환으로 분석의 정교성을 위해 2022년 기획재정부가 지정한 350개 기관 중 ① 자체감사를 실시하지 않았거나(7), ② 기관 설립이 3년이 경과하지 않았거나(8), ③ 국가과학기술연구회 소관기관(212),³⁾ ④ 2022년 신규 지정 기관(3),⁴⁾ ⑤ 감사를 실시하였으나 결과가 없는 기관(19)을 제외한 292개 기관에 대한 분석을 수행하고자 한다.

(2) 공공기관 자체감사의 제도 및 운영체계

공공기관 자체감사는 「공공감사에 관한 법률」(이하, ‘공공감사법’), 「공공감사에 관한 법률 시행령’, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, ‘공운법’), 「감사원법」 등에 근거하여 수행되고 있다. 관련 기준 및 규칙으로는 「공공감사기준’, 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙’, 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 등이 있으며, 관련법과 규칙 등을 기본으로 공공기관의 자체감사 제도가 운영되어오고 있다.

특히, 자체감사의 내실화를 위해 제정된 「공공감사법」 제1조에 따르면 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본

2) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립, 운영 및 육성에 관한 법률」 [별표] 에 명시되어 있는 21개 기관을 의미하고 있다.

3) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립, 운영 및 육성에 관한 법률」이 개정됨에 따라 개별 연구기관의 자체감사 관련 제도가 폐지되었다.

4) (재)한국보건의료정보원, 한국탄소산업진흥원, 한국제품안전관리원

적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화 하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는데 이바지하고자함이 목적으로, 동법 제4조에 의해 중앙행정기관 등 자체감사기구의 운영 및 감사활동체계 등에 관하여 다른 법령에 이 법과 다른 규정이 있는 경우 이 법에 따르도록 명시되어 있다.

「공공감사법」이 자체감사에 대해 규정하고 있는 내용은 자체감사기구 마련, 감사기구 장에 대한 외부 임용, 감사담당자 전문성 및 교육, 자체감사활동 기준, 감사활동체계의 개선, 자체감사활동 지원 등으로 전반적인 사항을 제시하고 있으며, 관련 내용을 정리하면 다음과 같다.

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

구분	내용
자체감사기구	• 자체감사 전담기구 설치 • 합의제 감사기구의 운영 • 감사기구 장의 독립성 보장
감사기구의 장	• 감사기구 장의 개방형 직위 임용 • 감사기구 장의 자격 및 임기 • 감사기구 장의 신분보장 및 임무
감사담당자	• 감사담당자의 임용 및 결격사유 • 감사담당자 우대사항(근무성적 평정, 임용)
자체감사활동	• 자체감사계획의 수립 및 실시·일상감사 수행 • 자료제출요구 • 감사결과의 통보 및 처리, 적극행정에 대한 면책 • 징계 또는 문책사유의 시효정지/ 재심의 신청 • 재심의 신청 및 감사결과의 공개 • 독립적 감사 예산 요구권한, 비밀유지 의무 • 자체감사 기구 간 협조
자체감사 활동의 개선	• 감사활동조정협의회 설치 및 감사활동개선 종합대책 등 • 중복감사 금지, 감사계획 협의 • 감사원 감사의 대행
감사활동의 지원	• 감사원의 자체감사 활동 지원 • 자체감사활동의 심사

「공운법」에서 논의하고 있는 공공기관의 자체감사 운영 및 제도에 관한 내용은 공기업·준정부기관으로 한정하여 논의되고 있으며, 임원으로서의 감사(인)의 직무, 감사인의 임면, 책임에 관한 사항에 대하여 「공공감사법」보다 좀 더 구체적으로 제시하고 있다. 그리고 비상임 이사와 감사에 대한 직무수행 평가, 감사원 감사 및 감사결과 등의 국회제출에 관한 사항을 제시하고 있다.

세부적으로 내용을 살펴보면, 먼저 「공운법」 제24조는 공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 두어야 한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니한다고 규정을 함으로써 감사, 감사위원회 제도를 반드시 채택하게 명시하고 있다. 동법에서 제시하고 있는 감사의 임기는 제28조제1항에 의해 2년으로 규정되어 있으며, 제28조제2항에 의해 1년 단위로 연임이 가능하다. 또한 동법 제35조는 이사와 감사의 책임에 대해 명시하고 있는데, 이때, 공기업·준정부기관의 감사(위원)는 「상법」에 근거하여 이사의 충실의무, 비밀유지의무, 회사에 대한 책임 등이 준용된다. 이와 같이, 규모가 큰 공기업 혹은 준정부기관의 경우 「상법」 혹은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 등의 적용을 받기도 한다.

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

이와 같은 법률 외에 자체감사와 관련된 내용을 담은 기준 및 규칙으로는 「공공감사기준」, 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」, 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」, 「자체감사활동의 심사에 관한 규칙」, 「자체감사활동의 지원 및 대행·위탁감사에 관한 규칙」 등이 있으며, 기획재정부는 「공기업·준정부기관 감사기준」, 「공기업·준정부기관 감사운영규정」 등을 통해 공공기관의 자체감사 제도 및 운영을 위한 지침을 제공하고 있다. 이와 같은 공공기관의 자체감사와 관련된 기준 및 규칙의 제정 목적 및 관련 내용을 정리하면 다음과 같다.

[공공기관의 자체감사와 관련된 기준 및 규칙(요약)]

구분	목적 및 내용
「공공감사기준」	- 공공부문에 대한 감사 수행에 필요한 기본적인 사항을 정함을 목적으로 함 - 공공감사의 방향, 전문성, 주의 의무, 감사 업무의 조정, 통제와 관련된 사항을 제시
「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」	감사인의 선임원칙, 독립성 준수, 회계감사업무의 관리 및 보고서 제출 등의 사항이 명시
「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」	적극행정면책의 범위, 기준, 면책 대상자, 고의 또는 중과실의 배제 추정, 소명자료의 접수에서 통보까지의 과정에 대한 내용 명시
「자체감사활동의 지원 및 대행·위탁감사에 관한 규칙」	- 자체감사활동 지원대책의 수립 및 감사계획, 방법에 대한 자문 - 대행감사, 위탁감사의 의미 및 실시, 처리와 관련된 사항을 구체적으로 제시
「공기업·준정부기관 감사 운영 규정」	공기업·준정부기관의 감사 또는 감사위원회의 직무기준과 절차 등 감사업무 수행에 관한 사항을 정함으로써 감사와 감사위원회의 독립성과 전문성을 확보하고 내부감사기능을 활성화하는 것을 목적으로 함

다만, 「공공감사법」 제2조제4호에 따라 기타공공기관의 경우 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다고 명시됨에 따라, 해당 기관은 동 법률에 따른 자체 감사기구 편성, 감사인 선임, 자체감사 활동 등과 관련된 사항에 대하여 본 법률의 영향이 미치지 않을 수 있다.

(3) 공공기관 자체감사 현황

2021년도 공공기관 자체감사 현황의 분석 대상 공공기관은 2022년 기획재정부가 지정한 350개 공공기관 중 분석의 정교성을 위하여 실제 감사를 수행하지 않거나, 특별법에 근거하여 자체감사를 수행하지 않는 기관 등 58개 기관을 제외한 총 292개 기관으로 한정하고자 한다. 이에 따르면 공기업과 준정부기관에서 제외된 기관은 없으며, 2022년 지정된 130개 기관이 모두 분석의 대상이 되고 있다. 한편, 기타공공기관의 경우 100명 미만인 기관 34개, 100명 이상인 기관 128개로 총 58

개 기관이 제외되어 162개 기관에 대한 분석이 수행되었다.

[2021 공공기관 자체감사 분석대상 공공기관 현황]

(단위: 개)

공기업		준정부기관		기타공공기관		총계
시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형	100명 미만	100명 이상	
15	21	13	81	34	128	292

① 공공기관 감사제도 운영 현황

「공운법」 제24조제1항은 공기업·준정부기관은 임원으로 기관장을 포함한 감사를 두며, 다만 동법 제20조제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니함을 명시하고 있다. 공기업의 경우 동법 제20조제1항에 근거하여 「상법」 제393조의2(이사회 내 위원회)의 규정을 준용⁵⁾하도록 명시되어 있다.

이와 같이, 공공기관의 감사는 감사제도와 감사위원회제도로 구성되어 있으며, 감사제도의 경우 상임 혹은 비상임감사로 구성되어 운영된다.⁶⁾ 감사위원회제도를 채택하는 공공기관의 경우, 기관의 이사회 내 이사로 구성된 감사위원회를 운영하게 되며, 이사로서의 직책과 감사위원으로서의 직책을 공유하게 되며, 합의제 기구로 운영되고 있다.

[공공기관 감사, 감사위원회 제도 비교]

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

5) 이에 따라 시장형 공기업의 경우 모두 감사위원회를 채택하여 운영하고 있다.

6) 상임, 비상임 감사는 출근형태에 차이가 있을 뿐 기관 내 감사로써의 역할이나 책임은 동일하다.

2021년도 공공기관이 감사·감사위원회 제도를 채택하여 운영하고 있는 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다. 시장형 공기업 15개 기관의 경우 모두 감사위원회 제도를 채택하고 있으며, 준시장형 공기업의 경우 한국철도공사, 한국마사회 등 8개 기관이 감사위원회제도를 채택하고 있는 것으로 나타났다. 그리고, (주)한국가스기술공사, 한국조폐공사 등 준시장형 공기업 13개와 기금관리형 준정부기관 13개, 위탁집행형 준정부기관 81개 및 기타공공기관 162개 기관이 감사 제도를 채택하여 운영 중인 것으로 나타났다.

[2021년도 공공기관 감사·감사위원회 제도 운영 현황]

(단위: 개, %)

구분	공기업		준정부기관		기타공공기관		합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형	100명 미만	100명 초과	
감사위원회 제도	15 (100.0)	8 (35.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	23 (7.9)
감사제도	0 (0.0)	13 (65.0)	13 (100.0)	81 (100.0)	34 (100.0)	128 (100.0)	269 (92.1)
전체	15 (100.0)	21 (100.0)	13 (100.0)	81 (100.0)	34 (100.0)	128 (100.0)	292 (100.0)

자료: 2022년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

② 공공기관 자체감사 전담기구 운영 현황

「공공감사법」 제5조제1항에 따르면, 중앙행정기관 등의 규모, 관장 사무 또는 자체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 자체감사 업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구를 두어야 하다고 명시하고 있다. 더불어, 「공공감사기준」 제2조의2에 따르면, 자체감사기구는 감사대상기관의 직제에 관한 법령, 조례, 규칙 등에 의하여 제4호의 자체감사 업무를 관장하는 부서를 의미한다고 되어 있으며, 이때, 자체감사기구는 기관의 타 행정업무와 겹침이 없이 자체적이고 독립적으로 운영되는 기구라 할 수 있다. 이와 같이 법 혹은 기준에 따라 공공기관은 규모 및 관장 사무 등을 고려하여 독립적으로 자체감사기구를 운영하도록 권고하고 있다.

2021년 독립적인 자체감사기구를 운영하고 있는 공공기관은 273개 기관으로

분석 대상 공공기관 292개의 약 93.5%를 차지하고 있다. 기관 유형별로는 공기업과 준정부기관의 경우 100% 자체감사를 위한 전담기구를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 기타공공기관의 경우 분석 대상인 162개 기관 중 143개 기관에서 전담기구를 수립하고 운영하고 있으며, 이와 같이 전담기구를 운영 중인 공공기관의 자체감사기구에 대한 명칭은 감사실, 윤리감사실, 청렴감사팀, 법무감사팀 등으로 명명되고 있다.

한편, 자체감사 전담기구를 마련하고 있지 않은 기타공공기관은 총 19개 기관으로, 이중 기관 정원이 100명이 초과됨에도 자체감사기구를 두지 않은 기관은 동북아역사재단, 수자원환경산업진흥(주), 한국고전번역원, 한국특허정보원, 한국한의약진흥원으로 총 5개 기관이다. 이때, 전담 자체감사기구를 운영하지 않는 기관의 경우, 기관 규모나 기관 특성에 따른 것으로 대 부분 타 부서에서 겸직의 형태로 감사활동이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

[2021년도 공공기관 자체감사 전담기구 운영 현황]

(단위: 개, %)

구분		전담기구		전체
		없음	있음	
공기업	시장형	0(0.0)	15(100.0)	15(100.0)
	준시장형	0(0.0)	21(100.0)	21(100.0)
준정부기관	기금관리형	0(0.0)	13(100.0)	13(100.0)
	위탁집행형	0(0.0)	81(100.0)	81(100.0)
기타공공기관	100명 초과	5(3.9)	123(96.1)	128(100.0)
	100명 미만	14(41.1)	20(58.9)	34(100.0)
합계		19(6.5)	273(93.5)	292(100.0)

자료: 2022년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

③ 공공기관 자체감사 실시현황

「공공감사법」 제19조는 감사기구의 장은 자체감사 대상기관에 대한 감사계획을 수립하여 자체감사를 수행해야 한다고 명시하고 있으며, 제21조에 근거하여 감사기구의 장은 자체감사 대상기관에 감사담당자를 보내 실지감사를 수행할 수 있다. 이와 같은 공공기관의 자체감사 유형은 일상감사, 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 등으로 구분되고 있으며, 이때 일상감사의 경우 타 유형과 달리

사후적인 감사가 아닌 사전 예방적 감사라는 특성을 지닌다.

「공공감사법」 제22조에 따른 일상감사는 감사기구의 장은 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 것으로 일정한 범위의 업무에 대하여 서류에 대한 최종 결재에 앞서 내용을 검토하고 의견을 첨부하는 것으로 전자시스템 등을 통한 절차로 같음할 수 있다는 점에서 감사활동 중 가장 많은 건을 차지하고 있다. 감사원(2012)7)에 의하면 일상감사는 기관의 주요 정책 및 사업집행에 대하여 집행부서와 독립된 자체감사기구가 최종결재권자의 결재에 앞서서 그 업무의 적법성, 타당성 등을 점검, 심사하는 사전 예방적인 감사임을 강조하고 있다. 「공공감사법 시행령」 제13조제2항은 일상감사를 의뢰할 수 있는 업무 범위에 대해 ① 주요정책의 집행업무, ② 계약업무, ③ 예산관리 업무, ④ 그 밖에 중앙행정기관 등의 장 또는 감사기구의 장이 필요하다고 인정하는 업무 등이라고 명시해오고 있다.

일상감사 외에 자체감사 실시와 관련된 구체적인 내용은 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제10조에 따라 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사에 대해 논의하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

「공공감사에 관한 법률시행령」 제10조 상 감사유형 및 개념

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

7) 감사원, 2012, 감사활동개선 종합대책 이행점검 결과.

2021년도 자체감사를 수행하고 있는 292개 기관의 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사의 평균실시 현황은 다음과 같이 나타났다. 먼저, 시장형 공기업과 준시장형 공기업은 특정감사 평균실시(건) 실적이 각각 14.1건, 10.3건으로 높게 나타났으며, 다음으로는 복무감사가 각각 9.7건, 7.7건으로 높게 나타났다.

기금관리형 준정부기관의 경우 종합감사 실시(건)가 13.4건으로 상대적으로 높게 나타났으며, 다음으로는 복무감사 실시 건이 11.0건으로 높게 나타났다. 한편, 위탁집행형 준정부기관의 경우 복무감사(건)를 실시한 평균(건)이 7.0건으로, 다음으로 특정감사 실시 평균(건)이 4.7건으로 나타나고 있다.

기타공공기관 중 기관 정원이 100명 이상인 128개 기관의 경우 복무감사와 종합감사의 실시가 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 복무감사의 경우 평균 5.2건, 종합감사는 평균 5.1건을 수행한 것으로 나타났다. 실제, 종합감사의 경우 주무부처의 종합감사가 이루어지는 경우 제외된 사례가 있기 때문에 이를 반영한다면, 복무감사보다 종합감사의 수행비율이 더 높을 수 있다.

기관 정원이 100명 미만인 기타공공기관 34개 기관의 경우, 자체감사 수행 평균실시(건)가 상대적으로 낮게 나타나고 있으며, 성과감사 수행은 평균 0.0건,⁸⁾ 종합감사 및 특정감사 역시 0.5건, 0.6건으로 평균 1건에 못 미치는 결과가 나타났다. 다만 복무감사의 경우 평균 3.3건으로 상대적으로 높게 실시된 것으로 나타나고 있다.

8) 2021년 기관 정원이 100명 미만인 공공기관 중 한국전력국제원자력대학원대학교 만이 1건의 성과감사를 수행한 것으로 나타났다.

[2021년도 공공기관 자체감사 평균실시 현황]

(단위: 건)

유형		종합	특정	재무	성과	복무
공기업	시장형(15)	4.3	14.1	1.5	1.8	9.7
	준시장형(21)	6.3	10.3	2.1	1.6	7.7
준정부 기관	기금관리형(13)	13.4	7.5	1.3	1.2	11.0
	위탁집행형(81)	3.7	4.7	1.3	0.7	7.0
기타	100명이상(128)	5.1	2.9	0.5	0.1	5.2
	100명미만(34)	0.5	0.6	0.4	0.0	3.3
전체(292)		4.7	4.4	0.9	0.5	6.1

자료: 2022년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

④ 공공기관 자체감사 실적현황

공공기관 자체감사 실적은 재정상 조치와 비재정상 조치로 구분할 수 있으며, 재정상 조치 부분의 경우 변상, 회수 등과 관련된 건 및 금액에 대한 것을 의미한다. 비재정상 조치로는 고발, 징계, 문책, 주의와 같은 신분상 조치와 현지조치, 시정, 통보/권고와 같은 행정상 조치로 구분되어 그 실적이 파악되고 있다.

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

이와 관련하여 「공공감사기준」 제29조제2항은 감사결과 처분의 종류를 다음과 같이 제시하고 있으며, 2개 이상의 처분을 병과 할 수 있다고 제시하고 있다.

[감사결과처분(요구)의 종류 및 내용]

구분	내용
변상판정 또는 변상명령	「회계관계 직원 등의 책임에 관한법률」이 정하는 바에 따라 회계 관계직원 등에 대한 변상책임이 있다고 인정되는 경우
징계 또는 문책	「국가공무원법」, 기타 법령 등에 규정된 징계 또는 문책사유에 해당되는 경우
시정	감사결과 위법 또는 부당하여 추징, 회수, 보전, 환급, 추급 또는 원상복구 등이 필요하다고 인정되는 경우
주의, 경고 또는 훈계	감사결과 위법 또는 부당한 행위라고 인정되나 그 정도가 징계 또는 문책사유에 이르지 아니하는 경미한 경우
개선	감사결과 법령상, 행정상 또는 제도상의 모순이나 불합리한 사항이 있다고 인정되는 경우
권고	감사결과 문제가 있다고 인정되는 사항에 대하여 대안을 제시하여 감사대상기관의 장 등으로 하여금 개선방안을 마련하게 할 필요가 있는 경우
통보	감사결과 특정인등의 비위사실이나 위법, 부당사항 등을 다른 처분으로는 부적합하나 감사대상기관의 장 등에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우

2021년 공공기관의 자체감사실시 결과 재정상 조치(건)실적은 총 3,799건이며, 기금관리형 준정부기관이 1,368건으로 해당 유형 중 가장 높은 조치 실적이 있었던 것으로 나타났다. 그리고, 재정상조치금액의 경우 시장형 공기업에서 가장 최고 금액인 6,956억원이 변상 및 회수된 것으로 나타났다. 또한, 기타공공기관 중 100명 미만인 기관의 경우 재정상 조치 실적(건)은 6건으로 미미하게 나타나고 있으며, 6건에 대한 총 금액 역시 200만 원대로 나타났다.

[2021년도 공공기관 재정상 조치 현황]

(단위: 건, 백만원)

유형		재정상 조치(건)	재정상 조치금액	재정상 조치 금액		
				최고	최저	평균
공기업	시장형 (15)	359	774,762	695,600	0	51,650.8
	준시장형 (21)	419	175,122	106,824	0	8,339.1
준정부 기관	기금관리형 (13)	1,368	33,958	10,015	0	2,612.1
	위탁집행형 (81)	1,197	79,174	31,015	0	977.5
기타 공공 기관	100명 이상 (128)	450	70,443	56,200	0	550.3
	100명 미만 (34)	6	2.23	2	0	0.07
합계(292)		3,799	1,133,461	695,600	0	59,039.0

자료: 2022년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

2021년 공공기관의 자체감사 결과 신분 혹은 행정상 조치가 행해진 경우를 살펴보면, 적발된 현안이 형법이나 기타 개별 법률의 범죄 구성요건에 해당하는 경우로 「형사소송법」 등에 따라 수사기관의 수사를 받게 된 고발 조치의 경우 약 74명에 대해 행해졌으며, 공공기관 유형 중 준시장형 공기업에서 약 32명으로 전체 중 약 43.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 신분상조치 실적 중 가장 많은 조치가 행해진 유형은 감사결과 위법 또는 부당한 행위라고 인정되나 그 정도가 징계 또는 문책사유에 이르지 아니하는 경미한 경우인 주의 조치 부분으로 전체 11,176명에 대해 조치가 이루어진 것으로 나타났다. 이중 위탁집행형 준정부기관의 경우 자체감사 결과로 주의를 받은 인원이 3,853명(34.5%)으로 나타나 상대적으로 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다.

다음으로 2021년 공공기관 자체감사 결과 행해진 행정상 조치 실적을 살펴보면, 현지조치 혹은 시정보다 좀 더 중한 조치인 통보 혹은 권고 부분에 대한 조치가 10,898건으로 상대적으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 이중 위탁집행

형 준정부기관에서 약 3,888건(19.5%)이 발생하여 조치결과가 상대적으로 다른 유형의 공공기관보다 높게 나타났다. 행정상 조치의 경우도 마찬가지로 위탁집행형 준정부기관이 타 공공기관의 유형에 대비하여 현지조치 2,151건(34.1%), 시정 4,073건(48.2%) 등으로 높게 나타나고 있다.

[2021년도 공공기관 신분·행정상 조치 실적 현황]

(단위: 명, 건, %)

유형		신분상 조치			행정상 조치		
		고발	징계/문책	주의	현지조치	통보/권고	시정
공기업	시장형 (15)	7 (9.5)	215 (16.8)	1,778 (15.9)	849 (13.5)	2,029 (18.6)	1,279 (15.1)
	준시장형 (21)	32 (43.2)	413 (32.3)	1,872 (16.8)	1,661 (26.3)	2,684 (24.6)	533 (6.3)
준정부 기관	기금관리형 (13)	1 (1.4)	42 (3.3)	1,659 (14.8)	1,055 (16.7)	818 (7.5)	978 (11.6)
	위탁집행형 (81)	13 (17.6)	294 (23.0)	3,853 (34.5)	2,151 (34.1)	3,888 (35.7)	4,073 (48.2)
기타 공공 기관	100명 이상 (128)	21 (28.4)	302 (23.6)	1,938 (17.3)	567 (9.0)	1,406 (12.9)	1,514 (17.9)
	100명 미만 (34)	0 (0.0)	14 (1.0)	76 (0.7)	29 (0.4)	73 (0.7)	70 (0.9)
합계(292)		74 (100.0)	1,280 (100.0)	11,176 (100.0)	6,312 (100.0)	10,898 (100.0)	8,447 (100.0)

자료: 2022년도 지정 공공기관의 제출된 자료를 통해 작성함

가. 인지세 제도의 구성과 현황

(1) 개요 및 현황

인지세란, 국내에서 재산에 관한 권리 등의 창설·이전 또는 변경에 관한 계약서나 이를 증명하는 그 밖의 문서를 작성할 때 부과되는 조세를 뜻한다(「인지세법」 제1조제1항). 국세이며, 근거 법률은 「인지세법」이다. 인지세의 납부 대상이 되는 문서를 과세문서라 하며, 법 제3조에 따르면 부동산·선박·항공기의 소유권 이전에 관한 증서, 대통령령으로 정하는 금융·보험기관과의 금전소비대차에 관한 증서 등이 해당된다.

2020년 3월 6일 국회 본회의에서 「인지세법 일부개정법률안」이 통과됨에 따라¹⁾ 「전기통신사업법」 제4조제2항에 따른 기간통신역무 중 대통령령으로 정하는 역무를 이용하기 위하여 작성하는 계약서 또는 가입신청서가 과세문서에서 제외되었고, 권면금액이 5만원을 초과하는 모바일 상품권에 대해서는 인지세를 부과하도록 하되, 판매일로부터 7일 이내 판매가 취소되어 전액 환불되고 폐기되는 분은 인지세 과세대상에서 제외되는 것으로 법률이 개정되었다.

인지세의 납세의무는 ①계약 당사자 간 의사의 합치를 증명하는 문서의 경우에는 서명의 날인을 마치는 때, ②제3자의 인증을 받아야 효력이 발생하는 문서의 경우에는 제3자의 인증을 받은 때 성립하며²⁾, 과세문서는 통장³⁾의 경우 1권마다, 통장 외의 과세문서의 경우 1통마다 인지세를 납부하여야 한다(「인지세법」 제3조제2항).

인지세의 납부방법은 과세문서에 「수입인지에 관한 법률」 제2조제2항제1호에 따른 종이문서용 전자수입인지를 첨부하여 납부하는 방식으로 이루어진다(「인지세법」 제8조제1항 본문).

김민석 예산분석관(kms@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 의안번호 2024769, 「인지세법 일부개정법률안」(기획재정부위원장 대안), 2020.3.5. 제안

2) 국세청, 「인지세 집행기준」, 국세청 징세법무국 법규과, 2011.6., 5면.

3) 통장이란 하나의 문서로서 반복적인 거래사실을 표시할 수 있도록 편철된 문서를 뜻한다. (국세청, 위의 책, 7면.)

다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 인지세액에 해당하는 금액을 납부하고 과세문서에 인지세를 납부한 사실을 표시하는 경우에는 종이문서용 전자수입인지를 첨부하는 것을 갈음할 수 있으며(법 제8조제1항 단서), 계속적·반복적으로 작성하는 과세문서의 경우 납세의무자의 신청에 따라 그 문서 작성일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 현금으로 인지세를 납부할 수 있다(법 제8조제2항).

2021년 인지세 통계를 살펴보면, 먼저 인지세로 납부할 세액은 현금납부된 금액과 한국은행의 수입인지 판매금액을 합산하면 9,508억 9,200만원 수준으로 예상된다. 국세청에 현금납부되는 인지세에 대하여 과세문서 종류별 신고 현황을 살펴보면, 과세문서는 약 4억 건이 신고되었으며, 인지세로 납부할 세액은 3,306억 9,200만원으로 집계되고 있음을 알 수 있다.

[인지세의 과세문서 종류별 신고 현황]

(단위: 건, 백만원)

구분	2019년		2020년		2021	
	과세문서 통수	납부할 세액	과세문서 통수	납부할 세액	과세문서 통수	납부할 세액
부동산 등 소유권 이전에 관한 증서	6,163	775	2,205	240	2,303	213
금전소비대차에 관한 증서	4,989,070	222,998	5,329,015	321,060	4,229,660	254,484
도급, 위임에 관한 증서	353,214	5,227	32,914	1,450	45,323	1,691
자동차 등 양도에 관한 증서	1,266	3	574	2	489	1
광업권 등 양도에 관한 증서	14,265	391	13,735	375	14,299	398
시설물이용권의 입회, 양도에 관한 증서	74	5	930	10	12	1
신용카드 등 가입신청서	35,207,955	50,490	39,247,406	20,060	36,087,358	10,844
상품권, 선불카드	160,371,404	34,490	172,782,083	33,976	187,833,716	40,208
모바일 상품권	-	-	6,329,831	2,306	4,366,484	2,360
채무증권, 지분증권, 수익증권	1,901,218	760	1,619,675	647	1,635,445	654
예금통장, 보험증권 등	167,499,119	23,009	165,424,242	16,543	159,862,832	15,986
시설대여 계약서	193,208	1,933	243,894	2,518	235,294	2,353
채무의 보증에 관한 증서	5,889,280	1,337	6,092,912	1,516	5,910,548	1,499
소계(A)	376,426,236	341,418	397,119,416	400,703	400,223,763	330,692
한국은행분(B)	-	503,885	-	578,444	-	620,200
합계(A+B)	-	845,303	-	979,147	-	950,892

주1. 모바일 상품권의 경우 개정 법률이 2020.4.1.부터 시행되었음

주2. 소계(A)는 국세청장에게 승인을 받아 인지세를 현금납부하는 경우로서 국세청에서 관리하는 통계의 합산을 의미하고, 한국은행분(B)은 한국은행이 관리하는 전자수입인지에 따른 통계임

자료: 국세청, 국가통계포털⁴⁾

(2) 인지세 연대 납세의무의 의의

「인지세법」 제1조제2항은 “2인 이상이 공동으로 문서를 작성하는 경우 그 작성자는 해당 문서에 대한 인지세를 연대(連帶)하여 납부할 의무가 있다”고 규정하고 있다. 통상 연대 납세의무의 법률적 성질은 민법상 연대채무와 근본적으로 다르지 않으며, 연대납세의무자는 개별 세법에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 국가에 대하여 고유 납세의무부분 없이 관계된 국세 전부에 대해 전원이 연대하여 납세의무를 부담하는 것으로 해석된다. 이는 통상 공유물이나 공동사업에 관한 권리의무는 공동소유자나 공동사업자에게 현실적으로 공동 귀속하므로, 담세력도 공동의 것으로 파악하는 것이 조세실질주의의 원칙에 부합한다는 점에 근거하고 있다⁵⁾.

헌법재판소 역시 인지세의 연대납세의무를 「민법」상 연대채무로 해석하고 있으며, 과세관청은 연대납세의무자 가운데 임의의 한 사람에 대하여 조세채무의 전부나 일부의 이행을 청구할 수 있다고 보고 있다⁶⁾.

한편 「국세기본법」은 연대 납세의무에 대해 별도의 장을 두고 있으며, 「민법」상 연대채무에 관한 내용을 준용하고 있다⁷⁾. 다만 인지세의 경우에는 개별 근거 법률로 「인지세법」을 두고 연대 납세의무를 규정하고 있는데, 그 외에 별도로 연대 납세의무에 대해 규정하고 있는 바는 없으므로, 그 적용이 없는 부분에 대해서는 「국세기본법」에 따라 준용되는 「민법」의 규정들이 적용된다고 볼 것이다⁸⁾.

나. 분석의견

공공기관은 인지세 과세문서를 작성하는 계약체결 시 인지세를 계약 상대방과 공정

4) https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_1190&conn_path=I3, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=DT_133N_1110&conn_path=I3, 2022.7.20. 확인.

5) 대법원 1999. 7. 13. 선고 99두2222 판결

6) 헌법재판소 전원재판부 2006헌마1169, 2007. 5. 31.

7) 「국세기본법」
제3절 연대납세의무

제25조(연대납세의무) ① 공유물(共有物), 공동사업 또는 그 공동사업에 속하는 재산과 관계되는 국세 및 강제징수비는 공유자 또는 공동사업자가 연대하여 납부할 의무를 진다.

8) 이준봉, 「조세법총론」, 삼일인포마인, 제7판, 2021, 341면.

하게 나누어 부담할 수 있도록 자체조달 시스템 등을 개선하고, 공정거래관행을 확신시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

(1) 공공기관 인지세 적정 부담의 근거

공공기관 역시 국내에서 재산에 관한 권리 등의 창설·이전 또는 변경에 관한 계약서나 이를 증명하는 그 밖의 문서를 작성하는 경우에는 「인지세법」에 따라 인지세 납부의무를 지며, 특히 민간 주체와의 계약 등에 따라 공동으로 과세문서를 작성하는 경우에는 「인지세법」 제1조제2항에 따라 민간 주체와 인지세를 연대하여 납부할 의무를 지게 된다. 특히 공공기관의 경우 도급 계약을 체결하는 경우가 많은데, 도급 또는 위임에 관한 증서 중 법률에 따라 작성하는 문서로서 대통령령으로 정하는 것인 경우 기재금액에 따라 2만원에서 최대 35만원에 달하는 인지세를 1통마다 납부하여야 한다.

[도급 또는 위임에 관한 증서에서 인지세액]

과세문서	세액
3. 도급 또는 위임에 관한 증서 중 법률에 따라 작성하는 문서로서 대통령령으로 정하는 것	기재금액이 1천만원 초과 3천만원 이하: 2만원
	기재금액이 3천만원 초과 5천만원 이하: 4만원
	기재금액이 5천만원 초과 1억원 이하: 7만원
	기재금액이 1억원 초과 10억원 이하: 15만원
	기재금액이 10억원 초과: 35만원

다만, 여기서 ‘연대하여 납부’할 의무(「인지세법」 제1조제2항)는 「민법」상 연대채무를 부담하는 인지세 납부의무자가 된다는 것을 의미하는 것이지, 곧바로 민간 주체와 공공기관이 1:1의 비율로 인지세를 납부하여야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 「민법」은 연대채무에서 연대채무자의 부담부분은 균등한 것으로 추정하고 있지만⁹⁾, 「국세기본법」 제25조의2¹⁰⁾에 따라 국세의 연대납세 의무에서는 「민법」

9) 「민법」

제424조(부담부분의 균등) 연대채무자의 부담부분은 균등한 것으로 추정한다.

10) 「국세기본법」

제25조의2(연대납세의무에 관한 「민법」의 준용) 이 법 또는 세법에 따라 국세 및 강제징수비를 연대하여 납부할 의무에 관하여는 「민법」 제413조부터 제416조까지, 제419조, 제421조, 제423조 및 제425조부터 제427조까지의 규정을 준용한다.

제424조가 적용되지 않는다. 이에 판례는 “연대납세의무자들 사이의 내부적인 부담 부분은 균등한 것으로 추정되지 않고, 별도 약정이 없는 한 해당 납세의무 성립의 기초가 되는 법률관계와 당사자들 사이의 실질적인 이익의 귀속 등을 고려하여 정해진다”는 입장이다¹¹⁾.

따라서 공공기관의 인지세 부담에 관한 적정성을 논의할 수 있는 근거는 「인지세법」 제1조제2항이 아니라 당사자 간의 법률관계와 실제 이익의 귀속, 그리고 공공기관 업무 수행의 기초가 되는 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 관계 법령에서 찾는 것이 타당할 것으로 보인다.

「인지세법」은 도급 또는 위임에 관한 증서 중 법률에 따라 작성하는 문서로서 대통령령으로 정하는 것을 과세문서로 정하고 있는데, 시행령 제2조의3제4호의2는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조 또는 제39조제3항¹²⁾에 따라 작성하는 도급문서로 명시하고 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조와 제39조제3항은 기획재정부장관이 공공기관의 경영혁신 및 회계처리원칙 등을 위한 관련 지침을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 기획재정부장관은 동법 제15조에 따라 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을, 동법 제39조제3항에 따라 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」을 마련하고 있다.

그리고 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제7조제1항은 공공기관이 계약 업무를 수행함에 있어 상호 대등한 입장에서 투명하고 공정하게 체결하도록 규정하고 있으며, 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제5조제2항은 기관장 또는 계약담당자가 계약을 체결하는 경우 계약상대자의 계약상의 이익을 부당하게 제한하는 특약이나

11) 대법원 2018. 7. 12. 선고 2018다228097 판결

12) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제15조(공공기관의 혁신) ①공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다.

②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 연구개발을 목적으로 하는 기관 등 제5조제5항에 따라 세분하여 지정된 기타공공기관에 대해서는 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다.

제39조(회계원칙 등)

③제1항과 제2항의 규정에 따른 회계처리의 원칙과 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

조건을 정하지 아니하도록 하고 있다.

[공공기관의 계약 및 인지세 관련 법령 등의 구조]

「인지세법」 제3조제1항 제3호	▷ 위임	「인지세법 시행령」 제2조의3 제4호의2	▷ 인용	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조	▷ 위임	「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제7조제1항
과세문서로 도급문서 규정, 시행령 위임		「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조 및 제39조제3항에 따른 도급 및 위임 문서		공공기관 경영 혁신 지침 제정 근거		계약체결의 투명성 및 공정성
				「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제3항	▷ 위임	「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제5조제2항
				공공기관 회계처리 등 지침 제정 근거		계약상 이익을 부당하게 제한 하는 특약 금지

따라서 「인지세법 시행령」에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 인용하고 있는 취지, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 공공성 및 동법 제15와 제39조제3항에 따른 지침의 취지를 고려하면, 공공기관, 특히 공기업·준정부기관의 경우 도급 또는 위임 관련 증서의 작성에 따른 인지세 납부의 연대채무에 있어 계약 상대방과의 이익을 고려하여 적절한 수준에서 인지세를 분담하여야 한다는 근거가 도출될 수 있다.

한편, 공공기관의 인지세 부담에 대한 정부의 개선방안 및 관련 현황을 살펴보면, 2008년 2월 공정거래위원회는 금융기관이 당시 표준약관의 취지와 다르게 인지세 등을 소비자에게 일방적으로 전가시키는 행위를 시정하고자, 여신거래기본약관 등 8종의 은행여신거래 표준약관을 개정한 후 각 금융기관에 사용을 권장하였던 바 있다¹³⁾. 이에 (사)전국은행연합회 및 금융기관들은 공정거래위원회의 표준약관

13) 개정된 표준약관은 다음과 같다. (출처: 서울고등법원 2011. 4. 6. 선고 2010누35571 판결)

개정 전 표준약관	개정 후 표준약관
제3조(인지세의 부담) ① 이 약정서 작성에 따른 인지세는 (□본인, □은행, □각 50%씩 본인과 은행)이 부담합니다.	① 이 약정서 작성에 따른 인지세는 각 50%씩 본인과 은행이 부담합니다.

개정 및 사용권장 처분이 부당하다며 취소를 구하는 행정소송을 제기하였으나, 2011년 4월 6일 공정거래위원회가 승소하였다¹⁴⁾.

동 판결에서 서울고등법원은 사용권장처분 취소청구에 대하여 기존 약관이 고객에게 실질적인 선택권을 부여하고 있지 아니하고, 외관상 그와 같이 선택권을 부여하였다는 사정만으로 불공정하지 않다고 한다면 특히 거래상 우월한 지위에 있는 사업자들은 문제 소지가 있는 약관조항들을 일의적으로 명확히 규정하지 않고 모두 선택권을 부여하는 방식으로 규정함으로써 「약관의 규제에 관한 법률」에 의한 통제를 회피하는 탈법적 수단으로 악용할 우려가 있다고 보면서 개정 전 표준약관은 불공정한 측면이 있고, 사용권장처분은 적법하다고 보았다¹⁵⁾.

또한, 기획재정부는 2020년 6월 「정부 입찰·계약 집행기준」(계약예규)을 개정하여 계약담당공무원이 계약체결 부대비용 등 계약체결 및 이행 과정에서 발생하는 비용 중 발주기관이 부담할 부분을 계약상대자에게 전가하거나, 공사용지 확보, 사업관련 민원대응 등 발주기관의 업무를 계약상대자에게 전가하는 행위를 하지 않도록 명시하였다¹⁶⁾.

2020년 10월, 정부는 관계부처 합동으로 「혁신성장·공정경제 구현을 위한 공공계약제도 3대 혁신방안」을 발표하였는데, 여기에서는 발주기관이 우월적 지위를 남용하여 계약상대자에게 부당하게 비용·의무를 전가하는 행위를 금지하여 발주기관의 불공정 계약 관행을 개선하도록 하였으며, 그 예로 공공기관이 인지세를 계약상대자에게 전가하는 사례를 제시하였던 바 있다¹⁷⁾.

2021년 2월, 국민권익위원회는 준정부기관의 사규를 조사한 결과 69개 기관 중 60개 기관(87.0%)이 계약상대방에게 인지세를 전액 또는 대부분 부담하게 하고

14) 공정거래위원회 보도자료, “한국감정평가사협회의 사업자단체금지행위 제재”, 2019.9.18.

15) 서울고등법원 2011. 4. 6. 선고 2010누35571 판결, 동 판결은 대법원 2010.10.14. 2008두23184의 환송판결에 따라 원심이 판결한 것이다.

16) 「정부 입찰·계약 집행기준」

제2조의6(계약담당공무원 유의사항) 계약담당공무원은 공사·용역 및 물품제조(구매)계약 등의 입찰·계약의 집행과 관하여 이 예규에서 정한 바에 따라 업무를 처리하여야 하며 다음 각 호의 사례가 발생하지 않도록 유의하여야 한다.

13. 계약체결 부대비용 등 계약체결 및 이행 과정에서 발생하는 비용 중 발주기관이 부담할 부분을 계약상대자에게 전가하거나, 공사용지 확보, 사업관련 민원대응 등 발주기관의 업무를 계약상대자에게 전가하는 행위

17) 관계부처 합동, 「혁신성장·공정경제 구현을 위한 공공계약제도 3대 혁신방안」, 2020.10.27.

있다고 지적하면서 인지세를 균등 부담하도록 권고하였다¹⁸⁾.

(2) 공기업·준정부기관의 인지세 부담 현황 분석

2022년 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정된 기관 중 공기업·준정부기관에 해당하는 130개 기관(공기업 36개, 준정부기관 94개)을 조사한 결과, 2021년 해당 기관이 납부의무를 부담한 인지세 총액은 약 68억 100만원으로 나타났다¹⁹⁾.

연도별로 살펴보면, 2017년 해당 공공기관들의 계약 등에 따라 인지세 부담 총액은 약 60억 3,500만원이었으나, 2020년 73억 1,300만원까지 증가하였고, 2021년에는 전년에 비하여 다소 감소하여 68억 100만원 수준으로 나타났다.

2017년부터 2021년까지 5년간의 총계를 살펴보면, 총 328억 3,300만원 가량의 인지세액이 공공기관의 계약 체결에 따라 발생하였을 것으로 보인다. 조사대상 공공기관은 이 중 60억 200만원을 부담하였고, 계약 상대방은 271억 6,900만원을 부담하였다. 총액 대비 조사대상 공공기관의 부담비율은 약 18.3% 수준으로 나타났다.

18) 국민권익위원회 보도자료, “국민권익위, 99개 준정부기관 사규 전수 점검 실시”, 2021.2.11.

19) 다만, 공공기관에서 조달청에 계약을 의뢰하는 등으로 조달청이 실제 계약의 당사자가 되는 경우가 있다. 이러한 경우는 「인지세법」 제6조에 따라 조달청(국가)가 작성하는 증서 또는 통장에 해당하게 되고, 동법 제7조에 따라 국가 등이 갖는 문서는 계약상대방이 작성한 것으로 보게 되므로, 결과적으로 계약상대방만 인지세 납부의무를 지게 된다. 따라서 이와 같은 경우는 이하의 분석내용에서는 제외하고, 공공기관이 수의계약, 자체조달시스템 이용, 조달청 나라장터 이용 등으로 직접 계약의 당사자가 되는 경우만을 포함시켜 논의하도록 한다.

「인지세법」

제6조(비과세문서) 다음 각 호의 문서에 대해서는 인지세를 납부하지 아니한다.

1. 국가나 지방자치단체(지방자치단체조합을 포함한다. 이하 같다)가 작성하는 증서 또는 통장
제7조(국가등이 공동으로 작성하는 문서) 국가, 지방자치단체 또는 제6조제4호에 규정된 단체(이하 이 조에서 “국가등”이라 한다)와 그 밖의 자가 공동으로 작성하여 각각 가지는 문서에 관하여는 국가등이 가지는 것은 그 밖의 자가 작성한 것으로 보고, 그 밖의 자가 가지는 것은 국가등이 작성한 것으로 본다.

[공기업 · 준정부기관 인지세 납부 현황]

(단위: 백만원, 건)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	계
인지세액(A)	6,035	6,379	6,304	7,313	6,801	32,833
공공기관 부담액(B)	456	494	585	1,381	3,084	6,002
계약상대방 부담액	5,600	5,911	5,807	6,032	3,818	27,169
공공기관 부담비율(B/A)	7.6%	7.8%	9.3%	18.9%	45.4%	18.3%

주1. 금액은 십만원 단위에서 절사하였으므로, 이하 단위에서는 차이가 있을 수 있음

주2. 인지세액은 과세문서 작성에 따라 부담하여야 할 인지세액을 법령에 따라 계산한 것으로, 실제 납부금액은 다를 수 있음

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

연도별로 공공기관의 인지세 납부 현황 및 부담비율을 살펴보면, 2017년에 비하여 공공기관이 계약상대방과 인지세를 분담하여 납부하는 비율이 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 2020년과 2021년에는 부담비율이 크게 개선되었으며, 이는 2020년 관계부처 합동으로 공공계약제도 혁신방안을 발표하고, 대규모 공공기관을 중심으로 인지세 분담을 권고한 것에 기인한 것으로 보인다. 다만, 일부 공공기관의 경우 현재까지 인지세 부담비율이 계약 상대방에 비하여 낮은 수준에 머물러 있는 사례가 있어 유형별로 분석이 필요하다.

① 최근 5년간 공기업 · 준정부기관의 인지세 납부액 현황

공기업 · 준정부기관의 최근 5년간 인지세 납부액 현황을 살펴보면, 130개 공공기관이 총 323억 1,011만원의 인지세 총액을 발생시키는 문서를 작성하였고, 그 중 57억 5,590만원의 인지세를 납부하여 공공기관의 부담비율은 18% 수준으로 나타났다. 공공기관의 부담비율은 기관별로 0%에서 100%에 이르는 등 편차를 보였으며, 한국국제협력단과 같이 「인지세법」 제6조²⁰⁾에 따라 자선이나 구호를 목적으로 하는 단체에 해당하여 비과세된 기관도 있었다.

20) 「인지세법」

제6조(비과세문서) 다음 각 호의 문서에 대해서는 인지세를 납부하지 아니한다.

4. 자선이나 구호를 목적으로 하는 단체가 그 사업에 관하여 작성하는 증서

[5년간 공기업 · 준정부기관 인지세 납부액 현황]

(단위: 천원)

기관명	공공기관 부담액(A)	계약상대방 부담액(B)	인지세 총 부담액 (C=A+B)	공공기관 부담비율 (A/C)
강원랜드	7,440	115,505	122,945	6%
건강보험심사평가원	74,280	74,280	148,560	50%
공무원연금공단	8,720	59,700	68,420	13%
국가철도공단	399,185	399,185	799,070	50%
국립공원공단	12,030	339,780	351,810	3%
국립생태원	3,085	49,385	52,470	6%
국민건강보험공단	10,990	164,340	179,820	6%
국민연금공단	8,830	53,280	62,110	14%
국민체육진흥공단	0	184,280	184,280	0%
국제방송교류재단	1,497	6,460	7,957	19%
국토교통과학기술진흥원	5,740	3,680	9,420	61%
국토안전관리원	37,925	5,125	43,050	88%
그랜드코리아레저	5,360	22,880	28,240	19%
근로복지공단	8,040	206,540	214,580	4%
기술보증기금	9,638	9,638	19,276	50%
농림수산물식품교육문화정보원	810	110,495	111,305	1%
농림식품기술기획평가원	875	11,545	12,420	7%
대한건설기계안전관리원	0	660	660	0%
대한무역투자진흥공사	0	119,250	119,250	0%
대한석탄공사	0	74,250	74,250	0%
도로교통공단	0	40,190	40,190	0%
독립기념관	0	39,980	39,980	0%
부산항만공사	10,595	102,385	112,980	9%
사립학교교직원연금공단	0	18,820	18,820	0%
서민금융진흥원	-	-	-	-
소상공인시장진흥공단	7,722	0	7,722	100%
시청자미디어재단	0	11,470	11,470	0%
신용보증기금	26,790	26,790	53,580	50%
에스알	9,770	36,200	45,970	21%
여수광양항만공사	9,175	36,375	45,550	20%
연구개발특구진흥재단	0	21,600	21,600	0%
예금보험공사	350	0	350	100%
우체국금융개발원	1,870	4,290	6,160	30%
우체국물류지원단	8,455	34,310	42,765	20%
울산항만공사	5,281	41,859	47,140	11%

기관명	공공기관 부담액(A)	계약상대방 부담액(B)	인지세 총 부담액 (C=A+B)	공공기관 부담비율 (A/C)
인천국제공항공사	32,700	369,830	402,530	8%
인천항만공사	7,220	66,600	73,820	10%
전력거래소	5,750	44,520	50,270	11%
정보통신산업진흥원	180	39,430	39,610	0%
제주국제자유도시개발센터	57,965	7,520	65,485	89%
주택도시보증공사	5,700	10,140	15,840	36%
중소기업기술정보진흥원	0	6,270	6,270	0%
중소벤처기업진흥공단	1,120	99,510	100,630	1%
창업진흥원	39,342	39,342	78,684	50%
축산물품질평가원	-	-	-	-
한국가스공사	79,833	505,170	585,002	14%
한국가스기술공사	20,455	85,395	105,850	19%
한국가스안전공사	990	19,270	20,610	5%
한국건강가정진흥원	0	23,840	23,840	0%
한국건강증진개발원	2,130	12,030	14,160	15%
한국고용정보원	0	13,530	13,530	0%
한국공항공사	39,900	414,860	454,760	9%
한국과학창의재단	410	57,700	58,110	1%
한국관광공사	169,380	169,380	338,760	50%
한국광해광업공단	670	154,530	155,200	0%
한국교육학술정보원	32,650	35,390	68,040	48%
한국교통안전공단	0	127,250	127,250	0%
한국국제협력단	-	-	-	-
한국국토정보공사	18,665	143,475	162,140	12%
한국기상산업기술원		13,650	13,650	0%
한국남동발전	36,030	723,515	759,545	5%
한국남부발전	64,990	517,030	582,020	11%
한국노인인력개발원	0	11,670	11,670	0%
한국농수산물유통공사	16,630	82,390	99,020	17%
한국농어촌공사	0	491,630	491,630	0%
한국농업기술진흥원	4,784	0	4,784	100%
한국도로공사	223,805	1,864,805	2,088,610	11%
한국동서발전	115,290	704,640	819,930	14%
한국디자인진흥원	0	28,950	28,950	0%

기관명	공공기관 부담액(A)	계약상대방 부담액(B)	인지세 총 부담액 (C=A+B)	공공기관 부담비율 (A/C)
한국마사회	0	71,030	71,030	0%
한국무역보험공사	590	0	590	100%
한국방송광고진흥공사	35,080	0	35,080	100%
한국방송통신전파진흥원	0	24,570	24,570	0%
한국보건복지인재원	0	7,040	7,040	0%
한국보건산업진흥원	0	12,670	12,670	0%
한국보육진흥원	0	6,760	6,760	0%
한국보훈복지의료공단	4,250	32,145	36,395	12%
한국부동산원	171,946	171,946	343,892	50%
한국사회보장정보원	0	2,560	2,560	0%
한국산림복지진흥원	1,970	53,720	55,690	4%
한국산업기술진흥원	70,490	70,490	140,980	50%
한국산업기술평가관리원	0	33,660	33,660	0%
한국산업단지공단	0	78,820	78,820	0%
한국산업안전보건공단	180,140	273,480	453,620	40%
한국산업인력공단	0	19,250	19,250	0%
한국서부발전	156,780	492,590	649,370	24%
한국석유공사	32,924	34,446	67,370	49%
한국석유관리원	2,050	20,109	22,159	9%
한국소방산업기술원	150	12,420	12,570	1%
한국소비자원	1,400	11,870	13,270	11%
한국수력원자력	206,100	1,436,400	1,642,500	13%
한국수목원정원관리원	0	25,510	25,510	0%
한국수산자원공단	0	204,510	204,510	0%
한국수자원공사	726,155	726,155	1,452,310	50%
한국승강기안전공단	2,470	24,560	27,030	9%
한국식품안전관리인증원	5,910	13,670	19,580	30%
한국언론진흥재단	15,095	22,310	37,405	40%
한국에너지공단	0	48,840	48,840	0%
한국에너지기술평가원	5,570	5,890	11,460	49%
한국연구재단	240	47,410	47,650	1%
한국우편사업진흥원	12,746	17,370	30,116	42%
한국원자력환경공단	6,925	53,955	60,880	11%
한국인터넷진흥원	650	61,190	61,840	1%
한국임업진흥원	0	21,050	21,050	0%

기관명	공공기관 부담액(A)	계약상대방 부담액(B)	인지세 총 부담액 (C=A+B)	공공기관 부담비율 (A/C)
한국자산관리공사	785	35,925	36,710	2%
한국장애인고용공단	0	22,340	22,340	0%
한국장학재단	1,930	34,690	36,620	5%
한국재정정보원	0	5,120	5,120	0%
한국전기안전공사	0	63,650	63,650	0%
한국전력공사	1,067,760	6,779,430	7,847,190	14%
한국전력기술	15,575	107,705	123,280	13%
한국조폐공사	13,340	10,710	24,050	55%
한국주택금융공사	525,638	0	525,638	100%
한국중부발전	139,065	719,920	858,985	16%
한국지능정보사회진흥원	460	61,110	61,570	1%
한국지역난방공사	45,615	341,760	387,375	12%
한국철도공사	176,725	1,411,405	1,588,130	11%
한국청소년상담복지개발원	280	2,980	3,260	9%
한국청소년활동진흥원	0	31,630	31,630	0%
한국콘텐츠진흥원	0	175,120	175,120	0%
한국토지주택공사	437,175	2,770,843	3,208,018	14%
한국특허전략개발원	0	14,540	14,540	0%
한국해양교통안전공단	2,410	6,230	8,640	28%
한국해양수산연수원	0	11,870	11,870	0%
한국환경공단	111,320	0	111,320	100%
한국환경산업기술원	46,040	87,148	133,188	35%
한전KDN	52,995	433,985	486,980	11%
한전KPS	70,815	498,865	569,680	12%
해양수산과학기술진흥원	890	2,860	3,750	24%
해양환경공단	10,930	86,260	97,190	11%
총합계	6,155,092	27,159,841	32,897,899	19%

주1. '-' 표기는 해당 기관이 비과세문서를 작성하여 인지세 납부대상이 아니거나, 인지세 해당 납부 실적이 없는 경우를 의미함

주2. 천원 단위에서 절사하였으므로 원단위 금액은 차이가 있을 수 있음

주3. 2017~2021년까지의 인지세 납부 실적을 합하여 산출된 값임

주4. 계약상대방 부담액(B)은 실제 계약상대방이 납부한 금액이 아니라 기관과의 분담 비율에 따라 납부할 것으로 예정된 금액을 의미함. 실제 납부액은 차이가 날 수 있음

자료: 각 기관별 제출자료에서 재작성

② 인지세 부담비율에 따른 공기업·준정부기관 유형 분류

공기업·준정부기관 중 최근 5년간(2017~2021년) 사업수행 시 계약체결 등으로 인지세 과세문서를 작성하면서 발생한 인지세를 계약상대방이 100% 부담하도록 한 기관은 모두 38개 기관으로, 전체 130개 기관 중 28.5%에 달한다.

또한, 0%는 아니나 10% 미만으로 인지세를 부담하는 기관이 26개, 10% 이상 20% 미만으로 인지세를 부담하는 기관이 28개, 20% 미만의 인지세를 부담하는 기관이 92개로 전체의 70%에 해당되는 것으로 나타났다.

[5년간 공기업·준정부기관 인지세 부담비율에 따른 분류]

(단위: 개)

부담비율	기관 수	기관명
0%	38	국민체육진흥공단, 대한건설기계안전관리원, 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 도로교통공단, 독립기념관, 사립학교교직원연금공단, 소상공인시장진흥공단, 시청자미디어재단, 연구개발특구진흥재단, 중소기업기술정보진흥원, 한국건강가정진흥원, 한국고용정보원, 한국교통안전공단, 한국기상산업기술원, 한국노인인력개발원, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국마사회, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건복지인재원, 한국보건산업진흥원, 한국보육진흥원, 한국사회보장정보원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업인력공단, 한국수목원정원관리원, 한국수산자원공단, 한국에너지공단, 한국임업진흥원, 한국장애인고용공단, 한국재정정보원, 한국전기안전공사, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국특허전략개발원, 한국해양수산연수원
0% 초과 10% 미만	26	강원랜드, 국립공원공단, 국립생태원, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 농림수산물식품교육문화정보원, 농림식품기술기획평가원, 부산항만공사, 인천국제공항공사, 중소벤처기업진흥공단, 한국가스안전공사, 한국공항공사, 한국과학창의재단, 한국남동발전, 한국산림복지진흥원, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국승강기안전공단, 한국연구재단, 한국인터넷진흥원, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국지능정보사회진흥원, 한국청소년상담복지개발원

부담비율	기관 수	기관명
10% 이상 20% 미만	28	공무원연금공단, 국민연금공단, 국제방송교류재단, 그랜드코리아레저, 울산항만공사, 인천항만공사, 전력거래소, 한국가스공사, 한국가스기술공사, 한국건강증진개발원, 한국국토정보공사, 한국남부발전, 한국농수산물유통공사, 한국도로공사, 한국동서발전, 한국보훈복지의료공단, 한국소비자원, 한국수력원자력, 한국원자력환경공단, 한국전력공사, 한국전력기술, 한국중부발전, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한전KDN, 한전KPS, 해양환경공단
20% 이상 30% 미만	6	에스알, 여수광양항만공사, 우체국물류지원단, 한국서부발전, 한국해양교통안전공단, 해양수산과학기술진흥원
30% 이상 40% 미만	4	우체국금융개발원, 주택도시보증공사, 한국식품안전관리인증원, 한국환경산업기술원
40% 이상 50% 미만	6	한국교육학술정보원, 한국산업안전보건공단, 한국석유공사, 한국언론진흥재단, 한국에너지기술평가원, 한국우편사업진흥원
50% 이상 100% 미만	13	국가철도공단, 건강보험심사평가원, 국토교통과학기술진흥원, 국토안전관리원, 기술보증기금, 신용보증기금, 제주국제자유도시개발센터, 창업진흥원, 한국관광공사, 한국부동산원, 한국산업기술진흥원, 한국수자원공사, 한국조폐공사
100%	6	예금보험공사, 한국농업기술진흥원, 한국무역보험공사, 한국방송광고진흥공사, 한국주택금융공사, 한국환경공단
소계	127	

주. 서민금융진흥원, 축산물품질평가원, 한국국제협력단은 비과세되거나 인지세 납부 실적이 없는 등 소계에서 제외됨

자료: 각 기관별 제출자료에서 작성

인지세 부담비율을 50%로 설정하고 계약 상대방과 동일하게 인지세를 균등 납부하는 기관은 건강보험심사평가원, 기술보증기금, 신용보증기금, 창업진흥원, 한국관광공사, 한국부동산원, 한국산업기술진흥원, 한국수자원공사의 8개 기관이 있다. 계약 상대방에게 인지세를 부담시키지 않고 전액 공공기관에서 납부하는 사례도 있

었는데, 예금보험공사, 한국농업기술진흥원, 한국무역보험공사, 한국방송광고진흥공사, 한국주택금융공사, 한국환경공단의 6개 기관은 계약체결 시 인지세 부담비율이 100%인 것으로 나타났다.

③ 2021년부터 인지세 부담비율이 개선된 공기업 · 준정부기관

정부는 2020년 10월 관계부처 합동으로 「혁신성장 · 공정경제 구현을 위한 공공계약제도 3대 혁신방안」을 발표하였는데, 해당 개선방안에 공정거래관행의 정착을 위한 내용이 포함되어 있었던 이유로 2020년 말 이후 인지세 부담비율이 일부 개선된 기관이 존재하므로 참고할 필요가 있다.

예를 들어 국제방송교류재단의 경우, 2020년까지는 과세문서 작성 시 인지세 부담 비율이 낮은 수준에 머물러 있었으나 2021년에는 2건의 계약을 체결하면서 인지세를 전액 부담하였다. 그랜드코리아레저의 경우도 2019년까지는 인지세를 전혀 부담하지 않았으나, 2021년에는 34건의 계약을 체결하면서 인지세를 전부 부담하였다. 에스알의 경우도 2021년 이후 인지세 납부 시스템을 개선하여, 계약체결 안내 메일 발송 시 인지세를 50%로 분담하여 납부하도록 고지하고 있으며, 이에 따라 2021년 94건의 계약을 체결하면서 총 1,340만원의 인지세액 중 561만원을 부담하였다(부담비율 42%). 해양환경공단의 경우 공정거래 문화 확산을 위한 인지세 공동 부담을 추진하여 2020.12.1. 이후 체결되는 계약부터 공단과 계약상대방이 50%씩 인지세를 부담하고 있고, 한국도로공사는 인지세 납부방법 개선안을 마련하여 2021년부터 계약상대방과 인지세를 50% 분납하고 있다.

주로 산업통상자원부 소관 에너지 공기업과 발전 자회사, 그리고 국토교통부 소관 SOC 공기업 등의 경우 2020년 정부 대책발표 후 계약체결 시 인지세 부담비율이 크게 개선된 것으로 나타났다.

[2021년부터 인지세 부담비율이 개선된 공공기관 현황]

(단위: %)

기관명	2017	2018	2019	2020	2021
강원랜드	0	0	0	0	28
국립생태원	0	0	0	4	17
국민건강보험공단	3	0	0	0	27
국제방송교류재단	15	19	24	0	100
그랜드코리아레저	0	0	0	27	100
근로복지공단	0	0	0	0	19
부산항만공사	0	0	0	0	46
에스알	0	0	14	27	42
여수광양항만공사	0	0	6	19	61
울산항만공사	0	0	0	0	46
인천국제공항공사	0	0	0	8	50
인천항만공사	0	0	0	0	50
전력거래소	0	0	3	1	42
한국가스공사	0	0	0	18	48
한국가스기술공사	1	2	3	15	50
한국공항공사	0	0	0	0	50
한국국토정보공사	0	0	0	0	50
한국남동발전	0	0	0	0	30
한국남부발전	0	0	0	10	50
한국농수산물유통공사	0	0	0	28	50
한국도로공사	0	0	0	0	50
한국동서발전	0	0	0	27	50
한국보훈복지의료공단	0	0	0	0	48
한국서부발전	0	0	0	23	93
한국수력원자력	0	0	0	9	50
한국승강기안전공단	0	0	0	2	48
한국원자력환경공단	0	0	0	0	50
한국전력공사	0	0	0	20	50
한국전력기술	0	0	0	10	50
한국중부발전	0	0	4	31	50
한국지역난방공사	0	0	0	8	50
한국철도공사	0	0	0	0	50
한국토지주택공사	0	0	0	14	47
한국해양교통안전공단	-	-	19	21	35
한전KDN	0	0	0	4	54
한전KPS	0	0	0	10	50
해양환경공단	0	0	0	5	50

자료: 각 기관별 제출자료에서 재작성

다만, 2020년에 비하여 2021년의 부담비율이 개선된 기관 중에도 아직 계약 상대방과의 부담비율이 20~30% 수준에 머무르고 있는 기관이 있어 향후 거래관행 개선을 위한 지속적인 관리가 필요할 것으로 보인다.

④ 2020년 이후 공공기관의 인지세 부담비율이 하락한 기관

2020년 이후 인지세를 부담하는 비율이 오히려 낮아진 경우도 있었다. 예를 들어 국토교통과학기술진흥원은 2017년부터 2020년까지 모든 인지세를 부담하였으나, 2021년에는 60건의 계약을 체결하면서 39%만을 부담하였다. 우체국금융개발원의 경우, 2017년에는 69%의 인지세를 부담하였으나 2020년까지 매년 부담비율이 하락하였고, 2021년에도 24%를 부담하였다. 우체국물류지원단 역시 2020년에는 62%의 인지세를 부담하였으나, 2021년에는 147건의 계약을 체결하면서 납부금액 912만원 중 140만원만을 부담하였다(부담비율 15%).

주택도시보증공사는 2019년과 2020년 각각 67%의 인지세를 부담하였으나, 2021년에는 116건의 계약을 체결하면서 인지세액 497만원 중 56만원만을 부담하였다(부담비율 11%).

한국에너지기술평가원은 2017년에는 46건의 계약을 체결하면서 인지세를 전액 부담하였으나, 이후 부담비율이 지속적으로 하락하여 2020년, 2021년에는 각각 인지세를 전액 계약 상대방이 부담하였다(부담비율 0%).

해양수산과학기술진흥원은 2017년 88%의 인지세를 부담하였으나, 이후 매년 부담비율이 하락하여 2021년에는 41건의 계약을 체결하면서 111만원의 인지세 중 17만원을 부담하였다(부담비율 15%).

이와 같이 꾸준히 인지세 부담비율이 하락하는 기관의 경우 기관과 계약 상대방 간의 자율적인 인지세 분담 약정에 따라 실시되는 것이라고 볼 수도 있지만, 인지세 부담분을 일방적으로 계약 상대방에게 전가하지 않도록 함으로써 공정거래 관행을 정착하고자 하는 정책 방향과는 맞지 않는 측면이 있으므로 향후 부담비율 개선을 위한 시스템 개선 등 노력이 필요할 것으로 보인다.

⑤ 부처별 소관 공기업·준정부기관의 인지세 부담비율 현황

부처별로 5년간(2017~2021년) 소관 공공기관의 인지세 부담비율을 살펴보면, 부처에 따라 편차가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 경찰청, 공정거래위원회, 기상청, 농촌진흥청, 소방청, 식품의약품안전처, 인사혁신처, 특허청, 행정안전부와 같이 인지세를 부담하는 소관 기관의 수가 1개인 부처의 경우, 해당 기관의 인지세 부담비율과 동일한 양상을 보였다는 점은 고려할 필요가 있다. 한편 대상 기관이 많은 국토교통부(15개)와 산업통상자원부(30개)의 경우 각각 18%, 13%의 부담비율을 보였다. 다만, 국토교통부 및 산업통상자원부 소관 기관의 경우 앞서 제시한 바와 같이 2021년부터 인지세 부담이 개선된 기관이 다수 포함되어 있어 참고할 필요가 있다.

[5년간 부처별 공공기관 인지세 부담 비율 현황]

(단위: 개, 천원)

기관명	소관 기관 수	공공기관 부담액(A)	계약상대방 부담액(B)	인지세 총 납부금액(C=A+B)	부담비율 (A/C)
경찰청	1	0	40,190	40,190	0%
고용노동부	5	188,180	535,140	723,320	26%
공정거래위원회	1	1,400	11,870	13,270	11%
과학기술정보통신부	10	25,011	368,980	393,991	6%
교육부	3	34,580	88,900	123,480	28%
국가보훈처	2	4,250	72,125	76,375	6%
국토교통부	15	1,617,201	7,736,923	9,010,933	18%
금융위원회	5	553,563	62,715	616,278	90%
기상청	1	0	13,650	13,650	0%
기획재정부	2	13,340	15,830	29,170	46%
농림축산식품부	6	18,315	767,090	785,405	2%
농촌진흥청	1	4,784	0	4,784	100%
문화체육관광부	6	191,332	580,430	771,762	25%
방송통신위원회	2	35,080	11,470	46,550	75%
보건복지부	9	96,230	344,630	445,350	22%
산림청	3	1,970	100,280	102,250	2%
산업통상자원부	30	2,204,702	14,312,540	16,517,591	13%
소방청	1	150	12,420	12,570	1%
식품의약품안전처	1	5,910	13,670	19,580	30%
여성가족부	3	280	58,450	58,730	0%
외교부	1	-	-	-	-
인사혁신처	1	8,720	59,700	68,420	13%
중소벤처기업부	5	50,100	161,960	212,059	24%

기관명	소관 기관 수	공공기관 부담액(A)	계약상대방 부담액(B)	인지세 총 납부금액(C=A+B)	부담비율 (A/C)
특허청	1	0	14,540	14,540	0%
해양수산부	9	46,510	558,949	605,450	8%
행정안전부	1	2,470	24,560	27,030	9%
환경부	5	898,630	1,202,468	2,101,098	43%
총합계	130	6,002,708	27,169,480	32,833,826	18%

주. 소관 기관 수는 공기업·준정부기관으로 해당 부처의 소관 기관 수를 의미함

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

개별 공공기관의 인지세 부담과 관련하여 세부적으로 분석한 사례는 다음과 같다.

1) 계약 관련 지침에서 계약상대자에게 수입인지를 제출하도록 규정하는 사례

산업통상자원부 소관 위탁집행형 준정부기관인 대한무역투자진흥공사의 경우, 2017~2021년 5년간 총 2,945건의 인지세 과세문서를 작성하면서 총 1억 1,925만원의 인지세액이 발생하였으나, 기관에서는 이를 납부하지 아니하여 계약 상대방이 100% 이를 부담한 것으로 나타났다. 대한무역투자진흥공사의 과세문서는 주로 도급 또는 위임에 관한 증서가 대부분이다.

인지세는 과세문서에 종이문서용 전자수입인지를 첨부하는 방식으로 납부되는 데²¹⁾, 대한무역투자진흥공사의 내부규정인 「계약업무처리지침」 제22조제1항은 계약담당자가 계약상대자로부터 「인지세법」에 의한 수입인지를 제출받아 계약을 체결하도록 규정하고 있다²²⁾.

2) 일부 계약에 따른 인지세는 50:50으로 부담하되, 그 밖의 계약에 따른 인지세는 계약상대방에게 부담하도록 한 사례

고용노동부 소관 위탁집행형 준정부기관인 한국산업안전보건공단은 지난 5년

21) 「인지세법」

제8조(납부) ① 인지세는 과세문서에 「수입인지에 관한 법률」 제2조제2항제1호에 따른 종이문서용 전자수입인지(이하 “종이문서용 전자수입인지”라 한다)를 첨부하여 납부한다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 인지세액에 해당하는 금액을 납부하고 과세문서에 인지세를 납부한 사실을 표시함으로써 종이문서용 전자수입인지를 첨부하는 것을 갈음할 수 있다.

22) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」 p.77 참조

간 총 4,390건의 계약을 체결하여 총 4억 5,362만원의 인지세액이 발생하였다. 그런데 한국산업안전보건공단은 「한국산업안전보건공단법」 제6조²³⁾에 따라 공단이 수행하여야 하는 사업을 민간위탁을 통해 실시하는 과정에서 체결하는 계약²⁴⁾에 따른 인지세는 공단과 계약상대자가 50:50으로 부담하였지만, 일반적인 물품구매·용역 등의 계약에 따른 인지세는 계약상대방이 부담하도록 하고 있고, 공단은 인지세를 납부하지 아니하였다²⁵⁾.

3) 수기계약의 경우 인지세를 기관이 부담하고, 전자계약의 경우 인지세를 계약 상대방이 부담하도록 한 사례

중소벤처기업부 소관 기금관리형 준정부기관인 중소기업진흥공단은 2017~2021년 5년간 총 1,262건의 계약을 체결하여 인지세액 1억 63만원이 발생하였으나, 인지세의 대부분을 계약상대방이 부담하도록 하여 중소기업진흥공단은 5년간 112만원(1.1%)만을 부담하고, 계약상대방은 9,951만원을 부담하였다.

동 기관의 경우 관행적으로 전자계약을 체결하는 경우에는 계약상대방이 인지세를 부담하는 것으로 하고, 수기계약을 체결하는 경우에는 기관이 직접 인지세를 납부하는 방식으로 계약을 처리하여 왔으며, 대부분의 계약이 전자계약으로 이루어짐에 따라 해당 기관의 인지세 부담비율이 낮았던 것으로 보인다²⁶⁾.

또한, 산업통상자원부 소관 준시장형 공기업인 한국광해광업공단²⁷⁾의 경우, 5년간 총 4,380건의 계약 체결에서 발생한 인지세액 1억 5,520만원 중 67만원만을 부담하고, 나머지 1억 5,453만원은 계약 상대방이 부담하도록 하였다. 한국광해광

23) 「한국산업안전보건공단법」

제6조(사업) 공단은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 산업재해예방기술의 연구·개발 및 보급
2. 산업안전보건에 관한 교육
3. 사업장의 산업재해예방을 위한 안전·보건 진단 또는 관리 등과 이를 위한 기술지원(이하 생략)

24) '석면해제·제거작업 현장 모니터링 지원 사업 위탁 계약', '초소규모 건설현장 안전관리 밀착지도사업 위탁 계약' 등

25) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」 p.207 참조

26) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」 p.101 참조

27) 동 기관은 (구)한국광물자원공사와 (구)한국광해관리공단이 통합됨에 따라 2021년 9월 신규기관으로 신설된 법인이므로, 2021년 이전의 자료는 통합되기 전의 두 기관을 기준으로 작성된 것이다.

업공단이 납부한 인지세 부담분 67만원의 경우, 2021년 법인 통합에 따라 전자시스템의 구축이 불완전하여 수기계약으로 진행하였던 5건에서 발생한 것이다²⁸⁾.

이와 같이 일부 기관에서 수기계약의 경우에는 인지세를 납부하는 관행이 발생한 것은, 전자계약과 달리 수기계약은 계약당사자 쌍방이 날인한 서류를 보관하기 때문에 공공기관이 보관하게 되는 서류에 대해서는 기관에서 인지세를 납부하는 것이 실무상 자연스러운 것으로 받아들여졌기 때문이라고 생각된다.

다만, 이와 같은 관행을 정당화할 수 있는 회계 또는 계약 관련 지침상 명시적인 규정이 존재하지 않는다는 점, 전자계약과 수기계약을 달리 보아 전자계약에서는 계약상대방이 인지세를 거의 부담하도록 할 이론적 근거는 부족하다는 점, 현재 수기계약에 비하여 전자계약의 비중이 매우 높고 빈번하게 발생하고 있다는 점 등을 고려하면 개선의 필요가 있다고 볼 것이다.

28) 자세한 내용은 국회예산정책처 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」 p.56 참조

결산분석시리즈 III

2021회계연도 공공기관 결산 중점 분석

발간일	2022년 8월
발행인	국회예산정책처장 임익상
편 집	예산분석실 공공기관평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02-761-0031)

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

ISBN 979-11-6799-073-0 93350

© 국회예산정책처, 2022

내일을 여는 국민의 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700488-001668-10



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE