



2023.7.

국회예산정책처 | 결산 분석

2022회계연도 공공기관 결산 중점 분석



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2022회계연도 공공기관 결산
중점 분석

결산분석시리즈 III

2022회계연도 공공기관 결산 중점 분석

총괄 | 최병권 예산분석실장

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

작성 | 이은경 공공기관평가과장
한지은 예산분석관
안옥진 예산분석관
김국찬 예산분석관
오지은 예산분석관
김정훈 예산분석관

지원 | 장유진 행정실무원

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

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

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

결산분석시리즈 Ⅲ

2022회계연도 공공기관 결산 중점 분석

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

1. 공공기관 재무건전성 분석	1
1-1. 공공기관 결산 개요	2
1-2. 재무위험기관으로 지정된 공공기관의 2022년 재무건전성 악화	12
1-3. 출자회사의 손실로 인한 금융공공기관 손익 악화	36
1-4. 공기업 사채발행액의 지속적 증가에 따른 국가 우발부채 발생 가능성 고려 필요	46
2. 공공기관 혁신계획 분석	61
2-1. 기능 조정 계획 분석	64
2-2. 정원 감축 계획 분석	68
2-3. 예산 효율화 계획 분석	79
2-4. 공공기관 혁신계획 분석(자산효율화 및 청사효율화 계획)	90
3. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제	111
3-1. 공공기관 공공요금 개요 및 현황	114
3-2. 출자회사 이익률 및 배당률 관리 등을 통한 적정 공공요금 부담 방안 마련 필요	120
3-3. 공공요금에 미치는 영향을 감안한 면밀한 사업추진 검토 필요	138
4. 공공기관이 비정규직 정규직화를 위해 설립한 자회사 내 과도한 여유자금 지양 및 배당을 통한 회수 필요	149
4-1. 공공기관의 비정규직 근로자의 정규직화를 위하여 설립한 자회사 현황	149
4-2. 비정규직 정규직화를 위한 자회사의 설립 후 5년 이내 자본금의 4배 수준에 달하는 내부유보액 2,077억원 및 여유자금 추정액 1,063억원 수준	155
4-3. 여유자금 보유 자회사의 배당을 통한 모회사 수익성 제고 및 적정수준의 용역계약 실시 필요	165



5. 공공기관이 관리중인 종전부동산 개발사업의 현황과 개선과제	182
5-1. 매각완료 종전부동산 손익에 대한 혁신도시건설특별회계로의 중간 정산 필요 ..	184
5-2. 종전부동산 개발사업의 지연 상황 해소 필요 및 국토교통부의 관리 강화 필요	191
6. 공공기관 복리후생 분석	195

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

이와 관련하여 2013년 12월, 기획재정부는 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라 ‘공공기관 정상화 대책’을 발표하고 이에 따른 공공기관의 부채 감축과 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출 및 이행을 추진한 바 있다.

또한 2022년 6월, 기획재정부는 「공공기관 재무건전성 강화방안」을 통해 중장기 재무관리계획 작성기관 중 14개 기관을 재무위험기관¹⁾으로 선정하였으며, 동 기관들이 비핵심자산 매각, 투자·사업정비, 경영 효율화 등의 내용을 포함한 5개년 「재정건전화계획」²⁾을 수립하도록 하였다. 「재정건전화계획」의 주 내용은 향후 5년 동안 총 34조원 규모의 부채감축 및 자본확충을 추진함으로써 중장기 재무관리계획을 개선하는 것이며, 재무위험기관은 이를 통해 재무위험기관 탈피, 부채비율 200% 미만 또는 자본잠식 해소를 목표로 하게 된다.

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

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

- 1) 기획재정부는 한국전력공사 및 발전자회사, 자원공기업 등 총 14개 기관의 부채 및 자산규모가 전체 공공기관 중 절반 이상의 비중을 차지하고 있어, 동 기관들의 재무 악화가 향후 전체 공공기관의 부채비율 증가·부실로 연결될 우려가 있음에 따라 재무위험기관으로 선정하였다.

[재무위험기관 현황]

요건	기관명
사업수익성 악화(징후)기관(9)	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전자회사(남동·동서·남부·서부·중부), 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
재무구조 전반 취약기관(5)	자원공기업(한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사, 대한석탄공사), 한국철도공사

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30.

- 2) 재무위험기관의 '22~'26년 중장기재무관리계획은 기존 제출한 중장기재무관리계획('22~'26년)에 재정건전화계획(개선치)을 반영한 것이다.

1-1. 공공기관 결산 개요

가. 공공기관 지정 현황

2023년 기준으로 총 347개의 기관이 공공기관으로 지정되었으며 32개 공기업, 55개 준정부기관, 260개 기타공공기관으로 구성되어 있다.

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “「공공기관운영법」”) 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2023년 현재 총 347개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 32개 기관, 준정부기관으로 55개 기관, 기타공공기관으로 260개 기관이 지정되어 있다.

[2023년 공공기관 지정 변동사항]

(단위: 개)

구분	2022년	2023년 공공기관 현황			
		신규 ¹⁾	해제 ²⁾	변경 ³⁾	계
공기업	36	0	0	△4	32
준정부기관	94	0	0	△39	55
기타공공기관	220	+1	△4	+43	260
합 계	350	+1	△4	0	347

주: 1) 한국특허정보원의 부설기관이었던 한국특허기술진흥원이 기타공공기관으로 신규지정됨

2) 과학기술정보통신부 산하 기타공공기관이었던 한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술원 등 4개 기관이 공공기관에서 지정해제됨

3) 해양수산부 산하 공기업이었던 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사 및 사립학교교직원연금공단, 한국언론진흥재단, 정보통신산업진흥원 등 39개 준정부기관이 기타공공기관으로 변경지정됨

자료: 기획재정부, “2023년 공공기관 지정”, 보도자료, 2023.1.30.

기획재정부장관은 정부 출연기관, 정부가 50% 이상의 지분을 출자한 기관 등 「공공기관운영법」 제4조제1항¹⁾ 각 호의 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 또한, 「공공기관운영법」 제5조에 따라 해당 공공기관을 공기업·준정부기관 및 기타공공기관으로 구분한다.

동법 제5조제1항제1호에 따르면 직원 정원이 300명 이상이고, 총수입액이 200억 원 이상이며 자산규모가 30억원 이상인 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정하고, 이 중 시장성이 상대적으로 강한 기관(총수입액 대비 자체수입액 비중이 50% 이상)은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다.

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

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

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

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

[공공기관 유형 분류]

유형		분류기준			기관 예시
공기업 (32개)	시장형 (13개)	• 직원 정원 300명 이상 • 총수입액 200억원 이상 • 자산규모 30억원 이상	• 자체수입이 총수입의 50% 이상	• 자산규모 2조원 이상 • 자체수입이 총수입의 85% 이상	• 한국가스공사 • 한국전력공사 • 인천국제공항공사
	준시장형 (19개)			• 시장형 공기업이 아닌 공기업	• 한국토지주택공사 • 한국마사회 • 한국수자원공사 • 그랜드코리아레저(주)
준정부 기관 (55개)	기금관리형 (11개)		• 자체수입이 총수입의 50% 미만	• 「국가재정법」에 따라 기금 관리 또는 위탁관리	• 신용보증기금 • 국민연금공단 • 공무원연금공단 • 중소기업 진흥공단
	위탁집행형 (44개)			• 정부업무의 위탁집행	• 한국농어촌공사 • 대한무역투자 진흥공사 • 한국장학재단 • 국가철도공단
기타공공기관 (260개)		공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관			• 한국산업은행 • 한국원자력안전 기술원 • 출연연구기관
총 347개					

2007년 「공공기관운영법」 제정 시 공공기관으로 지정된 공공기관은 298개였으나, 2008년 305개로 증가하였고, 이후 공공기관 선진화정책 등에 따라 그 수가 감소하였다. 그러나 2013년 이후에는 공공기관 수가 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2023년 347개의 기관이 공공기관으로 지정되어 2007년 최초 지정 당시의 기관 수 대비 49개의 공공기관이 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정현황(2007~2023)]

(단위: 개)

연도	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
2007(a)	24	78	196	298
2008	24	77	204	305
2009	24	80	193	297
2010	22	79	185	286
2011	27	83	176	286
2012	28	82	176	286
2013	30	87	178	295
2014	30	87	187	304
2015	30	86	200	316
2016	30	90	203	323
2017	35	89	208	332
2018	35	93	210	338
2019	36	93	210	339
2020	36	95	209	340
2021	36	96	218	350
2022	36	94	220	350
2023(b)	32	55	260	347
증감(b-a)	8	Δ23	64	49

주: 공공기관 수는 각 연도 1월 최초 지정을 기준으로 작성하였으며, 연중 공공기관 통폐합, 신설 등에 따라 변동될 수 있음

자료: 기획재정부 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2023)

나. 2022년 공공기관 결산 현황

2022년 말 기준 공공기관(은행형 공공기관 제외)의 자산총액은 1,054.5조원, 부채총액은 670조원, 당기순손실은 13.6조원으로 나타났으며, 2021년도 대비 자산 88.4조원 및 부채 87.6조원 증가, 당기순손익은 24.4조원 감소한 것으로 나타났다.

기획재정부는 2023년 4월, 공공기관의 2022회계연도 재무결산 결과를 공시하였다. 2) 기획재정부가 발표한 공공기관의 2022회계연도 자산총액은 1,054.5조원, 부채총액은 670조원, 당기순손실은 13.6조원으로, 2021년 대비 2022년 공공기관의 총 자산은 88.4조원, 부채는 87.6조원 증가하였으며, 당기순손실은 24.4조원 증가하였다.

2) 기획재정부, “2022년도 공공기관 경영정보 공시”, 보도자료, 2023.4.28.

공공기관 전체의 부채비율은 2013년 말 기획재정부의 ‘공공기관 정상화 대책’ 시행 이후 2018년까지 감소 추세를 보였고, 2019년에는 일시적으로 158.6%까지 증가하였으나 2020년 152.6%, 2021년 151.8%와 같이 다시 감소 추세를 보여 왔다. 그러나 2021년부터 원자재 가격 상승 등으로 인해 한국전력공사와 한국가스공사의 재무상황 악화 및 사채발행이 급증함에 따라 2022년 부채비율이 174.3%로 전년 대비 22.5%p 상승하였다.

한편 공공기관 부채의 GDP 대비 비율은 2018년 26.4%에서 2022년 31.0%로 점차 증가하는 추세를 보인다.

[공공기관 자산·부채·당기순이익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021 (A)	2022 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
자산	822.2	854.8	894.8	966.1	1,054.5	88.4	9.1
부채	500.7	524.2	540.6	582.4	670.0	87.6	15.0
(부채비율)	(155.7)	(158.6)	(152.6)	(151.8)	(174.3)	(22.5)	-
(GDP 대비 비율)	(26.4)	(27.2)	(27.9)	(28.0)	(31.0)	(3.0)	
당기순이익	0.6	0.8	5.2	10.8	△13.6	△24.4	△226.6

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

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

자료: 기획재정부, “2022년도 공공기관 경영정보 공시”, 보도자료, 2023.4.28., 통계청 국가통계포털(KOSIS) 자료를 바탕으로 재작성

상기 기획재정부가 발표한 공공기관의 재무결산 결과는, 2023년 공공기관으로 지정된 347개 공공기관 중 3개 은행형 공공기관(중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행)이 제외³⁾된 것이다.

3) 3개 은행형 공공기관(중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행)은 부채비율이 아닌 BIS 비율로 재무건전성을 관리함에 따라 기획재정부는 공공기관 재무결산 결과 산정 시 3개 은행형 공공기관을 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2022년말 부채총액은 828.7조원으로 2021년 대비 83.7조원 증가하였으며, 당기순손실은 4.4조원으로 전기 당기순이익 4.2조원 대비 8.6조원 감소하였다. 3개 기관 중 한국산업은행 및 한국수출입은행의 당기순손익은 전년도 대비 8.8조원 및 661억원 감소한데 비해, 중소기업은행의 당기순이익은 전기 대비 3,548억원 증가하였다. 한국산업은행의 경우 한국전력공사, HMM 등 관계기업의 손실로 인하여 2022년 지분법손실 9.9조원을 인식함에 따라 2021년 대비 2022년 당기순손익이 8.9조원 감소한 것으로 나타났다.

2021년 대비 2022년 공공기관의 자산 증가분인 88.4조원은 주로 연결 기준 한국전력공사(23.7조원), 한국가스공사(18.7조원), 한국토지주택공사(12조원), 한국주택금융공사(8조원), 국민건강보험공단(5.7조원), 한국도로공사(4.9조원), 한국철도공사(3.9조원), 중소기업은행(2.4조원), 한국자산관리공사(2.4조원) 등에서 발생하였다. 4) 반면, 한국해양진흥공사(3.2조원 감소), 사립학교교직원연금공단(2.0조원 감소) 등

[3개 은행형 공공기관의 부채, 당기순이익 현황(2020~2022)]

(단위: 조원)

구분	부채				당기순이익			
	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)	2020	2021(c)	2022(d)	증감(d-c)
중소기업은행	336.5	370.5	402.9	32.4	1.55	2.43	2.78	0.35
한국산업은행	264.0	287.7	318.2	30.5	1.96	1.32	△7.62	△8.94
한국수출입은행	83.6	86.8	107.6	20.8	0.10	0.48	0.42	△0.06
합계	684.1	745.0	828.7	83.7	3.61	4.23	△4.42	△8.65

자료: 각 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

3개 은행형 금융공공기관의 BIS비율(은행의 위험자산 대비 자본비율) 평균은 2012년 13.0%에서 2015년 12.2%로 감소하였다가 2020년 15.29%까지 증가하는 추세였다.

2020년, 정부는 코로나19로 어려운 주요기업 등 실물경제에 대한 은행의 지원 역량 강화를 위해 중소기업 대출의 위험 가중치 등을 하향하는 '바젤 III 최종안'을 조기 도입할 수 있도록 하였는데, 한국산업은행과 중소기업은행의 경우 2020년 12월 말에, 한국수출입은행은 2021년 6월 말부터 도입하였다. 이에 따라 2022년 말 3개 은행형 공공기관의 평균 BIS비율은 13.82%로 2021년 14.86% 대비 하락한 바 있다.

[은행형 금융공공기관의 연도별 BIS비율]

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
중소기업은행	12.37	12.3	12.39	12.51	13.13	14.2	14.5	14.47	14.82	14.85	14.68
한국산업은행	15.01	14.47	13.36	14.18	14.86	15.26	14.8	14.05	15.96	14.88	13.40
한국수출입은행	11.61	11.6	10.5	10.04	10.77	12.9	14.42	14.56	15.09	14.84	13.38
3개 은행 평균	13.00	12.79	12.08	12.24	12.92	14.12	14.57	14.36	15.29	14.86	13.82

자료: 금융감독원

4) 연결 기준 한국전력공사의 자산 증가 23.7조원은 전기판매수익 증가로 인한 매출채권 2조원 증가, 당기 결손금 증가에 따른 이연법인세자산 9조원 증가, 특정금전신탁 등으로 구성된 유동금융자산 2.4조원 증가, 화력발전소 건설 등에 따른 유형자산 4.7조원 증가 등에 의한 것이며, 한국가스공사는 2021년 대비 2022년 자산이 18.7조원 증가하였는데, 천연가스 판매요금 정산손익 관련 미수금 9조원 증가, 가스 판매 증가에 의한 매출채권 5조원 증가 및 원재료비 증가에 따른 재고자산 4조원 등에 기인한다. 한국토지주택공사의 경우 주로 임대주택 관련 건설공사 발생에 따라 임대주택 관련 투자부동산이 7.2조원 가량 증가한 바 있다. 한국주택금융공사는 2021년 대비 2022년 자산이 8조원 증가하였는데, MBB 발행 확대에 따른 대출채권 등 1조 5,281억원 증가, 신탁계정 유동성지원 증가 등에 따른 자산이 5조 7,809억원 증가하여 총 자산이 8조원 증가하였다. 참고로 MBB는 주택저당채권을 담보로 하여 한국주택금융공사가 발행한 채권이다. 2021년 대비 2022년 5.7조원의 자산이 증가한 국민건강보험공단의 경우, 직장가입자 건강보험료율 증가(2021년 6.86%에서 2022년 6.99%로 증가) 및 장기요양보험료율 증가(2021년 11.52%에서 2022년 12.27% 증가) 등으로 보험료수익이 증가하였는데,

에서는 전기 대비 자산 규모가 감소하였다.⁵⁾

공공기관의 부채총액 규모는 2018년 이후 지속적으로 증가하였으며, 2022년에는 2021년 대비 87.6조원이 증가하였다. 2021년도 대비 2022년 공공기관 부채총액의 증가는 주로 연결 기준 한국전력공사(47.0조원), 한국가스공사(17.4조원), 한국토지주택공사(7.7조원), 한국주택금융공사(7.5조원), 한국도로공사(2.5조원), 중소기업진흥공단(2.0조원) 등에서 발생한 것으로 나타났다.⁶⁾ 한편 한국해양진흥공사(1.4조원 감소), 예금보험공사(1.3조원 감소), 한국수자원공사(1.1조원 감소) 등에서는 2021년 대비 2022년 부채가 감소하였다.⁷⁾

상대적으로 보험급여비 증가율은 둔화됨에 따라 유동금융자산이 0.9조원 증가, 수탁사업자금이 0.3조원 증가하였다. 한국도로공사는 2021년 대비 2022년 자산이 4.9조원 증가하였는데, 이는 건설 중 노선을 포함한 무형자산 증가에 기인하고 있으며, 한국철도공사의 자산 증가 3.9조원은 자산 수증 및 토지재평가 등으로 인한 유형자산 3.6조원 증가에 기인한다. 중소기업진흥공단의 자산 증가 2.4조원은 중소기업 융자사업으로 인해 장기대여금이 증가(1.4조원) 등에 의한 것이며, 한국자산관리공사의 자산 증가(2.4조원)은 정부 현금출자로 인한 단기금융상품(0.5조원), 인수채권(0.2조원), 투자부동산(0.5조원) 증가 및 한국도로공사 주식 취득(0.5조원)으로 인한 공정가치측정 금융자산 증가 등에 기인한다.

- 5) 한국해양진흥공사의 자산 감소(△3.2조원)는 HMM 관련 금융자산 및 투자주식 가치 하락(2.8조원) 및 HMM에 대한 대여금 회수(0.3조원) 등으로 인한 것이며, 사립학교교직원연금공단의 경우 투자증권 평가손실 등으로 인해 2021년 대비 2022년 자산이 2조원 감소하였다.
- 6) 2022년 연결 기준 한국전력공사의 부채 47.0조원 증가는 연료비 상승에 따른 단기매입채무 2.7조원 증가 및 금융부채 40조원 증가에 기인하며, 원전사후처리복구 등으로 비유동충당부채 3.4조원 증가함에 따른 것이다. 한국가스공사의 2021년 대비 2022년 부채는 17.4조원 증가하였는데 이는 LNG가격 상승으로 원재료비가 증가하였으나 원료비연동제 유보에 따라 판매가격을 인상시키지 못하였고 이에 따라 발생한 자금 부족을 해결하기 위해 사채 발행 및 차입 등 금융부채 17.4조원 증가함에 기인한다. 한국토지주택공사의 부채 증가(7.7조원)는 임대주택 건설공사 사업비 조달에 따른 차입금(주택도시보증공사 등), 사업 관련 선수금, 예수금 등의 증가로 인한 것이다. 한국주택금융공사의 경우 조달금리 절감을 위한 해외 조달(MBB) 확대에 따른 부채 1.5조원이 증가하였고, 신탁계정 신탁유동성지원 등을 위한 차입부채 증가에 따라 5.4조원이 증가함에 따라 총 부채 7.5조원 증가하였다. 참고로 MBB는 주택저당채권을 담보로 하여 한국주택금융공사가 발행한 채권이다. 한국도로공사의 부채 증가(2.5조원)은 민자고속도로 투자 등을 위한 자금조달(차입부채 2조원 증가) 등에 기인하며, 중소기업진흥공단의 부채 증가(2조원 증가)는 융자사업 확대에 의한 차입부채 증가(1.7조원) 및 파생상품부채 증가(0.2조원) 등에 기인한다.
- 7) 한국해양진흥공사의 경우 HMM 주식 평가이익 감소에 따라 관련 이연법인세부채 감소(0.8조원) 및 차입부채 감소(0.5조원)에 따라 총 부채가 1.4조원 감소하였으며, 예금보험공사의 부채 감소 1.3조원은 보험료, 파산배당금 등 수입으로 특별계정 발행채권을 순상환(1.3조원)한 데 기인한다. 한국수자원공사의 부채는 4대강 관련 부채상환 등 금융부채 감소에 따라 2021년 대비 2022년 1.1조원 감소한 바 있다.

전체 공공기관의 당기순손익은 2018년 0.6조원에서 2020년 5.2조원 및 2021년 10.8조원으로 증가추세를 보였으나, 2022년 13.6조원 당기순손실로 급감하였다. 2021년 대비 2022년 당기순이익은 24.4조원 감소하였는데 이는 주로 연결 기준 한국전력공사(19.2조원 감소), 한국해양진흥공사(6.1조원 감소), 한국토지주택공사(2.7조원 감소)의 당기순손익 감소에 기인한다.⁸⁾ 한편 2022년 당기순이익을 인식한 기관은 국민건강보험공단(6.5조원), 예금보험공사(2.7조원), 한국가스공사(1.5조원), 한국토지주택공사(1.4조원) 등이 있으며, 반면 연결 기준 한국전력공사(△24.4조원), 한국해양진흥공사(△2.0조원) 등에서 당기순손실을 기록하였다.

한편, 2022년 공공기관의 총수입·총지출⁹⁾ 금액은 945조원으로 2021년 744.8조원 대비 200.2조원 증가하였다.

2022년 총수입·총지출 증가 금액은 주로 한국전력공사(37.6조원), 한국가스공사(25.8조원), 소상공인시장진흥공단(25.2조원), 한국산업은행(25.1조원), 한국수출입은행(20.3조원), 중소기업은행(20.0조원), 국민건강보험공단(12.1조원) 등에서 발생하였다. 2022년 결산 기준으로 공공기관 총수입·총지출 금액의 39.9%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 공기업은 37.4%의 비중을 차지하고 있다.

8) 2022년 9개 종속회사를 포함한 한국전력공사의 당기순손익 19.2조원 감소는 석탄, LNG 등 원자재 가격 상승 등에 따른 것이며, 한국해양진흥공사의 경우 HMM 주식을 포함한 당기순익-공정가치측정 금융자산의 평가이익 감소(2021년 대비 2022년 5조원 감소)에 따라 2021년 대비 2022년 당기순손익이 6.1조원 감소하였다. 한국토지주택공사의 경우 2021년 대비 2022년 공공주택지구 토지 및 주택 매출 감소(7.7조원 감소)로 인하여 당기순이익이 2.7조원 감소하였다.

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

[공공기관 수입, 지출 현황]

(단위: 조원, %)

구분			2021 (a)	2022					증감액 (b-a)
				공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)	
수입	정부 순지원액	출연금	26.6	0.1	20.1	7.9	28.1	(3.0)	1.5
		출자금	8.5	6.6	0.8	0.9	8.3	(0.9)	△0.2
		보조금	18.1	0.9	14.6	4.7	20.2	(2.1)	2.1
		부담금	2.0	0.0	1.8	0.0	1.8	(0.2)	△0.2
		이전수입	38.5	0.0	42.6	1.4	44.0	(4.7)	5.5
		위탁수입	4.2	0.2	2.2	1.9	4.3	(0.5)	0.1
		기타수입	0.5	0.0	0.5	0.1	0.6	(0.1)	0.1
		소계	98.4	7.8	82.6	16.9	107.3	(11.4)	8.9
	자체수입 등		515.1	259.6	267.5	123.2	650.3	(68.8)	135.2
	차입금 (비중)		131.4	85.6 (45.7)	27.3 (14.6)	74.4 (39.7)	187.3 (100.0)	(19.8)	55.9
	합 계 (비중)		744.8	353.0 (37.4)	377.5 (39.9)	214.5 (22.7)	945.0 (100.0)	(100.0)	200.2
지출	인건비		30.1	12.0	8.0	11.0	31.0	(3.3)	0.9
	경상운영비		10.5	5.6	1.9	3.5	11.0	(1.2)	0.5
	사업비		523.3	255.4	278.8	156.0	690.2	(73.0)	166.9
	차입상환금		56.0	37.0	18.8	1.5	57.3	(6.1)	1.3
	기타		124.9	43.0	70.0	42.5	155.5	(16.5)	30.6
	합 계 (비중)		744.8	353.0 (37.4)	377.5 (39.9)	214.5 (22.7)	945.0 (100.0)	(100.0)	200.2

주: 기획재정부에 따르면 국방과학연구소는 보안상 이유로 수입지출현황을 공개하고 있지 않기 때문에 국방과학연구소를 제외한 346개의 기관을 기준으로 기재함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 수입은 정부순지원액과 자체수입, 차입금 등으로 구성된다. 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등을 통해 직접적으로 순지원한 금액은 2022년 107.3조원으로 2022년 총수입금액인 945조원 대비 11.4% 비중을 차지하며, 이전수입¹⁰⁾, 보조금, 출연금 등을 중심으로 2021년 대비 8.9조원이 증가하였다.

또한 공공기관의 2022년 자체수입 등은 650.3조원으로 전체 수입금액의 68.8% 비중을 차지하며, 2021년 대비 135.2조원 증가하였다. 2021년 대비 2022년 자체수입 등이 크게 증가한 기관은 한국가스공사(24.2조원), 중소기업은행(18.3조원), 한국산업은행(9.8조원), 국민건강보험공단(8.7조원), 한국전력공사(별도 7.6조원), 한국마사회(5.3조원), 한국수출입은행(5.2조원), 한국전력공사의 6개 발전자회사¹¹⁾(총 16.6조원) 등이 있다.

이외 차입을 통한 수입금액은 187.3조원으로 전체 수입금액의 19.8%의 비중을 차지하며, 2021년 대비 55.8조원이 증가하였다. 차입으로 인한 수입은 주로 공기업(45.7%) 및 기타공공기관(39.7%)에서 발생하고 있으며, 2021년 대비 2022년 차입이 많이 증가한 기관은 한국전력공사(30.3조원), 한국산업은행(15.7조원), 한국수출입은행(15.2조원) 등이 있다.

공공기관의 지출은 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등으로 구분되며, 2022년도의 경우 지출 요소 중 사업비 비중이 73.0%(690.2조원)로 가장 높게 나타나고 있다. 2022년 사업비 지출은 2021년 523.3조원 대비 166.9조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 한국전력공사(36.5조원), 소상공인시장진흥공단(25.2조원), 한국가스공사(23.0조원), 한국산업은행(22.6조원), 한국수출입은행(18.6조원), 국민건강보험공단(8.3조원) 등에서 발생한 것이다. 한편 2022년 공공기관의 차입상환금 지출은 57.3조원으로 2021년 대비 1.3조원 증가한 것으로 나타난다.

10) 기금으로부터의 전입금 등 정부로부터 이전받은 수입을 말한다.

11) 한국남동발전(주) 3.9조원 증가, 한국남부발전(주) 3.6조원 증가, 한국중부발전(주) 3.2조원, 한국서부발전(주) 2.9조원 증가, 한국동서발전 2조원 증가, 한국수력원자력(주) 1조원 증가하였다.

1-2. 재무위험기관으로 지정된 공공기관의 2022년 재무건전성 악화

가. 현 황

2022년 6월, 기획재정부는 「공공기관 재무건전성 강화방안」을 발표하면서 중장기재무관리계획 작성기관 중 14개 기관을 재무위험기관으로 선정한 바 있다.

기획재정부는 한국전력공사 및 발전자회사, 자원공기업 등 총 14개 기관의 부채 및 자산규모가 전체 공공기관 중 절반 이상의 비중을 차지하고 있어, 동 기관들의 재무 악화가 향후 전체 공공기관의 부채비율 증가·부실로 연결될 우려가 있음에 따라 재무위험기관으로 선정하였으며, 비핵심자산 매각, 투자·사업정비, 경영 효율화 등의 내용을 포함한 5개년 「재정건전화계획」을 수립하도록 하였다고 밝혔다.

[재무위험기관 현황]

요 건	기관명
사업수익성 악화(징후)기관(9)	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전자회사(남동·동서·남부·서부·중부), 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
재무구조 전반 취약기관(5)	자원공기업(한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사, 대한석탄공사), 한국철도공사

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30.

14개 재무위험기관이 「'22~'26년 중장기재무관리계획」 상 반영한 「재정건전화계획」¹⁾의 주 내용은 향후 5년 동안 총 34조원 규모의 부채감축 및 자본확충을 추진함으로써 중장기재무관리계획을 개선하는 것이다.

① 전체 계획 중 38.3%의 비중을 차지하는 ‘사업조정’은 사업·투자 우선순위를 고려하여 사업 조정, 비핵심사업 투자 철회 등을 통해 13조원의 재무개선을 이를 예정이며, ② 29.6%의 비중을 차지하는 ‘자본확충’의 경우 신종자본증권 발행 및 유형자산 재평가 등을 통하여 10.1조원의 부채 감축 및 자본확충이 계획되어 있

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

1) 재무위험기관의 '22~'26년 중장기재무관리계획은 기존 제출한 중장기재무관리계획('22~'26년)에 재정건전화계획(개선치)을 반영한 것이다.

다. ③ ‘경영 효율화’로 사업비 절감, 사업 조정에 따른 이자비용 감소, 출연 축소 등 5.4조원(15.8%) 부채감축 계획이 포함되어 있으며, ④ ‘자산매각’ 방안으로는 기관 고유기능과 무관한 비핵심자산, 전략적 가치가 낮은 해외사업 지분 등의 매각을 통해 4.3조원의 재무개선을 달성할 예정이다. ⑤ 또한 한국전력공사의 서비스 공급 가격 산정제도 개선 및 한국철도공사의 철도수송능력 확충과 같은 수익확대 방안을 통해서는 1.2조원의 재무개선을 이룰 수 있을 것으로 예상하고 있다.

향후 5년 동안 「재정건전화계획」에 따른 재무개선 효과가 가장 클 것으로 기대되는 재무위험기관은 한국전력공사(14조 2,501억원 개선), 한국토지주택공사(9조 451억원 개선)이다.

[재무위험기관의 재정건전화계획으로 인한 부채감축 및 자본확충 효과]

(단위: 억원, %)

구분	자산매각	사업조정	경영효율화	수익확대	자본확충	합계
금액	42,756	130,397	53,765	12,686	100,998	340,602
비율	(12.6)	(38.3)	(15.8)	(3.7)	(29.6)	(100.0)

자료: 기획재정부, “14개 재무위험기관 「재정건전화계획」을 반영한 「'22~'26년 공공기관 중장기재무관리계획」 수립”, 2022.8.31.

기획재정부는 중장기재무관리계획 작성기관 중 재무위험기관을 선정하기 위해 ① 재무지표, ② 재무성과, ③ 재무개선도를 고려하여 재무상태를 평가하였으며, 재무상황평가 점수가 14점(투자적격 등급) 미만이거나, 부채비율이 200% 이상²⁾인 기관을 재무위험기관으로 선정한 바 있다. 기획재정부에 따르면, 재무위험기관의 재무지표 항목(총 16점)은 비선정기관 점수 절반에도 미치지 못하는 수준으로, 재무위험기관과 비선정기관 간의 점수 차이는 총자산수익률, 부채비율 등 재무위험기관의 재무지표 항목 점수 저조가 주요 원인이라고 밝혔다.³⁾

이에 따라 재무위험기관은 「재정건전화계획」을 통해 재무위험기관 탈피(재무상황평가 결과 투자적격수준 이상으로 개선), 부채비율 200% 미만 또는 자본잠식 해소를 목표로 한다.

2) 민간 신용평가사 등급체계 상 ‘투자 부적격’ 기준에 해당함

3) 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30. p.2

[재무상황평가]

- ① (재무지표: 16점) 민간 신용평가법을 바탕으로, 사업수익성 · 재무안정성 지표*의 과거 5년간 실적 및 향후 전망 평가
 - * EBITDA/매출액, 총자산수익률, 부채비율 등
- ② (재무성과: 4점, 경영평가 점수 활용) 재무 · 예산 운영성과의 최근 3년 등급을 평가
- ③ (재무개선도: 2점, 가점) 재무지표 평가점수, 부채비율, 순차입금/총자산 비율이 평가 직전 2개년 연속 개선시, 가점 부여

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30.

나. 분석의견

(1) 2022년 중장기재무관리계획 미달성한 재무위험기관

첫째, 기획재정부는 2022년 재무위험기관을 선정하여 재정건전화계획을 수립하였음에도 불구하고, 중장기재무관리계획 상 2022년 목표치를 달성하지 못한 기관이 있어 동 기관 재무건전성에 대한 적극적인 모니터링이 필요하다.

14개 재무위험기관의 2022년 부채총액은 448조 8,026억원으로 전체 공공기관 부채규모 670조 190억원 중 67.0% 비중을 차지하고 있다. 2022년 재무위험기관 부채 실적치를 2022년 9월 국회에 제출된 「2022~2026년 중장기재무관리계획」에서 재무위험기관이 예상하였던 부채 전망과 비교해보면, 한국동서발전(주), 한국석유공사, 한국토지주택공사를 제외한 11개 기관의 실적이 전망을 초과하고 있음을 알 수 있다. 특히 한국전력공사(별도)의 2022년 부채총액이 108조 9,630억원으로 전망치보다 9조 5,762억원 초과하였으며, 한국가스공사 역시 2022년 부채가 52조 142억원으로 전망치 대비 6조 1,798억원 초과한 것으로 나타났다.

이외 한국남동발전(주) 및 한국남부발전(주)에서 2022년 부채 실적치가 예측치의 110%에 달하였으며, 한국수력원자력(주)의 경우 2022년 부채 실적치(43조 2,575억원)가 예측치(39조 8,270억원)의 108.6%에 달하고 있어 한국전력공사의 발전자회사에서도 중장기재무관리계획 상 전망 대비 실적치가 크게 초과하고 있는 것으로 보인다.

[재무위험기관의 2022~2026년 부채전망 및 2023년 부채규모(실적)]

(단위: 억원, %)

부처	구분	2022 (A)	2023	2024	2025	2026	2022 실적치(B)	차이 (C=B-A)	비율 (C/A)
산업 통상 자원 부	한국전력공사(별도)	993,868	1,013,280	1,036,496	1,045,438	1,056,453	1,089,630	95,762	9.6
	한국남동발전(주)	75,052	71,960	71,700	78,542	78,096	82,661	7,609	10.1
	한국남부발전(주)	78,685	77,263	71,082	71,923	76,542	87,028	8,343	10.6
	한국동서발전(주)	59,286	60,702	62,293	66,575	72,023	59,088	△198	△0.3
	한국서부발전(주)	79,350	75,522	74,372	74,651	76,820	81,927	2,577	3.2
	한국중부발전(주)	106,100	106,409	104,156	104,784	107,251	113,923	7,823	7.4
	한국수력원자력(주)	398,270	410,275	416,335	423,667	433,717	432,575	34,305	8.6
	한국가스공사	458,344	412,186	333,793	294,732	263,051	520,142	61,798	13.5
	한국석유공사	208,946	208,641	210,020	210,953	201,018	197,951	△10,995	△5.3
	한국광해광업공단	71,293	69,317	58,902	56,826	51,902	74,494	3,201	4.5
	한국지역난방공사	56,301	62,543	65,184	63,102	60,272	58,111	1,810	3.2
	대한석탄공사	23,734	24,932	26,030	27,099	28,122	23,917	183	0.8
국토 교통 부	한국토지주택공사	1,503,262	1,583,231	1,726,873	1,829,834	1,874,352	1,466,172	△37,090	△2.5
	한국철도공사	195,516	180,196	153,195	161,647	151,735	200,405	4,889	2.5
합계(A)		4,308,007	4,356,458	4,410,431	4,509,773	4,531,354	4,488,026	180,019	
전체 공공기관 부채(B)							6,700,190		
(비중)(A/B)							(67.0)		

자료: 기획재정부 제출자료 및 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

2018년 대비 2022년 공공기관 전체 부채규모는 169조 3,213억원 증가하였으며, 이 중 77.8%를 차지하는 131조 7,088억원이 재무위험기관에서 증가한 규모이다. 2018년 대비 2022년 부채 증가분이 큰 기관은 한국전력공사(별도)(55조 5,584억원), 한국가스공사(20조 8,225억원), 한국토지주택공사(18조 5,479억원)이다.

이들 기관의 부채규모는 2022년에 급증하였는데, 2021년 대비 2022년 부채 증가는 한국전력공사(별도)에서 40조 4,311억원, 한국가스공사에서 17조 4,636억원, 한국토지주택공사에서 7조 7,288억원 발생하였다.

한국전력공사(별도) 및 한국가스공사의 부채규모 증가는 연료비 및 원료비 상승으로 인해 원재료비가 증가하였으나, 원료비연동제(한국전력공사) 및 민수용 원료비연동제(한국가스공사) 시행 유보로 인해 판매단가 인상이 유보됨에 따라 발생한 자금 부족에 기인한다. 이와 같은 부족자금을 사채 발행 및 차입으로 조달함에 따라 2021년 대비 2022년 한국전력공사의 금융부채는 37조 6,986억원, 한국가스공사의 금융부채는 16조 6,085억원 증가하였다.

한국토지주택공사의 경우 2021년 대비 2022년 공공주택지구 토지 및 주택매출 감소(7.7조원 감소)로 인하여 당기순이익이 2조원 감소하였으나, 지속적인 임대주택 건설투자 등으로 인해 금융부채가 6조 3,928억원 증가하였다.

[재무위험기관의 2018~2022년 부채규모(실적치)]

(단위: 억원, %)

부처	구분	2018(A)	2019	2020	2021(B)	2022(C)	증감(C-A)	증감(C-B)
산업 통상 자원 부	한국전력공사(별도)	534,046	583,508	597,721	685,319	1,089,630	555,584	404,311
	한국가스공사	311,917	311,653	281,746	345,506	520,142	208,225	174,636
	한국수력원자력(주)	306,530	340,768	360,784	388,271	432,575	126,045	44,304
	한국석유공사	174,749	181,310	186,449	199,630	197,951	23,201	△1,679
	한국중부발전(주)	74,051	92,555	96,265	102,799	113,923	39,873	11,124
	한국남부발전(주)	58,012	69,232	67,283	74,988	87,028	29,016	12,041
	한국남동발전(주)	51,729	63,991	66,048	73,996	82,661	30,933	8,666
	한국서부발전(주)	59,719	66,444	66,016	71,350	81,927	22,208	10,576
	한국광해광업공단	62,955	68,017	71,066	72,642	74,494	11,538	1,852
	한국동서발전(주)	41,819	51,108	50,583	52,423	59,088	17,269	6,665
	한국지역난방공사	40,978	43,632	42,694	46,942	58,111	17,133	11,169
	대한석탄공사	18,207	19,813	21,010	22,628	23,917	5,710	1,289
국토 교통 부	한국토지주택공사	1,280,693	1,266,800	1,297,451	1,388,884	1,466,172	185,479	77,288
	한국철도공사	155,532	163,298	180,089	186,608	200,405	44,873	13,798
합계(A)		3,170,938	3,322,129	3,385,207	3,711,986	4,488,026	1,317,088	776,040
전체 공공기관 부채(B)		5,006,977	5,242,019	5,406,416	5,824,125	6,700,190	1,693,213	876,065
(비중)(A/B)		(63.3)	(63.4)	(62.6)	(63.7)	(67.0)	(77.8)	(88.6)

자료: 기획재정부 제출자료 및 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 14개 재무위험기관 중 7개 기관은 2022년 부채비율 실적치가 「2022~2026년 중장기재무관리계획」 상 2022년 전망치를 초과하였다. 한국전력공사(별도) 및 한국가스공사의 부채비율이 각각 493.9% 및 499.6%으로 400%를 초과하고 있으며, 2022년에 예측한 부채비율 전망치와 비교하여 각각 124.8%p 및 62.3%p 높은 부채비율이 발생하였다.

한편 2022년 한국지역난방공사는 2022년 원료비 증가에 대한 열요금회수가 지연됨에 따라⁴⁾ 영업손실이 발생하였다. 그러나 매년 5천억원 가량 집단에너지시설 건설 등 투자에 자금이 소요하고 있어 2021년 대비 2022년 투자자금 조달을 위한 금융부채가 5천억원 증가하였다. 이와 같이 금융부채는 증가하였으나 당기순손실로 인해 자본이 감소함에 따라 2022년 292.9%의 부채비율을 예측하였던 한국지역난방공사는 이보다 55.7%p 초과한 348.6%의 부채비율을 달성하였다.

[재무위험기관의 2022~2026년 부채비율 전망 및 2023년 부채비율(실적)]

(단위: %, %p)

부처	구분	2022 (A)	2023	2024	2025	2026	2022 실적치(B)	차이 (B-A)
산업 통 상 자 원 부	한국전력공사	369.1	359.1	300.6	290.9	282.4	493.9	124.8
	한국가스공사	437.3	364.8	270.3	230.7	196.9	499.6	62.3
	한국지역난방공사	292.9	323.5	331.3	283.3	250.9	348.6	55.7
	한국수력원자력(주)	153.7	156.0	155.5	155.6	160.6	164.6	10.9
	한국동서발전(주)	119.2	120.6	122.6	130.7	140.8	90.4	△28.8
	한국남동발전(주)	162.0	155.0	154.0	163.0	159.0	126.0	△36.0
	한국남부발전(주)	184.6	183.5	167.6	168.0	177.9	147.6	△37.0
	한국중부발전(주)	240.1	231.8	205.1	198.8	197.0	198.6	△41.5
	한국서부발전(주)	214.9	211.4	201.9	204.3	199.2	149.7	△65.2
국토 교통 부	한국철도공사	241.3	223.1	192.0	202.2	165.2	222.6	△18.7
	한국토지주택공사	221.0	214.0	217.0	215.0	207.0	218.7	△2.3

주: 한국석유공사, 대한석탄공사, 한국광해광업공사는 자본잠식 상태로 부채비율을 산정하지 않음

자료: 기획재정부 제출자료 및 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

4) 열요금 총괄원가 산정 및 정산이 매년 7월 1일자로 이루어진다.

2022~2026년 중장기재무관리계획 상 2022년 전망치와 실적치를 비교한 결과, 한국전력공사(별도), 한국가스공사의 부채규모 및 부채비율 실적이 전망을 크게 초과하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 2022년 한국전력공사(별도) 영업손실의 경우 중장기재무관리계획 상 전망치인 (-)27조 2,027억원보다 6조 7,059억원 악화된 (-)33조 9,086억원이 발생하였으며, 이외 한국토지주택공사 등 5개 기관에서도 계획된 영업이익을 달성하지 못한 것으로 나타난다.

[재무위험기관의 2022~2026년 영업손익 전망 및 2023년 영업손익(실적)]

(단위: 억원)

부처	구분	2022 (A)	2023	2024	2025	2026	2022 실적치(B)	차이 (B-A)
산업 통상 자원 부	한국전력공사(별도)	△272,027	25,148	25,524	30,818	30,680	△339,086	△67,059
	한국지역난방공사	△3,433	△1,474	1,159	4,419	4,936	△4,039	△606
	한국중부발전(주)	1,822	2,694	3,445	3,599	3,760	1,475	△347
	대한석탄공사	△897	△820	△811	△802	△957	△916	△19
	한국광해광업공단	△880	394	793	△795	△789	△875	5
	한국남부발전(주)	△39	542	927	1,139	817	56	95
	한국동서발전(주)	△602	1,076	921	539	769	102	704
	한국서부발전(주)	△138	△33.0	1,895	388	2,821	2,292	2,430
	한국수력원자력(주)	2,665	10,597	13,890	14,481	8,462	6,451	3,786
	한국석유공사	13,888	21,979	16,873	12,973	10,899	17,778	3,890
	한국남동발전(주)	△2,151	1,428	4,329	3,452	2,611	1,797	3,948
	한국가스공사	19,084	21,615	17,906	17,432	18,308	24,634	5,550
국토 교통 부	한국토지주택공사	24,939	31,170	26,581	27,421	21,902	18,128	△6,811
	한국철도공사	△3,415	384	1,136	2,166	4,864	△3,970	△555

자료: 기획재정부 제출자료 및 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

앞서 살펴본 바와 같이 재무건전화계획이 수립되었음에도 불구하고, 중장기재무관리계획 상 2022년 전망치를 달성하지 못한 재무위험기관이 발생하였다. 따라서 기획재정부는 기관별 중장기재무관리계획이 면밀한 검토를 통해 이루어졌는지 살피고, 재정건전화계획의 실효성에 대해 재검토하는 등 재무건전성 개선에 대한 적극적인 모니터링이 필요하다.

둘째, 기획재정부가 2022년 6월 선정한 14개 ‘재무위험기관’ 중 9개 기관이 공공요금 관련 기관으로 나타나는 등, 공공요금 관련 공공기관의 재무건전성 관리가 중요한 상황이다.

전기, 가스, 수도, 철도, 도로요금 등의 공공요금과 관련된 서비스를 제공하는 주요 공공기관은 아래의 한국전력공사(연결), 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사이다.

2022년 기준으로 이들 기관의 자산 총액은 427조 7,622억원으로 공공기관 총 자산 1,054조 5,153억원의 40.6%에 해당하는 높은 비중을 차지하고 있다. 또한, 해당 기관들의 2022년 기준 부채 총액은 313조 878억원으로, 공공기관 총 부채 670조 190억원의 46.7%에 해당하는 비중을 나타내고 있다. 이는 특히 한국전력공사(연결)와 한국가스공사를 중심으로 한 부채 급증에 기인한다.

이에 따라 2018년 대비 2022년의 전체 공공기관의 부채비율은 18.5%p 상승한 데 비해 공공요금 관련 공공기관의 전체 부채비율은 해당 기간 동안 115.3%p 상승한 것으로 나타났다. 특히 2022년 기준으로 한국전력공사(연결)의 부채비율은 459.1%, 한국가스공사의 경우 499.6%로, 500%에 가까운 높은 부채비율을 보이고 있다.

공공요금 관련 공공기관의 당기순이익을 살펴보면, 한국전력공사(연결)의 경우 2018년 이후 최근 5년 동안 2020년을 제외하고 전 기간 당기순손실이 발생하였으며, 해당 적자규모 또한 연도별로 확대되어 2018년 1조 1,745억원에서 2021년에는 5조 2,156억원, 그리고 2022년에는 24조 4,291억원의 설립 이래 최대 규모의 당기순손실이 발생하였다. 또한, 한국철도공사의 경우에도 최근 5년간 지속적으로 당기순손실을 나타내고 있다.

[공공요금 사업 수행 공공기관의 재무현황(2018~2022)]

(단위: 억원, %, %p)

구분			2018(a)	2019	2020	2021	2022(b)	증감 (b-a)
자산	전기	한국전력공사	1,852,491	1,975,978	2,031,421	2,111,237	2,348,050	495,559
	가스	한국가스공사	396,897	393,119	359,098	436,699	624,250	227,353
	수도	한국수자원공사	217,968	222,548	229,041	234,371	231,803	13,836
	철도	한국철도공사	221,168	226,606	252,765	251,556	290,437	69,269
	도로	한국도로공사	629,212	657,814	691,876	734,021	783,082	153,870
	합 계		3,317,735	3,476,064	3,564,200	3,767,884	4,277,622	959,887
	(비중)		(40.4)	(40.7)	(39.8)	(39.0)	(40.6)	(41.3)
공공기관 전체		8,222,212	8,548,040	8,948,380	9,661,304	10,545,153	2,322,941	
부채	전기	한국전력공사	1,141,563	1,287,081	1,324,753	1,457,970	1,928,047	786,484
	가스	한국가스공사	311,917	311,653	281,746	345,506	520,142	208,225
	수도	한국수자원공사	140,096	139,193	138,349	135,473	123,983	△16,114
	철도	한국철도공사	155,532	163,298	180,089	186,608	200,405	44,873
	도로	한국도로공사	281,128	294,536	311,658	332,834	358,300	77,172
	합 계		2,030,237	2,195,762	2,236,596	2,458,390	3,130,878	1,100,641
	(비중)		(40.5)	(41.9)	(41.4)	(42.2)	(46.7)	(65.0)
공공기관 전체		5,006,977	5,242,019	5,406,416	5,824,125	6,700,190	1,693,213	
부채 비율	전기	한국전력공사	160.6	186.8	187.5	223.2	459.1	298.5
	가스	한국가스공사	367.0	382.6	364.2	378.9	499.6	132.6
	수도	한국수자원공사	179.9	167.0	152.5	137.0	115.0	△64.9
	철도	한국철도공사	237.0	257.9	247.8	287.3	222.6	△14.4
	도로	한국도로공사	80.8	81.1	82.0	83.0	84.3	3.5
	합 계		157.7	171.5	168.5	187.7	273.0	115.3
	공공기관 전체		155.7	158.6	152.6	151.8	174.3	18.5
당기 순이익	전기	한국전력공사	△11,745	△22,635	20,937	△52,156	△244,291	△232,546
	가스	한국가스공사	5,267	583	△1,607	9,645	14,970	9,703
	수도	한국수자원공사	2,402	1,306	3,186	3,421	4,074	1,672
	철도	한국철도공사	△1,050	△469	△13,427	△11,552	△2,350	△1,300
	도로	한국도로공사	1,178	996	275	336	637	△541
	합 계		△3,948	△20,220	9,352	△50,305	△226,959	△223,012
	공공기관 전체		5,834	7,583	51,504	107,631	△136,279	△142,112

주: 1. 각 공공기관의 자회사를 포함한 연결재무제표 기준임. 따라서, 한국전력공사의 경우 6개 발전자회사의 재무현황을 포함함

2. 부채비율 = 부채 ÷ 자본 × 100

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

앞서 살펴본 바와 같이 2022년 6월 기획재정부가 선정한 재무위험기관 14개 기관 중 8개 기관이 공공요금 관련 공공기관으로 나타나고 있으며, 동 공공기관의 재무건전성은 공공요금 수준과도 관련이 있음에 따라⁵⁾ 요금 관련 공공기관의 재무건전성 관리가 중요하다.

[재무위험기관 중 공공요금 관련 기관]

구분	기 관 명
사업수익성 악화(징후) 기관	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전 자회사(남동, 동서, 남부, 서부, 중부)
재무구조 전반 취약기관	한국광해광업공단

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30)

다음의 분석에서는 동 기관들 중 2022년 부채규모가 크게 증가한 한국전력공사 및 한국가스공사의 재무현황을 살펴보았다.

(2) 연료가격 급등으로 인한 한국전력공사의 손실 악화

한국전력공사는 석탄 및 LNG 등 연료가격 급등으로 인한 계통한계가격(SMP)⁶⁾ 상승 및 민간발전사 전력구입비중 증가 등에 따라 설립 이래 최대 규모의 당기순손실이 발생하였다.

2022년 한국전력공사의 영업손실은 33조 9,086억원으로 전년 대비 26조 4,830억원 확대됐으며, 당기순손실은 25조 2,977억원으로 전년 대비 19조 6,900억원 확대되어 매출액이 전년 대비 9조 2,909억원 증가했음에도 불구하고 설립 이래 최대 규모의 적자가 발생하였다.

5) 2022년 공공기관 결산분석보고서, ‘공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제, 가. 공공요금의 산정 기준 및 총괄원가 현황’

6) 시간대별 전력수요에 맞게 발전변동비가 저렴한 순서대로 발전기가 투입되면서 시간대별로 최종적으로 투입되는 발전기의 변동비가 해당 시간대의 시장가격을 결정하게 되는데, 이를 계통한계가격(SMP)이라 한다. 도매전력시장에서 거래되는 전력은 원자력, 석탄 발전기(민간 발전기 포함)의 경우 계통한계가격에 전월별 정산조정계수를 적용(변동비 + 발전차익 = 변동비 + (계통한계가격 - 변동비) × 정산조정계수)하여 정산하며, 그 외 발전기에 대해서는 계통한계가격(SMP)으로 정산한다.(국회예산정책처, 「2021회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 II」, 2022, p.11)

[한국전력공사 5개년 손익 현황(2018~2022)]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
매출액	602,715	589,332	579,894	596,606	689,515	92,909
영업손익	△21,933	△28,483	27,851	△74,256	△339,086	△264,830
당기순손익	△10,952	△25,950	19,515	△56,077	△252,977	△196,900

주: 1. [영업손익=매출액-매출원가-판매비와 관리비] 이며, [당기순손익=영업손익±기타손익±금융수익·원가±종속기업 등 투자지분관련손익±법인세 비용] 임

2. 한국전력공사의 자회사를 포함하지 않은 별도 재무제표 기준임

자료: 각 연도별 한국전력공사 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

2022년 한국전력공사의 총 부채는 108조 9,630억원으로 전년 대비 40조 4,311억원 증가하였으며 부채비율은 493.9%로 전년 대비 348.2%p 증가하였다.

이 중 금융부채(차입금과 사채)의 합계 금액은 76조 8,478억원으로 전년 대비 37조 6,986억원 증가하였는데, 총자산 중 차입금 및 사채 등 외부차입금이 차지하는 비중인 차입금의존도는 58.7%으로 2021년 33.9%에서 2022년 58.7%로 24.8%p 증가하였다.

[한국전력공사 연도별 재무현황(2018~2022)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
부채	534,046	583,508	597,721	685,319	1,089,630	404,311
금융부채(차입금 및 사채)	267,760	312,997	310,975	391,492	768,478	376,986
부채비율	98.7	113.4	112.1	145.7	493.9	348.2
차입금의존도	24.9	28.5	27.5	33.9	58.7	24.8

주: 1. 상기 차입금, 사채금액은 회계기준 상 할인 및 할증발생 차금을 가감한 금액임

2. 한국전력공사의 자회사를 포함하지 않은 별도 재무제표 기준임

자료: 각 연도별 한국전력공사 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

2022년 한국전력공사의 차입금 및 사채 증가로 인해 이자비용은 1조 4,208억원이 발생하였고, 이자보상배율은 △23.9배이다. 이는 상환해야 할 부채의 이자비용이 있으나 영업손실이 발생함에 따라 추가 자금 조달이 필요함을 의미한다.

[한국전력공사 이자보상배율(2018~2022)]

(단위: 억원, 배)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
영업손익(A)	△21,933	△28,483	27,851	△74,256	△339,086
이자비용(B)	7,083	7,771	7,380	6,790	14,208
이자보상배율(A/B)	△3.1	△3.7	3.8	△10.9	△23.9

주: 1. 이자비용은 손익계산서의 영업외비용에 포함되는 이자비용만 포함함

2. 한국전력공사의 발전사회사를 포함하지 않은 별도재무제표 기준임

자료: 한국전력공사

2022년 한국전력공사는 대규모 영업손실 및 당기순손실 발생에 따라 유동자금이 부족해졌고, 차입금 및 사채 조달을 통해 원료비 및 설비투자비 등을 충당하고 있다. 한국전력공사의 2022년 손실은 주로 ① 석탄, LNG 등 원자재 가격 급등으로 인한 계통한계가격(SMP) 상승, ② 민간발전사 전력구입비중 증가에 기인한다.

① 석탄, LNG 등 원자재 가격 급등으로 인한 계통한계가격(SMP) 상승

한국전력공사의 2022년 총 전력구입금액은 92조 7,031억원으로 2021년 56조 8,781억원 대비 35조 8,250억원 증가하였다. LNG/복합발전 전력구입비는 2022년 38조 7,098억원(41.8%)로 2021년 대비 18조 4,734억원 증가하였고, 석탄 전력구입비는 2022년 29조 1,090억원(31.4%)으로 2021년 대비 10조 6,592억원 증가하였다.

[연도별 발전원별 전력구입금액(2018~2022)]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
석 탄	188,099 (36.1)	187,540 (36.4)	152,559 (33.5)	184,498 (32.4)	291,090 (31.4)	106,592 (△1.0)
LNG/복합	184,344 (35.3)	169,767 (33.0)	142,655 (31.4)	202,364 (35.6)	387,098 (41.8)	184,734 (6.2)
(생략)						
합 계	521,639 (100.0)	515,093 (100.0)	454,768 (100.0)	568,781 (100.0)	927,031 (100.0)	358,250

주: 한국전력공사의 발전사회사를 포함하지 않은 별도 재무제표 기준임

자료: 한국전력공사

전력구입비의 증감 요인은 전력구입량과 전력구입단가로 구분된다.

한국전력공사의 2022년 석탄발전 구입량은 18만 5,723GWh로 2021년 대비 2,875GWh 감소하였고, LNG발전 구입량 또한 16만 1,356GWh로 전년 대비 4,648GWh 감소하였다.

[연도별 발전원별 전력구입량(2018~2022)]

(단위: GWh, %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
석 탄	229,004 (41.8)	217,342 (40.2)	186,922 (35.3)	188,598 (34.0)	185,723 (32.5)	Δ2,875 (Δ1.5)
LNG/복합	150,473 (27.5)	141,933 (26.3)	143,732 (27.1)	166,004 (29.9)	161,356 (28.2)	Δ4,648 (Δ1.7)
(생략)						
합 계	548,093 (100.0)	540,520 (100.0)	529,607 (100.0)	554,525 (100.0)	571,797 (100.0)	17,272

주: 한국전력공사의 발전사회사를 포함하지 않은 별도 재무제표 기준임

자료: 한국전력공사

한편 2022년 평균전력구입단가는 162.1원/kWh으로 2021년 대비 59.5원/kWh 인상하였는데, 석탄 단가의 경우 국제연료가격의 인상으로 인해 2021년 97.8원/kWh에서 2022년 156.7원/kWh로 인상되고, LNG 단가는 2021년 121.9원/kWh에서 2022년 239.9원/kWh로 인상되었다.

앞서 살펴본 바와 같이 석탄 및 LNG/복합발전의 전력구입량이 감소하였음에도 전력구입비가 증가한 것은 전력구입단가 상승에 따른 것으로 분석된다.

[연도별 발전원별 전력구입단가(2018~2022)]

(단위: 원/kWh)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
석 탄	82.1	86.3	81.6	97.8	156.7	58.9
LNG/복합	122.5	119.6	99.3	121.9	239.9	118.0
(생략)						
평 균	95.2	95.3	85.9	102.6	162.1	59.5

주: 한국전력공사의 발전사회사를 포함하지 않은 별도 재무제표 기준임

자료: 한국전력공사 제출자료를 바탕으로 재작성

도매전력시장에서의 전력거래가격(한국전력공사의 구매가격)은 계통한계가격(SMP: System Marginal Price)에 의해 결정되는데, 위와 같은 연료비 급등에 따라 SMP 또한 다음과 같이 2021년 이후 급등하기 시작하였다.

통합SMP를 살펴보면, 2021년 94.34원/kWh이었던 가격이 2022년 196.65원/kWh으로 상승하면서 2021년 대비 102.31원/kWh(108.4%)이 급등하였다.

[계통한계가격(SMP)(2018~2022)]

(단위: 원/kWh, %)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)	증감률((b-a)/a)
통합SMP	95.16	90.74	68.87	94.34	196.65	102.31	108.4
육지SMP	94.64	90.09	68.52	93.98	196.04	102.06	108.6
제주SMP	146.69	152.78	101.54	127.85	249.66	121.81	95.3

자료: 전력통계정보시스템, 「2022년도 전력시장통계」

② 민간발전사 전력구입비중 증가

전력수요 상승에 따라 전력거래량은 2020년부터 상승하여 2022년에는 2021년 대비 14,315GWh 증가(2.7%)한 551,376GWh로 나타났다.

[전력거래량(2018~2022)]

(단위: GWh)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
전력거래량	537,061	529,851	515,983	537,061	551,376	14,315

자료: 전력통계정보시스템, 「2022년도 전력시장통계」

한국전력공사는 6개 발전자회사 및 민간발전사에서 전력을 구입하는데, 총 전력구입량은 2020년 529,608GWh 이후 2021년 554,525GWh, 2022년 571,797GWh까지 증가(2021년 대비 17,272GWh(3.1%) 증가)하였다. 한편 2021년 대비 2022년 전력구입 증가분은 발전자회사에서 8,092GWh, 민간발전사에서 9,181GWh 증가한 것으로 나타난다. 전체 전력구입량 중 민간발전사 전력구입비중은 2018년 27.6% 이후 꾸준히 증가 추세를 보이고 있으며, 2022년에는 32.2%로 2021년 31.5% 대비 0.7%p 증가하였다.

[한국전력공사 전력구입량(2018~2022)]

(단위: GWh, %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
한국수력원자력	131,931	142,949	156,706	154,862	172,345	17,483
한국남동발전	64,128	60,361	48,649	43,851	42,177	△1,675
한국남부발전	55,525	48,932	41,389	48,650	49,592	941
한국동서발전	50,697	48,144	42,976	41,581	37,468	△4,113
한국서부발전	49,222	44,178	37,642	44,511	41,293	△3,218
한국중부발전	45,569	43,342	46,265	46,203	44,875	△1,328
발전자회사 소계	397,072 (72.4)	387,906 (71.8)	373,627 (70.5)	379,658 (68.5)	387,750 (67.8)	8,092 (△0.7)
민간발전사	151,021 (27.6)	152,614 (28.2)	155,981 (29.5)	174,866 (31.5)	184,047 (32.2)	9,181 (0.7)
합 계	548,093 (100.0)	540,520 (100.0)	529,608 (100.0)	554,525 (100.0)	571,797 (100.0)	17,272

주: 한국전력공사의 전력구입량은 PPA 구입량이 포함되므로 전력통계정보시스템의 전력거래량보다 높음
자료: 한국전력공사

2022년 한국전력공사의 전력구입단가를 구입처(6개 발전자회사와 민간발전사) 별로 나누어서 살펴보면, 2021~2022년 민간발전사 전력구입단가가 발전자회사 평균단가보다 2021년 20.0원/kWh, 2022년 85.0원/kWh 높은 것으로 나타났다. 한편 2021년 대비 2022년 발전자회사의 구입단가는 38.8원/kWh(40.7%) 상승, 민간발전사의 구입단가는 103.8원/kWh(90.0%) 상승하여 민간발전사의 2022년 구입단가 상승폭이 상대적으로 높게 나타난다.

이와 같이 전력 수요 증가 시 전력단가가 높은 민간발전사 전력구입비중이 증가하는 현상은 전력구입비를 높여 한국전력공사의 손실을 증가시키는 요인 중 하나로 작용한다.

[한국전력공사 전력구입단가(2018~2022)]

(단위: 원/kWh)

구분	2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	증감(b-a)
한국수력원자력	66.5	61.9	63.4	62.1	61.8	△0.2
한국남동발전	90.2	95.4	93.0	109.7	177.6	67.9
한국남부발전	102.3	108.4	103.1	122.4	190.4	68.0
한국동서발전	98.8	104.3	99.4	119.7	192.1	72.4
한국서부발전	101.5	104.0	98.2	116.7	202.3	85.6
한국중부발전	98.7	107.9	94.8	122.0	197.3	75.3
발전자회사 평균(A)	87.5	88.2	83.2	95.3	134.1	38.8
민간발전사(B)	114.9	112.0	90.6	115.3	219.1	103.8
차이(B-A)	27.4	23.8	7.4	20.0	85.0	65.0

주: 발전자회사 평균은 발전자회사 전체 구입금액을 구입량으로 나눈 단가임

자료: 한국전력공사

한국전력공사는 상기 요인들로 인해 별도재무제표 기준 33조 9,086억원의 영업손실이 발생하였고, 부족한 현금및현금성자산을 차입금 및 사채 조달로 충당하여 재무상태표 상 부채가 108조 9,630억원으로 전년 대비 40조 4,311억원 증가하였으며, 부채비율 또한 493.9%로 전년 대비 348.2%p 증가하여 재정건전성이 크게 악화되었다.

(3) 한국가스공사의 원료비미수금 및 금융부채 증가

2022년 한국가스공사의 금융부채 관련 차입금리 증가는 투자보수율에 영향을 미치며 가스요금의 상승을 초래할 여지가 있다.

한국가스공사의 2022년 자산은 2021년 대비 18조 2,385억원 증가하였는데 이중 9조 1,258억원은 원료비미수금⁷⁾이 포함된 기타비금융자산의 증가분에 기인한다. 2022년 한국가스공사의 부채는 51조 2,921억원으로 2021년 33조 6,060억원 대비 17조 6,861억원 증가하였으며, 이는 유동금융부채 16조 5,277억원 증가에 기인한다.

7) 한국가스공사는 원료비연동제 유보로 인하여 LNG 구매비용 대비 낮은 요금으로 판매하는 경우, 그 차액을 원료비미수금(자산)으로 인식하고 차기 이후 요금에 반영하여 회수하고 있다.

한편 한국가스공사의 주요 손익현황을 살펴보면, 2022년 매출액은 50조 3,017억 원으로 2021년 26조 1,567억원 대비 24조 1,450억원 증가하였으며 매출총이익 및 영업이익 또한 1조원 가량 증가하였다.

[2018~2022년 한국가스공사 주요 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
자산	377,718	372,595	341,474	410,316	592,701	182,385
부채	306,907	305,553	275,887	336,060	512,921	176,861
자본	70,811	67,042	65,587	74,256	79,780	5,524
매출	249,856	239,038	200,041	261,567	503,017	241,450
매출총손익	14,378	15,491	13,169	13,700	23,919	10,219
영업손익	11,086	11,857	9,505	10,018	20,157	10,139
당기순손익	3,053	816	△936	5,944	8,528	2,584

자료: 한국가스공사 별도 감사보고서

참고로 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」에 따른 원료비 연동제는 천연가스 원료비를 유가와 환율에 따른 LNG 도입가격에 연동시키고자 1998년 8월 시행된 제도이다. 원료비 연동제가 유보(가스요금 동결)되면 LNG 가격(원료비)의 상승분을 가스요금에 반영할 수 없음에 따라 가스를 원가 대비 낮은 단가(요금)으로 판매하게 되는 경우가 발생한다. 이 경우 한국가스공사는 ‘가스요금에 반영하여 향후 보전’ 가능하다는 시행지침에 근거하여, LNG 가격 상승으로 인한 손실을 ‘향후 받을 수 있는 자산(원료비미수금)’⁸⁾으로 인식하고, 동 미수금은 향후 가스요금에 반영하여 회수된다.

다시 말해 가스요금 동결 및 LNG 가격 상승에도 불구하고 한국가스공사가 적정 영업이익과 당기순이익을 유지할 수 있는 것은, 동 원료비 손실로 인한 매출원가를 취소 후 대신 자산으로 인식하는 원료비미수금 회계처리에 따른 것이다.

8) 한국가스공사 재무제표 상 ‘기타 비금융자산’으로 표기된다.

[한국가스공사의 원료비미수금 회계처리]

구분	내용
원료비미수금 설명	LNG 구매비용 대비 낮은 요금으로 판매하는 경우, 그 차액을 미수금(자산)으로 인식하고 차기 이후 요금에 반영하여 회수
관련 회계처리	[예시] 구매비용: 12,000원, 판매요금: 10,000원 (차변) 현금(유입) 10,000원 (대변) 매출 10,000원 (차변) 매출원가 12,000원 (대변) 현금(유출)△12,000원 (차변) 미수금(자산) 2,000원 (대변) 매출원가△2,000원
원료비미수금 계상에 따른 재무적인 영향	당기 원료비 미수금 인식액만큼 매출원가 감소

2008년 LNG 가격 급등으로 연동제를 유보함에 따라 한국가스공사의 원료비 미수금은 2012년 5조 5,356억원까지 누적되었으며, 2017년 전액 회수된 바 있다. 2021년 다시 LNG 가격이 급등하였고, 한국가스공사의 민수용 원료비미수금은 2022년 8조 5,856억원, 2023년 3월 기준 11조 6,143억원까지 증가하였다.

[2012~2023년(3월말) 민수용 원료비미수금]

(단위: 조원)												
구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23.3
미수금 (연도말)	5.5	5.2	4.3	2.7	0.9	△0.1	0.6	1.3	0.7	1.8	8.6	11.6

주: '20.8월부터 도시가스 요금을 용도에 따라 구분(민수용, 상업용, 도시가스발전용)함에 따라 '12~'20
 년은 도시가스 전체 미수금임

자료: 한국가스공사

한편 2021~2022년 동안 한국가스공사의 지속적인 영업이익 증가에도 불구하고 영업활동으로 인한 현금흐름은 2021년 △2조 7,429억원, 2022년 △15조 3,714억원 유출된 것으로 나타나고 있다. 이는 2021~2022년 LNG 가격 상승으로 원재료비가 상승하여 영업활동으로 인한 현금유출이 증가하였으나, 매출 관련 현금 유입 증가(판매단가 상승)로 이어지지 않았기 때문이다. 한국가스공사는 원료비연동제 유보에 따라 가스요금을 인상하지 않고 원료비 인상에 따른 손실을 원료비미수금(향후 가스요금으로 회수할 자산)으로 계상하고 있다.

한편 영업활동에서의 현금유출 증가는 차입 및 사채발행 등 자금 조달 증가로 이어짐에 따라 재무활동 현금흐름에서의 현금 유입이 2021년 3조 4,878억원, 2022년 15조 7,892억원으로 나타나고 있다.

[2018~2022년 한국가스공사 주요 현금흐름 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
현금흐름						
- 영업활동	△4,480	13,091	29,220	△27,429	△153,714	△126,285
- 투자활동	△7,828	△7,344	△7,508	△7,491	△4,077	3,414
- 재무활동	11,566	△5,720	△21,709	34,878	157,892	123,014

자료: 한국가스공사 별도 감사보고서

2022년 차입 및 사채발행에 따른 금융부채 증가에 따라 한국가스공사의 부채 비율은 2021년 453% 대비 2022년 643%으로 190%p 증가하였으며, 차입금 의존도는 2022년 72.7%로 2021년 대비 8.1%p 증가하였다.⁹⁾

[2018~2022년 한국가스공사 주요 재무건전성 지표]

(단위: %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
부채비율	433	456	421	453	643	190
차입금 의존도 ¹⁾	64.1	66.4	65.9	64.6	72.7	8.1

주: 1) 이자부 금융부채(사채 및 차입금)/총자산으로 산출

자료: 한국가스공사 별도 감사보고서

9) 한국은행의 기업경영분석 자료에 따르면, 영리법인의 차입금의존도는 30% 수준이다.

[2020~2021년 영리법인 차입금의존도]

(단위: %)

구분	2020			2021		
	대기업	중소기업	평균	대기업	중소기업	평균
차입금의존도	24.5	40.2	30.4	23.9	41.2	30.2

자료: 한국은행, '2021년 기업경영분석', 2022.12

또한 2022년 한국가스공사의 사채 및 차입금이 2021년 대비 16조 6,086억원 증가함에 따라 금융부채 이자비용은 2021년 대비 3,155억원 증가한 9,406억원이 발생하였다. 이는 주로 단기차입금 이자비용 3,149억원 증가(2021년 324억원→2022년 3,473억원)에 기인한다.¹⁰⁾

[2018~2022년 한국가스공사 금융부채 및 원천별 이자비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증가(B-A)
사채 및 차입금						
단기차입금	37,103	38,255	31,401	78,726	236,298	157,572
장기차입금	5,848	7,649	10,183	4,002	3,680	△322
사채	198,484	201,137	182,888	181,748	190,584	8,836
총 계	241,435	247,041	224,472	264,476	430,562	166,086
이자비용						
단기차입금	181	557	355	324	3,473	3,149
장기차입금	264	240	153	212	168	△44
사채	7,398	6,781	6,280	5,715	5,765	50
총 계	7,843	7,578	6,788	6,251	9,406	3,155

주: 유동성장기차입금은 단기차입금으로 포함하여 작성함

자료: 한국가스공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

10) 한국가스공사에 따르면, 2020년 이후 원료비연동제 시행유보로 도시가스 민수용 미수금이 증가하였고, 이에 따른 부족자금을 단기차입금으로 충당하였다고 설명한다. 또한 당시 차입금 증가가 불가피한 상황에서, 우리나라 기준금리가 1%에서 3.25%까지 7차례 인상 및 '22년 10월에는 레고랜드 사태로 시장금리가 급격히 상승하였으며, 자금시장은 경색되었음에 따라 한국가스공사 채권은 10월에 한차례 유찰되었으며, 한전채는 모집량 대비 발행량 미달, 인천국제공항공사도 유찰되는 등 초우량채인 공공기관 채권의 발행자체도 어려웠으며, 전반적으로 조달금리가 올라갔다고 밝혔다. 한편 23년도에는 사채발행한도 관련 공사법 개정(22.12.31)으로 사채 발행이 가능해짐에 따라 단기차입금의 비중을 축소하고 안정적인 자금 운영을 위해 장기차입금의 비중을 높일 계획이라는 설명이다.

「한국가스공사법」 제14조에 따르면 한국가스공사는 공사의 자본금과 적립금(전년도 말)을 합한 금액의 5배까지 사채를 발행할 수 있다.¹¹⁾ 동 법률에 따라 한국가스공사의 사채발행한도는 2018년 27조 8,372억원에서 2022년 29조 7,024억원으로 증가하였고, 2023년에는 법제한도 상향으로 인하여 발행한도가 39조 8,901억원까지 증가하였다. 한편 실제 사채발행액은 2018년 21조 8,336억원에서 2022년 26조 7,051억원으로 증가하였으며, 2022년 말 사채발행액은 발행한도의 89.9%의 비중을 차지하고 있다.

이와 같이 2022년 기준 한국가스공사의 사채발행액이 공사법 개정 전 사채발행한도의 90% 수준까지 달함에 따라 수시로 발행·상환이 가능한 기업어음이나 전자단기사채 등의 유동 금융부채 발행이 증가하였다. 2022년 한국가스공사의 총 금융부채는 2021년 대비 16조 6,154억원 증가하였는데, 이 중 주로 단기 금융부채인 전자단기사채, 기업어음(CP)이 각각 5조 6,100억원, 6조 4,350억원 증가하였다.

11) 동 법률은 2022년 12월 31일 개정된 것으로 개정 전 사채발행한도는 자본금과 적립금을 합한 금액의 4배로 규정되어 있었다.

[2018~2022년 한국가스공사 사채 및 차입금 세부내역]

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감 (B-A)
단기금융부채						
사채						
전자단기사채	19,350	21,200	12,300	19,900	76,000	56,100
차입금						
기업어음(CP)	0	0	0	0	64,350	64,350
금융기관차입금(원화)	0	0	0	11,010	17,705	6,695
금융기관차입금(외화)	17,478	16,773	18,773	37,405	65,769	28,364
단기금융부채 소계	36,828	37,973	31,073	68,315	223,824	155,509
장기금융부채						
사채						
공모사채	119,700	117,900	112,100	101,500	101,900	400
달러사채	49,755	57,311	48,416	56,311	61,464	5,153
스위스프랑사채	6,817	9,564	6,172	6,487	6,864	377
MTN사모사채	16,318	16,890	16,674	17,921	20,823	2,902
차입금						
에너지특별회계융자금 (외화)	1,676	1,715	1,690	1,768	1,921	153
에너지특별회계융자금	1,667	0	0	0	0	0
케이지미안마 차입	3,447	3,194	2,913	2,573	2,233	△340
장기기업어음(CP)	1,000	3,000	6,000	10,000	12,000	2,000
장기금융부채 소계	200,380	209,574	193,965	196,560	207,205	10,645
총계	237,208	247,547	225,038	264,875	431,029	166,154

자료: 한국가스공사

한편 2022년 신규 차입이 증가한 단기기업어음 및 전자단기사채의 월별 차입액을 다음과 같이 살펴보면, 단기기업어음 차입액은 1~6월 1조 7,000억원에서 7~12월 6조 4,350억원까지 증가하였으며, 전자단기사채 차입액은 1~6월 40조 6,460억원에서 7~12월 50조 1,050억원까지 증가하였다.

단기기업어음의 신규 차입이자율은 2022년 5월 1.51%에서 7월 3.64%, 11월 4.93%까지 상승하였으며, 전자단기사채 신규 차입이자율은 2022년 6월 1.89%에서 9월 3.14%, 11월 4.3%까지 상승한 것으로 나타난다.

2022년 원재료비(LNG) 상승 및 원료비연동제 시행 유보 등에 따라 자금 부족이 발생한 한국가스공사는 앞서 언급한 바와 같이 단기 금융부채 차입으로 인한 자금 조달을 증가시켰다.

[2022년 한국가스공사 단기기업어음 및 전자단기사채 월별 신규 차입액 및 이자율]
(단위: 억원, %)

구분	단기기업어음(CP)		전자단기사채	
	발행액	이자율	발행액	이자율
1월	0	-	77,900	1.44
2월	3,500	1.61	58,700	1.4
3월	2,800	1.43	72,960	1.66
4월	8,300	1.36	63,450	1.45
5월	2,400	1.51	56,000	1.68
6월	0	-	77,450	1.89
소 계	17,000		406,460	
7월	5,650	3.64	110,100	2.4
8월	14,300	3.6	60,700	2.53
9월	0	-	74,200	3.14
10월	3,800	4.49	88,800	3.75
11월	30,400	4.93	87,900	4.3
12월	10,200	4.35	79,350	4.15
소 계	64,350		501,050	
합 계	81,350		907,510	

주: 이자율은 신규발행된 차입금에 대한 월별 가중평균 이자율임

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 제작됨

이와 같은 한국가스공사의 금융부채 이자율 상승은 가스요금 산정 시 적정투자보수율을 높여 가스요금 총괄원가를 증가시키는 요인이 될 수 있다. 총괄원가를 이루는 요소 중 하나인 적정투자보수는 천연가스 공급 시 투자된 자산(요금기저)의 조달비용(적정보수)을 보전해주는 개념이며, 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산

정된다. 이 중 적정투자보수율(WACC)은 자기자본보수율과 타인자본보수율¹²⁾에 각각의 자본이 차지하는 상대적인 비율을 가중평균하여 산정된다.

한국가스공사의 금융부채 관련 이자율이 상승하면 실제 차입금리에 영향을 받는 타인자본보수율이 상승하여 적정투자보수율(WACC)을 증가시키는 요인이 될 수 있다.¹³⁾ 적정투자보수율의 증가는 적정투자보수 및 총괄원가의 증가를 야기하고, 결과적으로 가스요금 상승을 유발하는 요인이 될 수 있다.

[가스도매요금 체계]

구분	세부내역
가스요금 총괄원가	원료비(재료비) + 공급비용
공급비용	적정원가 + 적정투자보수
적정원가	규제사업 관련 영업비용 - 영업외수익 + 영업외비용(지급이자 제외)+법인세비용
적정투자보수	가스생산설비 투자액에 대한 기회비용 (요금기저 × 적정투자보수율)

자료: 「천연가스 공급가격 산정기준」을 바탕으로 재작성

앞서 분석한 바와 같이 한국전력공사와 한국가스공사는 사업수익성·재무안정성 지표의 악화 등에 따라 기획재정부로부터 ‘재무위험기관(사업수익성 악화(징후))’으로 선정되었으며, 부채증가 추세 완화를 위해 수익성 제고 및 비용구조 분석을 통한 지출 효율화 등이 추진되고 있다. 그러나 동 기관들은 2021~2022년 원료비 증가 등에 따라 재무건전성이 더욱 악화되고 있다.

한국전력공사 및 한국가스공사는 확대되고 있는 부채규모와 부채비율 등을 종합적으로 관리하여 재무건전성을 회복하도록 노력할 필요가 있다.

12) 타인자본에 대한 실제 차입금리 수준을 고려하여 산정

13) 적정투자보수율(WACC) 산출방법

$\begin{aligned} & \text{타인자본보수율}(7\%) \times \text{타인자본비중}(80\%) \\ & + \\ & \text{자기자본보수율}(11\%) \times \text{자기자본비중}(20\%) \end{aligned}$	 $= \text{WACC} \quad (7.8\%)$
--	--

1-3. 출자회사의 손실로 인한 금융공공기관 손익 악화

가. 현 황

2022년 공공기관 전체 당기순손실은 17조 3,812억원으로, 이 중 한국전력공사(△24조 4,291억원), 한국산업은행(△7조 6,246억원)¹⁾, 한국해양진흥공사(△1조 9,863억원)의 당기순손실이 1조원을 초과한 상태이다. 동 3개 기관의 당기순손실 합계는 34조 400억원으로 공공기관 전체 당기순손실의 2배에 해당한다.

이 중 한국산업은행 및 한국해양진흥공사의 당기순손실은 주식으로 보유하고 있는 피투자회사(한국전력공사 및 HMM)의 영업손실에 의한 것임에 따라 각 기관별 보유주식 및 관련 손실을 살펴보았다.

[2022년 당기순손실 1조원 이상 발생 공공기관]

(단위: 억원)

구분	부채				당기순손익		
	2020(A)	2021	2022(B)	증감(B-A)	2021(C)	2022(D)	증감(D-C)
한국전력공사	1,324,753	1,457,970	1,928,047	603,294	△52,156	△244,291	△192,135
한국산업은행	2,640,070	2,877,401	3,182,344	542,274	13,235	△76,246	△89,481
한국해양진흥공사	38,615	58,451	43,938	5,323	41,875	△19,863	△61,738
합 계	4,003,437	4,393,821	5,154,329	1,150,892	2,953	△340,400	△343,353

주: 한국전력공사는 연결재무제표 기준으로 작성되어 있음

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

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

1) 2022년 한국산업은행의 지배지분 당기순손실은 △6조 9,007억원이다.

나. 분석의견

(1) 한국산업은행의 재무건전성 제고를 위한 적정 방안 마련 필요

정부와 한국산업은행은 한국산업은행이 보유하고 있는 한국전력공사 주식과 관련한 향후 추가 손실 발생 가능성 등을 고려하여 한국산업은행의 재무건전성 제고 방안 마련을 검토할 필요가 있다.

2022년 한국산업은행(연결 기준)은 7조 6,246억원의 대규모 당기순손실을 기록하였는데, 해당 당기순손실 발생 원인의 대부분은 9조 9,264억원의 지분법²⁾ 손실 발생에 기인한다. 한국산업은행의 지분법 손실 9조 9,264억원 중 8조 507억원은 한국산업은행이 보유한 한국전력공사 주식에서 발생한 것이다.

[한국산업은행 연도별 당기순이익]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
영업이익	16,892	11,821	11,025	26,211	13,342
지분법손익 (영업외손익)	12,225	△8,168	18,992	7,538	△99,264
당기순이익	7,060	2,791	19,613	13,235	△76,246

자료: 각 연도별 연결 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국산업은행은 2022년 말 기준으로 한국전력공사 주식 13조 3,413억원(지분율 32.9%)을 보유하고 있으며, 해당 주식에 대하여 지분법을 적용하고 있다. 이에 한국산업은행은 한국전력공사의 2022년 손실(24조 4,291억원³⁾) 중 지분율(32.9%)에 해당하는 부분(8조 507억원)을 지분법 손실로 인식하였다.

2) 지분법이란 유의적인 영향력을 행사할 수 있는 자회사 투자주식에 대하여 최초 취득 시에는 취득한 원가로 인식하고, 취득시점 이후 발생한 피투자 회사의 순자산(당기순이익 등) 변동액 중 투자회사의 몫을 해당 투자주식의 장부가액에 가감하여 보고하는 회계처리 방법을 말한다.

3) 한국전력공사는 최근 국제 유가 등 원료비 단가 상승 등에 따라 지속적으로 대규모의 영업손실과 당기순손실이 발생하고 있으며, 2022년에는 32조 6,551억원의 영업손실과 24조 4,291억원의 당기순손실이 발생하였다. 2022년 한국전력공사의 분기별 당기순손실은 4조 8,358억원에서 7조 7,832억원 수준이며, 2023년 1분기 기준으로도 6조 1,776억원의 영업손실과 4조 9,112억원의 당기순손실이 발생하였다.

[한국산업은행이 보유한 한국전력공사 주식 주요 내역(2022)]

(단위: %, 억원)

주식	지분율	장부가액	지분법 손익
한국전력공사	32.9	133,413	△80,507

자료: 한국산업은행 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

2022년 해당 대규모 지분법 손실 발생 등으로 인해 2022년 말 기준 한국산업은행의 BIS비율⁴⁾은 13.40%로, 2021년 14.88% 대비 1.48%p 하락하였으며, 2023년 3월 말 현재로는 13.11%를 나타내고 있어 2018년 이후 최저 수준을 기록하고 있다.

[한국산업은행 연도별 BIS 비율 현황]

(단위: %, %p)

2018	2019	2020	2021(a)	2022(b)	2023.3.	증감(b-a)
14.80	14.05	15.96	14.88	13.40	13.11	△1.48

자료: 한국산업은행

정부는 한국산업은행의 이와 같은 BIS비율 하락으로 인한 자기자본 확충을 위해 2022년 12월 및 2023년 3월 말, 총 1조원의 한국토지주택공사 주식을 한국산업은행에 현물출자 하였다. 2022년과 2023년의 해당 현물출자로 인해 한국산업은행의 BIS비율은 각각 12bp, 10bp 상승하였다.

[한국산업은행에 대한 한국토지주택공사 주식 정부 현물출자 세부내역]

(단위: 좌, 억원, %, %p)

일 자	주식 수	금 액	BIS 비율 변동		
			출자 전(a)	출자 후(b)	증감(b-a)
2022.12.28	43,700,208	5,650	13.08	13.20	+0.12
2023.03.30	34,477,292	4,350	13.40	13.50	+0.10
합 계	78,177,500	10,000	-	-	-

자료: 한국산업은행

4) BIS비율= $\frac{\text{자기자본}}{\text{위험가중자산}} \times 100$ 로, 은행의 재무건전성을 관리하는 지표이다.

산업통상자원부 및 한국전력공사는 연료비 급등 등을 감안하여 2023년 1월 1일부터 13.1원/kWh, 그리고 2023년 5월 16일부터 8.0원/kWh의 전기요금을 인상하였다. 그러나, 13.1원/kWh의 요금ی 인상되었던 2023년 1분기에도 한국전력공사에서는 6.2조원의 영업손실이 발생하였으며, 전기요금은 물가 등에 직접적인 영향을 미쳐 한국전력공사의 재무건전성 제고만을 고려한 즉각적인 전기요금 인상이 어려운 측면이 있다.

따라서, 금융위원회와 한국산업은행은 32.9%의 지분을 보유하고 있는 한국전력공사의 향후 손실발생으로 인한 추가적인 자본법 손실 인식 가능성 등을 고려하여, 한국산업은행의 재무건전성 제고 방안을 마련할 필요가 있다.

(2) 한국해양진흥공사의 손익에 영향을 주는 피투자회사 자산 관리노력 필요

2022년 한국해양진흥공사는 2021년 대비 6조 1,738억원 감소한 △1조 9,863억원의 당기순손실을 인식하였으며, 이는 한국해양진흥공사의 피투자회사인 HMM의 주가 하락에 기인하고 있다.

한국해양진흥공사는 해운기업들의 안정적인 선박 도입과 유동성 확보를 지원하기 위해 2018년 설립된 기타공공기관이다.

한국해양진흥공사 설립 이전 정부는 2015년 (주)한국해양보증보험, 2017년 (주)한국선박해양을 설립하여 해운산업 지원을 위한 금융프로그램 등을 도입하고, 선박 매입 시 후순위 투자에 대한 보증 제공, 선박 인수·대여·신규 발주 및 투자 등 선박은행의 기능을 수행하도록 하였다. 2018년 한국해양진흥공사는 기존의 (주)한국해양보증보험, (주)한국선박해양 및 한국해운거래정보센터를 흡수 통합하며 설립되었으며 「한국해양진흥공사법」 제11조5)에 근거하여 동 기관들이 수행하던 우리나라 선사

5) 「한국해양진흥공사법」

제11조(업무) ① 공사는 다음 각 호의 업무를 한다.

1. 선박, 항만터미널 등 해운항만업 관련 자산에 대한 투자
2. 선박, 항만터미널 등 해운항만업 관련 자산의 취득을 위하여 해운항만사업자가 차입하는 자금에 대한 채무보증
- 2의2. 해운항만사업자가 선박, 항만터미널 등 해운항만업 관련 자산을 담보로 차입하는 자금에 대한 채무보증
- 2의3. 긴급한 경제적·사회적 위기 대응 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 해운항만업에 대한 지원이 필요한 경우로서 해운항만사업자가 「신용보증기금법」 제2조제3호에 따른 금융회사 등으로부터 차입하는 자금에 대한 채무보증
- 2의4. 해운항만사업자가 체결하는 화물운송계약과 관련한 입찰보증 및 계약이행보증

에 대한 금융지원과 해운산업 정책지원 업무를 수행하고 있다.

2022년 한국해양진흥공사는 △1조 9,863억원의 당기순손실을 인식하였으며, 이는 2021년 당기순이익(4조 1,874억원) 대비 6조 1,738억원 감소한 것이다. 이와 같은 한국해양진흥공사의 2022년 손익 악화는 주로 금융상품 평가손익 6조 7,409억원 감소⁶⁾ 및 지분법주식 손상차손 증가(2조 7,053억원 증가)에 기인한다.

[한국해양진흥공사 주요 손익현황(2018~2022)]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
영업수익(A)	307	2,055	35,645	54,501	3,240	△51,261
- 금융상품평가·처분이익	0	611	33,368	51,319	14	△51,305
영업비용(B)	△1,740	△3,255	△1,526	△4,919	△21,408	△16,489
- 금융상품평가·처분손실	△1,343	△1,618	△39	△3,670	△19,774	△16,104
영업이익(손실)(B-A)	△1,433	△1,200	34,119	49,582	△18,167	△67,750
영업외손익	13	93	486	8,773	18,393	9,620
- 지분법주식 평가손익	△254	△396	△28	6,881	17,072	10,191
- 지분법주식 손상차손	△99	△20	119	0	△27,053	△27,053
당기순이익(손실)	△1,955	△1,674	26,045	41,874	△19,863	△61,738

주: 각 연도 발생한 비용 및 손실은 △로 표시하였고, 손익의 증감은 (-)로 표시함
 자료: 공공기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

앞서 언급한 2022년 한국해양진흥공사의 금융상품 평가손실 및 지분법주식 손상차손은 대부분 HMM⁷⁾ 관련 금융상품 및 지분법주식에서 발생한 것이다. 참고로 동 금융상품은 2019년 4월 23일 제20차 산업경쟁력정화 관계장관회의에서 협의된 ‘현대상선 정상화 진행상황 및 향후계획’에 따라 HMM 유동성 지원을 위해 한국해양진흥공사가 산업은행과 공동으로 인수한 HMM 발행 전환사채 및 신주인수권부사채이다.

3. 해운항만업 관련 채권·주식의 매입 및 증개

4. 선박, 항만터미널 등 해운항만업 관련 자산의 취득·관리·처분 및 그 수탁

5. 「해운법」 제40조의2제2항에 따른 해운산업 지원 전문기관의 업무
 (생략)

6) 평가이익 5조 1,305억원 감소, 평가손실 1조 6,104억원 증가

7) HMM는 컨테이너선 및 유조선 등에 의한 해운업 등을 영위하고 있는 상장회사이다.

한국해양진흥공사는 2022년 말 기준 HMM가 발행한 전환사채 및 신주인수권부 사채⁸⁾ 5조 2,335억원을 당기손익-공정가치 측정 금융상품(이하, FVPL⁹⁾)으로 인식하고 있으며, HMM 지분법주식¹⁰⁾ 2조 2,685억원을 보유하고 있다.

[한국해양진흥공사가 보유한 HMM 관련 자산]

(단위: 억원)

구분	지분율	장부가액				
		2018	2019	2020	2021	2022
당기손익-공정가치 측정 금융상품	-	4,155	11,278	48,209	72,023	52,335
관계기업투자주식	19.96%	515	495	614	32,430	22,685
합 계		4,671	11,774	48,824	104,455	75,022

자료: 공공기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한국해양진흥공사가 보유한 HMM 관련 FVPL의 공정가치는 HMM 주가에 연동하며 이에 따라 2021년 5조 1,312억원의 평가이익, 2022년 1조 9,688억원의 평가손실이 발생하였다.¹¹⁾ 한편 동 금융상품에서 발생하는 평가 및 처분손익은 한국해양진흥공사의 영업손익으로 분류되기 때문에, HMM 주가 하락에 따라 한국해양진흥공사의 2022년 영업손익은 2021년 대비 7조원 감소하였다.

FVPL 공정가치는 주가에 연동되는 데 반해, 지분법주식은 피투자회사의 당기순이익 등 순자산 변동에 연동¹²⁾한다. 이에 따라 2022년 한국해양진흥공사가 보유

8) HMM이 발행한 전환사채 및 신주인수권부사채인데, HMM이 만기연장을 선택할 수 있는 신종자본증권의 특성 상 한국해양진흥공사 등 채권자는 중도 상환을 요청할 수 없다.

9) FVPL은 Fair-Value through Profit or Loss의 약자이다.

10) 한국해양진흥공사가 보유한 HMM 지분율은 20% 미만이나, 영구채 전환 가정 시 잠재적 지분율이 20%를 초과하여 HMM 재무정책과 영업정책에 유의적인 영향력을 갖는 것으로 판단하여 지분법을 적용하였다.

11) HMM 주가

(단위: 원)

구분	2020.12	2021.3	2021.6	2021.9	2021.12	2022.3	2022.6	2022.9	2022.12
종가	13,950	29,000	43,900	33,700	26,900	29,150	24,600	18,500	19,550

12) 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1028호 ‘관계기업과 공동기업에 대한 투자’ 지분법

10 지분법에서 관계기업이나 공동기업에 대한 투자를 최초 인식 시 원가로 인식하고, 취득일 이후

한 HMM 지분법주식¹³⁾에서는 2021년(6,712억원) 대비 1조 308억원 증가한 1조 7,020억원의 지분법이익이 발생하였다.

한편 한국해양진흥공사는 동 지분법이익을 인식한 이후, 관계기업인 HMM이 지속적인 주가 하락을 보임에 따라 관련 주식에 한국채택국제회계기준¹⁴⁾에 근거한 손상징후가 있다고 판단하여, 지분법주식 손상차손 2조 7,053억원을 인식하였다.

[한국해양진흥공사 주요 손익 중 HMM 관련 손익현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
영업수익						
- 금융상품평가·처분이익	0	611	33,368	51,319	14	△51,305
HMM 금융상품 평가이익	0	611	33,368	51,312	0	△51,312
영업비용						
- 금융상품평가·처분손실	△1,343	△1,618	△39	△3,670	△19,774	△16,104
HMM 금융상품 평가손실	△62	△1,502	0	0	△19,688	△19,688
HMM 지분법주식전환손실	0	0	0	△3,586	0	3,586
HMM 관련 파생상품평가손실	△1,281	0	0	0	0	0
HMM 관련 파생상품처분손실	0	△116	0	0	0	0
영업외손익						
- 지분법주식평가손익	△254	△396	△28	6,881	17,072	10,191
HMM 지분법주식평가손익	△254	△389	△37	6,712	17,020	10,308
- 지분법주식 손상차손	△99	△20	119	0	△27,053	△27,053
HMM 지분법주식 손상차손	△99	△20	119	0	△27,053	△27,053

자료: 공공기관 제출자료 및 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

에 발생한 피투자자의 당기순손익 중 투자자의 몫에 해당하는 금액을 인식하기 위하여 장부금액을 가감한다. 피투자자의 당기순손익 중 투자자의 몫은 투자자의 당기순손익으로 인식한다.

지분법의 적용

16 피투자자에 대하여 공동지배력이나 유의적인 영향력을 갖는 기업은, 관계기업이나 공동기업에 대한 투자가 문단 17~19에 따른 면제규정을 충족하는 경우를 제외하고, 그 투자에 대하여 지분법을 사용하여 회계처리한다.

13) HMM은 2022년 당기순이익(10조 854억원) 등의 순자산 변동(10조 6,025억원)을 인식하였으며, 한국해양진흥공사는 이 중 지분율에 해당하는 금액을 지분법 이익 등으로 인식한다.

14) 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 제1028호 ‘관계기업과 공동기업에 대한 투자’, 손상차손

40 문단 38에 따른 관계기업이나 공동기업의 손실 인식을 포함하여 지분법을 적용한 이후, 기업은 관계기업이나 공동기업에 대한 순투자자산에 대하여 추가적인 손상차손을 인식할 필요가 있는지 결정하기 위하여 문단 41A~41C를 적용한다.

41B (생략) 관계기업이나 공동기업의 신용등급 또는 공정가치가 하락한 사실 자체가 손상의 증거는 아니지만 이용할 수 있는 그 밖의 정보를 함께 고려하는 경우에는 손상의 증거가 될 수도 있다.

2022년 산업은행 역시 HMM이 발행한 사채를 공정가치 측정 금융상품으로 보유하고 있는데, 한국해양진흥공사와는 달리 산업은행의 경우 금융상품평가손익이 당기손익에 영향을 미치지 않는 기타포괄손익-공정가치 측정 금융상품(이하, FVOCI¹⁵⁾)으로 인식하고 있다.¹⁶⁾ 2022년 말 산업은행이 보유하고 있는 FVOCI¹⁷⁾ 총액 37조 6,849억원 중 HMM 금융상품은 5조 2,336억원으로 13.9% 비중을 차지하고 있다. 한국산업은행의 2022년 FVOCI 평가손실 3조 3,209억원 중 HMM 금융상품에서 발생한 손실은 2조 819억원(62.7%)인데, FVOCI 평가손실은 당기손익이 아닌 자본(기타포괄손익)에 바로 가감됨에 따라 한국산업은행의 당기순손익에는 영향을 미치지 않는다.

한편 한국해양진흥공사의 경우 금융상품 평가손실 1조 9,774억원 중 HMM 금융상품으로 인한 손실이 99.5%(1조 9,688억원)를 차지하며, 동 손실은 영업손익에 반영된다. 다시 말해 한국해양진흥공사의 손익은 HMM의 주가 및 당기순이익 등 재무성과에 높은 의존도를 보이는 것으로 나타나고 있다.¹⁸⁾

[2022년 한국해양진흥공사와 한국산업은행이 인식한 HMM 금융자산 평가손익]

(단위: 억원)

구분	기초 장부가액	평가손익	기말 장부가액	평가손익 반영
한국해양진흥공사 보유 당기손익 측정 금융자산	72,023	△19,688	52,335	당기손익
한국산업은행 보유 기타포괄손익 측정 금융자산	73,155	△20,819	52,336	기타포괄손익

자료: 공공기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

15) FVOCI는 Fair-Value through Other Comprehensive Income의 약자이다.

16) 한국해양진흥공사는 2018년 공사 설립 당시 한국선박해양에서 HMM 사채(191회)를 인수하면서, 재무정보의 일관성과 신뢰성 유지를 위하여 당시 피승계기관인 한국선박해양(주)의 회계처리 방식에 따라 동 자산을 당기손익-공정가치 측정 금융상품으로 분류하게 되었다고 밝혔다.

17) 지분증권 및 채무증권을 모두 포함하였다.

18) 한국해양진흥공사는 HMM과 경쟁력 제고방안 이행 약정서를 체결하여 HMM의 경영계획, 임원 평가, 경영개선 사항 등을 지속적으로 모니터링하고 있다.

한국해양진흥공사가 보유한 FVPL은 HMM이 발생한 전환사채 및 신주인수권 부사채인데, 2023년 현재 주식으로 전환 또는 신주인수권 행사가 가능하다. 또한 등 사채는 발행일 이후 5년부터 HMM의 결정에 따라 조기상환권 행사가 가능한데, 2023년 10월, HMM의 사채 중 2천억원의 전환사채와 3천억원의 신주인수권부사채의 조기상환기간이 도래하게 된다.

한국해양진흥공사가 전환권 및 신주인수권 행사 시 HMM에 대한 지분이 증가하고, HMM이 조기상환권 행사 시 동 금융상품은 자금으로 회수된다.

[한국해양진흥공사의 FVPL 상세내역 - HMM 발행사채]

(단위: 억원)

구분	발행일	액면금액	공정가치	전환기간 (신주인수권 행사기간)	조기 상환기간
에이치엠엠(주) 제192회 전환사채	2018년 10월 25일	2,000	7,810	2019년 10월 25일~2048년 09월 25일	2023년 10월 25일부터
에이치엠엠(주) 제193회 신주인수권부사채	2018년 10월 25일	3,000	11,715	2019년 10월 25일~2048년 09월 25일	
에이치엠엠(주) 제194회 전환사채	2019년 05월 24일	500	1,953	2020년 05월 24일~2049년 04월 24일	2024년 05월 24일부터
에이치엠엠(주) 제195회 전환사채	2019년 06월 27일	1,000	3,910	2020년 06월 28일~2049년 05월 26일	2024년 06월 27일부터
에이치엠엠(주) 제196회 전환사채	2019년 10월 28일	3,300	12,887	2020년 10월 29일~2049년 09월 27일	2024년 10월 28일부터
에이치엠엠(주) 제197회 전환사채	2020년 04월 23일	3,600	14,057	2021년 04월 24일~2050년 03월 22일	2025년 04월 23일부터
합 계		13,400	52,335		

자료: 공공기관 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한국해양진흥공사의 금융상품 및 주식 중 HMM 관련 자산이 큰 비중을 차지함에 따라 한국해양진흥공사의 영업손익 및 당기순손익은 HMM의 이익과 주가에 크게 영향을 받고 있다. 이에 한국해양진흥공사와 HMM은 ‘HMM 경쟁력제고방안 이행약정’을 체결하여 HMM 경영개선 여부를 지속적으로 검토하고 있다.

한국해양진흥공사는 투자 비중이 높은 피투자회사의 실적 및 주가를 적극적으로 모니터링하여 금융상품 및 지분법주식의 가치하락 위험을 줄이도록 노력할 필요가 있다.

1-4. 공기업 사채발행액의 지속적 증가에 따른 국가 우발부채 발생 가능성 고려 필요

가. 현 황

기획재정부가 발표한 2022년 말 기준 공공기관 부채는 670.0조원이며, 이 중 대부분인 75.8%는 32개 공기업의 부채로, 508.0조원 규모이다. 전체 공공기관 부채에서 공기업 부채가 차지하는 비중은 2020년 72.9%에서 2021년 73.7%, 2022년 75.8%로, 2020년 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 공기업 전체의 부채 비율 또한 2020년 187.0%에서 2021년 199.2%로 상승하였으며, 2022년에는 2021년 대비 51.2%p 상승한 250.4%로, 지속적인 상승 추세를 나타내고 있다.

[공공기관 유형별, 연도별 부채 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분		2018	2019	2020	2021 (A)	2022 (B)	증감 (B-A)
전체	부채규모(a)	500.7	524.2	540.6	582.4	670.0	87.6
	부채비율	155.7	158.6	152.6	151.8	174.3	22.5
공기업	부채규모(b)	368.0	384.6	394.1	429.4	508.0	78.6
	(비중)(b/a)	(73.5)	(73.4)	(72.9)	(73.7)	(75.8)	(2.1)
	부채비율	182.9	187.5	187.0	199.2	250.4	51.2
준정부기관	부채규모	116.0	117.8	121.1	124.0	132.2	8.2
	부채비율	168.2	161.6	143.4	124.6	114.5	△10.1
기타공공기관	부채규모	16.7	21.7	25.4	29.1	29.8	0.7
	부채비율	32.5	41.4	43.0	42.3	45.0	2.7

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 아래의 표에서와 같이 2022년 기준으로 공기업 부채 508.0조원 중 336조 9,964억원은 차입금 및 사채 등의 외부차입금으로, 총 부채의 66.3%를 차지하고 있다. 외부차입금 중 73.3%는 사채로 조달한 금액이며, 2022년 말 기준 잔액이 246조 9,189억원 규모이다. 각 공기업별로 볼 때에도 2022년 기준으로 한국전력공사의 경우 외부차입금의 87.2%, 한국도로공사 94.3%, 한국석유공사 88.4%, 한국철도

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

공사 97.1%, 한국수자원공사의 경우 94.2%가 사채 비중으로 나타나는 등, 외부 차입을 통해 대규모 자금을 조달하는 공기업의 경우 대부분을 은행 등으로부터의 차입보다는 사채를 통해 조달하고 있음을 알 수 있다.¹⁾

즉, 공기업은 외부차입 자금을 은행의 심사 등을 통한 간접금융 방식이 아닌 주로 채권발행의 직접금융 방식으로 조달하고 있는데, 이는 별도의 담보 제공이나, 대출 약정 등의 제한 없이 공기업의 신용등급에 기반하여 대규모 자금의 조달이 가능하기 때문으로 추정된다. 따라서, 공기업의 재무건전성 관리를 위해서는 사채발행 규모 등에 대한 관리가 매우 중요하다.

[공기업의 부채 구성(2022)]

(단위: 억원, %)

	기관명	총 부채 (A)	외부차입금					기타부채
			차입금 (a)	사채 (b)	(사채의 외부차입금 대비 비중) (b/(a+b))	외부차입금 합계 (c=a+b)	(외부차입금 의 총부채 대비 비중) (c/A)	
1	한국전력공사	1,928,047	154,359	1,053,663	(87.2)	1,208,022	(62.7)	720,025
2	한국토지주택공사	1,466,172	477,958	338,284	(41.4)	816,242	(55.7)	649,930
3	한국가스공사	520,142	161,932	267,052	(62.3)	428,984	(82.5)	91,159
4	한국도로공사	358,300	18,652	311,335	(94.3)	329,987	(92.1)	28,313
5	한국석유공사	197,951	17,709	134,531	(88.4)	152,240	(76.9)	45,710
6	한국철도공사	200,405	4,028	136,281	(97.1)	140,309	(70.0)	60,096
7	한국수자원공사	123,983	5,235	84,450	(94.2)	89,686	(72.3)	34,297
8	한국광해광업공단	74,494	25,747	45,214	(63.7)	70,961	(95.3)	3,533
9	한국지역난방공사	58,111	3,430	31,200	(90.1)	34,630	(59.6)	23,482
10	인천국제공항공사	68,726	1,269	55,780	(97.9)	57,049	(83.0)	11,677
11	대한석탄공사	23,917	23,470	0	(0.0)	23,470	(98.1)	447
12	주택도시보증공사	22,250	1,144	0	(0.0)	1,144	(5.1)	21,106
13	한국공항공사	14,375	500	10,400	(95.4)	10,900	(75.8)	3,475
14	(주)강원랜드	7,524	46	0	(0.0)	46	(0.6)	7,478

1) 한국토지주택공사는 2022년 기준으로 외부차입금 중 사채가 차지하는 비중이 41.4%로 낮는데, 이는 한국토지주택공사의 경우 외부차입금 81.6조원 중 55.3%인 45.1조원이 임대주택 등 건설을 위한 주택 도시기금으로부터의 차입금이기 때문이다.

(단위: 억원, %)

	기관명	총 부채 (A)	외부차입금					기타부채
			차입금 (a)	사채 (b)	(사채의 외부차입금 대비 비중) (b/(a+b))	외부차입금 합계 (c=a+b)	(외부차입금 의 총부채 대비 비중) (c/A)	
15	제주국제자유도시 개발센터	7,035	3,165	999	(24.0)	4,164	(59.2)	2,872
16	한국방송광고 진흥공사	2,649	0	0	-	0	0.0	2,649
17	한국조폐공사	2,788	2,132	0	(0.0)	2,132	(76.5)	656
18	한국마사회	2,491	0	0	-	0	0.0	2,491
19	한국부동산원	498	0	0	-	0	0.0	498
20	해양환경공단	351	0	0	-	0	0.0	351
합 계		5,080,209	900,775	2,469,189	(73.3)	3,369,964	(66.3)	1,710,245

주: 1. 자회사를 포함한 각 공기업의 연결재무제표 기준으로, 전체 32개 공기업 중 상기 20개 공기업은 해당 자회사인 공기업 12개((주)한국가스기술공사→한국가스공사의 자회사, 그랜드코리아레저(주)→한국관광공사의 자회사, 주식회사 에스알→한국철도공사의 자회사, 6개 발전자회사 및 한국전력 기술(주), 한전KDN, 한전KPS(주)→한국전력공사의 자회사)의 부채금액을 포함하고 있음

2. 상기 사채는 전자단기사채를 포함함

3. 차입금 및 사채는 현재가치할인차금, 사채할인·할증발행차금 반영 전 수치임

자료: 각 공공기관 연결 기준 감사보고서를 바탕으로 재작성

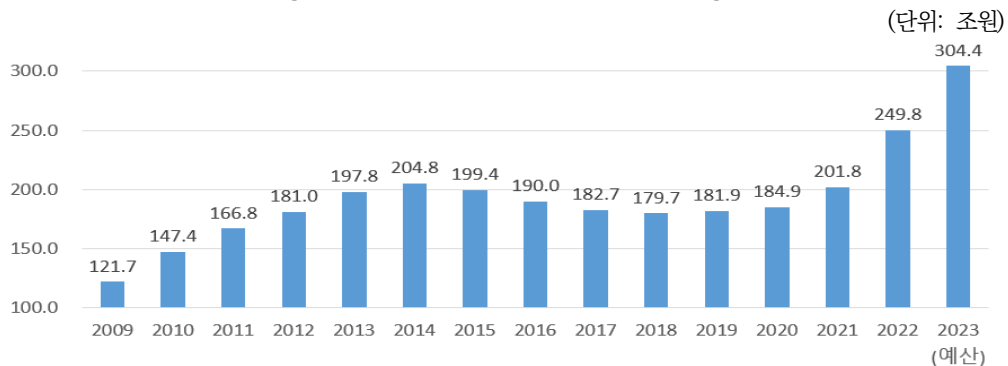
각 연도별 32개 공기업의 사채발행 잔액은 아래 그림에서와 같이 2009년 121.7조원 이후 2014년 204.8조원까지 증가하다가 2013년 말 기획재정부가 실시한 ‘공공기관 정상화 대책’의 일환으로 2014년 10월, ‘공사채 총량제’²⁾가 도입된 이후 감소하기 시작하였다.³⁾ ‘공사채 총량제’는 「국가재정법」 제9조의2에 따라 작성하는 중장기 재무관리계획에 따라 공사채와 단기 유동성(기업어음(CP), 전자단기사채 등) 잔액 한도를 사전에 설정하고, 이를 초과하지 못하도록 관리하는 것을 말한다.

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

3) 기획재정부, “14~18년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용”, 보도자료, 2014.9.19.

그러나 ‘공사채 총량제’는 2017년 9월, 기관의 책임경영 기반 구축으로 기관의 자율적 책임을 강화하기 위해 폐지⁴⁾되었으며, 2018년 이후 공기업 사채발행 잔액은 다시 증가하기 시작하였다. 32개 공기업의 사채발행 잔액은 2019년 181.9조원에서 2022년 249.8조원으로 급격히 증가하였으며, 2023년 공기업 예산 기준으로는 304.4조원으로, 2022년 대비 54.6조원 증가할 것으로 예상되고 있다.

[공기업 연도별 사채발행 잔액 및 계획]



주: 32개 공기업의 별도 재무제표 기준으로 작성된 것이며, 사채발행액 액면 기준으로 할인 및 할증발행 차금 등은 제외하였음

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 공기업 사채발행액의 지속적 증가에 따른 국가 우발부채 발생 가능성 고려 필요

기획재정부와 해당 주무부처는 각 공기업 재무건전성 제고 방안 마련 시, 공기업 사채발행 조달 이자율에 영향을 미치는 공기업 신용평가와 관련하여, 최근 지속적인 국가 보증에 대한 의존도 상승으로 국가 우발부채 발생 위험이 높아지는 것을 고려할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 공기업은 외부 차입금의 대부분을 사채를 통해 조달하고 있는데, 사채를 발행하고 있는 아래 21개 공기업 중 한국수자원공사와 한국광해 광업공단, (주)에스알 및 한국전력기술(주), 제주국제자유도시개발센터, 대한석탄공사 등의 6개 공기업을 제외한 15개 공기업에서 2022년 대비 2023년 사채발행 잔액이 증가할 것으로 예상하고 있다. 2022년 대비 2023년 사채발행 잔액 예상액 증가는

4) 기획재정부, “17~21년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용”, 보도자료, 2014.8.30.

아래의 표에서와 같이 한국전력공사에서 30조 9,966억원(전체 사채발행 잔액 증가 예상액 54.6조원 중 56.7% 비중), 한국토지주택공사에서 6조 5,000억원, 한국가스공사에서 6조 2,386억원, 한국도로공사에서 3조 4,363억원, 한국철도공사에서 1조 8,067억원 등으로 발생할 것으로 나타나고 있다.

2023년 기준 사채발행 잔액 계획 금액을 2009년과 비교해 보면, 한국전력공사의 경우 83조 1,518억원 증가하여, 해당 기간 동안의 전체 공기업의 사채발행 잔액 증가(계획) 금액 중 45.5%의 비중을 차지하였는데, 최근 5년간의 증가(75조 8,228억원)가 대부분을 차지하고 있다. 또한 한국가스공사에서 22조 1,965억원(12.2%), 한국도로공사에서 15조 3,193억원(8.4%), 한국석유공사 11조 1,174억원(6.1%), 한국수력원자력 10조 1,948억원(5.6%), 한국철도공사 9조 225억원(4.9%) 등으로 증가하는 등 상위 10개 기관의 증가 비중이 전체 증가 금액 182조 6,267억원의 94.8%로 대부분을 차지한다.

[각 공기업의 연도별 사채발행(계획) 잔액 및 증감액]

(단위: 억원, %)

구분	실 적				계 획	증 감			
	2009 (a)	2013 (b)	2018 (c)	2022 (d)	2023 (e)	최근 1년 (e-d)	최근 5년 (e-c)	최근 14년 (e-a)	(비중)
한국전력공사	184,246	318,232	257,536	705,798	1,015,764	309,966	758,228	831,518	(45.5)
한국가스공사	107,472	230,096	218,336	267,052	329,437	62,386	111,101	221,965	(12.2)
한국도로공사	192,505	236,991	248,592	311,335	345,698	34,363	97,106	153,193	(8.4)
한국석유공사	18,397	86,444	100,006	123,169	129,571	6,402	29,566	111,174	(6.1)
한국수력 원자력(주)	27,939	94,363	95,303	122,036	129,887	7,851	34,583	101,948	(5.6)
한국철도공사	63,123	103,331	106,919	135,281	153,348	18,067	46,430	90,225	(4.9)
한국중부발전(주)	22,625	21,611	59,781	81,390	83,090	1,700	23,309	60,464	(3.3)
한국수자원공사	19,439	112,051	114,415	84,450	77,311	△7,140	△37,104	57,872	(3.2)
한국서부발전(주)	12,036	31,313	51,081	57,750	66,835	9,086	15,754	54,799	(3.0)
인천국제공항공사	21,900	8,700	18,300	55,802	68,684	12,882	50,384	46,784	(2.6)
한국남부발전(주)	13,517	27,649	44,378	54,781	57,825	3,044	13,447	44,308	(2.4)
한국광해광업공단	2,277	17,297	38,410	40,145	40,145	0	1,734	37,868	(2.1)
한국동서발전(주)	8,877	25,857	32,772	37,910	44,189	6,279	11,417	35,312	(1.9)
한국지역난방공사	6,970	18,244	25,600	31,200	41,100	9,900	15,500	34,130	(1.9)

(단위: 억원, %)

구분	실 적				계 획	증 감			(비중)
	2009 (a)	2013 (b)	2018 (c)	2022 (d)	2023 (e)	최근 1년 (e-d)	최근 5년 (e-c)	최근 14년 (e-a)	
한국남동발전(주)	19,222	31,997	32,415	39,704	42,513	2,809	10,098	23,291	(1.3)
한국공항공사	0	0	0	10,400	13,900	3,500	13,900	13,900	(0.8)
(주)에스알	0	0	1,900	1,000	0	△1,000	△1,900	0	(0.0)
한국전력기술(주)	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.00	0.00	0.00	(0.0)
제주국제자유도시 개발센터	1,260	2,360	0	1,000	1,000	0	1,000	△260	(0.0)
대한석탄공사	4,000	1,500	1,700	0	0	0	△1,700	△4,000	(0.2)
한국토지주택공사	491,507	609,621	349,852	338,284	403,284	65,000	53,432	△88,223	(△4.8)
합 계	1,217,312	1,977,657	1,797,295	2,498,484	3,043,580	545,095	1,246,285	1,826,267	(100.0)

주: 1. 공기업의 별도 재무제표 기준으로 작성된 것이며, 사채발행액 액면 기준으로 할인발행, 할증발행 차금은 제외함

2. 2023년 계획은 각 공기업의 2023년 예산 기준임

3. 전자단기사채 금액을 포함함

4. 상기 21개 공기업 외 (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 그랜드코리아레저(주), 주택도시보증공사, 한국부동산원, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 해양환경공단 11개 기관은 2009~2023년(예산) 간 사채발행 잔액 및 발행 계획이 없음

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

상기와 같은 공기업의 사채발행 시 조달 이자는 기관의 신용위험을 바탕으로 한다. 즉, 신용위험이 낮을수록 낮은 이자율로 자금을 조달할 수 있게 되는 것이다. 그리고, 국제신용평가기관의 신용평가는 해당 공기업만의 채무상환능력 등 독자적인 신용도에 따른 독자신용등급을 먼저 결정한 후, 유사시의 정부의 재정지원 능력 등이 반영된 최종 신용등급을 결정하는 방식으로 이루어진다.

그런데, 아래 표에서와 같이 2020~2022년간 해외 사채 등 발행 시 각 공기업이 받은 무디스(Moody's) 기준⁵⁾ 독자신용등급은 한국석유공사(B1), 한국철도공사(B2), 한국광해광업공단(B3), (주)에스알(B1), 한국전력기술(주)(Ba1), 한국토지주택공사(Ba2) 등은 신용등급 Ba1 이하의 투기등급 등으로 다양함에도 불구하고, 최종 신용등급은 대부분 각 연도별 국가신용등급(Aa2)과 유사하였다. 즉, 각 공기업의 재무

5) 국제신용평가사 무디스(Moody's)의 신용등급 단계는 아래와 같다.

단계	투자등급										투기등급										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
등급명	Aaa	Aa1	Aa2	Aa3	A1	A2	A3	Baa1	Baa2	Baa3	Ba1	Ba2	Ba3	B1	B2	B3	Ca1	Ca2	Ca3	Ca	C

자료: <https://www.moody.com/>

건전성 간 차이가 존재함에도 불구하고, 최종 신용등급은 이와 별개로 유사시 정부 재정 지원 등을 감안한 암묵적인 국가보증을 바탕으로 산정되고 있다. 이에 따라 특히 한국철도공사는 2022년 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이가 12단계로 나타나고 있으며, 한국석유공사와 한국광해광업공단은 11단계, 한국토지주택공사는 9단계 차이가 발생하였다.

따라서 공기업은 암묵적인 국가 보증을 바탕으로 하여 기관 자체 신용도를 바탕으로 한 조달 이자율보다 낮은 이자율로 사채를 조달하는 것이 가능하였음을 알 수 있다.

[공기업별 국제 신용평가사(Moody's) 신용등급]

(단위: 단계)

	2020			2021			2022		
국가신용등급	Aa2(3)			Aa2(3)			Aa2(3)		
기관명	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이	독자 신용등급	최종 신용등급	차이
한국전력공사	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국가스공사	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국도로공사	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국석유공사	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11	B1(14)	Aa2(3)	11
한국수력원자력(주)	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국철도공사	B2(15)	Aa2(3)	12	B2(15)	Aa2(3)	12	B2(15)	Aa2(3)	12
한국중부발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국수자원공사	Ba1(11)	Aa2(3)	8	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국서부발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
인천국제공항공사	-	-	-	Baa1(8)	Aa2(3)	5	Baa1(8)	Aa2(3)	5
한국남부발전(주)	-	-	-	-	-	-	Baa2(9)	Aa2(3)	6
한국광해광업공단	-	-	-	B3(16)	A1(5)	11	B3(16)	A1(5)	11
한국동서발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	-	-	-	Baa3(10)	Aa2(3)	7
한국지역난방공사	Baa2(9)	A1(5)	4	Baa2(9)	A1(5)	4	Baa2(9)	Aa3(4)	5
한국남동발전(주)	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7	Baa3(10)	Aa2(3)	7
(주)에스알	Baa2(9)	A1(5)	4	B1(14)	A1(5)	9	B1(14)	A1(5)	9
한국전력기술(주)	Ba1(11)	A2(6)	5	Ba1(11)	A2(6)	5	Ba1(11)	A2(6)	5
한국토지주택공사	Ba3(13)	Aa2(3)	10	Ba3(13)	Aa2(3)	10	Ba2(12)	Aa2(3)	9

주: 1. 독자신용등급 중 음영처리 한 것은 투기등급임

2. 괄호 안의 숫자는 Aaa를 1단계로 한 신용등급 단계(notch)로, 낮을수록 신용도가 높음을 뜻함

3. 상기 등급은 각 연도별 최종 신용평가 등급임

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 2009~2022년간 위에서 기술하고 있는 Moody's 기준 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이는 대부분의 공기업에서 기간이 경과함에 따라 해당 차이가 확대되고 있다.

아래의 표는 2009년 사채발행 잔액 대비 2023년 예산 기준 사채발행 잔액의 증감 순으로 각 공기업의 연도별 독자신용등급과 최종 신용 등급 간의 차이를 분석하여 나열한 것이다. 사채발행 잔액이 증가한 대부분의 공기업 즉, 한국전력공사와 그 발전자회사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사 등 해외 사채를 발행하고 있는 주요 공기업의 Moody's 기준 독자신용등급은 당기순손실 발생 및 부채비율 증가 등 재무건전성 하락에 따라 낮아지고 있는 반면, 국가신용등급은 2010년, 2012년, 2015년을 기준으로 한 단계씩 상승하였다. 한국전력공사의 경우 2023년 예산 기준 사채발행 잔액은 2009년 대비 83.2조원 증가하였고 2022년 기준으로 70.6조원의 사채발행 잔액을 보유하고 있는데, 한국전력공사 독자신용등급과 최종 신용등급간의 차이는 2011년 3단계에서 2012년 4단계, 그리고 2018년 이후로는 6단계로 확대되었으며, 한국가스공사의 경우에는 2010년 해당 차이가 3단계에서 2011년 4단계로 확대되다가 2015년 이후부터는 7단계로 차이가 확대되었다. 앞서 설명하였듯, 2022년 기준으로 한국석유공사와 한국철도공사, 한국광해광업공단, (주)에스알, 한국전력기술, 한국토지주택공사 등은 독자신용등급이 투기 등급으로 나타나고 있음에도 정부의 재정지원을 고려하여 양호한 신용등급으로 사채발행이 이루어지고 있다. 즉, 정부의 재정지원 가능성을 고려한 최종 신용등급과 독자신용등급 간의 차이가 대부분의 공기업에서 확대되고 있으며, 국가 보증에 대한 암묵적인 의존도가 높아지고 있는 상황이다.

[각 공기업의 연도별 독자신용등급과 최종 신용등급 간의 차이(Moody's 기준)(2009~2022)]

(단위: 단계, 조원)

기관명	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	사채 증감액 ('09~ '23)	사채 발행 잔액 ('22)
국가 신용등급	A2 (6)	A1 (5)	A1 (5)	Aa3 (4)	Aa3 (4)	Aa3 (4)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	Aa2 (3)	-	-
한국전력 공사	0	1	3	4	4	4	5	5	5	6	6	6	6	6	83.2	70.6
한국가스 공사	-	3	4	5	-	6	7	7	7	-	7	7	7	7	22.2	26.7
한국도로 공사	-	-	-	4	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	15.3	31.1
한국석유 공사	-	-	-	5	7	8	10	11	11	11	11	11	11	11	11.1	12.3
한국수력 원자력(주)	-	-	-	-	-	-	-	5	5	6	6	-	6	6	10.2	12.2
한국철도 공사	-	-	-	8	10	11	11	11	11	11	11	12	12	12	9.0	13.5
한국중부 발전(주)	2	3	3	3	3	5	6	5	6	6	7	7	7	7	6.0	8.1
한수위 공사	0	0	4	4	4	5	6	8	8	8	8	8	7	7	5.8	8.4
한국서부 발전(주)	-	-	-	-	-	-	-	-	6	7	7	7	7	7	5.5	5.8
인천국제 공항공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	4.7	5.6
한국남부 발전(주)	-	-	-	-	-	-	6	-	-	7	-	-	-	6	4.4	5.5
한국광해 광업공단	-	-	-	8	11	12	13	12	11	11	11	-	11	11	3.8	4.0
한국동서 발전(주)	-	-	-	-	-	-	-	-	6	6	-	7	-	7	3.5	3.8
한국지역 난방공사	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	5	3.4	2.9

(단위: 단계, 조원)

기관명	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	사채 증감액 ('09~ '23)	사채 발행 잔액 ('22)
한국남동 발전(주)	-	-	-	3	-	-	-	6	-	6	7	7	7	7	2.3	4.0
(주)에스알	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	4	9	9	0.0	0.1
한국전력 기술(주)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	5	0.0	0.0
한국토지 주택공사	0	0	0	8	10	11	12	11	10	10	10	10	10	9	△8.8	33.8

주: 1. 국가신용등급의 괄호 안 수치는 Aaa를 1단계로 한 신용등급 단계로, 낮을수록 신용도가 높음을 뜻함

2. 상기 공기업별 숫자는 각 공기업의 독자신용등급 단계에서 최종 신용등급 단계를 차감한 수치이며, 각 연도별 최종 신용평가 등급을 기준으로 산정

3. 상기 사채 증감액은 각 공기업의 2023년 예산 기준 사채발행 잔액 계획 금액에서 2009년 사채발행 잔액을 차감한 수치임

4. 한국광해광업공단의 경우 2020년까지는 한국광물자원공사, 2021년 이후는 한국광해광업공단의 data를 분석하였음

5. 음영 처리 부분은 해당 공기업의 독자신용등급이 투기등급인 연도임

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

사채발행 공기업의 2018~2022년간 별도재무제표 기준 이자보상배율⁶⁾을 살펴보면, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국석유공사⁷⁾, 한국중부발전(주), 인천국제공항공사, 한국남부발전(주), 한국광해광업공단, 한국동서발전(주), 한국지역난방공사, 한국공항공사, 대한석탄공사 등 21개 사채발행 공기업의 반 이상인 11개 기관이 2022년 기준으로 이자보상배율이 1미만으로, 영업이익으로 이자비용을 상환하기 어려운 상

6) [이자보상배율 = 영업이익 ÷ 이자비용] 으로 이자지급에 필요한 영업이익의 창출능력을 측정하기 위한 지표이다. 이자보상배율이 1미만인 경우 영업이익으로 이자비용도 지급할 수 없는 상태임을 나타낸다.

7) 한국석유공사의 경우 해외 자회사에서 진행되는 사업의 비중이 높아, 이자비용 상환 능력을 나타내는 이자보상배율 해석 시 연결재무제표 기준 수치를 함께 고려할 필요가 있다. 한국석유공사의 연결재무제표를 기준으로 한 연도별 이자보상배율은 아래와 같다.

(단위: 배)

2018	2019	2020	2021	2022
1.3	1.2	△0.1	0.9	3.9

자료: 한국석유공사

황인 것으로 나타났다. 이들 기관의 대부분은 2018~2022년의 대부분의 기간 동안에도 1미만의 이자보상배율을 보이고 있다.⁸⁾ 2022년 말 현재 이들 11개 기관의 사채발행 잔액은 127.4조원으로, 전체 공기업 사채발행액 249.7조원의 51%로 50% 이상을 차지하고 있다.

2022년 기준으로 이자보상배율이 1이상인 한국서부발전, 한국남동발전, 한국수력원자력 등의 경우에도 이자보상배율이 거의 1에 가까운 상태로, 이자비용을 충분히 상환할 수 있는 수준의 영업이익이 발생하지 않은 것으로 분석되고 있다. 즉, 이들 공기업은 수익성이 악화되고 있는 상황에서도 암묵적인 국가 보증을 바탕으로 한 낮은 이자율로 사채를 발행하고 있는 상황이다.

[사채발행 공기업의 연도별 이자보상배율(2018~2022)]

(단위: 배, 조원, %)

기관명	2018 (a)	2019	2020	2021	2022 (b)	증감 (b-a)	사채발행 금액 (2022)	(비중)
한국전력공사	△3.10	△3.67	3.77	△10.94	△23.87	△20.77	70.6	(28.3)
한국철도공사	△0.27	△0.44	△4.11	△3.10	△1.45	△1.18	13.5	(5.4)
한국석유공사	△0.10	0.29	0.16	△0.10	0.45	0.55	12.3	(4.9)
한국중부발전(주)	0.11	0.65	0.67	1.78	0.47	0.36	8.1	(3.3)
인천국제공항공사	19.64	26.19	△9.60	△19.20	△7.03	△26.67	5.6	(2.2)
한국남부발전(주)	1.17	0.89	0.05	0.17	△0.51	△1.67	5.5	(2.2)
한국광해광업공단	-	-	-	0.71	0.48	-	4.0	(1.6)
한국동서발전(주)	0.54	1.08	△0.74	0.68	△0.10	△0.64	3.8	(1.5)
한국지역난방공사	0.25	0.67	2.31	0.73	△6.32	△6.57	2.9	(1.2)
한국공항공사	-	-	△157.52	△44.91	△12.11	-	1.0	(0.4)
대한석탄공사	△1.80	△2.20	△2.87	△3.44	△1.70	0.10	0.0	0.0
소계	-						127.4	(51.0)

8) 이자보상배율이 부(-)의 값으로 표시된 경우, 영업손실이 발생하였음을 의미한다.

(단위: 배, 조원, %)

기관명	2018 (a)	2019	2020	2021	2022 (b)	증감 (b-a)	사채발행 금액 (2022)	(비중)
한국서부발전(주)	0.93	0.46	△0.51	△0.47	1.31	0.37	5.8	(2.3)
한국남동발전(주)	1.60	1.02	△1.05	0.16	1.10	△0.50	4.0	(1.6)
(주)에스알	13.60	2.70	△2.04	△1.51	1.35	△12.25	0.1	(0.0)
한국도로공사	1.21	1.71	0.99	1.03	1.42	0.21	31.1	(12.5)
한국토지주택공사	1.39	1.68	2.70	3.59	1.64	0.26	33.8	(13.5)
한국가스공사	1.29	1.40	1.28	1.47	1.99	0.70	26.7	(10.7)
한국수력원자력(주)	2.22	1.67	2.66	1.67	1.17	△1.05	12.2	(4.9)
한국수자원공사	1.97	1.41	2.98	3.11	4.61	2.64	8.4	(3.4)
제주국제자유도시 개발센터	-	316.92	93.68	767.74	706.29	-	0.1	(0.0)
한국전력기술(주)	29.37	677.98	557.85	213.68	35.19	5.82	0.0	(0.0)
합 계	-						249.7	(100.0)

주: 1. 각 공기업의 별도재무제표 기준임

2. 한국토지주택공사의 경우 회계기준에 의해 이자비용의 대부분을 자본화하여 자산취득원가에 가산함에 따라 자본화 이자비용을 포함한 실제 발생한 총 이자비용을 기준으로 이자보상배율을 산정 하였음. 즉, 현금기준 영업이익(EBITDA=영업이익+현금유출이 없는 유·무형자산 감가상각비)을 발생한 총 이자비용으로 나누어 이자보상배율을 산정하였음.

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 공기업의 사채 발행 시의 규제 수준도 일반 회사채에 비해 약하다. 일반적으로 기업이 회사채를 발행하기 위해서는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제119조 및 제123조 등에 따라 작성된 증권신고서의 금융위원회의 승인이 필요하다. 증권신고서는 발행기업의 현황, 미래 영업실적 및 재무상태 전망 등 다양한 정보를 수록하여야 하며, 이를 위한 기업실사도 수행하여야 한다. 그러나 대부분의 공기업이)이 발행하는 사채(특수채)에 대하여는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제118조¹⁰⁾ 및 동법 시행령 제119조에 의해 금융위원회 증권신고서 제출의무가 면제

9) 한국전력공사의 6개 발전회사 및 한국지역난방공사를 제외한 대부분의 공기업을 말한다.

10) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제118조(적용범위) 이 장(증권신고서)은 국채증권, 지방채증권, 대통령령으로 정하는 법률에 따라 직

되고 있다. 이는 국가 보증에 의해 투자자 보호가 이루어지는 등 상환 불능 위험이 낮다고 판단되기 때문이다.

즉, 공기업의 사채는 각 기관의 세부적인 재무건전성과는 별개로 국가의 암묵적인 보증에 의해 발행되고 있으며, 따라서 쉽게 확대될 수 있는 구조로 되어 있다. 따라서 기획재정부와 주무부처는 국가 재정건전성 관리를 위한 우발채무 위험을 방지하기 위해 공기업 독자신용등급과 최종 신용등급과의 차이 확대, 2019년 이후 증가되고 있는 사채발행액 등과 관련하여 각 공기업 별로 세심한 재무건전성 관리를 수행할 필요가 있다.

(2) 국가 재정건전성 관리와 관련하여 D3에 포함되는 비금융공기업 부채의 GDP 대비 비율이 OECD 주요국 대비 높은 수준임을 고려할 필요

기획재정부는 국가 재정건전성 관리와 관련하여, D3에 포함되는 비금융공기업 부채의 GDP 대비 비율이 OECD 주요국 대비 높은 수준임을 고려할 필요가 있다.

국가 재정건전성 관리를 위한 국가부채 통계는 포괄 범위에 따라 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)로 나뉜다.

국가채무(D1)은 중앙 및 지방정부의 현금주의 기준에 따른 채무를 의미하며, 일반정부 부채(D2)는 발생주의 기준 국가채무(D1)에 비영리공공기관의 부채를 더한 것을 의미한다. 또한, 공공부문 부채(D3)는 발생주의 기준으로 일반정부 부채(D2)에 비금융공기업¹¹⁾의 부채를 포함하는 개념이다.

2021년 기준으로 우리나라의 국가채무(D1)는 970.7조원(GDP대비 46.9%)이며, 일반정부 부채(D2)는 1,066.2조원(GDP대비 51.5%), 공공부문 부채(D3)는 1,427.3조원(GDP대비 68.9%) 수준이다.

접 설립된 법인이 발행한 채권, 그 밖에 다른 법률에 따라 충분한 공시가 행하여지는 등 투자자 보호가 이루어지고 있다고 인정되는 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권에 관하여는 적용하지 아니한다.

11) 기획재정부의 공공부문 부채(D3) 산출 대상인 비금융공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 지정되는 공공기관의 범위와는 일부 차이가 있다. 즉, 상기 비금융공기업은 중앙과 지방의 공공기관을 모두 고려하며, 이 중 시장성 여부와 금융·비금융 업무 수행 여부에 따라 분류·포함여부를 결정한다. 이에 따라, 2021년 기준으로는 비금융공기업에 한국전력공사 등 중앙부문 공공기관 116개와 서울주택도시공사 등 지방부문 공공기관 42개로 총 158개 공공기관이 포함되어 있다. 해당 비금융공기업의 2021년 기준 총 부채는 439.8조원으로, 중앙부문 비금융공기업 부채 403.6조원(91.8%), 지방부문 공공기관 부채 46.1조원(10.5%), 내부거래조정 △9.9조원(△2.3%)으로 구성되어 있으며, 비금융공기업 부채의 대부분은 중앙부문 공공기관이 차지하고 있다.

[국가부채 통계 유형별 개념 및 활용]

유형	2021년 규모 (GDP대비)	포괄범위	산출기준	활용
국가채무 (D1)	970.7조원 (46.9%)	중앙 및 지방정부의 회계 · 기금	「국가재정법」, 현금주의	국가재정 운용계획
일반정부 부채 (D2)	1,066.2조원 (51.5%)	D1 + 비영리공공기관	국제지침, 발생주의	국제비교 (IMF, OECD)
공공부문 부채 (D3)	1,427.3조원 (68.9%)	D2 + 비금융공기업	국제지침, 발생주의	공공부문 재정건전성 관리

자료: 기획재정부, “2021회계연도 일반정부 및 공공부문 부채”, 보도자료, 2022.12.

기획재정부는 2018년 재정정책보고서¹²⁾에서 공공부문 부채(D3) 산출 시 포함되는 비금융공기업 부채와 관련하여 우리나라의 GDP 대비 비금융공기업 부채 비율이 높은 수준으로 ‘주의가 필요’ 하다고 분석한 바 있다.

즉, 2021년 기준으로 우리나라의 GDP 대비 비금융공기업 부채 비율은 21.2%로, 비금융공기업 부채를 산정하고 있는 OECD 8개국 중에서 가장 높으며, 평균값(9.8%)에 비해서도 11.4%p 높은 수준이다.¹³⁾

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

13) 기획재정부 보도자료에 따르면, 공공부문 부채(D3)를 산출하는 국가가 OECD 8개국에 불과하는 등 국제비교 자료로 활용하기에는 한계가 있으며, 해당 8개국의 2021년 기준 비금융공기업 부채를 포함한 공공부문 부채(D3)의 GDP대비 비율은 아래와 같다. 우리나라 D3의 GDP대비 비율 68.9%는 공공부문 부채(D3)를 산출하는 OECD 8개 국가 중 2번째로 낮은 수준이다.

[국가별 공공부문 부채(D3)의 GDP대비 비율]

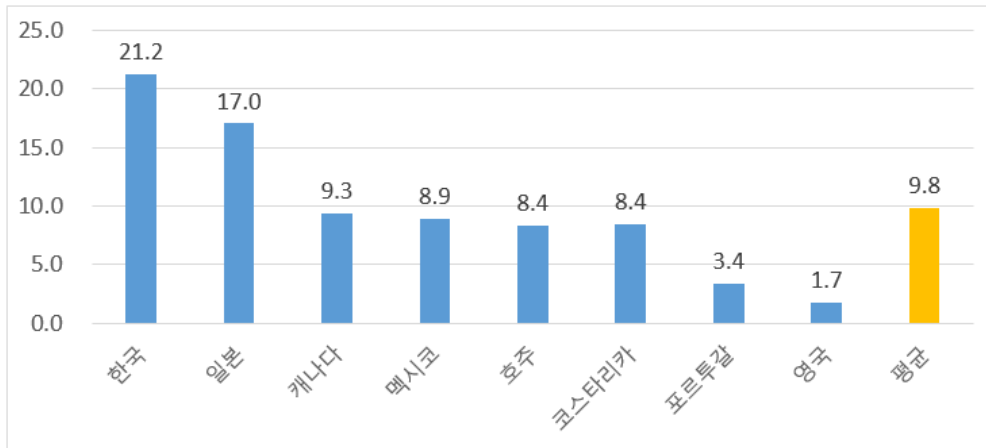
(단위: %)

멕시코	한국	코스타리카	호주	영국	포르투갈	캐나다	일본
51.9	68.9	76.9	94.5	171.4	135.2	140.5	255.4

자료: 기획재정부, “2021년 일반정부 부채(D2) 및 공공부문 부채(D3)의 GDP 대비 비율은 각각 전년대비 2.8%p, 2.9%p 상승”, 보도자료, 2021.12.15.

[주요국의 GDP대비 비금융공기업 부채 비율(2021)]

(단위: %)



자료: IMF and World Bank, "Quarterly Public Sector Debt Database"

또한, 국제신용평가사인 스탠더드앳앤푸어스(S&P)는 2020년 4월, 한국의 국가신용등급을 평가하면서, 비금융공기업 부문에 대한 정부의 재정지원 가능성은 정부의 재정건전성에 대한 제약요인이 될 수 있음을 언급한 바 있다.¹⁴⁾

즉, 우리나라의 경우 공공기관을 통한 재정활동이 OECD 주요국에 비해 상대적으로 큰 상황이며, 따라서 기획재정부는 국가재정건전성 관리와 관련하여, D3에 포함되는 비금융공기업 부채의 GDP 대비 비율이 OECD 주요국 대비 높은 수준임을 고려하여 공기업 사채발행 증가 추이 등을 검토할 필요가 있다.

14) 기획재정부, "국제신용평가기관 S&P, 우리나라 국가신용등급 및 전망을 AA(안정적)로 유지", 보도자료, 2020.4.21. "(원문) The government's material exposure to a large nonfinancial public enterprise (NFPE) sector constrains Korea's fiscal position, in our opinion. Liabilities within the NFPE sector were about 28% of GDP by end 2018. The eight largest entities accounted for about 75% of the borrowings. We rate six of these eight entities. **We see the likelihood of extraordinary government support for this group of NFPEs as significant**, and thus apply multiple notches of rating uplift from their stand-alone credit profiles.

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성 및 효율성을 제고하기 위하여 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생의 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드라인」을 발표하였다. 「공공기관 혁신가이드라인」의 대상은 전체 공공기관(2022년 기준 350개)으로, 각 기관은 가이드라인의 내용을 충실히 포함하여 혁신계획을 수립한 후 주무부처에 제출하고, 주무부처는 혁신계획의 적정성을 점검한 후 기획재정부에 제출하면, 기획재정부 혁신TF에서 기관별 혁신계획을 점검·조정한 후 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐서 확정한다.

「공공기관 혁신가이드 라인」은 5대 분야에 대한 효율화를 내용으로 하는데, ① 기능 분야를 효율화하기 위하여 민간·지자체 경합 기능은 축소하고, 비핵심 업무나 수요 감소 기능 역시 축소하며 기관 간 유사·중복 기능의 경우 통·폐합을 통하여 일원화하거나 축소하도록 하였다. ② 조직·인력 분야에서는 기능 조정에 따른 인력을 감축하고, 정·현원차 최소화, 상위직 축소, 대부서화 등을 통하여 비대한 조직·인력을 슬림화하도록 하였으며, ③ 예산 효율화의 경우 업무추진비, 여비 등 경상경비를 최대한 절감하고, 보수체계를 직무·성과 중심으로 개편하도록 하였다.

또한, ④ 자산 효율화를 위하여 불요불급한 자산을 매각하고, 핵심 업무와 무관하거나 부실한 출자회사, 과도한 청사 및 사무실 등을 정비하도록 하였으며, ⑤ 복리후생 분야의 효율화와 관련하여는 과도한 수준의 복리후생을 점검하여 합리적으로 조정하도록 하였다.

1 (추진방향) 5대 분야 중점 효율화

- **(기능)** ① 민간·지자체 경합 기능 → 축소
 - ② 비핵심 업무, 수요 감소 기능 → 축소
 - ③ 기관간 유사·중복 기능 → 일원화(통폐합) 및 축소
- **(조직·인력)** 기능조정에 따른 인력을 감축하고, 정·현원차 최소화, 상위직 축소, 대부서화 등을 통해 비대한 조직·인력을 슬림화
- **(예산)** 업무추진비, 여비 등 경상경비를 최대한 절감하고, 보수체계를 직무·성과 중심으로 개편
- **(자산)** 불요불급한 자산을 매각하고, 핵심업무와 무관하거나 부실한 출자회사, 과도한 청사·사무실 등을 정비
- **(복리후생)** 과도한 수준의 복리후생을 점검하여 합리적으로 조정

자료: 「공공기관 혁신가이드라인」

2022년 12월 기획재정부는 공공기관운영위원회에서 공공기관 혁신계획 최종안을 확정하였다. 기획재정부에 따르면, ① 기능 조정 분야에서는 민간·지자체와 경합하거나 비핵심 업무, 수요감소 또는 사업종료 업무, 기관간 유사·중복 기능 717건을 정비하여 233개 기관에서 △7,231명을 조정할 계획이다.

② 조직·인력 효율화 부분에서는 조직통합·대부서화, 지방·해외조직 효율화, 지원인력 조정, 업무 프로세스 개선 등을 통해 228개 기관에서 △4,867명을 조정하였고, 기관별로 상당기간 지속되고 있는 정·현원차에 대해 157개 기관에서 △5,132명을 축소하되, 이러한 감축 인원 중 핵심 국정과제 수행, 필수시설 운영, 안전, 법령 제·개정 등 필수소요 인력에 대해 223개 기관에서 4,788명을 재배치함으로써 최종적으로 5,211명의 인력을 감축할 계획이다.

③ 예산 효율화 부문에서는 2023년의 경상경비 예산을 2022년 대비 3% 삭감하고, 업무추진비는 10% 삭감하여 총 4,316억원을 절감할 계획이다. 기획재정부에 따르면 이러한 경상경비 삭감은 2009년 이후 14년 만에 추진되는 사항이다.

④ 자산 효율화 분야에서는 2022년부터 2027년까지 총 14조 5,000억원의 자산효율화를 추진할 계획이다. 자산 효율화의 구체적인 내역으로는 비핵심 부동산에 대하여 124개 기관에서 총 11조 6,000억원 규모(330건)에 해당하는 자산을 정비할 계획이며, 불요불급한 여타 자산 정비로 107개 기관에서 7,000억원(189건) 규모의 정비가 계획되었다. 또한, 비핵심 및 부실 출자회사 지분 정비를 69개 기관에서 2조 2,000억원(275건) 규모로 시행할 계획이며, 청사효율화의 경우 매각 56건, 유희공간 신규임대 62건, 임차면적 축소 86건을 계획하였다.

⑤ 복리후생 효율화 분야에서는 전체 공공기관 중 81%에 해당하는 282개 기관에서 사내대출 등 15개 항목에 대하여 715건의 개선 계획을 수립하였다. 구체적으로, 학자금·경조사비·기념품비 등 복리후생 비용과 관련된 9개 항목에서 206개 기관이 360건의 개선 계획을 수립하였으며, 휴가·휴직제도 개선, 사내대출 제도 개선 등에 대하여는 207개 기관이 355건의 개선 계획을 수립하였다.

2-1. 기능 조정 계획 분석

가. 현 황

기획재정부는 2022년 12월 26일 기능 조정 및 조직 · 인력 효율화 계획을 확정하면서 기능 조정의 경우 민간 경합, 지방자치단체 경합, 비핵심 업무, 수요감소 및 사업 종료, 유사 · 중복 업무의 5개 분야에 대하여 기능을 폐지, 축소 및 이관하였다고 발표하였다.

기획재정부에 따르면, 구체적으로 ① 민간 경합의 경우 민간부문의 성장으로 민간과 경합하는 기능을 축소하면서 84개 기관에 대하여 167건을 조정하였고, ② 지방자치단체 경합의 경우 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직한 기능을 축소하면서 20개 기관에 대하여 33건을 조정하였다. ③ 비핵심 업무는 기관 고유 목적사업 외 영역으로 직접 수행이 불필요한 기능이나 업무를 축소하는 것으로 109개 기관에 대하여 221건을 조정하였고, ④ 수요감소 · 사업종료의 경우 시장수요 감소나 정책방향 전환 등으로 필요성이 감소한 기능을 축소하는 것으로 121개 기관에 대하여 242건을 조정하였다. ⑤ 유사 · 중복 업무의 경우 공공기관 간 유사 · 중복 기능을 수행하는 경우 그 기능을 일원화하는 것으로 24개 기관에 대하여 54건을 조정하였다.

[공공기관 혁신계획에 따른 기능 조정 현황]

구분	예시
① 민간 경합 (84개 기관, 167건)	(한국체육산업개발) 분당 · 일산 올림픽 스포츠센터 운영을 민간의 전문성을 활용할 수 있도록 민간에 이관 (한국전기안전공사) 소규모 전기설비에 대한 전기안전관리대행업 기능을 조정하여 민간부문 정상화
② 지자체 경합 (20개 기관, 33건)	(한국농어촌공사) 공사 기능과 관련성 낮고 지자체 수행이 바람직한 사업은 지자체로부터 수탁을 지양 (한국문화재단) 북악산 한양도성 탐방사업을 문화재관리단체인 서울시로 업무 이관 추진

구분	예시
③ 비핵심업무 (109개 기관, 221건)	(한국조폐공사) 핵심기능과 무관한 장기근속 메달, 시상메달 등 기념 메달 사업 폐지 (한국전력공사) 청경, 검침 등 현장인력을 운영했으나, 업무자동화 및 고품질 고객센터 서비스 제공이 가능한 전문 자회사에 관련 기능 이관
④ 수요감소 · 사업종료 (121개 기관, 242건)	(한국도로공사서비스) 통행료 정산기 등 무인 · 자동화 시스템 도입에 따라 통행료 수납 기능을 축소 (대한석탄공사) 석탄 생산량 감소에 따라 작업 현장을 축소하고 관리 인원 등 축소
⑤ 유사 · 중복 (24개 기관, 54건)	(한국환경공단) 타 기관이 유사업무를 수행하는 탄소중립실천포인트 제, 화학물질 등록지원, 재활용 전문인력 양성 등 사업은 전문성 등을 고려하여 환경산업기술원 등에 이관 (한국국토정보공사) 타 기관과 중복 수행 중인 빈집 실태조사 · 정보시스템 업무를 한국부동산원으로 일원화

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

공공기관 혁신계획의 기능 조정 중 일부는 공공기관의 자체적인 혁신 노력에 의한 것이라고 보기에는 다소 미흡한 측면이 있다.

기획재정부는 ① 민간 경합, ② 지방자치단체 경합, ③ 비핵심 업무, ④ 수요감소 및 사업 종료, ⑤ 유사 · 중복 업무의 5개 분야에 대하여 기능을 조정하였다고 발표하였다. 기획재정부에 따르면 기능 조정으로 717건을 정비하여 233개 기관에서 △7,231명을 조정할 계획이다.

기획재정부가 제시한 기능 조정 사유 중 ④ 수요감소 및 사업 종료로 인한 기능 조정은 공공기관 혁신계획의 취지를 고려할 때 공공기관의 자체적인 혁신 노력에 따라 수요가 감소한 사업을 종료시킴으로써 기능을 조정시키는 것을 의미하여야 할 것이다.

그러나 기획재정부는 ④ 사업 종료로 인한 기능 조정을 공공기관 자체적인 혁신 노력에 따라 종료된 사업으로 한정하지 않고, 종료 원인과 관계없이 종료되는 사업 전체를 혁신계획 상 기능조정에 포함시키도록 하였다.

이로 인하여 일부 기관의 경우 ④ 사업 종료로 인한 기능 조정이 기관 자체적인 혁신 노력에 의한 것으로 보기 어려움에도 이를 혁신계획에 포함시켰다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 완료된 사업을 기능 조정으로 포함한 사례

교육부 소관 기타공공기관인 **사학연금공단**은 기능 조정을 통하여 7명의 인력을 감축하였다. 사학연금공단은 기능 조정 사유로 서울회관 재건축 사업 종료, 지방센터 업무축소 및 사회적 가치 업무 축소에 따라 기능을 조정하였다는 입장이다.

그러나 이 중 서울회관 재건축 사업의 종료는 재건축이 완료되어 준공됨에 따라 기능이 종료되는 것으로, 사립학교교직원연금공단의 자체적인 혁신 노력에 따라 기능을 조정하는 것으로 보기에는 어려운 문제가 있다.

해양수산부 소관 기타공공기관인 **인천항만공사**는 기능 조정을 통하여 3명의 인력을 감축하였다. 인천항만공사는 기능 조정 사유로 인천항 제1항로 남측 및 북항 준설사업 종료, 아암물류2단지 조성사업 등 5개 조성사업 종료, 인천항 내진성능 강화사업 종료에 따라 해당 기능들을 조정하였다는 입장이다.

그러나 동 사업들의 종료는 각 사업의 건설공사 등이 준공되어 사업이 완료됨에 따라 기능이 종료되는 것으로, 인천항만공사의 자체적인 혁신 노력에 따라 기능을 조정하는 것으로 보기에는 어렵다는 문제가 있다.

② 법률 개정 또는 국제 협약에 따른 사업 종료를 기능 조정으로 포함한 사례

환경부 소관 기타공공기관인 **환경보전협회**는 기능 조정으로 12명의 인력을 조정하였다. 환경보전협회는 기능 조정 사유로 회원사 모집·관리 폐지, 기술지도 및 진단 폐지, 한국환경민간단체진흥회 사무국 운영 업무 폐지, 행사용역 민간 이양, 타 기관과의 중복 기능 이양 등을 제시하였다.

그러나 기능 조정 사유 중 회원사 모집·관리, 기술지도 및 진단, 한국환경민간단체진흥회 사무국 운영의 업무 폐지는 법률 개정에 따라 환경보전협회가 사단법인에서 재단법인으로 전환되면서 업무가 폐지되는 것이다. 즉, 이러한 업무의 폐지는 환경보전협회의 혁신 노력에 의한 것이 아닌 법률 개정에 의한 것임에도 이를 혁신계획 상 기능 조정에 포함시킨 문제가 있다.

농림축산식품부 소관 위탁집행형 준정부기관인 **한국농수산물유통공사**는 기능 조정으로 17명의 인력을 감축하였다. 한국농수산물유통공사가 제시한 기능 조정 사유로는 수출물류비 지원 및 항공공동물류사업 종료, 전시컨벤션 기능 위탁, 청년 해외개척단 운영 민간 이양 등이 있다.

그러나 이 중 수출물류비 지원 및 항공공동물류사업은 수출보조금 철폐에 관한 WTO 합의를 이행하기 위하여 2024년부터 종료되는 사업으로, 공공기관 혁신계획 수립 이전에 이미 사업종료가 예정되어 있는 사업이며, 공사의 자체적인 혁신 노력에 따라 기능을 조정하는 것이 아니라는 점에서 혁신계획으로 포함시키기에는 부적절한 문제가 있다.

2-2. 정원 감축 계획 분석

가. 현 황

기획재정부는 2022년 12월 26일 기능 조정 및 조직·인력 효율화 계획을 확정하면서 이를 통하여 공공기관 정원을 12,442명 감축하였다고 발표하였다. 이는 공공기관 전체 정원 44만 9,000명의 약 2.8%에 해당하는 규모이다. 구체적으로, 정부는 2023년부터 2025년까지 3년에 걸쳐 총 12,442명의 공공기관 정원을 감축할 계획¹⁾이며, 이는 공공기관 정원 중 17,230명을 감축하되 4,788명의 인력을 재배치하여 최종적으로 12,442명의 정원이 감축된 것이다.

정원 조정의 사유별로는 ① 기능 조정으로 7,231명, ② 조직·인력 효율화로 4,867명, ③ 정·현원차 축소로 5,132명을 감축하되, ④ 인력 재배치 4,788명을 반영하였다. 기능조정의 경우 사업 축소, 지자체 및 민간 이관 등 기능조정 계획에 따라 관련 인력을 감축하였으며, 조직·인력 효율화는 조직통합, 대부서화, 지방조직 및 해외조직 효율화, 지원인력 조정, 업무 프로세스 개선, 상위직급 축소 등을 통하여 정원을 감축하였다. 정·현원차 축소는 육아휴직 등 요인을 감안한 후에도 기관별로 상당기간 지속되고 있는 정·현원차에 대하여 정원을 축소한 것이다. 반면, 인력 재배치의 경우 핵심 국정과제 수행, 필수시설 운영, 안전, 법령 제·개정 등을 사유로 추가적으로 필요한 인력에 대하여 감축 인원 중 재배치한 것이다.

공공기관 유형별로는 공기업의 경우 ① 기능조정을 통하여 2,181명의 인력을, ② 조직·인력 효율화로 2,735명, ③ 정·현원차 축소로 941명을 감축하되, ④ 인력 재배치로 2,022명을 재배치하여 총 3,835명을 감축하였다. 공기업 중에는 한국철도공사(△722명), 한국전력공사(△496명), 한국마사회(△373명) 순으로 인력 감축 규모가 컸다.

준정부기관의 경우 ① 기능조정을 통하여 2,549명의 인력을, ② 조직·인력 효율화로 1,428명, ③ 정·현원차 축소로 1,119명을 감축하되, ④ 인력 재배치로 1,542명을 재배치하여 총 3,553명을 감축하였다. 준정부기관 중에는 국민건강보험공단(△343명), 한국농어촌공사(△239명), 근로복지공단(△200명) 순으로 인력 감축 규모가 컸다.

1) 2023년 11,081명 감축, 2024년 738명 감축, 2025년 623명 감축 예정

기타공공기관의 경우 ① 기능조정을 통하여 2,501명의 인력을, ② 조직·인력 효율화로 704명, ③ 정·현원차 축소로 3,073명을 감축하되, ④ 인력 재배치로 1,224명을 재배치하여 총 5,054명을 감축하였다. 기타공공기관 중에서는 한국도로공사서비스(△1,041명), 한전MCS(△612명), 우체국시설관리단(△445명), 중소기업은행(△390명) 순으로 감축 규모가 큰 것으로 나타났다.

[공공기관 혁신계획에 따른 정원 조정 현황]

(단위: 명)

구분	① 기능조정	② 조직·인력 효율화	③ 정·현원차 조정	④ 인력 재배치	합계
공기업	△2,181	△2,735	△941	2,022	△3,835
준정부기관	△2,549	△1,428	△1,119	1,542	△3,553
기타공공기관	△2,501	△704	△3,073	1,224	△5,054
합계	△7,231	△4,867	△5,133	4,788	△12,442

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

공공기관 혁신계획 중 인력 효율화 계획은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 법률 제·개정 등을 전제로 인력을 재배치하는 등 인력재배치가 부적절한 사례가 발생하였으므로 관련 정원을 추가적으로 감축할 여지가 없는지 검토할 필요가 있으며, 기획재정부는 각 기관의 혁신계획을 최종적으로 승인하는 부처임에도 인력 재배치 필요성에 대한 검토를 소홀히 한 문제가 있다.

공공기관 혁신계획 상 인력 효율화 계획에서는 기능 조정이나 정·현원차 축소, 조직·인력 효율화 등을 통하여 감축한 인력 중 법령 제·개정이나 사업 수요 증가 등이 발생한 경우 일부 인력을 재배치하여 인력 감축 규모를 줄이고 있다. 즉, 인력 재배치는 감축이 필요한 인력 중 일부를 재배치를 통하여 감축시키지 않는다는 점에서 인력 증원과 유사한 효과가 발생한다고 볼 수 있다.

$$\text{총 감축 인원} = \text{감축 인원(기능 조정, 정·현원차 축소, 조직·인력 효율화)} - \text{인력 재배치}$$

그러나 일부 기관의 경우 인력 재배치를 법률 제·개정을 전제로 하거나 실제 인력 증원 소요가 없음에도 인력을 재배치하는 등 부적절한 인력 재배치를 통하여 인력 감축 규모가 줄어들었다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 법률 제·개정을 전제로 인력을 재배치한 사례

국토교통부 소관 기타공공기관인 **주택관리공단**은 기능 조정을 통하여 175명의 인력을 감축하되, 이 중 103명의 인력은 재배치하여 최종 72명의 정원을 감축하였다. 주택관리공단은 103명의 인력을 주거복지서비스 확대와 관련된 국정과제를 수행하기 위하여 주거복지센터인 마이홈센터를 확대하는데 투입하겠다는 입장이다.

그러나 이는 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 개정을 전제로 한 것이나, 해당 법률안은 2023년 5월말 기준 아직 개정이 되지 않은 상황이다. 특히 동 법률안과 관련하여 주거복지센터 설치 범위 및 의무화 여부 등에 대하여 이견이 있는 상황이어서 필요 인력이 확정되지 않은 상태라는 문제가 있다.

국토교통부 소관 위탁집행형 준정부기관인 **한국국토정보공사**는 기능조정 및 정·현원차 축소로 171명의 인력을 감축하되, 이 중 17명의 인력은 재배치하여 최종 154명의 정원을 감축하였다. 한국국토정보공사는 인력 재배치 사유로 주소활용지원센터(8명), 공개제한 공간정보 보안심사(4명), 도로대장정보시스템 운영 및 관리(5명)을 제시하였다.

그러나 도로대장정보시스템 운영 및 관리를 위하여 재배치한 인력 5명은 「도로법」 개정을 전제로 한 것이나, 해당 법률안은 2023년 5월말 기준 아직 개정이 되지 않은 상황임에도 해당 법률안 개정을 전제로 인력을 재배치한 문제가 있다.

② 이미 시행 중인 법률을 사유로 인력을 재배치한 사례

국토교통부 소관 위탁집행형 준정부기관인 **국토안전관리원**은 기능조정 및 조직·인력 효율화로 32명의 인력을 감축하되, 이 중 21명의 인력은 재배치하여 최종 11명의 정원을 감축하였다. 국토안전관리원은 인력 재배치 사유로 바닥충격음 사후 성능검사(4명), 철도시설물 진단보고서 평가(15명), 지반침하 안전점검(2명)을 제시하였다. 이 중 철도시설물 진단보고서 평가를 사유로 재배치한 인력 15명은 「철도건설법」 개정으로 인하여 국토안전관리원과 한국교통안전공단이 철도시설물에 대한 정밀진단 및 성능평가 업무 대상기관으로 추가됨에 따른 것이다.

그러나 해당 법률은 2020년 6월에 개정되어 2021년 6월부터 이미 시행 중인 법률로, 이미 1년 이상 시행된 법률이다. 또한, 법률 시행 이후 현재까지 추가적인 업무 증가 소요도 없는 상황임에도 국토안전관리원은 해당 법률 개정을 사유로 인력을 재배치한 문제가 있다. 실제 국토안전관리원과 같이 해당 업무가 추가된 한국교통안전공단은 이를 사유로 별도의 인력을 재배치하지 않았다.

③ 기존 인력 감축이 없었음에도 인력을 재배치한 사례

산업통상자원부 소관 시장형 공기기업인 **강원랜드**는 기능조정 및 조직·인력 효율화로 102명의 인력을 감축하되, 이 중 12명의 인력은 재배치하여 최종 90명의 정원을 감축하였다. 강원랜드는 인력 재배치 사유로 미운영테이블 운영 재개를 제시하였다.

그러나 강원랜드는 코로나19 상황에서 테이블의 운영이 중단되는 상황에서도 정원 감축이 행해지지 않았으며 오히려 최근 5년간 매년 지속적으로 인력이 늘어났다. 이러한 상황에서 미운영되었던 테이블의 운영 재개를 사유로 인력을 재배치하는 것에 대해서는 그 적정성을 재검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

이처럼 일부 기관의 경우 법령 개정 등을 전제로 인력을 재배치하여 정원 감축 규모가 축소된 효과를 가져왔다. 따라서 해당 기관들의 경우 부적절한 인력 재배치에 해당하는 정원을 추가적으로 축소할 여지가 없는지 검토할 필요가 있으며, 향후 인력 증원 상황이 발생하였을 경우 이러한 점을 감안하여 증원 여부를 검토할 필요가 있을 것이다.

또한, 기획재정부는 공공기관 혁신계획의 승인 및 관리·감독 주체로서, 각 기관의 인력 재배치 사유를 면밀하게 검토하지 못한 문제가 있다. 기획재정부는 각 기관이 제출한 공공기관 혁신계획안을 승인 및 확정하는 주체이며, 동시에 해당 계획에 대한 이행 여부를 점검하는 등 관리·감독 주체이다. 인력 재배치는 정원 감축 규모와 직결된다는 점을 고려할 때, 기획재정부는 각 기관의 인력 재배치 계획 수립에 있어서 보다 면밀한 검토를 통하여 승인하였어야 함에도 이를 소홀히 한 문제가 있다. 따라서 기획재정부는 공공기관 혁신계획에 대하여 보다 면밀한 재검토를 추진함으로써 추가적인 인력 감축 등을 시행할 필요가 있으며, 이행 여부 점검에 있어서도 인력 재배치 문제점 등을 고려할 필요가 있다.

둘째, 기관별로 정·현원차 현황과 이를 사유로 한 정원 감축 반영 여부에 일관성이 없다는 문제가 있다.

기획재정부는 공공기관 혁신계획 가이드라인에서 2023년도 정원은 원칙적으로 감축이라는 대원칙을 제시하면서, 정·현원차의 최소화를 위하여 원칙적으로 정원과 현원을 일치시키며, 일정기간 지속적으로 정·현원차를 유지하는 경우 현원을 초과하는 정원은 원칙적으로 감축하도록 하였다.

[공공기관 혁신계획 가이드라인 상 정·현원차 조정 원칙]

2	(조직·인력 효율화) '23년도 정원은 원칙적으로 감축
①	정·현원차 최소화
○	원칙적으로 정원과 현원을 일치
-	일정기간 지속적으로 정·현원차를 유지 하는 경우,
	현원을 초과하는 정원은 원칙적으로 감축

자료: 기획재정부 「공공기관 혁신가이드라인」

그러나 공기업 및 준정부기관 중 한국수력원자력, 한국농어촌공사 등 27개 기관은 공공기관 혁신계획 수립 당시인 2022년 6월 말 기준으로 정·현원차가 존재함에도 이를 사유로 정원 조정이 없는 상황이다.

한국수력원자력의 경우 2022년 6월말 기준으로 일반정규직에서 442명, 무기직에서 22명의 정·현원차가 발생하였으며, 한국농어촌공사는 일반정규직 154명, 무기직 127명의 정·현원차가 발생하였음에도, 이를 사유로 한 정원 감축은 없는 것으로 나타났다. 한국조폐공사(일반정규직 정·현원차 149명)와 한국장애인고용공단(일반정규직 정·현원차 129명, 무기직 정·현원차 42명), 국토안전관리원(일반정규직 정·현원차 126명, 무기직 정·현원차 20명) 등의 기관 역시 각각 100명 이상의 정·현원차가 발생하였음에도 정·현원차 축소를 사유로 한 정원 감축은 행해지지 않았다.

이는 기획재정부가 제시한 원칙적으로 정원과 현원을 일치시키겠다는 정·현원차 축소에 관한 혁신계획 가이드라인에도 부합하지 않는다. 특히 강원랜드가 공공기관 혁신계획 수립 당시인 2022년 6월 말 기준 정원과 현원을 일치시키기 위하여 정·현원차 일반정규직 75명, 무기직 4명 전체를 감축한 사례 등 타 공공기관 사례와 비교하여도 타당하지 않은 것으로 보인다.

[정·현원차 축소를 사유로 한 정원조정이 없는 기관 현황]

(단위: 명)

기관명	정·현원차 (2022년 6월말 기준)						정·현원차 축소로 인한 정원조정 현황	
	일반정규직			무기직			일반 정규직	무기직
	정원	현원	차이	정원	현원	차이		
한국수력원자력(주)	12,654	12,212	442	167	145	22	0	0
한국농어촌공사	5,517	5,363	154	1,231	1,104	127	0	0
한국조폐공사	1,517	1,368	149	0	0	0	0	0
한국장애인고용공단	1,088	959	129	406	364	42	0	0
국토안전관리원	819	693	126	226	206	20	0	0
한국남부발전(주)	2,654	2,568	86	0	0	0	0	0

(단위: 명)

기관명	정·현원차 (2022년 6월말 기준)						정·현원차 축소로 인한 정원조정 현황	
	일반정규직			무기직			일반 정규직	무기직
	정원	현원	차이	정원	현원	차이		
한국지역난방공사	5,142	5,065	77	44	44	0	0	0
기술보증기금	1,494	1,431	63	95	88	7	0	0
(재)우체국금융개발원	464	417	47	404	318	86	0	0
한국광해광업공단	659	618	41	134	123	11	0	0
한국에너지공단	662	633	29	94	84	10	0	0
한국소비자원	463	435	28	98	94	4	0	0
한국교통안전공단	1,537	1,480	57	312	240	72	0	0
주택도시보증공사	981	958	23	82	54	28	0	0
대한석탄공사	736	716	20	19	18	1	0	0
한국관광공사	691	672	19	82	76	6	0	0
한국방송광고진흥공사	310	294	16	7	7	0	0	0
한국원자력환경공단	317	302	15	96	88	8	0	0
한국고용정보원	427	413	14	84	77	7	0	0
한국전기안전공사	3,128	3,118	10	108	81	27	0	0
주식회사 에스알	676	669	7	10	10	0	0	0
한국석유관리원	396	392	4	66	52	14	0	0
한국산림복지진흥원	392	388	4	85	77	8	0	0
소상공인시장진흥공단	817	815	2	106	76	30	0	0
한국자산관리공사	1,590	1,593	Δ3	256	255	1	0	0
한국전력공사	23,724	23,808	Δ84	4	0	4	0	0
한국토지주택공사	6,757	6,868	Δ111	2234	2075	159	0	0

주: 1. 공기업 및 준정부기관을 대상으로 함

2: 정현원차는 정원-현원임

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

특히 이러한 27개 기관들 중 대다수 기관들은 모두 정·현원차가 상당 기간 지속적으로 발생하고 있는 것으로 나타나 기획재정부가 제시한 ‘일정 기간 정·현원차를 유지’라는 요건에도 충족되는 것으로 보인다.

한국수력원자력의 경우 최근 3년간 정규직에서 지속적으로 최소 178명의 정·현원차가 발생하고 있으며, 한국조폐공사 역시 최근 3년간 정규직에서 최소 149명의 정·현원차가 발생하고 있다. 한국장애인고용공단 역시 최근 3년간 지속적으로 두 자리수의 정·현원차가 발생하였고, 한국남부발전의 경우에도 최근 3년간 정규직의 정·현원차가 최소 49명 이상 발생하는 등 지속적으로 정·현원차가 발생하고 있다.

[정·현원차 축소로 인한 정원조정이 없는 기관들의 최근 3년간 정·현원차 현황]
(단위: 명)

기관명	2020		2021		2022.6.	
	정규직	무기직	정규직	무기직	정규직	무기직
한국수력원자력(주)	253	14	178	43	442	22
한국조폐공사	250	0	192	0	149	0
한국장애인고용공단	68	18	20	15	129	42
한국남부발전(주)	136	2	49	0	86	0
한국지역난방공사	44	3	14	0	77	0
기술보증기금	12	8	4	7	63	7
(재)우체국금융개발원	31	16	43	69	47	86
한국광해광업공단	65	31	54	37	41	11
한국에너지공단	37	9	44	11	29	10
한국교통안전공단	14	55	10	55	27	72
주택도시보증공사	27	7	68	14	23	28
대한석탄공사	30	2	18	1	20	0
한국관광공사	19	10	25	9	19	6
한국방송광고진흥공사	8	0	9	0	16	0
한국원자력환경공단	6	2	8	3	15	8
한국고용정보원	15	2	3	3	14	7
한국전기안전공사	25	25	20	25	9	27
한국석유관리원	20	12	31	13	4	14

자료: 공공기관 경영정보시스템 및 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 27개 기관 모두 정규직 또는 무기직에서 최근 3년간 지속적으로 정·현원차가 발생하고 있어 기획재정부가 제시한 ‘일정 기간 정·현원차를 유지하는 경우 현원을 초과하는 정원은 원칙적으로 감축’이라는 원칙에 부합함에도 불구하고 정·현원차를 사유로 한 정원 감축은 이루어지지 않았다. 이에 대하여 기획재정부는 공공기관 혁신가이드라인에서 제시한 정·현원차 조정 원칙 하에 개별 기관별 특성, 채용예정 시기 등을 감안하여 조정하였다는 입장이나, 개별 기관별로 상세한 사유는 제시하지 않고 있다.

기획재정부는 공공기관 혁신계획 가이드라인의 수립 주체로서, 전체 공공기관에 대하여 정·현원차를 사유로 한 정원 조정의 원칙을 수립한 만큼 그 예외가 되는 기준에 대하여도 합당한 사유를 수립하여야 할 것이다. 그러나 기획재정부는 예외 기준에 대하여 명확한 기준을 수립하지 않고 있으며, 기관별 예외 사유에 대하여도 구체적으로 제시하고 있지 않아 기관 간 형평성 논란이 발생할 여지가 있다.

특히, 기획재정부는 혁신계획 가이드라인 수립 주체일 뿐만 아니라 기관별 혁신계획을 점검·조정하고 확정하는 주체라는 점에서, 기획재정부가 기관별 예외 사유를 파악하지 않은 채 정원 조정을 승인한 것은 혁신계획의 점검 및 조정 업무를 소홀히 한 것이라는 점에서 문제가 있다.

셋째, 일부 기관은 정·현원차 축소에 따른 정원 조정을 무기직 위주로 시행한 것으로 파악되었다.

공기업 및 준정부기관을 대상으로 정원 조정 현황을 조사한 결과, 신용보증기금, 한전KDN, 한국주택금융공사 등 9개 기관의 경우 정·현원차 축소를 사유로 한 정원 조정이 무기직에서만 이루어진 것으로 나타났다. 해당 기관들의 기관별 정·현원차 및 정·현원차 축소를 사유로 한 정원 감축 내역은 다음과 같다.

[정현원차 축소 중 무기직만 축소한 기관들의 정현원차 현황 등]

(단위: 명)

기관명	정현원차(2022년 6월말 기준)		정현원차 축소를 사유로 한 정원조정 현황	
	일반정규직	무기직	일반정규직	무기직
신용보증기금	127.5	80.1	0	△64
한전KDN	105.5	52	0	△21
한국주택금융공사	37.7	18.3	0	△14
한국가스안전공사	47.4	14.6	0	△24
대한무역투자진흥공사	41	41	0	△25
한국국제협력단	26.5	19.5	0	△10
한국방송통신전파진흥원	17.8	17.5	0	△6
국민체육진흥공단	28.9	150.4	0	△65
한국가스기술공사	△2	96	0	△14

주: 공기업 및 준정부기관을 대상으로 함
자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이 중 신용보증기금과 한전KDN, 한국주택금융공사 등 7개 기관은 무기직보다 일반정규직의 정·현원차가 더 크거나 무기직과 일반정규직의 정·현원차가 비슷한 수준임에도 무기직에서만 정원 감축이 발생하였다.

신용보증기금의 경우 일반정규직에서 정·현원차가 127.5명 발생하였고, 무기직에서 80.1명의 정·현원차가 발생하였음에도, 정·현원차를 사유로 한 정원 조정은 무기직만 64명의 정원이 감축되었다. 한전KDN의 경우 일반정규직 정·현원차는 105.5명으로 무기직 52명에 비하여 2배 이상 많음에도 불구하고 정·현원차를 사유로 한 정원 조정은 무기직만 21명 감축되었으며, 한국주택금융공사 역시 일반정규직의 정·현원차는 37.7명으로 무기직(18.3명)에 비하여 2배 이상 컸음에도 정·현원차를 사유로 한 정원 조정은 무기직만 14명 감축되었다. 한국가스안전공사의 경우 일반정규직의 정·현원차는 47.4명으로 무기직(14.6명)에 비해 3배 이상 컸음에도 이를 사유로 한 정원 조정은 무기직만 24명 감축되었으며, 특히 이러한 무기직의 정원 감축 규모는 무기직 정·현원차 14.6명보다 큰 규모인 것으로 나타났다.

대한무역투자진흥공사와 한국국제협력단, 한국방송통신전파진흥원의 경우 일반 정규직과 무기직의 정·현원차가 동일하거나 비슷한 수준임에도 정원 조정은 무기직만 감축된 것으로 나타났다. 특히 대한무역투자진흥공사의 경우 일반정규직과 무기직의 정·현원차가 41명으로 동일함에도 불구하고 이를 사유로 한 일반정규직의 정원 조정은 없었던 반면, 무기직에서만 25명이라는 비교적 큰 규모의 정원 감축이 시행되었다.

이처럼 일부 기관의 경우 일반정규직보다 무기직의 정·현원차가 작거나 그 수준이 비슷함에도 정원 조정은 무기직만 감축된 사례가 존재한다.²⁾

넷째, 창업진흥원의 경우 공공기관 혁신계획 상 인력 감축으로 보기 부적절하거나 기능 조정 규모와 맞지 않게 인력을 감축한 문제가 있다.

중소벤처기업부 소관 기타공공기관인 **창업진흥원**은 조직·인력 효율화로 총 17명의 인력을 감축하였다. 창업진흥원의 조직·인력 효율화의 세부 내역은 비대면서비스바우처와 관련된 인력 12명 감축 및 지원부서 인력 5명 감축으로 구성되어 있다.

그러나 이 중 비대면서비스바우처와 관련된 인력 12명은 사업 활성화를 위하여 2022년 9월까지 한시적으로 승인받은 한시정원이 종료됨에 따라 감축된 인원으로, 혁신계획 수립 이전에도 이미 감축이 예정되어 있었던 사항이다. 특히 이는 창업진흥원의 자체적인 혁신 노력에 따라 인력이 감축되는 것이 아니라는 점에서 공공기관 혁신계획에 포함시키는 것이 부적절하다는 문제가 있다.

2) 이에 대하여 기획재정부는 유형별·직급별 정원 감축 규모의 적정성은 혁신계획의 취지와는 관련성이 낮다는 입장임

2-3. 예산 효율화 계획 분석

가. 현 황

기획재정부는 2022년 10월 17일 공공기관 혁신계획 5대 분야 중 예산효율화 부문과 복리후생 개선 계획을 가장 먼저 확정하였다. 기획재정부에 따르면 공공기관 혁신계획 중 예산 효율화 계획의 일환으로 공공기관의 경상경비와 업무추진비를 삭감하였으며, 그 기준은 2023년 경상경비의 경우 2022년 대비 3%, 업무추진비의 경우 2022년 대비 10% 삭감하는 것을 원칙으로 하였다.

이에 따라 전체 공공기관의 2023년 경상경비는 약 13조 6,028억원으로, 전년 대비 3.1%인 4,316억원 감소하였으며, 2023년 업무추진비는 704억 3,400만원으로 전년 대비 10.4%인 81억 5,000만원 감소하였다.

[2023년 경상경비 및 업무추진비 효율화 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2022년 예산(a)	2023년 예산(b)	증감(b-a)	증감률[(b-a)/a]
경상경비	14,034,369	13,602,795	△431,574	△3.1
업무추진비	78,584	70,434	△8,150	△10.4

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관 유형별로도 2023년의 경상경비는 2022년 대비 약 3% 감소하였고, 업무추진비 역시 2022년 대비 약 10% 감소하였다. 공기업의 경우 2023년 경상경비는 약 7조 9,780억원으로 전년 대비 3.1% 감소하였으며, 업무추진비는 131억 900만원으로 전년 대비 10.3% 감소하였다. 준정부기관 역시 2023년 경상경비는 약 1조 8,623억원으로 전년 대비 3.3% 감소하였으며, 업무추진비는 242억 6,200만원으로 전년 대비 10.2% 감소하였다. 기타공공기관의 경우에도 2023년 경상경비는 전년 대비 2.9% 감소한 약 3조 7,625억원이었으며, 업무추진비는 전년 대비 10.5% 감소한 330억 6,300만원이었다.

[공공기관 유형별 2023년 경상경비 및 업무추진비 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	경상경비			업무추진비		
	2022(a)	2023(b)	증감률 [(b-a)/a]	2022(c)	2023(d)	증감률 [(d-c)/c]
공기업	8,232,222	7,977,991	△3.1	14,611	13,109	△10.3
준정부기관	1,926,036	1,862,271	△3.3	27,026	24,262	△10.2
기타공공기관	3,876,110	3,762,533	△2.9	36,947	33,063	△10.5

주: 기획재정부 발표 시점인 2022년 당시 공공기관 유형을 기준으로 함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

공공기관 혁신계획 중 예산 효율화 계획은 다음과 같은 점에서 문제가 있다.

첫째, 예산 효율화 원칙인 경상경비 3%, 업무추진비 10% 감축의 예외가 되는 기준이 명확히 설정되어 있지 않다.

기획재정부는 공공기관 혁신계획을 수립하면서 예산 효율화 계획의 기준으로 공공기관별로 2023년 경상경비는 전년 대비 3% 감축, 2023년 업무추진비의 경우 전년 대비 10% 감축을 제시하였다.

그러나 한국투자공사 등 19개 기관의 경우 기획재정부에서 제시한 경상경비 감축 기준(전년 대비 3% 감축)에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 한국투자공사와 대한체육회, 한국고용정보원, 한국보건의료연구원 등 6개 기관의 경우 예산 효율화 계획과는 달리 오히려 2023년도 경상경비 예산이 2022년도에 비해 최대 37.6%까지 증가하였다. 또한 이들 기관을 제외한 나머지 13개 기관의 경우 2023년 경상경비 예산이 전년 대비 감소하였으나 그 감축률이 0~1%대에 불과하였다.

[경상경비 감축 기준에 미달하는 공공기관 경상경비 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2022년 예산(a)	2023년 예산(b)	증감률 [(b-a)/a]
한국투자공사	54,571	59,041	8.2
한국사회보장정보원	18,822	18,683	△0.7
가축위생방역지원본부	10,685	10,579	△1.0
대한체육회	6,196	8,525	37.6
한국재정정보원	6,164	6,062	△1.7
한국고용정보원	4,664	5,363	15.0
한국교통연구원	4,736	4,688	△1.0
노사발전재단	4,574	4,525	△1.1
산업연구원	3,877	3,857	△0.5
한국환경연구원	3,648	3,592	△1.5
한국보건 의료연구원	2,726	3,431	25.9
한국의료분쟁조정중재원	3,182	3,180	△0.1
과학기술정책연구원	2,793	2,757	△1.3
한국형사·법무정책연구원	2,170	2,391	10.2
한국청소년정책연구원	1,624	1,622	△0.1
한국문학번역원	611	773	26.5
한국출판문화산업진흥원	733	731	△0.3
한국제품안전관리원	661	659	△0.3
한국등산·트레킹지원센터	444	439	△1.1
합 계	132,881	140,898	6.0

주: 기획재정부 발표 시점인 2022년 당시 공공기관 유형을 기준으로 함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 기관별 특성 등을 고려할 때, 예산 효율화 계획을 전체 공공기관에 대하여 일괄적인 기준으로 적용하는 것은 무리가 있을 가능성이 있다. 그러나 기획재정부는 전체 공공기관에 대하여 기관별 특성을 고려하지 않은 채 일괄적인 예산 효율화 기준을 적용하면서도, 상기 19개 기관에 대하여는 예외를 적용하였으나, 기관별 특수성이나 특이사항 등 예외 적용의 명확한 기준이나 사유도 존재하지 않는다는 입장이다.

그러나 기획재정부가 수립한 예산효율화 계획은 전체 공공기관에 적용되어 그 파급력이 크다는 점을 고려할 때, 보다 명확한 기준에 근거하여 계획을 수립하고 편성하는 것이 적절할 것이다. 전체 공공기관에 일괄적인 기준을 적용하면서도 일부 기관에 대하여만 예외를 허용하고, 예외의 명확한 근거도 존재하지 않는 것은 기관별 형평성 논란이나 특혜 시비 등의 불필요한 논란을 발생시킬 가능성이 있다는 점에서 문제가 있다.

둘째, 기획재정부가 경상경비의 기준을 명확하게 설정하지 않아 경상경비의 기준이 기관마다 다르다는 문제가 있으며, 기획재정부가 기관별 경상경비 기준을 파악하지 않고 있다는 문제가 있다.

기획재정부가 수립한 예산효율화 계획은 그 기준이 되는 경상경비에 어떠한 항목이 포함되는지가 불분명한 문제가 있다. 기획재정부에 따르면, 기획재정부가 기관별 경상경비 항목을 결정하지는 않았으며, 기관은 기획재정부가 수립한 「예산운용지침」에 따라 경상경비 항목을 직접 결정하였다는 입장이다.

그러나 기획재정부가 예산효율화 계획의 대상으로 경상경비 예산을 설정하고, 그 기준을 '경상경비 총 예산을 전년 대비 3% 감축'으로 설정한 만큼, 기획재정부는 경상경비에 포함되는 항목을 구체적으로 결정하여 전체 공공기관에 대한 일괄성 및 통일성을 설정해야 할 필요가 있다. 기획재정부가 경상경비에 포함되는 항목을 구체적으로 설정하지 않을 경우 일부 공공기관의 입장에서는 경상경비에 포함되는 항목을 축소하여 절감 예산 규모를 줄일 유인이 있기 때문이다.

일례로 재산세나 주민세 등과 같은 세금의 경우 공공기관마다 해당 금액을 경상경비에 포함하는지 여부가 기관별로 상이하였다. 2023년 기준 공기업을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 32개 공기업 중 재산세 및 주민세를 경상경비 예산으로 포함시키는 기관이 19개였으며, 재산세 및 주민세 중 일부만을 경상경비로 포함시키는 기관이 한국철도공사 1개였고, 해당 항목들을 경상경비 예산에 포함시키지 않는 기관이 인천국제공항공사, 주택도시보증공사 등 12개 기관인 것으로 나타났다.

[공기업별 재산세 및 주민세의 경상경비 포함 여부 현황]

구분	경상경비에 포함(19개)	일부 포함(1개)	미포함(12개)
기관명	강원랜드, 그랜드코리아레저, 에스알, 한국가스공사, 한국가스기술공사, 한국광해광업공단, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국도로공사, 한국부동산원, 한국방송광고진흥공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력기술공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사, 한국조폐공사, 한국토지주택공사, 해양환경공단	한국철도공사	대한석탄공사, 인천국제공항공사, 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국공항공사, 한국동서발전, 한국마사회, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한전KDN, 한전KPS

주: 2023년 기준 공기업 대상

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

특히 이러한 차이는 비슷한 유형의 공공기관에서도 다르게 나타나고 있어 기관별 특성에 따라 차이가 있는 것도 아닌 것으로 보인다. 한국전력공사의 자회사인 5개 발전자회사의 경우 기관별 특성이 유사함에도 한국남동발전과 한국남부발전, 한국중부발전은 재산세 등을 경상경비 예산으로 포함시킨 반면, 한국동서발전과 한국서부발전은 재산세 등의 항목을 경상경비에서 제외시킨 것으로 나타났다.

준정부기관 역시 재산세 및 주민세 등과 같은 세금을 경상경비 예산으로 포함하는지 여부가 기관마다 상이한 것으로 나타났다. 준정부기관을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 55개 준정부기관 중 재산세 및 주민세를 경상경비에 포함한 기관은 국민건강보험공단 등 36개였으며, 일부만을 포함하는 기관은 국민연금공단 등 9개, 재산세와 주민세를 경상경비에서 제외시킨 기관은 공무원연금공단 등 10개 기관인 것으로 나타났다.

특히 국민연금공단과 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원은 모두 보건복지부 소속 공공기관임에도 재산세 및 주민세가 경상경비에 포함되는지 여부가 다르게 나타났는데 이는 경상경비 구성 항목이 소관 부처별로 동일하게 나타나는 것이 아닌 기관별로 각각 다르게 구성되어 있음을 보여준다.

[준정부기관별 재산세 및 주민세의 경상경비 포함 여부 현황]

구분	경상경비에 포함(36개)	일부 포함(9개)	미포함(10개)
기관명	건강보험심사평가원, 국립공원공단, 국민건강보험공단, 국토안전관리원, 근로복지공단, 기술보증기금, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 우체국금융개발원, 중소기업진흥공단, 한국고용정보원, 한국관광공사, 한국교통안전공단, 한국국토정보공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국무역보험공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술진흥원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국소비자원, 한국승강기안전공단, 한국연구재단, 한국원자력환경공단, 한국인터넷진흥원, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국전력거래소, 한국주택금융공사, 한국해양교통안전공단, 한국환경공단	국립생태원, 국가철도공단, 소상공인시장진흥공단, 축산물품질평가원, 한국사회보장정보원, 한국산림복지진흥원, 한국장애인고용공단, 한국지능정보사회진흥원, 한국환경산업기술원	공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 우체국물류지원단, 한국가스안전공사, 한국국제협력단, 한국방송통신전파진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국에너지공단, 한국전기안전공사

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 기획재정부가 공공기관 예산을 담당하고 있으며 예산효율화 계획을 수립하고 그 이행 여부를 관리·감독하고 있음에도 불구하고, 경상경비에의 포함 항목을 명확히 정하지 않아 기관별로 그 기준에 일관성이 없는 문제가 있어 기관 간

형평성 논란이 발생할 가능성이 있다.

또한, 현재 기획재정부는 이처럼 공공기관별 상이한 경상경비의 구성 항목조차도 파악하지 않고 있다. 그러나 기획재정부는 개별 기관에 대한 혁신계획을 점검 및 조정하고 이를 확정하는 주체이며, 그 이행 여부를 관리·감독하는 주체라는 점에서 기획재정부가 기관별 경상경비 구성 항목을 파악하지 않고 있는 것은 혁신계획의 점검 및 조정이 제대로 이루어지지 못하였다는 것을 의미한다. 또한, 이처럼 기획재정부가 경상경비의 구성 항목을 제대로 파악하지 못한 채 각 기관에서 설정한 구성을 바탕으로 총액만을 관리할 경우 공공기관 예산의 비효율적 집행을 개선하고자 하는 혁신계획의 취지가 형식적으로 변질될 가능성이 있으며 관리·감독이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있다.

셋째, 공공기관의 자체적 노력으로 절감이 불가능한 부분까지 경상경비 감축 대상에 포함하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다.

기획재정부는 예산 효율화 계획에서 경상경비 총액의 3%를 절감하는 것을 원칙으로 설정하였다. 그러나 이러한 경상경비 총액에는 공공기관이 자체적으로 통제가 불가능한 요소도 포함되어 있어 공공기관의 자체 노력으로 예산을 절감하겠다는 공공기관 혁신계획의 본 취지와 부합하지 않는 측면이 있다.

공기업 중 강원랜드, 그랜드코리아레저, 주식회사 에스알, 한국가스공사, 한국가스기술공사 등 20개 기관의 경우 각 기관의 경상경비에는 감가상각비나 법인세, 재산세, 증부세, 주민세가 포함되어 있다. 특히 이들 기관 중 강원랜드와 그랜드코리아레저, 에스알, 한국가스기술공사, 한국방송광고진흥공사, 한전KDN의 경우 경상경비 예산에서 해당 항목들이 차지하는 비중이 10% 이상인 것으로 나타났다. 이 중에서도 한국가스기술공사의 경우 2022년 경상경비 예산 118억 1,800만원에는 감가상각비 34억 300만원이 포함되어 있으며 재산세(1억 9,100만원) 및 주민세(5억 1,100만원)도 포함되어 있어 이들의 합계가 경상경비에서 차지하는 비중이 35%인 것으로 나타났다. 또한, 한국방송광고진흥공사의 경우 2022년 경상경비 예산 146억 7,400만원에는 감가상각비 64억 1,700만원, 증부세 12억원, 재산세 8억 7,000만원 등이 포함되어 있으며, 이러한 감가상각비 등이 경상경비에서 차지하는 비중이 62%인 것으로 나타났다.

[공기업 중 경상경비 내 감가상각비, 법인세, 재산세, 종부세, 주민세의 포함 기관]
(단위: 백만원, %)

기관명	2022 경상경비 예산(a)	경상경비 예산 중 자체 절감 불가 금액						비중 (b/a)
		감가 상각비	법인세	재산세	종부세	주민세	합계(b)	
강원랜드	87,127	16,192	-	616	2,731	473	20,012	23
그랜드코리아레저	22,003	2,347	-	147	50	2	2,546	12
에스알	20,127	2,672	-	39	-	278	2,989	15
한국가스공사	471,314	16,322	-	606	4,200	568	21,696	5
한국가스기술공사	11,818	3,403	-	191	-	511	4,105	35
한국광해광업공단	32,478	-	-	651	1,707	3	2,361	7
한국남동발전	853,001	-	-	10,683	14,028	1,696	26,407	3
한국남부발전	1,290,014	-	2,786	7,701	5,916	1,616	18,019	1
한국도로공사	150,604	-	-	1,475	1,660	648	3,783	3
한국부동산원	38,684	-	-	700	450	350	1,500	4
한국방송광고진흥공사	14,674	6,417	474	870	1,200	104	9,065	62
한국석유공사	46,022	-	-	6	30	535	571	1
한국수자원공사	112,415	-	-	864	500	59	1,423	1
한국전력기술공사	150,223	-	-	1,232	319	1,033	2,574	2
한국조폐공사	65,747	-	-	877	220	644	1,741	3
한국중부발전	979,011	-	-	7,905	7,808	2,190	17,903	2
한국지역난방공사	68,318	-	-	255	454	233	942	1
한국토지주택공사	715,500	52,501	-	-	-	-	52,501	7
한전KDN	141,466	20,703	-	-	-	-	20,703	15
해양환경공단	5,985	-	-	7	248	-	255	4

주: 2023년 기준 공기업 대상

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

준정부기관 중 경상경비 내 감가상각비나 법인세, 재산세, 종부세, 주민세가 포함된 기관은 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 기술보증기금 등 42개 기관인 것으로 나타났다. 이 중 2022년을 기준으로 경상경비에서 해당 항목들이 차지하는 비중이 10% 이상인 기관은 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥

공사, 도로교통공단, 신용보증기금 등 14개 기관이었다. 특히 한국원자력환경공단의 경우 2022년 경상경비 예산 266억 900만원 중 종부세 124억 8,300만원, 재산세 40억 5,900만원, 주민세 1억 6,500만원으로 해당 금액들이 전체 경상경비 예산에서 차지하는 비중이 63%인 것으로 나타났다.

[준정부기관 중 경상경비 내 감가상각비, 법인세, 재산세, 종부세, 주민세의 포함 기관]
(단위: 백만원, %)

기관명	2022 경상경비 예산(a)	경상경비 예산 중 자체 절감 불가 금액						비중 (b/a)
		감가 상각비	법인세	재산세	종부세	주민세	합계(b)	
건강보험심사평가원	38,120	-	23	908	650	1,335	2,916	8
국립공원공단	3,703	-	-	20	-	295	315	9
국민건강보험공단	65,868	-	-	3,253	3,200	6,236	12,689	19
국토안전관리원	5,739	-	-	67	13	310	390	7
근로복지공단	138,695	-	-	127	-	1,440	1,567	1
기술보증기금	58,712	-	1,736	565	458	424	3,183	5
대한무역투자 진흥공사	13,075	5,616	-	1,478	578	9	7,681	59
도로교통공단	4,217	-	-	183	115	768	1,066	25
신용보증기금	92,257	-	5,626	1,779	2,261	763	10,429	11
예금보험공사	44,397	-	-	51	-	408	459	1
우체국금융개발원	3,307	227	-	1	-	17	245	7
중소벤처기업 진흥공단	27,695	-	-	182	1,435	374	1,991	7
한국고용정보원	4,664	-	-	60	13	137	210	5
한국관광공사	35,037	-	-	1,136	1,044	8	2,188	6
한국교통안전공단	26,514	-	-	113	-	194	307	1
한국국제협력단	2,348	-	-	1	-	192	193	8
한국국토정보공사	39,957	-	-	902	3,200	391	4,493	11
한국농수산식품 유통공사	24,616	3,357	-	227	202	177	3,963	16

(단위: 백만원, %)

기관명	2022 경상경비 예산(a)	경상경비 예산 중 자체 절감 불가 금액						비중 (b/a)
		감가 상각비	법인세	재산세	종부세	주민세	합계(b)	
한국농어촌공사	177,979	32,120	-	3,527	8,636	1,636	45,919	26
한국무역보험공사	49,609	-	-	844	1,279	272	2,395	5
한국보훈복지 의료공단	150,065	-	-	2,076	335	1,360	3,771	3
한국사회보장정보원	18,822	-	-	-	-	212	212	1
한국산림복지진흥원	4,895	-	-	20	3	71	94	2
한국산업기술진흥원	11,686	-	-	454	184	133	771	7
한국산업단지공단	45,849	-	-	4,606	1,800	174	6,480	14
한국산업안전보건공단	19,117	-	-	10	-	629	639	3
한국산업인력공단	7,025	-	-	1,190	1,760	456	3,406	48
한국석유관리원	956	-	-	7	7	7	21	2
한국소비자원	5,659	-	-	183	-	160	343	6
한국승강기안전공단	21,409	-	-	95	85	225	405	2
한국에너지공단	2,274	-	73	146	70	177	466	20
한국연구재단	12,621	-	-	651	601	207	1,459	12
한국원자력환경공단	26,609	-	-	4,059	12,483	165	16,707	63
한국인터넷진흥원	8,475	-	-	153	154	254	561	7
한국자산관리공사	66,749	-	-	908	936	521	2,365	4
한국장애인고용공단	11,139	-	-	-	-	282	282	3
한국장학재단	15,548	-	-	55	-	130	185	1
한국전력거래소	52,533	-	-	209	-	8	217	0
한국주택금융공사	92,446	-	-	190	40	348	578	1
한국지능정보 사회진흥원	4,681	-	-	558	390	204	1,152	25
한국해양교통 안전공단	1,522	-	-	103	-	100	203	13
한국환경공단	7,296	-	-	19	-	7	26	0

주: 2023년 기준 준정부기관 대상

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

기획재정부가 수립한 예산 효율화 계획은 경상경비 총 예산에 대하여 3%를 절감하도록 함에 따라 이처럼 경상경비에 포함되어 있는 감가상각비나 법인세, 재산세, 종부세, 주민세 역시 절감 대상인 총액에 포함되어 있다.

그러나 감가상각비란 기물이나 설비 등이 노후화됨에 따른 비용으로, 공공기관의 자체 노력으로 인하여 절감할 수 있는 항목이 아니며, 법인세나 재산세 등의 세금 역시 세법 등에 의하여 세금의 액수가 정해진다는 점에서 공공기관 자체적으로 절감할 수 있는 비용이 아니다. 그럼에도 불구하고 기획재정부는 이러한 항목들을 포함한 경상경비 총액을 기준으로 3%를 절감하도록 하고 있다.

공공기관 혁신계획의 목적은 공공기관의 자체적인 노력을 통하여 불필요한 예산 등을 효율화하겠다는 것임을 고려할 때, 공공기관이 자체적으로 절감할 수 없는 세금이나 감가상각비, 보험료 등 필수적인 비용을 경상경비 총액에 포함하여 절감 대상 금액으로 설정하는 것은 공공기관 혁신계획의 본래 취지와도 부합하지 않으며, 오히려 공공기관의 혁신 의지를 저하시킬 가능성이 있다. 따라서 공공기관이 자체적으로 절감이 불가능한 부분까지 예산 효율화 계획에 포함하여 절감 대상으로 산정하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

2-4. 공공기관 혁신계획 분석(자산효율화 및 청사효율화 계획)

가. 자산효율화 계획

(1) 자산효율화 계획 개요

기획재정부는 2022년 7월 공공기관의 생산성·효율성 제고를 위해 5대 분야에 대한 「공공기관 혁신가이드 라인」을 발표하였고, 이에 따라 350개 공공기관은 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.)

기획재정부는 공공기관이 수립한 혁신계획을 총괄·조정하여 2022년 10월부터 12월 까지 각 분야(기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생)별 혁신 결과를 순차적으로 발표하였으며, 이중 자산분야에 대한 자산효율화 계획을 2022년 11월 11일에 발표¹⁾하였다.

기획재정부가 발표한 공공기관 자산효율화 계획을 살펴보면 총 177개의 공공기관에서 2022년부터 2027년까지 비핵심 부동산 및 불요불급한 기타 자산, 비핵심 출자회사 지분 등 총 794건의 자산 매각을 통하여 14.5조원 수준의 자산효율화를 추진할 계획이고, 이를 통하여 각 공공기관은 고유·핵심기능 수행에 필요한 필수 자산 중심으로 자산을 재편하고, 경영비효율 및 누적손실 부문을 제거하며, 자산효율화에 따른 회수자금은 공공기관의 재무건전성 제고 및 국정과제 등 정책과제 이행에 활용할 것이라는 내용이다.

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

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

[공공기관 혁신계획 중 자산효율화 계획(총괄)]

(단위: 건, 억원)

구분	자산매각		지분정비	합계
	비핵심 부동산	불요불급한 여타자산		
건수	330	189	275	794
금액	115,394	7,227	22,498	145,120

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 11. 11.)

[연도별 자산효율화 계획 금액]

(단위: 억원)

구분	2022	2023	2024	2025~2027	합계
비핵심부동산	11,151	39,895	37,050	27,299	115,394
불요불급한 여타자산	586	3,733	828	2,081	7,227
출자회사 지분	704	11,797	2,862	7,136	22,498
합 계	12,440	55,425	40,739	36,516	145,120

자료: 기획재정부

자산효율화에 대한 유형별 세부계획을 살펴보면 한국전력공사·한국철도공사 등 124개의 기관이 본사 및 지사 통·폐합, 유허부동산 매각, 본사 인근 직원숙소 축소 등을 통하여 총 11.6조원 규모의 비핵심 부동산을 매각할 계획이고, 한국산업은행·한국중부발전 등 107개 기관이 골프회원권, 콘도·리조트 회원권, 유허 기계·설비 등의 매각을 통하여 0.7조원의 자산을 정비할 계획이며, 중소기업은행·(주)강원랜드 등 69개 기관이 핵심·고유 업무와 무관한 출자지분이나 3년 연속 적자 등이 발생하는 부실 출자회사 지분 등의 매각을 통하여 2.2조원 규모의 자산을 정비할 계획이다.

[자산효율화 유형별 세부계획]

구분		정비규모	비고
비핵심 부동산	청사	56건 / 1.0조원	· 한국교육개발원 서울청사(舊 본사) · 한국전력공사 12개 사옥 · 별관 · 중소기업은행 6개 지점 등
	사택	132건 / 0.3조원	· 한전KPS 사택 · 한국토지주택공사 사택 · 한국자산관리공사 임차숙소 등
	유휴 부동산	107건 / 9.4조원	· 한국철도공사 용산역세권 부지 · 한국마사회 서초부지 · 공무원연금공단 도로부지 등
	업무지원 시설 등	35건 / 0.9조원	· 경북대학교 병원 양남연수원 · 한국수자원공사 수도권 교육 · 연수시설 · 검토부지 · 국민연금공단 청풍리조트 등
	소계	330건 / 11.6조원	
불요불급한 여타자산	골프 회원권	15구좌 / 74억원	· 한국산업은행 2구좌 · 신용보증기금 3구좌 · 한국전력공사 4구좌 등
	콘도 · 리조트 회원권	2,298구좌 / 430억원	· 한국마사회 148구좌 · 한국조폐공사 336구좌 · 한국도로공사 60구좌 등
	유휴 기계 · 설비	24건 / 801억원	· 중부발전 서천본부 보령 1·2호기 폐지설비 · 부산항만공사 노후 컨테이너크레인 2기 등
	기타 유휴자산	20건 / 0.6조원	· 한국수산자원공단 시험조사선 · 해양환경공단 선박 3척 등
	소계	44건 / 2313구좌 / 0.7조원	
비핵심/부실 출자회사 지분	목적달성	105건 / 0.7조원	· KEPCO Ilijan Corporation 지분 · 중소기업은행 한국투자금융지주 지분 등
	업무무관	72건 / 0.3조원	· 한국마사회 YTN 지분 · 한국도로공사 드림라인 지분 등
	손실확대	85건 / 0.2조원	· 한국수자원공사 수자원환경산업진흥 지분 · (주)강원랜드 하이윌엔터테인먼트 지분 등
	기타	13건 / 1.0조원	· 발전 5사 인니 바얀광산 지분 · 한국수력원자력 DENISON 지분 등
	소계	275건 / 2.2조원	

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 11. 11.)

(2) 공공기관별 자산효율화 금액

전체 350개 공공기관 중 한국전력공사 등 177개 기관은 기획재정부의 「공공기관 혁신가이드 라인」에 따라 자산효율화 계획을 수립하였으나 주택도시보증공사, 국가철도공단 등 173개 기관은 불요불급한 자산을 보유하고 있지 않은 사유 등으로 인하여 자산효율화 계획을 수립하지 않았다.

① 자산효율화 금액 상위 10개 기관

자산효율화 금액이 큰 기관은 한국철도공사(8조 793억원), 한국토지주택공사(7,778억원), 한국전력공사(5,690억원), 한국수자원공사(3,594억원), 한국서부발전(3,386억원) 등으로 주로 국가기반시설의 설치·관리 등을 담당하는 공기업군이다.

이들 기관이 추진하는 주요 매각 자산으로는 한국철도공사의 경우 용산역세권 부지(6조 3,146억원) 및 수색역세권 부지(9,724억원) 등 주로 역세권 부지를 매각할 계획이고, 한국토지주택공사의 경우 경기지역본부 청사(4,600억원) 및 집단에너지사업권(2,377억원) 등을 매각하며, 한국전력공사의 경우 의정부변전소 부지(2,945억원) 및 제물포지사 사옥 등 12개소 사옥(1,462억원) 등을 주로 매각할 계획이다.

한국수자원공사의 경우 항만시설관리권(2,916억원) 및 수도권 교육·연수시설 검토 부지(546억원) 등을 매각할 계획이고, 한국서부발전 등 5개 발전사의 경우 PT Bayan Resources TBK 지분 등을 매각할 계획이다.

자산효율화 금액 상위 10개 공공기관의 자산매각 계획 규모는 11조 3,582억 원으로, 이는 전체 공공기관 자산효율화 금액(14조 5,120억원)의 78.3%에 달한다. 이 중 한국철도공사 1개 기관에서 8조 793억원의 자산효율화 계획을 수립하여 전체 공공기관 자산효율화 금액의 큰 비중을 차지하고 있는데 철도공사의 용산역세권 부지 매각계획금액이 6조 3,146억원으로 큰 규모를 차지하고 있기 때문이다. 용산역세권 부지를 제외한 전체 공공기관의 자산효율화 금액을 산출하면 8조 1,974억 원 수준이다.

[자산효율화 금액 상위 10개 기관]

(단위: 억원, %)

기관명	공공기관 유형	자산효율화 금액	주요 매각 자산
한국철도공사	공기업(준시장형)	80,793	용산역세권부지(63,146억원) 수색역세권부지(9,724억원) 서울역북부역세권부지(2,663억원) 등
한국토지주택공사	공기업(준시장형)	7,778	경기지역본부 청사(4,600억원) 집단에너지사업권(2,377억원) 등
한국전력공사	공기업(시장형)	5,690	의정부변전소 부지(2,945억원) 제물포지사사옥 등 12개소 사옥(1,462억원) 등
한국수자원공사	공기업(준시장형)	3,594	항만시설관리권(2,916억원) 수도권 교육·연수시설 검토 부지(546억원) 등
한국서부발전(주)	공기업(시장형)	3,386	PT Bayan Resources TBK 지분(3,013억원) KOWEPO Australia Pty. Ltd 지분(233억원) 등
한국남동발전(주)	공기업(시장형)	2,692	PT Bayan Resources TBK 지분(1,496억원) 영동 회처리장 임대부지(505억원) 등
한국중부발전(주)	공기업(시장형)	2,721	PT Bayan Resources TBK 지분(1,490억원) 서천폐지설비 고철매각(328억원) 등
공무원연금공단	준정부기관 (기금관리형)	2,582	용산 이촌동, 한남동 등 도로부지 4건(1,610억원) 인천영종 분양주택 택지(617억원) 등
한국문화예술위원회	기타공공기관	2,295	뉴서울컨트리클럽(2,295억원)
한국동서발전(주)	공기업(시장형)	2,112	PT Bayan Resources TBK 지분(1,496억원) 춘천에너지 지분(348억원) 등
10개 기관 계(A)		113,582	
전체 자산효율화 금액(B)		145,120	
비중(A/B)		78.3	

자료: 기획재정부 및 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

② 기관유형별 자산효율화 금액

177개 공공기관이 수립한 자산효율화 금액은 총 14조 5,120억원으로, 기관당 평균 820억원의 자산효율화 계획을 수립하였다. 이를 공공기관 유형별로 정리하면 시장형 공기업의 경우 13개 기관에서 2조 3,843억원의 자산효율화 계획을 수립하여 기관 당 평균 1,834억원의 자산효율화 계획을 수립하였는데, 이는 공공기관 유형 중 두 번째로 큰 규모이다.

준시장형 공기업의 경우에는 19개 기관 중 주택도시보증공사를 제외한 18개 기관이 10조 2,457억원의 자산효율화 계획을 수립하여 기관 당 평균 5,692억원의 자산효율화 계획을 수립함으로써 공공기관 유형 중 가장 큰 규모의 자산효율화 계획을 수립하였다. 그런데 이는 준시장형 공기업에 한국철도공사가 포함되어 나타난 결과로 한국철도공사를 제외한 기관 당 평균 자산효율화 금액을 산출하면 1,274억원으로 시장형 공기업보다 낮은 규모이다.

기타공공기관의 경우 전체 263개 기관 중 101개 기관만이 자산효율화 금액(8,401억원)을 수립하였으며 기관당 평균 금액은 83억원으로 공공기관 유형 중 가장 적은 규모이다.

[기관유형별 자산효율화 금액 현황]

(단위: 개, 억원)

구분	전체 기관 수	자산효율화 미수립 기관수	자산효율화 수립 기관		
			기관 수 (A)	자산효율화 금액(B)	기관 당 평균 자산효율화 금액 (B/A)
공기업(시장형)	13	0	13	23,843	1,834
공기업(준시장형)	19	1	18	102,457	5,692
준정부기관 (기금관리형)	11	0	11	5,204	473
준정부기관 (위탁집행형)	44	10	34	5,215	153
기타공공기관	263	162	101	8,401	83
합 계	350	173	177	145,120	820

주: 공공기관 유형은 2023년 기준으로 분류

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 자산효율화 계획에 대한 분석 의견

- ① 기획재정부가 공공기관에 배부하여 자산효율화 계획 수립 시 참고하도록 한 「기관별 자산 효율화 계획 확인 및 자료 작성 방법」에 따르면 공공기관의 실질적인 수입으로 볼 수 없는 금액에 대한 자산도 자산효율화 금액에 포함될 수 있도록 함으로써 공공기관 혁신계획에 따른 수입금액이 과다하게 계상되었다.

기획재정부는 공공기관 혁신계획에 따라 공공기관이 보유하거나 임차하고 있는 직원용 숙소 또는 사택을 매각하거나 임차종료를 통해 3,000억원의 수입이 발생 하는 것으로 발표하였다.

그러나 각 공공기관의 숙소 또는 사택의 임차종료에 대한 구체적인 세부계획을 보면 공공기관의 실질적인 수입으로 볼 수 없는 금액이 상당부분 포함된 상황이다.

공공기관의 숙소 또는 사택은 「지방이전 공공기관 이주직원용 숙소·사택 운영 기준」에 따라 숙소용도²⁾와 사택용도³⁾로 구분되는데, 한전KPS 등 17개의 공공기관이 숙소용도로 임차하고 있던 주택을 사택용도 임차로 변경한 것일 뿐, 임차기간 만료에 따라 실제로 회수하는 보증금이 아닌 자산이거나 임차만료 후 재임차를 통해 지출될 주택의 보증금을 혁신계획에 따른 수입으로 계상한 상황이다.

동 방식으로 계상된 금액은 897억원으로 기획재정부가 숙소·사택의 매각 및 임차종료를 통해 발생하는 것으로 발표한 수입금액 3,000억원의 30%에 해당하는 금액이다.

관련 자산 중 공공기관이 숙소용도에서 사택용도로 단순 변경된 임차 주택 보증금을 혁신계획에 따른 수입으로 계상한 이유는 기획재정부가 각 공공기관에 배부(2022.9.8. 배부)한 「자산정비 계획 추진 관련 협조 요청」 상의 「기관별 자산효율화 계획 확인 및 자료 작성 방법」에 따라 계상한 것으로서, 동 방침에는 공공기관의 실질적인 수입으로 볼 수 없는 금액에 대한 자산도 자산효율화 금액에 포함하여 계상할 수 있도록 함으로써 공공기관 혁신계획에 따른 수입금액이 과다하게 계상된 측면이 있는 상황이다.

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

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

기관별 「자산효율화 계획」 확인 및 자료 작성 방법

- ① “연도별 정비계획” 셀에 작성하는 처분계획은 주무부처를 통해 제출(10.17일)한 정비계획 최종안과 수량*, 금액**, 처분시기 등 세부 내용이 동일해야함
 - * 회원권은 구좌수, 숙소·사택은 세대호수, 부동산 등 나머지 자산은 건수 기준으로 작성
 - ** 매각예정가 기준으로 작성하되, 매각예정가가 없는 경우 장부가액으로 작성
 - 최종안 대비 변경사항이 있는 경우 빨간색 글씨로 표시
- ② 자산 내용이 단건인 경우(ex. 본사 사옥, ○○○건립 부지 등) “연도별 정비계획” 작성 시 처분 수량을 ‘1’로 작성
 - 자산 내용이 여러 건을 하나로 묶어서 작성된 경우(ex.전국 숙소 100채, 콘도회원권 20구좌 등) “연도별 정비계획” 작성 시 연도별로 정비 수량 및 금액을 구체적으로 작성
- ③ 골프 및 콘도·리조트 회원권의 경우 “연도별 정비계획” 작성 시 구좌 수 기준으로 수량 및 금액 작성
- ④ 기존에 제출한 자산 현황에 “임차중인 숙소 또는 사택”이 누락된 경우, 새롭게 행을 추가하여 임차중인 자산 현황을 작성하고, 처분(임차보증금 회수 포함) 계획이 있는 경우 “연도별 정비계획”에 임차보증금 회수 계획을 반드시 작성
 - 새롭게 추가한 행은 별도 음영 표시
- ⑤ 지방이전 공공기관 중 국토부 협이에 따라 직원용 숙소를 운영하고 있는 기관의 경우 직원용 숙소에 대한 연도별 정비계획을 작성
 - **직원용 숙소 중 국토부와 협의하여 향후 ‘사택’으로 활용할 계획이 있어서 숙소 정비계획에 미반영한 경우, 숙소로써는 전부 정비대상이므로 사택 전환시기를 숙소 정비(임차보증금 회수 포함)시기로 간주하여 작성**
- ⑥ '28년 이후 정비예정이지나, 정비계획이 없는 자산의 경우 “연도별 정비계획”의 정비 후 잔여자산*에 수량과 금액(장부가액)을 작성
 - * '27년내 정비계획이 있는 자산은 정비 후 잔여 수량과 금액을 작성
 - 혁신T/F 검토 결과 공적자금회수, 기관 고유사업 등의 사유로 혁신계획에서 제외된 자산의 경우 “연도별 정비계획” 작성 불필요

자료: 공공기관

또한 중소기업은행의 경우 ATM기기의 조정을 통해 75억원의 수입이 발생하는 것으로 수입금액을 계상하였는데, 동 계획을 구체적으로 살펴보면 ATM기기의 매각 등을 통해 75억원의 실질 수입이 발생하는 것이 아닌 ATM기기의 접근성 최적화 및 재배치를 통해 75억원의 유지관리 비용을 절감하겠다는 계획이며, 한국사학진흥재단의 경우에는 행복기숙사 유한회사 청산에 따라 314억원의 수입이 발생하는 것으로 계상하였는데, 동 금액은 사학진흥기금에 편입되어 사립학교 교육환경 개선 등 사학진흥기금의 사용 용도에 따라 재용자되는 금액을 수입금액으로 계상한 상황이다. 이는 전반적으로 공공기관 혁신계획에 따른 수입금액이 실제로 발생하는 수입보다 과다하게 계상된 것으로 볼 수 있을 것이다.

[공공기관의 실질수입으로 볼 수 없는 자산 금액을 수입으로 계상한 기관 현황]

(단위: 억원)

공공기관	수입계상금액	비고
한전KPS(주)	152	숙소용도 → 사택용도 단순전환
한국도로공사	138	
한국전력공사	113	
국민연금공단	65.6	
한국전력거래소	34.2	
한국에너지공단	27	
근로복지공단	26.4	
한국재료연구원	16.2	
국민건강보험공단	16	
주식회사 에스알	16	
한국농수산식품유통공사	10.5	
한국저작권위원회	2	
사립학교교직원연금공단	0.5	
한국수목원정원관리원	0.25	
한국동서발전(주)	229	임차 만료 후 재임차를 통한 지출
주택관리공단(주)	2.3	임차 만료 후 재임차를 통한 지출
한국관광공사	47.6	숙소용 임차금액 회수 후, 신규사택 배정에 따라 회수금액을 사택임차비로 지출
소 계	896.6	
중소기업은행	75	ATM기기의 매각으로 인한 수입이 아닌 재배치를 통한 유지관리비 절감 계획 사학진흥기금에 편입되어 수입으로 발생된 후, 사학진흥기금의 사용 용도에 따라 재용자되는 금액을 수입으로 계상
한국사학진흥재단	314	
총 합	1,285.6	

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- ② 공공기관 혁신계획 수립 전부터 매각을 시도하거나 계획하였으나 입찰수요 부진 또는 사업 지연 등의 사유로 매각이 원활하지 못했던 자산을 이번 혁신계획에 포함함으로써 혁신 계획에 따른 수입 금액이 과다하게 계상된 측면이 있다.

기획재정부는 총 177개의 공공기관에서 비핵심 부동산 및 출자회사 지분 등의 매각을 통해 총 14.5조원 수준의 자산효율화를 추진하는 것으로 발표하였다.

[자산효율화 계획(총괄)]

(단위: 조원)

구분	자산매각		지분정비	합계
	비핵심 부동산	불요불급한 여타자산		
자산효율화 금액	11.6	0.7	2.2	14.5

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 11. 11.)

그런데 각 공공기관이 수립한 자산효율화 계획을 세부적으로 살펴보면 42개의 공공기관에서 과거부터 지속적으로 매각을 시도하였으나 유찰 등의 사유로 현재까지 매각되지 못한 자산을 이번 혁신계획에 포함한 사례가 발생하였으며, 해당 자산에 대한 총 금액은 2조 5,656억원에 달하는 상황이다.

구체적으로 살펴보면 한국토지주택공사의 경우 혁신계획에 따른 수입금액 7,778억원 중 7,526억원(경기지역본부 청사 및 집단에너지사업권 등)이 혁신계획 수립 전부터 매각시도를 하였으나 입찰수요가 부진하여 매각되지 못한 자산에 해당하는 금액이고, 한국철도공사의 경우 혁신계획 수입금액 8조 793억원 중 6,113억원(서울역북부역세권 및 광운대역세권 등)이 혁신계획 수립 이전에 공사 매각 계획에 따라 매각 진행 중인 자산에 해당하는 금액이다.

한국문화예술위원회는 혁신계획 수입금액인 2,295억원(뉴서울컨트리클럽) 전액이 혁신계획 수립 전부터 매각시도를 하였으나 유찰된 자산에 대한 금액이고, 한국관광공사의 경우 혁신계획 수입금액 1,620억원 중 1,450억원(오시아노 관광단지 부지 등)이 혁신계획 수립 전부터 매각시도를 하였으나 오시아노 관광단지 사업 지연 등에 따라 입찰수요 부진으로 매각되지 못한 자산에 해당하는 금액이다.

[혁신계획 수립 이전부터 매각을 시도한 자산을 혁신계획에 따른 수입으로 계상한 주요 기관]
(단위: 억원)

공공기관	혁신계획에 따른 수입금액	기 매각시도 자산 금액	과거 미매각 사유
한국토지주택공사	7,778	7,526	경기지역본부 청사 및 집단에너지사업권 등의 매각에 대한 입찰수요 부진
한국철도공사	80,793	6,113	혁신계획 수립 이전에 서울역북부역세권 및 광운대역세권 등에 대한 매각 계약 체결
한국문화예술위원회	2,295	2,295	뉴서울컨트리클럽 매각에 대한 입찰수요 부진
한국관광공사	1,620	1,450	오시아노 관광단지 부지 등의 매각에 대한 입찰수요 부진
한국마사회	1,935	1,385	서초부지 매각에 대한 입찰수요 부진
한국전력기술 주식회사	993	987	용인본사(舊 사옥) 매각에 대한 입찰수요 부진
한국교육개발원	822.5	822.5	서초청사(舊 청사) 부동산에 대한 규제요건 등으로 인하여 지속 유찰
서울올림픽기념 국민체육진흥공단	708	708	스포츠센터(분당·일산) 매각에 대한 입찰수요 부진
한국가스공사	915	599	KOGAS Akkas B.V. 지분 관련 아라크 새로운 내각 구성에 따른 협상 지연 ※ 공사는 아라크 내각과의 적극적인 협상을 통하여 '23.3월 보상합의(안)에 대한 최종 승인절차 완료
인천국제공항공사	395	343	공사용 부두 부지 등의 매각 절차 과정에서 법적 분쟁에 따라 매각 지연

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 과거에 직접적으로 매각을 시도하지는 않았으나 공공기관 자체적으로 매각을 계획했던 자산도 이번 혁신계획에 포함된 상황이다.

한국철도공사 용산역세권부지(63,146억원)의 경우 2006년부터 용산역세권 개발사업의 일환으로 당시 개발 사업자인 드림OO과 매각 계약을 체결하고 계약금과 중도금을 수령하였으나 2013년 용산역세권 개발사업의 중단에 따라 계약금 및 중도금을 반환한 바 있고, 2021년에 다시 용산역세권 개발사업을 재추진하기로 서울주택도시공사와 협약을 맺고 매각을 계획하였으나 한국철도공사와 서울시 간의 개발계획에 대한 세부적인 이견으로 인하여 조사설계 용역기간은 2023년 5월 종료에서 2025년 5월 종료로 2년 연장되었고, 2023년 상반기에 예정되었던 도시개발구역 지정 및 개발계획 수립 또한 조사설계 용역 이후로 연장된 상황임에 따라 한국철도공사가 2023년~2024년에 매각하기로 계획한 용산역세권 부지는 매각시기 및 매각여부가 불투명한 상황⁴⁾이다. 한국전력공사 의정부변전소 부지(2,945억원)의 경우에도 2022년 5월에 공사 재정건전화 방안으로 매각을 계획했던 자산이며, 한국중부발전의 서천폐지설비 고철매각(328억원)의 경우에도 서천화력발전소 철거에 따라 혁신계획 수립 전부터 매각이 계획되었던 자산이다.

각 공공기관이 혁신계획 수립 이전부터 매각을 시도하였거나 매각을 계획하였던 자산에 대한 매각계획금액은 총 9조 2,075억원으로, 이는 혁신계획 수립 전부터 매각을 통한 수입으로 계획한 자산이 유찰이나 사업 지연 등의 사유로 매각이 원활하지 않아 보유하고 있던 과정에서 이를 혁신계획에 포함함으로써 기획재정부가 발표한 혁신계획에 따른 수입 금액이 과다하게 계상된 측면이 있을 것이다.

4) 용산역세권 개발사업의 경우 2021년 5월 한국철도공사와 서울주택도시공사 간에 용산역세권 개발 사업 재추진을 위한 업무협약을 체결하고, 개발계획(실시계획 포함) 수립을 위한 인·허가 조사설계 용역(21.5.26~23.5.25)을 착수하였으나 한국철도공사와 서울시 간의 개발계획에 대한 세부적인 이견이 있어 조사설계 용역기간은 2023년 5월 종료에서 2025년 5월 종료로 2년 연장되었고, 2023년 상반기에 예정되었던 도시개발구역 지정 및 개발계획 수립 또한 조사설계 용역 이후로 연장되었다.

③ 2022년 매각 계획 자산에 대한 이행실적 점검

기획재정부가 발표한 연도별 자산효율화 계획에 따르면 2022년도에는 비핵심 부동산 등의 매각을 통하여 1조 2,440억원의 수입을 발생시키는 것으로 계획하였다.

[연도별 자산효율화 계획]

(단위: 억원)

구분	2022	2023	2024	2025~2027	합계
비핵심부동산	11,151	39,895	37,050	27,299	115,394
불요불급한 여타자산	586	3,733	828	2,081	7,227
출자회사 지분	704	11,797	2,862	7,136	22,498
합 계	12,440	55,425	40,739	36,516	145,120

자료: 기획재정부

그러나 각 공공기관의 2022년도 매각 계획에 대한 이행실적을 조사한 결과 2023년 5월 31일 기준 매각 계획액 1조 2,440억원 중 실제 매각이 완료된 자산은 8,755억원(70.4%) 수준이었다.

구체적으로 살펴보면 2022년도에 자산 매각 계획을 수립한 79개 기관 중 24개 기관이 계획을 이행하지 못하였는데, 한국교육개발원의 경우 2022년도 매각 계획 822.5억원을 전액 이행하지 못하였으며 이는 서초청사(舊 청사) 부동산에 대한 규제요건 등으로 인하여 매각공고 과정에서 계속 유찰됨에 따른 것이다.

한국산업단지공단 · 한국승강기안전공단 · 대한적십자사 · 한국전력공사 등은 금리인상 및 부동산 경기 침체에 따라 부동산 매각이 계속 유찰되는 상황이고, 한국도로공사의 경우 매각대상 부지를 확인한 것이 아닌 매각목표 금액을 먼저 수립하고, 매각대상 부지는 추후 금액에 맞추어 확정하려는 계획이었는데 매각대상 부지를 확정하지 못하여 매각하지 못하고 있는 상황이며, 공무원연금공단의 경우 공무원임대주택 임대기간 미도래에 따라 매각을 진행하지 못하는 상황이다.

[2022년 매각계획 목표 미달성 기관(2023.5.31.기준)]

(단위: 억원)

공공기관	2022년도 계획금액	실제 매각금액	미매각 사유
한국교육개발원	822.5	0	2010년부터 총 41회 공고를 진행하였으나 지속 유찰
한국산업단지공단	357.5	5.6	금리인상, 부동산 경기침체 등의 요인으로 부동산 입찰 수요 부진
한국승강기안전공단	150.2	0.2	금리인상, 부동산 경기침체 등의 요인으로 부동산 입찰 수요 부진
대한적십자사	98.4	6.7	금리인상, 부동산 경기침체 등의 요인으로 부동산 입찰 수요 부진
한국전력공사	982.3	852.2	매각대상 1개소 공개입찰 결과 유찰
한국도로공사	181.8	154.7	유희부지 매각 목표 금액을 선 수립 후, 매각 대상 부지 미확정에 따른 미이행
한국자산관리공사	155.3	117.2	매각대상 1개소 공개입찰 결과 유찰
공무원연금공단	68	39.4	공무원임대주택 임대기간 미도래에 따른 미매각
한국광해광업공단	51.5	30.55	매각 부동산 공개입찰 결과 유찰
한국농어촌공사	51	37.2	매각 부동산 공개입찰 결과 유찰
한국남부발전(주)	49.7	26.77	부동산시장 급락에 따른 가격하락
중소벤처기업진흥공단	37.6	0.6	매각 부동산 공개입찰 결과 유찰
한국국제보건의료재단	24	0	감정평가 및 이사회 승인 절차에 따른 매각 지연
한국임업진흥원	21.6	15.53	금리인상, 부동산시장 급락에 따른 매각자산 가격하락
경북대학교병원	15.5	0	공개입찰 결과 유찰
(주)한국가스기술공사	14.2	10.4	매각대상 7채 중 1채 금리인상, 부동산 경기침체 등의 요인으로 부동산 입찰 수요 부진
한국부동산원	12.8	0	공개입찰 결과 유찰
수도권매립지관리공사	8.8	7	일부 매각 토지에 대하여 LH와 보상협의 진행중, 일부 매각 토지 공개입찰 결과 유찰
한전KDN	6.7	0	7회에 걸쳐 입찰공고하였으나 유찰
한국탄소산업진흥원	4.6	1.1	매각 대상 장비 고장에 따라 수리 중
한국에너지기술연구원	2.2	0	매각 자산 가치평가 결과에 따른 대상 협의 및 매각 절차 진행 중
한국철도기술연구원	1.3	0	이사회 의결 등 행정절차 진행에 따라 매각 지연
한국가스안전공사	0.7	0	감정평가 절차 진행에 따른 매각 지연
중소벤처기업연구원	0.4	0	노조 합의 및 이사회 승인 절차 진행에 따라 매각 지연

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- ④ 기획재정부가 발표한 공공기관 자산효율화 금액 14.5조원 중 64.3%는 실질 수입으로 볼 수 없거나 과거에 매각추진과정에서 이행되지 못한 자산 등임을 고려하여, 기획재정부는 공공기관 자산효율화 계획을 면밀하게 재검토하는 한편, 이행실적에 대한 수시점검 등을 통하여 자산효율화 계획이 원활하게 이행될 수 있도록 만전을 기할 필요가 있다.

공공기관이 수립한 혁신계획에 따른 자산효율화 금액 중 기관의 실질 수입으로 볼 수 없는 자산 또는 과거에 매각을 시도했거나 계획하였던 자산에 대한 금액은 총 9조 3,361억원으로 기획재정부가 발표한 공공기관 자산효율화 금액 전체(14조 5,120억원)의 64.3%에 해당하는 규모이며, 이는 기획재정부가 발표한 공공기관 혁신계획에 따른 자산효율화 금액이 과다하게 계상된 측면이 있어 보인다.

[공공기관의 실질 수입으로 볼 수 없거나 혁신 계획 이전에 매각을 계획했던 자산 등의 매각 금액 현황]

(단위: 억원, %)

구분	금액	비고
혁신 계획 이전에 매각을 시도했던 자산의 매각액	25,656	한국토지주택공사 경기지역본부 청사 등
혁신 계획 이전에 매각을 계획했던 자산의 매각액	3,273	한국전력공사 의정부변전소 부지 등
매각 여부가 불투명한 자산의 매각액	63,146	한국철도공사 용산역세권 부지
실질 수입으로 볼 수 없는 자산의 매각액	1,286	숙소용도 → 사택용도 전환 등
소계(A)	93,361	
전체 공공기관 자산 매각액(B)	145,120	
비중(A/B)	64.3	

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

더욱이 과거부터 매각을 시도했으나 지속 유찰된 자산이나 용산역세권 부지처럼 자산 특성 상 매각시기 및 매각여부 등이 불투명한 자산 등이 상당수 포함된 점을 고려할 때 향후 혁신계획의 이행 또한 쉽지 않을 것이다.

아울러 기획재정부는 공공기관 혁신계획의 승인 및 관리·감독의 주체로서 공공기관이 제출한 혁신계획에 대한 적정성 및 실행가능성 등을 면밀하게 검토하지 못한 점이 있는 한편, 공공기관의 실질적인 수입으로 볼 수 없는 금액에 대한 자산 까지도 자산효율화 금액으로 인정한 측면도 있어 보인다.

따라서 기획재정부는 공공기관의 자산효율화 계획을 면밀하게 재검토하는 한편, 공공기관의 이행실적에 대한 수시점검 등을 통하여 자산효율화 계획이 원활하게 이행될 수 있도록 만전을 기할 필요가 있을 것이다.

나. 청사효율화 계획

(1) 청사효율화 계획 개요

기획재정부는 2022년 11월 11일, 공공기관 혁신계획의 세부내용으로 과도한 청사·사무실 등을 정비하는 내용인 청사효율화 계획을 발표하였다.

기획재정부가 발표한 공공기관 청사효율화 계획을 살펴보면 공공기관 지방이전에 따라 발생된 구(舊) 본사 및 지사 통·폐합 등을 통해 발생된 유휴 청사 56건을 매각하여 1.0조원 수준의 수입을 발생시키고, 업무면적 정비 등을 통한 유휴 공간 62건의 신규임대로 연 125억원의 수입을 확대하며, 86건의 임차면적 축소를 통해 연 116억원의 비용을 절감하는 한편, 150개 기관의 기관장 및 임원 사무실 면적을 축소하겠다는 입장이다.

[청사효율화 유형별 세부계획]

구분	정비규모	비고
유휴 청사 매각	56건 / 1.0조원	① 구(舊) 본사 · 한전기술 舊 본사(용인) · 한국토지주택공사 舊 본사(분당) · 한국교육개발원 舊 본사(서초) ② 지사 통·폐합 · 한국국토정보공사 평택송탄지사 등 8개소 · 중소기업은행 장위동지점 등 6개소 · 한국전력공사 제물포지사 사옥 등 12개소 ③ 불요불급 시설매각 · 신용보증기금 남대문지점 내 상업시설 · 정보통신진흥원 내 상업시설 ④ 기타(유휴면적 일부 매각 등) · 기술보증기금 인천지점 · 한국수자원공사 부산권지사 등
업무면적 정비에 따른 유휴공간 임대	62건 / 연 125억원	· 서울올림픽기념국민체육진흥공단 본사 · 한국철도공사 본사 · 한국산업단지공단 본사 · 공무원연금공단 서울 상록회관 등
업무면적 정비에 따른 임차면적 축소	86건 / 연 116억원 절감	· 한국콘텐츠진흥원 CKL기업지원센터 · 한국임업진흥원 본원 · 한국산업단지공단 부산지역본부 · 한국동서발전 미래기술융합원 등
임원사무실 면적 축소	150개 기관 / 11,179m ²	· 기관장 사무실 정비: 5,176.7m ² · 임원 사무실 정비: 6,002.4m ²

자료: 기획재정부

(2) 청사효율화 계획에 대한 분석 의견

각 공공기관에서는 임원 사무실 정비를 통한 축소면적을 대부분 내부 창고나 회의실 등으로 사용함으로써 사무실 정비에 대한 효과가 한정되며, 기획재정부의 「공공기관 혁신가이드라인」의 취지 또한 달성하지 못하고 있다.

기획재정부는 2022년 7월 29일 각 공공기관에 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」을 배포하여 공공기관으로 하여금 해당 가이드라인에 따라 공공기관 혁신계획을 작성하도록 하였다.

기획재정부가 배포한 혁신가이드라인 내 청사효율화 계획에 따르면 공공기관 임원 사무실에 대하여 기관장 사무실은 차관급 규모(99m²) 이하로, 이사 및 감사 등 임원진 사무실은 국가공무원 1급 규모(50m²)이하로 축소하되, 축소·유휴 면적은 매각·임대·민간 개방 등을 통해 활용도를 제고하도록 하였다.

[「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인 내 청사효율화 계획 가이드라인」]

③ 공공기관 청사 활용 강화

- ☐ 각 시설별 기준면적 등 초과시 축소, 유휴면적은 매각·임대 등 추진
 - ① (업무시설) 1인당 업무면적*을 기준(56.53m²) 이하로 축소하고 유휴면적은 매각 또는 임대 추진
 - * 1인당 업무면적 = 업무시설 연면적(공용면적 포함) ÷ 상시근로자수
 - ② (옥외·부대시설) 업무수행과 직접적인 연관성이 낮은 불요불급한 시설도 매각·임대·민간개방 추진
 - ③ (임원 사무실) 기관장은 차관급 규모(99m²) 이하, 상임감사 및 상임이사 등 임원진은 국가공무원 1급 규모(50m²)이하로 축소
- ☐ 청사 소재지에 따른 맞춤형 자산 가치 활용도 제고 방안 강구
 - ① (혁신도시 이전기관) 업무시설 등 자체 정비를 통해 유휴공간을 지역 중소기업 등 민간에 적극 제공하는 방안 강구
 - ② (수도권 잔류기관) 자산가치가 높은 청사는 관계부처 협의를 통해 매각 등 다각적인 활용도 제고 방안 마련
 - ③ (수도권 지사) 사용면적 비율, 자산 가치 등을 고려하여 매각 등 활용도 제고

자료: 기획재정부

이에 따라 임원 사무실 기준 면적을 초과하여 사용 중인 150개 기관은 기획재정부 혁신가이드라인에 따라 임원 사무실 축소를 통해 총 11,179m²(기관장 사무실 정비: 5,176.7m², 임원 사무실 정비: 6,002.4m²)의 사무실 면적을 정비하는 것으로 계획하였다.

[공공기관 임원 사무실 축소 계획]

구분	정비규모	비고
임원 사무실 면적 축소	150개 기관 / 11,179m ²	· 기관장 사무실 정비: 5,176.7m² · 임원 사무실 정비: 6,002.4m²

자료: 기획재정부

그러나 각 공공기관에서 임원 사무실 정비를 통해 확보한 축소면적(11,179m²)에 대한 활용계획을 살펴보면 전체 150개 기관 중 149개 기관이 정비면적을 창고나 회의실 등의 내부용도로 사용할 계획이거나 활용계획이 미정인 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면 근로복지공단, 한국조폐공사 등 124개 기관이 임원 사무실 정비를 통한 축소면적을 창고나 직원 회의실 등 내부용도로 활용할 계획이고, 신용보증기금, 한국토지주택공사 등 25개 기관은 사무실 축소면적에 대한 활용계획이 미정인 상황이며, 한국콘텐츠진흥원 1개 기관만이 축소면적을 고객들을 위한 공용 공간으로 전환하여 외부에 개방할 예정이라는 입장이다.

[공공기관 임원 사무실 축소면적 활용계획]

구분	정비규모	비고
창고, 직원 회의실 등 내부 활용	124개 기관 / 9,681m ²	근로복지공단, 한국조폐공사, 한국도로공사, 한국수력원자력 등
활용계획 미정	25개 기관 / 1,377m ²	신용보증기금, 한국토지주택공사 등
고객 회의실로 개방·활용	1개 기관 / 121m ²	한국콘텐츠진흥원
합 계	150개 기관 / 11,179m ²	

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

결국 각 공공기관이 임원 사무실 축소면적을 내부 창고나 회의실 등으로 사용함으로써 사무실 정비에 대한 효과가 제한되었는데, 이는 업무 공간 정비를 통해 발생하는 유희면적은 매각·임대 등을 추진하거나 민간에 적극 제공하는 방안을 강구하도록 하고 있는 기획재정부 「공공기관 혁신 가이드라인」의 취지에도 부합하지 못하는 측면이 있을 것이다.

「물가안정에 관한 법률」 제4조에서는 공공요금을 “다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금”으로 규정하고 있다. 이러한 공공요금은 「물가안정에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라 제정된 「공공요금 산정기준」을 기초로 하여, 각 주무부처 장관이 고시하는 개별 공공요금 산정기준 및 관계 법령에 따라 결정된다.

공공요금은 산업과 생활에 필수적인 서비스를 제공하여 국민생활에 미치는 영향력이 매우 크며, 이와 동시에 자연 독점성이 강해 시장에 맡겨 놓을 경우 공공목적이 달성되기 어려운 측면이 있다. 이에 우리나라에서는 한국전력공사(전기요금), 한국가스공사(가스요금), 한국수자원공사(수도요금), 한국철도공사(철도요금), 한국도로공사(도로요금) 등의 공공기관에서 주요 공공요금 관련 서비스를 제공하고 있다.

[공공요금 별 근거 법률 및 해당 공공기관]

구분	관련 법령		해당 공공기관
공공요금 일반	「물가안정에 관한 법률」	제4조(공공요금 및 수수료의 결정) ① 주무부장관은 다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(이하 “공공요금”이라 한다)을 정하거나 변경하려는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.	-
전기요금	「전기사업법」	제16조(전기의 공급약관) ① 전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.	한국 전력공사

구분	관련 법령		해당 공공기관
천연가스 공급가격	「도시가스 사업법」	제20조(공급규정) ① 가스도매사업자는 도시가스의 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 공급규정을 정하여 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.	한국 가스공사
광역상수도 요금	「수도법」	제38조(공급규정) ① 일반수도사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수도물의 요금, 급수설비에 관한 공사의 비용부담, 그 밖에 수도물의 공급 조건에 관한 규정을 정하여 수도물의 공급을 시작하기 전까지 인가관청의 승인을 받아야 하고, 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 수도사업자가 지방자치단체이면 그 지방자치단체의 조례로 정한다.	한국 수자원 공사
철도운임	「철도사업」	제9조(여객 운임·요금의 신고 등) ① 철도사업자는 여객에 대한 운임(여객운송에 대한 직접적인 대가를 말하며, 여객운송과 관련된 설비·용역에 대한 대가는 제외한다. 이하 같다)·요금(이하 “여객 운임·요금”이라 한다)을 국토교통부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 같다.	한국 철도공사
고속도로 통행요금	「유료도로법」	제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ① 유료도로관리청은 해당 유료도로의 통행으로 인하여 시간과 비용 면에서 통상적으로 얻는 이익의 범위에서 유료도로(고속국도는 제외한다)의 통행료를 정하여야 한다. ② 국토교통부장관은 물가 수준, 다른 교통수단의 운임, 그 밖의 공공요금 등과 비교하여 공정하고 상당하다고 인정하는 범위에서 유료도로인 고속국도의 통행료를 정하여야 한다.	한국 도로공사

자료: 각 공공요금 관련 근거법령을 바탕으로 재작성

「물가안정에 관한 법률 시행령」 제6조¹⁾ 및 「공공요금 산정기준」에 따르면, 공공요금은 기본적으로 공공서비스를 제공하는데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정된다. 공공요금이 총괄원가를 보상하는 수준에 미치지 못할 경우, 부족한 부분은 정부의 재정이나 공공기관의 차입 등으로 충당하여야 하며, 이는 해당 서비스 제공에 소요되는 비용을 전 국민이 납부하는 세금으로 부담하거나 다음 세대로 부담이 이전되는 결과를 가져올 수 있다. 반대로 총괄원가 이상으로 요금 수준이 책정될 경우, 물가 상승의 요인이 되거나 국민이 해당 공공요금 서비스를 불필요하게 적정 가격 이상으로 이용하게 될 우려가 있다.

이와 같은 관점에서 공공요금과 관련된 총괄원가의 적정 산정은 매우 중요하며, 경영 합리화 및 합리적 기준 책정 등을 통한 총괄원가의 절감요인이 있을 경우 이를 적극적으로 반영하는 것이 공공요금 관련 서비스를 이용하는 국민 후생 차원에서 중요하다고 할 수 있다. 다만 이러한 총괄원가는 그 세부 구성 내역 및 적정성 등에 있어서 국민이 쉽게 파악하기 어려운 측면이 있으므로, 이를 세부적으로 분석하여 적정성을 검토할 필요가 있다.

본 분석에서는 한국전력공사, 한국가스공사 및 한국도로공사 등의 공공기관이 서비스를 제공하는 전기요금, 가스요금, 고속도로 통행요금 등 공공요금 산정에 기초가 되는 총괄원가 산정의 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

1) 「물가안정에 관한 법률 시행령」

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

3-1. 공공기관 공공요금 개요 및 현황

가. 공공요금의 산정 기준 및 총괄원가 현황

공공요금의 원가보상률(공공요금 수입 ÷ 총괄원가)은 전기요금 86.3%(2021년 결산 기준), 천연가스 도매요금 81.6%, 광역상수도 요금 79.9%, 철도요금 88.1%, 도로요금 81.7%(이상 2022년 결산 기준) 등으로 나타나고 있다.

공공요금 산정은 기본적으로 공공서비스를 제공하는데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되며, 총괄원가는 적정원가와 적정투자보수로 구성된다. 적정원가는 영업비용의 합계에서 지급이자를 제외한 영업외비용과 관련 법인세를 더하고 영업외수익을 차감한 금액으로 하며, 산업의 특성 등을 고려하여 달리 적용할 수 있다. 또한, 적정투자보수는 규제서비스²⁾를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 자산에 대한 적정한 보수이며, 적정하게 구분하여 산정한 관련 설비자산, 무형자산 및 운전자금 등의 요금기저에 적정투자보수율³⁾을 곱하여 산정한다.

[공공요금 총괄원가 산정방법]

총괄원가 = 적정원가 + 적정투자보수
적정원가 = 영업비용 합계 - 지급이자 + 영업외비용 + 관련 법인세 비용 - 영업외수익
적정투자보수 = 요금기저 × 적정투자보수율 (세후타인자본보수율과 자기자본보수율 가중평균치)

자료: 「공공요금 산정기준」을 이용하여 제작됨

2) 「공공요금 산정기준」

II. 서비스 분류

1. 나. 가항의 규제서비스는 다음의 요건을 모두 충족하는 서비스로 정한다.

- (1) 공익사업의 근거 사업법에 의거하여 공익사업자가 제공하는 공공서비스
- (2) 유효경쟁시장이 존재하지 않는 서비스

3) 「공공요금 산정기준」

III. 총괄원가

1. 라. 적정투자보수율

- (1) 적정투자보수율은 공익사업에 자본비용 및 위험도, 공공리수준, 물가상승률, 당해회계년도의 재투자 및 시설확장계획원리금상환계획등 사업계획과 물가전망등을 고려하여 공익사업의 기업성과 공익성을 조화시킬 수 있는 수준에서 결정되어야 한다.
- (2) 적정투자보수율은 타인자본에 대한 실제차입금리수준을 고려한 세후타인자본투자보수율과 자기자본에 대한 적정한 기회비용을 고려한 자기자본투자보수율을 가중평균한 율로 한다.

즉, 총괄원가는 공공요금을 통하여 회수되는데, 아래의 표는 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등 각 공공요금의 연도별 원가보상률(공공요금 수입 ÷ 총괄원가)을 나타낸 것이다.

2018년 이후 2023년 예산 기준까지 원가보상률 추이를 살펴보면, 전기요금의 경우 해당 기간 중 2020년에만 총괄원가를 회수하는 수준(원가보상률 100% 이상)으로 공공요금 수입이 발생하였으며, 나머지 기간인 2018년과 2019년, 2021년에는 원가보상률이 86.3~94.1% 수준을 나타내고 있고, 2022년 예산 기준으로도 64.2%의 낮은 원가보상률 수준을 보이고 있다. 가스요금의 경우에도 2018년 97.5%에서 점차 낮아져 2022년의 원가보상률은 81.6%로 나타났다. 수도요금의 경우 2018년 이후 2023년 예산 기준까지 원가보상률이 78.3~95.5% 수준이며, 철도요금은 2020년과 2021년 원가보상률 57.3% 및 66.6%에서 2022년 88.1%로 일부 상승하였는데, 이는 코로나19로 인한 여객 수 감소의 일부 회복에 따른 것으로 추정된다.

공공요금 수준은 국민 생활에 밀접하게 영향을 끼치는 동시에 공공요금 사업을 수행하는 공공기관의 재무건전성과 밀접한 관련성이 있으므로, 기획재정부와 관련 주무부처는 해당 총괄원가의 적정성을 파악하여 이를 통해 적정 공공요금을 산정할 필요가 있다.

[공공요금 연도별 원가보상률(2018~2023(예산))]

(단위: 억원, %)

구분		결 산					예 산
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전기	총괄원가(a)	612,193	609,427	555,358	671,873	1,048,848 ¹⁾	- ¹⁾
	적정원가	596,445	594,690	535,413	652,752	1,028,402 ¹⁾	- ¹⁾
	적정투자보수	15,749	14,737	19,945	19,121	20,446 ¹⁾	- ¹⁾
	총수입(b)	575,880	567,508	562,532	580,009	672,968 ¹⁾	- ¹⁾
	원가보상률(b/a)	94.1	93.1	101.3	86.3	64.2 ¹⁾	- ¹⁾
가스 ²⁾	총괄원가(c)	268,840	265,828	223,414	294,491	626,091	671,378
	적정원가	259,613	256,371	214,819	285,436	611,819	656,798
	적정투자보수	9,227	9,457	8,595	9,055	14,272	14,580
	총수입(d)	262,202	251,540	210,220	263,116	510,705	591,872
	원가보상률(d/c)	97.5	94.6	94.1	89.3	81.6	88.2

(단위: 억원, %)

구분		결 산					예산
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
수도 ²⁾	총괄원가(e)	14,438	14,414	14,120	15,077	17,753	18,248
	적정원가	12,542	12,725	12,656	13,362	14,944	15,198
	적정투자보수	1,896	1,689	1,464	1,715	2,809	3,050
	총수입(f)	13,297	13,437	13,491	13,960	14,178	14,292
	원가보상률(f/e)	92.1	93.2	95.5	92.6	79.9	78.3
철도 ³⁾	총괄원가(g)	28,801	28,183	25,965	25,063	26,435	30,221
	적정원가	25,229	25,576	22,418	22,194	23,838	27,167
	적정투자보수	3,572	2,607	3,547	2,869	2,597	3,054
	총수입(h)	25,356	26,422	14,867	16,702	23,282	26,850
	원가보상률(h/g)	88.0	93.8	57.3	66.6	88.1	88.8
도로	총괄원가(i)	46,923	45,014	46,527	47,411	51,412	54,357
	적정원가	34,307	34,911	37,949	37,468	36,843	38,865
	적정투자보수	12,616	10,103	8,578	9,943	14,569	15,492
	총수입(j)	40,021	41,175	39,589	41,741	42,027	44,697
	원가보상률(j/i)	85.3	91.5	85.1	88.0	81.7	82.2

주: 1) 전기요금의 경우 2022년 결산 및 2023년 예산 수치가 2023년 7월 현재 산업통상자원부에서 검토 중으로, 위 표의 2022년 수치는 2022년 예산기준임

2) 가스요금은 한국가스공사의 천연가스 도매요금, 수도요금은 수자원공사의 광역상수도 요금임

3) 철도요금의 경우 철도운송사업 중 여객운송서비스에 대한 원가정보임(전철 및 화물운송부분은 제외)

1. 2022년은 예산기준임

자료: 각 공공기관 제출자료

나. 공공요금 관련 공공기관의 재무현황

기획재정부가 2022년 6월 선정한 14개 ‘재무위험기관’ 중 9개 기관이 공공요금 관련 기관으로 나타나는 등, 공공요금 관련 공공기관의 재무건전성 관리가 중요한 상황이다.

전기, 가스, 수도, 철도, 도로요금 등의 공공요금과 관련된 서비스를 제공하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 지정된 주요 공공기관은 아래의 한국전력공사⁴⁾, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사이다.

4) 아래의 재무현황은 자회사의 재무현황을 포함한 연결 재무제표 기준으로, 한국전력공사의 경우 한국수력원자력, 한국남동발전, 한국중부발전, 한국서부발전, 한국남부발전, 한국동서발전의 6개 발전 관련 자회사 재무현황을 포함하고 있다.

2022년 기준으로 이들 기관의 자산 총액은 427조 7,622억원으로 공공기관 총 자산⁵⁾ 1,054조 5,153억원의 40.6%의 높은 비중을 차지하고 있다. 또한, 해당 기관들의 2022년 기준 부채 총액은 313조 878억원으로, 공공기관 총 부채 670조 190억원의 46.7%의 비중을 나타내고 있다. 특히 한국전력공사와 한국가스공사를 중심으로 최근 부채 금액이 급증하면서, 과거 5년간 전체 공공기관의 부채는 169.3조원 증가한 반면 공공요금 관련 공공기관의 부채가 110.0조원 증가하는 등, 최근 5년간 전체 공공기관 부채 증가 금액의 65.0%의 비중을 차지하여 최근 공공기관 부채 증가의 주요 원인이 되고 있다. 이에 따라 2018년 대비 2022년의 전체 공공기관의 부채비율은 18.5%p 상승한데 비해 공공요금 관련 공공기관의 전체 부채비율은 해당 기간 동안 115.3%p 상승한 것으로 나타났는데, 이는 주로 동 기간 동안 석탄, LNG 등 연료가격 급등 등의 요인에 의해 부채비율이 298.5%p 상승한 한국전력공사와 132.6%p 상승한 한국가스공사의 재무구조 악화에 기인한 것이다. 2022년 기준으로 한국전력공사의 부채비율은 459.1%, 한국가스공사의 경우 499.6%로, 500%에 가까운 높은 부채비율을 보이고 있다.

공공요금 관련 공공기관의 당기순이익을 살펴보면, 한국전력공사의 경우 2018년 이후 최근 5년 동안 2020년을 제외하고 전 기간 당기순손실이 발생하였으며, 해당 적자규모 또한 연도별로 확대되어 2018년 1조 1,745억원에서 2021년에는 5조 2,156억원, 그리고 2022년에는 24조 4,291억원의 설립 이래 최대 규모의 당기순손실이 발생하였다. 또한, 한국철도공사의 경우에도 최근 5년간 지속적으로 당기순손실을 나타내고 있다.⁶⁾

5) 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)은 부채비율이 아닌 BIS 비율로 재무건전성을 관리함에 따라 기획재정부는 공공기관 재무결산 결과 산정 시 3개 은행형 공공기관을 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2022년 기준 자산 총액은 909.3조원, 부채 총액은 828.7조원, 당기순손실 4.4조원으로, 해당 금액은 공공기관 자산 총액 및 부채 총액, 당기순이익 총계에서 제외되어 있다.

6) 한국가스공사의 경우 2022년에 2018년 5,267억원 대비 9,703억원 증가한 1조 4,970억원의 당기순이익이 발생하는 등 2018~2022년의 대부분의 기간 동안 당기순이익이 발생하였으나, 이는 한국가스공사는 한국전력공사와 달리 '도시가스요금 원료비 연동제'를 시행함에 따른 것이다. 이는 LNG가격 상승으로 인한 손실을 향후 받을 수 있는 자산(원료비 미수금)으로 인식하고 해당 미수금을 향후 가스요금에 반영하여 회수하는 것을 말한다. 따라서 한국가스공사의 경우 2018~2022년의 대부분의 기간 동안 당기순이익이 발생하기는 하였으나, 영업활동 현금흐름은 2022년 △15.4조원을 나타내는 등 주로 차입을 통해 자금을 조달하여 한국가스공사의 부채가 지속적으로 증가하는 등 재무구조가 악화되는 추세를 보이고 있다.

[공공요금 사업 수행 공공기관의 재무현황(2018~2022)]

(단위: 억원, %, %p)

구분			2018(a)	2019	2020	2021	2022(b)	증감 (b-a)
자산	전기	한국전력공사	1,852,491	1,975,978	2,031,421	2,111,237	2,348,050	495,559
	가스	한국가스공사	396,897	393,119	359,098	436,699	624,250	227,353
	수도	한국수자원공사	217,968	222,548	229,041	234,371	231,803	13,836
	철도	한국철도공사	221,168	226,606	252,765	251,556	290,437	69,269
	도로	한국도로공사	629,212	657,814	691,876	734,021	783,082	153,870
	합 계 (비중)		3,317,735 (40.4)	3,476,064 (40.7)	3,564,200 (39.8)	3,767,884 (39.0)	4,277,622 (40.6)	959,887 (41.3)
	공공기관 전체		8,222,212	8,548,040	8,948,380	9,661,304	10,545,153	2,322,941
부채	전기	한국전력공사	1,141,563	1,287,081	1,324,753	1,457,970	1,928,047	786,484
	가스	한국가스공사	311,917	311,653	281,746	345,506	520,142	208,225
	수도	한국수자원공사	140,096	139,193	138,349	135,473	123,983	△16,114
	철도	한국철도공사	155,532	163,298	180,089	186,608	200,405	44,873
	도로	한국도로공사	281,128	294,536	311,658	332,834	358,300	77,171
	합 계 (비중)		2,030,237 (40.5)	2,195,762 (41.9)	2,236,596 (41.4)	2,458,390 (42.2)	3,130,878 (46.7)	1,100,641 (65.0)
	공공기관 전체		5,006,977	5,242,019	5,406,416	5,824,125	6,700,190	1,693,213
부채 비율	전기	한국전력공사	160.6	186.8	187.5	223.2	459.1	298.5
	가스	한국가스공사	367.0	382.6	364.2	378.9	499.6	132.6
	수도	한국수자원공사	179.9	167.0	152.5	137.0	115.0	△64.9
	철도	한국철도공사	237.0	257.9	247.8	287.3	222.6	△14.4
	도로	한국도로공사	80.8	81.1	82.0	83.0	84.3	3.6
	합 계		157.7	171.5	168.5	187.7	273.0	115.3
	공공기관 전체		155.7	158.6	152.6	151.8	174.3	18.5
당기 순이익	전기	한국전력공사	△11,745	△22,635	20,925	△52,156	△244,291	△232,546
	가스	한국가스공사	5,267	583	△1,607	9,645	14,970	9,703
	수도	한국수자원공사	2,402	1,306	3,186	3,421	4,074	1,672
	철도	한국철도공사	△1,050	△469	△13,427	△11,552	△2,350	△1,300
	도로	한국도로공사	1,178	996	275	336	637	△541
	합 계		△3,948	△20,220	9,352	△50,305	△226,959	△223,012
	공공기관 전체		5,834	7,583	51,504	107,631	△136,279	△142,112

주: 1. 각 공공기관의 자회사를 포함한 연결재무제표 기준임. 따라서, 한국전력공사의 경우 5개 발전자회사의 재무현황을 포함함

2. 부채비율 = 부채 ÷ 자본 × 100

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 한국전력공사와 한국가스공사 등을 중심으로 한 요금 관련 공공기관의 재무구조 악화 등에 따라, 기획재정부는 2022년 6월, 「공공기관 재무건전성 강화방안」을 통해 14개 기관을 ‘재무위험기관’으로 선정하여 관리하고 있다. 즉, 14개 기관 중 한국전력공사와 한국수력원자력, 5개 발전자회사를 ‘사업 수익성 악화(징후) 기관’으로, 한국가스공사와 한국철도공사를 ‘재무구조 전반 취약 기관’으로 선정·관리하는 등 해당 재무위험 14개 기관 중 9개 기관이 공공요금 관련 공공기관으로 나타나고 있어, 요금 관련 공공기관의 재무건전성 관리가 매우 중요한 상황이다.

[기획재정부 지정(2022.6.) 재무위험기관]

구분	기관명
사업수익성 악화(징후) 기관 (9)	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전 자회사(남동, 동서, 남부, 서부, 중부), 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
재무구조 전반 취약기관 (5)	자원공기업(한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사 , 대한석탄공사, 한국철도공사)

주: 밑줄친 기관이 공공요금 관련 공공기관임

자료: 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022.6.30.)

3-2. 출자회사 이익률 및 배당률 관리 등을 통한 적정 공공요금 부담 방안 마련 필요

3-2-1. 전기요금 상승으로 이어지는 한국전력공사 출자회사 거래금액 적정성 검토 필요⁷⁾

가. 현 황

한국전력공사의 전기요금은 아래와 같이 산정되는 전기요금 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되는데, 구입전력비와 판매비와 일반관리비 등 전기요금 총괄원가에 영향을 미치는 한국전력공사의 주요 자회사는 전력그룹사 및 비정규직의 정규직화를 위한 회사 등이다.

[전기요금 총괄원가 산정 기준]

항목		세부 산정 기준
총괄원가(1+2)		적정원가와 적정투자보수의 합계
1. 적정원가(①+②+③-④)		영업비용에 영업외비용과 법인세비용을 가산하고 영업외수익을 차감함
① 영업비용		구입전력비 및 인건비, 판매비와 일반관리비 등의 합계
	㉠ 구입전력비	발전회사 등으로부터 구입하는 구입전력비와 도서발전에 사용하는 연료비
	㉡ 인건비	전력공급업무에 직접 관련된 임직원의 급여, 제수당, 잡급, 퇴직급여의 합계
	㉢ 판매비와 일반관리비	간접부서경비: 판매부문 및 인사, 회계, 총무 등 관리업무 활동에서 발생하는 인건비 판매수수료 등: 검침·송달 등에 따른 판매수수료 등
	㉣ 기타 경비	감가상각비 등
	② 영업외비용	유형자산처분손실 등 영업외비용의 일부
	③ 법인세비용	적정투자보수에 대한 법인세 비용
	④ 영업외수익	유형자산처분이익 등 영업외수익의 일부
2. 적정투자보수(①×②)		전기를 생산·공급하기 위하여 직접 활용되고 있는 실제 투자된 자산에 대한 적정한 보수
	① 요금기저	전기공급설비자산 + 운전자금 - 자산재평가차액
	② 적정투자보수율	타인자본과 자기자본의 가중평균 보수율

주: 원가연계형 요금제 정산(기후환경요금과 연료비연동제 미조정액)은 제외함

자료: 한국전력공사 자료를 바탕으로 재작성

7) 이와 관련한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처, 「2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석」 pp.162~174 참고

한국전력공사의 전력그룹사는 6개 발전사⁸⁾, 한국전력기술, 한전KPS, 한전원자력연료, 한전KDN으로 구성되어 있다. 또한, 비정규직의 정규직화를 위해 설립된 회사 3사(한전MCS, 한전FMS, 한전CSC. 이하 비정규직의 정규직화 자회사)는 한국전력공사의 지분율이 100%로, 정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환, 비정규직 고용안정 정책에 따라 2019년 설립되었다.⁹⁾ 한전MCS는 한국전력공사의 검침업무를 수행하고, 한전FMS는 청소, 경비 등 시설관리업무, 한전CSC는 한국전력공사 전기 이용자의 상담 서비스를 제공하고 있다.

[한국전력공사의 비정규직의 정규직화 자회사]

(단위: %)

회사명	한전 지분율	설립연도	설립 목적
한전MCS	100.00	2019.3.	한국전력공사의 검침업무 수행
한전FMS	100.00	2019.3.	한국전력공사 시설의 청소, 시설관리 및 경비 업무 등
한전CSC	100.00	2019.12.	한국전력공사 전기 이용자의 상담서비스 제공

자료: 각 기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

한국전력공사 출자회사와의 거래 시 전기요금 원가에 포함되어 요금 상승 요인으로 작용하는 출자회사 계약금액의 적정성을 검토할 필요가 있다.

한국전력공사의 일부 출자회사¹⁰⁾의 매출액 중 한국전력공사 및 6개 발전자회사에 대한 매출액 비중을 살펴보면, 한국전력기술은 5년 간 평균 매출액이 2,853억 원이며 비중은 63.6%이다. 한전KPS는 평균 매출액이 1조 908억원으로 가장 높았으며 한전 및 발전자회사에 대한 매출액 비중은 82.9%를 차지했고, 한전원자력연료는 평균 매출액이 2,925억원으로 한전 및 발전자회사 비중은 97.5%로 나타났다.

8) 한국수력원자력, 한국남동발전, 한국중부발전, 한국서부발전, 한국남부발전, 한국동서발전의 6개사이다.

9) 정부는 제5회 국정현안점검조정회의(2017.7.20.)를 통해 「공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진계획」을 발표하였다.

10) 전력그룹사와 비정규직의 정규직화 자회사이다.

또한 한전의 지분율이 100%인 한전KDN은 매출액 중 한전 및 발전자회사 매출액이 평균 95.2%를 차지하고 있으며, 정규직화 자회사는 한전 매출액이 전체 매출액의 대부분을 차지하고 있다.

[한전 출자회사의 매출액 중 한전 및 6개 발전자회사 매출액 비중]

(단위: 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022		평균	
	매출액	비중	매출액	비중	매출액	비중	매출액	비중	매출액	비중	매출액	비중
한국전력기술 (65.8)	3,137	72.3	2,932	65.4	2,881	66.7	2,602	60.1	2,715	53.7	2,853	63.6
한전KPS (51.0)	10,442	84.2	10,550	84.8	10,463	80.5	11,453	83.3	11,633	81.6	10,908	82.9
한전원자력연료 (96.4)	2,208	95.7	3,031	98.1	3,252	98.1	3,160	97.7	2,975	97.7	2,925	97.5
한전KDN (100.0)	5,874	94.4	6,011	96.1	6,185	96.4	6,358	94.5	7,001	94.6	6,286	95.2
한전MCS (100.0)	-	-	1,294	100	3,421	100	3,491	100	3,635	99.9	2,960	100.0
한전FMS (100.0)	-	-	376	100	892	100	942	100	1,053	100	816	100.0
한전CSC (100.0)	-	-	-	-	385	100	419	100	466	100	423	100.0
합 계	5,757	-	7,309	-	10,947	-	11,423	-	11,953	-	-	-

주: 1. 비중은 해당 회사의 한국전력공사 그룹사 매출액 ÷ 전체 매출액임

2. 구분의 괄호 안은 한국전력공사의 출자회사 지분율을 의미함

자료: 각 회사 제출자료 및 별도감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 아래에서와 같이 출자회사의 손익 및 이익잉여금을 살펴보면, 한전CSC를 제외한 모든 회사가 최근 5년간 지속적으로 당기순이익이 발생하고 있으며 이익잉여금 또한 증가 추세를 보인다. 한국전력기술은 최근 5년(2018~2022)간 당기순이익이 총 940억원, 2022년 말 기준 이익잉여금은 5,465억원이고, 한전KPS는 당기순이익이 총 6,004억원, 이익잉여금은 1조 2,021억원이며, 한전원자력연료는 당기순이익이 총 1,122억원, 이익잉여금은 3,661억원으로 나타났다. 한전KDN의 경우 5년간 당기순이익이 총 2,572억원, 한전MCS는 501억원, 한전FMS는 34억원으로 나타났으며, 이익잉여금은 각각 4,851억원, 611억원, 47억원을 시현하고 있다.

즉 상기 한국전력공사 및 6개 발전자회사의 매출액 비중을 고려해 볼 때, 출자회사의 매출과 손익 및 이익잉여금은 한전 및 발전자회사와의 거래로 인한 비중이 크며, 해당 거래로 인해 지속적인 당기순이익 발생 및 이익잉여금 시현이 가능했다고 판단된다.

[출자회사 당기순이익 및 이익잉여금(2018~2022)]

(단위: 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	합계
한국전력 기술	당기순이익	129	264	202	165	180	940
	이익잉여금	4,511	4,597	4,834	5,165	5,465	-
한전KPS	당기순이익	1,608	1,577	859	981	979	6,004
	이익잉여금	9,703	10,536	10,407	11,005	12,021	-
한전원자력 연료	당기순이익	158	246	145	258	315	1,122
	이익잉여금	2,898	3,087	3,151	3,385	3,661	-
한전KDN	당기순이익	600	422	452	672	426	2,572
	이익잉여금	3,243	3,616	3,903	4,493	4,851	-
한전MCS	당기순이익	-	34	192	190	85	501
	이익잉여금	-	34	215	402	611	-
한전FMS	당기순이익	-	2	8	2	22	34
	이익잉여금	-	2	13	11	47	-
한전CSC	당기순이익	-	-	25	△21	△21	△17
	이익잉여금	-	-	25	5	9	-

자료: 각 회사 제출자료 및 별도감사보고서를 바탕으로 작성

그런데 출자회사의 매출, 즉 출자회사에 한국전력공사 및 발전자회사가 지급한 비용은 한국전력공사가 요금으로 회수하는 총괄원가 중 ① 구입전력비, ② 판매비와 일반관리비의 항목으로 적정원가를 구성하여 총괄원가를 상승시키고 전기 사용자의 요금 부담 상승 요인으로 작용한다.

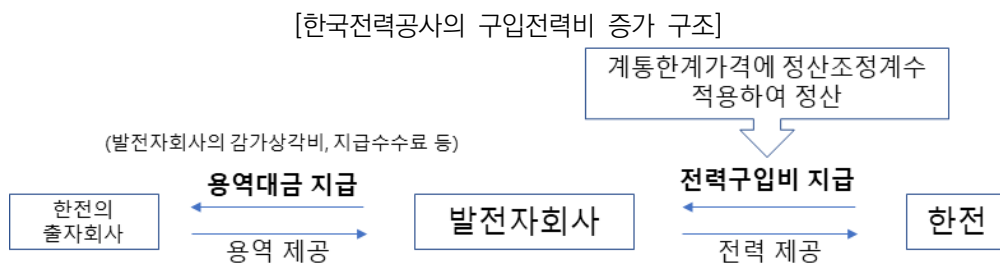
발전자회사가 출자회사에 적정 수준 이상으로 지급한 비용은 전력도매시장에서의 계통한계가격에 적용되는 정산조정계수¹¹⁾를 높여 한국전력공사의 구입전력비를

높이며, 한국전력공사가 출자회사에 적정 수준 이상 지급한 비용은 수선유지비·지급수수료 등 직접적으로 한국전력공사의 판매비와 일반관리비를 높인다.

① 발전자회사가 한국전력공사의 출자회사에 지급한 비용이 과다 책정될 경우, 발전자회사의 비용이 높아져 정산조정계수 상승 요인으로 작용해 한국전력공사 구입전력비의 증가로 이어진다.

6개 발전자회사가 한국전력공사의 출자회사에 지급하는 비용이 발전자회사의 재무제표에 미치는 영향을 살펴보면, 한국전력기술에 지급한 비용은 발전소 설계업무에 따라 유형자산으로 계상되어 감가상각비의 증가로 이어지며, 한전원자력연료는 원전연료 제공 등으로 재고자산(원재료 등)으로 계상된다. 한전KPS 및 한전KDN 등의 경우 지급수수료 및 수선유지비 등으로 발전자회사의 재무제표에 계상된다.

따라서 발전자회사가 출자회사에 지급하는 비용 중 유형자산 계상을 통한 감가상각비, 지급수수료 및 수선유지비가 정산조정계수 산정 시 고정비에 포함되어 정산조정계수를 높이고, 이로 인해 한국전력공사의 구입전력비가 높아진다.



자료: 발전자회사와 한국전력거래소 제출자료를 바탕으로 재작성

11) 「전력시장 운영규칙」

제1.1.2조(용어의 정의) 4. “정산조정계수”라 함은 정부의 요금규제를 받는 전기판매사업자가 50%를 초과하는 지분을 소유한 발전사업자의 발전기와 중앙급전 석탄발전기의 전력거래 정산금을 조정하기 위한 계수를 말한다.

② 한국전력공사가 출자회사에 지급하는 비용은 지급수수료, 수선유지비(판매비와 일반관리비) 등으로 영업손익을 구성하게 되는데, 영업손익 중 규제서비스¹²⁾에 해당하는 부분은 전기사업에 소요되는 총괄원가에 포함된다.

따라서 한국전력공사가 자회사에 지급하는 비용이 높아지면 규제서비스 포함분만큼 총괄원가가 상승한다. 그런데 상기 분석한 것과 같이 출자회사의 당기순이익이 지속적으로 발생하고 이익잉여금을 시현하고 있으며, 대부분의 출자회사는 영업, 고정자산 투자, 차입금 상환을 상회하는 부가적인 현금을 창출하고 있으므로 출자회사와의 계약금액 적정성에 대해 검토할 필요가 있다.

또한 현재 출자회사와의 거래 방식은 한전이 출자회사의 운영에 필요한 금액 이상의 용역비용을 지급하고 당기순이익 발생 시 정책에 따라 배당을 받는 구조이다. 그러나 전기요금의 총괄원가 산정 기준 상 배당금은 총괄원가를 하락시키는 영업의 수익에 포함되지 않아 출자회사 지급 비용 중 규제서비스 포함분 전체가 총괄원가에 포함되고, 한전이 수령한 배당금은 전기요금에 영향을 미치지 않는 비규제사업의 이익으로 계상된다.

12) 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」

제15조 ① 전기판매사업자가 제공하는 서비스는 규제서비스와 비규제서비스로 구분한다.

② 서비스의 분리단위는 고유의 수입원 존재여부, 관련 수입 또는 비용의 분리가능성, 서비스의 지속성 및 중요성 등을 고려하여 판단한다.

③ 제1항의 규제서비스는 전기사업법 제2조제9호의 규정에 의한 전기판매사업, 즉, 전기사용자에게 전기를 공급하는 것을 주된 목적으로 하는 사업에 따른 서비스에 해당한다. 다만, 사업자의 형태에 따라 전기판매사업자가 전기사업법 제2조제3호(발전사업), 제5호(송전사업) 및 제7호(배전사업)의 규정에 의한 사업을 직접 수행하는 경우, 이를 규제서비스 대상으로 포함할 수 있다.

④ 제1항의 비규제서비스는 규제서비스 이외에 전기판매사업자가 수행하는 사업으로 해외사업 등이 해당한다.

⑤ 전기판매사업자는 서비스의 분류를 위하여 서비스의 분류내역과 그 근거가 포함된 서비스분류 요청서를 산업통상자원부 장관에게 제출하여 승인받아야 한다.

[한국전력공사의 출자회사 관련 총괄원가 구성 구조]

항목	규제서비스 (전기요금 반영)	비규제서비스 (전기요금 미반영)	전기요금 영향
총괄원가(1+2)			
1. 적정원가(①+②+③-④)			
① 영업비용			
㉠ 구입전력비			
㉡ 인건비			
㉢ 판매비와 일반관리비	출자회사 지급비용 - 지급수수료 - 수선유지비 등		총괄원가 상승으로 인한 전기요금 상승 효과
㉣ 기타 경비			
② 영업외비용			
③ 법인세비용			
④ 영업외수익		출자회사 수령 배당금 - 배당금수익	총괄원가를 차감하지 않으므로 전기요금 인하 효과 없음
2. 적정투자보수(①×②)			
① 요금기저			
② 적정투자보수율			

주: 비규제서비스는 총괄원가에 영향을 미치지 않음

자료: 한국전력공사 자료를 바탕으로 재작성

즉, 한국전력공사가 출자회사에 적정 수준 이상의 비용을 지급하고 있는 경우, 비용 중 규제서비스에 해당되는 금액은 전액 총괄원가를 상승시켜 전기요금 상승 요인으로 작용하므로 한국전력공사는 출자회사 지급 금액을 낮출 유인이 없으며, 적정 수준 이상의 비용 지급으로 출자회사 이익이 높아져 배당금을 수령할 경우 배당금은 총괄원가에서 차감되지 않으므로 전기요금 인하 요인으로 작용하지 않는다.

그러므로 적정 수준 이상의 계약금액 지급 후 이익을 배당금으로 회수하는 것 보다 최초 지급하는 계약금액을 적정하게 산정하여야 총괄원가가 하락하여 전기 사용자의 요금 부담이 줄어들 수 있다.

따라서 출자회사와의 거래 시에는 계약금액 중 일부가 규제서비스인 전력공급 서비스의 총괄원가를 구성하므로, 한국전력공사는 출자회사 계약금액의 적정성을 검토할 필요가 있다.

3-2-2. 도로요금 상승요인이 되는 한국도로공사 자회사 과다 내부 유보 지양 필요

가. 현 황

한국도로공사가 제공하는 공공요금 서비스인 고속도로 통행요금은 「유료도로법 시행령」 제10조 및 「공공요금 산정기준」 등에 따라 제정된 「고속도로 통행요금 산정기준」에 따라, 고속도로 이용자에게 교통서비스를 제공하는데 소요된 건설유지비 총액을 보전하는 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정된다. 이 때 건설유지비 총액은 교통서비스를 제공하는데 소요되는 도로설계비, 도로공사비, 토지 등의 보상비, 그 밖의 유료도로의 건설·유지관리에 필요한 비용을 말하는데, 아래와 같이 교통서비스를 공급하는데 소요되는 ①적정원가에 교통서비스에 공여하고 있는 자산에 대한 ②적정투자보수를 가산하여 산정된다.

따라서 고속도로 통행료 수납업무를 담당하는 한국도로공사의 100% 자회사인 한국도로공사서비스에 한국도로공사가 지불하는 관련 용역비용은, 총괄원가 중 적정원가에 포함되어 요금 수준에 영향을 미친다.

[고속도로 통행요금 총괄원가 산정 기준]

항목	세부내용
총괄원가(1+2)	
1. 적정원가	영업비용 + 영업외비용 + 법인세비용 - 영업외수익
	- 한국도로공사서비스 고속도로 통행료 수납업무 관련 용역비용
2. 적정투자보수	도로 건설 등에 직접 활용되고 있는 실제 투자된 자산에 대한 적정한 보수

자료: 고속도로 통행요금 산정기준을 바탕으로 재작성

나. 분석의견

국토교통부와 기획재정부, 한국도로공사는 한국도로공사 100% 자회사인 한국도로공사서비스와의 적정 계약체결을 통해 과다 내부유보를 지양함으로써 총괄원가를 낮춰, 고속도로 통행료 절감 방안을 마련할 필요가 있다.

고속도로 통행료 수납업무(톨게이트 수납업무)를 주된 목적으로 하는 한국도로공사의 100% 자회사인 한국도로공사서비스는 모회사인 한국도로공사와 용역계약을 체결하여 안정적인 매출 및 이익을 유지하고 있다.

해당 자회사는 설립연도인 2019년부터 당기순이익이 발생하기 시작하여 2022년까지 4년 동안 지속적으로 일정 수준 이상의 이익을 실현하고 있는데, 그 결과 한국도로공사서비스는 2022년 말 기준으로 337.65억원을 내부에 유보하고 있다.

[한국도로공사서비스 연도별 손익, 이익잉여금 및 여유자금 추정액 현황]

(단위: 백만원, %)

자회사명	구분	2019	2020	2021	2022
한국 도로공사서비스 (2019.5.9.설립)	매출액	152,336	310,822	328,182	346,705
	영업이익	3,158	11,220	14,559	2,943
	당기순이익	2,398	8,059	16,167	7,140
	매출액순이익률	1.6	2.6	4.9	2.1
	이익잉여금	2,398	10,458	26,625	33,765
	여유자금 추정액	△ 1,492	5,832	15,363	20,962

자료: 한국도로공사 제출자료를 바탕으로 재작성

자회사인 한국도로공사서비스에서 발생하는 이익은 한국도로공사 고속도로 통행료 산정의 기준이 되는 비용(총괄원가)을 상승시키게 된다.

앞서 언급한 바와 같이 공공요금인 고속도로 요금은 고속도로 이용자에 대한 교통서비스에 소요된 모든 비용(총괄원가)을 보상하는 수준으로 결정된다. 따라서 한국도로공사가 한국도로공사서비스에 고속도로 통행료 수납업무(톨게이트 수납업무)에 대한 대가로 지불하는 비용은 모두 적정원가를 구성하게 되며, 한국도로공사가 톨게이트 수납업무에 비용을 과다하게 지불하면, 이는 적정원가와 총괄원가를 상승시키게 되어 결국 공공요금의 증가로 이어진다.

한국도로공사는 비정규직의 정규직화를 위하여 설립한 자회사에서 내부유보액이 쌓이게 되면 배당을 실시하여 이익의 일부를 회수하게 된다. 그러나, 고속도로 통행요금 총괄원가 산정기준 상 배당금은 총괄원가를 하락시키는 영업외수익에 포함되지 않아, 추후 배당금으로 회수되더라도 해당 이익은 총괄원가를 낮추는데 영향을 미치지 않는다.

따라서, 적정 수준의 용역계약을 체결하게 되면 자회사의 당기순이익 규모를 최소화하면서 모회사가 공공요금으로 회수하는 총괄원가를 낮출 수 있으므로, 국토교통부와 기획재정부, 한국도로공사는 용역계약의 주요 단계별(용역원가, 일반관리비율, 이윤율)로 면밀한 검토를 통하여 비용의 효율성을 제고할 필요가 있다.

3-2-3. 가스요금에 영향을 미치는 LNG 도입연계 해외지분투자의 규제서비스 분류 관련 검토¹³⁾

가. 현 황

가스요금은 천연가스 제공 시 소요된 취득원가(총괄원가)를 보전하는 수준에서 결정되며, 총괄원가 중 원료비를 제외한 공급비용은 ① 적정원가와 ② 적정투자보수로 구분된다.

① 적정원가는 천연가스 공급에 소요된 규제서비스¹⁴⁾ 관련 비용(영업비용, 영업외비용(지급이자 제외), 법인세비용)을 가산하고 영업외수익을 차감하여 산정한다. 한국가스공사는 공공성과 독점성이 인정되는 도입, 생산, 공급, 판매 등 국내 천연가스 공급 사업을 규제서비스로 구분하고 있다.

한편 ② 적정투자보수는 천연가스를 제조, 공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진실되고 유효한 자산에 대한 적정한 보수이며, 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정된다.

13) 이와 관련한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처, 「2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석」 pp.223~234 참고

14) 「천연가스 공급가격 산정기준」

제5조(서비스 분류 범위) ② 규제서비스는 다음의 요건을 모두 충족하는 서비스로 정한다.

1. 도시가스사업법에 의거하여 공사가 제공하는 천연가스 공급서비스
2. 유효경쟁시장이 존재하지 않는 천연가스 공급서비스

[가스 도매 요금 체계]

구분	세부내역
가스요금 총괄원가	원료비(재료비) + 공급비용
공급비용	적정원가 + 적정투자보수
적정원가	규제서비스 관련 영업비용 - 영업외수익 + 영업외비용(지급이자 제외)+법인세비용
적정투자보수	가스생산설비 투자액에 대한 기회비용 (요금기저 × 적정투자보수율)

자료: 「천연가스 공급가격 산정기준」을 바탕으로 재작성

「천연가스 공급가격 산정기준」에 따르면, ‘LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외지분투자액’은 적정투자보수를 산정하는 요금기저에 포함되는 항목이다. 한국가스공사는 해외 LNG 도입계약 체결과 함께 해당 LNG 개발사업에 대한 지분투자가 이루어질 시, 동 지분투자를 천연가스 공급 서비스 즉, ‘규제서비스’로 본다.¹⁵⁾

요금기저에 가산 반영된 해외지분투자액은 가스요금의 증가 효과를 가져오며, 동 지분투자에서 발생한 배당수령액은 적정원가(영업외수익)에서 차감 반영되어 가스요금의 감소 효과를 가져온다. 이와 관련하여 「전기요금 산정기준」에서는 전력구입 관련 지분투자¹⁶⁾를 규제서비스로 분류하고 있지 않다.¹⁷⁾

15) 「천연가스 공급가격 산정기준」에 ‘해외지분투자액’이 명시된 배경은 다음과 같다.

2002년 당시 한국가스공사가 수행하였던 해외 LNG 도입 관련 지분투자는 오만 LNG와 카타르 RasGas 사업인데, 1995년 이후 유가 상승에 따라 배당수익이 크게 상승하던 시점이었다.

[한국가스공사의 해외LNG사업 투자 및 회수(2022년 기준)]

구분	지분투자금액(지분율)	도입계약	배당수익(누적)
카타르 RasGas	16.7백만불(3%)	492만톤('99~'24)	1,379백만불
오만 LNG	2백만불(1.2%)	406만톤('00~'24)	305백만불

한편 2002년 국정감사에서는 ‘오만, 카타르 프로젝트 지분참여 수익에 대해 공공성이 확보되도록 처리할 것을 지적’하였으며, 2004년 LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외지분투자가 가스요금 총괄 원가에 반영되도록 「천연가스 공급가격 산정기준」이 개정되었다. 이에 따라 한국가스공사는 2005년부터 LNG 도입 연계 해외지분투자액을 요금에 반영하기 시작했다.

16) 한국전력공사는 100% 종속회사인 한국동서발전, 한국남부발전, 한국남동발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력 등 발전 관련 자회사로부터 전력(원재료)을 구입하고 있다.

17) 한국가스공사는 한편 LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외지분투자금액을 ‘규제서비스’로 분류하여 요금에 반영하는 것에 대하여 한국가스공사가 천연가스 도입계약을 체결하면서 해외자원개발사업에 지분을 투자한 경우 규제서비스 제공을 위한 자산(천연가스 도입 독점권)을 활용할 수 있고, 한국가스공사가 공급자이면서 동시에 소비자가 되므로 천연가스의 도입가격이 Project의 수익에 영향을

[가스요금 산정기준 및 전기요금 산정기준 비교]

구분	가스요금	전기요금
규제서비스에 해외지분투자 반영 여부	반영	미반영
각 요금별 산정기준	「천연가스 공급가격 산정기준」	「발전사업세부허가기준, 전기요금 산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」
관련 조항	제11조(요금기저의 산정) ⑥ 지분투자금액은 경제적 실질을 기준으로 LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외지분 투자금액 으로 한다. 제9조(비목별 적정원가 의 산정기준) 규제서비스로 분류된 해외자원개발 서비스로부터 발생한 배당금수익 및 관련 자산처분손익은 (..)포함	제15조(서비스의 분류) ④ 비규제서비스 는 규제서비스 이외에 전기판매 사업자가 수행하는 사업으로 해외사업 등이 해당한다. 제16조(적정원가의 구성) ② 적정원가에 비규제서비스 제공과 관련하여 발생한 비용은 포함하지 않으며(..)

자료: 「천연가스 공급가격 산정기준」, 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」를 바탕으로 재작성

가스요금 산정의 기준이 되는 총괄원가는 2022년(예산) 44조 1,723억원이며 이 중 원료비를 포함한 적정원가는 43조 337억원(97.42%), 적정투자보수는 1조 1,386억원(2.58%)으로 구성되어 있다.

적정투자보수는 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산출되는데, 2022년(예산) 기준 요금기저(가스 공급 관련 설비자산 등)는 25조 6,404억원이며, 동 요금기저에 포함된 해외투자지분금액은 3조 7,106억원(14.5%)이다.

미치게 되기 때문이라고 설명한다.

즉, 도입가격을 과다하게 계약하여 해외지분투자 수익을 극대화하는 경우, 과다한 매출원가(재료비)는 원료비를 통하여 매출로 보상받으나 지분투자 수익은 한국가스공사가 향유하게 되기 때문에 '규제서비스'로 분류하여 안정적인 천연가스 도입물량 확보와 동시에 도입가격 과다 계약의 요인을 제거하는 것이라는 설명이다.

[가스요금 총괄표 중 - 총괄원가 산정내역(2017~2021년 결산 및 2022년 예산)]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (예산)	비중
I. 총괄원가 (1+2)	217,565	268,840	265,828	223,414	294,491	441,723	100%
1. 적정원가 (①+②+③-④)	209,472	259,613	256,371	214,819	285,436	430,337	97.42%
① 영업비용	207,793	257,070	253,448	212,004	282,935	426,904	96.64%
② 영업외비용	198	210	218	253	200	95	0.02%
③ 법인세비용	2,498	3,238	3,560	3,116	3,134	4,150	0.94%
④ 영업외수익	1,017	905	855	554	833	812	0.18%
2. 적정투자보수 (① × ②)	8,093	9,227	9,457	8,595	9,055	11,386	2.58%
① 요금기저	210,757	218,791	216,490	218,236	224,013	256,404	
- 해외지분투자	35,900	37,222	38,059	37,950	37,412	37,106	
② 적정투자보수율	3.84%	4.22%	4.37%	3.94%	4.04%	4.44%	

주: 원료비(재료비)는 적정원가 중 영업비용 내 포함되어 있음

자료: 한국가스공사

아래의 표에서는 해외지분투자금액 및 관련 사업에서 발생한 배당수익이 가스요금(총괄원가)에 미치는 영향을 살펴보았다.

요금기저에 포함되는 해외지분투자금액은 과거부터의 누적 투자액이며, 손상차손, 배당회수액 등이 차감¹⁸⁾되지 않은 취득원가 누적액이다. 즉, 2022년 추가적인 해외지분투자액 변동분은 감자 등으로 인한 (-)306억원이지만, 2021년까지의 누적투자액 3조 7,412억원을 합하여 3조 7,106억원이 2022년의 요금기저에 반영되는 것이다.

2012~2019년 동안 인니 DSLNG, 호주 GLNG, 호주 Prelude에 대한 출자가 3조 원 넘게 이루어진 반면, 유가 하락 등으로 인해 2016년 이후 해외 LNG사업으로부터의 배당회수액이 1천억원 미만으로 감소하게 되었다.

2014년부터 요금기저에 반영된 해외투자지분액(누적)은 매년 3조원 이상이며, 이는 적정투자보수율을 4%로 가정 시 매년 1,200~1,500억원 가량의 총괄원가를 상승시키는 요인이 된다. 한편 총괄원가의 차감요인으로 작용하는 배당회수액은 2016년 이후 1천억원 미만으로 발생하고 있다.

18) 원금을 회수하는 지분감자는 반영되고 있다.

이에 2014년까지는 해외 LNG 도입 관련 지분투자가 가스요금의 감소 요인이었으나, 2015년 이후부터는 가스요금 상승의 요인으로 작용하고 있다.

[2005~2022년 가스요금에 반영되고 있는 해외지분투자액(규제사업) 및 배당회수액]

(단위: 억원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
해외지분투자(A)		484	1,192	1,473	2,273	1,557	1,602
가스 요금 총괄 표	① 적정원가 (배당회수액)	(-)1,214	(-)862	(-)1,037	(-)1,628	(-)1,082	(-)1,122
	② 적정투자보수 ($\gamma \times L$)	19	48	59	91	62	64
	γ . 요금기저(A)	484	1,192	1,473	2,273	1,557	1,602
	L . 적정투자 보수율	4%	4%	4%	4%	4%	4%
	③ 지분투자로 인한 요금증감 순효과 (①+②)	Δ 1,195	Δ 814	Δ 978	Δ 1,537	Δ 1,020	Δ 1,058
구분		2012	2012	2013	2014	2015	2016
해외지분투자(A)		9,088	13,898	23,951	30,674	32,301	34,041
가스 요금 총괄 표	① 적정원가 (배당회수액)	(-)1,513	(-)1,223	(-)1,328	(-)1,348	(-)1,066	(-)286
	② 적정투자보수 ($\gamma \times L$)	364	556	958	1,227	1,292	1,362
	γ . 요금기저(A)	9,088	13,898	23,951	30,674	32,301	34,041
	L . 적정투자 보수율	4%	4%	4%	4%	4%	4%
	③ 지분투자로 인한 요금증감 순효과 (①+②)	Δ 1,149	Δ 665	Δ 369	Δ 120	227	1,077
구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
해외지분투자(A)		35,900	37,222	38,059	37,742	37,082	37,106
가스 요금 총괄 표	① 적정원가 (배당회수액)	(-)696	(-)757	(-)772	(-)481	(-)709	(-)746
	② 적정투자보수 ($\gamma \times L$)	1,436	1,489	1,522	1,510	1,483	1,484
	γ . 요금기저(A)	35,900	37,222	38,059	37,742	37,082	37,106
	L . 적정투자 보수율	4%	4%	4%	4%	4%	4%
	③ 지분투자로 인한 요금증감 순효과 (①+②)	741	733	752	1,030	776	740

주: 적정투자보수율은 매년 변동되지만 동 분석에서는 단순히 4%로 가정함

자료: 한국가스공사

나. 분석의견

한국가스공사의 총괄원가에 반영되는 LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외 지분투자금액 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외지분투자금액을 가스요금 총괄원가에 반영하는 것은 공공요금 산정의 기본원칙에 위배된다.

「공공요금 산정기준」에 따르면, 공공요금 산정의 기본원칙은 공공서비스 공급 시 소요되는 원가 및 관련 자산에 대한 적정투자보수를 보상하는 수준에서 결정되어야 한다는 것이다. 즉, 적정투자보수는 규제서비스를 생산 및 공급하기 위해 직접 공여하고 있는 진실되고 유효한 자산인 ‘요금기저’에 대한 적정보수를 의미한다. 그런데 「천연가스 공급가격 산정기준」에서는 ‘LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외 지분투자금액’을 ‘공공서비스를 제공하는데 소요되는 취득원가’로 판단하여 요금기저에 포함하고 있다.

한국가스공사의 LNG 도입계약의 경우 지분투자를 병행하지 않아도 계약 체결이 가능함에 따라 해외사업 지분투자가 공공서비스를 제공하는데 필수적인 요소는 아니다.¹⁹⁾ 즉, LNG 도입과 관련된 해외지분투자액이 천연가스 공급서비스에 직접 ‘공여’²⁰⁾하는 자산이라고는 볼 수 없다.

이와 관련하여 철도, 도로, 전력 등의 요금(운임)기저에 반영되는 자산을 살펴본 결과, 가스요금과 같이 지분투자액을 요금기저에 반영하는 공공요금은 없는 것으로 나타나고 있다.

적정투자보수의 대상이 되는 요금기저는 ‘규제서비스 생산·공급에 직접 공여하는 자산’을 의미하는 것이다. 그러나 한국가스공사의 해외지분투자액은 LNG 도입에 필수적으로 수반되는 원가가 아님에 따라 이를 요금기저에 반영하는 것은 「공공요금 산정기준」 원칙에 부합하지 않는 것으로 판단된다.

19) 참고로 동 해외지분투자가 LNG 도입계약에 어떠한 영향을 미치는지 파악하기 위하여 규제사업과 비 규제사업에서 각각 도입된 LNG 물량 자료를 한국가스공사에 요청하였으나 한국가스공사는 대외에 제공할 수 없는 민감한 정보라는 이유로 자료를 제출하지 않았다.

20) 어떤 물건이나 이익 따위를 상대방에게 돌아가도록 함

[타 요금과의 요금(운임)기저 관련 규정 비교]

구분	관련 규정	요금(운임)기저 반영 자산
철도	철도운임 산정기준	순가동설비자산액, 무형자산액, 운전자금 및 일정분의 건설중인 자산
도로	고속도로 통행요금 산정기준	순가동설비자산액과 무형자산액
전력	발전사업세부하가기준, 전기요금산정기준 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시	순가동설비자산액(무형자산 포함), 운전자금 및 일정분의 건설중인 자산
가스	천연가스 공급가격 산정기준	순가동설비자산액과 무형자산액, 일정분의 운전자금, 지분투자금액 및 일정분의 건설중인 자산

둘째, 한국가스공사가 LNG 도입계약 관련 해외사업에 투자하는 방식은 지분투자(출자)와 채권투자(대여)로 나누어지는데, 이 중 위험이 높은 지분투자는 총괄원가상 요금기저에 포함하고 투자 위험이 상대적으로 낮은 채권투자는 요금기저에 포함하지 않고 있다.

2022년 말 기준, 한국가스공사가 규제사업으로 분류한 LNG 도입 관련 해외지분투자는 오만 LNG, 카타르 RasGas, 예맨 YLNG, 인니 DSLNG, 호주 GLNG, 호주 Prelude 등 6개 사업이다. 동 사업에 대한 투자 방식은 지분투자(출자)와 채권투자(대여) 두 가지로 나누어진다. 한국가스공사는 예맨 YLNG, 호주 GLNG, 호주 Prelude 등 3개 사업에 대하여 총 3조 3,379억원을 대여하였으며, 이 중 19.1%인 6,397억원의 원금을 회수하고 9,119억원의 이자수익을 인식한 바 있다.

한편 동일 사업에 대한 투자(지분투자, 대여)임에도 출자 및 배당액은 규제사업으로 포함되어 가스요금 총괄원가에 영향을 미치지만, 대여액과 원리금 상환액은 비규제사업으로 포함되어 총괄원가에 반영되지 않고 있어 해외투자를 총괄원가로 반영하는 것에 대한 일관성이 부족한 것으로 보인다.²¹⁾

21) 한국가스공사에 따르면 2012년 감사원 감사 시 이자수입은 적정원가 산정에 반영되지 않으므로 이에 해당하는 장기대여금은 요금기저에 포함하여서는 안 된다는 감사원 지적에 따라 대여금을 요금기저에 반영하지 않는 것이라고 설명한다.

[해외지분투자(규제사업) 관련 총 투자(출자 및 대여) 및 회수 누적액(~2022년)]

(단위: 억원)

구분	지분투자(규제)			채권투자(비규제)		
	출자액	감자	배당	① 대여액	② 이자수익 ¹⁾	② 원금 회수액
오만 LNG	25	25	3,406	0	0	0
카타르 RasGas	195	0	15,465	0	0	0
예맨 YLNG	194	0	494	2,012	82	1,529
인니 DSLNG	4,224	3,291	96	0	0	0
호주 GLNG	21,688	0	0	22,298	5,460	3,982
호주 Prelude	12,024	0	0	9,055	3,577	886
합 계	38,350	3,316	19,461	33,365	9,119	6,397

주: 1) 동 이자수익은 발생주의로 계산되어 실제 수령한 금액 및 미수이자로 구성되어 있음

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 재작성

2022년 현재 누적 출자액 중 대부분을 차지하고 있는 호주 GLNG 및 호주 Prelude 투자 및 회수 내역을 다음과 같이 살펴보았다. 피투자회사 입장에서 주주에 대한 배당지급은 차입금 원리금 상환에 비해 후순위임에 따라, 이익 발생 시 배당보다는 차입금 및 이자를 상환하게 된다.

2022년 기준 호주 GLNG의 경우, 출자액 2조 1,688억원 관련한 배당 수령액은 없으나, 대여금 2조 2,297억원 관련하여 9,440억원(원금 회수 3,980억원, 이자 수익 5,460억원)이 회수되었다. 호주 Prelude 역시 1조 2,024억원의 출자액에 대한 배당은 없으나 9,055억원 대여에 대한 회수액은 4,463억원(원금 회수 886억원, 이자수익 3,577억원)으로 나타나고 있다.

이와 같이 한국가스공사의 해외LNG개발사업 투자 중 출자방식만이 규제서비스로 분류되어 가스요금 총괄원가를 가산(누적출자)하고 감소(배당수령)하는 데 영향을 미치는데, 대여방식 대비 출자방식의 투자회수율이 현저히 낮게 나타난다.

[연도별 호주 GLNG 및 호주 Prelude 투자 및 회수내역]

(단위: 억원)

구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	합계
지분투자(출자)														
출자	G	3,454	3,533	9,193	1,523	2,743	1,242	0	0	0	0	0	0	21,688
	P	0	5,510	1,952	0	0	1,243	1,236	1,605	478	0	0	0	12,024
합계		3,454	9,043	11,145	1,523	2,743	2,485	1,236	1,605	478	0	0	0	33,712
채권투자(대여)														
투자	G	8,211	9,668	0	4,305	113	0	0	0	0	0	0	0	22,297
	P	0	34	2,147	3,254	2,191	651	0	0	284	210	284	0	9,055
합계		8,211	9,702	2,147	7,559	2,304	651	0	0	284	210	284	1	31,352
회수 원금	G	0	0	0	0	0	0	0	135	471	131	873	2,370	3,980
	P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	238	648	886
합계		0	0	0	0	0	0	0	135	471	131	1,111	3,018	4,866
발생 이자	G	28	92	124	144	178	151	381	1,184	978	728	703	769	5,460
	P	0	2	33	261	488	535	474	489	400	285	292	318	3,577
합계		28	94	157	405	666	686	855	1,673	1,378	1,013	995	1,087	9,037

주: G는 호주 GLNG를 뜻하며, P는 호주 Prelude를 뜻함

자료: 한국가스공사

앞서 설명한 바와 같이 한국가스공사는 LNG 도입계약과 병행하여 수행된 해외지분투자금액이 총괄원가의 요금기저 요건에 부합하지 않음에도 불구하고 가스요금 산정 시 총괄원가에 반영하고 있다. 이는 2014년까지는 가스요금의 감소 요인이었으나, 2015년 이후부터는 가스요금 상승의 요인으로 작용한다.

또한 이와 관련하여 동일 해외사업에 대한 투자임에도 불구하고, 배당 대비 선 순위로 수익을 수령할 수 있는 채권투자(대여)를 비규제사업으로, 지분투자는 규제사업으로 분류하고 있다. 대여금보다 이익(배당) 회수 가능성이 낮은 지분투자만을 규제사업으로 분류(요금에 영향을 미침)하는 것은 투자에 대한 회수 위험을 요금에 전가하게 되는 문제가 있는 것으로 보인다.

따라서 산업통상자원부와 한국가스공사는 해외지분투자금액을 규제서비스에서 제외하여 가스요금에 영향을 미치지 않을 수 있도록 가스요금산정기준을 재검토할 필요가 있다.

3-3. 공공요금에 미치는 영향을 감안한 면밀한 사업추진 검토 필요

3-3-1. 한국가스공사의 고금리 단기금융부채 증가에 따른 가스요금 총괄원가 상승 고려 필요²²⁾

가. 현 황

한국가스공사의 가스요금(도매 요금) 수준을 결정하는 총괄원가는 아래와 같이 적정원가와 적정투자보수를 합하여 결정되는데, 이 중 적정투자보수는 천연가스를 제조, 공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 자산에 대한 적정한 보수로, 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정된다.

[가스 도매 요금 체계]

구분	세부내역
가스요금	원료비(재료비) + 공급비용
공급비용(총괄원가)	적정원가 + 적정투자보수
적정원가	규제서비스 관련 영업비용 - 영업외수익 + 영업외비용(지급이자 제외)+법인세비용
적정투자보수	가스생산설비 투자액에 대한 기회비용 (요금기저 × 적정투자보수율)

자료: 「천연가스 공급가격 산정기준」을 바탕으로 재작성

위에서 적정투자보수를 결정하는 적정투자보수율(WACC)은 법인세율 등을 고려한 차입금리 등의 타인자본보수율²³⁾과 자기자본에 대한 적정한 기회비용을 고려한 자기자본투자보수율²⁴⁾에 각각의 자본이 차지하는 상대적인 비율을 기중평균하여 산

22) 이와 관련한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처, 「2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석」 pp.194~201 참고

23) 타인자본에 대한 실제 차입금리 수준을 고려하여 산정

24) 자기자본투자보수율 산식: $R_e = R_f + (E(R_m) - R_f) \times \beta_i$

1) Rf(무위험이자율): 5년 만기 국고채의 직전년도 일별 수익률 평균

2) E(Rm)-Rf(시장위험프리미엄): 선진 외국규제사례를 감안한 일정률

3) β_i (시장위험계수): 한국가스공사의 주가와 종합주가지수(KOSPI) 수익률의 분산 및 상관관계를 반영하여 산정한 값

정된다. 따라서, 외부 차입이자율 등의 상승으로 타인자본보수율이 상승할 경우, 적정 투자보수율(WACC) 상승²⁵⁾으로 적정투자보수 및 총괄원가가 증가되어, 결과적으로 가스요금의 상승으로 이어지게 된다.

나. 분석의견

2022년 한국가스공사의 단기금융부채 증가로 인한 평균 차입금리 증가는 투자보수율에 영향을 미치며 가스요금의 상승을 초래할 여지가 있음에 따라, 가스요금의 안정을 위하여 장기적인 측면의 저금리 자금조달방안을 강구할 필요가 있다.

한국가스공사의 2022년 자산은 2021년 대비 18조 2,386억원 증가하였는데 이 중 9조 3,251억원은 원료비미수금²⁶⁾이 포함된 기타비금융자산의 증가분에 기인한다. 2022년 한국가스공사의 부채는 51조 2,921억원으로 2021년 33조 6,060억원 대비 17조 6,861억원 증가하였으며, 이는 유동금융부채 16조 5,277억원 증가에 기인한다.

한편 한국가스공사의 주요 손익현황을 살펴보면, 2022년 매출액은 50조 3,017억원으로 2021년 26조 1,567억원 대비 24조 1,450억원 증가하였으며 매출 총이익 및 영업이익 또한 1조원 가량 증가하였다.

25) 타인자본보수율 상승으로 인한 적정투자보수율 상승은 아래와 같이 이루어진다.

[적정투자보수율(WACC) 산출방법]

$ \begin{aligned} &\text{타인자본보수율}(7\%) \times \text{타인자본비중}(80\%) \\ &+ \\ &\text{자기자본보수율}(11\%) \times \text{자기자본비중}(20\%) \end{aligned} $	 $= \text{WACC} \quad (7.8\%)$
---	--

26) 한국가스공사는 연료비연동제 유보로 인하여 LNG 구매비용 대비 낮은 요금으로 판매하는 경우, 그 차액을 연료비미수금(자산)으로 인식하고 차기 이후 요금에 반영하여 회수하고 있다.

[2018~2022년 한국가스공사 주요 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
자산	377,718	372,595	341,474	410,316	592,701	182,386
부채	306,907	305,553	275,887	336,060	512,921	176,861
자본	70,810	67,042	65,587	74,256	79,780	5,524
매출	249,856	239,038	200,041	261,567	503,017	241,450
매출총손익	14,378	15,491	13,169	13,700	23,919	10,219
영업손익	11,086	11,857	9,505	10,018	20,157	10,139
당기순손익	3,053	816	△936	5,944	8,528	2,584

자료: 한국가스공사 별도 감사보고서

다만 이와 같은 이익 증가에도 불구하고 한국가스공사의 영업활동으로 인한 현금흐름은 2021년 △2조 7,429억원, 2022년 △15조 3,714억원 유출된 것으로 나타나고 있다. 이는 2021~2022년 LNG 가격 상승으로 원재료비가 상승하여 영업활동으로 인한 현금유출이 증가하였으나, 매출 관련 현금유입 증가로 이어지지 않았기 때문이다. 한국가스공사는 연료비연동제 유보에 따라 가스요금을 인상하지 않고 원료비 인상에 따른 손실을 원료비미수금(향후 가스요금으로 회수할 자산)으로 계상하고 있다.

한편 영업활동에서의 현금유출 증가는 차입 및 사채발행 등 자금 조달 증가로 이어짐에 따라 재무활동 현금흐름에서의 현금 유입이 2021년 3조 4,878억원, 2022년 15조 7,892억원으로 나타나고 있다.

[2018~2022년 한국가스공사 주요 현금흐름 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
현금흐름						
- 영업활동	△4,480	13,091	29,220	△27,429	△153,714	△126,285
- 투자활동	△7,828	△7,344	△7,508	△7,491	△4,077	3,414
- 재무활동	11,566	△5,720	△21,709	34,878	157,892	123,014

자료: 한국가스공사 별도 감사보고서

2022년 차입 및 사채발행에 따른 금융부채 증가에 따라 한국가스공사의 부채 비율은 2021년 453% 대비 2022년 643%으로 190%p 증가하였으며, 차입금 의존도는 2022년 72.7%로 2021년 대비 8.1%p 증가하였다.

[2018~2022년 한국가스공사 주요 재무건전성 지표]

(단위: %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감(B-A)
부채비율	433	456	421	453	643	190
차입금 의존도 ¹⁾	64.1	66.4	65.9	64.6	72.7	8.1

주: 1) 이자부 금융부채(사채 및 차입금)/총자산으로 산출하였으며, 별도재무제표 기준임

자료: 한국가스공사

또한 2022년 한국가스공사의 사채 및 차입금이 2021년 대비 16조 6,086억원 증가함에 따라 금융부채 이자비용은 2021년 대비 3,154억원 증가한 9,406억원이 발생하였다. 이는 주로 단기차입금 이자비용 3,149억원 증가(2021년 324억원→2021년 3,473억원)에 기인한다.

[2018~2022년 한국가스공사 금융부채 및 원천별 이자비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증가(B-A)
사채 및 차입금						
단기차입금	37,103	38,255	31,401	78,726	236,298	157,572
장기차입금	5,848	7,649	10,183	4,002	3,680	△322
사채	198,484	201,137	182,888	181,748	190,583	8,836
총 계	241,435	247,041	224,472	264,476	430,562	166,086
이자비용						
단기차입금	181	556	354	324	3,473	3,149
장기차입금	263	240	153	212	167	△44
사채	7,398	6,781	6,280	5,715	5,765	50
총 계	7,843	7,578	6,788	6,251	9,406	3,154

주: 유동성장기차입금은 단기차입금으로 포함하여 작성함

자료: 한국가스공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

「한국가스공사법」 제14조에 따르면 한국가스공사는 공사의 자본금과 적립금(전년도 말)을 합한 금액의 5배까지 사채를 발행할 수 있다.²⁷⁾ 동 법령에 따라 한국가스공사의 사채발행한도는 2018년 27조 8,372억원에서 2022년 29조 7,024억원으로 증가하였고, 2023년에는 법정한도 상향으로 인하여 발행한도가 39조 8,901억 원까지 증가하였다.

한편 실제 사채발행액은 2018년 21조 8,336억원에서 2022년 26조 7,051억원으로 증가하였으며, 2022년 말 사채발행액은 발행한도의 89.9%의 비중을 차지하고 있다. 이와 같이 2022년 한국가스공사의 사채발행액이 공사법 개정 전 사채발행한도의 90% 수준까지 달함에 따라 발행한도 규정이 없는 기업어음이나 수시로 발행·상환이 가능한 전자단기사채 등 유동 금융부채 발행이 증가하였다.

[2018~2023년 한국가스공사 사채발행한도 및 사채발행액]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
자본금(전년도 말)(A)	4,615	4,615	4,615	4,615	4,615	4,615
적립금(전년도 말)(B)	64,977	66,195	62,426	60,971	69,640	75,164
합계(C=A+B)	69,593	70,810	67,042	65,587	74,256	79,780
적용배수(D)	4	4	4	4	4	5
발행한도(E=C*D)	278,372	283,242	268,168	262,349	297,024	398,901
연도말 사채발행액(F)	218,336	222,865	195,661	202,119	267,051	
전자단기사채	19,350	21,200	12,300	19,900	76,000	
공모사채	119,700	117,900	112,100	101,500	101,900	
달러사채	49,755	57,311	48,416	56,311	61,464	
스위스프랑사채	6,817	9,564	6,172	6,487	6,864	
MTN사모사채	16,318	16,890	16,674	17,921	20,823	
비중(F/E)	78.4	78.7	73.0	77.0	89.9	

자료: 한국가스공사 제출자료를 바탕으로 작성

27) 동 법령은 2022년 12월 31일 개정된 것으로 개정 전 사채발행한도는 자본금과 적립금을 합한 금액의 4배로 규정되어 있었다.

2022년 한국가스공사의 총 금융부채는 2021년 대비 16조 6,154억원 증가하였는데, 이 중 주로 단기 금융부채인 전자단기사채, 기업어음(CP), 외화 금융기관차입금이 각각 5조 6,100억원, 6조 4,350억원, 2조 8,364억원 증가하였다.

특히 단기 기업어음(CP) 잔액은 2018년 대비 2022년 6조 4,350억원 증가하였는데, 기업어음은 설립근거법 및 정관 등에서 발행한도를 규정하지 않고 있음에 따라 자금 부족 시 과다발행의 유인이 발생한다. 또한 2022년 단기 기업어음 평균 이자율은 3.82%으로 타 금융부채 대비 높은 편임에 따라 한국가스공사의 전체 차입금 이자율 평균을 상승시키는 요인이 될 수 있다.

[2018~2022년 한국가스공사 사채 및 차입금 세부내역]

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증감 (B-A)	2022년 평균 이자율
단기금융부채							
사채							
전자단기사채	19,350	21,200	12,300	19,900	76,000	56,100	2.42
차입금							
기업어음(CP)	0	0	0	0	64,350	64,350	3.82
금융기관차입금(원화)	0	0	0	11,010	17,705	6,695	4.28
금융기관차입금(외화)	17,478	16,773	18,773	37,405	65,769	28,364	2.48
단기금융부채 소계	36,828	37,973	31,073	68,315	223,824	155,509	
장기금융부채							
사채							
공모사채	119,700	117,900	112,100	101,500	101,900	400	2.85
달러사채	49,755	57,311	48,416	56,311	61,464	5,153	3.51
스위스프랑사채	6,817	9,564	6,172	6,487	6,864	377	0.14
MTN사모사채	16,318	16,890	16,674	17,921	20,823	2,902	3.12
차입금							
에너지특별회계융자금(외화)	1,676	1,715	1,690	1,768	1,921	153	2.07
에너지특별회계융자금	1,667	0	0	0	0	0	-
캐시미안마 차입	3,447	3,194	2,913	2,573	2,233	△340	4.60
장기기업어음(CP)	1,000	3,000	6,000	10,000	12,000	2,000	2.44
장기금융부채 소계	200,380	209,574	193,965	196,560	207,205	10,645	
총계	237,208	247,547	225,038	264,875	431,029	166,154	

자료: 한국가스공사

한편 한국가스공사의 단기금융부채(고금리) 증가는 가스요금 산정 시 적정투자보수율을 높여 가스요금 총괄원가를 증가시키는 요인이 될 수 있다. 그러나 참고로, 한국가스공사는 실제 연도별 적정투자보수 산출내역은 영업비밀임에 따라 대외 제공이 어렵다고 밝혔다.

앞서 언급하였듯, 총괄원가를 이루는 요소 중 하나인 적정투자보수는 천연가스 공급 시 투자된 자산(요금기저)의 조달비용(적정보수)을 보전해주는 개념이며, 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정된다. 이 중 적정투자보수율(WACC)은 자기자본보수율과 타인자본보수율에 각각의 자본이 차지하는 상대적인 비율을 가중평균하여 산정된다.

따라서, 한국가스공사가 저금리 부채 대신 고금리의 단기금융부채로 자금을 조달하면 실제 차입금리에 영향을 받는 타인자본보수율이 상승하여 적정투자보수율(WACC)을 증가시키는 요인이 될 수 있다. 적정투자보수율의 증가는 적정투자보수 및 총괄원가의 증가를 야기하고, 결과적으로 가스요금의 상승으로 이어지게 된다.

따라서 한국가스공사는 2023년 사채발행한도 증액 등을 고려하여 자금 조달금리를 낮출 수 있도록 금융부채 포트폴리오를 구성할 필요가 있다.

3-3-2. 가스요금 미수금 및 이자비용에 대한 공시 투명성 제고 필요²⁸⁾

가. 현 황

원료비 연동제는 도시가스요금을 국제가격 및 환율변동 등 원료비에 연동시키고자 1998년 8월 시행된 제도이다. 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」(이하 “시행지침”)에 따르면, 분기별로 정산된 실제 원료비가 현행 요금 상 원료비보다 $\pm 3\%$ 를 초과 변동할 때, 그 변동분을 가스요금에 반영하도록 하고 있다.

다만 LNG 가격 급등락 시 연동제를 일시 유보할 수 있는데, 시행지침²⁹⁾에서는 연동제 유보로 인해 한국가스공사에 원료비손실이 발생하면 향후 동 손실을 가스요금에 반영하여 보전 가능함을 명시하고 있다.

28) 이와 관련한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처, 「2022회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석」 pp.217~222 참고

29) 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」 [별표3]

5. 비상시 연동제 유보

공사는 연동제 유보로 인해 원료비손실이 발생할 경우 향후 가스가격 안정 시 원료비 손실분을 가격에 반영하여 산업통상자원부장관에게 보전을 신청할 수 있다.

[도시가스요금 원료비 연동제 설명]

○ 원료비 조정

- 산정원료비 변동분 > 기준원료비 × ±3% → 산정원료비가 새로운 기준원료비가 됨

○ 가스요금에 반영되는 원료비

- 기준원료비에 미수금(미지급금) 정산단가를 가감하여 산정

○ 비상시 연동제 유보

- 한국가스공사는 연동제 유보로 인해 원료비손실이 발생할 경우 향후 가스가격 안정 시 원료비 손실분을 가격에 반영하여 산업통상자원부장관에게 보전을 신청할 수 있음

주: 산정원료비는 분기별 실제도입원가를 의미하며, 기준원료비란 원료비 조정 여부를 판단하기 위한 기준치로서 요금상 원료비에서 미수금(미지급금) 정산단가를 제외한 단가를 의미함

자료: 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」을 바탕으로 재작성

원료비 연동제가 유보되면 LNG 가격(원료비)의 상승분을 가스요금에 반영할 수 없음에 따라 가스를 원가 대비 낮은 단가(요금)으로 판매하게 되는 경우가 발생한다. 이 경우 한국가스공사는 ‘가스요금에 반영하여 향후 보전’ 가능하다는 시행지침에 근거하여, LNG 가격 상승으로 인한 손실을 ‘향후 받을 수 있는 자산(원료비미수금)’으로 인식하고, 동 미수금은 향후 가스요금에 반영하여 회수된다.

2008년 LNG 가격 급등으로 연동제를 유보함에 따라 한국가스공사의 원료비 미수금은 2012년 5조 5,356억원까지 누적되었으며, 2017년 전액 회수된 바 있다. 2021년 다시 LNG 가격이 급등하였고, 한국가스공사의 원료비미수금은 2022년 8조 9,885억원, 2023년 3월 기준 11조 8,667억원까지 증가하였다.

[2012~2023년(3월말) 원료비미수금]

(단위: 조원)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23.3
미수금 (연도말)	5.5	5.2	4.3	2.7	0.9	△0.1	0.6	1.3	0.7	2.2	9.0	11.8

주: 도시가스용 요금 관련 미수금임

자료: 한국가스공사

나. 분석의견

산업통상자원부와 한국가스공사는 향후 국민이 가스요금으로 내게 될 원료비미수금 이자비용 금액 및 산정 방법을 공개하여 가스요금의 투명성을 제고할 필요가 있다.

한국가스공사에 따르면, 향후 가스요금으로 회수될 원료비미수금에 동 미수금과 관련한 것으로 판단되는 이자비용을 반영하고 있다. 이는 「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」에 따른 원료비 손익 정산대상에 '원료비 손익 관련 금융비용'이 명시되어 있기 때문이다.

[원료비미수금에 이자비용이 포함되는 근거]

구분	내용
「도시가스요금 원료비 연동제 시행지침」[별표3]	6. 원료비 손익정산 나. 정산대상 정산은 도입원료비의 적용시차, JCC의 추정치와 확정치의 차이, FOB 수송비 정산 및 이와 관련된 부대비 변동, 전년도까지의 정산손익 미해소분, 원료비 손익관련 금융비용, 비상시 연동제 유보, 가스기기비용보상 등에 따른 모든 원료비 손익을 대상으로 하며, 공인된 회계법인의 검증을 거쳐 확정한다.

참고로 2018~2022년 한국가스공사의 금융기관 차입금 이자비용은 다음과 같으며, 2022년 이자비용은 9,406억원으로 2021년 대비 3,154억원 증가하였다.

[2018~2022년 한국가스공사 원천별 이자비용 구분]

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021(A)	2022(B)	증가(B-A)
단기차입금	181	556	354	324	3,473	3,149
장기차입금	263	240	153	212	167	△44
사채	7,398	6,781	6,280	5,715	5,765	50
총계	7,843	7,578	6,788	6,251	9,406	3,154

자료: 한국가스공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

본 분석에서는 2018~2022년 한국가스공사의 원료비미수금에 포함된 이자비용을 다음과 같이 추정하였다.

먼저 한국가스공사의 평균 금융부채 잔액(사채 및 차입금의 기초·기말 잔액) 및 관련 이자비용을 통해 추정이자율을 산출하였다. 또한 원료비미수금은 ① 원료비 손실로 인한 정산 미수금과 ② 이자비용(당해분)으로 구성되어 있다고 가정한 결과, 2022년 원료비미수금 8조 9,885억원 중 이자비용은 1,476억원, 2023년(연말 가정) 원료비미수금 11조 3,399억원³⁰⁾ 중 이자비용은 3,781억원으로 추정된다.

동 분석은 당해 이자비용 발생분을 모두 차년도에 상환하고 있다는 가정하에 당해 분 이자비용만을 추정하였다. 그러나 실제 2023년 1분기 현재 원료비미수금에는 2018년 이후 정산되지 않은 이자비용이 누적적으로 쌓여 있으며 다음 해 이자비용을 연(年) 복리로 증가시키게 된다. 즉, 원료비미수금 내 누적된 이자비용이 다음 해 원료비미수금(향후 가스요금)을 증가시키는 요인이 되고 있다.

[2018~2022년 한국가스공사 이자율 및 원료비미수금 이자비용 추정]

(단위: 억원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹⁾	누적
한국가스 공사 사채 및 차입금	기초잔액(A)	224,008	241,937	247,570	224,946	264,947	431,030	
	기말잔액(B)	241,937	247,570	224,946	264,947	431,030	435,347	
	평균잔액 (C=(A+B)/2)	232,973	244,754	236,258	244,947	347,989	433,189	
	이자비용(D)	7,843	7,578	6,788	6,251	9,406	4,185	
추정이자율(E=D/C)		3.4	3.1	2.9	2.6	2.7	3.9	
원료비 미수금	기초잔액(F)	0	6,200	12,817	6,911	22,385	89,885	
	기말잔액(G)	6,200	12,817	6,911	22,385	89,885	113,399	
	평균잔액 (H=(F+G)/2)	3,100	9,509	9,864	14,648	56,135	101,642	
	이자비용 추정 (H-H/(1+E))	102	286	278	371	1,476	3,781	6,295

주: 1) 2023년 1분기 말 잔액을 사용하여 2023년 동안 발생할 이자비용을 추정함

1. 원료비미수금 내에는 당기 발생 이자비용만 포함되어 있다고 가정함
2. 2018년 기초는 원료비미수금 잔액이 없음
3. 상기 분석에 사용된 원료비미수금은 도시가스용 미수금임

자료: 한국가스공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

30) 동 분석에서 2023년 원료비미수금, 이자비용, 사채 및 차입금 잔액은 2023년 1분기 말 금액을 사용하였다.

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 및 한국가스공사의 「정보공개 운영지침」에 따르면, 한국가스공사는 보유·관리하고 있는 정보를 공개할 의무가 있으며, 가스요금 산정구조, 근거규정, 연도별 요금 원가정보(총괄표) 등 가스요금에 대한 정보가 한국가스공사 홈페이지에서 공개되고 있다.

그런데 원료비미수금 역시 향후 국민이 납부할 가스요금으로 정산될 것임에도 불구하고 금액(원금, 이자비용 등 구분) 및 산정방식에 대한 정보 공개가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 가스요금 소비자인 국민은 연료비미수금 내 한국가스공사 이자비용이 포함되어 있음을 인지하지 못하고 있다.

한국가스공사는 원료비미수금 내 포함된 이자비용 및 산출근거 공개 요청에 대하여 경영상 민감한 정보임에 따라 대외 공개가 어렵다고 답변하였다. 그러나 한국가스공사의 이자비용은 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr>)에서 이미 공개되고 있는 자료임에 따라 ‘원료비미수금에 포함된 이자비용’을 한국가스공사의 「정보공개 운영지침」 상 비공개 대상으로 보기는 어려울 것으로 보인다.

따라서 산업통상자원부와 한국가스공사는 원료비미수금에 포함되는 이자비용 및 산정방식을 공개하여 가스요금의 투명성과 신뢰성을 높일 필요가 있다.

4-1. 공공기관의 비정규직 근로자의 정규직화를 위하여 설립한 자회사 현황

1997년 IMF 경제위기와 2008년 외환위기를 거치면서 기업들은 비용절감과 탄력적 인력운용을 위해 비정규직을 적극 활용하였고, 늘어난 비정규직은 저임금과 고용의 불안정성에 노출되어 사회 양극화의 핵심적인 원인이 됨에 따라 이러한 문제를 완화하고 고용-복지-성장의 선순환 구조를 복원하기 위해서는 ‘최대의 사용자’인 공공부문이 ‘모범적 사용자’로서 선도적 역할을 하여야 한다는 당위성에 입각하여, 정부는 2017년에 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’을 발표하였다. 정부의 2017년 ‘공공부문 비정규직 정규직화 가이드라인’에서는 기간제근로자는 직접고용을 원칙으로 하고, 파견¹⁾·용역²⁾근로자의 경우, 직종이 매우 다양하고, 복잡할 뿐만 아니라 전환과 관련하여 기관별 특성 및 사정이 상당히 상이하여 획일적인 기준을 적용하기보다는 기관 단위에서 기관별 특성을 고려하여 자율적으로 정규직 전환을 추진하는 것을 원칙으로 하였다. 참고로 정부의 가이드라인에서는 파견 및 용역근로자의 정규직 전환과 관련하여 직접고용 혹은 자회사방식의 모델을 제시하였다. 자회사 방식은 파견·용역근로자를 직접 고용하는 자회사를 설립·활용하는 방식으로, 자회사 설립을 통한 정규직 전환 시 공공기관(모회사)과 수의계약³⁾⁴⁾을 통하여 지속적이며 안정적인 조직의 유지가 가능하다.

이은경 과장(eunkylee@assembly.go.kr, 6788-3782)

- 1) 파견근로자: 「파견근로자보호 등에 관한 법률」에 따라 파견계약을 맺고, 공공기관의 업무지시를 받아 근로하는 자(예시: 사무보조(비서), 운전원, 전산보조원, 조리사, 번역가 등 용역)
- 2) 용역근로자: 용역업체 소속이면서 공공기관으로부터 수탁받은 업무를 수행하며, 용역업체의 지휘·명령을 받는 자로, 계약명칭(용역계약, 위탁계약 등)과 관계없이 국가·지방계약법령 등에 따라 용역계약 시 공공기관에서 인건비를 구체적으로 산정하고 채용해야 할 근로자 수 등을 정하는 경우(예시: 시설물청소원, 경비원, 주차관리원 등 단순노무종사자)
- 3) 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제8조제1항제2호
제8조(수의계약) ① 기관장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있다.
2. 공기업·준정부기관이 그 자회사(해당 공기업·준정부기관이 발행주식총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인을 말한다. 이하 같다) 또는 출자회사(해당 공기업·준정부기관이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공기업·준정부기관 또는 한국산업은행이

이에 따라 공공기관들은 조직 규모 및 업무 특성 등을 종합적으로 고려하여 노사 협의, 전문가 자문 등을 거쳐 2017년부터 총 73개의 자회사를 설립하여 비정규직을 정규직화하였다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 비정규직의 정규직화를 위하여 공공기관이 설립한 자회사의 수는 2018년과 2019년에 집중적으로 증가하였다. 국민체육진흥공단, 독립기념관 등 3개 기관은 동 가이드라인이 마련되기 이전부터 자회사를 설립하여 운영 중이었으며, 2017년에 4개, 2018년에는 30개의 자회사가 설립되었다. 이후 2019년에는 27개, 2020년에 8개, 2021년에 1개로 점차 감소하였다. 2022년에는 비정규직의 정규직화를 위한 자회사가 설립되지 않았다.

[연도별 비정규직 정규직화를 위한 자회사 설립 현황]

(단위: 개)

구분	2017 이전	2017	2018	2019	2020	2021	2022
신설	-	4	30	27	8	1	0
연도 말	3	7	37	64	72	73	73

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관 중 자회사 방식으로 비정규직을 정규직화한 곳은 2022년 말 기준으로 시장형 공기업이 12개, 준시장형 공기업이 11개, 기금관리형 준정부기관 8개, 위탁집행형 준정부기관 8개, 기타공공기관 34개 등 총 73개 기관이며, 이들 기관이 설립한 자회사도 73개이다. 기타공공기관 중 한국건설기술연구원 등 15개 출연연구기관들이 컨소시엄을 구성하여 2개의 비정규직 정규직화를 위한 자회사를 설립하였

소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발행주식총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상인 법인을 말한다. 이하 같다)와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결하는 경우
 가. 정부의 경영혁신을 위한 정책에 따라 공기업·준정부기관이 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우
 (이하 생략)

4) 「기타공공기관 계약사무 운영규정」 제7조

제7조(수의계약으로 할 수 있는 경우) 기관장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있다.

2. 기타공공기관이 그 자회사(해당 기타공공기관이 발행주식총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인을 말한다. 이하 같다) 또는 출자회사(해당 기타공공기관이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공기업·준정부기관·기타공공기관 또는 한국산업은행이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발행주식총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상인 법인을 말한다. 이하 같다)와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결하는 경우
 가. 정부의 경영혁신을 위한 정책에 따라 기타공공기관이 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우

다. 동 분석에서는 타 사업을 수행중이지만 비정규직의 정규직화를 위하여 한국철도공사의 일부 파견·용역인원을 흡수한 기관에 대해서는 자회사 방식을 활용한 기관에서 제외하였다.

2023년 1월 기준으로 지정현황을 기준으로 자회사 방식을 선택한 기관의 비율을 살펴보면, 시장형 공기업 13개 중 12개(92.3%), 준시장형 공기업은 19개 중 11(57.9%)개가 동 방식을 선택하였다. 기금관리형 준정부기관 11개 중에서 8개(72.7%)로 높은 비율을 보였다. 이에 반해 위탁집행형 준정부기관은 44개 중 8개 기관(18.2%)만 동 방식으로 비정규직을 정규직화하였다. 260개의 기타공공기관 중에는 35개(13.1%)가 자회사를 설립하여 비정규직을 정규직화하였다. 이를 통해 총 수입 중 출연, 보조 등의 방식으로 매년 지원되는 정부예산이 전체 수입에서 차지하는 비중이 낮은 기관에서 자회사 방식을 선호함을 알 수 있다.

[2022년 말 기준 비정규직 정규직화를 위한 자회사 설립 공공기관 및 자회사 수]

(단위: 개, %)

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관	합계
자회사 방식 도입 공공기관 수(a)	12	11	8	8	34	73
전체 공공기관 수(b)	13	19	11	44	260	350
비중(a/b)	92.3	57.9	72.7	18.2	13.5	21.1
공공기관 유형별 자회사 수	20	14	9	8	23	74

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 모회사가 되는 공공기관 중에는 1개의 자회사를 설립하기도 하지만, 2개 이상의 자회사를 설립하여 운영 중인 곳이 있는데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 총 73개 공공기관 중 1개의 자회사를 설립한 곳은 국민체육진흥공단, 그랜드코리아레저(주) 등 48개 기관이며, 2개의 자회사를 설립한 곳은 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국자산관리공사 등 22개 기관이다. 한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국전력공사는 3개의 자회사를 설립하여 운영 중이다.

[2022년 말 기준 공공기관별 자회사 수]

(단위: 개)

구분	공공기관명	개수
자회사 1개	국민체육진흥공단, 그랜드코리아레저(주), 대구경북첨단의료산업진흥재단, 독립기념관, 사립학교교직원연금공단, 여수광양항만공사, 예금보험공사, 오송첨단의료산업진흥재단, 울산항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 중소기업진흥공단, 태권도진흥재단, 한국관광공사, 한국농수산식품유통공사, 한국부동산원, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국원자력안전기술원, 한국주택금융공사, 한국중부발전(주), 한국산업단지공단, 한국산업은행, 한국산림복지진흥원, 연구개발특구진흥재단, 한국전력거래소, 신용보증기금, 한국국토정보공사, 한국마사회, 한국서부발전, 중소기업은행, 한국방송광고진흥공사, 한국국제협력단, 한국생산기술연구원, 한전원자력연료(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), (주)강원랜드, 한전KPS(주), 한국잡월드, 인천항만공사, 기술보증기금, 도로교통공단, 한국전력기술(주), 공무원연금공단, 한국청소년활동진흥원, 한국남동발전(주), 중소기업유통센터, 한국수출입은행	48
자회사 2개	국방과학연구소, 한국수력원자력, 한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 한국조폐공사, 한국도로공사, 한국지역난방공사, 한국건설기술연구원 포함 15개 출연연구기관	22
자회사 3개	한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국전력공사	3
합 계		73

주: 비정규직 정규직화를 위하여 공동으로 자회사를 설립한 15개 출연연구기관은 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국전자통신연구원, 한국천문연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국핵융합에너지연구원, 한국화학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국표준과학연구원임

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

정부의 방침에 따라 비정규직을 정규직화하기 위하여 설립한 자회사에서 2022년 말 현재 고용하고 있는 인원은 현원 기준으로 총 5만 1,494명이다. 자회사에서 고용한 인원은 2018년 9,575명 이후 2019년 3만 2,885명, 2020년 5만 1,242명으로 급증한 이후 2021년 5만 1,366명, 2022년 5만 1,494명으로 5만명 대 초반을 유지하고 있다. 또한, 자회사에서 고용된 인원 중에는 일반직(정규직)이 대부분을 차지하고 있으며, 휴직(육아휴직, 질병휴직 등) 등에 따른 비정규직 고용인원 등이 일부를 구성하고 있다.

[연도별 비정규직 정규직화 설립 자회사의 고용인원 수]

(단위: 명, %)

구분	고용인원					일반직 비중(a/e)	무기직 및 비정규직 비중(b+d)/e
	일반직(a)	무기직(b)	소계(c=a+b)	비정규직 (d)	합계 (e=c+d)		
2018	7,543	1,404	8,947	629	9,575	78.8	21.2
2019	29,485	1,425	30,909	1,975	32,885	89.7	10.3
2020	47,823	1,362	49,185	2,057	51,242	93.3	6.7
2021	48,130	1,307	49,437	1,929	51,366	93.7	6.3
2022	47,457	1,369	48,826	2,668	51,494	92.2	7.8

주: 매 연도 말의 현원을 기준으로 함

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

2022년 말 기준으로 공공기관이 비정규직을 정규직으로 전환하기 위하여 설립한 자회사에서 고용하고 있는 인원 중에서 시장형 공기업이 고용한 인원은 2만 7,291명으로 53.0%를 차지했다. 시장형 공기업 중 인천국제공항공사의 3개 자회사에서 8,994명⁵⁾, 한국전력공사의 3개 자회사에서 7,306명⁶⁾, 한국공항공사의 3개 자회사에서 4,575명⁷⁾ 등 2만 875명으로, 이는 시장형 공기업의 고용인원 2만 7,291명의 76.5%에 해당한다.

2022년 말 기준으로 준시장형 공기업의 자회사에서 고용한 인원은 1만 2,338명으로, 이 중 한국도로공사가 설립한 2개의 자회사에서 6,574명⁸⁾, 한국토지주택공사의 2개 자회사에서 1,711명⁹⁾, 한국마사회의 자회사에서 1,400명 등 9,429명을 고용하였다, 이는 준시장형 공기업의 자회사 고용인원의 76.4%이다.

기금관리형 준정부기관 중에는 국민체육진흥공단의 자회사에서 1,401명, 한국자산관리공사의 2개 자회사에서 931명, 공무원연금공단의 자회사에서 435명을 2022년 말 현재 고용하고 있다.

5) 인천공항시설관리(주)(3,528명), 인천공항운영서비스(주)(2,239명), 인천국제공항보안(주)(3,227명)

6) 한전MCS(4,248명), 한전FMS(2,070명), 한전CSC(988명)

7) KAC공항서비스(주)(1,091명), 남부공항서비스(주)(1,298명), 항공보안파트너스(주)(2,186명)

8) 한국도로공사서비스(6,203명), 한국도로공사시설관리(371명)

9) 엘에이치주거복지정보(주)(567명), (주)HLH사옥관리(1,144명)

2022년 말 기준으로 위탁집행형 준정부기관 중에는 한국국토정보공사가 272명, 한국국제협력단이 309명, 한국농수산식품유통공사가 316명, 한국관광공사가 247명 등을 자회사 방식을 통하여 고용하고 있다.

기타공공기관 중에는 중소기업은행이 1,930명, 한국건설기술연구원을 포함한 15개 과학기술분야 출연연구기관이 2개의 자회사를 설립하여 1,404명, 국방과학연구소에서 406명, 한국잡월드에서 365명을 고용하고 있다.

[2022년 말 기준 공공기관 유형별 자회사 고용인원 수]

(단위: 명, %)

구분	정규직			비정규직 (b)	합계	
	일반직	무기직	소계(a)		인원	비중
시장형 공기업	26,342	2	26,344	947	27,291	53.0
준시장형 공기업	10,881	0	10,881	1,457	12,338	24.0
기금관리형 준정부기관	2,358	1,200	3,558	88	3,646	7.1
위탁집행형 준정부기관	1,677	0	1,677	68	1,745	3.4
기타공공기관	6,199	167	6,366	108	6,474	12.6
합 계	47,457	1,369	48,826	2,668	51,494	100.0

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

4-2. 비정규직 정규직화를 위한 자회사의 설립 후 5년 이내 자본금의 4배 수준에 달하는 내부유보액 2,077억원 및 여유자금 추정액 1,063억원 수준

가. 공공기관 비정규직 정규직화를 위해 2018년 이후 설립한 자회사의 자본금 525.6억원 대비 2022년 말 내부유보액(이익잉여금) 2,077억원 수준

자본금은 주식회사 등의 기업을 설립할 때 투자자, 즉 주주들이 출자하는 금액을 의미하여, 사업 등을 행하는 데 필요한 재원이 된다. 모회사인 공공기관이 비정규직의 정규직화를 위하여 설립한 회사에 대하여 출자 혹은 기본재산¹⁰⁾을 출연한 규모는 2022년 말 기준으로 총 525.6억원이다. 자회사에 대한 출자 혹은 출연금 규모는 3,000만원~30억원으로 다양하며, 자본금 규모가 높은 상위 22개 기관은 다음과 같다. 자본금이 가장 많은 자회사는 2018년 12월 14일에 설립된 중소기업은행의 (주)아이비케이서비스로 2022년 말 현재 자본금은 30억원이다. 국민체육진흥공단¹¹⁾의 자회사인 한국체육산업개발의 자본금이 24억원, 한국공항공사의 자회사인 KAC공항서비스(주)에 대한 자본금이 20억원으로 뒤를 잇고 있다.

10) 15개 출연연구기관이 공동으로 기본재산을 출연한 과학기술보안관리단, 과학기술시설관리단은 출자 방식이 아님

[2022년 말 기준 자본금 9억원 이상 22개 자회사 현황]

(단위: 원, %)

공공기관명	자회사명	자본금
중소기업은행	(주)아이비케이서비스	3,000,000,000
서울올림픽기념 국민체육진흥공단	한국체육산업개발(주)	2,400,000,000
한국공항공사	KAC공항서비스(주)	2,000,000,000
대구경북첨단의료산업진흥재단	메디밸리파트너스	1,800,000,000
한국공항공사	남부공항서비스(주)	1,600,000,000
한국공항공사	항공보안파트너스(주)	1,600,000,000
한국마사회	한국마사회시설관리(주)	1,500,000,000
한국산업은행	KDB비즈(주)	1,500,000,000
인천국제공항공사	인천공항시설관리(주)	1,000,000,000
인천국제공항공사	인천공항운영서비스(주)	1,000,000,000
인천국제공항공사	인천국제공항보안(주)	1,000,000,000
한국도로공사	한국도로공사서비스	990,000,000
한국수력원자력(주)	퍼스트키퍼스(주)	990,000,000
한국수력원자력(주)	시큐텍(주)	990,000,000
한국자산관리공사	캠코시설관리	990,000,000
한국자산관리공사	캠코씨에스	990,000,000
한국주택금융공사	에이치에프파트너스	990,000,000
한국토지주택공사	(주)LH사옥관리	990,000,000
한국수출입은행	수은플러스 주식회사	950,000,000
한국전력공사	한전MCS	950,000,000
제주국제자유도시개발센터	제이디씨파트너스(주)	915,750,000
그랜드코리아레저(주)	지케이엘워드 주식회사	900,000,000
한국지역난방공사	지역난방안전(주)	900,000,000
22개 기관 소계(a)		28,955,750,000
73개 자회사 전체 자본금(b)		52,564,353,000
비중(a/b)		55.1

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이익잉여금은 기업의 영업활동이나 재무활동의 결과, 축적된 이익을 사내에 유보된, 주주에게 배당으로 환원되지 않은 부분을 의미한다. 수익과 비용의 집합인 손익계정에서 산출된 당기순이익은 이익잉여금을 증가시키고 당기순손실은 이익잉여금을 감소시킨다. 위와 같이 2022년 말 기준으로 모회사로부터 525.6억원의 자본금이 비정규직의 정규직화를 위하여 설립된 자회사에 출자되었고, 2018년부터 모회사에 용역을 제공하면서 매출이 발생하기 시작한 자회사들은 2022년 말까지 최장 5년 동안 벌어들인 수익 중 일부를 배당¹¹⁾한 것을 제외하고는 대부분 이익잉여금으로 내부 유보 중이다. 2022년 말 기준으로 자회사가 내부 유보 중인 이익잉여금은 총 2,077.3억원으로, 시장형 공기업의 자회사가 1,222.8억원, 준시장형 공기업의 자회사가 568.1억원, 기타공공기관의 자회사가 141.8억원, 기금관리형 준정부기관의 자회사가 97.9억원, 위탁집행형 준정부기관의 자회사가 46.8억원의 이익잉여금을 내부 유보 중이다.

자본금 대비 이익잉여금 비중의 확대는 당기순이익이 발생하면서 주주배당 등의 사외유출이 발생하지 않아 내부유보액이 지속적으로 증가함을 의미한다. 사업 초기에는 일반적으로 이익이 발생하기 쉽지 않음에 따라 모회사인 공공기관의 신설 자회사에 대한 출자액은 초기 사업활동비 등에 충당된다.

그런데, 다음의 표에서 보는 바와 같이 비정규직의 정규직화를 위하여 모회사가 설립한 자회사의 자본금 대비 이익잉여금 수준이 설립 후 5년 이내에 101.0~689.7%에 이르고 있다. 특히, 시장형과 준시장형 공기업의 자회사에서 자본금 대비 이익잉여금의 비중이 5배 이상인 것으로 분석된다. 이는 투자 이후 5년 이내에 적게는 1배, 많게는 6.89배의 이익을 발생시켰다는 것을 의미한다.

11) 한국마사회의 자회사인 한국마사회시설관리(주)와 한국전력공사의 자회사인 한전MCS, 여수광양항만공사의 자회사인 여수광양항만관리에서 2022년에 각각 11억원, 50.8억원, 7.6억원의 배당을 실시함

[2022년 말 기준 자회사의 자본금 대비 이익잉여금 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관	합계
자본금(a)	17,730	10,196	6,670	3,932	14,037	52,564
이익잉여금(b)	122,280	56,807	9,791	4,682	14,175	207,735
비중(b/a)	689.7	557.2	146.8	119.1	101.0	395.2

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

이렇게 2022년 말 현재 2,077억원에 이르는 73개 자회사의 이익잉여금은 지속적으로 발생한 당기순이익이 내부유보된 결과물이다. 비정규직 근로자의 정규직화를 위하여 설립한 자회사는 2020년부터 본격적으로 모회사를 대상으로 용역매출 확대하고 있는데, 매출액영업이익률과 매출액순이익률이 최근 5년 동안 각각 1.96%, 1.89%를 유지하면서 영업이익은 누적적으로 1,859억원, 당기순이익은 1,790억원을 시현하고 있다. 비정규직의 정규직화를 위한 자회사는 모회사에 대한 배당을 거의 실시하지 않았기 때문에 당기순이익의 누적분은 내부유보되어 이익잉여금으로 적립되어 있다.

비정규직 근로자의 정규직화를 위하여 설립한 자회사는 모회사인 공공기관과의 용역계약을 통하여 매출의 100%를 모회사에 의존하고 있다. 따라서, 자회사의 자본금 대비 이익잉여금이 확대되고 있다는 것은 모회사의 입장에서는 적정 수준 이상의 비용을 자회사에게 용역계약을 통하여 지불함을 의미한다.

[비정규직 정규직화를 위한 73개 자회사 손익 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	매출	영업이익	당기순이익	매출액 영업이익률	매출액 순이익률
2018	239,817	1,447	523	0.60	0.22
2019	1,139,890	13,164	12,731	1.15	1.12
2020	2,434,651	55,139	51,778	2.26	2.13
2021	2,752,023	70,740	66,146	2.57	2.40
2022	2,921,104	45,423	47,911	1.56	1.64
합계	9,487,485	185,914	179,089	1.96	1.89

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 2022년 말 기준으로 자본금 대비 이익잉여금 비중이 200% 이상이면서 자본금 대비 여유자금 추정액이 100% 이상인 자회사는 다음의 표에서 보는 바와 같이 전체 73개 자회사 중 23개 자회사인데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 설립 5년 이내에 자본금의 두 배 이상의 이익잉여금이 발생한 기관을 의미한다.

이들 23개 자회사의 2022년 말 기준 자본금은 146.7억원으로, 전체 73개 자회사의 자본금 525.6억원의 27.9% 수준이다. 그런데, 23개 자회사의 2022년까지 이익잉여금 수준은 1,510.41억원으로 73개의 자회사 이익잉여금 2,077.3억원의 72.7%에 해당한다. 23개 자회사의 자본금 대비 이익잉여금은 10.29배로 73개 자회사의 평균 배수인 3.95배의 2.6배로 높은 수준이다. 이는 23개 자회사가 타 자회사보다 상대적으로 이익의 규모가 컸다는 것을 의미한다.

자본금 대비 이익잉여금의 비중이 가장 큰 곳은 2019년 3월 25일에 설립한 한국전력공사의 자회사인 한전MCS이다. 동 자회사는 설립 시에 자본금이 9.5억원이었으며, 2022년 말에 이익잉여금의 수준이 611.2억원에 이름에 따라 설립 후 4년 이내에 이익잉여금이 자본금의 64.34배에 이른 것으로 분석된다. 다음으로 2019년 5월 9일에 9.9억원을 출자받아 설립된 한국도로공사의 자회사인 한국도로공사서비스는 2022년 말에 337.65억원의 이익잉여금을 시현하였으며, 이는 자본금의 34.10배 수준이다. 인천국제공항공사의 자회사인 인천국제공항보안(주)의 경우에도 자본금 10억원 대비 2022년 말 기준의 이익잉여금은 100.34억원으로, 자본금의 10배를 넘어섰다.

[2022년 말 기준 자본금 대비 이익잉여금 비중이 200% 이상인 23개 자회사 현황]

(단위: 백만원, %)

공공기관명	자회사명	공공기관 유형	자본금	이익 잉여금	자본금 대비 이익잉여금
한국전력공사	한전MCS	시장형 공기업	950	61,126	6,434.3
한국도로공사	한국도로공사서비스	준시장형 공기업	990	33,765	3,410.6
인천국제공항공사	인천국제공항보안(주)	시장형 공기업	1,000	10,034	1,003.4
한국토지주택공사	엘에이치주거복지정보(주)	준시장형 공기업	700	6,665	952.1
한국전력기술(주)	한전기술서비스(주)	준시장형 공기업	500	3,278	655.7
한국공항공사	항공보안파트너스(주)	시장형 공기업	1,600	7,967	498.0
한국남동발전(주)	(주)코엔서비스	시장형 공기업	600	2,858	476.4
한국서부발전	코웨포서비스	시장형 공기업	600	2,536	422.7
독립기념관	(주)한빛씨에스	기타공공기관	200	835	417.3
공무원연금공단	(주)상록골프앤리조트	기타공공기관 준정부기관	100	399	398.5
(주)강원랜드	(주)하이원파트너스	시장형 공기업	800	3,163	395.4
한국부동산원	알이비파트너스(주)	준시장형 공기업	500	1,774	354.9
여수광양항만공사	여수광양항만관리(주)	기타공공기관	600	1,880	313.3
한전원자력연료(주)	케이앤에프파트너스(주)	기타공공기관	300	933	310.9
한국지역난방공사	지역난방안전(주)	시장형 공기업	900	2,749	305.4
한국수자원공사	케이워터운영관리(주)	준시장형 공기업	500	1,486	297.1
도로교통공단	도로교통안전관리(주)	위탁집행형 준정부기관	250	707	283.0
그랜드코리아레저(주)	지케이엘워드(주)	준시장형 공기업	900	2,532	281.4
중소벤처기업진흥공단	중진공파트너스(주)	기타공공기관 준정부기관	300	811	270.2
한국국제협력단	(주)코웍스	위탁집행형 준정부기관	692	1,785	258.0
한국원자력안전기술원	(주)킨스파트너스	기타공공기관	300	720	239.8
한국지역난방공사	지역난방플러스(주)	시장형 공기업	400	889	222.2
한국자산관리공사	캠코시설관리	기타공공기관 준정부기관	990	2,150	217.2
23개 자회사 소계(a)			14,672	151,041	1,029.5
73개 자회사 합계(b)			52,564	207,735	395.2
비중(a/b)			27.9	72.7	260.5

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

위의 23개 자회사에 100% 지분을 출자 중인 모회사의 유형을 살펴본 결과, 가장 많은 유형은 시장형 공기업이었으며, 다음으로 준시장형 공기업, 기타공공기관, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관 순이었다. 공기업군은 정부 혹은 상위 공공기관인 주주로부터 자본금을 투자받아 영업활동과 재무활동을 영위하는 기관으로 매년도 발생한 이익금 중 일부를 배당한다. 이들 공기업군의 자회사에서 특히 자본금 대비 이익잉여금 수준이 높게 나타나고 있는 특징이 있다.

한국전력공사를 비롯한 시장형 공기업이 8개이고, 한국도로공사를 비롯한 준시장형 공기업이 6개로 파악되었다. 즉, 시장형 공기업과 준시장형 공기업이 14개이며, 23개 기관 중 60.9%에 해당한다. 그 외 기타공공기관이 4개, 기금관리형 준정부기관이 3개, 위탁집행형 준정부기관이 2개이다. 기타공공기관 4개 중 여수광양항만공사는 정부가 100% 출자하고 있는 기관으로 2022년까지는 공기업으로 분류되다가 인원 요건을 만족하지 못하여 2023년에 기타공공기관으로 지정변경된 곳이며, 한전원자력연료(주)는 한국전력공사가 96.4%를 출자 중인 자회사로 사업수행에 소요되는 자금을 출연이나 보조 등 정부지원예산에 의존하지 않아 공기업 유형과 유사한 측면이 있다. 특이한 점은 자본금 대비 이익잉여금이 200% 이상인 자회사의 모회사 중 위탁집행형 준정부기관은 도로교통공단과 한국국제협력단인데, 이들 두 곳은 모두 기관의 다양한 사업에 소요되는 지출에서 자체수입으로 충당하지 못하는 부분을 정부로부터 예산을 지원받는 수지차 보전기관이다.

모회사가 시장형 공기업인 경우, 자회사의 이익잉여금은 913.22억원으로 23개 기관 합계의 60.5%를 차지하고, 준시장형 공기업의 경우는 495억원으로 32.8%이다. 모회사가 공기업(시장형, 준시장형)으로 분류되는 자회사의 이익잉여금이 23개 자회사 합계액의 93.3%로 대부분을 차지한다. 이들 공기업의 자회사에서는 2022년 말 현재 자본금 대비 이익잉여금 수준이 12.1~13.3배 수준으로 상당히 높으며, 이는 모회사의 자회사에 대한 용역계약 비용 중 상당액이 내부유보이익으로 보유 중이라는 것을 의미한다. 이들 23개 자회사 중 모회사가 공기업군인 자회사에서는 전체 자본금 대비 이익잉여금 평균 수준보다 높게 나타나는데, 이들 기관에 대해서는 자회사와의 계약금액과 자회사의 내부유보이익에 대한 적극적인 배당을 검토할 필요가 있다

[23개 자회사의 모회사 유형에 따른 23개 자회사의 자본금, 이익잉여금 현황]

(단위: 백만원, %)

모기업 유형	자회사		자본금	이익잉여금		자본금 대비 이익잉여금
	개수	비중		금액	비중	
시장형 공기업	8	34.8	6,850	91,322	60.5	1,333.2
준시장형 공기업	6	26.1	4,090	49,500	32.8	1,210.3
기금관리형 준정부기관	3	13.0	1,390	3,359	2.2	241.7
위탁집행형 준정부기관	2	8.7	942	2,492	1.7	264.6
기타공공기관	4	17.4	1,400	4,367	2.9	311.9
23개 공공기관 자회사	23	100.0	14,672	151,041	100.0	1,029.5

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 공공기관 비정규직 정규직화를 위해 설립한 자회사의 2022년 말 여유자금 추정액 1,063억원 규모

다음으로, 73개 자회사의 이익잉여금이 설립 후 5년 이내에 평균적으로 자본금의 3.95배를 넘으며, 많게는 64.3배까지 달하는 상황임에 따라 이익의 사내유보로 인한 여유자금의 규모를 측정하였다. 여유자금의 규모는 주된 영업활동에 소요되는 운전자금(유동자산-유동부채)과 비유동부채 중 퇴직급여충당금을 차감하여 산출하였다. 이들 자회사들은 대부분 유형자산에의 투자를 필요로 하지 않는 특성을 지니고 있음을 고려하였다. 분석 결과, 설립 후 2~5년이 경과한 73개 자회사들에서 이익이 지속적이며 안정적으로 발생하였고, 사내 유보된 잉여금 중 상당부분은 여유자금으로 보유 중인 것으로 파악되었다. 비정규직 정규직화를 위하여 설립된 자회사의 2022년 말 현재 여유자금 추정액은 총 1,063.31억원이며, 시장형 공기업의 자회사들에서 가장 많은 428.43억원이 발생한 것으로 분석되었다. 또한, 여유자금 추정액은 준시장형 공기업(360.14억원), 기타공공기관(210.5억원), 위탁집행형 준정부기관(60.64억원), 기금관리형 준정부기관(3.59억원) 순이었다. 이를 통하여 매년 정부예산이 출연 혹은 보조 방식으로 지원되는 준정부기관에서 상대적으로 여유자

금 추정액이 적고, 정부 출자 이후 다양한 독점적 권한 등을 통하여 사업을 영위하는 공기업에서 여유자금 추정액이 많이 발생함을 알 수 있다. 이는 앞서 분석한 바와 같이 자본금 대비 이익잉여금 비중이 2배 이상인 자회사의 모회사 유형이 공기업인 것과 동일한 결과이다.

[비정규직 정규직화를 위한 73개 자회사 여유자금 추정액]

(단위: 백만원)

연도	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관	합계
2018	3,457	4,619	975	785	△5,277	4,559
2019	3,406	3,370	2,328	2,079	685	11,868
2020	5,293	9,570	657	2,369	7,576	25,465
2021	38,251	25,234	3,335	3,592	11,797	82,208
2022	42,843	36,014	359	6,064	21,050	106,331

주: 여유자금 추정액 = 유동자산 - 유동부채 - 비유동부채 중 퇴직급여충당금

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

[2022년 말 기준 23개 자회사별 여유자금 추정액 현황]

(단위: 백만원, %)

공공기관명	자회사명	공공기관 유형	여유자금 추정액
한국전력공사	한전MCS	시장형 공기업	35,745
한국도로공사	한국도로공사서비스	준시장형 공기업	20,962
인천국제공항공사	인천국제공항보안(주)	시장형 공기업	1,609
한국토지주택공사	엘에이치주거복지정보(주)	준시장형 공기업	4,419
한국전력기술(주)	한전기술서비스(주)	준시장형 공기업	3,374
한국공항공사	항공보안파트너스(주)	시장형 공기업	5,407
한국남동발전(주)	(주)코엔서비스	시장형 공기업	911
한국서부발전	코웨포서비스	시장형 공기업	929
독립기념관	(주)한빛씨에스	기타공공기관	787
공무원연금공단	(주)상록골프앤리조트	기금관리형 준정부기관	343
(주)강원랜드	(주)하이원파트너스	시장형 공기업	2,534
한국부동산원	알이비파트너스(주)	준시장형 공기업	1,241
여수광양항만공사	여수광양항만관리(주)	기타공공기관	1,388
한전원자력연료(주)	케이앤에프파트너스(주)	기타공공기관	954
한국지역난방공사	지역난방안전(주)	시장형 공기업	987
한국수자원공사	케이워터운영관리(주)	준시장형 공기업	620
도로교통공단	도로교통안전관리(주)	위탁집행형 준정부기관	522
그랜드코리아레저(주)	지케이엘위드(주)	준시장형 공기업	1,895
중소벤처기업진흥공단	중진공파트너스(주)	기금관리형 준정부기관	952
한국국제협력단	(주)코웍스	위탁집행형 준정부기관	1,918
한국원자력안전기술원	(주)킨스파트너스	기타공공기관	916
한국지역난방공사	지역난방플러스(주)	시장형 공기업	449
한국자산관리공사	캠코시설관리	기금관리형 준정부기관	1,375
23개 자회사 소계(a)			91,519
73개 자회사 합계(b)			106,331
비중(a/b)			86.0

주: 여유자금 추정액 = 유동자산 - 유동부채 - 비유동부채 중 퇴직급여충당금

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

4-3. 여유자금 보유 자회사의 배당을 통한 모회사 수익성 제고 및 적정수준의 용역계약 실시 필요

가. 모회사가 재무위험기관인 자회사의 자본금 대비 2배 이상의 내부유보이익 배당 추진 및 확대 필요

설립일로부터 5년 이내의 자회사에서 자본금의 2배 이상의 이익잉여금과 이로 인한 여유자금 추정액이 발생하는 가운데, 이들 자회사에 100% 지분을 출자 중인 모회사인 공공기관 중에는 기획재정부가 2022년 6월에 「공공기관 재무건전성 강화 방안」에서 재무위험기관으로 선정한 14개 기관 중 한국전력공사와 2개 발전자회사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사 등 5개 기관이 '사업수익성 악화기업'에 포함 되어 있다. 기획재정부는 보도자료¹²⁾를 통하여 이들 '사업수익성 악화기관'에 대해 부채증가 추세 완화를 위해 수익성 제고 및 비용구조 분석을 통한 지출 효율화에 집중하도록 맞춤형관리를 실시할 계획이라고 밝히고 있다.

[재무위험기관 중 자회사의 이익잉여금이 자본금의 2배 이상인 공공기관 현황]

(단위: 개)

요건	재무위험기관	자회사의 이익잉여금이 자본금의 2배 이상인 모회사
사업수익성 악화(징후)기관	한국전력공사, 한국수력원자력(주) 및 5개 발전자회사(남동·동서·남부·서부·중부), 한국지역난방공사, 한국토지주택공사(9)	한국전력공사, 한국남동발전, 한국서부발전, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사(5)
재무구조 전반 취약기관	자원공기업(한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사, 대한석탄공사), 한국철도공사(4)	해당기관 없음

주: 재무구조 전반 취약기관 중에는 비정규직 정규직화를 위하여 별도의 자회사를 설립한 공공기관이 없는 것으로 파악됨

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

12) 기획재정부, “공공기관 「재무위험기관」 14개 선정”, 2022. 6. 30.

재무위험기관으로 선정된 5개 기관의 최근 5년 동안의 부채비율을 통한 재무 건전성과 당기순이익을 통한 수익성을 살펴본 결과, 한국전력공사의 경우 원재료비 상승 등에 따른 매출원가 확대로 최근 5년 중 2020년에 일시적으로 이익이 발생한 것을 제외하고는 지속적으로 당기순손실을 시현 중이며, 2022년에는 25.3조원의 당기순손실이 발생하였고, 더불어 부채비율도 493.9%로 전년 대비 급증하여 재무 건전성과 수익성이 매우 취약한 상황이다. 한국지역난방공사의 경우에도 2020년 이후 부채비율이 지속적으로 확대되어 2022년 말에는 348.6%까지 이르고 있으며, 2018년과 2019년의 당기순손실 시현 이후 2020년과 2021년에는 당기순이익으로 전환되었지만, 2022년에는 1,840억원의 당기순손실이 발생하여 최근 5년 합계로 볼 때는 음의 당기순이익이 누적되고 있다. 한국토지주택공사의 경우에는 2018년 2조원의 당기순이익 시현 이후 2021년에 사상 최대치인 4.16조원까지 확대되었지만, 2022년에는 다시 1.4조원대로 최근 5년 중 가장 낮은 당기순이익을 시현하였다. 별도 기준으로 전체 350개 공공기관 중 146.6조원의 가장 많은 부채를 부담하고 있음에 따라 재무건전성 강화를 위한 노력이 필요한 상황이다.

[재무위험기관 중 자회사의 이익잉여금이 자본금의 2배 이상인 3개 공공기관 부채비율 및 당기순이익 현황]

(단위: %, 백만원)

기관명	구분	2018	2019	2020	2021	2022
한국전력공사	부채비율	98.7	113.4	112.1	145.7	493.9
	부채	53,404,611	58,350,681	59,772,045	68,531,927	108,963,058
	당기순이익	△1,095,213	△2,594,957	1,951,498	△5,607,732	△25,297,712
한국토지주택공사	부채비율	282.9	254.2	233.6	221.3	218.7
	부채	128,069,254	126,680,031	129,745,094	138,888,414	146,617,199
	당기순이익	2,076,740	2,244,717	3,302,880	4,163,316	1,432,720
한국지역난방공사	부채비율	262.7	285.3	236.7	257.5	348.6
	당기순이익	△226,524	△25,580	27,936	21,459	△183,979

주: 한국전력공사는 별도 재무제표를 바탕으로 작성함

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데, 한국전력공사가 비정규직 정규직화를 위하여 설립한 자회사인 한전MCS에 대하여 주요 손익현황을 살펴본 결과, 다음과 같이 자본금이 최초로 투입된 이후

매년 당기순이익을 실현하고 있다. 한전MCS는 한국전력공사와 전기검침, 전기요금 청구서 송달 및 수금 관련하여 용역계약을 체결함으로써 매출의 100%를 모회사인 한국전력공사를 통하여 발생시키고 있으며, 2020년 말 현재 자본금 9.5억원 대비 이익잉여금은 611.26억원이며, 여유자금 추정액은 357.45억원에 이르고 있다.

한국토지주택공사가 7억원을 출자하여 100% 지분을 확보하고 있는 엘에이치주거복지정보(주)의 주된 업무는 한국토지주택공사의 콜센터 운영, 상담서비스, 고객상담, 고객관리 서비스 등이다. 엘에이치주거복지정보(주)는 2018년 10월 16일에 설립된 기관으로, 설립 후 2022년까지 당기순이익의 지속적인 증가와 함께 특히 2021년과 2022년의 당기순이익 급증으로 인하여 2022년 말 현재 이익잉여금은 66.65억원으로 자본금의 9.51배에 이른다. 이익잉여금의 증가는 주로 여유자금의 형태로 내부유보 중에 있으며, 2022년 말 현재 여유자금 추정액은 44.19억원이다.

[재무위험기관의 비정규직 정규직화 자회사 손익 현황 및 여유자금 추정액]

(단위: 백만원)

기관명	자회사명	구분	2019	2020	2021	2022
한국전력공사	한전MCS	자본금	950	950	950	950
		이익잉여금	3,408	21,490	40,188	61,126
		당기순이익	3,408	19,190	19,043	8,468
		여유자금 추정액	2,751	11,867	31,327	35,745
한국토지주택공사	엘에이치주거복지정보(주)	자본금	700	700	700	700
		이익잉여금	△18	206	1,620	6,665
		당기순이익	295	281	1,511	4,802
		여유자금 추정액	282	195	958	4,419
한국지역난방공사	지역난방안전(주)	자본금	900	900	900	900
		이익잉여금	678	1,940	2,573	2,749
		당기순이익	678	1,262	961	△266
		여유자금 추정액	726	1,583	2,237	987
한국지역난방공사	지역난방플러스(주)	자본금	400	400	400	400
		이익잉여금	168	188	426	889
		당기순이익	169	△37	306	352
		여유자금 추정액	0	281	524	449

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 공공기관이 비정규직의 정규직화를 위하여 자본금의 100%를 출자하여 설립하고, 이들 자회사와 용역계약을 통하여 자회사 매출액의 100%가 모회사를 통하여 발생하면서, 매출원가를 구성하는 현원보다 계약 인원을 과다하게 책정하여 계약하는 등의 사유로 영업이익과 당기순이익이 지속적으로 발생하여 이익잉여금이 확대되고 있다. 모회사인 공공기관과 자회사는 계약 인원내 따른 노무비 원가를 산정하고, 노무비의 일정 비율을 일반관리비율 및 이윤율로 하여 용역계약액을 산정하고 용역계약을 체결한다. 따라서, 계약 인원이 용역계약액의 가장 중요한 부분을 차지하며, 계약 인원이 실제 용역 인원보다 과다할 경우, 자회사의 매출총이익뿐만 아니라 영업이익, 당기순이익이 과다해지고, 이는 이익잉여금으로 축적된다.

[용역계약액 산정기준 예시]

구 분		
용역 원가	재료비	
	노무비	기본급여
		상여
		제수당
		퇴직급여충당금
		소계
	경비	감가상각비
		보험료(산재, 건강보험, 국민연금, 고용보험 등)
		복리후생비(복지포인트, 명절상여, 피복비, 건강검진비 등)
		교육훈련비
		사업소세
		기타(승강기유지관리비, 건물외벽청소비 등)
		소계
	용역원가 합계(재료비, 노무비, 경비)	
	일반관리비(6%)	
	이윤(10%)	
	부가가치세(10%)	
	합계: 용역원가, 일반관리비, 이윤, 부가가치세	

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

한국전력공사의 자회사인 한전MCS와 한국토지주택공사의 자회사인 엘에이치주거복지정보(주)에서 이익이 안정적으로 확대되는 다양한 사유 중 하나는 실질적으

로 매출원가나 판매비와 관리비를 구성하는 현원에 비하여 계약 인원이 과다한 측면도 적지 않다.

한전MCS는 전기 검침과 송달, 엘에이치주거복지정보(주) 한국토지주택공사의 콜센터 운영과 상담서비스 등을 수행하며, 매출원가 중 대부분은 인건비이며, 다음의 표에서 보는 바와 같이 일부 연도를 제외하고는 한전MCS와 엘에이치주거복지정보의 실제 업무에 투입되는 인원과 계약 인원 간에는 상당한 이상 차이가 발생하고 있다. 최근에 차이비율은 감소하고 있지만, 한전MCS의 경우 설립 이후 2022년까지 평균적으로 차이비율은 24.2%이며, 엘에이치주거복지정보의 경우는 11.6%이다. 실질적으로 업무에 종사하는 인력에 대한 인건비보다 계약 인원이 과다할 경우, 매출액, 영업이익, 당기순이익의 증가로 이어지게 된다.

[한국전력공사와 한국토지주택공사의 자회사 매출원가 및 판매관리비 구성 현원과 계약 인원 비교]

(단위: 명, %)

자회사명	구분	2018	2019	2020	2021	2022	평균
한국전력공사 자회사: 한전MCS	매출원가 구성 인원(a)	-	2,603	4,397	4,199	4,166	3,841
	계약인원(b)	-	5,092	4,832	4,686	4,470	4,770
	차이(c=b-a)		2,489	435	487	304	929
	차이비율(c/a)		95.6	9.9	11.6	7.3	24.2
한국토지주택공사 자회사: 엘에이치주거 복지정보(주)	매출원가 구성 인원(a)	306	429	509	545	557	510
	계약인원(b)	437	469	513	598	600	545
	차이(b-a)	131	40	4	53	43	54
	차이비율(c/a)	42.8	9.3	0.8	9.7	7.7	11.6

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

한국토지주택공사의 자회사인 엘에이치주거복지정보(주)의 경우에는 2022년에 특히 당기순이익과 여유자금 추정액이 급증하였는데, 계약서 상의 이윤율이 2021년까지 6.9%였으나, 2022년에는 8.5%로 1.6%p 증가함에 기인한다. 엘에이치주거복지정보(주)의 한국토지주택공사와의 용역계약의 설립 당시 이윤율은 2.4%였지만 2019년부터 6.9%로 대폭 증가하여 2022년에는 이보다 더 높은 8.5%까지 확대되었다.

한국토지주택공사의 이익잉여금과 여유자금 추정액 확대는 ① 실제 용역인원 대비 높은 계약인원, ② 이윤율의 확대 등에 기인한다고 볼 수 있다.

[엘에이치주거복지정보(주) 손익 현황 및 수익성 지표 등]

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
매출액	1,218	14,316	18,938	24,673	31,844
매출원가	965	13,320	17,875	21,650	25,241
영업이익	60	228	244	1,870	5,408
당기순이익	55	295	281	1,511	4,802
매출원가율	79.3	93.0	94.4	87.7	79.3
매출액순이익률	4.5	2.1	1.5	6.1	15.1
계약서 상 이윤율	2.4	6.9	6.9	6.9	8.5
이익잉여금	55	△18	206	1,620	6,665
여유자금 추정액	570	282	195	958	4,419

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

앞서 언급한 바와 같이 모회사인 한국전력공사는 최근 5년 중 2020년에 일시적으로 당기순이익이 발생한 것을 제외하고는 매년 당기순손실이 발생하고 2022년에는 25.3조원까지 확대되는 등 수익성이 크게 악화된 상황이다. 또한, 한국토지주택공사의 경우, 2022년 말 기준으로 부채 규모가 146.6조원에 이르며, 은행형 공공기관을 제외한 공공기관 중 한국전력공사(연결 기준) 다음으로 많으며, 2021년 대비 2022년 수익이 큰 폭으로 감소하는 등 수익성 개선과 재무건전성 강화를 위한 노력이 필요한 기관이다. 또한, 한국지역난방공사의 경우에도 최근 5년 동안 일부 기간에서만 이익이 발생하며, 전반적으로 수익성이 개선되지 못하며, 부채비율이 확대되어 재무건전성이 악화되고 있다.

따라서, 향후 한국전력공사와 한국토지주택공사는 자회사인 한전MCS와 엘에이치주거복지정보(주)의 현원과 계약 인원과의 차이로 인해 급증한 이익부분에 대해서는 정산을 실시하여 모회사의 비용 효율화를 도모할 필요가 있으며, 내부유보이익에 대한 배당을 통하여 환수함으로써 수익성을 개선할 필요가 있다. 또한, 한국지역난방공사는 자회사에 유보된 자금을 적극적으로 배당하도록 하여 공사의 수익성 개선을 도모할 필요가 있다.

나. 자회사 배당을 통한 모회사(공공기관)의 배당가능이익 제고 필요

비정규직의 정규직화를 위하여 설립한 자회사의 자본금을 100% 출자하고 있는 공공기관 중 다음의 표에서 제공하고 있는 공공기관들은 정부 등으로부터 출자를 받아 영업활동을 영위하는 곳이다. 이 공공기관들은 정부 혹은 기타 주주(한국산업은행, 한국수출입은행, 국민연금기금 등)으로부터 설립 시점 등에 출자를 받아 주된 사업인 고속도로 건설 및 유지 활동(한국도로공사), 공항 건설 및 유지 관리(인천국제공항, 한국공항공사) 등을 영위하고, 사업을 수행하여 발생한 이익 중 일부를 정부 외 기타 주주에게 배당하고 있다. (주)강원랜드와 그랜드코리아레저(주)는 카지노업을 영위하는 기관으로, 정부가 직접적으로 출자하지 않고, 정부가 출자하고 있는 공공기관인 한국광해광업공단과 한국관광공사가 출자 중인 공공기관이다.

[2022년 말 기준 자회사 이익 발생 모회사인 공공기관의 정부지분율 현황]

(단위: %)

구분	한국도로공사	인천국제공항공사	한국공항공사	(주)강원랜드	한국부동산원	여수광양항만공사	한국수자원공사	그랜드코리아레저	한국자산관리공사
정부지분율	87.40	100.00	95.60	36.27	49.40	71.20	94.10	51.00	86.30

주 1. (주)강원랜드의 지분율은 정부가 99.87% 출자 중인 한국광해광업공단(0.13%)은 한국산업은행 지분의 지분율임

2. 그랜드코리아레저(주)의 지분율은 정부가 지분의 55.20%의 보유하고 있는 한국관광공사의 지분율임

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

전반적으로 코로나19를 겪으면서 모회사인 공공기관의 수익성이 악화되어 정부배당액이 감소하였지만, 2019년 이전에는 안정적으로 정부배당을 이어왔다. 한국도로공사의 경우에는 2017~2019년 동안 260~388억원, 인천국제공항공사는 동기간 동안 3,755~4,725억원, 한국공항공사는 344~679억원을 정부에 배당하였다. 한편, 한국수자원공사는 당기순이익이 매년 발생하고 있지만, 4대강 사업비의 상각 등에 따른 결손이 누적되어 누적결손금을 해소하기까지 정부배당을 보류 중이다. 여수광양항만공사의 경우에도 누적결손금이 2022년까지 발생하고 있어 정부배당을 실시하지 못하고 있지만, 최근 5년 동안 당기순이익이 발생하는 등 결손금이 지속

적으로 감소하여 향후 이익금의 정부배당도 가능할 것으로 전망된다. 코로나19를 겪으면서 감소하고 있는 정부출자기관들의 배당을 확대하기 위해서는 주된 수익 외에도 영업외수익에 반영되는 자회사로부터의 배당액을 증대시킬 필요가 있다.

[공공기관별 정부배당 현황]

(단위: 억원)

공공기관명	2017	2018	2019	2020	2021
한국도로공사	388	260	334	120	134
인천국제공항공사	4,725	3,755	3,994	0	0
한국공항공사	679	344	404	0	0
한국부동산원	19	18	13	10	16
여수광양항만공사	0	0	0	0	0
한국수자원공사	0	0	0	0	0
한국자산관리공사	91	145	139	142	159

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

비정규직의 정규직화를 위하여 설립한 자회사는 전적으로 모회사와의 용역계약에서 이익을 발생시키고, 이익잉여금이 누적되고 있다.

한국도로공사서비스는 고속도로 및 관련 시설 이용료의 수납업무(톨게이트 수납업무)를 주된 목적으로 2019년 5월 9일에 자본금 9.9억원을 한국도로공사로부터 출자받아 설립된 기관으로 2020년부터 연간 용역매출이 3,000억원대로 발생하고 있으며, 2022년까지 지속적으로 확대되고 있다. 또한 설립 이후 매년 영업이익과 당기순이익이 발생하며, 2021년에는 영업이익과 당기순이익이 크게 증가하였다.

인천국제공항 내 특수경비, 시설경비 및 보안검색을 수행하는 2020년 3월 4일에 자본금 10억원을 인천국제공항으로부터 지원받아 설립된 인천국제공항보안(주)의 경우에도 매출액이 1,700억원대를 형성하고, 당기순이익이 매출액의 1%대 수준으로 발생한 결과, 이익잉여금 수준이 2022년 말 기준으로 100.34억원에 이르고 있다.

그 외 한국공항공사, (주)강원랜드, 한국부동산원, 여수광양항만공사, 한국수자원공사, 그랜드코리아레저(주), 한국자산관리공사의 자회사에서 자본금 대비 이익잉여금이 2배 이상 발생하고 있으며, 여유자금의 형태로 내부 유보 중이다.

[정부출자 공공기관의 자본금 대비 이익잉여금 2배 이상 발생 자회사별 손익 현황]

(단위: 백만원)

기관명	자회사명	구분	2018	2019	2020	2021	2022
한국 도로공사	한국 도로공사서 비스	매출액	0	152,336	310,822	328,182	346,705
		영업이익	0	3,158	11,220	14,559	2,943
		당기순이익	0	2,398	8,059	16,167	7,140
인천국제 공항공사	인천 국제공항보 안(주)	매출액	0	0	97,865	179,404	173,910
		영업이익	0	0	1,028	3,409	1,311
		당기순이익	0	0	1,716	3,095	1,609
한국 공항공사	항공보안파 트너스(주)	매출액	0	0	94,847	104,747	114,858
		영업이익	0	0	△448	1,654	4,917
		당기순이익	0	0	△69	1,598	3,904
(주)강원랜드	(주)하이원파 트너스	매출액	0	0	19,142	23,362	24,303
		영업이익	0	△5	1,353	1,749	649
		당기순이익	0	△5	1,056	1,391	550
한국 부동산원	알이비 파트너스(주)	매출액	0	6,748	8,266	9,695	10,963
		영업이익	△60	151	368	911	612
		당기순이익	△47	135	273	734	707
여수광양 항만공사	여수광양항 만관리(주)	매출액	4,604	9,611	11,168	11,986	12,495
		영업이익	△37	281	1,013	380	1,005
		당기순이익	△6	374	798	324	824
한국수자원 공사	케이워터운 영관리(주)	매출액	8,440	29,098	31,831	34,085	38,451
		영업이익	97	12	103	507	506
		당기순이익	13	40	186	557	740
그랜드 코리아레저 (주)	지케이엘위 드(주)	매출액	1,326	17,881	19,075	19,599	19,507
		영업이익	152	441	988	1,176	877
		당기순이익	124	357	741	935	795
한국자산 관리공사	캠코시설관 리	매출액	46	24,918	39,347	42,544	46,098
		영업이익	△12	△58	1,354	525	726
		당기순이익	△12	△228	1,507	461	814

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

위와 같은 모회사와의 안정적인 이익을 제공하는 용역계약 등으로 인하여 한국도로공사의 자회사의 2022년 말 기준 이익잉여금은 337.65억원으로 자본금 9.9억원 대비 34.1배 수준이다. 인천국제공항공사의 자회사의 2022년 말 기준 자본금 대비 이익잉여금은 10.03배 수준이다. 그 외 한국공항공사, 강원랜드, 한국부동산원, 여수광양항만공사, 한국수자원공사, 그랜드코리아레저, 한국자산관리공사 등의 2022년 말 기준 자본금 대비 이익잉여금 수준은 2.17~4.98배 수준이다.

또한, 이익잉여금은 주로 여유자금의 형태로 내부 유보 중인데, 한국도로공사의 자회사인 한국도로공사서비스의 2022년 말 기준 여유자금 추정액은 209.62억원으로 이익잉여금 337.65억원의 62.1%이며, 강원랜드의 자회사인 하이원파트너스의 경우에는 여유자금 추정액이 이익잉여금의 80.1%로 대부분을 차지하고 있다. 인천국제공항공사의 자회사와 한국수자원공사의 자회사를 제외한 나머지 자회사에서는 이익잉여금의 50% 이상을 여유자금 추정액으로 보유 중인 것으로 분석되었다.

[2022년 말 기준 정부출자 공공기관 자회사별 자본금, 이익잉여금, 여유자금 추정액 현황]
(단위: 백만원, %)

공공기관명	자회사명	자본금 (a)	이익 잉여금 (b)	자본금 대비 이익잉여금(b/a)	여유자금 추정액(c)	여유자금 추정액/이익 잉여금(c/b)
한국도로공사	한국도로공사서비스	990	33,765	3,410.6	20,962	62.1
인천국제공항공사	인천국제공항보안(주)	1,000	10,034	1,003.4	1,609	16.0
한국공항공사	항공보안파트너스(주)	1,600	7,967	498.0	5,407	67.9
(주)강원랜드	(주)하이원파트너스	800	3,163	395.4	2,534	80.1
한국부동산원	알이비파트너스(주)	500	1,774	354.9	1,241	70.0
여수광양항만공사	여수광양항만관리(주)	600	1,880	313.3	1,388	73.8
한국수자원공사	케이워터운영관리(주)	500	1,486	297.1	620	41.7
그랜드코리아레저(주)	지케이엘워드(주)	900	2,532	281.4	1,895	74.8
한국자산관리공사	캠코시설관리	990	2,150	217.2	1,375	64.0

주: 여유자금 추정액 = 유동자산 - 유동부채 - 비유동부채 중 퇴직급여충당금

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

위의 공공기관 자회사들은 이익이 발생하는 경우에 주주에게 배당하도록 하는 이익금 처리규정을 정관 내에 마련하고 있지만, 여수광양항만공사의 자회사를 제외하고는 실제 배당하지는 않고 있다. 일반적인 인력서비스 제공 기업들이 사업 초기에 겪는 어려움(매출처 확보와 인력공급 부족 등)에 노출되지 않고, 안정적이고 지속적인 매출처를 확보하고, 이익의 안정성이 보장됨에 따라 빠르게 조직 안정화가 이루어진 측면이 있다.

[2022년 말 기준 정부출자 공공기관 자회사별 배당금 지급규정 및 배당금지급 유무 현황]

공공기관명	한국도로공사	인천국제공항공사	한국공항공사	(주)강원랜드	한국부동산원	여수광양항만공사	한국수자원공사	그랜드코리아레저(주)	한국자산관리공사
자회사명	한국도로공사서비스	인천국제공항보안(주)	항공보안파트너스(주)	(주)하이원파트너스	알이비파트너스(주)	여수광양항만관리(주)	케이워터운영관리(주)	지케이엘위드(주)	캠코시설관리
규정유무	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지급유무	×	×	×	×	×	○	×	×	×

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 작성

따라서, 정부출자 공공기관은 이들 자회사에서 발생하는 이익에 대하여 배당하도록 하여 공공기관의 배당가능이익을 증대하도록 하고, 자회사 내 과도한 잉여가 발생하지 않도록 관리할 필요가 있다.

다. 공공요금의 상승요인으로 이어지는 한국도로공사, 한국전력공사의 자회사 내부유보액 과다 발생 지양 필요

전기 검침용역을 제공하는 한국전력공사의 자회사인 한전MCS와 고속도로 통행료 수납업무(톨게이트 수납업무)를 주된 목적으로 하는 한국도로공사의 자회사인 한국도로공사서비스는 모회사인 한국전력공사와 한국도로공사와 용역계약을 체결하여 안정적인 매출 및 이익을 유지하고 있다. 이들 두 자회사는 설립연도인 2019년

부터 당기순이익이 발생하기 시작하여 2022년까지 4년 동안 지속적으로 일정 수준 이상의 이익을 실현하고 있다. 그 결과, 2022년 말 기준으로 한전MCS는 611억원, 한국도로공사서비스는 337.65억원이 이익잉여금의 형태로 내부유보 중이다.

[공공요금 관련 공공기관 자회사별 손익, 이익잉여금 및 여유자금 추정액 현황]

(단위: 백만원, %)

기관명	자회사명	구분	2019	2020	2021	2022
한국 전력 공사	한전MCS (2019.3.25.)	매출액	129,393	342,053	349,116	363,627
		영업이익	3,962	23,860	23,707	10,377
		당기순이익	3,408	19,190	19,043	8,468
		매출액순이익률	2.6	5.6	5.5	2.3
		이익잉여금	3,408	21,490	40,188	61,126
		여유자금 추정액	2,751	11,867	31,327	35,745
한국 도로 공사	한국도로공사 서비스 (2019.5.9.)	매출액	152,336	310,822	328,182	346,705
		영업이익	3,158	11,220	14,559	2,943
		당기순이익	2,398	8,059	16,167	7,140
		매출액순이익률	1.6	2.6	4.9	2.1
		이익잉여금	2,398	10,458	26,625	33,765
		여유자금 추정액	△1,492	5,832	15,363	20,962

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 자회사 내부 이익의 확대는 자회사의 자체적인 비용절감으로 인한 이익 증대 외에도 모회사와의 안정적인 용역계약, 계약 과정에서의 정보비대칭성 등에 의한 다양한 이익 증대 등에 기인한다. 그로 인하여 발생하는 자회사의 내부 이익 확대는 용역계약을 체결하는 모회사인 한국도로공사의 고속도로 통행료와 한국전력 공사의 적정원가를 상승시키고, 이는 요금산정의 기초가 되는 총괄원가를 상승시키고, 이를 보상하는 수준에서 결정되는 요금이 과다해지는 문제로 이어진다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 공공요금은 고속도로 이용자에 대한 교통서비스나 전기공급에 소요된 모든 비용(총괄원가)을 보상하는 수준으로 결정된다. 총괄원가는 적정원가와 적정투자보수로 구분된다.

한국전력공사가 한전MCS에 전기검침용역과 관련하여 지불하는 비용과 한국도로공사가 한국도로공사서비스에 고속도로 통행료 수납업무(톨게이트 수납업무)에 대한 대가로 지불하는 비용은 모두 적정원가를 구성한다. 한국전력공사와 한국도로공사가 각각 자회사에게 비용을 과다하게 지불하면 적정원가와 총괄원가가 상승하여 공공요금의 증가로 이어진다.

[총괄원가 산정 기준]

항목	세부내용
총괄원가(1+2)	
1. 적정원가	영업비용 + 영업외비용 + 법인세비용 - 영업외수익
	- 한전MCS 전기 검침용역비용 - 한국도로공사서비스 고속도로 통행료 수납업무 관련 용역비용
2. 적정투자보수	전기를 생산·공급하기 위하여 직접 활용되고 있는 실제 투자된 자산에 대한 적절한 보수

자료: 전기요금산정기준과 고속도로 통행요금 산정기준을 바탕으로 재작성

따라서, 한국전력공사와 한국도로공사는 적절한 수준의 용역계약을 체결하여 공공요금으로 이어지는 총괄원가를 낮출 수 있도록 용역계약의 주요 단계별(용역원가, 일반관리비용, 이윤율)로 면밀한 검토를 실시하고, 자회사 내부의 여유자금을 배당을 통하여 환수할 필요가 있다.

라. 수지차 보전기관의 자회사 이익잉여금 확대 지양 및 배당 실시를 통해 정부지원 예산의 효율성 제고 필요

정부는 예산의 절감을 위해 일부 공공기관을 수지차보전 기관으로 지정하여 지출예산 총액에서 기관 운영으로 발생하는 자체수입 예산을 차감한 나머지 부분을 출연 및 보조금으로 지급하고 있다. 수지차 보전방식으로 예산을 편성할 경우 기관의 자체수입과 결산잉여금을 차감한 나머지 부분에 대해 정부의 예산이 지원되기 때문에, 정부 입장에서는 예산 절감효과가 나타날 수 있다. 수지차보전기관의 지정 및 운영과 관련된 별도의 법적 근거는 없으나, 매년 ‘예산안 편성 및 기금운용계획

안 작성 세부지침' 내 수지차 보전기관의 예산 요구 방법 및 자체수입에 반영할 세 부 내역 등이 제시되어 있다. 2024년도 수지차 보전방식으로 지원받는 기관은 국가 철도공단 등의 38개 출연기관과 대한무역투자진흥공사를 포함한 27개 보조기관 등 총 65개 기관¹³⁾이다.

이 중 다음의 표에서 보는 바와 같이 수지차 보전방식으로 정부로부터 지출예 산 총액에서 자체수입을 차감한 나머지를 출연·보조받는 기관의 비정규직 정규직 화를 위하여 설립한 자회사에서 2022년 말 기준으로 이익잉여금이 자본금의 2배 이상인 곳은 도로교통공단, 한국국제협력단 등 2개이며, 각각 경찰청과 외교부의 위 탁집행형 준정부기관이다.

[2022년 말 기준 수지차 보전방식으로 지원받는 기관 및 자회사 현황]

공공기관명	소관부처	공공기관 유형
도로교통공단	경찰청	위탁집행형 준정부기관
한국국제협력단	외교부	위탁집행형 준정부기관

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

13) 수지차 보전방식으로 지원받는 기관

	기관명
출연기관 (38개)	국가철도공단, 국립공원공단, 국립낙동강생물자원관, 국립생태원, 국립해양생물자원관, 국 립호남권생물자원관, 국토안전관리원, 도로교통공단 , 동북아역사재단, 재외동포재단, 정보 통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 평생교육진흥원, 학교법인한국폴리텍, 한국가스 안전공사, 한국고전번역원, 한국고용노동교육원, 한국공정거래조정원, 한국광해광업공단, 한 국교육학술정보원, 한국교통안전공단, 한국국제협력단 , 한국기술교육대학교, 한국농업기술진 흥원, 한국물기술인증원, 한국보건복지인재원, 한국산업인력공단, 한국소비자원, 한국안전 기술원, 한국양성평등교육진흥원, 한국에너지공단, 한국의료분쟁조정중재원, 한국인터넷진흥 원, 한국잡월드, 한국지능정보사회진흥원, 한국학중앙연구원, 한국환경공단, 한국환경산업 기술원
보조기관 (27개)	게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 국민체육진흥공단(본부), 대한가정법률복지 상담원, 대한무역투자진흥공사, 대한법률구조공단, 독립기념관, 영상물등급위원회, 예술의전당, 의료기관평가인증원, 한국의료기기안전정보원, 전략물자관리원, 전쟁기념사업 회, 중소기업중앙회, 한국가정법률상담소, 한국공공조직은행, 한국문화재단, 한국법무보호 복지공단, 한국선원복지고용센터, 한국식품안전관리인증원, 한국영상자료원, 한국임업진흥 원, 한국장기조직기증원, 한국저작권위원회, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양교통안전공단, 한 국해양수산연수원

자료: 기획재정부, 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」

도로교통안전관리(주)는 도로교통공단의 운전면허본부 중 면허시험장의 안전관리를 위한 사업부가 분리되어 2019년 1월 24일에 설립된 자회사이며, (주)코웍스는 글로벌 연수사업 및 사업장에 대한 유지보수 및 관리, 위생·경비업무 등을 운영하는 한국국제협력단의 자회사로 2018년 12월 20일 설립되었다.

도로교통공단과 한국국제협력단의 자회사들에서는 다음의 표에서 보는 바와 같이 일정 이윤을 보장하는 용역계약이 안정적이고 지속적으로 발생하면서 당기순이익이 지속적으로 확대되고 있다. 한국국제협력단의 자회사인 (주)코웍스의 경우 2021년까지 확대되던 당기순이익이 2022년에는 소폭 감소하였다. 도로교통안전관리(주)와 (주)코웍스는 각각 2018년 말과 2019년 초에 설립된 신생기업이지만, 설립 후 4년 내에 이익잉여금 수준이 자본금의 2배를 초과하는 등 안정적인 영업활동을 영위하고 있다. 이는 매출의 100%를 모회사인 공공기관과 계약을 통하여 안정적으로 수주하고, 일정비율의 이윤을 보장받고 있음에 기인한다. 그 결과, 2022년 말 기준 여유자금 추정액은 도로교통안전관리(주)가 5.22억원, (주)코웍스가 19.18억원에 이르고 있으며, 이는 자본금 2.5억원보다 많은 수준이다. 통상적으로 자본금은 법인 초기에 설립 비용, 업무 관련 시설·장비 매입 등의 유형자산의 취득, 임차 등 기관 설립 등에 사용되므로, 자본금이 여유자금 추정액의 형태로 유지되지는 않는다. 따라서, 여유자금 추정액은 설립 이후 모회사인 수지차 보전기관과의 용역계약을 통하여 발생한 이익이 누적됨에 기인한다.

[수지차 보전기관의 자회사별 손익, 이익잉여금 및 여유자금 추정액 현황]

(단위: 백만원, %)

기관명	자회사명	구분	2019	2020	2021	2022
도로교통 공단	도로교통 안전관리(주)	매출액	2,167	5,167	5,521	6,350
		영업이익	△73	83	259	303
		당기순이익	△32	139	232	334
		매출액순이익률	△1.5	2.7	4.2	5.3
		자본금	250	250	250	250
		이익잉여금	△32	120	409	707
		여유자금 추정액	126	222	313	522
한국국제협 력단	(주)코웍스	매출액	2,181	15,139	15,035	15,193
		영업이익	255	137	558	415
		당기순이익	226	41	671	467
		매출액순이익률	10.4	0.3	4.5	3.1
		자본금	692	692	692	692
		이익잉여금	226	267	998	1,785
		여유자금 추정액	717	931	1,466	1,918

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데, 앞서 언급한 바와 같이 이들 자회사의 모회사인 도로교통공단과 한국국제협력단은 정부로부터 기관 운영에 소요되는 비용을 정부로부터 수지차 방식으로 출연받는 기관으로, 도로교통안전관리(주)와 (주)코웍스에 지불하는 용역계약비가 과다할 경우, 지출액을 증가시켜 정부지원예산인 정부출연금에 증가하는 문제점이 발생한다.

[도로교통공단과 한국국제협력단의 정부출연금 지원 방식 및 현황]

(단위: 백만원)

공공기관명	구분	2022 예산	2023 예산
도로교통공단	지출액(a)	372,066	389,389
	자체수입액(b)	231,427	254,455
	정부출연금(a-b)	140,639	134,934
한국국제협력단	지출액(a)	910,273	1,061,756
	자체수입액(b)	41,962	60,338
	정부출연금(a-b)	868,311	1,001,418

주: 한국국제협력단의 사업에서는 정부보조금 사업을 제외하여 산출함

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

(※)코웍스는 계약인원을 정원 기준에 따라 책정하지만, 실제 업무에 투입되는 현원은 이보다 적은 것으로 파악되었다. 이와 관련하여 한국국제협력단은 정·현원차가 지속적으로 발생하는 주요 원인을 상대적으로 높은 직원들의 이직률에 기인하기 때문이라고 설명하고 있다. 이러한 계약 인원과 현원과의 차이가 지속되어 현원 대비 계약인원이 많아 자회사에서 용역 수행에 소요되는 실질비용보다 많은 금액으로 계약이 유지될 경우, 모회사인 도로교통공단과 한국국제협력단의 비용 부담으로 작용할 수 있고, 이는 궁극적으로 정부가 이들 수지차 보전기관에 지원하는 정부출연금 규모를 확대시키는 요인으로 작용한다. 도로교통공단의 자회사인 도로교통안전관리(주)의 경우에는 현원보다 계약 인원이 적은 상황이 지속되고 있지만, 계약이윤율을 높이는 방법으로 이를 상쇄하는 것으로 분석된다. 이윤율은 인건비 등의 직접비 이외 고정비에도 영향을 미치게 되어, 2022년 당기순이익이 3.34억원으로 전년도 2.32억원보다 44.3% 증가하는 효과가 나타났다.

[수지차 보전기관의 자회사별 손익, 이익잉여금 및 여유자금 추정액 현황]

(단위: 명, %)

기관명	자회사명	구분	2019	2020	2021	2022
도로교통 공단	도로교통 안전관리(※)	정원	170	181	181	181
		계약인원	158	163	163	169
		현원(b)	162	170	173	179
		차이(a-b)	△4	△7	△10	△10
		계약이윤율	5.9	5.5	6.0	6.5
한국 국제협력단	(주)코웍스	정원	303	303	303	303
		계약인원(a)	303	303	303	303
		현원(b)	303	296	294	294
		차이(a-b)	0	7	9	9
		계약이윤율	산정 불가	산정불가	4.0	9.0

자료: 공공기관별 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서, 경찰청과 외교부는 수지차 보전기관인 도로교통공단과 한국국제협력단에 비정규직의 정규직화를 위하여 설립한 자회사에 내부유보액이 지속적으로 쌓이지 않도록 용역계약에 대한 적정성을 검토하도록 하고, 내부유보액에 대해서는 모회사 배당을 통하여 자체수입을 확대함으로써 정부출연금 지원액을 일부 축소하는 방안을 검토할 필요가 있다.

‘종전부동산’이란 공공기관의 지방이전 정책에 따라 수도권에 있는 공공기관들이 이전하면서 해당 공공기관들의 청사 등의 건축물과 그 부지를 말한다¹⁾. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」은 이전비용의 조달 등을 위하여 종전부동산을 매각하도록 하고 있으며, 정해진 기한 내에 종전부동산을 처리하지 못한 경우 동법 시행령에 따라 한국농어촌공사, 한국자산관리공사, 한국토지주택공사(이하 ‘매입공공기관’)가 이를 매입할 수 있도록 하고 있다²⁾.

‘종전부동산 개발사업’은 이러한 매입공공기관이 매입한 종전부동산을 개발한 후 재매각하는 사업으로, 매입한 종전부동산은 현상태 매각, 용도변경 후 매각, 도시개발 후 매각의 3가지 방식으로 처분되며, 매각차익은 개발사업이 종료된 후 혁신도시건설특별회계에 반납된다.

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

1) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “종전부동산”이라 함은 수도권에 있는 이전공공기관의 청사 등의 건축물과 그 부지를 말한다.

2) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제43조(종전부동산의 처리계획 수립 등) ①이전공공기관의 장은 제43조제1항제3호의 규정에 따른 이전비용의 조달 및 국가균형발전 등을 고려하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 종전부동산 처리계획을 수립하여야 한다.

1. 종전부동산의 매각시기 및 방법

2. 종전부동산 중 일부 또는 전부를 매각하지 못하는 경우 구체적인 사유 및 활용방안

③ 국토교통부장관은 제1항에 따른 종전부동산 처리계획에 제시된 기한까지 종전부동산이 매각되지 아니하거나 이전공공기관이 원하는 경우 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “매입공공기관”이라 한다) 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다)으로 하여금 종전부동산을 매입하게 할 수 있다. 이 경우 매입가격은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균한 금액으로 한다.

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」

제36조(종전부동산 매입공공기관) 법 제43조제3항 전단에서 “대통령령으로 정하는 공공기관”이란 다음 각 호의 기관(이하 “매입공공기관”이라 한다)을 말한다.

1. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사

2. 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사

3. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사

이에 따라 한국농어촌공사는 농촌진흥청, 국립농업과학원, 농림수산물검역검사본부 등 8개 기관의 종전부동산을 매입하였으며, 한국자산관리공사는 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부, 국방대학교 등 7개 기관의 종전부동산을, 한국토지주택공사는 경찰대 및 법무연수원의 종전부동산을 매입하였다. 각 기관들이 매입한 종전부동산의 위치 및 매입면적, 매입금액 등은 다음과 같다.

[종전부동산 매입 현황]

(단위: 천㎡, 억원)

구분	종전부동산	매입 면적	매입 금액	위치
한국농어촌공사	농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원, 국립종자원, 한국농수산물대학, 농림수산물검역검사본부 부지 및 건물	2,730	18,113	경기도 수원시 및 화성시
한국자산관리공사	국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부, 국립종자원, 국세청주류면허지원센터, 우정사업정보센터, 농식품공무원교육원, 국방대학교 부지 및 건물	386	6,694	서울 광진구, 마포구, 경기도 고양시, 수원시, 안양시
한국토지주택공사	경찰대 및 법무연수원 부지 및 건물	1,100	5,137	경기도 용인시
합 계		4,216	29,944	

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

5-1. 매각완료 종전부동산 손익에 대한 혁신도시건설특별회계로의 중간 정산 필요

가. 현 황

한국농어촌공사가 매입한 종전부동산 중 상당 부분과 한국자산관리공사가 매입한 종전부동산 중 일부는 매각이 완료된 상태이며, 이로 인한 손익이 발생한 상태이다. 구체적으로, 한국농어촌공사의 경우 2023년 5월말 기준으로 종전부동산 중 현 상태 매각 대상인 종전부동산의 면적은 470,000㎡이며 총 비용은 3,504억원이며 수입은 2,954억원으로 550억원의 손실이 발생하였다. 또한 도시계획시설 후 매각의 경우 종전부동산의 면적은 410,000㎡로, 해당 부동산의 매입 금액 등 비용이 6,009억원인 반면 수입은 3,585억원으로 총 2,424억원의 손실이 발생하였다. 반면, 도시개발사업 후 매각의 경우 그 면적은 1,000,000㎡로, 개발 사업에 9,604억원의 비용이 투입된 반면, 수입은 1조 8,160억원으로, 8,556억원의 이익이 발생하였다. 이에 따라 2023년 5월 말 기준 한국농어촌공사가 매각 완료한 종전부동산의 이익은 총 5,582억원인 것으로 나타난다.

한국자산관리공사의 경우 종전부동산 중 현 상태 매각 대상인 종전부동산의 매입 면적은 20,000㎡이며 총 비용은 879억원이고, 매각이 완료된 금액은 934억원으로 55억원의 이익이 발생하였다. 또한, 도시계획시설 후 매각 대상인 종전부동산의 매입 면적은 69,000㎡로 비용은 3,030억원이며, 수입은 3,252억원으로 222억원의 이익이 발생하였다. 이에 따라 한국자산관리공사는 2023년 5월말 기준 매각이 아직 완료되지 않은 국방대학교의 종전부동산을 제외하면 종전부동산의 매각으로 총 277억원의 이익을 실현하였다.

[매각완료된 종전부동산 개발사업 손익 현황]

(단위: 천㎡, 억원)

구분	개발방식	면적	비용(a)	수입(b)	손익 (b-a)
한국농어촌공사	현 상태 매각	470	3,504	2,954	△550
	도시계획시설 후 매각	410	6,009	3,585	△2,424
	도시개발사업 후 매각	1,000	9,604	18,160	8,556
	합 계	1,880	19,117	24,699	5,582
한국자산관리공사	현 상태 매각	20	879	934	55
	도시계획시설 후 매각	69	3,030	3,252	222
	합 계	89	3,909	4,186	277

주: 1. 한국농어촌공사의 경우 개발이 지연되고 있는 5지구(화성시)를 제외한 수치이며, 한국자산관리공사 역시 개발이 지연되고 있는 국방대학교 종전부동산을 제외한 수치임
 2. 비용은 매입금액 및 개발비용, 부대비용 등을 말하며, 수입은 매각금액을 의미함
 3. 손익은 2023년 5월말 기준임
 자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

혁신도시건설특별회계의 재정 상황 및 매입공공기관의 재무상태 등을 고려할 때, 매각이 완료된 종전부동산 이익에 대하여 혁신도시건설특별회계로의 중간 정산을 할 필요가 있다.

(1) 혁신도시건설특별회계의 재정 상황

혁신도시건설특별회계는 공공기관의 지방이전, 혁신도시의 조성 및 발전에 관한 사업을 지원하기 위한 특별회계이다. 동 특별회계는 종전부동산의 매각대금, 사용료, 수익금이나 종전부동산 개발사업 이익의 전입금 등을 자체 세입으로 하며, 이 전공공기관에 대한 지원이나 혁신도시 건설 비용 등을 주요 세출로 하며, 구체적인 세입 및 세출은 다음과 같다.

[혁신도시건설특별회계 세입·세출]

세입	세출
- 종전부동산의 매각대금, 사용료, 수익금 및 이전공공기관의 임차보증금 회수금 - 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 - 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금 - 차입금 - 종전부동산 개발사업 이익의 전입금 - 그 밖의 수입금	- 이전공공기관 이전비용에 대한 지원 - 혁신도시 건설 비용 - 예수금 및 차입금에 대한 원리금 상환 - 종전부동산 개발사업 손실금의 보전 - 혁신도시 건설 및 제도발전을 위한 조사 및 연구비 - 이전공공기관의 이전비용 및 혁신도시 개발사업 시행에 필요한 자금의 융자 - 연구기관, 국제기구, 종합병원, 대학 시설 건축에 필요한 비용 - 지식산업센터의 설립 및 자금지원에 필요한 비용 - 혁신도시 정주환경 개선비용에 대한 지원 - 이전공공기관 연관산업 기업 등 유치 비용에 대한 지원 - 그 밖의 공공기관 지방이전, 혁신도시 조성 및 발전과 관련한 항목에의 지출

전술한 바와 같이 혁신도시건설특별회계의 자체 수입은 종전부동산의 매각대금, 사용료, 수입금 및 이전공공기관의 임차보증금 회수금과 종전부동산 개발사업으로 발생하는 이익의 전입금이다. 그러나 종전부동산의 매각대금 등은 상당수의 종전부동산이 매각계획에 따라 공공기관의 지방이전 당시 매각이 완료됨에 따라 수입이 적은 상황이며, 한국농어촌공사 등 매입공공기관이 시행하는 종전부동산 개발사업으로 발생하는 이익의 전입금은 아직 정산을 하지 않아 수입이 없는 상황이다.

이에 따라 최근 5년간 혁신도시건설특별회계의 자체수입 비율은 종전부동산의 매각이 발생한 2019년을 제외하고 0%대이다. 2022년의 경우 정부내부수입과 전년도 세계잉여금을 제외한 자체수입은 3억 7,100만원으로 자체수입 비율은 0.89%에 불과하여 수입의 대부분을 일반회계 전입금과 공공자금관리기금 예수금 등 정부 내부수입에 의존하고 있다.

[최근 5년간 혁신도시건설특별회계 수입 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
자체수입(a)	15	18,540	553	144	371
정부내부수입(b)	173,757	186,005	338,530	351,870	32,015
전년도 세계잉여금(c)	0	0	45,713	23,373	9,345
자체수입비율 [a/(a+b+c)]	0.01	9.06	0.14	0.04	0.89

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

혁신도시건설특별회계의 자체수입이 저조함에 따라 최근 5년간 자체수입에 비해 큰 규모의 지출이 지속적으로 일어나고 있다. 2022년의 경우 동 회계의 지출은 373억 300만원인 반면, 자체수입은 3억 7,100만원에 불과하여 지출 대비 자체수입 비율은 0.99%였으며, 최근 5년간 지출 중 자체수입으로 충당하는 비율은 2019년을 제외하고는 1% 미만인 상황이다.

[최근 5년간 혁신도시건설특별회계 자체수입 및 지출 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
자체수입(a)	15	18,540	553	144	371
지출(b)	242,847	232,617	67,685	99,212	37,303
차이(a-b)	△242,832	△214,077	△67,132	△99,068	△36,932
비율(a/b)	0.01	7.97	0.82	0.15	0.99

주: 자체수입은 수입 중 정부내부수입과 전년도세계잉여금을 제외한 수입임

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 혁신도시건설특별회계는 지출의 대부분을 자체수입이 아닌 일반회계 전입금이나 공공자금관리기금으로부터의 예수금과 같은 정부내부수입으로 충당하고 있어 재정건전성이 우려되는 상황이다. 실제 2022년의 경우 혁신도시건설특별회계는 일반회계로부터 240억 1,500만원을 전입받았으며, 공공자금관리기금으로부터

80억원을 예수받았다. 또한, 2018년부터 2022년까지 최근 5년간 혁신도시건설특별회계가 일반회계로부터 전입받은 금액은 총 1,860억 4,400만원이며, 공공자금관리기금으로부터 예수받은 금액은 총 8,961억 3,200만원이다.

[혁신도시건설특별회계 일반회계 전입금 및 공공자금관리기금예수금 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	최근 5년간 합계
일반회계 전입금	25,854	36,976	18,729	80,470	24,015	186,044
기금예수금	147,903	149,029	319,800	271,400	8,000	896,132

주: 기금예수금은 공공자금관리기금 예수금

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

특히 공공자금관리기금으로부터의 예수금은 전입금과 달리 이자를 상환하여야 하는 의무가 발생하는데, 2022년의 경우 동 회계가 공공자금관리기금으로부터 예수 받은 예수금의 이자를 상환하는데 158억 1,200만원이 소요되었다. 또한, 최근 5년간 이러한 공공자금관리기금에의 이자상환에 소요된 총액은 1,089억 4,100만원에 달하는 등 이자상환으로 지출되는 비용의 규모 역시 상당하다.

[최근 5년간 혁신도시건설특별회계의 공공자금관리기금 이자상환 결산 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2018	2019	2020	2021	2022	최근5년간 합계
공공자금관리기금 예수이자상환	28,850	25,340	19,775	19,164	15,812	108,941

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 혁신도시특별회계는 종전부동산의 매각 등은 이미 상당부분 완료되었으며, 매입공공기관이 매입한 종전부동산 개발사업은 아직 정산이 완료되지 않아 자체수입이 극히 저조한 것으로 나타난다. 이에 동 회계는 지출의 대부분을 정부내부수입에 의존하고 있으나, 매년 그에 따른 이자상환 역시 상당한 규모로 지출되고 있어 재정건전성 악화에 대한 우려가 존재하는 상황이다.

(2) 매각완료 종전부동산 이익에 대한 중간 정산 필요

2023년 5월 말을 기준으로 한국농어촌공사가 소유한 종전부동산 중 매각이 완료되어 이익이 발생한 금액은 총 5,582억원이며, 한국자산관리공사가 소유한 종전부동산 중 매각이 완료되어 이익이 발생한 금액은 총 277억원이다.

이러한 이익에 대하여 다음과 같은 점에서 국토교통부와 매입공공기관 간의 중간 정산이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 혁신도시건설특별회계의 자체수입이 저조하여 회계의 재정건전성 악화가 우려되는 상황이므로 매각이 완료된 종전부동산에 대한 이익의 중간정산을 통해 이를 해소할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 혁신도시건설특별회계는 현재 자체수입이 저조하고 지출의 대부분을 정부내부수입에 의존하고 있어 회계의 재정건전성 악화가 우려되는 상황이다. 특히 지속적으로 공공자금관리기금으로부터 예수금을 받고 있으며, 이에 따라 예수금 이자상환으로 지출되는 비용 또한 상당하다는 점을 고려할 때, 매각이 완료된 종전부동산 이익에 대하여 조속히 중간 정산을 실시함으로써 동 이익을 특별회계로 전입하여 자체 수입 비율을 늘리고 정부내부수입 비율 및 이자상환 비용을 줄일 필요가 있다.

둘째, 종전부동산 개발사업 이익에 대한 중간정산을 하지 않을 경우 동 이익이 매입공공기관의 부채로 계산됨에 따라 부채비율이 증가하는 등 재무제표가 왜곡될 우려가 있다.

매입공공기관이 종전부동산 개발사업을 추진하면서 개발 등을 완료한 후 매각하여 이익이 발생하는 경우, 매입공공기관은 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」³⁾에 따라 해당 이익을 혁신도시건설특별회계로 반납하여야 한다. 즉, 매입공공기관의 입장에서는 동 사업을 추진하면서 발생하는 이익은 국토교통부와와의 정산을 통하여 혁신도시건설특별회계로 반납하여야 할 금액이므로 공공기관의 재무제표상 부채계정인 장기미지급금에 계상된다. 따라서, 매입공공기관이 종전부동산 개발사업을

3) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제44조(종전부동산 매입지원 등) ④ 매입공공기관 또는 지방공기업의 종전부동산 매입에 따른 이익이나 손실은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계에 전입하거나 회계에서 보전할 수 있다.

통하여 매각을 진행하고 이익이 발생할수록 국토교통부와의 정산 전까지는 기관의 부채 규모가 커지는 상황이 발생하는 것이다.

이처럼 매각 이익에 대한 중간 정산을 실시하지 않을 경우 매입공공기관의 부채 규모가 증가함에 따라 공공기관의 재무제표가 왜곡되는 문제가 있다. 특히 매입 공공기관 입장에서는 해당 이익이 부채로 계상됨에 따라 실질적으로는 관리가 어려운 부채가 증가하는 것이며, 부채 증가로 기관의 자금 차입에 어려움이 발생할 우려가 있으며, 공공기관 경영평가에도 악영향을 미칠 가능성이 있다.

따라서 국토교통부는 매입공공기관과의 종전부동산 개발사업에 대한 중간 정산을 조속히 실시함으로써 공공기관 재무제표의 왜곡 문제를 시정하고 투명성을 제고할 필요가 있다.

5-2. 종전부동산 개발사업의 지연 상황 해소 필요 및 국토교통부의 관리 강화 필요

가. 현 황

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」상 매입공공기관인 한국농어촌공사, 한국자산관리공사, 한국토지주택공사가 매입한 종전부동산은 총 412만 6,000㎡로, 그 매입 금액이 총 2조 9,944억원이다.

이 중 2023년 기준 아직 매각이 완료되지 않은 종전부동산 면적은 총 224만 7,000㎡이며, 매입 면적 대비 미매각률은 53.3%이다. 구체적으로 살펴보면, 한국농어촌공사는 매입한 종전부동산 273만㎡ 중 85만㎡가 아직 매각되지 않아 미매각률이 31.1%이며, 미매각된 면적 중 대부분이 5지구(효행지구)이다. 한국자산관리공사의 경우 매입한 종전부동산 38만 6,000㎡ 중 국방대학교 종전부동산 29만 7,000㎡를 제외한 종전부동산은 매각이 완료된 상황으로, 미매각률은 76.9%이다. 또한, 한국토지주택공사가 매입한 종전부동산은 110만㎡로, 2023년 기준 아직 매각이 완료된 부동산이 없이 전체가 매각되지 않은 상황이다.

[종전부동산 매입 및 매각 현황]

(단위: 천㎡, 억원, %)

구분	매입		미매각		미매각률 (b/a)
	면적(a)	금액	면적(b)	비고	
한국농어촌공사	2,730	18,113	850	5지구(효행지구)	31.1
한국자산관리공사	386	6,694	297	국방대학교 종전부동산 전체	76.9
한국토지주택공사	1,100	5,137	1,100	종전부동산 전체 미매각	100
합 계	4,216	29,944	2,247	-	53.3

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

개발사업이 지연될 경우 사업과 관련된 부대비용이 증가하여 매각 손익이 감소할 가능성이 높으므로 손실 보전과 같은 혁신도시건설특별회계로의 정산 규정을 고려할 때 매입공공기관은 사업 지연 원인을 파악하여 이를 조속히 해소할 필요가 있으며, 국토교통부 역시 개발사업 집행 현황 등에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.

(1) 미매각된 종전부동산 개발사업의 사업 지연 상황

매입공공기관이 매입한 종전부동산 중 2023년 5월말 기준으로 매각이 완료되지 않은 면적은 224만 7,000㎡이며, 매입공공기관이 해당 종전부동산들을 매입한 금액은 총 1조 2,575억원이다.

매입공공기관별로 2023년 5월말 기준 사업 집행 현황 살펴보면, 한국농어촌공사가 소유한 종전부동산 중 매각이 완료되지 않은 종전부동산은 5지구(효행지구)로, 면적은 850,000㎡이며, 해당 부지에서 문화재가 발굴됨에 따라 개발사업이 지연되어 개발계획을 수립 중인 상황으로 향후 매각까지 최소 12년 이상이 소요될 것으로 예상된다.

한국자산관리공사의 경우 국방대학교 종전부동산 297,000㎡가 아직 매각되지 않고 있다. 해당 부지는 도시개발사업 후 매각하기로 개발방식이 결정된 상황이다. 해당 토지는 사전 인허가 절차인 도시관리계획 변경(개발제한구역 해제) 및 도시계획 구역지정 인허가 등을 위하여 현재 관련 유관기관 협의를 진행 중인 상태이다.

또한, 한국토지주택공사가 소유하고 있는 종전부동산은 1,100,000㎡ 전체가 매각되지 않은 상황으로, 해당 부지 역시 도시개발사업 후 매각하기로 개발방식이 결정되었다. 그러나 도시개발사업을 진행함에 있어 지방자치단체가 교통개선대책 수립을 요구함에 따라 지자체와의 협의가 지연되고 있어 개발사업이 아직 시작되지 않은 상황으로, 한국토지주택공사에 따르면 지자체 협의 지연 등으로 인하여 기존 계획보다 최소 7년 이상 지연이 예상되는 상황이다.

[미매각 종전부동산 개발사업 현재 진행 상황]

(단위: 천㎡, 억원)

구분	개발방식	매입 면적	매입 금액(a)	현 상황 (2023년 5월 기준)
한국농어촌공사	현 상태 매각	40	92	사업 지연 (실시계획 수립 중)
	도시개발사업 후 매각	810	3,694	
한국자산관리공사	도시개발사업 후 매각	297	3,652	도시관리계획 변경 관련 협의 중
한국토지주택공사	도시개발사업 후 매각	1,100	5,137	지자체 협의 지연 (교통개선대책수립 요구)
합 계		2,247	12,575	

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 개발사업 지연 시 비용 증가 및 혁신도시건설특별회계의 손실 보전

종전부동산 개발사업의 경우 사업의 특성상 한국농어촌공사 소유 종전부동산과 같이 사업 진행 도중 문화재 발굴 등의 사유로 사업 집행이 지연되거나 관련 이해 관계자들과의 협의 지연으로 사업 집행이 지연되는 경우 인건비 소요나 물가 상승 등으로 인하여 사업비용이 상승할 가능성이 높다.

특히 공공기관은 국가와 다르게 재산세와 같은 세금을 납부하여야 하는 납세의 의무가 있으므로 종전부동산 개발사업이 지연되어 매각이 지연될수록 종전부동산과 관련된 재산세 등 세금과 관련된 비용이 지속적으로 발생하게 된다.

실제, 한국자산관리공사가 실시하여 매각이 완료된 종전부동산 개발사업 중 경기도 수원시에 소재한 농식품공무원교육원 종전부동산의 경우 매각금액은 매입금액(612억원)에 비하여 82억원 높은 694억원에 매각되었으나, 매각 과정에서 9회 유찰이 발생하는 등 장기간이 소요됨에 따라 인건비, 관리비, 재산세 등 부대비용이 발생하여 최종적으로 159억원의 손실이 발생하였다.

[농식품공무원교육원 종전부동산 개발사업 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	개발방식	매입 금액	매각 금액(a)	비용 (b)	손익 (a-b)
농식품공무원교육원	도시계획시설 후 매각	612	694	852	△159

자료: 한국자산관리공사 제출자료를 바탕으로 재작성

이처럼 부동산 개발사업의 경우 사업특성상 건설사업 등이 지연되는 경우 인건비 상승, 물가 상승 등으로 인하여 사업비가 상승할 가능성이 높으며, 재산세 등 관련 세금 역시 지속적으로 소요됨에 따라 사업비용이 증가하게 된다. 또한, 개발사업이 완료되었다고 하더라도 유찰 등의 사유로 매각이 지연될 경우 인건비, 관리비, 재산세 등 부대비용이 지속적으로 발생하여 사업의 손실 가능성이 높아진다.

한편, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」⁴⁾은 매입공공기관이 종전부동산 개발사업을 실시하면서 손실이 발생한 경우 이를 혁신도시건설특별회계에서 보전할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 종전부동산 개발사업의 지연으로 인하여 사업의 손실이 발생할 경우, 매입공공기관이 해당 사업을 수행함에도 불구하고 동 개발사업의 손실은 혁신도시건설특별회계로 귀속된다.

요약하면, 현재 매입공공기관이 보유한 종전부동산 중 매각이 완료되지 않은 종전부동산의 경우 문화재 발굴, 이해관계자와의 협의 지연 등으로 사업이 지연되고 있는 상황이다. 그러나 매입공공기관이 수행하고 있는 종전부동산 개발사업은 개발사업의 특성상 사업이 지연되거나 매각이 지연되는 경우 관련 비용이 증가하여 사업이 손실을 볼 가능성이 높다.

종전부동산 개발사업에서 손실이 발생할 경우 매입공공기관이 사업수행주체임에도 불구하고 해당 손실은 혁신도시건설특별회계로 귀속된다. 따라서 매입공공기관은 종전부동산 개발사업을 수행하면서 사업 지연으로 인하여 손실이 발생하지 않도록 사업 지연 소요를 해소하기 위하여 적극적으로 노력할 필요가 있으며, 국토교통부 역시 매입공공기관의 종전부동산 개발사업 수행 현황을 지속적으로 관리하고 사업 지연 소요를 해소할 수 있도록 적극 관리함으로써 개발사업의 손실이 발생하지 않도록 노력할 필요가 있다.

4) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제44조(종전부동산 매입지원 등) ④ 매입공공기관 또는 지방공기업의 종전부동산 매입에 따른 이익이나 손실은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계에 전입하거나 회계에서 보전할 수 있다.

가. 현 황

(1) 분석 필요성

법령 및 지침에 따른 규정을 위반하여 공공기관의 임직원 등을 대상으로 제공 되는 주택 융자금, 생활안정자금, 선택적 복지제도 등의 복리후생 제공의 재원으로 사용되는 복리후생비, 사내근로복지기금 등이나 휴직 및 정직 제도 등의 인사후생 제도가 적절하게 집행·운영되고 있는지 분석하여, 지침을 위반한 과도한 복리후생의 제공을 방지하고 합리적인 기관 운영을 도모하는데 있다.

(2) 공공기관 복리후생 재원

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

① 공공기관 복리후생비

공기업과 준정부기관의 예산 운용에 관련된 지침인 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」에 따르면, 복리후생비는 법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원의 복리후생을 위해 지급되는 비용을 의미한다고 명시¹⁾되어 있다. 또한 동 지침에서는 복리후생비는 급여성 복리후생비와 비급여성 복리후생비로 구분하여 편성하도록 규정²⁾하고 있으며, 급여성 복리후생비는 「소득세법」상 근로소득으로 분류된 경비를 모두 포함하는 개념이고, 비급여성 복리후생비는 복리후생비 중 급여성이 아닌 복리후생비를 의미한다.

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

1) 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」 p.15
‘복리후생비’는 법인과의 근로계약에 의하여 근로를 제공하고 그 대가를 받는 직원의 복리후생을 위해 지급되는 비용을 말한다.

2) 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」 p.15
복리후생비는 급여성 복리후생비와 비급여성 복리후생비로 구분하여 편성한다.

② 공공기관 사내근로복지기금 개념

「근로복지기본법」 제50조3)에서는 사업주로 하여금 사업 이익의 일부를 재원으로 사내근로복지기금을 설치하여 효율적으로 관리·운영하게 함으로써 근로자의 생활안전에 기여하도록 하고 있다. 또한 사업주는 동법 제61조4)에 따라 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익의 100분의 5를 기준으로 복지기금협의회가 협의하여 결정하는 금액을 사내근로복지기금의 재원으로 출연할 수 있다.

사내근로복지기금을 조성하는 공공기관은 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」에 따라 직원 1인당 출연규모, 유사·동종업종 민간기업 출연 수준, 복리후생 사업 소요재원 등을 감안하여 아래와 같은 기준을 상한으로 출연금을 편성하되, 다른 특별출연을 하여서는 아니하도록 규정하고 있다.

[사내근로복지기금 누적액별 출연율 기준(지침상)]

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

자료: 기획재정부, 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」, p.20

3) 「근로복지기본법」

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

4) 「근로복지기본법」

제61조(사내근로복지기금의 조성) ① 사업주는 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익의 100분의 5를 기준으로 복지기금협의회가 협의·결정하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 사내근로복지기금의 재원으로 출연할 수 있다.

② 사업주 또는 사업주 외의 자는 제1항에 따른 출연 외에 유가증권, 현금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 재산을 출연할 수 있다.

(3) 공공기관 복리후생비 및 사내근로복지기금 등에 관한 규정

기획재정부는 공공기관의 복리후생 수준이 사회통념상 과도하게 운영되지 않도록 「공기업·준정부기관 예산운용지침」 및 「공공기관 혁신에 관한 지침」 등을 마련하여, 공공기관의 복리후생을 위한 재원인 복리후생비(예산상)와 사내근로복지기금을 관리하고 있다.

해당 지침에 따른 공공기관 복리후생 관리의 주요 내용을 살펴보면, 「공기업·준정부기관 예산운용지침」은 공기업 및 준정부기관을 대상으로 장기근속자에 대한 기념품이나 포상금품 금지, 주택자금 저리 제공 금지, 공공기관 지방 이전에 따라 개인이 금융기관에 부담하는 주택구입·임차 관련 이자비용의 무상 지원 금지, 기관의 사내근로복지기금 출연 상한 등에 대하여 규정하고 있으며, 「공공기관 혁신에 관한 지침」은 전체 공공기관을 대상으로 사내근로복지기금 출연시 기획재정부 사전 협의 등에 관한 내용과 국가공무원 수준에 맞는 휴가·휴직제도 운영, 퇴직금 제도 운영, 기타 복리후생 제도 운영 등에 대하여 규정하고 있다.

[공공기관 복리후생비 및 사내근로복지기금에 관한 규정의 주요 내용]

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

자료: 기획재정부 지침을 바탕으로 재작성

(4) 공공기관 연도별 예산상 복리후생비 및 사내근로복지기금 현황

① 공공기관 연도별 예산상 복리후생비 현황

전체 공공기관의 2022년 복리후생비는 8,675억원으로, 2018년 대비 4.58%(380억원) 증가하였다.

[공공기관 연도별 예산상 복리후생비 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2018(A)	2019	2020	2021	2022(B)	증감액 (=B-A)	증감률 {=(B-A)/A}
공기업	4,026	3,896	3,775	3,566	3,629	△397	△9.9
시장형	2,159	2,143	2,040	1,910	1,933	△226	△10.47
준시장형	1,867	1,753	1,735	1,656	1,696	△171	△9.16
준정부기관	1,741	1,796	1,787	1,868	1,914	173	9.94
기금관리형	546	576	559	568	588	42	7.69
위탁집행형	1,195	1,220	1,228	1,300	1,326	131	10.96
기타공공기관	2,527	2,696	2,884	3,022	3,131	604	23.90
합 계	8,295	8,388	8,446	8,456	8,675	380	4.58

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 바탕으로 재작성

예산상 복리후생비 지출 규모를 공공기관 유형별로 살펴보면, 2018년 대비 2022년 복리후생비의 증가율이 가장 큰 유형은 기타공공기관으로서 2018년 대비 23.90% 증가(2,527억원 → 3,131억원)하였으며, 증가율이 두 번째로 큰 유형은 위탁집행형 준정부기관으로서 2018년 대비 10.96% 증가(1,195억원 → 1,326억원)하였다.

이처럼 기타공공기관 복리후생비의 2018년 대비 2022년 증가율이 높게 나타난 이유는, 2021년 기획재정부가 정부의 비정규직의 정규직화 정책에 따라 설립된 공공기관의 시설 관리 서비스 등을 제공하는 자회사(한국도로공사서비스(주), 한전 MCS)를 기타공공기관으로 신규 지정함에 따라 해당 기관의 복리후생비가 추가된 점 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

2018년 대비 2022년 복리후생비의 증가율이 가장 낮은 공공기관 유형은 시장형 공기업으로서, 2018년 대비 10.47% 감소(2,159억원 → 1,933억원)하였다. 이는 2021년 시장형 공기업이었던 한국광물자원공사가 한국광해관리공단과 통합 후 준시장형 공기업인 한국광해광업공단으로 통합함에 따라 해당 기관의 복리후생비가 감소된 점 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

② 공공기관 연도별 사내근로복지기금 현황

전체 공공기관의 2022년 사내근로복지기금 출연액은 1,645억원으로, 2018년 대비 29.9%(702억원) 감소하였다.

[공공기관 연도별 사내근로복지기금 출연 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2018(A)	2019	2020	2021	2022(B)	증감액 (B-A)	증감률 {=(B-A)/A}
공기업	1,702	1,111	922	995	454	△1,248	△73.32
시장형	958	170	216	777	225	△733	△76.51
준시장형	744	941	706	218	229	△515	△69.22
준정부기관	112	181	165	131	318	206	183.93
기금관리형	32	121	125	91	269	237	740.63
위탁집행형	80	60	40	39	49	△31	△38.75
기타공공기관	533	905	670	486	872	339	63.60
합 계	2,347	2,197	1,757	1,611	1,645	△702	△29.91

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 바탕으로 재작성

사내근로복지기금 출연 규모를 공공기관 유형별로 살펴보면, 2018년 대비 2022년 출연액 감소율이 가장 큰 유형은 시장형 공기업으로서 2018년 대비 76.51% 감소(958억원 → 225억원)하였으며, 감소율이 두 번째로 큰 유형은 준시장형 공기업으로서 2018년 대비 69.22% 감소(744억원 → 229억원)하였다.

이처럼 시장형·준시장형 공기업 사내근로복지기금 출연액의 2018년 대비 2022년 감소율이 높게 나타난 이유는, 시장형 공기업의 경우 발전 원가 상승 등의 사유로 수익 구조가 악화된 한국전력공사, 한국수력원자력 등의 사내근로복지기금 출연액이 감소한 점, 준시장형 공기업의 경우 한국토지주택공사 등의 사내근로복지기금 출연액이 감소한 점 등이 영향을 미친 것으로 보인다. 사내근로복지기금은 관련 법령에 따라 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익 중 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」에 따라 공공기관 1인당 기금누적액을 기준으로 정해진 일정 비율을 출연할 수 있으므로, 공공기관의 순이익 규모에 따라 출연액의 규모가 변화할 수 있기 때문이다.

한편 2018년 대비 2022년 사내근로복지기금 출연액의 증가율이 가장 높은 공공기관 유형은 기금관리형 준정부기관으로서, 2018년 대비 740.63% 증가(32억원 → 269억원)하였다. 이는 2018년에는 출연액이 없었던 기술보증기금, 신용보증기금 등의 사내근로복지기금 출연액이 2022년에 발생한 점(기술보증기금 90억 2,991만원, 신용보증기금 73억 9,500만원) 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

나. 분석의견

(1) 일반 정규직 대비 무기계약직을 차별한 선택적 복지제도 개선 필요

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 반하여 일반 정규직과 무기계약직을 차별해 선택적 복지제도를 운영하고 있는바 이를 개선할 필요가 있다.

한국의료기기안전정보원 등 7개 공공기관은 일반 정규직에 비하여 무기계약직에 낮은 수준의 선택적 복지제도의 기본금액(공통포인트 등)을 지급하였는데, 이는 복리후생비 예산 편성 시 무기계약직과 기존 직원을 합리적인 이유 없이 차별하지 않도록 규정한 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조제4항5)에 위반한 것으로 보인다.

기관별로 살펴보면, 한국의료기기안전정보원의 일반 정규직과 무기계약직 직원 간 복지제도 기본금액 차이는 140만원으로, 7개 기관 중 가장 컸다. 이에 대해 정

5) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제37조(공공기관의 복리후생제도) ④ 공공기관은 복리후생비 예산 편성시, 합리적인 이유없이 무기계약직과 기존 직원을 차별해서는 아니 된다.

보원은 2012년 타 기관의 규정을 참고하여 관련 보수규정을 제정하였는데, 제정 당시에는 무기계약직군이 없었으므로 차별적 처우에 대한 인식이 부재하였다는 입장이다. 정보원은 2023년 5월 정규직과 무기계약직의 동등 처우에 대하여 사용자와 근로자 간 협의를 완료하였고, 관련 보수규정 개정을 진행 중이다.

중소벤처기업진흥공단은 일반 정규직 직원에 대해 선택적 복지비 기본금액 150만원을 지급하나 무기계약직 대상으로는 44만원을 지급하고 있어 106만원의 차이가 발생하였다. 이와 관련하여 공단은, 정규직과 무기계약직 간 차이는 예산 반영 문제에 따른 것으로 이에 대해 지속적인 격차 해소 노력을 기울이고 있으며, 2023년에는 무기계약직 대상으로 지급하는 포인트를 44만원에서 54만원으로 상향 조정하였다는 입장이다.

한국공정거래조정원은 일반 정규직 직원에 대해 선택적 복지비 기본금액 90만원을 지급하나 무기계약직 대상으로는 40만원을 지급하고 있어 50만원의 차이가 발생하였다. 이와 관련하여 조정원은 향후 무기계약직 직원의 선택적 복지제도 기본금액을 정규직 직원과 동일한 수준으로 지급할 수 있도록 노력하겠으나, 경상경비 감축 등으로 인하여 현재로서는 선택적 복지비를 추가 반영하기 곤란하다는 입장이다.

북한이탈주민지원재단은 일반 정규직 직원에 대해 선택적 복지비 기본금액 72만원을 지급하나, 무기계약직에 대해서는 40만원을 지급하고 있어 32만원의 차이가 발생하였다. 이와 관련하여 재단은 차이 해소를 위해 노동조합과 임금협상 과정에서 논의를 계속하는 한편 2023년 예산안 편성 시부터 선택적 복지비 인상을 요구하였으나 현재까지 재원을 확보할 수 없었다는 입장이다.

한국산업안전보건공단은 일반 정규직 직원에 대해 선택적 복지비 기본금액 63만원을 지급하나, 무기계약직에 대해서는 2017년 「정규직 전환 가이드라인」 등에 따라 전환 당시의 처우개선 소요액 40만원을 제공하고 있어 23만원의 차이가 발생했으며, 이후 재정당국의 경상비 절감기조에 따라 무기계약직 처우 개선 관련 예산이 반영되지 못하였다는 입장이다.

우체국물류지원단은 일반 정규직 직원에 대해 선택적 복지비 기본금액 70만원을 지급하나 무기계약직 대상으로는 50만원을 지급하고 있어 20만원의 차이가 발생하였다. 특히 무기계약직을 대상으로 지급하는 포인트는 2020년 기준 40만원에서 상향 조정된 것이나, 여전히 일반 정규직 직원 대비 낮은 수준으로 지급되었다.

[일반직원과 무기계약직을 차별한 낮은 수준 기본금액 등 적용 현황]

기관명	기관유형	복지포인트 단가	기본포인트		원 환산 기준 차이 (A-B)
			일반 정규직 (A)	무기계약직 (B)	
한국의료기기안전정보원	기타공공기관	1원	2,000,000	600,000	1,400,000
중소벤처기업진흥공단	기금관리형 준정부기관	1,000원	1,500	440	1,060,000
한국공정거래조정원	기타공공기관	1,000원	900	400	500,000
북한이탈주민지원재단	기타공공기관	1,000원	720	400	320,000
한국산업안전보건공단	위탁집행형 준정부기관	1,000원	630	400	230,000
우체국물류지원단	위탁집행형 준정부기관	1원	700,000	500,000	200,000
한국석유관리원	위탁집행형 준정부기관	1원	1,200,000	1,000,000	200,000

주: 원 단위 환산 기준 차이가 큰 순서대로 정렬

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

이들 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 준수하여 다른 합리적 이유 없이 무기계약직이라는 이유로 일반 정규직에 비하여 낮은 수준의 기본금액을 지급하는 것을 지양함으로써 무기계약직 차별을 지양할 필요가 있다.

(2) 직원 대상 주택 용자금의 부적절한 제공 시정 필요

일부 공공기관은 지침을 위반하여 한국은행 가계대출금리 대비 과도하게 낮은 수준으로 예산 또는 사내근로복지기금을 활용하여 직원 대상 주택 용자금을 제공하거나, 85㎡를 초과하는 주택 구입을 지원하거나, 7천만원을 초과하여 주택 용자금을 지원하는 등 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 위반하여 주택 용자금을 부적절하게 제공하고 있어 시정이 필요하다.

2021. 8. 2. 개정된 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제46조제4항부터 제6항까지⁶⁾에 따르면 공공기관은 예산이나 사내근로복지기금을 통해 7천만원의 범위 내에서 주택자금(구입 또는 임차용)의 용자를 지원할 수 있으나, 예산 또는 사내근로복지기금 용자에 적용되는 대출 이자율은 한국은행이 공표하는 ‘은행가계자금대출금리’를 하한으로 하고, 무주택자가 85㎡ 이하 규모의 주택을 구입하는 경우에 한하여 지원 가능하다.

한편 한국은행에 따른 가계대출 시중금리를 살펴보면, 2018년 1월 3.71%에서 2020년 7월에는 2.62%로 하락하였다가 이후 꾸준히 상승하여 2023년 1월 기준으로 5.47%에 이르렀는데, 공공기관은 이를 참고하여 직원 대상 용자금을 제공할 필요가 있다.

6) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제46조(기타 복리후생 제도)

④ 공공기관은 예산이나 사내근로복지기금을 통해 주택자금(구입 또는 임차용)의 용자를 지원할 수 있으나, 생활안정자금은 사내근로복지기금을 활용한 용자 형식의 지원을 할 수 있고 이를 예산으로 운영할 수 없다. 다만, 공공기관의 지방이전에 따른 한시적인 지원의 경우에는 예외적으로 예산으로 운영할 수 있다.

⑤ 공공기관의 주택자금(구입 또는 임차용)이나 생활안정자금의 용자를 지원할 경우, 대출 이자율은 한국은행이 공표하는 ‘은행가계자금대출금리(분기별로 연동)’를 하한으로 하고, 대출한도는 주택자금은 7천만원, 생활안정자금은 2천만원을 상한으로 하여야 한다.

⑥ 제4항의 주택구입자금 용자는 무주택자가 85㎡이하 규모의 주택을 구입하는 경우에 한하여 지원할 수 있다.

[가계대출금리 반기별 현황]

(단위: %)

연도	'18. 1	'18. 7	'19. 1	'19. 7	'20. 1	'20. 7	'21. 1	'21. 7	'22. 1	'22. 7	'23. 1
가계대출 금리	3.71	3.73	3.58	3.12	2.95	2.62	2.83	2.98	3.91	4.53	5.47

주: 신규취급액을 기준으로 산정함

자료: 한국은행 자료를 바탕으로 재작성

그러나 일부 공공기관은 내부 직원을 대상으로 가계대출금리보다 낮은 금리로 예산 또는 사내근로복지기금을 활용하여 주택용자금(구입, 임차)을 제공하였다. 이를 기관별로 살펴보면, 신용보증재단중앙회의 경우 2023년 4월말 현재까지도 여전히 가계대출금리보다 과도하게 낮은 1.22% 수준의 주택용자금리를 제공하고 있으며, 한국농수산식품유통공사 등의 경우 조정에도 불구하고 여전히 한국은행이 공표한 가계대출금리보다 낮은 수준의 주택용자금리를 제공하고 있다.

[가계대출금리 대비 과도하게 낮은 수준으로 제공한 직원 대상 주택용자금 제공 현황]

(단위: 명, 백만원, %)

공공기관	지원현황		직원 대상 주택용자금리		비고
	지원 인원	지원 금액	임차	구입	
신용보증재단중앙회	1	70	-	1.22	
한국관광공사	48	5,068	1.6	1.6	2022.11. 기존 대출자 금리 조정 (1.6%→2.9%) 신규 대출자 금리 조정 (한국은행 기준)
한국농수산식품 유통공사	8	645	0.0 (가족별거 근무자 한정)	-	2022.1. 기존·신규대출 모두 금리 조정 (무이자 용자 제외) (1.8%→3.5%)

공공기관	지원현황		직원 대상 주택융자금리		비고
	지원 인원	지원 금액	임차	구입	
한국수자원공사	15	1,650	-	1.74	기존·신규대출 모두 분기별 COFIX 기준 변동금리 산정 (23.3분기:4.02%)
한국전기안전공사	41	1,154	0.0 (비연고지 근무자 한정)	-	2022.12. 무이자 규정 개정 (한국은행 기준)
한국토지주택공사	39	3,520	0.0 (인정이자 상여처리)	-	2023.1. 기존·신규대출 모두 금리 조정 (가중평균 차입이자율)
주택도시보증공사	29	4,025	1.5	1.5	2023. 2. 금리 조정 (1.5%→2.5%)

주: 2022년 신규 지원 대상 중, 2.0% 미만의 금리로 지원받은 대상 기준
 자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

또한 한국전력공사 등 18개 기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 개정안이 2021년 9월부터 시행되었음에도 불구하고, 2022년 신규 대출자를 대상으로 85㎡를 초과하는 주택 구입에 대해 융자금을 제공하였거나 7천만원을 초과하여 융자금을 제공하였다.

[대출한도를 초과하였거나 85㎡ 초과 주택에 대해 융자금을 제공한 공공기관 현황]
(단위: 명)

공공기관	지원현황		비고
	85㎡ 초과 주택 구입에 대해 융자금 제공	7천만원을 초과하여 융자금 제공	
한국지역난방공사	-	112	
한국도로공사	3	41	
기술보증기금	-	4	
한국수자원공사	1	59	2022.12. 대출 대상 등 조정
한국자산관리공사	-	26	
한국석유공사	5	30	
한국전력공사	-	523	2023.6. 대출 한도 축소
한국주택금융공사	-	1	
한전KPS	-	81	2023.3. 대출 한도 축소
한국부동산원	-	15	
한국광해광업공단	2	9	
한국관광공사	-	44	2022.11. 대출 한도 축소
한국토지주택공사	5	135	2022.8. 대출 한도 축소
한국전력거래소	-	25	
한국체육산업개발 주식회사	1	-	
한국농어촌공사	1	75	
한전KDN	-	49	2023. 6. 대출 한도 축소
주택도시보증공사	-	26	

주: 2022년 신규 지원 대상 기준

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 일부 공공기관이 소속 직원을 대상으로 주택 용자금을 한국은행 가계대출금리보다 과도하게 낮은 수준으로 제공하거나, 85㎡를 초과하는 주택 구입에 대해서도 용자금을 제공하거나 7천만원을 초과하여 용자금을 제공하는 것은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 위반된 것인바, 향후 공공기관은 개정된 「공공기관의 혁신에 관한 지침」의 내용과 취지에 따라 적정 수준의 대출 이자율을 설정하고 주택자금의 용자를 실시할 필요가 있다.

(3) 직원 대상 생활안정자금의 부적절한 제공 시정 필요

일부 공공기관은 지침을 위반하여 한국은행 가계대출금리 대비 과도하게 낮은 금리 수준으로 사내근로복지기금을 활용하여 직원 대상 생활안정자금을 제공하거나, 2천만원을 초과하여 생활안정자금을 지원하는 등 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 위반하여 생활안정자금을 부적절하게 제공하고 있어 시정이 필요하다.

2021. 8. 2. 개정된 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제46조제4항 및 제5항⁷⁾에 따르면, 공공기관은 사내근로복지기금을 통해 2천만원 한도 내에서 생활안정자금을 지원할 수 있으며, 사내근로복지기금 용자의 대출 이자율은 한국은행이 공표하는 은행가계자금대출금리를 하한으로 하여야 한다.

[가계대출금리 반기별 현황]

(단위: %)

연도	'18. 1	'18. 7	'19. 1	'19. 7	'20. 1	'20. 7	'21. 1	'21. 7	'22. 1	'22. 7	'23. 1
가계대출 금리	3.71	3.73	3.58	3.12	2.95	2.62	2.83	2.98	3.91	4.53	5.47

주: 신규취급액을 기준으로 산정함

자료: 한국은행 자료를 바탕으로 재작성

7) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제46조(기타 복리후생 제도)

④ 공공기관은 예산이나 사내근로복지기금을 통해 주택자금(구입 또는 임차용)의 용자를 지원할 수 있으나, 생활안정자금은 사내근로복지기금을 활용한 용자 형식의 지원을 할 수 있고 이를 예산으로 운영할 수 없다. 다만, 공공기관의 지방이전에 따른 한시적인 지원의 경우에는 예외적으로 예산으로 운영할 수 있다.

⑤ 공공기관의 주택자금(구입 또는 임차용)이나 생활안정자금의 용자를 지원할 경우, 대출 이자율은 한국은행이 공표하는 '은행가계자금대출금리(분기별로 연동)'를 하한으로 하고, 대출한도는 주택자금 은 7천만원, 생활안정자금은 2천만원을 상한으로 하여야 한다.

그러나 국민건강보험공단 등 19개 기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 개정안이 2021년 9월부터 시행되었음에도 불구하고, 한국은행 가계대출금리 대비 과도하게 낮은 금리 수준으로 생활안정자금을 제공하거나 2022년 신규 대출자를 대상으로 2천만원을 초과하여 생활안정자금을 제공하였다.

[가계대출금리 대비 과도하게 낮은 수준으로 제공한 직원 대상 생활안정자금 제공 현황]
(단위: 명, %)

기관명	2.0% 미만 수준 지원		2천만원을 초과하여 지원 받은 직원 수 (금리 무관)	비고
	직원 수	금리		
국민건강보험공단	915	0.93	430	2022.7. 대출 한도, 금리 조정 (한국은행 기준 금리)
사립학교교직원연금공단	-	-	17	
한국관광공사	-	-	40	
한국광해광업공단	-	-	65	
한국부동산원	-	-	73	
한국산업은행	-	-	334	
한국석유공사	-	-	318	
한국수자원공사	-	-	471	
한국전력공사	1,018	1.75	-	2023.6. 대출 금리 조정 (한국은행 기준 금리)
한국주택금융공사	-	-	12	
한국지역난방공사	-	-	176	2022.12. 대출 한도 축소
한전KPS	932	0.5~1.0	67	2023.2. 대출 한도, 금리 조정 (2.5%)
기술보증기금	-	-	67	
수도권매립지관리공사	-	-	20	
한국언론진흥재단	12	1.75	-	2022.7. 대출 한도, 금리 조정 (한국은행 기준 금리)
한국토지주택공사	-	-	702	
한국전력거래소	19	1.20	-	2022.9. 대출 금리 조정 (한국은행 기준 금리)
한국농어촌공사	-	-	358	
중소벤처기업진흥공단	-	-	98	

주: 2022년 신규 지원 대상 기준

자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 일부 공공기관이 소속 직원을 대상으로 생활안정자금을 한국은행 가계대출금리보다 과도하게 낮은 금리 수준으로 제공하거나, 2천만원을 초과하여 생활안정자금을 제공하는 것은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에 위반된 것인바, 향후 공공기관은 개정된 「공공기관의 혁신에 관한 지침」의 내용과 취지에 따라 적정 수준의 생활안정자금 지원 금리 및 규모를 설정할 필요가 있다.

(4) 휴직한 임직원에 대한 과다 보수 지급 규정 개선 필요

일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등에 반하여 휴직한 임직원에 대해 국가공무원 수준을 넘어서 보수를 과다 지급하는 규정을 개선할 필요가 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조제1항8)에 따르면, 공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생제도 운영을 지양하고 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영하도록 규정하여야 한다. 또한 동 지침 제42조제4항9)에 따르면, 공공기관 임직원의 휴직 사유 및 기간은 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영하고, 휴직 기간 중 보수 지급은 「공무원보수규정」을 준용하여야 한다.

한편 「공무원보수규정」 제28조제1항제1호 및 제2호10)에서는 공무원 외의 직

8) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제37조(공공기관의 복리후생제도)

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

9) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제42조(휴가·휴직 제도)

④ 제3항의 규정에 따른 공공기관의 휴직 관련 규정은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 휴직의 사유와 기간: 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영
2. 휴직 기간 중 보수 지급: 「공무원보수 등에 관한 규정」 준용
3. 육아휴직 급여: 「고용보험법」 제70조와 시행령 제95조에 따라 지급하고, 법령에 규정된 상한액을 초과하여 지급 금지
4. 유급 안식년 휴직: 연구직에 한하여 예외적으로 운영

10) 「공무원보수규정」

제28조(휴직기간 중의 봉급 감액)

① 「국가공무원법」 제71조제1항제1호에 따라 휴직한 공무원에게는 다음 각 호의 구분에 따라 봉급(외무공무원의 경우에는 휴직 직전의 봉급을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 일부를 지급한다. 다만, 공무원 질병 또는 부상으로 휴직한 경우에는 그 기간 중 봉급 전액을 지급한다.

1. 휴직 기간이 1년 이하인 경우: 봉급의 70퍼센트
2. 휴직 기간이 1년 초과 2년 이하인 경우: 봉급의 50퍼센트

병 사유로 휴직하였거나 외국유학 또는 1년 이상의 국외연수를 위하여 휴직하였다면, 휴직 기간이 1년 이하인 경우 봉급의 70%, 휴직 기간이 1년 초과 2년 이하인 경우 봉급의 50%를 지급하되, 외국유학 또는 국외연수의 경우 2년을 초과하여 지급할 수 없다. 또한 위에서 규정되지 않은 휴직은 봉급을 지급하지 않는다.

따라서 위와 같은 지침과 법령의 내용 및 취지를 고려하면, 공공기관은 ① 「공무원보수규정」 제28조에 명시되지 않은 사유로 휴직한 자에 대해 보수를 지급하거나, ② 공무상 외의 질병, 외국유학 또는 국외연수를 사유로 휴직한 자에 대해 「공무원보수규정」 제28조의 기준을 초과하여 보수를 지급하지 않도록 주의할 필요가 있다.

그러나 일부 공공기관은 2022년 말 기준으로 여전히 위와 같은 법령 및 지침을 위반하여 휴직제도를 운영하였다. 이를 유형별로 살펴보면 아래와 같다.

② 외국유학 또는 1년 이상의 국외연수를 위하여 휴직한 공무원에게는 그 기간 중 봉급의 50퍼센트를 지급할 수 있다. 이 경우 교육공무원을 제외한 공무원에 대한 지급기간은 2년을 초과할 수 없다.

1. 휴직 기간이 1년 이하인 경우: 봉급의 70퍼센트
2. 휴직 기간이 1년 초과 2년 이하인 경우: 봉급의 50퍼센트

④ 제1항 및 제2항에 규정되지 않은 휴직의 경우에는 봉급을 지급하지 아니한다.

〔「공무원보수규정」 제28조에 없는 휴직사유에 대한 보수 지급을 규정한 기관 현황〕

구분	해당 기관명
형사기소	기초과학연구원 부설 국가수리과학연구소, 충북대학교병원, 한국과학기술기획평가원 부설 국가과학기술인력개발원, 한국기계연구원, 한국무역보험공사, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국생명공학연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력통제기술원, 한국재료연구원, 한국전자통신연구원, 한국전자통신연구원 부설 국가보안기술연구소, 한국핵융합에너지연구원, 과학기술정책연구원, APEC기후센터
법률상 의무 수행 (병역소집 등)	아동권리보장원, 한국공정거래조정원, 한국과학창의재단, 한국무역보험공사, 한국문화예술교육진흥원, 한국여성과학기술인육성재단, 한국한의학진흥원, 한국항공우주연구원, 한국에너지정보문화재단
해외유학이 아닌 교육훈련	한국과학기술기획평가원 부설 국가과학기술인력개발원, 한국생산기술연구원, 한국원자력통제기술원, 한국천문연구원, 한국핵융합에너지연구원, 한국화학연구원, 한국화학연구원 부설 안전성평가연구소, 과학기술정책연구원, 한국생명공학연구원, APEC기후센터, 신용보증재단중앙회
기관 운영 사정	강릉원주대학교치과병원, 국립낙동강생물자원관, 국립생태원, 국립해양생물자원관, 국립항공박물관, 기초과학연구원 부설 국가수리과학연구소, 농림수산식품교육문화정보원, 정보통신정책연구원, 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국문화관광연구원, 과학기술사업화진흥원, 한국산업기술시험원, 한국생산기술연구원, 한국여성과학기술인육성재단, 한국연구재단, 한국원자력안전재단, 한국원자력연구원, 한국원자력통제기술원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국전자통신연구원 부설 국가보안기술연구소, 한국한의학연구원, 한국해양과학기술원, 한국해양과학기술원 부설 극지연구소, 한국해양과학기술원 부설 선박해양플랜트연구소, 한국해외인프라도시개발지원공사, 한국핵융합에너지연구원, 한국화학연구원, 한국화학연구원 부설 안전성평가연구소, 한국개발연구원, 과학기술정책연구원, 한국생명공학연구원, APEC기후센터, 한국철도기술연구원, 신용보증재단중앙회
천재지변, 전시·사변	국토안전관리원, 근로복지공단, 한국산업단지공단, 한국상하수도협회, 한국 의약품안전관리원, 한국제품안전관리원, 한국지질자원연구원
가족 간호	국가과학기술연구회
기타	한국건설기술연구원(박사학위 논문 작성), 한국무역보험공사(국제기구 등 고용), 한국문화관광연구원(국내외 타 기관에서 전문지식 연마), 한국부동산원(국제기구 등 고용)

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

〔「공무원보수규정」 제28조의 기준을 초과한 보수 지급을 규정한 기관 현황〕

구분	해당 기관명
업무 외 상병으로 인한 휴직임에도 70% 초과(1년차) 또는 50% 초과(2년차)하여 보수 지급	경북대학교치과병원, 국립박물관문화재단, 국립중앙의료원, 국방과학연구소, 국방기술품질원, 국방기술품질원 부설 국방기술진흥연구소, 독립기념관, 산업연구원, 정보통신정책연구원, 중소기업기술정보진흥원, 한국교육과정평가원, 한국법무보호복지공단, 한국사회복지협의회, 한국산림복지진흥원, 한국상하수도협회, 한국소방산업기술원, 한국여성인권진흥원, 한국여성정책연구원, 한국연구재단, 한국저작권보호원, 한국전기연구원, 한국조세재정연구원, 한국탄소산업진흥원, 한국항공우주연구원, 한국환경산업기술원, 한국개발연구원, 대한체육회, 경상국립대학교병원, 88관광개발, 한국해양수산개발원, 전남대학교병원, 에스알, 경북대학교병원
업무 외 상병으로 인한 휴직임에도 2년을 초과하여 보수 지급	한국교통연구원, 한국국제협력단, 한국법무보호복지공단, 한국소방산업기술원, 한국여성정책연구원, 한국원자력통제기술원, 한국조세재정연구원, 한국핵융합에너지연구원, 한국개발연구원
외국유학으로 인한 휴직에 대해 50%를 초과하여 보수 지급	국립공원공단, 한국문화관광연구원, 에스알, 한국문화재단, 경상국립대학교병원, 한국생명공학연구원, APEC기후센터, 경북대학교병원, 전남대학교병원
외국유학으로 인한 휴직에 대해 2년을 초과하여 보수 지급	국립공원공단, 대한장애인체육회, 독립기념관, 한국생명공학연구원, 신용보증재단중앙회, 정부법무공단, 한국농수산식품유통공사, 한국문화관광연구원, 한국문화재단, 한국연구재단 부설 정보통신기획평가원, 예술의전당, APEC기후센터, 경북대학교병원

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

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

(5) 「국가공무원법」에서 인정되지 않는 휴직 규정 개선 필요

일부 공공기관은 「국가공무원법」에서 인정되지 않는 임직원 휴직 사유를 규정하고 있는바, 「국가공무원법」 및 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등의 취지를 고려하여 관련 규정의 개선이 필요하다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제42조제3항 및 제4항¹¹⁾에 따르면, 공공기관은 「국가공무원법」과 관련 규정을 감안하여 휴직에 관한 합리적인 규정을 마련하고 휴직제도가 남용되지 않도록 복무관리를 하고, 공공기관 휴직의 사유와 기간은 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영하도록 명시하고 있다.

이에 각 공공기관은 국가공무원의 휴직 사유를 규정한 「국가공무원법」 제71조¹²⁾ 및 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제42조 등을 참고하여 내부 직원의 휴직

11) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제42조(휴가·휴직 제도)

③ 공공기관은 「국가공무원법」과 관련규정을 감안하여 휴직에 관한 합리적인 규정을 마련하고 휴직제도가 남용되지 않도록 복무관리를 하여야 한다.

④ 제3항의 규정에 따른 공공기관의 휴직 관련 규정은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 휴직의 사유와 기간: 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영
2. 휴직 기간 중 보수 지급: 「공무원보수 등에 관한 규정」 준용
3. 육아휴직 급여: 「고용보험법」 제70조와 시행령 제95조에 따라 지급하고, 법령에 규정된 상한액을 초과하여 지급 금지
4. 유급 안식년 휴직: 연구직에 한하여 예외적으로 운영

12) 「국가공무원법」

제71조(휴직)

① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 임용권자는 본인의 의사에도 불구하고 휴직을 명하여야 한다. <개정 2008. 3. 28.>

1. 신체·정신상의 장애로 장기 요양이 필요할 때
 2. 삭제 <1978. 12. 5.>
 3. 「병역법」에 따른 병역 복무를 마치기 위하여 징집 또는 소집된 때
 4. 천재지변이나 전시·사변, 그 밖의 사유로 생사(生死) 또는 소재(所在)가 불명확하게 된 때
 5. 그 밖에 법률의 규정에 따른 의무를 수행하기 위하여 직무를 이탈하게 된 때
 6. 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제7조에 따라 노동조합 전임자로 종사하게 된 때
- ② 임용권자는 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 휴직을 원하면 휴직을 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 대통령령으로 정하는 특별한 사정이 없으면 휴직을 명하여야 한다.

1. 국제기구, 외국 기관, 국내외의 대학·연구기관, 다른 국가기관 또는 대통령령으로 정하는 민간 기업, 그 밖의 기관에 임시로 채용될 때
2. 국외 유학을 하게 된 때
3. 중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때
4. 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나 여성공무원이 임신 또는 출산하게 된 때
5. 사고나 질병 등으로 장기간 요양이 필요한 조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 간호하기 위하여 필요한 때. 다만, 조부모나 손자녀의 간호를 위하여 휴직할

사유를 규정할 필요가 있다.

〔「국가공무원법」 제71조 각 호의 휴직 사유〕

구분	세부 내용
질병휴직	신체, 정신상의 장애로 장기 요양이 필요할 때
병역휴직	「병역법」에 따른 병역 복무를 마치기 위하여 징집 또는 소집된 때
생사 소재 불명	천재지변이나 전시·사변, 그 밖의 사유로 생사 또는 소재가 불명확하게 된 때
법률상 의무수행	그 밖에 법률의 규정에 따른 의무를 수행하기 위하여 직무를 이탈하게 된 때
노동조합 전임자	「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제7조에 따라 노동조합 전임자로 종사하게 된 때
국제기구 임시채용 등	국제기구, 외국 기관, 국내외의 대학·연구기관, 다른 국가기관 또는 대통령령으로 정하는 민간기업, 그 밖의 기관에 임시로 채용될 때
해외유학	국외 유학을 하게 된 때
교육기관 연수	중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구기관이나 교육기관 등에서 연수하게 된 때
육아휴직	만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나 여성공무원이 임신 또는 출산하게 된 때
간병휴직	사고나 질병 등으로 장기간 요양이 필요한 조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 간호하기 위하여 필요한 때
동반휴직	외국에서 근무·유학 또는 연수하게 되는 배우자를 동반하게 된 때
직무 관련 연구과제 수행	일정 기간 재직한 공무원이 직무 관련 연구과제 수행 또는 자기개발을 위하여 학습·연구 등을 하게 된 때

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

그러나 한국과학기술정보진흥원, 한국상하수도협회 등 일부 공공기관은 2022년 말 기준 내부 지침 및 규정을 통하여 「국가공무원법」에서 인정되지 않는 휴직 사유를 정하거나, 휴직 사유를 포괄적으로 정하고 있어 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등의 취지와 달리 규정하고 있다.

수 있는 경우는 본인 외에는 간호할 수 있는 사람이 없는 등 대통령령등으로 정하는 요건을 갖춘 경우로 한정한다.

6. 외국에서 근무·유학 또는 연수하게 되는 배우자를 동반하게 된 때
7. 대통령령등으로 정하는 기간 동안 재직한 공무원이 직무 관련 연구과제 수행 또는 자기개발을 위하여 학습·연구 등을 하게 된 때

〔「국가공무원법」상 인정되지 않거나, 포괄적인 휴직 사유를 규정한 공공기관 현황〕

기관명	휴직 사유
건설기술교육원	본인이 일신상의 사정으로 휴직을 청원하였을 때
경북대학교병원	7년 이상 근무한 직원이 개인사정으로 휴직을 원할 때
한국원산지정보원	초과인력 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때
공간정보품질관리원	휴직의 청원이 ‘그 밖에 특별한 사유’가 있다고 인정될 때
국가과학기술연구회	기타 신청한 휴직사유가 타당하다고 인정한 때, 기타 휴직명령이 타당하다고 인정될 때
과학기술사업화진흥원	직제 개폐로 진흥원 운영상 불가피할 때
국가철도공단	개인사정으로 고충처리위원회에서 결정한 때
국가평생교육진흥원	그 밖에 진흥원 운영상 불가피하다고 인정되어 위원회의 동의를 얻었을 때, 휴직의 청원이 ‘그 밖에 원장이 필요하다’고 인정된 때
국립암센터	초과인력 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때, 근속연수 10년 이상인 장기근속자가 소속부서의 대체인력 채용 없이 안정적으로 운영 가능한 상황 하에서 무급휴직을 신청한 때
국립중앙의료원	기타 원장이 필요하다고 인정하는 경우
국립항공박물관	그 밖에 본인의 희망에 따라 관장이 인정하는 경우
국립해양생물자원관	기타 사유로 본인의 요구가 있을 때
그랜드코리아레저	기타 회사의 운영 사정상 그 외 휴직이 필요한 때
기초과학연구원	연구원의 운영상 불가피할 때
기초과학연구원 부설 국가수리과학연구소	연구소 운영상 불가피하다고 인정될 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
대외경제정책연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정되었을 때
대한건설기계안전관리원	그 밖에 원장이 휴직이 필요하다고 인정한 경우
대한석탄공사	휴직을 청원할 때
동북아역사재단	일신상의 사유로 인하여 휴직을 원하는 경우
부산대학교병원	10년 이상 재직한 직원 본인이 원하는 경우
부산대학교치과병원	10년 이상 장기근속했을 때
사립학교교직원연금공단	기타 가사 등 부득이한 사유
산업연구원	기타 정당한 사유가 있을 때

기관명	휴직 사유
세종학당재단	기타 특별한 사정이 있다고 인정될 때
시청자미디어재단	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
식품안전정보원	그밖에 정보원 운영상 불가피한 휴직
신용보증기금	그 밖에 경영상의 이유 등으로 휴직이 불가피하다고 인정될 때
신용보증재단중앙회	가사 또는 일신상의 사유로 인하여 출근이 불가능한 경우
아동권리보장원	일신상의 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우
연구개발특구진흥재단	기타 부득이한 사정이 있다고 인정할 때
의료기관평가인증원	초과인력 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때, 기타 일신상의 사유로 직무를 수행할 수 없을 때
장애인기업 종합지원센터	인사위원회의 징계심사에 회부되어 휴직을 필요로 할 때, 결근 1 개월을 초과하였을 때
재외동포재단	신체, 신상의 일로 인하여 휴직을 원하는 경우
전략물자관리원	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
정보통신정책연구원	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때, 연구원 운영상 불가피할 경우
공영홈쇼핑	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
중소기업유통센터	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
중소벤처기업연구원	본인이 휴직을 신청하고, 위원회에서 인정할 만한 휴직 사유가 있을 때
충북대학교병원	근속연수 10년 이상의 직원이 휴직을 요청할 때
코레일관광개발	3년 이상 재직자가 일신상의 사정으로 부득이 직무를 이탈하였을 때
한국가스공사	인사위원회의 징계심의에 부의되어 휴직을 필요로 할 때, 기타 공사의 운영 사정상 필요한 때
한국가스기술공사	인사위원회의 징계심의에 부의되어 휴직을 필요로 할 때
한국건강증진개발원	초과정원 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때
한국건설기술연구원	그 밖에 정당하거나 불가피한 사유로 직원이 무급휴직을 원하는 때
한국과학기술기획평가원	기타 부득이한 사정이 있다고 인정할 때
한국과학기술기획평가원 부설 국가과학기술인력개발원	그 밖의 부득이한 사정이 있다고 인정할 때
한국과학기술연구원	운영상 불가피한 때

기관명	휴직 사유
한국과학기술정보연구원	기타 정당한 사유가 있을 때
한국광해광업공단	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
한국국제교류재단	기타 상기 1~6호에 해당하지 않는 휴직의 사유가 있을 경우로서 인사위원회 심의를 거쳤을 때
한국기계연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정되었을 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국기초과학지원연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정되었을 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국노동연구원	연구원 운영상 불가피할 때
한국도로공사	직원의 재충전 등이 필요한 경우
한국도로공사서비스	회사의 경영상 이유
한국등산·트레킹지원센터	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
한국무역보험공사	기타 휴직이 불가피하다고 인정될 때
한국문화번역원	기타 특별한 사정이 있다고 인정될 때
한국문화정보원	정보원의 운영상 불가피하다고 인정될 때
한국문화진흥주식회사	그 밖에 부득이한 사유가 있을 때
한국벤처투자	기타 회사 형편에 따른 명령휴직
한국보건의료연구원	본인이 무급휴직을 희망할 때
한국보건의료인 국가시험원	초과정원 해소를 위하여 필요한 경우로서 본인이 무급휴직을 원하는 경우
한국보육진흥원	초과정원 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원하는 경우
한국산림복지진흥원	기타 정당한 사유로 본인의 요구가 있을 때
한국산업기술시험원	기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국산업기술진흥원	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
한국상하수도협회	기타 협회가 특히 휴직시킬 필요가 있다고 인정할 때
한국생산기술연구원	기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국수자원조사기술원	기술원 운영상 불가피하다고 인정될 때
한국식품산업클러스터 진흥원	그 밖에 부득이한 사정이 있다고 인정한 경우
한국식품안전관리인증원	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때

기관명	휴직 사유
한국식품연구원	기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있었을 때
한국언론진흥재단	그 밖의 휴직이 불가피하다고 인사위원회에서 인정하는 경우
한국에너지기술연구원	정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국에너지기술평가원	기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국에너지재단	징계절차 진행으로 휴직을 필요로 하는 경우, 그 밖에 부득이한 사유로 본인이 휴직을 원하는 경우
한국여성과학기술인 육성재단	직제 개폐로 재단 운영상 불가피할 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국연구재단	직제의 개폐 또는 예산의 축소로 인하여 인원의 감축이 불가피할 때
한국예술인복지재단	기타 특별한 사정이 있다고 인정될 때
한국우편사업진흥원	그 밖에 타당한 사유로 본인이 휴직을 원하는 때
한국원자력안전재단	직제 개폐 또는 예산 축소 등 인원 감축이 불가피한 경우
한국원자력연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정되는 경우, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국원자력의학원	기타 정당한 사유가 있을 때
한국원자력통제기술원	기술원 운영상 불가피하다고 인정하였을 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국의료분쟁조정 중재원	초과인력 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때, 기타 일신상의 사유로 직무를 수행할 수 없을 때
한국자활복지개발원	그 밖에 부득이한 사유로 본인이 무급휴직을 원하는 경우
한국장기조직기증원	초과정원 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때
한국장애인개발원	기타 일신상의 이유로 직원의 정상적인 계속근무가 일시적으로 불가하다고 판단한 때
한국재료연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정되었을 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국저작권보호원	기타 일신상의 이유로 직무를 수행할 수 없다고 원장이 인정한 경우
한국저작권위원회	기타 일신상의 이유로 직무를 수행할 수 없다고 위원장이 인정한 경우
한국전기연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정될 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때

기관명	휴직 사유
한국전자통신연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정될 때, 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국전자통신연구원 부설 국가보안기술연구소	운영상 불가피하다고 인정될 때, 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국지질자원연구원	정당한 직원의 요구가 있을 때
한국청소년정책연구원	연구원 운영상 불가피하거나 정당한 사유가 있다고 인정되었을 때
한국출판문화산업진흥원	그 외의 정당한 사유로 직원이 휴직을 청원할 때
한국콘텐츠진흥원	일·가정 양립을 위해 10년 이상 근속한 직원이 무급휴직을 신청할 때
한국탄소산업진흥원	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
한국표준과학연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정될 때, 기타 정당한 사유로 연구원에서 승인한 경우
한국한의학진흥원	초과정원 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때, 기타 일신상의 사유로 직무를 수행할 수 없을 때
한국한의학연구원	기타 연구원 운영상 휴직이 불가피하다고 인정되었을 때, 직원의 정당한 요구가 있을 때
한국항공우주연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정하였을 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국해양과학기술원	기관 운영상 불가피한 경우, 기타 정당한 사유에 의한 경우
한국해양과학기술원 부설 극지연구소	운영상 불가피한 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국해양과학기술원 부설 선박해양플랜트연구소	기관 운영상 불가피한 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국해외인프라 도시개발지원공사	공사 운영상 부득이한 사정에 의하여 휴직을 시켜야 하는 경우, 그 밖의 개인적인 사유로 휴직을 청원한 경우
한국핵융합에너지 연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정될 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국화학연구원	연구원 경영이 위태로울 정도의 긴박한 경영상의 필요성이 있다고 인정될 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때
한국화학연구원 부설 안전성평가연구소	긴박한 경영상의 필요가 있을 때, 기타 정당한 사유로 직원의 요구가 있을 때

기관명	휴직 사유
한국환경산업기술원	기타 정당한 사유로 직원 본인의 요구가 있을 때
한전원자력연료주식회사	징계심사에 회부되어 휴직을 필요로 할 때
항공안전기술원	특수한 가정사정에 따른 경우, 기타 정당한 사유의 직원 요구 시
환경보전협회	기타 정당한 사유의 직원 요구 시
한국개발연구원	기관 운영상 불가피한 경우
축산물품질평가원	질병에 걸렸거나 사고를 당했을 때, 그 밖에 타당한 사유로 본인이 휴직을 원하는 때
서민금융진흥원	일신상의 사유로 부득이 직무를 이탈하게 되는 경우
과학기술정책연구원	연구원 운영상 불가피한 때, 기타 직원 신청에 따라 원장이 필요하다고 승인하는 경우
한국지식재산연구원	기타 정당한 사유가 있을 때, 경영상 필요하다고 원장이 인정하여 본인의 신청을 받은 때
한국조폐공사	긴박한 경영상의 필요가 있는 경우
한국생명공학연구원	연구원 운영상 불가피한 때, 그 밖에 정당한 사유로 직원의 요구가 있었을 때
한국공공조직은행	초과정원 해소 등을 위해 필요하고 본인이 무급휴직을 원할 때
APEC기후센터	센터 운영상 불가피하다고 인정되었을 때
한국철도기술연구원	연구원 운영상 불가피하다고 인정될 때
한국에너지정보문화재단	일신상 사정으로 휴직을 청원한 때, 사사로이 결근 1개월을 초과한 때, 징계절차 진행으로 휴직을 필요로 할 때
한국의료기기안전정보원	그 밖에 정보원 운영상 휴직이 불가피하다고 인정되었을 경우

주: 재외동포재단은 2023. 6. 4. 해산되었음(권리 및 의무는 2023. 6. 5. 신설된 재외동포청이 승계)
 자료: 각 공공기관 자료를 바탕으로 재작성

또한 대외경제정책연구원, 한국과학기술연구원 등 일부 기관은 내부 규정을 통해 ‘연구원 운영상 불가피하다고 인정되었을 때’를 휴직 사유로 정하면서, ① 당해 기관의 직원은 「국가공무원법」을 적용받는 공무원이 아니라 「근로기준법」을 적용받는 근로자에 해당하고, ② 해당 휴직 사유는 「근로기준법」에 따른 사유에 해당하므로 휴직 제도의 남발 또는 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 위반에 해당하지 않는다는 입장이다.¹³⁾

13) 이를 구체적으로 살펴보면, 대외경제정책연구원은 「근로기준법」에서 인정하는 “경영상 이유에 의한

그러나 공공기관의 임직원은 국가로부터 제공받는 보조금, 출연금 등의 재원이거나 국가에서 부여한 독·과점적 지위 등을 기반으로 하여 공공의 이익 창출에 기여하는 역할을 수행하고 있으므로 그들에게 요구되는 역할규범 또한 「근로기준법」만을 적용받는 일반적인 민간기업의 근로자와는 상이하다고 보는 것이 타당하며, 설령 당해 기관이 주장하는 바와 같이 「근로기준법」의 취지에 따라 직원이 휴직할 수 있도록 내부 규정을 운영하는 것이 필요하다고 할지라도 그러한 필요성을 ‘운영상 불가피한 경우’ 등과 같이 모호하고 포괄적인 문구를 통해 반영하는 경우 「근로기준법」의 취지에 부합하는 사유뿐만 아니라 당해 기관의 자의적인 사유 또한 ‘운영상 불가피한 경우’로 간주될 가능성이 여전히 존재하므로 휴직 제도 남발의 여지를 완전히 배제할 수는 없다.

따라서 공공기관은 이와 같은 점을 고려하여 「국가공무원법」에서 인정되지 않는 휴직 사유를 통해 휴직제도를 남발하지 않도록 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 준수하여 내부규정을 개선할 필요가 있다.

(6) 징계로 인한 직무에 종사하지 않는 정직 기간 중 보수 지급 규정 개선 필요

일부 공공기관은 직무상 의무 위반 등의 사유로 인하여 정직 징계처분을 받은 임직원
에 대해 정직 기간에도 보수를 지급하도록 규정하고 있는바, 「국가공무원법」 및 「공공기
관의 혁신에 관한 지침」 등의 취지를 고려하여 관련 규정의 개선이 필요하다.

「국가공무원법」 제80조제3항¹⁴⁾에 따르면, 정직 처분을 받은 자는 그 기간 중 공무원의 신분은 보유하나 직무에 종사하지 못하며 보수는 전액을 감하는 것으로 규정하고 있다. 이는 일반적으로 정직 처분이 공금횡령·유용, 업무상 배임, 미성년자 성폭력 등 심각한 직무상의 의무 위반에 대해서 내려지는 징계인바, 정직 기간 중에는 해당 직원이 업무에 종사하지 않기 때문이다.

휴직”이며 휴직 제도를 남발하기 위한 것이 아니므로 내부 규정 개선이 불가하다는 입장이며, 한국과학기술연구원 「근로기준법」 제46조제1항에 따라 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우 근로자에게 휴업수당을 지급하기 위한 것이므로 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 위반하기 위한 목적의 조항이 아니나 개선 필요성이 인정되는 경우에는 추가 검토 후 개정을 고려하겠다는 입장이다.

14) 「국가공무원법」

제80조(징계의 효력)

- ③ 정직은 1개월 이상 3개월 이하의 기간으로 하고, 정직 처분을 받은 자는 그 기간 중 공무원의 신분은 보유하나 직무에 종사하지 못하며 보수는 전액을 감한다.

그럼에도 일부 공공기관은 정직 시에도 보수를 지급하도록 규정하고 있어, 징계 처분이 내려진 직원에 대해서 「국가공무원법」에 비하여 과도한 수준의 복리후생을 제공하고 있다.

2023년 현재 존재하는 347개의 전체 공공기관 중 2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급한 기관은 총 176개였는데, 이들 중 2022년 말에도 기관 내부규정에서 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급하도록 한 내용이 유지된 기관은 총 88개였다. 또한 2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 실제로 보수를 지급하지는 않았으나, 2022년 말에도 기관 내부규정에서 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급하도록 한 내용이 유지된 기관은 총 31개였다. 즉, 2022년 말 기준으로 여전히 119개의 공공기관이 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급할 수 있도록 하는 내부규정을 유지하고 있었다.

[공공기관의 정직 기간 중 보수 지급 규정 관련 현황]

구분	해당 기관 수
2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급하였으나, 2022년 말 기준 관련 규정을 개정한 기관	88개
2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급하였고, 2022년 말 기준으로도 관련 규정이 존재하는 기관	88개
2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 실제로 보수를 지급한 바는 없으나, 2022년 말 기준으로도 관련 규정이 존재하는 기관	31개

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 재작성

[2022년 말 기준 정직 기간 중 보수 지급 규정이 존재하는 공공기관 현황]

구분	해당 기관명
2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 보수를 지급하였고, 2022년 말 기준으로도 관련 규정이 존재하는 기관(88개)	강릉원주대학교치과병원, 건설근로자공제회, 국민건강보험공단, 국가과학기술연구회, 국립공원공단, 국립낙동강생물자원관, 국립부산과학관, 국립생태원, 국립중앙의료원, 국토교통과학기술진흥원, 국토연구원, 근로복지공단, 기초과학연구원, 기초과학연구원 부설 국가수리과학연구소, 노사발전재단, 대한적십자사, 부산대학교병원, 신용보증기금, 에너지경제연구원, 오송첨단의료산업진흥재단, 우체국물류지원단, 제주국제자유도시개발센터, 제주대학교병원, 주택관리공단, 중소벤처기업연구원, 충북대학교병원, 코레일유통, 코레일테크, 한국가스공사, 한국고전번역원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술정보연구원, 한국과학창의재단, 한국교육과정평가원, 한국국제협력단, 한국기초과학지원연구원, 한국나노기술원, 한국노동연구원, 한국방송광고진흥공사, 한국법무보호복지공단, 한국도로공사, 한국도로공사서비스, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업단지공단, 한국산업은행, 한국석유공사, 한국수산자원공단, 한국수자원공사, 한국식품안전관리인증원, 한국언론진흥재단, 한국에너지기술연구원, 한국여성인권진흥원, 한국여성정책연구원, 한국연구재단, 한국원자력의학원, 한국자산관리공사, 한국장애인고용공단, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국조세재정연구원, 한국주택금융공사, 한국지능정보사회진흥원, 한국지역난방공사, 한국지질자원연구원, 한국콘텐츠진흥원, 한국토지주택공사, 한국한의학연구원, 한국화학연구원, 한국화학연구원 부설 안전성평가연구소, 한국환경공단, 한국환경산업기술원, 한국환경연구원, 한국수출입은행, 영화진흥위원회, 대한체육회, 기술보증기금, 국립대구과학관, 과학기술정책연구원, 한국해양수산개발원, 중소기업은행, 에스알, 한국철도기술연구원, 코레일네트웍스, 주택도시보증공사, 전북대학교병원, 예술의전당, 한국철도공사
2018~2022년 동안 정직처분을 받은 직원에게 실제로 보수를 지급한 바는 없으나, 2022년 말 기준으로도 관련 규정이 존재하는 기관(31개)	국제방송교류재단, 대한건설기계안전관리원, 부산대학교치과병원, 새만금개발공사, 신용보증재단중앙회, 아동권리보장원, 예금보험공사, 전략물자관리원, 정보통신정책연구원, 정부법무공단, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업유통센터, 중소벤처기업진흥공단, 통일연구원, 한국고용노동교육원, 한국과학기술기획평가원 부설 국가과학기술인력개발원, 한국부동산원, 한국사회적기업진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국소방산업기술원, 한국영상자료원, 한국원자력통제기술원, 한국전자통신연구원 부설 국가보안기술연구소, 한국핵융합에너지연구원, 항공안전기술원, 한국형사·법무정책연구원, 한국잡월드, 88관광개발, 한국생명공학연구원, 수도권매립지관리공사, APEC기후센터

자료: 각 공공기관 제출자료를 바탕으로 작성됨

따라서 공공기관은 「국가공무원법」 상의 정직 시 보수 지급 규정을 고려하여, 직무상 의무 위반으로 인하여 징계 처분을 받은 임직원이 사실상 직무에 종사하지 못하는 정직 기간에 대한 보수를 지급하지 않도록 내부규정을 개선할 필요가 있다.

결산분석시리즈 III

2022회계연도 공공기관 결산 중점 분석

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 2983-2845

© 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 2983-2845



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE