

지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안

2014. 12.

하세정 · 오영민 · 라영재

서 언

공공기관은 우리 사회에 각종 필수 재화와 서비스를 제공하고, 고용에서도 적지 않은 비중을 차지하는 등 그 경제적 영향력이 크에도 그동안 사회적인 관심과 화제성은 크지 않았다. 하지만, 급격한 부채의 증가로 인해 해당 기관의 재무건전성뿐만 아니라 소유권자인 정부의 신용도에까지 악영향을 끼칠 것으로 예상되면서 단번에 우려와 논란의 대상으로서 큰 관심을 받고 있다.

공공기관의 재무적 위기와 부실이 국정감사를 통해서 지적되자 정부는 발 빠르게 문제점을 조사하여 부채감축과 공공기관의 방만경영 해소를 두 축으로 하는 공공기관 정상화 대책을 내놓았다. 부채 중점관리대상 공기업은 사업조정, 비핵심자산 매각, 경영비효율 제거, 수익성 제고 등을 통해 중장기 재무관리계획 대비 추가적인 부채감축안을 내놓았고, 방만경영 중점관리대상 기관은 과도한 복지제도와 비합리적인 경영행태 제거에 대한 계획을 세워 이행하였다. 이른바 부채발(發) 대대적인 공공기관 개혁이 시작된 것이다. 정상화 대책이 계획대로 이행될 경우, 기관의 재무건전성이 회복되고, 부채비율, 이자보상배율 등과 같은 핵심 지표들도 안정적인 범위로 개선될 전망이다.

그러나 정상화 대책의 부채감축계획은 기관의 자구 노력에 대부분 의존하기 때문에 부채의 발생원인과는 동떨어진 대책이라는 지적이 있고, 단기적인 감축방안으로서 근본적인 관리방안으로 보기 어렵다는 주장이 제기된다. 현재로서는 정상화 대책이 유일한 부채관리방안이기 때문에, 이러한 지적은 우리나라 공공기관 부채관리방안의 부재를 의미하기도 한다.

이에 본 연구에서는 공공기관 부채의 발생원인을 과학적으로 밝혀내고, 이를 바탕으로 중장기적으로 지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해서 본 보고서에서는 기존에 거론되던 부채유발요인들을 정리하고, 각 요인을 정량적으로 측정할 수 있는 방법을 독창적으로 고안하여 부채의 증가와 유발요인으로 지목된 인자 간의

관련성을 살펴보았다. 선행연구들이 선구적으로 지목하는 요인들에 대한 객관적인 증거를 제시하였고, 한걸음 더 나아가 공공기관의 유형별로 부채와 요인들과의 상관관계의 크기가 차이를 보여, 유형별로 부채관리대책이 달라야 함을 제안하였다. 또한, 정량적 분석에서 확인된 부채유발요인을 대상으로 대표 공공기관을 선정하여 각 요인이 부채를 유발하는 구체적인 배경과 경로를 분석하여 요인별 맞춤형 대안을 제시하였다.

본 연구가 제안하는 여러 가지 공공기관 부채관리의 방향과 세부적인 방안들이 공공기관 부채관리에 적용되어 정상화 대책을 통해 안정화된 부채의 지속가능한 관리가 가능한 정책이 수립되기를 기대한다.

본 보고서는 본 연구원의 하세정 박사, 오영민 박사, 라영재 박사가 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 보고서 작성 과정에서 많은 분들의 도움을 받았다. 초안을 읽고, 조언해 주신 한국외대 권원순 교수, 현대경제연구소 백흥기 박사과 본원의 공공기관연구센터 이원희 소장과 최준욱 박사께 감사의 말씀을 드린다. 최종보고 세미나에 참석하여 조언을 주신 숭실대 우윤석 교수, 가톨릭대 이종원 교수, 본원의 박한준 박사, 허경선 박사, 최한수 박사, 국가회계기준센터의 김완희 소장과 익명의 두 심사자의 예리한 지적 덕분에 본 보고서의 완성도를 높일 수 있었다는 점을 밝힌다. 자료수집과 초벌 교정을 담당한 송경호 연구원, 정덕채 연구원, 오수정 연구원, 편집을 도와준 변경숙 주임연구행정원, 보고서의 최종교정과 출판을 담당한 연구출판팀 직원분들께도 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 전한다. 본 보고서의 핵심 데이터 수집을 도와준 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원들의 노고가 없었다면 이 연구가 불가능했음을 밝히며, 깊은 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2014년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

요약 및 정책 시사점

최근까지 공공기관의 부채 문제는 독립적인 이슈였다기보다는 공공기관의 경영비효율에서 파생된 결과로서, 기관의 효율성을 높이기만 하면 사라지는 부수적인 문제로 취급받았다. 하지만, 공공기관 부채가 불과 4~5년 만에 폭발적인 증가를 보이면서, 공공기관의 재무상황을 위협하고, 정부재정 및 신용도와 국가경제에까지 악영향을 끼칠 것으로 전망되자 전 사회적 관심과 우려의 대상이 되었다. 2008년부터 2013년까지 전체 공공기관의 부채 증가율은 80% 수준을 기록하여, 정부부채나 가계부채 증가율을 크게 넘어섰다. 절대규모 면에서도 2013년 말 기준 523.2조원으로 정부부채보다 8% 높았다. 단순히 규모만의 문제가 아니라 부채의 질도 좋지 않은 편이다. 대형 공기업들 상당수가 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하고 있으며, 원금 상환능력도 위협한 수준에 봉착해 있다. 국제신용평가사들도 공공기관의 부채 위험성을 반영하여 공공기관 자체적인 신용등급을 일제히 하향하기 시작했다.

수익성이 낮은 공공기관 사업의 성격을 감안하면, 외부의 도움 없이는 부채의 뒷에서 벗어나기는 어려울 전망이다. 결국 공공기관의 법적 소유권자이자 관리·감독권자인 정부가 공공기관의 채무불이행 시 우발부채를 책임져야 하고, 이는 곧 정부재정에 부담과 국가경제에 악재가 될 소지가 다분해졌다. 이에 공공기관 부채의 심각성을 인식한 현 정부는 부채감축과 방만 경영 해소를 두 축으로 하는 공공기관 정상화 대책을 주요 경제정책으로 삼고, 강력한 부채감축계획을 시행하였다.

정상화 대책은 부채를 단기간에 안정적이고, 관리가능한 수준까지 낮춘다는 분명한 목표를 가지고 시행되고 있다. 2014년 초부터 사업조정, 비핵심 자산매각, 방만경영 해소, 수익성 제고 등을 통해 현재 220% 이상인 부채자본비율을 2017년까지 200%로 수준으로 낮춘다는 것이 대책의 골자이다.

정상화 대책 설계 초기에는 공공기관의 지구 노력을 전제로 한 정부의 정책 패키지 제공이 있을 것으로 발표되어 정부와 공공기관이 부채증가에 대해 공동으로 책임지는 자세를 보이고, 정부의 참여로 부채감축 효과도 높을 것으로 기대되었으나, 구체적인 부채감축안에는 정책패키지가 포함되지 않았다. 결국 대책의 핵심효과는 사업조정, 자산매각, 복지축소 등 모두 공공기관이 단독으로 책임져야 하는 방안에 의존하게 되었고, 부채감축규모 또한 제한적일 수밖에 없었다. 더 중요한 점은 정상화 대책은 관리가능한 수준으로의 부채감축안이지 근본적인 부채관리계획이나 비전이 아니라는 점이다. 따라서 정상화 대책이 성공한 이후 부채가 다시 지속가능한 범위 밖으로 치솟지 않게 하려면, 장기적인 부채관리방안이 필요한 실정이다.

본 보고서는 정상화 대책을 통해 드러난 우리나라 공공기관의 부채관리 문제에 대한 정책적 대안 마련을 위한 기초적인 사실관계 제공과 부채관리의 방향성을 제시함을 목적으로 한다. 물론 본 보고서가 부채관리의 문제점을 다루는 최초의 연구는 아니다. 정상화 대책을 전후로 공공기관 부채의 원인과 대책에 대한 연구가 집중적으로 이루어졌다. 선행연구는 대체적으로 부채의 원인으로 정부를 대신한 정책사업수행, 요금인상의 최소화, 과도한 복리후생제도, 방만한 사업확장 등의 경영비효율성을 꼽고 있고, 부채감축과 관리방안으로는 정부정책사업과 기관자체사업의 구분회계 도입, 기능조정 및 사업정리, 원가검증과 합리적인 요금인상, 복리후생제도 점검 및 조정 등을 제시하고 있다. 선행연구들이 부채의 원인과 해결책을 내놓았으나 본 보고서는 부채의 원인 파악에 있어서 아직까지 시도되지 않은 방법론을 이용하여 선행연구의 결과를 검토하고, 부채유발요인들이 작용하는 방식을 자세히 파악하여 해결방안 제시에 있어서 좀 더 실효성 강한 대책을 찾고자 시도하였다.

구체적으로 본 연구는 공공기관 부채관리정책에 두 가지 측면에서 기여할 수 있다. 첫째, 데이터의 한계상 시도하기 힘들었던 부채유발요인들의 영향력에 대해 정량분석을 시도한다. 이러한 시도는 부채유발요인들의 상대적인 영향력을 통계적으로 검증함으로써 부채유발요인에 대한 논란을 정리하고, 요인의 상대적 영향력에 따라 맞춤형 관리방안을 제시할 수 있을 것으로 기

대된다. 예를 들어, 방만경영과 경영비효율은 부채유발요인으로 많이 언급되고 있고, 정상화 대책에서도 방만경영 척결을 부채감축의 한 축으로 내세우지만, 부채증가에 대한 실질적인 책임이 있는지는 검증이 필요하다. 본 연구에서는 부채유발요인들을 정량화시켜 부채비율과 부채증가율과의 상관관계 분석을 시도하였다. 특히, 정부가 주도하는 사업과 기관 고유사업을 구분하는 문제를 내용분석을 통해 정부의 정책목표와 공공기관의 경영목표의 일치 정도를 측정함으로써 극복하려 하였다.

부채의 측정방법과 공공기관의 종류에 따라 결과가 다르기는 하지만, 기존연구에서 제기했던 정부정책사업수행, 요금규제, 복리후생비의 대리변수가 통계적으로 유의한 수준에서 부채와 상관관계를 보였다. 특히, 정부 성과목표와 기관 경영목표의 일치 정도와 요금규제의 여부는 2009년 이후의 공기업 부채증가와 양(+)의 상관관계를 보이는 것으로 나타났고, 복리후생비는 준정부기관의 부채증가와 양의 상관관계를 보여, 공공기관의 유형별로 부채의 발생요인이나 경로가 다를 수 있고, 이에 따라 부채관리대책도 달라야 함을 암시하였다.

정량적 분석은 부채유발요인으로 꼽히는 인자들의 영향력을 검증하는 데에 효과적인 도구이기는 하나 데이터의 한계상 요인들이 구체적으로 작용하는 방식에 대해서는 파악하기 어렵고, 이에 따라 세부적인 대안 마련에도 제한적인 도움만 제공할 수 있었다. 이에 본 연구에서 부채발생요인이 대표적으로 작용하는 개별기관을 선별하여 부채발생의 경로 등을 심층적으로 분석하였다. 인건비로 인해 비효율의 논란이 있는 철도공사를 경영비효율의 심층분석 대상 기관으로, 정부정책사업의 심층분석 대상 기관으로는 4대강 사업과 아라뱃길 사업을 수행한 수자원공사를, 요금규제의 문제점은 미수금 때문에 부채가 급격히 늘어난 가스공사를 분석 대상 기관으로 선정하였다.

운영비 중 인건비 비중이 높다는 사실만으로 비효율적이라고 주장할 수 없지만, 철도공사는 다각도에서 동종의 민간기업보다 평균임금이 높은 수준으로 나타났다. 여기에 추가하여 성과와 무관한 호봉제를 실시하고 있어 노동생산성과 경영효율성을 제고하는 데에도 큰 장애가 있음이 확인되었다. 따라서 성과와 연계된 직급제와 보수체계와 같은 전략적 인적자원관리 방안

의 도입을 고려할 필요가 있다.

대표적인 정부정책사업인 4대강 사업을 수행했던 수자원공사의 심층분석에서는 사업의 진행단계별로 문제점을 분석하였다. 우선 사업결정단계에서 사업의 성격과 수익성 등을 고려한 수자원공사의 거부 의견이 있었음에도, 공사의 경영목표나 재무상황에 대한 고려 없이 사업의 시행 여부가 정부의 주도로 이루어졌다. 사업수행단계에서는 공사의 사업관리 및 운영의 효율성 제고 노력이 부족하였다. 이는 사업운영의 책임감과 자율성 부족에서 기인한 것으로 분석된다. 사업 마무리단계에서 사업의 운영과 성과에 대해 사업의 주요 문제점 등이 감사에서 지적되지 못하였고, 공사의 경영평가에서도 높은 등급을 기록하는 등 평가가 부실하게 이루어진 정황이 있다.

공공기관이 정부의 정책과 관련된 사업을 수행하는 것은 사실 법적, 기능적으로 큰 문제가 없고, 늘 이루어져 왔던 일이다. 그러나 수자원공사의 사례는 부실화 가능성이 높거나 재무부담이 큰 사업을 재정조달의 명확한 책임분담 없이 공공기관이 떠맡는 행태의 사업수행방식이 문제가 된 것이다. 이러한 폐해에 대해 우선 문제가 있는 사업을 걸러내기 위한 방편으로 사전 타당성 조사를 철저히 수행하고, 특히 조사대상의 예외를 최소화할 필요가 있다. 둘째, 정책사업수행에서 부채 발생의 책임을 명확히 하기 위해 사업의 추진주체를 판단할 수 있는 근거를 확보하고, 사업비를 별도로 관리하여 구분회계를 실시할 필요가 있다. 셋째, 정부의 정책을 대신 수행할 경우, 정부와 기관 사이에서 재정조달 방법을 강구하고, 합의한 후에야 사업이 진행될 수 있도록 법률에 규정하는 조치가 필요하다. 넷째, 정책사업수행 결정을 합리화하기 위해 주무부처, 기재부, 공공기관과 다수의 외부전문가가 참여하는 위원회를 설치하여 정책사업 수행 시 공공기관의 업무분담과 그에 수반되는 재정부담에 대해서 합의할 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다. 마지막으로 정책사업의 효과를 사업 중간이나 사후에 평가하고 환류하기 위하여 독립적인 주체가 사업과정을 평가하는 제도의 신설을 고려해 볼 필요가 있다.

가스공사를 중심으로 살펴 본 요금규제의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 불명확한 원가산정기준과 정보의 비대칭성으로 인해 기관의 원가산정에 대한 검증이 어렵다. 둘째, 요금산정 절차상에서 주무부처와 기재부를 견제할

방법이 없어, 요금조정이 정치적으로 결정될 가능성이 크다. 셋째, 명확하고, 객관적인 요금산정 방식이 존재하는 경우에도 이를 무시할 정도로 정부의 요금결정 재량권이 과도하게 남용되는 정치적 분위기가 팽배해 있다.

원가의 산정방식이 대체적으로 불명확하고, 명확한 산정기준에 대해서도 정치적인 결정의 여지가 큰 환경에 대하여 본 연구는 다음과 같은 정책적 대응방안을 제시한다. 첫째, 원가와 공공요금 산정방식을 현재보다 구체화해야 한다. 둘째, 독립적인 전문기구를 통해 기관이 제출한 원가를 회계적인 측면에서는 물론 기관의 주장을 내용적인 측면에서도 검증할 수 있도록 원가검증체계를 제도화해야 한다. 셋째, 철저한 원가검증을 기반으로 인정되는 원가미보상분에 대해서는 보상을 해야 한다. 넷째, 정부의 영향력으로부터 인사와 재정이 독립적인 요금규제기구의 설립을 고려할 필요가 있다.

일련의 부채와 관련된 문제점과 다급하게 진행된 대책마련과 시행을 겪으면서, 공공기관들은 부채 문제에 대한 경각심을 갖게 되었고, 방만한 경영문화에도 어느 정도 문제의식과 반성을 느끼게 한 계기가 되었다는 점에서 부채발 재무위기가 반드시 나쁜 결과만을 낳은 것은 아니라고 본다. 하지만, 이러한 문제에 대한 환기효과는 그 자체로는 오래 가지 못한다. 현실에서 부채관리에 대해 기관들이 지속적인 의지를 가지고, 체계적으로 접근하게 하기 위해서는 관리감독권자인 정부가 방향성과 방안을 제시해 주는 것이 필요하다고 본다. 하지만, 정상화 대책은 아직까지는 장기적 관리대책으로서의 기능은 하기 어렵다고 보여지고, 그 명칭에서 판단컨대 공공기관의 부채가 정부가 기대하는 수준으로 '정상화'된다면, 수명을 다한 정책으로 치부되어 버리기 쉽다. 따라서 정부가 공공기관에 완전한 자율성과 책임을 부과하지 못할 바에는 지속가능한 공공기관 부채관리 방안을 제시하여 일관성 있게 운영하기 바라며, 방안을 마련함에 있어 본 보고서의 대안들이 고려될 수 있기를 기대한다.

목 차

I. 서론	19
1. 연구의 배경	19
2. 연구의 목적과 구성	20
가. 공공기관 부채유발요인의 정량적 분석	21
나. 부채유발요인별 공공기관의 부채유발요인 심층분석	22
II. 공공기관 부채 현황	25
1. 공공기관 부채 현황	25
가. 공공기관 부채규모	25
나. 공공기관 부채의 위험성	27
2. 공공기관 부채감축계획 현황	29
가. 선행연구 및 국회 등의 부채감축관리 방안	29
나. 정부의 부채감축 대책과 진행현황	30
3. 소결	36
III. 공공기관 부채 원인 분석	38
1. 공공기관 부채발생의 배경	38
2. 선행연구	40
3. 분석대상 기관	43
4. 공공기관 부채와 유발요인의 관계	47
가. 정부정책사업 수행	48
나. 요금규제	48
다. 경영비효율	49

5. 변수의 정의	50
가. 부채변수	50
나. 설명변수	50
다. 기초통계분석	55
라. 실증분석	57
6. 정책적 시사점	61
IV. 부채 원인별 심층분석	64
1. 경영비효율: 한국철도공사를 중심으로	64
가. 경영비효율성과 부채	64
나. 한국철도공사의 경영 현황	65
다. 철도공사의 부채성격과 부채발생 원인	67
라. 부채감축실적 및 방만경영 개선 계획과 실적	71
마. 철도공사의 경영비효율 문제와 개선방안	76
바. 소결	80
2. 정부정책사업의 수행: 한국수자원공사를 중심으로	82
가. 정부정책사업 개요	82
나. 정부정책사업의 타당성에 대한 쟁점	83
다. 주요 정부정책사업 공공기관의 부채 현황	87
라. 정책사업 부채 관련 심층분석	98
마. 정책사업 부채관리를 위한 정책적 대응방안	107
3. 요금규제: 한국가스공사를 중심으로	110
가. 요금사업의 개요	111
나. 요금사업 공공기관의 재무적 현황	112
다. 요금규제와 부채의 관계	121

라. 공공요금 산정절차	127
마. 요금규제의 발생원인	130
바. 요금규제 부채관리를 위한 정책적 대응방안	136
V. 결 론	140
참고문헌	147
부 록	151

표목차

〈표 II-1〉 각 부문별 부채규모	25
〈표 II-2〉 공공기관 부채규모	26
〈표 II-3〉 공공기관 정상화 대책	30
〈표 II-4〉 중장기재무관리계획 대상 공공기관의 2017년 부채비율 예상치	31
〈표 II-5〉 공공기관 부채감축계획	32
〈표 II-6〉 공공기관별 부채감축 지구 노력 규모	33
〈표 II-7〉 중점관리기관 부채감축계획 수정	34
〈표 II-8〉 중점관리기관 연도별 지구 노력 계획	35
〈표 III-1〉 부채 상위 9개 공기업 금융부채 요인별 증가 현황(2007~2011년) ...	41
〈표 III-2〉 공공기관 부채증가 원인과 대책	42
〈표 III-3〉 공공기관 분류기준 및 지정 현황	45
〈표 III-4〉 분석대상 기관	46
〈표 III-5〉 주무부처-공공기관 사업일치율 판정 예시	51
〈표 III-6〉 공공기관 유형별, 산업별, 연도별 전략과제 일치율	52
〈표 III-7〉 변수 설명 및 출처	55
〈표 III-8〉 기초통계분석	56
〈표 III-9〉 변수 간 상관관계 분석 결과	60
〈표 IV-1〉 한국철도공사 부채의 성격과 원인	68
〈표 IV-2〉 한국철도공사 금융부채 변동 현황	68
〈표 IV-3〉 한국철도공사의 사업별 금융부채 증가액	68
〈표 IV-4〉 한국철도공사 운송사업별 수익 현황	69

〈표 IV-5〉 요금사업별 원가보상률	70
〈표 IV-6〉 한국철도공사 운송사업별 원가보상률	70
〈표 IV-7〉 한국철도공사의 여객운송 손익 비교	70
〈표 IV-8〉 한국철도공사의 수익구조	71
〈표 IV-9〉 한국철도공사의 비용구조	71
〈표 IV-10〉 한국철도공사의 부채감축 이행계획안	72
〈표 IV-11〉 한국철도공사의 부채감축 방안별 이행계획	73
〈표 IV-12〉 한국철도공사 부채감축 중간평가실적	74
〈표 IV-13〉 한국철도공사 1인당 복리후생비 개선실적	74
〈표 IV-14〉 부채중점관리기관의 부채감축 중간평가 결과	75
〈표 IV-15〉 한국철도공사 연도별 정원 현황 및 증감 사유	77
〈표 IV-16〉 연도별 인력변동 현황	77
〈표 IV-17〉 직급별 정원 현황	78
〈표 IV-18〉 직렬별 정원 현황	78
〈표 IV-19〉 분야별 정원 현황	78
〈표 IV-20〉 철도공사 인력효율화 실적	79
〈표 IV-21〉 도시철도 공기업 인건비 비중 비교	79
〈표 IV-22〉 한국철도공사 학력별 평균임금	80
〈표 IV-23〉 한국철도공사 연령별 평균임금	80
〈표 IV-24〉 한국철도공사 직종별 평균임금	80
〈표 IV-25〉 공공기관 자율성의 종류	84
〈표 IV-26〉 공공기관운영에 관한 정부지침	85
〈표 IV-27〉 공공기관의 자율성 확대에 대한 찬반론	86
〈표 IV-28〉 주요 정부정책사업 수행 공공기관의 부채 현황	90
〈표 IV-29〉 주요 정부정책사업 수행 공공기관의 부채위험도 분석	93

〈표 IV-30〉 주요 정책사업 수행 공공기관의 사업별 부채증가량	97
〈표 IV-31〉 한국수자원공사 기관 및 사업개요	100
〈표 IV-32〉 한국수자원공사 인력 및 조직 현황	100
〈표 IV-33〉 한국수자원공사 재무 현황	101
〈표 IV-34〉 한국수자원공사 부채 분석	103
〈표 IV-35〉 한국수자원공사 정부정책사업 개요	104
〈표 IV-36〉 수자원공사의 4대강 사업 참여 과정	105
〈표 IV-37〉 소관부처와 공공기관 정책과제 수행범위 결정 예시	109
〈표 IV-38〉 요금사업의 종류	111
〈표 IV-39〉 요금사업기관 개요	113
〈표 IV-40〉 요금사업기관의 부채규모	114
〈표 IV-41〉 요금사업기관 부채증가액 및 부채증가율	115
〈표 IV-42〉 부채규모 상위 10개 기관	116
〈표 IV-43〉 공기업 총부채 중 요금사업기관 부채의 비중	117
〈표 IV-44〉 요금사업기관 부채비율	118
〈표 IV-45〉 요금사업기관 이자보상배율	119
〈표 IV-46〉 요금사업기관 신용등급	120
〈표 IV-47〉 요금사업기관의 요인별 부채증가액	122
〈표 IV-48〉 공공요금 원가보상률 추이	123
〈표 IV-49〉 가스공사 원료비 연동제에 따른 원료비 미수금	123
〈표 IV-50〉 원가보상률 인상시 요금사업기관 부채총액 시뮬레이션	124
〈표 IV-51〉 공공기관 정상화 대책에 의한 부채감축계획	126
〈표 IV-52〉 요금인상 시 요금사업기관의 부채관련지표 변동	126
〈표 IV-53〉 총괄원가의 구성	127
〈표 IV-54〉 개별공공요금 산정기준	129

〈표 IV-55〉 가스도매요금 과다산정 내역	131
〈표 IV-56〉 원가산정 주체별 원가보상율	131
〈표 IV-57〉 개별요금의 심의위원회 구성	133
〈표 IV-58〉 가스공사 원료비 미수금 회수목표액	138
〈표 V-1〉 부채유발요인별 정책적 대응방안	145
〈부록-1〉 한국가스공사의 전략목표 및 전략과제 일치율 판정을 위한 내용분석	151

그림목차

[그림 II-1] 공공기관 부채규모 변화	26
[그림 II-2] 공공기관 부채비율 변화	27
[그림 IV-1] 한국철도공사의 연도별 자산 및 부채 규모('05~'13)	66
[그림 IV-2] 한국철도공사의 연도별 영업이익과 이자비용('05~'13)	67
[그림 IV-3] 공공기관과 민간기업의 산업별 평균임금 비교	81
[그림 IV-4] 주요 정부정책 수행 공공기관의 부채총량 증가율	92
[그림 IV-5] 주요 정부정책 수행 공공기관의 부채비율 증가율	92
[그림 IV-6] 주요 정부정책 수행 공공기관의 영업이익 증가율	95
[그림 IV-7] 주요 정부정책 수행 공공기관의 이자비용 증가율	95
[그림 IV-8] 주요 정부정책 수행 공공기관의 이자보상배율 감소율	96
[그림 IV-9] 부채, 자본, 자산 변화	102
[그림 IV-10] 매출 및 이익 변화	102
[그림 IV-11] 원가보상률 변동에 따른 요금사업기관의 부채총액 변동폭	125
[그림 IV-12] 공공요금산정 협의절차	128

I. 서론

1. 연구의 배경

공공기관 부채에 대한 우리 사회의 관심은 지난 정부에서 행한 대형 국책 사업의 자금조달방법에 대한 논란이 일어나면서부터라고 할 수 있다. 사업 자금의 일부를 국책사업을 수행하게 된 공공기관이 조달하게 되면서, 기관의 부채증가와 재무상태에 대한 우려가 제기된 것이다. 결과적으로 2008년부터 2013년까지 공공기관의 총부채는 약 80% 정도 증가하였다. 같은 기간 정부부채 증가율이 56%, 가계부채 증가율이 41%이었음을 감안하면 매우 높은 증가세였음을 알 수 있다. 절대적인 규모면에서도 2013년 말 523.2조원으로 정부부채보다 8% 많았고, 이 때문에 공공부문 부채의 정확한 통계에 대한 논란과 규모에 대한 경고가 나오기 시작하였다. 물론 부채의 원금과 이자를 감당할 수 있다면, 부채의 증가세나 규모에 대한 걱정이 기우일 수 있다. 공공기관 부채 증가에서 가장 문제가 되는 것은 금융부채가 급격하게 증가하는 것이다. 일부 공공기관의 경우 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못하는 경우도 있어서 공공기관의 금융부채 부담을 강화시키게 된다. 실제로, 이자보상배율, 차입금의존도 등의 지표는 공공기관의 원금상환능력과 이자지급능력이 위험한 수준으로 떨어졌음을 보여주고 있다. 현재 부채에 대한 연간 이자만 4조원으로 추산되는데, 수익성이 크지 않은 공공기관 사업의 성격을 감안하면, 기관들이 감당하기 힘든 금액임에 틀림없다. 현 상태를 개선하지 않을 경우 부채가 부채를 낳는 악순환이 반복되며, 그 규모는 기하급수적으로 늘어날 수밖에 없다. 공공기관 부채가 증가하게 되면 특히 공기업의 경우에 국제신용평가사로부터 신용등급이 투자부적격으로 분류된다. 또한, 부채증가로 인하여 공공기관의 재무구조가 악화된다. 결국 공공기관

의 지분을 소유한 정부가 공공기관의 채무불이행 시 부채에 대한 책임도 져야 되기 때문에, 막대한 부채의 존재는 정부재정에 부담을 주고, 국민경제와 국가신용도에도 악영향을 끼칠 가능성이 높다.

공공기관 부채의 심각성을 인식한 현 정부는 부채감축과 방만경영 일소를 주축으로 하는 공공기관 정상화 대책을 주요 경제정책으로 지정하고, 강력한 부채감축계획을 시행하고 있다. 2013년 말 부채규모, 발생원인 등을 조사했고, 2014년 초부터 자산매각, 경영효율화, 사업정리 등을 통해서, 현재 220% 이상인 부채-자본비율을 2017년까지 200%로 수준으로 낮춘다는 것이 대책의 골자이다. 정상화 대책은 부채를 단기간에 안정적이고, 관리할 수 있는 수준으로 떨어뜨린다는 분명한 목적을 가지고 있다. 단기간에 부채를 감축시키는 것도 부채가 폭증하기 전에 장기간 일정했던 상황으로 되돌려 놓는 효과를 기대할 수 있기 때문에 의미가 있다. 하지만, 정상화 대책은 장기적인 부채관리 계획이나 비전이 아니기 때문에 정상화 대책 이후 어렵게 감축한 부채가 다시 관리가능한 범위 밖으로 치솟지 않게 하려면, 장기적이고, 근본적인 부채관리에 대한 방안을 마련할 필요가 있다.

2. 연구의 목적과 구성

정상화 대책을 전후로 공공기관 부채의 원인과 대책을 제시하는 연구들이 이루어졌다. 이 연구들은 공통적으로 정부정책사업 수행, 요금규제, 과도한 복리후생제도, 경영비효율성을 부채의 원인으로 지적하고 있다. 부채감축과 관리방안으로는 정부정책사업과 기관자체사업의 구분회계 도입, 기능조정 및 사업정리, 원가검증과 합리적인 요금인상, 복리후생제도 점검 및 조정 등이 제시되고 있다. 선행연구들이 부채발생의 원인들을 밝혀내고, 여러 가지 해결책을 내놓았지만, 본 연구에서는 부채 문제에 대해 아직까지 시도되지 않은 방법론을 이용하여 지금까지의 연구결과를 점검하고, 부채유발요인의 작용방식을 좀 더 자세히 파악하고자 한다. 또한, 원인에 대한 분석결과에 근거하여 좀 더 세부적이고, 실효성 강한 부채관리방안을 모색하고자 한다.

구체적으로 본 연구는 공공기관 부채관리정책에 두 가지 측면에서 기여할 것이다.

우선 부채유발요인들의 영향력에 대한 상관관계 분석을 시도한다. 선행연구들이 부채의 원인을 선구적으로 파악하였지만, 자료와 정보의 한계 때문에 원인에 대한 실증분석을 시도하지 못한 경향이 있다. 예로, 정부정책사업 수행과 요금규제의 영향력을 직접적으로 측정하고, 통계적 유의성을 검증하기보다는 사업수행시기와 부채증가시기를 비교하여 상관관계를 직관적이고, 간접적으로 판단하는 방식을 채택하고 있다. 또한, 방만경영과 경영비효율은 부채유발요인으로 많이 언급되고 있지만, 실제로 부채증가에 대한 기여도는 검증된 바 없고, 이에 따라 정상화 대책에서 복리후생제도 조정에 의한 부채감축 효과에 많은 의문이 제기되고 있다. 따라서 선행연구에서 부채유발요인으로 지목된 요소들이 부채에 대해 통계적으로 유의미한 영향이 있는지를 조사하여, 기존의 논쟁을 정리할 수 있는 근거를 제시하기로 한다.

둘째, 본 연구에서는 개별기관의 부채발생요인에 대한 심층적인 분석을 시도한다. 선행연구에서는 주요 공기업을 대상으로 부채 문제를 다루는 경향이 있는데, 주로 정량적 데이터에 기반을 둔 분석이 주를 이루고 있다. 이는 우선 부채의 각종 유발요인들을 유형화하여 부채발생의 큰 그림을 먼저 이해할 필요가 있었기 때문이다. 본 보고서를 포함하여, 부채발생요인의 식별과 유형화에 대한 시도가 이미 충분히 이루어졌기 때문에, 이제는 개별기관의 부채 문제를 심층적으로 분석할 필요가 있다. 부채의 규모가 크고, 국민경제에 대한 영향이 큰, 소수의 기관을 집중적으로 살펴봄으로써, 부채유발요인들이 실제로 어떻게 작동하는지, 정량적 분석에서 찾아내지 못한 요인들이 있는지 확인하고, 현재 제시된 부채감축방안들이 기관별로 어느 정도 해당되고, 유효한지 조사하기로 한다. 아래에서 두 가지의 분석방법론을 좀 더 자세히 설명하기로 한다.

가. 공공기관 부채유발요인의 정량적 분석

우선, 공공기관 부채증가의 원인으로 거론되는 정부정책사업 수행, 정부

의 요금규제, 기관 방만경영의 상대적인 영향력, 중요도에 대한 상관관계분석을 실시하고자 한다. 이는 부채유발요인에 대한 객관적 분석이 미흡하여 국민, 정부, 공공기관 사이에서 부채유발요인에 대한 합의가 어려워질 수 있고, 결과적으로 정상화 대책의 원활한 추진과 부채감축 및 지속적인 부채관리의 정책효과가 나타날지 의심스럽기 때문이다. 또한, 정상화 대책 후의 부채관리 대책을 세우기 위해서도 우선적으로 부채유발요인에 대한 확고한 증거를 확보할 필요가 있다.

실증분석의 핵심은 기본적으로 부채증가율과 부채-자산비율 등의 부채변수와 부채의 발생을 설명하는 설명변수 간의 상관관계분석이다. 선행연구에 따르면, '정부정책사업 수행'이 가장 유력한 부채유발요인이므로 기관의 사업을 정부정책사업과 기관고유사업으로 분리할 필요가 있다. 아직까지는 구분회계가 정착되지 않아 사업주체별 사업의 규모를 파악하기 어렵기 때문에, 현재 가용한 정보를 바탕으로 사업주체를 구분할 수 있는 최선의 방법으로 본 연구에서는 콘텐츠 분석(content analysis)을 채택하여, 정부의 정책 목표와 공공기관 경영목표 간의 일치율을 기관수행사업 중 정부정책사업비율의 대리변수로 사용하기로 한다. 주요 부채유발요인으로 꼽히는 '요금규제', '과도한 복리후생', '경영비효율'도 매출 대비 원가비율, 1인당 복지비, 보수액 대비 매출액과 같은 대리변수를 활용하여 계량화한다. 정량적인 실증분석 결과를 바탕으로 기존 연구에서 제기하는 각 부채유발요인들의 영향력을 검증하고, 부채감축과 관리에 대한 정책적 대안을 제시한다.

나. 부채유발요인별 공공기관의 부채유발요인 심층분석

공공기관 부채유발의 원인과 책임 소재를 가리려는 궁극적인 목적은 과거 부채증가의 원인과 책임 주체를 규명하고 해결방안을 찾고자 함이다. 추가적인 목적은 향후 공공기관의 재무건전성과 부채의 안정적, 지속가능한 관리를 위한 정부와 공공기관 간의 역할과 책임분담 및 관리시스템을 구축하기 위한 것이다. 정량적인 부채유발요인 분석에서는 분석방법의 성격상 유형화된 부채유발요인을 식별하고, 영향력의 통계적 유의성을 확인할 수 있

으나, 기관별, 시기별, 사업별 데이터 수집의 한계로 인하여 세부적인 부채 유발요인들의 식별과 작용 기제를 명확하게 파악하기에는 무리가 있다. 이를 보완할 방법으로서 개별기관에 대한 심층적 사례조사와 분석을 통해서 정부와 공공기관의 부채증가에 대한 책임을 명확히 구분해 보고 장단기적인 부채감축과 관리에 대한 맞춤형 방안을 제시해 보고자 한다. 예를 들어, 계량적 분석에서 정부정책사업이 부채를 증가시킨다는 결론을 얻었을 경우, 정부정책사업을 축소하는 것이 필요하다는 큰 방향성을 얻을 수 있으나, 개별 기관 수준에서 정부정책사업이 정확하게 무엇을 의미하는지, 정부정책사업의 수용에 대한 기관의 태도는 어느 정도로 자발적인지, 기관이 정부정책사업을 어떻게 받아들이는지 등에 대한 세부적인 조사가 뒤따라야 실행가능하고, 구체적인 효과를 얻을 수 있는 정책을 도출할 수 있을 것으로 예상된다.

2013년 말 기준 523조원에 달하는 공공기관의 부채 중에서 142조원의 부채 규모를 가진 한국토지주택공사와 17조원으로 절대적인 규모는 작지만 부채유발요인 중 인건비의 규모가 큰 한국철도공사를 대표적인 사례 조사기관으로 고려하고 있다. 한국토지주택공사의 사례에서는 임대주택사업, 혁신도시 건설과 같이 정책사업의 수행 시 부족한 재정지원에서 발생하는 불가피한 부채와 사업수행 방식과 경영의 비효율에서 발생하는 부채를 구분할 수 있는지의 여부 등을 조사, 분석하고, 부채의 감축과 관리방안을 제시하고자 한다. 한국철도공사는 요금규제 등 정부의 통제를 받는 부분이 있으나 인건비와 경상경비의 비중이 높아서 경영비효율성을 제거하는 경영혁신 노력이 필요한 공공기관으로서, 공공기관의 효율적인 경영 여부에 의해서 부채의 지속적 관리가 결정되는 사례를 볼 수 있는 기관으로 간주된다. 선정된 공공기관과 해당 주무부처 사업담당자를 대상으로 심층면담을 실시하여, 부채유발의 원인, 정책사업과 자체사업의 구분, 요금결정 구조 등에 대한 의견을 균형 있게 수렴하고 이들 기관의 부채유발요인별로 부채감축과 증가억제에 대한 관리방안 및 정책적 시사점을 도출할 예정이다.

이하 본 연구는 다음과 같이 전개된다. 제Ⅱ장에서는 선행연구와 각종 보고서를 통해 공공기관 부채의 규모, 성격, 위험성에 대해서 소개하고, 부채

감축과 관리를 위한 현 정부의 정책에 대해 논의한다. 공공기관 정상화 과정을 정리하고, 본 연구와 관련하여 부채감축 및 관리정책으로서의 성격을 논의하여, 추가적인 연구의 필요성과 방향성을 제기한다. 제Ⅲ장에서는 공공기관에 대한 데이터를 바탕으로 부채유발요인과 부채증가율, 부채비율의 관계를 실증적으로 분석하고, 시사점 및 정책적 대안을 제안한다. 기존에 제기되었던 부채유발요인들의 영향력을 재확인하고, 부채와 유발요인 간의 세부적인 관계를 밝혀보고자 한다. 제Ⅳ장에서는 제Ⅲ장의 실증분석에서 유형화된 부채유발요인들이 실제에서는 구체적으로 어떻게 작용하는지에 대해 대표 공공기관을 대상으로 심층분석을 실시한다. 제Ⅴ장에서는 연구결과를 요약하고, 그 결과를 바탕으로 지속적인 부채관리 방안을 제시한다.

II. 공공기관 부채 현황

1. 공공기관 부채 현황

가. 공공기관 부채규모

2013년도 말 공공기관의 부채는 523.2조원으로 2012년도보다 25.2조원이 증가하였으며, 부채비율은 일부기관의 자산이 증가하여 3.5% 하락하였다(기획재정부, 2014). 2013년도 말 공공기관 부채규모는 2013년 말 국가채무의 108.4% 수준이고, 2012년도 기준으로 일반정부 부채의 103.6% 수준으로 국가신용도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 것으로 알려져 있다(국회예산정책처, 2014a). 이러한 공공기관의 부채과다 문제는 2013년 국회 국정감사에서 집중적으로 지적되었고 정부가 공공기관 정상화 대책을 수립하는 계기가 되었다.

〈표 II-1〉 각 부문별 부채규모

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국가채무 (GDP 대비)	309 (30.1)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)	420.5 (34)	443.1 (34.8)	482.6 (33.8)
공공기관 부채	290 (28.2)	336.8 (31.7)	397 (33.8)	459 (37.1)	493.4 (38.8)	523.2 (36.6)
가계부채	723.5 (70.5)	776 (72.9)	843.2 (71.8)	916.2 (74.1)	963.8 (75.7)	1,021.3 (85.6)

자료: 기획재정부(2014); 김상현(2014) p. 2 자료를 update

국가채무는 채무자인 정부가 향후 갚아야 하는 금액으로 금융위기 극복을 위한 확장적 재정정책의 결과 등으로 전년 대비 39.5조원 증가하였다(기획재정부, 2014). 이에 비해서 가계부채는 1천조원이 넘어서면서 GDP 대비

85% 수준으로서 위험한 수준이다. 2013년 말 기준으로 공공기관 부채는 523.2조원으로 2012년 대비 25.2조원이 증가하였고 부채비율은 일부 기관의 자산 증가로 인하여 3.5% 하락하였다. 공공기관 전체 부채규모의 증가세는 둔화되고 부채비율도 하락하였으나 18개 중점관리대상 기관의 재무상태는 여전히 취약한 상태다(기획재정부, 2014).

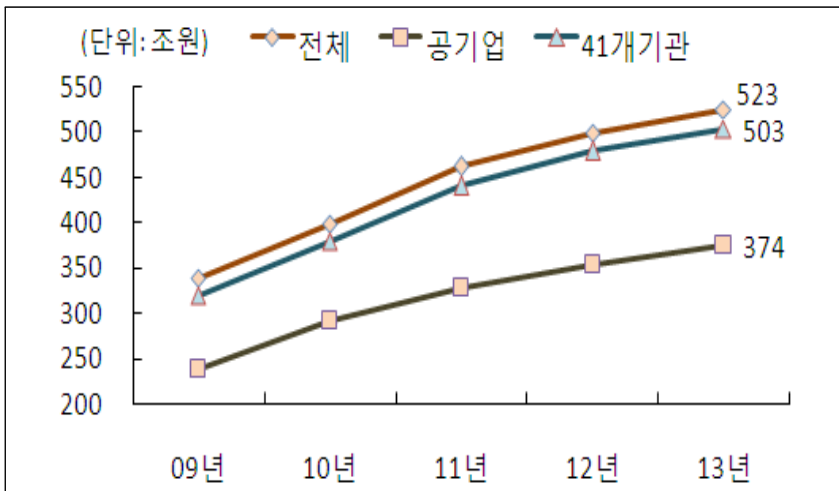
〈표 II-2〉 공공기관 부채규모

(단위: 조원)

구분	2009	2010	전년비 증감	2011	전년비 증감	2012	전년비 증감	2013	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
중장기 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

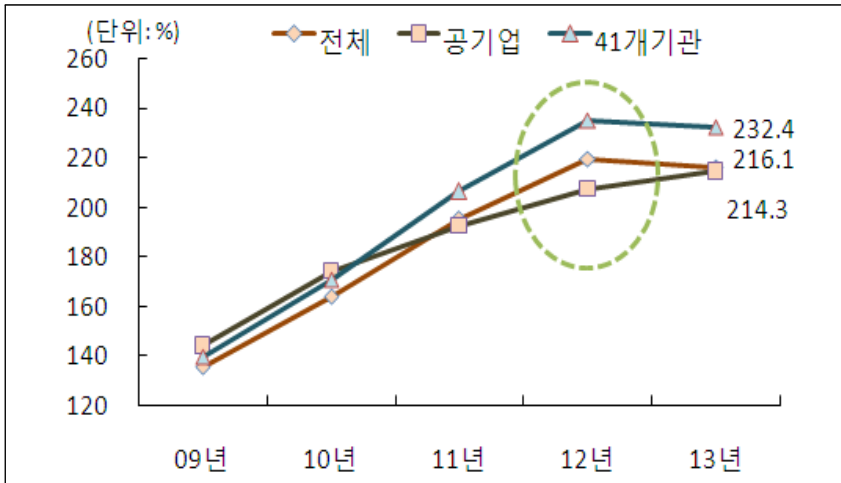
자료 : 기획재정부 보도자료(2014. 4. 30) p. 4

[그림 II-1] 공공기관 부채규모 변화



자료 : 기획재정부 보도자료(2014. 4. 30) p. 5

[그림 II-2] 공공기관 부채비율 변화



자료: 기획재정부 보도자료(2014. 4. 30) p. 5

나. 공공기관 부채의 위험성

공공기관 부채 문제 해결을 역설하기 위해서는 현 수준의 부채가 기관이 감당하기 어려워 정부의 재정과 국민경제에까지 악영향을 미칠 가능성이 있어야 한다. 따라서 현재 공공기관의 부채가 어느 정도 위험한지를 파악해볼 필요가 있다. 앞 절에서 부채의 규모와 증가세를 확인하였는데, 부채가 많다는 사실이 부채가 위험수준에 도달하였다는 근거가 되기에는 부족하다. 자산이 부채보다 많다면, 필요시 자산처분을 통해 부채를 줄일 수 있기 때문이다. 부채증가 속도도 어느 정도가 우려스러운 수준인지에 대한 경험적 기준이 없기 때문에, 부채의 심각성을 진단하기에는 무리가 있는 지표로 판단된다. 이런 의미에서 절대적인 부채규모보다 부채비율, 차입금의존도, 이자보상배율 등 원금의 상환가능성, 이자의 지급능력을 살펴보는 것이 기관이 부채를 장기적으로 관리할 수 있는지를 파악하는 데에 더 적합하다고 볼 수 있다.

공공기관 부채의 심각성을 나타내는 지표 중 제일 잘 알려진 지표는 부채비율이다. 현 정부가 공공기관의 부채관리 목표를 부채비율 200%로 맞추면서 공공기관 관리정책의 상징이 되었기 때문이다. 타인자본인 부채와 자기

자본의 비율로서 자기자본에 비해 타인자본이 클 경우 부도위험이 높을 것이라는 논리를 바탕으로 만들어진 지표이다. 이론적 근거가 명백하지는 않지만, 현재 200%가 관리기준으로 설정되어 있는데, 2013년 말 기준으로 공공기관 평균은 220%이고, 토지주택공사, 철도공사, 철도시설공단은 400%를 초과하고 있다. 다만, 민간부문에서도 산업별, 규모별 특성이 제각각인 기업들에 일률적으로 적용하는 기준에 대해서 논란이 있는데, 공공기관들도 성격이 모두 다르므로, 일률적인 기준으로 판단하기보다는 기관별로 부채비율의 추이를 봐야 한다는 주장이 있다. 물론 이 기준을 적용하더라도 자본이 크게 변하지 않는 상태에서 부채증가폭이 매우 컸기 때문에, 부채비율도 비슷한 증가세를 보이고 있다.

차입금의존도는 총자산에서 차입금이 차지하는 비중으로 나타낸다. 차입금에는 장·단기차입금과 회사채 등 실제로 이자비용을 발생시키는 부채가 포함된다. 즉, 여러 부채 유형 중에서도 이자비용을 발생시키는 차입금을 살펴봄으로써, 이자지급 부담을 측정하는 지표로 볼 수 있다. 통상적으로 차입금의존도가 30%를 초과한 경우를 재정취약상태로 간주하는데, 부채규모가 큰 10개 기관¹⁾에서 이 기준을 초과하였고, 평균은 50%에 달하였다(허경선 외, 2013). 이자보상배율은 영업이익과 이자비용의 비율로서 기업의 이자지급능력을 측정할 수 있다. 이자보상배율이 1 미만일 경우, 영업이익으로 이자도 낼 수 없기 때문에, 부채는 계속 증가할 수밖에 없다. 2013년 말 기준으로 10개 기관 중 철도시설공단과 광물자원공사는 1 미만을 기록 중이고, 석탄공사, 철도공사, 한전은 영업 적자로 마이너스 값을 기록할 정도로 이자지급능력이 낮았다(허경선 외, 2013). 이자보상배율이 1 이상이라 하더라도, 이 값이 현저히 크지 않다면, 기관은 이자만 감당할 수 있을 뿐, 부채원금을 줄이지는 못한다. 부채원금 상환능력은 일반적으로 차입금과 EBITDA의 비율로서 측정할 수 있는데, 영업활동으로 벌어들인 현금으로 차입금을 얼마나 상환할 수 있는가를 의미한다. 통상 7.5배 이상일 경우 차입금의 상대적

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

인 크기가 지나치게 높아 원금 상환이 어려울 수 있다고 판단한다. 동 10개 기관 중 위험수준에 있는 기관이 9개였다(허경선 외, 2013).

이상의 지표들은 민간기업의 재무건전성 평가를 위해 사용되는 지표이며, 재무상태 취약판정의 기준선 또한 이론적이기보다는 경험적으로 민간부문에서 통용되게 된 것이다. 따라서 이 지표들을 공공기관 부채 위험성 진단에 적용할 수 있는가에 대해 여러 가지 의견이 존재할 수 있다. 하지만, 민간기관에 적용했을 때 나오는 결과와 직접 비교는 불가능하더라도, 공공기관들이 민간기업이었더라면 이미 상당수 공기업이 채무불이행 상태가 될 수 있었음을 알 수 있다. 공공기관의 법적소유권과 관리·감독권을 가진 정부의 지원이 없다면, 공공기관은 자력으로 생존하기 어려운 조직이 되어 버린 셈이고, 이는 역으로 공공기관의 채무불이행 발생 시 결국 정부가 책임져야 한다는 사회적 동의가 존재함을 의미한다. 실제로 대부분의 공기업은 엄청난 부채규모에도 불구하고 신용평가에서 최고등급을 받고 있는데, 이는 정부가 기관들의 채무를 책임져 줄 것이라는 시장의 믿음이 있기 때문일 것이다. 따라서 현재와 같이 공공기관 스스로 지속할 수 없는 부채규모는 정부를 우발채무위험에 노출시켜, 잠재적으로 국민들의 조세부담을 증가시키고, 국가경제의 지속적인 성장을 위협하게 될 가능성이 높다.

2. 공공기관 부채감축계획 현황

가. 선행연구 및 국회 등의 부채감축관리 방안

공공기관의 부채에 대하여 원인과 대책에 관한 선행연구와 국회, 감사원 등의 지적을 보면 일반적으로 유사한 원인과 대책을 제시하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 선행연구에서는 공공기관 부채발생의 원인으로 국책사업의 추진, 요금규제, 시설투자, 공공기관 지배구조의 문제를 규정하고 있다(김상현, 2014). 그러므로 선행연구에서는 학자의 관점에 따라 부채감축 및 관리대책의 구체적인 방안은 다를 수 있어도 구분회계제도 도입, 정부의 국

책사업 축소, 공공요금 현실화, 중장기재무관리계획의 실효성 확보 등에 대하여 공통된 의견을 제시하고 있다. 다만 노동계, 시민단체는 공공기관 부채 증가의 주된 원인이 정부의 정책사업에 있으므로 그 대책도 정부가 책임을 져야 하는데 현 정부의 부채감축과 방만경영 해소를 중심으로 하는 공공기관 정상화 대책은 모든 책임을 공공기관에만 돌리고 있고 정부는 책임을 지지 않고 있다는 지적을 하고 있다(오건호, 2014).

나. 정부의 부채감축 대책과 진행현황

현 정부의 10대 국민행복 대선 공약에서 공공기관 부채 관련 정책은 없었고, 대통령인수위 140대 국정과제 중 136번 과제에서 공기업 부채에 대응하기 위하여 구분회계제도 도입과 대형 사업을 대상으로 사전타당성조사와 사후심층평가의 도입을 선언하고 있다(대통령 인수위원회, 2013). 그러나 실제로 공공기관의 부채 문제가 사회적으로 이슈가 된 것은 2013년 국정감사에서 공공기관의 과도한 부채 문제와 복지혜택이 지적되면서 정부가 공공기관의 부채 현황을 파악하기 시작하였고 기획재정부는 2013년 12월 11일 공공기관 부채감축과 방만경영 해소를 위한 「공공기관 정상화 대책」 실행계획을 발표한 후 2013년 12월 31일 제16차 공공기관운영위원회를 개최하여 공공기관 정상화 실행계획을 의결하였다.

〈표 II-3〉 공공기관 정상화 대책

	내 용
부채관리 강화	① 부채감축 가이드라인 마련, ② 구분회계제도 도입확대, ③ 기재승인 강화, ④ 자산매각 방안 마련, ⑤ 경영성과협약제, ⑥ 예비타당성 사업 투자심의회 운영, ⑦ 사후평가제도 도입
방만경영 개선	① 방만경영 정상화 가이드라인 마련, ② 경영성과협약제, ③ 강소형 기관 평가, ④ 비리 임직원 퇴직금 제한, ⑤ 기타공공기관 평가, ⑥ 기능점검

자료: 기획재정부(2013a) p. 1

공공기관 정상화 대책에 따라 38개 중점관리기관이 2014년 1월 29일까지 부채감축 및 방만경영 해소를 위한 계획을 제출하였다. 18개 부채감축 중점 관리기관이 제출한 계획에 의하면 중장기재무관리계획 대비 2017년까지 부채증가규모를 39.5조원 감축해야 한다. <표 II-4>에서 보는 바와 같이 2013년 중장기재무관리계획에 따르면 원래는 2017년까지 18개 공공기관의 부채가 85.4조원 추가발생할 것으로 전망되었으나 이후 정상화 대책의 시행으로 2017년까지 부채증가규모를 39.5조원 감소시켜 45.9조원만 증가시키게 된다. 증가폭이 감소됨에 따라, 부채비율도 당초의 286%에서 267%로 19%p 감소시킬 것을 계획하고 있고, 공공기관 전체의 부채비율은 원래 전망치인 210%에서 200%으로 줄어들 전망이다(기획재정부, 2014).

<표 II-4> 중장기재무관리계획 대상 공공기관의 2017년 부채비율 예상치

	41개 전체	18개 중점기관 (추가감축)	23개 기관 (중장기재무)
부채(A, 조원)	534	458	76
자본(B, 조원)	270	171	99
부채비율(A/B)	197%	267%	76%

자료 : 기획재정부 보도자료(2014. 2. 2) p. 1

<표 II-5>에서 보는 바와 같이 LH, 한전 등 15개 공공기관이 정부의 가이드라인에 따라서 2017년까지 부채증가율을 중장기재무관리계획보다 30% 이상 감축하는 방안을 제시하였으나, 한국철도시설공단은 14.8%, 예금보험 공사는 11.6%, 한국장학재단은 1.8% 미달하는 것으로 제출하여 정부의 당초 부채감축 가이드라인보다 낮은 개선계획을 제출하였다.

〈표 II-5〉 공공기관 부채감축계획

(단위: 조원)

기관명	중장기재무관리계획			정상화계획		감축률 (E/C)100
	2012년 말 (A)	2017년(B)	증감 (C=B-A)	2017년(D)	추가감축액 (E=D-B)	
합 계	411.7	497.1	85.4	457.6	△39.5	△46.2%
한국토지주택공사	138.1	162.9	24.8	151.5	△11.4	△46.0%
한국수자원공사	13.8	19.0	5.2	17.2	△1.9	△35.5%
한국철도공사	14.3	14.7	0.4	13.1	△1.6	△418.7%
한국철도시설공단	17.3	23.2	5.9	22.4	△0.9	△14.8%
한국도로공사	25.3	30.8	5.5	28.9	△1.9	△34.9%
한국전력공사	55.0	70.3	15.4	64.5	△5.8	△37.9%
한국수력원자력	24.7	38.8	14.1	34.6	△4.2	△30.0%
한국남동발전	3.6	7.0	3.4	5.9	△1.1	△32.3%
한국남부발전	3.1	6.8	3.7	5.7	△1.1	△30.5%
한국동서발전	2.7	5.7	3.0	4.7	△1.0	△33.0%
한국서부발전	2.6	7.8	5.1	6.1	△1.6	△31.3%
한국중부발전	2.8	7.2	4.4	5.9	△1.3	△30.3%
한국가스공사	32.3	34.5	2.2	33.3	△1.2	△52.5%
한국석유공사	18.0	19.1	1.1	18.0	△1.1	△97.6%
한국광물자원공사	2.4	5.7	3.3	4.6	△1.1	△31.7%
대한석탄공사	1.4	1.8	0.4	1.7	△0.1	△30.0%
예금보험공사	45.9	27.8	△18.1	25.7	△2.1	△11.6%
한국장학재단	8.4	14.0	5.6	13.9	△0.1	△1.8%

자료 : 기획재정부 보도자료(2014. 2. 2) p. 2

〈표 II-6〉과 같이 부채중점관리기관은 사업조정, 자산매각, 경영효율화, 수익증대 등의 방법을 통해 부채를 관리할 계획을 제출하였다. 사업규모 축소나 시행시점 이연 등 세부 계획으로 구성된 사업조정에 의한 부채 감소폭이 가장 큰 비중을 담당하고 있고, 자산매각이 그 다음을 차지한다. 사업조정이나 자산매각과 같이 단기적이고, 임시적인 처방이 주를 이루고, 경영효율화, 수익증대와 같이 장기적이고, 근본적인 대안에 의한 감소폭은 크지 않

아서, 정상화 대책이 장기적인 부채관리의 성격을 가지고 있지 않음을 알 수 있다.

〈표 II-6〉 공공기관별 부채감축 자구 노력 규모

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

자료 : 기획재정부 보도자료(2014. 2. 2) p. 3을 참고하여 재구성

기획재정부는 부채감축계획의 조기 완료를 독려하기 위해 중간평가에 「계획수립의 적극성」 지표를 추가하였다. 이에 따라서 10개 부채감축 대상 공공기관이 당초 2015년 이후로 예정된 총 6.2조원 규모의 부채감축계획을 2014년에 조기에 달성하는 계획을 제출하여 이들 공공기관에 대한 수정안을 의결하였다.²⁾ 이러한 결과로 2014년도 부채감축 목표액에서 18개 부채중점관리기관이 차지하던 비율이 22.9%에서 27.7%로 증가하였다. 18개 기관을 포함한 2017년 중장기재무관리계획 제출 공공기관의 부채규모도 520.9조원으로 원래 계획 대비 0.3조원 감소하였으며, 부채비율도 소폭 하락하였다(기획재정부, 2014). 41개 중 부채중점관리기관을 제외한 나머지 23개 기관의 부채감축 총규모는 5.3조원으로 설정되었는데, 정부기준 충족에는 큰 문제가 없을 전망이다. 이 중 차입으로 사업을 시행하는 8개 공공기관들의 부채감축목표는 2.4조원으로 부채증가 30% 감축 기준과 기타 재무건전성 기준을 무난히 달성할 수 있을 것으로 예상된다.³⁾ 나머지 15개 기관은 민간차입이 없거나, 정부위탁사업을 수행함으로써, 재무위험도가 상대적으로 낮고, 이에 따라 추가감축목표 없이 당초 계획대로 추진하게 되었다(기획재정부, 2014. 4. 29. 보도자료).

2) 적극성 지표는 2014~2017년 부채감축 총규모 대비 2014년 부채감축규모의 비율이다. 부채감축비율이 25% 이상일 경우, 중간평가의 계량지표항목에서 만점을 받도록 설계하였다.

3) 8개 기관은 부산인천여수광양항만공사, 지역난방공사, 인천공항공사, 주택금융공사, 중소기업진흥공단, 자산관리공사이다.

〈표 II-7〉 중점관리기관 부채감축계획 수정

(단위: %)

부채감축비중	2014	2015	2016	2017	계
당초(A)	22.9	23.8	23.8	29.5	100.0
수정 후(B)	27.7	19.6	23.7	29.0	100.0
증감(B-A)	+4.8	△4.2	△0.1	△0.5	

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 6. 15) p. 1

공공기관들의 부채를 감축하고자 하는 자구 노력과 관련하여 국회, 감사원, 학계는 정부의 정책사업 추진, 요금규제와 무리한 해외사업추진에 기인하여 증가한 금융부채가 차지하는 비중이 상당하다는 점을 지적하며, 주무부처 등 정부의 정책변화나 지원 없이 공공기관의 노력만으로 부채규모가 실질적으로 감축될 수 있는가라는 의문을 제기하고 있다. 국회예산정책처(2014)는 정부의 정책사업수행을 위한 비용 조달 과정에서 부채 69%가 상당히 발생했음에도, 공공기관 정상화 대책에서는 공공기관의 부채감축 노력만을 강조하고 있다고 지적하였다. 결과적으로 부채유발에 대한 책임의 크기에 따라 부채감축계획이 수립되지 않았고, 전적으로 공공기관들이 부채관리의 책임을 떠안게 되었다. 정상화 대책에서 부채감축의 가장 효과성 높은 대책이 기관들의 자산매각이라는 점이 이를 상징적으로 보여준다. 부채유발에 대한 책임이 여러 주체에 분산되어 있음에도 불구하고, 공공기관에 부채감축의 모든 고통을 전가시킬 경우, 부채책임의 형평성 논란과 부채감축방법의 효과성, 효율성 저하, 기관들의 사기 저하, 장기적인 부채관리에 대한 책임감 실종 등 부정적인 외부효과가 나타날 수 있다. 또한 정부가 일괄적으로 부채감축 가이드라인을 제시함에 따라 보여주기식 부채 축소작업이 우려되고 부채감축과정에서 자산의 헐값 및 특혜 매각, 우회적인 민영화를 추진하는 것이 아닌가 하는 의심을 할 수 있으며 장기적으로 국민경제 발전을 위한 공기업의 역할이 축소될 것이라는 지적을 하고 있다(오건호, 2014).

정부의 정상화 대책에 의하여 중점관리기관의 부채감축계획을 받은 결과를 분석해 보면 〈표 II-8〉과 같이, 중간평가가 계획된 2014년에 부채감축액

이 집중되어 있으며, 2013년도 당시 5개년 중장기 재무관리계획의 마지막 연도인 2017년도 감축시기를 이연한 것으로 보인다. 즉 현 정부가 공공기관 과다부채액 절대액을 줄이기보다는 중장기 재무관리계획상 부채증가율을 낮추는 것에 정책적 목표를 두었기 때문에 나타난 현상으로 보인다. 현 정부가 지속적으로 증가하던 공공기관의 부채증가율을 낮추는 데에는 성공한 것으로 보이지만 장기적으로 적정 수준에서 공공기관의 부채규모와 증가율을 안정적이고, 지속가능하게 유지할 수 있을지는 여전히 의문이다.

〈표 II-8〉 중점관리기관 연도별 자구 노력 계획

(단위: 억원)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	계
사업조정	5,552	25,608	38,048	50,249	67,746	187,203
자산매각	1,836	23,814	38,905	2,921	14,400	81,876
경영효율화	1,003	11,828	10,989	12,779	11,329	47,929
수익성 확대	0	22,471	2,524	-476	15,475	39,993
자본확충	1,604	439	12,058	1,208	1,285	16,594
기타	42,963	24,373	-77,617	8,017	23,916	21,652
총계	52,958	108,533	24,907	74,699	134,151	395,247

자료: 기관 제출자료(2014. 2)를 재구성.

정부가 발표한 앞으로의 행보도 부채관리 의지에 대한 의심을 낳고 있다. 2014년 7월 입각한 새 경제팀은 공공기관의 공사채 총량이 부채의 60% 이하가 되도록 설정하고, 2015년부터 1%씩 내린다는 계획을 발표하였다(기획재정부, 2014). 정부의 계획대로면 2019년에는 55%까지 낮출 수 있는데, 이 계획에 따른 감축분과 더불어 부채감축계획이 수립된 이후의 원화값 상승에서 발생한 재원 중 5조원을 국민안전과 서민생활 분야에 투자할 것으로 알려져 있다. 즉 당초 정부와 공공기관이 계획한 공공기관 부채감축 계획은 차질 없이 이행하되 공공기관의 부채감축액으로 발생한 여유분으로 추가적인 부채감축보다는 현 정부의 후반기 경제활성화에 정책의 초점을 두고 운용할 것

으로 보인다. 이에 현 정부의 공기업 개혁이 이미 실패했다는 식이나 부채감축의 구체적 내용이 기존 자산매각 중심으로 혁신과 근본적인 개혁과는 거리가 멀다는 등 비판이 쏟아져 나왔다. 주요 경제정책 중 하나로 내세웠던 공기업 개혁정책을 성과가 가시화되기도 전에 정부가 스스로 약화시켜버린 행태에 대한 비판도 뒤따랐다.

3. 소결

학자들의 선행연구와 국회, 감사원 모두 공공기관의 부채원인에 대하여 정부정책사업, 공공요금규제, 복잡한 지배구조에 따른 경영비효율성 등 비슷한 진단을 하고 있다. 현 정부의 공공기관 정상화 대책 방법론에 의문을 제기하는 비판적인 학자나 시민단체라고 하여도 오건호(2014)가 지적하는 대로 공공기관에 대한 신뢰가 약하다는 주장에는 공히 동의하고 있으므로 Khoza and Adams(2007)가 주장한 대로 공공기관의 재무관리가 잘 되려면 정부와 공기업과의 지배구조 문제, 공기업 내부지배구조의 개선이 전제되지 않으면 안 된다는 평범한 지적을 잊지 말아야 할 것이다. 두 번째는 공공기관이 맞춤형 부채감축계획을 수립하고 관리하는 것도 중요하지만 구분회계 도입이나 공공기관의 회계, 재무관리의 투명성과 책임성을 높이는 것도 가장 중요한 전제조건에 해당한다. 세 번째는 모든 선행연구와 국회, 감사원의 지적한 바와 같이 정부의 정책사업 추진이 공공기관 부채증가의 가장 큰 원인이라면 주무부처의 정책사업 추진의 원칙과 공공기관에 전가, 위탁할 때의 재무적 분담 원칙의 수립, 예비타당성 조사 및 사후적 심층평가 등 제도적 장치를 도입하고 성과협약제(performance agreement) 도입을 통해서 주무부처와 공기업이 같이 책임을 져야 할 것이다.

또한 정부의 공공기관의 정상화 대책에서의 주안점은 공공기관의 자발적 부채감축과 방안경영 해소에 있는데, 첫 번째 과제인 공공기관의 부채감축에 대한 정책적 목적과 해결방안은 정부와 공공기관 간의 책임공방 여부를 떠나서 부채규모나 비율이 높은 일부 공기업을 대상으로 하고 있으므로 정

책목표와 그 대상이 명확하게 드러나고 있다. 그러나 두 번째 정책목표인 공공기관의 방만경영 해소에서 방만경영이라는 용어 자체도 감사원, 국회, 저널리즘이 주로 사용하고 있는 개념으로서 학술적, 법률적으로 명백하게 합의된 개념으로 보기는 어렵고, 공공기관 임직원의 집단이기주의, 예산낭비, 배임과 비리행위를 지칭하는 복합적 개념으로 볼 수 있는데, 정부의 정상화 대책에서 방만경영 해소는 주로 공공기관 임직원의 과도한 복리후생 수준을 공무원 수준으로 조정하는 것만을 주요한 정책내용으로 하고 있기 때문에 공공기관의 도덕적 해이라는 차원에서만 공공기관 비효율성과 부채증가의 무책임성에 대하여 설명이 가능하겠지만 오건호(2014)의 지적에 의하면 부채규모가 과다한 공공기관의 복리후생비 수준을 공무원의 복리후생비 수준으로 삭감한다고 해서 일부 공공기관의 과다한 부채증가액의 절대적인 규모를 감축하는 것은 불가능하며 공공기관의 임직원에게 부채증가의 원인과 책임을 돌리는 정치적 의도가 있다고 한다. 그래서 공공기관 정상화 대책의 주요 과제인 부채감축과 방만경영 해소 간의 정책목적, 정책대상 및 효과 간의 연계성이 부족해 보인다. 만약 정부가 공공기관 임직원의 적정한 보수와 부가급여의 수준을 비교 분석하려면 업종, 연령, 직종, 성별 임금 및 복리수준을 비교분석하고 적정 보수와 복리후생 수준인지를 먼저 파악하는 것이 우선순위가 되어야 할 것이다.

또한 국제적으로 공기업에 해당하는 것이지만 OECD(2014)는 공기업의 경쟁중립성(competitive neutrality)을 전제로 하여 민간기업과 비교하여 적절한 공기업의 이익률에 대한 모니터링, 공기업 자본의 재구성(recapitalization), 민간참여자에 대한 적절한 배당정책을 미련해야 한다고 하며, 특히 공기업의 부채관리를 위하여 회사채 발행이나 여신에 대한 상업적인 채무관리와 정부의 재정적, 금융적 보조와 지원 정책의 조정과 포트폴리오가 필요하다고 한다.

Ⅲ. 공공기관 부채 원인 분석

1. 공공기관 부채발생의 배경

공공기관은 정부를 대신하여 공공재화와 서비스를 제공하는 존재로 인식되기 때문에 부채와는 거리가 멀어 보인다. 부채는 사업을 위한 자금마련이나 사업상 적자를 내서 생기는 빚으로 간주되어 민간기업과 결부시키는 것이 자연스럽다. 그러나 공공기관의 유형에 따라 다르긴 하지만, 공공기관에서도 공공서비스를 제공하는 과정에서 부채를 발생시킬 수 있다. 일반의 예상과 달리 공공기관은 사업의 공공성 때문에 부채 문제가 생기기 쉬운 환경에서 활동하고 있다. 공공기관사업의 공공성은 공공기관의 존재 이유와 관련이 있다. 공공기관의 설립목적은 크게 기간산업 육성, 공공재화 수요 대응, 독점적 이윤 흡수, 정책집행업무의 효율적 수행 등으로 나뉘 볼 수 있는데, 앞의 두 가지 존립 이유가 공공기관사업의 공공성과 직결된다.

우선 기간산업은 대부분 장치산업으로서 초기에 막대한 설비투자비용이 필요하고, 투자규모에 비해 미래 수익에 대한 보장이 없기 때문에, 민간기업의 참여가 저조하다. 따라서 초기투자를 담당하고, 일정수준까지 육성하여 민간기업의 진입장벽을 낮춰주기 위해 담당 공공기관이 필요하다. 둘째, 전기, 가스, 수도, 주택, 대중교통 등 가격에 상관없이 일정량이 일상에서 소요되고, 따라서 소득과 지불능력에 상관없이 모든 국민이 접근할 수 있어야 하는 보편적 공공재를 합리적인 가격에 안정적으로 제공하기 위하여 관련 공공기관들이 존재한다. 요컨대, 공공기관이 맡게 되는 대부분의 사업이 공익을 위해서 반드시 필요하지만, 수익성이 약하거나, 적자가 발생할 가능성이 커서 민간기업들이 참여를 꺼리는 사업들이다.

물론 공공기관사업의 초기투자자와 운영적자가 부채로 바로 이어질 필요는

없다. 원칙적으로 공공기관은 적자가 나는 사업을 정부를 대리하여 수행하기 때문에 사실 정부의 재정지원이 당연해 보인다. 예를 들어, 공공재화 공급기관은 현실적으로 물가조절과 모든 국민들에 대한 보편적 제공과 취약계층에 대한 복지 등 공공성 차원에서 요금규제를 받고 있는 경우가 많아 적자가 누적되고 있기 때문에, 통제의 책임자인 정부가 손실을 보전해 주는 것이 마땅할 것이다. 그런데, 현실에서는 정부가 필요 자금을 전액 제공하지 않는 경우가 발생한다. 독점사업이나 수익성이 강한 사업 운영권을 보장해 줌으로써, 공공성이 강한 사업을 교차보조하기도 하는데, 교차보조를 통해 공공사업의 적자를 메꾸지 못할 정도로 정책사업 수행을 지시할 경우가 있을 수 있다. 또한, 정부가 대규모 정책사업을 대리시키면서, 정부재정에 대한 압박을 피하기 위해 임시적으로 또는 영구적으로 해당기관에 부채를 전가시키는 경우도 일어나고 있다.

한편, 공공기관의 부채는 적정수준의 공공서비스와 재화를 제공하는 외중에 정부의 지원이 부족해서만 생기는 것은 아니다. 공공기관의 존립목적 중에 하나는 권한과 책임성을 부여함으로써 정부조직이 직접 사업을 운영했을 때보다 효율적, 경제적인 서비스 전달효과를 얻고자 함이다. 이는 공공기관이 정부조직보다는 좀 더 기업성을 겸비하고, 경제성과 수익성을 고려하며 사업을 운영하는 조직이 되어야 함을 의미한다. 따라서 공공기관은 사업의 공공성과 수익성의 균형을 적절하게 유지할 필요가 있다. 그런데, 공공성만 강조하다 보면, 공공기관이 같은 공공부문에 속해 있다고 해도 정부조직과는 독립적이다 보니, 주인-대리인 이론이 제시하는 것처럼 국민과 정부의 이익보다는 기관과 구성원의 이익을 추구하고, 방만한 경영을 일삼을 가능성이 있다. 사업의 공공성을 앞세워 사업을 적정수준 이상으로 확장하고, 기관의 예산과 영향력을 늘리려는 동기가 작용할 수 있다. 또한, 재무적 효과에 대한 점검이 약한 틈을 이용하여, 효율성 제고에 대한 지구 노력 없이 사업 자금을 방만하게 사용하고, 이를 공공성을 달성하기 위한 필요자원으로 주장할 여지가 있다.

기업과 국민도 수요자의 입장에서 공익적 재화의 공급사업과 관련하여,

사업의 경제성이나 기관의 재무상태에 관심을 두지 않게 될 가능성이 크다. 오히려 공공요금 등의 인상은 국민적 저항을 부를 수도 있다. 정부가 원가 이하인 전기, 가스 등의 공공요금을 과감히 올리지 못하는 이유도 국민의 압박이나 기업의 요구가 있기 때문이다. 따라서 모든 적자와 부채에 대해서 정부, 공공기관, 기업과 국민 중 어느 한 쪽의 책임으로 몰아가는 것은 잘못된 진단이며, 대안마련 과정에서도 방향성이 잘 못 설정될 수 있다. 이론적으로 모든 경제주체들이 공공기관 부채증가에 일정 책임이 있을 가능성이 높기 때문에, 부채 문제의 해결에서도 책임이 있는 만큼 기여해야 할 것이다.

2. 선행연구

기획재정부(2013a)는 공공기관 부채증가의 원인을 사회기반시설 확대를 위한 투자, 서민생활안정 정책의 추진, 요금인상 최소화, 부실저축은행 등의 위기관리 비용의 발생으로 밝히고 있다. 박정수(2013)는 부채증가의 원인으로 기획재정부(2013a)와 마찬가지로 저축은행 지원, 저렴한 공공서비스, 에너지 공기업들의 중장기 시설투자, 보금자리주택사업, 4대강 정비사업 등과 같은 정책사업을 꼽았다. 이에 비하여 김영신(2012)은 민영화된 공기업과 부채규모를 비교하여 공기업의 부채규모가 증가한 원인을 정부의 직·간접적 통제에 의한 공기업 경영의 독립성 저하와 공기업의 도덕적 해이를 들고 있다. 김영신(2013)은 공기업의 복잡한 지배구조가 부채증가의 원인이라고 추가적으로 지적하고 있다. 허경선 외(2013)는 부채 발생원인으로 정책사업, 요금규제, 기관의 비효율성을 들고 있다. 정창훈(2013)도 정책사업 추진, 초기투자규모가 크고 즉각적인 수익성 확보가 어려운 사업구조, 낮은 생산성이 부채증가의 원인이라고 지적하고 있다. 김찬수(2012)는 공공기관 부채 원인을 정책적 투자, 요금규제, 이중적 지배구조라고 주장하고 있고, 국회예산정책처(2013)도 에너지 공기업들의 공격적인 해외자원개발 투자와, LH의 주택개발사업과 관련한 분양률 저하 등으로 재고자산이 증가함으로써 단기 부채 상황이 어려운 유동성 악화를 원인으로 제시하고 있다. 정성호(2012)

도 외부 거버넌스 부재로 인한 내외부 통제 부재가 부채증가의 원인이라고 지적한다.

이에 대하여 오건호(2014)는 감사원(2013)의 공기업 재무 및 사무구조 관리실태 감사보고서를 근거로 해서 <표 Ⅲ-1>과 같이 2007년부터 2011년 기간 동안 LH, 한전 등 9개 핵심 공기업의 부채가 106.3조원 증가하였으며, 공기업의 부채가 증가한 사업 분야별로 부채증가 원인을 분석해 보면 중앙정부의 정책사업, 요금규제, 해외사업 등 중앙정부의 직접적인 책임이 57%에 이른다고 지적한다. 이에 근거하여, 공공기관 부채발생의 큰 책임이 중앙정부에 있다고 주장하며, 정부의 책임을 먼저 규명하고 난 후 공공기관을 개혁해야 한다고 제안하였다. 참여연대(2014)는 한걸음 더 나아가 공공기관 부채를 공공서비스 제공을 위한 사회적 부채, 정부의 역할을 대행하면서 발생한 대행 부채인 정책적 부채로 규정한다.

<표 Ⅲ-1> 부채 상위 9개 공기업 금융부채 요인별 증가 현황(2007~2011년)

	정책사업	요금규제	해외사업	자체사업	계
부채	43.0조원	17.1조원	12.8조원	33.4조원	106.3조원
비중	41%	16%	12%	31%	100%

자료: 감사원 내부자료; 감사원(2013), 오건호(2014) 재구성.

〈표 III-2〉 공공기관 부채증가 원인과 대책

학자 및 정부	부채증가의 원인	대책
김영신(2012)	· 공기업의 독립성 저하와 도덕적 해이	· 국회의 감시와 부실공기업 민영화
김영신(2013)	· 공기업 지배구조 복잡성	· 공기업 부채의 책임성 제고
박정수(2013)	· 국가 위기관리, 미래대비투자, 국가정책사업 추진, 저렴한 공공서비스 제공	· 구분회계제도 확대, 공공요금 원가보상 현실화, 예비타당성 조사 및 중기재무관리개선계획 실효성 제고, 경영평가제도 개선
허경선 외(2013)	· 정책사업 요금규제 공공기관 비효율성	· 공공요금 인상, 사업축소, 정부지원 확대
정창훈(2013)	· 정책사업추진 사업구조, 낮은 생산성	· 정책사업 축소, 기존정책사업 부채보전지원, 공공요금체계 개선 등
김찬수(2012)	· 정책적 투자, 요금규제, 이중적 지배구조	-
정성호(2012)	· 내외부 통제부재, 방만경영, 정책사업 전가	-
김상헌(2014)	· 부채증가의 원인을 방만경영 문제로 전가하고, 일률적인 부채절감 방식의 문제 제기	· 정부부채의 통합관리, 사업 및 투자타당성 확보, 중장기 재무관리계획 준비 및 단계적 관리, 부채총량 규제, 국회 특별위원회 구성, 공기업 사장임명 방식 전환
오건호(2014)	· 정책사업, 요금규제, 해외사업	· 공공기관 지배구조 민주화, 사회공공회계 개발, 내부 운영의 투명화
김사원(2013)	· 국책사업추진, 공공요금규제 등 외부요인과 사업확장 등 내부요인	· 합리적 지원, 원료비 연동제 개선, 비핵심, 비수익사업 정리 및 투자규모 축소, 사업효율화 및 조직인력구조조정, 중장기재무관리계획 실효성 제고, 부채 총량관리, 구분회계 도입
국회예산정책처(2013)	· 해외자원개발 투자 등 공공기관별 부채증가 원인	· 구분회계에 따른 정책사업과 자체사업별 재무제표 작성, 정책사업에 의한 과도한 부채는 주무부처 평가반영
권순조(2014)	· 정부사업 대행, 공공요금 가격지도에 의한 원가 가격, 방만경영 및 주무부처의 인일한 대응	· 중장기 재무관리계획의 실효성 제고, 구분회계제도 확산, 예비타당성 조사의 실효성 제고, 공공요금원가보상 현실화, 불합리한 복리후생제도 개선

3. 분석대상 기관

공공기관 부채 문제에 있어서 주로 관심을 받았던 기관의 유형은 공기업이다. 2013년도 결산기준 공공기관의 부채규모를 순위별로 보면 1위 LH, 2위 한전부터 10위 한국수자원공사인데, 10개 공공기관 중에서 3위 예보, 7위 철도시설공단, 9위 중소기업진흥공단 3개 기관을 제외하면 공기업 유형에 해당된다. 즉 공공기관의 부채금액 대부분은 상위 10개 공공기관이 차지하고 있는데 공공기관의 전체 부채규모 523.2조원 중에서 상위 10개 공공기관의 부채규모가 366.4조원으로 약 70%를 차지하고 있다.⁴⁾

공기업은 시장형 공기업이 자체수입 비중 85% 이상, 준시장형이 50% 이상 이므로 기관 고유의 수익형 사업을 통한 수입이 상대적으로 큰 편이고, 자체사업은 재원을 기관 스스로 회사채 발행 등을 통해 조달해야 하기 때문에, 부채의 규모 역시 클 수밖에 없다. 또한, 공기업들은 철도, 주택, 동력사업과 같은 국가기간사업을 수행하기 때문에 사업규모가 큰 편이다. 따라서 공기업의 부채 문제 해결은 공공기관 전체 부채 문제를 해결하는 것과 다름이 없다고 할 수 있다. 부채 문제를 다룬 선행연구들도 공기업에 집중하고, 준정부기관은 도외시하는 경향이 있다. 물론 준정부기관의 부채가 상대적으로 작고, 장기적으로 증감의 폭도 크지 않은 편이기 때문에, 부채 연구에서 준정부기관을 포함시키는 것의 한계실익이 크지 않다.

하지만, 부채가 공공기관의 부실한 운영의 결과라 생각할 때, 준정부기관의 부채 문제를 이 기회에 점검하는 것도 공공기관의 개혁과 관리라는 측면에서 의미가 있다. 최근 들어 공기업 부채에 우리 사회의 관심이 집중되기 전까지는 준정부기관에서도 외부에서 주어진 부채부담보다 내생적인 부채가 꾸준히 발생하고 있었고, 규모나 비중에서는 미미할지 모르나 유발요인과 기제가 불명확하고, 식별하기 쉽지 않아, 오히려 뿌리 뽑기 힘든 고질적인 공공기관의 문제점으로 존재해 왔다. 이러한 부채는 공공기관의 비효율성,

4) 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, http://www.alio.go.kr/alio/information/ebt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 9. 2.

방만경영, 과다복지 등과 연결되어 공공기관에 대한 국민의 불신을 야기하여, 기관폐쇄나 민영화 논란을 일으키며, 필수적인 역할과 기능마저도 국민들에게 인정받지 못하게 한다. 절대적인 규모를 줄이는 측면에서는 준정부기관의 부채 문제를 연구하는 것이 실효성이 떨어진다고 할 수 있으나, 부채 문제 원인분석과 해결 방안을 통해서 준정부기관의 효율성, 자율성 등 좀 더 근본적인 문제에 접근할 수 있기 때문에, 직접적으로는 납세자의 세금을 아끼고, 간접적으로는 공공기관을 둘러싼 국민의 불신 및 기관과 정부의 갈등을 제거함으로써, 국민들에게 돌아가는 혜택이 작지 않을 것으로 예상된다.

또한, 공기업과 준정부기관을 나누는 기준은 자체수입 비율⁵⁾이기 때문에, 부채의 문제가 공기업에만 해당한다고 말하기 힘들다. 준정부기관 중 기금관리형을 제외한 나머지 기관을 위탁집행형으로 칭하고 있어, 고유사업 없이 정부사업만을 대리 집행한다는 오해를 불러 일으킬 수 있다. 하지만, 현행 분류기준에 따르면, 자체수입 비율이 49%일 경우에도 준정부기관으로 분류⁵⁾되나 엄연히 자체사업이 존재하고, 이를 수행하기 위해 필요시 사채를 발행해서 재원을 마련할 수 있다. 또한, 자체사업 외에 정부의 정책을 수행하면서도, 적절한 재정적 지원을 받지 못할 경우, 부채를 통해 사업자금을 조달하는 것 역시 본질적으로 공기업과 다르지 않다. 12개 부채중점관리 기관 중 철도시설공단은 위탁집행형 준정부기관⁶⁾이다. 따라서 본 보고서에서는 준정부기관도 분석의 대상에 포함하기로 한다. 다만, 기금형 준정부기관의 경우, 사업의 핵심인 기금이 부채이기 때문에, 위탁집행형 준정부기관의 부채와 동일선상에 놓는 것은 형평성의 문제가 있어 연구대상에서 제외하기로 한다.

2014년 11월 현재 302개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있다.⁶⁾ 공공기관은 공식적인 분류법에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 나뉘며, 공기업은 세부적으로 시장형, 준시장형 공기업으로, 준정부기관은 기금관리형, 위탁집행형으로 나뉜다. 분류 기준은 우리나라 고유한 기준인 직원 정원과 자체수입비율을 활용하는데, 공기업은 모두 정원이 50인 이상이고, 이 중

5) 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조, [시행 2014. 5. 28.]법률 제12,673호, 2014. 5. 28., 타법개정

6) 기획재정부, 「2014년 공공기관 지정안 확정 보도자료」, 2014. 1. 24.

자체수입이 85% 이상일 경우, 시장형 공기업, 50% 이상인 경우, 준시장형 공기업으로 분류한다. 준정부기관 역시 정원은 50인 이상이고, 자체수입비율이 50% 미만인 기관이다. 국가재정법에 의해 각종 기금을 관리하는 기금관리형과 나머지 기관인 위탁관리형 준정부기관으로 나눈다. 공공기관으로 지정되었으나, 이상의 분류에 들어가지 않는 기관은 기타공공기관으로 불린다.⁵⁾

〈표 Ⅲ-3〉 공공기관 분류기준 및 지정 현황

유형구분	분류기준	'14년 기관수(개)
공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관	30
시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업	14
준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업	16
준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관	87
기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁 받은 준정부기관	17
위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	70
기타공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	185

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, http://www.alio.go.kr/alio/public/p_about_02.jsp 접속일자: 2014.09.02.; 한국조세재정연구원(2014) p. 26 재인용.

공공기관의 부채에 영향을 미치는 요인을 통계적으로 분석하기 위하여 공기업(시장형, 준시장형) 30개, 준정부기관(위탁집행형) 24개의 3개년치(2011, 2012, 2013년) 자료를 분석대상으로 하였다. 전체 분석대상 기관은 〈표 Ⅲ-4〉와 같다. 분석을 위한 변수는 다양한 방법으로 수집되었는데, 데이터의 출처는 소관부처의 성과계획서, 공공기관의 경영계획서, 공공기관 경

영정보 공개시스템(알리오), 한국조세재정연구원 내부 자료를 이용하였다.

〈표 III-4〉 분석대상 기관

공기업(30개)		위탁집행형 준정부기관(24개)
시장형(14개)	준시장형(16개)	
부산항만공사	대한석탄공사	국민건강보험공단
인천국제공항공사	대한주택보증	농업기술실용화재단
인천항만공사	여수광양항만공사	대한무역투자진흥공사
한국가스공사	울산항만공사	대한지적공사
한국공항공사	제주국제자유도시 개발센터	도로교통공단
한국남동발전	한국감정원	에너지관리공단
한국남부발전	한국관광공사	중소기업기술정보진흥원
한국동서발전	한국광물자원공사	축산물위해요소중점관리기준원
한국서부발전	한국도로공사	한국거래소
한국석유공사	한국마사회	한국기상산업진흥원
한국수력원자력	한국방송광고진흥공사	한국농어촌공사
한국전력공사	한국수자원공사	한국보훈복지의료공단
한국중부발전	한국조폐공사	한국산업안전보건공단
한국지역난방공사	한국철도공사	한국산업인력공단
	한국토지주택공사	한국소방산업기술원
	해양환경관리공단	한국소비자원
		한국연구재단
		한국임업진흥원
		한국원자력안전기술원
		한국장학재단
		한국정보화진흥원
		한국철도시설공단
		한국청소년활동진흥원
		한국환경공단

4. 공공기관 부채와 유발요인의 관계

앞 절의 선행연구 조사에서 살펴본 바와 같이, 공통적으로 정부정책사업 수행, 요금규제, 복리후생 등이 부채발생의 요인으로 꼽히고 있다. 본 절에서는 각 요인들이 부채와 어떤 관계를 가지는지 논의하고, 이를 바탕으로 검증가능한 가설을 제안한다. 부채증가와 관련된 구체적인 지표로서 부채증가율과 장기적인 부채증가의 결과인 부채총량을 이용한다. 다만, 부채총량의 경우 사업규모에 따라 공공기관 간에 편차가 클 수 있으므로, 비교가능성을 위해 자본이나 자산에 대한 비율로 표시하게 되는데, 자본잠식 기관들도 있음을 고려하여, 부채-자산비율을 사용하기로 한다.

부채와 관련된 지표를 두 가지로 나눠보는 이유는 각각의 지표가 여러 부채유발요인과의 상관관계의 정도가 다를 것으로 예상되기 때문이다. 단기간의 부채증가율은 부채총량에 비해 특정시점의 외부환경변수에 영향을 많이 받을 것으로 예상된다. 특히, 이명부 정부 출범 후, 많은 정책사업을 공공기관이 수행하였고, 이에 대한 지원이 충분치 않은 상황에서 부채가 증가하였을 가능성이 높기 때문에, 부채증가율과 부채유발요인들과의 관계에서는 정책사업 수행의 영향력을 검증할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 요금규제의 정도 역시 물가관리를 강조한 지난 정부에서 상대적으로 심했던 것으로 평가받는 만큼 부채증가율과 관계가 클 것으로 예상된다.

이에 반해, 자산 대비 부채비율은 정부정책사업 수행뿐만 아니라, 경영환경과 같은 외부 환경변수와 더불어, 공공기관 내부의 경영관리요인과 같은 지속적인 부채유발요인과 관련이 높을 것으로 예상된다. 이는 공공기관이 존립하는 기간 동안 누적된 부채총량은 공공기관 내부의 비효율적인 경영에 의한 수익성 악화로 증가했을 가능성이 크기 때문이다.

또한, 공기업과 준정부기관에 따라 각 요인들의 관련성과 영향력의 차이가 있을 것으로 예상된다. 정부정책사업과 요금규제의 경우, 공기업들과 관련성이 큰 반면, 준정부기관은 복리후생과 같은 지속적인 경영비효율성이 부채증가의 주된 요인으로 예상된다. 따라서 동일한 분석을 공기업과 준정부기관으로 나누어 시행하도록 한다.

가. 정부정책사업 수행

경험적으로 정부정책 수행은 보통 부채를 증가시킨다. 앞에서 논의했듯이 정부정책사업이 반드시 부채를 발생시키지는 않는다. 다만, 정부정책사업을 위탁하고도, 이에 대한 충분한 지원이 없을 경우, 부채가 증가할 것이다. 지난 정부에서 진행했던 대규모 국책사업들이 기관의 자금으로 시행되었고, 갑작스런 자금수요를 사채나 기금으로 충당했던 점을 고려하면, 기관의 정부정책사업 수행 비율이 높을수록 부채의 증가폭이 높았을 것으로 예상된다. 특히, 4~5년 사이의 짧은 기간에 사업이 집중됐던 점을 고려하면, 부채-자산비율보다는 부채증가율과의 상관관계가 높을 것으로 예상된다. 추가적으로 정부정책사업 수행이 공기업에 집중되었던 만큼 준정부기관보다는 공기업에서 정부정책사업 비율과 부채증가 간의 관계가 더욱 뚜렷할 것으로 예상된다.

나. 요금규제

우리나라에서는 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등의 요금사업이 있고, 범위를 넓히면 공공임대주택사업에서 임대료 역시 넓은 의미에서 요금으로 이해할 수 있다. 이상의 주요 요금사업을 여전히 공공기관에서 수행하고 있고, 공공기관에 대한 정부의 영향력을 통해 요금규제가 존재한다는 것이 일반적인 인식이다. 공공기관발(發) 요금인상이 물가상승의 주도적인 역할을 하는 것으로 인식되는데, 인상에 대한 여론의 반응은 민감한 편이고, 정부의 입장에서 물가안정을 위한 실질적인 수단이자 정부의 의지를 표출하는 수단으로서 요금을 통제하고 있는 형편이기 때문이다. 요금규제의 정도를 거론할 때, 일반적으로 원가보상률을 제시하는데, 기관마다 차이가 있으나 모두 100% 미만의 원가보상률을 기록하고 있다.⁷⁾ 공공서비스의 원가가 기관이 최대한 효율적으로 요금사업을 수행하고 있다는 전제하에 산정됐다고 보기는 힘들기 때문에 원가보상률이 표면적으로 보이는 것보다 높다는 주장⁸⁾도

7) 한국소비자원, 「전기·열차료 등 주요 공공요금 원가정보 공개 보도자료」, 2011. 7. 4.

8) 『서울경제신문』, 2013. 5. 21, <http://economy.hankooki.com/lpage/economy/201305/>,

있지만, 현재 공공재의 요금은 공급원가 이하에서 책정되고 있다는 것이 증론⁸⁾이다. 공공서비스의 공급이 계속될수록 공급원가와 소비자 요금의 차이만큼 적자가 누적되고, 부채를 상승시키게 된다. 따라서 다른 조건이 동일할 때, 요금사업을 하는 공기업은 다른 기관에 비해 부채규모와 부채의 증가세가 높을 것으로 예상된다. 또한, 요금규제의 정도가 지난 정부에서 심했던 점을 고려하면, 부채-자산비율보다는 부채증가율과 높은 상관관계를 보일 것으로 예상된다.

다. 경영비효율

민간기업이 갖는 이익극대화의 인센티브를 가지고 그들만큼 효율적으로 사업을 수행하지 않는 공공기관의 모든 경영 행위가 수익성을 저하시키고, 부채를 증가시킨다고 볼 수 있다. 가장 명백한 예로, 과도한 임금 및 복지후생비 지급, 방만한 투자결정, 사업비 집행상의 낭비 등을 들 수 있으며, 이외에도 무수한 예를 들 수 있다. 이보다 더 심각한 것은 공공부문에서 성과를 낼 인센티브나 성과미달에 따른 견책이 미비하기 때문에, 관찰하기 쉽지 않는 비효율적인 실태가 기관 운영 과정 곳곳에 숨어 있다는 점이다. 흔히 회자되는 무사안일주의나 복지부동의 문화가 이러한 분위기를 반영한다 할 수 있으나 측정이 쉽지 않아, 정량분석에서는 식별하기 어렵다. 이러한 방만한 분위기가 임금과 복지수준을 과도하게 끌어올린다는 가정을 바탕으로 임금과 복지비용 등이 부채의 상대적 규모와 증가율과 상관관계가 있는지를 검증해 본다.

e2013052117321070070.htm, 접속일자. 2014. 9. 2.

5. 변수의 정의

가. 부채변수

전 장에서 논의한 바와 같이 공공기관의 부채의 심각성을 대리하는 변수로 부채증가율과 부채-자산비율을 사용하기로 하였다. 부채증가와 관련하여 이명박 정부에서 급격히 늘어난 부채증가요인에 대한 논란을 검증하기 위하여 부채증가율은 2009년부터 측정연도 사이의 증가율을 사용하였다.

나. 설명변수

설명변수는 기존 연구에서 부채증가의 원인으로 파악된 (1) 정부정책사업 수행, (2) 요금규제, (3) 비효율적인 경영과 관련된 복리후생비를 대리변수로 측정하였다. 공공기관의 자율성을 정량적으로 측정하기 위하여, 정부정책사업 수행의 정도를 나타내는 공공기관과 주무부처의 사업내용 일치율, 재무자율성을 대리하는 총수입 대비 정부 순지원액 비율, 인적자율성과 관련된 기관장 출신배경 등 3개의 대리변수를 사용하였다.

먼저, 공공기관과 주무부처의 사업내용 일치율(이하 전략과제 일치율)은 공공기관 경영목표계획서의 전략과제와 주무부처 성과계획서의 성과목표 및 관리과제의 사업내용의 동일성 여부를 내용분석(Content Analysis)⁹⁾을 통하여 측정하였다. 일치율은 공공기관의 전체 전략과제 중 주무부처의 사업내용과 동일한 전략과제의 비율을 가지고 측정되었다. <표 III-5>의 예에서 보듯이 공공기관의 전략과제에 상응하는 주무부처의 성과목표상의 동일 또는 유사한 과제가 존재하는가를 기준으로 사업일치율을 판정하였다.

9) 내용 분석은 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원들이 분석대상 공공기관의 3개년치 경영목표계획서와 주무부처 성과계획서의 성과목표와 관리과제의 사업내용을 비교하여 주요 내용이 일치하거나 공공기관이 수행주체로 명시된 사업일 경우 일치사업으로 간주하였다. 내용 분석의 자세한 예시는 부록에서 제시하였다.

〈표 Ⅲ-5〉 주무부처-공공기관 사업일치율 판정 예시

기관명 (주무부처)	공공기관 전략과제	주무부처 성과목표/관리과제	판정	근거
한국석유공사 (산업통상자원부)	유망탐사광구 확보	관리과제: 4-3-재정 1- 국내외유전개발	일치	사업목표 내용 동일
한국가스공사 (산업통상자원부)	녹색에너지 사업 육성	성과목표 4-2- 그린에너지 산업을 신성장 동력화한다.	일치	사업목표 내용 동일
농업기술실용화재단 (농촌진흥청)	농자재 및 농식품 분석, 검정, 인증	관리과제: 1-1-R&D 5- 농자재관리 및 평가	일치	사업목표 내용 동일

전략과제 일치율은 구분회계와 같이 정부정책사업과 기관고유사업을 구분하는 공식적이고, 신뢰성 있는 기준이 없는 상황에서 고안된 측면이 없지 않지만, 향후 구분회계가 안착되더라도 상호보완적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 본 보고서의 목적을 위해 최초로 시도된 분석인 만큼 신뢰성에 대한 검증이 필요한 상황이다. 엄격한 의미에서 과학적인 검증방법은 아니나, 전략과제 일치율이 정부정책 수행정도에 따른 통상적인 관념과 어느 정도 일치하는지 살펴보고자, 전략과제 일치율의 평균값을 공공기관 유형별, 산업별, 연도별로 〈표 Ⅲ-6〉에 정리하였다.

우선 기관유형별로 살펴봤을 때, 준정부기관의 전략과제 일치율이 공기업보다 3개월 모두 높게 나온다. 준정부기관이 자체사업보다는 주로 정부사업을 위탁한다는 점과 일치된 결과라고 볼 수 있다. 산업별로 살펴보면, SOC 분야가 에너지와 기타분야에 비해서 전략과제 일치율이 높은 것으로 나오는데, 이는 정부정책에 따라 기간시설 건설을 하면서, 정부정책사업 수행률이 높아졌기 때문인 것으로 분석된다.

연도별 경향을 보면, 공기업과 SOC산업, 에너지 산업은 2012년에 정점에 다다른 후 2013년에는 소폭 감소했는데, 정권교체와 함께 공공기관 부채 문제가 부각되면서, 정책사업 수행 압력이 줄어든 탓으로 보인다. 이에 반해, 준정부기관의 일치율은 최근으로 올수록 크게 증가하였는데, 부채 문제에

대해 좀 더 자유로운 준정부기관이 정권 초기에 대선공약 수행을 지원하는 차원에서 정부의 정책사업을 많이 수용했기 때문인 것으로 짐작된다. 따라서 여러 가지 측면에서 전략과제 일치율이 보여주는 일련의 경향들이 과거 수년 간 정부정책사업 수행 시 공공기관들이 보였던 행태와 일치함을 쉽게 알 수 있다. 추가적으로 전략과제 일치율과 정부지분율의 상관관계가 0.319 이고, 1% 유의수준을 나타내었다. 이는 정부지분율이 높을수록 기관에 대한 정부의 영향력이 클 가능성이 높고, 그로 말미암아 공공기관이 정부시책을 따르는 사업을 수행할 가능성이 높다는 합리적인 추론과 부합하는 결과로 볼 수 있다.

〈표 III-6〉 공공기관 유형별, 산업별, 연도별 전략과제 일치율

(단위: %)

분류	2011년	2012년	2013년	평균
전체	19.8	23.7	26.2	23.2
기관유형별				
공기업	16.6	22.9	20.6	20.0
준정부기관	21.3	24.2	30.1	25.2
산업별				
SOC	22.5	31.4	27.4	27.1
에너지	18.2	19.6	17.3	18.4
기타	19.9	22.8	29.1	23.9

자료: 본 장에서 사용한 데이터를 이용하여 저자가 직접 계산

총수입 대비 정부 순지원액 비율은 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)으로부터 수집된 공공기관의 총수입예산 중 정부지원 예산비율을 가지고 측정되었다. 공공기관이 정부사업을 더 많이 수행할수록 정부로부터 출연금 또는 보조금 형태로 지원을 많이 받기 때문이다. 마지막으로 기관장의 출신 배경은 공공기관의 정부정책사업과 밀접한 관련이 있다. 기관장이 정치인이거나 관료출신일 경우, 주무부처의 정치적 영향력에서 자유롭지 못하기 때문

에 정부의 정책사업을 더 많이 수행하게 된다. 기관장 출신배경은, 조세재정 연구원 내부자료에서 수집되었으며, 기관장의 출신을 정치인, 관료, 기타 배경으로 구분하는 더미변수를 사용하였다.

요금규제의 경우, 기획재정부의 원가통제TFT에서 지정된 가스, 철도, 전기, 도로, 수도 등 5개 분야의 공공기관을 '1'로 하는 더미변수를 사용하였다. 요금규제 기업으로 지정된 기관은 물가를 관리하는 정부로부터 요금에 대한 통제를 받기 때문에, 수익성 악화로 부채가 증가하게 된다. 마지막으로 최근 정부가 주장하는 대로 공공기관의 비효율적 경영이 부채를 유발시키는 변수로 선정되었다. 비효율적인 경영은 1인당 복리후생비 비율로 측정되었다. 복리후생비가 많이 지급될수록, 공공기관 내부의 비효율이 높을 가능성이 크기 때문이다. 복리후생비는 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) 자료를 참고하였다.

정부정책사업, 요금규제, 경영비효율 등 주요 변수 외에 주요 경영특성 변수가 부채와 관련이 있는지 알아보는 것은 부채에 대한 다양한 원인을 파악하는 데 유용하다. 우선, 기관장 임명방식 중 이른바 '낙하산 인사'의 부채에 대한 영향력을 알아보려 한다. 기관장 임명방식은 공공기관에 대한 정부 통제의 한 형태로 이해할 수 있다. 기관장을 정부정책에 동조하는 인사로 임명함으로써 공공기관을 정부정책 시행과 정책목표 달성에 용이하게 동원할 수 있기 때문이다. 따라서 기관장이 정치적으로 임용될 경우, 경영자율성이 침해당해, 기관의 재무적 안정성보다 정부의 정책목표 달성을 우선시할 수 있다. 따라서 정치인, 관료 출신 등 대표적으로 정치적 인사로 간주되는 기관장이 임명될 경우, 부채를 증가시킬 가능성이 있다. 반드시 대형 국책 사업이 아니더라도 정부의 시책에 따라 특정 계층을 고용한다면, 기관이 추구하는 효율적인 운영을 달성할 수 없을 수 있다. 또한, 정치적인 영향을 덜 받는 기관에 취임할 경우에도 공공기관이 활동하는 산업 분야에 대한 전문성이 부족하기 때문에, 사업 운영에서 적자를 발생시키거나, 잘못된 투자결정으로 기관에 손실을 입힐 수 있다. 하지만, 현실에서는 기관장의 정치적 임용 효과는 이보다 복잡한 양상을 띠 수 있다. 기관장이 정부와 정치권과

우호적인 관계를 맺고 있거나, 영향력 있는 인사일 경우, 정부로부터 받는 지원을 늘릴 수 있어, 적자보전에 유리할 수도 있다. 이론적으로는 기관장 임용방식이 부채에 끼치는 영향의 부호를 명확히 예상하기 쉽지 않다. 따라서 경험적으로 판단할 수밖에 없는데, 데이터가 허락할 경우, 상호 충돌하는 요인들을 각각 식별할 수도 있을 것이다. 그러나 본 연구의 데이터의 한계상 모든 요인이 합쳐진 효과를 살펴볼 수 밖에 없다.

정부의 지원액은 기관의 자체적인 자금조달에 대한 압박이 완화되기 때문에, 부채가 감소하거나 증가세를 낮추는 역할을 할 것으로 기대된다. 다만, 이러한 기대는 기관의 사업규모가 정부지원액과 상관관계가 없다는 가정하에서만 가능하다. 현실에서는 정부지원액이 사업규모의 양(+)의 함수일 가능성이 크기 때문에 부채-자산비율, 부채증가율과는 양(+)의 상관관계를 가질 것으로 예상된다. 이에 반해, 당기순이익의 증가는 부채를 낮추는 역할을 할 것으로 기대되기 때문에 매출액 대비 당기순이익(ROS)은 부채와 음(-)의 상관관계를 가질 것으로 예상된다. 마지막으로, 공공기관의 특정 유형이 부채와 관련이 있을 수 있다. 지난 정부에서 SOC와 에너지 분야 공공기관에서 정부정책사업을 많이 수행했기 때문이다. 따라서 공공기관의 유형을 SOC, 에너지, 기타로 분류하고 부채와의 상관관계를 측정하였다. <표 Ⅲ-7>은 주요 변수에 대한 설명과 출처를 보여준다.

〈표 Ⅲ-7〉 변수 설명 및 출처

부채유발요인변수	출처
전략과제 일치율: 공공기관의 전략과제 사업과 주무부처의 성과목표 및 관리과제 사업의 일치비율	공공기관 경영계획서, 주무부처 성과계획서
조직성과(정량) : 매출액 대비 당기순이익(당기순이익/매출액, %)	공공기관 경영정보 공개 시스템
부채-자산비율(부채/자산, %)	
부채증가율(2009년 대비, %)	
1인당 복리후생비(천원)	
총수입 대비 정부순지원액 비율 (정부순지원액/총수입, %)	
산업유형 (SOC=1, 에너지=2, 기타=3)	한국조세재정연구원 내부자료
요금규제기관 (요금TFT기관, 전기, 가스, 상수도, 도로, 철도)	
기관장 출신(정치인=1, 관료=2, 기타=3)	

다. 기초통계분석

〈표 Ⅲ-8〉의 상반부는 부채변수가 부채-자산비율일 경우, 하반부는 부채 증가율일 경우, 상관관계 분석에 사용되는 부채유발요인을 대표하는 변수들의 기초통계량을 보여준다. 주요 변수들에 대한 기초통계분석을 진행한 결과, 공공기관들은 평균적으로 약 23%의 정부사업을 수행하여, 전체 수입 대비, 약 23%를 정부로부터 지원받고 있었다. 기관장 중 정치인과 관료출신 비율이 절반을 넘어(약 58%) 최근 낙하산 인사나 관피아 논란에서 보여주듯 기관장들이 정치적 임용에서 자유롭지 못한 현실을 보여준다. 요금기관은 총 5개 기관이었으며 전체 공공기관의 평균 1인당 복리후생비는 약 770만~790만원 정도로 나타났다.

〈표 III-8〉 기초통계분석

변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값
부채-자산비율 (N=141)				
부채-자산비율 (부채/자산)	0.557	0.370	0.0264	2.1843
설명변수				
전략과제 일치율	0.236	0.182	0	0.75
요금규제(요금TFT기관)	0.106	0.309	0	1
1인당 복리후생비(천원)	7,737.779	6,834.248	255.05	4,6348.34
ROS(당기순이익/매출액, %)	3.490	21.022	-84.9	160.89
총수입 대비 정부순지원액 비율 (정부순지원액/총수입, %)	25.734	33.012	0	100
기관장 출신				
정치인	0.043	0.203	0	1
관료	0.504	0.502	0	1
기타	0.454	0.500	0	1
산업유형				
SOC	0.284	0.452	0	1
에너지	0.262	0.442	0	1
기타	0.454	0.500	0	1
부채증가율 (N=134)				
부채증가율 (2009년 대비, %)	80.740	158.246	-96.370	903.180
설명변수				
전략과제 일치율	0.224	0.177	0.000	0.750
요금규제(요금TFT기관)	0.112	0.316	0	1
1인당 복리후생비(천원)	7,994.648	6,894.266	842.840	46,348.340
ROS(당기순이익/매출액, %)	3.441	21.543	-84.900	160.890
총수입 대비 정부순지원액 비율 (정부순지원액/총수입, %)	23.231	31.723	0	100
기관장 출신				
정치인	0.045	0.208	0	1
관료	0.507	0.502	0	1
기타	0.448	0.499	0	1
산업유형				
SOC	0.299	0.459	0	1
에너지	0.276	0.449	0	1
기타	0.425	0.496	0	1

라. 실증분석

공공기관의 부채가 주요 설명변수와 관계가 있는지를 통계적으로 검증하기 위해 상관관계분석¹⁰⁾을 실시하였다. 상관관계분석은 전체 샘플에 대해 분석한 후, 공기업과 준정부기관 샘플을 구분하여 분석하였다. 공기업과 준정부기관을 구분한 이유는 공기업과 준정부기관의 부채발생요인이 상이하지만, 기존 정부의 공공기관 관련 부채대책에서는 규모가 큰 공기업의 부채유발요인과 해결방안만을 다뤘기 때문에 본 보고서에는 준정부기관의 부채 문제와 요인도 식별하고자 시도하였다. 먼저, 공공기관 유형별로 부채변수와 설명변수 관계를 살펴보면 <표 Ⅲ-9>와 같다. 우선, 전체 샘플에 대한 분석 결과 중 부채비율과 통계적으로 유의미한 상관관계를 갖는 변수는 총수입 대비 정부순지원액, 복리후생비, 매출액 대비 당기순이익, SOC 산업, 에너지 산업이다. 주요 부채유발요인 중에서 요금규제만이 부채증가율과 통계적으로 유의미한 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

다음으로 공기업 샘플에 대한 분석결과이다. 부채비율과는 총수입 대비 정부순지원액, 매출액 대비 당기순이익, 산업유형 중 에너지와 기타산업과 상관관계가 있다. 부채증가율과는 전략과제 일치율, 요금규제, 기타산업유형이 상관관계를 갖는다. 마지막으로 준정부기관 샘플에 대한 결과이다. 준정부기관의 부채비율은 5% 내에서 총수입 대비 정부순지원액이 양의 상관관계를 가졌고, 1% 유의성 내에서 매출액 대비 당기순이익이 음의 관계를 보였다. 부채증가율은 총수입 대비 정부순지원액과는 음의 상관관계, 복리후생비와는 1% 수준에서 양의 상관관계를 보였다.

다음으로 부채유형별로 상관관계분석 결과를 해석하면 다음과 같다. 먼저, 전체기관에서 부채-자산비율일 경우 총수입 대비 정부순지원액과 5% 유의수준에서 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 정부순지원액의 비율이 높

10) 상관관계분석과 회귀분석의 결과가 동일하였다. 공공기관의 부채유발요인에 대한 정확한 인과관계 분석을 위해서는 회귀분석을 실시해야 하지만, 측정오차, 적은 샘플 수, 내생성의 문제를 고려하여 상관관계 분석만을 실시하였다. 추후 연구에서는 보다 정확한 통계검증을 위해 통제변수를 추가한 회귀분석을 실시할 필요가 있다.

을수록 정부정책사업을 더 많이 수행하여 부채가 증가할 가능성이 높기 때문이다. 데이터상에서도 총수입 대비 정부순지원액은 전략과제 일치율과 0.3069의 상관관계를 보이고 있으며, 공기업의 경우 0.4882로 더 높은 상관관계를 보여줘 이 변수가 정부사업수행 정도와 양의 관계를 가짐을 알 수 있다. 따라서 총수입 대비 정부순지원액의 규모가 클수록 정부정책사업 수행이 늘어나기 때문에 부채가 증가하여 부채-자산비율이 늘어났을 가능성이 있다. 전체기관을 공기업과 준정부기관으로 나누었을 때 총수입 대비 정부순지원액의 효과는 공기업에 집중되어 있음을 알 수 있다. 공기업의 경우, 1% 수준에서 통계적으로 유의한 반면, 준정부기관에서는 유의성을 보이지 않고 있다. 이러한 결과는 준정부기관의 상당수는 정부사업을 위탁함으로써 그들 사이에서 정부사업수행 비율의 편차가 크지 않는 반면, 공기업의 경우는 편차가 더욱 크고 이에 따라 정부사업비율과 부채의 관계가 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

총수입 대비 정부순지원액에 비하여, 역시 정부정책사업 수행 정도와 밀접한 관계를 가질 것으로 예상되는 전략과제 일치율은 부채-자산비율과 통계적으로 유의미한 상관관계를 갖지 않는데, 이는 기관의 종류를 가리지 않고 동일하게 나타나는 결과이다. 가설과 다르게 유의미한 관계가 나타나지 않는 배경은 공공기관의 정책사업 수행을 통한 전략과제 일치율은 2009년 이후 크게 증가하였고 정책사업 수행 변수는 고정적인 부채-자산비율보다 특정 시점 대비 부채증가율과 관련이 있기 때문이다. 본 연구에서도, 정책사업수행의 대리변수로서의 전략과제 일치율은 부채비율보다는 2009년 이후 부채증가와 더 관련이 있는 것으로 분석되었다. 다만, 유사변수인 정부지원금 비율의 경우 유의수준 5%에서 통계적 유의성이 나타났기 때문에 정부정책사업은 어느 정도 부채와 관련이 있음을 보여주고 있다.

요금규제를 받는 기관의 경우, 그렇지 아니한 기관들에 비해 부채-자산비율이 높지 않은 것으로 나타난다. 요금규제를 받는 기관들이 모두 공기업이기 때문에, 분석의 대상을 공기업으로 좁혔을 때에도 유의성이 없다는 동일한 결과가 나타났다. 이는 요금규제의 정도가 지난 정부에서 컸기 때문에,

부채증가의 단기적인 요인으로 작용했을 가능성이 있다. 따라서 지속적으로 증가해 온 부채총량에 대한 영향력이 작게 나타날 수 있다. 예상과 달리 1인당 복리후생비 역시 공기업, 준정부기관 모두에서 부채-자산비율과 유의미한 관계를 갖지는 않는 것으로 나타났다. 매출액 대비 당기순이익은 전체 기관뿐만 아니라 공기업, 준정부기관 모두에서 1% 유의수준에서 부채-자산비율과 음의 상관관계를 가지는 것으로 나타나, 순이익이 부채를 감소시키는 역할을 암시한다.

산업별로 살펴볼 경우, 에너지 분야가 전체와 공기업 샘플에서 부채를 증가시키는 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 준정부기관 샘플에서는 나타나지 않아 전체기관을 대상으로 한 분석의 결과가 공기업 샘플 분석 결과에 의해 큰 영향을 받았음을 알 수 있다. 역대 정부에서 에너지 분야 공공기관은 정부의 주요 핵심정책을 많이 수행해 왔기 때문에 나타난 결과라고 해석된다.

다음으로 2009년 대비 부채증가율에 대해 분석을 진행한 결과에 대해 논의하기로 한다(〈표 Ⅲ-9〉 참조). 전략과제 일치율은 전체기관에서는 통계적 유의성을 보이지 않고 있으나, 공기업 샘플에서는 계수값이 5% 수준에서 통계적으로 유의하게 부채증가율과 관계가 있는 것으로 나타난다. 준정부기관의 경우 공기업과 달리 부채증가율과 전략과제 일치율 사이에 통계적으로 유의한 관계를 보이지는 않았는데, 그 이유는 전체 사업 중 정부정책사업 비율이 높지만, 단기간에 폭발적인 위탁사업 증가는 없었기 때문인 것으로 보인다.

요금규제 변수는 전체기관이 분석대상일 경우, 10% 수준에서 통계적 유의성을 보이고 있다. 통제기관은 전부 공기업이기 때문에 공기업을 따로 떼어 분석했을 경우, 유의성이 1%로 높아짐을 알 수 있다. 계수의 부호가 양이므로, 요금규제를 받는 기관들의 부채증가율이 다른 기관에 비해 높음을 의미한다. 요금규제 산업군에 속한 공기업은 요금결정의 자율성이 줄어들어, 수익성이 감소하게 되며, 이는 신규사업개발, 운영경비 마련에 있어 부채를 사용할 수밖에 없는 구조를 낳게 한다. 이런 결과는 앞서 부채-자산비율의 경우에 요금규제 계수의 통계적 유의성이 없었던 점과 비교될 만한 부분이

다. 그 차이점에는 여러 가지 이유가 있을 수 있으나, 지난 정권에서의 요금 규제 강도가 높아서, 누적된 부채총량보다 그 기간의 부채증가율과 더 밀접한 관계를 갖는 것이 주요한 원인으로 보인다. 지금까지의 결과는 기존 연구 및 언론에서 주장하고 있는 정부의 사업 및 요금규제가 2009년도 이후 부채증가와 관계가 있음을 보여주고 있다.

1인당 복리후생비는 준정부기관에서만 1% 수준에서 부채증가율과 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 비록 전체기관이나 공기업에서는 복리후생비의 부채증가에 대한 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 밝혀졌으나, 계수의 크기를 비교하면, 준정부기관에서 복리후생비의 영향이 상대적으로 매우 크다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 준정부기관의 부채증가율에는 정부의 정책사업 수행과 같은 외부변수보다는 내부의 경영비효율이 중요한 영향을 끼치는 변수임을 보여준다.

통제변수 중에서는 관료 출신의 기관장이 유의수준 10% 수준에서 부채증가율과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 여러 기관장 유형 중에서 관료 출신이 더 많은 정부정책사업을 수행하는 것과 관련이 있을 수 있다. 주무부처와의 인적네트워크가 부처가 요구하는 사업을 거부하기 힘들게 만들어 사업재원조달을 위해 부채를 사용할 가능성이 높기 때문이다.

〈표 III-9〉 변수 간 상관관계 분석 결과

기관유형 구분		전체		공기업		준정부기관	
		부채비율	부채 증가율	부채비율	부채 증가율	부채비율	부채 증가율
설명 변수	전략과제 일치율	-0.0094	0.0416	0.0511	0.2606**	-0.1195	-0.1601
		0.9122	0.6331	0.6610	0.023	0.3432	0.2300
	총수입 대비 정부순지원액	0.1904**	-0.0408	0.3381***	0.1636	0.2724	-0.2193*
		0.0237	0.6401	0.0028	0.1579	0.0281**	0.0981
	기관장 출신 (정치인)	-0.1321	-0.0855	-0.1518	-0.1546	-0.0951	-0.033
		0.1183	0.3261	0.1905	0.1823	0.4511	0.8059
	기관장 출신 (관료)	0.0481	0.0205	0.1610	0.2167*	-0.0949	-0.1091
		0.5714	0.8144	0.1648	0.0601	0.4523	0.4149

〈표 III-9〉의 계속

기관유형 구분		전체		공기업		준정부기관	
부채변수		부채비율	부채 증가율	부채비율	부채 증가율	부채비율	부채 증가율
설명 변수	기관장 출신 (기타)	0.0053	0.0150	-0.0939	-0.1488	0.1278	0.1214
		0.9503	0.8637	0.4197	0.1994	0.3102	0.3639
	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 당기순이익	-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
	산업유형 (기타)	-0.0051	0.0971	-0.2440**	-0.2571**	0.1929	0.207
		0.9518	0.2644	0.0337	0.0249	0.1236	0.1189

주: 각 변수별로 위쪽은 상관계수, 아래쪽은 p-value값이며 *** p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

6. 정책적 시사점

공공기관 부채의 유발요인 분석에 대한 통계분석 결과는 공공기관의 부채 관리에 대한 새로운 정책적 시사점을 제공해준다. 우선 본 연구는 기존 연구에서 부채유발요인으로 주장되었던 공공기관의 정부정책사업 수행, 요금 규제, 경영비효율 같은 요인들이 부채비율 및 부채증가율과 통계적으로 유의하게 관련이 있음을 보여준다. 공공기관 정책담당자는 이러한 부채유발요인에 대한 과학적인 증거를 제시함으로써 공공기관 부채를 둘러싼 이해당사자간의 불필요한 논쟁을 줄이고 부채유발요인에 대해 체계적으로 관리할 수 있는 근거를 마련할 수 있다.

또 다른 중요한 정책적 시사점 중의 하나는 부채의 특성별로 부채유발요인이 달라질 수 있는 점이다. 전술한 바와 같이, 본 연구는 일반적인 부채비

올과 2009년 대비 부채증가율을 부채변수로 사용하였다. 부채비율은 특정시점의 유발요인보다는 일반적인 유발요인과 더 관계가 있기 때문에, 외부의 환경변화에 의한 부채증가보다 경영비효율 같은 내부의 자생적 부채유발 요인에 보다 더 관계가 높을 수 있다. 반면에 2009년 대비 부채증가율은 특정시점의 외부환경 변화에 의한 부채유발요인을 밝히는 데 유용할 수 있다. 예를 들어 2009년 이명박 정부 출범 후 신정부의 많은 정책사업을 공공기관이 수행해 왔기 때문에, 신정부 출범 후 정부정책 수행과정에서 생긴 부채는 이 종속변수에서 잘 설명될 수 있다. 본 연구결과로부터 공공기관 정책담당자는 자생적 부채유발요인과 특정 시기의 외부환경 변화에 의한 특수한 부채증가를 구분하는 정책적 대응방안에 대한 아이디어를 얻을 수 있을 것이다.

마지막으로 이 연구의 중요한 정책적 시사점은 공공기관 유형별로 부채유발요인이 달라질 수 있다는 점이다. 연구결과는 공기업의 경우, 복리후생비는 부채비율에, 정부정책사업의 수행은 2009년 대비 부채증가율에 영향을 끼치고 있다. 복리후생비의 경우 내부 경영변수로서, 이 비용이 높을수록 공기업 내부의 구조적인 비효율이 만연하여 특정 시기에 관계없이 부채비율을 높이는 요인이 될 수 있다. 반면에 정부정책사업 수행은 2009년 대비 부채증가율과 관계가 있는데, 이 시기는 신정부가 보급자리주택개발, 4대강 사업, 해외자원개발 등으로 각종 정부정책사업을 공기업에 수행하게 한 시기이다. 상당수 공기업들이 자신의 사업보다는 정부사업을 수행하기 위해 많은 부채를 떠안게 되었고, 실증결과는 이를 보여주고 있다. 준정부기관의 경우, 정부정책 수행이 부채비율과 2009년도 이후 부채증가율과는 큰 관련이 없었다. 반면 1인당 복리후생비는, 2009년도 대비 부채증가율과 관계가 있기 때문에, 지난 정부기간 동안 준정부기관의 부채증가의 주요한 원인은 공기업과는 달리 1인당 복리후생비에서 나왔음을 보여준다.

이러한 결과는 정책당국자에게 공기업과 준정부기관의 부채관리에 있어 다른 정책적 수단을 사용해야 한다는 시사점을 제공한다. 현재, '비정상적 정상화'에서 강조하고 있는 경영효율성 제고를 통한 부채감축의 즉흥적 처방에서 벗어나, 공기업의 경우, 단기적으로는 과도한 정부의 정책사업 수행

을 제한하여 자율성과 독립성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하며, 장기적으로는 내생적 부채를 줄이기 위해 경영효율 제고에 노력해야 할 것이다. 정부의 정책을 위탁 집행하는 준정부기관의 경우, 복리후생비의 증가와 같은 경영비효율이 단기적인 부채증가와 관련 있기 때문에, 우선적으로 준정부기관의 방만경영을 해소하는 데에 정책적인 노력을 기울여야 할 것이다.

IV. 부채 원인별 심층분석

제Ⅲ장에서는 공공기관 부채발생의 주요 원인으로 지목되는 경영비효율, 정부정책사업 수행, 요금규제 등의 부채에 대한 영향을 상관관계 분석을 통해 분석하였다. 본 장에서는 제Ⅲ장에서 식별된 부채의 원인별로 대표적인 공공기관들을 심층분석하여 발생 이유와 맞춤형 정책적 대응방안을 제시하고자 한다. 경영비효율에 의해 부채가 발생한 사례로 한국철도공사, 정부정책사업 수행에 의해 부채가 발생한 대표적인 기관으로 한국수자원공사, 요금규제에 의해 부채가 늘어난 기관으로 한국가스공사를 각각 선정하여, 경영진과 노동조합의 임직원을 심층면담하여 부채발생의 배경, 경로, 문제점을 파악하였다. 이를 바탕으로 각 부채요인에 대하여 정책적 대응방안을 제시하였다.

1. 경영비효율: 한국철도공사를 중심으로

가. 경영비효율성과 부채

공기업이 민간기업보다 비효율적이기 때문에 민영화를 해야 한다는 추세가 1980년 이후 시대적 흐름이었다. 공기업의 비효율성 원인을 대리인의 복잡성으로 설명하는 대리인 이론이 있고(이상철, 2012), 분산된 소유권이 공기업 비효율성의 원인이라는 재산권 이론도 있다(배용수, 2009). 공기업의 소유권 행사를 정치인과 관료들의 이윤동기 결여로 설명하는 공공선택론도 있다(이상철, 2012).

우리나라 공기업을 포함하여 공공기관의 비효율성 현상을 국회, 감사원과 언론이 주도적으로 만들어 낸 용어가 “방만경영(放漫經營)”이다. 방만경영이

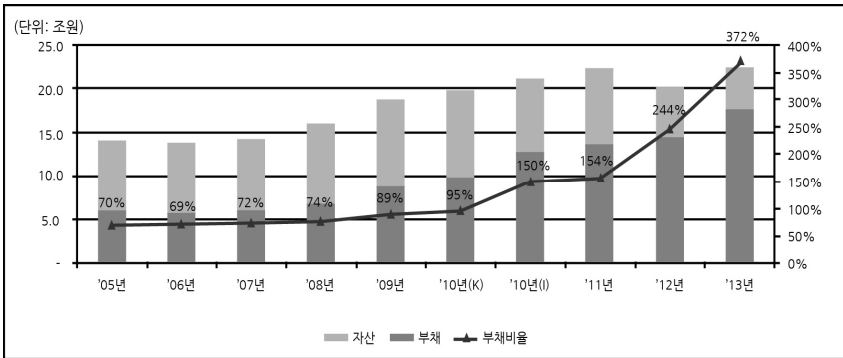
라는 용어는 비학술적 용어로 사용되고 있으며, 주로 정부 및 공공기관의 부정적 행태를 포괄적으로 지칭하는 용어로 가장 많이 사용되고 있다. 감사원이나 국회의 국정감사에서 행정기관이나 공공기관에 대한 감사 결과에서 방만한 경영실태를 지적하면서 방만경영이라는 용어를 사용하고 있으며, 이런 방만경영형태는 예산낭비, 도덕적 해이, 집단이기주의, 허술한 통제로 나타난다고 한다(홍길표·김갑순, 2011).

나. 한국철도공사의 경영 현황

한국철도공사는 1899년 9월 18일 경인선이 개통되면서 직원 119명으로 운수영업을 시작한 이래 철도건설과 운영을 1948년 정부수립시 정부부처인 교통부가 담당하였고, 1963년 철도청으로 독립하였으며, 2005년 1월 철도영업 부문은 한국철도공사가 맡고, 철도시설 보유와 건설은 한국철도시설공단이 각각 분할하였다(백남욱·이상진, 2007). 2005년 정부는 철도시설 부문과 철도운영 부문을 분리하였으며, 철도운영과 관련한 사업은 시장경제원리에 따라서 국가 외의 자가 영위하는 것을 원칙으로 하되 효율적 경영을 위해 철도공사법에 따라서 한국철도공사를 설립하였다.

한국철도공사는 ① 철도여객·화물운송사업·다른 교통과 연계운송사업 ② 철도장비와 철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업, ③ 철도차량의 정비 및 임대사업, ④ 철도시설의 유지보수 등 국가, 지방자치단체로부터 위탁받은 사업철도, ⑤ 역세권 개발 및 공사의 자산을 활용한 개발·운영 사업, ⑥ 철도건설법상 역시설개발, 물류정책기본법상 물류사업, 관광진흥법상 관광사업 등을 주된 업무로 하고 있다(철도공사법 제4조 및 철도공사 정관 제4장 참조). 철도공사는 2014년도 2/4분기 기준으로 정원 27,974명이고 현원은 27,307명이며, 무기계약직 281명, 기간제 비정규직 281명, 간접고용 5,270명으로 구성되어 있다.

[그림 IV-1] 한국철도공사의 연도별 자산 및 부채 규모('05~'13)

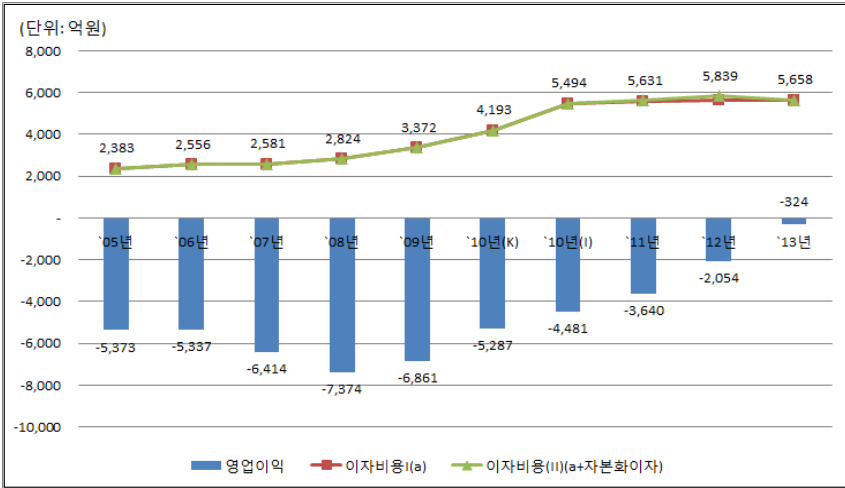


자료: 허경선 외(2013) p. 164 자료를 update

철도공사의 금융부채 비중은 2013년 말 기준 84.9%이며 2006년 이래로 80%대에서 유지되고 있으며, 단기금융부채 비중은 2005년 26.0%에서 다소 하락하여 10%대에 머물다 2013년 22.8%로 상승하였다. 금융부채 비율은 2005년 90.4%를 기록한 뒤 2012년까지 줄곧 80%대를 유지하였으며 2013년 말 기준 금융부채 비율은 84.9%이다. 2010년 K-GAAP에서 K-IFRS로의 회계 기준 전환으로 4,766억원의 부채가 증가하였으며, 연결기준 적용에 따른 계열사 부채 2조 4,890억원이 합산되었다.

2012년 대비 2013년 부채증가액은 3.3조원(22.8% 증가)이며, 2013년 부채 비율은 2012년(244%)에 비해 128%p 증가한 372%이다. 유동금융부채 증가의 주원인으로 용산사업 해제에 따른 토지대금 반환을 위한 단기차입금이 2.2조원 가량 증가하였다. 이 외에도 운영자금 확보 등을 위한 추가 차입부채 7,600억원이 발생하였으며, 용산 토양오염 정화사업 총당금 추가 설정으로 1,900억원의 추가 부채가 발생하였다. 한편 용산개발사업 무산에 따라 지급받기로 했던 토지매매 관련 채권 등이 대손처리되어 자산이 2.4조원 줄었으며, 관련 토지매각에서 얻은 이익 4.7조원이 자본에서 차감됨에 따라 부채비율의 증가폭은 더욱 커졌다(허경선 외, 2013).

[그림 IV-2] 한국철도공사의 연도별 영업이익과 이자비용('05~'13)



자료: 허경선 외(2013) p. 175 자료를 재구성

철도공사의 영업이익은 공사 출범 후 매해 적자를 기록함으로써 이자비용보다 낮은 수준이며, 영업손실폭은 2008년 7,374억원에서 꾸준히 감소해 2013년 324억원까지 줄었으나 여전히 영업활동을 통해 이자비용을 상환하지 못하고 있다. 이자비용은 2008년 2,824억원에서 2013년 5,658억원으로 증가하였다. 2009년 인천공항철도 인수를 위한 금융부채 차입과 매해 운송사업에서 발생하는 적자를 메꾸기 위한 추가 금융부채 차입으로 인해 이자비용이 증가하였다.

다. 철도공사의 부채성격과 부채발생 원인

철도공사 사업은 크게 운송사업, 수탁사업, 인천공항철도 운영, 다원사업으로 분류할 수 있다. 최근 6년간 운송사업에서 발생한 부채가 7.1조원으로 가장 크며, 특히 2013년에 한 해 동안만 3조원이 증가하였고, 같은 기간 동안 수탁사업에서는 805억원, 인천공항철도 인수에서 1.3조원의 금융부채가 발생하였으며, 2013년에는 각각 263억원, 101억원 증가하였다. 지속적으로 영업손실이 발생한 것도 부채가 증가한 원인이다(국회예산정책처, 2014).

〈표 IV-1〉 한국철도공사 부채의 성격과 원인

(단위: 조원)

부채 성격	정부정책사업		자체 경영	
사업별 원인	고속철도운영	4.5	영업손실	4.7
	공항철도 인수	1.2	투자비	3.5
	회계정책 변경	2.9	기타	0.8
계		8.6		9.0

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

허경선 외(2013)에 따르면, 2005년 공사 전환 이후 2012년까지 철도공사의 금융부채 증가액은 10.4조원이었고, 단기금융부채 비중은 2005년의 26.0%에서 2012년의 10.1%로 하락하였다.

〈표 IV-2〉 한국철도공사 금융부채 변동 현황

(단위: 억원)

구분	공사 전환시 (A)	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2000년 (K)	2000년 (I)	2011년	2012년	2013년 (B)	증감액 (B-A)
단기 부채	6,051	13,628	7,300	8,895	10,095	10,823	12,707	12,707	12,628	12,054	33,973	27,922
장기 부채	39,483	38,787	41,187	40,642	48,642	62,597	91,685	91,685	97,889	107,653	115,254	75,771
합계	45,534	52,415	48,487	49,542	58,737	73,420	82,819	103,892	110,517	119,707	149,227	103,693

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

철도공사의 최근 5년간 금융부채 증가액을 사업별로 구분하여 보면 운송 사업에 의한 금융부채 증가액이 금융부채 증가분의 대부분을 차지하고 있다.

〈표 IV-3〉 한국철도공사의 사업별 금융부채 증가액

(단위: 억원)

사업구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
운송사업	9,478	4,485	9,684	7,049	10,120	40,816
수탁사업	688	-583	435	-458	460	542
인천공항철도인수	-	12,057	562	354	101	13,074
수익 및 부대사업	-971	-1,276	-1,283	-1,764	-1,471	-6,765
소계	9,195	14,683	9,398	5,181	9,210	47,667

자료: 허경선 외(2013) p. 174 자료를 재구성

2005년 철도청이 철도공사로 전환한 이후에 운송사업별 수익 현황을 보면 고속철도에서 수익이 발생하고 있는데, 이도 2007년 7월부터 2011년 12월까지 철도운임을 동결하여 수익의 증가는 없었으며 2012년 이후 요금인상을 계기로 비로소 수익이 상승하고 있다.

〈표 IV-4〉 한국철도공사 운송사업별 수익 현황

(단위: 억원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
고속 철도	8,376	9,048	10,149	10,458	10,183	11,387	13,844	15,056	16,054	8.5%
일반 철도	5,480	5,217	5,013	4,964	4,668	4,773	4,797	5,005	5,052	-1.0%
광역 철도	4,662	4,667	5,176	5,951	5,482	5,651	5,977	6,762	7,218	5.6%
화물	3,118	3,195	3,524	3,845	3,241	3,294	3,471	3,537	3,565	1.7%

자료: 한국철도공사 2005~2013년 손익계산서 매출액 자료를 재구성.

철도공사도 한전, 도로공사, 가스공사, 수자원공사 등과 같이 공공요금의 결정이 원가를 보상해 주지 못하는 수준에서 책정되기 때문에 손익이 악화되고 있다고 주장하고 있다. 철도공사의 원가보상률은 운송사업별로 보면 KTX를 제외하고 100 이하로 나타나고 있다. 〈표 IV-5〉와 같이 공공요금의 원가보상률 적정성과 관련하여 외부회계법인이 검증한 자료를 참고하면 정부는 공기업이 제시하는 것보다 원가보상률이 높다고 주장하고 있다. 그러나 철도요금만큼은 철도공사가 주장하는 원가보상률이 정부가 주장하는 것보다 더 높은 것으로 나타나, 철도분야의 원가보상률의 적절성 문제가 상대적으로 심각한 것으로 판단된다. 또한 공공요금 중에서도 철도요금이 다른 공공요금보다도 물가상승률에도 못 미치는 요금인상률로 인하여 철도공사의 손익이 악화되는 원인이 되었다고 한다(박정수, 2013).

〈표 IV-5〉 요금사업별 원가보상률

(단위: %)

요금사업	도로	수자원	가스	전기	철도
공사주장	84.0	84.0	87.0	87.3	84.8
정부검증	137.5	110.0	103.6	94.0	78.3

주: 2011년 기준

자료: 각 기관. 안전회계법인 (서울신문 2013년 10월 25일자 사설에서 재인용).

〈표 IV-6〉 한국철도공사 운송사업별 원가보상률

(단위: %)

운송사업	간선여객	광역철도	물류	계
원가보상률	90.3(일반 53.6, KTX 127.2)	83.1	45.9	78.8

주: 2012년 기준

자료: 한국철도공사 내부자료

〈표 IV-7〉 한국철도공사의 여객운송 손익 비교

(단위: 억원, %)

구분	수익	비용	손익	원가 보상률	현재 임률(a)	재산정 (b)	증감 (b-a)	
KTX	15,065	11,841	3,224	127.2	163.31	128.39	-34.92	
일 반	새마을	1,380	2,517	-1,137	54.8	95.33	173.96	78.63
	무궁화	4,996	9,198	-4,202	54.3	64.09	118.03	53.94
	통근열차	7	193	-186	3.6	31.11	864.17	833.06
	소계	6,382	11,907	-5,525	53.6			
여객 계	21,447	23,748	-2,301	90.3				

자료: 한국철도공사 내부자료

철도공사의 수익은 2012년 기준으로 코레일공항철도, 코레일유통, 코레일 로지스, 코레일관광, 코레일네트웍스, 코레일테크의 6개 계열사 7,083억원을 포함하여 운송사업, 선로유지보수 등 수탁사업, 역세권 개발 등 다원사업의 수익으로 구성되어 있다. 이 중 상당 부분의 수익이 고속철도에서 발생하고 있다.

〈표 IV-8〉 한국철도공사의 수익구조

(단위 : 억원, %)

사업 구분	운송사업				다원사업	수탁 사업	계
	고속철도	광역철도	일반철도	화물			
금액 (비중)	15,056 (34.9)	7,564 (17.6)	6,411 (14.9)	4,369 (10.1)	1,460 (3.4)	8,189 (19.0)	43,049 (100)

주: 2012년 기준

자료: 감사원(2014a) p. 7 재구성

철도공사의 비용구조는 고정비로 분류되는 인건비 비중이 47.5%에 이르
고, 영업손실을 감축하기 위해서는 인력효율화를 통해서 인건비를 절감하는
노력이 필요하다(감사원, 2014a).

〈표 IV-9〉 한국철도공사의 비용구조

(단위 : 억원, %)

구분	인건비	수선 유지비	감가 상각비	동력비	선로 사용료	기타 비용	계
금액 (비중)	22,164 (47.5)	4,002 (8.6)	4,051 (8.7)	5,085 (10.9)	7,176 (15.4)	4,163 (8.9)	46,641 (100)

주: 2012년 기준

자료: 감사원(2014a) p. 7 재구성

라. 부채감축실적 및 방만경영 개선 계획과 실적

감사원(2014a)은 운송사업의 영업적자를 감축하기 위해서 승무, 역무 등
인력효율화, 조직과 인사의 유연성 확보를 통해서 인건비 절감과 조직활력
을 제고해야 한다고 하면서, 방만경영적 요소는 억제하고 불요불급한 투자
사업 추진을 자제할 것을 권고하고 있다. 이에 반해서 기획재정부는 공공기
관의 부채증가를 주도한 12개 공공기관¹¹⁾의 지난 5년간의 부채를 발생 원인별,
성질별로 분류하여 공개하고 공공기관의 부채를 감축하기 위하여 공공기관
이 자구 노력에 의한 부채감축계획 제시, 자구 노력을 전제로 한 정부의 부

11) LH, 수공, 철도, 도공, 철도시설, 한전(한수원 등 발전자회사 포함), 가스, 석유, 광물, 석
탄, 예보, 장학재단을 공개하고 있다.

채감축 정책패키지 마련, 경영평가를 통한 부채감축계획 이행 확인의 3가지 원칙을 제시하고 있다.¹²⁾ 그리고 방만경영 소지가 높은 20개 공공기관을 중점관리대상¹³⁾으로 지정하여 집중적으로 관리하겠다고 밝혔다(기획재정부 보도자료, 2013. 12. 31.). 또한 부채중점관리기관은 부채감축과 더불어 방만 경영 부문도 중간평가하기로 하였다(기획재정부 보도자료, 2013. 12. 31.).

〈표 IV-10〉 한국철도공사의 부채감축 이행계획안

(단위: 억원)

중장기재무관리계획 + 추가감축계획상 재무전망							
재무지표	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	증감
자산	201,853	219,761	192,559	186,212	206,120	198,510	-3,342
부채	143,209	174,456	155,239	138,434	144,699	137,829	-5,380
(금융부채)	119,702	150,249	131,895	116,387	123,688	117,716	-1,986
부채비율(%)	244.2	385.1	416.0	289.7	235.6	227.1	-241.9
당기순이익	-28,202	-52,559	-2,876	5,368	-4,778	-3,897	24,305
이자보상배율	-0.4	-0.1	-0.3	-0.1	-0.1	0.2	0.6
중장기재무관리계획 + 추가감축계획(요금인상 가정 포함 시)							
자산	201,853	219,761	192,564	186,215	206,125	198,512	-3,340
부채	143,209	174,456	155,009	136,826	141,081	131,414	-11,795
(금융부채)	119,702	150,249	131,665	114,779	120,070	111,301	-8,401
부채비율(%)	244.2	385.1	412.8	277.0	216.9	195.9	-48.3
당기순이익	-28,202	-52,559	-2,641	6,744	-2,766	-1,104	-27,098
이자보상배율	-0.4	-0.1	-0.2	-0.2	0.4	0.8	1.2

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

- 12) 정부는 사업조정, 자산매각, 경비절감, 수익극대화 등 부채감축을 위한 모든 방법을 강구 하되, 실질적인 부채감축이나 재무구조 개선의 효과가 발생될 수 있어야 한다고 원칙을 제시하고 있다. 기획재정부(2013. 12. 31.) 「공공기관 부채감축계획 운용지침」 인용.
- 13) 마사회, 인천공항, 주택보증, 부산항만, 조폐공사, 방송광고공사, 지역난방공사, 한국거래소, 예탁결제원, 원자력안전기술원, 무역보험, 농수산물유통, 코스콤, 수은, 강원랜드, 가스기술공사, 한전기술, 부산대병원, 투자공사, 그랜드레저코리아

철도공사가 2014년 초 정부에 부채감축이행 계획을 제출하면서 중장기재무계획에 추가적인 감축계획을 세웠는데 2017년까지 부채비율은 227.1%, 이자보상배율은 0.2가 될 것으로 전망하였다. 다만 당시 정부가 ‘공공기관 부채감축계획 운용지침’에서 부채감축계획을 수립하는 데 있어서 유가, 환율은 공공기관의 자체 전망자료를 활용토록 허용하였지만 공공요금 인상안은 포함하지 않도록 하였다. 그러나 철도공사가 자체적으로 연 2.5% 수준의 공공요금인상을 전제로 재추정한 자료에 의하면 2017년도에 부채비율은 195.9%, 이자보상배율은 0.8로 수정된 것으로 전망하고 있다.

철도공사는 2014년도 중간평가를 받기 위해서 단기적으로 주로 자산매각 계획을 수립하였고 중장기적으로 경영효율화와 수익창출계획을 수립하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 IV-11〉 한국철도공사의 부채감축 방안별 이행계획

(단위: 억원)

구분	중장기 재무계획	추가 감축계획	누계 감축계획	2013년	2014년		2015년	2016년	2017년
					1-8	9-12			
자산 매각	47,831	24,466	72,297	0	367.6	31,190	18,428.4	2,044	20,267
경영 효율화	2,643	5,885	8,528	1,302	403	537	1,234	2,195	2,857
수익 창출	6,443	△1,359	5,084	△118	144	233	397	2,196	2,232
기타	5,656	△12,033	△6,377	4,600	△889	△2,677	△7,134	416	△693
합계	62,573	16,959	79,532	5,784	25.6	29,283	12,925.4	6,851	24,663

자료: 한국철도공사(2014a) p. 1

〈표 IV-12〉 한국철도공사 부채감축 중간평가실적

(단위 : 억원, %)

구분	세부평가항목	목표치	실적치	달성률
자산매각	유휴부지	207.6	207.6	100
	비업무용 부지	160	160	100
	소계	367.6	367.6	100
경영효율화	인건비	308	308	100
	경비	80	80	100
	사업성 비용	15	15	100
	소계	403	403	100
수익성 창출	운송사업 수익	109	109	100
	다원사업 수익	35	35	100
	소계	144	144	100
	합계	914.6	914.6	100

자료: 한국철도공사(2014a) p. 2

철도공사의 복리후생비 수준은 1,559천원으로 중점관리기관의 평균 복리후생비 5,554천원의 28.1% 수준이지만 매년 증가추세이므로 증가세를 억제하고 절감활동을 병행하겠다고 밝혔다(한국철도공사, 2014b).

〈표 IV-13〉 한국철도공사 1인당 복리후생비 개선실적

(단위: 천원)

평가지표		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
1인당 복리후생비	결산기준	1,559	1,542	1,542	1,542	1,534
	가이드라인	1,459	1,443	1,443	1,443	1,443

주: 2013년은 현황, 2014~2017년은 목표치

자료: 한국철도공사(2014b) p. 28

공공기관의 누적된 부채를 줄이고 방만경영을 개선하기 위해서 ‘공공기관 정상화 대책’을 수립하고, 38개 중점관리대상기관은 자체적으로 정상화 계획

을 수립하여 부채감축 및 방만경영개선 실적을 2014년도 3분기 말까지 중간평가를 실시하기로 하였다(기획재정부 보도자료, 2013. 12. 31). 기획재정부는 중간평가 결과, <표 IV-14>와 같이 18개 부채중점관리기관의 부채감축은 24.4조원으로 계획상 20.1조원과 대비하여 4.3조원을 초과하여 달성하였다고 하며, 부채중점관리기관 18개 기관¹⁴⁾ 중에 16개 기관이 목표를 달성하였고 2개 기관만이 목표를 이행하지 못하였다.

〈표 IV-14〉 부채중점관리기관의 부채감축 중간평가 결과

(단위: 억원, %)

구분	사업조정	자산매각	경영효율화 등	계
계획(A)	84,559	10,767	105,601	200,927
실적(B)	103,290	11,987	128,476	243,753
비율(B/A)	121.3	122.2	111.3	121.7

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 10. 30.) 별첨 3 p. 12 재구성

철도공사의 2014년도 부채감축계획 이행실적을 보면 2014년 8월까지 25.6억원을 감축하기로 하였으나 3,376억원을 이행하였다고 보고하였으며, 중간평가 결과 3,320억원을 실적으로 인정받아서 12,769%의 이행률을 달성하였다. 그러나 철도공사는 부채감축달성도는 만점을 받았으나 계획수립의 적정성이 높은 점수를 받지 못하여 18개 부채중점관리기관 중에서 69.51점을 획득하여 18위에 머물렀다.

방만경영에 대한 중간평가 결과를 보면 38개 중점관리기관 중에서 36개 기관이 방만경영 개선이행을 완료하였고 2개 기관이 이행하지 못한 것으로 나타났다. 38개 중점관리기관의 1인당 복리후생비는 2013년도 427만원에서 2014년도 304만원으로 평균 123만원을 감축한 것으로 평가되었다(기획재정부 보도자료, 2014. 10. 30)¹⁵⁾. 방만중점관리 상위 5개 기관의 1인당 복리후

14) 부채중점관리기관은 가스공사, 도공, 석유, 수원, 한진, 철도, LH, 석탄, 광물자원, 동서, 서부, 중부, 남동, 남부, 한수원, 예보, 장학재단, 철도시설공단이다.

15) 기획재정부는 중간평가 결과를 발표하면서 38개 중점관리기관 전체 2014년도 복리후생비 감축액이 2천억원 정도에 이를 것이라고 설명하였다.

생비 수준은 평균 545만원을 감축하여 2013년도 942만원에서 2014년도 397만원으로 57.9% 정도 감축하였으며, 부채중점관리 상위 5개 기관의 1인당 복리후생비는 2013년 607만원에서 2014년 372만원으로 평균 235만원을 감축하였다. 철도공사는 2013년 1인당 평균복리후생비가 1,559천원이었으나 2014년 1,542천원으로 평균 17천원 감축하였다. 그나마 평균임금을 산정하는데 정부의 경영평가상여금을 제외하라는 방만경영 가이드라인을 지키지 못하였다가 2014년 10월 27일 평균임금 산정방식의 개선에 대하여 노사간 합의를 하였다(한국철도공사 보도자료, 2014. 10. 27).

마. 철도공사의 경영비효율 문제와 개선방안

철도공사의 부채증가는 2005년 철도공사로 전환한 이후 투자증가, 영업손실, 용산사업 해제와 같은 것이 주된 요인이다(감사원, 2014a; 국회예산정책처, 2013). 그리고, 최근 K-IFRS 도입으로 계열사 부채가 포함되고 신규 고속철도 차량구입 및 운영적자 총당 부채 등을 위한 자금소요가 또 다른 부채증가의 원인이다(허경선 외, 2013). 최근 감사원(2014a)이 지적한 바와 같이 수익구조가 지속적으로 악화되고 있는 것도 철도공사 인건비가 비용에서 차지하는 비중이 47.5%나 되기 때문에 인력운용의 비효율성도 재무건전성이 악화되는 잠재적인 요인이 될 것이다. 철도공사가 철도청에서 공사로 출발한 이후에 이명박 정부의 선진화 정책에 의하여 4,500여 명의 정원감축을 시행하였고, 그 후 2만 7천명 선을 유지하고 있다. 다만 2016년 수서발 KTX 개통에 따라 기관사 등 일부 인력이 이동할 가능성이 있다.

〈표 IV-15〉 한국철도공사 연도별 정원 현황 및 증감 사유

(단위: 명)

구분	05~06년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
정원	31,480	32,092	31,482	27,255	27,456	27,456	27,866	27,981
증감		+612	-610	-4,227	+201	0	+410	+115
증감 사유	증	비정규직 의 정규직 전환 +1,392		비정규직 의 정규직 전환 +278	신규소요 인력증원 +201		신규소요 인력증원 +410	신규소요 인력증원 +115
	감	인력효율 화에 따른 정원감축 -780	선진화 계획에 따른 정원감축 -610	선진화 계획에 따른 정원감축 -4,505				

자료: 감사원(2014a) p. 14 재구성

감사원(2014a)은 철도공사가 2005년 철도청에서 철도공사 체제로 전환하면서 특별단체협약에 따라 신입직급인 6급부터 3급까지의 정원을 통합하여 4급 이하 직원 중에서 당해 직급에서 일정기간(6급으로 5년, 5급으로 7년, 4급으로 12년) 재직한 자에게 차상위 직급으로 승진하는 자동근속승진제를 운영하고 있기 때문에 매년 72억원의 인건비가 추가 발생하고 직급별 정원 관리를 제대로 하지 못하고 있다고 지적하고 있다. 특히 상위 직급인 3, 4급의 초과현원이 발생하여 2013년 정부의 예산편성기준보다 인건비 부담액이 230억원 초과하였다.

〈표 IV-16〉 연도별 인력변동 현황

(단위: 명)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
정원	31,480	31,480	32,092	31,482	27,255	27,456	27,456	27,866	27,981
현원	28,723	30,499	31,679	30,910	30,586	29,958	29,479	28,967	27,930
초과 현원	Δ2,757	Δ981	Δ414	Δ572	3,331	2,502	2,023	1,101	Δ51

자료: 감사원(2014a) p. 14

철도공사의 인적구성이 직급별로는 중간직급이 많고 직렬별로는 사무영업, 운전 순으로 비중이 높다. 직무 분야별로 보면 역무와 열차 등 기술직으로 양분된다고 볼 수 있다.

〈표 IV-17〉 직급별 정원 현황

(단위: 명)

구분	합계	임원	일반직							특정직
			1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	
정원	27,981	7	228	420	6,809	7,760	7,137	3,950	1,488	182

주: 2013년 말 기준

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, <http://www.alio.go.kr/pop/popup3.do?apbaid=C0268&nowcode=2020>, 접속일자 2014. 9. 23

〈표 IV-18〉 직렬별 정원 현황

(단위: 명)

구분	합계	2급 이상	사무 영업	운전	차량	전기 통신	토목	건축	특수	특정직
정원	27,981	655	9,071	5,527	5,127	3,198	3,601	580	40	182

주: 2013년 말 기준

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

〈표 IV-19〉 분야별 정원 현황

(단위: 명)

구분	합계	역무	열차	운전	차량	전기	시설	관리·기타
정원	27,981	6,030	1,770	5,199	4,734	4,005	2,817	3,426

주: 2013년 말 기준

자료: 감사원(2014a) P. 15 재구성

철도공사는 인력 효율화를 추진하면서 지난 이명박 정부에서 4차 선진화 추진계획에 따라 2008년에 5,115명 정원을 감축한 바 있고, 2013년 말 기준으로 인력효율화 규모는 2,670명이 증가한 7,742명을 시행하였다고 한다.

〈표 IV-20〉 철도공사 인력효율화 실적

(단위: 명)

구분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	계
효 율 화	시설자동화	-485	-872	-544	-566	-123	-25	-2,615
	프로세스 개선	-144	-329	-712	-1,272	-1,361	-324	-4,142
	업무위탁	-86	-74	-366	-131	-312	-16	-985
	계	-715	-1,275	-1,622	-1,969	-1,796	-365	-7,742
활 용	신규소요 배치	-	653	851	575	794	317	3,190
	사업정원 감축	715	622	770	1,394	1,002	-	4,504
	기타 (추후소요 대비)	-	-	-	-	-	48	48

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

철도운송업을 수행하는 도시철도공사와 비교하여 매출액 대비 인건비 비중을 살펴보면 철도공사가 다른 도시철도공사보다 더 높다고는 할 수 없으나 표준산업분류상 운수업에 해당하는 인천국제공항공사, 한국공항공사, 도로공사보다 높게 나타난다. 다만 인천국제공항, 한국공항공사, 도로공사는 운송업으로 분류되기는 하지만 건설부문이 상당한 부분을 차지하기 때문에 철도공사와 철도시설공단을 합친 인적구성으로 보아야 타당하다.

〈표 IV-21〉 도시철도 공기업 인건비 비중 비교

(단위: 억원, %)

구분	한국철도공사	서울 메트로	서울 도시철도공사	부산 교통공사	대구 도시철도공사	대전 도시철도공사
인건비(a)	20,033	5,724	3,420	2,210	1,040	290
매출액(b)	43,049	10,761	6,104	3,777	1,423	439
영업비용(c)	46,560	12,050	8,179	4,912	2,652	995
비중(a/b)	46.5	53.2	56.0	57.5	73.1	66.1

주: 1. 2012년 기준

2. K-IFRS 기준

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

바. 소결

철도공사 부채의 성격과 원인에 대하여 국회예산정책처, 한국조세재정연구원의 분석은 일치한다. 다만 최근에 감사의 경영관리실태에 대한 감사결과에서 지적한 바와 같이 다른 공기업보다 인건비가 차지하는 비중이 높고 연령별, 학력별, 직종별로 동종의 민간기업보다 평균임금수준이 높은 점을 고려한다면 노동생산이나 이에 따른 경영의 비효율성이 내재할 가능성이 있다. 철도공사의 경우에 연령, 학력 등 인력구조가 다른 공기업과 달리 고졸 이하, 50대 이상이 상대적으로 많으며 민간기업과 같이 학력 간 임금격차가 적고 중하위직급의 일반직원의 경우에 보수체계가 연공급 형태의 호봉제를 유지하고 있기 때문에 노동생산성을 제고하기 어려운 상황이다.

〈표 IV-22〉 한국철도공사 학력별 평균임금

(단위: 천원, 명)

한국철도공사	고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원졸 이상	전체
평균급여	63,753	58,006	55,844	66,016	59,639
표본 수	10,566	6,825	10,331	1,079	28,801

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

〈표 IV-23〉 한국철도공사 연령별 평균임금

(단위: 천원, 명)

한국철도공사	20대 이하	30대	40대	50대	60대이상	전체
평균급여	32,228	47,554	62,051	69,171	73,320	59,639
표본 수	728	7,262	12,735	8,071	5	28,801

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

〈표 IV-24〉 한국철도공사 직종별 평균임금

(단위: 천원, 명)

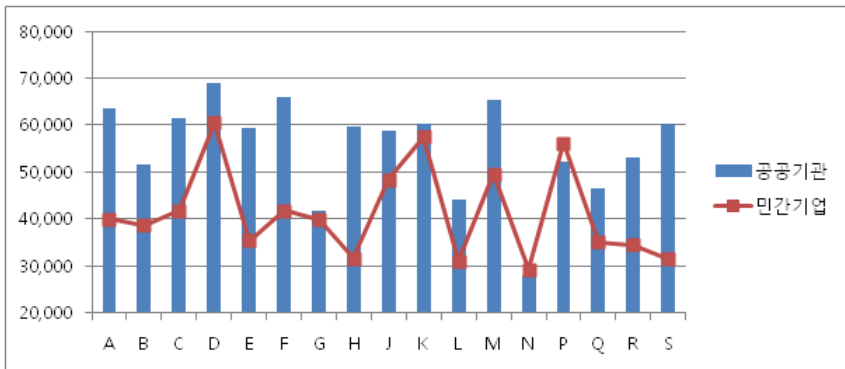
한국철도공사	평균급여	표본 수
사무 종사자	56,894	9,863
기능원 및 관련 기능 종사자	56,170	11,797
장치·기계 조작 및 조립 종사자	69,160	7,141
전체	59,639	28,801

자료: 한국철도공사 내부자료 재정리(2014. 10)

철도공사는 우리나라 표준산업분류상 운수업에 해당하는데, 운수업에 들어가는 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사보다 정부의 경영평가 결과로만 보더라도 철도공사의 경영평가 결과가 높지 않으며 [그림 IV-3]에서 표준산업분류상 운수에 해당하는 민간기업의 평균임금수준과 비교하여 보면 운수업에 해당하는 공공기관(H)의 평균임금수준이 높은 것만 보더라도 민간기업의 운수업보다 높게 나타난다. 산업분류별로 공공기관의 임금프리미엄을 조사하여 보더라도 운수업을 영위하는 공공기관의 임금프리미엄이 민간기업보다 높은 것으로 나타난다(라영재, 2013).

[그림 IV-3] 공공기관과 민간기업의 산업별 평균임금 비교

(단위: 천원)



자료 : 라영재(2014) p. 36

그렇지만 현재 철도공사의 부채규모가 급격하게 증가한 직접적 원인으로 철도공사의 복리후생수준과 같은 소위 방만경영적 요소가 작용하였다거나 단순히 복리후생수준이 과도하여 부채증가에 영향을 주었다고 볼 수 있는 여지는 높지 않다. 여객 및 화물운송요금의 원가보상률이 100% 이하이기 때문에 요금인상 여부에 따라서 수익구조의 변화가 나타날 수 있고, 전기, 가스, 도로, 상수도 등을 생산하는 공기업과 같이 공공요금의 현실화 문제가 장기적으로 안정적인 재무전망을 하는 데 중요한 요인이 될 것이다. 그러나 철도공사는 다른 에너지, SOC 공기업과 달리 서비스업을 영위하는 인력구

성의 특성상 Selden(2008)의 주장대로 소위 생산성과 효율성을 제고하는 공공기관의 전략적 인적자원관리가 필요해 보인다.

유럽의 철도시장을 양분하고 있는 독일 Deutsche Bahn의 경우에 직원 수가 2011년 기준으로 약 284,000명에 이르는데, 최근 철도산업이 성장기이기는 하지만 자연퇴직원 수가 증가하고 있고 숙련된 노동력에 대한 시장에서의 경쟁이 지속되면서 미래 지향적인 인력충원과 개발, 유지가 필요한 실정이다. 그래서 Deutsche Bahn 직원의 임금수준도 지역철도기업과 같은 동종 산업유형 내 임금수준과 노동시간을 기준으로 하여 결정하고 있다(Deutsche Bahn, 2012). 프랑스의 철도운영법인인 SNCF도 2013년 기준으로 직원 수가 238,000명에 이르고, 사르코지 정부 시절에 사업영역 및 인력 외주화 등으로 철도 서비스의 질 저하, 안전사고의 발생, 지속가능한 인력관리의 어려움 때문에 독일의 Deutsche Bahn과 같이 교육과 훈련의 역량강화에 초점을 두어서 안정적 노사관리와 노동생산성 제고의 두 가지 목표를 달성하려고 한다(SNCF, 2013).

2. 정부정책사업의 수행: 한국수자원공사를 중심으로

가. 정부정책사업 개요

지난 정부에서 많은 국책사업이 공공기관을 통하여 이루어져 공공기관의 부채가 크게 증가하였기 때문에, 정책사업은 부채증가의 주요 원인으로 주목받아 왔다. 특히, 지난 정부는 택지개발, 해외자원개발, 하천개발 등 다양한 개발사업을 진행하였는데 상당수의 사업들을 일반재정을 통하여 정부가 직접 수행하기보다는 관련공공기관을 통하여 수행하였다. 토지공사의 보금자리주택사업, 한국석유공사의 해외자원개발사업, 수자원공사의 4대강 사업 및 아라뱃길 사업들은 공공기관이 수행한 대표적인 정책사업의 예이다. 현 정부는 지난 정부에서의 급격한 부채증가의 원인이 공공기관의 방만경영으로 인한 비효율에 있다고 보고 부

채감축계획을 비롯한 공공기관 개혁에 착수하였다. 이런 일련의 정부의 공공기관 개혁드라이브에 대응하여, 공공기관들은 부채증가는 지난 정부에서 추진되었던 정부정책사업의 수행과정에서 발생하였다고 주장하며 정부의 공공기관 개혁 조치에 반발하고 있다.

우리나라의 경우, 공공기관에 대한 정부지분율이 높고, 공공기관의 운영에 관한 법률, 공공기관 경영평가 등을 통하여 정부가 다양하게 공공기관의 경영활동에 개입하고 있기 때문에 공공기관의 이런 주장은 일면 타당한 면이 있다. 또한, 제Ⅲ장의 실증분석에서 정부정책사업의 비중을 나타내는 지표인 전략목표 일치율과 최근의 부채증가율 간의 상관관계가 공기업에 대해서 통계적으로 유의미하다는 결과를 보여 주었기 때문에, 한걸음 더 나아가 정부정책사업 수행으로 인한 공공기관 부채증가의 경로나 원리를 심층적으로 분석하여 정책적 대응방안을 강구할 필요가 있다. 이는 근본적인 공공기관의 부채관리를 위해 중요한 작업이다.

나. 정부정책사업의 타당성에 대한 쟁점

공공기관의 정부정책사업 수행에 대한 논의는 공공기관의 자율성 관점에서 공공기관이 얼마나 많은 정도로 정부의 통제를 받는가에 대한 이론적, 실무적 논의를 중심으로 전개되어져 왔다. 공공기관이 정부에 통제를 많이 받을수록 성과를 높일 수 있는 기관 고유의 사업을 수행하기보다는 정부의 요구에 의해 비효율적인 정부정책사업을 더 많이 수행하기 때문이다. 먼저, 이론적으로 Verhost, et al(2004)¹⁶⁾는 공공기관에 대한 정부와의 연관 정도를 기관 자율성의 관점에서 분석한 후, 공공기관의 자율성을 크게, 정책, 중재, 구조, 재정, 법적, 권리 자율성으로 구분하여 설명하였다. 공공기관의 정책사업 수행은 주무부처의 정책사업 계획에 맞추어 경영목표를 결정하고 사업 활동을 수행한다는 점에서 공공기관의 정책 자율성, 중재 자율성, 관리 자율성의 침해라 할 수 있으

16) Verhoest, K., et al., "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development* 24(2), 2004, p. 109

며 공공기관의 급격한 부채증가는 공공기관에 목표설정과 사업 활동의 자율성이 주어지지 않은 채 정부의 재정지원 없이 무리하게 정부정책사업을 수행하는 데에서 발생한 부작용이라고 할 수 있다.

〈표 IV-25〉 공공기관 자율성의 종류

자율성의 유형	내용
정책 자율성 (Policy Autonomy)	정책목표의 결정에 관한 독립 정도
중재 자율성 (Interventional Autonomy)	사업 활동에 관한 독립 정도
구조 자율성 (Structural Autonomy)	조직구조에 대한 독립 정도
재정 자율성 (Financial Autonomy)	예산 및 재정에 관한 독립 정도
법적 자율성 (Legal Autonomy)	법률 및 절차에 관한 독립 정도
관리 자율성 (Managerial Autonomy)	내부 경영관리에 관한 독립 정도

자료: Verhoest, et al (2004) p. 109

이론적 관점에서 공공기관의 정책사업 수행이 기관의 경영 자율성을 침해하는 것처럼 공공기관은 실무적으로도 기관의 경영전반에 걸쳐 광범위하게 정부의 통제를 받고 있다. 예를 들어 “공공기관의운영에관한법률(이하 공운법)”은 〈표 IV-26〉과 같이 공공기관의 조직, 예산, 인사에 관하여 정부가 각종 지침을 통하여 공공기관을 제도적으로 통제하도록 규정하고 있다. 특히 기획재정부는 공공기관에 대한 정부의 간섭과 개입이 경영성과를 저해한다는 판단에 따라 자율책임 경영 체제 확산을 목표로 2010년부터 경영 자율권 확대사업을 실시하여 인력, 조직, 예산운영, 성과목표의 자율권을 부여하여 시행하고, 공공기관 기관장의 경영 자율성을 보장하기 위하여 1년 단위의 기관장 평가에서 3년 단위의 경영성과협약제로 전환하였다.¹⁷⁾ 그러나 이러한 공공기관의 자율성 확대제도의 시행과는 반대로 공공기관의 소관 정부부처는 국정과제로 지정된 정책사업들을 공공기관으로 하여금 수행하도록 하는 상반된 정책을 시행하였다. 이런 의미에서 공공기관의 정책사업 수행과

17) 기획재정부, 「경영자율권 확대 공공기관 공모 추진 보도자료」, 2009. 12. 11.

관련된 쟁점은 공공기관이 정부의 정책사업을 어느 정도 수행하는 것이 적정인가에 대한 판단에 달려 있다.

〈표 IV-26〉 공공기관운영에 관한 정부지침

- a. 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침
- b. 기타공공기관의 혁신에 관한 지침
- c. 공기업·준정부기관 예산편성지침
- d. 공기업·준정부기관 예산집행지침
- e. 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편 지침
- f. 기관장 경영계획서 작성지침
- g. 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침
- h. 공기업·준정부기관 인사운영에 관한 지침
- i. 공공기관의 통합공시에 관한 기준
- j. 공기업·준정부기관 감사기준

자료: 김지영 (2011) p. 22(재인용); 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조[시행 2014. 5. 28.] [법률 제 12,673호, 2014. 5. 28., 타법개정]

이러한 논쟁의 근본에는 정부의 공공기관에 대한 통제에 대한 찬반론이 기저에 깔려 있다. 주무부처의 공공기관에 대한 정부의 통제와 개입을 줄여 공공기관 자율성을 제고하고 성과에 스스로 책임을 지게 해야 한다는 주장과 공공기관의 비효율적인 경영에 대한 감시를 통하여 공공기관의 책임성과 공익성을 확보해야 한다는 주장이 동시에 존재한다. 실무에서도 “공공기관의 의운영에관한법률”은 공공기관과 정부와의 관계에 대하여 공공기관의 책임 경영체제 확립을 위해 정부가 기관의 자율운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있으나, 이와 반대로 공공기관의 소유주체로서 경영목표수립, 기관장 및 임원임명, 경영공시 및 평가를 해야 한다고 규정하는 등 통제규정도 동시에 가지고 있다. 먼저 정부가 공공기관의 자율성을 보장해야 한다는 견해¹⁸⁾는 공공기관의 경영성과를 높이기 위하여 각종 정부규제와 간섭을 배제하고 경영진의 창의적인 경영활동을 위한 자율성이 보장되어야 한다고 주장한다.

18) 김지영, 『경영자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구』, 한국조세연구원, 2011. p. 146

이러한 주장은 최근, 공공기관들이 정부의 재정지원이 없거나 부족한 주요 정책사업을 집행하여 부채가 크게 증가한 것과 경영자율권 확대사업¹⁹⁾을 시행한 공기업들이 경영평가에서 우수등급을 받은 것을 근거로 하고 있다. 이 견해와는 달리, 주무부처의 공공기관에 대한 개입과 통제는 공공기관 존립의 중요한 근거인 공공성을 확보하고 비효율적인 사업수행에 대한 책임성의 확보라는 측면에서 불가피하다는 주장이 있다.²⁰⁾ 공공기관의 방만경영과 예산낭비, 도덕적 해이 등을 막기 위해 정부의 적절한 통제는 필요하며 이런 의미에서 공공기관의 정부정책에 따른 사업 수행은 공공기관의 공익성을 확보하기 위해 필요하다는 입장이다. 예로, 경영평가항목에서 정부권장정책항목은 공공기관의 공공성을 평가하기 위하여 존재한다.

〈표 IV-27〉 공공기관의 자율성 확대에 대한 찬반론

	공공기관 자율성 확대	공공기관에 대한 통제
주장	- 정부규제와 간섭을 줄임으로써 스스로 경영성과를 높이도록 유도	- 경영의 공익성과 책임성 확보를 위해 어느 정도 정부통제가 필요
논거	- 정부정책 수행을 통한 공공기관 부채의 증가 - 경영 자율권 확대 사업 공기업들의 우수한 경영실적	- 정부권장정책 수행은 공공기관의 공익성 확보를 위한 중요한 수단 - 공기업의 방만경영에 따른 도덕적 해이를 방지

공공기관의 부채와 관련된 쟁점에서 지난 정부 이후 정책사업의 수행으로 인하여 부채가 급격히 증가했기 때문에 공공기관의 자율성을 보장하여 정부정책사업 수행을 차단함으로써 부채의 근본원인을 없애야 한다는 주장이 설득력이 있어 보인다. 그러나 일정 정도의 정책사업 수행은 공공기관의 공공성을 확보하기 위해 불가피하게 수행해야 할 필요가 있고, 공공기관이 정부정책사업을 수행했다 하더라도 사업 수행과정에

19) 기획재정부, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성 보도자료」, 2012. 5. 8.

20) 기획재정부, 「공공기관 부채감축계획 운용지침, 방만경영 정상화계획 운용 지침 마련 보도자료」, 2013. 12. 31.

서 비효율이 발생하였을 가능성이 있어 어느 정도의 정부 개입과 통제가 필요하다. 다만, 정부가 공공기관에 정부정책 사업을 시키더라도, 해당사업이 공공기관 고유의 업무와 무관하여 공공기관의 수익성을 악화시킬 때 정부의 재원지원을 통하여 재무구조를 안정시킬 필요가 있다. 본 절에서는 과거 정부에서 공공기관의 부채를 큰 폭으로 증가시켰던 여러 정부정책사업 현황을 파악하고, 4대강 공사와 경인운하 건설을 통하여 정부정책사업을 수행했던 한국수자원공사를 심층 분석한다. 이러한 현황 파악과 심층 분석을 토대로, 공공기관의 정책사업 수행에서 야기되는 공공기관 부채를 줄일 수 있는 정책적 대안을 제시하고자 한다.

다. 주요 정부정책사업 공공기관의 부채 현황

1) 주요 정부정책사업 현황

전술하였듯이, 공공기관들은 지분구조와 공운법상의 여러 규정들 때문에 정부정책사업 수행에서 자유롭지 못하다. 특히, 지난 정부에서 공공기관은 많은 정책사업을 수행하였는데 택지 및 주택개발사업, 해외자원개발사업, 하천개발사업은 대표적인 정책사업의 예이다. 주무부처의 국정과제로 선정된 정책사업들의 사업비가 일반재정을 통하여 지출되지 않고 공공기관의 부채로 충당되어 공공기관의 재무구조를 악화시키는 주요 원인이 되었다. 본고에서는 우선 공공기관에 의해 수행된 주요 정책사업 유형을 나누어 보고, 주요 정책사업 수행 공공기관의 부채규모와 위험도, 정책사업의 부채증가량에 자료분석을 통하여 공공기관의 정부정책사업에 따른 부채 현황을 살펴본다.

(가) 택지 및 주택개발사업

먼저, 공공기관에 의해 수행된 대표적인 정책사업으로 공공건설사업을 들 수 있다. 대부분의 토지 및 주택개발사업은 한국토지주택공사에 의하여 수행되었으며 임대주택사업, 세종시를 포함한 신도시 및 혁신도시개발사업이 대표적인 정책사업의 예이다. 임대주택사업의 경우 참여정부는 ‘국민임대주

택 건설 등에 관한 특별조치법'을 제정하여 장기공공 임대주택 150만호 건설계획을 발표하였고 이명박 정부의 경우 '보급자리 주택건설 등에 관한 특별법'을 제정하여 공공임대주택의 유형을 다양화하고, 저소득층이 선호하는 도시 인근지역에 공공임대주택을 공급하였다. 한국토지주택공사는 신도시 및 혁신도시 개발사업의 경우, 노무현 정부 시절 계획된 제2기 신도시인 김포신도시, 파주운정신도시, 검단도시 기반시설개발을 비롯하여 각종 혁신도시 개발사업을 담당하였고, 이명박 정부 들어서는 '세종시 이전에 관한 특별법'을 근거로 세종시 토지조성 및 기반시설 건설을 담당하였다.²¹⁾ 문제는 한국토지주택공사는 공익적인 주거복지나 도시개발사업에서 어느 정도의 성과를 내어 왔더라도, 낮은 임대료 수입, 장기적인 도시개발 등으로 인하여 투자자금 회수가 장기간에 이루어져 재무적인 위험요인이 불가피하게 발생한다는 점이다. 특히, 임대주택과 도시개발 사업의 경우 정치적 필요에 의하여 사업의 급격한 확장이 이루어져 왔고 충분한 규모의 정부출자나 재정지원이 이루어지지 않아 이러한 개발사업의 수행을 위해 금융권 차입, 채권발행, 국민주택기금으로부터의 용자 등 부채가 급격히 증가하였다는 데에 있다. 과거에는 높은 부동산 가격으로 인하여 공공개발사업의 초기투자비용을 높은 분양수익으로 조기에 회수할 수 있었으나 부동산 경기침체로 높은 분양수익을 기대할 수 없고, 대규모 공공건설 정책사업이 급격히 확장되어 왔기 때문에 불가피하게 사업을 수행하는 과정에서 부채의 규모가 큰 폭으로 증가하였다. 한국토지공사의 이런 부채는 2030년까지 323조원이 투자될 예정이나 정부의 재정지원계획은 33.9조원에 불과하여 지속적으로 재무구조를 악화시킬 전망이다.²²⁾

(나) 해외자원개발사업

공공주택 및 토지개발사업과 더불어, 지난 정부에서 공공기관이 시행한 대표적인 정책사업이 해외자원개발사업이다. 이명박 정부는 '해외자원개발

21) 관계부처 합동, 주택시장안정 종합대책, 2003. 10. 29.

22) 박진 외(2012)

법'을 제정하여 자원의 자주 개발률을 높이고 미래에너지원을 적극적으로 발굴한다는 목표 아래 적극적으로 해외자원개발을 추진했다. 주로 해외자원 개발사업은 지식경제부(현, 산업자원부) 소속 공공기관인 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사 등에 의해서 수행되었다. 이 기간 동안 이들 기관은 50여개 사업에 걸쳐 총 24조 3천억원을 투자하여 4조 8천억원만을 회수²³⁾하였다. 이들 사업의 평균투자 회수율은 19%에 불과하였다. 이런 해외자원개발사업의 투자비용은 대부분 외화부채로 충당되었는데 이명박 대통령 재임기간 중 이들 3개 기관의 부채는 39.7조원 증가하였다.²⁴⁾ 문제는 이들 기관의 부채가 막대한 투자에도 불구하고 낮은 회수율 때문에 상황이 쉽지 않고, 이는 고스란히 국민 부담으로 돌아갈 가능성이 크다는 것이다.

(다) 하천 및 운하개발사업

마지막으로 대표적인 정책사업은 하천개발사업이다. 지난 정부 시절 대표적인 하천개발사업인 4대강 사업과 경인아라뱃길 사업은 한국수자원공사에 의해 시행되었다. 이러한 하천개발사업은 정부의 대형 국책사업으로서 수자원공사는 정부의 충분한 지원 없이 사업을 수행하여 부채가 지난 정부 5년 동안 무려 12조원이나 증가하였다. 4대강 사업의 경우 사업비는 채권발행을 통하여 충당하였으며 경인아라뱃길 사업의 경우 금융권으로부터의 부채를 통하여 사업을 진행하였다. 이러한 막대한 재원의 투입에도 불구하고 정부는 4대강 사업의 이자비용만을 지원하고 원금 상환은 사업 종료 후 협의를 통하여 진행하기로 하여 수자원공사의 잠재적인 부실로 남아 있다. 경인아라뱃길로 발생한 부채 역시 물류단지 분양과 선박운항수입으로 충당하기로 계획되어 있으나 현재 사용실적이 매우 저조하여 회수 계획은 여전히 불투명한 실정이다.

23) 해외자원개발에 포함한 투자회수율의 경우 석유공사 23.5%, 가스공사 5.6%, 광물자원공사 회수율 5.1%에 불과하였다.

24) 허경선·박진, 『공공기관 부채의 성격과 원인분석』, 한국조세재정연구원, 2013. p. 13.

2) 정부정책수행기관의 부채 현황

(가) 주요 정부정책수행기관의 부채 현황 분석

한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국수자원공사 등은 대표적인 정부정책사업 수행 기관이다. 이들 기관은 공공주택 및 토지개발사업, 해외자원개발사업, 하천개발사업 등 대형 국책사업을 진행하였는데, 문제는 <표 IV-28>과 같이 이러한 사업 수행을 통하여 부채가 큰 폭으로 증가하였다는 데에 있다. 우선 한국토지주택공사의 경우 2004년부터 2013년 10년 동안 28.1조원의 부채가 142.3조원으로 폭증하여 2008년에 부채비율이 400%를 초과하였다. 부채증가율의 경우 이명박 정부보다는 노무현 정부 시절인 2004년에서 2008년 사이에 부채증가율이 높았는데, 노무현 정부 시절 추진된 국민임대주택건설, 제2기 신도시 및 혁신도시 건설사업 등이 부채증가의 원인이 된 것으로 보인다.

<표 IV-28> 주요 정부정책사업 수행 공공기관의 부채 현황

(단위 : 조원, %)

정책사업 수행기관	변수	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
한국토지 주택공사	부채총량	28.1	34.4	50.4	66.9	85.8	109.2	125.5	130.6	138.1	142.3
	부채비율	231.5	249.8	332.5	382.9	440.6	524.5	559.3	461.2	468.0	466.0
	부채증가율	38.1	22.4	46.7	32.7	28.2	27.4	14.9	7.4	5.8	3.0
한국가스 공사	부채총량	6.9	8.0	8.7	8.7	17.9	17.8	19.0	28.0	32.3	34.7
	부채비율	213.2	237.9	248.1	227.9	438.0	344.3	358.6	347.7	385.4	388.8
	부채증가율	3.6	16.0	9.6	0.2	104.3	-0.5	6.9	25.4	15.3	7.7
한국광물 자원공사	부채총량	2,697	2,902	3,046	4,341	5,234	9,006	14,830	17,690	22,825	35,235
	부채비율	97.3	94.6	88.3	103.4	85.4	120.2	162.4	150.8	170.1	207.6
	부채증가율	-27.1	7.6	5.0	42.5	20.6	72.1	64.7	14.1	29.0	54.4
한국석유 공사	부채총량	3.3	3.3	3.5	3.7	5.5	8.5	12.3	20.8	18.0	18.5
	부채비율	88.5	77.6	72.4	64.4	73.3	101.5	123.4	193.2	167.5	180.1
	부채증가율	3.8	-1.3	7.0	4.0	49.5	55.2	44.5	31.1	-13.5	3.0
한국 수자원 공사	부채총량	1.9	1.8	1.7	1.6	2.0	3.0	8.0	12.6	13.8	14.0
	부채비율	21.8	19.5	18.1	16.0	19.6	29.1	75.6	116.0	122.6	120.6
	부채증가율	-10.0	-5.4	-3.9	-9.6	24.5	52.7	165.7	55.6	9.5	1.6

주: 2004~2010년은 K-GAAP, 2011년 이후는 K-IFRS가 적용됨

자료: 허경선 외(2013) 공공기관 부채의 원인분석을 수정

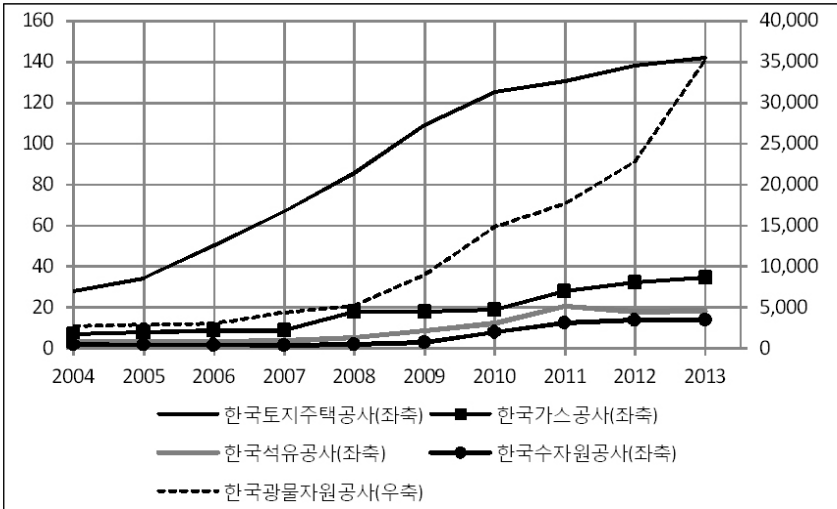
기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(부채정보), http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2014. 09. 02.

해외자원개발사업을 추진한 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국석유공사의 경우도 과거 10년간 부채가 큰 폭으로 증가하였다. 하지만 한국토지주택공사와는 달리 이명박 정부 출범 이후인 2008년 이후 부채가 급격히 증가하여 해외자원개발사업과 같은 정책사업이 부채증가의 주요 원인임을 보여주고 있다. 세부 기관별로 분석해 보면 한국가스공사의 경우 2007년 8.7조원 수준의 부채가 2008년 17.9조원으로 급증하였고 200% 초반의 부채비율이 438%로 두 배 이상 증가하였다. 2008년 이후에도 부채는 지속적으로 증가하여 2013년에 34.7조원에 이르러 이명박 정부 5년 기간 동안 약 17조원의 부채가 증가하였다. 한국광물자원공사의 경우도 유사한 패턴을 보여준다. 노무현 정부 시절 수천억원대이던 부채가 2010년 1조원을 돌파하여 부채비율이 100%를 넘어섰다. 특히 2008년에서 2013년 사이 부채가 9천억원에서 3조 5천억원으로 3배 가까이 폭증하여 2013년 말 부채비율이 200%를 넘어서 부실이 심화되었다. 한국석유공사의 경우도 10조원 미만이었던 부채가 2008년 말부터 증가하기 시작하여 2010년 12.3조원으로 10조원을 돌파하였으며 2013년 말 18.5조원에 이르러 지난 정부 5년간 13조원 이상 증가하여 부실이 심화되었다.

마지막으로 하천개발사업을 수행한 한국수자원공사의 경우 노무현 정부 시절 2조원 미만의 매우 적은 수준의 부채를 유지하다 4대강 및 경인운하개발을 시작한 2008년부터 부채가 증가하기 시작하여 2013년 14조원에 이르러 부채비율이 2008년 19.6%에서, 2013년 123.6%로 폭증하였다. 특히, 4대강 사업이 중점적으로 추진되었던 2010년에는 전년 대비 부채증가율이 165%를 넘어 단기간에 과도한 차입이 이루어졌음을 보여주고 있다.

[그림 IV-4] 주요 정부정책 수행 공공기관의 부채총량 증가율

(단위: %, 억원)

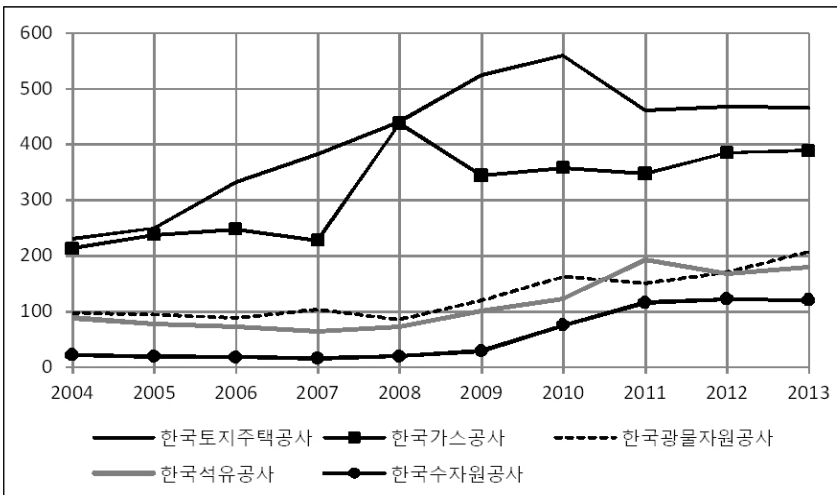


자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(부채정보).

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2014. 09. 02.

[그림 IV-5] 주요 정부정책 수행 공공기관의 부채비율 증가율

(단위: %)



자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(부채정보).

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2014. 09. 02.

(나) 정책사업 수행기관의 부채위험 분석

이렇듯 단기간에 급격히 증가한 부채를 정책사업을 수행한 공공기관이 감당할 여력이 되는지를 <표 IV-29>와 같이 부채위험 분석을 통해 살펴보면 이들 기관의 부채증가로 인한 재무위험도 역시 증가한 상태임을 보여주고 있다. 부채위험 분석은 이자보상배율을 가지고 분석되었는데 이자보상배율은 영업이익을 이자비용으로 나눈 값으로 구해진다. 이자보상배율이 1보다 크면 기업 활동으로 인한 영업이익으로 이자비용을 감당할 수 있는 수준이며 1보다 작으면 영업이익으로 이자도 감당할 수 없어 기관의 재무구조가 급격히 악화된다. [그림 IV-6], [그림 IV-7], [그림 IV-8]과 같이 주요 정부정책 사업을 수행한 5개 기관의 영업이익, 이자비용, 이자보상배율에 대한 시계열 자료를 보면 영업이익은 일정하거나 조금 늘어난 반면 부채에 대한 이자비용이 증가하고 이자보상배율은 작아져 부채에 대한 위험도가 증가하고 있음을 보여주고 있다.

<표 IV-29> 주요 정부정책사업 수행 공공기관의 부채위험도 분석

(단위 : 억원, 배)

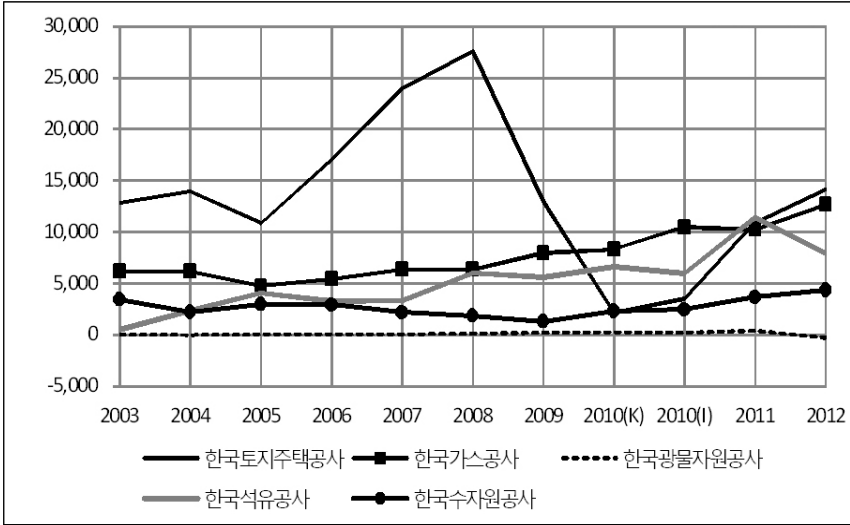
정책사업 수행기관	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 (K)	2010년 (I)	2011년	2012년	
한국 토지 공사	영업이익	12,842	13,961	10,835	17,068	23,961	27,557	12,973	2,156	3,502	10,898	14,085
	이자비용	4,799	3,258	3,521	4,565	8,151	8,228	9,849	4,769	4,769	2,078	3,194
	이자보상배율	2.68	4.29	3.08	3.74	2.94	3.35	1.32	0.45	0.73	5.24	4.41
한국 가스 공사	영업이익	6,180	6,175	4,748	5,404	6,335	6,356	7,940	8,315	10,477	10,232	12,667
	이자비용	2,432	2,348	2,267	2,965	3,020	4,405	6,821	5,718	6,351	7,238	8,573
	이자보상배율	2.54	2.63	2.09	1.82	2.10	1.44	1.16	1.45	1.65	1.41	1.48
한국 광물 자원 공사	영업이익	-6	-37	8	7	23	121	190	221	187	379	-317
	이자비용	120	98	51	71	76	104	161	311	453	417	579
	이자보상배율	-0.05	-0.38	0.16	0.09	0.31	1.17	1.18	0.71	0.41	0.91	-0.55
한국 석유 공사	영업이익	477	2,341	4,060	3,259	3,291	6,031	5,621	6,594	5,943	11,374	7,884
	이자비용	128	171	151	156	146	326	1,208	1,947	3,166	4,110	4,810
	이자보상배율	3.72	13.71	26.97	20.94	22.50	18.48	4.65	3.39	1.88	2.77	1.64
한국 수자 원 공사	영업이익	3,414	2,190	2,975	2,903	2,167	1,852	1,295	2,294	2,449	3,664	4,343
	이자비용	336	448	289	238	227	248	331	902	902	2,516	3,399
	이자보상배율	10.15	4.89	10.28	12.20	9.53	7.48	3.91	2.54	2.72	1.46	1.28

자료: 허경선 외(2013) 공공기관 부채의 원인분석을 수정 p. 10

각 기관별로 분석해 보면, 한국토지주택공사의 경우 이자보상배율이 평균 3 정도의 수준을 유지하다 2010년 영업이익의 급격한 축소로 1 미만으로 떨어져 부채위험도가 급격히 증가하였으나 2011년 이후 영업이익의 증가로 이자보상배율이 1 이상으로 상승하였다. 해외자원개발사업을 추진한 가스공사, 광물자원공사, 석유공사는 무리한 해외투자로 인한 차입비용과 낮은 투자회수율로 부채위험도가 급격히 증가하였다. 한국가스공사의 경우 2007년 2.1수준이었던 이자보상배율이 2008년 1.44로 떨어져 2012년까지 비슷한 수준을 유지하고 있다. 동 기간 동안 영업이익은 두 배 가까이 증가하였지만 이자비용은 3배 정도 증가하였기 때문이다. 한국광물자원공사의 경우 2005년도 이후 이자보상배율이 1 이하로 떨어져 영업활동으로 인한 이익으로 부채의 이자비용도 상환하지 못하는 심각한 재무적 위험상태를 보여주고 있다. 한국석유공사는 2008년까지 18.4의 상당히 높은 이자보상배율 수준을 유지하다가 자원개발이 본격적으로 시작된 2009년 4.6으로 하락한 후 2012년에는 겨우 1.64를 기록하였다. 마지막으로 한국수자원공사의 경우 한국석유공사와 같이 2008년까지 7.48의 양호한 이자보상배율을 유지하다가 2009년 3.91로 하락하기 시작한 후 지속적으로 하락하여 2012년 1을 간신히 넘긴 1.28을 기록하고 있는 수준이다. 더구나 한국수자원공사의 경우 금융이자를 정부가 부담하고 있어 이를 제외할 경우 부채에 대한 재무적 위험은 더욱 높아지게 된다.

[그림 IV-6] 주요 정부정책 수행 공공기관의 영업이익 증가율

(단위: 1억원)

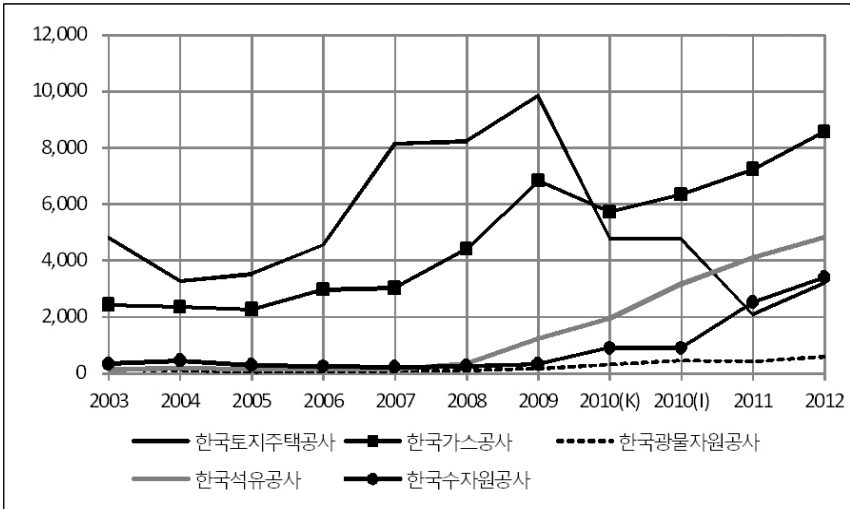


자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(부채정보).

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2014. 09. 02.

[그림 IV-7] 주요 정부정책 수행 공공기관의 이자비용 증가율

(단위: 1억원)

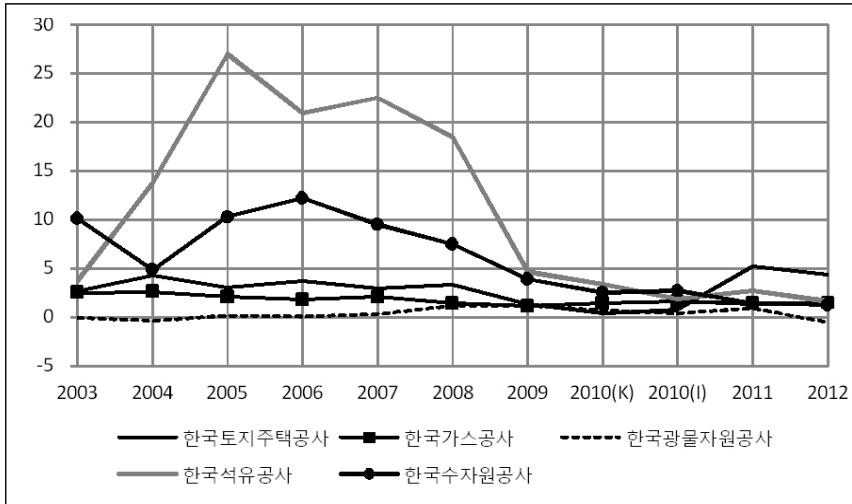


자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(부채정보).

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2014. 09. 02.

[그림 IV-8] 주요 정부정책 수행 공공기관의 이자보상배율 감소율

(단위: 배)



자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(부채정보).

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2014. 09. 02.

(다) 정책사업수행 공공기관의 사업별 부채증가율

앞의 자료는 지난 정부 시절 대표적인 정책사업을 수행한 5개 공공기관의 부채, 부채비율, 이자비용이 급격히 증가하고 이자보상배율이 하락하여 재무 위험도가 증가하고 있음을 보여준다. 그렇다면 이런 부채증가의 원인이 5개 기관이 수행한 국책사업에 있는지를 정확히 분석하는 것이 필요하다. <표 IV-30>은 5개 공공기관 사업군의 과거 정부 시절 연도별 부채증가율을 보여 주는데 한국가스공사를 제외하고 대부분 기관의 부채가 정책사업과 관련된 사업과정에서 발생한 부채임을 보여주고 있다.

구체적으로 한국가스공사의 경우 해외자원개발 관련 요금비규제와 가스 전 개발에서 약 7조원 정도의 부채가 발생하여 전체 부채 발생의 32.7%를 차지하였다. 한국광물자원공사의 경우 해외와 국내의 투자비율을 구분한 자료가 없어 정확한 비교가 어렵지만, 용자사업에서는 부채가 감소하였으나 해외투자가 포함된 투자 사업에서 부채가 폭증하여 5년 동안 약 2조 3천억 원 부채가 증가하였다. 한국석유공사의 경우도 민간용자사업과 비축사업 수

행 등으로 8천여 억원의 부채를 줄였으나 해외석유개발사업 등으로 10조원 가까이 부채가 증가하여 정부사업 수행이 부채의 원인이 되고 있음을 알 수 있다. 하천개발사업을 담당한 한국수자원공사의 사업별 부채증가량을 보면 경인아라뱃길 사업과 4대강 사업의 부채증가량의 합이 9조원에 이르러 전체 부채 증가량 비율의 87.5%를 차지하고 있음을 보여준다. 마지막으로 한국토지주택공사의 경우, 5개 정부 정책사업 공공기관 중에서 지난 정부 기간 동안 가장 많이 부채가 증가했는데, 정부의 주요 토지 및 주택개발사업 임대주택사업, 신도시 및 혁신도시 개발 사업, 택지개발 사업 등으로 무려 51조원의 부채가 증가하여 전체 사업 부채 증가량의 89.4%에 이르고 있다.

〈표 IV-30〉 주요 정책사업 수행 공공기관의 사업별 부채증가량

(단위: 억원)

구 분			2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	합 계		
									소계	합계	비율
한국 가스 공사	정책 사업	요금비규제- 해외자원 개발	989	1,629	6,068	7,863	10,685	686	27,920	71,305	32.7%
		천연가스보급-해외 가스전 자본투자	-1,280	-781	-673	13,228	19,568	13,323	43,385		
	기타 사업	천연가스보급- 국내가스공급	78,441	3,175	27,512	21,758	8,036	7,121	146,043	146,608	67.3%
		기타 해외사업	462	151	-3	-68	105	-81	565		
	소계			78,612	4,174	32,904	42,780	38,394	21,049	217,913	
한국 광물 자원 공사	정책 사업	투자사업	1,251	2,718	3,730	2,339	5,700	7,752	23,490		102%
	기타 사업	융자사업	689	21	1,770	-2,952	-	-	-472		-2%
	소계			1,940	2,739	5,500	-613	5,700	7,752	23,018	
한국 석유 공사	정책 사업	석유개발사업 - 국내	640	-29	-396	-763	262	-862	-1,148	99,868	109%
		석유개발사업 - 해외	10,054	30,438	27,881	26,262	329	6,050	101,016		
	기타 사업	민간융자사업	2,293	-1,424	-	-	-	-	869	-8307	-9%
		비축사업	-	-	-	-	-	-	-		
		기타 - 환율효과	-	-	-1,763	902	-6,968	-1,348	-9,176		
소계			12,987	28,985	25,723	26,401	-6,377	3,841	91,560		

〈표 IV-30〉의 계속

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	합 계			
								소계	합계	비율	
한국 수자 원 공사	정책 사업	경인아라뱃길	-	5,266	9,783	7,123	-1,796	-3,031	17,345	91,628	87.5%
		4대강 살리기	-	1,175	30,723	31,456	8,011	2,918	74,283		
	기타 사업	수자원	1,306	-2,655	-3,688	-4,639	-4,423	-7,982	-22,081	12,984	13.5%
		단지	839	4,080	7,966	5,461	2,190	5,499	26,035		
		수익 및 부대사업	1,854	1,746	2,216	2,984	971	-741	9,030		
소계		3,999	9,612	47,000	42,385	4,953	-3,337	104,612			
한국 토지 주택 공사	정책 사업	공공주택(보금자리)	13,505	18,693	39,905	42,880	34,663	4,349	153,995	511,046	89.4%
		산업단지 등	-6,620	1,070	14,714	9,975	8,865	5,204	33,208		
		주택임대	41,543	46,685	622	12,510	38,027	14,716	154,103		
		세종혁신도시	19,960	6,489	13,001	237	-12,135	-4,941	22,611		
		신도시택지	29,285	64,626	50,371	-3,692	2,511	4,028	147,129		
	기타 사업	기타	44,127	61,685	-24,222	-8,373	-7,585	-5,674	59,958	59,958	11.6%
	소계		141,800	199,248	94,391	53,537	64,346	17,682	571,004		

자료: 허경선 외(2013) p. 15.

라. 정책사업 부채 관련 심층분석

1) 심층분석의 필요성

이상에서, 지난 정부의 주요 국정과제로 수행된 공공 토지 및 주택건설사업, 해외자원개발사업, 하천개발사업이 관련 공공기관 부채증가의 주요 원인인 것으로 파악되었다. 이 장에서는, 정부정책사업을 통한 부채발생 원인에 대한 정확한 원인 분석과 대안 도출에 대한 시사점을 얻기 위하여 하천개발 사업을 담당한 한국수자원공사의 부채를 심층적으로 분석하고자 한다. 한국수자원공사를 선택한 이유는 지난 정부 5년 동안의 부채가 2008년 2조원에서 2013년 14조원으로 늘어나 무려 600%의 증가율을 기록하여 주요 정부정책사업을 수행한 주요 공공기관 중에서 가장 높은 부채증가율을 기록하였기 때문이다. 특히, 4대강 사업과 경인아라뱃길 사업은 언론보도 및 감사원

감사를 통해 많은 국민의 관심을 받고 있고, 정부정책사업 수행과정에서의 쟁점 및 문제점이 비교적 뚜렷하여 명확한 정책적 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 한국 수자원공사의 심층분석을 위해 본 연구진은, 수자원공사의 재무책임자와 노동조합 담당자와 심층인터뷰를 통하여 4대강 사업과 경인운하 사업의 결정과 부채발생 과정의 맥락과 쟁점을 파악하였다.

2) 한국수자원공사 개요

(가) 기관 현황

한국수자원공사는 1967년 설립된 이래, 다목적 댐 건설, 상수도 시설의 운영 및 관리, 산업단지 및 특수지역의 개발, 신재생에너지의 설비의 설치 및 운영관리, 수행사업에 대한 조사 및 연구개발사업 등, 주로 물과 관련된 사업을 담당하고 있다. 수자원공사는 준시장형 공기업으로 정부지분율이 91.2%에 이르고 있으며 소관부처는 국토교통부이다. 2013년 현재 4,164명의 직원이 근무하고 있으며, 전체 직원 중 여성 인력의 비중이 491명이다.²⁵⁾

25) 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템,
http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396,
접속일자. 2014. 09. 02.; 한국조세재정연구원, 「공공기관 현황편람」, 2013. 재인용

〈표 IV-31〉 한국수자원공사 기관 및 사업개요

주무부처	국토교통부		기관유형 (평가유형)	준시장형공기업 (공기업 I)
자본금 및 주주현황 ('13년 결산기준)	납입자본금 68,987억원	주주 구성		
		정부	공공기관	기타
		91.20%	8.7% (한국정책금융공사)	0.1% (지자체)
설립근거	한국수자원공사법		설립연도	1967년 11월
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 다목적 댐 등 수자원 시설의 건설 및 운영관리 - 광역상수도 시설의 건설 및 운영관리 - 산업단지 및 특수지역의 개발 - 지방 상·하수도의 수탁 건설 및 운영관리 - 신재생에너지 설비의 설치 및 운영관리 - 수행 사업에 관한 조사, 설계, 연구개발, 기술지원의 교육 			

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.
http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 09. 02.;
 한국조세재정연구원(2014), p. 1,030 재인용.

〈표 IV-32〉 한국수자원공사 인력 및 조직 현황

(단위 : 명)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
임원	상임(a)	7	7	7	7	7
	비상임	7	8	8	8	8
직원	정원(b)	4,025	4,025	4,065	4,162	4,265
	현원(c)	4,024	4,142	4,009	4,035	4,164
임직원 총정원(a+b)		4,032	4,032	4,072	4,169	4,272
임직원 총계 (a+c)		4,031	4,149	4,016	4,042	4,171
무기계약직	정원	0	0	0	0	0
	현원	33	82	128	253	294
	기간제	321	342	355	293	340
비정규직	단시간	0	0	71	71	74
	기타	0	0	0	0	0
소속외인력		313	369	274	331	328
여성현원		393	423	449	463	491

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.
http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 09. 02.;
 한국조세재정연구원(2014), p. 1,030 재인용.

(나) 재무 현황

〈표 IV-33〉과 같이 한국수자원공사의 재무 현황을 살펴보면 자본은 4대 강사업과 경인아라뱃길 사업 시행 초기인 2009년에 비해 크게 달라지지 않았으나 전술한 바와 같이 부채가 크게 증가하였고 이에 따라 자산의 변화율도 높았다. 구체적으로, 자본의 경우 2009년 약 10조 3천억원에서 2013년 11조 6천억원으로 증가하였다. 동 기간 자산의 경우 정부의 하천개발사업 수행 등으로 인한 부채의 증가로 인하여 2009년말 13.2조원 규모에서 25.6조원으로 크게 증가하였다. 부채의 경우, 비유동부채의 규모가 컸는데, 이는 주로 4대강 사업의 사업비를 장기 채권발행을 통하여 충당하였기 때문이다.

〈표 IV-33〉 한국수자원공사 재무 현황

(단위 : 백만원)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	
채택 회계기준	K-GAAP	K-GAAP	K-IFRS	K-IFRS	K-IFRS	
자산	유동	499,946	1,304,695	4,352,289	5,213,014	5,785,518
	비유동	12,777,124	17,179,729	19,073,626	19,803,369	19,818,389
	자산총계	13,277,070	18,484,424	23,425,915	25,016,383	25,603,907
부채	유동	472,552	1,004,155	1,351,280	2,722,666	3,358,547
	비유동	2,523,087	6,956,559	11,229,656	11,055,255	10,639,905
	부채총계	2,995,639	7,960,714	12,580,936	13,777,921	13,998,452
자본	자본금	6,493,585	6,672,837	6,694,987	6,815,621	6,898,731
	그 외 기타	3,787,846	3,850,873	4,149,992	4,422,841	4,706,724
	자본총계	10,281,431	10,523,710	10,844,979	11,238,462	11,605,455
손익 현황	매출	2,005,384	2,144,750	6,325,786	3,668,445	3,645,388
	영업이익	129,540	229,439	366,406	434,327	532,117
	당기순이익	81,576	142,104	293,267	308,295	348,118
	(총포괄손익)	(-)	(-)	(286,016)	(321,681)	(338,217)

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.

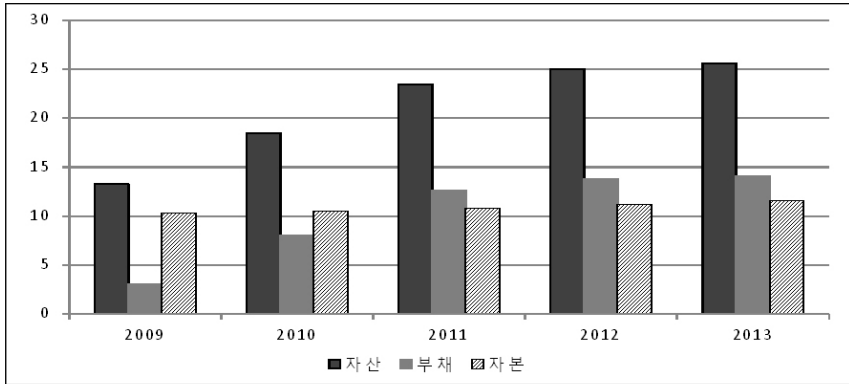
http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 09. 02.;

한국조세재정연구원(2014), p. 1,032 재인용.

매출액과 이익 등 경영성과 지표의 경우 2009년에서 13년 사이에 매출은 2조원에서 3.6조원으로 증가하였으며, 영업이익은 동 기간 중 각각 1,290억 원에서 5,321억원, 그리고 당기순이익의 경우 815억원에서 3,481억원으로 증가하였다.

[그림 IV-9] 부채, 자본, 자산 변화

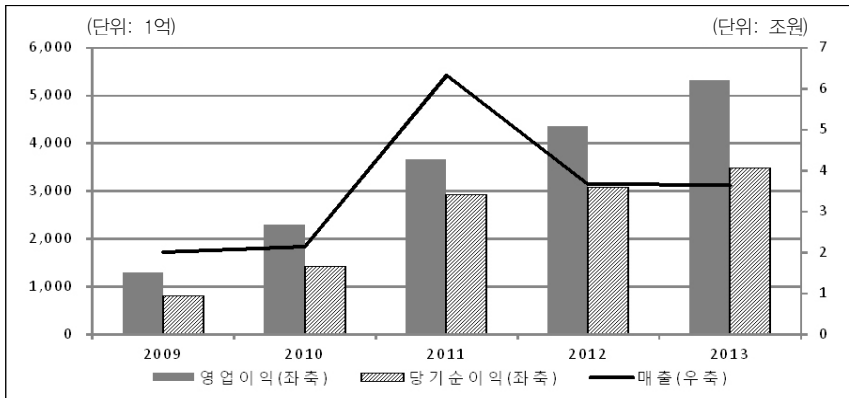
(단위: 조원)



자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 09. 02.; 한국조세재정연구원(2014), p. 1,032 재인용.

[그림 IV-10] 매출 및 이익 변화



자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 09. 02.; 한국조세재정연구원(2014), p. 1,032 재인용.

(다) 부채유형

정부의 정책사업 수행 중 발생한 수자원공사의 부채유형을 자세히 분석하면 금융부채의 경우 11.5조원이며 전체의 82.0%에 해당한다. 단기간에 급격한 유동성 위기를 가져올 수 있는 단기금융부채 비율은 비교적 낮은 편으로, 약 1.3조원 정도로 전체 부채의 11.9%를 차지하고 있으며 대부분의 부채는 금융성 장기부채이며 전체 14조원의 부채 중 10조원을 차지하여 약 71%를 차지하고 있다.

〈표 IV-34〉 한국수자원공사 부채 분석

(단위: 억원, %)

구분	2009년	2010년 (K)	2010년 (I) ¹⁾	2011년	2012년	2013년	
부채총액 (a)	29,956	79,607	80,854	125,809	137,779	139,985	
증감 현황	부채증가액(b)	10,333	49,651	1,247	44,955	11,970	2,206
	부채증가율 (b/전년도 a)	52.7	165.7	1.6	55.6	9.5	1.6
금융 부채 현황	금융부채(c)	23,538	70,554	70,554	112,958	118,632	115,980
	기타부채	6,418	9,053	10,300	12,851	19,147	24,005
	금융부채 비중 (c/a)	78.6	88.6	87.3	89.8	86.1	82.9
장단기 금융 부채 현황	단기부채(d)	335	4,073	4,073	4,095	12,231	13,769
	장기부채	23,203	66,481	66,481	108,863	106,401	102,211
	단기금융부채 비중(d/c)	1.4	5.8	5.8	3.6	10.3	11.9
주요 지표	부채비율 (부채/자본)	29.1	75.6	76.6	116	122.6	120.6
	차입금의존도 (금융부채/총자산)	17.7	38.2	37.8	48.2	47.4	45.3

주: 1. 공기업에 적용되는 회계기준이 2011년 결산부터 K-GAAP(일반기업회계기준)에서 K-IFRS(한국채택 국제회계기준)로 변경됨바, 2010년과 2011년 부채정보를 단순 비교하기 어려워짐. 2010년과 2011년 부채정보 비교 시, 회계기준 변경에 따른 왜곡현상을 최소화하기 위해 2010년 부채정보(부채총액, 금융부채현황, 장단기 금융부채 현황, 주요 지표)를 K-GAAP 적용(2010(K))과 K-IFRS 적용(2010(I))으로 구분하여 자료 작성.

1) 2010(I)에 기재된 부채증가액은 2010년 K-GAAP 적용 부채액과 K-IFRS 적용 부채액 간의 차이(회계 기준 변경에 따른 부채액 차이)이며 부채증가율은 2010(I) 부채증가액(회계기준 변경에 따른 부채액 차이)을 2010년 K-GAAP기준 부채(2010(K))으로 나눈 수치임.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템.

http://www.aio.go.kr/aio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자: 2014. 09. 02.; 한국조세재정연구원(2014), p. 1,033 재인용.

(다) 정부사업수행에서의 쟁점과 문제점

한국수자원공사에 의해서 수행된 대표적인 정책사업은 4대강 살리기 사업과 경인아라뱃길 사업이다. 4대강 살리기 사업의 경우 2009년부터 2012년까지 약 30여조원의 사업비 중 수자원 공사에서 8조원의 사업비가 투입되어, 다목적 댐, 각종 수중보, 준설 및 제방보강사업 등이 이루어졌다. 경인아라뱃길 사업의 경우, 2조 2,500억원의 사업비가 투입되어 인천의 서해와 한강의 행주대교 간 주운수로 19km를 건설하고 인천과 김포에 갑문과 터미널이 설치되었다. 이는 지난 정부에서 추진되었던 대표적인 대형 국책사업으로 사업의 결정과 종료시점까지 정부와 수자원공사 간의 많은 문제가 존재했다.

〈표 IV-35〉 한국수자원공사 정부정책사업 개요

4대강 살리기 사업 개요	
사업기간: 2009~2012년	총사업비: 8조원
사업내용	1. 다목적 댐 건설: 2개소(영주,보현산) 2. 홍수 조절지: 2개소(담양, 화순) 3. 보 건설: 15개소 4. 준설: 329백만m ³ 5. 생태하천조성: 230.2km 6. 제방보강: 58.3km
경인아라뱃길 사업 현황	
사업기간: 2009~2011년	총사업비: 약 2조 2,500억원
시설계획	1. 구간: 인천 서구 경서동(서해) ~ 서울 강서구 개화동(한강) 2. 주운수로: 운하18km (폭80m, 수심6,3m) 방수로 14.2km 포함 3. 터미널: (인천) 245만m ² , 갑문2기/ (김포)170만m ² , 갑문1기 4. 대상선박: RS선박(250TEU) 5. 물동량: 컨테이너, 철강, 자동차, 바다모래 등에 대해 산정

자료: 한국수자원공사, 「4대강살리기사업현황」, 2011. 11.
 한국수자원공사, 「경인아라뱃길사업 추진현황」, 2015. 3.

우선 이들 정책사업의 결정과정에서의 문제점으로 정책사업이 공공기관의 경영목표나 재무상황에 대한 고려 없이 정부에 의해 일방적으로 결정되

었다는 점이다. 수자원공사에 대한 정부지분율이 91%를 넘어 공공기관이 정부의 정책결정을 반대하는 것은 매우 어렵다. 4대강 사업 결정은 사업시행 초기 수자원공사가 사업의 성격이 수자원공사의 경영목표와 부합하지 않고 수익성에 대한 고려가 없어 사업수행에 부정적인 의견을 내었음에도 불구하고, 국가정책조정회의를 통해 수자원공사 참여가 결정되었다. 이는 공공기관 경영 자율성의 중대한 침해이다. 특히, 4대강 사업비 8조원이 채권 발행을 통해 충당되었으며 부채에 대한 정부의 재정지원방안 중 금융부채에 대한 이자의 지급 이외에 부채원금상환방법에서 대해서는 명확한 방안을 마련하지 않았다. 현재, 수자원공사는 4대강 개발 관련 친수구역개발과 용수 및 전력 판매비용으로 1조 3천억원의 상환계획을 마련해 놓았지만²⁶⁾ 전체 부채 8조원의 일부에 지나지 않아 사업종료 후 정부와 수자원공사의 부채상환에 대한 책임공방이 벌어지고 있다. 경인운하 사업의 경우 2002년 B/C분석에서 0.87의 비용편익비로 사업타당성이 없는 것으로 분석되어²⁷⁾ 사업이 보류되었지만 2009년 B/C분석 결과 1.07의 비용 편익비를 갖는 것으로 나타나 사업이 재개되었으며, 정부는 수자원공사를 예비타당성 조사 후 사업시행의 주관기관으로 지정하고 공사를 시작하였다.²⁸⁾

〈표 IV-36〉 수자원공사의 4대강 사업 참여 과정

<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 6월 8일 : 국토교통부, 4대강 사업 마스터플랜 공표 - 2009년 6월 12일 : 국토교통부, 수자원 공사에 4대강 사업의 2.8조원 선투자 요구 - 2009년 6월 22일 : 수자원 공사, 이사회에 4대강 사업 특별보고 - 2009년 8월 27일 : 수자원공사, 4대강 사업의 부적절 국토교통부에 통보 - 2009년 9월 25일 : 국가정책조정회의에서 수자원 공사의 4대강 사업 참여방안 확정 - 2009년 9월 28일 : 수자원 공사 이사회 4대강 사업 참여 의결
--

26) 한국수자원공사, 『경영실적보고서』, 2013.

27) 김재형·장준경 외, 『경인운하사업의 사업성 분석 및 사업추진전략 연구』, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2003. 1.

28) 김강수 외, 『경인운하사업 수요예측 재조사 타당성 재조사 및 적격성 재조사』, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2008. 12.

수자원공사의 하천개발사업의 경우 사업의 집행과정에서도 많은 문제가 발생하였다. 정부에 의해 결정된 사업이기 때문에 사업관리와 운영의 효율성 제고에 큰 노력을 기울이지 않았다. 한국수자원공사는 4대강 사업의 수행을 위해 250여명의 인력을 새로 증원하였으며 사업완료 후 수질오염, 적은 수변시설의 이용객, 준설토의 미활용과 같은 문제가 발생하였다. 경인운하 사업의 경우도 감사원으로부터 주운수로건설과 관련하여 사업비의 낭비가 있었다고 지적받는 등²⁹⁾ 전반적으로 사업진행 중에 비효율이 일어났다. 아무리 정부의 지시에 의해 정책사업을 수행하더라도 일단 시작된 사업은 효율적인 관리가 필요하다. 이를 위해 공공기관에의 정책사업 집행과정의 적정성을 점검할 필요가 있다. 수자원공사의 4대강 사업 외에 해외자원개발사업, 공공택지 개발사업 등도 정부정책사업을 핑계로 방만하고 비효율적으로 관리했는지를 점검해야 한다.

수자원공사의 4대강 사업과 경인운하 사업의 평가측면에서도 문제가 있었다. 사업종료 후 감사원에서 이들 사업에 대한 감사를 실시³⁰⁾하였지만 4대강 사업의 1차 감사결과는 이명박 정부 중 실시되어 사업의 문제점을 제대로 지적하지 않은 부실 감사였다. 감사원의 감사결과와 더불어 공공기관 경영평가를 통한 사후평가에서도 수자원공사는 사업 시행 도중 연속 'A'를 획득하여 수자원 공사 내 정책사업에 대한 정확한 평가가 거의 이루어지지 않았다. 4대강 사업이 종료된 시점인 현재, 8조원에 이르는 사업부채를 상환하기 위해 4대강 사업에 대한 정확한 심층평가가 이루어져야 할 것이다. 이를 근거로, 사업의 성과와 부실에 대한 책임에 대해 정부와 수자원공사의 원금에 대한 부채상환비율을 정해야 할 것이다. 경인운하 사업의 경우도 정부는 토지보상비와 무료 경관 통행료 등 5,300억원을 국고에서 지원하기로 했지만 나머지 부채는 수자원공사에서 상환해야 한다. 수자원공사는 물류단지 분양수입과 항만운영비를 통하여 1조 7천억원의 부채를 상환하기로 하였

29) 감사원, 「경인운하 건설사업 추진실태 감사결과 보도자료」, 2003. 9. 22.

30) 감사원, 「4대강 살리기 사업 감사결과 보도자료」, 2011. 1. 27.

감사원, 「4대강 살리기 사업 주요시설물 품질 및 수질 관리실태 감사결과 보도자료」, 2013. 1. 17.

는데, 조기 상환하기 위하여 사업의 철저한 성과분석과 환류를 통하여 분양 수입과 항만운영의 활성화 방안을 마련해야 할 필요가 있다.

마. 정책사업 부채관리를 위한 정책적 대응방안

한국수자원공사의 심층분석에서 나타난 정책사업의 수행과정에서의 문제점은 해외자원개발사업이나 공공택지 및 주택개발사업에서도 유사하게 발생하였다. 이러한 정책사업 수행과정에서 나타나는 부채 문제 해결을 위해서는 구분회계의 철저한 시행, 공공기관 예비타당성 강화, 정책사업에 대한 합리적 결정체계의 도입, 철저한 사후평가와 대국민 공개 등을 대안으로 검토할 수 있을 것이다.

1) 구분회계의 실시

정책사업의 부채를 관리하기 위한 중요한 방법의 하나는 철저히 구분회계를 실시하는 것이다. 구분회계를 실시하여 정부사업으로 인해 발생한 사업비를 별도로 관리한다면 나중에 정책사업 수행으로 인하여 발생한 부채발생의 귀책사유를 명확히 할 수 있을 것이다. 심층사례로 분석한 4대강 사업과 경인운하 사업비의 경우 구분회계에 의해 관리되어 부채의 발생 원인이 비교적 분명하게 파악되었다. 그러나 해외자원개발사업과 공공택지 및 주택개발사업, 그리고 이 외 공공기관의 정책사업의 경우 정부수행 사업의 회계와 자체사업 회계가 혼재되어 정확한 부채의 규모와 관리방안을 도출하기가 매우 어려운 실정이다. 구분회계를 실시하여 정책사업의 규모, 효과, 타당성, 예산과 성과에 대한 분석을 정확하게 할 수 있으면 향후 사업철수 또는 개선의 중요한 자료로 사용될 수 있을 것이다. 이를 위해 정책사업 수행기관시 구분회계 도입 규정을 공공기관 운영에 관한 법률에 규정하여 제도적 도입을 의무화할 필요가 있을 것이다.

2) 정책사업의 사전타당성 조사 제도의 실효성 확보

다음으로 중요한 것이 정부정책사업에 대한 철저한 예비타당성 조사의 실시이다. 현재 공공기관 수행예정 사업의 예비타당성 조사는 총사업비 500억 원 이상의 공공기관 사업 중, 국가재정지원과 공공기관 자체부담액의 합이 300억 원 이상일 경우 실시된다. 현행 공공기관 예비타당성 조사의 문제점은 국가의 재정지원이 없는 공공기관 사업의 경우 예비타당성 조사에서 제외되며, 국가가 재정지원을 하는 사업이라 하더라도 그 면제범위³¹⁾가 지나치게 모호하고 넓다는 데에 있다.³²⁾ 해외자원개발사업의 경우, 정부의 권고에 의해 수행되었지만, 국고의 지원이 없었기 때문에 공공기관 예비타당성 조사를 받지 않았다. 수자원공사의 4대강 사업의 경우도 수자원공사 사업을 포함한 전체 4대강 사업이 ‘재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업’이라는 명목으로 예비타당성 조사 면제를 받았다. 따라서 정부예산이 투입이 되지 않더라도 정부의 권고에 의해 수행되는 정책사업의 경우 예비타당성 조사를 받도록 ‘공공기관 운영에 관한 법률’에 규정할 필요가 있다. 또한, 현재 지나치게 포괄적인 면제범위에 구체적인 기준을 추가할 필요가 있다.

3) 신규 정책사업 시행 시 ‘PAYGO’ 원칙 도입

재정사업의 경우, 재정의 건전성을 확보하기 위해 대규모 지출이 수반되는 재정사업 신설 시, 반드시 재원의 장기적인 추계와 자원마련 방법을 법 제정 시 의무화하는 PAYGO 제도의 도입 여부가 활발히 논의되고 있다. 공공기관의 신규 정책사업 수행에도 이 제도를 적용하는 것을 검토해 볼 수

31) 면제 사업은 다음과 같다.

(1) 정부예산이 지원되는 사업 중 국가재정법 제38조 규정에 의거하여 예비타당성 조사를 하는 사업, (2) 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업, (3) 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정한 사업

32) 국가재정법 제38조 제2항, [시행 2014. 4. 2.][법률 제12,161호, 2014. 1. 1., 일부개정]; 기획재정부, 『예비타당성조사 운용지침』, 2009.

있다. 정부의 충분한 재정지원 없이 공공기관이 정책사업을 수행함으로써 부채가 발생하기 때문에, 소관 정부부처는 신규 정책사업을 공공기관에 부담시킬 경우 재원소요추계와 재정지원방안을 반드시 제출하도록 ‘공공기관 운영에 관한 법률’ 등에 법제화하는 것이다. 4대강 사업의 경우 국가정책조정회의에 의하여 금융이자비용의 정부지원과 사업종료 후 협의 부채상환방식이 합의 되었는데, 이러한 합의에 대한 법적 근거가 없어 향후 부채원금의 상환방법에 대한 법적 다툼의 여지가 있어 재정조달 방법을 구체적으로 법률에 규정하는 조치가 필요하다.

4) 독립적인 정책사업 수행사업 결정기구 도입과 적정 범위도출

현행, 공공기관의 지배구조와 공운법상의 여러 통제규정으로 인하여 공공기관이 정부의 무리한 정책사업 수행요구를 거절할 정치적 영향력이 부족한 실정이다. 그러나 공공기관 자율성 확보의 관점에서 이러한 요구는 부적절한 정책사업을 통해 공공기관의 부실을 키우는 주범이다. 이러한 일방적인 결정을 막기 위해, 주무부처와 공공기관, 외부전문가가 참여하는 정부정책사업 공공기관의 업무분담 선정위원회를 설치하여 공공기관의 정책사업 수행 주체와 정부와 공공기관의 사업 담당범위를 합리적으로 결정할 필요가 있다. 예를 들어 <표 IV-37>과 같이 주요 국정과제나 사업의 효과를 예측하기 어려운 경우는 책임성과 절차적 안정성을 위해 주무부처에서 실시하고 주무부처가 사업의 전문성이 부족한 경우 사업 노하우가 있는 공공기관에서 실시되 재원지원 방안을 제시하는 방법을 검토할 수 있을 것이다.

<표 IV-37> 소관부처와 공공기관 정책과제 수행범위 결정 예시

주요 정책사업의 원인	업무분담
주요 국정과제인 경우	책임성 확보를 위해 주무부처에서 실시
사업의 효과를 예측하기 어려운 경우	절차적 안정성을 위해 주무부처에서 실시
사업 전문성이 부족한 경우	사업 노하우가 있는 공공기관에서 실시

5) 사업에 대한 평가의 실효성 확보와 공개

수자원공사의 4대강 사업과 경인운하의 사업의 집행과 평가에서 드러난 것처럼 정부정책사업의 효과를 집행과정이나 사후에 체계적으로 평가하고 환류하여 사업을 개선하는 시스템이 거의 없는 실정이다. 정부정책사업이 정부의 결정에 의해 시작되었다라든가 공공기관은 사업관리를 효율적으로 해야 할 책임이 있다. 따라서 정책사업의 수행 도중 사업이 적절하게 관리되고 있는지를 점검할 체계를 만들 필요가 있다. 구체적으로 일정 규모의 정책사업의 경우 사업 집행 도중 제3자에 의한 과정평가를 의무화하는 제도를 도입할 필요가 있다. 또한 사업 종료 후 공공기관 사업에 대한 심층평가제도를 도입하여 정책사업에 대한 과학적이고 체계적인 분석이 필요하다. 현 재정사업심층평가는 일부라도 정부재정이 투입된 공공기관의 정책사업에만 평가가 진행되어 정부 지원 없이 시작된 해외자원개발사업과 같은 정책사업은 평가의 사각지대에 놓여 있다. 따라서 공공기관에 특화된 심층평가를 실시하여, 사업의 성과를 제고하고 부채증가에 대한 위험도를 줄여야 할 것이다. 또한 정부권장 정책사업 수행 여부만을 평가하는 현 경영평가제도를 개선하여 정부정책사업 계획의 타당성, 집행의 효율성, 결과 달성 여부를 심층적으로 평가하는 항목을 신설할 필요가 있다. 평가시스템 개선과 함께 보다 궁극적으로는 이러한 평가를 통해 나타난 문제점과 평가결과를 국민에게 투명하게 공개하여 정부의 과도한 정책사업 수행 요구에 견제장치가 되도록 유도하고 공공기관에는 사업성과 제고를 위한 책임성을 느끼도록 해야 한다.

3. 요금규제: 한국가스공사를 중심으로

전 장의 정량분석 결과에서 다른 부채증가요인들을 통제하고도 요금사업을 수행하는 기관의 부채-자산비율이 다른 공기업보다 더 높은 것으로 나타났다. 요금사업기관 내에서도 요금사업의 수행 외의 요인에 의해 발생했을 가능성이 있다. 다만 여러 변수들을 통제했을 때에도 요금사업기관들의 부채-자산비율이 높다는 점은 그 원인이 요금사업 자체에 있을 가능성이 큼을

암시한다. 그럼에도, 상관관계 분석의 결과는 요금사업을 하는 기관이 다른 조건이 동일할 경우 요금사업을 하지 않는 기관보다 부채가 많다는 것을 의미할 뿐 정확한 부채유발 기제를 밝혀주지 못하고, 이에 따라 심층적인 개선방안 도출도 불가능하다. 본 절에서는 정량적 분석의 한계를 보완하고자 요금사업기관의 부채 문제를 심층적으로 파악한 후, 한국가스공사의 사례를 중심으로 요금규제의 원인과 배경을 살펴보고, 정책적 대응방안을 제시하고자 한다.

가. 요금사업의 개요

우리나라의 공공요금은 <표 IV-38>과 같이 관리 및 결정 주체에 따라 크게 중앙정부가 관리하는 중앙공공요금과 지방자치단체에서 관리하는 지방공공요금으로 나눌 수 있다. 11개의 중앙공공요금은 전기료, 도시가스비 등의 에너지 요금, 도로통행료, 열차운임 등의 교통관련 요금, 방송수신료 등의 통신 관련 요금으로 나눌 수 있다. 요금 중에서도 전기료, 도매 도시가스비, 열차운임, 도로통행료, 상수도료는 국민경제에 미치는 영향력이 상대적으로 크고, 중요하다고 판단되어 5대 공공서비스 요금으로 꼽히고 있으며, 정부의 원가검증의 대상이 되고 있다. 이들 공공서비스 사업은 한국전력, 한국가스공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국수자원공사 등 모두 공기업이 담당하고 있다.

<표 IV-38> 요금사업의 종류

관리주체별 유형	요금 종류
중앙공공요금 (11종)	전기료, 도시가스(도매), 우편료, 열차료, 시외버스료, 고속버스료, 도로통행료, 상수도료(광역, 댐용수), 국제항공요금(인가노선), 통신료, 유료방송수신료
지방공공요금 (11종)	지하철료, 상수도료(소매), 하수도료, 쓰레기봉투료, 도시가스(소매), 시내버스료, 택시료, 정확조 청소료, 문화시설 입장료, 공연예술 관람료, 고등학교 납입금(국립: 교과부령, 공사립: 조례)

자료: 한국소비자원 가격정보서비스,
<http://www.price.go.kr/price/portal/board/BoardReadiew.do?boardTypeCode=010703000&boardSeq=35951>, 검색일자 2014. 9. 23.

나. 요금사업 공공기관의 재무적 현황

1) 요금사업기관 개요

5개 요금사업기관은 공공기관 유형분류상 모두 공기업에 해당한다. 한국전력공사와 한국가스공사가 자체수입비중이 80% 이상인 시장형 공기업, 나머지 3개 기관은 50% 이상인 준시장형 공기업으로 지정되어 있다. 공공기관 현황편람상의 설립연도는 수자원공사가 1967년으로 가장 빠르고, 철도공사가 2005년으로 가장 최근에 설립되었으나, 대부분의 기관들의 경우 1960년대에 이미 현재의 기반이 되는 조직이 설립되었다. 당시는 산업화 초기단계로서 에너지와 교통기반시설이 필요했던 시기로 민간의 대규모 SOC 투자능력이 약했던 배경 때문에, 자연스럽게 공공부문이 기반시설 건설과 공공서비스 제공을 맡게 되었다. 또한, 전기, 가스, 수도, 교통 등 보편적 재화와 서비스를 제공한다는 점도 공공기관이 공급자가 되어야 하는 근거를 강화시켰다.

이러한 배경으로 인하여 한국전력, 가스공사는 상장기업임에도 불구하고, 시장에서의 독점적 지위 때문에 ‘공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)’ 제4조에 의해 여전히 공공기관으로 지정되어 있다. 상당수 해외국가에서 전력, 가스, 수도, 철도 등은 민영화 되었음에도 불구하고, 우리나라에서는 전력공사와 가스공사만 부분 민영화되어 상장된 상태여서 전반적인 민영화의 정도가 낮은 편이다. 한전과 가스공사가 민영화 정도가 가장 높음에도 정부 및 공공부문 외의 지분율이 한전 42.28%, 가스공사는 45.4%를 나타내고 있다. 나머지 3개 기관은 정부와 공공부문의 지분율이 100%에 가깝다. 수자원공사, 철도공사, 도로공사는 물론 상장기업인 한국전력, 가스공사도 공운법에 의해 조직, 임원인사, 예산, 사업, 정책결정 측면에서 정부의 직간접적인 관리의 대상이 되고 있기 때문에 요금결정에 있어서도 정부의 통제를 받고 있다.

〈표 IV-39〉 요금사업기관 개요

구분	한국전력공사	한국가스공사	한국철도공사	한국도로공사	한국수자원공사
설립연도	1982년 1월	1983년 8월	2005년 1월	1969년 2월	1967년 11월
설립 목적	전원개발 촉진과 전기사업운영의 합리화를 통한 안정적 전력수급	천연가스의 편리하고 안전한 공급	철도운영의 전문성, 효율성 제고를 통한 철도산업 발전	도로 설치·관리 사업을 통해 도로 정비 촉진 및 도로 교통발달에 이바지	수자원의 종합개발·관리, 생활용수 등의 공급 원활, 수질개선
공공기관 유형	시장형 공기업	시장형 공기업	준시장형 공기업	준시장형 공기업	준시장형 공기업
주무부처	산업통상자원부	산업통상자원부	국토교통부	국토교통부	국토교통부
주주 구성	정부:21.17% 공공:36.55% 기타:42.28%	정부:26.2% 공공:28.4% 기타:45.4%	정부:100% 공공:0% 기타:0%	정부:83.28% 공공:16.7% 기타:0.02%	정부:91.2% 공공:8.8% 기타:0%
총정원	20,007명	3,252명	27,974명	4,484명	4,272명
주요 사업	· 전력사업의 개발 · 전력사업과 관련된 해외사업 · 전력사업과 관련된 연구 및 기술개발 · 보유부동산 활용 사업 · 기타 정부위탁사업	· 천연가스의 제조·공급 · 천연가스의 생산기지 및 공급망 건설·운영 · 천연가스 수송망의 개발 및 수출입 · 석유자원의 탐사·개발 사업	· 철도 여객 화물운송사업 · 철도장비 제작·판매·정비·임대사업 · 철도차량 정비·임대사업 · 철도역사·역세권 개발사업	· 고속도로 신설 및 확장 유지관리 · 휴게 및 편의시설 설치·관리	· 수자원시설 건설 운영관리 · 광역상수도 시설 건설 운영관리 · 산업단지 및 특수지역 개발 · 지방 상하수도의 수탁 건설 운영관리

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr; 한국조세재정연구원(2014) 재인용 및 재구성

2) 요금사업기관의 재무 현황

〈표 IV-40〉에서와 같이 요금사업기관들의 부채는 2008년의 93.8조원부터 꾸준히 증가하여 2013년 현재 부채 총액은 196.4조원에 이른다. 요금사업기관 중에서도 에너지 분야 공기업인 전력공사와 가스공사의 요금이 각각 104.1조원, 34.7조원으로 부채규모 1, 2위를 기록하였고, 두 기관의 부채가 요금사업기관 부채의 70%를 차지한다. SOC 분야의 요금사업기관 중 전통적으로 도로공사의 부채규모가 가장 큰 편이었으나, 2008년 이후 철도공사와 수자원공사의 부채증가율이 크게 증가하면서, 간격이 많이 좁혀졌다.

〈표 IV-40〉 요금사업기관의 부채규모

(단위: 조원)

기관명	2008년 (K-GAAP)	2009년 (K-GAAP)	2010년 (K-IFRS)	2011년 (K-IFRS)	2012년 (K-IFRS)	2013년 (K-IFRS)
한국전력공사	46.9	51.8	72.2	82.7	95.1	104.1
한국가스공사	17.9	17.8	22.3	28.0	32.3	34.7
한국철도공사	6.8	8.8	12.6	13.5	14.3	17.6
한국도로공사	20.2	21.8	23.7	24.6	25.3	26.0
한국수자원공사	2.0	3.0	8.1	12.6	13.8	14.0
계	93.8	103.2	139.0	161.3	180.8	196.4

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템, www.alio.go.kr 재구성, 검색일자 2014. 9. 23.

요금사업기관의 부채증가 속도는 2008년 이후 큰 폭으로 상승하였다(〈표 IV-41〉참조). 2005년에서 2007년 사이 요금사업기관의 부채증가율은 14.1%에 반해, 2008년부터 2013년의 증가율은 109.5%에 달한다. 가스공사, 철도공사, 수자원공사의 부채규모가 2005년과 2007년까지 크게 변하지 않았고, 전력공사와 도로공사의 부채만 증가하였는데, 그 증가세도 완만한 편이었다.

2008년 이후 모든 요금사업기관의 부채가 본격적으로 증가하기 시작하여, 2008년과 그 후 1~2년의 기간 동안 큰 폭의 부채규모 증가를 기록하였다. 2008년의 가스공사 부채증가율은 104.3%로 요금사업기관 중 가장 급격한 증가세를 보여주었다. 수자원 공사의 부채는 2007년까지 하락세를 보이는 등 건전한 재무상태를 유지하였으나, 2008년부터 증가세로 급격히 바뀌기 시작하여 2010년 165%의 증가율을 기록하였다. 이에 따라 수자원공사의 부채규모는 2008년의 2조원에서 2009년의 14조원으로 폭등하였다. 도로공사도 상대적으로 부채증가의 속도가 완만한 편이나 2008년에 부채증가율이 고점을 찍었다. 부채증가세는 2010년 이후 완만하게 하락하면서 철도공사를 제외하고 2013년에는 부채증가율이 눈에 띄게 하락하였다. 2008-2013년 사이의 전력공사의 부채증가율은 122%로 5개 기간 중 중간에 해당하나, 부채증가액이 57.2조원에 달해서 같은 기간 요금사업기관 부채 증가액의 55.7%를

차지하였다.

〈표 IV-41〉 요금사업기관 부채증가액 및 부채증가율

(단위: 억원, %)

기관명	2005~ 2006년	2006~ 2007년	2007~ 2008년	2008~ 2009년	2009~ 2010년	2010~ 2011년	2011~ 2012년	2012~ 2013년
한국 전력 공사	18,010	44,617	82,621	48,804	63,176	104,226	124,247	89,880
	5.6	13.0	21.4	10.4	12.2	14.4	15.0	9.5
한국 가스 공사	7,625	140	91,209	-922	12,232	56,704	42,813	24,808
	9.6	0.2	104.3	-0.5	6.9	25.4	15.3	7.7
한국 철도 공사	-1,837	3,328	8,478	19,584	9,033	8,326	8,647	32,626
	-3.2	5.9	14.3	28.8	10.3	6.6	6.4	22.8
한국 도로 공사	9,885	10,366	23,793	16,323	10,129	8,624	7,572	6,146
	6.3	6.2	13.3	8.1	4.6	3.6	3.1	2.4
한국 수자원 공사	-705	-1,680	3,867	10,333	49,651	44,955	11,970	2,205
	-3.9	-9.6	24.5	52.7	165.7	55.6	9.5	1.6

주: 1. 각 기관별로 부채증가액, 부채증가율 순.

2. 회계기준은 2010년까지는 K-GAAP, 2011년 결산부터 K-IFRS가 적용되었음.

3. 한국전력공사는 2011년부터 연결재무제표 기준으로 작성되었음.

4. 2010년의 부채증가율은 2009년과 2010년 사이의 부채증가율로 K-GAAP를 기준으로 계산하였음.

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 재구성, 검색일자: 2014. 9. 23.

요금사업기관들은 모두 시장형(전력공사, 가스공사), 준시장형(철도공사, 도로공사, 수자원공사) 공기업으로 매출액의 규모가 크고, 기능분야는 SOC, 에너지기업으로 사업의 규모도 공공기관 중에서 큰 편에 속한다. 규모에 걸맞게 공공기관 전체 부채에서 차지하는 비중과 영향도 크다. 〈표 IV-42〉에서 보면, 2013년도 기준으로 5개 요금사업기관 모두 공공기관 중 부채규모 상위 10위권에 포함되어 있다. 5위권으로 좁혔을 경우에도 절반 이상인 3개 기관이 요금사업기관이다. 예금보험공사와 같이 부채의 성격과 발생원인이 다른 경우를 제외하면, 부채규모면에서 최상위 공공기관의 절대다수를 요금사업기관이 차지하고 있다.

〈표 IV-42〉 부채규모 상위 10개 기관

(단위: 억원, %)

순위	기관명	2012년	2013년	증감액	증감률
1	한국토지주택공사	1,381,221	1,423,312	42,091	3.0
2	한국전력공사	950,886	1,040,766	89,880	9.5
3	예금보험공사	458,891	466,678	7,787	1.7
4	한국가스공사	322,528	347,336	24,808	7.7
5	한국도로공사	253,482	259,628	6,146	2.4
6	한국석유공사	179,831	185,167	5,336	3.0
7	한국철도시설공단	160,407	181,983	21,576	13.5
8	한국철도공사	143,209	175,834	32,625	22.8
9	중소기업진흥공단	149,639	152,861	3,222	2.2
10	한국수자원공사	137,779	139,985	2,206	1.6

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 4. 30); 한국조세재정연구원(2014) p. 43에서 재인용.

요금사업기관들이 공공기관 전체 부채에서 차지하는 비중도 상당하다(〈표 IV-43〉 참조). 2013년도 현재 전력공사 단독으로 전체 공공기관 부채의 19.9%를 차지하고 있고, 요금사업기관 전체는 37.5%를 담당하고 있다. 모든 요금사업기관의 부채비중은 2008년의 32.3%에서 2009년 소폭 하락하였다가, 2013년까지 증가 일로에 있다. 이는 요금사업기관의 부채증가 속도가 전체 공공기관의 평균속도보다 높았고, 요금사업기관들이 부채증가를 견인하는 역할을 했음을 의미한다.

〈표 IV-43〉 공공기관 총부채 중 요금사업기관 부채의 비중

(단위: %)

기관명	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
한국전력공사	16.2	15.3	18.1	17.9	19.1	19.9
한국가스공사	6.2	5.3	5.6	6.1	6.5	6.6
한국철도공사	2.3	2.6	3.2	2.9	2.9	3.4
한국도로공사	7.0	6.5	5.9	5.3	5.1	5.0
한국수자원공사	0.7	0.9	2.0	2.7	2.8	2.7
요금사업기관 전체	32.3	30.5	34.8	35.0	36.3	37.5

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 재구성, 검색일자 2014. 9. 23.

공공기관 부채 문제 논의에서 가장 많이 언급되는 지표는 자기자본에 비해 타인자본의 상대적 크기를 측정하는 것으로 자본 대비 부채비율이다. 이 비율이 높을수록 사업재원의 타인자본에 대한 의존도가 높음을 의미한다. 정부는 공공기관의 자체신용으로 채권을 발행할 수 있는 부채비율을 200%로 간주하고, 부채감축 및 방만경영 해소책인 정상화 대책을 통해서 공공기관의 부채비율을 2017년까지 200% 이하로 낮춘다는 계획을 가지고 있다.

〈표 IV-44〉에서 알 수 있듯이, 현재 정부의 목표수준을 기준으로 할 때, 요금사업기관 전체는 이미 200% 미만이라는 기준을 만족하고 있다. 하지만 부채비율의 편차가 큰 편으로, 2013년 기준으로 전력공사, 가스공사, 철도공사 등 200%를 넘는 기관이 세 곳이었다. 전력공사는 부채비율이 꾸준히 증가하여 2013년에 200%를 초과하였다. 가스공사는 2008년 이전에는 200% 초중반 대를 유지하였으나 2008년 환율과 원자재 가격 폭등으로 400%를 크게 상회한 이후 평균적으로 300% 중후반을 기록하고 있다. 철도공사의 부채비율은 2008년에는 낮은 편에 속하였으나, 최근으로 올수록 급격한 증가세를 기록하여 2011년 이후 두 배 이상으로 급등하였다. 2013년 현재 수자원공사와 도로공사가 200% 미만 기준을 충족하고 있다. 도로공사는 부채비율의 수준도 정부 제시 기준보다 크게 낮고, 비율의 증가세도 안정적인 반면, 수자원공사는 부채비율이 기준보다 낮으나, 2008년 이후 매우 빠른 증가

세를 보이고 있다. 요컨대, 요금사업기관의 평균부채비율은 정부가 제시하는 기준을 만족하였으나, 정부기준을 초과한 기관이 다수이고, 증가세 측면에서 우려스러운 기관들이 있다고 평가할 수 있다.

〈표 IV-44〉 요금사업기관 부채비율

(단위: %)

기관명	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
한국전력공사	113.7	125.1	126.1	153.6	186.2	202.3
한국가스공사	438.0	344.3	288.4	347.7	385.4	388.8
한국철도공사	73.8	88.8	149.9	154.3	244.2	372.0
한국도로공사	92.5	93.7	97.8	99.6	97.1	94.3
한국수자원공사	19.6	29.1	76.6	116.0	122.6	120.6
요금사업기관 전체	108.5	114.6	128.4	152.0	176.1	188.4

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 재구성, 검색일자 2014. 9. 23.

이자보상배율은 이자비용과 영업이익의 비율로 영업이익으로 이자비용을 어느 정도 감당할 수 있는지를 나타내는 지표이다. 1.0배 이상일 경우 영업이익으로 이자를 충당할 수 있음을 나타내기 때문에, 이자 때문에 부채가 추가적으로 증가하는 악순환에는 빠지지 않았음을 의미한다. 정부는 공공기관 정상화 대책을 통해 2017년까지 공공기관들의 재무구조를 건실하게 만든다는 목표를 가지고 있는데, 건실함의 기준으로 부채비율 200%와 함께 이자보상배율 1.0배 이상, 당기순이익 흑자 달성을 제시하여 이자보상배율을 부채관련 주요 지표 중 하나로 간주하고 있음을 알 수 있다.

2013년 기준으로 요금사업기관 전체의 이자보상배율은 1.26배로 사업운영을 통해 이자상환이 충분히 가능한 상황이다(〈표 IV-45〉 참조). 배율의 추세는 2008년 이후 등락의 방향과 폭이 일정치 않아 가늠하기는 어렵지만, 2012년에 비해 2013년에 도로공사를 제외한 모든 기관들이 이자보상배율의 개선을 보이고 있다. 전체적으로는 이자보상배율이 1.0배를 초과하지만, 기관 간의 편차가 매우 큰 편이다. 2013년 기준으로 한국가스공사, 수자원공

사, 도로공사 등 세 기관의 이자보상배율이 1.0배를 기록하였다. 한국가스공사와 도로공사는 안정적인 이자보상배율을 보이고 있는데, 도로공사는 1.0배를 조금 넘긴 수준이어서 크게 안정되어 있다고 보기 힘들다. 수자원공사는 보상배율 수준 자체는 문제가 되지 않으나 다른 부채관련 지표들과 마찬가지로 2008년 이후 급격히 악화되는 추세를 나타내고 있다. 철도공사와 전력공사가 1.0배를 크게 밑돌았고, 특히 철도공사는 2012년부터 2년 연속 음의 값을 기록하고 있다. 2008년부터 2013년까지 이자보상배율 측면에서도 기관들이 재무적으로 위험한 수준에 있음이 분명해 보인다.

〈표 IV-45〉 요금사업기관 이자보상배율

(단위: 배)

기관명	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
한국전력공사	-2.13	0.91	1.10	-0.32	-0.27	0.52
한국가스공사	1.44	1.16	1.53	1.41	1.48	1.78
한국철도공사	-2.61	-2.03	1.84	1.60	-0.36	-0.06
한국도로공사	1.03	1.06	1.09	1.09	1.21	1.03
한국수자원공사	6.89	3.91	2.93	2.37	1.27	1.42
요금사업기관 전체	-0.66	0.76	1.30	0.62	0.33	1.26

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr) 재구성, 검색일자 2014. 9. 23.

부채비율, 이자보상배율 등의 측면에서 기관들의 재무상태가 악화됨에 따라 신용평가기관에 의한 신용등급 평가도 하향세가 뚜렷하다. 해외신용평가기관은 한국 공공기관의 독자적인 신용등급도 평가하지만, 공공기관의 특성을 고려하여 정부보증하의 등급으로 나누어 평가한다. 해외신용평가기관인 S&P와 Moody's의 신용평가는 기관들의 등급변화에 있어 비슷한 양상을 보여준다. 2008년에서 2010년 무렵까지는 대체적으로 기관의 독자신용 등급과 정부보증 등급이 동일하거나 차이가 크지 않았다. 독자등급과 정부보증 등급의 차이는 2011년부터 정부보증 신용등급은 상승하는 데에 반해, 공공기관의 독자적인 등급은 크게 하락하면서 발생하였다. 이러한 결과로 모든 기

관은 정부보증 없이 자체적인 신용만으로 회사채를 발행할 수 없는 수준으로 평가받고 있다.

〈표 IV-46〉 요금사업기관 신용등급

기관명	신용평가 기관	등급유형	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
한국 전력 공사	Moody's	정부보증신용등급	A1	A2	A1	A1	A1	A1
		독자신용등급	A1	A2	A2	Baa1	Baa2	Baa2
	S&P	정부보증신용등급	A	A	A	A1	A+	A+
		독자신용등급	-	A-	A-	BBB	BBB-	BBB-
한국 가스 공사	Moody's	정부보증신용등급	A2	A2	A1	A1	A1	A1
		독자신용등급	Baa1	Baa1	Baa1	Baa2	Baa3	Baa3
	S&P	정부보증신용등급	A(S)	A0(S)	A0(S)	A0(S)	A+(S)	A+(S)
		독자신용등급	A-	BBB+	BBB+	BBB	BBB-	BBB-
한국 철도 공사	Moody's	정부보증신용등급	A2	A	A1	A1	A1	A1
		독자신용등급	A2	A2	A1	A1	Ba3	B2
	S&P	정부보증신용등급	A	A	A	A	A+	A
		독자신용등급	-	BB+	BB+	BB-	BB-	B+
한국 도로 공사	Moody's	정부보증신용등급	A2(S)	A2(S)	A1(S)	A1(S)	A1(S)	A1(S)
		독자신용등급	A2	A2	A1	A1	Baa2	Baa2
	S&P	정부보증신용등급	A0(S)	A0(S)	A0(S)	A0(S)	A+(S)	A+(S)
		독자신용등급	-	BBB+	BBB+	BBB	BBB-	BBB-
한국 수자원 공사	Moody's	정부보증신용등급	A2(S)	A2(S)	A1(S)	A1(S)	A1(S)	A1(S)
		독자신용등급	-	A2	A1	Baa2	Baa2	Baa2
	S&P	정부보증신용등급	A(S)	A(S)	A(S)	A(S)	A+(S)	A+(S)
		독자신용등급	-	A-	BBB	BB	BB-	BB-

자료: 한국조세재정연구원(2013, 2014) 재구성.

다. 요금규제와 부채의 관계

요금사업기관의 다양한 부채발생요인을 식별해 내기란 매우 어려운 작업이다. 공공기관이 최근까지 구분회계를 시행하지 않아 사업별 부채현황을 파악하기 쉽지 않고, 개별사업에 대한 재무정보가 있더라도 사업의 성격을 정부정책에 의한 사업이나 기관고유의 사업으로 나누는 것은 더욱 어렵다. 그럼에도 감사원에서는 2007년부터 2012년 사이에 발생한 9개 공기업의 부채증가액을 요금규제, 정책사업, 해외사업, 자체사업 등 원인별로 분리하였다. 이 중 5개 요금사업기관만을 대상으로 했을 경우, 요금규제에 의해 발생한 부채증가액은 전체 증가액의 33%를 차지한 것으로 나타났다. 기관별로는 원가 중 가스, 유연탄 등과 같이 서비스를 제공할 때 지속적으로 소요되는 원재료 비중이 높은 에너지 공기업들이 높은 비중을 기록하였다. 이에 반해 원재료 비중이 높지 않은 SOC형 요금사업기관들은 요금규제에 의한 부채증가액이 상대적으로 작고, 비중 또한 낮은 편이었다.

하지만, SOC 기관의 요금규제의 비중이 작은 이유는 원재료 의존도가 낮아서 뿐만은 아닌 것으로 보인다. 같은 SOC형 요금사업기관인 철도공사는 요금규제의 비중이 40%에 이르기 때문이다. 도로공사는 사업확장을 위한 지속적인 고속도로 건설, 수자원공사는 4대강 사업, 경인아라뱃길 사업 등 SOC 사업에 의한 부채증가액이 상대적으로 큰 점도 요금규제의 기여를 낮추는 요인으로 작용했을 것으로 예상된다. 실제로 수자원공사가 4대강 사업과 같은 정부정책사업 없이 통상적인 자체사업만 수행하였다면, 요금규제에 의한 부채증가액의 비중은 26.6%까지 올라간다. 따라서 대부분의 요금사업기관에서 요금규제가 부채발생의 주요 원인으로 작용했음을 알 수 있다.

〈표 IV-47〉 요금사업기관의 요인별 부채증가액

(단위: 억원, %)

기관명	요금규제	정책사업	해외사업	자체사업	부채증가 총액	요금규제의 비중
한국전력공사	80,024	-	14,472	59,326	153,822	52.0
한국가스공사	57,525	-	19,603	50,771	127,899	45.0
한국철도공사	15,617	12,928	-	9,911	38,456	40.6
한국도로공사	12,949	36,500	-	18,589	68,038	19.0
한국수자원공사	4,643	85,525	-	12,828	120,996	4.5

주: 2007년에서 2012년 사이의 부채증가액 대상.

자료: 감사원 자료 재구성. 동아일보 2014. 2. 23일자 「공기업 부채 106조 중 46조는 부실경영 탓」에서 재인용.

요금규제가 부채에 끼친 영향을 측정하기 위한 추가적인 수단으로 원가보상률을 활용할 수 있다. 원가보상률은 공공서비스를 공급에 소요된 총괄원가와 서비스 공급으로부터 발생한 총수익의 비율로 계산되는데, 사업수익을 통해 원가를 얼마나 회수하였는가를 측정하는 지표이다. 원가보상률이 100% 미만이라는 것은 서비스 공급비용이 수익을 초과하였다는 의미로 기관은 사업을 운영할수록 손해를 입게 되어 재무상태가 악화될 수밖에 없다는 의미이다.

각 기관의 공공요금 원가정보에 따르면, 2008년부터 2013년까지 요금사업기관의 원가보상률은 100%에 크게 미치지 못하고, 2008년 전과 비교해 더 하락한 경우가 많았다(〈표 IV-48〉 참조). 이러한 배경에는 2008년부터의 장기간 물가안정을 위한 요금인상 유보 기조가 있다. 가스공사는 원료비 연동제를 시행하고 있어 다른 요금사업기관에 비해 요금규제로 인한 적자규모를 좀 더 객관적이고, 명확하게 계산할 수 있는데, 2008년부터 원료비 연동제 시행을 보류함으로써 2007년 800억원 규모의 원료비 미수금이 2008년에는 3.5조원으로 급등하였다. 2008년 미수금의 증가는 2009년 원가보상률 급락에도 영향을 미친 것으로 보인다. 2010년 일시적으로 시행보류가 해제되어 미수금이 다소 감소하였으나, 다시 시행을 보류하면서 2012년까지 미수금이 꾸준히 증가하였다. 2013년 초부터 연동제 재실시로 누계미수액이 하락한

상태이다.

〈표 IV-48〉 공공요금 원가보상률 추이

(단위: %)

요금명	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전기요금	77.7	91.5	90.2	87.3	88.4	97.9
도매 도시가스요금	87.5	80.4	86.1	87.0	86.3	87.2
철도요금	68.7	72.1	76.2	84.8	90.3	-
고속도로 통행료	76.4	75.8	82.0	84.0	81.4	81.0
광역상수도요금	82.2	81.4	84.5	84.9	87.4	84.5

주: 한국철도공사는 2013년 수치 미발표

자료: 각 기관 홈페이지 검색일자(2014. 9. 23.)

〈표 IV-49〉 가스공사 원료비 연동제에 따른 원료비 미수금

(단위: 조원)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
원료비 미수금 잔액	0.08	3.5	4.6	4.2	4.4	5.5	5.2

자료: 한국가스공사 내부자료

요금규제가 부채발생에 어느 정도 기여하였는지 알아보기 위해 실제 원가보상률보다 높은 95%, 100%의 원가보상률하에서 부채규모를 시산해 보았다. 원가보상률이 현행에서 95%와 100%로 각각 증가할 경우, 총수익이 증가하게 되는데, 총수익 증가액만큼 기관이 차년도에 차입하지 않는다고 가정하였다. 각 기관의 원가자료는 2008년 수치부터 공개되고 있어, 원가보상률 증가에 따른 부채는 2009년부터 계산하였다. 원가보상률을 100%로 가정하였을 경우, 2012년도 요금사업기관의 부채 시산액은 135.3조원으로 실제 부채 196.4조원의 74.9%에 해당한다. 즉, 원가보상률이 100%이었을 경우, 2009년부터 4년간의 누적부채규모가 약 25% 정도 감소할 수 있었다는 뜻이다. 원가보상률이 95%라면, 실제 부채규모의 16.5%가 줄어들었을 것으로

계산된다. 개별기관 중에서는 한국가스공사의 부채감소가 가장 큰 편이었다. 원가보상률이 100%일 경우, 2013년 기준으로 실제 부채보다 66.3%p가 감소하는 효과를 보였다.

〈표 IV-50〉 원가보상률 인상시 요금사업기관 부채총액 시뮬레이션

(단위: 억원, %)

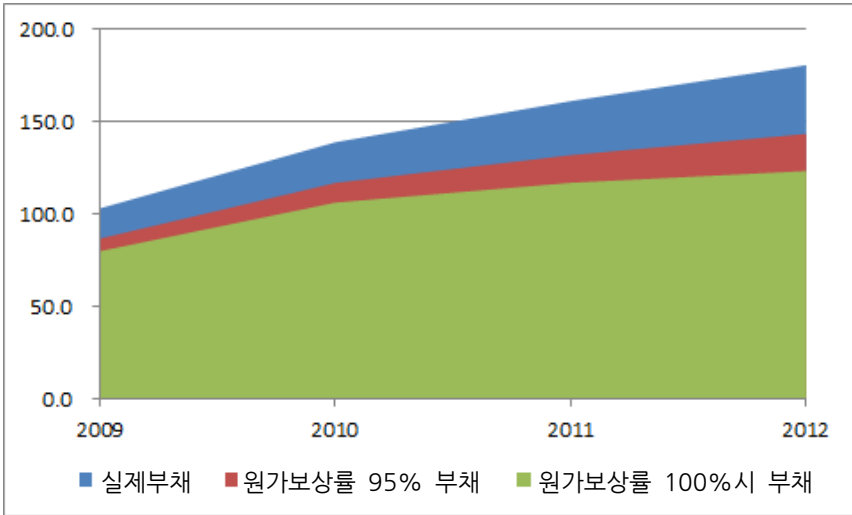
기관명	구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
한국 전력 공사	원가보상률 95% 시 부채	446,464	637,567	720,822	807,527	860,962
	실제부채 대비 비율	86.2	88.3	87.2	84.9	82.7
	원가보상률 100% 시 부채	425,791	598,002	659,581	721,896	747,916
	실제부채 대비 비율	82.2	82.8	79.8	75.9	71.9
한국 가스 공사	원가보상률 95% 시 부채	158,109	166,860	196,788	211,035	197,509
	실제부채 대비 비율	89.0	74.8	70.4	65.4	56.9
	원가보상률 100% 시 부채	145,016	141,312	156,210	152,641	117,071
	실제부채 대비 비율	81.6	63.4	55.9	47.3	33.7
한국 철도 공사	원가보상률 95% 시 부채	82,236	116,449	122,302	129,800	-
	실제부채 대비 비율	93.9	92.2	90.9	90.6	-
	원가보상률 100% 시 부채	81,077	114,101	118,736	125,009	-
	실제부채 대비 비율	92.6	90.4	88.2	87.3	-
한국 도로 공사	원가보상률 95% 시 부채	210,980	224,998	229,537	231,540	231,794
	실제부채 대비 비율	96.6	94.8	93.3	91.3	89.3
	원가보상률 100% 시 부채	209,041	221,201	223,890	223,847	222,002
	실제부채 대비 비율	95.7	93.2	91.0	88.3	85.5
한국 수자원 공사	원가보상률 95% 시 부채	28,515	77,283	120,421	130,548	131,217
	실제부채 대비 비율	95.2	95.6	95.7	94.8	93.7
	원가보상률 100% 시 부채	27,952	76,720	119,858	129,985	130,654
	실제부채 대비 비율	93.3	94.9	95.3	94.3	93.3
요금 사업 기관 전체	원가보상률 95% 시 부채	926,304	1,223,157	1,389,871	1,510,450	-
	실제부채 대비 비율	89.8	88.0	86.2	83.5	-
	원가보상률 100% 시 부채	888,878	1,151,334	1,278,275	1,353,378	-
	실제부채 대비 비율	86.2	82.8	79.3	74.9	-

- 주: 1. 한국철도공사의 2013년도 총괄원가 및 총수익이 공개되지 않아 시산에서 제외.
 2. 2013년도 한국철도공사의 총괄원가 및 총수익에 대한 정보 부재로 요금사업기관 전체에 대해서도 2013년도 시산 제외.

자료: 저자 작성

[그림 IV-11] 원가보상률 변동에 따른 요금사업기관의 부채총액 변동폭

(단위: 조원)



자료: 저자 작성

이상에서의 분석과 같이 원가보상률을 100%로 유지할 경우 부채규모가 상당히 줄어들 수 있음에도, 정상화 대책의 부채감축계획에서 요금인상에 의한 부채감축방안은 제외되었다. 2017년까지의 부채감축계획에서 사업조정, 자산매각, 경영효율화, 수익증대, 자본확충 등의 방법으로만 약 42.8조원의 부채를 줄여나간다는 계획을 세우고 있다. 하지만, 불가인상률만큼의 요금인상시 2013년부터 2017년까지 부채감축액은 전력공사 2조원, 수자원공사 3천억원, 철도공사 7천억원, 도로공사 8천억원 등 총 3.8조원에 이른다.³³⁾ 이는 요금인상이 포함될 경우의 부채감축액인 46.6조원의 8%에 해당된다.

33) 연합뉴스, 2014년 2월 27일, 현오석 “공공기관 정상화, 공공요금 인상 전제 안해”

〈표 IV-51〉 공공기관 정상화 대책에 의한 부채감축계획

(단위: 조원)

	사업 조정	자산 매각	경영 효율화	수익 증대	자본 확충	금융 기법	기타	기감 축액	계
한국전력공사	3.0	5.3	4.2	0.3	0.0	0.8	1.1	0.0	14.7
한국가스공사	7.4	0.8	0.0	0.0	2.1	0.0	0.2	0.0	10.5
한국철도공사	0.0	4.0	0.7	0.7	0.0	0.0	1.7	0.0	7.1
한국도로공사	1.7	0.5	3.5	1.4	0.0	0.0	-0.7	0.0	6.4
한국수자원공사	2.6	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.9	4.1

자료: 각 기관 내부자료

〈표 IV-52〉 요금인상 시 요금사업기관의 부채관련지표 변동

(단위: %, 배)

기관명	요금인상 여부	부채관련지표	2015년	2016년	2017년
한국전력공사	요금인상 부재	부채비율	145	145	143
		이자보상배율	1.2	1.3	1.8
	매년 2.5% 요금인상 시	부채비율	144	143	138
		이자보상배율	1.5	1.7	2.3
한국도로공사	요금인상 부재	부채비율	92	91	91
		이자보상배율	0.64	1.02	1.03
	매년 2.5% 요금인상 시	부채비율	91	90	88
		이자보상배율	0.64	1.02	1.03
한국철도공사	요금인상 부재	부채비율	290	236	227
		이자보상배율	-0.1	-0.1	0.2
	매년 2.5% 요금인상 시	부채비율	277	217	196
		이자보상배율	-0.2	0.4	0.8
한국수자원공사	요금인상 부재	부채비율	129	138	134
		이자보상배율	0.7	0.6	0.6
	매년 2.5% 요금인상 시	부채비율	128	135	130
		이자보상배율	0.8	0.8	0.9

주: 한국가스공사는 이미 원료비 연동제를 통해 요금인상이 이루어지고 있으므로 제외.

자료: 각 기관 내부자료

라. 공공요금 산정절차

요금규제는 요금결정 기준과 절차가 있음에도 이를 따르지 않고, 정부가 경제적인 상황과 여건에 맞춰 임의로 요금수준을 정하여, 요금수준이 공급 원가보다 낮게 설정되는 것으로 이해할 수 있다. 기준과 절차가 있음에도 요금규제에 대한 논란이 있다면, 기준이 지켜지지 않고, 절차가 제대로 작동하지 못한다는 의미일 것이다. 따라서 요금규제가 발생하는 원인분석의 선행조건으로서 먼저 공공요금의 산정절차에 대해 파악하도록 한다.

공공요금은 기획재정부 훈령으로 정하는 공공요금 산정기준에 의해 결정되는데, 공공재화와 서비스를 공급하는 데에 소요된 제반 원가, 즉 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되어야 함을 산정원칙으로 한다. 총괄원가는 원료비 및 기타 비용의 합인 적정원가와 서비스 제공에 필요한 자산에 대한 보상의 성격을 지닌 적정투자보수로 구성된다. <표 IV-53>에서 보는 바와 같이 적정원가는 영업비용, 영업외비용(지급이자는 제외), 서비스 제공과 관련된 법인세의 합에서 영업외수익을 뺀 금액이다. 적정투자보수는 공공서비스의 생산 및 공급에 직접 기여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적정 보수로 정의되며, 운전자금, 유형자산, 무형자산의 합인 요금기저에 자기자본 보수율과 타인자본 보수율의 가중 평균치인 투자보수율을 곱하여 계산된다. 기본적으로는 공공요금이 총괄원가 수준에서 결정되지만, 이 외에도 서비스 이용자의 부담능력과 사회적·지역적인 환경, 서비스 이용으로부터 발생하는 편익 정도를 고려하여, 이용자 간의 형평성 유지와 합리적 자원 배분이 가능하도록 요금이 산정되어야 한다.

〈표 IV-53〉 총괄원가의 구성

총괄원가	적정원가	영업비용+영업외비용(지급이자는 제외)+법인세-영업외수익
	적정투자보수	요금기저×투자보수율

- 주: 1. 요금기저는 운전자금, 유형자산, 무형자산의 합.
 2. 투자보수율은 자기자본 보수율과 타인자본 보수율의 가중 평균으로 산출되며, 가중치는 전체자본 중 각 자본의 구성비임.

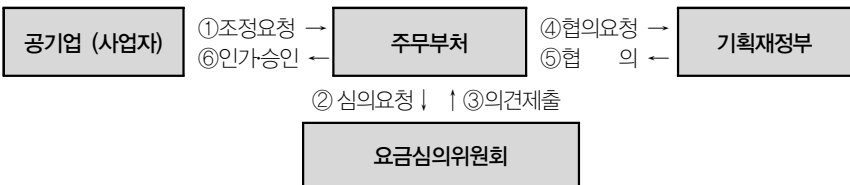
자료: 한국소비자원 가격정보서비스,

<http://www.price.go.kr/price/portal/board/BoardReadiew.do?boardTypeCode=010703000&boardSeq=35951>, 검색일자 2014. 9. 23.

중앙공공요금 협의절차에는 해당 공공서비스를 제공하는 사업자인 공기업, 공기업을 관리·감독하는 주무부처, 기획재정부, 요금을 심의하는 위원회가 참여한다. 공기업은 공급비용의 변동, 서비스에 대한 수요, 기관의 재무상태 등을 고려하여 요금 조정을 주무부처에 요청하게 된다. 요금사업기관의 요청을 받은 주무부처는 요금심의위원회에 심의를 요청하고, 위원회는 가부에 대한 의견을 제출한다. 위원회의 결정을 바탕으로 '물가안정에 관한 법률' 제4조 제1항의 규정에 따라 주무부처 장관은 기획재정부 장관에게 협의를 요청하고, 양 부처 간의 협의 결과에 따라 요금조정안을 인가·승인하게 된다.

각 요금이 이에 준하는 절차에 따라 결정되기는 하나, 개별 요금별로 독자적인 특징이 존재한다. 철도요금은 협의절차에 의해 요금의 상한만이 결정되며, 이 상한을 넘지 않는 범위에서 철도공사가 세부적인 요금체계를 수립하는 것이 원칙이다. 전기요금과 도매 도시가스요금은 결정시 재료비의 산정 방식으로 원료비 연동제가 적용되고 있다. 전기요금은 2011년 도입 결정 이후, 실제 적용을 하고 있지 않은 상황이어서, 도시가스요금 산정에만 적용되고 있다. 원료비 연동제는 1997년 외환위기 당시 환율과 국제유가가 심하게 변동함에 따라 원료비 변동을 국내 가스요금에 즉각적으로 반영할 필요성 때문에 1998년 8월부터 도입되었다. 주무부처인 산업통상자원부에서 도시가스용은 2개월, 발전용은 1개월마다 도매 도시가스 원료비를 산정하는데, 2개월 전에 산정된 원료비와 비교하여 상하로 3% 초과 변동된 경우 원료비를 자동조정하고, 도매요금에도 반영하게 된다. 물가안정 등을 이유로 반영하지 못할 경우 이를 미수금으로 취급하고 있다.

[그림 IV-12] 공공요금산정 협의절차



자료: 한국소비자원 가격정보서비스,

<http://www.price.go.kr/price/portal/board/BoardReadiew.do?boardTypeCode=010703000&boardSeq=35951>, 검색일자 2014. 9. 23.

각각의 공공요금은 관련법에 근거하여 각 주무부처가 고시나 훈령으로 발표하는 개별공공요금 산정기준에 따라 결정된다. 전기요금과 천연가스의 주무부처는 산업통상자원부이며, 교통요금과 상수도 요금은 국토교통부가 주무부처로 각 기관의 요청에 의해 기획재정부와 협의하여 결정하게 된다. 각 요금별로 요금심의 위원회가 존재하며, 보통 주무부처 장관이 맡는 위원장, 각 부처의 담당공무원 등 당연직 위원, 공공·민간 각 분야 대표자로 구성된 위촉직 위원 등 15~25명 안팎으로 구성된다.

〈표 IV-54〉 개별공공요금 산정기준

요금종류	공공요금 산정기준	관련근거	관련법	최종결정권자 및 방식
전기요금	전기요금 산정기준	산업통상자원부 고시	전기사업법 제16조	산업통상자원부장관의 인가
천연가스 공급가격	천연가스 공급가격 산정기준	산업통상자원부 고시	도시가스사업법 제20조	산업통상자원부장관 승인
철도운임	철도운임 산정기준	국토교통부 훈령	철도사업법 제9조	국토교통부장관에 신고
고속도로 통행요금	고속도로 통행요금 산정기준	국토교통부 고시	유료도로법 제16조	국토교통부장관 결정
광역상수도 요금	수돗물요금 산정지침	국토교통부 고시	수도법 제38조	국토교통부장관 승인

자료: 발전사업 세부허가 기준, 전기요금 산정기준, 전력량계 허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시(산자부 고시, 2014. 5. 21)

천연가스 공급가격 산정기준(산자부 고시, 2014. 6. 19)

철도운임 산정기준(국토부 고시, 2014. 4)

고속도로 통행요금 산정기준(국토부 고시, 2014. 5. 23)

수돗물 요금 산정지침(국토부 고시, 2013. 12. 26)

마. 요금규제의 발생원인

1) 원가산정의 불투명성

요금조정의 필요성이 생길 경우 담당 공공기관은 이사회 등 내부의결을 거쳐 요금조정안을 주무부처에 제출하도록 되어 있다. 요금산정의 원칙에 따르면 공공서비스 공급에 소요되는 총괄원가를 보상하는 수준에서 요금이 결정되므로 기관들은 요금조정의 근거로서 총괄원가를 산정한다. 그런데, 이론적으로는 투명하고, 신뢰할 수 있는 원가의 산정을 어렵게 하는 장애요인이 존재할 수 있다. 첫째, 요금사업기관들이 원가산정 정보에 대한 비대칭적인 접근성을 이용하여 원가를 의도적으로 부풀릴 가능성이 있다. 공공기관이기 때문에 민간기업처럼 이익을 극대화할 정도는 아니지만, 주인인 국민의 이해를 보호하기보다 대리인인 기관 자체의 조직유지와 확장을 위해 원가를 과장하여 보고할 동기가 존재할 수 있다. 특히, 최근처럼 재무적으로 어려운 상황에서 요금인상을 요구하기 위해서나, 기관의 경영비효율에 의한 비용증가를 원가에 숨기기 위해서 산정방식을 자의적으로 해석하여 원가를 과다계상할 가능성이 있다.

실제로 감사원의 2014년도 가스공사에 대한 감사결과보고서에 따르면, 2006년부터 2013년까지 다양한 방식에서 원가산정상의 오류가 드러났다. 감사의 주된 지적사항은 가스공급과 무관한 기부금, 해외사업 담당 부서 경비의 가스요금 반영, 가스요금에 반영되는 감가상각비와 적정투자보수 산정액의 부적절함이었다. 과다산정 금액은 7년간의 누계액이 8,642억원에 이르는 데, 자산재평가를 통해 증액된 감가상각비는 공급비용에 반영되지 않게끔 규정되어 있으나, 이를 통해 5,731억원을 과다산정한 것으로 나타났다. 과다산정액의 90% 이상이 2010년 이후로 발생하였다. 시기적으로 과다산정이 이루어진 시점과 요금규제가 시작된 시점이 무관해 보이지 않는다.

〈표 IV-55〉 가스도매요금 과다산정 내역

(단위: 억원)

구분	2006~ 2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	계
기부금		72	77	93	107	349
해외부서 인건비	177	63	178	185	69	672
재평가분 등 과다상각비			2,281	2,166	1,284	5,731
적정투자보수 과다산정액	2	513	303	552	520	1,890
합계	179	648	2,839	2,996	1,980	8,642

자료: 감사원(2014b) p. 29

원가 과다산정의 또 다른 증거로 각 기관이 총괄원가 및 세부비용, 총수익 및 판매량, 원가보상률을 발표하고 있는데, 국회제출용으로 민간회계법인에서 발표한 원가보상률과 차이가 발생한 점을 들 수 있다.³⁴⁾ 원가산정방식에서의 차이가 원가보상률의 차이를 만들어 냈을 것으로 보이는데, 산정방식에서 공공기관과 외부기관 간에 원가에 대한 시각차가 있을 수 있음을 의미한다. 철도공사를 제외한 요금사업기관에서 기관이 산정한 원가보상률이 외부회계법인에서 산정한 수치보다 낮게 나오고 있다. 이는 공공기관에서 원가를 부풀릴 동기가 있을 수 있다는 기관 밖의 의구심에 어느 정도 근거가 있음을 보여주는 결과로 풀이된다.

〈표 IV-56〉 원가산정 주체별 원가보상률

산정주체	전기	가스	철도	도로	상수도
각 기관	87.3	87.0	84.8	84.0	84.0
안진회계법인	94.0	103.6	78.3	137.5	110.0

주: 2011년 기준

자료: 각 기관, 안진회계법인(서울신문 2013년 10월 25일자 사설에서 재인용).

34) 서울신문, 2013년 10월 25일자 사설, 「요금인상 앞서 공기업 방만경영 바로잡아야」

둘째, 의도적이고, 악의적인 원가 부풀리기가 아니더라도 불명확하게 설정되어 있는 세부산정기준을 기관에 유리하게 해석하여 원가를 산정할 수 있다. 총괄원가를 구성하는 적정원가와 적정투자보수 중 전자는 재무제표 개별항목에 따라 상대적으로 명확하게 계산되고 있으나, 요금기저와 적정투자보수율의 곱으로 계산되는 후자는 국회예산정책처(2012)에서 보였듯이 적정투자보수율의 산정방식에 따라 크게 변할 수 있는데, 현재 적정투자보수율의 구체적인 산정방식이 없는 상황이다 (김성태, 2014).

감사 등을 통해 사후적으로 원가의 의도적인 과다계상이나 의도적인 조작이 아니더라도 산정절차를 부실하게, 비효율적으로 운영하여 원가가 잘못 산정된 것이 적발될 경우, 요금사업기관은 정부와 국민의 신뢰를 상실하게 된다. 이러한 과다계상이라는 부정적 경험은 물가안정이 필요할 경우, 무조건적인 요금규제의 근거로 이용될 수 있다. 과거 경험상 요금 중 과다산정된 부분이 있다는 주장을 펼치며, 요금인상 유보를 결정할 수 있기 때문이다.

2) 심의위원회의 비실효성

주무부처에 제출된 요금조정안은 관련 심의위원회의 심의를 거치게 된다. 산정절차도상에서 보여지듯이 심의위원회는 기관이 제출한 요금조정안의 적절성을 독립적으로 심의해야 하지만, 현재 주어진 기능 및 권한과 조직상의 한계 때문에 적절한 요금산정에 기여하는 독립적인 주체로서 역할을 수행하지 못하고 있다. 기능과 권한 면에서 공공기관이 제출한 요금조정안에 대해서 가부에 대한 의견만을 제출할 뿐, 독립적인 요금조정안을 제안할 수 있는 권한과 기능이 부재하며, 가부의 강제성도 없는 상태이다. 심의의 성격과 방식도 본격적인 원가검증하고는 거리가 멀기 때문에, 기관의 정보우위성에 대한 견제기능도 약한 편이라고 볼 수 있다.

조직상의 문제점은 심의위원회가 주무부처와 공공기관으로부터의 재무적, 인사적 독립성이 떨어진다는 점이다. 재무적인 측면에서 위원회의 운영경비는 주무부처가 조달하고 있기 때문에, 주무부처가 조달해 주는 재원규모에 따라 활동의 반경이 결정된다. 인사적인 독립성 측면에서는 15~25명의 전체

위원 중 절반 정도를 위촉직으로 임명하고, 다양한 사회계층의 구성원과 전문가로 채우고 있으나, 당연직은 관련 주무부처의 고위직 공무원과 공공기관의 임원으로 채워지고 있고, 위원장도 주무부처의 장관이 맡는 경우가 다반사라는 문제점이 있다. 주무부처와 공공기관과 독립적인 의견을 낼 수 있는 구성이 아닌 셈이다. 이러한 위원회 구조와 구성하에서는 공공기관의 요금조정안에 대해 제대로 된 심의를 받을 수 있을지 의문스러운 상황이다. 요컨대, 원가와 요금조정안에 대해 독립적인 심의와 검증을 하는 기구의 조직적 독립성과 기능 면에서 충분한 역량이 있지 못하기 때문에 투명하고, 합리적인 요금산정의 제약 요소로 작용하여 요금규제의 빌미를 줄 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 IV-57〉 개별요금의 심의위원회 구성

요금종류	요금심의위원회	위원장	구성
전기요금	전기요금 및 소비자보호 전문위원회	산업통상자원부 장관	관련부처 공무원, 한국전력공사 담당자, 소비자 대표, 학계 전문가
천연가스 공급가격	천연가스 도매요금 심의위원회	산업통상자원부 장관	관련부처 공무원, 한국가스공사 담당자, 시민단체, 에너지, 경제 분야 전문가
철도운임	철도산업위원회	국토교통부장관	(당연직) 관련부처(기재부, 미래부, 교육부, 안행부, 산자부, 노동부, 국토부, 해수부 등) 차관, 공정위 부위원장, 철도공사 사장, 철도시설공단 이사장 (위촉직) 교육인, 공무원-공공기관, 경제-기업금융인, 방송-언론-시민단체, 유관단체 임직원·회원
고속도로 통행요금	도로정책 심의위원회	국토교통부장관	(당연직) 국토교통부 도로국장, 안전행정부 지역발전정책관, 기획재정부 경제예산심의관, 환경부 자연보전국장 (위촉직) 도로분야, 교통분야, ITS, 도시분야, 환경분야, 경관분야, 자동차분야, 경제분야, 공간정보분야, 시민단체, 문화분야 전문가

〈표 IV-57〉의 계속

요금종류	요금심의위원회	위원장	구성
광역상수도요금	물값심의위원회	국토교통부 수자원정책국 국장	(당연직) 안전행정부 지방상수도관련 담당과장 한국수자원공사 담당부서 처실장 (위촉직) 소비자관련 기관이나 단체, 한국산업단지공단, 경영·회계전문가, 지자체 공무원, 학계 또는 물 전문가, 국토교통부 수자원정책과장, 안전행정부 장관이 추천한 지방자치단체 소속 공무원

자료: 각 위원회 규정, 각 기관 홈페이지, 검색일자(2014. 9)

3) 공공요금의 정치적 결정

심의위원회의 심의를 받은 요금조정안은 기재부와 주무부처 간 협의의 대상이 된다. ‘물가안정에 관한 법률’ 제4조 제1항에 의하여 주무부처는 기재부와 협의를 해야 하기 때문에 기재부 내에서도 물가를 관리하는 부서가 협의의 상대가 된다. 그런데, 관련법과 규정은 협의의 필요성만을 거론할 뿐, 협의 과정에서의 원칙이나 세부 기준 등에 대해서는 언급하고 있지 않다. 따라서 실제로는 주무부처와 기재부 사이의 협상에 따라 요금조정안 통과여부의 가부가 달려 있다. 또한, 공식적인 산정절차에는 포함되지 않았으나, 요금인상의 사회적 영향력을 고려할 때, 당정협의를 청와대와의 협의를 거치지 않기가 불가능하므로 정권의 정책기조에 따라 요금조정이 결정될 수 있음을 쉽게 짐작할 수 있다.

주무부처는 유관기관의 정상적인 기능 및 역할수행과 재무적 안정성에 관심이 큰 반면, 물가관리의 책임이 있는 기재부에서는 안정적인 물가관리의 수단으로서 요금조정을 바라볼 수밖에 없다. 협의절차상의 원칙이나 세부기준이 없는 상태에서 요금규제에 대하여 이해가 상충되는 두 부처가 협의를 한다면, 정권의 의지와 그 배경이 되는 사회적 여론에 따라 요금이 인상되는 경우는 매우 제한적일 수밖에 없을 것이다. 주무부처 또한 유관기관의 재무적인 상태가 악화되는 것을 환영하지는 않지만, 근본적으로 정부의 일

부로서 정책기조를 거스르기는 힘들 것으로 보인다.

이상의 경우처럼 규제권자가 여론이나 정책기조에 기대어 요금을 임의 통제한다는 점에서 유사하나, 요금산정의 기준이나 원칙이 있음에도 이를 무시하고 규제권자가 임의적 판단에 의해 요금을 규제하는 경우가 존재한다. 대표적인 예로, 철도요금은 산정절차를 통해 가격상한만을 제시할 수 있고, 이를 넘지 않는 범위 내에서 철도공사가 요금을 조정할 수 있도록 되어 있으나, 현실에서는 국토부와 기재부의 협의 결과에 따라 세부적인 요금수준까지 결정되고 있는 실정이며, 규제의 결과로 2008년부터 철도요금이 인상되지 않고 있다. 또 다른 대표적인 규제권자의 과도한 개입 사례는 천연가스 공급비용을 결정짓는 원료비 연동제에서 찾아볼 수 있다. 전술하였듯이, 천연가스의 수급은 전적으로 해외에 의존하고 있기 때문에, 환율과 국제유가의 영향을 많이 받는다. 변동성이 큰 환율과 유가를 요금에 유연하게 반영하기 위하여 원료비 연동제를 도입하고, 2개월 단위의 검토시기, 3%의 변동폭 등 객관적인 기준을 세워 운영해 왔으나, 2008년부터 정부의 물가안정 기조에 밀려 그 시행이 장기간 유보된 적이 있다. 이처럼 산정기준의 모호성, 불투명성이 없는 경우에도 규제권자가 원칙을 무시하고, 요금을 규제할 수 있는 정치적 환경과 분위기가 조성되어 있다.

무엇보다도 공공요금은 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정됨을 원칙으로 하는데, 기관이 발표하는 원가보상률이 100%에 미치지 못한다는 사실은 기본적인 원칙부터 정부가 지키지 않고 있음을 의미한다. 물론 감사결과 등에서 요금산정에 있어서 기관의 도덕적 해이가 엄연히 존재하는 것으로 나타나지만, 정부의 방침에 따라 기관이 공식적으로 원가보상률을 공개했기 때문에, 정부도 이를 어느 정도 인정하고 있는 셈이다. 그렇다면, 결과적으로 요금규제에 의한 부채증가의 책임이 정부에 있다고 볼 수 있다.

바. 요금규제 부채관리를 위한 정책적 대응방안

1) 원가산정방식의 구체화

요금산정의 원칙은 공정보수주의에 입각하여 서비스 공급에 투입된 총괄 원가를 보상해 주는 것이다. 따라서 합리적인 요금산정의 첫걸음은 원가를 정확하게 산정하는 것이라고 볼 수 있다. 원가산정을 정확하게 하기 위해서는 우선 원가산정의 기준이 정확하게 설정되어야 한다. 하지만, 현행 원가산정방식의 불명확성이 적정원가산정의 장애요소로 작용하고 있다. 특히, 적정투자보수율의 산정방식에 따라 적정투자보수가 크게 변동할 수 있기 때문에, 기관들이 적정투자보수율을 자신들에게 유리하게 산정할 가능성이 큼을 앞에서 지적하였다. 실제로 가스공사는 적정보수율이 높은 자기자본비율을 높이고, 보수율이 낮은 타인자본비율을 낮추는 방식으로 적정투자보수율을 높여 원가를 과다산정한 사실이 감사에서 밝혀졌다.

기관들이 이러한 행태를 보이는 배경에는 공공요금 산정기준의 모호함이 있다. 2013년 개정되어 2014년부터 시행 중인 공공요금 산정기준에 따르면, 주무부처 장관은 개별 공공요금 산정 시 타인자본투자보수율과 자기자본투자보수율의 산정방식을 구체적으로 규정해야 한다. 하지만, 철도운임 산정 기준에는 자기자본보수율을 결정할 때 사용할 수 있는 무위험 자산수익률, 시장위험프리미엄, 위험계수를 국토부장관이 소비자 이익과 서비스의 지속가능성을 고려하여 결정할 수 있다고 명시하고 있다. 소비자 이익과 서비스 지속가능성이라는 애매한 기준을 제시함으로써 구체성이 없고, 주무부처나 기관에서 자기자본보수율을 임의로 정할 수 있는 여지를 남기고 있다. 주무부처 장관이 결정한다는 식의 임의적인 해석의 여지를 남기지 말고, 구체적으로 주무부처의 결정이 어떤 방식에 따라 내려질 것인지에 대한 세부적인 지침까지 포함할 필요가 있다.

2) 원가검증절차의 제도화

요금산정절차를 가능한 한 투명하고, 명확하게 설정함으로써, 어느 정도

원가산정의 투명성을 확보할 수 있다. 하지만, 모든 절차와 기준이 기계적으로 고정되기는 어렵다. 근본적으로 공정보수주의 방식을 채택하고 있기 때문에, 공익성과 수익성 간의 균형을 맞추기 위하여 상황에 따라 결정되어야 할 요소들이 많다고 볼 수 있다. 현재는 기관이 제출하는 요금인상안을 심도 있게 검증할 절차가 없는 상황이다. 감사원이 과다하게 산정된 요금인상분을 찾아내는 경우도 있으나, 정기적으로 이루어지는 검증절차는 아니며, 사후적으로 밝혀져 기관의 도덕적 해이와 주무부처의 부실한 관리·감독만이 부각되어 국민의 신뢰를 떨어뜨리고, 원가의 과다산정분에 대한 사후적인 조치도 이루어지기 쉽지 않다. 이보다는 선제적으로 대처할 수 있는 원가검증절차를 도입할 필요가 있다.

2014년에 개정된 공공요금 산정기준에는 총괄원가 산정 시 구체적인 기준 마련, 요금산정용 재무제표의 작성, 요금산정보고서의 작성에 대한 요구가 포함되어 원가검증과 합리적인 요금산정을 위한 환경적 기반을 마련할 수 있게 되었다. 현재 기재부는 회계전문인력과 전문연구인력으로 구성된 원가분석팀을 시범운영하면서, 분석팀을 통해 새로운 원가산정기준에 따라 2013년도 원가를 검증하였다. 현재까지는 새로운 원가산정기준에 따라 각종 비용 등이 규정에 따라 원가에 적절하게 반영되었는지에 대한 회계적인 검증이 주를 이루었다. 하지만, 궁극적으로는 현 수준의 공공서비스에 대하여 실제비용의 수준이 적절한지 등의 내용적인 검증까지 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 현재 시범운영 중인 원가분석팀을 시작으로 종합적, 정기적인 검증체계를 발전시켜 나갈 필요가 있다.

3) 원가미보상분의 산정과 보상

가스요금 산정방식의 일부인 원료비 연동제의 2008년 시행 보류에는 급격한 환율변동과 국제유가 급증으로부터 물가를 안정시키려는 의도가 있었다. 원료비 연동제는 보류되더라도 연동제의 기준에 의해 시산된 요금 미반영분을 미수금으로 처리하도록 되어 있다. 이러한 미수금의 시산만으로도 요금규제에 의한 부채규모를 쉽게 파악하게 해주고, 부채가 결국 어떻게든

해결해야 할 문제로 남기 때문에 미수금 시산이 장기적이고, 과도한 요금규제를 해제할 수 있는 근거이자 규제권자에 대한 압박수단이 될 수 있다.

원료비 연동제의 장점을 거울삼아, 원가보상률을 비슷하게 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 명확한 요금산정기준과 절차에 따라 요금이 산정되고, 원가검증 등을 통해 회계적, 분석적 검증을 통해 총괄원가를 전액 보상할 수 있는 요금이 산정되었지만, 단기적으로 불가피한 요금규제가 있어야 한다면, 요금규제에 따른 미보상원가를 계산하여 미수금과 같이 취급하고, 향후 경제적 상황이 개선될 경우 직접적인 보상이나 요금인상을 통하여 점진적으로 회수할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보인다. 요금규제에 의해 늘어나는 기관의 적자와 부채규모가 정확하게 계산됨으로써 요금규제의 비용을 국민들이 이해하고, 규제 해제와 요금인상에 대한 공감대를 끌어낼 수 있을 것으로 기대된다. 하지만, 미보상 원가를 산정하고, 보상하려면 정확하고, 신뢰할 수 있는 원가산정이 선행되어야 할 것이다.

〈표 IV-58〉 가스공사 원료비 미수금 회수목표액

(단위: 억원)

	2014년	2015년	2016년	2017년	계
회수목표액	10,791	11,920	13,018	15,810	51,539

자료: 한국가스공사 내부자료

4) 요금규제의 기준, 절차 제정

공공서비스가 물가에 끼치는 영향이 적지 않고, 서비스의 가격탄력성이 비탄력적임을 고려하면, 공공요금 규제를 통한 물가안정책이 현실적으로 필요할 경우도 있을 수 있다. 특히, 국제유가와 환율 등에 영향을 많이 받는 에너지 공공요금은 상대적으로 그 필요성이 더 클 것으로 예상된다. 따라서 급격히 원재료 비용이 오를 경우, 이를 한꺼번에 요금에 반영시키면, 경제 전체에 무리가 올 수 있고, 특정계층에는 매우 큰 충격이 될 수 있다.

현재로서는 요금규제가 정권의 의지에 의해 크게 좌우될 수 있는 환경이

다. 그리고, 대부분의 정권은 여론과 지지율로부터 자유롭지 못하기 때문에 물가인상에 소극적일 수밖에 없다. 하지만, 이는 결국 다음 정권과 미래세대에 요금규제의 비용을 떠넘기는 행태이며, 장기적으로는 정권 간, 세대 간의 폭탄돌리기와 같다. 규제권자가 대중의 기대로부터 자유롭지 못하다면, 국민들을 설득시킬 수 있는 객관적인 요금규제 기준과 절차와 독립적인 기구를 만드는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 현재 심의위원회는 조직과 운영자금 측면에서 독립성이 없고, 기능면에서도 요금조정안의 가부만을 심의할 뿐이다. 이보다 정부로부터 독립적인 조직으로 하여금 요금규제에 대한 규칙을 제정하고, 전반을 관리하게 하는 방안이 필요하다.

5) 요금산정방식의 전환에 대한 고려

이상의 대응방안은 현재의 공정보수주의에 기반한 총괄원가보상 방식과 이에 따른 현행 산정절차가 유지될 경우에 유효한 대응방안이라 볼 수 있다. 하지만, 장기적으로 직접적인 규제비용이 지속적으로 발생하기 때문에, 지속가능성의 면에서 부적합해 보인다. 정부가 요금사업기관을 신뢰하지 못하는 상태에서 요금에 대한 통제가 강화되면 기관도 불만이 높아지고, 사기가 꺾이는 등 간접적인 비용을 발생시킬 가능성이 있다. 따라서 장기적으로는 인센티브 제도를 도입하여, 감독과 검증이 없더라도 기관들이 스스로 서비스 공급비용을 낮추고, 적정요금만을 수취할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구의 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 우선 공공기관 부채의 유발요인을 정량적 분석을 통해 식별하는 것이다. 최근 공공기관 부채가 논란의 중심에 서면서, 많은 연구들이 부채의 규모, 성격, 원인, 해결책 등을 분석, 조사하였다. 그 결과 여러 방법론을 이용하여 정책사업 수행, 요금규제, 경영비효율과 같은 부채의 주요 원인들이 밝혀졌다. 하지만, 지금까지 부채의 원인으로 꼽히는 요인들 중 사회적으로 공감대가 형성된 것들도 있으나, 입장에 따라 인정하지 않은 요인들도 존재한다. 혹은 부채의 요인으로 모두 인정하는 요인들도 있으나, 그 기여도에 대한 논란이 존재하기도 한다. 그 요인들이 부채를 유발했다는 믿을 만한 정황들은 많이 있으나 확정적인 증거가 부족한 상황이 부채를 둘러싼 논란을 잠재우지 못한 측면이 있다. 이에, 본 연구는 부채의 유력한 유발요인으로 지목되는 사안들이 부채에 어떤 영향을 미치는지에 대한 정량적 분석을 시도하였다. 특히, 구분회계가 정착되지 않고, 정착된다 하더라도 명확히 가름하기 힘든 정부정책사업과 기관이 원래 수행하던 고유사업을 구분하는 한 가지 대안을 제시하고, 이를 이용하여 정부정책사업과 부채와의 관계를 규명하고자 하였다. 부채의 측정방법과 공공기관의 종류에 따라 결과가 다르기는 하지만, 기존연구에서 제기했던 정부정책사업 수행, 요금규제, 복지비의 대리변수가 부채와 상관관계를 보였다.

본 연구의 두 번째 목적은 정량분석을 통해 확인된 부채요인들이 주된 요인인 공공기관의 부채 문제를 심층분석하여 부채요인들이 어떤 형태로 존재하는지, 어떤 원인이나 이유로 존재하게 되는지, 어떻게 부채를 유발하는지를 우선 분석하고, 이를 바탕으로 정책적 대응방안을 제시하는 것이다. 경영비효율은 인건비에 대한 논란이 있는 철도공사, 정부정책사업은 4대강 사업

과 아라뱃길 사업을 수행한 수자원공사, 요금규제로 인해 미수금과 부채가 급격히 늘어난 가스공사를 분석대상 기관으로 선정하였다.

철도공사를 통해 살펴본 경영비효율은 일단 높은 인건비 비중에서 시작된다. 물론 인건비가 높다는 것만으로 비효율적이라고 주장할 수는 없지만, 철도공사의 경우 이에 추가하여 연령별, 학력별, 직종별로 동종의 민간기업보다 평균임금이 높은 수준으로 나타났다. 이러한 상황에는 성과와는 무관한 호봉제를 실시하고 있는 것이 주된 원인으로 보인다. 성과와 연계되지 않은 보상체계 때문에 노동생산성 제고에도 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이를 해결할 수 있는 큰 틀은 생산성과 효율성을 제고할 수 있는 공공기관의 전략적 인적자원관리가 될 것이다. 좀 더 세부적으로는 성과에 기초한 직급과 보수체계를 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다.

정부정책사업을 수행했던 수자원공사의 심층조사에서는 다음과 같은 문제점들을 발견할 수 있었다. 사업의 결정단계에서는 공공기관의 경영목표나 재무상황에 대한 고려 없이 사업의 시행여부가 정부에 의해 일방적으로 결정되었다. 사업 초기단계에서 수자원공사가 사업의 성격과 수익성 등을 이유로 수행에 대한 거부 의견을 냈으나, 결국 기관의 경영자율성을 침해하는 결정이 이루어졌다. 사업 수행단계에서는 정부에 의해 결정된 사업이기 때문에 기관 스스로 사업관리와 운영에 있어서 효율성을 제고하고자 하는 노력이 부족했다. 사업을 위해 늘어난 인력은 차지하고라도, 사업 후의 수질오염 논란, 이용객 부족, 준설토 미활용 등과 같이 여러 가지 논란과 문제점을 낳아 사업이 계획대로 운영, 관리되었는지 의심케 한다. 정부의 강한 의지에 의한 사업이라 하더라도 이를 맡아하는 기관은 최대한 효율적으로 사업을 관리할 필요가 있다. 마지막으로 사업운영을 감독할 수 있는 감사와 평가가 부실하게 이루어졌다. 4대강 사업에 대한 초기 감사는 사업을 계획한 정권에서 실시되어, 차후 제기된 문제점들을 지적하지 못한 부실감사가 되었고, 기관에 대한 경영평가에서도 높은 등급을 기록하여 역시 주요 사업의 문제점이나 경영비효율성을 제대로 평가하지 못한 것으로 나타났다. 한국수자원공사가 정책사업을 수행하는 과정에서 발생한 문제점들은 해외자원개발사업

이나 공공택지 및 주택개발사업과 같은 다른 정책성 사업에서도 유사하게 발생하고 있어, 이에 대한 공통적인 대응방안 마련이 시급해 보인다.

우선 기관이 수행하는 모든 사업에 대해서 철저한 구분회계를 실시할 필요가 있다. 정부의 의지에 의해 수행하는 사업에 대해서는 가능한 한 사업의 추진 주체를 판단할 수 있는 근거를 확보하고, 사업비를 별도로 관리하여 정책사업 수행으로 인한 부채발생의 책임을 명확히 해야 한다.

둘째, 정부정책사업에 대해서 사전적인 타당성 조사를 빠짐없이 실시해야 한다. 하지만, 현 체계에서는 정부의 재정지원이 없는 공공기관의 사업은 예비타당성 조사 대상에서 제외되며, 정부가 재정지원을 하더라도 각종 면제조건이 존재하고 있어, 적용의 실효성이 떨어지는 문제점이 있다. 따라서 정부의 권고와 의지에 따라 수행되는 정책사업인 경우 재정지원의 여부와 상관없이 예비타당성 조사를 받도록 법제화할 필요가 있고, 과도하게 설정된 면제조건과 범위를 구체화시킬 필요가 있다.

셋째, 신설 재정사업에 대해 재원마련방안을 의무화하는 PAYGO 제도의 도입을 공공기관이 수행해야 하는 신규 정책사업에도 적용하는 방안을 모색해야 한다. 정책사업을 수행하더라도 정부의 충분히 재정지원이 동반된다면, 기관의 재무적 부담은 크지 않다. 4대강 사업은 다른 정책사업과 비교할 때, 정부의 재정지원 약속이 명확한 편이었다. 그럼에도, 정부와의 합의에 대한 법적 근거가 없기 때문에 앞으로 부채의 원금을 상환하는 방법을 두고 정부와 기관 간의 갈등과 다툼이 발생할 여지가 있다. 따라서 사업 시작 전에 정부와 기관이 재정조달 방법을 강구하고, 합의한 후 사업을 시작할 수 있도록 법률에 규정하는 조치가 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 공공기관은 공운법을 통한 정부의 관리와 통제에서 벗어나기 어렵기 때문에, 정책사업 수행 요구를 적극적으로 거절하기 어려운 실정이다. 정부의 일방적인 결정을 방지하기 위해 당사자인 주무부처, 기재부, 공공기관과 외부전문가가 다수 참여하는 위원회를 설치하여 정책사업 지원에 있어서 공공기관의 역할과 업무분담, 그리고 그에 수반되는 재정부담에 대해서 합리적인 결정을 내릴 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다. 마지막으로 정책

사업의 효과를 사업 중간이나 사후에 평가하고 환류하여 본 사업 또는 향후 유사사업 수행시 개선이나 참고 목적에 활용되도록 해야 한다. 이를 위해 독립적인 주체에 의한 사업 과정평가를 의무화하는 제도 신설을 고려해 볼 필요가 있다.

가스공사를 중심으로 살펴 본 요금규제의 문제점은 다음과 같은 원인에서 비롯된 것으로 파악되었다. 첫째, 원가산정이 불투명하다. 요금사업기관들이 원가를 산정하는 데에 필요한 정보에 대한 접근성에서 우위에 있기 때문에 요금인상을 위해 원가를 부풀린다고 해도 밝혀내기가 쉽지 않다. 또한 불명확하게 설정되어 있는 세부적인 원가산정기준을 기관이 유리하게 해석하여 원가를 산정할 수 있는 실정이다. 이런 식으로 원가가 과도하게 산정된 후 사후적으로 감사 등에서 적발될 경우, 요금사업기관들은 국민과 정부의 신뢰를 잃게 되고, 반드시 필요한 요금인상에 대한 요청마저도 묵살되는 상황이 도래할 수 있다.

둘째, 요금산정 절차상 요금심의위원회는 기관과 주무부처를 제외한 유일한 참여기구이나, 인력, 조직, 예산, 기능 등의 측면에서 주무부처로부터의 독립성이 거의 없는 상태이다. 실질적으로 주무부처와 물가관리부처인 기재부 사이에서 기관이 제출한 요금조정안을 가지고 협의하는 시스템에서 기관의 요청을 독립적으로 심사하거나 정부의 단독적인 결정을 견제할 주체가 전무한 실정이라, 공공성과 수익성 사이의 적절한 균형을 무시하고, 요금조정이 여론에 떠밀려 정치적으로 결정될 가능성이 높다.

셋째, 규제권자인 정부의 요금결정 재량권이 지나치게 강하다. 주무부처와 기재부 사이의 협의과정이 있고, 비공식적으로는 당정과 청와대와의 협의가 이루어지는데, 이 과정에서 기관이 제출하고, 심의위원회의 심의를 거친 요금조정안의 가부 또는 수정을 판단할 객관적인 기준이나 절차가 없다. 이러다보니 정부가 경제적 상황이나 여론 등을 고려하여 재량으로 결정하게 되는 구조이다. 또한, 요금조정에 대한 정부의 정치적 간섭은 명확하고, 객관적인 요금산정방식이 존재하는 경우에도 이루어지고 있어서, 기준과 절차의 유무 문제보다는 요금산정과 더 큰 시각에서는 공공기관 운영방식에 대

한 정부의 철학 문제라고 볼 수 있다.

이상과 같은 문제점에 대해서 본 연구는 다음과 같은 정책적 대응방안을 제시한다. 첫째, 원가와 공공요금 산정방식을 구체화해야 한다. 2014년에 원가산정의 기준을 명확히 하기 위해 개정된 공공요금 산정기준에도 여전히 명확하지 않은 규정들이 발견되고 있다. 특히, 규제권자에게 중요한 결정을 독단적으로 맡기는 식의 규정은 지양해야 한다.

둘째, 원가검증절차를 제도화해야 한다. 산정절차가 명확하더라도 정보비대칭성이 완벽하게 해결되기는 어려울 것이다. 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 한다.

셋째, 철저한 원가검증을 기반으로 인정되는 원가 미보상분에 대해서는 보상을 해야 한다. 가스요금의 원료비 연동제처럼 객관적이고, 명확한 기준으로 요금규제에 의한 부채의 증가분을 산정할 수 있다면, 이에 근거하여 기관에 대한 향후 재무적 보상이 보장되고, 동시에 부채증가가 가시적이기 때문에 장기간 요금규제를 방지하는 압박효과가 있을 것으로 판단된다. 따라서 신뢰할 수 있는 원가검증을 거친 후 산정되는 원가 미보상분에 대해서 정부가 보상이나 회수 방안을 약속하는 방안이 추진되어야 할 것이다.

넷째, 정부의 영향력으로부터 인사와 재정이 독립적인 요금규제기구의 설립이 필요하다. 물가안정 외에도 독점기업이 지나치게 수익성을 추구하는 경우 등을 요금과 기관을 규제할 필요가 현실적으로 존재하기 때문에, 요금규제 자체에 반대하기보다는 요금규제가 공공성과 수익성의 균형을 맞출 수 있도록 이루어질 수 있는 체계를 만들어야 한다. 현재는 요금규제가 전적으로 정부의 의지에 달려고 있고, 정부는 민심과 여론의 향배를 살피며 요금조정을 하기 때문에, 공공성을 중시한 인상억제기조를 늘 유지하고 있다. 하지만, 현 세대뿐만 아니라 미래세대까지 고려할 경우, 바람직한 것인지에 대한 논란의 여지가 크다. 따라서 요금규제의 권한을 전문적이고, 독립적인 기구로 이전하여 담당하게 할 필요가 있다.

〈표 V-1〉 부채유발요인별 정책적 대응방안

부채유발요인	문제점	정책적 대응방안
경영비효율	<ul style="list-style-type: none"> · 높은 인건비 비중 · 연령별, 학력별, 직종별로 동종의 민간기업보다 높은 평균임금수준 · 성과와 무관한 호봉제 실시로 노동생산성 제고의 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스업을 영위하는 인력구성의 특성상 생산성과 효율성을 제고하는 공공기관의 전략적 인적자원관리 필요 · 성과에 기초한 직급 및 보수체계 도입
정부정책사업	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관의 경우 경영목표나 재무상황에 대한 고려 없이 정부에 의해 일방적으로 결정 · 정부에 의해 결정된 사업이기 때문에 사업관리와 운영의 효율성 제고 노력 부족 · 부실한 사업성과 감사 및 평가 	<ul style="list-style-type: none"> · 구분회계 실시 · 정책사업의 사전타당성 조사 실효성 확보 · 신규 정책사업 시행 시 'PAYGO' 원칙 도입 · 독립적인 정책사업 수행사업 결정기구 도입과 적정범위 도출 · 사업에 대한 평가의 실효성 확보와 공개
요금사업	<ul style="list-style-type: none"> · 원가산정의 불투명성 · 심의위원회의 비실효성 · 요금의 정치적 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 원가산정방식의 구체화 · 원가검증절차의 제도화 · 원가미보상분의 산정과 보상 · 요금규제의 기준, 절차, 독립기구 설치

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」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 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. 4. 30.
- _____, 「2014년 공공기관 중간평가 결과 및 후속조치 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.
- 김영신, 『공기업 재무건전성 및 재정위험 연구』, 한국경제연구소, 2013.
- 김지영, 『경영자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안연구』,

- 한국조세연구원, 2011.
- 김찬수, 『공기기업의 재무건정성 및 재정위험 연구』, 감사연구원, 2012
- 대통령 인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 박근혜정부 국정과제」, 2013.
- 라영재, 『2013년도 공공기관 임금현황분석』, 한국조세재정연구원, 2014. 12.
- 박정수, 「공기업 부채 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『한국경제 포럼』 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」, 내 부토론자료, 2014.
- 이상철, 『한국공기기업의 이해』, 대영문화사, 2013.
- 정성호, 「공공기관의 재무건정성 제고 방안」, 『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.
- _____, 「코레일 노사, 방만경영 개선과제 완전타결 보도자료」, 2014. 10. 27.
- _____, 2005~2013년 결산서.
- 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.

감사원, 「경인운하 건설사업 추진실태 감사결과 보도자료」, 2003. 9. 22.

감사원, 「4대강 살리기 사업 감사결과 보도자료」, 2011. 1. 27.

감사원, 「4대강 살리기 사업 주요시설물 품질 및 수질 관리실태 감사결과
보도자료」, 2013. 1. 17.

국가재정법

김재형·장준경 외, 『경인운하사업의 사업성 분석 및 사업추진전략 연구』,
한국개발연구원 공공투자관리센터, 2003. 1.

김강수 외, 『경인운하사업 수요예측 재조사 타당성 재조사 및 적격성 재조
사』, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2008. 12.

기획재정부, 「2014년 공공기관 지정안 확정 보도자료」, 2014. 1. 24.

기획재정부, 「경영자율권 확대 공공기관 공모 추진 보도자료」, 2009. 12. 11.

기획재정부, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성 보도
자료」, 2012.5.8.

기획재정부, 「공공기관 부채감축계획 운용지침, 방만경영 정상화계획 운용
지침 마련 보도자료」, 2013. 12. 31.

기획재정부, 『예비타당성조사 운용지침』, 2009.

『서울경제신문』, 2013. 5. 21,

<http://economy.hankooki.com/lpage/economy/201305/e2013052117321070070.htm>, 접속일자. 2015. 4. 24.

기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템,

http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp?org_code=C0396, 접속일자. 2015. 4. 24.

기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템

(부채정보), http://www.alio.go.kr/alio/information/debt/p_de_01_02_list.jsp, 접속일자 2015. 4. 23.

- 관계부처 합동, 주택시장안정 종합대책, 2003. 10. 29.
- 한국수자원공사, 「4대강살리기사업현황」, 2011. 11.
- 한국수자원공사, 「경인아라뱃길사업 추진현황」, 2015. 3.
- 한국수자원공사, 『경영실적보고서』, 2013.
- 한국소비자원, 「전기·열차료 등 주요 공공요금 원가정보 공개 보도자료」,
2011. 7. 4.
- 허경선·박진, 『공공기관 부채의 성격과 원인분석』, 한국조세재정연구원,
2013.
- 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.
- Verhoest, K., et al., “The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review”, *Public Administration and Development* 24(2), 2004, pp. 101~118.
- 한국가스공사 홈페이지 <www.kgs.or.kr>
- 한국도로공사 홈페이지 <www.ex.co.kr>
- 한국수자원공사 홈페이지 <www.kwater.or.kr>
- 한국전력공사 홈페이지 <www.kepco.co.kr>
- 한국토지주택공사 홈페이지 <www.lh.or.kr>

부 록

〈부록-1〉 한국가스공사의 전략목표 및 전략과제 일치를 판정을 위한 내용분석

중장기 전략방향 (연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)	일치 여부 (제목, 위임) (0=1, x=0)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)	일치 여부 (제목, 위임) (0=1, x=0)	전략과제(연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)	일치 여부 (제목, 위임) (0=1, x=0)	전략과제별 목표지표 (연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)
고객과 함께하는 글로벌 KOGAS	0	0	1	1	유가스전사업활성화 (관리과제 4-3-재정1, 국내외유전개발)	1	1	확보매장량(누적, 백만톤)	0
					비전통 에너지원 선점	0	0	연간생산량(만톤/년)	1
고객과 함께하는 글로벌 KOGAS	0	0	1	1	주도에너지원 확보 (성과목표 4-3, 에너지, 자원의 자주개발역량을 확충)	1	1	연간생산량(만톤/년)	0
					녹색에너지사업육성 (성과목표 4-2, 그린에너지사업을 신성장동력화한다.)	1	1	신재생에너지인증주진/생산 (톤/년)	1
					사업 네트워크 확대	0	0	온실가스감축목표 달성도(%)	0
						0	0	저장비율(%)	0
						0	0	생산, 공급단가(원/톤)	0

중장기 전략방향 (연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)	일치 여부 (제목, 위임) (0=1, x=0)	전략목표(연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)	일치 여부 (제목, 위임) (0=1, x=0)	전략과제(연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)	일치 여부 (제목, 위임) (0=1, x=0)	전략과제별 목표지표 (연계)	일치 여부 (내용) (0=1, x=0)
									LNG 액화프로젝트개발	0
				0	0	중, 하류사업 확대	0	0	LNG트레이딩 물량(건수)	0
									해외인수기지/배관사업 수주/운영(건)	0
									수요격차(TDR) 개선	0
				0	0	에너지 마케팅 강화	0	0	도입단가 개선(%)	0
									안전재고 확보율(%)	0
									해외천연가스 Swap(건수)	0
									글로벌 인제 확보(명, 누계)	0
			글로벌 역량 제고	0	0	핵심기술력 확충	0	0	특허등록 (건수)	0
									부채비율(%)	0
						핵심기술 내재화	0	0	핵심기술 실적지수(점수)	0
									안전문화 의식수준(지수)	0
			경영 시스템 고도화	0	0	고객지향경영 정착 (관리과제 1-1-재정2 대·중소기업동반성장)	1	0	고객만족도(순위)	0
						성과기반 조직 운영	0	0	중소기업 기술개발제품 구매율(%)	0
									직원 만족도(점수)	0

지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안

하 세 정 · 오 영 민 · 라 영 재

불과 4~5년이라는 짧은 기간 동안에 공공기관의 부채가 급증하여 기관의 재무상태를 악화시켰고, 그 소유권자인 정부의 재정과 신용에도 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 정부는 공공기관 부채 문제 해결을 위하여 부채감축과 방만경영 일소를 골자로 하는 정상화 대책을 내놓았고, 사업조정, 경영비효율 해소, 수익개선 등의 방법으로 중기적으로 부채증가폭을 절반 이하로 통제하는 것을 목표로 하였다. 하지만, 정상화 대책으로 대표되는 공공기관 부채관리 계획은 공공기관의 자구 노력에 크게 의지하고 있어, 부채 발생원인과 동떨어진 대책이고, 근본적인 부채관리계획이 아닌 단기적인 감축계획이라는 지적이 일고 있다.

이에 본 연구는 최근 급증한 공공기관 부채의 현황과 문제점을 파악하고, 관련요인을 파악하여 장기적이고, 근본적인 부채관리대책을 제시하고자 하였다. 우선 정량분석을 통해서 부채와 부채유발요인으로 꼽히는 인자들 간의 상관관계를 밝혔다. 구체적으로 최근의 공기업 부채증가와 정부정책에 부응하는 사업수행과 요금규제가 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났고, 준정부기관의 경우는 복리후생비가 부채증가와 양의 상관관계를 보였다. 이는 기관 유형에 따라 요인이 다를 수 있으며, 이에 따라 부채관리방식도 달라야 함을 보여준 결과라고 할 수 있다.

본 연구는 부채유발요인에 대한 분석 시도에 그치지 않고, 부채증가와 상

관관계가 큰 유발요인들에 대해 대표적인 공공기관을 선정하여 요인들이 부채를 유발하는 메커니즘을 분석하고, 지속가능한 부채관리 대응방안을 제시하였다. 경영비효율에 대해서는 철도공사의 높은 인건비 비중을 분석하여, 성과와 관련된 직급제와 보수체제와 같은 전략적 인적자원관리 방안의 도입을 고려할 필요가 있음을 제시하였다.

정부정책사업 수행에 의한 심층분석의 대상은 4대강 사업을 수행한 수자원공사로 정부 주도의 사업결정, 수행단계에서의 공사의 방만한 사업운영, 마무리 단계에서 부실한 감사와 평가가 부채증가의 주된 원인으로 밝혀졌다. 이에 대한 대책으로 대형 공공기관사업에 대한 사전타당성 조사의 예외 없는 적용, 구분회계의 철저한 실시, 사업 시행 전 구체적인 재원조달방안 수립 의무화, 정부사업의 업무 및 재정분담 결정체계 수립, 독립적인 주체에 의한 사업 효과성 평가 시행을 제시하였다.

가스공사를 중심으로 살펴 본 요금규제의 문제점으로는 불명확한 원가산정기준, 요금산정 절차상 독립적인 평가체계 부재, 요금결정권자의 과도한 재량권이 꼽혔고, 이는 부채발생의 원인이 되고 있다. 이러한 문제점들에 대해 공공요금의 원가산정방식을 현재보다 투명화, 구체화시키고, 독립적인 전문기구를 통해 기관의 원가산정을 검증하게 하고, 원가검증이 이루어진 원가에 대해서는 확실히 보상하며, 정부의 영향력으로부터 독립적인 요금규제 기구를 설립할 것을 제시하였다.

Policy Recommendations on the Sustainable Debt Management of Public Institutions in Korea

Sejeong, Ha · Youngmin, Oh · Youngjae, Ra

As debts of the Korean public institutions have increased rapidly in such a short time span of 4~5 years, they deteriorated the financial status of the institutions and are expected to have a negative influence on the fiscal status and credit rating of the Korean government, the owner of the institutions. As a policy response to the financial crisis of the public institutions, the Korean government proposed and undertook a 'Normalization Measure' of which main goals are a reduction of debts and removal of lax management of the public institutions. It aims to reduce by half the amount of the debts expected to increase in the mid-term through adjustment of businesses, removal of inefficiency and improvement of profitability of the public institutions.

However, the measure received criticism for depending primarily on the efforts and sacrifice of the institutions only and not being a fundamental way of managing debts but a one-off debt-reduction plan. This report attempts to grasp the current debt status of the public institutions, analyze problems and causes of the debts and finally propose fundamental and long-term guidelines for the public institution debt management. In doing so, this report firstly reveals a correlation between the debt of public

institutions and its alleged causes through quantitative analysis. More specifically, a recent increase of debts of state-owned enterprises among public institutions exhibits a positive correlation with the execution of businesses aligned with governmental policies and control of utility pricing whereas that of quasi-governmental institutions does with welfare expenses which is considered as a proxy for inefficiency of institutions. Based on the result, it is conjectured that the causes of the debts could vary by types of public institutions and therefore debts should be managed according to the types.

This report takes one step further and analyzes in depth how each cause of the debts works in reality by looking at a case of a specific public institution where the cause is thought be a critical one. For the inefficiency of management, KORAIL, the rail company, is studied and it is suggested that a strategic human resource management such as performance-based promotion and payment system should be introduced.

As an example of an institution that implemented a large-scale project on behalf of government, KWATER, the wholesale water supplier, is scrutinized. The reasons why the execution of government's project increases the debts of public institutions are revealed as follows. Firstly, the government decided almost solely on whether KWATER should implement the four river project. Secondly, as it was not its own decision, KWATER did not run the project in the most efficient manner. Thirdly, business audit and evaluation were performed poorly and not independently of the government. As a response to such problems, this report suggested a tightened application of pre-feasibility test application, introduction and expansion of a segment accounting system, compulsory preparation of fiscal plan for government project, establishment of an independent decision committee to assign detailed tasks of government

projects and an independency of the evaluation system of government projects.

From the study of KOGAS, the wholesale gas supplier, the ways in which a utility-pricing control causes debts of public utility suppliers turn out to be as follows. Firstly, the rules by which costs of public utility are set out unclearly. Secondly, there is no body or organization independent of suppliers and competent departments in the process of setting utility prices. Lastly, the competent departments of public utility supply are given an excessive power to control the utility prices. To alleviate the problems of the control, the utility-price setting rules should be more clearly and specifically set out. Furthermore, the government should pay a full cost of utility to the suppliers as long as the costs are endorsed by credible independent examiners. Lastly, a independent utility-pricing control organization should be established in the long run to minimize or remove the influence and intervention of the government.

■ 저자약력

하 세 정

영국 Durham 대학교 경제학과 졸업
영국 LSE 경제지리학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

오 영 민

연세대학교 행정학과 졸업
미국 플로리다 주립대학교 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

라 영 재

성균관대학교 정치외교학과 졸업
한국외국어대학교 행정학 박사
협성대학교 교수
한국조세재정연구원 초빙연구위원

자료 수집 및 정리

송경호 한국조세재정연구원 연구원
정덕재 한국조세재정연구원 연구원
오수정 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 14-17

지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안

발행	행	2014년 12월 31일
저자	자	하세정 · 오영민 · 라영재
발행인	인	옥동석
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제21-466호
정가	가	7,000원
조판 및 인쇄	쇄	(주)정인&D (02)3486-6791~6
I S B N		978-89-8191-747-0 93320

© 한국조세재정연구원 2014 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.