

조세 · 재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2014. 12. 15(월)

공공기관부채의 장기적인 관리방안

I 배경 및 문제점(당면과제 중심으로 작성)

- 최근 수년 간 공공기관의 부채가 급격히 증가하면서, 정부와 국가 경제에 막대한 부담을 주고 있음
 - 절대적인 규모에서 2013년 말 기준으로 공공기관의 부채는 523.2조원을 기록하여 정부채무보다 8% 많았음
 - 2008년부터 2013년까지 약 80%정도 증가하여, 같은 기간 정부부채 증가율 56%, 가계부채 증가율 41%를 크게 상회하였음

<표 1> 공공기관 부채 규모

(단위: 조원)

구 분	2009	2010	2011		2012		2013		
			전년비 증감	전년비 증감	전년비 증감	전년비 증감			
합계	338.5	398.9	60.5	460.8	61.9	498.0	37.2	523.2	25.2
· 공기업	238.7	292.0	53.3	328.7	36.7	353.2	24.5	374.2	21.0
· 준정부기관	90.4	98.0	7.6	122.3	24.3	134.8	12.5	138.5	3.8
· 기타공공기관	9.4	8.9	-0.5	9.7	0.9	10.1	0.3	10.5	0.5
증장기 재무계획	319.8	379.6	59.8	439.8	60.2	477.8	38.0	502.6	24.8
중점관리기관	270.2	324.4	54.2	378.7	54.3	410.2	31.5	436.1	25.9

자료: 기획재정부(2014)

2 공공기관부채의 장기적인 관리방안

- 부채규모나 증가세 뿐만이 문제가 아니라 부채비율, 이자부담능력, 원금상환능력 등으로 평가할 때, 위험성도 크다는 평가
 - 2013년 말 기준으로 공공기관 평균 부채비율은 220%이며, 토지주택공사, 철도공사, 철도시설공단과 같은 일부 대형 기관들은 400%를 초과
 - 부채규모가 큰 10개 기관¹⁾에서 통상적으로 재정취약상태로 간주되는 차입금의 존도 30%를 초과하였고, 평균은 50%에 달함
 - 2013년 말 기준으로 10개 기관 중 철도시설공단과 광물자원공사의 이자보상배율이 1미만을 기록 중이고, 석탄공사, 철도공사, 한국전력은 영업 적자로 마이너스 값을 기록할 정도로 이자지급능력이 낮음
 - 동 10개 기관 중 9개 기관이 부채원금 상환능력을 나타내는 차입금과 EBITDA의 비율 7.5배를 크게 넘어서, 상환능력도 크게 떨어지는 것으로 평가
 - 민간기업이었다면 이미 상당수 공기업이 채무불이행 상태가 되었으며, 이러한 기관들이 여전히 존재한다는 것은 채무불이행 시 결국 정부가 책임져야 한다는 사회적 동의가 있음을 의미

- 공공기관의 부채문제가 제기되자 정부는 부채감축 방안으로서 「공공기관 정상화 대책」을 수립 및 실행
 - 2013년 국정감사에서 공공기관의 과도한 부채문제에도 불구하고, 일부 비합리적인 복지제도 운영과 경영비효율이 유지되고 있음이 지적됨
 - 이에 기획재정부는 2013년 말 공공기관 부채감축과 방만경영 해소를 위한 정상화 대책 실행계획을 발표하고, 공공기관운영위원회에서 계획을 의결
 - 부채중점관리기관은 사업조정, 자산매각, 경영효율화, 수익증대 등의 방법을 통한 부채관리계획 제출
 - 중장기채무관리계획 대비하여 2017년까지의 부채증가규모를 39.5조원 감축
 - 사업규모 축소나 시행시점 이연 등 세부 계획으로 구성된 사업조정에 의한 부채 감소폭이 가장 큰 비중을 담당하고, 자산매각이 그 다음을 차지
 - 38개 기관의 부채비율도 당초의 286%에서 267%로 19%p 감소시킬 것

1) 한국토지주택공사, 한국전력, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국광물공사, 대한석탄공사

을 계획하고 있고, 공공기관 전체의 부채비율은 원래 예상치인 210%에서 200%으로 줄어들 전망

<표 2> 공공기관별 부채감축 자구노력 규모

분야	사업조정	자산매각	경영효율화	수익증대	기타	합계
추가 자구노력	17.5조 (44.3%)	7.4조 (18.7%)	3.3조 (8.4%)	3.3조 (8.4%)	8.0조 (20.2%)	39.5조 (100%)

자료: 기획재정부 보도자료(2014.2.2)

- 정상화 대책은 효과성, 형평성 측면에서의 논란과 장기적 부채관리 계획으로서의 한계를 드러내고 있음
 - 국회, 감사원, 학계의 지적처럼 정부정책사업 추진, 요금규제, 무리한 해외사업 추진으로 발생한 금융부채가 상당한 점에 반해 정상화 대책은 사업조정, 자산매각 등 거의 전적으로 공공기관의 노력에 의존하고 있어, 부채감축 책임의 형평성 논란이 제기됨
 - 정부의 개입이나 지원 없이 부채규모가 실질적으로 감축이 될 수 있는지, 대책의 실효성에 대해서도 의문이 제기됨
 - 사업조정, 자산매각 등을 통해 단기적인 부채감축에는 효과가 있을 것으로 예상되나, 장기적으로 적정 수준에서 부채규모와 증가율을 안정적이고, 지속가능하게 유지할 수 있을지는 여전히 의문
 - 따라서, 부채유발에 대한 책임을 명확히 하여, 부채감축의 형평성과 효과성을 높이고, 부채유발배경과 경로를 분석하여 장기적인 부채관리방안을 강구할 필요 있음

II

조사 및 분석결과

1. 정량 분석 결과

- 공공기관의 부채가 주요 설명변수와 관계가 있는지를 통계적으로 검증하기 위해 상관관계분석을 실시
 - 기존연구에서 공통적으로 부채유발요인으로 꼽히고 있는 정부정책사업 수행, 요금규제, 복리후생비용과 기타 변수들과 부채비율 및 부채증가율과 같은 부채 관련 지표 간의 상관관계를 조사
 - 정부정책사업 수행의 정도를 측정하기 위해 공공기관과 주무부처의 사업내용 일치율을 대리변수로 활용
 - 공공기관 경영목표계획서의 전략과제와 주무부처의 성과계획서의 성과목표의 사업내용이 동일성 여부를 내용분석(Content Analysis)을 통하여 측정
 - 일치율은 공공기관의 전체 전략과제 중 주무부처의 사업의 내용과 동일한 전략과제의 비율로 측정
 - 통제변수로는 기관장 출신, 정부지원액 비율, ROS, 산업유형 등이 포함되었음
 - 공공기관의 부채에 영향을 미치는 요인을 통계적으로 분석하기 위하여 공기업(시장형, 준시장형) 30개, 위탁집행형 준정부기관 41개를 분석

- 부채관련 지표가 부채-자산비율일 경우 상관관계분석의 주요 결과는 다음과 같음
 - 전체기관을 샘플로 할 경우, 부채-자산비율과 총수입 대비 정부순지원액은 5% 유의수준에서 양의 상관관계를 보임
 - 이는 정부순지원액의 비율이 높을수록 정부정책사업을 더 많이 수행하여 부채가 증가할 가능성이 높기 때문으로 풀이됨
 - 공기업의 경우, 1% 수준에서 통계적으로 유의한 반면, 준정부기관에서는 유의성을 보이지 않는 등 총수입 대비 정부순지원액의 효과는 공기업에 집중되어 있음

- 이는 준정부기관 사이에서 정부사업수행 비율의 편차가 크지 않는 반면, 공기업의 경우는 편차가 크고 이에 따라 정부사업비율과 부채의 관계가 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있기 때문인 것으로 판단됨
 - 정부정책사업과 요금통제는 예상과 달리 상관관계가 유의미하지 않는 것으로 나타남
 - 두 요소의 영향은 지난 정부에서 단기간에 커졌기 때문에 부채비율과는 관계가 크지 않은 것으로 해석됨
 - 산업별로 살펴볼 경우, 에너지 분야가 전체기관과 공기업 군에서 부채를 증가시키는데, 특히 공기업에 집중된 것으로 분석
 - 역대 정부에서 에너지 분야 공공기관은 정부의 주요 핵심정책을 많이 수행해왔기 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있음
- 부채증가율에 대해 분석을 진행한 결과는 다음과 같음
- 전체 샘플에서는 부채증가율과 전략과제 일치율이 통계적으로 유의한 상관관계를 보이지 않으나 공기업 샘플에서 5% 유의수준에서 상관관계를 나타냄
 - 준정부기관 샘플의 경우 공기업과 달리 통계적으로 유의한 관계를 보이지는 않았는데, 정부정책사업 비율은 높지만, 단기간에 위탁사업의 급격한 증가는 없었기 때문인 것으로 보임
 - 요금규제 변수는 1% 수준에서 부채증가율과 양의 상관관계를 보여, 요금규제를 받는 기관들이 그렇지 않은 기관보다 증가율이 높았음을 보여줌
 - 1인당 복리후생비는 준정부기관에서만 1% 수준에서 부채증가율과 상관관계를 갖는 것으로 나타남
 - 이러한 결과는 준정부기관의 부채증가율에는 정부의 정책사업 수행과 같은 외부변수보다는 내부의 경영비효율이 중요한 영향을 끼치는 변수임을 보여줌

6 공공기관부채의 장기적인 관리방안

〈표 3〉 변수 간 상관관계 분석 결과

기관유형구분 부채변수		전체		공기업		준정부기관	
		부채비율	증가율	부채비율	증가율	부채비율	증가율
설명 변수	전략과제	-0.0094	0.0416	0.0511	0.2606**	-0.1195	-0.1601
	일치율	0.9122	0.6331	0.6610	0.023	0.3432	0.2300
	총수입 대비	0.1904**	-0.0408	0.3381***	0.1636	0.2724	-0.2193*
	정부순지원액	0.0237	0.6401	0.0028	0.1579	0.0281**	0.0981
	요금규제	0.0715	0.1518*	0.1175	0.3876***	.	.
		0.3997	0.0799	0.3122	0.0005	.	.
	복리후생비	-0.1722**	0.0690	-0.1608	-0.0653	-0.2022	0.3874***
		0.0411	0.4283	0.1653	0.5752	0.1062	0.0027
	매출액 대비	-0.4576***	0.0105	-0.5089***	-0.093	-0.4152***	0.1723
		0.0000	0.9043	0.0000	0.4242	0.0006	0.1959
	산업유형 (SOC)	-0.2104**	-0.0916	-0.2553	0.0549	-0.1248	-0.1860
		0.0123	0.2927	0.0261	0.6376	0.3219	0.1621
	산업유형 (에너지)	0.2214***	-0.0137	0.4298***	0.1346	-0.1532	-0.0726
		0.0083	0.8756	0.0001	0.2463	0.2231	0.5882

주: 각 변수별로 윗줄은 상관계수, 아랫줄은 p-value값이며 *** p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

2. 심층 분석 결과

- 부채유발요인과 부채 지표 간의 관계를 정량적으로 분석한 후, 구체적인 부채발생 경로 등을 파악하기 위하여 심층분석을 실행
 - 공공기관 부채발생의 주요 원인으로 지목되는 경영비효율, 정부정책사업 수행, 요금규제 등의 부채에 대한 영향을 회귀분석을 통해 분석
 - 추가적으로 식별된 부채의 원인별로 대표적인 공공기관들을 심층분석하여 발생이유와 맞춤형 정책적 대응방안을 제시
 - 경영비효율에 의해 부채가 발생한 사례로 한국철도공사, 정부정책사업 수행에 의한 부채가 발생한 대표적인 기관으로 수자원공사, 요금규제에 의해 부채가 늘어난 기관으로 가스공사를 각각 선정
 - 경영진과 노동조합의 임직원을 심층면담하여 부채발생의 배경, 경로, 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 각 부채요인에 대하여 심층적인 대응방안을 제시

- 부채비율, 증가율, 이자상환능력, 신용도 등의 측면에서 철도공사의 재무 상황은 급격히 나빠지는 추세
 - 철도공사의 부채는 2009년 8.8조원에서 2013년 17.6조원으로 급증
 - 2009년 88.8%에 불과했던 부채비율이 2013년에는 372%로 치솟았고, 증가율도 가파르게 상승
 - 대부분의 공공기관의 부채 증가율이 꺾이는 2013년에도 철도공사의 부채증가율은 22.8%를 기록하여 지속적인 부채증가를 주도
 - 영업적자로 이자보상배율은 2012년, 2013년 연속으로 마이너스 값을 기록
 - 철도공사의 금융부채 비중은 2013년 말 기준 84.9%이며 2006년 이래로 80%대에서 유지되고 있음
 - 최근 6년간 운송사업에서 발생한 부채가 7.1조원으로 가장 크며, 특히 2013년에 한 해 동안만 3조원이 증가하였음
 - 철도공사의 비용구조는 고정비로 분류되는 인건비 비중이 47.5%으로, 공기업 중 최상위 수준

- 철도공사를 통해 살펴본 경영비효율은 일단 높은 인건비 비중에서 시작됨을 알 수 있음
 - 물론 인건비가 높다는 것만으로 비효율적이라고 주장할 수는 없으나, 다른 공기업보다 인건비 차지하는 비중이 높고 연령별, 학력별, 직종별로 동종의 민간기업보다 평균임금수준이 높은 점을 고려한다면 노동생산이나 이에 따른 경영의 비효율성이 내재할 가능성이 있음
 - 다른 공기업과 달리 고졸이하, 50대 이상이 상대적으로 많으며 민간기업과 같이 학력 간 임금격차가 적고 중하위직급의 일반직원의 경우에 보수체계가 연공급 형태의 호봉제를 유지하고 있기 때문에 노동생산성을 제고하기 어려운 상황임
 - 운수업에 들어가는 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사보다 정부의 경영평가결과로만 보더라도 철도공사의 경영평가 결과가 높지 않음
 - 공공기관의 임금프리미엄을 조사하며 보더라도 운수업을 영위하는 공공기관의 임금프리미엄이 민간기업보다 높은 것으로 나타남

8 공공기관부채의 장기적인 관리방안

- 수자원공사는 상대적으로 건실한 공공기관이었으나 4대강 사업 등 대형 국책 사업을 수행하면서 재무상태가 급격히 악화되었음
 - 2009년 2.9조원 규모의 부채는 2013년 13.9조원으로 급격히 증가함
 - 2009~2010년 간에는 부채증가율이 165.7%를 기록하는 등 비정상적인 증가세를 보임
 - 특히 비유동부채의 규모가 컸는데, 이는 주로 4대강 사업의 사업비를 장기 채권발행을 통하여 충당하였기 때문
 - 정부의 정책사업 수행 중 발생한 수자원공사의 부채유형을 자세히 분석하면 이자비용이 발생하는 금융부채의 경우 11.5조이며 전체의 82.0%에 해당함
 - 이에 따라 이자보상배율이 2009년도 3.91배에서 2013년 1.42배로 폭락함
 - 국제신용평가사에 의한 신용등급도 2009년 A2에서 2013년 Baa2로 크게 강하

- 정부정책사업을 수행했던 수자원공사의 심층조사에서는 다음과 같은 문제점들을 발견되었음
 - 사업의 결정단계에서는 공공기관의 경영목표나 재무상황에 대한 고려없이 사업의 시행여부가 정부에 의해 일방적으로 결정되었음
 - 사업초기단계에서 수자원공사가 사업의 성격과 수익성 등을 이유로 수행에 대한 거부 의견을 냈으나, 결국 기관의 경영자율성을 침해하는 결정이 이루어졌음
 - 사업 수행 단계에서는 정부에 의해 결정된 사업이기 때문에 기관 스스로 사업 관리와 운영에 있어서 효율성을 제고하고자 하는 노력이 부족하였음
 - 사업을 위해 늘어난 인력을 차지하고라도, 사업 후의 수질오염논란, 이용객 부족, 준설토 미활용 등과 같이 여러 가지 논란과 문제점을 낳아 사업이 계획대로 운영, 관리되었는지 의심케 함
 - 사후적으로 사업운영을 감독할 수 있는 감사와 평가가 부실하게 이루어졌음
 - 4대강 사업에 대한 초기 감사는 사업을 계획한 정권에서 실시되어, 차후 제기된 문제점들을 지적하지 못한 부실감사가 되었음
 - 기관에 대한 경영평가에서도 높은 등급을 기록하여 역시 주요사업의 문제점이나 경영비효율성을 제대로 평가하지 못한 것으로 나타났음

- 한국 수자원공사가 정책사업을 수행하는 과정에서 발생한 문제점들은 해외자원개발사업이나 공공택지 및 주택개발사업과 같은 다른 정책성 사업에서도 유사하게 발생하고 있어, 이에 대한 공통적인 대응방안 마련이 시급함
- 가스공사의 부채는 해외자원개발사업, 요금규제 등의 원인으로 최근 수년간 폭등하였음
- 2009년 17.8조원에서 2013년 34.7조원으로 두 배 가까이 증가
 - 2013년 부채비율도 388.8%로 정부관리기준 200%를 크게 초과하였고, 공공기관 중에서도 최상위 수준을 유지
 - 신용등급은 정부보증 시 A1인 반면, 보증부채 시 Baa3로 독자적인 채권발행은 어려운 상황
 - 2007년에서 2012년 사이 부채증가액 중 요금규제에 의해 발생한 부채 비중이 45%로 추산됨
- 가스공사를 중심으로 살펴 본 요금규제의 문제점은 다음과 같은 원인에서 비롯된 것으로 파악
- 원가 산정 방식, 절차가 불투명함
 - 요금사업기관들이 원가를 산정하는 데에 필요한 정보에 대한 접근성에서 우위에 있기 때문에 요금인상을 위해 원가를 부풀린다고 해도 밝혀내기가 쉽지 않음
 - 또한 불명확하게 설정되어 있는 세부적인 원가산정기준을 기관이 유리하게 해석하여 원가를 산정할 수 있는 상황
 - 원가가 과도하게 산정된 후 사후적으로 감사 등에서 적발될 경우, 요금사업기관들은 국민과 정부의 신뢰를 잃게 되고, 반드시 필요한 요금인상에 대한 요청마저도 묵살되는 상황 초래 가능
 - 요금 산정 절차상 요금 심의위원회는 기관과 주무부처를 제외한 유일한 참여기구이나, 인력, 조직, 예산, 기능 등의 측면에서 주무부처로부터의 독립성이 거의 없음
 - 실질적으로 주무부처와 물가관리부처인 기재부 사이에서 기관이 제출한 요금조정안을 두고 협의하는 시스템에서 기관의 요청을 독립적

으로 심사하거나 정부의 단독적인 결정을 견제할 주체가 전무한 실정

- 따라서, 공공성과 수익성 사이의 적절한 균형을 무시하고, 요금조정이 여론에 떠밀려 정치적으로 결정될 가능성이 높음
- 규제권자인 정부의 요금결정 재량권이 지나치게 강함
 - 주무부처와 기재부 사이의 협의과정이 있고, 비공식적으로는 당청과 청와대와의 협의가 이루어지는데, 이 과정에서 기관이 제출하고, 심의위원회의 심의를 거친 요금조정안의 가부 또는 수정을 판단할 객관적인 기준이나 절차가 없음
 - 정부가 경제적 상황이나 여론 등을 고려하여 재량으로 결정하게 되는 구조가 고착화
 - 요금조정에 대한 정부의 정치적 간섭은 객관적인 요금산정 방식이 존재하는 경우에도 이루어지고 있어서, 기준과 절차의 유무 문제보다는 요금산정과 더 큰 시각에서는 공공기관 운영방식에 대한 정부의 철학 문제라고 볼 수 있음



정책제언(구체적인 정책방향 및 과제를 제안과제별로 기술)

(제안1) 부채유형별, 공공기관별로 장기적인 부채관리방안 마련 필요

- 공공기관부채의 유발요인 분석에 대한 통계분석결과는 공공기관의 부채 관리에 대한 새로운 정책적 시사점을 제공
 - 기존 연구에서 부채유발 요인으로 주장되었던 공공기관의 정부정책 사업수행, 요금규제, 경영비효율 같은 요인들이 부채비율 및 부채증가율과 통계적으로 유의하게 관련이 있음
 - 부채유발요인에 대한 과학적인 증거를 제시함으로써 공공기관 부채를 둘러싼 이해당사자간의 불필요한 논쟁을 줄이고 부채유발요인에 대한 체계적인 관리를 할 수 있는 근거를 마련할 수 있음

- 부채의 지표별로 부채유발요인이 달라질 수 있음
 - 부채비율은 특정시점의 유발요인보다는 일반적인 유발요인과 더 관계가 있기 때문에, 외부의 환경변화에 의한 부채증가 보다 경영비효율 같은 내부의 자생적 부채유발 요인에 보다 관계가 높을 수 있음
 - 반면에 2009년 대비 부채 증가율은 특정 시점의 외부환경변화에 의한 부채유발요인을 밝히는 데 유용할 수 있음
 - 예를 들어 2009년 이명박 정부 출범 후 신정부의 많은 정책사업을 공공기관이 수행해왔기 때문에, 신정부 출범 후 정부정책 수행과정에서 생긴 부채는 이 종속변수에서 잘 설명될 수 있음
 - 자생적 부채유발요인과 특정시기의 외부환경변화에 의한 특수한 부채증가를 구분하는 정책적 대응방안이 필요함

- 공공기관의 유형별로 부채유발요인이 달라질 수 있는데, 공기업의 경우, 복리후생비는 부채비율에, 정부정책사업의 수행은 2009년 대비 부채증가율에 영향을 끼치고 있음
 - 복리후생비의 경우 내부 경영변수로서, 이 비용이 높을수록 공기업 내부의 구조적인 비효율이 만연하여 특정 시기에 관계없이 부채비율을 높이는 요인이 될 수 있음
 - 반면에 정부정책사업수행은 2009년 대비 부채증가율과 관계가 있는데, 이 시기는 신정부가 보금자리주택개발, 4대강 사업, 해외자원개발 등으로 각종 정부정책사업을 공기업에게 수행하게 한 시기임
 - 상당수 공기업들이 자신의 사업보다는 정부사업을 수행하기 위해 많은 부채를 떠안게 되었고, 실증 결과는 이를 보여주고 있음
 - 준정부기관의 경우, 정부정책수행이 부채비율과 2009년도 이후 부채증가율과는 큰 관련이 없었음
 - 반면 일인당 복리후생비는, 2009년도 대비 부채증가율과 관계가 있기 때문에, 지난 정부기관동안 준정부기관의 부채증가의 주요한 원인은 공기업과는 달리 일인당 복리후생비에서 나왔음을 보여줌

12 공공기관부채의 장기적인 관리방안

- 이상의 결과는 '비정상의 정상화'에서 강조하고 있는 경영효율성 제고를 통한 부채감축의 즉흥적 처방에서 벗어나, 공기업과 준정부기관의 부채관리에 다른 정책적 수단을 사용해야한다는 시사점을 제공
 - 공기업의 경우, 단기적으로 과도한 정부의 정책사업 수행을 제한하여 자율성과 독립성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 장기적으로는 내생적 부채를 줄이기 위해 경영효율제고에 노력해야 함
 - 정부의 정책을 위탁 집행하는 준정부기관의 경우, 복리후생비의 증가와 같은 경영비효율이 단기적인 부채증가와 관련 있기 때문에, 우선적으로 준정부기관의 방안 경영을 해소하는 데에 정책적인 노력을 기울여야 함

(제안2) 경영비효율에 의한 부채관리를 위한 정책적 대응방안

- 큰 틀에서 높은 인건비에 의해 발생하는 부채 관리 방안으로 생산성과 효율성을 제고할 수 있는 공공기관의 전략적 인적자원관리가 필요
 - 성과에 기초한 직급과 보수체계를 도입하는 방안을 고려해야 함
 - 일정기간 재직한 자에게 차상위 직급으로 승진하는 자동근속승진제를 완화 또는 폐지하여 추가적인 인건비 발생 억제
 - 직급별 정원관리 철저히 하여 초과현원이 발생하는 직급에서 발생하는 인건비 축소
 - 표준산업분류상 운수업에 해당하는 공공기관과 매출액 대비 인건비 비중의 형평성을 고려할 필요 있음

(제안3) 정부정책수행에 의한 부채관리를 위한 정책적 대응방안

- 기관이 수행하는 모든 사업에 대해서 철저한 구분회계를 실시할 필요가 있음
 - 정부의 의지에 의해 수행하는 사업에 대해서는 가능한 한 사업의 추진 주체를 판단할 수 있는 근거를 확보할 필요 때문임
 - 사업비를 별도로 관리하여 정책사업 수행으로 인한 부채발생의 책임을 명확히 해야 함

- 구분회계를 실시하여 정책사업의 규모, 효과, 타당성, 예산과 성과에 대한 분석을 정확하게 할 수 있으면 향후 사업철수 또는 개선의 중요한 자료로 사용될 수 있을 것임
 - 이를 위해 정책사업 수행기관 시 구분회계도입 규정을 공공기관 운영에 관한 법률에 규정하여 제도적 도입을 의무화 할 필요가 있음

- 정부정책사업에 대해서 사전적인 타당성 조사를 빠짐없이 실시해야 함
 - 현 체계에서는 정부의 재정지원이 없는 공공기관의 사업은 예비타당성 조사 대상에서 제외
 - 정부가 재정지원을 하더라도 각종 면제조건이 존재하고 있어, 적용의 실효성이 떨어지는 문제점이 있음
 - 해외자원개발사업의 경우, 정부의 권고에 의해 수행되었지만, 국고의 지원이 없었기 때문에 공공기관 예비타당성 조사를 받지 않았음
 - 정부의 권고와 의지에 따라 수행되는 정책사업인 경우 재정지원의 여부와 상관없이 예비타당성 조사를 받도록 법제화할 필요
 - 과도하게 설정된 면제조건과 범위를 구체화시킬 필요가 있음

- 신설 재정사업에 대해 재원마련방안을 의무화하는 PAYGO 제도의 도입을 공공기관이 수행해야 하는 신규 정책사업에도 적용하는 방안을 모색해야 함
 - 정책사업을 수행하더라도 정부의 충분히 재정지원이 동반된다면, 기관의 재무적 부담은 크지 않음
 - 4대강 사업은 다른 정책사업과 비교할 때, 정부의 재정지원 약속이 명확한 편이었음에도, 정부와의 합의에 대한 법적 근거가 없기 때문에 앞으로 부채의 원금을 상환하는 방법을 두고 정부와 기관 간의 갈등과 다툼이 발생할 여지가 있음
 - 따라서 사업 시작 전에 정부와 기관이 재정조달 방법을 강구하고, 합의한 후 사업을 시작할 수 있도록 법률에 규정하는 조치가 필요할 것으로 판단됨
 - 소관 부처가 신규 정책사업을 공공기관에게 부담시킬 경우 재원소요 추계와 재정지원방안을 반드시 제출하도록 '공공기관 운영에 관한

법률' 등에 법제화 필요

- 정책사업 지원에 있어서 공공기관의 역할과 업무분담, 그리고 그에 수반되는 재정부담에 대해서 합리적인 결정을 내릴 수 있는 체계를 확립할 필요
 - 공공기관은 공운법을 통한 정부의 관리와 통제에서 벗어나기 어렵기 때문에, 정책사업 수행요구를 적극적으로 거절하기 어려운 실정
 - 공공기관 자율성확보의 관점에서 이러한 일방적인 결정은 부적절한 정책사업을 통해 공공기관의 부실을 키우는 주범임
 - 정부의 일방적인 결정을 방지하기 위해 당사자인 주무부처, 기재부, 공공기관과 외부전문가가 다수 참여하는 위원회를 설치 필요
 - 주요 국정과제나 사업의 효과를 예측하기 어려운 경우는 책임성과 절차적 안정성을 위해 주무부처에서 실시하고 주무부처가 사업의 전문성이 부족한 경우 사업노하우가 있는 공공기관에서 실시하되 재원지원 방안을 제시하는 방법을 검토할 수 있음

- 마지막으로 정책사업의 효과를 사업 중간이나 사후에 평가하고 환류하여 본 사업 또는 향후 유사사업 수행시 개선이나 참고 목적에 활용되도록 해야 함
 - 이를 위해 독립적인 주체에 의한 사업 과정평가를 의무화하는 제도신설을 고려해볼 필요가 있음
 - 사업 종료 후 공공기관 사업에 대한 심층평가제도를 도입하여 정책사업에 대한 과학적이고 체계적인 분석이 필요함
 - 정부권장 정책사업 수행여부만을 평가하는 현 경영평가제도를 개선하여 정부 정책사업의 계획의 타당성, 집행의 효율성, 결과달성여부를 심층적으로 평가하는 항목을 신설할 필요가 있음
 - 이러한 평가를 통해 나타난 문제점과 평가결과를 국민에게 투명하게 공개하여 정부의 과도한 정책사업 수행요구에 견제장치가 되도록 유도해야 함

(제안4) 요금규제에 의한 부채관리를 위한 정책적 대응방안

- 원가와 공공요금 산정방식을 구체화해야 할 필요가 있음
 - 2014년에 원가산정의 기준을 명확히 하기 위해 개정된 공공요금 산정기준에도 여전히 명확하지 않은 규정들이 발견되고 있음
 - 규제권자에게 중요한 결정을 독단적으로 맡기는 식의 규정은 지양해야 함

- 원가검증절차를 제도화해야 할 필요가 있음
 - 산정절차가 명확하더라도 정보비대칭성이 완벽하게 해결되기는 어려움
 - 따라서 독립적인 전문기구를 통해 기관이 제출한 원가를 회계적인 측면에서는 물론 기관의 주장을 내용적인 측면에서도 검증할 수 있도록 체계를 만들고, 검증경험과 능력을 축적해 나갈 수 있어야 함

- 철저한 원가검증을 기반으로 인정되는 원가미보상분에 대해서는 반드시 보상하는 체계를 갖춰야 함
 - 가스요금의 원료비 연동제처럼 객관적이고, 명확한 기준으로 요금규제에 의한 부채의 증가분을 산정할 수 있다면, 이에 근거하여 기관에 대한 향후 재무적 보상이 보장되고, 동시에 부채 증가가 가시적이기 때문에 장기간 요금규제를 방지하는 압박효과가 있을 것으로 판단됨
 - 따라서 신뢰할 수 있는 원가검증을 거친 후 산정되는 원가 미보상분에 대해서 정부가 보상이나 회수 방안을 약속하는 방안이 추진되어야 할 것임

- 정부의 영향력으로부터 인사와 재정이 독립적인 요금규제기구의 설립이 필요함
 - 물가안정 외에도 독점기업이 지나치게 수익성을 추구하는 경우 등을 요금과 기관을 규제할 필요가 현실적으로 존재하기 때문에, 요금규제 자체에 반대하기 보다는 요금규제가 공공성과 수익성의 균형을 맞출 수 있도록 이루어질 수 있는 체계를 만들어야 함
 - 현재는 요금규제가 전적으로 정부의 의지에 달려고 있고, 정부는 민심과 여론

의 향배를 살피며 요금조정을 하기 때문에, 공공성을 중시한 인상억제기조를 늘 유지하고 있음

- 하지만, 현 세대뿐만 아니라 미래세대까지 고려할 경우, 바람직한 것인지에 대한 논란의 여지가 큼

- 요금규제의 권한을 전문적이고, 독립적인 기구로 이전하여 담당하게 할 필요가 있음

IV 기대효과(정책제언에 따른 종합적 구체적 기대효과 작성)

- 부채감축의 책임에 있어서 형평성, 실효성을 획득할 수 있을 것으로 기대
 - 본보고서는 부채유발요인과 부채의 상관관계를 정량적으로 밝혀냄으로써 부채의 유발 책임에 대해 과학적이고, 신뢰할 수 있는 증거를 제시
 - 이에 따라 현재 공공기관에 전적으로 지워진 부채감축의 책임과 역할을 관련 당사자들과 형평성 있게 나눌 수 있는 근거가 마련됨
 - 정부의 정책적 지원이 부채감축의 형평성과 실효성 확보에 중요요소임을 암시함으로써 책임론에 대한 정리효과 기대
- 장기적으로 공공기관 유형별, 부채유발요인별 맞춤형 관리 방안을 마련할 수 있을 것으로 기대
 - 공공기관의 유형 중 공기업과 준정부기관에 따라 부채발생과 상관관계를 보이는 인자가 다름을 제시함으로써 부채관리의 효과성 제고 기대
 - 본보고서는 주요 부채유발요인별로 심층분석을 실시하여, 부채가 발생하는 세부적인 경로를 밝혀내고 이에 대해 구체적인 정책적 대응방안을 제시함
 - 제시된 방안들을 통해 공공기관의 부채가 지속가능한 범위 내에서 관리될 수 있을 것으로 기대

참고문헌

- 감사원, 「감사결과보고서: 공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」, 2013.
- _____, 「감사결과 처분요구서-공공기관 경영관리실태(한국철도공사)」, 2014a.
- _____, 「감사결과 처분요구서-공공기관 경영관리실태(한국가스공사)」, 2014b.
- 국회예산정책처, 「2012 회계연도 공공기관 결산평가」, 2013.
- _____, 「공공기관 관리정책의 진단과 대책」, 2014.
- 권순조, 「공공기관 부채 현황과 재무건전성 제고를 위한 과제」, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2014.
- 기획재정부, 「공공기관 정상화대책 대책 실행계획」, 2013a
- _____, 「공공요금 산정기준」, 2013b
- _____, 「공공기관 정상화대책 이행계획 제출 보도자료」, 2014. 2. 2.
- _____, 「공공기관 정상화 이행계획 확정 보도자료」, 2014. 4. 29.
- _____, 「2013년도 공공기관 경영정보공시 보도자료」, 2014. 4. 30.
- _____, 「공공기관 부채 조기감축 비중 확대 보도자료」, 2014. 6. 15.
- _____, 「2013년도 공공기관 경영정보 공시」, 2014.
- _____, 「2014년 공공기관 중간평가 결과 및 추속조치 보도자료」, 2014. 10. 30.
- 김상헌, 「공기업 부채절감방안」, 『KERI 정책제언』 14-04, 2014.
- 김성태, 『한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언』, 한국개발연구원, 2014.
- 김영신, 『공기업 부채증가의 문제점 및 시사점: 지속가능성 관점에서』, 한국경제연구소, 2012.
- _____, 『공기업 재무건전성 및 재정위험 연구』, 한국경제연구소, 2013.
- 김지영, 『경영자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 김찬수, 『공기업의 재무건정성 및 재정위험 연구』, 감사연구원, 2012.
- 대통령 인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제인 박근혜정부 국정과제」, 2013.
- 라영재, 『2011년도 공공기관 임금현황분석』, 한국조세재정연구원, 2013.

박정수, 「공기업 부채 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『한국경제포럼』 제5권 제2호, 2013.

박진·최준욱·김지영·허경선, 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응」, 2012.

배용수, 『공공기관론』, 공주대학교 출판부, 2009.

백남욱·이상진, 『철도관련큰사전』, 골든벨, 2007.

오건호, 「공공기관을 시민의 벗으로, 아래로부터 민주적 개혁이 답이다」, 내부토론자료, 2014.

이상철, 『한국공기업의 이해, 대영문화사』, 2013.

정성호, 「공공기관의 재무건전성 제고 대안」, 『재정학연구』, Vol. 5. No. 2, 2012.

정창훈, 「공기업 부채문제의 심각성과 부채관리를 위한 방안들」, 정책과 지식포럼, 서울대학교 행정대학원, 2013.

참여연대, 「공공성 회복을 위한 시민사회의 공공기관 개혁 토론회 개최 보도자료, 2014.6.24.

한국조세재정연구원, 『공공기관 현황편람』, 2013.

_____, 『공공기관 현황편람』, 2014.

한국철도공사, 「부채감축실적이행보고서, 2014a.

_____, 「방만경영개선실적보고서, 2014b.

한국철도공사·코레일 노사, 「방만경영 개선과제 완전타결 보도자료」, 2014.10.27.

한국가스공사·한국도로공사·한국석유공사·한국수자원공사·한국전력공사·한국토지주택공사, 「내부자료」.

허경선·박진, 『공공기관 부채의 성격과 원인분석』, 한국조세재정연구원, 2013.

홍길표·김갑순, 『방만경영 관련 공공기관 상임감사 평가지표 개선연구』, 공공기관경영연구원, 2011.

Deutsche Bahn, *2011 Annual Report*, 2013.

Khoza, R. and Adam, M., *The Power of Governance: Enhancing the*

Performance of State-Owned Enterprises, Palgrave, 2005.

OECD, *Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, 2014.

SNCF, *CSR Report 2012. : Key Societal Issue and Commitments*, 2013.

Selden, S. C., *Human Capital : Tools and Strategies for the Public Sector*, CQ Press, 2008.

작성자 : 하세정 한국조세재정연구원 부연구위원(044-414-2091)

오영민

라영재