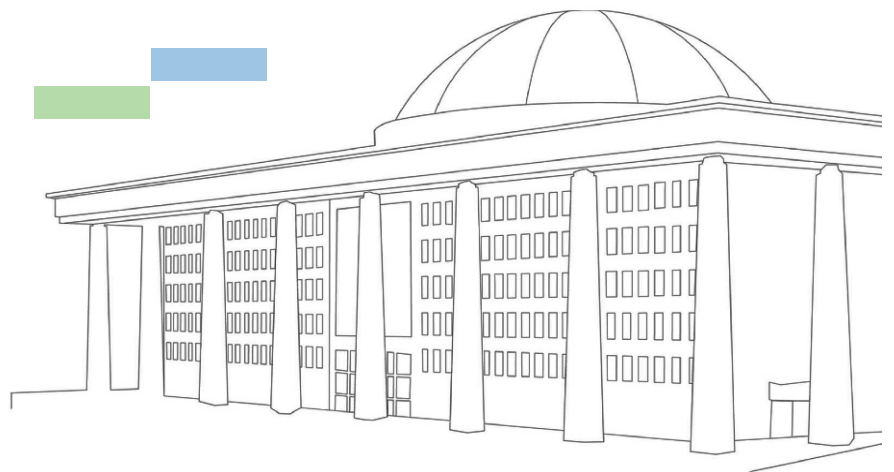




National Assembly Budget Office

2011 회계연도 공공기관 결산 평가

2012. 7



국회에산정책처
National Assembly Budget Office

사업평가 12-06

2011회계연도 공공기관 결산 평가

총괄 | 박용주 사업평가국장

기획·조정 | 조영철 공공기관평가과장

작성 | 조영철 공공기관평가과장

이은경 공공기관평가과 사업평가관

윤상우 공공기관평가과 사업평가관

전수연 공공기관평가과 사업평가관

강지형 공공기관평가과 사업평가관

안옥진 공공기관평가과 사업평가관

나유성 공공기관평가과 사업평가관보

지원 | 유보연 공공기관평가과 행정실무원

한선희 공공기관평가과 자료분석지원요원

본 보고서는 국회가 관심 있게 다룰 재정 현안이나 정책 이슈에 대해 객관성 있는 분석정보를 적시성 있게 제공함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

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

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

2011회계연도 공공기관 결산 평가

2012. 7.

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

발간사

2012년 현재 288개의 공공기관은 법령에 규정된 정부 위탁사업을 수행하기 위해서 출연금, 출자금, 보조금, 재정융자금의 형태로 정부 예산을 직접 지원받고 있습니다. 국회예산정책처가 집계한 2011회계연도 공공기관 정부지원 예산은 35.3조 원으로 정부 총지출 309.1조원의 11.4%에 달해 국회 결산심사에서 중요한 비중을 차지하고 있습니다. 또한 공공기관의 부채 규모는 2011년 463.5조원으로 국가채무 402.8조원을 넘어서고 있습니다.

공공기관은 정부의 직접적인 예산 지원 외에 부담금 수입과 위탁 및 독점 수입, 자체수입 등 다양한 수입을 기반으로 공익사업을 수행하고 있습니다. 그러므로 국회의 결산 심사가 부처별로 편성된 예산사업을 중심으로 진행된다면 정부가 공공기관에 직접 지원한 예산을 중심으로 이루어지기 때문에 다양한 수입원을 기반으로 수행되는 공공기관의 사업성과를 제대로 평가하기 어려운 측면이 있습니다.

이에 국회예산정책처는 국회의 결산 심사를 지원하기 위해 「2011회계연도 공공기관 결산 평가」 보고서를 발간하였으며, 정부지원 예산만이 아니라 위탁 및 독점 수입과 자체수입 등으로 수행되는 공공기관의 주요 사업에 대한 종합적인 평가와 공공기관 재무안정성과 지속성에 대한 분석을 담으려고 노력하였습니다.

본 보고서는 공공기관의 재정지원 가능 공공기관의 금융부채 현황, 원자력 안전규제 시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제, 공공기관 공공요금 원가산정의 문제, 공공기관 고용 현황, 공공기관 감사제도의 문제, 연금성 기금관리 공공기관의 자산 운용상의 문제, 지방이전 현황, 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 문제, 공기업 국제회계기준 도입에 따른 재무효과 분석 등에 대하여 중점분석을 하였습니다. 또한 한국토지주택공사, 한국철도공사, 중소기업진흥공단, 국민건강보험공단, 한국마사회 등 주요 공공기관의 재무현황과 사업성과에 대해서도 평가하였습니다.

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

2012년 7월

국회예산정책처장 주 영 진

차 례

요 약/ 1

I. 공공기관 결산개요/ 45

- 1. 공공기관 현황45
 - 가. 공공기관 지정 현황45
 - 나. 공공기관 결산 절차52
- 2. 공공기관 재무 현황54
 - 가. 2011회계연도 공공기관 재무결산 개요54
 - 나. 주요 공공기관 부채 증가 현황56
 - 다. 공공기관 매출액, 영업이익, 당기순이익58
 - 라. 공공기관 부채 집계에서 제외된 2개 금융공공기관의 재무 현황62
- 3. 공공기관 정부지원 결산65

II. 중점평가/ 73

- 1. 공공기관 부채 현황 분석73
 - 가. 문제제기73
 - 나. 공공기관 부채 현황73
 - 다. 손실보전 공공기관 재무현황과 부채규모 분석76
- 2. 비금융 공공기관 금융부채와 지급보증 현황 분석86
 - 가. 문제제기86
 - 나. 비금융 공공기관 금융부채 현황87
 - 다. 주요 공공기관별 재무건전성, 수익성 평가91
 - 라. 재정 지원이 필요한 7개 공공기관의 금융부채 분석106
 - 마. 공공기관 지급보증 현황108
- 3. 공기업 국제회계기준 도입의 재무효과 분석112
 - 가. 문제제기112
 - 나. 국제회계기준 적용과 부채비율 변화114

다. 공기업별 국제회계기준 적용의 주요 영향	121
라. 국제회계기준 적용으로 인한 기타 고려사항	128
마. 2013회계연도 준정부기관의 국제회계기준 적용 신중한 고려 필요 ..	132
4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제	133
가. 공공기관별 요금산정기준과 총괄원가 현황	133
나. 공공요금별 총괄원가 산정의 문제점과 개선과제	137
5. 공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제	155
가. 문제제기	155
나. 공기업·준정부기관 감사제도 현황	156
다. 공기업·준정부기관 내부감사제도의 문제점과 개선과제	162
라. 공기업·준정부기관 외부회계감사제도의 문제점과 개선과제	168
6. 공공기관 고용 현황 분석	173
가. 공공기관 고용 현황	173
나. 정규직 감소와 비정규직 증가	176
다. 장애인 고용 현황	188
라. 국가유공자 고용 현황	191
마. 청년고용 현황	193
7. 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 문제점과 개선과제	196
가. 문제제기	196
나. 공기업·준정부기관 예비타당성조사 제도 개요	197
다. 2011년 예비타당성조사 현황	198
라. 2011년 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 면제사유 분석	201
마. 공기업·준정부기관 예비타당성조사제도의 개선사항	208
8. 공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제	211
가. 문제제기	211
나. 공공기관 자회사 현황	211
다. 다양한 형태의 지원에 따른 자회사 특혜 문제	213
9. 금융공공기관 결산분석	219
가. 문제제기	219
나. 금융공공기관의 재무현황	219
다. 예금보험공사의 사전감독 기능 적극적 행사 필요	226
라. 한국자산관리공사의 저축은행 부실PF대출채권 매입 방식 개선 필요 ..	237
마. 무역보험공사의 기금건전성 제고 필요	241

10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제	244
가. 문제제기	244
나. 원자력 관련 정부지원 예산사업 현황	244
다. 원자력안전위원회의 위상에 관한 재검토	248
라. 원자력안전규제기관의 인적구성의 다양성 및 전문역량관리 필요	255
마. 원자력안전연구 예산 독립성 확보 필요	261
바. 원자력손해배상보험 가입금액 확충 필요	265
11. 연금성 기금 관리 공공기관의 자산운용 결산분석	268
가. 문제제기	268
나. 연금성 기금 관리 공공기관의 기금 자산 현황	268
다. 연금성 기금 관리 공공기관의 기금 수익률 실적 분석	272
라. 위험조정수익률 분석	281
마. 공무원연금기금 복지부문 운용 실적 분석	286
바. 결론	294
12. 공공기관 지방이전사업 현황 분석	295
가. 공공기관 지방이전 추진 현황	295
나. 종전부동산 매각 지연 및 임차청사 미확보로 인한 지연	299
다. 공공기관 지방이전 비용 적정성 문제	305
라. 공공기관 지방이전 비용 부담 가능성 문제	315

III. 기관별 평가/ 321

1. 한국수자원공사	321
가. 결산 현황	321
나. 한국수자원공사 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	324
다. 경인 아라뱃길 투자비 회수 방안 모색 필요	328
라. 4대강 사업비 투자회수 방안 모색 필요	329
2. 한국철도공사	331
가. 결산 현황	331
나. 한국철도공사 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	333
다. 고속철도, 일반철도 부문별 손익현황 분석	340
라. 인건비 비중이 높은 비용구조 개선 필요	343
3. 한국토지주택공사	351
가. 결산 현황	351

나. 한국토지주택공사 정부지원 예산사업의 성과보고서 평가	354
다. 장기체화재고 확대	356
라. 사업부문별 구분회계시스템에 대한 검증 필요	359
4. 국민건강보험공단	362
가. 결산 현황	362
나. 국민건강보험공단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	364
다. 국민건강보험과 노인장기요양보험의 기금화 문제	367
라. 보험자병원으로서 일산병원 역할 강화 필요	370
마. 노인장기요양보험의 서비스 전달체계 및 평가제도의 개선 필요	376
바. 산재보험의 전가로 인한 건강보험 손실 문제	380
5. 근로복지공단	384
가. 결산 현황	384
나. 근로복지공단의 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	386
다. 업무상질병판정위원회 운영 개선 필요	389
라. 산재 미보고로 인한 건강보험으로의 부담 전가 문제	401
6. 한국마사회	405
가. 결산 현황	405
나. 특별적립금 사업의 성과미흡과 축산발전기금 출연비율 상향 조정 검토 필요	407
다. 신성장 동력확보사업의 집행 부진 및 계획수립 부적정 문제	416
라. 장외발매소 확장에 따른 장외발매소 매출 증가 문제	421
마. 주거래협약체결 은행 평잔 유지 조건에 따른 기회손실 발생	423
7. 중소기업진흥공단	427
가. 결산 현황	427
나. 중소기업진흥공단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	429
다. 융자사업의 신용대출 확대 및 금리결정 방식 개선 필요	433
라. 수출인큐베이터 운영실적 개선 필요	440
8. 대한무역투자진흥공사	446
가. 결산 현황	446
나. 대한무역투자진흥공사 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	447
다. 적정 규모의 적립금 관리 필요	451
라. 킨텍스 수익성 제고 필요	456

9. 국민체육진흥공단	461
가. 결산 현황	461
나. 국민체육진흥공단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	462
다. 생활체육시설 설치지원사업의 실집행 부진	466
라. 친환경 대중골프장의 운영방안 재검토 필요	472
마. 체육진흥투표권 위탁운영비율 적정 산정 필요	474
10. 한국국제협력단	479
가. 결산 현황	479
나. 한국국제협력단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가	481
다. 한국국제협력단 자산운용 관련 문제점	483
라. 한국국제협력단 사업평가관련 문제점	486
마. WFK 통합봉사단 관련 문제점	495
바. 초청연수사업 유사·중복 문제점	501
11. 국립대학병원	505
가. 정부지원 예산현황	505
나. 국립대학병원의 수익 현황 분석	510

IV. 시정요구 및 예산 편성 방향 검토사항/ 517

1. 시정요구 검토사항	517
2. 공공기관 정부지원 예산 편성 방향 관련 검토사항	534

여 약

요 약

I. 공공기관 결산개요

1. 공공기관 현황

- 2012년 6월 말 현재 공공기관으로 지정되어 있는 기관은 총 288개 기관임.
 - 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 근거하여 기획재정부 장관이 지정함.

- 그러나 본 보고서의 평가대상 기관은 2012년 4월 말 기획재정부가 공공기관 경영정보 공개시스템을 통하여 경영정보를 통합 공시한 286개 기관으로 한정함.
 - 2012년 5월 공공기관으로 신규 지정된 기초과학연구원, 한국임업진흥원은 평가대상에서 제외함.

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조는 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하도록 하고 있음.
 - 2012년 6월 말 현재 공기업으로 28개 기관, 준정부기관으로 83개 기관, 기타공공기관으로 177개 기관이 지정되어 있음.
 - 공기업은 자체수입액이 총수입액의 50% 이상인 기관 중에서 지정함. 이 중 자산 규모가 2조원 이상이고 자체수입액이 총수입액의 85% 이상인 기관을 시장형 공기업으로 지정하며, 시장형 공기업이 아닌 공기업은 준시장형 공기업으로 지정함.
 - 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정함. 이 중 「국가재정법」 상 기금을 관리하거나 위탁·관리하는 기관을 기금관리형 준정부기관으로

지정하며, 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 위탁집행형 준정부기관으로 지정함.

- 기타공공기관은 공공기관으로 지정되어 있는 기관 중 공기업·준정부기관으로 지정된 기관을 제외한 공공기관임.

□ 공공기관 결산 절차

- 공기업·준정부기관의 결산 절차는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조에 규정되어 있음.
- 기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 결산서에 감사원의 검사결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고 8월 20일까지 국회에 제출하여야 함.

2. 공공기관 재무 현황

□ 기획재정부가 발표한 공공기관의 2011회계연도 자산은 698.9조원, 부채는 463.5조원, 당기순손실은 8.4조원임.

- 공공기관 자산은 2010년 대비 54.1조원(8.4%), 부채는 61.8조원(15.4%) 증가하였고, 당기순이익은 12.6조원 감소하였음.
- 2011년부터 공공기관의 재무정보는 국제회계기준이 적용되어, 연결재무제표가 주재무제표로 됨에 따라 연결자회사들의 재무정보가 추가로 집계됨.

□ 기획재정부의 공공기관 재무 결산 총계 산정시, 한국수출입은행과 한국정책금융공사는 제외함.

- 한국수출입은행과 한국정책금융공사의 부채는 부채비율이 아닌 BIS비율로 관리하고 있다는 이유로 공공기관 재무 결산 총계에서 제외하고 있음.
- 기획재정부 공공기관 재무 결산 총계에서 제외된 한국수출입은행과 한국정책금융공사의 2011년 자산은 117.8조원, 부채는 87.8조원임.

3. 공공기관 정부지원 결산

- 2011회계연도 공공기관에 대한 정부지원 규모는 109.9조원으로 집계되었으며, 이 중 출연금, 보조금 등 정부가 예산을 통하여 직접 지원한 금액(직접지원액)은 35.3조원임.
 - 공공기관의 수입 중 정부가 예산을 통하여 직접 지원하는 출연금, 보조금, 출자금, 융자금, 기타 정부로부터의 이전수입은 직접지원액으로 분류하였으며, 정부가 사업의 위탁·대행, 부담금 징수 권한 부여 등을 통하여 간접적으로 지원한 금액은 간접지원액으로 분류하였음.
 - 정부의 직접지원액은 2010년 대비 2011년 0.4조원 감소하였는데, 한국석유공사의 유전개발사업 출자금이 0.5조원 감소하였으며, 한국토지주택공사의 보금자리주택 융자금이 1.0조원 감소한 것이 주요 원인으로 분석됨.
 - 2011회계연도 공공기관 정부지원 규모 중 간접지원액의 규모는 74.6조원임.

2011회계연도 공공기관 정부지원 결산

(단위: 조원, %)

		2010 결산	2011 결산	비중	증감액
직접지원	정부출연금	10.5	11.3	32.0	0.8
	정부보조금	5.7	6.6	18.7	0.9
	정부출자금	4.4	2.9	8.2	-1.5
	융자금	5.9	4.9	13.9	-1.0
	기타 정부로부터 이전수입	9.1	9.5	26.9	0.4
	직접지원소계	35.7	35.3	100	-0.4
간접지원	정부위탁수입	10.3	10.7	14.3	0.4
	부담금수입	3.0	3.2	4.3	0.2
	법령상 강제규정에 의한 민간이전수입	39.8	44.8	60.1	5.0
	법령상 독점수입	15.5	15.9	21.3	0.4
	간접지원소계	68.5	74.6	100	6.1
합 계(직접+간접)		104.2	109.9	—	5.7

자료: 각 공공기관 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 집계함.

II. 중점평가

1. 공공기관 부채 현황 분석

- 기획재정부가 발표한 2011회계연도 공공기관 총 부채규모 463.5조원은 공공기관이 관리주체인 18개 기금의 부채를 포함하고 한국수출입은행과 한국정책금융공사의 부채를 제외한 것임.
 - 2012년 1월 한국산업은행, 중소기업은행, 산은금융지주는 공공기관 지정에서 해제되었으므로 2011회계연도 공공기관 부채 집계에서 제외됨.

연도별 공공기관 총 부채 현황

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010	2011
공공기관 부채	249.3	294.5	341.6	401.6	463.5

자료: 기획재정부 보도자료.

- 2011년 말 12개 손실보전 공공기관의 부채규모는 2010년 말 229조원에 비해 10% 증가한 252조원임.
 - 손실보전 공공기관이란 설치근거법에 이익적립금으로 공공기관의 손실을 보전할 수 없을 때 정부가 그 부족액을 보전해 주도록 하는 법률조항이 있는 공공기관을 의미함.
- 2011년 12개 손실보전 공공기관 중 손실이 발생한 기관들의 당기순손실 또는 결손금은 총 1.7조원임.
 - 2011년 당기순손실 또는 결손금이 발생한 기관 또는 계정은 대한석탄공사, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 신용보증기금의 중소기업매출채권보험 계정과 신용보증기금, 기술신용보증임.
 - 상기 기관들의 경우 결손금이 누적되어 있어 자체적으로 손실을 보전할 수 없는 상황이므로 이들 기관의 2011년 당기순손실 또는 결손금 1.7조원은 미래 국가재정의 부담으로 이어지게 됨.

- 2011년 정부가 12개 손실보전 공공기관에 출자 또는 출연한 총 금액은 1.6조 원이며, 이중 결손금이 누적되어 있는 대한석탄공사, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 신용보증기금의 중소기업매출채권보험제정과 신용보증기금, 기술신용보증에 정부가 출자 또는 출연한 금액은 4,140억원임.

2. 비금융 공공기관 금융부채와 지급보증 현황 분석

- 비금융 공공기관의 금융부채는 2011년 말 기준 246.3조원으로, 2006년 96.6조 원 대비 149.7조원 증가함.
 - 2011년 말 기준으로 공기업의 금융부채는 228조원으로, 전체 비금융 공공기관 금융부채의 98%를 차지함.
 - SOC 사업 관련 공기업 중 한국토지주택공사 89.8조원, 한국철도공사(코레일공 항철도 포함) 11.1조원, 한국도로공사 22.6조원, 한국수자원공사 11.3조원 등임.
 - 에너지 관련 공기업 중 한국전력공사와 6개 발전자회사의 금융부채 47.5조원, 한국가스공사 금융부채가 23.1조원임.
 - 해외자원개발 관련 공기업 중 한국석유공사가 11.9조원, 한국광물자원공사가 1.9조원 등임.
- 정부가 이자비용 상당액을 재정지원하거나, 지원 가능성이 있는 7개 공공기관의 2011년 말 금융부채는 151.4조원, 이자비용은 7.3조원임.
 - 정부가 공공기관의 차입금 원리금 상환을 위하여 재정지원을 하고 있거나, 공공기관이 자체수입으로 원리금 상환이 어려울 것으로 판단되어 향후 정부의 재정지원 가능성이 있는 7개 공공기관의 금융부채 규모는 2011년 말 기준으로 총 151.4조원이며, 이자비용은 7.3조원으로 집계됨.
 - 정부가 이자비용 상당액 또는 기관운영비를 재정지원을 하고 있는 한국수자원공사, 대한석탄공사, 여수광양항만공사, 한국철도시설공단 등 4개 공공기관의 2011년 말 금융부채는 총 22.8조원이며, 이자비용은 1조원임.
 - 현금기준 이자보상배율([영업이익+감가상각비]/이자비용)이 '1'보다 작아 만기가 도래하는 채권의 정상적인 상환이 어려워 향후 정부의 재정지원이 필요할 수 있는 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국철도공사 등 3

개 공공기관의 2011년 말 금융부채 합계는 128.6조원이며, 이자비용은 6.2조원임.

정부가 이자비용 상당액을 재정 지원하거나 지원 가능성 있는 공공기관 현황

(단위: 억원, 배)

		현금기준 이자보상배율						2011 금융부채 잔액	2011 이자 비용
		2006	2007	2008	2009	2010	2011		
이자비용, 운영비 상당액 재정지원 공공기관	한국철도시설공단	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	140,665	7,163
	한국수자원공사	13.8	13.2	11.2	8.0	3.5	2.7	63,509	2,343
	대한석탄공사	-1.1	-0.7	-0.6	-0.0	-1.1	-0.6	13,770	545
	여수광양항만공사	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.2	9,862	524
	소계(a)							227,804	10,575
재정위험 가능성 있는 공공기관	한국토지주택공사	1.8	1.5	1.5	0.5	0.2	0.4	897,740	43,699
	한국전력공사	5.6	3.7	-2.3	1.5	0.2	-0.7	300,012	14,092
	한국철도공사	-0.8	-1.2	-1.4	-0.9	-0.3	-0.3	88,066	4,352
	소계(b)							1,285,818	62,143
합 계(a+b)								1,513,622	72,718

주: 1. 공공기관의 각 비율은 개별기준으로 산정하였으며, 한국철도공사의 유형자산처분이익을 공사의 주된 영업활동에서 발생한 지속적인 영업이익으로 간주하지 않아 영업이익에서 차감함.

2. 한국수자원공사의 금융부채와 이자비용은 4대강 관련 금융부채와 이자비용임.

자료: 공공기관별 사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

- 공공기관 측면에서의 재무구조 강화를 위한 노력 외에도 정부에서 이들 기관의 재무건전성 강화를 위한 다양한 방안을 마련하지 않을 경우, 향후 발생할 수 있을 우발채무위험이 가중될 소지가 있으므로 이에 대한 대책 마련이 필요함.

□ 공공기관의 2011년 말 기준 자회사 등에 대한 지급보증액은 8.7조원으로 2010년 4.5조원의 1.9배임.

- 자회사 등에 지급보증을 하고 있는 공공기관은 한국석유공사, 한국토지주택공사, 한국광물자원공사 등 총 18기관이고, 지급보증 잔액은 8.7조원이며, 전년도 4.5조원의 1.9배임.

- 해외자원개발, 에너지사업과 관련된 공공기관들의 지급보증액은 2010년에는 1.6조원 수준이었지만, 2011년에 큰 폭으로 증가하여 3.8조원에 이룸.
 - 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국전력공사의 발전자회사 등이 해외자원개발과 신재생에너지사업부문 투자와 관련하여 자회사 지급보증을 크게 확대하고 있음.
- 제주국제자유도시개발센터가 자회사 (주)해울의 차입금과 관련하여 지급보증한 3,764억원은 센터의 2011년 말 자본 3,638억원보다 많은 수준임.
- 자회사 등에 대한 과도한 지급보증은 모회사의 우발채무위험을 확대시키므로, 공공기관의 자회사 등에 대한 지급보증 한도액을 총자산 대비 일정비율 이내에서 유지하도록 지침을 마련할 필요가 있음.

3. 공기업 국제회계기준 도입의 재무효과 분석

- 공기업은 2011회계연도부터 국제회계기준(IFRS)에 따른 회계결산을 수행하여야 하며, 2010년도 재무제표를 IFRS에 따라 재작성하여야 함.
 - 공기업은 2011회계연도부터, 준정부기관은 2013회계연도부터 IFRS를 의무적으로 적용하여야 함.
 - IFRS는 기존의 기업회계기준(K-GAAP)과 비교하여 연결재무제표 중심, 경제적 실질을 반영하는 공정가치 평가, 원칙중심의 회계처리, 주식공시의 확대라는 특징이 있음.
- 2010년 결산 기준으로 K-GAAP상 부채비율이 높았던 기업은 IFRS적용에 따라 부채비율이 낮아짐.
 - IFRS 적용 시 기존 K-GAAP에 비해 2010년 연결재무제표 기준으로 한국토지주택공사는 99.1%p, 한국가스공사는 70.5%p, 한국지역난방공사는 63.8%p 부채비율이 감소함.
 - 이는 주로 유형자산 재평가에 따른 자산 가치 증가에 기인한 것이며, 본 조항의 적용여부는 기관의 선택사항임.
 - 인천공항공사 등 부채비율이 낮은 공기업은 유형자산 재평가에 소요되는 비용과 이에 따른 효익 등을 고려하여 재평가를 수행하지 않음.

- IFRS적용에 따른 회계기준 변경으로 인한 부채비율 감소를, 실제 재무구조 개선에 따른 부채비율 개선과 구분할 필요 있음.
- 2011년 말 기준 27개 공기업의 투자부동산 규모는 1.2조원임.
 - 이들 투자부동산은 주된 영업이 아닌 부수적으로 수입을 창출하는 부동산으로, 각 기관의 보유 실태가 별도로 관리되어야 하며, 대한석탄공사 등 재무구조 개선이 시급한 공기업은 불필요하게 보유하고 있는 투자부동산의 매각을 조속히 진행하여야 함.
- IFRS적용으로 인한 재무수치 변동은 공공요금에 영향을 미칠 수 있으므로 이에 미치는 영향을 파악하여 공공요금에 적절히 반영될 수 있도록 하여야 함.
 - 현재 이의 담당부처인 기획재정부와 지식경제부는 이와 관련하여 세부적으로 검토하고 있지 않은 상황임.
- 2013회계연도 준정부기관의 IFRS적용 시 신중한 고려 필요
 - IFRS는 원칙 중심의 회계기준으로 각 기관의 회계원칙 적용의 자율성이 확대되어 각 공기업 별 비교가능성이 저하되는 문제점이 있음.
 - 부채비율 등을 중심으로 한 재무건전성 평가 시, 각 기업 별로 세부적인 회계처리 내역을 분석하여야 하므로, 2013회계연도부터 준정부기관에 IFRS를 도입할 경우 이의 효과와 영향을 세밀히 검토하여 IFRS 적용을 신중하게 고려할 필요 있음.

4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제

- 고속도로 휴게시설 사업부문 수익을 고속도로 요금에 반영 필요
 - 고속도로 휴게시설(휴게소, 주유소)은 고속도로와 연결되어 도로이용에 편의를 제공하기 위한 목적으로 설치된 시설이므로 고속도로 통행료의 총괄원가산정에 포함할 필요가 있음.

- (주)코레일유통 철도역사 임대료를 철도 운임에 반영 필요
 - 한국철도공사는 임대하고 있는 철도역사에 대하여 적정투자보수율만큼 철도 운임에 반영하고 있는데, 동 역사수익(역사임대료)을 적정원가에서 차감하지 않아 동액만큼 공공요금에 상승하였으므로 적정원가에서 차감하여야 할 것임.
 - 최근 6년 동안 구내영업료 등에서 발생한 수익은 총 2,118억원에 이룸.

- 한국전력공사 전력사업 지원 자회사 이익을 전기 요금에 반영 필요
 - 한전KDN(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주), 한국원자력연료(주) 등은 전력 생산과 공급사업을 지원하기 위하여 설립된 회사로서, 한국전력공사와 발전자회사에 대한 매출의존도가 73~98%에 이르고 있음.
 - 이들 자회사들의 이익(지분법이익 해당액)을 적정원가와 요금기저에 반영하지 않아 동액만큼 요금이 상승하게 되므로 이를 반영하여 합리적인 요금이 산정될 수 있도록 전기요금기준을 개정할 필요가 있음.
 - 한국전력공사의 6개 발전자회사 이익은 적정원가에 차감하고 있지만, 전기 생산과 공급에 필요한 지원기능을 수행하는 4개 자회사의 지분해당 이익 1,063~2021억원을 요금에서 차감하지 않고 있음.

- 한국전력공사 지원 자회사 상장차익인 5,055억원을 전기요금에 반영 필요
 - 한국전력공사는 보유하고 있던 한전산업개발(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주) 주식 중 일부를 매각하였고, 매각금액은 총 6,369억원이며, 처분이익은 5,055억원임.
 - 한국전력공사가 전력사업 관련 지원 자회사를 상장하여 얻은 주식 매각차액은 전기요금에서 차감하는 것이 타당할 것으로 판단됨.
 - 한국전력공사의 지원 자회사가 상장 시점에 주식가치가 높았던 것은 한국전력공사와 발전자회사로부터 안정적인 매출이 지속적으로 발생하였고, 향후에도 지속될 것으로 기대하였기 때문임.

- 한국철도공사 용산역세권 매각차익 7.2조원 철도운임 반영 필요
 - 한국철도공사는 장기운휴자산으로 보유 중이던 용산역세권 부지를 2007년

이후 5차례에 걸쳐 용산역세권 개발사업자에게 매각하여 총 7.2조원 매각차익을 실현하였지만, 철도운임에서 전혀 반영하지 않음.

5. 공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제

가. 공기업·준정부기관 내부감사제도의 문제점과 개선과제

- 공공기관의 감사가 전문성이 부족하고 독립적인 입장에서 감사업무를 수행하지 못하고 있다는 비판이 있음.
 - 공기업·준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관 또는 대통령이 임명함.
 - 그러나 전문성에 대한 충분한 검토 없이 감사가 선임됨에 따라 기관장의 업무집행과 회계감사 역할을 충실히 수행하지 못한다는 지적이 꾸준히 제기되고 있음.
 - 또한 비상임감사의 경우 활동의 비상시성과 회사경영정보에 대한 낮은 접근성 등으로 인하여 독립적 감사활동이 사실상 제한된다는 문제점이 존재함.
 - 2012년 6월 말 현재 비상임감사만 두고 있는 기관은 한국방송통신전파진흥원 등 51개 기관임.
- 감사의 자격 요건을 규정할 필요가 있음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 감사의 자격 요건에 대하여 구체적인 규정을 두고 있지 않음.
 - 감사 관련 업무 경력을 시행령 또는 감사기준에 감사의 자격요건으로 규정할 필요가 있음.
- 상임감사를 선임하여야 하는 공기업·준정부기관 범위를 설정할 필요가 있음.
 - 내부감사의 경우 모든 공기업·준정부기관에 대하여 상임을 원칙으로 하고 기관 규모, 직원 수 등을 고려하여 소규모 기관에 대하여 예외적으로 비상임감사 선임을 허용하도록 할 필요가 있음.

- 자산총액이 1천억원 이상인 상장회사에 대하여 상근감사 선임을 의무화하고 있는 「상법」 제542조의10, 동법 시행령 제15조 제1항을 참고할 필요가 있음.

- 직무수행실적 평가 대상에 비상임감사를 포함시킬 필요가 있음.
 - 당초 제도의 취지와 달리 현행 직무수행실적 평가 대상에서 비상임감사가 제외되어 있음.
 - 2012년 현재 비상임감사의 연임 여부 결정 시 임명권자가 직접 평가하도록 하고 있음.
 - 평가의 객관성을 제고하고 비상임감사의 책임성을 확보하기 위하여 기획재정부가 주관하는 직무수행실적 평가 대상에 비상임감사를 포함시킬 필요가 있음.

- 감사 연임 규정을 실질적으로 활용할 필요가 있음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제28조는 감사의 임기를 2년으로 하고 직무수행실적 평가 결과 등에 따라 1년 단위로 연임할 수 있도록 규정하고 있음.
 - 2년 임기가 관행화됨에 따라 2012년 상임감사를 두고 있는 59개 기관 중 전직 상임감사가 연임한 경우가 없는 것으로 나타남.
 - 연임 규정이 사문화됨에 따라 직무수행실적 평가의 실효성이 훼손되어 상임감사의 책임성 확보가 어려움.
 - 또한 2년의 감사 임기는 업무의 지속성을 확보하기에는 부족하다는 의견도 제시되고 있음.
 - 연임 규정을 실질적으로 활용하여 감사 업무의 전문성·지속성을 제고하고 직무수행실적 평가의 실효성을 확보할 필요가 있음.

나. 공기업·준정부기관 외부회계감사제도의 문제점과 개선과제

- 외부 이해관계자가 없는 공공기관의 특성상 감사위험이 낮기 때문에 부실감사가 이루어질 가능성이 있음.
 - 공기업·준정부기관은 정부를 제외하면 직접적인 이해관계자가 없기 때문에 재무제표의 신뢰성에 대한 외부의 감시·감독 정도가 미약함.

- 또한 기관의 직·간접적인 영향 하에 있는 회계감사인선임위원회가 독립적으로 회계감사인을 선임하지 못할 위험성이 있음.
- 일정 규모 이상의 공기업·준정부기관의 외부회계감사인을 회계법인으로 제한할 필요가 있음.
 - 「주식회사의 외부감사에 관한 법률 시행령」 제3조는 연결재무제표 등을 감사하는 감사인을 회계법인으로 한정하고 있음.
 - 자산 규모가 큰 공기업·준정부기관의 외부회계감사인 자격을 회계법인으로 한정하여 전문적 역량과 독립성을 갖춘 회계감사인을 선임할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 외부회계감사인에 대하여 감사원이 감리업무를 수행할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조의4는 부실감사에 대하여 외부회계감사인이 손해배상책임을 지도록 규정하고 있으나 손해배상이 청구된 사례가 없음.
 - 부실감사에 대한 통제 강화를 위하여 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제15조와 같이 감사원이 공기업·준정부기관의 외부회계감사인에 대한 감리를 수행할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있음.
 - 아울러 부실감사에 대하여 감사업무 제한, 「공인회계사법」상 과징금 부과 등의 제재조치를 규정할 필요가 있음.
- 회계감사인 선임과정의 독립성과 공정성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 회계감사인의 선임을 위한 평가기준을 감사원 규칙으로 규정하고, 이에 따른 평가내용 및 선임결과를 감사원에 보고하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 감사인 선임이 적절하지 않은 경우 감사원이 해당 기관의 장에게 감사인 재선정을 요구하도록 함.

- 공기업·준정부기관의 외부 감사기관인 감사원에 회계감사인선임위원회를 설치하고 각 기관에 회계감사인을 배정하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 다만, 상위 기관의 개입에 따른 행정적 비효율 발생 가능성을 고려할 필요가 있음.

6. 공공기관 고용 현황 분석

- 2008~2011년 기간 동안의 공공기관의 고용 현황 분석 결과, 정규직 비중은 감소한 반면, 비정규직은 증가한 것으로 나타남.

공공기관 고용 현황

(단위: 명, %)

	정규직	무기계약	기간제	파견/용역	기타	합계
2008	226,750 (75.3)	3,717 (1.2)	26,860 (8.9)	37,090 (12.3)	6,850 (2.3)	301,267 (100.0)
2011	233,319 (73.4)	8,647 (2.7)	28,061 (8.8)	42,471 (13.4)	5,328 (1.7)	317,827 (100.0)
증감 %p	6,569 -(1.9)	4,930 (1.5)	1,201 -(0.1)	5,381 (1.1)	-1,521 -(0.6)	16,560 (0.0)

주: 상시근로자수를 기준으로 작성하였으며, 부설기관은 포함하지 않음.

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

- 파견 및 용역직 근로자 비중은 모든 유형의 공공기관에서 공통적으로 증가하고 있음.
- 인천국제공항공사의 사례에서 보여주는 바와 같이, 공공기관 경영정보 공개 시스템은 공공기관의 비정규직, 특히 파견 및 용역근로자 관련 정보를 보여주는 데 한계가 있음.

공공기관 경영정보 공개시스템 자료의 한계-인천국제공항공사 사례

	공공기관 경영정보 공개시스템		기관 제출 자료	
	2008	2011	2008	2011
정규직	837	895	836	896
비정규직	48	10	6,328	5,956
비정규직 비율	(5.4)	(1.1)	(88.3)	(86.9)

자료: 1. 기획재정부, 「공공기관 경영정보 공개시스템」.

2. 인천국제공항공사 제출 자료.

□ 2008~2011년 기간 동안 무기계약직 비중이 증가했음에도 불구하고 기간제 근로자의 비중은 크게 감소하지 않았음.

○ 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외조건을 규정한 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 및 동법 시행령 제3조의 타당성에 대해 검토할 필요가 있음.

- 특히, 연구기관의 연구업무 및 연구지원 업무에 종사하는 경우 2년 이상 기간제 근로자로 근무할 수 있도록 한 동법 시행령 제3조 제3항의 개정을 검토할 필요가 있음.

공공기관 무기계약직 전환 저조 사유

무기계약 전환저조 사유	기관 사례	근거
예산절감을 위해 기간제 근로자를 2년 이내 계약직으로 운영	대한적십자사	「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 제1항
사업의 완료 또는 특정 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우	코레일테크(주), (주)한국건설관리공사	「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 제1항
연구기관의 연구업무 및 연구지원 업무에 종사하는 경우	정부출연연구기관	「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조 제3항
정부의 복지 및 실업대책 등에 의해 일자리를 제공하는 경우	국립공원관리공단	「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조 제2항

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

□ 공공기관의 고용과 관련하여 장애인 의무고용, 국가유공자 의무고용, 청년고용 촉진 등 법률에 따른 기준이 있으나, 기준을 준수하지 못한 공공기관이 있음.

- 장애인 의무고용 기준을 준수하지 못한 141개 공공기관의 부담금 신고액 규모는 59억 6,000만원이며, 장애인 의무고용 미달인원은 1,257명임.
 - 서울대학교병원 8억 1,200만원의 부담금을 신고하여 규모가 가장 크며, 전남대학교병원, 중소기업은행, 부산대학교병원 등 11개 기타공공기관과 한국토지주택공사가 1억원이 넘는 장애인 고용 부담금을 신고하였음.
- 국가유공자 의무고용 기준을 준수하지 못한 157개 공공기관의 국가유공자 의무고용 미달인원은 2,767명임.

7. 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 문제점과 개선과제

- 기획재정부는 공기업·준정부기관의 2011년 12개 신규사업과 2012년 4개 신규사업을 대상으로 예비타당성조사를 시행함.
 - 예비타당성조사 대상사업은 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 사업임.
 - 「국가재정법」 제38조에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업, 재해예방·복구지원 등 긴급을 요구하는 사업, 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부장관과 협의하여 인정한 사업(협의면제)의 경우 예비타당성조사가 면제됨.
 - 2011년 상반기에는 2011년 신규사업 총 88건 중 12개 사업을 예타 대상사업으로 선정하였으며, 2011년 하반기에는 2012년 신규사업 총 59건 중 4개 사업을 예타 대상사업으로 선정하였음.
- 예비타당성조사 면제사유를 명확히 규정할 필요가 있음.
 - 협의면제 사유가 불분명하여 기획재정부의 자의적인 판단에 따라 예비타당성조사 실시 여부가 좌우될 우려가 있음.
 - 협의면제 사유가 ‘사업 내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우’, ‘기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우’ 등 추상적으로 규정되어 있음.

- 협의면제 사유 중 ‘기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우’를 삭제하고, 협의면제 사유에 대한 구체적인 예시를 마련할 필요가 있음.
- 해외투자사업 중 자본출자사업의 경우 자체적으로 예비타당성조사를 수행한 후 사업시행 이전에 보고하도록 할 필요가 있음.
- 당초 기획재정부의 발표에 따르면 2011년부터 해외투자사업은 예비타당성조사 대상에 포함될 예정이었으나 2011년 상·하반기 예비타당성조사 대상에서 모두 제외되었음.
 - 해외투자사업은 시행에 있어 시급을 요하는 경우가 많다는 점을 고려하여 자본출자 사업은 기존과 같이 예비타당성조사를 면제하되 자체적으로 수행한 예비타당성조사 결과를 사후에 보고하도록 할 필요가 있음.
 - 또한 향후 해외투자사업 중 자본출자 사업을 제외한 사업의 경우에는 종래의 기준에 따라 엄격하게 예비타당성조사를 수행하도록 할 필요가 있음.
- 예비타당성조사 제도를 법률로 규정할 필요가 있음.
- 공기업·준정부기관의 사업에 대한 예비타당성조사 제도는 법률에 별도의 규정이 없이 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거를 두고 있음.
 - 법률에 직접 규정함으로써 제도의 명확성을 제고하고 법적 구속력을 확보할 필요가 있음.
- 사업의 유형에 따라 공공성 평가와 수익성 평가의 가중치를 달리하여 적용할 필요가 있음.
- 계층화분석법에 의한 종합 평가 시 공공성 평가의 가중치는 40%이고 수익성 평가의 가중치는 60%임.
 - 국가의 예산 지원을 받는 사업, 공공기관의 자체 재원으로 수행하는 사업, 민자가 투입되는 사업 등 유형별로 가중치를 달리하여 평가하는 방안을 검토할 필요가 있음.

8. 공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제

- 2011년 말 현재 공공기관은 특정자회사, 특수관계인에게 다양한 형태의 지원을 하고 있음.
 - 한국가스공사는 한국가스기술공사와 수의계약을 평균낙찰률보다 높게 하여 과도한 이익을 제공함.
 - 한국가스공사는 2006년에 평균낙찰률(86.84%)보다 높은 낙찰률(99.30%)로 수의계약하여 9.4억원의 이익을 한국가스기술공사에 제공함.
 - 한국가스공사는 자회사에 제공한 이익만큼 가스요금으로 회수할 수 있기 때문에 경쟁입찰 유인이 없음.
 - 한국철도공사의 (주)코레일유통에 철도역사 구내 우선영업권을 제공함.
 - 한국철도공사가 100% 지분을 보유하고 있는 (주)코레일유통은 철도 역사 내 시설물을 독점적으로 이용하여 매점 등 유통업무를 수행하며, 매년 매출액은 1,420~1,895억원 수준임.
 - 철도역사 구내 우선영업권은 직접적으로 물량을 몰아주는 것과 형태만 상이할 뿐 자회사에게 특혜를 부여하는 것이라고 볼 수 있음.
 - 철도 역사 시설물 사용에 대한 경쟁입찰제도 등을 도입하여 타 사업자가 철도 역사 내 유통사업에 진출할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있음.
 - 한국도로공사의 퇴직자 모임인 도성회가 출자한 회사에 대해 고속도로 휴게 시설 잠정운영권을 수의계약함.
 - 한국도로공사 퇴직자 모임인 사단법인 도성회가 100% 소유하고 있는 한도산업(주)은 한국도로공사로부터 10개 고속도로 휴게소 및 주유소에 대해 100억원의 임대보증금을 지불하고 운영 중임.
 - 2011년 이익잉여금 처분을 통하여 당기순이익 28억원 중 8.3억원은 주주인 도성회에 배당하고, 나머지 19.6억원은 사내 유보함.
 - 한국도로공사와 특수관계에 있는 퇴직자모임인 도성회가 설립한 회사에 혜택을 지원하지 못하도록 잠정운영제도를 정비할 필요가 있음.

9. 금융공공기관 결산분석

- 한국수출입은행, 한국정책금융공사, 한국투자공사, 무역보험공사, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 한국주택금융공사의 9개 금융공공기관의 2011년 당기순손익 및 재정운영결과는 총 9.7조원 손실, 자산 176.3조원, 부채 145.5조원임.
 - 9개 금융공공기관의 2011년 당기순손익 및 재정운영결과는 총 9.7조원 손실로서 2010년 3.8조원 이익에 비해 13.5조원 감소함.
 - 2011년 영업정지된 저축은행 구조조정과 관련해 예금보험기금은 10조 9,641억원의 손실이 발생함.
 - 9개 금융공공기관의 부채는 2011년 총 145.5조원으로 전년대비 29.1조원 증가하였고, 자산은 2011년 총 176.3조원으로 전년대비 19.9조원 증가함.
 - 예금보험기금의 영업정지 저축은행 구조조정과 관련한 자금조달로 인해 예금보험공사의 부채는 40.5조원으로 전년대비 13.3조원 증가함.

- 예금보험공사는 금융비용 부담을 줄이기 위해 추후 발행예정인 예금보험기금채권을 정부보증채 형태로 발행하는 것을 검토할 필요가 있음.
 - 예금보험공사는 저축은행의 정리에 필요한 자금을 신속하게 마련하기 위하여 정부 보증이 없는 예금보험기금채권을 8.9조원을 발행하였음.
 - 정부무보증채로 발행하면 자금의 조달비용이 낮아지는 효과가 있으므로 추후 발행예정인 예금보험기금채권은 정부보증채 형태로 발행하는 것을 검토할 필요가 있음.

- 예금보험공사는 부실 상호저축은행과 관련하여 부실우려금융기관 결정 등 사전 감시기능을 적극적으로 수행하지 않았음.
 - 예금보험공사가 관리·운영하는 예금보험기금은 2011년 영업정지된 부실 상호저축은행의 정리업무를 위해 상호저축은행특별계정을 설치하고 2012년 4월까지 15.7조원의 자금을 투입하였음.
 - 금융기관에 대한 사전 감독기능은 금융감독원 외에 예금보험공사도 갖고 있음.

- 예금보험위원회는 「예금자보호법」에 따라 부실 징후를 보이는 저축은행을 부실우려금융기관으로 결정할 수 있음. 예금보험위원회가 부실우려금융기관을 결정할 수 있도록 예금보험공사는 금융감독원장에게 검사를 요청하거나 검사에 공동 참여할 수 있으나 이 권한을 행사하지 않았고, 그 결과 부실우려금융기관으로 결정된 저축은행이 지금까지 한 곳도 없었음.
 - 예금보험공사가 부실징후를 보이는 저축은행을 미리 점검할 수 있는 기회를 놓침으로써 결과적으로 저축은행 부실 처리와 관련한 예금보험공사의 손실과 부채가 확대되었으므로 향후 예금보험공사는 사전 감시기능을 좀 더 적극적으로 행사할 필요가 있음.
 - 예금보험공사의 상시적인 사전감시 기능이 강화될 수 있도록 금융위원회는 부실우려금융기관 결정의 요건과 절차를 「예금자보호법」에 구체적으로 규정할 필요가 있음.
 - 금융위원회는 부실우려금융기관을 대외적으로 발표하지는 않더라도 국회 관련 상임위원회 등에 비공개로 보고하고 부실 저축은행으로 인한 피해가 커지는 것을 최소화할 방안을 모색해야 함.
- 금융감독원은 BIS비율의 신뢰성을 높이기 위하여 철저한 감독이 요구됨.
- 예금보험공사의 단독조사권 행사가능 기준과 적기시정조치의 기준이 되는 BIS기준 자기자본비율이 금융감독원의 검사를 전후하여 크게 달라지는 경우가 많아서 혼란이 가중되었음.
 - 금융감독원은 저축은행의 재무제표에 대한 철저한 감독이 필요함.
- 한국자산관리공사가 사후정산조건으로 매입한 상호저축은행의 부실PF대출채권의 정산기한 도래 시, 추가 손실을 감당할 여력이 충분치 않은 저축은행들의 추가 부실 문제에 대한 대책을 마련해야 함.
- 한국자산관리공사가 매입하여 보유 중인 상호저축은행의 부실PF대출채권은 2012년 3월 말 현재 원금기준 5.8조원(매입금액 4.3조원)이며, 정산기한은 2013년 말부터 2015년 6월까지임.

- 부동산 시장이 침체되어 있는 상황에서 부실PF대출채권의 회수금액 또는 PF채권의 평가액이 유효담보가의 70% 해당액보다 낮은 상태로 정산기한이 도래한다면 저축은행들은 실제 회수금액 또는 평가금액과 유효담보가의 70%의 차액에 대해 추가로 손실을 인식해야 함.
- 금융위원회는 당초 2011년부터 국제회계기준을 상장 저축은행에 적용하기로 했으나, 이를 2016년까지 유예해 줌.
- 국제회계기준이 당초 예정대로 도입되었다면 한국자산관리공사가 저축은행이 보유하고 있는 PF채권을 사후정산 방식으로 매입하더라도 저축은행이 해당 PF채권을 계속 보유한 것으로 회계처리를 하도록 되어 있기 때문에 저축은행PF채권 관련 부실이 드러났을 것임.
- 결과적으로 금융위원회의 국제회계기준 도입 유예로 인해서 부실저축은행의 부실PF대출채권과 관련한 부실이 과소해 보이게 되었음.

□ 한국무역보험공사의 기금건전성 제고와 중소기업에 대한 무역보험 지원 확대가 필요함.

- 기금 누계액이 2007년 2조원에서 2011년 1.3조원으로 지속적으로 감소한 반면 유효계약액은 2007년 54.4조원에서 2011년 93.5조원으로 대폭 증가하여, 기금의 재정건전성을 나타내는 척도의 하나인 기금배수가 2007년 27배에서 2011년 90배로 급등함.
- 한국무역보험공사의 전체 무역보험 지원금액 중 중소기업에 대한 지원금액의 비중이 2007년 16.3%에서 2011년 9.8%로 지속적으로 낮아지고 있음. 중소기업이 전체 수출에서 차지하는 비중이 2010년 21.2%, 2009년 21.1%인 점을 감안하여 공사의 중소기업에 대한 지원 확대가 필요함.

10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제

- 원자력안전위원회의 구성방법과 보고체계와 관련하여 국회의 권한을 강화함으로써 투명성과 독립성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 원자력 관련 중요 문제 발생 시 국회의 전문성 부족 등으로 인해 국회와 원자력안전위원회 간의 정보비대칭이 크기 때문에, 국회가 필요하다고 판단한 경우 원자력안전위원회에 대해 국회에 출석하여 보고하도록 한 규정의 실효성에 한계가 있음.
 - 원자력 관련 중요 문제의 발생 시 국회에 대한 즉각적 보고를 의무화하고 중요 문제의 범위를 구체적으로 설정할 필요가 있음.
 - 원자력안전위원회 위원의 임명 시, 위원에 대한 국회의 추천 또는 일부 위원에 대한 국회의 지명권을 보장함으로써 원자력안전위원회 활동의 투명성과 독립성을 제고할 필요가 있음.
- 원자력안전규제기관의 인적구성을 다양화하고 전문 역량을 확충할 필요가 있음.
- 국내 원자력 전공 박사학위자풀이 적은 상황에서 원자력 안전규제 전문기관 전문인력의 상당수가 원자력 전공자로 구성되어 있다는 점은 안전규제업무의 투명성과 객관성 측면에서 문제를 야기할 소지가 있음.
 - 단일규제기관 내에 원자력 관련 전공의 구성비율이 과도하게 높지 않도록 인문·사회분야를 포함한 비원자력분야의 전문인력이 원자력안전 규제전문인력으로 참여할 수 있게 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 원자력안전 규제기관의 인력을 주요국과 유사한 수준으로 확충할 필요가 있음.
 - 원자력안전위원회 인력의 전문기관과의 학력격차, 담당업무와의 전공불일치 등의 문제로 인해, 원자력안전위원회의 고유기능이라 할 수 있는 안전규제 정책개발기능이 전문기관에서 중첩되어 수행되고 있는 등 비효율이 발생하고 있는 실정임.
 - 원자력안전위원회의 전문성을 강화하기 위해 개방형 직위를 확대하고 특채 및 계약직 등 채용방식을 다변화하여 전문가 채용을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음.

원자력안전위원회 직원 구성 비율

일반직	전문계약직
82명 (96.5%)	3명 (3.5%)

자료: 원자력안전위원회 제출 자료.

- 원인자부담원칙에 따라 원자력 관련 예산 사업의 재원 조정을 검토할 필요가 있음.
 - 원자력 관련 예산사업 중 원자력대국민홍보, 원자력융합원천기술개발사업 등 원자력발전사업자에게 직접적인 수혜가 예상되는 사업이 전력산업기반기금을 재원으로 하고 있음.
 - 원자력규제는 원전이용의 신뢰성과 핵비확산 관련 투명성을 제고함으로써 궁극적으로 원자력발전사업자에게 혜택을 주고 있는데, 한국원자력안전기술원연구운영비지원, 원자력안전기반구축사업 등 원자력규제 관련 사업이 일반회계를 재원으로 하고 있음.
 - 원자력발전사업자에게 직·간접적으로 혜택을 주고 있는 사업에 대해 원인자 부담 원리에 따라 원자력발전사업자가 부담하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 원자력안전 관련 업무가 중앙행정기관인 원자력안전위원회의 소관인 바, 원자력안전 및 안전규제 관련 연구개발예산의 독립성을 확보할 필요가 있음.
 - 원자력연구개발기금의 사용과 관련하여 원자력 안전 및 안전규제 관련 연구개발예산의 독립성을 확보하도록 법적으로 규정하거나 별도의 원자력안전연구개발기금을 설치하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 원자력손해배상보험 가입금액이 다른 국가들과 비교할 때 과도하게 낮은 수준인 바, 상향조정을 검토할 필요가 있음.
 - 한국수력원자력(주)의 원자력손해배상보상계약의 보상한도액은 부지당 500억원으로, 일본의 1/35, 미국의 1/8 수준임.
 - 향후 원자력사업자의 배상조치액을 책임한도인 5,000억원까지 상향조정을 검토할 필요가 있음.

11. 연금성 기금 관리 공공기관의 자산운용 결산분석

- 2011년 말 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금의 3개 연금성 기금 자산은 366조 4,400억원에 달함.

- 국민연금기금의 2011년 말 운용자산 규모는 349조원이며, 전체 운용자산의 68.2%를 채권에 투자하고 있음.
- 2007~2011년의 기간 동안 국민연금기금과 공무원연금기금의 수익률은 기준수익률에 평균적으로 각각 0.07%p와 1.96%p 미달하였음.
 - 국민연금기금의 경우 2009~2010년의 기간 동안 수익률이 기준수익률에 지속적으로 미달하고 있음.
 - 공무원연금기금의 경우 2008~2011년의 기간 동안 수익률이 기준수익률에 지속적으로 미달하고 있음.

3개 연금성 기금의 수익률, 기준수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

		국민연금	사학연금	공무원연금
2007	실제	6.98	10.23	9.75
	기준	6.79	7.40	9.24
	초과	0.19	2.83	0.51
2008	실제	-0.21	-3.76	-6.86
	기준	-1.61	-8.47	-1.33
	초과	1.40	4.71	-5.53
2009	실제	10.84	14.30	10.62
	기준	12.62	13.29	12.44
	초과	-1.78	1.01	-1.82
2010	실제	10.57	11.62	8.89
	기준	10.97	10.14	9.33
	초과	-0.40	1.48	-0.44
2011	실제	2.32	2.18	0.03
	기준	2.30	1.29	2.05
	초과	0.02	0.89	-2.02
5년 평균	실제	6.01	6.70	4.26
	기준	6.08	4.44	6.22
	초과	-0.07	2.26	-1.96

- 주: 1. 수익률은 시간가중수익률임.
 2. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률 대비 초과수익률을 말함.
 3. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

- 각 기금 금융부문의 세부 투자 내역 별로 투자 수익률을 분석한 결과, 특정 투자 자산의 투자수익률 개선방안 마련 필요
 - 국민연금공단이 직접 운용하는 국내 채권의 경우 2009~2011년 3년 연속으로 기준수익률에 미달하고 있어 수익률 제고를 위한 방안 마련이 필요함.
 - 국민연금기금의 2007~2011년 동안 해외 위탁운용 채권의 평균 수익률은 4.98%로 직접운용 평균 수익률인 6.46%에 비해 낮으나, 해외 채권 중 위탁운용 비중은 점차 증가하고 있음.
 - 공무원연금기금의 2008~2010년 기간 동안 국내 위탁운용 채권은 1.38%로 직접운용 평균 수익률인 5.99%에 비해 저조하였음.
 - 공무원연금기금의 2007~2011년 동안 국내 직접운용 주식의 평균 수익률은 4.50%이며 기준수익률에 1.55%p 미달하며, 국내 위탁운용 주식도 평균 수익률 6.47%로 기준수익률에 0.29%p 미달하였음.
 - 사립학교교직원연금기금의 2008~2011년 동안 해외 위탁운용 채권 평균 수익률은 -4.96%로 직접운용 평균 수익률인 7.32%에 비해 낮으며, 동 기간 동안 지속적으로 기준수익률에 미달하였음.
 - 사립학교교직원연금기금의 2008~2011년 동안 해외 위탁운용 주식의 평균수익률은 -11.48%이며, 2009년을 제외하고 매년 기준수익률에 미달하였음.

- 공무원연금기금 복지부문 자산의 운용 성과 평가 필요
 - 공무원연금기금 복지부문 자산은 2011년 말 현재 기준으로 전체 기금 자산 중 43.8%로 다른 연금성 기금과 달리 높은 비중을 차지함에도 운용성과에 대한 정보가 미흡함.
 - 2011년 말 잔액기준으로 복지부문의 기금 자산은 주택사업 2조 1,705억원, 융자사업 8,312억원, 시설운영사업 3,806억원 등 총 3조 5,071억원임.
 - 분양주택사업의 경우 남양주 별내 288세대, 인천청라 A10 199세대, 인천청라 A32세대 70세대, 부산만덕 2세대, 대구대봉 30세대가 분양이 되지 않음.
 - 수안보상록호텔의 경우 2011년 이용객은 5만 6,000명이며, 운용손익은 4,400만원으로 관광객감소와 시설 노후화로 인해 수익이 거의 발생하고 있지 않음.

12. 공공기관 지방이전사업 현황 분석

- 공공기관 지방이전사업 추진 현황
 - 2011년 말 현재 이전완료기관과 정부소속기관을 제외한 101개 공공기관 중 30개 기관만이 청사를 착공하였으며, 2012년 공공기관 지방이전 완료는 어려운 실정임.

- 종전부동산 매각 지연 및 임차청사 미확보로 인해 공공기관 지방이전사업이 지연되고 있음.
 - 2011년 말 현재 종전 부동산 매각 현황을 살펴보면, 총 매각대상 117개 부지 중 29%인 34개 부지만 매각되었으며, 정부소속기관이 아닌 공공기관의 경우 정부소속기관에 비해 매각이 부진함.
 - 청사신축비용을 70%이상 자체조달 할 수 없는 26개 기관은 임차청사로 이전을 추진하고 있으나, 임차청사 건설지연·임차청사 확보 어려움으로 인해 지방이전이 지연되고 있음.

- 지방이전 공공기관의 건축규모와 건축비의 적정성 재검토 필요
 - 지방이전 공공기관의 신축청사 평균연면적은 기존 청사에 비해 152% 증가함.
 - 기존 청사가 협소하거나 향후 기관규모의 확대 등을 감안한 것일 수 있으나, 직접적인 이유는 「이전공공기관 지방이전계획 수립 지침」에서 지방이전기관에게 최대한 융통성을 보장하였기 때문임.
 - 한국광물자원공사, 한국수력원자력, 한국도로공사, 한국전력기술, 한국산업단지공단, 한국자산관리공사, 한국동서발전 등은 종전 청사에 비해 건축연면적이 300% 이상 증가함.
 - 향후 예산 편성 시 기관의 설립목적·기관 확대 가능성 등을 종합적으로 검토하여 실질적인 면적을 재산정하는 것을 검토할 필요가 있음.
 - 신축 공공기관의 건축비 단가는 최저 130만원에서 최고 267만원까지 2배 정도의 차이를 보임.
 - 청사 신축비 단가 산정기준은 2007년 국무조정실에서 제시한 「이전공공기관 지방이전계획 수립 세부기준」에 따르면 행복도시 적용단가에 2003

년~2006년까지의 물가상승률을 반영한 단가를 기준으로 함.

- 이전계획안 제출시기, 건축물 규모 등에 따라 어느 정도 차이가 있다는 점을 감안한다 해도, 기관별 건축비 단가 차이는 공공기관 간에 형평성 논란이 발생 할 수 있음.
- 향후 예산 편성 시 높은 단가를 인정한 기관에 대해 소관부처는 합리적으로 조정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

□ 2011년 말 현재 이전비용 재원이 부족한 기관은 47개 기관이며, 총 부족비용은 8,918억원으로 지원 대책을 마련할 필요가 있음.

- 종전 부동산이 없거나, 종전 부동산이 있더라도 매각단가가 낮은 경우 금융기관 차입금 등으로 충당할 수밖에 없어 해당 이전기관의 재무상태를 악화시킬 수 있음.
- 이전비용이 부족한 기관에 대해 총이전비용 산정의 적정성 여부, 재무상태 및 자체 수익원 보유 여부 등을 감안하여 직접적인 재정지원 또는 이차보전 방식 등의 대책에 대해 검토할 필요가 있음.

Ⅲ. 기관별 평가

1. 한국수자원공사

- 경인아라뱃길 향후 투자비 회수방안 모색 필요
 - 한국수자원공사는 경인아라뱃길사업에 총 2조 2,458억원을 2011년까지 투자할 계획이었지만, 물류단지 조성이 아직 완료되지 않아 최종적으로 2012년까지 사업을 완료할 예정임.
 - 한국수자원공사는 경인아라뱃길사업 투자가 완공되는 2012년까지 다양한 수익모델을 개발하여 투자비 회수에 최선을 다하여 수익성은 물론 취약해진 재무건전성 강화를 위한 노력을 기울일 필요가 있음.

- 4대강 사업으로 인한 이자비용의 지속적 지급은 정부재정에 부담이 되므로, 한국수자원공사는 투자비 회수계획을 적극적으로 마련할 필요가 있음.
 - 한국수자원공사의 4대강 사업이 완료되는 2012년 이후 총사업비(8조원)와 관련하여 발생하는 이자비용은 연간 4,000억원에 이를 예정이며, 이는 정부재정에 부담이 될 것으로 전망됨.
 - 정부는 한국수자원공사에 4대강 사업비와 관련하여 이자비용에 대한 예산지원을 언제까지 할지 명시할 필요가 있음.

2. 한국철도공사

- 한국철도공사는 수익성 개선을 위한 사업부문별 분석과 개선이 필요
 - 2007년 말에 용산역세권 부지를 매각하여 이후 연도부터 당기순이익이 발생하고 있지만, 주된 사업인 운송사업에서 2005년 설립 이후 2011년까지 지속적으로 영업손실이 발생하고 있음.
 - 고속철도부문의 2011년 매출총이익은 4,687억원으로 2005년 1,394억원 대비 236.2% 증가하는 등 꾸준히 이익이 증가하는 추세임.

- 일반철도는 2005년 이후 매출액이 지속적으로 감소하고 있지만, 매출원가는 감소하지 않아 매출총손실이 4,000~6,000억원 가량 발생함.
- 고속철도부문과 일반철도부문의 이익 차이는 인건비가 미치는 영향이 큼. 즉 고속철도부문의 경우 2010년 매출원가 중 인건비가 차지하는 비중은 19.9%임에 반해, 일반철도부문은 49.8%에 이르고 있음.
- 일반철도부문이 인력 중심에서 자동화 등의 현대화가 이루어지지 않고는 비용이 개선되기 힘들 것으로 판단됨.
- 인건비 비중이 높은 비용구조 개선 필요
 - 일반철도부문의 손실 규모는 6,000~7,000억원 내외로 발생하고 있으며, 물류부문은 4,000~5,000억원 내외로 발생하여 고속철도의 이익으로는 수익성 개선효과가 미미함.
 - 이렇게 손실이 많이 발생하는 원인은 인건비 중심의 비용구조를 유지하고 있기 때문임.
 - 인건비가 전체 비용의 2010년 기준으로 41.7%를 차지하고 있으며, 일반철도부문과 물류부문에 배부된 인건비가 9,684억원으로 전체 인건비 1조 4,036억원의 69%를 차지함.
 - 인력 중 50세 이상 인원이 7,310명으로 전체 인원 2만 9,473명의 24.8%를 차지하고 있으며, 이로 인한 2011년 인건비는 5,907억원으로 전체 인건비 1조 9,757억원의 29.9%를 차지함.
 - 전체 조직의 약 25%가 50세 이상의 인원으로 구성될 경우, 증가하는 호봉과 퇴직급여 부담 등으로 인하여 인건비 부담이 상승하게 되어 전반적인 비용구조에 부정적인 영향을 미치게 됨.
 - 전반적인 직종별 적정인원에 대한 재설계 등을 통하여 인원을 지금 수준보다 좀더 효율적으로 운영할 필요가 있음.

3. 한국토지주택공사

- 장기체화재고 확대(재고 9.9조원, 평가충당금 1.2조원)에 따른 유동성 악화
 - 한국토지주택공사의 미분양물량은 유럽발 금융위기와 부동산 경기 악화 등으로 인하여 당분간 유동화되기 곤란할 것으로 추정됨.
 - 한국토지주택공사의 미분양재고는 2012년 5월에 29조원으로 2011년 말 29.5조원에 비해 소폭 감소하였지만, 2010년 이후 29조원대를 유지하고 있어, 한국토지주택공사의 유동성 회복에 부정적인 영향을 미침.
 - 특히 준공 후에도 매각되지 못하고 있는 재고가 9.9조원에 이르며, 시가 평가 결과 1.2조원의 가치 하락으로 손실이 발생함.

- 사업부문별 구분회계시스템에 대한 검증 필요
 - 한국토지주택공사는 2010년에 설립근거법 개정에 따른 손실보전 조항의 신설에 맞춰, 내부적으로 구분회계시스템을 개발하여 손실보전 대상사업을 포함한 사업부문별 재무제표를 2011년부터 구분·작성하여 공시함.
 - 2011년에 구축한 구분회계시스템에 따르면, 2010년도에는 5개 손실보전 대상사업에서 모두 손실이 발생하였으며, 손실규모는 총 1조 4,828억원임.
 - 구분회계시스템에서 공통비용으로 발생하는 이자비용을 모두 비용으로 반영하여 손실보전 사업부문의 손실이 확대되는 것으로 나타남.
 - 재무회계에서는 자본화하여 비용을 이연하였고, 관리회계에서는 당기 비용으로 반영하여 일관성이 없음.
 - 한국토지주택공사는 2011년 말 현재 4.4조원의 이자비용 중 3.7조원을 자본화함으로써 당기순손실의 부담에서 벗어났음에도 불구하고, 구분회계에서는 사내이자비용을 비용으로 반영하는 회계처리방법을 적용함.
 - 한국토지주택공사의 구분회계시스템의 정교성에 대한 정부와 국회 차원의 재검증이 필요함.

4. 국민건강보험공단

- 노인장기요양보험의 미래 재정부담 및 제도의 지속가능성을 대비하기 위해 기금화를 검토할 필요가 있음.
 - 노인장기요양보험의 경우 2011년 말 현재 법정준비금 6,994억원이 적립되어 있으며 전체 수입 중 정부지원액이 40% 수준임을 감안할 때, 기금화를 추진하는 것을 검토할 필요가 있음.

- 일산병원의 보험자병원으로서 역할 강화를 위해 국민건강보험공단과 일산병원 간 협력체계와 평가체계를 재검토할 필요가 있음.
 - 적정수준 진료 기준 등 자료를 제공·활용하기 위해 건강보험심사평가원과 보험자병원으로서 역할을 감독하기 위해 보건복지부가 발전협의체에 참여하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 국민건강보험공단은 일산병원 평가 시 보험자 모델병원 항목에 대해 가중치를 부여하고, 일산병원이 수립하는 주요사업 및 세부사업에 대한 구체적인 성과지표를 설정하여 평가하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

- 노인장기요양기관의 과잉공급으로 인한 폐해를 근절하기 위해 서비스 전달체계 및 평가제도의 개선 필요
 - 노인장기요양기관의 과잉 경쟁으로 인한 경쟁적 수급자 확보문제와 이에 따른 질 하락을 방지하기 위해 입소기관과 재가기관에 대한 허가제 전환을 검토할 필요가 있음.
 - 평가 결과의 적극적 공개, 요양시설 평가 시 지자체 공무원의 참여를 통한 행정처분, 요양서비스 질 담보를 위한 최저기준 설정 등의 서비스 질 관리 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

- 산재보험의 전가로 인한 건강보험 재정누수를 막기 위해 조사인력과 조사의 폭을 대폭 늘려 건강보험 손실을 최소화하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

- 산재 미보고에 의해 업무상 재해를 건강보험으로 처리할 경우 사업주가 부담할 책임이 건강보험 가입자인 일반 국민에게 전가되는 결과를 초래함.
- 2011년 국민건강보험에 대한 정부지원금액은 담배부담금을 포함하여 5조 283 억원에 달함.
- 국민건강보험공단은 건강보험 재정누수를 막기 위해, 매년 산재로 의심되는 질환 중 50만원 이상 진료비가 지급된 보험청구건에 대해 산재 미보고 여부를 확인하는 작업을 진행하고 있음.
 - 국민건강보험공단이 2009~2011년까지 산재보험 대상임에도 불구하고 건강보험으로 진료받은 4,861건을 적발하였으며, 41억 2,200만원을 환수 조치하였으나, 산재 미보고 추정건수를 고려할 때 이는 미흡한 수준임.
 - 2011년 현재 산재 미보고 적발 업무는 전국적으로 국민건강보험공단의 178개 지사에서 상해요인 사후관리를 하는 280명의 직원에 의해 부가적으로 수행되고 있어 산재 미보고 적발 관련 전담 인력이 없는 상태임.

5. 근로복지공단

가. 업무상질병판정위원회 운영 개선 필요

- 업무상 질병에 대한 불승인율이 2008년 56.5%에서 2011년 64.3%로 지속적으로 증가하고 있음.
 - 재해 근로자가 업무상 질병에 대하여 산재보험을 적용받기 위해서는 업무상 질병판정위원회의 승인을 받아야 함.
 - 2011년도 업무상질병판정위원회의 질병별 요양결정내용을 보면, 심의건수 9,417건 중 64.3%가 불승인 처리되고 있는데, 2008년 56.5%, 2009년 60.6%, 2010년 63.9%에 비하여 높게 나타나고 있음.
 - 뇌심혈관 질환의 경우 2011년 불승인율은 87.1%로 매우 높은 수준임.
 - 업무상 질병에 대한 불승인율 증가는 산업구조 변화로 인한 업무상 질병의 사회적 보호 필요성 증대 추세와 역행하는 것이라는 점에서 문제가 있음.
 - 이와 관련하여 고용노동부의 산재보험 제도개선 T/F는 업무상 질병 판정의 객관성·전문성을 강화하고 질병 판정절차를 개선하기 위해 16개 과제를 제

시하였음.

- 직업성 암 등 기타질병은 서울 판정위원회에서 통합 심의하도록 하며, 심의회의에 직업환경의학 전문의를 2인 이상 참여하도록 하였음.

□ 입증책임의 분배, 판정위원회 개최 횟수 확대, 민간인 전문가를 위원장으로 임명하는 등 추가적인 개선 방안에 대한 검토가 필요함.

- 업무상 질병에 대하여 재해자가 유해·위험요인 노출 여부를 입증하고, 공단은 업무와 질병 사이에 인과관계가 없다는 사실을 반증하도록 하는 방안에 대하여 검토할 필요가 있음.
 - 현행의 경우 입증책임의 일반원칙에 따라 요양급여 청구자인 재해근로자가 유해·위험요인과 질병 사이의 인과관계를 입증하여야 함.
 - 다만, 상기 방안은 민사소송법상 입증책임에 대한 특례이며, 이와 같은 외국의 입법례를 찾을 수 없다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 판정위원회 개최 횟수 확대를 위하여 판정위원을 충분히 확보할 필요가 있음.
 - 최근 「산업재해보상보험법 시행규칙」개정을 통하여 판정위원 상한을 70명에서 100명으로 확대하였음에도 불구하고 지역별 판정위원은 여전히 70명 이하로 위축되어 있음.
 - 판정위원회 개최 횟수를 확대하여 업무상 질병에 대한 심의를 실질적으로 강화하기 위해서는 전문성 있는 판정위원 풀을 확보할 필요가 있음.
- 위원회의 공정한 운영을 위하여 민간인을 위원장으로 임명할 필요가 있음.
 - 현재 서울 판정위원회를 제외하면 나머지 5개 판정위원회의 위원장은공단 직원으로 임명되어 있음.
 - 판정위원회 심의의 독립성과 공정성을 강화하기 위하여 위원장을 민간인 전문가로 선임할 필요가 있음.

나. 산재 미보고로 인한 건강보험으로의 부담 전가 문제

- 산재가 미보고되어 재해근로자가 건강보험으로 치료를 받게 될 경우 사업주의 부담이 건강보험 가입자에게 전가되는 결과가 초래됨.

- 통계에 따른 재해자 수는 산재 요양 승인된 사례와 근로감독관의 보고 사례를 수집하여 산출되는 숫자로, 산재 미보고 건수는 반영되어 있지 않음.
 - 사업주가 업무상 재해 발생시 불이익을 우려하여 산재 보고의무를 위반하고 재해근로자가 건강보험으로 치료하도록 할 경우 건강보험으로 진료비 부담이 전가되는 결과가 초래됨.
 - 산재보험의 경우 사업주가 100% 보험료를 부담하나, 건강보험의 경우 일반 근로자와 사업주가 함께 보험료를 부담함.
- 고용노동부는 근로감독관 수를 증원하는 등 산재 보고의무 위반 적발을 위한 노력을 강화할 필요가 있음.
- 고용노동부는 건강보험 부당이득금 환수자 명단 조사, 근로감독관의 산재 미보고 여부 조사 등을 통하여 산재 보고의무 위반을 적발하고 있음.
 - 2011년 산재 보고의무 위반을 적발한 사례는 456건이며, 최근 5년간 총 적발 사례는 7,602건임.
 - 2012년 6월 현재 326명에 불과한 산업안전보건 담당 근로감독관이 전국에 173만 8,196개의 산재 적용 사업장을 관할하고 있는 상황임.
 - 산재 보고의무 위반에 대한 과태료 상향 조정, 근로감독관 수 증원 등 자체적인 적발 노력을 강화할 필요가 있음.

6. 한국마사회

- 특별적립금 사업의 미흡한 사업성과와 불명확한 지원 타당성 등을 고려할 때 사업개편과 축산발전기금 출연비율 상향 조정을 통해 예산 책임성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 「한국마사회법」 제42조 등에 따라 한국마사회는 이익금 중 70%를 특별적립하며, 이중 80%를 축산발전기금에 출연하고 나머지 20%를 말산업발전·장학사업·홍보사업·복지사업 등에 사용하고 있음.
 - 특별적립금 사업의 최근 3년간 집행내역을 살펴보면 매년 80% 미만의 연례적 집행부진을 보임.

- 복지사업의 경우 지원내역을 검토한 결과 사업수혜대상·사업목적 등 지원 타당성이 불명확함.
 - 수산청 등 퇴직자의 친목유지를 위한 수우회 복지 증진사업 지원, 수산 연감 제작·보급 사업 지원, 팔도 토속 수산물 레시피 제작 등 복지사업과는 무관한 사업에 지원되고 있음.

- 본장 위주의 레저성 기능을 강화하기 위해 신규경마장 설치 이후 각 경마공원의 교차투표비율에 대한 재검토가 필요함.
 - 사행산업통합감독위원회는 베팅 및 매출 확대 위주의 왜곡된 경주운영에서 본장 위주의 관람하며 즐기는 레저성 기능 강화를 위해 교차투표비율을 50% 이내로 권고하고 있음.
 - 영천경마공원 계획안에 따르면 영천경마장 설치 이후 서울·제주 경마장의 교차투표 비율이 상승하며, 영천경마장의 경우 총매출 중 교차투표에 의존하는 비율이 90%에 달함.

- 장외발매소 편법 확장과 이에 따른 장외발매소 매출 증가 문제
 - 사행산업통합감독위원회는 2008년 장외발매소 매출이 전체 매출의 50%를 넘지 않도록 매출구조를 개선하는 것을 권고하였고, 주무부처인 농림수산식품부는 장외발매소 신설 중단, 장외고객 본장 유도 등 세부이행방안을 마련하여 한국마사회에 통보하였음.
 - 한국마사회 매출액 현황을 보면 최근 5년간 장외발매소 매출액은 지속적으로 상승하고 있으며, 2011년에는 5조 5,762억원으로 전체 매출액 중 71.6%에 달함.
 - 장외발매소 신설이 중단되었음에도 장외 발매소 매출액이 증가한 주요 원인은 기존 장외발매소 확장을 목적으로 건물을 매입하거나 추가 임대하였기 때문임.
 - 2009년 이후 한국마사회는 12개 지점에서 48,371㎡를 확장하였고, 임차·매입을 위해 1,585억원을 지출함.

- 향후 한국마사회는 추가매입·임대를 통한 장외발매소 확장을 중단하고, 장외 고객 분장 유도, 장외이전 설치 시 도심 외곽지역으로 이전하는 방안에 대해 구체적으로 검토할 필요가 있음.

7. 중소기업진흥공단

- 시장을 통해 자금을 공급받기 어려운 창업초기기업이나 기술혁신형 기업에 대한 신용대출을 확대할 필요가 있음.
 - 정책금융은 국가 정책적으로 중요하지만 시장의 자원배분기능이 제대로 작동하지 않는 분야인 창업초기기업이나 기술혁신형 기업에 대해 지원을 강화할 필요가 있음.
 - 2011년 용자액 중 부동산 담보대출 비중은 56.2%로 신용대출의 1.9배에 달하며, 특히 창업초기기업의 경우 재무적 안정성이나 담보제공 여력이 부족함에도 불구하고 부동산 담보대출 비중이 55.2% 수준으로 여전히 높음.
 - 정책자금이 본래의 기능을 강화하기 위해서는 직접대출 비중을 높이거나 대리대출을 수행하는 금융권이 신용대출 비중을 증가시킬 수 있도록 제도적인 보완이 필요함.
- 조달금리와 용자금리의 차이로 인해 기금건전성이 악화되는 문제를 개선할 필요가 있음.
 - 용자사업에 필요한 자금의 조달은 대부분 채권발행을 통해 조달하고 있는데 반해, 용자는 공공자금관리기금 용자금리에 의해 결정되고 있음.
 - 예산 편성 시 적용금리보다 실제금리가 하락할 경우, 정부의 이차보전에 불구하고 중소기업창업 및 진흥기금은 추가적인 손실을 입을 수밖에 없어 이를 예방하기 위해 용자사업 기준금리의 변경 등을 포함한 개선방안을 검토할 필요가 있음.
 - 추가적인 이차손실은 2010년 1,342억원, 2011년 1,589억원임.

- 수출인큐베이터 운영실적 개선 및 해외사업의 대한무역투자진흥공사와의 유기적 협조체계 구축 마련 필요
 - 수출인큐베이터 입주율이 2012년 3월 기준 80.8%로 2007년 이후 지속적으로 하락하고 있으며, 특히 워싱턴, 청두, 두바이, 싱가포르 등은 공실률이 50%를 상회하고 있어 이에 대한 개선방안이 필요함.
 - 수출인큐베이터는 대한무역투자진흥공사에서 수행하고 있는 IT산업해외진출사업과 사업의 내용이 중복되는 바, 재원을 통합하여 특정 산업에 한정하기 보다는 각 지역별로 수출 및 성장가능성이 높은 기업을 대상으로 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음.

8. 대한무역투자진흥공사

- 적립금을 적정규모로 관리하고 적립목적을 분명하게 할 필요가 있음.
 - 대한무역투자진흥공사는 2011년 결산 결과, 이익준비금 320억원, 환차보전적립금 203억원, 기타임의적립금 116억원 등 639억원의 적립금을 적립하고 있음.
 - 대한무역투자진흥공사는 자체수입으로 충당하지 못하여 세출예산 재원을 보조금으로 지원받는 수지차 보전기관으로, 환차손실 외에 대규모 손실이 발생할 가능성이 적음.
 - 향후 대한무역투자진흥공사의 사업의 특성 등을 고려하여 기타임의적립금의 적립목적을 명확하게 하고 적립금을 적정 규모로 관리할 필요가 있음.
- 유형자산 매각대금 처리와 관련하여 규정을 보완하고, 대한무역투자진흥공사의 대전무역전시관 매각대금을 2013년 자체수입예산에 반영하는 것을 검토할 필요가 있음.
 - 대한무역투자진흥공사는 대전무역전시관 매각대금 278억원을 유형자산처분이익으로 간주하여 당기순이익 399억원을 실현하였음.
 - 대전무역전시관은 상당부분 국고보조금을 재원으로 취득된 것인 바, 「보조금 관리에 관한 법률」과 동법 시행령은 국고보조금으로 취득한 중요재산의 처분

에 따른 매각대금의 사용과 관련하여 명확한 규정을 제시하지 않고 있음.

- 향후, 보조금으로 취득한 중요재산의 처분에 따른 매각대금의 처리와 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제16조를 개정하고, 대전무역전시관 매각대금을 2013년 자체수입예산에 반영하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 이와 더불어, 대전무역전시관 매각대금을 활용하여 수행할 계획인 “One-Roof KBP” 사업에 대해서도 예산안 심의·확정 절차를 거칠 필요가 있음.

□ 제2전시장 개장에 따른 킨텍스 수익성 하락이 예상되는 바, 향후 수익성 제고 방안을 검토할 필요가 있음.

- 2011년 9월 킨텍스 제2전시장 개장에 따라 가동률과 당기순이익이 하락하였으며, 2012년에는 하락폭이 더 확대될 것으로 예상되며, 특히 가동면적당 매출액이 유사 전시장과 비교하여도 크게 낮은 수준임.
- 킨텍스 수익성 제고를 위해서는 가동률 제고와 더불어, 가동면적당 매출액 제고를 위한 개선방법 모색을 검토할 필요가 있음.

9. 국민체육진흥공단

가. 생활체육시설 설치지원사업의 실적행 부진

□ 2011년 생활체육시설 설치지원사업을 통하여 지방자치단체에 교부된 총 1,344억원의 실적행률이 58.8%로 저조함.

- 동 사업은 국민체육센터, 운동장 생활체육시설, 개방형 다목적체육관 등의 건립 지원을 위하여 정부가 지방자치단체에 보조금을 교부하는 사업임.
- 동 사업은 사업 시행 이후 연례적으로 집행이 부진함.
 - 전년 이월액을 포함한 예산현액 기준으로 2009년 지방자치단체의 실적행률은 67.8%, 2010년 60%, 2011년 66.8%임.

□ 사업의 진척도를 고려하여 보조금을 분기별·반기별로 교부하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 사전 준비가 미흡한 지자체에 대한 보조금 지원이 심사단계에서 사전에 차단되지 못하고 있음.
 - 개방형 다목적체육관의 경우 2011년 보조금 교부를 신청한 33개 지자체 중 지방비 및 지방교육청 예산 확보 협의를 완료한 지자체는 경기도의 왕시 등 3개 지자체에 불과함.
- 총 사업기간이 2년에 달하는 농어촌 복합체육시설, 개방형 다목적체육관, 레저스포츠시설에 대하여 일시불로 보조금을 지급하고 있음.
 - 농어촌 복합체육시설 설치를 위하여 2011년 보조금을 일시불로 교부받은 지자체 중 집행을 완료한 지자체가 없음.
- 지자체의 실집행률 제고를 위하여 분기별 또는 반기별로 사업의 진척도를 점검한 후 이에 따라 분기별 또는 반기별 보조금 교부금액을 결정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 또한 매년 사업자 선정을 위한 지자체의 신청 이전 단계에서부터 행정절차 준비 및 지방비 확보 협의를 독려할 필요가 있음.

나. 친환경 대중골프장의 운영방안 재검토 필요

- 광산, 정선 골프장의 입장객 수 저조로 인하여 골프장 운영비조차 회수가 어려운 상황임.
 - 공단은 친환경 대중골프장 사업을 통해 골프장을 건설한 후 20년 동안 운영하면서 투자원금(1개소당 150억원)을 회수하고 운영권을 지자체로 이전할 계획임.
 - 그러나 2012년 5월 말 현재 광산골프장의 경우 운영비 21.9억원 대비 회수액은 13.7억원에 불과하며, 정선골프장의 경우 운영비 7.5억원 대비 회수액은 5.5억원에 불과함.
- 비용부담에 대한 지자체와의 협약을 재검토하고, 향후 예정되어 있는 골프장 조성사업을 중단하는 방안에 대하여 검토할 필요가 있음.
 - 협약에 따르면 투자원금인 150억원과 운영상 적자는 지자체에서 보전해주어야 하므로, 골프장 운영부진으로 인한 손실은 모두 지자체에게 전가될 예정임.

- 지자체의 낮은 재정자립도를 고려하여 투자원금 및 운영비 적자부분에 대한 부담비율을 재검토할 필요가 있음.
- 또한 현재 운영중인 골프장의 실적 부진을 감안하여 향후 착공 예정인 거창 골프장 조성사업을 중단하는 방안에 대하여 검토할 필요가 있음.

다. 체육진흥투표권 위탁운영비율 적정 산정 필요

- 체육진흥투표권 위탁운영비율을 현실화할 필요가 있음.
 - 발매금액 중 위탁운영비와 환급금을 제외한 체육진흥투표권 수익이 국민체육진흥기금 및 지방자치단체 등으로 배분된다는 점을 고려할 때 위탁운영비는 최소한으로 편성될 필요가 있음.
 - 그러나 체육진흥투표권사업의 위탁운영비율 16.2%는 복권사업의 총매출액 대비 발행 및 판매비용의 비율 약 10%, 경륜·경정사업의 총매출액 대비 총사업비 비율 약 7~9%에 비하여 다소 높은 수준임.
 - 또한 2010년 공단이 수탁사업자에 대한 위탁운영비율을 산정하면서 발매 실적 추세를 고려하지 않고 기준 발매금액을 1조 6,000억원으로 과소하게 예측함에 따라 위탁운영비율이 부적정하게 산정되었음.
 - 2012년 9월 위탁운영비율 재산정시 발매금액을 합리적으로 예측하여 위탁운영비율을 현실화할 필요가 있음.

10. 한국국제협력단

- 중간평가·종료평가의 미실시 및 평가 지연문제와 제한적인 사후평가 문제를 해결하기 위해 평가실의 적극적인 개입 필요
 - 한국국제협력단은 현재 사업수행부서에 의한 중간평가·종료평가, 평가실에 의한 사후평가 등을 규정하고 있음.
 - 2011년 사업 주요과제 순연, 현지사정으로 인한 사업지연 등의 이유로 연초 계획에 비해 중간평가의 경우 30.7%(114개→35개), 종료평가의 경우 40.5%(79개→32개)만이 평가됨.

- 사업효과성을 제고하기 위해 평가의 적시성이 중요한 요소임을 감안할 때, 평가실은 사업수행부서가 평가를 실시하지 않거나 지연하는 경우 그 사유에 대한 분석을 철저히 하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 2011년 사후평가 대상이 되는 총 153건 중 사무소와 관련부서 추천과 평가실의 평가성 사정을 통해 총 9건이 평가되었음.
 - 한국국제협력단이 수행하고 있는 사업의 영향력 및 결과에 대한 실효성 있는 평가를 위해 평가대상 수를 확대하고, 사업수행부서의 추천이 아닌 평가실 자체적으로 평가대상을 선정하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있음.

□ 해외봉사단 적격자원 확보 개선노력과 해외봉사단 관리요원의 확대 필요

- 최근 3년 간 한국국제협력단 일반봉사단원 수요 대비 미선발율은 11.2%에 달함.
 - 향후 한국국제협력단은 미파견·미충족 수요 해소를 위해 희소직종 관리 및 대국민 홍보 등 다각적 노력과 해외사무소의 효과적인 수요발굴·관리를 위한 방안 등에 대해 검토할 필요가 있음.
- 해외봉사단원의 안전관리와 활동지원을 위한 관리요원을 파견하고 있으나, 관리요원 1인당 평균 23.9명을 관리하고 있으며 해당지역의 수도지역에 주로 파견되어 있음.
 - 향후 한국국제협력단은 해외사무소 인력현황 및 업무량 등을 종합적으로 고려하여 관리요원을 확대하고, 주요 거점 지역에 관리요원을 추가적으로 파견하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있음.

□ 행정경비 증가, 수원국 협의채널 혼선 등 비효율성을 제고하기 위해 초청연수사업의 예산 통합 및 사업추진 일원화 방안 검토 필요

- 한국국제협력단은 개도국의 인적역량 강화 및 체도구축을 지원하기 위해 협력국의 공무원·전문가 등을 대상으로 초청연수 사업을 시행중임.
 - 2011년 사업예산은 380억원이며 270개 과정, 4,302명의 연수를 실시
- 국무총리실과 외교통상부는 2010년 12월 원조기관간 조율 부재 및 비효율성을 극복하기 위해 무상주관기관의 총괄·기획 기능 강화와 예산통합방안

을 발표한 바 있음.

- 2011년 말 현재 초청연수사업은 여전히 한국국제협력단, 13개 중앙행정기관, 4개 지자체 등에 의해 수행되고 있음.
- 향후 국제개발협력위원회, 외교통상부 및 한국국제협력단은 초청·연수 사업의 유사·중복 여부에 대한 검토와 사업추진 일원화를 추진하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

11. 국립대학병원

- 2011년 정부는 13개 국립대학병원에 2010년의 1,286억원에 비해 41억원이 증가한 1,327억원의 예산을 지급함.
 - 「국립대학병원 여건개선」사업에 대해 2011년 교육과학기술부가 지원한 791억원 중 502억원의 이월액이 국립대학병원에서 발생하여 2010년의 90억원에 비해 412억원 증가함. 예산 지원액이 이월된 경우의 상당 부분이 사업에 소요되는 예산 사용 시기와 규모의 사전 검토가 부족했기 때문임.
 - 보건복지부의 ‘권역별 전문질환센터 설치·지원’ 사업과 ‘어린이병원 건립 및 기능강화’ 사업 예산의 일부가 투자비 소요 시기 예측의 미흡으로 이월액이 계속 발생하고 있음.
 - 지속적인 이월액 발생을 방지하기 위해 예산 사용의 시기와 규모에 대한 면밀한 사전 검토를 통해 예산 지원이 신중하게 이루어져야 함.

- 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 충남대학교병원은 조정 후 당기순이익이 계속 발생하고 있음.
 - 조정 후 당기순이익은 각 연도별 당기순이익에서 고유목적사업준비금과 의료발전준비금 전입액은 가산하고 환입액은 차감한 금액임.

- 동 병원의 경우, 정부는 2013년도 예산안 편성 시 자체 수익을 추진 사업에 사용할 수 있다는 점을 고려하여 예산을 편성할 필요가 있음.

1. 공공기관 결산개요

I. 공공기관 결산개요

1. 공공기관 현황

가. 공공기관 지정 현황

(1) 2012년 공공기관 지정 현황

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2012년 6월 말 현재 총 288개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 28개 기관, 준정부기관으로 83개 기관, 기타공공기관으로 177개 기관이 지정되어 있다.

동 기관들은 2012년 1월 공공기관 정가지정 및 2012년 5월 공공기관 수시지정을 통하여 공공기관으로 지정된 기관들이다. 2012년 1월 정가지정을 통해 신규 공공기관으로 지정된 기관은 부산대학교치과병원, 한국건강증진재단, 한국보육진흥원, 남북교류협력지원협회, 해양환경관리공단의 5개 기관이며, 공공기관에서 지정 해제된 기관은 산은금융지주, 한국산업은행, 중소기업은행의 3개 기관이다. 여수광양항만공사는 위탁집행형 준정부기관에서 준시장형 공기업으로 변경 지정되었고, 소상공인진흥원은 기타공공기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경 지정되었다. 노사발전재단은 노사공동고용지원사업단과 통합되어 기타공공기관으로 지정되었다.

또한 2012년 5월 공공기관 수시지정을 통하여 기초과학연구원은 기타공공기관으로, 한국임업진흥원은 위탁집행형 준정부기관으로 신규 지정되었다.

다만, 본 보고서의 평가 대상은 기획재정부가 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오시스템)을 통하여 2012년 4월 말 경영정보를 통합 공시한 286개 기관으로 한다.¹⁾

윤상우 사업평가관 (788-4836, yooon@assembly.go.kr)

1) 2012년 6월 말 현재 288개 공공기관 중에서 기초과학연구원, 한국임업진흥원을 제외한 기관들이다.

[표 1] 2012년 공공기관 지정 변동사항

	2011. 1	2012. 6 공공기관 현황				
		신규	해제	변경	통합	계
공기업	27	—	—	+1	—	28
준정부기관	83	+1	—	—	-1	83
기타공공기관	176	+6	-3	-1	-1	177
합 계	286	+7	-3	—	-2	288

자료: 기획재정부 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(2) 공공기관의 지정 및 구분

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

[표 2] 공공기관 지정 요건

	내용	예시
1호	법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관	교통안전공단, 신용보증기금 등
2호	정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2 초과	한국환경공단, 한국마사회, 한국거래소 등
3호	정부지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 정부지분 $< 50\%$ 이면서 정부가 사실상 지배력 보유	한국공항공사, 인천항만공사, 한국정책금융공사 등
4호	정부 및 1~3호의 기관이 보유한 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 지분 $< 50\%$ 이면서 사실상 지배력 보유	한국전력공사, 한국지역난방공사 등
5호	1~4호 기관 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq$ 지분 $< 50\%$ 이면서 사실상 지배력 보유	한국예탁결제원 등
6호	1~4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연	학교법인한국폴리텍 등

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항의 내용을 국회예산정책처가 정리함.

기획재정부장관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 공공기관으로 지정된 기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분한다. 공기업·준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정하며, 시장성이 상대적으로 강한 기관은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다.

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

[표 3] 공공기관 유형 분류

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

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조의 내용을 국회예산정책처가 정리함.

(3) 공공기관 지정 절차

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조는 기획재정부장관이 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정하도록 규정하고 있다.(공공기관 정기지정) 다만, 기관이 신설되었거나, 민영화,

기관의 통합·폐지·분할 등에 따라 동법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우에는 회계연도 중이라도 공공기관을 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있다.(공공기관 수시지정) 동법 제6조 및 동법 시행령 제8조에 근거한 구체적인 공공기관 지정 절차는 다음과 같다.

[표 4] 공공기관 지정 절차

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

자료: 기획재정부 자료.

[표 5] 2012년 6월 말 공공기관 지정 현황(288개)

	공공기관 (288)
시장형 공기업 (14)	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주) (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (14)	(기재부) 한국조폐공사 (문광부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농림부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사

	공공기관 (288)
기금관리형 준정부기관 (17)	<p>(교과부) 사립학교교직원연금공단</p> <p>(행안부) 공무원연금공단</p> <p>(문광부) 영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술회관위원회, 한국언론진흥재단</p> <p>(지정부) 한국무역보험공사, 한국방사성폐기물관리공단</p> <p>(복지부) 국민연금공단</p> <p>(노동부) 근로복지공단</p> <p>(금융위) 한국자산관리공사, 기술보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사</p> <p>(중기청) 중소기업진흥공단</p> <p>(방통위) 한국방송통신전파진흥원</p>
위탁집행형 준정부기관 (66)	<p>(교과부) 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국장학재단</p> <p>(행안부) 한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원</p> <p>(문광부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원</p> <p>(농림부) 농수산물유통공사, 축산물품질평가원, 한국농어촌공사, 한국수산자원관리공단, 축산물위해요소중점관리기준원, 농림수산물식품기술기획평가원</p> <p>(농진청) 농업기술실용화재단</p> <p>(지정부) 한국석유관리원, 에너지관리공단, 한국세라믹기술원, (재)우체국물류지원단, 우체국예금보험지원단, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국에너지기술평가원, (재)한국우편사업진흥원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 정보통신산업진흥원, 대한무역투자진흥공사</p> <p>(방통위) 한국인터넷진흥원</p> <p>(복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지정보개발원</p> <p>(여가부) 한국청소년상담원, 한국청소년활동진흥원</p> <p>(환경부) 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원</p> <p>(노동부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단</p> <p>(국토부) 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국해양수산연수원</p>

	공공기관 (288)
	<p>(경찰청) 도로교통공단 (소방청) 한국소방산업기술원 (보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 (공정위) 한국소비자원 (금융위) 한국예탁결제원, 한국거래소 (중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인진흥원 (산림청) 한국임업진흥원</p>
기타 공공기관 (177)	<p>(기재부) 한국수출입은행, 한국투자공사 (교과부) 부산대학교치과병원, 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 광주과학기술원, 기초기술연구회, 대구경북과학기술원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국원자력통제기술원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 평생교육진흥원, 기초과학연구원 (외교부) 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단 (법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단 (국방부) 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단 (행안부) 민주화운동기념사업회 (문광부) (재)한국문화예술회관연합회, 경북관광개발공사, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동·정동극장, 한국간행물윤리위원회, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터 (농림부) 가축위생방역지원본부, 한국농림수산정보센터, 특수법인 한국어촌어항협회 (지경부) 기초전력연구원, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국생산성본부, 한국전력기술주식회사, 한국표준협회,</p>

	공공기관 (288)
	<p>한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 한국원자력문화재단, 별정우체국 연금관리단, 연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 전략물자관리원, (재)우체국시설관리단, 한국로봇산업진흥원</p> <p>(복지부) 국립암센터, 대한적십자사, 한국보건복지인력개발원, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국국제보건의료재단, 한국사회복지협의회, 국립중앙의료원, 한국보육진흥원, 한국건강증진재단</p> <p>(환경부) 수도권매립지관리공사</p> <p>(고용부) 학교법인한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국승강기안전기술원, 한국사회적기업진흥원</p> <p>(국토부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일관광개발(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 울산항만공사, 주식회사 인천항보안공사, 주식회사 부산항보안공사, 한국해양과학기술진흥원, 항로표지기술협회, 해양환경관리공단</p> <p>(총리실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원</p> <p>(보훈처) 88관광개발(주)</p> <p>(문화재청) 한국문화재보호재단</p> <p>(산림청) 녹색사업단</p> <p>(중기청) 시장경영진흥원, 한국벤처투자, 창업진흥원, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터</p> <p>(특허청) 한국발명진흥회, 한국특허정보원, 재단법인한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회</p> <p>(식약청) 한국희귀의약품센터</p>

	공공기관 (288)
	(금융위) 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국정책금융공사 (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원 (통일부) 북한이탈주민지원재단, 남북교류협력지원협회

주: 2012년 6월 말 기준임.

자료: 기획재정부 자료.

나. 공공기관 결산 절차

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

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

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

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

[표 6] 정부 결산 절차와 공공기관 결산 절차 비교

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

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「국가재정법」을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

2. 공공기관 재무 현황

가. 2011회계연도 공공기관 재무결산 개요

2012년 4월 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용 받는 286개 공공기관에 대한 재무 결산 결과를 발표하였다.

2011년 말 공공기관의 자산은 698.9조원으로 해당 공공기관의 2010년 말 자산 644.8조원에 비해 54.1조원(8.4%) 증가하였다. 또한, 공공기관의 2011년 말 부채는 463.5조원으로 2010년 말에 비해 61.8조원(15.4%) 증가하였다. 국가채무¹⁾ 대비 공공기관 부채가 차지하는 비율은 2007년 83.3%에서 2011년 110.2%로 높아졌다.

그러나 자산, 부채 증가에 비해 당기순이익은 2010년 4.2조원에서 2011년 8.4조원 손실로 12.6조원 감소하였다. 이는 주로 예금보험공사가 영업정지된 상호저축은행의 정리업무로 인해 당기순이익이 12.4조원 감소한 것에 기인한다.

[표 1] 공공기관 자산, 부채, 당기순이익 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
공공기관 자산	472.2	511.8	590.9	644.8	698.9	54.1	8.4
공공기관 부채	249.3	294.5	341.6	401.6	463.5	61.8	15.4
(국가채무 대비 비율)	83.3	95.3	95.0	102.4	110.2	—	—
공공기관 당기순이익	8.1	3.3	5.9	4.2	-8.4	-12.6	-300.0

주: 1. 상기 증감액, 증감률은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 상기 기획재정부 발표 연도별 국가채무는 지방정부 순채무액을 포함한 것임.

3. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보를 국제회계기준에 따라 재작성한 자료임. 전년도 발표됐던 2010년 공공기관 자산 금액은 654조원, 부채 금액은 386.6조원이었으나 국제회계기준에 따라서 자산은 644.8조원으로 감소하였고, 부채는 401.6조원으로 증가하였는데, 이는 회계기준변경에 따른 변동효과와 국제회계기준에서는 연결채무채표가 주채무채표로 됨에 따라 연결자회사들의 재무정보가 추가로 집계되었기 때문임.

자료: 기획재정부, 통계청 국가통계포털(KOSIS).

강지형 사업평가관 (788-4835, eunkylee@assembly.go.kr)

1) 기획재정부가 발표하는 국가채무의 공식통계에는 국제통화기금(IMF)의 기준이 사용되고 있으며, 정부(지방정부 포함)가 직접 차주로서 빌린 돈으로 현금주의 회계기준에 의해 정부가 반드시 갚아야 할 금액으로 정의 된다. 즉, 정부차관을 포함한 차입금·국채·국고채무부담행위만을 의미하며, 정부보증채무와 같은 우발채무나 공기업 부채, IMF 차입과 같은 통화당국의 채무 등은 포함되지 않는다.

상기 기획재정부가 집계한 공공기관 결산(2011년 자산총계 698.9조원, 부채총계 463.5조원, 당기순손실 8.4조원)은, 관리주체가 공공기관인 기금은 포함하고, 2개 금융공공기관(한국수출입은행, 한국정책금융공사)은 제외한 것이다.

관리주체가 공공기관인 기금은 「국가재정법」²⁾상 “중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금”을 국가채무에서 제외하도록 하고 있어 기획재정부는 관리주체가 공공기관인 기금의 자산, 부채를 공공기관 결산 집계에 포함하고 있다. 그러나 이들 기금의 자산, 부채와는 달리 당기순이익은 2009년 이후 기금에 적용된 국가회계기준의 변경³⁾으로 인해 그 이전년도와의 비교가능성이 낮기 때문에 결산 집계에서 제외하였다.

상기 공공기관 총결산 결과에 포함된, 관리주체가 공공기관인 기금의 2011년 자산총계는 84.8조원, 부채는 57.7조원으로 2010년 말에 비해 자산은 2조원 감소하였고, 부채는 3.2조원 증가하였다.

[표 2] 공공기관 관리주체 기금의 자산, 부채 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
자산	75.2	61.6	79.8	86.8	84.8	-2.0	-2.3
부채	52.6	49.3	51.1	54.5	57.7	3.2	5.9

주: 상기 증감액, 증감률은 2010년 대비 2011년 수치임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

또한 기획재정부에 따르면, 한국수출입은행과 한국정책금융공사는 부채비율이 아닌 BIS비율로 관리하고 있다는 이유로 공공기관 결산 집계에서 제외하고 있다. 이들 2개 금융공공기관의 2011년 말 자산총계는 117.8조원이며, 부채는 87.8조원, 당기순이익은 0.7조원으로, 자산은 2010년에 비해 18.8조원(19%), 부채는 14조원(19%) 증가하였다.

2) 「국가재정법」 제91조 및 동법 시행령 제43조.

3) 국가회계기준은 2009 회계연도부터 적용되는 「국가회계법」 제11조 제1항의 규정에 따라 제정되었다. 이에 따르면, 기존에 주로 기업회계기준에 의해 손익계산서 형식으로 표시되던 기금 재정운동을 프로그램단위로 회계연도 동안 수행한 정책 또는 사업의 원가와 재정운영에 따른 원가의 회수명세 등을 포함한 재정운영결과표로 나타내도록 하였다.

[표 3] 집계에서 제외된 2개 금융공공기관 자산, 부채, 당기순이익 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
자산	23.6	36.0	82.5	99.0	117.8	18.8	19.0
부채	18.7	30.9	58.0	73.8	87.8	14.0	19.0
당기순이익	0.2	0.1	-0.03	0.5	0.7	0.2	48.7

주: 1. 상기 증감액, 증감률은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

나. 주요 공공기관 부채 증가 현황

2010~2011년 동안 부채 증가가 큰 공공기관을 살펴보면 다음과 같다. 부채의 증가가 큰 공공기관 중 공기업은 주로 SOC·에너지 설비투자과 더불어 주택 건설 등에 대한 투자로 자산이 증가하였으며, 이에 소요되는 자금을 영업을 통해 벌어들이는 수익으로 충당이 어려워 차입을 통해 충당하면서 부채가 증가하였다.

기금관리형 준정부기관은 관리주체가 공공기관인 기금의 자산, 부채, 자본을 포함하고 있다. 예금보험공사는 예금보험기금채권상환기금과 예금보험기금의 관리주체로서 결산현황에는 이들 기금의 자산, 부채, 자본이 포함되어 있으며, 예금보험기금채권상환기금은 부보금융기관⁴⁾의 구조조정을 지원하는 과정에서 발생한 예금보험기금의 채무 중 2002년 12월 31일까지 발생한 것을 정리하기 위하여 설치된

4) 「예금자보호법」 제2조(정의) 1. “부보금융기관”이라 함은 이 법에 의한 예금보험의 적용대상 기관으로서 다음 각목의 1에 해당하는 금융기관을 말한다. 가. 은행법 제8조 제1항에 의하여 인가를 받은 은행. 나. 한국산업은행법에 의하여 설립된 한국산업은행. 다. 중소기업은행법에 의하여 설립된 중소기업은행. 라. 삭제 <1997.8.30.> 마. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농협은행. 바. 수산업협동조합법에 의한 수산업협동조합중앙회. 사. 삭제 <1999.9.7.> 아. 삭제 <2011.5.19.> 자. 은행법 제58조 제1항에 의하여 인가를 받은 외국은행의 국내지점 및 대리점(대통령령이 정하는 외국은행의 국내지점 및 대리점을 제외한다) 차. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제12조에 따라 증권을 대상으로 투자매매업·투자중개업의 인가를 받은 투자매매업자·투자중개업자(같은 법 제78조에 따른 전자증권중개업무를 영위하는 투자중개업자를 제외한다) 카. 「보험업법」 제4조 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 보험회사(재보험 또는 보증보험사업을 주로 하는 보험회사로서 대통령령이 정하는 보험회사를 제외한다) 타. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 종합금융회사. 파. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행 및 상호저축은행중앙회. 하. 삭제 <2002.12.26>

것으로 채무를 상환하는 과정에 있어 2010~2011년간 부채가 3.1조원 감소하였고, 예금보험기금은 부실 금융기관의 정리업무에 투입된 자금 등을 조달하기 위하여 동 기간 동안 부채가 16.4조원 증가하였다.

위탁집행형 준정부기관 중 한국장학재단은 학자금 대출 및 장학사업에 사용되는 자금을 채권발행을 통해 충당하면서 부채가 증가하였고, 한국철도시설공단 역시 철도시설의 건설과 관리 등에 소요되는 자금을 채권발행으로 조달하면서 부채가 증가하였다.

[표 4] 부채 증가 상위 20개 공공기관 (2010~2011년)

(단위: 조원)

기관명	분류	2010~2011 증감액			2011 말 현재			
		자산	부채	자본	자산	부채	자본	부채비율
예금보험공사	준정부기관 (기금관리형)	-0.6	13.3	-13.9	22.7	40.5	-17.8	-228.1
한국전력공사	공기업 (시장형)	7.0	10.4	-3.5	136.5	82.7	53.8	153.6
한국토지주택공사	공기업 (준시장형)	10.6	9.0	1.5	158.5	130.6	27.9	468.0
한국가스공사	공기업 (시장형)	6.0	5.7	0.3	36.0	28.0	8.0	347.7
한국석유공사	공기업 (시장형)	5.5	4.9	0.6	31.6	20.8	10.8	193.2
한국수자원공사	공기업 (준시장형)	4.8	4.5	0.3	23.4	12.6	10.8	116.0
공무원연금공단	준정부기관 (기금관리형)	2.7	4.1	-1.4	14.7	6.4	8.3	76.2
한국장학재단	준정부기관 (위탁집행형)	3.7	2.9	0.8	7.8	6.8	1.0	669.4
한국철도시설공단	준정부기관 (위탁집행형)	1.4	1.6	-0.2	20.7	15.6	5.1	306.0
한국도로공사	공기업 (준시장형)	1.3	0.9	0.4	49.3	24.6	24.7	99.6
한국철도공사	공기업 (준시장형)	1.1	0.8	0.3	22.2	13.5	8.7	154.3
한국주택금융공사	준정부기관 (기금관리형)	1.8	0.8	1.0	9.0	4.9	4.1	118.1

기관명	분류	2010~2011 증감액			2011 말 현재			
		자산	부채	자본	자산	부채	자본	부채비율
한국농어촌공사	준정부기관 (위탁집행형)	0.8	0.7	0.1	7.1	5.3	1.8	300.5
한국광물자원공사	공기업 (준시장형)	0.9	0.6	0.2	3.3	2.2	1.2	186.4
신용보증기금	준정부기관 (기금관리형)	0.7	0.5	0.2	9.0	1.7	7.3	24.0
한국지역난방공사	공기업 (시장형)	0.4	0.4	0.0	4.6	3.2	1.4	231.9
한국환경산업기술원	준정부기관 (위탁집행형)	0.3	0.3	0.0	0.4	0.4	0.0	2437020
기술보증기금	준정부기관 (기금관리형)	0.2	0.2	0.0	3.3	0.5	2.8	17.6
제주국제자유도시 개발센터	공기업 (준시장형)	0.3	0.2	0.1	0.9	0.5	0.4	153.0
한국사학진흥재단	기타공공기관	0.2	0.2	0.0	1.2	0.7	0.5	163.1
합 계		48.8	62.0	-13.2	562.1	401.3	160.8	

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

다. 공공기관 매출액, 영업이익, 당기순이익⁵⁾

2011년도 공공기관의 매출액은 220.2조원이며, 영업이익은 11.2조원, 당기순손실 8.4조원이다. 매출액과 영업이익은 2010년도에 비해 각각 22.9조원(11.6%)과 0.6조원(5.5%) 증가하였으나, 당기순이익이 12.6조원(-300.0%) 감소하였다. 이는 주로 예금보험공사의 영업이익과 당기순이익이 각각 0.2조원과 12.4조원 감소한 것에 기인한다.

5) 공기업의 매출액은 대부분 영업을 통한 자체수입액이며, 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관의 매출액에는 일부 정부출연금과 정부보조금이 포함되어 있다. 영업이익은 매출액에서 매출원가를 차감한 것이며, 당기순이익은 영업이익에 이자수익, 이자비용, 법인세비용 등의 영업외손익이 고려된 것이다.

[표 5] 공공기관 매출액, 영업이익, 당기순이익 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
매출액	156.9	187.2	201.3	197.3	220.2	22.9	11.6
(연도별증감액)	—	(30.3)	(14.1)	(-4.0)	(22.9)	—	—
영업이익	9.8	5.8	8.4	10.7	11.2	0.6	5.5
(연도별증감액)	—	(-4)	(2.6)	(2.3)	(0.6)	—	—
당기순이익	8.1	3.3	5.9	4.2	-8.4	-12.6	-300.0
(연도별증감액)	—	(-4.8)	(2.6)	(-1.7)	(-12.6)	—	—

주: 1. 상기 증감액, 증감율은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

공공기관 중 2010~2011년간의 매출액 증감이 주요한 기관은 아래와 같다.

[표 6] 주요 공공기관 매출액 증감

(단위: 조원)

기관명	분류	증감액	2007	2008	2009	2010	2011
한국가스공사	공기업(시장형)	5.8	14.3	23.2	19.4	22.7	28.5
국민건강보험공단	준정부기관(위탁집행형)	5.1	25.5	30.0	33.1	36.3	41.4
한국전력공사	공기업(시장형)	4.0	29.0	31.5	33.7	39.5	43.5
한국토지주택공사	공기업(준시장형)	2.1	—	—	6.6	13.2	15.3
한국석유공사	공기업(시장형)	1.8	1.1	1.7	1.8	7.2	8.9
국민연금공단	준정부기관(기금관리형)	1.2	5.6	6.6	7.9	9.1	10.3
한국장학재단	준정부기관(위탁집행형)	1.0	—	—	0.0	0.3	1.3
한국지역난방공사	공기업(시장형)	0.6	0.7	1.2	1.2	1.5	2.1
한국자산관리공사	준정부기관(기금관리형)	-1.1	0.7	0.9	1.6	1.4	0.4
한국도로공사	공기업(준시장형)	-1.3	3.3	3.3	3.6	7.0	5.7

주: 1. 상기 증감액, 증감율은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국가스공사의 경우 2011년 유가 상승에 따라 매출액이 전년 대비 5.8조원 증가하였고, 국민건강보험공단은 보험료수입 증가와 정부부담금 증가로 2011년 매출액이 2010년 대비 5.1조원 증가하였으나 보험급여지급액의 증가가 이에 미치지 못하여 영업이익과 당기순이익이 각각 2.6조원, 2.7조원 증가하였다. 한국전력공사는 전력판매 증가로 전년도에 비해 매출액이 4조원 증가하였으나, 전기요금 규제로 영업이익과 당기순이익은 전년에 비해 각각 2.9조원과 3.2조원 감소하였다.

공공기관 중 국민건강보험공단, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사 등은 2010년 대비 2011년 영업이익이 1,000억 원 이상 증가하였다. 반면 한국전력공사, 예금보험공사, 한국철도공사는 영업이익이 1,000억원 이상 감소하였다.

[표 기] 영업이익 증감 주요 공공기관

(단위: 억원)

기관명	분류	증감액	2007	2008	2009	2010	2011
국민건강보험공단	준정부기관 (위탁집행형)	25,833.7	-2,743.2	12,895.1	95.9	-11,810.6	14,023.1
한국석유공사	공기업 (시장형)	4,075.0	3,291.5	6,031.3	5,621.2	5,775.5	9,850.5
한국수자원공사	공기업 (준시장형)	3,328.8	2,166.6	1,852.3	1,295.4	2,644.1	5,972.8
한국토지주택공사	공기업 (준시장형)	2,334.4	—	—	2,424.8	10,586.7	12,921.1
한국장학재단	준정부기관 (위탁집행형)	1,553.8	—	—	-42.3	-534.5	1,019.4
한국주택금융공사	준정부기관 (기금관리형)	1,177.6	137.2	-2,558.4	186.7	179.5	1,357.2
한국철도공사	공기업 (준시장형)	-1,254.0	-6,413.9	-7,373.8	-6,860.7	10,159.9	8,905.9
예금보험공사	준정부기관 (기금관리형)	-1,706.4	12,331.4	13,365.2	13,059.6	13,377.8	11,671.5
한국전력공사	공기업 (시장형)	-29,448.8	3,300.0	-36,592.0	-5,687.0	22,599.2	-6,849.6

주: 1. 상기 증감액, 증감율은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 8] 당기순이익 증감 주요 공공기관

(단위: 억원)

기관명	분류	증감액	2007	2008	2009	2010	2011
국민건강보험공단	준정부기관 (위탁집행형)	26,569.4	1,268.8	18,075.8	4,921.5	-6,788.1	19,781.3
한국토지주택공사	공기업 (준시장형)	2,805.1	15,293.0	14,287.0	6,800.9	5,100.1	7,905.1
대한주택보증(주)	공기업 (준시장형)	2,506.3	6,687.8	2,073.0	-7,322.5	-647.5	1,858.9
한국장학재단	준정부기관 (위탁집행형)	1,456.1	—	—	-42.3	-532.5	923.6
한국수자원공사	공기업 (준시장형)	1,451.2	1,489.3	1,387.7	815.8	1,481.5	2,932.7
한국철도시설공단	준정부기관 (위탁집행형)	1,261.5	-3,196.5	-3,269.4	-3,515.4	-3,174.3	-1,912.8
한국주택금융공사	준정부기관 (기금관리형)	1,112.1	99.6	-2,598.1	357.5	252.4	1,364.5
한국가스공사	공기업 (시장형)	-1,002.3	3,647.6	3,307.8	2,380.0	2,749.4	1,747.1
한국지역난방공사	공기업 (시장형)	-1,002.8	149.7	91.0	1,496.5	925.6	-77.3
한국철도공사	공기업 (준시장형)	-1,218.0	1,332.9	5,140.1	6,486.2	5,724.6	4,506.6
신용보증재단 중앙회	기타공공기관	-1,470.3	-284.6	-223.6	-512.6	-644.3	-2,114.6
한국환경공단	준정부기관 (위탁집행형)	-1,473.3	101.2	330.9	197.3	18.9	-1,454.4
한국석유공사	공기업 (시장형)	-1,586.0	1,667.4	2,001.9	4,222.9	58.5	-1,527.5
한국전력공사	공기업 (시장형)	-32,238.3	15,568.2	-29,524.7	-777.1	-691.7	-32,930.0
예금보험공사	준정부기관 (기금관리형)	-123,476.3	6,352.9	9,270.0	4,985.4	13,834.9	-109,641.4

주: 1. 상기 증감액, 증감율은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국전력공사는 매출액의 증가에도 불구하고 전기요금 규제로 인하여 영업이익과 당기순이익이 전년에 비해 각각 2.9조원과 3.2조원 감소하였다.

예금보험공사는 부실 저축은행 정리 업무에 필요한 자금을 조달하기 위한 이자비용이 1,845억원 증가하여 영업이익이 전년도에 비해 1,706억원 감소하였고, 저축은행 정리 업무와 관련하여 영업외손익으로 계상되는 대손상각비와 총당부채 설정금액이 각각 5.8조원과 6.5조원 증가하여 당기순이익이 12.3조원 감소하였다.

공공기관 중 아래의 국민건강보험공단, 한국토지주택공사, 대한주택보증(주), 한국장학재단, 한국수자원공사, 한국철도시설공단, 한국주택금융공사 등은 2010~2011년의 기간 동안 당기순이익이 1,000억원 이상 증가하였다. 반면, 예금보험공사, 한국전력공사, 한국석유공사, 한국환경공단 등은 같은 기간 동안 당기순이익이 1,000억원 이상 감소하였다.

라. 공공기관 부채 집계에서 제외된 2개 금융공공기관⁶⁾의 재무 현황

286개 공공기관 중 금융위원회가 부채비율이 아닌 BIS비율로 별도 관리하고 있는 금융공공기관은 한국수출입은행과 한국정책금융공사이다. 지난해 금융위원회가 BIS비율로 별도 관리하던 5개 금융공공기관 중 한국산업은행, 중소기업은행, 산은금융지주는 민영화 추진 등을 위하여 공공기관 지정에서 해제되었다.

한국수출입은행, 한국정책금융공사의 2개 금융공공기관의 2011년 말 자산은 117.8조원이고, 부채는 87.8조원으로, 자산은 2010년에 비해 18.8조원(19%), 부채는 14조원(19%) 증가하였다.

6) 기획재정부의 2011년 공공기관 결산 집계에는 2개 금융공공기관을 제외하고 있어 이를 별도로 분석하였다.

[표 9] 2개 금융공공기관 재무 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
자산	23.6	36.0	82.5	99.0	117.8	18.8	19.0
부채	18.7	30.9	58.0	73.8	87.8	14.0	19.0
자본	4.9	5.1	24.6	25.2	30.0	4.8	18.9
매출액	2.3	5.1	4.0	5.0	6.2	1.2	24.4
영업이익	0.2	0.2	-0.1	-0.3	0.5	0.9	258.0
당기순이익	0.2	0.1	-0.03	0.5	0.7	0.2	48.7

주: 1. 상기 증감액, 증감율은 2010년 대비 2011년 수치임.
 2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.
 자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

2개 금융공공기관은 2007~2011년의 기간 동안 정부로부터 총 17조원의 출자금을 받았으며, 이는 0.8조원의 현금출자금액과 2009년 한국정책금융공사 설립시의 산은금융지주 주식 현물출자 15.5조원을 포함한 16.2조원의 현물출자금으로 이루어져 있다.

[표 10] 한국수출입은행과 한국정책금융공사에 대한 정부 출자 현황

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합계
한국수출입은행	30	6,500	10,500	1,500	1,000	19,530
한국정책금융공사	0	0	150,000	0	0	150,000
합 계	30	6,500	160,500	1,500	1,000	169,530

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, 각 공공기관 감사보고서.

한국수출입은행과 한국정책금융공사의 2007~2011년간의 BIS비율은 아래와 같다. 한국수출입은행은 2008년 BIS비율이 8.7%까지 낮아졌으나, 2009년 1.05조원의 정부출자로 인해 2009년 이후 BIS비율을 10% 이상으로 유지하고 있다.

[표 11] 2개 금융공공기관 BIS 비율 추이(2007~2011년)

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
한국수출입은행	11.04	8.7	11.25	10.78	10.63
한국정책금융공사	—	—	15.45	15.15	15.32

자료: 금융감독원, 각 공공기관 제출 자료.

한국수출입은행은 2011년 영업이익이 1,457억원으로 2010년 951억원에 비해 506억원 증가하였는데, 이는 외환은행으로부터의 배당금수익이 685억원 증가한데서 기인하였다. 또한 한국정책금융공사는 영업이익이 2010년의 4,426억원 손실에서 2011년 4,033억원 이익으로 8,459억원 증가했는데, 이는 순이자마진과 유가증권평가 및 처분이익이 각각 1,460억원, 4,428억원 증가한데 따른 것이다.

[표 12] 2개 금융공공기관 영업이익 추이

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
한국수출입은행	2,458	1,940	267	951	1,457	506	53.2
한국정책금융공사	0	0	-1,118	-4,426	4,033	8,459	191.1

주: 1. 상기 증감액, 증감율은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보가 국제회계기준에 따라 재작성된 자료임. 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표이므로 2010년 이후는 연결재무제표 기준 금액임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.

3. 공공기관 정부지원 결산

공공기관은 교통, 에너지, 보건 등 국민생활에 필수적인 재화와 서비스를 제공하며, 정부는 이에 대하여 출연, 보조, 출자 등의 예산지원을 수행하거나, 부담금의 부과·징수 권한을 부여하고 법령상 독점적 사업 권한을 부여하는 등 다양한 방식으로 공공기관을 지원하고 있다.

국회예산정책처는 공공기관의 수입 중 정부가 예산을 통하여 직접 지원한 금액(이하 ‘직접지원액’이라 한다)과 정부의 사업위탁, 부담금 부과·징수 권한 부여 등을 통하여 간접적으로 지원한 금액(이하 ‘간접지원액’이라 한다)을 구분하여 2011 회계연도 공공기관에 대한 정부의 총 지원액을 집계하고자 하였다.¹⁾

직접지원액은 2011회계연도 예산편성지침의 세출과목을 기준으로 출연, 보조, 출자, 용자, 기타 정부로부터의 이전수입으로 구분하여 집계하였다. 지원의 주체는 중앙정부로 한정하였으며, 공공기관의 수입 중 단순히 수혜자에게 전달해 주는 성격의 자금은 공공기관에 대한 직접지원액에서 제외하였다.²⁾

출연금은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 출연연구기관 및 연구회, 「특정연구기관 육성법」의 적용을 받는 출연연구기관 및 한국소비자원, 한국국제협력단 등 기타 출연기관에 대하여 정부가 법률에 근거하여 출연하는 금액이다.

보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 의한 보조금으로서 민간에 대한 경상적 지원 및 자본형성을 위하여 지급하는 보조금 중 2012년 5월 현재 공공기관으로 지정되어 있는 286개 기관에 대하여 지원된 금액으로,³⁾ 한국농어촌공사의 저수지дук 높이기사업에 대한 보조금, 대한무역투자진흥공사에 대하여 수지차보전 방식으로 지원하는 보조금 등이 있다.

윤상우 사업평가관 (788-4836, yoon@assembly.go.kr)

- 1) 정부직접지원액과 간접지원액의 정의 및 구분기준은 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제3조 및 매년 11월 기획재정부가 실시하는 공공기관 현황조사 상 정부지원여부 판단기준을 참고하여 설정하였다. 다만, 이번 공공기관 정부지원수입 집계에서는 기획재정부의 기준과 달리 정부예산에 편성되어 있는 공공기관에 대한 출자금과 용자금 역시 정부의 직접지원액에 포함하였다.
- 2) 한국연구재단, 한국에너지기술평가원 등의 정부 R&D자금 등이 있다.
- 3) 예산 편성 단계에서는 지원 대상 공공기관이 확정되지 않았으나 집계에서 누락되었으나, 예산 집행 단계에서 공공기관에 대하여 지원된 보조금이 포함되기 때문에 국회예산정책처의 「2012년도 공공기관 정부지원 예산안 평가」의 보조금 집계액과는 차이가 있을 수 있다.

출자금은 정부가 특정 사업 추진을 위하여 재원을 분담하기 위한 목적으로 공공기관에 대해 출자하는 금액으로, 한국석유공사의 해외유전개발사업에 대한 출자금, 여수광양항만공사에 대한 자본출자금 등이 있다.

융자금은 정부가 특정 정책 목적을 달성하기 위하여 공공기관에 대해 유상으로 빌려주는 자금을 의미하며, 한국토지주택공사의 보증자리주택사업에 대한 융자금, 근로복지공단에 대한 청사임차보증금 융자 등이 있다.

기타 정부로부터의 이전수입은 국민건강보험공단 등에 대한 정부의 보전금, 문화예술진흥기금 등 공공기관이 관리주체인 기금에 대하여 무상으로 지원하는 출연금 등을 포함한다.

간접지원액은 정부위탁수입, 부담금, 법령상 강제규정에 의한 민간이전수입, 법령상 독점수입으로 구분하였다. 부담금, 법령상 강제규정에 의한 민간이전수입, 법령상 독점수입의 경우 중앙정부로부터 지원받은 것은 아니지만, 법령상 규정에 의하여 공공기관으로 귀속된다는 점을 고려하여 간접지원액에 포함시켰다.

정부위탁수입은 정부가 사업계획을 수립하고 예산을 확보한 후 공공기관과 대행계약을 체결하거나 법률 및 관계법령에 의하여 공공기관에 위탁함으로써 공공기관이 수행하게 되는 성격의 사업비 수입⁴⁾ 및 출연연구기관이 정부의 수탁용역과제를 수행하면서 발생한 수입을 포함한다. 한국환경공단이 정부대행사업으로 수행하고 있는 수질자동측정망운영 및 상수원수질개선 사업비 및 한국개발연구원의 정부 수탁용역과제수입 등이 이에 해당한다.

부담금은 「부담금관리기본법」상 부담금으로 규정되어 있고 공공기관의 수입으로 귀속되는 금액이다. 2012년 6월 말 현재 한국원자력안전기술원, 예금보험공사 등 13개 공공기관이 부담금을 기관 수입으로 계상하고 있다.

4) 정부 예산체계상 위탁사업비, 대행사업비 등으로 편성되며, 출연금, 보조금과는 목 또는 세목의 차이로 구분된다.

[표 1] 공공기관 정부지원액 유형

		내용	예시
정부 직접 지원	출연금	법령상 정부출연금	출연연구기관 운영비, 기타출연기관에 대한 사업비, 운영비 지원
	보조금	「보조금 관리에 관한 법률」상 보조금	KOTRA, 한국농어촌공사의 사업에 대한 보조금
	출자금	공공기관에 대한 출자금	한국도로공사, 한국수자원공사 등에 대한 정부의 출자금
	융자금	공공기관에 대한 융자금	한국토지주택공사의 보증자리 주택사업 융자금
	기타 정부로부터 이전받은 수입	보전금, 공공기관이 관리주체인 기금에 대한 출연금 등	국민건강보험공단에 대한 보전금
간접 지원	정부위탁수입	정부의 위탁·대행사업비 및 수수료	한국환경공단 수질자동측정망 운영관리사업비, 출연연구기관의 수탁용역과제수입
	부담금	「부담금관리기본법」상 공공기관에 귀속되는 부담금	예금보험공사의 예금보험기금채권 상환특별기여금
	법령상 강제규정에 의한 민간이전수입	법령상 강제규정에 의하여 공공기관에 귀속되는 수입	예금자보호법에 따른 예금보험공사의 금융기관 출연금 수입
	법령상 독점수입	법령상 독점사업에 의하여 발생한 수입	한국마사회의 「한국마사회법」 제3조에 따른 경마사업수입

자료: 기획재정부 자료에 기초하여 국회예산정책처가 작성함.

법령상 강제규정에 의한 민간이전수입은 「예금자보호법」에 따른 금융기관 출연금과 같이 법령상 규정에 따라 민간 등으로부터 공공기관이 이전받는 수입이다.

법령상 독점사업수입은 법령에 의하여 독점적 사업권을 부여받은 사업으로부터 발생한 수입을 의미한다. 한국마사회의 「한국마사회법」 제3조에 따른 경마사업 수입, 국민체육진흥공단의 「국민체육진흥법」 제24조에 따른 투표권사업수입 등이 이에 해당한다.

이러한 기준에 따라 국회 예산정책처가 집계한 2011회계연도 공공기관 정부지원 규모는 2010년 104.2조원 대비 5.7조원이 증가한 109.9조원에 달한다. 2011회계연도 공공기관 직접지원액의 경우 2010년 35.7조원 대비 0.4조원 감소한 35.3조원이며, 간접지원액의 경우 2010년 68.5조원 대비 6.1조원 증가한 74.6조원으로 나타났다.

2011회계연도 공공기관 직접지원액은 2010년 대비 0.4조원 감소하였는데, 한국 석유공사의 유전개발사업 출자금이 2010년 1.3조원에서 2011년 0.8조원으로 감소하였으며, 한국토지주택공사의 보금자리주택 출자금이 2010년 1.5조원에서 2011년 0.8조원으로, 보금자리주택 용자금이 2010년 5.6조원에서 2011년 4.6조원으로 감소한 것이 주요 원인으로 분석된다.

[표 2] 2011회계연도 공공기관 정부지원 결산

(단위: 조원, %)

		2010 결산	2011 결산	비중	증감액
직접지원	정부출연금	10.5	11.3	32.0	0.8
	정부보조금	5.7	6.6	18.7	0.9
	정부출자금	4.4	2.9	8.2	-1.5
	용자금	5.9	4.9	13.9	-1.0
	기타 정부로부터 이전수입	9.1	9.5	26.9	0.4
	소계	35.7	35.3	100	-0.4
간접지원	정부위탁수입	10.3	10.7	14.3	0.4
	부담금	3.0	3.2	4.3	0.2
	법령상 강제규정에 의한 민간이전수입	39.8	44.8	60.1	5.0
	법령상 독점수입	15.5	15.9	21.3	0.4
	소계	68.5	74.6	100	6.1
합 계(직접+간접)		104.2	109.9	—	5.7

주: 비중은 2011년 직접지원액과 간접지원액 대비 각 지원금액이 차지하는 비중을 의미함.

자료: 각 공공기관 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 집계함.

2011회계연도 공공기관에 대한 정부지원 규모를 지원방식별로 살펴보면, 직접지원액 중에서는 출연금이 32.0%인 11.3조원으로 가장 비중이 크며, 기타 정부로부터 이전수입이 26.9%인 9.5조원, 정부보조금이 18.7%인 6.6조원, 용자금이 13.9%인 4.9조원, 출자금이 8.2%인 2.9조원이다.

간접지원액 중에서는 법령상 강제규정에 의한 민간이전수입이 44.8조원, 법령상 독점수입이 15.9조원, 정부위탁수입이 10.7조원, 부담금이 3.2조원으로 나타났다.

공공기관 유형별로 정부지원 결산 현황을 보면, 준정부기관에 대한 정부지원액이 80.7조원(73.4%)로 가장 많았으며, 공기업의 경우 18.4조원(16.7%), 기타공공기관의 경우 10.7조원(9.7%)로 나타났다.

[표 3] 2011회계연도 공공기관 유형별 정부지원 결산

(단위: 조원, %)

	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
직접지원액	8.8	20.3	6.2	35.3
간접지원액	9.6	60.4	4.6	74.6
합 계	18.4 (16.7)	80.7 (73.4)	10.7 (9.7)	109.9 (100)

주: ()는 구성비임.

자료: 각 공공기관 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 집계함.

II. 중점평가

II. 중점평가

1. 공공기관 부채 현황 분석

가. 문제제기

지난해 말 우리나라 공공기관의 총부채 금액이 사상 처음으로 국가채무 규모를 앞질렀다. 공공기관은 정부의 암묵적 지급보증에 의해 국내 신용평가회사로부터 높은 신용등급을 부여받고 있어 재정위험이 제대로 노출되지 않고 있다. 그러나 최근 국제 신용평가기관들이 일부 공기업에 대한 신용등급 재조정을 시사하고 있을 뿐만 아니라, 공공기관 부채가 우리나라 신용등급 전망에 미치는 부정적인 영향에 대해 경고하는 등 공공기관의 악화된 재무상태가 국가경제에 미치는 영향에 대한 우려가 높아지고 있다.

한편, 그간 국가채무의 규모가 현재의 재정상황과 미래의 국민 부담이 될 부채 크기를 정확히 보여주지 못하고 있다는 비판을 받아온 정부는 2011회계연도 결산부터 발생주의·복식부기에 따른 국가회계 처리지침을 수립하고 새로운 재정통계 작성지침을 마련하였다.

본 평가에서는 공공기관 부채 현황을 검토하고, 손실보전 공공기관의 재무현황과 부채규모를 검토하고자 한다.

나. 공공기관 부채 현황

(1) 공공기관 부채 규모와 부채 산정시 제외된 공공기관

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부는 매년 1월 정기적으로 공공기관을 지정하고, 그 유형을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하고 있다.

공공기관의 2010~2011년 동안의 총 부채규모는 401.6조원에서 463.5조원으로 61.9조원(15.4%) 증가하였다. 공기업의 경우 부채규모가 2010년 292조원에서 2011년 329.5조원으로 12.8%, 준정부기관의 경우 2010년 100.7조원에서 2011년 124.9조원으로 24% 증가하였다.

[표 1] 연도별 공공기관 총 부채 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
공기업	156.8	199.6	237.5	292.0	329.5	37.5	12.8
준정부기관	85.0	86.6	94.6	100.7	124.9	24.2	24.0
기타공공기관	7.5	8.3	9.5	9.0	9.1	0.1	0.1
합 계	249.3	294.5	341.6	401.6	463.5	61.9	15.4

주: 1. 상기 증감액, 증감률은 2010년 대비 2011년 수치임.

2. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보를 국제회계기준에 따라 재작성한 자료임. 전년도 발표됐던 2010년 공공기관 부채 금액은 386.6조원이었으나 국제회계기준에 따라서 401.6조원으로 증가하였는데, 이는 회계기준 변경에 따른 변동효과와 국제회계기준에서는 연결채무제표가 주채무제표로 됨에 따라 연결 자회사들의 부채금액이 추가로 집계되었기 때문임.

자료: 기획재정부 보도자료, 2012.4.30.

한편, 한국수출입은행, 한국정책금융공사의 2개 금융공공기관은 부채비율이 아닌 BIS비율로 금융위원회가 별도 관리하고 있다는 이유로 공공기관 총 부채에서 제외하고 있다. 지난해 금융위원회가 BIS비율로 별도 관리하여 공공기관 총 부채에서 제외됐던 5개 금융공공기관 중 한국산업은행, 중소기업은행, 산은금융지주는 민영화 추진 등을 위하여 공공기관 지정에서 해제되었다.

[표 2] 금융기관 부채 현황

(단위: 억원, %)

	기관명	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
공공 기관	한국수출입은행	187,039	308,916	355,645	401,666	476,240	74,574	18.6
	한국정책금융공사	—	—	223,882	336,189	401,938	65,749	19.6
	소계	187,039	308,916	579,527	737,855	878,179	140,324	—
공공 기관	한국산업은행	1,418,974	1,040,293	1,072,227	969,771	1,102,164	132,393	13.7
	산은금융지주	—	—	1,370,124	1,278,847	1,479,808	200,961	15.7
해제 기관	중소기업은행	1,126,199	1,342,582	1,417,014	1,589,767	1,727,740	137,973	8.7
	소계	2,545,173	2,382,875	3,859,365	3,838,385	4,309,712	471,327	—
합 계		2,732,212	2,691,791	4,438,892	4,576,240	5,187,891	611,651	—

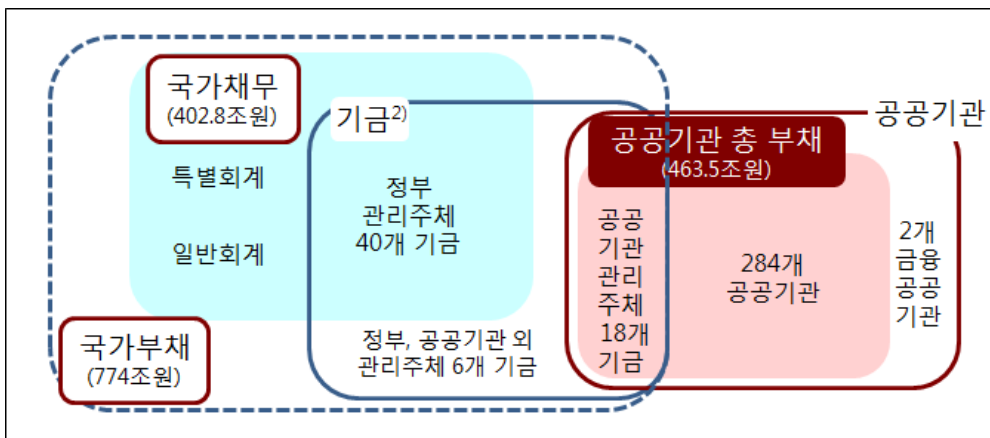
주: 상기 증감액, 증감률은 2010년 대비 2011년 수치임.

자료: 2007~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(2) 국가채무, 국가부채와 공공기관 총 부채 현황

2011년 말 현재 「국가재정법」상의 국가채무 402.8조원은 국가의 회계, 또는 기금이 부담하는 금전채무로 특별회계와 일반회계, 정부(중앙관서)가 관리주체인 40개 기금의 금전채무이다. 발생주의·복식부기 국가회계제도가 도입되면서 2011년부터 정부가 국회에 제출한 국가결산보고서에는 기존 세입세출결산 외에 국가재무제표¹⁾가 처음으로 포함되었는데, 국가재무제표 상 부채 774조원은 64개 기금의 부채와 연금충당부채를 포함한다.

[그림 1] 공공기관 총부채, 국가채무와 국가부채의 범위



- 주: 1. 상기 국가채무와 국가부채, 공공기관 총부채는 2011년 결산기준임. 국가채무는 「국가재정법」상의 중앙정부 채무액이고 국가부채는 2011년부터 정부가 발생주의·복식부기 국가회계제도에 의해 작성한 국가재무제표상 부채임.
2. 정부관리주체기금(40개): 방사성폐기물관리기금, 대외경제협력기금, 농산물가격안정기금, 자유무역협정이행지원기금, 농지관리기금, 지역신문발전기금, 국민연금기금, 전력산업기반기금, 남북협력기금, 방송통신발전기금, 정보통신진흥기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 원자력연구개발기금, 보훈기금, 순국선열·애국지사사업기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 농어업재해보상보험기금, 양곡증권정리기금, 문화재보호기금, 관광진흥개발기금, 청소년육성기금, 국민건강증진기금, 응급의료기금, 여성발전기금, 복권기금, 범죄피해자보호기금, 석면피해구제기금, 과학기술진흥기금, 국민주택기금, 수산발전기금, 공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 농어가목돈마련 저축장려기금, 외국환평형기금, 쌀소득보전변동직불기금, 축산발전기금.
- 공공기관관리주체기금(18개): 공무원연금기금, 구조조정기금, 국민체육진흥기금, 국제교류기금, 근로자복지진흥기금, 기술신용보증기금, 문화예술진흥기금, 부실채권정리기금, 사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금, 산업기반신용보증기금, 무역보험기금, 신용보증기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 중소기업진흥 및 산업기반기금.
- 정부, 공공기관 외 관리주체기금(6개): 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 농림수산업자신용보증기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금.
- 자료: 정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

1) 국가재무제표는 민간 기업의 연결 재무제표와 유사한 개념으로 51개 중앙관서 재무제표를 통합하고 내부거래를 제거하여 작성함.

공공기관의 총 부채 산정과 관련하여서 별도의 법령이 마련되어 있지 않다. 따라서 기획재정부는 공공기관 총 부채 규모 산정 시, 중앙관서의 장이 관리·운영하지 않아 국가채무에 포함되지 않는 기금, 즉, 공공기관이 관리주체인 기금의 부채를 공공기관 총 부채에 포함하고 있다. 기획재정부가 발표한 2011년 말 공공기관 총 부채 463.5조원은 기금 64개 중, 공공기관이 관리주체인 18개 기금과 284개 기관(286개 공공기관 중 2개 금융공공기관 제외)의 발생주의에 따른 부채이다.

다. 손실보전 공공기관 재무현황과 부채규모 분석

(1) 손실보전 공공기관 재무 현황 분석

손실보전 공공기관이란 설립근거법에 이익적립금으로 공공기관의 손실을 보전할 수 없을 때 정부가 그 부족액을 보전해 주도록 하는 법률 조항이 있는 기관을 의미한다.

2011년 6월 말 현재 설립근거법에 정부의 손실보전 조항이 규정되어 있는 공공기관은 [표 3]에서 보듯이 대한석탄공사, 한국토지주택공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금 등 12개 기관이다.

[표 3] 공공기관별 손실보전 관련 법률조항

기관명	관련 법조문	손실보전 내용
준시 장형 공기 업	대한석탄 공사 대한석탄 공사법 제12조	제12조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산 결과 손실이 생긴 경우에는 제1항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 보전한 후에도 남은 손실액은 정부가 보전할 수 있다.
	한국광물 자원공사 한국광물 자원공사법 제15조	제15조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산 결과 손실이 생겼을 경우에는 제1항 제3호에 따른 사업확장적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 때에는 제1항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 이익준비금으로 보전하고도 부족한 금액은 정부가 보전할 수 있다.
	한국토지 주택공사 한국토지 주택공사법 제11조	제11조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산결과 손실이 생긴 때에는 제1항 제3호에 따른 사업확장적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 때에는 같은 항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 그 미달액은 정부가 보전한다. 다만, 손실보전은 「보증자리주택건설 등에 관한 특별법」에 따른 보증자리주택사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지조성사업 등 대통령령으로 정하는 공익사업에서 발생한 손실에 한한다.

기관명	관련 법조문	손실보전 내용
위탁 집행행형준정부기관	대한무역투자진흥공사 대한무역투자진흥공사법 제12조	12조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도를 결산한 결과 손실이 생겼을 경우에는 제1항 제3호에 따른 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 경우에는 제1항 제2호에 따른 적립금으로 보전하되, 보전하고도 부족한 금액은 정부가 보전할 수 있다.
	한국장학재단 설립 등에 관한 법률 제23조	제23조(이익금과 손실금의 처리) ② 재단은 매 사업연도 결산에서 손실이 생기면 제1항의 적립금으로 보전(補填)하고, 적립금으로 보전하고도 부족할 때에는 정부가 보전할 수 있다.
기금관리형준정부기관	신용보증기금 신용보증기금법 제41조	제41조(결손보전) ② 기금의 결산에서 손실금이 생긴 때에는 제1항의 적립금으로 보전하고 그 적립금이 부족한 때에는 정부가 이를 보전한다.
	사회기반시설에 대한 민간투자법 제33조	제33조(기금의 회계 및 결산등) ⑥ 기금의 결산에서 손실금이 생긴 때에는 제5항의 규정에 의하여 적립한 금액으로 이를 보전하고, 적립금의 부족액이 있을 때에는 예산이 정하는 바에 의하여 정부가 이를 보전한다.
	기술보증기금 기술신용보증기금법 제45조	제45조(결손보전) ② 기금의 결산에서 손실금이 생긴 때에는 제1항의 적립금으로 보전하고 그 적립금이 부족한 때에는 정부가 이를 보전한다.
	중소기업진흥공단 중소기업진흥에 관한 법률 제66조의2	제66조의2(기금운용계획안의 수립과 기금의 결산) ④ 기금의 결산에서 손실금이 생긴 때에는 제3항의 적립금으로 보전하고 그 적립금이 부족한 때에는 정부가 이를 보전한다.
	한국무역보험공사 무역보험법 제36조	제36조(이익금과 손실금의 처리) ② 기금을 결산하여 손실금이 생기면 제1항의 적립금으로 보전(補填)하고, 적립금이 부족할 때에는 정부가 보전한다.
	한국주택금융공사 한국주택금융공사법 제51조	제51조(손실금의 보전) 공사의 결산에서 손실금이 생긴 경우에는 제50조 제1호에 따라 적립한 금액으로 보전하고, 적립금이 부족할 때에는 정부가 보전한다.
	한국주택금융공사법 제55조	제59조(기금의 회계 및 결산) ⑤ 기금의 결산에서 손실금이 생긴 경우에는 제4항에 따라 적립한 금액으로 보전하고 그 적립금으로도 부족할 때에는 정부가 보전한다.
기타 공공기관	한국정책금융공사 한국정책금융공사법 제31조	제31조(손실금의 보전) 공사의 결산순손실금은 회계연도마다 적립금으로 보전하고, 적립금이 부족하면 정부가 보상한다.
	한국수출입은행 한국수출입은행법 제37조	제37조(손실금의 보전) 수출입은행의 결산순손실금은 사업연도마다 적립금으로써 보전하고, 적립금이 부족할 때에는 정부가 보전한다.

자료: 해당 공공기관 설립근거법을 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

손실보전 공공기관의 설립근거법에 일반적으로 규정되어 있는 손실보전 관련 조항은 매 사업연도의 결산 결과 손실이 발생한 경우 이를 적립금 또는 이익금으로 보전하고, 보전한 뒤에 남은 손실액을 정부가 보전할 수 있거나(임의조항), 보전하도록(의무조항) 규정하고 있다.

[표 4] 손실보전 공공기관(기금관리형 준정부기관 제외) 당기순이익 현황

(단위: 억원)

기관명	구분	계정	당기순이익				
			2007	2008	2009	2010	2011
대한석탄공사	임의조항	고유사업	-929	-1,048	-480	-800	-982
신용보증기금	의무조항	중소기업매출 채권보험계정	-98	-222	-265	-179	-291
한국광물자원공사	임의조항	고유사업	44	138	213	233	328
대한무역투자진흥공사	임의조항	고유사업	111	63	169	74	399
한국장학재단	임의조항	고유사업	—	—	287	888	924
한국주택금융공사	의무조항	고유사업	100	-2,598	357	252	1,364
한국수출입은행	의무조항	고유사업	1,843	940	258	667	1,468
한국정책금융공사	의무조항	고유사업	—	—	-605	4,048	5,540
한국토지주택공사	의무조항	고유사업	15,293	14,287	6,801	5,100	7,905
합 계			16,364	11,560	6,735	10,283	16,655

주: 1. 한국주택금융공사의 고유사업 회계의 경우 기업회계기준에 따라 처리되고 있으며, 주택금융 신용보증기금 회계의 경우 국가회계기준에 따라 처리되고 있음.

2. 신용보증기금의 신용보증기금 회계와 산업기반신용보증기금 회계는 국가회계기준에 따라 처리되고 있으며, 중소기업매출채권보험계정은 기업회계기준에 따라 처리되고 있음.

자료: 2007~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

2009년부터 국가회계기준이 적용되어 기업회계기준이 적용되는 일반공공기관과 직접적인 비교가 어려운 기금관리형 준정부기관을 제외한 9개의 손실보전 공공기관의 2011년 총 당기순이익은 1.7조원으로서 2010년 1조원 대비 0.7조원 증가하였다. 대한석탄공사의 경우 2011년 982억원의 당기순손실이 발생하였으며, 2007년부터 2011년까지 총 4,239억원의 당기순손실이 발생하였다.

손실보전 공공기관 중 5개 기금관리형 준정부기관의 재정운영결과는 2011년 총 473억원의 결손이 발생하여 2010년 3,385억원의 결손이 발생했던 것에 비해 결손금 규모가 감소하였는데, 이는 주로 한국무역보험공사와 중소기업진흥공단의 경

영성과가 전년도에 비해 호전된 것에 기인한다.

[표 5] 손실보전 기금관리형 준정부기관 당기순이익 및 재정운영결과 현황

(단위: 억원)

기금관리형 준정부기관	구분	기금	당기순이익		재정운영결과		
			2007	2008	2009	2010	2011
중소기업진흥공단	의무 조항	중소기업 창업 및 진흥기금	24	-1,094	-1,467	-3,702	-2,799
한국무역보험공사	의무 조항	무역보험기금	1,134	-4,311	-3,129	-7,493	-2,401
기술보증기금	의무 조항	기술보증기금	-3,093	-3,114	2,405	1,002	-203
신용보증기금	의무 조항	신용보증기금	-4,368	-7,118	5,955	1,129	-451
		산업기반신용 보증기금	97	128	52	182	265
한국주택금융공사	의무 조항	주택금융신용 보증기금	-819	594	5,583	5,497	5,116
합 계			-7,025	-14,915	9,399	-3,385	-473

- 주: 1. 기금관리형 준정부기관의 경우 2009년부터 국가회계기준이 적용됨에 따라 기업의 경영성과를 나타내는 지표로 당기순이익 대신 재정운영결과의 개념이 사용됨.
 2. 한국주택금융공사의 고유사업 회계의 경우 기업회계기준에 따라 처리되고 있으며, 주택금융신용보증기금 회계의 경우 국가회계기준에 따라 처리되고 있음.
 3. 신용보증기금의 신용보증기금 회계와 산업기반신용보증기금 회계는 국가회계기준에 따라 처리되고 있으며, 중소기업매출채권보험계정은 기업회계기준에 따라 처리되고 있음.

자료: 2007~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국무역보험공사는 중소 조선사 등의 보험사고 증가에 따른 보험금 지급액 및 책임준비금 적립액의 증가 때문에 2010년 수익성이 악화되었는데, 그로 인한 일시적인 효과로 인해 2011년에는 수익성이 오히려 개선된 것으로 나타났다.

중소기업진흥공단은 2011년에 2,799억원의 결손이 발생하여 2010년 3,702억원의 결손에 비해 결손 규모가 감소하였다. 이는 2009년 금융위기로 인해 크게 증가했던 융자사업 규모가 정상화되어 가는 과정에서 전년도에 비해 지원 규모가 감소한 것에서 기인한다.

이에 반해 기술보증기금과 신용보증기금은 2010년과는 달리 2011년 결손이 발생하였는데, 이는 보증회계준칙 제정으로 인해 2011년부터 정상보증에도 보증충당부채를 설정한 효과가 컸기 때문이다.

[표 6] 손실보전 공공기관(기금관리형 준정부기관 제외) 이익잉여금 현황

(단위: 억원)

기관명	이익잉여금	
	2010	2011
대한석탄공사	-7,613	-8,635
신용보증기금 (중소기업매출채권보험계정)	-2,799	-2,978
한국주택금융공사	-1,633	2,665
대한무역투자진흥공사	478	708
한국광물자원공사	1,096	1,373
한국장학재단	1,390	1,773
한국토지주택공사	47,468	55,192
한국수출입은행	11,664	13,008
한국정책금융공사	23,341	69,091
합 계	85,437	143,810

주: 1. 한국주택금융공사의 고유사업 회계의 경우 기업회계기준에 따라 처리되고 있으며, 주택금융 신용보증기금 회계의 경우 국가회계기준에 따라 처리되고 있음.

2. 신용보증기금의 신용보증기금 회계와 산업기반신용보증기금 회계는 국가회계기준에 따라 처리되고 있으며, 중소기업매출채권보험계정은 기업회계기준에 따라 처리되고 있음.

자료: 2010~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

2011년 당기순손실 또는 결손금이 발생한 대한석탄공사, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단, 신용보증기금의 중소기업매출채권보험계정과 신용보증기금, 기술보증기금의 경우 지속적인 손실 발생으로 인해 결손금이 누적되어 자체적으로 손실을 보전하는 것이 불가능한 상황이다. 이들의 2011년 당기순손실 총계 7,127억원은 향후 경영실적 개선을 통해 당해 기관들이 스스로 보전하지 않는 한 장래 국가재정의 부담 증가로 이어지게 된다.

따라서 지속적으로 경영실적이 부진한 손실보전 공공기관의 경우 수익성 개선을 위한 적극적인 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

[표 7] 손실보전 공공기관(기금관리형 준정부기관) 적립금 및 잉여금 규모

(단위: 억원)

기관명	적립금 및 잉여금		
	2010	2011	
중소기업진흥공단	- 5,759	- 8,413	
한국무역보험공사	- 6,525	- 7,626	
한국주택금융공사	주택금융신용보증기금	- 9,914	- 4,798
기술보증기금	- 75,701	- 75,904	
신용보증기금	신용보증기금	- 100,258	- 100,709
	산업기반신용보증기금	2,240	2,685
합 계	- 195,917	- 194,765	

주: 1. 한국주택금융공사의 고유사업 회계의 경우 기업회계기준에 따라 처리되고 있으며, 주택금융 신용보증기금 회계의 경우 국가회계기준에 따라 처리되고 있음.

2. 신용보증기금의 신용보증기금 회계와 산업기반신용보증기금 회계는 국가회계기준에 따라 처리되고 있으며, 중소기업매출채권보험계정은 기업회계기준에 따라 처리되고 있음.

자료: 2010~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(2) 손실보전 공공기관 부채 현황 분석

12개 손실보전 공공기관의 부채는 2011년 말 현재 총 252조원으로, 2007년말 102조원에 비하여 146% 증가하였다. 이중 부채가 2007년부터 2011년까지 100% 이상 증가한 기관은 한국광물자원공사, 한국주택금융공사, 한국무역보험공사, 한국수출입은행, 신용보증기금, 기술보증기금이다. 한국광물자원공사의 경우 2011년 말 부채 규모는 2조 1,722억원으로, 2007년 말 4,341억원 대비 400%의 가장 높은 증가율을 보였다.

2007~2011년 동안 부채 증가 규모가 가장 큰 기관은 한국토지주택공사로서, 2011년 말 현재 부채는 130.6조원으로 2007년 말 66.9조원 대비 63.7조원(95%) 증가하였다. 한국토지주택공사의 부채 증가액은 2007년부터 2011년까지 손실보전 공공기관 부채 증가액 149.8조원의 42.5%를 차지하고 있다.

금융공공기관인 한국수출입은행, 한국정책금융공사의 부채는 2011년 말 현재 87.8조원으로, 손실보전 공공기관 부채 252.2조원의 34.8%를 차지한다.

[표 8] 손실보전 공공기관 부채 현황

(단위: 억원, %)

기관명	구분	2007 (a)	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
한국광물자원공사	임의	4,341	5,234	9,006	14,830	21,722	17,381	400
한국주택금융공사	의무	13,312	25,946	29,526	40,385	45,994	32,682	246
한국무역보험공사	의무	6,031	24,235	12,836	15,312	15,928	9,897	164
한국수출입은행	의무	187,039	308,916	355,645	401,666	476,240	289,201	155
신용보증기금	의무	6,546	8,688	9,857	12,140	17,433	10,887	166
기술보증기금	의무	2,340	3,221	2,504	2,798	4,979	2,639	113
한국토지주택공사	의무	669,089	857,525	1,092,428	1,254,692	1,305,712	636,623	95
중소기업진흥공단	의무	123,103	126,533	157,798	155,636	151,125	28,022	23
대한석탄공사	임의	12,232	13,760	13,100	13,058	14,462	2,230	18
대한무역투자 진흥공사	임의	428	428	355	419	362	-66	15
한국장학재단	임의	0	0	30,372	43,272	67,708	67,708	—
한국정책금융공사	의무	0	0	223,882	336,189	401,938	401,938	—
손실보전 공공기관 부채		1,024,461	1,374,486	1,937,309	2,290,397	2,522,510	1,498,049	146
손실보전 공공기관 중 금융공공기관 부채		187,039	308,916	579,527	737,855	878,178	691,139	370

주: 1. 신용보증기금의 부채는 동 기관이 관리하고 있는 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 중소기업매출채권보험계정 부채의 합계임.

2. 한국주택금융공사의 부채는 동 기관이 관리하고 있는 고유사업 회계와 주택금융신용보증기금 부채의 합계임.

3. 한국장학재단의 부채는 동 기관이 관리하고 있는 재단고유계정, 학자금대출계정, 학자금대출신용보증계정, 학자금지원계정 부채의 합계임.

자료: 공공기관의 감사보고서를 국회예산정책처가 정리함.

당해연도부터 한국산업은행과 중소기업은행이 공공기관 지정에서 해제되었지만 설립근거법상으로는 여전히 손실보전 조항이 규정되어 있다. 한국산업은행과 중소기업은행의 부채금액은 2011년 말 현재 각각 110.2조원, 172.8조원이며, 이중 예금수신액을 제외한 부채금액은 85조원, 105.9조원이다.

[표 9] 한국산업은행, 중소기업은행 부채 규모

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
한국산업은행	1,418,974	1,040,293	1,072,227	969,771	1,102,164	132,393	13.7
중소기업은행	1,126,199	1,342,582	1,417,014	1,589,767	1,727,740	137,973	8.7
합 계	2,545,173	2,382,875	2,489,241	2,559,538	2,829,904	270,366	—

주: 상기 증감액, 증감률은 2010년 대비 2011년 수치임.

자료: 2007~2011년 한국산업은행, 중소기업은행 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

정부는 공공기관에 대하여 출자금, 출연금, 보조금 등의 형태로 직접 예산지원하고 있다. 다만 보조금의 경우 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제31조 제2항과 이에 의거한 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따라 보조사업이 완료된 경우 집행잔액을 정산, 반납하고 있어 공공기관의 순자산에 영향을 미치지 못하므로 정부 직접지원액을 보조금을 제외한 출자금, 출연금의 합으로 정의하였다.

2011년 정부가 12개 손실보전 공공기관에 출자 또는 출연한 총 금액은 1조 6,204억원이다. 이 중 한국토지주택공사의 임대사업, 주택사업 등에 출자한 금액이 7,709억원으로 전년대비 5,745억원 감소하였으나, 2011년 전체 정부 지원액 규모의 47.57%를 차지하고 있다.

결손금이 누적되어 있는 대한석탄공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 기술보증기금, 신용보증기금이 관리하는 신용보증기금과 중소기업매출채권보험계정의 정부 직접 지원액 규모는 2011년 4,140억원, 2010년 4,653억원이다.

[표 10] 손실보전 기관의 정부 직접지원액 규모

(단위: 억원)

기관명	구분	계정	사업시행 방법	정부 직접지원액				
				2007	2008	2009	2010	2011
한국토지주택공사	의무	고유사업	출자	9,678	10,492	10,283	13,454	7,709
한국장학재단	임의	재단회계	출연	—	—	11,554	5,858	1,075
중소기업진흥공단	의무	중소기업 창업 및 진흥기금	출연	2,107	1,242	4,237	2,523	2,430
한국수출입은행	의무	고유사업	출자	30	6,500	10,500	1,500	1,000
한국무역보험공사	의무	무역보험기금	출연	250	250	5,100	1,500	1,000
한국광물자원공사	임의	고유사업	출자	451	1,385	1,192	1,392	2,100
대한석탄공사	임의	고유사업	출자	610	536	530	530	530
신용보증기금	의무	신용보증기금	출연	1,300	925	19,800	—	—
		산업기반신용 보증기금	출연	200	180	80	300	180
		중소기업매출 채권보험계정	출연	95	145	527	100	180
중소기업은행	의무	고유사업	출자	—	5,000	8,000	300	—
한국산업은행	의무	고유사업	출자	—	5,000	9,000	100	—
한국정책금융공사	의무	고유사업	출자	—	—	150,000	—	—
기술보증기금	의무	기술보증기금	출연	2,000	1,575	7,200	—	—
한국주택금융공사	의무	고유사업	출자	500	2,500	4,000	—	—
	의무	주택금융신용 보증기금	출연	1,100	63	30	—	—
대한무역투자진흥공사	임의	고유사업	출연	—	68	—	—	—
합 계				18,321	35,861	232,359	27,557	16,204

주: 보조금의 경우 사후정산을 통해 집행잔액을 회수하는 것이 원칙이므로 정부의 직접 지원액에서 제외하였음.

자료: 공공기관의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

대한석탄공사의 경우 지속적인 정부의 지원을 받고 있으나 손실 발생 규모에 비해 정부 지원액이 부족해서 순자산 부족액이 지속적으로 커지고 있고, 중소기업진흥공단과 한국무역보험공사 역시 정부의 출연금 지원에도 불구하고 결손발생 규모가 커서 순자산이 계속 줄어들고 있는 상황이다.

지속적으로 경영실적이 부진하여 결손금이 누적된 손실보전 공공기관의 경우 정부의 지원없이 자체적인 재무구조 개선 노력만으로는 결손금을 보전하기 어려울 것으로 보여 이들 기관에 대한 정부의 지원이 늘어날 것으로 예상된다.

[표 11] 결손금이 누적되어 있는 손실보전 공공기관의 순자산 및 정부지원액 추이
(단위: 억원)

기관명		2007	2008	2009	2010	2011
대한석탄공사	순자산	-5,230	-5,743	-5,693	-7,083	-7,474
	정부지원액	610	536	530	530	530
	당기순이익	-929	-1,048	-480	-800	-982
신용보증기금 (중소기업매출 채권보험계정)	순자산	983	905	1,168	1,086	1,064
	정부지원액	95	145	527	100	180
	당기순이익	-98	-222	-265	-179	-291
신용보증기금 (신용보증기금)	순자산	36,067	37,213	63,755	65,084	66,274
	정부지원액	1,300	925	19,800	—	—
	당기순이익	-4,368	-7,118	5,955	1,129	-451
중소기업진흥공단	순자산	18,111	17,641	19,506	14,839	13,110
	정부지원액	2,107	1,242	4,237	2,523	2,430
	당기순이익	24	-1,094	-1,467	-3,702	-2,799
한국무역보험공사	순자산	19,823	15,290	17,287	11,541	10,349
	정부지원액	250	250	5,100	1,500	1,000
	당기순이익	1,134	-4,311	-3,129	-7,493	-2,401
기술보증기금	순자산	14,461	17,297	26,954	28,135	28,215
	정부지원액	2,000	1,575	7,200	—	—
	당기순이익	-3,093	-3,114	2,405	1,002	-203

자료: 공공기관의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

2. 비금융 공공기관 금융부채와 지급보증 현황 분석

가. 문제제기

최근 공공기관의 금융부채가 큰 폭으로 증가하여 재무건전성에 대한 우려의 목소리가 높지만, 공공기관의 신용등급과 위험의 정도는 여전히 국가와 동일하게 평가받고 있다. 공공기관이 다양한 정부의 통제와 감독을 받고 있으며, 다양한 금융지원을 하고 있기 때문이다.

국내 신용평가사들은 공공기관들이 설립근거법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에 의하여 다양한 정부의 통제와 감독을 받고 있기 때문에 AAA 등급을 공공기관에 부여하고 있다. 대한석탄공사의 경우 열악한 수익구조와 재무구조의 취약성 등으로 10년 이상 완전자본잠식 상황임에도 불구하고, 신용평가사들은 정부가 대한석탄공사에 매년 보조금 지원, 재정자금 융자 등 다양한 금융지원을 하고 있기 때문에 AA+ 등급을 부여하고 있다.

은행업감독규정에서는 은행이 건전한 경영을 유지하기 위한 위험가중자산 관리를 하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 은행업감독업무시행세칙에서는 위험가중자산별 가중치를 규정하고 있는데, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 제1호 내지 제3호에 해당하는 기관¹⁾에 대해 대한민국 정부와 동일한 위험가중치를 두도록 하고 있다.

그런데 최근 해외 신용평가회사인 무디스가 그동안 국가신용등급(A1)과 동일하게 신용을 부여하던 한국계 비상장공기업에 대해 향후에는 국가신용과 독립적으로 평가할 계획을 세우고 있는 것으로 알려져 있다.²⁾ 일부 재무건전성이 취약한 공

이은경 사업평가관 (788-4835, eunkylee@assembly.go.kr)

- 1) 제4조 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 임명 권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관.
- 2) 국제신용평가기관인 무디스는 17개 비상장공기업에 대해 국가신용등급과 동일한 등급(A1)을 부여해 왔으나, 국가와 분리하여 부여하는 방안을 추진 중임. 참고로 3개 상장공기업(한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사)은 이미 국가와 분리하여 부여하고 있으며, 대한민국정부 A1(positive), 한국전력공사 A1(stable), 한국지역난방공사 A2(Stable), 한국가스공사 A1(stable)의 등급을 부여하고 있다.

기업은 국제금융시장에서 현재의 신용등급보다 훨씬 낮은 장기외화신용등급을 받을 수도 있어 재무건전성 강화를 위한 모니터링이 강조되는 상황이라고 할 수 있다.

특히 증권거래소에 상장된 일부 공기업을 제외하면, 대부분의 공공기관은 정부가 100% 소유하거나 정부출연금, 보조금 등의 예산을 지원받고 있으므로, 공공기관의 과도한 금융부채 보유는 정부의 우발채무위험을 확대하게 된다.

따라서 국회 차원에서 정부가 출자나 출연을 통하여 설립한 공공기관이 실물경제 활동 과정에서 금융기관 차입으로 발생할 수 있는 채무불이행 위험을 사전적으로 파악하고 관리하기 위하여 공공기관의 금융부채 상황을 파악하고 분석할 필요가 있다.

본 평가에서는 공공기관의 최근 5년 동안 금융부채 추이를 먼저 분석하고, 금융부채 1조원 이상 공공기관의 재무건전성과 수익성을 종합적으로 검토하여 정부의 재정부담으로 연결될 가능성이 있는 재정위험 정도를 추정하여 제시하고자 한다. 여기서 재정위험이 있는 공공기관을 금융부채의 원리금을 상환하기 위하여 정부가 재정지원하거나, 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못하여 정부가 향후 금융부채를 상환할 가능성이 있는 공공기관으로 정의하였다.

한편, 국회 차원에서 공공기관의 금융부채를 집계, 재무건전성을 평가하고자 하는 목적은 정부가 출자 혹은 출연을 통하여 설립한 공공기관이 실물경제활동 과정에서 금융기관 차입으로 발생할 수 있는 채무불이행 위험을 사전적으로 파악하고 관리하기 위한 것이다. 따라서 본 분석에서는 공공기관의 금융부채 중 금융관련 공공기관의 금융부채와 재정용자사업용 정부차입금을 금융부채 집계에서 제외하였다.

나. 비금융 공공기관 금융부채 현황

금융공공기관 금융부채와 재정용자사업용 금융부채를 제외한 비금융 공공기관의 금융부채는 2011년 말 현재 246.3조원으로, 2006년 96.6조원 대비 149.7조원 증가하였으며, 전년 대비 26.4조원 증가하였다. 금융부채 증가율은 2006~2011년까지 매년 13.6~34.6%이다.

공공기관 유형별로 금융부채 현황을 살펴본 결과, 공기업의 금융부채가 2011년 말에 228.0조원으로 전체 공공기관 금융부채의 92.6%를 차지하고 있으며, 동 비율은 2006년 이후 꾸준히 증가하였다. 이는 비금융 공공기관의 금융부채가 공기업 중심적으로 증가하고 있음을 의미한다.

[표 1] 비금융 공공기관 금융부채 현황

(단위: 조원, %)

		2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (b - a)
공기업	시장형	32.5	33.6	50.2	59.8	85.3	87.2	54.7
	준시장형	55.3	65.9	84.6	108.6	125.0	139.9	84.7
	소계	87.8 (90.8)	99.5 (90.7)	134.8 (91.2)	168.4 (91.4)	195.8 (92.0)	228.0 (92.6)	140.2
	증감률	—	13.4	35.4	25.0	16.3	16.4	159.8
준정부 기관	기금관리형	1.0	1.1	2.1	3.0	2.4	2.4	1.4
	위탁집행형	7.2	8.5	10.0	11.7	13.4	15.0	7.8
	소계	8.2	9.6	12.1	14.6	15.8	17.5	108.4
	증감률	—	16.4	26.1	20.9	8.3	10.3	0.1
기타 공공기관	금액	0.6	0.7	0.9	1.2	1.2	0.8	0.2
	증감률	—	6.8	42.2	25.2	3.4	-31.3	35.0
공공기관 전체	금액	96.6	109.8	147.8	184.2	219.9	246.3	149.7
	증감률	—	13.6	34.6	24.6	15.6	15.7	154.9

주: 전체 공공기관에서 차지하는 비중은 괄호안의 비율임.

자료: 공공기관별 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

공기업의 금융부채가 전체 공공기관 금융부채의 90% 이상을 차지하는 이유는 첫째, SOC 관련 공기업의 주요 사업에 소요되는 자금이 대부분 금융부채 등으로 조달되었기 때문이며, 둘째, 정부의 요금 규제로 인하여 공기업의 요금수준이 원가에 미치지 못하여 시설투자 등에 소요되는 자금 중 많은 부분을 금융부채로 조달하고 있기 때문이다. 셋째, 2009년 이후 한국석유공사와 한국광물자원공사가 해외자원개발을 주로 금융부채를 활용하여 크게 확대하였기 때문이다.

[표 2] 공기업 금융부채 현황

(단위: 조원, %)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
SOC(12)	57.4	67.6	86.1	110.6	126.3	139.8	82.4	143.5
에너지(9)	28.4	29.6	45.0	50.9	57.3	71.7	44.2	155.7
자원개발(3)	1.8	2.1	3.3	6.6	12.0	15.2	13.5	767.4
기타(4)	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.1	73.7
합 계	87.8	99.6	134.7	168.4	195.8	228.0	140.2	159.8

주: 괄호 속의 숫자는 개수이며, 공기업 금융부채는 연결기준임.
 자료: 공기업 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 3] SOC 관련 공기업 금융부채 현황

(단위: 억원, %)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
한국토지주택공사	314,430	408,976	550,953	749,811	840,048	897,740	583,310	185.5
한국도로공사	154,422	164,297	191,445	206,480	216,739	226,424	72,001	46.6
한국수자원공사	10,402	9,970	13,964	23,538	70,554	112,958	102,555	985.9
한국철도공사	49,594	49,545	58,738	73,420	82,819	110,654	38,472	77.6
인천국제공항공사	32,472	30,400	29,032	27,173	21,984	18,052	-14,419	-44.4
부산항만공사	994	1,243	3,956	12,075	13,811	13,999	13,005	1308.0
여수광양항만공사	11,399	11,223	12,053	11,259	10,467	9,862	-1,537	-13.5
제주국제자유도시 개발센터	500	500	760	1,518	2,517	4,819	4,319	863.9
인천항만공사	—	—	—	800	2,213	3,422	3,422	—
대한주택보증(주)	—	—	—	—	1,782	137	137	—
한국감정원	—	—	—	—	9	9	9	—
한국공항공사	—	—	—	—	—	0.04	—	—
합 계	574,213	676,153	860,899	1,106,075	1,262,942	1,398,075	823,863	143.5

주: 1. 인천항만공사, 대한주택보증(주), 한국감정원, 한국공항공사는 2006년에는 금융부채가 없음에 따라 증감률을 산정할 수 없음.

2. 한국철도공사는 연결기준(코레일공항철도 포함)으로 작성함.

자료: 공기업 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

SOC 관련 12개 공기업의 금융부채는 2011년 말에 총 139.8조원이며, 이 중 한국토지주택공사의 금융부채가 89.8조원으로 64.2%를 차지한다.

최근 6년 동안 SOC 관련 12개 공기업의 금융부채는 총 82.4조원 증가하였는데, 택지개발, 임대주택건설이 급증한 한국토지주택공사의 동 기간 동안 금융부채 증가액이 58.3조원으로 SOC 공기업 금융부채 증가액의 70.7%를 차지한다. 다음으로 4대강 사업비와 경인아라뱃길 사업 등으로 인해 한국수자원공사의 금융부채가 동 기간 동안 총 10조원 증가하였다. 한국도로공사의 동 기간 동안 금융부채는 총 7.2조원 증가하였지만, 동기간 동안 증가율이 46.6%로 타 SOC 공기업에 비하여 상대적으로 금융부채의 증가가 낮았다.

에너지 관련 공기업은 한국전력과 6개 발전자회사, 한국가스공사, 한국지역난방공사이며, 동 공기업들의 금융부채는 고유가로 인한 원료비 가격 상승을 요금으로 회수하지 못하여 2008년 이후 급증하였다. 이들 9개 공기업의 2011년 금융부채 수준은 72.6조원으로 전체 공공기관 금융부채의 31%를 차지하고 있으며, 한국전력공사와 6개 발전자회사의 금융부채가 47.5조원, 한국가스공사의 금융부채가 23.1조원이다.

[표 4] 에너지 관련 공기업 금융부채 현황

(단위: 조원, %)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
한국전력공사와 6개 발전자회사	19.9	21.2	28.5	33.7	38.8	47.5	27.5	138.4
한국가스공사	7.6	7.2	15.1	15.5	16.5	23.1	15.4	202.2
한국지역난방공사	0.9	1.1	1.4	1.8	2.0	2.2	1.3	144.9
합 계	28.4	29.6	45.0	50.9	57.3	72.6	44.2	155.7

주: 1. 한국가스공사의 경우 리스부채를 포함함.

2. 2011년 값은 모두 연결기준을 적용함.

자료: 공기업 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

해외자원개발 관련 공기업 중 한국석유공사의 금융부채가 급증하여 2011년 말에는 11.9조원으로 2006년 0.8조원에 비해 14배 이상 증가하였는데, 동기간 동안 전체 공공기관 중 금융부채 증가율이 가장 높다. 이는 2009년 이후 해외자원개발에

소요되는 자금을 외부 차입 등을 통하여 조달함에 기인한다. 한국석유공사의 경우, 영업이익 규모가 커서 이자비용을 충당할 수준은 되지만 향후 만기가 도래하는 원금상환까지 감안한다면 금융부채의 규모는 상당한 부담으로 작용할 것으로 판단된다.

[표 5] 해외자원개발 관련 공기업 금융부채 현황

(단위: 억원, %)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
한국석유공사	7,572	8,704	18,881	48,847	97,601	119,114	111,543	1473.0
한국광물자원공사	—	1,010	1,312	5,023	10,235	19,549	19,549	—
대한석탄공사	10,001	11,155	13,132	12,315	12,507	13,770	3,769	37.7
합 계	17,573	20,869	33,325	66,185	120,343	152,434	134,861	767.4

주: 한국광물자원공사의 금융부채는 이자가 발생하지 않는 부채와 정부차입금 등을 포함함.

자료: 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 6] 한국석유공사 연도별 영업이익, 금융비용

(단위: 억원, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
금융부채	7,572	8,704	18,881	48,847	72,754	110,803
영업이익	3,259	3,291	6,031	5,621	6,594	9,850
금융비용	156	146	326	1,208	1,947	4,110
영업이익/금융비용	20.9	22.5	18.5	4.7	3.4	2.4

자료: 한국석유공사 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

다. 주요 공공기관별 재무건전성, 수익성 평가

최근 공공기관의 금융부채가 최근 큰 폭으로 확대되고 있는 등 취약한 재무건전성에 대한 사회적 우려가 높아지고 있다. 이에 본 보고서에는 금융부채가 1조원이 넘는 21개 공공기관 중 현금기준 영업이익(영업이익+감가상각비)³⁾이 이자비용보다 낮겨

3) 현금기준 영업이익을 사용한 것은 현금지출이 없는 감가상각비를 가산하여 현금기준으로 영업이익으로 이자비용을 충당할 수 있는지 여부를 평가하기 위해서이다.

나, 부채비율이 300%를 넘는 공공기관을 대상으로 재무건전성과 수익성 평가를 실시하였다.

(1) 한국토지주택공사: 금융부채 89.8조원, 이자비용 4.4조원

한국토지주택공사의 금융부채는 2011년 말에 89.8조원이며, 이는 전체 비금융 공공기관 금융부채 246.3조원의 36.4%에 해당한다. 금융부채의 확대에 인하여 한국토지주택공사의 부채비율은 최근 5년 동안 지속적으로 증가하고 있으며, 2011년 부채비율은 466.7%로 전년도 460%에 비하여 악화되었다. 이는 부동산 경기 침체로 택지개발, 신도시개발 등 수익사업이 활성화되지 않은 상황에서 보금자리 주택사업 등에 자금 소요분이 증가하고 있기 때문이다.

금융부채는 항상 이자비용을 수반하게 되는데, 과도한 금융부채는 만기상환위험뿐만 아니라 이자비용 부담으로 수익성에 부정적 영향을 미친다. 한국토지주택공사의 경우 2011년에 이자비용 4.4조원 발생하였는데, 택지개발사업 등에서 벌어들인 영업이익 1.3조원으로는 충당하지 못하는 수준에 이르게 되었다. 또한 현금기준 이자보상배율은 2009년 이후 지속적으로 0.2~0.5배 수준이어서 2009년 이후 영업이익으로 이자비용을 충분히 충당하지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

[표 7] 한국토지주택공사 재무건전성 지표, 수익성 지표

(단위: 억원, %, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
금융부채	314,430	408,976	550,953	749,811	840,048	897,740
이자비용	10,321	17,105	20,097	30,791	38,071	43,699
부채비율	332.5	382.9	439.6	524.5	460.0	466.7
차입금의존도	47.9	48.5	52.3	57.6	61.3	56.6
이자보상배율	1.8	1.5	1.5	0.5	0.2	0.4
영업이익	17,068	24,232	27,557	12,973	10,599	12,898

주: 한국토지주택공사의 2010년 부채비율은 559.3%였지만, 국제회계기준을 적용한 결과, 460.0%로 크게 감소함.

자료: 한국토지주택공사 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

2011년 말 기준으로 미분양재고(판매가 기준 29.5조원)에 달하는데, 향후 부동산 경기침체가 더욱 확대되어 미분양재고가 매출로 이어지지 못하게 되면 이자비용

부담이 가중되고, 90조원에 가까운 금융부채를 해소하지 못하는 유동성 위기가 지속되어 자칫 흑자도산으로 연결될 수도 있다.

장기적으로 수익성 개선에 대한 전망이 불투명한 상황에서, 한국토지주택공사의 약 90조원에 달하는 금융부채는 정부의 재정위험 부담을 가중시키고 있으므로 이에 대한 지속적인 관리가 필요한 상황이다.

(2) 비금융 공공기관 중 두 번째로 부채비율(364.3%)이 높은 한국가스공사

한국가스공사의 부채비율은 2011년 말에 364.3%로 비금융 공공기관 중 부채비율이 한국토지주택공사(466.7%) 다음으로 높다. 이렇게 부채비율이 급증한 원인은 요금 규제로 인한 운전자금 확보, 요금 미수금 이외에 LNG 도입과 관련된 해외자원개발을 큰 폭으로 확대하고 있어 발생하고 있다는 것을 총자산과 금융부채 증가를 통하여 확인할 수 있다.

한국가스공사의 총자산은 2008년에 유가 급증에 따른 원재료비 상승에 따른 재료비 2.4조원, 원재료비 상승에 따른 요금미회수분 3.4조원, 건설 중인 자산 1조원 등으로 급증하였지만, 이후 2010년까지 비교적 안정적으로 증가하였다. 그런데 2011년에는 2010년 대비 총자산이 11조원 증가하였다. 국제회계기준 적용에 따른 자산증가 효과 5조원을 차감한 순수 증가액은 6조원 가량이다. 이렇게 전년 대비 총자산이 급증한 원인은 유가 상승에 따른 운전자본 효과 1.6조원 외에 2011년에 LNG 도입과 관련된 유전개발사업 해외자원개발사업에 대규모 투자를 확대함에 기인한다. 한편, 한국가스공사는 동 자산의 확대에 필요한 재원을 금융부채를 통하여 조달함에 따라 금융부채가 전년 대비 6.6조원 증가하였다. 한편, 정부 요금규제로 인하여 한국가스공사의 2011년 말 도시가스요금 누적미수금 잔액 4.4조원이 이르고 있어 유동성에 부정적 영향을 미치고 있다.

요금 규제로 인한 장기미수금 4.4조원 외에 급증하고 있는 해외자원개발 투자비를 금융부채 확대를 통하여 충당하고 있어 최근 부채비율 등 재무건전성이 악화되고 있다. 2006년에 248.1%이던 부채비율이 2008년에 유가상승으로 인하여 438%까지 증가한 이후 개선되었다. 하지만, 2008년 이후 감소된 부채비율은 2011년에 금융부채를 통한 해외유전개발 사업 확대에 따라 다시 악화되고 있다.

[표 8] 한국가스공사 주요 재무현황, 재무건전성 지표

(단위: 억원, %)

	2006(a)	2007	2008	2009	2010	2011(b)	증감액(b - a)
총자산	122,483	125,805	219,430	229,335	242,924	342,345	99,421
해외자원개발 지분투자액	2,360	3,032	2,878	2,953	8,184	17,920	15,560
자본	35,187	38,369	40,785	51,612	52,969	73,736	38,549
부채	87,296	87,436	178,645	177,723	189,955	268,609	181,313
금융부채	76,351	72,322	150,932	155,108	165,003	230,746	154,395
부채비율	248.1	227.9	438.0	344.3	358.6	364.3	—

주: 매년 금액은 연도별 누적 취득금액임.

자료: 한국가스공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

영업이익으로 이자비용을 충당할 수 있는 여력이 2006년 1.6배에 비해 2011년에는 1.2배로 감소하고 있다. 한국가스공사의 영업이익이 꾸준히 증가하고 있지만, 앞서 언급한 바와 같이 해외자원개발사업 확대 등에 따른 금융부채가 급증함에 따라 2011년에는 이자비용이 8,519억원(별도 기준)에 이르고 있어 수익성에 부정적인 영향을 미치고 있다.

[표 9] 한국가스공사 영업이익, 금융비용 현황

(단위: 억원, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
영업이익(a)	5,404	6,335	6,356	7,940	9,130	10,128
이자비용(b)	3,389	3,538	4,981	7,295	7,602	8,519
이자보상배율(a/b)	1.6	1.8	1.3	1.1	1.2	1.2

자료: 한국가스공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(3) 요금규제로 한국전력공사 수익성 저하와 재무건전성 악화

최근 정부의 요금 규제로 인하여 원재료비 상승분과 시설투자에 소요되는 자금의 조달이 어려워진 한국전력공사의 금융부채는 2011년 말에 30조원으로 2006년 13.8조원 대비 16.2조원 증가하였다. 한국전력공사의 경우 2006년에 47.9%이던 부채비율이 이후 지속적으로 증가하여 2011년에는 113.3%까지 확대되었다. 금융부채가 급

증함에 따라 이자비용도 큰 폭으로 증가하였는데, 2006년에는 6,189억원이던 이자비용이 2011년에는 1조 5,987억원까지 확대되었다. 최근 6년 사이에 이자비용이 1조원 가까이 증가하였다.

[표 10] 한국전력공사 금융부채, 이자비용, 부채비율

(단위: 억원, %)

	2006(a)	2007	2008	2009	2010	2011(b)	증감액(b - a)
금융부채	137,946	146,190	190,092	219,926	263,608	300,012	162,066
이자비용	6,189	6,745	8,941	11,512	14,823	15,987	9,798
부채비율	47.9	49.1	63.3	70.3	91.9	113.3	—

자료: 한국전력공사의 별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

수익성이 뒷받침되지 않는 금융부채의 급증은 재무건전성을 취약하게 만드는 데, 한국전력공사의 경우 정부의 요금 규제로 인하여 2008년 이후 매년 영업손실과 당기순손실이 발생하고 있으며, 그 손실규모도 큰 폭으로 증가하고 있다. 2006년에는 2조원이던 당기순이익이 2008년에는 당기순손실로 전환되었으며, 그 규모도 2008년에는 -2.95조원, 2011년에는 -3.5조원에 이르고 있다. 그 결과, 총자산순이익률이 2006년에는 3.3%였지만, 2008년 이후 지표는 음의 값을 유지하고 있으며 2011년에는 -3.7%로 크게 악화되고 있다.

[표 11] 한국전력공사 손익, 총자산순이익률 현황

(단위: 억원, %)

	2006(a)	2007	2008	2009	2010	2011(b)	증감액(b - a)
당기순이익	20,705	15,568	-29,525	-777	-14,782	-35,141	-55,846
영업이익	11,416	3,300	-36,592	-5,687	-13,125	-29,938	-42,254
총자산순이익률	3.3	2.4	-4.4	-0.1	-1.6	-3.7	—

자료: 한국전력공사의 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국전력공사의 원가회수율을 보면 2001년~2007년 동안에는 100.7%~93.7% 수준으로 전기요금이 총괄원가를 어느 정도 반영하고 있었다. 그러나 2008년부터 한국전력의 원가회수율은 크게 하락하여 2008년 77.7%, 2001년 87.4%이다. 발전자회사는 당기순이익이 발생하고 있으나 발전자회사를 포함한 한국전력의 연결재무제

표 상의 당기순손실은 2011년 3.3조원이다.

전력수급기본계획은 전기요금 규제로 인해 전기요금과 타에너지원 간의 상대가격 차이가 지금처럼 확대될 것으로 가정하지 않고 수립된 것이다. 따라서 전기요금 조정이 이루어지지 않아 전기요금과 타에너지원 간의 상대가격 차이가 지속될 경우 전력수급 상황은 전력수급기본계획의 전망 보다 더 악화될 가능성 높다. 전기요금 규제로 인해 한국전력의 손실과 부채가 계속 증가하고 있기 때문에 적정 수준의 전기요금 인상이 이루어지지 않는다면 내년에는 전기요금 인상 압박이 더 커지고 이에 따른 정부의 물가정책 운영 부담도 더 커질 가능성이 높다.

[표 12] 한국전력공사의 원가회수율

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
97.4	99.4	100.7	99.7	98.0	95.0	93.7	77.7	91.5	90.2	87.4

자료: 한국전력공사 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

이렇듯 수익성과 재무건전성이 취약해진 한국전력공사의 적자가 누적되어 2010년 이후에는 주된 영업활동에서 벌어들인 수익으로 이자비용의 충당이 곤란한 상황에 이르게 되었다. 한국전력공사는 2011년에는 2조원이 넘는 감가상각비를 영업이익에 가산하고도 현금기준으로 영업손실이 발생하고 있다.

요금 규제 등에 의한 수익성 악화와 급증하는 금융부채로 인한 재무건전성 취약 문제는 한국전력공사의 신용등급에 부정적 영향을 미치게 되므로 이에 대하여 정부차원에서 적절한 대안 마련이 시급하다고 할 수 있다.

[표 13] 한국전력공사 현금기준 이자보상배율

(단위: 억원, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
이자비용(a)	6,189	6,745	8,941	11,512	14,823	15,987
영업이익(b)	11,416	3,300	-36,592	-5,687	-13,125	-29,938
감가상각비(c)	18,167	18,918	19,543	20,176	24,596	25,426
현금기준 영업이익(d=b+c)	29,583	22,218	-17,049	14,489	11,471	-4,512
현금기준이자보상배율(d/a)	4.8	3.3	-1.9	1.3	0.8	-0.3

자료: 한국전력공사의 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(4) 지속적으로 영업손실이 발생하는 한국철도공사의 금융부채 8.8조원

한국철도공사의 금융부채는 2006년 5조원에서 2011년 8.8조원으로 3.8조원 증가하였고, 부채비율도 2005년 68.9%에서 2011년 130%로 증가하는 등 재무건전성이 악화되고 있다. 차입금의존도도 2005년 36.0% 이후 지속적으로 증가하여 2011년에는 46.1%까지 확대되고 있다. 주된 수익사업인 운송사업에서 영업손실이 발생함에 따라 운영자금, 철도차량시설 투자, 이자비용 상환 등에 소요되는 자금을 금융부채를 통하여 조달하고 있기 때문이다.

한국철도공사의 2011년 말 총자산이 19.1조원이지만, 이 중에는 철도사업에 활용하고 있는 유형자산이 10조원이고, 현금화까지 시간이 장기간 필요한 용산역세권 매각에 따른 장기매출채권과 장기미수금 등이 5.2조원을 차지하여 금융부채가 감소되지 않는 한 가지 요인으로 작용하고 있다.

[표 14] 한국철도공사 주요 재무현황, 재무건전성 지표

(단위: 억원)

	2006(a)	2007	2008	2009	2010	2011(b)	증감액 (b - a)
자산	137,646	142,137	160,075	186,110	198,123	191,183	53,537
부채	56,157	59,485	67,963	87,547	96,580	108,068	51,911
금융부채	49,594	49,545	58,738	73,420	82,819	88,066	38,472
이자보상배율	-2.1	-2.5	-2.6	-2.0	-1.3	-1.2	—
부채비율	68.9	72.0	73.8	88.8	95.1	130.0	—
차입금의존도	36.0	34.9	36.7	39.4	41.8	46.1	—

주: 1. 2011년의 경우 타 연도와 비교가능성을 제고하기 위하여 매출총이익에서 판매관리비를 차감한 금액을 영업이익으로 함.

2. 이자보상배율:(영업이익/이자비용)

자료: 한국철도공사의 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국철도공사의 주된 사업인 운송사업(여객, 물류)의 매출원가율(매출원가/매출액)이 100%를 넘어섬에 따라 2005년 이후 지속적으로 영업손실이 발생하고 있다. 이로 인하여 만기가 도래하는 채권의 상환과 이자비용을 자체자금으로 충당하지 못하고 새로운 사채를 발행하거나 차환하고 있다.

2010년 11월에 경부고속철도 2단계가 완공되어 고속철도부문에서 매출이 큰 폭으로 개선되었음에도 불구하고, 여전히 일반철도부문과 물류에서 발생하는 손실을 상쇄하지 못하고 있는 실정이다. 한편, 한국철도공사는 용산역 부지를 개발사업자에게 매각하여 2007년 이후 투자자산처분이익이 크게 발생하고 있지만, 이는 지속적으로 안정적인 수익원이 되지 못하므로 본질적으로 수익성이 개선되었다고 볼 수 없다.

[표 15] 한국철도공사 손익현황

(단위: 억원, 배, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
매출원가율	110.0	112.9	115.4	114.9	109.4	108.7
총자산순이익률	-3.8	0.9	3.2	3.5	1.9	2.0
영업이익	-5,337	-6,414	-7,374	-6,861	-5,287	-5,224
이자비용	2,556	2,581	2,824	3,372	4,193	4,352
이자보상배율	-2.1	-2.5	-2.6	-2.0	-1.3	-1.2
유형자산처분이익	—	3,801	18,030	19,573	13,767	12,840
당기순이익	-5,260	1,333	5,140	6,486	3,808	3,123

주: 과거연도와의 비교를 위하여 2011년도 영업이익=매출총이익-판매관리비로 계산함.
 자료: 한국철도공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

이렇게 지속적으로 한국철도공사의 영업손실이 발생하는 원인을 매출 측면에서의 부진도 있지만, 인건비 중심의 비용구조에서 찾을 수 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 한국철도공사의 비용 중에 인건비(급여, 퇴직급여, 복리후생비)는 2011년에 2조 1,834억원 발생하였는데, 전체 매출원가와 판매관리비 4조 4,969억원의 48.6%를 차지한다. 일반철도부문이 인력 중심에서 자동화 등의 현대화가 이루어지지 않고는 비용이 개선되기 힘든 상황이다. 따라서 현재와 같은 매출원가율이 100%를 넘는 수익구조로는 8.8조원의 금융부채의 정상적인 상환과 4,352억원에 이르는 이자비용을 충당하기 곤란한 측면이 있다.

[표 16] 한국철도공사 판매관리비, 매출원가 인건비 비중

(단위: 억원)

	판매관리비		매출원가		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
인건비	1,092	61.8%	20,742	48.0%	21,834	48.6%
경비 등	674	38.2%	22,461	52.0%	23,135	51.4%
합 계	1,766	100.0%	43,203	100.0%	44,969	100.0%

자료: 한국철도공사 2011년 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(5) 2011년 말 15.5조원에 이르는 한국전력공사의 6개 발전자회사 금융부채 최근 정부의 요금 규제로 인하여 원재료비 상승분과 시설투자에 소요되는 자금의 조달이 어려워진 한국전력공사의 6개 발전자회사의 금융부채는 2011년 말에 15.5조 원으로 2006년 6조원에 비하여 9.4조원이 증가하였다. 특히 6개 발전자회사 중 한국수력원자력의 금융부채가 2009년 이후 급증하고 있다.

[표 17] 한국전력공사의 6개 발전자회사 금융부채 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한국남동발전	16,094	19,559	25,663	21,197	20,518	20,456
한국남부발전	7,619	8,544	15,811	15,497	15,731	18,029
한국동서발전	14,743	14,014	16,492	12,222	9,544	15,563
한국서부발전	10,036	9,115	12,873	14,717	13,181	14,766
한국수력원자력	4,810	3,223	200	29,057	46,582	68,889
한국중부발전	7,350	11,752	23,777	24,086	19,006	17,404
합 계	60,652	66,207	94,816	116,776	124,562	155,107

자료: 한국전력공사의 6개 발전자회사의 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국전력공사의 6개 발전자회사 이자보상배율은 최근 6년 동안 감소추세에 있는 것으로 분석되었다. 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주)의 경우 영업이익으로 이자비용의 충당하는 수준이 안정적이지만, 한국수력원자력(주)의 이자보상배율이 가장 많이 감소하였고, 한국서부발전(주)은 2011년에 -2.5배를 기록하는 등 영업이익으로 이자비용의 충당이 어려운 것으로 분석되었다.

[표 18] 한국전력공사의 6개 발전자회사 이자보상배율

(단위: 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한국수력원자력	169,825.4	56.1	56.6	3.4	8.2	2.7
한국남동발전	3.0	3.4	-0.4	2.8	4.4	3.3
한국남부발전	13.7	14.8	-6.9	4.6	4.7	2.4
한국중부발전	10.2	21.8	-3.7	1.5	2.0	2.3
한국동서발전	2.6	2.1	-0.8	3.2	5.6	4.0
한국서부발전	4.6	5.4	-1.8	2.1	5.7	-2.5

자료: 6개 발전자회사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(6) 4대강 사업 관련 금융부채로 한국수자원공사 재무건전성 크게 취약

한국수자원공사는 4대강 사업을 수행하기 직전 연도인 2008년에 차입금의존도가 11.7%, 부채비율은 19.6% 등으로, 공기업 중 가장 안정적인 재무구조를 유지하였다. 그런데 4대강 사업과 경인아라뱃길 사업이 집중적으로 수행된 2009~2011년 동안 사채를 8조원 이상 조달함으로써 금융부채가 급증하여, 2008년 말에 1.4조원이던 금융부채가 2011년 말에는 11.3조원으로 최근 3년 동안 9.9배 증가하였다. 그 결과, 2011년 차입금의존도는 48.2%, 부채비율은 116%까지 확대되었다.

최근 3년 동안 8조원 이상의 금융부채 확대는 관련 이자비용으로 인하여 재무건전성 악화 이외에도 정부의 예산지원이 없을 경우 수익성 측면에서 한국수자원공사의 부담으로 작용한다는 것을 다음 분석을 통하여 확인할 수 있다.

2011년은 한국수자원공사가 최근 6년 동안 가장 많은 당기순이익을 시현한 해이며, 그 규모는 2,938억원에 이른다. 한국수자원공사는 4대강 사업과 관련하여 2011년까지 조달한 채권 6.4조원에서 발생한 이자비용 2,343억원을 전액 정부로부터 보조받았다. 따라서 4대강 사업과 관련된 이자비용은 당기순이익에 영향을 미치지 않는다. 만약 한국수자원공사가 정부로부터 이자비용을 예산으로 지원받지 않았다더라면 당기순이익은 이자금액만큼 감소하여 595억원으로 급감하게 된다. 4대강 사업비로 조달한 금융부채는 한국수자원공사의 재무적, 수익적 측면에서 미치는 영향이 상당하다는 것을 알 수 있다.

[표 19] 한국수자원공사 금융부채, 재무건전성 지표

(단위: 억원, %, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
금융부채	10,402	9,970	13,964	23,538	70,554	112,958
4대강 금융부채	—	—	—	1,175	31,861	63,509
차입금의존도	9.1	8.7	11.7	17.7	38.2	48.2
부채비율	18.1	16.0	19.6	29.1	75.6	116.0
영업이익(a)	2,903	2,303	1,852	1,295	2,294	5,973
감가상각비(b)	4,329	4,514	4,644	4,942	5,289	5,524
당기순이익	2,170	1,489	1,388	816	1,421	2,938
이자비용(c)	525	517	578	783	2,151	4,332
4대강사업 관련 이자비용	—	—	—	5.8	846	2,343
이자보상배율((a+b)/c)	13.8	13.2	11.2	8.0	3.5	2.7

주: 이자보상배율은 (영업이익+감가상각비)/이자비용으로 산정함.

자료: 한국수자원공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한편, 총사업비 8조원의 4대강 사업이 2012년에 종료되면, 2013년부터 4대강 사업에 충당한 금융부채로부터 이자비용이 연간 4,000억원(연 5% 금리 가정)씩 발생할 것으로 추정된다.

정부는 한국수자원공사의 4대강 관련 채권발행액에 대한 이자비용을 매년 예산으로 지원하고 있지만, 언제까지 지원할지에 대한 구체적인 계획이 없다. 더욱이 2013년부터 4대강 사업 관련 채권의 만기가 도래할 예정이지만, 한국수자원공사는 이와 관련한 투자비 회수계획을 마련하고 있지 않아 새로운 사채를 발행하여 기존의 사채를 상환할 가능성이 높다. 정부로부터의 안정적인 이자비용 지원은 한국수자원공사가 투자비 회수계획에 소극적으로 임할 수 있는 유인을 제공할 수 있다. 따라서 한국수자원공사는 4대강 사업비 회수 방안을 조속히 마련하고, 정부는 한국수자원공사가 보다 효율적으로 4대강 사업비를 회수할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고 이자비용의 지원기간을 명시할 필요가 있다.

(7) 여수광양항만공사: 영업손실, 당기순손실 지속화로 재무건전성 취약

여수광양항만공사는 (구)한국컨테이너부두공단의 권리, 의무를 승계받아 2011년 8월 19일에 설립되었기 때문에 채무구조와 수익구조가 (구)한국컨테이너부두공단과 연계성을 띤다.

여수광양항만공사((구)한국컨테이너부두공단)는 비용을 충당할 만큼의 항만시설사용료 등의 수익이 발생하지 않아 지속적으로 당기순손실을 시현 하는 등 수익구조가 열악하다. 외부 차입 등을 통하여 컨테이너부두 건설 등에 소요된 투자비를 항만시설사용료 등의 수익으로 회수하지 못하여 금융부채를 포함한 부채는 1조원을 넘어서고 있다. 이는 당초 예측한 물동량보다 실제 물동량이 낮아 수익성이 개선되지 못하기 때문이다.

[표 20] 여수광양항만공사 주요 재무 현황

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자산	13,457	12,889	12,386	11,581	10,698	25,014
부채	12,281	11,891	12,674	11,529	10,683	10,157
금융부채	11,399	11,223	12,053	11,259	10,467	9,862
매출액	341	340	301	270	308	423
영업이익	-256	-308	-349	-303	-303	-400
당기순이익	-233	-184	-1,285	344	-36	-675

자료: 여수광양항만공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

여수광양항만공사는 지속되는 영업손실, 당기순손실로 인하여 자체수익으로는 정상적인 차입금의 원리금 상환이 곤란하여 2007~2011년까지 차입금 상환용도로 정부로부터 총 3,174억원의 출연금을 지원받았다. 또한 여수광양항만공사는 ‘한국컨테이너부두공단 폐지법률’ 부칙 제4조에 따라 (구)한국컨테이너부두공단으로부터 승계받은 채무 중 2,800억원을 정부로부터 2012~2017년 동안 지급받을 예정이다. 동약정은 실질적으로 채무지급능력이 부족하여 (구)한국컨테이너부두공단 때에 맺은 약정이다. 정부의 차입금상환용도로 예산을 지원받을 정도로 여수광양항만공사는 재무건전성과 수익성이 취약한 상황이다.

(8) 대한석탄공사: 10년 이상 완전자본잠식상황

대한석탄공사는 원가율이 100%를 넘는 만성적인 적자구조로 인하여 완전자본잠식 상황이 10년 이상 지속되고 있어, 정부의 예산지원 없이는 정상적인 영업활동을 영위할 수 없는 상황이다.

대한석탄공사는 지속적으로 발생하는 영업손실로 금융부채와 관련된 이자비용을 전혀 충당하지 못함에 따라 정부는 공사에 매년 450~610억원을 출자하고 있는데, 이자비용 수준에 불과하다. 그 결과, 대한석탄공사의 금융부채는 적자로 인한 운영자금 확보와 만기가 도래하는 채권 차환 등으로 인하여 완전자본잠식 상황에서도 지속적으로 증가하고 있다.

현재 상태의 수익구조로는 대한석탄공사는 영업활동에서 결손이 지속적으로 증가할 것으로 전망되며, 정부는 대한석탄공사의 금융부채를 상환하여야 하는 재정 부담이 가중되고 있다.

[표 21] 대한석탄공사 자본, 사채 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자본	-4,912	-5,230	-5,743	-5,693	-5,925	-7,560
금융부채	10,001	11,155	13,132	12,315	12,507	13,770
영업이익	-620	-504	-517	-125	-576	-496
이자비용	489	566	707	505	436	545
정부출자금	450	610	536	530	530	530

자료: 대한석탄공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(9) 영업이익이 이자비용의 30% 수준인 한국철도시설공단의 금융부채 14.1조원

한국철도시설공단은 철도시설 건설 등에 소요되는 자금을 충당하기 위하여 다음의 표에서 보는 바와 같이 교통시설특별회계 융자금 차입, 철도시설채권 등을 발행하고 있으며, 2011년 잔액은 14.1조원이다. 금융부채는 2006년 6.9조원 이후 매년 1.1~1.7조원 가량 증가하였으며, 최근 6년 동안 총 7.2조원이 증가하였다.

한국철도시설공단의 금융부채 확대에 인하여 부채비율이 2006년 52.7%에서 2010년에는 77.3%까지 확대되고 있다. 부채비율이 2011년에는 306%로 확대되었는

데, 이는 그 동안 자본으로 분류하던 정부출연금을 자산의 차감항목으로 재조정함에 따라 자본이 큰 폭으로 감소함에 기인한다.

[표 22] 한국철도시설공단 금융부채, 부채비율

(단위: 억원, %)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (b - a)
교특회계융자금	14,560	14,272	13,797	13,017	12,129	11,200	-3,360
공사채	54,551	66,213	80,448	97,320	114,931	129,463	74,912
금융부채 합계	69,112	80,486	94,245	110,337	127,060	140,663	71,551
연도별 증감액	—	11,374	13,759	16,092	16,723	13,603	—
부채비율	52.7	56.3	77.1	76.0	77.3	306.0	—

자료: 한국철도시설공단의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한편, 다음의 표에서 보는 바와 같이 한국철도시설공단의 수익구조로는 금융부채 증가분에 따른 이자비용도 제대로 충당하지 못한다. 선로사용료 등의 수익에서 원가를 차감한 영업이익이 2010년까지 최대 469억원, 2011년 2,186억원 발생하였지만, 매년 발행하는 이자비용 3,000~7,000억원의 10~30% 가량만 상환가능하기 때문이다.

한국철도시설공단의 매출 중에서 선로사용료수익이 차지하는 비중은 2011년을 기준으로 88.4%로서, 한국철도시설공단의 매출과 이익은 한국철도공사에 크게 의존하고 있다. 선로사용료 중 고속철도 선로사용료는 매출액의 31%, 일반철도 선로사용료는 선로유지비의 70%이다.

[표 23] 한국철도시설공단 이자보상배율, 당기순이익

(단위: 억원, 배)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
영업이익	268	195	331	361	469	2,186
이자비용	3,371	4,128	4,273	5,663	6,444	7,163
이자보상배율	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
당기순이익	-1,785	-1,562	-3,269	-3,515	-3,933	-1,913

주: 이자보상배율=(영업이익+감가상각비)/이자비용으로 산정하였으며, 이자비용은 자본화된 금액을 포함함.

자료: 한국철도시설공단의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국철도공사의 KTX 매출확대에 따라 한국철도시설공단의 고속철도 선로사용료수익이 최근 큰 폭으로 증가하여 수익성이 개선되었지만, 2011년도 영업이익은 이자비용의 30% 수준에 불과하다. 고속철도 선로사용료수익이 두 배 이상의 증가하여야 영업이익으로 이자비용의 충당이 가능하며, 지속적으로 발생하고 있는 당기손실도 당기순이익으로 전환될 수 있을 것으로 추정된다.

[표 24] 한국철도시설공단 매출구성

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
선로사용료(a)	4,680	5,540	5,595	5,665	5,219	6,480
고속철도	1,527	1,337	1,822	1,883	1,663	2,741
일반철도	3,153	4,203	3,774	3,782	3,556	3,739
임대수익(b)	438	429	449	660	639	684
기타수익(c)	8	7	22	43	38	162
매출 합계(a+b+c)	5,127	5,976	6,066	6,368	5,896	7,326
선로사용료비중(a/d)	91.3%	92.7%	92.2%	89.0%	88.5%	88.4%

주: 이자비용은 손익계산서 항목만 집계한 것임.

자료: 한국철도시설공단의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

다음의 표에서 보는 바와 같이 한국철도시설공단은 일반철도, 광역철도시설 건설, 철도시설 개보수 등과 금융부채 사용으로 발생하는 이자비용 충당에 소요되는 자금을 지방자치단체로부터 받는 선수금, 정부로부터의 출연금으로 충당하고 부족한 부분은 채권을 발행하여 조달하고 있다. 정부출연금이 2006년 2.4조원 이후 지속적으로 증가하여 2011년에는 3.5조원까지 확대되었지만, 건설 중인 자산 취득 규모가 출연금 규모보다 훨씬 크다.

한국철도시설공단과 같이 영업이익으로 이자비용의 충당도 어려운 상황에서 매년 건설 중인 자산 확대는 금융부채의 확대에 의한 재무건전성을 취약하게 만든다. 따라서 한국철도시설공단의 재무건전성을 강화하기 위하여 철도시설 투자에 대한 재조정 혹은 정부출연금 확대 등의 다양한 방안이 마련되어야 할 것이다.

[표 25] 한국철도시설공단 현금흐름

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
철도건설 투자(a)	-31,437	-35,283	-43,911	-59,599	-52,906	-52,340
이자비용(b)	-3,084	-3,555	-3,305	-4,111	-4,627	-4,415
현금 유출 합계(a+b)	-34,521	-38,838	-47,216	-63,710	-57,533	-56,755
선수금 증가(c)	3,120	5,755	6,794	8,294	5,858	1,514
출연금 증가(d)	24,087	23,151	27,149	37,936	33,003	35,132
금융부채 순증가(e)	6,785	11,362	12,505	16,371	16,812	13,585
현금유입 합계(c+d+e)	33,992	40,267	46,448	62,600	55,674	50,228

주: 이자비용은 자본화된 금액을 제외함.

자료: 한국철도시설공단 제출 자료.

라. 재정 지원이 필요한 7개 공공기관의 금융부채 분석

금융부채 1조원이 넘는 공공기관의 재무건전성과 수익성을 종합적으로 검토한 결과, 현재 정부가 공공기관의 차입금 원리금 상환을 위하여 재정지원을 하고 있거나, 현금기준 영업이익(영업이익+감가상각비)으로 이자비용의 충당이 어려워 원리금 상환을 위해 향후 정부의 재정지원이 필요할 가능성이 높은 7개 공공기관의 금융부채 규모는 2011년 말 기준으로 총 151.4조원이며, 이자비용은 7.3조원으로 집계되었다.

먼저 정부가 재정지원을 하고 있는 한국수자원공사, 대한석탄공사, 여수광양항만공사, 한국철도시설공단 등 4개 공공기관의 2011년 말 금융부채는 총 22.8억 원이며, 이자비용은 1조원이다.

[표 26] 정부가 이자비용 상당액을 재정 지원하거나 지원가능성 있는 공공기관현황
(단위: 억원, 배)

		현금기준 이자보상배율						2011 금융부채 잔액	2011 이자 비용
		2006	2007	2008	2009	2010	2011		
이자비용, 운영비 상당액 재정지원 공공기관	한국철도시설공단	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	140,665	7,163
	한국수자원공사	13.8	13.2	11.2	8.0	3.5	2.7	63,509	2,343
	대한석탄공사	-1.1	-0.7	-0.6	-0.0	-1.1	-0.6	13,770	545
	여수광양항만공사	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.2	9,862	524
	소계(a)							227,804	10,575
재정지원 가능성 있는 공공기관	한국토지주택공사	1.8	1.5	1.5	0.5	0.2	0.4	897,740	43,699
	한국전력공사	5.6	3.7	-2.3	1.5	0.2	-0.7	300,012	14,092
	한국철도공사	-0.8	-1.2	-1.4	-0.9	-0.3	-0.3	88,066	4,352
	소계(b)							1,285,818	62,143
합 계(a+b)								1,513,622	72,718

주: 1. 현금기준 이자보상배율=(영업이익+감가상각비)/이자비용.
 2. 공공기관의 각 비율은 개별기준으로 산정하였으며, 한국철도공사의 유형자산처분이익을 공사의 주된 영업활동에서 발생한 지속적인 영업이익으로 간주하지 않아 영업이익에서 차감함.
 3. 한국수자원공사의 금융부채와 이자비용은 4대강 관련 금융부채와 이자비용임.
 자료: 공공기관별 사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

다음으로 현금기준 이자보상배율([영업이익 + 감가상각비] / 이자비용)이 '1'보다 작아 만기가 도래하는 채권의 정상적인 상환이 어려워 향후 정부의 재정지원이 필요할 수 있는 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국철도공사 등 3개 공공기관의 2011년 말 금융부채 합계는 128.6조원이며, 이자비용은 6.3조원이다.

공공기관 측면에서의 재무구조 강화를 위한 노력 외에도 정부에서 이들 기관의 재무건전성 강화를 위한 다양한 방안을 마련하지 않을 경우, 향후 발생할 수 있는 우발채무위험이 가중될 소지가 있으므로 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

마. 공공기관 지급보증 현황

공공기관이 자회사 등 타인을 위하여 지급보증⁴⁾ 등을 제공하는 경우 지급보증 원인이 되는 차입금의 원리금 상환이 완료될 때까지 우발채무의 가능성에 노출된다.

2011년 말 현재 자회사 등에 지급보증을 하고 있는 공공기관은 한국석유공사, 한국토지주택공사, 한국광물자원공사 등 총 18기관이며, 지급보증 잔액은 8.7조원이며, 전년도 4.5조원의 1.9배이다.

최근 해외자원개발과 에너지 사업과 관련된 공공기관들의 지급보증액은 2010년에는 1조 5,680억원, 2011년에는 3조 8,343억원으로 크게 확대되고 있다. 즉, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국전력공사의 발전자회사 등을 중심으로 해외자원개발과 신재생에너지사업부문 투자와 관련한 자회사에 대한 지급보증이 크게 증가하였다.

해외자원개발과 관련된 공공기관의 지급보증은 2011년에 2조 9,213억원이며, 전기 1조 1,038억원보다 1.6배 증가한 수치이다. 주로 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사가 해외 자회사를 위해 지급보증을 한 것이다. 그런데 해외자원개발과 관련하여 한국석유공사 등은 지분투자, 용자금 대여 등을 실시하고 있는 상황에서 지급보증을 추가적으로 실시하고 있는데, 이는 자칫 모회사의 재무건전성을 저해하는 요소로 작용하므로 신중한 관리가 필요하다고 판단된다.

에너지사업과 관련하여 한국전력공사의 발전자회사에서 국내 자회사에 대한 지급보증사례가 증가하고 있으며, 2011년에 이들 발전자회사의 지급보증액은 4,488억원으로 2010년 345억원에 비해 24.8배 증가하였다.

4) 보증업무를 법률 등에서 주된 사업의 범위에 포함시키고 있는 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행, 대한주택보증 등의 보증은 우발채무 집계에서 제외하였다.

[표 27] 공공기관별 2011년 말 지급보증 현황

(단위: 억원)

	지급보증처	보증액	비고
대한석탄공사	한몽에너지개발(주)	160	
부산항만공사	(주)피엔씨티, (주)양산ICD	—	관계사 차입금 미상환시 대지급 계약
인천국제공항공사	인천공항에너지(주)	1,626	
제주국제자유도시 개발센터	(주)해울	3,764	
한국가스공사	Terminal KMS de GNL, S. de R.L. de C.V. 등	928	
한국광물자원공사	합작파트너(Sherritt)	10,120	암바토비 프로젝트 관련
한국남동발전(주)	현대에너지(주) 등	1,227	여수국가산업단지 내 집단에너지사업 자, 불가리아 태양광발전사업자 등
한국남부발전(주)	KOSPO-Jordan LLC.	63	
한국동서발전(주)	EWP Cebu Corporation 등	1,565	
한국서부발전(주)	청라에너지(주)	300	청라지구 등 집단에너지 사업자
한국석유공사	Anadarko E&P LP, Yemen LNG 등	18,933	Anadarko E&P LP 지급보증액 1조 7,876억원
한국수자원공사	칠곡엔바이로	29	
한국전력공사	KEPCO Shanxi International Ltd. 등	4,642	
한국조폐공사		127	
한국중부발전(주)	(주)상공에너지 등	1,304	신재생에너지 관련
한국철도공사	드림허브프로젝트금융투자(주), 코레일공항철도(주)	21,504	
한국철도시설공단	한국철도공사	5,870	
한국토지주택공사	유동화전문회사, (주)알파돔시티	14,480	
합 계		86,643	

자료: 공공기관별 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

공공기관별로 좀더 세부적으로 지급보증 현황을 살펴보면 다음과 같다.

대한석탄공사는 2010년 중에 몽골 훗고르 탄광의 지분을 취득한 한몽에너지개발(주)에 24억원을 투자하였으며, 한몽에너지개발(주)의 차입금에 대하여 160억원을 지급보증하고 있다.

한국광물자원공사는 암바토비 니켈광산 프로젝트와 관련하여 합작파트너의 대출원리금과 관련하여 한국수출입은행, PF제공은행단에 1조 120억원을 지급보증하고 있다.

한국석유공사는 2010년까지 해외자원개발과 관련하여 1,044억원의 지급보증을 하였지만, 2011년에는 Anadarko E&P LP에 USD 1,550백만(원화 기준 1조 7876억원)의 지급보증을 하여 전년 대비 지급보증액이 크게 증가하였다.

한국남동발전(주)과 한국서부발전(주)은 각각 집단에너지사업을 영위하는 현대에너지(주)와 청라에너지(주)의 차입금에 대한 지급보증을 2011년부터 실시하고 있다.

한국중부발전은 신재생에너지사업자 등에 지급보증하고 있는데, 2011년 말 현재 잔액은 1,304억원이다.

[표 28] 해외자원개발, 에너지 관련 공공기관별 지급보증 현황

(단위: 억원)

		2010	2011
해외자원개발	한국석유공사	1,044	18,933
	한국광물자원공사	9,994	10,120
	대한석탄공사	—	160
	소계	11,038	29,213
에너지 사업	한국남동발전(주)	—	1,227
	한국남부발전(주)	—	63
	한국동서발전(주)	—	1,565
	한국서부발전(주)	300	300
	한국수자원공사	45	29
	한국중부발전(주)	—	1,304
	한국전력공사	4,597	4,642
	소계	4,942	9,130
합 계		15,980	38,343

자료: 공공기관별 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한편, 관계회사 등에 대한 지급보증 중 규모가 크거나 실제 대지급 가능성이 있는 지급보증에 대해 살펴보면 다음과 같다.

한국토지주택공사의 경우 부동산PF회사인 (주)알파돔시티의 차입금과 관련한 2011년 말 지급보증 예상액은 4,100억원이다. 인천국제공항공사의 경우도 자회사에 지급보증액 중 공사가 부담할 것으로 추정하고 있는 금액을 기타비유동부채로 인식하고 있는데 규모는 1,133억원이다. 한국감정원도 한국부동산신탁(주)의 금융기관에 대한 대지급하였으며, 규모는 398억원이다. 제주국제자유도시개발센터는 자회사인 (주)해울의 차입금과 관련하여 3,764억원을 지급보증하였는데, 이는 센터의 2011년 말 자본 3,638억원보다 많은 금액이다.

이상과 같이 공공기관의 자회사에 대한 지급보증은 관련된 차입금을 상환할 때까지 모회사의 우발채무위험을 가중시킨다. 따라서 공공기관은 자회사에 대한 과도한 지급보증 등을 줄여나갈 필요가 있다. 또한 주무부처와 기획재정부 등의 관계 당국은 소관 공공기관의 지급보증 현황 등을 정기적으로 모니터링 하여야 할 것이다.

3. 공기업 국제회계기준 도입의 재무효과 분석

가. 문제제기

최근 기업 활동의 국제화와 전 세계적인 자본시장 통합의 가속화 추세에 따라 우리나라도 회계정보의 국제적 정합성 및 신뢰성 제고 추구를 위해 국제회계기준(이하 “IFRS(International Financial Reporting Standard)”)을 도입하였다. IFRS는 전 세계 자본시장 통합으로 국제적으로 통일된 회계기준을 재정할 필요성이 높아짐에 따라 국제회계기준위원회(IASB: International Accounting Standard Board)¹⁾에서 2003년에 제정한 회계기준이다.²⁾ 우리나라는 2007년 3월 공표한 ‘국제회계기준 도입 로드맵’에 따라 모든 상장기업은 2011년부터 IFRS를 의무적으로 적용하게 되었다.³⁾

정부는 일반 기업에 이어 공공기관도 회계의 투명성 제고 및 선진화된 관리기반 구축과 자본시장의 세계화 추세에 대응하기 위해 2009년 6월, IFRS 도입을 결정하였다. 이는 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성과 공공기관도 해외 사업 수행과 자금조달 등을 하고 있어 자본시장의 세계화 추세에 적극적으로 대응할 필요가 있음을 감안한 것이다.

2011년 1월부터 적용되는 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」에 따르면, 공기업은 2011회계연도부터, 준정부기관은 2013회계연도부터 IFRS를 의무적으로 적용하여야 한다.⁴⁾ 상기 공기업·준정부기관 외에 기타공공기관에 속하는 금융공공기관

안옥진 사업평가관 (788-4838, ojahn@assembly.go.kr)

- 1) IASB는 1973년에 런던에서 미국, 캐나다, 영국, 독일 등의 세계 회계사 단체의 합의로 설립한 민간 단체 IASC에 근간을 두고 있으며, 2001년 4월 설립되었다. IASB가 정한 국제회계기준은 법적 강제력은 없으나, 유럽연합(EU)을 비롯한 많은 나라들이 이 기준을 따르고 있다.
- 2) 2010년 12월 현재 호주, 남아공, 중국, 브라질, 한국, 캐나다, 인도, 멕시코, 대만 등 IFRS 도입 또는 도입예정 국가가 120여개국에 이르고 있다.(금융감독원 회계제도실, “알기쉬운 국제회계기준”) 우리나라는 “한국채택국제회계기준(K-IFRS)”을 따르도록 하고 있는데, 이는 국내 법체계상 효력을 갖추기 위해 법적으로 권위 있는 기관의 공식적인 절차를 거쳐 한국에서 채택한 국제회계기준을 말한다. 각 기준서에서 K-IFRS를 준수하면 대응되는 IFRS를 준수하는 것으로, 회계기준 위탁기관인 한국회계기준원에서 초안을 마련하여 의견 수렴 후 금융위원회에서 최종 승인하고 있다. IFRS와 K-IFRS간에 큰 차이가 없으므로 본 분석에서는 공기업이 실질적으로 적용하는 K-IFRS를 IFRS로 표기하기로 한다.
- 3) 원칙적으로 적용대상을 상장기업으로 하고, 수용 시기는 2009년부터 조기적용 할 수 있도록 하였다.
- 4) 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 제2조 ⑤공기업·준정부기관의 회계처리에 관하여 이 규칙에서 정하지 아니한 사항은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조 제1항 제1호의 회계처리 기준을 따른다. <부칙: 기획재정부령 제177호, 2010.12.20> 제2조(준정부기관의 회계처리기준에 관한 특례) 준정부기관의 2011회계연도분 및 2012회계연도분 회계처리에 대해서는 제2조 제5항의 개정규정에도 불구하고 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조 제1항 제2호의 회계처리

은 은행업감독규정 및 동 시행세칙에 따라 한국수출입은행은 2012회계연도, 한국정책금융공사는 2013회계연도부터 IFRS를 적용할 예정이다.⁵⁾

IFRS는 기존의 기업회계기준(이하 “K-GAAP(Korea-Generally Accepted Accounting Principal)”)과 비교하여 연결재무제표 중심, 경제적 실질을 반영하는 공정가치 평가, 원칙중심의 회계처리, 주식 공시의 확대라는 특징이 있다.

즉, 기존 K-GAAP에서는 자회사의 실적과 자산을 별도로 보고하는 개별 회사 재무제표 중심이었으나, IFRS 기준에서는 자회사의 실적과 자산·부채도 장부에 같이 포함시키는 연결재무제표 중심으로 바뀌게 된다.⁶⁾ 따라서 연결기준의 재무정보가 중요 지표로 활용될 것으로 예상되므로, 공공기관은 부실 자회사 지분의 매각 또는 우량 회사 지분의 추가 취득 등에 대한 적극적인 노력이 필요하다.

또한, 공정가치 평가가 중심이 되어 기존의 K-GAAP에서는 장부에 주로 역사적 원가가 반영되는 반면, IFRS 기준에서는 자산, 부채의 시장가격이 반영된다.

기존의 K-GAAP에서는 개별 사안에 대한 규칙 중심의 회계처리가 이루어졌으나, IFRS 기준에서는 개별 지침 없이 회계처리의 기본 원칙에 따른 판단에 의해 회계처리가 이루어지므로, 기관의 자의적 회계처리의 여지가 있을 수 있다. 또한 원칙 중심의 회계 적용에 따라, 개별 회계처리에 대한 판단근거를 설명하기 위한 주석공시가 확대된다.

따라서 공기업은 2011년도 IFRS의 최초 적용으로 인해 재무수치의 변동이 있을 것으로 예상되나, 이는 공기업 영업 실질의 변동이 아닌 회계기준의 변경으로 인해 발생한 것으로 각 개별 공기업의 경영성과를 분석하는데 유의하여야 한다.

기준에 따른다.

- 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조 ①금융위원회는 증권선물위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호와 같이 구분하여 회사의 회계처리기준을 정한다. 1.국제회계기준위원회의 국제회계기준을 채택하여 정한 회계처리기준 2.그 밖에 이 법에 따라 정한 회계처리기준
- 5) 수출입은행은 IFRS 적용에 따른 기능통화 변경에 있어 해당 전산시스템 개발 등에 장시간이 소요됨에 따라 2012회계연도부터 적용 예정에 있으며, 한국정책금융공사는 「금융위원회 고시 제 2011-8호」에 따라 한국정책금융공사 감독규정 상 2013년 회계연도부터 IFRS를 적용하도록 하였다.
- 6) IFRS 적용 이전에도 일부의 기관은 연결재무제표를 작성하였다. 그러나 IFRS 적용에 따라 주재무제표가 연결재무제표가 되었으며, 기획재정부가 발표하는 공기업 결산결과도 기존의 개별재무제표 중심에서 연결재무제표 중심으로 변경되었다. 따라서 본 분석의 IFRS 적용으로 인한 재무변동 효과에는 기존의 개별재무제표에서 연결재무제표로의 변경효과를 포함하기로 한다. IFRS 적용 시에도 기업회계기준서 제1027호에 따라 기존의 개별재무제표에 준하는(그러나 자회사의 투자지분을 자회사의 성과와 순자산에 근거하지 않고, 직접적인 지분투자에 근거한 회계처리로 표시) 별도재무제표를 작성할 수 있다.

따라서 본 분석에서는 「한국채택국제회계기준 제1101호」에 따라 IFRS로 재작성이 요구되는 2010년도 재무제표를 기존 K-GAAP 기준으로 작성되었던 재무제표와 비교함으로써 IFRS 적용으로 인해 각 공기업별로 어떠한 재무 영향이 있는지, 또한 어떠한 점에 유의하여야 하는지를 분석해 보고자 한다.

나. 국제회계기준 적용과 부채비율 변화⁷⁾

공기업은 2011회계연도부터 IFRS에 따른 회계결산을 수행하여야 하며, 2011회계연도 회계 결산 시 2010년도 재무제표를 IFRS 기준으로 재작성하여 이를 비교 공시하여야 한다.⁸⁾ 이에 따라 IFRS 적용에 따른 27개 공기업의 2010년 재무 결산 결과는 기존의 K-GAAP에 따른 기획재정부 발표 결과에 비해 자산은 13.2조원, 부채는 19.2조원 증가하여 자본은 총 6조원 감소하였으며, 당기순이익은 2.7조원 감소하였다. 이에 따라 공기업 자산, 부채가 전체 공공기관에서 차지하는 비중 또한 증가하였다.

IFRS 적용에 따른 27개 공기업 전체의 자본과 당기순이익 감소는 주로 한국전력공사와 이의 6개 발전자회사에서 발생하였다. 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등은 자산재평가 등을 통해 자본이 증가하였으며, 한국철도공사는 철도차량 재평가 등을 통해 자본이 감소하였다.

7) IFRS 기준 상 사회사의 재무현황이 포함되는 연결재무제표가 주 재무제표가 되었으므로 본 보고서의 분석은 기존 K-GAAP상의 개별보고서와 IFRS로 인한 연결보고서를 비교하는 형식으로 작성되었다. 기획재정부가 발표하는 공기업 결산결과도 기존의 개별재무제표 중심에서 연결재무제표 중심으로 변경되었다. 따라서 본 분석의 IFRS 적용으로 인한 재무변동 효과에는 기존의 개별 재무제표에서 연결재무제표로의 변경효과를 포함하기로 한다. 또한, 2012년 6월 현재 공기업은 28개이나, 여수광양항만공사가 2011년 8월 19일에 신규로 설립(2012년 공기업으로 지정)됨에 따라 2010년 결산자료를 바탕으로 한 상기의 분석 대상은 이를 제외한 27개 공기업으로 한다.

8) 새로운 회계기준에 따른 비교정보를 제공하기 위해 IFRS에 따른 2010년 초, 2010년 말, 2011년 말의 3개의 재무제표를 작성하여야 한다. 「한국채택국제회계기준 제 1101호」한국채택국제회계기준의 최초채택 21. 최초 한국채택국제회계기준 재무제표는 적어도 세 개의 재무상태표, 두 개의 포괄손익계산서, 두 개의 별도 손익계산서(표시하는 경우), 두 개의 현금흐름표 및 두 개의 자본변동표와 관련 주석을 포함하여야 하며, 비교정보를 포함하여야 한다.

[표 1] IFRS 적용에 따른 2010년 27개 공기업 재무현황 변동

(단위: 조원, %)

	자산	부채	자본	당기순이익
K-GAAP(a)	444.6	271.8	172.9	5.0
(전체 공공기관에서 차지하는 비중)	(68.0)	(70.3)	(64.7)	(69.5)
IFRS(b)	457.8	290.9	166.9	2.3
(전체 공공기관에서 차지하는 비중)	(71.0)	(72.4)	(68.6)	(55.6)
증감액(c=b - a)	13.2	19.2	-6.0	-2.7
증감률(%) (c/a)	3.0	7.0	-3.4	-53.6

주: 1. 상기 비중은 27개 공기업의 자산, 부채, 자본 등의 총계가 전체 286개 공공기관에서 차지하는 비중임. 2011년 기획재정부가 발표한 2010년 28개 공기업 부채는 292조원이나, 상기 분석 대상은 2011년에 신규로 지정된 여수광양항만공사를 제외한 27개 공기업으로 이의 2010년 총 부채 합계는 290.9조원임.

2. 상기 증감액, 증감률은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 27개 공기업 결산 자료와 기존 기획재정부가 발표한 K-GAAP에 따른 개별 공기업 결산자료와의 차이임.

자료: 공공기관 재무정보 공개시스템 및 각 공공기관 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

한국전력공사와 6개 발전자회사는 자본이 11.5조원 감소하였는데, 이는 자산 증가에 비해 부채 증가가 컸기 때문이다⁹⁾. 한국전력공사의 자산과 부채는 주로 자산재평가로 인하여 증가하였으나, 이로 인한 자산의 증가분은 한국전력공사와 발전자회사들 간의 연결조정¹⁰⁾으로 대부분 상쇄되는 반면, 부채는 상쇄되지 않아 자본이 상대적으로 크게 감소한 것이다. 당기순이익 또한 기존에 한국전력공사와 6개 발전자회사의 개별 재무제표상의 당기순이익을 단순 합산 하였을 때에 비해 연결조정을 통해 2조원이 감소하였다.

9) 자산=부채+자본. 따라서, 결과적으로 자본=자산-부채로 결정된다.

10) 연결조정이라 함은 개별재무제표를 연결재무제표로 전환하는 과정에서 발생하는 것이다. 즉 개별 재무제표에서는 모회사와 자회사간에 상호 주고 받던 자산과 부채 등이 각각의 자산과 부채로 별도로 계상되나, 이를 연결재무제표에서 하나의 실체로 인식하게 되면 이를 상쇄하는 절차를 수행하게 되는데, 이를 연결조정이라 한다. 예를 들어 A 모회사의 자산, 자본이 각각 10이고, 이의 자회사 B의 자산, 자본이 각각 7이며, B의 자산 중 3이 A모회사로부터 투자받은 자산(이는 이미 A사의 자산 10에 포함되어 있음)일 경우, 개별 재무제표에서는 A와 B의 자산의 합이 10+7=17로 기록되는 반면, 연결재무제표에서는 B의 자산 중 A의 자산으로 이미 계상되어 있는 A로부터 투자받은 3을 연결조정을 통해 제외하고 나머지 14만을 전체 연결재무제표의 자산으로 계상(10+7-3=14) 하게 된다.

[표 2] IFRS 적용에 따른 2010년 공기업 별 재무현황 변동 (IFRS와 K-GAAP 적용 차이)¹⁾

(단위: 억원)

	2010 K-GAAP 상 자산 총계	IFRS와 K-GAAP 적용 차이			
		자산	부채	자본	당기순이익
한국토지주택공사	1,479,031	-244	-39,427	39,183	1,367
한국가스공사	242,924	57,323	32,991	24,333	687
대한주택보증	56,199	-169	-7,181	7,012	-6,154
한국지역난방공사	33,394	8,666	5,527	3,139	-33
한국석유공사	223,474	36,893	35,273	1,620	-2,055
한국관광공사	10,125	3,424	2,629	795	-1,519
한국수자원공사	184,844	1,586	1,247	339	60
부산항만공사	47,686	373	94	279	-70
한국광물자원공사	23,963	780	668	112	3
한국감정원	3,855	98	60	38	-2
인천항만공사	23,205	88	64	24	23
한국마사회	23,739	94	84	10	136
한국방송광고공사	9,974	44	66	-21	8
한국항공공사	26,302	185	209	-24	57
한국조폐공사	3,560	359	409	-50	129
제주국제자유도시개발센터	5,983	253	468	-215	-29
한국도로공사	471,725	8,197	8,738	-541	-5
대한석탄공사	7,133	-1,068	90	-1,158	-38
인천국제공항공사	78,096	264	1,999	-1,735	-371
한국철도공사	198,123	12,350	29,656	-17,306	1,917
한국전력공사와 6개 발전 자회사 ²⁾	1,292,771	2,407	117,863	-115,456	-21,093
합 계	4,446,108	131,905	191,528	-59,623	-26,983

주: 1. 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 공기업 결산자료와 기존 기획재정부가 발표한 K-GAAP에 따른 개별 공기업 결산자료와의 차이임.

2. 한국전력공사의 6개 발전자회사는 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주)를 말함. 한국전력공사와 6개 발전자회사의 재무정보는 IFRS 적용 시 한국전력공사의 연결재무제표에 모두 포함되므로 IFRS와 K-GAAP 적용 차이 분석시에는 하나의 주체로 간주하여 분석하였음. 2010년 K-GAAP상 자산 총계는 한국전력공사와 6개 발전자회사 개별 재무제표상의 자산 총계를 단순 합산한 것임.

자료: 공공기관 재무정보 공개시스템 및 각 공기업 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

[표 3] IFRS 적용에 따른 한국전력공사와 6개 발전자회사의 재무현황 변동

(단위: 억원, %)

	K-GAAP기준 개별재무제표 합계 (a)	연결조정 (b)	K-GAAP기준 연결재무제표 (c=a+b)	IFRS 전환 (d)	IFRS기준 연결재무제표 (e=c+d)	재무현황 변동 (f=e - a)
자산	1,292,771	- 296,667	996,104	299,074	1,295,178	2,407
부채 (부채비율)	604,550	- 23,332	581,218 (140.1)	141,195	722,413 (126.1)	117,863
자본	688,221	- 273,335	414,886	157,879	572,765	- 115,456
당기순이익	20,401	- 20,599	- 199	- 493	- 692	- 21,093

주: 기획재정부가 발표하는 공기업 결산결과가 기존의 개별재무제표 중심에서 연결재무제표 중심으로 변경되었다. 따라서 본 분석의 IFRS 적용으로 인한 재무변동 효과에는 기존의 개별재무제표에서 연결재무제표로의 변경효과를 포함하기로 한다.

자료: 공공기관 재무정보 공개시스템 및 각 공기업 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

또한 기존 K-GAAP상 부채비율이 높았던 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등은 IFRS 적용 시, 자산재평가 등을 통한 자산, 자본 증가로 부채비율이 개별, 연결 재무제표에서 각각 33.4~99.3%p까지 감소하였다. 반면, 한국철도공사는 철도차량 재평가 등을 통한 자본의 감소로 부채비율이 증가하였다. 한국전력공사는 개별재무제표에서는 자산재평가 등에 따른 자본증가 효과에 비해 공사 부담금 부채 대체 등에 따른 부채 증가효과가 더 커서 부채비율이 증가였으나 연결재무제표에서는 자산재평가 등의 효과로 부채비율이 14%p감소하였다. 한국전력공사의 6개 발전자회사들도 대부분 자산재평가 효과에 따른 자본증가로 부채비율이 감소하였다. 기타 한국도로공사, 한국수자원공사, 인천국제공항공사, 한국마사회, 인천항만공사 등은 IFRS 적용으로 인한 부채비율 변화가 상대적으로 작게 나타났다.

그러나 IFRS 적용으로 인해 2010년 부채비율이 하락한 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국석유공사 등은 2011년 대부분 부채비율이 상승하여 기존 2010년 K-GAAP 적용시의 부채비율과 유사한 부채비율을 보이고 있다.

[표 4] IFRS 적용에 따른 2010년 공기업 별 부채비율 변동

(단위: %, %p)

		2010			2011	
		K-GAAP (a)	IFRS (b)	변동 (b - a)	IFRS (c)	변동 (c - b)
한국토지주택공사	개별	559.3	460.0	-99.3	466.7	6.7
	연결	560.3	461.2	-99.1	468.0	6.8
한국가스공사	개별	358.6	301.9	-56.7	364.3	62.3
	연결	358.9	288.4	-70.5	347.7	59.3
한국지역난방공사	개별	206.6	173.2	-33.4	199.7	26.5
	연결	263.6	199.8	-63.8	231.9	32.1
한국방송광고공사		191.2	194.3	3.1	228.6	34.2
한국광물자원공사	개별	162.4	172.4	10.0	163.0	-9.4
	연결	163.6	167.6	4.0	186.4	18.8
한국석유공사	개별	123.4	92.6	-30.8	107.2	14.6
	연결	178.5	156.1	-22.4	193.2	37.1
한국감정원		786.3	735.2	-51.1	825.6	90.4
한국전력공사	개별	81.3	91.9	10.6	113.3	21.4
	연결	140.1	126.1	-14.0	153.6	27.5
(한국남동발전)		127.7	97.2	-30.5	102.9	5.6
(한국수력원자력)		103.7	81.9	-21.9	92.2	10.3
(한국중부발전)		98.9	85.1	-13.7	86.5	1.4
(한국남부발전)		90.6	76.8	-13.9	79.9	3.2
(한국서부발전)		75.3	65.8	-9.5	80.0	14.2
(한국동서발전)		64.4	56.0	-8.4	67.7	11.7
한국철도공사	개별	95.1	125.5	30.4	130.0	4.5
	연결	117.9	149.9	32.0	154.3	4.4
한국도로공사	개별	94.0	97.0	3.0	99.4	2.4
	연결	98.1	97.8	-0.3	99.6	1.8
제주국제자유도시개발센터		85.0	95.2	10.1	98.2	3.1
한국수자원공사		75.6	76.6	1.0	116.0	39.4
인천국제공항공사	개별	69.0	72.4	3.5	62.7	-9.8
	연결	73.0	76.2	3.1	64.7	-11.4
대한주택보증		52.8	27.9	-24.8	25.1	-2.9
부산항만공사		42.7	42.6	-0.1	39.8	-2.9
한국관광공사	개별	42.5	53.9	11.4	47.9	-6.0
	연결	67.1	71.5	4.4	70.2	-1.3

	2010			2011	
	K-GAAP (a)	IFRS (b)	변동 (b - a)	IFRS (c)	변동 (c - b)
한국조폐공사	18.3	28.1	9.8	26.7	-1.3
한국마사회	15.2	15.6	0.4	12.2	-3.4
인천항만공사	11.7	11.7	0.0	17.6	5.9
한국공항공사	9.7	10.6	0.9	12.3	1.7
대한석탄공사	미산정	미산정	미산정	미산정	미산정

주: 1. 비교 기준을 일치시키기 위해 연결 자회사의 자산이 1,000억원 이상인 공기업의 부채비율은 개별, 연결 재무제표에서 각각 비교하였음. IFRS 적용 시의 개별재무제표라 함은 별도재무제표를 사용하였으며, 상기 표에서 특별한 언급이 없는 기관은 모두 2010년도 K-GAAP과의 비교기준 일치를 위해 개별재무제표 기준으로 비교한 것임.

2. 한국감정원의 2010년 부채비율은 자산과 부채에 동시에 계상되어 있는 일시적 예수금인 한국철도시설공단 등으로부터 송부 받은 편입용지에 대한 보상수탁예수금 (2010년 2,913억원) 제외 시, K-GAAP 상 116.4%, IFRS 상 119.6%임.

3. 대한석탄공사는 자본잠식상태로 부채비율을 기재하지 않음.

자료: 공공기관 재무정보 공개시스템 및 각 공기업 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

한국토지주택공사 등의 부채비율 감소는 주로 유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용¹¹⁾을 통하여 이루어졌다. 이는 IFRS의 최초 전환 시에 유형자산의 공정가치를 측정하여 이를 유형자산의 최초 장부가로 적용하는 것이다. 이를 적용할 경우 IFRS 최초 전환 시 K-GAAP과 IFRS 간의 기준 차이로 인해 유형자산 감가상각누계액 등을 소급하여 재계산하지 않아도 되는 효과가 있으며, 유형자산 가치에 시장가격을 반영하는 효과가 있다. 이는 각 기업이 자율적으로 자산별로 적용을 선택할 수 있는데, 부채비율이 높은 공기업들은 자산재평가를 통해 대부분 자산가치가 증가하므로 상대적으로 적용률이 높았다. 반면, 인천국제공항공사 등 부채비율이 낮은 공기업은 유형자산 재평가에 소요되는 감정평가 비용과 이에 따른 효익 등을 고려한 결과 간주원가로서의 유형자산 재평가를 적용하지 않았다. 따라서 상기 IFRS 적

11) 기존에 K-GAAP을 적용하고 있던 기업이 최초로 IFRS를 적용하게 되면, 처음부터 IFRS를 적용했던 것처럼 자산과 부채 가액을 소급 조정하여야 한다. 그러나 몇 가지 예외적으로 소급 조정하지 않아도 되는 항목이 있는데 그 중 하나가 유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용이다. 이는 현재 가지고 있는 유형자산을 최초 취득 시부터 IFRS를 적용한 것처럼 가정하여 감가상각누계액을 재계산 하는 등의 장부가액 소급조정 없이, 유형자산을 현 시점에서 재평가한 금액을 최초 IFRS 적용일의 장부가액, 즉 간주원가로 적용할 수 있는 것을 말한다.

「한국채택국제회계기준 제 1101호」부록 D. 다른 한국채택국제회계기준서에 대한 면제 D5 기업은 한국채택국제회계기준 전환일에 유형자산의 개별 항목을 공정가치로 측정하고 이를 그 시점의 간주원가로 사용할 수 있다.

용에 따른 회계기준 변경으로 인한 부채비율 감소를, 실제 재무구조 개선에 따른 부채비율 감소와 구분하여 해석할 필요가 있다.

[표 5] 유형자산 재평가에 따른 공기업 별 재무현황 변동

(단위: 억원)

	자산	부채	자본
한국전력공사와 6개 발전자회사	218,425	48,201	170,224
한국토지주택공사	48,761	0	48,761
한국가스공사	23,289	5,479	17,810
한국석유공사	5,029	1,106	3,922
한국지역난방공사	4,012	883	3,129
한국수자원공사	1,614	355	1,259
한국철도공사	-17,328	0	-17,328
합 계	283,802	56,024	227,777

- 주: 1. 한국철도공사는 철도차량(KTX)의 국산화에 따른 공정가치 하락분을 반영하여 자본이 감소함.
 2. 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 공기업 결산자료와 기존 기획재정부가 발표한 K-GAAP에 따른 개별 공기업 결산자료와의 차이임.
 3. 상기 자산재평가에 따른 부채증가는, 자산 재평가에 따른 자본 증가에 의해 향후 과세소득이 증가하여 해당 법인세 효과만큼 부채(이연법인세 부채)를 증가시킨 것임. 다만, 한국토지주택공사와 한국철도공사는 이연법인세 자산(향후에 법인세 차감효과를 얻을 수 있는 자산)에서 직접 차감하여 별도의 이연법인세부채를 인식하지 않음.

자료: 각 공기업 제출 자료, 각 공기업 감사보고서.

상기 유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용 외에도, IFRS 적용을 통해 유형자산 감가상각방법 및 내용연수 변경, 충당부채 조정 등을 통해 27개 공기업 전체의 자본이 증가하였으며, 퇴직급여 등 종업원 급여 조정, 법인세 비용 등 조정을 통해 자본이 감소하였다. 퇴직급여는 기존의 K-GAAP 상에서는 퇴직급여부채를 결산일 현재 전 임직원이 퇴직할 경우 지급해야 할 금액(청산가치개념)으로 계상하였으나, IFRS에서는 향후 추정 근무연수와 급여인상률 등을 감안한 예측급여채무의 개념으로 계상하게 됨으로써 부채가 증가하였다¹²⁾. 또한, 주재무제표가 개별재무제표에서 연결재무제표로 변경되면서 27개 공기업 전체의 자본이 26조원 감소하였는데, 이는 앞서 언급한 한국전력공사와 6개 발전자회사에서 대부분 발생하였다. 그리고

12) 또한, 성과급 등에 대하여 기존 K-GAAP에서는 지급일 기준으로 부채로 계상하였으나, IFRS 적용 시에는 실제 근무용역을 제공하는 때에 부채로 인식하게 된다.

상기 조정 결과 이익규모에 차이가 발생하면서 법인세 및 이연법인세 등에 조정이 발생하여 자본이 1.7조원 감소하였다.

[표 6] 27개 공기업 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역

(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	283,802	56,024	227,777	-2,229
충당부채 조정	-11	-8,248	8,237	-5,566
유(무)형자산 감가상각방법 및 내용연수 변경	4,649	-12	4,661	2,371
ABS 유동화 증권 차입거래 계상	6,276	6,276	0	0
수익인식기준 변경	-1,404	-536	-868	1,495
금융자산, 금융부채 공정가치 평가	-57,185	-55,375	-1,809	1,472
리스 관련 조정	34,333	37,387	-3,054	514
계정재분류	61,164	64,619	-3,454	283
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	1,477	18,434	-16,957	-156
법인세비용 및 이연법인세 조정	-15,398	2,011	-17,409	-2,261
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	-184,125	76,454	-260,579	-19,900
기타	-1,674	-5,506	3,833	-3,004
조정내역 계	131,905	191,528	-59,623	-26,983

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 27개 공기업 결산자료와 기존 기획재정부가 발표한 K-GAAP에 따른 개별 공기업 결산자료와의 차이임.
 자료: 각 공기업 감사보고서 및 공기업 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

다. 공기업별 국제회계기준 적용의 주요 영향

(1) 한국토지주택공사

한국토지주택공사는 IFRS 적용으로 인하여 자본이 3.9조원 증가하였다. 이는 주로 유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용에 따른 자본 증가 4.9조원에 기인한 것이다. 또한, K-GAAP에서는 임대주택계정의 리스기금차입금과 리스임대보증금을 자산에서 차감하였으나, IFRS 적용 시에는 별도의 부채로 계정재분류 하면서 자산과 부채가 증가하였다. 추가로, K-GAAP 상 분양 토지는 토지 공사 진행에 따라 수익을 인식하였으나, IFRS 적용 시에는 토지 완성단계에서 수익을 인식하게 됨으로써 자

본이 1.2조원 감소하였다.

[표 7] 한국토지주택공사의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역
(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	48,761	0	48,761	0
법인세비용 및 이연법인세 조정	2,557	0	2,557	-507
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	2,045	863	1,182	-51
충당부채 조정	315	-35	350	305
계정재분류	16,832	17,533	-701	323
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	0	1,029	-1,029	309
수익인식기준변경	-70,754	-58,817	-11,936	988
합 계	-244	-39,427	39,183	1,367

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 한국토지주택공사 결산 자료와 K-GAAP에 따른 개별 재무제표를 중심으로 한 한국토지주택공사 결산자료와의 차이임.
자료: 한국토지주택공사 감사보고서, 한국토지주택공사 제출 자료.

(2) 한국가스공사

한국가스공사는 IFRS 적용으로 인하여 자본이 2.4조원 증가하였다. 자본의 증가는 주로 유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용에 따른 것이다. 또한, 연결자회사의 합산으로 인해 자본이 4,892억원 증가하였으며, 유형자산의 내용연수 변경으로 자본이 1,646억원 증가하였다. K-GAAP상에서는 LNG수송선 사용에 따른 비용을 운용리스로 처리하여 이를 비용으로 처리하였으나, IFRS에서는 관련 자산과 부채를 모두 인식하는 금융리스로 처리하여 관련 자산과 부채가 2.3조원 증가하였다.

[표 8] 한국가스공사의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역

(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	23,289	5,479	17,810	-1,514
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	8,679	3,787	4,892	212
유(무)형자산 내용연수 변경	1,646	0	1,646	1,646
대손충당금	253	0	253	26
계정재분류	250	0	250	-39
리스 관련 조정	23,132	23,180	-48	360
법인세비용 및 이연법인세 조정	0	160	-160	-129
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	0	429	-429	73
기타	74	-45	118	52
합 계	57,323	32,991	24,333	687

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 한국가스공사 결산자료와 K-GAAP에 따른 개별 재무제표를 중심으로 한 한국가스공사 결산자료와의 차이임.

자료: 한국가스공사 감사보고서, 한국가스공사 제출 자료.

(3) 대한주택보증

대한주택보증은 IFRS 적용으로 인하여 자본이 7,012억원 증가하였는데, 주로 보증부채 조정과 대손충당금 조정으로 인한 자본 증가 8,745억원에 기인한 것이다. 과거 K-GAAP상에서는 전체 보증잔액에 대하여 과거 경험에 근거한 보증손실충당부채를 재무제표에 계상¹³⁾한 반면, 현행 IFRS에서는 사고가 발생한 보증잔액에 대하여만 개별 분석 등을 통해 예상손실액을 부채로 계상하도록 함으로써 자본이 7,253억원 증가하였다. 또한, K-GAAP에서는 금융감독원의 자산건전성 분류기준(정상, 주의, 고정, 회수의문, 추정손실)에 따라 대손충당금을 설정하였으나, IFRS에서는 자체기준에 의한 경험손실률에 근거하여 대손충당금을 설정함으로써 자본이 1,492억원 증가하였다. 이 경우 자본 규모가 증가함에 따라 이의 사외 배당 등에 따른 재무건전성 악화가 우려될 수 있다.

금융감독원의 감독을 받는 은행의 경우에는 IFRS적용 시 대손충당금이 감소함

13) 전체 보증잔액에 대하여 과거 보증손실이 발생한 경험 자료에 따라 보증손실충당부채를 설정함. (보증잔액×보증 사고율(10년)×보증 손실률(10년))

으로써 대손발생에 대비한 적립금 감소로 금융회사의 재무건전성이 악화되는 것을 방지하기 위한 방안이 마련되었다. 이는, IFRS에 따른 대손충당금이 자산건전성 분류기준에 따른 금융감독원 감독기준상 적립액에 미달할 경우, 그 차액을 이익잉여금 내 ‘대손준비금’으로 적립토록 은행업감독규정을 개정한 것이다.¹⁴⁾ 그러나 대한주택보증의 경우에는 이에 해당하는 금융회사가 아니므로 상기 규정의 적용을 받지 않는다. 따라서 대한주택보증의 설립근거법인 「주택법」의 개정 등을 통해 재무건전성 유지를 위한 이익의 사외유출 방지 방안 마련의 고려가 필요하다.

[표 9] 대한주택보증의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역

(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
보증부채 조정(충당부채 조정)	0	-7,253	7,253	-5,706
대손충당금 조정	1,492	0	1,492	-96
구상채권변동	1,333	0	1,333	0
유형자산 감가상각방법 및 내용연수 변경	20	0	20	0
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	0	72	-72	0
법인세비용 및 이연법인세 조정	-785	0	-785	-790
금융자산, 금융부채 공정가치 평가	-2,228	0	-2,228	349
기타	0	0	0	89
합 계	-169	-7,181	7,012	-6,154

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따른 대한주택보증 결산자료와 K-GAAP에 따른 대한주택보증 결산자료와의 차이임.

자료: 대한주택보증 감사보고서, 대한주택보증 제출 자료.

(4) 한국지역난방공사

한국지역난방공사는 유형자산 재평가로 인하여 자본이 3,129억원 증가하였으며, 개별재무제표를 연결재무제표로 조정하면서 자산과 부채가 각각 3,913억원, 3,792억원 증가하였다.

14) 제29조(대손충당금등 적립기준) ① 은행은 보유자산 등에 대하여 제32조 제1항의 “한국채택국제 회계기준”에 따라 충당금을 적립하고, 그 충당금 적립액이 다음 각 호에서 정한 금액의 합계금액에 미달하는 금액을 매 결산시(분기별 가결산시로서 대손준비금 적립이 확정되지 않은 경우에는 적립예정금액을 산정하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)마다 대손준비금으로 적립한다.

[표 10] 한국지역난방공사의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역
(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	4,012	883	3,129	0
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	3,913	3,792	121	-61
법인세비용 및 이연법인세 조정	-224	-264	40	-10
유(무)형자산 감가상각방법 및 내용연수 변경	30	0	30	30
계정재분류	941	941	0	0
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	-5	177	-182	8
합 계	8,666	5,527	3,139	-33

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 한국지역난방공사 결산자료와 K-GAAP에 따른 개별 재무제표를 중심으로 한 지역난방공사 결산자료와의 차이임.
자료: 한국지역난방공사 감사보고서, 한국지역난방공사 제출 자료.

(5) 한국석유공사

한국석유공사는 IFRS 적용으로 인해 자본이 1,620억원 증가하였다. 한국석유공사는 K-GAAP 적용 시에는 세법 등을 고려하여 감가상각을 계산하였으나, IFRS 적용 후에는 실제 자산이 사용 가능할 것으로 기대되는 기간 등을 고려하여 감가상각비를 재계산한 결과 자본이 4,951억원 증가하였다. 또한 토지의 공정가치를 측정하여 이를 간주원가로 적용한 결과 자본이 3,922억원 증가하였다. 종전의 회계기준에서는 원화로 재무제표를 작성하였으나, IFRS에서는 기능통화를 미국 달러화로 결정하고 재무제표를 작성한 결과, 이로 인하여 자본이 951억원 증가하였다.

K-GAAP에서는 정부로부터 차입하여 민간사에 대여하는 에너지및자원사업특별회계 차입금 및 해당 대여금과 관련하여 이를 한국석유공사의 자산, 부채로 계상하였으나, IFRS에서는 이를 부외자산으로 별도로 처리함으로써 계정재분류로 인해 자산과 부채가 각각 2.4조원 감소하였다. 또한, Dana Petroleum Plc 등의 해외 자회사 연결 효과로 인하여 자본이 6,318억원 감소하였다.

[표 11] 한국석유공사의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역

(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
유(무)형자산 감가상각방법 및 내용연수 변경	4,951	0	4,951	176
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	5,029	1,106	3,922	0
기능통화의 변경 등	-2,674	-3,625	951	-2,109
법인세비용 및 이연법인세 조정	-481	-577	96	-410
계정재분류(에특회계 차입금 관련)	-24,287	-24,287	0	0
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	0	199	-199	30
금융자산, 금융부채 공정가치 평가	-2,419	-636	-1,783	1,144
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	56,775	63,094	-6,318	-886
합 계	36,893	35,273	1,620	-2,055

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 한국석유공사 결산자료와 K-GAAP에 따른 개별 재무제표를 중심으로 한 한국석유공사 결산자료와의 차이임.

자료: 한국석유공사 감사보고서, 한국석유공사 제출 자료.

(6) 한국철도공사

한국철도공사는 개별재무제표에서 연결재무제표로 전환하면서 코레일공항철도(주) 등의 자회사 자산, 부채를 포함하게 됨에 따라 기존의 K-GAAP상의 개별재무제표에서 IFRS 상의 연결재무제표로 변환 시 자본이 4,222억원 증가하였다. 또한, IFRS 전환에 따라 연차수당, 경영평가 성과급에 대하여 실제 비용 발생연도가 아닌 근로 제공년도에 부채로 계상하고, 퇴직금에 대하여 향후 발생할 금액을 보험수리적 방법으로 추정하여 계상함으로써 부채가 4,761억원 증가하였다. 추가로, 철도차량 재평가를 통한 공정가치 하락분을 장부가액에 반영하여 자본이 1.7조원 감소하였다.

[표 12] 한국철도공사의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역

(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	29,112	24,890	4,222	2,247
금융자산, 금융부채 공정가치 평가	1,803	5	1,798	-22
법인세비용 및 이연법인세 조정	755	0	755	-141
총당부채	0	0	0	-40
수익인식기준변경	0	0	0	43
대손충당금 조정	-25	0	-25	366
유(무)형자산 감가상각방법 및 내용연수 변경	-269	0	-269	-269
계정재분류	-1,707	0	-1,707	0
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	0	4,761	-4,761	-312
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	-17,328	0	-17,328	0
기타	9	0	9	46
합 계	12,350	29,656	-17,306	1,917

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 한국철도공사 결산자료와 K-GAAP에 따른 개별 재무제표를 중심으로 한 한국철도공사 결산자료와의 차이임.

자료: 한국석유공사 감사보고서, 한국석유공사 제출 자료.

(7) 한국전력공사와 6개 발전자회사

한국전력공사와 6개 발전자회사는 개별재무제표에서 연결재무제표로 전환 시 연결 조정을 통해 한국전력공사와 발전자회사에 동시에 계상되어 있던 자산이 상쇄되면서, 한국전력공사와 6개 발전자회사의 기존 개별재무제표의 자본금을 합한 수치에 비해 연결재무제표 상의 자본이 27조원 감소하였다. 그 외 유형자산을 재평가 하면서 자본이 17조원 증가하였다. 또한, 기존 K-GAAP기준에서 기획재정부 지침에 따라 검침일의 검침량을 기준으로 전기판매수익을 인식하였으나, IFRS상으로는 발생주의 기준에 의해 검침일 이후 결산일 까지 발생한 전기 판매수익도 다음연도로 이월하지 않고 당해연도의 수익으로 인식하면서 자본이 1조원, 당기순이익이 418억원 증가하였다. 또한 기존에 자산에서 차감하던 공사부담금을 부채로 계정재분류 하면서 자산과 부채가 각각 6.8조원, 6.9조원 증가하였다.

[표 13] 한국전력공사와 6개 발전자회사의 IFRS 적용에 따른 2010년 재무현황 주요 조정 내역
(단위: 억원)

	자산	부채	자본	당기순이익
개별재무제표에서 연결재무제표로의 조정	-296,667	-23,332	-273,335	-20,599
유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용	218,425	48,201	170,224	-683
수익인식기준변경	13,500	3,441	10,059	418
지분법 영향제거	5,012	-3,014	8,026	1,075
충당부채 조정	-326	-940	614	-115
계정재분류	68,193	69,491	-1,297	-1
리스 관련 조정	11,201	14,207	-3,006	154
퇴직급여 등 종업원 급여로 인한 영향	789	8,767	-7,979	-792
법인세비용 및 이연법인세 조정	-17,716	2,949	-20,666	-206
기타	-4	-1,909	1,904	-343
합 계	2,407	117,863	-115,456	-21,093

주: 상기 재무현황 변동액은 IFRS 적용에 따라 연결 재무제표를 중심으로 한 한국전력공사 결산자료와 K-GAAP에 따른 개별 재무제표를 중심으로 한 한국전력공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주)의 개별 재무제표 합산자료 간의 차이임.

자료: 한국전력공사와 6개 발전자회사의 감사보고서, 한국전력공사와 6개 발전자회사 제출 자료.

라. 국제회계기준 적용으로 인한 기타 고려사항

(1) 27개 공기업의 2011년 말 현재 투자부동산 규모는 1.2조원임

임대수익이나 시세차익을 얻기 위해 보유하고 있는 부동산은 기존의 K-GAAP에서는 일반 유형자산에 포함되었으나, IFRS에서는 별도의 투자부동산으로 분류되어 재무제표에 기재된다. 2011년 말 현재 27개 공기업의 전체 투자부동산의 규모는 69.1조원이다. 그러나 이 중 영업 관련 자산의 임대가 주요 영업활동¹⁵⁾인 한국토지주택공사의 임대주택, 부산항만공사와 인천항만공사의 항만시설, 한국도로공사의 휴게소 시설, 인천국제공항공사와 한국공항공사의 공항관련 시설은 이를 위해 보유하는 시설이므로 이를 제외할 경우 2011년 말 27개 공기업의 순수 투자부동산의 규모는 장부가액 기준으로 1.2조원이며, 2010년, 2011년 각각 해당 부동산에서 -14억원과 230억원의 이익이 발생하였다.

15) 한국도로공사의 휴게소시설 등은 실제 공사의 설립 목적에 부합하는 것인지를 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.

[표 14] 공기업 투자부동산 보유 현황

(단위: 억원, %)

	2011				2010				
	장부가	자산대비 비중(%)	관련손익	공정가치	장부가	자산대비 비중(%)	관련손익	공정가치	
일 반	한국전력공사와 6개 전력자회사	5,171	0.4	77	5,476	5,332	0.4	65	5,966
	한국철도공사	4,014	1.8	241	5,283	3,587	1.7	201	5,313
	제주국제자유도 시개발센터	1,028	11.5	-17	1,300	938	15.0	-16	938
	한국지역난방공사	548	1.2	0	548	548	1.3	0	548
	한국방송광고공사	438	3.7	14	1,049	456	4.5	23	1,017
	대한석탄공사	324	4.6	1	812	328	5.4	1	801
	한국관광공사	151	1.2	38	미산정	154	1.1	37	미산정
	대한주택보증	133	0.2	-379	133	2	0.0	-97	2
	한국감정원	40	0.9	11	506	52	1.3	14	79
	한국광물자원공사	30	0.1	0	30	30	0.1	3	30
소계	11,878		-14		11,427		230		
입 대 업	한국토지주택공사	606,338	38.3	-3,550	696,761	567,934	38.4	-3,072	661,031
	부산항만공사	38,864	77.3	2,611	미산정	36,802	76.6	2,373	미산정
	인천항만공사	20,320	82.4	203	미산정	20,329	87.3	280	미산정
	한국도로공사	9,179	1.9	918	9,179	8,576	1.8	781	8,576
	인천국제공항공사	3,164	4.1	1,260	19,850	3,135	4.0	1,336	19,800
	한국공항공사	1,685	6.0	2,404	미산정	1,484	5.6	1,944	미산정
	소계	679,550		3,846		638,260		3,642	
합 계	691,428		3,832		649,687		3,872		

- 주: 1. 상기 투자부동산은 각 공기업 연결재무제표 상의 투자부동산 금액으로 자산대비 비중은 IFRS에 따른 2010년, 2011년 각 공기업 연결 재무제표 상의 총 자산 대비 투자부동산 장부가액의 비중임.
 2. 관련손익은 상기 투자부동산의 임대, 처분 등으로부터 발생한 각 년도 손익을 말함.
 3. 한국공항공사, 한국관광공사, 부산항만공사, 인천항만공사는 투자부동산에 대하여 자산재평가를 수행하지 않은 등의 이유로 공정가치를 별도로 산정하지 않음.
 4. 대한주택보증의 투자부동산은 대출채권의 담보로 제공되었던 토지 및 주택 등을 채권 변제목적으로 취득한 것으로, 일반적으로 대출채권 가액보다 낮은 가격에 매각되므로 처분손실이 발생함.
 5. 한국방송광고공사 투자부동산의 공정가치는 공시지가를 반영한 것임.
 자료: 각 공기업 감사보고서, 공기업 제출 자료.

이들 부동산은 공기업의 주된 영업을 위한 것이 아닌 부수적으로 수입을 창출하는 부동산으로, 각 기관별 보유 실태가 별도로 관리되어야 할 것이다.

특히, 기획재정부의 「2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면, “(공기업·준정부기관은)비업무용자산 매각 등을 통하여 재무구조 개선에 노력한다”¹⁶⁾로 지침을 내리고 있다. 따라서 대한석탄공사 등 재무구조 개선이 시급한 공기업은 주된 영업을 위한 것이 아닌 부수적으로 수입을 창출하고 있는 투자부동산의 매각을 조속히 진행하여야 할 것이다.

(2) 공공요금에 미치는 영향 고려 필요

IFRS적용으로 인한 공기업의 재무수치 변동은 공공요금 관련기관인 한국가스공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사의 관련 공공요금에도 영향을 미칠 수 있다.

공공요금은 공공서비스를 제공하는데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되는 바, 총괄원가는 매기 소요되는 적정원가에 투자된 자산에 대한 적정 투자보수를 가산한 금액을 말한다.¹⁷⁾ 적정원가는 영업비용을 기준으로 영업외수익·비용을 가감하여 산정되며, 적정 투자보수는 관련 유·무형자산 가액을 기본으로 하는 요금기저에 적정투자보수율(자기자본비용과 타인자본비용을 가중평균 한 자본비용)을 곱하여 산정 된다. 이 때, 상기 IFRS적용으로 인하여 감가상각 방법과 내용연수 변경으로 인해 관련 유·무형자산 가액이 변동¹⁸⁾ 될 수 있으며, 이는 적정원가와 적정투자보수에 영향을 미칠 수 있다.

16) 「2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 II.주요 항목별 편성지침, ④ 자금 및 기타 예산, (공기업·준정부기관은)외부 차입금 축소, 금융비용 최소화, 수익성 강화, 채무보증 축소, 비업무용자산 매각 등을 통하여 재무구조 개선에 노력한다.

17) 총괄원가=적정원가+적정투자보수

18) 그러나 「공공요금 산정기준」상 자산재평가는 적정원가와 적정투자보수 산정에 모두 반영하지 않도록 하고 있다.

[표 15] 공공요금 관련기관의 IFRS 적용에 따른 유형자산 감가상각 방법과 내용연수 변동으로 인한 자산, 당기순이익 변동(2010년 기준)

(단위: 억원)

	자산 변동	당기순이익 변동
한국가스공사	1,646	1,646
한국도로공사	271	271
한국수자원공사	-65	-8
한국철도공사	-269	-269

자료: 각 공기업 감사보고서, 공기업 제출 자료.

또한, 적정원가에 포함되는 인건비 또한 IFRS 적용으로 퇴직급여 등 종업원 급여 조정으로 인해 변동되면서, 아래의 기관은 해당 인건비 변동액 만큼 적정원가가 증가하게 되는 효과가 발생한다.

[표 16] 공공요금 관련기관의 IFRS 적용에 따른 인건비 변동(2010년 기준)

(단위: 억원)

	인건비 변동
한국가스공사	-73
한국도로공사	-130
한국수자원공사	-163
한국철도공사	312
한국전력공사와 6개 발전자회사	792

주: 상기 금액은 IFRS 적용으로 인해 당기순이익에 영향을 미치는 2010년 종업원급여와 퇴직급여 변동 금액임.

자료: 각 공기업 감사보고서, 공기업 제출 자료.

현재 이를 담당하는 기획재정부와 지식경제부 등의 담당부처는 이와 관련하여 아직 세부적으로 검토하고 있지는 않은 상황이며, 당분간은 기존의 K-GAAP에 따른 재무수치를 사용할 계획에 있다고 한다. 그러나 이 경우 요금산정을 위한 재무수치와 각 공기업이 발표하는 재무 수치 간에 차이가 발생하게 되며, 향후 이를 지속할 경우 이를 위한 재무 시스템 유지 등을 위해 별도의 자원 소요가 필요하게 된다.

다. 따라서 관련 담당부처는 IFRS 적용으로 인한 해당 공기업의 재무 수치 변동이 공공요금에 미치는 영향을 파악하여 이것이 공공요금에 적절히 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

마. 2013회계연도 준정부기관의 국제회계기준 적용 신중한 고려 필요

IFRS는 앞서 언급하였듯 기존 K-GAAP에서의 개별 사안에 대한 규칙 중심의 회계 처리에서, 기본 원칙에 근거한 회계처리가 중심이 된다. 따라서 각 기관의 회계원칙 적용의 자율성이 높아지게 된다.

앞에서 언급한 각 공기업 별 ‘유형자산 재평가 금액의 간주원가 적용’의 경우에도, 기업별로 적용 여부를 선택할 수 있으므로 기존에 부채비율이 높았던 한국토지주택공사, 한국가스공사 등은 이를 적용한 반면, 상대적으로 부채비율이 낮은 인천국제공항공사 등은 적용하지 않았다. 해당 규정을 기업의 현황에 맞게 자율적으로 적용한 것은 IFRS에 따른 것이나, 이에 따라 각 공기업별 비교 가능성이 저하되는 문제점이 있다. 따라서 부채비율 등을 중심으로 한 공기업 재무건전성 평가 시, 향후에는 각 기업별로 세부적인 회계처리 내역을 분석하여야 한다.

2013회계연도부터는 공기업에 이어 준정부기관도 IFRS를 적용할 예정에 있다. 기본 원칙을 따르는 판단에 근거한 회계처리가 중심이 되는 IFRS하에서, 각 준정부기관이 자율적으로 회계처리 방향을 정하게 되는 경우, 정부는 공공기관 관리차원에서 각 준정부기관의 회계처리를 세부적으로 이해하고 검토하여야 한다. 따라서 실제 준정부기관에 IFRS를 도입할 경우 이에 따른 효과와 영향을 세밀히 검토하여 IFRS 적용을 신중하게 고려할 필요가 있다.

4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제

가. 공공기관별 요금산정기준과 총괄원가 현황

(1) 공공기관별 요금산정기준

현행 공공요금은 「물가안정에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라 제정된 공공요금 산정기준을 기초로 하여, 각 주무장관이 정한 공공요금 산정기준 및 관계법령에 따라 결정된다.

전기요금은 「전기사업법」 및 동법 시행령이 정한 기본원칙 및 지식경제부 장관이 고시 한 전기요금 산정기준에 따라 결정되고 있다. 천연가스 공급가격은 「도시가스사업법」 및 동법 시행령·시행규칙이 정한 기본원칙 및 지식경제부 장관이 고시한 천연가스 공급가격 산정기준에 따라 결정되고 있다. 수도물요금은 「수도법」 및 동법 시행령·시행규칙이 정한 기본원칙 및 건설교통부 장관이 고시한 수도물요금 산정지침에 따라 결정되고 있다. 철도요금은 「철도사업법」 및 동법 시행령·시행규칙이 정한 기본원칙 및 국토해양부 장관이 고시한 철도운임 산정기준에 따라 결정되고 있다. 고속도로 통행료는 「유료도로법」이 정한 기본원칙 및 국토해양부 장관 고시 고속도로 통행요금 산정기준에 의해 결정되고 있다.

현행 공공요금 산정기준은 2005년 이후 현재까지 개정 없이 유지됨에 따라 공공서비스와 관련한 환경 등을 적절하게 반영하지 못하고 있다. 그리고 개별 공공요금 산정기준 중 일부는 개별 공공서비스와 관련한 환경 및 회계기준의 변화를 반영하고 있지 못하는 측면이 있으며, 개별 공공요금 간에 요금산정방식의 정합성이 떨어지고 있다. 그 결과, 현행 공공요금의 결정과정, 결정방식 및 요금체계가 오늘날의 시대적 환경변화에 적합한지 여부 및 개별 공공요금 산정방식이 정합성을 유지하고 있는지에 대한 논의가 대두되고 있다.

따라서 공공요금의 결정과정, 결정방식 및 산정기준에 대해 공공요금과 관련한 법규 및 개별 공공요금 산정기준 간의 정합성 확보 측면, 개별 공공서비스의 원가 특성 반영 측면에서 공공요금 및 개별 공공요금 산정기준의 개정방안에 대한 검토가 필요하다.

이은경 사업평가관(788-4835, eunkylee@assembly.go.kr)

이에 본 보고서에서는 공공요금의 결정방식 및 산정기준 개정방안을 검토함에 있어서 각 공공요금과 관련한 영업환경과 법적환경 변화를 적절히 반영할 수 있는 방안을 도출하고자 한다.

[표 1] 공공요금별 근거법률

	규정 내용
「물가안정에 관한 법률」	제4조(공공요금 및 수수료의 결정) ① 주무부장은 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.
「전기사업법」	제16조(전기의 공급약관) ① 전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관(이하 “기본공급약관”이라 한다)을 작성하여 지식경제부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.
「도시가스사업법」	제20조(공급규정) ① 도시가스사업자는 도시가스의 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 공급규정(이하 “공급규정”이라 한다)을 정하여 지식경제부장관 또는 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
「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.
「철도사업법」	제9조(운임·요금의 신고 등) ① 철도사업자는 운임·요금을 국토해양부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 같다.
「유료도로법」	제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ① 유료도로관리청은 당해 유료도로의 통행으로 인하여 시간과 비용에 있어서 통상적으로 받는 이익의 범위 안에서 유료도로(고속국도를 제외한다)의 통행료를 정하여야 한다. ② 국토해양부장관은 물가수준, 다른 교통수단의 운임 그 밖의 공공요금 등과 비교하여 공정·상당하다고 인정되는 범위 안에서 유료도로인 고속국도의 통행료를 정하여야 한다.

자료: 공공요금 관련 근거법.

(2) 공공기관의 공공요금별 총괄원가 현황

공공요금 산정기준의 기본원칙은 공공서비스를 제공하는데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하는데, 총괄원가는 적정원가와 적정 투자보수로 구성된다. 적정원가는 영업비용의 합계에서 지급이자를 제외한 영업외비용과 서비스제공과 관련하여 발생한 법인세를 더하고 영업외수익을 차감한 금액으로 하며, 산업의 특성 등을 고려하여 달리 적용할 수 있다. 적정투자보수는 공공서비스를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적절한 보수이며, 적정하게 산정한 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정한다.

[표 2] 공공요금 총괄원가 산정방법

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

자료: 공공요금 산정기준을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

공공요금별로 총괄원가(적정원가+적정투자보수)는 공공요금을 통하여 회수되는데, 최근 5년 동안 공공요금별 원가회수율(요금/총괄원가)은 100%에 미치지 못하고 있다. 특히 전기요금과 가스요금의 경우, 요금수입이 적정원가에도 미치지 못하여 해당 공공기관의 재무건전성을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 전기요금의 2011년 요금수익은 41.1조원으로 총괄원가 47조원의 87.4%에 해당하며, 적정원가 43.3조원에도 2.2조원 미치지 못하고 있는 실정이다. 천연가스요금의 2011년 요금총계는 29.9조원으로 총괄원가 34.4조원의 87% 수준이며, 적정원가 33.7조원에도 3.8조원 미치지 못하고 있다.

한편, 공공요금 중 전기요금, 천연가스요금, 수도요금의 경우, 요금수익이 적정원가에도 미치지 못하고 있지만, 고속도로 통행요금의 경우, 요금수익이 적정원가를 넘어서 적정투자보수의 일부까지도 충당하고 있다.

[표 3] 공공요금별 적정원가, 적정투자보수, 총괄원가, 원가회수율

(단위: 억원)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
전기요금	적정원가(a)	246,441	272,660	360,978	330,730	380,744	432,747
	적정투자보수(b)	34,217	33,128	31,793	32,437	37,215	37,367
	총괄원가(c=a+b)	280,658	305,788	392,771	363,167	417,959	470,114
	총수입(d)	266,591	286,460	305,138	332,256	376,842	411,000
	원가회수율(d/c)	95.0%	93.7%	77.7%	91.5%	90.2%	87.4%
가스요금	적정원가	136,962	156,069	242,516	232,155	284,014	336,950
	적정투자보수(b)	3,951	5,167	6,235	7,279	5,805	6,967
	총괄원가(c=a+b)	140,913	161,236	248,751	239,434	289,819	343,918
	총수입(d)	137,841	161,055	217,681	192,407	249,497	299,051
	원가회수율(d/c)	97.80%	99.90%	87.50%	80.40%	86.10%	87.00%
고속도로 통행료	적정원가(a)	21,162	22,033	20,807	21,310	21,909	20,758
	적정투자보수(b)	10,696	11,821	14,730	15,953	13,925	14,959
	총괄원가(c=a+b)	31,858	33,845	35,537	37,263	35,834	35,717
	총수입(d)	26,599	27,601	27,134	28,251	29,366	29,989
	원가회수율(d/c)	83.5%	81.6%	76.4%	75.8%	82.0%	84.0%
철도운임	적정원가(a)	18,085	16,318	19,520	19,194	19,539	20,231
	적정투자보수(b)	3,968	4,450	4,380	3,070	3,418	3,272
	총괄원가(c=a+b)	22,053	20,768	23,900	22,265	22,957	23,503
	총수입(d)	15,785	16,223	16,416	16,047	17,494	19,941
	원가회수율(d/c)	71.6%	78.1%	68.7%	72.1%	76.2%	84.8%
수돗물요금	적정원가(a)	7,601	8,238	8,534	8,739	9,250	9,843
	적정투자보수(b)	1,761	2,034	2,163	2,261	2,027	1,791
	총괄원가(c=a+b)	9,362	10,272	10,697	11,000	11,277	11,634
	총수입(d)	8,552	8,713	8,793	8,953	9,525	9,419
	원가회수율(d/c)	91.3%	84.8%	82.2%	81.4%	84.5%	81.0%

주: 철도운임은 여객운송부문에 한정된 자료이며, 전철 및 화물운송부문을 포함할 경우 원가회수율이 74.7%임.

자료: 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국전력공사, 한국가스공사 제출 자료.

하지만 적정투자보수 중에는 이자비용이 차지하는 비중이 높아 적정투자보수까지 회수되지 않을 경우 금융부채 원리금 상환의 부담은 가중된다고 볼 수 있다. 철도요금의 경우 이자비용이 4,630억원 발생하였고, 고속도로 통행요금의 경우 이자비용이 1.2조원 발생하였다.

[표 4] 공공요금별 적정원가회수율

(단위: 억원)

	전기요금	천연가스 공급가격	수돗물요금	철도운임	고속도로 통행요금
적정원가(a)	432,747	336,950	9,843	20,231	20,758
적정투자보수(b)	37,367	6,967	1,791	3,272	14,959
총괄원가(c=a+b)	470,114	343,918	11,634	23,503	35,717
요금수익(d)	411,000	299,051	9,419	19,941	29,989
적정원가회수율 (d/a)	95.0%	88.8%	95.7%	98.6%	144.5%

주: 2011년 결산 기준임.

자료: 공공기관별 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

나. 공공요금별 총괄원가 산정의 문제점과 개선과제

(1) 적정투자보수 산정의 문제점

2005년에 최종 개정된 기획재정부의 공공요금 산정기준에서 적정투자보수는 내부유보자금 및 기타 공익사업의 유지를 위하여 필요한 경비에 충당하는 재원으로서, 적정하게 산정한 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정도록 규정하고 있다.

[표 5] 공공요금 산정기준 중 적정투자보수

<p>가. 적정투자보수의 정의</p> <p>(1) 적정투자보수라 함은 공공서비스를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적절한 보수를 의미한다.</p> <p>(2) 적정투자보수는 지급이자, 감가상각누계액 이상의 원금상환액, 물가상승 등 경영 외적사유로 인한 불리한 여건에 대비하는 내부유보자금 및 기타 공익사업의 유지를 위하여 필요한 경비에 충당하는 재원이 된다.</p> <p>나. 적정투자보수의 산정</p> <p>적정투자보수는 적정하게 산정한 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정한다.</p>
--

자료: 기획재정부 공공요금 산정기준.

적정투자보수는 다음의 표에서 보는 바와 같이 요금기저에 적정투자보수율(가중평균 자본보수율)을 곱하여 산출되는데, 요금기저, 타인자본보수율, 자기자본보수율, 자본구성비 등에 의하여 영향을 받는다.

적정투자보수는 요금기저, 적정투자보수율(타인자본보수율, 자기자본보수율)이 높을수록, 높은 보수율을 적용받는 자본비중이 높을수록 높아진다. 적정투자보수가 높아지면 총괄원가가 높아지게 되고 공공요금의 증가로 이어진다. 따라서 적정투자보수를 구성하는 요소들에 대한 적정성 평가는 중요하다고 할 수 있다.

[표 6] 적정투자보수 산정방식

<p>적정투자보수 = 요금기저 × 적정투자보수율(가중평균 자본보수율)</p> <p>** 가중평균자본비용 = (타인자본보수율) × (1 - 법인세율) × 타인자본비율</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">(자기자본보수율) × 자기자본비율</p>
--

자료: 공공요금 산정기준을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(가) 자본비율 규정미비

공공요금 산정기준과 일부 공공요금 산정기준에서는 적정투자보수율에 대하여 자기자본보수율과 타인자본보수율을 가중평균하여 구하도록 하고 있으나, 자기자본보수율과 타인자본보수율을 가중평균 할 자본비율의 산정방식에 대하여 규정하고 있지 않고 있다.

자본비율의 산정방식에 따라 자기자본보수율과 타인자본보수율의 반영비율이 변동하게 되어 적정투자보수율이 증가하거나 감소하게 되는데, 실무적으로는 공공요금별로 다양하게 자본비율을 산정하고 있다.

철도운임 산정기준, 전기요금 산정기준에서는 자본비율에 대한 산정방식을 별도로 규정하지 않고 있지만, 실무적으로 타인자본금액을 먼저 계산하여, 요금기저에서 이를 차감한 잔액을 자기자본을 간주하여 자본비율을 계산한다.

고속도로 통행료의 경우 고속도로 통행요금 산정기준에서 요금기저에서 기말차입금을 제외한 금액을 자기자본으로 하되, 타인자본 이자율은 직전회계연도 기중에 상환된 차입금을 제외한 기말차입금에 대하여 적수(積數)¹⁾를 고려하여 산정한 가중평균 이자율을 적용하도록 규정하고 있다.

[표 7] 전기요금, 수도물요금, 철도요금, 고속도로 통행요금 자본비율 산정방식

	전기요금	수도물요금	철도운임	고속도로 통행요금
규정	미비			
실무	요금기저 - 타인자본 = 자기자본			

자료: 공공기관별 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 8] 철도요금, 전기요금, 고속도로 통행료 적정투자보수 자본비율 산정내역

(단위: 억원)

	요금기저(a)	타인자본(b)	자기자본 (c=a - b)	타인자본 구성비(b/a)	자기자본 구성비(c/a)
철도요금	121,371	36,459	84,912	30.04%	69.96%
전기요금	609,138	235,136	374,002	38.60%	61.40%
고속도로 통행료	374,285	223,373	150,913	59.68%	40.32%

자료: 한국철도공사, 한국전력공사, 한국도로공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

천연가스 공급가격의 경우 산정기준에 별도의 자본비율에 대한 산정방식을 정하고 있지 않으며, 실무적으로 타 공공요금과 달리 요금기저에서 자기자본을 차감한 가액을 타인자본으로 하여 자기자본 비율을 산정한다.

1) 일정기간 동안 매일매일의 잔액을 합한 개념임.

[표 9] 천연가스공급가격 자본비율 산정방식

규정	실무
미비	요금기저 - 자기자본 = 타인자본

자료: 한국가스공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

천연가스 공급가격의 자본비율 산정 절차는 첫째, 결산서상의 총자산에서 전액 부채로 조달되고 요금기저에 포함되지 않는 특정자산 등을 차감하여 수정된 총자산을 구한다. 둘째, 자기자본은 결산서상 자기자본에서 자산재평가액을 차감하여 수정된 자기자본을 구한다. 셋째, 타인자본은 수정된 총자산에서 수정된 자기자본을 차감하여 구한다. 예를 들면, 2011년 총자산 12.5조원은 결산총자산 24.3조원에서 미수금 등 조정항목 11.8조원을 차감하여 계산한다. 다음으로 자기자본은 결산상 총자산에서 자산재평가차액을 차감하여 자기자본 4.1조원을 산출한다. 마지막으로 타인자본 8.4조원은 총자산에서 자기자본을 차감하여 산출한다. 이렇게 수정된 총자산에서 수정된 자기자본을 반영하여 자기자본보수율(8.42%)을 및 타인자본보수율(3.79%)을 산출하였다.

따라서 공공요금 산정기준에서 자본비율의 산정과 관련하여 일관된 기준을 제시하여 개별 공공요금 산정기준 간 자본비율 산정방식의 차이로 인하여 적정투자보수가 과대 혹은 과소계상되는 문제를 방지할 필요가 있다.

[표 10] 천연가스 공급가격 적정투자보수 자본비율 산정내역

(단위: 억원)

총자산 (a)	자기자본 (b)	타인자본 (c=a - b)	자기자본 구성비(b/a)	타인자본 구성비(c/a)	자기자본 보수율	타인자본 보수율
124,859	40,603	84,256	32.52%	67.48%	8.42%	3.79%

자료: 한국가스공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(나) 타인자본보수율 산정 시 기말차입금 적용의 문제점

적정투자보수에서 자본비율 산정 시 적용하는 타인자본금액과 관련하여 공공요금별로 기준을 달리하고 있다. 철도요금 산정기준에서는 직전연도 월말 타인자본액의 평균을 타인자본가액으로 규정하고 있으며, 고속도로 통행요금이 요금기저가액에서

타인자본을 차감한 가액을 자기자본으로 규정하고 있다. 공공요금 산정기준과 전기요금, 천연가스 공급가격, 수도요금 산정기준에서는 타인자본보수율에 대한 명확한 지침이 없다.

[표 11] 타인자본 산정 관련 규정

(단위: 억원)

공공요금	전기요금	천연가스요금	수돗물요금	철도운임	고속도로 통행료
규정 미비				요금기저 - 직전년도 평균차입금 = 자기자본	요금기저 - 기말차입금 = 자기자본

자료: 공공요금 산정기준과 전기, 가스, 수도요금, 철도운임, 고속도로 통행료 산정기준을 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

규정이 미비된 전기요금, 천연가스 공급가격, 수도요금 산정기준과 규정이 구비되어 있는 철도운임의 경우, 타인자본보수율 산정 시에 다음과 같이 매월 말 타인자본의 평균을 사용하여 타인자본의 연도 내 증감으로 인한 영향을 반영한다. 이렇게 요금기저에서 차감하는 타인자본가액을 기말 잔액이 아닌 기중 평균가액을 이용하는 것은 기중 타인자본의 증감으로 인한 영향을 공공요금 산정에 반영하기 위해서이다.

[표 12] 타인자본 계산방식

<ul style="list-style-type: none"> ○ 자본비율 = 공공서비스부문의 자기자본 : 타인자본 ○ 자기자본 = 요금기저 - 타인자본 ○ 타인자본 = 공공서비스와 관련한 타인자본의 월별 적수 / 12

고속도로 통행요금 산정기준은 타인자본에 대하여 기말 타인자본을 사용하며, 기중 상환된 차입금 및 사채의 경우 제외하도록 규정하고 있다. 이는 통행료 산정 시 개통된 노선만을 대상으로 하기 위하여 직전년도 기말가액(=당해연도 기초가액)을 기준으로 완성된 자산에 대해서만 요금기저를 산정하고 있어서 차입금도 기말가액을 기준으로 산정하고 있기 때문이다. 그러나, 전체 공공요금 산정의 명확성과 통일성 및 비교가능성을 높이려면 요금기저와 차입금을 기중 평균잔액으로 계산하는 것과 동시에 건설 중인 자산을 포함시켜야 한다.

타인자본 기초가액과 기말가액의 평균잔액을 재계산하여 자본비율을 산출하면, 타인자본: 자기자본이 58.78%: 41.22%으로 나타나는데, 이를 2011년 적정투자보수에 반영하여 보면, 총괄원가가 약 533억원 증가하는 것으로 추정된다.

따라서 공공요금 산정기준에서 자본비율의 산정과 관련하여 일관된 기준을 제시하여 개별 공공요금 산정기준 간 자본비율 산정방식의 차이로 인하여 적정투자보수가 과대 혹은 과소계상되는 문제를 방지할 필요가 있다.

[표 13] 고속도로 통행요금 관련 타인자본 비율 조정 효과

(단위: 억원)

	현행(2011)			국회에산정정책처 재계산		
	금액	비중	수익률	금액	비율	수익률
요금기저	374,285	100.00%	4.00%	387,812	100.00%	4.00%
타인자본	223,373	59.68%	4.09%	227,951	58.78%	4.09%
자기자본	150,913	40.32%	3.86%	159,861	41.22%	3.86%

자료: 한국도로공사 제출 자료와 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(다) 자기자본보수율 산정의 문제점

공공요금 산정기준에서는 자기자본보수율에 대하여 예금금리 등 적정한 이율을 사용하도록 하고 있으나, 개별 공공요금 산정기준에 있어서 자기자본보수율의 산정방식이 두 그룹으로 갈라져 서로 다른 방식을 취하고 있다.

수돗물요금, 철도운임, 고속도로 통행요금은 공공요금 산정기준을 따라서 1·2년 정기예금 이자율을 자기자본보수율로 한다. 이에 반해 전기요금 산정기준과 천연가스 공급가격 산정기준은 자본자산 가격결정모형(Capital Asset Pricing Model, 이하 ‘CAPM’)을 통하여 계산한 자기자본 기대수익률을 자기자본보수율로 사용하고 있어 공공요금 산정기준과 자기자본보수율의 산정기준이 일치하지 않고 있다.

전기요금 및 천연가스 공급가격 산정기준에서 자기자본보수율을 1·2년 정기예금 이자율이 아닌 자기자본 기대수익률로 설정한 이유는 전력과 천연가스의 공급자인 한국전력공사, 한국가스공사가 유가증권시장에 상장된 회사이기 때문이다.

[표 14] 공공요금별 자기자본보수율

	전기요금	천연가스 공급가격	수돗물요금	철도운임	고속도로 통행요금
자기자본보수율	7.67%	8.43%	4.25%	4.15%	3.86%
개별 공공요금 산정기준	CAPM	CAPM	1·2년 정기예금	1·2년 정기예금	1·2년 정기예금

자료: 공공요금 관련 공기업의 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

현재의 공공요금 산정기준은 정기예금 이자율과 같은 낮은 수준의 자기자본보수율만을 허용하고 있어, 한국전력공사와 한국가스공사가 공공요금 산정기준의 규정을 따를 경우 시장에서 주주들이 요구하는 적정수준의 배당을 지급하지 못하는 문제가 발생하게 된다.

이와 관련하여 증권거래소 비상장 공기업이 제공하는 공공요금인 수돗물요금, 고속도로 통행료, 철도운임에서는 정기예금이자율로 자기자본보수율을 책정하고 있다. 이들 공공서비스를 제공하는 공기업의 주식을 정부가 100% 보유하고 있기 때문에 불가안정 등을 고려하여 정기예금수준에서 자기자본수익률을 정하고 있다는 설명이다. 하지만, 이들 공기업 중 일부는 채무건전성이 취약하여 정부가 다양한 형태의 예산지원을 하고 있는 상황이다. 수익자부담원칙에 비추어 볼 때, 공공서비스 이용자에 대하여 국민의 세금이 지원된다고 볼 수 있다.

따라서 공공서비스의 공급과 관련한 사업 환경의 변화 등을 고려하여 정기예금이자율 이외에 무위험이자율에 위험프리미엄을 가산한 이율(자기자본에 대한 기대투자수익률)을 자기자본보수율로 사용할 수 있도록 공공요금 산정기준을 개정하는 것을 검토할 필요가 있다.

(2) 고속도로 휴게시설 임대료 요금 산정시 차감 필요

한국도로공사는 주된 사업인 고속도로 관리사업 이외에 부대사업으로 휴게시설 임대사업, 정액수탁사업, 실비수탁사업 등을 수행하고 있으며, 부대사업수익은 전체 매출액의 8.4%를 차지하는 등 부대사업 비중이 중요하다.

한국도로공사는 고속도로 통행요금 산정기준에 의하여 도로사업 이외의 고속도로 휴게시설 임대사업 등의 부대사업을 공공서비스와 무관한 사업으로 분류하여 고속도로 통행요금의 산정에 반영하지 않고 있다.

[표 15] 고속도로 통행요금 산정기준

가. 적정원가의 구성
(2) 통행요금은 산정기간 동안 교통서비스 공급에 소요된 원가를 기초로 산정되기 때문에 이것과 관계없는 지원사업비, 부대사업 등에 소요된 경비나 특별손실은 적정원가에 포함하지 아니한다.
다. 요금기저의 산정
(1) 요금기저는 직전 회계년도 순가동설비자산액과 무형자산액을 합산한 금액을 기준으로 하되, 교통서비스 공급에 직접 공여하지 아니하는 유휴자산 및 타목적의 투자자산은 포함하지 아니한다.

자료: 고속도로 통행요금 산정기준.

한국도로공사의 도로사업부문에서는 이익이 발생하지 않으며, 도로와 무관한 사업인 부대사업에서 1,031억원의 이익이 발생하고 있으며(2011년 기준), 이 중 휴게시설에서 918억원의 이익이 발생하고 있다. 투자부동산 잔액대비 투자부동산 관련 이익률을 계산하여 보면 한국도로공사의 투자부동산 수익률은 10% 수준으로 볼 수 있다.

[표 16] 한국도로공사 투자부동산

(단위: 억원)

	2010	2011
투자부동산 잔액(a)	8,576	9,179
투자부동산에서 발생한 임대수익	1,328	1,503
투자부동산 관련 직접비용	547	585
투자부동산 관련 이익(b)	781	918
투자부동산 이익률(c=b/a)	9.1%	10.0%

자료: 한국도로공사 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

이렇게 한국도로공사의 주된 수익의 원천인 고속도로 휴게시설(휴게소, 주유소)은 고속도로와 연결되어 도로이용에 편의를 제공하기 위한 목적으로 설치된 시설이므로 고속도로 통행료의 총괄원가 산정에 포함할 필요가 있다.

이에 대하여 한국도로공사는 도로는 국가의 소유임에 반하여 휴게소시설은 한

국도로공사의 소유로 휴게소는 도로의 일부가 아니며, 휴게소의 매점 등 시설은 고속도로의 사용에 반드시 필요한 시설이라고 볼 수 없으므로 임대료를 요금 산정시 차감하는 것은 타당하지 않다고 주장한다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 실제 한국도로공사의 휴게소 임대료 수입을 요금산정 시 차감하는 경우의 적정원가는 약 923억원 감소하고, 투자부동산을 요금기저에 포함함에 따라 적정투자보수액은 약 331억원 증가하여 총괄원가는 약 591억원이 감소하는 것으로 추정된다. 따라서 한국도로공사의 고속도로 관리사업의 연장선상에 있는 휴게소 임대사업을 통행요금에 반영할 필요가 있다.

[표 17] 고속도로 휴게소 반영 시 총괄원가

(단위: 억원)

	고속도로사업부문(d)	휴게시설 등 사업부문 반영 후(e)	증감액(e - d)
영업비용	17,786	18,692	906
기타영업수익	—	1,891	1,891
영업외비용	615	664	49
영업외수익	590	870	280
법인세비용	2,947	3,241	294
적정원가 합계(a)	20,758	19,835	-923
요금기저	374,285	382,861	8,576
적정투자보수율	4%	4%	—
적정투자보수액(b)	14,959	15,290	331
총괄원가(c=a+b)	35,717	35,126	-591

자료: 한국도로공사 제출 자료와 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(3) (주)코레일유통 철도역사 임대료 요금 산정 시 차감 필요

한국철도공사가 100% 지분투자하고 있는 (주)코레일유통은 철도역 구내 매장, 자판기 운영, 한국철도공사의 광고대행 등을 통하여 최근 5년 동안 꾸준히 매출을 확대하고 있다. 이러한 매출 확대 결과, 당기순이익이 최근 급증하여 모회사인 한국철도공사에 대한 배당이 2011년 기준으로 40억원에 이르고 있다.

[표 18] (주)코레일유통 주요 손익현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
매출액	1,581	1,345	1,420	1516	1,691	1,895
영업이익	86	106	118	138	173	212
당기순이익	41	12	8	82	124	158
매출액영업이익률	5.5%	7.8%	8.3%	9.1%	7.3%	11.2%
한국철도공사 배당금	—	—	—	22	33	40

자료: (주)코레일유통의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국철도공사는 (주)코레일유통이 벌어들이는 당기순이익에 대한 현금배당을 받는 것 외에 매출액의 일정부분을 임대료(구내영업료)를 받고 있는데, 이 규모가 2011년에 555억원이 이른다.

그런데 한국철도공사는 철도역사를 요금기저에 포함하여 적정투자보수율만큼 원가에 가산시켜 요금으로 회수하는데, 동 역사에서 발생하는 구내영업료는 적정원가에서 차감하지 않아 동액만큼 공공요금에 상승하게 되는 효과가 발생하고 있다. 따라서 한국철도공사는 동 사업과 관련하여 발생하는 구내영업료 등의 수익을 적정원가에서 차감할 필요가 있다.

[표 19] (주)코레일유통 구내영업료 등

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
구내영업료	167	180	204	248	274	319	1,392
기타	34	24	47	190	195	236	726
합 계	201	204	251	438	469	555	2,118

자료: (주)코레일유통의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(4) 한국전력공사 전력사업 지원 자회사 이익 요금 산정시 차감 필요

전기요금 산정기준은 6개 발전자회사들의 지분에서 발생한 지분법손익을 적정원가에 가감하고, 지분의 장부가액을 요금기저에 가산하도록 규정하고 있다. 이렇게 한국전력의 발전자회사를 총괄원가의 산정에 포함하는 것은 6개 발전자회사들은 한국전력공사가 공급하는 전력생산의 일부를 담당하고 있으며, 해당 자회사들의 매출은 한국전력공사의 발전비(매입)로 적정원가의 일부를 구성하기 때문이다.

한국전력공사는 다음의 표에서 보는 바와 같이 발전자회사 이외에 한전KDN(주), 한전KPS(주), 한전기술(주), 한전원자력연료(주) 등의 자회사를 보유하고 있다. 이들 자회사들은 한국전력공사의 전기생산 및 공급사업을 지원하기 위하여 설립된 회사들로서 한국전력공사와 발전자회사에 대한 매출의존도가 73.1~96.1%로 높은 편이다.

한전KDN(주)는 송·변전, 배전, 판매에 이르기까지 전력계통 전 부문의 IT토달서비스를 제공하고 있으며, 한국전력기술(주)의 주된 업무는 원자력, 화력, 수력 및 복합화력 발전소 설계이다. 한전KPS(주)는 전력설비 정비를 주로 하고 있으며, 한전원자력연료(주)는 한국수력원자력(주)에 원자력연료를 생산·공급하고 있다.

[표 20] 한국전력공사 4개 지원자회사의 매출 현황

(단위: 억원)

	한전 지분율	매출액	내부매출	내부매출비율	주요 사업
한전KDN(주)	100.0%	3,718	3,019	81.2%	전력IT전문회사
한국전력기술(주)	74.9%	6,633	4,848	73.1%	발전소 설계 등
한전KPS(주)	75.0%	9,255	7,771	84.0%	전력설비 정비
한전원자력연료(주)	96.4%	2,329	2,239	96.1%	원자력연료 생산 공급

주: 내부매출은 특수관계자 거래를 의미함.

자료: 해당 공공기관의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

최근 5년 동안 이들 자회사들의 당기순이익 합계액은 총 9,520억원이며, 한국전력공사가 인식한 지분법이익은 7,908억원이다. 이는 한국전력공사와 발전자회사에 대한 안정적인 지원사업을 통하여 당기순이익이 꾸준히 확대된 결과이다.

그런데 한국전력공사와 발전자회사에 대한 매출의존도가 73~98%에 이르는 등 전력의 생산과 공급을 위하여 지원하는 자회사들의 이익부분은 적정원가와 요금기저에 반영하지 않아 한국전력공사의 지분법이익만큼 요금이 상승하게 되는 문제점이 발생하고 있다. 동 자회사들에 대한 지분투자액은 한국채택 국제회계기준을 적용하기 전체인 2010년까지 재무제표에서 투자자산으로 분류되었으며, 자회사로부터 발생한 수익은 지분법이익으로 반영하였기 때문이다. 이들 자회사의 수익은 전기공급자의 비용(적정원가)으로 인식되지만, 자회사의 이익은 모회사인 한국전력공사의 지분법이익으로 반영되어 동액만큼 전기요금이 상승효과가 발생하였다.

한국전력공사의 전기생산과 관련된 자회사에 대한 지분가액을 요금기저에 포함하고 전기공급에 공여하는 자회사 지분 해당 수익을 적정원가에 차감하여 자회사의 수익만큼 적정원가가 증가하는 문제를 해결하여야 할 것으로 판단된다.

[표 21] 한국전력공사 지원자회사 당기순이익과 한국전력공사 지분법이익 추정액
(단위: 억원)

		2007	2008	2009	2010	2011	합계
당기 순이익(a)	한전KDN	207	268	428	121	90	1,114
	한국전력기술	176	275	826	962	1,161	3,400
	한전KPS	638	687	963	641	1,047	3,976
	한전원자력연료	180	9	186	420	235	1,030
	합 계	1,201	1,239	2,403	2,144	2,533	9,520
지분율(b)	한전KDN	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	—
	한국전력기술	98.0%	98.0%	77.9%	77.9%	74.9%	—
	한전KPS	80.0%	80.0%	80.0%	75.0%	75.0%	—
	한전원자력연료	96.4%	96.4%	96.4%	96.4%	96.4%	—
지분법이익 추정액 (a×b)	한전KDN	207	268	428	121	90	1,114
	한국전력기술	172	270	644	750	870	2,705
	한전KPS	510	550	770	481	785	3,096
	한전원자력연료	174	9	179	405	227	993
	합 계	1,063	1,096	2,021	1,756	1,971	7,908

자료: 해당공공기관의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한전KDN(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주), 한전원자력연료(주)의 주요 손익현황, 배당, 한국전력공사와 발전자회사와의 내부거래 현황 등을 좀더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

한전KDN(주)는 소프트웨어의 개발·판매·임대사업, 정보처리 및 정보통신서비스사업, 정보통신설비 및 전기공사업 등을 영위하는 회사로, 한국전력공사가 지분의 100%를 보유하고 있으며 회사 매출액 81~92.9%가 한국전력공사 및 6개 발전자회사와의 거래에서 발생된다. 최근 5년 동안 한전KDN(주)의 매출액은 총 1조 9,819억원인데, 이 중 한국전력공사와 발전자회사들에 대한 매출액이 1조 7,407억원으로 87.8%를 차지하고 있다. 안정적인 특수관계자 매출에 근거하여 한전KDN(주)의 당기순이익은 90~428억원으로 최근 5년 동안 총 1,114억원 발생하였으며, 배당액은 472억원이다.

[표 22] 한국KDN(주) 관계회사 매출 내역 및 이익

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합계
매출액	3,716	4,096	4,085	4,204	3,718	19,819
영업이익	204	287	428	24	47	990
당기순이익	207	268	428	121	90	1,114
배당	62	80	128	139	63	472
특수관계자 매출	3,291	3,536	3,659	3,907	3,014	17,407
특수관계자 비중	88.6%	86.3%	89.6%	92.9%	81.1%	87.8%

주: 특수관계자 매출은 한국전력공사와 자회사들에 대한 매출액을 의미함.
 자료: 해당 공공기관의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국전력기술(주)은 원자력 발전소의 설계업무 등을 영위할 목적으로 설립되었으며, 한국전력공사가 지분의 74.9%를 보유하고 있으며, 2009년 12월 14일자로 한국거래소가 개설하는 유가증권시장에 주식을 상장하였다

한국전력기술(주)의 매출액의 61.9~84.5%가 한국전력공사 및 6개 발전자회사와의 거래에서 발생되고 있다. 최근 5년 동안 총 2조 3,419억원의 매출 중 1조 6,668억원이 한국전력공사와 발전자회사 매출이다. 한국전력기술(주)은 안정적인 매

출액 증가에 힘입어 당기순이익이 매년 증가하였다. 최근 5년 동안 주주총회에서 결의한 배당액이 2,067억원에 이른다.

[표 23] 한국전력기술(주) 관계회사 매출 내역 및 이익

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합계
매출액	3,088	3,473	4,423	5,802	6,633	23,419
영업이익	164	201	967	1,137	1,437	3,906
당기순이익	176	275	826	962	1,161	3,400
배당	53	82	413	706	813	2,067
특수관계자 매출	2,612	2,151	2,901	4,156	4,848	16,668
특수관계자 비중	84.5%	61.9%	65.6%	71.6%	73.0%	71.2%

주: 특수관계자 매출은 한국전력공사와 자회사들에 대한 매출액을 의미함.
 자료: 한국전력기술(주)의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한전KPS(주)는 수·화력, 원자력, 송변전 및 특수사업소 등에서 한국전력공사 및 발전자회사 등을 대상으로 전력설비 및 기타 산업설비에 대한 정비용역을 제공하는 회사로 한국전력공사가 지분의 75%를 보유하고 회사 매출액의 85%가 한국전력공사 및 6개 발전자회사와의 거래에서 발생되고 있다.

[표 24] 한전KPS(주) 관계회사 매출 내역 및 이익

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합계
매출액	6,814	7,639	8,052	8,386	9,255	40,146
영업이익	758	725	1,101	741	1,191	4,516
당기순이익	638	687	963	641	1,047	3,976
배당	315	360	481	495	729	2,380
특수관계자 매출	6,338	6,886	6,943	7,201	7,770	35,138
특수관계자 비중	93.0%	90.1%	86.2%	85.9%	84.0%	88.0%

주: 특수관계자 매출은 한국전력공사와 자회사들에 대한 매출액을 의미함.
 자료: 한전KPS(주)의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한전KPS(주)의 최근 5년 동안 총 매출액 4조 146억원 중 한국전력공사와 발전 자회사에 대한 매출액은 3조 5,138억원이다. 또한 당기순이익은 5년 동안 3,976억원 발생하였으며, 이 중 현금배당된 금액은 2,380억원이다. 한편 한전KPS(주)는 2007년 12월 14일에 주식을 한국증권선물거래소가 개설한 유가증권시장에 상장하였다.

한전원자력연료(주)는 원자력연료의 설계, 제조, 가공 및 관련 기술개발 등을 주된 사업으로 하고 있는 회사로 한국전력공사가 지분의 96.4%를 보유하고 있으며, 원자력발전과 관련된 사업의 특성 상 매출의 대부분이 한국전력공사와 6개 발전자회사 중 하나인 한국수력원자력(주)과의 거래에서 발생한다.

[표 25] 한전원자력연료(주) 관계회사 매출 내역 및 이익

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합계
매출액	1,109	1,398	1,693	1,833	2,329	8,362
영업이익	127	123	236	436	279	1,201
당기순이익	180	9	186	420	235	1,030
배당	54	3	56	131	165	409
특수관계자 매출	1,102	1,389	1,653	1,796	2,283	8,223
특수관계자 비중	99.4%	99.3%	97.6%	98.0%	98.0%	98.3%

주: 특수관계자 매출은 한국전력공사와 자회사들에 대한 매출액을 의미함.

자료: 한전원자력연료(주)의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(5) 한국전력공사 지원자회사 상장에 따른 매각차액 5,055억원 전력요금 반영 필요

한국전력공사는 다음의 표에서 보는 바와 같이 보유하고 있던 한전산업개발(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주) 주식 중 일부를 매각하였고, 매각금액은 총 6,369억원이며, 처분이익은 5,055억원이다.

공공요금 산정기준은 적정원가에 가감하는 영업외비용과 영업외수익의 항목에 대하여 요금기저와의 일관성을 유지하도록 정하고 있으며, 전기요금 산정기준은 적정원가에서 가감하는 영업외손익에 유형자산처분손익, 채고자산매각손익, 법인세환

급·추납액, 임대료, 대손충당금환입, 재해손실을 포함한다고 규정하고 있다. 따라서 투자주식과 관련하여 발생하는 손익은 적정원가에 가감하지 않고 있다.

그런데 한국전력공사와 발전자회사에 대한 의존도가 71% 이상인 3개 기관에서 발생하는 주식처분이익은 발전사업과 관련하여 독점적으로 발생한 수익으로 인하여 발생한 차익이라고 볼 수 있다.

따라서 전기공급사업과 관련하여 안정적인 수익이 발생하였고, 향후에도 한국전력과 발전자회사라는 안정적인 공급처로 인하여 수익성이 보장됨에 따라 상장으로 인하여 많은 시세차익을 누린다면 이는 요금부문에서 환류하여야 할 것으로 판단된다. 현재 이와 관련된 규정이 공공요금 산정기준과 전기요금 산정기준에 마련되어 있지 않기 때문에 개정이 필요하다.

[표 26] 한국전력공사의 자회사 지분 매각 현황

(단위: 억원)

	매각방법	매각일	매각수량	매각단가	매각금액	처분이익
한국전력 기술(주)	상장	2009.12.14	764.4만주(20%)	21,600원	1,651	1,516
	BLOCK SALE	2011.11.29	117만주(3.1%)	86,100원	1,012	985
한전KPS (주)	상장	2007.12.14	900만주(20%)	13,300원	1,197	609
	증권사 인수	2010.12.24	224.8만주(5%)	66,940원	1,504	1,276
한전산업 개발(주)	경영권 매각	2003. 2. 4	83만주(51%)	77,833원	647	439
	상장	2010.12.16	652만주(20%)	5,500원	358	230
합 계					6,369	5,055

자료: 한국전력공사 제출 자료.

(6) 한국철도공사 용산역세권 매각차익 7.2조원 철도요금 반영 필요

현재 공공요금 산정기준에서는 실제 해당사업을 위하여 매입한 토지 등이 장기간 유휴상태로 있다가 매각된 사례에 대하여 공공요금 산정기준에서는 지침이 없는 상황이다. 즉 요금기저 항목에 공공서비스 공급에 직접 공여치 아니하는 유휴자산 및 타목적의 자산(투자자산 등)을 포함하지 않고 있으며, 적정원가에 가감하는 영업외 비용 및 손익항목의 경우도 요금기저와 일관성을 유지하도록 하여 투자자산으로 인

한 비용 및 수익을 포함하지 않도록 하고 있다.

한국철도공사는 다음의 표에서 보는 바와 같이 장기운휴자산으로 보유 중이던 용산역세권 부지를 2007년 이후 5차례에 걸쳐 용산역세권 개발사업자에게 매각하여 총 7.2조원 매각차익을 실현하였지만, 철도운임에서 전혀 반영하지 않았다.

[표 27] 한국철도공사 용산역세권 개발관련 토지매매계약 현황

(단위: 억원)

	계약체결일	매매면적(m ²)	매매비율	매매가격	토지장부가액	매각차익
1차 매매계약	2007.12	18,494.5	5%	4,150	414	3,736
2차 매매계약	2008. 3	89,123.7	25%	20,000	1,996	18,004
3차 매매계약	2009.11	107,389.3	30%	24,099	2,406	21,694
4-1차 매매계약	2010.12	71,298.3	20%	16,000	1,597	14,403
4-2차 매매계약	2011. 9	7,0186	20%	15,750	1,790	13,960
합 계		356,491.8	100%	80,000	8,203	71,797

자료: 한국철도공사 2011년 개별감사보고서.

용산역세권 매각이익이 최초에는 요금기저로 분류하던 자산을 투자자산으로 재분류한 이후 발생하였으므로, 매년 투자자산처분이익을 총괄원가에서 차감한 결과, 철도운임 원가율은 100%를 넘는 것으로 분석되었다. 만약 한국철도공사의 용산역세권매각에 따른 효과를 반영한다면 현재의 철도운임수준이 낮다고 볼 수 없다.

[표 28] 철도운임 연도별 총괄원가, 매출액, 원가회수율

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010
총괄원가(a)	41,357	38,024	38,773
매출액(b)	27,422	26,230	28,018
원가회수율(c=a/b)	66.3	69.0	72.3
유형자산처분이익(c)	18,030	19,573	13,767
수정 총괄원가(d=a - c)	23,326	18,451	25,006
수정원가회수율(c/d)	118	142	112

자료: 한국철도공사 제출 자료와 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

당초 철도사업에 활용하기 위하여 매입한 부지에서 7.2조원의 시세차익을 실현 하였음에도 불구하고, 동 부지는 유형자산에서 투자부동산으로 계재분류된 이후 매각되었기 때문에 동 자산매각에 따른 수익은 요금에 반영할 여지가 없다는 것이 한국철도공사의 입장이다. 참고로 한국전력공사는 전력사업에 활용하던 부동산을 운휴자산으로 관리하다 매각할 경우 발생하는 손익은 적정원가에서 반영하고 있다. 실질적으로 전력사업에 공여하던 부동산이었기 때문에 운휴자산으로 관리하고 있다고 하더라도 동 자산과 관련하여 발생하는 손익은 전력요금에 반영하는 것이 타당하다고 보았기 때문이다.

공공요금 산정기준에서 운휴자산을 요금기저에서 차감하도록 하고 있는 것은 공공요금을 산정할 때 공공서비스를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진 싣하고 유효한 자산에 대한 적절한 보수를 산정하기 위함이다. 하지만 공공요금 산 정기준에서 동 자산의 매각과 관련하여 발생하는 손익을 적정원가에서 반영할지 여 부에 대해서는 구체적으로 기술하지 않고 있는 문제점이 있다.

따라서 공공요금 산정기준에서는 한국철도공사와 같은 사례가 발생하지 않도 록 장기운휴자산의 매각 등으로 인한 시세차익을 어떻게 반영할지 등에 대한 규정 을 마련할 필요가 있다.

동 문제는 비단 한국철도공사만의 문제는 아닐 것으로 판단된다. 이후 수도권 내에서 개발사업이 확대되어 공공서비스에 공여하던 자산을 매각하게 될 때 동일한 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 한국철도공사의 시세차익은 7.2조원을 한꺼번에 요금에 반영하게 되면 요금의 왜곡현상 등이 발생할 수 있으므로, 5년 이상 이연하 여 적정원가 등에 차감하는 방안 등이 논의될 수 있을 것으로 판단된다.

또한 한국철도공사는 용산역세권 개발이 마무리되는 해에 랜드마크 빌딩을 인 수할 예정인데, 동 빌딩과 관련하여 향후 발생하게 될 매각차액 혹은 임대수입을 요금기저와 적정원가에서 어떻게 반영할 것인지에 대한 논의가 진행되어야 할 것으 로 판단된다.

5. 공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제

가. 문제제기

공공기관의 감사는 기관 내부에 자체감사기구를 두어 수행하는 내부감사와 국회의 국정감사, 주무부처의 감독·감사, 감사원 감사, 재무제표에 대한 외부 회계감사 등을 모두 포괄하는 외부감사로 구분된다.

내부감사는 기관 업무 추진의 적법성 및 효율성, 회계처리의 객관성 및 정확성을 자체적으로 검토하고 문제점이 있는 경우 대안을 제시하는 활동이다. 각 공공기관의 업무영역 및 예산·회계의 복잡성으로 인하여 외부감사기관에 의한 직접적이고 전면적인 통제가 불가능하다는 점을 고려할 때, 내부감사를 활성화하여 각 기관이 고유업무에 대한 전문적인 지식을 통하여 자율적으로 경영의 책임성을 확보하도록 할 필요성이 있다.

외부감사제도 중 외부회계감사는 재무제표에 대한 신뢰성을 부여하는 수단으로, 재무제표에 나타난 정보를 바탕으로 공공기관의 성과와 효율성 등을 평가할 수 있도록 하는 중요한 역할을 수행하고 있다.

이러한 내부감사와 외부회계감사 제도의 중요성을 반영하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 내부감사의 선임절차, 권한, 책임 등의 사항과 외부회계감사인의 선임절차, 책임 등의 사항을 규정하여 공기업·준정부기관의 내부감사활동을 강화하고 외부회계감사의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

그러나 내부감사제도의 경우 감사가 전문성이 부족하고 독립적인 입장에서 감사업무를 수행하고 있지 못하고 있다는 비판이 있다. 또한 외부회계감사 제도에 대해서는 경영진의 이해관계에 따라 외부감사인의 선임이 결정될 가능성이 있으며, 선임된 회계감사인이 감사위험을 낮게 인식하고 회계감사를 불성실하게 수행함에 따라 감사품질이 저하될 위험이 존재한다는 문제가 지적되고 있다.

본 보고서는 이러한 문제 의식을 토대로 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거한 공기업·준정부기관의 내부감사 및 외부회계감사 제도 현황을 살펴보고 개선과제를 제시하고자 한다.

나. 공기업·준정부기관 감사제도 현황

(1) 공기업·준정부기관 내부감사제도 현황

(가) 감사 및 감사위원회제도의 의의 및 비교

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 각 기관의 특성에 따라 감사제도 또는 감사위원회제도를 채택하여 운영하도록 하고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제24조에 따르면 공기업·준정부기관은 임원으로 감사를 두어야 한다. 다만, 동법 제20조 제2항과 제3항에 따라 감사위원회를 설치하는 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업, 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치한 공기업·준정부기관의 경우에는 감사를 두지 않는다.

동법 제24조 제5항에 따라 공기업·준정부기관은 다른 법령이나 정관이 정하는 바에 따라 상임 또는 비상임으로 감사를 둘 수 있다. 여기서 감사는 상임감사와 비상임감사로 구분할 수 있다. 상임감사는 일반 직원과 마찬가지로 회사에 상시 출근하여 업무를 수행하는 감사를 의미하며, 비상임감사는 비정기적으로 출근하여 감사 활동을 수행하는 감사를 의미한다.

감사위원회에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제20조 제5항에 따라 「상법」 제542조의11 및 제542조의12 제3항부터 제6항까지의 규정이 준용된다. 감사위원회는 3인 이상의 위원으로 구성하되, 감사위원회의 총 위원의 3분의 2 이상은 비상임이사로 구성하여야 하며, 감사위원회 대표는 비상임이사이어야 하고, 감사위원 중 1인 이상은 회계 또는 재무전문가이어야 한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」상 감사위원회는 기존의 공공기관 내부감사제도가 기관장의 업무집행과 회계를 감사하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 인식 하에 「상법」 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」상에 규정된 감사위원회제도를 도입한 것이다.

감사위원회는 이사회의 하위 기구로서 감사에 비하여 전문성을 확보하기가 용이하고 의결권 행사를 통하여 이사회에 직접 의견을 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 이사회의 하부기관이라는 점에서 내부감사에 비하여 경영진으로부터의 독립성은 다소 떨어진다고 볼 수 있다.

[표 1] 감사와 감사위원회 비교

	감사제도	감사위원회제도
이사회와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회와 분리 <ul style="list-style-type: none"> - 이사회에 대한 독립적 비판이 가능 ○ 의견 진술권 보유 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회 하위 기구 <ul style="list-style-type: none"> - 이사회 의사결정에의 적극적 개입이 가능 ○ 의결권 보유
의사결정형태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독립제 <ul style="list-style-type: none"> - 업무수행의 책임소재 명확 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 합의제 <ul style="list-style-type: none"> - 다수에 의한 합리적 결정
업무수행의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안정적으로 내부건제 기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문성 보장에 유리
감사(위원)의 신분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단일 신분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이중 신분(이사, 감사위원)

자료: 기획재정부, 「공기업·준정부기관 감사매뉴얼」.

(나) 내부감사의 선임 절차

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조와 제26조에 따라 공기업 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다. 다만, 공기업·준정부기관 중 상장법인은 상법의 적용을 받아 주주총회의 의결을 거쳐 선임되는데, 대통령 및 기획재정부장관은 감사의 선임에 있어 원칙적으로 발행 주식총수의 100분의 3을 초과하는 주식에 관하여는 의결권을 행사하지 못한다.¹⁾

동법 제28조 제1항 및 제2항에 따라 감사 및 감사위원회 위원의 임기는 2년이며, 동법 제36조의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 및 그 밖의 직무수행실적을 고려하여 1년 단위로 연임 여부를 결정한다.

1) 「상법」 제542조의12 ③ 최대주주, 최대주주의 특수관계인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자가 소유하는 상장회사의 의결권 있는 주식의 합계가 그 회사의 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수의 100분의 3을 초과하는 경우 그 주주는 그 초과하는 주식에 관하여 감사 또는 사외이사가 아닌 감사위원회위원을 선임하거나 해임할 때에는 의결권을 행사하지 못한다. 다만, 정관에서 이보다 낮은 주식 보유비율을 정할 수 있다. ④ 대통령령으로 정하는 상장회사의 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수의 100분의 3을 초과하는 수의 주식을 가진 주주는 그 초과하는 주식에 관하여 사외이사인 감사위원회위원을 선임할 때에 의결권을 행사하지 못한다. 다만, 정관에서 이보다 낮은 주식 보유비율을 정할 수 있다.

[표 2] 공기업·준정부기관 내부감사 선임 절차

	공기업	준정부기관
임명주체	대통령	기획재정부장관
임명절차 ¹⁾	임원추천위원회의 추천 → 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 제청 → 대통령 임명	임원추천위원회 추천 → 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 임명
임기	2년, 1년을 단위로 연임 가능	2년, 1년을 단위로 연임 가능

주: 1. 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제21~22조에 따라 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업의 경우 기획재정부장관이 임명하며, 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관, 자산규모가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 기금관리형 준정부기관의 경우 대통령이 임명한다.

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25~26조.

(다) 내부감사의 권한과 책임 및 평가

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제32조 제5항에 따라 감사는 기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출할 수 있다. 또한 동법 제19조 제4항에 따라 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있으며, 동법 제32조 제2항에 따라 공기업·준정부기관의 이익과 기관장의 이익이 상반되는 경우 공기업·준정부기관을 대표한다. 아울러 「공기업·준정부기관 감사기준」 제14조에 따라 감사지원부서의 보직 및 배치를 기관장에게 요구할 수 있다.

동법 제35조는 감사의 책임을 규정하고 있는데, 제1항에 따라 감사는 그 임무를 해태한 때에 기관에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임이 있으며, 고의 또는 중대한 과실로 인하여 그 임무를 해태한 경우에는 제3자에 대하여 연대하여 손해를 배상할 책임이 있다. 제2항에 따라 기획재정부장관은 감사가 의무와 책임 및 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.

동법 제36조 제1항에 따라 감사에 대하여 직무수행실적 평가를 수행하고 있다. 평가대상은 당해연도 중 공기업·준정부기관에 재임한 상임감사 및 감사위원회 상임감사위원으로 하며, 기획재정부는 경영평가단을 구성하여 매년 1회 평가를 실시

하고 있다. 평가결과는 연임여부 결정 및 상임감사의 보수수준 결정 등에 활용하며, 동조 제2항에 따라 평가 결과 실적이 저조한 임원에 대해서는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

(라) 감사 및 감사위원 선임 현황

2012년 6월 말 기준으로 110개 공기업·준정부기관²⁾ 중 감사위원회를 설치한 기관은 시장형 공기업 13개 기관, 준시장형 공기업 8개 기관, 한국거래소를 포함하여 총 22개 기관이다. 감사위원회를 설치하고 있는 공기업 중 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사의 경우 상임감사위원을 두고 있지 않으며, 시장형 공기업인 한국중부발전(주)의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제20조 제2항 단서에 따라 기존 감사의 임기가 종료되지 않아 감사위원회가 미설치되어 있다.

감사를 두고 있는 공기업·준정부기관은 총 88개 기관이다. 한국중부발전(주), 대한석탄공사, 국민연금공단 등 40개 기관은 상임감사를 두고 있으며, 교통안전공단, 한국방송통신전파진흥원, 한국방사성폐기물관리공단 등 48개 기관은 비상임감사를 두고 있다.

2) 2012년 공공기관 수시지정을 통해 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 한국임업진흥원은 평가 대상에서 제외하였다.

[표 3] 공공기관 감사 현황

	공기업·준정부기관	감사 수 (상임)	감사 수 (비상임)
감사 위원회 설치	부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사(3)	—	—
	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국지역난방공사, 대한주택보증(주), 한국감정원, 한국도로공사, 한국마사회, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국거래소(19)	각 1명	—
감사 선임	한국중부발전(주), 대한석탄공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국방송광고공사, 한국조폐공사, 공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금관리공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국문화예술위원회, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 에너지관리공단, 한국가스안전공사, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국소방산업기술원, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단(40)	각 1명	—
	교통안전공단, 국제방송교류재단, 농림수산물식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 도로교통공단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 영화진흥위원회 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물위해요소중점관리기준원, 축산물품질평가원, 한국건설교통기술평가원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원, 한국방사성폐기물관리공단, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국언론진흥재단, 한국에너지기술평가원, (재)우체국물류지원단, 한국우편사업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국장애인고용공단, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국청소년상담원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경산업기술원, 한국수산자원관리공단, 소상공인진흥원(48)	—	각 1명
	총 계(110)	총 59명	총 48명

주: 감사위원회를 설치한 공기업·준정부기관의 경우 상임감사위원만 집계하였음.
 자료: 각 공공기관 제출 자료.

(2) 공기업·준정부기관 외부회계감사 제도 현황

(가) 외부회계감사인의 선임 절차

공기업·준정부기관의 회계감사인은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조 제1항에 따라 공기업·준정부기관이 작성한 결산서에 대하여 감사원이 규칙으로 정한 공공감사기준 등 일반적으로 인정된 감사기준에 따라 회계감사를 수행한다.

기본적으로 외부감사제도는 공기업·준정부기관이 회계감사인선임위원회를 구성하여 회계감사인을 선임하는 자유수임제로 운영된다.

동법 제43조의3에 따르면 공기업·준정부기관은 회계감사인을 선임하기 위하여 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인선임위원회를 구성하여야 한다. 다만, 제20조에 따른 감사위원회를 설치한 때에는 이를 회계감사인선임위원회로 본다. 동법 시행령 제26조의2에 따라 위원은 해당 공기업 또는 준정부기관의 감사와 비상임이사 전원으로 구성하며, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

외부회계감사인은 동법 제43조 제1항에 따라 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인, 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조 제1항 제3호에 따른 감사반 중 어느 하나에 해당하는 자로 선임하여야 한다.

또한 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제8조³⁾ 제2항은 공기업·준정부기관이 감사인을 선정한 경우 감사원에 선정결과를 통보하도록 하고 있으며, 동법 제3항은 독립성 위배 등의 사유로 감사인이 회계감사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 공기업·준정부기관의 장에게 감사인의 재선정을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

- 3) 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제8조(감사인의 선정 보고 등) ① 공기업·준정부기관은 당해 회계연도 개시일로부터 6개월 이내에 감사인을 선정하여야 한다. ② 공기업·준정부기관은 감사인을 선정하거나 제10조 제1항에서 규정하는 사유로 감사인을 변경선정한 때에는 선정한 날부터 7일 이내에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 감사원에 선정결과를 통보하여야 한다.
1. 감사인 선임과 관련된 감사인선임위원회의 의사록 사본 등 선정과정 및 결과를 확인할 수 있는 서류.
 2. 감사인을 교체하였을 경우 교체사유를 기재한 서류 및 교체 전 감사인의 의견진술서.
 - ③ 감사원은 제2항의 규정에 따라 통보받은 감사인이 독립성 위배 등의 사유로 당해 공기업·준정부기관에 대한 회계감사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 통보를 받은 날부터 14일 이내에 당해 대상기관의 장에게 감사인의 재선정을 요구할 수 있다.

(나) 외부회계감사인의 책임

「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제14조에 따르면 감사인은 회계감사보고서를 감사보고일로부터 15일 내에 감사원에 제출하여야 하며, 제16조 제1항에 따라 감사원은 감사보고서 및 재무제표가 일반적으로 인정된 감사기준과 회계처리원칙에 따라 작성되었는지 여부를 검토한다.

동 규칙 제16조 제2항에 따라 감사원은 감사보고서 검토 과정에서 감사인이 「공공감사기준」 등 일반적으로 인정된 감사기준 또는 「공인회계사법」 등 관련 법규를 위반한 사실을 발견한 경우 기획경제부장관에게 「공인회계사법」 제39조 또는 제48조의 규정에 따라 등록취소 또는 징계 조치를 요구할 수 있다.

또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조의4는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제17조 제1항~제5항, 제7항을 준용하여 외부회계감사인의 책임을 규정하고 있다. 감사인은 그 임무를 해태한 때에 기관에 대하여 손해를 배상할 책임이 있으며, 중요한 사항에 관하여 감사보고서에 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재를 함으로써 이를 믿고 이용한 제3자에게 손해를 발생하게 한 경우에는 그 감사인은 제3자에게 손해를 배상할 책임이 있다.

다. 공기업·준정부기관 내부감사제도의 문제점과 개선과제

(1) 현행 내부감사제도의 문제점

내부감사제도에 대해서는 감사의 전문성, 독립성의 기준을 통해 문제점을 검토할 수 있다.

첫째, 현행 공기업·준정부기관의 감사 선임 절차는 위에서 살펴본 바와 같이 해당 기관이 공모를 거쳐 복수를 추천하고, 기획재정부의 공공기관운영위원회의 검토를 거쳐 대통령 또는 기획재정부장관이 임명하도록 하는 등 형식적으로는 여러 단계를 거치도록 하고 있다. 그러나 감사에 대한 전문성이 부족한 인사가 선임되어 기관장의 업무집행과 회계를 감사하는 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 문제가 여전히 지적되고 있다.

둘째, 현행 공기업·준정부기관의 감사는 2년의 임기가 보장되고 대통령 또는 기획재정부장관으로부터 임명되는 등 경영진으로부터의 독립성이 제도적으로 어느 정도 보장되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 감사의 실질적인 독립성을 보장하기 위

해서는 감사가 기관의 경영활동에 대한 정확하고 객관적인 정보를 확보할 수 있어야 하는데, 경영진의 통제 하에 있는 감사보조기구에 의존할 수밖에 없는 비상임감사의 경우에는 독립적 감사활동이 사실상 제한된다는 문제점이 존재한다.

(2) 공기업·준정부기관 내부감사제도의 개선방안

(가) 감사인 자격 요건 규정 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제30조 제2항에 따르면 임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 감사 후보자로 추천하여야 한다.

또한 공기업·준정부기관 임원 임명의 결격사유에 대한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제34조4)에 따라 감사의 소극적 자격요건이 규정되어 있으며, 감사위원회 설치가 의무화되어 있는 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우에는 「상법」 제542조의11 제2항5)에 따라 감사위원 중 1명 이상을 회계 또는 재무 전문가로 선임하여야 한다.

그러나 동법은 감사위원회가 미설치된 준시장형 공기업과 준정부기관 감사의 자격요건에 대해서는 구체적인 규정을 두고 있지 않으며, 임원추천위원회 운영규정에 학력, 자격증, 경력 등의 자격요건을 두고 있는 한국환경산업기술원 등의 기관을 제외하면 대부분의 기관이 정관이나 규정에 감사의 구체적인 자격요건을 두고 있지 않다.⁶⁾

감사기구의 전문성을 사전적으로 확보하고 임원추천위원회의 후보 추천 및 공공기관운영위원회의 심의가 내실 있게 이루어지기 위해서는 구체적인 자격요건을

-
- 4) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제34조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공기업·준정부기관의 임원이 될 수 없다.
1. 「국가공무원법」 제33조(결격사유) 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람.
 2. 제22조 제1항, 제31조 제6항, 제35조 제2항·제3항, 제36조 제2항 및 제48조 제4항·제8항에 따라 해임된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람.
- 5) 「상법」 제542조의11(감사위원회) ① 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 감사위원회를 설치하여야 한다. ② 제1항의 상장회사의 감사위원회는 제415조의2제2항의 요건 및 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.
1. 위원 중 1명 이상은 대통령령으로 정하는 회계 또는 재무 전문가일 것.
 2. 감사위원회의 대표는 사외이사일 것.
- 6) 감사 담당자의 경우 기획재정부의 「공기업·준정부기관 감사기준」 제15조에 자격 요건 규정을 두고 있다.

동법에 규정할 필요가 있다.

이와 관련하여 「공공감사에 관한 법률」에 의한 감사기구의 장의 자격요건을 참조할 필요가 있다. 「공공감사에 관한 법률」 제11조는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장의 임용시 자격요건을 다음 [표 4]와 같이 규정하고 있다.

동법은 감사기구의 장으로 임용되기 위한 자격요건으로 중앙행정기관 및 지방자치단체, 변호사 및 회계사, 대학교 및 공공기관 등에서의 감사 관련 업무를 최소 3년 이상 수행한 경력을 요구하고 있는바, 감사업무의 전문성을 담보하고 내부감사의 질적 수준을 제고하기 위해서는 위 조항을 참조하여 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 또는 지침에 감사 관련 업무 경력을 내부감사의 자격요건으로 규정할 필요가 있다.

[표 4] 「공공감사에 관한 법률」에 의한 감사기구의 장의 자격요건

<p>「공공감사에 관한 법률」 제11조(감사기구의 장의 자격) ① 제5조 제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장은 다음 각 호의 사람 중에서 임용한다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 중앙행정기관 또는 지방자치단체에서 감사·수사·법무, 예산·회계, 조사·기획·평가 등의 업무(이하 이 조에서 “감사 관련 업무”라 한다)를 3년 이상 담당한 사람으로서 5급 이상 또는 이에 상당하는 공무원으로 근무한 경력이 있는 사람.2. 판사, 검사, 변호사 또는 공인회계사로서 3년 이상 근무한 경력이 있는 사람.3. 「고등교육법」 제2조 제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 학교에서 감사 관련 업무와 직접 관련이 있는 분야에서 조교수 이상으로 3년 이상 재직한 경력이 있는 사람.4. 공공기관 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조 제5항 제4호에 따른 주권상장법인에서 감사 관련 업무를 3년 이상 담당한 사람으로서 임용예정직위에 상당하는 부서의 책임자 이상으로 근무한 경력이 있는 사람.5. 공공 또는 민간연구기관에서 감사 관련 업무를 3년 이상 담당한 사람으로서 임용예정직위에 상당하는 부서의 책임자 이상으로 근무한 경력이 있는 사람.6. 그 밖에 해당 기관의 관장 사무에 따라 기술·보건·세무 또는 환경 등의 분야에 전문성을 갖춘 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람.

자료: 「공공감사에 관한 법률」 제11조.

(나) 상임감사를 선임하여야 하는 공기업·준정부기관 범위 설정 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제24조 제5항은 감사의 경우 다른 법령이나 정관으로 정하는 바에 따라 상임 또는 비상임으로 하도록 규정하고 있어 각 공공기관에 대하여 자율을 부여하고 있다.

이에 따라 2012년 1월 기준으로 공기업·준정부기관 중 상임감사(상임감사위원 포함)를 두고 있는 기관은 앞서 언급한 [표 3]에서와 같이 59개 기관이며, 상임감사 없이 비상임감사만 두고 있는 기관은 51개 기관이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제20조 제2항에 따라 감사위원회를 설치하고 있는 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사의 3개 기관은 상임감사위원을 두고 있지 않다. 또한 준정부기관 중에서는 국제방송교류재단, 영화진흥위원회, 한국방사성폐기물관리공단, 한국방송통신전파진흥원의 4개 기금관리형 준정부기관과 도로교통공단, 한국산업단지공단, 한국인터넷진흥원 등 44개 기관이 비상임감사만 두고 있다.

상임감사와 비상임감사는 실질적 권한과 책임이 다르지 않으나, 비상임감사의 경우 회사경영정보에의 접근권이나 전문성 등을 고려할 때 독립적인 기능수행에 있어 어려움이 있을 수밖에 없다.

따라서 내부감사의 경우 모든 공기업·준정부기관에 대하여 상임을 원칙으로 하되, 기관 규모, 직원 수, 예산, 자산 등을 고려하여 소규모인 공기업·준정부기관에 대해서는 예외적으로 비상임감사 선임을 허용하도록 하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 「상법」 제542조의10⁷⁾, 동법 시행령 제15조 제1항⁸⁾은 자산총액이 1천억원 이상인 상장회사에 대하여 회사에 상근하면서 감사업무를 수행하는 감사를 1명 이상 두는 것을 의무화하고 있는바, 이와 유사한 방식으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 상임감사를 두어야 하는 공기업·준정부기관의 범위를 규정하는 것을 검토할 필요가 있다.

7) 「상법」 제542조의10(상근감사) ① 대통령령으로 정하는 상장회사는 주주총회 결의에 의하여 회사에 상근하면서 감사업무를 수행하는 감사(이하 “상근감사”라고 한다)를 1명 이상 두어야 한다. 다만, 이 절 및 다른 법률에 따라 감사위원회를 설치한 경우(감사위원회 설치 의무가 없는 상장회사가 이 절의 요건을 갖춘 감사위원회를 설치한 경우를 포함한다)에는 그러하지 아니하다.
8) 「상법 시행령」 제15조(상근감사) ① 법 제542조의10 제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 상장회사”란 최근 사업연도 말 현재 자산총액이 1천억원 이상인 상장회사를 말한다.

(다) 직무수행실적 평가를 비상임감사에 대하여 확대 실시 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조에 따르면 직무수행실적 평가는 비상임이사, 상임이사 및 감사에 대하여 수행하며, 그 평가결과를 연임여부 및 보수기준 결정, 해임건의 등 인사판단의 근거로서 활용하도록 하고 있다.

그러나 법 제정의 취지와 달리 현재 직무수행실적 평가는 상임감사를 두고 있는 기관에 대해서만 시행되고 있으며, 2011년의 경우 2010년 기준으로 상임감사를 두고 있는 총 53개 공기업·준정부기관의 상임감사에 대하여 직무수행실적 평가를 실시하였다.

당초 상기 조항이 신설된 2008년에 기획재정부는 공기업·준정부기관의 비상임 이사와 감사 모두에 대하여 직무수행실적 평가를 실시하였는데, 특히 비상임감사의 경우 임기만료 이전인 16개월 이상 재임자를 대상으로 평가를 진행하였다.

그러나 직무수행실적 평가의 내용이 비상임 임원의 연임결정 및 해임근거로 활용하기 어려운 점이 있고, 평가업무 부담이 과다하다는 의견 수렴에 따라 2009년부터는 직무수행실적 평가 대상에서 비상임임원을 제외하였으며, 임기만료 임원의 연임결정과 관련하여 임명권자가 직접 평가하도록 하는 방식으로 직무수행실적 평가의 대상을 변경하였다.

이에 따라 비상임감사의 경우 상임감사에 비하여 감사실적에 대한 평가 및 환류의 객관성이 저하되었으며, 감사의 책임성을 확보하고 내부 견제시스템의 활성화를 유도하고자 한 당초 법 제정의 목적이 훼손되고 있다.⁹⁾

따라서 비상임감사에 대한 평가의 실효성을 확대하고 이를 연임여부 결정에 반영함으로써 비상임감사의 감사활동의 효율성을 증대시키기 위해서는 비상임감사도 기획재정부가 주관하는 직무수행실적 평가의 대상으로 포함하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

9) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조는 ‘필요하다고 인정하는 경우’ 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 법률 위반으로 볼 수는 없다.

(라) 감사 연임 규정의 실질적 활용 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제28조¹⁰⁾는 기관장의 임기는 3년으로, 이사와 감사의 임기는 2년으로 규정하고 있으며, 1년을 단위로 연임할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 감사의 연임여부는 동법 제36조에 따른 직무수행실적 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적을 기준으로 결정하도록 규정하고 있다.

과거 「정부투자기관관리기본법」에 따르면 정부투자기관 임원의 임기는 3년으로 보장되어 있었으나, 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하면서 2년으로 조정되었다. 이는 실적에 따라 공기업·준정부기관 임원의 연임·해임을 용이하게 하여 임원의 책임성을 확보하는데 목적이 있었다.

그러나 2012년 1월 기준으로 공기업·준정부기관으로 지정된 기관의 전직 상임감사의 재직기간을 살펴보면, 상임감사를 두고 있는 59개의 기관 중에서 상임감사가 연임된 경우는 없으며, 예금보험공사, 국민건강보험공단 등 일부 기관의 감사의 경우 1년 재직 이후 퇴임한 것으로 나타났다.

[표 5] 상임감사의 재직기간 현황

	공기업	준정부기관	합계
~1년	—	예금보험공사 등 5개 준정부기관	5
1년~2년	인천국제공항공사 등 19개 공기업	공무원연금관리공단, 건강보험심사평가원 등 28개 준정부기관	47
2년~3년	한국남동발전 등 6개 공기업	한국거래소	7
합 계	25	34	59

주: 2년 이상 재직한 한국남동발전 등 7개 기관 감사의 경우 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 재직 중이었던 임원으로, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제28조 단서에 따라 당시 법령의 임기가 적용되었음.

자료: 각 공공기관 제출 자료.

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제28조(임기) ① 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 기관장의 임기는 3년으로 하고, 이사와 감사의 임기는 2년으로 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 재직 중인 임원은 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 것으로 보되, 그 임기는 임기 개시 당시 법령 등에 따른다. ② 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 이 경우 임원의 임명권자는 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 고려하여 임원의 연임 여부를 결정한다.

1. 기관장: 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과.
2. 상임이사: 제31조 제6항의 규정에 따라 체결된 성과계약 이행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적.
3. 비상임이사 및 감사: 제36조의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적

현행과 같이 2년 재직 후 퇴임하는 것이 일반적인 관례로 지속될 경우 직무수행실적 평가가 실시되어 결과가 발표되는 시점에 이미 퇴임 여부가 결정된 경우가 많기 때문에 평가의 실익이 크지 않다. 따라서 이는 인센티브 시스템 구축을 통하여 효과적인 감사업무 수행을 도모하고자 한 당초의 취지와 부합되지 않는 것으로 보인다.

또한 공기업·준정부기관의 감사가 경영·회계상의 문제점을 지적·개선하고 기관장으로부터의 독립성을 확보할 필요가 있다는 점을 고려할 때 현행 공공기관 감사의 임기인 2년은 충분하지 않다는 의견도 제시되고 있다.¹¹⁾ 감사로서의 재직기간이 짧을 경우 상대적으로 감사의 전문성과 독립성이 저해될 수 있으며, 업무의 지속성을 확보하기에 어려움이 있기 때문이다.

따라서 감사의 연임 규정을 실질적으로 활용하여 감사계획 수립 및 시행의 지속성을 도모할 수 있도록 조치하는 동시에, 공기업·준정부기관 감사에 대하여 직무수행실적 평가 결과를 성과급 지급 등 인사 자료로서 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

라. 공기업·준정부기관 외부회계감사제도의 문제점과 개선과제

(1) 현행 외부회계감사제도의 문제점

자유수임제도에 의한 감사인 선임은 기본적으로 감사의 이해상충 문제를 야기하는 측면이 있다. 외부회계감사인의 선임, 해임, 감사보수 결정 권한은 피감사기관의 경영진에게 있으나, 외부회계감사인의 책임은 주주 및 이해관계자들에게 귀속되어 있다. 따라서 자유수임제도의 경우 회계감사의 독립성과 공정성이 저해될 위험이 존재한다.

일반 사기업의 경우 경영진은 주주를 비롯한 외부 이해관계자에 대하여 보고 책임을 지게 되며, 주주 및 이해관계자는 재무제표를 통해 경영성과를 보고받게 되므로 신뢰성 있는 회계감사를 요구할 수 있는 적극적인 유인이 있다. 비록 내부감시기구인 감사위원회나 감사인선임위원회가 외부감사인의 선임 또는 사전 승인권을 갖는다고 하더라도 이들 역시 주주의 영향력 하에 있는 것이 현실이므로 주주의 감시·감독을 통해 회계감사의 신뢰성 제고 및 경영진에 대한 간접적인 견제 효과를

11) 법제처, 「감사제도의 법적 문제점 및 개선방안」, 2009.12.22.

기대할 수 있다.

반면에 공기업·준정부기관의 경우 감독당국인 정부를 제외하면 직접적인 이해관계자가 많지 않기 때문에 재무제표에 대한 외부의 관심이 상대적으로 적은 편이며, 이러한 특성으로 인하여 전반적인 감사품질이 저하될 우려가 있다. 이러한 점을 고려하여 공기업·준정부기관의 외부회계감사인인 기관장 등 경영진으로부터 최대한 독립적인 절차를 통하여 선임될 필요가 있으며, 감사품질을 확보하기 위한 제도적 수단이 마련되어야 한다.

현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 위에서 살펴본 바와 같이 비상임이사 전원과 감사로 구성된 회계감사인선임위원회(감사위원회가 설치된 때에는 이를 회계감사인선임위원회로 본다)가 기관의 회계감사인을 선임하도록 하는 등 선임절차의 독립성을 제고하고자 하였다.

그러나 기관의 직·간접적인 영향 범위 내에 있는 회계감사인선임위원회가 실질적인 역할을 수행하지 못하고 결국은 공공기관 경영진의 이해관계에 따라 외부회계감사인이 선정될 위험성이 있다.

또한 공공기관의 특성상 선임된 회계감사인이 감사위험을 낮게 인식하고 불성실한 회계감사를 수행함에 따라 감사품질이 저하될 가능성이 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

(2) 공기업·준정부기관 외부회계감사제도의 개선방안 검토

(가) 외부회계감사인의 자격요건 제한

「공공기관 운영에 관한 법률」 제43조에 따라 공기업·준정부기관의 회계감사인으로 선임될 수 있는 자격요건은 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인(이하 ‘회계법인’이라 한다) 또는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조 제1항 제3호에 따른 감사반(이하 ‘감사반’이라 한다)이다.

그러나 「주식회사의 외부감사에 관한 법률 시행령」 제3조는 연결재무제표, 결합재무제표 및 유가증권시장상장법인의 재무제표를 감사하는 감사인을 회계법인으로 한정하고 있다. 이는 기업규모가 크고 투자자와 채권자 보호 필요성이 높은 회사에 대해서는 보다 높은 수준의 감사품질이 요구되기 때문이다.

따라서 이와 같이 자산규모가 큰 공기업·준정부기관에 대해서도 회계감사인의 자격을 회계법인으로 제한함으로써 감사품질을 제고할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 규모가 크고 재무보고의 투명성이 중요한 공기업과 준정부기관에 대해서는 독립성과 전문성 등의 역량을 갖춘 회계감사인으로 하여금 감사업무를 수행하도록 할 필요가 있다.

(나) 외부회계감사인에 대한 감리 업무 근거 규정

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조의4 및 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제17조 제1항~제5항, 제7항은 외부회계감사인이 공공기관에 대하여 부실감사를 할 경우 해당기관 및 제3자에게 손해배상책임을 지도록 하고 있다. 이는 회계감사인의 부실 감사에 대한 사후통제를 강화하기 위해서이나, 동 조항이 신설된 2009년 3월 이후로 외부회계감사인에 대한 손해배상청구가 이루어진 사례가 없다.

이와 같이 외부회계감사인에 대한 제재조치가 실효성이 미흡하여 외부회계감사인의 부실감사가 반복적으로 이루어지고 있다는 지적이 있기 때문에 감사품질에 대한 지속적이고 정기적인 관리를 통해 사전적으로 부실감사를 방지할 필요가 있다.

「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제16조는 감사원이 감사보고서 및 재무제표가 「공공감사기준」 등 일반적으로 인정된 감사기준과 회계처리원칙에 따라 작성되었는지 여부를 검토할 수 있도록 하고 있다. 그러나 공기업·준정부기관의 감사보고서를 토대로 한 회계감사인에 대한 회계감리 업무의 근거는 구체적으로 규정되어 있지 않다.

따라서 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제15조과 같이 감사원이 외부회계감사인의 감사보고서에 대한 감리를 수행할 수 있는 법적 근거를 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명확하게 규정할 필요가 있다.¹²⁾ 동법에서는 주식회사에 대한 회계감사의 실효성을 제고하고 감사인의 책임성을 확보하기 위하여 증권선물위원회가 한국공인회계사회 또는 금융감독원에 감리업무를 위탁하여 수행하도록 하고 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에도 위와 같이 감사원이 직접 회계감리를 수행하거나, 한국공인회계사회 등에 위탁하여 수행할 수 있도록 하는 법적 근거를 규정하는 동시에, 감리수행 결과 부실감사로 조치를 받게 되는 회계감사인에 대해서

12) 2009년 한국과학창의재단, 2010년 한국콘텐츠진흥원, 우체국물류지원단이 한국공인회계사회로부터 회계감리를 수감한 사례가 있다.

는 감사업무 제한, 「공인회계사법」상 과징금 부과 등 다양한 제재방안을 구체화하여 규정할 필요가 있다.

(다) 회계감사인 선임과정의 독립성·공정성 제고 방안 모색

공공기관의 경우 앞서 언급한 바와 같이 직접적인 이해관계자가 정부 또는 다른 공공기관으로 한정되어 있어 사후에 재무제표를 통한 외부 평가가 이루어지기 어려운 구조라는 점에서 감사인 선정의 공정성과 독립성이 일반 사기업에 비하여 더욱 중요시된다.

따라서 회계감사인 선정과정의 독립성과 공정성을 제고하기 위하여 다음과 같은 방안에 대하여 검토할 필요가 있다.

첫째, 공기업·준정부기관에 회계감사인선임위원회를 설치하여 회계감사인을 선임하도록 하는 현 제도를 유지하되, 회계감사인선임위원회의 전문성을 확보하고 공정한 선임절차를 확립하는 방안에 대하여 검토가 필요하다.

회계감사인선임위원회의 위원은 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제26조의2에 따라 해당 공기업 또는 준정부기관의 감사와 비상임이사 전원으로 구성되며, 감사위원회를 회계감사인선임위원회로 보는 경우에는 감사위원회 위원인 비상임이사로 구성된다. 따라서 경영진으로부터의 독립성, 회계감사에 대한 전문성을 확보한 비상임이사와 감사를 공기업·준정부기관의 임원으로 선임하는 것이 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 또는 지침에 회계 또는 감사 관련 업무 경력 등을 비상임이사와 감사의 자격요건으로 규정하는 방안에 대하여 검토할 필요가 있다.

또한 선임과정의 공정성과 독립성을 제고하기 위하여 감사원 규칙으로 회계감사인의 선임을 위한 평가기준을 마련하고 이에 따른 평가내용과 선임결과를 보고하는 절차를 확립할 필요가 있다. 회계감사인 선정을 위한 정량적, 정성적 평가기준에 대한 모범규준을 사전에 공시함으로써 공기업·준정부기관이 자체적인 회계감사인선임위원회 운영규정을 통해 벤치마크할 수 있도록 하는 한편, 외부회계감사인이 이러한 평가기준에 대비하여 자체적으로 준비할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 사후적으로 평가기준에 따른 외부회계감사인의 평가내용과 선임결과를 감사원이 평가하고, 감사인 선임이 적절하지 않은 경우 감사인의 재선정을 요구할 수 있도록 할 필요가 있다.¹³⁾

둘째, 공공기관의 외부 감사기관인 감사원에 공공기관의 회계감사인선임위원회를 구성·운영하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제8조 제3항에 따라 감사원은 독립성 위배 등의 사유로 감사인이 회계감사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 공기업·준정부기관의 장에게 재선정을 요구할 수 있으며, 동 규칙 제16조에 따라 감사원은 감사보고서 및 재무제표가 일반적으로 인정된 감사기준과 회계처리원칙에 따라 작성되었는지 여부를 검토할 수 있다.

이러한 조항으로 미루어 볼 때, 현재 감사원은 공기업·준정부기관의 외부 감사기관으로서 공기업·준정부기관의 외부회계감사인의 상위 기관으로서의 역할을 수행하고 있으며, 감사원이 수행하여야 할 공기업·준정부기관의 재무제표에 대한 감사업무를 외부 회계감사인에게 위탁한 것으로 볼 수 있는 측면이 있다.

따라서 감사원에 공기업·준정부기관 회계감사인선임위원회를 구성하여 운영하고, 공기업·준정부기관의 회계감사인을 직접 선임할 수 있도록 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정하는 방안이 대하여 검토할 필요가 있다.

다만, 이와 같이 외부 회계감사인을 감사원에서 공기업·준정부기관에 배정하는 것은 기관과 감사위원회의 권리를 침해하는 것으로 볼 여지도 있으며, 상위 기관이 감사인 선임에 개입함에 따라 행정적 비효율이 발생할 수도 있다는 문제점이 있다. 또한 제3자에 의한 감사인 선임 방식에 대하여 반대하는 입장은 현재의 제도에 따른 감사위원회의 독립적인 운영을 통해 감사인 선임 관련 독립성 문제가 충분히 해결될 수 있다고 보고 있다.

따라서 관련 부처 및 공공기관 간 충분한 논의를 통해 도입 여부를 판단할 필요가 있다. 아울러 감사인 선임위원회의 운영상 독립성 보장 여부, 공공기관 감사인 선임 절차 규정과 실제 운영과정의 문제점에 대한 세부적인 검토가 선행되어야 할 것이다.

13) 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제8조에 따르면 감사원은 외부회계감사인이 독립성 위배 등의 사유로 당해 공기업·준정부기관에 대한 회계감사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 통보를 받은 날부터 14일 이내에 당해 대상기관의 장에게 감사인의 재선정을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

6. 공공기관 고용 현황 분석

가. 공공기관 고용 현황

기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템의 자료에 따르면, 2011년 말 기준 공공기관의 임직원 수는 24만 6,124명으로 전년대비 2.0%(4,902명) 증가하였다. 준시장형공기업과 기금관리형 준정부기관의 임직원 수는 감소한 반면, 시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관은 증가하였다.

[표 1] 공공기관 임직원 수 현황

(단위: 명, %)

	2007	2008	2009	2010 (a)	2011 (b)	증감 (b - a)	전년대비 증감률
시장형 공기업	46,830	46,691	45,748	45,325	45,989	664	1.5
준시장형 공기업	54,839	53,672	52,818	51,805	50,817	-988	-1.9
기금관리형 준정부기관	18,580	18,790	18,363	18,353	18,090	-263	-1.4
위탁집행형 준정부기관	49,289	50,477	50,193	50,494	53,343	2,755	5.4
기타공공기관	68,084	71,530	67,408	75,151	77,885	2,734	3.6
합 계	236,590	240,105	233,477	241,222	246,124	4,902	2.0

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템.

공공기관의 비정규직은 2011년 현재 4만 1,860명으로 임직원 수의 17.0%를 차지하고 있다. 이중 2만 6,788명이 기타공공기관에 고용되어 있으며, 임직원 수 대비 비정규직 비율은 34.4%로 공기업이나, 준정부기관에 비해 크게 높은 것으로 나타났다.

추세적으로 보면, 전체 비정규직 근로자수는 2009년 3만 4,343명으로 임직원 수 대비 14.7% 수준까지 감소하다가 2010년 이후 3만 8,080명(임직원 수 대비 15.8%), 2011년 4만 1,860명(임직원 수 대비 17.0%)로 증가한 것으로 나타났다.

비정규직이 가장 많이 증가한 곳은 기타공공기관으로, 2008년 2만 534명(임직원 수 대비 28.7%) 수준이었으나, 2011년 2만 6,788명(임직원 수 대비 34.4%)로 5.7%p. 증가하였다. 준정부기관 역시 2008년 8,809명(임직원 수 대비 12.9%) 수준이었으나 2011년 1만 1,681명(임직원 수 대비 16.3%)으로 증가하였다. 공기업만이 지속적으로 감소하였다.

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

[표 2] 비정규직 추이

(단위: 명, %)

		2007	2008	2009	2010	2011
시장형 공기업	임직원 수	46,830	46,691	45,748	45,325	45,989
	비정규직	620	573	406	435	564
	비정규직 비율	(1.3)	(1.2)	(0.9)	(1.0)	(1.2)
준시장형 공기업	임직원 수	54,839	53,672	52,818	51,805	50,817
	비정규직	5,978	5,309	3,203	3,061	2,827
	비정규직 비율	(10.9)	(9.9)	(6.1)	(5.9)	(5.6)
기금관리형 준정부기관	임직원 수	18,580	18,790	18,363	18,353	18,090
	비정규직	3,755	3,133	2,767	2,653	2,533
	비정규직 비율	(20.2)	(16.7)	(15.1)	(14.5)	(14.0)
위탁집행형 준정부기관	임직원 수	48,257	49,422	49,140	50,588	53,343
	비정규직	5,711	5,676	6,397	7,718	9,148
	비정규직 비율	(11.8)	(11.5)	(13.0)	(15.3)	(17.1)
기타 공공기관	임직원 수	68,084	71,530	67,408	75,151	77,885
	비정규직	19,162	20,534	21,570	24,213	26,788
	비정규직 비율	(28.1)	(28.7)	(32.0)	(32.2)	(34.4)
합 계	임직원 수	236,590	240,105	233,477	241,222	246,124
	비정규직	35,226	35,225	34,343	38,080	41,860
	비정규직 비율	(14.9)	(14.7)	(14.7)	(15.8)	(17.0)

주: 부설기관을 포함하였음.

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템.

그러나 [표 2]에서 보여주고 있는 공공기관의 비정규직 근로자 수는 매우 축소된 측면이 있다. 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템은 비정규직을 “정원 이외 인력 중 비정규직 직원 수”로 정의하며, “비정규직은 노동관계법상의 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견 근로자, 용역 근로자 등을 의미”한다고 설명하고 있다.

[표 3]의 인천국제공항공사의 사례에서 볼 수 있듯이, 공공기관 경영정보 공개시스템은 비정규직 수를 크게 축소하여 공시하고 있는데, 가장 큰 이유는 공공기관이 용역 및 파견근로자를 파악하기 어렵다는 이유로 제외하고 보고하고 있기 때문인 것으로 보여 진다. 실제로, 인천국제공항공사의 경우 2011년 비정규직 5,956명

중 5,947명이 용역근로자인 것으로 나타났다.

[표 3] 공공기관 경영정보 공개시스템 자료의 한계-인천국제공항공사 사례

(단위: 명, %)

	공공기관 경영정보 공개시스템		인천국제공항공사 제출 자료	
	2008	2011	2008	2011
정규직	837	895	836	896
비정규직	48	10	6,328	5,956
비정규직 비율	(5.4)	(1.1)	(88.3)	(86.9)

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템과 인천국제공항공사 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템의 경우 비정규직 총계만 확인할 수 있을 뿐, 비정규직의 형태나 성별 구성 등은 확인할 수 없다. 따라서 비정규직, 장애인 고용, 국가유공자 고용 등 공공기관의 고용 현황과 관련하여 보다 자세한 정보를 얻기 위해 공공기관 경영정보 공개시스템과는 별도로 공공기관에 대한 고용 정보를 수집하였다.

공공기관 경영정보 공개시스템의 경우 연말 현원을 기준으로 작성하는데 반해, 본 보고서의 자료는 평균근로자수¹⁾를 기준으로 작성하였다. 이와 같이 작성한 이유는 연말 기준 근로자수의 경우, 공공기관의 특성 상 예산상황에 따라 비정규직 고용인원의 변동이 생기는 경우가 발생²⁾하기 때문에 고용구조의 변화를 제대로 반영하지 못하는 측면이 있기 때문이다.

1) 평균근로자수는 매월말 현원을 합산하여 12개월로 나누어 계산하였다.

2) 공공기관의 경우 사업을 12.31일을 기준으로 종료하지 않고 예산상황에 따라 12월 중순에 종료하는 경우도 있기 때문에 연말 기준으로 비정규직 인원을 작성할 경우 실제로 공공기관에서 근무하고 있는 비정규직 인원을 제대로 파악할 수 없다. 실제로 국민연금공단의 경우 연말기준 비정규직 인원은 2011년 13명인데 반해 연평균 기준으로 작성할 경우 592명인 것으로 조사되었다. 이와 같은 차이가 발생하는 가장 큰 요인 중의 하나는 비정규직 중 큰 비중을 차지하고 있는 국민연금 상담요원의 업무가 예산상황에 따라 12월 31일에 종료하지 않고 12월 중순 즈음 종료하기 때문인 것으로 파악되었다.

[국민연금공단의 비정규직 현황]

	2007	2008	2009	2010	2011
연말기준	1,355	915	625	417	13
연평균기준	1,754	1,216	915	718	592

자료: 국민연금공단 제출 자료.

나. 정규직 감소와 비정규직 증가

(1) 비정규직 증가 현황 분석

2011년 공공기관의 고용 인원은 31만 7,827명이었으며, 이 중 73.4%인 23만 3,319명이 정규직이었다. 정규직 다음으로 큰 비중을 차지하는 근로형태는 파견 및 용역 근로자로 전체 근로자의 13.4%인 4만 2,471명인 것으로 집계되었다. 기간제 근로자는 8.8%인 2만 8,061명이며, 무기계약직이 2.7%인 8,647명, 기타 비정규직³⁾이 1.7%인 5,328명인 것으로 나타났다.

2008년과 비교하면, 정규직 비중은 75.3%에서 73.4%로 감소한 반면, 무기계약직은 1.2%에서 2.7%로, 파견 및 용역근로자 비중은 12.3%에서 13.4%로 증가하였다.

[표 4] 공공기관 고용 현황

	정규직	무기계약	기간제	파견/용역	기타	합계
2008	226,750 (75.3)	3,717 (1.2)	26,860 (8.9)	37,090 (12.3)	6,850 (2.3)	301,267 (100.0)
2011	233,319 (73.4)	8,647 (2.7)	28,061 (8.8)	42,471 (13.4)	5,328 (1.7)	317,827 (100.0)
증감 %p	6,569 -(1.9)	4,930 (1.5)	1,201 -(0.1)	5,381 (1.1)	-1,521 -(0.6)	16,560 (0.0)

주: 상시근로자수를 기준으로 작성하였으며, 부설기관은 포함하지 않음.

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

기관 유형별로 보면, 시장형 공기업과 위탁집행형 준정부기관에서 정규직의 비중이 상대적으로 높은 반면, 기금관리형 준정부기관과 기타공공기관의 정규직 비중이 낮은 것으로 나타났다. 정규직 비중이 가장 높은 시장형 공기업의 경우, 2011년 82.3%로 2008년 82.9%와 비슷한 수준을 유지하고 있다. 반면, 2008년에 66.1%로 정규직 비중이 가장 낮았던 기타공공기관의 경우, 2011년 62.8%로 3.3%p 더 하락하였다.

무기계약직은 모든 유형의 공공기관에서 증가한 반면, 기간제는 기타공공기관을 제외한 모든 공공기관에서 감소한 것으로 나타났다. 이는 공공기관의 기간제 근

3) 기타 비정규직은 특수형태, 재택/가내, 일일, 단시간, 기간제가 아닌 한시적 근로자를 의미한다.

로자의 경우, 무기계약직으로의 전환이 부분적이기는 하지만, 지속적으로 이루어져 온데 기인한다. 그럼에도 불구하고 2011년 현재 기간제 근로자는 2만 8,061명으로 전체 근로자의 8.8%를 차지하고 있어, 2008년 8.9%에 비해 소폭 감소한데 그치고 있다. 특히 기타공공기관의 경우 2008~2011년 기간 동안 무기계약직이 1.1%에서 3.5%로 증가했음에도 불구하고 기간제도 16.5%에서 17.5%로 증가하였다. 이는 기타공공기관에서 정규직 비중이 오히려 감소한 데 기인한다.

[표 5] 공공기관 고용구조의 변화(2008~2011)

(단위: 명, %)

		정규직	무기계약직	기간제	파견/용역	기타	합계
2008	시장형 공기업	46,841 (82.9)	210 (0.4)	537 (1.0)	8,937 (15.8)	0 (0.0)	56,525 (100.0)
	준시장형 공기업	53,566 (76.9)	784 (1.1)	4,572 (6.6)	10,604 (15.2)	174 (0.2)	69,699 (100.0)
	기금관리형 준정부기관	16,240 (69.6)	495 (2.1)	2,549 (10.9)	2,619 (11.2)	1,431 (6.1)	23,334 (100.0)
	위탁집행형 준정부기관	48,652 (82.8)	1,169 (2.0)	3,846 (6.5)	2,990 (5.1)	2,114 (3.6)	58,772 (100.0)
	기타공공기관	61,452 (66.1)	1,059 (1.1)	15,356 (16.5)	11,940 (12.8)	3,131 (3.4)	92,937 (100.0)
	합 계	226,750 (75.3)	3,717 (1.2)	26,860 (8.9)	37,090 (12.3)	6,850 (2.3)	301,267 (100.0)
	2011	시장형 공기업	45,445 (82.3)	271 (0.5)	347 (0.6)	9,065 (16.4)	105 (0.2)
준시장형 공기업		50,926 (77.8)	1,041 (1.6)	1,473 (2.3)	11,492 (17.6)	507 (0.8)	65,438 (100.0)
기금관리형 준정부기관		17,363 (69.4)	1,541 (6.2)	2,098 (8.4)	3,483 (13.9)	545 (2.2)	25,030 (100.0)
위탁집행형 준정부기관		52,148 (80.5)	2,032 (3.1)	5,416 (8.4)	4,616 (7.1)	607 (0.9)	64,820 (100.0)
기타공공기관		67,437 (62.8)	3,762 (3.5)	18,728 (17.5)	13,815 (12.9)	3,565 (3.3)	107,307 (100.0)
합 계		233,319 (73.4)	8,647 (2.7)	28,061 (8.8)	42,471 (13.4)	5,328 (1.7)	317,827 (100.0)

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

비정규직 중 가장 크게 증가한 근로형태는 파견 및 용역직으로, 모든 형태의 공공기관에서 공통적으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

성별로 보면, 2011년 공공기관에 근무하는 여성근로자는 8만 2,372명으로 2008년 7만 172명에 비해 1만 2,200명 증가하였다. 반면, 같은 기간 동안 남성근로자는 21만 525명에서 21만 5,590명으로 5,065명 증가한데 그쳤다. 그 결과 전체 고용에서 여성근로자의 비중은 25.0%에서 27.6%로 증가하였다.

2011년 남성근로자의 정규직 비중은 83.6%인데 반해, 여성근로자의 정규직 비중은 61.3%로 남성에 비해 크게 낮다. 반면, 비정규직의 경우 무기계약직은 남성 2.1%, 여성 5.0%, 기간제는 남성 7.1%, 여성 15.1%, 파견 및 용역은 남성 6.2%, 여성 15.4% 등 모든 형태에 있어서 여성근로자 비중이 남성근로자 비중의 두 배 이상이다.

[표 6] 성별 고용구조

(단위: 명)

	성별	정규직	무기계약직	기간제	파견/용역	기타	합계
2008	남자	180,422	2,497	13,987	11,775	2,210	210,525
		(85.7)	(1.2)	(6.6)	(5.6)	(1.0)	(100.0)
	여자	43,518	1,376	12,572	10,132	2,635	70,172
		(62.0)	(2.0)	(17.9)	(14.4)	(3.8)	(100.0)
	전체	226,726	3,849	26,776	37,090	6,958	300,850
		(75.4)	(1.3)	(8.9)	(12.3)	(2.3)	(100.0)
2011	남자	180,163	4,493	15,270	13,447	2,552	215,590
		(83.6)	(2.1)	(7.1)	(6.2)	(1.2)	(100.0)
	여자	50,494	4,103	12,437	12,645	2,783	82,372
		(61.3)	(5.0)	(15.1)	(15.4)	(3.4)	(100.0)
	전체	233,335	8,607	27,994	42,471	5,419	317,053
		(73.6)	(2.7)	(8.8)	(13.4)	(1.7)	(100.0)

주: 남성근로자 수와 여성근로자 수의 합계가 전체근로자 수와 차이가 나는 이유는 일부 공공기관의 경우 전체 근로자수만 파악하고 있으며, 성별 근로자수는 파악하지 못하고 있기 때문이다. 특히, 파견 및 용역직의 경우 간접고용이기 때문에 성별 및 급여수준 파악의 어려움이 있음.
 자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

(2) 무기계약직 전환 현황 분석

공공기관이 비정규직을 무분별하게 채용하는 것을 막고자 2006년 8월 2일 정부는 「공공부문 비정규직 종합 대책」을 수립하였고, 같은 해 12월 21일 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」을 제정하였다.

「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조(기간제 근로자의 사용)⁴⁾에 따르면, 특별한 예외사유에 해당하지 않는 한 기간제 근로자를 2년 이상 사용할 수 없으며, 2년을 초과하여 기간제 근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제 근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.

「공공부문 비정규직 종합 대책」에 따라 설치된 공공부문 비정규직 대책추진위원회에서는 각 공공기관으로부터 비정규직을 무기계약직으로 전환하는 계약서를 제출받아 이를 심의하였고, 2007년 6월 26일 및 2008년 12월 12일 두 차례에 걸쳐 공공기관에 2년 이상 근무한 비정규직을 무기계약직으로 전환하도록 의결하였다. 이에 따라 2007년에 6,317명, 2008년 1,461명의 기간제 근로자가 무기계약직으로 전환되었다.

2009년 이후에도 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 따라 2009년 1,945명, 2010년 3,053명 2011년 1,060명의 기간제 근로자가 무기계약직으로의 전환이 이루어졌다.

4) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 (기간제 근로자의 사용) ① 사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속 근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제 근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제 근로자로 사용할 수 있다. 1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 당해 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우 3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우 4. 「고령자고용촉진법」 제2조 제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우 5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우 6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우 ② 사용자가 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제 근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제 근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.

[표 7] 공공기관의 무기계약직 전환 실적

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011	총 전환자수
한국철도공사	1,374	278	67	0	0	1,719
(재)우체국시설지원단	0	0	210	1,193	265	1,668
국민체육진흥공단	283	0	0	904	10	1,197
한국도로공사	485	3	125	4	15	632
한국전력공사	475	0	0	0	0	475
한전KDN	0	475	0	0	0	475
주택관리공단	138	69	138	69	0	414
국립공원관리공단	247	0	54	4	29	334
가축위생방역지원본부	126	111	38	25	28	328
한전KPS(주)	254	65	0	0	0	319
한국자산관리공사	278	0	0	0	0	278
우체국금융개발원	0	0	142	58	24	224
경북대학교병원	221	0	0	0	0	221
한국토지주택공사	206	0	0	0	0	206
코레일네트웍스(주)	0	0	14	116	71	201
국방과학연구소	178	15	0	8	0	201
한국수자원공사	63	0	33	49	46	191
한국마사회	110	0	0	76	0	186
한국보훈복지의료공단	108	0	3	72	0	183
한국농어촌공사	50	119	538	0	0	169
한국체육산업개발(주)	51	0	99	0	15	165
예금보험공사	161	0	0	0	0	161
대한지적공사	146	0	0	0	0	146
학교법인 한국폴리텍	138	2	0	0	0	140
전남대학교병원	72	0	13	22	14	121
그랜드코리아레저(주)	0	51	0	0	67	118
도로교통공단	94	22	0	0	0	116
근로복지공단	0	0	73	15	21	109
한국가스공사	95	0	6	3	0	104
한국정보화진흥원	35	0	67	0	0	102
한국우편사업진흥원	0	0	31	44	26	101
그 외 127개 기관 합계	929	251	294	391	429	2,294
합 계(157개 기관)	6,317	1,461	1,945	3,053	1,060	13,298

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

공공기관의 비정규직 근로자 중 파견·용역직 다음으로 많은 비중을 차지하고 있는 것은 기간제 근로자이다. 일부 기간제 근로자가 무기계약직으로 전환되었음에도 불구하고 기간제 근로자 비중은 2만 8000여명으로 전체 근로자수의 8.8%를 차지하고 있다.

기간제 근로자수가 많음에도 불구하고 무기계약직 전환실적이 저조한 공공기관으로는 코레일테크, 한국교통연구원, 한국생명공학연구원 등 여러 기관이 있다. 이들 기관의 경우, 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환하지 않는 이유는 기관마다 상이하다.

첫 번째는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」과 동법 시행령 제3조에서 규정된 예외조건에 해당되지 않음에도 불구하고 예산절감을 위해 기간제 근로자를 2년 이내 계약직으로 운영하는 경우이다. 대한적십자사의 경우, 업무는 기간제 근로자가 수행하는 업무가 지속적으로 존재하는 데도 불구하고 예산절감을 목적으로 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환하지 않고 2년 이내의 계약직으로만 운영해왔다.

두 번째는 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우로서, 이 경우 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 제1항은 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외조항으로 규정하고 있다. 이와 같은 사례에 속하는 경우가 코레일테크(주)와 (주)한국건설관리공사이다.

코레일테크(주)는 철도공사의 자회사로서, 철도시설물 유지관리 및 KTX 차량 등 정비외주화 업무를 수행하고 있다. 그러나 코레일테크(주)는 차량정비, 시설물 유지보수 및 경비 등의 업무를 철도공사로부터 업무위탁 형식이 아닌 공개입찰에 참여하여 수주하는 방식으로 수행하고 있기 때문에 용역기간이 정해져있다.

(주)한국건설관리공사는 건설기술용역(감리)과 엔지니어링 활동(설계)을 주업무로 하는 기관으로서, 코레일테크(주)와 유사하게 공개입찰 방식을 통해 용역을 수주하고, 일정 기간 동안 용역을 수행하기 때문에 2년을 초과하여 기간제 근로자를 채용할 수 있다. 그 결과 (주)한국건설관리공사는 1999년 이후 정규직에 대한 신규채용이 거의 없었으며, 현재 정규직은 대부분 1999년 이전 근무자들이다.

그런 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 법률상 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외조항으로 규정하고 있다 할지라도 용역직 근로자의 고용안정을 제고할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

구체적으로는 용역계약이 안정적인 수준을 유지할 경우 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환을 유도하거나, 용역업체 교체 시 원칙적으로 고용승계를 하도록 한 고용노동부의 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」의 실효성을 제고하는 방안을 모색하는 것이다.

세 번째는 정부출연연구기관이다. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조 제3항은 연구기관의 연구업무에 직접 종사하는 경우 또는 실험·조사 등을 수행하는 등 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 업무에 종사하는 경우를 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외조건으로 규정하고 있다. 본 조항으로 인해 한국교통연구원, 한국생명공학연구원, 한국건설기술연구원, 한국문화관광연구원 등 대다수의 정부출연연구기관은 기간제 근로자 비율이 높음에도 불구하고 무기계약직 전환 실적이 저조하다. 그러나 연구기관의 연구업무에 종사하는 경우 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외조건으로 규정해야 할 타당성이 취약하다. 특정 연구용역의 완료에 따른 인력이기 때문에 2년을 초과한다 할지라도 기간제로 고용해야 하는 경우라면, 동법 시행령 3조와 상관없이 법 제4조 제1항의 “사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우”에 대한 조항만으로도 충분하다. 따라서 향후 2년을 초과하여 기간제 근로자를 고용할 수 있는 예외조건 중 “연구기관의 연구업무에 직접 종사하는 경우 또는 실험·조사 등을 수행하는 등 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 업무에 종사하는 경우”를 동법 시행령 제3조 제3항에서 삭제하는 것을 검토할 필요가 있다.

네 번째는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조 제2항에서 규정하고 있는 “정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”이다. 국립공원관리공단의 경우 기간제 근로자수가 2011년 기준 905명이지만, 이 중 826명이 정부재정지원 일자리 창출사업(자연환경안내원 300명, 국립공원지킴이사업 526명)에 의한 것으로서, 예외사유에 속한다.

[표 8] 무기계약직 전환이 저조한 공공기관

기관 명	2008		2011		2008~2011 무기계약직 전환 실적
	전체 근로자수 (a)	기간제 근로자 (b)	전체 근로자수 (a)	기간제 근로자 (b)	
코레일테크(주)	1,217	1,160	1,339	1,295	0
한국과학기술원	2,190	791	3,043	1,164	70
(재)우체국시설지원단	2,041	2,009	2,397	1,022	1,668
국립공원관리공단	1,887	785	2,326	905	334
근로복지공단	3,909	121	6,294	650	109
한국환경공단	2,429	341	2,491	606	0
코레일네트웍스(주)	711	45	1,679	575	201
한전KDN(주)	2,357	718	2,642	563	475
국민연금공단	6,322	915	5,719	529	0
한국원자력연구원	1,892	287	1,949	524	0
한국전자통신연구원	2,479	323	2,668	489	0
한국생명공학연구원	892	474	963	488	5
한국해양연구원	830	218	1,080	449	4
한전KPS(주)	5,517	419	5,948	439	319
한국토지주택공사	8,980	1,280	7,917	424	206
대한적십자사	3,265	534	3,623	408	4
한국건설기술연구원	786	416	758	374	49
한국생산기술연구원	951	263	1,054	363	45
한국과학기술연구원	949	215	1,109	359	0
부산대학교병원	2,460	256	3,732	349	29
도로교통공단	1,363	343	2,391	340	116
충남대학교병원	1,796	292	2,030	340	47
광주과학기술원	537	225	737	340	9
한국수자원공사	4,982	322	5,503	336	191
대한지적공사	4,078	125	3,994	300	146
한국기초과학지원연구원	431	195	542	298	7
(주)한국건설관리공사	821	410	667	262	30
국민체육진흥공단	3,408	775	2,505	260	1,197

기관 명	2008		2011		2008~2011 무기계약직 전환 실적
	전체 근로자수 (a)	기간제 근로자 (b)	전체 근로자수 (a)	기간제 근로자 (b)	
한국농어촌공사	5,885	227	6,081	253	169
우체국금융개발원	562	398	623	252	224
한국보훈복지의료공단	3,993	273	4,663	244	183
전북대학교병원	1,874	315	2,054	239	430
한국화학연구원	678	294	675	229	1
한국관광공사	927	94	938	212	10
한국식품연구원	349	150	404	210	0
한국교육개발원	249	108	378	210	34

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

(3) 간접고용의 확대

파견 및 용역직 근로자의 비중은 모든 유형의 공공기관에서 공통적으로 증가하였다. 파견 및 용역직 근로자의 비중이 증가한 것은 비용절감 및 경영효율화를 위하여 업무의 외주화가 다양한 부분에서 이루어지고 있기 때문이다.

2008~2011년 기간 동안 파견·용역직의 증가는 다음 몇 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 이미 이전부터 진행되던 외주화가 지속적으로 이루어진 경우이다. 1999년 이후 한국도로공사는 통행료징수업무의 외주화를 단계적으로 진행해왔다. 2008년 268개의 영업소를 외주화하여 영업소 요금징수 관련 용역근로자는 6,588명이었으며, 외주화하지 않은 영업소에는 기간제 근로자는 824명이 근무하고 있었다. 이후 외주화가 지속적으로 진행되어, 2011년 317개 영업소 전체에 대해 외주화가 완료되어 통행료 징수업무 관련 용역근로자는 7,321명으로 2008년에 비해 763명이 증가하였다.

두 번째는 신규사업 추진 또는 사업확장에 따라 외주업무가 신규로 발생하거나 증가한 경우이다. 한국장학재단은 2009년 5월 7일 설립되어 학자금 지원 관련 상담 및 정보 제공과 관련한 상담업무를 용역으로 운영함에 따라 파견 및 용역근로자가 대폭 확대되었다. (주)강원랜드는 강원랜드 컨벤션호텔과 하이원콘도의 증축개장에 따른 청소, 경비, 시설관리, 제설용수처리 등의 업무와 관련하여 용역근로자가

증가하였다.

그러나 신규사업의 추진 및 사업확장의 과정에서 추가적으로 발생하는 인력수요가 정규직인 경우에도, 정부의 정원 규제에 의해 정규직을 확대하지 못하고 용역근로자수를 확대시킨 사례도 있다. 한국전력기술(주)는 원자력 및 화력발전소 건설의 확대에 따른 설계업무, UAE 원전수출에 따른 해외사업 관련 업무, 해외진출을 위한 원천기술 및 신기술 개발업무 등이 증가하였다. 그러나 정부의 공공기관 정원 관리에 의하여 한국전력기술(주)의 인력부족이 발생하였다. 이에 따라 정규직 인력은 전문인력 중심으로 운영하고 외주화가 가능한 CAD 업무를 외주화하는 방법으로 부족한 인력을 보충하고 있다.

세 번째는 기존 내부직원이 수행하던 업무의 외주화이다. 국립공원관리공단인 경우 2009년 공공기관 선진화에 따라 기관의 정원을 1,184명에서 1,063명으로 121명 축소하였다. 정원이 축소되면서 청소업무를 수행하던 운영직을 감원하고 청소업무를 외주화하였다.

과건 및 용역근로자수가 축소된 기관도 있는데, 그 이유는 효율화를 위한 인력감축 및 사업의 축소 등이다. 주택관리공단은 2008년 금융위기 이후 임대주택에 거주하는 저소득층의 경제적 빈곤 심화로 임대료, 관리비 체납 등 주거불안이 발생하자 관리비 절감을 시도하였다. 그 일환으로 2008~2011년 기간 동안 140,078호로 영구임대 관리물량은 변함이 없음에도 불구하고 경비인원은 1,497명에서 648명으로 57% 감원하였다. 그 결과 경비비는 2008년 8월 264원/m²에서 120원/m²로 54.5% 절감하였다.⁵⁾

5) 주택관리공단은 경비비 절감의 성과 이외에 단지 내 음주난동, 방뇨, 폭력 등 반사회적 행동에 대한 신속한 대응이 어려움 등의 문제가 발생하는 등의 부작용이 있다고 설명하였다. 주택관리공단은 이러한 문제로 인해 사회봉사명령자의 봉사활동이나 공익요원을 확대(2011년 5명→2012년 75명)하는 등의 방법으로 경비원 감원에 따른 부작용을 보완하려 노력하고 있다.

[표 9] 파견 및 용역직 근로자가 증가한 공공기관

	2008		2011		증감	
	전체 근로자수	파견 및 용역	전체 근로자수	파견 및 용역	전체 근로자수	파견 및 용역
한국도로공사	13,636	6,819	12,478	7,579	-1,158	760
한국장학재단	133	16	741	499	608	483
(주)강원랜드	4,264	1,067	4,668	1,524	404	457
한국보훈복지의료공단	3,993	450	4,663	810	670	360
한국전력기술(주)	2,428	566	3,044	870	616	304
국립공원관리공단	1,887	0	2,326	215	439	215
근로복지공단	3,909	398	6,294	597	2,385	199
한국토지주택공사	8,980	705	7,917	903	-1,063	198
코레일관광개발(주)	1,114	121	1,234	318	120	197
부산대학교병원	2,460	471	3,732	663	1,272	192
한국자산관리공사	1,524	426	1,664	603	140	177
경북대학교병원	2,225	182	3,089	349	864	167
한전KPS(주)	5,517	182	5,948	347	431	165

주: 한국장학재단은 2009년 5월에 설립되어 2008년 자료 대신 2009년 자료를 사용함.
 자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

대한석탄공사는 무연탄 수요의 감소에 따른 경영개선을 위해 지속적으로 인력 감축을 추진해왔다. 그에 따라 정규직 근로자의 감소와 더불어, 파견 및 용역직 근로자수도 축소되었다.

인천공항공사는 정규직원 수를 최소화⁶⁾하고 인력의 대부분을 파견 및 용역직으로 운영하고 있다. 2008년에 비해 2011년 파견 및 용역직 근로자수가 감소한 것은 2008년 인천공항 2단계 시설 확장에 따른 운영 초기 혼란 최소화를 위해 일시적으로 운영인력을 추가 투입하였다가 2009년 이후 공항운영 안정화에 따라 안내, 경비 분야 인력을 단계적으로 축소 운영한데 따른 것이다.

6) 2011년 현재 인천국제공항공사의 정규직은 871명으로 전체 근로자수의 12.7% 수준이다.

[표 10] 파견 및 용역직 근로자가 감소한 공공기관

	2008		2011		증감	
	전체 근로자수	파견 및 용역	전체 근로자수	파견 및 용역	전체 근로자수	파견 및 용역
주택관리공단	5,274	3,050	4,511	2,377	-763	-673
인천국제공항공사	7,164	6,280	6,852	5,947	-312	-333
대한석탄공사	3,192	997	2,454	626	-738	-371

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

고용노동부는 공공부분 비정규직 고용개선 대책에서 공공기관의 간접고용과 관련하여, 공공부문 전체에 적용되는 규정을 마련하여 용역계약 시 업체의 선정 및 관리와 관련하여 준수사항을 명시하도록 할 계획이라고 발표하였다.⁷⁾ 본 대책에는 용역업체의 적격심사 시 용역근로자에 대한 임금 수준, 4대 사회보험 적용, 포괄적 재하청 금지 등 용역근로자 보호 관련 사항에 대한 심사를 강화하고, 분기별 임금 지급명세 제출, 용역업체 교체 시 원칙적으로 고용을 승계하도록 하는 등 용역근로자를 보호하도록 하는 내용을 포함하고 있다. 또한 공공기관은 계약내용을 기관의 홈페이지에 공개하도록 하고 있다.

고용노동부의 공공부분 비정규직 고용개선 대책에 따라 고용노동부는 2012년 3~6월 기간 동안 실태조사를 실시하였다. 향후 용역근로자 수 및 급여 등 고용노동부의 실태조사 결과를 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템에 반영하여 공공기관 경영정보 공개시스템의 비정규직 관련 자료의 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 또한 공공기관의 고용을 포함하여 전반적인 관리를 책임지고 있는 기획재정부에서도 공공기관의 비정규직 고용 실태와 근로조건에 대해 관심을 갖고 관리할 필요가 있다.

7) 고용노동부 보도자료, 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」 발표, 2011.11.29.

다. 장애인 고용 현황

「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조⁸⁾ 및 동법 시행령 제25조⁹⁾에 따르면, 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 근로자 총수의 2.3% 이상에 해당하는 장애인을 고용하여야 한다. 이에 더하여 공기업 및 준정부기관은 동법 제28조의 2¹⁰⁾에 의거하여 상시 근로자수의 3% 이상 장애인을 고용해야 한다.

이와 같은 장애인 의무고용을 준수하지 못한 사업자에 대해서는 동법 33조에 따라 매년 고용노동부장관에게 장애인 고용부담금을 납부하여야 한다.¹¹⁾ 장애인의 무고용률에 못미치는 장애인을 고용한 사업주가 납부해야 할 부담기초액은 최저임금을 고려하여 고용노동부가 매년 고시하는데, 2012년의 경우 1명당 월 59만원이며, 의무고용률에 따라 고용해야 하는 인원의 2분의 1에 못 미치는 인원에 대해서는 1명당 월 88만5천원, 장애인을 상시 1명 이상 고용하지 않은 달이 있는 경우에는 그 달에 대한 부담기초액은 1명당 월 95만7천원이다.¹²⁾

장애인 의무고용 기준을 준수하지 못하여 부담금을 납부한 공공기관은 모두 141개 기관이며, 이들 기관의 장애인 의무고용 미달 인원은 1,257명, 부담금 신고액 규모는 59억 6,000만원이다. 이 중 서울대학교병원은 의무적으로 고용해야 하는 장

-
- 8) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조(사업주의 장애인 고용 의무) ① 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 공사 실적액이 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 사업주)는 그 근로자의 총수(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사 실적액을 근로자의 총수로 환산한다)의 100분의 5의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율(이하 “의무고용률”이라 한다) 이상에 해당(그 수에서 소수점 이하는 버린다)하는 장애인을 고용하여야 한다. ② 제1항에도 불구하고 특정한 장애인의 능력에 적합하다고 인정되는 직종에 대하여는 장애인을 고용하여야 할 비율을 대통령령으로 따로 정할 수 있다. 이 경우 그 비율은 의무고용률로 보지 아니한다. ③ 의무고용률은 전체 인구 중 장애인의 비율, 전체 근로자 총수에 대한 장애인 근로자의 비율, 장애인 실업자 수 등을 고려하여 5년마다 정한다. ④ 제1항에 따른 상시 고용하는 근로자 수 및 건설업에서의 공사 실적액 산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - 9) 「장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령」 제25조에 따르면, 2010년 1월 1일부터 2011년 12월 31일까지는 1천분의 23, 2012년 1월 1일부터 2013년 12월 31일까지는 1천분의 25, 2014년 이후: 1천분의 27로 규정하고 있다.
 - 10) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조의2(공공기관 장애인 의무고용률의 특례) 제28조에도 불구하고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 같은 법 제5조에 따라 공기업 및 준정부기관으로 지정받은 공공기관의 의무고용률은 상시 고용하고 있는 근로자 수의 100분의 3으로 한다. 이 경우 의무고용률에 해당하는 장애인 수를 계산할 때에 소수점 이하는 버린다.
 - 11) 본 부담금은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제68조~제74조에 따라 장애인 고용촉진 및 직업재활 기금으로 적립·사용되고 있다.
 - 12) 고용노동부고시 제2011-63호 「장애인 고용 부담기초액 고시」.

애인이 213명인데 비해 72명만을 고용하여 8억 1,200만원의 부담금을 신고하여 규모가 가장 크다. 이 외에 전남대학교병원, 중소기업은행, 부산대학교병원, 한국과학기술원, 경북대학교병원, 전북대학교병원, 한국원자력의학원, 그랜드코리아레저(주), 한국원자력연구원 등의 기타공공기관과 한국토지주택공사가 1억원이 넘는 장애인 고용 부담금을 신고하였다.

[표 11] 공공기관 장애인 근로자 고용 및 부담금 현황

(단위: 명, 백만원)

기관 유형	기관명	상시 근로자수	장애인 근로자수	장애인 의무 고용 인원	의무고용 미달인원	부담금 신고액
공기업	한국토지주택공사	8,310	170	249	79	162
	한국전력공사	19,626	517	588	71	41
	한국서부발전(주)	1,737	35	52	17	52
	한국관광공사	876	10	26	16	69
	한국석유공사	1,289	26	38	12	27
	그 외 공기업(22개)	71,553	2,139	2,135	41	174
	공기업 소계	103,391	2,897	3,088	236	525
준정부 기관	국민건강보험공단	13,654	393	409	16	0
	한국전기안전공사	2,690	67	80	13	24
	신용보증기금	2,438	60	73	13	9
	그 외 준정부기관(79개)	66,165	2,099	1,943	128	384
	준정부기관 소계	84,947	2,619	2,505	170	417
기타 공공기관	서울대학교병원	9,299	72	213	141	812
	전남대학교병원	2,849	23	65	42	257
	중소기업은행	9,941	196	228	32	443
	부산대학교병원	2,995	37	68	31	233
	한국과학기술원	2,477	28	56	28	165
	경북대학교병원	2,564	30	58	28	152
	전북대학교병원	1,888	15	43	28	208
	(주)강원랜드	3,893	64	89	25	94
	한국전자통신연구원	2,825	40	64	24	92

기관 유형	기관명	상시 근로자수	장애인 근로자수	장애인 의무 고용 인원	의무고용 미달인원	부담금 신고액
	한국원자력의학원	1,731	15	39	24	158
	그랜드코리아레저(주)	1,673	17	38	21	133
	국방과학연구소	2,762	45	63	18	89
	한국원자력연구원	1,840	24	42	18	109
	한국해양연구원	1,246	12	28	16	67
	한국과학기술연구원	1,062	8	24	16	85
	코레일관광개발(주)	963	6	22	16	99
	충남대학교병원	1,733	25	39	14	62
	한국산업은행	2,742	50	63	13	171
	한국생산기술연구원	1,036	10	23	13	80
	한국문화재보호재단	656	2	15	13	62
	한국기계연구원	1,149	14	26	12	63
	경상대학교병원	1,372	20	31	11	38
	충북대학교병원	1,067	13	24	11	73
	한국건설관리공사	638	3	14	11	81
	한국수출입은행	774	7	17	10	21
	그외 기타공공기관(123개)	56,458	1,135	1,240	235	1,171
	기타공공기관 소계	117,633	1,911	2,632	851	5,018
	합 계	305,971	7,427	8,225	1,257	5,960

주: 1. 장애인 의무고용인원에서 장애인 근로자수를 빼준 인원이 의무고용 미달인원과 차이가 나는 이유는 장애인 근로자수가 월평균 의무고용인원수를 초과한 기관의 경우, 의무고용미달인원을 0으로 간주하였기 때문이다.

2. 의무고용미달인원에 비해 부담금신고액 규모가 적거나 없는 기관은 중증장애인을 고용하였기 때문이다. 중증장애인을 고용하는 경우 2명의 장애인을 고용하는 것으로 인정해주고 있음.

자료: 고용노동부 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

라. 국가유공자 고용 현황

「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제33조의2(기업체 등의 우선고용 의무 등)에 따라 공공기관은 전체 고용인원의 3% 이상 9% 이하의 범위에서 취업지원대상자를 우선하여 고용하여야 하며, 동법 제34조(보훈특별고용)에 따라 법정 의무고용비율이 미달한 업체에 대해 일정 절차를 거쳐 국가보훈처장이 취업지원대상자를 추천·명령할 수 있다. 또한 동법 86조(과태료)에 따라 고용명령을 정당한 사유 없이 따르지 아니한 기관에 대해서는 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.

2012년 3월 31일 기준 공공기관이 법률상 의무적으로 고용해야 하는 국가유공자수는 1만 5,977명인데 반해 실제 고용하고 있는 국가유공자 고용인원은 1만 3,901명이다. 법적 의무 고용인원을 미달하여 고용하고 있는 기관 수는 157개 기관이며, 미달인원은 2,676명이다. 미달인원이 가장 많은 기관은 한국철도공사로, 법정 의무 고용인원은 1,774명인데 반해, 실제 고용하고 있는 인원은 1,397명으로 377명을 미달하여 고용하였다. 두 번째로 미달인원이 많은 기관은 한국전력공사로 법정 의무고용인원이 1,762명인데 1,496을 고용하여 266명을 미달하여 고용하였다.

법정의무 고용인원을 미달한 기관에 대해서는 특별한 제재조치가 없으며, 다만 국가보훈처장이 취업지원대상자를 추천·명령(보훈특별고용)하였음에도 불구하고, 정당한 사유 없이 따르지 아니한 기관에 대해서는 500만원 이하의 과태료를 부과하고 있다. 이와 관련하여 전남대학교병원은 2011년 7월 500만원의 과태료를 부과하였다.¹³⁾

[표 12] 공공기관 국가유공자 고용 현황(2011년)

(단위: 명, %)

	상시 고용인원	의무고용 비율(%)	법정의무 고용인원 (a)	국가유공자 고용인원 (b)	미달 인원 (b - a)	(%) (b/a)	비고
한국철도공사	29,583	6.0	1,774	1,397	-377	78.8	
한국전력공사	19,584	9.0	1,762	1,496	-266	84.9	

13) 전남대학교병원은 본 과태료 부과건과 관련하여 광주지방보훈청에 이의를 신청하였다. 본 이의 신청서에 따르면 전남대학교병원은 국가보훈처가 특별고용을 명령한 대상자가 해당 직위에 적합한 경력이나 자질을 갖고 있는지 검증할 수 없기 때문에 특별고용명령을 수용할 수 없으며, 과태료 부과가 부당하다고 주장하고 있다.

	상시 고용인원	의무고용 비율(%)	법정의무 고용인원 (a)	국가유공자 고용인원 (b)	미달 인원 (b - a)	(%) (b/a)	비고
서울대학교병원	3,632	5.0	181	61	-120	33.7	
국방과학연구소	2,553	6.0	153	61	-92	39.9	
근로복지공단	5,433	8.0	434	343	-91	79.0	
한국전자통신연구원	2,375	6.0	142	52	-90	36.6	
(주)강원랜드	3,188	6.0	191	111	-80	58.1	
(재)우체국시설관리지원단	2,227	4.0	89	10	-79	11.2	
전남대학교병원	2,453	5.0	122	45	-77	36.9	과태료 부과 (500만원)
경북대학교병원	2,294	5.0	114	43	-71	37.7	
한국원자력연구원	1,830	6.0	109	41	-68	37.6	
부산대학교병원	1,942	5.0	97	36	-61	37.1	
코레일테크(주)	1,226	6.0	73	14	-59	19.2	
전북대학교병원	1,806	5.0	90	40	-50	44.4	
그랜드코리아레저(주)	1,623	6.0	97	48	-49	49.5	
대한지적공사	3,678	4.0	147	105	-42	71.4	
코레일관광개발(주)	921	6.0	55	14	-41	25.5	
코레일네트웍스(주)	996	6.0	59	22	-37	37.3	
경상대학교병원	1,353	5.0	67	31	-36	46.3	
한국건설기술연구원	765	6.0	45	9	-36	20.0	
한국원자력의학원	1,157	5.0	57	22	-35	38.6	
국민건강보험공단	12,404	8.0	992	959	-33	96.7	
국립암센터	1,164	5.0	58	27	-31	46.6	
기타 254개 기관 계	149,333	—	9,069	8,914	-755	98.3	
합 계	253,520	—	15,977	13,901	-2,676	87.0	

주: 1. 상시 고용인원, 국가유공자 고용인원은 정기실태조사 또는 수시실태조사 결과를 반영하여 산출된 인원으로 조사시점에 따라 차이가 있을 수 있음.

2. 상시고용인원 20인 미만으로 관리비대상기관((재)체육인재육성재단, 호국장학재단, 한국로봇산업진흥원, 한국희귀의약품센터), 보훈관서에 미신고로 신규등록관리 예정기관(부산대학교 치과병원, 남북교류협력지원협회, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, 한일산업기술협력재단), 업종관리를 '사립학교'로 분류하여 관리중인 기관(한국기술교육대학교)은 제외한 276개 기관 자료임.

자료: 국가보훈처 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

마. 청년고용 현황

2011년 우리나라의 전체 실업률은 3.4% 수준이지만, 청년 실업률은 7.6%로 경제 전체 실업률의 2.2배 수준이다.

[표 13] 연령별 실업률 현황(2011년)

	경제활동인구(천명)	실업자(천명)	실업률(%)
15 ~ 29세	4,199	320	7.6
30 ~ 39세	5,988	202	3.4
40 ~ 49세	6,756	145	2.1
50 ~ 59세	5,193	110	2.1
계	25,099	855	3.4

자료: 국가통계포털.

이와 같은 청년실업의 문제를 완화하고자 「청년고용촉진특별법」 제5조 (공공기관의 청년 미취업자 고용 확대)¹⁴⁾는 공공기관 정원의 100분의 3이상씩 청년¹⁵⁾ 미취업자를 고용하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 동 법은 공공기관이 고용을 창출하려는 노력을 해야 하며, 동시에 청년실업의 문제를 해결하기 위해 경력직 위주의 채용관행을 지양하고 청년에 대한 고용을 확대해야 한다는 취지로 해석할 수 있다.

먼저, 고용 창출이라는 의미에서 공공기관이 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하고자 할 경우 공공기관에 근무하는 근로자가 매년 3% 이상 퇴직하거나 정원이 증가해야 한다는 것을 의미한다. 그러나 공공기관의 정원은 공공기관이 자율적으로 결정할 수 없으며 기획재정부와 협의 하에 결정된다. 2008년 12월 기획재정부는 공공기관 선진화 정책의 일환으로 공공기관이 수행하는 세부 기능의 적정성을 분석하여 불필요한 기능, 효율화가 가능한 기능 등을 정비하고, 한국철도공사 5,115명, 한국수자원공사 475명 등을 포함 정원 1만 9,000명을 축소하기로 하였다. 인력의 감축은 최근 경제여건 등을 감안, 자연감소·희망퇴직 등을 활용하여 3~4년

14) 「청년고용촉진특별법」 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 확대) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 노력하여야 한다.

15) 「청년고용촉진특별법 시행령」 제2조 (청년의 나이)에 따라 청년은 15세 이상 29세 이하인 사람을 말한다.

동안 단계적으로 축소하기로 하였다.¹⁶⁾ 2011년 말 기준 한국철도공사 2,023명, 한국토지주택공사 895명, 대한지적공사 326명 등 초과현원이 존재하는 상황에서 정원의 3%에 해당하는 청년 미취업자를 신규로 채용하기는 어려운 상황이다.

또한, 현원이 정원에 미달한다 할지라도 정원을 100%를 달성하는 한도까지 청년 미취업자를 고용하는 것은 공공기관의 효율성 측면을 고려하면 적절하지 않을 수 있다. 즉, 공공기관의 정원이 공공기관의 수행하는 업무나 기능을 적절하게 반영해야 한다는 것을 전제로 할 경우에만 정원의 100%를 달성할 때까지 신규 채용이 바람직하다고 판단할 수 있는 것이다.

더불어, 경력직 위주의 채용관행을 지양하고 청년고용을 확대하고자 노력한다는 취지는 선언적 측면에서 의의가 있을 수 있다. 그러나 청년 고용을 확대한다 할지라도 각 공공기관마다 특정 학력 이상, 특정 자격증 소지자, 특정 경력 소지자를 채용해야 하는 경우가 있기 때문에 일괄적으로 규제를 가할 수 없다.

정부는 공공기관별 청년채용실적을 조사하여 발표하고 미흡기관에 대해 채용 확대를 권고하고 있으며, 2011년부터 공공기관 경영평가에 청년채용 실적을 반영하고 있다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 43%에 해당하는 124개 공공기관이 청년 신규채용 실적이 정원 대비 3%에 미달하였다. 이와 같은 결과는 위에서 살펴본 바와 같이 정원 대비 현원 초과나 공공기관별 특성 등의 이유로 인해 「청년고용촉진 특별법」이 청년실업문제를 완화하려는 법 취지에도 불구하고 실효성에는 한계가 있음을 보여주고 있다.

16) 공공기관 경영정보 공개시스템에 따르면, 2011년 말 기준 한국철도공사 2,024명을 포함하여 44개 기관에서 5,012명의 초과현원이 여전히 존재하고 있다.

[표 14] 공공기관 중 청년 신규채용 3% 미달 기관 현황

	정원 (a)	현원 (b)	차이 (b - a)	신규 채용 인원	청년 신규 채용	정원 대비 3%	미달 인원
한국철도공사	27,456	29,479	2,023	204	77	823	-746
한국전력공사	19,370	19,303	-67	146	95	581	-486
국민건강보험공단	12,269	12,404	135	246	195	368	-173
한국토지주택공사	5,600	6,495	895	6	4	168	-164
한국농어촌공사	5,139	5,248	109	96	60	154	-94
한전KPS(주)	4,517	4,442	-75	120	60	135	-75
대한지적공사	3,606	3,599	-7	60	43	108	-65
대한석탄공사	1,706	1,691	-15	9	4	51	-47
한국전력기술(주)	2,171	2,067	-104	118	19	65	-46
(주)강원랜드	2,791	2,973	182	43	38	83	-45
한국전자통신연구원	1,998	1,894	-104	29	19	59	-40
한국철도시설공단	1,352	1,396	44	2	0	40	-40
학교법인한국폴리텍	1,715	1,732	17	18	13	51	-38
한국조폐공사	1,466	1,437	-29	14	6	43	-37
국방과학연구소	2,522	2,367	-155	131	39	75	-36
주택관리공단	2,126	1,988	-138	116	28	63	-35
한국전기안전공사	2,589	2,642	53	60	42	77	-35
한국도로공사	4,210	4,176	-34	159	95	126	-31
기술보증기금	1,071	1,068	-3	13	3	32	-29
(재)우체국물류지원단	944	930	-14	0	0	28	-28
한국원자력연구원	1,219	1,211	-8	69	11	36	-25
한국공항공사	1,742	1,630	-112	39	30	52	-22
국립공원관리공단	1,063	1,021	-42	35	11	31	-20
그외101개기관	34,849	35,033	184	1,501	506	1,000	-494
124개 기관 합계	143,491	146,226	2,735	3,234	1,398	4,249	-2,851

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

7. 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 문제점과 개선과제

가. 문제제기

예비타당성조사(이하 ‘예타라 한다)는 대규모 신규사업에 대한 사전 타당성 검증·평가를 통해 재정사업의 신규투자를 투명하고 공정하게 결정함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 제도이다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 공기업·준정부기관은 신규 투자사업, 자본출자에 대하여 예타를 실시하여 예산을 반영하도록 하고 있다.

기획재정부는 1999년부터 시행되고 있었던 공기업·준정부기관에 대한 예비타당성조사 제도를 개선하여 2011년부터 시행하기로 하였는데, 주요 변경 내용은 해외투자사업을 대상사업에 포함시키고, 면제 대상사업을 유형별로 명시하며, 외부 전문기관을 지정하여 공기업·준정부기관의 대규모 신규사업에 대한 예타를 전담하도록 하는 것이다.

기획재정부가 이와 같이 제도를 변경한 이유는 그 동안 대규모 신규사업에 대하여 예타를 시행하지 않는 기관들이 다수 존재하였으며, 공공기관이 예타를 담당하는 외부 기관을 임의로 지정함에 따라 예타가 형식적으로 운영된다는 지적이 있었기 때문이다.

이에 따라 기획재정부는 한국개발연구원 공공투자관리센터를 예타 전문기관으로 지정하고 2011년 상반기에는 2011년 신규사업을 대상으로, 2011년 하반기에는 2012년 신규사업을 대상으로 예타를 시행하였다.

그런데 2011년 상·하반기에 시행된 대규모 신규사업에 대한 예타 결과를 분석해 보면, 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 규정되어 있는 예타 대상 선정기준 및 면제사유가 여전히 모호한 측면이 있는 것으로 보인다.

이하에서는 2011년 상·하반기의 예비타당성조사 현황을 살펴본 후, 상기 예타 세부시행계획에 따른 면제사유를 분석하고 예비타당성조사 결과 타당성이 낮은 것으로 나타난 사업의 예산 편성 및 집행을 점검하며, 나아가 공기업·준정부기관 예비타당성조사 제도의 실효성을 제고하기 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

조영철 공공기관평가과장, 윤상우 사업평가관 (788-4836, yoon@assembly.go.kr)

나. 공기업·준정부기관 예비타당성조사 제도 개요

(1) 대상 사업

「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 따르면, 공기업·준정부기관 예비타당성조사 대상사업은 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규 투자사업, 자본출자에 해당하는 사업이다.

총사업비는 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 합한 금액으로, 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분을 포함한다. 공공기관 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등에 비추어 여러 유형의 사업이 상호 연계되어 하나의 사업으로 추진되는 경우에는 이를 단일 사업으로 간주한다.

(2) 제외사업과 면제사업

「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」은 해외투자사업 중 자본출자(M&A 포함)에 해당하는 사업은 2011년에 추진하고자 하는 사업에 한하여 예비타당성조사 대상에서 제외하도록 규정하고 있다. 또한 상기 세부시행계획은 예비타당성조사 제도 시행일 현재 사업이 착수되기 직전 단계라고 판단되는 경우에는 예비타당성조사의 적용대상에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다.

그 외 ① 정부가 지원하는 사업 중 「국가재정법」 제38조¹⁾의 규정에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업, ② 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업, ③ 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부장관과 협의하여 인정한 사업의 경우에는 예비타당성조사가 면제된다.

1) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. ③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

[표 1] 예비타당성조사 제외사업 및 면제사업 유형

	유형	비고
제외사업	해외사업 중 자본출자(M&A)에 해당하는 사업	2011년 사업에 한함
	시행일 현재 사업이 착수되기 직전 단계인 사업	사업추진에 필요한 설계도서, 도면, 내역서 등 완성
면제사업	국가재정법 제38조 규정에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업	정부예산이 지원되는 사업
	재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업	—
	기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부장관과 협의하여 인정한 사업	예비타당성조사 의뢰 만기일 15일 전까지 기획재정부장관에게 협의 요청

자료: 「2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」.

다. 2011년 예비타당성조사 현황

2011년 상반기에는 2011년 신규사업, 하반기에는 2012년 신규사업을 대상으로 총 2번의 예비타당성조사가 실시되었다.

2011년 상·하반기에 실시한 대규모 신규사업의 예비타당성조사 현황을 살펴보면, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 의한 예타 대상사업은 총 147개(상반기: 88개, 하반기: 59개)이다.

2011년 상반기에는 총 88개 신규사업(2011년) 중 13.6%인 12개 사업을 예타 대상사업으로 선정하였으며, 86.4%인 76개 사업을 예타 대상에서 제외하였다. 2011년 하반기에는 총 59개 신규사업(2012년) 중 6.8%인 4개 사업을 예타 대상사업으로 선정하였으며, 93.2%인 55개 사업을 예타 대상에서 제외하였다.

한국수자원공사의 경우 2011년 상반기에 15개 신규사업에 대하여 예비타당성조사를 의뢰하여 이 중 1개 사업에 대하여 예비타당성조사를 시행하였으며, 한국가스공사의 경우 2011년 하반기에 21개 신규사업에 대하여 예비타당성조사를 의뢰하였으나 모두 예타 대상에서 제외되었다.

[표 2] 2011년 예비타당성조사 대상사업 현황

(단위: 억원, 개)

기관명	2011 상반기			2011 하반기		
	대상사업	면제사업	여타시행사업	대상사업	면제사업	여타시행사업
한국서부발전	10	10	—	1	1	—
한국남부발전	8	7	1	—	—	—
한국중부발전	6	4	2	3	3	—
한국전력공사	6	6	—	6	6	—
한국수력원자력	3	3	—	8	8	—
한국동서발전	3	3	—	1	1	—
한국남동발전	6	5	1	1	1	—
한국석유공사	—	—	—	1	1	—
한국가스공사	6	6	—	21	21	—
인천항만공사	1	1	—	1	1	—
인천국제공항공사	2	2	—	—	—	—
한국공항공사	1	1	—	1	1	—
부산항만공사	4	3	1	—	—	—
여수광양항만공사	1	—	1	—	—	—
한국토지주택공사	2	2	—	1	1	—
한국수자원공사	15	14	1	5	5	—
한국마사회	1	1	—	—	—	—
대한주택보증	1	1	—	—	—	—
한국철도시설공단	—	—	—	1	—	—
한국광물자원공사	2	2	—	1	1	—
한국산업단지공단	1	—	1	—	—	—
공무원연금관리공단	—	—	—	3	2	1
한국자산관리공사	—	—	—	2	2	—
중소기업진흥공단	1	1	—	—	—	—
한국농어촌공사	4	1	3	1	—	1
한국교육학술정보원	1	1	—	—	—	—
한국전력거래소	1	1	—	—	—	—
국민건강보험공단	1	—	1	—	—	—
도로교통공단	1	1	—	—	—	—
한국전력기술	—	—	—	1	—	1
합 계	88	76	12	59	55	4

주: 지방이전사업의 경우 누락된 경우가 있을 수 있음.

자료: 각 공공기관 제출 자료.

[표 3] 2011년 상반기 예비타당성조사 시행사업 현황

(단위: 억원)

기관명	사업명	총사업비	2011 예산	2011 결산	B/C 및 AHP
한국남부발전	하동 SNG 건설사업	17,000	—	—	B/C : 0.910 AHP : 0.508
한국중부발전	발전기술종합연수타운건립 사업	863	—	—	B/C : 1.048 AHP : 0.674
	중부발전-GS파워 간 열거래 사업	1,431	402	3.9	B/C : 1.470 AHP : 0.738
한국남동발전	영흥화력 석고보드 제조사업	1,559	780	—	B/C : 0.050 AHP : 0.199
부산항만공사	부산항 일반부두 재정비사업	816	816	—	B/C : 3.540 AHP : 0.516
여수광양항만공사	광양항 컨테이너부두 중심사업	1,130	2	0.95	B/C : 1.510 AHP : 0.726
한국수자원공사	시화 MTV 배후단지조성사업	13,856	—	—	B/C : 0.95 AHP : 0.627
한국농어촌공사	횡성우천일반산업단지 조성사업	1,729	100	89	B/C : 1.700 AHP : 0.505
	증평에듀팜특구개발사업	2,356	78	13	B/C : 0.540 AHP : 0.219
	인흥지식기반센터 조성사업	385	28	12	B/C : 0.680 AHP : 0.223
한국산업단지공단	장성나노기술산단조성사업	1,417	1.6	1.3	B/C : 1.040 AHP : 0.505
국민건강보험공단	의료시설매입·영사업	750	750	—	B/C : 1.200 AHP : 0.550

자료: 각 공공기관 제출 자료.

2011년 상반기 예비타당성조사 시행사업 중 타당성이 낮은 것으로 분석된 (AHP<0.5) 한국남동발전의 영흥화력 석고보드 제조사업, 한국농어촌공사의 증평에듀팜특구개발사업, 인흥지식기반센터 조성사업은 2011년 예산이 반영되었으나 예타 결과 통보 이후 집행을 중지한 것으로 나타났다.

[표 4] 2011년 하반기 예비타당성조사 시행사업 현황

(단위: 억원)

기관명	사업명	총사업비	2012 예산	2012 결산	B/C 및 AHP
한국전력기술	제주 해상풍력 발전사업	17,000	481	—	B/C : 0.910 AHP : 0.508
한국철도시설공단	수서역세권 개발사업	3,600	3	6.5	AHP : 0.565
한국농어촌공사	예당호수 수변개발사업	505	10	0.1	B/C : 1.030 AHP : 0.510
공무원연금공단	하남 미사 주택건설사업	2,042	—	—	사업보류로 예타 미시행

자료: 각 공공기관 제출 자료.

이러한 점을 고려할 때 공기업·준정부기관 예비타당성조사 제도는 향후 제대로 정착될 경우 공공기관의 무분별한 재정집행 및 예산낭비를 방지하는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

라. 2011년 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 면제사유 분석

(1) 조사대상 제외 사업

(가) 해외투자사업

기획재정부의 당초 발표²⁾에 따르면 각 공공기관은 2010년까지 예타 대상에서 제외되어 있었던 해외투자사업에 대하여 2011년부터 예비타당성조사를 실시할 계획이었다. 그러나 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」은 2011년에 추진하고자 하는 사업에 한하여 해외투자사업 중 자본출자(M&A)에 해당하는 사업을 예타 대상에서 제외하도록 규정하였다.

기획재정부는 해외투자사업 중 자본출자 사업에 대해서는 타당성 분석의 실익이 있는 자본출자 유형을 선별하기 위하여 한시적으로 2011년 신규사업에 대해서 면제하였다고 밝히고 있다.

이에 따라 한국동서발전의 자메이카 전력공사 지분인수 사업 등 10개 해외투자사업이 2011년 상반기 예비타당성조사 대상에서 모두 제외되었다.

2) 기획재정부, 「공기업·준정부기관의 대규모사업에 대한 예비타당성조사 제도개선」, 2010.11.18.

2011년 하반기의 경우에도 해외투자사업 중 PF사업의 경우 대주단에 의하여 사전에 충분히 타당성 검증이 이루어진다는 점, 한국석유공사의 해외유전개발사업의 경우 정부정책에 의하여 추진이 결정된 사업이라는 점이 인정되어 한국중부발전의 미국 볼더시 태양광 발전 사업 등 23개 해외투자사업이 예비타당성조사 대상에서 모두 제외되었다.

[표 5] 2011~2012년 신규 해외투자사업 현황

(단위: 억원, 개)

기관명	2011 상반기			2011 하반기		
	사업명	건수	총사업비	사업명	건수	총사업비
한국중부발전	—	—	—	미국 볼더시 태양광 발전 사업	1	10,493
한국전력공사	—	—	—	두바이 Hassyan IPP 입찰사업 등	2	미정
한국동서발전	자메이카 전력공사 지분인수 등	2	3,976	—	—	—
한국남동발전	캄보디아 PREK IANG 수력발전사업	1	미정	—	—	—
한국석유공사	—	—	—	해외유전개발사업	1	78,000
한국가스공사	—	—	—	러시아 야말 LNG 사업 등	18	565,182
한국수자원공사	인도네시아 BALI 상수도 건설사업 등	6	67,560	—	—	—
한국광물자원공사	해외자원개발 투자 사업	1	56,768	해외자원개발 투자 사업	1	4,600
합 계	—	10	—	—	23	—

자료: 각 공공기관 제출 자료.

(나) 시행일 현재 진행중인 사업

「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」은 예비타당성조사 제도 시행일 현재 사업의 내용 및 규모, 총사업비, 사업기간 등에 관하여 최적안을 선정하고 사업추진에 필요한 설계도서, 도면 등이 완성되는 등 사업이 착수되기 직전 단계라고 판단되는 경우에는 예비타당성조사의 적용대상에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 기준에 따라 한국마사회의 영천경마장 건설사업은 기추진 사업으로 인정되어 예타 대상에서 제외되었다. 그러나 동 사업은 충분한 타당성 검토가 이루어지지 않은 채로 사업이 추진되는 과정에서 사후적으로 외부 지적에 따라 사업계획이 변경된 것으로 나타났다.

영천경마장 건설사업의 경우 2011년 2월 예타 면제 확정 이후 경마참여율, 경주횟수 및 손익 추정 등을 적정한 기준으로 재산정하고 그 결과에 따라 사업 추진 여부를 결정하라는 감사원의 감사결과와 사감위의 장외발매소 축소 권고에 따라 사업계획을 변경하고 허가를 재신청하였다. 이로 인하여 동 사업 추진이 지연됨에 따라 한국마사회는 2011년 동 사업의 예산으로 반영된 119억원 중 2백만원만을 집행하였는바, 집행률이 극히 저조한 상황이다.

향후 기획재정부는 예타 대상 사업이 기추진중인 사업으로 인정되어 예타를 면제하는 경우에는 간이절차로서 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등에 대한 적정성 검토를 수행하도록 할 필요가 있다.

[표 6] 2011년 시행일 현재 기추진중인 사업 사례

(단위: 억원)

기관명	사업명	총사업비	2011 예산	2011 결산
한국마사회	영천경마장 건설사업	3,524	119	—

자료: 각 공공기관 제출 자료.

(2) 면제사업

(가) 면제사업의 범위

「국가재정법 시행령」 제13조 제2항³⁾, 「2012년도 예비타당성조사 운용지침」은 정부 예산사업 중 예타 대상 제외사업의 유형을 공공청사의 신·증축사업, 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 단순개량 및 유지보수 사업, 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업, 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등 9가지로 분류하고 있다.

반면에 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」은 면제사업의 유형을 ① 정부지원이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조⁴⁾의 규정에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업, ② 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업, ③ 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부장관과 협의하여 인정한 사업(이하 ‘협의면제대상 사업’이라 한다)으로 규정하고 있다.

이 중 협의면제대상 사업의 경우 ① 사업의 추진 여부가 법률 또는 정부정책에 의해 확정된 경우, ② 정부간 외교 협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우, ③ 사업내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우,

-
- 3) 「국가재정법 시행령」 제13조(예비타당성조사) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.
1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
 2. 문화재 복원사업
 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
 4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
 5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
 6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
 7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
 8. 삭제
 9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
 10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업
- 4) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. ③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

④ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우로 세분화되어 있다.

공기업·준정부기관 예비타당성조사의 경우 「국가재정법」상 예비타당성조사에 비하여 협의면제사업의 유형 및 요건을 포괄적으로 기획재정부장관에게 위임하고 있다는 점에서 문제가 있다.

「2012년도 예비타당성조사 운용지침」의 경우 협의면제대상 사업은 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등으로 사업목적이 예시되어 있다. 그러나 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 따른 협의면제대상 사업 유형 중 ③ 사업 내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우, ④ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우는 그 요건이 명확하지 않고 추상적으로 규정되어 있다. 이로 인하여 기획재정부에 의하여 협의면제사업의 범위가 자의적으로 적용될 소지가 있는바, 향후 제도 정착 이후 이를 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보인다.

(나) 사업의 추진 여부가 법률 또는 정부정책에 의해 확정된 경우

협의면제대상 사업의 유형 중 ‘사업의 추진 여부가 법률 또는 정부정책에 의하여 확정된 경우’에 해당하여 예타가 면제된 사업이 전체 예타 면제사업 중에서 대부분을 차지하고 있다.

「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」은 정부정책에 의하여 사업의 추진 여부가 확정된 경우의 예시를 ① 국무회의, 비상경제대책회의 등 대통령이 주관하는 회의, ② 국가균형발전위원회, 국가경쟁력강화위원회 등 법령에 의해 주요 국가정책을 결정하는 대통령 소속 정부위원회, ③ 기타 경제정책조정회의 등 관계 장관들이 주요정책을 결정하는 법령상 정례화된 회의와 같은 관련 정책결정기구에서 사업추진이 결정된 경우로 들고 있다.

2011년 상반기의 경우 예타가 면제된 76개 신규사업(2011년) 중 54개(71%), 하반기의 경우 예타가 면제된 55개 신규사업(2012년) 중 26개(47%)의 사업이 법률 또는 정부정책에 의하여 사업 시행 여부가 확정되었다는 점을 고려하여 예타가 면제된 것으로 보인다.

13개 공공기관의 지방이전 사업의 경우 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 법률」에 의거하여 지방이전이 확정됨에 따라 추진되는 사업으로 예타 대상에서 면제되었다.

한국전력공사의 송·변전 설비 건설사업, 한국남동발전 등 6개 발전자회사의 발전소 건설 사업, 한국가스공사의 배관건설사업 및 생산설비 증설사업 등은 「전기사업법」 제25조에 의거한 「제5차 전력수급기본계획」(지식경제부 고시), 「도시가스사업법」 제18조의2 제2항에 의거하여 수립된 「제10차 장기 천연가스 수급계획」 등에 이미 반영되어 있다는 점에서 예타 대상에서 면제되었다.

그런데 한국서부발전의 신평택복합화력 건설사업, 군산복합화력 건설사업, 한국남동발전의 영흥화력 #7, 8호기 건설 사업의 경우 2010년 제5차 전력수급기본계획에 미반영되어 있음에도 불구하고 예타에서 면제되었다.

「2012년도 예비타당성조사 운용지침」에 따르면, 예타 대상사업이 정부정책에 의하여 추진이 필요한 사업으로 인정되어 예타 대상에서 면제되기 위해서는 ① 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획 수립이 완료된 상태이며, ② 해당 사업에 대한 국가 정책적 추진 필요성에 대하여 관련 기관간 협의가 완료되어야 하고, ③ 관련 정책결정기구를 거쳐 국가 정책적으로 사업 추진이 확정되어야 하며, ④ 기획재정부장관이 재정사업평가 자문회의의 의견 수렴을 통해 예비타당성조사 면제 필요성이 인정되어야 한다.

상기 사업들의 경우 2012년 제6차 전력수급기본계획에 반영되어 사업 추진이 예정된 사업들이라고 하더라도 예비타당성 조사 대상사업 선정 시점에서 사업 추진이 미확정인 사업에 대하여 예비타당성조사를 면제하는 것은 문제가 있다. 「국가재정법」상 예비타당성조사와 같이 정부정책에 의하여 추진이 필요한 사업으로 인정되기 위한 요건에 대하여 추가적인 보완이 필요하다.

[표 7] 법령 또는 정부정책에 의하여 추진이 확정되어 예타가 면제된 신규사업 현황
(단위: 건)

기관명	2011 상반기		2011 하반기	
	사업명	건수	사업명	건수
한국서부발전	태안 9,10호기 건설사업 등	10	영암 태양광 건설사업	1
한국남부발전	제주대정해상풍력지분출자사업 등	6	서천화력 연료설비 개조사업 등	2
한국중부발전	신보령 1,2호기 건설사업 등	4	—	—
한국전력공사	신부평#2-영서전력구 건설사업 등	6	서남해 500MW 해상풍력 발전단지 개발사업 등	4
한국수력원자력	인천만 조력발전소 건설사업 등	3	신울진원자력 #3,4 건설사업 등	8
한국동서발전	본사 지방이전사업	1	신울산복합화력발전사업	1
한국남동발전	문산복합화력사업 등	4	삼천포화력 제4회처리장 신축사업	1
한국가스공사	10차 생산설비 증설사업 등	6	복합발전소용 천연가스 공급사업 등	2
인천국제공항공사	영종하늘도시 집단에너지사업	1	—	—
한국토지주택공사	보금자리주택사업	1	보금자리주택사업	1
한국수자원공사	경북북부권 지방상수도 통합 운영사업 등	5	충남남부권 지방상수도 통합 운영사업 등	3
공무원관리공단	—	—	경북안동 주택건설사업	1
한국자산관리공사	—	—	종전부동산매입사업 등	2
대한주택보증	본사 지방이전사업	1	—	—
한국광물자원공사	본사 지방이전사업	1	—	—
중소기업진흥공단	본사 지방이전사업	1	—	—
한국농어촌공사	본사 지방이전사업	1	—	—
한국교육학술정보원	본사 지방이전사업	1	—	—
한국전력거래소	본사 지방이전사업	1	—	—
도로교통공단	본사 지방이전사업	1	—	—
합 계	—	54	—	26

주: 지방이전사업의 경우 누락된 경우가 있을 수 있음.
자료: 각 공공기관 제출 자료.

마. 공기업·준정부기관 예비타당성조사제도의 개선사항

(1) 면제사유의 명확화

앞서 살펴본바와 같이 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 따른 협의면제 사유는 ‘사업내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우’, ‘기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우’ 등 포괄적이고 추상적으로 규정되어 있으며, 정부정책에 의하여 시행 여부가 확정된 경우에 대한 판단 기준도 명확하지 않다.

이와 같이 예타의 면제 사유가 불분명한 경우 기획재정부의 자의적인 판단에 따라 실시여부가 좌우됨으로써 예비타당성조사 제도가 형해화될 우려가 있다. 따라서 운영과정에서 행정부의 자의적인 운영의 소지를 방지하고, 동 제도의 투명성과 실효성을 제고하기 위해서는 예타의 면제 사유를 현행에 비하여 구체화할 필요가 있다.

구체적으로는 협의면제 사유 중 ‘기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우’를 삭제하고, ‘사업내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우’, ‘정부정책에 의하여 시행 여부가 확정된 경우’에 대해서는 구체적인 예시를 통해 면제 대상 사업의 유형을 예측할 수 있도록 할 필요가 있다.

(2) 해외투자사업의 예타 결과 사후 보고 필요

해외투자사업의 경우 규모가 크고 사업의 특성상 회수가 어려운 측면이 있으므로 사업의 추진 이전에 타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

그러나 해외투자사업은 시행에 있어 시급을 요하는 경우가 많고 사전에 구체적인 투자비, 지분구조 등의 사업정보 부족으로 예비타당성 조사가 어렵다는 측면이 있다. 특히 국제 회사와 공동으로 입찰하는 사업의 경우 매년 상·하반기에 2회 실시하는 예비타당성조사를 시행하는 경우 입찰에 필요한 절대적 시간 부족으로 인하여 현실적으로 참여가 어렵다는 문제도 있다.

따라서 이러한 해외투자사업의 특성을 고려하여 해외투자사업 중 자본출자 및 M&A 관련 사업은 기존과 같이 예타를 면제하되, 자체적으로 예비타당성조사를 반드시 수행하도록 하고 그 결과를 사업 시행 이전에 기획재정부와 주무부처에 보고하도록 할 필요가 있다. 또한 해외투자사업 중 자본출자 및 M&A 사업을 제외한

사업 등의 경우에는 종래의 기준에 따라 엄격하게 예비타당성조사를 수행하도록 할 필요가 있다.

(3) 예비타당성조사 제도를 법률에 규정

정부 예산사업에 대한 예비타당성조사 제도는 「국가재정법」 제38조에 규정되어 있으나, 공기업·준정부기관의 사업에 대한 예비타당성조사 제도의 경우 법률에 별도의 규정이 없고 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 규정되어 있어 법적 근거가 미흡한 상황이다.

동 제도가 공공기관의 재정운용에 미치는 중요성을 감안할 때 공기업·준정부기관 사업에 대한 예비타당성제도를 법률에서 직접 규정함으로써 제도를 명확히 하고 법적 구속력을 확보할 필요가 있다. 따라서 [표 8]와 같이 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조를 개정하여 법률적 근거를 확보하고 시행령을 통하여 대상사업 및 면제사유 등을 명확히 규정할 필요가 있다.

[표 8] 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정 방안

현행	개정 의견
제40조(예산의 편성) ①~⑥ (생략) <신설>	제40조(예산의 편성) ①~⑥ (생략) ⑦ 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 신규사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고 주무기관의 장의 승인을 얻어야 한다.

(4) 예비타당성조사의 획일적 평가 방법 개선 필요

예비타당성조사의 평가는 공공성 평가와 수익성 평가로 구성된다. 공공성 평가는 정부 신규사업에 대한 예비타당성조사에서 하는 평가와 동일한 것이다. 즉 공공성 평가는 비용·편익 분석을 하는 경제성 평가와 사업계획이 기관설립목적과 합치하는지, 상위계획과 일치하는지, 사업추진 공공관이 사업추진의지를 확고하게 갖고 있는지, 사업 준비 정도, 환경성 검토, 지역경제발전효과, 지역낙후도 등을 평가하는 정책성 평가로 이루어진다.

수익성 평가는 정부 신규사업 예비타당성조사에서는 하지 않는 것으로 공기업·준정부기관 예비타당성조사에서만 하는 것이다. 수익성 평가는 사업의 재무성을 평가하는 것과 사업수행기관의 재무안정성을 평가하는 두 부분으로 이루어진다. 사업의 재무성 평가는 신규사업의 수익성지수를 분석하는 것으로 신규사업의 투자 시 예상되는 미래의 현금유입/현금유출의 현재가치를 추산하여 수익성이 있는지를 평가하는 것이다. 사업수행기관의 재무안정성 평가는 공공기관의 부채비율, 투자비 채원조달 가능성, 이자보상비율 등을 종합적으로 분석하여 신규사업을 수행하더라도 공공기관이 재무적으로 안정성을 유지할 수 있을 것인지를 판단하는 것이다.

이런 공공성 평가와 수익성 평가를 한 후 최종평가는 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)에 의한 종합 평가로 결정된다. 종합 평가 시 공공성 평가의 가중치는 40%이고 수익성 평가의 가중치는 60%이다.

예비타당성조사 대상 사업들은 국가의 예산 지원을 받는 사업과 공공기관의 자체재원으로 수행하는 사업, 공공기관의 자체재원과 민자가 함께 투입되어 수행하는 사업 등 유형의 차이가 있다. 국가의 예산 지원을 받는 사업은 공익사업의 성격이 강할 것이고, 반면 자체재원과 민자로 수행하는 사업은 수익성이 중시되는 사업일 것이다. 그리고 공공기관의 자체재원만으로 수행하는 사업은 국가의 예산 지원을 받는 공익사업과 자체재원·민자로 수행하는 사업의 중간 유형에 속한다고 볼 수 있다. 이와 같이 사업의 유형에 따라 공익성과 수익성의 정도가 다르기 때문에 예비타당성조사의 경제성, 정책성, 수익성 평가의 가중치도 유형에 따라 달리 하는 것이 합리적이다.

유형에 따라 가중치를 구분하지 않고 공공성 평가 가중치 60%, 수익성 평가 가중치 60%로 획일적으로 적용하는 현재의 평가 방식을 사업 유형에 따라 가중치를 달리하는 방식으로 개선하는 것을 검토할 필요가 있다.

그리고 수익성 평가의 경우 각 공공기관들의 현금흐름 안정성 차이를 고려하지 않고 부채비율, 이자보상비율 등의 지표를 획일적으로 적용하여 평가하고 있는 것도 개선될 필요가 있다. 현금흐름이 안정적인 공공기관은 현금흐름이 불안정한 공공기관에 비해서 부채비율이나 이자보상비율 등의 재무안정성 지수가 다소 나쁘더라도 재무안정성을 유지할 수 있다. 따라서 현재와 같이 현금흐름의 차이를 고려하지 않고 재무안정성 지수를 획일적으로 적용하는 방식을 현금흐름의 안정성 차이에 따라 재무안정성 지수를 차별적으로 적용하는 방식으로 개선할 필요가 있다.

8. 공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제

가. 문제제기

최근 대기업들이 특정 계열사에 일감을 몰아주기를 통한 부당한 지원에 대하여 「상속세 및 증여세법」에서 ‘특수관계법인과 의 거래를 통한 이익의 증여 의제’규정에 신설되었다. 대기업이 시장경쟁 없이 특정계열사에 일감을 몰아주는 주요 사업 유형은 물류, 시스템통합, 광고, 건물 보수, 유지 등인데, 이러한 사례는 한국전력공사, 한국철도공사, 한국가스공사 등에서도 발생하고 있다.

한국철도공사는 코레일테크(주), 코레일네트웍스(주), 코레일유통(주) 등의 자회사를 설립하여 철도승차권 발매, 철도차량 유지보수, 광고 등과 관련하여 내부거래를 하고 있다. 한국가스공사는 가스안전 검사·점검과 관련하여 100% 자회사인 한국가스안전공사와 내부거래를 하고 있다. 한국전력공사와 6개 발전자회사는 전력 생산과 공급을 지원하기 위하여 설립된 한국전력기술(주), 한전KDN(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주), 한전원자력연료(주)와 내부거래를 하고 있다.

공공기관은 특정 사업부문을 사내 사업부로 유지하는 것보다 자회사를 설립하여 운영하는 것이 효율적일 것으로 판단하여 자회사를 설립하는데, 다른 측면에서는 시장경쟁을 통하지 않은 독점거래가 비효율성을 초래할 가능성도 있다. 2006년도에 한국가스공사가 한국가스안전공사에 배관이설공사와 관련하여 평균낙찰가액 이상으로 수의계약하여 2006년에 공정거래법을 위반하여 과징금을 납부한 사례는 비효율성이 발생한 사례라고 할 수 있다.

이와 관련하여 본 보고서에서는 2011년 말 현재 공공기관이 소유하고 있는 국내 자회사 현황을 파악하고, 이 중 특정자회사, 특수관계인에게 과도한 혜택이 제공되지 않는지에 대한 평가를 실시하여 문제점과 개선과제를 도출하고자 한다.

나. 공공기관 자회사 현황

2011년 말 현재 한국철도공사, 한국전력공사, 한국관광공사, (주)강원랜드 등 9개 공공기관이 56개의 자회사 혹은 관계기업을 보유하고 있는데, 한국철도공사가 2011년 말 현재 보유하고 있는 자회사와 관계기업은 28개로 가장 많다. (주)강원랜드는 최

이은경 사업평가관 (788-4835, eunkylee@assembly.go.kr)

근 리조트사업 등 다양한 사업에 지분투자 형식으로 진출하고 있으며, 지분투자하고 있는 회사는 (주)하이원엔터테인먼트 등 7개 회사이다. 한국전력공사는 전력공급과 생산에 필요한 다양한 기능을 분리하여 자회사를 설립하고 있으며, 2011년 말 현재 보유 중인 자회사는 6개 발전자회사를 포함하여 10개이다.

[표 1] 공공기관별 자회사, 관계기업 현황

	기관명
한국철도공사 (28)	코레일공항철도, 코레일유통, 코레일네트웍스, 코레일테크, 코레일로지스, 코레일관광개발, KIB보험중개, (주)한화역사, 노량진역사(주), 대구복합화물터미널(주), (주)의왕ICD, 롯데역사(주), 부천역사(주), 부평역사(주), 브이캐시(주), 신세계의정부역사(주), 신촌역사(주), 안양역사(주), (주)동인천역사, (주)비트플렉스, (주)산본역사, 창동역사(주), 평택역사(주), 한화청량리역사(주), 드림허브프로젝트금융투자(주), (주)성북역사, (주)안산중앙역사, (주)용산역세권개발
한국수자원공사(1)	워터웨이플러스(100%)
제주국제자유도시개발센터(1)	(주)해울(100%)
인천국제공항공사(1)	인천공항에너지(주)(100%)
한국가스공사(1)	한국가스기술공사(100%)
한국관광공사(4)	그랜드코리아레저(주)(51%), 경북관광개발공사(100%) (주)제주국제컨벤션센터(17%), 서남해안레저(주)(20%)
한국전력공사(10)	한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국수력원자력(주), 한국전력기술(주), 한전KPS(주), 한전원자력연료(주), 한전KDN(주)
한국지역난방공사(3)	인천종합에너지(주), (주)휴세스, 수완에너지(주)
(주)강원랜드(7)	(주)하이원엔터테인먼트(100%), (주)하이원상동테마파크(100%), (주)하이원스위치백리조트(100%), 블랙벨리컨트리클럽(주)(16.55%), (주)문경레저타운(27.27%), (주)동강시스타(25.02%), (주)대천리조트(28.57%)

주: 괄호 안은 자회사와 관계기업 개수임.

자료: 공공기관별 감사보고서와 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

다. 다양한 형태의 지원에 따른 자회사 특혜 문제

(1) 한국가스공사의 한국가스기술공사 일감몰아주기와 부당지원 사례

한국가스기술공사는 한국가스공사의 사업부문 중 일부가 분리되어 1993년 5월 27일 가스설비의 유지보수, 개보수 공사업 및 기타 관련된 업무를 목적으로 설립된 기관이다. 한국가스기술공사의 지분은 100% 한국가스공사가 확보하고 있다.

한국가스기술공사의 최근 5년 동안 매출액은 1,300~1,600억원이며, 이 중 한국가스공사에 대한 내부매출액이 전체 매출액의 86.5~89.2%로 대부분이다.

[표 2] 한국가스기술공사의 매출 현황

(단위: 억원)

	매출액	내부매출	내부매출 비중	내부거래 중 수의계약	수의계약 비중
2007	1,302	1,134	89.2%	1,099	94.6%
2008	1,478	1,124	89.1%	1,293	98.2%
2009	1,627	1,310	87.3%	1,295	91.1%
2010	1,467	1,275	86.9%	1,176	92.2%
2011	1,605	1,389	86.5%	1,311	94.4%

주: 내부매출은 한국가스공사에 대한 매출액을 의미함.

자료: 한국가스공사 제출 자료.

이렇게 한국가스기술공사가 대부분 수의계약으로 모회사인 한국가스공사와 용역계약을 체결하여 안정적으로 매출을 확대한 결과, 지속적으로 당기순이익이 발생하고 있으며, 규모는 41~120억원이다. 한국가스기술공사의 당기순이익은 모회사인 한국가스공사의 지분법이익으로 반영되고 있다.

한국가스기술공사의 매출액이 한국가스공사의 가스공급자인 한국가스공사의 비용(적정원가)로 인식되고, 한국가스기술공사에서 발생한 수익만큼 한국가스공사의 비용(적정원가)이 증가하여 가스요금이 상승하게 되는 문제점이 발생하고 있다.

한국가스기술공사의 이익만큼 가스공급원가는 상승하게 되지만, 한국가스공사의 입장에서는 지분법이익이 상승하게 되므로 원가는 요금으로 회수하고, 자회사 투자로 인한 지분법이익도 발생하게 되어 이중의 혜택을 누리고 있다.

따라서 자회사 분리에 따른 공통비(판매비와 관리비 등)의 증가분과 당기순이익만큼 요금이 증가하는 효과가 발생하기 때문에 공공서비스 일부 기능을 분리하여 자회사를 설립하는 것이 더 효율적인지 등에 대한 중장기적 차원에서 재검토가 필요하다. 단기적으로는 한국가스공사가 100% 소유하고 있는 한국가스기술공사에서 발생하는 당기순이익을 가스요금을 구성하는 총괄원가에서 차감하도록 하여 이중의 혜택을 누리지 않도록 하여야 할 것이다.

[표 3] 한국가스기술공사의 손익 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
매출액	1,325	1,302	1,478	1,627	1,467	1,605
당기순이익	41	63	70	94	80	66
배당액	—	—	—	—	—	—
모회사 지분법이익	41	63	70	94	80	66

주: 내부매출은 한국가스공사에 대한 매출액을 의미함.

자료: 한국가스공사 제출 자료.

한편, 한국가스공사는 공정거래법을 위반하여 한국가스기술공사에 대한 부당지원하여 3.9억원을 과징금을 납부하였다. 이는 한국가스기술공사의 설립목적과 관계 없는 부분 배관이설공사를 2006년에 수의계약발주하면서 비자회사 수주 평균낙찰률보다 높은 낙찰률로 계약하여 9.4억원의 이익을 제공하였다는 공정거래위원회 처분결과에 따른 것이다.

자회사에 제공한 이익은 가스요금으로 회수할 수 있고, 동액만큼의 이익은 한국가스공사의 지분법이익으로 환류되기 때문에 한국가스공사 입장에서는 경쟁입찰을 통한 투명한 계약시스템의 설치와 유지에 대한 유인이 없다. 이는 공기업의 주인의식 없는 전형적인 방만 경영의 사례로 볼 수 있다.

[표 4] 한국가스공사 부당지원행위 관련

위반유형	처분내역	조치결과
부당한 자산지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자회사인 주식회사 한국가스기술공사에 배관이설공사를 2006년에 수의계약(19건)으로 발주하면서 비자회사주주(1건) 평균낙찰률(예가대비 86.84%)보다 높은 낙찰률(99.30%)로 계약하여 942백만원의 경제상 이익을 제공한 것으로 공정위 처분 의결되어 과징금 395백만원을 2008년 12월 납부함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 배관이설공사 <ul style="list-style-type: none"> - 배관이설공사는 자회사 설립목적과 관계없는 부분으로 경쟁 입찰이 가능한 것으로 공정위 처분 의결되었으며, 2008년 2월부터는 관련 규정을 개정하여 현재 경쟁 입찰로 발주되고 있음.

자료: 한국가스공사 제출 자료.

(2) (주)코레일유통의 철도역사 우선영업권 지정·원칙 해제, 경쟁입찰 필요 공공기관의 특정시설을 사용할 수 있는 권리를 자회사에 부여하는 것은 독점적 지위를 제공하는 것이라고 볼 수 있다. 이는 공공기관이 사실상 동 사업을 수행하는 것으로 볼 수 있는데, 당초 설립된 목적에 부합하지 않는 사업을 직접적으로 수행하기 곤란하여 100% 자회사에게 동 사업을 할 수 있는 권리를 부여하고 이에 발생하는 수익을 향유하는 것으로 파악된다.

한국철도공사가 100% 지분을 보유하고 있는 (주)코레일유통은 철도 역사 내 시설물을 이용하여 매점 등 유통업무를 수행하고 있다. 최근 KTX 등 철도이용객수가 큰 폭으로 증가하여, 2008년 이후 매출을 확대하고 있다. 이러한 매출 증가는 당기순이익의 확대와 모회사 배당의 확대로 이어지고 있으며, 최근 3년 동안 한국철도공사가 받은 배당액은 총 95억원이다. 향후에도 고속철도와 광역철도의 이용객수가 증가할 것으로 추정되므로 (주)코레일유통의 매출은 확대될 것으로 전망된다.

[표 5] (주)코레일유통 주요 손익현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
매출액	1,581	1,345	1,420	1,516	1,691	1,895
영업이익	86	106	118	138	173	212
당기순이익	41	12	8	82	124	158
매출액영업이익률	5.5%	7.8%	8.3%	9.1%	7.3%	11.2%

자료: (주)코레일유통의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

그런데 한국철도공사는 (주)코레일유통에 대한 현금배당을 받는 것 외에 철도역사 사용료를 매출액의 일정액에 대해 철도역사 사용료(구내영업료)를 지급받는다. 구내영업료는 2006년 167억원에서 이후 꾸준히 증가하여 2011년에 319억원에 이르고 있으며, 최근 6년 동안 합계액은 1,392억원에 이른다.

고속철도, 광역철도 건설 등에 따라 철도시설이용자가 증가하고 있으며, 이에 따라 (주)코레일유통의 매출은 더욱 확대될 전망이다. 이렇게 특정자회사에게 철도역시설운영권을 부여하고 이에서 발생하는 임대료와 배당금을 지급받는 것은 보다 다양한 사업자들의 사업기회를 박탈하는 문제점이 발생한다.

따라서 철도역사 시설물 사용에 대한 경쟁입찰제도 등을 도입하여 타 사업자가 철도역사 내 유통사업에 진출할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 한편, 한국철도공사는 2012년 6월에 이러한 문제점을 인식하고, (주)코레일유통이 운영하는 전문매장을 대상으로 공개경쟁도입을 추진 중에 있다.

[표 6] (주)코레일유통 주요 손익현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
지분법이익	41	12	8	82	124	158	425
구내영업료 등	201	204	251	438	469	555	2,118
구내영업료	167	180	204	248	274	319	1,392
기타	34	24	47	190	195	236	726
합계	242	216	259	520	593	713	2,543
배당금	5	3	3	22	33	40	106

자료: (주)코레일유통의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(3) 한국도로공사 퇴직자 모임에 부여한 고속도로 휴게시설 잠정운영제도 정비 필요
한국도로공사는 2011년 말 현재 운영 중인 휴게소 170개 중 142개소와 주유소 167개 중 140개소를 임대하고 있다. 이 중 20개소를 한국도로공사의 퇴직자 모임인 사단법인 도성회가 100% 소유한 (주)H&DE(구 한도산업(주))에 임대하여 운영하도록 하고 있으며, 임대보증금은 100억원이다. 휴게시설 중 4개소는 공개입찰을 통하여 (주)H&DE(구 한도산업(주))가 운영권을 획득하였고, 16개소는 수의계약에 의하여 잠정운영하고 있다.

휴게시설의 잠정운영은 운영업체의 갑작스런 부도, 운영부실 등에 따른 계약해지 등으로 인해 불시 반납되거나 중도 계약 해지된 휴게시설을 정상적인 입찰 전까지 운영하는 것으로, 휴게시설협회와 (주)H&DE(구 한도산업(주))가 운영권을 가지고 있다. 그런데 (주)H&DE(구 한도산업(주))의 잠정운영기간이 길게는 3년 이상 지속되고 있는 문제점이 있으며, (주)H&DE(구 한도산업(주))의 임대보증금 수준도 운영기간 임대료의 1/4로 낮아 임대보증금에 대한 기회이익도 제공하고 있다. 또한 한국도로공사는 잠정 운영하는 휴게소는 주로 손실이 발생하고 있기 때문에 수익이 발생하는 휴게소와 묶어 H&DE가 운영하도록 하고 있다.

이렇게 (주)H&DE(구 한도산업(주))는 1986년 10월 15일 설립되어 고속도로 휴게소 및 주유소 상품판매를 주요사업으로 영위하고 있으며, 매년 안정적인 수익을 창출하고 있다. (주)H&DE(구 한도산업(주))는 2011년 이익잉여금 처분을 통하여 당기순이익 28억원 중 8.3억원은 주주인 도성회에 배당하고, 나머지 19.6억원은 사내 유보하였다. 2010년에도 당기순이익 27억원 중 20억원을 배당하였다.

퇴직자모임인 사단법인 도성회는 100% 출자회사인 (주)H&DE가 안정적으로 벌어들인 수익을 통하여 발생한 당기순이익에 대해 높은 배당을 실시하였고, 배당 성향은 29.7~73%이어서 고속도로 휴게소와 주유소 운영은 도성회의 수익원 중 하나로 자리 잡고 있다. 따라서 한국도로공사와 특수 관계에 있는 퇴직자모임인 도성회가 설립한 회사에 혜택을 지원하지 못하도록 잠정운영제도를 정비할 필요가 있다.

[표 7] (주)에이치앤디이(구 한도산업) 이익잉여금 처분 현황

(단위: 백만원)

	2011	2010
미처분이이익잉여금	2,790	2,739
당기순이익	2,790	2,739
이익잉여금처분액	2,789	2,739
사업확장적립금	1,959	739
배당금	830	2,000
차기이월이익잉여금	1	0
배당성향(배당금/당기순이익)	29.7	73.0

자료: 한도산업 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

9. 금융공공기관 결산분석

가. 문제제기

금융공공기관은 국가정책 상 특정 부문을 집중적으로 육성하기 위해 상대적으로 유리한 조건으로 자금을 배분해 주는 정책금융제도를 수행할 목적으로 설립된 기관으로서, 국민경제의 발전과 복지를 위하여 반드시 필요하지만 시장에만 맡겨둘 경우 자금의 공급이 취약한 분야에 대해 이를 정책적으로 지원하는 역할을 하고 있다.

최근 우리나라 경제에 가장 큰 부담이 되고 있는 부실 상호저축은행의 정리와 계속된 경제 불황으로 인한 취약분야에 대한 지원 등과 같이 경제 각 분야에 문제가 발생할 경우 금융공공기관이 자금을 공급함으로써 시장을 보완하고 있지만, 투입되는 자금의 규모가 방대하고 국민경제에 미치는 영향이 지대하여 정책의사결정과 관리 실태에 대한 점검이 필요하다.

본 보고서에서는 한국수출입은행, 한국정책금융공사, 한국투자공사, 무역보험공사, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 한국주택금융공사의 9개 금융공공기관의 재무현황을 살펴보고 부실 상호저축은행 문제의 정리현황과 무역보험공사에의 정부출연 필요성 등에 대해 검토하고자 한다.

나. 금융공공기관의 재무현황

2008년 말 개정된 「국가회계법」에 따라 기금관리형 준정부기관이 관리·운영하는 기금에 대해서는 국가회계기준이 적용되고 있어 기업회계기준이 적용되는 일반 공공기관이나 기금관리형 준정부기관의 고유계정과 같은 기준으로 평가하기 어려운 측면이 있다. 따라서 기금관리형 준정부기관이 관리·운영하는 기금의 경우 재정운영결과 현황을, 일반 공공기관과 기금관리형 준정부기관의 고유계정의 경우 당기순이익 현황을 살펴보기로 한다.

기금을 제외한 금융공공기관의 2011년 당기순이익은 9,303억원으로 2010년의 5,902억원에 비해 3,401억원 증가하였으며, 이중 한국정책금융공사, 한국주택금융공사, 한국수출입은행의 2011년 당기순이익이 8,372억원으로서 기금을 제외한 금융공공기관 전체 당기순이익의 90%를 차지하였다.

한국정책금융공사는 당기순이익이 2010년의 4,048억원에서 2011년 5,540억원으로 1,493억원 증가하였다. 이는 순이자마진과 유가증권평가 및 처분이익이 각각 1,460억원, 4,428억원 증가하고 법인세비용이 4,140억원 증가한데 따른 것이다.

한국주택금융공사의 경우 2011년 당기순이익이 1,364억원으로 2010년 252억원에 비해 1,112억원 증가하였는데, 이는 주로 파생상품과 관련된 이익이 전년도에 비해 2,753억원 증가하고 외화환산이익이 1,305억원 감소했기 때문이다.

한국수출입은행은 2011년 당기순이익이 1,468억원으로 2010년 667억원에 비해 801억원 증가했는데, 이는 외환은행으로부터의 배당이 651억원 증가하는 등 배당금 수익이 685억원 증가하고 법인세비용이 243억원 감소한데서 기인한다.

한국투자공사는 정부와 한국은행 등으로부터 위탁받은 자산의 운용업무를 수행하고 있으며, 영업수익의 대부분은 자산운용의 대가로 정부와 한국은행으로부터 받는 수수료 수익이고 영업비용의 대부분은 외부위탁 자산에 대한 수수료비용과 인건비로서 2011년 당기순이익은 전년도보다 2억원 감소한 161억원이다.

「중소기업진흥에 관한 법률」¹⁾에 따라 신용보증기금 내에 설치된 중소기업매출채권보험계정은 2011년 291억원의 당기순손실을 실현하여 전년 대비 112억원 감소했는데 이는 2011년 보험금 지급이 전년 대비 110억원 증가했기 때문이다.

금융공공기관 중 기금관리형 준정부기관이 관리하는 기금의 총 재정운영결과는 2010년 3조 2,428억원 이익에서 2011년 10조 6,251억원 손실로 13조 8,679억원 감소하였는데, 무역보험기금의 2011년 손실규모가 2010년에 비해 줄어들었고 한국자산관리공사가 관리·운영하는 구조조정기금과 신용보증기금이 관리·운영하는 산업기반신용보증기금의 재정운영결과가 전년도에 비해 증가하였다. 나머지 기금들의 경우 전년도보다 수익성이 악화되었는데 특히 예금보험기금의 재정운영결과가 크게 악화되었다.

1) 「중소기업진흥에 관한 법률」 제61조의2(중소기업매출채권보험계정의 설치) ① 정부는 제2조 제1호가목에 따른 중소기업자가 상행위와 관련하여 보유하고 있는 약속어음 또는 환어음의 부도 및 매출채권에 대한 채무자의 채무불이행으로 인한 연쇄도산의 위험을 방지하기 위하여 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금 내에 중소기업매출채권보험계정을 설치할 수 있다.

[표 1] 금융공공기관(기금관리형 준정부기관 제외)의 당기순이익

(단위: 억원, %)

	계정	당기순이익					증감액	증감률
		2007	2008	2009	2010	2011		
한국정책금융공사	고유사업	—	—	-605	4,048	5,540	1,493	36.9
한국주택금융공사	고유사업	100	-2,598	357	252	1,364	1,112	440.6
한국수출입은행	고유사업	1,843	940	258	667	1,468	801	120.1
한국자산관리공사	고유사업	631	683	933	950	1,060	110	11.6
예금보험공사	고유사업	7	-5	0	1	—	-1	-105.4
한국투자공사	고유사업	-31	102	279	163	161	-2	-1.4
신용보증기금	중소기업 매출채권	-98	-222	-265	-179	-291	-112	62.6
	보험계정							
합 계		2,452	-1,099	959	5,902	9,303	3,401	—

주: 1. 증감액과 증감률은 2010년 대비 2011년 변동분으로 계산함.

2. 한국주택금융공사, 한국자산관리공사, 예금보험공사의 고유사업 회계의 경우 기업회계기준에 따라 처리되고 있으며, 이들이 관리·운영하고 있는 주택금융신용보증기금, 부실채권정리기금, 구조조정기금, 예금보험기금, 예금보험기금채권상환기금 회계의 경우 국가회계기준에 따라 처리되고 있음.

3. 신용보증기금의 신용보증기금 회계와 산업기반신용보증기금 회계는 국가회계기준에 따라 처리되고 있으며, 중소기업매출채권보험계정은 기업회계기준에 따라 처리되고 있음.

자료: 2007~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

예금보험기금은 2011년 10조 9,641억원의 손실을 시현하여 1조 3,834억원의 이익을 냈던 2010년에 비해 12조 3,475억원 재정운영결과가 감소하였는데, 이는 2011년 영업정지된 16개 상호저축은행의 정리작업으로 인한 것이다.

한국자산관리공사가 관리·운영하는 구조조정기금은 저축은행으로부터의 부실화된 부동산PF(Project Financing, 이하 PF)대출채권 인수규모가 2010년의 3차 인수시보다 2011년의 4차 인수시 1.4조원 감소하여 재정운영결과가 개선되었다.

기술신용보증기금과 신용보증기금은 보증회계준칙 제정으로 인해 전년도와 달리 정상보증에도 보증충당부채를 설정하여 전년도에 비해 재정운영결과가 감소하였고, 무역보험기금은 중소기업의 보험사고 증가에 따른 보험금 지급액 및 책임준비금 적립액의 증가 때문에 2010년 수익성이 악화되었는데 그로 인한 일시적인 효과로 인해 2011년에는 수익성이 오히려 개선된 것으로 나타났다.

[표 2] 기금관리형 준정부기관인 금융공공기관의 당기순이익 및 재정운영결과

(단위: 억원, %)

기관명	기금	당기순이익		재정운영결과			증감액	증감률
		2007	2008	2009	2010	2011		
무역보험공사	무역보험기금	1,134	-4,311	-3,129	-7,493	-2,401	5,092	-68.0
한국주택금융공사	주택금융신용보증기금	-819	594	5,583	5,497	5,116	-381	-6.9
기술신용보증기금	기술신용보증기금	-3,093	-3,114	2,405	1,002	-203	-1,205	-120.3
신용보증기금	산업기반신용보증기금	97	128	52	182	265	83	45.6
	신용보증기금	-4,368	-7,118	5,955	1,129	-451	-1,580	-139.9
한국자산관리공사	부실채권정리기금	11,571	9,194	2,064	9,755	614	-9,142	-93.7
	구조조정기금	—	—	-67	-531	344	875	164.8
예금보험공사	예금보험기금	6,345	9,275	4,985	13,834	-109,641	-123,475	-892.5
	예금보험기금	19,454	-264	8,224	7,990	795	-7,195	90.0
	채권상환기금							
합 계		30,321	4,384	24,075	32,428	-106,251	-138,679	—

주: 1. 증감액과 증감률은 2010년 대비 2011년 변동분으로 계산함.

2. 한국주택금융공사, 한국자산관리공사, 예금보험공사의 고유사업 회계의 경우 기업회계기준에 따라 처리되고 있으며, 이들이 관리·운영하고 있는 주택금융신용보증기금, 부실채권정리기금, 구조조정기금, 예금보험기금, 예금보험기금채권상환기금 회계의 경우 국가회계기준에 따라 처리되고 있음.

3. 신용보증기금의 신용보증기금 회계와 산업기반신용보증기금 회계는 국가회계기준에 따라 처리되고 있으며, 중소기업매출채권보험계정은 기업회계기준에 따라 처리되고 있음.

자료: 2007~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

상호저축은행의 영업정지와 관련된 정리업무에 투입된 자금을 조달하기 위해 예금보험공사가 관리·운영하는 예금보험기금의 부채가 2010년 15억원에서 2011년 16조 3,611억원까지 16조 3,596억원 증가하여, 예금보험공사의 부채가 전년대비 크게 증가하였다.

[표 3] 금융공공기관(고유사업, 기금계정 포함)의 자산 및 부채 현황

(단위: 억원, %)

		2007	2008	2009	2010	2011	증감액	증감률
예금보험공사	자산	258,311	164,567	215,918	233,784	227,372	-6,412	-2.7
	부채	318,731	289,641	286,862	272,231	404,884	132,653	48.7
한국수출입은행	자산	236,394	359,819	420,278	466,895	551,333	84,439	18.1
	부채	187,039	308,916	355,645	401,666	476,240	74,574	18.6
한국정책금융공사	자산	—	—	405,087	523,437	626,952	103,515	19.8
	부채	—	—	223,882	336,189	401,938	65,749	19.6
한국주택금융공사	자산	24,115	41,539	55,301	71,960	89,836	17,876	24.8
	부채	13,310	25,939	29,526	40,385	48,648	8,263	20.5
신용보증기금	자산	46,640	50,158	78,835	83,046	90,043	6,997	8.4
	부채	6,546	8,688	9,857	12,140	17,433	5,293	43.6
기술신용보증기금	자산	16,801	20,519	29,458	30,933	33,177	2,244	7.3
	부채	2,340	3,222	2,504	2,798	4,979	2,181	78.0
한국자산관리공사	자산	109,671	60,596	92,266	125,538	116,895	-8,643	-6.9
	부채	43,960	26,368	46,301	82,879	84,311	1,431	1.7
한국무역보험공사	자산	25,854	39,525	30,123	26,853	26,147	-706	-2.6
	부채	6,031	24,235	12,836	15,312	15,928	616	4.0
한국투자공사	자산	958	1,102	1,572	1,663	1,696	34	2.0
	부채	60	102	292	276	182	-94	-34.1
합 계	자산	718,744	737,825	1,328,838	1,564,109	1,763,451	199,345	—
	부채	578,017	687,111	967,705	1,163,876	1,454,543	290,666	—

주: 증감액과 증감률은 2010년 대비 2011년 변동분으로 계산함.

자료: 2007~2011년 공공기관 결산서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국정책금융공사는 지분법적용주식의 평가금액 증가와 대출의 증가로 인해 자산이 2010년말에 비해 10조 3,515억원 증가하였으며, 대출자금을 채권발행으로 조달하여 부채가 6조 5,749억원 증가하였다. 한국수출입은행 역시 대출이 증가하고 이를 외부차입으로 조달하여 자산과 부채가 모두 증가하였다.

한국주택금융공사는 지분법적용주식의 평가금액 증가와 주택저당대출채권매입액 등의 증가로 인해 자산이 전기 대비 1조 7,876억원 증가하고 주택저당채권담보부채권의 발행으로 부채가 8,263억원 증가하였다.

한국자산관리공사가 관리하는 부실채권정리기금은 2002년 11월 부실채권 인수업무가 종료된 후 2012년 11월 기금운용이 종료되는 기금으로써 전년대비 1조 6,848억원의 자산이 감소하였고, 구조조정기금은 2009년 설립되어 저축은행으로부터 부실 PF부동산대출채권을 인수함으로써 자산과 함께 부채가 각각 1조 3,757억원, 1조 2,789원 증가하였다.

한국투자공사의 2011년 말 고유자산 1,696억원 중 82.6%를 현금 및 예치금이 차지하고 있으며, 상기 현금 및 예치금은 주로 은행의 정기예금 등으로 운용하고 있다.

[표 4] 한국투자공사 운용자산의 투자유형 별 투자원금 및 손익

(단위: 억달러)

	투자원금				순자산가치				손익			
	전통 자산	전략적 투자	대체 투자	합계	전통 자산	전략적 투자	대체 투자	합계	전통 자산	전략적 투자	대체 투자	합계
2007	148	—	—	148	155	—	—	155	7	—	—	7
2008	228	20	—	248	206	10	—	216	-22	-10	—	-32
2009	264	20	5	289	280	11	5	296	16	-9	0	7
2010	299	23	13	335	341	14	15	369	42	-10	2	34
2011	364	29	22	415	391	14	24	429	27	-15	2	14

주: 상기 손익은 각 연도말 누적기준임.

자료: 한국투자공사 제출 자료.

한국투자공사는 2006년 11월부터 투자업무를 개시하여 기획재정부와 한국은행으로부터 자산을 위탁 받아 운용하고 있으며, 2011년 말까지 원금기준으로 415억 달러를 위탁받았다. 공사는 위탁받아 운용하고 있는 상기 자산으로부터 2011년 말

까지 누적으로 14억 달러의 수익을 실현하였는데, 이중 주식, 채권 등 전통자산 운용에서 발생한 수익이 27억 달러이고 전략적 투자에서는 15억 달러의 손실이 발생하였다.

전체 운용자산의 대부분을 차지하는 전통자산에 대한 2011년 투자수익률은 -3.32%로서 벤치마크수익률인 -2.43%에 미달했으며, 2011년 말 기준 누적수익률은 16.09%로서 연환산 시 2.93%의 수익률을 실현하였다. 전략적 투자금액 중 BOA에의 투자액 20억 달러에 대한 누적 손실 금액은 2011년 말과 2010년 말 각각 15억 달러, 12.6억 달러로서, 해당 투자건에 대하여 전년보다 손실액이 2.4억 달러 더 커졌다.

[표 5] 한국투자공사 전통자산 수익률

(단위: %, %p)

	전체			주식			채권		
	투자 수익률 (a)	운용 기준 (b)	초과 수익률 (a - b)	투자 수익률 (a)	운용 기준 (b)	초과 수익률 (a - b)	투자 수익률 (a)	운용 기준 (b)	초과 수익률 (a - b)
2007	7.4	7.65	-0.25	5.19	6.38	-1.19	9.91	9.81	0.09
2008	-14.52	-13.86	-0.66	-41.43	-41.32	-0.11	2.27	3.56	-1.29
2009	18.67	17.24	1.42	31.96	32.2	-0.23	8.52	6.81	1.71
2010	8.46	8.41	0.05	11.71	12.39	-0.68	5.6	5.25	0.35
2011	-3.32	-2.43	-0.9	-10.26	-9.27	-0.99	3.94	4.64	-0.71
누적 수익률	2.93	3.12	-0.2	-4.21	-3.57	-0.65	6.25	6.31	-0.06

주: 누적수익률은 최초 투자 이후 연환산 수익률임.

자료: 한국투자공사 제출 자료.

다. 예금보험공사의 사전감독 기능 적극적 행사 필요

(1) 상호저축은행 정리 현황

2005년 이후 저금리 기조의 지속으로 인한 부동산 경기 활황, 저축은행들의 영업력 제고를 위한 각종 규제완화 정책 등에 힘입어 저축은행들의 경영이 다소 개선되는 모습을 보였으나, 2008년 글로벌 금융위기의 여파로 부동산 경기가 침체되면서 그동안 급증하였던 부동산 PF대출이 급속히 부실화되어 2011년에 16개, 2012년 상반기에 4개의 저축은행이 영업정지 되었다. 이 과정에서 예금보험공사는 예금보험기금에서 영업정지된 저축은행 예금자에 대한 보험금을 지급하고 부실저축은행을 정리하기 위한 자금을 투입하였다.

예금보험공사가 관리·운용하는 예금보험기금에는 은행, 투자매매업자·투자중개업자, 생명보험회사, 손해보험회사, 종합금융회사, 상호저축은행 권역별로 각각 계정이 설치되어 구분 계리되고 있다. 그러나 기존의 예금보험기금 내 상호저축은행 계정은 2003년 출범 이후 2009년 말까지 발생한 16개 저축은행의 보험사고로 인한 누적손실이 2010년 말 2.8조원으로서, 추가적인 저축은행 구조조정 발생시 상호저축은행계정을 통해 자금을 조달하기 어려운 상황이었다.

[표 6] 2011년 예금보험기금 계정별 재무현황

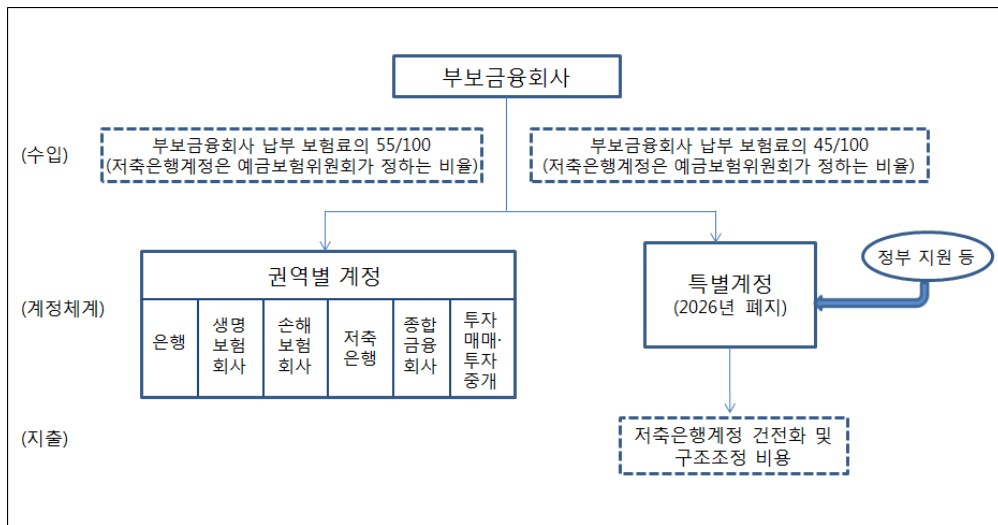
(단위: 억원)

	은행	생명보험 회사	손해보험 회사	종합금융 회사	투자매매 ·투자중개	저축은행	저축은행 특별계정
자산	52,169.7	32,859.0	7,259.0	248.1	3,018.4	7,391.0	62,532.4
부채	23.9	0.0	0.0	5.0	0.0	26,027.0	181,508.1
자본	52,145.8	32,859.0	7,259.0	243.1	3,018.4	-18,636.0	-118,975.7
당기순이익	5,072.2	1,103.9	285.9	5.3	102.8	2,764.0	-118,975.6

자료: 예금보험공사 제출 자료.

따라서 2011년 1월 이후 발생한 상호저축은행 부실을 정리하기 위하여 2011년 3월 신설된 「예금자보호법」 제24조의4에 따라서 운영시한이 2026년 12월 31일까지 인 상호저축은행 구조조정 특별계정²⁾(이하 ‘저축은행 특별계정’)을 설치하고 저축은행 보험사고에 따른 지원금을 저축은행 특별계정에서 지출³⁾하였다.

[그림 1] 상호저축은행 구조조정 특별계정 체계



자료: 예금보험공사 제출 자료.

- 2) 「예금자보호법」 제24조의 4(상호저축은행 구조조정 특별계정의 설치 등) ① 공사는 제24조의3 제2항에 따라 예금보험기금에 설치된 상호저축은행계정의 건전화를 지원하기 위하여 예금보험기금에 상호저축은행 구조조정 특별계정(이하 “특별계정”이라 한다)을 설치하고, 제24조의3 제2항에 따른 예금보험기금의 각 계정과 구분하여 처리하여야 한다.
- 3) 저축은행 특별계정의 자금지원 방식

	주요 내용
보험금	보험사고 발생시 해당 저축은행의 예금자 등의 청구에 의해 예금보호한도(1인당 원금과 소정의 이자를 합하여 5천만원) 내에서 예금자들에게 보험금 지급
가지급금	보험사고 발생 직후 보험금의 일부(1인당 2천만원 한도)를 우선지급
개산지급금	보험금을 지급하며 보험사고와 관련된 예금 등 채권을 매입하는 경우, 예금보호한도를 초과하는 예금자 등의 청구에 의해 개산지급금 지급
출자	정리금융기관(가교저축은행) 설립 및 운영에 관한 자본금을 지원
출연	부실저축은행을 계약이전하여 정리할 경우 계약이전을 받는 저축은행에게 순자산부족액을 지원
대출	부실저축은행을 계약이전하여 정리할 경우 계약이전을 받는 정리금융기관(KR&C)에게 인수 대금을 대출

저축은행 특별계정은 2011년 영업 정지된 저축은행에 15조원을 투입할 경우, 정부의 지원 없이 부보금융기관들로부터의 보험료 수입과 자금을 투입한 저축은행으로부터의 회수금액, 자산운용수익 등으로 조달금액의 원리금을 2026년 12월 31일까지 모두 상환 가능하다는 계획⁴⁾에 따라 설치·운영되고 있다.

따라서 2012년에 영업 정지된 4개 저축은행의 정상화에 투입될 것으로 예상되는 6.3조원의 자금을 추가로 조달하기 위한 대책이 필요한데, 특별계정 운영기한을 5년 연장할 경우 약 6.5조원의 자금을 추가로 조달 가능할 것으로 예상되어 저축은행에 추가로 투입될 자금을 조달하기 위해서는 특별계정의 운영기한을 5년 연장해야 한다.⁵⁾ 추후 영업 정지되는 저축은행이 추가로 발생하거나 당초 예상보다 저축은행 정상화에 투입되는 자금이 늘어난다면 자금 상환에 차질이 발생하므로 이에 대한 대책이 필요하다.

2011년 중 보험사고가 발생한 16개 저축은행의 정리를 위해 2012년 4월말까지 지원한 금액은 총 15.7조원으로서 0.5조원이 추가로 투입될 것으로 예상된다. 공사는 신속한 자금 지원을 위하여 일단 부보금융회사와 차입한도거래를 사전에 설정하여 차입한 후, 예금보험기금채권을 발행하여 차입금을 상환함으로써 저축은행 특별계정의 조달비용을 낮추고자 했는데, 공사는 2011년 12월부터 정부 보증이 없는 예금보험기금채권 발행으로 8.9조원을 조달하였다.

예금자보호법에 의하면 정부는 예금보험기금채권의 원리금 상환에 대하여 보증할 수 있으며⁶⁾ 예금보험기금채권상환채권의 경우 정부보증채권의 형태로 발행되고 있다. 정부보증채권의 형태로 발행되고 있는 예금보험기금채권상환채권의 경우 2011년 말부터 정부무보증채로 발행되고 있는 예금보험기금채권보다 0.02~0.12%정

4) <산출의 전제조건>

- ① 부보예금증가율
(2011~2015년): 은행 6.65%, 금투 8.00%, 생보 7.3%, 손보 14.1%, 종금 17.4%, 저축은행 0%
(최근 5년간 평균 감안)
(2016년 이후): 전업권 6.74% (공적자금재계산방식 준용)
 - ② 조달비용: 5.0%
 - ③ 회수율: 34%, 운용수익률: 4.5%
 - ④ 특별계정 수입: 권역별 예보료 45%, 저축은행 예보료 100%
- 5) 특별계정의 운영기한을 5년 연장하기 위한 「예금자보호법」 개정안이 2011년 10월에 발의되었으나 18대 국회의 임기 만료로 폐기되었다.
- 6) 「예금자보호법」 제26조의2(예금보험기금채권의 발행등) ⑤ 정부는 예금보험기금채권의 원리금 상환에 대하여 보증할 수 있다.

도 낮은 금리로 발행되거나 유통되어 정부의 보증으로 자금의 조달비용이 낮아지는 효과가 있다. 정부가 저축은행 부실에 대한 감독책임에서 자유로울 수 없다는 점과 여전히 저축은행 부실과 관련한 불확실성이 커서 가장 효율적이고 신속한 해결이 필요하다는 점을 고려한다면, 정부가 예금보험기금채권의 원리금 상환에 대하여 보증함으로써 사전에 조달비용을 더 낮춰 기금안정화를 도모하는 것이 바람직해 보인다.

그러나 정부가 예금보험기금채권의 원리금 상환을 보증하려면 「국가재정법」 제92조7)와 「국가재정법 시행령」 제44조8)에 따라 국회의 동의를 얻어야 하는데, 이는 채권을 발행하기 전에만 가능하므로 자금조달 비용을 낮추기 위해서는 추후 발행예정인 예금보험기금채권부터라도 정부보증채 형태로 발행하는 것을 검토할 필요가 있다.

[표 7] 저축은행 특별계정의 자금 조달 및 지원 현황

(단위: 조원)

지원		조달		
대상 및 내역	금액	조달방법	금액	
16개 저축은행	출자·출연	12.3	계정간 차입	1.8
	보험금 및 가지금금	3.2	부보증금융회사차입	4.6
			예금보험기금채권발행	8.9
대출 등	0.2	보험료 수입 등	0.4	
총 계	15.7	총 계	15.7	

주: 1. 2012년 4월말 기준 금액임.

2. 2011년 중 보험사고가 발생한 16개 저축은행의 정리를 위해 투입된 자금이며, 0.5조원이 추가로 지출될 것으로 예상됨.

자료: 예금보험공사 제출 자료.

7) 「국가재정법」 제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

8) 「국가재정법 시행령」 제44조(국가보증채무의 부담 및 관리) ① 채무의 이행에 대한 국가의 보증을 받고자 하는 채무자 또는 채권자는 사업내용과 그 보증을 받고자 하는 채무(이하 “주채무”라 한다)의 범위·채권자명·채무자명·상환 또는 회수계획 등 필요한 사항에 대하여 미리 소관 중앙관서의 장의 의견을 받아 채무보증신청서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 신청서를 받은 경우에는 그 주채무를 국가가 보증할 필요가 있다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 법 제92조 제1항에 따른 국회의 동의를 얻기 위하여 필요한 절차를 이행하여야 한다.

예금보험공사가 2011년 영업정지된 저축은행에 투입한 금액과 정리방식 등의 세부현황은 [표 5]와 같으며, 2012년 4월말 기준으로 총 투입금액은 15.7조원이다.

[표 8] 2011년 영업정지된 저축은행의 정리현황

(단위: 억원)

저축은행명	영업정지일	정리방식	계약이전일	최종인수자	기금투입액
삼화	2011. 1.14.	제3자 계약이전	2011. 3.16.	우리금융지주	5,937
부산2	2011. 2.19.	제3자 계약이전	2011. 8.26.	대신증권	18,544
중앙부산	2011. 2.19.				2,557
도민	2011. 2.23.				824
대전	2011. 2.17.	가교(예나래) 저축은행 계약이전	2011. 9. 5.	—	9,817
전주	2011. 2.19.	가교(예쓰)	2011. 9. 5.	—	2,171
보해	2011. 2.19.	저축은행 계약이전			8,548
경은	2011. 8. 5.	가교(예솔) 저축은행 계약이전	2011.10.19.	—	1,267
부산	2011. 2.17.	가교(예솔) 저축은행 계약이전	2011.11.23.	—	31,543
토마토	2011. 9.18.	제3자 계약이전	2012. 1. 2.	신한금융지주	28,963
제일	2011. 9.18.	제3자 계약이전	2012. 1.13.	KB금융지주	23,359
제일2	2011. 9.18.	제3자 계약이전	2012. 2. 8.	하나금융지주	2,569
에이스	2011. 9.18.				11,111
프라임	2011. 9.18.	제3자 계약이전	2012. 1. 2.	BS금융지주	5,924
파랑새	2011. 9.18.				2,413
대영	2011. 9.18.	기존 대주주에 의한 M&A	—	현대증권	1,426
합 계					156,973

주: 1. 기금투입액은 2012년 4월말 현재 출자, 출연(정산액 포함), 보험금, 개산지급금, KR&C 대출금의 합.

2. 하반기 영업정지된 토마토저축은행, 제일저축은행, 제일2저축은행, 에이스저축은행, 프라임저축은행, 파랑새저축은행의 경우 4월말 현재 정산이 완료되지 않아, 정산에 따라 기금투입액 증가할 수 있음.

3. 대영저축은행의 경우 가지급금 1,426억을 지급하고 현대증권으로부터 전액 회수하였음.

자료: 예금보험공사 제출 자료.

예금보험공사가 관리·운영하는 예금보험기금의 2011년 재정운영결과는 11조 원 손실로서 2010년의 1.4조원 이익보다 12.4조원 감소하였는데, 이는 2011년 영업 정지된 상호저축은행의 정리와 관련한 자금조달 이자비용 1,817억원, 대손상각비 6.5조원과 추가로 지출될 것이 예상되는 5.8조원을 지급준비금으로 계상한 것에 기 인한다.

(2) 예금보험공사의 단독조사권

예금보험공사는 「예금자보호법」 제21조⁹⁾에 따라 부보금융회사를 조사하거나 금융 감독원장에게 검사를 요청할 수 있고, 부실금융기관이나 부실우려금융기관을 결정 할 수 있다. 그러나 공사는 저축은행 부실과 관련한 조사를 하거나 금융감독원에 검사를 요청한 적이 없고, 부실금융기관이나 부실우려금융기관을 결정한 적도 없다.

공사의 단독조사권은 2012년 3월 26일 예금자보호법 시행령이 개정되기 전까

9) 「예금자보호법」 제21조(부보금융기관에 대한 자료제출요구 등) ① 공사는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대하여 제2조 제5 호의 규정에 의한 부실금융기관 또는 제2조 제5호의2의 규정에 의한 부실우려금융기관의 결정, 제30조 및 제30조의3의 규정에 의한 보험료 및 특별기여금의 산정 및 수납, 제31조 및 제32조의 규정에 의한 보험금등의 계산 및 지급, 제35조의2 내지 제38조의 규정에 의한 부실금융기관의 정리 등의 업무 수행을 위하여 필요한 범위 안에서 그 업무 및 재산상황에 관련된 자료의 제출 을 요구할 수 있다. ② 공사는 제1항의 규정에 의하여 제출된 자료 등을 기초로 하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 부실우려가 있다고 인정되거나, 제5항의 규정에 의한 확인이 이루어지지 아 니한 경우에는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두 는 금융지주회사의 업무 및 재산상황에 관하여 조사를 할 수 있다. ③ 공사는 예금자등의 보호와 금융제도의 안정성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 의하여 설립된 금융감독원 원장(이하 “금융감독원장”이라 한다)에 대하여 구체적인 범 위를 정하여 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대한 검사를 실시하고 그 결과를 송부하여 줄 것을 요청하거나 소속직원으로 하여금 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지 주회사에 대한 검사에 공동으로 참여하도록 위원회의 의결을 거쳐 요청할 수 있다. 이 경우 요청 을 받은 금융감독원장은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제66조 제3항의 규정에 불구하고 이에 응하여야 한다. ④ 공사는 예금자등의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 금융 감독원장에 대하여 구체적인 범위를 정하여 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사 법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사와 관련된 자료를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 금융감독원장은 이에 응하여야 한다. ⑤ 공사는 부보금융기관의 보험사고 위험 여부 판단을 위하여 제4항의 규정에 의하여 제공받은 자료의 사실 여부에 대한 확인이 필 요하다고 인정되는 경우에는 금융감독원장에게 1월의 기간을 정하여 해당 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대한 검사 등을 통 하여 자료의 사실 여부를 확인하여 줄 것을 요청할 수 있다. ⑥ 공사는 제2항의 규정에 의한 조 사결과 보험사고의 위험이 있다고 판단되는 때에는 이를 금융위원회에 통보하고 적절한 조치를 취하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 금융위원회는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

지는 실질적으로 조사권을 행사할 실익이 없었다. 시행령 개정 전에 공사가 단독조사를 실시할 수 있는 저축은행은 BIS 자기자본비율이 5% 미만인 적기시정조치 대상으로 한정되어 있어서 이미 부실이 객관적으로 확인된 상태인 대상 저축은행을 조사할 실익이 없었다. 이러한 지적에 따라 개정¹⁰⁾된 시행령에 따르면 예금보험공사가 단독조사권을 행사할 수 있는 저축은행의 범위가 BIS 기준 자기자본비율이 ‘적기시정조치 기준(현행 5%)에 2%를 더한 비율 미만’이거나 3년 연속 당기순손실이 발생한 경우나 BIS 비율의 하락추세나 하락폭 등을 고려해 금융감독원과 협의하여 조사의 필요성이 있다고 인정되는 경우로 확대되었다.

부실금융기관은 금융위원회 또는 예금보험위원회가 결정하는데, 금융위원회의 구성위원과 예금보험위원회의 구성위원은 관련법상 상당부분 중복¹¹⁾되므로 부실금융기관 결정 문제는 예금보험위원회가 아니라 금융위원회에서 다루어져 왔고, 「예금자보호법」상 부실금융기관¹²⁾과 금융위원회가 적기시정조치를 취할 수 있는 「금융

10) 「예금자보호법 시행령」 제12조의2 (부실우려 인정기준) 법 제21조 제2항에서 “대통령령이 정하는 기준”이라 함은 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제10조 제2항의 규정에 의하여 금융위원회가 정하는 기준을 말한다. 다만, 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행의 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2007.2.28, 2008.2.29, 2012.3.26.>

1. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제10조 제2항에 따라 금융위원회가 정하는 기준에 해당하는 경우.
2. 자기자본비율이 제1호의 기준에 100분의 2를 더한 비율 미만인 경우.
3. 최근 3 회계연도 연속하여 당기순손실이 발생한 경우.
4. 공사가 자기자본비율의 하락추세 및 하락폭 등을 고려하여 금융감독원과 협의하여 조사의 필요성이 있다고 인정하는 경우.

「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제10조(적기시정조치) ② 금융위원회는 제1항에 따른 조치(이하 “적기시정조치”라 한다)를 하려면 미리 그 기준 및 내용을 정하여 고시(告示)하여야 한다.

11) 금융위원회와 예금보험위원회 구성위원

금융위원회 (「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제4조)	예금보험위원회 (「예금자보호법」 제8조)
기획재정부차관, 금융감독원원장, 예금보험공사 사장, 한국은행부총재, 금융위원회 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명, 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명	예금보험공사 사장, 금융위원회 부위원장, 기획재정부차관, 한국은행부총재, 금융위원회가 위촉하는 위원 1인과 기획재정부장관·한국은행 총재가 각각 추천하여 금융위원회가 위촉하는 위원 2인

12) 「예금자보호법」 제2조 5. “부실금융기관”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 부보금융기관을 말한다.
 가. 경영상태를 실사한 결과 부채가 자산을 초과하는 부보금융기관 또는 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하게 되어 정상적인 경영이 어렵게 될 것이 명백한 부보금융기관으로서 금융위원회 또는 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 결정한 부보금융기관.
 나. 예금 등 채권의 지급 또는 다른 금융기관으로부터의 차입금의 상환이 정지상태에 있는 부보금융기관.
 다. 외부로부터의 자금지원 또는 별도의 차입(정상적인 금융거래에서 발생하는 차입을 제외한다)이 없이는 예금 등 채권의 지급이나 차입금의 상환이 어렵다고 금융위원회 또는 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 인정한 부보금융기관.

산업의 구조개선에 관한 법률」상 부실금융기관¹³⁾의 정의가 같아서 예금보험위원회가 부실금융기관으로 결정하기 위한 요건 역시 이미 부실이 객관적으로 확인된 이후로서 해당 저축은행은 금융위원회가 부실금융기관으로 결정해 왔으므로 예금보험위원회가 결정할 여지는 별로 없었다고 볼 수 있다.

향후 예금보험공사는 단독조사권을 적극적으로 행사하여 사전감독 기능을 강화할 필요가 있다.

(3) 예금보험공사의 부실우려금융기관 결정과 관련한 사전감독기능

「예금자보호법」 제2조 5의2¹⁴⁾에 의한 부실우려금융기관은 부실금융기관이 될 가능성이 농후하다고 판단되는 금융기관에 대해 예금보험위원회가 단독으로 결정할 수 있다. 공사가 부실우려금융기관을 결정하기 위해서는 기초자료를 수집하기 위해 금융기관들을 조사할 수 있는 수단이 있어야 하는데, 예금자보호법 시행령이 개정되기 전 공사의 단독조사권 행사는 실질적으로 의미가 없었지만 「예금자보호법」 제21조¹⁵⁾에 따라 예금자보호 등을 위하여 필요한 경우 금융감독원장에게 검사를 요청하

-
- 13) 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제2조 2. “부실금융기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 금융기관을 말한다.
 가. 경영상태를 실제 조사한 결과 부채가 자산을 초과하는 금융기관이나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 부채가 자산을 초과하여 정상적인 경영이 어려울 것이 명백한 금융기관으로서 금융위원회나 「예금자보호법」 제8조에 따른 예금보험위원회가 결정한 금융기관. 이 경우 부채와 자산의 평가 및 산정(算定)은 금융위원회가 미리 정하는 기준에 따른다.
 나. 「예금자보호법」 제2조 제4호에 따른 예금등 채권(이하 이 조에서 “예금등 채권”이라 한다)의 지급이나 다른 금융기관으로부터의 차입금 상황이 정지된 금융기관.
 다. 외부로부터의 지원이나 별도의 차입(정상적인 금융거래에서 발생하는 차입은 제외한다)이 없는 예금등 채권의 지급이나 차입금의 상황이 어렵다고 금융위원회나 「예금자보호법」 제8조에 따른 예금보험위원회가 인정한 금융기관.
- 14) 「예금자보호법」 제2조 5의2. “부실우려금융기관”이라 함은 재무구조가 취약하여 부실금융기관이 될 가능성이 농후하다고 제8조의 규정에 의한 예금보험위원회가 결정하는 부보금융기관을 말한다.
- 15) 「예금자보호법」 제21조(부보금융기관에 대한 자료제출 요구 등) ① 공사는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대하여 제2조 제5호의 규정에 의한 부실금융기관 또는 제2조 제5호의2의 규정에 의한 부실우려금융기관의 결정, 제30조 및 제30조의3의 규정에 의한 보험료 및 특별기여금의 산정 및 수납, 제31조 및 제32조의 규정에 의한 보험금등의 계산 및 지급, 제35조의2 내지 제38조의 규정에 의한 부실금융기관의 정리 등의 업무 수행을 위하여 필요한 범위 안에서 그 업무 및 재산상황에 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다. ② 공사는 제1항의 규정에 의하여 제출된 자료 등을 기초로 하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 부실우려가 있다고 인정되거나, 제5항의 규정에 의한 확인이 이루어지지 아니한 경우에는 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사의 업무 및 재산상황에 관하여 조사를 할 수 있다. ③ 공사는 예금자등의 보호와 금융제도의 안정성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 의하여 설립된 금융감독원 원장(이하 “금융감독원장”이라 한다)에 대하여 구체적인 범위를 정하여 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지

거나 검사에 공동으로 참여할 수 있었다.

예금보험공사는 금융기관들을 조사할 수 있는 수단이 있음에도 불구하고, 부실우려금융기관으로 결정한 저축은행이 지금까지 한 곳도 없었다. 그러나 부실우려금융기관은 예금보험위원회만 결정할 수 있는 것인데, 그간 부실우려금융기관으로 결정된 저축은행이 한 곳도 없었다. 이것은 부실징후를 보이는 저축은행을 미리 점검할 수 있는 기회를 놓쳤다는 점에서 예금보험공사는 향후 사전 감시기능을 보다 적극적으로 행사할 필요가 있다.

이와 관련하여 금융위원회는 예금보험공사가 부실우려금융기관을 지정하기 위해서는 부실우려금융기관의 지정 요건과 절차 등에 대해서 예금자보호법이 구체적으로 규정되어 있어야 하므로 이에 대한 법의 보완이 필요하며, 부실우려금융기관으로 결정된 저축은행을 대외적으로 공표하는 경우 대규모 예금인출 사태 등으로 인해 부실우려금융기관에의 지원과 회생이라는 당초의 목적을 달성하기 어려우므로 부실우려금융기관으로 결정하더라도 대외적으로 발표하기는 곤란하다는 입장이다.

금융위원회는 「예금자보호법」에 규정되어 있는 부실우려금융기관의 결정이 실질적으로 부실징후를 보이는 저축은행을 미리 점검하는 기능을 할 수 있도록 구체적인 지정 요건과 절차를 마련하고, 예금보험공사는 부보금융기관의 부실징후를 상시적으로 감시할 필요가 있다. 부실우려금융기관으로 결정된 저축은행을 대외적으로 발표하는 경우 예금인출 등의 부작용이 우려된다면 국회 관련 상임위원회 등에 비공개로 보고하는 방안도 검토할 필요가 있다.

주회사에 대한 검사를 실시하고 그 결과를 송부하여 줄 것을 요청하거나 소속직원으로 하여금 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대한 검사에 공동으로 참여하도록 위원회의 의결을 거쳐 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 금융감독원장은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제66조 제3항의 규정에 불구하고 이에 응하여야 한다. ④ 공사는 예금자등의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 금융감독원장에 대하여 구체적인 범위를 정하여 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사와 관련된 자료를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 금융감독원장은 이에 응하여야 한다. ⑤ 공사는 부보금융기관의 보험사고 위험 여부 판단을 위하여 제4항의 규정에 의하여 제공받은 자료의 사실 여부에 대한 확인이 필요하다고 인정되는 경우에는 금융감독원장에게 1월의 기간을 정하여 해당 부보금융기관 및 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사 등으로 두는 금융지주회사에 대한 검사 등을 통하여 자료의 사실 여부를 확인하여 줄 것을 요청할 수 있다. ⑥ 공사는 제2항의 규정에 의한 조사결과 보험사고의 위험이 있다고 판단되는 때에는 이를 금융위원회에 통보하고 적절한 조치를 취하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 금융위원회는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

(4) BIS비율의 신뢰성 문제

예금보험공사의 단독조사권 행사가능 기준과 적기시정조치의 기준이 되는 BIS기준 자기자본비율(이하 'BIS비율')이 금융감독원의 검사를 전후하여 크게 달라지는 경우가 많아서 이로 인한 혼란이 더욱 가중되어 왔다.

[표 9] 2011년 이후 영업정지 저축은행의 금융감독원 검사 전·후 BIS 비율

(단위: %)

저축은행명	영업정지일	BIS비율 산정기준일	검사전 BIS비율	검사후 BIS비율
삼화	2011. 1.14.	2010. 6 말	6.00	-1.42
부산	2011. 2.17.	2010.12 말	5.13	-50.29
대전	2011. 2.17.	2010.12 말	-3.18	-25.29
부산2	2011. 2.19.	2010.12 말	6.00	-43.35
중앙부산	2011. 2.19.	2010.12 말	3.54	-28.48
전주	2011. 2.19.	2010.12 말	5.56	-11.56
보해	2011. 2.19.	2010.12 말	-1.09	-91.35
도민	2011. 2.22.	2010.12 말	3.81	-5.52
경은	2011. 8. 5.	2011. 3 말	8.85	-2.83
프라임	2011. 9.18.	2011. 6 말	-0.71	-4.14
파랑새	2011. 9.18.	2011. 6 말	8.16	-5.50
대영	2011. 9.18.	2011. 6 말	-4.24	-9.13
토마토	2011. 9.18.	2011. 6 말	8.39	-11.47
에이스	2011. 9.18.	2011. 6 말	6.89	-51.10
제일	2011. 9.18.	2011. 6 말	7.44	-8.81
제일2	2011. 9.18.	2011. 6 말	7.58	-0.63
솔로몬	2012. 5. 6.	2011.12 말	8.89	4.35
한국	2012. 5. 6.	2011.12 말	5.12	-1.36
미래	2012. 5. 6.	2011.12 말	5.67	-16.20
한주	2012. 5. 6.	2011.12 말	4.07	-37.32

주: 검사전 BIS비율은 상호저축은행이 외부감사인으로부터 감사·검토받은 재무제표를 근거로 자체적으로 계산하여 공시한 비율임.

자료: 금융감독원 제출 자료.

2012년 3월 26일 예금자보호법 시행령이 개정되기 전, 공사는 저축은행의 BIS 자기자본비율이 5% 미만인 적기시정조치 대상인 경우 단독조사권을 행사할 수 있었다.

BIS비율의 신뢰성을 확보하기 위한 조치로서 2011년 11월 금융위원회는 「상호저축은행감독규정」을 개정하였다. 감독규정이 개정되기 전에는 최근 사업연도 말 현재의 자산총액이 3천억원 이상인 상호저축은행¹⁶⁾이 BIS비율을 산정하여 보고할 경우 반기별로 재무제표에 대한 외부감사인의 검토보고서를 첨부하도록 되어 있었으나, 모든 상호저축은행이 BIS비율을 산정·보고할 경우 분기별로 재무제표에 대한 외부감사인의 검토보고서를 첨부하도록 개정되었다.

[표 10] 상호저축은행 감독규정

개정 전	개정 후
제44조(건전성비율) ④ 최근 사업연도말 현재의 자산총액이 3천억원 이상인 상호저축은행이 제3항의 규정에 따라 위험가중자산에 대한 자기자본비율을 산정하여 보고하는 경우 반기별로 재무제표에 대한 외부감사인의 검토보고서를 첨부하여야 한다. <신설 2006.8.31, 2008.2.27>	제44조(건전성비율) ④ 상호저축은행이 제3항의 규정에 따라 위험가중자산에 대한 자기자본비율을 산정하여 보고하는 경우 분기별로 재무제표에 대한 외부감사인의 검토보고서를 첨부하여야 한다. <신설 2006.8.31, 2008.2.27, 2011.11.21>

자료: 상호저축은행 감독규정.

그러나 2011년 이후 2012년 상반기까지 영업정지 된 20개의 저축은행들은 모두 자산총액이 3천억원 이상으로서, 감독규정이 개정되기 이전부터 이미 반기마다 외부감사인의 재무제표에 대한 검토보고서를 제출해 왔던 은행들이다.

여기서 알 수 있듯이 이번 감독규정의 개정으로 인한 재무제표에 대한 외부감사인의 검토보고서를 제출해야 하는 저축은행의 자산총액 기준 강화 부분이 BIS비율의 신뢰성을 강화할 수 있는 근본적인 해결책은 될 수 없을 것이며, 제출주기를 반기에서 분기별로 단축한 것 역시 감독당국의 제대로 된 감독 없이는 별 의미가 없을 것이다.

16) 저축은행중앙회가 집계하여 공개하고 있는 자료에 따르면, 2012년 3월말 현재 총 96개 저축은행 중 39개 은행이 자산총액 3천억원에 미달됨.

BIS비율은 제대로 작성된 재무제표 하에서의 기초자료에 BIS비율 산정공식을 적용함으로써 신뢰성 있는 결과를 얻을 수 있는 만큼, 감독당국의 재무제표에 대한 감사 및 검토단계에 대한 철저한 감독이 필요하다.

라. 한국자산관리공사의 저축은행 부실PF대출채권 매입 방식 개선 필요

한국자산관리공사는 상호저축은행 부실사태와 관련하여 저축은행의 경영정상화를 지원하기 위하여 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」 제4조¹⁷⁾와 동법시행령 제4조¹⁸⁾에 따라 2008년 12월부터 2011년 6월까지 4차에 걸쳐 총 7.4조원의 부동산PF대출채권(이하 'PF채권')을 5.5조원에 인수하였다. 3회차 인수시 2단계 유동화 방식¹⁹⁾으로 매입한 원금기준 290억원의 PF채권을 제외하고는 모두 사후정산방식²⁰⁾으로 인수하였다.

-
- 17) 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」 제4조(부실자산의 정리를 위한 수입·인수 등) ① 금융회사등은 보유하고 있는 부실자산을 신속하게 정리하기 위하여 한국자산관리공사에 부실자산의 정리[채권의 회수·추심(推尋) 또는 재산의 매각을 말한다. 이하 같다]를 위탁하거나 그 인수를 요청할 수 있다. ② 한국자산관리공사는 제1항에 따라 금융회사등으로부터 부실자산의 정리를 수입(受任)하거나 그 인수를 요청받았을 때에는 부실자산이 신속하게 정리될 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 한국자산관리공사가 제1항에 따라 수입하거나 인수하는 방법·절차, 인수의 우선순위·기준 등 수입 및 인수에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 18) 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 시행령」 제4조(부실자산의 인수방법·절차) ① 금융기관이 법 제4조 제1항의 규정에 의하여 부실자산의 인수를 요청하는 경우에는 공사는 인수가격 등 인수조건을 당해 금융기관과 협의하여 인수계약을 체결하고 다음 각호의 방법으로 당해 부실자산을 인수한다. 1. 부실채권: 채권원인서류의 수령 및 담보물권의 이전 2. 비업무용자산: 소유권이전 ② 공사는 제1항의 규정에 의한 방법외에 금융기관·공사 및 채무자(채무자가 담보물건의 소유자가 아닌 경우에는 담보물건의 소유자를 포함한다) 간의 계약에 의하여 금융기관의 부실채권의 전부 또는 일부를 양수하고, 당해 부실채권의 담보물건의 소유권을 이전받아 부실채권을 정산하는 방법으로 부실채권을 인수·정리할 수 있다.
- 19) 저축은행이 보유하고 있는 PF채권을 매입대금 사후정산 방식으로 인수(1단계) 후 유동화전문회사를 설립하고 공사가 보유한 PF채권을 유동화전문회사에 양도(2단계)하여 구조화하는 방식
- 20) 계약 체결시 개산매입대금을 우선 지급한 후 실제 회수대금과 비교하여 차액을 사후정산하는 방식이다. 1·2차 PF채권 인수는 미매각채권 환매 조건이므로 공사의 회수실적에 따라 최종매각금액이 사후적으로 조정될 수 있고, 3·4차 인수채권의 경우 저축은행이 미매각채권에 대하여 우선매수청구권을 가지며 저축은행이 이를 행사하지 않을 경우 공사와 사후정산을 하게 된다.

[표 11] 저축은행 부동산PF대출채권 인수 현황

(단위: 억원)

회차 (인수시기)	인수방식	은행갯수	채권원금	매입액	당초정산기한
1차 (2008.12)	사후정산	30	5,023	2,638	2011.12.30.
2차 (2009. 3)	사후정산	51	12,416	10,627	2012. 3.18.
3차 (2010. 6)	사후정산	62	37,223	27,529	2013. 6.30.
	2단계유동화	2	290	231	
4차 (2011. 6)	사후정산	44	18,911	13,866	2014.12.30.
합 계		68	73,863	54,891	—

주: 3회차 인수건 중 2단계 유동화방식으로 인수한 PF채권은 2010년 12월 15일 유동화 및 정산 완료됨.
자료: 한국자산관리공사 제출 자료.

2012년 3월말 현재 매입했던 PF채권 중 1.6조원(매입액 기준 1.1조원)을 회수하고 5.8조원(매입액 기준 4.4조원)을 보유·관리 중이다. 2단계 유동화방식의 3차 인수채권은 모두 회수하고 사후정산 방식의 인수채권만 남아 있는데, 1차에서 3차에 걸쳐 인수한 채권 중에서 영업정지된 저축은행과 정산기한 연장 미희망 저축은행의 채권 1.3조원을 제외하고는 당초 약정한 정산기한을 연장하였다.

[표 12] 저축은행 부동산PF대출채권 보유 현황

(단위: 억원)

회차 (인수시기)	인수방식	은행갯수	채권원금	매입액	정산기한	
					당초	연장 후
1차 (2008.12)	사후정산	14	1,521	852	2011.12.30.	2013.12.30.
2차 (2009. 3)	사후정산	38	8,516	7,458	2012. 3.18.	2014. 3.18.
3차 (2010. 6)	사후정산	12	6,723	4,971	2013. 6.30.	—
		6	796	566		2015. 6.30.
		47	24,208	17,919		2014.12.30.
4차 (2011. 6)	사후정산	42	16,037	11,732	2014.12.30.	—
합 계		62	57,801	43,495	—	—

주: 2012년 3월말 현재 보유현황임.
자료: 한국자산관리공사 제출 자료.

한국자산관리공사가 저축은행들로부터 PF채권 매입시, 매입금액 산정 기준은 「상호저축은행업감독규정」의 대손충당금 적립기준을 반영하여 [표 13]과 같이 결정하였다.

공사는 저축은행으로부터 PF채권을 매입하면서 결정된 매입대금을 구조조정기금채권(이하 ‘기금채’)이나 자산관리공사채권(이하 ‘공사채’)을 사모 형태로 발행하여 그 발행된 채권으로 지급하며, 해당 기금채와 공사채에는 질권을 설정한다. 따라서 약정한 정산기한이 도래하면 공사가 질권 설정해 두었던 기금채와 공사채를 상계하고, 그동안 회수한 PF채권과 관련해서는 저축은행과 정산하고 미회수된 PF채권은 저축은행이 다시 가져가게 된다. 즉, 공사는 저축은행으로부터 PF채권을 매입하면서 자금을 투입하지 않고 대손의 염려도 없으므로 실질적으로 공사가 떠안게 되는 부담은 없다. 따라서 공사가 저축은행과 사후정산조건으로 PF채권을 매입함으로써 저축은행들이 부실화 된 PF채권과 관련한 손실을 사후정산기한까지 나눠서 인식할 수 있는 시간을 벌여주고 부실채권의 회수업무에 축적된 노하우를 가지고 있는 자산관리공사가 회수업무를 대행해 주는 역할을 하게 되는 것이다.

[표 13] 차수별 매입대금 산정기준

	1·2차	3·4차
고정이하	$(\text{회수예상가액} \times 70\%) + (\text{채권원금} - \text{회수예상가액}) \times 25\%$ 상호저축은행업감독규정 제38조21)의 자산건전성 분류에 따른 대손충당금 최소 적립비율을 감안하여 산정	(채권원금 - 대손충당금 적립액) 저축은행의 대손충당금 적립액이 20% 미만일 경우에는 20%로 하여 매입대금이 채권원금의 80% 이하가 되도록 조정
요주의·워크아웃·자체유동화	채권원금의 80~90%	채권원금의 70~80%

자료: 한국자산관리공사 제출 자료.

21) 「상호저축은행업감독규정」 제38조(대손충당금 등 적립기준) ① 법 제22조의2 제1항 제3호 및 시행령 제11조의3 제3항 제3호의 규정에 의한 상호저축은행의 대손충당금 적립기준은 다음과 같다. <개정 2002.4.2, 2004.3.17, 2005.12.29, 2008.2.27.> 3. 제1호 및 제2호의 규정에 불구하고 부동산프로젝트파이낸싱대출채권에 대하여는 다음 각목에서 정하는 금액을 대손충당금으로 적립하여야 한다. 가. “정상”분류 자산의 100분의 0.5이상(신용평가등급 BBB- 또는 A3- 이상 기업이 지급보증한 자산), 100분의 2이상 또는 100분의 3이상(최초 취급후 1년이상 경과한 자산). 나. “요주의”분류 자산의 100분의 7이상(관련자산 아파트) 또는 100분의 10이상(관련자산 아파트 이외). 다. “고정”분류 자산의 100분의 30이상. 라. “회수의문”분류 자산의 100분의 75이상. 마. “추정손실”분류 자산의 100분의 100.

저축은행은 PF채권 매각거래와 관련하여 사후정산 시 발생할 수 있는 손실가능성에 대비하여 손실충당금을 적립해야 하는데, 한국자산관리공사에의 매각금액이 유효담보가액²²⁾의 70%를 초과하는 금액을 매각일 다음 분기말부터 정산종료일이 속하는 직전 분기 말까지의 기간에 걸쳐 매분기 안분한 금액 이상을 손실로 계상하여 손실충당금을 적립하여야 한다.

만약 PF채권의 최종 정산가격이 유효담보가액의 70%에 못 미치는 경우, 저축은행들은 정산시점에서 그 차액을 한꺼번에 손실로 인식하여야 하며, 그 때까지 회수하지 못한 부실 PF채권은 저축은행이 다시 가져가게 된다.

금융감독원이 2011년 6월말 현재 감사보고서로 집계한 자료에 의하면²³⁾, 공사에 PF채권을 매각한 48개 저축은행이 기설정된 손실충당금 잔액은 총 8,057억원으로서 이에 대응되는 채권매입액은 4조 1,526억원이다.

경제적 실질에 따라서 회계처리를 하도록 되어 있는 국제회계기준 하에서는 한국자산관리공사가 저축은행이 보유하고 있는 PF채권을 사후정산 방식으로 매입하더라도 저축은행이 해당 PF채권을 계속 보유하고 있는 것과 같이 회계처리를 하도록 되어 있다. 따라서 국제회계기준을 적용하지 않는다면 저축은행은 한국자산관리공사에 사후정산방식으로 매각한 부실PF채권을 장부에서 없애고 부실자산과 관련된 손실을 정산기한까지 4~5년에 걸쳐 나눠서 인식할 수 있지만, 국제회계기준을 적용하면 매각채권을 장부에서 제거할 수 없고 부실자산과 관련된 손실을 한꺼번에 인식하게 되어 관련 부실이 일시에 드러나게 된다. 금융위원회는 당초 2011년부터 국제회계기준을 상장 저축은행에 적용하기로 했으나, 이를 5년간 유예해 줌으로써 결과적으로 상장 저축은행의 부실PF채권 관련 부실이 과소해 보이게 되었다.

부동산 시장이 침체되어 전망이 불투명한 상황에서 부실PF채권의 회수가 용이하지 않아 회수금액 또는 PF채권의 평가액이 유효담보가의 70%해당액보다 낮은 상태로 정산기한이 도래한다면 저축은행들이 부실PF채권과 관련하여 인식해야 하는 손실이 더 커지게 된다. 정산기한 도래 시 추가 손실을 감당할 여력이 충분치 않은 저축은행들의 추가 부실 문제에 대한 대책을 마련해야 할 것이다.

22) 유효담보가액은 최근 2년 이내 담보감정평가액 100%, 공시지가 100%(토지), 건물신축단가표 100%(건물), 시세 70%(아파트)이다.

23) 감사보고서로부터 얻을 수 있는 자료가 불완전하여 48개 저축은행에 대한 금액만 집계되었다. 한국자산관리공사로부터 수령한 2011년 12월말 기준 저축은행 매각 PF채권 관련 자료에 의하면, 2011년 12월말 기준 채권매입액은 63개 은행에 대한 4조 5,974억원이다.

마. 무역보험공사의 기금건전성 제고 필요

한국무역보험공사는 글로벌 경제위기로 인해 2009년 이후 보험금 지급액이 크게 증가하여 2008년 이후 매년 손실이 누적되고 있는 상황이며, 특히 무리하게 보증한 중소조선사들의 보험사고로 인한 보험금 지급액이 컸다.

이로 인해 기금누계액은 2007년 1조 9,823억원에서 2011년 1조 349억원으로 지속적으로 감소한 반면 경제위기 극복을 위해 보험·보증 지원을 적극적으로 확대함으로써 유효계약액은 2007년 54조 3,755억원에서 2011년 93조 4,970억원으로 대폭 증가하여, 기금의 재정건전성을 나타내는 척도의 하나인 기금배수가 2007년 27배에서 2011년 90배로 급등하였다.

[표 14] 무역보험기금 현황

(단위: 억원, 배)

	2007	2008	2009	2010	2011
무역보험지원	916,275	1,298,010	1,649,603	1,873,522	1,921,795
정부출연금	250	250	5,100	1,500	1,000
지급보험금	2,069	1,519	5,207	8,176	7,608
당기순이익	1,134	-4,311	-3,127	-7,493	-2,401
기금누계(a)	19,823	15,290	17,287	11,541	10,349
유효계약액(b)	543,757	716,906	875,821	903,837	934,970
기금배수(b/a)	27	47	50	78	90

자료: 한국무역보험공사 제출 자료.

기금총액에 비해 보험·보증을 과도하게 많이 지원할 경우 기금이 감당하기 어려운 수준의 보험금을 지급해야 하는 가능성이 커지므로 기금배수는 적정한 수준에서 관리되어야 한다. 무역보험기금은 「무역보험법」 제8조의 규정에 따라 기금배수를 규제하는 대신²⁴⁾ 보험계약 체결한도에 대하여 국회의 동의를 받도록²⁵⁾ 하고 있

24) 국책신용보증기관인 신용보증기금·기술신용보증기금은 기금의 건전성 유지를 위하여 운용배수 한도를 20배로 법률로 규정하고 있음.

25) 「무역보험법」 제8조(계약체결 한도) ① 지식경제부장관은 매년 무역보험계약 체결(제53조 제1항 제2호에 따른 수출신용보증계약 및 수출용 원자재 수입신용보증계약의 체결과 같은 조 제2항에 따른 부품·소재신뢰성보험계약의 체결을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 한도를 정한다. 다만, 대금결제 기간이 2년을 초과하는 중장기연불(中長期延拂) 수출거래를 대상으로 하는 무역보험은 무역보험계약 체결 한도의 범위에서 그 한도를 따로 정하여야 한다. ...중략... ③ 지

는데, 2011년도 무역보험계약 체결한도는 200조원으로서 2010년 190조원에 비해 5.3% 증가하였다.

기금의 재무상태가 악화됨에 따라 무역보험공사는 2011년 외부컨설팅을 의뢰하여 ‘무역보험운영 개선방안’을 마련하였는데, 주요내용은 2011년 90배인 기금배수를 2015년 52배까지 완화하는 중기 기금배수 목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 중장기 무역보험 인수목표를 2011년 190조원에서 연도별로 6~7조원씩(당초계획은 10조원) 증가시켜 합리적으로 조정하고 보험종목을 통폐합하며 높은 손해율을 보이고 있는 수출신용보증(선적잔)의 규모를 점진적으로 축소하며, 무역보험의 정책적 기능은 유지하되 평균사고율을 감안하여 보험료를 단계적으로 현실화하고 리스크관리 조직을 정비하는 등 자구책을 시행하는 동시에 수출기업의 보험료 인상부담을 감안하여 2012년~2015년 매년 1,400억원의 정부출연을 통해 기금건전성을 제고하는 것이다.

급격하게 높아진 기금배수는 국내기업이 무역보험공사의 보험증권으로 해외금융기관으로부터 자금을 조달할 경우 무역보험공사의 대외신인도를 악화시켜 조달비용을 증가시킬 수 있다. 특히 최근 해외 프로젝트는 대형화·장기화하는 추세로써 수출기업이 수주를 위한 경쟁력을 가지기 위해서는 기술력과 함께 자금조달 비용을 낮추는 것이 절대적으로 필요하다. 플랜트, 해외자원개발 등 대규모 프로젝트에 대한 금융을 제공하는 해외금융기관은 수출보험기관의 대외신인도를 감안하여 금리를 결정하게 되는데, 금액이 크고 사업기간이 장기인 이러한 사업들의 특성상 국내시중은행들이 감당하기 어려우므로 주로 무역보험기금이 보험·보증을 제공하게 되는데 기금의 대외신인도 악화는 대출금리 상승으로 이어져 우리나라 기업들의 해외경쟁력 저하를 초래할 수 있다. 무역보험기금의 규모와 재무건전성은 대외신인도에 큰 영향을 미치는 요소이므로 단기간에 급격히 증가한 기금배수는 우리 기업들의 자금조달 비용을 높이는 요인이 될 수 있다.

기금배수를 완화하여 재무건전성을 건전화하기 위하여 수입기반 다변화, 과도한 보험금 지급을 방지하기 위한 위험관리 강화 등 자구책과 함께 정부의 지원이 필요하다. 무역보험공사는 「무역보험법」 제36조²⁶⁾에 따라 손실 발생 시 이를 보전

식경제부장관은 무역보험사업을 원활하게 운영하기 위하여 필요하면 매년 제1항에 따른 무역보험계약 체결의 한도에 추가하여 무역보험계약 체결의 예비한도를 따로 정할 수 있다. ④ 지식경제부장관은 제1항에 따른 무역보험계약 체결의 한도와 제3항에 따른 무역보험계약 체결의 예비한도를 정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 미리 국회의 의결을 받아야 한다.

할 적립금이 부족한 경우 정부가 보전하도록 규정된 기관이므로 정부가 보전해 줄 의무가 있으나, 2012년 정부출연금은 300억원으로 무역보험운영 개선방안에서 제시된 1,400억원 대비 크게 부족하여 2015년까지 52배까지 기금배수를 완화하겠다는 공사의 계획에 상당한 차질이 예상된다.

무역보험공사의 무역금융지원 업무가 우리나라 기업들의 해외경쟁력을 강화하여 수출진흥 정책수단으로서의 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서 정부의 출연이 필요하지만, 그 전에 무역보험공사가 '무역보험운영 개선방안'에 따라 마련한 자구책의 이행에 대한 점검이 우선되어야 할 것이다.

한편, 무역보험공사의 전체 무역보험 지원 금액 중 중소기업에 대한 지원 금액의 비중을 살펴보면, 무역보험의 계약 당사자가 중소기업인 경우를 기준으로 집계한 중소기업 지원 비중이 2007년 16.3%에서 2011년 9.8%로 지속적으로 낮아지고 있다. 중소기업청의 중소기업 조사통계시스템에 따르면 중소기업이 전체 수출에서 차지하는 비중이 2010년 21.2%, 2009년 21.1%인 점을 감안하여 본다면, 앞으로 중소기업에 대한 지원을 확대할 수 있는 방안을 계속 강구해야 할 것이다.

[표 15] 무역보험 지원 실적

(단위: 억원, %)

무역보험 지원규모	2007	2008	2009	2010	2011
대기업	767,331	1,111,583	1,453,025	1,683,580	1,733,272
중소기업	148,943	186,433	196,578	189,941	188,523
총계	916,275	1,298,017	1,649,603	1,873,522	1,921,795
중소기업지원비중	16.3	14.4	11.9	10.1	9.8

자료: 무역보험공사 제출 자료.

26) 「무역보험법」 제36조(이익금과 손실금의 처리) ② 기금을 결산하여 손실금이 생기면 제1항의 적립금으로 보전(補填)하고, 적립금이 부족할 때에는 정부가 보전한다.

10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제

가. 문제제기

일본 원자력발전소의 사고 이후 국내외적으로 원자력 발전의 안전성과 효율성에 대한 관심이 고조되고 있다. 10년 후 원전의 전면정지를 선언한 독일을 비롯하여 중국의 신규건설승인 잠정 중지, 유럽의 원전 스트레스테스트 등 환경변화와 각국의 원자력안전규제에 관한 정책조정이 이어졌다.

한국도 「원자력안전위원회 설치 및 운영에 관한 법률」, 「원자력안전법」, 「원자력시설의 물리적 방호 및 방사능방재대책법」 등 관련법이 개정되었으며, 오랫동안 검토되었던 원자력안전위원회가 대통령직속으로 승격되어 원자력안전규제시스템에 대한 정책적 틀에 중요한 변화가 이루어졌다. 원자력안전 문제에 대한 국민의 관심이 증대됨에 따라, 기존 원전에 대한 안전점검과 안전설비의 보완 등이 시행되었다. IAEA에 의한 한국원자력안전규제시스템에 대한 평가도 진행되었다.

이와 같이 한국의 원자력안전규제시스템의 조정 이후 1년이 지난 현재, 변화된 원자력안전규제시스템이 원자력안전규제라는 역할을 적절히 수행할 수 있는 구조인지, 추가적인 개선과제는 무엇인지에 대한 검토가 필요한 시점이다. 또한 원자력 관련 공공기관의 문제점을 검토하고 원자력 발전의 안전성을 제고하기 위한 개선과제를 모색해보고자 한다.

나. 원자력 관련 정부지원 예산사업 현황

2011년 원자력 관련 정부 예산은 7,297억원이었으며, 7,158억원을 집행하여 집행률이 98%이다. 원자력 관련 정부지원 예산은 방사성폐기물관리기금에서 1,960억원, 원자력연구개발기금에서 1,680억원, 전력산업기반기금에서 1,720억원, 에너지 및 자원사업특별회계에서 1,157억원, 일반회계에서 642억원이 집행되었다.

방사성폐기물관리기금¹⁾은 「방사성폐기물관리법」 제28조~제33조에 따라 방사

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

- 1) 방사성폐기물관리기금은 「방사성폐기물관리법」 제28조~제33조에 따라 방사성폐기물 관리사업자의 납입금 등으로 조성된 기금으로, 지식경제부 장관이 관리하며, 방사성폐기물 관리사업, 기금의 조성 및 그 관리·운용에 필요한 경비, 그 밖에 방사성폐기물 관리를 위하여 대통령령으로 정하는 사업에 필요한 지원 등에 사용된다.

성폐기물 관리사업자의 납입금 등으로 조성된 기금으로, 방폐물 운반·저장·처리 및 처분, 연구개발(R&D), 방사성폐기물 처분 및 저장시설 유치지역 지원 사업 등을 위한 사업을 위해 사용되고 있다. 원자력연구개발기금²⁾은 「원자력진흥법」 제17조~제19조에 따라 발전용원자로 사업자인 한국수력원자력(주)의 부담금을 재원으로 원자력연구개발사업에 소요되는 재원의 확보를 위해 조성되었다.

전력산업기반기금은 「전기사업법」 제48조~제51조에 따라 전기사용자가 지불하는 전기요금에 따른 부담금으로 조성되며, 신·재생에너지를 이용한 전력사업자 지원, 전력수요관리, 도서 및 벽지 주민 전력공급, 전력산업 관련 연구개발사업 등에 사용할 수 있다. 이를 근거로, 정부는 원자력융합원천기술개발사업 예산 941억원 등 총 2,200억원을 원자력 관련 사업에 지원하였다.

에너지 및 자원사업특별회계는 「에너지 및 자원사업특별회계법」에 따라 에너지의 공급 및 가격 안정과 에너지 및 자원 관련 사업의 효과적인 추진을 위해 설치되었다. 에너지 및 자원사업특별회계는 한국원자력연구원 연구운영비 지원을 위해 1,157억원을 지원하였다. 이 외에 일반회계로부터 한국원자력의학원 연구운영비 지원, 한국원자력안전기술원 연구운영비 지원, 한국원자력통제기술원 연구운영비 지원 등을 위해 1,371억원이 지원되었다.

원자력 관련 예산사업 중 원자력대국민홍보, 원자력융합원천기술개발사업, 에너지국제공동연구(원자력 부문), 원전해외수출기반구축 등은 원자력발전사업자에게 직접적인 수혜가 예상되는 사업이다. 또한 원자력안전기술원 연구 운영비 지원, 원자력통제기술원 연구 운영비 지원, 원자력국제협력기반조성사업, SMART 건설관련 안전성향상연구, 원자력안전기반 구축사업 등은 원자력발전사업자에게 직접적인 혜택이 아니라 규제적인 측면을 갖고 있으나 원자력발전을 하지 않았다면 안전기반구축이나 안전기술개발 및 규제의 필요성도 상당부분 축소된다.

2) 원자력연구개발기금은 「원자력진흥법」 제17조~제19조에 따라 발전용원자로 사업자인 한국수력원자력(주)의 부담금으로 조성되며 교육과학기술부장관이 관리한다. 원자력연구개발기금은 원자력연구개발사업, 원자력연구개발사업 수행에 필요한 연구개발 기자재 및 장비 지원사업, 원자력 관련 인력양성사업, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원자력연구개발사업과 관련된 사업 등에 사용된다.

[표 1] 원자력 관련 예산사업 현황

회계/기금	세부사업	2011		2012 예산	사업시행주체
		예산	집행		
방사성 폐기물 관리기금	중저준위방사성폐기물관리 기술개발	11,803	11,803	12,370	한국에너지기술평가원
	월성원자력환경관리센터건설	125,564	125,564	143,942	한국방사성폐기물관리공단
	처분시설운영	4,204	4,024	5,266	한국방사성폐기물관리공단
	처분시설방사선안전관리	2,900	2,588	2,655	한국방사성폐기물관리공단
	방사성동위원소폐기물관리	305	305	—	한국방사성폐기물관리공단
	사용후핵연료관리시설예비조사	190	190	1,217	한국방사성폐기물관리공단
	방사성폐기물홍보	2,850	2,850	2,720	한국방사성폐기물관리공단
	방폐기금운영인건비	690	561	714	한국방사성폐기물관리공단
	방폐기금운영관리비	701	482	1,119	한국방사성폐기물관리공단
	방폐물관리전담기관인건비	23,006	20,984	24,068	한국방사성폐기물관리공단
	방폐물관리전담기금관리비	15,647	15,421	16,826	한국방사성폐기물관리공단
	한국방사성폐기물관리공단 사육신축	11,189	11,189	5,066	한국방사성폐기물관리공단
	방사선폐기물관리전략수립	—	—	450	한국방사성폐기물관리공단
	소 계	199,049	195,961	216,413	
원자력 연구개발 기금	원자력연구개발	142,000	131,200	142,898	한국연구재단
	원자력연구기반확충사업	22,800	22,800	22,173	한국연구재단
	국제핵융합실험로공동개발	10,000	10,000	10,000	한국연구재단
	원자력연구기획·평가사업	3,899	3,899	3,899	한국연구재단
		소 계	178,699	167,899	178,970
전력산업 기반기금	발전소주변지역지원사업(원자력)	63,558	63,558	56,388	한국수력원자력(주)
	원자력대국민홍보	9,400	9,400	8,500	한국원자력문화재단
	원자력융합원천기술개발	94,108	94,108	92,445	한국에너지기술평가원
	에너지국제공동연구(원자력)	1,489	1,489	1,489	한국에너지기술평가원
	원전해외수출기반구축	3,400	3,400	4,400	지식경제부
		소 계	171,955	171,955	163,222
에너지 및 자원사업 특별회계	한국원자력연구원 연구운영비 지원	115,744	115,744	124,561	한국원자력연구원
		소 계	115,744	115,744	124,561

회계/기금	세부사업	2011		2012 예산	사업시행주체
		예산	집행		
일반회계	한국원자력안전기술원 연구 운영비지원	22,221	22,221	27,846	한국원자력안전기술원
	한국원자력통제기술원 연구 운영비지원	17,783	17,783	19,483	한국원자력통제기술원
	원자력국제협력기반조성사업	5,403	5,403	7,433	한국연구재단
	수출용신형연구로개발및실증	—	—	10,000	한국연구재단
	SMART건설관련안전성향상연구	—	—	4,000	한국연구재단
	원자력통제이행체제구축	2,399	2,398	2,344	한국연구재단, 한국지질자원연구원
	원자력안전기반구축사업	8,380	8,380	5,563	원자력안전위원회
	방사선안전기술개발사업	8,054	8,054	8,854	원자력안전위원회
	원자력안전국제협력기반조성	—	—	400	원자력안전기술원, 원자력통제기술원
	소 계	64,240	64,239	85,923	
합 계		729,687	715,798	769,089	

주: 에너지국제공동연구사업은 전체 사업비 중 원자력 관련 사업비 예산이 확정되지 않았으며, 전년도와 비슷한 수준에서 집행될 예정이다.

자료: 지식경제부, 교육과학기술부 결산설명자료, 각 기금 결산설명자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

또한 원자력안전규제는 신형원전 도입국 및 국제사회를 대상으로 우리나라 원전 이용의 신뢰성과 핵비확산 관련 투명성을 진작시켜 궁극적으로는 원자력발전사업자에게 혜택을 주고 있다. 이와 같은 관점에서 보면, 안전기술개발 및 안전규제 역시 원자력발전사업자가 간접적으로 유발하는 비용적 성격을 갖고 있다.

따라서 원자력 관련 예산사업 중 전력산업기반기금, 에너지 및 자원사업 특별회계, 일반회계로 부담하면서 원자력발전사업자에게 직접적인 수혜가 예상되거나 원자력발전사업자가 직·간접적으로 유발하는 사업에 대해 원인자 부담 원리에 따라 원자력발전사업자가 부담하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 원자력안전위원회의 위상에 관한 재검토

(1) 원자력안전위원회 개요

원자력을 안전하게 이용하기 위해서는 무엇보다 안전규제의 독립성이 중요하다. 국제원자력기구(IAEA)는 ‘기본안전원칙’을 통해 “원자력안전기관은 그 책임을 다하기 위해서 원자력진흥조직이나 기구와 효과적으로 독립되어야 한다”고 규정하고 있다. ‘원자력안전에 관한 협약’³⁾에서도 “각 협약당사국은 원자력안전기관과 원자력에너지의 이용 및 진흥 등과 관련된 기관의 효과적인 분리를 보증하여야 한다”고 규정하고 있다. 과거 교육과학기술부 내에 원자력 이용개발(진흥)과 안전규제 기능이 혼재하여 있었는데, ‘원자력안전에 관한 협약 이행상황 검토회의(협약당사국회의)’에서도 한국의 원자력안전규제체계의 독립성이 부족하다고 지적하였다.

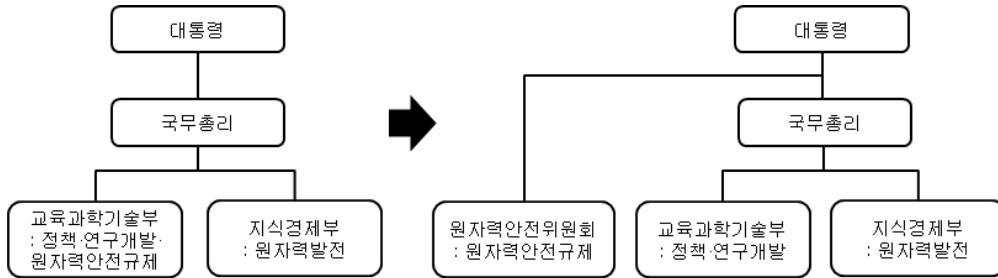
이에, 원자력의 이용·진흥과 안전규제를 효과적으로 분리하기 위해 원자력안전과 핵 비확산을 포괄하는 독립적인 원자력 안전관리 대표기관으로서 2011년 10월 26일 대통령 소속 중앙행정기관인 원자력안전위원회(NSSC)⁴⁾가 출범하였다. 후쿠시마 원전 사고 이후 4개월만인 2011년 7월 25일 「원자력안전법」과 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 원자력안전위원회 설치에 대한 법적 근거를 갖게 되었으며, 기존의 교육과학기술부 소관기관이었던 원자력안전기술원과 원자력통제기술원을 원자력안전위원회 소관기관으로 이관하였다.

원자력안전위원회는 대통령 소속의 합의제 중앙행정기관으로서, 위원장, 부위원장 각 1인과 비상임위원 7인으로 구성된다. 위원장과 부위원장은 정무직으로, 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 비상임위원은 위원장의 제청하고 대통령이 위촉한다. 또한 산하에 실무적 자문을 위해 전문위원회 및 기술·정책검토위원회를 설치할 수 있다.

3) 1986년 구소련의 체르노빌 사고 이후 대형 원전 사고의 발생을 예방해야 한다는 세계 각국의 인식에 따라 국제협력 증진을 통한 전 세계적인 원자력 안전성 확보 및 유지를 위해 체결된 협약임. 안전규제요건의 제도적 구비, 규제기관의 독립성, 원전 운영자의 안전관리 책임, 안전우선 원칙, 부지선정에서부터 설계, 건설 및 운전 단계에서의 안전성 확보 등을 협약국 주요 의무사항으로 규정하고 있다. 협약 당사국은 협약 의무사항에 대해 정기적으로 보고하고 개선사항에 대한 조치를 강구하도록 하고 있다. —당사국 회의는 매 3년마다 개최되며, 회의의 주요 활동으로 각국이 제출한 보고서 검토 및 개선방향에 대한 협의를 하도록 규정.

4) Nuclear Safety and Security Commission

[그림 1] 원자력 규제 체계 변경



자료: 원자력안전위원회·한국원자력안전기술원·한국원자력통제기술원, 「2011년 원자력안전연감」, 2012.4.

원자력안전위원회는 원자력의 안전 및 핵비확산 관리에 관한 사항을 종합·조정하는 기관이다. 구체적으로는 원자력안전종합계획, 원자력안전관련 조사·시험·연구·개발, 방사성 폐기물 안전관리, 방사선 재해대책에 관한 사항, 핵비확산 관련 안전조치·수출통제·물리적방호 등의 업무, 소관 법령 및 위원회 규칙의 제·개정 및 폐지, 위원회의 예산 편성 및 집행, 원자력안전국제협력에 관한 사항, 원자력 이용자의 허가·재허가·인가·승인·등록 및 취소, 금지행위에 대한 조치 등에 대한 심의·의결권을 갖는다.

위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관업무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. 또한 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 경우에는 출석하여 보고하거나 답변해야 한다. 국회는 위원장이 직무 집행 시 헌법이나 법률을 위반한 경우에는 탄핵소추를 의결할 수 있다.

(2) 주요국 원자력규제기관 현황

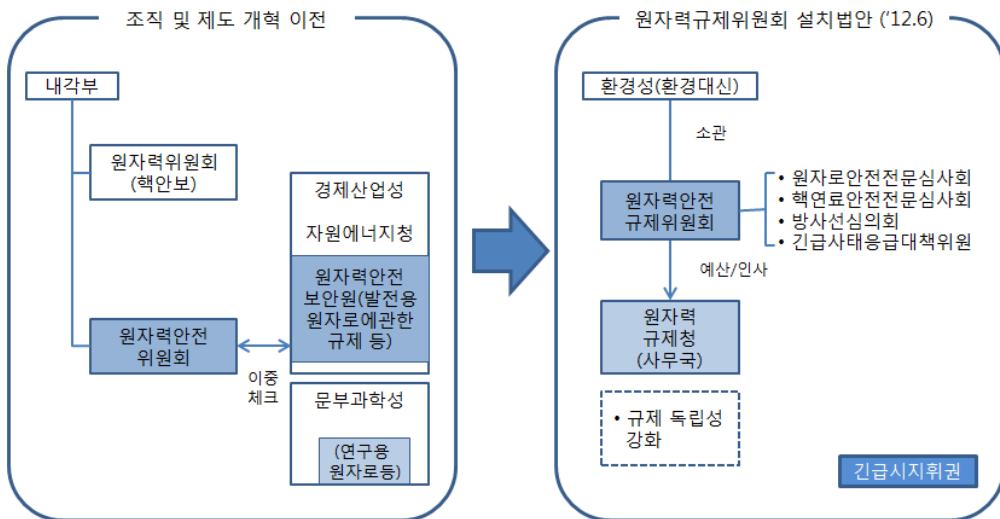
원자력안전규제기관은 법적 성격이나 위원회의 구성방법, 보고체계 등에서 차이가 있다. 법적 성격의 측면에서 봤을 때, 원자력안전위원회가 출범하기 전 교육과학기술부가 관할한 것과 마찬가지로 행정부 특정 부처 소관기관인 경우와 독립기관으로 분류할 수 있다.

일본, 스웨덴, 영국 등은 원자력안전규제기관이 행정부 특정부처 소관기관이다. 일본의 원자력안전규제는 경제산업성 산하기관인 원자력안전보안원(NISA: Nuclear and Industrial Safety Agency)이 원자력안전위원회와 상업적 목적으로 이용되는 원

자력 관련시설 및 활동에 대한 직접적인 안전규제업무를 수행하고 내각부 소속의 원자력안전위원회(NSC : Nuclear Safety Commission)가 원자력안전정책을 수립하고 원자력안전 연구 증진, 원자로·핵물질 안전규제 등에 관한 사항에 대한 2차 심사를 담당하고 원자력안전보안원에 대한 감독 및 중요 사항에 대해 권고하는 2중 점검체제이다. 그러나 두 기관 간의 법적 관계가 불분명하고 원자력안전위원회가 안전관련 중요사항을 심의 의결하지만, 행정기관이 아닌 총리 자문기관으로서 한계가 있다. 특히, 일본의 원자력안전보안원은 원자력의 이용개발을 담당하는 주무부처라는 점에서 원자력의 진흥과 규제의 분리가 미흡하다는 국제사회의 지적을 받아왔다.

이에 따라 일본은 규제와 진흥의 분리라는 관점에서 원자력안전보안원의 원자력안전규제 부문을 경제산업성에서 분리하고 원자력안전위원회의 기능을 통합하여 환경성 외국으로 설치하는 방향으로 원자력안전규제시스템의 개선을 위해 원자력안전규제체제 개편을 위한 논의가 진행되었으며, 2012년 6월 「원자력규제위원회 설치법안」이 국회에 통과되면서 환경성 외국(外局)으로 원자력규제위원회가 신설되고 그 사무국으로 원자력안전보안원(NISA)과 원자력안전위원회(NSC) 기능을 합친 원자력규제청을 발족하였다.

[그림 2] 일본 원자력규제체제 변화



자료: 원자력안전위원회 제출 자료.

신설된 원자력규제위원회는 위원장 1인과 위원 4인으로 구성되는데, 위원장 및 위원은 국회의 동의를 거쳐 내각총리대신이 임명하고 위원장의 임면은 천황이 인증하도록 되어 있으며, 매년 총리를 경유하여 국회에 소관 사무처리 상황을 보고하고 개략적인 내용을 공표하도록 되어 있다. 또한, 「원자력규제위원회 설치 법안」은 원자력 관련 기업의 임직원 및 원자력 관련 기업단체의 임직원에 대해서는 위원장 및 위원이 될 수 없도록 규정하고 있다.

영국의 원자력규제국(ONR : Office for Nuclear Regulation)은 영국 내 모든 원자력 관련 부분의 규제업무를 담당하는 기관으로서, 영국 보건안전청(HSE : Health and Safety Executive) 산하 기관이다. 스웨덴의 방사선안전원(SSM : Swedish Radiation Safety Authority)은 환경성 산하기관이며, 행정부가 위원장을 임명한다.

반면, 미국, 캐나다, 스페인, 프랑스 등은 독립기관이다. 미국의 원자력시설 및 핵물질에 대한 인허가 및 규제를 담당하는 원자력규제위원회(NRC : Nuclear Regulatory Commission)는 1974년 원자력위원회의 규제기능과 군사 및 이용기능을 분리한 후, 독립적 위상을 가진 원자력규제기관으로 설립되었다. 이로써, 원자력 이용개발을 담당하는 에너지부는 연방행정부서로서 대통령 관할 하에 있고, 원자력 안전 규제를 담당하는 원자력규제위원회는 의회가 관할하는 시스템이다.

[그림 3] 미국 원자력규제체계



자료: 한국원자력기술협회, 「미래 원자력안전규제 환경변화의 전망 연구」, 한국원자력안전기술원 위탁연구보고서, 2011

프랑스의 원자력안전청(ASN : Nuclear Safety Authority), 캐나다의 원자력안전위원회(CNSC : Canadian Nuclear Safety Commission), 스페인의 원자력안전위원회(CSN : Nuclear Safety Council) 역시 독립기관이다. 프랑스는 2006년부터 시작된 I

RRS의 수검결과를 반영하고 안전규제의 투명성을 높이기 위해 원자력안전방사선방호국(DGSNR), 방사선방호원자력안전과(DSNR), 지방보건위생사회활동부(DRASS, DDASS) 등의 안전업무를 통합하여 원자력안전청(ASN)을 신설하였다. 그러나 원자력안전규제 업무를 원자력안전청이 수행하기는 하지만, 최종허가는 산업성, 환경성, 보건성이 담당한다.

중국의 원자력 및 방사선 안전센터(NSC: Nuclear and Radiation Safety Center)는 환경보호부 산하기관이지만, 중국의 경우 당이 국가를 통치하는 정치체계의 특성상 정부와 의회의 역할구분이 명확하지 않은 측면이 있다.

보고체계 측면에서도 차이가 있다. 일반적으로 중앙행정기관 산하 기관은 소관 중앙행정기관에 보고하며, 독립기관은 의회에 보고하는 것이 일반적이다. 내각부 직속기구인 일본 원자력안전위원회(NSC)는 내각부에, 스웨덴 환경부 산하기관인 방사선안전원(SSM)은 환경부에, 영국 보건안전청 산하기관인 원자력규제국(ONR)은 보건안전청에 보고한다. 이에 반해 미국 원자력규제위원회(NRC), 스페인 원자력안전위원회(CSN), 프랑스 원자력안전청(ASN)은 독립기관으로서 의회에 보고한다. 우리나라의 경우 원자력안전위원회는 중앙행정기관으로서 중요한 정책에 관계되는 사항은 국무회의에 보고한다는 점에서 미국이나 스페인, 프랑스와 같은 독립기관이라기 보다는 일본 내각부 직속기관인 원자력안전위원회(NSC)와 유사한 형태로 볼 수 있다.

[표 2] 주요국의 안전규제기관 비교

	법적성격	위원의 구성방법	보고 체계
한국 원자력안전위원회(NSSC)	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장(1명), 부위원장(1명): 국무총리 제청으로 대통령이 임명 ○ 비상임위원(7명): 위원장이 제청하고 대통령이 위촉 	국무회의
미국 원자력규제위원회(U.S.NRC ¹⁾)	독립기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원(5명)은 의회 동의에 따라 대통령이 지명, 위원장은 위원 5명 중 1인을 대통령이 지명 	의회
캐나다 원자력안전위원회(CNSC ²⁾)	독립기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원(7명): 연방정부 지명하여 선임 	천연자원부를 통해 의회 보고

		법적성격	위원의 구성방법	보고 체계
일본	개정 전	원자력안전위원회 (NSC ³⁾)	내각부 직속 총리자문기관 ○ 위원(5명): 국회 동의 후 수상이 임명	내각부
		원자력안전보안원 (NISA ⁴⁾)	경제산업성 산하 ○ 총리 임명	경제산업성
	개정 후	원자력규제위원회	환경성 외국 ○ 위원장(1명), 위원(4명): 국회의 동의를 거쳐 대각총리대신 임명하고 위원장의 임면은 천황이 인증	내각부 보고
스웨덴 방사선안전원 (SSM ⁵⁾)		환경부 산하	○ 위원장(1명): 행정부 임명	환경부
스페인 원자력안전위원회 (CSN ⁶⁾)		독립 기관(의회의 통제를 받음)	○ 위원장(1명), 부위원장(1명), 위원(3명): 의회 임명	의회 (독립성 유지 차원)
프랑스 원자력안전청 (ASN ⁷⁾)		독립 기관	○ 위원장(1명), 위원(4명) ○ 2년마다 2명씩 임명 ○ 5명의 임원중 대통령이 3명, 상원 1명, 하원 1명 임명	의회(과기위)
중국 원자력 및 방사선 안전센터 (NSC ⁸⁾)		환경보호부 (MEP) 산하	○ 당위원회 서기 겸 부주임(1명), 부주임(3명) ○ 전원이 중국공산당원이며 당에서 지명	환경보호부 ¹⁰⁾
영국 원자력규제국 (ONR ⁹⁾)		보건안전청 (HSE) 산하 독립 기관	○ 의장: 노동연금부 장관 동의하에 보건안전청장이 지명 ○ 비상임이사(6명), 상임이사(3명): 보건안전청장이 지명	보건안전청

주: 1. US Nuclear Regulatory Commission
2. Canadian Nuclear Safety Commission
3. Nuclear Safety Commission
4. Nuclear and Industrial Safety Agency
5. Swedish Radiation Safety Authority
6. Nuclear Safety Council
7. Nuclear Safety Authority
8. Nuclear And Radiation Safety Center
9. Office for Nuclear Regulation
10. 중국의 경우 당이 국가를 통치하는 정치체계의 특성상 정부와 의회의 역할이 구분되지 않음.
자료: 원자력안전위원회 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

원자력안전규제기관의 위원의 구성 방법 측면에서도 차이가 있다. 우리나라와 같이 위원의 구성이 전적으로 행정부 소관인 국가는 캐나다, 스웨덴, 영국 등이다. 미국의 경우 대통령이 지명하지만, 의회의 동의를 얻어야 한다. 일본 원자력안전위

위원회 역시 미국 원자력규제위원회와 유사하게 의회 동의 후 수상이 임명한다. 프랑스의 경우는 5명의 임원중 대통령이 3명, 상원 1명, 하원 1명이 임명하는 방식을 취하고 있으며, 스웨덴은 위원장을 포함하여 5명의 위원을 모두 의회가 임명하고 있다. 우리나라 원자력안전위원회(NSSC)는 위원장과 부위원장은 국무총리 제청으로 대통령이 임명하고 비상임위원은 위원장 제청으로 대통령이 위촉한다.

주요국 원자력안전규제기관은 법적 성격, 보고체계, 위원의 구성방법 등 여러 측면에서 의회가 일부 권한을 행사하고 있거나 의회의 통제를 받는 등 다양한 양상이 나타나고 있다. 일본의 원자력안전보안원의 경우처럼 원자력의 이용·진흥을 담당하는 경제산업성 내부에 규제업무를 담당하는 기관이 소속되어 있는 형태가 원자력 안전규제기관의 독립성이 가장 약한 형태라고 할 수 있다. 이러한 점에서 교육과학기술부가 원자력안전관련 규제업무를 담당하고 있었던 과거의 형태에 비해 현재 원자력안전위원회라는 중앙행정기관으로 독립된 것은 진일보한 형태로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 원자력안전위원회의 보고체계나 위원의 구성 등과 관련하여 공식적인 국회의 권한이 거의 없다는 점은 투명성과 독립성 확보라는 측면에서 한계가 있다.

(3) 원자력안전위원회에 대한 국회 권한 강화 필요

향후 원자력안전규제활동의 투명성과 독립성을 제고하기 위해 원자력안전위원회의 구성 및 운영과 관련하여 국회의 권한을 확대를 검토할 필요가 있다. 첫 번째 방안은 원자력안전위원회 위원의 임명 시 미국이나 일본과 같이 국회의 동의과정을 거치거나 프랑스처럼 위원 중 일부를 국회가 임명하는 것이다. 현재 금융위원회나 방송통신위원회 역시 중립성이나 객관성을 강화하기 위해 위원회의 구성 시 국회의 동의과정을 거치거나 위원 중 일부를 국회가 임명하고 있다. 금융위원회 위원장⁵⁾과 방송통신위원회 위원장⁶⁾은 대통령이 임명하지만 국회의 인사청문회를 거쳐야 한다. 또한 방송통신위원회의 경우 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하

5) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제4조 (금융위원회의 구성) ② 금융위원회 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 금융위원회 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

6) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조 (임명 등) ① 위원장 및 위원은 방송 및 정보통신 분야의 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. 각 호 생략.

고 3인은 국회의 추천을 받아 대통령이 임명하는데, 여당이 1인, 야당이 3인을 추천하도록 되어 있다.⁷⁾

두 번째는 원자력과 관련하여 중요사항이 발생했을 경우 국회 상임위원회에 즉시 보고하도록 의무화할 필요가 있다. 현재 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조 제3항은 원자력안전위원회 위원장이 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술하고 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고·답변해야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제16조 제1항에 따라 위원회의 업무수행에 관한 연차보고서를 국회에 제출해야 한다.

그러나 국회에 대한 즉각적인 보고 의무가 없기 때문에 원자력과 관련한 중요한 문제가 발생하더라도 언론보도 등으로 공개된 이후에만 국회는 문제가 발생했음을 인지할 수 있다. 또한 원자력 및 원자력안전규제는 전문적 지식을 필요로 하는 분야이기 때문에 국회가 문제의 중요성 여부를 판단하는 데 한계가 있다. 이와 같이 국회와 원자력안전위원회 간에 정보비대칭성이 큰 상황에서는 현행 법률 상 국회가 필요하다고 판단할 경우 원자력안전위원회에 대해 국회에 출석하여 보고하도록 요구할 수 있음에도 불구하고, 중요한 문제 발생 시 적시에 국회에 보고하도록 요구하는데 어려움이 있다. 따라서 원자력과 관련하여 중요한 문제가 발생했을 때 국회에 대한 보고를 의무화하고, 중요사안이 발생했는데도 즉시 보고를 하지 않았을 경우 원자력안전위원장에 대한 제재조항을 마련함으로써 원자력안전규제의 독립성과 투명성을 제고할 필요가 있다. 또한 원자력과 관련된 중요 문제의 범위를 사전에 구체적으로 설정할 필요가 있다.

라. 원자력안전규제기관의 인적구성의 다양성 및 전문역량관리 필요

(1) 원자력안전규제 관련 인력 확충 필요

우리나라의 원자력안전규제 관련 인력은 2012년 현재 원자력안전위원회 82명과 기술지원기관인 원자력안전기술원 413명, 원자력통제기술원 69명 등 총 564명이다. 원전 호기당 인원은 기술지원기관을 포함할 경우 20.1명으로, 미국 36.6명, 프랑스

7) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조 (임명 등) ② 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 제1항에 따른 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다.

37.6명, 캐나다 47.2명에 비해 크게 적은 인원이며, 일본 21.4명에 비해서도 적은 수다. 향후 원자력안전규제 관련 업무, 인력규모 및 배치의 적절성에 대한 점검을 통해 인력규모 확충을 검토할 필요가 있다.

[표 3] 주요국의 원자력 안전규제기관 및 인력 현황

	기관성격	기관명	기관별 인원(명)	원전 호기당 인원(명)		원전수
				정부	기술지원 기관포함	
한국	정부	원자력안전위원회	82	2.9	20.1	28기
	기술지원기관	원자력안전기술원	413			
		원자력통제기술원	69			
미국	정부	원자력 규제위원회	3,992	36.6	36.6	109기
프랑스	정부	원자력 안전청(위원회)	450	7.6	37.6	59기
	기술지원기관	방사선방호 및 원자력 안전연구소	1,768			
일본	정부	원자력 안전위원회	107	10.3	21.4	56기
		원자력 안전보안원	370			
		문부과학성	100			
	기술지원기관	원자력 안전기반기구	423			
		원자력 안전기술 지원 센터	200			
캐나다	정부	원자력 안전위원회	850	47.2	47.2	18기

주: 건설 중인 원전 포함함.

자료: 원자력안전기술원 제출 자료.

(2) 원자력안전위원회의 전문역량관리 필요

원자력안전규제기관은 국제적 기준에 따라 규제업무를 수행하고 국내외의 변화하는 원자력안전환경에 선도적으로 대응할 수 있는 전문역량을 갖추어야 한다. 특히, 원자력안전위원회는 산한 원자력안전전문기관인 한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원의 안전연구개발, 안전기준절차의 제·개정, 안전규제활동, 원자력 및 방사선 사업자관리 등의 업무와 관련하여 리더십을 유지할 수 있어야 한다.

그러나 원자력안전규제기관 전문인력의 학력구성을 비교해 보면, 한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원의 경우 박사학위자가 각각 50.5%, 37.5%인데 반해, 원자력안전위원회는 1.8%에 그쳤다. 석사학위 이상 학력자는 한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원이 각각 90.1%, 80.0%인데 반해, 원자력안전위원회는 32.7%에 그쳤다.

[표 4] 원자력안전규제기관 전문인력의 학력구성

(단위: 명, %)

전공	원자력안전위원회	한국원자력안전기술원	한국원자력통제기술원
박사	1 (1.8)	184 (50.5)	15 (37.5)
석사	18 (32.7)	144 (39.6)	17 (42.5)
학사	36 (65.5)	36 (9.9)	8 (20.0)
합 계	55 (100.0)	364 (100.0)	40 (100.0)

자료: 원자력안전위원회, 원자력안전기술원, 원자력통제기술원 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

행정기관이 전문기관과 동일하거나 더 높은 수준의 역량을 확보하고 있어야 할 필요는 없으나, 최소한 담당업무와 전공 간의 동질성을 확보함으로써 정책의 방향을 수립하고 업무수행결과를 평가하고 판단할 수 있어야 한다. 그러나 원자력안전국제협력정책수립 업무 담당자는 세무회계를 전공하고, 방사선 환경감시 업무 담당자는 경제학을 전공하는 등 담당업무와 담당자 전공이 일치하지 않는 경우가 많았다.

이와 같이 담당업무와 관련하여 전문기관과의 학력격차와 담당업무와의 전공 불일치 문제는 원자력안전위원회의 고유기능으로 볼 수 있는 안전규제정책개발기능까지도 한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원에서 중첩되어 수행되고 있는 등의 비효율이 발생하고 실정이다. 이와 관련하여 이미 IAEA의 통합규제검토서비스(Integrated Regulatory Review Service: IRRS)⁸⁾ 점검 결과 제시된 10가지 권고 사항 중 하나로 “새로운 규제기관의 업무(책임)에 맞는 자원과 인력이 배정되어야

8) IAEA의 통합규제검토서비스(Integrated Regulatory Review Service; IRRS)는 IAEA가 2006년부터 회원국에 제공하는 규제검토 서비스의 하나로, 회원국의 안전규제 체계, 제도 및 규제 활동 등을 IAEA의 안전기준(Safety Standard)과 비교·평가하여 도출된 개선사항을 이행하게 함으로써 회원국 규제인프라의 효과성을 향상시키는데 목적을 두고 있다. 2010년 7월 IAEA의 통합규제검토서비스.

하며 내부(원자력안전위원회 사무처-자문위원회-원자력안전기술원)의 책임사항을 명확히 정의하고 업무중복을 방지”하도록 권고하고 있다. 또한 이와 관련하여 원자력 안전위원회가 업무수행에 필요한 적정 인력을 확보할 것을 제안하고 있다.

[표 5] 원자력안전위원회 담당업무와 담당자 전공 불일치 사례

담당업무 분야	담당자 전공
홍보업무	총괄자는 토목공학 전공 실무자는 사회복지 전공
원자력안전법령, 제도, 연구개발 업무	정치외교 전공
원자력안전국제협력정책수립 업무	세무회계 전공
대형 원자력발전시설 안전규제 업무	1인이 1개 원자력본부의 규제총괄
국제기준 성과관리 업무	러시아어전공
방사선안전종합계획수립 업무	신문방송 전공
방사성폐기물안전규제 업무	동물자원 전공
방사선 환경감시 업무	경제학 전공
주변국 핵활동, 포괄적 핵실험금지업무	국어국문학 전공

자료: 원자력안전위원회 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

원자력안전위원회의 전문성을 강화하기 위해 개방형 직위를 확대하고 전문가 특채나 계약직 등 공무원 채용방식을 다변화하여 전문가 채용을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 원자력안전위원회 직원 85명 중 계약직은 전문계약직 3명뿐이다. 향후 원자력안전위원회의 업무수행에 필요한 인적자원에 대한 분석과 더불어 전문가 채용 확대, 안전규제 전문기관과의 인적교류 확대 등을 포함한 전문성 확보 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 6] 원자력안전위원회 직원 구성 비율

일반직	전문계약직
82명 (96.5%)	3명 (3.5%)

자료: 원자력안전위원회 제출 자료.

(3) 안전규제 전문기관 인적구성의 다양성 확보 필요

배경학문, 출신기관 및 경력 측면에서의 원자력규제기관 인적구성의 다양성을 확보하는 것은 원자력안전규제업무의 객관성을 확보하는데 핵심적인 사안이다. 미국 NRC의 경우, 시스템, 정책, 업무추진방식, 인력 등을 포함한 통합다양성프로그램(CDMP: Comprehensive Diversity Management Plan)을 도입하고 있다. 이는 인적구성에 있어서 더 많은 다양성이 확보될수록 더 많은 도전과 기회가 창출되어 기관 고유 업무인 원자력안전규제업무의 효율성도 제고될 수 있을 것으로 보고 있기 때문이다.

한국의 경우, 원자력안전규제기관의 전문인력은 배경학문, 출신기관 및 경력 측면에서 다양성이 매우 부족한 상황이다. 이에 따라 안전규제의 객관성, 업무의 중요도에 따른 인력배치의 적절성, 안전문화의식 제고 등에 있어서 문제의 소지가 있다.

배경학문의 측면에서 보면, 원자력안전규제기관의 경우 자연·이공계 비율이 지나치게 높다. 특히, 원자력안전기술원의 경우, 자연·이공계열의 비중이 98%에 달하고, 원자력통제기술원 역시 92.5%이다.

[표 7] 원자력안전규제기관의 전문인력 계열 분포

(단위: 명, %)

	원자력안전위원회		원자력안전기술원		원자력통제기술원		합계	
	명	(%)	명	(%)	명	(%)	명	(%)
인문·사회	25	(45.5)	7	(2.0)	3	(7.5)	35	(7.9)
자연·이공	30	(54.5)	341	(98.0)	37	(92.5)	408	(92.1)

주: 전문인력은 단순 행정지원인력을 제외한 인력을 의미함.

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

한국원자력안전기술원의 자연·이공계열 전문인력 중 전공별 인적구성을 살펴보면, 원자력이 140명(41.1%), 기계가 67명(19.6%), 전기가 28명(8.2%)로 세 개 전공을 합하면 68.9%에 달한다. 원자력통제기술원은 원자력 전공자가 23명으로 전체 이공계열 전공자 중 62.2%를 차지하고 있다.

한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원 두 기관은 모두 한국원자력연구원에 소속되어 있다가 한국원자력안전기술원은 1990년에, 한국원자력통제기술원은 2004년에 분리되었다. 이는 원자력의 이용·진흥을 위한 기관인 한국원자력연구원 소속 인력과의 비공식적 인적 네트워크가 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 것을 의미한다.

[표 8] 원자력안전규제기관 전문인력의 자연·이공계열 전공분포

(단위: 명, %)

전공	원자력안전위원회		한국원자력안전기술원		한국원자력통제기술원	
	명	(%)	명	(%)	명	(%)
원자력	8	(26.7)	140	(41.1)	23	(62.2)
기계	4	(13.3)	67	(19.6)	—	—
전기	4	(13.3)	28	(8.2)	3	(8.1)
물리	—	—	25	(7.3)	4	(10.8)
환경	—	—	19	(5.6)	—	—
토목	—	—	15	(4.4)	—	—
화학	6	(20.0)	14	(4.1)	—	—
기타	4	(13.3)	33	(9.7)	6	(16.2)
합 계	30	(100.0)	341	(100.0)	37	(100.0)

자료: 원자력안전위원회, 원자력안전기술원, 원자력통제기술원 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

한국원자력안전기술원의 경우 전체 박사학위자 190명 중 국내박사 학위자는 159명으로 전체 박사학위자의 83.7%를 차지하고 있다. 또한 한국원자력통제기술원 역시 박사학위자 15명 중 국내박사학위자는 12명으로 80%를 차지하고 있다. 그러나 국내 원자력 관련 박사학위자의 인력풀은 크지 않다. 이러한 상황에서 소수의 원자력 관련 박사학위자들이 국내 원자력 이용·진흥을 위한 기관이나 원자력안전 규제 전문기관의 대다수를 점유하게 될 경우 안전규제업무의 투명성과 객관성 측면에서 문제를 야기할 소지가 있다.

[표 9] 원자력규제 관련 공공기관 박사학위자 현황(2012년 기준)

(단위: 명, %)

한국원자력안전기술원			한국원자력통제기술원		
전체 박사학위자 수	국내 박사학위자 수	국내 박사학위자 비율	전체 박사학위자 수	국내 박사학위자 수	국내 박사학위자 비율
190	159	83.7	15	12	80.0

자료: 각 기관 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

이와 같은 여건을 고려할 때, 원자력안전규제전문기관의 규제 전문인력에서 원자력 전공자가 압도적 다수를 차지하고 있다는 사실은 기술적 중요성을 고려한다

할지라도 원자력안전규제업무가 가지는 사회적 특성, 즉 안전규제활동의 투명성과 객관성, 독립성을 확보함으로써 국민으로부터 신뢰를 얻기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

따라서 단일규제기관내 특정전공의 구성점유 비율의 점진적 해소방안을 마련하고 인문·사회분야를 포함한 다양한 전공과 비원자력분야의 산업경력을 가지는 전문인력이 원자력안전 규제전문인력으로 참여할 수 있도록 전문인력을 다양화할 필요가 있다.

미국의 경우 모든 인허가 결정사항에 대하여 각 분야 전문가들로 구성되는 전문분과위원회의 검토를 거치게 되며 이 과정이 대중에 공개된다. 원자력안전규제기관의 활동에 대한 제3의 검증을 위해 일반전문가의 참여가 보장되는 각종 공개포럼이 법적으로 보장되어 있다. 미국의 사례를 참고로 하여, 보다 다양한 학문적 배경을 가진 전문가들이 원자력안전규제 관련 업무에 참여함으로써 투명성과 객관성을 제고할 필요가 있다.

마. 원자력안전연구 예산 독립성 확보 필요

「원자력 진흥법」 제12조(원자력연구개발사업의 추진)⁹⁾에 의거하여 원자력연구개발사업이 추진되고 있으며, 동법 제13조(원자력연구개발사업 비용의 부담)¹⁰⁾에 의거하여 한국수력원자력(주)은 원자력연구개발사업에 소요되는 비용을 부담금으로 1.2원/kWh을 납부하고 있다. 원자력연구개발기금은 동법 제19조(기금의 사용)에 따라, 원자력연구개발사업, 원자력연구개발사업의 수행에 필요한 기자재 및 장비, 인력양성사업 등에 사용하도록 규정되어 있다.

9) 「원자력 진흥법」 제12조(원자력연구개발사업의 추진) ① 교육과학기술부장관은 제10조 제1항에 따라 수립된 부문별 시행계획에 따라 원자력연구개발사업계획을 수립하고, 이를 효율적으로 추진하기 위하여 매년 연구과제를 선정하여 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제14조 제1항 각 호의 기관 또는 단체와 협약을 맺어 연구개발하게 할 수 있다. ② 제1항에 따른 원자력연구개발사업을 실시하는 데 소요되는 비용은 다음 각 호의 재원으로 충당한다. 1. 정부의 출연금. 2. 제17조에 따른 원자력연구개발기금. 3. 제4항에 따른 차입금. 4. 원자력연구개발사업의 실시과정에서 발생한 잔액, 그 밖의 수입금.

10) 「원자력 진흥법」 제13조(원자력연구개발사업 비용의 부담) ① 발전용원자로운영자는 제12조 제2항에 따른 원자력연구개발사업에 소요되는 비용을 부담하여야 한다. ② 제1항에 따라 발전용원자로운영자가 부담하여야 할 금액(이하 “부담금”이라 한다)은 해당 원자로를 운전하여 생산되는 전년도 전력량에 kWh당 1.2원을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.

[표 10] 원자력연구개발기금 수입·지출 현황

(단위: 백만원)

	2011 결산(a)	2012 예산(b)	증감		비고	
			(b - a)	%		
수입	자체수입	182,255	190,409	8,154	4.5	
	○ 법정부담금	176,969	188,409	11,440	6.5	
	○ 기타경상이전	5,072	1,700	-3,372	-66.5	
	○ 이자수입	214	300	86	40.2	
	여유자금회수	21,319	19,043	-2,276	-10.7	전년도이월금
총운용 규모		203,574	209,452	5,878	2.9	
지출	원자력연구개발	174,800	175,071	271	0.2	
	○ 원자력기술개발	142,000	142,898	898	0.6	
	- 미래형원자로시스템	35,100	39,507	4,407	12.6	
	- 핵연료주기	40,400	41,337	937	2.3	
	- 원자력원천기술	20,400	11,054	-9,346	-45.8	
	- 원자력안전	30,100	35,000	4,900	16.3	안전규제 108억 포함
	- 원전기술혁신	16,000	16,000	—	—	
	○ 원자력연구기반확충	22,800	22,173	-627	-2.8	
	- 연구시설 및 이용기반구축	7,000	7,000	0	—	
	- 미래기초연구 및 인력기반확충	15,800	15,173	-627	-4.0	
	○ 국제핵융합실험로공동개발	10,000	10,000	—	—	
	- 장치 개발·제작비	10,000	10,000	—	—	
	기금운영비(원자력기획평가사업)	3,899	3,899	—	—	
	- 원자력연구기획·평가	2,899	2,899	—	—	
	- 원자력정책연구	1,000	1,000	—	—	
	여유자금 운용	24,875	30,482	5,607	22.5	

자료: 교육과학기술부 제출 자료.

2011년 원자력연구개발기금의 총 운용규모는 2,036억원으로, 한국수력원자력(주)로부터의 법정부담금이 1,770억원, 기타 경상이전 51억원, 여유자금회수 213억원으로 구성된다. 이 중 1,748억원이 원자력연구개발에 사용되었으며, 기금운영비로 39억원, 여유자금운영에 249억원이 사용되었다. 원자력안전 관련 연구개발에는 안

전규제 관련 연구개발비 108억원을 포함하여 모두 301억원이 사용되었다.

원자력연구개발기금은 「원자력 진흥법」 제18조(기금의 관리·운용)에 따라 교육과학기술부장관이 관리·운영하고 있다. 원자력안전 관리 업무가 과학기술부 소관이었던 시기에는 교육과학기술부장관이 관리·운영하는 원자력연구개발기금으로 원자력안전 및 안전규제 연구개발에 필요한 예산을 충당하였다. 원자력 안전 관리 업무가 별도의 중앙행정기관인 원자력안전위원회로 독립한 이후 원자력 안전기술 관련 연구개발은 교육과학기술부에서 관리하고 있고, 원자력안전규제 연구개발은 원자력안전위원회에서 관리하고 있다.

이와 관련하여 원자력안전위원회가 독립기관으로 발족된 주된 의미는 행정체제, 예산, 조직, 규제 등 완전독립을 위한 것이며 원자력안전규제연구는 원자력안전위의 고유업무영역에 해당된다. 원자력 안전규제연구는 원자력연구개발기금 재원을 납부하고 있는 한국수력원자력(주)를 대상으로 한 규제에 해당되기 때문에 원자력연구개발기금으로 현행과 같이 지속적으로 지원하게 될 경우, 비합리적이고 공정성·투명성 결여 등으로 당초 취지의 원자력안전위원회의 독립적 안전규제 역할이 불투명해질 수 있다는 우려가 있다는 의견이 제시되고 있다. 이를 이유로 교육과학기술부는 현재 원자력연구개발기금에서 지원하고 있는 원자력안전규제 관련 연구개발예산을 일반회계로 전환해야 한다고 주장하고 있다.

원자력안전규제는 전 국민의 안전을 위해 필요한 사항이다. 그러나 원자력안전규제는 기본적으로 원자력의 이용·개발에 따라 부수적으로 수반되는 기능이며 안전규제의 강화는 우리나라 원전 이용의 안전성을 제고함으로써 궁극적으로 원자력발전사업자에게 혜택을 줄 수 있다. 따라서 원인자부담의 원리에 따라 원자력안전규제 관련 연구개발 예산도 원자력 사업자가 부담하는 원자력연구개발기금을 사용하는 것이 타당하다.

다만, 예산의 독립성 확보를 위해 원자력연구개발기금의 일부를 원자력안전 기술개발과 원자력안전규제연구에 사용하도록 법적으로 규정하거나 별도의 원자력안전연구개발기금을 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다.¹¹⁾

11) 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제정 시, 원자력연구개발기금 중 일부를 원자력안전연구기금으로 설치하자는 개정안이 제출되었다. 개정안에 따르면, 원자력연구개발기금의 재원인 전년도 발전량 기준 kWh당 1.2원으로 조성되는 원자력연구개발기금 중 kWh당 0.25원은 원자력안전연구개발기금으로 조성하여 원자력안전위원회에서 관리하자는 것이다. 그러나 원자력안전연구개발기금 관련 개정안은 원자력안전위원회를 교육과학기술부로부터 독립하는 안전규제

이와 관련하여 예상될 수 있는 첫 번째 반론은 기금의 신설이 국가재정의 탄력성을 제약하는 요인이 될 수 있으며, 특히 민간부담금을 재원으로 하는 기금의 신설은 국민부담을 가중시킬 우려가 있어 규정된 것이므로 원자력안전연구개발기금의 신설에 대하여는 재정당국 및 관련 사업부처 등과의 협의가 있어야 할 것이라는 주장이다. 이와 관련하여서는 기금을 신설하는 방안 이외에, 기금의 일정 부분을 원자력 안전규제 관련 연구에 할당하도록 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 민간부담금을 재원으로 하는 기금의 신설이 국민부담을 가중시킬 우려가 있다는 지적과 관련해서는 원자력연구개발기금과 원자력안전연구개발기금의 합을 현재의 수준으로 유지한다는 측면에서 타당하지 않다.

두 번째 반론은 원자력안전연구개발기금으로 부담금이 일정 부분 할당될 경우 원자력연구개발기금이 축소되어 장기적으로 지속적인 투자가 필요한 원자력 기초·원천기술 개발이 저해될 우려가 있다고 지적하고 있다. 그러나 원자력 기초·원천기술 개발만이 장기적으로 지속적인 투자가 필요한 것은 아니다. 오히려, 원자력 기초·원천 기술의 개발과 관련하여 기술의 안전성 및 안전관련 정책·규제 관련 연구를 동반하는 것이 장기적으로 더욱 중요한 문제일 수 있다.

이와 관련하여 원자력안전연구개발기금이 독립적으로 확보될 경우, 현재 교육과학기술부가 관리하고 있는 원자력 안전기술 관련 연구개발과 관련해서는 교육과학기술부가 관리하고 원자력연구개발기금으로 충당하는 것이 바람직한 것인지, 원자력안전위원회가 관리하고 원자력안전연구개발기금으로 충당하는 것이 바람직한 것인지에 대해서도 검토할 필요가 있다.

교육과학기술부는 원자력 연구개발의 특성상 원자력 안전 분야만 분리하는 것이 어렵다고 주장하고 있다. 원자력 기술개발연구와 안전연구를 분리 수행할 경우, 원자력 연구의 결과물에 대한 안전검증을 위한 추가연구가 필요하며, 안전연구와 연계 가능여부도 미지수라는 것이다. 그러나 원자력 진흥이 주요 목적인 기술개발에 원자력 안전을 부차적으로 다루는 연구개발과 원자력 안전을 주요 목적으로 기술개발은 다른 결과를 가져올 수 있다. 이러한 논의와 관련해서도 보다 깊이 있는 검토가 필요하다.

체제를 개편한 후 신설된 원자력안전위원회에서 관계부처 협의·검토 후 추진하기로 하였다.

바. 원자력손해배상보험 가입금액 확충 필요

「원자력손해배상법」 제3조¹²⁾에 따라 원자력사업자인 한국수력원자력(주)는 특별한 경우를 제외하고는 원자로의 운전 또는 핵연료물질 등의 운반으로 인하여 발생한 손해에 대하여 책임을 지도록 하고 있다. 동법 제3조의2¹³⁾에 따라 원자력사업자의 배상책임한도는 원자력사고 한 건에 3억 계산단위¹⁴⁾이다. 3억 계산단위는 2012년 1월 환율을 기준으로 하면, 5,339억원에 해당한다.

반면, 사업자가 실제로 배상해야 하는 배상조치액은 「원자력손해배상법」 제6조 (배상조치액) 및 동법시행령 제3조 (배상조치액)의 별표1에 의거하여 발전용원자로의 경우 500억원이다.¹⁵⁾ 이와 같은 배상조치액은 사업자 책임한도액의 9.4% 수준이다. 이에 근거하여 한국수력원자력(주)는 원자력손해배상책임보험과 원자력손해배상보상계약으로 각각 부지당 500억원씩 보험에 가입하였다.¹⁶⁾

-
- 12) 「원자력손해배상법」 제3조 (무과실책임 및 책임의 집중 등) ① 원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생긴 때에는 당해 원자력사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다. 다만, 그 손해가 국가간의 무력충돌, 적대행위, 내란 또는 반란으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 원자력손해가 원자력사업자간의 핵연료물질 또는 그에 의하여 오염된 것의 운반으로 인하여 생긴 것인 때에는 당해 핵연료물질의 발송인인 원자력사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다. 다만, 그 손해배상책임에 관하여 원자력사업자간에 특약이 있는 경우에는 그 특약에 의한다.
- 13) 제3조의2 (배상책임한도) ① 원자력사업자는 1원자력사고마다 3억 계산단위의 한도 안에서 원자력손해에 대한 배상책임을 진다. 다만, 원자력손해가 원자력사업자 자신의 고의 또는 그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 부작위로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에서 “계산단위”라 함은 국제통화기금의 특별인출권에 상당하는 금액을 말한다.
- 14) 계산단위는 국제통화기금(IMF) 특별인출권(SDR)으로서, 제3의 세계 화폐 단위이다. 특별인출권(SDR: Special Drawing Rights)이란 담보 없이 외화를 인출할 수 있는 권리를 뜻하는 것으로서, 만약 IMF 회원국이 외환위기를 맞았다면 자국이 보유하고 있는 SDR를 다른 회원국에 양도해 필요한 외화를 획득할 수 있다. 이 같은 과정을 거쳐 외환위기를 넘기고, 이에 대한 이자는 통화를 제공한 나라에 내게 되는 것이다. 2012년 1월 현재 1SDR=1,779.73원이다.
- 15) 「원자력손해배상법」 제6조 (배상조치액) ① 제5조 제2항의 규정에 의한 원자력손해배상책임보험계약금액 및 원자력손해배상보상계약금액 또는 공탁금액은 제3조의2의 규정에 의한 배상책임한도액의 범위 안에서 원자력이용시설의 종류, 취급하는 핵연료물질의 성질 및 원자력사고로 발생될 결과 등을 감안하여 대통령이 정하는 금액(이하 “배상조치액”이라 한다)으로 한다. 동법 시행령 제3조 (배상조치액)의 별표1은 1. 열출력이 1만kW 이상인 원자로의 운전(원자로의 운전을 하는 공장이나 사업소 내에서 그 원자로의 운전에 수반하여 행하여지는 핵연료물질 또는 그에 의하여 오염된 것의 운반·저장·폐기를 포함한다. 이하 제2호 내지 제4호에서 같다) 가. 발전용원자로의 경우 500억원. 나. 연구용원자로의 경우 60억원.
- 16) 원자력손해배상책임보험은 사고로 인하여 제3자에 대해 법률상 부담하게 되는 원자력손해에 대해 보상하는 것으로서, 피보험자의 고의에 기인한 배상책임, 국가간 무력충돌, 적대행위, 내란 또는 반란으로 인한 배상책임, 원자력의 평화적 이용 외의 제조, 공급 관리 또는 사용으로 인한 사용에 따른 배상책임 등은 보상하지 않는다. 다만, 지진, 분화, 홍수, 고조, 해일, 태풍, 폭풍우

[표 11] 한수원(주)의 손해보험 가입 현황

보험종류	보상내용	가입대상	보상한도액	연간보험료	가입처
원자력 재산보험	운전중 원자력발전설비의 제위험 담보	원자력발전소 전 설비	10억불 (연간/사고당)	23기 약 167억원 (14,437천불)	한국원자력 보험“폴”
원자력손해 배상책임보험			부지당 500억원	23기 35.9억원	한국원자력 보험“폴”
원자력손해 배상보상계약	제3자 손해 배상에 대한 담보	제3자 대인. 대물 손해 배상	부지당 500억원	23기 1.25억원	정부(원자력 안전위원회)
원자력수송 배상책임보험			운송물질, 중량, 통과운하에 따라 산정	8.5억원 (2011년 실적)	한국원자력 보험“폴”
합 계				약 212.7억원	

자료: 한국수력원자력(주) 제출 자료.

이는 다른 국가들과 비교할 때도 매우 낮은 수준이다. 독일의 경우, 사업자 배상조치액 한도가 없이 무한책임을 지도록 되어 있으며, 일본의 배상조치액은 14억 8천만 달러로 한국의 35배이며, 미국은 3억5천만 달러로 한국의 8.3배이다. 중국만이 우리나라와 유사한 4,600만달러이다.

도쿄전력의 2011년 결산 결과, 후쿠시마 원전사고와 관련하여 1년 동안의 손해 배상비는 2조 5,249억엔(36조 2,800억원)인 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 이와 같은 점을 고려할 때, 「원자력손해배상법」에서 규정하고 있는 배상조치액인 500억원은 지나치게 낮은 수준이다. 추후 원자력사업자의 배상조치액을 수준을 책임한도 수준까지 상향 조정을 검토할 필요가 있다.

또는 그 밖의 풍수재로 인한 배상책임은 특약으로 가입하고 있다. 원자력손해배상보상계약은 손해배상책임보험으로 담보되지 않는 피보험자가 제3자에 대해 법률상 부담하게 되는 원자력손해에 대한 보험으로써, 정상운전 등으로 인하여 생긴 원자력손해, 해일, 홍수, 폭풍우, 낙뢰 또는 지진으로 인하여 생긴 원자력손해, 원자력손해배상책임보험의 소멸시효 경과 후 청구된 원자력손해에 대하여 보상한다.

17) 도쿄전력, 「平成23年度決算について」, 2012.5.14.

[표 12] 원자력 관련 사업자 책임한도 및 배상조치액 국제 비교

(단위: 백만원, 백만\$)

국가	사업자 책임한도(a)			사업자 배상조치액(b)				책임한도대비 배상조치액 (b/a)
	화폐	자국통화	USD	화폐	자국통화	USD	한국 대비 배율	
한국	백만원	533,919	452	백만원	50,000	42	1.0	9.4
벨기에	백만EUR	297	423	백만EUR	297	423	10.0	100
중국	백만CNY	300	46	백만CNY	300	46	1.1	100
일본	무한책임			백만JPY	120,000	1,480	35.0	—
독일	무한책임			무한책임			—	—
네덜란드	백만EUR	340	484	백만EUR	340	484	11.4	100
스페인	백만EUR	700	997	백만EUR	700	997	23.6	100
스위스	무한책임			백만SFR	1,000	1,105	26.1	—
영국	백만UKL	140	229	백만UKL	140	229	5.4	100
미국	백만USD	11,900	11,900	백만USD	350	350	8.3	2.9

주: 「원자력손해배상법」의 사업자 책임한도는 3억SDR(국제통화기금 특별인출권)으로, 2012년 1월 환율 기준임.

자료: 한국수력원자력(주) 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

11. 연금성 기금 관리 공공기관의 자산운용 결산분석

가. 문제제기

2011년 말 현재 286개 공공기관 중 국민연금공단 등의 17개 기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁 받은 준정부기관이다. 17개 기금관리형 준정부기관이 위탁 받아 운영하고 있는 기금은 그 성격에 따라 연금성 기금, 사업성 기금, 금융성 기금으로 구분되며, 이 중 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금의 연금성 기금의 자산은 366조 4,400억원으로 전체 기금관리형 준정부기관이 위탁 운용하는 기금자산의 대부분을 차지하고 있다.

연금성 기금은 자산운용 성과가 향후 연금가입자의 노후 소득을 보장하는데 중요한 역할을 하므로, 적절한 위험관리와 장기적으로 안정적인 수익률 제고가 연금성 기금 운용의 목표라 할 수 있을 것이다.

본 분석에서는 기금관리형 준정부기관이 위탁 운용하는 기금자산의 대부분을 차지하는 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금의 3개 연금성 기금¹⁾의 수익률 현황을 분석하고, 이와 관련한 문제점과 개선사항은 없는지 살펴보고자 한다.

나. 연금성 기금 관리 공공기관의 기금 자산 현황

(1) 국민연금기금

국민연금공단이 보건복지부로부터 위탁 받아 운영하는 국민연금기금의 운용자산 규모는 2011년 말 현재 시가평가 기준으로 349조원으로, 2009년 말 278조원에서 71조원 증가하였다. 동 기금 자산은 복지부문과, 금융부문, 기타부문으로 구분되며, 이 중 복지부문 운용자산은 노인시설, 보육시설, 생활안정자금, 생계자금 등의 대여자금 등으로 구성된다. 또한, 금융부문 운용자산이 전체 운용자산의 99.9%를 차지하고 있다.

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

1) 본 분석에서 3개 연금성 기금이라 함은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금으로 한다. 일반적으로 기금 분석 시 군인연금기금도 연금성 기금에 속하나, 관리주체가 공공기관이 아닌 국방부로, 본 분석에서는 제외한다.

2011년 말 현재 금융부문 운용자산의 68.2%가 수익률은 상대적으로 낮으나 안정적인 채권투자 위주로 운용되고 있다. 그러나 2009년 말 금융부문 운용자산의 77.6%(국내채권 비중 73.8%, 해외채권 비중 3.6%)를 차지하던 채권 비중이 2011년 말에는 68.3%(국내채권 비중 64.1%, 해외채권 비중 4.2%)로 낮아졌으며, 채권투자 대신 상대적으로 고수익, 고위험 자산인 주식·대체투자로의 투자비중이 점차 확대되고 있다.

[표 1] 국민연금기금 운용자산 현황

(단위: 조원, %)

		2009			2010			2011				
		규모	비중		규모	비중		규모	비중			
총 계		278	100.0	—	324	100.0	—	349	100.0	—		
복지부문		0.2	0.1	—	0.1	0.1	—	0.1	0.1	—		
금융 부문	계	277	99.9	100.0	324	99.9	100.0	348	99.9	100.0		
	채권	소계	215	77.5	77.6	229	70.7	70.8	238	68.2	68.3	
		국내	직접	195	70.2	70.3	201	62.0	62.1	204	58.5	58.5
			위탁	10	3.5	3.5	15	4.6	4.6	20	5.6	5.6
		해외	직접	6	2.1	2.2	7	2.1	2.1	6	1.8	1.8
			위탁	5	1.6	1.6	6	2.0	2.0	8	2.4	2.4
		주식	소계	50	17.8	17.9	75	23.1	23.1	82	23.5	23.5
	국내		직접	18	6.6	6.6	29	9.1	9.1	32	9.2	9.2
			위탁	18	6.5	6.5	26	7.9	7.9	30	8.7	8.7
	해외		직접	0.0	0.0	0.0	2	0.8	0.8	2	0.6	0.6
			위탁	13	4.8	4.8	17	5.4	5.4	18	5.0	5.0
	대체투자		13	4.5	4.5	19	5.8	5.8	27	7.8	7.8	
	단기자금		0.3	0.1	0.1	1	0.2	0.2	1	0.4	0.4	
	해외대차거래		-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	기타	0.2	0.1	—	0.3	0.1	—	0.3	0.1	—		

주: 상기자산은 각 연도 말 시가평가 기준임.

자료: 국민연금공단 제출 자료.

(2) 사립학교교직원연금기금

사립학교교직원연금공단이 관리 주체인 사립학교교직원연금기금의 운용자산 규모는 2011년 말 현재 시가기준으로 12조 8,700억원으로, 2009년 말 현재 10조 5,900억원에서 2조 2,800억원 증가하였다. 2011년 말 기준으로 전체 운용자산의 22.8%를 차지하는 복지부분은 교직원 생활자금 대여 등의 대여자금이며, 금융부분이 2011년 말 기준으로 사립학교교직원연금기금 운용자산의 73.8%를 차지하고 있다.

[표 2] 사립학교교직원연금기금 운용자산 현황

(단위: 조원, %)

		2009			2010			2011				
		규모	비중		규모	비중		규모	비중			
총 계		10.59	100	—	11.99	100	—	12.87	100	—		
복지부분		2.61	24.6	—	2.73	22.8	—	2.94	22.8	—		
금융부분	계	7.48	70.6	100.0	8.88	74.1	100.0	9.5	73.8	100.0		
	채권	소계	5.03	47.5	67.2	5.55	46.3	62.5	5.95	46.2	62.6	
		국내	직접	3.75	35.4	50.1	4.49	37.4	50.6	4.83	37.5	50.8
			위탁	0.88	8.3	11.8	0.7	5.8	7.9	0.74	5.7	7.8
		해외	직접	0.31	2.9	4.1	0.3	2.5	3.4	0.34	2.6	3.6
			위탁	0.09	0.8	1.2	0.07	0.6	0.8	0.04	0.3	0.4
		주식	소계	1.42	13.4	19.0	1.95	16.3	22.0	1.98	15.4	20.8
	국내		직접	0.54	5.1	7.2	0.74	6.2	8.3	0.71	5.5	7.5
			위탁	0.71	6.7	9.5	0.96	8	10.8	1.06	8.2	11.2
	해외		직접	—	—	0.0	—	—	0.0	—	—	0.0
			위탁	0.17	1.6	2.3	0.25	2.1	2.8	0.21	1.6	2.2
	대체투자		0.95	9	12.7	1.26	10.5	14.2	1.45	11.3	15.3	
	단기자금		0.08	0.8	1.1	0.11	0.9	1.2	0.12	0.9	1.3	
	해외대차거래		—	—	0.0	—	—	0.0	—	—	0.0	
	기타	0.5	4.8	7.0	0.38	3.1	4.5	0.43	3.4	4.7		

주: 상기자산은 각 연도 말 시가평가 기준임.

자료: 사립학교교직원연금공단 제출 자료.

금융부문 중 대체투자 비중이 2009년 금융부문 운용자산의 9%에서 2011년 11.3%에 이르는 등, 국민연금기금 금융부문 운용자산 중 대체투자 비중인 4.5~7.8%에 비해 보다 높은 비중이 투자되고 있다. 대체투자는 전통적인 채권, 주식 외의 투자로 SOC, 부동산 PF, PEF²⁾ 등에 투자되고 있다. 금융부문 중 채권 투자 비중은 62.6%로, 국민연금기금의 68.3%에 비해 낮은 수준이다.

(3) 공무원연금기금

공무원연금공단이 관리주체인 공무원연금기금은 2011년 말 현재 전체 운용자산 중 56.2%가 금융부문에 투자되고 있으며, 금융부문 중 55.5%가 채권에 투자되고 있다.

[표 3] 공무원연금기금 운용자산 현황

(단위: 조원, %)

		2009			2010			2011				
		규모	비중		규모	비중		규모	비중			
총 계		7.1	100.0	—	7.9	100.0	—	8.1	100.0	—		
복지부문		3.0	42.2	—	3.2	40.9	—	3.5	43.8	—		
금융 부문	계	4.0	56.3	100.0	4.5	57.1	100.0	4.6	56.2	100.0		
	채권	소계	2.6	36.1	64.1	2.7	34.2	59.9	2.5	31.2	55.5	
		국내	직접	2.2	31.0	55.1	2.4	30.6	53.7	2.0	24.8	44.1
			위탁	0.3	4.5	8.0	0.3	3.3	5.8	0.5	5.9	10.5
		해외	직접	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			위탁	0.0	0.6	1.0	0.0	0.2	0.4	0.0	0.5	0.9
		주식	소계	0.6	8.8	15.6	0.9	10.9	19.1	1.0	12.3	22
	국내		직접	0.3	4.8	8.5	0.5	6.2	10.8	0.6	7.5	13.4
			위탁	0.3	4.0	7.2	0.4	4.8	8.4	0.4	4.8	8.6
	해외		직접	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			위탁	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	대체투자		0.7	10.0	17.7	0.7	9.1	15.9	0.7	8.5	15.1	
	단기자금		0.1	1.4	2.6	0.2	2.9	5.1	0.3	4.2	7.4	
	해외대차거래		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		

주: 상기자산은 각 연도 말 시가평가 기준임.

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

2) PEF(Private Equity Fund)는 사모투자펀드로 소수의 투자자로부터 모은 자금을 특정기업의 지분 인수 등에 운용하는 펀드를 말한다.

대체투자 비중은 최근의 수익률 저조로 인해 2009년 금융부문 운용자산의 17.7%에서 2011년 15.1%로 낮아지고 있다.

다. 연금성 기금 관리 공공기관의 기금 수익률 실적 분석

3개 연금성 기금의 연도별 수익률³⁾과 기준(벤치마크) 수익률, 기준수익률 대비 초과수익률은 다음의 표와 같다.

2011년에는 2010년과 다르게 유럽 재정위기 발생 등 금융시장의 악화로 인해 수익률이 저조한 성과를 보이고 있다. 2007~2011년 동안의 평균 수익률 비교 시, 사립학교교직원연금기금이 6.70%로 가장 높았으며, 기준수익률 대비 초과수익 또한 사립학교교직원연금기금이 2.26%p로 가장 높았다. 국민연금기금과 공무원연금기금은 2007~2011년의 기간 동안 평균적으로 수익률이 기준수익률에 각각 0.07%p와 1.96%p 미달하였다.

특히, 국민연금기금은 2009~2010년의 기간 동안, 공무원연금기금은 2008~2011년의 기간 동안 수익률이 기준수익률에 지속적으로 미달하고 있다. 국민연금기금은 이와 관련하여 2009, 2010년 주식시장의 전반적인 상승추세에서도 실제 연평균 주식 비중이 전략적 자산배분에 의한 목표비중보다 낮게 유지⁴⁾된 것을 원인으로 들고 있다. 또한 공무원연금기금은 주식형 자산의 부진한 성과와 비중확대를 원인으로 지목하고 있다.

3) 본 분석에서 운용 수익률은 기준(벤치마크)수익률과의 비교를 위해 시간가중수익률이 사용되었다. 시간가중수익률은 신규 현금흐름이 발생한 시점을 기준으로 투자기간을 구분하여 해당 기간별 투자수익률을 계산하고 이를 기하평균하여 산출한 수익률이다. 이는 투자관리자(펀드매니저)의 운용능력을 측정하기 위한 것으로, 대부분의 펀드나 운용사들은 이 방식을 적용하여 수익률을 공시하고 있다.

4) 국민연금기금은 이와 관련하여 국민연금기금의 자산 배분이 시장에 미치는 파급효과를 감안할 때 급격한 비중조절에는 한계가 있어 2010년 국내주식 평균 목표비중이 15.9%였으나, 평균 실제 비중은 14.2%로 유지되었음을 이유로 들고 있다.

[표 4] 3개 연금성 기금의 수익률, 기준수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

		국민연금	사학연금	공무원연금
2007	실제	6.98	10.23	9.75
	기준	6.79	7.40	9.24
	초과	0.19	2.83	0.51
2008	실제	-0.21	-3.76	-6.85
	기준	-1.61	-8.47	-1.33
	초과	1.40	4.71	-5.52
2009	실제	10.84	14.30	10.62
	기준	12.62	13.29	12.44
	초과	-1.78	1.01	-1.82
2010	실제	10.57	11.62	8.89
	기준	10.97	10.14	9.33
	초과	-0.40	1.48	-0.44
2011	실제	2.32	2.18	0.03
	기준	2.30	1.29	2.05
	초과	0.02	0.89	-2.02
5년 평균	실제	6.01	6.70	4.26
	기준	6.08	4.44	6.22
	초과	-0.07	2.26	-1.96

- 주: 1. 수익률은 시간가중수익률임.
 2. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률 대비 초과수익률을 말함.
 3. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.
 4. 국민연금 해외자산의 기준수익률은 2008년부터 원화기준을 적용하였으며, 2007년까지는 달러 기준을 적용함. 2006~2010년의 기간동안 국민연금의 해외자산은 10% 이하로 유지되었으나, 상기 평균 수익률에 일부 오차가 있을 수 있음.
 5. 상기 사립학교교직원연금기금의 수익률은 대체투자부분이 제외된 시간가중수익률임. 사립학교교직원연금기금은 대체투자에 대하여 시간가중수익률을 산출하지 않음.
 6. 공무원연금기금은 중장기 자산에 대하여 시간가중수익률을 산출.
 7. 상기의 기금별 수익률 비교는 전체 금융부문에 대한 시간가중수익률 산출시의 대체투자분의 포함 여부, 현금성 자산의 포함여부 등의 각 기금별 차이로 인해 한계가 있을 수 있음.
- 자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

상기 3개 연금성 기금의 수익률을 각 투자자산별로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다.

국내 직접운용 채권은 사립학교교직원연금기금의 수익률이 6.57%로 3개 연금성 기금 중 가장 높다. 국민연금기금은 2009~2011년의 기간 동안 수익률이 3년 연속으로 기준수익률에 미달하고 있는데, 장단기 교체매매를 통한 이자수익 제고·기업분석 강화를 통하여 신용등급 상향이 예상되는 종목 발굴·저평가된 채권을 선별하는 등 수익률 제고를 위한 노력이 필요하다.

[표 5] 3개 연금성 기금 국내 직접운용 채권의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

		국민연금	사학연금	공무원연금
2007	실제	2.73	3.12	4.52
	초과	0.06	0.42	0.83
2008	실제	11.00	7.39	5.06
	초과	0.46	-1.85	-4.49
2009	실제	4.11	8.46	9.34
	초과	-0.10	4.37	3.88
2010	실제	7.67	8.57	8.06
	초과	-0.14	1.93	1.28
2011	실제	5.62	5.42	4.31
	초과	-0.05	0.50	-0.24
5년 평균	실제	6.19	6.57	6.24
	초과	0.04	1.08	0.25

주: 1. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률 대비 초과수익률을 말함.

2. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

한편, 3개 연금성 기금의 국내 직접운용 채권에 대한 연도별 기준수익률은 다음과 같으며, 2007~2011년 기간 동안의 평균 기준수익률은 사립학교연금기금이 5.49%로 가장 낮다.

[표 6] 3개 연금성 기금 국내 직접운용 채권의 연도별 기준수익률

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	5년 평균
국민연금	2.67	10.54	4.21	7.80	5.67	6.14
사학연금	2.70	9.24	4.09	6.64	4.92	5.49
공무원연금	3.69	9.55	5.46	6.78	4.55	5.99

주: 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

상기와 같이 기준수익률이 차이가 나는 이유는 각 기금별로 국내 직접운용 채권의 기준수익률을 결정하는 모집단에 포함되는 채권의 편입대상 조건이 다음의 표에서 보는 바와 같이 다르고, 각 기금별로 추구하는 투자 전략이 다르기 때문이다. 일반적으로 잔존만기가 짧을수록, 투자대상 등급이 높을수록 수익률은 낮아진다. 이에 사립학교교직원연금기금의 국내 직접운용 채권의 기준수익률이 일반적으로 낮게 결정되고 있다. 각 기금의 투자 전략에 따라 기금의 기준수익률이 다르게 결정된다고는 하나, 기준수익률은 성과평가의 지표로 사용되는 만큼, 타 기금에 비해 기준수익률이 지속적으로 낮게 결정 된다면 기준 수익률의 적절성에 대하여 면밀한 검토를 수행해 볼 필요가 있다.

[표 7] 3개 연금성 기금 국내 직접운용 채권의 기준수익률 결정 모집단의 편입 대상 조건

	발행시 만기	잔존만기	투자대상 등급	발행잔액
국민연금	1.5년 이상	3개월 이상	BBB+ 이상	300억원 이상
사학연금	기준없음	3개월 이상	A- 이상	100억원 이상
공무원연금	기준없음	6개월 이상	A- 이상	기준없음

주: 상기 조건 외에도 주식관련채권, 변동금리부채권(FRN) 제외 등의 기준이 있음.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

3개 연금성 기금의 국내 위탁운용 채권의 수익률을 살펴보면 2007~2011년의 기간 동안 국민연금기금의 평균 수익률이 6.30%로 가장 높았으며, 6.19%인 직접운용 채권 수익률에 비해서도 높았다. 그러나 사립학교교직원연금기금과 공무원연금기금의 국내 위탁운용 채권의 평균 수익률은 직접운용에 비해 수익률도 낮았다.(사

립학교교직원연금: 직접운용 6.57%, 위탁운용 4.89%, 공무원연금: 직접운용 6.24%, 위탁운용 1.38%) 사립학교교직원연금기금의 국내 위탁운용 채권은 2007년을 제외하고는 2008~2010년의 기간 동안 지속적으로 미달하였는데, 사립학교교직원연금공단은 주로 금리관련 파생상품 등에 투자가 가능한 특화채권형 상품의 수익률 저조에 기인한 것으로 분석하고 있다.

공무원연금기금의 경우 국내 위탁운용 채권의 평균 수익률은 1.38%로 저조한데, 공무원연금공단은 주식시장 급락에 따른 주가연계증권, 전환사채, 혼합형 수익증권에서 큰 폭의 수익률 하락에 기인한 것으로 분석하고 있다. 위탁운용의 목적이 위험의 분산투자를 위한 것이기는 하나 직접운용에 비해 수익률이 지속적으로 저조하다면, 이에 대한 대책을 검토할 필요가 있다.

[표 8] 3개 연금성 기금 국내 위탁운용 채권의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		5년 평균	
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과
국민연금	2.67	-0.16	10.94	0.80	4.57	0.25	7.81	0.39	5.72	0.28	6.30	0.30
사학연금	5.80	3.10	4.51	-4.73	3.83	-0.26	4.90	-1.74	5.40	0.48	4.89	-0.61
공무원연금	3.90	-1.50	-7.51	-17.06	5.58	1.45	1.47	-5.39	4.01	0.04	1.38	-4.58

- 주: 1. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률대비 초과수익률을 말함.
 2. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.
 3. 변이계수는 변동성에 대한 척도로서 수익률의 표준편차를 평균으로 나누어 산출하며, 변이계수가 낮을수록 수익률의 변동성이 낮음을 뜻함.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

연금성 기금의 해외 직접운용 채권의 수익률을 살펴보면, 사립학교교직원연금기금의 해외 직접운용 채권의 운용기간이 국민연금기금에 비해 평균 수익률이 높았다. 사립학교교직원연금기금의 경우 2011년 실제 수익률은 기준 수익률에 3.21%p 미달한 4.59%를 달성하였다. 이에 대해 사립학교교직원연금공단은 유럽재정위기에 따른 안전자산 선호현상으로 미국 채권 금리가 전반적으로 하락하였으며, 기준수익률 대비 듀레이션이 낮아서 저조한 운용성과를 시현한 것으로 분석하고 있다.

[표 9] 연금성 기금 해외 직접운용 채권의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		평균 ¹⁾	
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과 ²⁾
국민연금	8.92	0.30	14.15	2.86	1.85	5.60	7.25	1.17	6.92	-1.08	6.46	—
사학연금	—	—	-9.27	-9.75	5.46	5.22	12.06	7.18	4.59	-3.21	7.32	3.06

주: 1. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균이며, 사립학교교직원연금공단은 과거 4년간의 평균임.
 2. 국민연금기금의 해외 자산의 기준수익률은 2008년 이후는 원화기준이며, 2007년 이전은 달러기준임. 따라서 기간 비교 가능성을 위해 기준수익률 대비 초과수익률의 평균치는 기재하지 않음.
 3. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률대비 초과수익률을 말함.
 4. 공무원연금기금은 해외 직접 운용채권이 없음.
 자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단 제출 자료.

연금성 기금의 해외 위탁운용 채권의 수익률을 살펴보면, 사립학교교직원연금 기금의 해외 위탁운용 채권투자는 2008년 이후부터 실시되어 운용기간이 길지는 않으나, 2008~2010년 동안 평균수익률이 마이너스이며 지속적으로 기준수익률에 미달하고 있다. 또한, 직접운용 수익률과 비교 시에도 부진한 상황이다. 이에 대해 사립학교교직원연금공단은 해외 위탁운용 채권의 경우 금리 및 통화가 강세인 선진국 비중보다는 신흥국 비중이 높아 낮은 수익률을 시현했다고 분석하고 있다.

[표 10] 연금성 기금 해외 위탁운용 채권의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		평균 ¹⁾	
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과 ²⁾
국민연금	4.80	-0.53	5.18	1.39	5.50	1.48	6.91	0.81	7.03	-1.06	4.98	—
사학연금	—	—	-8.96	-13.02	0.08	-4.07	3.08	-2.84	0.21	-7.98	1.11	-4.96

주: 1. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균이며, 사립학교교직원연금공단은 과거 년간의 평균임.
 2. 국민연금기금의 해외 자산의 기준수익률은 2008년 이후는 원화기준이며, 2007년 이전은 달러 기준임. 따라서 기간 비교를 위해 기준수익률 대비 초과수익률의 평균치는 기재하지 않음.
 3. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률대비 초과수익률을 말함.
 4. 공무원연금공단의 경우 2011년만 실적이 있어, 분석에서 제외함.
 자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

현재 유럽 재정위기의 여파로 미국 국채 선호현상이 강화되고 있으며, 상대적으로 신흥 채권시장은 통화가치가 하락하면서 외국인 자금이탈에 대한 우려감으로

약세를 보이고 있는바, 직접운용과 위탁운용의 비중에 대한 검토와 해외 위탁운용 채권에서 신흥 시장에 대한 비중 감소 등 수익률 제고를 위한 노력이 필요하다.⁵⁾

[표 11] 국민연금기금의 해외 채권 운용 현황

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		5년 평균
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제
직접운용수익률	8.92	0.30	14.15	2.86	1.85	5.60	7.25	1.17	6.92	-1.08	6.46
위탁운용수익률	4.80	-0.53	5.18	1.39	5.50	1.48	6.91	0.81	7.03	-1.06	4.98
위탁운용 비중	13.2		34.6		43.3		48.4		56.6		—

주: 국민연금공단 제출 자료.

또한, 국민연금기금의 2007~2011년 동안 해외 위탁운용 채권의 평균 수익률은 4.98%로 직접운용 평균 수익률인 6.46%에 비해 낮은 수익률을 기록하고 있으며, 각 연도별 기준수익률 대비 초과수익률도 직접운용에 비해 낮다. 국민연금기금의 해외 채권 중 위탁운용 비중은 2007년 13.2%에서 2011년 56.6%로 점차 증가하고 있어 해외 위탁운용 채권의 수익이 중요해지고 있다.

[표 12] 연금성 기금 국내 직접운용 주식의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		5년 평균	
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과
국민연금	36.41	3.52	-37.51	0.70	59.99	6.03	24.82	1.01	-10.54	0.52	8.78	1.94
사학연금	42.98	8.06	-37.09	2.65	48.56	-3.35	24.84	1.33	-14.85	-4.91	7.27	0.72
공무원연금	47.00	14.75	-47.12	-7.39	57.85	6.00	20.14	-2.29	-15.46	-5.99	4.50	-1.55

주: 1. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률대비 초과수익률을 말함.

2. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

다음으로 3개 연금성 기금의 국내 직접운용 주식의 수익률을 살펴보면, 2011년 유럽 재정위기로 인해 수익률이 저조한 상황이다. 2007~2011년 동안의 평균수익률

5) 사립학교교직원연금기금은 해외 위탁운용 채권의 비중을 2008년 최초 투자 이후 점차 줄이고 있다.

은 국민연금기금이 8.78%로 가장 높다. 공무원연금기금의 2007~2011년 동안 평균 수익률은 4.50%이며 기준수익률에 1.55%p 미달하고 있다.

3개 연금성 기금의 국내 위탁운용 주식의 수익률 분석해보면 공무원연금기금의 국내 위탁운용 주식의 2007~2011년 동안의 평균 수익률이 6.47%로 평균 기준수익률에 0.62%p 미달하였으며, 2007년과 2009년, 2011년을 제외하고는 수익률이 기준수익률에 미달하였다. 따라서 공무원연금공단은 국내 주식 위탁운용사의 수익률 제고를 위한 방안 마련이 필요하다.

[표 13] 연금성 기금 국내 위탁운용 주식의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		5년 평균	
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과
국민연금	41.69	6.84	-38.68	1.45	57.09	5.31	23.77	1.08	-9.58	0.06	8.84	2.52
사학연금	37.71	2.79	-37.55	2.19	58.44	6.53	24.92	1.41	-9.47	0.47	9.03	2.48
공무원연금	38.48	8.92	-40.71	-4.91	53.11	1.18	19.80	-3.70	-9.09	0.66	6.47	-0.62

주: 1. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률대비 초과수익률을 말함.

2. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균임.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

연금성 기금의 해외 위탁운용 주식의 수익률을 살펴보면, 2007~2011년 동안의 평균수익률은 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금 모두 마이너스를 기록하고 있으며, 이는 2008년의 금융위기와 2011년 유럽 재정위기로 인한 영향이 크다.

[표 14] 연금성 기금 해외 위탁운용 주식의 수익률, 초과수익률

(단위: %, %p)

	2007		2008		2009		2010		2011		평균 ¹⁾	
	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과	실제	초과 ²⁾
국민연금	9.98	0.94	-49.07	-14.31	24.87	1.25	12.56	2.08	-7.35	-1.78	-6.73	—
사학연금	—	—	-46.84	-5.24	47.87	16.57	7.94	-0.28	-13.20	-4.45	-11.48	2.43

주: 1. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균이며, 사립학교교직원연금공단은 과거 4년간의 평균임.

2. 국민연금기금의 해외 자산의 기준수익률은 2008년 이후는 원화기준이며, 2007년 이전은 달러 기준임. 따라서 기간 비교를 위해 기준수익률 대비 초과수익률의 평균치는 기재하지 않음.

3. 상기 초과수익률은 수익률의 기준(벤치마크) 수익률대비 초과수익률을 말함.

4. 공무원연금기금은 해외 위탁운용 주식이 없음.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단 제출 자료.

한편 국민연금기금의 해외주식 투자 비율은 2007년 1.36%에서 2011년 6.24%로 4.6배 증가했다. 국내총생산 대비 국민연금 적립금의 비율은 2010년 31%에서 2030년 50% 수준으로 올라갈 것으로 추정되고 있다.⁶⁾ 이와 같이 국민연금의 적립금이 급속히 증가하고 있는 반면, 국내채권과 국내주식에 대한 투자만으로는 자산구성 다변화를 이루고 수익률을 올리기 어렵기 때문에 국민연금의 해외투자 비중은 향후 점점 증가할 수밖에 없는 상황이다.

그러나 최근 유럽발 글로벌 재정위기 심화로 국제금융시장의 불확실성이 급속히 증가하고 있기 때문에 중장기적으로는 국민연금의 해외투자 비중을 늘려간다고 하더라도 단기적으로는 해외주식 투자 비중 확대에 대해 신중한 검토가 필요하다.

[표 15] 국민연금기금의 금융부문 중 해외주식 투자 비중

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
해외주식 비중	1.36	3.77	3.59	5.58	6.24

주: 각 연도별 평잔 기준임.

자료: 국민연금공단 제출 자료.

[표 16] 연금성 기금 대체투자의 수익률

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	5년 평균
국민연금	7.73	2.93	0.32	8.22	9.65	5.71
(평잔수익률)	(6.08)	(2.73)	(-0.92)	(8.66)	(10.22)	(6.75)
사학연금	9.96	2.93	8.29	7.22	6.34	6.92
공무원연금	6.68	1.87	-1.99	5.40	4.10	3.17

주: 1. 대체투자자와 관련하여 국민연금은 기준수익률을 외부로 공표하지 않고 있으며, 사립학교교직원연금기금은 없음. 따라서 기준수익률 대비 초과수익률을 기재하지 않음.

2. 상기 수익률은 국민연금기금과 공무원연금기금은 시간가중수익률이며, 사립학교교직원연금기금은 투자기간동안의 평균적인 투자원금(평잔)에 대한 수익률을 나타내는 평잔수익률임. 따라서 수익률의 직접적인 비교에는 한계가 있음. 사립학교교직원연금기금은 대체투자에 대하여 시간가중수익률을 산출하지 않고 있음.

3. 상기 평균은 각 연도별 수익률의 기하평균을 사용함.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 작성함.

6) 국민연금재정추계위원회, 「국민연금재정계산 장기재정추계결과」, 2008.

공무원연금기금은 해외 대체투자자와 관련한 2007년도의 고수익 실현으로 2007년부터 해외 부동산 등의 보유비중을 늘렸으나, 2008년 금융위기 이후 2009년에는 마이너스 수익률이 발생하였다.

2007~2011년 기간 동안의 국민연금기금 대체투자 수익률이 타 기금에 비해 낮은 이유는 해외 투자 비중이 타 기금에 비해 높은 것도 한 원인인 것으로 보인다. 국민연금기금의 대체투자 중 해외투자 비중은 2011년 평균잔액⁷⁾ 기준으로 42.84%로, 사립학교교직원연금기금의 10.04%에 비해 높은 수준이며, 해당 해외투자는 2008년과 2009년 모두 마이너스 수익률을 기록하였다. 따라서 국민연금기금은 해외투자·대체투자에 대해 전문성 및 전문인력을 보완하여 투자 수익률 제고방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 17] 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금의 대체투자 중 해외투자 현황

(단위: %)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	비중	수익률	비중	수익률	비중	수익률	비중	수익률	비중	수익률
국민연금	9.38	5.98	15.21	-1.35	28.14	-11.10	39.38	8.53	42.84	11.03
사학연금	6.80	7.69	5.92	8.01	8.91	-2.18	10.38	7.61	10.04	8.84

주: 1. 상기 국민연금기금의 수익률은 시간가중수익률이며, 사립학교교직원연금기금의 수익률은 평잔 수익률임. 따라서 양 기금 수익률의 직접 비교는 한계가 있음.

2. 국민연금기금의 2006년 대체투자 수익률 중 해외투자 수익률이 별도로 산정되지 않아 기재하지 못함.

3. 공무원연금기금의 대체투자 중 해외투자 비중은 10% 이하이나, 대체투자 수익률 중 해외투자 수익률을 별도로 산정하지 않는 관계로 기재하지 못함.

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단 제출 자료.

라. 위험조정수익률 분석

금융자산의 투자성과를 평가하는데 있어 일정 기간의 투자수익률만을 단순 비교하는 것은 적절하지 않다. 금융자산의 포트폴리오 운용에서 동일한 투자수익을 얻기 위해 감수한 위험의 크기가 다를 수 있기 때문이다. 위험을 고려하지 않은 실현 수익률의 단순 비교는 기금운용주체에게 과도한 위험을 통한 일회성 수익이라는 바람직하지 않은 전략을 조장할 수 있다. 따라서 연금성 기금의 금융자산 성과평가에

7) 2010년 대체투자금액의 일일 잔액의 합(적수)을 연간일수(365일)로 나누어 산정한 잔액을 말한다.

있어서는 위험을 조정한 성과지표에 의한 평가가 필요하다. 이하에서는 위험이 조정된 성과지표 중 대표적인 샤프지수(Sharpe ratio)를 이용하여 연금성 기금의 기금 자산 운용성과에 대해 분석한다.

샤프지수(Sharpe ratio): 위험 한 단위당 초과수익의 정도, 위험은 표준편차를 사용	
$S_F = \frac{\overline{R_F} - \overline{R_f}}{\delta_F}$	R_F : 수익률의 평균 R_f : 무위험이자율 수익률의 평균 δ_F : 수익률의 표준편차

국민연금기금, 사립학교연금기금, 공무원연금기금의 5년 평균수익률에 대한 샤프지수는 모두 무위험수익률을 상회하여 양의 값을 나타내고 있다. 즉 3년 만기 국공채 또는 통화안정증권(365일물)에 비해 3개 연금기금 모두 평균적으로 수익률이 높았다는 것을 의미한다. 다만 미국과 유럽재정위기가 발생한 2008년, 2011년에는 모든 기금에서 무위험수익률을 하회하여 음의 값을 나타내고 있다. 한편 국민연금기금, 사립학교연금기금의 5년 평균 샤프지수는 0.14~0.15으로 비슷한 수준이며, 공무원연금기금의 경우 운용수익률이 다른 기금에 비해 낮아 0.01로 다소 낮다.

한편 주요 금융 자산인 채권형과 주식형 자산의 위험조정수익률은 다음과 같다. 국민연금기금의 2011년 채권형 자산의 경우 해외직접과 해외간접 채권은 운용지수가 모두 시장(벤치마크)의 샤프지수보다 낮다. 반면 국내직접과 국내간접 채권의 경우 시장(벤치마크)의 샤프지수보다 커서 위험조정성과가 시장을 앞서는 것으로 평가할 수 있다. 2011년 주식형 자산의 경우 국내직접을 제외한 국내간접, 해외직접, 해외간접의 경우 모두 시장(벤치마크)의 샤프지수보다 낮아서 위험조정성과가 낮은 것으로 평가할 수 있다.

[표 18] 2007~2011년 연금성 기금의 위험자산 샤프지수

(단위: %)

		2007	2008	2009	2010	2011	5년 평균
국민연금	연중운용수익률	7.16	0.82	10.89	10.55	2.31	6.27
	월평균운용수익률(a)	0.58	0.09	0.87	0.84	0.19	0.52
	월평균무위험수익률(b)	0.43	0.43	0.24	0.25	0.29	0.33
	수익률의표준편차(c)	1.04	1.98	1.28	0.88	1.10	1.31
	샤프지수((a - b)/c)	0.15	-0.17	0.49	0.67	-0.09	0.14
사립학교연금	연중운용수익률	11.31	-4.35	14.73	11.55	2.61	6.93
	월평균운용수익률(a)	0.90	-0.35	1.16	0.92	0.22	0.57
	월평균무위험수익률(b)	0.43	0.43	0.33	0.30	0.30	0.36
	수익률의표준편차(c)	1.34	1.85	1.18	0.94	1.32	1.43
	샤프지수((a - b)/c)	0.36	-0.42	0.70	0.65	-0.06	0.15
공무원연금	연중운용수익률	9.75	-6.85	10.62	8.89	0.03	4.26
	월평균운용수익률(a)	0.79	-0.58	0.85	0.71	0.00	0.35
	월평균무위험수익률(b)	0.43	0.43	0.24	0.25	0.29	0.33
	수익률의표준편차(c)	1.34	1.75	0.97	0.88	1.36	1.37
	샤프지수((a - b)/c)	0.27	-0.58	0.62	0.53	-0.21	0.01

주: 1. 국민연금공단은 무위험자산은 통화안정증권(365일물 기준) 금리 기준으로 함, 사립학교교직원연금공단은 무위험자산은 3년만기 국공채 수익률을 기준으로 함. 공무원연금공단은 무위험자산을 통화안정증권(364일) 수익률을 기준으로 함.

2. 단기자산을 제외한 중장기자산의 운용수익률.

3. 2011년도 수익률은 잠정치이며 3차 국민연금기금위원회에서 확정됨.

자료: 국민연금공단, 사립학교연금공단, 공무원연금공단 제출 자료.

공무원연금기금의 2011년 채권형 금융자산의 샤프지수는 무위험수익률을 상회함으로써 양의 값을 가지며, 시장(벤치마크)의 샤프지수 보다 0.13 높아 전체적으로 위험조정성과가 시장을 앞서는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 해외간접형의 경우 샤프지수가 -0.89로 시장의 샤프지수 1.74에 비해 낮아 위험조정성과가 낮은 것으로 평가할 수 있다.

[표 19] 2009~2011년 국민연금기금 채권형과 주식형 자산의 위험조정수익률 현황
(단위: 샤프지수)

		채권형				주식형			
		국내직접	국내간접	해외직접	해외간접	국내직접	국내간접	해외직접	해외간접
2009	BM	0.08	0.14	-0.4	0	1.99	1.93	—	1.68
	실적	0.03	0.24	-0.07	0.49	2.25	2.25	—	0.81
	차이	-0.05	0.1	0.33	0.49	0.26	0.32	—	-0.36
2010	BM	2.17	2.12	0.86	0.92	1.29	1.29	0.39	0.5
	실적	2.25	2.24	1.58	1.25	1.43	1.46	0.2	0.57
	차이	0.08	0.12	0.72	0.33	0.14	0.17	-0.19	0.07
2011	BM	1.16	1.15	1.76	1.83	-3.1	-2.69	-1.02	-0.98
	실적	1.16	1.28	1.17	1.2	-2.96	-2.78	-1.05	-1.13
	차이	0	0.13	-0.59	-0.63	0.14	-0.09	-0.03	-0.15

주: 1. 무위험자산은 3년 만기 국공채 수익률을 기준으로 함.
 2. 상기 Sharpe-ratio는 연간수익률을 월간수익률의 표준편차를 연율화한 총위험으로 나누어 산출.
 3. 2011년도 수익률은 잠정치이며 3차 국민연금기금위원회에서 확정됨.
 자료: 국민연금공단 제출 자료.

주식형 자산의 경우 무위험수익률에 비해 하회함으로써 음의 값을 가지며, 시장(벤치마크)의 샤프지수 보다 0.18 낮아 전체적으로 위험조정성과가 시장에 비해 낮은 것으로 평가할 수 있다. 이는 국내직접형에서 시장(벤치마크)의 샤프지수 보다 0.30 낮았기 때문이다.

[표 20] 2009~2011년 공무원연금기금 채권형과 주식형 자산의 위험조정수익률 현황
(단위: 샤프지수)

		채권형					주식형				
		국내직접	국내간접	해외직접	해외간접	소계	국내직접	국내간접	해외직접	해외간접	소계
2009	BM	1.02	0.46	—	—	0.50	1.83	1.81	—	—	1.81
	실적	3.30	0.64	—	—	2.97	2.07	2.97	—	—	2.23
	차이	2.28	0.18	—	—	2.47	0.24	1.16	—	—	0.42
2010	BM	1.95	1.66	—	—	2.05	1.24	1.28	—	—	1.16
	실적	2.70	2.52	—	—	2.72	1.14	1.25	—	—	1.20
	차이	0.75	0.86	—	—	0.67	-0.10	-0.03	—	—	0.04
2011	BM	0.80	0.46	—	1.74	0.97	-0.47	-0.47	—	—	-0.46
	실적	1.20	0.21	—	-0.89	1.10	-0.77	-0.46	—	—	-0.64
	차이	0.40	-0.25	—	-2.63	0.13	-0.30	0.01	—	—	-0.18

주: 1. 공무원연금은 무위험자산을 통안채(364일) 수익률을 기준으로 함.

2. 차이는 (실적-BM)으로 계산 합계부분은 공단 내 시스템 상에서 조회 불가능.

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

사립학교교직원연금기금의 2011년 채권형 금융자산의 샤프지수는 무위험수익률을 상회함으로써 양의 값을 가지며, 시장(벤치마크)의 샤프지수 보다 0.43 높아 전체적으로 위험조정성과가 시장을 앞서는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 해외간접형의 경우 샤프지수가 -0.78로 시장의 샤프지수 1.65에 비해 낮아 위험조정성과가 낮은 것으로 평가할 수 있다. 주식형 자산의 경우 무위험수익률에 비해 하회함으로써 음의 값을 가지며, 시장(벤치마크)의 샤프지수 보다 0.06 낮아 전체적으로 위험조정성과가 시장에 비해 낮은 것으로 평가할 수 있다. 이는 해외간접형 및 국내직접형에서 시장에 비해 위험조정성과가 낮았기 때문이다.

[표 21] 2009~2011년 사학연금기금 채권형과 주식형 자산의 위험조정수익률 현황
(단위: 샤프지수)

		채권형					주식형				
		국내직접	국내간접	해외직접	해외간접	소계	국내직접	국내간접	해외직접	해외간접	소계
2009	BM	0.00	0.00	-0.83	0.02	-0.21	1.65	1.65	—	1.25	1.72
	실적	1.69	-0.14	0.20	-0.59	1.22	1.69	1.90	—	2.39	1.96
	차이	1.69	-0.13	1.03	-0.61	1.43	0.03	0.24	—	1.14	0.24
2010	BM	1.64	1.64	0.30	0.86	-0.21	1.24	1.24	—	0.37	1.21
	실적	2.93	0.46	1.91	-0.18	1.22	1.30	1.37	—	0.46	1.31
	차이	1.29	-1.18	1.60	-1.04	1.43	0.07	0.13	—	0.10	0.10
2011	BM	0.85	0.85	0.98	1.65	1.00	-0.41	-0.41	—	-0.59	-0.45
	실적	1.46	1.18	0.26	-0.78	1.43	-0.55	-0.39	—	-1.15	-0.51
	차이	0.61	0.33	-0.72	-2.43	0.43	-0.14	0.02	—	-0.55	-0.06

주: 1. 무위험자산은 3년 만기 국공채 수익률을 기준으로 함.

2. 일수익률을 기준으로 연율화 함.

자료: 사립학교교직원연금공단 제출 자료.

마. 공무원연금기금 복지부문 운용 실적 분석

(1) 공무원연금기금 복지부문 현황

공무원연금기금은 다른 연금성 기금과는 달리 복지부문 운용자산의 비중이 43.8%로 높다. 2011년 말 잔액 기준으로 복지부문의 기금 자산은 3조 5,071억원이며, 주택사업 2조 1,705억원, 융자사업 8,312억원, 시설운영사업 3,806억원, 부담금미수금 1,194억원이다

[표 22] 연금성 기금 관리 공공기관 운용자산 현황

(단위: 조원, %)

		2009		2010		2011	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
공무원연금 기금	총 계	7.1	100.0	7.9	100.0	8.1	100.0
	복지부문	3.0	42.2	3.2	40.9	3.5	43.8
	금융부문	4.0	56.3	4.5	57.1	4.6	56.2
국민연금 기금	총 계	278	100.0	324	100.0	349	100.0
	복지부문	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	금융부문	277	99.9	324	99.9	348	99.9
사립학교 교직원연금 기금	총 계	10.59	100	11.99	100	12.87	100
	복지부문	2.61	24.6	2.73	22.8	2.94	22.8
	금융부문	7.48	70.6	8.88	74.1	9.5	73.8
	기타	0.5	4.8	0.38	3.1	0.43	3.4

주: 상기자산은 각 연도 말 시가평가 기준임.

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

[표 23] 2011년 공무원연금기금 복지부문 기금 자산 현황

(단위: 억원)

		2011	사업내용
주택사업	임대주택	14,333	낮은 가격으로 주택을 공급하여 주거생활 안정에 기여 (분양주택은 시중가의 95%, 임대주택은 주변 전세가의 60~80%)
	분양주택	7,372	
	소계	21,705	
용자사업	공무원연금대부금	8,312	퇴직급여 1/2범위 내 최고 2,000만원 대부이자율은 한국은행 가계대출금리에 연동하여 3개월마다 조정(2011년 12월 이자율 5.46%)
시설운영	상록회관	1,031	전·현직 공무원에게 복지수혜 제공 및 기금증식을 위해 골프장 및 호텔사업 운영
	휴양시설	1,888	
	체육시설	941	
	소계	3,806	
기타	미수수익	526	—
	선금법인세	193	
	미수금	475	
	소계	1,194	
합 계		35,071	

주: 상기자산은 각 연도 말 잔액기준임.

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

(2) 공무원연금기금 복지부문 수익 현황

주택사업, 융자사업, 시설운영사업에 대해 수익현황을 살펴보면 다음과 같다.

[표 24] 최근 5년간 공무원연금공단 분양주택사업 수익률

(단위: 백만원)

		2007	2008	2009	2010	2011
분양 주택	수익률(a/b)	7.4%	6.3%	6.2%	5.9%	5.8%
	수익(a)	22,202	17,020	15,246	12,798	12,213
	순투자비평잔(b)	299,041	269,608	245,258	216,296	211,476

주: 1. 평잔기준에 의한 수익 및 수익률로서 결산상 진행기준에 의한 수익과는 차이 발생함.

2. 순투자비평잔은 투자비 지출평잔에서 분양수입회수평잔을 뺀 금액임.

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

공무원연금공단은 「공무원연금법」 제74조 제2항 제6호⁸⁾ 및 동법시행령 제74조 제1항 제2호 가목에 근거하여 주택사업을 수행하고 있다. 분양주택의 경우 무주택 공무원에게 양질의 주택을 저렴하게 공급하여 공무원 주거생활 안정과 기금수익 증대에 기여하는 것을 목적으로 하고 있으며, 1986년 시행이후 2011년 기준으로 총 29,021세대의 주택이 공급되었다. 분양주택수익률을 살펴보면, 2007년 7.4% 이후 2011년에는 5.8% 수준이다.

이는 최근 5년 동안 자산은 큰 폭으로 증가하였지만, 매출이 확대되지 않아 이익이 감소함에 기인한다.

8) 공무원연금법 제74조(기금의 관리·운영) ② 기금은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 운용한다. 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금증식사업 또는 공무원후생복지사업.

공무원연금법 시행령 제74조(기금증식사업 및 공무원후생복지사업) ① 법제16조 및 제74조 제2항 제6호의 규정에 의한 기금증식사업과 공무원후생복지사업은 다음의 사업으로 한다.

2. 후생복지사업. 가. 공무원을 위한 주택의 건설·취득·분양 및 임대사업.

[표 25] 최근 5년간 분양주택사업 자산, 부채, 손익

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011
미완성분양주택(a)	275,432	430,164	640,315	644,488	708,507
분양주택(b)	21,291	28,759	18,826	9,312	11,312
합계(a+b)	296,723	458,923	659,141	653,800	719,819
주택분양수익(c)	153,392	93,735	182,307	211,158	174,092
분양주택사업비(d)	114,824	87,047	162,671	182,346	158,660
분양주택판매비(e)	1,914	463	1,107	1,223	1,063
이익(c - d - e)	36,654	6,225	18,529	27,589	14,369
분양주택 관련 선수금	12,854	9,105	712	30,821	36,027

자료: 공무원연금공단의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

세부적으로 살펴보면 2011년 말 기준으로 미완성분양주택 중 남양주 별내 288세대, 인천청라A10 199세대, 인천청라A32 70세대가 분양이 되지 않고 있다. 또한 인천 영종지구의 경우 798억 7,700만원이 택지비로 계상되었지만 사업보류에 의해 사업이 중단된 상태이다.

[표 26] 2011년 말 공무원연금공단 미완성분양주택 현황

(단위: 세대, 백만원)

지역별	총세대수	분양세대	금액	비고	관련 선수금
고양삼송A6	429	0	70,606	택지비 및 건립비	0
고양삼송A19	624	0	115,260		0
김포한강	976	0	167,250		—
남양주별내	378	90	57,195		100
수원광교	1,035	1,035	69,133		35,287
인천영종A4	334	0	37,955		—
인천영종A6	370	0	41,922		—
인천청라A10	244	45	73,163		640
인천청라A32	224	154	23,055		—
화성동탄A - 3	1,007	0	52,968		택지비
합계	5,621	1,324	708,507		36,027

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

또한 2011년 말 분양주택 자산 현황을 살펴보면 2006년과 2007년에 준공된 부산 만덕지구, 대구 대봉지구 아파트 32세대와 상가가 분양 대신 임대 전환하여 대금이 회수되지 않은 미분양재고는 총 113억 1,200만원이다. 임대계약기간이 만료되는 대로 적극적인 매각활동을 통하여 대금 회수를 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 27] 공무원연금공단 2011년 말 분양주택 현황

(단위: 백만원)

지역별	금액	준공일	아파트 형태
부산만덕	218	2006.5.31	아파트 25평형 (2세대)
대구대봉	5,668	2007.3.31	아파트 57평형 (17세대)
	5,096		아파트 67평형 (13세대)
	330		상가
합 계	11,312		

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

공무원연금공단은 「공무원연금법」 제74조 제2항 제6호⁹⁾ 및 동법시행령 제74조 제1항 제2호 가목에 근거하여 임대주택을 건립하고 있다. 동 사업의 목적은 시중 전세금보다 저렴하게 주택을 임대하여 무주택 공무원의 주거생활 안정에 기여하는 것이다. 공무원연금공단은 2011년 말 현재 전국 71개 지역(77개 단지)에 1만 8,393 세대의 임대주택을 보유하고 있다.

임대주택사업 수익률은 분양주택에 비해 높은 편인데, 이는 노후임대주택 매각 수익과 재건축평가이익이 포함되었기 때문이다. 한편 임대운영수익의 경우 2011년 21억 4,100만원의 손실이 발생하였는데, 이와 관련하여 공무원연금공단은 2011년의 경우 임대보증금 운용수익률¹⁰⁾이 예년보다 저조했으며, 2011년 「임대주택법」 개정에 따른 수선충당금 127억원을 일괄 설정한 것에 기인한다고 설명하고 있다.

9) 공무원연금법 제74조(기금의 관리·운용) ② 기금은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 운용한다. 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금증식사업 또는 공무원후생복지사업.

공무원연금법 시행령 제74조(기금증식사업 및 공무원후생복지사업) ① 법제16조 및 제74조 제2항 제6호의 규정에 의한 기금증식사업과 공무원후생복지사업은 다음의 사업으로 한다. 2. 후생복지사업. 가. 공무원을 위한 주택의 건설·취득·분양 및 임대사업.

10) 2011년 임대보증금 평잔은 8,359억원이며, 4.29%의 수익률을 달성하여 359억원의 수익이 실현되었다.

[표 28] 최근 5년간 공무원연금공단 임대주택사업 수익률

(단위: 백만원)

		2007	2008	2009	2010	2011	
임대 주택	수익률(a/b)	18.3%	13.1%	21.8%	43.0%	14.0%	
	수익(a)	소계	62,785	59,896	116,529	246,071	84,784
		임대운영	28,672	21,826	33,229	39,085	-2,141
		매각	34,113	38,070	60,892	32,537	15,383
		재건축	—	—	22,408	174,449	71,542
순투자비평잔(b)	343,928	458,417	534,121	572,824	606,105		

주: 1. 평잔기준에 의한 수익 및 수익률로서 결산상 진행기준에 의한 수익과는 차이 발생함.

2. 순투자비평잔은 (전년도말 순투자액+당해년도말 순투자액)/2 임.

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

공무원연금공단은 「공무원연금법」 제74조 제2항 제5호¹¹⁾에 근거하여 공무원연금대부사업을 수행하고 있다. 동 사업의 목적은 공무원의 생활안정을 위해 필요한 자금대여와 금융환경 변화에 따른 안정적인 기금증식 도모이다. 사업수혜자는 재직 공무원이며 대부한도는 최고 3,000만원(퇴직급여액의 1/2 범위내)이다. 상환조건은 대부일 다음 월부터 5년 이내 원금균등 분할상환이며, 대부이율은 은행가계대출 평균금리와 연동(2011년 12월 이자율 5.46%)된다. 최근 5년 동안 수익률은 하락하고 있으며, 이는 기준금리가 하락한 것에 기인한다.

[표 29] 최근 5년간 공무원 대부사업 수익 현황

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
사업비	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
운용평잔	9,600	10,169	9,667	9,284	9,832
운영수익	613	662	565	526	526
평균수익률	6.4	6.5	5.8	5.7	5.4

자료: 공무원연금공단 제출 자료.

11) 공무원연금법 제74조(기금의 관리·운용) ② 기금은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 운용한다. 5. 공무원 연금 또는 공무원연금을 받을 권리가 있는 자에 대한 대부.

공무원연금공단은 「공무원연금법」 제74조 제2항 제6호¹²⁾ 및 동법시행령 제74조 제1항 제2호 라목에 근거하여 수탁시설(과천청사 매장, 이발소 등), 수안보상록호텔¹³⁾ 등을 관리하고 있다. 화성상록리조트, 천안상록리조트의 경우 2010년에 비해 이익이 다소 감소하였는데, 공무원연금공단은 기후영향에 의한 골프장 매출액 감소에 기인한다고 설명하고 있다.

[표 30] 상록리조트 관련 손익 현황

(단위: 백만원)

		2007	2008	2009	2010	2011
화성 상록	수익(a)	14,386	14,871	14,817	14,375	13,455
	비용(b)	8,038	8,546	8,310	8,614	8,183
	이익(a - b)	6,348	6,325	6,507	5,761	5,272
	감가상각비	2,187	2,236	2,209	2,245	1,639
	자산장부가액	64,451	63,995	63,709	62,045	61,235
천안 상록	수익(a)	34,466	34,408	32,521	33,073	32,512
	비용(b)	23,578	23,026	21,857	21,592	23,022
	이익(a - b)	10,888	11,382	10,664	11,481	9,490
	감가상각비	3,133	2,845	3,010	3,030	3,076
	자산장부가액	87,486	86,408	88,327	87,870	86,687

자료: 공무원연금공단의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한편 수안보상록호텔¹⁴⁾은 101개의 객실을 운영하고 있는데 2011년에 이용객은 5만 6,000명이며 운영손익은 4,400만원으로 관광객 감소와 시설 노후화로 인해 수

- 12) 공무원연금법 제74조(기금의 관리·운용) ② 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 운용한다. 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기금증식사업 또는 공무원후생복지사업.
공무원연금법 시행령 제74조(기금증식사업 및 공무원후생복지사업) ① 별제16조 및 제74조 제2항 제6호의 규정에 의한 기금증식사업과 공무원후생복지사업은 다음의 사업으로 한다. 2. 후생복지사업. 라. 공무원의 후생복지를 위한 병원·휴양시설·요양시설의 운영 및 장사관련사업·매점과 그 밖의 후생복지사업.
- 13) 수안보상록호텔은 1999년과 2000년 각 2회에 걸쳐 매각을 추진하였으나, 매수자가 없어 성사되지 않았다.
- 14) 수안보상록호텔은 1999년과 2000년 매각을 추진하였으나, 매수자가 없어 매각이 성사되지 않았다.

익이 거의 발생하지 않고 있다. 따라서 향후 공무원연금공단은 시설개선, 임대시설 조정 등 수익성을 제고할 수 있는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 31] 수안보상록호텔 운영실적

(단위: 천명, 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011
이용인원	63	58	55	52	56
운영손익	196	106	159	137	44

자료: 공무원연금공단 제출 자료

(3) 공무원연금공단 복지부문 자산의 운용 성과 평가 필요

공무원연금기금 복지부문은 다른 연금성 기금과는 다르게 전체 기금 자산 중 상당한 비중인 40%를 차지하며, 동 자산을 운용하는 목적은 공무원 복지후생 증진과 기금자산 증식이다. 이러한 점을 감안할 때 공무원연금기금의 경우 금융자산의 자산운용성과 뿐만 아니라 복지부문 자산의 운용성과에 대한 정보를 제공하는 것이 필요하다.

따라서 공무원 연금기금의 주무부처인 행정안전부는 성과계획서에 복지부문사업 성과지표로 ‘수익률 또는 당기순이익’등을 설정하여, 복지부문 사업의 운용성과에 대한 정보가 국회에 제출될 수 있도록 하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 성과계획서에 복지부문 관련 사업들의 수익현황에 대한 성과지표가 설정되면 우선 국회에 제출되고 있는 성과보고서에 자산운용 성과정보가 담기게 되며, 「국가재정법」 제82조¹⁵⁾에서 규정하고 있는 기금운용평가 시 평가결과가 국가결산보고서와 함께 국회에 제출될 수 있기 때문이다.

15) 제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다. <개정 2008.2.29.> ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다. <개정 2008.2.29.> ③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31.> ④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

바. 결론

국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금의 연금성 기금은 자산운용 성과가 향후 연금 가입자의 노후 소득을 보장하는데 결정적인 역할을 한다. 따라서 적절한 위험관리와 장기적으로 안정적인 양호한 수익률 제고가 기금 운용의 목표이다.

본 분석에서는 각 기금이 운용하는 금융부문의 세부 투자 내역 별로 투자 수익률을 분석하였다. 분석 결과, 일부 기금의 특정 투자 자산은 장기적으로 안정적인 투자수익률 유지를 위해 투자수익률 개선과 이에 따른 수익률 제고를 위한 방안 마련이 필요하였다. 따라서 관계기관은 본 분석에서 지적된 사항에 대한 세부적인 현황 파악과 문제점 개선 등을 통해 연금성 기금의 운용 목표인 장기적으로 안정적인 양호한 수익률 달성을 실현할 수 있도록 하여야 할 것이다.

12. 공공기관 지방이전사업 현황 분석

가. 공공기관 지방이전 추진 현황

공공기관¹⁾ 지방이전 사업은 수도권 집중해소와 국가균형발전을 지원하기 위해 수도권 소재 공공기관의 지방이전을 목표로 수행되는 사업이다. 2003년 6월 ‘국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진방침’ 발표 이후 정부는 2004년 4월에 「국가균형발전특별법」에 공공기관 지방이전의 법적 근거²⁾를 마련하여 2005년 6월에 「공공기관 지방이전계획」을 수립·발표하였다. 동 계획에 따르면 정부는 2012년까지 이전 대상 공공기관의 이전완료율 목표를 하고 있다. 이를 위해 정부는 부산, 대구, 광주전남, 울산, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주, 충남에 혁신도시를 건설 중이다. 또한 한국개발연구원 등 16개 정부출연기관의 세종시 이전을 추진 중이며, 한국중부발전 등 18개 공공기관의 개별이전을 추진 중이다.

그러나 2011년 말 기준으로 이전을 완료한 기관은 한국방사선폐기물관리공단(경주), 한국보건산업진흥원(오송), 한국보건복지인력개발원(오송) 등 3개 공공기관에 불과한 실정이다. 따라서 현재 공공기관 지방이전 사업의 추진 현황과 문제점을 파악할 필요가 있다. 본 보고서에서는 전체 공공기관 지방이전 대상 기관 147개중 43개 정부소속기관³⁾과 이전 완료된 한국방사선폐기물관리공단·한국보건복지인력개발원·한국보건산업진흥원 3개 기관을 제외한 101개 공공기관을 대상으로 한다.

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

- 1) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조(정의)에 따르면 “공공기관”이라 함은 「국가균형발전 특별법」 제2조 제10호의 기관을 의미하며, 동 법률에 따르면 중앙행정기관, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖의 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.
- 2) 국가균형발전특별법 제18조(공공기관의 지방이전) ① 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 “이전대상공공기관”이라 한다)을 단계적으로 지방으로 이전(수도권이 아닌 지역으로의 이전을 말한다. 이하 같다)하기 위한 공공기관지방이전시책(이하 “공공기관지방이전시책”이라 한다)을 추진하여야 한다. ② 정부는 공공기관지방이전시책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 지방자치단체의 유치계획 및 지원에 관한 사항 2. 이전대상공공기관별 지방이전계획에 관한 사항 3. 그 밖에 지역발전을 위하여 필요한 사항 ③ 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 이전대상공공기관의 장은 공공기관지방이전시책에 따라 공공기관별 지방이전계획의 수립 등 공공기관의 이전에 필요한 조치를 시행하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 공공기관이 지방으로 이전하는 경우 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원을 할 수 있다.
- 3) 정부소속기관의 경우 청사신축비용 등이 정부소속기관 보유부동산 매각대를 통합재원으로 조달하되 각 소관부처별 예산으로 편성하여 집행한다.

한편 2011년 말 현재 101개 공공기관 중 이전완료 기관을 제외하고 대한석탄공사 등 30개 기관만이 청사를 착공하였다. 따라서 착공 후 완공되는 기간을 고려할 때 당초 계획했던 2012년 공공기관 지방이전 완료는 매우 어려운 실정이다. 또한 이전대상 기관들이 밝힌 예상 이전 시기는 대부분 2014년 12월이며 기관들이 표명한 중전부동산 매각지연, 재원미확보, 임차청사 건립문제 등의 지연사유를 고려해 볼 때 일부 기관의 경우 예상 시기 또한 불확실한 상태이다.

[표 1] 공공기관 지방이전 추진 현황

기관명	유형	청사착공	당초계획	예상시기	이전지역
건강보험심사평가원	신축	미착공	2012.12	2014.12	강원
국립공원관리공단	임차	미착공	2012.12	2014.12	강원
국민건강보험공단	신축	미착공	2012.12	2014	강원
대한석탄공사	신축	2011.11	2012.12	2014. 6	강원
대한적십자사	신축	미착공	2012.12	2014. 3	강원
도로교통공단	신축	미착공	2012.12	2014.12	강원
한국관광공사	신축	미착공	2012.12	2014. 8	강원
한국광물자원공사	신축	미착공	2012.12	2014.12	강원
한국광해관리공단	신축	미착공	2012.12	2014.7	강원
한국보훈복지의료공단	신축	미착공	2012.12	2013.11	강원
한국지방행정연구원	신축	미착공	2012.12	2014.12	강원
한국서부기관명발전(주)	신축	미착공	2012.12	2014.12	개별이전(태안)
한국수력원자력(주)	신축	미착공	2010. 7	2014.12	개별이전(경주)
한국중부발전(주)	신축	미착공	2012.12	2014.12	개별이전(보령)
저작권위원회	임차	미착공	2012.12	2014.12	경남
주택관리공단	신축	미착공	2012.12	미정	경남
중소기업진흥공단	신축	2011.12	2013	2013	경남
한국남동발전(주)	신축	2011.11	2012.12	2014. 1	경남
한국산업기술시험원	신축	2011. 9	2012.12	2013.12	경남
한국세라믹기술원	신축	2011.12	2012.12	2013.12	경남
한국승강기안전관리원	임차	미착공	2012.12	미정	경남
한국시설안전공단	임차	미착공	2012.12	미정	경남

기관명	유형	청사착공	당초계획	예상시기	이전지역
한국토지주택공사	신축	미착공	2014.10	2014.10	경남
국방기술품질원	신축	미착공	2013.12	2013.12	경남
교통안전공단	신축	2011.12	2012.12	2013.12	경북
대한법률구조공단	신축	2011.12	2012.12	2013.12	경북
한국건설관리공사	임차	미착공	2012.12	미정	경북
한국도로공사	신축	2011. 6	2012.12	2013.12	경북
한국법무보호복지공단	신축	미착공	2012.12	2013. 2	경북
한국전력기술(주)	신축	미착공	2012.12	2014.12	경북
농수산물유통공사	신축	2011.12	2012.12	2014. 4	광주전남
사립학교교직원연금공단	신축	미착공	2012.12	2014	광주전남
전력거대소	신축	2011.11	2012.12	2014.10	광주전남
한국농어촌공사	신축	2011.12	2012.10	2014. 9	광주전남
한국농촌경제연구원	신축	미착공	2012.12	2014.12	광주전남
한국문화예술위원회	신축	미착공	2012.12	2013. 5	광주전남
한국방송통신전파진흥원	신축	2011.12	2012.12	2014. 2	광주전남
한국인터넷진흥원	신축	미착공	2012.12	2014.12	광주전남
한국전력공사	신축	2011. 9	2012.12	2014.10	광주전남
한국콘텐츠진흥원	신축	미착공	2012.12	2013.11	광주전남
한전 KDN(주)	신축	2012. 4	2012.12	2014.12	광주전남
한전 KPS(주)	신축	2011.12	2012.12	2014. 6	광주전남
산업기술평가관리원	신축	미착공	2012.12	2014. 2	대구
신용보증기금	신축	미착공	2012.12	2014.10	대구
한국가스공사	신축	2011.12	2012. 9	2014. 7	대구
한국감정원	신축	2011.12	2012.12	2013. 7	대구
한국교육학술정보원	신축	미착공	2012.12	2013. 8	대구
한국사학진흥재단	신축	미착공	2012.12	2014. 2	대구
한국산업단지공단	신축	2011.12	2012.12	2014. 1	대구
한국장학재단	임차	미착공	2012.12	미정	대구
한국정보화진흥원	신축	미착공	2012.12	2014.12	대구
한국해양연구원	신축	미착공	2012.12	2015.12	부산

기관명	유형	청사착공	당초계획	예상시기	이전지역
게임물등급위원회	임차	미착공	2012.12	2014.12	부산
대한주택보증(주)	신축	2010. 5	2012.12	2014. 9	부산
영상물등급위원회	임차	미착공	2012.12	2013.12	부산
영화진흥위원회	신축	미착공	2012.12	2014.12	부산
한국남부발전(주)	신축	2010. 5	2012.12	2014. 9	부산
한국예탁결제원	신축	2010. 5	2012.12	2014. 9	부산
한국자산관리공사	신축	2010. 5	2012.12	2014. 9	부산
한국주택금융공사	신축	2010. 5	2012.12	2014. 9	부산
한국청소년상담원	임차	미착공	2012.12	미정	부산
한국해양수산개발원	임차	미착공	2010. 1	미정	부산
경제인문사회연구회	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
과학기술정책연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
국토연구원	신축	미착공	2012.12	2014. 6	세종시
기초기술연구회	임차	미착공	2012.12	2014	세종시
대외경제정책연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
산업기술연구회	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
산업연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
한국개발연구원	신축	미착공	2012.12	2013.12	세종시
한국교통연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
한국노동연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
한국법제연구원	신축	미착공	2012.12	2013.12	세종시
한국보건사회연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
한국조세연구원	신축	미착공	2012.12	2013.12	세종시
한국직업능력개발원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
한국청소년정책연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
한국환경정책평가연구원	임차	미착공	2012.12	2014.12	세종시
근로복지공단	신축	2011.12	2012.12	2014. 3	울산
에너지경제연구원	신축	미착공	2012.10	2014. 8	울산
에너지관리공단	신축	미착공	2012.12	2014. 9	울산
한국동서발전(주)	신축	미착공	2012.12	2014. 2	울산

기관명	유형	청사착공	당초계획	예상시기	이전지역
한국산업안전보건공단	신축	2011.12	2012.12	2012. 5	울산
한국산업인력공단	신축	2011. 9	2012.12	2014. 3	울산
한국석유공사	신축	2011. 1	2012.12	2014.10	울산
국민연금공단	신축	미착공	2014.10	2014.10	전북
대한지적공사	신축	2011. 8	2012.12	2013.11	전북
한국간행물윤리위원회	임차	미착공	2012.12	2014	전북
한국식품연구원	신축	미착공	2012.12	2015. 5	전북
한국전기안전공사	신축	미착공	2012. 2	2014. 2	전북
공무원연금공단	신축	2011.12	2012.12	2014.12	제주
재외동포재단	임차	미착공	2012.12	2014.12	제주
한국국제교류재단	임차	미착공	2012.12	2014.12	제주
정보통신산업진흥원	신축	미착공	2012.12	2014. 6	충북
정보통신정책연구원	신축	미착공	2013.12	2014. 6	충북
한국가스안전공사	신축	2011. 8	2012.12	2013.10	충북
한국고용정보원	신축	미착공	2012.12	2013.12	충북
한국과학기술기획평가원	임차	미착공	2012.12	2014.12	충북
한국교육개발원	신축	미착공	2012.12	2014.12	충북
한국교육과정평가원	신축	미착공	2012.12	2014.12	충북
한국소비자원	신축	미착공	2013.12	2014. 6	충북

주: 영상물등급위원회 2012년 1월, 2013년 6월 예정.

자료: 개별 이전 공공기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 재구성함.

나. 종전부동산 매각 지연 및 임차청사 미확보로 인한 지연

(1) 종전부동산 매각 지연 문제

종전부동산이란 「국가균형발전특별법」, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(이하 혁특법)에 의해 수도권에서 혁신도시, 세종시 등 지방으로 이전하여야 하는 공공기관이 수도권에서 소유하고 있는 청사 등의 건축물과 그 부지를 의미한다.

2005년 6월 정부에서 공공기관 지방이전계획을 확정·발표함에 따라 해당 공공기관은 혁신도시 내 이전부지 매입, 청사 신축 등 이전비용의 재원조달을 위해 종전부동산을 매각하여야 한다.

[표 2] 종전부동산 매각 계획

(단위: 부지수, 2011년말 기준)

유형	매각대상	2010	2011	2012	미확정
전체	117	14	71	31	1
일반매각	76	4	46	26	—
지자체매각	9	6	2	1	—
매입공공기관매각	22	1	20	1	—
기타	10	3	3	3	1

주: 1. 전체 147개 이전기관 중 종전부동산을 소유한 86개 기관 117개 부지가 매각 대상.

2. 2011년 일반매각 대상은 52개 부지 중 43개 부지(9개 부지 매각 완료)

자료: 국토해양부 제출 자료.

종전부동산을 매각하기 위해서는 통상 다음과 같은 과정을 거친다. 일반에 공개경쟁으로 매각하는 종전부동산은 감정평가한 금액을 산술평균한 금액이 기준가격이 되고 한국자산관리공사에서 관리, 운영하는 전자자산처분시스템인 온비드⁴⁾에 매각공고하게 된다. 종전부동산 낙찰자는 응찰자 중에서 최고가를 제시한 자가 되며, 만약 유찰되는 경우에는 온비드상에 재공고를 하나 최저 예상가격은 당초 감정평가 금액이 기준이 된다. 재공고 이후에도 미매각되는 경우에는 한국토지주택공사, 한국농어촌공사, 한국자산관리공사⁵⁾ 등에 매각을 의뢰하게 된다.

2011년 말 현재 종전 부동산 매각 현황을 살펴보면, 총 매각대상 117개 부지중 29%인 34개 부지가 매각되었다. 매각된 34개 부지 중 정부소속기관이 아닌 공공기관의 부지는 14개로 정부소속기관에 비해 매각이 부진함을 알 수 있다. 이처럼 종전 부동산 매각이 지체되면서 공공기관 지방이전도 당초 계획보다 지연되고 있다.

4) 한국자산관리공사에서 운영하고 있는 입찰공고, 공개경쟁입찰방식 (www.onbid.co.kr)

5) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 시행령」 제36조(종전부동산 매입공공기관)은 한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 한국농어촌공사이다.

[표 3] 2011년 말 종전부동산 매각 현황

(단위: 백만원, m²)

계약일	기관명	매각가액	매수자	소재지	면적	
					부지	건물
2009	3개 부지	69,585			18,222	8,637
12.23	국립수산물품질검사원	13,000	한국노인인력개발원	고양	4,549	2,501
12.22	국립농산물품질관리원	49,990	영등포구	영등포	8,731	6,136
11. 6	국립농업과학원	6,595	수원시	수원	4,942	—
2010	11개 부지	875,032			837,679	177,066
5.10	품질관리단	38,933	(주)모나미	용인	13,555	7,435
7.29	품질관리단(부속)	13,057	(주)하림	용인	6,141	—
9. 6	국립원예특작과학원	5,440	(주)파리크라상	여주	28,965	140
12.30	국립수의과학검역원	129,231	안양시	안양	56,309	28,896
11.30	국립경찰대학	317,670	LH	용인	609,334	69,211
2.24	국립전파연구원	48,623	우정사업본부	안양	19,297	5,355
2.24	국립전파연구원	72,622	우정사업본부	용산	14,000	1,535
6.25	경찰교육원	25,630	기획재정부	인천	15,524	2,747
9. 3	도로교통공단	4,613	수원시	수원	1,898	2,324
12.24	한국산업인력공단	176,508	서울시	마포	29,095	41,693
12.30	한국가스안전공사	42,704	시흥시	시흥	43,561	17,730
2011	20개 부지	1,173,741			615,241	242,455
5.30	국립식량과학원	1,765	수원시	수원	2,807	—
10.18	국립수의과학검역원	10,963	LH	인천	17,612	—
11.29	국립농산물품질관리원	23,448	자산관리공사	안양	6,612	2,709
11.29	농림수산물검역검사본부	21,578	자산관리공사	안양	6,079	4,268
11.29	국립중자원	18,973	자산관리공사	안양	5,424	1,826
11.29	우정사업정보센터	167,293	자산관리공사	광진	29,026	19,538
11.29	농수산식품연수원	61,204	자산관리공사	수원	40,399	13,935
11.29	경찰수사연수원	25,109	자산관리공사	동대문	7,217	14,416
12.28	법무연수원	163,903	LH	용인	386,087	26,257
1.20	정보통신정책연구원	80,200	(주)LG화학	과천	22,321	13,888
1.31	영화진흥위원회	16,535	수림문화재단	동대문	3,032	7,131

계약일	기관명	매각가액	매수자	소재지	면적	
					부지	건물
5. 4	한전KDN(주)	621	한국영상	성동	108	242
6.30	한국콘텐츠진흥원	40,197	서울산업통상진흥원	마포	—	33,698
9. 7	한국교육개발원	73,252	김학인(개인)	서초	60,037	12,552
10.27	한국감정원	232,800	삼성생명보험(주)	강남	10,989	19,564
11.18	한국조세연구원	31,822	해양환경관리공단	송파	1,327	9,974
11.24	한국소비자원	127,030	SG개발	서초	6,612	30,156
12.27	한국교육학술정보원	41,009	칭화기업	중구	2,174	15,301
12.20	근로복지공단	32,983	고용노동부	영등포	6,756	15,565
12.20	근로복지공단(부속)	3,057	고용노동부	영등포	623	1,435
합 계	34개 부지	2,118,357			1,471,142	428,157

주: 2011년 12월 말 기준.

자료: 국토해양부 제출 자료.

중전 부동산 매각이 지연된 이유에 대해 국토해양부는 부동산 침체로 인한 기존 청사 매각의 어려움을 들고 있다. 또한 한국토지주택공사의 자금난으로 자금이 선투입되는 중전 부동산 매입(현재 사용 중인 공공기관 청사 등)이 사실상 어렵게 되면서 재원을 마련하지 못해 혁신도시 청사 건립 등에 일부 차질이 빚어지고 있다. 국토해양부는 이같은 문제점을 해결하기 위해 2011년 7월 혁특별 시행령을 개정하여 공공기관 청사 이전의 재원인 부동산 매입 기관을 한국토지주택공사에서 한국자산관리공사와 한국농어촌공사 등 다른 공공기관과 지방공기업으로 확대하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 중전부동산 미매각 문제는 쉽게 해결되지 못하고 있다.

특히 정부소속기관이 아닌 공공기관의 경우 매각 우선순위에서도 밀려 이전 재원 확보에 어려움을 겪고 있다. 한국세라믹기술원의 경우 5차에 걸쳐 온비드 공개입찰을 시행하였으나 모두 유찰되었으며, 한국자산관리공사로 매각의뢰 하였으나 정부출연기관 매입사례가 전무한 실정으로 사실상 해당기관에 매각이 불가능한 상황이다. 에너지관리공단의 경우에도 중전 부동산 매각을 지속적으로 추진하였으나 유찰된 바 있다. 자산 매각 유찰 후 혁특별 제43조⑥에 근거하여 국토해양부에 한국자

6) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제43조 ③국토해양부장관은 제1항에 따른 중전부동산 처리계획에 제시된 기한 내에 중전부동산이 매각되지 아니하거나 이전 공공기관이 원하는 경우 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “매입공공기관”이라

산관리공사의 자산매입을 요청하였으나, 한국자산관리공사의 정부소속기관 우선매입 방침에 따라 매입대상에서 제외되고 국토해양부에서는 일반매각을 재차 추진하는 것을 요청하였다. 이에 공단에서는 국토해양부에 자산 재매입을 요청하였고 국토해양부는 혁특법에 정해진 매입공공기관(한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 한국농어촌공사)에 의견조회 결과 매입의사가 없음을 통보하였다.

이처럼 종전부동산 매각이 지연될 경우, 종전부동산 매각자금을 이용하여 지방이전을 추진하는 기관의 경우 지방이전이 지연될 수밖에 없다.

따라서 정부는 공공기관 지방이전사업의 조속한 집행을 위해서 정부소속기관에 준하여 매입공공기관에 매각할 수 있게 하거나, 종전 부동산 매각이 지연되는 기관에 대한 금융지원 방안 등 제도적·재정적 지원에 적극 나서야 할 것이다.

(2) 임차이전기관의 임차청사 확보 문제 및 이전비용 지원 문제

2007년 11월 국무조정실에서 제시한 「이전공공기관 지방이전계획 수립 세부기준」에 따르면 출연기관·공공법인 중 청사신축비용을 70% 이상 자체조달 할 수 없는 기관은 임차청사로 이전을 추진해야 한다. 동 지침에 따라 현재 26개 기관은 임차청사로 이전하는 것을 계획하고 있다.

임차청사 이전기관의 경우 혁신도시로 이전하기 위해서는 각 혁신도시별로 임차기관이 입주할 임차청사가 마련되어야 하나, 임차청사 건설이 늦어져 임차청사이전기관의 지방이전이 지연되고 있다.

예를 들면 한국간행물윤리위원회의 경우 전북혁신도시 이전기관 중 유일한 임차기관으로 지역발전위원회의 지방이전계획 승인 이후 전북혁신도시추진단에 혁신도시 내 임차청사를 건립할 것을 요청하였고, 국토해양부 공공기관이전추진단 임차청사건립관련 이전기관 회의에서 임차기관이 입주할 청사는 지자체가 확보 후 제공토록 결정되었다.

그러나 당초 전북 혁신도시 개발계획에 임차청사 건립계획이 포함되어 있지 않아 임차청사는 확보되지 못하고 있으며, 타 이전기관 내 임차, 전북혁신도시 내 도서관 등 문화시설에 입주하는 방안 등을 검토 중이나 예산 확보 등의 문제로 지연되고 있다.

한다) 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다)으로 하여금 종전부동산을 매입하게 할 수 있다.

[표 4] 임차청사 이전기관 추진 현황

(단위: 억원)

기관명	총이전 비용	부족 비용	조달 방안	예상 이전일자	지연사유
국립공원관리공단	123	123	정부지원요청	2014. 2.	임차청사 확보 어려움
저작권위원회	143	143	정부지원요청	2014. 2.	임차청사 및 재원 미확보
한국승강기안전관리원	105	27	정부지원요청	미정	임차청사 건설 지연
한국시설안전공단	220	61	정부지원요청	미정	임차청사 건설 지연
한국건설관리공사	미정	미정	미정	미정	임차청사 확보 어려움
한국장학재단	109	0	해당없음	미정	임차청사 확보 어려움
게임물등급위원회	58	50	정부지원요청	2014. 2.	임차청사 건설 지연
영상물등급위원회	78	75	정부지원요청	2013. 6.	임차청사 건설 지연
한국청소년상담원	134	123	정부지원요청	2014. 6.	임차청사 건설 지연
한국해양수산개발원	127	69	정부지원요청	미정	임차청사 건설 지연
경제인문사회연구회	64	32	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
과학기술정책연구원	155	36	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
기초기술연구회	46	33	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
대외경제정책연구원	162	162	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
산업기술연구회	44	32	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
산업연구원	223	223	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
한국교통연구원	미정	미정	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
한국노동연구원	171	160	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
한국보건사회연구원	361	361	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
한국직업능력개발원	미정	52	정부지원요청	2014.12.	임차청사 건설 지연
한국청소년정책연구원	미정	미정	미정	2014.12.	임차청사 건설 지연
한국환경정책평가연구원	271	30	정부지원요청	2014. 2.	임차청사 건설 지연
한국간행물윤리위원회	55	55	정부지원요청	2014. 3.	임차청사 건설 지연
재외동포재단	미정	미정	미정	2014. 2.	임차청사 건설 지연
한국국제교류재단	미정	미정	해당없음	2014. 2.	임차청사 확보 어려움
한국과학기술기획평가원	417	221	정부지원요청	2014. 2.	임차청사 건설 지연
합 계	3,066	2,068			

자료: 개별 이전 공공기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 재구성함.

한국과학기술기획평가원의 경우 임차청사 건립 주체와 관련하여 사업시행자인 한국토지주택공사는 재정악화와 불확실한 수익성 등을 이유로 임차청사 건축을 위한 다른 추진 주체를 모색하고 있으나 구체적인 계획이 확정되지 않고 있으며, 지방자치단체의 부지매입을 위한 재원 부족으로 인해 부지확보도 어려운 상황이다. 다만, 세종시로 이전하게 되는 12개 임차이전기관의 경우 국유지·한국토지주택공사 부지간 교환을 통해 부지를 마련하고, 자산관리공사가 합동 청사를 신축하여 이전하기로 결정되었고, 부산 이전 4개 기관의 경우에도 부산시·부산도시공사가 건축하는 건물로 임차이전 하는 것으로 결정되었다.

이와 같은 사례에서 볼 수 있는 것처럼 임차청사 이전기관의 경우 임차청사 건설지연 등을 이유로 2014년 하반기 이후로 이전 계획을 수정하고 있다. 따라서 관련기관 간 협의를 통해 조속히 임차청사를 확보하고 구체적인 임차청사확보계획을 마련함으로써 임차이전기관의 이전작업이 신속하게 진행될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 또한 혁신도시별 해당 지자체도 임차 이전이 가능한 건물 확보를 위해 노력할 필요가 있다.

한편 임차기관의 경우 총이전비용 3,066억원 중 자체조달 가능한 금액은 998억원에 불과해 정부지원이 필수적인 상황이다. 따라서 임차청사로 이전하는 기관의 소관 부처는 총이전비용 산정의 적정성 여부, 각 기관의 자체수익원 보유여부, 재무상태 등을 면밀하게 재검토하여 지원방안을 조속히 수립해야할 것이다.

다. 공공기관 지방이전 비용 적정성 문제

(1) 건축비용 문제

공공기관 지방이전비용의 대부분을 차지하는 비용은 건축비이다. 건축비는 통상 미리 산정된 건축비 단가에 건축연면적을 곱하여 결정되므로, 이전비용의 적정성을 검토하려면 우선 건축규모에 대한 검토가 필요하다.

2007년 3월 건설교통부 공공기관지방이전추진단에서 제시한 「이전공공기관 지방이전계획 수립지침」에 따르면 신사옥 부지 및 시설규모 산정에 사용하는 1인당 부지·업무시설 면적을 세종시 청사기준과 같은 수준으로 규정하고 있으며, 결정근거를 명시하여 객관적으로 타당성이 인정되는 경우 기관이 자체적으로 결정할 수 있도록 규정하고 있다.

건축규모를 분석하기 위해 우선 종전청사 건물연면적과 신축청사의 건물연면적을 비교해보면, 기존청사에 비해 신축청사의 건축연면적은 151% 증가하였다. 신축 건물연면적의 이전인원 1인당 건물연면적 평균은 70.3m²이며, 이전인원 1인당 건축비용은 2억 1,500만원이다. 특히 시장형 공기업(한국가스공사, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전)과 준시장형 공기업(한국토지주택공사, 한국도로공사)은 면적증가율·이전인원 대비 규모·이전인원대비 건축비 모두 타 공공기관에 비해 높다.

[표 5] 신축 청사 기관의 건물연면적 증감현황

기관명	이전 인원	종전 면적(m ²)	신청사 면적(m ²)	건축비 (억원)	면적 증가율(%)	규모/ 인원(m ²)	건축비/ 인원(억원)
건강보험심사평가원	1,088	29,903	58,169	1,664	195	53.5	1.53
국민건강보험공단	1,192	33,742	67,383	1,664	200	56.5	1.40
대한석탄공사	105	3,000	5,680	173	189	54.1	1.65
대한적십자사	139	5,860	8,925	275	152	64.2	1.98
도로교통공단	373	27,510	26,619	743	-3.2	71.4	1.99
한국관광공사	400	26,652	31,192	883	117	78.0	2.21
한국광물자원공사	550	8,570	33,315	1,004	389	60.6	1.83
한국광해관리공단	142	4,602	11,872	398	258	83.6	2.80
한국보훈복지의료공단	114	3,224	6,557	180	203	57.5	1.58
한국지방행정연구원	77	3,696	3,875	128	105	50.3	1.66
한국서부발전(주)	319	10,050	24,590	589	245	77.1	1.84
한국수력원자력(주)	1,100	22,025	76,000	2,449	345	69.1	2.23
한국중부발전(주)	289	8,158	24,221	771	297	83.8	2.67
주택관리공단	101	2,870	4,895	145	171	48.5	1.44
중소기업진흥공단	366	16,524	18,980	502	115	51.9	1.37
한국남동발전(주)	290	5,930	22,850	554	385	78.8	1.91
한국산업기술시험원	260	22,933	5,000	183	-88	19.2	0.70
한국세라믹기술원	250	13,143	25,131	654	191	100.5	2.62
한국토지주택공사	1,423	150,238	147,385	4,667	-2	103.6	3.28
교통안전공단	318	9,710	16,198	358	167	50.9	1.13

기관명	이전 인원	종전 면적(㎡)	신청사 면적(㎡)	건축비 (억원)	면적 증가율(%)	규모/ 인원(㎡)	건축비/ 인원(억원)
대한법률구조공단	87	2,393	4,890	128	204	56.2	1.47
한국도로공사	1,046	23,821	110,401	3,194	463	105.5	3.05
한국법무보호복지공단	24	9,713	1,057	20	-89	44.0	0.83
한국전력기술(주)	2,494	44,854	145,802	3,687	325	58.5	1.48
농수산물유통공사	322	13,562	18,170	541	134	56.4	1.68
사립학교교직원연금공단	188	20,007	9,917	297	-50	52.8	1.58
전력거래소	320	14,357	28,474	943	198	89.0	2.95
한국농어촌공사	620	24,320	41,379	1,593	170	66.7	2.57
한국농촌경제연구원	263	8,192	15,774	508	193	60.0	1.93
한국문화예술위원회	84	2,124	4,022	141	189	47.9	1.68
한국방송통신전파진흥원	230	11,662	16,046	450	138	69.8	1.96
한국인터넷진흥원	509	30,418	21,488	498	-29	42.2	0.98
한국전력공사	1,425	76,740	93,222	3,560	121	65.4	2.50
한국콘텐츠진흥원	171	15,427	12,660	497	-18	74.0	2.91
한전 KDN(주)	944	24,648	40,170	1,418	163	42.6	1.50
한전 KPS(주)	482	23,874	36,956	1,112	155	76.7	2.31
산업기술평가관리원	200	4,067	12,513	358	308	62.6	1.79
신용보증기금	690	36,259	39,004	1,107	107.6	56.52	1.60
한국가스공사	832	35,089	64,754	2,577	185	77.8	3.10
한국감정원	367	15,956	26,840	841	168	73.1	2.29
한국교육학술정보원	255	15,301	17,407	541	114	68.3	2.12
한국사학진흥재단	63	3,903	4,491	182	115	71.3	2.89
한국산업단지공단	133	8,435	21,672	574	257	162.9	4.32
한국정보화진흥원	371	21,318	23,600	895	111	63.6	2.41
한국해양연구원	549	31,171	48,700	1,330	156	88.7	2.42
대한주택보증(주)	286	15,518	18,169	527	117	63.5	1.84
영화진흥위원회	110	54,039	29,933	1,091	55	272.1	9.92
한국남부발전(주)	288	9,864	23,586	664	239	81.9	2.31
한국예탁결제원	220	17,620	15,682	482	-11	71.3	2.19
한국자산관리공사	620	22,146	30,380	973	137	49.0	1.57

기관명	이전 인원	총전 면적(㎡)	신청사 면적(㎡)	건축비 (억원)	면적 증가율(%)	규모/ 인원(㎡)	건축비/ 인원(억원)
한국주택금융공사	283	10,287	19,131	577	186	67.6	2.04
국토연구원	253	19,960	22,216	636	111	87.8	2.52
한국개발연구원	463	37,073	42,608	1,347	115	92.1	2.91
한국법제연구원	150	1,998	5,709	138	286	38.1	0.92
한국조세연구원	180	9,974	11,298	319	113	62.8	1.77
근로복지공단	400	17,000	22,623	721	133	56.6	1.80
에너지경제연구원	184	4,996	8,672	317	174	47.1	1.72
에너지관리공단	331	24,299	24,299	868	100	73.4	2.62
한국동서발전(주)	270	7,374	24,980	875	339	92.5	3.24
한국산업안전보건공단	424	35,966	41,406	1,579	115	97.7	3.72
한국산업인력공단	414	29,180	21,005	861	72	50.7	2.08
한국석유공사	785	24,265	64,887	1,846	267	82.7	2.35
국민연금공단	573	12,008	32,313	947	269	56.4	1.65
대한지적공사	228	4,727	12,856	475	272	56.4	2.08
한국식품연구원	505	17,974	59,504	1,884	331	117.8	3.73
한국전기안전공사	296	11,699	20,070	736	172	67.8	2.49
공무원연금공단	269	44,731	15,200	459	-66	56.5	1.71
정보통신산업진흥원	266	11,423	16,558	535	145	62.2	2.01
정보통신정책연구원	168	13,888	19,677	559	142	117.1	3.33
한국가스안전공사	370	17,729	24,233	618	137	65.5	1.67
한국고용정보원	300	7,383	12,365	256	167	41.2	0.85
한국교육개발원	440	12,552	25,350	732	202	57.6	1.66
한국교육과정평가원	328	8,507	19,703	430	232	60.1	1.31
한국소비자원	306	30,156	36,197	954	120	118.3	3.12
합 계	31,275	1,460,287	2,198,856	67,382	151	70.3	2.15

주: 1. 한국개발연구원의 경우 부설 국제정책대학원과 함께 이전하며, 이를 제외한 업무시설은 17,055㎡, 1인당 면적은 36.8㎡임.(대학원 교육관련 시설 25,553㎡)
2. 한국산업안전보건공단의 경우 교육시설과 특수시설을 포함한 면적이며, 특수시설은 17,450㎡임.
자료: 개별 이전 공공기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 재구성함.

이처럼 청사 규모가 증가한 것은 기존 청사가 협소하거나 향후 기관규모의 확대 등을 감안한 것일 수 있으나, 직접적인 이유는 「이전공공기관 지방이전계획 수립지침」이 지방이전기관에게 최대한 융통성을 보장했기 때문이다.

동 지침에 따르면 신사옥의 부지규모는 사업목적 수행에 필요한 실제 가용 면적 위주로 산정된다. 업무시설인 사무동 부지의 경우 1인당 56.53㎡를 적용하여 산정하며, 부속동 및 특수시설동 등의 부지는 2006년 말 현재 건물 연면적의 2배 범위 내로 산정한다. 신사옥의 시설규모는 기관의 특성 및 재원조달 가능성 등을 고려하여 이전공공기관이 자체적으로 결정하도록 하되, 1인당 56.53㎡를 넘지 않도록 한다. 신사옥의 시설물 연면적은 이전공공기관이 2012년 말 예상 상시 고용인원수를 기준으로 자체적으로 산정하되, 2006년 말 현재 상시 고용인원수×1.3×56.53㎡를 넘지 않도록 한다. 다만 자체재원 조달이 확실한 경우 등 기관의 특수성이 인정된 경우에는 사업시행자와 합의된 면적을 적용할 수 있다.

따라서 자체재원 조달이 확실한 공기업은 타 공공기관에 비해 건축규모를 여유롭게 산정할 수 있었다. 특히 산술적으로 계산되는 업무시설(2012년 상시고용인력×56.53㎡)보다는 특수시설⁷⁾의 건축규모가 크게 증가하였다.

예를 들어 한국토지주택공사는 특수시설을 67,390㎡ 규모(토지주택박물관, 체력단련장, 의무실, 교육장, 어린이집, 다목적강당, 민원관련시설, 도서관, 체육시설박물관, 시민문화센터 등)로 계획하고 있다. 한국석유공사의 경우 Petro 과학관과 문화센터를 이유로 특수시설을 20,560㎡ 규모로 계획하고 있다. 위의 사례에서 볼 수 있듯이 공기업은 업무시설 외에 특수시설을 최대한 확보하여 건축규모를 확대하고 있다. 건축규모의 확대는 부지매입비·건축비의 증가를 가져오며, 총이전비용을 상승시킨다.

따라서 위와 같은 특수시설은 기관의 설립목적을 고려하여 실질적인 면적을 산정할 필요가 있다. 또한 지역 주민들과의 관계를 위한 지역 커뮤니티 시설인 박물관, 시민문화센터, 체육센터의 경우 그 용도가 불명확하므로 직원 후생시설과의 차이점을 분명히 하고 구체적인 운용방안 등을 제시할 필요가 있다.

이와 관련하여 한국전력을 실질적 면적을 산정한 사례로 들 수 있다. 한국전력은 2011년 1월 지식경제부의 검토·조정을 거쳐 지방이전계획을 변경한 바 있다.

7) 「이전공공기관 지방이전계획 수립 세부기준」에 따르면 특수시설은 연구시설, 실내·외 시험시설, 교육·연수시설을 의미한다.

호화청사 논란을 없애고자 자발적으로 신사옥 시설규모를 기존 80,555㎡에서 77,314㎡로 3,212㎡를 감축하였으며 이를 통해 신사옥 건설비용중 약 10%인 413억 원을 감액하였다. 특히 업무시설 외에 특수시설인 박물관을 기존 19,884㎡에서 10% 규모인 1,921㎡로 줄인 것은 타 기관의 특수시설 건립 계획에 의미하는 바가 크다.

[표 6] 한국전력 본사 지방이전계획 변경(안)

(단위: m²)

시설명		변경 전	변경 후	증감
업무시설		80,555	77,343	-3,212
기관 특성 시설	에너지센터	13,699	9,525	-4,174
	법정의무시설	4,517	4,433	-84
	박물관	19,884	1,921	-17,963
	소계	38,100	15,879	-22,221
합 계		118,655	93,222	-25,433

자료: 한국전력 제출 자료.

둘째, 건축비를 살펴보면, 2007년 11월 국무조정실에서 제시한 「이전공공기관 지방이전계획 수립 세부기준」에서는 청사 건축비 단가 산정기준은 행복도시 적용 단가에 2003~2006년까지의 물가상승률을 반영한 단가(설계비 및 부대비 등을 포함하여 m²당 2,303천원)를 기준으로 하고 있다. 그리고 청사건축비의 100%를 자체재원으로 조달 가능한 경우 혁신도시의 랜드마크 역할 수행 등을 고려하여 행복도시 적용 단가 기준으로 산정한 단가보다 높은 단가를 인정할 수 있으나, 소관부처에서 합리적인 수준으로 조정할 수 있다는 예외규정을 두고 있다.

신축 공공기관의 건축비 단가를 살펴보면 이전계획안 제출시기, 건축물 규모 등에 따라 어느 정도 차이가 있다는 것을 감안한다고 해도 최저 130만원에서 최고 267만원까지 매우 다양한 것을 알 수 있다. 이와 같은 차이는 같은 혁신도시에 입주하는 공공기관 간에 형평성 논란이 발생할 수 있으며, 일부 기관의 경우 소위 호화청사 논란을 불러올 수 있다. 따라서 향후 실제 예산 편성 시 기관 간 형평성 확보 및 호화청사 논란을 막기 위해, 랜드마크 역할 수행 등을 고려하여 높은 단가를 인정한 기관에 대해 소관부처의 합리적 조정을 검토할 필요가 있다.

[표 기] 신축 공공기관의 건축비 단가 및 건축비 결정근거

(단위: 천원/㎡)

기관명	건축비단가 (업무용시설)	건축비결정근거
한국법무보호복지공단	1,300	없음, 공단자체 결정
한국교육과정평가원	1,400	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
교통안전공단	1,550	조달청 대형청사 기준단가, 공단 사업예산
한국법제연구원	1,590	2009년 조달청 일반청사 기준단가
한국인터넷진흥원	1,600	이전공공기관 지방이전 계획수립세부기준(안) (2007,국무조정실)의 청사신축비단가 기준준수
한국고용정보원	1,694	기재부 협의(행복도시 적용단가 이하)
한국개발연구원	1,700	조달청 대형청사, 대학 등 기준단가, 물가상승률
한국조세연구원	1,700	조달청 공공 건축물 유형별 공사비 분석 (2010,일반청사 기준단가)
한국가스안전공사	1,780	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국해양연구원	1,784	혁신도시 업무시설 단가
한국농촌경제연구원	1,800	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
도로교통공단	1,835	국토부기준단가
주택관리공단	1,836	조달청 대형청사 기준단가 이하
한국가스공사	1,890	국토부실적단가,표준품셈기준
대한적십자사	1,900	조달청 2009년 유형별 공사비, 물가상승률
에너지경제연구원	1,900	세종시 기준 건축비 적용
한국서부발전(주)	1,901	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국전력기술(주)	1,995	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국보훈복지의료공단	2,000	국토해양부 기준단가 적용
한국산업기술시험원	2,000	유사기능 건물 건축단가
한국콘텐츠진흥원	2,000	조달청 ‘공사유형별공사비’
한국산업단지공단	2,000	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
농수산물유통공사	2,005	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국관광공사	2,010	조달청 대형청사 기준단가
건강보험심사평가원	2,024	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
국민건강보험공단	2,024	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국수력원자력(주)	2,030	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률

기관명	건축비단가 (업무용시설)	건축비결정근거
한국세라믹기술원	2,030	조달청 대형청사 기준단가
대한법률구조공단	2,030	조달청대형청사기준단가, 물가상승률
한국문화예술위원회	2,038	지방이전 기본계획(국토부 승인)
신용보증기금	2,050	실시설계에대한조달청검토금액적용
한국방송통신전파진흥원	2,060	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
국토연구원	2,060	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국산업안전보건공단	2,070	조달청검토기준 (조달청 대형청사 기준 단가, 물가상승률)
근로복지공단	2,080	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국지방행정연구원	2,093	행복도시 기준과 최근 사례 참고
에너지관리공단	2,100	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
정보통신산업진흥원	2,116	대형청사 기준 단가 및 물가상승률(조달청), 에너지효율1등급 추가공사비(조달청), 신재생에너지설치비
정보통신정책연구원	2,130	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
국민연금공단	2,140	09.조달청 대형청사 기준단가
한국정보화진흥원	2,152	2010년도 조달청 공공건축물 유형별 공사비 단가 증대형청사 기준(2,050천원/㎡)적용 및 신재생에너지도입비용적용(건축공사비의5%)
한국교육개발원	2,155	행복도시 건설청 제시단가
중소기업진흥공단	2,162	지방이전계획수립세부기준(안)기준 (2007.11.23.국무조정실)
한국석유공사	2,170	건축비=(설계비+공사비+감리비)/건축연면적(㎡)
한국사학진흥재단	2,210	조달청 청사 기준단가
한국토지주택공사	2,214	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국광물자원공사	2,260	행복도시 재정추계와 사례조사로 산정
대한석탄공사	2,274	조달청 대형청사 기준단가 및 에너지 효율1등급 기준
한국전기안전공사	2,287	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국도로공사	2,298	국토해양부 지방이전계획 세부기준(2,303천원/㎡)
한국광해관리공단	2,303	지방이전계획 수립 세부기준(2007.11.23)
한국중부발전(주)	2,303	공공건축물 유형별 공사비 분석, 신재생E, 물가상승률
한국남동발전(주)	2,303	세종시 정부청사 건축단가 적용

기관명	건축비단가 (업무용시설)	건축비결정근거
한국교육학술정보원	2,303	국무조정실 이전계획조정T/F
영화진흥위원회	2,303	조달청 대형청사 기준단가 사례적용
한국산업인력공단	2,303	행복도시건설청 단가
한국식품연구원	2,303	조달청 대형청사 기준단가, 연구시설설치, 물가 상승률
공무원연금공단	2,303	국무조정실“이전계획수립 세부기준(2007.11)”
산업기술평가관리원	2,320	조달청 실적단가
사립학교교직원연금공단	2,360	2011.12월 설계 완료에 따른 건축공사비 (234억원) 기준
한전 KDN(주)	2,386	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국동서발전(주)	2,420	국토해양부 승인단가
한전 KPS(주)	2,460	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
대한지적공사	2,462	조달청 대형청사 기준단가
한국자산관리공사	2,480	부산국제금융센터 사업시행자 제시 분양건축비
대한주택보증(주)	2,480	부산국제금융센터 사업시행자 제시 분양건축비
전력거래소	2,610	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률
한국전력공사	2,620	지방이전 승인당시 단가
한국소비자원	2,636	행복도시건설청 제시단가
한국농어촌공사	2,668	정부 공공청사 에너지절약 설계 가이드라인 적용
한국남부발전(주)	2,480	부산국제금융센터 사업시행자 제시 분양건축비
한국주택금융공사	2,880	국가계약법령상의 공사원가계산 기준낙찰율
한국예탁결제원	2,480	부산국제금융센터 사업시행자 제시 분양건축비
한국감정원	2,280	조달청 대형청사 기준단가, 물가상승률

자료: 개별 이전 공공기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 재구성함.

(2) 건축비 예산 편성 및 심의 시 적정성 및 형평성 문제

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제7장 예산 및 자산 운용 중 제27조⁸⁾(예산 운용의 기본원칙)에 따르면 공기업·준정부기관은 예산의 편성 및 집행에 있어 각 기관은 재무건전성 확보를 위하여 최선을 다해야 하며, 국민 부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.

지방이전 기관별 유형 및 국고지원 여부에 따라 건축비용의 예산편성 및 심의 절차에 있어 기관별로 차이가 발생하는바 이에 대한 검토가 필요하다.

중전부동산 매각자금이 부족하여 예산 또는 기금으로부터 지원을 받는 기관은 소관부처 예산심의, 기획재정부 예산심의 등을 거쳐 예산을 편성하게 된다. 또한 건축사업비가 200억원 이상인 경우 총사업비⁹⁾지침에 따라 총사업비관리¹⁰⁾대상이 되며 사업구상 단계, 기본계획수립 단계, 기본설계 단계, 실시설계 단계, 발주 및 계약 단계, 시공 단계에 있어서 소관부처 예산 심의·기획재정부 예산 심의를 통해 합리적으로 조정·관리될 수 있다.

즉 지역발전위원회에서 심의를 받고 국토부의 승인을 받은 지역이전계획은 참고자료가 되며 실제 예산 편성 시 재정지출의 효율성을 고려하여 실질적인 지역이전계획이 작성되는 것이다.

예를 들면 한국해양연구원의 경우 당초 지방이전계획(2009년 10월)을 살펴보면 지방이전 시설규모는 부지 159,878㎡에 건물면적은 50,100㎡이었다. 이를 바탕으로

-
- 8) 공기업·준정부기관 경영지침 제27조(예산 운용의 기본원칙) 공기업·준정부기관은 예산의 편성 및 집행에 있어 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.
1. 각 기관은 재무건전성 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
 2. 각 기관은 국민 부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
 3. 각 기관은 예산을 운용함에 있어 지출의 성과를 제고하여 예산이 최대한 절감될 수 있도록 노력하여야 한다.
 4. 각 기관은 인건비 등 예산운용의 투명성과 예산과정의 고객 등의 참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
 5. 각 기관은 매 회계연도마다 자체적으로 예산집행지침을 수립하여 운용함으로써 예산의 집행을 체계적이고 투명하게 관리하도록 노력하여야 한다.
- 9) 총사업비관리제도는 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하는 제도이다.
- 10) 총사업비관리지침 제3조에 따르면 총사업비 관리대상 사업은 국가 직접시행사업, 국가위탁사업, 국가의 예산 또는 기금의 보조·지원을 받는 지자체·공공기관(공공기관의 운영에 관한 법률 제 5조에 따른 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관) 및 민간기관의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로서, 총사업비가 500억원 이상인 토목 및 정보화사업과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업(전기·기계·설비 등 부대공사비도 포함한다)으로 한다.

산정한 이전 소요비용은 2,243억원이었으며 정부지원 부담액은 1,326억원이었다. 그러나 교육과학기술부의 2012년 예산편성지침상 효율을 적용한 총사업비 심의 결과 지반보강공사 공사비 조정, 특수연구실험동 면적 조정, 수리모형실험장 건축단가 조정, 부대경비 및 설계감리비 조정 등을 통해 917억이 감액된 1,611억원(국고 694억원, 자체조달 917억원)으로 총사업비가 결정되었다.

한국고용정보원의 경우에도 2010년 5월 승인된 지방이전계획(안)에는 부지 28,432㎡, 시설 37,344㎡이었으나 주무부처인 고용노동부와 기획재정부와의 예산심의 과정에서 부지 11,161㎡, 시설 12,365㎡로 변경되었으며 총 이전 비용은 549억원에서 279억원¹¹⁾으로 감액되었다.

위 사례에서 볼 수 있듯이 기 승인된 지방이전계획은 규모의 적정성 여부에 대한 예산심의 과정에서 조정될 수 있는 여지가 충분히 있다는 것을 의미한다.

반면 지방이전 대상 기관 중 예산 또는 기금의 지원을 받지 않는 기관의 경우에는 지역발전위원회에서 심의를 받고 국토해양부 장관의 승인을 받은 이전계획안을 바탕으로 예산안을 편성하고 이사회의 의결을 거친 후 확정된다. 결국 정부지원을 받는 기관에 비해 예산편성·심의 시 상대적으로 자율성을 갖게 되며, 자체수익 규모가 큰 공기업·중전 부동산 처분가액이 높은 기관과 그렇지 못한 기관 간에 기관규모 산정 시 적정성 및 형평성 문제가 발생할 수 있다.

따라서 향후 예산 편성 또는 이전계획 변경 시 소관부처와 기획재정부는, 국가의 지원을 받지 않는 공공기관의 청사이전규모 및 청사이전비용에 대해 합리적으로 조정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

라. 공공기관 지방이전 비용 부담 가능성 문제

중전 부동산 매각대가 높거나, 공기업처럼 자체 수입원이 있는 경우는 자기 자금만으로 이전비용을 충당할 수 있으나, 중전 부동산이 없거나 중전부동산이 있더라도 매각단가가 낮은 경우 정부지원이 없는 경우 금융기관 차입금 등으로 충당할 수밖에 없어 해당 이전기관의 재무상태를 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다. [표 8]에서 볼 수 있듯이, 현재 이전비용 재원이 부족하다고 밝히고 있는 기관은 48개 기관으로 총 부족 비용은 8,866억원이다.

11) 재원조달은 일반회계(279억원) 및 고용보험기금(이사비등)에서 100% 조달한다.

[표 8] 이전비용 재원 부족 기관 현황

(단위: 억원)

기관명	청사유형	총이전비용	자체부담	부족비용	재원 조달 방안
국립공원관리공단	임차	123	0	123	정부지원요청
대한적십자사	신축	342	228	114	금융차입
한국광물자원공사	신축	1,088	930	158	금융차입
저작권위원회	임차	143	0	143	정부지원
주택관리공단	신축	145	16	129	금융차입
한국산업기술시험원	신축	183	105	78	금융차입
한국세라믹기술원	신축	758	657	101	정부지원요청
한국승강기안전관리원	임차	105	78	27	정부지원요청
한국시설안전공단	임차	220	159	61	정부지원요청
한국전력기술(주)	신축	3,790	3,136	654	금융차입
전력거래소	신축	1,794	1,288	506	금융차입
한국농촌경제연구원	신축	588	508	80	정부지원요청
한국인터넷진흥원	신축	583	349	234	정부지원요청
한국콘텐츠진흥원	신축	643	497	146	정부지원요청
산업기술평가관리원	신축	393	248	145	정부지원요청
한국교육학술정보원	신축	541	387	154	정부지원요청
한국해양연구원	신축	1,461	917	544	정부지원요청
게임물등급위원회	임차	58	8	50	정부지원요청
영상물등급위원회	임차	78	3	75	정부지원요청
한국남부발전(주)	신축	664	8	656	금융차입
한국청소년상담원	임차	134	11	123	정부지원요청
한국해양수산개발원	임차	127	57	69	정부지원요청
경제인문사회연구회	임차	64	32	32	정부지원요청
과학기술정책연구원	임차	124	42	82	정부지원요청
기초기술연구회	임차	46	13	33	정부지원요청
대외경제정책연구원	임차	162	0	162	정부지원요청
산업기술연구회	임차	44	12	32	정부지원요청
산업연구원	임차	223	0	223	정부지원요청
한국개발연구원	신축	1,354	1,342	12	금융차입
한국교통연구원	임차	미정	0	미정	정부지원요청
한국노동연구원	임차	171	11	160	정부지원요청
한국보건사회연구원	임차	361	0	361	정부지원요청
한국조세연구원	신축	394	319	75	정부지원요청
한국직업능력개발원	임차	미정	미정	52	정부지원요청

기관명	청사유형	총이전비용	자체부담	부족비용	재원 조달 방안
한국환경정책평가연구원	임차	172	142	30	정부지원요청
근로복지공단	신축	미정	미정	미정	정부지원요청
에너지관리공단	신축	982	555	427	금융차입
한국산업안전보건공단	신축	1,579	0	1,579	정부지원요청
한국간행물윤리위원회	임차	55	0	55	정부지원요청
한국식품연구원	신축	2,063	1,958	105	정부지원요청
한국전기안전공사	신축	741	516	220	금융차입
정보통신산업진흥원	신축	562	535	28	정부지원요청
한국가스안전공사	신축	635	458	177	금융차입
한국고용정보원	신축	279	0	279	정부지원요청
한국과학기술기획평가원	임차	417	196	221	정부지원요청
한국교육개발원	신축	838	732	106	정부지원요청
한국교육과정평가원	신축	521	430	91	정부지원요청
합 계		25,743	16,877	8,918	

자료: 각 기관이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처가 재작성함.

한편 2007년 11월 23일 확정된 「이전공공기관 지방이전계획 수립 세부기준」에 따르면 정부는 이차보전 등을 통해 국고 지원하는 방안 등을 추진하겠다고 밝히고 있으나 이에 대한 실제적인 지침이나 방안은 마련되지 않고 있다.

[표 9] 이전공공기관 지방이전계획 수립 세부기준 상 국고지원 기준

기관유형	국고지원 기준
정부투자 및 출자기관	<ul style="list-style-type: none"> 예외적으로 국고지원을 하는 경우에는 업무프로세스 재설계 (business process reengineering)를 실시하여 자체청사 신축여부, 국고지원 여부, 규모 및 방법 등을 결정
정부출연기관 및 공공법인	<ul style="list-style-type: none"> 청사신축비의 70% 이상을 자체조달할 수 있는 기관은 그 부족분을 이차보전 등으로 국고지원하여 자체청사 신축 청사신축비의 70%를 자체조달할 수 없는 기관에 대해서는 임차청사로 이전하거나, 지분형태로 공동 청사를 신축하되 공동지분청사 신축비 부족액은 이차보전 등을 통해 국고지원하는 방안 등 추진 청사신축비 70%를 자체조달할 수 없는 기관 중 자체청사 신축비에 대한 국고지원을 요구하는 기관에 대해서는 업무프로세스 재설계 (BPR)를 실시하여 자체청사, 임차청사, 공동 지분청사 대상 등 결정

자료: 국토해양부 제출 자료.

따라서 기획재정부 및 국토해양부는 이전비용이 부족한 기관에 대해서는 공공 기관의 총이전비용 산정의 적정성 여부, 각 기관의 재무상태 및 자체 수익원 보유 여부 등을 면밀히 검토하여 직접적인 재정지원¹²⁾ 방안 또는 이차보전 방식 등의 대책을 강구해야 할 것이다.

12) 혁특법은 제34조 제2항에서 이전 공공기관의 이전비용을 혁특회계에서 지원할 수 있다고 규정하고 있다.

Ⅲ. 기관별 평가

Ⅲ. 기관별 평가

1. 한국수자원공사

가. 결산 현황

(1) 재무현황: 수익성 개선, 재무건전성 악화

한국수자원공사의 2011년 총자산은 23조 4,182억원으로, 2009년 이후 4대강 사업, 경인아라뱃길 투자, 분양단지사업 등을 집중적으로 진행하고 있어 2008년의 11조 9,817억원 대비 95.4% 증가하였다.

4대강 사업비 전액을 채권 발행으로 조달하였고, 경인아라뱃길 투자와 분양단지사업에 소요된 자금도 대부분 금융기관에서 차입하여 금융부채도 2008년 1.4조원에서 2011년에는 11.3조원으로 708.9% 증가하였다. 그 결과, 2008년까지 19%대를 유지하던 부채비율이 2009년 이후 큰 폭으로 증가하여 2011년에는 116%까지 확대되었다.

[표 1] 한국수자원공사 주요 재무현황, 재무건전성 지표

(단위: 억, %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
주요 재무 현황	자산	111,206	113,974	114,438	119,817	132,771	184,844	234,182
	부채	18,141	17,436	15,756	19,623	29,956	79,607	125,783
	금융부채	11,442	10,402	9,970	13,964	23,538	70,554	112,958
	4대강 채권액	—	—	—	—	1,175	31,861	63,509
재무 건전성 지표	부채비율	19.5	18.1	16.0	19.6	29.1	75.7	116.0
	차입금의존도	10.3	9.1	8.7	11.7	17.7	38.2	48.2

주: 금융부채=단기차입금+유동성장기부채+사채+차입금.

자료: 한국수자원공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국수자원공사의 매출은 최근 6년 동안 지속적으로 증가하고 있다. 2011년에는 수도시설 건설 중인 자산, 댐 건설 중인 자산, 경인운하 건설 중인 자산, 지방상수도 건설 중인 자산 및 4대강 건설 중인 자산과 관련된 사업이 한국채택 국제회계 기준에서 민간투자사업 및 건설사업에 해당됨에 따라 건설 단계에서 4.4조원의 매출을 인식함에 따라 크게 증가하였지만, 실질적으로 동 매출액의 매출원가도 4.4조 원 발생하였기 때문에 실질적인 영업이익과 당기순이익에 미치는 영향은 없다.

한국수자원공사의 주된 수익원이 되고 있는 댐사업부문(발전, 용수)에서 매출과 매출총이익이 확대되어 당기순이익이 2009년 이후 다시 회복되어 2011년에 2,938억원에 이르고 있다. 매출액순이익률과 총자산순이익률이 전년도에 비하여 모두 상승하여 수익성이 개선되고 있다.

[표 2] 한국수자원공사 주요 손익 현황, 수익성 지표

(단위: 억원, %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
주요 손익 현황	매출액	15,910	17,211	18,219	20,445	20,054	21,447	63,259
	영업이익	2,975	2,903	2,167	1,852	1,295	2,294	5,973
	이자비용	289	525	517	578	783	2,151	4,332
	4대강 이자비용	—	—	—	—	5.8	846	2,343
	당기순이익	2,188	2,170	1,489	1,388	816	1,421	2,938
수익성 지표	매출액순이익률	13.8	12.6	8.2	6.8	4.1	2.4	4.6
	총자산순이익률	2.0	1.9	1.3	1.2	0.6	0.8	1.3

주: 금융부채=단기차입금+유동성장기부채+사채+차입금.

자료: 한국수자원공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

다음의 표에서 보는 바와 같이 댐사업부문에서 최근 6년 동안 매출액은 60.2% 증가하였지만, 매출총이익은 131% 증가하였다. 타 사업부문의 경우 매출액은 증가한 반면, 매출총이익은 오히려 감소하고 있음을 감안할 때, 한국수자원공사의 주된 수익원은 댐사업부문임을 알 수 있다.

[표 3] 한국수자원공사 주요 사업부문 매출액, 매출원가

(단위: 억원)

		2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감률 (b - a)/a
댐사업	매출액	4,046	4,290	4,597	3,977	5,099	6,483	60.2%
	매출원가	2,488	2,623	2,653	2,693	2,819	2,882	15.8%
	매출총이익	1,559	1,666	1,944	1,284	2,280	3,601	131.0%
수도사업	매출액	7,468	7,495	7,730	7,988	8,768	8,551	14.5%
	매출원가	6,200	6,580	6,879	7,238	7,942	7,430	19.8%
	매출총이익	1,268	915	852	749	826	1,121	-11.6%
단지 분양 사업	매출액	2,862	1,904	1,841	2,227	1,698	1,378	-51.8%
	매출원가	2,059	1,332	1,779	1,940	1,535	1,201	-41.7%
	매출총이익	803	572	62	287	164	178	-77.8%

주: 금융부채=단기차입금+유동성장기부채+사채+차입금.

자료: 한국수자원공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(2) 수입·지출 현황

한국수자원공사의 2011년도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 9.0% 감소한 7조 4,398억원이다. 계획보다 실적이 소폭 감소한 것은 2010년에 자체 사업에 필요할 것으로 예상하였던 차입금 규모가 8,064원 감소하였기 때문이다. 지출측면에서 한국수자원공사의 사업비가 계획 대비 약 7,008억원 감소하였는데, 4대 강 사업으로 금융부채가 확대되고 있기 때문에 자금수지를 고려하여 다양한 사업을 축소시켰기 때문이다.

[표 4] 한국수자원공사 2011년도 수입·지출 현황

(단위: 억원)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감율
수입	정부출자금	100	0.1%	100	0.1%	—	—
	정부보조금	2,564	3.1%	2,417	3.3%	-147	-5.7%
	위탁 및 독점수입	4,251	5.2%	5,211	7.0%	960	22.6%
	순수자체수입	19,159	23.4%	19,078	25.6%	-81	-0.4
	차입금	54,000	66.1%	45,936	61.8%	-8,064	-14.9%
	전기이월	1,655	2.0%	1,655	2.2%	—	—
	기타	28	0.1%	1	0.0%	-27	-96.4%
	합계	81,757	100.0%	74,398	100.0%	-7,359	-9.0%
지출	사업비	69,212	84.7%	62,204	83.6%	-7,008	-10.1%
	인건비	3,148	3.8%	3,057	4.1%	-91	-2.9%
	경상운영비	642	0.8%	552	0.8%	-90	-14.0%
	차기이월	628	0.8%	2,023	2.7%	1,395	222.1%
	차입금상환	3,378	4.1%	3,962	5.3%	584	17.3%
	기타	4,749	5.8%	2,600	3.5%	-2,149	-45.3%
	합계	81,757	100.0%	74,398	100.0%	-7,359	-9.0%

자료: 한국수자원공사 제출 자료.

나. 한국수자원공사 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

한국수자원공사는 2011년에 국토해양부 일반회계와 혁신도시특별회계로부터 총 4개의 단위사업과 관련하여 2,640억원의 예산을 지원받았다. 한국수자원공사의 사업은 국토해양부의 프로그램 예산체계상 공업용수도 등 4개 단위사업과 8개의 세부사업으로 편성되었으며, 국토해양부의 성과목표체계상 ‘공업용수도’, ‘광역상수도 건설’, ‘국가하천정비 지원’, ‘혁신도시’ 등 4개의 관리과제로 설정되어 있다.

[표 5] 한국수자원공사 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산	집행액	
일반회계	공업용수도 건설	시화MTV공업용수도 건설	800	800	I-1-일반재정(1) 공업용수도
		한강하류권(1차)급수체계조정	1,200	1,200	
	광역상수도 건설	금산무주권 광역상수도 건설	1,700	1,700	I-1-일반재정(2) 광역상수도 건설
		남강(II)2차 광역상수도 건설	800	800	
		한강하류권(2차) 급수 체계 조정	1,500	1,500	
		낙동강 강변여과수사업	3,000	3,000	
	국가하천 정비지원	수자원공사 지원	255,000	255,000	I-1-일반재정(9) 국가하천 정비
혁신도시 건설특별 회계	혁신도시	혁신도시건설지원	4,110	1,619	
합 계			264,000	264,000	

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

한국수자원공사의 2011년도 정부지원 예산사업은 국토해양부 성과목표체계 중 4개의 관리과제와 6개의 성과지표로 관리되고 있는데, [표 2]와 같다.

[표 6] 한국수자원공사 정부지원 예산사업 성과

관리과제	성과지표	2011		
		목표	실적	달성률
I-1-일반재정(1) 공업용수도	① 공업용수도 시설용량(천m ³ /일)	3,694	3,694	100
	② 공업용수도 가동률(%)	80.0	84.7	106
I-1-일반재정(2) 광역상수도 건설	광역상수도시설용량(천m ³ /일)	13,969	13,989	13,989
	광역상수도 가동율(%)	65	66	102
I-1-일반재정(9) 국가하천 정비지원	4대강 사업 용수확보량(%)	7.8	7.79	99.9
	4대강 사업 홍수조절능력 증대량(%)	5.4	5.4	99.9
	4대강 사업 추진률(%)	98.3	98.2	99.9
	홍수 위험지구 개선율(%)	55.1	55.1	100.0

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(1) 공업용수도, 광역상수도 사업 관련 성과지표의 대표성 및 측정산식의 타당성 결여

국토해양부는 산업단지에 입주한 기업에 공업용수 공급시설 설치를 지원하기 위하여 2011년에 8억원을 한국수자원공사에 출자하였고, 광역상수도시설을 확충하여 미급수지역 및 물 부족 지역에 안정적인 용수공급을 하고자 한국수자원공사에 2011년에 82억원을 출자하여 동 예산사업을 진행하도록 있다.

국토해양부는 동 예산의 성과를 측정하기 위하여 “수도시설용량”과 “수도 가동률” 등 두 가지의 성과지표를 두어 성과를 측정한 결과, 각각 목표 대비 실적이 100% 이상이 달성되었다고 보고하고 있다.

[표 7] 한국수자원공사 정부지원 예산사업 성과

관리 과제	세부사업	2011 예산	성과지표	2011		
				목표	실적	달성률
공업 용수도 건설	시화MTV공업용수도 건설	800	① 공업용수도 시설 용량(천m ³ /일)	3,694	3,694	100
			② 공업용수도 가동률 (%)	80.0	84.7	106
광역 상수도 건설	한강하류권(1차)급수체계조정	1,200	① 광역상수도 시설 용량(천m ³ /일)	13,969	13,989	100
	금산무주권 광역상수도 건설	1,700				
	남강(II)2차 광역상수도 건설	800	② 광역상수도 가동율 (%)	65	66	102
	한강하류권(2차) 급수 체계 조정	1,500				
	낙동강 강변여과수사업	3,000				

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

그런데 [표 8]에서 보는 바와 같이 공업용수도 건설의 세부사업인 시화MTV공업용수도 건설사업과 광역상수도 건설 사업의 세부사업인 금산무주권 광역상수도 건설 사업은 2012년에도 예산이 집행될 예정에 있는 계속사업이다.

좀더 상세하게 사업별 공사진행현황을 파악한 결과는 다음과 같다. 한강하류권(1차)급수체계조정사업은 2004년 7월에 일부 시설공사를 시작하여 2011년에 계속 진행 중인사업이며, 금산무주권 광역상수도 건설사업도 2009년부터 계속 진행 중인 사업으로, 2014년에 완공예정이다. 시화MTV공업용수도 건설사업의 사업기간은

2005~2016년이며, 2010년에 기본 및 실시설계용역을 실시하여 2011년부터 본격적으로 건설예산이 집행되고 있다. 남강(Ⅱ)2차 광역상수도 건설사업의 경우 2011년 6월부터 시설공사를 착수하였으며, 한강하류권(2차) 급수 체계 조정사업도 2011년 12월에 시설공사를 착수하였다. 낙동강 강변여과수사업의 경우 2011년 12월에 기본 및 실시설계 용역에 착수하여 본격적으로 시설공사가 시작되지도 않은 상황이다.

국토해양부 결산설명자료에서는 동 사업들과 관련하여 2011년 목표치를 준공 예정인 공업용수도 사업이 없어 시설용량은 2010년도와 동일하게 설정한다고 기술하고 있다.

2011년에 공업용수도와 광역상수도 사업은 건설공사가 진행단계에 있기 때문에 완성된 시설용량이 없음에도 불구하고 성과지표의 목표치를 전년도와 동일하게 두고 성과평가를 실시하였다. 결과적으로 공업용수도 및 광역상수도 건설 사업의 대부분이 2011년에 공사를 착수하였거나 계속 진행 중인 사업임에도 불구하고, 2009년부터 동일한 산출지표인 “시설용량”을 활용하여 목표 대비 실적이 100%라고 보고함으로써 왜곡된 성과평가결과를 국회나 국민에게 제공하고 있다.

성과지표의 측정산식에서도 “기존 광역상수도 시설용량+시설용량 변동분”을 적용하고 있는데, 시설용량 변동분이 “0”이며, 국토해양부가 제시한 실제 시설용량도 2009년 이후 동일하다. 따라서 동 사업과 같이 건설 중에 있는 예산사업의 경우, 결과지표로 성과를 평가하기 보다는 최초 계획 대비 공정률 등의 과정지표로 성과를 평가할 필요가 있다.

[표 8] 공업용수도 및 광역상수도 건설 관련 정부예산과 성과지표 현황

(단위: 백만원)

단위사업	세부사업	2009 예산	2010 예산	2011		2012 예산
				예산	집행액	
공업용수도 건설	시화MTV공업용수도 건설	300	300	800	800	720
광역상수도 건설	한강하류권(1차)급수체계조정	2,824	2,824	1,200	1,200	—
	금산무주권 광역상수도 건설	738	738	1,700	1,700	4,300
	남강(Ⅱ)2차 광역상수도 건설	—	—	800	800	3,000
	한강하류권(2차) 급수 체계 조정	—	—	1,500	1,500	19,050
	낙동강 강변여과수사업	—	—	3,000	3,000	10,000

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

[표 9] 공업용수도 및 광역상수도 건설 관련 성과지표 달성 현황

(단위: 천m³/일, %)

단위사업	성과지표	측정산식	목표대비 달성률	2009	2010	2011
공업용수도 건설	① 공업용수도 시 설용량(천m ³ /일)	기존 공업용수 도 시설용량+시 설용량 변동분	목표	—	—	3,694
			실적	3,694	3,694	3,694
			달성률(%)	—	—	100
	② 공업용수도 가동율(%)	[일최대공급량/ 시설용량]×100	목표	—	—	80.0
			실적	76.8	83.5	84.7
			달성률(%)	—	—	106
광역상수도 건설	① 광역상수도 시 설용량(천m ³ /일)	기존 공업용수 도 시설용량+시 설용량 변동분	목표	—	—	13,989
			실적	13,989	13,989	13,989
			달성률(%)	—	—	100
	② 광역상수도 가동율(%)	[일최대공급량/ 시설용량]×100	목표	—	—	65.0
			실적	—	—	66.0
			달성률(%)	—	—	102

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

다. 경인 아라뱃길 투자비 회수 방안 모색 필요

한국수자원공사는 다음의 표에서 보는 바와 같이 경인아라뱃길 사업에 총 2조 2,458억원을 2011년까지 투자할 계획이었지만, 물류단지 조성이 아직 완료되지 않아 최종적으로 2012년까지 사업을 완료할 예정이다.

[표 10] 경인아라뱃길 투자 계획

(단위: 억원)

	총사업비	2009	2010	2011	2012 이후
계획	22,458	5,420	9,842	7,192	—
실제	21,000	5,420	9,842	5,738	미정

자료: 한국수자원공사 제출 자료.

한국수자원공사는 항만운영수익과 운하이용료 수익과 물류단지분양을 통하여 투자비를 회수할 계획이지만, 현재로서는 구체적인 수익모델이 마련되지 않고 있다는 입장이다. 한국수자원공사가 경인아라뱃길 완공에 따른 경인항(김포터미널, 인천

터미널) 운영을 통하여 임대료 수입, 접안료 등 다양한 항만운영수익을 창출할 것으로 기대하고 있다. 2011년 말까지 한국수자원공사는 한진해운 등 5개 운영사와 경인항 부두운영 계약을 체결하였다. 하지만 2011년 말 현재 경인항이 완공되지 않아 항만운영수익에 대한 추정이 현재로서는 곤란하다.

한국수자원공사는 경인아라뱃길사업 투자가 완공되는 2012년까지 다양한 수익 모델을 개발하여 투자비 회수에 최선을 다하여 수익성은 물론 취약해진 재무건전성 강화를 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

[표 11] 경인항 부두운영사 계약체결 현황

부두	컨테이너부두	여객터미널	일반화물A부두	일반화물 B부두	일반화물 C부두
운영사	한진해운	C&한강랜드	동국제강그룹 인터지스	대우로지스틱스	대한통운

자료: 한국수자원공사 제출 자료.

라. 4대강 사업비 투자회수 방안 모색 필요

한국수자원공사는 4대강 사업과 관련하여 조달한 채권이 2011년에 6.4조원, 이자비용이 2,343억원 발생하였다. 4대강 관련 이자비용을 정부로부터 보전 받지 않았다면 2011년 당기순이익의 규모는 동 이자비용을 차감하여 595억원으로 급감하게 된다. 한국수자원공사의 4대강 사업비는 전액 공사채를 발행하여 조달하고 있는데, 2012년에 동 사업을 완료하게 되면 총사업비에 해당하는 채권 8조원이 2013년부터 한국수자원공사의 금융부채가 되며, 관련 이자비용은 평균조달금리 5%를 가정할 경우 연간 4,000억원에 이르게 된다. 만약 정부가 동 이자비용을 보전하지 않을 경우, 현재와 같은 매출구조에서는 당기순이익이 당기순손실로 전환하게 되므로 4대강 사업비에 대한 회수계획을 조속히 수립하는 방안을 마련할 필요가 있다.

한편, 정부는 4대강 사업비에 대한 이자비용을 매년 예산으로 지원하고 있지만, 언제까지 지원할지에 대한 구체적인 계획이 없는 상황이다. 2013년부터 4대강 사업 관련 채권의 만기가 본격적으로 도래할 예정이지만 현재로서는 투자비 회수계획이 마련되지 않아 새로운 사채를 발행하여 기존의 사채를 상환할 가능성이 높다. 정부로부터의 안정적인 이자비용 지원은 한국수자원공사가 투자비 회수계획에 소극

적으로 임할 수 있는 유인을 제공할 수 있다.

따라서 한국수자원공사는 4대강 사업비 회수 방안을 조속히 마련하고, 정부는 한국수자원공사가 보다 효율적으로 4대강 사업비를 회수할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고 이자비용의 지원기간을 명시할 필요가 있다.

2. 한국철도공사

가. 결산 현황

(1) 재무현황: 수익성 소폭 개선, 재무건전성 악화

한국철도공사의 총자산은 최근 6년 동안 5조원 증가하였지만, 증가된 자산은 현금화까지 시간이 장기간 필요한 용산역세권매각에 따른 장기매출채권과 장기미수금 등이다. 장기매출채권 등은 용산역세권(국제업무지구)개발의 준공 1년 전과 준공연도에 현금화될 예정이어서 한국철도공사의 취약한 유동성을 해소하는데 도움이 되지 못하고 있다. 참고로 용산역세권(국제업무지구)개발은 계획상 2020년에 완료될 예정이다. 따라서 현재로서는 한국철도공사의 연간 5,000억원에 이르는 영업손실로 4,000억원 이상의 이자비용의 상황도 어려운 상황이어서 사채 발행과 장기차입금의 차입 등이 지속적으로 확대되고 있다. 그 결과 2011년에는 금융부채가 8.8조원으로 2005년 5.3조원 대비 3.5조원이 증가하였다.

경부고속철도 2단계 사업이 2010년 11월에 마무리됨에 따라 고속전철(KTX)를 중심으로 매출이 확대되어 수익성이 개선되고 있다. 또한 2007년부터 용산부지를 매각하여 투자자산처분이익이 매년 1조원 이상 발생하고 있지만, 영업손실이 지속적으로 5,000억원 이상 발생하고 있어 영업부문에서 흑자로 전환할 수 있도록 다양한 노력이 필요하다.

지속적인 영업손실과 토지매각대금 지연은 한국철도공사의 유동성 회복에 도움이 되지 않아 한국철도공사의 금융부채가 확대되고, 재무건전성이 악화되고 있다. 금융부채는 2005년 5.3조원에서 2011년 8.8조원으로 확대되었고, 부채비율도 2005년 70.2%에서 2011년 130%로 증가하는 등 재무건전성이 악화되고 있다. 차입금의 존도도 2005년 37.4% 이후 지속적으로 증가하여 2011년에는 46.1%까지 확대되고 있다.

[표 1] 한국철도공사 주요 재무현황, 수익성, 재무건전성 지표 현황

(단위: 억원, %, 배)

	2005 (a)	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (b - a)
자산	140,555	137,646	142,137	160,075	186,110	198,123	191,183	50,628
부채	57,994	56,157	59,485	67,963	87,547	96,580	108,068	50,074
금융부채	52,520	49,594	49,545	58,738	73,420	82,819	88,066	38,472
영업이익	-5,373	-5,337	-6,414	-7,374	-6,861	-5,287	-5,224	149
당기순이익	-6,062	-5,260	1,333	5,140	6,486	3,808	3,123	9,185
이자비용	2,383	2,556	2,581	2,824	3,372	4,193	4,352	1,969
영업이익률	-15.8%	-15.1%	-18.0%	-20.3%	-19.4%	-14.4%	-13.1%	—
이자보상배율	-2.3	-2.1	-2.5	-2.6	-2.0	-1.3	-1.2	—
부채비율	70.2	68.9	72.0	73.8	88.8	95.1	130.0	—
차입금의존도	37.4	36.0	34.9	36.7	39.4	41.8	46.1	—

주: 1. 2011년의 경우 타 연도와의 비교가능성을 제고하기 위하여 매출총이익에서 판매관리비를 차감한 금액을 영업이익으로 함.

2. 이자보상배율(영업이익/이자비용).

자료: 한국철도공사의 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(2) 수입, 지출 현황

한국철도공사의 2011년도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 0.1% 감소한 7조 7,283억원이다. 수입은 철도운송수입 등의 순수자체수입 3.1조원과 PSO 보상 등의 위탁 및 독점수입 8,249억원, 용산역세권 매각수익 등으로 구성된 기타 수익 1.1조원 등으로 구성되어 있다.

지출측면에서 사업비와 인건비가 3조 9,566억원 발생하였으며, 이는 전체 지출액 7조 7,283억원의 51%를 차지하고 있다. 차입금 상환과 이자비용, 법인세비용 등으로 구성된 기타비용이 3조 1,670억원 발생하였다. 주된 수익 등에서 발생하는 수입으로 차입금 상환과 이자비용 충당에 어려움이 있어 2011년에 2조원의 금융부채를 조달하였으며, 계획 대비 28.5% 증가하였다.

[표 2] 한국철도공사 2011년도 수입·지출 현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감율
수입	정부출자금	—	—	15	0.1	15	—
	정부보조금	30	0.1	—	—	-30	-100.0
	위탁 및 독점수입	8,962	11.6	8,249	10.7	-713	-8.0
	순수자체수입	36,063	46.6	31,496	40.7	-4,567	-12.7
	차입금	15,712	20.4	20,197	26.1	4,485	28.5
	전기이월	4,705	6.1	6,652	8.6	1,947	41.4
	배당	—	—	106	0.1	106	—
	기타	11,711	15.2	10,568	13.7	-1,143	-9.8
	합 계	77,183	100.0	77,283	100.0	100	0.1
지출	사업비	22,559	29.2	21,339	27.6	-1,220	-5.4
	인건비	19,514	25.3	18,227	23.6	-1,287	-6.6
	경상운영비	623	0.8	490	0.6	-133	21.3
	차기이월	3,540	4.6	5,024	6.5	1,484	41.9
	차입금상환	12,445	16.1	14,900	19.3	2,455	19.7
	배당	—	—	533	0.7	533	—
	기타	18,502	24.0	16,770	21.7	-1,732	-9.4
	합 계	77,183	100.0	77,283	100.0	100	0.1

자료: 한국철도공사 제출 자료.

나. 한국철도공사 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 한국철도공사 정부지원 예산사업의 성과체계 현황 및 성과

한국철도공사는 2011년에 국토해양부 일반회계와 혁신도시특별회계로부터 총 4개의 단위사업과 관련하여 4,649억원의 예산을 지원받았다. 한국철도공사의 사업은 국토해양부의 프로그램 예산체계상 PSO보상 등 6개 단위사업과 7개의 세부사업으로 편성되었으며, 국토해양부의 성과목표체계상 ‘철도안전 및 시설관리 지원’, ‘철도운영지원’, ‘해외건설 시장개척’, ‘저탄소 녹색교통체계’ 등 6개의 관리과제로 설정되어 있다.

[표 3] 한국철도공사 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산	집행액	
일반회계	해외건설시장 개척	글로벌인프라펀드	1,452	1,452	IV-3-일반재정(1) 해외 건설 시장개척
	철도안전및시설 관리지원(일반)	철도역환승동선개선	1,980	1,980	IV-3-일반재정(8) 철도 안전 및 시설관리 지원
	철도운영지원(일반)	PSO보상	282,494	282,494	IV-4-일반재정(7)철도 운영지원(일반회계)
	물류산업지원	군위탁컨테이너화물 자동차관리비	200	200	IV-2-일반재정(5)물류 산업 지원
	저탄소녹색교통 체계구축	전환교통지원	3,000	2,936	III-1-일반재정(1)저탄소 녹색교통체계 구축
교통시설 특별회계(교특)	철도운영지원(교특)	수송차량구입	75,772	75,772	IV-4-일반재정(8)철도 운영지원(교특)
		철도자동화시설지원	100,000	100,000	IV-4-일반재정(8)철도 운영지원(교특)
합 계			464,898	464,898	

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

한국철도공사의 2011년도 정부지원 예산사업은 국토해양부 성과목표체계 중 5개의 관리과제와 6개의 성과지표로 관리되고 있는데, 다음의 표와 같다.

[표 4] 한국철도공사 정부지원 예산사업 성과

관리과제	성과지표 및 측정산식	2011		
		목표	실적	달성률
IV-3-일반재정(1) 해외건설 시장개척	② 글로벌인프라펀드 누적투자규모(억원) 측정산식: 펀드 누적투자규모	400	400	100
IV-3-일반재정(8) 철도안전 및 시설관리 지원	① 일반철도 사고 발생건수 측정산식: 일반철도사고 건수/열차주행 거리(100만km당)	0.318	0.179	178.0
	② 일반철도 건널목사고 발생건수 측정산식: 일반철도건널목사고건수/열차주행 거리(100만km당)	0.259	0.179	145.0
IV-4-일반재정(7) 철도운영지원(일반회계)	① PSO 대상노선 운행률(%) 측정산식: PSO 대상노선 운송실적/일반 철도 전체 연간운송실적×100	7.55	8.49	112.4

관리과제	성과지표 및 측정산식	2011		
		목표	실적	달성률
Ⅲ-1-일반재정(1) 저탄소 녹색교통체계 구축	② 전환목표물량 달성도(%) 측정산식: (전환실적/전환목표물량)×100	100	104	104
Ⅳ-4-일반재정(8) 철도운영지원(교특)	③ 철도공사 인원 감축률(%) 측정산식: 현원감축인원/전년도 현원	1.97	2.43	123

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(2) PSO보상사업 중 공공운임감면 예산 성과지표 누락

국토해양부가 한국철도공사에 2011년 PSO보상 예산으로 지원하는 금액은 2,825억 원이며, 성과보고서 체계 상 “철도안전 및 운영” 프로그램 하의 “철도운영지원” 단위사업으로 분류되어 있다.

이러한 PSO보상예산은 공공운임감면, 벽지노선 경영손실, 특수목적사업으로 구성되어 있는데, 공공운임감면이 961억원으로 전체 PSO보상액의 34.0%를 차지한다.

수혜계층이 노인과 장애인이 주를 이루는 공공운임감면 예산은 규모가 1,000억 원에 육박하고 있지만, PSO보상에 대한 성과지표에 제외되어 이에 대한 성과평가가 적절하게 이루어지지 않고 있다.

[표 5] PSO 보상 정부지원 예산 현황

(단위: 백만원, %)

	2011 결산	비중	성과지표	측정산식
공공운임감면	96,117	34.0	PSO 대상노선 운행률	(PSO 대상노선 운송 실적 / 일반철도 전체 연간운송 실적)×100
벽지노선 경영손실	184,090	65.2		
특수목적사업	2,287	0.8		
PSO보상 합계	282,494	100.0		

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

[표 6] 운임감면 대상

	노인	장애인	국가유공자	감면근거법
전철	무임	무임	무임	노인복지법
새마을	주중 30%	1~3급 50%	6회 무임 후 50%	장애인복지법
무궁화	30%	50%		국가유공자 예우에 관한 법률
통근	50%	50%		독립유공자 예우 및 지원에 관한 법률
				5·18민주유공자 예우에 관한 법률

자료: 한국철도공사 제출 자료.

(3) 수송차량구입, 철도BTL 임대료 등 성과지표 누락으로 성과지표의 대표성 결여

정부는 한국철도공사의 철도안전성 제고를 위하여 신규 차량구입비 일부를 지원하고 있는데, 2011년의 수송차량구입비 중 정부지원 예산은 757억원이다. 그런데 동 예산사업은 IV-4.일반재정 철도운영지원(교특) 관리과제에 포함되어 있지만 성과지표에는 누락되어 있다.

이를 좀 더 자세하게 분석하기 위하여 수송차량구입 예산이 포함된 국토해양부 예산사업과 성과보고서 상의 관리과제와 성과지표를 비교하였다. 그 결과, 성과보고서의 철도운영지원(교특) 관리과제는 3,530억원의 예산과 관련되어 있지만, 수송차량 구입(757억원)과 철도BTL 임대료(207억원), 철도표준규격관리위탁(6억원) 등 970억원에 해당하는 예산은 성과지표가 누락되어 있다.

모든 관리과제에 대한 성과지표가 있을 필요는 없지만, 관리과제의 약 30%에 해당하는 약 970억원의 예산에 대한 성과평가 이루어지지 못하고 있으므로, 현 관리과제에 대한 성과지표는 대표성을 띠다고 보기 곤란한 측면이 있다.

수송차량 구입예산은 국가기간교통망구축계획에 의거 추진되는 신설 건설 및 기존선 전철화에 소요되는 철도차량구입비의 50%를 지원하는 것으로, 한국철도공사가 기존에 운영하던 디젤동력차를 전기동력차로 교체하는데 소요되는 비용이 일시에 많이 발생함에 따라 투자비를 경감시켜주는 역할을 하게 된다. 따라서 지원예산의 목적에 적합한 성과지표를 설정하도록 하여 예산사업의 적절한 환류장지역할을 하도록 하여야 할 것이다.

[표 7] 철도운영지원 관리과제 예산, 및 성과지표

(단위: 백만원)

프로 그램	단위 사업	세부사업	2011 결산	관리 과제명	성과지표
철도 안전 및 운영	철도 운영 지원 (교특)	수송차량구입	75,772	철도운 영지원 (교특)	없음
		철도표준규격관리위탁	600		없음
		철도건널목입체화	15,000		① 건널목입체화 사업건수(건)
		철도자동화시설지원	100,000		② 일반철도 건널목사고 발생건수(%)
		인천국제공항철도 운영지원	141,000		③ 철도공사 인원 감축률(%)
		철도BTL 임대료	20,665		④ 인천국제공항철도 이용객 수(명/일)
합 계		353,037		없음	

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(4) 철도자동화시설지원 성과 미흡에도 불구하고 목표치 123% 달성으로 성과정보 왜곡

국토해양부는 한국철도공사의 생산성 제고를 위해 2007년도부터 철도자동화시설지원 사업으로 약 5,000억원의 예산을 지원하고 있으며, 2011년에 1,000억원의 예산을 지원하였다.

철도자동화 시설지원 사업은 전철역 역무자동화, 선로유지보수 기계화 등 17개 세부사업으로 구성되어 있으며, 예산지원의 효과를 한국철도공사 인원감축률로 평가하고 있다. 철도자동화를 통하여 장기적으로 인원의 감소효과가 발생한다고 판단하여 동 지표로 예산지원에 대한 성과 평가를 실시하고 있다. 국토해양부는 당초 계획된 초과현원 감축 비율 1.97% 목표를 초과한 2.43%(735명)을 감축하여 목표대비 123%를 달성하였다고 보고하고 있다.

그런데 국토해양부가 국회에 제출하는 “세입세출 및 기금결산 사업설명자료Ⅱ-1<3>”에서는 인원감축 목표치인 1.97%에 비하여 달성률이 81%에 그쳐 사업목적인 철도공사의 인력효율화를 통한 경영정상화를 유도하기 위한 사업목적을 달성하지 못한 것으로 분석하고 있다.

[표 8] 철도자동화시설 관련 성과지표 달성 현황

성과보고서	성과지표	측정산식 (또는 측정방법)	목표대비 달성률	2009	2010	2011
				철도공사 인원 감축률 (%)	현원감축인원/ 전년도 현원	목표
			실적	14.3	3.0	2.43
			달성률(%)	—	—	123
세입세출 및 기금 결산 사업설명자 료Ⅱ-1<3>	철도공사 인원 감축률 (%)	현원감축인원/ 전년도 현원	목표	14.3	3.0	1.97
			실적	14.3	3.0	1.6
			달성률(%)	100	100	81

주: 국토해양부 2011년 감축비율=735/(29,958+256)×100=2.43%

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

한편, 국회예산정책처에서 철도자동화시설지원에 대한 성과지표인 인원감축률의 측정산식 “현원감축인원/전년도 현원”에 따라 한국철도공사 인원 감축률을 재계산한 결과, 인원감축률은 1.6%로 당초 목표비율 1.97%에 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이는 토해양부가 국회에 제출하는 “세입세출 및 기금결산 사업설명자료Ⅱ-1<3>”에서 산출한 실적치 1.6%와 동일하다.

동일 부처에서 사업성과에 대한 평가가 상이하다. “성과보고서”에서는 달성률이 123%로 목표를 초과하였다고 보고하고 있고, 국회에 제출하는 “세입세출 및 기금결산 사업설명자료Ⅱ-1<3>”에서는 목표 대비 81%를 달성하였다고 보고하고 있는 것이다. 철도자동화시설지원사업의 성과가 미흡함에도 불구하고 성과보고서에서는 성과가 높은 것으로 평가하여 예산사업의 성과를 왜곡하고 있다.

[표 9] 철도공사 인원 감축률 및 재계산 결과

(단위: 명, %)

	현원	감축 인원	세부내역				성과보고서 상 비율	재계산 결과
			정년퇴직	명예퇴직	의원면직	기타		
2009	30,586	696	483	84	45	84	—	—
2010	29,958	907	571	107	49	180	2.97	2.1
2011	29,479	735	519	109	52	55	2.45	1.6

주: 국토해양부 2011년 감축비율=735/(29,958+256)×100=2.43%

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(5) 인천국제공항철도 운영지원 사업성과 미흡에도 불구하고 타당성 낮은 성과지표를 사용하여 성과 결과 왜곡

국토해양부는 BTO사업으로 추진 중인 인천공항철도 이용객 증대를 통해 정부가 지급하는 운임수입 보조금(MGR)을 축소하고 기반시설을 최대한 활용하는 것을 목표로 설정하고 있다. 그리고 동 예산지원과 관련하여 2010년 12월 공항철도 2단계 개통 및 수도권 통합요금제 도입 후, 이용객이 점차 증가하여 인천공항철도 이용객이 당초 목표대비 실적이 223%로 긍정적인 효과가 발생하고 있다고 평가하고 있다.

[표 10] 인천국제공항철도 운영지원

(단위: 백만원, %)

세부사업	2011 결산	성과지표	측정산식	목표대비 달성률	2009	2010	2011
인천국제 공항철도 운영지원	132,242	인천국제공항 철도 이용객 수(명/일)	실시협약 상 이용 객 수×2009년 협약대비 실적비율	목표	—	—	39,932
				실적	20,111	25,300	89,099
				달성률	—	—	223.0

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

그런데, 코레일공항철도(주)가 제출한 자료에 의하면 일일수송인원은 2011년에 급증한 것은 사실이지만, 공항철도 2단계 공사가 2010년 12월에 완료되면서 실시협약에서도 2011년부터 일일수송인원이 다음의 표에서 보는 바와 같이 2011년에 급증하였다. 실제 일일수송인원은 2010년 28,000명에서 2011년에 89,000명으로 증가하였지만, 실시협약 상 추정인원에 비해서는 크게 낮은 수준이다. 실시협약에서 추정한 2010년 일일수송인원은 248,000명, 2011년은 고속철도 2단계 개통으로 493,000명으로 크게 증가한 것을 알 수 있다. 이렇게 실시협약에서 보장하고 있는 수송인원과 실제 수송인원간의 차이로 인하여 2012년에 지급하여야 할 운임보조금 수준은 2,782억원으로, 2011년에 지급한 1,322억원의 두 배를 넘어선다.

국토해양부는 최소운영수입보장으로 인하여 실제로 코레일공항철도(주)에 지급한 운임보조금을 기준으로 성과를 평가하지 않고, 단순히 증가한 실적치만으로 성과를 평가하여 성과평가 결과를 왜곡시켜 보고하고 있다. 코레일공항철도(주)에 대한 운임보조와 관련하여 성과가 낮음에도 불구하고 성과가 200% 이상 높게 나타난 것처럼 정보를 왜곡하였다.

이처럼 부처가 다양한 정보를 가공하여 실질적으로 사업성고가 낮음에도 불구하고 부처에 유리한 성과지표를 활용하여 성과평가를 실시하면, 국회는 물론 국민으로 하여금 정부사업의 정확한 효율성 평가를 할 수 없도록 하고 적절한 예산의 환류를 막게 되므로 이에 대한 철저한 재검증이 요구된다.

[표 11] 코레일공항철도 최소운영수입보장액 현황

(단위: 억원)

	보장금액	실제운임	할인 등 공제액	운임수입보조금		일일수송(천명)	
				경상가	수령액	실시협약	실적
2007	1,170	71	6	1,093	—	207	13
2008	1,725	114	18	1,593	1,040	227	17
2009	1,440	130	15	1,295	1,645	248	20
2010	1,480	170	95	1,215	1,188	248	28
2011	3,128	324	22	2,782	1,322	493	89

주: 운임수입보조금은 전년도 발생분을 당해연도에 수령함.

자료: 코레일공항철도(주) 제출 자료.

다. 고속철도, 일반철도 부문별 손익현황 분석

한국철도공사는 2007년 말에 용산역세권 부지를 매각하여 이후 연도부터 당기순이익이 발생하고 있지만, 주된 사업인 운송사업에서 2005년 설립 이후 2011년까지 지속적으로 영업손실이 발생하고 있어 여전히 수익성 개선을 위한 사업부문별 분석과 개선이 필요하다.

본 평가에서는 한국철도공사의 주된 사업부문인 고속철도와 일반철도에 대해 재무 및 손익현황을 분석하고, 지속적으로 손실이 발생하는 일반철도부문의 손실 원인에 대해 분석하고자 한다.

고속철도부문 매출액은 경부선을 중심으로 2009년에 잠시 감소한 것을 제외하고는 2005년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 2011년 매출액이 1조 3,853억원으로 2005년의 8,376억원 대비 65.4%의 증가율을 보이고 있다. 이에 반해 일반철도부문의 매출은 동 기간 동안 오히려 줄고 있다. 특히 일반열차 중 운임이 높은 새마을호의

감소율이 컸고, 무궁화호는 동 기간 동안 1.3% 감소하는데 그쳤다. 새마을호 매출의 감소는 KTX로의 수요 이전과 새마을호 운행 단축에 기인한다.

[표 12] 고속철도, 일반철도 매출 현황

(단위: 억원)

	2005(c)	2006	2007	2008	2009	2010	2011(d)	증감률(d - c/c)
고속철도(a)	8,376	9,048	10,150	10,458	10,183	11,387	13,853	65.4%
경부선	7,678	8,267	9,374	9,663	9,405	10,689	13,051	70.0%
호남선	698	780	776	795	778	694	730	4.5%
기타	—	—	—	—	—	4	73	—
일반철도(b)	6,826	6,738	6,074	5,959	5,864	6,107	6,087	-10.8%
새마을	1,846	1,698	1,659	1,659	1,651	1,634	1,541	-16.5%
무궁화	4,480	4,529	4,273	4,223	4,141	4,368	4,422	-1.3%
기타	500	511	141	76	73	105	124	-75.2%
합계(a+b)	15,202	15,785	16,223	16,416	16,047	17,494	19,941	31.2%

자료: 한국철도공사 제출 자료.

고속철도부문은 2005년 이후 매출은 증가하고, 매출원가율은 지속적으로 하락하여 매출총이익이 큰 폭으로 증가하고 있다. 2011년 매출총이익은 4,687억 원으로 2005년 1,394억 원 대비 236.2% 증가하였다. 이에 반해 일반철도는 2005년 이후 매출액이 지속적으로 감소하고 있지만, 매출원가는 감소하지 않아 매출총손실이 4,000~6,000억 원 가량 발생하고 있다.

매출총이익을 기준으로 고속철도부문 이익과 일반철도부문 손실 규모를 비교하여 고속철도의 이익이 일반철도는 물론 한국철도공사의 영업이익에 어떤 영향을 미치는지 검토하였다. 고속철도부문에서는 매출총이익은 2005년 1,394억 원 이후 꾸준히 증가하여 2011년에는 4,687억 원까지 확대되고 있다. 이에 반해 일반철도부문은 2005~2011년 동안 매출총손실이 4,472~6,194억 원 발생하고 있다. 2005년에는 고속철도 매출총이익과 일반철도 매출손실 합계액이 -3,078억 원이었지만, 2011년에는 두 부문 간의 이익과 손실 합계액이 -466억 원으로 크게 줄어들었다.

[표 13] 고속철도 손익 현황

(단위: 억원)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증감률
고속 철도	매출액	8,376	9,048	10,150	10,458	10,183	11,387	13,853	65.4%
	매출원가	6,982	6,712	7,595	7,622	7,688	8,185	9,166	31.3%
	매출총이익	1,394	2,336	2,555	2,836	2,495	3,202	4,687	236.2%
	매출원가율	83.4%	74.2%	74.8%	72.9%	75.5%	71.9%	66.2%	—
일반 철도	매출액	6,826	6,738	6,074	5,959	5,864	6,107	6,087	-10.83%
	매출원가	11,298	11,374	11,526	12,153	11,507	11,354	11,241	-0.50%
	매출총이익	-4,472	-4,636	-5,452	-6,194	-5,642	-5,247	-5,153	15.23%
	매출원가율	165.5%	168.8%	189.8%	203.9%	196.2%	185.9%	184.7%	—

주: 매출원가율=매출원가/매출액.
자료: 한국철도공사 제출 자료.

고속철도부문에서 꾸준한 이익이 발생하지 않았다면 한국철도공사의 5,000억원 수준이던 영업손실은 더욱 확대되었고, 원금은 물론 이자비용 상환을 위하여 추가적인 차입이 불가피하였을 것으로 추정된다. 이는 고속철도부문이 일반철도부문의 손실을 일정부분 보조하고 있다는 것을 의미한다.

경부고속철도 2단계사업이 2010년 말에 완공되어 향후 고속철도부문의 매출이 확대되면, 일반철도부문에서 발생하는 지속적인 손실을 만회할 수 있을 것으로 판단된다.

[표 14] 고속철도, 일반철도 매출총이익 현황

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
고속철도(a)	1,394	2,336	2,555	2,836	2,495	3,202	4,687
일반철도(b)	-4,472	-4,636	-5,452	-6,194	-5,642	-5,247	-5,153
합계(a+b)	-3,078	-2,300	-2,897	-3,358	-3,147	-2,045	-466
영업이익	-5,381	-5,337	-6,414	-7,374	-6,861	-5,287	-5,224
이자비용	2,383	2,556	2,581	2,824	3,372	4,193	4,352

자료: 한국철도공사 제출 자료.

한편, 고속철도부문과 일반철도부문간의 매출총이익 차이의 원인을 매출원가 중 인건비의 구성에서 찾을 수 있다. 고속철도부문의 경우 2010년 매출원가 중 인건비가 차지하는 비중은 19.9%임에 반해, 일반철도부문은 49.8%에 이르고 있다. 고속철도의 경우 적은 역사 운영과 시설자동화 등으로 인하여 인건비가 적은 반면, 일반철도의 경우 운영하고 있는 역사가 600개를 넘어서는 등 역사로 인한 인력 투입, 20% 이상의 정비인력 확보 등에 따라 인건비가 차지하는 비중이 매우 높기 때문이다. 이러한 두 부문 간의 인건비 차이는 2010년에 4,023억원 발생하였는데, 일반철도의 매출총손실의 주된 원인이 되고 있다. 일반철도부문이 인력 중심에서 자동화 등의 현대화가 이루어지지 않고는 비용이 개선되기 힘든 상황이다.

[표 15] 고속철도, 일반철도 성질별 비용 현황(2010년)

(단위: 억원)

	인건비		경비		자산관련경비		선로사용료		매출 원가
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
고속철도(a)	1,626	19.9%	1,032	12.6%	2,967	36.2%	2,561	31.3%	8,185
일반철도(b)	5,649	49.8%	1,380	12.2%	2,986	26.3%	1,339	11.8%	11,354
차이(b - a)	4,023	—	348	—	19	—	-1,222	—	—

자료: 한국철도공사 제출 자료.

라. 인건비 비중이 높은 비용구조 개선 필요

한국철도공사는 2008년 이후 고속철도 매출의 증가와 원가개선의 노력 등으로 수익성 지표가 개선되고는 있지만, 설립 이후 2011년까지 지속적으로 매출원가율이 100%를 넘으며, 영업이익률도 음(-)의 값을 기록하는 등 경영손실이 발생하고 있다.

[표 16] 한국철도공사 매출원가율, 영업이익률

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
매출원가율	109.5	110.0	112.9	115.4	114.9	109.4	108.7
영업이익률	-15.8	-15.1	-18.0	-20.3	-19.4	-14.4	-13.1

주: 2010년 이전과 비교가능성을 제고하기 위하여 2011년에는 영업이익을 매출총이익+판매비와 관리비로 계산하여 영업이익률을 산정함.

자료: 한국철도공사 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

특히 일반철도부문과 물류부문에서 손실이 크게 발생하고 있다. 일반철도부문의 손실 규모는 6,000~7,000억원 내외로 발생하고 있으며, 물류부문은 4,000~5,000억원 내외로 발생하고 있다.

[표 17] 한국철도공사 부문별 영업 손익 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010
고속철도	-294	1,740	-54	255	718
일반철도	-5,974	-6,285	-7,430	-6,473	-6,181
광역철도	-812	-4,752	-643	-961	-948
물류	-4,320	-131	-5,807	-4,616	-4,344
합 계	-11,399	-9,427	-13,935	-11,794	-10,755

주: 부문별 손익은 총괄원가에 기초한 것임.

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

일반철도부문과 물류부문에서 손실이 1조원 이상 발생하고 있는데, 낮은 매출 외에 높은 매출원가 중 성질별로 어떤 항목에서 비용이 많이 발생하는지 파악하였다. 그 결과 인건비가 전체 비용의 2010년 기준으로 41.7%를 차지하고 있었다. 특히 일반철도부문과 물류 부문에 배부된 인건비가 9,684억원으로 전체 인건비 1조 4,036억원의 69%를 차지하고 있다.

[표 18] 한국철도공사 부문별 비용 현황

(단위: 억원)

	인건비		경비(b)	자산관련경비(c)	선로사용료(d)	합계(a+b+c+d)
	금액(a)	비중				
고속철도	1,626	11.6%	1,032	2,967	2,561	8,185
일반철도	5,649	40.2%	1,380	2,986	1,339	11,353
광역철도	2,701	19.2%	978	1,735	1,143	6,556
물류	4,035	28.7%	735	2,033	668	7,470
특동	26	0.2%	3	21	0	50
합 계	14,036	100.0%	4,128	9,740	5,710	33,615

주: 부문별 손익은 총괄원가에 기초한 것이며, 2010년 결산 기준임.

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

이렇게 한국철도공사의 비용에서 가장 많은 비중을 차지하는 인건비(급여, 퇴직급여, 복리후생비)는 2011년에 2조 1,834억원 발생하였고 전체 매출원가와 판매관리비 4조 4,969억원의 48.6%를 차지한다.

[표 19] 한국철도공사 판매관리비, 매출원가 구성

(단위: 억원)

	판매관리비		매출원가		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
급여	839	47.5%	16,433	38.0%	17,272	38.4%
퇴직급여	66	3.7%	1,306	3.0%	1,372	3.1%
복리후생비	187	10.6%	3,003	7.0%	3,190	7.1%
인건비 소계	1,092	61.8%	20,742	48.0%	21,834	48.6%
기타	674	38.2%	22,461	52.0%	23,135	51.4%
합 계	1,766	100.0%	43,203	100.0%	44,969	100.0%

자료: 한국철도공사 2011년 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

이렇게 한국철도공사의 전체 비용(매출원가, 판매관리비)에서 차지하는 비중이 50%에 육박하는 인건비에 대해 직급별, 직종별, 연령별 등 다양한 측면에서 현황을 파악하였다.

먼저 직급별 인력 현황과 인건비를 살펴본 결과, 전체 7단계 직급 중에서 3~5급 직급 인원이 2011년 말 현재 2만 6,171명으로 전체 인원 2만 9,473명의 88.8%를 차지하고 있다. 3~5급 인원의 인건비는 2011년에 1조 8,133억원으로 발생하였는데, 이는 전체 인건비 1조 9,757억원의 91.8%를 차지한다.

다음으로 직종별로 인원과 인건비를 분석한 결과, 역무, 운전, 차량, 관리지원 순으로 인원이 많은 것으로 분석되었다. 전기와 시설부문은 선로 유지관리비와 관련된 인원으로서 전액 정부로부터 비용을 보상받기 때문에 한국철도공사의 비용과 관련성이 낮다.

[표 20] 한국철도공사 직급별 인원, 인건비 현황

(단위: 명, 억원)

	인원	임금			퇴직급여	합계	비중
		기본급	성과급	소계			
1급	208	169	31	200	14	214	1.1%
2급	406	291	53	344	24	368	1.9%
3급	8,102	5,170	820	5,990	477	6,467	32.7%
4급	10,993	6,151	983	7,133	525	7,658	38.8%
5급	7,076	3,249	528	3,778	231	4,009	20.3%
6급	1,182	416	69	485	23	508	2.6%
7급	1,283	377	64	441	32	473	2.4%
특정직	223	48	9	57	4	61	0.3%
합 계	29,473	1,5872	2,557	18,428	1,328	19,757	100.0%

자료: 한국철도공사 제출 자료.

따라서 한국철도공사의 입장에서 볼 때, 관리지원, 역무, 차량, 운전부문에 인력이 과다하게 배치되었을 경우 인력의 비효율성과 인건비 증가 문제가 발생하게 된다.

[표 21] 한국철도공사 직종별 임금 현황

(단위: 억원)

	현원		인건비					구성비
	현원	구성비	급여(a)	성과급(b)	소계(c=a+b)	퇴직급여(d)	합계(c+d)	
관리지원	3,751	12.7%	1,877	323	2,200	166	2,365	12.0%
역무	6,392	21.7%	3,420	550	3,970	272	4,242	21.5%
차량	5,325	18.1%	2,928	469	3,397	249	3,646	18.5%
시설	3,926	13.3%	1,883	334	2,217	161	2,378	12.0%
전기	2,908	9.9%	1,495	245	1,740	126	1,866	9.4%
운전	5,426	18.4%	3,236	478	3,714	269	3,983	20.2%
열차	1,745	5.9%	1,032	157	1,189	87	1,276	6.5%
합 계	29,473	100.0%	15,872	2,557	18,428	1,328	19,757	100.0%

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

이와 관련하여 한국철도공사가 제시한 2011년 말 직종별 정·현원 현황을 살펴본 결과, 차량, 관리지원, 역무, 운전 순으로 현원이 정원보다 많은 것으로 파악되었다. 차량부문의 정원은 2011년 말 4,585명인데 현원은 5,333명으로 748명(16.3%)이나 많았으며, 관리지원부문의 정원은 2011년 말 시점에 정원이 3,357명인데 현원은 3,742명으로 385명(11.5%) 많은 것으로 나타났다.

2004년에 직무진단을 통하여 결정된 정원을 기준으로 정원보다 많은 현원을 두고 있는 직종의 경우, 추가적인 인력 감축의 필요성이 제기된다고 볼 수 있다.

[표 22] 한국철도공사 직종별 정·현원 현황

(단위: 명)

	관리지원	역무	차량	시설	전기	운전	열차	합계
정원(a)	3,357	6,068	4,585	3,882	2,723	5,104	1,737	27,456
현원(b)	3,742	6,392	5,333	3,928	2,913	5,426	1,745	29,479
증감(c=b - a)	385	324	748	46	190	322	8	2,023
증감율(c/a)	11.5%	5.3%	16.3%	1.2%	7.0%	6.3%	0.5%	7.4%

자료: 한국철도공사 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한편, 한국철도공사의 연령별 인원현황과 인건비 규모를 살펴본 결과, 50세 이상 인원이 7,310명으로 전체 인원 2만 9,473명의 24.8%를 차지하고 있으며, 이로 인한 2011년 인건비는 5,907억원으로 전체 인건비 1조 9,757억원의 29.9%를 차지하고 있다. 전체 조직의 약 25%가 50세 이상의 인원으로 구성될 경우, 증가하는 호봉과 퇴직급여 부담 등으로 인하여 인건비 부담이 상승하게 되어 전반적인 비용구조에 부정적인 영향을 미치게 된다.

50세 이상 인원 7,310명의 직종별, 직급별 현황을 살펴본 결과, 차량부문에서 인원이 1,658명으로 가장 많은 것으로 분석되었으며, 전문성이 필요한 차량, 시설, 전기, 운전부문의 50세 이상 인원은 4,781명으로 전체 7,310명의 65.4%이다. 특히 이들 직종의 경우 3급~4급이 4,585명으로 전체 50세 이상 인원의 62.7%를 차지하고 있다. 이는 구 철도청 시절에 존재하던 기능직이 공사전환되면서 일반직급에 3~4급으로 전환이 많이 되었기 때문이다.

[표 23] 한국철도공사 연령별 임금 현황

(단위: 억원)

	인원		인건비					
	명수	구성비	급여(a)	성과급(b)	소계(c=a+b)	퇴직급여(d)	합계(c+d)	구성비
50세 이상	7,310	24.8%	4,701	772	5,473	434	5,907	29.9%
45~49세	5,596	19.0%	3,450	548	3,998	277	4,275	21.6%
40~44세	6,737	22.9%	3,657	583	4,240	297	4,537	23.0%
35~39세	5,383	18.3%	2,515	403	2,918	200	3,118	15.8%
30~34세	3,565	12.1%	1,315	214	1,529	103	1,631	8.3%
29세 이하	882	3.0%	234	36	270	18	288	1.5%
합 계	29,473	100.0%	15,872	2,557	18,428	1,328	19,757	100.0%

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 24] 한국철도공사 50세 이상 직종/직급별 현황

(단위: 명)

	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	특정직	합계
관리지원	93	80	248	26	2	1	2	1	453
역무	13	24	1,003	546	5	2	12	6	1,611
차량	10	20	916	643	15	1	46	7	1,658
시설(유지보수)	9	4	596	434	13	3	33	0	1,092
전기(유지보수)	2	5	290	142	4	0	5	0	448
운전(기관사)	4	11	1,290	274	3	0	0	1	1,583
열차(승무원)	2	3	345	115	0	0	0	0	465
합 계	133	147	4,688	2,180	42	7	98	15	7,316

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

전반적으로 관리지원과 전기를 제외한 대부분의 직종의 50세 이상 인원은 전체 인원의 25% 이상을 차지하고 있다. 특히 차량부문과 운전부문의 50세 이상 인원은 전체 현원의 30% 내외이다.

[표 25] 한국철도공사 전체 인원 대비 50세 이상 직종/직급별 현황

(단위: 명)

	관리지원	역무	차량	시설	전기	운전	열차	합계
50세 이상(a)	453	1,611	1,658	1,092	448	1,583	465	7,316
전체 인원(b)	3,742	6,392	5,333	3,928	2,913	5,426	1,745	29,479
비중(a/b)	12.1%	25.2%	31.1%	27.8%	15.4%	29.2%	26.6%	24.8%

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

정부는 한국철도공사의 높은 인건비 비중 문제를 개선하고 생산성을 제고하기 위하여 2007~2011년 동안 전철역 역무자동화, 선로유지보수 기계화 등 철도자동화 시설지원 사업으로 약 5,000억원의 예산을 지원하였다. 그런데, 2008년 이후 2011년까지 한국철도공사의 감축인원은 2,327이며, 신규인력 총원까지 감안한 현원감소분은 1,431명이다. 2009~2011년 동안 감축된 인원 2,327명 중 정년퇴직자가 1,569명으로 67.4%를 차지한다.

[표 26] 한국철도공사 인원감축 현황

(단위: 명, 억원)

	현원	현원 순 감소분	세부내역					인원감축 인건비 절감효과
			소계	정년퇴직	명예퇴직	의원면직	기타	
2007	31,678	1,179	1,096	700	78	261	57	-236
2008	30,910	-768	778	555	74	86	63	514
2009	30,586	-324	685	479	84	45	77	-196
2010	29,958	-628	907	571	107	49	180	-394
2011	29,479	-479	735	519	109	52	55	-221
합계		-1,020	4,201	2,824	452	493	432	-533
비중			100%	67.2%	10.8%	11.7%	10.3%	—

주: 2007년 기간제 직원의 정규직 전환(1,371명)으로 2008년 인건비 증가함.

자료: 한국철도공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

한국철도공사는 공기업 선진화 방안에 따라 2009년 이후 정원을 큰 폭으로 감소시켰지만, 실질적으로 현원이 감소하지 않아 2009년 이후 현원과 정원간의 차이는 2,000명 이상이다. 특히 2009~2011년 동안 현원이 정원에 비하여 많은 직종은 차량, 관리지원, 역무, 운전부문이다.

만약 2,000명 이상 인원을 감축할 경우 인건비 절감효과는 매년 2,000억원 이상 발생하여 3,000억원 이상 발생하고 있는 매출총손실의 폭을 줄여 경영손실이 상당히 개선될 것으로 전망된다.

매년도 정한 정원에 비해 현원의 규모가 정년퇴직에 따른 자연감소분에만 의존하는 경우 인건비 비중이 높은 한국철도공사의 경영손실이 개선되는데 많은 시간이 소요될 것으로 전망된다. 전반적인 직종별 적정인원에 대한 재설계 등을 통하여 인원을 지금 수준보다 좀더 효율적으로 운영할 필요가 있다.

[표 27] 한국철도공사 연도별 (현원-정원) 현황

(단위: 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
관리지원	-10	-56	143	114	163	279	385
역무	1,525	-144	-225	-401	510	394	324
차량	-8	63	42	36	1,205	921	748
시설	-218	-306	-173	-205	381	172	46
전기	-81	-219	-55	-42	371	272	190
운전	-1,101	-79	-41	-28	556	343	322
열차	-624	-240	-105	-46	145	121	8
합 계	-517	-981	-414	-572	3,331	2,502	2,023
현 원	30,963	30,499	31,678	30,910	30,586	29,958	29,479

자료: 한국철도공사 제출 자료.

[표 28] 한국철도공사 연도별 매출총손실

(단위: 억원)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3,247	3,540	4,597	5,581	5,260	3,472	3,458

자료: 한국철도공사 연도별 감사보고서.

3. 한국토지주택공사

가. 결산 현황

(1) 재무현황 평가

한국토지주택공사의 총자산은 2011년에 158.5조원이며, 2006년 65.6조원 대비 92.9조원 증가하였다. 총자산 증가는 주로 부채를 통하여 증가하였으며, 동 기간 동안 부채 증가액은 80.1조원이다. 한국토지주택공사의 총자산은 주로 택지, 주택 등의 분양사업과 임대주택 등을 중심으로 확대되었는데, 주로 금융부채를 통하여 자금을 조달함에 따라 동 기간 동안 금융부채는 58.3조원 증가하였다.

한국토지주택공사의 2011년 말 금융부채는 89.8조원이며, 이 중 공사채가 58.6조원, 국민주택기금 등의 차입금이 29.3원이다. 2010년까지 급증하던 금융부채는 2011년에 증가세가 둔화되었지만, 여전히 전년 대비 5.2조원 증가하였다. 금융부채로 인하여 이자비용도 2011년에는 4.4조원으로 전년도 3.8조원 대비 0.6조원 증가하였다.

총자산이 최근 5년 동안 92.9조원 이상 증가함에 비해, 매출액은 4.4조원 증가하는데 그쳐, 부동산 경기악화로 재고자산이 매출로 이어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 그 결과, 영업이익이 2006년에는 1.7조원이었지만 2009년 이후 1조원 초반대를 유지하고 있어 수익성이 악화되고 있다. 이에 반해 이자비용은 2006년에 1조원이었지만 금융부채의 급증으로 2011년에는 4.4조원까지 확대되어 공사의 수익적 측면에서 부담이 되고 있으며, 2008년 이후에는 영업이익이 이자비용을 충당하지 못하는 수준에 이르게 되었다.

한편, 한국토지주택공사가 영업이익으로 이자비용의 상황이 어렵고, 89.9조원에 이르는 금융부채와 460%를 넘어서는 부채비율 등 수익성과 재무건전성이 열악한 상황에서도, 정부는 한국토지주택공사의 결산 이후 624억원의 배당을 받았다. 한국토지주택공사가 한국채택 국제회계기준을 적용하여 3.7조원에 달하는 이자비용을 자산화시켜 회계상 당기순이익이 발생하고 있지만, 이를 비용으로 반영하였다면 당기순손실로 전환되었을 것이다. 이렇게 유동성이 크게 부족하고 실질적인 수익성이 낮은 상황에서 정부는 한국토지주택공사로 하여금 배당을 실시하도록 하여, 결국 한국토지주택공사의 재무건전성과 유동성을 더욱 취약하게 만들었다.

[표 1] 한국토지주택공사 재무, 손익현황

(단위: 억원)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (b - a)
총자산	655,980	843,828	1,052,592	1,300,710	1,478,395	1,584,815	928,835
부채	504,301	669,089	857,525	1,092,428	1,214,402	1,305,163	800,862
금융부채	314,430	408,976	550,953	749,811	840,048	897,740	583,310
매출액	105,650	131,804	168,782	184,553	129,095	150,033	44,383
영업이익	17,068	24,232	27,557	12,973	10,599	12,898	-4,170
이자비용	10,321	17,105	20,097	30,791	38,071	43,699	33,378
당기순이익	7,789	15,293	14,287	6,801	5,312	8,054	265
배당결정액	1,857	44,01	3,673	—	—	624	-1,233

주: 배당의 경우 2009년 이전은 (구)대한주택공사와 (구)한국토지공사의 금융부채 합계임.

자료: 한국토지주택공사, 구 한국토지공사, 구 대한주택공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

과다한 자산 확대와 임대주택 건설 등에 소요되는 자금을 주로 타인자본을 통하여 조달함에 따라 금융부채가 급증하였고, 부동산 경기 악화로 채고자산이 매출로 이어지지 못하여 유동성이 크게 감소한 결과, 재무건전성도 크게 취약해졌다. 한국토지주택공사의 부채비율은 2004년 231.5% 이후 2010년까지 큰 폭으로 증가하였다. 2010년의 경우 과거 개별재무자료에 의한 부채비율은 559%로 최근 10년 이내 가장 높은 비율이었다. 2010년 재무제표를 한국채택 국제회계기준에 의할 경우 자산재평가 등에 의하여 부채비율은 460.0%로 감소되었다. 2011년에는 과도한 사업 확대를 지양하는 등의 다양한 자구책 마련으로 부채비율은 과거연도에 비하여 소폭 증가하는데 그쳤다.

[표 2] 한국토지주택공사 재무건전성 지표

(단위: %, 배)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부채비율	231.5	249.8	332.5	382.9	439.6	524.5	460.0 (559.0)	466.7
차입금의존도	42.3	42.4	47.9	48.5	52.3	57.6	56.8	56.3
이자보상배율	4.4	3.3	1.8	1.5	1.5	0.5	0.4	0.4

주: 이자보상배율은 영업이익에 감가상각비를 가산한 현금기준이며, 2010년 괄호안의 수치는 국제회계기준 적용 전 부채비율임.

자료: 한국토지주택공사 2012년 감사보고서.

한국토지주택공사가 2012년에 상환하여야 할 사채와 차입금 규모는 16.1조원이며, 2013년에 25.3조원을 상환하여야 한다. 매년 차환 등을 통하여 만기가 도래하는 채권을 상환하고는 있지만, 영업활동으로부터의 현금창출능력이 개선되지 않는 한 한국토지주택공사의 유동성 위기 문제는 지속화될 것으로 전망된다.

[표 3] 한국토지주택공사 211년 사채, 차입금의 만기별 상환액

(단위: 억원)

	1년 미만	1년 ~ 2년	2년 ~ 5년	5년 초과	합계
차입금 및 사채	133,652	137,799	189,086	517,150	977,687

주: 차입금과 사채에 대한 현재가치할인차금 8조원을 차감하기 전 금액임.

자료: 한국토지주택공사 2012년 감사보고서.

한국토지주택공사의 현금흐름을 통하여 그 동안 영업활동, 투자활동에 필요한 자금을 꾸준히 사채 발행과 차입 등의 재무활동으로 조달 한 것을 알 수 있다. 한국토지주택공사는 최근 8년 동안 2005년을 제외하고는 영업활동에서 항상 (-) 현금흐름이 발생하여 임대주택 건설 등 투자활동에 소요되는 자금을 충당하지 못하여 정부의 유상증자 외에 국민주택기금 융자, 공사채를 발행하고 있다.

[표 4] 한국토지주택공사 현금흐름 현황

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
영업활동 현금흐름	-79,473	4,018	-90,332	-38,833	-35,510	-52,882	-85,505	-23,885
투자활동 현금흐름	-14,196	-35,097	-55,608	-62,588	-88,596	-133,255	-88,901	-63,724
재무활동 현금흐름	78,936	47,839	125,314	101,609	140,409	208,944	170,505	69,525

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

(2) 수입·지출 현황

한국토지주택공사의 2011년도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 13.0% 감소한 41조 6,729억원이다. 계획보다 실적이 감소한 주요 원인은 사업이 전

반적으로 크게 감소하여 이에 소요되는 차입금이 계획 대비 36.8% 감소하였기 때문이다. 지출측면에서 한국토지주택공사의 사업비가 큰 폭으로 감소하였다. 이는 그동안 과도한 택지개발, 신도시 사업 추진으로 재무건전성이 크게 악화됨에 따라 2009년 이후 추가적인 자금조달이 곤란하여 사업비 예산이 계획 대비 29.0% 감소한 21조 8,013억원을 기록하였기 때문이다.

[표 5] 한국토지주택공사 2011년도 수입·지출 현황

(단위: 억원)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감율
수입	정부출자금	12,965	2.7%	7,709	1.85	-5,256	-40.5%
	정부보조금	1,311	0.3%	1,535	0.4%	224	17.1%
	위탁 및 독점수입	54,393	11.4%	46,253	11.1%	-8,140	-15.0%
	순수자체수입	200,462	41.8%	213,783	51.3%	13,321	6.6%
	차입금	170,000	35.5%	107,456	25.85	-62,544	-36.8%
	전기이월	39,956	8.3%	39,956	9.6%	0	0%
	배당	—	—	37	0%	37	—
	합 계	479,087	100%	416,729	100%	-2,358	-13.0%
지출	사업비	306,999	64.1%	218,013	52.3%	-88,986	29.0%
	인건비	2,936	0.6%	4,170	1.0%	1,234	42.0%
	경상운영비	3,270	0.7%	2,184	0.5%	-1,086	-33.2%
	차기이월	18,551	3.9%	38,407	9.2%	19,856	107.0%
	차입금상환	118,158	24.7%	91,953	22.1%	-26,205	-22.2%
	기타	29,173	6.1%	62,002	14.9%	32,829	112.5%
	합 계	479,087	100%	416,729	100%	-62,358	-13.0%

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

나. 한국토지주택공사 정부지원 예산사업의 성과보고서 평가

한국토지주택공사는 2011년에 국토해양부 일반회계와 혁신도시특별회계로부터 총 6개의 단위사업과 관련하여 7,110억원의 예산을 지원받았다. 한국토지주택공사의 사업은 국토해양부의 프로그램 예산체계상 노후공공임대주택시설개선사업 등 6개

단위사업과 8개의 세부사업으로 편성되었으며, 국토해양부의 성과목표체계상 ‘노후 공공임대주택 시설개선’, ‘임대주택지원’ 등 6개의 관리과제로 설정되어 있다.

[표 6] 한국토지주택공사 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산	집행액	
일반회계	해외건설 시장개척	글로벌인프라펀드	1,037	1,037	IV-3-일반재정(1) 해외건설 시장개척
	주거환경 개선지원	노후공공임대주택 시설개선(그린홈)	46,900	46,900	II-2-일반재정(10)노후공공 임대주택시설개선(그린홈)
		사회취약계층주택 개보수	63,500	63,500	II-2-일반재정(5)사회취약 계층 주택 개,보수
	도시경관 및 건축문화 품격향상	한브랜드 한옥 도시건축 지원	50	50	I-3-일반재정(12)국토환경 디자인 시범사업 및 한옥 건축 활성화 지원사업
광역지역 발전특별 회계	개발제한 구역지원	개발제한구역토지 매입비	33,000	33,000	II-2-일반재정(11)개발제한 구역 지원사업 추진
	개발부담금 징수 및 관리	개발부담금징수 및 관리	65	15	관리과제 없음
국민주택 기금	임대주택 지원	국민임대 출자	756,238	238,232	II-2-일반재정(8)임대주택
		영구임대 출자	465,321	328,326	II-2-일반재정(8)임대주택
합 계			1,366,111	711,060	

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

한국토지주택공사의 2011년도 정부지원 예산사업은 국토해양부 성과목표체계 중 6개의 관리과제와 10개의 성과지표로 관리되고 있는데, [표 7]과 같다.

[표 7] 한국토지주택공사 정부지원 예산사업 성과평가 결과

관리과제	성과지표	2011		
		목표	실적	달성률
IV-3-일반재정(1) 해외건설 시장개척	② 글로벌인프라펀드 누적투자규모(억원) 측정산식: 펀드 누적투자규모	400	400	100
II-2-일반재정(10) 노후공공임대주택 시설개선(그린홈)	① 입주자 만족도(%) 및 지원세대수(세대)	60 (5만)	80 (17만)	130.0
II-2-일반재정(5) 사회취약계층 주택 개,보수	① 사회취약계층 주택개보수 시행호수(천호) 측정산식: 사업시행호수	5	6.447	128.9%
	② 사회취약계층 주택개보수 만족도(%)	80	91.8	114.7%
I-3-일반재정(12) 국토환경디자인 시범사업 및 한옥건 축 활성화 지원사업	① 국토환경디자인 시범사업 용역 추진 건수(건) 측정산식: 마스터플랜 수립실적(2건)	2	2	100
	② 한옥 공공건축물 완공 건수(건)	2	2	100
	③ 한옥전문 인력 양성 수(명)	70	70	100
II-2-일반재정(11) 개발제한구역 지원 사업 추진	① 개발제한구역 생활비용 지원 가구 수 비중(%)	28	28	100
II-2-일반재정(8) 임대주택	① 공급계획 대비 실적율(%)	100	70	70
	② 고객만족도(%)	82	81.3	99
	③ 미입대율(%)	1.1	0.7	136

자료: 국토해양부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

다. 장기체화재고 확대

한국토지주택공사의 미분양재고는 2012년 5월 기준으로 29조원이며, 이 중 토지가 27.2조원, 주택이 1.8조원을 차지하고 있다. 토지를 중심으로 한 미분양재고는 2007년 이후 매년 큰 폭으로 증가하였고, 2006년 5.1조원 대비 23.9조원 증가하였다.

미분양재고는 2012년 5월에 29조원으로 2011년 말 29.5조원에 비해 소폭 감소하였지만, 2010년 이후 29조원대를 유지하고 있어, 한국토지주택공사의 유동성 회복에 부정적인 영향을 미치고 있다.

[표 8] 미분양재고(토지, 주택) 연도별 현황

(단위: 억원)

	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012.5 (b)	증감액 (b - a)
토지	45,759	99,464	123,315	177,942	270,532	275,091	272,155	226,396
주택	5,645	12,871	17,751	30,556	22,275	19,909	17,845	12,200
합계	51,404	112,335	141,066	208,498	292,807	295,000	290,000	238,596

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

미분양재고에서 차지하는 비중이 높은 미분양토지를 용도별로 구분한 결과, 공동주택용지가 50.6%를 차지하고 있다. 이렇게 공동주택용지가 전체 미분양토지에서 차지하는 비중이 높은 것은 아파트 분양시장의 침체에 따른 부동산 개발사업이 큰 폭으로 감소하였기 때문이다.

[표 9] 한국토지주택공사 미분양토지

(단위: 억원)

공동주택				단독 주택	상업 업무	산업 유통	공공 시설	기타	합계
60이하	60~85	85초과	합계						
1,271	58,875	77,613	137,759	28,886	47,711	29,566	7,930	20,303	272,155
(0.5%)	(21.6%)	(28.5%)	(50.6%)	(10.6%)	(17.5%)	(10.9%)	(3%)	(7.4%)	(100%)

주: 2012년 5월 기준임.

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

한편, 미분양재고가 2010년 이후 29조원 대를 유지함에 반해, 완공 후에도 매각되지 않고 있는 완성재고가 최근 급증하여 한국토지주택공사의 유동성을 저해하는 요소로 부각되고 있다.

[표 10]에서 보는 바와 같이 한국토지주택공사의 미분양재고는 최근 5년 동안 162.6% 증가하였고, 한국토지주택공사의 미분양 해소를 위한 노력에도 불구하고 2010년 이후에는 27조원 규모를 유지하며 감소하지 않고 있다. 그런데 완공 후에도 미분양상태인 완성재고는 동 기간 동안 385% 증가하였다. 완성재고가 증가하고 있다는 것은 유동성이 크게 떨어지는 장기체화재고가 누적되고 있음을 의미한다.

[표 10] 미분양재고, 완성재고 현황

(단위: 억원)

	2007 (a)	2008	2009	2010	2011 (b)	증감액 (c=b - a)	증감률 (c/a)
미분양재고(a)	112,335	141,066	208,498	292,807	295,000	182,665	162.6
완성재고(b)	20,423	36,367	45,353	57,951	99,049	78,626	385.0

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

완성재고 중 2008~2011년에 준공된 재고 8조 8,427억원으로 전체 재고의 89.2%를 차지하고 있는데, 동 시기는 한국토지주택공사가 4~5년 전부터 추진하던 사업이 완료된 시기로 부동산 경기 침체와 맞물렸기 때문이다. 결과적으로 경기 상황 등에 대한 예측 없이 수행한 과도한 부동산 개발의 결과물이라고 할 수 있다.

최근 경기 악화 등에 따른 부동산 가치하락으로 인하여 2011년 말 완성재고 9.9조원에 대하여 1.2조원의 평가충당금을 인식하였다. 이는 9.9조원을 투입하여 택지조성, 주택건설 등을 완료하였지만, 시세가 하락하여 1.2조원의 가치가 상실되었음을 의미한다. 이렇게 평가충당금이 1.2조원에 이르게 된 원인은 주로 학교시설, 공공용지 등 조성원가 이하로 분양하기로 한 용지들의 판매가치가 낮기 때문인 것으로 분석된다. 그런데 이들 용지는 수요자인 지자체가 자금여력의 부족을 이유로 매입에 적극적이지 않아 분양이 쉽지 않은 상황이다.

유럽발 글로벌 경제위기와 2008년 이후 지속되는 부동산 경기 악화 등으로 인하여 해소되기 힘들 것으로 전망됨에 따라 한국토지주택공사의 장기체화재고를 포함한 미분양물량은 당분간 유동화 되기 곤란하여 수익성과 재무건전성에 부담으로 작용할 것으로 추정된다.

[표 11] 2011년 완성주택, 토지의 준공연도별 현황

(단위: 억원)

		2005 이전	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
완성 주택, 토지	금액	4,121	606	3,092	2,803	16,723	19,581	20,804	31,319	99,049
	비중	4.2%	0.6%	3.1%	2.8%	16.9%	19.8%	21.0%	31.6%	100.0%
평가충당금		284	20	40	136	4,429	2,131	2,899	1,839	11,778

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

라. 사업부문별 구분회계시스템에 대한 검증 필요

2010년 10월 29일자로 개정된 「한국토지주택공사법」에서는 공사의 결산 결과 손실이 발생하여 기 적립한 이익잉여금으로 보전이 되지 않을 경우, 정책사업부문(보금자리주택, 주택임대사업 등)에서 발생하는 손실을 정부가 보전하도록 규정하고 있다. 정부는 동 법률 개정으로 한국토지주택공사에서 발생할 수 있는 손실에 대하여 향후 예산지원 가능성에 대한 부담을 지게 되었다.

한편, 한국토지주택공사는 설립근거법 개정에 따른 손실보전 조항의 신설에 맞춰, 내부적으로 구분회계시스템을 개발하여 손실보전 대상사업을 포함하여 사업부문별 재무제표를 2011년부터 구분·작성하여 공시하고 있다. 이러한 구분회계시스템의 구축은 내부적으로 경영관리에 활용하기 위한 목적 외에, 손실보전사업에 대한 부채와 손익현황을 고유사업과 분리하여 대외적으로 공시함으로써 손실보전사업의 정부지원에 대한 객관적 근거를 마련하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

한국토지주택공사가 2011년에 구축한 구분회계시스템에 따르면, 2010년도에는 5개 손실보전 대상사업에서 모두 손실이 발생하였으며, 손실규모는 총 1조 4,828억 원이었다. 2011년에는 주택임대사업부문에서만 7,050억원의 손실이 발생하였다. 주택임대사업부문의 경우 2010년에도 4,989억원의 손실이 발생하여 2년 동안 누적손실액은 총 1조 2,039억원이다.

[표 12] 한국토지주택공사 사업부문별 2010, 2011년 당기순이익 현황

(단위: 억원)

	보금자리 주택	산업단지 개발	주택임대 사업	행정중심 복합도시	혁신도시 개발	토지 은행	기타 사업	합계
2011	641	764	-7,050	532	95	-63	12,986	7,905
2010	-3,258	-191	-4,989	-3,304	-3,086	-50	19,977	5,100
합 계	-2,617	573	-12,039	-2,772	-2,991	-113	32,963	13,005

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

한국토지주택공사는 구분회계시스템 설계시 대차대조표 항목은 [표 13]에서 보는 바와 같이 사업부문별 ‘자산-자본-고유부채=부채’로 간주하는데, 2011년 말 현재 5개 손실보전사업 중 행정중심복합도시와 혁신도시개발사업이 자본잠식상황이다.

[표 13] 한국토지주택공사 사업부문별 2011년 대차대조표

(단위: 억원)

	보금자리 주택	산업단지 개발	주택임대 사업	행정중심 복합도시	혁신도시 개발	토지 은행	기타 사업
자산	209,067	36,854	504,518	45,636	38,198	6,529	743,928
자본	11,514	7,370	119,700	-12,126	-3,240	-148	155,949
부채	197,554	29,485	384,818	57,762	41,438	6,677	587,979

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

구분회계시스템에서는 사업부문별 수익과 비용을 측정할 때, 사업별 매출액에 대응하는 직접비를 산출하고, 일정한 배부기준에 따라 공통비는 사업부문별로 배부한다.

공통비 중 이자비용은 사업부문별 손익에 가장 많은 영향을 미치는 요소인데, 한국토지주택공사는 사내은행제도를 도입하여 각 사업부문별로 사내은행으로부터의 차입금에 대한 이자비용을 계산하여 손익에 반영하고 있다.

사업부문별로 필요한 재원을 자기자본으로 충당하지 못할 경우, 사내은행으로부터 차입하여 재원을 충당한다는 가정에서 출발한 것이다. 이는 은행에서 내부이전가격제도를 통하여 지점에 대한 실적 평가 등 관리회계목적으로 사용하는 방법이다. 사내은행 차입금에 대한 2011년도 금리는 5.28%이며, 이는 타인자본금리와 자기자본금리를 자본비율에 따라 가중평균하여 산정하였다.

자산을 완공하기까지 외부차입을 통하여 자금을 조달한 경우, 완공시점까지 발생하는 이자비용을 손익계산서에서 당해 비용으로 인식하거나, 자산화시켜 매출될 때 비로소 비용화하는 방법 등이 있다.

한국토지주택공사가 재무회계에서 채택한 K-IFRS에서는 건설 중인 자산에서 발생하는 이자비용은 자산화시키고, 향후 판매되는 시점에 매출원가에 포함하여 비용화하도록 하여 이자비용을 매출이 될 때까지 이연시키고 있다. 그런데 한국토지주택공사가 관리회계 목적으로 도입한 사업부문별 구분회계시스템에서는 공통비용으로 발생하는 이자비용에 대해 모두 기간비용화하고 있다. 재무회계에서는 자본화하여 비용을 이연하였고, 관리회계에서는 당기 비용으로 반영하여 일관성이 없다.

재무회계와 같은 방식으로 관리회계에서 건설중인 자산에 대한 이자비용을 자본화하여 실제 매출이 발생한 시점에서 비용으로 인식하여 손익사업부문의 손익을

재계산하였다. 그 결과, 보금자리주택사업의 경우 현재 건설중인 자산이 전체 자산의 대부분을 차지하고 있어 그 동안 기간비용화 하였던 금액이 대부분 자산화되어 이익증가효과가 4,100억원 발생하였다. 2011년 보금자리주택에서 발생한 당기순손실 641억원이 당기순이익 3,839억원으로 전환되었다. 타 손실보전부문에서도 동일한 방법을 적용하여 재계산한 결과 당기순손실의 폭이 감소하였다.

이러한 이자비용 자본화를 통한 비용의 이연효과는 손실보전사업에 대한 향후 발생할 수 있는 정부보전금액을 감소시키는데 긍정적인 영향을 미치게 된다. 한국토지주택공사는 2011년 말 현재 4.4조원의 이자비용 중 3.7조원을 자본화함으로써 당기순손실의 부담에서 벗어났음에도 불구하고, 구분회계에서는 사내이자비용을 기간비용화하는 회계처리방법을 사용하고 있다.

[표 14] 한국토지주택공사 손실사업부문별 사내차입금 이자비용 반영방법 변경에 따른 당기순이익 변화

(단위: 억원)

	보금자리 주택	산업단지 개발	주택임대 사업	행정중심 복합도시	혁신도시 개발
이자비용(현행)	696	627	5,526	2,306	1,235
변경	-3,404	-187	4,753	324	253
손익증감	4,100	814	773	1,982	982
당초 당기순이익	641	764	-7,050	532	95
변경 후 당기순이익	3,839	1,400	-6,447	2,078	861

주: 기금이자비용은 제외함.

자료: 한국토지주택공사 제출 자료.

수년 동안 지속되어 오고 있는 부동산 경기 침체의 여파로 2011년 말 현재 한국토지주택공사가 보유하고 있는 82조원의 재고자산이 적절하게 분양되지 않을 경우, 수익사업부문에서 당기순이익이 감소하거나 당기순손실로 전환될 가능성도 있다. 만약 당기순손실이 지속화되어 이익잉여금이 영(0)보다 적을 경우, 손실 보전 대상 사업에 대한 정부의 예산이 지원될 가능성이 있고, 손실금액은 한국토지주택공사에서 구분회계시스템에 의하여 산출한 데이터에 크게 의존하게 될 가능성이 높다. 따라서 사업별 손익계산의 정확성이 필요한 상황이므로 한국토지주택공사에 대한 구분회계시스템의 정교성에 대한 정부와 국회 차원의 재검증이 필요하다.

4. 국민건강보험공단

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

국민건강보험공단의 자산은 2010년 7조 7,033억원에 비하여 1조 9,575억원이 증가했다. 자산이 2010년에 비해 증가한 것은 현금·현금성 자산이 1조 1,229억 증가했는데, 이는 주로 건강보험료율 5.9%인상과 전년도 보수월액 상승 등으로 인해 보험료 수입이 증가하였기 때문이다. 국민건강보험의 부채는 2010년 1조 762억원에 비해 206억원 감소한 1조 556억원이며, 이는 주로 미지급 보험급여가 전년 대비 감소하였기 때문이다.

[표 1] 2011년 주요 재무현황, 재무건전성, 수익성 비율

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
자산	56,899	77,183	84,172	77,033	96,608
부채	6,843	9,050	11,113	10,762	10,556
금융부채	151	113	119	68	15
매출액	261,690	307,942	337,351	369,794	422,770
당기순이익	1,269	18,076	4,922	-6,788	19,781
부채비율	13.67	13.28	15.21	16.24	12.27
차입금의존도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
매출액순이익률	0.48	5.87	1.46	-1.84	4.68
총자산순이익률	2.23	23.42	5.85	-8.81	20.48

주: 1. 금융부채=단기차입금+유동성장기부채+사채+차입금(현재가치할인차금 차감)

2. 2011회계연도 결산기준(건강보험+노인장기요양보험)

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

(2) 수입·지출

국민건강보험공단의 2011년도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 2.3% 증가한 43조 4,010억원이다. 계획보다 실적이 소폭 증가한 것은 2011년 보험료율 5.9% 인상 등으로 인해 자체수입이 1조 2,754억원 증가하였기 때문이다. 2011년 국민건강보험공단은 건강보험과 노인장기요양보험과 관련해 「국민건강보험법」 제92조¹⁾, 「국민건강증진법」 부칙²⁾, 「노인장기요양보험법」 제58조³⁾에 근거하여 6조 939억원의 정부보조금을 받았다. 세부적으로 살펴보면 건강보험급여비 지원을 위해 보건복지부 일반회계에서 4조 715억원을, 건강증진기금에서 9,568억원을 지원받았다. 또한 노인장기요양보험급여비 지원을 위해 보건복지부 일반회계로부터 1조 656억원을 지원받았다.

1) 제92조(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다. ② 공단은 「국민건강증진법」이 정하는 바에 따라 동법에 따른 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다. ③ 공단은 제1항의 규정에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여.
 2. 건강보험사업에 대한 운영비.
 3. 제66조의2 및 제93조의2 제3항의 규정에 따른 보험료 경감에 대한 지원.
- 2) 국민건강증진법 부칙 ② (기금사용의 한시적 특례) 보건복지부장관은 제25조 제1항의 규정에 불구하고 2011년 12월 31일까지 매년 기금에서 「국민건강보험법」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 동법 제92조 제4항의 용도에 사용하도록 동법에 따른 국민건강보험공단에 지원한다.
- 3) 제58조(국가의 부담) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다. ② 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조 제1항 단서 및 제3항 제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다. ③ 제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 금액은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·도와 시·군·구가 분담한다.

[표 2] 2011년도 국민건강보험공단 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부보조금	63,933	15.1	60,939	14.1	-2,994	-4.7
	위탁 및 독점수입	5,724	1.3	5,731	1.3	-7	-0.1
	순수자체수입	344,864	81.3	357,618	82.4	12,754	3.7
	전기이월	9,722	2.3	9,722	2.2	0	0.0
	합 계	424,243	100.0	434,010	100.0	9,767	2.3
지출	사업비	400,974	94.5	390,456	97.1	-10,518	-2.6
	인건비	7,754	1.8	8,167	2.0	413	5.3
	경상운영비	2,219	0.5	2,177	0.5	-42	-1.9
	차기이월	—	—	784	0.2	784	—
	기타	13,639	3.2	946	0.2	-12,693	-93.1
	합 계	424,586	100.0	402,530	100.0	-22,056	-5.2

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

나. 국민건강보험공단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 국민건강보험공단 정부지원 예산사업의 성과체계 현황 및 성과

국민건강보험공단은 2011년에 보건복지부 일반회계와 국민건강증진기금으로부터 국민건강보험과 노인장기요양보험과 관련하여 6조 1,018억원⁴⁾의 예산을 지원받았다. 국민건강보험공단의 사업은 보건복지부의 성과목표체계상 ‘건강보험지원’과 ‘노인장기요양보험지원’ 2개의 관리과제로 설정되어있다.

4) 이는 [표 2] 국민건강보험공단 수입지출 현황 중 정부보조금 6조 939억원과 차이가 발생하는데, 이는 과징금 지원금 79억원을 기타수입(순수자체수입 등)에 계리하였기 때문이다.

[표 3] 국민건강보험공단 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계기금	단위사업	세부사업	예산	집행액	관리과제
일반회계	건강보험 지원	건강보험 가입자 지원	4,079,422	4,079,422	Ⅱ-3-일반재정(1) 건강보험지원
기금	건강보험지원 (국민건강증진기금)	건강보험가입자지원 (국민건강증진기금)	1,063,062	956,776	
일반회계	노인장기요양 보험지원	노인장기요양보험 사업운영	388,311	388,311	Ⅲ-3-일반재정(5) 노인장기요양보 험지원
일반회계	의료급여	의료급여경상보조	677,300	677,300	
합 계			6,208,095	6,101,809	

자료: 보건복지부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

국민건강보험공단의 2011년도 정부지원 예산사업은 보건복지부의 성과목표체계 중 2개의 관리과제와 3개의 성과지표로 관리되고 있다. 보건복지부의 2011년도 관리과제의 성과를 살펴보면, 건강보험지원의 경우 성과지표인 ‘적정 누적수지 유지’가 160% 달성되었고, 노인장기요양보험지원의 경우 성과지표인 ‘급여이용율’은 104.7% 달성되었으며 ‘이용자 만족도 조사’는 103.3% 달성되었다.

[표 4] 국민건강보험공단 정부지원 예산사업 성과

(단위: 조원, %)

관리과제	성과지표	2011		
		목표	실적	달성률
Ⅱ-3-일반재정(1) 건강보험지원	① 적정 누적수지 유지(조원) (누적수지 ≥ 1.0조원)	1.0	1.6	160
Ⅲ-3-일반재정(5) 노인장기요양 보험지원	① 급여이용률(%)	85	89	104.7
	② 이용자 만족도 조사(점)	80	82.6	103.3

자료: 보건복지부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(2) 문제점 및 개선과제

보건복지부는 ‘건강보험지원’의 사업목적은 건강보험 재정안정으로 축소하여 ‘적정 누적수지 유지’라는 1개의 성과지표로만 관리하고 있다. 하지만 동 사업의 목적은 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여비와 건강증진사업비를 지원함으로써 건강보험 재정의 안정 및 전국민의 의료이용 보장을 도모하는 것이다. 또한 「국민건강보험법」⁵⁾ 제92조에 따르면 국가는 당해 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국민건강보험공단에 지원하며, 공단은 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여, 건강보험사업에 대한 운영비 등의 사업에 사용한다. 따라서 동 사업의 목적은 단순한 건강보험 재정안정뿐만이 아닌 국민건강보험공단이 수행하고 있는 건강보험 제도 운용 전반에 관한 성과지표가 설정되어야 하는 것이 타당하다.

구체적으로 보건복지부가 수립하는 재정수입 및 지출 개선과 관련하여 직역간 부과체계 제도 개선을 통한 보험료 수입확충방안, 기동재의약품 목록정비 및 적정급여 자율개선제 활성화 등의 재정지출 합리화 방안 등에 대한 재정수입 및 지출 개선 노력을 성과지표로 설정하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한 건강보험의 보장성 강화와 관련하여 중증질환자 부담경감, 비급여 항목의 급여 전환 등을 성과지표로 설정하는 것을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 건강보험 사후관리와 관련하여 재정누수 방지 및 가입자 수급권 보호와 관련된 성과지표를 설정하는 것을 검토할 필요가 있다.

5) 국민건강보험법 제92조(보험재정에 대한 정부지원) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다. ② 공단은 「국민건강증진법」이 정하는 바에 따라 동법에 따른 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다. ③ 공단은 제1항의 규정에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여.
 2. 건강보험사업에 대한 운영비.
 3. 제66조의2 및 제93조의2 제3항의 규정에 따른 보험료 경감에 대한 지원.
- ④ 공단은 제2항의 규정에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.
1. 건강검진 등 건강증진에 관한 사업.
 2. 가입자 및 피부양자의 흡연으로 인한 질병에 대한 보험급여.
 3. 가입자 및 피부양자 중 65세 이상 노인에게 대한 보험급여.

다. 국민건강보험과 노인장기요양보험의 기금화 문제

(1) 국민건강보험과 노인장기요양보험 현황

국민연금, 고용보험 및 산업재해보상보험은 기금형태로 운용되면서 기금운용계획안과 결산에 대해 국회의 심의를 받고 있는데, 4대 사회보험 중 유일하게 국민건강보험만 기금으로 운용되지 않아 국회의 재정통제권이 미치지 못하고 있다. 국민건강보험은 보건복지부장관의 승인 하에 국민건강보험공단 일반예산으로 운영하고 있으며 국민건강보험에 대한 국가 지원 규모는 2011년 기준으로 5조 392억원에 달한다. 노인장기요양보험도 마찬가지로 보건복지부장관의 승인 하에 국민건강보험공단 일반예산으로 운영하고 있으며 국가 지원 규모는 1조 656억원에 달하고 있다.

[표 5] 최근 5년 국민건강보험과 노인장기요양보험 수입현황

(단위: 억원)

		2007	2008	2009	2010	2011
건강보험	보험료	213,865	244,334	258,590	282,065	326,714
	정부지원액	36,718	40,262	46,828	48,561	50,392
노인장기요양보험	보험료	—	—	11,612	17,859	21,069
	정부지원액	—	—	8,664	10,028	10,656

주: 보험료는 징수액을 기준으로 작성함.

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

(2) 국민건강보험과 노인장기요양보험 기금화 관련 문제점

건강보험 재정은 2009년을 제외하고 매년 보험료율을 5~6% 인상하였음에도 불구하고 노인인구의 증가, 의료이용량의 증가, 의료기술의 발달 등으로 재정악화가 지속될 가능성이 매우 높으며, 이러한 건강보험의 재정위험은 향후 정부재정의 지속가능성을 위협하는 주요 요인으로 지목되고 있다.

- 6) 노인장기요양보험재정은 장기요양보험료를 재원으로 하는 보험재정과 국가·지방자치단체부담금을 재원으로 하는 의료급여재정으로 구분하여 운영하고 있다. 보험재정에 대한 정부지원금은 3,883억원이고, 의료급여재정은 6,773억원이다.

따라서 국민건강보험과 노인장기요양보험에 대해 중장기재정관리계획을 수립하기 위해 기금화를 검토할 필요가 있다. 기금으로 전환되는 경우 「국가재정법」 제73조의2(중장기 기금재정관리계획등)의 적용 대상이 되므로 중장기 재정관리계획 수립 의무가 부여되고 국가재정운용계획에도 반영되기 때문이다. 이를 통해 국민건강보험과 노인장기요양보험의 미래 재정부담 및 제도의 지속가능성을 검토하고 대비할 수 있다.

이와 관련하여 국민건강보험공단은 국가재정측면에서 볼 때 국민의 대의기관인 국회에서 최종적인 심의를 받는 것이 운영측면에서 바람직하다고 할 수 있으나 다음과 같은 이유로 신중하게 접근하는 것이 필요하다고 주장하고 있다. 첫째, 가입자의 대표들이 참여하는 “건강보험재정운영위원회” 및 가입자·공급자·공익대표 등이 참여하는 “건강보험정책심의위원회”에서 충분히 심의되고 결정된 내용에 대한 국회 재심의의 실효성을 따져볼 필요가 있으며, 둘째, 건강보험은 1년간 수입과 지출의 균형을 추구하는 단기재정이며, 연간 소요되는 급여비용의 100분의 50이 될 때까지 법정준비금을 적립해야함에도 매년 흑적자를 반복하는 상황 등 건강보험, 노인장기요양보험 재정운용방식의 특성을 고려할 때 건강보험과 노인장기요양보험 기금화는 신중한 접근이 필요하다는 것이다.

그러나 건강보험과 노인장기요양보험은 전 국민이 의무 가입하는 형태로 재원 자체가 준조세 성격의 보험료와 정부지원으로 조성되고 있으므로, 국회심의를 통해 민주적인 통제와 대국민 책임성을 확보할 필요가 있다는 주장도 있다. 또한 국민건강보험과 노인장기요양보험이 기금으로 전환되더라도, 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경)⁸⁾에 따르면 연간 지출규모의 20%(최대 30%)까지 변경이 허용되어

7) 제73조의3(중장기 기금재정관리계획 등) ① 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으로 정하는 기금의 관리주체는 소관 기금에 관하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획(이하 “중장기 기금재정관리계획”이라 한다)을 수립하고 이를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다. ② 중장기 기금재정관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획.
2. 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획.
3. 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석.
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항.

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 수립된 중장기 기금재정관리계획을 제7조에 따른 국가재정운용계획 수립 시 반영하여야 한다. ④ 중장기 기금재정관리계획의 수립 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

있으므로 건강보험의 상황에 따라 탄력적인 대응이 가능하다.

노인장기요양보험의 경우 2011년 말 현재 법정준비금⁹⁾ 6,994억원이 적립되어 있으며 전체 수입 중 정부지원액이 40% 수준인 것을 감안하면, 국민건강보험과 비교하여 상대적으로 기금으로 전환할 필요성이 크다고 볼 수 있다. 일차적으로 국민건강보험 기금화 문제와 별건으로 노인장기요양보험의 기금화를 추진하면서, 추후에 국민건강보험 기금화에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 6] 2011년 노인장기요양보험 잉여금 처분계산서

(단위: 억원)

합계	법정준비금			차기이월잉여금
	소계	2010	2011	
12,545	6,994	3,082	3,912	5,551

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

- 8) 제70조(기금운용계획의 변경) ② 기금관리주체(기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다)는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29.> ③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다. <개정 2008.12.31.>
1. 별표 3에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하.
 2. 별표 3에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.
- ④ 기금관리주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 기획재정부장관과 감사원에 각각 제출하여야 하며, 정부는 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31.> ⑤ 기금관리주체는 제3항 제4호 다목, 같은 항 제5호 및 제6호에 따라 지출금액을 변경한 때(주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과한 경우에 한정한다)에는 변경명세서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 변경명세서에는 국채 발행 및 상환 실적을 포함하여야 한다. <신설 2008.12.31.> ⑥ 각 기금관리주체가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. <신설 2009.3.18.>
- 9) 국민건강보험법 제36조(준비금)에 따르면 국민건강보험공단은 매 회계연도의 결산산 잉여금중에서 그 연도의 소요된 비용의 100분의 5이상에 상당하는 액을 그 연도에 소요된 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.

[표 7] 2009~2011년 노인장기요양보험 수입 현황

(단위: 억원)

			2009	2010	2011
수입	보험료	부과액	11,995	18,315	21,423
		징수액	11,612	17,859	21,069
	정부지원금	정부지원금 총액	8,644	10,028	10,656
		- 국고지원금	2,043	3,323	3,883
		- 국가·지자체부담금	6,601	6,705	6,773
	합 계			20,256	27,887
수입 중 정부지원금 비율			42.7	40.0	33.6

주: 국가는 장기요양보험료 수입액의 20%를 지원함, 국가·지자체는 의료급여수급권자의 장기요양급여 비용 및 의사소견서 발급비용, 관리운영비 전액을 부담함. 기초생활수급권자의 경우 지자체가 부담(분권교부세, 지방비)하며, 기타 의료급여수급권자의 경우 국가(80%)와 지자체(20%)가 부담함.
자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

라. 보험자병원으로서 일산병원 역할 강화 필요

(1) 일산병원 현황

국민건강보험공단 일산병원은 1992년 보건복지부로부터 병원건립사업 승인을 받았으며, 1995년에서 1999년까지 총 2,256억원을 투자하여 2000년 3월에 운영을 시작하였다. 2007년 이후 일산병원의 내원환자 수는 100만명을 넘어서고 있으며, 2008년 이후 당기순이익 흑자로 운영되고 있다. 또한 일산병원은 3년마다 이뤄지는 건강보험심사평가원 평가에서 2004년 총 78개 기관 중 7위로 평가되었으며, 2007년에도 우수등급, 2010년에는 인증¹⁰⁾을 획득한 바 있다.

[표 8] 최근 5년 일산병원 운영 수치

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011
수입	133,696	139,563	149,771	152,787	160,058
지출	135,193	139,465	145,327	151,212	159,635
손익	-1,497	98	4,444	1,575	423

자료: 일산병원 제출 자료.

10) 건강보험심사평가원의 평가는 3년마다 이루어지고 있으며, 2007년에는 점수에 의한 절대평가제로, 2010년에는 인증제로 변경되었다.

(2) 국민건강보험공단과 일산병원간 협력체계와 평가체계의 문제점

일산병원은 병상이용률 및 운영수지 등 병원운영 측면에서 성과를 보이고 있으며, 2011년에 정책자료 제공 18회, 전문평가위원회 임상자문 31회, 협상약제 임상자문 13회, 신의료기술 임상자문 6회 등 정책관련 자료를 제공하였다.

[표 9] 2011년 일산병원의 정책관련 자료 제공 실적

연구내용	제공자료 내역	제공기관
신포괄지불제도 관련 자료 제공	- 1차 시범사업 자체평가 결과보고서 제공 - 1~2차 시범사업 자료 제공 - 2011.3분기 실적 제공(3차 자료)	공단(보험급여실) 공단(보험급여실) 복지부(보험정책과)
자살시도자에 대한 지원관련 의견제공	자살 시도자에 대한 의료적지원 대책에 대한 임상 의견 제공	공단(보험급여실)
PRP 관련 소견 제공	자가 혈소판 풍부 혈장 치료술(PRP) 관련 의학적 소견 제공	공단(급여관리실)
당뇨병 진단기준에 대한 소견제공	제1형 당뇨병(인슐린의존형) 진단기준에 대한 임상 소견 제공	공단(급여관리실)
정형외과용 구두 급여 기준에 대한 소견제공	정형외과용 구두의 보험급여 기준에 관한 임상 소견 제공	공단(급여관리실)
MRI, PET-CT 진료비 자료	2009년 MRI, PET-CT 진료비(급여, 비급여) 및 점유율	공단(보험급여실)
수가제도 중장기 발전 방안 연구용역 관련 자료	건강보험 수가제도 중장기 발전 방안 연구용역 관련 자료 - 일산병원 활동기준원가(ABC) 시스템 관련자료 - 2009년 경영실적자료	공단(보험급여실)
전동보장구에 대한 의견 제공	전동보장구의 보험급여 기준 관련 임상소견 제공	공단(급여관리실)
요양급여 기준에 대한 의견 제공	갑상선결절 및 암의 건강보험 급여기준에 대한 임상 소견 제공	공단(보험급여실)
치매 자가진단 프로그램 알고리즘	치매 자가진단 프로그램 알고리즘 개발 제공	공단(건강관리실)
본인부담 다양화방안 연구용역 관련자료	건강보험 본인부담 다양화 방안 연구용역 관련 자료 - 외래·입원환자의 비급여 및 일반현황	공단(보험급여실)
영유아 검진수가자료	2010.7월~2011.6월 대상 영유아 검진수가 원가분석 결과보고	공단(건강관리실)

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

그러나 국민건강보험공단의 내부평가에서 지적된 것처럼 건강보험 모델병원으로서 일산병원의 적극적이고 능동적인 연구사업 발굴은 부족한 실정이다. 이는 근본적으로 국민건강보험공단이 보험자병원인 일산병원을 통해 구체적으로 어떤 자료를 어떻게 생산할 지에 대한 체계적 관리가 부족한 것에 기인한다.

현재 국민건강보험공단과 일산병원은 2009년 7월 구성된 발전협의체에 의해 협력체계가 구축되어 있다. 발전협의체는 2007년 10월 국정감사 시(안명옥, 이기우 의원) ‘일산병원의 모델병원 역할 미흡과 기능 활성화 방안을 마련 필요’ 지적이 있는 이후 발족하였으며 의사결정체계인 전략협의체와 의사집행체계인 실무협의체로 구성되어 있다. 발전협의체의 주요 협의사항은 건강보험정책 관련 의사결정 지원(신의료기술 급여기준 등 자문 실시), 모델병원 역할 강화를 위한 연도별 과제선정 및 추진이다. 전략협의체는 2009년 2회, 2010년 6회, 2011년 4회가 개최된 바 있다.

[표 10] 발전협의체 구성과 역할

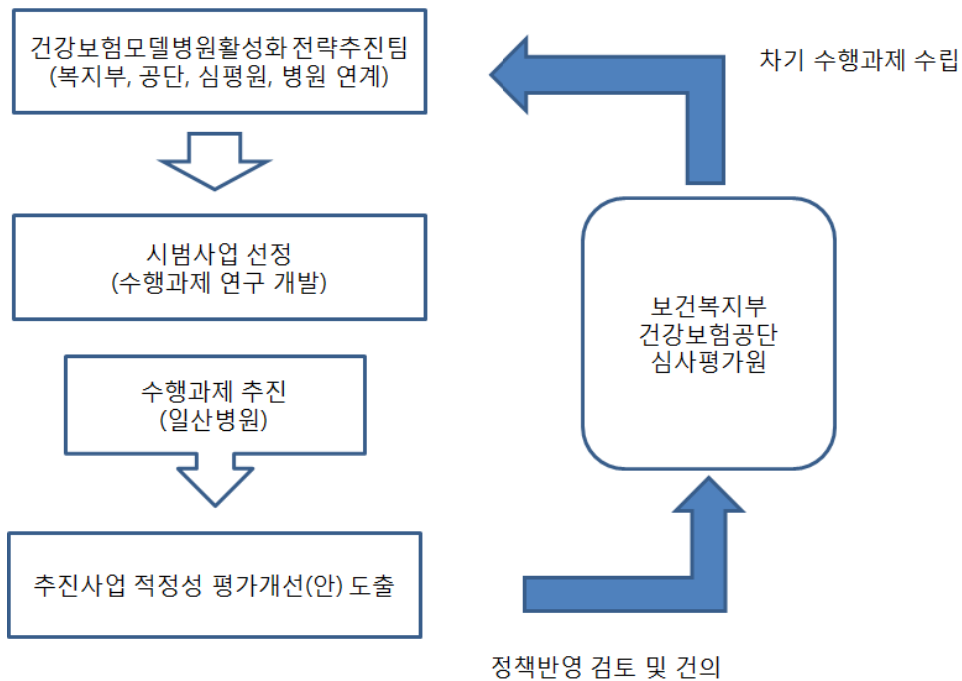
결정단계	역할
전략협의체 (간사: 기획부장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모델병원 역할 수행관련 최고 의사결정기구 ○ 중요 수행과제 선정 ○ 과제 수행의 적정성 평가 및 개선안 도출 ○ 기타 이사장이 부의하는 사항
실무협의체 (간사: 기획차장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전략협의체 결정사항 수행 ○ 수행과제 선정 ○ 과제 수행 실무 추진방안 마련 ○ 정책반영 여부 검토 및 건의

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

전략협의체는 모델병원 역할 수행 관련 최고 의사결정기구로 중요 수행과제를 선정하고 과제 수행의 적정성 평가 및 개선안을 도출하는 것을 주요 임무로 한다. 그러나 발전협의체는 국민건강보험공단과 일산병원만으로 구성되어, 건강보험제도의 중요한 축인 건강보험심사평가원과 보건복지부가 참여하지 않고 있다. 당초 2007년도 10월 국정감사 후 일산병원은 보건복지부·건강보험공단·건강보험심사평가원·일산병원간 ‘모델병원 역할 활성화 전략 추진팀 구성 계획(안)’을 수립한 바

있다. 동 계획(안)에 따르면 보건복지부, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 일산병원은 건강보험모델병원활성화 전략추진팀을 구성하고 일산병원이 수행해야할 시범사업을 선정 한 뒤, 추진사업에 대한 적정성 평가개선(안)을 도출하여 이를 다시 정책에 반영하는 구조를 가지고 있었다.

[그림 1] 모델병원 역할 활성화를 위한 전략추진팀 운영 체계(안)



자료: 일산병원 제출 자료.

이처럼 건강보험심사평가원이 참여하지 않아 당초 계획됐던 시범사업 중 [표 11]에서 볼 수 있는 것처럼 진료기준의 객관성 확보를 위한 기구 운영, 신의료기술 등 시범 적용기관 선정, 진료내역 등 기초자료 제공, 심사·평가 진료정보 검증 자료 제공 및 활용과 같은 사업들은 수행되지 못하고 있다. 이러한 사업들은 적정진료와 관련하여 보험자 병원으로서 일산병원이 수행할 필요가 있는 사업으로 판단되며, 발전협의체에 건강보험심사평가원을 포함시켜 심사평가 업무 수행 시 비교집단으로서 일산병원을 활용하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 또한 현재 발전협의체에서 배제되어 있는 보건복지부는 국민건강보험제도운영을 총괄하고 있는 바, 향

후 발전협의체에 참여하여 일산병원이 보험자병원으로서 역할을 수행하고 있는지에 대해 국민건강보험공단과 일산병원을 감독하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 11] 모델병원 역할 활성화를 위한 전략추진팀 운영 체계(안) 시범 사업

시범 및 수행과제 대상 사업	
건강보험심사평가원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진료기준의 객관성 확보를 위한 기구 운영 ○ 한시적 신의료기술 등 시범 적용기관 선정 ○ 진료내역 등 기초자료 제공 ○ 약가·진료재료 실거래가 파악 및 구입 행태자료 등 ○ 임상진료지침, 평가지표 개발 공동 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 표준진료지침의 실용화 추진 <ul style="list-style-type: none"> · 의학계·심평원 등 공동참여 ... 객관성 확보 · 시범 병원 실용화 추진 ... 병원계 사용 가능토록 수용성 제고 ○ 심사·평가 진료정보 검증 자료 제공 및 활용

자료: 일산병원 제출 자료.

한편 국민건강보험공단은 일산병원에 대해 ‘국민건강보험공단 일산병원장 채용 계약서 제8조’(사업계획 이행실적 평가)에 근거하여 내부평가를 실시하고 있다. 내부평가의 목적은 공단에서 부여한 사업목표의 달성 여부 및 사업계획의 추진상황과 진행성과를 점검·평가하여 병원운영의 효율성을 제고하고, 병원의 경영목표달성 의식고취와 조직의 책임성 및 경쟁력을 강화하는 것이다. 평가는 각 평가대상의 실적을 평가산식에 의해 평가하는 계량지표 점수와 내·외부 평가반에 의한 비계량지표 점수를 합한 종합평가방식을 취한다.

[표 12] 일산병원 평가지표수와 배점

	계	리더십/경영관리		보험자모델병원/ 공공병원역할		진료사업/재정수지	
		리더십 및 전략	기관운영	모델병원 역할	공공병원 역할	진료실적	수익성 및 재정수지
지표수	26	4	5	3	2	4	8
배점	100	15	15	15	10	19	26

자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

[표 13] 보험자모델병원과 공공병원역할 평가지표와 평가방법

분야	평가부문	평 가 지 표	평가방법	배점
보험자 모델병원 및 공공병원 역할 (25점)	모델병원 역할(15점)	① 정책연구기반 구축 및 실적과 건강보험제도 개선을 위한 사업추진 노력	5등급평가	5
		② 연계과제에 대한 공단 주관부서 만족도	목표대실적	5
		③ 의료의 질 향상을 위한 노력	5등급평가	5
	공공병원 역할(10점)	④ 지역의료 중심병원 역할 및 공공병원 활성화 추진 노력	5등급평가	5
		⑤ 특화된 진료과목 등 의료사업 활성화 노력	5등급평가	5

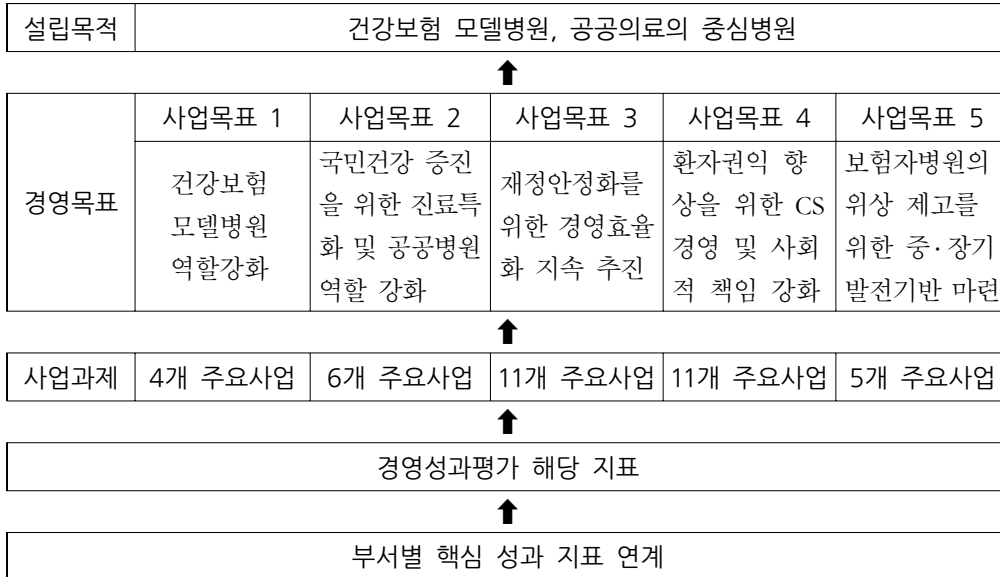
자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

일산병원 평가지표를 살펴보면, 국민건강보험공단은 일산병원의 가장 중요한 존재가치로 볼 수 있는 보험자 모델병원 항목에 대해 낮은 비중으로 평가를 하고 있다. 전체 100점 만점 중 15점에 불과하고, 평가 지표도 정책연구기반 구축 및 실적과 건강보험제도 개선을 위한 사업추진노력, 연계과제에 대한 공단 주관부서 만족도, 의료의 질 향상을 위한 노력 3개에 불과한 실정이다. 이는 일산병원에 대한 내부평가가 병원장에 대한 평가와 동시에 평가되고 있기 때문인 것으로 생각된다.

그러나 국민건강보험공단은 일산병원이 보험자모델병원으로서 역할을 다하고 있는지에 대해 평가하는 1차적 책임자임을 감안할 때, 모델병원 역할에 대한 평가 지표 및 배점을 높여 일산병원의 역할에 대해 적절한 평가를 할 필요가 있다. 이와 관련하여 매년 일산병원이 수립하는 사업계획서를 중심으로 주요사업 및 세부사업에 대한 구체적인 성과지표를 설정하여 평가하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

또한 신포괄지불제도, 말기암환자 등에 대한 완화의료 건강보험수가개발, 의약품처방제조제시스템 시범사업 등 일산병원이 수행한 주요한 사업에 대해서는 전문성을 가진 별도의 평가단을 구성하여 그 결과에 대해 평가하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 14] 2011년도 일산병원 사업분류 및 성과관리 체계



자료: 일산병원 제출 자료.

마. 노인장기요양보험의 서비스 전달체계 및 평가제도의 개선 필요

(1) 노인장기요양보험제도 현황

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하는 사회보험제도이다. 노인장기요양보험은 사회보험방식을 기본으로 국고지원 부가방식¹¹⁾을 취하고 있으며, 이에 따라 2011년 1조 656억원의 정부예산이¹²⁾ 지원되었다.

노인장기요양보험제도는 2008년 7월 1일 시행이후, 소득에 관계없이 심신기능 상태를 고려한 요양필요도에 따라 장기요양인정을 받은 자에게 서비스가 제공되는 보편적인 서비스를 제공했다는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 시행 후 4년이 지난 현재 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

- 11) 노인장기요양보험은 국민건강보험법의 적용을 받는 건강보험가입자의 장기요양보험료(건강보험료액×6.55%(2011년도 보험료 기준)+국가 및 지방자치단체 부담(장기요양보험료 예상수입액의 20%+공적부조의 적용을 받는 의료급여수급권자의 장기요양급여비용)으로 운영되고 있다.
- 12) 정부지원금은 세부적으로 장기요양보험료 예상 수입액의 20% 수준인 국고지원금 3,883억원과 의료급여수급권자의 장기요양 급여비용인 국가지자체부담금 6,773억원이다.

(2) 요양기관 과잉공급 문제

노인장기요양기관은 인력·시설 기준을 충족하는 경우 기초자치단체인 시군구에 신청하여 장기요양서비스기관으로 인증을 받으면 운영할 수 있다. 이는 새로운 제도 도입과정에서 노인장기요양기관의 수가 부족하였기 때문에, 다수의 경쟁적 서비스 제공기관들을 제도내로 진입시키기 위한 필연적 선택으로 여겨진다.

그러나 최근 과도한 이익추구 행위로 인한 서비스 질 저하가 크게 우려되는 상황이다. 제도설계 시 정부는 요양시설의 경쟁에 의해 부실한 시설은 외면 받고 우수한 시설은 자연스럽게 남을 것이라고 예상했으나 서비스 질에 상관없이 보험수가를 받다 보니 시장원리가 작동하지 못하고 있는 실정이다.

2011년 말 서비스 이용자 중 재가기관을 이용한 노인은 25만 2,763명이고 입소기관을 이용한 노인은 13만 1,590명이다. 그리고 2011년 말 노인장기요양 서비스 제공기관은 재가기관이 1만 857개이고, 입소기관이 4,061개 이다. 이를 통해 노인장기요양서비스 종류별 서비스제공기관 1개소 당 평균이용자를 보면, 재가는 23.3명이며, 시설은 32.4명에 불과하다.

[표 15] 2011년 노인장기요양 서비스 제공기관 1개소 당 평균이용자

(단위: 명, 개소)

	요양실인원	장기요양기관 수	1개소 당 평균이용자
재가	252,763	10,857	23.3
입소	131,590	4,061	32.4

주: 조희기준 2011년 12월.

자료: 국민건강보험공단 제출 자료를 국회예산정책처가 제작성함.

이는 보건복지부가 제도 도입 초기에 예상한 ‘장기요양보험 수가 산출시 표준 운영모형’(시설 60명, 방문요양 40명)에 비해 매우 낮은 수준으로 그만큼 경쟁이 매우 심하다고 볼 수 있다. 요양기관들은 수급자 유치를 위한 장기요양기관 간 과잉 경쟁으로 본인일부부담금을 면제·할인해 주거나 상품권 등을 제공하고 있으며, 경쟁적인 수급자 확보를 위해 서비스이용자 부담금을 면제 및 경감하는 편법을 사용하는 한편, 비용보상을 위해 국민건강보험공단에 급여비용을 과잉 청구하는 불법행위를 하거나 인건비 비용을 절감하는 형태로 이익을 추구하고 있다.

따라서 향후 보건복지부와 국민건강보험공단은 부실시설을 정리해야 할 필요가 있다. 요양시설의 난립과 과당경쟁은 제도 도입 초기에 정부가 설립요건을 느슨하게 만든데 기인하기 때문이다. 교육기관의 무분별한 설립과 이로 인한 과당경쟁 및 불법부당 운영을 방지하기 위해 요양보호사 교육기관 신고제를 지정제로 전환하고 지정기준을 강화하여 교육생들이 보다 양질의 환경에서 내실 있는 교육을 받을 수 있도록 제도적 보완이 이루어진 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 향후 입소기관과 재가기관에 대해 허가제로 전환하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

(3) 서비스 질 관리 문제

국민건강보험공단은 장기요양기관 평가를 통한 요양서비스 질 향상과 그 결과를 공개하여 국민의 선택권을 확보하기 위해, 2년을 주기로 입소시설과 재가기관을 번갈아가며 정기평가를 실시하고 있다.

평가지표는 크게 기관운영, 환경과 안전, 권리와 책임, 급여제공과정, 급여제공결과 등 5개 항목으로 구성되며, 평가실시 10일전까지 평가대상기관에 평가예정통보서를 발송하고 공단의 평가자가 장기요양기관을 방문하여 서류 또는 현장을 확인하는 방식으로 평가를 실시한다.

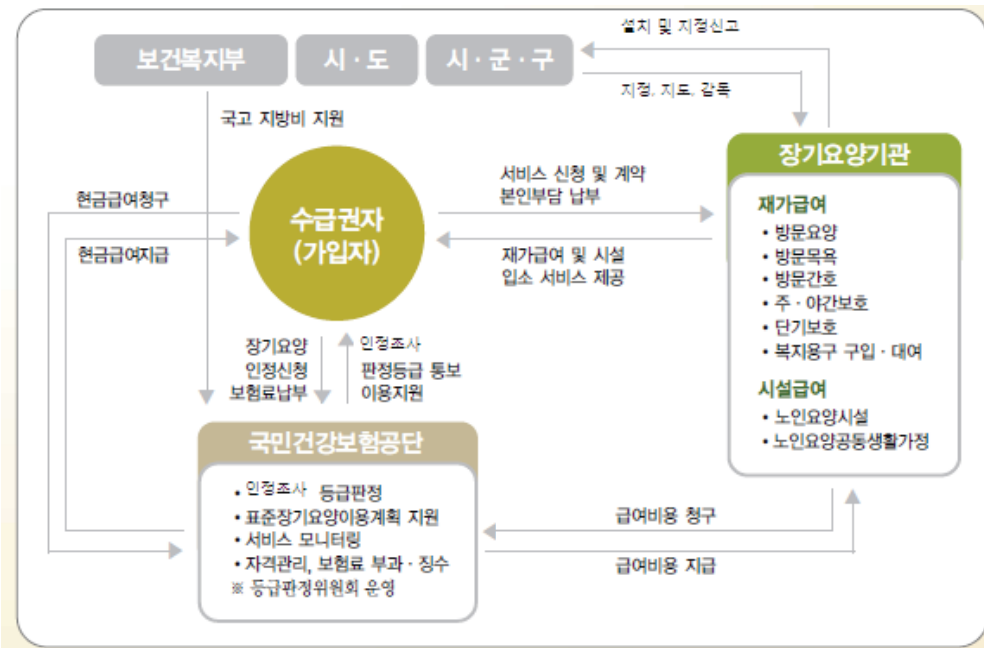
평가결과는 보건복지부 및 노인장기요양보험 홈페이지에 공개하고 장기요양기관 및 관할 시군구에 통보하게 된다. 또한 평가결과에 따른 인센티브 지급 및 결과 공개로 기관 간 자율경쟁 및 서비스 수준 향상을 유도하고자, 평가결과 상위 10% 범위내의 장기요양기관에 대하여 직전 년도에 공단이 심사하여 지급하기로 결정한 공단부담금의 100분의 5를 가산 지급하고 있다.

그러나 평가결과의 공개는 주로 피 평가기관을 주 대상으로 하였기 때문에 서비스 수혜자는 찾아보기 힘들고 구체적인 설명이 없어 이해하기도 어려운 실정이다. 따라서 건강보험공단의 홈페이지에 인터넷상으로 공개하는 것만으로는 부족하며, 생활권역별로 혹은 접근 가능한 지역단위별로 그 지역 내 요양시설에 대한 평가 결과를 담은 안내 책자를 발행하여 인터넷 접근이 불가능한 경우에도 정보를 손쉽게 접할 수 있도록 하는 등 다양한 정보공개방안에 대해 검토할 필요가 있다.

한편 제도 시행 초기임에도 불구하고 평가 결과 현저한 결격사유가 발견된 요양시설에 대해서는 일정 수준의 징벌을 가하는 것이 필요하다. 현행 「노인장기요양보험법」 제31조 및 제37조 상으로는 장기요양기관의 지정과 취소는 전적으로 기관

이 소재한 지방자치단체장의 권한에 속함으로 공단이 평가 결과에 의거하여 직접적으로 요양기관의 지정취소를 행할 수는 없다. 즉, 현행법은 장기요양시설의 지정취소, 영업정지, 폐쇄명령 등에 대해서는 평가와는 별도로 규정하고 있으며, 이에 대한 권한은 시장·군수·구청장에게 부여하고 있는 것이다.

[그림 2] 노인장기요양보험 서비스 제공 체계



자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

앞서 살펴본 것처럼 노인장기요양보험 서비스 제공기관을 선별하는 규제가 매우 약한 것을 감안할 때 수준 이하의 기관에 대한 행정처분 등이 수행되지 않아 사후적인 기관관리는 한계가 많다. 따라서 향후 장기요양기관에 대해 평가를 실시할 때 지방자치단체의 공무원을 필수적으로 참여시키는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 요양시설의 지정과 감독을 최종 책임지는 지자체가 현장 평가에 참여함으로써 지역내 시설의 현황 파악을 제대로 할 수 있고, 건강보험공단의 일방적 시각을 견제하는 역할도 일정 부분 할 수 있기 때문이다.

또한 요양서비스 질 담보를 위한 직접적인 조치로서 최저기준을 설정하고, 이의 준수를 모니터링하는 평가제도를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 보험자병원인 일산병원에 재가기관 및 입소기관을 설치하는 방안을 검토할

필요가 있다. 일산병원에 장기요양기관을 설치한 뒤 시설설치비와 운영비 같은 비용정보를 축적한다면 건강보험공단에 적정수가정보를 제공할 수 있으며, 준거기관을 통해 요양서비스 질의 최저기준을 설정할 수 있기 때문이다.

바. 산재보험의 전가로 인한 건강보험 손실 문제

2011년도 「산업재해보상보험법」의 적용사업장에 종사하는 근로자 14,362,372명 중에서 재해자는 93,292명이 발생하였는데, 이는 2010년 재해자 수인 98,645명에 비하여 5,353명이 감소한 숫자이다. 재해자 중 사망자는 2011년 2,114명으로, 2010년 2,200명에 비하여 86명이 감소하였다.

[표 16] 우리나라 재해율 및 사망만인율 통계

(단위: 명, %)

	2009.1~12	2010.1~12(a)	2011.1~12(b)	증감(b - a)
상시근로자수	13,884,927	14,198,748	14,362,372	163,624
재해자수	97,821	98,645	93,292	- 5,353
- 업무상 사고	89,100	90,842	86,045	- 4,797
- 업무상 질병	8,721	7,803	7,247	- 556
재해율	0.70	0.69	0.65	-0.04%p
사망자수	2,181	2,200	2,114	- 86
- 업무상 사고	1,401	1,383	1,383	—
- 업무상 질병	780	817	731	- 86
사망만인율	1.57	1.55	1.47	-0.08p

자료: 한국산업안전보건공단.

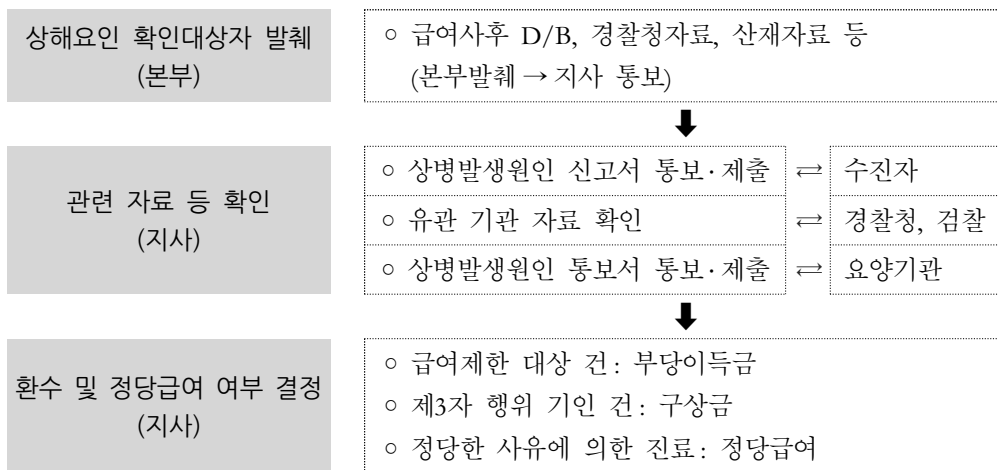
이러한 통계자료는 해당 연도에 산재보험에 의해 산재로 최초 요양 승인된 사례와 근로감독관의 보고 사례를 수집하여 산출하고 있다.

그러나 이는 산재보험 신청자를 대상으로 한 통계로, 산재보험을 신청하려면 재해와 업무관련성 여부를 산재피해자가 직접 밝혀야 하고 근로복지공단의 승인까지 받아야 하는 등 절차가 까다롭기 때문에 드러나지 않은 사례가 많을 것으로 추정된다.

특히 산재사고 발생 시 사용자가 산재신고를 하지 않는 산재 미보고의 경우 통계에 포함되지 않아 누락될 가능성이 높다. 이 경우 산재로 인한 손해는 건강보험에 전가되게 된다. 산재보험의 경우 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제5조 제3항 및 제13조 제5항에 따라 사업주가 100% 보험료를 부담하고 있다. 반면 건강보험의 경우 기본적으로 근로자와 사용자가 50%씩 보험료를 부담하게 된다. 따라서 업무상 재해를 건강보험으로 처리할 경우 원래 100% 사업주가 부담하여야 할 책임이 건강보험 가입자인 일반국민에게 전가되는 결과가 초래되는 것이다.

이와 같은 건강보험 재정누수를 막기 위해 국민건강보험공단에서는 매년 산재로 의심되는 질환 중 50만원 이상 진료비가 지급된 보험청구건에 대해 해당 의료기관과 사업장, 근로자에 대한 조사를 실시하고 산재 미보고 여부를 확인하는 작업을 진행하고 있다. 조사 후에는 산업재해가 명백함에도 산재처리를 하지 않고 건강보험급여를 청구한 경우, 해당 사업장에 지급된 진료비를 환수 조치하고 노동부에 통보하여 산재보험으로 처리하도록 조치를 취하고 있다.

[표 17] 상해요인 사후관리 업무처리 흐름도



자료: 국민건강보험공단 제출 자료.

국민건강보험공단에 따르면 산재를 입은 노동자가 건강보험에 진료비를 청구한 뒤 건강보험으로 진료를 받아 적발된 건은 2009년부터 2011년까지 총 4,861건¹³⁾이며, 41억 2,200만원을 환수 조치했다고 설명하고 있다.

그러나 산재환자의 부상 또는 질병으로 인한 상병은 다양하고, 진료비가 적게 발생하는 가벼운 부상에서 중증 질환까지 다양한 산재사고가 발생하는 것을 감안하면 현재까지 적발된 건수 이외에도 산재사고 건수가 상당히 존재할 것으로 추정된다. 한국산업안전보건공단의 연구용역을 통하여 임준 교수(가천의대)가 발표한 「국가 안전관리 전략 수립을 위한 작업안전 연구」보고서는 직업성 손상 규모와 특성을 파악하기 위하여 2006년 건강보험 손상자 중에서 무작위 표본추출을 통하여 18,000명에 대하여 설문조사를 진행하였다. 설문조사 결과 2006년 한 해 건강보험으로 치료받은 직업성 손상건수 2,774,086명 중 산재보험 적용 제외 대상인 군인, 공무원, 자영업자를 제외하고 교통사고 건수 등을 고려할 때 산재보험 적용이 가능한 직업성 손상건수는 1,001,445건이다.

또한 2008년 소방방재청의 연구용역을 통하여 서울대학교 의과대학 이진석 교수 등이 발표한 「우리나라 생활안전영역의 비의도적 손상발생 연구」는 2006년 건강보험 이용 환자 1,238만명 중에서 무작위로 표본을 추출하여 설문조사를 진행하였는데, 이 중 22.5%(278만명)이 직장에서 재해를 입은 것으로 추산되었다.

[표 18] 건강보험을 통해 치료받은 직업성 손상 추정건수와 관련된 주요 연구

연구자	주요내용
임준 외	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건강보험자료를 이용하여 2006년에 손상으로 병원치료 받은 사람을 대상으로 무작위 층화 표본추출방법과 전화설문조사를 실시 ○ 설문조사 결과를 이용하여 산재보험을 이용하지 않은 직업성 손상을 보수적으로 추정해도 2006년 한 해 100만 1,445건의 직업성 손상 사례가 건강보험을 이용한 것으로 추정
이진석 외	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건강보험자료 이용하여 무작위 표본추출방법과 설문조사를 실시 ○ 전체 1,238만명 중 22.5%인 278만명이 직장에서 재해를 입은 것으로 추정

자료: 1. 이진석 등, 「우리나라 생활안전영역의 비의도적 손상발생 연구」, 2008.

2. 임준 등, 「국가 안전관리 전략 수립을 위한 작업안전 연구」, 2008.

13) 연도별 산재가능 건은 사업장수를 기준으로 한다.

이와 같은 점들을 고려해 볼 때, 현재 국민건강보험공단이 적발해 내고 있는 산재 미보고 건수는 미흡한 것으로 볼 수 있다. 또한 2011년 현재 산재 미보고 적발 업무는 전국적으로 국민건강보험공단의 178개 지사에서 상해요인 사후관리를 하는 280명의 직원에 의해 부가적으로 수행되고 있어 산재 미보고 적발과 관련된 전담인력이 없는 상태이다. 따라서 향후 보건복지부와 건강보험공단은 산재 의심질 환에 대한 조사인력과 조사의 폭을 대폭 늘려 산재 미보고로 인한 건강보험 손실을 최소화하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

5. 근로복지공단

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

근로복지공단은 2010년 한국산재의료원과 통합하면서 자산과 부채 총계가 급격히 증가하였다. 의료사업이 추가되면서 현금, 단기금융상품 등 유동자산과 장기대여금, 토지, 건물 등 유형자산이 증가하였고, 이에 대응하여 예수금 등 유동부채, 퇴직급여충당부채 등 비유동부채 역시 증가하였다. 2010년 한국산재의료원의 기본재산 편입을 통해 자본총계가 잠시 증가하였으나 2011년 당기순손실 확대에 인하여 다시 자본잠식상태에 있다.

2010년 한국산재의료원 통합 이후 의료사업수익이 포함되면서 사업수익과 사업비용이 모두 증가하였으며, 산재 및 고용회계 등 기존 공단 회계의 적자 상태에 의료사업회계의 적자가 더해짐에 따라 당기순손실의 폭이 확대되고 있다. 자본잠식 및 당기순손실 확대에 인하여 2011년 부채비율 및 수익성비율은 전년 대비 악화되었다.

[표 1] 근로복지공단의 재무 현황

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
자산	2,356	2,530	2,539	3,424	3,490
부채	2,236	2,470	2,621	3,387	3,685
매출액	3,020	3,081	3,045	4,373	4,721
당기순이익	6	-60	-125	-66	-264
부채비율	1,864	4,128	-3,199	9,110	-1,893
매출액순이익률	0.2	-2.0	-4.1	-1.5	-5.6
총자산순이익률	0.3	-2.4	-4.9	-1.9	-7.6

주: 근로복지공단 감사보고서.

(2) 수입·지출 현황

근로복지공단의 2011회계연도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 2.8% 증가한 1조 980억원이다. 순수자체수입은 계획 대비 9.7% 감소한 3,842억원 이나, 전년도 예산이월로 인한 이월자금이 계획 대비 770억원 증가한 3,048억원으로 나타남에 따라 총수입액이 계획 대비 증가하였다.

순수자체수입이 계획 대비 감소한 주요 이유는 의료사업수익이 계획 대비 154억원 감소하였으며, 통화기금예치금회수액이 계획 대비 257억원 감소하였기 때문이다.

지출측면에서 보면 사업비가 계획 대비 1,156억원 감소하였는데, 이는 의료사업회계 불용액 287억원, 근로복지진흥기금회계 불용액 105억원 등 총 563억원의 불용액과 548억원의 차기 이월액이 발생하였기 때문이다.

[표 2] 근로복지공단의 수입·지출 현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출연금	3,891	36.4	3,849	35.1	-42	-1.1
	순수자체수입	4,253	39.8	3,842	35.0	-411	-9.7
	차입금	139	1.3	118	1.0	-21	-15.1
	전기이월	2,278	21.3	3,048	27.8	770	33.8
	기타	123	1.2	123	1.1	0	0.0
	합 계	10,684	100.0	10,980	100.0	296	2.8
지출	사업비	3,681	34.5	2,525	23.0	-1,156	-31.4
	인건비	2,657	24.9	2,403	21.9	-254	9.6
	경상운영비	886	8.3	783	7.1	-103	11.6
	차기이월	2,479	23.2	3,457	31.5	978	39.5
	차입상환금	253	2.4	877	8.0	624	246.6
	기타	728	6.7	935	8.5	207	28.4
	합 계	10,684	100.0	10,980	100.0	296	2.8

주: 근로복지공단 제출 자료.

나. 근로복지공단의 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 근로복지공단 정부지원 예산사업의 성과체계 현황 및 성과

근로복지공단은 2011년에 고용노동부 산업재해보상보험기금으로부터 7개의 단위사업과 관련하여 3,091억원의 예산을, 고용보험기금으로부터 2개의 단위사업과 관련하여 485억원의 예산을, 임금채권보장기금으로부터 1개의 단위사업과 관련하여 78억원의 예산을 지원받았다. 근로복지공단의 정부지원 예산사업은 고용노동부의 프로그램 예산체계상 산재근로자재활 등 10개 단위사업과 30개의 세부사업으로 편성되어 있다.

[표 3] 근로복지공단의 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제명
			예산	집행액	
산재 보험 기금	산재근로자 재활	산재근로자 합병증 등 예방관리	40,897	38,760	산재근로자 재활 V-3-일반 재정(2)
		산재근로자 직업훈련	1,708	1,350	
		사회심리재활지원	1,952	1,952	
		재활상담제운영	1,002	957	
	산재근로자 복지	산재근로자 복지사업 지원	6,845	6,845	산재근로자 복지 V-3-일반 재정(3)
		맞춤서비스 지원	4,190	4,155	
		산재보험 부정수급방지	1,020	1,020	
	산재의료사업 지원	산재의료사업 운영지원	10,683	10,683	산재의료사업 지원 V-3-일반 재정(4)
		산재병원시설장비지원	10,250	10,139	
	산재보험시설	산재보험 시설건립	22,185	21,285	산재보험시설 V-3-일반재정(6)
대구재활전문병원 신축		31,541	31,467		
산재보험 정보시스템 구축(정보화)	산재보험 정보시스템 구축 (정보화)	8,017	7,826	산재보험정보 시스템구축 V -3-정보화(1)	
산재근로자 고용정보관리	산재근로자 고용정보관리	1,655	1,655	산재근로자 고용정보관리 V-3-일반재정 (8)	

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제명
			예산	집행액	
산재보험 및 예방기금운영 비		근로복지공단 인건비	112,498	111,924	과제미설정
		근로복지공단 기관운영경비	24,957	24,957	
		근로복지공단 청사임차	3,890	3,890	
		산재보험 적용징수보상	12,244	12,491	
		산재보험 관리지원	6,653	6,653	
		산재보험정보화경비 (정보화)	9,467	9,406	
		근로복지공단 인재개발원 운영	2,064	1,717	
산재기금 합 계			313,718	309,132	
고용 보험 기금	근로자고용보 험 정보관리	근로자고용보험정보관리	1,591	1,591	근로자 고용보험 정보관리 II-1- 일반채정 (15)
	기금운영비	근로복지공단 인건비	29,072	29,072	과제미설정
		근로복지공단 기타경비	12,447	12,447	
		근로복지공단 정보화경비 (정보화)	3,396	3,396	
		근로복지공단 기타관련지원	860	784	
		근로복지공단청사임차보증금 지원	1,181	1,181	
고용보험기금 합 계			48,547	48,471	
임금 채권 보장 기금	기금운영비	근로복지공단 인건비	5,562	5,562	과제미설정
		근로복지공단 기타경비	2,814	1,947	
		임금채권 정보화경비	319	319	
임금채권보장기금 합 계			8,695	7,828	
총 계			370,960	365,431	

자료: 고용노동부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

근로복지공단의 2011년도 정부지원 예산사업은 고용노동부 성과목표체계 중 7개의 관리과제와 13개의 성과지표로 관리되고 있는데, [표 4]와 같다.

[표 4] 근로복지공단 기금사업 성과

관리과제	성과지표	2011		
		목표	실적	달성률
산재근로자 재활 V-3-일반재정(2)	① 산재장애인 원직복귀율(%)	35.9	38.7	107.8
	② 직업훈련 수료자 직업복귀율(%)	66.5	62.0	93.2
산재근로자 복지 V-3-일반재정(3)	① 산재복지수혜율(%)	50.0	59.9	119.0
산재의료사업 지원 V-3-일반재정 (4)	① 산재입원환자 평균진료기간(일)	630	628	100.3
	② 재활치료비율(%)	49.1	49.2	100.2
	③ 병상이용률(%)	86.8	87.1	100.3
산재보험시설 V -3-일반재정(6)	① 병원신축 공정률(%)	완공	100	100
	② 산재보험시설 건립 공정률(%)	완공	100	100
산재보험정보시스 템구축 V-3-정보 화(1)	① 노동보험시스템 고객만족도(점)	78	78	100
	② 인터넷 업무처리 활용률(%)	74	87	118
	③ 근로복지 포털사이트 이용자 만족도(%)	85	72.3	85
산재근로자 고용 정보관리 V-3-일 반재정(8)	① 보수총액 자진 신고율(%)	76	87.9	115.0
근로자 고용보험 정보관리 II-1-일 반재정(15)	① 보수총액 자진신고율(%)	76	87.9	115

자료: 고용노동부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(2) 산재의료사업 지원사업 관련 성과지표의 대표성 부족

고용노동부는 재활공학연구소, 경기케어센터 등 산재연구·요양시설의 활성화를 위하여 2011년 106.8억원을 수지차 보전방식으로 근로복지공단에 지원하였으며, 노후한 산재의료장비를 교체하고 연구시설 및 장비를 확충하기 위하여 2011년 101.4억 원을 근로복지공단에 지원하였다.

고용노동부는 동 사업예산의 성과를 측정하기 위하여 “산재입원환자 평균진료기간”과 “재활치료비율”, “병상이용률”의 세 가지의 성과지표를 두어 성과를 측정하였으며, 각각 목표 대비 실적이 100% 이상 달성되었다고 보고하고 있다.

그런데 “재활치료비율”의 경우 단위사업인 “산재의료사업 지원”의 세부사업인 “산재의료사업 운영지원”에 의하여 예산을 지원받는 경기케어센터 등 재활전문센터

운영에 연계되어 있는 지표이다. 또한 “산재입원환자 평균진료기간”과 “병상이용률”의 경우 산재환자에 대한 진료의 효과성과 병원 운영의 효율성을 측정하는 지표로서 적합하다고 볼 수 있으나 정부가 특별히 근로복지공단 산하에 산재 진료에 특화된 병원을 설치하여 운영하도록 하고 있는 목적을 반영하기에는 다소 부족한 측면이 있다.

산재환자의 치료 및 재활에 특화된 산재보험시설의 성과를 적절하게 평가하기 위해서는 추가적으로 민간병원과 차별화된 산재의료 전문성 확보 여부, 민간병원 대비 산재병원의 활용도 등에 대한 평가가 필요하다. 따라서 위의 세 가지 지표 외에 “전체 환자 중 산재환자수 비율” 등과 같은 지표를 추가로 설정하여 이를 보완할 필요가 있다.

다. 업무상질병판정위원회 운영 개선 필요

(1) 산재승인 절차 개요

재해 근로자가 최초 요양 급여를 지급하기 위해서는 의사의 요양 필요 소견서를 받아 근무하고 있는 사업장을 관할하는 근로복지공단 지사에 요양급여신청서를 제출한 후 공단의 승인을 받아야 한다. 지사에서는 업무상 재해 여부를 조사한 후 「산업재해보상보험법」 제37조 및 「산업재해보상보험법 시행령」 제27조~제34조의 인정기준에 따라 승인 여부를 결정하게 된다.

업무상 재해는 업무상 사고와 업무상 질병으로 구분되는데, 업무상 사고일 경우 자문의사의 자문을 거쳐 공단 지사에서 자체적으로 승인 여부를 결정하고, 업무상 질병¹⁾일 경우 공단의 소속기관인 업무상질병판정위원회(이하 ‘판정위원회’라 한다)의 심의를 거쳐 승인 여부를 결정한다. 공단 직원은 보험급여에 대한 결정, 심사 청구에 대한 심리·결정 등을 위하여 필요한 경우 산재보험 적용 사업장 및 산재보험 의료기관에 대하여 관계 서류나 물건을 조사(재해조사)할 수 있다.

1) 다만, 「산업재해보상보험법 시행규칙」 제7조에 따른 진폐, 이황화탄소 중독증, 유해·위험요인에 일시적으로 다량 노출되어 나타나는 급성 중독 증상 또는 소견 등의 질병 등은 판정위원회의 심의 대상에서 제외된다.

[표 5] 업무상 재해의 유형

	업무상 사고	업무상 질병
유형	1. 근로자가 근로계약에 따른 업무나 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고 2. 사업주가 제공한 시설물 등을 이용하던 중 그 시설물 등의 결함이나 관리소홀로 발생한 사고 3. 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리하에서 출퇴근 중 발생한 사고 4. 사업주가 주관하거나 사업주의 지시에 따라 참여한 행사나 행사준비 중에 발생한 사고 5. 휴게시간 중 사업주의 지배관리하에 있다고 볼 수 있는 행위로 발생한 사고 6. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 사고	1. 업무수행 과정에서 물리적 인자(因子), 화학물질, 분진, 병원체, 신체에 부담을 주는 업무 등 근로자의 건강에 장해를 일으킬 수 있는 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병 2. 업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병 3. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병
승인 방식	공단 자체 심사 후 승인	업무상질병판정위원회 심사 후 승인
인정 기준	「산업재해보상보험법 시행령」 제27조~제33조	「산업재해보상보험법 시행령」 제34조 및 별표3

자료: 「산업재해보상보험법」 제37조 및 동법 시행령의 내용을 국회예산정책처가 정리함.

업무상 질병의 경우 「산업재해보상보험법 시행령」 제34조2)에 따라 판정위원회의 심의 과정에서 유해·위험요인에 대한 노출 및 업무상 부상과 질병 사이에 인과관계가 의학적으로 인정되어야 한다.

- 2) 「산업재해보상보험법 시행령」 제34조(업무상 질병의 인정기준) ① 근로자가 「근로기준법 시행령」 제44조 제1항 및 같은 법 시행령 별표 5의 업무상 질병의 범위에 속하는 질병에 걸린 경우 다음 각 호의 요건 모두에 해당하면 법 제37조 제1항 제2호 가목에 따른 업무상 질병으로 본다.
1. 근로자가 업무수행 과정에서 유해·위험요인을 취급하거나 유해·위험요인에 노출된 경력이 있을 것.
 2. 유해·위험요인을 취급하거나 유해·위험요인에 노출되는 업무시간, 그 업무에 종사한 기간 및 업무 환경 등에 비추어 볼 때 근로자의 질병을 유발할 수 있다고 인정될 것.
 3. 근로자가 유해·위험요인에 노출되거나 유해·위험요인을 취급한 것이 원인이 되어 그 질병이 발생하였다고 의학적으로 인정될 것.
- ② 업무상 부상을 입은 근로자에게 발생한 질병이 다음 각 호의 요건 모두에 해당하면 법 제37조 제1항 제2호 나목에 따른 업무상 질병으로 본다.
1. 업무상 부상과 질병 사이의 인과관계가 의학적으로 인정될 것.
 2. 기초질환 또는 기존 질병이 자연발생적으로 나타난 증상이 아닐 것.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 업무상 질병(진폐증은 제외한다)에 대한 구체적인 인정 기준은 별표 3과 같다.
- ④ 공단은 근로자의 업무상 질병 또는 업무상 질병에 따른 사망의 인정 여부를 판정할 때에는 그 근로자의 성별, 연령, 건강 정도 및 체질 등을 고려하여야 한다.

업무상질병판정위원회는 「산업재해보상보험법」 제38조에 따라 근로복지공단에 설치하여 업무상 질병의 인정 여부를 심의하는 위원회로, 근로복지공단은 지역본부별로 6개의 판정위원회를 두고 있다.

판정위원회는 위원장 1명을 포함하여 의사, 변호사, 공인노무사, 산재전문가 등으로 구성되며, 지역본부별로 70명 내외의 위원(현원 기준)으로 구성되어 있다. 판정위원회의 위원 중 3분의 2에 해당하는 위원은 근로자 단체와 사용자 단체가 각각 추천하는 사람 중에서 위촉하고 있으며, 근로자 단체와 사용자 단체가 추천하는 위원은 같은 수로 위촉하고 있다. 판정위원회의 회의는 위원장과 회의를 개최할 때마다 위원장이 지정하는 위원 6명으로 구성되며, 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

[표 6] 업무상질병판정위원회 위원 구성 현황(2012. 6. 20 현재)

(단위: 명)

지역	합계	위원장	의사							변호사 노무사	산재 전문가	조교수 이상자
			소계	신경 외과	정형 외과	직업 환경 의학	정신 건강 의학	내과	기타			
전체	343	6	290	65	65	47	19	37	57	33	9	5
서울	69	1	59	13	13	8	4	10	11	5	3	1
부산	67	1	57	12	13	14	4	6	8	6	1	2
대구	54	1	47	8	9	8	3	6	13	5	1	0
경인	57	1	47	12	8	6	2	8	11	6	3	0
광주	48	1	42	10	10	3	3	6	10	5	0	0
대전	48	1	38	10	12	8	3	1	4	6	1	2

자료: 근로복지공단 제출 자료.

최초 요양승인 실적은 특수형태근로종사자 등 산재보험 적용대상의 확대로 인하여 지속적으로 증가하는 추세이다. 2011년의 경우 2007년 9만 147명 대비 3,145명이 증가한 9만 3,292명이 승인되었으며, 산재보험급여 지급액은 2007년 3조 2,422억원 대비 3,832억원이 증가한 3조 6,254억원에 달한다.

[표 7] 연도별 요양승인 및 급여 지급 현황

(단위: 억원, 명, 건)

	2007 (a)	2008	2009	2010	2011 (b)	증감 (b - a)
신규 신청 건수	99,729	105,734	109,300	111,088	104,726	4,997
신규 승인 건수	90,147	95,806	97,821	98,645	93,292	3,145
승인율	90.4	90.6	89.5	88.8	89.1	—
보험급여 지급액	32,422	34,219	34,631	35,237	36,254	3,832

자료: 근로복지공단 제출 자료.

(2) 업무상 질병에 대한 불승인율 증가

연도별 산재보험 요양 승인처리 현황을 보면, 2011년 전체 불승인율은 10.9%로 2006년의 8.6%에 비하여 2.3%p 증가하였다. 업무상 재해의 유형별로 보면, 매년 업무상 사고에 대해서는 불승인율이 2006년의 4.5%에서 2011년의 5.8% 수준으로 낮은 수준이다. 그러나 업무상 질병에 대해서는 불승인율이 2006년의 31.4%에서 2011년의 45.9%로 높게 나타나고 있다.

특히 판정위원회가 설치되고, 업무상질병에 대한 구체적 인정기준의 개정(뇌심혈관계 질환의 업무수행성 기준 배제 등)이 이루어진 2008년 이후 업무상 질병에 대한 불승인율이 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 2005~2007년의 경우 업무상 질병에 대한 불승인율이 30.3%~33.6%로 나타나고 있으나, 2008년~2011년의 경우 37.5%~45.9%로 나타나고 있다.

특히 진폐, 이황화탄소 중독증 등 「산업재해보상보험법 시행규칙」 제7조에 따라 판정위원회의 심의대상에서 제외되는 질병을 고려하면, 2011년 업무상 질병에 대한 불승인율은 64.3%로, 2008년 56.5%, 2009년 60.6%, 2010년 63.9%에 비하여 지속적으로 상승하고 있다.

심의대상 질병별로 불승인율을 보면, 뇌심혈관 질환의 경우 2011년 불승인율이 87.1%에 달하며, 간질환의 경우 불승인율이 85.5%에 달하고 있다.

[표 8] 연도별 산재보험 요양 승인처리 현황

(단위: 건, %)

		신청	승인	승인율	불승인	불승인율
2006	질병	14,926	10,235	68.6	4,691	31.4
	사고	83,430	79,676	95.5	3,754	4.5
	합 계	98,356	89,911	91.4	8,445	8.6
2007	질병	17,270	11,472	66.4	5,798	33.6
	사고	82,459	78,675	95.4	3,784	4.6
	합 계	99,729	90,147	90.4	9,582	9.6
2008	질병	15,562	9,734	62.5	5,828	37.5
	사고	90,172	86,072	95.5	4,100	4.5
	합 계	105,734	95,806	90.6	9,928	9.4
2009	질병	15,912	8,721	54.8	7,191	45.2
	사고	93,388	89,100	95.4	4,288	4.6
	합 계	109,300	97,821	89.5	11,479	10.5
2010	질병	15,147	7,803	51.5	7,344	48.5
	사고	95,941	90,842	94.7	5,099	5.3
	합 계	111,088	98,645	88.8	12,443	11.2
2011	질병	13,384	7,247	54.1	6,137	45.9
	사고	91,342	86,045	94.2	5,297	5.8
	합 계	104,726	93,292	89.1	11,434	10.9

자료: 근로복지공단 제출 자료.

2008년 7월 판정위원회 설치 이후 업무상 질병에 대한 불승인율이 증가한 현상은 업무상 질병에 대한 산재보험 적용에 있어 엄격한 심사를 통하여 도덕적 해이를 방지하고 산재보험의 안정성을 제고한다는 측면에서는 의미가 있으나, 최근 전통적 제조업에서 반도체 및 첨단제조업, 서비스업 등 산업구조의 변화로 인하여 업무상 질병에 대한 보호 필요성이 증대하고 있음에도 불구하고 이에 대한 사회적 보호 범위는 오히려 축소되고 있는 것으로 볼 수 있다는 점에서 문제가 있다. 특히 2009~2010년 국정감사에서도 업무상 질병에 대한 높은 불승인율에 대하여 지속적으로 문제가 제기된 바 있다.

[표 9] 연도별 심의대상 질병별 요양 불승인 현황

(단위: 건, %)

	2008			2009			2010			2011		
	계	불승인	불승인 비율	계	불승인	불승인 비율	계	불승인	불승인 비율	계	불승인	불승인 비율
뇌심혈관질환	3,103	2,105	67.8	2,909	2,455	84.4	2,780	2,379	85.6	2,475	2,156	87.1
근골격계질환	3,885	1,650	42.5	5,853	2,710	46.3	6,163	3,221	52.3	6,054	3,267	54.0
정신질환	66	45	68.2	102	76	74.5	95	80	84.2	104	79	76.0
세균성질환	177	78	44.1	235	73	31.1	163	65	39.9	129	52	40.3
간질환	88	81	92.0	96	87	90.6	60	51	85.0	83	71	85.5
기타	1,083	785	72.5	838	675	80.5	1,118	837	74.9	572	427	74.7
합 계	8,402	4,744	56.5	10,033	6,076	60.6	10,379	6,633	63.9	9,417	6,052	64.3

자료: 근로복지공단 제출 자료.

이에 대하여 2010년 11월 노·사·정, 근로복지공단 등을 구성원으로 하는 산재보험 제도개선 T/F가 구성되어 업무상 질병 인정기준 개선, 판정위원회 제도 개선 등의 주제에 대하여 논의를 시작하였으며, 2011년 11월 고용노동부 산재예방보상정책관에서는 산재보험 T/F 논의의 결과보고서로서 「질병판정절차 개선방안」을 발표하였다.

(3) 산재보험 제도개선 T/F의 주요 논의결과

고용노동부의 산재보험 제도개선 T/F는 판정의 객관성·전문성을 강화하고 질병 판정절차를 개선하기 위한 16개 과제를 제시하였다.

T/F의 제도개선 과제 중 주요 내용은 [표 10]과 같다. 판정위원회의 구성과 관련하여 심의회의에 직업환경의학 전문의가 2인 이상 참여하도록 하였으며, 판정위원 자격요건에 산업보건·인간공학 전문가를 추가하여 근골격계 질환, 직업성 암 심의의 전문성을 강화하고자 하였다. 또한 전문가의 다양한 의견을 반영하기 위하여 과거 노·사 각각 1/6씩 추천하도록 규정되어 있었던 「산업재해보상보험법 시행규칙」 제6조 제3항³⁾을 개정하여 노·사 각각 1/3씩 판정위원을 추천하도록 하였다.

3) 「산업재해보상보험법 시행규칙」 제6조(업무상질병판정위원회의 구성) ③ 판정위원회의 위원 중 3분의 1에 해당하는 위원은 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 근로자 단체와 사용자 단체가 각각 추천하는 사람 중에서 위촉한다. 이 경우 근로자 단체와 사용자 단체가 추천하는 위원은 같은 수로 한다. ④ 제3항에도 불구하고 근로자 단체나 사용자 단체가 각각 추천하는 사람이 위촉하려는 전체 위원 수의 6분의 1보다 적은 경우에는 제3항 후단을 적용하지 않고 근로자 단체와 사용자 단체가 추천하는 위원 수를 전체 위원 수의 3분의 1 미만으로 할 수 있다.

[표 10] 산재보험 제도개선 합의결과 추진상황

과제명	합의항목	합의내용	추진사항
판정위원회 구성 관련	① 산업의학전문의 참여 확대	임상의와 산업의를 각각 2인 이상 참여	공단규정개정 완료
	② 산업위생·인간공학 전문가를 판정위원 자격에 추가	판정위원 위촉시 산업위생·인간공학 전문가 포함	시행규칙개정 완료
	③ 위원 중 산재보험전문가 역할	실제보험분야 유경험자를 위촉	공단업무지시 완료
	④ 판정위원 노사추천비율 확대	현재 노·사 각각 1/6 추천 → 노·사 각각 1/3 추천	시행규칙개정 완료
	⑤ 위원장을 민간위원으로 임명	위원장 개방형직위 운영(추천위원 과반수 외부위원으로 구성) 서울판정위원장 개방 추진	공단규정개정 완료
판정위원회 운영 관련	⑥ 위원장 표결권 관련	위원장 제외하고 가부동수일 경우 재심의, 재심의시에는 표결권 행사	공단규정개정 완료
	⑦ 상병별 심의	기타질환은 서울판정위로 통합	공단규정개정 완료
	⑧ 판정위 1회당 심의건수 축소	1회당 15건 이내로 조정 *(11년말현재) 1회 평균 17.1건	진행중
	⑨ 판정위원 확대	판정위원 상한 70명을 100명으로 확대	시행규칙개정 완료
	⑩ 판정위원수당 현실화	현행 17만원에서 20만원으로 상향 추진	예산반영 추진중
	⑪ 판정위원 정보제공 강화	상병별, 케이스별 사례, 판례경향 제공 상시화(분기별 1회)	진행중
	⑫ 지역별 편차 해소 노력		
현장조사 관련	⑬ 재해조사시트 개선	재해조사시트 개선하여 업무부담 평가 전문성 강화	시트개선 연구용역중
	⑭ 현장조사 강화	만드시 현장조사를 해야할 경우와 조사 시에 확보할 서류 명시	공단규정개정 완료
신청상병 변경승인 절차 관련	⑮ 질병명 변경 승인절차 보완	신청상병과 다른 질병 발견시 당사자의 신청의사 확인후 상병명 변경 승인	공단규정개정 완료
근로자 항변 기회 강화 관련	⑯ 날인 없는 요양신청 시 근로자에게 자료 제공	날인이 없는 요양신청시 의견이 다를 경우 사업주가 제출한 자료 사본을 근로자에게 제공	공단규정개정 완료

자료: 근로복지공단 제출 자료.

판정위원회의 판정과 관련하여 근골격계 질환, 뇌심혈관 질환, 내과 질환으로 구분하여 심의하되, 직업성 암, 정신질환 등 기타질병은 지역별 전문가 확보가 어렵다는 점을 고려하여 서울 판정위원회에서 통합 심의하도록 하였으며, 판정위 1회당 심의건수를 축소하고 산업보건·인간공학 전문가를 확충하기 위하여 지역별 판정위원의 상한을 현행 70명에서 100명으로 확대하였다. 또한 위원장의 표결권을 제한하여 위원 6인의 표결 결과 가·부 동수인 경우 재심의하고, 재심의에서도 가·부 동수이면 위원장의 의견을 포함하여 심의 결과를 결정하도록 하였다.

재해조사의 객관성 강화를 위하여 조사 시 수집해야 할 자료목록을 명문화하고 조사인력을 증원하도록 하였으며, 현장조사를 강화하기 위하여 현장조사의 실시 기준을 공단의 「요양업무처리규정」에 명문화하였다.

또한 업무상 질병 인정기준 확대와 관련하여 전문가 소위에서 마련된 개선방안을 토대로 2012년 6월 현재 논의 중이며, 논의결과를 반영하여 2012년 하반기에 시행령·시행규칙, 내부 규정 개정을 추진할 계획이다. 주요 내용은 [표 11]과 같다.

만성과로 인한 뇌심혈관 질환의 경우 질병 발생 직전 12주의 근로시간을 기준으로 3단계로 구분하여 업무와의 관련성을 달리 평가하는 방안을 제시하였다.

근골격계 질환의 경우 퇴행성 근골격계 질환이라는 이유만으로 불승인되는 사례를 방지하기 위하여 퇴행성이 동반된 근골격계 질환에 대한 판정시 반드시 업무관련성에 대한 판단을 하여 업무상 질병 인정 여부를 결정하도록 하였다.

[표 11] 업무상 질병 인정기준에 대한 전문가 소위 주요 논의사항

	주요 논의사항
뇌심혈관 질환	직전 12주 근로시간 기준으로 3단계로 구분하여 업무관련성 인정 정도를 달리 규정
근골격계 질환	퇴행성이 동반된 근골격계질환 판정시 업무부담 관련성을 명시하여, 퇴행성이라는 이유만으로 불승인되는 사례 방지
직업성 암	직업성 암 목록 확대, 공단이 역학조사 없이 결정 가능한 직업성 암 업무상 질병 인정기준 논의

자료: 근로복지공단 제출 자료.

특히 직업성 암 전문가 소위원회에서는 직업성 암의 경우 유럽의 여러 나라와 비교하여 승인율이 10배 이상 낮은 수준이며, 인정되는 암의 종류가 매우 협소하다는 문제점에 대하여 다양한 개선방안을 제시하였으며, 전문가 소위에서 제시한 개선안을 바탕으로 향후 노사정 T/F 논의를 통해 업무상 질병 인정기준의 개정안을 마련할 계획이다.

(4) 업무상 입증책임 분배 등 추가 개선방안 검토

(가) 업무상 입증책임 분배 주장에 대한 검토

앞서 언급한 바와 같이 업무상 재해 중 업무상 질병의 경우에 재해근로자가 산재보험 적용을 받기 위해서는 판정위원회의 심의를 거쳐 공단의 승인을 받아야 한다. 특히 「산업재해보상보험법 시행령」 제34조에 따라 판정위원회의 심의 과정에서 유해·위험요인에 대한 노출 및 업무상 부상과 질병 사이에 인과관계가 의학적으로 인정되어야 한다.

현행법은 업무관련성 및 의학적 인과관계의 입증책임⁴⁾에 대하여 명문의 규정을 두고 있지 않다. 산재보험 급여 신청에 대한 실제 업무수행절차를 보면, 공단은 재해근로자의 업무수행과정에서 업무상 질병에 해당하는지를 판단하기 위하여 사실관계 및 질병의 업무관련성 등을 조사하고, 필요한 경우 근로자의 질병과 유해·위험요인의 관계에 대한 역학조사 등을 수행하는 등 인과관계 증명을 위한 사전절차를 수행한다.

그러나 공단의 결정에 이의가 있을 경우 이를 다투기 위하여 소송을 제기할 경우 입증책임이 문제되는데, 이 경우 민사소송법상 입증책임의 일반원칙에 의하여 청구자인 재해근로자가 자신의 주장에 대하여 입증책임을 부담하게 된다.

그러나 근로자의 입장에서 업무상 부상과 질병 사이의 인과관계를 입증하는 것은 매우 어려우며, 이는 근로자의 산재보험 접근성을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 산업의 고도화로 유해화학물질의 사용 등이 많아지고, 이에 따른 질병도 증가하고 있는 상황에서 재해 근로자가 충분한 전문성을 확보하기 쉽지 않으며, 그 판단자료가 통상 사업주와 공단에 있기 때문이다. 또한 입증책임의 문제가 소송법상 문제라고 하더라도 사실상 공단의 산재보험 급여 신청에 대한 승인여부 검토

4) 입증책임이란 소송법상 개념으로 어떤 사실의 존재여부가 확정되지 않을 때에 당해 사실이 존재하지 않는 것으로 법률판단을 받게 될 위험 또는 불이익을 말한다.

과정에서 영향을 미칠 수밖에 없다는 사실을 고려할 필요가 있다.

이에 대하여 업무상 질병의 경우 증명의 책임을 분배하여, 재해자는 업무수행 과정에서 유해·위험요인을 취급하거나, 유해·위험요인에 노출된 경력이 있다는 사실을 증명하도록 하고, 공단은 재해자가 증명한 사실에 대하여 업무와 질병 사이에 의학적 인과관계가 없다는 사실을 반증하도록 「산업재해보상보험법」을 개정하자는 주장이 제기되고 있다.⁵⁾

이와 같이 현행법이 개정될 경우 공단이 유해·위험요인 노출기간 및 업무환경, 유해·위험요인과 질병과의 의학적 인과관계가 없다는 사실을 반증하지 못할 경우 재해근로자의 신청에 따라 업무상 질병으로 인정되기 때문에 재해근로자의 입증 부담이 상당히 완화되는 효과가 있다.

다만, 이러한 주장에 반대하는 입장은 이미 판례를 통하여 재해근로자의 입증 책임이 상당히 완화되고 있음에도 불구하고 법률에 의한 입증책임 전환이 필요한지 의문이며, 산재보험 관련 소송이 급증하여 공단의 부담이 확대되고 산재보험기금의 안정성이 저해될 우려가 있고, 산재보험과 관련하여 입증책임을 전면적으로 전환한 외국의 입법례를 찾을 수 없다는 점을 근거로 들고 있다.⁶⁾

업무상 질병의 인정범위를 확대함으로써 재해근로자에 대한 산재보험의 보호 범위를 확대하여야 한다는 원칙에는 누구나 공감하고 있다. 다만, 상기 주장에 따른 경우 의학적 인과관계에 대한 입증책임이 공단으로 전환됨으로써 공단은 근로자의 질병이 유해·위험요인 노출에 의한 것이 아니라는 점 또는 다른 원인으로 질병이 발생하였다는 점 등에 대하여 입증책임을 지게 되는 바, 이와 같은 외국의 입법례를 찾을 수 없고, 민사소송법상 입증책임에 대한 특례라는 점을 고려할 필요가 있다.

상기 주장에 대한 그 동안의 논의와 판례의 경향, 입증책임 전환이 문제되고 있는 「제조물책임법」, 「의료사고 피해구제 및 분쟁조정에 관한 법률」 등 유사 사안에 대한 검토, 관련 기관 및 단체 등의 의견 수렴 등을 통한 충분한 논의가 선행되

5) 이와 동일한 내용으로 이미경 의원이 「산업재해보상보험법 일부개정법률안」을 2011. 11. 1. 대표 발의하였으나 임기만료 폐기되었으며, 국가인권위원회에서도 2012. 5. 17. 동일한 내용으로 산재보험 제도에 대하여 제도 개선 권고를 한 바 있다.

6) 공단에 따르면 스웨덴의 경우 1977년 근로자에게 질병이 발생한 경우 작업장의 유해 요인과 질병과의 인과관계에 대한 반증이 없으면 업무상 질병으로 인정하는 것으로 인정기준을 개정한 바 있으나, 이후 업무상 질병에 의한 산재보험 급여 수급자가 폭발적으로 증가함에 따라 결국 1993년에 근로자가 입증책임을 부담하는 것으로 복귀한 사례가 있다고 한다.

어야 할 것으로 판단된다. 또한 업무상 질병 인정에 대한 근로자의 부담을 경감하기 위해서는 「산업재해보상보험법 시행령」 제34조 별표 3의 업무상 질병 인정기준을 확대함으로써 의학적 인과관계에 대한 법률상 추정범위를 확대하도록 하는 것이 선행과제라고 생각된다.

(나) 판정위원회 개최 횟수 확대 필요

2012년 6월 20일 기준으로 판정위원회의 1회 평균 심의 건수는 2011년 말 17.1건에서 15.1건으로 감소하였으며, 당초 산재보험 제도개선 T/F에서 합의된 1회 평균 15건을 약간 초과하고 있다. 다만, 지역별로 보면, 대구 판정위원회의 경우 1회 평균 심의 건수가 15.6건으로 나타났으며, 경인지역 판정위원회의 경우 17.4건으로 나타나 1회 평균 15건을 여전히 초과하고 있다.

판정위원회의 개최 횟수를 실질적으로 확대하기 위해서는 결국 판정위원회 위원 수를 충분히 확보할 필요가 있는데, 이와 관련하여 산재보험 제도개선 T/F에서는 「산업재해보상보험법 시행규칙」을 개정하여 판정위원 상한을 70명에서 100명으로 확대하고, 판정위원수당을 현행 17만원에서 20만원으로 상향을 추진하는 방안을 제시한바 있다.

[표 12] 지역별 업무상질병판정위원회 심의건수 현황(2012년 6월 말 기준)
(단위: 명, 건)

	심의대상 질병건수	위원회 개최횟수	1회 평균 심의건수	위원 명수
서울	911	64	14.2	69
부산	819	57	14.4	67
대구	468	30	15.6	54
경인	1,269	73	17.4	57
광주	566	39	14.5	48
대전	456	34	13.4	48
합 계	4,489	297	15.1	343

자료: 근로복지공단 제출 자료.

그러나 2012년 6월 말 현재 판정위원회의 위원 명수는 2011년 말의 322명에 비하여 21명이 증가한 343명에 불과하며, 지역별로 보면 판정위원회 위원 명수가 구 시행규칙에 따른 상한인 70명을 초과하는 지역은 없는 것으로 나타나 시행규칙을 개정할 의도가 반영되지 못하고 있다.

따라서 공단은 전문성 있는 위원 풀을 확보하고 판정위원회 개최 횟수를 실질적으로 확대함으로써 업무상 질병에 대한 심도 있는 심의가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

(다) 위원장을 민간위원으로 임명

「산업재해보상보험법 시행규칙」 제6조에 따르면 위원장 및 위원은 변호사 또는 공인노무사, 조교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람, 의사, 치과의사 또는 한의사, 산업재해보상보험 관련 업무에 5년 이상 종사한 자, 「국가기술자격법」에 따른 산업위생관리 및 인간공학 분야 기사 이상의 자격을 취득하고 관련 업무에 5년 이상 종사한 자 중에서 근로복지공단 이사장이 위촉하거나 임명하도록 하고 있다. 그런데, 2012년 6월 말 현재 6개 지역 판정위원장 중 서울판정위원장을 제외한 5개 지역 판정위원장을 공단 직원으로 위촉하고 있다.

공단 직원의 경우 산업재해보상보험 관련 업무에 5년 이상 종사한 자로서 산재보험과 관련하여 충분한 전문성을 확보하고 있다고 볼 수 있으므로 자격 요건 상 문제는 없으나, 공단 직원이 회의의 의사 진행 및 위원 구성을 좌우할 수 있는 위원장으로 선임됨으로써 근로복지공단의 업무상 이해관계나 재정상황으로부터 자유로울 수 없다는 문제점이 발생할 수 있다.⁷⁾

이와 관련하여 산재보험 제도개선 T/F는 공단 인사규정 시행세칙을 개정함으로써 개방형 직위제를 운영하도록 하였으나, 공단 직원이 공단 내부에 설치된 개방형직위 추천위원회의 추천을 받아 위원장으로 선임될 수 있다는 점에서 판정위원회의 공정성 문제는 여전히 남아 있다.

따라서 판정위원회의 공정성을 강화하기 위하여 판정위원장 개방형직위 추천 위원회를 경제계·학계·언론계·노동계 등 다양한 이해관계자의 참여를 통하여 구성하는 등 전문적이고 중립적인 민간인사가 임용될 수 있도록 운영할 필요가 있다.

7) 국가인권위원회, 「산업재해보상보험제도 개선 권고」, 2012.5.17.

라. 산재 미보고로 인한 건강보험으로의 부담 전가 문제

(1) 산업재해 발생 현황

2011년도 「산업재해보상보험법」의 적용사업장에 종사하는 근로자 1,436만명 중에서 재해자는 9만 3,292명이 발생하였는데, 이는 2010년 재해자 수인 9만 8,645명에 비하여 5,353명이 감소한 숫자이다. 재해자 중 사망자는 2011년 2,114명으로, 2010년 2,200명에 비하여 86명이 감소하였다.

[표 13] 우리나라 재해율 및 사망만인율 통계

(단위: 명, %)

	2009.1~12	2010.1~12(a)	2011.1~12(b)	증감(b - a)
상시근로자수	13,884,927	14,198,748	14,362,372	163,624
재해자수	97,821	98,645	93,292	-5,353
- 업무상 사고	89,100	90,842	86,045	-4,797
- 업무상 질병	8,721	7,803	7,247	-556
재해율	0.70	0.69	0.65	-0.04%p
사망자수	2,181	2,200	2,114	-86
- 업무상 사고	1,401	1,383	1,383	—
- 업무상 질병	780	817	731	-86
사망만인율	1.57	1.55	1.47	-0.08p

자료: 한국산업안전보건공단.

위 통계자료는 해당 연도에 산재보험에 의해 산재로 최초 요양 승인된 사례와 근로감독관의 보고 사례를 수집하여 산출하고 있다. 그러나 산업재해 발생을 사업주가 보고하지 않은 경우를 감안하면 이러한 숫자는 과소평가되었을 가능성이 있다.⁸⁾

따라서 구체적인 산업재해 현황을 정확히 파악하고 우리나라 산업재해 실태에 적합한 정책을 제시하기 위해서는 산재 미보고를 미연에 방지하기 위한 적절한 대책 마련이 필요하다.

8) 2007년 소방방재청의 연구용역을 통하여 이진석 교수 등이 발표한 「우리나라 생활안전영역의 비의도적 손상발생 연구」에 따르면 2006년 통계에 따른 산업재해자의 약 30배에 달하는 노동자가 직장에서 손상을 입은 것으로 추정되었다. 또한 한국산업안전보건공단의 연구용역을 통하여 임준 교수가 발표한 「국가 안전관리 전략 수립을 위한 직업안전 연구」보고서는 2006년 업무상 사고 재해자 수의 약 12배에 달하는 규모의 직업성 손상이 발생한 것으로 추정하였다.

(2) 건강보험으로의 부담 전가 문제

사업장에서 발생한 업무재해는 산재보험을 통해 사용자에게 진료책임이 있음에도 불구하고 사고를 당한 노동자들이 건강보험으로 진료를 받게 될 경우 산재보험이 아닌 건강보험에서 진료비를 지급해야 하는 문제가 발생한다.

산재보험의 경우 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제5조 제3항 및 제13조 제5항에 따라 사업주가 100% 보험료를 부담하고 있다. 그러나 건강보험의 경우 기본적으로 근로자와 사용자가 50%씩 보험료를 부담하게 된다. 따라서 업무상 재해를 건강보험으로 처리할 경우 원래 100% 사업주가 부담하여야 할 책임이 건강보험 가입자인 일반 근로자에게 전가되는 결과가 초래된다.

사업장에서 발생한 업무상 재해를 산재보험으로 처리하지 않고 건강보험으로 처리하는 사례가 많다는 사실은 일부 사업주들이 업무상 재해 발생시 불이익을 우려하여 근로자의 산재 요양 신청을 막거나 산재 발생 보고를 이행하지 않는 경우가 많다는 사실과 무관하지 않다.

「산업안전보건법 시행규칙」 제3조의2는 국가 또는 공공기관으로 하여금 건설업체의 시공능력 평가 시 건설업체의 산업재해발생률에 따라 공사 실적액을 감액하도록 하고 있다. 또한 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제15조 제2항은 사업주의 실적에 따라 산재보험료를 차등 적용하기 위하여 사업자별로 매년 6월 30일 이전 3년 동안의 산재보험료에 대한 산재보험급여액의 비율을 고려하여 산재보험료율을 50% 범위 내에서 인상 또는 인하할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같이 재해가 발생한 사업장의 사업주에 대해서는 고용노동부의 각종 제재조치 등 불이익이 발생할 수 있기 때문에 사업주에 대하여 사업장에서 발생한 업무상 재해를 은폐하고자 하는 유인이 발생하고 있다.

이에 대하여 국민건강보험공단에서는 산재를 건강보험 처리한 사례가 적발될 경우 사업주로부터 환수조치를 시행하고 있으며, 고용노동부는 건강보험 부당이득금 환수자 명단 조사, 산재요양신청서 반려 및 지연 제출 건 조사, 각종 사업장 점검·감독 시 산재발생 미보고 여부 조사 등을 통하여 산재 보고의무 위반 사실을 적발하고 있다.

그러나 고용노동부의 산재 미보고 적발 실적은 산업현장에 산재 미보고가 만연해 있다는 일반적인 인식에 비해서는 저조한 수준이다. 산업재해가 발생한 경우 사업주는 「산업안전보건법」 제10조⁹⁾ 및 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조에 따라 산업재해보상요율표를 작성하여 지방고용노동관서의 장에게 제출하여야 한다. 이에 따른 사업주의 산재발생 보고의무 위반을 적발한 사례는 고용노동부에 따르면 2011년 456건이며, 최근 5년간 총 적발 사례는 7,602건이다.

[표 14] 고용노동부의 산재 보고의무 위반 적발 현황

(단위: 건수)

	2007	2008	2009	2010	2011	합계
적발건수	1,549	2,098	1,591	1,908	456 ¹⁾	7,602

주: 1. 2011년의 경우 개인정보보호법 시행(2011. 9. 30)으로 3분기 이후 국민건강보험공단의 건강보험 진료 부당결정내역 자료 미반영.

2. 고용노동부는 산재 보고의무 위반 적발사례를 적발방법별로 구분하고 있지 않음.

자료: 고용노동부 산재예방정책과.

2012년 6월 현재 326명(과장 포함)에 불과한 산업안전보건 담당 근로감독관이 173만 8,196개(2011년 말 기준)에 달하는 산재 적용 사업장을 관할하고 있는 상황에서 현실적으로 보고의무 위반 사실에 대한 고용노동부의 자체 적발이 철저하게 이루어지고 있는지는 의문이며, 사실상 국민건강보험공단이 제공하는 건강보험 진료 부당결정내역을 토대로 대부분의 산재 보고의무 위반 사업장을 적발하고 있을 것으로 예상된다.¹⁰⁾

9) 「산업안전보건법」 제10조(산업재해 발생 기록 및 보고 등) ① 사업주는 산업재해가 발생하였을 때에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 재해발생원인 등을 기록·보존하여야 한다. ② 사업주는 제1항에 따라 기록한 산업재해 중 고용노동부령으로 정하는 산업재해에 대하여는 그 발생 개요·원인 및 보고 시기, 재발방지 계획 등을 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 보고하여야 한다. 다만, 「산업재해보상보험법」 제41조 및 제91조의5에 따른 요양급여, 같은 법 제62조에 따른 유족급여 또는 같은 법 제91조의4에 따른 진폐유족연금을 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.

10) 고용노동부는 산재 보고의무 위반 적발 사례를 조사방법별로 구분하고 있지 않다. 그러나 한 해 근로감독관의 감독 대상 사업장이 20,000여 개에 불과하다는 점을 감안할 때, 자체 조사를 통한 적발 사업장의 수는 많지 않을 것으로 예상된다.

따라서 고용노동부는 산재 보고의무 위반 사업장에 대한 과태료¹¹⁾를 상향조정하는 등 산재 미보고를 사전에 방지하기 위한 제도를 마련할 필요가 있으며, 산업안전보건 담당 근로감독관의 수를 현행에 비하여 대폭 증원하는 등¹²⁾ 자체적인 적발 노력을 강화할 필요가 있다.

또한 보건복지부와 연계하여 산재 및 건강보험 적용에 대한 통일적인 기준을 정하는 동시에 향후 국민건강보험공단과 건강보험 진료 부당결정내역에 대하여 지속적으로 자료를 공유할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

-
- 11) 「산업안전보건법」 제72조에 따라 산재발생 보고의무를 위반한 경우 부과되는 과태료는 1,000만원 이하에 불과하다.
 - 12) 고용노동부는 최근 ‘제123차 비상경제대책회의’에서 산업안전보건법의 사각지대를 최소화하고, 도급업체의 협력업체에 대한 안전관리책임을 강화하는 내용을 포함한 ‘산업재해 예방대책’을 발표하였는바, 이러한 대책을 실질적으로 수행하기 위해서도 근로감독관의 증원이 반드시 필요할 것으로 보인다.

6. 한국마사회

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

한국마사회의 2011년 매출액은 7조 7,882억원으로 2010년 대비 2,340억원이 증가하였으며, 당기순이익은 3,350억원으로 2010년 대비 112억원 증가하였다. 이는 경마 시행규모가 2일 증가하여 매출액이 2,104억원 증가하였고, 이자수익 등 기타 수익이 236억원 증가하였기 때문이다. 수익성 지표를 살펴보면, 2006년에는 3.2%였던 매출액순이익률이 2011년에는 4.3%로 증가하였고, 2006년 9.3%였던 총자산순이익률은 2011년 13.8%로 증가하였다.

[표 1] 2011년 주요 재무현황, 재무건전성, 수익성 비율

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자산	18,481	20,430	21,864	23,142	23,834	24,277
부채	3,007	3,749	3,710	3,643	3,221	2,636
금융부채	—	—	—	—	—	—
매출액	53,111	65,404	74,222	72,868	75,778	77,882
당기순이익	1,723	2,064	2,675	2,855	3,238	3,350
부채비율	19.4	22.5	20.4	18.7	15.6	12.2
차입금의존도	—	—	—	—	—	—
매출액순이익률	3.2	3.2	3.6	3.9	4.3	4.3
총자산순이익률	9.3	10.1	12.2	12.3	13.6	13.8

주: 1. 금융부채=단기차입금+유동성장기부채+사채+차입금(현재가치할인차금 차감)

2. 2006년~2009년: 기업회계기준/2010년~2011년: 한국채택국제회계기준.

자료: 한국마사회 제출 자료.

(2) 수입·지출 현황

한국마사회의 2011년도 수입·지출 결산을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 0.5% 감소한 7조 9,120억원이다. 계획보다 실적이 감소한 주요 이유는 계속된 경기침체에 따른 가처분소득 감소, 일부 장외발매소(성동, 인천중앙) 운영 중단으로 인한 경매매출감소 때문이다. 또한 2011년 6월부터 장외발매소 입장료 징수로 인해 입장정원 관리를 강화함에 따라 계획대비 10.4%가 감소한 1,915만 8,000명이 입장하여 경매매출 실적달성에 부정적인 영향을 미쳤다.

[표 2] 2011년도 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출자금	—	—	—	—	—	—
	정부보조금	—	—	—	—	—	—
	위탁 및 독점수입	78,311	98.5	77,882	98.4	-429	-0.6
	순수자체수입	1,204	1.5	1,239	1.6	47	3.9
	차입금	—	—	—	—	—	—
	전기이월	—	—	—	—	—	—
	합 계	79,515	100.0	79,120	100.0	-395	-0.5
지출	사업비	71,586	90.0	71,189	90.0	-397	-0.6
	인건비	630	0.8	590	0.7	-40	-6.3
	경상운영비	3,393	4.3	3,245	4.1	-148	-4.4
	차기이월	3,124	3.9	3,350	4.2	226	7.2
	차입금상환	—	—	—	—	—	—
	기타	782	1.0	746	1.0	-36	-4.6
	합 계	79,515	100.0	79,120	100.0	-395	-0.5

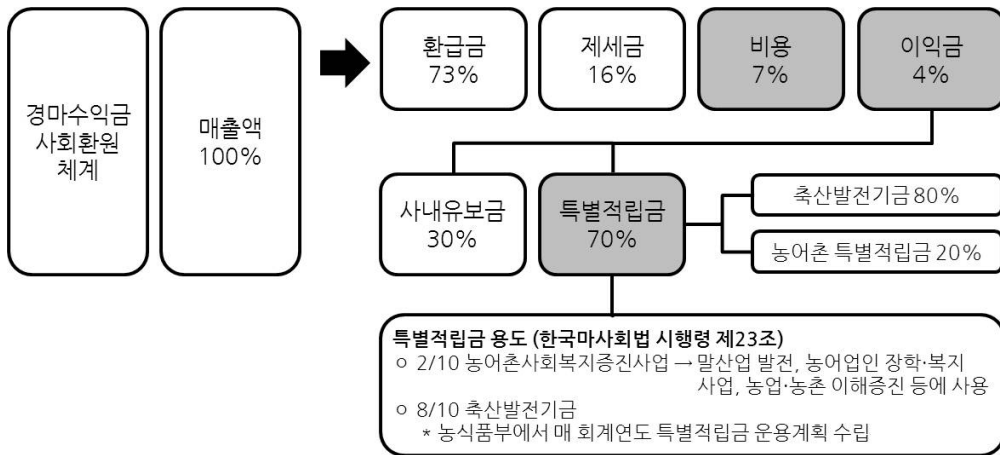
자료: 한국마사회 제출 자료.

나. 특별적립금 사업의 성과미흡과 축산발전기금 출연비용 상향 조정 검토 필요

(1) 한국마사회 특별적립금 현황

한국마사회 특별적립금은 「한국마사회법」 제42조 및 동법 시행령 제23조¹⁾에 의거하여 적립한 금액으로 80%를 축산발전기금에 출연하고, 나머지 20%는 농림수산물품부 장관이 정하는 바에 따라 말산업발전, 농어업인 장학·복지사업, 농업·농촌 이해증진 등에 사용하고 있다.

[그림 1] 한국마사회 특별 적립금 출연 체계



자료: 한국마사회 제출 자료.

1) 한국마사회법 제42조(손익금의 처리) ① 마사회는 매 사업연도 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 다음 각 호의 순으로 처리하여야 한다.

1. 이월손실금의 보전.
2. 자본금의 100분의 50이 될 때까지 이익금의 100분의 10을 이익준비금으로 적립.
3. 자본금과 같은 액수가 될 때까지 이익금의 100분의 20을 경마사업확장적립금으로 적립.
4. 특별적립금으로 적립.

④ 제1항4호의 특별적립금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 말산업 및 축산 발전사업, 농어업 인자녀와 농어업인후계인력 장학사업, 농업·농촌에 대한 이해증진과 농축산물 소비촉진사업, 자유무역협정의 이행에 따른 농어업인 등에 대한 지원, 그 밖에 농어촌사회 복지증진을 위하여 필요한 경비에 충당한다. 한국마사회법 시행령 제23조(특별적립금의 용도) 마사회는 법 제42조 제1항에 따라 적립한 특별적립금의 10분의 8에 해당하는 금액을 「축산법」에 따른 축산발전기금에 출연하고, 나머지 금액은 농림수산물품부장관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다.

1. 말산업의 발전.
2. 농어업인 자녀 및 농어업인후계인력 장학사업.
3. 농업·농촌에 대한 이해증진 및 농축산물 소비촉진사업.
4. 자유무역협정의 이행에 따른 농어업인 등에 대한 지원.
5. 그 밖에 농어촌사회 복지증진사업.

(2) 특별적립금 사업의 성과 미흡과 타당성 부족

첫째, 연례적 집행부진 문제이다. 한국마사회 특별적립금의 최근 3년간 특별적립금 집행 내역을 살펴보면, 전체 집행률은 3년 연속 80% 미만으로 매우 저조한 실정이다.

[표 3] 최근 3년간 한국마사회 특별적립금 집행 내역

(단위: 백만원, %)

	2009			2010			2011		
	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률
장학	11,000	10,374	94.3	14,720	14,562	98.9	10,200	9,961	97.7
복지	5,350	4,049	75.7	8,200	6,293	76.7	6,200	5,809	93.7
농업농촌 이해증진	8,150	6,200	76	7,891	6,153	78.0	5,400	4,200	77.8
마사진흥	5,973	3,934	65.9	8,500	4,438	52.2	6,900	2,787	40.4
예비비	2,642	1,608	60.8	3,643	1,147	31.5	1,048	184	17.6
합 계	33,835	26,885	79.5	42,954	32,593	76.7	29,748	22,941	77.1

주: 농림수산식품부는 2011년도의 경우 특별적립금의 편성·결산을 정부회계연도와 일치시키기 위해 하반기만 편성하였음.

자료: 농림수산식품부 제출 자료.

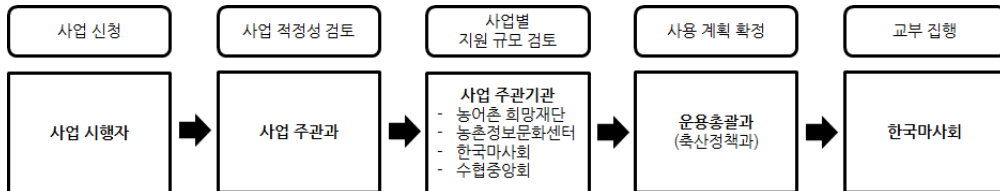
이처럼 집행률이 저조한 것은 사업계획이 적정하지 못했던 것이 주요 원인이지만, [그림 2]에서 볼 수 있는 것처럼 한국마사회 특별적립금 운용계획과 집행 구조의 복잡성도 집행률을 저조하게 하는 요인으로 볼 수 있다.

특별적립금 사업은 사업시행자가 사업신청을 하면, 사업주관과와 사업주관기관에서 적정성 및 사업별 지원규모를 검토하고, 최종적으로 농림수산식품부 축산정책과에서 사용계획을 확정된 뒤 한국마사회에서 교부 집행하는 구조를 가진다. 따라서 특별적립금이 교부된 사업에 대해 사업주관과, 사업주관기관, 축산정책과 등으로 책임이 분산되어 특별적립금 집행 및 사업성과에 대해 모니터링이 이루어지지 못하고 있다. 또한 특별적립금으로 운영되는 사업은 총 143개이며, 이를 주관하는 기관은 농림수산식품부 26개과²⁾, 문화체육관광부, 산림청, 농촌진흥청 등 4개 부처로,

2) 구체적으로 살펴보면 유통정책과, 홍보담당관, 경영인력과, 농어촌사회과, 소비안전정책과, 녹색미래전략과, 농수산물연수원, 식량산업과, 축산정책과, 축산경영과, 어장환경개선팀, 경영인력과, 농업정책과, 식량정책과, 수산정책과, 양식산업과, 원예경영과, 자원환경과, 원예산업과, 수산개발과, 식품산업진흥과, 농어촌사회과, 농어촌정책과, 지역개발과, 지도안전과, 지역무역협정과

다수의 주관기관에 의해 지나치게 다양한 사업이 수행되고 있어 연례적 집행부진 문제를 가중시키고 있다.

[그림 2] 한국마사회 특별적립금 운용계획 및 집행 절차



자료: 농림수산물부 제출 자료.

둘째, 특별적립금으로 수행되는 사업 중 농업·농촌이해증진사업은 농림수산물부 예산·기금사업과 차별성이 부족하다. 농림수산물부는 예산·기금 사업과 차별적·보완적으로 운용하는 사업을 선정하고 있다고 설명하고 있으나, 대부분의 사업은 사업내용에서 볼 수 있는 것처럼 사업주관과에서 예산이나 기금을 통해 충분히 수행 가능한 홍보사업으로 보여지며, 정책목적을 위해 시급을 요하는 사업으로 보이지 않는다. 따라서 농림수산물부는 향후 홍보사업을 주관하는 과의 예산 또는 기금으로 편성하여 예산 주무부처인 기획재정부와 국회의 심의를 받을 필요가 있는 것으로 보인다.

[표 4] 2011년 한국마사회 특별적립금 홍보사업 집행 내역

(단위: 백만원, %)

	세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	집행률
농업 농촌 이해 증진 사업 (59개)	2011대한민국 농축산물 큰잔치	홍보담당관실(경기도)	150	150	100.0
	자전거와 함께 농촌사랑을	홍보담당관실(광주일보)	150	150	100.0
	전국 이·통장 협의회로 현 장농정 홍보	소비안전정책과(품관원)	228	226	99.1
	귀농귀촌박람회 개최	경영인력과(농협중앙회)	130	130	100.0
	제7회김포농수로벚길축제	농어촌사회과 (김포농수로축제위원회)	30	30	100.0
	생활문화속 찾아가는 농식 품안전 홍보	소비안전정책과 (농림수산정보센터)	100	100	100.0

에서 특별적립금을 집행하였다.

	세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	집행률
	저탄소 녹색성장 가치홍보	녹색미래전략과 (농촌정보문화센터)	150	117	78.0
	농촌정보문화센터 운영비	홍보담당관실 (농촌정보문화센터)	225	225	100.0
	농협법 개정 홍보	농업금융정책과 (농촌정보문화센터)	150	90	60.0
	방송영상매체를 활용한 농어업·농어촌·농정 홍보	홍보담당관실 (농촌정보문화센터)	500	135	27.0
	온오프라인매체를 활용한 농어업·농어촌·농정홍보	홍보담당관실 (농촌정보문화센터)	300	300	100.0
	2011농식품 관련기관 홍보 혁신연찬회	홍보담당관실 (농촌정보문화센터)	10	—	0.0
	농수산식품 교육 성공사례 발굴 및 홍보물 제작	농수산식품연수원 (농촌정보문화센터)	50	26	52.0
	대한민국 강소농 대축전 및 경영혁신 지원	농촌진흥청(농촌진흥청)	100	76	76.0
	농업용 면세유류 공급제도 교육·홍보	식량산업과(농협중앙회)	400	40	10.0
	축산업허가제 교육 및 홍보 자료 제작	축산정책과(농협중앙회)	88	30	34.1
	나라꽃 무궁화 사랑 캠페인 홍보	산림청(무궁화사랑)	85	85	100.0
	「소비자와 함께 하는 강소 농 희망프로젝트21」 한마음 대회	농촌진흥청 (생활개선중앙연합회)	140	140	100.0
	귀어귀촌박람회	수산개발과(수협중앙회)	40	40	100.0
	귀농희망자 대상 약용작물 생산 특별교육	원예산업과 (전국약용작물품목대표총연합회)	17	17	100.0
	진도 나라꽃 무궁화 축제	산림청(진도군)	20	—	0.0
	벼 화분재배 콘테스트	식량산업과(한국4H본부)	82	82	100.0
	관상어 산업 해외시장 견학	자원환경과(한국관상어협회)	60	60	100.0
	유어산업 활성화 홍보	자원환경과(한국낙시연합)	15	13	86.7
	도농교류 및 농업농촌가치 홍보	농어촌산업팀 (한국농어촌공사)	70	70	100.0
	쌀 관세화 설명회	식량정책과 (한국농업경영인중앙연합회)	50	20	40.0

세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	집행률
축산용어사전 제작	축산정책과 (한국동물자원과학회)	70	70	100.0
학교우유급식 확대	축산경영과(낙농진흥회)	150	117	78.0
농수산식품 혁신상 (아그리젠토상)	식품산업정책과 (농수산식품유통공사)	96	—	0.0
2011 아르헨티나 세계양봉 대회 참가	축산경영과 (농수산식품유통공사)	100	100	100.0
갯벌참굴해외시장 론칭홍보	어장환경개선팀 (농수산물유통공사)	50	48.5	97.0
지역 대표 농특산물 전시· 홍보·판매전	경영인력과 (농촌정보문화센터)	24	22	91.7
농업선진화정책 공감대 확산	농업정책과 (한국농업경영인 중앙연합회 등)	30	20	66.7
쌀가공식품 및 전통주 전시 홍보 페스티벌	식량정책과(매일신문사)	100	50	50.0
국산수산물 브랜드 홍보	수산정책과(수협중앙회)	50	50	100.0
국산녹용안정성 홍보	축산경영과(양목협회)	130	129	99.2
우리밀 소비촉진 및 홍보	식량산업과(한국우리밀농협)	64	64	100.0
2012 여수세계박람회 국산 수산물 홍보 및 소비촉진	양식산업과 (전남해양수산과학원)	30	30	100.0
생태공예 전시회 개최	산림청(전라남도)	48	48	100.0
축산물HACCP제품 소비촉 진 홍보사업	안전위생과 (축산물HACCP기준원)	130	111	85.4
계란등급제 홍보	축산경영과 (축산물품질평가원)	145	133	91.7
과실 품평회 및 우리과실로 만든 음식축제	원예경영과 (한국과수농협연합회)	100	100	100.0
광어양식의 안정경영 도모 를 위한 매체홍보사업	양식산업과 (한국광어양식연합회)	60	60	100.0
김소비촉진을 위한홍보	양식산업과 (한국김산업연합회)	61	61	100.0
양식 민물고기 소비홍보 및 2011년 국제식품산업전	자원환경과 (한국내수면양식단체연합회)	55	55	100.0
농수산대학 졸업생 우수농 축산물 공동판매 지원	경영인력과 (농촌정보문화센터)	100	85	85.0
전국 으뜸농산물 한마당	경영인력과 (한국농업경영인중앙연합회)	95	95	100.0

세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	집행률
버섯 소비활성화를 위한 다 큐멘터리 제작	원예산업과 (한국버섯생산자연협회)	30	30	100.0
신지식인 우수 수산가공품 해외시장 홍보	수산개발과 (한국해양수산신지식인중앙연합회)	25	25	100.0
쌀소비 촉진 홍보사업	식량정책과 (한국쌀가공식품협회)	100	100	100.0
풍어수산물 한마당 축제	수산정책과(수협중앙회)	50	50	100.0
“KFE 2011”수산홍보관 설치	수산정책과(한국어촌어항협회)	250	250	100.0
국내산 오리고기 소비촉진 을 위한 정보제공	축산경영과(한국오리협회)	30	30	100.0
세계고려인삼 약선 요리대회	원예산업과(한국인삼연합회)	20	20	100.0
전북 소비활성화 및 해외시장 개척을 위한 홍보	양식산업과 (한국전북산업연합회)	40	40	100.0
전통발효식품홍호	식품산업진흥과 (한국전통가공식품협회)	77	55	71.4
2011년 미국 뉴욕 한국 전통 주 홍보·시음행사	식품산업진흥과 (한국전통주진흥협회)	30	30	100.0
우리 쌀 소비촉진홍보	농촌진흥청 (한국타라이스협회)	40	40	100.0
토종닭 소비홍보를 통한 소 비촉진	축산경영과(한국토종닭협회)	40	—	0.0
합 계		5,400	4,200	77.8

자료: 농림수산식품부 제출 자료.

셋째, 특별적립금으로 수행되는 사업 중 복지사업의 지원 타당성이 불명확한 사업들이 있다. 「한국마사회법 시행령」 제23조 (특별적립금의용도)에 따르면, 특별적립금은 ‘그 밖에 농어촌사회 복지증진사업’에 사용된다. 그러나 특별적립금 복지사업 집행 내역을 살펴보면 농어업인의 복지증진과 관계없는 사업에 특별적립금이 교부되어 사용되고 있다. 구체적으로 사례를 들어보면 ‘수우회 회원 복지 증진 사업’의 경우 수산청 및 산하기관퇴직자의 친목유지와 상부상조를 목적으로 하는 수우회에 건강강좌개최, 수산현장방문, 체육대회, 동호회지원 명목으로 특별적립금이 지원되었다. ‘독도특별전시관운영’사업의 경우 복지사업이 아닌 2011년 수산연감 제작·보급사업에 특별적립금이 집행되었다. ‘수산양식산업진흥 국제컨퍼런스’의 경우

2011년 부산에서 열린 ‘2011 세계해양포럼’의 연사 초청비용과 수산업과 해양양식 세션 비용에 특별적립금이 집행되었다. ‘팔도 토속 수산물 레시피 제작’ 사업의 경우 지역별 토속 수산식품의 홍보목적으로 볼 수 있는 요리발굴과 레시피 제작에 특별적립금이 집행되었다. 따라서 향후 농림수산식품부는 특별적립금으로 수행중인 농어촌사회 복지증진사업에 대해 근본적인 재검토가 필요하다.

[표 5] 지원 타당성이 불명확한 특별적립금 복지사업 집행 내역

(단위: 백만원, %)

사업명	2011 집행내역		사업성과
	계획	집행	
수우회원 복지증진	30	30	건강강좌 개최(45명 참석), 수산현장방문(44명 참석), 회원단체체육대회(35명 참석), 건강도서 구입 배포(300권), 원로회원 초청 간담회(36명), 수우동호회지원(100명), 국립수산과학원 퇴직자 모임인수진회 지원, 국립수산물품질검사원 퇴직자 모임인 수원회 지원
독도특별 전시관운영	20	19.8	2011 수산연감 1,100부 제작·발송
수산양식산업진흥 국제컨퍼런스	50	50	호주·중국·일본·국내 연사 및 토론자 16명 연사비 등 지급, 현수막·안내 배너 등 세션장내부 제작
팔도토속수산물 레시피제작	45	45	순무밴댕이김치, 생선국수, 박숙낙지탕, 굴김국 등 50개 레시피 제작

자료: 농림수산식품부 제출 자료.

[표 6] 2011년 한국마사회 특별적립금 복지사업 집행 내역

(단위: 백만원, %)

	세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	
				집행액	집행률
복지사업 (43개)	농촌어메니티 환경설계공모전	농촌진흥청(농업과학기술원)	60	60	100.0
	농어촌 방문 콘서트	농어촌사회과(농어촌문화미래연구소)	42	41	97.6
	농어촌 여성문학 활성화	농어촌사회과(농어촌여성문학회)	5	5	100.0
	농어촌사회복지증진	농어촌사회과(농어촌희망재단)	1,010	998	98.8
	농어촌마을발전을 지원할 재능기부자 육성	농어촌정책과(한국농어촌공사)	330	228	69.1
	농촌사랑 의료지원	농어촌사회과(농촌사랑법국민운동본부)	320	213	66.6
	농어촌지역 학습도우미방 운영	농어촌사회과(농촌사랑법국민운동본부)	86	32	37.2

세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	집행률
다문화가정 책자보급	농어촌사회과(농촌사랑밖국민운동본부)	43	29	67.4
농촌 노후주택 수선	지역개발과(다솜동지복지재단)	1,000	1,000	100.0
산림문화 한마당 페스티벌	산림청(서울특별시)	150	150	100.0
숲 유치원 운영	산림청(전라남도)	80	80	100.0
스마일농어촌운동 수기공모	농어촌정책과(한국농어촌공사)	150	150	100.0
수산물 유통·가공업체 워크숍	수산정책과(한국수산물유통·가공업협회)	80	80	100.0
팔도 토속 수산물 레시피 제작	수산정책과(한국수산물유통·가공업협회)	45	45	100.0
수산·양식산업진흥국제컨퍼런스	수산정책과(한국해양산업협회)	50	50	100.0
수산연구기술 실용화교육 및 설명회	수산개발과(국립수산과학원)	100	84.4	84.4
청소년 여름바다 체험학교	지도안전과(동해어업관리단)	90	89	98.9
낙도어업인 생활환경개선	지도안전과(동해어업관리단)	30	30	100.0
도서지역 어장청소 및 주거환경 개선	지도안전과(동해어업관리단)	30	30	100.0
2012어업인정보수첩 제작 및 배부	지도안전과(서해어업관리단)	89	89	100.0
농어촌청소년 인재육성 캠프	수산개발과(수산인력개발센터)	100	95	95.0
수우회 회원 복지 증진	수산정책과(수우회)	30	30	100.0
어업인 구명조끼 보급사업	지도안전과(수협중앙회)	200	200	100.0
해상조업질서유지 및 안전에 관한 교육지원	지도안전과(수협중앙회)	50	50	100.0
98급호 희생자 위령탑 건립 지원	지도안전과(수협중앙회)	90	87	96.7
어업인의료지원	수산정책과(어업인교육문화복지재단)	220	177	80.5
어촌 다문화가정 모국방문	수산정책과(어업인교육문화복지재단)	100	87	87.0
외국인선원복지증진	수산정책과(어업인교육문화복지재단)	100	100	100.0
어촌지역도서보급	수산정책과(어업인교육문화복지재단)	100	100	100.0
자율관리어업 전국대회	자원환경과(자원환경과)	100	97	97.0
관상어 수족관 보급	자원환경과(한국관상어협회)	90	77	85.6
토속어류 종묘방류 행사	자원환경과 (한국내수면양식단체연합회)	100	100	100.0
우리수산물 소비촉진 홍보캠페인	수산개발과 (한국수산업경영인중앙연합회)	120	119	99.2
「독도 특별전시관」운영	수산정책과(한국수산회)	20	20	100.0
어촌홍보 캐릭터 상품개발	수산개발과(한국어촌어항협회)	20	20	100.0
어촌체험마을 미관특화 시범사업	수산개발과(한국어촌어항협회)	140	140	100.0

세부사업	사업주관과(시행기관)	예산	집행액	집행률
어촌체험마을 스마트폰 어플리케이션 개발	수산개발과(한국어촌어항협회)	20	20	100.0
사고어선 구조 및 예인	지도안전과(수협중앙회)	30	30	100.0
수산업의 글로벌스탠더드 교육	수산정책과(한국해양수산개발원)	30	28	93.3
전국 농어민 풍물경연대회	농어촌정책과(국악방송)	100	100	100.0
농업경영인대회	경영인력과(한국농업경영인중앙연합회)	250	250	100.0
한국여성농업인 전국대회	농어촌사회과(한국여성농업인 중앙연합회)	200	200	100.0
우먼아그로푸드페어 2011	농어촌사회과(한국여성농업인 중앙연합회)	200	200	100.0
소 계		6,200	5,809	93.7

자료: 농림수산식품부 제출 자료.

넷째, 한국마사회에서 주로 집행하는 마사진흥사업의 연례적 집행부진 문제이다. 마사진흥사업은 「말산업 육성법」 공포 이후 주요 정책 수행을 위한 사전준비사업과, 승마산업기반확충·말산업관련 연구조사 등으로 이루어져있다.

2009년 이후 마사진흥사업의 집행률은 65.9%에서 40.4%로 연례적으로 집행이 부진하며, 집행률도 낮아지고 있는 문제가 발생하고 있다. 또한 한국마사회 특별적립금으로 추진되는 사업 중 매년 집행률이 가장 저조한 편이다.

[표 7] 최근 3년간 한국마사회 특별적립금 사업 집행 내역

(단위: 백만원, %)

	2009			2010			2011 ³⁾		
	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률	계획	실적	집행률
장학	11,000	10,374	94.3	14,720	14,562	98.9	10,200	9,961	97.7
복지	5,350	4,049	75.7	8,200	6,293	76.7	6,200	5,809	93.7
농업농촌 이해증진	8,150	6,200	76	7,891	6,153	78.0	5,400	4,200	77.8
마사진흥	5,973	3,934	65.9	8,500	4,438	52.2	6,900	2,787	40.4
예비비	2,642	1,608	60.8	3,643	1,147	31.5	1,048	184	17.6
합 계	33,835	26,885	79.5	42,954	32,593	76.7	29,748	22,941	77.1

자료: 농림수산식품부 제출 자료.

3) 농림수산식품부는 2011년도의 경우 특별적립금의 편성·결산을 정부회계연도와 일치시키기 위해 하반기만 편성하였다.

한편 2011년 한국마사회가 자체예산으로 편성하고 있는 말산업 선도 사업도 집행률이 66.4%에 불과해 말산업과 관련하여 전반적으로 집행이 부진한 실정이다. 이는 사업계획 시 타당성 검토와 특별적립금 교부 후 집행에 대한 모니터링이 결여되어 나타난 것으로 보인다. 따라서 향후 농림수산물식품부는 마사진흥분야 특별적립금 지원 대상 사업을 「말산업 육성법」 시행에 따라 추진되는 주요 정책 관련 사업 위주로 선정하고, 집행에 대한 모니터링을 강화하는 등 타당성과 집행률을 제고하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 아울러, 예산이나 기금을 통해 수행 가능한 홍보사업 및 농어업인의 복지증진과 관계없는 사업에 교부되었던 복지사업 특별적립금을 축산발전기금으로 편입시켜 예산 책임성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 8] 한국마사회 말산업 선도 관련 자체예산 집행 내역

(단위: 백만원, %)

추진과제	예산	집행액	집행률
말산업 육성체계 구축 및 수요기반 확충	3,947	1,417	35.9
승마활성화 추진	6,774	6,223	91.8
국산마 품질향상	17,482	10,024	60.7
말 유통체계 개선	135	98	72.6
말생산능가 지원 등 기타	6,230	5,199	80.6
계	34,571	22,961	66.4

자료: 한국마사회 제출 자료.

다. 신성장 동력확보사업의 집행 부진 및 계획수립 부적정 문제

한국마사회의 「2011년도 사업계획 및 예산(안)」에 따르면, 한국마사회는 신성장동력 확보를 위해 신규경마장 건설·신수종사업추진·해외교육센터추진 등을 계획하였으며, 4개 세부사업을 위해 461억원의 예산을 편성하였다.

그러나 [표 9]에서 볼 수 있듯이 2011년도 예산의 대부분을 차지하는 신규경마장 건설 사업의 지연 및 해외교육센터 추진 보류로 인해 전체 예산 집행률은 0.1%에 불과하다.

[표 9] 2011년 신성장동력확보 사업 예산 집행 실적

(단위: 백만원, %)

추진과제		예산액(a)	결산액(b)	집행률(b/a)
신성장동력 확보사업	신규경마장 건설 및 운영	11,984	2	—
	신수종사업 추진	2	2	100.0
	해외교육센터 추진	34,101	1	—
	부가수익 창출	50	50	100.0
합 계		46,101	55	0.1

자료: 한국마사회 제출 자료.

(1) 영천경마공원 설치 사업계획 미흡 문제

당초 한국마사회는 경마장 위주의 경마시행, 마필수요 신규창출, 경마의 전국화를 위해 2014년 완공을 목표로 218만 5,648㎡ 부지에 총사업비 3,981억원을 투입하여 영천경마장사업을 추진중이었다. 그러나 2011년 3월 감사원은 [표 10]과 같은 이유로 영천경마장 건립사업이 적정하지 않다고 지적하였으며, 2011년 7월 사행산업통합감독위원회(이하 사감위)는 ‘영천본장신설’을 심의·의결하면서 장외발매소(3개소 이상), 장외 교외이전 계획 제출, 영천 전자카드 도입에 관한 부대조건을 권고하였다.

[표 10] 영천경마공원 설치에 관한 감사원 지적사항

	마사회 당초 사업계획	감사원 지적내용
입장인원	수도권 경마참여율(0.6087%) 적용	부산경남권 경마참여율(0.1577%) 적용
경주횟수	사감위 50%이내 지침위반 교차수신율 59.6%	사감위 지침준수 필요 교차수신율 50% 적용
손익추정	연평균 373억원 당기순이익	연평균 102억원 당기순이익
사업타당성	사업타당성 높음	사업타당성 부족

자료: 한국마사회 제출 자료.

이에 따라 한국마사회는 감사원 지적과 사감위의 권고를 받아들여 사업계획을 다음과 같이 축소 변경하여 영천경마공원사업을 추진하고 있다. 또한 지적사항이었던 입장인원의 경우 기존 수도권 경마참여율에서 부산경남권 경마참여율을 적용하였으며, 교차수신율⁴⁾은 50% 이내로 적용하고 있다.

[표 11] 영천경마공원 설치·운영계획

	세부내용
사업목적	○ 경마 인프라 확충과 시스템 개선을 통한 선진 경마문화 구축 및 지역 균형 발전 도모 ○ 사행산업 건전발전 종합계획에 따라 경마장 중심의 경마산업 적극이행
건설기간	○ 2011~2015년(5년)
건설규모	○ 경북 영천시 금호읍 성천리·대미리 일원 ○ 설치면적: 1,480천㎡(44만 8,000평) ○ 주요시설: 경마시설, 경주마 조교 및 시민공원 시설 등 (관람대 2만 명, 경주로 3면, 마사 1,100칸, 원형마장 등 조교시설, 시민공원시설, 승마관련시설)
투자규모	○ 3,057억원 (공사비 2,271, 설계비80, 장비400, 기타 306)

자료: 한국마사회 제출 자료.

[표 12] 각 경마공원별 자체 및 교차경주 시행계획

		총발매경주	자체시행	교차경주	교차비율
현행 (2010실적)	서울	1,959	1,058	901	46.0%
	부경	1,959	736	1,223	62.4%
	제주	840	840	0	0.0%
	계	4,758	2,634	2,124	44.6%
계획 (영천 개장시)	서울	2,475	900	1,575 (부경 630, 영천 720, 제주 225)	63.6%
	부경	1,530	720	810 (서울 90, 영천 720)	52.9%
	영천	1,530	720	810 (서울 90, 부경 720)	52.9%
	제주	855	855	0	0.0%
	계	6,390	3,195	3,195	50.0%
증 감		1,632	561	1,071	5.4%p

자료: 한국마사회 제출 자료.

- 4) 교차투표란 상호 경주를 개최하고 있는 경주장 간 일방 혹은 쌍방 간의 경주중계 및 발매형태를 말하며, 경마의 경우 어느 한 경마공원(본장)이 자신이 시행하는 경주의 실황화면(영상)을 다른 경마공원(본장)의 발매 전산시스템에 연결하여 화상 및 데이터를 전송하고, 전송을 받은 상대방이 승자투표권을 발매하고 환급금을 교부하는 과정을 거친다.

그러나 영천경마공원 설치 사업계획(안)에 따르면 사감위가 권고한대로 전체 경마공원의 평균 교차비율은 50% 이내에 들기는 하지만, 영천경마공원 설치이후 서울경마장과 부산경남경마장의 경주수 축소에 따라 2010년에 비해 교차비율이 부산경남 경마공원을 제외하고 전 경마공원에서 상승하는 것을 알 수 있다. 특히 이용자가 가장 많은 서울 경마공원의 경우 기존 46%에서 63.6%까지 상승하게 된다.

또한 신규 개장하는 영천경마장의 경우 총매출 중 교차투표에 의존하는 비율은 90% 이상으로 교차투표에 의존하는 매출이 지나치게 큰 것을 알 수 있다.

[표 13] 영천 경마공원 교차투표 의존도

(단위: 억원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020
자체	611	1,334	2,132	2,471	2,823
교차	20,327	20,937	21,565	22,212	22,878
총매출	20,938	22,271	23,697	24,683	25,701
교차투표 의존도(%)	97.1	94	91	90	89

자료: 한국마사회가 제출한 자료를 이용하여 국회예산정책처가 재작성함.

교차투표제와 관련하여 사감위는 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다. 첫째, 사행산업 규모가 확장되고 있다. 한국마사회는 실질적으로 경기횟수 및 영업장을 확대하는 효과를 거두고 있음에 따라 사행산업 영업장이 전국적으로 확대되는 결과를 초래하고 있다. 또한 고객 접근성을 확대시켜 교차투표로 인해 과도한 지출을 유발한다. 둘째, 베팅 간격의 조밀성으로 몰입이 심화되고 있다. 과천 경마장의 경우 일평균 11~12회의 자체 경주와 더불어 부산과 제주로부터 일평균 2~4개의 교차수신 경주가 추가됨으로써 일평균 14~15회의 경주가 진행되고 있다. 따라서 이용객들이 경주를 여유롭게 즐기기도는 베팅에 더욱 몰입하게 되고 여가 및 레저로서의 기능과는 더욱 유리되는 결과를 초래한다. 셋째, 교차투표 의존도 증대로 지방 경마장의 자생력이 약화된다. 부산의 경우 자체 경기보다 수신 경기가 훨씬 많고, 매출의 대부분을 거의 전적으로 교차투표에 의존함으로써 앞으로 지역 내 안정적인 수요 기반의 확충을 통한 자생력 확보가 어려워지고 있다.

5) 사행산업통합감독위원회, 「사행산업 건전발전 종합계획」, 2008.11.17.

따라서 사감위는 교차투표비율을 50% 이내로 권고하여, 베팅 및 매출 확대 위주의 왜곡된 경주운영에서 벗어나 관람하며 즐기는 본장 위주의 레저성 기능을 강화하려는 것이다. 이와 같은 점을 감안할 때 향후 한국마사회는 영천경마공원 설치 이후 각 경마공원의 교차투표비율에 대해 재검토할 필요가 있다.

(2) 해외교육센터 추진 사업계획 부적정 문제

한국마사회는 2011년에 해외경주마 생산기술 전수, 전문인력 양성 및 경마 국제화를 위해 「해외교육센터」를 추진하였다. 2011년에 법인출자, 로펌자문, 주재원파견준비 등으로 341억원의 예산을 편성하였으나, 실제 집행금액은 100만원으로 예산 집행률이 부진하다.

[표 14] 해외교육센터 사업 예산 집행 실적

(단위: 백만원, %)

추진과제	예산액 (a)	결산액 (b)	집행률 (b/a)
해외교육센터	34,101	1	—

자료: 한국마사회 제출 자료.

이에 대해 한국마사회는 해외교육센터 설립 예정지인 미국의 경제 여건 및 부동산 시장 침체가 지속되고 있으며, 미국 경마산업의 위축⁶⁾이 심화되고 있어 해외교육센터 설립 시 경영리스크 가중이 불가피하여 2011년 11월부터 추진을 중단하였다고 밝히고 있다. 또한 정부(기획재정부)와의 협의결과 ‘공공기관선진화방안’ 관련하여 자회사 출자금지원칙을 견지하고 있어 사업 추진을 중단하였다고 밝히고 있다.

그러나 당초 기본계획이 수립되었던 2010년 당시 이미 미국의 부동산 시장 및 경마산업이 침체되었다는 점과 자회사 설립의 경우에도 2008년 ‘공공기관선진화방안’과 관련하여 원칙적으로 금지되어 있던 점을 감안할 때, 당초 기본계획수립 자체가 부적정하였음을 알 수 있다. 따라서 한국마사회는 신규 사업을 추진할 때 현지 시장조사, 사업계획수립, 사업타당성 연구 등 기본계획을 면밀하게 검토하여 추진할 필요가 있다.

6) 더러브렛 생산두수, 경주 수, 상금 및 매출규모 지속 하락, 생산감축에 따른 말 목장의 부동산 가치 하락 지속 전망.

라. 장외발매소 확장에 따른 장외발매소 매출 증가 문제

한국마사회는 2012년 현재 수도권 23개소, 지방 7개소 등 총 30개소의 장외발매소 (KRA Plaza)를 설치·운영 중이다. 장외발매소는 시간적·지리적 제약으로 경마공원 이용이 용이하지 못한 경마팬들을 위해 경마공원 이외의 일정건물에 마권발매 및 경마중계시설을 설치하고, 경마공원의 경마를 중계하여 마권발매와 환급업무를 실시하는 업무를 수행한다.

한편 사감위는 2008년 한국마사회의 장외발매소의 확산 및 장외발매소 의존형 수익구조에 대해 경마산업이 레저산업이기보다는 베팅 중심으로 사행성이 심화되고 있다는 문제점을 지적한 바 있다. 따라서 사감위는 2008년 “사행산업건전발전종합계획” 수립시 장외발매소를 계약기간이 만료되거나 이전할 때 외곽지역으로 이전하고, 2013년까지 장외발매소 매출이 전체 매출의 50%를 넘지 않도록 매출구조 개선을 권고하였다. 또한 주무부처인 농림수산식품부는 2008년 12월과 2010년 1월 “사행산업 건전발전 종합계획 세부시행계획”을 수립하면서 장외발매소 신설 중단, 장외 고객 본장 유도, 장외이전 설치 시 가급적 도심 외곽지역 우선 검토 등 세부 이행방안을 마련하여 한국마사회에 통보한 바 있다.

그러나 한국마사회의 매출액 현황을 보면 최근 5년간 장외발매소의 매출액은 지속적으로 증가하고 있으며, 2008년에 68.8%였던 장외발매소의 매출비중 역시 2009년 이후 지속적으로 상승하고 있다.

[표 15] 2007~2011년 한국마사회 매출액 현황

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
총매출액(a)	65,402	74,219	72,865	75,765	77,862
본장	20,072	23,138	21,501	21,294	22,100
장외(b)	45,330	51,081	51,364	54,471	55,762
장외비중(b/a)	69.3	68.8	70.5	71.9	71.6

자료: 한국마사회 제출 자료.

7) 사행산업통합감독위원회법 제17조의 규정에 따르면 행정기관의 장은 사감위의 권고를 받은 사항을 존중하고 이행하기 위해 노력하도록 되어있다.

장외발매소 신설이 중단되었음에도 장외발매소의 매출액이 증가한 이유는 기존 장외발매소 확장을 목적으로 건물을 매입하거나 추가 임대했기 때문이다⁸⁾. 2009년 이후 한국마사회는 12개 지점에서 총 48,371㎡를 확장하였고, 임차매입을 위해 1,585억 2,500만원을 지출하였다.

[표 16] 2009년 이후 장외발매소 확장지점 및 소요예산

(단위: ㎡, 백만원)

	확장면적	임차·매입금액	비 고
인천남구	658	7,494	매입, 지정좌석실 전환
일산	3,364	3,621	임차, 지정좌석실(7층)·복합문화공간
창동	1,400	1,479	매입, 복합문화공간
광명	2,216	5,376	매입, 지정좌석실(8~9층)
영등포	2,162	5,317	매입, 지정좌석실
대전	2,215	23,260	매입, 지정좌석실(6층), 계룡건설 임대(7~12층), 농협 임대(1층)
강북	8,705	43,679	매입, 지정좌석실(10~11층), 휘트니스센터(B1층), 대신증권 임대(2층)
의정부	1,338	6,013	매입, 복합문화공간
	562	29,183	매입, 지정좌석실
천안	1,641	5,157	매입, 일반실
중랑	1,315	8,567	임차, 복합문화공간
광주	20,281	17,020	매입, 지정좌석실(5~9층)
	59	83	매입, 복합문화공간(B1층)
대구	2,455	2,276	임차, 지정좌석실
계	48,371	158,525	

자료: 한국마사회 제출 자료를 국회예산정책처가 제작성함.

8) 이와 관련하여 한국마사회는 면적 확장 시 비경마일 지역주민 문화센터 운영에 필요한 휘트니스 센터, 상설문화센터 등의 공간을 확보하고, 쾌적한 관람환경 조성을 위해 지정좌석실을 설치운영 하였다고 설명하고 있다. 그리고 면적 확장으로 매출액이 증가한 것은 쾌적한 관람환경 조성을 위해 지정좌석실을 설치하였고, 이에 따른 중산층 이상 고객 유치가 된 것으로 분석하고 있다.

이처럼 장외발매소 신설이 중단된 상황에서 기존 장외발매소의 확장을 하는 것은 사감위의 권고와 주무부처인 농림수산식품부의 정책에 위배된다고 볼 수 있다. 따라서 향후 한국마사회는 추가매입·임대를 통한 장외발매소 확장을 중단하고, 장외 고객 본장 유도, 장외이전 설치 시 가급적 도심 외곽지역으로 이전하는 방안 등에 대해 구체적으로 검토할 필요가 있다.

마. 주거레협약체결 은행 평잔 유지 조건에 따른 기회손실 발생

한국마사회는 경마사업 및 고유목적사업 투자재원 등 장기자금과 레저세 등 체세금 납부예정액, 특별적립금(축산발전기금, 농어촌 특별 적립금) 등의 단기 자금을 운용하고 있으며, 「한국마사회법」 제40조9)에 의한 제1금융권에 운용하되, 운용상품은 안정성, 수익성, 운용기간 등을 고려하여 확정부 고금리 상품으로 운용하고 있다.

[표 17] 2011년도 목표(KORIBOR) 대비 실적 수익률 비교

(단위: 억원)

운용기간	연평잔		목표(a)	실적(b)	차이(b - a)
단기(3개월 미만)	669	금리(%)	3.20	3.37	0.17
		이자수익	21	22	1
중기 (3개월 이상~1년 미만 운용)	1,027	금리(%)	3.52	3.40	-0.12
		이자수익	36	35	-1
장기(1년 이상 운용)	4,774	금리(%)	3.70	4.14	0.44
		이자수익	177	198	21
합 계	6,470	금리(%)	3.62	3.94	0.32
		이자수익	234	255	21

자료: 한국마사회 제출 자료.

2011년 한국마사회는 연평잔으로 6,470억원의 장·단기 자금을 운용하여 3.94%의 수익률을 달성하였으며 255억원의 이자를 수득하였다. 세부적으로 살펴보면, 단기자금 669억원을 운용하여 3.37%의 수익률을 달성하였으며 이로 인해 총 22억원

9) 한국마사회법 제40조(자금의 운용) 마사회는 다음 각 호의 방법으로 자금을 운용하지 아니할 때에는 농림수산식품부장관의 승인을 받아야 한다.<개정 2010.5.17.>

1. 「은행법」에 따른 은행에 예치.
2. 국·공채(國·公債)와 그 밖에 농림수산식품부령으로 정하는 유가증권의 취득[전문개정 2009.5.27.] 농식품부령이 정하는 유가증권은 통화안정증권, 정부투자기관 발행채권 등이다.

의 이자를 수득하였다. 중기자금은 127억원을 운용하여 3.4%의 수익률을 달성하였으며 이로 인해 35억원의 이자를 수득하였다. 장기자금은 4,774억원을 운용하여 4.14%의 수익률을 달성하였으며 이로 인해 198억원의 이자를 수득하였다.

한국마사회는 KORIBOR¹⁰⁾(KORea Inter-Bank Offered Rate금리)를 목표로 설정하여 자금운용 실적을 분석하고 있다. 이에 따르면 단기, 장기 자산 모두 목표 대비 실적 수익률이 높았으며, 이자수익도 목표액 234억 대비 21억원을 초과한 255억을 달성하였다. 중기의 경우 목표 대비 실적수익률이 낮았는데, 이에 대해 한국마사회는 중기 자금의 경우 이자율이 낮았던 2010년도¹¹⁾에서 이월된 중기운용액 비중이 크기 때문이라고 분석하고 있다.

한국마사회의 자금 운용 기관 현황을 살펴보면 한국마사회는 [표 18]과 같이 은행법상 금융기관에 한정하여 보유자금을 운용하고 있으며, 주거대출약체결 은행 평잔 유지 조건¹²⁾(여유자금 중 일정금액 3,500억원)에 의해 농협중앙회에 56%의 자금을 예치하고 있다. 한국마사회는 농협외의 은행에 대해서는 일정조건(BIS¹³⁾ 자기 자본비율 12%이상, 장기운용 자금의 경우 신용등급 AAA이상의 은행)을 충족하는 경우, 자금예치 당일 금리 제시를 받아 제시금리가 높은 은행으로 예치하는 방식을 취한다.

- 10) KORIBOR(KORea Inter-Bank Offered Rate금리) : 2004.7.26 시작된 은행간 대차시장에서의 단기기준금리로 1주일, 2주일 및 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12개월물 등 10개 만기로 매 영업일 오전 11시에 KORIBOR 발표업체를 통해 정식 공표됨. 15개의 금리제시은행에서 제시한 금리 중 상위 및 하위 3개를 제외한 9개 제시금리(주)의 평균(소수점 이하 둘째자리까지 산출)이 KORIBOR값이 된다.
- 11) 2011년을 만기로한 2010년도 중기운용액 예치평잔은 679억원으로 수익률 3.2%, 2011년 도중 운용된 중기운용액의 예치평잔은 348억원으로 수익률은 3.8%이다.
- 12) 한국마사회는 농협중앙회와 2007년 5월 31일부터 2012년 5월 31일까지 주거대출약을 맺고 있다. 두 기관간에 상호 주요 지원범위는 다음의 표와 같다.

농협 수행업무	한국마사회 수행업무
- 경마공원내 점포 운영	- 경마수득금 현금 정사기간(16일)보장
- 경마수득금 수납	- 여유자금 중 일정금액(3,500억)우선예치
- 수표 및 외화환전 실시	- 급여 통장/농협 법인카드 사용 등
- 현금지급기 운영 등	

- 13) BIS(The Bank for International Settlements : 국제결제은행) : 자기자본비율이란 국제결제은행이 금융기관의 건전성을 판단하는 지표로 동 비율이 8%이상인 경우 퇴출여부 판단시 생존할 가치가 있는 기관으로 보고 12%이상은 매우 우량한 수준으로 보고 있다.

[표 18] 한국마사회 자금 운용 기관 현황

(단위: 억원, %)

		과거실적				2012 계획		
		2010		2011				
		운용금액	비중	운용금액	비중	운용금액	비중	
농협	단기	71	2	116	3	—	—	—
	중기	1,926	52	455	13	500	14	9
	장기	1,699	46	3,022	84	3,000	86	58
	계	3,696	53	3,593	56	3,500	100	60
기타 은행	단기	426	13	553	19	375	16	7
	중기	1,799	56	572	20	358	16	6
	장기	1,013	31	1,751	61	1,554	68	27
	계	3,238	47	2,877	44	2,287	100	40

자료: 한국마사회 제출 자료.

한편 한국마사회는 여유 자금 운용의 50% 이상을 농협에 우선예치하고 있기 때문에 시중은행에 예치하는 것에 비해 [표 19]와 같은 기회손실이 발생하였다. 2011년에 농협에 예치한 단기·중기·장기 모두 가장 높은 금리를 주는 시중은행에 유치하였다면 총 11억원의 이자를 더 수득할 수 있었기 때문¹⁴⁾이다. 이러한 기회비용 발생의 주원인은 농협으로부터 경마일 비용이 수반되는 준금융서비스(수표환전, 파출 수납 등)를 제공 받기 때문이다.(약 20억 원 이상 추정) 즉, 한국마사회는 주거래은행이 부담하는 비용을 자금예치를 통해 보전해주고 있다. 향후 한국마사회는 그동안 자금운용에서 발생했던 기회비용과 농협의 경마일 준금융 서비스 제공에 따른 마사회가 얻는 기대수익을 종합적으로 검토하여 우선예치금액을 적정 수준으로 유지할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

14) 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 한국마사회는 2011년 주거래은행의 단기자금 비중 확대를 통한 동은행의 금리 인상을 유도한 바 있으며, 2012년에는 주거래은행의 이자율이 시중은행에 비해 낮은 단기·중기 상품을 최소화하고 장기자금 비중을 확대하고 있다.

[표 19] 주거대출금융기관 자금운용에 따른 기회손실

	2011 농협 운용평잔(억원)	주거래은행(a)		시중은행(b)		차이(b - a)	
		금리	이자(억원)	금리 ¹⁵⁾	이자(억원)	금리	이자(억원)
단기	116	2.6%	3	3.4%	4	0.8	1
중기	455	3.3%	15	3.7%	17	0.4	2
장기	3,023	4.1%	123	4.3%	131	0.2	8

자료: 한국마사회 제출 자료.

15) 동 기간 시중은행 제시 최고 금리.

7. 중소기업진흥공단

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

2011년 말 기준 중소기업진흥공단의 자산은 16조 4,235억원으로 2009년 17조 7,303억원보다 1조 3,068억원 감소하였다. 이중 자본은 1조 9,505억원에서 1조 3,110억원으로 6,395억원 감소하였으며, 부채는 15조 7,798억원에서 15조 1,125억원으로 6,673억원이 감소하였다. 그 결과 부채비율은 같은 기간 동안 809%에서 1,153%로 크게 증가하였다. 금융부채는 15조 6,081억원에서 14조 8,854억원으로 7,227억원 감소하였다.

중소기업진흥공단은 채권발행을 통해 자금을 조달하여 중소기업에 대해 융자 업무를 수행하고 있기 때문에 금융기관과 유사하지만, 단순히 부채비율 수준으로 재무구조가 건전한지 여부를 파악하기는 어렵다. 그러나 최근 3년 동안 지속적으로 당기순손실을 기록한 결과 자본(기금적립금)이 1조 9,505억원에서 1조 3,110억원으로 급속하게 줄어들고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

[표 1] 중소기업진흥공단 주요 재무 현황

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011	2009~2011 증감율
자산	177,303	170,474	164,235	-7.4
자본	19,505	14,838	13,110	-32.8
부채	157,798	155,636	151,125	-4.2
금융부채	156,081	153,318	148,854	-4.6
매출액	5,710	5,829	5,203	-8.9
당기순손실	1,467	3,702	2,799	90.8
부채비율	809.0%	1048.9%	1,152.8%	—
차입금의존도	88.0%	89.9%	90.6%	—
매출액순이익률	-25.69%	-63.51%	-53.80%	—
총자산순이익률	-0.83%	-2.17%	-1.70%	—

자료: 중소기업진흥공단 감사보고서.

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

(2) 2011년도 수입·지출

중소기업진흥공단의 수입은 이차보전 및 중소기업진흥공단 본사 지방이전 등 자본 사업 지원을 위한 일반회계와 복권기금으로부터의 전입금 2,659억원과 용자원리금 회수 등 순수자체수입 4조 5,243억원, ‘중소기업진흥채권’ 발행을 통해 조달하는 민간차입금 2조 5,400억원 등으로 구성된다. 법정부담금 42억원은 경륜수익금 중 중소기업창업 및 진흥기금에 대한 출연금으로, 자전거 및 모터보트 산업을 육성하기 위한 용도에 우선 사용해야 한다.)

[표 2] 중소기업진흥공단 수입·지출 현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출연금	2,659	3.6	2,659	3.6	0	0.0
	정부보조금	0	0	0	0	0	—
	부담금 및 이전수입	41	0.1	42	0.1	1	2.9
	위탁 및 독점수입	0	0	0	0	0	0
	순수자체수입	47,311	63.9	45,243	61.6	-2,068	-4.4
	차입금	23,944	32.3	25,400	34.6	1,456	6.1
	전기이월	130	0.2	130	0.2	0	0.0
	합 계	74,085	100.0	73,474	100.0	-611	-0.8
지출	사업비	34,934	47.2	34,830	47.4	-104	-0.3
	인건비	586	0.8	555	0.8	-31	-5.3
	경상운영비	174	0.2	168	0.2	-6	-3.4
	차기이월	0	0	92	0.1	92	—
	차입원리금상환	38,391	51.8	37,771	51.4	-620	-1.6
	배당	0	0	0	0	0	—
	기타(집행잔액)	0	0	58	0.1	58	—
	합 계	74,085	100.0	73,474	100.0	-611	-0.8

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

- 1) 「경륜경정법」 제18조(수익금의 배분) 제18조(수익금의 사용) ① 경주사업자는 경주의 시행에 따른 제15조 제1항의 수익금을 다음 각 호의 목적으로 사용하여야 한다. 1. 「국민체육진흥법」에 따른 국민체육진흥기금·「청소년기본법」에 따른 청소년육성기금·「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금 및 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금에의 출연. 다만, 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금에의 출연금은 자전거 및 모터보트 산업을 육성하기 위한 용도에 우선 사용하여야 한다. 2. 지방 체육 진흥 등을 위한 지방재정 확충 지원. 3. 그 밖에 문화체육관광부령으로 정하는 공익사업.

나. 중소기업진흥공단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 중소기업진흥공단 정부지원 예산사업의 성과체계 현황 및 성과

중소기업진흥공단은 창업기업지원(용자) 1조 4,000억원, 신성장기반지원(용자) 8,619억원 등 6개 용자사업을 위해 3조 3,525억원, 공자기금 및 민간차입금 원리금 상환을 위해 3조 8,390억원, 연수사업 및 중소기업글로벌리더십 연수원건립, 연수시설 및 장비구축 등에 2,170억원을 지원하여 모두 7조 4,085억원의 예산사업을 수행하고 있다.

사업전환지원(용자)사업과 사업전환인프라구축사업은 중소기업청의 프로그램 예산체계상 사업전환용자사업과 정책지원성과향상(기금)사업 등 각각의 단위사업으로 편성되어 있으나, 중소기업청의 「2011회계연도 성과보고서」에는 성과목표체계상 ‘사업전환용자지원 및 인프라구축’으로 1개의 관리과제로 설정되어있다.

해외기술인력 도입지원사업의 경우, 중소기업청 성과보고서에 중소기업 해외전문인력지원사업, 해외기술인력 도입지원, 해외전문인력도입 등 여러 관리과제명으로 표기되어 있어 혼란을 야기하고 있다.

[표 3] 중소기업진흥공단 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산액	집행액	
중소기업 창업 및 진흥 기금	창업기업지원용자	창업기업지원(용자)	1,400,000	1,400,000	창업활성화 용자 지원 I-1-재정①
	사업전환용자	사업전환지원(용자)	147,500	147,500	사업전환용자지원 및 인프라구축 I-2-재정②
	정책지원성과향상(기금)	사업전환인프라구축	1,144	1,126	
	모태조합출자	중소기업모태조합출자	32,000	32,000	중소기업모태조합출자 I-3-재정②
	개발및특허기술사업화용자	개발기술사업화지원(용자)	258,000	257,999	개발기술사업화용자 II-1-재정①
	신성장기반지원	신성장기반지원(용자)	862,000	861,949	신성장기반자금지원 III-1-재정③
	긴급경영안정용자	긴급경영안정지원(용자)	240,000	240,000	긴급경영안정자금지원 III-1-재정③
	정책지원성과향상	정책자금지원성과향상사업	2,804	2,791	정책자금지원성과향상 지원III-1-재정⑤

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산액	집행액	
	연수사업	연수사업	14,292	13,809	연수사업Ⅲ-2-재정②
	중소기업인력지원	해외기술인력도입 지원	3,602	3,584	중소기업 해외 전문인 력 지원사업/해외기술 인력 도입지원/해외전 문인력도입Ⅲ-2-재정③
	연수시설및시스템 구축	연수시설및장비구축	6,237	6,233	연수시설 및 시스템 구축 Ⅲ-2-재정④
	연수원건립 및장비구축	중소기업글로벌리더 십 연수원건립	12,358	7,093	중소기업 글로벌리더십 연수원 건립Ⅲ-2-재정⑤
	중소기업글로벌화 지원	수출인큐베이터	7,450	7,449	중소기업글로벌화지원
	해외산업협력지원	APEC혁신센터	342	330	해외산업협력지원Ⅲ -3-재정⑤
		해외산업협력지원	2,198	2,125	
	국내수출지원	국내수출지원	1,780	1,774	중소기업글로벌화지원 Ⅲ-3-재정③
	온라인수출지원 (정보화)	온라인수출지원 (정보화)	2,618	2,581	온라인수출지원 Ⅲ-3-정보화①
	소상공인지원용자	소상공인지원(용자)	445,000	445,000	소상공인지원용자 IV-1-재정③
	중소기업정보제공	조사연구업무	3,518	3,498	중소기업정보제공사업 V-2-재정②
		간행물발간사업	787	786	
		생산지식거래알선	229	228	
	레저장비산업 발전	레저장비산업개발 지원	1,673	1,659	레저장비산업 발전 Ⅱ-3-R&D③
	정책지원성과향상	정책자금안정화지원	30,000	30,000	관리과제 미설정
	차입금이자상환	차입금이자상환	831,056	772,637	관리과제 미설정
	전산시스템구축	전산시스템구축	1,444	1,444	관리과제 미설정
	본사 사옥건립	중소기업진흥공단 본사 지방이전	16,451	12,006	관리과제 미설정
	기금운영비	중진기금인건비	58,603	55,508	관리과제 미설정
	기금운영비	중진기금기본경비	17,405	16,745	관리과제 미설정
	공공자금관리기금 예수원금상환	공공자금관리기금 예수원금상환	87,780	87,780	관리과제 미설정

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산액	집행액	
	공공자금관리기금 예수이자상환	공공자금관리기금 예수이자상환	6,989	4,748	관리과제 미설정
	기타민간차입금 원금상환	기타민간차입금 원금상환	2,913,213	2,911,983	관리과제 미설정
합 계			7,408,473	7,332,365	

주: 예산액은 이월액까지 포함한 금액임.

자료: 중소기업청, 「2011회계연도 성과보고서」, 2012.

지식경제부, 「2011회계연도 성과보고서」, 2012.

[표 4] 중소기업진흥공단 정부지원 예산사업

관리과제	성과지표	목표	실적	달성률
창업활성화 용자지원	① 지원업체 매출액 증가율(%)	36	37.8	105.0
	② 지원업체 고용 증가율(%)	13.5	18.5	137.0
개발기술사업화 용자	① 중소기업평균대비 지원업체 매출액 증가율(배)	1.12	1.12	100.0
	② 지원업체 사업화성공률(%)	71.0	71.0	100.0
신성장기반 자금지원	① 평균대비지원업체 매출액증가율(배)	2.09	1.94	92.8
	② 결정지원처리기간(일)	21.4	19.5	109.7
	③ 평균대비지원업체 고용증가율(%)	7.3	6.8	93.2
긴급경영안정 자금지원	① 평균대비지원업체 매출액증가율(배)	1.54	1.63	105.8
	② 자금지원결정 처리기간(일)	17.6	11.6	151.6
사업전환 활성화 지원	① 사업전환계획 승인기업의 매출액증가율	25.2	30.4	120.6
	② 사업전환계획 승인기업의 종업원수 증가율	11.6	12.5	103.4
소상공인지원용자	① 매출액 증가점포 비율(%)	21	24.2	115.2
	② 용자소요기간(일)	26.8	26.3	101.9
	③ 신규창업업체 창업유지율(%)	87	93	106.9
정책자금 지원성과 향상	① 직접대출손실율(%)	3.1	2.8	110.7
	② 평균대비진단업체 매출액영업이익율 증가율(배)	1.16	1.57	135.3

관리과제	성과지표	목표	실적	달성률
중소기업 모태 조합출자	① 모태펀드 투자기업 고용창출효과(%)	34.32	35.06	102.1
	② 모태조합 자펀드의 신규투자규모(억원)	6,451	8,465	131.2
연수사업	① 연수과정 이수자 만족도(점)	4.10	4.27	104.1
	② 연수인원(명)	60,000	77,538	129.2
중소기업 해외전문인력 지원사업	① 평균기술애로해결 달성율(%)	85	82.3	96.8
	② 투입인력당기술성과(건)	2.5	3.9	156
	③ 투입대비 성과창출 효과(배)	3	5.6	186
연수시설 및 시스템 구축	① 연수장비및시설 만족도(점)	4.12	4.38	106.3
	② 전문기술연수인원(명)	13,150	15,202	115.6
중소기업글로벌 리더쉽연수원건립	① 연수원건립공정율(%)	40	0	0
중소기업 글로벌화지원 (수출인큐베이터)	① 지원업체의 수출 증가율 차이(%p)	17.0	17.9	105.3
	② 수출인큐베이터 입주율(%)	92.0	85.9	93.7
	③ 수출인큐베이터 입주기업의 수출증가율(%)	7.8	16.1	206.4
APEC중소기업 혁신센터	① 교육 및 국제회의 컨설팅 참가자 만족도(점)	90	90.5	100.5
	② 한·APEC비즈니스파트너 알선 매칭 비율(%)	40	45.4	113.5
해외산업 협력 지원	① 해외산업협력지원 사업 참가업체의 해외협력선 알선(건)	330	361	109.4
	② 해외지원사업고객 만족도(점)	82	85.5	104.3
국내수출지원	① 해외마케팅사업 참여 기업수(개)	2,749	3,250	118.2
	② 지원업체의 평균 수출증가율차이(%p)	13.9	26.4	189.9
온라인 수출지원	① 예산대비수출 신장율(%)	17	33	194
	② 지원업체의 수출 증가율 차이(%p)	18	22.4	124.4
중소기업 정보 제공사업	① 정책연구활용도(%)	82.2	83.2	101.2
	② 정책연구수요자만족도(%)	75	85.3	113.7
	③ 기업정보회원 증가율(%)	2.0	3.1	155.0
	④ 생산지식거래사이트 회원 증가율(%)	10	213	213.0
	⑤ 생산지식거래사이트 고객만족도	78.6	78.9	100.0
레저장비산업 발전	① 특허등록 및 출원건수(건)	2	2	100.0
	② 시제품출시건수(건)	3	3	100.0

자료: 중소기업청, 「2011회계연도 성과보고서」, 2012.

(2) 성과지표 산정의 신뢰성 제고 필요

기획재정부와 주무부처인 중소기업청의 「2011회계연도 성과보고서」에서 중소기업진흥공단의 융자사업의 성과를 측정하기 위한 자료는 설문조사 결과를 기반으로 한다. 그러나 지원 사업체수가 194개밖에 되지 않는 사업전환 활성화 지원을 제외하고는 설문조사의 응답률은 모두 20% 이하로 저조하여 응답결과에 대한 신뢰성이 낮다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 규모, 업종, 지역 등 모집단의 특성을 반영한 표본집단을 선정하고, 응답률을 높임으로써 성과지표에 대한 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

[표 5] 융자사업 성과지표 산출 응답률

사업명	지원 사업체수	응답건수	응답률
창업활성화 융자지원	3,214	411	12.8
사업전환 활성화지원	194	48	24.7
개발기술 사업화융자	965	181	18.8
신성장기반 자금지원	1,398	206	14.7
긴급경영안정자금지원	1,070	205	19.2

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

다. 융자사업의 신용대출 확대 및 금리 결정 방식 개선 필요

(1) 신용대출 부진

정책금융은 국가 정책적으로 중요하지만 시장의 자원배분 기능이 제대로 작동하지 않는 분야를 대상으로 해야 한다. 재무상태가 좋거나 담보를 제공할 수 있는 기업에 대해서는 시장을 통해 자금공급이 이루어질 수 있다. 그러나 창업 초기 기업이나 기술혁신형 기업은 안정적 재무구조나 담보를 제공하기 어려워 시장을 통해 자금을 공급받기가 어렵기 때문에, 정책금융이 집중될 필요가 있다.

중소기업진흥공단은 이와 같은 정책금융의 역할을 담당하고자 재무 위주의 신용도 평가와 차별화하여 기술·사업성 평가를 중심으로 평가체계를 전환하여 시장 실패영역을 집중적으로 지원하고자 하고 있으며, 이런 점에서 일반 시중은행이나 정책금융공사의 온렌딩 용자와 차별성을 갖는다고 주장하고 있다. 이를 통해 일반

금융기관의 신용평가가 곤란한 사업성과 미래성장성에 기초한 창업초기의 기술개발 기업 지원, 민간금융 접근성이 떨어지는 소기업 지원, 장기시설투자 용자 등 시장실패 영역을 전담한다는 것이다.

[표 6] 대리대출과 온렌딩지원의 차이점

	대리대출 (중소기업진흥공단)	온렌딩지원 (정책금융공사)
신용등급	BB미만 지원	B+이상 지원
지원대상	은행의 대출기피 영역인 창업초기기업, 개발기술사업화, 소기업 위주로 지원	정책목적 달성이 가능한 확장·성숙기 중소기업 및 중견기업 지원
지원방식	종합진단에 의한 맞춤형지원 - 기술성, 성장가능성 중심	온렌딩 지원 가이드라인에 따른 지원 - 담보력, 상환가능성 중심
지원결정	중진공이 지원대상을 직접 결정하고 은행은 담보여력 평가 후 지원	은행이 지원대상을 직접 결정
지원성격	시장실패를 보정하기 위한 직접적 금융지원 수단	중소기업 금융공급을 위한 간접적 금융지원 수단

주: 신용등급은 정책금융은 국내 3대 신용평가사 등급 기준이며, 온렌딩은 기업은행 등급 기준임.
자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

그러나 중소기업진흥공단의 2011년 용자액 2조 9,565억원 중 부동산 담보대출이 1조 6,628억원(56.2%)으로 신용대출 8,922억원(30.2%)의 1.9배에 달했다. 직접대출의 경우에도 신용대출 비중이 54.6%에 불과하여 담보대출 비중이 높은 것으로 나타났는데, 이는 정책자금의 지원 취지와 역할을 감안할 때 개선될 필요가 있다. 기금건전성 유지 차원에서 적정 수준의 신용 대출 비중을 운영하는 것도 중요하지만, 민간금융권 자금 활용이 어려운 중소기업에 대해서는 기술·사업성 평가를 위주로 한 신용대출 비중을 확대하여 이들 기업이 성장기반을 마련할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 따라서 향후 중소기업진흥공단의 정책자금은 신용대출을 확대하는 방향으로 자금구조를 운영할 필요가 있다.

또한 보증서를 담보로 한 대출은 보증서를 발급받음으로써 일차적으로 정부의 금융지원을 받았으며, 보증서 담보 대출을 통해 이차적인 지원을 받아 궁극적으로 중복지원적인 성격을 띤다. 따라서 추후 보증서를 담보로 한 대출은 지양될 필요가 있다.

[표 7] 담보유형별 융자 추이

(단위: 억원)

		2007		2008		2009		2010		2011	
			%		%		%		%		%
직접대출	신용	4,937	46.2	7,275	56.2	17,322	77.5	8,158	58.1	8,597	54.6
	보증서	2,228	20.8	2,602	20.1	2,656	11.9	2,303	16.4	2,582	16.4
	부동산 등	3,524	33.0	3,075	23.7	2,366	10.6	3,592	25.6	4,572	29.0
	계(a)	10,689	100.0	12,952	100.0	22,343	100.0	14,053	100.0	15,751	100.0
	(a/c)	—	43.1	—	49.2	—	46.4	—	45.4	—	53.3
대리대출	신용	1,545	10.9	1,427	10.7	2,034	7.9	543	3.2	325	2.3
	보증서	1,722	12.2	1,568	11.7	3,111	12.1	1,669	9.9	1,434	10.4
	부동산 등	10,847	76.9	10,402	77.6	20,627	80.0	14,719	86.9	12,056	87.3
	계(b)	14,114	100.0	13,397	100.0	25,773	100.0	16,931	100.0	13,815	100.0
	(b/c)	—	56.9	—	50.8	—	53.6	—	54.6	—	46.7
전체	신용	6,482	26.1	8,702	33.0	19,356	40.2	8,701	28.1	8,922	30.2
	보증서	3,950	15.9	4,170	15.8	5,767	12.0	3,972	12.8	4,015	13.6
	부동산 등	14,371	57.9	13,477	51.1	22,993	47.8	18,311	59.1	16,628	56.2
	합계(c)	24,803	100.0	26,349	100.0	48,116	100.0	30,984	100.0	29,565	100.0

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

사업별로 보면, 개발기술사업화 자금의 경우 신용대출이 72.0%로 높은 비중을 차지한다. 그러나 사업전환, 신성장기반, 창업초기기업육성 자금은 신용대출이 20% 내외이며, 부동산 담보 대출이 60% 수준으로 높은 편이다. 특히, 폐업 업체 중 업력이 5년 이내인 경우가 75% 이상을 차지하고 있어 지원 필요성이 크다고 할 수 있는 창업초기기업의 경우 재무적 안정성이나 담보제공 여력이 부족함에도 불구하고 부동산 담보 융자 비중이 55.2% 수준으로 여전히 높다.

[표 8] 사업별, 담보유형별 용자 현황(2011년)

(단위: 백만원, %)

	부동산	신용	보증	기타	합계
개발기술사업화	458 (17.8)	1,858 (72.0)	227 (8.8)	37 (1.4)	2,580 (100.0)
긴급경영안정	326 (11.3)	2,358 (81.6)	88 (3.1)	119 (4.1)	2,891 (100.0)
사업전환	918 (62.2)	274 (18.6)	277 (18.8)	5 (0.4)	1,475 (100.0)
신성장기반	5,991 (69.5)	1,089 (12.6)	1,299 (15.1)	239 (2.8)	8,619 (100.0)
창업기업지원	7,728 (55.2)	3,342 (23.9)	2,726 (19.5)	204 (1.5)	14,000 (100.0)
합 계	15,421 (52.2)	8,922 (30.2)	4,618 (15.6)	605 (2.0)	29,565 (100.0)

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

[표 9] 업력별 폐업 업체수

(단위: 개, %)

	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상	총계
2005	215,115 (27.0)	297,730 (37.4)	130,789 (16.4)	102,832 (12.9)	49,289 (6.2)	795,755 (100.0)
2006	254,872 (32.0)	257,430 (32.4)	125,662 (15.8)	104,286 (13.1)	53,119 (6.7)	795,369 (100.0)
2007	159,938 (17.9)	362,987 (40.6)	155,981 (17.4)	149,805 (16.7)	66,065 (7.4)	894,776 (100.0)
2008	153,076 (18.1)	351,277 (41.6)	130,682 (15.5)	145,286 (17.2)	63,850 (7.6)	844,171 (100.0)
2009	145,744 (17.3)	355,872 (42.3)	132,241 (15.7)	138,238 (16.4)	68,846 (8.2)	840,941 (100.0)

자료: 중소기업청 조사통계시스템.

창업기업지원자금의 담보유형별 용자 현황을 좀 더 자세히 살펴보면, 대리대출의 부동산 담보대출이 82.0%로 월등히 높은 반면, 직접대출은 부동산 담보대출 32.7%, 보증서 담보대출 24.5%인데 반해 신용대출이 41.2%로 가장 높은 것으로 나타났다.

[표 10] 창업기업지원의 담보유형별 용자 현황

(단위: 백만원, %)

		부동산	신용	보증	기타	계
계	대리대출	523,685 (82.0)	20,102 (3.1)	85,718 (13.4)	8,907 (1.4)	638,412 (100.0)
	직접대출	249,076 (32.7)	314,146 (41.2)	186,838 (24.5)	11,528 (1.5)	761,588 (100.0)
	소계	772,761 (55.2)	334,248 (23.9)	272,556 (19.5)	20,435 (1.5)	1,400,000 (100.0)
운전자금	대리대출	66,913 (74.8)	9,900 (11.1)	8,463 (9.5)	4,229 (4.7)	89,505 (100.0)
	직접대출	16,091 (5.0)	273,839 (85.7)	28,449 (8.9)	1,250 (0.4)	319,629 (100.0)
	소계	83,004 (20.3)	283,739 (69.4)	36,912 (9.0)	5,479 (1.3)	409,134 (100.0)
시설자금	대리대출	456,772 (83.2)	10,202 (1.9)	77,255 (14.1)	4,678 (0.9)	548,907 (100.0)
	직접대출	232,985 (52.7)	40,307 (9.1)	158,389 (35.8)	10,278 (2.3)	441,959 (100.0)
	소계	689,757 (69.6)	50,509 (5.1)	235,644 (23.8)	14,956 (1.5)	990,866 (100.0)

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

중소기업진흥공단은 직접대출 중 시설자금의 경우, 중소기업이 기 보유한 부동산을 담보로 활용한 순수 담보대출이 아니라, 중소기업진흥공단으로부터 지원받은 용자금으로 건물이나 기계장비를 신규로 구축한 경우, 해당건물 또는 기계장비를 담보로 설정하는 부분이 포함되어 있다고 설명하고 있다. 순수담보대출이 아닌 지

원하는 융자금으로 신규 구축한 건물 또는 기계장비를 담보로 한 대출액이 어느 정도인지 분명한 수치는 알 수 없으나²⁾, 부동산 담보대출 중 상당부분이 금융기관을 통한 대리대출인 것을 감안할 때, 창업기업지원자금의 신용대출 비중을 확대하기 위해서는 직접대출 비중을 확대할 필요가 있는 것으로 보인다.

또한, 보증서 담보대출 비중이 19.5%로 다른 사업보다 높다. 특히, 직접대출의 경우 그 비중은 24.5%로 더 크다. 앞서 언급한 바와 같이 보증서 담보대출의 경우 정책자금의 이중지원적 성격을 띠고 있기 때문에 지양될 필요가 있다.

[표 7]에서 보여주는 바와 같이, 대리대출의 경우, 2007년 10.9% 수준이었던 신용대출 비중은 지속적으로 하락하여 2011년 2.3% 수준으로 떨어진 반면, 부동산 담보 용자는 76.9%에서 87.3%로 증가하였다. 따라서 정책자금이 본래의 기능을 강화하기 위해서는 직접대출 비중을 높이거나 대리대출을 수행하는 금융권이 신용대출 비중을 증가시킬 수 있도록 제도적인 보완을 할 필요가 있다.

그러나 직접대출 비중을 급격히 확대하는 것은 융자취급에 필요한 역량 등을 고려하여 장기적이고 순차적인 접근이 필요하다. 재무요소 및 금융거래정보, 담보가치 위주로 기업을 평가하는 일반 금융기관의 기업평가와는 달리, 중소기업진흥공단의 기업평가는 기술성이나 사업성 중심의 기술사업성 평가결과를 기본등급으로 하고 재무 등 신용위험등급을 최소한으로 반영하여 조정하는 방법을 취한다. 그러나 이러한 평가방법은 비계량적인 평가 요소를 포함하고 있어 평가모형의 개선뿐만 아니라 평가를 담당하는 인력의 역량이 중요하다. 따라서 직접대출 비중을 확대하기 위해서는 중소기업진흥공단의 평가 역량의 확충이 선행되어야 한다.

2) 중소기업진흥공단은 데이터베이스에는 순수담보대출과 중소기업진흥공단의 융자금으로 신규 구축한 건물 또는 기계장비를 담보로 한 대출을 구별하고 있지 않기 때문에 순수담보대출액이 어느 정도인지 확인하기 어렵다고 답변하였다.

[표 11] 금융기관과 중소기업진흥공단의 기업평가방법 비교

	중소기업진흥공단	금융기관
평가목적	미래성장성 및 기술사업성 경쟁력 측정	신용위험 측정
평가결과	기업평가등급	신용등급
평가지표 및 기준	기술성·사업성 중심의 기술사업성 등급을 기본등급으로 운영(재무 등 신용위험등급은 최소 조정 반영)	재무요소 및 금융거래정보, 담보가치 위주로 평가하고 비재무 요소 결합(재무 및 신용 50~80%, 비재무 50~20%)
모형구분	업종, 기술유형, 자산규모, 업력, 전문업종(문화컨텐츠, 바이오)	업종, 자산규모
특징	기술 및 사업성 평가에 의한 금융 지원 목적	재무정보, 금융거래 정보 등의 계량적 요소 중심의 상환능력평가 목적

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

(2) 용자금리와 조달금리의 차이에 따른 기금건전성 저하

중소기업진흥공단의 중소기업에 대한 용자사업과 관련하여, 정부는 예산 편성 시 용자금 이자수입(복권수입 포함)과 채권 이자지출 차이를 정부에서 손실보전(일반회계 전입금)해주고 있다. 그러나 용자자금에 대한 조달의 대부분은 채권발행을 통해 이루어지는 반면, 중소기업에 대한 용자는 공공자금관리기금 용자금리를 기준으로 실행되고 있다. 이에 따라 예산 편성 시 적용금리보다 실제금리가 하락할 경우 용자금 이자수입(복권수입 포함)과 채권 이자지출 차이에 대한 정부의 이차보전에도 불구하고 중소기업창업 및 진흥기금은 추가적인 손실을 입을 수밖에 없다. 이는 실제금리의 하락에 따른 이자지출감소가 채권의 신규발행분에만 적용되는 반면, 공공기금 용자금리 하락에 따른 이자수입 감소는 기존 용자에도 적용되기 때문이다.

[표 12] 예산편성 시 적용금리와 실제금리 비교

(단위: %)

	2009			2010			2011			비고
	예산	결산	차이	예산	결산	차이	예산	집행	차이	
공공자금관리기금 용자금리	5.50	4.68	0.82	6.00	3.90	2.10	5.50	4.00	1.50	이자수입
신규채권 발행금리	6.25	5.09	1.16	7.00	4.40	2.60	6.30	4.10	2.20	이자지출

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

2011년 예산편성 시, 용자금 이자수입을 산정하는 기준금리인 공공자금관리기금 용자금리는 5.5%였으나 실제 집행은 4.0%로 1.5% 하락한 반면, 신규채권 발행금리는 예산편성 시 6.3%에서 실제 집행 시 4.1%로 2.2% 하락하였다. 이와 같은 금리 하락으로 인해 이자수입은 예산 기준 7,036억원보다 2,197억원 감소한 4,839억원인데 비해, 이자지출은 예산 기준 8,381억원보다 608억원 감소한 7,773억원이다. 이에 따라 정부의 이차손실 보전에도 불구하고 2011년 1,589억원의 추가적인 이차손실이 발생하였다. 이는 기금건전성 악화를 초래하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

[표 13] 예산편성 시 적용금리와 실제금리의 차이에 따른 이차손실

(단위: 억원)

		이자지출 (a)	이자수입 (b)	복권수입 (c)	이차손실 (d=a - b - c)	정부출연 (e)	추가이자손실 (e - d)
2010	예산	9,743	8,325	159	989	989	—
	결산	8,153	5,663	159	2,331	989	-1,342
2011	예산	8,381	7,036	229	1,116	1,116	—
	결산	7,773	4,839	229	2,705	1,116	-1,589

주: 1. 이자수입=연도별 평균 용자잔액×공자기금 용자금리(기준금리), 이자지출=既 발행채권 이차(既 발행금액×實 조달금리)+신규채권 이차(신규 공모금액×신규 공모금리)

2. 정부출연 1,116억원=2011년 이차보전 1,111억원+2010년 결산잔액 활용 5억원.

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

이와 같은 추가적 이차손실에 따른 기금건전성 악화를 예방하기 위해서는 예산 편성 시 이자수입으로 반영되는 용자금리 결정방식을 보다 합리적인 방법으로 변경할 필요가 있다. 또한 용자사업의 기준금리를 공공자금관리기금 용자금리가 아니라 채권발행금리(조달금리)에 연동하는 방안을 검토할 필요가 있다.

라. 수출인큐베이터 운영실적 개선 필요

수출인큐베이터는 중소기업의 기준 수출대행기관을 활용한 수출한계를 극복하고, 독자적 수출능력 배양을 위해 현재 주요 교역거점에 지출을 원하는 중소기업이 조기 정착할 수 있도록 지원하기 위한 사업이다. 이를 위해 미국, 유럽, 중국 등 해외 주요 교역 중심지에 수출인큐베이터를 설치하고, 현지 마케팅전문가, 법률/회계고문의 자문, 사무 공간 및 공동회의실 제공 등의 기능을 하고 있다. 이를 통해 중소

기업의 해외 진출 초기의 위험부담을 경감하고 조기 정착토록 지원함으로써 해외시장 진출과 수출확대를 촉진시키기 위한 것이다. 현재 뉴욕, 베이징, 도쿄 등 11개 국가 17개 지역에 수출인큐베이터를 운영하고 있다.

수출인큐베이터 운영을 위해 현재 국내에서 입주기업 발굴, 신청·접수, 평가·선정, 예산집행에 대한 관리는 중소기업진흥공단이 담당하고 있으며, 해외에서의 입주기업 현지지원 및 해외마케팅 지원은 대한무역투자진흥공사에 위탁하는 방식으로 운영되고 있다.

당초 수출인큐베이터는 1998년 중소기업진흥공단 시카고 사무소 내에 5개 기업이 입주할 수 있도록 공간을 마련하여 개시한 사업으로, 2008년까지 중소기업진흥공단이 단독으로 운영하였다가 2008년 6월 정부의 「중소기업 해외마케팅 집행창구 단일화 조치」에 따라 국내지원은 중소기업진흥공단이, 해외지원은 대한무역투자진흥공사가 하는 것으로 이원화되었다.

수출인큐베이터는 2012년 3월 현재 260개 기업의 입주가 가능하지만, 입주기업은 210개로 입주율은 80.8%로 2007년 이후로 최저 수준이다. 특히, 워싱턴, 청두, 두바이, 싱가포르 등은 공실률이 50%를 넘는다. 이러한 이유에 대해 중소기업청은 기업의 수요가 지속적으로 변화하고 있음에도 불구하고 2008년 이후 입주규모를 조정하거나 신규설치 및 폐쇄 조치가 전무했기 때문에 입주율이 양극화되었다고 설명하고 있다.

[표 14] 수출인큐베이터 입주율 추이

	2007	2008	2009	2010	2011	2012.3
입주가능 기업수	244	257	257	257	257	260
입주 기업수	240	218	233	226	221	210
입주율	98.4	84.8	90.7	87.9	86.0	80.8

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

이와 같이 수요의 변화에 대해 적시에 대응하지 못한 것은 동 사업의 수행이 중소기업진흥공단과 대한무역투자진흥공사로 이원화되어 수행된 데에도 일부 원인을 찾을 수 있다. 「중소기업 해외마케팅 집행창구 단일화에 따른 중소기업진흥공단과 대한무역투자진흥공사 간의 업무처리 지침」에 따르면, “사업운영과 기능의 존폐

및 변경 결정은 지식경제부와 중소기업청이 협의하여 정한다”고 규정하고 있다. 즉, 수요 변화에 따른 사업의 구조조정에 대한 책임이 두 부처에 나뉘어있게 됨에 따라 책임소재가 불분명하고 협의 과정도 빠르게 이루어지지 못한 측면이 있다.

최근 중소기업청이 동 사업의 활성화를 위한 방안을 제시³⁾하였는데, 이에 따르면 두바이 수출인큐베이터를 2012년 8월 6개소 규모로 축소하고, 워싱턴, 청두, 싱가포르, 두바이 수출인큐베이터가 2012년 말 기준 입주율 80% 이상 달성하지 못할 경우 즉시 폐쇄하고 베트남 하노이에 신규로 설치하고 뉴델리 1개실, 도쿄 2개실을 증설하는 등 입주경쟁율이 높은 지역에 대한 규모를 확대할 계획이다.

또한, 제조업 및 제조관련 서비스업에 한정하였던 입주대상 업종을 의료서비스업, 프랜차이즈업 등 시버스 업종까지 확대하고, 유망품목 생산기업 간 수출컨소시엄 주관단체 입주를 통해 공동 A/S 및 공동 마케팅 활동을 추진할 수 있도록 할 예정이다.

현재 수출인큐베이터는 국내에서의 입주기업 발굴, 신청·접수, 평가·선정, 예산집행에 대한 관리는 중소기업진흥공단이 담당하고 있으며, 해외에서의 입주기업 현지지원 및 해외마케팅 지원은 대한무역투자진흥공사가 수행하는 이원화된 구조이다. 이로 인해 입주기업 입장에서는 주관기관의 이원화로 업무의 연속성 및 서비스에 대한 만족도가 저하되고 있다는 의견이 제기되고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 중소기업청은 중소기업진흥공단-대한무역투자진흥공사 간 협력 확대를 위한 공동실무협의회를 설치하고 대한무역투자진흥공사 해외 무역관에 대한 중소기업진흥공단 직원 파견 확대를 통해 정보교환 및 협력사업을 확대하는 방안을 제시하였다. 이미 중소기업진흥공단과 대한무역투자진흥공사는 「중소기업 해외마케팅지원 MOU 체결」⁴⁾을 통해 중소기업의 해외시장 개척 및 수출 확대를 위해 해외마케팅 사업을 협력하여 추진하고 상호 원활한 업무협조를 위해 상호 인력을 파견할 수 있도록 하였다. 이에 따라 현재 중소기업진흥공단은 뉴욕, 동경, 프랑크푸르트, 두바이 등 4개국 무역관에 직원을 파견중인데, 그 규모를 확대할 방침이다.

3) 중소기업청 해외시장과, 「2012년 수출인큐베이터 운영계획」, 2012.5.

4) 2010년 7월 7일 중소기업진흥공단과 대한무역투자진흥공사는 정부의 「중소기업 해외마케팅 집행창구 단일화 조치」의 효율적 추진을 위하여 업무협약을 체결하였다.

[표 15] 수출인큐베이터 운영실적

	2009.12			2010.12			2011.12			2012.3		
	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율
뉴욕	23	23	0%	20	23	13%	23	23	0%	22	23	4%
LA	23	23	0%	23	23	0%	23	23	0%	23	23	0%
시카고	17	18	6%	18	18	0%	13	18	28%	13	18	28%
워싱턴	11	12	8%	10	12	17%	8	12	33%	5	12	58%
광저우	11	14	21%	13	14	7%	14	14	0%	12	14	14%
베이징	19	21	10%	21	21	0%	21	21	0%	21	21	0%
상하이	26	26	0%	26	26	0%	26	26	0%	26	26	0%
청두	7	10	30%	7	10	30%	5	10	50%	3	10	70%
뉴델리	14	15	7%	15	15	0%	15	15	0%	14	16	13%
도쿄	13	13	0%	13	13	0%	13	13	0%	14	15	7%
두바이	10	14	29%	8	14	43%	3	14	79%	3	14	79%
멕시코시티	9	10	10%	9	10	10%	7	10	30%	7	10	30%
모스크바	5	10	50%	7	10	30%	8	10	20%	9	10	10%
상파울루	9	10	10%	6	10	40%	10	10	0%	10	10	0%
싱가포르	11	11	0%	6	11	45%	7	11	36%	5	11	55%
프랑크푸르트	13	15	13%	12	15	20%	13	15	13%	11	15	27%
호치민	12	12	0%	12	12	0%	12	12	0%	12	12	0%
합 계	233	257	9%	226	257	12%	221	257	14%	210	260	19%

자료: 중소기업진흥공단 제출 자료.

4개국 무역관에 파견된 산업기술협력관은 중소기업청의 해외산업협력지원사업의 일환으로 추진되고 있는데, 이들 산업기술협력관은 합작투자, 전략적 제휴, 기술협력 등에서 국내 중소기업의 해외 적정 협력파트너를 알선하고, 해외 중소기업과의 산업협력 추진기관 발굴하고 협력하며 중소기업의 해외 현지진출 및 현지화를 지원하는 역할을 맡고 있다. 이와 같은 기능은 대한무역투자진흥공사의 해외무역관이 수출지원, 투자유치, 투자진출지원, 정보조사 등을 기본업무로 하고 있다는 점에서 중복성의 소지가 있다.⁵⁾

5) 해외산업협력지원사업 이외에도 중소기업진흥공단에서는 중소기업의 수출지원을 위해 해외민간

2008년 정부의 「중소기업 해외마케팅 집행창구 단일화 조치」는 국내지원활동은 광범위한 중소기업 네트워크를 가진 중소기업진흥공단, 해외지원활동은 해외마케팅에 전문성을 가진 대한무역투자진흥공사가 서비스를 제공하겠다는 취지 하에 추진하였다.

정부의 「중소기업 해외마케팅 집행창구 단일화 조치」가 4년이 지났음에도 불구하고, 단일화가 이루어진 수출인큐베이터 사업과 관련하여 서비스 제공기관이 이원화되어 있어 중소기업들은 중소기업진흥공단과 대한무역투자진흥공사 두 기관과 업무를 수행해야 하는 구조가 번거롭다는 민원이 꾸준히 제기되고 있는 상황이다.

향후 중소기업진흥공단과 대한무역투자진흥공사는 중소기업의 불만사항이나 요청사항에 대응할 수 있도록 하기 위하여 입주기업의 만족도 조사 등을 정기적으로 실시하여 문제점을 개선하기 위한 노력을 지속해야 한다. 아울러 장기적으로는 수출인큐베이터 운영의 이원화로 인한 비효율성 여부, 대한무역투자진흥공사의 해외마케팅에 대한 전문성과 중소기업진흥공단의 중소기업에 대한 서비스에 대한 기업의 만족도 및 효율성, 운영능력 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

더불어, 대한무역투자진흥공사는 도쿄, 베이징, 실리콘밸리 3개 지역에 IT업체를 대상으로 수출인큐베이터와 유사한 사업을 수행하고 있다. IT지원센터의 경우 IT 업체만을 대상으로 한다는 점을 제외하고는 저렴한 임대비용으로 사무실을 이용하면서, 회의실 및 사무기기 공동이용, 마케팅 및 정보제공 등의 지원을 한다는 점에서 수출인큐베이터와 동일하다. 따라서 IT지원센터와 수출인큐베이터 사업을 별도로 수행해야 할 이유가 불분명하다. IT지원센터와 수출인큐베이터 재원을 통합하여 특정 산업분야에 한정하기보다는 각 지역별로 수출 및 성장가능성이 높은 기

네트워크활용사업, 온라인수출지원사업 등을 수행하고 있다. 이와 같은 사업들은 대한무역투자진흥공사의 수출촉진업무와 일부 유사한 측면이 있다. 온라인수출지원사업의 경우, 온라인무역상담을 지원하고 있는 대한무역투자진흥공사의 온라인마케팅사업과 유사하다. 해외민간네트워크 활용사업은 해외 현지의 컨설팅·마케팅 회사를 해외민간네트워크로 지정하여 중소기업의 해외 진출에 필요한 컨설팅 서비스를 제공하는 사업이다. 마케팅 전략수립 및 마케팅 툴 개발, 바이어 발굴, 시장정보 제공, 해외투자 타당성 조사, 기술 제휴, 투자유치 등에 대한 서비스 제공을 목적으로 하고 있는데, 대한무역투자진흥공사의 해외무역관의 기본업무에 해당된다. 그러나 동일하게 수출지원, 투자유치, 정보제공 등의 임무를 수행하면서도 지원되는 정보나 서비스의 질과 주요 대상 등에서 차이가 있다. 예를 들어, 해외민간네트워크를 활용하여 제공되는 심층시장조사의 경우 지원도가 1,500~2,000만원으로, 시장평가, 고객평가, 제품평가, 경쟁력 분석, 마케팅 전략, 마케팅 툴 제공 등 특정 중소기업의 수출업무에 대해 심도있는 1:1 컨설팅을 지원하고 있는 반면, 대한무역투자진흥공사의 해외시장조사는 대략 11~22만원의 비용으로 바이어에 대한 정보나 개괄적인 시장현황 등을 제공해주고 있다.

업을 대상으로 지원하는 것이 바람직하다.

[표 16] IT지원센터 운영실적

	2009			2010			2011		
	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율	입주 기업수	입주가능 기업수	공실율
도쿄	16	16	0.0	16	16	0.0	17	17	0.0
베이징	11	12	8.3	10	11	9.1	12	12	0.0
실리콘밸리	33	38	13.2	36	40	10.0	39	42	7.1
합 계	60	66	9.1	62	67	7.5	68	71	4.2

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료.

수출인큐베이터와 IT지원센터의 운영지침도 입주기간 및 임대료, 입주심사 등 여러 측면에서 차이가 있다. 지원방식과 대상이 유사함에도 불구하고 지원조건이 다르게 운영되고 있는 것이다. 따라서 향후 수출인큐베이터와 IT지원센터의 운영지침을 통합할 필요가 있다.

[표 17] 수출인큐베이터와 IT지원센터의 운영지침 주요 내용

	수출인큐베이터	IT지원센터
입주기업 관리 및 지원	국내: 중소기업진흥공단 해외: 대한무역투자진흥공사	대한무역투자진흥공사
입주대상	중소제조업(제조업 전업률 30%이상) 및 지식서비스업(정보통신, 소프트웨어 등) 영위 중소기업	IT 중소기업 및 IT 벤처기업 (IT분야 2년 이상)
입주기간	1년 단위 연장, 임대료 감면은 2년	1년 단위 연장 임대료 감면은 3년
임대료	1차 년도: 시중 임차료의 20% 2차 년도: 시중 임차료의 50%	시중 임차료의 75%
입주심사	중소기업진흥공단, 중소기업청, 대한무역투자진흥공사의 관련 부서장	해외 무역관의 현지전문가

자료: 중소기업청, 「수출인큐베이터사업 추진지침」.

대한무역투자진흥공사, 「KOTRA 해외IT지원센터 입주업체 및 시설관리 지침」.

8. 대한무역투자진흥공사

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

대한무역투자진흥공사의 2011년 당기순이익은 399억원으로, 전년도에 비해 큰 폭으로 증가했는데, 그 이유는 2011년 대전무역전시관 매각에 따른 유형자산처분이익 270억원¹⁾이 포함되어 있기 때문이다.

[표 1] 대한무역투자진흥공사 주요 재무 현황

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011
자산	806	868	962	1,076	1,409
부채	427	428	355	419	362
금융부채	377	332	456	588	628
매출액	1,939	2,348	2,903	2,863	2,779
당기순이익	111	63	169	74	399
부채비율	112.8	97.3	58.6	63.7	34.6
차입금의존도	46.7	38.2	47.4	54.6	44.6
매출액순이익률	5.7	2.7	5.8	2.6	14.3
총자산순이익률	13.8	7.2	17.5	6.8	28.3

자료: 대한무역투자진흥공사 감사보고서.

(2) 수입·지출

대한무역투자진흥공사는 기관의 사업과 운영에 소요되는 비용 중 기관이 자체적으로 충당할 수 없는 부분, 즉 전체 예산에서 기관 자체수입을 차감한 수지차를 보전하는 형식으로 국가보조금을 산정하는 수지차보전기관이다.

대한무역투자진흥공사의 2011년 총수입은 3,156억원이다. 이 중 정부보조금이 2,115억원으로 총수입의 67%를 차지하고 있다.

1) 대전무역전시관 처분이익은 매각대금 278억원에서 회계상 장부가액 8억원을 차감한 270억원이다.

[표 2] 대한무역투자진흥공사 수입·지출 현황

(단위: 억원)

		계획		실적		계획대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출자금	0	0.0	0	0.0	0	—
	정부보조금	2,130	75.9	2,115	67.0	-15	-0.7
	위탁 및 독점수입	0	0.0	0	0.0	0	—
	자체수입	676	24.1	1,040	33.0	365	54.0
	차입금	0	0.0	0	0.0	0	—
	전기이월	0	0.0	0	0.0	0	—
	합 계	2,806	100.0	3,156	100.0	350	12.5
지출	사업비	1,859	66.3	1,776	56.3	-83	-4.5
	인건비	827	29.5	826	26.2	-1	-0.1
	경상운영비	101	3.6	132	4.2	31	30.5
	차기이월	0	0.0	0	0.0	0	—
	차입금상환	0	0.0	0	0.0	0	—
	배당	0	0.0	69	2.2	69	—
	기타	19	0.7	354	11.2	335	1,786.9
	합 계	2,806	100.0	3,156	100.0	350	12.5

주: 자체수입에는 중소기업진흥 및 사업기반기금 사업비 및 영업외수익이 포함되어 있음.

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

나. 대한무역투자진흥공사 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 대한무역투자진흥공사 정부지원 예산사업의 성과체계 현황 및 성과

대한무역투자진흥공사는 2011년에 지식경제부 일반회계로부터 6개의 단위사업과 관련하여 총 2,103억원의 예산을 지원받았다. 예산액 규모가 가장 큰 사업은 대한무역투자진흥공사 사업으로서, 대한무역투자진흥공사의 고유목적사업을 수행하기 위한 인건비, 경상운영비 및 사업비를 지원하기 위한 것이다.

[표 3] 대한무역투자진흥공사 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황
(단위: 백만원)

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산	집행액	
일반 회계	대한무역투자 진흥공사	대한무역투자진흥공사	199,703	199,703	대한무역투자진흥공사 Ⅲ-1-일반재정(4)
	IT산업해외 진출지원	IT산업해외진출지원 (정보화)	5,036	5,036	IT산업 해외진출지원 Ⅱ-2-일반재정(5)
	해외플랜트 시장개척	해외플랜트진출확대	460	423	해외 플랜트 수주 지원 Ⅱ-3-일반재정(2)
	해외투자지원	해외진출기반구축	2,500	2,500	해외투자지원 Ⅲ-2-일반재정(2)
	해외인력유치 지원	해외인력유치지원	2,000	2,000	해외인력유치지원 Ⅲ-1-일반재정(5)
	방산물자교역 지원센터운영	방산물자교역지원센터 운영	600	600	방산물자교역지원센터 운영 Ⅱ-3-일반재정(1)
	합 계			210,299	210,262

자료: 지식경제부, 「2011회계연도 성과보고서」, 2012.

대한무역투자진흥공사 정부지원 예산사업은 해외 플랜트 수주 지원사업을 제외하고는 모두 100% 이상의 목표달성률을 보여주고 있다. 해외 플랜트 수주지원사업은 지원액 대비 수주액 배수로 측정되는데, 2011년 성과목표는 누적액 기준 200배, 당해연도 기준 30배였으나 이에 미달한 것으로 나타났다. 반면, 해외인력유치지원사업의 경우, 해외전문인력 DB구축 실적, 해외전문인력 채용지원 실적이 각각 목표 대비 187%, 195%의 높은 달성률을 보인 것으로 나타났다.

[표 4] 대한무역투자진흥공사 정부지원 예산사업 성과

관리과제	성과지표	목표	실적	달성률
대한무역투자 진흥공사	① 지사화업체 수출지원 실적(억불)	10.7	12.5	117.0%
	② 유력바이어 발굴실적(개사)	2,500	2,862	114.0%
IT산업 해외진출지원	① 지원기업 수출성공률(%)	33	36.3	110.0%
	② IT기업 수출지원비용 대비 수출달성액 지수 (등급)	A	S	140.0%
방산물자교역 지원센터 운영	① 방산수출 (절충전략) 제안건수(건수)	5	5	100.0%
	② 방산수출 지원건수(협상건수)(건수)	8	8	100.0%
해외 플랜트 수주 지원	① 지원액 대비 프로젝트 수주효과(배)	200	172	86.0%
	② 해외플랜트 수주액(배)	30	29	97.3%
해외투자지원	① 해외진출 지원 상담 건(건)	6,700	6,742	100.6%
	② 해외진출 지원센터 상담서비스 만족도(%)	80.0	80.6	100.8%
해외인력유치 지원	① 해외전문인력 DB구축 실적(명)	4,000	7,497	187.0%
	② 해외전문인력 채용지원 실적(명)	350	683	195.0%

자료: 지식경제부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(2) 성과지표의 개선 필요

기획재정부와 주무부처인 지식경제부의 「2011년도 성과보고서」는 대한무역투자진흥공사사업을 지사화업체 수출지원 실적과 유력바이어 발굴실적 두 가지 성과지표로 평가하고 있다. 해외마케팅 지원 이외에 정보조사, 외국인투자유치 등의 사업도 대한무역투자진흥공사가 수행하는 주요 사업 중의 하나임에도 불구하고, 이와 관련된 성과지표는 없기 때문에 성과를 평가하는데 한계가 있다. 이와 관련하여 공공기관 경영실적평가에서 활용되는 정보이용건수/평균인원, 투자유치실적/평균인원 등의 지표를 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

대한무역투자진흥공사사업의 지사화업체 수출지원 실적을 평가할 때, 국가 전체의 수출 증가율을 고려하여 평가할 필요가 있다. 수출은 거시경제적 환경의 영향을 많이 받기 때문에, 국가 전체의 수출이 크게 증가할 경우 대한무역투자진흥공사의 수출지원 실적 역시 동시에 증가할 수 있다. 따라서 이와 같은 영향력을 고려하여, 국가전체의 수출 증가 추세를 고려한 성과지표를 설정할 필요가 있다. 경제 전

체의 수출 증가율을 평가의 기준으로 설정할 경우, 목표치 설정의 임의성도 배제할 수 있다는 장점이 있다.

지사화업체 수출지원 실적과 유력바이어 발굴실적의 경우, 지원되는 예산이나 관련 업무에 종사하는 인원에 따라 성과가 달라질 수 있기 때문에, 예산이나 인원을 고려할 필요가 있다.

[표 5] 경제전체 수출실적과 대한무역투자진흥공사의 수출지원실적 추이

(단위: 억달러)

	2007	2008	2009	2010	2011
경제 전체 수출액	3,715	4,220	3,635	4,664	5,552
	(14.1)	(13.6)	(-13.9)	(28.3)	(19.0)
지사화업체 수출지원실적	4.4	4.8	7.4	9.7	12.5
	(20.4)	(10.5)	(53.8)	(30.7)	(28.7)

주: ()안은 전년 대비 증가율임.

자료: 국가통계포털과 대한무역투자진흥공사 제출 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

(3) 목표치 설정의 근거 확보 필요

각 성과지표마다 평가의 기준치가 되는 목표치 설정의 근거가 임의적이다. 예를 들어, 지사화업체 수출지원실적은 전년 대비 10% 증가를, 유력바이어 발굴실적은 전년비 20%정도 증가를, 해외플랜트 수주액은 전년과 동일한 수준을 목표치로 제시하고 있다. 특히, 해외전문인력DB(CK포털사이트) 등록 현황으로 측정하는 해외전문인력 DB구축 실적은 전년도 실적 5,548명보다도 적은 4,000명을 목표치로 제시함으로써, 187%라는 높은 달성률을 실적으로 제시하고 있다. 목표치가 과거의 추세를 제대로 반영하지 못하고 임의적으로 설정됨에 따라 평가 결과의 신뢰성을 저하시키는 문제점이 있다.

이를 개선하기 위한 한 가지 방법은 공공기관 경영실적평가의 계량지표 평가 방법을 활용하는 것이다. 공공기관 경영실적평가에서는 공공기관이 설립된지 3년 미만이거나 평가자료의 불연속이 발생하는 등 불가피한 경우, 개별지표의 특성에 따라 기관별 편람에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 다음 표에서 제시하는 방법 등으로 평가하되, 목표부여(편차) 방법을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이와

같은 방법을 도입함으로써 성과목표치 설정의 임의성을 제거함으로써 평가결과의 객관성 및 신뢰성을 제고하는 것을 검토할 필요가 있다.

[표 6] 공공기관 경영실적평가의 계량지표 평가 방법

평가방법	평가방법 개요	적용대상
목표부여 (편차)	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우
목표부여	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
목표대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우
β분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5년 ~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우

자료: 기획재정부, 「2011년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」.

다. 적정 규모의 적립금 관리 필요

(1) 기타임의적립금 적립목적 불분명

2011년 대한무역투자진흥공사의 당기순이익은 399억원으로 2007년 이후 가장 큰 규모이다. 대한무역투자진흥공사의 당기순이익은 2011년 399억원으로 예년에 비해 상당히 큰 폭으로 증가하였다. 그 이유는 대전무역전시관 매각함에 따른 유형자산 처분이익 270억원이 포함되었기 때문이다.

[표 7] 대한무역투자진흥공사의 손익계산서 현황

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011
매출액	193,935	234,782	290,341	286,328	277,928
정부보조금	127,161	143,803	214,349	183,893	199,703
특별사업보조금	24,664	30,044	18,498	32,287	11,836
기금수익	—	—	7,393	12,435	7,307
영업이익	1,529	-2,971	7,009	395	4,564
영업외수익	13,108	12,362	25,996	7,950	37,656
영업외비용	2,809	3,135	16,129	982	2,343
당기순이익	11,829	6,256	16,876	7,363	39,877

자료: 대한무역투자진흥공사 감사보고서.

전기미처분 이익잉여금 등의 이익금을 포함할 경우, 전체 이익금은 매년 100억 원이 넘는 수준이다. 그러나 국고 납입은 8~69억원 수준으로, 전체 이익금의 20%를 넘지 않고 있으며, 80% 이상이 사내에 유보되고 있다. 2011년 당기순이익이 큰 폭으로 증가했음에도 불구하고 대한무역투자진흥공사는 160억원을 이익준비금으로, 170억원을 임의적립금으로 적립하고, 17.2% 수준인 68.6억원만을 국고에 납입하였다. 그 결과 대한무역투자진흥공사는 2011년 말 현재 이익준비금 320억원, 임의적립금 319억원 등 총 639억원이 적립되어 있다.

[표 8] 대한무역투자진흥공사의 이익잉여금 처분 현황

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011
당기순이익	110.9	62.6	168.8	73.6	398.8
전기이월미처분이익잉여금	0.0	74.7	0.0	0.0	0.0
임의적립금등의 이입액	—	—	—	118.0	0.0
이익금 계(a)	110.9	137.3	168.8	191.7	398.8
이익금 처분					
이익준비금 적립(b)	97.6	32.4	0.0	0.0	160.0
임의적립금 적립(c)	0.0	97.2	145.1	182.1	170.18
사내유보율((b+c)/a)	(88.0)	(94.4)	(86.0)	(95.0)	(82.8)
국고 납입(d)	13.3	7.7	23.6	9.6	68.6
(d/a)	(12.0)	(5.6)	(14.0)	(5.0)	(17.2)
이익금 처분 계	110.9	137.3	168.7	191.7	398.8

자료: 대한무역투자진흥공사 감사보고서.

대한무역투자진흥공사 이익금의 원천은 정부의 출자·보조이므로 대규모 적립금을 보유하는 것은 국가 재원의 효율적 활용 측면에서 바람직하지 않다. 환차보전 적립금은 향후 발생할 환산 및 환차손실을 충당하기 위해, 기타임의적립금은 기타 손실을 보전하기 위한 목적이라고 설명하고 있다. 대한무역투자진흥공사의 외화예산집행액 규모(2011년 예산 기준 약 1억 2,000만 달러)에 따른 환율위험 대응 및 자체 수익구조의 취약성 등을 감안할 때 일정규모의 적립금을 보유할 필요성은 인정된다.

그러나 기타임의적립금의 경우 목적이 불분명하고 대한무역투자진흥공사는 자체수입으로 충당하지 못하는 세출예산 재원을 보조금으로 지급(수지차보전)하고 있으며, 환차손실 외에는 예기치 못한 대규모 손실이 발생할 가능성이 적기 때문에 대규모 적립금을 보유할 필요성이 크지 않다. 대한무역투자진흥공사에서는 해외 113개 무역관을 운영하는데 선급비용의 충당 등에 적립금이 필요하다고 주장하고 있다. 향후 대한무역투자진흥공사의 사업의 특성 등을 고려하여 기타임의적립금의 적립한도 및 적립목적에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 9] 대한무역투자진흥공사 적립금 현황

(단위: 억원)

	법정적립금		임의적립금			합계
	이익준비금	지분법평가적립금	환차보전적립금	기타	소계	
2007	30	—	—	189	189	218
2008	128	—	—	140	140	267
2009	160	94	3	171	268	428
2010	160	121	3	194	318	478
2011	320	—	203	116	319	639

자료: 대한무역투자진흥공사 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

(2) 유형자산매각 대금의 처리 관련 규정 보완 필요

2011년 대규모 당기순이익이 발생한 원인은 대전무역전시관 매각에 따른 것이다. 대전무역전시관의 토지자산 58억 1,300만원 전액과 건물자산 54억 5,900만원 전액이 정부보조금 차감계정에서 상계처리되었다.²⁾ 즉, 대전무역전시관은 토지의 100%, 건물의 상당 부분을 국고보조금을 재원으로 취득된 것이다.

[표 10] 대전무역전시관 매각에 따른 재무상태표 변화

(단위: 백만원)

	매각 전	매각자산	매각 후
토지	33,598	5,813	27,786
(정부보조금)	-28,120	-5,813	-22,307
건물	71,577	5,459	66,118
(정부보조금)	-47,779	-2,985	-44,794
(감가상각누계액)	-20,193	-1,635	-18,558
현금 및 현금성 자산	—	—	+27,800

자료: 대한무역투자진흥공사 감사보고서.

2) 자산취득에 사용할 목적으로 정부보조금을 받는 경우, 관련 자산의 취득 시점에서 취득 자산의 차감계정으로 처리하여, 당해 자산의 내용연수에 걸쳐 상각금액과 상계처리하고 있다.

「보조금 관리에 관한 법률」 제35조는 특정한 경우를 제외하고는 보조금으로 취득한 자산의 처분을 제한하고 있으며, 동법 시행령 제16조³⁾는 보조사업자가 보조금의 전부에 해당하는 금액을 국가에 반환하거나 보조금의 교부 목적과 해당 재산의 내용연수(耐用年數)를 고려하여 중앙관서의 장이 정하는 기간이 지난 경우, 또는 중앙관서의 장과 협의한 경우 등에 한해서만 재산처분의 제한을 받지 않는다고 규정하고 있다. 이에 대한무역투자진흥공사는 대전무역전시관을 지식경제부와 협의하여 대전무역전시관을 매각⁴⁾하였다.

동법 시행령 제16조는 보조금의 교부 목적과 해당 재산의 내용연수(耐用年數)를 고려하여 중앙관서의 장이 정하는 기간이 지나거나, 중앙관서의 장과 협의한 경우 내용연수가 지나지 않더라도 재산을 처분할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 해당 재산의 처분에 따른 매각대금의 사용과 관련하여서는 언급하지 않고 있다.⁵⁾ 부동산의 경우 건물은 내용연수에 따라 감가상각이 이루어져 내용연수가 지나면 가치가 하락하지만, 토지에 대해서는 감가상각이 이루어지지 않는다. 더욱이 토지가격의 상승을 고려할 때 해당재산의 내용연수가 지나더라도 보조금으로 취득한 자산의 실제 시장가격은 상당한 금액이 될 가능성이 높다. 대전무역전시관 역시 토지와 건물의 취득가격이 113억이었는데 반해, 건물에 대한 감가상각비를 제외하고도 매각가격은 278억원 이었다. 이와 같은 보조금으로 취득한 재산의 매각 대금 처리와 관련하여 규정을 보다 분명히 할 필요가 있다. 또한 당기순이익에 반영된 대전무역전시관 매각대금을 2013년도 자체수입예산에 반영할 필요가 있다.

대한무역투자진흥공사는 매각대금 278억원을 국가에 반환하지 않고 One-Roof KBP(Korea Business Plaza) 사업에 사용하기로 지식경제부, 기획재정부 등과 협의하였다. One-Roof KBP 사업은 중소기업 지원체계의 효율화를 위해 해외 중소수출기업 지원기관을 대한무역투자진흥공사 무역관으로 집적화하여 One Stop 서비스

3) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제16조(재산 처분의 제한을 받지 아니하는 경우)법 제35조 제3항 각 호 외의 부분 단서에 따라 중앙관서의 장의 승인을 받지 아니하고 같은 항 각 호의 행위를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 보조사업자가 법 제18조 제2항에 따른 조건에 따라 보조금의 전부에 해당하는 금액을 국가에 반환한 경우. 2. 보조금의 교부 목적과 해당 재산의 내용연수(耐用年數)를 고려하여 중앙관서의 장이 정하는 기간이 지난 경우. 3. 지방자치단체가 보조금 또는 간접보조금으로 취득한 재산인 경우. 다만, 제2호에 따른 기간이 지나지 아니한 재산을 처분하려는 경우에는 중앙관서의 장과 협의한 경우.

4) 대전무역전시관 매각은 기획재정부의 공공기관 선진화 계획에 따라 추진되었다.

5) 동 시행령 제16조 제2항의 “보조금의 교부 목적과 해당 재산의 내용연수(耐用年數)를 고려하여 중앙관서의 장이 정하는 기간이 지난 경우” 역시 매각대금의 사용과 관련한 규정은 없다.

창구로 활용하고자 하는 사업이다. 동 사업은 대한무역투자진흥공사가 무역관을 임차하여 공간을 마련하고 유관기관이 입주함으로써, 중소기업의 해외진출 시 One Stop 서비스를 제공하는 등의 시너지효과를 목적으로 하고 있다. 대한무역투자진흥공사는 대전무역전시관의 매각대금을 활용하여 무역관으로 활용할 부동산을 매입함으로써 One-Roof KBP 운영의 안정성을 확보하고 임차료 절감 및 부동산 가격 상승에 따른 자산가치 증대 효과를 도모하고자 하고 있다.

이와 같은 계획 하에 무역관-수출인큐베이터-IT센터가 지역적으로 분산되어 있고 임차료가 높은 지역을 대상으로 한다는 기준 하에 도교를 1안으로 선정하여 추진하고 있다.

One-Roof KBP 사업은 현재 LA와 같이 건물을 매입하여 수행할 수도 있고, 베이징, 두바이, 싱가포르처럼 임차면적을 확대하여 수행할 수도 있다. 건물을 임차하지 않고 건물을 매입하여 사업을 수행하고자 하는 것은 임차료 절감 및 부동산 가격 상승에 따른 자산가치 증대효과를 목적으로 하는 것이다. 대한무역투자진흥공사가 건물매입 형식의 One-Roof KBP 시범구축사업을 수행하고자 한다면, 동 사업에 대한 예산안 심의·확정 절차를 거칠 필요가 있다.

라. 킨텍스 수익성 제고 필요

주식회사 킨텍스는 전시·컨벤션센터 건립 및 운영계획 수립, 전시·컨벤션센터 시설의 관리운영 및 임대, 국내외 박람회 및 전시회 개최 등을 목표로 2002년 12월 설립되었다. 현재 경기도와 고양시가 33.5%, 대한무역투자진흥공사가 32.96%의 지분을 소유하고 있으며, 수도권종합전시장 건립 추진 기본계획⁶⁾에 따라 대한무역투자진흥공사가 킨텍스의 주관기관으로 선정되어 위탁·운영하고 있다.

킨텍스는 2005년 4월 제1전시장을 개장한 이후 지속적으로 당기순손실을 겪어왔다. 2010년 처음으로 6백만원의 당기순이익을 실현하였으나 이자수익에 기인한다. 이자수익 등 영업외수익을 제외한 영업이익은 여전히 적자를 기록하고 있다. 2011년 9월 제2전시장이 개장함에 따라 당기순이익은 다시 47억원 적자를 기록하였다.

6) 전시장의 건립 및 운영과 관련하여 정부는 정책수립에 초점을 두고 있으며, 전시장 건립 및 운영 등은 전문기관을 주관기관으로 선정하여 위탁, 운영하고 있다. 이에 따라 킨텍스와 백스코는 대한무역투자진흥공사가, 엑스코는 대구시가 주관기관으로 역할하고 있다. 산업자원부, 「수도권 종합전시장 건립 추진 기본계획」, 1998.7.

[표 11] 킨텍스의 주요 재무현황

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011
자산	218,267	228,329	302,719	458,625	555,452
부채	10,548	11,732	8,429	10,902	15,915
매출액	17,043	19,095	20,378	21,353	24,945
영업이익	-8,163	-7,842	-4,122	-2,504	-8,080
당기순이익	-6,772	-5,855	-1,162	7	-4,739

자료: 주식회사 킨텍스 감사보고서.

이와 같이 킨텍스가 지속적으로 영업손실을 기록한 것은 가동률 수준이 낮기 때문이다. 킨텍스의 가동률은 2010년 58.7%로 상당부분 회복되었다가 2011년 9월 제2전시장 개장에 따라 8%p 하락하였다. 이와 같은 가동률 하락은 제2전시장 개장이 9월에 이루어짐에 따라 영업일수가 365일에 미치지 못하기 때문에 제2전시장 개장에 따른 영향이 일부만 반영된 것이다. 킨텍스에 따르면, 2012년 가동률은 45% 수준이 될 것이며, 그에 따라 영업손실 폭도 더욱 확대될 것으로 예상된다. 제2전시장 개장에 따라 가동률이 하락한 것뿐 아니라, 전시회 임대단가 수준 역시 2010년 1,219원에서 1,114원으로 다소 하락하였다.

전시장의 가동은 주요 기능인 전시회 개최와 전시회 비성수기에 전시회 외에 이벤트로 활용하도록 하는 이벤트 개최로 구분될 수 있다. 킨텍스의 경우, 2010년까지의 전시회 개최면적 추이를 보면, 2006년 657만㎡가 가장 큰 수준으로 정체되었다가 2011년에 들어서야 771만㎡로 증가하였으며 가동률은 킨텍스 개장 초기 수준인 33%를 넘지 못하고 있다. 2011년 전시회 개최면적이 증가한 것은 2011년 9월 2전시장 개장에 따라 한국기계전과 같은 대규모 전시회를 개최한 데 따른 것으로 보인다.

[표 12] 가동률 추이

(단위: m², %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (제1전시장)	2011 (제2전시장)
전시회개최 면적(a)	6,574,509	6,199,565	5,537,168	5,936,070	6,530,364	7,711,331	6,535,952	1,175,379
이벤트개최 면적(b)	3,372,136	4,314,264	4,428,942	4,630,986	4,935,409	5,007,996	3,990,008	1,017,988
연간사용면적 (c=a+b)	9,946,645	10,513,829	9,966,110	10,567,056	11,465,773	12,719,327	10,525,960	2,193,367
기준면적(d)	19,542,465	19,542,465	19,542,465	19,542,465	19,542,465	25,044,036	19,542,465	5,501,571
가동률(c/d)	50.9	53.8	51.0	54.1	58.7	50.8	53.9	39.9
전시회 가동률 (a/d)	33.6	31.7	28.3	30.4	33.4	30.8	33.4	21.4
이벤트 가동률 (b/d)	17.3	22.1	22.7	23.7	25.3	20.0	20.4	18.5

주: 기준면적=영업면적×영업일 수

자료: 주식회사 킨텍스 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

반면, 이벤트 개최면적은 초기 337만m²에서 2010년 494만m²로 지속적으로 증가하였으며, 가동률이 초기 17% 수준에서 2010년 25.3% 수준으로 증가하였다. 이벤트 개최를 위한 전시장의 임대는 전시회에 비해 임대료 단가가 50% 정도 저렴하다. 즉, 전시장 가동률 상승의 주요 요인은 전시회의 비성수기인 여름·겨울철에 이벤트 개최를 위해 저렴한 임대비용으로 전장을 임대해주는 이벤트 개최면적이 증가한데 기인한 것이다.

[표 13] 임대단가 추이

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (제1전시장)	2011 (제2전시장)
전시회임대수익 (백만원)	6,942	6,584	7,045	7,962	8,588	7,367	1,221
이벤트임대수익 (백만원)	1,827	2,087	2,088	2,486	2,972	2,428	544
임대수익 합계 (백만원)	8,768	8,671	9,133	10,448	11,560	9,795	1,765
전시회 임대 단가(원)	1,120	1,189	1,187	1,219	1,114	1,127	1,039
이벤트 임대 단가(원)	423	471	451	504	593	608	534

자료: 주식회사 킨텍스 제출 자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

국내 다른 전시장과 비교할 때, 가동률 측면에서는 74% 수준인 코엑스를 제외하고는 다른 전시장과 유사한 수준이다. 그러나 가동면적당 매출액은 1,900원 내외로 5,200원 수준인 코엑스와 비교하면 1/3 수준이다. 지방 전시장인 벅스코나 엑스코와 비교하여도 크게 낮다. 가동률을 고려하지 않은 기준면적당 매출액을 비교하면 그 격차는 더욱 커진다. 이는 킨텍스의 수익성이 낮은 이유를 가동률로만 설명하기에는 한계가 있는 것으로 보여진다. 따라서 킨텍스의 수익성을 제고하기 위해서는 가동면적을 높임과 동시에, 전시면적당 매출액 측면에서 다른 국내 전시장과 차이가 나는 이유에 대한 보다 세밀한 분석이 필요하다.

[표 14] 국내 전시장 가동률 및 단위면적 당 매출액 비교(2011)

	킨텍스		벅스코	엑스코	코엑스
	2010	2011			
전시장 규모(㎡)	53,975	108,483	26,508	22,716	36,007
가동면적(㎡)	11,465,773	12,719,327	5,321,481	4,145,670	9,725,490
기준면적(㎡)	19,542,465	25,044,036	9,675,420	8,291,340	13,142,555
가동률(%)	58.7	50.8	55.0	50.0	74.0
매출액(백만원)	21,353	24,945	15,447	19,111	50,730
당기순이익(백만원)	7	-4,739	1,308	68	2,077
가동면적 당 매출액 (원/㎡)	1,862	1,961	2,903	4,610	5,216
기준면적 당 매출액 (원/㎡)	1,093	996	1,597	2,305	3,860

주: 기준면적=영업면적×영업일 수

자료: 주식회사 킨텍스 제출 자료와 각 기관 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

9. 국민체육진흥공단

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

2011년 국민체육진흥기금의 자산 규모는 1조 7,442억원이며, 2010년 1조 7,546억원에 비하여 104억원 감소하였다. 부채는 2011년 기준 58억원이며, 차입금, 사채 등의 금융부채는 없다.

2009년 이후 도입된 국가회계기준에 따라 표시된 프로그램 단위의 재정운영결과는 2011년 -926억원으로 2010년 624억원에 비하여 1,550억원 감소하였다. 이는 대한체육회 지원, 국제체육 지원 등 보조사업의 규모가 2010년에 비하여 크게 증가하였기 때문이다.

[표 1] 국민체육진흥기금의 재무 현황

(단위: 억원, %)

	2009	2010	2011
자산	17,445	17,546	17,442
부채	62	24	58
매출액	5,936	5,849	5,928
재정운영결과	1,862	624	-926
부채비율	0.4	0.1	0.3
매출액순이익률	31.3	10.7	-15.6
총자산순이익률	10.7	3.6	-5.3

주: 재무정보의 비교가능성을 위해 국가회계기준이 도입된 2009년도 실적부터 작성하였으며, 재정운영표를 손익계산서 양식으로 변환한 자료임.

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

(2) 수입·지출 현황

국민체육진흥기금의 2011회계연도 수입·지출 현황을 살펴보면 총 수입액과 총 지출액은 계획 대비 69.9% 증가한 1조 4,639억원이다.

국민체육진흥기금의 수입은 대부분 회원제 골프장 부가금 수입, 경륜, 경정, 투표권 수익금 전입금으로 정부출연금 등의 정부가 지원한 예산은 없다. 기타 수입이 계획 대비 5,826억원 증가하였는데, 이는 기획재정부 공공자금관리기금 조기상환(4,600억원) 및 재정조기집행 등을 위한 여유자금 초과회수(1,191억원) 등에 따른 것이며, 이에 대응하여 지출 현황 중 기타 지출에서 여유자금 6,073억원이 계획 대비 초과 운용된 것으로 나타나고 있다.

[표 2] 국민체육진흥기금의 수입·지출 현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	부담금 및 이전수입	375	4.4	375	2.6	—	—
	위탁 및 독점수입	5,204	60.4	5,344	36.5	140	2.7
	순수자체수입	417	4.8	473	3.2	56	13.4
	기타	2,621	30.4	8,447	57.7	5,826	222.3
	합 계	8,617	100	14,639	100	6,022	69.9
지출	사업비	6,870	79.7	6,852	46.8	-18	-0.3
	인건비	88	1.0	82	0.6	-6	-6.8
	경상운영비	134	1.6	107	0.7	-27	-20.1
	기타	1,525	17.7	7,598	51.9	6,073	398.2
	합 계	8,617	100	14,639	100	6,022	69.9

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

나. 국민체육진흥공단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 국민체육진흥공단 기금사업의 성과체계 현황 및 성과

국민체육진흥공단은 2011년에 국민체육진흥기금의 생활체육시설 지원사업 등 7개의 단위사업과 관련하여 총 2,105억원을 집행하였다. 국민체육진흥공단의 기금사업은 문화체육관광부의 프로그램 예산체계상 시도 생활체육 지원 등 7개 단위사업과 14개의 세부사업으로 편성되었다.

[표 3] 국민체육진흥공단 기금사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산	집행액	
국민 체육 진흥 기금	시도 생활체육 지원	체육바우처 지원	8,616	8,588	시도 생활체육 지원
		생활체육지도자 활동 지원 (사회서비스)	21,848	21,848	V-1-일반재정(4)
	생활체육시설 지원	국민체육센터 건립지원	53,000	53,000	생활체육시설 지원
		운동장 생활체육 시설지원	61,170	61,170	V-1-일반재정(5)
		농어촌 복합체육 시설지원	3,000	3,000	체육인 복지사업
		개방형 다목적체육관 건립 지원	13,270	13,270	V-2-일반재정(3)
	체육인복지사업	레저스포츠시설 지원	4,000	4,000	스포츠과학기술 개발기반조성
		체육인복지사업	7,885	7,674	V-3-R&D(1)
		장애체육인 복지사업	2,100	1,984	체육과학연구지원
	스포츠과학기술 개발기반조성(R&D)	스포츠과학기술개발 기반조성(R&D)	7,000	6,798	V-3-일반재정(5)
	체육과학연구 지원	체육학술연구 지원	1,000	1,000	기금조성사업 시설건립
		체육과학연구원 시설확충	2,920	2,920	V-3-일반재정(6)
	기금조성사업 시설건립	생활체육인프라 조성	17,237	18,580	체육산업육성 융자
	체육산업육성 융자	스포츠산업융자	7,491	7,491	V-3-일반재정(7)
합 계			210,537	211,323	

자료: 문화체육관광부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

국민체육진흥공단이 수행하는 2011년도 기금사업은 문화체육관광부 성과목표 체계 중 7개의 관리과제와 16개의 성과지표로 관리되고 있는데, 성과 결과는 [표 4]와 같다.

[표 4] 국민체육진흥공단 기금사업 성과

관리과제	성과지표	2011		
		목표	실적	달성률
시도 생활체육 지원 V-1-일반재정(4)	① 체육바우처 수혜자 만족도(점)	87.5	87.5	100
	② 생활체육지도 수혜자 체육활동지속참여율(%)	46	49	106.5
	③ 생활체육지도자 수혜자만족도(점)	60	61	102
생활체육시설 지원 V-1-일반재정(5)	① 시설이용율(%)	20	18.7	93.5
	② 이용자만족도(점)	90	81.3	90.3
체육인 복지사업 V-2-일반재정(3)	① 수혜자만족도(점)	90	89.2	99.1
	② 연금수혜자수(명)	1,020	1,051	103
스포츠과학기술개발기반조성 V-3-R&D(1)	① 국내외 특허출원 및 등록건수(건)	15	18	120
	② 제품화(사업화) 성공률(%)	32	25	78.1
	③ 시제품 제작건수(건)	8	17	212.5
	④ 개발된 기술을 활용하는 기관의 고객만족도(점)	75	85.9	114.5
체육과학연구지원 V-3-일반재정(5)	① 논문게재 완수율(%)	100	100	100
	② 시의성 정책연구 과제율(%)	45	52	115
기금조성사업 시설건립 V-3-일반재정(6)	① 골프장 사업 추진율(%)	100	94.3	94.3
체육산업육성 융자 V-3-일반재정(7)	① 수혜자 만족도(점)	82.5	78.3	94.9
	② 경영안정화율(%)	5.0	0	500

자료: 문화체육관광부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(2) 생활체육인프라 운영 사업의 성과지표 미설정

생활체육인프라 운영 사업은 생활체육인프라 조성 사업에 따라 건설된 골프장 개장이후 운영경비를 지원하는 사업으로, 단위사업인 국민체육진흥 기금운영비의 세부 사업이다.

동 사업의 경우 생활체육인프라 조성 사업의 이월액 과다 및 집행률 저조로 인하여 골프장 개장이 지연됨에 따라 2010년의 경우 19.2억원의 계획액 중 8.1억원을 집행하였고, 2011년의 경우 41.6억원의 계획액 중 29억원을 집행하는 등 집행률이 저조하게 나타나고 있다.

[표 5] 생활체육인프라 운영 사업의 결산 현황

(단위: 백만원, %)

	2010				2011					2012
	계획액 (a)	집행액 (b)	불용액	집행률 (a/b)	계획액 (c)	집행액 (d)	이월액	불용액	집행률 (c/d)	계획액
생활체육 인프라운영	1,920	809	1,111	42.1	4,158	2,899	32	1,227	69.7	4,396

자료: 문화체육관광부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

국민체육진흥공단은 생활체육인프라 조성사업을 통해 골프장을 건설하여 지자체에 기부채납하며, 투자원금은 운영수익을 통해 회수한 후 운영권을 지자체로 이전하는 방식으로 운영할 예정이다.

따라서 골프장 건설 이후 공단의 운영 성과를 확인할 수 있는 지표를 마련할 필요가 있으나, 현재 생활체육인프라 운영사업에 계상된 골프장 운영경비는 경상비라는 이유로 성과관리 대상에서 제외되어 있다.

기금을 투자하여 조성한 골프장의 운영 성과를 확인하는 것은 향후 동 사업을 지속적으로 추진할 필요가 있는지를 결정하기 위한 사전 정보를 제공한다는 측면에서 중요하다. 따라서 동 사업을 성과관리 대상으로 포함하고, 향후 투자금의 회수 가능성에 대한 평가를 수행할 수 있도록 골프장 입장객 수 또는 골프장의 매출액 등을 성과 지표로 반영할 필요가 있다.

(3) 체육산업육성 융자 사업의 성과지표 타당성 부족

체육산업육성 융자 사업은 우수 체육용구 생산 업체, 민간체육시설 및 스포츠서비스업체에 대하여 자금을 융자함으로써 건설한 생활체육 기반을 조성하고자 하는 사업이다.

문화체육관광부는 동 사업예산의 성과를 측정하기 위하여 “수혜자만족도”와 “경영안정화율”의 두 가지의 성과지표를 두어 성과를 측정하였으며, 특히 “경영안정화율”의 경우 목표 대비 500%의 성과를 달성하였다고 보고하고 있다.

“경영안정화율”은 (부실업체수/융자업체수)×100으로 산정되며, 2011년도 기준으로 공단이 동 사업을 통해 자금을 융자해 준 업체 중에서 ① 원금 혹은 이자상환 지체업체 수 및 ② 경매 신청업체수의 비율을 의미한다.

용자사업의 특성상 국가재정의 손실 방지를 위해 용자신청 업체의 재정건전성에 대한 사전 심사 및 사후 관리 감독을 통하여 사업의 안정화를 도모할 필요가 있다는 점에서 동 지표의 설정 필요성이 인정된다. 그러나 정부가 국민체육진흥기금을 통하여 중소 체육산업 관련 업체에 자금을 지원하는 근본적인 목적이 체육산업의 육성과 경쟁력 강화에 있다는 점을 고려할 때 정부의 자금지원이 체육산업 육성에 기여한 정도를 측정할 수 있는 성과지표를 추가적으로 마련할 필요가 있다.

따라서 중소기업청의 소상공인 용자사업에서 성과지표로서 활용하고 있는 ‘매출액 증가업체 비율’과 같은 지표를 추가적으로 설정하여 용자사업의 적절한 환류 장치로서의 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

다. 생활체육시설 설치지원사업의 실효성 부진

(1) 사업개요 및 현황

생활체육시설 조성사업은 국민체육센터, 운동장 생활체육시설, 농어촌복합체육시설, 개방형 다목적체육관 및 레저스포츠시설 건립 지원을 위하여 정부가 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 사업이다.

국민체육센터, 운동장생활체육시설, 농어촌 복합체육시설의 경우에는 정부가 개소당 3.5억원~30억원을 정액지원하고, 부지 매입비 등 추가 사업비는 지방자치단체가 부담하도록 하고 있으며, 개방형 다목적체육관의 경우에는 정부가 기금으로 총 사업비의 30%를 지원하고, 잔여분에 대해서는 지방비로 20%, 지방교육청이 50%를 부담하도록 하고 있다. 레저스포츠시설의 경우에는 정부가 기금으로 50%를 지원하고, 지방자치단체에서 50% 및 추가 사업비를 부담하도록 하고 있다.

[표 6] 생활체육시설 설치지원사업 추진현황

	사업기간	국비보조율	2011 지원실적
국민체육센터	3년	개소당 30억원 내외(차등 지원)	○ 신규: 10개소 2,000백만원 ○ 계속: 38개소 51,000백만원
운동장 생활체육시설	1년	개소당 3.5억원 정액지원	○ 당초: 350백만원×170개소=59,500백만원 ○ 추가: 5개소 1,670백만원
농어촌 복합체육시설	2년	개소당 6억원 정 액지원	○ 600백만원×5개소=3,000백만원
개방형 다목적체육관	2년	30%	○ 당초: 14,940백만원 - 중·대도시형: 900백만원×7개소=6,300백만원 - 소도시형: 480백만원×18개소=8,640백만원
레저스포츠시설	2년	50%	○ 500백만원×8개소=4,000백만원

주: 개방형 다목적체육관 건립지원 대상 선정 후 집행잔액을 활용하여 생활체육 활성화를 위한 강
변지역 운동장 지원사업 5개소 추가지원.

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

2011년에는 국민체육진흥기금으로 총 1,344억원을 지방자치단체에 교부하였으
나, 지방자치단체의 집행행률은 58.8%로 저조하다. 세부사업별로 살펴보면, 국민체
육센터의 경우 530억원을 교부하였으나 지방자치단체는 290억원을 집행하고 240억
원을 이월하였으며, 레저스포츠시설의 경우 교부액 40억원 중 12억원만이 집행되었
다.

[표 7] 2011년 생활체육시설 설치지원사업의 세부사업별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	기금		지방자치단체				
	예산액	교부액	예산액(a)	집행액(b)	이월액	불용액	집행률(b/a)
국민체육센터	53,000	53,000	53,000	29,010	23,990	0	54.7
운동장생활체육시설	61,170	61,170	61,170	39,000	22,170	0	63.8
농어촌복합체육시설	3,000	3,000	3,000	1,400	1,600	0	46.7
개방형다목적체육관	13,270	13,270	13,270	8,406	4,864	0	63.3
레저스포츠시설	4,000	4,000	4,000	1,200	2,800	0	30.0
합 계	134,440	134,440	134,440	79,016	55,424	0	58.8

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

특히 동 사업은 사업 시행 이후 연례적으로 집행이 부진한 것으로 나타나고 있다. 전년 이월액을 포함한 예산현액 기준으로 2009년의 경우 지방자치단체의 실 집행률은 67.8%, 2010년의 경우 60%, 2011년의 경우 66.8%로 나타나고 있다.

[표 8] 생활체육시설 설치지원사업의 연도별 집행실적

(단위: 백만원, %)

	전년 이월액	교부액	예산현액(a)	집행액(b)	집행률(b/a)	다음연도 이월액
2009	45,365	140,651	186,016	126,188	67.8	59,828
2010	59,828	111,831	171,659	103,185	60	68,474
2011	68,474	134,440	202,914	135,586	66.8	67,328

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

이러한 문제에 대하여 문화체육관광부는 동 사업은 건설공사를 수반하는 사업으로서 대부분 2~3년의 시간이 소요되고, 지방비 미확보, 부지 매입 지연, 사업계획 변경 등 사전 행정절차의 이행이 지연되어 집행이 부진하였다고 설명하고 있다.

그러나 문화체육관광부가 부지 및 예산 확보, 추진절차 등 사업준비 정도를 고려하여 예산편성을 강화하고, 사업진척도 등을 종합적으로 고려하여 연차별 교부 금액을 결정하는 등 지자체의 실집행을 강화하기 위한 대책을 이미 국회에 보고하였음에도 불구하고 여전히 유사한 사례가 반복되고 있다.

(2) 지자체의 사전준비 미흡 및 보조금 교부시기의 부적정

동 사업의 집행이 부진한 이유는 연례적으로 유사한 수준의 계획을 수립함에 따라 지방비 매칭 예산이 확보되지 않았거나 인·허가 등의 사전행정절차 준비가 미흡한 지자체가 사업 대상으로 선정되었기 때문으로 보인다.

생활체육시설 설치지원사업의 신청 및 선정 현황을 보면 전체 210개소의 지원 계획 대비 269개 지자체가 신청한 것으로 나타났다. 운동장 생활체육시설 중 지자체 지원분의 경우 31개 지자체가 신청하여 30개 지자체가 최종 선정되었다.

국민체육센터의 경우 14개 지자체가 신청하여 10개 지자체가 최종 선정되었는데, 이 중 기지원된 지자체로 심사기준상 지원 제외 대상인 3개 지자체¹⁾를 제외하

1) 경기도 안산시, 충청남도 천안시, 전라남도 순천시

면 11개 지자체 중 10개 지자체가 선정되었다. 또한 농어촌 복합체육시설의 경우 10개 지자체 중 5개 지자체가 최종 선정되었는데, 이 중 2개 지자체가 기지원된 지자체로 지원 제외 대상이었다.

문화체육관광부는 매년 생활체육시설 지원사업의 지원 대상을 선정하기 위하여 선정위원회를 구성하고, 예산확보 여부, 부지 확보 여부, 도시계획결정 등 토지이용여건, 지방재정 투·융자심사³⁾ 등 사전 행정절차 이행 여부 등의 지표를 통하여 지자체의 설치계획을 평가하고 보조금 교부 대상을 선정하고 있다. 그러나 보조금 교부를 신청한 대부분의 지자체가 사전 행정절차 이행 및 지방비 확보가 완료되지 않은 상황으로, 선정위원회의 평가 및 심사가 사전 준비가 미흡한 지자체에 대한 보조금 교부를 사전에 차단하는 역할을 수행하지 못하고 있는 것으로 보인다.

[표 9] 생활체육시설 설치지원사업 선정 현황

(단위: 개소)

		신청 및 1차 심사 (정량평가)	2차 심사 (정성평가)	최종 선정 (계획)	비고 (총액/개소당)
국민체육센터		14 (3)	14 (3)	10	20억원/2억원
운동장 생활체육 시설	초·중·고	165	165	130	595억원/3.5억원
	지자체	31	31	30	
	대학교	16	16	10	
농어촌 복합체육시설		10 (2)	10 (2)	5	30억원/6억원
개방형 다목적체육관		33	33	25	149억원/사업비의 30%
레저스포츠시설		21	14	11	40억원/5억원 내외
합 계		269	262	210	

주: ()는 기지원된 지자체를 의미.

자료: 문화체육관광부 체육국 제출 자료.

2) 강원도 영월군, 전라북도 진안군

3) 「지방재정법」 제37조 및 같은 법 시행령 제30조의 규정에 따르면 재정 투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 지방자치단체의 장은 그 사업에 대한 필요성 및 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 하도록 하고 있다. 시·도는 총사업비 20억원 이상인 신규 투·융자사업에 대하여 심사를 하여야 하며, 시·군 및 자치구는 총사업비가 10억원 이상인 신규 투·융자사업에 대하여 심사를 하여야 한다.

개방형 다목적체육관의 경우 「2011년도 생활체육시설 설치지원 기본계획」에서 지방비 및 지방교육청 예산 확보 등을 사전에 협의 완료한 이후 지원을 신청할 것을 요구하고 있으나, 보조금 교부를 신청한 33개 지자체 중 지방비 및 지방교육청 예산 확보를 사전에 협의 완료한 지자체는 경기도 의왕시, 강원도 춘천시, 충청남도 보령시의 3개 지자체에 불과한 것으로 나타났다. 또한 지방비 미확보로 인하여 2011년 교부액 전액을 이월한 지자체는 충청북도 진천군 등 4개 지자체에 달한다.

국민체육센터의 경우 2011년에 신규 선정된 10개 지자체 중 지방재정투융자 심사를 사전에 완료한 지자체는 부산시 동래구 등 3개 지자체에 불과하였으며, 2011년에 신규 선정된 10개 지자체 중 6개 지자체가 사업계획 변경 등의 이유로 교부액을 전액 이월한 것으로 나타났다.

[표 10] 2011년 생활체육시설 설치지원사업 교부 보조금 미집행 사례

(단위: 백만원)

	지자체	교부액	실집행액	이월액	비고
국민체육센터	부산시 동래구	200	—	200	2011년도 신규선정
	부산시 동구	200	—	200	
	대구시 중구	200	—	200	
	인천시 강화군	200	—	200	
	경기도 수원시	200	—	200	
	전라북도 고창군	200	—	200	
개방형 다목적체육관	진천 진천고	480	—	480	지방비 미확보로 인한 집행부진
	익산 원광여중	900	—	900	
	진안 한방고	480	—	480	
	장수 산서초	480	—	480	

자료: 문화체육관광부 체육국 제출 자료.

한편, 보조금의 교부방식을 살펴보면 총 사업기간이 2년에 달하는 농어촌 복합 체육시설, 개방형 다목적체육관, 레저스포츠시설에 대하여 일시불로 보조금을 지급하고 있다.

국민체육센터의 경우 2009년까지 1년차에 10억원 내외를 교부하고, 2년차에 잔여 보조금 전액을 교부하고 있었으나, 지자체의 실집행 강화를 위해 2010년부터

1차에 2억원을 교부하고 이후 공정률에 따라 매년 연초에 잔액을 지급하는 방식으로 변경하였다. 그러나 운동장 생활체육시설 등 그 외 세부사업의 경우에는 여전히 연초에 일시불로 보조금을 지급하고 있다.

[표 11] 생활체육시설 설치지원사업 보조금 교부방식

	총 사업기간	교부방식
국민체육센터	3년	○ 1차: 2억원 교부 ○ 설계 착수 또는 공사 발주 시: 50% 이내 ○ 공사 착공 후 공정률에 따라 단계별 잔액 지급
운동장 생활체육시설	1년	○ 일시불 지급
농어촌 복합체육시설	2년	○ 일시불 지급
개방형 다목적체육관	2년	○ 일시불 지급
레저스포츠시설	2년	○ 일시불 지급

자료: 「2010년도 생활체육시설 국민체육진흥기금 사용 및 정산지침」.

이에 따라 2011년 보조금을 일시불로 교부받은 지자체 중 집행을 완료한 지자체는 농어촌 복합체육시설의 경우 존재하지 않으며, 개방형 다목적체육관의 경우 최종 선정된 25개 지자체 중 부산 동래구 동신중 등 10개 지자체, 레저스포츠시설의 경우 최종 선정된 11개 지자체 중 경상남도 남해군의 1개 지자체에 불과하다. 즉 사전준비가 미흡한 지자체에 대하여 일시불로 보조금을 교부함에 따라 연례적으로 지자체의 실집행이 부진한 결과가 초래되고 있다.

따라서 이상의 문제점을 종합적으로 고려해 볼 때 동 사업의 연례적인 실집행 부진 문제를 개선하기 위해서는 다음과 같은 방안에 대하여 검토할 필요가 있다.

첫째, 사전 행정절차 이행 등으로 인하여 실질적으로 2년의 기간이 소요되는 농어촌 복합체육시설, 개방형 다목적체육관, 레저스포츠시설의 경우에도 국민체육센터와 같이 보조금을 1차와 2차로 나누어 교부하는 방식을 고려할 필요가 있다. 또한 사업의 진척도를 분기별 또는 반기별로 점검한 후 분기별 또는 반기별 교부금액을 결정하는 방식으로 보조금을 교부하는 방안에 대하여도 검토할 필요가 있다.

둘째, 문화·체육분야의 경우 지자체들에 있어서 사업우선순위가 낮기 때문에 재정력이 낮은 지자체의 경우 지방비 확보에 어려움이 있으며, 자치단체장의 관심도가 낮은 시·도에서는 사전 행정절차 등 사업 추진이 원활하게 이루어지지 않을

수 있다. 따라서 매년 사업자 선정을 위한 지자체 신청 이전 단계에서부터 행정절차 준비 및 지방비 확보 협의를 독려하고, 지자체의 재정사정을 감안하여 지방비 부담분의 감소 또는 차등보조의 확대를 검토할 필요가 있다.

라. 친환경 대중골프장의 운영방안 재검토 필요

국민체육진흥공단은 「생활체육인프라 조성」사업을 통하여 광주광역시 광산구, 강원도 정선군, 전남 영광군, 충북 제천시, 경남 거창군의 5개 지역에 대중골프장을 조성하고 있다. 동 사업은 회원제골프장에 부과하는 부가금을 사회에 환원하는 목적으로 2006년부터 추진되고 있으며, 2012년 5월 현재 광산, 정선 골프장이 개장하여 운영 중이다.

[표 12] 친환경 대중골프장 사업추진현황

	투자 현황		진행 일정		
	투자비	공정률	사업준비	준공	개장
광산	150억원	100%	2006.12월	2012. 1월	2012. 4월 (6홀: 2011. 6월)
정선	150억원	100%	2006.11월	2011. 6월	2011. 9월
제천	135억원	96%	2007. 9월	2012. 2월	2012.10월 예정
영광	64억원	16%	2007. 8월	2012.10월 예정	2013. 3월 예정
거창	21억원	실시계획 인가완료	2009. 3월	2014. 1월 예정	2014. 10월 예정
영동	10억원	협약해지 절차 진행중	2009. 3월	—	—
계	530억원				

주: 영동골프장의 경우 부지 미확보로 인하여 협약해지 절차가 진행 중임.

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

공단은 지방자치단체가 제공한 부지에 기금을 투자하여 골프장을 건설한 후 이를 지방자치단체에 기부채납하고, 20년 동안 운영하면서 투자원금을 회수한 후 운영권을 지자체로 이전할 계획이다. 한 개소당 150억원의 기금을 투자할 예정이며 (초과사업비는 지방자치단체가 부담), 20년 후에도 투자비 회수가 완료되지 않을 경우 지방자치단체가 투자비를 3년간 분할 납부하도록 할 계획이다.

그러나 2012년 5월 말 현재 개장중인 광산, 정선 골프장의 운영실적을 보면, 골프장 입장객 수 저조로 인하여 운영비 회수조차 어려운 상황으로, 향후 투자비 회수 여부가 불투명하다.

광산골프장의 경우 2012년 5월 말 현재까지 운영비로 21.9억원을 지출하였으나, 골프장 입장료, 코스관리 및 식당운영 등 부대수입을 포함하여 회수한 금액은 13.7억원에 불과하여 개장 이후 2012년 5월 말까지 8.1억원의 운영상 적자가 발생하고 있다.

[표 13] 광산골프장 운영실적

(단위: 백만원)

		2011		2012		합계
		계획	실적	계획	실적	
비용(a)	운영비	1,589	1,059	1,880	1,126	2,185
회수(b)	골프장 입장료	1,573	740	2,114	588	1,328
	부대수입	195	26	45	19	45
	소계	1,768	766	2,159	607	1,373
자금수지차(b - a)		179	-293	279	-519	-812

주: 1. 2012년 실적은 5월 말 기준이며, 광산골프장은 2011년 6월 말 개장함.

2. 합계는 2011년 실적과 2012년 실적의 합계임.

3. 2011년 운영비는 개장전 영업준비금(5억 2백만원)을 제외한 금액임.

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

정선골프장의 경우 운영비로 7.5억원을 지출하였으나, 회수한 금액은 5.5억원에 불과한 실정으로 개장 이후 2012년 5월 말까지 2억원의 적자가 발생하고 있다.

공단과 지자체간에 체결한 협약에 따르면 운영상 적자가 발생한 경우에는 지자체에서 적자부분을 보전하여야 한다. 따라서 운영실적과 관련하여 현재와 같은 추세가 지속될 경우 지자체는 20년 동안 지속적으로 공단에 대하여 운영상 적자를 보전해 주어야 한다. 또한 20년 후에는 최초 협약사항에 따라 공단의 골프장 투자원금 150억원도 분할 납부하여야 한다. 따라서 대중골프장의 운영실적 부진에도 불구하고 공단이 사실상 골프장 조성 및 운영과 관련하여 최종적으로 부담하게 될 비용은 거의 없다.

[표 14] 정선골프장 운영실적

(단위: 백만원)

		2011		2012		합계
		계획	실적	계획	실적	
비용(a)	운영비	1,153	319	1,959	431	750
회수(b)	골프장 입장료	224	251	1,188	271	522
	부대수입	10	10	28	13	23
	소계	234	261	1,216	284	545
자금수지차(b - a)		-919	-58	-743	-147	-205

주: 1. 2012년의 경우 실적은 5월 말 기준이며, 정선골프장은 2011년 9월 27일 개장함.

2. 합계는 2011년 실적과 2012년 실적의 합계임.

3. 2011년 운영비는 개장전 영업준비금(10억 9백만원)을 제외한 금액임.

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

이와 관련하여 문화체육관광부가 2009년 12월 실시한 감사⁴⁾는 골프장 공급과잉으로 인한 적자경영이 예상되는데도 공단에서는 투자비 회수방안을 적극적으로 마련하지 않고 있음을 지적한 바 있다.

동 사업의 목적이 기금재원을 조성하는 동시에 회원제 골프장 부가금을 사회에 환원하고 국민에게 양질의 스포츠 활동 기회를 제공하는 것이라는 점을 고려할 때 대국민서비스 차원에서 다소의 비용이 발생할 수 있다는 점은 인정되나, 이러한 비용이 재정자립도가 높지 않은 지방자치단체에게 전적으로 전가되는 것은 바람직하지 않다.

따라서 향후 공단은 운영비 적자 및 투자원금의 부담비율에 대한 지자체와의 협약사항을 재검토할 필요가 있으며, 민간 또는 지방자치단체 위탁 운영 등 운영과 경영의 효율화를 도모할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 2012년 5월 현재 착공하지 않은 거창 골프장의 경우 현재 운영중인 광산·정선 골프장의 실적 부진을 감안하여 수익성을 재검토하고, 조성사업을 중단하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마. 체육진흥투표권 위탁운영비율 적정 산정 필요

체육진흥투표권의 수익은 「국민체육진흥법」 제29조5)의 규정에 따라 지방자치단체,

4) 문화체육관광부, 「감사결과 처분요구서-서울올림픽기념국민체육진흥공단 종합감사」, 2009.12.

국민체육진흥기금, 주최단체 등으로 배분된다. 체육진흥투표권의 수익금은 발매금액에서 환급금과 위탁운영비를 제외한 금액이며, 국민체육진흥기금은 「국민체육진흥법 시행령」 제35조6)에 따라 수익금의 78%를 전입받고 있다.

2011년에는 발매금액 1조 9,375억원 중 환급금 1조 1,053억원과 위탁운영비 2,905억원을 제외한 5,417억원의 수익금 중에서 4,004억원이 국민체육진흥기금으로 전입되었다.

이 때 위탁운영비는 「국민체육진흥법」 제28조, 「국민체육진흥법 시행령」 제34조에 따라 체육진흥투표권 발행사업의 운영비용, 예상 매출액, 예상수익 등을 종합적으로 고려하여 결정되며, 취득 금액은 발매 금액의 100분의 25를 초과할 수 없도록 규정되어 있다.

-
- 5) 「국민체육진흥법」 제29조(수익금의 사용) ① 수탁사업자는 매 사업연도 체육진흥투표권 발행 사업의 총매출액 중 제27조에 따른 환급금과 제28조에 따른 위탁 운영비를 제외한 금액에 대하여는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 서울올림픽기념국민체육진흥공단으로 넘겨준다.
- ② 서울올림픽기념국민체육진흥공단은 제1항에 따라 수탁사업자로부터 넘겨받은 금액에 대하여 문화체육관광부장관의 승인을 받아 다음 각 호의 목적으로 사용하도록 한다.
1. 대통령령으로 정하는 지방자치단체의 공공체육시설의 개수·보수를 위한 지원. 다만, 개수·보수에 사용되는 총 재원 중 수익금의 지원 비율은 대통령령으로 정한다.
 2. 기금에 대한 출연
 3. 체육진흥투표권 발행 대상 운동경기를 주최하는 단체의 지원. 다만, 지원대상사업은 문화체육관광부령으로 정한다.
 4. 다음 각 목에 해당하는 문화·체육 사업의 지원
 - 가. 체육·문화예술 분야의 인재 육성 및 전문인력 양성과 이에 따른 시설 및 장비의 지원
 - 나. 비인기 운동종목 지원 및 문화예술 취약 분야 육성 사업
 - 다. 학교운동부 지원·육성 등 학교 체육의 활성화를 위한 사업
 - 라. 그 밖에 체육·문화예술 진흥을 위하여 특별히 지원이 필요한 사업
- ③ 제2항에 따른 수익금의 배분 비율과 배분 시기 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 6) 「국민체육진흥법」 제35조(수익금의 배분비율 등) ① 진흥공단은 법 제29조 제1항에 따라 수탁사업자로부터 수익금을 넘겨받은 경우에는 같은 조 제2항 각 호에 따른 용도에 배분하되, 그 배분 비율은 다음 각 호와 같다.
1. 법 제29조 제2항 제1호 및 이 조 제4항에 따른 지방자치단체의 공공체육시설의 개수·보수를 위한 지원: 100분의 5
 2. 기금에의 출연: 100분의 78
 3. 주최단체에 대한 지원: 100분의 10
 4. 법 제29조 제2항 제4호에 따른 문화·체육 사업의 지원: 100분의 7

[표 15] 연도별 체육진흥투표권 발매 실적

(단위: 백만원, %)

	2008	2009	2010	2011	합계	증가율
발매금액	1,596,162	1,759,034	1,873,059	1,937,496	7,165,751	21.4
환급금	901,884	980,569	1,057,042	1,105,296	4,044,791	22.6
위탁운영비	277,761	290,791	280,596	290,472	1,139,620	4.6
- 순수위탁운영비	146,244	159,890	137,772	141,622	585,528	-3.2
- 시스템투자비	15,731	9,453	8,378	11,335	44,897	-27.9
- 채무상환액	27,997	24,701	24,041	23,381	100,120	-16.5
- 판매수수료	87,789	96,747	110,405	114,134	409,075	30.0
수익금	416,517	487,674	535,421	541,728	1,981,340	30.1

주: 증가율은 2008년 대비 2011년 기준.

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

이에 따라 현행 체육진흥투표권의 위탁관리비는 발매금액 1조 6,000억원을 기준으로 총 16.227%로 산정되어 있으며, 발매금액이 증가함에 따라 위탁운영비율이 단계적으로 차감되는 구조이다.

[표 16] 발매액별 위탁운영비율

(단위: 억원, %)

기준 발매액	순수 위탁운영비율	시스템투자비 및 채무상환액 비율	판매수수료율
14,000이하	8.980	2.347	○ 일반발매 5.97% ○ 인터넷발매 5.5%
15,000	8.572	2.190	
16,000	8.204	2.053	
17,000	7.869	1.932	
18,000	7.563	1.825	
19,000	7.283	1.729	
20,000	7.025	1.643	
21,000	6.787	1.564	
22,000	6.566	1.493	

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

위탁운영비는 순수위탁운영비, 시스템투자비, 공단 채무상환액, 판매수수료로 구성된다. 순수위탁운영비는 체육진흥투표권 사업의 운영비용 및 수탁자의 적정이윤 반영분(투자수익률: 9.71%)이며, 시스템투자비는 인터넷발매시스템, 상품운영통합시스템 서버 구축, 고정배당률 산정시스템 국산화 등을 위하여 사용되는 비용으로 구축된 시스템의 소유권은 공단에게 귀속되며, 시스템투자비의 집행 후 남은 금액은 3년 단위로 정산하도록 되어 있다.

공단 채무상환액은 2002년 발매중단 후 2002년 12월 계약변경 및 공단채무에 대한 3자합의(공단, (주)스포츠토토, 조흥은행)에 따라 확정된 1,398억원의 채무에 대한 상환액⁷⁾이며, 판매수수료는 투표권 판매점 또는 인터넷 판매에 따른 수수료로 일반 발매의 경우 5.97%, 인터넷발매의 경우 5.5%가 적용된다.

[표 17] 위탁운영비율의 구성

		위탁운영비율	
구성	① 순수위탁운영비율	② 시스템투자비 및 공단 채무상환액 비율	③ 판매수수료율
내역	운영비용(세금포함) + 투자수익	공단채무 및 후기 시스템 투자	판매점(인터넷)의 판매 수수료

자료: 국민체육진흥공단 제출 자료.

발매금액 중 환급금과 위탁운영비를 제외하고 남은 수익금이 기금 및 지방자치단체 등으로 배분된다는 점을 감안할 때, 위탁운영비는 사업 운영에 필요한 최소한으로 편성되는 것이 바람직하다.

그런데 체육진흥투표권사업의 위탁운영비율 16.227%는 복권사업의 총매출액 대비 발행 및 판매비용의 비율 약 10%, 경륜·경정사업의 총매출액 대비 총사업비 비율 약 7~9%에 비하여 다소 높은 수준이다.

이에 대하여 공단은 체육진흥투표권의 경우 상품개발, 정보제공을 위한 마케팅 및 홍보활동, 전산 시스템 구축비용 등에서 추가적인 사업운영비용이 필요하다는 입장이며, 2002년 10월 사업중지 이후 수탁사업자가 약 1,398억원의 채무를 부담하는 상황에서 사업의 안정적 운영을 위하여 위탁운영비율을 다소 높게 산정하였다고

7) 계약기간 동안 연간 약 200억원씩 상환 예정이며, 2012년 상환이 완료될 예정이다.

설명하고 있다.

2012년 6월 현재 체육진흥투표권 수탁사업자인 (주)스포츠토토는 2009년 이후 사업 관련 누적결손을 해소한 바 있으며, 2012년 공단에 대한 채무 상황도 완료될 예정인바, 이러한 점을 반영하여 향후 위탁운영비율을 현재에 비하여 낮은 수준으로 조정할 필요가 있다.

또한 2009년 말 공단이 위탁운영비율을 산정하면서 2009년까지의 발매금액 추세에 비하여 2010~2012년 예상 발매금액을 과소하게 예측하였다는 점도 위탁운영비율이 과다하게 산정된 요인이다.

공단은 2009년 말 위탁운영비율의 재산정을 위한 연구용역 결과에 따라 수탁사업자의 연평균 투자수익률을 9.71%로 합의하고, 사행산업통합감독위원회의 매출총량제 규제에 대한 예측치 1조 6천억원을 예상 발매금액으로 산정하였다. 이를 기준으로 투자수익률법⁸⁾에 따라 위탁운영비율 16.227%를 적정 위탁운영비율로 산정하였다.

예상 발매금액 1조 6,000억원은 사행산업통합감독위원회의 매출총량(2009년 당시 1조 5,353억원)을 기준으로 하여 산정된 것이나, 2009년 발매금액이 이미 1조 7,590억원이었다는 점을 감안할 때 다소 과소하게 예측된 것으로 볼 수 있으며⁹⁾, 실제 2010~2011년 발매금액은 2010년 1조 8,731억원, 2011년 1조 9,375억원에 달하는 등 예상 발매금액을 초과하였다.

이와 같이 위탁운영비율 산정의 주요 요소인 예상 발매금액이 발매금액 추세에 비하여 과소하게 예측됨에 따라 위탁운영비율이 다소 과다하게 산정된 측면이 있다.

공단은 2012년 9월 이후 적용될 위탁운영비율을 검토 중에 있으며, 현재 위탁운영비율 재산정을 위한 연구용역을 진행 중이다. 향후 공단은 체육진흥투표권 사업의 여건 변화를 고려하여 발매금액을 합리적으로 예측하고, 실제 운영비용을 적정하게 산정하는 등의 노력을 통하여 2012년 9월 이후 적용될 위탁운영비율을 현실화할 필요가 있다.

8) 투자수익률법은 수탁사업자의 투자금액에 일정한 이익을 보장해주는 방법으로, 이에 따른 위탁운영비율은 다음과 같이 산정되는데, 예상 발매금액과 반비례 관계에 있다.

$$R=[PV(n, r)((C+P)/S)] \times 1.1$$

(R: 적정위탁운영비율, PV: 현재가치(n:투자기간, r:투자수익률), C: 영업현금흐름 유출액, P: 연도별 적정이윤, S: 발매금액)

9) 체육진흥투표권은 2009~2011년 연속으로 매출총량을 초과하였다. 2011년의 경우 투표권 매출총액 1조 8,478억원(국제경기대회 지원을 위한 증량발행분 897억원 제외)은 사행산업통합감독위원회의 투표권 매출총량 1조 7,459억원을 1,019억원 초과하였다.

10. 한국국제협력단

가. 결산 현황

(1) 재무 현황

한국국제협력단의 2011년도 자산은 2010년도 대비 444억원 감소한 1,599억원으로 전년 대비 21.7% 감소하였다. 전년대비 자산이 감소한 주요사유는 사업비 집행률 체고 및 미지급금과 이월자금 최소화 노력에 따라 보유 예금이 2010년 1,852억원에서 1,396억원으로 감소하였기 때문이다. 부채도 2010년 대비 528억원 감소한 1,278억원으로 29.2% 감소하였는데, 이는 미지급금과 이월자금 최소화 노력에 따라 전년 대비 미지급금과 이월자금이 감소하였기 때문이다.

[표 1] 2011년도 주요 재무현황, 재무건전성, 수익성비율

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자산	1,647	977	1,048	1,203	2,043	1,599
부채	1,357	676	799	990	1,806	1,278
금융부채	0	0	0	0	0	0
정부출연금	2,029	2,513	3,160	3,846	5,228	4,971
당기순이익	19	40	21	19	55	104
부채비율	468.2	224.9	320.5	465.2	764.1	398.5
차입금의존도	0	0	0	0	0	0
매출액순이익률	1.0	1.6	0.7	0.5	1.1	2.1
총자산순이익률	1.2	4.2	2.0	1.6	2.7	6.5

주: 금융부채=단기차입금+장기차입금+유동성장기부채+사채+차입금.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

(2) 수입·지출 현황

한국국제협력단의 2011년도 수입·지출 현황을 살펴보면, 총수입액은 계획 대비 1.8% 증가한 5,042억원이다. 계획보다 실적이 증가한 원인은 2011년에 자체수입인 이자수익 및 사업비 정산잔액 불용 등 이익이 증가하였기 때문이다.

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

지출측면에서 차기이월액이 계획대비 399억원 증가하였는데, 이는 미지급이월액으로 2010년의 경우 미지급금을 이월액이 아닌 집행액으로 계상하였으나, 2010회계연도 결산 국회심의 지적사항(미지급금 집행실적 제외) 조치결과¹⁾로 2011년부터 이월액으로 계상하였기 때문이다.

[표 2] 2011년도 수입·지출현황

(단위: 억원, %)

		계획		실적		계획 대비	
		금액	비율	금액	비율	증감액	증감률
수입	정부출연금	4,898	98.9	4,871	96.6	-27	-0.5
	정부보조금	—	—	—	—	—	—
	위탁 및 독점수입	—	—	—	—	—	—
	순수자체수입	56	1.1	171	3.4	115	205.3
	차입금	—	—	—	—	—	—
	전기이월	—	—	—	—	—	—
	합 계	4,954	100	5,042	100	88	1.8
지출	사업비	4,799	96.9	4,363	88.4	-437	-9.1
	인건비	148	3.0	168	3.4	20	13.5
	경상운영비	7	0.1	7	0.1	0	0
	차기이월	—	—	399	8.1	399	순증
	차입금상환	—	—	—	—	—	—
	기타	—	—	—	—	—	—
	합 계	4,954	100	4,937	100	-18	-3.4

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

1) 2010회계연도 결산 국회 심의 시 한국국제협력단은 미지급금 및 이월사업비를 집행실적으로 처리하고 있으나, 결산 심의과정에서 실질적인 지출내역 및 집행실적이 드러나지 않는 문제를 지적한 바 있고, 미지급금과 이월사업비를 집행실적으로 처리하는 현 회계규정을 개선할 것을 시정요구하였다. 이에 한국국제협력단은 예산결산시 미지급금과 이월사업비를 집행실적에서 제외하여 실질집행실적이 드러나도록 결산보고 방식과 회계처리 방식을 개선하였다.

나. 한국국제협력단 정부지원 예산사업 성과보고서 평가

(1) 한국국제협력단 정부지원 예산사업의 성과체계 현황 및 성과

한국국제협력단은 2011년에 외교통상부 일반회계로부터 총 4개의 단위사업과 관련하여 4,898억원의 예산을 지원받았다. 한국국제협력단의 사업은 외교통상부의 프로그램 예산체계상 국가별협력 등 4개 단위사업과 11개의 세부사업으로 편성되었으며, 외교통상부의 성과목표체계상 ‘한국국제협력단 출연’으로 1개의 관리과제로 설정되어있다.

[표 3] 한국국제협력단 정부지원 예산사업과 성과목표관리체계 연계 현황

(단위: 백만원)

회계/ 기금	단위사업	세부사업	2011		관리과제
			예산	집행액	
일반 회계	국가별협력	아시아 및 태평양지역 국가 원조	89,426	90,613	한국국제협력단 출연 III-2-일반채정(2)
		아프리카 지역국가 원조	54,251	51,764	
		중남미지역 국가 원조	31,674	29,064	
		중동 CIS지역 국가원조	60,596	61,819	
	글로벌프로그램	해외긴급구호	19,000	19,000	
		민관협력	17,010	17,010	
		해외봉사단	80,079	80,079	
		다국가연수	25,144	25,144	
		국제기구협력	19,480	19,480	
	협력사업지원	협력사업지원	43,171	43,171	
	동아시아기후 파트너십 추진	동아시아파트너십추진	50,000	50,000	
합 계			489,831	487,144	

자료: 외교통상부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

한국국제협력단의 2011년도 정부지원 예산사업은 외교통상부 성과목표체계 중 1개의 관리과제와 5개의 성과지표로 관리되고 있는데, [표 4]와 같다.

[표 4] 한국국제협력단 정부지원 예산사업 성과

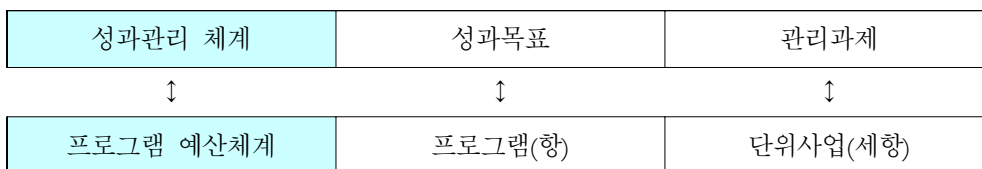
관리과제	성과지표	2011		
		목표	실적	달성률
한국국제협력단 출연 Ⅲ-2-일반재정(2)	① 수원총괄기관만족도(점)	95	91	96
	② 국내초청연수생 만족도(점)	97	97	100
	③ 선진화 지수 (비구속성 원조비율) (%)	60	61	102
	④ 해외 봉사단 협력기관 (수원국 기관) 만족도(점)	91	89	98
	⑤ 해외 봉사단원 만족도(점)	84	81	96

자료: 외교통상부, 「2011년도 성과보고서」, 2012.

(2) 성과목표체계의 적정성 문제

외교통상부의 성과보고서에 적시된 한국국제협력단 사업과 관련하여 프로그램예산 체계와 성과목표체계가 불일치하고 있다. 기획재정부는 「2011년도 성과계획서 작성 지침」을 통해 성과목표체계와 프로그램예산체계(예산과목구조)의 1대 1 대응을 요구하고 있으며, 이를 통해 성과중심의 재정관리체계를 구축하려 하고 있다.

[그림 1] 성과목표체계와 프로그램예산체계 대응



자료: 기획재정부, 「2011년도 성과계획서 작성지침」, 2010.

그러나 외교통상부의 4개의 단위사업(국가별협력 프로그램, 글로벌 프로그램, 협력사업지원, 동아시아기후파트너십)은 성과보고서 상 1개의 관리과제(한국국제협력단 출연)로 설정되어 있다. 프로그램예산체계상 4개의 단위사업은 한국국제협력단에 출연형태로 지원되지만, 각 사업의 수혜대상 및 사업목적이 상이하기 때문에 성과를 관리하는 방식 또한 달라져야 한다. 따라서 향후 외교통상부는 성과계획서 작성 시 단위사업과 관리과제를 1대1로 대응시키고, 단위사업과 대응되는 관리과제명을 설정해야 할 것이다.

(3) 성과지표의 대표성 및 목표치 설정근거 타당성 결여 문제

4개의 단위사업(국가별협력 프로그램, 글로벌 프로그램, 협력사업지원, 동아시아기 후파트너십)이 1개의 관리과제(한국국제협력단 출연)로 설정되어 있기 때문에 비교적 많은 성과지표가 제시되어 있음에도 한국국제협력단 사업의 성과를 보여주는 데 한계가 있다.

예를 들어 수원총괄기관 만족도조사로 한국국제협력단 사업의 종합성과를 측정하고는 있으나, 국내초청연수생 만족도 및 해외봉사단 협력기관 및 봉사단 만족도는 2개의 세부사업과 연계될 뿐이다. 또한 선진화지수(비구속성 원조비율)를 제외한 나머지 지표는 모두 임계치에 도달한 만족도 지표로 한국국제협력단이 수행하고 있는 사업의 성과 달성정도를 측정하는데 한계가 있다. 따라서 향후 외교통상부는 관리과제를 세분화하고, 사업목적에 부합하는 성과지표의 설정이 요구된다.

(4) 성과정보 근거자료의 신뢰성 결여 문제

성과정보 근거자료의 신뢰성이 결여되어 있다. 한국국제협력단의 「2011년도 무상원조사사업 수원국 만족도 조사 결과보고서」의 공관 의견서에 따르면, 만족도 조사 설문조사평가항목이 추상적이고 다양한 내용을 담고 있으며 리커트 5점 척도 방식으로 수행되고 있어 형식적 답변이 이뤄질 가능성이 높다. 또한 수원총괄기관만족도의 경우 각 국가마다 수원총괄기관의 존재 여부, 역할 및 기능이 서로 상이한 상태에서 수원 기관을 대표하는 1인에 대한 의견수렴 결과로 수원국 전체 만족도를 평가하기에는 신뢰성이 결여된다고 할 수 있다.

따라서 향후 외교통상부는 측정문항 연구개발 시간을 충분히 확보하여 보다 정교하고 체계적인 도구를 개발함과 동시에 각 국의 수원총괄기관의 존재 여부, 역할 및 기능뿐만 아니라 주요 설문 대상자를 풀제로 관리하여 수원국을 대표할 수 있는 답변을 얻어내도록 해야 할 것이다.

다. 한국국제협력단 자산운용 관련 문제점

한국국제협력단 사업의 경우 개도국 현지여건에 따라 사업 지연 등이 발생하는 경우가 많다. 따라서 한국국제협력단은 사업지연 등으로 발생하는 미지급금 및 이월자금을 운용하기 위해 자체 회계규정²⁾에 의거하여 자금배정 및 자금관리를 하고

있으며, [표 5]에서 볼 수 있듯이 한국국제협력단이 보유하고 있는 예금 중 대부분 (약 73%~89%)은 미지급금 잔액 및 이월자금 잔액 예금이다.

[표 5] 한국국제협력단 최근 3년간 연간 보유예금 내역

(단위: 백만원)

	2009		2010		2011	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
예수금 잔액	1,261	1.2%	3,336	1.8%	13,264	9.5%
미지급금 잔액	54,586	53.4%	138,556	74.8%	82,789	59.3%
이월자금 잔액	32,190	31.5%	26,736	14.4%	18,599	13.3%
잉여금 잔액	4,809	4.7%	7,843	4.2%	15,885	11.4%
퇴직급여충당금 등	9,425	9.2%	8,814	4.8%	9,154	6.6%
보유예금 계	102,271	100.0%	185,285	100.0%	139,691	100.0%

주: 매년 12월 말 기준.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

한국국제협력단은 대부분의 보유예금이 미지급금 및 이월자금이기 때문에 보유자금 예치 시 자금의 안정성을 우선적으로 고려하고 있으며, 원금 및 이월보장이 되는 정기예금으로 보유자금을 예치하고 있다.

세부적으로 살펴보면, 출연금 입금·정기예금 만기 등 자금 유입 시 한국국제협력단과 업무약정이 되어있는 주·부거래은행의 정기예금 금리표를 각각 제출받아 금리비교 및 각 거래은행의 자금예치비율을 감안하여 보유자금의 이자수익이 극대화될 수 있도록 예치계획을 수립하고 있다. 또한 사업비 지출 등 자금집행 시 주단위로 각 부서별 자금소요계획을 취합하여 월별 자금집행계획을 수립하는 등 총괄 자금집행계획을 수립하고 운용하여 안정적인 자금집행을 하고 있다.

이를 통해 2011년의 경우 한국국제협력단의 보유예금 평잔은 2,137억원이며, 정기예금 예치 결과 73억원의 이자수익을 수득하였다.

2) 제32조(자금배정) ① 자금관리자는 예산배정액 범위 내에서 월별 또는 분기별로 자금을 배정할 수 있다. ② 자금관리자는 각 회계단위의 소관에 속하는 수입금 또는 이월금을 자금배정액으로 대체할 수 있다.

제33조(자금관리) 보유자금 중 여유자금은 안전성과 수익성을 고려하여 운용하여야 한다.

[표 6] 한국국제협력단 최근 3년간 보유예금 평잔 및 운용 실적

(단위: 백만원)

	3월	6월	9월	12월	평잔	이자수익
2009	123,021	126,191	138,883	102,271	122,592	4,783
2010	180,895	309,842	267,650	185,285	235,918	6,702
2011	195,366	283,448	236,410	139,691	213,729	7,250

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

[표 7] 한국국제협력단 자금예치현황표

(단위: 백만원)

은행명	예금종류	예치일	기간	이율	금액	비고
신한은행	기업자유			2.95%	7,911	운영통장
	보통예금			0.10%	752	기후변화대응사업관리등
	소 계				8,663	
	정기예금	2011.11.17	2	3.40%	10,000	
	정기예금	2011.11.16	3	3.70%	60,000	
	소 계				70,000	
합 계				78,663		
국민은행	보통예금			0.20%	30	운영통장
	소 계				30	
	정기예금	2011.11.16	2	3.50%	20,000	
	정기예금	2011.11.17	2	3.50%	20,000	
	정기예금	2011.11.21	2	3.50%	10,000	
	정기예금	2011.11.18	3	3.77%	10,000	
	소 계				60,000	
합 계				60,030		
총합계				138,693		

주: 2011년 12월 31일 기준.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

원칙적으로 한국국제협력단의 보유예금의 대부분은 미지급금 및 이월자금 잔액으로 사업기획단계에서 사업의 실행가능성을 확인하고 집행단계에서 적절한 대응을 하여 예산이 이월되지 않도록 노력해야 한다. 다만, 불가피하게 해외사업의 특수성상 사업이 지연될 경우 안정성을 기본원칙으로 하되 수익성을 도모할 필요가 있다.

그러나 [표 7]에서 볼 수 있듯이 한국국제협력단은 업무약정³⁾을 이유로 자금예치 시 주·부거래은행에서만 보통예금 및 정기예금을 가입하고 있다. 또한 비슷한 시기에 가입한 정기예금간에 0.37%의 이율차이가 발생하고 있다.

따라서 한국국제협력단은 향후 은행 주거래협약체결시 은행 평잔유지 조건을 개선하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한 한국국제협력단은 KORIBOR⁴⁾등을 감안하여 주·부거래 은행 외에 시중은행들의 금리를 비교한 후 자금을 예치하여 보유예금의 수익성을 개선할 필요가 있다.

라. 한국국제협력단 사업평가관련 문제점

개발협력분야에서 활동중인 주요 원조기관들은 대부분 자체적인 공식 평가방법을 갖고 있으며 매년 이에 따라 평가를 수행한다. 한국국제협력단은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC)에서 설정한 정의를 사용하고 있다.

이에 따르면 평가란 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대하여 수행하는 체계적이고 객관적인 심사를 말한다. 평가의 목적은 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것이다. 평가는 유용하고 신뢰할 만한 정보를 제공하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에서 교훈을 제공할 수 있어야 한다.

3) 한국국제협력단은 2008년 이전에는 청사 인근의 국민은행(대학로지점)을 주거래은행으로 은행거래를 하였으며, 2008년 경기도 성남시로 신청사 이전함에 따라 주·부거래은행을 경쟁입찰을 통해 각각 신한은행, 국민은행으로 선정하고 은행거래를 하고 있음. 2008년 한국국제협력단 청사 이전 후 인근 은행 등 편의시설이 없는 지리적 특성 등을 감안하여 주거래은행의 경우, 협력단 청사내 은행 출장소 입점, 주·부거래은행은 청사 내 자동 입출금기를 설치하도록 함. 이에 주·부거래 은행에서 출장소 및 입출금기 설치 등 일정투자가 필요한 점을 고려하여 주·부거래은행 업무약정기간은 5년(2008년 7월 4일 ~ 2013년 6월 30일)으로 함.

4) KORIBOR(KORea Inter-Bank Offered Rate금리): 2004.7.26 시작된 은행간 대차시장에서의 단기기준금리로 1주일, 2주일 및 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12개월물 등 10개 만기로 매 영업일 오전 11시에 KORIBOR 발표업체를 통해 정식 공표됨. 15개의 금리제시은행에서 제시한 금리 중 상위 및 하위 3개를 제외한 9개 제시금리(주)의 평균(소수점 이하 둘째자리까지 산출)이 KORIBOR값이 됨.

이러한 정의를 감안할 때 개발협력분야에서 사업평가를 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 평가결과를 학습함으로써 향후의 원조 정책, 프로그램, 프로젝트를 향상시켜야 한다. 둘째, 대중들에 대한 정보 제공을 포함하여 책임성을 측정하기 위한 근거를 확보하기 위함이다. 따라서 평가는 개발협력 사업의 효율성 증대 및 개발협력 사업을 원조기관에 위임한 납세자인 국민에 대한 보고를 수행하는 데 필요한 자료를 제공하는 매우 중요한 과정이다.

한국국제협력단은 현재 사업평가와 관련해서 사전평가, 중간평가, 종료평가 및 사후평가를 실시하고 있다. 「한국국제협력단사업시행지침」 제13조에 따르면 한국국제협력단 이사장은 대외무상협력사업에 대한 사업평가 및 사후관리에 필요한 조치를 취하여야 하며 필요한 경우 이에 따른 조치를 취할 수 있다. 「개발조사 및 프로젝트형사업 시행세부지침」 제18조에 따르면 「사업평가지행세부지침」 및 「사업평가 가이드라인」에 따른 중간평가 및 종료평가를 실시하며, 평가결과는 향후 사업추진에 반영하도록 규정되어 있다.

[그림 2] 한국국제협력단 사업평가 개요



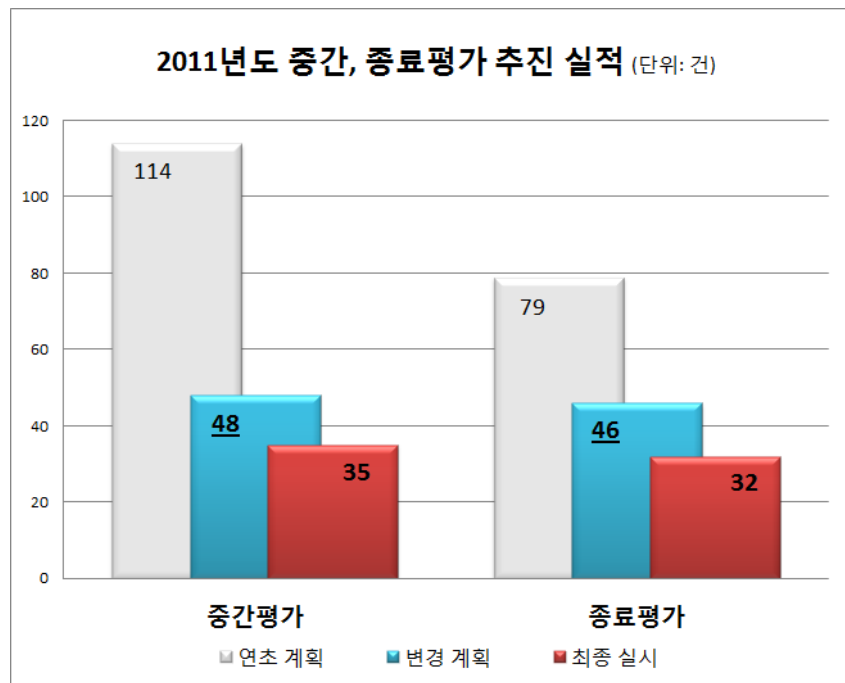
자료: 한국국제협력단 제출 자료.

그러나 2011년 한국국제협력단 사업평가 현황을 검토한 결과 평가대상 사업 과다로 중간평가·종료평가가 제대로 수행하지 않거나 지연되어 수행되는 경우가 발견되었다. 또한 사후평가대상이 전체사업 규모에 비해 다소 협소한 문제점을 발견할 수 있었다.

(1) 중간·종료 평가 미 실시 및 평가 지연 문제

2011년도 한국국제협력단의 중간, 종료평가 계획을 살펴보면, 연초에 중간평가가 114개, 종료평가가 79개가 계획되어 있었다. 그러나 이후 평가계획 변경에 의해 중간평가 48개, 종료평가 46개로 줄어들었으며, 최종적으로 실시된 중간평가는 35개, 종료평가 32개였다. 즉 2011년 연초 대비 평가가 이루어진 비율은 중간평가의 경우 30.7%(114개→35개), 종료평가의 경우 40.5%(79개→32개)에 불과한 실정이다. 이처럼 중간·종료 평가를 수행하지 않거나 지연되는 경우, 사업진행 과정에서 발생하는 문제점에 대한 모니터링과 종료시점에서 사업에 대한 종합점검과정이 미흡할 수 있다.

[그림 3] 한국국제협력단 중간 종료평가 추진 실적



자료: 한국국제협력단 제출 자료.

이와 관련하여 한국국제협력단은 사업 주요과제 순연, 현지사정으로 인한 사업 지연 등의 이유로 중간평가의 경우 73개, 종료평가의 경우 48개가 순연되었다고 언급하고 있다. 그러나 한국국제협력단에서 제출한 중간평가 순연사유를 검토한 결과 베트남 법관연수 선진화 지원사업 등처럼 지연사유가 명확하지 않은 사업이 3개이며, 현지사정 및 사업일정 등 불분명한 이유로 평가가 연기된 사업이 9개에 달하였다.

앞서 언급했듯이 중간·종료 평가의 경우 사업수행과정에서 발생한 문제점에 대해 1차적으로 모니터링·평가하여, 수행중인 사업 또는 유사한 사업의 추진과정에서 발생한 문제에 대해 해결능력을 학습하는 과정이다. 따라서 적절한 시기에 평가를 수행하는 것은 사업의 효과성 제고에 기여한다.

향후 한국국제협력단은 중간·종료 평가 시 독립적으로 역할을 수행하고 있는 평가실의 적극적인 개입에 대한 검토가 필요하며, 중간·종료 평가 시 사행수행 부서가 평가를 실시하지 않거나 지연하는 경우 그 사유에 대한 분석을 철저히 할 필요가 있다.

[표 8] 2011년 한국국제협력단 중간평가 순연 사유

	사업명	당초 평가계획	변경후 평가계획	순연 사유
1	필리핀낙농축산역량강화사업	2011.4분기	2012.1분기	사업 주요과업 순연으로 평가 순연
2	인도네시아 에너지 환경 천연자원 연구시스템 구축사업	2011.4분기	2012.1분기	파일럿 플랜트 설치 완료 후 시운전 단계에 평가 실시 예정
3	동티모르테뿔어 교과서 보급사업	2011.4분기	2012.1분기	사업 주요과업 순연으로 평가 순연 (2012. 1분기)
4	동티모르 태양광을 이용한 담수생산 및 공급사업	2011.4분기	2012.1분기	사업 주요과업 순연으로 평가 순연 (2012. 1분기)
5	동티모르수아이(Suati) 지질도작성사업	2011.4분기	2012.1분기	개발조사사업으로, 2012.1월 말 중간 평가보고회 예정
6	베트남 국가기술 자격검정제도 구축지원사업	2011.4분기	2012.3분기	사업기간 연장(2010~2012→ 2010~2013)으로 중간평가 시기 변경
7	베트남 박장성 한베기술대학 설립사업	2011.4분기	2012.2분기	타 사업(짱찌성 중급직업훈련학교 사업)과의 연계를 위한 착수 지연에 따른 중간평가 시기 변경
8	라오스 중등학교 교과서 2차 보급사업	2011.4분기	2012.2분기	전문가 섭외(사업평가의 객관성 및 전문성 확보) 우기(5월~10월) 이후에 교과서 1차 배포 후 평가

	사업명	당초 평가계획	변경후 평가계획	순연 사유
9	캄보디아 시엠립 우회도로 연장사업	2011.4분기	2012.1분기	사업 공정률 50% 예상되는 12월말 이후, 평가 예정
10	라오스 비엔티엔주 5개마을 농촌종합개발사업	2011.4분기	2012.1분기	PMC 및 사무소 주관으로 실시
11	베트남 법관연수 선진화 지원사업	2011.4분기	2012.1분기	사유미기재
12	베트남식품위생 안전지원사업	2011.3분기	2012.1분기	사유미기재
13	라오스 힌협군 관개용 댐 및 수로건설사업	2011.4분기	2012.1분기	사업계획 변경으로 인한 평가지연
14	라오스 캄무안주 세방과 이군 상수도공급 및 위생 개선 사업	2011.4분기	2012.1분기	현지 사정으로 인한 사업추진 일정 지연
15	파키스탄 이슬라마바드 ICT센터 설립사업	2011.4분기	2012.3분기	수원기관 및 사업지 변경으로 사업순연
16	스리랑카 폐기물 통합관리 시스템 구축사업	2011.4분기	2012.1분기	수원국분담이행(토목공사)지연으로 건축공사일정을 고려하여 2012년 1분기로 평가 순연
17	네팔 트리부반대학교 ICT센터 설립사업	2011.4분기	2012.1분기	인프라 구축(센터 건축) 지연에 따라 중간평가 시기 변경
18	경제특별지역 및 산업단지 개발사업	2011.4분기	2012 미정	정부간 약정 미체결로 본사업 미착수 (GA체결 진행중)
19	우즈베키스탄 전염병 관리 역량 강화사업	2011.2분기	2012.1분기	기자재 통관 지연(2011.9.8 현재 세관 계류중)
20	몽골할호골 시범농장사업	2011	2012.3분기	사유미기재
21	한풍 기술대학교 역량 강화사업	2011	2012.3분기	공사 완공 및 기자재 설치 완료 후 실시
22	섬서성 우치현 황막화 방지 및 수토보전을 통한 생태복원사업	2011.4분기	2012.2분기	4월 초 조립 보식 전 중간평가 진행예정
23	팔달령 지구 산림보전 및 산림홍보 교육센터 건립사업	2011.4분기	2012.1분기	2월 중 실시설계 보고서를 대상으로 중간평가 진행예정
24	레오간지역 전력복구사업	2011	2012.1분기	부지매입 지연으로 평가 순연
25	소나피공단 배전선로 설치사업	2011	2012.1분기	부지매입 지연으로 평가 순연
26	UNSAAC 치과 역량강화사업	2011	2012.1분기	수원국 사정에 의한 사업 지연으로 평가 순연
27	파라과이 아순시온 직업 훈련원 건립사업	2011	2012.1분기	사업형성 협의 장기화로 인해 평가 시점 순연(상금 R/D 미체결)

	사업명	당초 평가계획	변경후 평가계획	순연 사유
28	갈라파고스 태양광 발전 소 건립사업	2011	2012.1분기	수원국 사정에 의한 사업 지연으로 평 가 순연
29	과테말라 쌀 후안 꼬찰시 교육인프라 강화사업	2011.3분기	2012.2분기	사업기간 및 사업비 변경으로 인한 중 간평가 시기 조정
30	종합기술훈련원 건립사업	2011.3분기	2012.2분기	시공업체 계약 단계로 중간평가 대상 이 충분치 않음.
31	볼리비아 과라요스 지역 상수도 공급시설 구축사업	2011.3분기	2012.1분기	협의를사록 및 정부간 합의문 체결 지 연으로 평가 순연
32	우호재활센터 건립사업	2011.4분기	2012.1분기	설계보완에 따른 사업 지연으로 중간 평가 시기 조정 필요
33	꼬라오 농촌농수임 사업	2011.4분기	2012.1분기	유찰및설계변경으로인한사업시행자선 정지연
34	특수교육학교 건축 및 복구지원사업	2011.4분기	2012.1분기	연수평가 결과보고서를 2011년 12월 에 접수하여 평가 일정 조정
35	농업기술 역량강화사업	2011.4분기	2012.1분기	2012년 1월 전문가 파견 결과 후 실시 예정
36	이라크 아르빌 카스나잔 초등학교 건립사업	2011.3분기	2012.2분기	현지 사정으로 사업지연
37	이라크 아르빌 상수도 침사지 설치사업	2011.2분기	2012.1분기	현지 사정으로 사업지연
38	이라크 술래마니아 시범학교 건립사업	2011.3분기	2012.2분기	현지 사정으로 사업지연
39	차리카르 PRT 교육문화 센터 운영	2011.4분기	2012.1분기	치안불안으로 인한 평가 인력 파견 순연
40	차리카르 PRT 병원 운영	2011.4분기	2012.2분기	치안불안으로 인한 평가 인력 파견 순연
41	경찰훈련센터 운영	2011.4분기	2012.3분기	치안불안으로 인한 평가 인력 파견 순연
42	이라크바스라 이동진료팀 구축사업	2011.4분기	2012.4분기	치안불안으로 인한 평가 인력 파견 순연
43	청정개발체제 구축 역량강화사업	2011.4분기	2012.1분기	치안불안으로 인한 평가 인력 파견 순연
44	에티오피아 아디스아바바 아카키 초등학교건립	2011.4분기	2012 미정	시공지연으로 금년내 평가 곤란
45	오로미아주 아르시 농촌개발사업	2011.4분기	2012.1분기	사업진행상황에 맞추어 2012.1분기 중 간평가실시예정
46	이집트 공산품품질관리청 전산화 2단계사업	2011.3분기	2012.2분기	정부간 합의문 교환(2011.12월) 지연 으로 사업착수 지연→2012 상반기 평 가예정
47	태양열 발전설비 지원 사업	2011.4분기	2012.1분기	계약업체인 동신측의 경영악화로 사 업수행 지연되어 금년도 상반기 중간 평가 예정

	사업명	당초 평가계획	변경후 평가계획	순연 사유
48	짐바브웨 태양열온수시스 템 설치사업	2011.4분기	2012.2분기	사업추진 지연으로 사업착수가 2011.12월에 이루어짐→올해 2/4분기 경 중간평가 실시예정
49	케냐아웬도 지역 식수개발사업	2011.4분기	2012.1분기	현지 우기로 인한 사업수행 지연으로 중간평가 시기 순연
50	가나 아크라 직업훈련센 터 재건사업	2011.4분기	2012 1분기	수원국의 분담사항인 리모델링 작업 의 지연으로 사업순연
51	알제리사하라사막 새우양 식센터 건립 및 양식기술 이전사업	2011	2012.2분기	사업기간연장(2010→2011년)으로 중간 평가 시기 변경
52	나이지리아직업훈련원 건 축사업(코기주)	2011	2012.1분기	시공사 선정 지연으로 2011.4분기 공 사가 착수하는바, 중간평가 연기
53	모로코사이버안전센터 구 축 및 마스터플랜 수립사업	2011	2012.2분기	수원국측 요구사항 변경에 따른 사업 일정 지연
54	모로코카사블랑카자동차 직업훈련원지원사업	2011	2012.2분기	시공사 선정 지연(2011.8월) 등 전체 사업일정 순연
55	코트디부아르UNFPA중 북부 서부지역누관 (Fistula) 치료사업	2011	2012.3분기	RD 체결 지연으로 인한 사업착수 지연
56	콩고 민주공화국 휴엔게 농촌개발사업	2011	2012.3분기	사업추진 중 사업비 조정 등으로 인한 공사착수지연
57	콩고 민주공화국 기초면 역강화사업(UNICEF)	2011	2012.2분기	UNV 파견시기 지연으로 인해 내년 상반기 중 중간평가 예정
58	튀니지전기전자장비 재활 용 시범사업	2011	2012.3분기	4회 유찰에 따른 사업수행자 선정 지 연으로 2011.8월 선정, 현지 사정으로 사업착수 보류중
59	세네갈 식수개발 사업	2011.4분기	2012 미정	사업일정 지연
60	카메룬공인인증체계 구축사업	2011.4분기	2012 미정	사업일정 지연
61	카메룬 국립 응급의료센 터 구축사업	2011.4분기	2012 미정	사업일정 지연
62	베트남유해폐기물통합관리 전자인계시스템구축사업	2011.4분기	2012 미정	사업일정이 수원국 사정으로 4개월 지연
63	태평양 도서국 재생에너 지 사업	2011.4분기	2012.1분기	동아시아기후파트너십사업 착수지연 에 따른 사업추진 일정 전반적 지연
64	인도네시아연료전지활용 발전소건립시범사업	2011.4분기	2012.2분기	2012년 1/4분기 또는 2/4분기 실시가 능 (수원국 담당기관 교체로 착수조사 지연)
65	인도네시아 팜오일 폐잔 재활용 바이오에너지 및 부산물 생산사업	2011.4분기	2012.1분기	실시설계가 11월 중순 이후에 완료될 예정임. 그 후, 현지시공이 이루어지 는 점을 감안하여 2012년1/4분기에 중간평가를 실시할 예정

	사업명	당초 평가계획	변경후 평가계획	순연 사유
66	몽골 바얀누르 지역 조립 및 태양광을 활용한 수자원 개발사업	2011.4분기	2012.1분기	2012년 1/4분기 실시예정(설계변경에 따른 사업추진 지연)
67	인도네시아산림바이오매스개발모델협력사업	2011.4분기	2012.3분기	동아시아기후파트너십사업 착수지연에 따른 사업추진 일정 전반적 지연
68	필리핀 목재펠릿 가공 및 지속가능한 상업조림지 조성사업	2011.4분기	2012.3분기	동아시아기후파트너십사업 착수지연에 따른 사업추진 일정 전반적 지연
69	방글라데시태양광 관개펌프 및 홈시스템지원사업	2011.4분기	2012.1분기	동아시아기후파트너십사업 착수지연에 따른 사업추진 일정 전반적 지연
70	캄보디아 독립형 태양광 발전소 건립사업	2011.4분기	2012.2분기	동아시아기후파트너십사업 착수지연에 따른 사업추진 일정 전반적 지연
71	베트남 부온호현 상수도시설 건설사업	2011.3분기	2012.1분기	2011년 10월 중순경 현지착공예정. 2012년 1/4분기 중간평가 실시예정.
72	한-WFP Food for New Village 사업	2011.4분기	2012.4분기	2011하반기에 사업본격착수, 2012년 하반기 연례보고서 접수, 검토로 평가 완료예정 사업구체화에 따라 사업명 변경(이전 명칭:WFP남아시아 및 아프리카 식량 보급사업)
73	UNDP협력사업(MDGs신탁기금, 마다가스카르 Millennium Village Project 등 포함)	2011.4분기	2012.2분기	사업 순연으로 2012.6월에 1차년도 progress report 접수 예정

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

(2) 전체 평가대상 사업 대비 제한적인 사후평가 실시

한국국제협력단은 2011년에 ‘사업평가지행세부지침’에 의거하여 사후평가 대상이 되는 총 153건에서 사무소 및 관련부서 추천 20건, 평가실의 최종 평가성 사정을 통해 최종적으로 9건을 선정하였다.

이처럼 사후평가 대상 중 실제 사업평가가 된 사업의 비율은 전체 대상의 5.8%에 불과한 이유는, 아래 평가대상 선정 검토절차에서 알 수 있듯이 평가실의 예산 및 인력 부족에 기인한다. 또한 현행 사후평가 대상 검토절차에서 해외사무소 및 사업부서에서 사업성고가 우수하고, 향후 사업모델로서 평가결과의 활용가치가 높은 사업을 위주로 추천을 하고 있기 때문이다.

[표 9] 2011년도 프로젝트 사후평가 평가대상 선정 검토절차

	세부 내용
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업평가시행세부지침 제5조 (평가대상 선정기준) <ul style="list-style-type: none"> - 정책연관성, 개혁성, 확대적용가능성, 유용성, 평가성, 비용대비타당성
검토대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007~2009년간 종료사업 153건 <ul style="list-style-type: none"> - 평가실의 연간 평가수행 역량 등을 고려 10건 이내로 선정 필요
검토절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1차: 해외사무소 및 사업부서 의견 수렴: 20건 <ul style="list-style-type: none"> - 사업성평가 우수하고, 향후 사업모델로서 평가결과의 활용가치가 높은 사업 추천 - 비용 대비 타당성을 고려하여 200만불 이상 규모의 사업 추천 요청 <p style="text-align: center;">↓</p> ○ 2차: 평가실의 평가성사정: 9건 <ul style="list-style-type: none"> - 평가가능성 : Output, outcome, impact 단위에서 명확한 성과목표 수립 여부, 상기 목표의 달성여부 측정가능성 (기초자료 습득여부 포함), 동 사업성과의 2011년중 검토 가능성 - 정책연관성, 개혁성, 확대적용가능성, 유용성, 당초 사업이 성과지향적으로 설계되었는지 여부 <p>* 인프라구축 위주가 아닌, 역량강화·제도개선 등에 종합적으로 지원한 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> - 향후 지속적인 지원이 예상되는 사업모델인지 여부

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

한국국제협력단은 개발협력사업의 효과성에 대해 국내외 관심이 높아짐에 따라 1996년 사업평가 전담부서를 신설하였고, 평가의 독립성 확보를 위해 2011년 1월 KOICA 무상원조 선진화 계획(2010~2015)에 의거하여, 기관장 직속 독립부서인 평가실로 격상하였다.

그러나 평가실은 위상에 비해 한정된 예산 및 인적자원으로 사업을 수행하고 있다. 평가실은 현재 실장1명, 정규직4명, 계약직 행정보조 1명과 KOICA 전체 예산 대비 0.2%의 예산(2011년 예산 10억원)으로 사후평가 외에 다양한 업무⁵⁾를 수행하고 있다. 이로 인해 한국국제협력단이 수행하고 있는 사업의 영향력 및 결과에 대해 실효성 있는 평가가 축소되고 있는 실정이다. 따라서 향후 한국국제협력단은 사업 수행 후 사후평가가 충실하게 이행할 수 있도록 평가실의 인원 및 예산 지원

5) 평가관련 정책 및 전략 수립, 국제협력 분야의 평가동향 연구 및 논의 참여, 연간 평가계획 수립, 연간 평가계획에 근거하여 주요 평가활동 계획 및 수행, 사업부서가 활용할 수 있도록 평가 가이드라인 제공, 사업평가정보시스템 관리, 평가방법 연구 및 개발, 국무총리실 통합평가 소위원회 관련 업무 총괄, 수원국 평가역량강화 지원

확대를 검토할 필요가 있다. 또한 현행 사후평가 대상 선정시 해외사무소 및 사업 부서의 추천방식에서 벗어나 평가실 자체적으로 문제사업을 선정하여 평가하는 방식도 추가하는 것을 검토할 필요가 있다.

마. WFK 통합봉사단 관련 문제점

한국국제협력단은 우리 국민의 자발적 참여를 바탕으로 개도국 현지주민의 삶의 질을 개선시키고 국내인력의 해외진출 및 개발협력분야 인력양성을 도모하고자 해외봉사단 사업을 시행중이다. 2011년에 800억 7,900만원의 예산이 편성되었으며, 792억 5,100만원이 집행되었다. 기존에 한국국제협력단은 일반봉사단원, 국제협력봉사요원, 국제협력의사 등의 해외 봉사단 사업을 추진하여 왔으나, 정부는 분산되어 있는 해외봉사단 파견사업을 통합시행 하고자 2009년 해외봉사단 통합브랜드인 'World Friends Korea'를 발족하였으며, 2011년부터는 통합예산으로 운영되고 있다. 이에 따라 한국국제협력단은 WFK 통합봉사단의 통합예산관리 등 총괄·관리 업무를 수행하고 있다.

[표 10] 2011년 WFK 통합봉사단 예산 및 결산

(단위: 백만원, %)

사업명	2011			2012 예산액
	예산액(a)	집행액(b)	집행률(b/a)	
해외봉사단	80,079	79,251	99	89,104

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

2011년도에 WFK 통합봉사단 사업을 통해, 총 4,397명이 신규 파견되었으며 각 기관별 상세내역은 아래 표와 같다.

[표 11] 2011년 WFK 통합봉사단 사업 실적

(단위: 명, %)

사업명	목표인원 (a)	파견인원 (b)	달성율 (c=b/a)	시행기관
KOICA 봉사단	1,000	981	98.1	KOICA
중장기자문단	50	44	88	KOICA
퇴직전문가	50	50	100	정보통신산업진흥원
개도국 과학기술지원단	20	21	105	한국연구재단
대한민국 IT 봉사단	612	612	100	한국정보화진흥원
대학생 해외봉사단	2,300	2,689	116	한국대학사회봉사협의회 태평양아시아협회
합 계	4,032	4,397	109	

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

(1) 한국국제협력단 일반봉사단 적격자원 미확보에 따른 문제점

2011년 한국국제협력단 일반봉사단 최종 출국인원은 537명(최종 합격인원은 659명이었으나 중도포기자로 인해 최종 출국인원은 537명)으로 선발목표 600명 대비 파견율은 89.5%이다. 2011년 한국국제협력단 일반봉사단의 전체 지원자는 3,092명으로 모집공고 인원 1,731명 대비 1.8배가 지원하였으며, 서류심사 합격자 중 실제 면접 응시율은 70% 가량이다.

[표 12] 2011년 한국국제협력단 해외 봉사단 모집 선발 현황

(단위: 명, %)

	선발목표 (a)	모집공고 (b)	지원인원 (c)	서류합격 (d)	면접응시 (e)	합격인원 (f)	출국인원 (g)
인원	600	1,731	3,092	2,213	1,547	659	537
비율	—	b/a	c/b	d/c	e/d	f/c	g/a
	—	288.5	178.6	71.5	69.9	21.3	89.5

주: 국제협력요원, 국제협력의사, NGO봉사단, 새마을봉사단, 산·학협력대학생봉사단 제외.
자료: 한국국제협력단 제출 자료.

또한 [표 13]과 같이 전체 90개 직종 중 30개 직종은 응시인원에 미달하고 있으며, 16개 직종은 응시자가 없는 실정이다. 한편 [표 14]와 같이 2011년 말 기준으로 수원국에서 요청한 최근 3년간 일반봉사단원 수요 대비 미선발율을 분석해 보면 현지요청에 부합하는 지원자가 없어 선발되지 않은 수요는 수요총합의 11% 정도이다. 이는 연간 과건목표 달성을 위해 선발목표 인원보다 많은 수요를 확보하여 모집선발을 진행하고 있는 점에 기인하는 바가 크나, 봉사단원 수요와 공급 불균형에서 발생하는 미선발을 축소 노력 또한 필요하다. 이를 위해 해외봉사단 과건방식의 다변화 및 민간부문과의 연계 등을 통해 해외봉사단 지원이 확대될 수 있도록 대응 방안을 검토할 뿐만 아니라, 해외봉사단 과건사업의 질적 제고를 위해 수원국과의 적극적인 업무협조를 통한 수요조사의 내실화가 요구된다고 볼 수 있다.

따라서 한국국제협력단은 미과건/미충족 수요 해소를 위해 희소직종 관리 및 대국민 홍보 등 다각적 노력을 경주해야 하며, 해외사무소의 효과적인 수요 발굴 및 관리를 위한 시스템 정비가 필요하다.⁶⁾

[표 13] 2011년 한국국제협력단 해외 봉사단 분야별 모집·지원자 현황

(단위: 명)

	계		교육		농림수산		산업에너지		보건의료		공공행정		기타								
	모집	응시	모집	응시	모집	응시	모집	응시	모집	응시	모집	응시	모집	응시							
	직종인원	인원	직종인원	인원	직종인원	인원	직종인원	인원	직종인원	인원	직종인원	인원	직종인원	인원							
계	90	1,731	3,092	34	1,001	2,001	13	162	143	21	392	201	11	139	351	10	31	362	1	6	34
초과	35	923	2,769	15	766	1,927	1	20	82	3	19	52	7	83	314	8	29	360	1	6	34
동수	9	13	13	2	5	5	1	1	1	3	4	4	1	1	1	2	2	2			
미달	30	709	310	8	167	69	9	132	60	11	356	145	2	54	36						
없음	16	86	0	9	63	0	2	9	0	4	13	0	1	1	0						

주: 모집직종 및 인원은 모집공고 당시 인원으로 산출.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

6) 이에 대하여 한국국제협력단은 희소직종 미과건/미충족 수요 해소를 위해 희소직종과 관련된 기관에 협조 공문을 발송하여 후보자 추천 및 대국민 홍보에 협조하도록 요청하고 있으며, 특수 직종 모집설명회를 개최하는 등 다각적 노력을 경주하고 있다고 설명하고 있다. 또한 해외사무소의 효과적인 수요 발굴 및 관리를 위한 수요조사 안내서를 작성할 예정이라고 설명하고 있다.

[표 14] 최근 3년간 한국국제협력단 일반봉사단원 수요 대비 미선발율

(단위: 명, %)

직종	수요총합 (a)	선발대기 (b)	선발진행 (c)	선발완료 (d)	활동종료 (e)	미선발율 (b/a)
총합계	2,155	242	123	730	1,060	11.2

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

(2) 해외봉사단 관리요원 확대 필요

한국국제협력단은 2004년 이후 해외봉사단 파견규모의 대폭 확대에 의해 단원 안전관리 및 활동지원을 위한 관리요원 증원의 필요성이 높아짐에 따라, 현지어 및 현지사정에 능통한 귀국단원(NGO단원 포함) 중심으로 해외봉사단 관리요원을 선발하여 파견하고 있다. 2011년 말 기준으로 한국국제협력단은 총 28개국에 60명의 해외봉사단 관리요원을 파견하고 있다.

[표 15] 2011년 지역별 관리요원 파견 현황

(단위: 명)

지역	국가	관리요원	단원 수	관리요원 1인당 단원수	관리요원 근무지
아시아	라오스	3	63	21	비엔티안
	몽골	3	87	29	울란바토르
	방글라데시	2	66	33	다카
	베트남	3	62	20.7	하노이(2), 호치민(1)
	스리랑카	3	82	27.3	콜롬보
	인도네시아	3	79	26.3	자카르타
	캄보디아	3	85	28.3	프놈펜
	필리핀	3	72	24	마닐라
	네팔	2	64	32	카트만두
	미얀마	1	16	16	양곤
	태국	1	14	14	방콕
	팔라우	0	1	—	—
	동티모르	0	0	—	—
	파키스탄	0	0	—	—
	소계		27	691	25.6

지역	국가	관료요원	단원 수	관료요원 1인당 단원수	관료요원 근무지
아프리카	세네갈	2	50	25	다카르
	에티오피아	3	66	22	아디스아바바
	이집트	2	46	23	카이로
	탄자니아	3	84	28	다르에스살람
	모로코	2	44	22	라밧
	튀니지	2	21	10.5	튀니스
	르완다	2	53	26.5	키갈리
	카메룬	1	10	10	야운데
	가나	0	1	—	—
	리비아	0	0	—	—
	우간다	0	1	—	—
소계		17	376	22.1	
중남미	파라과이	3	67	22.3	아순시온
	페루	3	92	30.7	리마
	도미니카공화국	2	40	20	산토도밍고
	에콰도르	3	56	18.7	키토
	엘살바도르	1	19	19	산살바도르
	콜롬비아	1	6	6	보고타
소계		13	280	21.5	
CIS 중동	우즈베키스탄	2	66	33	타쉬켄트
	카자흐스탄	0	2	—	—
	요르단	1	17	17	암만
소계		3	85	28.3	
합 계		60	1432	23.9	

주: KOICA봉사단을 대상으로 한 것이며 실제 함께 관리하는 중장기자문단(44명)까지 포함시 관리
요원 1인당 단원수는 24.6명임.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

해외봉사단 관료요원 파견규모는 매년 증가하고 있으나, 한국국제협력단이 해외봉사단원들을 대상으로 한 평가⁷⁾를 바탕으로 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

7) 한국국제협력단은 매년 해외봉사단사업 연간평가 및 3년마다 해외봉사단종합평가를 시행하고 있다.

[표 16] 해외봉사단 관리요원 파견 규모(연말 활동인원 기준)

(단위: 명)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
관리요원	17	31	37	39	43	44	56	60

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

우선 관리요원 1인당 봉사단원 수 문제를 지적할 수 있다. 2011년 말 현재 해외봉사단 관리요원은 평균 23.9명을 관리하고 있다. 하지만 몽골, 방글라데시, 네팔, 페루, 우즈베키스탄의 경우 관리요원 1인당 30명을 넘게 관리하고 있으며 방글라데시, 우즈베키스탄의 경우 관리요원 1인당 33명을 관리하고 있다. 또한 WFK봉사단 통합 이후 기존 한국국제협력단의 봉사단 이외에 기타 WFK봉사단의 경우 장기적으로 KOICA 현지 인프라를 통한 지원 확대방안이 마련된 점을 고려할 때 향후 관리요원 1인당 관리 인원은 크게 증가할 예정이다. 이에 비해 해외 유사기관의 관리요원 파견 규모를 보면, 일본의 경우 평균 17명을 관리하고 있으며, 미국의 경우 11명을 관리하고 있다.

[표 17] 해외봉사단 관리요원 파견 규모

(단위: 명)

	한국 KOICA	일본 JICA	미국 Peace Corps
본부직원 수	34	43	819
관리요원 수	60 (27개국)	194 (73개국)	
관리요원 1인당 단원 수	24	17	11
기준시점	2011.12월	2011.11월	2011.9월

주: 미국의 경우 미국내 채용자 819명 (본부 612명, 해외사무소 207명), 이외 미국내 지역 모집사무소 133명, 현지고용원 2,045명이 있음.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

관리요원 1인당 봉사단원 수가 많을 경우 안전사고 및 의료사고, 현지 적응문제 등 봉사단원이 봉사 활동 도중 발생하는 다양한 문제점에 대해 대응이 어려운 점을 고려할 때, 향후 국제협력단은 관리요원이 근무하는 해외사무소의 인력 현황 및 업무량 등을 종합적으로 고려하여 관리요원을 확대해야 할 것이다.

둘째, 해외봉사단 관리요원의 해당 국가의 수도지역 편중문제이다. 현재 관리요원 인원 규모 및 별도의 사무실 임차 비용 등을 감안할 때 수도에 소재한 한국국제협력단의 해외 사무소에 근무하는 것은 불가피한 선택으로 볼 수 있다. 그러나 아래 표에서 볼 수 있듯이 해외봉사단원의 대부분이 수도 이외의 지역에서 봉사를 수행하고 있음을 감안하면, 주재국 도로 및 교통여건상 수도 접근성이 현격히 떨어져 효과적인 단원 관리에 어려움이 있으므로, 주요 거점 지역에 관리요원을 추가로 파견하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 18] 2011년 해외봉사단원의 활동지역

(단위: %)

활동지역	수도	대도시(시)	중소도시(시,군)	시골지역(읍,면,동)
비율	30.2	19.7	34.3	15.8

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

다만, 상기와 같은 증원 필요성에도 불구하고 해외봉사단 관리요원은 [표 19]에 따른 제한적 증원만이 가능한 바, 구조적 한계 극복을 위한 관계 부처 차원의 노력이 요구된다고 볼 수 있다.

[표 19] 해외봉사단 관리요원 증원계획

(단위: 명)

연도	2011	2012	2013	2014	2015
인원	59	68	74	80	90

주: 기획재정부 조직진단결과(2011.1)에 따른 KOICA 중기 적정인력 산출 총괄표상 인원임.

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

바. 초청연수사업 유사·중복 문제점

한국국제협력단은 개도국의 인적역량 강화 및 제도구축을 지원하기 위해 협력국의 공무원, 전문가 등을 대상으로 초청연수를 실시하고 있다. 2011년은 380억원의 예산을 편성하여 270개 과정, 4,302명의 연수를 실시한 바 있다.

2008년 OECD DAC의 한국 특별검토보고서에 따르면 한국은 부처·기관의 혼재로 인해 원조체계가 분산화된 상태이며, 원조기관간 조율 부재 및 비효율성이 존재한다고 지적한 바 있다. 이와 같은 권고사항을 받아들여 국무총리실 산하 국제개발협력위원회는 2010년 10월 ‘국제개발협력 선진화 방안’을 수립하였으며, 초청연수 사업의 경우 현재 사업비중을 유지하되 효율성제고를 위한 시스템 개편방안을 발표하였다.

[표 20] 2011년 한국국제협력단 초청연수 사업 개요

(단위: 백만원, 명, 개)

		예산	연수 인원	과정 수	비고
계		38,068	4,302	270	
국별연수		11,924	2,293	147	
다국가연수		26,144	2,009	123	
단기	기본연수	—	774	54	○ 1,729명 배정=초청가능인원(1,616명)+불참여상인원(113명) * 불참률 고려한 추가인원 배정
	공동연수	—	404	23	
	특별연수	—	519	32	
	미배정	—	32	—	
장기	석사학위연수	—	280	14	

자료: 한국국제협력단 제출 자료.

이후 외교통상부는 ‘국제개발협력 선진화 방안’의 내용을 담아서 2010년 12월 ‘분야별 국제개발협력 기본계획’을 발표하였다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 [표 21]과 같다.

[표 21] 분야별 국제개발협력 기본계획(초청연수분야)

	세부 내용
사업추진일원화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무상 주관기관의 총괄·기획 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 연도별 사업 추진방향을 마련하여 각 시행기관과 공유 ○ 무상원조 관계기관 협의회(초청연수분과협의회)를 통해 기관별 연수사업간 연계성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 중복사업은 무상원조 관계기관 협의회(초청연수분과협의회)를 통해 협의·조정
예산일원화 (중장기검토)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 봉사단(WFK) 예산 통합 전례에 따라 유사한 방식으로 일원화 하는 방안 검토
초청연수의 효과성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다년간 연수과정 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 초청연수의 예측 가능성 제고 및 개도국의 실질적 역량 강화 지원 ○ 연수 효과의 확산 추진을 위한 전략적 사후관리 활동 강화

자료: 외교통상부 제출 자료.

그러나 2011년 3월 국제개발협력위원회 의결안건인 ‘국제개발협력 분야별 시행계획에 대한 평가’에서 볼 수 있듯이 기관 간 협력체계가 제도화되지 못하여 실제 사업단계에서는 상호협력이 미흡한 경우가 아직 존재하고 있다.

동 평가에서는 다수 기관의 사업이 KOICA 연수사업과 중복가능성이 높으며, 전체 초청인원수 대비 예산을 감안할 때 KOICA 이외 중앙행정기관 초청연수 사업의 효율성이 낮다고 평가하고 있다. 또한 국회예산정책처는 2010년 11월 「공적개발원조(ODA)사업평가」보고서를 통해 정부기관별로 진행되는 초청연수사업 프로그램의 경우 각 기관이 전문적 내용을 특성화시켜 초청연수 사업을 진행한다고 해도 KOICA 연수생초청사업과 중복된다는 점을 지적한 바 있다.

[표 22] 2011년 전체 초청연수 사업 개요

	KOICA	중앙행정기관(13개)	지자체(4개)
내용	행정, 농업, 보건, 산업에너지 등	기관별 소관분야	농업, 행정, 항만 등
사업규모	4,302명	2,908명	391명
	380.7억원	372.4억원	16.6억원

자료: 국제개발협력위원회 제출 자료.

이에 국제개발협력위원회는 시행기관별 ‘2011년도 사업시행계획’을 기초로 유사중복 가능성이 있는 사업은 무상원조 관계기관 분과협의회를 활용하여 2월에서 3월 중에 대상 국가 협의 조정 및 기관간 연계 방안을 모색한다고 결정하였다. 그러나 2011년 4월, 5월, 7월에 개최된 초청분과협의회 결과보고서를 검토한 결과 초청연수분과협의회에서 대상 국가 협의 조정 및 기관 간 연계 방안을 모색한 사례는 거의 없다.⁸⁾ 결국 2011년 말 현재 초청연수 사업의 경우 여전히 다수 기관에 의해 사업이 중복·분절화되어 있으며, 이에 따라 행정경비 증가 및 수원국 협의채널 혼선 등 비효율성을 가지고 있다.

따라서 향후 국제개발협력위원회, 외교통상부 및 한국국제협력단은 초청·연수 사업 선진화를 위해 우선적으로 기관간 ODA 사업의 엄밀한 유사·중복성 검토를 실시하여 부처 간 조정을 해야 할 것이다. 또한 당초 선진화방안에서 논의되었던 초청연수사업 예산 통합 및 사업추진 일원화를 조속히 시행해야 할 것이다.

8) 이에 대해 한국국제협력단은 초청연수분과협의회를 통해 2012년도 다국가 연수사업에 반영하여 정부 부처 제안사업 반영률 62%로 제고하였으며, 상기 협의회 이외에도 면담 등을 통해 관계기관과 중복 사업 통합 및 연계를 위한 노력 계속(한국정보진흥원, 관세청, 한국양성평등교육진흥원 등 기관과 면담, 유선 통화 등을 통한 협의 실시)하였다고 설명하고 있다. 또한 위와 같은 노력 결과, 여성가족부 및 식약청에서 각각 자체 추진 예정이던 “UNDP 성인지 경제정책”, “의약품 안전” 과정을 2012년도 KOICA 연수사업으로 통합 시행 중이라고 설명하고 있다.

11. 국립대학병원

가. 정부지원 예산현황

「국립대학병원 설치법」 등에 의하여 국립대학병원은 국가의 출연금 또는 보조금을 지급 받을 수 있다.¹⁾ 국립대학병원은 교육과학기술부와 보건복지부로부터 출연금과 보조금의 형태로 정부 예산을 지원 받았다. 주무부처인 교육과학기술부로부터는 주로 병원 신축·증축 등의 시설확충, 시설 개보수, 의료장비 확충 등을 위한 예산을 지원받았으며, 보건복지부로부터는 어린이병원, 지역암센터 등의 진료시설과 장비 지원 등의 사업자로 선정되는 경우, 해당 사업에 대하여 예산을 지원받았다.

2011년 국립대학병원이 지원받은 예산은 1,327억원으로서 2010년 1,286억원에 비해 41억원 증가하였다. 2011년 지원 예산 중 교육과학기술부로부터의 지원 금액이 791억원으로서 전년 대비 92억원 증가하였고, 보건복지부로부터의 지원 금액이 536억원으로 전년 대비 51억원 감소하였다.

2002~2011년 동안 국립대학병원은 정부로부터 총 1조 633억원을 지원받았으며, 동 기간 동안 부산대학교병원이 2,140억원, 서울대학교병원이 2,092억원을 지원받았다.

강지형 사업평가관 (788-4834, cfa20@assembly.go.kr)

- 1) 「국립대학병원 설치법」 제18조(출연 또는 보조), 「서울대학교병원 설치법」 제13조(출연 또는 보조), 「서울대학교치과병원 설치법」 제14조(출연 또는 보조) 및 「국립대학치과병원 설치법」 제16조(출연금 등) ① 정부는 대학병원의 기본 시설·설비 등의 설치를 위하여 필요한 경우에는 출연금을 지급할 수 있다. ② 대학병원의 의학적 교육 및 연구에 드는 경비는 예산의 범위에서 정부가 보조한다. ③ 대학병원의 운영비 및 시설·설비에 드는 경비와 차관(借款)의 원리금 상환 경비는 대학병원의 수익으로 충당한다. 다만, 부족한 경우에는 정부가 보조할 수 있다.

[표 1] 국립대학병원에 대한 연도별 정부 출연금, 보조금 지원 현황

(단위: 억원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
강릉원주대학교 치과병원	0	0	0	0	0	0	0	0	30	40	70
강원대학교병원	38	37	45	62	57	149	211	62	74	57	792
경북대학교병원	0	0	10	100	45	43	161	176	99	268	902
경상대학교병원	0	15	10	10	105	0	16	86	75	98	415
부산대학교병원	0	0	40	222	238	262	460	305	343	270	2,140
부산대학교 치과병원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
서울대학교병원	562	417	208	155	90	76	81	115	187	201	2,092
서울대학교 치과병원	0	0	0	7	31	33	30	31	16	31	179
전남대학교병원	98	321	221	67	39	97	80	137	87	84	1,231
전북대학교병원	10	20	17	17	30	82	165	132	111	157	741
제주대학교병원	20	38	132	113	216	251	279	181	62	34	1,326
충남대학교병원	0	0	0	0	0	0	38	133	138	61	370
충북대학교병원	0	0	20	20	20	80	45	130	64	26	405
소 계	727	848	704	773	871	1,073	1,566	1,488	1,286	1,327	10,663
(교육과학기술부지원)	(712)	(833)	(704)	(637)	(563)	(506)	(701)	(633)	(699)	(791)	(6,779)
(보건복지부지원)	(15)	(15)	(0)	(136)	(309)	(567)	(866)	(855)	(587)	(536)	(3,886)

주: 부산대학교병원은 2011년 9월 1일 치과진료치가 부산대학교치과병원으로 분할설립 되었음.

자료: 교육과학기술부, 각 국립대학병원 제출 자료.

교육과학기술부는 「국립대학병원 여건개선」의 단위사업²⁾으로 주로 병원 신축·증축 등의 시설확충, 시설 개보수를 위해서 정부예산을 지원하고 있는데, 2011년 교육과학 기술부가 지원한 791억원 중 502억원의 이월액이 사업시행주체인 국립대학병원에서 발생하여 2010년의 90억원에 비해 412억원 증가하였다.

2) 단위사업은 「국립대학병원 여건개선」이며, 세부사업은 「국립대학병원 지원」·「경북대병원 임상실습동건립」·「서울대병원 첨단치료개발센터 건립」사업이다.

이 중 308.6억원은 ‘경북대병원 임상실습동 건립’ 사업과 ‘서울대병원 첨단치료 개발센터 건립’ 사업에서 발생하였는데, 경북대병원 임상실습동 건립 사업의 경우 사업부지 매입 지연으로 사업의 진행이 일시적으로 중지되어 2011년 총사업비 대비 투입예산액이 목표치의 21.3%에 그치고 있고, 서울대학교병원의 첨단치료개발센터는 문화재 심의위원회의 심의가 늦어져 공사착수가 지연되었기 때문에 이월액이 발생하였다. 경북대병원 임상실습동 건립 사업의 경우 사업 진행이 일시적으로 중단되었음에도 불구하고 2010년 대비 2011년의 지원액이 161억원 증가하였다.

‘국립대학병원 지원’ 사업과 관련한 서울대병원의 이월액은 메디컬HRD센터 건립 사업의 설계용역의 유찰 등으로 인한 사업지연과 지하복합진료공간 개발사업의 사업부지에 대한 문화재 심의 부결로 인한 지연으로 각각 41억원과 16억원이 이월되었다. 부산대병원은 1:1 대응투자를 전제로 하여 한방병원 개원준비비를 지원받았으나 한방병원의 의료수익 부진으로 대응투자가 어려워 대응자금 정산을 위한 사업기간을 1년 연장함에 따라 이월액이 발생하였다. 또한 경상대병원은 퇴행성질환 임상연구센터 건립과 관련하여 보건복지부의 류마티스 및 퇴행성관절염센터 건립 사업과 통합건축 승인으로 보건복지부 보조금을 선집행할 예정이어서 2011년 예산액이 모두 이월되었고, 전북대병원은 지하주차장 건립과 관련하여 사업규모 등에 대한 기본설계 결과 당초 계획보다 사업규모와 사업비가 크게 늘어나 전체 사업 내용을 재검토하기로 결정하여 사업규모에 대한 기본설계를 다시 진행 중이다.

이처럼 예산 지원액이 이월된 경우의 상당 부분이 사업에 소요되는 예산 사용의 시기와 규모의 사전 검토가 부족했기 때문으로, 면밀한 사전 검토를 통한 신중한 예산 지원이 이루어져야 할 것이다.

한편, 보건복지부 지원 예산 중 ‘권역별 전문질환센터 설치·지원’ 사업과 ‘어린이병원 건립 및 기능강화’ 사업 예산의 일부는 관련 투자비 소요 시기 예측의 미흡으로 이월액이 계속 발생하고 있다.

[표 2] 2011년 교육과학기술부 국립대학병원 여건개선 사업 예산 이월 내역

(단위: 백만원)

세부사업 명	사업시행주체 (기관명)	교부액	전년도 이월액	예산 현액	집행액	이월액
경북대병원 임상실습동 건립	경북대병원	19,000	200	19,200	0	19,200
서울대병원 첨단치료개발 센터 건립	서울대병원	6,400	5,265	11,665	2	11,663
국립대학병원 지원	강릉원주대 치과병원	4,000	0	4,000	1,690	2,310
	강원대병원	1,300	0	1,300	395	905
	경북대병원	6,800	0	6,800	6,800	0
	경상대병원	5,724	1,800	7,524	3,924	3,600
	부산대병원	12,650	0	12,650	8,547	4,103
	서울대병원	13,581	983	14,564	8,842	5,722
	서울대 치과병원	3,101	765	3,866	3,086	780
	제주대병원	315	0	315	315	0
	전북대병원	6,236	0	6,236	4,317	1,919
	소계	53,707	3,548	57,255	37,916	19,339
합 계		79,107	9,013	88,120	37,918	50,202

자료: 교육과학기술부 2011년도 결산 설명자료.

‘권역별 전문질환센터 설치·지원’ 사업은 2008년부터 시작되었으나, 대규모 건축사업의 특성 상 초기 설계에 장시간이 소요되어 초기에는 설계비만 필요하나 실제 예산 편성은 건축비까지 포함하여 매년 이월액이 발생하고 있으며, 이 중 대부분은 주요 사업시행 주체인 국립대학병원에서 발생하고 있다.

[표 3] 보건복지부 권역별 전문질환센터 사업 예산 이월 내역

(단위: 억원)

사업시행주체	2008 예산 (예산 현액)	2008 집행	2008 이월	2009 예산 (예산 현액)	2009 집행	2009 이월	2010 예산 (예산 현액)	2010 집행	2010 이월	2011 예산 (예산 현액)	2011 집행	2011 이월	
보건복지부	110 (110)	110	—	225 (225)	225	—	240 (240)	240	—	245 (245)	240	—	
대학병원 면원	전남대	55 (55)	—	55 (85)	3.22	81.78	10 (91.78)	62.35	29.43	50 (79.43)	79.43	—	
	전북대	55 (55)	—	55 (85)	80.96	4.04	60 (64.04)	59.03	5.01	50 (55.01)	55.01	—	
	충남대	—	—	— (45)	45	—	60 (105)	63.36	41.64	40 (81.64)	81.23	0.41	
	충북대	—	—	— (40)	40	—	20 (60)	3.60	56.40	10 (66.4)	56.4	10	
	경상대	—	—	—	—	—	15 (15)	—	15	15 (30)	15.17	14.83	
	부산대	—	—	—	—	—	15 (15)	—	15	15 (30)	8.29	21.71	
	강원대	—	—	—	—	—	10 (10)	—	10	15 (25)	17.78	7.22	
	제주대	—	—	—	—	—	10 (10)	—	10	15 (25)	2.41	22.59	
	국립대 계	110 (110)	—	110	145 (255)	84.18	170.82	200 (370.82)	188.34	182.48	210 (392.48)	315.72	76.76
	기타 사립대계	—	—	—	80 (80)	—	80	40 (120)	16.02	103.98	30 (133.98)	122.94	11.04
	대학병원 계	110 (110)	—	110	225 (335)	84.18	250.82	240 (490.82)	204.36	286.46	240 (526.46)	438.66	87.8

주: 1. 예산현액은 당해연도 예산액에 전년도까지의 이월액을 합한 수치임.

2. 2011년 예산 중 '희귀난치 류마티스질환센터 건립' 관련한 5억원은 기존의 '류마티스·퇴행성 관절염 전문질환센터' 건립 사업과 중복되어 불용.

자료: 보건복지부 제출 자료.

보건복지부의 '어린이병원 건립 및 기능강화' 사업은 2005년부터 시행되었으며, 2007년 이후 지속적으로 이월액이 발생하고 있다.

이러한 지속적인 이월액 발생은 사업에 소요되는 예산 사용 시기의 예측 시 면밀한 검토를 수행하지 않음으로써 발생한 것이다. 향후에는 이를 방지하기 위해 예산 편성시 정확한 사업비 예측을 수행하여야 할 것이다.

[표 4] 보건복지부 어린이병원 건립 및 기능강화 사업 예산 이월 내역

(단위: 억원)

사업시행주체	2007	2007	2007	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2010	2010	2010	2011	2011	2011
	예산 (예산 현액)	집행	이월	예산 (예산 현액)	집행	이월	예산 (예산 현액)	집행	이월	예산 (예산 현액)	집행	이월	예산 (예산 현액)	집행	이월
보건복지부	225 (225)	225	—	120 (120)	120	—	60 (60)	60	—	60 (60)	60	—	80 (80)	80	—
대학병원	전북대	30 (30)	—	30 (70)	2.66	67.34	20 (87.34)	87.34	—	20 (20)	20	—	40 (40)	5	35
	강원대	30 (30)	—	30 (70)	—	70	20 (90)	15.72	74.28	10 (84.28)	46.25	38.03	15 (53.03)	42.09	11.28
	경북대	30 (30)	—	30 (70)	—	70	20 (90)	6.84	83.16	10 (93.16)	18.26	74.90	10 (84.9)	33.62	57.83
	전남대	—	—	—	—	—	—	—	—	20 (20)	—	20	15 (35)	5.16	29.84
	국립대 계	90 (90)	—	90 (210)	2.66	207.34	60 (267.34)	109.90	157.44	60 (217.44)	84.51	132.93	80 (212.93)	85.87	133.95

주: 예산현액은 당해연도 예산액에 전년도까지의 이월액을 합한 수치임.

자료: 보건복지부 제출 자료.

나. 국립대학병원의 수익 현황 분석

13개 국립대학병원의 의료이익³⁾은 2007년 이후 2010년까지 꾸준히 개선되어 총 의료이익이 2007년의 90억원 손실에서 2010년 357억원으로 증가하였으나, 2011년 963억원 손실로서 2010년에 비해 수익성이 크게 악화되었다.

서울대학교치과병원을 제외하고는 모든 병원이 의료손실을 실현하였으며, 특히 부산대학교병원, 서울대학교치과병원, 제주대학교병원을 제외하고는 의료이익이 2010년 대비 큰 폭으로 감소하였다. 이는 교육과학기술부와 보건복지부의 예산지원

3) 의료이익은 의료수익에서 의료비용을 차감한 이익을 말한다.

사업에 의한 권역별 전문질환센터 등의 공공의료를 위한 시설의 개소와 시설 및 의
료장비 투자 등이 당해 연도에 많아 비용처리 되는 금액이 많이 증가하였으나 이에
대응하는 수익이 부진하여 의료이익이 감소했기 때문이다.4)

또한 경북대학교병원, 제주대학교병원, 부산대학교치과병원은 손실이 커짐에
따라 세금절감을 목적으로 설정하는 고유목적사업준비금과 의료발전준비금의 전입
액⁵⁾을 감소시키거나 환입액을 증가시켜서 이를 조정한 후의 당기순이익이 손익계
산서상의 당기순이익보다 감소하였다.

정부는 국립대병원 지원 예산 편성시 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전
남대학교병원, 전북대학교병원, 충남대학교병원과 같이 조정 후 당기순이익이 계속
발생하고 있는 병원에 대해서는 자체 수익을 추진 사업에 사용할 수 있다는 점을
고려하여 예산을 편성할 필요가 있다.

[표 5] 국립대학병원의 연도별 손익 현황

(단위: 백만원)

병원명		2007	2008	2009	2010	2011
강릉원주대학교 치과병원	의료이익	-469	-402	-111	-116	-1,359
	당기순이익	-497	-385	-139	-91	-1,233
	조정 후 당기순이익	-497	-385	-139	-91	-1,233
강원대학교병원	의료이익	-1,950	-4,470	-3,857	-3,872	-5,609
	당기순이익	176	-1,963	345	625	-3,040
	조정 후 당기순이익	176	-1,963	345	625	-3,040
경북대학교병원	의료이익	-2,057	-27	12,092	7,653	-38,206
	당기순이익	35	40	69	-3,911	-11,812
	조정 후 당기순이익	3,535	6,842	19,758	18,145	-28,385

4) 2011년에 서울대학교병원이 암병동을 개소하였고, 경북대학교병원이 칠곡분원을 개원하였으며,
전남대학교병원, 전북대학교병원, 충북대학교병원, 충남대학교병원과 강원대학교병원이 권역별
전문질환센터와 노인보건센터 등을 개소하였다. 이에 따라 시설건립과 장비구입에 따른 투자비
가 당년도부터 감가상각비로 비용처리되고, 외주용역비가 증가하였다.

5) 이는 「의료기관 회계기준규칙」 제4조 2항에 의해 보건복지부장관이 고시한 의료기관의 「재무제표 작성
방법」(2010.2.9. 보건복지가족부 고시 제2010-25호)에 따라, 법인세법상 인정되는 비영리법인의 세금절
감을 위해 국립대학교병원이 고유목적사업인 연구용진료·건물증축·의료장비구입·대학운영 등을 위한
준비금(고유목적사업준비금, 의료발전준비금)을 비용처리 한 것이다. 그러나 이는 향후 발생이 확정되지
않은 부채이므로 일반적인 회계기준상으로는 비용항목이 아닌 이익잉여금처분계산서상의 이익금의 처
분으로 하는 것이 타당하다. (2010.10.8. 감사원, 「국립대학병원 운영실태 감사결과」 참조)

병원명		2007	2008	2009	2010	2011
경상대학교병원	의료이익	1,820	-1,385	-2,342	-836	-10,383
	당기순이익	6,471	1,296	241	1,244	-6,382
	조정 후 당기순이익	6,471	1,296	241	1,244	-6,382
부산대학교병원	의료이익	10,862	-3,675	-28,005	-6,210	-5,056
	당기순이익	-11,157	-11,447	-26,056	1,350	-19,403
	조정 후 당기순이익	13,959	5,669	-26,941	-825	-2,680
부산대학교 치과병원	의료이익	—	—	—	—	-329
	당기순이익	—	—	—	—	-25
	조정 후 당기순이익	—	—	—	—	-282
서울대학교병원	의료이익	-12,881	-16,905	13,886	20,869	-11,788
	당기순이익	-11,862	-38,114	-6,073	-12,302	-871
	조정 후 당기순이익	9,484	-6,023	54,091	66,720	53,172
서울대학교 치과병원	의료이익	5,529	3,506	3,422	3,173	3,889
	당기순이익	-1,404	-2,337	-2,105	-2,020	-2,341
	조정 후 당기순이익	5,596	5,024	3,172	3,819	4,399
전남대학교병원	의료이익	-3,005	-7,511	-96	7,054	-9,178
	당기순이익	10	-12,064	-13,960	159	120
	조정 후 당기순이익	489	-785	5,030	12,638	3,960
전북대학교병원	의료이익	3,635	-1,309	9,099	11,365	-1,148
	당기순이익	-3,779	6,468	16,147	16,076	10,078
	조정 후 당기순이익	10,074	6,464	16,147	16,076	10,078
제주대학교병원	의료이익	1,344	367	-3,541	-3,552	-3,881
	당기순이익	1,850	794	-3,499	-2,923	-4,536
	조정 후 당기순이익	1,603	582	-3,631	-3,088	-4,701
충남대학교병원	의료이익	-3,562	-1,017	9,350	4,064	-2,822
	당기순이익	1,690	2,798	2,692	2,485	9,950
	조정 후 당기순이익	1,968	4,721	16,067	11,249	9,950
충북대학교병원	의료이익	-8,293	-5,371	-4,130	-3,868	-10,463
	당기순이익	-5,778	-2,558	-1,417	-2,388	-8,828
	조정 후 당기순이익	-5,778	-2,558	-1,417	-1,388	-8,828

병원명		2007	2008	2009	2010	2011
합 계	의료이익	-9,027	-38,198	5,766	35,724	-96,333
	당기순이익	-24,244	-57,472	-33,754	-1,696	-38,323
	조정 후 당기순이익	47,081	18,884	82,723	125,124	26,028

- 주: 1. 조정 후 당기순이익은 각 연도별 당기순이익에서 고유목적사업준비금과 의료발전준비금 전입액은 가산하고 환입액은 차감한 금액임.
2. 병원은 의료이익 외에 장례식장 운영수익, 기부금수익 등이 발생함.
3. 서울대학교병원, 부산대학교병원, 경북대학교병원, 전남대학교병원은 각각의 분원을 포함한 재무 현황임.
4. 부산대학교병원은 2011년 9월 1일 치과진료소가 부산대학교치과병원으로 분할설립되었음. 따라서 부산대학교병원의 손익현황에는 2011년 1월 1일부터 8월 31일까지의 치과진료처 손익이 포함되어 있으며, 부산대학교치과병원의 손익현황에는 2011년 9월 1일부터 2011년 12월 31일까지의 손익이 포함되어 있음.

자료: 각 국립대학병원 감사보고서.

**IV. 시정요구 및 예산 편성 방향
검토사항**

IV. 시정요구 및 예산 편성 방향 검토사항

1 시정요구 검토사항

다부처 관련

주제	문제점과 시정요구 검토사항	
비금융 공공기관 금융부채 및 지급보증 현황 분석	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비금융 공공기관의 2011년 금융부채는 246.3조원이며, 2006년 96.6조 원 이후 연간 평균적으로 30조원씩 증가함. ○ 이 중 정부가 이자비용 상당액을 예산지원하거나, 공공기관이 자체수입으로 원리금 상환이 어려운 것으로 판단되어 재정지원의 가능성이 있는 7개 공공기관(한국철도시설공단, 한국수자원공사, 대한석탄공사, 여수광양항만공사, 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국철도공사)의 2011년 말 현재 금융부채는 151.4조원, 이자비용은 7.3조원임.
	시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정지원 가능성이 있는 7개 공공기관의 재무건전성 강화를 위하여 공공기관은 물론 정부 차원에서 다양한 대책 마련이 필요함.
II. 중점평가, 2. 비금융 공공기관 금융부채와 지급보증 현황분석		
공기업 투자 부동산	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년 말 기준 27개 공기업의 투자부동산 규모는 1.2조원이며, 상기 투자부동산은 주된 영업이 아닌 부수적으로 수입을 창출하는 부동산임.
	시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 공기업별 투자부동산은 별도로 관리되어야 하며, 대한석탄공사 등 재무구조 개선이 시급한 공기업은 불필요하게 보유하고 있는 투자부동산의 매각을 조속히 진행하여야 함.
II. 중점평가, 3. 공기업 국제회계기준 도입의 재무효과 분석		
원자력 관련 예산 사업의 재원 조정	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원자력 관련 예산사업 중 원자력대국민홍보, 원자력융합원천기술개발사업 등 원자력발전사업자에게 직접적인 수혜가 예상되는 사업이 전력산업기반기금을 재원으로 하고 있음. ○ 원자력규제는 원전이용의 신뢰성과 핵비확산 관련 투명성을 제고함으로써 궁극적으로 원자력발전사업자에게 혜택을 주고 있는데, 한국 원자력안전기술원연구운영비지원, 원자력안전기반구축사업 등 원자력규제 관련 사업이 일반회계를 재원으로 하고 있음. ○ 원자력 안전관련 업무는 원자력안전위원회 소관이나, 원자력안전규제 연구개발예산은 교육과학기술부가 관리하는 원자력 연구개발기금을 재원으로 하고 있어, 독립성 문제가 제기됨.

주제	문제점과 시정요구 검토사항	
시정 사항	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원자력발전사업자에게 직·간접적으로 혜택을 주고 있는 사업에 대해 원인자 부담 원리에 따라 원자력발전사업자가 부담하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음. ○ 원자력 안전규제 관련 연구개발예산의 독립성을 확보할 수 있도록 원자력연구개발기금의 사용을 법적으로 규정하거나 별도의 원자력 안전연구개발기금을 설치하는 방안을 검토할 필요가 있음.
	II. 중점 평가, 10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제	

법제사법위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
감사원	공기업 준정부 기관 외부 회계 감사 제도	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외부 이해관계자가 없는 공공기관의 특성상 감사위험이 낮기 때문에 부실감사의 가능성이 존재함.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산규모가 일정액 이상인 기관에 대하여 외부회계감사인의 자격을 회계법인으로 제한하여 회계감사의 전문성을 확보할 필요가 있음. ○ 감사원이 외부회계감사인에 대하여 감리업무를 수행할 수 있는 법적 근거를 마련하여 부실감사에 대한 통제를 강화할 필요가 있음.
II. 중점 평가, 5. 공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제			

정무위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
금융위원회	예금보험공사의 부실우려 금융기관 결정관련 구체적인 규정 필요	문제점	○ 예금보험공사는 금융기관들을 조사할 수 있는 수단이 있음에도 불구하고, 저축은행을 부실우려금융기관으로 결정한 적이 없음. 「예금자보호법」의 부실우려금융기관의 결정요건과 절차에 대한 세부적인 규정이 미비하여 예금보험공사가 부실우려금융기관 결정에 어려움이 있었음.
		시정사항	○ 금융위원회는 「예금자보호법」에 규정되어 있는 부실우려금융기관 결정요건과 절차에 대한 세부적인 규정을 마련할 필요가 있음.
	II. 중점평가, 9. 금융공공기관 결산분석		
	한국자산관리공사에 매각한 부실PF 대출채권의 정산기한 도래시 대책마련	문제점	○ 부동산 시장이 침체된 상황에서 부실PF채권의 회수가 용이하지 않아 회수금액 또는 PF채권의 평가액이 유효담보가의 70% 해당액보다 낮은 상태로 정산기한이 도래 시, 저축은행들이 부실PF채권과 관련하여 손실을 추가로 인식해야 함.
		시정사항	○ 정산기한 도래 시 추가 손실을 감당할 여력이 충분치 않은 저축은행들의 추가 부실 문제에 대한 대책을 마련해야 함.
II. 중점평가, 9. 금융공공기관 결산분석			
금융감독원	상호저축은행 BIS 비율 관리철저	문제점	○ BIS비율이 금융감독원의 검사를 전후하여 크게 달라지는 경우가 많아 혼란이 더욱 가중됨.
		시정사항	○ 저축은행의 BIS비율의 신뢰성을 확보하기 위한 실질적이고 철저한 감독이 요구됨.
II. 중점평가, 9. 금융공공기관 결산분석			

기획재정위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
기획재정부	공공기관 지방이전 비용 부족 문제	문제점	○ 2011년 말 현재 이전비용 재원이 부족한 기관은 47개 기관이며, 총 부족비용은 8,918억원임.
		시정 사항	○ 기획재정부는 이전비용이 부족한 기관에 대해 총이전비용산정의 적정성, 재무상태 및 자체수익원 여부 등을 감안하여 재정지원 또는 이차보전 방식의 지원방안에 대해 검토할 필요가 있음.
	II. 중점 평가, 12. 공공기관 지방이전사업 현황 분석		
	공기업 준정부기관 내부감사 제도	문제점	○ 공기업·준정부기관의 내부감사가 전문성이 부족하고 독립적인 입장에서 감사업무를 수행하지 못하고 있다는 비판이 있음.
		시정 사항	○ 기획재정부는 감사업무 경력 등 감사의 자격요건을 시행령 또는 지침으로 규정할 필요가 있음. ○ 자산총액이 일정액 이상인 기관에 대하여 상임감사 선임을 의무화하여 감사의 전문성 및 독립성을 제고할 필요가 있음. ○ 감사의 연임 규정을 실질적으로 활용하여 감사업무의 지속성과 책임성을 확보할 필요가 있음.
	II. 중점 평가, 5. 공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제		
	공기업 준정부기관 예비타당성조사 제도	문제점	○ 예비타당성조사의 협의면제사유가 불분명하여 기획재정부의 자의적인 판단에 따라 실시 여부가 좌우될 우려가 있음. ○ 동 제도는 법률에 별도의 규정이 없고 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 규정되어 있어 법적 근거가 미흡함. ○ 공공성 평가와 수익성 평가의 가중치가 사업의 유형을 고려하지 않고 획일적으로 규정되어 있음.
시정 사항		○ 협의면제사유에 대한 구체적인 예시를 마련하여 제도의 시행의 투명성과 명확성을 제고할 필요가 있음. ○ 동 제도가 공공기관의 재정운용에 미치는 중요성을 감안하여 법률에 근거를 마련할 필요가 있음. ○ 사업의 재원에 따라 유형을 분류하고 공공성 평가와 수익성 평가의 가중치를 달리하여 적용할 필요가 있음.	
II. 중점 평가, 7. 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 문제점과 개선과제			

외교통상통일위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
한국 국제 협력단	중간평가 종료평가 미실시 및 지연 문제와 제한적인 사후평가 문제	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년 중간·종료평가의 경우 주요과제 순연, 현지사정으로 인한 사업지연 등의 이유로 연초 계획에 비해 중간평가는 30.7%, 종료평가는 40.5%만이 평가됨 ○ 2011년 사후평가의 경우 총 153건 중 9건만이 평가됨
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중간평가종료평가의 미실시 및 평가지연문제와 제한적인 사후평가 문제를 해결하기 위해 평가실이 적극적으로 개입하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음
	해외봉사 단원 적격자원 확보와 관리요원 확대 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최근 3년 간 한국국제협력단 일반봉사단원 수요 대비 미선발율은 11.2%에 달함 ○ 해외봉사단 관리요원은 평균 23.9명을 관리하고 있으며 해당 국가의 수도지역에 주로 파견되어 안전관리·활동지원에 한계가 있음
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미파견·미충족 수요 해소를 위해 희소직종 관리 및 대국민 홍보 등 다각적 노력과 해외사무소의 효과적인 수요발굴·관리를 위한 방안에 대해 검토할 필요가 있음 ○ 해외사무소 인력현황과 업무량 등을 종합적으로 고려하여 관리요원을 확대하고, 주요 거점 지역에 관리요원을 추가하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음
초청연수 사업의 예산통합 및 사업 추진 일원화 추진 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년 국무총리실과 외교통상부의 초청연수사업 통합과 무상주관기관의 총괄·기획 기능 강화 방안에도 불구하고 2011년 말 현재 초청연수사업은 여전히 13개 중앙행정기관, 4개 지자체, 한국국제협력단에 의해 중복 수행되고 있음 	
	시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무총리실, 외교통상부, 한국국제협력단은 초청연수사업의 유사중복에 대한 검토와 사업추진 일원화를 추진하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음 	
Ⅲ. 기관별 평가, 10. 한국국제협력단			

행정안전위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
행정안전부	공무원 연금기금 복지부문 운용성과 정보 미흡	문제점	<ul style="list-style-type: none"> 공무원연금기금의 복지부문 자산은 전체 기금 자산 중 48.3%로 높은 비중을 차지함에도 운용성과에 대한 정보가 미흡함.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> 공무원연금공단과 행정안전부는 성과계획서에 복지부문 자산의 수익률 성과지표를 설정하고 운용성과에 대해 평가할 필요가 있음.
II. 중점 평가, 11. 연금성 기금 관리 공공기관의 자산운용 결산분석			

교육과학기술위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
원자력 안전위원회	원자력 안전위원회 구성 및 보고 체계	문제점	<ul style="list-style-type: none"> 원자력 관련 중요 문제 발생 시 국회의 전문성 부족, 국회와 원자력안전위원회 간의 정보비대칭으로 인해, 국회가 필요하다고 판단한 경우 원자력안전위원회위원장이 국회에 출석하여 보고하도록 한 규정의 실효성에 한계가 있음. 원자력안전위원회 인력의 전문기관과의 학력격차, 담당업무와의 불일치 등의 문제로 인해 원자력안전위원회의 고유기능이라 할 수 있는 안전규제정책개발기능이 전문기관에서 중첩되어 수행되는 등 비효율이 발생하고 있음.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> 원자력 관련 중요 문제의 발생 시 국회에 대한 즉각적 보고를 의무화하고 중요 문제의 범위를 구체적으로 설정할 필요가 있음. 원자력안전위원회 위원의 임명 시, 위원에 대한 국회의 추천 또는 일부 위원에 대한 국회의 지명권을 보장함으로써 원자력안전위원회 활동의 투명성과 독립성을 제고할 필요가 있음. 원자력안전위원회의 전문성 강화를 위해 개방형 직위를 확대하고 전문가 특채 및 계약직 공무원 등 전문가 채용 확대를 검토할 필요가 있음.
II. 중점 평가, 10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제			

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
원자력 안전 기술원 / 원자력 통제 기술원	원자력 안전 규제 기관의 인적 구성 다양화	문제점	○ 원자력 전공 박사학위자 인력풀이 소수라는 점을 고려할 때, 원자력 안전규제 전문기관의 전문인력 상당수가 원자력 전공자로 구성되어 있다는 점은 안전규제업무의 투명성과 객관성 측면에서 문제를 야기할 소지가 있음.
		시정 사항	○ 원자력안전 규제전문기관의 인력을 확충하고 다양화할 필요가 있음.
	Ⅱ. 중점 평가, 10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제		

문화체육관광방송통신위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
국민체육진흥공단	체육진흥 투표권 위탁운영 비율 적정산정 필요	문제점	○ 복권사업의 매출액 대비 발행 및 판매비용, 경륜·경정사업의 총매출액 대비 총사업비 비율에 비하여 위탁운영비율이 다소 높은 수준임. ○ 발매 실적 추세를 고려하지 않고 기준 발매금액을 과소하게 예측함에 따라 위탁운영비율을 과다하게 산정하였음.
		시정 사항	○ 2012년 9월 위탁운영비율 재산정시 발매금액을 합리적으로 예측하여 위탁운영비율을 현실화할 필요가 있음.
	Ⅲ. 기관별 평가, 9. 국민체육진흥공단		

농림수산물위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
한국 마사회	영천경마장 설치 이후 각 경마 공원의 교차투표 비율에 대한 재검토 필요	문제점	○ 영천경마장 계획안에 따르면 영천경마장 설치 이후 서울·제주 경마장의 교차투표 비율이 상승하며, 영천경마장의 경우 총매출 중 교차투표에 의존하는 비율이 90%에 달함.
		시정 사항	○ 신규경마장 설치 이후 각 경마공원의 교차투표비율에 대한 재검토가 필요함.
	장외발매소 편법 확장에 따른 장외 발매소 매출증가 문제	문제점	○ 최근 5년간 장외발매소 매출액은 지속적으로 상승하고 있으며, 2009년 이후 한국마사회는 장외발매소 확장을 위해 1,585억원을 지출함.
		시정 사항	○ 추가매입·임대를 통한 장외발매소 확장을 중단하고, 장외고객의 분장 유도, 장외이전 설치시 도시 외곽지역으로 이전하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 6. 한국마사회			

지식경제위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
중소 기업 진흥 공단	융자사업 신용대출 확대 필요	문제점	○ 시장의 자원배분기능이 제대로 작동하지 않는 분야인 창업 초기 기업이나 기술혁신형 기업에 대해 정책금융 지원이 집중될 필요가 있음. ○ 2011년 융자액 중 부동산 담보대출 비중은 56.2%로 신용대출의 1.9배에 달하며, 특히 창업초기기업의 경우 부동산 담보대출 비중이 55.2%로 높은 수준임.
		시정 사항	○ 정책자금의 본래의 기능을 강화하기 위해 직접대출 비중을 높이거나 대리대출을 수행하는 금융권이 신용대출 비중을 증가시킬 수 있도록 제도적 보완이 필요함.

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
중소 기업 진흥 공단	용자사업 금리 조정	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자사업의 재원 조달은 대부분 채권발행을 통해 이루어지는데 반해, 용자는 공공자금관리기금 용자금리에 의해 결정되고 있음. ○ 예산 편성 시 적용금리보다 실제금리가 하락할 경우, 정부의 이차보전에도 불구하고 중소기업창업 및 진흥기금은 추가적인 손실을 입을 수밖에 없는 구조로, 2011년에도 1,589억원의 추가적 이차손실이 발생함.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자사업 기준금리를 자금조달금리를 반영한 채권발행금리와 연동시키는 것을 포함한 개선방안을 검토할 필요가 있음.
	수출 인큐 베이터 운영	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출인큐베이터 입주율이 2012년 3월 기준 80.8%로 2007년 이후 지속적으로 하락하고 있으며, 특히, 워싱턴, 청두, 두바이, 싱가포르 등은 공실률이 50%를 상회하고 있음. ○ 수출인큐베이터는 대한무역투자진흥공사에서 수행하고 있는 IT산업해외진출사업과 사업의 내용이 중복됨.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출인큐베이터 운영실적이 저조한 지역의 축소·폐쇄 등을 포함하여 개선방안을 검토할 필요가 있음. ○ 수출인큐베이터와 대한무역투자진흥공사가 수행하고 있는 IT산업해외진출사업의 예산을 통합하여 특정 산업에 한정하지 않고 각 지역별 수출 및 성장가능성이 높은 기업을 대상으로 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 7. 중소기업진흥공단			
대한 무역 투자 진흥 공사	적립금 관리	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한무역투자진흥공사의 2011년 결산 결과, 이익준비금 320억원, 환차보전적립금 203억원, 기타임의적립금 116억원 등 639억원의 적립금을 적립하고 있음. ○ 대한무역투자진흥공사는 자체수입으로 충당하지 못하는 세출예산 재원을 보조금으로 지원받는 수지차 보전기관으로, 환차손실 외에 대규모 손실이 발생할 가능성이 적음.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한무역투자진흥공사의 사업 특성 등을 고려하여 기타임의적립금의 적립목적을 명확히 하고 적립금을 적정규모로 관리할 필요가 있음.

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
대한 무역 투자 진흥 공사	유형자산 매각대금 처리	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한무역투자진흥공사는 대전무역전시관 매각대금 278억원을 유형자산처분이익으로 간주하여 당기순이익 399억원을 실현하였음. ○ 대전무역전시관은 상당부분 국고보조금을 재원으로 취득된 것인 바, 「보조금 관리에 관한 법률」과 동법 시행령은 국고보조금으로 취득한 중요재산의 처분에 따른 매각대금의 사용과 관련하여 명확한 규정을 제시하지 않고 있음.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조금으로 취득한 중요재산의 처분에 따른 매각대금의 처리와 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제16조를 개정하고, 대한무역전시관 매각대금을 2013년 자체수입에 반영하는 것을 검토할 필요가 있음. ○ 대한무역전시관 매각대금을 활용하여 수행할 계획인 “One-Roof KBP” 사업에 대해 예산안 심의·확정 절차를 거칠 필요가 있음.
	킨텍스 수익성 제고	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년 9월 킨텍스 제2전시장 개장에 따라 가동률과 당기순이익이 하락하였으며, 2012년에는 하락폭이 더 확대될 것으로 예상됨. ○ 특히, 가동면적당 매출액이 유사 전시장과 비교하여 크게 낮은 수준임.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 킨텍스 수익성 제고를 위해서는 가동률 제고와 더불어, 가동면적당 매출액 제고를 위한 개선방법 모색을 검토할 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 8. 대한무역투자진흥공사			
한국 수력 원자력 (주)	원자력 손해배상 보험가입 금액 확충	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국수력원자력(주)의 원자력손해배상보상계약의 보상한도액은 부지당 500억원으로 일본의 1/35, 미국의 1/8 수준임.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원자력사업자의 배상조치액을 책임한도액 수준인 5,000억원까지 상향조정을 검토할 필요가 있음.
Ⅱ. 중점 평가, 10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제			

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
무역 보험 공사	중소 기업에 대한 무역보험 지원 비중증가 필요	문제점	○ 중소기업 지원 비중이 2007년 16.3%에서 2011년 9.8%로 낮아지고 있으며, 중소기업이 전체 수출에서 차지하는 비중이 2010년 21.2%인 점을 감안하면 중소기업 지원 비중을 확대할 필요가 있음.
		시정 사항	○ 중소기업에 대한 지원을 확대할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
II. 중점평가, 9. 금융공공기관 결산분석			
한국 전력 공사	공공기관 공공요금 원가 산정의 문제점과 개선과제	문제점	○ 전력사업 지원자회사의 이익과 이들 자회사 상장에 따른 시세차익 5,055억원은 전력사업과 관련하여 발생하고 있지만, 전기요금에 반영하지 않아 요금이 상승하는 효과가 있음.
		시정 사항	○ 한국전력공사의 전력사업 지원자회사의 이익을 적정원가에서 차감하고, 자회사 투자자산은 요금기저에 반영하도록 전기요금 산정기준을 개정할 필요가 있음.
II. 중점분석, 4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제			

보건복지위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
보건복지부	국민건강보험과 노인장기요양보험의 기금화 검토	문제점	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험과 노인장기요양보험은 4대 사회보험 중 유일하게 기금으로 운용되지 않아 국회의 재정통제권이 미치지 못하고 있음.
		시정사항	<ul style="list-style-type: none"> 노인장기요양보험의 경우 법정준비금이 6,994억원 적립되어 있으며 정부지원액이 전체 수입 중 40% 수준임을 감안할 때 일차적으로 기금화를 추진하는 방안을 검토할 필요가 있음.
국민건강보험공단	일산병원의 보험자 병원으로서 역할 강화	문제점	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험심사평가원과 보건복지부의 제한적 참여로 인한 일산병원의 보험자 병원으로서의 역할이 미흡함. 국민건강보험공단의 일산병원 '보험자병원' 평가항목 협소 등 평가 부적정 문제
		시정사항	<ul style="list-style-type: none"> 현행 일산병원과 건강보험공단의 발전협의체에 보험자병원으로서 역할을 감독하기 위해 보건복지부가 참여하고, 수가 심사 관련 정보를 활용하기 위해 건강보험심사평가원이 참여하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있음. 일산병원 평가 시 보험자 모델병원 항목에 대해 가중치를 부여하고, 일산병원이 수립하는 세부사업에 대해 성과지표를 설정하고 평가하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있음.
	노인장기요양보험 과잉공급 문제	문제점	<ul style="list-style-type: none"> 노인장기요양기관의 과잉 경쟁으로 인해 경쟁적 수급자 확보문제와 요양기관의 질이 하락하는 문제가 발생하고 있음.
		시정사항	<ul style="list-style-type: none"> 노인장기요양기관의 과잉 경쟁을 방지하기 위해 허가제로 전환하는 것을 검토할 필요가 있음. 평가결과의 적극적 공개, 요양시설 평가시 지자체 공무원 참여를 통한 행정처분 실시, 요양서비스 질 담보를 위한 최저기준 설정 등 서비스 질 관리방안에 대해 검토할 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 4. 국민건강보험공단			

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
국민건강보험공단	산재 미보고로 인한 건강보험으로의 부담 전가문제	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산재 미보고로 인하여 재해근로자가 건강보험으로 치료를 받게 될 경우 100% 사업주가 저야 할 책임이 건강보험 가입자에게 전가되는 결과가 초래됨.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민건강보험공단은 산재보험 전가로 인한 건강보험재정손실규모를 분석하여 국회에 제출할 필요가 있음. ○ 국민건강보험공단은 산재보험 전가로 인한 건강보험 재정누수를 막기 위해 조사인력과 조사 폭을 대폭 늘릴 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 4. 국민건강보험공단			

환경노동위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
근로 복지 공단	업무상 질병판정 위원회 운영 개선 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무상 질병에 대한 불승인율이 2008년 56.5%에서 2011년 64.3%로 지속적으로 증가하고 있음.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판정위원회 개최횟수를 확대하여 실질적으로 업무상 질병 심의를 강화하기 위해서 전문성 있는 판정위원 풀을 확보할 필요가 있음. ○ 민간인 전문가를 판정위원회 위원장으로 임명하여 심의의 독립성과 공정성을 제고할 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 5. 근로복지공단			
고용 노동부	산재 미보고로 인한 건강보험 으로의 부담 전가문제	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산재 미보고로 인하여 재해근로자가 건강보험으로 치료를 받게 될 경우 사업주가 저야 할 책임이 건강보험 가입자에게 전가되는 결과가 초래됨.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용노동부는 산재 보고의무 위반에 대하여 부과하는 과태료를 상향조정하고 근로감독관 수를 증원하는 등 산재미보고 방지를 위한 노력을 강화할 필요가 있음.
	Ⅲ. 기관별 평가, 5. 근로복지공단		
기간제 근로자	기간제 근로자	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008~2011년 기간 동안 공공기관 고용 현황 분석 결과 정규직 비중은 감소한 반면, 비정규직은 증가하였음. ○ 공공기관의 무기계약직 전환노력에도 불구하고 기간제 근로자 비중은 거의 변화가 없음.
		시정 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외조건을 규정한 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 및 동법 시행령 제3조의 타당성에 대해 검토할 필요가 있음. ○ 특히, 연구기관의 연구업무 및 연구지원 업무에 종사하는 경우 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있도록 한 동법 시행령 제3조 제3항에 대한 검토가 필요함.
Ⅱ. 중점 평가, 6. 공공기관 고용 현황 분석			

국토해양위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
한국수자원공사	경인아라뱃길 투자비 회수방안 모색 필요	문제점	○ 2011년까지 경인아라뱃길에 2.2조원을 투자하였지만, 현재 까지 수익모델이 개발되지 않고 있음.
		시정 사항	○ 한국수자원공사는 경인아라뱃길 투자비 회수에 최선을 다 하여 수익성은 물론 재무건전성 강화를 위한 노력을 기울일 필요가 있음.
국토해양부	4대강 투자비 회수계획 조속히 마련 필요	문제점	○ 2013년 이후 4대강 사업과 관련하여 발생할 것으로 예상되는 4,000억원 가량의 이자비용은 정부재정에 부담이 될 것으로 전망됨.
		시정 사항	○ 4대강 사업비에 대한 다각적인 회수계획을 조속히 수립하는 방안을 마련하고, 국토해양부는 4대강 사업 관련 이자비용에 대한 예산지원을 언제까지 할지 구체적 계획을 국회에 보고할 필요가 있음.
	Ⅲ. 기관별 평가, 1. 한국수자원공사		
	한국토지주택공사의 사업부문별 구분회계 시스템에 대한 검증필요	문제점	○ 한국토지주택공사가 2010년 설립근거법 개정에 따라 마련한 구분회계시스템에 의하여 손실보전사업에 대한 손익이 확정되고 있지만, 회계처리방식 등에 대한 검증이 미흡한 상황임.
시정 사항		○ 한국토지주택공사의 구분회계시스템의 정확성에 대한 국토해양부의 재검증이 필요함.	
Ⅲ. 기관별 평가, 3. 한국토지주택공사			
제주국제자유도시개발센터의 자본을 초과하는 과도한 지급보증	문제점	○ 2011년 말 제주국제자유도시개발센터가 100% 자회사인 (주)해울에 대한 지급보증액은 3,764억원이며, 이는 센터의 자본 3,683억원보다 큼.	
	시정 사항	○ 자회사 등에 대한 과도한 지급보증은 모회사의 우발채무위험을 확대시키므로, 국토해양부는 제주국제자유도시개발센터가 과도한 지급보증을 하지 못하도록 할 필요가 있음.	
Ⅲ. 기관별 평가, 3. 한국토지주택공사			

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
국토 해양부	대한주택 보증의 재무 건전성 유지를 위한 이익의 사외유출 방지방안 마련 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한주택보증은 국제회계기준 적용으로 기존 기업회계기준 적용 시에 비해 2010년 말 현재 자본이 7,012억원 증가함 ○ 이는 향후 발생할 보증손실, 대손 등에 대비한 총당부채를 국제회계기준에 따라 설정할 경우, 기존 기업회계기준 적용 시에 비해 적게 설정하게 되기 때문임. ○ 따라서 증가된 자본의 사외 배당 등에 따른 재무건전성 악화가 우려될 수 있음. ○ 이런 문제점 때문에 금융감독원의 감독을 받는 은행은 국제회계기준적용에 따라 대손발생에 대비한 적립금이 감소할 경우, 해당 차이액 만큼 이익잉여금 내 ‘대손준비금’으로 적립하여 사외 배당을 방지하도록 은행업감독규정을 개정했음.
		시정 사항	○ 국토해양부도 대한주택보증의 설립근거법인 「주택법」의 개정 등을 통해 재무건전성 유지를 위한 이익의 사외유출 방지방안의 마련 필요
	II. 중점 평가, 3. 공기업 국제회계기준 도입의 재무효과 분석		
	공공기관 지방이전 지연문제	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년 말 현재 종전부동산 매각 지연, 임차청사 미확보로 인해 공공기관 지방이전사업은 지연되고 있음. ○ 지방이전 공공기관의 신축 청사는 기존 청사에 비해 153% 증가하였고, 기관별로 건축비 단가는 130만원에서 267만원 까지 2배의 차이를 보임.
시정 사항		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토해양부는 종전부동산 매각지원, 임차청사 확보노력 등 제도적 지원방안을 마련한 필요가 있음. ○ 공공기관의 소관부처는 예산편성 시 기관의 설립목적·기관 확대가능성 등을 종합적으로 고려하여 건축규모와 건축비에 대해 합리적으로 조정하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음. 	
II. 중점 평가, 12. 공공기관 지방이전사업 현황 분석			
한국 철도 공사	인건비 중심의 비용구조 개선 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국철도공사의 경우 인건비 1.4조원은 전체 비용 3.4조원의 41.7%를 차지하고 있으며, 이 중 일반철도부문과 물류부문의 인건비가 9,684억원임. ○ 한국철도공사의 인력 중 50세 이상 인원은 7,310명으로 전체 인원 2만 9,473명의 24.8%를 차지함.
		시정 사항	○ 직종별 직무재설계를 통한 인력효율화를 유도하고 시설자동화 등으로 인력 중심의 비용구조를 개선할 필요가 있음.
III. 기관별 평가, 2. 한국철도공사			

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
한국 철도 공사	공공기관 공공요금 원가 산정의 문제점과 개선과제	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도운임에서 (주)코레일유통에 임대하는 철도역사 임대료를 적정원가에서 차감하지 않아 동액만큼 요금이 상승함. ○ 철도부지로 사용하던 용산부지 매각으로 7.2조원의 매각차익을 실현하였지만 철도요금산정 시 고려되지 않아 합리적인 운임이 산정되지 않음.
		시정 사항	○ 한국철도공사는 철도요금 산정 시 철도역사 임대료 수익과 용산부지 매각차익을 적정원가에서 차감하도록 하여 합리적으로 철도요금을 산정할 필요가 있음.
	II. 중점분석, 4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제		
	공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제	문제점	○ 한국철도공사는 100% 자회사인 (주)코레일유통에 철도 역사 구내 우선영업권을 부여함.
시정 사항		○ 한국철도공사는 자회사에게 부여한 철도역사 구내 우선영업권을 해제하고 경쟁체제로 전환할 필요가 있음.	
II. 중점분석, 8. 공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제			
한국 도로 공사	공공기관 공공요금 원가 산정의 문제점과 개선과제	문제점	○ 한국도로공사의 고속도로 통행요금에서는 휴게시설 사업 관련 자산과 임대수익을 요금에 반영하지 않고 있음.
		시정 사항	○ 고속도로 통행요금 산정 시 휴게시설 관련 사업에서 발생하는 손익과 자산을 포함하도록 개선할 필요가 있음.
	II. 중점분석, 4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제		
	공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제	문제점	○ 한국도로공사는 퇴직자 모임인 도성회가 출자한 회사와 수의 계약형태로 고속도로 휴게시설 잠정운영권을 부여하고 있음.
시정 사항		○ 한국도로공사와 특수관계에 있는 퇴직자모임인 도성회가 설립한 회사에 혜택을 지원하지 못하도록 잠정운영제도를 정비할 필요가 있음.	
II. 중점분석, 8. 공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제			

2 공공기관 정부지원 예산 편성 방향 관련 검토사항

교육과학기술위원회

(단위: 억원)

관련기관	사업명	2011		2012 예산	예산편성 방향 관련 검토사항
		예산	결산		
교육 과학 기술부	국립 대학 병원 여건개선 (일반회계)	791	791	597	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「국립대학병원 여건개선」사업에 대해 2011년 교육과학 기술부가 지원한 791억원 중 502억원의 이월액이 국립대학병원에서 발생하여 2010년의 90억원에 비해 412억원 증가함. 예산 지원액이 이월된 경우의 상당 부분이 사업에 소요되는 예산 사용의 시기와 규모의 사전 검토가 부족했기 때문임. ○ 사업에 소요되는 예산 사용의 시기와 규모에 대한 면밀한 사전 검토를 통한 신중한 예산 지원이 이루어져야 함.
III 기관별 평가, 10. 국립대학병원					

문화체육관광방송통신위원회

(단위: 억원)

관련기관	사업명	2011		2012 예산	예산편성 방향 관련 검토사항
		예산	결산		
문화 체육 관광부	생활 체육 시설 설치 지원	1,344	1,344	1,330	<ul style="list-style-type: none"> 동 사업은 생활체육시설 설치 지원을 위하여 지방자치단체에 보조금을 교부하는 사업으로 연례적으로 실적행실적이 부진한바, 사업의 진척도에 따라 분기별·반기별로 보조금을 교부하는 방안을 검토할 필요가 있음.
	Ⅲ. 기관별 평가, 9. 국민체육진흥공단				
국민 체육 진흥 공단	생활 체육 인프라 조성	172	160	164	<ul style="list-style-type: none"> 동 사업은 골프장을 건설한 후 20년 동안 운영하면서 투자원금을 회수하고 운영권을 지자체로 이전하는 사업이나 현재 개장중인 광산, 정선골프장의 운영실적이 부진하여 운영비 회수조차 어려울 것으로 예상됨. 실적 부진을 감안하여 향후 착공 예정인 거창골프장 조성사업을 중단하는 방안을 검토할 필요가 있음. 운영상 적자와 투자원금을 지자체에서 보전하기로 한 협약사항을 재검토할 필요가 있음.
	Ⅲ. 기관별 평가, 9. 국민체육진흥공단				

농림수산물위원회

관련기관	주제	문제점과 시정요구 검토사항	
농림수산물식품부	한국마사회 특별적립금 사업개편 및 축산발전기금 출연비율 상향조정 필요	문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별적립금 관련 사업의 최근 3년간 예산집행률은 매년 80% 미만임. ○ 홍보사업의 경우 일반회계·기금사업과 차별성이 없으며, 복지사업의 경우 지원타당성이 불명확함.
	시정사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농식품부는 예산이나 기금을 통해 수행 가능한 홍보사업과 농어업인의 복지증진과 관계없는 사업에 교부된 복지사업 특별적립금을 축산발전기금으로 편입시켜 예산 책임성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있음. 	
Ⅲ. 기관별 평가, 6. 한국마사회			

지식경제위원회

(단위: 억원)

관련기관	사업명	2011		2012 예산	예산편성 방향 관련 검토사항
		예산	결산		
대한무역투자진흥공사	대한무역투자진흥공사 보조금	1,839	1,839	1,997	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동 사업은 예산 중 자체수입을 제외한 부족분(수지차)을 출연금으로 지원하는 사업으로, 2011년 대전무역전시관 매각대금 278억 원이 자체수입예산에 미포함되었으므로, 2013년 자체수입예산에 포함할 필요가 있음. ○ 대전무역전시관 매각대금을 활용하여 수행할 계획인 “One-Roof KBP” 사업에 대해 예산안 심의·확정 절차를 거칠 필요가 있음.
Ⅲ. 기관별 평가, 8. 대한무역투자진흥공사					

보건복지위원회

(단위: 억원)

관련기관	사업명	2011		2012 예산	예산편성 방향 관련 검토사항
		예산	결산		
보건 복지부	권역별 전문 질환센터 설치지원 (일반회계)	245	240	375	<ul style="list-style-type: none"> ○ 권역별 전문질환 센터 설치 지원사업은 관련 투자비 소요시기 예측의 미흡으로 연례적으로 이월액이 발생하고 있으므로 사업일정을 감안한 예산집행 계획수립이 필요함. ○ 연례적 이월을 고려하여 예산 편성 시 조정을 고려할 필요가 있음.
	Ⅲ 기관별 평가, 10. 국립대학병원				
	어린이 병원 건립 및 기능강화 (일반회계)	80	80	80	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어린이병원 건립 및 기능강화사업은 관련 투자비 소요시기 예측의 미흡으로 연례적으로 이월액이 발생하고 있으므로 사업일정을 감안한 예산집행 계획수립이 필요함. ○ 연례적 이월을 고려하여 예산 편성 시 조정을 고려할 필요가 있음.
Ⅲ 기관별 평가, 10. 국립대학병원					

연구 및 참여진

□ 총괄 : 박용주 사업평가국장

□ 기획·조정 : 조영철 공공기관평가과장

주제	집필자
I. 공공기관 결산개요	
1. 공공기관 현황	윤상우
2. 공공기관 재무 현황	강지형
3. 공공기관 정부지원 결산	윤상우
II. 중점평가	
1. 공공기관 부채 현황 분석	강지형
2. 비금융 공공기관 금융부채와 지급보증 현황 분석	이은경
3. 공기업 국제회계기준 도입의 재무효과 분석	안옥진
4. 공공기관 공공요금 원가산정의 문제점과 개선과제	이은경
5. 공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제	윤상우
6. 공공기관 고용 현황 분석	전수연
7. 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 문제점과 개선과제	조영철·윤상우
8. 공공기관 자회사 지원의 문제점과 개선과제	이은경
9. 금융공공기관 결산분석	조영철·강지형
10. 원자력 안전규제시스템과 원자력 관련 공공기관의 문제점과 개선과제	전수연
11. 연금성 기금 관리 공공기관의 자산운용 결산분석	나유성
12. 공공기관 지방이전사업 현황 분석	나유성

주제	집필자
Ⅲ. 기관별 평가	
1. 한국수자원공사	이은경
2. 한국철도공사	이은경
3. 한국토지주택공사	이은경
4. 국민건강보험공단	나유성
5. 근로복지공단	윤상우
6. 한국마사회	나유성
7. 중소기업진흥공단	전수연
8. 대한무역투자진흥공사	전수연
9. 국민체육진흥공단	윤상우
10. 한국국제협력단	나유성
11. 국립대학병원	강지형

사업평가 12-06

2011회계연도 공공기관 결산 평가

발간일 2012년 7월 11일

발행인 주영진 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 공공기관평가과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

인쇄처 성지문화사 (tel 02·2273·5090)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)
-

ISBN 978-89-6073-562-0 93350

© 국회예산정책처, 2012

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

