

2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II

[환경노동위원회·국토교통위원회]



2022회계연도 공공기관 결산
위원회별 분석II

결산분석시리즈 III

2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II

총 괄 I 최병권 예산분석실장

기획·조정 I 전용수 사업평가심의관

이현종 예산분석총괄과장

박주연 산업예산분석과장

김현중 사회예산분석과장

이종구 행정예산분석과장

변재연 경제산업사업평가과장

김애선 사회행정사업평가과장

이은경 공공기관평가과장

작 성 I 한지은 예산분석관

김국찬 예산분석관

오지은 예산분석관

김정훈 예산분석관

지 원 I 장유진 행정실무원

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

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

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

결산분석시리즈 Ⅲ

2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석Ⅱ

【 환경노동위원회 · 국토교통위원회 】

2023. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 7. 20.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부가 지난 5월 31일 국회에 제출한 2022회계연도 국가결산보고서에 따르면, 총수입은 617.8조원, 총지출은 682.4조원으로 관리재정수지는 전년 대비 26.4조원이 악화되어 117.0조원의 적자가 발생한 것으로 나타났습니다. 국가채무는 2022년 말 기준으로 전년 대비 97.0조원이 증가한 1,067.7조원으로 GDP 대비 국가채무비율은 49.4%에 달하고 있습니다.

2022년 정부는 코로나 위기의 완전한 회복과 새로운 경제 도약, 재정건전성 회복의 기틀 마련을 목표로 재정을 운용하였습니다. 이에 지난 재정운용의 결과를 검토·분석하여 그 실적과 성과를 살펴보고 다음 연도의 예산과정에 환류할 필요가 있는바, 국회예산정책처는 국회의 효율적인 결산 심의 과정을 지원하기 위하여 「2022회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 기존의 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2021회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」에 「주요 사업 분석」을 새로 추가하여 총 6개의 분야로 구성되어 있습니다.

① 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 분석하는 한편, 코로나19 대응 사업, 미래산업 전략 R&D 사업, 탄소중립경제 사업, 재정지원 일자리 사업 등 주요 재정정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. ② 「위원회별 분석」에서는 각 부처의 개별사업 단위로 집행상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, ③ 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관의 혁신 계획 및 재무건전성 등을 분석하였습니다. 또한 ④ 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 「2021회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, ⑤ 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 제도 운영 전반과 각 부처의 성인지 대상사업을 점검하였습니다. ⑥ 「주요 사업 분석」에서는 주요 현안에 대한 심층 분석을 제공하기 위하여 저출산 등 인구위기 대응 관련 사업, 국민취업지원제도 사업 등 주요 정책사업을 분석하였습니다.

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

2023년 7월

국회예산정책처장 조 의 섭

환경노동위원회

[환경부]

1. 한국환경공단 전기자동차 완속 충전시설 보조금 지원 사업의 집행 관리 필요 5
2. 한국환경공단 층간소음 이웃사이서비스 사업의 기능조정에 따른
 민원 처리시간 관리 필요 13
3. 수도권매립지관리공사의 건설폐기물 반입수수료 수입 급감에 따른 대책 마련 필요 .. 17
4. 수도권매립지관리공사의 제1매립장 사후관리 문제 24
5. 수도권매립지관리공사 생활폐기물 반입총량제 사업의 문제점 28
6. 수도권매립지관리공사 SRF 사범시설의 경제성 등을 고려한 향후 운영 방향 모색 필요 ... 34
7. 수도권매립지관리공사 하수슬러지 자원화시설의 적자 문제 및
 하수슬러지 수요 부진 문제 해결 노력 필요 39
8. 환경보전협회 공공기관 혁신계획 부적절 45

[고용노동부]

1. 근로복지공단 산재보험 부정수급액 회수율 증가 필요 51
2. 근로복지공단 퇴직연금사업운영, 예산 규모의 적정성 검토 및
 가입 실적 개선을 위한 대책 마련 필요 57
3. 근로복지공단 신용보증대위변제 사업 구상채권 회수율 제고 방안 마련 필요 등 66
4. 근로복지공단 직업훈련생계비 대부(용자) 사업의 사업방식 개선 필요 74
5. 근로복지공단 국외출장 관리 철저 필요 78
6. 근로복지공단 공공기관 혁신계획 중 자산효율화 계획 「공공기관 혁신가이드 라인」의
 취지에 맞게 계획 수립 필요 84

국토교통위원회

[국토교통부]

1. 국가철도공단, 사업출연금 운용으로 인한 평가손실 발생 등	91
1-1. 일반철도건설 등 사업출연금의 금융자산 운용으로 인한 평가손실 발생	93
1-2. 국유재산(토지) 매각대금 국고 반납 및 국가재무제표에 매각이익 귀속 필요	101
2. 주택도시보증공사의 보증배수 관련 문제점	107
2-1. 보증배수에 대한 관리 강화 필요	109
2-2. 담보부보증 범위 구체화 필요 및 공사 내규를 통한 조정 지양 필요	112
3. 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 관련 문제점	116
3-1. 보증사고 급증 및 악성임대인에 대한 대책 마련 필요	117
3-2. 주택 종류와 관계 없는 담보인정비율 일괄 설정 재검토 필요	122
3-3. 전세보증금 반환 신청 시 규정에 없는 추가 서류 요구 부적절	125
4. 주택도시보증공사 임대주택리츠 출자 사업 관련 문제점	128
4-1. 기금운용계획액 편성 시 산출 방식 변경 필요	130
4-2. 기금운용계획과 맞지 않는 집행 부적절	133
4-3. 실집행 파악이 어려운 문제 개선 필요 및 성과지표 개선 필요	138
4-4. 출자승인 실효 또는 공모 중단시 해당 출자액 회수 필요	143
5. 주택도시보증공사의 주택분양보증 독점 개선 필요	145
6. 주택도시보증공사의 주택구입자금보증, 조합주택시공보증 등의 보증료 인하 검토 필요	149
7. 한국도로공사 고속도로 조사 및 건설 사업에 대한 출자 예산 집행 방식 개선 필요 ..	155
8. 한국도로공사 고속도로 요금 수납시스템 설치계획, 잦은 계획 변경에 따른 예산낭비 부적절	160



CONTENTS

9. 한국도로공사 에너지자립 고속도로 관련 도로공사 자체 발전 재생에너지 비중 확대 및 유희부지 활용 방안 마련 필요	167
10. 한국도로공사 재난대응 훈련 행사대행 용역 계약 관련 계약 법령 준수 필요	171
11. 한국도로공사 공공기관 혁신계획 중 자산효율화 계획 「공공기관 혁신가이드 라인」의 취지에 맞게 계획 수립 필요	175
12. 한국도로공사의 휴게소 운영업체가 입점업체에 대해 부과하는 과도한 수수료 부과 문제 개선 필요	180
13. 한국도로공사 면허수당 관리감독 강화 및 지급 방식 개선 필요	183
14. 지속적인 영업손실 발생 중인 한국철도공사, (주)에스알의 풋옵션으로 인해 2,262억원 유동성 확보 필요	189
15. (주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사로 인한 부채비율 급증 대비 필요	196
16. 한국국토정보공사의 법령 개정을 전제로 한 인력 재배치 부적절	204
17. 국토안전관리원의 이미 시행 중인 법률을 사유로 한 인력 재배치 부적절	207
18. 주택관리공단의 법령 개정을 전제로 한 인력 재배치 및 기능 조정 계획 부적절 ...	210

환경노동위원회





환경부

한국환경공단 전기자동차 완속 충전시설 보조금 지원 사업의 집행 관리 필요

가. 현 황

한국환경공단은 「한국환경공단법」¹⁾에 따라 환경오염방지·환경개선·자원순환 촉진 및 기후위기대응을 위한 온실가스 감축사업 등 탄소중립 사회로의 이행을 효과적으로 추진함으로써 환경친화적 국가발전에 이바지하는 것을 목적으로 설립된 위탁집행형 준정부기관으로, 2022회계연도 기준 수입·지출액은 3조 3,364억 2,800 만원이다.

[한국환경공단 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2020	2021	2022
수입	출연금	122,635	133,474	180,636
	보조금	33,762	51,127	73,322
	사업수입	996,429	1,102,610	1,101,197
	위탁수입	328,654	345,695	310,099
	부대수입	2,306	1,071	2,960
지출	인건비	170,506	206,136	208,895
	경상운영비	7,001	6,643	6,435
	사업비	1,306,279	1,421,198	1,452,884
수입·지출합계		2,967,572	3,267,954	3,336,428

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 참조

김국찬 예산분석관(gckim@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「한국환경공단법」

제1조(목적) 이 법은 한국환경공단을 설립하여 환경오염방지·환경개선·자원순환촉진 및 기후위기 대응을 위한 온실가스 감축사업 등 탄소중립 사회로의 이행을 효과적으로 추진함으로써 환경친화적 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

한국환경공단은 「대기환경보전법」 제58조제3항제2호 나목, 같은 법 시행령 제 66조제1항제8의3호²⁾ 등에 따라 환경부가 수행하는 전기자동차 보급 및 충전 인프라 구축 사업의 일부를 위탁받아 수행하고 있다. 전기자동차 완속 충전기 보조금 지원 사업은 환경개선특별회계의 “무공해차 충전인프라 구축” 사업³⁾의 내역사업으로, 2022회계연도 결산 결과 675억 7,600만원 중 353억 1,600만원(약 52.3%)을 집행하였고 318억 9,800만원을 다음 연도로 이월하였으며 3억 6,200만원을 불용하였다.

[2022회계연도 전기자동차 완속 충전기 보조금 지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2022									2023
	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액	예산액
	본예산	추경								
무공해차 충전인프라 구축	154,950	157,350	29,699	3,870 △3,870	187,049	111,745	59.7	72,574	2,730	250,792
전기자동차 완속충전기 보조금 지원	60,500	62,900	4,676	-	67,576	35,316	52.3	31,898	362	110,000

주: 추경은 제2회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미

자료: 한국환경공단

2) 「대기환경보전법」

제58조(저공해자동차의 운행 등) ③ 국가나 지방자치단체는 저공해자동차 및 저공해건설기계의 보급, 배출가스저감장치의 부착 또는 교체와 저공해엔진으로의 개조 또는 교체를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 예산의 범위에서 필요한 자금을 보조하거나 융자할 수 있다.

2. 저공해자동차 또는 저공해건설기계에 연료를 공급하기 위한 시설 중 다음 각 목의 시설을 설치하는 자

나. 전기를 연료로 사용하는 자동차 또는 건설기계(이하 “전기자동차등”이라 한다)에 전기를 충전하기 위한 시설로서 환경부장관이 정하는 시설

「대기환경보전법 시행령」

제66조(업무의 위탁) ① 환경부장관은 법 제87조제2항에 따라 다음 각 호의 업무를 한국환경공단에 위탁한다.

8의3. 법 제58조제3항에 따른 전기자동차에 전기를 충전하기 위한 시설(이하 “전기자동차 충전 시설”이라 한다)을 설치하는 자에 대한 자금 보조를 위한 지원

3) 코드: 환경개선특별회계 1633-312

전기자동차 충전시설 보조금 지원 사업이 완속·급속으로 분류되어 있는 이유는 충전 시설의 성격 등으로 인하여 각 충전시설 지원 사업마다 그 수행 내용이 상이하기 때문이다. 전기차 충전 시설은 충전속도에 따라 급속 충전시설과 완속 충전시설로 분류되는데, 급속 충전시설의 경우 완속 충전시설에 비해 완전 충전까지 소요되는 시간이 짧지만, 사용요금이 더 높고 고용량 배터리를 필요로 한다는 단점이 있다. 이로 인해 완속 충전기와는 달리 주로 고속도로 휴게소, 공공기관 등 외부 장소에 설치된다는 특징을 지니며, 보조금 지원 금액, 지원 조건 등 사업 수행 내용과 절차가 상이하다.

[급속 충전시설과 완속 충전시설 비교]

구분	급속 충전시설	완속 충전시설
완충까지 소요되는 시간	약 30~60분 (80% 수준 충전까지 약 30분이 소요되며, 이후 충전속도가 낮아짐)	약 4~5시간
충전기 용량	50kW, 100kW, 200kW 40kW 이상(환경부 사업 지침)	3~7kW(무공해차 통합누리집) 7~40kW(환경부 사업 지침)
설치 장소	고속도로 휴게소, 공공기관 등	주택, 아파트 등
사용요금	약 2,700원/100km	약 1,100원/100km

주: 완속 충전시설의 경우 개인용 완속 충전을 기준으로 한 내용임

자료: 한국환경공단 무공해차 통합누리집(www.ev.or.kr) 등을 바탕으로 재작성

이 중 전기자동차 완속 충전시설은 특성상 주로 공동주택, 아파트, 대규모 주차장, 사업장 등에 설치되며, 보조금 지원 대상도 공동주택 등의 소유·운영주체 중 공용 완속 충전시설의 설치를 희망하는 자에 한정된다. 전기자동차 완속충전기 보조금 지원 사업은 민간보조사업으로, 2022년 보조금 지원 단가는 아래와 같다.

[2022년 전기자동차 완속 충전시설 보조금 지원 단가]

(단위: 만원)

구분			1기	2~5기	6기 이상
완속충전기 (C타입)	AC (교류)	11kW 이상	180	160	140
		7~11kW	160	140	120
키오스크 충전기			160(2기)		
전력분배형 충전기(7kW)			130(2기)		
과금형 콘센트			40		

- 주: 1. 충전기 설치 보조금은 지원 가능한 최대 금액을 말하며, 보조금 한도를 초과하여 발생한 충전기 설치 비용은 설치희망자 등이 부담함
 2. 키오스크 형식의 충전기는 기본 2기(보조금 160만원)을 지원하며, 1기 추가 시 추가보조금 80만원을 지원함
 3. 전력분배형 충전기(7kW)는 최대 2기까지만 전력분배할 때 지원하며, 기본 2기에 130만원을 지원함

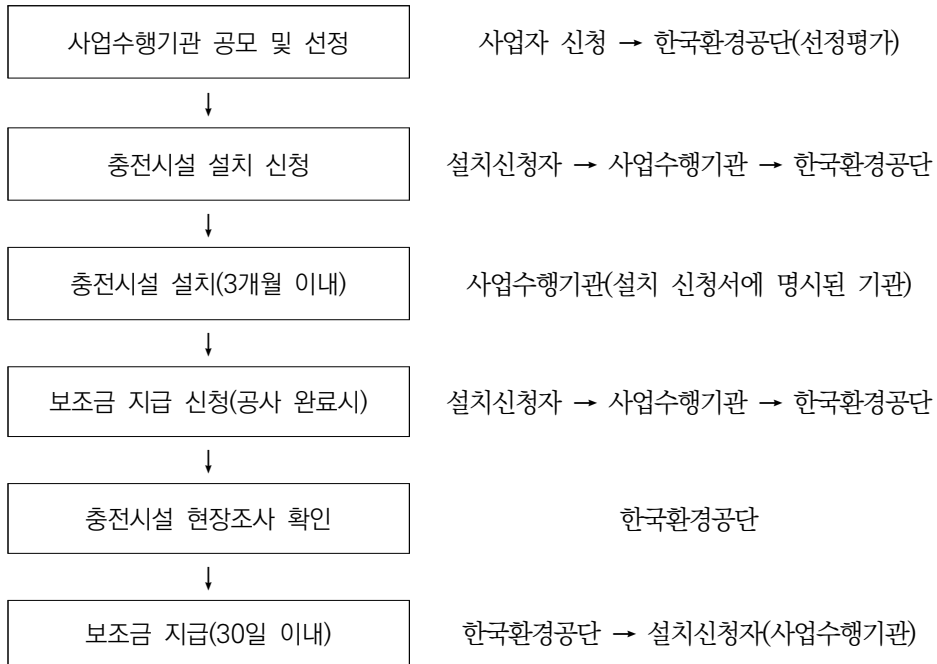
자료: 환경부, 「2022년 전기자동차 완속충전시설 보조사업 보조금 및 설치·운영 지침」

[전기자동차 완속 충전시설 설치 사업의 운영주체별 역할]

구분	역할
환경부	- 전기자동차 충전인프라 구축 계획 수립 - 보조금 업무처리지침 제·개정 - 사업운영 지도·점검, 사업 운영실태·시행 결과 평가 - 국비보조금 총괄 정산(보조금 적정 집행 등)
한국환경공단, 한국자동차환경협회	- 충전기 사업수행기관 등록 및 관리 - 충전기 보조금 집행 업무 수행 - 전기자동차 충전 인프라 통계 관리 및 사용요금 책정 등
사업수행기관	- 충전기 제품 등록 - 충전기 설치 신청 대행, 현장조사, 설치공사 - 보조금 지급 신청·수령 대행, 충전기 운영·사후관리 등

자료: 환경부, 「2022년 전기자동차 완속충전시설 보조사업 보조금 및 설치·운영 지침」

[전기자동차 완속 충전시설 설치 사업의 진행 과정]



나. 분석의견

한국환경공단에 교부된 완속 충전시설 보조금 예산액의 약 52.3%만이 집행되고 잔액의 대부분이 이월되었는데, 환경부와 한국환경공단은 집행 부진이 발생하지 않도록 집행 지연의 원인을 면밀히 검토하는 한편 한국환경공단의 집행 실적을 고려하여 사업비를 교부할 필요가 있다.

2019년부터 2022년까지의 전기자동차 완속 충전기 보조금 지원 사업 결산 현황과 2023년 예산 편성 현황을 살펴보면, 2019년 이후 집행률이 지속적으로 감소하여 2022년의 집행률은 52.3%에 불과하는 등 집행 실적이 부진한 것으로 보인다.

[2019~2022년 전기자동차 완속 충전기 보조금 지원 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
2019	-	590	7,562	-	8,152	8,148	100.0	-	4
2020	24,000	24,000	-	-	24,000	23,960	99.8	-	40
2021	24,000	24,000	-	-	24,000	19,323	80.5	4,676	-
2022	60,500	62,900	4,676	-	67,576	35,316	52.3	31,898	362

주: 1. 추경은 연도별 최종 추경예산을 의미

2. 한국환경공단에 교부된 사업액만을 기준으로 작성

자료: 한국환경공단

이와 같은 집행 실적 부진에 대해 한국환경공단은 최근 사업 예산 및 지원 수량이 대폭 확대되면서 지원 대상 선정, 충전시설 설치, 현장점검 및 보조금 지급 등의 절차가 지연되었고, 제한된 인력만으로는 보조금의 연내 전액 집행에 어려움을 겪게 되어 이월이 불가피하였다는 입장이다.

[전기자동차 완속 충전시설 설치 사업의 과정별 지연 사유]

과정명	주요 지연 사유	실제 수행 시기
사업수행기관 공모 및 선정	설치 신청자의 변심(비공용으로 사용 희망, 추가 비용 소요 등), 지원가능 수량 초과 등으로 취소 건이 다수 발생되어, 연말까지 신청 취소 물량에 대한 추가 공모가 진행됨(2022년 기준 5회)	2022.6.~12.
충전시설 설치 신청		
충전시설 설치	충전시설 설치 기한은 원칙적으로 신청서 접수 후 3개월이나, 사업 예산 및 지원수량이 대폭 확대됨에 따라 한국전력 공사 및 전기안전공사의 점검 등이 지연되고, 화재 이슈 등으로 인한 신청자의 충전시설 위치 변경 요청 등의 사유가 추가로 발생하여 설치가 지연되고 있음	2022.7.~ 2023.6. (예정)
보조금 지급 신청	설치 완료 후 현장점검(설치기준 준수 여부, 서류와 현장의 일치 여부 등에 1개월, 준공 서류의 적정성 검토 및 보완, 보조금 지급에 1개월이 소요됨	2022.9.~ 2023.8. (예정)
충전시설 현장조사 확인		
보조금 지급		

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

[2019~2022년 전기자동차 완속 충전시설 보조금 지원 사업의 목표 및 처리 현황]

구분	지원 목표량 및 예산액	사업 수행 직원 수	당해연도 내 최종집행까지 완료된 지원물량 및 예산액
2019	-	-	-
2020	8,000기(240억원)	2명	9,918기(240억원)
2021	12,000기(240억원)	3명	12,979기(193억원)
2022	31,450기(629억원)	4명	4,306기(310억원)

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 한국환경공단은 충전시설 설치 신청의 신청 취소 물량에 대한 잦은 추가 공모의 원인이 무엇인지, 충전시설 설치 과정에서 신청자의 충전시설 위치 변경 요청 등의 사유가 해마다 몇 건씩 발생하였는지, 한국전력공사 및 전기안전공사의 점검 등이 평년 대비 얼마나 지연되었는지 등에 관한 자료는 보유하고 있지 않다. 이로 인해 급속 충전시설 보조금 지원 사업의 집행 실적 부진 문제가 주로 어떤 요인들에 의해 유발되었는지 확인이 어려운바, 환경부와 한국환경공단은 공단에 의해 제시된 집행 지연 사유뿐만 아니라 집행 과정에서의 비효율적 관리 등 다양한 관점에서 집행 지연의 원인을 면밀히 검토할 필요가 있다.

추가로, 동 사업은 보조사업자인 한국환경공단의 집행 실적이 저조함에도 이를 고려하지 않은 채 사업비가 교부된 것으로 보인다. 2022년 말 기준 동 사업의 교부 및 집행 현황을 살펴보면, 환경부는 한국환경공단에 대해 사업액 전액을 교부했지만 한국환경공단의 집행액은 전체의 52.3% 수준에 그쳐 양자 간 큰 차이가 존재하는 것으로 확인되었다.

[전기자동차 완속 충전시설 보조금 지원 사업 교부 및 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	환경부 → 한국환경공단 교부			한국환경공단 집행	
	예산액 (A)	교부액 (B)	비율 (B/A)	집행액 (C)	집행률 (C/A)
2021	24,000	24,000	100.0	19,323	80.5
2022	67,576	67,576	100.0	35,316	52.3

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 작성

동 사업의 추진이 저조함에도 불구하고 환경부가 필요 이상으로 한국환경공단에 사업비를 과다 교부하였으므로, 환경부는 보조사업자인 한국환경공단의 집행 실적을 고려하여 사업비가 교부될 수 있도록 집행 관리를 철저히 할 필요가 있다.

가. 현 황

‘층간소음 이웃사이서비스’ 사업은 콜센터 전화 상담 서비스, 현장진단(방문상담 및 소음측정) 서비스, 소음측정기 무료 대여 서비스 등을 제공함으로써 층간소음으로 인한 입주자 및 사용자의 피해를 최소화하고 발생한 피해에 관한 분쟁을 해결하기 위한 것으로, 생활공해관리 사업¹⁾의 내역사업이다. 한국환경공단은 2022년도 예산현액 9억 1,800만원 중 약 90.3%인 8억 2,900만원을 집행하였으며 8,900만 원을 불용하였다.

[2022회계연도 층간소음 이웃사이서비스 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2022								2023	
	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	다음연도 이월액	불용액	예산액
	본예산	추경								
층간소음 이웃사이서비스 운영	785	785	133	8 △8	918	829	90.3	-	89	1,540

주: 1. 추경은 제2회 추경을 반영한 최종 추경예산을 의미

2. 한국환경공단에 교부된 사업액만을 기준으로 작성

자료: 한국환경공단

층간소음 민원 처리는 2단계 과정을 거친다. 첫 번째 단계는 전화상담 과정으로, 입주자 등이 콜센터나 온라인 창구를 통하여 층간소음 민원을 제기하면 그에 대해 콜센터 직원 등이 해당 민원을 접수 후 공동주택의 관리실 등에 연락하여 소음 저감 물품을 발송 후 원만한 해결을 유도한다. 두 번째 단계는 현장진단 과정으로, 첫 번째 단계에서 원만하게 해결되지 못한 상황에서 민원인이 추가적인 해결책을 요구하는 경우 방문상담, 소음측정 등의 서비스를 제공한다.

김국찬 예산분석관(gckim@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 코드: 환경개선특별회계 2205-308

[연도별 · 단계별 층간소음 민원 접수 및 처리 현황]

구분	1단계 (전화상담)	2단계(현장진단)								
		이월 합계	전전년도 이월	전년도 이월	연중 신규 접수	연내 처리	추가 전화상담	방문상담	소음측정	차년도로 이월
2019	26,257	2,375	-	2,375	7,971	9,654	7,447	1,745	462	692
2020	42,250	692	3	689	12,139	11,608	10,711	714	183	1,223
2021	46,596	1,223	-	1,223	9,211	9,891	8,412	1,088	391	543
2022	40,393	543	2	541	7,771	7,609	6,116	1,035	458	705
2023.4.	15,928	705	-	705	3,150	2,973	2,433	391	149	882

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

환경부는 「소음·진동관리법」 제21조의2제2항, 같은 법 시행령 제3조²⁾ 및 「층간소음 전문기관 지정 고시」³⁾ 등에 따라 한국환경공단과 환경보전협회를 층간소음 이웃사이센터로 지정하여 운영 중이다. 한국환경공단은 2012년부터 층간소음 관련 업무를 수행하였고, 2020년부터는 층간소음 콜센터 운영 업무를 전문기관에 위탁하여 전문성을 강화하였다. 이후 코로나19 사태의 장기화 등으로 층간소음 관련 민원이 급증하여 2021년부터 층간소음 전문기관으로 환경보전협회가 추가로 지정되었고, 콜센터 운영업무와 서울지역 층

2) 「소음·진동관리법」

제21조의2(층간소음기준 등) ② 제1항에 따른 층간소음의 피해 예방 및 분쟁 해결을 위하여 필요한 경우 환경부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문기관으로 하여금 층간소음의 측정, 피해사례의 조사·상담 및 피해조정지원을 실시하도록 할 수 있다.

「소음·진동관리법 시행령」

제3조(층간소음 관리 등) ① 환경부장관은 법 제21조의2제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관으로 하여금 층간소음의 측정, 피해사례의 조사·상담 및 피해조정지원을 실시하도록 할 수 있다.

1. 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단(이하 “한국환경공단”이라 한다)
2. 환경부장관이 국토교통부장관과 협의하여 층간소음의 피해 예방 및 분쟁 해결에 관한 전문기관으로 인정하는 기관

3) 「층간소음 전문기관 지정 고시」

「소음·진동관리법」

제21조의2제2항 및 같은 법 시행령 제3조제1항제2호에 따라 층간소음 전문기관으로 지정합니다.

기관명	주소
환경보전협회	서울특별시 성동구 광나루로 320-2 YD빌딩

간소음 현장진단 업무는 환경보전협회가, 나머지 업무는 한국환경공단이 수행하는 이원화 체계가 구축되었다.

그러나 2022년 12월 공공기관 기능 조정에 따라 한국환경공단과 환경보전협회가 분담하여 수행 중인 층간소음 관련 업무를 한국환경공단이 단독으로 수행할 수 있도록 업무의 단계적 일원화 작업이 시작되었고, 이에 환경보전협회가 수행하던 콜센터 운영업무는 2023년 4월부터, 서울지역 층간소음 현장진단 업무는 2024년부터 한국환경공단이 수행하기로 하였다.

나. 분석의견

공공기관 기능 조정의 취지에도 불구하고 층간소음 관련 업무의 단계적 일원화 과정에서 조직·인력 운용의 효율성만을 고려하는 경우 층간소음 서비스의 품질 저하로 이어질 수 있으므로, 환경부와 한국환경공단은 업무 일원화로 인해 민원 처리가 지체되지 않도록 노력할 필요가 있다.

층간소음 관련 업무를 수행하는 각 기관의 인력 현황을 살펴보면, 1단계 전화상담 인력의 경우 2020년 콜센터를 운영하면서 용역으로 전환되었고, 2단계 현장진단 인력의 경우 2020년 한국환경공단 소속 직원 18명이 해당 업무에 종사하고 있었으나 2021년 층간소음 전문기관으로 환경보전협회가 추가로 지정되면서 환경보전협회 소속 직원 8명이 추가되었다.

[연도별·단계별 층간소음 민원 건수 및 민원 응대 인력 현황]

(단위: 건, 명)

구분	1단계(전화상담)				2단계(현장진단)			
	민원 건수	응대 인력		인력 1인당 민원 건수	민원 건수	응대 인력		인력 1인당 민원 건수
		공단	협회			공단	협회	
2019	26,257	9	-	2,917	7,971	12	-	862
2020	42,250	9(용역)	-	4,694	12,139	18	-	712
2021	46,596	9(용역)	-	5,177	9,211	18	8	401
2022	40,393	-	10(용역)	4,039	7,771	18	8	319

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

이후 2021년 평균 현장진단 민원 처리 기간은 2020년 기준 서울 80일 및 기타 지역 68일에서 환경보전협회 추가 지정 후 2021년 서울 18일 및 기타 61일, 2022년 서울 3일 및 기타 28일로 크게 감소하였다.

[연도별 · 지역별 민원 응대 인력 및 평균 현장진단 민원 처리 기간]

구분	민원 응대 인력(공단+협회)		평균 현장진단 민원 처리 기간 (현장진단 접수 ~ 응대)	
	서울(협회)	기타(공단)	서울(협회)	기타(공단)
2020	18		80	68
2021	8	18	18	61
2022	8	18	3	28

주: 민원 처리 기간은 민원인이 현장진단을 신청한 날짜로부터 첫 번째 확인 전화까지의 소요기간을 의미함

자료: 한국환경공단 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데 2022년 12월 공공기관 기능 조정 내용에 따르면 한국환경공단과 환경보전협회가 분담하여 수행 중인 층간소음 관련 업무를 한국환경공단이 단독으로 수행하는 경우에도, 환경보전협회의 수행 인력만큼의 인력 규모 조정 없이 현재 한국환경공단의 수행 인력 규모가 그대로 유지될 예정인바, 평균 민원 처리 기간이 환경보전협회 소속 인력이 2단계 현장진단 과정에 참여하기 이전의 수준으로 다시 증가하여 층간소음 이웃사이서비스 고객 만족도를 저해할 우려가 있다.

따라서 환경부와 한국환경공단은 민원 처리 과정의 효율화, 민원 처리 기간의 감소를 위한 조직 및 인력 재배치 등을 통해 층간소음 관련 업무의 단계적 일원화가 층간소음 서비스의 품질 감소로 이어지지 않도록 노력할 필요가 있다.

가. 현 황

수도권매립지관리공사는 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영에 관한 법률」¹⁾ (이하 ‘수도권매립지공사법’)에 따라 수도권에서 배출되는 폐기물의 적절한 처리와 자원화, 매립지 주변 지역 주민의 쾌적한 생활환경 조성 등을 목적으로 설립된 환경부 산하 기타공공기관으로, 2022회계연도 기준 수입·지출액은 6,183억 500만원이다.

[수도권매립지관리공사 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2020	2021	2022
수입	위탁수입	277,141	278,709	192,835
	부대수입	265	174	656
	기타사업수입	50,216	52,804	75,036
	기타	88,407	35,993	43,313
	수입합계(A)	416,029	367,680	311,840
지출	인건비	29,554	28,546	28,201
	경상운영비	11,405	11,513	12,114
	사업비	369,303	322,298	266,150
	지출합계(B)	410,262	362,357	306,465
수입·지출합계(A+B)		826,291	730,037	618,305
수입·지출차이(A-B)		5,767	5,323	5,375

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 참조

김국찬 예산분석관(gckim@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 사항을 규정하여 수도권매립지를 효율적으로 관리함으로써 수도권에서 배출되는 폐기물의 적절한 처리와 자원화를 촉진하고, 수도권매립지 주변지역 주민을 위하여 쾌적한 생활환경을 조성하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

이 중 위탁수입은 수도권매립지관리공사가 수도권매립지공사법 제19조제1항제 5호 가목²⁾에 따라, 폐기물을 매립지에 반입하는 자에게 반입 단위마다 일정 금액만큼 징수하는 ‘반입수수료’를 의미한다. 반입수수료는 ① 기반조성비, ② 매립작업 및 부대공사비, ③ 매립완료 후 공사비, ④ 운영관리비, ⑤ 주민지원기금, ⑥ 인천광역시로의 지원금(①~⑤ 합계액의 50%), ⑦ 온실가스 부담금 등을 반영하여 결정되며, 2022년 기준 반입수수료는 생활폐기물 기준 87,608원, 사업장폐기물 기준 55,000~148,270원(종류별로 상이) 등으로 책정되었다.

[폐기물 종류별 단위 당 반입수수료 현황]

(단위: 원/톤)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
생활폐기물		20,050	36,780	44,985	55,005	62,076	70,056	70,056	87,608
사업장	생활계	25,522~ 43,404	38,283~ 65,106	38,283~ 65,106	38,283~ 65,106	47,880~ 102,167	59,882~ 102,167	59,882~ 102,167	71,786~ 148,270
		20,050~ 67,732	33,525~ 109,800	33,525~ 109,800	33,525~ 109,800	33,525~ 122,559	33,525~ 136,800	33,525~ 136,800	55,000~ 148,270
	배출시설계								
건설폐기물		42,730	77,092	77,092	77,092	99,893	99,893	99,893	-

주: 건설폐기물은 직매입 금지 정책에 따라 2022년부터 직접 반입이 중단되었으며, 사업장배출시설계 내 ‘공사장생활잔재폐기물’ 항목이 신설되어 잔재폐기물만 반입되고 있음

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 건설폐기물은 2017년 기준 전체 폐기물 반입량의 52.4%, 반입수수료의 56.3%를 차지하는 등 반입량 및 반입수수료의 상당한 비중을 차지하고 있었으나, 제3-1매립장 매립 시작 후 대체 매립지가 선정되지 않은 상황에서 제3-1매립장의 효율적 활용을 도모하려는 목적으로 시행된 ‘건설폐기물 직반입 금지 및 공사장생활잔재폐기물 반입제한’ 제도에 따라 2022년부터 직접 반입이 중단³⁾되면서, 건설폐기

2) 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」

제19조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

5. 다음 각 목의 결정 및 징수

가. 수도권매립지에 반입되는 폐기물의 처리에 필요한 반입수수료

3) 건설폐기물이 직반입 금지 정책의 직접적 대상이 된 배경으로는 ① 2019년 기준 수도권매립지 폐기물 반입량(약 336만 톤) 중 43%(145만 톤) 가량을 차지하고 있던 점, ② 상당한 반입량 비중을 차지하고 있음에도 배출자의 선별 부실 및 지방자치단체 관리감독 미흡 등으로 별도 선별 과정을 거치지

물류의 반입량은 2017년 기준 193.0만 톤에서 2022년 기준 42.8만 톤(전체 반입량 중 24.2%)으로 급감하였고, 건설폐기물류 반입수수료 또한 2017년 1,496억원에서 2022년 608억원(전체 반입수수료 중 31.5%)으로 급감하였다.

[2017~2022년 수도권매립지 건설폐기물 반입량 및 반입수수료 수입 현황]

(단위: 천톤, 백만원, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
폐기물 반입량	전체	3,683	3,740	3,367	2,996	2,908	1,766
	건설 폐기물	1,930	1,862	1,451	1,277	1,378	428
	비중	52.4	49.8	43.1	42.6	47.4	24.2
반입 수수료	전체	265,517	273,374	265,286	277,141	278,709	192,835
	건설 폐기물	149,601	144,320	127,574	127,857	137,817	60,831
	비중	56.3	52.8	48.1	46.1	49.4	31.5

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

건설폐기물 반입수수료가 급격히 감소함에 따라 주민지원기금, 기반사업부담금 등으로의 전출금도 동반 감소할 것으로 예상되는바, 환경부와 수도권매립지관리공사는 이들을 재원으로 하여 운영 중인 사업들에서 재원 부족으로 인한 문제가 발생하지 않도록 중장기적 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

수도권매립지관리공사에서 징수하는 반입수수료는 ① 폐기물 처리 및 기관 운영, ② 기반사업부담금으로의 전출, ③ 매립장 사후관리 사전적립금으로의 전출, ④ 주민지원기금으로의 전출, ⑤ 인천광역시 지원금으로의 전출 등으로 활용된다. 그런데 2022년 건설폐기물 직매립 금지 정책 실시 이후 2022년 반입수수료 총액이 1,928억원으로

않고 가연물을 다량 함유한 채 매립지로 직반입되고 있어 매립장의 효율적 활용에 지장을 초래하고 있던 점, ③민간 소각단가(2019년 기준 약 282,150원/톤)에 비해 반입수수료(2019년 기준 99,893원/톤)가 저렴하여 처리업체의 잔재물 발생량 저감 유인 부족 문제가 존재하였던 점 등이 작용하였다.

전년 대비 약 859억원 감소함에 따라, 매립장운영사업 등의 지출액은 전년 대비 크게 변화하지 않은 채 전출금이 전년 대비 627.4억원(2021년 1,468.1억원 → 2022년 840.7억원) 감소하는 등 반입수수료의 감소량 대부분이 전출금 감소량으로 이어졌다.

[2017~2022년 수도권매립지 건설폐기물 반입량 및 반입수수료 수입 현황]

(단위: 백만원)

구분			2017	2018	2019	2020	2021	2022
수입	반입수수료 총액(A)		265,517	273,374	265,286	277,141	278,709	192,835
	건설폐기물 수입		149,601	144,320	127,574	127,857	137,817	60,831
	반입총량제 가산금		-	-	-	12,229	16,226	20,255
지출	매립장운영	홍보사업	701	945	1,176	982	1,379	1,358
		정보화사업	2,107	2,324	2,407	2,493	4,597	3,408
		대외협력	718	776	720	866	761	1,565
		매립관리	32,055	36,734	23,031	42,866	29,586	28,630
		문화공원관리	2,237	2,146	3,272	3,620	4,102	3,468
		침출수처리장운영	8,452	9,371	7,039	8,945	4,219	7,478
		자원화시설운영	41,145	42,521	38,468	32,466	30,142	30,338
		기반시설	11,890	14,442	10,197	9,671	10,017	12,181
		자원순환기술	1,723	1,810	2,051	2,085	2,079	4,704
		환경관리	322	339	704	1,266	577	2,185
		재난안전	-	-	-	-	378	910
	폐기물자원화 시설설치지원		40	36	39	33	13	766
	기관운영		25,969	29,811	30,449	36,424	36,792	18,534
	전출금		148,276	152,022	153,130	145,991	146,808	84,068
	예비비		2,257	2,336	1,873	2,540	2,890	2,968
	지출 소계(B)		277,892	295,613	274,556	290,248	274,340	202,561
차액(A-B)			△12,375	△22,239	△9,270	△13,107	4,369	△9,726

주: 1. 반입수수료만을 수입으로 보고 그를 재원으로 하는 사업에 대한 지출만을 나타낸 것으로, 기관 전체에 대한 경영정보 공시 내용과는 상이함
 2. 기관운영비의 경우 2022년부터 적정 사업원가 관리를 위해 개별 사업액으로 인건비를 배분 편성함에 따라 감소하였음(2022년 기준 153억원의 인건비를 개별 사업액으로 배분)
 자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

[2021년 대비 2022년 반입수수료를 재원으로 하는 전출금 지출 세부 내역]

(단위: 백만원)

구분	2021(A)	2022(B)	증감액 (B-A)	증감률 {(B-A)/A}
전출금 계	146,808	84,067	△62,741	△42.74
주민지원기금	17,999	13,020	△4,979	△27.66
매립장 사후관리 사전적립금	23,453	10,328	△13,124	△55.96
기반사업부담금	24,564	16,804	△7,760	△31.60
광역지원금(인천시)	80,792	43,914	△36,878	△45.65

주: 반입수수료만을 수입으로 보고 그를 재원으로 하는 사업에 대한 지출만을 나타낸 것으로, 기관 전체에 대한 경영정보 공시 내용과는 상이함

자료: 수도권매립지관리공사

특히 반입수수료의 활용처 중 주민지원기금, 매립장 사후관리 사전적립금, 기반사업부담금으로의 전출 항목을 각각 살펴보면, 주민지원기금의 경우 비교적 활용 실적이 저조하여 근시일 내에 재원 부족 문제가 발생할 가능성은 낮을 것으로 보이나, 주민지원 사업은 재원 범위 내에서만 시행 가능함을 고려하면 향후 주민지원기금의 규모가 축소됨에 따라 매립지 인근 주민들이 필요로 하는 건강검진, 지역 내 보건시설 설치 등의 활동이 위축될 우려가 있다.

[최근 4년간 조성된 주민지원기금의 활용 현황]

(단위: 백만원)

구분	2019		2020		2021		2022		계	
	계획	활용	계획	활용	계획	활용	계획	활용	계획	활용
계	19,494	13,015	19,271	8,984	19,364	3,404	17,434	871	75,564	26,273
전체공동사업	5,619	5,619	3,708	3,708	5,547	1,842	미정	0	14,873	11,168
법정동 및 통리별 사업	13,876	6,553	14,832	4,544	12,942	687	미정		41,650	11,784
주민지원협의체 운영비	843	843	732	732	875	875	871	871	3,321	3,321

주: 1. 활용액은 각 회계연도 결산 이후 2023. 4. 30. 까지 활용된 금액을 의미함

2. 2022년의 경우 주민지원협의체 구성 지연에 따라 사업별 계획액이 확정되지 않았음

자료: 수도권매립지관리공사

또한 매립장 사후관리 사전적립금의 경우 제1매립장 사후관리 과정에서 사후관리 기간 연장에 따른 추가 재원 확보 문제가 발생하였는바,⁴⁾ 현재 사후관리 비용을 사전 적립 중인 제3-1매립장도 차후 환경상 관리기준의 강화와 그에 따른 사후관리 기간 추가 연장 문제가 발생할 우려가 있다.

한편 기반사업부담금의 경우 매립장 기반조성, 폐기물처리시설 투자 이외에도 매 회계연도 결산 결과 발생한 이익금을 적립해 두었다가 수입 부족분을 보전하는 용도로도 사용되는데, 재원 규모가 2018년 1,934억원에서 반입총량제 가산금을 제외하면 1,479억원으로 감소 추세에 있으며, 건설폐기물 직매립 금지 등으로 인한 반입수수료의 감소가 2022년부터 시작되었음을 고려하면 2023년 이후 감소세는 더욱 가파를 것으로 보인다.

[수도권매립지관리공사 기반사업부담금 조성 및 집행 현황]

(단위: 억원)

연도	조성액	집행액	연도말 잔액		
			계	기반사업 부담금	반입총량제 가산금
2017	339	138	1,712	1,712	-
2018	429	207	1,934	1,934	-
2019	429	710	1,653	1,653	-
2020	267	271	1,649	1,527	122
2021	305	46	1,908	1,624	284
2022	266	208	1,966	1,479	487

주: 반입총량제 가산금은 2020년부터 징수하였으며, 현재 관계 기관에서 활용방안을 협의 중
자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 수도권매립지관리공사는 수입감소에 대한 대책 마련의 일환으로 여러 방안을 강구하였으나, 관계기관의 반대 등의 이유로 추진에 어려움을 겪고 있다는 입장이다.

4) 국회예산정책처, 「2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」, 2023. 7. pp.24~27 참조

[수도권매립지관리공사가 추진 중인 수입 감소 대책 현황]

대책 내용	추진 상황
수도권매립지 잔여 부지와 공유수면 등을 이용한 사업	태양광 사업, 중고차 적치장 임대 사업 등을 추진하였으나 관계기관 반대로 불가
해외 국제온실가스 감축 관련 사업 발굴 및 추진	- 2022. 12. 온실가스 국제감축사업 전담기관 지정에 따른 조직 및 추진체계 정비 - 몽골 NEDS 매립장 온실가스 국제감축 시범사업 추진(2022. 11. 실시설계용역 착수)

자료: 수도권매립지관리공사

다만 반입수수료 급감에 따른 대책은 현재 공사 측에서 추진하고 있는 새로운 수입처 확보 대책뿐만 아니라, 현재 공사가 운영 중인 사업의 수익성 및 집행 실적에 대한 총체적인 점검을 바탕으로 한 지출 효율화 대책도 함께 마련되어야 할 것이다. 이에 환경부와 수도권매립지관리공사는 반입수수료를 재원으로 하여 운영 중인 각 사업들에서 재원 부족으로 인한 문제가 발생하지 않도록 수입처 확보 대책 및 기존 사업의 지출 효율화 대책을 포함한 중장기적 운영 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

가. 현 황

매립장 사후관리란 매립이 완료된 매립장이 인근 주민의 건강·재산 또는 주변 환경의 피해를 유발하는 것을 방지하기 위하여 「폐기물관리법」 제50조¹⁾에 따라 실시하는 침출수 관리, 매립장 안정화 등의 유지·관리활동을 의미한다.

수도권매립지관리공사는 폐기물을 매립지에 반입하는 자에게 수도권매립지공사법 제19조제1항제5호 가목²⁾에 따라 반입 단위마다 반입수수료를 징수한 다음, 인천광역시로의 지원금을 제외한 금액의 7%를 매립장별 ‘사후관리 사전적립금’으로 적립하였다가 해당 매립장의 매립이 완료되면 그 매립장의 사후관리비용으로 집행한다. 2023년 현재 매립이 완료되어 사후관리가 진행 중인 매립장은 제1매립장(2000년 매립 완료)과 제2매립장(2018년 매립 완료)이므로, 이들 매립장에 대해서만 사후관리 사전적립금이 집행되고 있다.

김국찬 예산분석관(gckim@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 「폐기물관리법」

제50조(폐기물처리시설의 사후관리 등) ① 제29조제2항에 따른 설치승인을 받거나 설치신고를 한 후 폐기물처리시설을 설치한 자(제25조에 따라 폐기물처리업의 허가를 받은 자를 포함한다)는 그가 설치한 폐기물처리시설의 사용을 끝내거나 폐쇄하려면 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신고하여야 한다. 이 경우 폐기물을 매립하는 시설의 사용을 끝내거나 시설을 폐쇄하려면 제30조제1항에 따른 검사기관으로부터 환경부령으로 정하는 검사에서 적합 판정을 받아야 한다.

⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 시설로 인한 주민의 건강·재산 또는 주변환경의 피해를 방지하기 위하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 침출수 처리시설을 설치·가동하는 등의 사후관리를 하여야 한다.

1. 제1항에 따라 신고를 한 자 중 대통령령으로 정하는 폐기물을 매립하는 시설을 사용종료하거나 폐쇄한 자
2. 대통령령으로 정하는 폐기물을 매립하는 시설을 사용하면서 제31조제5항에 따라 폐쇄명령을 받은 자

2) 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」

제19조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

5. 다음 각 목의 결정 및 징수

가. 수도권매립지에 반입되는 폐기물의 처리에 필요한 반입수수료

[수도권매립지 내 매립장의 운영 상태 및 매립 현황]

(단위: 만㎡, 만톤)

매립장명	매립기간	부지 면적	매립 면적	매립용량	상태
제1매립장	1992. 2. ~ 2000. 10.	409	251	6,425	매립 완료 후 사후관리 중
제2매립장	2000. 10. ~ 2018. 9.	378	262	8,018	매립 완료 후 사후관리 중
제3-1매립장	2018. 9. ~ 2025. 8.(예정)	103	83	1,819	매립 중 (2022년 말 기준 995만톤 매립)
제4매립장 등	미정	593	-	6,538	미사용

주: 제4매립장 등에는 제3매립장 잔여부지(3-2, 3-3)가 포함됨

자료: 수도권매립지관리공사

2011. 1. 21. 개정된 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 19]에 따르면 매립장의 사후관리기간은 매립장의 사용종료 또는 폐쇄신고가 있는 날부터 30년 이내이므로, 2000년에 사용 종료된 제1매립장의 사후관리기간은 2030년 이내, 2018년에 사용 종료된 제2매립장의 사후관리기간은 2048년 이내이다. 그러나 제1매립장의 사후관리 사전적립금은 개정 전 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 19]에서 사후관리기간을 20년 이내로 정한 바에 따라 약 20년치의 비용분만 적립되었다. 이로 인해 제1매립장은 이자수입을 제외하면 별도의 적립원 없이 사후관리비용이 계속 집행되면서, 사후관리 적립금이 빠른 속도로 소진되어 2024년 내에 고갈될 예정이다.

[수도권매립지 내 매립장의 사후관리 사전적립금 현황]

(단위: 백만원)

구분		연도별 사후관리 사전적립금의 적립 및 집행현황							적립 사유
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	적립잔액 (2023년 1분기말 기준)	
제1매립장	적립	793	426	294	159	215	0.006	3,671	이자
	집행	7,791	4,695	4,530	4,134	4,768	1,374	(2024년 내 고갈 예상)	
제2매립장	적립	19,730	5,369	7,407	9,383	3,356	1,777	303,181	전출금 (~2018), 이자
	집행	12,221	28,431	15,414	12,149	11,726	6,764		
제3매립장	적립	1,542	17,990	22,707	24,571	13,407	2,452	82,668	전출금, 이자
	집행	-	-	-	-	-	-		

자료: 수도권매립지관리공사

나. 분석의견

예상하지 못한 추가 사후관리로 인하여 제1매립장 사후관리 적립금 잔액이 2024년 내 고갈될 위기에 있으므로, 환경부와 수도권매립지관리공사는 관계기관과의 협의를 신속히 마무리하여 제1매립장 추가 사후관리에 필요한 재원을 확보할 필요가 있다.

수도권매립지관리공사에 따르면 2023년 1분기 말 기준 제1매립장 사후관리 적립금 잔액은 약 36억 7,100만원이며, 향후 추가 사후관리에 따라 소요가 예상되는 비용은 1,237억 4,500만원에 달하는 관계로 여전히 1,200억 7,400만원의 추가 재원 확보가 필요한 상황이다. 특히 현재 적립금 잔액이 2024년 내 고갈될 예정이므로, 고갈 이전에 추가 재원을 확보하지 못하면 제1매립장의 원활한 사후관리에 차질을 빚을 우려가 있다.

[제1매립장 추가 사후관리에 따른 소요비용 예상액과 추가로 필요한 금액]

(단위: 백만원)

2023년 1분기 말 기준 향후 사후관리에 따른 소요비용 예상액 (A)	2023년 1분기까지 적립액 (B)	2023년 1분기까지 집행액 (C)	잔액/소진시기		추가재원 필요금액 (A-B+C)
			잔액 (B-C)	예상 소진시기	
123,745	206,574	202,903	3,671	2024년	120,074

자료: 수도권매립지관리공사

이에 환경부, 수도권매립지관리공사 및 3개 시·도 등 관계기관은 추가 재원 확보 문제와 관련하여 협의를 지속해 왔다. 2022년 12월 협의 결과에 따르면 관계기관은 사후관리의 필요성 및 3개 시·도의 공적 책임에는 공감하나, 사후관리 종료 시기가 길어질 수 있는 점, 제2매립장의 경우에도 제1매립장과 유사한 상황에 놓일 수 있는 점 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 입장이다.

[제1매립장 사후관리 추가 자원 마련에 대한 관계기관 의견]

기관명	의견 내용
서울시, 경기도, 인천시	사후관리 추가 자원은 폐기물 반입비율(생활:사업장)에 따라 지방자치단체와 수도권매립지관리공사가 부담하되, 공사의 부담분은 환경부에서 국비로 지원하여야 하며, 지방자치단체 부담 비용은 반입총량제 적립금을 활용
환경부	사후관리 추가 자원은 원인자부담원칙 및 폐기물처리시설 사후관리 의무에 따라 지방자치단체가 부담하여야 하며, 사업장 폐기물의 경우에도 수도권 도시계획 등의 부산물로 반입 및 처리한 것이므로 국비 지원을 요구할 근거가 없음
수도권매립지관리공사	수도권매립지는 3개 시·도가 공동으로 조성한 광역매립장이므로 3개 시·도가 전체 재원을 분담하는 등 책임 있는 자세 필요

자료: 수도권매립지관리공사

제1매립장 사후관리 적립금이 2024년 내에 고갈될 예정이므로 사후관리를 계속 유지하기 위해서는 추가 자원 확보가 시급함에도 불구하고, 관계기관은 사안의 신중성을 이유로 결론을 내지 못한 채 여전히 협의만 지속하고 있다. 환경부와 수도권매립지관리공사는 진행 중인 협의를 신속히 마무리하고, 제1매립장 사후관리에 필요한 추가 자원의 확보를 서두를 필요가 있다.

가. 현 황

수도권매립지관리공사는 「생활폐기물 반입총량제 적립금 운용규정」 등에 따라 수도권매립지 제3-1매립장의 효율적 사용을 위해 시·군·구별 생활폐기물의 매립지 반입량을 감축하는 것을 목표로 하는 ‘생활폐기물 반입총량제’를 2020년부터 시행 중이다.

각 시·군·구는 2018년 반입량을 기초로 하여 설정된 생활폐기물 반입 총량 한도를 준수하여야 한다. 초과 반입량에 대해서는 구간별로 가중치가 적용된 반입 수수료가 부과되며, 반입 총량을 초과한 지방자치단체에 대해서는 익년도 대상 폐기물의 반입이 일정 기간 정지된다.

[생활폐기물 반입총량제 실시 현황]

(단위: 톤, %)

구분	2018 (총량산출기준)	2019	2020	2021	2022	2023
할당총량(A)	해당사항 없음	해당사항 없음	634,359	600,088	578,907	554,198
실반입량(B)	705,985	786,119	748,220	735,145	686,837	반입 진행 중
반입비(B/A)	해당사항 없음	해당사항 없음	118.0	122.5	118.6	

자료: 수도권매립지관리공사

2023년부터는 시·군·구 할당량을 75% 이상 초과한 구간에 대해 반입수수료를 250%만큼 가중하는 한편, 반입정지 일수를 12일로 연장하는 등 누진적 제재를 강화할 예정이다. 초과반입에 대한 가산금은 ‘반입총량제 적립금’으로 관리된다.

[초과반입량에 대한 반입수수료 가산의 가중치 및 반입정지일수]

반입총량 대비 초과반입량	0% 이상 25% 미만	25% 이상 50% 미만	50% 이상 75% 미만	75% 이상
반입수수료 가중치	120%	150%	200%	250%
반입정지일수	5일	7일	10일	12일

자료: 수도권매립지관리공사

나. 분석의견

첫째, 반입총량 위반 현황을 살펴보면 반입총량제 위반 횟수 및 초과반입량이 3년 간 한 번도 반입총량을 준수하지 못한 일부 기초자치단체에 집중되어 있으므로, 환경부와 수도권매립지관리공사는 초과반입량에 대한 패널티 강화 방안 이외에도 반입총량제 준수 방안을 다양한 차원에서 마련할 필요가 있다.

초과반입량에 대한 반입수수료 가산 및 반입정지 등의 노력에도 불구하고, 반입총량제 시행 3년간 상당수의 기초자치단체가 반입총량을 초과하여 생활폐기물을 반입하였다. 반입총량을 초과하여 생활폐기물을 반입한 기초자치단체 비율을 3개 시·도별로 살펴보면, 수도권매립지가 위치한 인천광역시는 2022년 9개 기초자치단체 모두가 반입총량을 준수하였으나 서울, 경기도는 2022년 기준으로 각각 25개 중 16개(64%), 25개 중 10개(40%)의 기초자치단체가 반입총량을 초과하여 생활폐기물을 수도권매립지에 반입하고 있었다.

[3개 시·도별 생활폐기물 반입총량을 초과하여 반입한 기초자치단체 비율]

(단위: 개)

구분	서울	인천	경기	계
2020	20/25(80%)	9/9(100%)	14/24(58%)	43/58(74%)
2021	17/25(68%)	3/9(33%)	14/24(58%)	34/58(59%)
2022	16/25(64%)	0/9(0%)	10/25(40%)	26/59(44%)

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 기초자치단체별 반입총량제 위반 횟수를 살펴보면 1회(=1개년) 이상 반입총량제를 위반한 수도권 기초자치단체 48개 중 3회(=3개년) 연속으로 위반한 기초자치단체 수는 22개로, 약 45.8%에 육박하는 것으로 확인되었는바 지속적으로 반입총량을 위반하는 기초자치단체의 비중이 상당한 것으로 보인다.

[수도권 3개 시·도 기초자치단체의 반입총량제 위반 횟수 현황]

구분	서울	인천	경기
3개년 위반 (총 22개)	강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 노원구, 중랑구, 송파구, 양천구, 은평구, 영등포구, 용산구, 동대문구, 서대문구 (총 14개)	-	고양시, 김포시, 남양주시, 부천시, 안산시, 의왕시, 의정부시, 화성시 (총 8개)
2개년 위반 (총 11개)	광진구, 도봉구, 성북구 (총 3개)	강화군, 동구, 서구 (총 3개)	광명시, 광주시, 구리시, 안양시, 하남시 (총 5개)
1개년 위반 (총 15개)	강북구, 금천구, 동작구, 마포구, 서초구 (총 5개)	미추홀구, 남동구, 부평구, 중구, 계양구, 연수구 (총 6개)	안성시, 양주시, 여주시, 포천시 (총 4개)

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같은 지속적인 반입총량제 위반 경향은 위반 횟수뿐만 아니라 초과반입량에서도 확인된다. 기초자치단체별 초과반입량을 살펴보면, 3년 연속 반입총량을 위반하여 쓰레기를 초과반입한 기초자치단체들의 초과반입량은 연도별 3개 시·도 전체 초과반입량을 매년 상회하고 있는 것으로 보인다.

[수도권 3개 시·도 기초자치단체의 초과반입량 현황]

(단위: 톤)

구분		2020	2021	2022
반입총량 (할당)	3개 시·도 전체	634,359	600,088	578,907
	3년 연속 초과반입한 22개 지자체	296,846	277,952	288,153
초과반입량	3개 시·도 전체	113,869	135,057	107,930
	3년 연속 초과반입한 22개 지자체	135,987	170,256	150,193

주: 기초자치단체 중에는 할당된 반입총량보다 실제 반입량이 적어서 초과반입량이 음수인 단체도 있으므로, 3개 시·도 전체 초과반입량은 일부 기초자치단체 초과반입량의 단순 합보다 작을 수 있음
자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 수도권매립지관리공사는 2023년부터 초과 반입량에 대한 누진적 제재를 강화하는 등 패널티 위주의 개선 방향을 모색하고 있으나, 3년간 한 번도 반입총량을 준수하지 못한 기초자치단체들이 반입총량제 위반 횟수 및 초과반입량의 상당 부분을 차지하고 있다는 점을 고려하여 반입총량제 위반 행태가 장기화되지 않도록 제재 강화뿐만 아니라 소각장 증설 및 현대화 등 기초자치단체의 자체 처리역량 강화 독려 등의 방안이 병행될 필요가 있다.

한편 기초자치단체별 반입총량을 살펴보면, 2020년에는 58개 단체 중 2017~2018년 이후 반입이 시작된 경기도 6개 단체를 제외한 나머지 52개 단체가 2018년 반입 실적에서 일괄적으로 10%씩 삭감한 양이 반입총량으로 설정되었으며, 2021년 이후 반입총량 또한 전년 대비 대동소이한 수준으로 변화하면서 기초자치단체별 처리역량과 같은 현실적 사정이 충분히 반영되지 못하였다는 문제가 있어 이와 관련하여서도 개선 방안이 마련되어야 한다.

따라서 환경부와 수도권매립지관리공사는 3개 시·도와 함께 초과반입량에 대한 패널티 강화 방안 이외에도 소각장 증설 및 현대화 등 기초자치단체의 반입량 감축 역량 강화 방안, 반입총량제 이행 실적이 우수한 기초자치단체에 대한 포상 방안, 특정 연도 반입량뿐만 아니라 과거 3개년 평균 반입량, 인구, 폐기물처리시설 입지 현황, 광역소각시설 처리량 등을 종합적으로 고려한 반입총량 설정 방안 등을 함께 논의할 필요가 있다.

둘째, 반입총량제 4년차인 현재 기준으로 아직도 초과반입에 대한 가산금이 집행되지 않고 있으므로, 수도권매립지관리공사는 반입총량제 정책목표 달성 촉진을 위한 가산금 활용 방안을 조속히 마련할 필요가 있다.

반입총량을 초과하여 반입한 기초자치단체에 대해서는 익년도 3월 말까지 가산금이 부과·징수되는데, 연도별 가산금의 규모를 살펴보면 2020년 122억원, 2021년 162억원, 2022년 203억원으로 꾸준히 증가하였다. 그러나 2023년 현재 기준으로 가산금에 대한 활용 방안이 마련된 바 없으며, 집행도 전혀 이루어지지 않은 것으로 확인되었다.

[연도별 초과반입 가산금 징수 및 집행 현황]

(단위: 억원)

구분	2020	2021	2022	계
징수액	122	162	203	487
집행액	0	0	0	0

자료: 수도권매립지관리공사

[연도별 초과반입 가산금 상위 5개 기초자치단체 현황]

(단위: 백만원)

2020		2021		2022	
지자체명	금액	지자체명	금액	지자체명	금액
경기 화성	1,169	경기 고양	2,627	경기 고양	4,941
경기 김포	1,039	경기 화성	1,679	경기 화성	2,124
서울 강서	860	경기 김포	1,378	서울 강서	1,850
경기 남양주	814	서울 강서	1,187	경기 부천	1,552
경기 부천	709	경기 부천	1,127	경기 김포	1,467

주: 초과반입 가산금의 규모가 큰 기초자치단체 순으로 정렬하였음

자료: 수도권매립지관리공사

한편 이에 대해 서울시, 인천시, 경기도 등은 제1매립장 사후관리의 추가 재원으로 기 조성된 반입총량제 적립금을 활용하여야 한다는 입장이나, 반입총량제는 제3-1매립장으로의 반입량 감축을 통한 매립장의 효율적 활용을 위해 시행되었으므로 반입총량제 적립금 또한 기초자치단체들의 반입량 감축과 같이 제도 목표 달성에 부합하는 방향으로 사용되는 것이 바람직하다.

수도권매립지관리공사는 제도 도입 3년 동안 반입총량 목표를 한 번도 달성하지 못한 채 운영되고 있는 반입총량제의 현실을 감안하여, 반입총량제 적립금을 제1매립장 사후관리에 사용할 것이 아니라 기초자치단체의 반입량 감축을 독려하는 등 반입총량제 정책목표 달성을 촉진하는 방향으로 활용하는 방안을 조속히 마련할 필요가 있다.

가. 현 황

고형폐기물연료(Solid Refuse Fuel, 이하 ‘SRF’)란 폐기물에 함유된 불연성분(수분, 금속, 유리 등)을 분리하고 가연성분의 물질을 선별하여 가연성 물질을 파쇄, 선별, 건조 등 전처리하여 연료화한 고체연료를 의미하며, 가연성폐자원 고형연료, 폐기물 고형연료 등으로도 불린다. SRF 자원화시설이란 생활폐기물을 분리·선별하여 제조한 SRF를 외부 사용시설(산업용 보일러, 화력발전소 등)에서의 에너지 생산 연료로 활용하는 것을 돕는 ‘전처리시설(MBT: Mechanical Biological Treatment)’이다.

이와 관련하여 수도권매립지관리공사는 2005년 3월 SRF에 대한 경제성 분석 및 관련 제도의 도입 등을 내용으로 하는 연구용역을 실시하였고, 2006년 8월 SRF 자원화시설 설치와 관련하여 환경부, 3개 시·도 등 관계기관과 협약을 체결한 후 2007년 11월부터 2010년 4월까지 SRF 시범시설 설치에 착수하였다.

[수도권매립지관리공사 SRF 시범시설 현황 및 운영 목적]

구분	세부 내용	
시설 현황	시설명	가연성폐기물 자원화시범시설(SRF 시범시설)
	시설 규모	(설계 당시)생활폐기물 200톤/일 수용 가능 (2016년 용도 변경 이후)폐비닐 100톤/일 수용 가능
	공사 기간	2007. 11. ~ 2010. 4.
	설치비용	254억원(국비 127억원, 공사 127억원)
운영 목적	용도 변경 이전	시범시설을 설치·운영 후, 그에 따른 문제점 도출 및 본사업(폐자원 및 바이오매스 에너지 대책 마련)에 적용
	용도 변경 이후 (2016년~)	중국의 폐플라스틱 수입금지 조치, 국내 폐비닐 수거 거부 사태 및 그에 따른 폐기물 대란 해소 폐비닐 처리 방안 제시 및 폐자원 순환에 기여

자료: 수도권매립지관리공사

김국찬 예산분석관(gckim@assembly.go.kr, 6788-4681)

이후 2010년 9월 SRF 본사업 발주를 추진하였으나, 인천시가 수도권매립지의 매립 기간 연장 문제의 우선 해결을 요구함에 따라 협약 체결이 결렬되었고 사업 발주도 연기되었으며, 인천시에 교부되었던 SRF 본사업 국고보조금도 2013년 9월 교부 취소되면서 SRF 본사업 추진은 사실상 무산되었다.

이후 중국의 폐플라스틱 수입 금지 조치 및 유가 하락으로 인하여 폐비닐의 수요가 감소하고 처리비용이 상승함에 따라 3개 시·도의 일부 기초자치단체에서 SRF 시범시설을 통하여 폐비닐을 처리할 것을 요구하였고, 2016. 6. 2. 제9차 정기 운영위원회에서 해당 안건을 심의·결정하였다. 이에 폐비닐 반입 수요가 확인된 수도권 지방자치단체를 대상으로 수도권매립지관리공사가 폐비닐 반입 협약을 체결한 후 동년 8월부터 폐비닐 처리를 시작하였다.

그러나 폐비닐 처리가 시작된 직후 폐비닐 수거 및 운반 체계의 구축과 그에 따른 비용 문제가 대두되었는데, 이에 대해 서울시는 다수의 구에서 발생하는 폐비닐을 통합 수거 및 운반함으로써 해결하였으나, 인천시와 경기도의 기초자치단체들은 폐비닐 수거 및 운반 체계를 새롭게 구축하는 데 드는 비용이 상당할 것이라는 이유를 들어 반입 의사를 철회하였다.

이후 SRF 시범시설은 낮은 수준의 반입량, 시설 노후화로 인한 잦은 유지보수 비용 등으로 2017~2021년 동안 118억 4,700만원의 손실을 기록하였다.

[2011~2021년 SRF 시범시설 운영수지 현황]

(단위: 백만원)

구분	2011~2016년 (가연성폐기물 처리 용도)	2017~2021년 (폐비닐 처리 용도)	합계(연평균)
수입(A)	4,710	6,118	10,828(984)
비용(B)	22,202	17,965	40,167(3,651)
손익(=A-B)	△17,492	△11,847	△29,339(△2,667)

[2017년 이후 SRF 시범시설 운영수지 세부 현황]

(단위: 백만원)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
손익(A-B)		△3,209	△3,047	△2,359	△1,561	△1,672	△320
수입(A)		456	601	1,002	1,254	1,372	1,080
반입수수료		601	702	800	660	883	449
기타수입		258	174	134	95	81	32
내부 거래	수입	-	-	-	-	-	-
	지출	△403	△315	△307	△222	△184	△102
사업외 수익		-	40	375	721	592	701
비용(B)		3,665	3,648	3,361	2,815	3,044	1,400
노무비		127	132	80	54	130	117
경 비	감가상각비	325	325	54	50	50	61
	공공요금	361	283	391	308	324	200
	복리후생비	13	16	12	9	10	25
	위탁사업비	2,827	2,880	2,817	2,390	2,518	974
	일반수용비	-	-	-	-	2	1
	기타비용	12	12	7	4	10	22

2022년에는 러시아·우크라이나 전쟁 발발로 인한 유가 상승과, 그로 인한 시멘트회사들의 공격적 폐기물 영업으로 인하여 SRF 시범시설 반입수수료의 가격 경쟁력이 약화되었다. 이에 반입 협약을 체결한 서울시 4개 기초자치단체를 대상으로 2022년 2월 향후 반입 계획량 조사를 실시한 결과, 당초 협약량 대비 42.6% 수준의 폐비닐만 반입될 계획인 것으로 드러나는 등 계획량이 협약량 대비 과소함이 확인되었다.

[2022년 2월 폐비닐 반입 계획 수요조사 결과]

(단위: 톤/일)

구분	합계	금천	관악	영등포	용산
협약량(A)	100	30	25	25	20
기초지자체의 반입 계획량(B)	42.6	22.5	6.6	12.5	1
차이(=A-B)	57.4	7.5	18.4	12.5	19

자료: 수도권매립지관리공사

이에 수도권매립지관리공사 운영위원회는 2022. 6. 24. 회의에서 ① SRF 시범 시설에서 2021년까지 293억원의 적자가 만성적으로 발생한 점, ② 2022년 6월 SRF 시범시설로 폐비닐 처리를 위탁하는 비용이 톤당 12.5만원인데 반해 시멘트공장 등에 처리를 위탁하는 경우 처리비용이 톤당 10만원에 불과하므로 협약 대상 지방자치단체 측에서도 일부 손실을 감내하고 있는 점, ③ 적자를 줄이기 위해서는 SRF 판매단가를 인상하여야 하나 오히려 무상으로 공급하는 경우도 있어 조정이 어려운 점 등을 고려하여, 2022년 8월부터 SRF 시범시설의 가동 정지를 심의·의결 후 협약 대상 지방자치단체 및 위탁운영사와 협약을 해지하였다(~7.31.).

2023년에는 안전관리를 목적으로 가동 정지된 시설에 대해 정기적 시설물 점검 활동 및 보존적 유지·관리활동이 진행되고 있으며, 운영 중단 시설의 재가동 등에 관한 검토가 단시간 내 결정되기 곤란한 실정임을 감안하여 안전상의 문제 소지를 방지하기 위한 전기공급 차단공사가 준공되었다(2023. 5. 3.).

나. 분석의견

환경부와 수도권매립지관리공사는 시설의 경제성, 폐기물 자원화의 안정성 등을 종합적으로 고려하여 SRF 시범시설의 향후 운영 방향을 모색할 필요가 있다.

SRF 시범시설이 2011년 이후 꾸준히 적자를 기록하였음에도 불구하고, 수도권매립지관리공사는 ① 시범시설은 본사업인 폐자원 및 바이오매스 에너지 대책 마련 추진을 위한 사전 검토용 소규모 시설이었으며 적자 운영에도 불구하고 가연물 저장조 구조 개선, 성형기 공급스크류 개선 등 실질적인 개선 방안 마련의 성과를 달성한 점, ② 시범시설은 수익 창출 용도의 시설이 아니라 공공성, 환경성에 가치를 두고 추진한 것이므로 지역사회의 수요가 있는 한 운영 적자 발생만을 토대로 시설의 운영 방향을 결정할 수는 없었다는 입장이다.

그러나 수도권매립지관리공사는 최근 건설폐기물 직매립 금지 정책에 따른 반입수수료 등의 수입 급감, 제1매립장 추가 사후관리비용 등 예상하지 못했던 추가 지출 발생 등의 문제에 직면하고 있으며, 이에 따라 공사 차원에서 지출사업의 효율화 등을 모색하고 있으므로¹⁾ 향후 SRF 시범시설의 운영 또한 환경 정책상 필요성과 공공성뿐만 아니라 시설의 안정적 운영에 필요한 수익성 문제를 함께 고려하는 것이 바람직하다.

또한 SRF 시범시설의 운영 결과, 폐자원 에너지화를 통한 자원순환 및 국가 에너지자립도 제고의 중요성에도 불구하고 에너지 수요처가 직면한 환경 또는 시장 여건에 따라 에너지화된 폐자원이 에너지의 가치를 상실하고 오히려 무상으로 제공되거나 오히려 처리비용을 추가하여 납품되는 상황도 발생한 바 있으므로, 환경부와 수도권매립지관리공사는 이러한 선례를 바탕으로 향후 SRF 시범시설에서 진행되는 폐기물 처리 및 순환 과정의 안정성이 확보될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

1) 국회예산정책처, 「2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」, 2023. 7. pp.17~23 참조

가. 현 황

하수슬러지는 오수(汚水)가 하수관로를 통해 하수처리장으로 이송 및 처리되는 과정에서 발생하는 찌꺼기를 의미한다. 2021년 말 기준 전국 4,339개의 하수처리장에서 약 452.7만 톤의 하수슬러지가 발생하였는데, 이는 2008년 발생량(281.7만 톤) 대비 약 60.7% 증가한 것이다. 환경부는 하수처리구역 확대 및 수처리시설 고도화 등으로 인해 향후 하수슬러지 발생량이 지속적으로 증가할 것으로 예측하였다.

[연도별 하수슬러지 발생량 현황]

(단위: 톤)

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
일일	9,663	10,527	9,811	11,432	11,219	11,565	11,534	12,403
연간	3,527,141	3,842,246	3,580,833	4,172,570	4,094,907	4,221,385	4,209,999	4,527,111

자료: 환경부 연간 하수도통계를 바탕으로 재작성

수도권매립지관리공사는 수도권 지역에서 발생하는 하수슬러지를 안정적으로 처리하여 매립지의 복토재 또는 고형 연료로 자원화하는 시설을 운영하고 있다. 동 시설은 1~3단계 시설로 구분되는데, 1단계 시설은 함수율이 높은 하수슬러지의 함수율을 낮춰 고체화한 후 매립하거나 수도권매립지의 복토재로 활용하는 것을 목적으로 하며, 2·3단계 시설은 하수슬러지를 건조 후 고형연료로 재가공하여 발전소 등의 보조연료로 판매하는 것을 목적으로 한다. 2단계 시설에서는 악취와 점성이 낮은 소화슬러지에 대한 건조 공정 및 연료화 작업이 진행되며, 3단계 시설에서는 악취와 점성이 높은 비소화슬러지에 대한 2단 건조 공정 및 연료화 작업이 진행된다는 차이가 있다.

[수도권매립지관리공사 하수슬러지 자원화시설 운영 현황]

구분	세부 내용	
시설 현황	시설 규모	(1단계)1,000톤/일 (2단계)1,000톤/일 (3단계)768톤/일
	공사 기간	(1단계)2007. 5. ~ 2008. 12. (2단계)2010. 2. ~ 2012. 1. (3단계)2017. 10. ~ 2020. 9.
	설치비용	(1단계)398억원 (2단계)822억원 (3단계)1,272억원
운영 목적	(1단계)하수슬러지를 고화제와 혼합 후, 매립지의 복토재 등으로 사용 (2·3단계)하수슬러지를 건조 후, 발전소 등의 보조연료로 사용	

자료: 수도권매립지관리공사

2021년 말 기준 수도권 3개 시·도에서 약 221.8만 톤의 하수슬러지가 발생하였으며(전국 발생량 452.7만 톤의 약 49.0% 수준), 수도권매립지 하수슬러지 처리시설에 반입된 하수슬러지는 약 31만 톤이다(수도권 하수슬러지 발생량의 약 14.0% 수준). 이 중 17.4만 톤은 서울시에서, 7.8만 톤은 경기도에서, 5.8만 톤은 인천시에서 반입되었으며 7.6만 톤이 슬러지 1단계 처리시설로, 15.1만 톤이 2단계 처리시설로, 8.3만 톤이 3단계 처리시설로 반입되었다.

[연도별 수도권매립지 하수슬러지 처리시설로의 슬러지 반입 현황]

(단위: 톤)

연도		2017	2018	2019	2020	2021
반입 주체	서울시	382,002	346,011	295,261	189,106	174,090
	경기도	127,186	141,541	126,055	140,016	77,978
	인천시	95,436	74,700	78,321	86,882	57,939
계		604,625	562,252	499,637	416,004	310,007
반입 시설	고화 처리	131,397	103,150	73,816	37,137	-
	1단계	197,552	201,726	180,136	119,290	76,210
	2단계	275,676	257,376	245,685	165,817	151,042
	3단계	-	-	-	93,760	82,756

주: 고화 처리시설은 2021년부터 가동 중지되었으며, 3단계 시설은 2020년부터 가동됨

자료: 수도권매립지관리공사, 「2021 수도권매립지관리공사 통계연감(제20호)」 등을 바탕으로 재작성

하수슬러지를 해양에 배출하여 처리하지 않는 이유는 2012년부터 런던협약에 따라 해양배출이 금지됨과 동시에 동년 1월부터 신재생에너지 공급의무화 제도(RPS: Renewable Portfolio Standard¹⁾)가 시행되는 등 정부 정책에서 폐기물을 포함한 신재생에너지를 자원으로 인식하는 패러다임의 변화가 발생하였기 때문이다.

나. 분석의견

하수슬러지 건조 연료에 대한 공공 화력발전소의 수요 감소 등으로 인하여 하수슬러지 자원화시설이 지속적으로 적자를 기록하고 있는바, 환경부와 수도권매립지관리공사는 폐기물의 안정적인 자원순환 관점에서 하수슬러지 건조 연료 수요 부진 및 자원화시설 적자 문제 해결을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다.

수도권매립지관리공사의 하수슬러지 자원화시설은 2021년 1단계 및 2단계 시설에서 일시적으로 각각 2억 600만원, 9억 4,400만원의 흑자를 기록한 것을 제외하면 최근 5년간 지속적으로 적자를 기록하고 있다.

[수도권매립지관리공사 하수슬러지 자원화시설의 최근 5년간 수입 및 비용 현황]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
1단계 시설	수입(A)	8,832	8,263	5,758	4,542	4,034
	비용(B)	11,815	11,128	8,009	4,336	5,387
	손익(A-B)	△2,983	△2,865	△2,251	206	△1,353
2단계 시설	수입(A)	16,109	15,857	11,528	10,955	4,337
	비용(B)	17,828	16,682	12,383	10,011	9,081
	손익(A-B)	△1,719	△825	△855	944	△4,743
3단계 시설	수입(A)	2021년부터 운영			4,987	2,357
	비용(B)				9,880	10,398
	손익(A-B)				△4,893	△8,041

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

1) RPS(Renewable Portfolio Standard) 제도는 신재생에너지 보급 확대 및 관련 산업 육성을 위하여 도입된 것으로, 500MW 규모 이상의 발전설비를 보유한 발전사업자들은 일정 비율 이상의 전기를 신재생에너지 발전을 통해 의무적으로 공급해야 한다는 것이 주 내용이다.

이는 하수슬러지 건조 연료 수요의 대부분을 차지하는 공공 화력발전시설에 다양한 요인이 작용함에 따라 공공 발전시설의 수요량이 부진하였고, 그로 인해 수도권매립지에서 처리 및 판매하는 하수슬러지 연료의 규모도 감소함에 따라 수입이 부진하였기 때문으로 보인다.

공공 화력발전시설에 작용한 요인들을 구체적으로 살펴보면, ① 하수슬러지 건조 연료를 활용 가능한 발전시설의 내구연한(30년) 도래에 따른 가동률 급감 및 단계적 폐쇄, ② 황사 및 미세먼지 농도 증가에 따른 미세먼지 비상저감조치 발령 빈도 증가와 이에 따른 화력발전시설 가동 여건 축소, ③ 온실가스 배출권거래제 제3차 계획 기간 국가 배출권 할당계획에 따른 발전사의 온실가스 배출권 할당 감축과 이에 따른 자발적 석탄발전 상한제 시행, ④ 2020년 하수슬러지 건조 연료의 신재생에너지 REC 가중치 축소²⁾에 따른 발전사업적 가치 약화 등의 요인들이 존재하였다. 이로 인해 수도권매립지관리공사 하수슬러지 건조 연료 수요의 대부분을 차지하는 4개 공공 화력발전소들의 수요가 2020년 239,705톤에서 2021년 171,514톤으로 급감하였다.

[연도별 전국 하수슬러지 건조 연료 생산량 및 사용량 현황]

(단위: 톤)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
생산량	210,424	239,559	243,366	263,396	318,185	264,102
사용량	202,060	223,030	249,550	263,768	239,705	171,514

주: 사용량의 경우 수요의 대부분을 차지하는 4개 공공발전사 기준으로 작성

자료: 환경부 연간 하수도통계를 바탕으로 재작성

2) 전술한 RPS 제도에서 발전사업자들은 신재생에너지 설비를 이용해 전기를 생산·공급하였음을 인정 받아야 하며, 그 인정 방법은 한국에너지공단으로부터 REC(신재생에너지 공급인증서)를 발급받는 것이다. 정부는 정책 방향에 따라 신재생에너지의 종류별 REC 가중치를 조정해 왔는데, 2020년 10월 산업통상자원부가 관련 고시를 개정하면서 하수슬러지 건조 연료의 REC 가중치를 1.0에서 0.5로 축소할 것도 이에 해당한다.

공공 발전시설의 수요량 부진으로 인해 수도권매립지관리공사가 공공 발전시설 등에 실제 공급한 하수슬러지 규모 또한 2019년 51,205톤에서 2022년 18,763톤으로 감소하였으며, 이에 따라 수도권매립지관리공사 하수슬러지 시설의 처리용량 대비 실제 처리량도 감소하였다. 즉, 수요량이 부진함에 따라 시설이 최대 처리용량보다 부족한 수준으로만 가동되면서 ‘규모의 경제’가 발생하지 못하였고, 이로 인해 시설 수입도 함께 부진하게 된 것으로 보인다. 특히 2022년은 2단계 시설의 처리용량 대비 실제 처리량의 비중이 20.8%(208톤/1000톤), 3단계 시설의 처리용량 대비 실제 처리량의 비중이 약 21.4%(164톤/768톤)에 불과하여 최근 4년 중 가장 저조하였다.

[연도별 수도권매립지관리공사 하수슬러지 자원화시설의 건조 연료 생산 및 공급 현황]

(단위: 톤/년)

구분		2019	2020	2021	2022
생산가능량		63,000	75,090	111,380	111,380
공급계약량		80,300	116,000	167,000	187,000
공급량	공공화력	51,205	46,225	38,829	16,953
	기타	-	34	3,786	1,810
	합계	51,205	46,259	42,615	18,763

주: 공급계약량은 공공발전사 등을 대상으로 체결한 건조 연료의 공급계약에서 정한 공급 예정량으로, 공급계약이 반드시 공급으로 이어지지는 않기 때문에 공급계약량과 공급량은 다를 수 있음

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

[연도별 · 시설별 수도권매립지관리공사 하수슬러지 처리용량 및 실제 처리량 현황]

(단위: 톤/일)

구분	시설별 처리용량	연도별 · 시설별 실제 처리량(운영일수 300일 기준)			
		2019	2020	2021	2022
2단계	1,000	819	553	503	208
3단계	768	0	313	276	164
합 계	1,768	819	866	779	372

주: 3단계 시설은 2020년부터 가동됨

자료: 수도권매립지관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 수도권매립지관리공사는 공공 화력발전소 이외의 수요처를 탐색하여 시멘트 제조사와 임시공급 계약을 체결(2022년 4월, 약 1,150톤)하는 한편, 민간 열병합발전소와의 추가 공급계약 등의 방안을 검토하고 있으나 위의 연도별 건조 연료 생산 및 공급 현황에서도 확인되었듯이 공급계약량이 그대로 실제 공급량 증대로 이어지지는 못하고 있다.

하수처리구역 확대 및 수처리시설 고도화 등으로 인해 향후 하수슬러지 발생량이 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 점, 하수슬러지를 처리하지 못한 경우 슬러지가 폐기물로 방치되어 오염물질, 악취, 침출수 등 환경오염을 유발하는 점 등을 고려하면, 하수슬러지의 안정적인 처리 및 재활용 체계를 구축하는 것은 자원화시설의 경제성뿐만 아니라 폐기물의 안정적 선순환과 국민건강의 보호 차원에서도 중요하다. 환경부와 수도권매립지관리공사는 현재의 상황이 수도권 하수슬러지 방치로 인한 환경오염 유발 문제로 악화되기 전에 하수슬러지 수요 부진 및 자원화시설 적자 문제 해결을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다.

가. 현 황

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위하여 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생의 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였다.

[공공기관 혁신가이드 라인 주요내용]

구분	주요내용
공공기관 혁신가이드 라인	(기능) 민간경합 기능, 비핵심 기능, 수요감소 기능 축소 및 조정 (조직·인력) 2023년 공공기관 정원 원칙적 감축 (예산) 하반기 경상경비·업추비 예산 절감 (자산) 불요불급한 자산 매각, 비핵심 출자회사 정비, 청사 활용도 제고 (복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비

자료: 기획재정부 보도자료(2022.7.29.)

환경보전협회는 이에 따라 혁신계획 이행안을 수립하였는데, 이 중 정·현원차 축소 및 기능조정 등으로 총 30명을 감축하되, 15명의 인력은 재배치하여 총 15명의 정원을 감축하는 것으로 계획하였다.

[환경보전협회 정원조정계획 총괄표]

구분	합계	(단위: 명)					
		1급	2급	3급	4급	5급	6급 이하
정·현원차 축소	△14	-	△1	-	△1	-	△12
기능조정	△12	-	-	△1	△1	△1	△9
조직·인력 효율화	△4	-	-	△4	-	-	-
인력 재배치	15	-	-	2	1	-	12
합 계	△15	-	△1	△3	△1	△1	△9

자료: 환경보전협회

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

나. 분석의견

법률 개정에 따라 사업종료가 예정된 업무는 환경보전협회 공공기관 자체적인 혁신 노력에 따른 기능 조정으로 보기 어려운 바 이를 공공기관 혁신계획 안에 포함시키는 것이 타당한지에 대한 고려가 필요하다.

환경보전협회는 공공기관 혁신계획 중 기능 조정 분야에서 법인 전환에 따른 사업 종료, 기관간 유사 및 중복 기능 정비 등을 통하여 12명의 인력을 조정하였으며, 그 구체적인 내역은 다음과 같다.

[환경보전협회 기능 조정 사유 및 내역]

사업 · 기능	인원	조정 사유 및 내역
① 회원사 모집 · 관리	△2	■ 재단법인 전환에 따른 기능폐지
② 기술지도 및 진단	△1	■ 재단법인 전환에 따른 기능폐지
③ 한국환경민간단체 진흥회 사무국 운영	-	■ 재단법인 전환에 따른 기능폐지
④ 정부기념식 등 행사용역	△1	■ 민간과 경합하는 업무로 민간 이양
⑤ 습지보전 · 복원	△3	■ 타 기관(국립생태원)과 중복 기능으로 업무 이관
⑥ 층간소음상담지원	△4	■ 타 기관(한국환경공단)과 중복 기능으로 업무 이관
⑦ 환경정책별 단위홍보	△1	■ 워크숍, 세미나, 민간단체 지원 등 비핵심기능 따른 사업 축소

자료: 환경보전협회 제출자료를 바탕으로 재구성

환경보전협회는 기능 조정 사유 중 하나로 재단법인 전환에 따라 회원사 모집 · 관리, 기술지도 및 진단, 한국환경민간단체진흥회 사무국 운영의 업무를 폐지하고, 관련 인원 3명을 감축하였다.

그러나 이는 환경보전협회의 근거 법률 개정에 따라 기존에 사단법인이었던 환경보전협회가 재단법인으로 전환되면서 업무가 줄어드는 것으로, 공공기관 자체적인 혁신 노력에 따라 기능이 조정되는 것으로 보기 어려운 문제가 있다. 환경보전협회는 그 근거 법률인 「환경정책기본법」에 따라 사단법인으로 운영되고 있었으나, 최근 동 법률이 개정(2022.6.10. 개정, 2023.6.11. 시행)되면서 기관의 명칭이 ‘한국환경보전원’으로 변경되었으며 법인의 성격도 재단법인으로 전환되었다.

[환경보전협회와 관련된 「환경정책기본법」 개정 내용]

「환경정책기본법」(개정 전)	「환경정책기본법」(2022.6.10.개정)
제59조(환경보전협회) ① 환경보전에 관한 조사연구, 기술개발 및 교육·홍보, 생태복원 등을 위하여 환경보전협회(이하 "협회"라 한다)를 설립한다. ② 협회는 법인으로 한다. ③ 협회의 회원이 될 수 있는 자는 환경오염물질을 배출하는 시설의 설치허가를 받은 자 및 대통령령으로 정하는 자로 한다. ⑦ 협회에 관하여 이 법에 규정되지 아니한 사항은 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.	제59조(한국환경보전원) ① 환경보전에 관한 조사연구, 기술개발 및 교육·홍보, 생태복원 등을 효율적으로 수행하여 쾌적한 환경을 유지시키고 국민생활 향상에 기여하기 위하여 한국환경보전원(이하 "보전원"이라 한다)을 설립한다. ② 보전원은 법인으로 한다. ⑩ 보전원에 관하여 이 법에 규정되지 아니한 사항은 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다. 〈부칙(법률 제18918호, 2022.6.10.)〉 제2조(환경보전협회에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 설립된 환경보전협회는 이 법에 따라 설립된 한국환경보전원으로 보며, 「민법」 중 법인의 해산 및 청산에 관한 규정에도 불구하고 한국환경보전원의 설립과 동시에 해산된 것으로 본다.

이처럼 환경보전협회가 사단법인에서 재단법인으로 전환됨에 따라 회원사 모집·관리 업무 필요성이 없어져 기능이 폐지되었으며, 기술지도 및 진단 업무와 한국환경민간단체진흥회 사무국 운영 업무는 「환경정책기본법」 상 한국환경보전원(舊 환경보전협회)의 업무로 규정되어 있지 않음에 따라 폐지되었다. 이러한 기능 폐지는 법률 개정에 따라 환경보전협회의 법적 성격이 전환된 것에 기인한 것으로, 환경보전협회 자체적인 노력에 따라 혁신된 것이라고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 기획재정부 및 환경보전협회는 이러한 기능 폐지를 공공기관 혁신계획 안에 포함하였으므로 부적절한 측면이 있다.



고용노동부

가. 현 황

근로복지공단은 노동자의 업무상재해를 신속하고 공정하게 보상하고, 재해노동자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위한 보험시설을 설치·운영하며, 재해예방과 노동자의 복지 증진 및 일자리안정자금지원 등을 수행하기 위하여 「산업재해보상보험법」에 따라 설립된 고용노동부 소관 기금관리형 준정부기관으로 2022년 기준 수입·지출액은 1조 1,652억원이다.

[근로복지공단 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2020	2021	2022
수입	정부직접지원수입_출연금	498,640	547,154	616,060
	정부직접지원수입_보조금	20,265	34,084	34,861
	정부직접지원수입_이전수입	71,407	50,265	36,554
	정부간접지원수입_사업수입	340,827	358,919	365,305
	정부간접지원수입_부대수입	3,061	2,228	10,801
	부대수입	12,512	17,099	19,729
	차입금	5,009	5,818	4,260
	기타	343,071	57,967	77,683
지출	인건비	508,444	556,686	607,183
	경상운영비	114,609	118,863	107,197
	사업비	278,534	291,755	279,045
	차입상환금	3,551	630	3,829
	기타	389,654	105,600	167,999
수입·지출합계		1,294,792	1,073,534	1,165,253

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 참조

근로복지공단의 산재보험 부정수급 관리 사업은 산재근로자 요양관리¹⁾ 사업의 내역사업으로 산재보험 부정수급 적발을 통해 기금재정을 건전화하고 선량한 보험가입자와 수급권자를 보호하기 위한 사업이다.

[2022회계연도 산재보험 부정수급 관리 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	2023 계획액
	당초	수정							
산재근로자 요양관리	9,664	9,664	-	-	9,664	9,663	-	1	9,181
산재보험 부정수급 관리	1,226	1,226	-	-	1,226	1,225	-	1	1,165

자료: 근로복지공단

[산재보험 부정수급 관리 사업 개요]

○ 목적

- 산재보험 부정수급 적발을 통한 산재보험급여 누수 방지로 기금재정의 건전화 및 선량한 보험가입자와 수급권자 보호

○ 내용

- 산재보험 부정수급 적발을 위한 조사활동 지원 및 조사담당자 전문성을 위한 역량강화, 부정수급 신고 활성화를 위한 홍보활동 및 신고포상금 지급
- 부당이득 회수를 위한 채권관리 지원 및 회수담당자의 채권추심 역량 강화

○ 근거

- 「산업재해보상보험법」 제84조에 따라 보험급여, 진료비·약제비를 거짓·부정한 방법으로 받거나 그 밖에 부당하게 받은 경우 그에 해당하는 금액(부정수급인 경우 배액)을 징수

1) 코드: 산업재해보상보험및예방기금 4053-351

나. 분석의견

근로복지공단은 산재보험 부정수급액 회수실적을 제고하기 위한 사업개선방안을 마련할 필요가 있다.

산재보험 부정수급은 산재근로자가 아님에도 산재근로자인 것처럼 속이거나 평균임금을 조작하여 더 많은 산재보상을 받는 등 부정한 방법으로 산재승인을 받거나 과다하게 보상을 받는 행위이다.

산재보험 부정수급 건수는 매년 250건~350건 내외로 발생하고 있으며 부정수급에 대한 근로복지공단의 회수율은 다소 증가추세에 있으나 여전히 4~7%로 저조할뿐더러, 매년 발생하는 결손액이 수납액보다 더욱 큰 상황이다.

[최근 5년간 부정수급 발생 및 회수금액 등 현황]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	징수결정액						수납액 (B)	결손액 (C)	회수율 (B/A)	미납액 (누적) (A-B-C)
	신규		이월		합계(누적)					
	건수	금액	건수	금액	건수	금액 (A)				
2018	288	8,190	895	40,288	1,183	48,478	2,319	3,822	4.8	42,337
2019	258	13,767	857	29,395	1,115	43,162	1,860	7,972	4.3	33,330
2020	350	11,643	836	32,872	1,186	44,515	1,902	7,162	4.3	35,451
2021	352	3,050	846	33,704	1,198	36,754	2,223	1,464	6.0	33,067
2022	274	2,653	891	28,930	1,165	31,583	2,255	2,917	7.1	26,411

주: 2018~2020년의 경우 사무장병원에 대한 산재보험 부정수급 집중 단속에 따라 징수결정액 및 결손액 규모가 큰 상황임

자료: 근로복지공단

또한 2022년 기준 미납액인 264억 1,100만원에 대한 채권연령 현황을 보면 전체 미납액의 62%가 5년 이상 경과한 장기미납 채권으로 향후에도 미납액 및 결손액은 지속 증가될 것으로 보인다.

[2022년도 부정수급 미납액 채권연령 현황(2022. 12. 31. 기준)]

(단위: 백만원)

채권연령	미납액
1년 미만	2,045
1년 이상 2년 미만	2,106
2년 이상 3년 미만	2,209
3년 이상 4년 미만	2,639
4년 이상 5년 미만	1,042
5년 이상 10년 미만	14,442
10년 이상	1,928
합 계	26,411

자료: 근로복지공단

한편, 근로복지공단이 부정수급 관리를 위해 집행한 2022년도 예산 집행내역을 보면 부정수급 환수에 밀접한 영향을 미치는 부정수급 조사역량 강화나 지원 등에 대한 경비보다 부정수급 예방을 위한 TV 캠페인 등 홍보활동 예산의 비중이 높은 상황이다.

[부정수급 관리사업 2022년도 예산 집행내역]

(단위: 백만원)

세부내역	집행액	비고
부정수급 조사역량 강화	200	· 조사담당자 역량강화교육 · 직무교육 등 · 보험조사 위원회 운영 · 조사활동비 및 인센티브 · 압류 등 채권회수 비용 · TV캠페인 · 부정수급 강조기간 운영 · 포털, 지하철, 유튜브 등 홍보 · 신고포상금 · 조사차량 임차 및 유지 · 출장비
조사업무 지원	194	
부정수급 예방홍보활동	440	
신고포상금 지급	95	
부대경비	296	
합 계	1,225	

자료: 근로복지공단

더욱이 동 사업 관련 성과지표를 보면 2021년도까지는 성과지표를 ‘부정수급 적발금액 및 회수율’로 설정하여 회수실적 등을 성과지표로 관리하였으나 2022년에 동 지표를 삭제하고 ‘부정수급 조사건수’로 성과지표를 변경하였다. 그러나 변경된 성과지표인 ‘부정수급 조사건수’는 ‘부정수급 적발건수+내부종결건수’로 부정수급의 적발 못지않게 중요한 부정수급액 환수에 관한 사항을 포함하고 있지 않을뿐더러 ‘부정수급 적발건수’ 외에 단순 ‘내부종결건수’가 포함되어 있는 등 동 사업의 적절한 성과지표로 보기에는 어려운 측면이 있어 보인다.

[부정수급 관리사업 관련 성과지표]

성과지표		구분	2019	2020	2021	2022	2023	측정산식 (또는 측정방법)
종료	부정수급 적발금액 (억원)	목표	440	425	429	〈삭제〉	〈삭제〉	당해연도 부정수급 적발금액(징수결 정액+예방금액)
		실적	380	436	215	-	-	
		달성도	86.4	102.6	50.2	-	-	
	부당이득 회수율 (%)	목표	17.7 7	18.1 6	17.8 3	〈삭제〉	〈삭제〉	(회수금액/회수대 상금액)×100
		실적	18.4 2	15.8 5	18.3 4	-	-	
		달성도	103.7	87.3	102.9	-	-	
현행	부정수급 적발 및 처리 실적(건)	목표	신규	신규	신규	546	555	= 부정수급 적발건수 + 내부종결건수
		실적	486	534	569	575	-	
		달성도	-	-	-	105.3	-	

자료: 근로복지공단

따라서 고용노동부 및 근로복지공단은 동 사업을 추진함에 있어 부정수급 조사 및 회수 관련 비중을 강화하고, 부정수급 회수실적에 관한 적절한 성과지표를 설정하고 관리하는 등 부정수급 회수실적 제고를 위한 다양한 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

가. 현 황

근로복지공단의 퇴직연금사업운영¹⁾ 사업은 30인 이하 소규모 사업장 근로자의 퇴직급여 체불방지 및 노후소득 보장을 위한 퇴직연금 공적 서비스를 제공하는 사업이다. 사용자는 소속 근로자의 퇴직급여 지급을 위하여 「근로자퇴직급여 보장법」 제2조제6호 및 제4조2)에 따라 확정급여형퇴직연금제도, 확정기여형퇴직연금제도, 중소기업퇴직연금기금제도, 퇴직금제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 하는데 소규모 사업장의 경우 주로 퇴직금제도를 운용³⁾함에 따라 30인 이하 소규모 사업장에 대하여 퇴직연금제도 도입을 촉진⁴⁾하기 위한 취지로 시작된 사업이다.

김정훈 예산분석관(haste0408@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 코드: 근로복지진흥기금 3061-318

2) 「근로자퇴직급여 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “퇴직급여제도”란 확정급여형퇴직연금제도, 확정기여형퇴직연금제도, 중소기업퇴직연금기금제도 및 제8조에 따른 퇴직금제도를 말한다.

제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다.

3) 퇴직연금 도입률: 30인 미만 사업장: 24.3%, 30인 이상 사업장: 78.3%(통계청, 2019년)

4) 퇴직연금제도 및 퇴직금제도 비교

구분	퇴직연금제도	퇴직금제도
적립·운용 및 지급형태	퇴직금을 사외(퇴직연금사업자)에 적립·운용하며, 근로자 퇴직 시 연금 혹은 일시금 형태로 수령	기업이 근로자의 퇴직금을 사내에 보관해두었다가 퇴직 시 일시금 형태로 수령
퇴직급여수준	- 확정급여형: 계속근로기간 1년당 30일 평균임금×근속연수 - 확정기여형: 부담금±수익률	계속근로기간 1년당 30일 평균임금 × 근속연수
위험성	금융시장 상황 등에 따라 손실발생 가능	기업도산이나 사용자의 지급불능 등으로 인한 퇴직금 체불발생 가능

자료: 근로복지공단

[2022회계연도 퇴직연금사업운영 사업의 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	2023 계획액
	당초	수정							
퇴직연금 사업운영	9,188	9,188	-	-	9,188	6,100	-	3,088	15,624
계약형 퇴직연금 제도	2,768	2,768	-	-	2,768	2,767	-	1	2,312
중소기업퇴직 연금기금제도	6,420	6,420	-	-	6,420	3,333	-	3,087	13,312

자료: 근로복지공단

동 사업은 2개의 내역사업(계약형 퇴직연금제도, 중소기업퇴직연금기금제도)으로 구성되어 있는데, 계약형 퇴직연금제도 사업(공단 DC)은 퇴직연금제도를 운영하고 있는 민간운영사(은행, 보험사, 증권사 등)가 수익성을 위해 대기업 위주의 영업 활동을 함에 따라 30인 이하 소규모사업장의 퇴직연금 가입을 지원하기 위한 사업으로 각 사업장이 근로복지공단을 통해 민간운영사의 퇴직연금상품을 가입할 수 있도록 추진하는 사업이다.

중소기업퇴직연금기금제도 사업은 30인 이하 중소기업에서 발생한 퇴직금을 근로복지공단이 기금화(pooling)하여 운영함으로써 규모의 경제를 통해 수익성을 높이고 중소기업 근로자의 노후소득 보장에 기여하기 위한 목적으로 추진되는 사업이다.

나. 분석의견

고용노동부 및 근로복지공단은 중소기업퇴직연금기금제도 사업의 가입사업장 및 근로자 수가 목표치에 미달하는 점 등을 고려하여 동 사업 예산 규모의 적정성을 검토하고 가입 실적 개선을 위한 대책을 마련할 필요가 있다.

중소기업퇴직연금기금제도 사업은 「근로자퇴직급여 보장법⁵⁾」(2022년 4월 14일 시행)의 개정에 따라 2022년부터 시작된 사업으로, 2022년 동 사업 예산으로 64억 2,000만원이 편성되어 33억 3,300만원이 집행(집행률 51.9%)되고, 30억 8,700만원이 불용되었다.

동 사업 불용액(30억 8,700만원)의 대부분은 사업주에 대한 재정지원금(기타보전금)으로 31억 1,500만원의 예산 중 30억 7,700만원이 불용되고, 집행액은 3,800만원(집행률 1.2%)에 불과한 상황이다.

[중소기업퇴직연금기금제도 2022년 예산 및 결산 현황]

예산	결산
○ 기타보전금: 3,115백만원 - 사업주 재정지원금	○ 기타보전금: 38백만원 - 사업주 재정지원금
○ 일반수용비: 1,463백만원 - 교육·연수비 - 광고 및 홍보 - 각종 물품제작 - 사무용품 등	○ 일반수용비: 2,400백만원 - 교육·연수비 - 광고 및 홍보 - 각종 물품제작 - 사무용품 등
○ 공공요금및제세: 1,842백만원 - 전화요금 및 우편요금 - 문자이용료	○ 공공요금및제세: 483백만원 - 전화요금 및 우편요금 - 문자이용료
-	○ 시설장비유지비: 412백만원 - 동 사업 추진을 위한 사무 공간 마련 및 청사 재배치 등
총합: 6,420백만원	총합: 3,333백만원

자료: 근로복지공단

5) 「근로자퇴직급여 보장법」

제23조의2(중소기업퇴직연금기금제도의 운영) ① 중소기업퇴직연금기금제도는 공단에서 운영한다.

예산 대부분이 불용된 사업주 재정지원금은 30인 이하 사업장의 중소기업퇴직 연금기금 가입 유도를 위해 동 연금기금 가입 시 최저임금 120% 미만 근로자에 대한 사업주부담금 10%를 지원하는 내용으로, 고용노동부 및 근로복지공단은 기금제도 시행(2022년) 후 6년 이내에 전체대상(1,948천개소, 6,450천명)의 35% 가입을 목표(682천개소, 2,258천명)로 연도별 가입 목표를 수립하고, 이를 바탕으로 2022년도 예산을 편성하였으나 동 예산(31억 1,500만원)의 대부분이 불용된 상황이다.

[사업주 재정지원금 주요내용]

- 지원대상
 - 30인 이하 사업장(1,948천개소, 6,450천명)
- 지원방안
 - 최저임금 120% 미만 근로자에 대한 사용자부담금 10% 지원(제도 가입일로부터 3년간)
- 지원목표
 - 기금제도 시행 후 6년 이내 지원 대상(30인 이하 사업장)의 35%(682천개소, 2,258천명) 가입
- 2022년도 예산 산출내역
 - 최저임금 120%(2,297,328원) 미만 근로자에 대한 사업주부담금 10% 지원
 - ① 30인 미만 최저임금 120% 미만 근로자수: 5,442천명
 - ② 평균임금: 1,717.6천원(고용보험 DB)
 - ③ 적립비율: 8.33%(1/12)
 - ④ 지원율: 10%
 - ⑤ 지원기간: 4개월(2022년 9월 1일부터 가입개시)
 - ⑥ 참여비율: 전체 대상 근로자의 1%(예상치)
 - ⇒ 2022년 예산 산출: ①×②×③×④×⑤×⑥ = 3,115백만원

자료: 근로복지공단

이는 고용노동부 및 근로복지공단이 동 사업을 추진하면서 목표한 가입사업장 수와 가입자 수에 비해 실제 가입자 수가 큰 폭으로 미달하였기 때문이다. 2022년 기준 가입목표 및 가입실적 현황을 보면 85,236개의 사업장에서 282,208명의 근로자가 가입하는 것을 목표로 세웠는데, 실제 가입현황을 보면 사업이 시작된 9월

부터 12월까지 4개월 동안의 가입사업장 수는 2,549개, 가입근로자 수는 9,272명에 불과한 상황이다. 더욱이 2023년 예산은 2022년 대비 3배 증가한 92억 4,000만원이 편성되었는데, 2023년 1~6월까지의 가입 실적을 보더라도 목표치에 미달하는 상황으로 2023년 역시 불용액이 발생될 것으로 예상된다.6)

[중소기업퇴직연금기금제도 연도별 가입목표 및 가입실적]

(단위: 개소, 명)

구분	가입사업장 수				가입자 수			
	목표		실적		목표		실적	
	신규	누적	신규	누적	신규	누적	신규	누적
2022	85,236	85,236	2,549 (4개월)	2,549 (4개월)	282,208	282,208	9,272 (4개월)	9,272 (4개월)
2023	113,647	198,883	4,840 (6월 기준)	7,389 (6월 기준)	376,278	658,486	19,997 (6월 기준)	29,269 (6월 기준)
2024	113,648	312,531	-	-	646,278	1,304,764	-	-
2025	113,648	426,179	-	-	106,278	1,411,042	-	-
2026	113,647	539,826	-	-	376,277	1,787,319	-	-
2027	113,648	653,474	-	-	376,278	2,163,597	-	-
2028	28,412	681,886	-	-	94,070	2,257,667	-	-

자료: 근로복지공단

근로복지공단은 이에 대하여 짧은 제도운영기간과 낮은 인지도 등으로 가입실적이 저조한 측면이 있으나, 현재 근로복지공단이 운영하는 계약형 퇴직연금제도(공

- 6) 근로복지공단은 이에 대하여 2022년도의 사업실적을 고려할 때 가입 목표치가 과도하여 조정이 필요하다는 외부지적('22년, 국회 환노위 등)에 따라 2023년에 가입 목표치를 현실성 있게 조정하였으나, 2023년 예산은 가입 목표치를 조정하기 이전의 목표치에 근거하여 편성된 예산이기 때문에 일정 규모 이상의 불용액이 발생될 수 있다는 입장이다.

[중소기업퇴직연금기금제도 가입목표 조정 내역]

(단위: 개소, 명)

구분		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
가입사업장 수	당초	85,236	198,883	312,531	426,179	539,826	653,474	681,886
	변경	-	10,263	22,343	36,560	53,294	72,990	96,173
가입자 수	당초	282,208	658,486	1,034,764	1,411,042	1,787,320	2,163,598	2,257,668
	변경	-	73,894	130,668	197,491	276,141	368,713	477,670

자료: 근로복지공단

단 DC) 가입 사업장을 중소기업퇴직연금기금제도로 전환할 수 있도록 유도하는 등의 방안을 통해 가입자 수를 확대해 나가겠다는 입장이다.

그러나 공단의 목표대로 가입자 수를 확대하기 위해서는 공단의 계약형 퇴직연금(공단 DC)에서 동 연금기금제도로 전환되는 것 외에 현재 퇴직기금제도나 민간퇴직 연금을 이용하는 소규모 사업장이 동 연금기금제도로 전환하는 것이 필요한데, 동 사업 시작일인 2022년 9월 1일부터 2023년 6월 30일까지 10개월 동안의 신규 가입장 수는 4,209개소, 민간퇴직연금에서 동 연금기금제도로 전환한 사업장 수는 187개소에 불과하고, 더욱이 1개의 가입사업장별 가입근로자 수는 평균 4.0명으로 매우 적은 수준인 상황이다.

[중소기업퇴직연금기금제도 가입 현황]

(단위: 개소, 명)

구분	총 가입 (A+B)			신규가입(A)		기존 가입자(B)			
						공단DC → 기금		민간퇴직연금 → 기금	
	사업장 (C)	근로자 (D)	사업장별 근로자 (D/C)	사업장	근로자	사업장	근로자	사업장	근로자
'22년 9월	366	843	2.3	366	843	-	-	-	-
10월	551	1,819	3.3	475	1,484	74	322	2	13
11월	726	2,613	3.6	455	1,493	252	1,015	19	105
12월	906	3,997	4.4	594	2,491	299	1,434	13	72
'23년 1월	438	2,274	5.2	201	928	217	1,232	20	114
2월	265	1,311	4.9	129	527	124	733	12	51
3월	623	2,894	4.6	480	2,187	126	610	17	97
4월	1,209	4,679	3.9	649	2,033	535	2,538	25	108
5월	983	4,027	4.1	248	815	698	3,001	37	211
6월	1,322	4,812	3.6	612	856	668	3,774	42	182
합 계	7,389	29,269	4.0	4,209	13,657	2,993	14,659	187	953

자료: 근로복지공단

이는 퇴직금제도를 운영하고 있는 소규모 사업장의 경우 퇴직연금 도입에 따른 자금부담, 퇴직연금 제도에 대한 근로자의 부정적 인식, 퇴직연금 제도에 대한 경영진의 무관심 등으로 인하여 퇴직연금 가입 유인이 적고⁷⁾, 민간퇴직연금을 도입하고 있는 사업장의 경우 퇴직급여제도를 변경하려면 근로자 과반수의 동의를 필요로 하는 등⁸⁾ 변경과정이 까다로워 현재 퇴직금제도가나 민간퇴직연금제도를 운영하고 있는 사업장이 동 연금기금제도로 전환하는데 어려움이 따를 것이다. 이에 비하여 동 연금기금제도로 전환했을 때 사업주에게 지원되는 인센티브는 근로자 1인당 연간 최대 23만원에 불과하고, 이마저도 3년간만 지원됨에 따라 향후에도 동 연금기금제도로의 전환 수요는 크지 않을 것으로 보인다.

더욱이 근로복지공단이 의도하고 있는 계약형 퇴직연금(공단 DC)운영 사업장을 동 중소기업퇴직연금기금제도로 전환하는 방안 또한 현재 계약형 퇴직연금(공단 DC) 가입자 수가 점차 둔화되고 있는 점을 고려할 때 제도 전환을 통한 동 연금기금제도 가입자 수의 증가는 쉽지 않아 보이는 상황이다.

[계약형 퇴직연금제도(공단 DC) 연도별 가입현황]

(단위: 개소, 명)

구분	신규가입		누적가입	
	사업장 수	근로자 수	사업장 수	근로자 수
2018	8,889	47,502	71,977	338,809
2019	8,016	43,099	79,993	381,908
2020	4,826	26,494	84,819	408,402
2021	3,656	17,795	88,475	426,197
2022	3,717	7,461	92,192	433,658
2023.4. 기준	△3,659	△14,302	88,533	419,356

자료: 근로복지공단

7) 자료: 미래에셋은퇴연구소 설문조사 결과

8) 「근로자퇴직급여 보장법」

제4조(퇴직급여제도의 설정) ③ 사용자가 퇴직급여제도를 설정하거나 설정된 퇴직급여제도를 다른 종류의 퇴직급여제도로 변경하려는 경우에는 근로자의 과반수가 가입한 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수가 가입한 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수(이하 “근로자대표”라 한다)의 동의를 받아야 한다.

④ 사용자가 제3항에 따라 설정되거나 변경된 퇴직급여제도의 내용을 변경하려는 경우에는 근로자대표의 의견을 들어야 한다. 다만, 근로자에게 불리하게 변경하려는 경우에는 근로자대표의 동의를 받아야 한다.

따라서 근로복지공단은 중소기업퇴직연금기금제도에 대한 다양한 홍보 및 인센티브 확대 등을 통하여 가입자 수를 늘릴 수 있도록 하는 한편, 가입자 증가 추세 등을 지속적으로 모니터링 하며 동 사업 예산이 적정하게 편성될 수 있도록 검토할 필요가 있을 것이다.

아울러 계약형 퇴직연금제도(공단 DC) 예산 또한 가입자 증가 추세가 둔화되고 있고, 계약형 퇴직연금(공단 DC)에 가입된 사업장에 대하여 중소기업퇴직연금기금으로의 전환을 유도하려는 공단 방침 등을 고려하여 동 사업 예산은 축소할 필요가 있을 것이다.

가. 현 황

근로복지공단의 신용보증대위변제¹⁾ 사업은 근로복지진흥기금 내 신용보증사업 계정²⁾ 소관 사업으로 보증·담보 여력이 낮은 취약계층 등에 대한 신용을 보증함으로써 금융회사를 통한 용자를 원활히 받을 수 있도록 지원하여 소득격차 해소와 생활안정에 기여하려는 목적으로 추진되는 사업이다.

[2022회계연도 신용보증대위변제 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	2023 계획액
	당초	수정							
신용보증 대위변제	28,343	28,343	-	-	28,343	28,343	-	-	33,550

자료: 근로복지공단

근로복지진흥기금 내 신용보증사업계정은 근로복지진흥기금(중소복지계정), 고용보험기금, 산재보험기금, 임금채권보장기금의 일부 용자사업에 대해 신용보증을 제공하고 있으며, 2022년에는 3,090억 7,800만원의 용자금에 대하여 신용보증을 제공하였다.

김정훈 예산분석관(haste0408@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 코드: 근로복지진흥기금 3064-308

2) 근로복지진흥기금의 경우 중소기업계정, 신용보증사업계정, 실업대책사업계정 등 3개의 계정으로 이루어져 있음

[근로복지진흥진흥기금 내 신용보증사업계정의 용자별 신용보증 현황]

(단위: 백만원)

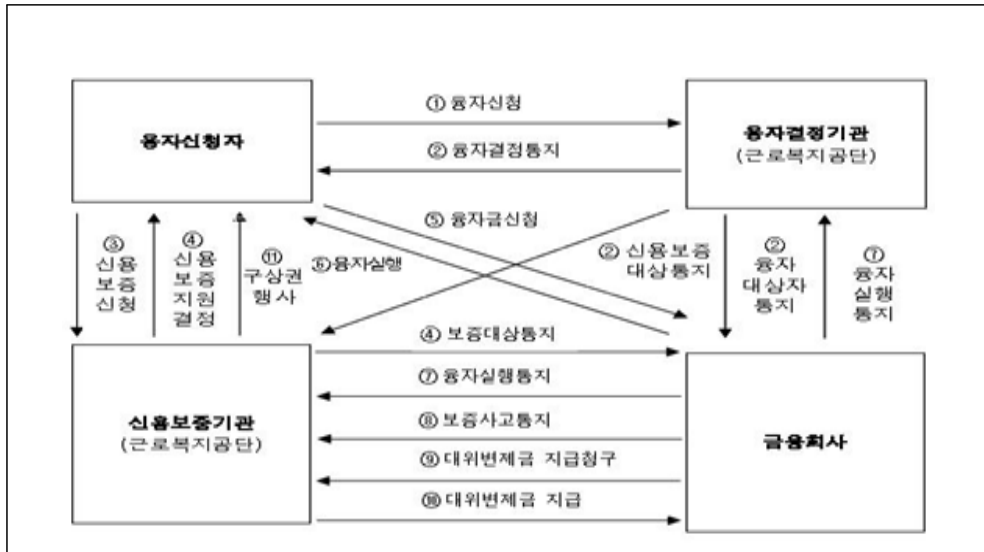
구분		2018	2019	2020	2021	2022
근로복지 진흥기금 (중소복지계정)	생활안정자금	94,999	99,051	206,647	143,946	220,676
고용보험기금	직업훈련 생계비	41,133	37,956	101,808	173,005	53,848
산재보험기금	산재생활 안정자금	13,272	13,251	13,635	15,481	15,636
임금채권 보장기금	임금채불 근로자 생계비	-	-	-	19,724	18,918
신용보증 합계		149,404	150,258	322,090	352,157	309,078

자료: 근로복지공단

신용보증사업계정의 보증을 제공받는 용자사업의 집행절차를 보면, 먼저 대상자가 근로복지공단에 생활안정자금이나 직업훈련생계비 등에 대한 용자 및 보증을 신청하면, 근로복지공단은 요건 확인 후 용자신청자에게 용자결정 통보를 하고, 대행금융기관에 용자대상자를 통지한다.

이후 각 기금으로부터 용자금을 지급받은 금융기관은 용자대상자에게 용자를 실시하고, 이후 용자대상자의 원리금 상환액을 각 기금에 반납한다. 만약 대출 상환 사고(6개월 이상 원리금 연체)가 발생하면 신용보증계정에 대위변제를 청구하여 동사업 예산에서 용자원리금을 회수하고, 근로복지공단은 용자대상자에게 구상권을 청구하여 대위변제한 용자원리금을 회수한다.

[사업 집행 및 신용보증지원 절차]



자료: 근로복지공단

나. 분석의견

첫째, 근로복지공단은 신용보증잔액의 급증에 따라 대위변제금액 또한 지속적으로 증가될 것으로 예상되는 바, 구상채권 회수율을 제고할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다.

신용보증대위변제 사업 예산의 경우 매년 증가하는 추세이다. 특히 2022년 예산의 경우 2021년 대비 47.9%가 증가하였고, 2023년 예산의 경우도 2022년 대비 18.4%가 증가하였다.

[신용보증대위변제 사업 연도별 집행액 현황]

(단위: 백만원)

구분	2019		2020		2021		2022		2023
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산
신용보증 대위변제	19,597	19,597	16,031	16,031	19,156	19,156	28,343	28,343	33,550

자료: 근로복지공단

이는 코로나19 상황에 따라 경제상황에 영향을 받기 쉬운 고용취약계층에 대한
 용자사업이 2020년도부터 급증하여 신용보증잔액 규모 또한 급증(2018년 4,106억
 → 2022년 8,485억)함에 따라 보증금에 대한 대위변제금액이 증가하였기 때문이다.

[최근 5년간 신용보증잔액 규모]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
근로복지 진흥기금 (중소복지계정)	생활안정자금	217,097	216,417	324,387	356,220	442,159
고용보험기금	직업훈련 생계비	140,966	135,211	194,269	324,578	326,099
산재보험기금	산재생활 안정자금	52,524	46,703	42,441	43,181	45,314
임금채권 보장기금	임금채불 근로자 생계비	-	-	-	19,505	34,898
신용보증 잔액 합계		410,588	398,331	561,097	743,484	848,469

자료: 근로복지공단

이에 따라 동 사업에 따른 구상채권 회수 대상금액과 미수납액 역시 크게 증가하
 는 추세이며, 신용보증 잔액의 증가규모를 고려할 때 향후에는 구상채권 금액과 미
 수납액 규모가 더욱 크게 증가³⁾될 것으로 보인다.

3) 신용보증 용자사업의 원금분할상환에 대한 거치기간이 최대 3년임을 고려할 때 2020년 이후로 급증
 한 신용보증 잔액은 2023년부터 대위변제 금액에 부담으로 작용될 것이다.

[최근 5년간 구상채권 수납액 및 미수납액 등 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	징수결정액(A)	수납액(B)	수납률(B/A)	미수납액	불납결손액
2018	71,447	7,030	9.8	59,851	4,566
2019	79,486	7,309	9.2	65,573	6,603
2020	81,536	7,423	9.1	70,752	3,361
2021	89,736	7,715	8.6	77,851	4,170
2022	106,177	8,373	7.9	91,272	6,532

자료: 근로복지공단

이에 대하여 근로복지공단은 채권분석을 통한 채권특성별 차별화된 회수활동, 테마별 집중관리기간 운영, 구상채권 회수 실적이 우수한 지사에 대한 포상제도 시행 등 회수실적 제고를 위해 적극적으로 노력하고 있다는 입장인데, 오히려 매년 수납률은 감소추세에 있는 상황이다.⁴⁾

따라서 근로복지공단은 신용보증잔액의 급증에 따라 동 사업에 따른 대위변제 금액 또한 지속적으로 증가될 것으로 예상되는 점을 고려하여 구상채권 회수율을 제고할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

둘째, 고용노동부 및 근로복지공단은 타 기금의 용자사업에 대한 보증으로 인해 발생하는 근로복지진흥기금(신용보증사업계정)의 손실분에 대하여 용자사업 소관 기금별로 재원을 분담하는 방안을 마련할 필요가 있다.

근로복지진흥진흥기금 내 신용보증사업계정은 「근로복지기본법」 제22조 및 「근로자 신용보증지원사업 관리·운영규정」 제8조5)에 따라 근로복지진흥기금(중소복지계

4) 근로복지공단은 이에 대하여 경제여건 악화에 따른 취약계층의 변제능력 저하 등으로 인하여 수납률이 감소추세라는 입장이다.

5) 「근로복지기본법」

제22조(신용보증 지원 및 대상) ① 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단은 담보능력이 미약한 근로자(구직신청한 실업자 및 「산업재해보상보험법」에 따른 재해근로자를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)가 금융회사 등에서 생활안정자금 및 학자금 등의 용자를 받음으로써 부담하는 금전채무에 대하여 해당 금융회사 등과의 계약에 따라 그 금전채무를 보증할 수 있다. 이 경우 보증대상 용자사업 및 보증대상 근로자는 고용노동부령으로 정한다.

「근로자 신용보증지원사업 관리·운영규정」

제8조(보증대상 용자사업) 「근로복지기본법 시행규칙」 제4조제1항에 따른 신용보증지원 대상 용자사

정), 고용보험기금, 산재보험기금, 임금채권보장기금의 일부 용자사업에 대해 신용보증을 제공하고 있으며, 2022년에는 3,090억 7,800만원의 용자금에 대하여 신용보증을 제공하였다.

[근로복지진흥진흥기금 내 신용보증사업계정의 용자별 신용보증 현황]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
근로복지 진흥기금 (중소복지계정)	생활안정자금	94,999	99,051	206,647	143,946	220,676
고용보험기금	직업훈련 생계비	41,133	37,956	101,808	173,005	53,848
산재보험기금	산재생활 안정자금	13,272	13,251	13,635	15,481	15,636
임금채권 보장기금	임금채불 근로자 생계비	-	-	-	19,724	18,918
신용보증 합계		149,404	150,258	322,090	352,157	309,078

자료: 근로복지공단

업은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제19조제1항 및 규칙 제2조제1항에 따른 근로자 생활안정자금 용자사업
2. 「임금채권보장법」 제7조의2제2항에 따른 임금등 채불 근로자의 생활안정을 위한 생계비 용자사업
3. 「고용보험법」 제29조제1항 및 같은 법 시행령 제45조제1항에 따른 근로자 학자금 용자사업
4. 「산업재해보상보험법」 제92조제1항제2호에 따른 산업재해근로자 및 자녀 학자금 용자사업, 산업재해근로자 생활안정자금 용자사업
5. 삭제
6. 「산업재해보상보험법」 제93조의 국민건강보험 요양급여 비용의 본인 일부 부담금의 대부사업
7. 「고용정책기본법」 제34조제1항제2호에 따른 실직가정 생활안정자금 대부사업
8. 「고용정책기본법」 제34조제1항제1호에 따른 신규실업자 직업훈련생계비 대부사업
9. 「고용보험법」 제29조제3항에 따른 전직실업자 등 직업훈련생계비 대부사업

근로복지진흥기금 신용보증사업계정은 다른 기금의 융자금에 대하여 신용보증을 제공하면서 「근로복지기본법」 제24조⁶⁾에 따라 1% 이내의 보증료를 받고 있는데, 신용보증으로 인한 대위변제액이 보증료 수입과 구상채권 회수액보다 많음에 따라 신용보증사업계정의 사업비가 부족하여, 이를 근로복지진흥기금 내 중소기업계정으로부터 전출 받고있는 상황이다. 중소기업계정에서 신용보증사업계정으로의 전출금 규모를 보면 코로나19 상황에 따라 융자금규모가 급증하여 보증료 수입⁷⁾이 증가된 2020년 및 2021년을 제외하고는 지속적으로 전출금 규모가 증가되는 추세이다.

[근로복지진흥기금 내 중소기업계정에서 신용보증사업계정으로의 전출금]

(단위: 백만원)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
5,085	3,300	5,821	5,150	11,871	4,000	0	10,700

주: 2020년 및 2021년의 경우 융자금규모 증가에 따라 신용보증료 수입 또한 증가되어 전출금 규모가 감소하였음

자료: 고용노동부 2022 회계연도 세입세출 및 기금 결산 사업설명자료 II-1을 바탕으로 재작성

또한 근로복지진흥기금(신용보증사업계정)은 타 기금의 융자금에 대하여 신용보증을 제공하면서 2002~2022년 동안 394억원의 손실이 발생한 상황이다. 더욱이 2020년 이후 신용보증잔액이 급증⁸⁾한 점을 고려할 때 향후 대위변제 지급에 따른 손실액은 더욱 커질 것으로 보인다.

6) 「근로복지기본법」

제24조(보증료) 공단은 제22조에 따라 신용을 보증 받은 근로자로부터 보증금액에 대하여 연이율 100분의 1의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 보증료를 받을 수 있다.

7) 연도별 보증료 수입 현황

(단위: 백만원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
보증료 수입	4,126	4,780	5,132	4,667	9,339	15,939	10,862

자료: 고용노동부 세입세출 및 기금 결산 사업설명자료 II-1

8) 고용보험기금·산재보험기금·임금채권보장기금 신용잔액: 2019년: 1,819억원 → 2022년: 4,063억원

[신용보증사업 기금별 수지현황(2002~2022년 누적)]

(단위: 억원)

기금	용자 실행액	수입			지출			기금별 수지(A-B)
		대위변제 회수	보증료	소계 (A)	대위변제 지급	운영비 ²⁾	소계 (B)	
고용보험기금	14,661	199	374	573	492	256	748	△175
산재보험기금	3,238	106	95	201	335	57	392	△191
임금채권보장기금	386	-	13	13	1	7	8	5
장애인기금 ¹⁾	684	41	9	50	72	12	84	△34
합 계	18,969	346	491	837	900	331	1,231	△394

주: 1) 장애인기금에 대한 신용보증의 경우 2009년 종료

2) 운영비: 신용보증사업 운영을 위한 인건비 등으로 용자실행액 비율로 산정

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이는 근로복지진흥기금이 고용보험기금·산재보험기금·임금채권보장기금 등 다른 3개의 기금 용자사업에 대한 대출상환 리스크를 부담함으로써 3개의 기금을 간접적으로 지원하는 문제점이 발생하는 상황이다.

신용보증은 담보여력 등이 없는 용자신청자에 대하여 용자를 원활히 받을 수 있도록 하여 생활안정에 기여하려는 목적으로 운용되는 정책금융인데, 고용보험기금 등 3개의 기금이 일반시중은행과 같이 대출상환 리스크를 제거하기 위하여 타 기금에 위험을 전가하는 것은 바람직하지 못할 것이다.

따라서 고용노동부 및 근로복지공단은 법령 개정을 통해 근로복지진흥기금의 타 기금 용자사업에 대한 신용보증제도를 종료함으로써 각 기금별 용자사업에 대한 손실분은 각 소관 기금에서 부담하는 방안을 검토하는 한편, 차선택으로 각 기금별 용자사업에 대한 보증으로 인한 손실분을 각 소관 기금별로 분담하는 방안도 검토하여 ‘근로자복지지원 사업’ 및 ‘공동근로복지기금 지원 사업’ 등 근로복지진흥기금 내 자체사업의 안정성을 확대할 필요가 있을 것이다.

가. 현 황

근로복지공단의 직업훈련생계비 대부(응자)¹⁾ 사업은 실직자 등의 장기간 직업 훈련에 따른 생계부담을 대부지원을 통해 경감함으로써 직업훈련 몰입도를 제고할 수 있도록 지원하는 사업이다.

[2022회계연도 직업훈련생계비 대부(응자) 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	2023 계획액
	당초	수정							
직업훈련생계비 대부(응자)	41,030	59,780	-	-	59,780	53,848	-	5,932	53,520

자료: 근로복지공단

동 사업의 추진체계는 기준 중위소득 80% 이하인 실업자 등이 총 140시간 이상의 직업훈련에 참여하는 경우 최대 1천만원의 범위에서 연 1.0%의 저금리로 대상자에게 대부해주는 방식으로 이루어지고 있다.

김정훈 예산분석관(haste0408@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 코드: 고용보험기금 1160-352

[직업훈련생계비 대부(융자) 사업 개요]

○ 사업목적

- 장기간 직업훈련에 따른 생계부담을 대부지원을 통해 경감함으로써 직업훈련 몰입도 제고를 통하여 더 나은 일자리로의 취업 지원

○ 사업내용

- (사업대상자) 총 140시간 이상의 직업훈련에 참여중인 비정규직 및 실업자, 무급휴직자, 자영업자인 피보험자 중 만 20세 이상 가구원 합산 소득이 기준 중위소득 80% 이하일 것
- (대부금액) 1인당 총 1천만원 이내
- (금리) 연 1.0%
- (상환방법) 1~3년 거치 3~5년 균등분할상환

자료: 근로복지공단

나. 분석의견

근로복지공단은 직업훈련생계비 대부를 실시함에 있어 지원 대상자의 교육 훈련시간 수강여부 외에 수료여부 또한 체크하며 지원하는 한편, 지원 대상자의 취업을 현황 등을 성과지표로 관리할 필요가 있다.

동 사업의 대상자가 지원을 받기 위해서는 총 140시간 이상의 직업훈련²⁾에 참여하여야 하는데, 직업훈련 방식은 온라인 교육 또는 집체교육방식으로 이루어지며, 2022년 기준 전체 참여인원의 44.5%는 온라인 교육방식으로 수강하였다.

2) 「직업훈련 생계비 대부 규정」

제10조(대부대상 훈련) ① 공단은 「근로자직업능력 개발법 시행령」 제3조제2항에 따른 다음 각 호에 해당하는 총 140시간 이상의 훈련(인터넷원격훈련의 경우 개별 훈련 사이의 공백 기간이 7일 이내 인 훈련은 총 합산 훈련시간이 140시간 이상인 경우)에 대하여 대부할 수 있다.

1. 직업능력개발계좌제, 국가기간·전략산업직종훈련, 사업주 직업능력개발훈련, 폴리텍 기능사 과정 등 「근로자직업능력개발법」에 의해 지원되는 훈련과정
2. 국가인적자원개발컨소시엄 등 「고용보험법」에 의해 지원되는 훈련과정
3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 직업능력개발훈련을 위하여 설치한 공공직업훈련시설에서 취업을 목적으로 실시하는 훈련
4. 건설근로자공제회에서 건설일용근로자의 기능 향상을 위하여 실시하는 훈련
5. 「산업재해보상보험법」 제72조 및 제92조 중 어느 하나에 해당하는 훈련 또는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제11조 및 제12조 중 어느 하나에 해당하는 훈련

[2022년 교육방식별 직업훈련 수강인원 현황]

(단위: 명, %)

선발인원	수강인원(수강비율)	
	온라인 교육방식	집체교육방식
10,840	4,820(44.5)	6,020(55.5)

자료: 근로복지공단

온라인 교육방식은 지원 대상자가 한국이러닝협회나 직업훈련포털(HRD-NET) 등의 온라인 교육 사이트에서 희망하는 교육 프로그램을 신청하고 관련 내용을 근로복지공단에 제출하면 근로복지공단이 대상자의 수강시간 등을 체크하여 생계비를 대부하는 방식으로 이루어진다.

그런데, 근로복지공단은 대상자의 교육 수강여부 등을 체크함에 있어 대상자의 교육훈련시간(140시간) 수강 여부만 체크하고, 시험통과나 자격증 취득 등의 수료 여부는 확인하지 않고 있어 동 사업이 형식적으로 운영될 우려가 있어 보인다.

예를 들어 온라인 교육방식을 선택한 대상자가 교육 프로그램만 재생해놓고 실제 수업을 하지 않는 경우 동 사업의 목적인 ‘직업훈련에 따른 생계부담을 대부지원’을 통해 경감함으로써 직업훈련 몰입도 제고라는 사업의 효과성이 떨어질 수 있을 것이다.

참고로 동 사업과 유사하게 구직활동의무이행 시 구직촉진수당(최대 300만원)을 지급하는 ‘국민취업지원제도 I 유형³⁾’의 경우 온라인 교육 이수에 대한 체크 시 수강시간 외에 수료여부도 체크하고 있는 상황이다.

한편, 동 사업에 대한 성과지표를 보면 2021년까지는 ‘생계비 대부자 훈련중도 탈락율’ 및 ‘생계비 대부지원 수혜자 만족도’를 동 사업의 성과지표로 관리하여 왔으나, 「2022년도 성과계획서 작성지침(기획재정부 지침)」 개정⁴⁾에 따라 단위사업별로 관리하던 성과지표를 프로그램별로 통·폐합하면서 2022년부터 동 사업에 대한 성과지표를 삭제하고 별도의 성과지표는 없는 상황이다.

3) 국민취업지원제도 I 유형

- 지원대상: 가구단위 중위소득 60% 이하이면서 재산 4억원 이하
- 지원내용: 구직촉진수당(최대 300만원) 지급

4) 직업훈련생계비 대부사업 성과지표

그런데 동 사업의 실질적 성과로 볼 수 있는 최근 3년간의 동 사업 수혜자에 대한 1년 이내 취업률 현황을 보면 30% 내외로 저조한 상황인데, 이는 동 사업의 성과⁵⁾를 달성하는데 부진한 측면이 있어 보인다.

[직업훈련생계비 대부자의 1년 이내 취업 현황]

(단위: 명, %)

연도	지원 대상자 수(A)	1년 이내 취업 현황	
		취업자 수(B)	취업률(B/A)
2020	16,370	4,586	28.0
2021	28,768	6,820	23.7
2022	10,378	3,271	31.5

자료: 근로복지공단

따라서 근로복지공단은 향후 동 사업 예산 집행 시 지원 대상자의 교육 훈련시간(140시간) 수강여부 외에 시험통과 등의 수료여부 또한 체크하며 지원하는 등 동 사업이 내실화 있게 운영되도록 사업방식을 개선하는 한편, 동 사업의 실질적 성과로 볼 수 있는 사업 대상자의 취업률 현황 등을 성과지표로 관리하며 사업의 개선점 등을 지속적으로 모니터링할 필요가 있을 것이다.

[직업훈련생계비 대부사업 성과지표]

성과지표	구분	2019	2020	2021	2022	2023	측정산식
생계비 대부자 훈련중도탈락률 (단위: %)	목표	5.2	5.2	3.8	(삭제)	-	$(\text{중도탈락자} / \text{대부실행자}) \times 100$
	실적	5.6	3.7	3.4	-	-	
	달성도	92.3	128.8	110.5	-	-	
생계비대부지원 수혜자 만족도 (단위: 점)	목표	86.3	85.8	87.9	(삭제)	-	5점 척도를 100점 만점으로 환산
	실적	87.2	90.3	91.3	-	-	
	달성도	101.0	105.2	103.9	-	-	

자료: 근로복지공단

- 5) 직업훈련에 따른 생계부담을 대부지원을 통해 경감함으로써 직업훈련 몰입도 제고를 통하여 더 나은 일자리의 취업 지원

가. 현 황

국외출장¹⁾이란 직원 등이 공단업무와 관련하여 외국의 사회보장 및 근로복지제도 시찰, 견학, 자료수집 및 조사, 각종 회의 참석, 업무협의 등을 목적으로 해외로 가는 출장을 말하며, 근로복지공단은 2022년 11월 6일부터 13일까지(5박 8일) 「오스트리아 전국민 산재보험 운영에 대한 이해 및 사례 확인」을 목적으로 백OO 등 8명의 직원이 국외출장을 실시하였고, 관련 경비로 3,924만원을 집행하였다.

[오스트리아 출장 개요]

1. 출장목적

- 전 국민 산재보험 제도를 운영 중인 오스트리아의 구체적인 운영 사례 연구 및 운영 노하우 습득
 - (운영체계 벤치마킹) 직종별 산재보험법 적용 관계 및 산재보험 가입 방식과 운영체계 등 구체적인 운영실태 파악
 - (제도개선 사항 발굴) 학생·자영업자 등 산재보험 부분가입자에 대한 운영실태 파악

2. 출장자

- 백OO 등 8명

3. 출장기간

- 2022. 11. 6.(일) ~ 11. 13.(일) (5박 8일)

4. 방문기관

- 일반산재보험공단(AUVA): 근로자, 유사근로자, 비 근로자 산재보험 업무
- 자영업자 및 농업인 보험공단(SVS): 자영업자 및 농업인 대상 사회보험 업무

5. 출장경비

- 39,248천원

자료: 근로복지공단

김정훈 예산분석관(haste0408@assembly.go.kr, 6788-4685)

1) 「국외근무규정(근로복지공단 규정)」

제3조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “국외출장”이란 직원 등이 공단업무와 관련하여 외국의 사회보장 및 근로복지제도 시찰, 견학, 자료수집 및 조사, 각종 회의 참석, 업무협의 등을 목적으로 국외에서 근무하는 것을 말한다.

나. 분석의견

근로복지공단은 국외출장 시 출장목적에 맞지 않는 지역의 방문 등은 지양하고, 출장 시행 전에 국외출장의 필요성 및 적정성 등을 면밀히 검토하는 등 국외출장 관리를 철저히 할 필요가 있다.

근로복지공단이 실시한 동 출장의 목적은 오스트리아 산재보험에 대한 운영사례 등의 연구 및 노하우 습득을 위하여 오스트리아 일반산재보험공단(AUVA)과 자영업자 및 농업인보험공단(SVS)에 대한 방문 및 관계자 면담 등이 주요목적이었다.

그런데 실제로 실시한 동 출장의 세부일정을 보면 오스트리아 도착 첫날과 둘째 날인 11월 7일(월)과 11월 8일(화) 이틀에 걸쳐 오스트리아에 위치한 일반산재보험공단(AUVA)과 자영업자 및 농업인보험공단(SVS)을 방문하여 관련자와의 면담 등 공식일정을 수행하였을 뿐, 11월 9일(수)부터 11월 12일(토)까지는 내부 토론 및 수집자료 정리 등을 위한 자체 세미나만 실시한 상황이다.

더욱이 자체세미나를 실시한 지역을 보면 출장목적 장소인 오스트리아(비엔나)를 벗어나 체코(프라하) → 체코(플츠부르크) → 독일(뮌헨) 등으로 출장목적 외의 지역을 이동하면서 자체 세미나만 실시한 상황이고, 동 출장 건에 대한 결과보고서를 보더라도 방문한 기관(AUVA·SVS)에 대한 조사 및 면담 결과만 작성되어 있을 뿐, 체코나 독일 등에서 실시한 자체 세미나 결과나 수집 자료에 관한 내용은 전혀 작성되어 있지 않은 상황이다. 이는 국외 출장 목적과 상관없는 지역(체코 및 독일/3박 4일)을 방문하며 668만원²⁾의 출장비를 불필요하게 낭비한 측면이 있어 보인다.

2) 체코 및 독일 방문에 따른 출장비 과다 집행액(3박 4일)

(단위: 원)

출장자	직급	체재비			
		일비	숙박비	식비	합계
백OO	1급	201,880 (\$35×4일)	605,640 (\$160×1일+\$130×2일)	279,748 (\$78×1일+\$58×2일)	1,087,268
심OO	3급	173,040 (\$30×4일)	503,258 (\$137×1일+\$106×2일)	211,974 (\$59×1일+\$44×2일)	888,272
방OO	3급	173,040 (\$30×4일)	503,258 (\$137×1일+\$106×2일)	211,974 (\$59×1일+\$44×2일)	888,272
이OO	4급	149,968 (\$26×4일)	436,926 (\$123×1일+\$90×2일)	177,366 (\$49×1일+\$37×2일)	764,260

〔「오스트리아 전국민 산재보험 운영에 대한 이해 및 사례 확인」 관련 출장 일정〕

월일	출발지	도착지	대상기관	수행내용
11. 6(일)	인천			
11. 7(월)		비엔나	기관방문(AUVA)	기관방문 및 인터뷰
11. 8(화)	비엔나		기관방문(SVS)	기관방문 및 인터뷰
11. 9(수)	비엔나	프라하	적용 · 징수제도 자체세미나I	적용확대 방안 논의 및 수집자료 정리
11. 10(목)	프라하	잘츠부르크	적용 · 징수제도 자체세미나II	적용확대 방안 논의 및 수집자료 정리
11. 11(금)	잘츠부르크	뮌헨	적용 · 징수제도 자체세미나III	적용확대 방안 논의 및 수집자료 정리
11. 12(토)	뮌헨			뮌헨 공항 출발
11. 13(일)		인천		인천공항 도착

자료: 근로복지공단

출장자	직급	체재비			
		일비	숙박비	식비	합계
정OO	4급	149,968 (\$26×4일)	436,926 (\$123×1일+\$90×2일)	177,366 (\$49×1일+\$37×2일)	764,260
최OO	5급	149,968 (\$26×4일)	436,926 (\$123×1일+\$90×2일)	177,366 (\$49×1일+\$37×2일)	764,260
엄OO	6급	149,968 (\$26×4일)	436,926 (\$123×1일+\$90×2일)	177,366 (\$49×1일+\$37×2일)	764,260
권OO	6급	149,968 (\$26×4일)	436,926 (\$123×1일+\$90×2일)	177,366 (\$49×1일+\$37×2일)	764,260
총 합		1,297,800	3,796,786	1,590,526	6,685,112

자료: 근로복지공단 제출자료 및 근로복지공단 「여비규정」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 근로복지공단 「국외근무규정(근로복지공단 규정)3)」에 따르면 출장부서의 장은 소속직원의 국외출장 전에 출장계획 및 출장계획의 적정성 등을 체크하는 ‘자체 확인사항’을 작성하여 국외근무심의위원회의 심의를 받아야 하는데, ‘출장 목적과 부합하는 국가/기관을 방문하는가’에 대한 질문이나 ‘국외근무기간 중 1일 최소 1개 이상의 기관을 방문하는가?’에 대한 질문에 ‘예’로 표시하는 등 ‘자체 확인사항’을 실제 출장계획과 다르게 작성하여 제출하였음에도 불구하고 국외근무심의위원회는 이를 제대로 검토하지 않고 의결한 상황이다.

더욱이 「국외근무규정」 제9조4)에 따르면 국외근무심의위원회는 국내외 정부부처나 국제기구의 요청에 따른 출장이나 긴급한 국외출장에 해당하는 경우에만 서면심의로 대체할 수 있도록 제한하고 있는데, 동 출장 안건이 이에 해당되지 않음5)에도 불구하고 서면심의로 대체한 상황이며, 최근 5년간 근로복지공단이 개최한 국외근무심의위원회 개최방식을 보면 전체 회의 건수 57건 중 회의소집 건수는 20건에 불과하고, 나머지 37건은 서면심의로 대체하는 등 국외근무심의위원회의 운영 또한 형식적으로 운영되고 있는 것으로 보인다.6)

3) 「국외근무규정(근로복지공단 규정)」

제2조(적용범위) 이 규정은 근로복지공단(이하 “공단”이라 한다) 임직원 및 공단업무와 관련하여 **국외출장·국외공무파견·국외연수파견(이하 “국외근무”라 한다)**을 수행하는 외부인사(이하 “직원 등”이라 한다)에 대하여 적용하며, 법령이나 그 밖의 다른 규정에서 특별히 정한 것을 제외하고는 이 규정이 정하는 바에 따른다.

제7조(국외근무 심의기준) ① 국외근무심의위원회는 다음 각 호의 기준에 따라 심의하여야 한다.

1. 국외근무의 필요성
2. 대상국가와 대상기관의 타당성
3. 국외근무자의 적합성
4. 국외근무기간의 적정성
5. 국외근무시기의 적시성
6. 경비의 합리성

② 심의기준 및 내용에 관한 구체적인 사항은 별표 1과 같다.

제11조(국외근무 세부계획 수립) 소관부서장은 별표 1의 국외근무심의위원회 심의기준 및 내용을 참고하여 별지 제2호 및 제3호(국외출장 시 자체 확인사항) 서식에 따라 국외근무 세부계획을 수립하여야 한다.

4) 「국외근무규정(근로복지공단 규정)」

제9조(국외근무심의위원회의 의결) ② **다음 각 호의 경우를 제외하고는 원칙적으로 서면심의를 제한한다.**

1. 국내외 정부부처 및 공공기관 또는 국제기구의 요청이나 공동 주관행사 관련 국외 근무의 경우
2. 긴급한 국외근무 등 서면심의를 불가피하다고 위원장이 인정하는 경우

5) 동 출장건은 상대국의 요청에 따른 출장도 아니고, 국외근무심의위원회의 동 출장건 의결이 출장시작 일 16일전에 의결된 것으로 보아 긴급한 출장도 아닌 것으로 보인다.

「『오스트리아 전국민 산재보험 운영에 대한 이해 및 사례 확인』 출장 건에 대한 자체 확인사항」

항 목	확인사항	예	아니오
출장의 필요성	1. 국외출장 이외의 수단으로 출장 목적을 달성할 수 있는가?		○
	2. 국외공무/연수파견자를 통해 해당 업무의 수행이 가능한가?		○
대상국가와 대상기관의 타당성	1. 출장 목적과 부합하는 국가/기관을 방문하는가?	<u>○</u>	
	2. 최근 3년 이내에 다른 출장자가 동일 목적으로 동일 기관을 방문하였거나 또는 당해 연도에 다른 출장자가 동일 목적으로 동일 기관을 방문할 계획이 있는가?		○
	3. 수집하려는 자료가 이전 국외근무결과보고서에 수록되어 있는지 확인하였는가?	○	
	4. 수집하려는 자료를 인터넷을 통해 찾을 수 있는지 확인하였는가?	○	
	5. 대상기관의 방문섭의를 완료하였는가?	○	
	6. 국외근무기간 중 1일 최소 1개 이상의 기관을 방문하는가?	<u>○</u>	
	7. 다수의 국가(도시) 방문 시 불필요한 이동 경로가 있는가?		<u>○</u>
출장자의 적합성	1. 출장목적에 적합한 출장자를 선정하였는가?	○	
	2. 직무상 이해관계가 있는 기관·단체·개인이 국외출장단에 포함되어 있는가?		○
	3. 출장자의 업무분장이 명확한가?	○	
출장기간의 적정성 및 출장시기의 적시성	1. 출장업무 수행에 필요한 최소한의 기간을 설정하였는가?	<u>○</u>	
	2. 대상국가의 국경일·연휴기간 등 제반 사항을 종합적으로 검토하고 출장 시기를 정하였는가?	○	
	3. 휴가철 등 우리나라의 국외여행 수요가 많은 시기를 피하였는가?	○	
출장경비의 합리성	1. 출장경비가 연간 사업운영계획/예산에 반영되어 있는가?	○	
	2. 출장경비가 「여비규정」 등 공단 관련 규정·지침에 의하여 산출되었는가?	○	
	3. 출장자의 공적 항공마일리지 보유현황·활용가능 여부를 확인하였는가?	○	
	4. 타 기관으로부터 출장경비를 지원받는 경우 관련 허용기준 및 지급절차를 준수하였는가? (해당사항 없을 경우 미체크)		

자료: 근로복지공단

- 6) 근로복지공단은 이에 대하여 2020~2022년 동안의 심의는 코로나19 확산 방지를 위하여 서면심의로 대체하였다는 입장인데, 온라인 회의를 통한 위원회 심의를 진행하는 방안을 고려할 수 있었을 것이다.

[최근 5년간 국외근무심의위원회 개최 방식]

(단위: 건)

구분	회의개최 건수		
	회의소집(A)	서면심의(B)	합계(A+B)
2018	8	12	20
2019	12	9	21
2020	0	6	6
2021	0	1	1
2022	0	9	9
합 계	20	37	57

자료: 근로복지공단

근로복지공단은 향후 국외출장 시 출장목적에 맞지 않는 지역의 불필요한 방문 등은 지양하는 한편, 국외근무심의위원회는 공단 직원의 출장 계획에 대한 심의 시 국외출장의 필요성 및 적정성 등을 면밀히 검토하는 등 국외출장 관리를 철저히 할 필요가 있을 것이다.

근로복지공단 공공기관 혁신계획 중 자산효율화 계획 「공공기관 혁신가이드 라인」의 취지에 맞게 계획 수립 필요

가. 현 황

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위해 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였고, 이에 따라 근로복지공단은 기능·인력·자산 조정 등에 대한 혁신계획을 수립하였다.

[공공기관 혁신가이드 라인 주요내용]

구분	주요내용
공공기관 혁신가이드 라인	(기능) 민간경합 기능, 비핵심 기능, 수요감소 기능 축소·조정 (조직·인력) 2023년 공공기관 정원 원칙적 감축 (예산) 하반기 경상경비·업추비 예산 10% 이상 절감 (자산) 불요불급한 자산 매각, 비핵심 출자회사 정비, 청사 활용도 제고 (복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 7. 29.)

[근로복지공단 혁신 계획]

구분	산출내역
근로복지공단 혁신 계획	(기능) 수요 감소, 타 기관과의 업무중복, 비핵심업무 등 119명 축소 (조직·인력) 지원인력 및 정·현원차 축소 등을 통해 81명 감축 (예산) 경상경비 절감 등을 통해 2023년 경상경비 및 업무추진비 4,161백만원 감축 (자산) 비핵심 부동산 등의 매각을 통해 2027년까지 388억원 수입 (복리후생) 국가공무원 대비 과도한 복리후생제도 개선을 통해 2023년도 복리후생비 예산 106백만원 감축

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 작성됨

김정훈 예산분석관(haste0408@assembly.go.kr, 6788-4685)

나. 분석의견

근로복지공단이 작성한 혁신계획 중 자산 효율화 계획은 혁신계획의 취지에 맞지 않게 작성된 측면이 있다.

근로복지공단은 2022년 기획재정부의 「공공기관 혁신가이드 라인」에 따라 자체 혁신계획을 작성하였는데, 해당 계획 중 자산효율화 계획을 보면 다음과 같이 비핵심 부동산 및 출자회사 지분 매각 등을 통해 2027년까지 388억원의 수입을 발생시키는 것으로 계획하였다.

[근로복지공단 자산효율화 계획]

■ 총괄표

(단위: 억원)

구분	'22	'23	'24	'25~'27	총계
비핵심 부동산	34.5	329.2	-	24	387.7
불요불급한 여타 자산	-	-	-	-	-
비핵심/부실 출자회사 지분	-	-	-	-	-
[합 계]	34.5	329.2	-	24	387.7

■ 유형별 세부계획

- 비핵심 부동산

(단위: 억원)

유형	자산명	장부가액	매각예정가	매각시기
사옥	광주콜센터	22	319	'23상
유희부지	인천병원	0	24	'27하
사택	태백병원 사택	0	5	'23하
숙소(임차)	임차보증금 15곳	39.7	39.7	'23상
[합 계]		61.7	387.7	

자료: 근로복지공단 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 근로복지공단이 수립한 자산효율화 계획은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 비핵심 부동산 매각 계획으로 계상한 숙소 임차 보증금 39.7억원 중 26.4억원¹⁾은 「지방이전 공공기관 이주직원용 숙소·사택 운영 기준」에 따라 숙소용도²⁾로 임차하고 있던 주택을 사택용도³⁾ 임차로 변경한 것일 뿐 임차기간 만료에 따라 실제로 회수하는 금액이 아닌 상황이다. 이는 비핵심 부동산의 매각을 통해 공공기관의 수입을 증가시키고 부채비율을 감소시키려는 기획재정부 혁신계획의 취지와 맞지 않는 측면이 있다.

둘째, 과거부터 지속적으로 매각을 시도하였으나 유찰 등의 사유로 현재까지 매각되지 못한 자산을 이번 혁신계획에 포함함으로써 혁신계획에 따른 수입 금액을 과다하게 계상한 측면이 있다.

태백병원 사택에 대한 매각 자산(매각예정가 5억원)은 1999년도에 최초 매각 계획을 세워 2022년까지 총 4차례의 매각 시도를 하였으나 부동산 입지상의 문제 등으로 인하여 매수 수요가 없어 현재까지 매각되지 못한 자산으로 향후에도 매각 여부는 불투명한 상황이다.

따라서 근로복지공단은 지속적으로 매각되지 못한 자산이 매각될 수 있도록 온비드 공고 외에 시장에서 매수자를 적극적으로 찾는 등 다양한 매각방법⁴⁾을 시도할 필요가 있어 보인다.

한편 기획재정부는 지난 2022년 11월에 공공기관의 혁신계획을 통해 2027년까지 14.5조원의 자산효율화를 추진한다고 발표⁵⁾하였는데, 공공기관에서 제출한 혁신계획에 대한 적정성 및 실행가능성 등을 면밀하게 검토하지 못한 측면이 있어 보인다.

1) 39.7억원 중 13.3억원은 임차기간 만료에 따라 보증금 회수

2) 숙소용도: 공공기관의 지방이전에 따라 지방으로 이주한 직원을 위해 임차한 부동산

3) 사택용도: 본부와 지사 순환근무를 해야 하는 직원을 위해 임차한 부동산

4) 「국유재산법 시행령」

제40조(처분의 방법) ③ 일반재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제43조제1항 단서에 따라 수익계약으로 처분할 수 있다.

25. 두 번에 걸쳐 유효한 입찰이 성립되지 아니하거나 뚜렷하게 국가에 유리한 가격으로 계약할 수 있는 경우

5) 공공기관 혁신 본격화 한다(22~27년 총 14.5조원 자산효율화 추진)[2022.11.11.(금) 기획재정부 보도자료]

국토교통위원회





국토교통부

국가철도공단은 철도시설의 건설 및 관리와 그밖에 이와 관련되는 사업을 효율적으로 시행하도록 함으로써 국민의 교통편의를 증진하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위해 설립된 위탁집행형 준정부기관이다.

국가철도공단의 연도별 수입 및 지출 현황을 살펴보면, 2022년 기준 정부지원 수입 7조 4,306억원, 차입금 1조 7,300억원, 기타 1조 1,046억원 등이며, 지출 규모는 인건비 1,695억원, 경상운영비 178억원, 사업비 4조 9,105억원, 차입상환금 2조 2,761억원, 기타 2조 8,912억원 등의 규모이다.

[국가철도공단의 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
수입	정부지원수입	5,524,643	6,124,932	6,456,253	7,578,159	7,430,598
	차입금	2,520,000	2,230,000	2,440,000	2,530,000	1,730,000
	기타	2,816,464	1,265,325	316,484	239,132	1,104,601
지출	인건비	137,787	150,420	160,716	161,279	169,553
	경상운영비	20,820	20,589	20,514	14,095	17,784
	사업비	6,178,784	6,297,940	6,016,413	5,997,008	4,910,547
	차입상환금	3,086,052	2,748,764	2,866,467	2,683,336	2,276,115
	기타	1,437,664	402,544	148,627	1,491,573	2,891,200
수입 · 지출합계		10,861,107	9,620,257	9,212,737	10,347,291	10,265,199

자료: 국토교통부

2022년 국가철도공단의 지출 결산을 살펴보면, 사업비 예산 7조 5,512억원 중 4조 9,106억원이 집행되고 2조 5,318억원이 2023년으로 이월된 것으로 나타나고 있다. 2022년 말 국가철도공단은 사업비 출연금 이월 잔액 중 2조 5,250억원을 현금 성자산 및 금융자산으로 보유 중이다.

[2022년 국가철도공단의 지출 결산]

(단위: 억원, %)

예산과목	2022년 예산현액(A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	이월액	불용액
사업비	75,512	49,106	65.0	25,318	1,088
- 고속철도건설	6,721	4,180	62.2	2,540	1
- 일반철도건설	36,418	14,872	40.8	20,731	815
- 광역철도건설	4,269	3,461	81.1	777	31
- 기타사업	648	389	60.0	176	83
- 수탁공사	909	874	96.1	-	35
- 철도안전및운영	26,547	25,330	95.4	1,094	123
관리비	2,848	2,493	87.5	196	159
차입원리금	22,762	22,761	100.0	-	1
예비비	4	-	0.0	-	4
총 합계	101,126	74,360	73.5	25,514	1,252

자료: 국가철도공단 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

1-1. 일반철도건설 등 사업출연금의 금융자산 운용으로 인한 평가손실 발생

가. 현 황

2022년 말 국가철도공단은 사업출연금 이월액 2조 5,250억원을 현금성자산 및 유동 금융자산¹⁾으로 보유하고 있다. 사업출연금 이월액 중 현금성자산은 6,019억원(23.8%), 금융자산 1조 9,231억원(정기예금 등 단기금융상품 1조 3,831억원(54.8%) 및 당기손익-공정가치 측정 금융자산²⁾(이하 'FVPL') 5,400억원(21.4%))으로 구성되어 있다.

동 출연금 이월액은 사업별 계획에 따라 2023년 1분기부터 집행(자산 취득)될 예정이다.

[국가철도공단의 출연금 운용현황(2018~2022)]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
현금 및 현금성자산					
현금 및 현금성자산	20,391	16,383	14,186	24,486	14,811
(정부출연금)	12,702	3,197	2,352	10,740	6,019
(수탁사업자금)	5,772	8,548	7,537	6,909	8,716
(공단 자체자금)	1,917	4,638	4,297	6,837	76
유동 금융자산					
유동 당기손익-공정가치 측정 금융자산	1,652	0	0	0	19,100
(정부출연금)	0	0	0	0	13,831
(공단 자체자금)	1,652	0	0	0	5,269
단기금융상품	50	50	100	150	5,550
(정부출연금)	0	0	0	0	5,400
(공단 자체자금)	50	50	100	150	150
총 합계					
(정부출연금)	12,702	3,197	2,352	10,740	25,250
(수탁사업자금)	5,772	8,548	7,537	6,909	8,716
(공단 자체자금)	3,619	4,688	4,397	6,987	5,495
합 계	22,093	16,433	14,286	24,636	39,461

자료: 국가철도공단 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

1) 국가철도공단의 별도 감사보고서에 따르면 당기손익-공정가치 측정 금융자산 및 단기금융자산으로 구분된다.

2) FVPL(Fair-Value through Profit or Loss)

국가철도공단의 별도 감사보고서에 따르면, 국가철도공단의 재무제표는 「공기업·준정부기관 회계기준」에 근거하여 작성되었으며, 정부보조금³⁾ 및 위탁사업비 중 회계기간 내에 집행되지 않아 비용 인식되지 않은 잔액(이월액)은 ‘현금 및 현금성자산’에 차감 표시한다고 기재되어 있다.

그러나 2022년 말 현재 국가철도공단 재무제표에 따르면, 사업출연금 이월액을 ‘현금 및 현금성자산’ 외 금융자산(정기예금 등 단기금융상품 및 FVPL)으로도 보유하고 있는 것으로 보인다.

[국가철도공단 정부출연금 등 회계처리]

기준	관련 조항	회계처리 방법
「공기업·준정부기관 회계기준」	제44조 (정부보조금의 처리)	공단은 정부보조금으로 자산을 취득한 경우, 이를 취득 자산에서 차감 표시하며, 자산의 내용연수에 걸쳐 상각 금액과 상계함
	제44조의2 (잔여 정부보조금 등의 처리)	공단이 정부 등 제3자로부터 받은 제44조의 정부보조금 또는 제48조의 위탁사업비 중 회계기간 내에 집행되지 않아 비용으로 인식되지 않은 잔액은 현금 및 현금성 자산에 차감표시하고 있음

자료: 국가철도공단 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

앞서 설명한 바와 같이 국가철도공단이 투자한 금융자산은 정기예금, MMDA 등 원금 외 이자수익이 발생하는 단기금융상품(저축형 금융상품)과 공정가치에 따라 투자금액 변동이 발생하는 FVPL(채권형 금융상품)로 구분된다. 이 중 국가철도공단이 FVPL로 인식하고 있는 금융자산은 MMT(특정금전신탁) 및 MMW(투자일임계약)로, 투자 이후 수시 입출금이 가능하고 공정가치가 취득원가 미만으로 하락 시 평가손실 및 거래손실이 발생할 수도 있는 금융상품이다.

3) 동 분석에서는 출연금을 의미한다.

[국가철도공단이 투자한 당기손익-공정가치 측정 금융자산(FVPL) 설명]

자산	금융자산 설명
MMT (Money Market Trust /특정금전신탁)	- 고객 지시에 따라 신탁회사가 운용하는 수시 입출금(당일 환매 가능)이 가능한 특정금전신탁 * 금전신탁: 고객으로부터 돈을 위탁받아 유가증권 또는 부동산 등에 투자해 그 운용수익을 배당하는 실적배당형 간접투자상품
MMW (Money Market Wrap /투자일임계약)	- 신용등급 AAA 이상 우량 금융기관의 예금, 채권, 발행어음 등의 금융상품에 투자하는 운용상품 - MMT와 비슷하게 수시입출방식이지만, '투자일임계약'을 체결하고 투자일임재산을 운용

나. 분석의견

국가철도공단은 사업출연금 이월액을 손실발생 가능 금융상품에 투자하여 출연금 손실위험(평가손실 775억원) 혹은 사업비 집행 지연의 위험이 발생하였으므로 국토교통부는 소관 기관의 출연금 운용에 대한 관리·감독을 강화할 필요가 있다.

2018~2022년 말 국가철도공단이 인식한 전체 FVPL 평가손익을 살펴보면, 2018년 말에는 금융자산의 취득가액보다 공정가치 평가액이 10억원 미달함에 따라 평가손실이 발생하였으나, 2019~2020년에는 공정가치 평가액이 취득가액을 초과하여 각각 17억원 및 0.8억원의 평가이익이 발생한 바 있다.

그러나 2021~2022년 금융자산 공정가치가 하락함에 따라 당기손익으로 공정가치를 측정하는 금융상품(FVPL)의 평가손실은 2021년 150억원, 2022년 1,014억원까지 확대되었다.

[국가철도공단 당기손익-공정가치 측정 금융자산 평가손익(2018~2022)]

(단위: 백만원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
평가이익(A)	94	2,137	1,582	1,310	1,941
평가손실(B)	1,145	366	1,503	16,383	103,342
평가손익 합계(A-B)	Δ1,051	1,771	79	Δ15,073	Δ101,401

자료: 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

국가철도공단의 2021~2022년 분기별 유동 금융자산⁴⁾ 및 현금성자산의 운용 규모(평균)를 다음과 같이 살펴보았다.

2021년 1~3분기 유동 금융자산 운용액은 1조 4,485억원~1조 7,336억원이며, 이 중 정부출연금 운용액은 7,945억원~1조 421억원(전체 투자의 49.8~62.1%)이다. 그러나 2021년 4분기부터 유동 금융자산 운용규모가 2조원을 초과하여 2022년 3분기 2조 7,031억원까지 증가하였고, 그 중 정부출연금 투자규모 역시 점차 증가하여 2021년 4분기 1조 3,494억원(전체 투자의 57.9%)에서 2022년 4분기 1조 9,224억원(전체 투자의 73.2%)까지 증가하였다.

국가철도공단은 기중에 대부분의 자금을 FVPL로 운용하다가 연도 말이 되면 평가이익이 발생한 자산 중 일부를 정기예금 등 저축성 금융상품으로 환매하고 있음에 따라 FVPL 관련 평가손익이 유동자금에 유의적인 영향을 미치게 된다.

4) 단기금융상품 및 유동 당기손익-공정가치 측정 금융자산(FVPL)

[국가철도공단 현금성자산 및 금융자산 운용규모(평균)(2021~2022년)]

(단위: 억원, %)

구분		1분기	2분기	3분기	4분기	합계
'21	총 투자액	14,639	17,530	16,051	23,405	71,625
	유동 금융자산(A)	14,485	17,336	15,967	23,320	71,108
	현금성자산(예금 등)	154	194	84	84	516
	- 출연금 투자액	9,055	10,469	7,955	13,539	41,018
	유동 금융자산(B)	9,002	10,421	7,945	13,494	40,862
	현금성자산(예금 등)	53	48	10	46	157
	금융자산 투자액 중 출연금 비중(B/A)	(62.1)	(60.1)	(49.8)	(57.9)	(57.5)
'22	총 투자액	22,287	22,063	27,200	35,378	106,928
	유동 금융자산(A)	21,959	21,635	27,031	26,266	96,891
	현금성자산(예금 등)	329	428	169	9,112	10,038
	- 출연금 투자액	14,389	15,551	19,091	26,250	75,281
	유동 금융자산(B)	14,224	15,409	19,001	19,224	67,858
	현금성자산(예금 등)	165	142	90	7,026	7,423
	금융자산 투자액 중 출연금 비중(B/A)	(64.8)	(71.2)	(70.3)	(73.2)	(70.0)

주: 괄호 안은 비율을 의미함

자료: 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

이에 국가철도공단이 2021~2022년 보유한 FVPL(MMT, MMW) 관련 평가손실을 운용자금 원천별(국가철도공단 자체자금 및 정부출연금)로 살펴보았다. 국가철도공단이 FVPL로 운용한 총 자금은 2022년 말 기준 2조 1,500억 원이며, 평가액은 2조 486억 원으로 1,014억 원의 평가손실을 인식하였다. 이 중 정부출연금으로 투자한 FVPL(1조 5,800억 원)에서 발생한 평가손실은 775억 원(76.4%)이다.

한편 2023년 1분기, 국가철도공단은 출연금으로 보유하고 있던 FVPL 중 5,200억 원을 현금화하였는데, 국가철도공단에 따르면 FVPL 중 평가이익이 발생한 자산(22건)만을 환매하였기 때문에 환매 시 손실이 발생한 거래는 없다고 설명한다. 국가철

도공단 제시 자료를 확인한 결과 2023년 1~2월에 환매된 21건의 FVPL은 평균 0.9% 세전수익률을 보이고 있으며, 2023년 3월에 환매된 1건의 FVPL(300억원)은 원금인 300억원 그대로 환매됨에 따라 실현손익은 0원으로 나타났다.

앞서 설명한 바와 같이 2022년 이후 FVPL 수익률이 높지 않고 기존 자산에서 평가손실이 발생하였음에도 2023년 1분기 국가철도공단은 출연금을 환매한 50억원으로 FVPL(MMW)을 추가 매수하였다. 참고로 2023년 1분기 국가철도공단이 보유한 정기예금 및 MMDA 이자율은 3.03~4.00% 수준이다.

[국가철도공단 당기손익-공정가치 측정 금융자산(FVPL) 잔액 및 평가손익(2021~2022년)]
(단위: 억원)

구분		2021		2022		2023	증감 (B-A)
		반기 말	연도 말	반기 말	연도 말 (A)	1분기 말 (B)	
공단 자체 자금	당기손익-공정가치 측정 금융자산(MMT, MMW)						
	원금(A)	7,890	9,607	7,935	5,700	5,350	△350
	평가액(B)	7,897	9,561	7,777	5,461	5,082	△379
	평가손익 (B-A)	7	△46	△158	△239	△268	△29
정부 출연금	당기손익-공정가치 측정 금융자산(MMT, MMW)						
	원금(A)	10,897	14,702	16,622	15,800	10,650	△5,150
	평가액(B)	10,894	14,605	16,364	15,025	10,079	△4,946
	평가손익 (B-A)	△3	△97	△258	△775	△571	204
총 운용액	당기손익-공정가치 측정 금융자산(MMT, MMW)						
	원금(A)	18,787	24,309	24,557	21,500	16,000	△5,500
	평가액(B)	18,791	24,166	24,141	20,486	15,161	△5,325
	평가손익 (B-A)	4	△143	△416	△1,014	△839	175

자료: 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

2022년 말 기준 FVPL로 투자되어 평가손실이 발생한 정부출연금 원금은 총 1조 5,800억원이며 국가철도공단은 동 투자분을 2023년 내 모두 현금화하여 예산을 집행할 계획이다. 2023년 국가철도공단은 일반철도시설개량(1조 1,904억원), 일반철도 유지보수비(4,570억원), 철도건설(5조 6,644억원) 사업 등으로 총 7조 3,118억 원 집행할 예정이며, 출연금 잔액 1조 5,800억원을 포함한 금액이다.

2023년 1분기 말 국가철도공단의 출연금 관련 FVPL(1조 650억원) 평가손실은 571억원인데, 만약 2023년 1분기 내 남은 출연금 잔액을 전액 집행해야 한다면, 국가철도공단은 571억원을 전액 거래손실로 인식하거나, FVPL 평가이익 발생 시까지 환매를 지연시키느라 사업비 예산 집행이 지연되었을 것이다.

[출연금 관련 사업의 2023년 지급계획 스케줄]

(단위: 억원)

구분		자금 현금화 시점 및 사업비 집행스케줄				
		1분기	2분기	3분기	4분기	합계
FVPL	보유자금	5,150	3,000	1,350	6,300	15,800
정기예금 등 단기금융자산	보유자금	11,634	1,500	0	0	13,134
출연금 교부	수입 계획	13,163	17,318	6,144	11,220	47,845
유동성 자금 합계(계획)(a)		29,947	21,818	7,494	17,520	76,779
집행계획(b)		18,280	25,591	7,312	21,935	73,118
전분기 말 현금잔액(c)		0	8,007	4,234	4,416	-
전년도 현금 미지급분(d)		3,660	0	0	0	3,660
분기 말 자금 잔액(a-b+c-d)		8,007	4,234	4,416	1	-

자료: 국가철도공단

출연금은 사업 집행계획에 맞추어 시의적절하게 활용할 수 있도록 유동성이 중요함에도 불구하고, 국가철도공단은 출연금을 공정가치 변동 금융상품에 투자하였다. 이에 따라 2022년 말 기준 사업출연금 이월액 1조 5,800억원에서 775억원의 평가손실이 발생하였으며, 2023년 1분기 기준 1조 650억원의 사업출연금 이월액에 571억원의 평가손실이 남아 있는 상태이다.

앞서 살펴본 바와 같이 사업출연금 이월액은 2023년 전액 집행계획이 수립되어 있는데, 동 집행계획에 맞추기 위해 평가손실이 발생한 금융자산을 환매 시 출연금 원금이 손실될 위험이 있고, 손실을 실현하지 않기 위해 환매 시점 지연 시 사업예산이 미집행될 가능성이 발생할 수 있다. 이는 소관기관의 출연금 활용을 철저히 관리·감독하지 못한 주무부처의 책임도 있다.

따라서 국토교통부는 사업 예산이 안정적으로 집행될 수 있도록 국가철도공단의 출연금 운용지침을 명확히 개선하고 운용현황을 주기적으로 모니터링하는 등 소관 기관의 출연금 관리를 철저히 할 필요가 있다.

1-2. 국유재산(토지) 매각대금 국고 반납 및 국가재무제표에 매각이익 귀속 필요

가. 현 황

국토교통부는 2009년부터 충남 홍성과 경기도 안산 간 서해선 철도연결을 통하여 수송시간을 단축하고, 지역개발을 촉진 도모하는 동시에 철도수송능력을 증감하고자 서해선 복선전철 사업⁵⁾을 수행하고 있다. 동 사업은 국가철도공단⁶⁾이 시행자로 지정되어 국고 100% 출연 방식(일반철도건설)으로 진행 중이다.

2022년 동 사업 예산현액 3,125억원 중 78.3%인 2,448억원이 집행되었고, 677억원이 불용되었다.

[2022회계연도 서해선 복선전철 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2022년						2023년
	예산액	이·전용 등	예산현액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)	불용액	예산액
서해선 복선전철	319,500	△7,000	312,500	244,808	78.3	67,692	120,275

자료: 국토교통부

[2022회계연도 서해선 복선전철 사업개요]

구분	세부내역
사업기간	2009~2027년
총사업비	4,084,192백만원(수탁 27,107백만원 포함)
사업시행방법	출연(국고 100%)
사업시행주체	국가철도공단
진행내역	- '09. 2~'10.10: 타당성조사 및 기본계획 수립 - '11. 2~'12.12: 노반기본 및 실시설계 - '13. 9: 터키구간(4, 5공구) 노반공사 착공 - '14.12: 사업실시계획 승인(국토교통부 고시 제2014-834호) - '15. 4: 노반(1~3, 6~10공구) 착공 - ~'19.12: 궤도, 건축 및 시스템분야 실시설계 완료 - '19. 1~'19.12: 사업계획적정성 재검토(KDI, 삼교역 신설) - '20. 6: 건축, 궤도 및 시스템분야 착공

자료: 국토교통부

5) 교통시설특별회계 2631 - 342

한편 2022년 국토교통부의 ‘화성시 신남제2지구 철도시설계획 변경고시’⁶⁾에 따라 서해선 복선전철 사업용으로 매수한 토지 중 일부가 철도건설사업에서 도시계획시설사업으로 편입되었다.⁷⁾

이에 따라 국가철도공단은 서해선 복선전철 사업용 토지 중 신남2지구에 중첩 편입된 필지(15,072㎡)를 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」⁸⁾에 근거하여 화성시청역주택조합 외 2개 조합에 매각한 바 있다.

동 토지 매각과 관련하여 국가철도공단은 83억원의 매각대금을 수령하였으며 토지처분이익 83억원을 국가철도공단의 손익으로 계상한 바 있다.

[철도시설계획 변경에 따른 서해선 복선전철 사업용 토지 매각]

날짜	세부내역
2021.06.28	화성 신남2지구 내 철도용지 매입 협조 요청(조합→공단)
2022.08.19	사업실시계획변경 고시(국토교통부고시 제2022-471호)
2022.08.25	환매권자 대상 공익사업 변경 통지(토지보상법 제91조 제6항)
2022.09.07	매각 감정평가 시행(조합 주관)
2022.09.15	구분지상권 설정 감정평가 시행(공단 주관)
2022.09.16	편입된 토지에 대한 협의매수 요청(조합→공단) 매각토지: 47필지, 15,072㎡, 8,385,969,500원
2022.09.23	화성시 신남2지구 편입토지 매각 및 구분지상권 설정 추진(안) 보고
2022.09.27	매매계약 체결(조합↔공단)
2022.11.16	서해선 10공구(신남2지구) 매각대금 수입처리 요청

자료: 국토교통부

6) 국토교통부고시 제2022-471호, 2022.08.19.

7) 서해선 복선전철 건설사업(제10공구)에 편입되어 매수한 일부 토지가 2018년 「신남2지구 도시계획시설사업(공동주택, 도로, 공원)고시」에 중첩 포함되었다.

8) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제91조(환매권) ① 공익사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 토지의 협의취득일 또는 수용의 개시일 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 10년 이내에 그 토지에 대하여 받은 보상금에 상당하는 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다.

1. 사업의 폐지·변경으로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우: 관계 법률에 따라 사업이 폐지·변경된 날 또는 제24조에 따른 사업의 폐지·변경 고시가 있는 날

⑥ 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관이 사업인정을 받아 공익사업에 필요한 토지를 협의취득하거나 수용한 후 해당 공익사업이 제4조제1호부터 제5호까지에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우 제1항 및 제2항에 따른 환매권 행사기간은 관보에 해당 공익사업의 변경을 고시한 날부터 기산한다.

나. 분석의견

국토교통부와 국가철도공단은 사업토지 매각으로 인한 대금을 국고에 반환하고 국가철도공단이 인식 중인 토지 매각이익을 국가재무제표에 적시 반영할 필요가 있다.

국가철도공단은 국토교통부가 수립한 사업별 철도건설기본계획에 따라 철도시설을 건설하고 관리업무를 수행하는 위탁집행형 준정부기관이다.

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」(이하 ‘철도건설법’) 제12조에 따르면 철도건설사업 시행자(국가철도공단)는 건설사업을 위해 토지를 수용하거나 사용할 수 있으며, 동법 제17조에 따라 사업 완료 후 등 토지는 국가에 귀속된다.

[철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률]

구분	세부 조항
제8조(철도건설사업의 시행자)	① 철도건설사업 은 국가, 지방자치단체 또는 「국가철도공단법」에 따라 설립된 국가철도공단이 시행 한다.
제12조 (수용 및 사용)	① 사업시행자는 철도건설사업을 하기 위하여 필요하면 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에서 정하는 토지·물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다 .
제17조 (시설의 귀속 등)	① 철도건설사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설 은 준공과 동시에 국가에 귀속 된다.
제20조 (비용부담의 원칙)	① 철도건설에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반철도는 국고 부담으로 하고, 고속철도는 국고와 사업시행자 간의 분담으로 한다.

국가철도공단은 사업용토지를 매수 후, 철도건설사업이 완료되기 전까지 공단의 ‘건설증인자산’으로 인식하다가, 사업완료 후 국가재무제표에 동 자산을 반영한다. 즉, 국가철도공단의 사업집행으로 건설된 철도자산의 소유권은 국가에 있으며, 국가철도공단이 ‘건설증인자산’으로 인식하는 것은 사업 집행을 임시적으로 기록하기 위한 의미일 뿐, 실질적인 공단의 자산 취득으로 볼 수 없다.

[국가철도공단 일반적인 사업용토지 매수 관련 회계처리]

시점	국가철도공단 회계처리	재무제표에 토지 인식 주체	토지 소유권
사업출연금 수령	(차변) 현금 (대변) 사업출연금	-	국가
사업용 자산 매수	(차변) 건설증인자산 (대변) 현금	국가철도공단	
사업 완료-국가귀속	(차변) 정부보조금 (대변) 건설증인자산	국가	

자료: 국가철도공단

서해선 복선전철 사업(100% 국고 부담)은 사업 종료 후 토지를 국가에 귀속해야 하는 사업으로, 2022년 발생한 토지 매각은 국가철도공단이 관리하는 국유재산(향후 국가에 귀속되어야 할 자산)을 매각한 것이다. 이에 토지 매각으로 수령한 현금과 국유재산 처분이익은 국가철도공단이 아닌 국가재무제표에 귀속되는 것이 바람직하다. 따라서 국가철도공단은 2022년 토지 매각대금의 국고 미반납에 따른 미지급금 83억원을 인식하였어야 한다.⁹⁾

그러나 국가철도공단은 이를 공단의 토지매각이익으로 인식하였으며, 토지 매각대금을 국고로 반납하지 않고 공단의 일반 계좌에 보유하고 있었다. 이는 교통시설특별회계 사업에서 발생한 수익금을 국고로 세입조치하지 않음에 따라 세외수입과소계상의 문제로 이어지게 된다.

9) 국가철도공단에 따르면 ‘디브레인에 등재된 국유재산(국가철도공단이 관리) 매각 시에는 ① 용도폐지 후, ② 일반재산으로 전환하여 매각을 시행하기 때문에 매각대금이 국고로 즉시 납입되지만, 도시계획 변경 등으로 인해 철도건설 중 토지를 매각하게 되면, 대금을 공단 입금 계좌로 징수한다. 이에 서해선 복선전철 사업 토지 중 화성 신남2지구 토지 매각대금이 2022년 10월 국가철도공단 입금계좌로 징수되었으나, 국가철도공단은 2022년 중 토지매각현황을 국토교통부에 보고하지 않은 채 공단의 수익으로 처리하였다. 또한 국가철도공단은 2023년 중 국토교통부 담당자와 협의하여 조속히 국고 반납 조치하겠다고 답변하였다.

[정부사업 중 매각된 토지 관련 회계처리]

구분	회계처리	
현재 회계처리	(차변) 현금(유입) 8,386백만원	(대변) 건설중인자산 7,098백만원
	(차변) 정부보조금 건설중인자산 7,098백만원	(대변) 영업외이익(토지매각이익) 8,386백만원
수정안	(차변) 현금(유입) 8,386백만원	(대변) 건설중인자산 7,098백만원
	(차변) 정부보조금 건설중인자산 7,098백만원	(대변) 미지급금(부채) 8,386백만원

「철도건설사업 및 철도시설 유지관리 출연금에 관한 관리규정」 제12조에 따르면 국가철도공단(출연사업자)는 출연사업 종료 후 집행잔액을 국토교통부장관에게 반납하여야 한다. 이는 철도건설 사업비 잔액이 공단으로 귀속되지 않음을 뜻한다. 한편 국가철도공단 「예산총칙」 제9조제2항에 따르면, 사업 중 환수된 자금을 철도 사업 예산으로 편성하여 사업비로 재투자할 수 있으나, 재투자에 대한 이사회 의결 및 국토교통부장관의 승인의 절차가 필요하다.

다시 말해 국가철도공단은 사업 중 발생한 자산매각자금을 국가에 반납해야 하지만 이사회 의결 및 국토교통부장관 승인을 득하면 사업 예산에 편성(재투자)할 수 있다.

그러나 국가철도공단은 2022년 동 토지매각건을 국토교통부에 보고하지 않았음에도 불구하고, 자금을 국고반납하지 않고 재투자할 것으로 내부적으로 판단하여 2022년 국가철도공단의 수익으로 인식하였다.¹⁰⁾

그리고 2023년 상반기 국토교통부와 협의에 따라 동 토지매각대금을 국고 반납하기로 뒤늦게 결정되었으며, 2022년 수익으로 처리하였던 토지매각대금을 2023년 다시 비용처리할 예정이다.

10) 국가철도공단 2022년 재무제표는 회계감사인인 XX회계법인에 의해 적정의견을 득하였으며, 공기업·준정부기관 회계기준 제44조(정부보조금의 처리)에 따라 동 매각분을 공단의 수익으로 인식하였다고 설명하였으나, 2022년 말 국가철도공단은 수익인식의 조건이 되는 이사회 의결 및 국토교통부장관 승인을 득하지 않은 상황이었다.

[사업비 잔액 및 환수자금 정산 근거규정]

규정 및 법률	상세내역
2023년도 예산 및 기금운용계획 집행지침	14. 일반 출연금(350목)·연구개발 출연금(360목) 정부 정책목적 달성을 위한 출연금의 집행잔액 및 이자수입은 원칙적으로 ‘혁신법’ 제13조에 따라 처리한다. 非연구개발사업은 관련 법령에 구체적인 처리규정이 있으면 이에 따라 처리하되, 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 없는 경우에는 필요시 주무부처가 집행잔액 및 이자수입에 대한 별도의 처리지침을 마련하여 통보하는 등 출연금 집행의 투명성과 효율성을 강화하는 방안을 강구하여야 한다.
철도건설사업 및 철도시설 유지관리 출연금에 관한 관리규정	제12조 ① 출연사업자는 종료된 출연사업이 있을 경우에는 출연금의 집행잔액을 「국고금관리법」에 따라 국토교통부장관으로 반납하여야 한다. 제3조 ③ 출연금의 관리에 대하여 본 훈령 및 다른 법률에서 정하지 않은 사항은 예산총칙 등 출연사업자 규정에 따른다.
국가철도공단 「예산총칙」	제9조제2항 철도사업에 기 투입된 사업비 중 정산결과, 환급 대상 발생 등으로 환수된 자금을 대하여 이사회 의결 및 국토교통부장관의 승인을 득한 후 당해 철도사업 예산으로 편성하여 집행할 수 있다.

2022년 국가철도공단은 철도건설사업에 사용하기 위해 매수한 토지를 도시계획 변경의 일부로 매각하면서 관련 매각대금을 국고로 반납하지 않고, 관련 이익을 공단의 재무제표에 인식하였다. 또한 이 과정에서 국토교통부는 국가철도공단이 매각한 토지에서 발생한 토지매각액을 교통시설특별회계 세외수입으로 인식하지 않아 세외수입을 과소계상하게 되었다.

따라서 국가철도공단은 사업 관련 토지 매각대금을 조속히 국고 반납하고, 관련 토지매각이익을 국가재무제표로 귀속시키는 후속조치가 필요하다. 또한 향후 국토교통부는 세외수입이 과소 계상되는 사례가 재발하지 않도록 기관 출연사업 관련 국유재산 관리대책을 개선할 필요가 있으며, 국유재산의 매각으로 인한 손익을 국가재무제표에 반영하여 재무제표 왜곡을 방지할 필요가 있다.

주택도시보증공사¹⁾는 주택과 관련된 각종 보증업무를 수행하고, 주택도시보증금의 운용 및 관리 업무를 수행하는 국토교통부 소관의 공기업이다. 주택도시보증공사의 2022년 기준 수입·지출액은 1조 7,756억 8,200만원으로, 그 구체적 현황은 다음과 같다.

[주택도시보증공사 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분			2020	2021	2022
수입	정부 간접 지원	사업수입	1,141,555	917,821	904,074
		위탁수입	55,422	44,505	69,875
		독점수입	207,431	177,766	246,448
		부대수입	100,230	120,938	42,013
	출자금		-	390,000	-
	차입금		-	-	-
	기타		-	-	513,272
	합 계		1,504,638	1,651,030	1,775,682
지출	인건비		50,789	55,582	63,014
	경상운영비		15,145	15,806	19,021
	사업비		1,185,805	1,098,758	1,685,868
	차입상환금		-	-	-
	기타		252,899	480,884	7,779
	합 계		1,504,638	1,651,030	1,775,682

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

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

1) 국토교통부 소관의 준시장형 공기업이다.

주택도시보증공사의 2022년 보증실적은 기업보증 118조 3,473억원(50.4%)과 개인보증 116조 3,508억원(49.6%)의 총 234조 6,981억원으로, 전년 대비 1조 4,148억원 감소하였으며, 2022년 말 기준 보증잔액은 596조 2,424억원이다.

[2022회계연도 주택도시보증공사 보증실적 현황]

(단위: 억원)

구분	보증실적			보증잔액 (2022년 말 기준)
	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)	
기업보증	1,156,117 (49.0%)	1,183,473 (50.4%)	27,356	3,322,348
분양보증	711,766	686,955	△24,811	2,365,563
주택사업금융보증	25,189	21,276	△3,913	102,434
기타기업보증	419,162	475,242	56,080	854,351
개인보증	1,205,012 (51.0%)	1,163,508 (49.6%)	△41,504	2,640,076
전세보증금반환보증	515,508	554,510	39,002	1,047,641
주택구입자금보증	305,824	227,723	△78,101	667,095
정비사업자금대출보증	108,699	120,952	12,253	404,654
기타개인보증	274,981	260,323	△14,658	520,686
합 계	2,361,129 (100%)	2,346,981 (100%)	△14,148	5,962,424

주: ()는 비중임

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

2-1. 보증배수에 대한 관리 강화 필요

가. 현 황

보증한도란 보증배수(보증잔액/자기자본)의 한도를 의미하는 것으로, 「주택도시기금법」 제27조²⁾ 및 동법 시행령³⁾은 주택도시보증공사가 행할 수 있는 보증의 총액 한도를 자기자본의 60배까지로 규정하고 있다. 이는 자기자본에 비해 과다한 보증을 시행하여 보증이 부실화되는 것을 방지하기 위한 것이다. 이러한 주택도시보증공사의 보증한도는 최근 주택도시보증공사의 보증배수가 급증함에 따라 2021년 법 개정을 통하여 법정 보증배수를 50배에서 60배로 늘린 것이다.

주택도시보증공사의 2022년 자기자본은 6조 6,114억원이고, 「주택도시기금법 시행령」에 따라 보증한도 계산에서 제외되는 담보부보증을 제외한 보증잔액은 359조 3,971억원으로, 보증배수는 54.4배인 것으로 나타난다.

[2022회계연도 주택도시보증공사 보증잔액 및 자기자본 현황]

(단위: 억원, 배)

구분	보증잔액(a)	자기자본(b)	보증배수(a/b)
금액	3,593,971	66,114	54.4

주: 보증잔액은 담보부보증을 제외한 잔액임

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

2) 「주택도시기금법」

제27조(보증의 한도) 공사가 행할 수 있는 보증의 총액한도는 자기자본의 60배를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.

3) 「주택도시기금법 시행령」

제23조(보증의 한도) ① 법 제27조에 따른 보증의 총액한도는 자기자본의 60배로 한다.

② 금융기관, 보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을 받고 하는 보증은 제1항에 따른 보증의 총액한도에 포함하지 아니한다.

나. 분석의견

주택도시보증공사는 최근 법률 개정을 통해 법정 보증배수가 상향하였고, 보증배수 관리를 위하여 정부 출자가 시행되었음에도 불구하고 보증배수가 가파르게 상승하고 있으므로 보증 배수에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.

주택도시보증공사의 보증배수는 2022년 54.4배로, 전년인 2021년 보증배수인 49.2배 대비 10% 이상 급증하였다. 이는 자기자본 대비 보증 잔액이 급증한 것에 기인하는데, 2022년의 경우 자기자본은 전년 대비 약 4.5% 증가한 반면, 보증잔액은 전년 대비 15.6% 증가하였다.

또한, 이러한 주택도시보증공사의 보증배수는 최근 5년간 지속적으로 상승하고 있다. 2022년 공사의 보증잔액은 2018년 대비 55.2% 증가한 반면, 자기자본은 이에 절반 수준인 28.4% 증가한 것에 그쳐 2022년 보증배수가 2018년 대비 20.9% 상승하였다.

특히 보증배수의 증가 추세 또한 급증하는 상황으로, 2019년에 보증배수가 전년 대비 1% 상승한 것과 달리 2022년은 전년 대비 10% 이상 상승하였다.

[주택도시보증공사의 최근 5년간 보증배수 현황]

(단위: 억원, 배, %)

구분	2018 (a)	2019	2020	2021 (b)	2022 (c)	증가율	
						전년 대비 [(c-b)/b]	2018 대비 [(c-a)/a]
보증잔액	2,315,350	2,506,168	2,715,070	3,108,522	3,593,971	15.6	55.2
자기자본	51,498	55,003	57,281	63,243	66,114	4.5	28.4
보증배수	45.0	45.6	47.4	49.2	54.4	10.8	20.9
법정 보증배수	50			50 → 60	60	-	

주: 보증잔액은 담보부보증을 제외한 잔액

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 주택도시보증공사의 보증배수가 급증하면서 2021년도에는 보증배수가 당시 법정 보증한도인 50배를 초과할 것으로 예상됨에 따라 국회에서는 「주택도시보증법」

개정을 통하여 법정 보증한도를 50배에서 60배로 상향하였다. 뿐만 아니라, 공사의 자기자본을 증가시킴으로써 보증배수를 낮추기 위하여 2021년 8월에 3,900억원의 정부 출자가 행해졌으며, 이에 따라 보증배수가 52.4배에서 49.2배로 낮아진 바 있다. 그럼에도 불구하고 공사의 보증배수는 2022년에도 여전히 급증하고 있는 상황이다.

[정부 출자에 따른 보증배수 개선내역]

(단위: 배, 억원)

출자 일자	출자 금액	보증배수('21.12.31. 기준)	
		출자 전	출자 후
2021.8.	3,900	52.4	49.2

주: 보증잔액은 담보부보증을 제외한 잔액

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

반면, 주택도시보증공사와 달리 다른 보증기관의 경우 재정건전성을 확보하고자 법정 운용배수보다 낮은 적정 보증 운용배수를 별도로 정하여 관리하고 있다. 특히 주택도시보증공사와 유사하게 주택금융에 관한 보증 업무를 담당하고 있는 한국주택금융공사의 경우 법정 보증배수가 30배임에도 내부적으로는 적정 보증배수를 11.7배 ~ 16.3배 사이로 설정하여 운용하고 있다.

[보증기관별 보증 운용배수 현황]

(단위: 배)

구분	주택도시보증공사	한국주택금융공사	신용보증기금	기술보증기금
법정 보증 운용배수	60	30	20	20
적정 보증 운용배수		11.7~16.3	7~10	10~11

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

주택도시보증공사의 법정 보증배수 초과를 방지하기 위하여 2021년 정부 출자 및 법 개정이 이루어졌음에도 불구하고, 2022년과 같은 추세로 보증배수가 증가할 경우 2023년~2024년에 현재 법정 보증배수인 60배를 초과할 것으로 예상된다는 점, 다른 보증기관의 경우 적정 보증배수를 법적 보증배수보다 낮게 설정하여 운용하고 있다는 점 등을 고려할 때 주택도시보증공사도 보증의 신뢰성 강화 및 공사의 재정건전성 강화를 위하여 보증배수에 대한 관리를 보다 강화할 필요가 있다.

2-2. 담보부보증 범위 구체화 필요 및 공사 내규를 통한 조정 지양 필요

가. 현 황

「주택도시보증법 시행령」 제23조⁴⁾는 주택도시보증공사의 보증한도 계산에 있어서 담보부보증은 보증의 총액한도에서 제외하도록 하고 있다. 담보부보증이란 금융기관, 보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을 받고 하는 보증을 말한다.

2022년 말 기준 담보부보증 잔액은 236조 8,456억원으로 전세보증금반환채권이 110조 7,637억원으로 가장 큰 비중을 차지했으며, 주택구입자자금보증, 주택임차자금보증 등의 반환채권이 74조 15억원, 분양보증 사업장의 신탁부지 또는 공공택지가 37조 2,831억원, 「담보규정」에 따른 담보가 14조 7,884억원, 현금담보가 89억원을 차지했다.

[2022년 말 기준 주택도시보증공사 담보부보증 잔액 현황]

(단위: 억원)

담보물 종류	담보인정비율	담보부보증금액
현금담보	예치금의 100%	89
「담보규정」에 따른 담보	담보규정 제3조의 거래한도 금액	147,884
분양보증 사업장 신탁부지 또는 공공택지	대지비의 100%	372,831
주택구입자자금보증, 주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증, 임대주택매입자금보증의 분양대금(임대보증금) 반환채권	질권설정 금액의 60%	740,015
전세보증금반환보증 및 전세자금대출특약보증의 전세보증금반환채권	양수금액의 70%	1,107,637
합 계		2,368,456

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

4) 「주택도시보증법 시행령」

제23조(보증의 한도) ① 법 제27조에 따른 보증의 총액한도는 자기자본의 60배로 한다.

② 금융기관, 보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을 받고 하는 보증은 제1항에 따른 보증의 총액한도에 포함하지 아니한다.

나. 분석의견

국토교통부는 보증한도 계산에서 제외되는 담보부보증의 종류 및 범위를 법령으로 구체화할 필요가 있으며, 주택도시보증공사는 담보부보증의 종류 및 범위를 확대함으로써 보증배수를 낮추는 것을 지양할 필요가 있다.

「주택도시보증법 시행령」 제23조는 담보부보증을 ‘금융기관, 보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을 받고 하는 보증’으로 규정하고, 이를 공사의 보증한도 계산에 있어서는 포함시키지 않도록 하고 있다. 그러나 ‘그 밖에 담보물을 받고 하는 보증’의 종류나 범위가 구체적으로 규정되어 있지 않아 그 의미가 불명확하다는 문제가 있다.

이에 현재 주택도시보증공사는 공사 내규인 「담보규정」에서 이러한 담보부보증의 종류 및 범위를 구체화하고 있다. 그러나 담보부보증의 종류 및 범위는 공사의 보증한도와 직결된다는 점에서 이를 공사 내규로 구체화하는 것은 적절하지 않은 것으로 보인다.

담보부보증의 경우 「주택도시보증법 시행령」에 따라 보증한도의 계산에서 제외되고 있는데, 이에 따라 보증잔액이 동일하더라도 담보부보증의 종류와 범위를 확대하는 경우 공사의 보증배수가 줄어드는 효과가 발생하므로 공사 입장에서는 담보부보증의 종류와 범위를 확대함으로써 실제로 비해 보증배수를 낮출 수 있는 유인이 존재한다.

실제 주택도시보증공사는 2015년 담보부보증의 종류에 분양보증의 신탁부지 및 주택구입자금 보증의 질권채권을 추가함으로써 보증배수를 48배에서 33.33배로 낮춘 바 있다. 또한, 2020년에도 전세보증금 반환채권 담보인정비율을 60%에서 70%로 상향조정함으로써 보증배수가 47.2배에서 45.4배로 낮아진 바 있다.⁵⁾

5) 참고로 전세보증금반환보증의 구상채권 회수율은 2021년 12월말 기준 48.7%, 2023년 5월말 기준 30.5%이다.

[담보부보증 종류 및 범위 확대 내역]

구분	당초	2015.10.	2016.10.	2020.8.
담보부보증 확대내역	· 「담보규정」상 담보	· 분양보증의 신탁부지 · 주택구입자금 보증 관련 질권채권	· 주택임차자금보증 및 조합원대출보증 분양 대금반환채권 · 전세보증금반환채권 · 분양보증 공공택지	· 전세보증금반환채 권 담보인정비율 상향조정 (60%→70%)
개정전 보증배수	-	48.0	48.2	47.2
개정후 보증배수	-	33.3	43.8	45.4

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

주택도시보증공사는 이에 대하여 기존에는 「담보규정」의 하위 규정인 「보증한도규정 시행세칙」을 통하여 담보부보증의 종류 및 범위를 정하였으나, 최근 이를 개정하여 하위 규정이 아닌 「담보규정」에 직접 규정하는 것으로 문제점을 개선하였다는 입장이다.

그러나 「담보규정」 역시 법령이 아닌 공사 내부 규정이고, 공사의 보증 한도를 낮출 수 있는 담보부보증의 종류와 범위를 공사 내부 규정으로 정하는 것은 적절하지 않다는 점에서 근본적인 문제점이 개선되지는 않은 것으로 보인다.

특히 현재 담보부보증 잔액 중 대부분은 당초의 「담보규정」에 따른 담보가 아닌 담보부보증의 종류 및 범위가 확대되면서 담보부보증으로 포함된 것이다. 만약 담보부보증의 범위를 당초의 「담보규정」에 따른 담보 및 현금만으로 계산할 경우, 2022년 말 기준 담보부보증 제외 보증잔액이 581조 4,454억원으로 계산되며, 보증배수는 54.4배가 아닌 87.9배로 급증하는 것으로 나타난다.

[담보부보증 종류 및 범위에 따른 주택도시보증공사 보증배수 변화]

(단위: 억원, 배)

담보부보증 종류 및 범위	담보부보증 제외 보증잔액(a)	자기자본(b)	보증배수(a/b)
현행	3,593,971	66,114	54.4
현금담보 및 「담보규정」에 따른 담보	5,814,454		87.9
현금담보, 「담보규정」에 따른 담보 및 분양보증 사업장 신탁부지 또는 공공택지	5,441,623		82.3

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

이처럼 담보부보증의 종류 및 범위는 공사의 보증한도와 직결되고 공사의 위험관리 및 재정건전성과 관련되므로 공사의 내부 규정이 아닌 법령으로 직접 규정하는 것이 보다 타당할 것으로 보인다.

따라서 국토교통부는 담보부보증의 종류와 범위를 법령에서 직접 구체적으로 정의하도록 법령을 개정할 필요가 있으며, 공사는 담보부보증의 종류와 범위를 확대함으로써 보증배수를 낮추는 것을 지양할 필요가 있다.

주택도시보증공사의 전세보증금반환보증은 전세계약 종료 시 임대인이 임차인에게 반환해야 하는 전세보증금의 반환을 책임지는 보증이다. 전세보증금반환보증의 보증사고가 발생한 경우 임차인에게 주택도시보증공사가 전세보증금(일부만 신청한 경우 그 신청금액)을 대신 반환하고, 주택도시보증공사는 임대인에게 구상권을 행사하여 구상채권을 회수하는 구조이다.

주택도시보증공사의 전세보증금반환보증의 보증대상, 보증채권자, 보증금액, 보증기간 및 보증한도 등은 다음과 같다.

[전세보증금반환보증 개요]

구분	내용
보증대상	■ 단독·다가구·다중, 연립·다세대, 주거용 오피스텔, 아파트, 노인복지주택
보증채권자	■ 임대인과 전세계약을 체결한 임차인(개인, 법인, 외국인)
주채무자	■ 전세목적물의 공부상 소유권자인 임대인
보증금액	■ 보증한도 이내에서 보증신청인이 신청한 금액
보증기간	■ 보증서발급일 ~ 전세계약기간의 만료일 후 1개월
보증한도	■ 주택가격 x 담보인정비율*(100%) - 선순위채권 등 * '23.5.1 이후 신규보증 신청건은 90% 적용
보증조건	■ 전입세대열람내역 확인 결과 타세대의 전입내역이 없을 것 (단독, 다가구주택의 경우 제외) ■ 전세권이 설정된 경우 이를 공사로 이전하거나 말소 ■ 건축물대장에 위반건축물로 기재되어 있지 않을 것(아파트제외) ■ 공인중개사가 확인(날인)한 전세계약 ■ 전세보증금 수도권 7억원 이하, 그 외 지역 5억원 이하 ■ 선순위채권 ≤ 주택가액(주택가격 x 담보인정비율)의 60% ■ (선순위채권+전세보증금) ≤ 주택가격의 100%* * '23.5.1 이후 신규보증 신청건은 90% 적용

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

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

3-1. 보증사고 급증 및 악성임대인에 대한 대책 마련 필요

가. 현 황

전세보증금반환보증의 2022년 보증실적은 55조 4,510억원으로, 2022년 말 기준 보증잔액은 104조 7,641억원이다. 전세보증금반환보증의 2022년 보증사고 건수는 5,443건으로, 그 금액은 1조 1,726억원이며, 대위변제 건수는 4,296건, 대위변제 금액은 9,241억원인 것으로 나타난다.

[전세보증금반환보증 2022년 보증 현황]

(단위: 억원, 건)

구분	2022					
	보증실적	보증잔액	보증사고		대위변제	
			건수	금액	건수	금액
전세보증금 반환보증	554,510	1,047,641	5,443	11,726	4,296	9,241

주: 보증잔액은 2022년도 말 기준

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

전세보증금반환보증의 보증사고 급증과 관련하여 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 부동산 경기 악화, 전세사기 급증 등에 따라 전세보증금반환보증의 보증사고 건수 및 금액이 급증하고 있으므로 주택도시보증공사의 손실가능성에 대해 채권회수 실적 제고 등 대책 마련이 필요할 것으로 보인다.

최근 부동산 경기가 악화되고 전세사기가 급증하면서 전세보증금반환보증의 2022년 보증사고와 대위변제가 급증하였다. 주택도시보증공사에 따르면 동 보증의 2022년 보증사고 건수는 5,443건으로 전년 대비 94% 증가하였으며, 보증사고 금액은 1조 1,726억원으로 전년 대비 약 103% 증가하였다. 대위변제 건수 역시 2022년 4,296건으로 전년 대비 73% 증가하였고, 대위변제 금액은 9,241억원으로 전년 대비 83% 증가한 것으로 나타난다.

특히 2022년 말 기준으로 전세보증금반환보증의 보증사고 누적 건수는 1만 2,713건, 금액은 2조 6,543억원이며, 대위변제 누적 건수는 1만 726건, 금액은 2조 2,178억원인 것으로 나타나는데, 전체 누적 중 2022년 보증사고 건수가 약 43%, 대위변제 건수가 약 40%를 차지한다는 점에서 2022년의 보증사고 및 대위변제가 급증하였다는 것을 알 수 있다.

[최근 5년간 전세보증금반환보증 보증사고 및 대위변제 현황]

(단위: 건, 억원)

구분	2018		2019		2020		2021		2022		누적	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
보증 사고	372	792	1,630	3,442	2,408	4,682	2,799	5,790	5,443	11,726	12,713	26,543
대위 변제	285	583	1,364	2,837	2,266	4,415	2,476	5,040	4,296	9,241	10,726	22,178

주: 누적은 2022년 말 기준 누적

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 2022년에 전세보증금반환보증의 보증사고가 급증함에 따라 2022년 동 보증의 보증사고율 역시 급증하였다. 2022년 보증사고율은 보증사고 건수 기준으로 1.19%이고 보증사고 금액 기준으로는 1.13%로, 전년 대비 약 67% 증가하였으며, 2018년에 비해서는 4배 이상 증가하였다.

[최근 5년간 전세보증금반환보증 보증사고율 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
보증 잔액(a)	134,448	287,293	243,721	493,930	315,602	637,904	393,162	850,481	456,999	1,040,764
보증사고 금액(b)	372	792	1,630	3,442	2,408	4,682	2,799	5,790	5,443	11,726
보증사고율 (b/a)	0.28	0.28	0.67	0.70	0.76	0.73	0.71	0.68	1.19	1.13

주: 각 연도 말 기준임

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

반면, 전세보증금반환보증의 보증료율은 2022년 기준 0.115%~0.154%으로, 최근 5년간 변동이 거의 없는 것으로 나타나는데, 이는 보증사고율과 보증료율의 격차가 2018년에 비해 2022년에 크게 벌어졌다는 것을 의미한다.

[최근 5년간 전세보증금반환보증 보증료율 현황]

(단위: %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고
아파트	0.128		0.128		0.115	0.128	0.115	0.128	0.115	0.128
그 외	0.154		0.154		0.139	0.154	0.139	0.154	0.139	0.154

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 공사의 전세보증금반환보증은 2022년에 대위변제가 급증한 반면, 회수액은 전년과 비슷하여 회수액과 보증료 수입만으로는 대위변제금액을 충당하기 어려운 것으로 나타난다. 2022년 동 보증의 대위변제금액은 9,241억원으로, 전년 대비 약 83% 증가하는 등 그 금액이 급증한 반면, 회수액은 2,179억원으로 전년과 비슷한 수준에 머무르고 있으며, 2022년 보증료 수입은 917억원으로 전년 대비 크게 증가하였으나 여전히 대위변제금액을 충당하기에는 어려운 상황이다.

[최근 5년간 전세보증금반환보증 보증사고 및 대위변제 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
대위변제액	583	1,364	2,266	5,040	9,241
대위변제 회수액	282	1,654	2,214	2,114	2,179
보증료 수입	349	554	422	319	917

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 따라 공사의 여유자금은 2021년부터 지속적으로 감소하고 있는 상황이다. 주택도시보증공사에 따르면 2022년 말 기준 공사의 여유자금은 6조 6,900억원으로 전년 말 대비 4,500억원 감소하였으며, 2023년 4월말 기준 여유자금은 5조 9,700억원으로 4개월만에 7,200억원이 감소하는 등 그 감소세가 증가하는 상황이다.

[최근 5년간 주택도시보증공사 여유자금 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023.4.
금액	62,200	64,700	64,100	71,400	66,900	59,700
전년 대비 증감	4,000	2,500	△600	7,300	△4,500	△7,200

주: 2018년부터 2022년까지 각 연도말 기준임

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 부동산 경기 악화와 전세사기 급증 등으로 인하여 전세보증금반환보증의 보증사고가 급증하여 대위변제 회수액이나 보증료 수입으로는 대위변제액이 충당되지 않는 등 공사의 손실가능성이 커지는 상황이므로 주택도시보증공사는 이러한 손실 발생 가능성에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

둘째, 보증사고 건수가 많은 소위 ‘악성임대인’의 보증사고 금액과 대위변제 금액이 큰 상황인 반면, 대위변제 회수율은 극히 저조하므로 회수율을 높일 수 있는 방안을 마련하는 등 대책을 강구할 필요가 있다.

최근 일명 빌라왕, 건축왕 사건 등 동일한 임대인이 다수의 전세 사기를 야기하는 소위 ‘악성임대인’의 전세사기 문제가 크게 대두되고 있다. 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 역시 보증사고 중 동일인에게 대위변제 건수가 100건을 초과하는 인원이 12명, 50건 초과 100건 이하인 인원이 10명에 해당하는 등 악성임대인의 보증사고 문제가 심각한 상황이다.

구체적으로, 주택도시보증공사에 따르면 공사의 전세보증금반환보증의 대위변제 건수가 100건을 초과하는 인원은 12명으로, 총 사고금액은 약 4,998억원, 1인당 사고금액은 416억원 이상인 것으로 나타났다. 또한, 대위변제 건수를 기준으로 50건 초과 100건 이하인 인원은 10명으로, 총 사고금액은 1,741억원이며 1인당 사고금액은 약 174억원이다.

이러한 악성임대인의 보증사고는 보증사고 금액 및 대위변제 금액이 클 뿐만 아니라 대위변제액 회수율이 저조하다는 문제도 있다. 주택도시보증공사에 따르면 동 보증의 대위변제 건수가 100건을 초과하는 인원인 12명에 대한 총 대위변제금

액은 약 4,623억원인 반면 회수액은 약 427억원으로, 회수율이 약 9%에 불과한 것으로 나타났으며, 대위변제 건수가 50건 초과 100건 이하인 인원 10명에 대한 총 대위변제금액은 1,625억원인 반면 회수액은 62억원으로 회수율은 3.8%에 불과하다.

[대위변제 건수가 2건 이상인 임대인 현황]

(단위: 명, 억원, %)

구분	인원수(a)	보증사고 총 금액(b)	1인당 사고금액(b/a)	대위변제 총 금액(c)	회수액(d)	회수율(d/c)
50건 이하	725	7,772	10.72	6,563	1,986	30.27
50건 초과 100건 이하	10	1,741	174.08	1,625	62	3.83
100건 초과	12	4,998	416.47	4,623	427	9.24

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

최근(2023.3.28.) 전세 사기를 방지하고 임차인의 피해를 사전적으로 예방하기 위하여 악성임대인에 대한 신상을 공개할 수 있도록 하는 「주택도시보증법」이 개정¹⁾되었으나 이는 사전적 예방책이라는 점에서 기체결된 임대차계약에 대한 전세보증금반환보증의 악성임대인 보증사고 문제의 해결에는 한계가 있다. 특히 이러한 악성임대인의 보증사고 문제는 대위변제 금액이 클 뿐만 아니라 그 회수율이 저조하다는 점에서 공사의 손실 발생과 직결되는 문제이므로 이에 대한 대책 마련이 시급한 것으로 보인다.

1) 「주택도시보증법 일부개정법률안(대안)」 (의안번호 제2120231호, 2023.03.28. 개정, 2023.9.29. 시행)

3-2. 주택 종류와 관계 없는 담보인정비율 일괄 설정 재검토 필요

가. 현 황

전세보증금반환보증은 전세계약 종료 시 임대인이 임차인에게 반환해야 하는 전세보증금의 반환을 책임지는 보증으로, 보증한도 이내에서 보증신청인이 신청한 금액을 보증하고 있다.

전세보증금반환보증의 보증한도는 (주택가격 × 담보인정비율) - 선순위채권으로 정해진다. 이 중 담보인정비율의 경우 2017년부터 2023년 4월분까지는 100%의 담보인정비율이 적용되었으나, 최근 2023년 2월 모든 주택 유형에 대하여 담보인정비율을 90%로 하향조정되면서 2023년 5월 1일 이후 신규 신청 건부터는 보증한도 산정에 있어서 담보인정비율이 90%로 적용된다.

[전세보증금반환보증 담보인정비율 하향 내역]

〈개인보증 심사기준 변경사항 안내〉

1. 담보인정비율 조정(전세보증)

▶적용기준

- 신규보증: 2023.5.1. 신청건부터 적용
- 갱신보증: 2024.1.1. 신청건부터 적용

▶주택가격 담보인정비율 100%→90% 변경

- 전세보증금 ≤ 주택가격 × 담보인정비율 - 선순위채권 의 요건을 충족하지 못하는 경우, 보증 가입 불가

자료: 주택도시보증공사

나. 분석의견

부동산 경기가 하락하는 시점에서 높은 담보인정비율로 인한 전세보증금반환보증의 손실 발생 가능성에 대한 검토가 필요할 것으로 보이며, 주택 종류에 관계없이 담보인정비율을 일괄하여 설정한 것에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

최근 부동산 경기 악화로 주택가격이 하락하면서 전세 가격이 주택가격을 상회하는 경우가 다수 발생하고 있어 주택가격 대비 100%의 담보인정비율을 적용받은 2017년부터 2022년까지의 전세보증금반환보증 건의 경우 손실발생 가능성이 높은 상황이다. 2022년 기준 전세보증금반환보증의 담보인정비율은 주택종류와 관계없이 100%로 설정되어 있어 만약 주택가격이 6억원이고 선순위채권이 없는 경우 전세보증금의 보증한도가 6억원이다. 이 경우 주택가격이 하락하면 전세보증금의 보증한도가 주택가격보다 높아져 보증사고 발생 가능성이 높아지고 이에 따라 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 손실 가능성이 커지는 현상이 발생한다.

이에 주택도시보증공사는 최근 담보인정비율을 90%로 하향조정하였으며, 이에 따라 2023년 5월 이후 신청 건에 대하여는 보증한도 산정 시 90%의 담보인정비율을 적용하게 된다.

그러나 주택가격 하락이 심화될 경우 이러한 90%의 담보인정비율 역시 여전히 손실 발생 가능성이 높다는 문제가 있다. 앞서 예시로 든 주택가격이 6억원인 경우 90%의 담보인정비율을 적용할 경우 전세보증금의 보증한도는 5억 4천만원으로, 부동산 경기 침체가 심화되어 주택가격 하락폭이 큰 경우 이 역시 보증사고 가능성 및 공사의 손실 발생 가능성이 커지기 때문이다.

또한, 주택도시보증공사는 담보인정비율을 주택 종류와 관계없이 90%로 일괄적으로 하향조정하였는데, 이는 주택 종류별로 위험성을 반영하지 않는다는 문제가 있다. 공사는 2017년 이전의 경우 오피스텔이나 연립·다세대 주택이나 단독·다가구 주택은 아파트보다 주택 종류별 위험성이 크다고 판단하고 담보인정비율을 낮게 설정하고 있었다.

[전세보증금반환보증 담보인정비율 조정 내역]

구분	'13.09.09	'14.02.17	'15.05.27	'17.02.01	'23.02.08
아파트	90%	90%	100%	100%	90%
오피스텔	80%	80%	80%	100%	90%
연립 · 다세대	70%	80%	80%	100%	90%
단독 · 다가구	70%	75%	75%	100%	90%

주: 2023년 2월 8일 조정된 내역은 2023년 5월 1일 이후 신청 건에 대하여 적용

자료: 주택도시보증공사

그러나 공사는 최근 담보인정비율을 하향조정하면서 담보인정비율을 일괄적으로 90%로 설정하고 있어 이러한 주택 종류별 위험성을 반영하지 않는 문제가 있다. 담보인정비율은 전세보증금반환보증의 보증한도 산정에 적용되어 보증사고 발생 가능성 및 보증사고 발생 시 대위변제금액과 직결된다는 점에서 주택 종류별 위험성을 반영하여 담보인정비율을 설정하도록 현행 담보인정비율을 재검토할 필요가 있다.

3-3. 전세보증금 반환 신청 시 규정에 없는 추가 서류 요구 부적절

가. 현 황

주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 가입과 관련된 보증설명서에 따르면, 전세보증금반환보증을 가입하는 경우 제출하여야 하는 서류는 다음과 같다.

전세보증금반환보증 가입 시 제출서류
1. 보증신청서 2. 주민등록등본 및 신분증 사본(개인) / 사업자등록증 사본(개인사업자) / 법인등기부 등본(법인) 3. 개인정보제공동의서(임차인용) 4. 전세보증금반환보증 약약서 5. 임차인의 선택에 따라 아래 중 하나에 해당하는 서류 징구 - 채권양도승낙용: 채권양도계약서 - 채권양도통지용: 채권양도계약서, 위임장 6. 확정일자부 전세계약서 사본 7. 전세보증금 수령 및 지급 확인서류 8. 부동산등기부등본 및 전입세대 열람내역(단독, 다가구의 경우 건물 전체에 대한 전입세대열람내역 제출) 및 건축물대장(아파트의 경우 제외) 9. 단독·다중·다가구의 경우 - 타 전세계약 체결내역 확인서(임대인 또는 공인중개사의 확인 필요) 10. (고객요청시)감정평가서 11. (필요시)인감증명서 12. 그 밖에 심사에 필요한 서류

자료: 주택도시보증공사

나. 분석의견

전세보증금반환보증의 보증신청자가 전세보증금 반환을 신청하는 경우 당초 규정에 없었던 추가 서류인 ‘이체확인서’를 요구하는 것은 부적절하며, 일부 지점에서만 이를 요구하는 것 역시 형평성에 맞지 않으므로 이를 시정할 필요가 있다.

주택도시보증공사는 전세보증금반환보증의 가입자가 보증사고가 발생하여 전세보증금 반환 보증을 신청하는 경우 ‘계약금 및 잔금 이체내역서’를 제출하도록 요구하고 있다.

그러나 이러한 ‘자금 이체내역서’는 전세보증금반환보증 가입 시 보증설명서에는 제출서류로 규정되어 있지 않은 것으로, 공사는 당초 규정에 없는 추가적인 서류를 요구하고 있다는 점에서 부적절한 측면이 있다. 일반적으로 보증 가입 시 보증설명서 상에 제출서류를 규정하는 것은 가입자의 입장에서 보증사고 발생에 대비하여 해당 서류를 사전적으로 미리 준비하거나 예측가능성을 높이기 위한 것이다.

그러나 공사는 전세보증금반환보증의 가입자가 보증을 신청하는 경우 당초 규정에 없는 추가적인 서류를 요구함으로써 가입자의 예측가능성을 저해한다는 문제가 있다. 특히 가입자의 입장에서는 서류 미비로 보증금액을 받지 못하거나 서류 준비에 추가적인 시간이 소요되어 보증신청이 지연되는 경우가 발생할 수 있으며, 보증신청이 지연되는 경우 전세자금대출의 이자부담이 늘어나는 등 추가적인 피해가 발생할 수 있다.

특히 공사는 보증금 신청 시 ‘계약금 및 잔금 이체내역서’를 요구하고 있으나, 이러한 이체내역을 사전적으로 준비하지 않은 상태에서 사후적으로 증빙하기 위하여는 공인중개사나 임대인의 협조가 필요한 경우가 많다. 일반적으로 가계약금이나 계약금은 현금으로 지급하는 경우도 다수 존재하며, 공인중개사를 통하여 임대인에게 입금하기도 하므로 기지급한 계약금 등을 사후적으로 증빙하기 위해서는 공인중개사나 임대인의 협조가 필요하다. 따라서 공인중개사가 폐업 등으로 연락되지 않거나 임대인의 협조가 없는 경우, 최근 논란이 된 전세사기 사례와 같이 공인중개사와 임대인이 의도적으로 연락을 회피하는 경우에는 이체내역을 증빙하기 쉽지 않은 상황이다.

더욱이 이러한 자금 이체내역서는 공사의 전체 지점이 아닌 일부 지점에서만 요구하는 서류로, 지점별로 제출 서류에 차이가 있다는 점에서 형평성에 문제가 있다. 주택도시보증공사에 따르면, 전세보증금반환보증 신청 시 자금 이체내역서를 요구하는 지점은 전국 지점 중 서울 동부관리센터와 서부관리센터 두 곳뿐이다. 특히 보증금 반환 신청은 보증신청자가 보증이행관리센터를 선택할 수 없다는 점²⁾에서, 지점마다 요청 서류가 다르고 이로 인하여 보증금 반환이 거절될 수도 있는 것은 형평성에 문제가 있는 것으로 보인다.

이처럼 자금 이체확인서는 당초 전세보증금반환보증 규정에 있는 서류가 아니므로 이를 사후적으로 요구하는 것은 적절하지 않다는 점, 보증신청시 제출서류는 지점별로 동일한 것이 형평성에 맞다는 점 등을 고려하여 주택도시보증공사는 전세보증금반환보증과 관련하여 일부 지점에서 자금 이체확인서를 요구하는 것을 시정할 필요가 있으며, 자금 이체내역서 등이 필요한 경우 전세보증금반환보증 가입 신청 시 사전에 이를 규정 등에 추가하여 고지하도록 할 필요가 있다.

2) 보증이 이행되는 관리센터는 원칙적으로 전세목적물 주소지를 기준으로 정해지나, 임대인이 임대사업자인 경우 해당 임대사업자의 주소지를 기준으로 정해지고, 보증사고가 많이 발생한 임대인의 경우 이미 처리되고 있는 관리센터에서 일괄적으로 처리함

임대주택리츠 출자 사업¹⁾은 공공이 출자하거나 민간과 공공이 출자한 리츠(REITs; Real Estate Investment Trusts, 부동산투자회사)를 활용하여 새로운 임대주택 공급모형을 마련하여 임대주택 공급을 확대하는 사업을 말한다. 동 사업에서 출자하는 임대주택리츠는 공공임대리츠와 공공지원민간임대리츠(이하 ‘민간임대리츠’)로 구분된다. 공공임대리츠는 공공임대주택을 공급하기 위하여 주택도시보증공사나 지방공사 등 공공주택사업자 등과 공동 또는 단독출자한 리츠를 말한다. 민간임대리츠는 민간이 사업을 제안하거나 토지를 보유한 공공기관이 공모를 통하여 사업자를 모집하는 방식 등으로 주택도시보증공사와 민간사업자 등이 공동출자하여 공공지원민간임대주택(이하 ‘민간임대주택’)을 공급하는 리츠를 의미한다.

2022회계연도 임대주택리츠 출자 사업의 당초 계획액은 3,356억 1,000만원이 편성되었으나, 기금 자체 변경을 통해 불용 예상액 565억 1,000만원을 감액하였으며, 계획현액 2,791억원 중 2,687억 7,100만원을 집행하였고 103억 2,900만원을 불용하였다.

[2022회계연도 임대주택리츠 출자 사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획		전년도 이월액	이·전용 등	계획현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정						
임대주택리츠 출자	335,610	279,100	-	-	279,100	268,771	-	10,329

자료: 국토교통부

동 사업은 주택도시보증공사가 출자와 관련된 출자신청서를 접수받고, 주택도시보증공사 내 기금투자심의위원회에서 출자 사업에 대한 심사와 최종승인을 하며, 영업인가 받은 리츠에 대하여 출자를 실시한다. 동 사업의 구체적인 출자 심사 프로세스는 다음과 같다.

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

1) 코드: 주택도시보증 1440-409

[임대주택리츠 출자 사업집행절차]

1. AMC선정 (리츠설립)	- 사업제안자가 AMC(자산관리사) 선정(리츠설립) · 공공: LH 등 공공주택사업자가 AMC 수행 · 민간: 민간사업제안자가 AMC 선정	민간
2. 사업제안 신청서접수	- 제안자로부터 사업제안 및 출자신청서 접수 · 사업제안자: 리츠	사업제안자 → 주택도시보증공사(이하 'HUG')
3. 대상사업 심사	- 사업성 및 표준화된 구조 부합여부 검토 - 자본조달구조 및 운영기관 적정성 검토 * HUG 기금출자업무 취급규정 등 적용	HUG
4. 기금 출 · 용자의결	- 기금투자심의위원회에서 최종결정 · 구성: HUG, 민간 전문위원 등 · 주택기금 출자여부 결정	HUG, 민간전문위원
5. 리츠 영업인가	- 임대주택리츠 영업인가(기 인가시 변경인가)	국토부→ 리츠, 민간
6. 약정체결 및 출자	- 단위사업에 대한 출자약정 체결 - 임대리츠에 기금출자 실시	HUG, 기금수탁은행 낙찰투자자

자료: 국토교통부

4-1. 기금운용계획액 편성 시 산출 방식 변경 필요

가. 현 황

임대주택리츠 출자 사업의 2022년도 당초 계획액은 3,356억 1,000만원이다. 이는 임대주택리츠의 중장기적인 부지확보계획인 연간 33,000호에 추정사업비, 당해연도 출자추정치 및 출자 비율 10%를 고려하여 산출된 금액이다. 2022년도 계획액 편성 시 구체적인 산출 방식은 다음과 같다.

[2022회계연도 임대주택리츠 출자 사업 계획액 산출 근거]

2022년도 계획액 편성 근거: 33,000호(부지확보계획) × 0.339(당해연도 출자추정치) × 300백만원(추정사업비) × 10%(출자비율) = 335,600백만원

자료: 국토교통부

나. 분석의견

임대주택리츠 출자 사업은 계획액 편성 시 실제 리츠별 사업추진 현황을 고려하지 않고 편성하는 문제가 있으므로 실제 리츠별 사업추진 현황 및 계획액의 집행가능성을 고려하여 계획액을 산출할 필요가 있다.

임대주택리츠 출자 사업의 2022년도 계획액은 전액 민간임대리츠 출자로 계획되어 있으며, 민간임대리츠에 대한 기금출자 심사를 거쳐 출자가 집행되는 구조이다. 민간임대리츠는 사업유형에 따라 공급촉진지구형, 택지공모형, 민간제안형, 정비사업 연계형으로 구분되는데, 각 유형별로 사업추진 절차가 다르며 부지확보부터 기금출자까지의 평균 소요 기간도 다른 것으로 나타난다. 민간임대리츠의 사업유형별 추진 절차와 부지확보부터 기금출자까지의 평균 소요 기간은 다음과 같다.

[민간임대리츠 유형별 사업추진절차 및 소요기간]

유형	내용
공급촉진지구	제안 → 관계기관 협의 · 주민 공람 → 중도위 → 지구지정 → 지구계획 승인 신청 → 관계기관 협의 → 통합심의위 심의 → 지구계획 승인 → 부지조성 → 택지공모 → 우선협상자 선정 → 사업계획협의 → 기금출자 심사 → 리츠 영업 인가 → 착공 → 입주자 모집 → 준공 → 입주
	(부지확보 → 기금출자) 약 5년
	(지구지정 → 입주까지) 약 7~8년
택지공모	사업자 공모 → 우선협상대상자 선정 → 사업계획 협의 → 주택사업승인 → 기금출자 심사 → 리츠영업인가 → 착공 → 입주자모집 → 준공 → 입주
	(부지확보 → 기금출자) 약 1.5년
	(사업자 공모 → 입주) 약 4~5년
민간제안	사업자 공모 → 우선협상대상자 선정 → 사업계획 협의 → 기금출자 심사 → 리츠영업인가 → 착공 → 입주자모집 → 준공 → 입주
	(부지확보 → 기금출자) 약 8개월
	(기금출자심사 → 입주) 약 3~4년
정비사업 연계형	정비구역 선정 → 우선협상대상자 선정 → 업무협약 체결 → 사업시행인가 → 매매예약 → 관리처분인가 → 기금출자 심사 → 리츠영업인가 → 매매계약 → 착공 → 입주자모집 → 준공 → 입주
	(부지확보 → 기금출자) 약 25개월
	(우선협상자선정 → 입주) 약 7~8년

자료: 국토교통부

국토교통부는 임대주택리츠의 중장기적 부지확보계획(연간 33,000호)에 따라 동 사업의 계획액을 편성하고 있다. 그러나 임대주택리츠 출자 사업의 경우 계획액을 편 성함에 있어서 실제 리츠별 사업추진 현황은 고려하지 않은 채 계획액을 편성하여 계 획액과 사업의 집행가능성이 괴리되는 문제가 발생하고 있다. 실제 2022년의 경우에도 당초 계획액은 3,356억 1,000만원이었으나 불용이 예상됨에 따라 연말인 2022년 12월 26일에 기금 자체변경을 통하여 565억 1,000만원을 감액하였음에도 불구하고 103억 2,900만원이 불용처리되었다.

[2022회계연도 임대주택리츠 출자 사업 계획변경 세부내역]

(단위: 백만원)

구분	목	세목	세사업	금액	계획수정 사유
자체변경 (2022.12.26.)	460	01	임대주택리츠출자	△56,510	임대주택리츠출자 불용예상액 감액

자료: 국토교통부

이에 따라 당초 계획액 대비 집행률은 80.1%이며, 당초 부지확보계획인 33,000호에 비해 실제 부지확보는 18,000호에 불과하여 실적 달성률이 54%에 불과한 상황이다.

[2022회계연도 임대주택리츠 출자 사업 실적 현황]

(단위: 백만원, %, 호)

사업명	계획		계획현액	집행액 (b)	집행률 (b/a)	부지확보		
	당초(a)	수정				계획(c)	실적(d)	달성률 (d/c)
임대주택리츠 출자	335,610	279,100	279,100	268,771	80.1	33,000	18,000	54.5

자료: 국토교통부

이는 집행가능성을 고려하지 않고 계획액이 과다하게 편성되었기 때문인 것으로 보인다. 민간임대리츠의 경우 리츠의 유형별로 기금출자 전에 다양한 사전 절차가 이루어지고 상당한 시간이 소요된다는 점을 고려할 때, 현재 사업이 추진 중인 리츠별로 사업추진 현황 및 부지확보로부터 기금출자까지 소요가 예상되는 기간 등을 파악하여 기금출자 심사가 가능한 리츠에 대하여 출자액을 계획하는 것이 적절할 것이다. 따라서 임대주택리츠 출자 사업은 향후 계획액 편성에 있어 리츠별 사업추진 현황 및 집행가능성을 고려하여 계획액을 편성하도록 산출 방식을 변경할 필요가 있다.

4-2. 기금운용계획과 맞지 않는 집행 부적절

가. 현 황

임대주택리츠 출자 사업의 2022년 당초 계획액은 3,356억 1,000만원으로, 해당 계획액은 전액 민간임대리츠 출자를 위하여 편성되었다. 국토교통부가 제출한 2022년도 결산 현황에 따르면, 임대주택리츠 출자 사업의 계획현액 중 2,687억 7,100만원이 기금운용계획과 같이 민간임대리츠에 출자된 것으로 나타난다.

[2022년도 임대주택리츠 출자 내역사업별 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
임대주택리츠 출자	335,610	279,100	-	279,100	268,771	-	10,329
- 민간임대리츠	335,610	279,100	-	279,100	268,771	-	10,329

자료: 국토교통부

나. 분석의견

임대주택리츠 출자 사업은 계획액이 전액 민간임대리츠 출자로 편성되었음에도 공공임대리츠에의 출자 내역이 존재하여 기금운용계획에 부합하지 않게 집행되었다는 점에서 적절하지 않으며, 2022회계연도 결산 사업설명자료 역시 실제 집행내역에 부합하게 작성되지 않았으므로 이를 시정할 필요가 있다.

임대주택리츠 출자 사업의 2022년도 계획액은 전액 민간임대리츠 출자로 편성되었는데, 이는 공공임대리츠 출자 사업의 실적 저조 문제가 지속적으로 발생함에 따라 공공임대리츠 신규사업을 중단하기로 하면서 전액 민간임대리츠에 출자하기로 계획된 것이다.

그러나 실제 임대주택리츠 출자 내역에 따르면, 2022년에 공공임대리츠 1곳에 대하여 19억 7,200만원이 출자된 것으로 나타난다. 주택도시보증공사가 제출한 2022년도 실제 임대주택 출자 내역에 따르면, 건설형 공공임대리츠인 ‘서울리츠제1호’에 대하여 19억 7,200만원이 출자된 것으로 나타난다.

[임대주택리츠 출자 사업의 2022년 공공임대리츠 출자내역]

(단위: 백만원)

구분	세부유형	리츠명	사업장	유형	금액
공공리츠	행복주택	서울리츠제1호	자양1 1-2	건설	1,972

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

[임대주택리츠 출자 사업의 공공임대리츠 개수 및 임대호수]

(단위: 개, 호)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
기금출자 리츠수	건설	3	4	4	4	1	1	-	-	1
	매입	-	-	1	1	2	1	-	-	
임대 호수	건설	12,146	16,788	16,801	15,270	2,054	1,612	-	-	300
	매입	-	-	2,000	2,000	2,500	500	-	-	

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

이러한 공공임대리츠에의 출자는 공공임대리츠 신규사업을 중단하기로 한 계획과도 맞지 않을 뿐만 아니라 동 사업의 계획액을 전액 민간임대리츠에 출자하는 내용으로 국회에서 확정된 기금운용계획에도 부합하지 않는다는 문제가 있다.

더욱이 이러한 집행은 기금운용계획 변경을 수반하지 않았을 뿐만 아니라, 동 사업의 결산 사업설명자료에는 설명되어 있지 않아 국회의 결산 심사를 우회하는 문제가 있다. 사업 집행에 있어서 불가피한 사유로 공공임대리츠에의 출자가 필요한 경우 기금운용계획 변경을 통하여 해당 내역을 집행하여야 하나 국토교통부 및 주택도시보증공사는 기금운용계획 변경을 수반하지 않은 채 공공임대리츠 출자를 집행한 문제가 있다. 뿐만 아니라 국토교통부가 제출한 동 사업의 2022회계연도 결산 사업설명자료에는 해당 집행내용과 다르게 2022년도 계획집행액 전액을 민간임대리츠에 출자한 것으로 나타나 있어 사업설명자료만으로는 공공임대리츠에 출자된 내역을 파악하기 어려워 국회의 결산 심사를 우회할 수 있다는 문제가 있다.

이에 대하여 국토교통부와 주택도시보증공사는 해당 공공임대리츠 출자 내역은 행복주택 출자 사업의 집행이 임대주택리츠 출자 사업의 집행으로 집행코드가 단순 오표기 된 것이라는 입장이다.

그러나 행복주택 출자 사업은 리츠에 출자하는 방식이 아닌 한국토지주택공사나 지방공사에 직접 출자하고 이들이 행복주택을 공급하는 사업으로, 공공임대리츠에 출자하는 것과는 차이가 있다. 뿐만 아니라 지금까지 공공임대리츠 출자는 모두 행복주택 출자 사업이 아닌 임대주택리츠 출자 사업에서 집행되었다는 점에서 국토교통부 및 주택도시보증공사의 단순 오표기 설명은 타당하지 않은 것으로 보인다.

[행복주택 출자 사업의 사업 설명 및 2022회계연도 집행 내역]

- 사업목적·내용: 국민의 행복주거 실현을 위한 보편적 주거복지 정책의 일환으로 도심 내 다양한 부지를 활용하여 행복주택을 공급 - 2022회계연도 집행 내역 (단위: 백만원)							
사업명	계획액		전년도 이월액	계획 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	당초	수정					
행복주택 출자	1,095,258	775,293	-	775,293	564,342	-	210,951
- 지방자치단체 자본보조(330-03)	253,145	253,145	-	253,145	140,883	-	112,262
- 일반출자금 (460-01)	842,113	522,148	-	522,148	423,459	-	98,689

자료: 국토교통부

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

[역대 공공임대리츠 출자내역]

(단위: 백만원)

사업명	연도	공공임대리츠명	출자금액
임대주택리츠 출자 (1440-409)	2014	NHF제1호	122,800
		NHF제2호	55,700
		NHF제3호	120,800
	2015	NHF제4호	112,400
		NHF제5호	92,000
		NHF제6호	88,300
		NHF제7호	109,700
		인천도화공공	12,600
	2016	NHF제8호	98,500
		NHF제9호	57,300
		NHF제10호	100,200
		NHF제11호	83,400
		청년희망	8,200
	2017	NHF제12호	71,600
		NHF제13호	82,500
		NHF제14호	63,600
		NHF제15호	72,800
		청년희망	15,287
	2018	NHF제16호	42,600
		청년희망	73,421
		국민희망	5,000
	2019	경기리츠제1호	41,600
		국민희망	1,000

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

특히, 국토교통부 및 주택도시보증공사는 해당 공공임대리츠 출자 내역을 기존의 ‘임대주택리츠 출자’에서 ‘행복주택 출자’로 변경하면서 일반출자금(460목)으로 집행하였다. 그러나 기금운용계획에 따르면 ‘행복주택 출자’ 사업의 일반출자금은 전액 한국토지주택공사에 출자하는 것으로 편성되어 있어, 이를 공공임대리츠로 출자하는 것 역시 국회에서 확정된 기금운용계획에 부합하지 않는 집행에 해당한다.

[행복주택 출자 사업의 2022년도 기금운용계획]

(단위: 백만원)

내역사업명	구분	피보조·피출연 등 기관명	지원 금액 (2022결산)	지원 비율(%)
행복주택 출자	출자	LH	423,459	30
	보조	지방공사	140,883	
	합 계		564,342	

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

국토교통부 및 주택도시보증공사는 임대주택리츠 출자 사업 집행에 있어서 기금운용계획에 부합하게 집행하여야 하며, 부득이한 경우 기금운용계획을 변경하여 집행하여야 한다. 그럼에도 불구하고 기금운용계획 변경을 수반하지 않은 채 국회에서 확정된 기금운용계획과 부합하지 않게 사업을 집행한 것은 부적절하므로 이를 시정할 필요가 있으며, 2022년 결산 사업설명자료에도 해당 내용이 반영되어 있지 않아 국회 결산 심사를 우회할 가능성이 높으므로 이 역시 시정할 필요가 있다.

4-3. 실집행 파악이 어려운 문제 개선 필요 및 성과지표 개선 필요

가. 현 황

임대주택리츠 출자 사업의 2022년 당초 계획액은 3,356억 1,000만원이고, 기금운용계획변경을 통한 감액분을 고려한 계획현액은 2,791억원이다. 이 중 2022년도 집행액은 2,687억 7,100만원으로, 당초 계획액 대비 집행률은 80.08%, 계획현액 대비 집행률은 96.3%이다.

[2022년도 임대주택리츠 출자 내역사업별 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	계획액		전년도 이월액	계획현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음연도 이월액	불용액
	당초(A)	수정							
임대주택리츠 출자	335,610	279,100	-	279,100	268,771	80.08	96.30	-	10,329

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

한편, 임대주택리츠 출자 사업의 성과지표는 주택의 미임대율과 공공임대주택 준공실적으로 설정되어 있다. 주택 미임대율은 하향지표로, 2022년 목표는 1.7%였으나 실제 미임대율은 2.9%로 목표에 미치지 못하였으며, 공공임대주택 준공실적 역시 2022년 목표인 14만 5,000호에 비해 실적은 12만 1,000호를 준공한 것에 그쳐 목표치를 달성하지 못하였다.

[2019~2022년도 임대주택리츠 출자 사업의 성과지표 및 성과달성도 현황]

성과지표	구분	'19	'20	'21	'22	'22목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)
미임대율(%) (하향지표)	목표	1.0	1.3	1.5	1.7	최근 3년 실적치의 평균치 감안	미임대주택/주택 재고(입주개시 후 6개월 이상 공가 대상)
	실적	1.47	2.3	3.1	2.9		
	달성도	53.0	23.1	6.7	29.4		
공공임대주택 준공실적 (만호)	목표	13.0	13.0	14.5	14.5	주거복지로드맵 등 공급계획	영구, 국민, 행복, 공공임대, 통합임대, 등 공급실적
	실적	14.0	15.0	12.3	12.1		
	달성도	107.7	115.4	84.8	83.4		

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

임대주택리츠 출자 사업의 실행행과 관련하여 다음과 같은 점을 개선할 필요가 있다.

첫째, 임대주택리츠 출자 사업의 목적과 민간임대리츠 출자 구조를 고려할 때, 민간임대리츠 출자의 경우 기금에서 모리츠로 출자한 집행액뿐만 아니라 실제 자리츠로 출자한 실행액에 대한 관리가 필요할 것으로 보인다.

임대주택리츠 출자 중 민간임대리츠에 대한 출자는 개별 리츠에 직접 출자하는 것이 아닌 모자리츠 형식으로 운영하고 있다. 구체적으로, ① 주택도시보증공사의 기금투자심의위원회에서 자리츠에 대한 출자를 심사하고, 이에 대한 ② 출자가 승인되면 ③ 주택도시기금에서 모리츠로 출자가 이루어지고, ④ 모리츠에서 다시 자리츠로 출자가 이루어지는 구조이다.

동 사업의 2022년 집행액 2,687억 7,100만원 중 공공임대리츠 출자분을 제외한 2,667억 9,900만원은 기금에서 모리츠로 출자된 금액으로, 이에 따르면 계획현액 대비 집행률(공공임대리츠 출자액 포함)은 96.3%이다.

그러나 실제 출자된 내역에 따르면, 2022년에 공공리츠 1개에 19억 7,200만원, 5개의 자리츠에 총 1,130억 700만원이 출자되었으며, 이에 따르면 계획현액 대비 실제 집행률(공공임대리츠 출자액 포함)은 41.2%에 불과하다.

[임대주택리츠 출자 사업의 2022년 공공임대리츠 출자내역]

(단위: 백만원)

구분	세부유형	리츠명	사업장	유형	금액
공공	행복주택	서울리츠제1호	자양1 1-2	건설	1,972
민간	민간제안	계룡하나제2호	대전학하	매입	17,605
민간	택지공모	계룡하나제3호	양주옥정 A5	건설	38,199
민간	공급촉진	대한제37호	서울길동	건설	24,200
민간	공급촉진	엘티코크랩제6호	서울원효로	매입	21,253
민간	공급촉진	케이알대한제35호	이천부발	매입	11,750
합 계					114,979

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

이와 같은 실집행 부진 문제는 연례적으로 발생하고 있다. 최근 5년간 모리츠에서 자리츠로 출자된 현황을 살펴보면, 최근 5년간 매년 모리츠에서 자리츠 출자액 중 당해연도에 승인받은 출자액보다 전년도에 승인받았으나 이월된 출자액이 더 많았으며, 지속적으로 큰 규모의 이월액이 발생하고 있다.

[민간임대리츠 모리츠에서 자리츠로의 출자 현황]

(단위: 백만원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
모리츠→자리츠 출자액(a+b)	441,113	361,141	535,400	256,469	113,007
당해연도 승인받은 출자액(a)	150,000	38,815	185,814	15,173	0
전년도에 승인받았으나, 집행이 이월된 출자액(b)	291,113	322,326	349,586	241,296	113,007

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

[민간임대리츠 모리츠 자금 현황]

(단위: 백만원)

연도	기초	증가	감소	기말
2018	398,760	-	24,962	373,798
2019	373,798	17,903	-	391,701
2020	391,701	-	176,295	215,406
2021	215,406	-	40,807	174,599
2022	174,599	194,930	-	369,529
2023.5월말	369,529	-	162,326	207,203

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

이처럼 민간임대리츠 자리츠로 실제 출자된 내역은 계획현액 대비 40% 미만이고 연례적으로 출자의 이월이 지속되고 있음에도 불구하고, 동 사업의 결산자료에는 실제 자리츠로 출자된 내역이 아닌 모리츠로 출자된 내역만을 표기하고 있어 실제 사업의 집행 현황을 파악하기 어려운 문제가 있다. 특히 동 사업의 결산자료에는 실집행액 역시 기금에서 모리츠로 출자된 금액으로 표기하고 있어 자리츠에 출자된 내역은 알기 어려운 상황이다.

동 사업의 목표가 임대주택리츠에의 출자를 통하여 임대주택 공급을 활성화하려는 것임을 고려할 때, 모자리츠 형식으로 운영되는 민간임대리츠의 경우 자리츠로 출자되어 실제 집행된 내역을 파악하는 것이 중요할 것이다. 따라서 민간임대리츠 출자의 경우 실제 자리츠로 출자한 금액을 실집행액으로 표기하는 등 이를 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 임대주택리츠 출자 사업의 현 성과지표만으로는 민간임대리츠 출자에 대한 성과를 측정하기 어려우므로 민간임대리츠 자리츠로의 실집행액, 민간임대주택 준공실적 등의 성과지표를 추가하여 관리할 필요가 있다.

임대주택리츠 출자 사업은 현재 주택의 미임대율 및 공공임대주택 준공실적을 성과지표로 설정하여 관리하고 있다. 그러나 민간임대리츠는 민간임대주택을 공급하는 리츠라는 점을 고려할 때, 해당 성과지표만으로는 민간임대리츠 출자에 대한 성과를 적절하게 측정·관리하기 어렵다는 문제가 있다.

특히 임대주택리츠 출자 사업은 최근 5년간 계획액 편성 시 매년 공공임대리츠 출자에 비해 민간임대리츠 출자의 비중이 높았으며, 그 비중 또한 지속적으로 상승하고 있다. 특히 공공임대리츠의 실적 저조로 인하여 공공임대리츠 신규사업을 중단하기로 하면서 2021년부터는 동 사업의 계획액이 전액 민간임대리츠 출자로 편성되는 등 동 사업에서 민간임대리츠 출자의 비중이 커지고 있는 상황이다.

[최근 5년간 임대주택리츠 출자 사업의 내역사업별 계획액 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
임대주택리츠 출자	1,196,800	1,311,180	550,120	453,207	335,610
- 공공임대리츠 출자	296,800	231,180	84,840	0	0
(비중)	(24.8)	(17.6)	(15.4)	(0)	(0)
- 민간임대리츠 출자	900,000	1,080,000	465,280	453,207	335,610
(비중)	(75.2)	(82.4)	(84.6)	(100)	(100)

주: 당초 계획액 편성 기준

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

이처럼 동 사업에서 민간임대리츠 출자의 비중이 커지고 있는 것과 달리 성과 지표는 여전히 공공임대주택 준공실적 등 공공임대리츠를 중심으로 설정되어 있으며, 현 성과지표만으로는 민간임대리츠 출자에 대한 성과를 측정하기 어려운 문제가 있다.

특히 민간임대리츠 출자는 모자리츠 형식으로 운영되고 있어 단순히 기금 집행액 뿐만 아니라 자리츠로의 출자 금액을 관리할 필요가 있으며, 자리츠별 민간임대주택 공급 실적 역시 관리할 필요가 있다.

따라서 동 사업의 성과지표에 민간임대자리츠로 출자된 실제 집행액, 민간임대공급 실적 등 민간임대리츠 출자와 관련된 지표를 추가하여 적절히 관리할 필요가 있다.

4-4. 출자승인 실효 또는 공모 중단시 해당 출자액 회수 필요

가. 현 황

임대주택리츠 출자 사업의 내역사업인 민간임대리츠 출자 내역에 따르면, 2022년 말 기준으로 출자승인이 실효된 리츠가 2개, 사업자 공모가 중단된 리츠가 1개인 것으로 나타난다. 이처럼 출자승인이 실효되거나 공모가 중단된 리츠 총 3곳에 대하여 출자하기 위하여 주택도시보증공사에서 출자된 금액은 총 1,165억 3,900만원이다.

[임대주택리츠 출자 사업 출자내역 중 출자승인실효 또는 공모중단 현황]

(단위: 백만원)

구분	세부유형	리츠명	사업장	22년말 기준 진행 현황	기금 출자금액
민간	LH 9차	서희대한제3호	파주운정 F1-M	출자승인실효	42,420 ¹⁾
민간	LH 19-3차	대우케이원제18호	파주운정3 A-8	출자승인실효	34,119 ¹⁾
민간	토지지원	서울토지지원리츠2호	-	공모중단	40,000
합 계					116,539

주: 기금출자금액은 기금에서 모리츠로 출자된 금액을 의미함

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

출자승인이 실효되거나 공모가 중단되었음에도 해당 출자액을 모리츠에서 보유하는 것은 출자승인의 목적 등을 고려할 때 적절하지 않으므로 이를 조속히 주택도시보증공사로 회수할 필요가 있다.

임대주택리츠 출자 중 민간임대리츠 출자는 모자리츠 형식으로 운영되고 있어, 민간임대리츠에 대한 출자 승인이 나면 주택도시보증공사에서 모리츠로, 모리츠에서 자리츠로 출자되는 구조이다.

2022년 말을 기준으로 출자승인이 실효된 자리츠는 서희대한제3호, 대우케이원 제18호 2곳이며, 이들 리츠에 대한 출자액 역시 해당 자리츠들에 대한 기금 출자 심사를 거쳐 출자가 승인되어 주택도시기금에서 모리츠로 출자된 것이다. 또한 2022년 말을 기준으로 사업자공모가 중단된 리츠는 서울토지지원리츠2호로, 주택도시기금에서 동 리츠에 출자된 금액은 400억원이다.

주택도시보증공사는 이들 리츠 3곳에 대한 출자액 총 1,165억 3,900만원을 출자승인실효 또는 공모중단에도 불구하고 여전히 모리츠 또는 해당 리츠에서 보유하도록 하고 있다. 공사에 따르면 해당 출자액은 모리츠에서 3개월 단위의 정기예금으로 보유하고 있으며, 향후 타 자리츠에 출자할 계획이라는 입장이다.

그러나 위 출자액은 각각 출자승인이 실효된 자리츠 2곳과 공모중단된 자리츠 1곳에 대한 출자를 이유로 출자승인을 거쳐 출자된 것이므로, 해당 리츠에 대한 출자승인이 실효되거나 공모가 중단된 경우 본래의 출자 목적을 달성할 수 없으므로 해당 출자액을 모리츠로부터 회수하는 것이 타당할 것이다. 또한, 향후 다른 자리츠에 출자가 필요한 경우 해당 자리츠에 대하여 새로이 기금 출자 심사를 거치는 것이 타당하며, 이를 통하여 출자 승인이 된 경우 해당 연도 계획액에서 새로이 모리츠로 출자되는 것이 적절할 것이다.

따라서 기획재정부 및 국토교통부는 현재 모리츠 또는 공모중단된 리츠에서 보유하고 있는 해당 출자액 및 이자 수입 등을 조속히 주택도시기금으로 회수할 필요가 있으며, 향후 출자승인이 실효되거나 공모가 중단되는 등 자리츠에의 출자 목적을 달성할 수 없는 경우가 발생하는 경우 해당 출자액을 즉시 기금으로 회수하도록 할 필요가 있다.

가. 현 황

주택도시보증공사의 주택분양보증은 사업주체가 파산 등의 사유로 분양계약을 이행할 수 없게 되는 경우 해당 주택의 분양 이행 또는 납부한 계약금 및 중도금의 환급을 책임지는 보증이다.

주택을 공급하려는 사업주체는 「주택공급에 관한 규칙」 제15조¹⁾에 따라 입주자 모집을 하기 위해서는 주택도시보증공사나 국토교통부장관이 지정하는 보험회사 중 하나에 해당하는 기관으로부터 분양보증을 받아야 한다.

2022년 주택도시보증공사의 분양보증 실적은 68조 6,955억원으로 전년 대비 2조 4,811억원 감소하였다. 주택도시보증공사의 분양보증 실적은 2022년 기준 기업보증 실적의 약 58%를 차지하는 등 기업보증에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2022년 말 기준 분양보증 잔액은 236조 5,563억원으로, 보증잔액 역시 기업보증 전체의 약 71.2%를 차지하는 등 기업보증 잔액의 대다수가 분양보증 잔액인 것으로 나타난다.

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

1) 「주택공급에 관한 규칙」

제15조(입주자모집 시기) ① 사업주체(영 제16조에 따라 토지소유자 및 등록사업자가 공동사업주체인 경우에는 등록사업자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 착공과 동시에 입주자를 모집할 수 있다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관으로부터 「주택도시보증법 시행령」 제21조제1항제1호에 따른 분양보증(이하 “분양보증”이라 한다)을 받을 것
 가. 「주택도시보증법」 제16조에 따른 주택도시보증공사
 나. 「보험업법」 제2조제5호에 따른 보험회사(같은 법 제4조제1항제2호라목의 보증보험을 영위하는 보험회사만 해당한다) 중 국토교통부장관이 지정하는 보험회사

[2022회계연도 주택도시보증공사 보증실적 현황]

(단위: 억원)

구분	보증실적			보증잔액 (2022년 말 기준)
	2021년(a)	2022년(b)	증감(b-a)	
기업보증	1,156,117	1,183,473	27,356	3,322,353
주택분양보증	711,766	686,955	△24,811	2,365,563
주택사업금융보증	25,189	21,276	△3,913	102,434
기타기업보증	419,162	475,242	56,080	854,356

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

또한, 2022년 주택도시보증공사의 주택분양보증 보증료 수입은 2,604억원으로, 기업보증 전체 수입인 3,880억원 중 약 67%를 차지한다. 주택분양보증의 최근 5년간 보증료 수입은 총 1조 1,654억원이며, 기업보증의 약 68%를 차지하고 있다.

[최근 5년간 주택도시보증공사 주택분양보증 보증료 수입 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	최근 5년간 누적
기업보증	3,605	3,855	3,321	2,576	3,880	17,237
주택분양보증	2,321	2,676	2,173	1,880	2,604	11,654
(비율)	64	69	65	73	67	68

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

주택분양보증은 「주택공급에 관한 규칙」에도 불구하고 국토교통부장관이 분양보증을 할 수 있는 보험회사를 지정하지 않아 사실상 주택도시보증공사의 독점 체제로 운영되고 있으며, 이에 대하여 정부에서는 여러 차례 개선 계획을 발표하였으나 아직까지 개선되지 않고 있으므로 이를 조속히 개선할 필요가 있다.

「주택공급에 관한 규칙」 제15조2)는 주택을 공급하려는 사업주체가 입주자모집을 하는 경우 주택분양보증 가입을 의무화하고 있으며, 분양보증 기관으로 주택도시보증공사와 국토교통부장관이 지정하는 보험회사를 규정하고 있다. 그러나 현재 국토교통부는 분양보증을 담당할 수 있는 보험회사를 지정하지 않고 있어 사실상 주택분양보증은 주택도시보증공사의 독점 체제로 운영되고 있다.

이와 같은 주택도시보증공사의 분양보증 독점과 관련하여 정부는 지속적으로 독점 체제를 개선하겠다는 계획을 밝혔으나 아직까지 개선되고 있지 않은 상황이다. 정부는 2008년 「제3차 공공기관 선진화 추진계획」³⁾에서 주택도시보증공사의 전신인 대한주택보증(주)에 대하여 분양보증업무를 민간에 환원할 필요가 있으므로, 2010년부터 주택분양보증 독점권을 폐지하고 중소·지방건설업체의 분양보증이 원활하게 이루어지도록 다각적인 보완방안을 강구하겠다고 밝힌 바 있으나 독점 체제는 개선되지 않았다.

또한 2017년에는 공정거래위원회에서 경쟁제한적 규제 개선과제의 일환으로 주택도시보증공사가 독점하고 있는 주택분양보증에 대하여 업무수행기관을 2020년까지 추가로 지정하여 주택분양보증 시장에 경쟁 원리를 도입하기로 하였다고 발표하였다. 그러나 국토교통부는 2023년 현재까지도 분양보증 업무수행기관을 지정하지 않아 여전히 주택도시보증공사가 주택분양보증을 독점하고 있는 상태이다.

2) 「주택공급에 관한 규칙」

제15조(입주자모집 시기) ① 사업주체(영 제16조에 따라 토지소유자 및 등록사업자가 공동사업주체인 경우에는 등록사업자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 착공과 동시에 입주자를 모집할 수 있다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관으로부터 「주택도시보증법 시행령」 제21조제1항제1호에 따른 분양보증(이하 “분양보증”이라 한다)을 받을 것

가. 「주택도시보증법」 제16조에 따른 주택도시보증공사

나. 「보험업법」 제2조제5호에 따른 보험회사(같은 법 제4조제1항제2호라목의 보증보험을 영위하는 보험회사만 해당한다) 중 국토교통부장관이 지정하는 보험회사

3) 기획재정부, 「제3차 공공기관 선진화 추진계획」, 2008.10., p.8

[분양보증 업무 독점 개선과 관한 논의 연혁]

「제3차 공공기관 선진화 추진계획」 (2008.10.)	「2017년 상반기 경쟁제한적 규제 개선과제」 (2017.7.)
□ 대한주택보증(주) - 현황 및 문제점 · 외환위기가 마무리되고 주택건설업이 회복되었음을 감안, 분양보증업무를 민간에 환원할 필요 - 방안 · '10년부터 주택분양보증 독점권 폐지 · 중소·지방건설업체의 분양보증, 임대주택 임차인들의 임대보증금 보호 등이 원활하게 이루어지도록 다각적 보완방안 강구	□ 현재 주택도시보증공사가 독점하고 있는 주택분양보증 업무 수행 기관을 2020년까지 추가 지정하여 주택분양 보증시장에 경쟁 원리를 도입하기로 함 - 경쟁 촉진에 따라 일차적으로는 분양 보증료 인하가, 이차적으로는 인하된 보증료만큼 주택 분양 가격 산정에 반영될 것으로 기대

자료: 「제3차 공공기관 선진화 추진계획」 및 공정거래위원회 보도자료(2017.7.)를 바탕으로 재구성

공정거래위원회가 2017년 발표한 바와 같이 주택분양보증 수행기관으로 민간 업체를 지정하여 경쟁원리를 도입할 경우 분양 보증료 인하 가능성이 높아지고, 인하된 보증료만큼 주택 분양 가격 산정에 반영될 가능성이 높아진다. 뿐만 아니라 주택을 공급하는 사업주체의 입장이나 민간 보험회사 등의 입장에서도 공공성이 강하게 요구되는 분야가 아니라면 민간에의 개방을 통하여 경쟁 원리를 도입하고 사업주체의 선택권을 존중하는 것이 타당할 것이며, 「주택공급에 관한 규칙」 제15조의 취지에도 부합할 것이다.

따라서 국토교통부는 조속히 주택분양보증 업무수행기관을 지정하여 주택도시보증공사의 주택분양보증 독점 체제를 개선할 필요가 있다.

가. 현 황

주택도시보증공사의 주택구입자금보증은 주택분양보증을 받은 사업장의 입주예정자가 금융기관으로부터 대출받은 주택구입자금의 원리금 상환을 책임지는 보증으로, 공사는 보증한도 이내에서 금융기관으로부터의 대출금액의 80%를 보증한다.

주택도시보증공사의 조합주택시공보증은 조합주택을 건설하는 주택건설사업의 시공사가 파산 등의 사유로 해당 주택에 대한 시공책임 등을 이행할 수 없게 되는 경우 시공을 이행하거나 조합의 손해금 지급을 책임지는 보증이다.

주택도시보증공사의 주택사업금융보증은 주택건설사업의 미래 현금수입 및 사업성을 담보로 주택건설사업가자 대출받는 토지비 등 사업비에 대하여 주택사업금융(PF)의 원리금 상환을 책임지는 보증이다.

공사의 주택구입자금보증은 2022년 기준 보증잔액이 66조 7,095억원으로 전년 대비 약 3조 2,443억원 감소하였으며, 조합주택시공보증의 경우 2022년 기준 보증잔액은 15조 7,195억원으로 역시 2조 3,680억원 전년 대비 감소하였다. 주택사업금융보증의 2022년 기준 보증잔액은 10조 2,434억원으로, 보증잔액이 전년 대비 3,347억원 감소하였다.

[주택도시보증공사의 주택구입자금보증 등의 보증 잔액 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
주택구입자금보증	618,220	560,578	587,718	699,538	667,095
조합주택시공보증	137,130	171,539	178,517	180,875	157,195
주택사업금융보증	122,127	118,739	120,376	105,781	102,434

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

주택도시보증공사의 주택구입자금보증 보증료 수입은 2022년 362억원이며 최근 5년동안의 보증료 수입은 총 2,061억원이다. 조합주택시공보증의 경우 2022년 보증료 수입은 48억원으로 최근 5년간 수입은 422억원이며, 주택사업금융보증의 경우 2022년 보증료 수입은 199억원으로 최근 5년간 보증료 총 수입은 2,128억원이다.

[주택도시보증공사 주택구입자금보증 등의 보증료 수입 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	최근 5년간 합계
주택구입자금보증	465	351	446	437	362	2,061
조합주택시공보증	81	121	99	73	48	422
주택사업금융보증	698	470	537	224	199	2,128

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재구성

나. 분석의견

주택구입자금보증과 조합주택시공보증, 주택사업금융보증은 최근 5년간 대위변제가 거의 발생하지 않고 있으므로 보증료 인하를 검토할 필요가 있다.

주택구입자금보증의 2022년 보증잔액 건수는 35만 9,605건이고 그 금액은 66조 7,095억원이다. 동 보증은 2022년에 19건에 대하여 총 28억원이 대위변제되었는데, 이는 보증잔액 대비 0%로 대위변제율이 매우 낮은 상황이다. 주택구입자금보증의 낮은 대위변제율은 최근 5년간 지속되고 있는데, 최근 5년간 대위변제 금액이 2019년을 제외하고는 매년 30억원 미만으로 행해졌으며, 이에 따라 최근 5년간 대위변제율은 2019년(0.02%)을 제외하고 매년 대위변제금액을 기준으로 0%에 해당한다.

[최근 5년간 주택구입자금보증 보증사고 및 대위변제 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
보증잔액 (A)	319,526	618,220	303,750	560,578	315,491	587,719	375,075	699,539	359,605	667,095
보증사고 (B)	954	1,444	852	1,390	298	535	290	555	599	1,224
보증사고율 (B/A)	0.30	0.23	0.28	0.25	0.09	0.09	0.08	0.08	0.17	0.18
대위변제 (C)	6	7	95	124	10	11	10	21	19	28
대위변제율 (C/A)	0.00	0.00	0.03	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 작성됨

조합주택시공보증의 경우 2022년 보증잔액 건수는 478건, 금액은 15조 7,195 억원이다. 조합주택시공보증은 2022년에 보증사고 1건이 발생하였으나, 대위변제가 발생하지 않았다. 동 보증은 최근 5년간 보증사고 발생 건수가 총 8건에 불과하는 등 보증사고 발생건수가 낮은 상황이며 그마저도 대위변제가 발생하지 않아 최근 5년간 대위변제 금액은 없는 것으로 나타난다.

[최근 5년간 조합주택시공보증 보증사고 및 대위변제 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
보증잔액 (A)	373	137,130	453	171,539	498	178,517	529	180,875	478	157,195
보증사고 (B)	2	110	2	321	3	456	-	-	1	57
보증사고율 (B/A)	0.54	0.08	0.44	0.19	0.60	0.26	-	-	0.21	0.04
대위변제 (C)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대위변제율 (C/A)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 작성됨

주택사업금융보증 역시 최근 5년간 보증사고나 대위변제가 거의 발생하지 않았다. 주택사업금융보증의 2022년 보증잔액은 803건이며 10조 2,434억원이나 2022년 1건에 대하여 10억원의 대위변제가 행해졌으며 대위변제율은 0.01%에 불과하다. 또한 동 보증은 최근 5년 중 2019년과 2022년에만 대위변제가 발생하였으며 2018년과 2020년, 2021년의 경우 보증사고가 한 건도 일어나지 않아 대위변제도 발생하지 않았다.

[최근 5년간 주택사업금융보증 보증사고 및 대위변제 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
보증잔액 (A)	564	122,127	552	118,739	635	120,376	730	105,781	803	102,434
보증사고 (B)	-	-	1	280	-	-	-	-	5	10
보증사고율 (B/A)	-	-	0.18	0.24	-	-	-	-	0.62	0.01
대위변제 (C)	-	-	1	281	-	-	-	-	1	10
대위변제율 (C/A)	-	-	0.18	0.24	-	-	-	-	0.12	0.01

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 주택구입자금보증, 조합주택시공보증, 주택사업금융보증은 최근 5년간 대위변제율(금액 기준)이 일부를 제외하고는 0.00%대에 해당하는 등 대위변제가 거의 발생하지 않고 있다.

그러나 위 보증들의 보증료율은 최근 5년간 변동이 거의 없는 것으로 나타난다. 주택구입자금보증의 경우 최근 5년간 보증료율은 0.13%로 변동이 없었다. 이러한 보증료율은 2016년에 설정된 보증료율로, 최근 5년 중 대위변제율이 가장 높았던 2019년이 0.02%이며 그 외에는 매년 대위변제율이 0.00%이었음에도 불구하고 보증료율은 2016년과 동일한 수준으로 지속되고 있다.⁵⁾

5) 이에 대하여 주택도시보증공사는 사회배려계층에 대한 할인비율을 확대하거나 보증료 할인 대상 확대 등을 통하여 실효 보증료율을 낮추었다는 입장임

조합주택시공보증의 2022년 보증료율은 최저 0.059%에서 최고 0.54%로, 2021년에 최고 보증료율이 0.602%에서 0.54%로 낮아졌지만 최저 보증료율은 낮아지지 않았으며, 최근 5년간 대위변제가 단 한 건도 발생하지 않았음을 고려할 때 대위변제에 비해 보증료율이 높게 설정되어 있는 것으로 보인다.

주택사업금융보증 역시 최근 5년간 보증료율이 최저 0.563%에서 최고 1.104%로 변동이 없는 것으로 나타난다. 동 보증 역시 최근 5년간 대위변제가 2건에 불과하며, 대위변제금액이 가장 컸던 2019년의 대위변제율이 0.24%에 불과하다는 것을 고려할 때 보증료율이 다소 높게 설정되어 있는 것으로 보인다.

[최근 5년간 주택구입자금보증 등의 보증료율 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고
주택구입 자금보증	0.13		0.13		0.13		0.13		0.13	
조합주택 시공보증	0.059	0.602	0.059	0.602	0.059	0.602	0.059	0.54	0.059	0.54
주택사업 금융보증	0.563	1.104	0.563	1.104	0.563	1.104	0.563	1.104	0.563	1.104

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 정비사업의 사업시행자가 대출받은 사업자금에 대하여 보증하는 공사의 정비사업자금대출보증의 경우 역시 최근 5년간 대위변제가 거의 발생하지 않아 대위변제율이 낮음에 따라 최근 이주비와 부담금에 대한 보증료율을 낮춘 바 있다.

[최근 5년간 정비사업대출보증 보증사고 및 대위변제 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
보증잔액 (A)	132,892	267,579	155,147	334,433	180,350	381,857	179,671	401,883	164,202	404,654
보증사고 (B)	75	103	103	165	86	131	110	148	193	283
보증사고율 (B/A)	0.06	0.04	0.07	0.05	0.05	0.03	0.06	0.04	0.12	0.07
대위변제 (C)	2	1	5	46	3	19	3	2	2	34
대위변제율 (C/A)	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

[최근 5년간 정비사업자금대출보증 보증료율 현황]

(단위: 건, 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고
정비사업 자금대출 (이주비)	0.35		0.35		0.35		0.304		0.304	
정비사업 자금대출 (부담금)	0.17		0.17		0.17		0.15		0.15	
정비사업 자금대출 (사업비)	0.427	0.858	0.427	0.858	0.427	0.858	0.427	0.858	0.427	0.858

자료: 주택도시보증공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 주택도시보증공사의 주택구입자금보증, 조합주택시공보증, 주택사업금융보증은 최근 5년간 지속적으로 대위변제가 거의 발생하지 않았으며, 대위변제율에 비하여 보증료율이 다소 높게 설정되어 있다는 점, 이들과 비슷한 정비사업자금대출보증의 경우 최근 보증료율이 인하되었다는 점 등을 고려할 때, 공사는 주택구입자금보증, 조합주택시공보증, 주택사업금융보증의 보증료율 인하를 검토할 필요가 있다.

한국도로공사 고속도로 조사 및 건설 사업에 대한 출자 예산 집행 방식 개선 필요

가. 현 황

한국도로공사는 도로의 설치 및 관리와 이와 관련된 사업을 통해 도로의 정비를 촉진하고 도로교통의 발달에 기여하기 위하여 「한국도로공사법」에 따라 설립된 국토교통부 소관 준시장형 공기업으로 2022년 기준 수입·지출액은 14조 8,900억 원이다.

[한국도로공사 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2020	2021	2022
수입	정부간접지원수입_사업수입	4,624,899	5,049,557	5,304,000
	정부간접지원수입_위탁수입	323,755	245,916	180,333
	정부간접지원수입_부대수입	98,556	80,356	110,822
	출자금	1,654,340	2,047,302	2,325,026
	차입금	4,867,525	5,036,900	6,035,062
	기타	1,264,342	856,521	934,735
지출	인건비	554,966	575,072	593,748
	경상운영비	197,496	197,053	192,855
	사업비	7,313,491	8,160,094	9,032,935
	차입상환금	2,923,120	3,153,448	4,081,428
	기타	1,844,344	1,230,885	989,012
수입·지출합계		12,833,417	13,316,552	14,889,978

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 참조

한국도로공사의 고속도로 조사 및 건설 사업은 고속도로를 설계하고 건설하는 사업으로 사업비용은 국가(국토교통부)와 한국도로공사가 각각 40%와 60%의 비율로 부담하며, 국가는 한국도로공사에 대한 출자 방식으로 비용을 부담하고 있다.

동 사업에 대한 2022년도 국가출자 예산¹⁾은 2조 4,025억원이 편성되어 2조 3,391억원이 집행되었고, 21억원이 이월 및 불용되었다.

[2022 회계연도 고속도로 조사 및 건설사업 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	예산		전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경						
고속도로 조사	33,058	33,058	386	12,619	46,063	43,960	59	2,043
고속도로 건설	2,369,484	2,307,804	-	△12,619	2,295,185	2,295,185	-	-
합 계	2,402,542	2,340,862	386	-	2,341,248	2,339,145	59	2,043

주: 2022년 추경은 제2회 추경 기준

자료: 한국도로공사

나. 분석의견

국토교통부는 고속도로 조사 및 건설 사업에 대한 출자 예산의 편성 및 집행에 있어 국고와 도로공사의 매칭 비율에 따른 집행상황 등을 점검하며 출자금을 조절하는 한편, 한국도로공사는 동 사업에 대한 출자 예산 집행 방식을 개선할 필요가 있다.

한국도로공사의 고속도로 조사 및 건설 사업에 대한 국고 출자예산의 집행현황을 보면 고속도로 조사 사업의 경우 예산현액 460억원 중 439억원이 집행(집행률 95.4%)되었고, 건설 사업의 경우 예산현액 2조 2,952억원이 전액 집행된 상황이다.

반면 도로공사 자부담 예산에 대한 집행현황을 보면 집행률이 저조한 상황인데, 고속도로 조사 사업의 경우 예산현액 679억원 중 397억원이 집행(집행률 58.4%)되었고, 건설 사업의 경우 예산현액 2조 1,929억원 중 1조 5,561억원이 집행(집행률 71.0%)된 상황이다.

1) 코드: 교통시설특별회계 1531-301, 1532-339~386

[2022년도 고속도로 조사 및 건설 사업 분담 사업 집행실적]

(단위: 억원, %)

구분	국고					도로공사 자부담				
	예산 현액	집행액	이월액	불용액	집행률	예산 현액	집행액	이월액	불용액	집행률
합 계	23,255	23,234	0.6	20.2	99.9	22,608	15,958	6,649	2	70.6
■ 고속도로 조사										
중부권내륙	2.5	2.3	-	0.2	92.0	-	-	-	-	-
태안-서산	2.5	1.9	0.6	-	76.0	-	-	-	-	-
영일만횡단대교	21.4	1.4	-	20	6.5	-	-	-	-	-
제천-영월	23.5	23.5	-	-	100.0	19.6	19.6	-	-	100.0
계양-강화	22.5	22.5	-	-	100.0	26	26	-	-	100.0
서울-양평	20.6	20.6	-	-	100.0	-	-	-	-	-
칠원-창원	5.2	5.2	-	-	100.0	29.3	19.6	9.7	-	66.9
김제-삼례	9.5	9.5	-	-	100.0	12.1	6	6.1	-	49.6
서평택-안산	3	3	-	-	100.0	19	7.7	11.3	-	40.5
당진-아산	65.4	65.4	-	-	100.0	80.4	25.4	55	-	31.6
안산-인천	13.3	13.3	-	-	100.0	98.6	47	51.6	-	47.7
세종-청주	53.7	53.7	-	-	100.0	136.7	79.8	56.9	-	58.4
부산신항-김해	19.3	19.3	-	-	100.0	128.6	93.1	35.5	-	72.4
울산외곽순환	35	35	-	-	100.0	115.1	71.8	43.3	-	62.4
서청주-증평	4.9	4.9	-	-	100.0	14	0.7	13.3	-	5.0
소계	302.3	281.5	0.6	20.2	93.1	679.4	396.7	282.7	-	58.4
■ 고속도로 건설										
광주순환	160	160	-	-	100.0	571	537	34	-	94.0
화도-양평	366	366	-	-	100.0	335	234	101	-	69.9
함양-울산	4,298	4,298	-	-	100.0	3,079	2,509	570	-	81.5
파주-양주	1,118	1,118	-	-	100.0	603	413	190	-	68.5
포항-영덕	1,726	1,726	-	-	100.0	226	41	185	-	18.1
당진-천안	1,360	1,360	-	-	100.0	1,675	1,092	583	-	65.2
김포-파주	1,903	1,903	-	-	100.0	879	849	30	-	96.6
강진-광주	1,873	1,873	-	-	100.0	935	788	147	-	84.3
새만금-전주	2,150	2,150	-	-	100.0	1,141	713	428	-	62.5
안성-구리	3,604	3,604	-	-	100.0	10,357	6,525	3,832	-	63.0
세종-안성	2,497	2,497	-	-	100.0	1,509	1,393	116	-	92.3
양평-이천	1,122	1,122	-	-	100.0	301	298	3	-	99.0
문산-도라산	113	113	-	-	100.0	82	-	82	-	0
서창-안산	231	231	-	-	100.0	1	1	-	-	100.0
안산-북수원	378	378	-	-	100.0	65	-	65	-	0
동이-옥천	54	54	-	-	100.0	170	168	-	2	98.8
소계	22,952	22,952	-	-	100.0	21,929	15,561	6,366	2	71.0

주: 고속도로 조사 사업에 대한 국고 예산현액 및 집행액의 경우 표에 따른 노선별 금액 외에 조사 사업 전반에 대한 운영비 등(운영비, 여비, 업무추진비, 소송배상금 등)의 금액이 추가로 집행(158억 원)되었음

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 작성

도로공사의 자부담 예산에 대한 집행률을 노선별로 살펴보면 전체 31개의 노선 사업 중 9개의 노선 사업에서 도로공사 자부담 예산 집행률이 60% 미만²⁾으로 나타났고, 특히 문산-도라산 및 안산-북수원 사업 등 2개의 노선 사업에서는 국고 집행률이 100%인 반면, 도로공사의 자부담 예산은 전액 집행되지 못한 상황이다.

이에 대하여 한국도로공사는 ‘사업기간 내 매칭예산 편성제도’를 통해 전체 사업의 진행상황에 따라 연도별 자부담 예산의 매칭비율을 조정하고 있는데, 연도별 사업 예산을 집행함에 있어 일부 사업의 경우 출자받은 국고 예산을 우선 집행하고 자부담 예산은 후순위로 집행하기 때문에 사업 추진 과정에서 사업이 지연되는 경우 공사 부담분의 집행률은 떨어진다는 입장이다.

이러한 사업방식에 따라 문화재 발견, 민원 발생, 환경영향평가 협의 지연 등 쉽게 해결되기 어려운 사유로 지연되는 사업에도 국가 예산은 지속 편성되어 투입되는 상황이다.

예를 들어 현재 지연되고 있는 노선인 문산-도라산 노선의 경우 환경영향평가 협의지연 등에 따라 사업이 지연 중인데, 동 노선에 대한 과거 예산 집행 실적을 보면 건설 사업이 최초 추진된 2019년부터 2022년까지 매년 국고예산만 집행되고, 도로공사 자부담 예산은 전액 집행되지 않은 상황이다.

2) 9개 노선사업 집행률 부진 사유

노선	집행률(%)		집행률 부진 사유
	국고	도로공사 자부담	
김제-삼례	100.0	49.6	총사업비 협의 지연 등에 따른 설계 순연 등
서평택-안산	100.0	40.5	총사업비 협의 지연 등에 따른 설계 순연 등
당진-아산	100.0	31.6	'23년도 사업계획적정성 재검토 예정에 따른 이월
안산-인천	100.0	47.7	민원 등에 따른 2구간 추진지연
세종-청주	100.0	58.4	'23년도 사업계획적정성 재검토 예정에 따른 이월
서청주-증평	100.0	5.0	총사업비 협의 지연 등에 따른 설계 순연 등
포항-영덕	100.0	18.1	문화재 발견(3공구)에 따른 공정지연
문산-도라산	100.0	0	환경영향평가 협의지연, 감사원 감사 등에 따른 착공지연
안산-북수원	100.0	0	우·러 전쟁 및 화물연대 총파업 등에 따른 자재수급 애로 및 가격 급등

[현재 지연 중인 노선에 대한 예산 집행 현황]

(단위: 억원)

구분	2019				2020			
	국고		공사 자부담		국고		공사 자부담	
	예산 현액	집행액	예산 현액	집행액	예산 현액	집행액	예산 현액	집행액
문산-도라산	11	11	0	0	39	39	0	0
당진-아산	12	12	0	0	4	4	0	0
포항-영덕	535	535	809	809	1,072	1,072	762	762
서청주-증평	1	1	13	9	0	0	3	0
안산-북수원	2020년 신규				10	10	6	0
안산-인천	2020년 신규				6	6	0	0
세종-청주	2020년 신규				1	1	0	0
김제-삼례	2021년 신규				2021년 신규			
구분	2021				2022			
	국고		공사 자부담		국고		공사 자부담	
	예산 현액	집행액	예산 현액	집행액	예산 현액	집행액	예산 현액	집행액
문산-도라산	5	5	0	0	113	113	82	0
당진-아산	9	9	57	52	65	65	80	25
포항-영덕	601	601	516	516	1,726	1,726	226	41
서청주-증평	0	0	3	2	5	5	14	1
안산-북수원	12	12	23	23	378	378	65	0
안산-인천	35	35	22	0	13	13	99	47
세종-청주	61	61	58	46	54	54	137	80
김제-삼례	3	3	18	9	10	10	12	6

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 국토교통부는 향후 동 사업에 대한 출자 예산의 편성 및 집행에 있어 국고 및 도로공사의 연도별 매칭 비율에 따른 집행상황 등을 점검하며 출자금을 조절하는 한편, 한국도로공사는 동 사업에 대한 출자 예산 집행 방식을 개선함으로써 지연되는 사업에 국가 예산이 우선적으로 투입되지 않도록 할 필요가 있을 것이다.

가. 현 황

한국도로공사는 2015년 10월, 향후 설치되는 고속도로 7개 노선의 수납시스템은 ‘스마트톨링’ 시스템을 도입하기로 계획하고 추진하였으나, 2017년 12월 법적·기술적 문제를 이유로 한 국토교통부의 방침에 따라 2018년 4월에 기존과 동일한 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 병행 설치로 계획을 변경하였으며, 이에 따라 현재 건설 중인 7개 노선의 요금정산소는 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 병행 설치로 추진 중이다.

[하이패스 및 현장수납차로 설치 계획 노선]

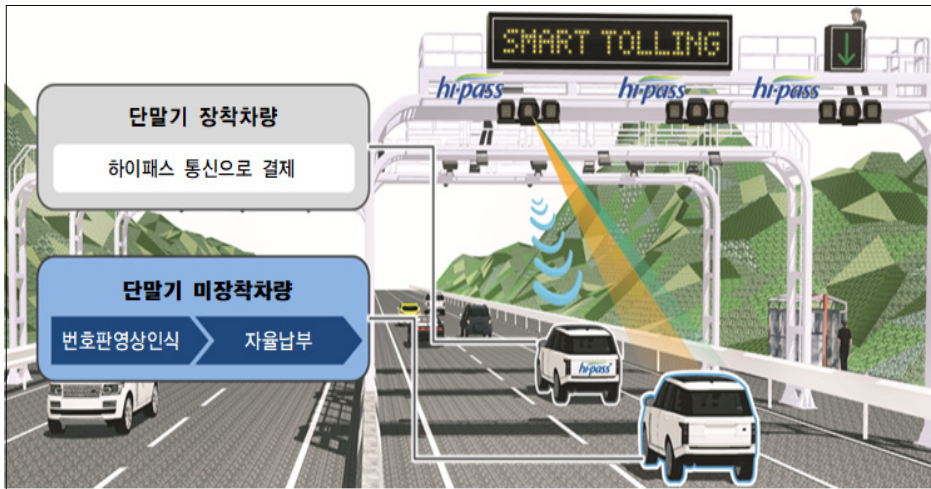
구분	2022	2023	2024	2025
노선	안성구리	포항영덕, 강진광주, 파주양주, 새만금전주	함양창녕	김포파주

주: 안성구리, 포항영덕, 강진광주, 파주양주, 새만금전주 노선의 경우 사업지연으로 인하여 2024년 준공 예정으로 변경

자료: 한국도로공사

■ 개념

- 통신(하이패스) 또는 카메라(영상) 등 다양한 기술을 활용해 모든 차량이 정차하지 않고 통행료를 납부할 수 있는 시스템으로 요금정산 구역에서의 교통체증 방지 및 감속으로 인한 환경오염, 사고 등의 방지를 목적으로 도입



- 하이패스: 차량에 부착된 하이패스 단말기(OBU+결제카드)와 차로에 설치된 안테나의 통신으로 통행료 수납
- 영상인식: 하이패스 단말기가 없는 차량의 경우 무정차 통과 후에 추후 운전자 등이 본인의 차량번호 조회 등을 통해 통행료를 납부하며, 일정 기간 미납 시 공사는 촬영된 번호판을 통해 통행료 납부 고지

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

첫째, 한국도로공사는 7개 노선에 대한 요금 수납 시스템 계획을 ‘스마트톨링’ 시스템에서 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 시스템으로 변경함에 따라 3,211억원의 예산이 추가로 소요될 전망이다, 스마트톨링 시스템 계획 단계시점부터 계획 변경 단계시점까지의 추진과정이 미흡한 측면이 있다.

한국도로공사는 2015년 10월에 향후 건설 예정인 7개 고속도로 노선에 대한 요금 수납 시스템을 ‘스마트톨링’ 시스템 설치로 계획하였으나 약 2년 6개월 만인 2018년 4월에 법적·기술적 문제 등을 이유로 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 시스템 설치로 변경함에 따라 3,211억원의 예산이 추가로 소요될 전망이며, 이는 고속도로 통행요금의 인상요인¹⁾이 될 소지가 있을 것이다.

[‘스마트톨링’ → ‘하이패스 및 현장수납차로’ 시스템으로 변경 시 소요예산]
(단위: 억원)

노선(준공예정년도)	시스템 설치 및 기반시설 공사비		
	스마트톨링 시스템(A)	하이패스 및 현장수납차로 시스템(B)	증감(B-A)
안성구리(2024년)	5,639	7,030	1,391
포항영덕(2024년)	1,573	1,761	188
강진광주(2024년)	1,179	1,713	534
파주양주(2024년)	379	521	142
새만금전주(2024년)	440	687	247
함양창녕(2024년)	1,384	1,738	354
김포파주(2025년)	2,153	2,508	355
합 계	12,747	15,958	3,211

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

국토교통부 및 한국도로공사는 고속도로 요금 수납시스템 설치 계획을 변경한 사유에 대하여 ① 법적 근거 마련 불발, ② 고속충중기 개발 지연, ③ 민자고속도로 연계 협의 지연 및 시스템 구축 절대기간 부족, ④ 통행료 수납원 반발이 원인이라고 설명하고 있다.

1) 「고속도로 통행요금 산정기준(국토교통부 고시)」

제2조(통행요금 산정의 기본원칙) ① 통행요금은 고속도로 이용자에게 교통서비스를 제공하는데 소요된 **건설유지비 총액을 보전하는** 취득원가 기준에 따른 총괄원가를 보상하는 **수준에서 결정되어야 한다.**

② **건설유지비 총액**은 성실하고 능률적인 경영하에서 교통서비스를 제공하는데 소요되는 도로설계비, 도로공사비, 토지 등의 보상비, 그 밖의 **유료도로의 건설·유지관리에 필요한 비용**으로 하며, 「유료도로법」 제18조의 통합채산제에 따라 건설유지비 총액은 대상노선 전체를 기준으로 하여 산정한다.

[요금 수납시스템 설치계획 변경(스마트톨링 → 하이패스 및 현장수납차로) 사유]

■ 개인정보 활용 법적 근거 마련 불발

- 영상인식에 의한 통행료 부과·수납을 위해서는 관계기관으로부터 차량 소유주와 주소 등의 개인정보를 취득할 수 있는 법적근거(유료도로법 개정) 필요

■ 고속 축중기 과적단속 실효성 한계

- 당초 스마트톨링 도입 계획상 현행 입구단속(저속축중기) 방식을 본선상 고속축중기 및 검문소 방식으로 대체할 계획이었으나, 고속축중기의 개발이 지연

■ 민자연계 협의 지연 및 시스템 구축 절대기간 부족

- 도로공사-민자노선 연계 이용차량의 요금산정 및 부과를 위해 필요한 영상약정 시스템 구축에 약 36개월이 소요될 것으로 예상되어 조율이 불가피했음

■ 통행료 수납원 반발

- 수납원 노조를 중심으로 스마트톨링 도입 자체를 고용불안 요인으로 인식하고, 반발로 인하여 사회적 혼란 발생

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 작성

그러나 한국도로공사는 ‘스마트톨링’ 시스템 설치를 최초 계획한 2015년 10월부터 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 설치로 계획을 변경한 2018년 4월까지 법적·기술적 장애요인을 해결하려는 노력이 부족한 측면이 있어 보인다.

우선 개인정보 활용의 법적 근거 마련 불발사유와 관련하여, 한국도로공사는 2016년 8월 ‘통행료의 부과·수납’을 위해서 관계기관에 개인정보를 요청할 수 있는 「유료도로법」 개정안을 입법예고 하였으나, 2016년 10월 법제처 심사 단계에서 조문 문구가 변경²⁾됨에 따라 2018년 당시 법령상 스마트톨링 시스템의 도입에 한계가 있었다는 입장이다.

그러나 2016년 8월 당시 입법예고된 「유료도로법」 개정안의 취지를 보면 스마트톨링 시스템을 염두하여 개정하는 것이 아닌 「개인정보 보호법」 제정 및 시행에 따라 전반적인 통행료 징수 및 감면, 강제징수 등의 업무처리를 위해서 개정한 것으

2) 입법예고 문구: ‘통행료의 부과·수납’을 위해서 관계기관에 개인정보 요청 가능 →

법제처 심사 후 문구: ‘내지 아니한 통행료의 부과·수납’을 위해서 개인정보 요청 가능

로 보이고, 법제처 심사단계에서 문구가 변경된 2016년 10월 이후로 수납요금 시스템 계획을 변경한 2018년 4월까지 스마트톨링 시스템 설치를 위한 「유료도로법」 개정안의 입법예고 및 국회 제출조차 없었던 상황이다.³⁾

[유료도로법 일부개정안 입법예고안(2016년 8월)]

■ 제안이유 및 주요내용

- 유료도로관리청 및 유료도로관리권자는 유료도로법 제15조에 의한 통행료의 부과·수납 및 감면, 제20조에 의한 부가통행료의 부과·수납, 제21조에 의한 통행료 등의 강제징수에 대한 사무 수행 시 개인정보의 이용이 불가피하여 관련 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장으로부터 제한적으로 이를 제공받아 이용하고 있으나, **2011년 9월 개인정보보호법 시행에 따라 개인정보를 제3자에게 제공하려면 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우로 제한됨에 따라** 유료도로법 제15조에 의한 통행료 부과·수납 및 감면, 제20조에 의한 부가통행료의 부과·수납, 제21조에 의한 통행료 등의 강제징수에 대한 사무 수행 시 이용이 불가피한 성명, 주민등록번호, 장애·보훈등급 등 정보를 관련 기관에 요청하여 사용할 수 있도록 하고자 함.

자료: 법제처

다음으로 스마트톨링 시스템 도입을 위해서는 도로공사-민자노선 연계 이용차량의 요금산정 및 부과를 위한 영상약정 시스템의 구축이 필요한데, 시스템 구축에 약 36개월이 소요될 것으로 예상되어 스마트톨링 시스템 도입이 어려웠다는 점과 관련하여서는, 2015년 스마트톨링 계획 수립시점부터 2018년 계획 변경 시점까지 국토교통부 및 한국도로공사는 민자노선 사업자에 대하여 3차례만 설명회를 진행(2016.12.~2017.11.)하였을 뿐 구체적인 협의절차를 진행하지 않았던 상황이다.⁴⁾

3) 한국도로공사는 이에 대하여 2017년 7월부터 9월까지 유료도로법 개정에 대하여 국토교통부와 4차례 협의를 진행하였으나 개정안의 제출까지는 이르지 못하였다는 입장이다.

4) 한국도로공사는 이에 대하여 민자노선 운영사와의 협의업무는 주요 정책사항이므로 주무부처인 국토교통부 소관이고 한국도로공사는 협의업무를 지원하였다는 입장이다.

스마트톨링 시스템 도입 자체를 고용불안 요인으로 인식한 수납원 노조의 반발로 인해 스마트톨링 시스템의 도입이 어려웠다는 입장과 관련하여서도, 한국도로공사는 2018년 계획 변경 당시 스마트톨링 시스템의 도입 필요성에 대하여 노조와의 협의 및 설득 절차를 진행한 적이 없었다는 점 또한 스마트톨링 시스템 도입에 대한 추진절차가 미흡한 측면이 있어 보인다.

둘째, 한국도로공사는 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 시스템 설치 계획을 재변경하여 2026년 하반기에 ‘스마트톨링’ 시스템을 전면 도입하는 것으로 변경하였는데 변경 과정 역시 면밀하지 못한 측면이 있다.

한국도로공사는 2022년 5월 국정과제로 ‘스마트톨링 확산’을 채택하여 2023년 하반기에 고속도로 3개 노선에 대한 스마트톨링 시범사업 추진 후, 2026년 하반기에는 스마트톨링 시스템을 전면 도입하겠다고 밝힌 상황이다.

[스마트톨링 시스템 전면 도입 계획]

■ 스마트톨링 시스템 전면 도입 계획

- **‘스마트톨링 확산’ 국정과제로 채택(22.5)**
- 영상인식 스마트톨링 국토교통부 자체 혁신과제 선정(22.8)
- **스마트톨링 도입 관련 계획 수립(23년 상반기)**
- 영상인식형 스마트톨링 시스템 시범사업 추진(23.10~24.9, 3개 노선)
- 민자MOU 체결 및 시스템 구축(24년~25년)
- 통행료 관련 법 제도 정비(~26년)
- **스마트톨링 시스템 전면 도입(26년 하반기)**

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 따라 현재 추진 중인 안성구리 노선 등 7개 노선의 요금시스템 또한 현장수납차로가 설치되었다가 2026년에는 스마트톨링 시스템으로 전면 변경됨에 따라 현장수납차로는 미운영될 예정이고, 특히 김포-파주 노선(2025년 준공) 요금소의 경우 현장수납차로가 2025년에 설치되었다 1년여 만인 2026년에 ‘스마트톨링’ 시스템으로 변경될 상황이다.

이와 관련하여 한국도로공사는 현재 설치된 요금수납차로 및 향후 7개 노선에 설치될 ‘현장수납차로’ 시스템을 ‘스마트톨링’ 시스템으로 전환하기 위한 대략적인 비용조차 추계가 되어있지 않은 상황⁵⁾에서, 스마트톨링 전면 도입 계획을 발표하였고 세부적인 실행 계획은 2023년 상반기 중에 수립하겠다는 입장임에 따라 향후 시스템 변경 시 추가 비용이 얼마나 소요될지도 불투명한 상황이다. 또한 이에 따른 비용은 「고속도로 통행요금 산정기준」 상 유료도로의 건설·유지관리 비용에 포함 되어 고속도로 이용자의 통행요금 인상요인으로 작용될 수 있을 것이다.⁶⁾

따라서 한국도로공사는 향후 사업 계획 등의 수립 시 행정적·기술적 절차 및 소요 비용 등에 대한 면밀한 검토를 통해 계획을 수립하고 추진함으로써 잦은 계획 변경으로 인한 예산 낭비 및 절차 지연 등이 발생되지 않도록 주의하는 한편, 스마트톨링 시스템 전면 도입의 경우 시스템 철거 및 변경 등에 소요되는 비용과 수납차로 폐지에 따라 발생하는 유희부지 활용 등의 편익을 면밀하게 비교·평가하여 추진할 필요가 있다.

5) 이와 관련하여 한국도로공사는 ‘하이패스 및 현장수납차로’ 시스템을 ‘스마트톨링’ 시스템으로 변경하는 경우 요금소 차로 정비계획(별도 수립 예정), 유희부지 개발계획 등에 따라 전환 소요비용 등이 결정되므로 현 시점에서는 구체적인 비용 및 편익의 산정이 곤란하다는 입장이다.

6) 한국도로공사는 이에 대하여 현재 건설 중인 현장수납차로는 최소 필요한 차로로 건설하는 한편, 기존 장비 재활용 등을 통해 신규 구입을 최소화하여 전환비용을 최소화하겠다는 입장이다.

한국도로공사 에너지자립 고속도로 관련 도로공사 자체 발전 재생에너지 비중 확대 및 유희부지 활용 방안 마련 필요

가. 현 황

한국도로공사는 지난 2017년 4월에, 2025년까지 고속도로 관리·운영에 필요한 모든 전기(439.8GWH)를 신재생에너지 고속도로에서 자체 생산함으로써 고속도로를 에너지 자립고속도로로 탈바꿈할 계획이라고 발표하였다.

이에 따라 고속도로의 연도별 신재생에너지 발전량을 다음과 같이 계획하였으나 2022년 기준 발전 목표량(289.5GWH) 대비 재생에너지의 실제 발전량(166.7GWH)은 목표량의 57.6%에 불과한 상황이다.

[고속도로 신재생에너지 발전량 계획 및 추진 현황]

(단위: GWH, %)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신재생에너지 발전 목표량(A)		78.8	108.6	155.1	201.5	241.3	289.5	337.7	385.9	442.8
재생 에너지 실제 발전량	자산임대사 업	60.7	72.8	92.0	111.6	143.9	164.6	-	-	-
	도로공사 (자체)	0.7	0.9	1.0	1.2	1.6	2.1	-	-	-
	합계(B)	61.4	73.7	93.0	112.8	145.5	166.7	-	-	-
목표량 대비 실제 발전량 비율(B/A)		77.9	67.9	60.0	56.0	60.3	57.6	-	-	-

자료: 한국도로공사

나. 분석의견

첫째, 한국도로공사는 계획에 따른 신재생에너지 발전량을 준수할 수 있도록 재생에너지 설비를 확충하는 한편, 도로공사 자체 발전량 비중을 늘릴 필요가 있다.

한국도로공사의 2022년 기준 고속도로 재생에너지의 실제 발전량은 166.7GWH로 목표 발전량 대비 57.6%에 불과하다.

더욱이 실제발전량(166.7GWH)에 대한 구성 현황을 보면 '자산임대사업 재생에너지 발전량'이 164.6GWH로 발전량의 대부분을 차지하고 있고, '도로공사 자체 재생에너지 발전량'은 2.1GWH에 불과한 상황이다.

'자산임대사업 발전량'이란 한국도로공사가 소유한 부지를 재생에너지 사업자에게 임대하면, 재생에너지 사업자는 임대부지에서 구축·생산한 재생에너지를 한국전력공사에 판매하는 것으로서 동 부지에서 생산된 재생에너지는 당초 한국도로공사에서 발표한 에너지 자립 고속도로¹⁾의 취지와 맞지 않는 측면이 있을 것이다.

'자산임대사업 발전량'을 제외하고 실제 고속도로의 관리·운영에 사용되는 '도로공사 자체 발전량'만 고려하는 경우 2022년 기준 고속도로의 재생에너지 발전량 비율은 목표량의 0.7%에 불과한 상황이다.

[도로공사 자체 신재생에너지 발전량 현황]

(단위: GWH, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
신재생에너지 발전 목표량(A)	78.8	108.6	155.1	201.5	241.3	289.5
도로공사 자체 발전량(B)	0.7	0.9	1.0	1.2	1.6	2.1
목표량 대비 실제 발전량 비율(B/A)	0.9	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7

자료: 한국도로공사

따라서 한국도로공사는 재생에너지 설비를 확충하고, 에너지 자립 고속도로 취지에 맞게 도로공사 자체 재생에너지 발전량 비중을 높일 필요가 있다. 한편, 계획 수립부터 현재까지의 재생에너지 실제 발전량 확대 추이와 재생에너지 시설의 설치·유지 비용 등을 종합적으로 고려하여 동 계획 목표량을 현실에 맞게 재조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

1) 고속도로 관리·운영에 필요한 모든 전기를 신재생에너지 고속도로에서 자체 생산

둘째, 한국도로공사는 과다하게 발생되고 있는 미활용 유휴부지에 대한 활용방안을 마련할 필요가 있다.

한국도로공사는 2022년 기준 전국에 1,343,000m²의 유휴부지를 보유하고 있는데 전체 유휴부지 면적의 37%는 미활용되고 있다.

또한 활용 유휴부지 면적(845,197m²)의 54.2%(458,564m²)는 지방자치단체가 주차장이나 체육시설 등으로 활용할 수 있도록 무상으로 제공하고 있는데, 이를 무상으로 제공받은 지방자치단체에서는 해당 시설에 대하여 이용자에게 이용료를 징수하는 경우도 발생하고 있다.

[한국도로공사 유휴부지 활용 현황(2022.12.31. 기준)]

(단위: m², 백만원)

구분			면적	임대료
활용	신재생에너지 임대		21,507	359
	물류시설 임대		25,589	4,482
			53,303	임대추진 중
	경작지 임대		119,740	20
	기타 임대(창고 등)		82,818	173
	지자체 협업 활용 ¹⁾	유상임대	83,676	60
		무상임대	458,564	0
	소 계		845,197	5,034
미활용			497,803	-
총 합			1,343,000	-

주: 1) 지자체 협업 활용사업: 고속도로 유휴부지를 지자체와 협력하여 지역사회 편의시설(체육시설, 주차장 등)로 제공하는 사업

자료: 한국도로공사

한국도로공사는 과다한 미활용부지에 대하여 해당 부지는 위치나 접근성, 토지 모형(형상), 면적 등을 고려할 때 임대여 어려워 활용되고 있지 못하다는 입장인데, 전체 유희부지의 37%가 미활용되고 있는 상황은 과도한 측면이 있어 보이고, 한국도로공사로부터 무상으로 유희부지를 제공받은 지방자치단체에서 이를 활용하여 이용료를 징수하는 상황 또한 바람직하지 못한 것으로 보인다.

따라서 한국도로공사는 과다하게 발생되고 있는 미활용 유희부지에 대하여 적극적인 활용방안²⁾을 마련하는 한편, 유희부지를 무상으로 임대받은 지방자치단체의 부지 활용현황 등을 점검하여 적절한 임대료를 징수할 필요가 있다.

2) 소규모 면적의 경우 창고 등의 임대로 활용하거나 임대가 어려운 경우 이를 도로공사 자체 재생에너지 발전 등에 활용하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

가. 현 황

한국도로공사는 재난 상황을 가정한 실전 훈련을 통해 재난대응 역량을 강화하고자 재난대응 현장훈련을 매년 실시하고 있다.

[최근 3년간 한국도로공사 재난대응 훈련 실시 현황]

구분	훈련명	훈련일	훈련목적
2020	2020년 재난대비 관련 폭설대응 현장훈련	11.3(화)	복합재난 상황을 가정한 실전적 훈련으로 재난대응 역량 강화
2021	2021년 재난대비 관련 폭설대응 현장훈련	11.11(목)	
2022	2022년 폭설 대응 현장훈련	11.9(수)	
	2022년 재난대응 안전한국훈련	11.24(목)	

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 작성

최근 3년간 이루어진 4건의 재난대응 훈련은 행사 대행업체를 통해 실시하였는데, 4건의 대행업체 모두 동일한 업체와 수의계약을 통해 진행하였다.

[재난대응 훈련 행사대행업체 계약 현황]

(단위: 백만원)

훈련명 (계약명)	계약일	계약금 액	계약 상대방	계약 방법
2020년 재난대비 관련 폭설대응 현장훈련 (2020년 도로살얼음 사고 대비 재난대응 현장훈련 행사 용역)	2020.11.16.	98	주식회사 엠메OO	수의 계약
2021년 재난대비 관련 폭설대응 현장훈련 (2021년 재난대비 폭설대응 현장훈련 행사 용역)	2021.11.10.	135		
2022년 폭설 대응 현장훈련 (2022년 청송지사 재난대비 폭설대응 현장훈련 행사 용역)	2022.10.24.	101		
2022년 재난대응 안전한국훈련 (2022년 재난대응 안전한국훈련 행사용역)	2022.11.22.	61		

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 작성됨

나. 분석의견

한국도로공사는 재난대응 훈련 행사대행 용역 계약 체결 시 계약 법령을 준수하여 경쟁입찰을 통한 계약 체결을 검토할 필요가 있다.

「공기업·준정부기관 계약사무규칙」, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 시행령에 따르면 공공기관이 계약을 체결하는 경우에는 원칙적으로 일반경쟁의 방법으로 계약을 체결하되 생산자 또는 소지자가 1인인 경우, 천재지변이 발생한 경우, 추정가격 2천만원(장애인·여성기업의 경우 5천만원) 이하인 경우 등 예외적인 경우에 한하여 수의계약을 체결할 수 있도록 하고 있다.¹⁾

1) 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」

제6조(계약의 방법) ① 기관장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지정하여 경쟁에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.

제8조(수의계약) ① 기관장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있다.

7. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조제1항·제2항에 따라 수의계약으로 하는 것이 가능한 경우

한국도로공사는 추정가격 2천만원이 넘는 4건의 행사대행 용역 계약을 수의계약으로 체결하였는데, 이에 대하여 한국도로공사는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조제1항제1호가목의 긴급한 행사 등 경쟁이 불가능한 사유에 해당되어 수의계약을 체결하였다는 입장이다.

그러나 한국도로공사가 실시한 해당 훈련의 경우 4건 모두 훈련 실시일로부터 약 1개월 전에 훈련계획을 수립한 상황으로, 국가계약법 상 1억원 내외의 용역 계약은 통상 입찰공고일로부터 계약체결일까지 약 2주~3주 정도의 기간이 소요²⁾되는 점을 고려할 때, 본 4건의 계약 모두 경쟁입찰의 방법으로 계약을 체결할 수 있는 시간도 있었을 것으로 보인다.

더욱이 해당 훈련은 갑자기 발생된 훈련이 아닌 매년 실시하는 훈련으로서 사전에 충분한 시간을 두고 계획을 수립하여 경쟁입찰을 통한 계약을 체결할 수 있었을 것이다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) ① 법 제7조제1항 단서에 따라 수의계약을 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 경쟁에 부칠 여유가 없거나 경쟁에 부쳐서는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 판단되는 경우로서 다음 각 목의 경우
 - 가. 천재지변, 감염병 예방 및 확산 방지, 작전상의 병력 이동, **긴급한 행사**, 긴급복구가 필요한 수해 등 비상재해, 원자재의 가격급등, 사고방지 등을 위한 긴급한 안전진단·시설물 개선, 그 밖에 이에 준하는 경우
2. ~ 4. (생략)
5. 제1호부터 제4호까지의 경우 외에 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 경우로서 다음 각 목의 경우
 - 가. 다음의 어느 하나에 해당하는 계약

2) 추정가격이 2천만원 이하인 물품의 제조·구매계약 또는 용역계약

- 2) 구매규격 사전공개 5일 → 입찰공고 7일 이상 → 적격심사(1~2일) → 기타 서류 확인 및 계약체결 (2~3일)

[재난대응 훈련 시행계획 수립일 등 현황]

(단위: 백만원)

훈련명 (계약명)	훈련		계약 체결일	계약 금액
	시행계획 수립일	훈련일		
2020년 재난대비 관련 폭설대응 현장훈련 (2020년 도로살얼음 사고 대비 재난대응 현장훈련 행사 용역)	2020.10.11.	2020.11.3.	2020.11.16.	98
2021년 재난대비 관련 폭설대응 현장훈련 (2021년 재난대비 폭설대응 현장훈련 행사 용역)	2021.10.7.	2021.11.11.	2021.11.10.	135
2022년 폭설 대응 현장훈련 (2022년 청송지사 재난대비 폭설대응 현장훈련 행사 용역)	2022.9.28.	2022.11.9.	2022.10.24.	101
2022년 재난대응 안전한국훈련 (2022년 재난대응 안전한국훈련 행사용역)	2022.10.28	2022.11.24.	2022.11.22.	61

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

더욱이 2020년에 체결한 계약은 훈련일 이후에 계약을 체결한 것으로 보아 계약 체결 전에 이미 해당 업체와 과업을 진행하고 계약체결은 사후 요식행위로 진행한 것으로 보인다.

따라서 한국도로공사는 향후 계약 체결 시 계약 관련 법령을 면밀히 검토하고 이를 준수할 필요가 있다.

한국도로공사 공공기관 혁신계획 중 자산효율화 계획 「공공기관 혁신가이드 라인」의 취지에 맞게 계획 수립 필요

가. 현 황

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위해 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였고, 이에 따라 한국도로공사는 기능·인력·자산 조정 등에 대한 혁신계획을 수립하였다.

[공공기관 혁신가이드 라인 주요내용]

구분	주요내용
공공기관 혁신가이드 라인	(기능) 민간경합 기능, 비핵심 기능, 수요감소 기능 축소·조정 (조직·인력) 2023년 공공기관 정원 원칙적 감축 (예산) 하반기 경상경비·업추비 예산 10% 이상 절감 (자산) 불요불급한 자산 매각, 비핵심 출자회사 정비, 청사 활용도 제고 (복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 7. 29.)

[한국도로공사 혁신 계획]

구분	산출내역
한국도로공사 혁신 계획	(기능) 국도 ITS 구축·관리 업무 등 비핵심기능 국토교통부 이관 (조직·인력) 업무프로세스 개선 및 정·현원차 축소 등을 통해 188명 감축 (예산) 경상경비 절감 등을 통해 2023년 경상경비 및 업무추진비 6,061백만원 감축 (자산) 비핵심 부동산 등의 매각을 통해 2027년까지 852억원 수입 (복리후생) 국가공무원 대비 과도한 복리후생제도 개선을 통해 2023년도 복리후생비 예산 1,340백만원 감축

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

한국도로공사가 작성한 혁신계획 중 자산 효율화 계획은 혁신계획의 취지에 맞지 않게 작성된 측면이 있다.

한국도로공사는 2022년 기획재정부의 「공공기관 혁신가이드 라인」에 따라 자체 혁신계획을 작성하였는데, 해당 계획 중 자산효율화 계획을 보면 다음과 같이 비핵심 부동산 및 출자회사 지분 매각 등을 통해 2027년까지 852억원의 수입을 발생시키는 것으로 계획하였다.

[한국도로공사 자산효율화 계획]

■ 총괄표

(단위: 억원)

구분	'22	'23	'24	'25~'27	총계
비핵심 부동산	182	55	288	-	525
불요불급한 여타 자산	-	6	6	21	33
비핵심/부실 출자회사 지분	-	214	-	80	294
[합 계]	182	275	294	101	852

■ 유형별 세부계획

1. 비핵심 부동산

(단위: 억원)

유형	자산명	장부금액	매각예정가	매각시기	비고
유휴부동산	舊진천지사	10	159	'24하	假감정평가 금액
유휴부동산	舊강릉지사	0.1	62	'24하	假감정평가 금액
유휴부동산	폐도 등 유휴부지	-	44	'22하	개별공시지가 기준
유휴부동산	폐도 등 유휴부지	-	20	'23상	개별공시지가 기준
유휴부동산	폐도 등 유휴부지	-	35	'23하	개별공시지가 기준
유휴부동산	폐도 등 유휴부지	-	30	'24상	개별공시지가 기준
유휴부동산	폐도 등 유휴부지	-	37	'24하	개별공시지가 기준
사택	숙소 임차 보증금	138	138	'22하	-
[합 계]		148.1	525		

2. 불요불급한 여타 자산

(단위: 억원)

유형	자산명	장부가액	매각예정가	매각시기	비고
회원권	콘도회원권	132	33	'23하~	매년 보유 회원권의 5%내외 5년간 매각 (노사합의 필요)
[합 계]		132	33		

3. 비핵심/부실 출자회사 지분

(단위: 억원)

매각사유	출자유형	(재)출자회사명	장부가액 (지분율)	매각 예정가	정리방법	매각시기
목적 달성	출자회사	한국건설관리공사	0 (42.5%)	23	폐지 · 청산	'23상
	출자회사	서울춘천고속도로	158 (10%)	157	지분매각	'23상
	출자회사	제2경인연결 고속도로	33 (4.76%)	80.1	지분매각	'25상
업무 무관	출자회사	드림라인	9 (1.1%)	9	지분매각	'23하
	출자회사	고속도로 태양광발전(주)	31 (29%)	18.6	지분매각	'23하
	출자회사	하이웨이솔라(주)	9 (29%)	6.5	지분매각	'23하

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 한국도로공사가 수립한 자산효율화 계획은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 비핵심 부동산 매각 계획으로 계상한 숙소 임차 보증금 138억원은 「지방이전 공공기관 이주직원용 숙소·사택 운영 기준」에 따라 숙소용도¹⁾로 임차하고 있던 주택을 사택용도²⁾ 임차로 변경한 것일 뿐 임차기간 만료에 따라 실제로 회수하는 금액이 아닌 상황이다. 이는 비핵심 부동산의 매각을 통해 공공기관의 수입을 증가시키고 부채 비율을 감소시키려는 기획재정부 혁신계획의 취지와 맞지 않는 측면이 있다.

둘째, 폐도 등 유휴부지 매각을 통한 166억원의 수입 발생 계획³⁾ 또한 매각대상 부지를 확정하여 산정한 금액이 아닌 매각 목표 금액을 먼저 수립하고, 매각대상 부지는 추후 금액에 맞춰서 확정하겠다는 입장이다.

이에 따라 2022년도 하반기 매각 계획 금액인 44억원은 2023년 5월 현재까지 매각대상 부지가 확정되지 않아 매각되지 못한 상황으로 향후에도 동 계획 달성 여부가 불투명한 상황이다.

셋째, 한국도로공사는 비핵심 출자회사 지분에 대한 매각 계획으로 드림라인의 지분을 매각하여 9억원의 수입을 발생시킬 것으로 계획하였다.

[드림라인 출자 개요]

(단위: %, 백만원)

법인명	취득일자	주요사업	출자목적	지분율	장부가액
드림라인	1997.7.31.	전기통신회선 설비 임대	첨단교통체계 구축을 위한 사업기반 조성	1.1	937

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

- 1) 숙소용도: 공공기관의 지방이전에 따라 지방으로 이주한 직원을 위해 임차한 부동산
- 2) 사택용도: 본부와 지사 순환근무를 해야 하는 직원을 위해 임차한 부동산
- 3) 폐도 등 유휴부지 매각계획

구분	매각예정가(억원)			
	2022	2023	2024	합계
유휴부지 매각	44	55	67	166

그런데 드림라인 지분의 경우 2012년도에 최초 매각 계획을 세워 2022년까지 총 35차례의 매각 시도를 하였으나 비상장주식의 소수지분(0.8%)에 대한 한계로 매수 희망자가 없어 지속 유찰됨에 따라 매각되지 못한 상황으로 향후 매각여부가 불투명한 상황이다.

이는 과거부터 지속적으로 매각을 시도하였으나 유찰 등의 사유로 현재까지 매각되지 못한 자산을 이번 혁신계획에 포함함으로써 혁신계획에 따른 수입 금액이 과다하게 계상된 측면이 있어 보인다.

따라서 한국도로공사는 수립한 혁신계획이 원활하게 이행될 수 있도록 기(既)수립된 자체 혁신계획을 면밀하게 재점검할 필요가 있어 보인다.

한편 기획재정부는 지난 2022년 11월에 공공기관의 혁신계획을 통해 2027년까지 14.5조원의 자산효율화를 추진한다고 발표⁴⁾하였는데, 공공기관에서 제출한 혁신계획에 대한 적정성 및 실행가능성 등을 면밀하게 검토하지 못한 측면이 있어 보인다.

4) 공공기관 혁신 본격화 한다(22~27년 총 14.5조원 자산효율화 추진)[2022.11.11.(금) 기획재정부 보도자료]

가. 현 황

한국도로공사 관할 휴게소는 건설 및 운영 주체에 따라 직영휴게소, 임대휴게소, 민자휴게소 등으로 구분된다. 이 중 임대휴게소는 한국도로공사가 외부 운영업체에 휴게소 건축물을 임대하는 방식으로 운영되며, 2022년 기준 전국에 총 180개가 운영 중이다.

임대휴게소의 운영구조를 살펴보면, 한국도로공사가 휴게소 운영업체로부터 건축물에 대한 임대료를 징수하고, 휴게소 운영업체가 다시 입점업체로부터 매출에 대한 수수료를 징수하는 3단계 구조를 이루고 있다.

휴게소 운영업체가 입점업체에 대해 부과하는 수수료율은 2021년 기준 평균 33.0%이며, 매년 꾸준히 감소하는 추세다. 이에 대해 한국도로공사는 전기·수도·가스료, 카드 수수료, 화장실·주차장 관리비, 폐기물 처리비 등 관리비 성격의 비용이 15.0%p 가량 포함되어 있으며, 나머지 18.0%p가 순수 수수료라는 입장이다.

[연도별 임대휴게소 위탁운영업체와 입점업체 간 평균수수료율 현황]

(단위: %)

연도	2017	2018	2019	2020	2021
평균 수수료율	36.9	36.2	34.6	33.5	33.0
순수수료	21.9	21.2	19.6	18.5	18.0
관리비	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0

자료: 한국도로공사

나. 분석의견

입점업체별 수수료율을 살펴보면 업체 간 편차가 상당한 수준인 것으로 보이는 바, 한국도로공사는 각 입점업체가 부담하는 수수료율 현황을 지속적으로 파악하고, 특정 운영업체가 입점업체를 대상으로 과도한 수수료를 부과하는 문제를 개선할 필요가 있다.

2021년 기준 입점업체별 수수료율 현황을 살펴보면, 정액으로 수수료를 납부하지 않는 1,435개 입점업체 중 379개(26.4%)의 업체가 45.0% 이상의 수수료율을 부담하고 있는 것으로 확인되었다. 수수료율 중 15.0%p가 관리비 성격으로 부과된 것이라는 한국도로공사의 주장을 감안하여도, 해당 업체들은 매출액의 30.0%p 이상을 순수한 성격의 수수료로 납부하고 있다.

[2021년 기준 입점업체별 수수료율 세부 현황]

(단위: 개)

연도	60% 이상	55% 이상 60% 미만	50% 이상 55% 미만	45% 이상 50% 미만
해당 업체 수	6	9	188	176

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 2021년 기준 매장유형별 수수료율 현황에 따르면 식사류, 간식류, 커피류 등 식음료 유형의 매장이 다른 유형의 매장보다 더 높은 수수료를 부담하고 있는 것으로 확인되었으며, 55% 이상의 수수료율을 적용받는 15개의 입점업체 또한 모두 식음료 유형의 매장에 해당하였다.

[2021년 기준 매장 유형별 수수료율 세부 현황]

(단위: %)

구분	계	식음료				의류	편의점	하이숍	청년	기타
		식사류	간식류	커피류						
수수료율	33.0	41.0	41.2	40.6	42.1	23.1	30.3	17.9	22.0	30.6

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

[2021년 기준 수수료율이 55.0% 이상인 매장 세부 현황]

(단위: %)

휴게소명	매장 유형	수수료율
대천(서울)	커피류	62
대천(목포)	커피류	61
대천(목포)	커피류	61
덕유산(대전)	커피류	61
덕평	자판기	60
평창(인천)	자판기	60
금산인삼랜드(통영)	커피류	58
덕유산(통영)	커피류	57.5
안성(서울)	커피류	57
대천(목포)	우동	55
마장복합	핫바	55
매송(목포)	핫바	55
매송(서울)	핫바	55
시흥하늘	커피류	55
춘천(부산)	커피류	55

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 대해 한국도로공사는 식음료 매장의 경우 타 매장에 비해 제품원가가 낮고 매출액 중 순이익의 비중이 높아 운영업체가 해당 입점업체들에 대해 상대적으로 높은 수수료를 적용하고 있는 것이며, 또한 2022년 이후로는 운영업체 및 휴게시설 협회에서 경영 자율권 침해를 이유로 관련 자료 제출을 거부함에 따라 입점업체별 수수료율에 대한 현황을 파악하지 못하였다는 입장이다.

그러나 입점업체의 과도한 수수료 부담은 휴게소를 이용하는 일반 국민에게 전가될 수 있는바, 한국도로공사는 운영업체 또는 입점업체 등의 협조를 구하여 각 입점업체가 부담하는 수수료율 현황을 지속적으로 파악하고, 업종별 휴게소 운영업체 간 수수료 부과체계 가이드라인을 마련하여 운영업체의 참여를 유도하는 등 특정 운영업체가 입점업체를 대상으로 필요 이상의 수수료 부담을 지게 하는 문제를 개선할 필요가 있다.

가. 현 황

한국도로공사는 「한국도로공사 직원 보수 및 복리후생 규정 및 제수당 지급기준」에 따라 수행 과정에서 면허가 필요한 직무, 위험한 직무, 특수 환경의 직무에 종사하는 직원을 대상으로 ‘위험부문 업무수당’을 지급하고 있다.

[연도별 한국도로공사 위험부문 업무수당 지급 현황]

(단위: 명, 천원)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
지급인원 계	2,134	2,884	3,187	3,311	3,325
면허 필요 직무 종사자	1,235	1,535	1,784	2,103	2,089
위험부문 담당자	353	375	400	410	404
특수환경 근무자	1,752	2,488	2,809	2,968	2,977
지급액 계	3,235,336	3,513,642	4,885,410	4,519,715	4,507,843
면허 필요 직무 종사자	1,561,710	1,693,830	2,123,010	1,489,680	1,438,560
위험부문 담당자	148,080	161,040	165,840	180,360	182,400
특수환경 근무자	1,525,546	1,658,772	2,596,560	2,849,675	2,886,883

주: 업무수당은 각 항목별 중복 지급 가능

자료: 한국도로공사

한국도로공사에 따르면, 위험부문 업무수당 중 면허 필요 직무 종사자에게 지급하는 수당(이하 ‘면허수당’)은 재해 등 고속도로 긴급 재난상황 발생 시 건설기계 운전 인원의 확보를 목적으로 지급하는 것으로, 종사자가 보유한 면허 1종 당 3만원(1인당 최대 15만원)을 지급하고 있다.¹⁾

김국찬 예산분석관(gckim@assembly.go.kr, 6788-4681)

1) 한국도로공사는 추가로 면허수당의 지급 필요성에 대해, ① 「국가기술자격법 시행령」 제27조에서는 공공기관의 국가기술자격 취득자에 대해 우대할 수 있다고 규정하고 있으며, 「건설기계관리법」 제26조 제4항에 의하면 건설기계 조종사 면허 또한 국가기술자격에 준하여 취득되므로 건설기계 조종사 면허 취득자 또한 우대받을 필요성이 있는 점, ② 해당 직종 전체 직원이 아니라 건설기계 운전 능력을 보유한 직원에게만 면허수당을 지급하고 있으므로 인건비를 효율적으로 사용하는 측면이 있다는 의견을 추가로 제시하였다.

[한국도로공사 면허수당 지급 기준]

구분	대상	월 지급액
순찰직 · 안전직 · 전문직 · 안전원 등	· 건설기계운전면허 : 로터(5톤 이상), 기중기, 굴삭기(3톤 이상), 롤러(모터그레이더), 지게차 · 1종 특수면허 : 대형견인차, 구난차(렉카)	1종당 3만원 (최대 15만원)

주: 2022년 상반기 기준

자료: 한국도로공사 직원 보수 및 복리후생 규정 등을 바탕으로 재작성

나. 분석의견

첫째, 한국도로공사 직원들이 면허 취득 과정의 허점을 악용하여 면허수당을 부당하게 수령한 결과 대규모 징계 및 수당 환수 조치가 이루어진바, 한국도로공사는 향후 유사한 사례가 재발하지 않도록 면허수당 지급의 관리감독을 강화할 필요가 있다.

전술한 2022년 기준 면허수당 지급 기준을 살펴보면, 지게차 운전면허가 있는 직원은 규모와 무관하게 면허수당을 지급받을 수 있었다. 그런데 3톤 미만 지게차의 경우 소형건설기계에 해당하여, 교육수강(무시험)만으로 지방자치단체로부터 소형건설기계 조종사 면허를 발급받을 수 있는 제도적 허점이 존재하였다.

이와 같은 허점을 악용하여 한국도로공사 직원 142명이 관련 면허학원과 공모하여 건설기계면허를 허위로 취득하였고, 83명이 면허수당을 부정 취득하였다.

[2022년 한국도로공사 직원들의 건설기계면허 및 수당 부정 취득 현황]

(단위: 명)

구분	계	순찰직	안전직	전문직	실무직		
					안전원	도로 관리원	상황 관리원
건설기계면허 허위 취득	142	128	3	1	2	6	2
면허수당 부정 취득	83	77	2	-	2	2	-

자료: 한국도로공사

이후 무시험 소형건설기계면허 보유자에 대한 수당은 2022년 10월 전면 폐지되었고 부정 취득한 면허수당은 전액(3,200만원) 환수되었으며, 소형건설기계면허 허위취득자 142명 중 퇴직자 4명을 제외한 138명은 징계처분을 받았다.

[한국도로공사 면허수당 부정 취득자에 대한 징계 현황]

(단위: 명)

유형	정직	감봉	견책	징계미대상 (퇴직자)	계
징계인원	33	91	14	4	142

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 한국도로공사는 건설기계조종사 면허 취득을 규정하는 절차는 지방자치단체의 소관이므로 공사의 업무영역이 아니며, 공사 측에서 개개인의 면허 취득 과정을 일일이 파악하는 것은 현실적으로 어렵다는 입장이다. 그러나 면허수당의 지급 목적이 재해 등 고속도로 긴급 재난상황 발생 시 건설기계 운전 인원의 확보를 목적으로 하는 것임을 고려하면, 지방자치단체의 역할과 별개로 한국도로공사 또한 수당을 지급받은 직원들이 실제로 고속도로 긴급 재난상황에 대응할 수 있는 역량을 갖추고 있는지 지속적으로 점검하고, 미흡한 인원에 대해서는 수당을 지급하지 않는 등 관리감독을 수행하는 것이 타당함에도 이와 같은 역할 수행이 미흡하였던 것으로 보인다. 따라서 한국도로공사는 향후 이와 유사한 사례가 재발하지 않도록 면허수당 지급에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있다.

둘째, 대규모 징계 및 환수 조치 이후에도 지사에 존재하지 않는 장비에 대한 면허를 취득한 자가 면허수당을 취득하는 문제는 여전히 남아 있는바, 한국도로공사는 이와 같이 실제 직무 종사 여부와 무관하게 면허수당을 취득하는 문제를 개선하기 위하여 면허수당 지급 과정에서 ‘면허 보유 여부’뿐만 아니라 ‘실제 관련 업무에의 종사 여부’ 등을 추가로 고려할 필요가 있다.

대규모 징계 및 환수 조치 이후, 한국도로공사는 면허 취득 과정에서 제도적 허점이 존재하는 소형건설기계면허 관련 수당 규정을 삭제하였으므로 향후 유사한 사례가 재발하지 않을 것이라는 입장이다.

그러나 관련 면허만 보유하면 실제 직무 종사 여부와 무관하게 부적절한 수당 취득이 발생할 가능성은 여전히 남아 있다. 예컨대 한국도로공사 직원이 소속 지사에 존재하지 않는 장비에 관한 면허를 취득하였다면, 해당 지사에 자신의 면허와 관련된 장비가 없으므로 실제 직무에 종사하기 어렵지만 현재 기준에 따르면 면허수당을 취득할 수 있다.

앞서 문제된 소형건설기계면허와 관련하여 한국도로공사가 보유한 소형건설기계 현황을 살펴보면, 소형건설기계는 수도권본부, 충북본부, 전북본부, 대구경북본부 각 1대씩, 전국에 단 4대만을 보유하고 있었다. 그러나 3톤 미만 지게차가 없는 지사에서조차 소형건설기계면허 허위취득 및 면허수당 허위취득자가 다수 발생하였다.

한국도로공사가 소형건설기계면허 관련 수당 규정을 삭제하였어도, 특정 지사에 존재하지 않는 장비에 관한 면허를 취득한 자가 면허수당을 취득할 가능성, 또 다른 제도적 허점을 활용하여 다른 면허를 통해 면허수당을 취득할 가능성은 여전히 남아 있는 것이다.

실제로 소형건설기계면허에 대한 수당 규정 삭제 이후 지사별 장비와 면허수당 취득자의 분포를 살펴본 결과, 대규모 징계 이후에도 여전히 상당수의 직원들이 소속 지사에서 보유하지 않은 장비에 대한 면허 보유를 이유로 수당을 취득하고 있었다. 소속 지사에서 보유하지 않은 장비에 대한 면허 보유를 이유로 면허수당을 취득한 직원 수만 계산해도 2,089명 중 1,662명에 이른다는 점을 고려하면, 소속 지사에서 보유하였지만 사실상 사용하지 않고 있는 장비에 대한 면허 보유를 이유로 수당을 취득하였거나, 지사에서 보유한 장비 수보다 해당 장비에 대한 면허 보유자 수가 필요 이상으로 많아 사실상 해당 장비 관련 업무에 종사하지 않고 있으면서도 수당을 취득하고 있는 직원 수까지 포함 시 대부분의 직원들이 실제 면허와 관련한 업무에 종사하지 않으면서 면허수당을 취득할 가능성이 있다.

[소속 지사에서 보유하지 않은 장비 관련 면허수당을 취득한 직원 수 현황]

(단위: 명)

권역	로더 (5톤 이상)	기중기	굴삭기 (3톤 이상)	롤러 (모터 그레이더)	지게차	대형 견인차	구난차 (렉카)	계
수도권	9	3	16	2	6	0	181	217
강원	0	7	27	2	18	10	108	172
충북	9	4	31	2	10	0	129	185
대전충남	1	11	20	0	11	0	136	179
전북	9	12	27	0	18	2	134	202
광주전남	7	14	37	2	21	14	133	228
대구경북	8	16	45	8	24	0	178	279
부산경남	9	8	28	1	13	15	153	194
기타	2	2	0	0	0	2	0	6
계	54	77	231	17	121	43	1,152	1,662

주: 밑줄 처리된 숫자는 해당 권역에 해당 장비가 한 대도 존재하지 않음에도 해당 직원들에게 면허수당이 지급되었음을 의미함. 예컨대 수도권 권역의 경우 수도권본부 및 지사가 구난차(렉카)를 전혀 보유하고 있지 않음에도 181명의 직원에게 구난차(렉카) 면허 보유를 이유로 면허수당을 지급하였음을 의미함

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 이와 관련하여 한국도로공사는 권역별로 본부에 근무하는 직원의 경우 권역 내 각 지사에서 긴급한 상황이 발생할 때에 관련 장비를 운용할 필요성이 있으므로 본부에서 보유하지 않은 장비에 대한 면허를 취득하였다고 할지라도 실제 관련 업무에 종사할 가능성이 있고, 기타 지사에 근무하는 직원의 경우에도 순환근무에 따라 향후 자신이 보유한 면허와 관련된 장비를 운용할 가능성이 있으므로 역시 실제 관련 업무에 종사할 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 입장이다.

그러나 한국도로공사의 주장을 고려하여도 여전히 995명의 직원은 자신이 소속한 권역에서 한 대도 보유하지 않은 장비에 대한 면허 보유를 이유로 면허수당을 취득하였으며, 단순히 순환근무에 따라 향후 직원들이 보유한 면허와 관련된 장비를 운용할 가능성이 있다는 사정만으로 지금과 같이 다수의 직원들이 실제 면허와 관련한 업무에 종사하지 않으면서 면허수당을 취득하는 것은 부적절하다.

따라서 한국도로공사는 향후 면허수당 지급 기준을 ‘면허 보유 여부’가 아닌 ‘실제 관련 업무에의 종사 여부’ 등으로 변경하는 방안을 검토하고 수당 지급에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있다. 이때 실제 관련 업무에의 종사 여부를 판단하기 위해서는 지사별로 보유 중인 관련 건설기계 현황과, 지사별 직원들의 관련 업무수행 실적 등에 대한 종합적 검토가 선행되어야 할 것이다.²⁾

2) 이와 관련하여 한국도로공사는, 소형건설기계면허에 대한 수당 폐지에 대해서는 노사가 수당 지급에 대한 관리감독을 강화하여야 한다는 측면에서 공감함으로써 합의할 수 있었으나 ① 부정취득 등의 문제가 드러나지 않은 건설기계 조종사 면허 수당 지급 기준의 경우 노동조합의 동의 없이는 변경이 불가하며, ② 「2023년 공기업·준정부기관 예산운용지침」에 따르면 수당 등에 대해 총인건비 한도 내에서의 개인별, 항목별 등 구체적인 증감은 기관이 자율적으로 결정한다고 명시되어 있으므로 공사는 향후에도 노사합의를 통해 자율적으로 지급할 것이라는 입장이다.

지속적인 영업손실 발생 중인 한국철도공사, (주)에스알의 뜻밖으로 인해 2,262억원 유동성 확보 필요

한국철도공사는 철도 운영의 전문성과 효율성을 높임으로써 철도산업과 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 설립된 준시장형 공기업이다.

한국철도공사의 연도별 수입 및 지출 현황을 살펴보면, 2022년 기준 정부지원 수입 5조 4,410억원, 차입금 3조 8,793억원, 기타사업수입 6,176억원, 출자금 811억원 등이 있으며, 지출 규모는 사업비 4조 2,957억원, 차입상환금 2조 8,049억원, 인건비 2조 4,303억원, 기타 4,539억원, 경상운영비 509억원 등의 규모이다.

[한국철도공사의 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
수입	정부지원수입	5,605,270	5,371,534	4,329,058	4,773,419	5,441,057
	기타사업수입	265,353	290,237	475,254	605,407	617,622
	부대수입	8,106	26,157	9,585	1,654	5,867
	출자금	70,506	74,189	106,438	90,163	81,162
	차입금	934,531	1,056,476	1,639,972	2,089,605	3,879,324
	기타	16,724	20,989	95,045	434,184	10,720
지출	인건비	2,228,814	2,280,116	2,110,525	2,279,589	2,430,294
	경상운영비	49,177	52,253	45,800	51,712	50,896
	사업비	2,396,978	2,907,417	3,009,734	3,530,828	4,295,745
	차입상환금	1,976,387	1,028,364	1,336,669	1,961,544	2,804,910
	기타	249,134	571,432	152,624	170,759	453,907
수입 · 지출합계		6,900,490	6,839,582	6,655,352	7,994,432	10,035,752

자료: 국토교통부

가. 현 황

2022년 한국철도공사의 종속회사 중 (주)에스알은 철도운송업을 영위하는 준시장형 공기업이다. 한국철도공사는 (주)에스알의 41.0% 지분을 보유하고 있으며, 동주식의 장부가액은 2021년 1,422억원, 2022년 2,099억원이다. 한국철도공사가 보유한 (주)에스알의 장부가액이 2021년 대비 2022년에 677억원 증가한 것은 (주)에스알 주식 관련한 풋옵션의 공정가치가 증가하였기 때문이다.¹⁾

[2022년 한국철도공사 종속기업투자주식 장부가액 현황]

(단위: 백만원, %)

종속기업명	주요 영업활동	소유지분율	장부가액	
			2021	2022
코레일유통(주)	소매업	100.00	43,305	43,305
코레일네트웍스(주)	서비스업	89.47	13,429	13,429
코레일로지스(주)	철도화물연계수송업	92.08	0	6,084
코레일관광개발(주)	서비스업	51.00	4,023	4,023
코레일테크(주)	철도궤도 전문공사업	97.31	6,220	6,220
(주)에스알	철도운송업	41.00	142,253	209,960

주: 한국철도공사는 2022년 코레일로지스(주) 주식 장부가액 관련하여 60.84억원의 손상차손 환입을 인식함

자료: 한국철도공사 별도감사보고서

한편 2022년 기준 (주)에스알의 자본금은 2,500억원이며, 주주는 한국철도공사(20,500,000주, 41.0%), 사립학교교직원연금공단(15,750,000주, 31.5%), 중소기업은행(7,500,000주, 15.0%), 한국산업은행(6,250,000주, 12.5%)으로 구성되어 있다.

1) 한국철도공사에 따르면, '재무적투자자(FI)가 매입한 종속회사 지분을 신주 발행자가 아닌 당해 피투자회사의 모회사에게 매도하여 exit할 수 있도록 하는 풋옵션 계약'이 있을 경우 모회사의 별도재무제표 관점에서 풋옵션 매도에 따른 의무는 파생상품부채(공정가치로 측정)하여 인식하고, 다음과 같은 회계처리가 발생한다고 설명한다.

(차) 종속회사 투자지분 XX (대) 파생상품부채* XX

* 매도포지션의 풋옵션에 대하여 공정가치를 측정함

[(주)에스알 주주현황]

(단위: 주, %)

구분	한국철도공사	사립학교교직원 연금공단	중소기업은행	한국산업은행	합계
주식수	20,500,000	15,750,000	7,500,000	6,250,000	50,000,000
지분율	41.0	31.5	15.0	12.5	100.0

자료: 주식회사 (주)에스알 개별감사보고서

나. 분석의견

한국철도공사는 2023년 6월 도래하는 (주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사로 인한 2,262억원 지급을 대비하여 자금 계획을 수립하고 이로 인해 금융부채 증가가 과도해지지 않도록 관리할 필요가 있다.

2014년 12월, 한국철도공사와 ‘사립학교교직원연금공단, 중소기업은행, 한국산업은행(이하, 재무투자자)는 (주)에스알 주식 취득과 관련하여 ‘주주 간 계약’을 체결하였다. 동 계약에는 일반적인 주식 취득 이외에 ‘한국철도공사의 콜옵션’²⁾과 ‘재무투자자의 풋옵션’³⁾, 한국철도공사와 (주)에스알 간의 ‘종류주식’⁴⁾ 변경’에 대한 조건이 명시되어 있다.

(주)에스알 자본유치 과정에서 한국철도공사 이외 투자자들은 유동성과 수익률을 보장받기 위해 (주)에스알에 매수청구권을 요구하였으나, 당시 (주)에스알은 평판리스크⁵⁾로 인해 인수확약서 제공 능력이 없었기 때문에 최대주주인 한국철도공사에 매수청구권 제공을 요청하였다. 이에 한국철도공사 및 이외 재무투자자들은 주주 간 계약 체결을 통해 투자자가 풋옵션 행사 시 한국철도공사가 지분을 인수(풋옵션)하고 동 주식을 향후 (주)에스알이 상환할 수 있도록 상환우선주로 변경하는 조건(종류주식 변경)을 주주 간 계약에 명시하게 되었다.

이 중 풋옵션 조건에 의하면, 재무투자자는 주식 인수 후 3년 6개월 후부터 8년 6개월이 되는 날까지 한국철도공사에 특정 행사가격으로 (주)에스알 주식을 매도를

2) 옵션거래에서 특정한 기초자산을 특정 시기에 미리 정한 행사가격으로 살 수 있는 권리

3) 옵션거래에서 특정한 기초자산을 특정 시기에 미리 정한 가격으로 팔 수 있는 권리

4) 이익의 배당, 의결권의 행사, 잔여 재산의 분배, 상환 및 전환 등 방식이 보통주와 다른 주식

5) 평판리스크(Reputation Risk): 부정적 평가 때문에 시장에서 신뢰를 상실하여 발생하는 위험

요청할 수 있는 권리를 보유한다. 2023년 6월, 동 풋옵션의 행사 종료일이 도래하게 된다. 그런데 (주)에스알은 2014~2022년 동안 배당금 지급분이 없었음에 따라 각 재무투자자는 동 풋옵션을 행사하여 투자금을 회수할 것으로 보인다.

[(주)에스알 주주 간 계약 중 주요 내용]

구분	내용
한국 철도공사의 콜옵션	한국철도공사가 타 주주(재무투자자)의 주식을 매수할 수 있는 권리(콜옵션)
	행사조건: 한국철도공사의 영업이익이 발생할 때
	행사가격: 2 개 회계법인의 주식평가액((주)에스알)의 평균가격
	재무투자자는 주식매도청구권 행사에 응하지 않겠다는 의사 표시 가능
이외 주주의 풋옵션	한국철도공사 이외 주주가 한국철도공사에 주식을 매도할 수 있는 권리(풋옵션)
	행사기간: 기산일로부터 종료일까지 5년 간 행사가능 - 기산일은 최초 주금납입일로부터 3년 6개월이 경과한날 - 종료일은 최초 주금납입일로부터 8년 6개월이 경과한날(2023.6월 도래)
	행사가격: (액면가액 및 주식대금납입일로부터 행사가격 지급일까지 연 복리 5.6% 해당액) - (배당금 및 배당금 지급일로부터 행사가격 지급일까지 연 복리 5.6% 해당액)
종류주식 변경	* 한국철도공사가 재무투자자에게 매매대금을 완납하고 (주)에스알 주식을 취득한 경우 - 한국철도공사가 재무투자자로부터 취득한 주식을 상환우선주로 변경함

자료: (주)에스알 주주간 계약을 바탕으로 재작성

재무투자자가 풋옵션을 행사할 경우 한국철도공사는 총 2,262억원의 행사가격을 지급하여 재무투자자가 보유한 59%의 (주)에스알 주식(29,500,000주)을 매수할 의무가 발생한다. 재무투자자 입장에서 2,262억원은 투자원금 1,475억원 및 이자 수익 787억원으로 구분되며, 재무투자자의 지분율에 따라 행사될 예정이다.

동 풋옵션 행사를 대비하여 한국철도공사는 2022년 말 별도재무제표 상 파생상품부채 1,074억원을 계상하고 있다.⁶⁾

6) 2023년 상반기 중 한국철도공사는 2,262억원의 현금을 지급하고 (주)에스알의 나머지 51% 지분을 보유하게 될 것으로 보인다. 만약 동 풋옵션이 행사되어 한국철도공사가 재무투자자에게 행사가격을 지급할 경우, 앞서 언급한 한국철도공사의 별도재무제표 상 부채계정은 제거된다.

[(주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사 시 원리금 회수]

(단위: 주, %, 억원)

구분	한국철도공사	사립학교교직원 연금공단	중소기업은행	한국산업은행	합계
주식수	20,500,000	15,750,000	7,500,000	6,250,000	50,000,000
지분율	41.0	31.5	15.0	12.5	100.0
풋옵션 행사 시 수령총액	0	1,207.7	575.1	479.2	2,262.0
원금	0	787.5	375.0	312.5	1,475.0
이자수익	0	420.2	200.1	166.7	787.0

자료: ㈜에스알 개별감사보고서 및 ㈜에스알 주주 간 계약을 바탕으로 재작성

한편 2018~2022년 한국철도공사의 재무현황을 분석해보면, 2022년 자산은 2021년 대비 3조 8,588억원 증가하였는데 이 중 3조 1,021억원이 토지재평가 등으로 인한 토지의 상승에 기인하며, 2조 4,707억원은 토지재평가이익(자본)의 증가로 이어졌다.

한국철도공사의 2022년 매출액은 5조 4,558억원으로 2021년 대비 3,130억원 증가하였으며, 코로나19 이전 수준으로 회복되고 있는 것으로 보이지만, 인건비, 감가상각비, 수선비, 임차료 등 영업비용이 크게 발생함에 따라 지속적인 영업손실 및 당기순손실을 인식하고 있다.

이와 같은 손실 발생에 따라 한국철도공사의 2022년 재무활동에서는 2021년 대비 9,358억원 증가한 1조 1,489억원의 현금이 유입되었는데, 이는 2021년 대비 사채 발행 및 차입액이 증가함에 기인한다.

즉, 한국철도공사의 지속적인 영업손실 발생은 영업활동현금흐름의 유출(2020년 △5,525억원, 2021년 △6,374억원, 2022년 △2,853억원)로 이어지고, 앞서 언급한 사채 및 차입금의 증가(재무활동현금흐름 유입)를 유발하게 된다.

[(주)에스알 풋옵션 행사 시 한국철도공사에 미치는 영향]

(단위: 백만원)

구분		풋옵션 행사 전	풋옵션 행사 후
별도 재무제표	주식 보유 수	20,500,000주(41.0%)	50,000,000주 보유(100.0%)
	관련 계정	(주)에스알 주식 2,099억원 파생상품부채 1,074억원	(주)에스알 주식 41%(보통주) (주)에스알 주식 59%(상환우선주)

자료: ㈜에스알 주주간 계약서를 바탕으로 재작성

[2018~2022년 한국철도공사 주요 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
자산	214,008	218,921	246,442	245,938	284,526	38,588
부채	149,716	157,297	174,408	181,453	195,782	14,330
자본	64,291	61,624	72,034	64,485	88,743	24,258
매출	55,545	56,027	44,005	51,428	54,558	3,130
영업손익	△987	△1,446	△11,685	△8,661	△4,364	4,297
당기순손익	△1,393	△853	△12,381	△11,081	△3,104	7,977
영업활동현금흐름	13,755	5,193	△5,525	△6,374	△2,853	3,521
투자활동현금흐름	△2,485	△1,634	735	△2	△5,820	△5,819
재무활동현금흐름	△9,862	△1,595	4,127	2,131	11,489	9,358

자료: 한국철도공사 별도 감사보고서

한편 2022년 한국철도공사의 부채는 2021년 대비 1조 4,330억원 증가한 19조 5,762억원이며, 이 중 금융부채는 2022년 13조 8,251억원이다. 또한 2022년 부채비율은 220.6%로 부채가 자본의 2.2배 규모로 나타나고 있으며, 자산 대비 차입금 비율인 차입금의존도는 48.6%이다.

만약 (주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사로 인해 한국철도공사의 2022년 부채가 2,262억원 증가한다고 가정할 시 한국철도공사의 2022년 부채비율은 223.2%로 풋옵션 행사 가정 전과 비교하여 2.6%p 증가한다. 동일 가정하에 금융부채는 2022년 13조 8,251억원이 14조 513억원으로, 차입금의존도는 48.6%에서 49.0%로 증가하게 되는 등 재무구조가 악화된다.

[2018~2022년 한국철도공사 주요 지표(2022년 풋옵션 행사 가정)]

(단위: %, 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2022 (풋옵션 행사 가정)
부채(A)	149,716	157,297	174,408	181,453	195,782	198,044
- 금융부채	109,501	113,106	119,107	123,769	138,251	140,513
자본(B)	64,291	61,624	72,034	64,485	88,743	88,743
부채비율(A/B)	232.9	255.3	242.1	281.4	220.6	223.2
차입금의존도	51.2	51.7	48.3	50.3	48.6	49.0

자료: 한국철도공사 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

앞서 살펴본 바와 같이 한국철도공사는 지속적인 영업손실 및 영업활동에서의 현금유출이 발생함에 따라 매년 금융부채를 통한 자금 조달이 증가하고 있다. 한편 (주)에스알의 풋옵션 계약에 따라 2023년 6월, 한국철도공사는 재무투자자에게 2,262억원의 행사가를 지급할 의무가 발생하였고, 유동성 확보가 어려울 경우 추가 차입이 불가피할 것으로 보인다.

물론 향후 10년간 한국철도공사는 (주)에스알의 상환우선주를 통해 상환 요청을 할 수 있으나, (주)에스알의 배당가능이익 발생 범위 내에서 가능하다는 조건에 따라 회수가능성이 달라질 여지가 있다.

따라서 한국철도공사는 (주)에스알 풋옵션 행사로 인한 2,262억원의 자금유출이 금융부채 증가로 이어져 재무건전성을 악화시키지 않도록 유동성을 확보할 필요가 있으며, (주)에스알 상환우선주 상환을 통한 자금 회수에 노력할 필요가 있다.

가. 현 황

(주)에스알은 신규 고속철도 운영사 설립으로 이용자의 고속철도 서비스 선택권 확대와 합리적 경쟁을 통한 철도산업 발전에 기여하기 위하여 설립된 준시장형 공기업이다.

(주)에스알의 연도별 수입 및 지출 현황을 살펴보면, 2022년 기준 정부지원수입 5,421억 6,100만원, 기타 954억 8,900만원이 있으며, 지출 규모는 사업비 5,567억 3,900만원, 인건비 521억 6천만원, 경상운영비 180억 1,500만원, 기타 107억 3,600만원 등의 규모이다.

[(주)에스알의 수입 및 지출 현황(결산 기준)]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
수입	정부지원수입	646,543	674,731	471,941	534,713	542,161
	차입금	-	-	-	90,000	-
	기타	195	570	45,807	21,698	95,489
지출	인건비	43,143	49,165	47,903	51,501	52,160
	경상운영비	16,557	19,290	18,842	18,151	18,015
	사업비	535,443	565,810	430,046	477,042	556,739
	차입상환금	-	-	-	90,000	-
	기타	51,595	41,036	20,957	9,717	10,736
수입 · 지출합계		646,738	675,301	517,748	646,411	637,650

자료: 국토교통부

한편 2022년 기준 (주)에스알의 자본금은 2,500억원이며, 주주는 한국철도공사(20,500,000주, 41.0%), 사립학교교직원연금공단(15,750,000주, 31.5%), 중소기업은행(7,500,000주, 15.0%), 한국산업은행(6,250,000주, 12.5%)으로 구성되어 있다.

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

[(주)에스알 주주현황]

(단위: 주, %)

구분	한국철도공사	사립학교교직원 연금공단	중소기업은행	한국산업은행	합계
주식수	20,500,000	15,750,000	7,500,000	6,250,000	50,000,000
지분율	41.0	31.5	15.0	12.5	100.0

자료: (주)에스알 개별감사보고서

나. 분석의견

(주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사는 (주)에스알의 부채 규모 및 부채비율 증가로 이어짐에 따라, 면허 유지조건 박탈 및 현금 유출 위험을 관리할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

2014년 12월, 한국철도공사와 ‘사립학교교직원연금공단, 중소기업은행, 한국산업은행(이하, 재무투자자)는 (주)에스알 주식 취득과 관련하여 ‘주주 간 계약’을 체결하였다. 동 계약에는 일반적인 주식 취득 이외에 ‘한국철도공사의 콜옵션’과 재무투자자의 풋옵션¹⁾, 한국철도공사와 (주)에스알 간의 ‘종류주식 변경’에 대한 조건이 명시되어 있다.

(주)에스알 자본유치 과정에서 한국철도공사 이외 투자자들은 유동성과 수익률을 보장받기 위해 (주)에스알에 매수청구권을 요구하였으나, 당시 (주)에스알은 평판리스크¹⁾로 인해 인수확약서 제공 능력이 없었기 때문에 최대주주인 한국철도공사에 매수청구권 제공을 요청하였다. 이에 한국철도공사 및 이외 재무투자자들은 주주 간 계약 체결을 통해 투자자가 풋옵션 행사 시 한국철도공사가 지분을 인수(풋옵션)하고 동 주식을 향후 (주)에스알이 상환할 수 있도록 상환우선주로 변경하는 조건(종류주식 변경)을 주주 간 계약에 명시하게 되었다.

이 중 풋옵션 조건에 의하면, 재무투자자는 주식 인수 후 3년 6개월 후부터 8년 6개월이 되는 날까지 한국철도공사에 특정 행사가격으로 (주)에스알 주식을 매도를 요청할 수 있는 권리를 보유한다. 2023년 6월, 동 풋옵션의 행사 종료일이 도래하게 된다. 그런데 (주)에스알은 2014~2022년 동안 배당금 지급분이 없었음에 따라 각 재무투자자는 동 풋옵션을 행사하여 투자금을 회수할 것으로 보인다.

1) 평판리스크(Reputation Risk): 부정적 평가 때문에 시장에서 신뢰를 상실하여 발생하는 위험

[(주)에스알 주주 간 계약 중 주요 내용]

구분	내용
한국 철도공사의 콜옵션	한국철도공사가 타 주주(재무투자자)의 주식을 매수할 수 있는 권리(콜옵션)
	행사조건: 한국철도공사의 영업이익이 발생할 때
	행사가격: 2 개 회계법인의 주식평가액((주)에스알)의 평균가격
	재무투자자는 주식매도청구권 행사에 응하지 않겠다는 의사 표시 가능
이외 주주의 풋옵션	한국철도공사 이외 주주가 한국철도공사에 주식을 매도할 수 있는 권리(풋옵션)
	행사기간: 기산일로부터 종료일까지 5년 간 행사가능
	- 기산일은 최초 주금납입일로부터 3년 6개월이 경과한날 - 종료일은 최초 주금납입일로부터 8년 6개월이 경과한날(2023.6월 도래)
	행사가격: (액면가액 및 주식대금납입일로부터 행사가액 지급일까지 연 복리 5.6% 해당액) - (배당금 및 배당금 지급일로부터 행사가액 지급일까지 연 복리 5.6% 해당액)
종류주식 변경	* 한국철도공사가 재무투자자에게 매매대금을 완납하고 (주)에스알 주식을 취득한 경우 - 한국철도공사가 재무투자자로부터 취득한 주식을 상환우선주로 변경함

자료: (주)에스알 주주간 계약을 바탕으로 재작성

재무투자자가 풋옵션을 행사할 경우 한국철도공사는 총 2,262억원의 행사가격을 지급하여 재무투자자가 보유한 59%의 (주)에스알 주식(29,500,000주)을 매수할 의무가 발생한다. 재무투자자 입장에서 2,262억원은 투자원금 1,475억원 및 이자 수익 787억원으로 구분되며, 재무투자자의 지분율에 따라 행사될 예정이다.

[(주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사 시 회수원리금]

(단위: 주, %, 억원)

구분	한국철도공사	사립학교교직원 연금공단	중소기업은행	한국산업은행	합계
주식수	20,500,000	15,750,000	7,500,000	6,250,000	50,000,000
지분율	41.0	31.5	15.0	12.5	100.0
풋옵션 행사 시 수령총액	0	1,207.7	575.1	479.2	2,262.0
원금	0	787.5	375.0	312.5	1,475.0
이자수익	0	420.2	200.1	166.7	787.0

자료: (주)에스알 개별감사보고서 및 (주)에스알 주주 간 계약을 바탕으로 재작성

앞서 언급한 바와 같이 (주)에스알 ‘주주 간 계약’에는 재무투자자의 ‘풋옵션’ 행사 이후 발생할 한국철도공사와 (주)에스알 간 ‘종류주식변경’에 대한 계약이 명시되어 있다. ‘종류주식변경’ 계약에 따르면, 재무투자자의 풋옵션 행사에 따라 한국철도공사가 취득한 (주)에스알 주식은 보통주에서 상환우선주로 변경된다.

상환우선주는 보통주에 우선하여 배당을 받는 우선주의 특징을 가지고 있다. 또한 한국철도공사가 상환을 청구하면 (주)에스알은 배당가능 이익 한도 내 풋옵션 행사가격에 준하는 금액을 10년(존속기간)에 걸쳐 지급할 의무가 있다.

이러한 조건에 따르면²⁾ (주)에스알은 향후 한국철도공사에게 지급해야 할 것으로 예상되는 금액을 금융부채 증가로 인식하게 된다.

[한국철도공사-(주)에스알 종류주식변경계약]

한국철도공사가 재무투자자로부터 취득한 주식을 상환우선주로 전환
* 한국철도공사가 재무투자자에게 매매대금을 완납하고 (주)에스알 주식을 취득한 경우 - 한국철도공사가 재무투자자로부터 취득한 주식을 상환우선주로 변경함 - 존속기간은 취득 후 10년이며 이후 보통주로 자동 전환됨 - 한국철도공사는 풋옵션 행사기간 내 (주)에스알에 상환청구가 가능함 (1) 상환방법: (주)에스알의 배당 가능이익이 발생 시 한국철도공사는 그 한도 내 청구 가능 (2) 상환금액: 한국철도공사가 주식을 인수한 풋옵션 행사가격 및 부대비용을 합산한 금액에서 기 지급된 배당금 제외한 금액(본건 종류주식의 효력발생일 당시 한국철도공사 채권(3년물) 개별 민평 금리를 가산한 금액)

자료: (주)에스알 주주간 계약서를 바탕으로 재작성

즉, 2023년 6월 (주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사로 인해 한국철도공사가 수령한 주식은 상환우선주로 전환되며, ‘종류주식변경’ 계약에 따라 (주)에스알은 금융부채(미지급금)가 증가하고, 동액만큼의 자본 총액(기타 자본조정)이 감소하게 된다.

2022년 말 기준으로 동 풋옵션 행사가 발생하고, 향후 (주)에스알이 한국철도공사에 지급해야 할 금액의 현재가치가 2,262억원이라는 가정하에 (주)에스알의 재무구조 변동을 살펴보았다.³⁾ 부채총액 5,771억원은 금융부채(미지급금) 2,262억원 증가로

2) (주)에스알은 상환우선주의 상환 여부를 선택할 수 없음에 따라 부채로 인식한다.

인해 8,033억원으로 변동하고, 자본총액 2,543억원은 자본 감소효과(기타자본조정 △2,262억원에 따라 281억원으로 변동하게 된다.

[2022년 (주)에스알 풋옵션 행사 가정 시 재무변동 현황(요약)]

(단위: 억원)

구분	부채총액	자본총액
풋옵션 행사 전(2022년)	5,771	2,543
풋옵션 행사 후(2022년)	8,033	281

자료: (주)에스알 개별감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 국토교통부가 (주)에스알에 발급한 철도사업자 면허 유지조건은 ‘리스부채를 제외한 부채비율이 150% 이하로 유지’되는 것임에 따라 (주)에스알은 부채비율을 관리할 필요가 있다.

3) 2022년 (주)에스알 풋옵션 행사 가정 시 재무변동 현황(상세)

(단위: 억원)

구분	자산	부채/자본
풋옵션 행사 전	자산총계 8,314	- 리스부채 2,769
		- 리스부채를 제외한 부채 3,002
		부채총계 5,771
		- 자본금 2,500
		- 주식할인발행차금 (10)
		- 기타포괄손익누계액 44
		- 이익잉여금 9
		자본총계 2,543
행사 후 (가정)	자산총계 8,314	- 금융부채(미지급금) 2,262
		- 리스부채 2,769
		- 이외 부채 3,002
		부채총계 8,033
		- 자본금 2,500
		- 주식할인발행차금 (10)
		- 기타포괄손익누계액 44
		- 이익잉여금 9
		- 기타 자본조정 (2,262)
		자본총계 281

자료: (주)에스알 개별감사보고서를 바탕으로 재작성

(주)에스알의 부채비율은 2021년 255.6%에서 2022년 226.9%로 28.7%p 감소하였는데, 이는 리스부채 감소에 따른 효과이다. 리스부채를 제외하고 부채비율을 산출할 경우 2021년 111.9%, 2022년 112.6%(0.7%p 증가)이다.

2022년 말 재무제표를 기준으로 (주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사 및 주식변경을 가정할 시, 리스부채를 제외한 부채비율은 118.1%에서 1,494.3%로 증가하게 된다. 이에 따라 철도사업자 면허 유지조건인 ‘리스부채를 제외한 부채비율 150% 이하’의 요건이 충족되지 않게 될 위험이 있다.

[2018~2022년 (주)에스알 부채비율]

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2022 (풋옵션 행사 가정 시)
부채(A)	2,790	6,693	5,800	5,640	5,771	8,033
자본(B)	2,663	2,836	2,446	2,206	2,543	281
부채비율(A/B)	104.8	236.0	237.1	255.6	226.9	2,858.7
리스 제외 후 부채(C)	2,790	3,045	2,430	2,518	2,938	5,200
자본(B)	2,663	2,817	2,461	2,251	2,610	348
부채비율(C/B)	104.8	108.1	98.7	111.9	112.6	1,494.3

자료: (주)에스알 개별감사보고서를 바탕으로 재작성

‘종류주식 변경’ 계약에 따르면, 한국철도공사는 (주)에스알의 배당가능이익 한도 내에 상환을 청구할 수 있다. 이에 2016~2022년 (주)에스알 자본 중 배당가능이익(미처분이익잉여금⁴⁾)을 세부적으로 살펴보면, 2016년부터 2017년까지 당기순이익

4) 「상법」

제462조(이익의 배당) ① 회사는 대차대조표의 순자산액으로부터 다음의 금액을 공제한 액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있다.

1. 자본금의 액
 2. 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액
 3. 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금의 액
 4. 대통령령으로 정하는 미실현이익
- ② 이익배당은 주주총회의 결의로 정한다.

「상법 시행령」

제19조(미실현이익의 범위) ① 법 제462조제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 미실현이익”이란 법

발생으로 인해 미처리결손금⁵⁾이 점점 감소하였으며, 이후 2018년 173억원, 2019년 346억원의 미처분이익잉여금이 발생하였다. 한편 코로나 19의 영향으로 인해 미처리결손금이 2020년 43억원, 2021년 290억원 누적되었으나, 2022년 당기순이익이 263억원 발생하면서 2022년 미처분이익잉여금은 9억원으로 나타나고 있다.

(주)에스알의 경우 매출원가가 매출에 연동되는 구조임에 따라 급여, 지급수수료 등 일정 수준의 고정비용을 초과하는 선에서 매출이 발생한다면, 매년 배당가능이익이 발생하게 될 것으로 보인다. 이 경우 한국철도공사는 상환우선주의 상환을 요청할 수 있다.

[2018~2022년 (주)에스알 자본 및 주요 손익현황]

(단위: 백만원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I. 납입자본	248,952	248,952	248,952	248,952	248,952	248,952	248,952
II. 기타자본구성요소	0	0	0	0	0	676	4,410
III. 이익잉여금	△49,953	△19,116	17,351	34,629	△4,361	△29,012	947
미처분이익잉여금 (미처리결손금)	△49,953	△19,116	17,351	34,629	△4,361	△29,012	947
자본총계	198,998	229,836	266,302	283,581	244,590	220,616	254,308
매출	30,157	580,110	640,729	666,998	473,397	529,436	641,031
매출총손익	2,637	67,311	72,595	66,325	9,088	16,239	47,346
영업손익	42,363	41,935	45,586	32,733	△23,394	△17,258	14,117
당기순손익	△32,906	32,115	37,086	18,440	△39,084	△24,620	26,379

자료: (주)에스알 개별감사보고서를 바탕으로 재작성

제446조의2의 회계 원칙에 따른 자산 및 부채에 대한 평가로 인하여 증가한 대차대조표상의 순자산액으로서, 미실현손실과 상계(相計)하지 아니한 금액을 말한다.

5) 주주총회에서 처리되기 전의 결손금을 말한다. ① 당기에 순손실이 발생하여 그 금액이 전기이월 이익잉여금 기말잔액을 초과하는 경우와 ② 이월결손금 기말잔액이 있으며, 한편 당기에 순손실로 된 경우에 발생한다.

2023년 5월, 기획재정부는 (주)에스알에 대한 정부출자 법적 근거를 마련하기 위해 「국유재산법 시행령」 일부개정령안을 입법예고하였는데, 정부출자기업체의 범위에 (주)에스알을 포함한다는 내용이다. 기획재정부의 제·개정 이유에 따르면 ‘국토균형 발전 및 철도이용객 편의를 증진하고자 (주)에스알의 운행노선 확대와 신조 고속철도 차량을 추가 도입할 계획으로 안정적인 사업 추진 기반 마련을 위해 (주)에스알에 대한 자본금을 조속히 확충할 필요가 있어 이를 위해 정부출자기업체의 범위에 (주)에스알을 포함’하는 것이라고 밝히고 있다.

동 시행령 개정에 따라 (주)에스알의 부채비율을 개선하기 위한 정부출자가 예정되어 있음을 알 수 있다. 다만 2023년 예산 상 (주)에스알에 대한 현금출자가 계상되지 않음에 따라 현금을 수반한 유상증자는 어려울 것으로 보인다. 또한 주식과 같은 현물출자의 경우 자본 증가로 부채비율이 감소되지만 실제 현금유입이 수반되지 않음에 따라 2,262억원의 상환의무가 발생하게 될 (주)에스알의 자금 부족 위험을 해결하지 못할 위험이 있다.

2023년 (주)에스알 재무투자자의 풋옵션 행사 이후, (주)에스알은 2,262억원의 금융부채를 계상하게 됨에 따라 부채비율이 급증할 위험에 있으며, 10년 내 한국철도공사가 이를 상환 요청하게 될 가능성이 있다.

따라서 (주)에스알은 2,262억원의 장기부채 상환 자금이 부족하지 않도록 유동성을 관리할 필요가 있으며, 국토교통부는 (주)에스알이 경비 절감 등 자구 노력을 통해 자금수지를 개선할 수 있도록 다양한 대책을 고려할 필요가 있다.

가. 현 황

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위하여 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생의 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였다.

[공공기관 혁신가이드 라인 주요내용]

구분	주요내용
공공기관 혁신가이드 라인	(기능) 민간경합 기능, 비핵심 기능, 수요감소 기능 축소 및 조정 (조직·인력) 2023년 공공기관 정원 원칙적 감축 (예산) 하반기 경상경비·업추비 예산 절감 (자산) 불요불급한 자산 매각, 비핵심 출자회사 정비, 청사 활용도 제고 (복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비

자료: 기획재정부 보도자료(2022.7.29.)

한국국토정보공사는 이에 따라 혁신계획 이행안을 수립하였는데, 이 중 정·현원차 축소 및 기능조정으로 총 171명을 감축하되, 17명을 인력 재배치하여 총 154명의 정원을 감축하는 것으로 계획하였다.

[한국국토정보공사 정원조정계획 총괄표]

(단위: 명)

구분	합계	1급	2급	3급	4급	5~7급	기능직	무기직
정·현원차 축소	△44						△3	△41
기능조정	△127		△1	△1	△4	△120	△1	
인력 재배치	17		1	1	4	11		
합 계	△154					△109	△4	△41

자료: 한국국토정보공사

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

나. 분석의견

한국국토정보공사가 법률 개정을 전제로 인력을 재배치하여 정원에 반영한 것은 부적절하므로 해당 정원 5명을 감축할 필요가 있으며, 향후 법률이 개정되는 경우 개정 내용이나 시행 시기 등에 따라 정원 증원을 재논의할 필요가 있다.

한국국토정보공사는 공공기관 혁신계획에서 정·현원차 축소 및 지적확정측량 철수 등 기능조정으로 총 171명을 감축하되, 17명을 인력 재배치하여 총 154명의 정원을 감축하는 것으로 계획하고 이를 정원에 반영하였다.

한국국토정보공사는 인력 재배치 사유로 주소활용지원센터 사업에 8명, 공개제한 공간정보 보안심사에 4명, 도로대장정보시스템 운영 및 관리에 5명의 인력을 재배치하였다는 입장이다.

[한국국토정보공사 인력 재배치 사유 및 내역]

사업·기능	인원	재배치 사유 및 내역
① 주소활용지원센터	8	■ 「도로명주소법」 제28조 및 동법 시행령 제54조에 따른 주소정보활용지원센터 지정('22.12.16)
② 공개제한 공간정보 보안심사	4	■ 「국가공간기본법」 제35조의3, 시행령 제24조의2에 따른 보안심사 전담기구 지정('22.6.15)
③ 도로대장정보시스템 운영·관리	5	■ 「도로법」 개정에 따라 전담기구 지정 추진 중

자료: 한국국토정보공사 제출자료를 바탕으로 재구성

그러나 이 중 도로대장정보시스템 운영 및 관리를 위한 5명의 인력 재배치는 「도로법」 개정을 전제로 한 것이나, 현재 관련 개정안¹⁾이 국토교통위원회에 계류 중이며 아직 소위 심사조차 되지 않아 2023년 5월 말 기준 아직 개정이 되지 않은 상황이다.

1) 의안번호 제2119123호 김정재의원 대표발의(발의일 2022.12.26.)

[도로대장정보시스템 구축 관련 개정안 논의 현황]

의안명	의안번호 (대표발의)	주요내용	논의 현황(2023.5말)
「도로법 일부개정법률안」	제2119123호 (김정재의원)	도로대장 통합관리체계 구축 및 운영 등	2022.12.26. 발의 2023.04.20. 전체회의 상정 소위 심사 전

자료: 국회 의안정보시스템

그러나 한국국토정보공사는 관련 법률안이 아직 개정되지 않았음에도 관련 인력 5명을 재배치하여 정원 조정을 완료하였는데, 이는 법률 개정을 전제로 인력을 증원시킨 것이라는 점에서 적절하지 않다. 법률의 개정 여부는 국회 상임위원회 등의 논의 상황에 따라 달라질 수 있으며, 개정이 된다 하더라도 개정안에는 시행 시기가 공포 후 1년이 경과한 후로 규정되어 있고, 국회 논의 과정에서 정하는 바에 따라 그 시행 시기가 늦춰질 가능성도 있다.

이처럼 법률 개정 여부가 불투명하고 시행 시기 역시 불투명한 상황에서 한국국토정보공사는 관련 정원을 재배치하여 총 감축되는 정원의 규모를 줄인 것은 실질적인 업무가 없는 정원을 유지하는 것으로 적절하지 않다.

따라서 한국국토정보공사는 법률 개정을 전제로 하여 재배치한 정원 5명을 다시 감축할 필요가 있으며, 향후 법률이 개정되는 경우 개정 내용이나 시기에 맞추어 정원 증원을 재논의할 필요가 있다.

국토안전관리원의 이미 시행 중인 법률을 사유로 한 인력 재배치 부적절

가. 현 황

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위하여 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생의 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였다.

[공공기관 혁신가이드 라인 주요내용]

구분	주요내용
공공기관 혁신가이드 라인	(기능) 민간경합 기능, 비핵심 기능, 수요감소 기능 축소 및 조정 (조직·인력) 2023년 공공기관 정원 원칙적 감축 (예산) 하반기 경상경비·업무추진비 예산 절감 (자산) 불요불급한 자산 매각, 비핵심 출자회사 정비, 청사 활용도 제고 (복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비

자료: 기획재정부 보도자료(2022.7.29.)

국토안전관리원은 이에 따라 혁신계획 이행안을 수립하였는데, 기능조정, 조직·인력 효율화 및 인력 재배치로 최종 90명의 정원을 감축하였다.

[국토안전관리원 정원조정계획 총괄표]

(단위: 명)

구분	합계	4급	5급	6급	무기
기능조정	△31	△2	△2	△3	△25
조직·인력 효율화	△1	△1	-	-	-
인력 재배치	21	2	2	3	14
합 계	△11	-	-	-	△11

자료: 국토안전관리원

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

나. 분석의견

국토안전관리원은 2021년부터 시행 중인 법률을 사유로 인력을 재배치하여 정원에 반영하였으나, 해당 법률은 이미 1년 이상 시행 중인 법률이며, 법 시행 이후 추가적인 업무 증가 소요가 없었다는 점을 고려할 때 해당 사유로 정원을 증원시키는 것은 부적절하므로 이를 이유로 재배치한 정원 15명을 감축할 필요가 있다.

국토안전관리원은 공공기관 혁신계획에서 기능조정, 조직·인력 효율화로 총 32명을 감축하되, 21명을 인력 재배치하여 최종 11명의 정원을 감축하는 것으로 계획하고 이를 정원에 반영하였다.

국토안전관리원은 인력 재배치 사유로 「주택법」 개정으로 인한 바닥충격음 사후 성능검사에 4명, 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률(이하 “철도건설법”)」 개정으로 인한 철도시설물 진단보고서 평가에 15명, 지반침하 안전점검에 2명의 인력을 재배치하였다는 입장이다.

[국토안전관리원 인력 재배치 사유 및 내역]

사업·기능	인원	재배치 사유 및 내역
① 바닥충격음 사후 성능검사	4	■ 층간소음 저감을 위해 「주택법」이 개정(22.8월 시행) 되었으며, 국정과제로 선정됨에 따라 신규사업 수행인력 필요
② 철도시설물 진단 보고서 평가	15	■ 「철도건설법」 개정에 따라 국가 철도시설물에 대한 정밀안전진단 보고서 평가 실시
③ 지반침하 안전점검	2	■ 싱크홀 발생으로 인한 피해 최소화를 위한 사업 확대에 의한 장비 운용인력 필요(국정과제)

자료: 국토안전관리원 제출자료를 바탕으로 재구성

이 중 철도시설물 진단보고서 평가의 재배치 사유인 「철도건설법」 개정¹⁾은 철도 시설물에 대한 정밀진단 및 성능평가 결과보고서를 국토교통부장관이 평가할 수 있도록 하는 내용이며, 동법 시행규칙²⁾에 따라 국토안전관리원과 한국교통안전공단은 철도시설물에 대한 정밀진단 및 성능평가에 대한 평가 업무가 각 기관의 업무로 추가되었다.

그러나 해당 법률은 2020년 6월에 개정이 되어, 1년의 경과기간을 두고 2021년 6월부터 시행된 사항으로, 이미 1년 이상 법률이 시행되었으며, 개정 법률 시행 이후에 철도시설물이 대폭 확대되는 등의 추가적인 업무 증가 소요도 없는 상황임을 고려할 때, 이미 시행 중인 법률을 사유로 한 인력 재배치는 부적절한 측면이 있다.

실제 「철도건설법」 개정으로 인하여 국토안전관리원과 같이 철도시설물 진단보고서 평가 업무가 추가된 한국교통안전공단의 경우 혁신계획 상에 이를 사유로 별도의 인력을 재배치하지 않은 상황이다.

이처럼 국토안전관리원이 이미 1년 이상 시행 중인 법률을 사유로 인력을 재배치하는 것은 부적절하므로 관련 정원 15명을 감축할 필요가 있다.

1) 「철도건설법」

제33조의2(정밀진단·성능평가 결과보고서의 평가) ① 국토교통부장관은 정밀진단 및 성능평가의 기술수준을 향상시키고 부실 진단 및 평가를 방지하기 위하여 필요한 경우 제31조제3항 및 제33조제5항에 따라 제출받은 정밀진단 결과보고서 및 성능평가 결과보고서(이하 이 조에서 “결과보고서”라 한다)를 평가할 수 있다.

2) 「철도건설법 시행규칙」

제10조의2(결과보고서의 평가 방법 등) ③ 「국토안전관리원법」에 따른 국토안전관리원(이하 “국토안전관리원”이라 한다) 및 「한국교통안전공단법」에 따른 한국교통안전공단(이하 “한국교통안전공단”이라 한다)은 법 제33조의2제1항에 따른 평가를 한 경우 그 결과를 다음 각 호의 자에게 통보해야 한다.

주택관리공단의 법령 개정을 전제로 한 인력 재배치 및 기능 조정 계획 부적절

가. 현 황

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위하여 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생의 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였다.

[공공기관 혁신가이드 라인 주요내용]

구분	주요내용
공공기관 혁신가이드 라인	(기능) 민간경합 기능, 비핵심 기능, 수요감소 기능 축소 및 조정 (조직·인력) 2023년 공공기관 정원 원칙적 감축 (예산) 하반기 경상경비·업추비 예산 절감 (자산) 불요불급한 자산 매각, 비핵심 출자회사 정비, 청사 활용도 제고 (복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비

자료: 기획재정부 보도자료(2022.7.29.)

주택관리공단은 이에 따라 혁신계획 이행안을 수립하였는데, 이 중 기능 조정을 통하여 175명을 감축하되, 103명의 인력은 재배치하여 총 72명의 정원을 감축하는 것으로 계획하였다.

[주택관리공단 정원조정계획 총괄표]

(단위: 명)

구분	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	공무직
기능조정	△175	-	△1	△5	△6	△10	△81	△72
인력 재배치	103	-	-	-	-	103		
합 계	△72	-	△1	△5	△6	93	△81	△72

자료: 주택관리공단

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

나. 분석의견

주택관리공단이 법률 개정을 전제로 인력을 재배치하여 정원에 반영한 것은 부적절하므로 해당 정원 103명을 감축할 필요가 있으며, 주거복지센터 설치 범위에도 이견이 존재하여 필요 인원이 확정되지 않은 상황이므로 향후 법률이 개정되는 경우 그 내용이나 시행 시기 등에 따라 정원 증원을 재논의할 필요가 있다.

주택관리공단은 공공기관 혁신계획에서 평택미군 시설 관리 등의 기능을 민간에 이관하고, 직접고용 경비 및 청소원 용역 시행 기능을 축소하며, LH 매입 임대주택 관리 사업을 종료하는 등 기능조정으로 총 175명의 정원을 감축하되, 이 중 103명의 정원을 재배치하여 총 72명의 정원을 감축하는 것으로 계획하고 이를 정원에 반영하였다.

주택관리공단은 인력 재배치 사유로 주거복지서비스 확대와 관련된 국정과제를 수행하기 위하여 주거복지센터(마이홈센터)와 관련된 인력인 103명을 재배치하였다는 입장이다.

[주택관리공단 인력 재배치 사유 및 내역]

사업 · 기능	인원	재배치 사유 및 내역
마이홈센터 확대	103	- 국토교통부 국정과제 추진에 따라 모든 영구임대 내에 주거복지센터 설치(127개소)를 통하여 주거취약계층 현장 밀착형 주거복지서비스 강화(국정과제 10) ⇒ 관련 법률 개정 추진중

자료: 주택관리공단 제출자료를 바탕으로 재구성

그러나 이러한 주거복지센터(마이홈센터)를 설치하기 위한 103명의 인력 재배치는 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 개정을 전제로 한 것이나, 현재 관련 개정안¹⁾이 국토교통위원회에 계류 중이며 아직 소위 심사조차 되지 않아 2023년 5월 말 기준 아직 개정이 되지 않은 상황이다.

1) 의안번호 제2116578호 조명희의원 대표발의(발의일 2022.7.21.)

[마이홈센터 확대 관련 개정안 논의 현황]

의안명	의안번호 (대표발의)	주요내용	논의 현황(2023.5말)
「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 일부개정법률안」	제2116578호 (조명희의원)	모든 영구임대주택 내 주거복지센터 설치 등	2022.7.21. 발의 2023.02.15. 전체회의 상정 소위 심사 전

자료: 국회 의안정보시스템

그러나 주택관리공단은 관련 법률안이 아직 개정되지 않았음에도 관련 인력 103명을 재배치하여 정원 조정을 완료하였는데, 이는 법률 개정을 전제로 인력을 증원시킨 것이라는 점에서 적절하지 않다. 법률의 개정 여부는 국회 상임위원회 등의 논의 상황에 따라 달라질 수 있으며, 개정이 된다 하더라도 개정안에는 시행 시기가 공포 후 1년이 경과한 후로 규정되어 있고, 국회 논의 과정에서 정하는 바에 따라 그 시행 시기가 늦춰질 가능성도 있다.

또한, 해당 법률안은 모든 영구임대주택 내에 주거복지센터를 설치하도록 의무화하는 내용이다. 그러나 해당 법률안의 검토보고²⁾에 따르면 국토교통부는 기획재정부와의 협의 결과에 따라 주거서비스센터 설치 대상을 모든 영구임대주택이 아닌 일정한 요건을 갖춘 영구임대주택단지로 변경할 필요가 있다는 입장이며, 주거복지센터 설치를 의무가 아닌 재량으로 수정할 필요가 있다는 입장이다.

[마이홈센터 확대 관련 국토교통부 수정의견]

구분	개정안	국토교통부 수정의견
주거복지센터 설치 대상	모든 영구임대주택	일정한 요건을 갖춘 영구임대주택
주거복지센터 설치 의무 여부	의무 (설치하여야 한다)	재량 (설치할 수 있다)

자료: 국토교통위원회 검토보고를 바탕으로 재작성

2) 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 일부개정법률안」 검토보고, 국토교통위원회, 2023.2.

이처럼 법률안의 내용에 있어서 이견이 존재하므로 국회에서의 논의 과정에 따라 주거복지센터의 설치 범위가 달라질 수 있고, 필요 인력 또한 달라질 수 있다. 그럼에도 불구하고 주택관리공단은 ‘모든 영구임대주택’에 주거복지센터 설치를 ‘의무화’하는 것을 전제로 103명의 인력을 재배치한 바 이는 적절하지 않다.

이처럼 법률 개정 여부가 불투명하고, 개정 내용이나 시행 시기 역시 불투명한 상황에서 주택관리공단은 관련 정원을 재배치함으로써 총 감축 정원의 규모를 줄였는데 이는 실질적인 업무가 없는 정원을 유지하는 것으로 적절하지 않다.

따라서 주택관리공단은 법률 개정을 전제로 하여 재배치한 정원 103명을 감축할 필요가 있으며, 향후 법률이 개정되는 경우 개정 내용이나 시기에 맞추어 정원 증원을 재논의할 필요가 있다.

결산분석시리즈 III

2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II

발간일	2023년 7월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
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.

ISSN 2983-2861

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



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

발간등록번호	31-9700488-001668-10
ISSN	2983-2861



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE