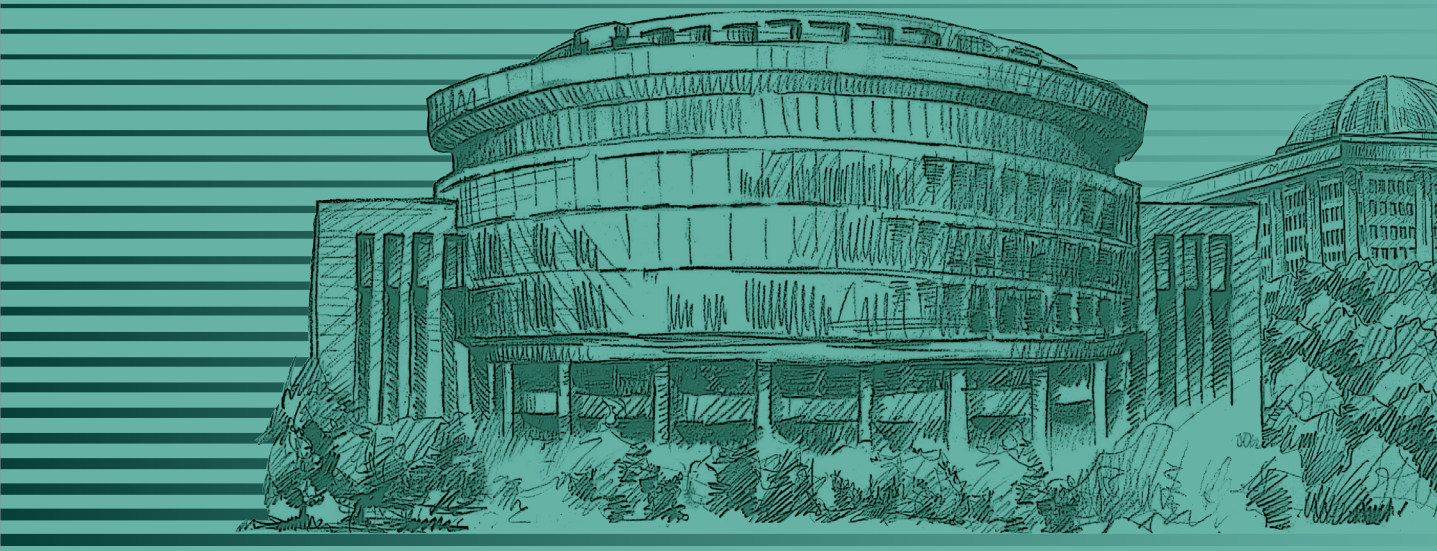
2020회계연도 결산 총괄 분석 I



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2020회계연도 결산

총괄 분석 I

결산분석시리즈 I

2020회계연도 결산 총괄 분석 I

총 괄 I 송병철 예산분석실장

기획·조정 I 서세욱 사업평가심의관
이현종 예산분석총괄과장
신은호 산업예산분석과장
박세용 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
전용수 경제산업사업평가과장
정석배 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작 성 I 홍선기 이강구 김승현 이선화 김민석 안옥진 오지은 예산분석관
김문경 태정림 추계세제분석관

지 원 I 이주호 예산분석관보
장유진 행정실무원
김예은 자료분석지원요원

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

문 의 : **예산분석실 예산분석총괄과** I 02) 6788-3769 I eba@nabo.go.kr

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

결산분석시리즈 Ⅰ

2020회계연도 결산 총괄 분석 Ⅰ

2021. 8.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2021. 8. 9.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



정부가 지난 5월 31일 국회에 제출한 2020회계연도 국가결산보고서에 따르면, 작년 총수입은 478.8조원, 총지출은 549.9조원으로 관리재정수지는 전년 대비 57.5조원이 악화되어 112.0조원의 적자가 발생한 것으로 나타났습니다.

2020년 한 해 동안 정부는 총 4차례의 추가경정예산을 통해 코로나19 대책의 일환인 사회적 거리두기로 피해를 입은 계층에 대한 지원과 고용안정을 위한 사업 및 코로나19의 확산을 억제하기 위한 방역대책을 추진하는 등 적극적인 재정의 역할을 수행하였습니다. 이에 지난 재정운용의 결과를 검토·분석하여 그 실적과 성과를 살펴보고 개선이 필요한 사항들은 다음 연도 예산과정에 환류할 필요가 있는 바, 국회예산정책처는 국회의 효율적인 결산 심의 과정을 지원하고자 「2020회계연도 결산 분석시리즈」를 발간하였습니다.

이번 시리즈는 「총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2019회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」, 「성인지 결산서 분석」 등 총 5개 분야로 구성되어 있습니다. ① 「총괄 분석」에서는 재정건전성, 추가경정예산을 통한 증액사업 등 재정 전반에 걸친 주제에 대해 거시적으로 분석하는 한편, 재정지원 일자리 사업, 혁신성장산업 지원 사업, 코로나19 감염병 대응 사업, 재난지원금 등 주요 재정정책을 선별하여 심층적으로 점검하였습니다. ② 「위원회별 분석」에서는 각 부처의 개별사업 단위로 집행 상 나타난 문제점과 개선방안을 중점적으로 다루었고, ③ 「공공기관 결산 분석」에서는 공공기관 재무건전성, 집행 결과 등을 점검하였습니다. 또한 국회 결산 심의의 실효성을 제고하고자 ④ 「2019회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」을 작성하였으며, ⑤ 「성인지 결산서 분석」을 통하여 성인지 예·결산 제도 운영 과정 전반과 각 부처 성인지 대상사업을 점검하였습니다.

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

2021년 8월

국회예산정책처장 임 익 상

차 례

CONTENTS

Ⅰ. 2020회계연도 결산 개요

1 재정총량 / 3

1. 2020회계연도 재정운용 개관 ····· 3
2. 총계 기준 결산 ····· 7

2 결산 구성·부속서류 및 관련의안 개요 / 23

1. 재무결산 ····· 26
2. 성과보고서 ····· 29
3. 성인지결산서 ····· 35
4. 국유재산관리운용총보고서·물품관리운용보고서 ····· 37
5. 예비비 사용 총괄명세서 ····· 43

Ⅱ. 2020회계연도 결산 총평

1 재정총량 분석 / 49

1. 세출·지출 측면 분석 ····· 49
2. 세입·수입 측면 분석 ····· 65
3. 결 언 ····· 79

2 예·결산 관련 제도개선사항 등 / 80

1. 세목단위 결산정보 공개 필요 ····· 80
2. 실집행실적 관리체계 보완 ····· 82
3. 성과계획서·성과보고서 작성 단위 세분화 검토 필요 ····· 88
4. 공공기관결산서 국회제출 일정 조정 필요 ····· 92

3 2020회계연도 결산분석의 주요사항 ····· 94



CONTENTS

Ⅲ. 재정총괄 분석

1. 재정건전성 분석 ····· 101
2. 세입결산 분석 ····· 112
3. 추가경정예산을 통한 증액사업 분석 ····· 119
4. 기금 재무결산 분석 ····· 157
5. 국가회계결산 분석 ····· 207
6. 공공기관 재무현황 분석 ····· 262

Ⅰ. 2020회계연도 결산 개요

1 재정총량

1. 2020회계연도 재정운용 개관

가. 총수입·총지출[1)]

2020회계연도 총수입 결산 규모는 478.8조원으로 전년 대비 5.7조원 증가하였고, 추경예산 대비 8.1조원이 초과 수납되었다.

2020회계연도 총수입 결산액 478.8조원은 국세수입 285.5조원, 세외수입 26.9조원, 기금수입 166.2조원 및 세입예산외 수입 0.08조원으로 구성된다. 이중 국세수입은 추경예산 대비 5.8조원이 초과 수납 되었고, 세외수입은 △2.2조원 결손이 발생하였으며, 기금수입은 4.3조원 초과 수납되어 총수입 결산액은 세입예산외 수입 0.32조원을 상계한 총 5.7조원만큼 초과 수납되었다.

[2020회계연도 총수입 결산]

(단위: 조원)

구 분	2019		2020				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
총수입	473.1	△3.3	481.8	470.7	478.8	8.1	5.7
국세수입	293.5	△1.3	292.0	279.7	285.5	5.8	△8.0
세외수입	25.3	△1.6	27.9	29.1	26.9	△2.2	1.6
기금수입	154.0	△0.7	161.9	161.9	166.2	4.3	12.2
세입예산외 수입[1)]	0.4	0.4	-	-	0.08	0.1	△0.32

주: 1) 세입예산외 수입은「국고금 관리법」제31조에 따라 기획재정부장관이 세입세출외로 관리하는 한국은행 국고금 통합계정 여유자금의 운용수익 등

자료: 대한민국정부,「2020회계연도 국가결산보고서」및「2020 나라살림 예산개요」등을 바탕으로 재작성

홍선기 예산분석관(hongsk78@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 국가결산보고서는「국가회계법」등에 따라 총계 기준으로 작성되나, 실질적인 재정운용 결과는 일부 기금(외국환평형기금 및 8개 금융성기금)과 내부거래·보전거래를 차감한 총수입·총지출을 기준으로 집계하는 것이 보다 적합하다고 판단되어 먼저 이를 기준으로 살펴본다.

최근 5년간 정부 총수입은 2019회계연도에 3.3조원의 결손이 발생한 것을 제외하면, 2016~2018회계연도, 2020회계연도 모두 초과수납이 발생했다.

[2016~2020회계연도 총수입 초과·과소수납 현황]

(단위: 조원)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020
추경예산(A)	401.0	423.1	447.7	476.4	470.7
결산(B)	401.8	430.6	465.3	473.1	478.8
초과·과소수납(B-A)	+0.8	+ 7.5	+17.6	△3.3	+8.1

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

2020회계연도 총지출 결산 규모는 549.9조원으로서, 전년 대비 64.9조원 증가하였고 추경예산 대비 4.8조원 미지출되었다.

2020회계연도 총지출 결산액 549.9조원은 일반회계 320.8조원, 특별회계 53.6조원, 기금 175.2조원 및 세출예산외 지출 0.4조원 등으로 구성된다. 이 중 일반회계, 특별회계 지출은 이월·불용 등으로 추경예산 대비 각각 2.7조원, 0.3조원 미집행되었고, 기금은 자체변경으로 인하여 추경예산 대비 2.1조원 미집행되었으며, 세출예산외 지출도 0.4조원 발생하여 총지출 결산액은 추경예산 대비 총 4.8조원 미지출되었다.

[2020회계연도 총지출 결산]

(단위: 조원)

구 분	2019		2020				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
총지출	485.1	9.7	512.3	554.7	549.9	△4.8	64.9
일반회계	277.7	△3.2	296.0	323.5	320.8	△2.7	43.1
특별회계	51.3	△0.3	55.1	54.0	53.6	△0.3	2.3
기금	144.9	2.1	161.1	177.3	175.2	△2.1	30.2
세출예산외 지출[1)]	11.2	11.2	-	-	0.4	0.4	△10.8

주: 1) 세출예산외 지출은 2020회계연도 일반회계 세계잉여금을 통한 지방교부세·지방교육재정교부금 정산분 등으로 구성

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

나. 재정수지

총수입 감소 및 총지출 증가에 따라 통합재정수지·관리재정수지는 모두 전년 대비 큰 폭으로 악화되는 모습을 보이고 있다.

2020회계연도 **통합재정수지**(총수입-총지출)는 △71.2조원 적자를 기록하였는데, 이는 추경예산 대비 12.8조원 개선되고, 전년 대비 △59.2조원 악화된 것이다. 결산 기준의 통합재정수지 적자는 금융위기가 발생한 2009회계연도(△17.6조원) 및 3년간 세입결손이 누적 발생한 2015회계연도(△0.2조원) 이후 4년만인 2019회계연도(△12.0조원)에 다시 발생했고, 2020회계연도(△71.2조원)에는 적자폭이 확대되었다.

또한 통합재정수지에서 4대 사회보장성기금수지[2]를 차감한 **관리재정수지**는 △112.0조원 적자를 기록하였다. 이는 추경예산 대비 6.6조원 개선되고, 전년 대비 △57.5조원 악화된 것이며, 결산 기준으로 2007회계연도 이후 13년 간 적자가 지속[3]된 것이다.[4]

[2020회계연도 재정수지 결산]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2019		2020				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
통합재정수지(A)	△12.0	△13.0	△30.5	△84.0	△71.2	12.8	△59.2
사회보장성기금수지(B)	42.4	△0.9	41.5	34.6	40.8	6.2	△1.6
관리재정수지(A-B)	△54.4	△12.1	△71.5	△118.6	△112.0	6.6	△57.5

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

2) 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금

3) 정부가 관리재정수지를 산정·발표한 2001년 이후 19개년도 중 2002년(5.1조원), 2003년(1.0조원), 2007년(6.8조원) 등 3개년도만 관리재정수지 흑자를 시현하였다.

4) 참고로 2019회계연도 관리재정수지 적자는 금융위기가 발생한 2009회계연도(△43.2조원)를 넘어서는 역대 최대 규모였는데, 2020회계연도에는 2019회계연도보다 △57.5조원 악화된 △112.0조원을 기록했다.

다. 국가채무

2020년말 기준 국가채무 잠정치[5]는 846.9조원으로서 전년 대비 123.7조원 증가하였고, 추경예산 기준 전망치와 동일한 규모이다. 또한 GDP 대비 비율은 43.8%로서 전년 대비 +6.2%p 증가하였으나, 명목 GDP 전망이 다소 개선됨에 따라 추경예산 대비 △0.1%p 감소하였다.

2020년말 국가채무 규모 846.9조원은 중앙정부 채무 819.2조원(국채 815.2조원, 차입금 3.3조원, 국고채무부담행위 0.7조원)과 지방정부 순채무 27.7조원으로 구성된다. 이 중 국채·차입금·국고채무부담행위는 전년 대비 각각 118.9조원·0.7조원·0.6조원 증가하였고, 지방정부 순채무(잠정치 기준) 역시 전년 대비 3.5조원 증가하였다.

한편, 2020년말 기준 전년 대비 국가채무 총계가 123.7조원 증가함에 따라 명목 GDP 대비 국가채무 비율 역시 6.2%p 증가하였다.

[2020년 국가채무 규모]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2019		2020				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
국가채무 총계(D1)	723.2	△8.3	805.2	846.9	846.9	0.0	123.7
(명목 GDP 대비 비율)	(37.6)	(0.4%p)	(39.8)	(43.9)	(43.8)	(△0.1%p)	(6.2%p)
중앙정부 채무	699.0	△2.9	773.2	814.9	819.2	4.3	120.2
국채	696.3	△2.7	770.5	812.1	815.2	3.1	118.9
차입금	2.6	△0.3	2.6	2.8	3.3	0.5	0.7
국고채무부담행위	0.1	0.0	0.0	0.1	0.7	0.6	0.6
지방정부 순채무	24.2	△5.5	32.0	32.0	27.7[1)]	△4.3	3.5

주: 1) 2020년 지방정부순채무 결산기준액은 잠정치(지방자치단체 결산 이후 확정 예정)
자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가채무관리보고서」 및 「보도자료: 2020회계연도 국가결산 국무회의 심의·의결」 등을 바탕으로 재작성

5) 지방정부 순채무는 통상 지방자치단체 결산이 완료되는 8월말 전후 확정되기 때문이다.

2. 총계 기준 결산

가. 세입·세출 결산

(1) 개요

2020회계연도 세입은 465.5조원, 세출은 453.8조원이며 전년 대비 세입증가폭이 세출증가폭 보다 커 결산상잉여금 및 세계잉여금은 증가하였다.

2020회계연도 세입 실적은 465.5조원으로, 추경예산 대비 5.5조원 초과수납된 것이고 전년 대비로는 63.5조원 증가한 것이다. 세출 실적은 453.8조원으로 추경예산 대비 9.0조원이 미집행되었으나, 전년 대비로는 56.5조원 증가한 규모이다.

세입 실적에서 세출 실적을 차감한 결산상잉여금은 11.7조원으로 전년 대비 7.0조원 증가하였으며, 결산상잉여금에서 차년도 이월 예산을 차감한 세계잉여금은 9.4조원으로 전년 대비 7.3조원 증가하였다.

[2020회계연도 세입·세출 실적]

(단위: 조원)

구 분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
세 입(A)	402.0	427.1	460.0	465.5	5.5	63.5
세 출(B)	397.3	434.9	462.8	453.8	△9.0	56.5
결산상잉여금(A-B)	4.7	-	-	11.7	11.7	7.0
세계잉여금	2.1	-	-	9.4	9.4	7.3

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2020회계연도 국가결산 국무회의 심의·의결」 등을 바탕으로 재작성

(2) 일반회계

일반회계 세입은 392.4조원으로서 국세수입은 추경예산 대비 4.4조원 초과수납되었고, 세외수입은 추경예산 대비 1.2조원 과소수납되었다.

2020회계연도 일반회계 세입실적 392.4조원은 추경예산 대비 3.2조원 초과수납된 것이고, 전년 대비로는 60.1조원 증가한 규모이다. 구성내역별로 살펴보면 국세수입은 추경예산 대비 4.4조원 초과수납된 276.3조원으로서, 전년 대비로는 9.8조원 감소하였다. 세외수입은 추경예산 대비 1.2조원 과소수납된 116.1조원으로서, 전년 대비로는 69.9조원 증가하였다.

[2020회계연도 일반회계 세입결산 현황]

(단위: 조원)

구 분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
국세수입	286.0	284.1	271.9	276.3	4.4	△9.8
세외수입	46.2	72.5	117.2	116.1	△1.2	69.9
합 계	332.2	356.6	389.1	392.4	3.2	60.1

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 국세수입 초과수납은 주로 부동산 및 증권거래의 증가에 따른 양도소득세와 증권거래세의 초과수납에 기인하고 있다.

2020회계연도 국세수입은 추경예산 대비 4.4조원 초과수납 되었다. 이는 주로 법인세는 2019년 법인실적 부진 및 코로나-19에 따른 경기회복 지연 등의 영향으로 예산보다 3.0조원이 덜 징수되었으나, 부동산 및 증권거래 증가로 양도소득세와 증권거래세가 각각 예산을 6.3조원, 3.8조원 초과한 것에 기인한다.

반면, 2019회계연도 일반회계 국세수입실적(286.0조원)보다는 9.8조원 감소하였다. 세목별로 살펴보면, 우선 소득세는 부동산·주식 등 거래량 증가로 2019년보다 9.5조원 증가한 반면, 법인세는 코로나19 등에 따른 법인실적 부진으로 16.7조원 감소하였고, 부가가치세는 지방소비세율 인상(15→21%) 및 민간소비 감소 등이 복합적으로 작용하면서 5.9조원 감소하였다.

일반회계 국세수입을 구성항목별로 살펴보면, 소득세, 부가가치세, 기타 세목(증권거래세 등) 및 종합부동산세는 추경예산 대비 각각 4.6조원, 0.3조원, 4.7조원, 0.3조원 초과수납되었으나, 법인세, 관세, 교통·에너지·환경세 및 교육세는 각각 3.0조원, 0.7조원, 1.5조원, 0.3조원 과소수납되었다.

일반회계의 국세수입 초과수납은 주로 소득세가 부동산·주식 등의 거래량의 증가로 초과수납되었고, 증권거래세가 주식거래량의 증가로 초과수납된 것에 기인했다.

[2020회계연도 일반회계 국세수입 결산 현황]

(단위: 조원)

구 분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
내국세	255.8	251.1	240.3	247.0	6.6	△8.8
- 소득세	83.6	88.4	88.5	93.1	4.6	9.5
- 법인세	72.2	64.4	58.5	55.5	△3.0	△16.7
- 부가가치세	70.8	68.9	64.6	64.9	0.3	△5.9
- 기타[1)]	29.2	29.4	28.8	33.5	4.7	4.2
관세	7.9	8.8	7.7	7.1	△0.7	△0.8
교통·에너지·환경세	14.6	15.7	15.5	13.9	△1.5	△0.6
교육세	5.1	5.2	5.0	4.7	△0.3	△0.4
종합부동산세	2.7	3.3	3.3	3.6	0.3	0.9
합 계	286.0	284.1	271.9	276.3	4.4	△9.8

주: 1) 기타 세목에는 증권거래세, 상속세, 증여세 등이 포함됨

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2020회계연도 국가결산 국무회의 심의·의결」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 세외수입의 수납실적이 계획 대비 저조하였던 것은 미집행분에 따라 일반회계 적자보전을 위한 국채 발행규모가 감소하였고, 경상이전수입이 과소 수납된 것에 기인한다.

2020회계연도 일반회계 세외수입은 116.1조원으로 추경예산(117.2조원) 대비 1.2조원 과소수납되었다. 이는 전년도 이월금은 추경예산 대비 1.3조원 초과 수납되었으나, 적자국채 발행 축소 등에 따른 '정부내부수입 및 기타'(△1.2조원), 경상이전수입(△0.6조원), 수입대체경비 수입(△0.3조원), 재산수입 (△0.2조원) 등이 추경예산 대비 과소 수납된 것에 기인한다.

한편, 2020회계연도 일반회계 세외수입은 전년(46.2조원) 대비 69.9조원 증가하였다. 이는 주로 '정부내부수입 및 기타'에서 전년 대비 68.0조원 증가한 것에 기인한다. 또한 경상이전수입은 1.4조원, 재산수입은 1.1조원 각각 증가하였고, 전년도이월금은 0.4조원, 수입대체경비수입은 0.3조원 각각 감소하였다.

[2020회계연도 일반회계 세외수입 결산 현황]

(단위: 억원)

구 분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
재산수입	33,372	39,898	47,010	44,864	△2,146	11,492
경상이전수입	48,886	63,755	68,755	62,981	△5,775	14,094
재화및용역판매수입	7,565	8,891	8,891	7,286	△1,605	△278
수입대체경비수입	3,799	3,783	3,783	1,274	△2,509	△2,525
관유물매각대	986	983	983	1,041	58	55
융자및전대차관원금회수	26	31	31	26	△5	△0
차입금및여유자금회수	540	-	-	-	-	△540
전년도이월금	16,779	-	-	12,936	12,936	△3,842
정부내부수입 및 기타	350,124	607,171	1,042,963	1,030,480	△12,482	680,356
합 계	462,077	724,513	1,172,416	1,160,889	△11,528	698,812

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 세출 규모는 385.2조원으로 전년 대비 16.4% 증가한 규모이며, 예산현액 390.4조원 대비 98.7% 집행된 것이다.

일반회계 세출은 성질별로 인건비, 물건비, 이전지출, 자산취득, 상환지출, 전출금 등, 예비비 및 기타 등 7개 세출과목으로 구성된다. 이 중 이전지출의 구성비율이 61.6%로 세출과목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 전출금 등이 14.6%, 인건비가 9.6%로 그 뒤를 이었다.

한편, 성질별 집행실적은 전출금 등이 100.0%로 가장 높았고, 이전지출이 99.7%, 인건비가 98.8%로 그 뒤를 이었으며, 상환지출이 84.5%로 가장 낮은 집행실적을 보였다.

[2020회계연도 일반회계 성질별 세출 실적]

(단위: 조원, %)

성질별	2019 결산 (A)	2020						전년대비 증감률 (C-A)/A
		본예산	추경	예산현액 (B)	지출액 (C)	집행률 (C/B)	구성비	
1. 인건비	35.1	38.2	37.6	37.5	37.1	98.8	9.6	5.7
2. 물건비	19.8	22.0	21.9	22.6	21.3	93.9	5.5	7.7
3. 이전지출	200.8	209.5	233.8	237.9	237.2	99.7	61.6	18.1
4. 자산취득	21.3	22.8	24.6	25.8	24.6	95.6	6.4	15.4
5. 상환지출	7.6	9.5	9.9	9.9	8.3	84.5	2.2	10.2
6. 전출금 등	45.7	51.1	55.8	56.2	56.2	100.0	14.6	22.8
7. 예비비 및 기타	0.6	3.4	5.6	0.6	0.6	90.0	0.1	△5.2
합 계	330.9	382.5	389.1	390.4	385.2	98.7	100.0	16.4

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

2020회계연도 일반회계 세계잉여금은 5.7조원이 발생하였으며, 「국가재정법」에 따라 지방교부세·교부금 정산, 공적자금상환기금 출연, 국가채무 상환, 국가배상금 및 2021년도 제2회 추가경정예산에 재원 등에 활용되었다.

세계잉여금은 세입 실적에서 세출 실적 및 「국가재정법」에 따른 국채 조기상환분을 차감하여 결산상잉여금을 도출한 후, 다시 차년도 이월 예산을 차감하여 도출한다. 이에 따르면 2020회계연도 일반회계 세계잉여금은 5.7조원으로 전년 대비 5.64조원 증가하였다.

[2018~2020회계연도 일반회계 세계잉여금 발생현황]

(단위: 조원)

구 분	총세입 (A)	총세출 (B)	결산상잉여금 (C=A-B)	이월 (D)	세계잉여금 (C-D)	불용
2020	392.3	385.2	7.1	1.4	5.7	3.8
2019	332.2	330.9	1.4	1.3	0.06	4.1
2018	316.2	299.9	12.3[1)]	1.6	10.7	4.3

주: 1) 「국가재정법」 제90조제1항에 따른 초과세수를 활용한 국채 조기상환분 4.0조원 차감한 수치
자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2020회계연도 총세입·총세출 마감 결과」 등을 바탕으로 재작성

일반회계 세계잉여금은「국가재정법」 제90조[6]에 따라 ① 지방교부세 및 교부금 정산, ② 공적자금상환기금 출연(정산 후 잔액의 30% 이상), ③ 채무상환 등(출연 후 잔액의 30% 이상), ④ 세입이입 또는 추경재원 순으로 활용되는데, 2020회계연도 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조에 따라 지방재정 확충에 2.3조원, 공적자금상환기금 출연에 1.0조원, 국가채무 상환에 0.6조원, 국가배상에 0.1조원 및 2021년 제2회 추가경정예산 재원에 1.7조원을 활용하였다.

[2020회계연도 세계잉여금 처리내역]

(단위: 억원)

세계잉여금	처리내역				
	지방교부	공적자금상환기금 출연	국가채무상환	국가배상	추경재원
57,193	22,653	10,362	6,253	1,000	16,924

자료: 기획재정부

6)「국가재정법」
제90조(세계잉여금 등의 처리)
② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 "세계잉여금"이라 한다)은「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.
③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
1. 국채 또는 차입금의 원리금
2.「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3.「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 융자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.
4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무
⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.
⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

(3) 특별회계

2020회계연도 특별회계 세입은 73.1조원으로 추경예산 대비 2.3조원이 초과수납되었으며, 전년 대비로도 3.4조원 증가하였다.

특별회계는 15개 기타특별회계와 5개 기업특별회계로 구성되는데, 기타특별회계 세입실적은 62.1조원으로 추경예산 대비 2.6조원 초과수납된 반면, 기업특별회계 세입실적은 11.1조원으로 추경예산 대비 0.3조원 과소수납되었다.

[2020회계연도 특별회계 세입 결산 현황]

(단위: 조원)

구 분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
기타특별회계	58.4	59.2	59.5	62.1	2.6	3.7
기업특별회계	11.3	10.2	11.3	11.1	△0.3	△0.3
합 계	69.8	69.4	70.8	73.1	2.3	3.4

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

이를 회계별로 살펴보면, 농어촌구조개선특별회계(+25,101억원), 환경개선특별회계(+5,063억원) 등 14개 특별회계는 추경예산 대비 초과수납된 반면, 우편사업특별회계(△5,429억원), 에너지및자원사업특별회계(△9,170억원) 등 6개 특별회계는 추경예산 대비 과소수납되었다.

[2020회계연도 특별회계별 세입 실적]

(단위: 억원)

구 분		2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
			본예산	추경예산 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
기타특별회계	교도작업특별회계	1,141	1,272	1,272	1,184	△88	43
	교통시설특별회계	157,285	158,170	159,085	160,485	1,400	3,200
	국가균형발전특별회계	110,618	95,204	94,343	95,478	1,135	△15,140
	국방·군사시설이전특별회계	9,502	9,266	9,266	8,728	△538	△774
	농어촌구조개선특별회계	126,330	119,959	121,616	146,717	25,101	20,387
	등기특별회계	2,873	3,325	3,325	3,189	△136	315
	소재부품장비경쟁력강화특별회계	-	20,725	20,745	20,757	12	20,757
	아시아문화중심도시조성특별회계	919	1,130	1,072	1,188	115	269
	에너지및자원사업특별회계	53,782	55,363	55,859	46,689	△9,170	△7,093
	우체국보험특별회계	9,664	9,966	9,966	9,961	△5	297
	유아교육지원특별회계	40,054	40,316	39,900	41,961	2,061	1,907
	주한미군기지이전특별회계	5,308	6,997	6,997	7,061	64	1,753
	행정중심복합도시건설특별회계	3,661	3,406	3,205	3,340	134	△321
	혁신도시건설특별회계	2,783	3,423	3,423	3,911	488	1,127
	환경개선특별회계	60,280	63,913	65,231	70,294	5,063	10,014
	소 계(Ⅰ)	584,199	592,435	595,304	620,942	25,638	36,743
기업특별회계	양곡관리특별회계	24,963	21,065	20,801	21,071	270	△3,891
	우체국예금특별회계	31,539	30,644	30,652	32,106	1,453	566
	우편사업특별회계	41,478	46,373	46,381	40,952	△5,429	△526
	조달특별회계	4,143	4,063	4,543	4,700	157	557
	책임운영기관특별회계	11,285	10,827	10,763	11,691	929	406
	소 계(Ⅱ)	113,409	112,972	113,140	110,521	△2,619	△2,889
합 계(Ⅰ+Ⅱ)		697,608	705,407	708,444	731,462	23,018	33,854

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

2020회계연도 특별회계는 총 예산현액 72.4조원의 94.8%인 68.6조원을 지출하였는데, 이는 전년 대비 2.2조원 증가한 규모이다.

유형별로는 기업특별회계 집행률(91.7%)이 기타특별회계의 집행률(95.4%)에 비해 낮게 나타나고 있는데, 이는 기업특별회계 5개 중 가장 큰 규모인 우편사업특별회계의 집행률이 86.4%로 부진한 데 기인한다.

[2020회계연도 특별회계 세출 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2019 결산 (A)	2020					전년대비 증감 (C-A)
		본예산	추경예산	예산현액 (B)	지출액 (C)	집행률 (C/B)	
기타특별회계	56.1	59.2	59.5	61.0	58.2	95.4	2.1
기업특별회계	10.3	10.2	10.2	11.4	10.4	91.7	0.1
합 계	66.4	69.4	69.7	72.4	68.6	94.8	2.2

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

이를 회계별로 살펴보면, 소재부품장비경쟁력강화특별회계 및 유아교육지원특별회계는 2020회계연도에 100%의 집행률을 보였고, 농어촌구조개선특별회계(99.1%), 혁신도시건설특별회계(98.8%), 교통시설특별회계(97.9%) 등도 높은 집행률을 보이고 있다.

한편, 지출액 기준으로 특별회계의 규모를 살펴보면, 교통시설특별회계(15.9조원), 농어촌구조개선특별회계(12.3조원), 국가균형발전특별회계(9.4조원), 환경개선특별회계(6.6조원), 에너지및자원사업특별회계(4.6조원) 순으로 나타나고 있다.

[2020회계연도 특별회계별 세출 실적]

(단위: 억원, %)

구 분		본예산	추경	예산현액 (A)	지출액 (B)	이월액	불용액	집행률 (B/A)
기타특별회계	교도작업특별회계	1,272	1,272	1,277	1,074	10	193	84.1
	교통시설특별회계	158,170	159,085	162,882	159,429	2,521	932	97.9
	국가균형발전특별회계	95,204	94,343	99,026	93,946	3,168	1,912	94.9
	국방·군사시설이전특별회계	9,266	9,266	9,929	8,034	506	1,389	80.9
	농어촌구조개선특별회계	119,959	121,616	123,898	122,790	294	814	99.1
	등기특별회계	3,325	3,325	3,411	2,410	95	907	70.6
	소재부품장비경쟁력강화특별회계	20,725	20,745	20,745	20,740	2	3	100.0
	아시아문화중심도시조성특별회계	1,130	1,072	1,089	1,010	23	56	92.7
	에너지및자원사업특별회계	55,363	55,859	55,898	45,603	22	10,273	81.6
	우체국보험특별회계	9,966	9,966	9,967	7,546	2	2,419	75.7
	유아교육지원특별회계	40,316	39,900	39,900	39,900	-	-	100.0
	주한미군기지이전특별회계	6,997	6,997	7,335	6,551	451	333	89.3
	행정중심복합도시건설특별회계	3,406	3,205	3,335	3,195	108	31	95.8
	혁신도시건설특별회계	3,423	3,423	3,717	3,677	-	40	98.9
	환경개선특별회계	63,913	65,231	67,830	66,080	1,135	615	97.4
	소 계(Ⅰ)	592,435	595,304	610,239	581,985	8,337	19,917	95.4
기업특별회계	양곡관리특별회계	21,065	20,801	20,801	20,769	29	4	99.8
	우체국예금특별회계	30,644	30,652	30,654	28,345	172	2,138	92.5
	우편사업특별회계	46,373	46,381	46,568	40,223	174	6,171	86.4
	조달특별회계	4,063	4,543	4,564	4,387	23	154	96.1
	책임운영기관특별회계	10,827	10,763	11,032	10,498	164	369	95.2
	소 계(Ⅱ)	102,146	113,140	113,620	104,221	562	8,836	91.7
합 계(Ⅰ+Ⅱ)		694,581	708,444	723,859	686,207	8,899	28,753	94.8

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

2020회계연도 특별회계 세계잉여금은 3.6조원이 발생하였는데, 이는 전년 대비 1.5조원 증가한 규모이다.

2020회계연도 특별회계 총세입 73.1조원에서 총세출 68.6조원을 차감한 결산상 잉여금은 4.5조원이며, 여기서 다시 차년도 이월 예산 0.9조원을 차감한 세계잉여금은 3.6조원이다. 이는 전년도 세계잉여금 2.1조원 대비 1.5조원 증가한 규모이다.

[2018~2020회계연도 특별회계 세계잉여금 발생현황]

(단위: 조원)

구 분	총세입 (A)	총세출 (B)	결산상잉여금 (C=A-B)	이월 (D)	세계잉여금 (C-D)	불용
2020	73.1	68.6	4.5	0.9	3.6	1.6
2019	69.8	66.4	3.4	1.3	2.1	3.8
2018	68.8	64.6	4.2	1.7	2.5	4.3

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「보도자료: 2020회계연도 총세입·총세출 마감 결과」 등을 바탕으로 재작성

이상 특별회계 세계잉여금은 각 회계의 근거 법률에 근거하여 차년도 세입이 이입되거나 적립금·잉여금 등으로 적립된다. 2020회계연도의 경우 5개 기업특별회계의 세계잉여금 5,738억원과 우체국보험특별회계의 세계잉여금 2,412억원은 이월손실금을 보전하거나 적립금·잉여금의 형태로 해당 회계에 적립되었으며, 나머지 특별회계의 세계잉여금 3조 1,586억원은 차년도 세입에 이입되었다.

한편, 교통시설특별회계(△1,466억원)와 국가균형발전특별회계(△1,635억원) 등 2개 특별회계에서는 음(-)의 세계잉여금이 발생하였는데, 이는 해당 규모만큼 '세입 재원 없는 세출예산의 이월' 발생한 것을 의미한다.[7]

7) 「국가재정법」은 세출예산을 다음 연도로 이월하는 경우 원칙적으로 결산상 잉여금(총세입-총세출, 즉 세출에 충당하고 남은 세입액)을 다음 연도 세입에 우선 이입하도록 하여 이월하는 세출예산의 재원을 안정적으로 확보하도록 하고 있다. 그러나 이러한 결산상 잉여금의 이입은 의무 규정이 아니기 때문에 정부는 결산상 잉여금이 부족한 경우 이를 이입하지 않고 세출예산만 이월하기도 하는데 이를 실무상 '세입 재원 없는 세출예산 이월'이라고 칭한다. 이러한 정의에 따르면 '세입 재원 없는 세출예산 이월'은 결국 결산상 잉여금을 초과하는 세출예산 이월분을 의미하기 때문에 결산상 잉여금에서 이월액을 차감해 도출하는 세계잉여금이 음(-)의 값을 가질 때 그 규모만큼 '세입 재원 없는 세출예산 이월'이 발생한 것으로 판단할 수 있다.

[2020회계연도 특별회계별 세계잉여금 처리계획]

(단위: 억원)

구분	세계잉여금	처리계획	법적 근거
교도작업특별회계	100	차년도 세입이입	「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」 제9조
국방·군사시설이전 특별회계	187		「국방·군사시설이전 특별회계법」 제7조
농어촌구조개선특별회계	23,927		「농어촌구조개선특별회계법」 제9조
등기특별회계	684		「등기특별회계법」 제5조
아시아문화중심도시조성 특별회계	155		「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제44조
에너지및자원사업특별회계	1,064		「에너지및자원사업특별회계법」 제10조
유아교육지원특별회계	2,061		「유아교육지원특별회계법」 제9조
주한미군기지이전특별회계	59		「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 제11조
행정중심복합도시건설 특별회계	36		「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법」 제50조
혁신도시건설특별회계	234		「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제39조
환경개선특별회계	3,079		「환경개선특별회계법」 제8조
우체국보험특별회계	2,412	이월손실금 보전 및 적립금 적립	「우체국보험특별회계법」 제8조
양곡관리특별회계	274	적립금 및 잉여금 적립	「정부기업예산법」 제21조
조달특별회계	290		
우편사업특별회계	556		
우체국예금특별회계	3,589		
책임운영기관특별회계	1,029	이익잉여금 적립	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제38조
교통시설특별회계	△1,466	-	-
국가균형발전특별회계	△1,635	-	-

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

나. 기금 결산

2020회계연도 결산 기준 기금은 총 68개로, 6개의 사회보험성기금과 5개의 계정성기금, 8개의 금융성기금과 49개의 사업성기금 등으로 구성된다. 이는 '농업·농촌공익기능증진직접지불기금' 기금이 새롭게 신설되어 전년보다 1개 늘어난 수치이다.

[2020회계연도 기금 현황(총 68개)]

구 분	기 금 명		
사회보험성 (6개)	- 고용보험기금	- 국민연금기금	- 사립학교교직원연금기금
	- 공무원연금기금	- 군인연금기금	- 산업재해보상보험및예방기금
계정성 (5개)	- 공공자금관리기금	- 복권기금	- 외국환평형기금
	- 공적자금상환기금	- 양곡증권정리기금	
금융성 (8개)	- 기술보증기금	- 무역보험기금	- 예금보험기금채권상환기금
	- 농림수산업자신용보증기금	- 산업기반신용보증기금	- 주택금융신용보증기금
	- 농어가목돈마련저축장려기금	- 신용보증기금	
사업성 (49개)	- 과학기술진흥기금	- 농지관리기금	- 영산강섬진강수계관리기금
	- 관광진흥개발기금	- 대외경제협력기금	- 영화발전기금
	- 국민건강증진기금	- 문화예술진흥기금	- 원자력기금
	- 국민체육진흥기금	- 문화재보호기금	- 응급의료기금
	- 국유재산관리기금	- 방사성폐기물관리기금	- 임금채권보장기금
	- 국제교류기금	- 방송통신발전기금	- 자동차사고피해지원기금
	- 국제질병퇴치기금	- 범죄피해자보험기금	- 자유무역협정이행지원기금
	- 군인복지기금	- 보훈기금	- 장애인고용촉진및직업재활기금
	- 근로복지진흥기금	- 사법서비스진흥기금	- 전력산업기반기금
	- 금강수계관리기금	- 사학진흥기금	- 정보통신진흥기금
	- 낙동강수계관리기금	- 산업기술진흥및사업화촉진기금	- 주택도시기금
	- 남북협력기금	- 석면피해구제기금	- 중소벤처기업창업및진흥기금
	- 농산물가격안정기금	- 소상공인시장진흥기금	- 지역신문발전기금
	- 농어업재해재보험기금	- 수산발전기금	- 청소년육성기금
	- 농업·농촌공익기능증진 직접지불기금	- 순국선열애국지사사업기금	- 축산발전기금
		- 양성평등기금	- 한강수계관리기금
	- 농업소득보전직접지불기금[1]	- 언론진흥기금	

주: 1) '농업소득보전직접지불기금'은 2020년부터 폐지되었으나, 기금의 잔여업무 처리를 위해 2020회계연도에도 수입, 지출의 실적이 있으므로, 2020회계연도 결산대상에 포함됨

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

2020회계연도 68개 기금 전체의 수입·지출액은 788.9조원으로서 전년 대비 167.4조원 증가하였으나, 수정계획보다는 0.4조원 적었다.

[2020회계연도 기금 수입·지출 실적]

(단위: 조원)

구 분		2019 결산 (A)	2020			전년대비 (C-A)
			수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
수입	자체수입	164.5	172.6	176.6	4.0	12.2
	정부내부수입	162.8	220.7	218.4	△2.3	55.7
	차입금	127.2	198.7	200.8	2.1	73.6
	여유자금회수	167.1	197.3	193.0	△4.3	25.9
합 계		621.6	789.4	788.9	△0.4	167.4
지출	사업비	134.4	171.5	163.0	△8.5	28.6
	기금운영비	2.7	2.8	2.8	△0.1	0.1
	정부내부지출	156.0	267.3	262.8	△4.5	106.8
	차입금원금상환	89.7	97.5	92.2	△5.3	2.5
	차입금이자상환	19.5	21.2	20.0	△1.2	0.5
	여유자금운용	219.3	229.0	248.1	19.1	28.9

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

기금 수입·지출액 결산 규모를 각 기금별로 살펴보면, 규모가 가장 큰 기금은 공공자금관리기금(268.8조원)이며, 다음으로 국민연금기금(164.1조원), 외국환평형기금(95.3조원), 주택도시기금(74.3조원) 순이다.

[2020회계연도 기금별 수입·지출 실적]

(단위: 억원)

구분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		당초계획	수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
고용보험기금	156,358	181,513	234,210	244,966	10,756	88,608
공공자금관리기금	1,791,207	2,191,043	2,680,738	2,687,740	7,002	896,533
공무원연금기금	209,621	229,758	229,758	227,450	△2,307	17,830
공적자금상환기금	84,578	104,313	104,313	102,230	△2,082	17,652
과학기술진흥기금	1,818	2,625	2,624	2,665	41	848
관광진흥개발기금	12,466	15,185	17,885	13,335	△4,550	869
국민건강증진기금	39,262	42,448	42,402	41,168	△1,234	1,906
국민연금기금	1,454,176	1,329,189	1,329,189	1,640,734	311,545	186,558
국민체육진흥기금	29,708	26,073	26,076	27,182	1,107	△2,526
국유재산관리기금	19,772	16,095	16,113	16,082	△31	△3,691
국제교류기금	1,503	1,936	1,936	1,277	△658	△226
국제질병퇴치기금	868	1,004	1,004	572	△432	△296
군인복지기금	13,107	8,483	8,483	7,292	△1,191	△5,815
군인연금기금	34,495	35,305	35,305	35,351	46	856
근로복지진흥기금	3,411	3,552	3,571	4,481	910	1,070
금강수계관리기금	1,379	1,465	1,465	1,512	47	134
기술보증기금	28,510	27,686	30,881	29,811	△1,070	1,301
낙동강수계관리기금	2,699	2,639	2,410	2,507	97	△193
남북협력기금	4,008	19,028	19,010	7,941	△11,069	3,933
농림수산업자신용보증기금	17,692	11,307	12,307	12,025	△281	△5,667
농산물가격안정기금	23,390	24,808	24,808	22,743	△2,064	△646
농어가목돈마련저축장려기금	708	680	678	678	0	△31
농어업재해재보험기금	4,136	4,988	4,295	1,193	△3,101	△2,943
농업소득보전직접지불기금	-	26,314	26,511	26,475	△36	26,475
농업·농촌공익기능증진 직접지불기금	1,563	0	237	1,359	1,123	△203
농지관리기금	35,017	32,642	32,672	31,845	△826	△3,172
대외경제협력기금	12,781	14,125	12,125	11,427	△699	△1,354
무역보험기금	15,775	37,423	40,194	38,448	△1,746	22,673
문화예술진흥기금	4,321	5,439	5,439	4,480	△960	159
문화재보호기금	1,433	1,511	1,511	1,550	39	117
방사성폐기물관리기금	48,480	57,196	57,202	56,533	△669	8,053
방송통신발전기금	12,429	12,085	14,159	13,109	△1,050	681
범죄피해자보호기금	1,025	1,035	1,058	1,044	△14	18
보훈기금	2,998	6,682	6,652	3,161	△3,492	162

구분	2019 결산 (A)	2020				전년대비 (C-A)
		당초계획	수정계획 (B)	결산액 (C)	계획대비 (C-B)	
복권기금	58,070	57,377	64,437	65,350	913	7,280
사립학교교직원연금기금	93,280	124,313	124,313	90,529	△33,783	△2,751
사법서비스진흥기금	946	1,157	1,157	1,359	201	413
사학진흥기금	3,983	5,605	5,605	4,035	△1,570	52
산업기반신용보증기금	6,488	6,570	6,573	7,129	556	641
산업기술진흥및사업화촉진기금	2,033	2,203	2,203	2,377	174	344
산업재해보상보험및예방기금	106,576	163,594	163,663	133,089	△30,574	26,513
석면피해구제기금	347	607	607	600	△7	253
소상공인시장진흥기금	33,533	33,087	98,550	99,516	966	65,983
수산발전기금	6,763	8,600	8,603	7,606	△997	842
순국선열애국지사사업기금	914	1,370	1,370	1,310	△60	396
신용보증기금	77,544	76,427	107,006	103,620	△3,386	26,076
양곡증권정리기금	4,357	13,603	13,603	12,673	△930	8,315
양성평등기금	4,347	4,491	4,538	4,398	△140	50
언론진흥기금	291	313	313	328	15	37
영산강·섬진강수계관리기금	1,044	1,047	1,047	1,146	100	102
영화발전기금	2,637	2,695	2,695	2,272	△423	△364
예금보험기금채권상환기금	26,436	40,503	40,503	28,896	△11,607	2,460
외국환평형기금	830,554	1,104,343	1,063,975	953,281	△110,694	122,727
원자력기금	4,343	4,647	4,647	4,528	△119	185
응급의료기금	4,036	2,948	11,891	12,459	568	8,424
임금채권보장기금	8,271	8,853	8,853	10,518	1,666	2,247
자동차사고피해지원기금	2,597	2,336	2,336	2,566	231	△30
자유무역협정이행지원기금	6,647	5,999	5,707	7,472	1,764	824
장애인고용촉진및직업재활기금	11,822	12,511	12,514	13,135	621	1,313
전력산업기반기금	31,536	49,696	49,652	44,775	△4,876	13,239
정보통신진흥기금	12,731	11,377	15,638	14,735	△903	2,003
주택금융신용보증기금	56,582	65,760	65,762	62,986	△2,776	6,404
주택도시기금	641,366	844,191	843,829	743,134	△100,695	101,768
중소벤처기업창업및진흥기금	86,634	96,340	115,346	114,929	△417	28,295
지역신문발전기금	102	104	104	111	6	9
청소년육성기금	1,427	1,642	1,605	1,535	△70	108
축산발전기금	10,118	11,235	11,201	9,675	△1,526	△443
한강수계관리기금	6,722	6,510	6,510	6,843	334	121

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

2 결산 구성·부속서류 및 관련의안 개요

「국가회계법」[1]에 따른 국가결산보고서는 ① 결산개요, ② 세입세출결산(기금 수입지출결산 포함), ③ 재무제표, ④ 성과보고서로 구성된다. 또한 같은 법 제15조의2는 이러한 국가결산보고서의 4개 구성요소별로 다음 표와 같이 총 23종의 부속서류를 규정하고 있다. 그 밖에 정부는 이러한 법적 근거와 별개로 5종의 참고자료를 국가결산보고서와 함께 제출하고 있다.

정부는 이 중 「결산개요(통계편)」, 「중앙관서별 결산보고서」, 「성인지 결산서」, 「국가채무관리보고서」, 「채권현재액 총계산서」, 「국유재산관리운용보고서」, 「물품관리운용보고서」, 「기금 재무제표」, 「정부기업특별회계 및 책임운영기관특별회계 재무제표」, 「중앙관서별 성과보고서」 등 10개 문서는 별도 책자로 제출하고 있고, 나머지는 「국가결산보고서」 책자에 통합하여 제출하고 있다.

[2020회계연도 국가결산보고서 부속서류 및 참고자료 현황]

구분	법적 근거 「국가회계법」제15조의2	서류·자료명	제출형식
결산개요 참고자료	-	결산개요(통계편)	별도 책자 (결산개요(통계편))
세입세출 결산 부속서류 및 참고자료	제1항제1호	계속비 결산명세서	「국가결산보고서」 p.552.
	제1항제1호의2	세입세출결산 사업별설명서	별도 책자 (중앙관서별 결산보고서)
	제1항제2호	총액계상 사업집행명세서	「국가결산보고서」 p.560.
	제1항제3호	수입대체경비 사용명세서	「국가결산보고서」 p.566.

홍선기 예산분석관(hongsk78@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 「국가회계법」
제14조(결산보고서의 구성) 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.
1. 결산 개요
2. 세입세출결산(중앙관서결산보고서 및 국가결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 포함하고, 기금결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 말한다)
3. 재무제표
   가. 재정상태표
   나. 재정운영표
   다. 순자산변동표
4. 성과보고서

구분	법적 근거 「국가회계법」제15조의2	서류·자료명	제출형식
	제1항제4호	이월명세서	「국가결산보고서」 p.586.
	제1항제5호	명시이월비 집행명세서	「국가결산보고서」 p.606.
	제1항제6호	정부기업특별회계 회전자금운용명세서	「국가결산보고서」 p.608.
	제1항제7호	성인지 결산서	별도 책자 (성인지 결산서)
	제1항제8호	예비금 사용명세서	「국가결산보고서」 p.612.
	제1항제8호의2	총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서(예산)	「국가결산보고서」 p.632.
	제1항제9호	현물출자명세서	「국가결산보고서」 p.686.
	제1항제10호	재정증권의 발행 및 한국은행 일시차입금의 운용명세서	「국가결산보고서」 p.688.
	제1항제11호	전년도 세계잉여금의 처리명세서	「국가결산보고서」 p.717.
	제3항제1호	통합재정수지표	「국가결산보고서」 p.702.
	제3항제2호	통합계정자금 운용 및 수익금 사용내역서	「국가결산보고서」 p.704.
	-	특별교부금 배정명세서	「국가결산보고서」 p.718.
수입지출 결산 부속서류	제2항제1호	재원조성실적표	별도 책자 (중앙관서별 결산보고서)
	제2항제2호	성인지 기금결산서	별도 책자 (성인지 결산서)
	제2항제3호	기금운용계획의 변경내용설명서	별도 책자 (중앙관서별 결산보고서)
	제1항제8호의2	총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서(기금)	「국가결산보고서」 p.932.
재무제표 부속서류 및 참고자료	제4항제1호	국가채무관리보고서	별도 책자 (국가채무관리보고서)
	제4항제2호	국가채권현재액보고서	별도 책자 (채권현재액 총계산서)
	제4항제3호	국유재산관리운용보고서	별도 책자 (국유재산관리운용보고서)
	제4항제3호	물품관리운용보고서	별도 책자 (물품관리운용보고서)
	-	기금 재무제표	별도 책자 (기금 재무제표)
	-	정부기업특별회계 및 책임운영기관특별회계 재무제표	별도 책자 (정부기업특별회계 및 책임운영기관특별회계 재무제표)
성과보고서 부속서류	-	중앙관서별 성과보고서	별도 책자 (중앙관서별 성과보고서)

자료: 국회의안정보시스템 등을 바탕으로 재작성

그 밖에 「국가재정법」 등은 국가결산보고서와 별개로 각종 재정 관련 의안·문서를 예산안 제출시기에 맞추어 국회에 제출하도록 하고 있다.

우선 관련 의안으로는 「국가재정법」 제52조에 따른 예비비지출 승인의 건이 있다.[2] 다음 관련 문서로는 「국가재정법」 제82조에 따른 기금운용평가보고서 및 기금존치평가보고서, 같은 법 제61조에 따른 감사원의 국가결산검사보고서, 「부담금관리기본법」 제7조에 따른 부담금운용종합보고서 등이 있다.

[2020회계연도 국가결산보고서 관련 의안·문서 현황]

구분	법적 근거	관련 의안·문서명
의안	「국가재정법」 제52조	2020회계연도 예비비지출 승인의 건
문서	「국가재정법」 제82조	2020회계연도 기금운용평가보고서
		2020년 기금존치평가보고서
	「국가재정법」 제61조	국가결산검사보고서(감사원)
	「부담금관리기본법」 제7조	2020년도 부담금운용종합보고서

자료: 국회의안정보시스템 등을 바탕으로 재작성

이러한 국가결산보고서 부속서류·참고자료 및 관련 의안·문서는 국회 결산심의 과정에서 활용될 수 있는 정보가 다수 포함되어 있는 만큼, 이하에서는 주요 의안·서류 등의 내용을 간략히 소개하도록 한다.

2) 그 밖에 「방송법」 제59조에 따른 한국방송공사 결산 승인안 및 「한국교육방송공사법」 제23조에 따른 한국교육방송공사 결산 승인안 등 2건의 방송공사 결산 승인안도 같은 시기에 제출되고 있다.

1. 재무결산

「국가회계법」상 국가결산보고서의 3번째 구성요소인 재무제표는 2007년 「국가회계법」 제정에 따라 2009회계연도부터 도입[3]된 발생주의·복식부기 회계방식을 기준으로 국가의 재무상태 및 재무성과를 측정·보고하는 결산 구성서류이다. 재무제표는 재정상태표·재정운영표·순자산변동표로 구성된다.

2020회계연도 말 기준 모든 회계·기금을 통합한 재정상태표 상 자산은 2,487.1조원, 부채는 1,981.7조원이며, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 505.4조원이다.

2020회계연도 말 자산은 전년 대비 187.7조원(8.2%), 부채는 전년 대비 238.0조원(13.6%)이 각각 증가하여, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 전년 대비 △50.3조원(△9.1%)이 감소하였다.

[2020회계연도 국가통합 재정상태표 요약]

(단위: 조원, %)

계정과목	2020 (A)	2019 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
Ⅰ. 자산	2,487.1	2,299.4	187.7	8.2
유동자산	504.0	458.9	45.1	9.8
투자자산	1,015.3	914.0	101.3	11.1
일반유형자산	604.1	577.6	26.5	4.6
사회기반시설	347.9	334.9	13.0	3.9
무형자산	2.0	1.5	0.5	33.3
기타비유동자산	13.8	12.5	1.3	10.4
Ⅱ. 부채	1,981.7	1,743.7	238.0	13.6
유동부채	167.9	153.5	14.4	9.4
장기차입부채	658.5	546.9	111.6	20.4
장기충당부채	1,102.6	1,000.3	102.3	10.2
기타비유동부채	52.7	43.0	9.7	22.6
순자산(Ⅰ-Ⅱ)	505.4	555.7	△50.3	△9.1

주: 재무제표상 부채는 발생주의를 기준으로 하여 지급시기· 금액이 확정되지 않은 충당부채 등이 포함되기 때문에 현금주의를 기준으로 하는 국가채무(D1)와 상이한 값이 도출

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

3) 2009~2010회계연도는 정부 차원에서 시범운영만 하였으며, 2011회계연도부터 국가통합 재무제표가 국회에 제출되기 시작하였다.

2020회계연도 말 기준 자산 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 투자자산으로 1,015.3조원(40.8%)이며, 일반유형자산(604.1조원), 유동자산(504.0조원)이 뒤를 이었다. 다음 부채 중에서는 장기충당부채가 1,102.6조원(55.6%)으로 비중이 가장 크며, 장기차입부채(658.5조원), 유동부채(167.9조원)이 그 뒤를 이었다.

다음 2020회계연도 재정운영표 상 재정운영순원가는 448.1조원이며, 비교환수익 등 347.5조원을 차감한 재정운영결과는 100.6조원으로, 재정운영에 따른 비용이 수익을 초과하였다.

2020회계연도 재정운영순원가는 전년 대비 52.9조원(13.4%)이 증가한 반면, 비교환수익 등은 △4.2조원(△1.2%)이 감소하여 재정운영결과는 전년도 43.5조원에서 100.6조원으로 57.1조원 증가하였다. 이러한 재정운영 결과는 재정의 역할 확대에 따라 재정운영순원가에서 프로그램순원가가 전년 대비 65.6조원 증가한 것에 주로 기인하는 것으로 보인다.

[2020회계연도 국가통합 재정운영표 요약]

(단위: 조원, %)

구 분	2020 (A)	2019 (B)	당기증감액 (A-B)	당기증가율 (A-B)/B
Ⅰ. 재정운영순원가[1)]	448.1	395.2	52.9	13.4
1. 프로그램순원가	453.8	388.2	65.6	16.9
2. 관리운영비	28.6	27.4	1.2	4.4
3. 비배분비용	19.3	18.5	0.8	4.3
4. (-)비배분수익	△53.6	△38.9	△14.7	△37.8
Ⅱ. 비교환수익 등[2)]	347.5	351.7	△4.2	△1.2
1. 국세수익	288.7	291.8	△3.1	△1.1
2. 부담금수익	17.3	17.5	△0.2	△1.1
3. 사회보험수익	20.3	19.1	1.2	6.3
4. 제재금수익 등	5.9	5.2	0.7	13.5
5. 기타재원조달 및 이전	15.3	18.1	△2.8	△15.5
Ⅲ. 재정운영결과(Ⅰ-Ⅱ)	100.6	43.5	57.1	131.3

주: 1) 프로그램총원가에서 프로그램수익을 차감한 프로그램 순원가에서 관리운영비, 비배분비용 및 수익 등을 가감하여 산출
2) 직접적인 반대급부 없이 수령하는 국세수익, 부담금수익, 사회보험수익, 제재금수익 등을 합산하여 산출

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

한편, 순자산변동표를 통해 순자산의 변동 내역을 보다 상세히 살펴보면, 기말 2020회계연도 순자산은 505.4조원으로 기초순자산 555.7조원 대비 △50.3조원 감소하였다.

이러한 순자산의 감소는 조정항목 중 투자증권평가이익(60.9조원)과 자산재평가이익(27.4조원)은 증가하였으나, 재정운영결과가 100.6조원으로 나타났고 기타순자산은 38.0조원 감소한 것에 기인한다.

[2020회계연도 국가통합 순자산변동표 요약]

(단위: 억원)

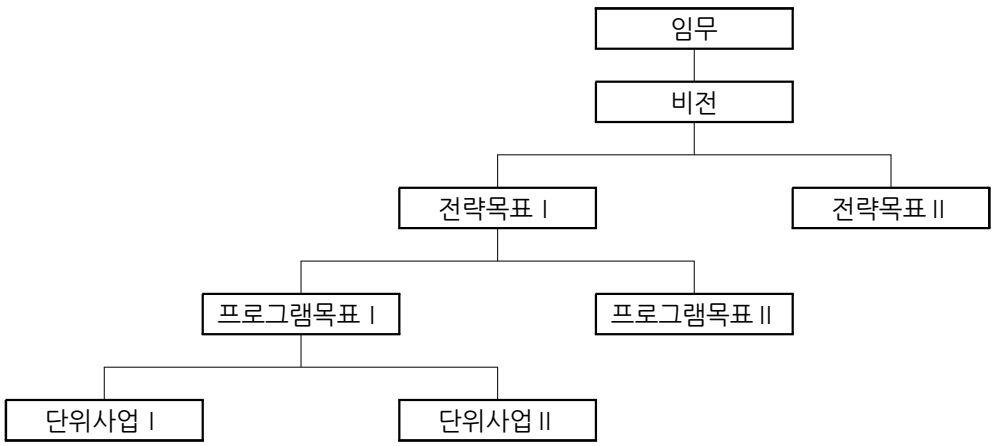
구분	기본순자산	적립금 및 잉여금	순자산조정	합계
Ⅰ. 당기 기초순자산	4,416,796	(180,355)	1,320,641	5,557,083
1. 보고금액	4,416,774	(180,355)	1,320,641	5,557,060
2. 전기오류수정손익	22	-	-	22
Ⅱ. 재정운영결과	-	1,005,501	-	1,005,501
Ⅲ. 조정항목	5,179	(397,049)	894,703	502,834
1. 납입자본의 증감	-	-	-	-
2. 투자증권평가손익	-	-	609,119	609,119
3. 파생상품평가손익	-	-	63	63
4. 자산재평가이익	-	-	273,977	273,977
5. 기타순자산의 증감	5,179	(397,049)	11,544	(380,325)
Ⅳ. 당기 기말순자산(Ⅰ-Ⅱ+Ⅲ)	4,421,976	(1,582,905)	2,215,345	5,054,416

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

2. 성과보고서

가. 개 요

성과보고서는 「국가회계법」에 따른 국가결산보고서의 구성서류 4개 중 하나로서, 「국가재정법」에 따른 성과계획서의 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성[4]하는 문서이다. 성과계획서 및 성과보고서는 각 중앙관서별 임무·비전과 이를 달성하기 위한 전략목표[5] 및 프로그램목표[6]를 설정한 후 그 하위에 단위사업을 배치하는 체계로 구성된다.



2020회계연도 성과보고서 작성 대상기관은 총 55개 중앙관서이며, 181개 전략목표, 470개 프로그램목표(프로그램 성과지표: 676개) 및 1,774개 단위사업(단위사업 성과지표: 4,733개)로 구성되어 있다.

---

4) 「국가회계법」
제15조(결산보고서의 작성)
④ 제14조제4호에 따른 성과보고서는 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하여야 한다.

5) 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 중장기적 목표

6) 전략목표 달성을 위한 수단으로서 프로그램 당 1개의 프로그램목표를 설정

나. 프로그램목표 달성 현황

2020회계연도 성과보고서의 프로그램목표 달성현황을 살펴보면, 총 676개 성과지표 중 468개(69.2%)가 달성, 208개(30.8%)는 미달성 되었다.

이를 기관별로 살펴보면, 프로그램목표의 성과지표를 모두 달성한 기관은 대통령비서실 및 국가안보실 등 9개 기관이다. 다만, 이들 기관의 평균 프로그램목표 성과지표는 3.2개로서 전체 평균 12.3개에 비해 적은 수준이다. 나머지 46개 기관은 1개 이상의 프로그램 목표를 미달한 기관으로서, 이들 기관의 평균 목표달성률은 64.9%이며, 달성률이 50% 미만인 기관도 감사원(0%), 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회(0%), 통일부(27.3%), 중앙선거관리위원회(33.3%) 등 5개 기관이 있었다.

[중앙관서별 프로그램목표 달성현황]

(단위: 개, %)

중앙관서명	전략 목표	프로그램 목표				
		목표수	지표수 (A)	전체달성건수		달성율 (B+C /A)
				달성(B)	초과 달성 (C)	
총계	181	470	676	426	42	69.2
대통령비서실 및 국가안보실	1	1	1	1	0	100.0
대통령경호처	1	1	1	1	0	100.0
국회	2	5	7	6	0	85.7
대법원	2	2	2	1	0	50.0
헌법재판소	1	1	2	1	0	50.0
중앙선거관리위원회	1	2	6	2	0	33.3
민주평화통일자문회의	1	1	2	1	1	100.0
감사원	1	1	3	0	0	0.0
국무조정실 및 국무총리비서실	1	1	3	2	0	66.7
기획재정부	4	13	23	16	2	78.3
교육부	4	17	27	17	3	74.1
과학기술정보통신부	6	34	49	30	5	71.4
외교부	6	12	26	14	2	61.5
통일부	2	9	11	3	0	27.3
법무부	5	8	12	8	1	75.0
국방부	5	11	14	7	0	50.0
행정안전부	6	18	25	18	0	72.0
문화체육관광부	6	32	36	14	2	44.4
농림축산식품부	4	16	26	17	1	69.2

(단위: 개, %)

중앙관서명	전략 목표	프로그램 목표				
		목표수	지표수 (A)	전체달성건수		달성율 (B+C /A)
				달성(B)	초과 달성 (C)	
산업통상자원부	6	21	25	13	4	68.0
보건복지부	4	29	33	22	2	72.7
환경부	5	19	27	22	3	92.6
고용노동부	5	11	18	9	0	50.0
여성가족부	3	4	9	6	0	66.7
국토교통부	7	34	43	22	5	62.8
해양수산부	3	14	21	11	0	52.4
중소벤처기업부	6	12	16	12	2	87.5
국가보훈처	5	9	12	9	0	75.0
인사혁신처	1	4	4	3	0	75.0
법제처	1	1	5	3	1	80.0
식품의약품안전처	10	11	14	11	1	85.7
국가인권위원회	1	1	3	2	1	100.0
방송통신위원회	2	3	8	8	0	100.0
공정거래위원회	3	4	7	5	0	71.4
금융위원회	4	10	13	9	1	76.9
국민권익위원회	1	1	2	2	0	100.0
원자력안전위원회	2	5	8	6	0	75.0
국세청	5	6	8	4	1	62.5
관세청	4	6	10	8	1	90.0
조달청	2	3	7	3	0	42.9
통계청	3	5	9	7	0	77.8
병무청	4	4	4	3	0	75.0
방위사업청	3	7	8	7	0	87.5
경찰청	4	9	13	8	0	61.5
소방청	1	1	2	1	0	50.0
문화재청	4	9	12	7	0	58.3
농촌진흥청	3	7	12	11	0	91.7
산림청	4	8	10	7	1	80.0
특허청	2	4	8	8	0	100.0
기상청	4	8	12	7	0	58.3
행정중심복합도시건설청	1	2	2	1	1	100.0
새만금개발청	2	2	2	1	1	100.0
해양경찰청	5	5	6	5	0	83.3
가습기살균제사건과 4·16 세월호참사 특별조사위원회	1	1	1	0	0	0.0
질병관리청	1	5	6	4	0	66.7

자료: 대한민국정부, 2020회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

2020회계연도의 프로그램목표의 성과지표 달성률은 전년 대비 7.2%p 감소하여, 2016년 이후 가장 낮은 달성률을 보이고 있다.

[최근 5년간 프로그램목표 달성현황]

(단위: 개, %)

구분	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산	2020결산
전체 프로그램목표 성과지표수(A)	740	746	698	677	676
달성 지표수(B)	563	560	538	517	468
달성률(B/A)	76.1	75.1	77.1	76.4	69.2

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

다. 단위사업 성과지표 달성 현황

2020회계연도 성과보고서의 단위사업 성과지표 달성현황을 살펴보면, 총 4,733개 중 3,540개(74.8%)가 달성, 1,193개(25.2%)는 미달성 되었다.

이를 기관별로 살펴보면, 단위사업 성과지표를 모두 달성한 기관은 대통령비서실 및 국가안보실, 헌법재판소 등 3개 기관이다. 다만, 이들 기관의 평균 단위사업 성과지표는 2.3개로서 전체 평균 86.1개에 비해 적은 수준이다.

100개 이상의 단위사업 성과지표를 설정한 기관은 모두 14개 기관으로 이들 기관의 목표 달성률은 74.6%로서 전체 평균 74.8%보다 0.2%p 낮은 수준이다. 성과지표 100개 이상을 설정한 기관 중 성과달성도가 높은 기관은 환경부(91.5%), 중소벤처기업부(86.0%), 과학기술정보통신부(81.0%) 등으로 성과지표 수가 비교적 많음에도 불구하고 높은 성과달성도를 보여주고 있다.

목표 미달 하위 10% 기관은 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회(0.0%), 민주평화통일자문회의(50.0%), 통일부(52.9%), 새만금개발청(54.5%), 중앙선거관리위원회(55.0%), 감사원(55.6%) 등이다.

[중앙관서별 단위사업 성과지표 달성현황]

(단위: 개, %)

중앙관서명	단위사업	성과지표 (A)	전체달성건수		달성률 (B+C/A)
			달성 (B)	초과달성 (C)	
합 계	1,774	4,733	3,107	433	74.8
대통령비서실 및 국가안보실	1	2	2	0	100.0
대통령경호처	1	2	2	0	100.0
국회	16	37	20	2	59.5
대법원	7	23	19	0	82.6
헌법재판소	1	3	2	1	100.0
중앙선거관리위원회	6	20	11	0	55.0
민주평화통일자문회의	3	14	7	0	50.0
감사원	5	9	5	0	55.6
국무조정실 및 국무총리비서실	4	21	13	0	61.9
기획재정부	22	56	36	8	78.6
교육부	60	184	130	16	79.3
과학기술정보통신부	140	415	271	65	81.0
외교부	33	91	53	8	67.0
통일부	18	51	26	1	52.9
법무부	25	69	34	7	59.4
국방부	56	137	80	4	61.3
행정안전부	86	202	139	22	79.7
문화체육관광부	78	241	135	18	63.5
농림축산식품부	103	214	153	18	79.9
산업통상자원부	94	274	177	33	76.6
보건복지부	138	351	208	34	68.9
환경부	74	235	197	18	91.5
고용노동부	83	243	135	20	63.8
여성가족부	31	76	50	4	71.1
국토교통부	140	361	224	44	74.2
해양수산부	109	270	183	21	75.6
중소벤처기업부	55	136	105	12	86.0
국가보훈처	20	44	28	0	63.6
인사혁신처	13	29	21	1	75.9
법제처	4	13	10	2	92.3
식품의약품안전처	18	49	34	7	83.7
국가인권위원회	6	17	14	1	88.2
방송통신위원회	8	45	42	2	97.8
공정거래위원회	9	29	19	2	72.4

(단위: 개, %)

중앙관서명	단위사업	성과지표 (A)	전체달성건수		달성률 (B+C/A)
			달성 (B)	초과달성 (C)	
금융위원회	20	50	29	11	80.0
국민권익위원회	7	25	18	4	88.0
원자력안전위원회	8	19	16	1	89.5
국세청	13	30	23	1	80.0
관세청	9	23	19	3	95.7
조달청	8	18	12	2	77.8
통계청	18	40	29	1	75.0
병무청	5	12	9	0	75.0
방위사업청	9	27	18	4	81.5
경찰청	23	50	31	3	68.0
소방청	9	26	16	3	73.1
문화재청	28	69	40	4	63.8
농촌진흥청	23	66	47	5	78.8
산림청	45	102	56	8	62.7
특허청	9	36	33	1	94.4
기상청	20	52	36	7	82.7
행정중심복합도시건설청	9	13	10	0	76.9
새만금개발청	2	11	6	0	54.5
해양경찰청	13	29	23	0	79.3
가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회	2	2	0	0	0.0
질병관리청	27	70	51	4	78.6

자료: 대한민국정부, 2020회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

2020회계연도 단위사업 성과지표 달성률은 전년 대비 4.4%p 감소하여 3년 연속 감소하는 모습을 보이고 있다.

[최근 5년간 단위사업 성과지표 달성현황]

(단위: 개, %)

구분	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산	2020결산
전체 단위사업 성과지표수(A)	5,220	5,191	4,617	4,633	4,733
달성 지표수(B)	4,134	4,156	3,659	3,668	3,540
달성률(B/A)	79.2	80.1	79.3	79.2	74.8

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

3. 성인지결산서

성인지결산서는「국가재정법」제57조 및 제73조의2[7]에 따라 여성과 남성이 동등하게 예산 및 기금의 수혜를 받고 예산 및 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하기 위해 작성하는 보고서이다. 이는「국가회계법」에 따른 국가결산보고서 구성서류 중 세입세출결산·수입지출결산의 부속서류[8]로서 국회에 제출되고 있다.

2020회계연도 성인지 결산 대상사업은 36개 중앙관서의 281개 사업이며, 이 중 예산사업이 36개 중앙관서의 207개 사업, 기금사업이 14개 중앙관서 소관 26개 기금의 74개 사업으로 구성된다.

성인지 결산 대상사업의 집행실적은 예산현액(35조 2,081억원) 대비 98.3%인 34조 6,049억원으로서 전년 27조 1,113억원 대비 7조 4,936억원 증가하였다. 예산사업의 집행실적은 예산현액(18조 1,543억원) 대비 99.2%인 18조 33억원으로서 전년(14조 91억원)보다 3조 9,942억원 증가하였다. 기금사업의 집행실적은 지출계획현액(17조 538억원) 대비 97.3%인 16조 6,016억원으로 전년(13조 1,022억원)보다 3조 4,994억원 증가하였다.

---

7)「국가재정법」
제57조(성인지 결산서의 작성)
①정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.
② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.
제73조의2(성인지 기금결산서의 작성)
① 정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 기금결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.
② 성인지 기금결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

8)「국가회계법」
제15조의2(결산보고서의 부속서류)
① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
7. 성인지(性認知) 결산서
② 기금의 수입지출결산에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
2. 성인지 기금결산서

[2020회계연도 성인지 대상사업 결산 현황]

(단위: 억원, %, 개)

구 분		2019 집행액 (A)	2020			전년 대비 (C-A)
			예산현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/B)	
합계	집행규모	271,113	352,081	346,049	98.3	74,936
	기관수	33	36			3
	사업수	261	281			20
예산	집행규모	140,091	181,543	180,033	99.2	39,942
	기관수	32	36			4
	사업수	192	207			15
기금	집행규모	131,022	170,538	166,016	97.3	34,994
	기관수	14	14			-
	기금수	25	26			1
	사업수	69	74			5

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

2020회계연도 성인지 성과목표 달성현황을 살펴보면, 총 360개의 성과목표 중 250개를 달성하여 69.4%의 달성률을 보였다. 이는 전년 72.2% 대비 △2.8%p 감소한 수치이다.

이 중 예산사업의 성과목표 달성현황을 살펴보면, 264개 성과목표 중 186개가 달성되어 70.5%의 달성률을 보였다. 다음 기금사업의 성과목표 달성현황을 살펴보면, 96개 성과목표 중 64개가 달성되어 66.7%의 달성률을 보였다.

[2020회계연도 성인지 성과목표 달성 현황]

(단위: %, 개, %p)

구 분	2019 달성률 (A)	2020			전년 대비 (D-A)
		성과목표 (B)	성과목표 달성여부		
			달성 (C)	달성률 (D=C/B)	
합 계	72.2	360	250	69.4	△2.8
예산사업	74.0	264	186	70.5	△3.5
기금사업	67.4	96	64	66.7	△0.7

주: 일부 사업의 경우, 성과목표를 2개 이상 설정하여 사업수와 성과목표수 간 차이 발생
자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」

4. 국유재산관리운용총보고서·물품관리운용보고서

가. 개 요

국유재산관리운용총보고서 및 물품관리운용보고서는 각각 「국유재산법」 및 「물품관리법」에 따라 국유재산[9] 및 물품[10]에 대하여 1회계연도 간의 관리운용 결과를 작성하는 보고서이다.

정부는 동 보고서를 작성한 후 각 근거법률에 따라 매 회계연도 국가결산보고서와 함께 5월 31일 국회에 제출하고 있다. 다만, 형식상 2010회계연도까지는 「국유재산법」 및 「물품관리법」에 근거한 독자적인 보고서 형식으로 제출되었으나, 2011회계연도 이후 발생주의·복식부기에 따른 재무제표가 국가결산보고서의 구성서류에 포함되기 시작하면서부터는 「국가회계법」[11]에 따라 재무제표의 부속서류로 제출되고 있다.[12]

---

9) 「국유재산법」 제2조 및 제5조상 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 다음 각 호의 재산
1. 부동산과 그 종물(從物)
2. 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물
3. 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업(이하 "정부기업"이라 한다)이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것
4. 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권
6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리(지식재산)
가. 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권
나. 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리
다. 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권
라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권. 다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외한다.

10) 「물품관리법」 제2조상 국가가 소유하거나 사용하기 위하여 관리하는 동산(현금, 한국은행 기탁 유가증권 및 국유재산 제외)

11) 「국가회계법」
제15조의2(결산보고서의 부속서류)
④ 제14조제3호에 따른 재무제표에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
「국가회계법 시행령」
제5조(결산보고서 부속서류의 제출 및 작성 등)
⑤ 법 제15조의2제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 서류"란 다음 각 호의 서류를 말한다.
1. 「국유재산법」 제69조에 따른 국유재산관리운용보고서
2. 「물품관리법」 제21조에 따른 물품관리운용보고서

[국유재산관리운용총보고서·물품관리운용보고서 작성 관련 근거규정]

「국유재산법」

제69조(국유재산관리운용보고서) ① 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 국유재산에 관하여 국유재산관리운용보고서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 총괄청에 제출하여야 한다. 이 경우 국유재산관리운용보고서에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정한다.

② 총괄청은 제1항의 국유재산관리운용보고서를 통합하여 국유재산관리운용총보고서를 작성하여야 한다.

③ 총괄청은 제2항의 국유재산관리운용총보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여 검사를 받아야 한다.

④ 총괄청은 제3항에 따라 감사원의 검사를 받은 국유재산관리운용총보고서와 감사원의 검사보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

「물품관리법」

제21조 (물품관리운용보고서의 작성) ① 각 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소관 물품에 관하여 물품관리운용보고서를 작성하여 다음 연도 2월 20일까지 조달청장에게 제출하여야 하며, 조달청장은 이를 통합하여 3월 10일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 물품관리운용보고서에 포함될 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 물품의 취득 및 처분 현황
2. 소관별·품종별·회계별 물품 현황
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 물품의 효율적 관리를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 기획재정부장관은 제1항의 물품관리운용보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여 검사를 받아야 한다.

④ 기획재정부장관은 제3항에 따라 감사원의 검사를 받은 물품관리운용보고서와 감사원의 검사보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

12) 동 보고서는 형식상 재무제표의 부속서류이나, ①「국유재산법」및「물품관리법」에 따른 독자적인 근거를 가지는 보고서라는 점, ② 국유재산 및 물품은 금액기준 재무제표상 자산의 과반을 차지하는 중요한 항목이라는 점, ③ 동 보고서는 재무제표처럼 단순히 결산현황만을 제시하는 것이 아니라 유형별로 관리운용 계획을 제시한 후 그에 따른 집행성과를 제시하고 있다는 점 등을 고려하여 재무제표와 별도 목차로 그 내용을 소개한다.

나. 국유재산관리운용총보고서

(1) 국유재산 증감 현황

2020회계연도 말 기준 국유재산 가액은 총 1,157.5조원으로 전년도 1,125.0조원 대비 32.4조원(2.9%) 순증하였다. 순증내역을 세부적으로 살펴보면 증가내역은 174.5조원, 감소내역은 142.1조원으로 구성된다.

증감내역을 사유별로 살펴보면 2020회계연도 국유재산은 매입 등 취득에 의해 61.9조원, 가격평가에 의해 46.1조원 등이 증가하였고, 매각 등 처분에 의해 △46.4조원, 가격평가 등에 의해 △9.8조원 등이 감소하였다.

[2020회계연도 국유재산 증감사유별 현황]

(단위: 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		순증분(A-B)
사유	가액	사유	가액	
매입 등 취득	619,422	매각 등 처분	464,267	155,155
신규등록	95,728	감가상각	89,253	6,475
관리전환 등	59,295	관리전환 등	59,655	△360
가격평가	461,401	가격평가	98,229	363,172
기타	509,073	기타	709,167	△200,094
계	1,744,919	계	1,420,571	324,348

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국유재산관리운용총보고서」

다음 증감내역을 국유재산 유형별로 살펴보면 토지는 34.7조원, 건물은 1.9조원, 선박·항공기는 0.06조원, 무체재산은 0.3조원이 증가한 반면, 공작물은 △1.0조원, 입목죽은 △0.2조원, 기계기구는 △0.1조원, 유가증권은 △3.2조원 감소하였다.

그 결과 2020회계연도 말 기준 국유재산 구성내역을 살펴보면, 총 가액 1,157.4조원 중 토지가 44.9%(519.6조원), 공작물이 24.8%(286.6조원), 유가증권이 22.8%(263.8조원), 건물이 6.4%(74.5조원) 순으로 나타나고 있다.

[2020회계연도 국유재산 유형별 증감 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2019년 말(A)		2020년 말(B)		증감(C=B-A)	
		구성비		구성비		증감률 (C/A)
토 지	4,848,771	(43.1)	5,196,070	(44.9)	347,298	(7.2)
건 물	726,592	(6.5)	745,151	(6.4)	18,559	(2.6)
공작물	2,876,134	(25.6)	2,866,156	(24.8)	△9,979	(△0.3)
입목죽	79,661	(0.7)	77,662	(0.7)	△1,999	(△2.5)
선박·항공기	27,582	(0.2)	28,197	(0.2)	615	(2.2)
기계기구	10,149	(0.1)	8,760	(0.1)	△1,388	(△13.7)
유가증권	2,670,304	(23.7)	2,638,361	(22.8)	△31,943	(△1.2)
무체재산	11,171	(0.1)	14,357	(0.1)	3,186	(28.5)
계	11,250,365	(100.0)	11,574,714	(100.0)	324,349	(2.9)

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국유재산관리운용총보고서」

(2) 국유재산종합계획 집행실적

정부는 「국유재산법」[13]에 따라 매년 예산안 제출 시 국유재산종합계획을 국회에 제출하고 있으며, 국유재산관리운용총보고서를 통해 그 집행실적을 국회에 보고하고 있다.

이에 따라 2020회계연도 국유재산종합계획 집행실적을 살펴보면, 금액 기준으로 국유재산 취득은 계획액 41.4조원 대비 172.6%(71.5조원), 처분은 계획액 30.3조원 대비 155.0%(47.0조원), 사용승인은 0.24조원 대비 276.5%(0.67조원), 개발은 계획액 0.75조원 대비 77.7%(0.58조원), 기타 관리는 계획액 0.37조원 대비 96.4%(0.37조원)을 집행하였다.

---

13) 「국유재산법」
제9조(국유재산종합계획)
③ 총괄청은 제2항에 따라 제출된 계획을 종합조정하여 수립한 국유재산종합계획을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
④ 국유재산종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 국유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 국유재산 정책방향
2. 대통령령으로 정하는 국유재산 관리·처분의 총괄 계획
3. 국유재산 처분의 기준에 관한 사항
4. 「국유재산특례제한법」 제8조에 따른 국유재산특례 종합계획에 관한 사항
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 사항 외에 국유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항

[2020회계연도 국유재산종합계획 집행실적]

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수			금액		
	계획(A)	실적(B)	비율(B/A)	계획(C)	실적(D)	비율(D/C)
취득	10,724,681	119,978	1.1	41,440,519	71,540,481	172.6
매입	10,712,749	22,292	0.2	32,074,909	61,180,289	190.7
무상취득	2,027	985	48.6	341,319	685,479	200.8
신규등록	9,817	96,411	982.1	8,976,253	9,584,966	106.8
교환 및 환지	88	290	329.5	48,038	89,747	186.8
처분	16,601,294	22,888	0.1	30,337,321	47,017,374	155.0
매각	16,600,174	18,525	0.1	29,863,220	46,217,623	154.8
양여	567	752	132.6	388,970	659,850	169.6
교환 및 환지	101	290	287.1	44,304	78,975	178.3
멸실	452	3,321	734.7	40,827	60,927	149.2
사용승인	1,301	7,323	562.9	243,938	674,517	276.5
개발	24	11	45.8	750,524	583,163	77.7
관리	265,785	299,654	112.7	386,713	372,849	96.4
사용허가	64,224	44,032	68.6	172,908	146,923	85.0
대부계약	156,039	212,493	136.2	124,001	143,646	115.8
변상금부과	45,522	43,129	94.7	89,804	82,280	91.6

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국유재산관리운용총보고서」

다. 물품관리운용보고서

2020회계연도 말 기준 물품 가액은 총 13.8조원으로 전년도 12.9조원 대비 9,627억원(7.5%) 순증하였다. 순증내역을 세부적으로 살펴보면 증가내역은 6.1조원, 감소내역은 △5.2조원으로 구성된다.

증감내역을 사유별로 살펴보면 2020회계연도 물품은 구매에 의해 1.7조원, 관리전환에 의해 1.0조원 등이 증가하였고, 국유재산편입에 의해 △13.7억원 등이 감소하였다.

[2020회계연도 물품 증감사유별 현황]

(단위: 억원)

증액내역(A)		감액내역(B)		순증분(A-B)
사유	가액	사유	가액	
구매	22,482.4	매각 또는 폐기	5,602.3	16,880.1
관리전환	11,661.4	관리전환	1,672.5	9,988.9
국유재산편입	98.0	국유재산편입	111.7	△13.7
리스물품편입 또는 기중	3,122.1	양여	254.5	2,867.6
기타	24,120.3	기타	44,216.2	△20,095.9
계	61,484.3	계	51,857.3	9,627.0

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 물품관리운용보고서」

다음 증감내역을 물품 유형별로 살펴보면 전기·통신기기(0.43조원), 사무용기기(0.23조원), 운반건설기계및차량(0.46조원) 등에서 주요 증액이 발생하였으며, 의료및화학분석기기(△0.07조원), 인쇄사진및시청각기기(△0.19조원) 등에서 감액이 발생하였다.

그 결과 2020회계연도 말 기준 물품 구성내역을 살펴보면, 총 가액 13.8조원 중 전기·통신기기가 23.3%(3.2조원), 운반건설기계및차량이 22.4%(3.1조원), 사무용기기가 16.5%(2.3조원) 순으로 나타나고 있다.

[2020회계연도 물품 유형별 증감 현황]

(단위 : 억원, %)

구 분	2019년 말(A)		2020년 말(B)		증감(C=B-A)	
		구성비		구성비		증감률 (C/A)
전기·통신기기	27,960	21.7	32,227	23.3	4,267	15.3
사무용기기	20,457	15.9	22,760	16.5	2,302	11.3
사무용집기	3,985	3.1	3,495	2.5	△491	△12.3
운반건설기계및차량	26,294	20.5	30,924	22.4	4,630	17.6
기계요소및공작기계	1,705	1.3	1,484	1.1	△221	△13
산업기계	6,424	5	6,549	4.7	125	1.9
의료및화학분석기기	5,952	4.6	5,299	3.8	△652	△11
물리시험및측정기기	12,769	9.9	13,446	9.7	678	5.3
인쇄사진및시청각기기	4,634	3.6	2,712	2	△1,922	△41.5
기타잡기기	18,373	14.3	19,284	14	911	5
계	128,553	100	138,180	100	9,627	7.5

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 물품관리운용보고서」

5. 예비비 사용 총괄명세서

예비비는 예산의 편성 및 심의 시점에서는 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위하여 총액으로 세출예산에 계상하였다가 필요할 때 사용하는 금액이다. 「국가재정법」은 별도의 규정[14]을 통해 예비비 사용 총괄명세서에 대하여 차년도에 국회 승인을 받도록 하고 있어 국회는 이를 국가결산보고서와 별개의 의안[15]으로 접수하여 심사하고 있다.

정부는 2020회계연도 예비비 예산 5조 6,105억원 (목적예비비 4조 2,100억원, 일반예비비 1조 4,005억원) 중 목적예비비 4조 1,228억원, 일반예비비 1조 3,239억원 등 총 5조 4,467억원을 지출하였다.

일반회계 예비비는 5조 6,105억원의 예산 중 5조 5,992억원이 지출 결정되어 5조 4,467억원이 지출되고 742억원이 다음 연도로 이월되었으며 896억원이 불용되었다. 특별회계 예비비 5억원은 등기특별회계에 편성된 것이나 집행사유가 발생하지 않아 전액 불용되었다.

[2020회계연도 예비비 사용 현황]

(단위: 억원)

구분	예산액	지출결정액	지출액	다음연도 이월액	불용액
일반회계	56,100	55,992	54,467	742	891
특별회계	5	-	-	-	5
합 계	56,105	55,992	54,467	742	896

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 예비비사용총괄명세서」

14) 「국가재정법」
제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출)
①각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
③기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.
④정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

15) 예비비지출 승인의 건

일반회계 예비비 지출액을 성질별로 살펴보면, 목적예비비로 4조 1,228억원이 지출되었으며 이 중 4조 167억원은 재해대책비로, 1,018억원은 법적의무지출 미지급금 지급 용도로, 43억원은 영유아보육료 지원 용도로 지출되었다.

용도가 특정되지 않은 일반예비비는 1조 3,239억원이 지출되었다.

[2020회계연도 예비비 사용명세별 집행현황]

(단위: 억원)

사용 명세		지출결정액	지출액	이월액	잔액
일반회계	목적예비비	42,056	41,228	599	229
	- 재해대책비	40,994	40,167	599	229
	- 법적의무지출 미지급금 등	1,018	1,018	-	-
	- 영유아보육료지원	43	43	-	-
	일반예비비	13,936	13,239	143	554
특별회계		-	-	-	-
(일반회계 전입금)		(2,138)	(2,125)	(12)	(1)
합 계		55,992	54,467	742	783

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 예비비사용총괄명세서」

예비비 지출 규모는 2018회계연도부터 3년 연속 증가추세를 보이고 있다.

최근 5년간 예비비 지출현황을 살펴보면, 2017회계연도에는 전년대비 감소하였으나 이후 2018회계연도를 기점으로 3년 연속 증가하는 추세를 보이고 있다. 구체적으로 2018회계연도에는 2조 333억원을 집행하여 전년 대비 48.2% 증가하였고, 2019회계연도에는 2조 6,901억원을 집행하여 전년 대비 32.3%가 증가하였으며, 2020회계연도에는 5조 4,467억원을 집행하여 전년 대비 102.5% 증가하였다.

또한 집행률(예산액 대비 지출액) 역시 일반회계 기준 2016회계연도 42.3%에서 2020회계연도 97.1%까지 상승하고 있다.

한편, 특별회계의 경우에는 매년 소액의 예비비 예산이 편성되어 왔으며 2019회계연도에도 등기특별회계에 5억원이 편성되었으나, 최근 5년간 집행실적은 없다.

[2016~2020회계연도 예비비 집행 추이]

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020
일반회계	예비비 예산액(A)	33,780	30,000	30,500	30,000	56,100
	(세출예산액 대비)	(1.2)	(1.1)	(1.0)	(0.9)	(1,4)
	예비비 지출액(B)	14,283	13,721	20,333	26,901	54,467
	(세출결산액 대비)	(0.5)	(0.5)	(0.7)	(0.8)	(1.4)
	집행률(B/A)	42.3	45.7	66.7	89.7	97.1
특별회계	예비비 예산액(C)	15	15	10	10	5
	(세출예산액 대비)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	예비비 지출액(D)	-	-	-	-	-
	(세출결산액 대비)	-	-	-	-	-
	집행률(D/C)	-	-	-	-	-
합 계	예비비 예산액(E)	33,795	30,015	30,510	30,010	56,105
	(세출예산액 대비)	(1.0)	(0.9)	(1.0)	(0.7)	(1.2)
	예비비 지출액(F)	14,283	13,721	20,333	26,901	54,467
	(세출결산액 대비)	(0.4)	(0.4)	(0.6)	(0.7)	(1.2)
	집행률(F/E)	42.3	45.7	66.6	89.6	97.1

주: 구성 항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 예비비사용총괄명세서」, 2021. 5.

Ⅱ. 2020회계연도 결산 총평

1 재정총량 분석

국가재정은 개별사업 또는 정책분야 단위로 고유한 목적을 실현하는 기능뿐 아니라 재정총량 측면에서 국민소득계정의 구성요소로서 경기를 안정화하는 등의 거시경제적 기능도 함께 수행한다. 특히, 정부는 2020년도 예산안과 함께 국회에 제출된 「2019~2023년 국가재정운용계획」을 통해 혁신성장 가속화, 포용국가 구현, 삶의 질 제고 등 구조적 과제에 대한 대응을 재정이 적극 뒷받침할 수 있도록 재정지출 증가율을 재정수입 증가율보다 높게 유지할 계획임을 표명[1]하였다.

실제 「2019~2023년 국가재정운용계획」에서는 연평균 중기 재정수입 증가율을 3.9%로 전망하고 있음에 반해 연평균 중기 재정지출 증가율은 6.5%[2]로 계획하였다. 이렇듯 재정의 역할이 강화되는 상황에서는 정부 재정활동에 대해 재정총량 측면에서 평가하는 것이 중요하다고 보인다.

이에 이하에서는 2020회계연도 결산의 재정총량상 특징을 수입·지출 각각의 측면에서 분석하고자 한다.

1. 세출·지출 측면 분석

1-1. 집행실적 분석

최근 5년(2016~2020회계연도)간 정부의 재정집행 실적을 살펴보면, 예산현액 대비 집행률은 총지출 기준 평균 96.9%로서 양호한 수준을 나타내고 있다. 특히, 2020회계연도 집행률은 97.7%로서, 2016회계연도 95.2% 이후 점차 개선되고 있는 모습을 보이고 있다.[3]

홍선기 예산분석관(hongsk78@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 대한민국정부, 「2019~2023년 국가재정운용계획」, 2019.9., p.25.

2) 참고로 2016년 이전 국가재정운용계획상 중기 재정지출 증가목표는 2014~2018년간 4.5%, 2015~2019년간 2.6%, 2016~2020년간 3.5% 수준이었음을 고려하면, 2017년 이후 재정의 적극적 역할이 강조되는 추세가 보다 명확히 드러난다.

3) 정부 결산보고서는 총계 기준으로 하되 회계·기금 유형별로 작성되고 있으나, 이는 재정총량 차원에서의 집행률을 보여주기에는 한계가 있어 총지출 기준 집행률을 별도로 산정하였다. 참고로

[2016~2020회계연도 총지출 기준 집행실적]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액/지출현액(A)	지출액(B)	집행률(B/A)	차년도 이월액(C)	불용액 (D)	미집행액 (C+D)
2016	404,004,918	384,645,827	95.2	4,422,043	14,937,048	19,359,091
2017	417,869,203	402,519,981	96.3	4,444,728	10,904,493	15,349,221
2018	442,180,342	427,536,668	96.7	3,668,357	10,975,317	14,643,674
2019	484,406,389	473,928,671	97.8	2,939,541	7,538,177	10,477,718
2020	562,387,238	549,545,451	97.7	2,503,697	10,338,091	12,841,788
평균	462,169,618	447,635,320	96.9	3,595,673	10,938,625	14,534,298

주: 세출예산 외 지출 제외

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

혁신성장 가속화, 포용국가 구현, 삶의 질 제고 등 정부가 국가재정운용계획에서 표명하고 있는 재정의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 계획된 예산이 차질없이 집행되는 것이 중요하다. 따라서 이처럼 예산의 집행률이 개선되고 있는 상황은 긍정적으로 보인다.

다만, 정부의 집행관리 방식에는 다음과 같이 일부 개선의 여지도 있으므로 이를 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 예산현액의 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경 등 예산현액 자체의 변경비중이 점차 증가하고 있는데, 이러한 현상은 국가재정이 당초 국회가 예산을 심의·의결한 의사와 다르게 활용되는 규모가 증가하는 것이라는 점을 고려하면 그 비중이 과도하게 증가하지 않도록 관리가 필요할 것으로 보인다.

2020회계연도 예산의 집행률은 97.7%로서 2016년 95.2%보다 2.5%p 증가했다는 측면에서 양호하다고 평가할 수 있다. 그러나 정부는 연말 이월·불용이 우려되는 예산을 미리 다른 사업으로 이용·전용하거나 기금운용계획을 자체변경하여 예산현액을 감액조정할 수 있기 때문에, 재정이 계획대로 집행되었는지를 평가하기 위해서는 이러한 예산현액의 감액규모도 함께 분석하여야 한다.

이에 최근 5년간 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경 규모를 살펴보면, 다음 표와 같이 2016회계연도 3.2조원에서 2020회계연도 6.3조원으로 2배 가까이 증

총계 기준 회계·기금 유형별 집행률은 일반회계 98.7%, 특별회계 94.8%, 기금 99.9%이다.

가하였다. 특히 2018~2019회계연도 간에는 1년 만에 약 2.1조원(60%)이 증가한 것을 볼 수 있다. 또한 최근 5년간 당초 예산액(계획액) 대비 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경 규모의 비율을 보면, 2016년부터 2018년까지는 0.74~0.84% 수준을 유지하다가 2019년, 2020년에는 1.17%로 확대되었다.

[2016~2020회계연도 총지출 기준 이·전용감액 및 기금운용계획감액변경 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액/ 당초계획액(A)	이용감액 (B)	전용감액 (C)	기금운용계획 감액변경(D)	합계 (E=B+C+D)	E/A
2016	386,399,599	295,978	1,684,526	1,264,664	3,245,168	0.84
2017	400,545,946	245,922	1,141,397	1,562,841	2,950,160	0.74
2018	428,833,913	182,390	1,863,904	1,407,006	3,453,300	0.81
2019	469,575,177	366,909	1,723,973	3,414,984	5,505,866	1.17
2020	538,592,481	1,231,549	1,785,792	3,301,885	6,319,226	1.17

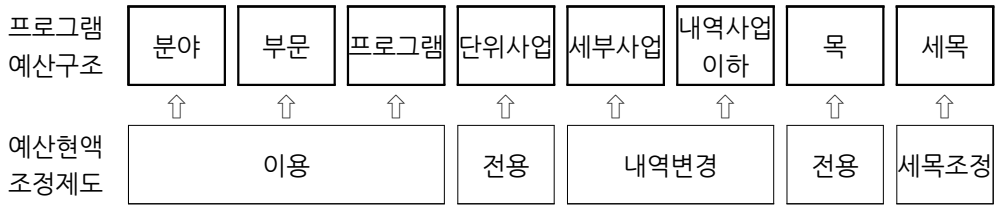
주: 세출예산 외 지출 제외

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

또한 위의 표에는 기초자료의 한계로 세부사업 이하 간의 내역조정 및 세목 간 조정을 통한 예산현액의 감액은 포함되지 않았는데, 이를 포함한다면 예산현액의 감액규모는 더욱 클 것으로 추정된다.

프로그램 예산제도 하에서 정부 예산은 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업-(내역사업·내내역사업 등)-목-세목의 순서로 구분되는데, '이용'은 프로그램 이상 단위 간에 예산현액을 조정하는 것이고 '전용'은 단위사업 또는 목 단위 간에 예산현액을 조정하는 것을 의미한다. 그 밖에 세부사업·내역사업 등 간에 예산현액을 조정하는 것은 '내역변경', 세목 간에 조정하는 것은 '세목조정'이라고 하는데 위의 표에는 이러한 '내역변경' 또는 '세목조정'을 통한 예산현액의 감액 규모는 빠져있다. 특히, 예산현액의 변경은 통상 하위 단위에서 더욱 빈번하게 이루어진다는 점을 고려할 때 '내역변경' 및 '세목조정'까지 포함할 경우 예산현액의 감액변경 규모는 위의 표에 드러난 실적보다 훨씬 클 수 있다.

[프로그램 예산구조와 예산현액 조정제도]



자료: 국회예산정책처

「국가재정법」상 이용·전용·내역변경·세목조정 및 기금운용계획변경 등은 재정지출의 유연성을 확보하기 위한 제도로서 일정 정도는 허용되어야 한다는 점 및 2020년에는 예산편성 당시 예측하지 못했던 코로나19의 유행으로 이에 대응하기 위해 일부 예산조정이 불가피했다는 점을 고려하면 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경의 비중이 다소 증가하더라도 부정적으로 평가할 수는 없다.

다만 당초 편성된 예산액(계획액)이 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경 등을 통해 타 사업에 활용되는 것은 예산을 심의·의결한 국회의 의사와 다르게 집행되는 것을 의미하므로, 가급적 그 비중을 필요한 범위 내에서 최소화할 필요가 있다는 점을 감안할 필요가 있다.

따라서 정부는 당초 예산액(계획액)대비 이용감액·전용감액 및 기금운용계획감액변경 비중이 매년 증가하지 않도록 관리하는 것이 필요하다고 보인다.

둘째, 정부는 국가재정의 상당부분이 보조금·출연·출자 사업 등의 교부성 예산으로 구성된다는 점을 고려하여 집행실적뿐 아니라 실집행실적 역시 철저하게 관리할 필요가 있다.

교부성 예산이란 정부가 해당 예산을 직접 집행하지 않고 지방자치단체 또는 민간주체 등에 예산을 지급한 후 실질적인 사업수행과 예산집행을 담당하게 하는 예산을 의미한다. 이러한 교부성 예산의 대표적인 사례로는 보조·출연·출자금 등이 있는데, 2020년도 본예산 기준으로 해당 예산의 규모는 224.0조원으로서 총지출 512.3조원의 43.7%를 차지한다.[4)]

4) 그 밖에 융자 및 이차보전사업, 위탁·대행사업, 해외이전사업 중 실집행단계가 별도로 있는 예산을 포함하면 교부성 예산의 비중은 더욱 클 것으로 추정된다.

이러한 교부성 예산의 집행 효과는 최종 집행단계에서 발현된다는 점을 고려할 때, 국가재정의 실질적인 집행성과를 확인하기 위해서는 중앙부처의 집행실적뿐 아니라 피보조·피출연기관 등의 실집행 실적을 함께 살펴볼 필요가 있다.

[2020년도 보조·출연·출자 예산 비중]

(단위: 백만원, %)

구분	총지출 (본예산)	보조금			출연금	출자금	교부성 예산 합계
			자치단체	민간			
금액	512,250,448	86,742,563	65,595,564	21,146,999	41,958,727	8,564,186	224,008,039
총지출 대비 비중	100.0	16.9	12.8	4.1	8.2	1.7	43.7

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

우선 교부성 예산 중 가장 비중이 큰 보조금[5]을 살펴보면, 2020회계연도의 집행률은 98.1%로서 정부 예산 전체의 집행률인 97.7%보다 높은 양호한 모습을 보이고 있다. 또한 출연금[6]의 경우에는 2020회계연도 집행률이 99.6%이고 출자금의 경우에도 집행률이 97.6%로서 정부 예산 전체의 집행률인 97.7%보다도 높거나 비슷한 실적을 보이고 있다.

[2020회계연도 교부성 사업의 결산 내역]

(단위: 억원, %)

구분	본예산	추경	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)
보조사업	86,742,563	109,413,734	118,951,041	116,671,226	98.1
출연사업	46,040,239	46,922,052	46,984,156	46,805,364	99.6
출자사업	11,374,266	11,570,813	11,687,677	11,406,395	97.6

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 및 정부 제출자료를 바탕으로 재작성

5) 자치단체경상보조(330-01)·자치단체자본보조(330-03)·민간경상보조(320-01)·민간자본보조(320-07) 등 4개 비목을 분석하였다.

6) 일반출연금(350) 및 연구개발출연금(360) 등 2개 비목을 분석하였다.

다만 교부성 예산의 실집행실적을 각 부처별로 살펴보면, 일부 부처의 경우는 평균집행률 보다 낮은 수준을 보이고 있어 적극적인 관리가 필요할 것으로 보인다.

구체적으로 주요 부처별 2020회계연도 교부성 사업의 실집행률을 살펴보면, 문화체육관광부가 66.4%, 산업통상자원부가 90.1%, 환경부가 82.2%, 해양수산부가 90.7% 로 나타나고 있어 교부성 사업의 집행률에 비해 저조한 수준을 나타내고 있다. 한편, 이러한 수치는 1단계 교부기관만을 대상으로 한 것이라는 점을 감안하면, 2~3단계의 교부단계를 거치는 교부성 사업의 실집행률은 더 낮아질 가능성이 높다.

[2020회계연도 주요부처별 교부성 사업예산의 실집행률]

(단위: 백만원, %)

부처명	집행기관에 대한 교부금(A)	집행기관의 실집행액 (B)	실집행률 (B/A)
문화체육관광부	5,419,470	3,598,550	66.4
산업통상자원부	9,972,871	8,981,888	90.1
환경부	9,064,827	7,449,286	82.2
해양수산부	3,051,049	2,767,762	90.7

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 및 정부 제출자료를 바탕으로 재작성

실집행률은 최종적으로 해당 사업의 수혜자에게 전달되었는지 여부를 기준으로 판단하기 때문에 집행률보다 더 직접적으로 사업성과를 파악하는데 중요한 역할은 한다. 따라서 정부는 교부성 사업의 실집행관리를 통해 재정투입의 최종적 수혜자에게 사업효과가 신속하게 미칠 수 있도록 노력할 필요가 있다.

1-2. 재정 조기집행 분석

정부는 「국가재정법」 제97조[7] 및 같은 법 시행령 제48조[8]에 따라 재정의 경기 안정화 기능 확보 및 예산의 효율적 집행을 위하여 재정집행 실적을 관리하고 있다. 특히, 최근 정부는 이러한 집행실적 관리에 있어 하반기 대비 상반기 집행목표를 높게 잡고 그 집행을 관리·이행하고 있는데 이러한 방식을 '조기집행'이라고 칭한다. 참고로 정부의 재정집행 관리는 중앙부처뿐 아니라 지방자치단체 전체와 일부 공공기관을 포괄한다.

2020회계연도 기준 재정집행 관리대상 기관은 45개 부처(예산 및 39개 기금), 33개 공공기관 및 지방자치단체 전체이다. 이 중 중앙부처의 경우를 살펴보면, 정부는 주요 관리대상사업으로 총 261.4조원 규모의 사업들을 선별한 후 이 중 63.0%인 164.6조원을 상반기에 집행하겠다는 계획을 수립하였으며 최종적으로 67.2%인 175.6조원을 집행하여 목표를 4.2%p 초과달성하였다.

---

7) 「국가재정법」
제97조(재정집행의 관리)
① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
②기획재정부장관은 예산 및 기금의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다.

8) 「국가재정법 시행령」
제48조(재정집행의 관리)
① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 법 제97조제1항에 따른 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 다음 각 호의 사항을 포함하여 매월 경과 후(「외국환거래법」제13조에 따른 외국환평형기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.
1. 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적
2. 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획
3. 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(법 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함한다)
4. 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항

[2016~2020년 중앙부처 조기집행 목표 및 실적]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	연간집행 계획 (A)	상반기 집행목표		상반기 집행실적		E-C
		금액(B)	집행률 (C=B/A)	금액(D)	집행률 (E=D/A)	
2016	229.6	137.1	59.7	140.5	61.2	1.5
2017	233.8	135.7	58.0	139.2	59.6	1.6
2018	238.6	138.9	58.2	149.3	62.6	4.4
2019	252.6	155.9	61.7	166.2	65.8	4.1
2020	261.4	164.6	63.0	175.6	67.2	4.2

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

정부는 2020년도에 경기 반등의 모멘텀을 마련하고 하방위험에 대응하여 확장적으로 편성된 예산의 효과를 극대화하기 위해 적극적이고 신속한 집행이 반드시 수반되어야 할 필요가 있어 재정 조기집행을 추진하였다고 설명[9]하고 있다. 이러한 조기집행 제도를 통해 상·하반기 간의 경기편차를 완화하고 각 부처의 예산 집행에 대한 경각심을 환기시킬 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것으로 보인다.

다만, 정부는 이러한 조기집행 제도의 도입 취지를 더욱 충실하게 이행하기 위하여 다음과 같은 보완사항도 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 최근 조기집행의 성과가 목표치를 4%p 이상 초과달성하는 상황이 반복되고 있는데, 재정집행이 상반기에 집중될 경우 발생할 수 있는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 균형있게 고려하여 적정수준의 조기집행을 추진할 필요가 있다.

정부는 최근 5년간 매년 상반기 집행률 목표를 초과달성하고 있으며, 그 규모도 전반적으로 증가하고 있다. 구체적으로, 2016, 2017회계연도에는 상반기 집행률 목표치를 약 1.5~1.6%p 정도만 초과달성하였으나 2018~2020회계연도에는 4%p 이상을 초과달성하는 양상을 보이고 있다. 그에 따라 재정관리대상 사업의 상반기 재정집행률은 2016년 61.2%에서 2020년 67.2%까지 상향되었다.

9) 기획재정부(보도자료), 「2020년 제1차 재정관리점검회의 개최」, 2020. 1.

[2016~2020년 중앙부처 조기집행 목표 초과달성 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	상반기 집행목표(A)		상반기 집행실적(B)		초과달성분(B-A)	
	금액	집행률	금액	집행률	금액	집행률
2016	137.1	59.7	140.5	61.2	3.4	1.5
2017	135.7	58.0	139.2	59.6	3.5	1.6
2018	138.9	58.2	149.3	62.6	10.4	4.4
2019	155.9	61.7	166.2	65.8	10.3	4.1
2020	164.6	63.0	175.6	67.2	11.0	4.2

자료: 대한민국정부, 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

정부가 조기집행 목표를 일정수준 초과달성하는 것은 목표 달성을 보장하기 위한 점에서 필요하다고 볼 수 있다. 다만 2018~2020회계연도와 같이 금액은 10조원이상, 집행률은 4%p 이상 목표를 초과달성하는 경우 긍정적 요소와 함께 부정적 요소도 포함하고 있어 이를 종합적으로 고려하는 것이 필요하다.

① 조기집행을 통해 재정투입이 상반기에 과도하게 집중되면 재정의 상반기 경기대응 기능이 강화되는 대신 하반기 경기대응 기능이 약화될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

정부는 연초 상·하반기 경기 전망 등을 토대로 연중 경기변동성을 최소화하는 방향으로 조기집행 목표를 설정한다. 이에 당초 전망 이상으로 상반기 경기여건이 크게 악화되는 경우 등이 아닌 한, 조기집행 목표를 크게 초과달성하는 것은 오히려 상·하반기 경기 간에 격차를 발생시켜 의도치 않게 경기변동성을 확대시킬 수 있다.

2020년의 경우 2월부터 갑작스런 코로나19 확산으로 인해 정부는 상반기에 재정의 경기대응 기능을 강화할 필요가 있었다고 보인다. 다만, 2018년부터 2020년까지 상반기 집행목표치를 10조원이상 초과하여 집행하는 경향이 계속되고 있다는 점에서 이러한 조기집행방식이 상·하반기 경기 변동성 대응에 가장 효과적인지 검토해 볼 필요가 있다.

② 세입여건이 양호하지 않은 상황에서 조기집행 비중이 높아질수록 정부의 재정증권 발행 또는 한국은행 일시차입 규모를 확대시켜 재정부담을 가중시킬 수 있다는 점도 고려하여야 한다.

정부는 매월 재정수입과 지출의 불일치를 해소하기 위하여 초단기 국채인 재정증권을 발행하거나 한국은행으로부터 자금을 일시차입하는데, 세입여건이 양호하지 않은 상황에서 조기집행 비중이 높아질수록 이러한 재정증권 발행 또는 일시차입 규모가 커지는 경향이 있다.

최근 조기집행을 위해 한은 일시차입 및 재정증권을 발행한 실적을 보면, 2016년 29.9조원에서 2018년 2조원으로 감소했다가 2019년 84.7조원, 2020년 142.5조원 등으로 규모가 증가했다. 이에 따른 이자비용 역시 2016년 555억원에서 2018년 24억원까지 감소했다가 2019년 1,649억원, 2020년 1,133억원으로 증가했다.

[최근 5년간 국고금 일시적 자금조달 유형]

(단위: 억원)

연 도		2016	2017	2018	2019	2020
차입금	한은 일시차입	209,400	79,400	20,000	487,080	453,000
	재정증권 발행	90,000	20,000	-	360,000	972,000
	합 계	299,400	99,400	20,000	847,080	1,425,000
이자비용		555	161	24	1,649	1,133

자료: 기획재정부

특히 2019회계연도의 경우에는 총수입 기준 추경예산 대비 △3.3조원의 결손이 발생하는 등 세입여건이 양호하지 못했는데, 이에 따라 정부의 재정증권 발행 및 일시차입 실적도 84.7조원으로서 2018회계연도 2조원 대비 크게 증가하였고 이를 위한 이자비용도 1,649억원으로서 2018회계연도 24억원에 비해 큰 폭으로 증가한 것을 볼 수 있다.

따라서 세입여건이 우호적이지 않은 상황에서 조기집행의 초과달성은 재정증권 발행 및 한은 일시차입에 따른 이자비용의 증가를 가져올 수 있다는 점 역시 감안할 필요가 있다.

둘째, 현행 조기집행 관리대상 사업에는 상반기에 전액 집행되는 정책금융 사업을 위한 출자·출연 사업과 재난이 발생해야 지출이 가능한 재난복구지원 사업 등 성질상 조기집행관리에 적합치 않은 사업이 포함되어 있으므로, 관리대상 사업 구성에 대한 지속적인 관리·점검이 필요할 것으로 보인다.

2020회계연도 기준 중앙부처의 재정 조기집행 관리대상사업 규모는 261.4조원으로서 정부 총지출의 47.5% 수준이다.

[2020년 중앙부처 조기집행 목표 현황]

(단위: 조원, %)

구분	총지출(A)	조기집행 대상사업(B)	
			총지출 대비 비중(B/A)
규 모	549.9	261.4	47.5

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

정부는 조기집행 대상사업을 선정하는 기준에 대하여, 인건비(110목), 상환지출(510목), 전출금 등(610목), 예비비 및 기타(710목) 비목을 제외한 주요 사업비(200~490목) 비목 중, '월별로 균등지급'[10]하거나 '원인행위 발생에 따라 집행'[11]하거나 '경제 활성화와 무관'[12]한 비목은 제외하고 선정한다는 입장이다.[13]

그러나 현행 조기집행 대상사업의 구성을 살펴보면 이와 같은 관리대상 사업의 구성 취지에 부합하지 않을 수 있는 사업도 일부 포함되어 있으므로, 그 관리대상 사업 구성에 대해 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

① 조기집행 대상사업에는 각종 정책금융 사업을 위한 출자·출연 사업이 포함되어 있는데, 이는 예산의 대부분이 상반기에 집행이 완료되기 때문에 조기집행 대상에 포함하여 관리할 실익이 미미하다고 보인다.

2020회계연도 기준 조기집행 관리대상인 500억원 이상의 단위사업[14]중 각종 정책금융 사업을 위한 출자·출연 사업 예산은 총 2조 2,714억원 규모이다.

---

10) 공공요금및제세(210-02), 급식비(210-04), 특근매식비(210-05), 일숙직비(210-06), 학교운영비(210-10), 관리용역비(210-15), 연금지급금(320-03), 고용부담금(320-09) 등

11) 여비(220), 특수활동비(230), 업무추진비(240), 직무수행경비(250), 보전금(310) 등

12) 해외이전(340) 등

13) 한편, 정부는 국가 정책적으로 중요성이 인정되어 관리가 필요한 사업도 일부 포함하고 있다는 입장이다.

14) 정부가 열린재정 홈페이지를 통해 공개 중인 조기집행 대상사업 목록은 단위사업 기준으로 작성되어 있다.

[2020년 조기집행 대상사업 중 정책금융 목적 출자·출연사업 현황]

(단위: 억원)

부처	회계명	단위사업명	관리대상 계획규모	출자·출연시기
중소벤처기업부	소재부품장비경쟁력 강화 특별회계	모태조합출자	600	2월
	중소벤처기업창업 및 진흥기금	모태조합출자(기금)	7,400	2월
	소재부품장비경쟁력 강화 특별회계	신용보증기관출연	800	2월
	일반회계	신용보증기관출연	4,560	1월, 5월
	소상공인시장진흥기금	지역신용보증 재단지원(기금)	1,131	1월, 6월
금융위원회	소재부품장비경쟁력 강화 특별회계	산업은행출자	2,000	4월
	일반회계	기업은행 출자	3,718	6월
	일반회계	산업은행출자	2,505	4월
합계			22,714	-

자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 "주요관리대상사업집행실적" 자료를 바탕으로 재작성

그러나 이러한 정책금융 목적의 출자·출연사업은 통상 사전준비에 착수하기 위해 피출자·피출연기관의 자본금 확충이 선행되어야 하므로 상반기까지 출자·출연금이 전액 교부되는 경향이 있다.

이에 실제 2020년 포함된 8개 단위사업들의 경우를 살펴보면, 정부는 6월까지 해당예산 2조 2,714억원 전액을 교부하였다. 이러한 정책금융 목적의 출자·출연금 예산이 상반기에 교부가 완료되는 경향을 고려할 때, 동 사업 예산을 조기집행관리 대상에 포함시킬 실익이 있는지 의문이다.

이에 대해서 기재부는 2021년부터는 관리대상사업에서 정책금융 목적의 출자·출연사업을 제외하였다고 설명하고 있으나, 2021년에도 여전히 일부 정책금융 목적 출연 사업이 관리대상에 포함되어 있으므로 점검이 필요할 것으로 보인다.

[2021년 조기집행 대상사업 중 정책금융 목적 출자·출연사업 현황]

(단위: 억원)

부처	회계명	단위사업명	관리대상 계획규모
중소벤처기업부	일반회계	매출채권보험계정출연	550
	소상공인시장 진흥기금	지역신용보증 재단지원(기금)	2,329
국토부	주택도시기금	주택신보출연	1,147
합 계			4,026

자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 "주요관리대상사업집행실적" 자료를 바탕으로 재작성

이처럼 사업구조상 상반기에 전액 집행이 예상되는 정책금융 목적의 출자·출연사업은 집행기관의 노력에 의해 집행속도가 영향을 받지 않으므로, 조기집행 대상사업에 포함시킬 실익이 있는지에 대해 재검토할 필요가 있다.

② 집행관리대상에 행안부의 '재난복구지원' 사업이 포함되어 있는데, 이와 같이 특정 사건(재난)발생시에만 지출이 가능한 사업은 '원인행위 발생에 따라 집행'하는 것으로 조기집행관리 대상으로 적절치 않다고 보인다.

동 사업의 2020년 집행추이를 보면, 2020년 6월말까지 계획규모 5,930억원의 1%인 60억원만이 집행되었고, 하반기에 예산집행이 집중되었다.

이러한 현상이 발생한 이유는 동 사업은 재난이 발생했을 경우 공공시설의 복구를 지원하고 재난피해자에게 생계지원금을 지급하는 사업인데, 2020년에는 상반기에 특별한 재난이 발생하지 않다가, 7·8월에 집중호우, 8·9월에 태풍으로 인한 피해가 빈발하여 예산집행이 주로 하반기에 집중되었기 때문이다.

[2020년 행정안전부의 재난복구지원 사업의 집행현황]

(단위: 억원)

부처	회계명	단위사업명	계획규모 (A)	상반기까지 집행액(B)	연말까지 집행액	상반기까지 집행률(B/A)
행정 안전부	일반 회계	재난복구지원	5,930	60	7,430	1%

주: 본예산 기준

자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 "주요관리대상사업집행실적" 자료를 바탕으로 재작성

이러한 점을 고려하면, '재난복구지원' 사업과 같이 정부의 집행의지와 무관하게 특정사건(원인행위)가 발생해야 집행이 가능한 사업은 집행관리대상에서 제외하는 것을 검토할 필요가 있다.[15]

셋째, 집행관리대상 사업 중 일부 단위사업들은 연례적으로 상반기까지의 집행실적이 40%에 미치지 못하고 있으므로, 해당사업에 대해서는 집행부진 원인을 파악하고 집행관리에 특별히 주의를 기울일 필요가 있다.

최근 3년간 집행관리대상 사업 중 집행관리 예산규모가 500억원 이상인 사업(단위사업 기준)의 상반기 평균 집행률을 보면, 2018년 62.7%, 2019년 65.8%, 2020년 67.3%로서, 대상사업의 조기집행률이 높아지고 있다.

또한, 최근 3년간 집행관리대상 사업 중 집행관리 예산규모가 500억원 이상인 사업(단위사업 기준)중 상반기까지 집행실적이 40%에 미치지 못하고 있는 사업의 비중을 보면, 2018년은 총 434개 사업 중 50개(11.5%), 2019년은 총 407개 사업 중 21개(5.2%), 2020년은 총 413개 사업 중 23개(5.6%)로 2018년에 비해 2019, 2020년의 관리대상 사업 중 집행부진 사업의 비중이 줄어들었다.

[최근3년간 관리대상사업의 상반기 평균집행률 및 상반기까지 관리대상예산의 집행률이 40%미만인 사업의 비중]

(단위: %)

구 분	관리대상사업의 상반기 평균집행률	상반기까지 관리대상예산의 집행률이 40%미만인 사업의 비중
2018	62.7	11.5
2019	65.8	5.2
2020	67.3	5.6

주: 단위사업 기준 집행관리예산의 규모가 500억원 이상인 사업을 대상으로 산출(본예산 기준)
자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 "주요관리대상사업집행실적" 자료를 바탕으로 재작성

15) 다만, 행정안전부는 2021년에는 '재난복구지원'사업을 조기집행관리대상에서 제외했다고 설명하고 있다.

다만, 일부 사업은 연례적으로 상반기까지 관리대상예산의 집행률이 40%에 미치지 못하고 있어 별도의 관리가 필요할 것으로 보인다. 특히 '교육환경개선(교육부', '미군기지이전(국방부)', '국립박물관 운영(문체부)', '지휘정찰 양산/구매(방사청)' 등의 사업은 3년 연속 상반기 집행률이 40%에 미치지 못하고 있으므로, 이에 대한 원인분석 및 관리가 필요할 것으로 보인다.

[집행관리 대상사업 중 연례적으로 상반기까지 관리대상예산의 집행률 40%미만인 사업 현황]

(단위: 억원, %)

부처명	단위사업명	2020년 관리대상 규모	상반기(6월)까지 집행률		
			2018	2019	2020
경찰청	경찰유무선망개선	1,213	-	35.7	39.2
교육부	교육환경 개선 지원사업	2,349	-	27.9	13.9
국방부	미군기지이전사업	1,675	32.7	36.8	25.1
문체부	국립박물관 운영	1,080	26.5	29.5	32.7
방사청	지휘정찰 양산/구매	4,623	36.6	22.1	39.2
법무부	교도소운영	859	32.7	37.4	35.4
중기부	투융자복합금융지원(기금)	2,000	57.5	19.7	31.0

주: 단위사업 기준 집행관리예산의 규모가 500억원 이상인 사업을 대상으로 산출(본예산 기준)
자료: 대한민국정부, 열린재정 홈페이지 "주요관리대상사업집행실적" 자료를 바탕으로 재작성

넷째, 현재 재정집행관리는 대상사업의 집행률만을 점검하고 있으나, 재정지출은 최종 수혜자에게 도달되는 실집행까지 이루어져야 사업 효과가 발생한다는 점을 고려하여 장기적으로 출연금 및 보조금 등에 대한 실집행실적까지 관리하는 방안을 강구할 필요가 있다.

현재 정부는 매월 기획재정부 및 관계부처, 광역자치단체가 재정관리점검회의를 실시하고 있다. 그런데, 동 재정관리점검회의에서는 대상사업의 집행률만을 점검하고 있을 뿐, 출연금이나 자치단체 보조금의 실집행실적은 별도로 관리하고 있지 않다.

그러나 출연금 및 자치단체 보조금의 경우는 중앙관서에서 예산을 교부한 것만으로는 사업효과가 발생하지 않고, 교부받은 기관이 수혜자들에게 자금을 투입해야 재정의 효과가 나타난다는 점을 고려하면 출연금 및 자치단체 보조금에 대한 실집행실적 관리가 필요하다고 보인다.

또한 「2020년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」의 3. 예산조기집행편에서 "각 중앙관서의 장은 실집행 실적이 정확히 파악될 수 있도록 재정정보시스템(디지털예산회계시스템)의 관련 절차를 준수하고, 소관 사업관련 자치단체 및 공공기관이 관련 절차를 준수하도록 관리·감독하여야 한다"[16]라고 규정하고 있다는 점을 고려할 때도 출연금 및 보조금에 대한 실집행실적 관리가 필요해 보인다.

다만, 출연금의 경우는 현재 사업구조 및 출연금 관리시스템상 기술적으로 실집행관리가 다소 어려운 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 자치단체 보조금 역시 '국고보조금통합관리시스템(e-나라시스템)'과 행정안전부의 '지방재정관리시스템(e-호조시스템)'간 시스템상 상호연계성이 미흡한 측면이 있어 현재로서는 실집행관리가 용이치 않다고 보인다.

그럼에도 출연금 및 보조금의 재정투입의 효과를 실질적으로 측정하기 위해서는 실집행실적 관리가 중요하다는 점을 고려할 때, 장기적으로 출연금 및 보조금에 대한 실집행실적 관리방안을 강구할 필요가 있다.

16) 기획재정부, 「2020년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 33p, 2020. 1.

2. 세입·수입 측면 분석

2-1. 미수납·불납결손 관리 강화 필요

최근 재정수입의 징수결정액 대비 미수납률 및 불납결손 규모가 지속적으로 증가하고 있으므로, 정부는 징수결정액 대비 미수납률 및 불납결손 규모가 과도하게 확대되지 않도록 관리할 필요가 있다.

수입여건 악화 속에서 증세 등에 따른 사회적 논란을 최소화하면서 상대적으로 용이하게 재정수입을 확보할 수 있는 방안으로는 미수납 및 불납결손 통제가 있다. 그러나 최근 5년간 수입예산의 수납실적을 살펴보면, 오히려 징수결정액 대비 미수납률과 불납결손액 규모가 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

구체적으로 2016회계연도의 총수입 기준 미수납실적은 징수결정액 대비 10.0%(45.1조원)이었으나, 2020회계연도에는 11.6%(63.3조원)로서 지속적으로 증가하였다. 또한 불납결손 규모도 2016회계연도 3.8조원에서 2020회계연도 5.2조원으로 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.[17]

[2016~2020회계연도 총수입 기준 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2016	374,513,600	450,689,930	45,091,316	10.0	3,763,131
2017	386,670,374	487,103,081	50,891,452	10.4	4,089,795
2018	420,717,280	526,200,952	54,956,013	10.4	4,696,673
2019	451,029,777	510,386,108	58,089,808	11.4	4,551,980
2020	470,480,497	547,254,173	63,298,078	11.6	5,240,739

주: 융자및전대차관원금회수(20)와 일반회계 기타유가증권매각대(843)는 여유자금운용의 성격을 가지며, 정부의 징수의지와 별개로 수납소요가 발생하여 수납액이 예산현액을 초과하는 경우도 종종 발생하고 있어 제외하고 산정

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

17) 미수납과 달리 불납결손은 해당연도 징수결정 여부와 무관하게 발생하므로, 징수결정액 대비 비율이 아닌 절대규모로 변동 추세를 분석하였다.

① 우선 국세수입의 수납실적을 살펴보면, 2016회계연도 국세수입 미수납실적은 징수결정액 대비 11.4%(31.5조원)이었으나, 2020회계연도에는 13.2%(44.2조원)로서 지속적으로 증가하였다. 또한 불납결손 규모도 2016회계연도 2.9조원에서 2020회계연도 3.9조원으로 전반적으로 증가하고 있다.

[2016~2020회계연도 국세수입 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2016	232,739,000	276,921,147	31,466,383	11.4	2,893,106
2017	251,076,600	304,078,991	35,298,104	11.6	3,396,028
2018	268,129,000	336,501,785	39,008,015	11.6	3,923,372
2019	294,791,950	338,602,152	41,390,987	12.2	3,756,825
2020	279,712,281	333,592,101	44,183,504	13.2	3,862,425

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

이러한 재정수입의 미수납 및 불납결손은 재정건전성 악화뿐 아니라 납세자 간 불공정성을 야기한다는 점에서 지속적인 관리가 필요하다. 이러한 점을 고려하여 국회는 2019회계연도 결산 시정요구사항으로 기획재정부에 "징수결정액 대비 수납실적이 저조한 사유를 분석하고 미수납채권에 대한 회수방안을 수립하는 등 국세수납률 제고대책을 마련하여 총수입의 관리를 강화할 것"[18]을 요구했다.

이에 대하여 정부는 ① 신용카드사 부가가치세 대리납부제도[19]를 2019년부터 도입하였고, ② 2020년부터는 감치명령제도[20]가 도입되었으며, ③ 재산은닉 혐의가 있는 고액체납자의 배우자 등에 대한 금융조회를 허용하여 체납자 재산조회범위도 확대하고, ④ 빅데이터를 활용한 체납처분 회피 유형별 분석을 통해 고액·상습체납 혐의자를 추적조사할 계획을 밝히고 있다.

또한 2021년에도 체납 관련 제도 개선[21], 체납전담조직 개편[22] 등 체납 정리

18) 국회예산결산특별위원회, 「2019회계연도 결산 심사보고서」, p.285.

19) 부가가치세 체납이 많은 유흥주점업의 신용카드 결제금액에 대한 부가가치세를 신용카드사가 대리납부하는 제도이다.

20) 고액·상습체납자에 대해 법원의 결정으로 최대 30일간 유치장에 유치할 수 있는 행정벌이다.

21) 고액·상습체납자 명단공개 제외대상자 범위를 체납액 30% 이상 납부 → 50% 이상 납부로 축소('20.12월 국세징수법 개정)

강화노력을 지속적으로 추진하고 있다는 입장이다.

다만, 최근 5년간 미수납액 규모가 큰 세목을 보면, '과년도 수입'목이 가장 큰 비중(2020회계연도 미수납액 중 66.8%)을 차지하고 있는데, 동 세목의 징수결정액 대비 미수납률은 2016회계연도 77.5%에서 2020회계연도 81.0%로 점차 증가하는 추세를 보이고 있으므로, 과년도 수입의 미수납액 징수관리에 주의를 기울일 필요가 있을 것으로 보인다.

[2016~2020회계연도 과년도 수입의 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2016	3,507,600	23,010,555	17,838,756	77.5	1,025,108
2017	3,756,600	26,904,411	21,285,327	79.1	1,229,459
2018	3,446,800	30,527,945	23,866,227	78.2	2,231,944
2019	4,255,400	34,738,766	26,856,269	77.3	2,009,688
2020	5,408,370	36,426,480	29,502,580	81.0	2,758,816

자료: 기획재정부

② 한편, 재정수입 중 세외수입의 수납실적을 살펴보면, 2016회계연도 세외수입의 미수납률은 7.9%(13.8조원) 였다가 2017회계연도에는 전년 대비 1.5%p 증가한 9.4%(17.1조원)를 나타냈고, 이후 2019회계연도까지 비슷한 수준이 유지되다가 2020회계연도에는 8.9%(19.1조원)로 전년 대비 0.5%p 감소하여 다소 개선된 실적을 보이고 있다.

다만 세외수입의 불납결손액은 2016회계연도 8,702억원에서 2020회계연도 1조 3,783억원으로 58.3% 증가하였는데, 이는 같은 기간의 국세의 불납결손액이 33.5% 증가(2조 8,931억원→3조 8,624억원)한 것에 비하면 증가세가 급격하므로 불납결손액 증가규모 관리에 주의할 필요가 있다고 보인다.

22) 국세청 조직개편을 통해 체납업무를 전담하는 체납징세과 신설('20.1월)

[2016~2020회계연도 세외수입 미수납·불납결손 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	예산현액	징수결정액 (A)	미수납액(B)		불납결손액
				징수결정대비(B/A)	
2016	168,515,600	173,768,783	13,760,817	7.9	870,215
2017	172,194,968	183,024,090	17,130,930	9.4	835,666
2018	179,751,146	189,699,167	17,581,014	9.3	963,501
2019	181,828,808	199,051,660	18,617,209	9.4	1,167,395
2020	190,768,216	213,662,071	19,114,575	8.9	1,378,314

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

2-2. 정부 세입·수입감면 확대 추이의 적정성 검토 필요

정부는 경기대응 및 개별적인 정책목적 실현을 위하여 직접적인 재정지출 외에도 세입·수입을 감면해주는 조세지출, 국유재산특례지출, 정부배당수입 감면 등 다양한 형태의 간접지출을 실시하고 있다.

이러한 간접지출은 적정하게 활용될 경우 수입징수 및 재정집행에 소요되는 행정비용을 절감하면서 직접적인 지출과 유사한 정책효과를 거둘 수 있다는 점에서 효율적인 반면, 수입·지출 양 측면의 재정총량 규모에 혼란을 주어 재정정책 기조에 대한 정확한 평가와 환류를 어렵게 한다는 부정적인 측면도 함께 가지고 있다.

한편, 최근 정부 세입·수입감면 규모는 전반적으로 확대되는 추세를 보이고 있으므로 다음과 같은 점을 고려하여 그 적정성을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

가. 조세지출 및 국유재산특례지출 분석

최근 조세지출 및 국유재산특례지출 규모가 증가하는 추세를 보이고 있는데, 국세감면률이 2019년부터 법정상한을 초과하는 사례가 반복되고 있다는 점과 재정확대와 별도로 조세지출 및 국유재산특례지출 등의 간접지원 방식을 확대하는 것이 효과적인지에 대한 다양한 의견이 있다는 점에서 조세지출 및 국유재산특례지출의 확대의 적절성에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

조세지출은 「조세특례제한법」에 "조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원"으로 규정되어 있고, 국유재산특례지출이란 "사용료등의 감면, 양여 등 국유재산특례를 통한 각종 재정 지원"을 의미한다. 「조세특례제한법」[23]과 「국유재산특례제한법」[24]은 이들 각각에 대하여 그

23) 「조세특례제한법」
제142조의2(조세지출예산서의 작성)
① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 "조세지출"이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 "조세지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

24) 「국유재산특례제한법」
제10조(국유재산특례지출예산서의 작성)
① 기획재정부장관은 사용료등의 감면, 양여 등 국유재산특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도 및 다음 회계연도 추정금액을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서

추정금액을 세출예산과 유사한 구조로 집계·분석한 조세지출예산서 및 국유재산특례지출예산서를 작성한 후 「국가재정법」[25]에 따라 예산안 첨부서류로 제출하도록 하고 있다.

그런데 최근 조세지출 및 국유재산특례지출 규모를 살펴보면, 증가하는 모습을 보이고 있다.

① 조세지출의 경우 2018년부터 2021년까지 계속 증가하는 모습을 보이고 있다. 각 연도별 국세감면액(국세감면율)을 보면, 2018년, 2019년은 각각 44.0조원(13.0%), 49.6조원(13.9%)의 실적을 보였고, 2020년 조세지출예산서상 2020년 국세감면액(국세감면율)은 51.9조원(15.1%)로 전년 대비 1.2%p 증가했으며, 2021년 조세지출예산서에서는 2020년 국세감면액(국세감면율)이 다시 53.9조원(15.4%)으로 0.3%p 증가되는 동시에 2021년 국세감면액(국세감면율)은 56.8조원(15.9%)로 계속 증가되는 양상을 보이고 있다.

[2018~2021년 조세지출 예·결산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2018	2019	2020		2021
	실적	실 적	전망	수정전망[1)]	전망
국세수입총액(A)	2,935,704	3,066,963	2,920,391	2,968,802	3,005,354
국세감면액(B)	439,533	495,700	519,097	538,905	568,277
국세감면율(B/(A+B))	13.0	13.9	15.1	15.4	15.9

주: 수정전망이란 차년도 조세지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미
자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

(이하 "국유재산특례지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

25) 「국가재정법」
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서
14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서

특히, 「국가재정법」[26]은 매년 국세감면율이 “직전 3년간 실적 평균 + 0.5%p” 이하가 되도록 법정상한을 권고하고 있는데, 정부는 2021년 조세지출예산서에서 국세감면율이 법정상한을 초과하는 것으로 전망하고 있다. 이러한 법정상한 초과는 2019년부터 시작되었는데, 2019년 국세감면율 실적은 13.9%로 법정상한을 +0.6%p 초과했고 2020년 국세감면율 전망(수정전망)은 15.4%로 법정상한을 +1.8%p 초과했으며, 2021년 국세감면율 전망은 15.9%로 법정상한을 +1.4%p 초과할 것으로 전망되고 있다.

[2018~2021년 법정상한 대비 국세감면율 현황]

(단위: %, %p)

구분	2018	2019	2020		2021
	실적	실적	계획	수정전망	계획
법정상한(A)	14.0	13.3	14.0	13.6	14.5
국세감면율(B)	13.0	13.9	15.1	15.4	15.9
차이(B-A)	△1.0	+0.6	+1.1	+1.8	+1.4

자료: 대한민국정부, 각 연도 조세지출예산서를 바탕으로 재작성

② 다음 국유재산특례지출의 경우에도 유사한 증가현상이 나타나고 있다. 구체적으로 2018년 특례지출 결산 결과는 5,529억원이었으나, 2019년에는 전년 대비 86.5%가 증가한 1조 312억원의 실적을 보였다. 또한 2020년 예산서에 따른 2020년 계획규모도 9,688억원이었으나, 2021년 예산서에서는 2020년 계획규모가 1조 2,029억원으로 크게 증가되었고, 2021년 계획규모도 9,968억원 수준으로 계획하고 있다.

---

26) 「국가재정법」
제88조(국세감면의 제한)
① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 "국세감면율"이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.
「국가재정법 시행령」
제41조(국세감면의 제한)
③ 법 제88조제1항에서 "대통령령이 정하는 비율"이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

[2018~2021년 국유재산특례지출 예·결산 현황]

(단위: 백만원)

구분	2018	2019	2020		2021
	실적	실적	계획	수정전망	계획
국유재산특례지출	552,857	1,031,202	968,800	1,202,920	996,848

주: 수정전망이란 차년도 국유재산특례지출예산서를 작성하면서 당해연도 전망치를 수정 제시하는 것을 의미

자료: 대한민국정부, 각 연도 국유재산특례지출예산서를 바탕으로 재작성

정부는 최근 경기여건의 변동 및 코로나19 확산 등의 영향으로 재정의 역할이 강화될 필요가 있다는 점을 고려하여 조세특례 및 국유재산특례의 규모를 확대하고 있는 것으로 보인다.

다만, 재정확대의 필요성과 별개로 조세특례 및 국유재산특례라는 간접적인 지원방식의 규모를 확대하는 것이 적절한지 여부는 추가적인 검토가 필요하다고 보인다. 조세지출 및 국유재산특례지출은 국회 통제에서도 상대적으로 자유로운 측면이 있고 한 번 신설되면 지원을 중단하기 어렵다는 특성이 있어 현행 「조세특례제한법」 및 「국유재산특례제한법」에서도 별도의 제도를 두어 그 총량을 관리하고 있기 때문이다. 특히 「국가재정법」 제88조에서는 조세지출이 과도하게 발생하지 않도록 국세감면비율의 상한을 권고하고 있는데, 최근 3년간(2019~2021년) 계속해서 법정권고 상한비율을 초과하고 있다는 점에 대해서는 주의가 필요할 것으로 보인다.

또한 이러한 특례는 재정수입 감소를 전제하므로 최근과 같이 재정소요 대비 수입여건이 악화되는 상황에서 특례규모를 확대하는 것에 대해서 다양한 측면을 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보인다.

국회 결산심의시 조세지출을 포함한 정부의 실질적인 재정운용 성과를 심의할 수 있도록 조세지출결산서를 국가결산보고서의 첨부서류로 규정하여 국회에 제출하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

현행 「조세특례제한법」은 조세지출예산서만 정부 예산안 제출시 첨부서류로서 국회에 제출하도록 하고 있어 조세지출의 운영실적이 차년도 결산시기가 아닌 예산안 심의시기에야 국회에 제출되는 상황이다. 그러나 당초 관련 법률이 조세지출예산서를 작성하도록 한 취지는 조세지출을 일반 재정지출과 유사한 것으로 간주하여

국회에서 함께 분석·통제하도록 하려는 것이라는 점을 고려하면, 현행 제도 하에서는 국가결산과 함께 조세지출 실적을 심의할 수 없어 이러한 근거 법률의 취지를 충분히 이행하기 어려운 측면이 있다.

따라서 국가결산보고서에 조세지출결산서를 첨부서류로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보인다.

나. 정부배당수입 분석

정부출자수입은 정부가 정부출자기관으로부터 받는 배당금 수입을 계상하는 세입과목이다. 2020회계연도 기준 정부출자기관은 총 39개이며, 이 중 22개 기관에 대해 총 1조 4,040억원의 출자 배당금을 수납하였다.

[2020회계연도 정부출자수입 총 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	회계/기금	추경 예산	예산 현액	징수 결정액(A)	수납액 (B)	미수 납액	불납 결손액	수납률 (B/A)
기획재정부	일반회계	822,239	822,239	606,924	606,924	0	0	100.0
	외국환평형기금	32,760	32,760	36,654	36,654	0	0	100.0
과학기술정보통신부	과학기술진흥기금	0	0	2,709	2,709	0	0	100.0
산업통상자원부	에너지및자원사업특별회계(투자계정)	6,796	6,796	2,044	2,044	0	0	100.0
국토교통부	교통시설특별회계(도로계정)	6,796	50,236	41,493	41,493	0	0	100.0
	교통시설특별회계(공항계정)	403,926	403,926	418,912	418,912	0	0	100.0
	주택도시기금(주택계정)	234,687	234,687	302,801	302,801	0	0	100.0
	주택도시기금(도시계정)	810	810	2,035	2,035	0	0	100.0
해양수산부	교통시설특별회계(항만계정)	4,044	4,044	2,454	2,454	0	0	100.0

주: 대상 출자공공기관 중 여러 회계 기금에 걸쳐 있는 기관이 있음
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

첫째, 정부는 2019년, 2020년에 정부출자기관에 대한 중기배당계획보다 낮은 배당성향의 출자금이 수납되어 목표에 미치지 못하는 실적을 보였으므로, 출자공공기관의 경기 대응력 강화와 안정적인 재정수입 확보 등의 두 가지 요소를 고려하여 실현가능한 합리적인 중기배당계획을 수립할 필요가 있다.

'배당성향'이란 기업의 당기순이익 중 현금으로 지급된 배당금 총액의 비율을 의미하는 것[27]이다. 정부는 매년 각 정부출자기관이 제출한 배당기초자료를 토대로 배당협의체에서 배당액을 결정하여 수납하게 되는데, 이 때, 각 정부출자기관마다 당기순이익·재무건전성·배당여력·자체수입 확보여력·사회적 책임 등 여러 가지 요소를 고려하여 개별적인 배당성향이 정해진다.

정부는 2014년에 발표한 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」에서 해외 주요국 공기업 배당수준을 고려하여 2020년까지 배당성향을 40% 수준으로 단계적 상향 조정하는 중기목표[28]를 제시하였다.

이에 따라 정부출자기관의 배당성향 실적은 2015년 26.13%, 2016년 30.25%, 2017년 31.89%, 2018년 34.98% 등 지속적인 증가추세를 보였다. 그러나 2019년부터는 배당성향이 감소하였는데, 2019년에는 목표치에 △4.52%p(전년 대비 △2.50%p감소) 미달하는 32.48%를 나타냈고 2020년에는 목표치에 △7.42%p(전년 대비 0.10%p 증가) 미달하는 32.58% 수준을 보였다.

[연도별 정부출자기관 배당성향 목표 및 실적 현황]

(단위: %, %p)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
배당성향 목표(A)	25.00	28.00	31.00	34.00	37.00	40.00
배당성향 실적(B)	26.13	30.25	31.89	34.98	32.48	32.58
B-A	1.13	2.25	0.89	0.98	△4.52	△7.42

자료: 기획재정부, 연도별 정부출자주식 배당금 수납 관련 보도자료

27) '배당지급률' 또는 '사외분배율' 이라고도 한다.

28) 기획재정부, 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」, 2014. 12. 19.

이처럼 2019년부터 배당성향이 낮아진 이유는 출자공공기관의 경제활력 투자(기업구조조정, 혁신성장투자, 환경안전투자, 수출경쟁력 강화 등)의 재원을 마련하기 위해 총 10개 기관에 1.5조원의 배당금을 축소 조정[29]하였고, 2020년에도 이와 유사한 정부출자 배당정책이 유지[30]되었기 때문으로 보인다.

이러한 배당정책에 따라 2019회계연도 정부출자수입은 전년 대비 △20.4%(△3,678억원) 감소한 1조 4,382억원으로서, 5년만에 감소세로 전환되었고 2020회계연도에는 전년 대비 △2.4%(△342억원) 감소한 1조 4,040억원의 수납실적을 보였다.

[정부출자수입 실적]

(단위: 억원, %)

구분	2015 회계연도	2016 회계연도	2017 회계연도	2018 회계연도	2019 회계연도 (A)	2020회계연도(B)	
							증감률 [(B-A)/A]
일반회계	5,065	7,323	7,888	8,622	6,696	6,069	△9.4
특별회계·기금	3,704	4,890	7,674	9,438	7,685	7,971	3.7
합계	8,769	12,213	15,562	18,060	14,382	14,040	△2.4

자료: 기획재정부

[최근 3년간 각 정부출자 공공기관별 배당실적]

(단위: 억원)

기관명		2018년 배당	2019년 배당	2020년 배당
1	한국토지주택공사	4,681	3,325	3,920
2	중소기업은행	2,067	1,872	1,662
3	한국산업은행	1,471	1,449	1,120
4	한국주택금융공사	572	565	0
5	한국수출입은행	395	415	724
6	한국가스공사	-	328	92

29) 정부출자수입은 그 감면규모를 일률적으로 산정하기 어려운 측면이 있으나, 2019회계연도에는 정부가 보도자료를 통해 정부출자기관의 투자확대를 위해 1.5조원을 감액조정 했다는 입장을 밝히고 있어 이를 근거로 1.5조원을 축소 조정했다고 판단함(기획재정부, 「보도자료: '19년 정부 출자주식 배당금 1조 4,382억원 수납 확정」, 2019.5.21.)

30) 2020년에는 코로나19 확산에 대응하기 위한 측면도 정부출자배당정책에 반영되었다.

(단위: 억원)

기관명		2018년 배당	2019년 배당	2020년 배당
7	한국공항공사	679	344	404
8	한국도로공사	388	260	334
9	부산항만공사	221	143	201
10	한국자산관리공사	91	145	139
11	울산항만공사	115	95	107
12	인천항만공사	50	56	21
13	대한무역투자진흥공사	-	43	11
14	한국조폐공사	41	37	39
15	한국농수산식품유통공사	23	29	13
16	한국감정원	19	18	13
17	한국방송공사	46	-	1
18	한국농어촌공사	94	-	165
19	한국전력공사	923	-	-
20	한국관광공사	23	-	-
21	한국교육방송공사	20	-	-
22	한국방송광고진흥공사	-	-	-
23	한국수자원공사	-	-	-
24	한국석유공사	-	-	-
25	한국광물자원공사	-	-	-
26	한국철도공사	-	-	-
27	서울신문사	-	-	-
28	여수광양항만공사	-	-	-
29	한국해양진흥공사	-	-	-
30	한국해외인프라도시개발 지원공사	-	-	-
31	새만금개발공사	-	-	-
32	인천국제공항공사	4,725	3,755	3,994
33	주택도시보증공사	1,025	1,229	707
34	한국투자공사	267	262	367
35	대한송유관공사	11	10	8
36	88관광개발주식회사	0.1	0.5	-
37	한국지역난방공사	113	-	-
38	공항철도주식회사	-	-	-
39	대한석탄공사	-	-	-
합 계		18,060	14,382	14,040
		(25개)	(21개)	(22개)

주: 1. 각 정부출자 공공기관으로부터 수납한 일반회계, 특별회계, 기금의 배당수입을 합한 수치임
2. 배당실적이 없는 공공기관은 당기순이익이 발생하지 않았기 때문임

자료: 기획재정부

정부가 정부출자기관의 경기 대응력 강화를 목적으로 배당성향을 목표치보다 낮게 설정하여 배당금을 수납하면, 정부출자기관이 주요 정책과제를 수행하거나 예상치 못한 경제상황 변화에 대응해야할 경우 필요한 재원을 신속하게 확보[31]할 수 있고 출자공공기관의 재무건전성을 확보하는 데도 효과적이라는 장점이 있다.

다만 출자공공기관은 정부가 발표한 중기배당정책에 기초하여 경영전략을 수립하고 정부 역시 정부출자수입 예산을 편성할 때 중기배당정책을 참고하므로, 다양한 요소를 고려하여 이행가능한 배당성향 목표계획을 수립하고 가급적 이를 준수하기 위해 노력할 필요가 있다.

특히 중기적인 배당성향 목표치를 설정할 때, 최근 정부의 재정지출 확대 경향 및 코로나19 확산에 따른 재난지원금 지급 등에 따라 재정소요 및 국채발행 규모가 증가하는 상황을 감안하여 안정적인 재정수입 확보의 필요성도 중요하게 고려할 필요가 있다.

[정부 총지출 및 일반회계 적자보전 국가채무 현황]

(단위: 조원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
정부총지출	398.5	410.1	432.7	475.4	554.7
일반회계 적자보전 국가채무	271.3	289.6	300.4	334.7	437.5

자료: 각 연도별 국가결산보고서

따라서 정부는 출자공공기관의 경기대응력 강화 및 안정적인 재정수입 확보라는 두 가지 요소를 고려하여 이행가능성이 높은 합리적인 중기배당계획을 수립할 필요가 있다.

둘째, 정부는 2015년부터 2020년까지의 기간에 대해서는 단 한차례만 정부출자기관의 중기배당계획을 수립하였으나 2021년 이후 기간에 대해서는 중기배당계

31) 출자공공기관의 사업 확대 및 신규 사업 추진시 정부 예산(또는 추가경정예산)을 통해 필요한 자금을 조달받게 되면 정부와의 예산반영 협의, 국회의 심사, 예산확정 후 예산배정 등의 절차로 인해 자금조달이 다소 지연되는 측면이 있음

획이 미수립된 상태이므로, 출자공공기관의 예측가능성 및 정부출자수입 추계의 정확성을 제고하기 위해 배당성향 목표를 설정하고 주기적으로 적정 수준인지 검토할 필요가 있다.

정부는 2014년에 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」[32]을 발표하고 2015년부터 2020년까지의 배당성향 목표치를 설정하였다. 그 주요내용은 배당성향 목표치를 2020년까지 40%수준으로 높이는 것이었다.

그런데, 2021년 이후부터의 출자공공기관에 대한 배당성향에 대해서는 2021년 5월말 기준 중기배당계획이 미수립되어 있는 상태이다. 이러한 상황에서 2021년 정부출자기관에 대한 배당규모는 중기배당계획이 없는 상태에서 2021년 5월 14일에 확정[33]되었다.

그러나 출자공공기관들은 중기배당계획을 참고하여 차후 정부의 배당금 수납규모를 예측해 보고 이를 기초로 경영전략을 수립하는 데 도움을 얻을 수 있다는 점과 정부 역시 중기배당계획을 참고하여 약 1조 4,000억원(2020년 결산기준) 규모에 이르는 '정부출자수입'예산 추계의 정확성을 제고할 수 있다는 점에 비추어 중기배당계획의 수립이 필요하다고 보인다.

현재 「국유재산법」 65조의4[34]에서는 정부배당수입 추계의 정확성을 제고하기 위해 정부배당대상기업으로부터 정부배당수입을 추정할 수 있는 자료를 제출받도록 하고 있는데, 이에 더하여 법령에 주기적인 정부의 중기배당계획 수립을 의무화한다면 정부배당수입 추계의 정확성을 제고할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 정부는 법령에 주기적으로 정부출자기관에 대한 중기배당계획을 수립하도록 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보인다.

---

32) 기획재정부, 「정부출자기관에 대한 정부배당정책방향」, 2014. 12. 19.

33) 2021년 정부출자기관 배당결과는 별도의 중기배당정책방향이 없는 상태에서 2021년 5월 14일에 이미 공표되었다.
- 2021년 정부배당금은 총 1조 4,396억원으로 전년대비 356억원 증가, 평균 배당성향은 36.92%로 전년대비 4.34%p 상승하였다.

34) 「국유재산법」
제65조의4(정부배당수입의 예산안 계상 등)
① 정부배당대상기업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정부배당수입을 추정할 수 있는 자료를 총괄청이나 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.
② 총괄청이나 중앙관서의 장은 제1항에 따라 제출받은 자료를 기초로 다음 연도의 정부배당수입을 추정하여 소관 예산안의 세입예산 또는 기금운용계획안의 수입계획에 계상하여야 한다.

3. 결 언

지난 70여 년간 국가재정은 우리나라의 경제성장 및 위기극복을 성공적으로 주도하여온 것으로 평가받고 있다. 이러한 성과는 재정환경의 변화에도 불구하고 건실하게 유지해 온 재정건전성이 뒷받침되었기에 가능하였던 것으로 보인다.

중·장기적으로 인구구조 및 사회환경이 변화하며 국민의 요구가 다양해지면서 재정의 역할은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

또한 전세계적으로 저성장이 고착화되고, 경제위기 상황이 빈발하면서 이에 대응하기 위한 적극적인 재정의 역할분담이 요구되고 있는 상황이다. 특히 2020년도에는 코로나19의 전세계적인 유행으로 인해 국내외적으로 경기가 침체되었고, 이러한 경제위기 극복을 위해 각 국은 재정의 역할을 확대하였다. 우리나라의 경우도 2020년에 4차례에 걸친 추경예산을 편성하여 총지출 규모를 본예산 512.3조원 대비 42.4조원 확대하였다.

다만, 이러한 재정의 역할 확대의 필요성이 제기됨에도 재정 수입 여건은 재정소요를 충분히 뒷받침할 만큼 안정적이지 않은 상황이다. 최근 3년간 통합재정수지는 2018년 31.2조원 흑자에서 2019년 △12.0조원 적자로 돌아섰고, 2020년에는 △71.2조원 적자로 더욱 악화되었다. 관리재정수지도 마찬가지로 2018년 △10.6조원 적자, 2019년 △54.4조원 적자, 2020년 △112.0조원 적자 등을 나타내는 등 적자 폭이 확대되고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 한정된 재원으로 재정의 역할을 강화하기 위해서는 수입 측면에서는 재정의 누수를 방지하고 지출 측면에서는 재정운용의 효율성을 제고하는 것이 필요하다. 따라서 정부는 재정의 누수방지 및 재정운용의 효율화를 위한 방안을 지속적으로 점검해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

2 예·결산 관련 제도개선사항 등

1. 세목단위 결산정보 공개 필요

정부는 디지털예산회계시스템상 결산 정보를 세목단위까지 공개하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

디지털예산회계시스템은 중앙행정기관의 예산편성·집행 등 재정업무 전반을 전산화한 시스템으로, 업무시스템과 재정분석시스템으로 구분된다. 재정분석시스템은 업무시스템을 통해 축적된 자료를 기반으로 재정관련 통계를 유관기관 공무원 등에게 공개하는 기능을 한다.

재정분석시스템에서 가장 많이 활용되는 것은 전체 중앙행정기관의 예산 및 결산 현황을 사업별·비목별로 구분하여 제공하는 자료이다. 그러나 이 시스템은 공개항목의 범위 측면에서 사업별로는 예산·결산 동일하게 세부사업 단위까지 공개하고 있으나, 비목별로는 예산의 경우 세목단위까지 공개하는 반면 결산은 목단위까지만 공개하고 있다.

[디지털예산회계시스템 예산·결산 공개항목 선택 메뉴 비교]



자료: 디지털예산회계시스템 홈페이지

그러나 일부 비목은 구체적인 세목을 구분할 수 있어야 심도 있는 결산분석이 가능하다는 점을 고려해야 한다.

홍선기 예산분석관(hongsk78@assembly.go.kr, 6788-4625)

구체적으로 예를 들면, 민간이전 비목(320)은 민간경상보조(01), 민간위탁사업비(02), 연금지급금(03), 보험금(04), 이차보전금(05), 구호 및 교정비(06), 민간자본보조(07), 법정민간대행사업비(08), 고용부담금(09) 등 9개 세목으로 구성되어 있는데, 각 세목은 타 세목과 구별되는 특징을 지니고 있다. 구체적으로 보면, 민간경상보조(01)·민간자본보조(07)는 보조금사업이고, 민간위탁사업비(02)·법정민간대행사업비(08)는 위탁·대행사업이며, 이차보전금(05)은 융자사업에 해당하고, 연금지급금(03)·고용부담금(09)은 인건비적 성격이 있다.

[2020년도 본예산 민간이전 비목(320)의 세목별 예산 현황]

(단위: 백만원)

세목명	코드	본예산
민간경상보조	320-01	19,112,156
민간위탁사업비	320-02	4,911,065
연금지급금	320-03	51,347,538
보험금	320-04	18,547,045
이차보전금	320-05	799,428
구호 및 교정비	320-06	141,872
민간자본보조	320-07	2,034,844
법정민간대행사업비	320-08	1,524,978
고용부담금	320-09	1,738,990
합계		100,157,915

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템

이처럼 민간이전(320) 비목의 각 세목별 성격이 상이함에도 정부의 디지털예산회계시스템은 세목별 결산정보를 제공하고 있지 않으므로, 각 세목별 총량적 결산 분석은 일정부분 제약이 있을 수 있다. 예를 들면, 자치단체보조 사업와 민간보조사업 또는 경상보조와 자본보조 간의 성과를 비교하기 위해서는 모두 세목단위 결산 정보가 필요하다는 것이다.

또한 중앙행정기관은 예산을 집행하는 경우 디지털예산회계시스템을 통해 세목단위까지 지정한 후 지출을 하고 있다는 점을 감안할 때, 세목단위 결산정보를 공개하는 것은 기술적으로 크게 어렵다고 보이지도 않는다.

따라서 정부는 디지털예산회계시스템상 결산 정보를 세목단위까지 공개하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 실집행실적 관리체계 보완

공공기관·펀드 출자사업, 금융성기금 출연사업 및 R&D 사업 등은 최종단계의 집행실적과 무관하게 실집행실적을 100%로 처리하고 있으므로, 최종 수혜자에 대한 집행실적을 실집행실적으로 제시하는 방안을 강구할 필요가 있다.

재정집행의 효과는 최종 수혜자에게 자금이 투입되었을 때 발생한다는 점을 고려한다면, 정확한 집행성과 측정을 위해서는 소관부처에서 자금을 지출하는 집행실적과 더불어 최종 수혜자에게 자금이 투입되는 실집행 실적을 함께 산출하는 것이 필요하다고 보인다. 이에 정부는 보조·출연·출자 등 교부성 사업의 경우에는 실집행 실적을 별도로 집계하여 통상 개별 부처 단위로 국회에 제출하고 있다.

다만 정부는 통상 1단계 실집행을 기준으로 실집행 실적을 작성하고 있는데, 출자·출연·R&D 등의 교부성 사업 중 2~3회 이상의 단계를 거쳐 교부·집행되는 사업의 경우에는 1단계 실집행 실적만으로는 최종 수혜자에게 자금이 집행된 실적을 파악하기 곤란한 문제가 있다. 따라서 이에 대해서 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 각종 기관·펀드에 대한 출자사업은 통상 해당 기관·펀드의 자본금 확충을 통해 융자·보증 등 정책금융 업무나 기타 고유사업을 수행하도록 하는 구조인데, 이 경우 교부받은 출자금을 자본에 편입하는 회계처리가 곧 실집행이기 때문에 1단계 실집행 실적은 항상 100%로 집계된다.

[2020회계연도 기관·펀드 출자사업 집행·실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	세부사업	집행			실집행		
		예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
기획재정부	CGIF출자지원	28,322	28,322	100.0	28,322	28,322	100.0
	한국수출입은행 출자	549,991	549,991	100.0	549,991	549,991	100.0
문화체육관광부	위풍당당 콘텐츠 코리아펀드 출자	113,000	113,000	100.0	113,000	113,000	100.0
금융위원회	산업은행 출자 (혁신모험펀드)	50,000	50,000	100.0	50,000	50,000	100.0
	산업은행출자 (기업구조혁신펀드)	75,000	75,000	100.0	75,000	75,000	100.0
	산업은행 출자 (환경·안전투자 지원)	37,500	37,500	100.0	37,500	37,500	100.0
	산업은행 출자 (산업구조 고도화 지원)	88,000	88,000	100.0	88,000	88,000	100.0
	산업은행출자 (금융시장안정화)	1,652,130	1,652,130	100.0	1,652,130	1,652,130	100.0
	중소기업은행출자 (금융시장안정화)	484,544	484,544	100.0	484,544	484,544	100.0
	한국자산관리공사 출자 (기업자산인수프로그램)	50,000	50,000	100.0	50,000	50,000	100.0
	중소기업은행 출자 (소상공인 및 혁신성장 지원)	698,800	698,800	100.0	698,800	698,800	100.0
	중소기업은행 출자 (환경·안전투자 지원)	37,500	37,500	100.0	37,500	37,500	100.0
	중소기업은행 출자 (산업구조 고도화 지원)	48,000	48,000	100.0	48,000	48,000	100.0
	산업은행출자 (혁신모험펀드)	200,000	200,000	100.0	200,000	200,000	100.0
산업통상자원부	석유비축사업출자	25,784	25,784	100.0	25,784	25,784	100.0
	대한석탄공사출자	31,632	31,632	100.0	31,632	31,632	100.0
	유전개발사업출자	13,483	13,483	100.0	13,483	13,483	100.0
특허청	모태조합 출자	20,000	20,000	100.0	20,000	20,000	100.0
농림축산식품부	농식품모태펀드출자	35,000	35,000	100.0	35,000	35,000	100.0
국토교통부	다가구매입임대출자	1,911,804	1,911,812	100.0	1,911,804	1,911,812	100.0
	국민임대출자	475,197	343,710	100.0	475,197	343,710	100.0
	영구임대출자	363,476	323,223	100.0	363,476	323,223	100.0
	행복주택출자	1,267,123	1,228,560	100.0	1,267,123	1,228,560	100.0
	임대주택리츠출자	522,120	463,734	100.0	522,120	463,734	100.0
	도시재생지원(출자)	128,000	128,000	100.0	128,000	128,000	100.0
해양수산부	수산모태펀드출자	7,000	7,000	100.0	7,000	7,000	100.0
중소벤처기업부	중소기업모태조합출자	940,000	940,000	100.0	940,000	940,000	100.0
	중소기업모태조합출자 (소재부품장비경쟁력 강화특별회계)	60,000	60,000	100.0	60,000	60,000	100.0

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 및 각 부처 제출자료 등을 바탕으로 재작성

그러나 각 출자사업 자금이 최종적인 수혜자에게 전달된 결과를 보면, 정부가 제시하는 실집행실적과 다르게 나타나고 있는 경우가 발생하는 것을 확인할 수 있다.

구체적으로, 2020년도에 금융위원회는 '산업은행 출자(금융시장 안정화)' 사업을 통해 산업은행에 1조 6,521억 3,000만원 출자하였는데, 이는 LCC 긴급지원 대책, 코로나19 민생·금융안정 패키지 등 '금융시장 안정화 프로그램' 등을 위해 총 16.9조원 규모의 금융지원을 위한 것이었다.

그러나, 2020년 12월 말 기준 동 프로그램의 지원실적을 보면 당초 목표치(16.9조원)의 45.9%인 7.8조원만이 지원되었다. 그럼에도 교부받은 출자금 1조 6,521억 3,000만원이 전액 산업은행의 자본에 편입하는 회계처리가 이루어졌다는 이유로 실집행실적은 100.0%로 제시되고 있다.

이와 같은 실집행실적 처리는 동 출자사업의 성과를 정확히 파악하기 어렵게 하는 문제가 있다고 보인다.

[2020년 금융시장 안정화 프로그램의 운용목표 및 집행실적]

(단위: 억원, %)

구 분	산업은행 운용목표 (A)	집행실적 (B)	집행률 (B/A*100)
금융시장 안정화	169,000	77,577	45.9
저비용항공사(LCC) 지원	3,000	3,215	107.2
중소·중견기업 대출	50,000	35,696	71.4
비우량 회사채·CP 매입기구(SPV)	20,000	12,200	61.0
증권시장안정펀드	10,000	200	1.0
채권시장안정펀드	20,000	6,000	15.0
회사채 신속인수제도	22,000	1,845	8.4
회사채 차환 지원	19,000	4,240	22.3
CP 등 차환 지원	15,000	11,181	74.5
신보 신용보강 CP	10,000	3,000	30.0

주: 운용목표 및 집행실적은 2020년 12월말 기준
자료: 산업은행

둘째, 금융성기금 출연사업 또한 각종 기관·펀드에 대한 출자사업과 유사하게 해당 기금의 재원 확충을 통해 융자·보증 등 정책금융 사업을 수행하도록 하는 구조인데, 이 경우 출연받은 예산을 해당 기금의 수입으로 처리하는 행위가 곧 1단계 실집행으로 보고 그 실적을 항상 100%로 집계한다.

[2020회계연도 금융성기금 출연사업 집행·실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	세부사업	집행			실집행		
		예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
기획재정부	산업기반신용보증기금 출연	8,000	8,000	100.0	8,000	8,000	100.0
산업통상 자원부	무역보험기금출연	573,100	573,100	100.0	573,100	573,100	100.0
중소벤처 기업부	신용보증기금출연 (일반회계)	3,266,575	3,266,575	100.0	3,266,575	3,266,575	100.0
	기술보증기금출연 (일반회계)	468,280	468,280	100.0	468,280	468,280	100.0
	신용보증기금출연 (소재부품장비경쟁력 강화특별회계)	60,000	60,000	100.0	60,000	60,000	100.0
	기술보증기금출연 (소재부품장비경쟁력 강화특별회계)	20,000	20,000	100.0	20,000	20,000	100.0
금융위원회	농어가목돈마련저축 장려기금출연	33,872	33,872	100.0	33,872	33,872	100.0
농림축산 식품부	농림수산업자신용보증 기금출연	100,000	100,000	100.0	100,000	100,000	100.0

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 및 각 부처 제출자료 등을 바탕으로 재작성

그런데 일부 출연 사업의 경우 최종 수혜자에게 투입된 자금의 집행실적을 보면, 당초 목표치를 미달하는 사례가 발생하고 있다.

예를 들면, 2020년에 중소벤처기업부는 신용보증기금출연(일반회계) 사업을 통해 3조 2,666억 7,500만원을 출연하였는데, 이 중 4,600억원은 '소상공인 2차 금융지원 프로그램'을 통해 소상공인에게 9.5조원 규모의 보증을 공급하기 위해 출연한 것이었다. 그러나, 동 프로그램을 통해 2020년 12월말 까지 공급된 보증규모는 3.3조원으로 당초 계획의 34.7%에 그쳤다.

그럼에도 4,600억원의 출연금이 신용보증기금의 수입으로 처리되었다는 이유로 실집행 실적은 100%로 제시되고 있는데, 이러한 실집행실적 처리 역시 출연금 집행의 정확한 효과를 파악하는 것을 곤란하게 할 우려가 있다.

셋째, 일부 R&D 사업의 경우 예산을 2단계 이상 교부하는 방식으로 집행되는데, 정부부처로부터 출연받은 연구개발 주관기관이 연구수행기관에게 재교부할 경우 일부 사업은 실제 집행소요를 고려하지 않고 관행적으로 전액을 재교부하고 있어 모든 사업의 실집행률이 100%로 나타나는 문제가 있다.

예를 들어 국토교통부의 국토교통연구개발 프로그램(4100) 내 세부사업 등 일부 R&D 사업은 연구개발 주관기관이 연구수행기관에 출연금을 지급하는 것이 곧 실집행에 해당하는데, 출연금을 전액 재교부한 후 미집행액은 사후 정산을 하고 있어 최종 집행단계에서는 미집행이 발생함에도 연례적으로 실집행률은 100%로 나타나고 있다.

[2020회계연도 국토교통부 주요 국토교통연구개발 프로그램 R&D 사업의 실집행 현황]

(단위: 백만원, %)

세부사업	집행			실집행		
	예산현액	지출액	집행률	실집행현액	실집행액	실집행률
국토교통기술촉진연구(R&D)	37,545	37,535	100.0	37,535	37,535	100.0
국토교통기술사업화지원(R&D)	24,444	24,444	100.0	24,444	24,444	100.0
건설기술연구(R&D)	38,506	38,506	100.0	38,506	38,506	100.0
도시건축연구사업(R&D)	39,617	39,617	100.0	39,617	39,617	100.0
주거환경연구사업(R&D)	21,812	21,812	100.0	21,812	21,812	100.0
국토공간정보연구사업(R&D)	28,182	28,182	100.0	28,182	28,182	100.0
교통물류연구(R&D)	45,610	45,610	100.0	45,610	45,610	100.0
철도기술연구사업(R&D)	50,053	50,053	100.0	50,053	50,053	100.0

자료: 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 및 환경부 제출자료 등을 바탕으로 재작성

그런데, 일부 R&D 사업은 최종단계인 연구기관의 집행실적은 100.0%에 미치지 못하는 경우가 나타난다. 예를 들면, 국토교통부는 2020년 '교통물류연구(R&D)' 사업에서 피출연기관인 국토과학기술진흥원에 456억 1,000만원을 출연하였으나,

2020년 말 기준 국토과학기술진흥원이 재출연한 연구기관의 집행실적은 275억 4,000만원으로 60.4%에 그치고 있다.

그럼에도 국토교통부로부터 출연받은 국토과학기술진흥원이 연구기관에 전액을 재출연하였기 때문에 실집행실적은 100%로 제시되고 있다. 이러한 실집행실적 집계방식 역시 사업성과 파악을 어렵게 할 우려가 있다.

이러한 점을 감안하여 정부는 교부성 사업의 경우 소관부처 단위로 집행구조를 파악하여 최종적으로 수혜자에게 투입된 집행 실적을 실집행 실적으로 관리하는 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

3. 성과계획서·성과보고서 작성 단위 세분화 검토 필요

정부는 중·장기적으로 성과계획서·성과보고서 작성 기준인 프로그램 및 단위사업에서 세부사업으로 세분화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「국가재정법」[1]은 성과중심의 재정운용을 위하여 각 중앙관서장 및 기금관리주체에게 예산 및 기금에 대한 성과계획서 및 성과보고서를 작성하도록 하고 있다. 또한 「국가재정법」[2] 및 「국가회계법」[3]은 성과계획서 및 성과보고서를 각각 예산안 및 결산보고서와 함께 국회에 제출하도록 하고 있다.

이러한 성과계획서 및 성과보고서는 각 중앙관서별 임무·비전과 이를 달성하기 위한 전략목표[4] 및 프로그램목표[5]를 설정한 후 그 하위에 단위사업을 배치하는 체계로 구성된다.

2020회계연도의 성과보고서는 대상기관이 총 55개 중앙관서이며, 181개 전략목표, 470개 프로그램목표(프로그램 성과지표: 676개) 및 1,774개 단위사업(단위사업 성과지표: 4,733개)로 구성되어 있다.

---

1) 「국가재정법」
제8조(성과중심의 재정운용)
① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 "기금관리주체"라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.
② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.

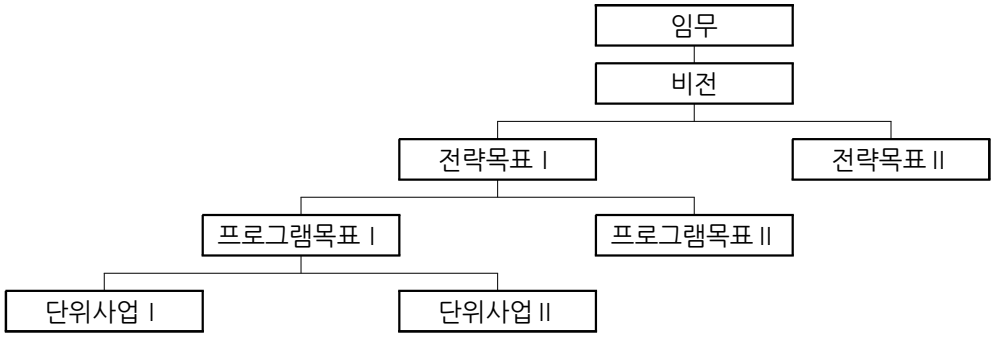
2) 「국가재정법」
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
8. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서

3) 「국가회계법」
제14조(결산보고서의 구성) 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.
4. 성과보고서

4) 기관이 중점을 두고 지향하거나 추진해야 할 중장기적 목표이다.

5) 전략목표 달성을 위한 수단으로서 프로그램 당 1개의 프로그램목표를 설정한다.

[성과계획서·성과보고서 작성 체계]



이러한 성과계획서 및 성과보고서 제도는 2006년 「국가재정법」 제정과 함께 신설되어 2008년 예산부터 적용되었으며, 정부가 재정사업을 관리함에 있어 단순한 집행실적 관리를 넘어 실질적인 성과를 창출할 수 있도록 유도하는 기능을 해왔다.

다만 다음과 같은 사항을 고려할 때, 성과지표 작성단위를 현행의 프로그램 및 단위사업에서 세부사업으로 세분화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.[6]

① 현행 프로그램 예산제도는 동일한 정책목표 중심이 아닌 부처 중심의 예산 분류제도를 차용하여 구성되어 있으므로, 현재의 프로그램 및 단위사업의 성과지표로서는 구성하고 있는 세부사업의 성과를 포괄적으로 측정하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다.

구체적으로 예를 들면, 2020회계연도 금융위원회 프로그램 중 '산업금융지원' 프로그램은 7개의 단위사업으로 구성되어 있고, 그 중 '산업금융지원(신용보증기금 지원)' 단위사업은 일반보증대위변제, 유동화회사보증대위변제 등 9개의 세부사업을 포함하고 있다. 그런데, '산업금융지원(신용보증기금 지원)' 단위사업은 "성장동력확충부문 보증공급" 과 "일반보증부실률" 등 2개의 성과지표를 활용하고 있다.

6) 다만, 정부는 이와 반대로 「재정사업 성과관리 체계 개편방안('20. 2월, 차관회의)」에서 거시적·전략적 성과관리 기능강화를 위해 성과계획서 및 보고서의 작성단계를 단위사업에서 프로그램 단위로 격상하는 방안을 제시하였고, 이러한 성과관리 방안을 추진할 예정이라고 설명하고 있다.

[2020 금융위원회 산업금융지원(신용보증기금 지원) 사업의 성과지표 현황]

프로그램	단위사업	성과지표	세부사업
산업금융지원	산업금융지원(신용보증기금 지원)	① 성장동력확충부문 보증공급(%) ② 일반보증 부실률(%)	일반보증대위변제
			유동화회사보증대위변제
			보증료환급
			구상권관리
			업무용건물
			경영지도
			보증연계투자
			기술금융전문교육 프로그램
			이차보전지원

자료: 2020회계연도 금융위원회 성과보고서

그러나 "성장동력확충부문 보증공급" 과 "일반보증부실률" 등 2개의 성과지표만으로 언급된 9개 세부사업의 성과를 모두 보여주기는 어렵다고 보인다.

세부사업 중 '보증연계투자'는 지원방식이 보증이 아니라 투자이므로, 현행 성과지표로는 성과측정이 어렵다. 또한 '경영지도' 사업은 기업에 대한 컨설팅이고, '기술금융전문교육 프로그램' 사업은 신용보증기금 직원역량강화 사업이므로, 기존의 성과지표인 보증공급 실적 및 일반보증 부실률만으로 성과를 측정하기는 어렵다고 보인다. 또한 '일반보증에 대한 부실률'만을 성과지표로 관리하고 있는데, 신용보증기금의 업무 중 하나인 유동화회사보증에 대한 부실률은 성과지표에서 누락되어 있다.

② 현행 재정사업 체계상 단위사업 아래에도 세부사업·내역사업·내내역사업 등 여러 층위의 사업단위가 있는데, 정부 재정총량이 커지고 단위사업 이상 사업의 규모가 확대되면서 세부사업 이하 단위에 대한 재정분석이 점점 중요해지고 있다는 점을 고려해야 한다.[7]

실제 2018~2021년간 재정규모는 총지출 기준 30.1% 증가하였는데, 같은 기간 단위사업수는 3.2% 증가하여 단위사업당 평균규모는 2018년 1,779억원에서 2021년 2,243억원으로 26.1% 증가하고 있다.

7) 예를 들어 환경부 환경개선특별회계의 대기개선 추진대책 세부사업(1633-301)은 2020년 본예산 기준 9,686억원 규모로서 미세먼지 대응 등 대기개선을 위한 각종 사업을 통합 편성하여 총 26개의 내역사업과 그 이상이 되는 수의 내내역사업을 포괄하는 대규모 사업이다.

[2018~2021 재정규모 및 사업수 변동 현황]

구분		2018	2019	2020	2021	
						'18대비(%)
재정규모(조원)		428.8	469.6	512.3	558.0	30.1
	단위사업당 재정규모(억원)	1,779	2,010	2,212	2,243	26.1
사업수	단위사업(개)	2,410	2,336	2,316	2,488	3.2
	세부사업(개)	6,837	7,130	7,693	8,081	18.2

주: 본예산 및 총지출 기준

③ 또한 국회는 예·결산 심사를 사실상 세부사업 이하 단위로 실시[8]하고 있다는 점을 고려하면, 국회 예·결산 심사를 실질적으로 지원하기 위해서는 세부사업 중심의 성과관리가 필요하다고 보인다.

따라서 정부는 성과계획서·성과보고서 작성 기준을 현행 프로그램 및 단위사업 기준에서 세부사업 기준으로 변경하는 방안을 중·장기적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.[9]

8) 상임위원회·예산결산특별위원회의 심사는 기본적으로 세부사업(필요시 내역사업 이하)을 단위로 실시되며, 심사보고서 또한 세부사업을 기본단위로 작성된다.

9) 한편, 2020년도 성과보고서에 포함된 단위사업 성과지표는 4,733개인데, 전체 세부사업 중 인건비·기본경비성 사업을 제외한 세부사업 수는 약 5,799개이다.

4. 공공기관결산서 국회제출 일정 조정 필요

국회가 공공기관 결산에 대해 충분한 심사기간을 확보할 필요가 있다는 점 및 감사원의 공공기관 회계검사 업무의 부담 정도가 과다하지 않다는 점 등을 고려할 때, 공공기관 결산서 국회제출 일정을 현행보다 앞당기는 방안을 검토할 필요가 있다.

정부결산은 통상 3월 말 ~ 4월 초 국무회의에서 초안이 확정된 후 4월 10일 ~5월 20일 감사원 회계검사를 거쳐 5월 31일까지 국회에 제출된다. 반면, 공공기관결산서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」[10]에 따라 3월 31일까지 정부에서 확정된 후 5월 10일 ~ 7월 31일 감사원 회계검사를 거쳐 8월 20일까지 국회에 제출되고 있다.

즉, 공공기관의 결산이 정부에서 확정되는 시점은 3월말로서 정부결산과 유사하나, 결산서 제출은 정부결산에 비해 30일 늦고 감사원 회신은 정부결산에 비해 72일 늦으며 국회제출은 정부결산에 비해 81일 늦다.

---

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」
제43조(결산서의 제출)
② 공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정하여야 한다. 다만, 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우에는 사원총회에서 결산을 의결·확정한다.
1. 재무제표(회계감사인의 감사의견서를 포함한다)와 그 부속서류
2. 그 밖에 결산의 내용을 명확하게 하기 위하여 필요한 서류
③기획재정부장관과 주무기관의 장은 매년 5월 10일까지 제2항에 따라 확정된 공기업·준정부기관의 결산서와 그 밖에 필요한 서류(이하 이 조에서 "결산서등"이라 한다)를 감사원에 제출하여야 한다.
④제3항에 따라 결산서등을 제출받은 감사원은 그 공기업·준정부기관 중 「감사원법」 제22조제1항제3호에 따른 법인과 그 밖에 감사원규칙으로 정하는 공기업·준정부기관의 결산서등을 검사하고, 그 결과를 7월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
⑥기획재정부장관은 제3항에 따른 결산서등에 제4항에 따른 감사원의 검사 결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고, 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다.

[정부결산 및 공공기관결산 기간 비교]

구분	결산서 확정	감사원 제출	감사원 회신	국회제출
정부결산(A)	통상 3월말~4월초	4. 10.	5. 20.	5. 31.
공공기관결산(B)	3. 31.	5. 10.	7. 31.	8. 20.
차이(B-A)	유사	30일	72일	81일

자료: 국회예산정책처

이처럼 공공기관 결산서의 감사원 제출시기, 감사원 회신시점 및 국회제출시점이 정부결산에 비해 늦은 이유에 대해 정부는 ① 매년 4~5월은 정부결산 회계검사와 기간이 중복되기 때문에 공공기관결산의 감사원 제출기한은 5월 초로 유지할 필요가 있으며 ② 충실한 회계검사를 위해서 회신기한도 현재와 같이 여유 있게 설정할 필요가 있다고 설명하고 있다.

그러나 다음과 같은 점을 고려할 때, 공공기관 결산서 제출시기를 앞당길 필요가 있다고 보인다.

첫째「국회법」제128조의2[11]에서는 정기회 개회(9월 1일) 전까지 완료할 것을 규정하고 있는데, 공공기관 결산서가 국회 결산심사 완료일의 11일 전(8월 20일)에 제출되면 이 기간 내에 정부 총지출의 18.3%[12]를 차지하는 공공기관 예산에 대해 내실 있는 결산심사를 하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다.

둘째 전체 공공기관 중 회계검사를 거치는 대상은 전체 공공기관 350개[13] 중 정부 지분율이 50%이상인 기관(2020년 기준 23개)에만 한정되고 동 회계검사는 정부결산과 별도로 감사원 외부의 회계법인이 실시하는 회계감사를 기초로 이루어진다는 점을 고려하면, 정부결산에 비해 72일까지 여유기간이 필요한지 의문이다.

따라서 정부는 공공기관 결산서 제출일정을 현재보다 앞당기는 방안을 검토할 필요가 있다고 보인다.

---

11)「국회법」
제128조의2(결산의 심의기한) 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.

12) 2021년 본예산 555.8조원 중 공공기관 정부지원 예산은 101.7조원(「2021년도 공공기관 예산안 분석」Ⅰ, 국회예산정책처)

13) 2021년에 지정된 공공기관의 숫자임

3 2020회계연도 결산분석의 주요사항

2020회계연도 정부 결산결과 총수입은 478.8조원으로, 전년 대비 5.7조원 증가했고 추경예산 대비 8.1조원 초과 수납되었다. 총지출은 549.9조원으로, 전년 대비 64.9조원 증가했고 추경예산 대비 4.8조원 미지출되었다.

이러한 높은 총지출 실적 등의 영향으로 재정수지는 전년 대비 악화된 모습을 보이고 있다. 구체적으로 통합재정수지는 △71.2조원 적자로서 적자폭이 전년 대비 59.2조원 악화되었으며, 관리재정수지는 △112.0조원 적자로서 적자폭이 전년 대비 57.5조원 확대되었다.

[2020회계연도 총수입·총지출 및 재정수지 결산]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2019		2020				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
총수입	473.1	△3.3	481.8	470.7	478.8	8.1	5.7
총지출	485.1	9.7	512.3	554.7	549.9	△4.8	64.9
통합재정수지	△12.0	△13.0	△30.5	△84.0	△71.2	12.8	△59.2
관리재정수지	△54.4	△12.1	△71.5	△118.6	△112.0	6.6	△57.5

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」 및 「2020 나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

또한 국가채무(D1)는 2019년말 기준 723.2조원에서 2020년말 기준 846.9조원으로 전년 대비 123.7조원 증가했고, 명목 GDP대비 국가채무의 비율도 2019년말 기준 37.6%에서 2020년말 기준 43.8%로 6.2%p 증가하였다.

[2020년 국가채무 규모]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2019		2020				전년대비 (C-A)
	결산 (A)	추경대비	본예산	추경 (B)	결산 (C)	추경대비 (C-B)	
국가채무 총계(D1)	723.2	△8.3	805.2	846.9	846.9	0.0	123.7
(명목 GDP 대비 비율)	(37.6)	(0.4%p)	(39.8)	(43.9)	(43.8)	(△0.1%p)	(6.2%p)

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가채무관리보고서」

홍선기 예산분석관(hongsk78@assembly.go.kr, 6788-4625)

우선 2020회계연도 결산의 재정총량에 대해서는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다.

2020회계연도 결산의 집행측면을 살펴보면, 예산현액 대비 집행률은 97.7%로 양호한 실적을 보이고 있는데, 2016회계연도(95.2%)부터 2020회계연도(97.7%)까지 집행률이 개선되는 상황은 긍정적으로 보인다. 다만, 당초 예산현액 대비 이용감액·전용감액·기금운용계획감액변경 규모의 비중이 증가하고 있고, 보조금·출연금·출자금 등 교부성 사업에 대한 실집행실적 관리가 미흡하다는 점은 개선이 필요한 것으로 보인다. 또한 최근 3년간은 재정조기 집행실적이 목표치를 4%이상 초과하는 상황이 반복되고 있는데, 재정집행이 상반기에 과도하게 집중될 경우 발생할 수 있는 장단점을 균형있게 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

한편 **2020회계연도 결산의 수입측면**을 살펴보면, 징수결정액 대비 미수납액의 비중이 2016회계연도 10.0%에서 2020회계연도 11.6%로 계속 증가하고 있고불납결손액은 2016회계연도 3.8조원에서 2020회계연도 5.2조원으로 증가하고 있으므로, 미수납액 및 불납결손액에 대한 관리가 필요할 것으로 보인다. 또한 조세지출의 경우는 국세감면률이 2019년부터 법정상한을 초과하는 상황이 계속되고, 그 초과비율도 증가하고 있다는 점에서 이러한 조세지출 확대경향의 적절성에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

예결산 관련 제도개선사항으로는 디지털예산회계시스템상 결산 정보를 세목까지 확대 공개할 필요가 있고, 공공기관·펀드 출자사업, 금융성기금 출연사업 및 R&D사업 등은 실집행실적이 최종 수혜자에 대한 집행실적을 정확히 반영하도록 집계방식을 개선할 필요가 있으며, 성과보고서 작성단위를 세부사업까지 확대하는 방안 및 공공기관결산서 국회제출 일정을 앞당기는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

재정건전성 측면에서는 GDP 대비 국가채무비율이 높은 수준으로 증가하고 있고, 국가재무제표 상 부채비율, 차입금의존도 및 GDP 대비 순차입부채 비율 역시 지속적으로 상승하고 있으므로 코로나19 이후 중기적 관점에서 중장기 재정목표를 수립하고, 구체적인 재정관리 수단들을 논의할 필요가 있다.

추가경정예산의 증액사업은 유사한 사업이 편성되면서 수요가 분산되거나 연내집행가능성을 고려하지 않고 예산이 편성되는 등으로 집행실적이 부진한 사례가 있어 개선이 필요할 것으로 보인다.

기금의 재무상황의 측면에서는 일부 기금들은 코로나19를 거치면서 자체수입 대비 사업비 증가비중이 높아짐에 따라 순자산이 감소되고 있으므로 주의할 필요가 있고, 여유자금 비중이 과다한 사업성 기금의 경우에는 기금 목적에 부합하는 사업 발굴 등을 통해 재원을 적절히 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다음은 2020회계연도 주요 정책분야 사업의 결산에 대한 분석사항이다.

재정지원 일자리사업은 예산현액 33조 6,432억원 중 30조 9,557억원이 실집행되어 실집행률은 92.0%이다. 추경을 통해 도입된 단기 일자리사업도 성과평가를 통해 향후 일자리사업 설계·수행에 활용할 다양한 기초자료를 생산할 필요가 있고, 직접일자리사업은 취업취약계층 및 청년층 참여비율 실적이 전년대비 하락하고 있으므로 사업목적을 달성하기 위해 다각적인 개선방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

코로나19 대응 재난지원 프로그램 사업은 2020년에 정부 발표 기준으로 20조 1,606억원의 예산이 편성되었고, 19조 616억원이 집행되어 집행률은 94.5%이다. 동 사업에 대해서는 일반국민 대상의 지원금 지급시 지원대상의 선정 및 지급 과정에서 사각지대 발생을 최소화하여 지원의 형평성 확보에 노력할 필요가 있고, '피해지원'과 '손실보상'의 차이를 고려하여 피해지원과 손실보상의 대상 및 지원 규모 등에 대한 명확한 지원 체계를 구축할 필요가 있으며, 정책대상 간 지원의 역진성 문제가 발생하지 않도록 제도를 설계할 필요가 있다.

코로나19 대응 방역 사업은 예산현액 3조 7,488억원 중 3조 5,145억원이 집행되어 집행률은 93.8%이다. 동 사업에 대해서는 질병관리청 및 관계부처는 계약된 백신물량의 신속한 국내 도입을 위해 총력을 기울일 필요가 있고, 코로나19 확진자를 위한 치료병상과 생활치료센터의 수급관리에 주의를 기울일 필요가 있으며, 중증환자 긴급치료병상 확충사업 및 국가지정입원치료병상 확충사업이 지연되고 있으므로 조속히 완료될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

주요 신산업(D.N.A. 및 BIG3 분야) 지원사업은 4조 9,648억원의 예산현액 중 4조 8,491억원이 집행되어 집행률은 97.7%이다.

시스템반도체 지원 사업 및 바이오헬스 분야 사업은 종료과제의 사업화 성과

등이 미흡하게 나타나고 있으므로 기술개발 성과의 활용실적을 제고할 필요가 있고, 전기·수소차 지원 사업은 충전인프라 구축에 대규모 예산이 투입되고 있음에도 충전소 구축이 지연되는 문제가 반복되고 있으며, 데이터 관련 사업은 정부 지원을 통해 민간·공공 분야에서 구축된 데이터가 여러 채널을 통해 분산되어 공개되고 있으므로, 이에 대한 상호연계성을 강화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다음은 2020회계연도 공공기관 결산에 대한 주요 분석사항이다.

공공기관에 대한 출자 사업 중 '대한석탄공사 출자 사업(산업통상자원부)', '한국토지주택공사 노후공공임대주택그린리모델링 사업(국토교통부)' 등은 보조금 등 다른 방식으로 전환할 경우 손익 개선 효과를 기대할 수 있으므로 지원 방식의 전환을 검토할 필요가 있다.

수지차 보전기관에 대해서는 정부가 수지차 보전기관의 지정 및 해제에 관한 구체적인 기준을 마련하고, 지침의 개정 등을 통해 수지차 공공기관의 지정 타당성을 확보할 필요가 있을 것으로 보인다.

공공기관의 복리후생 분야에 대해서는 일부 공공기관은 「공공기관의 혁신에 관한 지침」의 취지와 맞지 않게, 일반 정규직과 무기계약직간에 차이를 두고 복지제도를 운영하고 있어 개선이 필요할 것으로 보인다.

공공기관의 경영실적평가와 관련하여 기획재정부는 공공기관 경영실적평가의 자율적 책임경영체계 확립이라는 당초 목적 달성 및 이를 위한 경영실적평가의 신뢰도 제고를 위해, 오류 재발 방지 등을 포함한 구체적인 개선방안을 마련하여 이를 실행할 필요가 있다.

전세계적으로 저성장이 고착화되고, 경제위기 상황이 빈발하고 있으며, 특히 2020년도에는 코로나19의 전세계적인 유행으로 인해 국내외적으로 경기가 침체되었다. 이에 따라 경제위기 극복을 위해 각 국은 재정의 역할을 확대하고 있는 상황이고, 우리나라도 이와 마찬가지로 재정을 확대하고 있다.

다만, 이러한 재정의 역할 확대의 필요성이 제기됨에도 재정 수입 여건은 재정 소요를 충분히 뒷받침할 만큼 안정적이지 않은 상황이다. 최근 3년간 통합재정수지는 2018년 31.2조원 흑자에서 2019년 △12.0조원 적자로 돌아섰고, 2020년에는 △71.2조원 적자로 더욱 악화되었다. 관리재정수지도 마찬가지로 2018년 △10.6조원 적자, 2019년 △54.4조원 적자, 2020년 △112.0조원 적자 등을 나타내는 등 적자 폭이 확대되고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 정부는 한정된 재원으로 재정의 역할을 강화하기 위해서는 수입 측면에서는 재정의 누수를 방지하고 지출 측면에서는 재정운용의 효율성을 제고하는 방안을 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 재정총괄 분석

1 재정건전성 분석

가. 재정수지 및 국가채무 결산 개요

2020년도 총수입은 제4회 추경 대비 8.1조원 증가한 478.8조원이며, 총지출은 제4회 추경 대비 4.8조원 감소한 549.9조원이다. 이에 따라, 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지는 71.2조원 적자로 나타났다. 이는 제4회 추경예산 대비 12.8조원 개선된 수치이나, 전년 대비 59.2조원 적자폭이 증가된 것으로 보인다.

[2020회계연도 총수입·총지출 결산 결과]

(단위: 조원)

	2019				2020				전년 대비 (D-B)
	본예산	추경 (A)	결산 (B)	추경 대비 (B-A)	본예산	제4회 추경 (C)	결산 (D)	추경 대비 (D-C)	
Ⅰ. 총수입	476.1	476.4	473.1	△3.3	481.8	470.7	478.8	8.1	5.7
1. 국세	294.8	294.8	293.5	△1.3	292.0	279.7	285.5	5.8	△7.9
2. 세외수입	26.6	26.9	25.3	△1.6	27.9	29.1	26.9	△2.2	1.7
3. 기금	154.7	154.7	154.0	△0.7	161.9	161.9	166.2	4.3	12.2
※ 세입세출외[1]	-	-	0.37	0.4	-	-	0.08	0.1	△0.3
Ⅱ. 총지출	469.6	475.4	485.1	9.7	512.3	554.7	549.9	△4.8	64.9
1. 일반회계	279.1	280.9	277.7	△3.2	296.0	323.5	320.8	△2.7	43.1
2. 특별회계	49.8	51.7	51.3	△0.3	55.1	54.0	53.6	△0.3	2.3
3. 기금	140.7	142.8	144.9	2.1	161.1	177.3	175.2	△2.1	30.2
※ 세입세출외[2]	-	-	11.2	11.2	-	-	0.4	0.4	△10.8
Ⅲ. 통합재정수지(Ⅰ-Ⅱ)	6.5	1.0	△12.0	△13.0	△30.5	△84.0	△71.2	12.8	△59.2
Ⅳ. 사회보장성기금수지	44.0	43.3	42.4	△0.9	41.0	34.6	40.8	6.2	△1.6
Ⅴ. 관리재정수지(Ⅲ-Ⅳ)	△37.6	△42.3	△54.4	△12.1	△71.5	△118.6	△112.0	6.6	△57.5

주 1) 국고통합계정 여유자금 운용수익
2) 자치단체 교부금 정산 등
1. 총수입·총지출은 총계에서 보전거래(차입금, 여유자금 운용 등)와 내부거래(회계 및 기금간 전출입) 등을 제외하여 산출
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 1. 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」, 2021.5.
2. 기획재정부, 「2020 나라살림 예산개요」, 2020.2.

이강구 예산분석관(klee@assembly.go.kr, 6788-4626)

통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감한 관리재정수지는 112.0조원 적자를 기록하였으며, 추경예산 대비 6.6조원이 개선된 수치이나 전년 대비 57.5조원의 적자폭이 증가한 것으로 나타났다.

2020년 국가채무(지방채무 잠정)는 846.9조원(GDP 대비 43.8%)으로 전년대비 123.7조원이 증가하였다. 전년대비 국가채무의 증가는 국채 증가(118.9조원)가 주된 원인이다. 일반회계 적자보전 등을 위한 국고채 신규발행 등에 따라 국고채 발행이 115.3조원 증가하였으며 부동산 거래의 증가에 따라 국민주택채권 발행이 2.5조원 증가하였다.

[국가채무 규모 및 GDP 대비 비중]

(단위: 조원, %)

	2019년 결산 (A)	2020년			증감	
		예산	4회추경 (B)	잠정결산 (C)	추경 대비 (C-B)	전년 대비 (C-A)
국가채무 총계(D1)	723.2	805.2	846.9	846.9	0.0	123.7
(GDP대비 %)	(37.6)	(39.8)	(43.9)	(43.8)	(△0.1%p)	(6.2%p)
중앙정부 채무	699.0	773.2	814.9	819.2	4.3	120.2
• 국채	696.3	770.5	812.1	815.2	3.1	118.9
- 국고채	611.5	685.8	726.7	726.8	0.1	115.3
- 외평채	8.3	9.8	10.1	9.5	△0.6	1.2
- 국민주택채권	76.4	74.9	75.3	78.9	3.6	2.5
• 차입금	2.6	2.6	2.8	3.3	0.5	0.7
• 국고채무부담행위	0.1	0.0	0.1	0.7	0.6	0.6
지방정부 순채무	24.2	32.0	32.0	27.7	△4.3	3.5

주: 1. 2020년 국가채무 중 지방정부 순채무 27.7조원은 잠정치이며 8월경 지방정부 결산 이후 확정 예정
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

나. 국가채무 증가요인 분석

2020년은 2019년에 이어 확장적으로 재정을 운용한 것으로 보인다.

재정정책 기조는 재정지출 증가율, 재정수지, 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다.

2020년 결산의 재정지출 증가율은 전년 대비 13.4%로 수입 증가율(1.2%)을 크게 상회하는 것으로 나타났다. 한편, 단순히 재정지출이 전년에 비해 증가하면 확장적이고 감소하면 긴축적이라고 단언할 수 없다. 재정수입도 마찬가지이다. 재정수입이 증가하더라도 재정지출이 더 증가하였다면 확장적이고, 재정수입이 감소하더라도 재정지출이 더 감소하였으면 긴축적이라고 판단할 수 있다. 따라서 재정수입과 재정지출의 결과인 재정수지를 분석하여 재정기조를 살펴볼 수 있다. 관리재정수지 적자는 2019년 GDP 대비 △2.8%(△54.4조원)에서 2020년 결산은 △5.8%(△112.0조원)로 크게 증가한 것으로 나타났다.

추가적으로 경기적 요인을 제외하고 전년에 비해 더 확장적 재정기조로 운용하였는지 확인하였다. IMF의 재정충격지수(FI)는 잠재GDP 등을 활용하여 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하고 얻어지는 구조적 재정수지를 바탕으로 산출되는 지표이다.[1] 산출된 지수가 정(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 부(−)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

2020년 결산의 구조적 재정수지는 △90.1조원 적자로, 2019년의 △50.3조원 적자보다 적자폭이 크게 증가한 것으로 나타났다. 2020년 결산의 재정충격지수는 2.34로 확장적 재정기조로 운용한 것으로 보인다. 2017~2018년의 다소 긴축적인 재정기조에 비하면 2019년부터 재정기조가 확장적으로 변화하였으며 2020년에는 코로나19 대응에 따라 더욱 확장적으로 재정을 운영한 것으로 보인다.

---

1) $FI = \triangle\left(\frac{FIS}{Y}\right)$, $FIS = B^n - B$, $B^n = t_0 Y - g_0 Y^*$

여기서 FIS는 재정기조지표(a measure of fiscal stance), Y는 GDP, B는 재정수지, B^n은 경기중립적 재정수지, t_0는 기준시점의 GDP 대비 세수입, g_0는 기준시점의 GDP 대비 재정지출, Y^*는 잠재GDP를 의미한다.

[재정지표를 통한 재정기조 분석 결과]

(단위: 조원, %)

	2017	2018	2019	2020
총수입	430.6	465.3	473.1	478.8
(증가율)	7.2	8.1	1.7	1.2
총지출	406.6	434.1	485.1	549.9
(증가율)	5.6	6.8	11.7	13.4
관리재정수지	△18.5	△10.6	△54.4	△112.0
(GDP 대비)	△1.0	△0.6	△2.8	△5.8
구조적 재정수지	△15.0	△8.2	△50.3	△90.1
(GDP 대비)	△0.8	△0.4	△2.6	△4.7
재정충격지수(FI)	△0.22	△0.31	2.27	2.34

주: 1. 구조적 재정수지 및 FI 산출 시 적용된 잠재GDP는 국회예산정책처의 수치이므로 정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음
2. 구조적 재정수지는 경기변동에 따른 수입·지출의 자동적인 증감 부분을 제외한 재정수지
3. 재정충격지수(FI)는 잠재GDP 등을 활용하여 구조적 재정수지를 산출하고 이를 바탕으로 산출되는 지표로서, 산출된 지수가 정(+)의 값을 가지면 전년도에 비하여 확장적, 부(−)의 값을 가지면 긴축적임을 의미함

자료: 대한민국정부 결산자료를 바탕으로 재작성

2020년 국가채무 증가는 일반회계 적자보전 채무와 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입 등에 주로 기인한다.

2020회계연도 국가채무는 전년(723.2조원) 대비 123.7조원 증가하였고, GDP 대비 국가채무 비율은 전년(37.6%) 대비 6.2%p 증가하였다. 2020년 국가채무 증가는 일반회계 적자보전 채무 증가(전년에 비해 102.8조원 증가)에 주로 기인하고 있다. 그 외에는 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입 증가(9.2조원)도 국가채무 증가의 주요 원인이었던 것으로 나타났다.

[성질별 국가채무 추이]

(단위: 조원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019(A)	2020(B)	B-A
국가채무	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.9	123.7
(GDP대비,%)	(35.7)	(36.0)	(36.0)	(35.9)	(37.6)	(43.8)	(6.2%p)
◇적자성채무	295.9	324.9	341.9	350.5	383.3	485.2	101.9
-일반회계적자보전	240.1	271.3	289.6	300.4	334.7	437.5	102.8
-공적자금상환	49.4	48.5	47.6	45.3	44.1	42.8	△1.3
-기타 적자성	6.4	5.1	4.7	4.8	4.5	4.9	0.4
◇금융성채무	260.6	267.0	285.4	301.3	315.6	333.9	18.3
-외환시장안정	198.3	209.8	222.3	234.9	247.2	256.4	9.2
-국민주택채권	59.3	64.0	69.4	73.3	76.4	78.9	2.5
-기타 금융성	3.0	△6.8	△6.3	△6.9	△8.0	△1.4	6.6
◇지방정부순채무	34.9	35.0	32.8	28.7	24.2	27.7	3.5

주: 1. 2020년 지방정부순채무는 잠정치

2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부

1970년 이후 가장 높은 수치를 기록한 2020년 GDP 대비 국가채무 비율 증가는 기초재정수지 적자, 금융성 채무 등 외에도 예년에 비해 낮은 경제성장률에 기인한 것으로 보인다.

2020년 GDP 대비 국가채무 비율 증가요인을 EU의 분석방법[2]을 활용하여 기초재정수지, 이자지출, 경제성장, 금융성 채무 등으로 구분하여 분석한 결과, 정부의 재정활동이 5.0%p, 이자지출이 0.5%p, 금융성 채무 등 기타요인이 0.8%p의 국가채무 비율을 증가시켰으며, 경상성장률은 △0.2%p로 국가채무 비율을 감소시킨 것으로 나타났다.

2) EU에서는 국가채무 증가요인을 기초재정수지, 이자지출, 금융성 채무 등 세 부분으로 구분하여 분석하였다. 기초재정수지(primary balance)는 이자지출을 제외한 정부의 재정정책 결과로서 재정수입으로 재정지출을 충당하지 못해 발생한 국가채무의 증감분을 설명한다. 금리-성장률(interest & growth contribution) 부분은 전년도 국가채무에 실질 이자율(명목이자율-경상성장률)을 곱한 값으로, 기존 채무에서 발생하는 이자지출에 따른 국가채무 증가 효과(snow-ball effect)를 의미한다. 금융성 채무 등(stock-flow adjustment)은 금융성 채무의 증가를 비롯하여 외화 표시 채무의 가치 변동, 통계 조정 등을 반영한다. 유럽연합의 보고서에서는 GDP 대비 국가채무의 증감분을 다음과 같이 추정하였다.

$$\frac{D_t}{Y_t}-\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}=\frac{PB_t}{Y_t}+\left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}\times(r_t-g_t)\right)+\frac{SF_t}{Y_t}$$

여기서 D는 GDP 대비 국가채무, Y는 명목GDP, PB는 기초재정수지, r은 국고채 평균조달금리, g는 경상성장률, SF는 금융성 채무 등 저량/유량 조정분, t는 시간 표시 변수 등을 의미한다. 이 중 괄호 안의 부분이 "눈덩이 효과(Snow-ball effect)"를 의미한다.

[EU 분석방법을 이용한 GDP 대비 국가채무 비율 증감요인 분해]

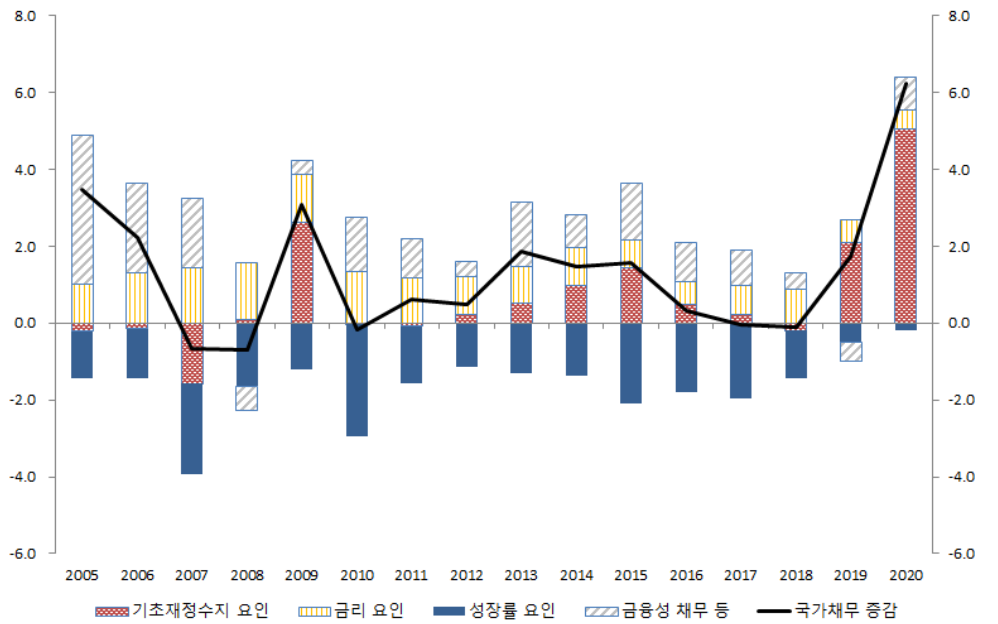
(단위: GDP 대비 %p, %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GDP 대비 국가채무 비율 증감분	1.5	1.6	0.3	0.0	△0.1	1.7	6.2
기초재정수지[1)]	1.0	1.4	0.5	0.2	△0.2	2.1	5.0
금리 - 성장률 차이	△0.4	△1.3	△1.2	△1.2	△0.4	0.1	0.4
금리 부분	1.0	0.7	0.6	0.8	0.9	0.6	0.5
경상성장률 부분	△1.4	△2.1	△1.8	△2.0	△1.2	△0.5	△0.2
금융성 채무 등	0.9	1.5	1.0	0.9	0.4	△0.5	0.8
경상성장률	4.1	6.1	5.0	5.5	3.4	1.4	0.4
조달금리	3.0	2.2	1.6	2.1	2.4	1.7	1.4

주: 1) 기초재정수지(Primary Balance)는 이자지출을 차감한 재정수지로, 재정수입－(재정지출－이자지출)임
자료: 국회예산정책처

[GDP 대비 국가채무 비율 증감요인 추이]

(단위: GDP 대비 %p)



자료: 국회예산정책처

그림에서 살펴보면 검은 실선이 전년대비 GDP 대비 국가채무 비율 증감분이며 이를 0선 위의 부분이 증가시키는 요인, 0선 아래 부분이 감소시키는 요인으로 작용하는 것을 의미한다. 우리나라는 2005년 이후 분석기간에 마이너스 금리와 마이너스 경상성장률은 존재하지 않았으므로 이자지출은 항상 국가채무를 증가시키는 요인으로, 경상성장률은 항상 GDP 대비 국가채무 비율을 감소시키는 요인으로 작용하였다. 2020년 조달금리로 인한 증가요인이 2019년(0.6%p)에 비해 0.52%p로 낮았겼으나, 경상성장률로 인한 감소요인이 같은 기간 △0.5%p에서 △0.17%p로 낮아져 금리-성장률 차이는 0.4%p의 국가채무 비율 증가요인으로 작용하였다. 2018년 GDP 대비 국가채무 비율의 감소요인(△0.2%p)으로 작용했던 기초재정수지 요인이 2019년(2.1%p)에 이어 2020년에는 5.0%p로 국가채무 비율을 크게 증가시키는 주요 요인으로 분석된다. 금융성 채무 등 기타요인은 전년(△0.5%p)에 비해 1.3%p 증가되어 0.8%p의 증가요인으로 작용하였다. 이에 따라 2020년 GDP 대비 국가채무 비율은 전년에 비해 6.2%p 증가된 것으로 분석되었다.

이상의 내용을 종합해 보면 2020년은 세수입 증가에 비해 코로나19 대응 지출 증가 등 확장적 재정정책으로 재정수지 적자가 확대되었고 국가채무가 증가한 것으로 보인다.

다. 코로나19 이후 중장기 재정건전성 관리 필요

2020년 우리나라는 해외 주요국에 비해 적은 재정투입으로 역성장폭을 최소화한 것으로 보인다.

2020년 코로나19 위기 대응 과정에서 확장적 재정운용으로 국가채무가 불가피하게 증가하였으나, 코로나19 발생 이후 GDP 대비 일반정부 부채 비율 증가를 해외 주요 선진국들과 비교하면 크게 증가하지 않은 것으로 보인다. G7 국가들의 일반정부 부채는 코로나 이전인 2019년에 비해 2020년 10.1%p~31.9%p 증가한 것으로 나타났다. 우리나라 국가채무도 2019년에 비해 2020년 6.2%p 증가하였지만 주요 선진국들의 증가수준에는 미치지 못한 것으로 보인다. 반면 2020년 우리나라 실질성장률은 △0.9%로 주요국의 실질성장률 △3.5%~△9.9%에 비해 성장률 감소폭이 낮은 것으로 보인다.

[국가채무(D1), 일반정부 부채(D2) 및 경제성장률 비교]

(단위: GDP 대비 %, %p, %)

구 분		2015	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	B-A	2020 실질 성장률
캐나다		113.2	112.8	108.9	108.4	106.3	138.2	31.9	△5.4
프랑스		106.4	109.3	110.6	109.7	109.7	129.1	19.4	△8.2
독일		72.3	69.3	65.1	61.8	59.7	69.8	10.1	△5.1
이탈리아		135.3	134.8	134.1	134.4	134.6	155.8	21.2	△8.9
일본		230.5	235.7	233.5	235.9	237.6	257.9	20.3	△4.7
한국[1]	D1	35.7	36.0	36.0	35.9	37.6	43.8	6.2	△0.9
	D2	40.8	41.2	40.1	40.1	42.2	-	-	
영국		92.5	88.7	88.1	87.4	88.3	107.6	19.3	△9.9
미국		136.5	138.1	134.7	136.2	135.0	160.3	25.3	△3.5

주: 1) 한국의 D1(국가채무)은 D2와의 비교를 위해 추가한 것임
1. 우리나라의 일반정부 부채(D2)는 2019년 자료가 가장 최신 자료임

자료: 1. OECD, National Account, Public Sector Debt, Consolidated, Nominal value.<stats.oecd.org, 접속: 2020.7.1.>
2. OECD, Economic Outlook, No. 109. 2021.05. <stats.oecd.org, 접속: 2020.7.1.>

코로나19에 대응한 재정조치들은 코로나 확진자의 규모, 각국의 정치 및 재정 여건 등 국가별로 다양한 상황에 따라 상이한 것으로 보인다.[3] 인구 100만명당 확진자수가 많은 미국(60,721명)의 경우 코로나 19 대응을 위해 GDP 대비 19.2%의 지출을 하고 있는 반면, 인구 100만명당 확진자수가 상대적으로 적은 일본(1,864명)은 코로나19 대응을 위해 GDP 대비 44.0%로 상대적으로 지출폭이 큰 것으로 나타났다. 우리나라는 인구 100만명당 확진자수가 1,205명으로 낮은 편이며, 코로나19 대응을 위한 지출은 GDP 대비 13.6%로 OECD 평균 수준보다 낮은 것으로 보인다.

[주요국가 인구 100만명당 확진자수 및 GDP 대비 코로나19 대응 재정조치]



주: 1. 인구 100만명당 확진자 수 및 코로나19 대응 재정조치의 평균값은 '20.12.31.기준 OECD국가 (37개) 기준임
2. OECD 37개국 중 분포가 유사한 일부 국가는 가독성을 높이기 위해 제외하였음

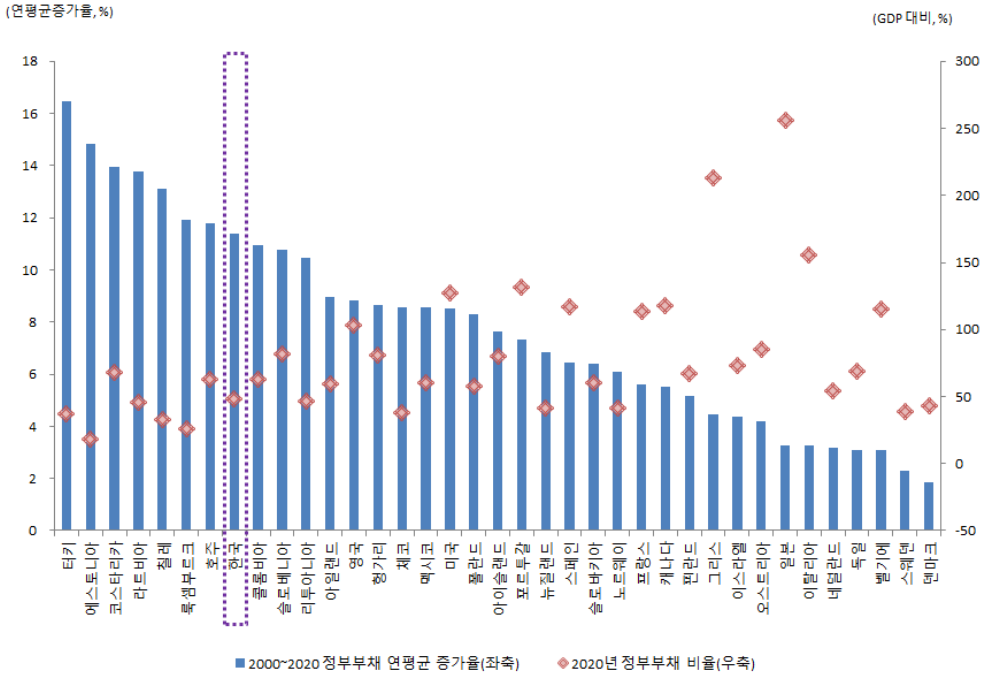
자료: 1. (GDP 대비 재정조치) IMF, Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, '20.12.31.기준
2. (인구 100만명당 코로나19 확진자수) Our World in Data, '20.12.31.기준
국회예산정책처(2021)에서 재인용

3) 국회예산정책처, "주요국의 코로나 재정 지출 동향," 「NABO 재정동향&이슈」 Vol.1 통권 제16호, 2021.3. pp.24~25.

코로나19 이후 중기적 관점에서 중장기 재정목표를 수립하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 재정수단들을 논의할 필요가 있다.

코로나19 전후의 일반정부 부채 증가 비교에서 시계(視界)를 확장시켜, 2000년부터 2020년까지 IMF 자료를 기준으로 OECD 국가들의 일반정부 부채 증가율을 비교하면 우리나라는 11.4%로 38개국 중 8번째로 높은 증가율을 기록한 것으로 나타났다.

[OECD 국가의 국가채무 증가속도]



주: 미국의 경우에는 2000년 국가채무 자료 부재로, 2001~2020년 연평균 증가율로 대체
자료: IMF, World Economic Outlook Database, 2021.4.

동일한 인구구조 기준을 적용하여 비교할 경우, 고령사회[4] 도달 시의 국가채무 비율을 살펴보면 독일(14.1%), 프랑스(32.8%)는 우리나라(40.1%)보다 더 건전한 재정건전성을 유지했던 것으로 나타났다. 그러나 65세 이상 인구가 총인구에서 차지

4) 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7% 이상을 고령화사회(Aging Society), 14% 이상을 고령사회(Aged Society), 20% 이상을 후기고령사회(Post Aged Society) 혹은 초고령사회(Super Aged Society)라고 한다.

하는 비율이 17%에 도달한 시점에서 독일은 63.5%, 영국은 103.2%, 일본은 130.9%, 프랑스는 110.9%로 증가하였다. 또한 초고령사회 도달시점에는 독일은 70.7%, 일본은 157.9%로 증가한 것으로 나타났다.

[인구구조에 따른 주요국의 국가채무 비교]

(단위: GDP 대비 %)

구분	고령사회 도달시점 국가채무 비교					
	고령사회 도달시점 (14%)	국가채무 비율[1)]	고령인구 비율 17%	국가채무 비율[1)]	초고령사회 도달시점 (20%)	국가채무 비율[1)]
한국	2017년	40.1				
독일	1972년	14.1	2002년	63.5	2008년	70.7
영국	1975년	49.9	2012년	103.2		
일본	1995년	89.8	2000년	130.9	2005년	157.9
프랑스	1979년	32.8	2012년	110.9		
미국	2014년	104.2				

주: 1) 국가간 비교를 위해 국가채무비율은 「OECD Economic Outlook 109」(2021.5.)의 General government gross financial liabilities 자료를 활용함

1. 고령인구 비율 17%는 고령사회(14%)와 초고령사회(20%)의 중간값임

자료: UN, OECD 자료를 바탕으로 작성

코로나19 이후의 시기에 우리나라는 인구고령화 및 4차산업 등 산업구조의 변화, 통일과정, 기후·환경·보건 분야 등 대규모 재정소요에 직면할 것으로 예상된다. 따라서 국회와 정부는 코로나19 이후의 대규모 재정소요를 대응하고 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 중기적 관점에서 중장기 재정목표를 수립하고, 이를 달성하기 위해 일시적으로 확대된 예산사업들의 지출 구조조정 및 재정준칙(fiscal rule)[5)]과 같은 구체적인 재정수단들을 논의하기 시작해야 할 것으로 보인다.

5) 재정준칙(fiscal rule)은 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 대한 구체적이고, 법적 구속력이 있는 재정운용 목표로, 재정규율을 확보하기 위해 세계 주요국이 도입·운영중인 재정정책수단이다.

2 세입결산 분석

가. 현 황

(1) 총수입

2020회계연도 총수입은 478.8조원으로 기금수입 증가에 기인하여 2019년(473.1조원) 대비 5.7조원(1.2%) 증가하였으며, 추경예산[1](470.7조원) 대비 8.1조원(1.7%) 추가 수납되었다.

총수입 구성 항목 중 국세수입은 코로나19로 인한 내수침체 및 기업실적 부진 등 경기적 요인과 지방소비세 이양비율 확대 등 제도적 요인의 영향으로 전년 대비 7.9조원(△2.7%) 감소하였으나, 예산 대비로는 5.8조원(2.1%) 초과하였다. 국세외수입은 사회보험 가입자 수와 가입자 월평균 소득의 증가 등으로 기금수입이 전년 대비 12.2조원(7.9%), 예산 대비 4.3조원(2.7%) 증가하면서 총수입 증가를 견인하였다.

[2020회계연도 총수입 결산 현황]

(단위: 조원, %)

	2019 실적 (A)	2020					
		예산 (B)	실적 (C)	전년 대비(C-A)		예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총 수 입(1+2)	473.1	470.7	478.8	5.7	1.2	8.1	1.7
1. 국세수입	293.5	279.7	285.5	△7.9	△2.7	5.8	2.1
2. 국세외수입	179.3	191.0	193.1	13.8	7.7	2.1	1.1
◦ 세외수입	25.3	29.1	26.9	1.6	6.3	△2.2	△7.6
◦ 기금수입	154.0	161.9	166.2	12.2	7.9	4.3	2.7
- 사회보장기여금	69.6	73.4	74.6	5.0	7.2	1.2	1.6

주: 1. 예산은 제4회 추가경정예산 기준임
2. 총수입 실적에는 국고통합계정 여유자금 운용수익인 세입세출외가 합산된 금액임. 따라서 항목별 예산대비 증감 합계와 총수입의 예산대비 금액은 일치하지 않음
3. 사회보장기여금은 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산업재해보상보험이 해당됨
4. 이하의 분석에서 사용하는 '국세외수입'은 세외수입과 기금수입을 합한 개념으로 편의상 총수입에서 국세수입을 제외한 수입을 칭함

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

김문경 추계세제분석관(mkkim3058@assembly.go.kr, 6788-4654)
태정림 추계세제분석관(jitae@assembly.go.kr, 6788-4652)

1) 이하 예산은 제4회 추가경정예산을 의미한다.

(2) 국세수입

2020회계연도 국세수입은 285.5조원으로 전년(293.5조원) 대비 7.9조원(△2.7%) 감소하였고, 예산(279.7조원) 대비로는 5.8조원(2.1%) 초과하였다. 국세수입의 전년 대비 감소는 코로나19 발생에 따른 내수침체 및 기업실적 부진 등 경기적 요인과 국세인 부가가치세 징수액의 지방소비세 이양비율 확대[2]와 같은 제도적 요인에 주로 기인한다. 한편 국내 유동성 증가에 따른 부동산·주식시장 호조의 영향으로 자산 관련 세수인 양도소득세, 증권거래세, 종합부동산세는 전년 대비 큰폭으로 증가하면서 국세수입 감소폭은 일부 상쇄되었다.

2020회계연도 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

	2019 실적 (A)	2020					
		예산 (B)	결산 (C)	전년 대비(C-A)		예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	293.5	279.7	285.5	△7.9	△2.7	5.8	2.1
일반회계	286.0	271.9	276.3	△9.8	△3.4	4.4	1.6
내국세	255.8	240.3	247.0	△8.8	△3.4	6.6	2.8
1. 소득세	83.6	88.5	93.1	9.5	11.4	4.6	5.2
2. 법인세	72.2	58.5	55.5	△16.7	△23.1	△3.0	△5.1
3. 상속·증여세	8.3	8.4	10.4	2.0	24.6	2.0	23.3
4. 부가가치세	70.8	64.6	64.9	△5.9	△8.4	0.3	0.5
5. 개별소비세	9.7	9.5	9.2	△0.5	△5.2	△0.3	△2.8
6. 증권거래세	4.5	4.9	8.8	4.3	95.8	3.8	77.5
7. 인지세	0.8	1.1	1.0	0.1	14.1	△0.1	△8.3
8. 과년도수입	5.9	4.9	4.2	△1.7	△29.1	△0.8	△15.5
교통·에너지·환경세	14.6	15.5	13.9	△0.6	△4.3	△1.5	△9.9
관세	7.9	7.7	7.1	△0.8	△10.4	△0.6	△8.5
교육세	5.1	5.0	4.7	△0.4	△8.2	△0.3	△6.9
종합부동산세	2.7	3.3	3.6	0.9	34.8	0.3	8.4
특별회계	7.4	7.8	9.3	1.8	24.9	1.4	18.3
주 세	3.5	3.2	3.0	△0.5	△14.1	△0.2	△4.9
농어촌특별세	3.9	4.7	6.3	2.3	59.8	1.6	34.0

주: 구성 항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2) 부가가치세 징수액 중 지방소비세로 이양하는 비율은 2019년 11%에서 15%로 상향된 후 2020년부터 15%에서 21%로 확대되었다.

세목별 수납실적과 증감 원인을 살펴보면 소득세는 93.1조원으로, 전년 대비 9.5조원(11.4%) 증가하였고 예산을 4.6조원(5.2%) 상회하였다. 이는 부동산 시장의 거래량 증가 및 가격 상승세 확대로 양도소득세가 전년(16.1조원) 대비 7.6조원(46.9%), 예산(17.4조원) 대비 6.2조원(35.9%) 증가한 것에 주로 기인한다. 한편 코로나19 세정지원으로 실시된 소규모 자영업자에 대한 종합소득세 납부유예에 따라 종합소득세는 전년 대비 0.7조원(△4.2%) 감소한 16.1조원이 수납되었다.

법인세는 55.5조원으로, 전년 대비 16.7조원(△23.1%) 감소하였고, 예산을 3.0조원(△5.1%) 하회하였다. 2019년부터 2020년 상반기까지 반도체·석유화학 업종을 중심으로 한 수출감소 등의 영향으로 법인 영업실적이 대폭 감소[3]한 점에 기인한다.

부가가치세는 64.9조원으로, 전년(70.8조원) 대비 5.9조원(△8.4%) 감소하였고, 예산(64.6조원)을 0.3조원(0.5%) 상회하였다. 전년 대비 감소는 민간소비 부진 및 통관수입 감소 등 경기적 요인과 지방소비세 이양비율 확대[4] 등 제도적 요인의 영향이 반영된 것이다.

자산 관련 세목인 상속세 및 증여세는 10.4조원으로, 자산가치 상승과 증여건수의 증가로 인해 전년대비 2.0조원(24.6%) 증가하였고 예산을 2.0조원(23.3%) 상회하였다. 증권거래세는 8.8조원으로, 개인투자자의 매수 확대 등에 따른 코스피·코스닥 시장 호황과 함께 전년대비 4.3조원(95.8%) 증가하였고 예산을 3.8조원(77.5%) 상회하였다. 종합부동산세는 3.6조원으로, 토지 및 주택의 공시가격 현실화 정책에 따른 가격 상승의 영향으로 전년대비 0.9조원(34.8%) 증가하였고, 예산을 0.3조원(8.4%) 상회하였다.

(3) 국세외수입

2020년 국세외수입은 193.1조원으로 전년대비 13.8조원(7.7%) 증가하였고, 예산대비 2.1조원(1.1%) 초과수납 되었다.

세외수입 중 일반회계 세외수입은 전년대비 2.2조원(23.2%) 증가한 11.7조원이 수납되었으며, 재산수입과 경상이전수입이 전년대비 각각 1.2조원, 1.4조원이 증가한 것에

3) 유가증권시장 상장법인 세전순이익 증감률(전년동기 대비 %): ('17)39.5, ('18)△3.2, ('19)△50.0

4) 부가가치세 징수액 중 지방소비세로 이양하는 비율은 2019년 11%에서 15%로 상향된 후 2020년부터 15%에서 21%로 확대되었다. 2020년 지방소비세 이양비율이 6%p 인상되면서 국세인 부가가치세수는 4.9조원 감소하였다.

주로 기인한다. 2020년 예산 대비로는 1.2조원(9.3%) 부족수납되었는데, 이는 경상이전수입이 0.6조원 부족수납, 수입대체경비수입이 0.3조원 부족수납 된 것에 주로 기인한다.

특별회계 세외수입은 기업특별회계영업수입 실적 악화 등으로 인해 전년대비 0.5조원(△3.2%) 감소한 15.2조원이 수납되었다. 2020년 예산 대비로는 1조원(6.2%) 부족수납되었는데, 이는 기업특별회계영업수입이 0.4조원 부족수납, 융자및전대차관원금 회수가 0.3조원 부족수납 된 것에 주로 기인한다.

기금수입은 166.2조원으로, 전년대비 12.2조원(7.9%) 증가하였다. 이는 최근 5년(2015~2019년) 연평균 증가율 3.5%를 상회하는 높은 수준이다. 기금수입 증가는 사회보장기여금이 가입자수 증가와 소득 상승 등으로 전년(69.6조원) 대비 5.0조원(7.2%) 증가한 것과, 주식시장 호조 등으로 기금운용수익이 전년(19.7조원) 대비 3.5조원(17.7%) 증가한 것 등에 기인한다.

[2020년 국세외수입 회계별·성질별 결산 현황]

(단위: 조원, %)

구 분	2019 실적 (A)	2020					
		예산 (B)	실적 (C)	전년대비(C - A)		예산대비(C - B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
국세외수입(a+b+c)	179.3	191.0	193.1	13.8	7.7	2.1	1.1
사회보장기여금	69.6	73.4	74.6	5	7.2	1.2	1.6
기업특별회계 영업수입	6.7	6.8	6.4	△0.3	△4.5	△0.4	△5.9
재산수입	29.0	31.8	33.6	4.6	15.9	1.8	5.7
경상이전수입	36.1	39.1	37.6	1.5	4.2	△1.5	△3.8
재화및용역판매 수입	9.8	10.6	9.8	0.0	0.0	△0.8	△7.5
수입대체경비수입	0.4	0.4	0.1	△0.3	△75.0	△0.3	△75.0
관유물매각대	2.7	2.9	2.9	0.2	7.4	△0.0	△0.5
융자및전대차관원금 회수	24.9	25.7	28.2	3.3	13.3	2.5	9.7
차입금및여유자금 회수	0.05	-	-	-	-	-	-
a. 일반회계 세외수입	9.5	12.9	11.7	2.2	23.2	△1.2	△9.3
재산수입	3.3	4.7	4.5	1.2	36.4	△0.2	△4.3
경상이전수입	4.9	6.9	6.3	1.4	28.6	△0.6	△8.7
재화및용역판매 수입	0.8	0.9	0.7	△0.1	△12.5	△0.2	△22.2
수입대체경비수입	0.4	0.4	0.1	△0.3	△75.0	△0.3	△75.0
관유물매각대	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
융자및전대차관원금 회수	0.0	0.0	0.0	△0.0	△0.0	△0.0	△0.0
차입금및여유자금 회수	0.05	-	-	-	-	-	-

구 분	2019 실적 (A)	2020					
		예산 (B)	실적 (C)	전년대비(C - A)		예산대비(C - B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
b. 특별회계 세외수입	15.7	16.2	15.2	△0.5	△3.2	△1.0	△6.2
기업특별회계 영업수입	6.7	6.8	6.4	△0.3	△4.5	△0.4	△5.9
재산수입	0.6	0.7	0.6	0.0	0.0	△0.1	△14.3
경상이전수입	4.7	4.9	4.7	△0.0	△0.0	△0.2	△4.1
재화및용역판매 수입	1.5	1.7	1.5	△0.0	△0.0	△0.2	△11.8
관유물매각대	1.1	0.9	1.0	△0.1	△9.1	0.1	11.1
융자및전대차관원금 회수	0.9	1.2	0.9	△0.0	△0.0	△0.3	△25.0
c. 기금수입	154.0	161.9	166.2	12.2	7.9	4.3	2.7
사회보장기여금	69.6	73.4	74.6	5.0	7.2	1.2	1.6
재산수입	25.1	26.4	28.4	3.3	13.1	2.0	7.6
경상이전수입	26.5	27.4	26.6	0.1	0.4	△0.8	△2.9
재화및용역판매 수입	7.5	8.1	7.6	0.1	1.3	△0.5	△6.2
관유물매각대	1.5	1.9	1.8	0.3	20.0	△0.1	△5.3
융자및전대차관원금 회수	24.0	24.5	27.3	3.3	13.8	2.8	11.4
수입대체경비수입	0.0	0.0	0.0	△0.0	△0.0	△0.0	△0.0

주: 1. 총수입 기준으로 회계·기금간 내부거래와 국채발행 수입, 차입금 등의 보전거래를 차감하여 산출함
2. 단수조정으로 인한 차이 발생
자료: 열린재정 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 분석의견

(1) 국세수입

2020년 국세수입은 코로나19로 인한 실물경제 부진과 코로나19 극복을 위한 세제지원의 영향으로 전년에 이어 감소폭이 확대되었지만, 자산시장 호조 및 상속세 우발세수 등의 영향으로 해당 감소세는 일부 완충되었다. 경제적 불확실성이 상존하는 상황에서 포스트 코로나 시대의 재정여력 확충을 위한 재정운용 방안을 모색할 필요가 있다.

2020회계연도 국세수입은 285.5조원으로 코로나19에 따른 기업실적 부진 및 내수침체 등 경기적 요인과 지방소비세 이양비율 확대 및 코로나19 대응을 위한 세정지원 조치로 실시된 납부유예 등 제도적 요인이 모두 세수감소에 영향을 미침에 따라 2019년에 이어 2년 연속 전년 대비 감소하였다.

2016~2018년 기간의 국세수입은 경상GDP 증가율을 상회하는 높은 수준의 증가세를 보였지만, 2019년 감소세(△0.04%)로 전환된 이후 2020년 국세수입은 전년 대비 △2.7% 감소하면서 감소폭이 보다 확대되었다.

[국세수입 증가율 추이: 2016~2020]

(단위: 조원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020
국세 (증가율)	242.6 (11.3)	265.4 (9.4)	293.6 (10.6)	293.5 (△0.04)	285.5 (△2.7)
경상GDP 성장률	5.0	5.5	3.4	1.4	0.4

자료: 기획재정부, 한국은행 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 2020년 국세수입 감소율(△2.7%)은 국가적 경제위기인 외환위기(1998년 국세수입 감소율 △3.7%)와 비교할 때 그리 크지 않은 수준이다. 이는 유동성 증가 및 저금리로 인한 자산시장 가격상승과 거래량 확대에 따라 자산 관련 세수[5]가 전년 대비 46.9%로 크게 증가했기 때문이다. 결과적으로 2020년 자산시장 호조에 따른 증권거래세, 종합부동산세 등 자산관련 세수의 증가 및 상속세 우발세수 등의 영향으로 국세수입 감소는 일부 완충되었으나 향후 부동산, 증권 등 자산시장 변동에 따른 세수 감소 가능성에 대비할 필요가 있다.

(2) 국세외수입

국세외수입의 예산대비 과소수납, 징수결정액 대비 미수납 관리를 강화하기 위하여 예산안의 현실성을 제고하고 관리체계 강화를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

2020회계연도 일반회계·특별회계 세외수입은 예산대비 과소수납[6]되었다. 일반회계 세외수입은 2018년부터, 특별회계 세외수입은 최근 10년간 부족수납 문제가 지속되고 있다. 또한, 최근 10년간 국세외수입 징수결정액은 연평균 4.7% 증가한 반면 미수납액은 연평균 7.2%로 징수결정액 보다 빠르게 증가하여 국세외수입의

5) 양도소득세, 종합부동산세, 상속증여세, 증권거래세

6) 부족수납=예산액-수납액으로, 예산액과 수납액(결산액) 간의 차이를 나타낸다.

미수납[7] 문제도 상존하는 상황이다. 최근 3년간 평균 수납률을 기준으로 기업특별회계영업수입(△5.7%), 관유물매각대(△5.2%), 재화및용역판매수입(△4.8%)에서 주로 과소수납이 발생하였고, 미수납은 주로 경상이전수입(△25.4%), 관유물매각대(18.5%), 융자및전대차관원금회수(△6.3%) 항목에서 발생하였다. 부처별로는 3년 평균 예산 대비 수납액 비율이 제일 낮은 부처는 통일부로 19.1%의 수납율을 보였으며, 법무부(78.7%), 외교부(78.8%) 순으로 조사된다.

부족수납 문제 해소를 위해서는 예산편성 시 다양한 경제변수들을 이용한 국세외수입 추계 모형을 이용하여 예산의 현실성을 제고할 필요가 있다. 아울러 현재 개별 법률에 근거하여 소관 부처에서 각각 징수하는 과태료, 과징금, 부담금 등 국세외수입 관리를 위한 기본법[8] 제정, 국세외수입 부과 및 징수에 대한 성과평가 정착 등 국세외수입 수납률 제고를 위한 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

---

7) 미수납=징수결정액-수납액-불납결손액으로, 주로 징수결정액과 수납액 간의 차이를 나타낸다.

8) 지방자치단체 세외수입의 경우 「지방행정제재 · 부과금의 징수 등에 관한 법률」에 근거하여 징수, 납입, 체납관리를 통합적으로 운영하고 있다.

3 추가경정예산을 통한 증액사업 분석

2020년의 추가경정예산은 코로나19의 확산에 따라 감염병 대응역량강화, 긴급재난지원, 고용·사회안전망 확충 등을 위하여 총 4차례 편성되었다. 세입경정은 제1회 추경 △0.8조원, 제3회 추경 △11.4조원으로, 총 △12.2조원 규모로 이루어졌고, 세출은 제1회 추경 10.9조원, 제2회 추경 12.2조원, 제3회 추경 23.7조원, 제4회 추경 7.8조원으로, 총 54.6조원 규모로 확대되었다.

[2020년도 추가경정예산 편성내역]

(단위: 조원)

구분	목적	세입경정	세출확대
제1회	감염병 대응역량 강화, 중소기업·소상공인 회복 지원 등	0.8	10.9
제2회	긴급재난지원금	-	12.2
제3회	위기기업·일자리 금융지원, 경기보강, 고용·사회안전망 확충 등	11.4	23.7
제4회	매출감소 소상공인·자영업자 등 긴급 피해지원, 실직·휴폐업 등에 따른 소득감소 가구 긴급 생계지원 등	-	7.8
총 합		12.2	54.6

자료: 1. 기획재정부, 「코로나19 파급영향 최소화와 조기극복을 위한 2020년 추가경정예산안 국회확정」, 2020. 3.
2. 기획재정부, 「2020년도 제2회 추가경정예산 국회확정」, 2020.4.
3. 기획재정부, 「경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제3회 추가경정예산 국회확정」, 2020.7.
4. 기획재정부, 「2020년도 제4회 추가경정예산 국회 확정」, 2020.9.

김승현 예산분석관(gidunglee@assembly.go.kr, 6788-4687)

3-1. 2020년 제1회 추가경정예산 분석

가. 현 황

정부는 2020년 3월, 코로나19의 급속한 확산에 대한 대응조치를 마련하기 위하여 총 11.7조원 규모의 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안(이하 "추경안")을 편성하여 국회에 제출하였다. 11.7조원의 추경안은 ① 세입경정 3.2조원, ② 감염병 검역·진단·치료 등 방역체계 보강·고도화 2.3조원, ③ 코로나19 피해 중소기업·소상공인 회복 지원 2.4조원, ④ 코로나19 조기극복을 위한 민생·고용안정 지원 3.0조원, ⑤ 침체된 지역경제 회복지원 0.8조원으로 구성되어 있다.

국회는 정부가 제출한 추경안을 상임위원회, 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 2020년 3월 17일 본회의에서 의결하였다. 국회심사 결과 세출은 3.1조원이 증액되었고, 0.7조원이 감액되었으며 세입경정은 정부안 △3.2조원에서 △0.8조원으로 조정되었다.

주요 증액 내역을 살펴보면, 마스크 생산·공급, 음압병상 확충 등 감염병 대응체계 보강을 위한 예산(0.15조원), 보증규모 추가공급 등 소상공인 및 피해업종 지원을 위한 예산(1.4조원)이 증액되었고, 위기가구 사회안전망 강화를 위해 긴급복지 예산을 확대하는 등 민생안정을 위한 예산(0.8조원)이 증액되었다.

또한 사업규모 조정이 가능한 취업성공패키지, 청년추가고용장려금, 일자리안정자금 등의 일부 사업예산(△0.7조원)을 감액하였다.

[2020년도 제1회 추가경정예산 총괄표]

(단위: 조원)

구 분	주요내용	정부안	국회확정
세입경정		3.2	0.8
감염병 검역·진단·치료 등 방역체계 보강·고도화	○ 감염병 대응역량 강화	0.1	0.25
	○ 코로나19 피해의료기관 손실보상, 격리자 생활비 지원	2.2	1.9
코로나19 피해 중소기업·소상공인 회복 지원	○ 코로나19 피해중소기업·소상공인 융자 및 초저금리 대출 확대	1.7	3.1
	○ 소상공인 고용유지 지원 및 임대료 인하 유도	0.6	0.5
	○ 코로나19 피해점포·전통시장 지원, 온누리상품권 발행확대 등	0.1	0.1
코로나19 조기극복을 위한 민생·고용안정 지원	○ 저소득층 소비쿠폰, 특별돌봄 쿠폰, 노인일자리 쿠폰 등	2.4	2.45
	○ 청년추가고용장려금, 취업성공패키지, 두루누리 확대	0.6	0.7
	○ 긴급복지, 건강보험가입자 지원	-	0.4
침체된 지역경제 회복 지원	○ 코로나19 피해지역 대상 지역고용 특별지원 등	0.1	0.4
	○ 지역사랑상품권 발행 확대	0.2	0.2
	○ 지방재정 보강 및 초·중·고 방역소요 지원 등	0.5	0.5
	○ 재난대책비	-	0.4
총 규 모		11.7	11.7

자료: 기획재정부, 「코로나19 파급영향 최소화와 조기극복을 위한 추가경정예산안」, 2020.3. 및 기획재정부, 「코로나19 파급영향 최소화와 조기극복을 위한 2020년 추가경정예산안 국회 확정」, 2020. 3.을 통해 규모 추정

나. 분석의견

(1) 부처별 집행실적

제1회 추가경정예산의 추경증액분은 9조 4,708억 2,200만원으로, 집행액은 9조 4,279억 5,900만원(집행률 99.5%)이고, 실집행액은 9조 2,234억 6,700만원(실집행률 97.4%)이다.

부처별 집행실적을 보면 집행률 측면에서는 9개 부처 모두 99.0%~100.0%의 집행률을 보였고, 실집행률은 95.0% 이상이다.

[2020회계연도 제1회 추가경정예산 부처별 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
고용노동부	1,278,316	1,277,997	100.0	1,233,954	96.5
과학기술정보통신부	2,150	2,150	100.0	2,150	100.0
교육부	33,772	33,455	99.1	33,230	98.4
금융위원회	412,500	412,500	100.0	412,500	100.0
보건복지부 (질병관리청 소관 포함)	3,667,540	3,627,143	98.9	3,540,313	96.5
산업통상자원부	285,012	285,012	100.0	285,012	100.0
조달청	84,802	82,972	97.8	82,972	97.8
중소벤처기업부	3,066,730	3,066,730	100.0	3,002,336	97.9
행정안전부	640,000	640,000	100.0	631,000	98.6
총합계	9,470,822	9,427,959	99.5	9,223,467	97.4

주: 1. (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
3. 예비비·국고채이자상환(기획재정부), 지방교부세(행정안전부), 지방교육재정교부금(교육부)은 제외하여 산출

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 정책방향별 집행실적

(가) 현 황

2020년 제1회 추경의 기본 정책방향은 방역체계 보강·고도화, 중소기업·소상공인 회복 지원, 민생·고용안정, 지역경제 회복 지원으로 구분된다. 정책별 집행률을 보면 ① 방역체계 보강·고도화의 실집행률은 89.7%이고, ② 중소기업·소상공인 회복 지원의 실집행률은 97.5%, ③ 민생·고용안정의 실집행률은 99.4%, ④ 지역경제 회복 지원의 실집행률은 98.2%이다.

[2020회계연도 제1회 추가경정예산 정책방향별 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

분 야	제1회 추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
방역체계 보강·고도화	1,055,600	1,013,373	96.0	946,543	89.7
중소기업·소상공인 회복 지원	4,078,813	4,078,813	100.0	3,976,697	97.5
민생·고용안정	3,464,609	3,463,973	99.9	3,443,748	99.4
지역경제 회복 지원	871,800	871,800	100.0	856,479	98.2
합 계	9,470,822	9,427,959	99.5	9,223,467	97.4

주: 1. (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
3. 예비비·국고채이자상환(기획재정부), 지방교부세(행정안전부), 지방교육재정교부금(교육부)은 제외하여 산출

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(나) 정책방향별 집행성과 분석

2020회계연도 제1회 추가경정예산 결산 결과 주요 사업들은 목표 대비 90.0%~100.0%의 집행성과를 달성하였다. 다만, 국가지정 입원치료 병상 음압병실 확충 사업의 경우 4.8%, 소상공인재기지원사업 중 점포철거지원사업의 경우 26.2%로 달성률이 저조하였다.

[제1회 추가경정예산 주요 사업의 목표 대비 성과 현황]

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
방역체계 보강·고도화	손실보상금	-	+3,500억원	3,500억원	100.0
	의료기관융자	-	+5,000개소	6,209개소	124.2
	국가지정 입원치료병상 음압병실 확충	-	+83개 병실	4개 병실	4.8
	권역 감염병 전문병원 구축	1개소[1)]	+2개소 설계비	설계 진행 중	100.0
중소기업·소상공인 회복 지원	일자리안정자금지원	230만명	본예산 목표인원에 추가 지원	360만명	156.6
	경영안정자금	2조 300억원	+1조 7,200억원	3조 7,500억원	100.0
	소상공인역량강화(CV 휴업점포지원)	-	+2,470억원	1,991억 2,100만원	80.6
	소상공인 이자 보전	-	+21,216건	19,214건	90.6
	소상공인재기지원 (점포철거지원)	40억원	+164억원	53억 4,700만원	26.2
	시장경영바우처지원	350개 시장	+633개 시장	983개 시장	100.0
민생·고용 안정	유치원 운영 한시지원	-	+319억 9,300만원	317억 6,800만원	99.3
	저소득층 한시 생활지원	-	+169만명	169만명	100.0
	노인일자리 및 사회활동지원 확대	74만명	기존참여자에게 상품권 지급	76.9만명	103.9
	아동양육 한시 지원사업	-	+1조 539억 400만원	1조 508억 2,000만원	99.7
	건강보험가입자지원 (일반회계)	7조 826억원	+2,655억 5,100만원	7조 3,482억원	100.0
	사회보험사각지대해소	274만명	+3만명	274만명	98.9
	취업성공패키지지원 (일반)	14만명	+7.5만명	22.7만명	105.0
	청년추가고용장려금	25만명	재정확충	24.4만명	97.6

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
지역경제 회복 지원	지역사랑상품권발행 지원	721억 4,900만원	+2,400억원	3,086억 9,700만원	98.9
	재난대책비	360억원	+4,000억원	4,360억원	100.0
	지역활력프로젝트	기업지원 300건	+기업지원 403건	기업지원 737건	104.8
	코로나19 지역고용대응 등 특별지원	-	+20만명	32.8만명	164.0
	지역특화산업육성	598개사	+340개사	1,227개사	130.8

주: 1) 총 건축비(공사비+감리비+부대비)의 약 10%
1. 본예산 목표에는 자체변경분, 예비비 등 포함
2. 추경이 여러 차례에 걸쳐 편성된 경우 해당 회차의 실집행액만 구별하여 집계
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

국가지정 입원치료병상 음압병실 확충(질병관리청 소관) 사업은 입원치료병상 음압병실 83개를 설치하려는 사업으로, 2020년 12월 말 기준 4개 병실(4.8%)에 대한 설치가 완료되었다. 이는 음압병실을 갖추기 위하여 기본·실시 설계 심의 및 공사 중간 점검·완공 점검 등 필수 사업기간이 소요되며, 음압병실 확충을 위해서는 기존 병실을 리모델링하기 위하여 병실을 비워야 하나 사업대상자로 선정된 의료기관들이 코로나19 환자 입원치료 등으로 병실을 비우기 어려워 집행이 용이하지 않았기 때문이다.

소상공인 재기지원 사업 중 점포철거지원사업(중소기업벤처부 소관)은 사업자의 점포철거에 드는 비용을 200만원 한도 내에서 지원하는 사업으로, 본예산 및 1회 추경 증액분 204억원 중 53억 4,700만원만을 집행하여 달성률이 26.2%에 불과하다. 제1회 추경으로는 코로나19로 인해 특별재난지역(대구, 경북 경산시·봉화군·청도군)으로 선포된 지역에 지원하였는데, 중소벤처기업부는 지역제한의 한계가 있어 집행이 부진했다는 입장이나 편성 시부터 특별재난지역에 대한 지원을 목적으로 하고 있었으므로 필요 예산 추계가 미흡했다고 보인다.

3-2. 2020년 제2회 추가경정예산 분석

가. 현 황

정부는 2020년 4월, 코로나19 사태로 어려움을 겪고 있는 국민의 소득 및 생계를 보장하고 소비를 진작하기 위하여 긴급재난지원금 지급을 위한 추경안을 국회에 제출하였다. 7.6조원의 추경안은 소득하위 70% 이하 1,478만 가구에 대해 긴급재난지원금 100만원(4인이상 가구 기준)을 지원하는 단일 사업으로 구성되어 있으며, 재원소요 전액에 대하여 지출 구조조정 및 기금재원 활용 등의 방법으로 조달하기로 하였다.

국회는 정부가 제출한 추경안을 상임위원회, 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 2020년 4월 30일 본회의에서 의결하였다. 국회심사 결과 4.6조원이 증액되었다. 국회 심의과정에서 코로나19로 인한 광범위한 국민피해와 어려움 등을 감안하여 긴급재난지원금의 지원범위를 소득 하위 70%에서 전 국민으로 확대하기로 하였고, 증액재원 4.6조원은 추가 세출구조조정을 통해 조달하여 국채발행 규모를 최소화하기로 하였다.

[2020년도 제2회 추가경정예산 총괄표]

(단위: 조원)

내용	정부안	국회확정
긴급재난지원금	7.6	12.2

자료: 기획재정부, 「2020년도 제2회 추가경정예산 국회확정」, 2020.4.

나. 분석의견

(1) 집행실적 분석

긴급재난지원금의 추경증액분은 12조 1,893억 200만원이고 집행액(실집행액)은 12조 1,892억 7,200만원으로 집행률(실집행률)은 99.99%이다.

긴급재난지원금은 추경예산으로 12조 1,893억 200만원을 편성하였으나, 집행과정에서 인용된 이의신청 가구에 대한 지급분 2,066억원에 대해 예비비를 배정받아 예산현액이 12조 3,959억 200만원이 되었다. 이 중 12조 3,958억 1,100만원이 집행되고 9,100만원이 불용되어, 집행률은 99.9%이다.

[2020회계연도 제2회 추가경정예산 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
행정안전부(긴급재난지원금)	12,189,302	12,189,272	99.99	12,189,272	99.99

주: (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 재작성

2020년 제2회 추가경정예산안에는 소득 하위 70% 가구(약 1,478만 가구)에 가구원 수별로 차등하여 일정 금액을 지급할 계획으로 7조 5,694억 700만원이 편성[1] 되었다. 그러나 국회 심의 과정에서 지원대상이 전 국민으로 변경되면서 대상가구가 총 2,171만 가구로 예상되었으며, 추가된 상위 30% 가구에 대한 지급액은 지방비 부담 없이 전액 국비로 편성하는 것으로 결정되었다.

구분	지원대상	지원방식	총 지원규모
코로나19 관련 긴급재난지원금 지원	전 국민 (가구기준)	1인가구 40만원 2인가구 60만원 3인가구 80만원 4인가구 이상 100만원	14조 5,251억원[1]

주: 1) 국비 12조 3,956억원 및 지방비 2조 1,295억원으로 구성
자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 재작성

1) 긴급재난지원금의 총 소요는 약 9.7조원으로 계상되었으며 이 중 2.1조원은 지방자치단체에서 분담(국고보조율 80%, 서울특별시는 30%)하여 추경안에는 7.6조원이 반영되었다.

행정안전부는 긴급재난지원금 사업을 통해 전 국민(가구기준)을 대상으로 1인 가구 40만원, 2인가구 60만원, 3인가구 80만원, 4인가구 이상 100만원을 지급하였다. 긴급재난지원금은 2020년 제2회 추경예산안이 의결('20.4.30.)된 후 취약계층에 대한 현금지급('20.5.4.)을 시작으로, 신용·체크카드 충전금 신청('20.5.11.), 주민센터를 통한 선불카드·상품권 신청('20.5.18.) 등을 통해 순차적으로 지급되었으며, 지급된 지원금의 사용은 2020년 8월 21일을 끝으로 종료되었다.

전 국민 재난지원금의 자치단체 실집행 내역을 살펴보면, 국비와 지방비를 합한 사업 총예산 14조 5,251억원 중 14조 4,770억원이 실집행(집행률 99.7%)되어 집행실적이 매우 높은 수준이다.

3-3. 2020년 제3회 추가경정예산 분석

가. 현 황

정부는 2020년 6월, 경제위기 극복 및 포스트 코로나 시대로의 전환 등을 목적으로 총 35.3조원 규모의 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하였다. 35.3조원의 추경안은 ① 세입경정을 통한 경기대응 투자여력 확보 11.4조원, ② 위기기업·일자리를 지키기 위한 금융 지원 5.0조원, ③ 고용·사회안전망 확충 및 경기보강 패키지 18.9조원으로 구성되어 있다.

국회는 정부가 제출한 추경안을 상임위원회, 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 2020년 7월 3일 본회의에서 의결하였다. 국회심사 결과 1.3조원이 증액되었고, 1.5조원이 감액되었다.

코로나19 영향의 지속으로 고용유지지원금 예산(0.5조원)이 증액되었고, 청년 주거·금융지원 사업(0.4조원), 중소기업·소상공인 경영애로 완화를 위한 금융지원 및 지역경제 활성화 사업(0.2조원)이 증액되었으며, 방역·의료인력 사기진작 및 인플루엔자 백신 무상접종 확대 등을 위한 예산(0.1조원)이 증액되었다.

또한 희망일자리 사업, 고용창출장려금 사업의 경우 사업 집행시기를 조정하기로 하면서 감액(△0.4조원)되었고, 온누리 상품권은 발행규모를 축소(△0.1조원)하였다.

[2020년도 제3회 추가경정예산 총괄표]

(단위: 조원)

구 분	주요내용	정부안	국회확정
세입경정을 통한 경기대응 투자여력 확보		11.4	11.4
위기기업·일자리를 지키는 금융지원	○ 소상공인, 중소·중견기업 긴급 자금 지원	1.9	1.9
	○ 주력산업·기업 등에 대한 긴급 유동성 지원	3.1	3.1
고용·사회안전망 확충+경기보강 패키지	○ 고용유지·직접일자리·실직자 지원 등 고용안전망 강화	8.9	9.1
	○ 저소득층·취약계층 사회안전망 강화	0.5	0.9
	○ 내수·수출·지역경제 활성화	3.7	3.2
	○ 새로운 성장발판을 위한 한국판 뉴딜	5.1	4.8
	○ K-방역 산업 육성 및 재난 대응시스템 고도화	2.5	2.4
총 규 모		35.3	35.1

자료: 기획재정부, 「경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제3회 추가경정예산 국회확정」, 2020.7.

나. 분석의견

(1) 부처별 집행실적

제3회 추가경정예산의 추경증액분은 22조 3,686억 600만원으로, 집행액은 20조 8,919억 1,700만원(집행률 93.4%)이고, 실집행액은 19조 2,204억 9,300만원(실집행률 85.9%)이다.

부처별 실집행률 현황을 보면 고용노동부(73.1%), 국방부(77.3%), 문화체육관광부(52.6%), 소방청(42.5%)이 80% 미만의 실적을 보였다.

[2020회계연도 부처별 제3회 추가경정예산 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
고용노동부	7,011,664	5,898,257	84.1	5,123,337	73.1
공정거래위원회	2,517	2,337	92.8	2,337	92.8
과학기술정보통신부	873,979	873,979	100.0	843,034	96.5
교육부	505,338	497,011	98.4	479,742	94.9
국가보훈처	5,229	5,157	98.6	5,157	98.6
국방부	17,090	13,206	77.3	13,206	77.3
국토교통부	1,511,283	1,496,801	99.0	1,401,989	92.8
국회	450	383	85.1	383	85.1
금융위원회	2,186,674	2,186,674	100.0	2,186,674	100.0
기획재정부	1,514,991	1,294,483	85.4	1,294,483	85.4
농림축산식품부	290,538	286,755	98.7	245,392	84.5
농촌진흥청	12,979	12,755	98.3	12,515	96.4
문화재청	4,935	4,915	99.6	4,915	99.6
문화체육관광부	346,882	333,188	96.1	182,305	52.6
법제처	1,622	1,592	98.2	1,592	98.2
보건복지부	1,088,751	1,009,012	92.7	930,931	85.5
산림청	59,469	58,688	98.7	53,265	89.6
산업통상자원부	813,600	812,981	99.9	663,705	81.6
소방청	3,650	3,632	99.5	1,550	42.5
식품의약품안전처	6,215	6,215	100.0	6,215	100.0
여성가족부	995	995	100.0	797	80.1
외교부	23,800	23,800	100.0	23,798	100.0
조달청	59,671	53,613	89.8	53,613	89.8
중소벤처기업부	3,670,359	3,670,293	100.0	3,594,066	97.9
특허청	11,791	11,764	99.8	11,764	99.8

(단위: 백만원, %)

부처	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
해양경찰청	20,920	19,557	93.5	19,557	93.5
해양수산부	78,368	77,758	99.2	77,628	99.1
행정안전부	1,674,839	1,674,790	100.0	1,440,119	86.0
환경부	570,007	561,326	98.5	546,424	95.9
총합계	22,368,606	20,891,917	93.4	19,220,493	85.9

주: 1. (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
3. 예비비·국고채이자상환(기획재정부)은 제외하여 산출
4. 부처 제출자료를 바탕으로 단순 취합한 것으로서 부처 작성 과정에서 오차 발생 가능
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 정책방향별 집행실적

(가) 현 황

2020년 제3회 추가경정예산의 기본 정책방향은 금융지원, 고용·사회 안전망, 경기보강, 으로 구분되며, 경기보강은 내수·수출·지역경제, K-방역, 한국판 뉴딜 사업으로 구분된다. 정책별 실집행률을 살펴보면, ① 금융지원의 실집행률은 100.0%, ② 고용·사회 안전망의 실집행률은 76.6%, ③ 내수·수출·지역경제 지원의 실집행률은 87.4%, ④ K-방역의 실집행률은 88.2%, ⑤ 한국판 뉴딜의 실집행률은 88.2%이다.

[2020회계연도 정책방향별 제3회 추가경정예산 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

분 야		제3회 추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
금융 지원		5,029,065	5,029,065	100.0	5,029,065	100.0
고용·사회 안전망		9,340,564	8,257,218	88.4	7,158,851	76.6
경기보강	내수수출지역경제	3,106,284	2,876,784	92.6	2,715,900	87.4
	K-방역	1,267,436	1,175,565	92.8	1,118,058	88.2
	한국판 뉴딜	3,625,257	3,553,666	98.0	3,199,000	88.2
합 계		22,368,606	20,892,298	93.4	19,220,874	85.9

주: 1. (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
3. 예비비·국고채이자상환(기획재정부)은 제외하여 산출
4. 부처 제출자료를 바탕으로 단순 취합한 것으로서 부처 작성 과정에서 오차 발생 가능
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(나) 정책방향별 집행성과 분석

① 금융지원 분야

2020년 추가경정예산 결산 결과 금융지원 분야[2] 중 신용보증기금 출연, 산업은행 출자의 경우 추경목표 대비 집행성과가 각각 52.6%, 45.9%로 저조하였다.

[금융지원 분야 목표 대비 성과 현황]

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
금융지원	신용보증기금 출연	-	+31.4조원	16.5조원	52.6
	기술보증기금 출연	-	+4.3조원	4.3조원	100.0
	산업은행 출자 (금융시장안정화)	-	+16.9조원	7.76조원	45.9
	중소기업은행 출자(금융시장안정화)	-	+11.7조원	15.6조원	133.7

주: 금융지원 사업의 경우 1~4회 추경목표를 모두 포함한 금액을 작성함
자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

신용보증기금출연(금융위원회 소관) 사업은 신용보증기금이 코로나19 특례보증, 소상공인 2차 금융지원 프로그램 등의 사업을 수행함에 따라 적정 운용배수 등을 고려하여 출연을 하는 사업이다. 신용보증기금이 수행하는 프로그램들의 공급목표는 31.4조원이었으나, 공급실적은 16.5조원으로 집행률은 52.6%에 불과하다. 이에 대하여 금융위원회는 소상공인 2차 금융지원 프로그램의 경우 지자체 및 금융기관마다 이차보전대출 등 유사 프로그램을 운용하였기 때문에 타 금융지원 프로그램과 수요가 분산되었고, 기업어음 차환발행기업 지원 특별대출보증[3]의 경우 '저신용등급 포함 회사채·CP 매입기구'(이하 "SPV") 등 유사 프로그램으로 수요가 분산[4]되었기 때문에 집행이 부진하였다는 입장이다.

---

2) 금융지원 분야의 추경목표 및 집행성과는 출연 및 출자 사업의 특성 상 2020년 1~4회 추경의 목표 및 집행성과를 모두 포함하여 산출하였다.

3) CP 차환이 어려운 중견·대기업의 CP 차환 지원을 위해 CP 매입목적회사에 대한 산업은행의 대출에 신용보증기금이 80% 보증하는 사업이다.

4) 기업어음 차환지원 특별대출보증 프로그램의 지원대상은 A2등급이고 저신용등급 포함 회사채·CP 매입기구'(SPV)의 매입대상은 A1 ~ A3등급이므로 A2등급이 중복된다.

[2020년 신용보증기금의 추경편성 사업 공급계획 및 공급실적]

(단위: 억원, %)

정 책	프로그램	공급계획(A)	공급실적(B)	집행률(B/A)
1회 추경	코로나19 특례보증	7,000	7,001	100.0
	주력산업 유동화회사보증	5,000	5,000	100.0
	초저금리대출 협약보증 보증료 지원	5,300	5,306	100.1
3회 추경	영세 소상공인 신속·전액보증	6,000	6,013	100.2
	중소기업 활력보강 프로그램	54,000	54,309	100.6
	자동차부품기업 상생 특별보증	1,500	1,504	100.3
	소상공인 2차 금융지원 프로그램	95,000	32,927	34.7
	코로나19 피해 대응 유동화회사보증	116,800[1)]	35,597	30.5
	기업어음 차환발행기업 지원 특별대출보증	8,000	2,400	30.0
4회 추경	코로나19 특례보증	15,000	15,004	100.0

주: 1) 3년간 116,800억원 공급('20년 3.6조원, '21년 4.1조원, '21년 4.1조원)예정
1.집행실적은 2020년 12월말 기준
자료: 신용보증기금

산업은행출자(금융시장안정화)(금융위원회 소관) 사업은 산업은행이 "코로나19 민생·금융안정 패키지 프로그램"에 19.9조원 규모로 참여하고 있으므로, 산업은행의 BIS비율 보전 및 손실보전, '저신용등급 포함 회사채·CP 매입기구'[5] 설립을 위해 출자를 하는 사업이다. 산업은행이 수행하는 금융시장 안정화 프로그램들의 2020년 지원 목표는 16.9조원이었으나 2020년 12월 말 기준 7.76조원만을 지원하여 집행률은 45.9%에 불과하다. 이에 대하여 금융위원회는 증권시장안정펀드의 경우 펀드 조성 이후 KOSPI 지수가 펀드투자지침 상 집행지수(1,500)를 상회하여 집행이 부진하였고, 채권시장안정펀드[6], 회사채 신속인수제도[7], 회사채 차환지원[8]의 경우 회사

5) '저신용등급 포함 회사채·CP 매입기구'(SPV)는 정부·한국은행·산업은행이 역할분담하여 10조원 규모로 저신용등급을 포함하는 회사채·CP·단기사채 매입기구를 조성하는 프로그램이다. 비우량 회사채·기업어음(CP) 매입기구(이하 "SPV")의 조성재원 10조원은 ① 정부 출자를 토대로 한 산은의 SPV 출자(1조원), ② 산업은행의 후순위 대출(1조원), ③ 한국은행의 선순위 대출(8조원)로 이루어져 있으며, 손실 분담구조는 전체 10조원 중 산업은행이 SPV에 출자할 1조원에서 우선 부담하고, 그 다음으로는 산업은행이 대출한 1조원, 그 다음 한국은행이 동 SPV에 대출할 8조원 순서로 손실을 부담한다.

채 시장 안정화에 따라 수요가 감소하였고 및 SPV 등 유사 프로그램으로 수요가 분산되었기 때문이라는 의견이다.

[금융시장 안정화 프로그램의 운용목표 및 집행실적]

(단위: 억원, %)

구 분	산업은행 운용목표(A)	집행실적 (B)	집행률 (B/A)
금융시장 안정화	169,000	77,577	45.9
저비용항공사(LCC) 지원	3,000	3,215	107.2
중소·중견기업 대출	50,000	35,696	71.4
비우량 회사채·CP 매입기구(SPV)	20,000	12,200	61.0
증권시장안정펀드	10,000	200	2.0
채권시장안정펀드	20,000	6,000	30.0
회사채 신속인수제도	22,000	1,845	8.4
회사채 차환 지원	19,000	4,240	22.3
CP 등 차환 지원	15,000	11,181	74.5
신보 신용보강 CP	10,000	3,000	30.0

주: 운용목표 및 집행실적은 2020년 12월말 기준
자료: 산업은행

회사채 차환지원 및 회사채 신속인수제도는 인수단 방식[9]으로만 지원이 가능하나 SPV는 수요예측[10] 참여도 가능하여 SPV의 출범 후에는 동 기구 위주로 회사채 시장에 대한 지원이 이루어졌다. 시장 불안 시에는 미매각 발생 위험 등으로 증권사

6) 채권시장안정펀드는 기업의 시장성 차입시장(회사채, 단기사채 등)이 정상적으로 작동할 수 있도록 시장수요를 보완하기 위한 펀드로, 총 20조원을 지원규모로 하며(산업은행 총 4조원, 기업은행 총 1.2조원) capital call 방식으로 자금을 모집하여 시장상황에 따라 회사채, 우량기업 CP, 금융채 등을 매입하는 사업이다.

7) 회사채 신속인수제도는 코로나19로 인해 차환이 어려운 회사채의 80%를 산은이 총액인수(20%는 발행기업 상환/채권은행(산은 포함), 증권업계, 신보 등 인수)하여 원활한 차환발행을 지원하는 사업으로, 공모채 인수단 구성이 불가능할 경우 사모채 발행을 통하여 만기 도래 공모채 상환을 지원하는 프로그램이다.

8) 회사채 차환 지원 사업은 차환에 어려움을 겪는 회사채를 대상으로 산업은행이 기업의 회사채 차환발행분을 직접 매입하는 사업으로, 공모채 인수단으로 참여하여 수요예측 후 미매각 발생시 매입한다.

9) 공모채 인수단으로 참여하여 미매각 발생시 매입

10) 무보증사채를 공모함에 있어 공모금리를 결정하기 위하여 대표주관회사가 공모예정기업의 공모희망금리를 제시하고, 매입희망 가격, 금리 및 물량 등의 수요상황을 파악하는 것으로 기관투자자만 수요예측이 가능하다.

인수단 구성이 어려워 산업은행 프로그램을 통한 인수단 참여 요청이 증가하였으나, 시장 안정화로 인수단 구성이 원활해짐에 따라 SPV를 통한 수요예측 참여 요청이 증가하였기 때문이다. 또한, SPV의 지원대상(우량~투기등급, 차환·신규)은 각 사업의 지원 대상 회사채를 모두 포괄하고 있어 SPV로 수요가 분산되었다.

[프로그램별 회사채 지원범위]

구 분			채안펀드 (2020. 4.~)	회사채 차환 (2020. 3.~)	회사채 신속인수 (2020. 4.~)	SPV (2020. 7.~)
참여 주체			은행·생보·손보·증권 업계 등 84개 금융기관	산업은행	산업은행 등 18개 은행, 신용보증기금, 증권업계 등	산업은행, 한국은행
재원 구성 및 규모			총 20조원 지원규모(산업은행 총 4조원, 기업은행 총 1.2조원) Capital Call 방식으로 자금 모집	산업은행 1.9조원	산업은행 2.2조원	조성재원 10조원 ① 정부 출자를 토대로 한 산은의 SPV 출자(1조원), ②산업은행의 후순위 대출(1조원), ③ 한국은행의 선순위 대출(8조원)
신용등급별	우량	AA	○	○	○	○
	비우량	A	△[1]	○	○	○
		BBB	-	◎	○	○
	투기	BB	-	-	△[2]	△[2]
발행목적별	차 환		○	○	○	○
	신 규		-	◎	-	○
참여방식별	수요예측		○	-	-	○
	인 수 단		-	○	○	○

주: 1) 여전채, 신용등급 일시적 하락 기업(fallen angel)은 A+등급까지 가능
2) 신용등급 일시적 하락 기업(fallen angel)은 BB-등급까지 가능
1. ◎는 사후적으로 확대된 지원범위
자료: 산업은행

② 고용·사회 안전망 분야

고용사회안전망 분야는 노사합의 고용유지지원금, 청년 일경험 지원, 특별고용촉진장려금 사업 등 대체로 고용노동부 소관 사업에서 목표 대비 집행성과가 부진하였다.

[고용·사회안전망 분야 목표 대비 성과 현황]

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
고용·사회안전망	고용유지 지원금	7,963억 1,100만원 (자체기금 계획변경 포함)	+1조 4,018억 4,200만원	1조 8,036억 2,400만원	82.1
	코로나19 긴급 고용안정지원금	-	+114만명	149.7만명	131.3
	청년 일경험 지원		+5만명	2.4만명	48.0
	구직급여	9조 4,374억 1,600만원 (자체기금 계획변경 포함)	+3조 3,937억 5,000만원	11조 6,725억 3,000만원	91.0
	특별고용촉진 장려금	-	+5만명	1.3만명	26.0
	노사합의 고용유지지원금	-	+4.7만명	1.8만명	38.3
	긴급복지	1,656억 2,800만원	+526억 8,900만원	1,961억 2,500만원	89.8
	공공미술 프로젝트 운영	-	+8,400명	7,561명	90.0
	의료기관 등 방역지원	-	+방역인력 5,288명 채용	방역인력 6,166명 채용	116.6
	숲해설운영	136억 9,800만원	+54억 9,700만원	177억 6,300만원	92.5

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

노사합의 고용유지지원금(고용노동부 소관) 사업은 코로나19에 따른 실업 급증 등 고용사정의 악화에 대응하여 노사가 근로자 임금 감소를 포함한 고용유지 합의를 한 경우 임금감소분의 50%를 지원(월 50만원 한도)하기 위한 사업으로, 고용노동부는 4.7만명을 지원목표로 하였으나 1.8만명(38.3%)만을 지원하였다. 이는 코로나19로 인한 고용위기 상황이 장기화됨에 따라, 사업 실시(2020. 7. 6.) 이후 적극적 고용유지대책인 고용유지지원금(유급휴업 · 휴직시 휴업 · 휴직수당[11]의 최대 90%를 지원하는 사업)의 지원기간이 연장(180일 → 240일)되었고, 무급휴직 지원의 요건이 완화[12]되어 수요가 분산되었기 때문이다.

청년 일경험 지원(고용노동부 소관) 사업은 한시적으로 일자리 창출사업을 실시하여 청년이 기업에서 일경험을 쌓을 수 있도록 지원하는 사업으로, 청년 기간제 근로자를 채용한 5인 이상 중소·중견기업(성장유망업종 등은 5인 미만 가능)을 대상으로 청년 채용 1인당 인건비(월 최대 88만원) 등을 최대 6개월간 지원한다. 다만, 당초 5만명을 지원목표로 설정하였으나 2.4만명(48.0%)에게 지원하였는데, 이는 기업의 채용 여력이 축소되었고, 동 사업의 지원 조건[13]이 시장 수요에 미치지 못하는 측면이 있었기 때문이다.

특별고용촉진장려금(고용노동부 소관) 사업은 갑작스러운 이직으로 취업에 어려움이 있는 구직자 및 장기실업자를 고용노동부장관이 정하는 기간 내 최소 6개월 이상 신규 근로자로 채용하고 고용보험에 가입한 사업주에게 지원(중소기업 100만원×5개월, 중견기업 80만원×5개월) 하는 사업으로, 당초 5만명을 지원목표로 하였으나 1.3만명(26.0%)만을 지원하였다. 특별고용촉진장려금은 12월 말까지 지원대상 실업자를 채용한 경우에 지급되므로 연말에 채용된 경우는 연내에 5개월 동안 집행이 불가능하나 이를 고려하지 않고 예산을 편성했기 때문이다.

---

11) 평균임금의 70% 이상

12) 고용노동부는 무급휴직중인 근로자의 생계안정을 위해 기존 무급휴직 고용유지지원제도의 지원요건을 완화한 '무급휴직 신속지원 프로그램'을 2020년 4월부터 12월까지 운영하였다. 현행 제도상 무급휴업·휴직의 경우 특별고용지원업종은 1개월, 일반업종은 3개월 이상의 유급 고용유지조치 이후 90일 이상 무급휴직을 실시하는 경우 지원하는데, 동 프로그램 도입시 특별고용지원업종은 유급 고용유지조치 기간을 적용하지 않고, 일반업종은 유급 고용유지기간을 단축(3개월 → 1개월)하여 적용하며, 월 50만원씩 최대 3개월간 지급한다.

13) 30시간 이상 근로시 지원액은 최대 88만원으로, 주 40시간 근로를 가정하는 경우 2020년 최저시급에 따른 월급 기준으로 약 49% 수준의 금액을 지급받는다.

③ 경기보강 분야

경기보강 분야는 내수·수출·지역경제 분야, 한국판 뉴딜 분야, K-방역 분야로 나뉜다. 내수·수출·지역경제 분야는 대체로 문화체육관광부의 쿠폰사업, 농림축산식품부의 외식할인 지원사업의 목표 대비 성과가 부진하였고, 한국판 뉴딜 분야는 공공데이터 청년인턴 일자리사업의 집행성과가 부진하였다. K-방역 분야는 보건소 상시 선별진료소 구축사업, 국가예방접종실시 사업에서 목표 대비 저조한 달성률을 보였다.

[경기보강 분야 목표 대비 성과 현황]

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
내수 수출 지역 경제	재도전성공패키지	301명	+191명	493명	100.2
	창업기업지원서비스 바우처	18,000개사	+2,000개사	20,115개사	100.6
	박물관 전시관람료 지원	-	+190만명	0.48만명	0.25
	공연예술관람료지원	144만(매)	+36만(매)	5.1만(매)	2.8
	미술전시관람료지원	-	+160만장	4.2만장	2.6
	국내여행 조기예약 할인상품지원	-	+15만명	0.4만명	2.7
	소상공인 스마트상점 기술보급	20곳	+35곳	55곳	100
	전자상거래활용수출	359억 4,300만원	+90억원	396억 2,600만원	88.2
	위기지역중소기업 Scale-up R&D지원	42개 과제	+89개 과제	131개 과제	100.0
	외식할인 지원사업	-	+330만장	31만장	9.4
한국판 뉴딜	빅데이터플랫폼 및 네트워크구축	454억원	+405억원	800억원 1,500만원	93.1
	한국형 온라인 공개강좌 콘텐츠개발 및 활용 활성화	135억 700만원	+29억 3,200만원	164억 3,900만원	100.0
	지역 재난관리자원 통합관리센터 구축·운영 지원	-	+3개소	3개소	100

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
	공공데이터 청년인턴 일자리사업	-	+8,440명	6,335명	75.1
	비대면 스포츠코칭 시장 육성		+400개소 /600명	400개소 /626명	100 /104.3
	모바일헬스케어	130개소	+10개소	139개소	99.3
k-방역	보건소 상시 선별진료소 구축	-	+59개소	완공 6개소	10.0
	국가예방접종실시 (지자체보조)	-	+407만 명	228만 명	56.0
	호흡기 전담 클리닉 설치운영 지원	-	+500개소	424개소	84.8
	산림인접마을 비상소화장치 설치	-	+700개소	178개소	25.4
	클린사업장조성지원	982억 5,700만원	+700억원	1,682억 5,700만원	100.0

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

할인소비쿠폰 사업(문화체육관광부 소관)은 공연·전시·영화·숙박·관광 등의 분야에 할인소비쿠폰을 발행하여 코로나19로 어려움을 겪고 있는 관련 업계를 지원하는 한편, 국민들의 문화·여가활동 수요를 진작시키기 위한 사업이다. 박물관 전시관람료 지원 사업의 목표 대비 달성률은 0.25%, 공연예술관람료 지원사업의 달성률은 2.8%, 미술전시관람료지원 사업의 달성률은 2.6%, 국내여행 조기예약 할인상품 지원 사업의 달성률은 2.7%에 불과하다.[14]

할인소비쿠폰 사업의 실집행률이 저조한 이유는 코로나19의 재확산에 따라 사업 중단이 반복되었기 때문이다. 문화체육관광부는 8월 중순부터 사업을 시행하고자 하였으나, 8월 16일 서울·경기 지역 사회적 거리두기가 2단계로 격상됨에 따라 사업을 중단하였고, 이후 10월 12일 전국의 사회적 거리두기가 1단계로 완화되면서 10월 22일부터 순차적·단계적으로 할인소비쿠폰 발급을 재개해 왔으나, 11월 24일부터 수도권의 사회적 거리두기가 2단계로 격상됨에 따라 다시 사업을 중단하였다.

14) 박물관 전시관람료 지원 사업은 1인당 2천원의 할인쿠폰을 지원하는 사업이고, 공연예술관람료 지원사업은 공연 1인당 8천원의 할인쿠폰을 제공하는 사업이며, 미술전시관람료 지원사업은 1인당 3천원의 할인쿠폰을 제공하고, 국내여행 조기예약 할인상품지원 사업은 15만명에게 국내 관광상품 예약·선결제 시 30%할인을 지원하는 사업이다.

외식할인 지원사업(농림축산식품부 소관)은 참여 카드사[15] 개인회원 중 행사 응모자가 행사 응모 카드로 방문외식을 할 경우 2만원 이상 6회 결제 시 카드사에서 1만원을 환급(캐시백 또는 청구차감)해주는 사업으로, 330만장을 지급할 계획이었으나, 실제 31만장(9.4%)만을 지원하였다. 농림축산식품부는 2020년 외식할인 지원사업을 방문외식으로 개시(8. 14.)하였지만, 코로나19 확진자 급증으로 2차례(8. 16. /11. 24.) 중단되어 집행이 용이하지 않았다는 입장으로, 이후 배달앱을 이용하는 경우에도 지원하는 등 추진방식을 변경하였다.

[외식 할인지원 사업 추진 경과]

일자	추진 내용	비고
'20. 8. 14.	'20년 외식할인 지원 개시	대면
'20. 8. 16.	코로나19 확산에 따른 거리두기 격상(수도권 2단계)으로 중단	
'20. 10. 30.	거리두기 조정(1단계, 10. 12) 등 방역상황을 고려하여 재개	대면
'20. 11. 24.	거리두기 2단계 격상(수도권 2단계)에 따른 캠페인 잠정 중단	
'20. 12. 29.	방역상황과 조속한 경기회복의 시급성을 고려, 비대면 재개	비대면
'21. 2. 21.	'20년 사업 종료	
'21. 5. 24.	'21년 사업 비대면 개시, 향후 방역상황에 따라 방문외식 포함 검토	비대면

자료: 농림축산식품부

공공데이터 청년인턴 일자리사업(행정안전부 소관)은 청년 인턴 채용을 통해 각 기관의 공공데이터 개방·품질개선 등의 업무를 지원하는 사업으로, 선발된 인원에게 5개월 동안 180만원을 지원한다. 동 사업은 8,440명을 지원 목표로 설정하였으나 6,335명(75.1%)만이 지원되었는데, 행정안전부는 선발된 인원이 취업, 유사사업 중복합격 등으로 등록하지 않거나 수료하지 않아 실제 기관배치 인원이 감소하였다는 입장이다.

15) KB국민, NH농협, 롯데, 비씨, 삼성, 신한, 우리, 하나, 현대카드

[공공데이터 청년인턴 일자리사업 추진현황]

모집	교육대상 선정	교육 수료	기관배치 및 근무
8천여명 모집공고 25,349명 지원 (경쟁률 3:1)	8,440명 선발	7,037명 ※ 미수료 1,403명 (교육미입교 563명, 교육중 포기 840명) ※ 미등록 702명	749개 기관 6,335명

자료: 행정안전부

보건소 상시 선별진료소 구축(질병관리청 소관)은 음압텐트, 컨테이너 등 간이 형태 선별진료소를 건물 형태로 개선하여 의료진의 감염을 최소화하면서 진료·검사가 가능한 상시 선별진료소를 구축하고자 하는 사업으로, 목표로 설정한 59개소 중 6개소(10.0%)의 상시 선별진료소 구축이 완료되었다. 이는 사업 특성상 설계 및 공사 등 사업기간 소요되었고, 지방비 추가 확보에 따라 공사가 지연(국비 50% 지방비 50% 매칭 사업)되었으며, 코로나19 대응으로 상시 선별진료소 설계 및 공사 착수에 어려움을 겪었기 때문이다.

국가예방접종 실시사업(질병관리청 소관)은 국가가 예방접종에 소요되는 비용을 부담하여 가계부담을 경감하고, 예방접종률 향상을 통해 예방접종대상 감염병 퇴치기반을 강화하고자 하는 사업으로, 목표인원 407만명 중 228만명에 대한 지원을 하여 달성률은 56.0%에 불과하다. 이는 14~18세 어린이와 62~64세 어르신은 2020년 신규 대상자(2020년 한시 적용)임에도 불구하고, 질병관리청이 과도한 수준의 목표 접종률을 설정하였기 때문이다.

[인플루엔자 국가예방접종 지원 사업 2020년 목표 및 달성 접종률]

(단위: %, %p)

구분	접종률		B/A	A - B
	목표 (예산 편성, A)	달성 (B)		
60개월~12세 어린이	80.0	78.2	97.8	1.8
13세 어린이	55.0	71.9	130.7	△16.9
14~18세 어린이	89.0	56.8	63.8	32.2
임신부	35.0	47.8	136.6	△12.8
62~64세 어르신	89.0	56.1	63.0	32.9
65세 이상 어르신	84.0	77.4	92.1	6.6

자료: 질병관리청

산림인접마을 비상 소화장치 설치(소방청 소관) 사업은 소방시설 구축을 통하여 주민 자율 진화체계를 구축하기 위한 사업으로, 추경을 통해 700개소를 설치할 예정이었으나 2020년 12월 말 기준 178개소를 설치하여 목표 대비 달성률은 25.4%에 불과하다. 소방청은 달성률 부진에 대하여 설계·공사업체선정을 위한 입찰 등 행정 절차상 상당 기간이 소요되었고, 신규로 설치하는 소화전 방식은 설계와 토지굴착 등의 기간이 필요하며, 일부 설치장소의 경우 주민 반대 및 이전장소 협의로 인해 시간이 소요되었기 때문이라는 입장이다.

3-4. 2020년 제4회 추가경정예산 분석

가. 현 황

정부는 2020년 9월 코로나19 재확산에 따라 경기 및 민생의 어려움이 가중되자 피해계층을 대상으로 직접적·실직적 지원을 제공하는 4대 패키지 프로그램을 지원하기 위해 총 7.8조원 규모의 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하였다. 7.8조원의 추경안은 ① 소상공인·중소기업 긴급 피해지원 패키지 3.8조원, ② 긴급 고용안정패키지 1.4조원, ③ 저소득층 긴급 생계지원 패키지 0.4조원, ④ 긴급돌봄 지원 패키지 2.2조원으로 구성되어 있다.

국회는 정부가 제출한 추경안을 상임위원회, 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 2020년 9월 22일 본회의에서 의결하였다. 국회심사 결과 5,903억원이 증액되었고, 6,177억원이 감액되었다.

코로나19 백신의 조기개발에 대비한 백신 물량 선제적 확보를 위한 구매비용, 독감 무료 예방접종 대상자 확대, 의료인력 상담·치유 등의 지원 확대를 위하여 코로나 백신 등 긴급방역지원 패키지 사업(2,332억원)을 증액하였고, 중학생 비대면 학습지원 사업(2,074억원), 법인택시기사의 고용 및 생활안정자금 지원 등 고용취약계층·소상공인 지원 예산(1,450억원)을 증액하였다.

또한 통신비 지원대상을 고등학교 학령기·청년·어르신 등 소득여력이 작은 계층으로 조정하여 통신비를 감액(△5,206억원)하였고, 목적예비비(△500억원) 등을 적정수준으로 삭감하였다.

[2020년도 제4회 추가경정예산 총괄표]

(단위: 조원)

구 분	주요내용	정부안	국회확정
소상공인·중소기업 긴급 피해지원 패키지	○ 소상공인 경영안정·재기지원	3.3	3.4
	○ 중소기업 긴급 유동성 공급	0.5	0.5
긴급 고용안정 패키지	○ 근로자 고용유지지원금 및 긴급고용안정 지원금	1.0	1.1
	○ 청년 특별취업지원 프로그램	0.1	0.1
	○ 실직자 지원(구직급여·코로나극복 일자리)	0.3	0.3
저소득층 긴급 생계지원 패키지	○ 위기가구 긴급생계지원	0.4	0.4
	○ 근로 빈곤층 자활사업(내일 키움 일자리)	0.03	0.02
긴급돌봄 지원 패키지 등	○ 아동 특별돌봄 지원	1.1	1.3
	○ 가족돌봄휴가 긴급지원	0.1	0.1
	○ 이동통신요금 지원	0.9	0.4
	○ 아동학대 예방·보호	-	0.01
	○ 목적예비비	0.1	0.05
긴급방역지원 패키지	○ 코로나·독감 등 백신지원	-	0.2
	○ 의료인력 등 교육·상담·치유 지원	-	0.02
총 규 모		7.8	7.8

자료: 기획재정부, 「2020년도 제4회 추가경정예산 국회 확정」, 2020.9.

나. 분석의견

(1) 부처별 집행실적

제4회 추경증액분은 7조 7,647억 2,500만원으로, 집행액은 7조 5,282억 2,400만원(집행률 97.0%)이고, 실집행액은 6조 6,658억 4,500만원(실집행률 85.8%)이다.

부처별 실집행률 현황을 보면, 중소벤처기업부(84.3%), 질병관리청(23.9%), 행정안전부(72.4%)가 90% 미만의 실적을 보였다.

[2020회계연도 부처별 제4회 추경 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

부처	추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
고용노동부	1,495,457	1,414,153	94.6	1,403,133	93.8
과학기술정보통신부	408,283	408,283	100.0	363100	88.9
보건복지부	1,666,146	1,644,762	98.7	1,500,954	90.1
중소벤처기업부	3,899,100	3,899,100	100.0	3,288,879	84.3
질병관리청	215,336	81,523	37.9	51,558	23.9
행정안전부	80,403	80,403	100.0	58,221	72.4
총합계	7,764,725	7,528,224	97.0	6,665,845	85.8

주: 1. (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
3. 예비비(기획재정부)는 제외하여 산출

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(2) 정책방향별 집행실적

(가) 현 황

2020년 제4회 추가경정예산의 기본 정책방향은 소상공인·중소기업 긴급 피해지원, 긴급 고용안정, 저소득층 긴급 생계지원, 긴급 돌봄지원, 긴급 방역지원으로 구분된다. 정책별 실집행률을 보면 ① 소상공인·중소기업 긴급 피해지원의 실집행률이 84.3%이고, ② 긴급 고용안정의 실집행률이 95.6%, ③ 저소득층 긴급 생계지원의 실집행률이 65.7%, ④ 긴급 돌봄지원의 실집행률이 92.6%, ⑤ 긴급 방역지원의 실집행률이 29.4%이다.

[2020회계연도 정책방향별 제4회 추가경정예산 집행실적 현황]

(단위: 백만원, %)

분 야	제4회 추경증액분 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	실집행액 (C)	실집행률 (C/A)
소상공인·중소기업 긴급 피해지원	3,899,100	3,899,100	100.0	3,288,879	84.3
긴급 고용안정	1,504,360	1,471,062	97.8	1,437,860	95.6
저소득층 긴급 생계지원	374,922	374,922	100.0	246,420	65.7
긴급 돌봄지원	1,753,107	1,684,634	96.1	1,624,145	92.6
긴급 방역지원	233,236	98,506	42.2	68,541	29.4
합 계	7,764,725	7,528,224	97.0	6,665,845	85.8

주: 1. (실)집행액은 2020. 12. 31. 기준
2. 부처가 사업시행기관을 거치지 않는 직접사업의 경우 집행액을 실집행액으로 인정
3. 예비비(기획재정부)는 제외하여 산출

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

(나) 정책방향별 집행성과 분석

2020회계연도 제4회 추가경정예산 결산 결과 소상공인·중소기업 긴급 피해지원 분야의 소상공인 폐업점포 재도전 장려금 사업(35.8%), 긴급 고용안정 분야의 코로나19 극복 지역일자리사업(72.4%), 저소득층 긴급 생계지원 분야의 위기가구 긴급 생계지원 사업(67.3%), 긴급 돌봄지원 분야의 코로나19 관련 가족돌봄비용 긴급지원(66.0%), 긴급 방역지원 분야의 코로나19 백신구매(27.2%), 인플루엔자 예방접종 지원(4.8%) 사업의 목표 대비 달성률이 저조하였다.

[제4회 추가경정예산 목표 대비 성과 현황]

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
소상공인·중소기업 긴급 피해지원	소상공인성장지원 (소상공인 새희망자금)	-	+294만명	251.1만명	85.4
	소상공인재기지원 (소상공인폐업점포 재도전장려금)	-	+1,019억원	364억 7,900만원	35.8

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
긴급 고용안정	일반택시기사 긴급고용안정지원	-	+8.1만명	8만명	98.8
	청년특별구직지원금	-	+20만명	18.5만명	92.5
	특고·프리랜서긴급 고용안정지원금		+70만명	61만명	87.1
	고용유지지원금	7,963억 1,100만원 (자체기금 계획변경 포함)	+4,844억 6,500만원	1조 2,807억 7,600만원	100.0
	구직급여	9조 4,374억 1,600만원 (자체기금 계획변경 포함)	+2,000억원	8조 7,691억 6,200만원	92.9
	코로나19극복 지역일자리사업	-	+ 804억 300만원	582억 2,100만원	72.4
저소득층 긴급 생계지원	위기가구 긴급 생계지원		+546,130가구	367,787가구	67.3
			+3,509억 200만원	2,237억 7,400만원	63.8
	내일키움일자리	-	+5천명	4.7천명	94
긴급 돌봄지원	아동특별돌봄지원	-	+1조633억 1,000만원	1조428억 4,300만원	98.1
	비대면 학습지원	-	+2,073억 8,100만원	2,032억 3,300만원	98.0
	심리치료 인프라 지원 및 노후장비 교체		+22억 3,000만원	21억원	94.2
	코로나19 관련 가족 돌봄비용 긴급지원	-	+5만명	3.3만명	66.0

(단위: %)

분야	사업명	본예산 목표(A)	추경 목표(B)	집행 성과(C)	달성률 (C/A+B)
	유연근무제 간접노무비 지원	1.4만명 (자체기금 계획변경 포함)	+2.0만명	3.0만명	88.2
	비대면(언택트) 활동 뒷받침 위한 통신비 지원	-	+2,039만명	1,888만명	92.6
긴급 방역지원	의료인력 교육·상담·치유 지원	-	+3만 8,000명	3만 8,000명	- 100.0
	코로나19 백신 구매	-	+1,838억 6,300만원	500억 5,000만원	27.2
	인플루엔자 예방접종 지원	-	+314억 7,300만원	15억 800만원	4.8

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

소상공인재기지원 사업 중 소상공인 폐업점포 재도전 장려금(중소벤처기업부 소관) 사업은 2020년 8월 16일 이후 폐업한 소상공인에게 50만원을 현금으로 지급하는 사업으로, 2020년도 제4회 추가경정예산안과 함께 제출된 기금운용계획변경안(소상공인시장진흥기금)에서 1,019억원이 신규 편성되었으나 실집행률은 35.8%에 불과하였다. 중소벤처기업부는 동 사업은 이미 폐업을 한 소상공인에게 지원되는 사업이나, 제4회 추경예산으로 소상공인의 폐업을 늦출 '소상공인 새희망자금'[16]이 병행 편성되었고 비자발적 폐업 지연 등의 영향으로 실집행이 용이하지 않았다는 입장이다.

16) 소상공인 새희망자금은 2020년 8월 코로나19의 재확산으로 인해 수도권을 중심으로 방역조치가 강화됨에 따라 매출이 감소한 소상공인을 긴급하게 지원하기 위해 최대 200만원의 현금을 지급하는 사업이다.

코로나19 극복 지역일자리 사업(행정안전부 소관)은 코로나19로 인해 경제적 어려움을 겪는 주민에게 공공일자리를 제공하여 고용 및 생계를 지원하기 위한 사업으로, 제4회 추경증액분 804억 300만원 중 582억 2,100만원이 실집행되어 실집행률은 72.4%이다. 행정안전부에 따르면 2020년 11월 말부터 코로나19가 재확산되었으며 이후 사회적 거리두기 단계가 강화(2020. 12. 8. 수도권 2.5단계)되어 집행에 차질이 발생하였다는 입장이다.

위기가구 긴급 생계지원(보건복지부) 사업은 코로나19로 인해 소득감소 등 피해가 발생하여 생계가 어려워졌으나, 다른 코로나19피해지원 프로그램을 받지 못하는 저소득 위기가구 546,130가구를 지원대상으로 하였으나, 367,787가구(67.3%)만을 지원하였다. 보건복지부에 따르면 위 사업은 소득 및 재산 요건을 충족한 저소득층이 25%의 소득감소를 증명할 경우에 지원하는데 소득감소 증빙이 까다로워 저소득층의 신청이 예상보다 저조하였다는 입장이다.

코로나19 관련 가족돌봄비용 긴급지원 사업(고용노동부 소관)은 코로나19 관련 사유로 가족돌봄휴가를 사용하는 근로자에게 1인당 1일 5만원씩 가족돌봄비용을 지원하는 사업으로, 5만명에게 지원할 것을 목표로 하였으나 3.3만명에게 지원하였다. 고용노동부는 제4회 추경안 편성 당시 코로나19 재확산에 따른 수도권 지역의 전면 원격 수업으로의 전환과 가족돌봄휴가 기간 연장(10일→20일) 등을 고려하여 예산을 충분하게 편성하였으나, 이후 사회적 거리두기가 완화(2020. 10. 12. 전국 1단계)되었고 등교수업이 확대됨에 따라 가족돌봄비용 수요가 감소하였다는 입장이다.

코로나19 백신 구매(질병관리청) 사업은 코로나19 백신 물량을 확보하기 위한 사업으로, 제4회 추경증액분 1,838억 6,300만원 중 500억 5,000만원을 실집행하여 실집행률은 27.2%이다. 이는 COVAX Facility 잔금 지급시기가 미도래하였기 때문인데, 질병관리청에 따르면 제4회 추경증액분 전액을 2021년 5월에 집행 완료하였다.

인플루엔자 예방접종 지원(질병관리청) 사업은 장애인연금·수당 수급권자, 의료급여 수급권자에게 인플루엔자 예방접종을 한시 지원하는 사업으로, 제4회 추경증액분

314억 7,300만원 중 15억원 800만원을 실집행하여 실집행률이 4.8%이다. 질병관리청은 해당 추경 편성 후 백신 확보 및 대상자 확정에 시일이 소요되어 2020년 11월 말부터 접종이 시작되었다는 입장이다.

3-5. 추가경정예산 집행성과 제고를 위한 방안

2020년에는 코로나19의 확산에 따라 감염병 대응역량강화, 긴급재난지원, 고용·사회안전망 확충 등을 위하여 4차례에 걸쳐 추경예산안이 편성되었다. 최근 5년 동안의 추가경정예산 제출 및 통과시기를 살펴보면, 2016~2019년에는 추경안 제출 이후 통과까지 약 1개월~3개월이 소요되었으나 2020년에는 추경안 제출 이후 약 12일~1개월이 소요되어 비교적 신속하게 통과가 되었음을 알 수 있는데, 이는 코로나19로 인해 신속한 지원이 필요했음을 반영한 것으로 보인다.

다만, 4차례의 추경 집행성과를 분석한 결과 추경예산 편성 및 집행에 미흡한 부분이 있었으므로, 이를 통해 향후 추경 집행성과 제고를 위한 방안을 도출할 필요가 있다.

[2016~2020년 추가경정예산안 제출 및 통과 시기]

연도	목적	제출시기	통과시기
2016	구조조정 및 일자리 창출 지원 등	2016. 7. 26.	2016. 9. 2.
2017	일자리 창출, 일자리 여건 개선 등	2017. 6. 7.	2017. 7. 22.
2018	청년 일자리 지원, 구조조정 지역 지원 등	2018. 4. 6.	2018. 5. 21.
2019	미세먼지 대응 등 국민안전, 민생경제 긴급 지원 등	2019. 4. 25.	2019. 8. 2.
2020	감염병 대응역량 강화, 중소기업·소상공인 회복 지원 등	2020. 3. 5.	2020. 3. 17.
	긴급재난지원금	2020. 4. 16.	2020. 4. 30.
	위기기업·일자리 금융지원, 경기보강, 고용·사회안전망 확충 등	2020. 6. 4.	2020. 7. 3.
	매출감소 소상공인·자영업자 등 긴급 피해지원, 실직·휴폐업 등에 따른 소득감소 가구 긴급 생계지원 등	2020. 9. 11.	2020. 9. 22.

자료: 의안정보시스템 및 각 연도의 추경안 편성에 대한 기획재정부 보도자료를 바탕으로 재작성

가. 타 사업으로의 수요분산을 고려한 편성 필요

일부 사업의 경우 동일한 목적 또는 정반대의 목적을 위한 사업들이 병행 편성되면서 수요가 분산되어 집행이 부진하였으므로, 정부는 추경 예산을 편성할 때 타 사업의 추경예산 편성 현황 및 기존 사업의 요건 완화 상황 등을 고려하여 예산을 편성할 필요가 있다.

산업은행이 2020년에 운용한 프로그램 중 채권시장안정펀드, 회사채 신속인수제도, 회사채 차환지원의 경우 각 사업들의 지원 대상 채권을 포괄하여 지원하는 저신용등급 포함 회사채·CP 매입 기구(SPV)가 구성되어 수요분산으로 인해 집행실적이 부진하였고(제3회 추경), 고용노동부의 노사합의 고용유지지원금사업은 노사가 근로자 임금 감소를 포함한 고용유지 합의를 한 경우 임금감소분의 50%를 지원(월 50만원 한도)하기 위한 사업으로, 사업 실시(2020. 7. 6) 이후 적극적 고용유지대책인 고용유지지원금[17]의 지원기간이 연장(180일 → 240일)되면서 수요가 분산되어 집행이 부진하였다(제3회 추경).

또한, 소상공인 폐업점포 재도전 장려금은 폐업한 소상공인으로서 취업·재창업 교육을 이수한 자에게 50만원을 현금으로 지급하는 사업으로, 소상공인의 폐업을 늦출 '소상공인 새희망자금(매출이 감소한 소상공인을 긴급하게 지원하기 위해 최대 200만원의 현금 지급)'이 병행 편성되어 수요가 분산되었다(제4회 추경).

물론, 코로나19로 인한 경기침체 우려에 대응하기 위하여 여러 사업들이 다각적으로 편성될 필요가 있었다는 점은 고려되어야 한다. 다만, 동일한 목적(채권시장 안정, 고용안정 등)을 위한 사업이나 정반대의 목적(폐업 지원과 폐업 연기)을 위한 사업들이 병행 편성되면 수요가 분산될 수 있으므로, 향후 예산 편성 시에는 관련 사업들과의 관계를 고려하여 추경 예산을 편성할 필요가 있다.

17) 유급휴업·휴직시 휴업·휴직수당의 최대 90%를 지원하는 사업으로 월 198만원~204만원 한도로 지원한다.

나. 사전절차 기간 및 사업시행 기간을 고려한 예산편성 필요

일부 사업의 경우 사전절차 기간 및 사업시행 기간을 고려하지 않고 추경예산을 편성하여 예산이 상당수 이월되거나 불용되었으므로, 향후에는 연내집행가능성을 고려하여 예산을 편성할 필요가 있다.

질병관리청의 국가지정 입원치료병상 음압병실 확충 사업은 음압병실을 갖추기 위해 기본·실시 설계 심의 및 공사 중간 점검·완공 점검 등 필수 사업기간이 소요되어 집행이 부진하였으며 지자체 교부액 300억원 중 30억 3,000만원이 실집행되고 269억 7,000만원이 이월되어 실집행률은 10.1%에 불과하였다(제1회 추경). 보건소 상시 선별진료소 구축사업 역시 사업특성상 설계 및 공사 등 사업기간이 소요되었기 때문에 집행이 부진하였고 97억 5,500만원이 지자체로 교부되었으나, 교부된 금액 중 86억 8,500만원은 이월되고 10억 7,000만원이 실집행되어 실집행률은 11.0%에 불과하였다(제3회 추경).

[국가지정 입원치료병상 음압병실 확충 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	교부액(A)	실집행액(B)	이월액	실집행률(B/A)
서울	1,900	0	1,900	0
부산	3,945	407	3,538	10.3
인천	855	0	855	0
대전	4,550	540	4,010	11.9
울산	1,550	1,550	0	100.0
경기	4,550	78.5	4,471.5	1.7
강원	2,950	0	2,950	0
충북	1,200	0	1,200	0
충남	1,900	44	1,856	2.3
전북	2,250	0	2,250	0
경남	4,350	410.5	3,939.5	9.4
계	30,000	3,030	26,970	10.1

자료: 질병관리청

[보건소 상시 선별진료소 구축지원 사업 집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구 분	교부액(A)	실집행액(B)	이월액	실집행률(B/A)
서 울	1,025	382	643	37.3
인 천	175	0	175	0
광 주	480	0	480	0
울 산	175	0	175	0
경 기	1,905	152	1,753	8.0
강 원	380	90	290	23.7
충 북	585	18	567	3.1
충 남	1,065	62	1,003	5.8
전 북	450	5	445	1.1
전 남	1,680	11	1,669	0.7
경 북	860	223	637	25.9
경 남	975	127	848	13.0
계	9,755	1,070	8,685	11.0

자료: 질병관리청

한편, 고용노동부의 특별고용촉진장려금은 12월 말까지 지원 대상 실업자를 채용한 경우에 지급되므로 연말에 채용된 경우는 5개월 동안 연내에 집행이 불가능하나 이를 고려하지 않고 예산을 편성했기 때문에 3차 추경 증액분 2,472억 9,000만원 중 485억 3,300만원만을 집행하여 실집행률은 20%에 불과하다(제3회 추경).

동 사업들의 경우 사전절차 기간 및 사업소요 기간을 고려하지 않고 예산을 편성하여 2020년의 집행이 부진하였다. 특히 국가지정 입원치료병상 음압병실 확충 사업 및 보건소 상시 선별 진료소 구축사업에서는 2020년에 전혀 집행을 하지 않은 지방자치단체도 있는데, 이는 지방자치단체의 사업수행 가능성을 고려하지 않고 예산을 편성하였기 때문인 것으로 보인다.

따라서 정부는 향후 지방자치단체의 연내 집행가능성, 지방비 매칭 가능성, 사전절차 기간 및 사업시행 기간을 고려하여 추경 예산을 편성할 필요가 있다.

다. 코로나19 확산을 고려한 집행방식 변경 필요

코로나19의 확산세에 따라 집행이 부진할 것으로 예상되는 사업의 경우, 소관 부처는 비대면으로 사업방식을 변경하거나, 지역별 확진자 및 사회적 거리두기 단계에 따라 지방자치단체 예산 배정 비율을 달리하는 등 차질 없는 집행 방안을 강구하여 사업을 운용할 필요가 있다.

2020년에는 코로나19의 확산 및 소강, 재확산으로 인하여 수도권의 사회적 거리두기 단계가 지속적으로 변화하였고, 이에 문화체육관광부의 할인소비쿠폰 사업(제3회 추경) 및 농림축산식품부의 외식할인 지원사업(제3회 추경), 행정안전부의 코로나19 극복 지역일자리 사업(제4회 추경)과 같이 코로나19 확산에 영향을 받는 업종(공연, 외식 등)을 지원하는 사업 및 공공일자리 부분은 사업집행에 차질이 발생하였다.

[2020년 수도권의 사회적 거리두기 단계 변화]

날짜	지역	단계	비고
8.19~8.30	수도권	2단계	
8.30~9.6	수도권	2단계	수도권 강화된 2단계 실시
9.7~9.13	수도권	2단계	수도권 강화된 2단계 연장
9.14~9.27	수도권	2단계	수도권 2단계 완화, 방역 조치 조정
11.19~11.23	수도권	1.5단계	
11.24~11.30	수도권	2단계	
12.1~12.7	수도권	2단계 (2+a)	수도권 2단계 내에서 방역 조치 추가
12.8~12.28	수도권	2.5단계	수도권 2.5단계 상향, 일부 조치 추가
12.19~12.28	수도권	2.5단계 (2.5+a)	수도권 2.5단계 내에서 조치 강화

자료: 보건복지부

현재 코로나19 백신접종이 진행되고 있어 2021년 7월 15일 0시 기준 접종 완료 인원이 6,183,732명(1차 접종 인원 15,809,639명)에 이르고 있으나, 2021년 7월 15일 0시 기준 일일 신규 확진자는 1,600명을 기록하여 일부 사업의 경우 집행에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

따라서 각 부처에서는 코로나19의 확산정도에 따라 비대면 사업으로 전환하는 등 사회적 거리두기 단계 여부와 관계없이 집행을 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한, 사업의 시행주체가 지방자치단체인 경우에는 지역별 확진자 현황 및 지역별 거리두기 현황을 면밀히 살펴 지역 간 유동적으로 재원을 배분하여 차질 없는 집행이 이루어지도록 할 필요가 있다.

4 기금 재무결산 분석

4-1. 기금별 재정현황 분석

가. 현 황

(1) 분석의 필요성 및 분석의 범위

기금은 국가가 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한해 법률로써 설치되는 특정 자금을 의미하는 것으로, 세입·세출예산 외로 운용되어 국가재정을 탄력적으로 운용하기 위해 별도로 설치된 재원이다. 현실적 필요에 따라 예외적으로 재정 운용의 탄력성이 보장된 만큼, 그에 상응하는 재정건전성 유지 및 투명성 관리에 대한 책임 또한 요구되고 있다.

2020년 결산 기준 운용 중인 기금은 총 68개로, 전체 기금의 수입·지출 결산 총액은 788조 9,282억원으로 나타나고 있다. 이는 2019년 수입·지출 결산 총액인 621조 5,772억원 대비 26.9% 증가한 수치이다.

이러한 기금 운용 규모의 증가는 2020년 코로나19 발생에 따른 재정지출 확대로 인해 사업성 기금을 중심으로 기금 내 재정 사업의 지출이 증가한 것과, 이에 필요한 재원 조달을 위해 계정성 기금 및 일반·특별회계로부터의 전입금 및 출연금이 증가한 것 등에 기인하고 있다.

[2016~2020 기금 수입·지출 결산 총액 현황]

(단위: 조원, %)

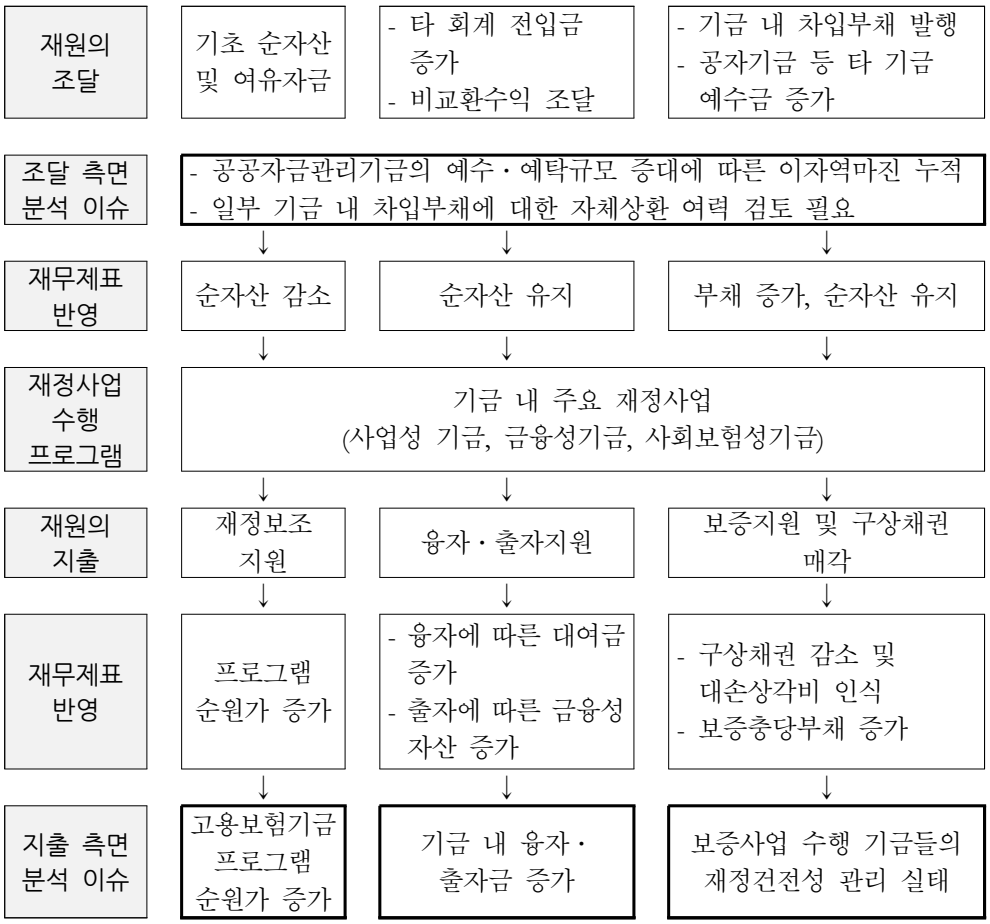
구분	2016	2017	2018	2019(a)	2020(b)	증가액 (b-a)	증가율 (b-a)/a
기금 결산 총액	643.0	619.3	569.9	621.6	788.9	167.3	26.9

자료: 국가결산서

김민석 예산분석관(kms@assembly.go.kr, 6788-4681)

「2019회계연도 결산 총괄분석」에서는 개별 기금의 자산 총액에서 부채 총액을 차감한 순자산을 중심으로, 2015~2019년 동안 순자산이 지속적으로 음(-)이거나 감소한 기금들을 식별하여 개별 기금의 재정건전성을 판단·분석하였다. 본 분석에서는 이러한 순자산의 변화 추세에 더해 2020년 코로나19 발생에 따른 개별 기금의 재정여건 변화에 주목한다. 만성적인 재정 손실 발생으로 인해 순자산이 감소하는 특성을 보였던 기금이더라도 코로나19 발생에 따른 재정여건 변화로 인해 순자산이 반등하는 양상을 보일 수 있고, 반대의 경우도 가능하다. 이와 같은 순자산 추세의 변화는 코로나19 발생에 따른 각 기금의 주요 재정사업 수행 방식과 그에 소요되는 재원을 조달하는 방식의 조합에 따라 영향을 받게 된다.

[코로나19 발생에 따른 기금 내 주요 사업 재원조달 및 재원지출 분석틀]



이에 본 분석에서는 68개 기금 중 농업소득보전직접지불기금[1]을 제외한 67개 기금을 대상으로, 2015~2019년 순자산이 증가 혹은 감소하였는지를 기준으로 67개 기금을 1차적으로 분류하고, 2020년 순자산이 전년 대비 증가 혹은 감소하였는지를 기준으로 기금을 재분류하였다.

[2020년 67개 기금의 순자산 변화 추세에 따른 분류]

구분	2015년 대비 2019년 순자산 증가		2015년 대비 2019년 순자산 감소	
	2020년 순자산 증가	2020년 순자산 감소	2020년 순자산 증가	2020년 순자산감소
개수	28개	10개	6개	19개

주: 2015년 이후 설치·운용된 4개 기금(국제질병퇴치기금, 사법서비스진흥기금, 산업기술진흥 및 사업화촉진기금, 자동차사고피해지원기금)은 추세 분석 대상에서는 제외하였음.

기금 분류별 순자산 변화 추세 분석을 실시한 결과, 향후 기금의 재정건전성에 지속적인 영향을 줄 수 있는 요인은 크게 재원 조달 측면과 재정 지출 측면으로 나누어 볼 수 있었다. 먼저 재원 조달 측면에서는 공공자금관리기금이 국고채 발행을 통해 자금을 조달하는 과정에서 발생하는 이자비용이 타 회계 및 기금에 공공자금관리기금 자금을 예탁함에 따라 수취하는 이자수익을 초과하는 현상이 지속되고 있어 공공자금관리기금의 이자역마진이 누증되고 있다. 뿐만 아니라, 일부 기금은 2020년 신규 차입부채 발행을 통해 기금 내 사업 수행에 필요한 자금을 조달하고 있어 해당 기금들의 자체 상환 여력이 충분한지에 대한 검증이 요구된다.

한편, 재정 지출 측면에서는 2020년 코로나19 발생에 따른 보증 및 융자지원 사업 확대로 인한 기금별 재무건전성을 분석하였다. 구체적으로는, 융자 사업 수행 기금들의 이자비용 대비 융자사업 수익 수준과 기금별 재무건전성을 추가 분석하였다. 각 분석 이슈에 따라 주요 기금을 파악하고, 국가결산보고서상 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표 및 주석 등에 제시된 각 기금의 재무정보를 활용하여 해당 이슈를 분석하였다.

1) 2020년에 농업·농촌공익기능증진직접지불기금이 신설되어 농업소득보전직접지불기금은 잔여재산 처리 단계이므로, 분석 대상에서 제외함.

(2) 기금 재정상태 및 재정운영결과

2020년 말 현재 기금의 총자산은 2,265.8조원이며, 부채가 2,448.7조원, 순자산은 △182.9조원이다. 2019년 대비 2020년 총자산은 262.7조원 증가하였는데, 이는 부채 증가 265.8조원과 순자산 감소 3.1조원으로 구성된다.

262.7조원의 총자산 증가액은 계정성 기금 증가액 129.3조원(공공자금관리기금 증가액 118.6조원), 사회보험성 기금 증가액 102.6조원(국민연금기금 증가액 97.2조원), 그 외 사업성, 금융성 기금 증가액 30.9조원으로 구성된다. 공공자금관리기금의 총자산 증가는 코로나19에 따른 타 국가회계실체의 재정지출 증가를 충당하기 위해, 공공자금관리기금 내 차입부채 발행을 통한 자금 조달이 증가했기 때문이다. 사업성 기금 중에서는 주택도시기금의 자산 증가액이 17.2조원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

[기금의 총자산 및 부채 현황]

(단위: 조원, %)

구분		2019(a)	2020(b)	증감액 (b-a)	증감률 (b-a)/a
총자산		2,003.1	2,265.8	262.7	13.1
	사업성	275.0	301.0	26.0	9.5
	계정성	885.2	1014.5	129.3	14.6
	금융성	30.4	35.3	4.9	16.1
	사회보험성	812.4	915.0	102.6	12.6
부채		2,182.9	2,448.7	265.8	12.2
	사업성	192.8	215.1	22.3	12.2
	계정성	954.5	1084.4	129.9	11.6
	금융성	11.4	10.7	△0.7	13.6
	사회보험성	1024.2	1138.6	114.4	△6.1
순자산		△179.8	△182.9	△3.1	△1.7
	사업성	82.2	85.9	3.7	4.5
	계정성	△69.3	△69.9	△0.6	0.9
	금융성	19	24.6	5.6	29.5
	사회보험성	△211.8	△223.6	△11.8	5.6

주: 내부거래 제거 전 수치임
자료: 국가결산보고서

2019년과 달리 2020년 기금별 총자산 현황의 주요한 특징은 코로나19 발생에 따른 재정지원 사업이 집중되었던 고용창출, 신용·융자지원 분야와 밀접한 관련이 있는 중소벤처기업창업및진흥기금, 신용보증기금, 소상공인시장진흥기금의 총자산 증가액이 사회보험성 기금인 사립학교교직원연금기금의 자산 증가액 2.5조원보다 크게 나타났다는 점이다. 이는 기금 내 융자사업 확대에 따른 장·단기 대여금 자산의 증가(중소벤처기업창업및진흥기금, 소상공인시장진흥기금), 보증사업 규모 확대에 따른 보증료 수입 및 타 회계로부터의 전입금 증가로 인한 기금 내 자산 증가(신용보증기금)의 결과이다.

부채 증가액 265.8조원 중 가장 큰 비중을 차지하는 요인은 계정성 기금의 부채 증가액 129.9조원으로, 국채 발행 및 정부내 장·단기 예탁금 증가로 인한 공공자금관리기금의 부채 증가액 121.0조원이 반영되어 있다. 사회보험성 기금의 부채 증가액은 114.4조원으로 공무원연금기금 및 군인연금기금의 연금충당부채 증가 등으로 인한 부채 증가 합계액 100.8조원을 포함하고 있다. 그 외에는, 민간 청약예수금 증가에 따라 주택도시기금의 부채가 2019년 대비 14.1조원 증가하였고, 코로나19 발생 이후 고용안정 및 직업능력개발, 실업급여 지급 관련 재원을 조달하는 과정에서 고용보험기금의 부채가 2019년 대비 13.1조원 증가하였다.

한편, 전체 기금의 프로그램순원가[2]는 2020년 121.5조원으로 2019년 95.5조원 대비 26.0조원 증가하였다. 이는 고용보험기금(11.4조원 증가), 소상공인진흥기금(4.4조원 증가) 등 코로나19 관련 재정소요 발생 기금의 프로그램순원가가 증가와 외화평가손익 감소에 따른 외국환평형기금 프로그램순원가 증가(4.8조원)에 기인하고 있다. 프로그램순원가에 관리운영비(인건비, 경비) 및 비배분비용·수익을 가감한 재정운영순원가 역시 2020년 기준 85.9조원으로 2019년 62.8조원 대비 23.1조원 증가하였다.

2) 「국가회계기준에 관한 규칙」
제25조(중앙관서 또는 기금의 재정운영표)
②프로그램순원가는 프로그램을 수행하기 위하여 투입한 원가 합계에서 다른 프로그램으로부터 배부받은 원가를 더하고, 다른 프로그램에 배부한 원가는 빼며, 프로그램 수행과정에서 발생한 수익 등을 빼서 표시한다.

[2018~2020년 기금 재정운영결과]

(단위: 조원, %)

구분	2018	2019(a)	2020(b)	증감 (b-a)	증감률 (b-a)/a
Ⅰ. 프로그램순원가	90.0	95.5	121.5	26.0	27.2
Ⅱ. 관리운영비	1.1	1.0	1.1	0.1	10.0
Ⅲ. 비배분비용	7.9	7.3	8.6	1.3	17.8
Ⅳ. 비배분수익	44.3	41.1	45.2	4.1	10.0
Ⅴ. 재정운영순원가(Ⅰ+Ⅱ+Ⅲ-Ⅳ)	54.7	62.8	85.9	23.1	36.8
Ⅵ. 비교환수익 등	40.2	41.0	50.3	9.3	22.7
Ⅶ. 재정운영결과(Ⅴ-Ⅵ)	14.5	21.8	35.6	13.8	63.3

주: 내부거래 제거 전 수치임
자료: 국가결산보고서

직접적인 반대급부 없이 발생하는 순자산의 증가분을 반영하는 비교환수익 등을 재정운영순원가에 추가 반영한 재정운영결과는 2020년 35.6조원으로 2019년 21.8조원 대비 13.8조원 증가하여 재정운영순원가의 증가분보다 적게 증가하였는데, 이는 2019년 대비 2020년 비교환수익 등이 9.3조원 가량 증가하면서 재정운영순원가의 증가분을 상쇄시켰기 때문이다. 비교환수익이란 직접적인 반대급부 없이 법령에 따라 납부의무가 발생한 금품의 수납 또는 자발적인 기부금 수령 등에 따라 발생하는 순자산의 증가를 의미하는 것으로, 국세, 부담금, 기부금, 무상이전 및 제재금 등의 수익을 의미한다.

[2016~2020년 비교환수익 등 및 세부 분류별 금액 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
비교환수익 등	369,697	381,237	401,518	409,822	502,724
전년대비 증가율	3.2	3.1	5.3	2.1	22.7
- 제재금수익	360	296	468	366	272
- 부담금수익	135,766	134,882	138,473	139,396	141,051
- 사회보험수익	156,907	162,596	179,030	190,482	203,072
- 기타재원조달 및 이전	74,009	81,021	81,612	77,610	156,574

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

2020년도 기금 전체의 비교환수익 등의 금액은 50조 2,724억원이며, 전년 40조 9,822억원 대비 증가율은 22.7%로 2016~2020년 동안 가장 높은 증가율을 보이고 있다. 2020년 비교환수익 등의 증가는 주로 일반·특별회계 및 기금 전입금을 의미하는 기타 재원의 조달 및 이전 금액이 15조 6,574억원으로 전년 대비 7조 8,964억원 증가하였기 때문이다.

전체 기금 중 기타 재원의 조달 및 이전 증가액 기준 상위 3개 기금은 소상공인시장진흥기금(4조 4,022억원 증가), 고용보험기금(1조 2,938억원 증가), 공무원연금기금(5,127억원 증가)으로 전체 증가액 7조 8,964억원의 78.6%를 차지하고 있다. 소상공인시장진흥기금과 고용보험기금은 2020년 프로그램순원가가 전년 대비 각각 685.6%, 67.0% 증가하는 등 늘어나는 재정지출 소요를 충당하기 위해 일반회계 전입금이 증가함에 따라 기타 재원의 조달 및 이전이 각각 4조 4,022억원 증가, 1조 2,938억원 증가하였다. 공무원연금기금은 퇴직급여 지급액 규모가 증가하면서 연금수지차 보전금(국가 및 지자체 부담)이 전년 대비 5,081억원 증가함에 따라 기타 재원의 조달 및 이전이 5,127억원 증가하였다.

[2020년 기준 전년 대비 기타 재원 조달 및 이전 증가액 상위 3개 기금 현황]

(단위: 억원, %)

기금명	기금 분류	계정	2019 (a)	2020 (b)	증감분 (b-a)	증감률 (b-a)/a
소상공인 시장진흥 기금	사업성	기타재원조달및이전	6,975	50,997	44,022	631.1
		프로그램순원가	6,418	50,421	44,003	685.6
고용보험 기금	사회 보험성	기타재원조달및이전	1,402	14,340	12,938	922.8
		프로그램순원가	170,316	284,460	114,144	67.0
공무원 연금 기금	사회 보험성	기타재원조달및이전	21,186	26,313	5,127	24.2
		프로그램순원가	329,954	285,885	△44,069	△13.4

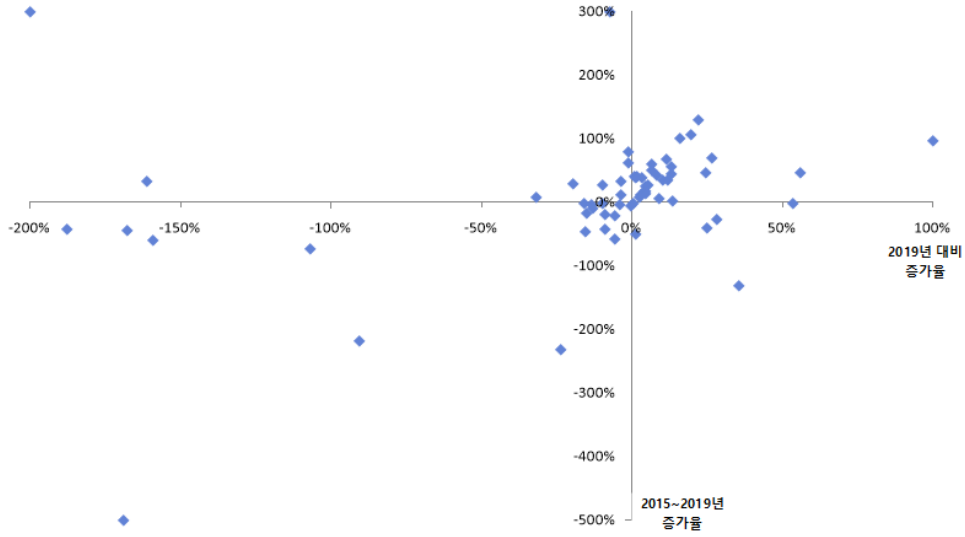
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

나. 분석의견

(1) 기금 내 순자산 변화 추세 분석

순자산은 기금 내 자산에서 부채를 차감한 금액으로, 발생주의 원칙에 따라 미래에 부의 증가 또는 유출을 일으킬 것으로 예상되는 현재의 사건들에 대한 정보를 포함하고 있어 기금의 재무건전성에 관한 정보를 압축하여 나타내고 있다. 2020년 현재 67개 기금을 대상으로 2015~2019년 동안 순자산의 연평균 증가율과 2019년 대비 2020년 순자산 증가율을 산출하여 그래프 위에 나타내면 아래와 같다.

[2020년 67개 기금 순자산의 증가율 현황]



주: 1. 증가율이 각 축의 최소, 최대값을 넘어가는 기금에 대해서는 최소값, 최대값 위치에 표시하였음.
2. 2015년 이후 설치·운용된 4개 기금(국제질병퇴치기금, 사법서비스진흥기금, 산업기술진흥 및사업화촉진기금, 자동차사고피해지원기금)은 그래프에 표시하지 않았음.

전반적으로 2015년 대비 2019년 순자산 증가율과 2019~2020년 순자산 증가율 간에는 (+)의 상관관계가 존재하고 있다. 이와 반대로 2015년 대비 2019년 순자산이 증가하였으나 2019~2020년 동안 순자산이 감소한 기금과 반대의 경우도 다수 확인되고 있어, 이들 기금의 순자산 변화 추세 반전의 원인을 분석할 필요성이 제기되고 있다. 또한, 순자산 변화 추세가 반전된 바 없이 유지되고 있는 기금의 경우

에도 2020년 순자산의 증가율 또는 감소율이 50% 이상으로 급격한 재정 여건 변화를 겪은 기금들도 존재하는데, 이들 기금의 순자산이 급격히 변화한 원인 또한 2020년 코로나19 발생에 따른 재정 여건 변화와 밀접한 관련이 있을 수 있다.

이에 본 분석에서는 코로나19가 발생하기 이전인 2015~2019년의 기간 동안 순자산이 증가 또는 감소추세에 있었던 기금들이, 코로나19 발생 등 재정지출 측면에서 충격 요인이 발생한 2020년에 본래의 추세를 유지하였는지를 기준으로 기금을 총 4개로 분류하였다.

[2015~2019년 순자산 증감추세 반전 여부에 따른 기금 분류]

2020년 순자산 증가 (+)	[순자산 증가 전환 기금] 신용보증기금, 기술보증기금, 남북협력기금, 사학진흥기금, 언론진흥기금, 농어가목돈마련저축장려기금 총 6개	[순자산 증가 유지 기금] 국민연금기금, 주택도시기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 농지관리기금 등 28개 기금
2020년 순자산 감소 (-)	[순자산 감소 유지 기금] 공무원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 공공자금관리기금, 국민건강증진기금, 농어업재해재보험기금, 소상공인시장진흥기금, 농업농촌공익기능직접지불기금 등 19개 기금	[순자산 감소 전환 기금] 주택금융신용보증기금, 전력산업기반기금, 관광진흥개발기금, 국제교류기금, 원자력기금, 순국선열애국지사사업기금, 청소년육성기금, 범죄피해자보호기금, 방송통신발전기금, 정보통신진흥기금 총 10개 기금
구분	2015~2019년 순자산 감소(-)	2015~2019년 순자산 증가(+)

주: 사법서비스진흥기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 자동차사고피해지원기금, 국제질병퇴치기금 등 4개 기금은 기금 설치 연도가 2015년 이후로 기금 운용 시계열이 충분하지 않아 순자산 추세 분석에서는 제외하였음.
자료: 국가결산보고서

위의 표에 따라 2015~2019년 순자산이 감소(-) 또는 증가(+) 추세를 보이다가 2020년 순자산이 감소(-) 또는 증가(+)한 기금을 각각 가능한 조합대로 ① 순자산 감소 유지 기금, ② 순자산 증가 전환 기금, ③ 순자산 감소 전환 기금, ④ 순자산 증가 유지 기금으로 부르기로 한다.

첫째, 순자산 감소 유지 기금 중 2020년 순자산의 전년 대비 감소율 상위 5개 기금을 분석한 결과, 자체수입 대비 사업비 증가에 따른 재정 여건 악화가 코로나19를 거치면서 심화되는 특성을 보이고 있다.

순자산이 음(-)의 값을 지닌다는 것은, 현재 시점뿐만 아니라 미래의 기금 내부의 유입을 반영한 자산보다 유출을 반영한 부채가 더 크다는 것을 의미한다. 따라서 순자산의 감소율이 확대된다는 것은 향후 기금 내 부가 유입되는 속도보다 유출되는 속도가 더욱 빨라진다는 것으로, 재정부실화 가능성이 증가하는 것으로 해석할 수 있다.

2020년 순자산 감소 유지 기금은 총 18개로, 이들 기금의 2020년 순자산 총액은 -1,097.5조원으로 전년 대비 12.0% 감소한 수준이다. 이 중 사회보험성 기금인 공무원연금기금과 군인연금기금의 순자산 감소는 자산 증가 속도보다 연금충당부채가 더 빨리 증가하였기 때문이다.

[2020년 순자산 감소 유지 기금 현황(분류 내 정렬은 2020년 전년 대비 감소율 순)]

(단위: 억원, %)

기금명		2015년 순자산	2019년 순자산(a)	2020년 순자산(b)	증가율 (b-a)/a
계정성	공공자금관리기금	△9,089	△12,884	△37,066	△187.7
보험성	고용보험기금	7,975	△81,376	△218,686	△168.7
	군인연금기금	△1,301,967	△1,895,761	△2,189,904	△15.5
	공무원연금기금	△5,526,529	△7,897,102	△8,600,779	△8.9
금융성	농림수산업자신용보증기금	25,252	10,449	9,847	△5.8
사업성	소상공인시장진흥기금	△587	△846	△2,262	△167.5
	응급의료기금	1,242	338	△24	△107.0
	농어업재해재보험기금	1,495	△1,780	△3,394	△90.6
	국민건강증진기금	△5,181	△17,171	△21,205	△23.5
	문화재보호기금	1,854	1,829	1,538	△15.9
	영화발전기금	6,214	5,103	4,331	△15.1
	군인복지기금	14,729	14,289	12,360	△13.5
	임금채권보장기금	11,790	10,680	9,287	△13.0
	석면피해구제기금	463	457	412	△9.8
	축산발전기금	19,864	15,864	14,438	△9.0
	지역신문발전기금	36	28	27	△5.7
	농산물가격안정기금	39,642	38,406	36,848	△4.1
	보훈기금	9,825	9,172	9,135	△0.4
합 계		△6,702,972	△9,800,305	△10,975,097	△12.0

자료: 국가결산서

순자산 감소 유지 기금 중 2020년 전년 대비 순자산 감소율이 50% 이상으로 나타난 기금은 공공자금관리기금, 고용보험기금, 농어업재해재보험기금, 소상공인진흥기금, 응급의료기금으로 아래와 같이 나타난다. 이들 중 순자산의 감소폭이 가장 크게 나타난 기금은 고용보험기금으로 2020년 순자산이 △21조 8,686억원 수준으로, 전년 대비 13조 3,710억원 감소한 수치이다.

[순자산 감소 유지 기금 중 감소율 상위 5개 기금 현황]

(단위: 억원)

구분	기금명	2015년	2019년(a)	2020년(b)	감소액 (b-a)
사회보험성	고용보험기금	7,975	△81,376	△218,686	△137,310
계정성	공공자금관리기금	△9,089	△12,884	△37,066	△24,182
사업성	농어업재해재보험기금	1,495	△1,780	△3,394	△1,614
	소상공인진흥기금	△587	△846	△2,262	△1,416
	응급의료기금	1,242	338	△24	△362

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

고용보험기금의 순자산 감소는 코로나19로 인한 실직자 생활안정, 고용안정화를 위한 재정지출 증가를 위한 재원 충당의 성격이 강하다. 실제로 고용보험기금이 수행하고 있는 프로그램으로는 고용창출 및 훈련, 고용안전망 확충, 고용평등증진으로 총 3개 프로그램이 있는데, 2020년 결산 기준 이들 프로그램의 순원가는 28조 4,460억원으로, 전년 대비 11조 4,144억원이 증가하였다. 이러한 사업비 지출 증가액을 충당하기 위해 고용보험기금의 공공자금관리기금으로부터의 차입 규모는 증가하는 추세이며, 2020년 정부내 차입금은 4조 6,997억원이다. 그 외에도, 고용보험기금은 일반회계 전입금, 정부외자산수증, 정부외기부금을 통해 1조 4,340억원을 조달하였다.

[2020년 고용보험기금 프로그램순원가 세부 현황]

(단위: 억원)

구분		2020년			2019년	증감 (c-d)
		총원가 (a)	수익 (b)	순원가 (c=a-b)	순원가 (d)	
고용보험기금	고용창출및훈련	84,659	1,400	83,259	39,315	43,944
	고용안전망확충	178,975	521	178,454	109,295	69,159
	고용평등증진	22,802	55	22,747	21,706	1,041
	합계	286,437	1,977	284,460	170,316	114,144

주: 순원가는 총원가에서 수익을 차감한 값으로, 순원가 금액만큼 기금 내 프로그램에서 부의 유출이 발생했음을 의미함.
자료: 국가결산보고서 기금재무제표 참조

계정성기금인 공공자금관리기금의 경우 2020년 순자산이 전년 대비 2조 4,82억원 감소한 △3조 7,066억원으로 나타나고 있다. 이러한 순자산 감소는 공공자금관리기금의 재정운영결과가 2015년 순이익을 낸 이후로 2016년부터 순손실이 증가하는 추세를 보이고 있기 때문이다. 공공자금관리기금의 순손실이 증가하고 있는 원인은 공공자금관리기금이 국고채를 통해 자금을 조달하는 과정에서 지불하는 이자비용이 타 회계 및 기금에 해당 자금을 예탁하여 얻는 이자수익을 초과하는 이자역마진이 2020년 2조 91억원 수준인 등 2017년 이후 지속 발생하고 있음에 기인한다.

[2015~2020년 공공자금관리기금 재정운영결과 현황]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
재정운영결과	3,524	16,953	24,447	21,167	24,334
- 이자비용(A)	171,118	165,965	169,391	167,066	172,847
- 이자수익(B)	176,590	156,048	151,348	151,591	152,756
이자마진(B-A)	5,472	△9,917	△18,043	△15,475	△20,091

주: 공공자금관리기금 수익·비용 성질별 재정운영표상 이자비용과 이자수익을 참조하였음.
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

한편, 사업성 기금을 살펴보면, 농어업재해재보험기금은 2019년 재보험금사업의 순원가 3,309억원이 2020년 2,028억원으로 1,281억원 감소하면서 프로그램순원가가 전년 대비 407억원 감소하였으나, 일반회계 전입금을 포함한 비교환수익 등이 2019년 2,033억원에서 2020년 500억원으로 감소하면서 최종적으로 순자산이 큰 폭으로 감소하였다. 소상공인시장진흥기금은 2020년 코로나19 발생에 따른 소상공인 대상 융자사업 재원조달 과정에서의 이자비용 증가 및 소상공인 보조 확대로 인한 재정지출 증가로 인해 재정운영결과가 전년 대비 450억원 증가한 1,416억원만큼 발생하여 순자산이 감소하였다. 응급의료기금은 2020년 재정운영결과가 전년 대비 144억 증가한 362억원만큼 발생함에 따라 최초로 순자산이 (-)으로 전환되었다.

[순자산 감소율 상위 5개 기금 중 사업성 기금 자체수입·사업비 현황]

(단위: 억원, 배)

구분		2015	2019 (a)	2020 (b)	증감분 (b-a)	증감율 (b-a)/a
농어업재해 재보험기금	프로그램순원가	△208	2,528	2,121	△407	△16.1
	비교환수익등	365	2,033	500	△1,533	△75.4
	재정운영결과	△592	467	1,614	1,147	245.6
소상공인시장 진흥기금	프로그램순원가	5,469	6,418	50,421	44,003	685.6
	비교환수익등	5,177	6,975	50,997	44,022	631.1
	재정운영결과	587	966	1,416	450	46.6
응급의료기금	프로그램순원가	2,088	1,992	2,043	51	2.6
	비교환수익등	2,161	1,802	1,762	△40	△2.2
	재정운영결과	△181	218	362	144	66.1

자료: 각 기금별 관리주체

응급의료기금의 재정운영결과 증가는 ① 프로그램순원가가 전년 대비 51억원 증가한 것과 ② 일반회계 전입금 감소로 비교환수익 등이 전년 대비 40억원 감소한 것 외에도, ③ 비배분 이자비용이 전년 대비 54억원 증가한 것에 기인하고 있다. 응급의료기금은 2020년 코로나19 감염병 대응을 위해 낮은 원가보전율로 투자를 기피하는 의료기관에 응급의료 인프라 구축을 유인하고자 저리(1.15%(변동금리), 코로나19특별재난지역 소재 의료기관은 0.9%(고정금리))의 융자사업을 2020년 단년도 사업으로 실시하였다.

[의료기관긴급지원자금 융자사업 개요]

융자사업명	사업기간	융자대상	이자율(%)	융자기간
의료기관 긴급지원 자금	2020 단년도 사업	코로나19로 인해 운영상 어려움을 겪는 의료기관	1.15%(변동금리) 코로나19특별재난지역(대구시, 경북경산시,청도군,봉화군) 소재의료기관은 0.9%(고정금리)	2년거치 3년 분할상환

이에 따라 응급의료기금의 융자금 규모(융자보조원가충당금 반영)가 2019년 676억원에서 2020년 8,890억원으로 8,214억원 증가하였다. 융자사업에 필요한 재원의 조달을 위해 응급의료기금은 공공자금관리기금으로부터 신규로 8,720억원의 자금을 추가 예수하여 2020년 정부내 장기차입금 9,897억원을 보유하고 있으며, 이에 대한 이자비용이 2019년 42억원에서 2020년 96억원으로 54억원 증가하였다.

둘째, 일부 순자산 증가 전환 기금(기술보증기금, 신용보증기금)의 순자산 증가는 재정여력 확보를 위한 외부 회계실체로부터의 무상이전 증가에 기인하고 있어 향후 재정지출 증가 요인에 대해 체계적으로 관리할 필요가 있다.

순자산이 감소 추세에 있다가 2020년 반등한 순자산 증가 전환 기금은 총 6개로, 기술보증기금, 신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금 등 금융성 기금 3개와 남북협력기금, 사학진흥기금, 언론진흥기금과 등 사업성 기금 3개로 구성되어 있다.

[2020년 순자산 증가 전환 기금의 순자산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	기금명	2015년	2019년 (a)	2020년 (b)	증가분 (b-a)	증가율 (b-a)/a
금융성 기금	기술보증기금	22,951	16,751	21,504	4,753	28.4
	신용보증기금	54,380	53,377	81,922	28,545	53.5
	농어가목돈마련저축장려기금	△23	△53	△34	19	35.8
사업성 기금	남북협력기금	13,427	6,632	6,726	94	1.4
	사학진흥기금	4,976	4,876	4,893	17	0.3
	언론진흥기금	234	139	174	35	25.0
합계		95,945	81,722	115,185	33,463	40.9

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

순자산 증가 전환 기금 중 금융성 기금으로는 기술보증기금, 신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금이 있다. 이 중 기술보증기금, 신용보증기금은 담보능력이 미약한 기업이나 개인의 채무를 보증하여 자금을 융통하기 위한 보증사업을 수행하는 기금으로, 근거법률에 공통적으로 전체 보증한도액의 일정비율에 상응하는 기본재산(순자산)을 갖출 것을 요구하고 있다.[3] 2020년 코로나19 발생에 따라 보증사업의 규모가 확대되면서, 이들 기금은 정부·민간출연금 등으로 기금 내 기본재산을 조성하여 향후 원채무자 대신 차입금을 상환할 때 필요한 대위변제비의 재원을 마련하고 있다.

먼저, 신용보증기금은 코로나19 관련 보증잔액 급증으로 인해 대위변제준비비가 증가하면서 2020년 프로그램순원가가 5,185억원 증가한 것에 비해, 기본재산 조성을 위한 민간출연금 및 일반·특별회계 전입금이 전년 대비 3조 1,641억원 증가한 3조 4,567억원만큼 유입되면서, 2020년 순자산이 8조 1,922억원으로 2019년 대비 2조 8,545억원 증가하였다.

[2017~2020년 신용보증기금 민간출연금 및 일반·특별회계 전입금 현황]

(단위: 억원, %)

구분	출연 사유	2017	2018	2019	2020
민간출연금	금융회사, 대기업, 지자체 특별출연금	929	722	1,416	1,301
일반회계전입금	기본재산 조성을 위한 정규 출연	1,841	1,417	1,510	32,666
특별회계전입금	기본재산 조성을 위한 신규편성	-	-	-	600
합계		2,770	2,139	2,926	34,567

주: 특별회계는 소재부품장비경쟁력강화 특별회계로부터의 전입금이며 2020년 신규편성되었음.
자료: 기금 결산 사업설명자료

3) 「신용보증기금법」 제6조(기본재산의 조성) ① 기금의 기본재산은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.
1. 정부의 출연금
2. 금융회사등의 출연금
3. 기업의 출연금
4. 제1호부터 제3호까지 외의 자의 출연금

「기술보증기금법」 제13조(기본재산의 조성) ① 기금의 기본재산은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.
1. 금융회사등의 출연금
2. 정부의 출연금
3. 제1호 및 제2호 외의 자의 출연금

기술보증기금은 2020년 보증잔액 증가로 인해 대위변제준비비가 1,008억원 증가하였으나 융자금 상환 연장 조치 등으로 인해 구상채권 대손상각비가 그보다 큰 1,343억원만큼 감소하여 프로그램순원가가 오히려 2019년보다 감소하였다. 뿐만 아니라, 민간출연금, 일반 및 특별회계 전입금이 6,136억원 발생하여 순자산이 최종적으로 전년 대비 4,753억원 증가하였다.

[2017~2020년 기술보증기금 민간출연금 및 일반·특별회계 전입금 현황]

(단위: 억원, %)

구분	출연 사유	2017	2018	2019	2020
민간출연금	금융기관협약 특별출연금 등	423	675	1,110	1,253
일반회계전입금	기본재산 조성을 위한 재원조성	508	600	1,030	4,683
특별회계전입금	기본재산 조성을 위한 신규편성	-	-	-	200
합계		931	1,275	2,140	6,136

주: 특별회계는 소재부품장비경쟁력강화 특별회계로부터의 전입금이며 2020년 신규편성되었음.
자료: 기금 결산 사업설명자료

이에 따라, 기술보증기금과 신용보증기금은 2020년 코로나19 발생에 따른 보증잔액 증가에도 불구하고 기본재산의 증가율이 더 높게 나타나, 기본재산 대비 보증잔액 규모를 뜻하는 운용배수가 2019년보다 오히려 감소하고 있다.

[2017~2020년 신용보증기금 및 기술보증기금 기본재산 대비 보증잔액 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2017	2018	2019 (a)	2020 (b)	증가율 (b-a)/a
신용보증기금(20)	기본재산	51,214	50,909	53,377	81,922	53.5
	실제 보증잔액	508,463	505,317	522,161	671,531	28.6
	보증운용배수	9.9	9.9	9.8	8.2	△16.3
기술보증기금(20)	기본재산	19,722	16,761	16,751	21,504	28.4
	실제 보증잔액	218,506	224,426	221,122	257,045	16.2
	보증운용배수	11.1	13.4	13.2	12.0	△9.1

주: 각 기금별 법령상 규정된 운용배수의 상한은 20배로, 기금명 옆의 괄호 안에 표시하였음.
자료: 각 기금별 관리주체 제출자료

한편, 순자산 증가 전환 사업성 기금 3개 중 사학진흥기금은 정부·민간출연금이 발생하지 않는 상황에서 2020년 프로그램순원가가 전년 대비 33억원 감소하면서, 재정운영결과가 17억원의 이익을 발생시킴에 따라 순자산이 증가한 모습을 보이고 있다.

반면 언론진흥기금은 2020년 프로그램순원가가 전년 212억보다 5억원 증가한 217억원만큼 발생하였으나, 언론진흥재단 출연금(비교환수익 등)이 250억원 발생함에 따라 순자산이 증가하였다. 이와 유사하게 남북협력기금의 경우 재정운영순원가가 2019년 857억원에서 2020년 1,402억원으로 증가하였음에도 기금사업비 충당 및 공공자금관리기금 예수금 이자 지급 목적의 일반회계 전입금 1,500억원이 발생하여 순자산이 증가하였다. 남북협력기금은 과거 경수로 사업 중단에 따른 공공자금관리기금 예수금에 대한 이자를 일반회계 전입금을 배정받아 지급하고 있다.

[2017~2020년 남북협력기금 일반회계 전입금 목적별 분류]

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019(a)	2020(b)	증감분 (b-a)
일반회계전입금	1,830	637	1,000	1,500	500
- 사업비충당	180	-	420	930	510
- 예수금이자	820	636	580	570	△10

자료: 기금 결산 사업설명자료

이처럼 사업성 기금 중 남북협력기금, 금융성기금 중 기술보증기금과 신용보증기금의 경우 2020년의 순자산 증가는 자체수입 증가나 사업 여건 개선이 아닌 사업비 충당 및 이자비용 보전을 위한 일반회계 전입금 및 출연금 발생(남북협력기금)이나 보증 사업 확대에 따라 미래 현금 유출을 대비하기 위한 외부 회계실체로부터의 자산 유입(기술보증기금, 신용보증기금)이 원인이므로, 재정여건을 지속적으로 관리하고 보증사업 부실화 방지를 위한 대책 마련 등의 재정건전성 관리 방안을 마련하여 추진할 필요가 있다.[4)]

4) 농어가목돈마련저축장려기금은 「농어가목돈마련저축에 관한 법률」에 따라 정부가 농어민에게 저축장려금을 지급하기 위한 재원 조달 목적으로 운영되는데, 같은 법 제7조제3항에 따라 정부는 매년 저축장려금으로 필요한 금액의 2분의 1 이상을 기금에 출연하도록 규정되어 있다. 이에 따라 실지급한 저축장려금에 비해 정부 및 한국은행 출연금으로 인한 비교환수익 등이 더 많이 발생하여 재정운영결과가 순이익을 내게 되었고, 순자산이 증가하였다.

셋째, 순자산 증가 유지 기금 중 2020년 순자산의 전년 대비 증가율 상위 5개 기금을 살펴본 결과, 기금 자체의 수익성 개선이 아닌 비교환수익이나 타 회계실체로부터의 전입금에 의한 순자산 증가가 나타나고 있다.

순자산 증가 유지 기금의 2020년 순자산 합계액은 887조 1,596억원으로 전년 대비 14.5% 증가하였다.

[2020년 순자산 증가 유지 기금 현황(기금 분류 내 정렬은 증가율 순)]

(단위: 억원, %)

기금명		2015년 순자산	2019년 순자산(a)	2020년 순자산(b)	증가율 (b-a)/a
계정성 기금 (4개)	복권기금	6,457	6,602	7,484	13.4
	공적자금상환기금	△496,702	△442,242	△429,283	2.9
	양곡증권정리기금	△46,316	△42,607	△41,544	2.5
	외국환평형기금	△327,609	△201,075	△198,570	1.2
금융성 기금 (3개)	예금보험기금채권상환기금	△83,148	△3,171	16,378	616.6
	무역보험기금	13,515	19,696	24,534	24.6
	산업기반신용보증기금	6,884	8,026	8,345	4.0
보험성 기금 (3개)	국민연금기금	5,123,241	7,366,538	8,337,276	13.2
	사립학교교직원연금기금	154,095	207,045	232,046	12.1
	산업재해보상보험및예방기금	109,216	183,058	204,417	11.7
사업성 기금 (18개)	**과학기술진흥기금**	△4,709	△2,521	△1,109	56.0
	중소벤처기업창업및진흥기금	16,059	27,400	34,712	26.7
	국유재산관리기금	5,474	12,577	15,335	21.9
	장애인고용촉진및직업재활기금	7,624	15,744	18,838	19.6
	양성평등기금	120	239	278	16.0
	주택도시기금	153,216	240,318	272,093	13.2
	금강수계관리기금	1,113	1,494	1,645	10.1
	영산강·섬진강수계관리기금	1,690	1,780	1,938	8.9
	방사성폐기물관리기금	51,340	73,130	79,103	8.2
	국민체육진흥기금	22,562	36,079	38,515	6.8
	대외경제협력기금	38,484	57,624	61,422	6.6
	근로복지진흥기금	4,019	5,098	5,374	5.4
	수산발전기금	8,675	9,910	10,368	4.6
	낙동강수계관리기금	1,806	2,271	2,375	4.6
	문화예술진흥기금	5,140	6,027	6,300	4.5
	농지관리기금	96,245	133,937	138,159	3.2
	한강수계관리기금	8,351	11,770	11,991	1.9
	자유무역협정이행지원기금	9,324	13,081	13,176	0.7
합 계		4,886,166	7,747,828	8,871,596	14.5

주: 굵은 글씨로 표시한 기금은 「복권 및 복권기금법」에 따라 매년 복권수익금의 일부를 전입금의 형태로 배분받는 기금(총 9개)에 해당하는 기금 6개를 표시한 것임.
자료: 국가결산서

전년 대비 2020년 순자산 증가율 상위 5개 기금을 현황을 살펴보면 아래와 같다. 가장 큰 폭으로 순자산이 증가한 기금은 금융성 기금인 예금보험기금으로 2019년 △3,171억원에서 2020년 1조 6,378억원으로 1조 9,549억원 증가하였다. 사업성 기금 중 순자산 증가폭이 가장 큰 기금은 중소벤처기업진흥기금으로 순자산이 전년 대비 7,312억원 증가하였으며, 그 다음으로 증가폭이 큰 무역보험기금은 순자산이 전년 대비 4,838억원 증가하였다.

[순자산 증가 유지 기금 중 증가율 상위 5개 기금 현황]

(단위: 억원, %)

구분	기금명	2015년	2019년 (a)	2020년 (b)	증가액 (b-a)	증가율 (b-a)/a
금융성 기금	예금보험기금채권 상환기금	△83,148	△3,171	16,378	19,549	616.5
사업성 기금	과학기술진흥기금	△4,709	△2,521	△1,109	1,412	56.0
	중소벤처기업진흥기금	16,059	27,400	34,712	7,312	26.7
	무역보험기금	13,515	19,696	24,534	4,838	24.6
	국유재산관리기금	5,474	12,577	15,335	2,758	21.9

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

이들 기금의 순자산의 증가는 일반·회계 및 타 기금으로부터의 전입금 증가나 법정 출연금 수익 증가에 기인하고 있다. 먼저, 금융성 기금인 예금보험기금의 순자산 증가는 코로나19로 인해 시중 자금이 대량 공급되면서, 예금보험공사의 보험대상 예금인 부보예금의 2020년말 예금잔액이 2,534조 4,000억원으로 전년말 대비 12.5% 증가함에 따라 부보예금에 부과하는 특별기여금수익이 전년 대비 1,806억원 증가한 1조 9,740억원 만큼 발생하였기 때문이다.

사업성 기금 4개 중 국유재산관리기금을 제외한 나머지 3개 기금은 모두 복권기금 및 타 기금, 일반회계로부터 전입금이 매년 발생하고 있다. 먼저, 과학기술진흥기금과 중소벤처창업및진흥기금은 복권기금의 복권수익금의 일정비율을 매년 법정 배분 받는 과정에서 복권기금 전입금이 매년 발생하고 있다.[5] 여기에 과학기술진흥기금은 공공자금관리기금 예수금 원리금 상환을 위하여 산업기술진흥및사업화

5) 나머지 순자산 증가 유지 기금 중 국민체육진흥기금, 근로복지진흥기금, 주택도시기금, 양성평등기금에도 매년 복권기금 수익금의 배분이 발생하고 있다.

촉진기금으로부터 원리금 상환을 위해 2021년까지 매년 전입금을 추가로 받고 있다.[6] 또한 중소벤처기업진흥기금은 한국모태펀드로의 조합 출자를 위한 자금 9,613억원과 기금 내 사업비 충당을 위한 보조 성격의 전입금 4,565억원을 합한 1조 4,178억원을 일반회계로부터 전입받았다.

무역보험기금은 수출 중소·중견기업 대상 유동성 지원, 해외 대규모 프로젝트 수주 지원 등 수출기업이 필요로 하는 무역금융 공급을 확대하기 위해 일반회계 전입금을 매년 받고 있다. 2020년 무역보험기금의 무역보험 및 보증 규모가 확대되면서 일반회계 전입금 5,731억원이 발생하였다.

[2018~2020년 순자산 증가유지 상위 5개 기금 중 사업성 기금의 전입금 현황]

(단위: 억원, %)

기금명		2018년	2019년 (a)	2020년 (b)	증감분 (b-a)	증감률 (b-a)/a
과학기술 진흥기금	복권기금 전입금	807	954	947	△7	△0.7
	타 기금 전입금	300	608	1,059	451	74.2
	소계	1,107	1,562	2,006	444	28.4
중소벤처기업진흥기금	복권기금 전입금	489	545	556	11	2.0
	일반회계 전입금	9,937	8,270	14,178	5,908	71.4
	합계	10,426	8,815	14,734	5,919	67.1
무역보험기금	일반회계 전입금	800	1,350	5,731	4,381	324.5
합계		23,866	22,104	39,211	17,107	77.4

주: 과학기술진흥기금의 타 기금 전입금은 산업기술진흥및사업화촉진기금이 원리금 상환을 부담하기 위해 전출한 금액임.

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

마지막으로, 순자산 감소 전환 기금은 2020년 이전까지 건전한 재정 흐름을 보여 왔으나, 사업성 기금은 프로그램 순원가 증가, 금융성 기금은 부담금 수익 감소로 2020년 순자산이 감소한 특성을 보이고 있다.

6) 제10회 과학기술관계장관회의('05.9.21)에서 미래성장동력확충을 목적으로 국채발행을 결정하고 '06~'12년 공공자금관리기금에서 6,777억원을 예수하여, 과기정통부 및 산업부의 출연, 융자 및 출자사업에 예수금을 활용하였다. 이후 국회 예결위 '09년 예산안 심사보고서 부대의견에서 지적한 사용자 부담 원칙에 의거하여, 과학기술진흥기금과 산업기술진흥및사업화촉진기금은 분담비율에 따라 공자기금예수금을 상환 중에 있으며('21년 연내 상환 완료), 과학기술진흥기금의 타 기금 전입금은 산업기술진흥및사업화촉진기금 부담분의 예수금 상환을 위한 것이라고 볼 수 있다.

순자산 감소 전환 기금은 총 10개로, 이중 금융성 기금인 주택금융신용보증기금을 제외한 나머지 9개 기금이 모두 사업성 기금으로 나타난다. 2015~2019년 순자산이 증가한 사업성 기금이 2020년 순자산이 감소한 원인으로는 코로나19 발생에 따른 프로그램순원가 증가로 인해 순자산이 감소하였거나, 부담금·제재금 등 비교환수익 감소 또는 일반회계 및 타 회계실체로의 전출금 증가로 인해 순자산이 감소하였을 가능성을 생각해볼 수 있다.

[순자산 감소 전환 기금의 주요 재정 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2019년 순자산 (a)	2020년 순자산 (b)	감소율 (b-a)/a	2019년 프로그램 순원가(c)	2020년 프로그램 순원가(d)	프로그램 순원가 증가액 (c-d)
금융성 기금	주택금융신용보증기금	84,584	83,699	△1.0	△1,407	4,621	6,028
사업성 기금	관광진흥개발기금	23,544	21,248	△9.8	4,663	5,622	959
	국제교류기금	1,948	1,565	△19.7	597	537	△60
	방송통신발전기금	763	△2,032	△366.3	7,937	11,281	3,344
	범죄피해자보호기금	265	181	△31.7	921	928	7
	순국선열애국지사사업기금	1,426	1,375	△3.6	848	901	53
	청소년육성기금	622	600	△3.5	1,161	1,265	104
	원자력기금	1,548	1,435	△7.3	2,545	2,831	286
	전력산업기반기금	55,649	54,987	△1.2	16,939	21,457	4,518
	정보통신진흥기금	△2,911	△7,603	△161.2	8,401	12,682	4,281

자료: 국가결산서

분석 결과 9개 사업성 기금의 경우, 국제교류기금을 제외한 나머지 기금 모두가 프로그램순원가가 전년 대비 증가한 특성을 보이고 있다. 사업성 기금 중 가장 큰 순자산 감소율을 보인 방송통신발전기금(△366.3%)과 정보통신진흥기금(△161.2%)의 경우, 코로나19 등으로 인한 사업비 증가를 공공자금관리기금 예수금으로 충당하였으며, 이에 따라 방송통신발전기금의 장기차입부채는 전년 대비 2,087억원, 정보통신진흥기금의 장기차입부채는 전년 대비 4,261억원 증가하는 양상을 보였다.

금융성기금인 주택금융신용보증기금의 경우, 보증 수익이 매년 안정적으로 프로그램 수익을 창출하고 있는 가운데 보증에 따른 대위변제비 지급 이후 적립한 구상채권을 얼마큼 상각하여 대손상각비로 인식하냐에 따라 프로그램순원가가 변동하는 특성을 보였다.

[2017~2020년 주택금융신용보증기금 부담금 수익 및 무상이전 현황]

(단위: 억원)

구 분	2017	2018	2019	2020	평균
프로그램순원가	1,485	△2,105	△1,407	4,621	649
- 보증료 수익	1,563	1,574	1,701	1,907	1,686
- 대손상각비	3,666	220	222	5,998	2,527
부담금 수익(A)	5,772	7,295	8,139	8,360	7,392
일반회계 전출금(B)	500	-	-	8,000	-
순부담금 수익(A-B)	5,272	7,295	8,139	360	5,267

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

이에 따른 기금 내 순자산에의 충격을 완화하기 위해, 주택금융신용보증기금은 금융기관 출연금을 재원으로 하는 부담금 수익이 2017~2020년 평균적으로 7,392억원 가량 발생하고 있고, 이에 따라 순자산이 지속적으로 증가하는 특성을 보이고 있었다.

그런데, 2020년에는 부담금 수익 중 8,000억원을 일반회계로 전출하면서 비교환수익 등이 전년도 8,139억원에서 360억원으로 감소한 것에 더해 대손상각비 및 지급수수료 증가 등으로 인해 2020년 프로그램순원가가 4,621억원으로 2019년 대비 6,028억원 증가하면서, 재정운영결과가 전년도 1조 873억원 순이익에서 3,162억원 손실이 발생, 순자산이 감소하게 되었다. 주택금융신용보증기금은 2019년까지 낮은 부실률 등으로 연례적인 순이익 발생에 따른 순자산 증가를 보였는데, 이러한 재정흑자가 기금 설치 목적에 맞는 보증 지원 확대가 아닌 일반회계 전출로 귀결되는 것이 적절한지에 대해서 검토할 필요가 있다.[7)]

이상의 순자산 추세 분석은 다음과 같은 기금별 재무결산 관련 세부 분석 이슈로 연결된다. 가장 먼저, 현재의 재무제표상 순자산 감소로 표시되지는 않지만 미래

7) 「2019회계연도 공공기관 결산 위원회별 분석 I」에서는 주택금융신용보증기금 여유자금의 일반회계 전출의 타당성을 검토하고, 해당 여유재원의 적정 사용방안 마련 및 금융기관 출연료율의 적정성 검토 의견을 제시한 바 있다. (「주택금융신용보증기금 여유자금의 지속적인 일반회계 전출의 타당성 검토 필요」, 150~154쪽)

재정건전성의 위험을 증대시키는 요인으로 계정성 기금을 중심으로 한 차입부채 증가를 생각해 볼 수 있다. 또한, 기금 운영의 측면에서 융자사업 관련 자산 증가에 따른 재정건전성 관리 필요성 을 검토하고자 한다.

(2) 계정성 기금을 중심으로 한 차입부채 증가

첫째, 기금 전체의 차입부채가 1,290.3조원으로 전년 대비 13.4% 증가하였으며, 이는 공공자금관리기금, 외국환평형기금 등 계정성 기금을 중심으로 한 차입부채 증가에 기인하고 있다.

차입부채는 단기차입금, 유동성장기차입부채, 장기차입부채로 구성되며, 회계실체 외부에 대한 직접적인 원금 상환과 이자비용 발생이 이루어진다는 점에서 충당부채 등의 다른 유형의 부채와 구별된다. 2020년 결산 기준 기금 전체의 차입부채는 1290.3조원으로, 전년 대비 13.4% 증가하였으며 이는 2016~2020년 차입부채의 연평균 증가율인 7.2%보다 6.2%p 높게 나타나고 있다.

[2016~2020년 67개 기금 전체의 차입부채 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
차입부채	976.6	1,028.7	1,069.5	1,138.0	1,290.3	1,100.6
전년대비 증가액	61.1	52.1	40.7	68.6	152.2	74.9
증가율	6.7	5.3	4.0	6.4	13.4	7.2

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

계정성 기금은 특정 자금을 모아 실제 사업을 수행하는 주체에게 전달하는 역할을 하는 기금으로, 공적자금상환기금, 공공자금관리기금, 외국환평형기금, 복권기금, 양곡증권정리기금으로 구성된다. 2020년 기준 계정성 기금의 차입부채 총액은 1077.7조원으로, 전체 기금의 차입부채 총액인 1290.3조원의 83.5%를 차지하고 있다.

2020년 기준 계정성 기금 차입부채 총액 1077.7조원의 세부 내역을 살펴보면, 공공자금관리기금이 계정성 기금 차입부채 총액의 71.9%를, 전년 대비 증가액으로는 계정성기금의 차입부채 총액의 전년 대비 증가분인 128.5조원의 93.9%를 차지

하고 있다. 즉, 2020년 전체 기금의 차입부채 증가는 공공자금관리기금의 차입부채 증가에 기인한다고 할 수 있다.

[2016~2020년 계정성 기금 차입부채 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019 (a)	2020 (b)	증가액 b-a	증가율 (b-a)/a
공공자금관리기금	547.4	578.1	603.4	653.7	774.4	120.7	18.5
외국환평형기금	209.8	222.3	234.9	247.1	256.3	9.2	3.7
공적자금상환기금	48.5	47.5	45.3	44.1	42.8	△1.3	△2.9
양곡증권정리기금	4.6	4.6	4.5	4.3	4.2	△0.1	△2.3
소계(A)	810.3	852.5	888.1	949.2	1,077.7	128.5	13.5
전체 차입부채(B)	976.6	1,028.7	1,069.5	1,138.0	1,290.3	152.2	13.4
비중(A/B)	83.0	82.9	83.0	83.4	83.5	84.4	-

주: 복권기금은 2020년 기준 차입부채가 존재하지 않아 제외하였음.
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

다음으로, 공공자금관리기금의 차입부채 세부 내역을 살펴보면 국채 발행규모 상환규모를 초과하여 장기차입부채가 전년 대비 113.0조원 증가하였으며, 정부내장기예수금의 유동성대체분 증가, 정부내단기예수금 증가로 인해 유동성장기차입부채 및 단기차입금이 13.7조원 증가하였다. 반면, 타 기금 및 국가회계실체 내 여유자금 등을 공공자금관리기금에 자금을 예탁하여 공공자금관리기금이 차입금으로 인식한 정부내장기예수금은 2019년까지 매년 증가하다가 2020년에는 정부내 예수금의 만기가 1년 안으로 도래함에 따른 유동성 대체분 증가 등으로 인해 18.7조원에서 12.7조원으로 6.0조원 감소하였다.[8)]

8) 공공자금관리기금을 제외한 나머지 기금 중 정부 내 장기예탁금이 2020년 전년 대비 가장 큰 폭으로 감소한 기금은 전력산업기반기금으로, 2019년 2조 2,300억원에서 2020년 7,600억원으로 1조 4,700억원 감소하였다.

[공공자금관리기금 차입부채 세부 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019(a)	2020(b)	증가액 (b-a)	증가율 (b-a)/a
정부내 단기차입금	-	0.2	-	0.4	1.5	1.1	27.5
유동성장기차입부채	64.1	65.6	54.6	63.5	76.2	12.7	20.0
장기차입부채	483.3	512.4	548.9	589.7	696.7	107.0	18.1
- 국채	471.7	501.8	533.5	571.0	684.0	113.0	19.8
- 정부내 장기예수금	11.6	10.5	15.4	18.7	12.7	△6.0	△32.1
합계	547.4	578.1	603.4	653.7	774.7	121.0	15.6

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

둘째, 공공자금관리기금의 조달 금리 대비 운용 이자율이 낮아 순이자역마진이 발생하고 있어, 공공자금관리기금의 결산상 순자산 손실이 누적되고 있다.

공공자금관리기금은 국고채 발행을 통해 자금을 조달하여 이를 타 기금 등 다른 국가회계실체에 대여하는 방식으로 운용하는 자금 흐름을 보이고 있다. 이때, 자금을 조달하는 과정에서 발생하는 이자비용과 이자수익은 프로그램 관련 비용 및 수익으로, 자금을 운용하는 과정에서 발생하는 이자수익과 이자비용은 비배분수익과 비배분비용에 반영된다. 구체적으로, 공공자금관리기금의 재무제표 중 수익·비용 성질별 재정운영표에서, 공공자금관리기금이 국고채 발행을 통해 자금을 조달하는 과정에서 발생하는 이자비용과 보유하고 있는 지방채 등 채권에서 발생하는 이자수익은 각각 프로그램총원가와 프로그램수익 내 이자비용, 이자수익에 반영된다. 이렇게 조달한 자금을 타 기금 등 다른 국가회계실체에 대여하여 수취한 이자수익과 타 기금 등 다른 국가회계실체가 공공자금관리기금에 예탁한 자금에 대하여 지급한 이자비용은 각각 비배분수익 내 이자수익, 비배분비용 내 이자비용으로 반영된다.

[2016~2020년 공공자금관리기금 이자비용·수익 관련 사항]

(단위: 억원, %)

구분	계정	주요 예시	2016	2017	2018	2019	2020
조달 측면	이자비용(A)	국채이자비용	167,477	161,516	163,203	160,141	166,688
	이자수익(B)	지방채이자수익	809	925	853	4	542
	순조달비용(C=A-B)		166,668	160,591	162,350	160,137	166,146
운용 측면	이자비용(D)	정부내예수금	3,641	4,449	6,188	6,925	6,159
	이자수익(E)	정부내예탁금	175,781	155,123	150,495	151,587	152,214
	순운용수익(F=E-D)		172,140	150,674	144,307	144,662	146,055
순이자마진(G=F-C)			5,472	△9,917	△18,043	△15,475	△20,091
당기순이익(H)			3,524	△16,953	△24,447	△21,167	△24,334
당기순이익 중 순이자마진 비율(G/H)			155.3	58.5	73.8	73.1	82.6

주: 당기순이익은 재정운영표상 재정운영결과를 참조하였음.
자료: 공공자금관리기금 수익·비용 성질별 재정운영표

공공자금관리기금의 자금 조달 과정에서 발생하는 이자비용에서 이자수익을 뺀 순조달비용은 2016년 16조 6,668억원에서 2019년 16조 137억원까지 완만히 감소하는 추세를 보이다가, 2020년 16조 6,146억원으로 다시 증가하였다. 반면 운용측면에서 발생하는 이자수익에 따른 순운용수익을 살펴보면, 2016년 17조 2,140억원에서 2018년 14조 4,307억원으로 2조 7,833억원 만큼 감소하였다가 이후 완만히 증가하여 2020년 14조 6,055억원 수준을 보이고 있다. 이에 따라 공공자금관리기금의 순이자마진은 2016년 5,472억원 흑자를 보이다가 2017년부터 적자 전환하여 2020년에는 순이자역마진이 2조 91억원이 발생하였다. 이는 2020년 재정운영결과에 따른 당기순손실 2조 4,334억원의 82.6%에 해당하는 수준이다.

순이자역마진의 누적은 국가 중장기 재정 운용의 안정성 확보를 위해 장기국채 발행 비중이 점진적으로 확대되면서 과거 높은 금리로 조달했던 차입부채 대비 최근 정부 내 예탁금에 대한 저금리 대출의 증가에 기인하고 있다.

이러한 대차구조에 따른 이자역마진 현상을 해소하기 위해 기획재정부는 2020년 1월 1일, 「공공자금관리기금의 예수·예탁 및 융자조건 결정기준」을 개정하여 자금의 예탁기간을 종전 7년에서 10년으로 연장하고, 예탁금리를 예탁일이 속하는 분기의 전분기 동안의 공공자금관리기금 총괄계정의 평균조달금리에 기금운영경비를 0.05% 범위 내에서 책정하던 것에서 0.10%로 상향 조정하였다.

[공공자금관리기금의 예수·예탁 및 융자조건 결정기준(기획재정부 고시) 개정 내용]

구분	해당 조항	개정 배경
자금예탁기간을 7년에서 10년으로 연장	제6조 제1항	- 국고채 잔존만기가 2009년 4.9년에서 2019년 10.64년으로 지속적으로 증가
기금운용경비 범위를 0.05%에서 0.10%로 상향 조정	제7조 제1항	- 대출금리가 국채조달금리보다 낮게 결정되는 문제를 해소하기 위함 *대출금리=전분기 평균조달금리+기금운용경비

자료: 기획재정부 고시, 2020.1.1.

그런데 운용 부문의 예탁기간 연장에도 불구하고 2020년 국고채 발행 및 잔존만기 현황을 살펴보면 공공자금관리기금의 조달 부문의 장기채 위주 발행에 따른 잔존만기 증가가 예상되고 있다. 먼저 2020년 기준 국고채 발행 잔액의 만기별 구조를 살펴보면 2019년 대비 30년물 및 50년물 국고채의 발행 비중이 증가하고 있다.

[2016~2020년 국고채 발행잔액 및 잔존만기 구조]

(단위: 조원, %)

구분	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
3년물	62.1	12.0	51.1	9.3	47.2	8.3	47.4	7.8	62.7	8.6
5년물	108.0	20.9	109.5	20.0	104.2	18.4	99.3	16.2	109.1	15.0
10년물	189.0	36.6	198.5	36.3	195.1	34.4	208.4	34.1	240.9	33.1
물가연동채	11.0	2.1	10.5	1.9	9.4	1.7	9.2	1.5	8.5	1.2
20년물	98.2	19.0	108.3	19.8	117.5	20.7	124.8	20.4	136.7	18.8
30년물	47.5	9.2	67.6	12.4	90.2	15.9	115.8	18.9	158.1	21.8
50년물	1.1	0.2	1.3	0.2	3.4	0.6	6.7	1.1	10.8	1.5
합계	516.9	100.0	546.7	100.0	567.0	100.0	611.5	100.0	726.8	100.0

자료: 기획재정부, 「국채 2020」

특히 2016년 대비 2020년 3년물·5년물·10년물 국채의 발행 비중은 모두 축소된 가운데, 30년물, 50년물의 발행비중은 2016년 9.2%, 0.2%에서 2020년 21.8%, 1.5%로 각각 12.6%p, 1.3%p 상승하고 있다. 이러한 장기채 위주 국고채 발행에 따라 국고채의 평균 잔존만기는 2020년 기준 11.31년으로 기획재정부가 공공자금관리기금 예탁기간을 7년에서 10년으로 연장하였던 당시(2019년말) 10.64년보다도 0.67년 증가한 수준이다.

뿐만 아니라, 기획재정부는 기금운용경비의 한도를 0.05%에서 0.10%로 상향 조정하여 정부내 예탁금에 적용되는 대출 이자율과 국고채 발행금리 간의 차이를 줄인다는 입장이나 2020년 실제 국고채 조달금리와 신규 정부내 예탁금에 적용된 금리의 결정방식을 살펴보면 이자율 격차는 해소되기 어려울 것으로 전망된다. 예탁금에 적용되는 금리는 전분기의 국고채 평균조달금리에 기금운용경비를 반영하여 책정하는데, 전분기 국고채 평균조달금리에는 국가가 과거 상대적으로 높은 금리로 발행한 장기채에 대하여 지급하는 이자비용이 반영되지 않기 때문이다. 그 결과, 앞서 살펴본 것처럼, 기획재정부의 2020년 1월 제도 개선 이후에도, 2020년 공공자금관리기금의 순이자역마진은 2조 4,334억원으로 오히려 전년 대비 3,167억원 증가하였다.

셋째, 고용보험기금 등 일부 사회보험성·사업성 기금에서 신규로 차입부채가 발생하였는데, 이들 기금의 재정운영 순손실이 증가하는 추세임을 고려할 때 자체 상환여력 확보를 위한 재정건전성 관리 방안을 모색할 필요가 있다.

2015년 이후 차입부채가 없었던 기금 중에서 2020년에 차입부채가 처음으로 발생한 기금은 고용보험기금, 범죄피해자보호기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금, 정보통신진흥기금 등 총 4개이며, 차입부채 전액이 공공자금관리기금으로부터의 예수에 따라 발생하였다. 이 중 사회보험성 기금에 해당하는 고용보험기금은 앞서 살펴봤듯이 기금 내 실업급여 지급, 고용안전망 확충을 위한 재정지출 증가 등으로 인해 늘어난 사업비 지출을 충당하기 위해 공공자금관리기금으로부터 4조 6,997억원을 차입하였다.

[2020년 차입부채 신규 발생 기금 현황]

(단위: 억원)

구분	장기 차입부채 (A)	재정운영결과			금융성자산		비율 (A/B)
		2018	2019	2020	정부 예수 제외	총액 (B)	
고용보험기금	46,997	36,870	54,364	136,449	52,100	52,100	0.9
범죄피해자보호기금	122	24	93	84	0	0	-
산업기술진흥기금	288	△501	△98	584	9	129	2.2
정보통신진흥기금	4,261	△95	△98	4,694	139	139	30.7
합계	51,668	36,298	54,261	141,811	52,248	52,368	1.0

주: 4개 기금 모두 공공자금관리기금으로부터 차입금을 조달하였음.
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

그런데 이들 기금의 최근 3개년 재정운영결과를 보면, 2018년 대비 2020년 4개 기금 모두가 재정운영 순손실이 확대·발생하고 있다. 특히 고용보험기금은 2018년 이후 사업주 및 피보험자의 보험료 등의 사회보험수익 대비 고용안정·직업능력개발 사업 수행에 따른 고용유지지원금 및 재취업훈련 비용 지출, 실업급여 지급, 기타부채 증가 등의 사회보험비용이 초과 발생하고 있다. 코로나19 발생 이후 실업급여 지급 및 고용 안정을 위한 재정지원 사업 수행으로 인해 사회보험이익 적자가 2019년 3조 250억원에서 2020년 12조 3,750억원으로 확대되었다.

[2017~2020년 고용보험기금 사회보험수익 및 비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020
사회보험수익(A)	96,361	103,074	113,501	130,594
사회보험비용(B)	82,654	120,590	143,751	254,344
사회보험이익(A-B)	13,707	△17,516	△30,250	△123,750

자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

이러한 사회보험 사업에서의 재정적자를 충당하기 위해, 고용보험기금은 재정운영표상 비교환수익 등에서 기타 재원 조달 및 이전(일반회계 전입금)이 2019년 1,402억원에서 2020년 1조 4,340억원으로 1조 2,938억원만큼 증가하고 있다. 이에 더해 고용보험기금의 금융성 자산을 살펴보면, 장기투자증권은 2017년 10조 4,559억원으로 정점을 기록한 이후 꾸준히 감소하여 2020년에는 전년 대비 2조 939억원 감소한 5조 2,100억원 수준이다.

[2017~2020년 고용보험기금 금융성자산 및 기타재원의 조달 및 이전 세부 현황]

(단위: 억원)

구분	2017	2018	2019	2020
장기투자증권	104,559	93,096	73,038	52,100
기타 재원의 조달 및 이전	907	913	1,402	14,340

주: 고용보험기금은 2020년 현재 장기투자증권 외의 금융성 자산을 보유하고 있지 않음.
자료: 기획재정부 재정정보공개시스템

이와 같이 고용보험기금의 금융성 자산 소진 속도가 가속화되고 일반회계 전입금 등의 무상이전 금액이 증가하고 있는 상황을 고려할 때, 고용보험기금의 차입부채는 궁극적으로는 국가의 재정 부담으로 귀결될 수 있다. 따라서 고용보험기금은 건전한 보험 사업의 수입 대비 지출 구조를 회복하여 차입부채에 대한 자체 상환능력을 확보하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

(3) 융자사업 확대에 따른 기금의 재정건전성 분석

사업성 기금 48개 중 정책 융자 사업을 주요 사업으로 시행하고 있는 기금 현황은 아래와 같이 나타난다. 이 중 주택도시기금은 주거 마련을 위한 정책 자금 대출 증가에 따른 융자금 증가가 관측되고 있으며, 나머지 2개 기금은 2020년 코로나19 발생에 따라 코로나 취약계층 지원, 중소기업 및 소상공인 경영 안정 지원 확대의 결과 융자금 증가가 나타나고 있다.

[2019~2020년 주요 정책 융자사업 수행 기금의 융자금 현황]

(단위: 억원)

구분	2019년 융자금	2020년 융자금	증가분	주요 정책융자사업
주택도시기금	1,128,808	1,191,638	62,830	주택 전세 및 구입자금 지원, 임대주택건설 지원
중소벤처기업 창업및진흥기금	165,737	194,030	28,293	긴급경영안정자금, 혁신창업사업화자금
소상공인시장 진흥기금	47,932	63,298	25,928	소상공인 창업 및 사업전환, 영업활동 필요자금 지원
합계	487,170	576,203	151,177	-

주: 각 기금의 융자금 잔액은 융자보조원가충당금을 반영한 금액이며, 사학진흥기금은 융자금 잔액이 2019년 1,190억원에서 1,043억원으로 감소하여 분석 대상에서 제외하였음.
자료: 국가결산서

이 중 소상공인시장진흥기금은 융자금의 재원을 별도 채권 발행 없이 공공자금관리기금으로부터의 예수금을 통해 조달하고 있는 반면, 주택도시기금은 국민주택채권 발행 및 민간의 청약예수금, 중소벤처기업창업및진흥기금은 중소벤처기업창업및진흥채권과 같이 별도의 차입금을 통해 융자금의 재원을 마련하고 있다.

공공자금관리기금 예수를 통해 융자사업의 재원을 조달하는 소상공인시장진흥기금은 융자사업 이자수익이 자금 조달비용을 충당하지 못해 발생하는 이자역마진이 기금 내 재정건전성 악화로 이어지지 않도록 관리할 필요가 있다.

소상공인시장진흥기금의 수익·비용 성질별 재정운영표 상 프로그램 이자수익 항목은 융자사업 수행에 따른 이자수익을 반영하고 있다. 한편, 비배분비용의 이자비용, 비배분수익의 이자수익은 공공자금관리기금을 예수하는 과정에서 발생하는 이자비용과 해당 자금을 운용함에 따라 발생하는 이자수익을 의미하고 있다.

[2017~2020년 소상공인시장진흥기금 이자비용 및 수익 현황]

(단위: 억원)

구분		2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가액 (B-A)
소상공인 시장진흥 기금	프로그램 이자수익(D)	908	1,484	1,120	986	△134
	비배분이자비용(G)	890	1,263	1,528	1,935	407
	비배분이자수익(H)	25	36	62	46	△16
	최종이자마진(=D-G+H)	43	257	△346	△903	△557
	대손상각비	392	459	975	672	△303

자료: 국가결산서

소상공인시장진흥기금은 2018년 융자사업 수행에 따른 이자수익이 1,484억원 발생하였다가, 2019년에는 1,120억원, 2020년에는 986억원으로 이자수익이 감소하고 있다. 특히 2020년 이자수익 감소는 코로나19로 인한 2020년 기준금리 인하와 함께 채무자의 융자이자 연체 증가로 인한 이자수입 미수납액이 증가한 것에 기인한다. 한편, 채무자의 채무불이행으로 인해 원금을 회수하지 못하는 경우 발생하는 대손상각비는 2016년 392억원에서 2019년 975억원까지 증가하였다가 2020년에는 672억원만큼 발생하였다.

반면, 소상공인시장진흥기금이 융자사업 수행을 위한 재원을 공공자금관리기금에서의 예수를 통해 확보하는 과정에서 발생한 이자비용 지급액을 살펴보면, 2017년 890억원에서 꾸준히 증가하여 2020년에는 1,935억원에 이르고 있다. 이는 증가하는 융자사업 재원을 마련하기 위해 소상공인시장진흥기금 내 공공자금관리기금 예수금(정부내 차입금)이 2016년부터 매년 증가하고 있기 때문이다.

[2016~2020년 소상공인시장진흥기금 정부내 차입금 현황]

구분	2016	2017	2018	2019	2020
정부내장기차입금	32,964	50,902	64,707	74,967	97,078
유동성정부내장기차입금	-	-	-	-	6,000
합계	32,964	50,902	64,707	74,967	103,078

자료: 국가결산서

소상공인시장진흥기금은 영세 소상공인들에 대한 융자 지원을 위해 융자 금리를 지속적으로 인하하고 있고, 코로나19에 따른 경영난 장기화로 인해 채무 불이행으로 인한 대손상각비 증가 위험이 상존하는 만큼, 재정건전성 관리 방안을 마련하여 기금 재정 부실화를 방지할 필요가 있다.

민간 청약예수금 등으로 안정적으로 융자사업의 재원을 조달하고 있는 주택도시기금과 달리, 중소벤처기업창업및진흥기금은 자금 조달 비용이 융자사업 수익보다 많이 발생하고 있어 재정건전성 관리 대책을 마련할 필요가 있다.

중소벤처창업진흥기금은 중소벤처기업 정책자금 융자·출자, 중소벤처기업 글로벌화 및 마케팅 지원, 인력양성, 기술지원 및 현 장애로 해결을 위해 설치된 기금으로, 중소벤처기업진흥채권 발행, 일반회계 전입금, 복권기금 수익 배분금을 주요 재원으로 하여 중소기업 대상 융자 지출, 모태조합 출자 등에 사용하고 있다.

주택도시기금은 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위해 1981년에 설치된 기금으로, 중소벤처창업및진흥기금과 유사하게 국민주택채권 발행, 민간의 청약저축 예수금 등 자체 차입부채를 재원으로 하며, 일반회계 전입금, 복권기금 수익 배분금 등을 재원으로 하여 국민주택 건설 및 매입 임대, 도시재생 및 주거환경 정비 관련 사업 자금 융자 등의 용도에 지출된다.

[중소벤처기업창업진흥기금 및 주택도시기금 주요 재원 및 용도]

구분	재원	용도
중소벤처 창업 및 진흥기금	○「중소벤처기업진흥채권 발행 수입 ○「정책자금 융자원리금 회수 ○「일반회계 전입금 ○「복권기금 수익 배분금 ○「경상사업 추진에 따른 민간 이용료 수입	○「중소기업 융자지출 ○「모태조합 출자, 연수시설 장비 구축 ○「연수, 수출마케팅 등 경상사업 예산 ○「융자사업경비 및 기금 기본경비 ○「민간 차입금 및 공자기금 예수금 상환
주택도시 기금	○「국민주택채권 발행 및 청약저축 ○「복권기금법」에 따라 배분된 복권 수익금 ○「일반회계 지역발전특별회계 전입금	○ 국민주택 건설 및 대지조성사업 등에 대한 출자 및 융자 ○「주택도시보증공사, LH 등에 대한 출연 및 융자 ○「도시계정으로의 융자 ○「도시재생, 주거환경정비 관련 비용 융자 및 출자 ○「도시·주거환경정비기금, 재정비촉진특별회계, 도시재생 특별회계 등에 대한 융자

자료: 국가결산서

별도의 민간 차입금을 통해 융자사업의 재원을 조달하는 주택도시기금이나 중소벤처기업창업및진흥기금의 경우, 기금 내 융자사업 수행 과정에서 발생하는 이자수익이 프로그램 이자수익에 반영될 뿐만 아니라, 해당 융자사업의 재원을 조달하는 과정에서 발생하는 민간 차입금에 대한 이자비용이 프로그램 이자비용에 반영되어 나타나게 된다. 따라서 주택도시기금과 중소벤처기업창업및진흥기금의 프로그램 이자수익에서 프로그램 이자비용을 차감한 이자마진은 기금 내 정책 융자사업에서 발생한 이자수익에서 해당 융자사업의 재원을 국민주택채권이나 중소기업진흥채권 발생을 통해 조달하는 과정에서 소요되는 이자비용을 차감한 값으로 볼 수 있다.

[2017~2020년 주택도시기금·중소벤처기업창업및진흥기금 이자비용 및 수익 현황]

(단위: 억원)

구분		2017	2018	2019(a)	2020(b)	증감액(b-a)
주택도시기금	프로그램 이자비용(C)	24,174	25,505	25,833	26,250	417
	프로그램 이자수익(D)	24,208	26,044	28,074	28,809	735
	이자마진(D-C)	34	539	2,241	2,559	318
	비배분 이자비용(G)	22	18	8	4	△4
	비배분 이자수익(H)	1,905	2,219	1,785	1,191	△594
	최종마진(=D-C-G+H)	1,917	2,740	4,018	3,746	△272
	대손상각비	1,147	1,160	1,358	862	△496
중소벤처창업및진흥기금	프로그램 이자비용(C)	3,045	3,031	3,010	2,996	△14
	프로그램 이자수익(D)	2,850	3,010	2,858	2,840	△18
	이자마진(D-C)	△195	△21	△152	△156	△4
	비배분 이자비용(E)	366	386	340	335	△5
	비배분 이자수익(F)	390	110	45	44	△1
	최종마진(=D-C-G+H)	△171	△297	△447	△447	-
	대손상각비	3,970	4,104	5,142	4,501	△641

자료: 국가결산서

위의 표에서 보는 바와 같이, 주택도시기금은 국민주택채권이나 민간 청약 저축 예수금을 통해 조달하는 과정에서 발생하는 이자비용보다 주택 관련 융자사업에서 발생하는 이자수익이 더 크게 나타나고 있다. 반면 중소벤처창업및진흥기금은 중소기업진흥채권 발행 과정에서 발생하는 이자비용이 기금 내 융자사업에 따른 이자수익보다 크게 발생하고 있어, 프로그램 수행 과정에서 이자역마진이 발생하고 있다.

뿐만 아니라, 정부 내 예탁·예수금에서 발생하는 이자수익과 이자비용을 의미하는 비배분이자수익과 비배분이자비용을 비교한 결과, 주택도시기금은 정부 내 예탁금 보유에 따른 이자수익이 안정적으로 발생하고 있는 반면, 중소벤처기업창업및진흥기금은 정부 내 예수금에 대한 이자비용이 2020년 기준 335억원 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 주택도시기금의 경우 2020년 기준 11조 9,291억원 상당의 재원을 정부 내에 순예탁하고 있는 반면, 중소벤처기금은 공공자금관리기금 예수금 1조 8,300억원을 통해 융자사업의 재원을 마련하고 있기 때문이다.

[2017~2020년 주택도시기금 및 중소벤처기금 정부내 예탁·예수금 현황]

구분		2017	2018	2019	2020
주택도시기금	정부내예탁금(A)	114,766	99,904	88,864	119,655
	정부내차입금(B)	1,299	791	486	364
	순예탁(A-B)	113,467	99,113	88,378	119,291
중소벤처기금	정부내예탁금(A)	-	-	-	-
	정부내차입금(B)	18,012	18,300	18,300	18,300
	순예탁(A-B)	△18,012	△18,300	△18,300	△18,300

주: 정부내예탁금은 장·단기예탁금을 포괄하고 있으며, 정부내 차입금 또한 정부내 장기차입금과 유동성대체 정부내 차입금으로 구성되어 있음.
자료: 국가결산서

최종적으로, 주택도시기금은 매년 채무자의 융자 원리금 미상환에 따른 대손상각비보다 최종 이자마진이익이 더 크게 나타나는 반면, 중소벤처창업및진흥기금은 최종 이자마진 손실이 감소하고 있는 추세이긴 하나, 최종 이자마진 손실에 더해 대손상각비가 추가 발생하여 융자사업의 재정 부담으로 이어질 수 있다.

실제로 주택도시기금과 중소벤처창업및진흥기금을 포함한 융자사업 수행 기금별 융자수익률과 조달금리를 비교한 결과, 주택도시기금은 융자사업에 적용되는 금리가 조달금리보다 0.55%p 높게 나타나 차입여건이 양호하게 나타나는 반면, 중소벤처창업및진흥기금은 0.18%p 낮게 나타나고 있어 현재와 같은 차입여건 하에서는 융자사업 규모가 확대될수록 이자비용에 따른 재정손실이 누증될 우려가 있다[9].

[융자사업 수행 기금별 융자수익률 및 조달금리 차이 현황]

(단위: %)

기금명	2016~2020년 평균		
	융자금리	조달금리	차이
주택도시기금	2.40	1.85	0.55
중소벤처기금	2.05	2.23	△0.18
소상공인진흥기금	3.39	1.97	1.42
관광진흥기금	0.214	-	0.214
사학진흥기금	1.97575	1.8146	0.16115

자료: 기금별 제출자료

9) 이에 대하여, 중소벤처기업부는 중소기업정책자금의 주지원대상이 민간금융에서 기피하는 시장실패영역의 초기창업 및 혁신 중소기업에 장기·저리로 안정적 자금을 공급하는 융자사업 특성에 기인한 것이라는 입장이다.

4-2. 기금 여유자금 운용 결산 분석

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로 설치[11]한다. 기금은 예산원칙의 일반적 제약으로부터 벗어나 한 회계연도에 조달된 재원을 모두 지출하지 않아도 되므로, 여유자금이 발생하게 된다. 기금 여유자금이란 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업에 활용되고 있지 않은 자산[12]을 의미하는데, 운용기간에 따라 단기자산과 중장기자산으로 분류된다. 단기자산은 1년 미만으로 운용되는 자산으로서 연중 사업에 집행될 사업대기성 자금과 연내 예상치 못한 지출에 대비하기 위한 적정 유동성 자금의 용도로 활용된다. 중장기자산은 장래 지출수요에 대비하거나, 기금의 향후 수입과 지출을 고려한 재정건전성을 확보하기 위한 것으로서 1년 이상 운용되는 자산을 의미한다.

2020년 말 기준 총 68개의 기금이 운용되고 있으며, 기금은 운용목적에 따라 사업성 기금 49개, 금융성 기금 8개, 사회보험성 기금 6개, 계정성 기금 5개로 구분된다. 각 유형의 기금은 자산운용 시 안정성이 중시되는 공통점이 있으나, 각 유형별로 여유자금의 운용방향에 차이가 있다.

이선화 예산분석관(brillish@assembly.go.kr, 6788-3736)

11) 「국가재정법」
제5조(기금의 설치)
① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

12) 「기금 여유자금의 통합운용 등에 관한 규정」
제3조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
3. "여유자금"이라 함은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자산(사업성 대기자금 포함)으로서, 다음 각 호의 자산을 포함한다.
가. 금융기관 예치금, 유가증권, 수익증권, 파생상품, 자산운용 목적의 대출 등 금융자산
나. 자산운용을 목적으로 보유한 부동산 등 실물자산

[기금 유형별 여유자금 운용의 특성]

유형	기능	여유자금 운용의 특성
사업성 기금 (49개)	특정한 재정사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운영	사업 수행이 기금운용의 주된 목적이므로 기금의 수입-지출이 균형을 이루도록 하고, 여유자금은 적정 유동성을 공급하는 수준으로 유지하는 것이 이상적
금융성 기금 (8개)	특정사업을 직접 수행하는 것이 아니라 보증·보험 등 보조적 역할을 수행	국가의 보증의무 이행, 보험비용 지출 등 향후 위험발생 가능성을 고려하여 여유자금을 일정 수준으로 적립 필요 대부분 중장기자산을 여유자금으로 운용하고 있으며, 자산운용규모가 사업성 기금에 비해 크고 상대적으로 운용을 통한 수익성 창출이 강조됨
사회보험성 기금 (6개)	장래의 연금지출에 대비하여, 보험료를 징수하고 연금급여를 실시(연금성기금)	적립식으로 운용되는 경우, 주로 기여금 수입으로 구성된 연금성기금의 현재 여유자금은 장래에 연금급여로서 지출되어야 할 미래의 채무이므로, 수익성 추구가 강조됨
	사회 전반적인 보험기능을 수행(보험성기금)	보험금 지급의무 발생위험을 고려하여 적정 수준으로 여유자금 보유 필요
계정성 기금 (5개)	기금관리주체와 사업시행주체가 다른 기금으로서 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달	여유자금은 자금이 드나드는 일시적인 출납창구의 역할을 수행하며 주로 초단기 자산으로 운용되므로, 여유자금 규모의 적정 수준을 평가할 실익이 크지 않음

자료: 국회예산정책처, 「기금 여유자금 운용실태 평가」, 2015.9., pp.5~7을 바탕으로 재작성

이하에서는 2020년 말을 기준으로 설치·운용되고 있는 68개 기금 중 외국환평형기금과 농업소득보전직접지불기금을 제외[13]한 66개 기금을 대상으로 여유자금 규모의 적정성에 대해 분석한다.

13) 외국환평형기금은 수익률, 규모, 자금배정내역 등이 공개되는 경우 외환시장 참가자들에게 가격 형성에 필요한 정보를 제공할 수 있어 기획재정부는 외환시장 안정을 이유로 관련 정보를 공개하지 않고 있으며, 2020년에 농업·농촌공익기능증진직접지불기금이 신설되어 농업소득보전직접지불기금은 잔여재산 처리 단계이므로, 외국환평형기금과 농업소득보전직접지불기금을 분석 대상에서 제외함

가. 현 황

66개 기금의 2020년 여유자금 운용 규모는 연중 운용평잔[14] 기준 약 884조원으로서 전년 대비 약 97.6조원(12.4%) 증가하였다. 이는 2011년 여유자금 규모인 395조원과 비교할 때, 123.5% 증가한 것으로, 최근 10년간(2011~2020년) 기금 여유자금 규모는 연평균 9.3%씩 증가하는 추세이다.

기금 유형별로 2020년 여유자금 운용 규모를 살펴보면, 전년 대비 사업성 기금이 8,640억원(1.7%), 계정성 기금이 1조 7,230억원(17.1%)이 감소하였으나, 금융성 기금이 4조 2,340억원(20.2%) 증가하였고, 가장 큰 비중을 차지하는 사회보험성 기금도 96조 10억원(13.6%) 증가하였다.

[연도별·유형별 기금 여유자금 운용 규모(연중 운용평잔 기준)]

(단위: 십억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사업성	18,149	18,117	23,528	29,519	40,691	50,766	53,554	52,186	51,698	50,834
	(4.6)	(4.3)	(5.0)	(5.6)	(7.1)	(8.0)	(7.6)	(6.7)	(6.6)	(5.8)
금융성	16,284	17,514	18,922	18,852	19,348	18,888	20,793	19,759	20,909	25,143
	(4.1)	(4.1)	(4.0)	(3.6)	(3.4)	(3.0)	(3.0)	(2.5)	(2.7)	(2.8)
사회보험성	357,740	384,357	427,021	471,711	512,061	559,584	616,516	690,518	703,327	799,328
	(90.5)	(90.9)	(90.7)	(90.1)	(89.1)	(87.9)	(88.1)	(88.7)	(89.5)	(90.5)
계정성	3,273	2,712	1,558	3,636	2,479	7,382	8,866	16,311	10,051	8,328
	(0.8)	(0.6)	(0.3)	(0.7)	(0.4)	(1.2)	(1.3)	(2.1)	(1.3)	(0.9)
합 계	395,446	422,700	471,029	523,718	574,578	636,620	699,729	778,776	785,986	883,633
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주: 괄호 안은 각 연도 전체 여유자금에서 해당 유형 기금의 여유자금이 차지하는 비중임
자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

기금별 여유자금 운용 규모를 살펴보면, 2020년 운용평잔 기준 여유자금 규모가 가장 큰 기금은 국민연금기금(742.2조원)으로 전체의 84.0%를 차지하고 있고, 이하 주택도시기금(38.0조원, 4.3%), 산업재해보상보험및예방기금(21.0조원, 2.4%), 사립학교교직원연금기금(18.9조원, 2.1%), 공무원연금기금(9.2조원, 1.0%) 순으로 여유자금 운용 규모가 큰 것으로 나타났다.

14) 1년 간 운용한 자산의 평균 잔고를 의미한다. 말잔 개념을 활용하는 경우 연말이라는 특정 시점의 자산규모만을 산출함으로써 왜곡이 발생할 수 있으므로, 평잔 개념을 활용하였다.

전년에 비해 여유자금 증가액이 가장 큰 기금은 국민연금기금으로 전년 대비 94.5조원 증가하였으며, 여유자금 감소액이 가장 큰 기금은 고용보험기금으로 1.8조원 감소하였다. 증감률 기준으로는 농어가목돈마련저축장려기금이 4억원에서 23억원으로 475.0% 증가하여 증가율이 가장 컸으며, 범죄피해자보호기금이 130억원에서 50억원으로 61.5% 감소하여 감소율이 가장 큰 것으로 나타났다.

[기금별 여유자금 운용 규모(연중 운용평잔 기준)]

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	2019년 (A)	2020년 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
사업성 (48개)	과학기술진흥기금	27	22	△5	△18.5
	관광진흥개발기금	281	218	△63	△22.4
	국민건강증진기금	246	443	197	80.1
	국민체육진흥기금	1,013	927	△86	△8.5
	국유재산관리기금	1,303	934	△369	△28.3
	국제교류기금	105	74	△31	△29.5
	국제질병퇴치기금	51	42	△9	△17.6
	군인복지기금	814	785	△29	△3.6
	근로복지진흥기금	107	125	18	16.8
	금강수계관리기금	9	12	3	33.3
	낙동강수계관리기금	13	9	△4	△30.8
	남북협력기금	87	90	3	3.4
	농산물가격안정기금	265	134	△131	△49.4
	농어업재해재보험기금	164	123	△41	△25.0
	농업·농촌공익기능증진직접지불기금	33	118	85	257.6
	농지관리기금	905	737	△168	△18.6
	대외경제협력기금	137	118	△19	△13.9
	문화예술진흥기금	148	204	56	37.8
	문화재보호기금	19	19	0	0.0
	방사성폐기물관리기금	2,638	2,877	239	9.1
	방송통신발전기금	205	153	△52	△25.4
	범죄피해자보호기금	13	5	△8	△61.5
	보훈기금	159	120	△39	△24.5
	사법서비스진흥기금	75	33	△42	△56.0
	사학진흥기금	103	113	10	9.7
	산업기술진흥및사업화촉진기금	65	71	6	9.2
	석면피해구제기금	14	17	3	21.4
	소상공인시장진흥기금	362	489	127	35.1
	수산발전기금	199	169	△30	△15.1
	순국선열·애국지사사업기금	83	80	△3	△3.6
	언론진흥기금	16	18	2	12.5
	양성평등기금	24	24	0	0.0

(단위: 십억원, %)

유형	기금명	2019년 (A)	2020년 (B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	영산강 · 섬진강수계관리기금	10	21	11	110.0
	영화발전기금	166	90	△76	△45.8
	원자력기금	106	119	13	12.3
	응급의료기금	91	194	103	113.2
	임금채권보장기금	826	721	△105	△12.7
	자동차사고피해지원기금	204	208	4	2.0
	자유무역협정이행지원기금	201	174	△27	△13.4
	장애인고용촉진및직업재활기금	1,050	1,156	106	10.1
	전력산업기반기금	233	226	△7	△3.0
	정보통신진흥기금	257	184	△73	△28.4
	주택도시기금	38,410	37,977	△433	△1.1
	중소벤처기업창업및진흥기금	83	157	74	89.2
	지역신문발전기금	6	6	0	0.0
	청소년육성기금	24	22	△2	△8.3
	축산발전기금	207	128	△79	△38.2
	한강수계관리기금	143	147	4	2.8
	소 계	**51,698**	**50,834**	**△864**	**△1.7**
금융성 (8개)	기술보증기금	2,011	2,354	343	17.1
	농림수산업자신용보증기금	685	691	6	0.9
	농어가목돈마련저축장려기금	0.4	2.3	1.9	475.0
	무역보험기금	3,328	3,969	641	19.3
	산업기반신용보증기금	837	854	17	2.0
	신용보증기금	6,234	8,035	1,801	28.9
	예금보험기금채권상환기금	695	1,584	889	127.9
	주택금융신용보증기금	7,119	7,653	534	7.5
	소 계	**20,909**	**25,143**	**4,234**	**20.2**
사회 보험성 (6개)	고용보험기금	8,594	6,843	△1,751	△20.4
	공무원연금기금	9,638	9,211	△427	△4.4
	국민연금기금	647,691	742,239	94,548	14.6
	군인연금기금	1,059	1,140	81	7.6
	사립학교교직원연금기금	16,767	18,890	2,123	12.7
	산업재해보상보험및예방기금	19,578	21,004	1,426	7.3
	소 계	**703,327**	**799,328**	**96,001**	**13.6**
계정성 (4개)	공공자금관리기금	9,797	8,049	△1,748	△17.8
	공적자금상환기금	27	22	△5	△18.5
	복권기금	109	156	47	43.1
	양곡증권정리기금	119	102	△17	△14.3
	소 계	**10,051**	**8,328**	**△1,723**	**△17.1**
합 계		**785,986**	**883,633**	**97,647**	**12.4**

주: 증감액은 단수조정으로 차이가 발생할 수 있음
자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

이상의 여유자금 현황 집계에서는 제외하였으나 각 기금에서 공공자금관리기금으로의 2020년 신규예탁액은 20.9조원으로 전년 대비 5.7조원 증가하였고, 연도말 기준 예탁잔액은 26.8조원으로 전년 대비 6.1조원 증가하였다.

[기금의 공공자금관리기금 신규예탁액 및 연도말 예탁잔액 합계]

(단위: 억원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
신규예탁액	61,969	65,870	101,347	125,760	143,470	152,039	208,875
연도말 예탁잔액	83,464	132,369	178,347	213,138	208,538	206,745	268,175

자료: 기획재정부

2020년 기금별 예탁 현황을 살펴보면, 2020회계연도 결산 기준으로 예탁 규모가 큰 기금은 주택도시기금(11.5조원), 전력산업기반기금(4.0조원), 농지관리기금(2.3조원), 방사성폐기물관리기금(2.1조원) 순이다.

[2020년 기금별 공공자금관리기금 신규예탁액 및 연도말 예탁잔액 현황]

(단위: 억원)

유형	기 금	2020년 신규예탁액	2020 연도말 예탁잔액
사업성	국민체육진흥기금	5,770	9,270
	국유재산관리기금	4,516	7,516
	국제교류기금	681	1,181
	근로복지진흥기금	500	500
	농지관리기금	8,180	23,180
	방사성폐기물관리기금	21,160	21,160
	보훈기금	1,700	2,500
	산업기술진흥및사업화촉진기금	120	120
	석면피해구제기금	150	150
	수산발전기금	1,030	1,030
	영화발전기금	0	750
	임금채권보장기금	2,000	2,000
	장애인고용촉진및직업재활기금	2,039	5,539
	전력산업기반기금	17,300	39,600
	주택도시기금	114,613	114,613
금융성	기술보증기금	500	1,950
	농림수산업자신용보증기금	0	8,500
	산업기반신용보증기금	500	500
	신용보증기금	2,500	2,500
	주택금융신용보증기금	5,300	5,300
사회보험성	산업재해보상보험및예방기금	17,231	17,231
계정성	복권기금	3,086	3,086
합 계		208,875	268,175

자료: 기획재정부

나. 분석의견

(1) 사업성 기금의 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모 분석

기금 여유자금은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자금으로, 그 규모가 과다할 경우 상당한 기회비용을 유발하게 되므로, 여유자금은 적정 규모로 운용할 필요가 있다.

사업성 기금은 수입을 해당연도 사업 수행을 위한 지출에 충당하는 것이 일반적이므로 사업비 등 주요 지출[15] 규모가 적정 여유자금 보유 규모의 적정성을 판단하는 기준으로 활용될 수 있다. 이하에서는 48개 사업성 기금을 대상으로 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 적정성을 분석하였다.

금융성 기금 및 사회보험성 기금은 보증·보험·연금의 성격상 사고발생률 등 위험의 정도에 따라 적정 여유자금 적립규모가 결정되거나, 장래 지급을 위하여 필요한 적립비율을 도출하는 등 단년도 주요 지출 규모가 적정 여유자금 보유 규모를 결정하는 데 큰 영향을 미치지 않고, 계정성 기금은 자금이 드나드는 일시적 출납창구의 역할을 수행하며 초단기 자산으로 운용되는 특성상 분석의 실익이 크지 않으므로 분석 대상에서 제외하였다.

또한 각 기금의 제출자료는 여유자금에서 공공자금관리기금 예탁금을 제외하고 있으므로 이를 바탕으로 분석하였다.

이하에서는 기금 여유자금 규모가 주요 지출 규모의 2배 이상인 경우와 함께, 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 최근 5년 사이 증가 추세를 보이고 있는 기금 중 주요 지출 규모 대비 여유자금 비율이 1배를 넘는 사업성 기금은 여유자금 규모가 더욱 과다하게 증가할 수 있어 이를 분석 대상으로 하였다.

사업성 기금의 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율을 살펴보면, 2020년 기준으로 최저치는 0.01배(중소벤처기업창업및진흥기금)인데 반해 최고치는 16.72배(방사성폐기물관리기금)에 이르는 등 기금별로 다양한 양상을 보이고 있다.

15) 주요 지출 = 사업비 + 기금운영비 + 차입금 원금 및 이자상환

[사업성 기금별 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모[1]의 비율]

(단위: 배)

기금명	2016	2017	2018	2019	2020
과학기술진흥기금	0.2	0.4	0.12	0.17	0.10
관광진흥개발기금	0.1	0.1	0.11	0.27	0.16
국민건강증진기금	0.1	0.1	0.09	0.07	0.12
국민체육진흥기금	0.4	0.4	0.74	0.79	0.61
국유재산관리기금	1.0	1.3	1.34	1.10	0.93
국제교류기금	2.3	2.5	1.84	1.53	1.28
국제질병퇴치기금	-	1.6	1.16	1.25	0.87
군인복지기금	0.3	1.1	1.49	1.41	1.45
근로복지진흥기금	1.1	1.0	0.73	0.73	0.47
금강수계관리기금	0.0	0.0	0.03	0.08	0.10
낙동강수계관리기금	0.0	0.0	0.05	0.05	0.04
남북협력기금	0.5	0.3	0.36	0.26	0.14
농산물가격안정기금	0.2	0.2	0.23	0.12	0.06
농어업재해재보험기금	10.8	2.8	16.36	0.46	2.43
농업·농촌공익기능증진직접지불기금	0.1	0.0	0.08	1.51	0.04
농지관리기금	0.5	1.1	1.08	0.74	0.48
대외경제협력기금	0.2	0.2	0.13	0.11	0.11
문화예술진흥기금	0.4	0.3	0.27	0.54	0.61
문화재보호기금	0.5	0.4	0.24	0.16	0.14
방사성폐기물관리기금	10.5	9.8	12.76	18.04	16.72
방송통신발전기금	0.2	0.2	0.21	0.24	0.13
범죄피해자보호기금	0.2	0.3	0.24	0.13	0.06
보훈기금	2.0	1.7	1.38	1.25	0.88
사법서비스진흥기금	0.0	0.2	0.17	1.54	0.52
사학진흥기금	0.1	0.1	1.03	0.46	0.32
산업기술진흥및사업화촉진기금	0.3	0.2	0.65	1.28	1.81
석면피해구제기금	3.8	1.8	0.95	0.63	0.81
소상공인시장진흥기금	0.1	0.1	0.07	0.12	0.05
수산발전기금	0.5	0.2	0.25	0.40	0.32
순국선열·애국지사사업기금	3.9	4.2	1.03	0.99	0.90
언론진흥기금	0.7	0.3	0.98	0.73	0.83
양성평등기금	0.0	0.0	0.06	0.06	0.06
영산강·섬진강수계관리기금	0.1	0.0	0.04	0.12	0.26
영화발전기금	3.9	3.1	3.60	2.26	0.74

(단위: 배)

기금명	2016	2017	2018	2019	2020
원자력기금	0.1	0.1	0.29	0.40	0.41
응급의료기금	0.4	0.4	0.30	0.26	0.17
임금채권보장기금	1.8	1.6	1.85	1.59	1.13
자동차사고피해지원기금	-	3.6	3.18	3.92	3.96
자유무역협정이행지원기금	0.2	0.2	0.48	0.44	0.33
장애인고용촉진및직업재활기금	2.9	3.1	2.82	2.16	1.96
전력산업기반기금	0.4	0.4	0.16	0.11	0.08
정보통신진흥기금	0.1	0.2	0.27	0.28	0.13
주택도시기금	0.9	0.9	0.58	0.72	0.69
중소벤처기업창업및진흥기금	0.0	0.0	0.01	0.01	0.01
지역신문발전기금	0.6	0.6	1.05	0.77	0.69
청소년육성기금	0.1	0.2	0.21	0.20	0.16
축산발전기금	0.2	0.2	0.19	0.23	0.14
한강수계관리기금	0.2	0.2	0.23	0.30	0.28

주: 1) 여유자금 규모에는 공공자금관리기금 예탁금이 제외됨
자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

기금 재원의 안정적인 징수로 인해 「자동차사고피해지원기금」은 여유자금 규모가 주요 지출 규모 대비 2배 이상이므로, 해당 기금은 설치 목적에 부합하는 사업을 발굴하거나 책임보험료 분담금의 비율을 인하하는 등 적정 규모의 여유자금을 보유할 필요가 있다.

2020년 기준 여유자금 규모가 주요 지출 규모의 2배 이상으로 매우 높은 사업성 기금은 3개(농어업재해재보험기금, 방사성폐기물관리기금, 자동차사고피해지원기금)이고, 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 최근 5년간(2016~2020년) 증가 추세인 기금 중 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 1배를 넘는 사업성 기금은 2개(군인복지기금, 산업기술진흥및사업화촉진기금)인 것으로 나타났다.

[2020년 기준 주요 지출규모 대비 여유자금 규모의 비율이 2배 이상인 사업성 기금]

(단위: 배)

기금명	2016	2017	2018	2019	2020
농어업재해재보험기금	10.8	2.8	16.36	0.46	2.43
방사성폐기물관리기금	10.5	9.8	12.76	18.04	16.72
자동차사고피해지원기금	-	3.6	3.18	3.92	3.96

자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

[최근 5년간 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 증가 추세인 기금]

(단위: 배)

기금명	2016	2017	2018	2019	2020
군인복지기금	0.3	1.1	1.49	1.41	1.45
산업기술진흥및사업화촉진기금	0.3	0.2	0.65	1.28	1.81

자료: 각 기금 제출자료를 바탕으로 재작성

주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 2배 이상이거나 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 최근 5년 사이 증가 추세를 보이고 있는 기금 중, 최근 3년간(2019~2021년) 정부의 기금존치평가[16]에서 중기가용자산이 과다하다는 평가를 받은 기금은 2개로 2019년 자동차사고피해지원기금, 2020년 군인복지기금이다.

[최근 3년간 기금존치평가 결과 중기가용자산 과다 평가 기금]

구분	2019	2020	2021
중기가용자산 과다 평가 기금	- 사법서비스진흥기금 - 수산발전기금 **- 자동차사고피해지원기금**	- 국민체육진흥기금 **- 군인복지기금** - 문화예술진흥기금 - 보훈기금 - 석면피해구제기금 - 전력산업기반기금 - 한강수계관리기금	- 국유재산관리기금 - 근로복지진흥기금 - 농산물가격안정기금 - 농지관리기금 - 복권기금 - 원자력기금 (원자력안전규제계정) - 자유무역협정이행지원기금 - 장애인고용촉진 및 직업재활기금

자료: 2019~2021년 기금존치평가 보고서를 바탕으로 재작성

16) 정부는 2013년 기금존치평가부터 최근 5개년 실적자료와 향후 3개년 추계자료를 통해 적정 기금 규모를 도출하고 이를 전년도말 중기가용자산과 비교하여 기금 자산의 적정수준 대비 과다 또는 과소 여부를 평가하고 있다.

이처럼 여유자금이 과다하다고 볼 수 있는 기금 중 ① 농어업재해재보험기금[17]은 재해 발생 여부에 따라 매년 지출규모의 편차가 크게 나타나는 불확실성이 있고, ② 방사성폐기물관리기금[18]은 향후 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진되는 사업들로 인해 단년도 여유자금의 규모가 과다하다고 판단하기는 어려운 측면이 있다. 그리고 ③ 군인복지기금[19]은 사업비로 집행이 불가능한 주거지원보증금이 여유자금의 약 40%를 차지하고 있으며,[20] ④ 산업기술진흥및사업화촉진기금[21]은 자체수입의 규모가 작고 이에 비해 과다한 과학기술진흥기금 전출금 및 소재·부품·장비경쟁력강화특별회계로의 전출금의 규모는 매년 증가하고 있어 여유자금 규모가 과다하다고 판단하기 어려운 측면이 있다.[22]

자동차사고피해지원기금은 「자동차손해배상 보장법」 제39조의11에 따라 자동차사고로 인한 사망 또는 중증후유장애인 중 경제적 어려움을 겪고 있는 기초생활수급자, 차상위계층을 지원하는 피해자 지원사업 추진과 무보험·뺑소니 사고로 사망하거나 부상당한 피해자가 보상받지 못하는 경우 정부가 대신 보상하기 위한 목적으로 2017년에 설치되었다.

자동차사고피해지원기금의 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모는 기금 운영이 시작된 2017년 이후 매년 3배 이상을 유지하고 있으며, 2020년의 경우 여유자금 운용평잔 규모는 2,079억원으로 주요 지출규모 526억원의 약 3.96배 수준으로 나타나고 있다.

---

17) 농어업재해재보험기금은 거대재해가 발생하는 경우 재해보험사업자가 부담하는 위험의 일부를 정부가 부담함으로써 농어업재해보험사업의 안정적인 운영기반을 마련하고 농어가의 경영안정을 유도하기 위하여 2005년에 설치되었다.

18) 방사성폐기물관리기금은 중·저준위 방사성 폐기물 관리를 위한 납입금과 사용후핵연료(고준위 폐기물) 관리 부담금을 재원으로 하며, 방사성폐기물을 관리하기 위하여 2009년에 설치되었다.

19) 군인복지기금은 군인 등의 생활안정과 국군의 전력 향상을 위한 군의 복지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 1996년에 설치되었다.

20) 군인복지기금은 2016년부터 주거지원보증금 3,405억 5,800만원을 기금 수입으로 계상하여 여유자금으로 관리 중이며, 2020년 기준으로 기금 여유자금 규모에서 주거지원보증금을 제외할 경우 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율은 0.82배임

21) 산업기술진흥및사업화촉진기금은 산업기술 경쟁력 제고를 위한 산업기술의 진흥 및 사업화 촉진 등을 지원하기 위하여 2015년에 설치되었다.

22) 산업기술진흥및사업화촉진기금은 2020년 기준으로 기술료 등 자체수입이 908억원이며, 2020년 신설된 소재·부품·장비경쟁력강화특별회계로의 전출을 위해 공공자금관리기금에서 288억원을 차입하였음. 또한 과학기술진흥기금 전출금 및 소재·부품·장비경쟁력강화특별회계 전출금은 2020년 1,347억원에서 2021년 1,616억원으로 증가할 예정임

이는 자동차사고피해지원기금의 주된 재원인 법정부담금[23]이 기금 운용을 시작한 2017년 이후 3개년(2017년, 2018년, 2020년) 동안 계획 대비 초과 징수 되었으며, 2019년에도 97.1%가 수납되는 등 안정적으로 징수되고 있기 때문이다.

자동차사고피해지원기금은 자동차보유자로부터 책임보험료의 1%를 징수하는 법정부담금으로 운영되어 징수 대상이 폭넓고 재원이 안정적이므로, 자동차 사고로 피해를 입은 많은 국민들을 지원할 수 있도록 새로운 사업을 발굴하는 등 보다 적극적으로 사업을 운영하는 한편, 여유자금의 적정 수준 유지를 위해 책임보험료 분담금의 비율을 인하하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[2017~2020회계연도 자동차사고피해지원기금 법정부담금 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액		이체등 증감액	계획 현액	징수 결정액	수납액 (B)	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
2017	31,708	31,708	0	31,708	32,986	32,986	104.0
2018	31,708	31,708	0	31,708	32,216	32,216	101.6
2019	33,183	33,183	0	33,183	32,228	32,228	97.1
2020	33,283	33,283	0	33,283	33,739	33,739	101.4

자료: 국토교통부

(2) 공공자금관리기금 예탁금을 포함한 경우 여유자금 규모 분석

정부는 여유자금 운용 규모 산출 시 수익률 계산 등에 어려움이 있기 때문에 각 기금이 공공자금관리기금에 예탁한 금액을 총계에서 제외하고 있으나, 공공자금관리기금 예탁금은 각 기금이 여유자금을 운용하는 방식의 하나로 넓은 의미에서 기금 여유자금에 포함된다고 볼 수 있으므로 공공자금관리기금 예탁금을 전체 여유자금 규모에서 포함한 경우를 분석한다.

2020년 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율을 산정하는데 있어 공공자금관리기금 예탁금을 포함할 경우 방사성폐기물관리기금은 16.72배에서 29.01배로

23) 「자동차손해배상 보장법 시행규칙」 제11조(분담금액) 영 제31조제1항에서 "국토교통부령으로 정하는 금액"이란 책임보험의 보험료(책임공제의 경우에는 책임공제분담금을 말한다)의 1,000분의 10을 말한다.

급격히 상승했다. 그리고 국제교류기금은 1.28배에서 3.30배로, 보훈기금은 0.88배에서 2.72배로, 산업기술진흥및사업화촉진기금은 1.81배에서 2.11배로, 장애인고용촉진및직업재활기금은 1.96배에서 2.89배로 각각 2배 미만에서 2배 이상으로 상승했다.

이 중 방사성폐기물관리기금과 산업기술진흥및사업화촉진기금은 앞의 분석에서와 동일한 사유로 분석대상에서 제외하였으며, 보훈기금은 최근 5년간 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율이 지속적인 감소 추세에 있어 분석대상에서 제외하였다.

[2020년도 공공자금관리기금에 예탁한 사업성 기금별 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율]

(단위: 십억원, 배)

기금명	공자기금 예탁금 (A)	기금 여유자금 (B)	예탁금+ 여유자금 (C=A+B)	주요 지출규모 (D)	주요지출 대비 여유자금 비율 [예탁금 제외] (B/D)	주요지출 대비 여유자금 비율 [예탁금 포함] (C/D)
국민체육진흥기금	927	927	1,854	1,509	0.61	1.23
국유재산관리기금	752	934	1,685	1,006	0.93	1.68
국제교류기금	118	74	192	58	1.28	3.30
근로복지진흥기금	50	125	175	267	0.47	0.66
농지관리기금	2,318	737	3,055	1,551	0.48	1.97
방사성폐기물관리기금	2,116	2,877	4,993	172	16.72	29.01
보훈기금	250	120	370	136	0.88	2.72
산업기술진흥및사업화촉진기금	12	71	83	39	1.81	2.11
석면피해구제기금	15	17	32	21	0.81	1.51
수산발전기금	103	169	272	527	0.32	0.52
영화발전기금	75	90	165	122	0.74	1.35
임금채권보장기금	200	721	921	640	1.13	1.44
장애인고용촉진및직업재활기금	554	1,156	1,710	591	1.96	2.89
전력산업기반기금	3,960	226	4,186	2,657	0.08	1.58
주택도시기금	11,461	37,977	49,438	55,129	0.69	0.90
합 계	22,911	46,221	69,132	64,426	0.72	1.07

주: 공공자금관리기금 예탁금은 연도말 예탁잔액 기준, 기금 여유자금은 연중 운용평잔 기준
자료: 각 기금 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공공자금관리기금 예탁금을 여유자금에 포함할 경우 여유자금 규모가 주요 지출 규모 대비 2배 이상인 「국제교류기금」은 코로나19 확산으로 변화하는 상황에 부합하는 사업을 발굴하여 추진하고, 「장애인고용촉진및직업재활기금」은 장애인 고용 환경 등의 개선을 위한 사업을 발굴하여 추진함으로써 적정 여유자금을 보유할 필요가 있다.

국제교류기금은 「한국국제교류재단법」 제13조에 따라 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 제고하고 우호친선을 증진하기 위하여 1991년에 설치된 것으로, 여권을 발급받는 사람 등으로부터 받는 국제교류기여금(법정부담금)[24]을 주요 재원으로 하고 있다.

국제교류기금의 최근 3년간(2018~2020년) 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율은 공공자금관리기금 예탁금을 제외할 경우 2018년 1.84배에서 2020년 1.28배로 감소 추세이다. 그러나 공공자금관리기금 예탁금을 2018년 700억원, 2019년 900억원, 2020년 1,181억원 등 지속적으로 증가시켜, 공공자금관리기금 예탁금을 포함할 경우 주요 지출 규모 대비 여유자금 비율은 2018년 2.88배에서 2020년 3.31배로 증가하였다.

그러나 국제교류기금은 코로나19 확산에 따른 각 국의 입국제한 조치 등으로 2020년 법정부담금 수납액이 감소하여 2021년에는 공공자금관리기금 예탁금 400억원을 회수할 계획이다. 또한 동 기금은 2021년 기금존치평가에서 국제교류·친선사업이라는 개별사업들의 특성상 코로나19 확산으로 인해 사업내용과 사업방식이 크게 변동하였으나, 향후 예산 수립이나 사업계획에서 포스트 코로나 시대의 비대면 환경 국제교류에 대한 큰 고민 없이 사업계획이 이루어지고 있다는 지적을 받은 바 있다.

따라서 국제교류기금은 문화·공공외교 사업 등을 변화하는 상황에 맞게 다변화하여 기금을 효과적으로 집행하도록 노력할 필요가 있다.

[2018~2020회계연도 국제교류기금 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모의 비율]

(단위: 십억원, 배)

구분	공자기금 예탁금 (A)	기금 여유자금 (B)	예탁금+ 여유자금 (C=A+B)	주요 지출규모 (D)	주요지출 대비 여유자금 비율 [예탁금 제외] (B/D)	주요지출 대비 여유자금 비율[예탁금 포함] (C/D)
2018	70	123	193	67	1.84	2.88
2019	90	105	195	69	1.53	2.84
2020	118	74	192	58	1.28	3.31

주: 공공자금관리기금 예탁금은 연도말 예탁잔액 기준, 기금 여유자금은 연중 운용평잔 기준
자료: 기금 및 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

24) 「한국국제교류재단법」
제16조(기금의 모금)
① 재단은 기금을 마련하기 위하여 필요하다고 인정하면 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에도 불구하고 외교부장관의 승인을 받아 「여권법」에 따른 여권을 발급받는 사람 등으로부터 국제교류기여금을 받을 수 있다.
② 제1항에 따른 모금액의 한도는 1만5천원으로 하고, 모금의 대상과 모금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

장애인고용촉진및직업재활기금은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제68조에 따라 장애인의 고용촉진 및 직업재활 사업 수행을 위하여 1991년에 설치된 것으로, 장애인 의무고용률[25]을 달성하지 못한 사업주에게 부과하는 장애인 고용부담금(법정부담금)[26]을 주요 재원으로 하고 있다.

장애인 의무고용률 증가 등 정책적 요인에 따라 장애인 고용부담금은 최근 5년간(2016~2020년) 연평균 14.8% 증가하고 있으나 사업비 등 주요 지출은 이에 미치지 못하여, 2020년 기준 주요 지출 규모 대비 여유자금 규모는 공공자금관리기금 예탁금을 제외할 경우 1.96배이며, 공공자금관리기금 예탁금을 포함할 경우 2.89배에 이른다.

장애인 고용 환경 및 조건이 비장애인에 비하여 열악하고 장애인 의무고용률이 준수되고 있지 못한 상황에서,[27] 장애인 고용촉진 및 직업재활을 위해 사용되어야 할 기금이 과다하게 여유자금으로 적립되거나 장애인 고용 관련 사업비가 아닌 공공자금관리기금으로 예탁되고 있으므로, 동 기금은 장애인 취업지원·직업훈련 등 장애인의 일자리 확대와 장애인 직접 지원을 위한 사업들을 적극적으로 발굴하여 집행할 필요가 있다.

[2016~2020회계연도 장애인고용촉진및직업재활기금 법정부담금 결산 내역]

(단위: 백만원, %)

연도	계획액		이체등 증감액	계획 현액	징수 결정액	수납액 (B)	수납률 (B/A)
	당초	수정(A)					
2016	423,090	423,090	0	423,090	449,178	434,718	102.7
2017	415,404	415,404	0	415,404	470,032	453,236	109.1
2018	519,867	519,867	0	519,867	567,773	552,121	106.2
2019	599,742	599,742	0	599,742	635,393	619,090	103.2
2020	718,596	718,596	0	718,596	773,911	755,756	105.2

자료: 고용노동부

25) 장애인 의무고용률은 2015년과 2016년에는 2.7%, 2017년과 2018년에는 2.9%이고, 2019년 이후에는 3.1%로 단계적으로 상향조정됨(「장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령」 제25조)

26) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」
제33조(사업주의 부담금 납부 등)
① 의무고용률에 못 미치는 장애인을 고용하는 사업주(상시 100명 미만의 근로자를 고용하는 사업주는 제외한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 고용노동부장관에게 부담금을 납부하여야 한다.

27) 2020년 기준 장애인 고용률(장애인근로자 수/상시근로자 수)×100)은 민간부분 2.91%로 의무고용률인 3.1%를 하회함

5 국가회계 결산 분석

국가는 국민들이 보편적으로 안정된 삶을 유지할 수 있도록 다양한 재정활동을 수행한다. 국가의 재정활동은 국방, 치안 등 국가의 유지에서부터 도로건설 등의 경제성장을 위한 기반조성, 저소득층 지원 등의 국민 복지 등에 걸쳐 있다. 정부는 이러한 다양한 재정활동을 수행하기 위해 필요한 재원을 국세, 부담금 등 조세를 통하여 징수하거나, 국채 등의 채권 발행, 또는 투자주식 등 보유자산을 매각하여 마련한다. 이러한 재정활동의 결과는 정부회계를 통한 국가재무제표로 구현된다.

이러한 정부회계의 목적은 정부의 재정활동에 이해관계를 가진 정보이용자가 그 내용을 파악하고, 합리적 의사결정을 하는데 유용한 정보를 제공하는 것이다.

「국가회계법」 제1조[1]에 따르면, 국가회계는 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하여야 한다. 또한, 동법 제4조[2]에 따르면, 국가회계는 신뢰할 수 있는 객관적인 자료와 증빙에 의해 공정하게 처리되어야 하며, 재정활동의 내용과 그 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하되, 간단·명료하게 처리되어야 한다.

정부는 이와 같은 원칙에 따라, 국가재정 전반에 대한 종합적인 파악과 성과중심의 체계적인 재정 운용 체계를 구축할 수 있도록 발생주의 회계제도를 도입하는 등 국가결산체계를 정비하였으며, 이를 위해 「국가회계법」등 관련 법령을 마련하여 2009.1.1.일자로 시행하였다. 또한 「국가회계법」에 근거하여 「국가회계기준에 관한 규칙」을 제정하였으며, 2011회계연도부터 재무제표를 국회에 제출하기 시작하였다.

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

1) 「국가회계법」
제1조(목적) 이 법은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 한다.

2) 「국가회계법」
제4조(국가회계의 원칙) 국가회계는 다음 각 호의 원칙에 따라 처리되어야 한다.
1. 국가회계는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증빙에 의하여 공정하게 처리되어야 한다.
2. 국가회계는 재정활동의 내용과 그 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고, 간단·명료하게 처리되어야 한다.

「국가회계법」 제14조에 따라, 국가결산보고서에 포함되는 재무제표는 재정상태표, 재정운영표 및 순자산변동표이다. 재정상태표는 각 회계연도 말 현재의 국가 자산, 부채, 순자산 등의 재무상태를 나타낸다. 또한, 재정운영표는 해당 회계연도 동안 국가가 수행한 정책의 원가와 관련 수익의 정보를 제시하며, 순자산변동표는 회계연도 동안의 순자산의 증감 내역을 표시하는 재무제표이다.

본 분석에서는 2020년도 국가 전체 및 각 부처별 재정상태표와 재정운영표 등의 재무제표에서 나타나는 자산, 부채 및 재정운영순원가 현황 등을 분석해 보기로 한다. 또한, 국가재무제표 전반에서 나타나는 주요 문제점과 개선 방안 등에 대하여 검토해 보기로 한다.

5-1. 2020회계연도 국가재무제표 분석

가. 2020년 국가 순자산은 100.6조원의 재정운영결과(손실) 발생 등에 따라 2019년 대비 50.3조원 감소

2020년 국가순자산은 505.4조원으로, 2020년 100.6조원의 재정운영결과(손실) 발생 등에 따라 2019년 대비 50.3조원 감소하였다.

아래 표([국가 재정상태표 (2019, 2020)])에서와 같이 「국가회계법」제14조에 따라 국가결산보고서에 포함된 국가 재정상태표 상 2020년 말 기준 국가 자산 총계는 2,487.1조원이며, 부채는 1,981.7조원이다. 전년대비 총자산은 187.7조원 증가함에 반해 부채는 238.0조원 증가함에 따라, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 505.4조원으로 전년대비 50.3조원(9.1%) 감소하였다. 순자산 감소는 2020년 사업비 지출확대에 따른 재정운영원가(손실)[3] 100.6조원 발생에 주로 기인한다.

2020년 말 국가 총자산은 국민연금기금을 중심으로 한 투자자산 101.3조원 및 유동자산 45.1조원 증가[4] 등에 따라 2019년 대비 187.7조원(8.2%) 증가하였다. 2020년 말 기준으로 총 자산은 투자자산이 40.8%(1,015.3조원), 토지, 건물 등의 일반유형자산이 24.3%(604.1조원), 현금 및 현금성자산, 단기금융상품 등의 유동자산이 20.3%(504조원), 도로, 철도 등의 사회기반시설이 14.0%(347.9조원)의 비중을 차지하고 있다.

유동자산과 투자자산은 대부분 현금화가 가능한 자산으로 구성되어 있으며, 일반유형자산[5]과 사회기반시설[6]은 국민에게 행정서비스 등 공공서비스를 제공하기 위한 목적의 서비스자산으로 구성되어 있다. 2020년 말 현재 현금화가 가능한 유동자산과 투자자산이 전체 자산에서 차지하는 비중은 61.1% 수준이다.

---

3) 재정운영결과는 정부정책수행을 위해 소요된 원가에서 조세 등의 수익을 차감한 결과로, 따라서 재정운영결과가 (+)임은 관련 재정원가가 조세수익 등의 비교환수익보다 큰 상태를 의미한다. 2020년에는 재정운영결과가 100.6조원 발생하였으며, 이는 일반 기업의 손익계산서에서의 당기순손실과 마찬가지로 순자산 감소에 영향을 미친다.

4) 2019년 대비 2020년 유동자산 증가 45.1조원 및 투자자산 증가 101.3조원은 보건복지부 국민연금기금에서 투자운용수익 증가 및 지분 증권, 대체투자 확대 등에 따라 유동자산 및 투자자산이 97.2조원 증가한 것과 국토교통부 주택도시기금에서 버팀목 전세자금대출, 중소기업, 소상공인 지원 등 정책융자 확대로 인한 융자금 증가(융자보조원가충당금 차감 전) 6.6조원 증가한 것 등에 기인한다.

5) 2020년 말 기준 일반유형자산 604.1조원은 토지 375.4조원, 전비품 101.8조원, 건물 69.9조원, 구축물 10.4조원, 집기비품차량운반구 9.1조원, 등으로 구성되어 있다.

6) 2020년 말 기준 사회기반시설 347.9조원은 도로 195.3조원, 철도 40.9조원, 항만 19.5조원, 하천 72.2조원, 공항 4.6조원 등으로 이루어져 있다.

또한, 2020년 말 부채는 공무원연금기금 및 군인연금기금의 연금충당부채 100.5조원[7] 증가, 장기차입부채 111.6조원 증가[8]등을 중심으로 2019년 대비 238.0조원 증가하였다. 2020년 국가의 부채는 장기충당부채가 55.6%(1,102.6조원), 장기차입부채가 33.2%(658.5조원)을 차지하고 있다.

2020년 국가 자산 합계에서 국가 부채 합계를 차감한 국가의 순자산은 2019년 대비 50.3조원(9.1%) 감소하였는데, 이는 주로 기획재정부(△99.0조원), 인사혁신처(△70.9조원), 국방부(△17.1조원) 등에서의 순자산 감소에 기인한다.

[국가 재정상태표(2019, 2020)]

(단위: 조원, %)

구 분	2020 (A)	(비중)	2019 (B)	증감액 (C=A-B)	증감율 (C/B)
자산 합계(a)	**2,487.1**	(100.0)	2,299.4	**187.7**	8.2
Ⅰ. 유동자산	504.0	(20.3)	458.9	45.1	9.8
Ⅱ. 투자자산	1,015.3	(40.8)	914.0	101.3	11.1
Ⅲ. 일반유형자산	604.1	(24.3)	577.6	26.5	4.6
Ⅳ. 사회기반시설	347.9	(14.0)	334.9	13.0	3.9
Ⅴ. 무형자산	2.0	(0.1)	1.5	0.5	33.3
Ⅵ. 기타비유동자산	13.8	(0.6)	12.5	1.3	10.4
부채 합계(b)	**1,981.7**	(100.0)	1,743.7	**238.0**	13.6
Ⅰ. 유동부채	167.9	(8.5)	153.5	14.4	9.4
Ⅱ. 장기차입부채	658.5	(33.2)	546.9	111.6	20.4
Ⅲ. 장기충당부채	1,102.6	(55.6)	1,000.3	102.3	10.2
1. 연금충당부채	1,044.7	(52.7)	944.2	100.5	10.6
2. 퇴직수당충당부채	49.0	(2.5)	48.4	0.6	1.2
3. 기타	8.9	(0.4)	7.7	1.2	15.6
Ⅳ. 기타비유동부채	52.7	(2.7)	43.0	9.7	22.6
순 자 산(a-b)	**505.4**	-	**555.7**	**△50.3**	**△9.1**

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」, 2021.5.

7) 연금충당부채는 미래의 연금수입 외에 연금지급액만을 추정한 금액으로, 2020년 연금충당부채의 2019년 대비 100.5조원 증가는 공무원연금충당부채 증가 71.4조원, 군인연금충당부채 29.1조원 증가에 기인한다. 2020년 말 현재 공무원연금충당부채는 829.8조원, 군인연금충당부채는 214.9조원이다.

[연도별 공무원, 군인연금충당부채]

(단위: 조원)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020
공무원	600.5	675.3	753.9	758.4	829.8
군 인	152.1	170.5	186.0	185.8	214.9
합 계	752.6	845.8	939.9	944.2	1,044.7

자료: 대한민국정부, 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

8) 2019년 대비 2020년 장기차입부채의 증가는 주로 기획재정부의 국채증가 113.3조원에 따른 것이다.

국가 재정운영표는 일정 기간의 정부 정책의 원가 및 관련 수익을 보여주는 보고서로 기업의 손익계산서와 유사하며, 특히 프로그램별 원가정보 제공에 중점을 두고 있다.[9] 즉, 회계연도 동안 수행한 정책 또는 사업의 원가와 재정운영에 따른 원가의 회수명세 등을 포함한 재무제표이다.

아래 표에서와 같이 2020회계연도 국가 재정운영표 상 재정운영결과는 100.6조원[10]인데, 이는 재정운영순원가 448.1조원이 국세수익 등의 비교환수익 347.5조원보다 더 크게 발생하였기 때문이다. 2019년도의 재정운영결과 43.5조원과 비교하여서는 원가가 57.1조원 증가하였으며, 이는 주로 정부 정책 수행 단위인 프로그램순원가가 2020년에 2019년 대비 65.6조원(16.9%) 증가하면서 재정운영순원가가 52.9조원 증가하고, 국세수익 등의 비교환수익이 전기 대비 4.2조원 감소함에 기인한다.

2019년 대비 2020년 재정운영순원가가 증가한 부처는 고용노동부(15.5조원), 산업통상자원부(12.4조원), 보건복지부(10.6조원), 행정안전부(7.5조원), 중소벤처기업부(5.6조원)등이다. 고용노동부의 경우 고용보험기금의 고용보험비용 증가에 따른 고용안전망확충, 고용창출및훈련 프로그램 원가 등을 중심으로 증가하였으며, 보건복지부의 경우 기초생활보장, 저출산대응및인구정책지원, 노인생활안정 등의 프로그램 원가 등에서 주로 증가하였다.[11]

9) 기획재정부, 한국조세재정연구원, 「국가회계편람」, 2018.7.

10) 이윤을 추구하는 일반 기업의 손익계산서가 매출액 등의 수익에서 원가, 관리비 등의 비용을 차감하는 순서로 작성되는데 반해, 정부 정책 수행을 위해 소요된 원가를 나타내는 재정운영표는 프로그램 원가 등에서 조세 등 관련 수익을 차감하는 순서로 작성된다. 따라서 최종 재정운영결과의 수치가 (+)임은 관련 원가가 수익보다 큰 상태를 말하며, 수치가 (-)임은 관련 원가가 수익보다 작은 상태를 말한다.

11) 세부 내역은 아래 '다. 고용노동부 및 보건복지부 재정운영순원가의 지속적인 증가' 부분 참조.

[국가 재정운영표(2019, 2020)]

(단위: 조원, %)

구 분	2020 (A)	2019 (B)	증감액 (C=A-B)	증감율 (C/B)
Ⅰ. 재정운영순원가	448.1	395.2	52.9	13.4
1. 프로그램순원가	453.8	388.2	65.6	16.9
2. 관리운영비	28.6	27.4	1.2	4.4
3. 비배분비용	19.3	18.5	0.8	4.3
4. (-)비배분수익	△53.6	△38.9	△14.7	△37.8
Ⅱ. 비교환수익 등	347.5	351.7	△4.2	△1.2
1. 국세수익	288.7	291.8	△3.1	△1.1
2. 부담금수익	17.3	17.5	△0.2	△1.1
3. 사회보험수익	20.3	19.1	1.2	6.3
4. 제재금수익 등	5.9	5.2	0.7	13.5
5. 기타재원조달및이전	15.3	18.1	△2.8	△15.5
Ⅲ. 재정운영결과(Ⅰ-Ⅱ)	100.6	43.5	57.1	△131.3

주: 비배분비용·수익은 투입한 비용, 수익 중 프로그램과 직·간접적인 대응관계가 없거나 프로그램에 배분하는 것이 합리적이지 않은 비용·수익으로, 자산처분 손익, 평가손익, 이자손익 등이 이에 속한다.

자료: 대한민국정부, 「2020회계연도 국가결산보고서」, 2021.5.

나. 보건복지부를 중심으로 한 국가자산 증가 및 고용노동부 재정운영순원가 증가

국가의 자산은 주로 보건복지부 국민연금기금을 중심으로 증가하고 있으며, 국가의 부채는 최근 코로나19 위기에 따른 확장 재정정책의 영향 등에 따라 국채 등을 발행하는 기획재정부를 중심으로 증가하고 있다. 또한 고용보험기금의 고용보험비용 증가에 따라 고용노동부의 재정운용순원가가 지속적으로 증가하고 있다.

아래에서는 국가의 총 자산, 총 부채 및 재정운영순원가를 각 부처별로 분석해 보기로 한다.

(1) 보건복지부 국민연금기금의 자산 증가가 국가자산 증가의 주요 비중을 차지

국가의 총자산은 각 부처별 총자산 합계에서 내부거래 조정[12]을 통해 산정된다. 아래 표에서와 같이 보건복지부는 2020년 기준으로 내부거래 조정 전 부처별 자산 합계액의 30.7%인 838.0조원의 자산을 보유하고 있다. 또한 국토교통부가 709.7조

12) 보건복지부 국민연금기금이 보유하고 있는 국가 채권을 국가 자산 및 부채에서 각각 차감하여 처리하는 것 등을 말한다.

원(26.0%), 기획재정부 437.6조원(16.0%), 국방부 234.4조원(8.6%)의 자산을 보유하고 있는 등, 2020년 말 기준으로 위의 4개 부처가 내부거래 조정 전 전체 국가자산 합계의 81.3%의 비중을 차지한다.

또한, 2020년 기준 자산 총계 중 가장 높은 비중을 차지하는 보건복지부의 2020년 자산 838.0조원은, 2019년 대비 97.9조원 및 2016년 대비 275.5조원 증가하였다. 해당 자산 증가액은 2020년 전체 국가자산 합계의 2019년 대비 총 증가액의 49.4%와 2016년 대비 증가액의 50.2%를 차지하고 있는 등, 전체 국가자산 증가금액의 주요 비중을 차지하고 있다.

[부처별 총자산 현황]

(단위: 조원, %)

부처명	2020		2019	2016	증감액			
	(a)	(비중)	(b)	(c)	d=a-b	(비중)	e=a-c	(비중)
보건복지부	**838.0**	**(30.7)**	740.0	562.5	**97.9**	**(49.4)**	**275.5**	**(50.2)**
국토교통부	**709.7**	**(26.0)**	669.4	617.5	40.4	(20.3)	92.3	(16.8)
기획재정부	**437.6**	**(16.0)**	413.1	357.4	24.5	(12.3)	80.2	(14.6)
국방부	**234.4**	**(8.6)**	220.9	197.5	13.5	(6.8)	36.9	(6.7)
농림축산식품부	64.2	(2.4)	64.3	64.7	△0.1	(△0.1)	△0.5	(△0.1)
교육부	54.3	(2.0)	50.3	44.1	4.0	(2.0)	10.2	(1.9)
고용노동부	41.2	(1.5)	38.7	33.3	2.5	(1.2)	7.9	(1.4)
중소벤처기업부	37.3	(1.4)	30.0	19.5	7.3	(3.7)	17.7	(3.2)
해양수산부	33.0	(1.2)	31.0	26.7	2.1	(1.0)	6.3	(1.1)
산업통상자원부	28.0	(1.0)	38.5	36.9	**△10.5**	**(△5.3)**	**△8.9**	**(△1.6)**
방위사업청	27.7	(1.0)	23.2	14.5	4.5	(2.3)	13.2	(2.4)
산림청	26.8	(1.0)	25.7	23.7	1.1	(0.6)	3.0	(0.6)
금융위원회	26.0	(1.0)	22.5	27.8	3.5	(1.8)	△1.8	(△0.3)
국세청	25.9	(0.9)	22.2	20.0	3.7	(1.9)	5.9	(1.1)
인사혁신처	19.7	(0.7)	19.1	17.8	0.6	(0.3)	1.9	(0.4)
과학기술정보통신부	15.7	(0.6)	16.4	13.9	△0.7	(△0.3)	1.8	(0.3)
경찰청	14.8	(0.5)	14.1	12.5	0.7	(0.4)	2.4	(0.4)
문화체육관광부	14.4	(0.5)	13.8	11.0	0.6	(0.3)	3.5	(0.6)
환경부	12.4	(0.5)	12.1	5.4	0.3	(0.2)	7.0	(1.3)
법무부	10.8	(0.4)	10.4	9.2	0.4	(0.2)	1.6	(0.3)
행정안전부	10.5	(0.4)	10.0	9.3	0.5	(0.2)	1.2	(0.2)
기타	45.4	(1.7)	43.7	53.6	1.8	(0.9)	△8.2	(△1.5)
합계 (A)	2,727.9	(100.0)	2,529.4	2,178.8	198.5	(100.0)	549.1	(100.0)
내부거래 조정 (B)	△240.8	-	△230.0	△212.0	-		-	
내부거래 조정 후 국가 총자산 (A+B)	2,487.1	-	2,299.4	1,966.8	187.7		520.3	

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데 2020년 기준 보건복지부의 자산 838.0조원 중에는 국민연금기금의 자산이 833.9조원(유동자산 216.8조원, 투자자산 616.5조원 등)으로 대부분을 차지한다. 보건복지부 국민연금기금의 자산은 연금보험료 수입 및 기금운용 수익 증가 등에 따라 유동자산과 투자자산을 중심으로 2016년 559.1조원에서 2020년 833.9조원으로 274.8조원(49.2%) 증가하는 등 2020년까지 지속적으로 증가하고 있다. 반면, 2020년 기준으로 국민연금기금의 부채금액은 0.2조원에 불과하여, 국민연금기금의 자산 증가는 대부분 순자산 증가로 반영되고 있다. 즉, 국가자산 총계 및 순자산 증가의 상당 부분은 보건복지부 국민연금기금의 자산 증가에 기인하고 있다.

[보건복지부 국민연금기금의 연도별 자산, 부채, 순자산(2016~2020)]

(단위: 조원, %)

구 분	2016 (A)	2017	2018	2019	2020 (B)	증감액 (C=B-A)	증감율 (C/A)
자산 (a)	**559.1**	621.8	638.9	736.8	**833.9**	**274.8**	**49.2**
유동자산	135.1	159.7	143.1	193.4	216.8	81.7	60.5
투자자산	423.4	461.5	495.2	542.8	616.5	193.1	45.6
기타	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	△0.0	△0.0
부채 (b)	0.8	0.1	0.1	0.1	0.2	△0.6	△75.0
순자산 (a-b)	558.3	621.7	638.8	736.7	833.7	275.4	49.3

자료: 각 연도별 국민연금기금 감사보고서를 바탕으로 재작성

앞의 부처별 총자산 현황 표에서 2020년 국토교통부의 자산 709.7조원은 주로 사회기반시설(317.3조원), 장기대여금 등의 투자자산(174.4조원), 일반유형자산(139.6조원) 등으로 이루어져 있으며, 2020년에는 2019년 대비 주택도시기금의 전세자금 대출 등과 관련한 대여금 등을 포함한 투자자산의 10.7조원 증가와 도로 등 사회기반시설 11.0조원 증가 등에 따라 전체 자산이 40.4조원 증가하였다.

또한, 2020년 기획재정부의 자산 437.6조원은 공공자금관리기금의 투자자산 등 투자자산 298.2조원, 국고금 등의 유동자산 112.3조원 등으로 구성되어 있다. 국방부의 2020년 자산 234.4조원은 전비품 101.5조원 등을 포함한 일반유형자산 221.2조원 등으로 구성된 것이다.

대부분 부처의 자산이 증가한 가운데, 산업통상자원부의 경우 2020년 자산 28조원은 2019년 38.5조원 대비 10.5조원 감소(△27.2%)하였으며, 2016년 36.9조원 대비 8.9조원 감소(△24.1%)하는 등 2020년에 자산이 큰 폭으로 감소하였다. 이는

2020년 한국석유공사의 자본금이 완전자본잠식[13] 됨에 따라 산업통상자원부가 보유하고 있던 한국석유공사에 대한 출자금 10.5조원에 대하여 이를 전액 감액손실로 인식하였기 때문이다.[14]

(2) 국채 발행 증가에 따른 2019년 대비 2020년 기획재정부 부채 123.5조원 증가

2020년 말 국가 총부채 1,981.7조원은 아래 표에서와 같이 각 부처별 총부채 합계 2,245.6조원에서 내부거래조정 △263.9조원을 반영하여 산정되었다.

2020년의 국가 총부채는 인사혁신처 878.7조원(39.1%), 기획재정부 789.8조원(35.2%), 국방부 232.7조원(10.4%), 국토교통부 175.7조원(7.8%) 등으로 구성된다. 상기 4개 부처는 내부거래 조정 전 국가 총 부채의 92.5%를 보유하고 있다.

2020년 인사혁신처의 부채 878.7조원은 대부분 공무원연금기금의 연금충당부채 829.8조원으로 구성되어 있으며, 2020년 공무원연금기금의 연금충당부채는 재직기간 증가로 인한 자연증가분 및 국고채 이자율 하락에 따른 할인율 감소 등으로 2019년 대비 71.4조원 증가하였다.

인사혁신처의 부채가 대부분 발생주의에 따른 향후 발생할 비용을 나타내는 충당부채인 반면, 기획재정부의 부채는 대부분 국채 등의 확정부채인 차입부채로, 2020년 기획재정부 부채 789.8조원 중 782.8조원이 국채 등의 차입부채이다.

기획재정부 2020년 부채의 2016년 대비 증가금액은 232.6조원으로, 해당 기간 동안의 국가 전체 부채 증가금액(내부거래 차감 전) 592.1조원의 39.3%의 비중을 차지하여 인사혁신처의 부채 증가가 차지하는 비중(39.3%)과 유사한 비중을 보인 반면, 2019년 대비 증가금액은 123.5조원으로 동 기간 동안의 전체 국가 부채 증가금액 261.4조원의 47.2%의 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 즉, 2020년에는 코로나19 위기에 따른 정부 확장 재정정책의 영향으로 국채발행이 증가한 바, 이에 따라 기획재정부의 부채가 가장 높은 비중으로 증가한 것으로 분석되고 있다.

국방부의 2020년 기준 부채는 232.7조원인데, 이는 2019년 대비 30.6조원 증가한 것으로, 해당 부채 증가는 인사혁신처와 유사하게 재직기간 증가 및 물가상승률 변동 등에 따른 군인연금충당부채 29.1조원 증가에 기인한다.

---

13) 자산을 초과하는 부채의 발생으로 자본 총계(자산-부채)가 결손인 상황을 말한다.

14) 이와 관련한 세부 내역은 '5-6. 국가재무제표의 2015~2019년 한국석유공사 출자주식가치 과다계상 문제' 부분 참조.

[부처별 총부채 현황]

(단위: 조원, %)

부처명	2020 (a)	(비중)	2019 (b)	2016 (c)	증감액 (d=a-b)	(비중)	(e=a-c)	(비중)	증감률 (e/c)
인사혁신처	878.7	(39.1)	807.2	646.3	71.5	(27.4)	232.4	(39.3)	36.0
기획재정부	789.8	(35.2)	666.3	557.1	**123.5**	**(47.2)**	**232.6**	**(39.3)**	41.8
국방부	232.7	(10.4)	202.1	167.1	30.6	(11.7)	65.6	(11.1)	39.2
국토교통부	175.7	(7.8)	161.7	135.4	13.9	(5.3)	40.3	(6.8)	29.8
금융위원회	49.7	(2.2)	52.2	67.1	△2.5	1.0	△17.4	2.9	△25.9
고용노동부	38.3	(1.7)	24.5	16.2	13.8	(5.3)	22.1	(3.7)	136.1
중소벤처기업부	31.3	(1.4)	25.1	17.6	6.1	(2.3)	13.6	(2.3)	77.4
국세청	21.4	(1.0)	17.7	16.1	3.6	(1.4)	5.3	(0.9)	32.8
기타	28.2	(1.3)	27.5	30.7	0.7	(0.3)	△2.5	0.4	△8.1
합계 (A)	2,245.6	(100.0)	1,984.3	1,653.5	261.4	(100.0)	592.1	(100.0)	35.8
내부거래 조정 (B)	△263.9	-	△240.6	△220.4	-	-	-	-	-
내부거래 조정 후 국가 총부채 (A+B)	1,981.7	-	1,743.7	1,433.1	238.0	-	548.6	-	38.3

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

아래의 표에서와 같이 국채 등 기획재정부 차입부채의 연간 증가금액은 2018년까지 인사혁신처 연금충당부채의 연간 증가액에 미치지 못하였으나, 2019년 이후에는 해당 증가금액이 인사혁신처 연금충당부채 증가액을 초과하고 있다. 2020년 기획재정부 차입부채의 2019년 대비 증가금액은 121.6조원 수준으로, 2015년 이후 최대치를 나타내고 있다.

[인사혁신처 연금충당부채 및 기획재정부 차입부채 연도별 증감액(2015~2020)]

(단위: 조원)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
인사혁신처	574.2	646.3	723.4	805.2	807.2	878.7
연금충당부채	531.8	600.5	675.3	753.9	758.4	829.8
(전기대비 증감)	**-**	**(68.7)**	**(74.8)**	**(78.6)**	**(4.4)**	**(71.4)**
기획재정부	518.1	557.1	589.9	615.7	666.3	789.8
차입부채	513.7	552.9	584.3	610.6	661.2	782.8
(전기대비 증감)	**-**	**(39.3)**	**(31.3)**	**(26.4)**	**(50.5)**	**(121.6)**

자료: 각 연도별 중앙관서 결산보고서를 바탕으로 재작성

다. 고용노동부 및 보건복지부 재정운영순원가의 지속적인 증가

프로그램순원가(프로그램 총원가 - 프로그램 수익)에서 인건비, 관리비 등의 관리운영비를 가산하고, 비배분비용·수익을 감안한 재정운영순원가는 아래 표에서와 같이 2020년 448.1조원으로, 교육부 70.7조원(15.8%). 행정안전부 68.8조원(15.4%), 고용노동부 47.0조원(10.5%), 국방부 42.4조원(9.5%), 보건복지부 42.2조원(9.4%), 인사혁신처 28.3조원(6.3%), 산업통상자원부 18.6조원(4.2%), 국토교통부 17.9조원(4.0%) 등으로 구성된다. 상기 8개 부처의 재정운영순원가는 국가 전체 재정운영순원가의 75.0%의 비중을 차지하고 있다.

2020년의 재정운영순원가 448.1조원은 2017년 재정운영순원가 345.2조원 대비 102.8조원(29.8%) 증가한 것인데, 주로 행정안전부(20.6조원), 고용노동부(29.5조원), 보건복지부(20.4조원) 등에서 증가하였다.

특히 아래 표에서 고용노동부의 경우 재정운영순원가가 2017년 17.5조원, 2019년 31.5조원, 2020년 47.0조원으로 꾸준히 증가하고 있으며, 2020년 재정운영순원가는 2017년 대비 168.6% 증가하여 전체 재정운영순원가에서 차지하는 비중도 5.4%p 증가하였다.

[부처별 재정운영순원가(2017, 2019, 2020)]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2020 (a)	(비중) (b)	2019	(비중)	2017 (c)	(비중) (d)	증감		
							증감액 (e=a-c)	증감율 (e/c)	비중증감 (b-d)
교육부	70.7	(15.8)	75.5	(19.1)	60.7	(17.6)	10.0	16.5	(△1.8)
행정안전부	68.8	(15.4)	61.3	(15.5)	48.2	(14.0)	20.6	42.7	(1.4)
고용노동부	**47.0**	**(10.5)**	**31.5**	**(8.0)**	**17.5**	**(5.1)**	**29.5**	**168.6**	**(5.4)**
국방부	42.4	(9.5)	43.0	(10.9)	41.6	(12.1)	0.8	1.9	(△2.6)
보건복지부	**42.2**	**(9.4)**	**31.6**	**(8.0)**	**21.8**	**(6.3)**	**20.4**	**93.6**	**(3.1)**
인사혁신처	28.3	(6.3)	32.9	(8.3)	26.9	(7.8)	1.4	5.2	(△1.5)
산업통상자원부	18.6	(4.2)	6.2	(1.6)	7.4	(2.1)	11.2	151.4	(2.0)
국토교통부	17.9	(4.0)	20.9	(5.3)	24.9	(7.2)	△7.0	△28.1	(△3.2)
경찰청	12.5	(2.8)	11.8	(3.0)	11.0	(3.2)	1.5	13.6	(△0.4)
농림축산식품부	11.1	(2.5)	10.0	(2.5)	10.4	(3.0)	0.7	6.7	(△0.5)
중소벤처기업부	10.9	(2.4)	5.3	(1.3)	2.4	(0.7)	8.5	354.2	(1.7)
기획재정부	10.8	(2.4)	5.7	(1.4)	19.6	(5.7)	△8.8	△44.9	(△3.3)
과학기술정보통신부	10.3	(2.3)	7.9	(2.0)	1.8	(0.5)	8.5	472.2	(1.8)
환경부	9.2	(2.1)	8.5	(2.2)	6.2	(1.8)	3.0	48.4	(0.3)
국가보훈처	5.5	(1.2)	5.3	(1.3)	4.8	(1.4)	0.7	14.6	(△0.2)
문화체육관광부	5.3	(1.2)	4.9	(1.2)	4.8	(1.4)	0.5	10.4	(△0.2)
방위사업청	4.9	(1.1)	3.9	(1.0)	3.1	(0.9)	1.8	58.1	(0.2)
해양수산부	4.9	(1.1)	5.1	(1.3)	3.7	(1.1)	1.2	32.4	(0.0)
법무부	4.0	(0.9)	4.0	(1.0)	3.7	(1.1)	0.3	8.1	(△0.2)
금융위원회	2.9	(0.6)	2.0	(0.5)	2.1	(0.6)	0.8	38.1	(0.0)
국세청	2.6	(0.6)	2.6	(0.7)	2.3	(0.7)	0.3	13.0	(△0.1)
외교부	2.4	(0.5)	2.2	(0.6)	2.0	(0.6)	0.4	20.0	(0.0)
기타	14.8	(3.3)	13.1	(3.3)	18.3	(5.3)	△3.5	△19.1	(△2.0)
재정운영순원가 합계	**448.1**	(100.0)	395.2	(100.0)	**345.2**	(100.0)	**102.8**	**29.8**	-

주: 1) 산업통상자원부의 2020년 재정운영순원가 증가는 한국석유공사의 자본금이 완전자본잠식 됨에 따라 산업통상자원부가 보유하고 있던 한국석유공사에 대한 출자금 10.5조원에 대하여 이를 전액 감액손실로 인식하였기 때문임. 이와 관련한 세부 내역은 '5-6. 국가재무제표의 2015~2019년 한국석유공사 출자주식가치 과다계상 문제' 부분 참조

자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

전체 부처 중 재정운영순원가 증가금액이 가장 큰 고용노동부에 대해 프로그램별로 세부적으로 2019년 대비 2020년 증감현황을 분석하였다. 고용노동부 프로그램총원가에서 프로그램수익을 차감한 2019년과 2020년 프로그램순원가를 살펴보면, 아래 표에서와 같이 주로 고용보험기금의 고용보험비용 증가에 따른 고용안전망확충, 고용창출및훈련 프로그램순원가를 중심으로 증가하였다.

[고용노동부 프로그램순원가(2019, 2020)]

(단위: 조원)

프로그램순원가	2020 (a)	2019 (b)	증감 (a-b)
고용안전망확충	25.17	15.21	**9.96**
고용창출및훈련	11.40	5.88	**5.52**
산재보험	6.59	6.32	0.27
근로조건보호및복지증진	0.59	0.37	0.22
고용평등증진	2.41	2.23	0.18
산업재해예방	0.46	0.34	0.13
장애인고용증진	0.46	0.39	0.08
고용노동행정지원	0.01	0.01	0.00
노사정책	0.02	0.02	0.00
합 계	47.11	30.77	16.36

자료: 고용노동부 결산보고서를 바탕으로 재작성

앞의 표 [부처별 재정운영순원가 (2017, 2019, 2020)]에서 보건복지부 재정운영순원가의 경우에도 2017년에서 2020년까지 꾸준히 증가하고 있고, 2020년 재정운영순원가는 2017년 대비 93.8% 증가하여 해당 비중도 3.4%p 증가하였다.

보건복지부의 2019년과 2020년 프로그램순원가를 살펴보면, 아래와 같이 기초생활보장(2.6조원), 저출산대응및인구정책지원(2.46조원), 노인생활안정(2.19조원), 건강보험제도운영(1.49조원) 등의 프로그램순원가를 중심으로 증가하였다.

[보건복지부 프로그램순원가(2019, 2020)]

(단위: 조원)

프로그램순원가	2020 (a)	2019 (b)	증감 (a-b)
기초생활보장	13.45	10.85	**2.60**
저출산대응및인구정책지원	4.69	2.23	**2.46**
노인생활안정	14.99	12.80	**2.19**
건강보험제도 운영	9.58	8.09	**1.49**
공공보건의료확충	1.81	0.41	1.40
질병관리본부지원	1.18	0.61	0.57
장애인생활안정 및 재활 지원	3.26	2.90	0.35
노인의료보장	1.57	1.32	0.25
보건산업육성	0.70	0.49	0.21
보육지원강화	5.83	5.69	0.14
기타	2.80	2.61	0.19
합계	59.84	47.98	11.86

자료: 보건복지부 결산보고서를 바탕으로 재작성

앞의 표 [부처별 재정운영순원가 (2017, 2019, 2020)]에서 중소벤처기업부의 경우에는 2020년 재정운영순원가가 2017년 대비 8.5조원(354.2%) 증가하였는데, 아래의 표에서와 같이 2019년 대비 2020년 프로그램순원가 증가 5.5조원은 주로 코로나19 위기로 인한 소상공인·전통시장지원을 위해 프로그램순원가가 3.9조원 증가한 바에 기인한다.

[중소벤처기업부 프로그램순원가(2019, 2020)]

(단위: 억원)

프로그램순원가	2020 (a)	2019 (b)	증감 (a-b)
소상공인·전통시장지원	**46,418**	**7,212**	**39,205**
중소기업성장안정지원	7,678	2,293	5,384
중소기업기술개발지원	17,380	13,765	3,615
벤처기업활성화지원	3,165	49	3,116
창업환경조성	12,766	11,490	1,276
지역중소기업육성	3,465	2,237	1,228
중소기업육성지원	1,286	702	584
중소기업수출촉진지원	2,602	2,121	482
중소기업인력지원	3,888	3,445	443
동반성장지원	371	276	95
중소기업행정지원	14	14	0
기술금융지원	6,829	7,012	(183)
합 계	105,862	50,617	55,245

자료: 중소벤처기업부 결산보고서를 바탕으로 재작성

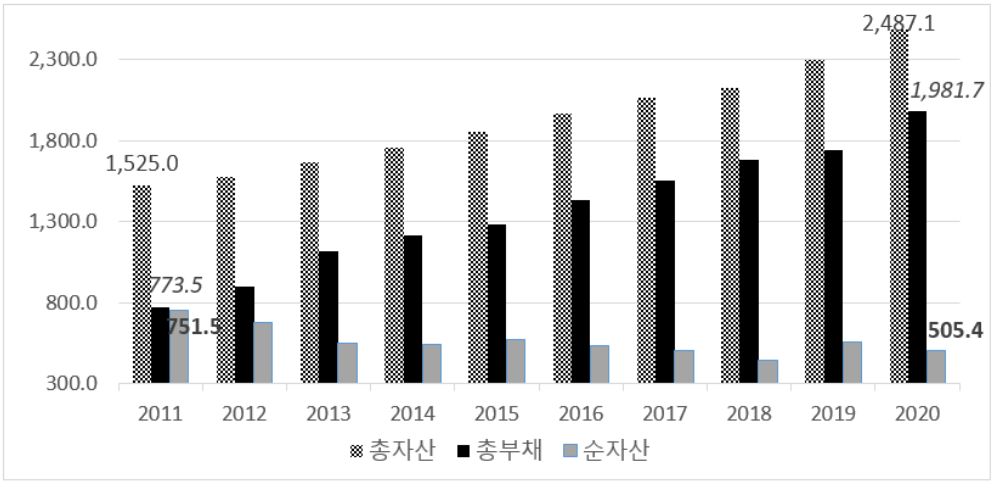
5-2. 국가재무제표 상 부채비율, 차입금의존도 및 GDP 대비 순차입부채 비율의 지속적 상승

가. 현 황

2011년 정부가 국가재무제표를 작성하여 국회에 제출한 이후 2020년까지 각 연도별 국가 총자산, 총부채 및 순자산 현황은 아래와 같다. 2011년 최초 재무제표 작성 시 국가의 총자산은 1,525.0조원이었으나, 2020년에는 2,487.1조원으로 증가하였으며, 총부채는 2011년 773.5조원에서 1,981.7조원으로 증가하였다. 반면, 총자산에서 총부채를 차감한 국가의 순자산은 2011년 751.5조원에서 2020년 505.4조원으로 감소하였다.

[국가재무제표 상 총자산, 총부채, 순자산(2011~2020)]

(단위: 조원)



자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

2020년 말 기준 1,981.7조원인 국가재정상태표 상 부채는 크게 차입부채와 충당부채로 구분된다. 차입부채는 국·공채 등 이자를 부담하는 확정부채인 외부차입부채를 말한다. 또한, 충당부채는 대부분 공무원연금 및 군인연금의 연금충당부채[15]

15) 「연금회계처리 지침」
3. (정의) 이 예규에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
(7) "연금충당부채"란 연금추정지급액 중 재정상태표일 현재의 재직기간까지 귀속되는 금액을 평가시점의 현재가치로 산정한 것을 말한다.

로 이루어져 있는데, 충당부채는 재정상태표 기준일 현재 미확정된 부채이기는 하나, 차입부채와 마찬가지로 발생주의 기준에 따른 향후 미래세대의 부담까지 고려한 부채라고 할 수 있다.

아래 표에서와 같이 2011년 대비 2020년 국가 부채 총계는 1,208조원 증가하였으며, 이 중 차입부채 증가금액이 441조원, 충당부채 증가금액이 728조원을 차지하고 있다. 국가 부채총계 중 국·공채 등의 차입부채 비중은 2011년 46.8%에서 2018년 37.1%까지 감소하였으나, 2019년 이후 증가하기 시작하였으며, 2020년에는 40.5% 수준을 나타내었다.

[국가재정상태표 상 부채총계 연도별 세부 현황(2011~2020)]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2011 (A)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (B)	증감 (B-A)
차입부채(a)	362	391	440	483	535	573	599	624	680	803	**441**
(차입부채 비중 (a/c))	**(46.8)**	(43.3)	(39.4)	(39.8)	(41.4)	(40.0)	(38.5)	**(37.1)**	(39.0)	**(40.5)**	(△6.3)
충당부채(b)	375	472	634	682	708	806	902	999	1,000	1,103	**728**
기타	37	39	44	47	50	54	55	61	63	76	39
부채 총계(c)	774	902	1,118	1,213	1,293	1,433	1,556	1,683	1,744	1,982	**1,208**

자료: 기획재정부 제출자료 및 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

국가재무제표 상 부채비율, 차입금의존도 및 GDP 대비 순차입부채 비율 등이 지속적으로 상승하고 있어 주요 재정지표 고려 등을 통해 국가 재정건전성 관리를 수행할 필요가 있다.

2011년 이후 2020년까지의 국가재무제표 상 자산, 부채, 차입부채 및 순자산 등의 주요 재무수치를 활용한 재무비율은 아래와 같다.

각 연도별 총자산 대비 총부채 비율은 2011년 50.7%에서 2020년 79.7%로, 해당 기간 동안 29.0%p 증가하였다. 또한, 해당 연도별 총 부채의 순자산(총자산-총부채) 대비 비율은 2011년 102.9%에서 2020년 392.1%를 나타내고 있는데, 이는 총자산 재원 구성 중 부채와 자본 비율이 2011년에는 1:1수준이었던 반면, 2020년에는 3.92:1 수준이 되었음을 의미한다. 2020년 총 부채의 순자산 대비 비율은 2011년 대

비 289.2%p 상승하는 등 국가 재정상태표 상의 부채비율은 2011년 이후 지속적으로 상승추세를 보이고 있다.[16]

국·공채 등의 이자 부담 차입부채가 총자산에서 차지하는 비율, 즉, 총자산 중 향후 차입부채를 상환하여야 할 자산이 차지하는 비중인 차입금의존도(차입부채 ÷ 총자산) 또한 2011년 23.7%에서 2020년 32.3%로 8.5%p 상승하는 등 2011년 이후 지속적으로 상승하는 추세를 보인다.

[국가재무제표상 주요 재무현황 및 재무비율(2011~2020)]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (c=b-a)	증감 (c/a)
총자산 (A)	1,525.0	1,580.3	1,666.3	1,759.3	1,856.2	1,966.8	2,062.5	2,126.6	2,299.4	2,487.1	962.1	63.1
총부채 (B)	773.5	902.1	1,117.9	1,212.7	1,293.2	1,433.1	1,555.8	1,683.4	1,743.7	1,981.7	1,208.2	156.2
(차입부채) (C)	(362)	(391)	(440)	(483)	(535)	(573)	(599)	(624)	(680)	(803)	(441)	(121.8)
순자산 (D=A-B)	751.5	678.2	548.4	546.6	563.0	533.7	506.7	443.2	555.7	505.4	△246.1	△32.7
총자산 대비 부채비율 (B/A)	**50.7**	57.1	67.1	68.9	69.7	72.9	75.4	79.2	75.8	**79.7**	**29.0**	-
(충당부채 제외시)	(26.1)	(27.2)	(29.1)	(30.1)	(31.5)	(31.9)	(31.7)	(32.2)	(32.3)	(35.3)	(9.2)	-
순자산 대비 부채비율 (B/D)	**102.9**	133.0	203.8	221.9	229.7	268.5	307.0	379.8	313.8	**392.1**	**289.2**	-
(충당부채 제외시)	(53.1)	(63.4)	(88.3)	(97.0)	(104.0)	(117.5)	(129.0)	(154.5)	(133.8)	(173.9)	(120.9)	-
차입금 의존도 (C/A)	**23.7**	24.7	26.4	27.5	28.8	29.1	29.0	29.3	29.6	**32.3**	**8.5**	-

자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

16) 연금충당부채가 대부분(2020년 기준 94.7%)을 차지하고 있는 충당부채를 차감한 부채의 총자산대비 비율은 아래 표에서와 같이 2011년 26.1%에서 2020년 35.3%로 9.2%p 증가하였다. 또한, 순자산대비 비율은 2011년 53.1%에서 2020년 173.9%로 동 기간 동안 120.9%p 증가하는 등 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다.

또한, 아래의 표에서와 같이 각 연도별 GDP 대비 부채비율을 분석해 보면, 이자를 수반하는 차입부채의 GDP 대비 비율은 2011년 26.1%에서 15.4%p 상승하여 2020년에는 41.5% 수준을 나타내고 있다. 또한, 해당 비율의 전년대비 증감을 살펴보면, 2013년 2.2%p에서 2017년 △0.3%p까지 감소하다가 2018년 이후 증가하기 시작하였으며, 2020년에는 확장 재정정책 등의 영향으로 2019년 대비 6.2%p 상승하는 등 2011년 이후 전년대비 증가치가 최대 수준으로 나타나고 있다.

또한, 앞서 설명한 바와 같이 발생주의 기준에 따른 미래 세대의 부담까지 고려한 것으로 볼 수 있는 연금충당부채 등의 충당부채를 포함한 총부채의 GDP대비 비율은 2011년 55.7% 대비 46.8%p 증가한 2020년 기준으로 102.5%로, 100%를 초과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 2020년의 해당 비율 102.5% 또한 2019년 비율 90.6% 대비 11.9%p증가하여 2011년 국가재무제표 작성 이후 전년대비 증가치가 최대로 나타나, 향후 해당 비율 증가 추이를 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.

[각 연도별 GDP대비 부채비율(2011~2020)]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (c=b-a)	증감 (c/a)
총부채 (A)	773.5	902.1	1,117.9	1,212.7	1,293.2	1,433.1	1,555.8	1,683.4	1,743.7	1,981.7	1,208.2	156.2
(차입부채) (B)	(362)	(391)	(440)	(483)	(535)	(573)	(599)	(624)	(680)	(803)	(441)	(121.8)
GDP(C)	1,388.9	1,440.1	1,500.8	1,562.9	1,658.0	1,740.8	1,835.7	1,898.2	1,924.5	1,933.2	-	-
GDP 대비 부채비율 (A/C)	**55.7**	62.6	74.5	77.6	78.0	82.3	84.8	88.7	90.6	**102.5**	**46.8**	-
(전년대비 증감)	-	(6.9)	(11.8)	(3.1)	(0.4)	(4.8)	(2.4)	(3.9)	(1.9)	**(11.9)**	-	-
GDP 대비 차입부채 비율 (B/C)	**26.1**	27.2	29.3	30.9	32.3	32.9	32.6	32.9	35.3	**41.5**	**15.4**	-
(전년대비 증감)	-	(1.1)	(2.2)	(1.6)	(1.4)	(0.6)	(△0.3)	**(0.2)**	**(2.5)**	**(6.2)**	-	-

자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

또한, 정부가 결산보고서 상 주요재정지표로 발표하고 있는 연도별 순 차입부채(차입부채 - 현금 및 금융상품)[17], 즉, 각 연도말 기준으로 국·공채 등 이자를 부담하는 차입부채에서 보유 중인 현금 및 금융상품을 차감한 금액은 2011년 235.6조원에서 2020년 692.8조원으로 457.2조원 증가하였다.

해당 순 차입부채의 각 연도별 GDP 대비 비율은 2011년에는 17.0%였으나, 이후 지속적으로 증가하였고, 2020년에는 35.8% 수준이다. 2011년 이후 연도별 순 차입부채 GDP대비 비율의 전년대비 증감률은 2013년 2.9%p에서 점차 감소하여 2018년에는 전년대비 0.9%p 감소하였다. 그러나 2019년 이후에는 코로나19 위기 등에 따른 재정 확장 정책 등에 따라 2019년에는 2018년 순 차입부채의 GDP 대비 비율 27.1%에서 3.2%p 증가한 30.3%를 나타내었으며, 2020년에는 전년대비 5.5%p 증가한 35.8%를 나타내었다.

[각 연도별 국가결산서 상 순차입부채 및 GDP 대비 비율]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2011 (A)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (B)	증감 (B-A)
순차입부채 (a)	235.6	269.0	323.4	379.6	436.1	477.9	514.7	515.3	583.8	692.8	457.2
GDP (b)	1,388.9	1,440.1	1,500.8	1,562.9	1,658.0	1,740.8	1,835.7	1,898.2	1,924.5	1,933.2	544.3
비율 (a/b)	17.0	18.7	21.5	24.3	26.3	27.5	28.0	**27.1**	**30.3**	**35.8**	18.8
(전년대비 증감)	-	(1.7)	**(2.9)**	(2.7)	(2.0)	(1.2)	(0.6)	**(△0.9)**	**(3.2)**	**(5.5)**	-

자료: 각 연도별 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

또한, 국가 총자산 중 상당 비중은 국가가 차입부채 상환 등에 자율적으로 사용이 어려운 자산으로 이루어져 있다. 즉, 국가자산에는 국민에게 행정서비스, 국가기반 형성 등 공공서비스를 제공하기 위한 목적의 서비스 자산인 일반유형자산[18] 및 사회기반시설[19] 등이 포함되어 있으며, 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금

17) 차입부채 = 단기차입금 + 유동성장기차입부채 + 장기차입부채
현금 및 금융상품 = 현금및현금성자산 + 단기금융상품 + 장기금융상품

18) 「국가회계기준에 관한 규칙」
제13조(일반유형자산) ① 일반유형자산은 고유한 행정활동에 1년 이상 사용할 목적으로 취득한 자산(제14조에 따른 사회기반시설은 제외한다)으로서, 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 집기·비품·차량운반구, 전비품, 기타 일반유형자산 및 건설 중인 일반유형자산 등을 말한다.
② 제1항의 전비품은 전쟁의 억제 또는 수행에 직접적으로 사용되는 전문적인 군사장비와 탄약 등을 말한다.

의 투자자산 등은 향후 연금지급 등을 위해 용도가 제한된 자산이다. 따라서 아래에서는 이를 고려한 수정 차입금의존도를 계산해 보았다.

[일반유형자산, 사회기반시설 및 국민연금, 사립학교교직원연금 자산 차감 후 수정 차입금 의존도]

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
차입부채(A)	362	391	440	483	535	573	599	624	680	803
총자산(a)	1,525	1,580	1,666	1,759	1,856	1,967	2,063	2,127	2,299	2,487
일반유형자산(b)	493	500	509	515	523	543	547	558	578	604
토지	340	334	333	333	335	347	340	341	355	375
건물	41	45	50	55	59	62	64	66	69	70
사회기반시설(c)	275	288	294	300	307	319	325	329	335	348
수정 후 총 자산 1 (d=a-b-c)	757	792	863	944	1,026	1,105	1,191	1,240	1,386	1,535
수정 차입금의존도 1 (A/d)	47.8	49.4	51.0	51.2	52.1	51.9	50.3	50.3	49.1	52.3
(전년대비 증감)	-	(1.5)	(1.6)	(0.2)	(1.0)	(△0.3)	(△1.6)	(0.0)	(△1.3)	(3.3)
국민연금 총자산(e)	236	282	323	366	397	443	501	516	614	709
사립학교교직원연금 총자산(f)	13	14	15	15	15	16	17	17	19	22
수정 후 총 자산 2 (g=d-e-f)	508	496	525	563	614	646	673	707	753	804
수정 차입금의존도 2 (A/g)	71.3	78.8	83.8	85.8	87.1	88.7	89.0	88.3	90.3	99.9
(전년대비 증감)	-	(7.5)	(5.0)	(2.0)	(1.3)	(1.6)	(0.3)	(△0.7)	(2.0)	(9.6)

주: 1. 내부거래 제거 후 수치임
2. 국민연금기금 및 사립학교교직원연금기금의 일반유형자산 및 사회기반시설 자산 합계는 2020년 기준 2,744억원 수준으로 미미함

자료: 기획재정부

즉, 위의 표에서와 같이 국가 총자산에서 우선적으로 공공서비스 제공 목적 자산인 일반유형자산 및 사회기반시설 등을 제외한 수정 후 총자산 1은 2011년 757조원에서 2020년 1,535조원 수준으로, 국가의 총 차입부채를 수정 후 총자산 1로

19) 「국가회계기준에 관한 규칙」
제14조(사회기반시설) 사회기반시설은 국가의 기반을 형성하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자산으로서, 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 하천, 상수도, 국가어항, 기타 사회기반시설 및 건설 중인 사회기반시설 등을 말한다.

나눈 수정 차입금의존도 1은 2011년 47.8%에서 2020년 52.3%로 상승하였다.

또한 수정 후 총자산 1에서 향후 연금지급 등에 사용이 제한된 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금의 총 자산을 추가로 제외하고 산정한 수정 차입금 의존도 2의 수치는 2011년 71.3%에서 2020년 99.9% 수준을 나타내고 있다. 수정 차입금 의존도 2의 각 연도별 전년 대비 증가 비율은 2012년 7.5%에서 2018년에는 △0.7%까지 감소하였으나, 2019년 이후에는 다시 확대되어 2020년에는 2019년 대비 9.6%p 증가하였다.

수정 차입금의존도 2의 2020년 수치는 99.9%로, 거의 100%에 이르고 있는데, 이는 위와 같이 사용 제한 등의 자산을 고려한 국가재무상태표 상으로 2021년 이후 국가 차입부채 원금 및 이자의 안정적 상환을 위해서는 이에 상응하는 국가재정운영결과의 이익 발생이 필요함을 의미하는 바, 향후 해당 수치의 증감 추이에 대하여도 면밀히 관찰할 필요가 있다.

따라서 기획재정부는 이와 같이 국가재무제표 상 나타나는 부채비율, 차입금의존도 및 GDP 대비 순차입부채 비율, 수정 차입금의존도 등의 최근 증가 추세 등 주요 재정비율 등을 종합적으로 검토하여 국가 재정건전성 관리를 수행할 필요가 있다.

5-3. 국민연금기금 등 4대 연금 유동자산 및 투자자산 744조원의 사용 제한 및 순자산에 미치는 영향 관련 주석 공시 고려 필요

가. 현 황

2020년 말 국가 재정상태표 상 총자산에서 총부채를 차감한 순자산 505조원은 아래 표에서와 같이 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 군인연금기금의 4대 연금기금의 자산 751조원과 부채 1,099조원을 포함[20]하여 산정한 것이다. 2020년 말 기준 4대 연금기금의 자산 751조원은 유동자산 217조원과 투자자산 527조원 등이며, 부채는 공무원연금기금과 군인연금기금의 연금충당부채 1,045조원 등으로 구성되어 있다.

[국가 재정상태표 및 4대 연금기금의 자산, 부채, 순자산(2020)]

(단위: 조원, %)

구 분	국가 재정 상태표 (A)	4대 연금							
		국민연금 (a)	사립학교 교직원 연금 (b)	소계 (c=a+b)	비중 (c/A)	공무원 연금 (d)	군인 연금 (e)	합 계 (a+b+ d+e)	내부거래 제거 후 합계
자산 (A)	2,487	834	24	858	34	20	1	879	**751**
유동자산	504	217	4	221	44	4	-	225	**217**
투자자산	1,015	617	19	636	63	10	1	647	**527**
소계	1,519	834	23	857	56	14	1	872	**744**
부채 (B)	1,982	-	1	1	0	880	220	1,101	**1,099**
유동부채	168	-	-	-	-	2	-	2	2
장기차입부채	659	-	1	1	0	4	-	5	3
연금충당부채	1,045	-	-	-	-	830	215	1,045	**1,045**
순자산 (A-B)	505	834	23	857	170	△860	△219	△222	△348

자료: 부처별 재정상태표를 바탕으로 재작성

20) 국민연금기금 등이 보유하고 있는 국가채권을 국가 자산 및 부채에서 상계처리 하는 내부거래 제거 후의 금액이다.

나. 분석의견

국민연금기금 및 사립학교교직원연금기금 등 4대 연금의 2020년 유동자산 및 투자자산 744조원 등은 향후 연금지급을 위해 사용이 제한 되어 있는 자산으로, 기획재정부는 이를 주석사항으로 별도 표기하여 정보이용자에게 적정 재무정보를 제공할 필요가 있다.

유동자산이란 1년 내에 현금화가 가능한 자산을 말하며, 투자자산은 여유자금을 활용하여 이윤을 얻을 목적으로 보유하고 있는 자산을 의미한다. 따라서 별도 사용 목적의 제한 등이 없는 한 보유하고 있는 유동자산 및 투자자산으로 부채 상환에 사용할 수 있다. 그러나 위의 표에서 국가 재정상태표에 포함된 대부분 국민연금의 자산인 4대 연금의 유동자산 및 투자자산 744조원은 국가 재정상태표 상의 차입부채(2020년 803조원) 등의 상환에 사용가능한 자산이 아니라, 각 연금기금의 향후 연금지급을 위한 자산이다.

아래 표에서 보듯이, 2020년 말 현재 4대 연금기금 중 공무원연금기금과 군인연금기금은 향후 연금 지급을 위한 연금충당부채를 각각 829.8조원과 214.9조원 인식하고 있으나, 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금은 연금충당부채를 인식하지 않고 있다.

[4대 연금의 연금충당부채(2020)]

(단위: 조원)

구 분	국민연금	사립학교교직원연금	공무원연금	군인연금
연금충당부채	0	0	829.8	214.9

자료: 부채별 재정상태표를 바탕으로 재작성

「연금회계처리지침」에 따른 연금충당부채는 결산일 기준으로 재직자, 연금수급자에게 미래 장기에 걸쳐 지급할 연금액을 장래 추정보수와 추정 근무기간 등의 가정[21]을 반영, 추정하여 현재가치로 환산한 금액을 말한다. 국가회계기준에서는 '교환거래' 해당 여부에 따라 국가재무제표 상 연금충당부채를 인식하고 있다. 즉, 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원이나 군인이 향후에 국가로부터 연금

21) 보험수리적 가정으로 연금충당부채 계산 시 적용되는 연금 가입자의 장래 추정 보수와 추정 근무 기간, 추정 사망률, 할인율 등의 가정을 의미한다.

을 지급 받는 등의 '재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타자원의 제공 약속이 있는 거래'가 있을 경우에 관련 연금충당부채를 국가의 부채로 인식한다는 것이다. 따라서 국민연금기금이나 사립학교교직원연금기금의 경우에는 연금지급에 국가와의 '교환거래'가 성립되지 않으므로 연금충당부채를 국가의 부채로 인식하지 않고 있다.

결국 국민연금기금과 사립학교교직원연금기금의 향후 연금 수급자에게 지급될 것으로 사용이 제한되어 있는 유동자산 및 투자자산은 국가 재정상태표상 전액 자산으로 반영된 반면, 관련 연금충당부채는 반영이 되지 않았다. 따라서 이를 반영한 2020년 국가 재정상태표 상의 순자산 505조원은 전액 국가가 차입부채 상환 등에 자율적으로 사용 가능한 순자산으로 과다 인식될 여지가 있다. 이를 고려할 때, 정보이용자에게 적정 재무정보를 제공하기 위해서는 향후 연금으로 지급될 예정인 연금기금의 유동자산 및 투자자산의 내용을 주석으로 공시하는 것을 검토할 필요가 있다.

또한, 2020년 국가 재정상태표 상의 순자산 505조원에서, 별도의 연금충당부채를 산정하지 않고 있는 국민연금과 사립학교교직원연금의 순자산 합계 731조원(내부거래 제거 후)을 제외할 경우, 국가의 순자산은 △226조원으로 부(負)의 순자산으로 전환됨을 고려할 필요가 있다.

[국가 재정상태표 상 순자산 조정(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금 순자산 차감 후)]

(단위: 조원)

구 분	국가 재정상태표 (A)	국민연금, 사립학교교직원연금				차 감 (A-C)
		국민연금 (a)	사립학교 교직원연금 (b)	합계 (B=a+b)	내부거래 제거 후 합계 (C)[1]	
순자산	505	834	23	857	731	△226

주: 1) 731조원 = 709조원 (국민연금기금 내부거래 제거 후 순자산) + 22조원 (사립학교교직원연금기금 내부거래 제거 후 순자산)
자료: 기획재정부

따라서 국민연금기금 및 사립학교교직원연금기금 등 4대 연금의 2020년 말 기준 유동자산 및 투자자산 744조원은 향후 연금지급을 위해 보유하고 있는 자산임을 고려하여, 기획재정부는 이의 사용 제한 내역 및 국가 순자산에 미치는 영향 등을 재무제표 주석사항 등으로 별도로 표기하는 등 정보 이용자에게 적정 재무정보를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5-4. 중소벤처기업창업 및 진흥기금의 융자보조원가충당금 미설정에 따른 순자산 과대계상 가능성 검토 필요

가. 현 황

정부는 국가 사업 수행 방법의 하나로 융자를 수행하고 있으며, 국가회계에서의 정부 융자사업이란 국가회계실체가 유효이자율[22]보다 낮은 이자율로 융자를 제공하는 사업을 말한다.[23]

「국가회계기준에 관한 규칙」제45조 및 「융자 회계처리지침」에 따르면, 융자 제공을 위해 조달한 이자율(또는 국채이자율)보다 낮은 이자율로 융자를 제공하는 경우, 해당 융자금의 향후 회수 가능한 금액의 순현재가치와 융자 원금과의 차액을 '융자보조원가충당금'의 계정과목으로 융자금에서 차감하는 형태로 재정상태표에 기재하도록 하고 있다. 또한, 각 연도별로 산정된 '융자보조원가충당금'의 전년 대비 증감액을 당기의 '융자보조비용'에 가감하도록 하고 있는데, 이는 각 연도에 정부가 유효이자율보다 낮은 이자율로 융자를 제공함으로써 부담하게 되는 비용과 향후 대손 발생 비용 예상액을 추산하여 정부의 재정운영표에 반영하기 위함이다.[24]

---

22) 유효이자율이란 일반적으로 투자자 쪽에는 사채 등에 투자함으로써 얻으려는 기대수익률을, 차입, 또는 사채 발행자 쪽에는 차입 등을 위해 부담하는 실질이자율을 뜻한다. 「융자 회계처리지침」상 유효이자율의 정의 및 적용기준은 아래와 같다.
「융자 회계처리지침」
3. (정의) (4) "유효이자율"이란 정상이자율로서 거래발생 당시 거래 상대방의 신용상태 및 지급조건 등이 충분히 반영되어 체결된 계약에 적용될 수 있는 이자율로서 거래 발생 시점의 공정가액을 알 수 있는 경우의 유효이자율은 자산·부채의 공정가액과 당해 자산·부채에서 발생하는 미래현금흐름의 현재가치를 일치시키는 할인율을 말한다.
4. (융자보조원가충당금의 최초 인식) (3) (2)의 유효이자율은 융자금과 만기가 유사한 국채이자율을 적용한다. 다만, 해당 융자사업을 위해 직접적으로 조달된 재원이 있는 경우 해당 재원의 조달이자율을 적용할 수 있다.

23) 「2020 회계연도 국가결산보고서」
제2장 재무제표에 대한 주석
8. 기타 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항과 재무제표의 이해를 위하여 필요한 사항
4) 융자사업
(1) 융자사업의 개요
융자사업이란 국가회계실체가 유효이자율보다 낮은 이자율로 융자를 제공하는 사업을 말합니다.

24) 「융자회계처리지침」
현금흐름 현재가치 계산
7. (순현금유입액 추정 시 고려사항) 문단4에 따른 순현금유입액은 융자금 위험 유형을 반영하여 융자금 종류별로 추정하며, 다음의 사항을 고려하여야 한다.

이와 같은 회계처리에 따른 2020년 말 기준 국가 재정상태표 상의 융자금 및 융자보조원가충당금, 그리고 국가 재정운영표 상의 융자보조비용은 아래와 같다.

즉, 2020년 말 정부 융자사업의 총 융자금액은 100조 3,349억원이다. 이 중 저리 융자 등으로 인한 2020년 말 기준 융자보조원가충당금은 융자금액의 8.4%에 해당하는 8조 3,818억원이며, 따라서 융자금에서 융자보조원가충당금을 차감한 순액은 91조 9,531억원이다. 또한, 2020년에 재정운영표에 인식한 융자보조비용은 1조 4,637억원 수준이다.

[재정상태표 및 재정운영표 상의 융자금, 융자보조원가충당금, 융자보조비용(2020)]

(단위: 억원, %)

구 분		2020
재정 상태표	융자금 (a)	1,003,349
	(융자보조원가충당금) (b)	(83,818)
	(비율) (b/a)	(8.4)
	합계 (a+b)	919,531
재정운영표	융자보조비용	14,637

자료: 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

2020년 말 기준 100조 3,349억원의 융자금은 아래와 같이 국토교통부, 중소벤처기업부, 농림축산식품부, 기획재정부, 산업통상자원부 등 총 20개 부처의 융자금으로 이루어져 있다. 이 중, 임대주택 건설 지원 및 주택 구입자금 등을 지원하는 주택도시기금을 통한 국토교통부의 융자금 잔액이 35조 5,478억원으로, 전체 융자금 100조 3,349억원의 35.4%의 비중을 차지한다. 또한, 혁신창업사업화 자금 등 중소벤처기업부의 융자금이 25조 8,300억원으로 25.7%의 두 번째의 비중을 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 농림축산식품부가 11조 6,213억원(11.6%), 기획재정부 10조 6,338억원(10.6%), 산업통상자원부가 5조 2,827억원(5.3%)의 융자 잔액을 보유하고 있다.

⑴ 융자금의 원리금
⑵ 차입자의 채무불이행 예상액
⑶ 기타 융자금 관련 직접 비용

[부처별 융자사업 현황(2020 기준)]

(단위: %, 억원)

부처	융자사업 명	사업내용	융자대상	이자율	융자 기간	기말 융자금 잔액	(비중)
국토교통부	주택구입자금 지원 등	임대주택 건설 지원, 주택 구입자금 지원 등	임대주택건설 사업자, 무주택 개인 수요자 등	0.0 ~ 3.2	1년 ~ 30년	**355,478**	**(35.4)**
중소벤처기업부	혁신창업사업화 자금 외 10건	유망 중소벤처기업의 창업 활성화, 일자리창출 우수기업에 대한 지원, 우수 기술의 제품화·사업화 촉진을 통한 고용창출 도모 등	「중소기업 창업 지원법」에 의한 창업자 및 창업을 준비 중인 자 등	0.0 ~ 4.0	2년 거치 3년 상환 등	**258,300**	**(25.7)**
농림축산식품부	산지유통종합자금 외 41건	수급 안정 및 산지유통원물 확보	농협, 농업법인 등	0.0 ~ 3.0	10년	**116,213**	**(11.6)**
기획재정부	대개도국차관 외 38건	개도국의 인프라사업에대한 장기저리의양허성 차관 제공등	개도국 정부 등	0.0 ~ 7.3	15~40년 등	**106,338**	**(10.6)**
산업통상자원부	LNG공급기반 구축 외 15건	LNG배관망 및 인수기지 건설 등	한국에너지 공단 등	0.0 ~ 3.5	5년 거치 10년 분할상환 등	**52,827**	**(5.3)**
문화체육관광부	관광산업 융자지원 외 1건	관광사업체 건설 자금지원, 관광시설 개보수 자금지원, 관광사업체 운영자금지원	「관광 진흥법」에 의한 관광 사업체	0.0 ~ 4.0	4(5)년 거치 5(7~8)년 분할상환 등	32,129	(3.2)
인사혁신처	대여학자금	공무원 본인 및 자녀학자금대여	「공무원연금법」 적용 대상 재직공무원	0.0	졸업 후 2년 거치 3~4년 분할상환	29,031	(2.9)
고용노동부	산재예방시설 융자 외 19건	영세사업장의 안전 보건시설개선을 위한 자금융자 등	소규모 영세사업장 사업주등	0.0 ~ 3.0	1년 거치 4년 상환 등	15,233	(1.5)
기 타 (보건복지부 외 11개 부처)						37,800	(3.8)
합 계						1,003,349	(100.0)

자료: 기획재정부, 「2020 회계연도 국가결산 보고서」, 2021.5.

나. 분석의견

중소벤처기업창업 및 진흥기금은 기획재정부의 회계기준 적용예외 지침에 따라 융자보조원가충당금을 미설정하고 있으나, 이는 기금 순자산의 과대계상 가능성 등 국가재무제표 수치의 신뢰성을 저하시킬 수 있는 문제가 있어 기획재정부와 중소벤처기업부는 해당 예외규정의 적절성을 검토할 필요가 있다.

아래의 표는 2016~2020년 간의 각 연도별 국가 재정상태표 상의 융자금, 융자보조원가충당금을 나타내고 있다. 이에 따르면, 융자금에서 융자보조원가충당금을 차감한 순액은 2016년 77조 5,822억원에서 2020년 91조 9,531억원으로 14조 3,709억원(18.5%) 증가하였다. 그런데 2020년 융자금 총계는 100조 3,349억원으로 2016년 85조 6,484억원 대비 17.1% 증가한 반면, 저리 제공 및 대손 발생 등을 고려한 융자금의 향후 회수가능액의 순현재가치와 융자 원금과의 차액을 나타내는 융자보조원가충당금의 동 기간 동안의 증가 비율은 3.9%(3,156억원)에 불과하다.

[각 연도별 재정상태표 상의 융자금, 융자보조원가충당금]

(단위: 억원, %)

구 분	2016 (a)	2017	2018	2019	2020 (b)	증감	
						증감액 (c=b-a)	증감률 (c/a)
융자금 (a)	**856,484**	849,641	874,234	916,198	**1,003,349**	**146,865**	**17.1**
(융자보조원가충당금) (b)	**(80,662)**	(76,383)	(76,208)	(80,513)	**(83,818)**	**(3,156)**	**3.9**
(비율) (b/a)	(9.4)	(9.0)	(8.7)	(8.8)	(8.4)	-	-
합계 (a+b)	**775,822**	773,258	798,026	835,685	**919,531**	**143,709**	**18.5**

자료: 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

상기 융자금과 융자보조원가충당금의 2016년 대비 2020년의 증감액을 각 부처별로 살펴보면 아래와 같다.

이 중 국토교통부의 임대주택 건설 및 주택 전세자금 지원을 위한 주택도시기금을 통한 융자금 증가액이 11조 37억원으로, 부처별 증가액 중 가장 크다. 그리고 그 뒤를 이어 중소벤처기업부의 융자금 증가액이 최근의 중소·벤처기업 등에 대한 지원 증가 등에 따라 8조 2,313억원으로 전체 융자금 증가액 14조 6,865억원의 56.0%의 높은 비중을 차지하고 있는데, 2016~2020년간의 증가율만을 비교할 경우

46.8%로 부처 중 가장 높다. 그런데, 중소벤처기업부의 융자금 대비 융자보조원가충당금 비율을 보면, 2016년 0.3%, 2020년 0.4%로 타 부처에 비해 현저하게 낮은 수준을 나타내고 있다. 즉, 중소벤처기업부의 융자금은 8조 2,313억원으로 크게 증가한 반면, 융자보조원가충당금 증가액은 480억원으로 미미하게 증가하였는데, 이로 인한 효과가 위의 표에서 같이 국가 전체 융자금 증가율에 비해 융자보조원가충당금 증가율이 낮게 나타난 주요 원인으로 분석된다.

[융자금 및 융자보조원가충당금 증감(2016, 2020)]

(단위: 억원, %)

비 고	2016 (A)			2020 (B)			증 감 (B-A)		
	융자금 (a)	융자 보조원가 충당금 (b)	(비율) (b/a)	융자금 (c)	융자 보조원가 충당금 (d)	(비율) (d/c)	융자금 (e=c-a)	증감율 (e/a)	융자 보조원가 충당금 (d-b)
국토교통부	245,441	30,242	(12.3)	355,478	36,603	(10.3)	110,037	44.8	6,361
중소벤처기업부	175,987	**460**	**(0.3)**	258,300	**940**	**(0.4)**	**82,313**	**46.8**	**480**
농림축산식품부	104,528	7,858	(7.5)	116,213	5,041	(4.3)	11,685	11.2	△2,817
기획재정부	140,823	14,675	(10.4)	106,338	20,816	(19.6)	△34,485	△24.5	6,141
산업통상자원부	64,244	18,448	(28.7)	52,827	13,165	(24.9)	△11,417	△17.8	△5,283
문화체육관광부	23,098	1,741	(7.5)	32,129	2,081	(6.5)	9,031	39.1	340
인사혁신처	37,995	3,902	(10.3)	29,031	2,075	(7.1)	△8,964	△23.6	△1,827
고용노동부	14,460	643	(4.4)	15,233	568	(3.7)	773	5.3	△75
기타	49,908	2,693	(5.4)	37,800	2,529	(6.7)	△12,108	△24.3	△164
합계	856,484	80,662	(9.4)	1,003,349	83,818	(8.4)	**146,865**	17.1	3,156

자료: 각 회계연도 국가결산보고서를 바탕으로 재작성

상기 중소벤처기업부의 융자금 회계처리와 관련하여 국가결산보고서 및 중소벤처기업부 결산보고서 상의 재무제표 주석에서는 아래와 같이 설명하고 있다. 즉, 중소벤처기업부의 중소벤처기업창업 및 진흥기금(이하 '중진기금')은 2011년 기획재정부로부터 융자회계처리지침 적용 유예통보를 받았으며, 따라서 해당 융자금에 대하여는 융자보조원가충당금 및 융자보조비용을 인식하지 않고 있다고 설명하였다.

[국가결산보고서 상 중소벤처기업부 중소벤처기업창업 및 진흥기금 융자회계처리 관련 내용]

중소벤처기업부의 중소벤처기업창업 및 진흥기금은 2010년부터 융자 회계처리지침에 따라 융자보조원가충당금을 설정하였으나, **기획재정부로부터 2011년 12월 30일자로 중소벤처기업창업 및 진흥기금에 대한 융자 회계처리지침 적용 유예통보를 받았습니다.** 이에 따라 2010년 실행된 대여금 중 회수된 대여금에 해당하는 융자보조원가 충당금을 환입처리하였으며, 2011년 이후 실행된 대여금에 대해서는 추가적인 **융자보조원가 충당금을 설정하지 않아 중소벤처기업창업 및 진흥기금의 융자회계처리와 관련하여 재정운영표에 융자보조비용으로 인식한 금액은 없습니다.**

자료: 2020회계연도 국가결산보고서

2020년 기준 중소벤처기업부의 융자금 25조 8,300억원 중 중진기금의 융자금은 19조 4,030억원으로, 전체 중소벤처기업부 융자금 합계금액 25조 8,300억원의 75.1%의 대부분의 비중을 차지하고 있다. 또한 해당 금액은 국가 재정상태표 상의 융자금 총계 100조 3,349억원의 19.3%로, 주요 비중을 차지한다.

[중소벤처기업부 융자금 세부 내역(2020)]

(단위: 억원, %)

구 분		융자금	융자보조원가충당금
중소벤처기업 창업 및 진흥기금	혁신창업사업화자금	96,263	0
	신성장기반자금	52,805	0
	긴급경영안정자금	20,055	0
	신시장진출지원	7,123	0
	재도약지원자금	11,875	0
	소상공인지원	240	0
	투융자복합금융자금	5,617	0
	종업원대여금	52	0
	소계 (a)	**194,030**	**0**
	(비중 1 (a/b))	**(75.1)**	0.0
	(비중 2 (a/c))	**(19.3)**	0.0
소상공인시장진흥기금	소상공인지원(융자)	64,236	939
기술보증기금	주택대여금	10	0
	학자금대여금	24	1
중소벤처기업부 융자금 총계 (b)		**258,300**	940
국가 융자금 총계 (c)		1,003,349	83,818

자료: 2020회계연도 중소벤처기업부 및 국가 결산보고서 상 자료를 바탕으로 재작성

그런데 이처럼 주요 비중을 차지하고 있는 중진기금의 융자금에 대해 융자 회계처리지침을 적용하지 않은 이유와 관련하여, 기획재정부와 중소벤처기업부는 다음과 같이 설명하고 있다.

즉, 「융자 회계처리지침」에서는 융자사업의 특성 및 재무건전성 확보 등을 고려하여 불가피하다고 인정되는 경우에는 기획재정부 장관의 승인을 받아 적용 예외를 두도록 하고 있다.[25] 따라서 중진기금에 융자보조원가충당금을 계상할 경우, 기금의 순자산이 감소하고 이에 따른 채권발행 한도 소진, 재무건전성 악화에 따른 신용등급 하락에 의한 채권발행 이자율 상승 등으로 중진기금을 통한 중소기업 지원업무 수행이 불가능하므로, 예외규정을 적용하여 융자보조원가충당금을 계상하지 않았다고 설명하였다.

[중소벤처기업창업 및 진흥기금 융자금의 융자 회계처리지침 미적용 이유]

○ 융자 회계처리지침 적용에 따른 융자보조원가충당금 계상 시, 순자산 감소로 인해 중소벤처기업진흥기금의 채권발행 한도가 감소(운용배수 소진)되고, 조달비용 상승 등의 원인으로 중소기업 지원업무 수행 불가 - 융자보조원가충당금 증가에 따른 중소벤처기업진흥기금의 순자산 감소로, 채권 발행 한도(순자산의 20배)가 감소되어 중소기업 지원업무 수행 불가 - 중소벤처기업진흥기금의 재무건전성 악화가 예상되며, 이에 따른 신용등급 하락 우려

자료: 기획재정부 제출 자료

또한, 위와 같이 결정한 세부 근거에 대하여 다음과 같이 제시하였다.

중진기금은 「중소기업진흥에 관한 법률」제65조[26]에 의해 적립기금(순자산)의

25) 「융자 회계처리지침」
26. (적용예외) 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체는 해당 융자사업의 특성 및 재무건전성 확보 등을 고려하여 불가피하다고 인정되는 경우 기획재정부장관의 승인을 받아 이 예규와 다른 회계처리내용을 적용할 수 있다.

26) 「중소기업진흥에 관한 법률」
제65조(채권의 발행) ①중소벤처기업진흥공단은 이사회의 의결을 거쳐 중소벤처기업부장관의 승인을 받아 기금의 부담으로 채권을 발행할 수 있다.
②중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 채권 발행을 승인하려면 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2017. 7. 26.>
③ 채권의 발행액은 적립된 기금의 20배를 초과할 수 없다.
④정부는 중소벤처기업진흥공단이 발행하는 채권 원리금의 상환을 보증할 수 있다.

20배까지 기금 부담으로 채권을 발행할 수 있다. 그런데, 2011년 12월, 기획재정부 국가회계제도심의위원회[27]의 융자회계처리 적용예외 승인 결정 시 중소벤처기업진흥공단이 제출한 2011년 이후 순자산 대비 채권발행잔액의 운용배수 추정에 따르면, 융자보조원가충당금(부채) 적용시에는 매년 3,264억원에서 5,844억원의 충당금 설정으로, 순자산이 감소하여 2014년 운용배수가 21.5배로, 20배를 초과할 것으로 추정하였다. 이에 채권발행한도 소진으로 2014년부터 중소기업 지원업무 수행이 불가능할 것으로 예상하였다. 또한, 이와 같은 적정운용배수 초과 및 부채비율 급증 등에 따라 중진기금의 신용도가 하락하여 채권발행에 차질이 우려되므로, 융자보조원가충당금의 적용예외를 요청하였다.

[융자보조원가충당금 적용 및 미적용 시의 채권 운용배수 추정(2011년 기준)]

(단위: 억원, 배)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015
적용	채권발행잔액 (a)	147,601	145,121	145,861	147,161	148,861
	순자산 (b)	10,856	9,026	7,457	6,857	6,671
	운용배수 (a/b)	13.6	16.1	19.6	**21.5**	**22.3**
미적용	채권발행잔액 (c)	147,601	145,121	145,861	147,161	148,861
	순자산 (d)	14,120	13,600	12,904	12,691	12,515
	운용배수 (c/d)	10.5	10.7	11.3	11.6	11.9
융자보조원가충당금 규모(d-b)		3,264	4,574	5,447	5,834	5,844

자료: 중소벤처기업진흥공단

27) 「국가회계법 시행령」
제8조(국가회계제도심의위원회의 설치 등) ① 국가회계업무의 수행과 관련하여 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 기획재정부에 국가회계제도심의위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.
1. 국가회계제도와 그 운영
2. 국가회계의 처리 또는 결산 관련 법령의 제정·개정 및 폐지
3. 국가와 지방자치단체 및 공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정·고시된 공공기관을 말한다) 간 회계제도의 연계
4. 그 밖에 국가회계제도의 운영에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
② 위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.
③ 위원회의 위원장은 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관이 되고, 위원은 감사원, 행정안전부 등 관계 부처 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원과 회계업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 기획재정부장관이 임명 또는 위촉한다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26>
④ 그 밖에 위원회의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그런데, 아래 표에서와 같이 2011년 이후 2015년까지의 중진기금의 실제 채권 발행잔액 및 순자산을 살펴보면, 2015년 실제 채권 발행잔액은 14조 729억원으로, 위의 표에서 추정한 2015년 채권 발행잔액 14조 8,861억원에 비해 8,132억원 작게 발생하였다. 실제 순자산 또한 2015년 1조 6,059억원으로, 융자보조원가충당금(부채) 적용 시의 추정치보다 9,388억원 크게 발생하였고, 융자보조원가충당금을 적용하지 않았을 때의 2015년 추정치보다도 3,544억원 크게 발생하였다. 이에 실제 채권 운용배수는 2011년 11.2배에서 2015년 8.8배로 지속적으로 낮아졌으며, 2015년의 실제 운용배수 8.8배는 융자보조원가충당금 미적용시의 2015년 추정치 11.9배(위의 표 참조)보다도 3.1배 낮게 발생하였다.

[실제 채권 운용배수 및 융자보조원가충당금 적용 및 미적용 추정치와의 차이(2011~2015)]

(단위: 억원, 배)

구 분			2011	2012	2013	2014	2015
실제		채권발행잔액	147,369	146,889	150,829	147,229	**140,729**
		순자산	13,110	11,576	12,117	13,790	**16,059**
		운용배수	11.2	12.7	12.4	10.7	**8.8**
차이	적용	채권발행잔액	△232	1,768	4,968	68	**△8,132**
		순자산	2,254	2,550	4,660	6,933	**9,388**
		운용배수	△2.4	△3.4	△7.1	△10.8	△13.6
	미적용	채권발행잔액	△232	1,768	4,968	68	**△8,132**
		순자산	△1,010	△2,024	△787	1,099	**3,544**
		운용배수	0.8	2.0	1.1	△0.9	**△3.1**

자료: 중소벤처기업진흥공단 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 지속적인 정부출연 등에 따라 2020년 기준 채권발행잔액을 순자산으로 나눈 실제 운용배수는 5.1배로, 위의 표에서 2012년 12.7배 이후 지속적으로 감소 추세에 있으며, 법상 채권 발행 한도인 순자산의 20배와는 큰 차이를 보이고 있다.

[연도별 순자산 대비 채권 발행잔액 운용배수(2016~2020)]

(단위: 억원, 배)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020
채권발행잔액 (a)	132,027	127,958	135,158	144,102	175,702
순자산 (b)	15,584	23,145	26,492	27,400	34,712
(정부출연금)	(4,029)	(4,928)	(6,858)	(7,760)	(12,173)
운용배수 (a/b)	8.5	5.5	5.1	5.3	5.1

자료: 중소벤처기업진흥공단 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 중진기금은 「중소기업진흥에 관한 법률」제66조의2제4항[28]에서와 같이 기금의 결산에서 손실금이 발생하였을 때 적립금으로 보전하는 것이 부족할 경우에는 정부가 해당 손실금을 보전하여야 하는 정부 손실보전조항을 보유하고 있다. 따라서 이와 같은 정부 손실보전조항에 따른 정부의 암묵적인 보증 등을 바탕으로 하여 중진기금이 발행한 채권[29]은 아래와 같이 매년 가장 높은 신용등급[30]으로 발행되고 있다.

[중진기금 발행 채권의 연도별 신용등급 현황]

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
회사채	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
CP	A1	A1	A1	A1	A1	A1	A1	A1	A1	A1
전자단기사채	-	-	-	A1	A1	A1	A1	A1	A1	A1

자료: 중소벤처기업진흥공단

따라서 기획재정부와 중소벤처기업부는 위와 같이 2011년 융자보조원가충당금 적용예외 요청 시 재무구조 악화를 우려하였던 추정치와 이후 실제 운용배수가 큰 차이를 보이고 있으며, 또한 발행 신용등급도 정부 손실보전조항 등을 바탕으로 가장 높은 신용등급으로 발행되고 있음을 고려할 필요가 있다.

현재와 같이 회계기준 예외규정 적용에 따라 융자보조원가충당금을 설정하지 않을 경우, 국가 순자산이 과대계상 될 우려가 있으며, 또한 해당 비용이 프로그램 원가에도 반영되지 않아 발생주의에 따른 적정 비용정보를 제공하지 못할 가능성이 있다. 또한, 예외규정 적용으로 인해 국가 재무제표 수치의 신뢰성 저하가 우려된다.

2021년 5월, 감사원 감사 결과에서도 중진기금의 채권 발행여력이 충분하므로, 융자사업으로 인한 재정부담 위험을 적정하게 관리하고 실제 회수 가능한 채권액 등 정확한 재무정보 제공을 위해 융자보조원가충당금 평가규정 적용 제외의 적정성

28) 「중소기업진흥에 관한 법률」
제66조의2(기금운용계획안의 수립과 기금의 결산)④ 기금의 결산에서 손실금이 생긴 때에는 제3항의 적립금으로 보전하고 그 적립금이 부족한 때에는 정부가 이를 보전한다.

29) 2020년 기준으로 중진기금의 발행 채권 중 대부분인 96.1%는 국내에서 발행되고 있으며, 따라서 아래에서는 국내 발행 채권의 신용등급을 중심으로 분석하였다.

30) 국내 채권의 신용등급은 장기 신용등급의 경우 AAA(최고 수준의 신용상태, 채무불이행위험 거의 없음), AA, A, BBB, B, CCC, CC, C, D 등급으로 구분되며, 단기 신용등급의 경우에는 A1(매우 우수한 단기 신용상태, 단기적인 채무불이행 위험 매우 낮음), A2, A3, B, C, D로 구분된다.

을 재검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.[31]

따라서 기획재정부와 중소벤처기업부는 이와 같은 사항을 고려하여 2011년 이후 지속적으로 유지되고 있는 중진기금의 융자보조원가충당금의 미설정과 관련한 회계기준 예외규정 적용의 적절성을 검토할 필요가 있다.

31) 감사원, 「중장기 재정관리제도 운영실태」, 2021.5.

5-5. 우체국예금 예수금 관련 자산(85조원), 부채 (80조원)의 국가재무제표 미반영

가. 현 황

과학기술정보통신부 소관의 우체국예금특별회계는 「정부기업예산법」에 따라 기업형태로 운영하는 정부기업의 예산 및 회계처리를 수행하는 정부기업특별회계 중 하나이다. 2011년 국가재무제표 작성 이후 중앙관서별로 재무제표가 작성됨에 따라, 우체국예금특별회계의 재무제표는 소관부처인 과학기술정보통신부의 재무제표작성 시 통합되어 작성되고 있다.

그런데 우체국예금특별회계의 재정상태표 상 2020년 자산, 부채는 각각 89조 7,036억원, 80조 5,617억원으로 자산에서 부채를 차감한 순자산이 9조 1,419억원인 반면, 국가 전체재무제표를 구성하는 과학기술정보통신부에 반영된 우체국예금특별회계의 자산, 부채는 각각 4조 4,947억원 및 9,941억원으로, 순자산 기준으로는 3조 5,006억원만 반영되었다. 즉, 우체국예금특별회계의 자산 85조 2,089억원 및 부채 79조 5,676억원은 최종적으로 중앙관서 및 국가 재정상태표에 반영되지 않았다. 반면, 우체국예금특별회계의 2020년 재정운영표 상 재정운영결과 △2,856억원(이익)은 전액 소관부처인 과학기술정보통신부 및 국가의 재정운영표에 반영되었다.

[우체국예금특별회계 및 과학기술정보통신부의 주요 재무 현황]

(단위: 억원)

비 고		우체국예금특별회계 (a)	과학기술정보통신부 반영 (b)	차이 (b-a)
재정상태표	자산 (A)	897,036	44,947	△852,089
	부채 (B)	805,617	9,941	△795,676
	순자산 (A-B)	91,419	35,006	△56,413
재정운영표	재정운영결과	△2,856	△2,856	0

자료: 우체국예금특별회계 및 과학기술정보통신부 2020년 결산보고서를 바탕으로 재작성

이와 같이 우체국예금특별회계의 재정운영결과는 국가재정운영표에 전액 반영된 반면, 자산·부채의 대부분이 국가재무상태표에 반영되지 않은 이유는 다음과 같다. 즉, 이는 「재무제표 통합에 관한 지침」 문단11에 따른 것인데, 해당 규정에

따르면, 우체국예금의 자산, 부채, 순자산은 세입·세출 외로 관리되는 바 국가재정상태표에 반영하지 않고 주석으로만 공시하도록 한 반면에, 우체국예금의 고객예수금 운용 관련 수익·비용은 세입·세출로 관리되므로 이를 국가 재정운영표에 반영하도록 하였기 때문이다.

[「재무제표의 통합에 관한 지침」 상 우체국예금 관련 재무제표 표시]

11. (우체국예금 및 우체국보험적립금의 표시) 중앙관서 재무정보의 적정공시를 위해 우체국예금과 우체국보험적립금 관련 항목은 다음의 절차에 따라 중앙관서 재무제표에 포함한다. (1) 우체국예금특별회계와 우체국보험특별회계를 포함하는 **중앙관서 재무제표와 국가 재무제표 작성 시 세입·세출외로 관리되는 우체국예금**과 우체국보험적립금 **관련 자산·부채, 순자산 및 수익·비용은 재무제표 본문에 반영하지 아니하고, 주석으로 공시함**으로써 적정한 재무정보가 표시되도록 한다. (2) **세입·세출로 관리되는 우체국예금의 고객예수금을 운용함에 따라 발생한 수익과 비용은 중앙관서 재무제표와 국가 재무제표 작성 시 재정운영표에 반영한다.** 이러한 예수금운용에 따른 이자수익, 예수금에 대한 이자비용 등은 기타수익 중 우체국예수금운용수익과 기타비용 중 우체국예수금운용비용으로 각각 구분하여 재정운영표에 표시한다.

자료: 국가법령정보센터

나. 분석의견

우체국예금특별회계의 고객예수금과 관련한 부채 80.0조원 및 자산 85.2조원은 국가 재정상태표에 누락되어 있으나, 관련 재정운영결과 2,856억원의 이익은 국가 재정운영표에 반영되어 있는 바, 이와 관련하여서는 다음과 같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

① 기획재정부는 우체국예금은 국가회계실체가 관리책임을 부담할 뿐, 실질소유권은 예금 가입자에게 있어 국가가 임의적으로 사용할 수 없으므로, 이를 국가 재무제표에 반영할 경우 자산·부채가 과다 표시되어 재무정보 왜곡 가능성이 있는 바, 고객예수금 관련 자산·부채를 반영하지 않는 것이 적정하다고 설명하였다.

아래의 표에서와 같이 소관부처인 과학기술정보통신부 및 국가 재정상태표에 반영되지 않은 우체국예금특별회계의 연도별 고객예수금 부채는 2016년 63조 2,980

억원에서 2020년 79조 5,676억원으로 증가하였다. 해당 부채와 마찬가지로 재정상태표에 미 반영된 고객예수금과 관련된 장·단기 금융상품 및 장·단기 투자증권, 기타 미수채권 등의 자산 또한 2016년 65조 6,023억원에서 2020년 85조 2,089억원으로 증가하였다. 반면, 우체국예금특별회계의 운용을 통한 재정운영결과인 2016년의 759억원의 이익에서 2020년 2,856억원의 이익은 각 연도별 국가재정운영표에 전액 반영되었다.

[우체국예금특별회계 및 과학기술정보통신부(국가) 연도별 주요 재무현황]

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020
우체국예금 특별회계 (A)	총자산 (a)	694,726	706,313	771,304	853,502	897,036
	총부채 (b)	643,036	644,116	714,848	784,212	805,617
	순자산 (a-b)	51,690	62,197	56,456	69,290	91,419
	재정운영결과	△759	△627	△623	△1,244	△2,856
과학기술 정보통신부 (국가 재정상태표) (B)	총자산 (a)	38,703	37,018	40,046	45,433	44,947
	총부채 (b)	10,056	7,791	10,228	13,506	9,941
	순자산 (a-b)	28,647	29,227	29,818	31,927	35,005
	재정운영결과	**△759**	**△627**	**△623**	**△1,244**	**△2,856**
차이 (B-A)	총자산 (a)	**△656,023**	**△669,296**	**△731,258**	**△808,069**	**△852,089**
	총부채 (b)	**△632,980**	**△636,324**	**△704,620**	**△770,706**	**△795,676**
	순자산 (a-b)	△23,043	△32,970	△26,638	△37,363	△56,413
	재정운영결과	0	0	0	0	0

자료: 각 연도별 국가결산서를 바탕으로 재작성

기획재정부는 위와 같이 우체국예금특별회계의 고객예수금 관련 자산·부채는 재정상태표에 반영하지 않는 반면, 관련 손익은 전액 반영하도록 한 「재무제표의 통합에 관한 지침」문단11의 제정 근거와 관련하여 다음과 같이 설명하였다.

즉, ①우체국예금은 국가회계실체가 관리책임을 부담할 뿐 실질 소유권은 예금가입자에게 있어 국가가 임의적으로 사용할 수 없으며, 이를 국가 재무제표에 포함할 경우 자산·부채가 과대표시 되어 국가의 재무정보 왜곡을 초래할 가능성이 있어 국가재무제표에 반영하지 않는 것이 적정하나, ②우체국예금 관련 수익·비용은 세입·세출로 관리되어 실제 예수금 운용에 따른 수익이 국가에 귀속되므로 국가 재정운영표에 반영한다고 설명하였다.

[「재무제표의 통합에 관한 지침」상 문단11의 제정 근거]

① **우체국예금**과 우체국보험적립금**은 실질적으로 예금가입자와 보험계약자의 자산으로 해당 국가회계실체가 관리책임을 부담할 뿐 실질적인 소유권은 해당 예금가입자와 보험계약자에 있어 국가가 임의적으로 사용할 수 없습니다.**

이러한 자산 및 그와 관련된 부채를 우체국예금특별회계와 우체국보험특별회계가 속하는 **중앙관서 재무제표에 포함할 경우 타인소유 자산·부채로 인해 해당 중앙관서 재무제표의 자산·부채가 과대표시 되어 중앙관서의 재정상태 및 재정운영 성과 등 재무정보의 왜곡을 초래할 가능성**이 있으며, 나아가 국가 재무제표에도 적정한 재정상태와 재정운영의 성과가 표시되지 않을 가능성이 있으므로 관련 자산·부채, 순자산, 수익·비용을 재무제표 본문에 포함하지 않고 주석으로 표시하도록 하였습니다.

② 다만, 세입·세출외로 관리되는 우체국보험적립금 관련 수익·비용은 국가회계실체에 귀속되지 않고 고객에게 배당되며 보험충당부채 전입(보험비용) 등으로 사용되는데 비하여, **세입·세출로 관리되는 우체국예금 관련 수익·비용은 실제 예수금 운용에 따른 수익이 국가에 귀속되므로 중앙관서 재정운영표와 국가 재정운영표에 반영하되, 별도 계정과목으로 표시하도록 하였습니다.**

자료: 기획재정부

② 그러나, 우체국예금의 경우 국가가 이자를 포함한 예금의 지급을 전액 책임지도록 하고 있어, 해당 고객 예수금이 국가회계기준 상 부채의 정의에 부합되지 않는지를 검토할 필요성이 있는 것으로 보인다.

아래의 표는 우체국예금특별회계의 2011~2020년간의 주요 세입 · 세출 내역을 나타내고 있다.

[우체국예금특별회계 주요 세입 · 세출 내역 (2011~2020)]

(단위: 억원)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수입	금융사업수입	22,511	24,439	27,580	20,961	21,518	17,473	15,659	16,012	22,253	**21,340**
	공공자금관리기금 예탁원금 회수	0	0	0	0	0	1,282	2,282	6,180	6,180	**4,897**
지출	일반회계 전출	0	0	1,302	0	466	243	500	500	50	0
	공적자금상환기금 전출	445	561	598	594	576	585	590	608	676	740
	공공자금관리기금 예탁	0	0	0	0	1,282	7,179	6,180	6,180	6,990	8,288

자료: 각 연도별 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

위의 표에서 보는 바와 같이 우체국예금특별회계의 수입에는 고객 예탁금을 운용[32]함으로써 발생한 금융사업수입(2020년 기준 2조 1,340억원) 외에도 공공자금관리기금 예탁금 회수에 따른 수입(2020년 4,897억원)이 포함되어 있다. 또한, 우체국예금특별회계는 2011~2020년의 기간 동안 연간 50억원에서 1,302억원에 이르는 금액을 일반회계로 전출[33]하였으며, 국가 기금인 공적자금상환기금으로의 전출금액[34] 및 공공자금관리기금에 대한 예탁금액도 꾸준히 증가하고 있다. 「공적자금상환기금법」 제5조[35]에 의한 우체국예금특별회계의 공적자금상환기금으로의 출연금액은 2011년 445억원에서 2020년 740억원으로 증가하였다. 또한, 「공공자금관리기금법」 제6조[36]에 의한 연도별 예탁 금액 또한 2015년 1,282억원에서 2020년 8,288억

32) 「우체국예금·보험에 관한 법률」
제18조(예금자금의 운용) ① 과학기술정보통신부장관은 예금(이자를 포함한다)의 지급에 지장이 없는 범위에서 예금자금을 다음 각 호의 방법으로 운용한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>
1. 금융기관에 예탁(預託)
2. 재정자금에 예탁
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 증권의 매매 및 대여
4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제355조에 따른 자금중개회사를 통한 금융기관에 대여
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조에 따른 파생상품의 거래
6. 대통령령으로 정하는 업무용 부동산의 취득·처분 및 임대
② 제1항제3호에 따른 증권의 매입, 같은 항 제4호에 따른 금융기관에의 대여, 같은 항 제5호에 따른 파생상품 거래의 각 총액이 예금자금에서 차지하는 비율과 같은 항 제6호에 따른 업무용 부동산의 보유한도는 예금의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 과학기술정보통신부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>
③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 자금의 운용으로 생긴 수입금으로 이자를 지급하고 그 밖에 필요한 비용에 충당할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>

33) 「정부기업예산법」
제21조(이익 및 손실의 처분) 특별회계는 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생겼을 경우에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하고 결손이 생겼을 경우에는 적립금 및 잉여금 중에서 결손을 정리한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 결산의 결과 생긴 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있다.

34) IMF때 투입된 공적자금에 대하여 우체국예금이 국영금융기관으로서의 공적역할 강화와 국가재정 부담완화 등을 위해 2004년부터 2027년까지 예금 수신고의 일정금액을 공적자금상환기금에 출연하는 것이다. 현재 우체국예금은 공적자금상환기금에 연간 수신고의 0.1%에 해당하는 금액을 출연하고 있다.

35) 「공적자금상환기금법」
제5조(기금에의 출연)④ 우체국예금특별회계는 매년 「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국예금의 전년도 평균 잔액에 1천분의 3을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액(그 금액이 10만원보다 적은 경우에는 10만원)을 기금에 출연하여야 한다.

36) 「공공자금관리기금법」
제6조(관리기금에의 예탁) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계정·예금·회계 또는 기금(이하 "기금등"이라 한다)의 관리자는 해당 기금등의 설치에 관한 법률에도 불구하고 여유자

원으로 증가하였다.

이에 따라 우체국예금특별회계의 공공자금관리기금 연도별 예탁 잔액 또한 아래의 표에서와 같이 2011년 204억원에서 2020년 1조 5,402억원으로 증가하였으며, 해당 예탁 잔액이 우체국예금특별회계 자산 총계에서 차지하는 비중도 2015년 이후 점차 증가하여 2020년에는 1.7% 수준을 나타내고 있다.

[우체국예금특별회계의 각 연도말 공공자금 관리기금 예탁금 잔액(2011~2020)]

(단위: 억원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공자금 관리기금 예탁금 (a)	204	204	204	204	1,486	7,383	11,244	11,227	12,022	15,402
우체국예금특별회계 자산총계 (b)	666,532	663,977	669,612	665,416	656,056	694,726	706,313	771,304	853,502	897,036
비율 (a/b)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	1.1	1.6	1.5	1.4	1.7

자료: 각 연도별 국가결산보고서 첨부서류(정부기업특별회계 및 책임운영기관특별회계 재무제표)를 바탕으로 재작성

이와 같이 우체국예금의 예수금 운용에 따른 수익은 국가의 일반회계 및 공적자금상환기금, 공공자금관리기금으로 전입, 전출이 이루어지고 있는 상황으로, 국가자금운용의 일부로 활용되고 있다. 이의 기록을 위해 해당 내역은 세입, 세출로 관리되고 있으며, 따라서 재정운영결과 이익이 중앙관서 및 국가 재정운영표에 반영되고 있다.

그런데 「우체국예금·보험에 관한 법률」 제3조 및 제4조에 따르면, 국가는 우체국예금사업을 실제 경영할 뿐만 아니라, 우체국예금(이자를 포함한다)의 지급을 책임지도록 하고 있다. 즉, 극단적으로 우체국예금의 운용을 통해 해당 특별회계에서 손실이 발생하였을 경우에는 결국은 국가가 우체국예금의 이자를 포함한 예금 지급을 책임져야 한다.

금을 관리기금에 예탁할 수 있다.

1. 「국고금 관리법」 제34조제6항에 따른 국고금운용계정
2. **「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국예금**
3. 특별회계
4. 「국가재정법」 제5조에 따른 기금

[「우체국 예금·보험에 관한 법률」 상 국가의 우체국예금에 대한 지급 책임]

제3조(우체국예금·보험사업의 관장) **우체국예금사업**과 우체국보험사업은 **국가가 경영**하며, 과학기술정보통신부장관이 관장(管掌)한다. 제4조(국가의 지급 책임)**국가는 우체국예금(이자를 포함한다)**과 우체국보험계약에 따른 보험금 등의 **지급을 책임진다.**

자료: 국가법령정보센터

또한 우리나라는「예금자보호법」에 따라 금융회사가 파산 등의 사유로 예금 등을 지급할 수 없을 경우, 예금보험공사가 보험금 한도(2021년 7월 현재 5천만원) 내에서 예금자에게 보험금을 지급하도록 하는 예금보험제도를 운영하고 있다. 그런데,「예금자보호법」 제2조[37]에 따라 예금보험의 적용을 받는 부보금융회사에는 우체국예금이 제외되어 있다. 즉, 우체국예금의 경우 이자를 포함한 예금의 지급을 전액 국가가 책임지고 있기 때문이다.

「국가회계기준에 관한 규칙」 제9조 및 제10조에 따르면, 자산은 국가 회계실체가 통제하고 있는 자원을 말하며, 특히 부채의 경우에는 그 이행을 위해 미래에 자원의 유출 또는 사용이 예상되는 국가회계실체가 부담하는 의무로 정의되어 있다.

37)「예금자보호법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "부보금융회사"(附保金融會社)란 이 법에 따른 예금보험의 적용을 받는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 금융회사를 말한다.
가.「은행법」 제8조제1항에 따라 인가를 받은 은행
나.「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행
다.「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행
라.「농업협동조합법」에 따른 농협은행
마.「수산업협동조합법」에 따라 설립된 수협은행
바.「은행법」 제58조제1항에 따라 인가를 받은 외국은행의 국내 지점 및 대리점(대통령령으로 정하는 외국은행의 국내 지점 및 대리점은 제외한다)
사.「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제12조에 따라 같은 법 제3조제2항에 따른 증권을 대상으로 투자매매업·투자중개업의 인가를 받은 투자매매업자·투자중개업자(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제78조에 따른 다자간매매체결회사, 예금등이 없는 투자매매업자·투자중개업자로서 대통령령으로 정하는 자 및「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 조합은 제외한다)
아.「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제324조제1항에 따라 인가를 받은 증권금융회사
자.「보험업법」 제4조제1항에 따라 허가를 받은 보험회사(재보험 또는 보증보험을 주로 하는 보험회사로서 대통령령으로 정하는 보험회사는 제외한다)
차.「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 종합금융회사
카.「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행 및 상호저축은행중앙회

따라서 국가가 지급책임을 부담하는 우체국예금 예수금이 국가회계기준 상 부채의 정의에 부합하지 않는지를 검토해 볼 필요가 있다.

[「국가회계기준에 관한 규칙」 상 자산 및 부채의 정의]

제9조(**자산**의 정의와 구분) ① 자산은 과거의 거래나 사건의 결과로 현재 국가회계실체가 소유(실질적으로 소유하는 경우를 포함한다) 또는 통제하고 있는 자원으로서, 미래에 공공서비스를 제공할 수 있거나 직접 또는 간접적으로 경제적 효익을 창출하거나 창출에 기여할 것으로 기대되는 자원을 말한다. 제17조(**부채**의 정의와 구분) ① 부채는 과거의 거래나 사건의 결과로 국가회계실체가 부담하는 의무로서, 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출 또는 사용이 예상되는 현재의 의무를 말한다.

자료: 국가법령정보센터

참고로, 국토교통부가 관리하는 주택도시기금의 경우 우체국예금과 유사한 주택청약저축 예수금[38]을 수령하고, 이와 관련한 원금 및 이자 등의 수입, 지출을 아래와 같이 관리하고 있다. 그런데 국가가 저축자에게 납부 의무를 보유하고 있는 2020년 기준 83조 3,868억원인 국토교통부 주택도시기금의 해당 예수금은 우체국예금의 예수금 관련 회계처리와는 다르게 각 연도의 국토교통부 및 국가 재정상태표의 부채로 반영되어 있다.

38) 「주택도시기금법」
제5조(기금의 재원 등) ① 주택계정은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. <개정 2015. 6. 22., 2016. 1. 19.>
2. 「주택법」 제56조제2항에 따른 입주자저축으로 조성된 자금
「주택법」
제56조(입주자저축) ① 국토교통부장관은 주택을 공급받으려는 자에게 미리 입주금의 전부 또는 일부를 저축(이하 "입주자저축"이라 한다)하게 할 수 있다. <개정 2020.1.23.>
② 제1항에서 "입주자저축"이란 국민주택과 민영주택을 공급받기 위하여 가입하는 주택청약종합저축을 말한다.

[주택도시기금의 청약저축 예수금 관련 연도별 수입·지출 내역 및 잔액]

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020
수입·지출	기타민간예수금 수입	190,685	183,270	170,708	162,074	211,701
	기타민간예수금 이자상환	6,368	6,753	8,138	7,431	6,217
	기타민간예수금 원금상환	122,861	129,490	140,749	121,716	100,681
재정상태표	기타단기민간예수금	598,751	652,532	682,490	722,849	**833,868**

자료: 각 연도별 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

따라서 기획재정부는 관련 손익금액이 정부의 세입·세출로 관리되어 재정운영표에 반영되며, 국가 자금 운용의 일부로 활용되고, 이자를 포함한 예금의 지급책임을 부담하는 우체국예금의 고객예수금과 관련한 부채(2020년 80조원) 및 자산(2020년 85조원)을 국가 재정상태표에 반영하는 회계처리의 적정성을 검토해 볼 필요가 있다.

5-6. 국가재무제표의 2015~2019년 한국석유공사 출자주식가치 과다계상 가능성

가. 현 황

상업·무역·공업·통상, 외국인 투자, 중견기업, 산업기술 연구개발정책 및 에너지자원 등에 관한 사무를 관장[39]하는 산업통상자원부의 2016~2020년간의 연도별 재무결산 현황은 아래와 같다.

2019년 산업통상자원부의 자산은 38조 5,027억원으로 그 이전까지 30조원대를 유지하였으나, 2020년에는 27조 9,697억원으로 2019년 대비 10조 5,329억원(27.4%) 감소하였고 이에 자산에서 부채를 차감한 순자산 또한 10조 9,028억원(30.0%) 감소하였다. 프로그램순원가에서 관리운영비, 비배분비용·수익 및 조세 등 비교환수익 등을 가감한 재정운영결과(비용)는 2019년 3조 7,775억원에서 2020년 16조 2,276억원으로 12조 4,501억원(329.6%) 급등하였다.

[산업통상자원부 연도별 주요 재무현황(2016~2020)]

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감	
							(C=B-A)	(C/A)
재정상태표	자산 (a)	368,829	364,059	382,194	**385,027**	**279,697**	**△105,329**	**△27.4**
	부채 (b)	31,164	29,360	28,657	22,046	25,744	3,698	16.8
	순자산 (c)	337,665	334,699	353,537	362,981	253,953	**△109,028**	**△30.0**
재정운영표	재정운영결과	39,342	49,881	28,878	**37,775**	**162,276**	**124,501**	**329.6**

자료: 각 연도별 산업통상자원부 결산보고서를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

기획재정부는 정부가 출자한 기관의 순자산 가액이 취득원가에 비해 50%이상 현저히 감소하였을 경우 등에 대하여는 해당 순자산 가액을 고려하여 평가하는 등

39) 「정부조직법」
제37조(산업통상자원부) ① 산업통상자원부장관은 상업·무역·공업·통상, 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄·조정, 외국인 투자, 중견기업, 산업기술 연구개발정책 및 에너지·지하자원에 관한 사무를 관장한다.

자산의 실질가치에 대하여 적절한 평가를 수행함으로써, 국가재무제표의 신뢰성을 증대시킬 필요가 있다.

위의 현황에서와 같이 산업통상자원부의 2020년도 자산이 2019년에 비해 10조 5,329억원 감소하고, 2020년 재정운영결과가 2019년 대비 12조 4,501억원 증가한 주요 원인은 2020년에 산업통상자원부가 인식한 한국석유공사의 출자금 감액손실 10조 5,321억원에 기인한 것이다.

[산업통상자원부 연도별 자산 감액 손실(2019, 2020)]

(단위: 억원)

구 분	2019 (a)	2020 (b)	증감 (b-a)
한국석유공사	0	**105,321**	**105,321**

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

산업통상자원부는 국내외 유전개발 및 석유 비축사업을 위해 한국석유공사에 지속적으로 출자를 수행하였으며, 해당 출자금 잔액은 2011년 8조 9,429억원에서 2020년 말 10조 5,321억원 수준으로 증가하였다. 산업통상자원부는 2019년까지 재정상태표 상 한국석유공사 출자금 장부가액을 취득원가 그대로 반영하다가, 2020년에 10조 5,321억원을 전액 감액하였다.

[산업통상자원부의 연도별 한국석유공사 출자금 잔액 및 장부가액(2011~2020)]

(단위: 억원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
취득원가	**89,429**	97,146	100,082	100,696	101,855	103,246	104,126	104,592	104,928	**105,321**
장부가액	89,429	97,146	100,082	100,696	101,855	103,246	104,126	104,592	104,928	0

자료: 각 연도별 산업통상자원부 결산보고서를 바탕으로 재작성

「국가회계기준에 관한 규칙」 제33조에 따르면, 지분증권의 경우 취득원가로 평가하도록 하고 있다. 그러나 유가증권의 회수가능가액이 장부가액 미만으로 하락하고 그 하락이 장기간 지속되어 회복될 가능성이 없을 경우, 장부가액과의 차액을 감액손실로 인식하고 재정운영순원가에 반영하도록 하고 있다.

「국가회계기준에 관한 규칙」 상의 유가증권 평가 관련 규정

「국가회계기준에 관한 규칙」
제33조(유가증권의 평가) ① 유가증권은 매입가액에 부대비용을 더하고 종목별로 총평균법 등을 적용하여 산정한 가액을 취득원가로 한다.
② 유가증권은 자산의 분류기준에 따라 단기투자증권과 장기투자증권으로 구분한다.
③ 채무증권은 상각후취득원가로 평가하고 **지분증권과 기타 장기투자증권 및 기타 단기투자증권은 취득원가로 평가한다.** 다만, 투자목적의 장기투자증권 또는 단기투자증권인 경우에는 재정상태표일 현재 신뢰성 있게 공정가액을 측정할 수 있으면 그 공정가액으로 평가하며, 장부가액과 공정가액의 차이금액은 순자산변동표에 조정항목으로 표시한다.
④ **유가증권의 회수가능가액이 장부가액 미만으로 하락하고 그 하락이 장기간 계속되어 회복될 가능성이 없을 경우에는 장부가액과의 차액을 감액손실로 인식하고 재정운영순원가에 반영한다.**

자료: 국가법령정보센터

그런데 아래 표에서와 같이 산업통상자원부가 출자한 한국석유공사의 2011년 이후 각 연도별 당기순이익 및 자본 세부내역을 살펴보면, 한국석유공사는 해외 유전개발사업 등에서 발생한 손실 등으로 인해 2014년 이후 지속적으로 당기순손실이 발생하였다. 또한, 이와 같은 지속적인 당기순손실 발생에 따른 결손금 누적으로, 정부의 지속적인 출자에도 불구하고 한국석유공사의 자본 총계 규모는 2013년 11조 6,712억원 이후 지속적으로 감소하고 있다.

따라서 자본총계에서 정부가 납입한 자본금을 차감한 금액은 2014년 △8,187억원으로, 2014년부터 부분 자본잠식이 발생하기 시작하였으며, 해당 자본잠식 규모는 2014년 이후 지속적으로 확대되어 2020년에는 자본 총계가 △1조 6,245억원으로 완전자본잠식 상태가 되었다. 즉, 결손금 누적으로 자본금 총계가 납입자본에 미치지 못하는 자본잠식률이 2014년 8.1%, 2015년 51.0%에서 점차 확대되어 2020년에는 100.0%에 이르게 된 것이다.

[한국석유공사 연도별 당기순이익, 자본현황(2011~2020)]

(단위: 억원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
당기 순이익	1,061	465	1,622	**△27,009**	**△49,544**	**△7,338**	**△15,940**	**△8,307**	**△7,627**	**△31,715**
납입 자본(a)	89,652	97,369	100,305	100,919	102,078	103,469	104,349	104,815	105,151	105,544
이익 잉여금 (결손금)(b)	16,681	17,153	18,682	△8,887	△58,457	△65,813	△81,721	△86,274	△93,933	△131,002
기타 자본(c)	7,771	△1,016	△2,275	700	6,358	7,588	2,665	△1,919	△2,237	9,213
자본 총계 (d=a+b+c)	114,104	113,506	116,712	92,732	49,979	45,244	25,293	16,622	8,981	**△16,245**
자본총계- 납입자본 (d-a)	24,451	16,138	16,407	**△8,187**	**△52,099**	**△58,225**	**△79,057**	**△88,193**	**△96,170**	**△121,789**
자본 잠식률 (1-d/a)	-	-	-	**8.1**	**51.0**	**56.3**	**75.8**	**84.1**	**91.5**	**100.0**

자료: 한국석유공사 각 연도별 별도 감사보고서를 바탕으로 재작성

위에서 언급한 바와 같이 「국가회계기준에 관한 규칙」 제33조에서는 지분증권에 대하여 취득원가로 기록하다가 유가증권의 회수가능가액이 장부가액 미만으로 하락하고, 그 하락이 회복될 가능성이 없을 경우 장부가액과의 차액을 감액손실로 인식하도록 하고 있다. 그런데, 정부는 한국석유공사의 자본잠식이 2014년부터 시작되었으며, 2015년 이후 자본잠식률이 이미 50%를 초과하였음에도 불구하고, 장부가액을 2019년까지 취득원가 그대로 유지하였다. 그러다가 2020년에 완전자본잠식 상태가 되어서야 10조 5,321억원 전액을 감액손실로 인식한 것이다. 즉, 2019년까지 한국석유공사 출자금 장부가액은 과대 계상된 측면이 있는지 검토할 필요가 있으며, 손상차손이 2020년에 일시에 인식됨으로써, 그 이전년도의 발생주의에 따른 비용인식 또한 부적절하게 이루어졌을 가능성이 있는지 또한 검토할 필요가 있다.[40]

40) 산업통상자원부는 이와 관련하여, 「국가회계 Q&A 사례집 (기획재정부)」에 따르면 피투자회사의 부분자본잠식이 출자금의 감액손실을 인식해야하는 충분조건은 아닌 것으로 설명하고 있으며, 「국가회계기준에 관한 규칙」 제33조제4항에서 회수가능가액이 회복될 가능성이 없는 경우에 감액손실을 인식하도록 하고 있으나, 석유공사는 당시 투자유치를 통한 자산합리화, 신규사업 참여 등의 추진 등으로 출자금의 회수가능가액이 회복될 가능성이 없다고 보기도 어려운 상황이었음에 따라 감액손실을 인식하지 않았다는 입장이다.

참고로, 유가증권시장에서는 「유가증권시장 상장규정」에 의해 자본잠식률이 50% 이상일 경우 관리종목으로 지정되며, 50% 이상의 자본잠식률이 2년 계속될 경우 상장 폐지된다.

따라서 기획재정부는 정부가 보유한 출자금의 장부가액이 취득원가에 비해 50% 이상 현저히 감소하였을 경우 등에 대하여는 출자 기관의 순자산 장부가액을 고려하여 평가하는 등, 각 연도별로 해당 자산의 실질가치에 대하여 보다 적절한 평가를 수행할 필요가 있다. 그리고 이를 통해 국가재무제표에서 나타내고 있는 재무정보의 신뢰성을 증대시킬 필요가 있다.

5-7. 2011년 국가재무제표 작성 이후 90.4조원의 전기오류수정손익 발생에 따른 국가재무제표 신뢰성 저하 문제

가. 현 황

「국가회계기준에 관한 규칙」 제3조제2항[41] 및 이에 따른 국가회계예규 「회계정책·회계추정의 변경과 오류수정에 관한 지침」[42]에 따르면, 이전 회계 기간의 재무제표 작성 시 발생하였던 「국가회계기준에 관한 규칙」 등 관련 법령에서 정한 기준에 합당하지 않은 회계처리를 당 회계연도에 발견하여 이를 수정하는 것을 '전기오류수정'이라 한다. 오류는 이와 같은 회계기준 적용의 오류 외에도 계산상의 실수, 사실판단의 잘못, 부정, 사실의 누락 등에 의해서도 발생할 수 있다.[43] 자산의 증가, 부채의 감소 또는 순자산의 증가를 발생시키는 전기오류수정 사항은 '전기오류수정이익'이라 하며, 자산의 감소, 부채의 증가 또는 순자산의 감소를 발생시키는 전기오류수정 사항은 '전기오류수정손실'이라 한다.

이러한 국가재무제표 상 전기오류수정손익은 정부가 2011년 국가재무제표를 작성하여 국회에 제출한 이후 각 연도별로 지속적으로 발생하고 있다.

즉, 아래의 표에서와 같이 2011년 최초 재무제표 개시 이후 2012년부터 2020년까지 국가재무제표에 반영된 전기오류수정손익은 46.2조원의 전기오류수정이익과 44.2조원의 전기오류수정손실을 합하여 총 90.4조원에 이른다.

국가재무제표 상 전기오류수정손익은 2012년 12.6조원에서 2017년 15.9조원으로 지속적으로 발생하다가 이후 2019년 6.9조원까지 감소하였으나, 2020년에는 9.0조원으로 다시 증가하였다.

---

41) 「국가회계기준에 관한 규칙」
제3조(적용범위 등) ② 이 규칙의 해석과 실무회계처리에 관한 사항은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.

42) 「국가회계 예규 - 회계정책·회계추정의 변경과 오류수정에 관한 지침」
3. (정의) 이 예규에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
(4) "전기오류수정"이란 전 회계연도 또는 그 전 기간의 재무제표를 작성할 때 발생하였던 「국가회계기준에 관한 규칙」등 관련 법령에서 정한 기준에 합당하지 아니한 회계처리를 당 회계연도에 발견하여 이를 수정하는 것을 말한다. 자산의 증가, 부채의 감소 또는 순자산의 증가를 발생시키는 전기오류수정 사항은 전기오류수정이익이라 하며, 자산의 감소, 부채의 증가 또는 순자산의 감소를 발생시키는 전기오류수정 사항은 전기오류수정손실이라 한다.

43) 삼일인포마인, 「계정과목별 일반회계와 세무해설」

[최초 재무제표 개시 이후 연도별 국가재무제표 상 전기오류수정손익 발생 현황]

(단위: 조원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
전기오류수정이익	5.9	2.8	9.0	7.5	3.7	6.4	5.0	2.6	3.3	46.2
전기오류수정손실	6.7	1.6	4.6	4.4	3.6	9.5	3.8	4.3	5.6	44.2
합계	12.6	4.4	13.6	11.9	7.3	15.9	8.8	6.9	9.0	**90.4**

자료: 감사원 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

국토교통부, 국방부, 해양수산부 등의 부처를 중심으로 국유재산 등과 관련하여 전기오류수정손익이 지속적으로 발생하고 있으므로, 각 소관부처 및 기획재정부, 감사원은 이의 철저한 관리를 통해 국가재무제표 수치의 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

「국가회계법」 제1조[44]에서는 국가회계는 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하여야 하며, 또한 동법 제4조[45]에서는 국가회계는 신뢰할 수 있는 객관적인 자료와 증빙에 의해 공정하게 처리되어야 함을 제시하고 있다.

그러나 국가재무제표에서의 지속적인 전기오류수정손익의 발생은 회계적 오류의 발생 가능성을 지속시켜, 「국가회계법」에서 제시하고 있는 국가회계의 신뢰도를 저하시킬 우려가 있다.

아래의 표에서와 같이 2012~2020년간의 전기오류수정손익 발생액 90조 4,161억원 중 82조 7,127억원(91.5%)의 대부분은 국토교통부 33조 1,787억원(36.7%), 국방부 28조 1,004억원(31.1%), 해양수산부 8조 7,545억원(9.7%), 농림축산식품부 5조 156억원(5.5%) 등에서 발생하였다. 따라서 대부분의 전기오류수정손익이 발생하는 위 부처의 오류에 대하여는 해당 발생 원인을 세부적으로 파악하고, 관리 프로세스 등에서의 개선 사항을 검토하여, 국가재무제표의 신뢰성을 증대시킬 필요가 있다.

---

44) 「국가회계법」
제1조(목적) 이 법은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 한다.

45) 「국가회계법」
제4조(국가회계의 원칙) 국가회계는 다음 각 호의 원칙에 따라 처리되어야 한다.
1. 국가회계는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증빙에 의하여 공정하게 처리되어야 한다.
2. 국가회계는 재정활동의 내용과 그 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고, 간단·명료하게 처리되어야 한다.

[주요 부처별, 연도별 전기오류수정손익 발생 현황]

(단위: 억원, %)

부 처	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계	(비중)
국토교통부	34,786	15,326	59,949	67,566	20,219	48,636	26,932	33,283	25,090	331,787	(36.7)
국방부	58,019	694	43,019	18,796	20,634	80,778	19,134	13,046	26,884	281,004	(31.1)
해양수산부	0	14,663	7,282	6,861	4,588	4,057	33,561	12,514	4,020	87,545	(9.7)
농림축산식품부	759	39	11,019	1,023	3,018	18,439	1,597	817	13,444	50,156	(5.5)
기획재정부	11,664	393	4	44	711	136	3,725	4,417	6,564	27,659	(3.1)
방위사업청	3,433	1,131	463	487	8,057	289	105	163	3,769	17,897	(2.0)
농촌진흥청	238	163	89	16,763	95	21	7	13	10	17,398	(1.9)
교육부	0	253	5,359	549	1,135	754	185	882	4,562	13,680	(1.5)
(소 계)	**108,898**	**32,663**	**127,185**	**112,088**	**58,456**	**153,111**	**85,247**	**65,136**	**84,343**	**827,127**	**(91.5)**
기타 부처	17,270	11,282	9,110	7,242	14,218	6,096	3,055	3,457	5,305	77,034	(8.5)
합 계	126,168	43,945	136,295	119,330	72,674	159,207	88,302	68,593	89,648	904,161	(100.0)

자료: 감사원 제출자료를 바탕으로 재작성

국토교통부의 경우 전기오류수정손익이 사회기반시설(2016~2020년간 14조 9,438억원)과 일반유형자산(2016~2020년간 8조 7,454억원)을 중심으로 발생하였는데, 주로 자산 실태조사를 통한 오류 정정, 가격증감, 장기 미정리 계정 정리 등에 따라 발생하였다.

[국토교통부 자산, 부채별 전기오류수정손익(2016~2020)]

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	합계
자산	일반유형자산	6,816	41,260	18,413	11,026	9,939	87,454
	사회기반시설	9,371	86,870	19,019	19,154	15,024	149,438
	기 타	3,142	△29,804	1,348	4,674	1,076	△19,564
	소 계	19,329	98,326	38,780	34,854	26,039	217,328
부 채		890	730	3,349	211	67	3,787
순 자 산 변 동		0	△48,960	△15,197	△1,782	△1,016	△66,955
합 계		20,219	48,636	26,932	33,283	25,090	154,160

자료: 국토교통부

국방부의 전기오류수정손익은 2016~2020년간 총 16조 476억원 발생하였는데, 대부분 토지, 건물, 구축물 등이 포함된 시설자산 등에서 발생하였다. 국방부의 전기오류수정손익은 해당자산의 금액 및 면적 등 입력 오류 등 기초적인 데이터의 생성에서부터 소유자산의 장부 누락, 용도폐기 자산 장부 등재 등 다양한 원인으로 발생하고 있다.

[국방부 자산별 전기오류수정손익 현황(2016~2020)]

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	합계
전기오류 수정이익 (a)	군수	1,148	2,036	693	126	134	4,137
	시설	**14,402**	**48,163**	**7,192**	**6,279**	**7,441**	**83,477**
	재정	2,126	△34	2,601	657	6,259	11,609
	소계	17,676	50,165	10,486	7,062	13,834	99,223
전기오류 수정손실 (b)	군수	160	7,181	2,354	229	1,397	11,321
	시설	**1,694**	**20,640**	**1,985**	**3,752**	**8,793**	**36,864**
	재정	1,104	2,791	4,310	2,002	2,861	13,068
	소계	2,958	30,612	8,649	5,983	13,051	61,253
합계(a+b)		20,634	80,777	19,135	13,045	26,885	**160,476**

자료: 국방부

해양수산부는 토지, 건물, 구축물 등의 자산계정에서 2016~2020년간 총 5조 8,739억원의 전기오류수정손익이 발생하였다. 기타로 분류된 전기오류수정손익에는 건설중인자산 오류, 누락 재산 등재 및 입력 오류, 물품 누락재산 등재 및 입력 착오 오류 수정분 등이 반영되어 있다.

[해양수산부 자산별 전기오류수정손익 현황(2016~2020)]

(단위: 억원)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	합계
전기오류수정이익 (a)	토 지	1,810	1,280	13,300	2,326	1,778	20,494
	토지사용권	0	0	2,249	1,151	4	3,404
	건 물	38	113	28	20	△7	192
	건물사용수익권	0	0	108	84	0	192
	구 축 물	664	281	2,038	902	314	4,199
	구축물사용수익권	0	0	2	171	0	173
	기 타	△830	156	10,980	△3,316	515	7,505
	소 계	1,682	1,831	28,706	1,337	2,603	36,159
전기오류수정손실 (b)	토 지	1,838	13	△1,277	2,248	1,144	3,966
	토지사용권	0	0	24,414	2,464	9	26,887
	건 물	78	13	16	4	1	112
	건물사용수익권	0	0	917	△135	2	784
	구 축 물	781	798	390	1,946	14	3,929
	구축물사용수익권	0	0	1,974	1,944	0	3,918
	기 타	208	1,402	△21,579	2,706	245	△17,018
	소 계	2,906	2,225	4,855	11,177	1,416	22,579
합계(a+b)		4,588	4,057	33,561	12,514	4,020	**58,739**

주: 2019년의 전기오류수정손익에는 프로그램원가에 배부한 금액을 포함함
자료: 해양수산부

이렇듯, 전기오류수정손익은 주로 자산 누락, 실태조사에 따른 오류 수정 등 국유재산 관리와 관련하여 발생하고 있다. 아래의 표에서와 같이 2018~2020년간 전기오류수정손익 발생액 중 국유재산과 관련한 전기오류수정액은 9조 9,127억원으로 전체의 40.2%의 비중을 차지하고 있다.

세부적으로는 국유재산과 관련하여 2018~2020년간 대장(장부) 누락 4조 3,957억원(17.8%), 대장가액 오류 3조 7,198억원(15.1%), 대장 이중 등재 1조 7,972억원(7.3%) 등의 전기오류수정손익이 발생하였다. 국유재산 대장(장부) 누락은 국유재산 대장에 등재해야 함에도 이를 누락함에 따라 차후년도에 등재함으로써 발생한 오류를 말하며, 국유재산 대장가액 오류는 대장에 등재는 되어있으나, 자산 가액을 잘못 입력하여 이를 수정함에 따라 발생하는 오류이다. 또한, 국유재산 대장 이중 등재는 대장에 중복 등재된 자산을 당기에 정리함에 따라 발생하였다.

이와 같이 국유재산과 관련한 오류수정이 빈번하게 발생하고 있으므로, 각 소관부처 및 국유재산을 종합적으로 관리하는 기획재정부는 국유재산의 취득, 관리 등을 포함한 사후관리, 매각의 각 단계별 관리를 철저히 할 필요가 있다.

[전기오류수정손익의 유형별 발생 사유(2018~2020)]

(단위: 억원, %)

사유	2018		2019		2020		합계			
	수정 이익	수정 손실	수정 이익	수정 손실	수정 이익	수정 손실	수정 이익(a)	수정 손실(b)	합계 (a+b)	(비중)
국유재산 대장 누락	**19,762**	**0**	**4,155**	**0**	**20,040**	**0**	**43,957**	**0**	**43,957**	**(17.8)**
국유재산 대장가액 오류	**1,183**	**12,842**	**8,116**	**4,136**	**4,238**	**6,683**	**13,537**	**23,661**	**37,198**	**(15.1)**
국유재산 대장 이중 등재	**0**	**9,589**	**0**	**4,973**	**△24**	**3,434**	**△24**	**17,996**	**17,972**	**(7.3)**
(국유재산 관련 소계)	20,945	22,431	12,271	9,109	24,254	10,117	57,470	41,657	**99,127**	**(40.2)**
건설중인자산, 선급금, 선수금 등 오류 정정	3,368	6,329	1,588	9,889	1,734	35,648	6,690	51,866	58,556	(23.8)
사용수익권 정리	22,502	125	2,534	5,356	△293	11	24,743	5,492	30,235	(12.3)
감가상각비 효과	55	859	0	10,288	0	585	55	11,732	11,787	(4.8)
물품 대장 오류 정정	30	322	325	144	1,125	1,645	1,480	2,111	3,591	(1.5)
군수품 실사에 따른 누락자산 등재 및 감가상각비 효과	693	2,354	0	6	0	0	693	2,360	3,053	(1.2)
자산재평가 효과	44	15	713	583	12	723	769	1,321	2,090	(0.8)
기타	2,698	5,531	8,419	7,368	6,514	7,573	17,631	20,472	38,103	(15.5)
합계	50,335	37,966	25,850	42,743	33,346	56,302	109,531	137,011	246,542	(100.0)

자료: 감사원 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 「국가재정법」제59조 및 제60조[46]에 따르면, 감사원은 국가결산보고서를 검사하여 해당 보고서를 기획재정부장관에게 제출하도록 하고 있다. 따라서 위와 같이 매년 감사원이 결산검사를 수행한 국가재무제표에서 차후년도에 지속적으로 전기오류수정손익이 발생하고 있는 바, 감사원은 해당 결산검사의 신뢰도를 증진시킬 수 있는 구체적인 방안을 마련하여 시행할 필요가 있다.

따라서 이와 같이 국토교통부, 국방부, 해양수산부 등의 부처를 중심으로 국유재산 등과 관련하여 전기오류수정손익이 지속적으로 발생하고 있으므로, 각 소관부처 및 기획재정부, 감사원은 이의 철저한 관리를 수행함으로써 국가재무제표 수치의 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

---

46) 「국가재정법」
제59조(국가결산보고서의 작성 및 제출) 기획재정부장관은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성하여 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 한다.
제60조(결산검사) 감사원은 제59조에 따라 제출된 국가결산보고서를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.

6 공공기관 재무건전성 분석

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

이와 관련하여 2013년 12월, 기획재정부는 공기업을 중심으로 한 공공기관의 급격한 부채 증가가 국가 재정의 위협 요인으로 작용할 수 있다는 판단에 따라 '공공기관 정상화 대책'을 발표하고 이에 따른 공공기관의 부채 감축과 방만경영 해소를 위한 자구계획 제출 및 이행을 추진하였다. 이러한 노력에 따라, 기획재정부가 발표한 '2020년도 경영공시 보도자료(2021.4.30.)'에 따르면 '중장기재무관리계획[1] 대상기관(39개)의 2020년 부채비율이 160.4%로 2020년에 수립된 「'20~'24년 중장기재무관리계획」의 2020년 목표치(172.2%)보다 11.8%p 하락하여 목표를 초과달성'하였다고 설명하고 있다.

본 분석에서는 먼저 2020년 결산을 기준으로 2021년에 지정된 350개 공공기관의 전반적인 재무 현황을 분석하였다. 또한 공공기관 중 자체수입의 비중이 크기 때문에 영업성과에 따라 정부 배당에 큰 영향을 미칠 수 있는 공기업군을 대상으로, 최근 10년(2011~2020년) 동안 경영 현황 분석(재무건전성, 수익성 분석 포함)을 실시하고, 2020년 부채비율 및 당기순손익 추이를 분석하여 각 유형별 문제점 및 개선 방안을 제시하였다.

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

1) 「국가재정법」
제9조의2(재정 관련 자료의 제출)
기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 120일 전까지 다음의 서류를 **국회에 제출**하여야 한다.
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 **중장기 재무관리계획**
「공공기관의 운영에 관한 법률」
제39조의2(중장기재무관리계획의 수립 등)
① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 **5회계연도 이상의 중장기재무관리계획**(이하 "중장기재무관리계획"이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
1. **자산규모 2조원 이상**이거나 설립 근거 법률에 정부의 **손실보전 조항**이 있는 공기업·준정부기관
2. 그 밖에 자산·부채규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관

6-1. 공공기관 결산 개요

가. 공공기관 지정 현황

2021년 기준으로 총 350개의 기관이 공공기관으로 지정되었으며 36개 공기업, 96개 준정부기관, 218개 기타공공기관으로 구성되어 있다.

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘「공운법」’) 제4조에 근거하여 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미한다. 2021년 현재 총 350개 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 공기업으로 36개 기관, 준정부기관으로 96개 기관, 기타공공기관으로 218개 기관이 지정되어 있다.

[2021년 공공기관 지정 변동사항]

(단위: 개)

구분	2020년	2021년 공공기관 현황			
		신규[1]	해제[2]	변경[3]	계
공기업	36	0	0	0	**36**
준정부기관	95	0	0	+1	**96**
기타공공기관	209	+12	△2	△1	**218**
합 계	340	+12	△2	0	**350**

주: 1) 국토교통부 소관의 건설기술교육원, 공간정보품질관리원, 국립항공박물관, 한국도로공사서비스㈜, 국무조정실 소관의 건축공간연구원, 해양수산부 소관의 국립해양과학관, 환경부 소관의 국립호남권생물자원관, 기상청의 ㈜차세대수치예보모델개발사업단, 고용노동부 소관의 한국고용노동교육원, 과학기술정보통신부 소관의 한국재료연구원, 한국핵융합에너지연구원, 산업통상자원부의 한전엠씨에스㈜의 12개 기관이 2021년 기타공공기관으로 신규 지정됨

2) 기타공공기관이었던 산업통상자원부의 (재)한국스마트그리드사업단과 국토교통부의 ㈜한국건설관리공사 2개 기관이 공공기관에서 지정 해제됨

3) 금융위원회의 서민금융진흥원이 기타공공기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경 지정됨

자료: 기획재정부, “2021년 공공기관 지정,” 보도자료, 2021.1.29.

기획재정부장관은 정부 출연기관, 정부가 50% 이상의 지분을 출자한 기관 등 「공운법」 제4조제1항[2] 각호의 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있

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

다. 또한, 「공운법」 제5조에 따라 해당 공공기관을 공기업·준정부기관 및 기타공공기관으로 구분한다.

동법 제5조제1항의1에 따르면 직원 정원이 50인 이상이고, 총수입액이 30억원 이상이며 자산규모가 10억원 이상인 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정하고, 이 중 시장성이 상대적으로 강한 기관(총수입액 대비 자체수입액 비중이 50% 이상)은 공기업으로, 시장성보다 공공성이 강조되는 기관은 준정부기관으로 분류한다.

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

---

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

[공공기관 유형 분류]

<table>
<tr><th colspan="3">유형 분류 기준</th><th colspan="2">분류</th></tr>
<tr><td rowspan="4">1. 직원 50인 이상
2. 총수입액 30억원 이상
3. 자산규모 10억원 이상</td><td rowspan="2">자체수입비율 50% 이상인 기관 중 기획재정부장관이 지정</td><td>자산규모 2조원 이상,
자체수입비율 85% 이상</td><td rowspan="2">공기업</td><td>시장형 공기업</td></tr>
<tr><td>시장형 공기업이 아닌 공기업</td><td>준시장형 공기업</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관이 지정</td><td>「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁</td><td rowspan="2">준정부기관</td><td>기금관리형 준정부기관</td></tr>
<tr><td>기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관</td><td>위탁집행형 준정부기관</td></tr>
<tr><td>공기업·준정부기관 미지정</td><td>—</td><td colspan="2" rowspan="2">기타공공기관</td></tr>
<tr><td>이외</td><td colspan="2">다음에 해당하는 기관 중 기획재정부장관이 지정
1. 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있는 기관
2. 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 법 제8조에 따른 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관</td></tr>
</table>

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조

2007년 「공운법」 제정 시 공공기관으로 지정된 공공기관은 298개였으나, 2008년 305개로 증가하였고, 이후에는 공공기관 선진화정책 등에 따라 그 수가 감소하였다. 그러나 2013년 이후에는 공공기관 수가 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있으며, 2021년 350개의 기관이 공공기관으로 지정되어 2007년 최초 지정 당시 기관 수 대비 52개의 공공기관이 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정현황 (2007~2020)]

(단위: 개)

연도	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
2007(a)	**24**	**78**	**196**	**298**
2008	24	77	204	305
2009	24	80	193	297
2010	22	79	185	286
2011	27	83	176	286
2012	28	82	176	286
2013	30	87	178	295
2014	30	87	187	304
2015	30	86	200	316
2016	30	90	203	323
2017	35	89	208	332
2018	35	93	210	338
2019	36	93	210	339
2020	36	95	209	340
2021(b)	**36**	**96**	**218**	**350**
증감(b-a)	12	18	22	52

주: 공공기관 수는 각 연도 1월 최초 지정을 기준으로 작성하였으며, 연 중 공공기관 통폐합, 신설 등에 따라 변동 될 수 있음

자료: 기획재정부 연도별 공공기관 지정 보도자료(2007~2021)

나. 2020년 공공기관 결산 개요

2020년 말 기준 공공기관(은행형 공공기관 제외)의 자산총액은 총 902.4조원으로 부채총액은 544.8조원, 당기순이익은 5.3조원으로 나타났으며, 2019년도 대비 자산 41.6조원, 부채 17.9조원, 당기순이익 4.5조원이 각각 증가한 것으로 나타났다.

기획재정부는 2021년 4월, 공공기관의 2020 회계연도 재무결산 결과를 공시하였다.[3] 기획재정부가 발표한 공공기관의 2020 회계연도 자산총액은 902.4조원, 부채총액은 544.8조원, 당기순이익은 5.3조원으로, 2019년 대비 2020년 공공기관의 총 자산은 41.6조원, 부채는 17.9조원 증가하였으며, 당기순이익은 4.5조원 증가하였다.

3) 기획재정부, "2020년도 공공기관 경영정보 공시," 보도자료, 2021.4.30.

기획재정부에 따르면, 공공기관 전체의 부채비율은 2013년 말 기획재정부의 '공공기관 정상화 대책' 시행 이후 2018년까지 감소 추세를 보였고, 2019년에는 일시적으로 증가하였으나 2020년 152.3%를 나타내어 2019년 대비 5.45%p 감소하였다. 2016년 28.7%에서 2018년 26.5%로 감소추세를 보이던 공공기관 부채의 GDP 대비 비율은 2019년에 27.4%로 증가하기 시작하였으며 2020년 28.2%로 2019년 대비 0.8%p 증가하였다.

[공공기관 자산·부채·당기순이익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (C/A)
자산	799.5	809.9	828.2	860.8	**902.4**	**41.6**	4.8
부채	500.3	495.1	503.4	526.9	**544.8**	**17.9**	3.4
(부채비율)	(167.2)	(157.2)	(154.9)	(157.8)	(152.3)	(△5.45)	-
(GDP 대비 비율)	(28.7)	(27.0)	(26.5)	(27.4)	(28.2)	(0.8)	-
당기순이익	15.7	7.3	0.7	0.8	**5.3**	**4.5**	562.5

주: 1. K-IFRS(한국채택 국제회계기준) 상 기본 재무제표인 자회사의 재무현황을 포함한 연결 재무제표 기준임
2. 상기 GDP 대비 부채비율 산정 시 GDP는 연도별 명목 국내총생산(nominal Gross Domestic Product, GDP valued at current prices) 지표를 사용함

자료: 기획재정부, "2020년도 공공기관 경영정보 공시," 보도자료, 2021.4.30., 통계청 국가통계포털(KOSIS) 자료를 바탕으로 재작성

상기 기획재정부가 발표한 공공기관의 재무결산 결과는, 2021년 공공기관으로 지정된 350개 공공기관 중 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)이 제외[4]된 것이다.

2019년 대비 2020년 공공기관의 자산 증가분인 41.6조원은 주로 한국토지주택공사(8.8조원), 연결 기준 한국전력공사(6개 발전자회사 포함)(5.5조원), 한국해양진흥공사(4.4조원), 신용보증기금(4조원), 중소벤처기업진흥공단(3.9조원), 한국도로공사(3.4조원), 한국철도공사(2.7조원), 한국수력원자력(주)(2.5조원), 사립학교교직원연금

4) 3개 은행형 공공기관(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)은 부채비율이 아닌 BIS 비율로 재무건전성을 관리함에 따라 기획재정부는 공공기관 재무결산 결과 산정 시 3개 은행형 공공기관을 제외하고 있다. 3개 은행형 공공기관의 2020년말 부채 총계는 684조원으로 2019년 대비 75.8조원 증가하였으며, 당기순이익은 전기 대비 1.78조원 증가한 4.1조원이다. 한국수출입은행의 당기순이익은 전기 대비 3천억원 감소한데 비해, 한국산업은행 및 중소기업은행의 당기순이익은 전기 대비 1.72조원 및 4천억원 증가하였다.

공단(2.5조원), 국민건강보험공단(1.7조원), 한국예탁결제원(1.55조원) 등에서 발생하였다.[5] 반면, 한국가스공사(△3.4조원), 한국석유공사(△1.2조원), 한국광물자원공사

[3개 은행형 공공기관의 부채, 당기순이익 현황 (2018~2020)]

(단위: 조원)

구분	부채				당기순이익			
	2018	2019(a)	2020(b)	증감(b-a)	2018	2019(c)	2020(d)	증감(d-c)
한국산업은행	225.8	233.8	264.0	30.2	0.71	0.28	**2.00**	**1.72**
한국수출입은행	76.8	79.1	83.6	4.5	0.69	0.43	**0.10**	**△0.33**
중소기업은행	268.4	295.3	336.0	40.7	1.76	1.61	**2.00**	**0.39**
합계	571.0	608.2	**684.0**	**75.8**	3.15	2.32	**4.10**	**1.78**

자료: 각 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

3개 은행형 공공기관의 BIS비율(은행의 위험자산 대비 자본비율)은 2019년까지 하락 추세를 보였으나 2020년에 2019년 대비 한국산업은행 1.91%p, 한국수출입은행 0.53%p, 중소기업은행 0.35%p 증가하였다. 상기 은행형 공공기관은 설립근거법상 정부의 손실보전 조항이 있는 기관으로, 이익적립금으로 손실을 보전할 수 없을 경우 정부가 그 부족액을 보전해 주어야 하며, 따라서 향후 발생 가능한 재정부담의 방지 차원에서 이들 은행형 공공기관의 재무건전성 관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

[3개 은행형 공공기관의 BIS 비율 현황 (2017~2021.3)]

(단위: %, %p)

구분	2017	2018	2019(A)	2020(B)	증감액(B-A)	2021.3.(C)	증감액(C-B)
한국산업은행	15.26	14.80	14.05	15.96	**1.91**	15.85	**△0.11**
한국수출입은행	12.90	14.42	14.56	15.09	**0.53**	15.23	**0.14**
중소기업은행	14.20	14.50	14.47	14.82	**0.35**	14.83	**0.01**
일반은행 평균	15.84	15.90	15.89	17.14	**1.25**	17.20	**0.05**

주: 1. 정부는 2016.6.'국책은행 자본 확충 등 보완방안'을 마련하면서, 목표 BIS비율을 한국산업은행은 13%, 한국수출입은행은 10.5%로 산정한 바 있음
2. 일반은행 평균은 시중은행 및 지방은행을 포함하고 인터넷전문은행을 제외하고 있음

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템을 바탕으로 재작성

5) 한국토지주택공사의 경우 주로 임대주택 및 관련 건설공사 발생에 따라 8.8조원 가량 증가하였으며, 한국전력공사 및 9개 종속회사의 자산 증가 5.5조원은 HVDC북당진-고덕, 신고리 5~6호기 건설 등에 따른 설비투자 자산 증가 4조원 및 일시적 자금 조달 등으로 인한 유동금융자산 1.2조원 증가에 기인한다. 2019년 대비 2020년 4.4조원의 자산이 증가한 한국해양진흥공사의 경우, HMM(구, 현대상선) 지원을 위해 무보증사모전환사채(신종자본증권)에 투자(0.36조원)하였으며, 관련 자산 평가이익(3.3조원) 증가분 또한 공사의 자산 증가에 기인하고 있다. 신용보증기금의 경우 사업운영을 위해 정부 출연금이 늘어남(3.3조원)에 따라 동 자금을 운용하는 유동금융상품이 증가하는 등 자산 4조원이 증가하였다. 중소벤처기업진흥공단의 자산 증가(3.9조원)는 융자사업 추경예산 집행 등으로 인한 장기대여금 증가(2.7조원) 및 모태조합 신규출자 등 투자증권 증가(1조원)에 기인한다. 한국도로공사의 자산 증가 3.4조원은 사용수익기부자산 등 용역운영권(민자 고속도로) 관련한 투자액 등으로 인한 것이다. 한국철도공사는 당기 토지재평가이익을 인식하여 자산이 2.7조원 증가한 바 있다. 사립학교교직원연금공단은 유가증권 투자로 인해 자산이 2.5조원 증가하였다. 국민건강보험공단은 미수보험료 등 매출채권의 증가로 자산이 1.7조원 증가하였으며 한국예탁결제원의 경우 2020년 12월 증권거래세(증권사로부터 수령하여 과세당국에 납부하는데 발생한 달의 익월에 납부함)가 2019년 12월보다 증가(거래 증가)함에 따라 일시적으로 현금성자산이 증가(1.5조원)하였다.

(△0.9조원) 등에서는 전기 대비 자산 규모가 감소하였다.[6]

공공기관의 총 부채 규모는 2013년 12월 발표된 '공공기관 정상화 대책' 시행 이후 2017년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보였으나, 2018년 이후 증가추세로 전환되어 2020년에는 2019년 대비 17.9조원이 증가하였다. 2019년도 대비 2020년 공공기관 총 부채의 증가는 주로 한국전력공사 및 9개 종속회사(3.8조원), 중소벤처기업진흥공단(3.2조원), 한국토지주택공사(3조원), 한국해양진흥공사(1.8조원), 한국도로공사(1.7조원), 한국철도공사(1.7조원), 한국예탁결제원(1.5조원), 인천국제공항공사(1조원), 신용보증기금(1조원) 등에서 발생한 것으로 나타났다.[7] 그러나, 예금보험공사(△3.7조원), 한국가스공사(△3조원) 등에서는 2019년 대비 2020년 부채가 감소하였다.[8]

전체 공공기관의 당기순이익은 2016년 15.6조원에서 2017년 7.3조원, 2018년

---

6) 한국가스공사(연결 기준)의 경우 기말재고 감소(△1.3조원) 및 동절기 전력단가 하락 등으로 인한 매출채권 감소(△0.9조원), 감가상각(△1.6조원) 및 손상차손 발생(△4,617억원)에 따른 유·무형자산 감소로 인해 자산이 3.4조원 감소하였다. 한국석유공사(연결 기준)의 자산 감소(△1.2조원)는 장기 유가하락으로 대규모 손상차손이 발생하여 석유가스개발자산이 감소(△1.2조원)한 것에 기인한다. 한국광물자원공사(연결 기준)의 경우 볼레오 광산 유형자산 손상차손(△2,357억원)을 인식하였으며, 지분법 평가손실(암바토비)로 인해 지분법 투자자산이 감소(△8,837억원)하는 등 총 자산이 0.9조원 감소하였다.

7) 2020년 9개 종속회사를 포함한 한국전력공사의 부채 3.8조원 증가는 신고리 5,6호기 건설자금, 만기도래 사채 상환 및 운영자금 확보를 위한 사채 발행으로 인해 유동 및 비유동금융부채 2조원 증가하였으며 원전사후처리복구 등으로 비유동충당부채 1조원 증가 및 공사부담금 이연수익 증가 등으로 인해 비금융부채 0.8조원 증가함에 따른 것이다. 중소벤처기업진흥공단의 경우 융자사업 확대로 인해 공채 3조원 가량이 순증가함에 의해 부채가 3.2조원 가량 증가하였다. 한국토지주택공사의 부채 3조원 증가는 임대주택 건설공사 등에 사용될 자금 조달을 위해 차입 및 사채 추가 발행 등에 따른 것이다. 한국해양진흥공사의 경우 자금마련 목적으로 1조원의 사채를 발행하였고, HMM 영구채 평가이익에 따라 이연법인세부채가 증가하는 등 부채가 증가(1.8조원)하였다. 한국도로공사의 부채 증가(1.7조원)의 경우 민자고속도로 투자 등을 위한 자금조달(사채 발행 및 추가 차입)에 기인한 것이다. 한국철도공사의 부채 1.7조원 증가는 토지재평가이익에 따른 이연법인세부채 증가(6천억원)와 사채 발행 및 추가 차입(6천억원) 등에 기인한다. 한국예탁결제원 부채 증가(1.5조원)의 경우 앞서 언급한 바와 같이 증권사로부터 수취하여 과세당국에 납부한 증권거래세(2020년 12월 분이며 예수금 성격) 등의 증가로 인한 것이다. 인천국제공항공사의 경우 4단계 건설사업 등에 사용할 자금마련을 위해 차입금 등 부채가 1조원 증가하였다. 신용보증기금의 부채 1조원 증가는 보증잔액 증가로 인해 관련 충당부채 증가 및 보증관련 선수수익 증가 등에 따른 것이다.

8) 예금보험공사의 부채 감소 3.7조원은 ① 예금보험기금에서 2020년 보험료수입 등 증가(보험사고 감소)로 인해 발행 부채를 1.2조원 순상환하였으며 ② 예금보험기금채권상환기금에서 특별기여금(1.9조원), 대출금 회수 및 배당금 수입 등(2,817억원) 등으로 2.4조원의 예금보험기금상환기금채권을 순상환한데 주로 기인한다. 한국가스공사는 원료비 미수금 회수 및 운전자금 감소로 인해 차입금이 2.3조원 감소하였으며, 연말 LNG 구매물량 감소와 구매단가 하락 등으로 인해 매입채무가 감소(△5,168억원)하는 등 2019년 대비 3조원의 부채가 감소하였다.

0.7조원 및 2019년 0.8조원으로 2016년 이후 지속적으로 감소추세를 보였으나, 2020년 5.3조원으로 2019년 대비 4.5조원이 증가하였다. 2020년도 당기순이익 증가는 주로 국민건강보험공단(2019년 △3.6조원에서 2020년 1.6조원으로 5.2조원 증가) 등에서 발생하였다.[9] 2020년 당기순이익을 인식한 기관은 한국토지주택공사(3.3조원), 한국해양진흥공사(2.8조원), 연결 기준 한국전력공사(2.1조원), 예금보험공사(1.9조원), 국민건강보험공단(1.6조원) 등이 있으며, 반면 한국석유공사(△2.4조원), 한국광물자원공사(△1.35조원), 한국철도공사(1.3조원)에서 대규모 당기순손실을 기록하였다.

한편, 2020년 공공기관의 총수입·총지출[10] 금액은 747.8조원으로 2019년 667.9조원 대비 79.9조원 증가하였다.

2020년 총수입·총지출 증가 금액은 주로 한국수출입은행(19.7조원), 한국주택금융공사(16.8조원), 한국산업은행(9.7조원), 국민건강보험공단(8.1조원), 한국토지주택공사(7.6조원) 등에서 발생하였다. 2020년 결산 기준으로 공공기관 총수입·총지출 금액의 45.6%는 준정부기관이 차지하고 있으며, 공기업은 31.1%의 비중을 차지하고 있다.

9) 국민건강보험공단의 경우 직장가입자 건강보험료율 증가(6.46%에서 6.67%로 증가) 및 장기요양보험료율 증가(8.51%에서 10.25%로 증가)로 인한 보험료수익 증가 등에 따라 당기순이익이 증가(5.2조원)하였다.

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

[공공기관 수입, 지출 현황]

(단위: 조원, %)

			2019 (a)	2020					증감액 (b-a)
				공기업	준정부 기관	기타 공공기관	합계 (b)	(비중)	
수입	정부 순지원액	출연금	19.4	0.0	22.1	5.1	27.2	(3.6)	7.8
		출자금	5.8	5.1	0.1	4.1	9.4	(1.3)	3.6
		보조금	13.4	0.7	16.2	2.1	19.0	(2.5)	5.6
		부담금	2	0.0	1.9	0.1	2.0	(0.3)	0.0
		이전수입	30.9	0.0	34.0	0.3	34.3	(4.6)	3.4
		위탁수입	3.7	0.2	3.6	1.1	4.8	(0.6)	1.1
		기타수입	0.3	0.0	0.3	0.1	0.3	(0.0)	0.0
		소계	75.4	6.1	78.1	12.9	**97.1**	**(13.0)**	**21.7**
	자체수입 등		512.3	180.4	237.6	120.6	538.6	(72.0)	26.3
	차입금 (비중)		80.2	46.0 **(41.0)**	25.0 (22.3)	41.2 (36.7)	**112.2** (100.0)	**(15.0)**	**32.0**
	합계 (비중)		667.9	232.5 (31.1)	340.7 (45.6)	174.6 (23.3)	**747.8** (100.0)	(100.0)	**79.9**
지출	인건비		27.2	11.8	7.9	9.6	**29.3**	(3.9)	**2.1**
	경상운영비		12.9	6.7	2.5	4.1	13.3	(1.8)	0.4
	사업비		459.6	140.7	245.4	114.4	**500.5**	**(66.9)**	**40.9**
	차입상환금		75.4	33.5	24.1	32.9	90.5	(12.1)	15.1
	기타		92.8	39.9	60.8	13.6	114.3	(15.3)	21.5
	합계 (비중)		667.9	232.5 (31.1)	340.7 (45.6)	174.6 (23.3)	**747.8** (100.0)	(100.0)	**79.9**

주: 기획재정부에 따르면 국방과학연구소는 보안상 이유로 수입지출현황을 공개하고 있지 않기 때문에 국방과학연구소를 제외한 349개의 기관을 기준으로 기재함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

공공기관의 수입은 정부순지원액과 자체수입, 차입금 등으로 구성되며, 정부가 공공기관에 출연금, 출자금, 보조금 등을 통해 직접적으로 순지원한 금액은 2020년 97.1조원으로 2019년 대비 출연금, 보조금, 출자금 및 이전수입[11] 등을 중심으로 21.7조원 증가하였는데 이는 전체 공공기관의 2020년 수입금액 747.8조원의 13%의 비중을 차지한다. 공공기관의 2020년 차입을 통한 수입금액은 112.2조원으로 전체 수입금액의 15%의 비중을 차지하며, 2019년 대비 32조원 증가하였다. 또한, 차입으로 인한 2020년 수입 금액 112.2조원 중 공기업 비중은 41%로, 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

공공기관의 지출은 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등으로 구분되며,

11) 기금으로부터의 전입금 등 정부로부터 이전받은 수입을 말한다.

2020년도의 경우 지출 요소 중 사업비 비중이 66.9%(500.5조)로 가장 높게 나타나고 있다. 2020년 사업비 지출은 2019년 459.6조원 대비 40.9조원 증가하였는데, 해당 증가는 주로 한국주택금융공사(17조원), 한국산업은행 (8.6조원), 한국수출입은행 (8.6조원), 한국토지주택공사 (4.1조원) 등에서 발생한 것이다. 한편 2020년 공공기관의 인건비 지출은 29.3조원으로 2019년 대비 2.1조원 증가한 것으로 나타난다.

6-2. 공기업 2011~2020 경영현황 분석-수익성 및 재무건전성 지표를 중심으로

가. 분석의 필요성

정부는 자율경영 및 책임경영체제를 확립하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하기 위하여 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였다. 동법에서는 공공기관을 성격에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있다.

공공기관은 다양한 형태(출연, 출자, 보조, 부담금, 이전수입 등)로 정부로부터 지원을 받고 있는데, 공기업의 경우, 정부순지원수입이 공기업 전체 총수입에서 차지하는 비중이 1.6~2.6% 수준에 불과하다. 참고로 준정부기관의 동 비율은 21.1~23.1%, 기타공공기관도 5.3~7.5%이다.

[공공기관 유형별 총수입 대비 정부순지원 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020
공기업	정부순지원수입(a)	42,836	41,198	39,149	54,429	61,017
	총수입(b)	2,299,760	2,380,317	2,416,244	2,360,554	2,325,435
	비중(a/b)	1.9	1.7	1.6	2.3	2.6
준정부기관	정부순지원수입(a)	551,576	582,473	579,381	622,852	789,203
	총수입(b)	2,591,591	2,755,278	2,729,848	2,935,823	3,421,993
	비중(a/b)	21.3	21.1	21.2	21.2	23.1
기타공공기관	정부순지원수입(a)	83,537	73,158	77,586	90,564	131,459
	총수입(b)	1,504,917	1,376,265	1,279,536	1,411,645	1,761,749
	비중(a/b)	5.6	5.3	6.1	6.4	7.5

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

정부지원수입이 전체 공공기관에서 차지하는 비중이 낮은 공기업은 사업수행에 소요되는 자금 중 자체수입과 정부지원금으로 충당하지 못하는 부분을 금융성 부채 등을 통하여 조달하고 있다. 이를 포함한 부채규모가 전체 공공기관에서 차지하는 비중은 다음의 표에서 보는 바와 같이 72.6~73.6%를 차지하고 있다.

이렇듯 공기업의 총수입 중에는 50% 이상이 자체수입으로 구성되어 있으며,

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

금융성 부채를 중심으로 한 공기업 부채가 전체 공공기관 부채의 70% 이상을 차지하고 있음에 따라, 공기업의 효율적이고 내실 있는 운영은 정부순지원의 절감, 배당 확대, 안정적인 금융성 부채 원리금 상환 등을 가능하게 하므로, 견고한 재무건전성을 유지하는데 필수적이라고 할 수 있다.

[공공기관 대비 공기업 부채 현황]

(단위: 조원, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020
공기업	금융성 부채	244.4	237.4	239.4	247.4	252.9
	부채(a)	363.4	363.4	370.3	387.3	396.8
공공기관 부채(b)		500.3	495.1	503.4	526.9	544.8
비중(a/b)		72.6	73.4	73.6	73.5	72.8

자료: 2020 대한민국 공공기관

공공기관의 부채 증가와 방만 경영이 사회문제화 됨에 따라, 정부는 2013.12.11.에 '공공기관 정상화대책'을 마련하고, 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신 및 점검체계 구축을 목표로 다양한 방안을 제시하였다. 이에 따라 정부는 18개 중점관리대상기관을 정하고, 이들로부터 부채감축계획(안)[13]을 제출받았다. 중점관리대상 18개 공공기관 중에는 공기업이 15개로 83.3%를 차지하고 있는데, 이는 방만 경영과 부채 증가가 공기업을 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다.

[부채감축 중점관리대상기관]

구분	공공기관명
공기업(15)	한국전력공사, 한국수력원자력, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사,
준정부기관(3)	국가철도공단, 예금보험공사, 한국장학재단

자료: 기획재정부

13) 이들 기관의 부채감축계획(안)에는 2014~2017년 동안 자구노력 등을 통한 부채 감축 및 방만 경영 해소한 생산성과 효율성 제고방안 등이 포함되어 있다.

한편, 기획재정부는 매년 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(www.alio.go.kr)를 통하여 공공기관의 경영정보를 공시하면서, 보도자료를 배포하고 있는데, 2021년 4월의 2020년도 공공기관 경영정보 공시에 대한 보도자료[14]에서 "전체 공공기관 부채규모는 전력설비, 도로 등 투자 증가에 따라 확대되었으나, 공공기관의 당기순이익 개선, 공공사업 확대에 따른 정부 출연 및 출자 증가, 자산재평가 이익 등에 따라 자본 대비 부채비율은 개선되었다."고 기술하고 있다.

이에 본 분석에서는 과연 실질적인 공공기관의 생산성과 효율성의 증대가 이루어지고 있는지에 대해 공기업을 대상으로 최근 10년 동안 재무 및 손익분석과 더불어 수익성과 재무건전성 평가를 실시하였다. 또한, 본 분석에서는 공기업의 연결기준 감사보고서를 활용하여 재무데이터를 집계하였으며, 공기업군 내 자회사를 보유하고 있는 한국전력공사, 한국철도공사를 비롯한 일부 공기업의 경우는 별도기준의 감사보고서 상의 데이터를 활용하였다.

수익성 관련 주요 지표는 공기업의 이익창출능력을 측정하는 동태적인 비율분석으로 경영성과를 수익창출의 바탕이 되는 요소(투하자원, 매출액 등)로 나누어 비율을 산출하고 분석하는 지표이다.

먼저 투하자본과 이익의 관계를 분석하기 위하여 총자산순이익률(ROI)과 자기자본순이익률(ROE)을 이용하였다. 총자본수익률은 자본구성의 여하에 불문하고 기업에 의하여 달성된 총체적인 경영성과를 투하된 자본에 대비한 비율로서 경영효율성을 측정하는 대표적인 지표이다. 자기자본수익률(ROE)은 기업의 경영성과를 투하된 자기자본에 대비한 비율로서 자기자본 투자효율성을 측정하는 지표이다.

다음으로 매출과 이익과의 관계를 분석하기 위하여 매출액순이익률, EBITDA / 매출액 지표를 이용한다. 매출액순이익률은 기업의 전체적인 경영효율성을 측정하는 지표이다. EBITDA / 매출액은 이자비용, 세금, 감가상각비용 차감 전 순이익을 매출액으로 나눈 비율로 재무구조와 감가상각방법에 따라 기업의 이익이 왜곡될 여지가 있는 부분을 제거한 비율로 본업 그대로의 수익력을 판단하는 지표이다.

재무구조 관련 주요 지표는 장·단기 채무의 상환능력(지급능력)을 판정하기 위한 지표로 본 분석에서는 부채비율, 차입금의존도의 지표를 이용한다.

공기업의 대부분은 정부가 50% 이상의 지분을 보유하고 있다는 점에서 공기

14) 기획재정부, "2020년도 공공기관 경영정보 공시," 보도자료, 2021.04.30

업의 채무불이행(default) 위험에 따른 우발채무를 항상 지니고 있다고 볼 수 있으므로 재무구조와 관련된 부채비율, 차입금의존도 등의 지표는 매우 중요한 지표라고 볼 수 있다.

부채비율은 자본구성의 균형을 측정하는 지표이며, 기업의 부채액은 자기자본 이하인 것이 바람직하며 이 비율이 높을수록 재무구조가 불건전하므로 지불능력이 문제가 된다.

차입금의존도는 기업이 외부에서 차입형식으로 조달하는 차입금의 총자본(총자산)에 대한 비율이다. 이 비율이 높은 기업은 금융비용에 대한 부담이 무거워 수익창출능력이 떨어지고 장기적으로 지급능력이 저하되어 재무적 건전성을 해치게 된다. 이자보상배율은 영업이익으로 부채에 대한 이자를 지급할 수 있는 능력을 의미하며, 이 비율이 높을수록 이자지급능력이 양호하다는 것을 의미한다.

[수익성 지표, 재무건전성 지표]

구분		지표 설명 및 산식
수익성 지표	매출액순이익률	기업의 전체적인 경영효율성을 측정하는 비율 생산효율성, 관리효율성, 재무효율성을 총망라함 계산식: (당기순이익 / 매출액) × 100
	EBITDA / 매출액	재무구조와 감가상각방법 차이에 의한 이익의 변동을 제거한 기업 본업 그대로의 수익력을 판단하는 지표 계산식: (영업이익 +유·무형감가상각비 / 매출액) × 100
	총자산순이익률 (ROI)	기업의 종합적인 경영상태를 요약해서 나타내는 비율 기업의 대차대조표와 손익계산서를 집약한 성과지표 계산식: (당기순이익 / 총자산) × 100
	자기자본순이익률 (ROE)	기업이 총체적인 경영성과를 투하된 자기자본에 대비한 비율 주주의 투자수익률 계산식: (당기순이익 / 자기자본) × 100
재무건전성 지표	부채비율	자본구성의 균형을 측정하는 비율 낮을수록 양호하며, 100%이하가 안정적임 계산식: (부채 / 자기자본) × 100
	차입금의존도	총자본 중 외부에서 조달한 차입금 비중을 나타내는 지표 높을수록 금융비용 부담이 가중되어 수익성이 저하되고 안전성이 낮아짐 계산식: (장·단기 차입금 + 회사채 / 총자본) × 100

나. 공기업 지정 현황

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면, 공공기관을 성격에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있다. 2021년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 공기업으로 지정된 기관은 아래의 표와 같이 36개이다.

공기업과 준정부기관 중 직원 정원이 50명 이상, 총수입액이 30억원 이상, 자산규모가 10억원 이상인 기관 중에서 총수입액 중 자체수입 비중이 50% 이상인 곳은 공기업(시장형과 준시장형)으로 분류된다. 공기업 중 자산 규모가 2조원 이상이면서 자체수입 비중이 85% 이상이면 시장형 공기업으로 분류된다. 이에 따라 2021년 6월 현재 36개의 공기업이 자체수입이 차지하는 비중과 자산 규모 등을 고려하여 선정되었다. 공공기관 분류에 따른 준시장형 공기업은 2020년 말 현재 총 20개 기관이며, 시장형 공기업은 총 16개 기관이다.

시장형 공기업에는 산업통상자원부 소관 에너지 공기업(한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국전력공사와 발전자회사 등)과 강원랜드 등이 있으며, 국토교통부 소관 인천국제공항공사, 한국공항공사와 해양수산부 소관 부산항만공사, 인천항만공사가 포함된다.

준시장형 공기업에는 자체수입 기준(총수입액의 85%)은 만족하지만 자산 규모가 2조원에 못 미치는 해양수산부 소관 울산항만공사, 여수광양항만공사, 문화체육관광부 소관 그랜드코리아레저, 산업통상자원부 소관 한전KDN, 한전KPS 등을 비롯하여 국토교통부 소관의 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국철도공사 등과 기획재정부 소관 한국조폐공사 등이 포함되어 있다.

[2020년 공기업 지정기관]

(단위: 개)

구분	공기업(시장형)	공기업(준시장형)	합계
국토교통부	인천국제공항공사 한국공항공사	제주국제자유도시개발센터 주택도시보증공사 한국도로공사 한국부동산원 **한국철도공사** **주식회사 에스알** 한국토지주택공사	9
기획재정부	-	한국조폐공사	1
농림축산식품부	-	한국마사회	1
문화체육관광부	-	**그랜드코리아레저㈜**	1
방송통신위원회	-	한국방송광고진흥공사	1
산업통상자원부	강원랜드, **한국가스공사** 한국광물자원공사 **한국남동발전㈜,. 한국남부발전㈜** **한국동서발전㈜, 한국서부발전㈜** 한국석유공사, **한국수력원자력㈜** **한국전력공사, 한국중부발전㈜** 한국지역난방공사	**㈜한국가스기술공사** 대한석탄공사 **한국전력기술㈜** **한전KDN㈜** **한전KPS㈜**	17
해양수산부	부산항만공사, 인천항만공사	여수광양항만공사 울산항만공사 해양환경공단	5
환경부	-	한국수자원공사	1
개수	16	20	36

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

다. 분석의견

공기업의 재무건전성 지표는 2016년 이후 정부출자, 자산재평가 등을 통한 자본 증가에 따라 개선되는 듯하지만, 수익성이 지속적으로 악화되고 있는 상황에서 금융부채를 중심으로 한 부채의 절대규모가 증가하고 있으므로 이에 대한 적극적인 모니터링이 필요하다.

공기업의 총자산은 2011년 527.9조원에서 2020년 647.8조원으로, 부채는 327.3조원에서 396.8조원으로 증가하였고, 자본은 200.5조원에서 251조원으로 증가하였다.

최근 10년 동안 공기업의 총자산은 120조원 증가하였으며, 이 중 한국전력공사와 8개 자회사의 총자산 증가가 68.6조원으로,[15] 전체 총자산 증가의 57.2%를 차지한다.

[공기업 재무현황]

(단위: 조원)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
총자산	527.9	551.1	575.8	587.7	585.7	594.8	601.0	611.3	632.2	647.8	120.0
부채	327.3	350.8	371.4	375.1	365.5	363.4	363.4	370.3	387.3	396.8	69.5
자본	200.5	200.5	204.4	212.5	220.2	231.4	237.7	241.0	244.9	251.0	50.4

자료: 공공기관별 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

국토교통부, 산업통상자원부 등 총 8개 부처가 36개 공기업의 주무부처인데, 주무부처별 소관 공기업의 총자산 증감 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 한국토지주택공사, 한국도로공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사 등 국토교통부 산하 공기업의 총자산이 2011년 대비 2020년에 61.7조원 증가하였다. 또한, 한국전력공사와 자회사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국석유공사 등의 산업통상자원부 산하 공기업의 총자산이 동 기간 동안 57.2조원 증가하였다. 두 부처의 총자산 증가액은 총 118.9조원으로 전체 총자산 증가액의 99.1%를 차지한다.

---

15)

[공기업에 포함된 한국전력과 8개 자회사 자산 현황]

(단위: 조원)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
한국남동발전(주)	6.5	7.2	8.3	9.0	9.4	9.9	10.0	10.2	11.5	11.5	5.0
한국남부발전(주)	6.1	6.5	7.4	8.7	9.3	10.1	10.0	10.2	11.3	11.0	5.0
한국동서발전(주)	5.9	6.1	7.5	8.4	8.9	9.0	8.9	8.8	9.9	9.8	3.9
한국서부발전(주)	5.3	5.8	7.2	8.2	9.2	9.8	9.6	9.9	10.5	10.3	5.0
한국수력원자력(주)	40.0	45.1	47.0	49.5	51.3	53.0	55.2	56.0	59.7	62.3	22.3
한국전력공사	94.8	96.2	98.2	99.7	106.3	105.3	106.5	107.5	109.8	113.1	18.3
한국중부발전(주)	5.4	5.8	6.3	7.2	8.1	9.4	10.2	11.3	13.1	13.4	8.1
한전KDN	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.3
한전KPS(주)	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.3	0.7
합계	164.8	173.9	183.0	192.1	203.9	208.2	212.4	215.7	227.7	233.4	68.6

자료: 공공기관별 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

[주무부처별 공기업 총자산 현황]

(단위: 조원)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
국토교통부	245.2	254.9	264.6	265.5	266.1	273.4	279.7	284.1	291.4	306.9	61.7
산업통상자원부	244.2	256.3	270.4	281.4	284.4	285.4	284.8	289.3	301.8	301.4	57.2
문화체육관광부	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.7	0.3
해양수산부	10.7	10.8	11.0	11.2	11.3	11.4	11.4	11.8	12.3	12.6	1.9
농림축산식품부	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	2.7	2.2	△0.3
방송통신위원회	1.2	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6	△0.6
환경부	23.4	25.0	25.6	25.4	19.6	20.3	20.9	21.8	22.3	22.9	△0.5
기획재정부	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.2
합계	527.9	551.1	575.8	587.7	585.7	594.8	601.0	611.3	632.2	647.8	120.0

자료: 공기업의 감사보고서를 바탕으로 재작성

이렇게 증가한 총자산은 다음의 표에서 보는 바와 같이 조달원천에 따라 부채와 자본으로 세분화할 수 있는데, 부채는 2011년에 62.0%였지만, '공공기관 경영정상화 대책'에 따른 18개 중점관리대상기관의 부채감축계획(안)이 마련된 2014부터 2017년까지 점진적으로 감소하였다. 하지만, 공공기관 정상화대책('13.12월)에 따라 2017년 이행완료를 목표로 추진되었던 부채감축계획이 종료되고 국정과제 이행, 일자리 창출, 국민안전·환경 개선 등 필수분야의 투자가 확대됨에 따라 2018년부터 부채가 증가하였으나 자산도 함께 증가하여 부채비중이 2020년에 61.3% 수준을 유지하고 있다.

[공기업 자산, 부채, 자본 구성비]

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총자산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
부채	62.0	63.6	64.5	63.8	62.4	61.1	60.5	60.6	61.3	61.3
자본	38.0	36.4	35.5	36.2	37.6	38.9	39.5	39.4	38.7	38.7

자료: 공기업의 감사보고서를 바탕으로 재작성

2011년에 527.9조원이던 총자산이 2020년에는 647.8조원으로 120조원의 증가가 이루어지면서 2018년 이후에는 부채 비중이 확대되고 있음에 따라, 최근 10년 동안 부채비율, 차입금의존도 지표추이 분석을 통하여 공기업의 재무건전성 평가를 실시하였다.

36개 공기업 전체 부채비율은 다음의 표에서 보는 바와 같이 2011년 163.2%에서 공공기관 경영정상화 계획이 마련된 2013년까지는 지속적으로 증가하다 2014년부터 감소하여 2017년에는 152.9%까지 감소하였다. 그런데 2017년 9월에 '공사채 총량제'가 폐지[16]되면서 부채비율이 2018년부터 확대되어 2020년에는 158.1%에 이르고 있다.

부처별로 살펴보면, 2011년에 468%까지 확대되었던 한국토지주택공사의 부채비율이 2020년에는 233.6%까지 감소되는 등 국토교통부 산하 공기업의 부채비율이 크게 낮아지고 있는 것으로 분석된다. 이에 반해 산업통상자원부 산하 공기업의 부채비율은 2013년 이후 감소하다 2018년부터 다시 증가하고 있다. 해외자원개발을 진행해 온 한국석유공사, 한국광물자원공사의 재무상황이 지속적으로 악화됨에 따라 부채비율이 나빠지고 있으며, 이에 더하여 한국전력공사의 발전자회사들의 부채비율[17]이 크게 증가하고 있다. 한국중부발전의 경우에는, 2011년에는 86.3%이던 부채비율이 2020년에는 253.4%로 동 기간 동안 167.1%p 급증하였다. 이와 더불어 한국서부발전, 한국남부발전의 부채비율도 최근 10년 동안 각각 97.8%p, 77.3%p 증가하였다. 환경부 소관인 한국수자원공사의 부채비율은 4대강 투자비 회수방안의 확정에 따라 장부금액과 회수금액의 차이분 6.3조원을 손상으로 인식함으로써 자본이 크게 감소된 2015년에 급증한 211.4% 이후 수익의 확대와 정부 출자금 증가 등에 따른 자본 증가로 점진적으로 감소하는 추세이다.

16) 기획재정부, "'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획," 보도자료, 2017. 8. 30.

17)

[한국전력공사 발전자회사 부채비율 현황]

(단위: %, %p)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
한국남동발전(주)	102.8	98.0	127.7	127.7	110.7	100.7	100.0	102.9	126.6	135.2	32.4
한국남부발전(주)	80.0	89.2	113.4	151.1	149.6	139.3	135.0	131.6	159.8	157.3	77.3
한국동서발전(주)	72.5	76.4	118.4	136.1	121.8	101.3	92.8	90.3	107.1	107.3	34.8
한국서부발전(주)	79.1	81.3	127.8	156.2	164.1	149.6	148.0	153.1	173.1	176.9	97.8
한국중부발전(주)	86.3	96.4	114.9	138.5	148.6	152.4	168.3	192.1	241.2	253.4	167.1
한국수력원자력(주)	92.2	121.0	132.2	128.7	116.9	108.4	114.2	120.8	132.8	137.7	45.5

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

[공기업 부채비율 현황]

(단위: %, %p)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
국토교통부	232.4	240.7	241.6	223.7	206.7	194.5	180.1	166.7	157.7	154.7	△77.8
산업통상자원부	132.3	148.3	159.9	162.6	146.2	137.6	140.1	152.2	170.9	174.5	42.2
문화체육관광부	70.1	47.4	42.3	50.9	42.6	40.8	37.6	36.2	55.4	45.7	△24.4
해양수산부	37.1	37.7	38.6	39.4	38.3	39.1	37.8	42.8	47.0	48.7	11.6
농림축산식품부	12.2	10.9	8.5	6.1	4.6	3.0	3.3	3.2	4.7	7.7	△4.4
방송통신위원회	228.6	86.5	122.1	112.7	111.5	105.1	82.5	74.2	72.0	77.4	△151.2
환경부	116.0	122.6	120.6	112.4	211.4	204.8	188.5	179.9	167.0	152.5	36.5
기획재정부	26.9	25.2	23.3	22.3	18.4	17.8	19.0	21.5	44.3	88.7	61.9
합 계	163.2	175.0	181.7	176.5	166.0	157.1	152.9	153.7	158.2	158.1	△5.1

자료: 공기업의 감사보고서를 바탕으로 재작성

다음으로, 36개 공기업 전체의 차입금의존도는 2013년 이후 지속적으로 감소하고 있는 것으로 분석되었다. 2011년 43.7%에서 2013년에는 47.6%까지 확대되었지만, 이후 매년 감소하여 2020년에는 39.0%까지 감소하였다. 부처별로는 위의 부채비율에서 분석한 바와 같이 차입금의존도의 경우에도, 국토교통부 산하 공기업의 경우, 2013년 이후 감소하는 추세이며, 산업통상자원부 산하 공기업의 경우에는 한국전력공사와 발전자회사를 중심으로 2015년 이후 지속적으로 증가하는 추세이다.

36개 공기업 전체적으로 2013년 이후 감소하는 추세를 보이고 있는 부채비율과 차입금의존도 지표는 공기업의 재무건전성 관리가 안정적으로 이루어지는 것으로 보여진다.

[주무부처별 공기업 차입금의존도 현황]

(단위: %, %p)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)
국토교통부	50.8	52.1	54.9	52.3	48.4	45.2	41.9	38.7	36.8	37.1	△13.7
산업통상자원부	37.6	40.1	42.3	42.1	39.3	37.3	37.0	39.5	41.5	41.3	3.7
문화체육관광부	29.0	25.8	21.3	25.9	21.6	20.6	19.2	18.9	27.8	24.9	△4.1
해양수산부	25.6	25.8	26.1	26.1	26.1	26.2	25.1	26.0	25.8	27.5	1.9
농림축산식품부	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
방송통신위원회	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
환경부	48.6	48.0	45.8	46.6	59.7	58.1	56.5	55.4	51.6	47.9	△0.7
기획재정부	5.4	3.9	2.8	1.8	0.1	0.2	0.1	0.0	15.1	33.8	28.4
합 계	43.7	45.4	47.6	46.3	43.6	41.2	39.5	39.2	39.1	39.0	△4.6

자료: 공기업의 감사보고서를 바탕으로 재작성

그런데, 위와 같은 부채비율과 차입금의존도의 개선은 지표의 산식을 구성하는 요소 중 분자의 감소나 분모의 증가를 통하여 이루어진다. 분자를 구성하는 금융성 부채나 부채가 감소하거나, 분모인 총자산 혹은 자본이 증가하면 부채비율과 차입금의존도가 낮아지게 된다. 또한, 기간 비교에서는 분자의 증가속도보다 분모의 증가속도가 빠를 경우도 가능한 결과를 낳는다.

[차입금의존도, 부채비율 산식]

차입금의존도	부채비율
금융성부채 / 총자산	부채 / 자본

다음의 표에서 보는 바와 같이 각각 지표의 분자를 구성하는 금융성 부채와 부채의 증가율은 각각 9.8%, 21.2%임에 반해, 분모를 구성하는 총자산과 자본의 증가율은 22.7%, 25.1%임에 따라, 차입금의존도와 부채비율로 구성된 재무건전성 지표는 개선되고 있는 것으로 분석된다.

그런데, 재무건전성 지표가 개선되고 있지만, 공기업의 금융성 부채는 '공공기관 정상화 대책 마련'의 일환으로 공공기관 정상화대책('13.12월)에 따라 2017년 이

행완료를 목표로 추진되었던 부채감축계획의 종료와 '공사채 총량제'의 폐지 이후 2018년부터 증가하기 시작하여 2020년에는 252.9조원에 이르고 있다. 공기업의 금융성 부채 증가는 원금상환 외에 매년 이자비용의 부담을 수반하므로, 수익성이 안정적으로 유지 혹은 확대되지 않을 경우, 공기업의 재무건전성 취약으로 이어지며 궁극적으로 정부의 재정 부담을 가중시키게 된다.

[공기업 금융성부채, 부채, 총자산, 자본 현황]

(단위: 조원, %)

구분	2011 (a)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (b)	증감 (b-a)	증감률 (b-a)/b
금융성 부채	230.4	250.3	274.3	272.2	255.3	244.9	237.4	239.4	247.4	252.9	22.5	9.8
부채	327.3	350.8	371.4	375.1	365.5	363.4	363.4	370.3	387.3	396.8	69.5	21.2
총자산	527.9	551.1	575.8	587.7	585.7	594.8	601.0	611.3	632.2	647.8	120.0	22.7
자본	200.5	200.5	204.4	212.5	220.2	231.4	237.7	241.0	244.9	251.0	50.4	25.1

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

최근 10년 동안 금융성 부채를 포함한 부채가 증가하고 있는 상황에서, 공기업의 재무건전성 개선은 부채 감축을 통하기보다 분모를 구성하는 총자산과 자본의 증가를 중심으로 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

최근 10년 동안 총자산과 자본의 증가로 인한 재무건전성의 개선이 실질적인 경영 효율성 내지는 수익성에 기반한 체질 개선에 의한 것인지에 대하여 분석하였다.

분석의 순서는 ① 36개 공기업의 손익현황을 파악하고, ② 자산과 자본의 효율성을 측정하는 총자산순이익률, 자본순이익률 그리고 매출액을 기준으로 한 영업이익률과 매출액순이익률로 구성된 수익성 지표를 계산하고, 10년 추이를 분석하였다.

먼저 최근 10년 동안 공기업의 손익현황을 살펴본 결과, 공기업 전체 매출액은 2011년 162.82조원 이후 2014년까지 증가하였지만, 2015년 이후 점차 감소하는 추세이며, 2020년에는 코로나 19의 영향으로 2019년의 181.11조원 대비 14.85조원 감소한 166.26조원이다. 공기업 중에서 2015년과 2016년에 매출 감소가 크게 발생한 곳은 한국가스공사이며, 2014년 대비 2015년에 11.23조원, 2015년 대비 2016년에 4.94조원이 감소하였는데, 이는 천연가스 매출이 연동하는 유가의 급락[18]에 기인한다.

다음으로, 공기업 전체의 영업이익과 현금기준 영업이익인 EBITDA(영업이익 + 유·무형 감가상각비), 당기순이익은 2016년까지 증가 이후 2017년부터 감소추세이다. 36개 공기업 중 26개 기관에서 2016년 대비 2019년[19]에 영업이익이 감소하였다.

전체 공기업에서 차지하는 비중이 높은 한국전력공사와 발전자회사 외에도 레저산업을 영위하는 ㈜강원랜드, 그랜드코리아레저와 한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국철도공사 등에서 영업이익 감소가 뚜렷한 것으로 분석되었다.

이러한 영업이익의 감소는 2016년 이후 매출액이 180조원 내외로 발생하고 있음에도 불구하고, 당기순이익의 감소로 이어지는데, 당기순이익은 2016년 11.07조원 이후 지속적으로 하락하여 2018년 2.36조원, 2019년 1.51조원이며, 2020년에는 코로나19의 영향으로 2013년 이후 처음으로 2,500억원의 당기순손실이 발생하였다. 참고로, 최근 10년 동안 전체 공기업을 대상으로 한 당기순손실의 발생은 공기업의 방만부실 경영, 재무건전성 악화 등의 문제점을 개선하기 위하여 정부가 '공공기관 정상화대책'을 마련하기 이전인 2012년과 2013년에 이어 세 번째에 해당한다.

[공기업 손익현황]

(단위: 조원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
매출액	162.82	183.72	185.50	191.61	182.72	177.75	179.36	181.84	181.11	166.26
영업이익	5.72	6.40	8.74	12.70	16.66	20.54	13.40	8.24	7.30	7.06
EBITDA	17.88	19.69	21.71	26.40	31.68	36.44	29.92	25.65	25.33	25.36
당기순이익	0.86	△2.23	△1.74	5.11	6.74	11.07	6.15	2.36	1.51	△0.25

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

18)

[Europe Brent Spot Price]

(단위: Dollar/Barrel)

구분	2011	2012	2013	**2014**	**2015**	**2016**	2017	2018	2019	2020
Average Brent Spot Price	111.3	111.6	108.6	**99.0**	**52.3**	**43.6**	54.1	71.3	64.3	42.0

자료: 한국가스공사

19) 2020년의 경우에는 일부 공기업에서 코로나19에 따른 비경상적인 매출감소가 발생함에 따라, 2019년을 비교의 대상연도로 하였다.

주된 영업활동을 통하여 벌어들이는 이익인 영업이익을 공기업별로 좀더 세분화하여 최근 10년 동안의 추이를 분석하였다.

레저산업을 영위하는 ㈜강원랜드와 그랜드코리아레저의 경우, 사행산업감독통합위원회에서 정한 매출총량 제한 등으로 인하여 2016년 대비 영업이익이 지속적으로 감소하고 있으며, 2016년 대비 2019년에 각각 (-)1,222억원, (-)544억원의 영업이익 감소가 발생하였다. 이들 두 레저산업을 영위하는 공기업들은 코로나19의 영향으로 2020년에 최초로 영업손실이 발생하였다. 한국마사회의 경우에는 2011년 영업이익이 2,861억원이었지만, 지속적으로 감소하여 2019년에는 2011년 대비 57.9% 감소한 1,204억원이었고, 2020년에는 코로나19의 영향으로 (-)4,604억원의 영업손실이 발생하였다.

분양보증사업을 영위하고 있는 주택도시보증공사의 경우에는 2017년까지는 보증사고가 많이 발생하지 않았지만, 2018년부터 보증사고에 따른 보증료비용 등의 증가로 인하여 영업이익의 폭이 감소하고 있는 것으로 분석되었다. 참고로 주택도시보증공사의 영업이익은 2011년 2,122억원 이후 증가하여 2017년에는 6,752억원까지 확대되었지만, 2018년부터 감소하여 2020년에는 3,926억원까지 감소하였다.

한국전력공사의 경우, 2016년 영업이익이 최근 10년 동안 가장 높았지만 대외변수인 국제유가와 탄소중립정책에 따른 환경비용(신재생에너지발전의무량 확대 등)이 상승함에 따라 2018년과 2019년에는 영업손실로 전환되었다. 하지만 2020년에는 유가 하락 등으로 2.78조원의 영업이익을 시현하고 있다. 한국전력공사의 6개 발전자회사에서도 2016년 이후 지속적으로 영업이익이 감소하고 있으며, 한국남동발전, 동서발전, 서부발전의 경우에는 2020년에 영업손실이 발생하였다.

부동산 경기의 영향을 많이 받는 한국토지주택공사의 경우, 2016년 대비 2019년 수치는 감소한 것으로 분석되었지만, 2020년에는 최근 10년 동안 영업이익이 가장 많이 발생하였다.

인천국제공항공사와 한국공항공사의 경우, 2017년 이후 영업이익이 감소하고 있으며, 특히, 2020년에는 코로나19의 영향으로 수익(상업시설사용료, 착륙료, 임대료 등)을 확보하기 어려워 매출이 급감하면서 당기순손실을 시현하고 있다.

[공기업 영업이익 현황]

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (a)	2017	2018	2019 (b)	2020	증감 (b-a)
한국전력공사	△29,938	△26,929	2,630	16,737	44,254	48,815	15,536	△21,933	△28,483	27,851	△77,299
한국수력원자력(주)	11,444	4,175	2,610	25,206	37,917	38,472	13,972	11,456	7,831	13,158	△30,642
한국남동발전(주)	2,698	2,669	2,081	5,276	9,333	8,341	2,707	1,567	1,250	△781	△7,091
한국동서발전(주)	1,889	2,311	1,027	2,858	6,199	6,721	4,226	586	1,229	△851	△5,492
한국서부발전(주)	1,193	1,904	1,198	2,087	4,889	5,887	3,615	1,406	747	△596	△5,140
한국남부발전(주)	1,665	1,986	1,179	1,383	3,704	6,034	2,662	1,861	1,519	256	△4,515
한국중부발전(주)	1,448	2,079	997	1,663	3,232	5,204	1,956	221	905	1,025	△4,299
한국토지주택공사	10,898	14,085	8,295	11,119	14,712	31,757	30,014	26,136	27,827	43,346	△3,930
한국철도공사	△5,224	△3,591	△1,932	1,034	1,144	1,539	△5,283	△987	△1,446	△11,685	△2,985
한국광물자원공사	379	△317	△55	△2,738	△11,573	△3,136	△1,787	△4,326	△5,051	△13,011	△1,915
(주)강원랜드	5,010	4,168	3,986	5,263	6,039	6,249	5,358	4,349	5,027	△4,309	△1,222
한국지역난방공사	719	2,437	2,297	856	2,099	1,617	1,198	145	422	1,329	△1,194
한국공항공사	1,489	1,641	1,501	2,146	2,258	2,359	2,273	1,524	1,285	△2,610	△1,074
한국마사회	2,861	2,512	2,411	2,174	2,382	2,041	2,077	1,411	1,204	△4,604	△837
부산항만공사	1,615	1,535	1,588	1,975	2,004	1,781	1,425	1,307	1,202	1,066	△579
제주국제자유도시 개발센터	756	635	949	1,376	1,754	1,439	2,113	1,733	881	407	△558
그랜드코리아레저(주)	1,375	1,464	1,911	1,478	1,184	1,512	1,082	1,051	968	△888	△544
주택도시보증공사	2,122	3,157	2,513	5,074	4,628	5,238	6,752	6,067	4,848	3,926	△390
대한석탄공사	△538	△539	△393	△201	△330	△468	△514	△652	△844	△932	△376
한국수자원공사	3,669	4,343	5,321	3,905	3,496	3,641	4,277	4,760	3,287	5,494	△354
인천국제공항공사	6,010	8,092	8,207	8,900	10,537	13,081	14,641	12,987	12,898	△3,607	△183
한국부동산원	5	2	△74	91	155	175	113	105	60	74	△114
인천항만공사	153	157	174	248	338	330	350	281	222	△55	△108
해양환경공단	7	102	40	57	38	58	△11	△88	△41	△37	△99
한국방송광고진흥공사	183	△55	△155	△180	△82	△157	△188	△182	△215	△305	△58
(주)한국가스기술공사	108	98	164	161	112	148	52	49	138	13	△9
한전KDN	83	5	45	182	389	488	598	717	491	510	3
여수광양항만공사	△120	△146	△65	49	144	163	209	160	184	188	21
울산항만공사	305	181	245	323	321	351	311	393	379	297	28
한국조폐공사	72	2	29	42	47	59	88	95	115	△142	56
한국전력기술주식회사	1,437	1,531	338	666	143	123	329	215	441	296	381
주식회사 에스알	0	0	△12	△70	△138	△424	419	456	327	△234	751
한전KPS(주)	1,171	1,422	1,840	2,158	1,752	1,058	1,641	1,915	1,939	1,354	882
한국가스공사	10,232	12,667	14,882	10,719	9,719	9,982	10,352	12,769	13,345	8,989	3,363
한국도로공사	10,641	12,297	9,933	10,266	8,246	7,255	9,716	9,415	12,387	6,230	5,132
한국석유공사	11,374	7,884	11,725	4,729	△4,451	△2,323	1,759	5,434	5,715	△541	8,038
합계	57,193	63,966	87,428	127,011	166,591	205,410	133,039	82,401	72,995	70,621	△132,415

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

다음은 공기업의 수익성 지표 분석을 실시하였다. 공기업의 수익성 지표는 2016년 이후 전반적으로 악화되는 추세이다. 영업이익률은 2016년 최고 11.56%까지 증가하였지만, 이후 감소추세로 전환되어 2020년에는 3.82%에 이르렀다. 이는 2011년과 2012년보다 불과 0.31~0.34%p 높은 수치이다. 매출순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률도 2016년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 2020년에는 음의 값으로 전환되었다.

[공기업 수익성 지표]

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
영업이익률	3.51	3.48	4.71	6.63	9.12	11.56	7.47	4.53	4.03	3.82
매출액순이익률	0.53	△1.21	△0.94	2.67	3.69	6.23	3.43	1.30	0.83	△0.15
총자산순이익률	0.16	△0.40	△0.30	0.87	1.15	1.86	1.02	0.39	0.24	△0.04
자기자본순이익률	0.43	△1.11	△0.85	2.40	3.06	4.79	2.59	0.98	0.62	△0.10

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

공기업별로 2011~2020년 동안의 영업이익률[20] 추이를 분석한 결과, 다음의 표에서 보는 바와 같이 2011년 이후 수익성이 개선된 곳은 한국가스공사를 포함한 5개 기관에 그쳤으며, 전반적으로 수익성이 악화되고 있는 것으로 파악되었다. 다만, 2020년에 코로나19로 인하여 영업이익이 급감한 곳이 3곳인데, 이는 2021년 영업이익의 회복여부에 따라 수익성의 지속적 개선 여부를 확인할 필요가 있다.

이에 반해 수익성이 감소한 기관은 총 24개 기관이며, 9개 기관이 2016년, 4개 기관은 2017년부터, 5개 기관은 2015년부터 감소로 전환되었다. 또한, 음의 수익률을 유지하고 있는 기관은 한국광물자원공사, 한국석유공사, 대한석탄공사, 한국철도공사 등 총 4개 기관이다. 이처럼 수익성이 감소하거나 음의 수익률을 유지하는 기관이 전체 36개 중 28개에 이르고 있는 것으로 분석되었다.

20) 영업이익은 기관의 계속사업에서 사업에서 발생한 손익에서 판매비와 관리비를 차감하여 산출된, 영업을 통하여 벌어들인 이익을 말하며, 전체 매출액에서 영업이익이 차지하는 비중을 나타내는 지표인 영업이익률은 기업의 주된 영업활동에 의한 성과를 판단하는 잣대이다.

[공기업별 수익성(영업이익률) 개선 여부]

구분		공기업
수익성 개선 추세(5)		한국가스공사(2020년 감소), 한국수자원공사, 한국조폐공사(2020년 감소), 한국토지주택공사, 한전KPS(2020년 감소)
수익성 유지 추세(3)		울산항만공사(2020년 감소), 여수광양항만공사, 한국도로공사
음(-)의 수익률 유지 추세(4)		한국광물자원공사, 한국석유공사(당기순손실 지속), 대한석탄공사, 한국철도공사
수익성 감소 추세(24)	2018년 이후(1)	한전KDN
	2017년 이후(4)	인천국제공항공사, 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 주식회사 에스알
	2016년 이후(9)	부산항만공사, 한국공항공사, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국전력공사(2020년 개선), 그랜드코리아레저(주), 한국부동산원(2020 개선)
	2015년 이후(5)	강원랜드, 인천항만공사, 한국남동발전, 한국수력원자력(2020년 개선), 한국지역난방공사(2020년 개선)
	2013년 이후(1)	한국가스기술공사(2019년 일시 개선)
	2012년 이후(1)	해양환경공단(2017년 이후 소폭 개선)
	2011년 이후(3)	한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국전력기술

자료: 공기업 감사보고서를 바탕으로 재작성

위에서 보는 바와 같이 수익성 지표 분석을 통하여 공기업의 수익성이 최근 10년 동안 악화되고 있는 것을 확인하였다.

다음으로는 수익성에 기반하지 않음에도 불구하고 재무건전성 개선에 영향을 미치고 있는 자본 증가를 통한 총자산 증가는 어떤 항목에서 비롯되는지 분석하고, 자기자본순이익률, 즉 자기자본 대비 당기순이익 비율에 대한 분석을 통하여 경영의 효율성을 검토하였다.

이를 위하여 먼저 공기업의 자본을 크게 ① 기관의 주요 영업활동 결과에 따른 당기순이익의 집결체인 이익잉여금, ② 정부 출자가 반영되는 납입자본, ③ 자산재평가, 파생상품손익, 투자주식평가손익 등으로 구성되는 기타의 자본 증감으로 세분화하였다. ④ 마지막으로 자기자본순이익률의 최근 10년 동안 추이를 분석하였다.

자본의 증가가 이익잉여금의 증가로 구성이 될 경우에는 재무건전성의 개선이 수익의 확대 등에 기인한 건전한 결과물이 될 수 있지만, 수익성에 기반하지 않는 정부의 출자 혹은 SOC 자산의 재평가 등을 통한 증가일 경우에는 재무건전성 개선의 지속가능성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 자본은 누적치가 쌓여 매년 누적치가 쌓이는 개념이므로, 2011년과 2020년의 자본의 세부항목별 증감을 통하여 최근 10년 동안 자본을 구성하는 요소가 각각 얼마의 증감이 발생하였는지 파악하였다.

분석 결과, 최근 10년 동안 자본의 증가액은 50.5조원이며, 이 중 정부출자를 통한 자본금과 주식발행초과금의 증가액이 34.9조원으로 69.1%를 차지하고 있다. 토지 등의 자산재평가와 보유 중인 투자주식 평가손익 등으로 구성된 기타의 자본항목도 5.9조원 증가하여 전체 증가액의 11.7% 차지하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 최근 10년 동안 자본 증가의 82.5%가 정부를 비롯한 주주 출자 혹은 자산재평가 등의 기타자본항목의 증가에 기인한다. 이러한 자본의 증가는 자산의 증가로 이어지므로 총자산도 함께 증가하게 된다. 이에 반해 36개 공기업이 주된 영업활동을 통하여 벌어들인 이익의 누적치인 이익잉여금은 전체 자본 증가액 50.5조원의 17.5%인 8.8조원에 그쳤다.

[공기업의 2011, 2013, 2020년 자본 세부구성 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2011	2013	2020	증감	
				(2020-2011)	비중
자본금	967,711	1,034,878	1,306,952	**339,241**	**67.1**
주식발행초과금	175,682	182,036	185,671	9,990	2.0
주식할인발행차금	△192	265	△139	53	0.0
이익잉여금	709,544	629,785	797,951	**88,407**	**17.5**
기타의 자본항목	151,657	182,372	210,753	**59,096**	**11.7**
기타	1,201	14,703	9,725	8,524	1.7
합계	2,005,602	2,044,039	2,510,913	505,311	100.0

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

다음으로, 최근 10년 동안의 자기자본수익률(ROE)을 검토하였다. 자기자본수익률(ROE)은 기업의 경영성과를 투하된 자기자본에 대비한 비율로서 자기자본 투자효율성을 측정하는 지표인데, 자본금을 통한 자기자본이 지속적으로 확대됨에 비해 당

기순이익이 자본금의 증가분만큼 증가하지 않을 경우에 동 비율은 하락하게 된다.

앞서 언급한 바와 같이, 공기업의 2011~2013년까지 누적손실이 2014년부터 이익으로 전환되었지만, 2016년 이후 이익의 규모가 감소되면서 이익잉여금의 증가(8.84조원)가 자본금 증가(33.9조원)의 26.1%에 그쳤다. 이에 반해, 자기자본은 자본금과 기타의 자본항목 등을 중심으로 증가하였다. 그 결과, 전체 공기업의 자기자본순이익률은 2011년 0.4% 이후 2012, 2013년까지는 하락하였지만, 2014년 이후 확대되기 시작하여 2016년에는 4.79%까지 확대되었다. 그런데 2016년 수익성이 이후 악화되면서 동 비율은 감소하여 2020년에는 다시 (-)0.10%로 하락하고 있다.

최근 10년 동안의 공기업 전체 자본 증가는 당기순이익 증가에 따른 이익잉여금의 증가라기보다는 정부 출자 등에 따른 자본금 증가와 기타의 요소에 의한 증가에 기인한다는 것을 알 수 있다.

[공기업 자기자본순이익률(ROE) 지표 및 당기순이익]

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
자기자본순이익률	0.43	△1.11	△0.85	2.40	3.06	4.79	2.59	0.98	0.62	△0.10

자료: 공기업의 감사보고서를 활용하여 국회예산정책처 재작성

최근 10년[21] 동안 지속적으로 자본잠식이 진행되고 있는 대한석탄공사, 2016년부터 지속적으로 자본잠식이 진행되는 한국광물자원공사와 2011년에는 설립되지 않은 주식회사 에스알을 제외한 33개 기관의 자기자본순이익률(ROE) 추이를 분석한 결과, 동 비율이 2011년 대비 2019년에 감소한 기관은 24개 기관에 이른다. 그리고, 2011년 대비 2019년에 동 비율이 증가한 10개 기관 중 공기업의 수익성이 가장 높았던 2016년 대비 동 비율이 개선된 기관은 울산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사, 한국조폐공사 등의 4개 기관에 그쳤다. 2016년 대비 2019년에 동 비율이 증가한 기관은 앞서 언급한 4개 기관과 한전KPS, 한국철도공사, 한국가스공사, 한국수자원공사 등 8개 기관에 불과하다.

21) 2020년에는 코로나19의 영향으로 당기순이익이 급감한 기관이 많이 발생하여 2019년를 분석대상 연도로 하였다.

[공기업 자기자본순이익률 세부 현황]

(단위: %, %p)

구 분	2011	2016	2019	2020	2019-2011	2019-2016
한국석유공사	△1.4	△31.9	△29.2	213.8	**△27.73**	2.7
한국전력기술주식회사	30.6	5.5	5.4	△3.7	**△25.22**	△0.1
그랜드코리아레저(주)	28.6	22.0	12.4	2.4	**△16.23**	△9.7
제주국제자유도시개발센터	14.1	12.7	1.1	1.5	**△13.02**	△11.6
한국마사회	15.5	9.4	5.7	4.0	**△9.79**	△3.7
한국방송광고진흥공사	5.3	△2.3	△4.4	△1.0	**△9.71**	△2.1
(주)강원랜드	17.3	14.0	9.0	4.0	**△8.24**	△5.0
한전KPS(주)	21.2	11.2	14.4	36.3	**△6.76**	3.2
한국부동산원	9.4	6.8	2.9	0.9	**△6.43**	△3.9
한국철도공사	3.8	△4.4	△1.4	4.9	**△5.14**	3.0
(주)한국가스기술공사	9.1	11.3	4.5	△2.3	**△4.61**	△6.8
한국남동발전(주)	4.5	9.8	0.6	8.3	**△3.85**	△9.1
해양환경공단	3.0	2.5	△0.1	△16.0	**△3.17**	△2.6
한국중부발전(주)	2.9	11.3	△0.2	△0.2	**△3.04**	△11.5
한국남부발전(주)	2.0	10.0	△0.8	2.6	**△2.82**	△10.8
한국공항공사	3.2	4.7	0.4	4.6	**△2.79**	△4.2
한국서부발전(주)	1.4	10.0	△1.2	0.9	**△2.64**	△11.2
한국수력원자력(주)	3.2	9.7	1.0	0.3	**△2.22**	△8.8
한국가스공사	2.2	△6.5	0.7	△2.1	**△1.46**	7.2
한국수자원공사	2.7	△1.8	1.6	5.9	**△1.14**	3.3
한국지역난방공사	△0.6	7.0	△1.7	△3.7	**△1.11**	△8.7
부산항만공사	1.9	2.1	1.5	△13.4	**△0.38**	△0.6
한국도로공사	0.4	0.4	0.3	2.1	**△0.14**	△0.1
울산항만공사	4.4	4.4	4.4	3.7	**△0.03**	0.01
인천항만공사	0.6	0.6	0.6	△14.8	0.00	0.01
한국동서발전(주)	2.7	10.2	2.9	△17.2	0.21	△7.2
여수광양항만공사	△1.0	0.2	0.7	△2.2	1.64	0.5
한국토지주택공사	2.8	5.7	4.5	3.7	1.67	△1.2
한국조폐공사	1.1	2.1	3.1	△3.7	1.98	1.0
인천국제공항공사	7.2	13.3	9.3	△5.0	2.12	△4.0
주택도시보증공사	4.1	10.1	6.7	0.1	2.60	△3.4
한국전력공사	△7.9	7.7	△5.0	△0.1	2.86	△12.7
한전KDN	3.9	13.7	9.5	9.6	5.62	△4.2

주: 1. 한국광물자원공사는 2016년부터 완전자본잠식상태임에 따라 (-)당기순이익/(-)자기자본으로 인하여 자기자본순이익률이 양의 값이 나옴에 따라 본 분석에서 제외하였으며, 주식회사 에스알의 경우 2011년에는 설립전임에 따라 지표분석이 불가능함에 따라 제외함

2. 한국석유공사는 자본잠식과 당기순손실로 인하여 2020년에 양의 값이 발생함

자료: 공기업의 감사보고서를 바탕으로 재작성

이상의 공기업 재무 및 손익현황 분석, 수익성 및 재무건전성 지표분석, 자본의 세부항목별 구성 분석 등을 통하여 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

최근 10년 동안 부채비율과 차입금의존도 지표를 통하여 살펴본 재무건전성은 개선되는 것처럼 보인다. 하지만, 총자산, 자본, 매출 등으로 대표되는 외형의 확대에도 불구하고, 2016년 이후 영업이익과 당기순이익 등이 지속적으로 감소하고 있어 수익성이 악화되는 추세이다. 그 결과, 현재 개선되는 것으로 보이는 재무건전성은 공기업의 수익 개선을 통한 자본과 총자산의 확대라기보다는 정부 출자, SOC자산 재평가 등이 미치는 영향이 큰 것으로 분석된다.

따라서, 정부는 공기업의 수익성이 지속적으로 악화되고 있는 상황에서, 이자비용을 수반하는 금융성 부채의 절대 크기가 증가하고 있음에 따라 외부 차입 등을 통한 무리한 사업 확대를 지양하고, 재무건전성의 질적 개선을 유지하도록 모니터링을 강화할 필요가 있다.

6-3. 공기업군의 유형별 분석

가. 분석의 필요성

공기업은 정부로부터의 직간접 지원 및 차입, 기타사업수입 등을 통해 50% 이상의 자체수입을 얻고 있으며, 이에 따른 경영 성과가 정부로부터의 지원 및 정부에 대한 배당에 영향을 미치고 있다. 또한 상대적으로 부채규모나 손익의 금액이 큰 탓에 공기업의 성과 악화나 개선이 공공기관 전체 재무성과에 큰 영향을 미치므로 그 중요성이 큰 편이다. 이에 2020년 공기업의 재무건전성을 분석하고 수익성이 크게 악화된 공기업의 경우 세부적으로 문제점을 짚어보기로 한다.

나. 공기업 2020 재무 및 손익 현황

(1) 공기업 당기순손익 및 부채 규모

「공운법」 제5조에 따른 공기업군(36개)의 당기순손익은 2016년 10.8조원 및 2017년 6.3조원으로 같은 해 공공기관 전체 당기순이익 대비 69.2% 및 87.2%의 비중을 차지하였다. 이어 2018년 및 2019년의 공기업군 당기순이익은 2.1조원 및 1.5조원으로 공공기관 총 당기순이익(0.7조원 및 0.8조원)을 초과하는 추세를 보였다. 한편, 2020년에 들어 공공기관 총 당기순이익은 5.3조원인데 반해 36개 공기업군은 △1,758억원의 당기순손실을 인식하고 있다.

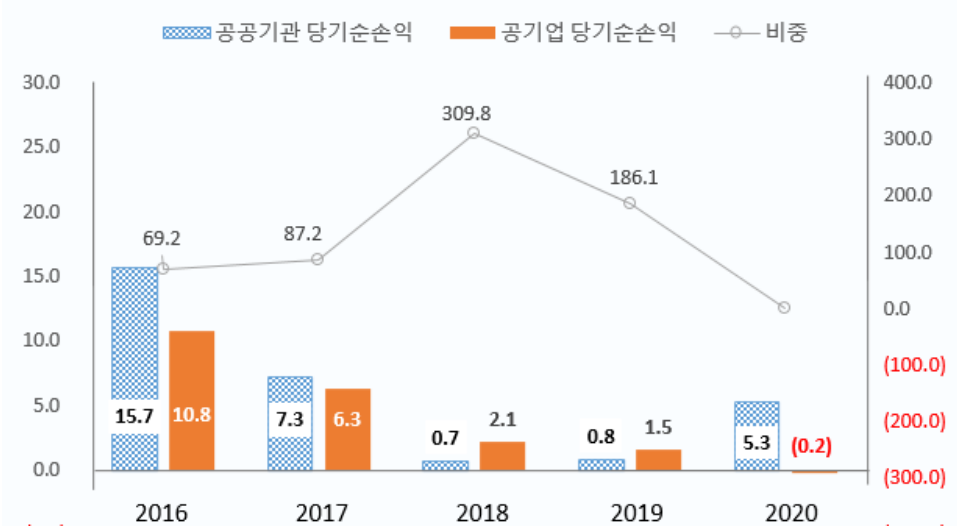
2020년 공기업 36개 중 18개의 기관이 당기순손실을 인식하고 있으며 이 중 한국석유공사(△2조 4,391억원), 한국광물자원공사(△1조 3,543억원) 및 한국철도공사(별도 기준△1조 2,380억원)는 2020년 당기순손실이 1조원을 넘어선 기관이다.

공기업은 주택 및 철도 등 공공 인프라가 기반인 경우가 많아 전체 비용 중 감가상각비가 크게 발생하는 기관이 많고, 또한 비정규직의 정규화로 인건비 비중이 높아지고 있는데, 매출이 급감한 2020년에 고정비가 큰 원가가 하방경직성을 띄면서 수익성이 크게 악화된 것으로 보인다.

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

[2016~2020년 공기업 및 공공기관 당기순손익 비교]

(단위: 조원, %)



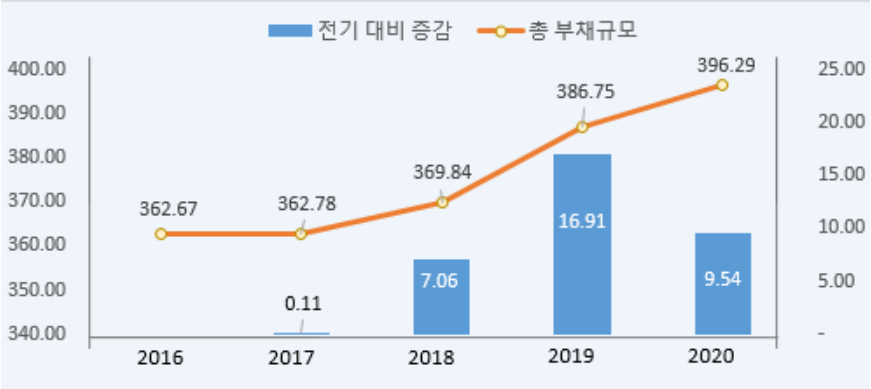
주: 공공기관 재무정보에는 3개 은행형 공공기관이 제외되어 있음
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 2016~2017년 362조원 대를 유지하던 공기업 부채규모[23]는 2018년 이후 증가하기 시작하여 2020년에는 2019년 대비 9.54조원(2.5%) 증가한 396.3조원을 기록하였다. 공기업군의 2019년 대비 2020년 부채 증가 규모는 2018년 7조원, 2019년 17조원으로 증가하다가 2020년 9.5조원으로 다소 감소하는 추세이다.

23) 기획재정부가 제공한 자료는 한국가스공사, 한국전력공사, 한국철도공사의 연결재무정보를 제공하였으나 동 검토에서는 모회사와 종속회사가 모두 공기업군에 속하는 경우(한국가스공사, 한국전력공사, 한국철도공사) 각각 별도재무제표 기준으로 재작성하여 검토하였다.

[2016~2020년 공기업 총 부채규모 및 전기 대비 증감]

(단위: 조원)



주: 공공기관 재무정보에는 3개 은행형 공공기관이 제외되어 있음
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 공기업 부채비율 현황

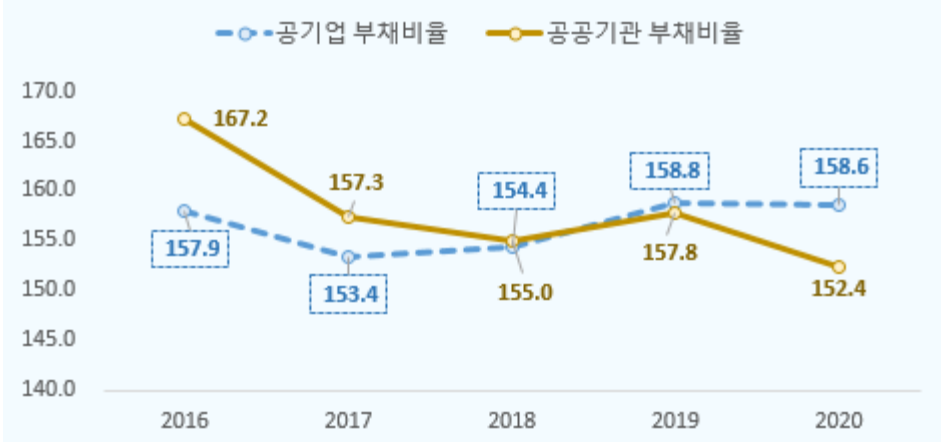
2016~2020년 공기업군 부채비율을 공공기관 전체 부채비율과 비교해보면, 2017년에는 공기업 부채비율이 153.4%로 공공기관 전체의 부채비율인 157.3%보다 낮은 수준이었지만 2018년에는 공기업군 및 공공기관의 부채비율이 각각 154.4% 및 155%로 비슷한 수준에 이르렀다. 이후 공공기관 전체 부채비율은 2019년 157.8%로 증가하였다가 2020년 152.4%로 감소추세를 보이고 있으나, 공기업군의 부채비율은 2019년 158.8%로 상승한 후 2020년 158.6%로 유지되고 있으며 공공기관 전체 부채비율보다 6.2%p 높은 수준이다.

전체 공공기관 부채규모는 전력설비, 도로 등 투자 증가에 따라 확대되었으나 공공기관의 당기순이익 개선, 공공사업 확대에 따른 정부 출연 및 출자 증가, 자산재평가 이익 등에 따라 공공기관 전체 자본 대비 부채비율은 개선[24]되었다. 한편 공기업의 경우 2020년 당기순손실 발생 및 부채규모 증가로 인해 공기업 전체의 부채비율이 크게 개선되지 않은 것으로 나타났다.

24) 기획재정부, "2020년도 공공기관 경영정보 공시," 보도자료, 2021.4.30.

[연도별 공기업 및 공공기관 부채비율 비교]

(단위: %)



자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

(3) 공기업별 당기순이익, 부채 및 부채비율 현황

공기업 36개 기관의 2020년 총 당기순손익은 △1,758억원으로 2019년 대비 1조 7,148억원이 감소한 수치이다. 이 중 18개 공기업에서 당기순손실(△7조 489억원)이 발생하였는데, 그 중에서도 6개 공공기관은 2018~2020년 연속으로 당기순손실이 발생하고 있다.[25] 이외 18개의 공기업에서는 2020년 총 6조 8,731억원의 당기순이익이 발생하였으며 이 중 한국토지주택공사(3.3조원) 및 한국전력공사(별도 1.9조원), 2개 공기업의 당기순이익은 1조원을 초과하고 있다.

한편, 22개의 공기업에서 2019년 대비 2020년 부채총액이 증가(총 13조 6,968억원)하였으며 한국가스공사를 포함한 나머지 14개 기관의 부채총액은 2019년 대비 2020년 4조 1,547억원 감소하였다.

25) 이 중 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사는 2020년 자본잠식 상태이며, 한국철도공사(별도 기준) 및 한국중부발전(주)는 2019년 대비 2020년 부채 증가액이 각각 1.7조원 및 3,710억원이다. 또한 한국서부발전(주)는 2018년 대비 2020년 당기순손실이 393억원 증가하고 있다.

[공기업 군의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	당기순손익					부채		부채비율	
	2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	증감 (b-a)	증감 (c-b)	2020	2019 대비 증감	2020	2019 대비 증감
한국석유공사	**△11,595**	**△1,548**	**△24,391**	10,047	**△22,843**	186,449	**5,139**	-	
한국광물자원공사	**△6,861**	**△5,638**	**△13,543**	1,223	**△7,905**	67,535	**3,402**	-	
한국철도공사 (별도 기준)	**△1,393**	**△853**	**△12,381**	540	**△11,527**	**174,408**	**17,111**	242	△13
한국마사회	1,828	1,449	△4,368	**△379**	**△5,817**	1,560	354	8	3
인천국제공항공사	11,209	8,634	△4,229	**△2,575**	**△12,863**	40,502	10,753	48	16
(주)강원랜드	2,972	3,347	△2,759	374	△6,105	3,946	△3,258	12	△7
한국공항공사	1,259	188	△1,487	**△1,070**	**△1,675**	7,317	3,228	18	8
한국남동발전(주)	297	326	△1,448	29	△1,774	66,048	2,057	135	9
제주국제자유도시 개발센터	1,162	110	△1,285	**△1,052**	**△1,395**	7,513	2,517	87	37
대한석탄공사	**△823**	**△1,221**	**△1,147**	△397	74	21,058	**1,244**	-	
한국가스공사 (별도 기준)	3,053	816	△936	**△2,237**	**△1,752**	275,887	△29,666	421	△35
한국서부발전(주)	**△348**	**△466**	**△859**	**△118**	**△393**	**66,016**	△427	177	4
그랜드코리아레저(주)	777	724	△643	**△53**	**△1,367**	2,221	△1,022	46	△10
한국동서발전(주)	△81	1,415	△442	1,496	△1,857	50,583	△525	107	0
주식회사 에스알	371	184	△391	**△186**	**△575**	5,800	△892	237	1
한국조폐공사	105	146	△79	41	△225	2,909	1,241	96	43
한국남부발전(주)	951	△342	△74	△1,293	268	67,283	△1,949	157	△2
한국중부발전(주)	**△188**	**△58**	**△27**	130	31	**96,265**	**3,710**	253	12
해양환경공단	△58	△2	5	56	7	383	△41	21	△2
(주)한국가스기술공사	48	53	11	5	△42	1,242	76	103	5
한국부동산원	87	62	55	△25	△7	524	18	25	1
여수광양항만공사	86	97	124	11	27	3,483	△263	24	△2
울산항만공사	289	298	146	9	△152	1,640	△4	24	△0
한국방송광고진흥공사	△100	△133	147	△33	280	2,461	284	77	5
한국전력기술주식회사	129	264	202	135	△62	2,012	△418	40	△9
한국도로공사	1,178	996	275	△182	△722	311,658	17,122	82	1
한국지역난방공사	△2,265	△256	279	2,009	535	42,694	△938	237	△49
부산항만공사	636	603	445	△33	△158	25,524	3,629	65	9
한전KDN	600	422	452	△178	30	1,742	144	37	1
한전KPS(주)	1,613	1,533	871	△80	△662	2,982	22	28	1
인천항만공사	171	133	891	△38	758	10,242	△1,301	45	△8

(단위: 억원, %, %p)

구분	당기순손익					부채		부채비율	
	2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	증감 (b-a)	증감 (c-b)	2020	2019 대비 증감	2020	2019 대비 증감
주택도시보증공사	5,128	3,836	2,918	△1,292	△918	18,721	37	32	△1
한국수자원공사	2,402	1,306	3,186	△1,096	1,881	138,349	△844	153	△14
한국수력원자력(주)	△1,020	2,465	6,179	3,485	3,714	360,784	20,016	138	5
한국전력공사 (별도 기준)	△10,952	△25,950	19,515	△14,998	45,465	597,720	14,213	112	△1
한국토지주택공사	20,767	22,447	33,029	1,680	10,582	1,297,451	30,651	234	△21
합계 (A)	21,434	15,390	△1,758	△6,044	△17,148	3,962,915	95,421	-	-
공공기관 현황(B)	6,920	8,269	3,088	1,349	44,820	5,448,045	179,045	-	
비중 (A/B)	-					72.7	53.3	-	

주: 1) 2020년 기준으로 부채총계가 자산총계를 초과하는 자본잠식 상태인 경우(한국석유공사, 한국광물자원공사 및 대한석탄공사) 부채비율을 계산하지 않음
2) 한국철도공사, 한국가스공사, 한국전력공사 재정 현황을 별도 재무제표 기준으로 검토함
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

2020년 당기순손실을 인식한 18개의 공기업에 대하여 손실발생 사유별로 다음과 같이 구분하였다.

먼저 사용자 수에 따라 매출이 결정되는 운송 관련업(철도 운송 및 공항 관리) 및 레져 산업의 경우, 2019~2020년 코로나19의 영향으로 인해 수익성이 악화된 바 있다. 이에 코로나19가 각 공기업의 재무현황에 미친 영향을 원가구조를 통해 분석하였다. 이어 2020년 기준으로 자본잠식이 발생한 3개 기관에 대해 지난 10년간의 수익성 추이를 살펴보았으며, 한국전력공사(별도) 및 한국수력원자력(주)가 2020년 기준 각각 1.9조원 및 6천억원이 넘는 당기순이익을 인식하여 2020년 연결 기준의 한국전력공사 재무건전성은 2019년 대비 개선되었으나, 나머지 5개 발전자회사에서는 당기순손실 및 부채비율의 악화가 지속적으로 발생하고 있어 그 문제점을 세부적으로 검토하였다. 마지막으로 제주국제자유도시개발센터의 2019~2020년 수익성 악화를 야기한 원인을 짚어보았다.

[2020년 당기순손실 발생 공기업 유형별 분류]

(단위: 백만원)

구분			공기업	2020년 당기순손익
재무건전성 악화	1.코로나19로 인한 실적 감소	1-1. 철도운송	한국철도공사(별도)	△1,238,058
			주식회사 에스알	△39,083
		1-2. 공항 관리 및 항공 산업 지원	인천국제공항공사	△422,872
			한국공항공사	△148,659
		1-3. 레져	한국마사회	△436,828
			(주)강원랜드	△275,879
			그랜드코리아레저(주)	△64,327
	2. 한국전력공사 및 6개 발전자회사		한국남동발전(주)	△144,754
			한국서부발전(주)	△85,938
			한국동서발전(주)	△44,167
			한국남부발전(주)	△7,437
			한국중부발전(주)	△2,748
			한국수력원자력(주)	617,942
			한국전력공사(별도)	1,951,498
	3. 자본잠식		한국석유공사	△2,439,173
			한국광물자원공사	△1,354,312
			대한석탄공사	△114,703
이외 당기순손실 발생 기관			제주국제자유도시개발센터	△128,506
			한국가스공사(별도)	△93,602
			한국조폐공사	△7,895

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

나. 분석의견

(1) 코로나19에 따른 당기순손실 발생 공공기관

2020년 계속된 코로나19의 영향으로 인해 이용객 수에 따라 매출이 결정되는 산업인 여객운송업, 공항관리업 및 레져산업 관련 공기업에서 매출 감소 및 손익 악화가 발생되었다.

한국철도공사의 경우 2011년, 2015년을 제외하고는 과거 10년 동안 지속적으로 당기순손실이 발생하였으며 2020년 인식한 당기순손실은 △1조 2,381억원으로, 2019년 △853억원 대비 △1조 1,527억원 감소하였다. 한국철도공사의 자회사인 주식회사 에스알은 설립 이후 당기순손실을 인식하다가 2017~2019년까지 당기순이익으로 수익성이 개선되었으나 2020년 코로나19로 인한 수송수요 급감 및 열차 운행 축소 등에 의해 △391억원의 당기순손실이 발생하였다.

한편 인천국제공항공사의 당기순이익은 2011년 3,391억원에서 2018년 1조 1,209억원으로 증가하는 추세였으나, 코로나19의 영향으로 2019년 8,634억원으로 감소 후 2020년 △4,229억원의 당기순손실이 발생하였다. 한국공항공사는 2011~2018년까지 1천억대의 당기순이익이 꾸준히 발생되었으나, 2019년 188억으로 당기순이익이 감소하였고, 2020년 △1,487억원의 당기순손실이 발생하였다.

한국마사회, ㈜강원랜드 역시 2011~2019년까지 당기순이익이 발생하였으나 2020년 코로나19로 인한 입장객 감소로 매출이 급감하였고, 이에 2019년 대비 2020년 당기순손실이 △1천억원~6천억원 가량 감소하였다. 2020년 당기순손실은 한국마사회 △4,368억원, ㈜강원랜드 △2,788억원이 발생하였다.

[코로나19 영향을 받은 3개 공공기관의 2011~2020년 당기순손익]

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감 (B-A)
한국 철도공사	3,123	**△28,737**	**△44,672**	**△4,754**	5,776	**△2,044**	**△8,623**	**△1,393**	**△853**	**△12,381**	**△11,527**
주식회사 에스알	-	-	**△12**	**△55**	**△103**	**△329**	321	371	184	**△391**	**△575**
인천국제 공항공사	**3,391**	5,257	4,721	6,185	7,714	9,650	11,168	**11,209**	**8,634**	**△4,229**	**△12,863**
한국 공항공사	1,032	1,382	1,286	1,735	1,874	1,902	1,898	1,259	**188**	**△1,487**	**△1,675**
한국마사회	3,350	3,209	2,751	2,415	2,439	2,300	2,227	1,828	1,449	**△4,368**	**△5,817**
㈜강원랜드	3,934	2,965	2,931	3,638	4,305	4,550	4,371	2,973	3,356	**△2,788**	**△6,144**

주: 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국마사회는 연결재무제표 기준이며 이외는 개별 혹은 별도재무제표 기준

자료: 각 공공기관 제출자료

① 철도 여객운송 이용객 감소에 따른 영향

한국철도공사(별도)의 2019년 대비 2020년 자산총계는 2.8조원 증가하였는데 이는 토지 재평가 등으로 인한 유형자산 증가(2.9조원)에 의한 것이며,[26] 2019년 대비 2020년 부채총계는 1.7조원 증가하였는데 주로 금융부채 증가(5천억원), 토지재평가이익 등 관련 이연법인세부채 증가(6천억원) 등에 기인한다. 전년 대비 2020년 부채증감분(1.7조원)에 비해 자산증감분(2.7조원)이 크기 때문에 부채비율도 2019년 255%에서 2020년 242%로 개선되었는데 앞서 말한 토지재평가에 따른 영향이다.

한편 한국철도공사(별도)의 연도별 당기순손익을 살펴보면, 2016년에는 호남고속철도 신규노선 개통 및 광역철도 운송수익 증가로 영업이익 1,539억원이 발생하였으나 이자비용 4,500억원으로 인해 당기순손실 △2,044억원이 발생하였다. 2017년에는 인건비 증가 및 민자역사 지분법 손실 등으로 인해 당기순손실 △8,623억원이 발생하였으며, 2018년 및 2019년에는 이자비용을 각각 4,198억원 및 3,677억원 인식하였으며 당기순손실 △1,393억원 및 △853억원이 발생한 바 있다.

2020년에는 코로나19의 영향으로 인해 한국철도공사의 매출(4조 4,004억원)이 전년 대비 1조 2,022억원(21.5%) 감소하였고, 그에 비해 고정비적 성격이 큰 영업비용 감소폭이 적어(2019년 대비 2020년 1,783억원 감소) 영업손실 △1조 1,684억원 및 당기순손실 △1조 2,381억원이 발생하였다.

[2016~2020년 한국철도공사(별도) 주요 재무 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감 (B-A)
자산총계	179,405	192,190	214,008	218,921	**246,442**	**27,521**
부채총계	132,728	143,250	149,716	157,297	**174,408**	**17,111**
자본총계	46,677	48,940	64,291	61,624	72,034	10,410
부채비율	284	293	233	255	**242**	**-**
매출	53,651	50,572	55,545	56,026	**44,004**	**△12,022**
영업비용	52,112	55,855	56,532	57,472	**55,688**	**△1,784**
영업손익	1,539	△5,283	△987	△1,446	△11,684	△10,238
당기순손익	**△2,044**	**△8,623**	**△1,393**	**△853**	**△12,381**	**△11,527**

자료: 한국철도공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

26) 자산재평가손익은 이연법인세자산·부채(법인세효과) 및 자본항목(법인세효과를 제외한 손익)에 직접 반영되기 때문에 당기손익에 영향을 주지 않는다.

한국철도공사(별도)는 유형자산 재평가, 철도차량 취득 등으로 꾸준히 유형자산이 증가하고 있어 부채비율은 감소하는 편이지만, 코로나19 위기 속에서 여객사업 관련 매출이 감소하는 추세이고 인건비, 상각비, 이자비용 등 고정비가 크게 발생하고 있어 철도공사의 재무건전성은 지속적으로 악화되고 있는 상황이다.

한국철도공사의 총 영업비용(판매비와 관리비, 매출원가)에서 인건비성 비용(급여, 퇴직급여, 복리후생비, 해고급여)의 비중은 2019년 46.6%, 2020년 48.1%이며 유무형자산의 상각비 비중은 2019년 8.0%, 2020년 8.1%이다. 이에 더해 2019년 3,373억원, 2020년 2,980억원의 이자비용도 발생하고 있어 매출 감소에 따른 비용 감소가 이루어지기 어려운 구조이다.

[2019~2020년 한국철도공사 주요 비용 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2019년	총 영업비용 대비비중	2020년	총 영업비용 대비비중
영업비용				
급여	2,470,235	**37.9**	2,398,832	**38.9**
퇴직급여	266,944	**4.1**	247,960	**4.0**
복리후생비	283,784	**4.4**	305,305	**4.9**
해고급여	13,285	**0.2**	14,905	**0.2**
(생략)				
감가상각비	507,326	**7.8**	490,171	**7.9**
무형자산상각비	11,596	**0.2**	8,971	**0.1**
(생략)				
총 영업비용	6,509,699	-	6,169,979	-
영업외비용				
이자비용	**337,288**	-	**297,993**	-

자료: 한국철도공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편, 한국철도공사의 자회사인 주식회사 에스알의 자산은 2018년 5,453억원에서 2019년 9,528억원으로, 부채총계는 2018년 2,790억원에서 2019년 6,693억원으로 급증하였으며,[27] 이에 비해 2020년 자산 및 부채는 매출감소 등으로 전년 대비 △1,282억원 및 △892억원 감소하는 추세를 보인다. 2019년 리스부채로 인한 증가 이

27) 이는 2019년 개정된 국제회계기준 리스 기준서에 의한 것으로 영업자산(열차)를 리스하여 영업중인 에스알은 자산 및 부채의 증가가 불가피한 상황이었다.

후 2020년 부채 비율의 큰 변동은 없는 상황이다.

한편, 2020년 매출은 4,733억원인데, 이는 수송수요 급감 등에 의해 2019년 대비 1,937억원 감소하였으며, 2020년 매출원가는 전년 대비 △1,363억원 감소한 4,643억원인데 매출원가율은 2019년 90%에서 2020년 98%로 증가하였다. 매출총손익은 2017년 이후 6백억원 이상 발생하였으나 2020년 90억원으로 감소하여 2020년 코로나19로 인해 수익성이 악화된 추세를 보이고 있다.

[2016~2020년 주식회사 에스알 주요 재무 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감 (B-A)
자산총계	4,097	4,850	**5,453**	**9,528**	**8,246**	**△1,282**
부채총계	2,107	2,552	**2,790**	**6,693**	**5,800**	**△892**
부채비율	106	111	105	236	237	1
매출액	301	5,801	6,407	6,670	**4,733**	**△1,937**
매출원가	275	5,128	5,681	6,006	**4,643**	**△1,363**
(매출원가율)	(91)	(88)	(89)	**(90)**	**(98)**	(8)
매출총손익	26	673	726	**664**	**90**	△574
판매비와 관리비	450	253	270	336	324	△12
영업손익	△424	420	456	328	△234	△562
당기순손익	△329	321	371	184	△390	△574

자료: 주식회사 에스알 개별감사보고서를 바탕으로 재작성

주식회사 에스알의 매출원가를 구성하고 있는 변동비와 고정비 중에서 금액적으로 중요한 계정을 아래와 같이 살펴보았다. 매출원가 중 주요 변동비는 시설사용료 및 지급수수료인데, 2019년에는 매출원가 중 71.5%, 2020년에는 65.6%의 비중을 차지하고 있으며 2020년 매출감소에 따라 2019년 대비 1,248억원 감소하여 매출원가에서의 비중이 상대적으로 감소한 바 있다.

시설 사용료(선로 및 역 시설)는 운송수익의 50%를 국가철도공단에 지급하도록 되어 있어 2020년에 전년 대비 859억원 감소하였다. 또한 지급수수료(철도차량정비수수료, 정보시스템수수료, KTX 역 사용 수수료를 한국철도공사에 지급) 역시 매출에 연동되어 있어 전년 대비 2020년 389억원 감소한 바 있다.

한편 매출원가 중 주요 고정비성 비용으로는 동력비, 급여성 비용(급여, 퇴직급여, 복리후생비), 감가상각비가 있는데 2019년 대비 2020년에 매출이 감소했음에도 불구하고 감가상각비는 9억원 가량 증가한 바 있다. 이와 같이 매출감소에 관계없이 고정적으로 발생하는 매출원가가 850억원 가량 발생하고 있어 주식회사 에스알의 매출 대비 매출원가율은 2019년 90%에서 2020년 98%로 증가하였으며, 이에 매출총이익 90억원, 영업손실 △234억원, 당기순손실 △390억원이 발생하였다.

[2019~2020년 주식회사 에스알 주요 매출원가 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2019		2020		증감
	금액	비중	금액	비중	
시설사용료	2,945	49.0	2,086	44.9	**△859**
지급수수료	1,347	22.4	959	20.6	**△389**
변동비 합계	**4,293**	**71.5**	**3,045**	**65.6**	**△1,248**
동력비	426	7.1	417	9.0	△9
급여성	393	6.5	388	8.4	△4
감가상각비	453	7.5	462	9.9	**9**
고정비 합계	**846**	**21.2**	**850**	**27.3**	**4**

자료: 주식회사 에스알 개별감사보고서를 바탕으로 재작성

한국철도공사(별도) 및 주식회사 에스알의 경우 2020년 수익성 악화에도 불구하고 부채비율이 크게 악화되지는 않았는데 동 부채비율의 감소는 부채의 감소분보다는 자산재평가 등으로 인한 자본 증가에 기인한다. 따라서 영업활동에서의 고비용 원가구조는 지속되고 있는 것으로 보인다. 또한 부채비율이 200%를 초과하고 있어 각 공기업이 부담하는 이자비용의 부담이 큰 편이고 영업비용에서 고정비의 비중이 큰 탓에 코로나19 상황에서 원가를 감소시키기 어려운 측면이 있다.

한국철도공사 및 주식회사 에스알의 주 수입원인 운송 사업은 국민의 안전하고 편리한 철도 서비스 이용을 돕기 위한 공공의 목적을 가지고 있기 때문에 수익성 개선을 위해 매출단가를 높이려 할 시 고객의 운송요금이 높아진다는 부담이 있다. 그럼에도 불구하고 영업활동을 위해 지속적인 투자와 충분한 인력이 필요하므로 안정적인 자금 보유가 필요하다는 문제가 존재한다.

정부와 각 공기업은 국민에게 안정적이고 높은 품질의 서비스를 제공하여 이용객을 증가시키면서도 원가 절감을 할 수 있는 방안을 마련하고 공사 부채를 지속적으로 관리하는 등 공사의 공공성을 지키는 선에서 재무건전성을 지속적으로 개선시킬 필요가 있다.

② 코로나19로 인한 매출 감소 및 배당 등 정부수입 감소

인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국마사회, 강원랜드는 자산 2조원 이상인 공기업으로, 공공기관 중장기 재무관리계획 작성 기관에 속한다. 4개 기관은 이용객 수와 매출이 연동되어 있어 코로나19에 의한 영향을 크게 받았으며, 2020년 당기순손실을 인식한 바 있다. 2020년 코로나19로 인한 동 기관들의 수익성 악화를 다음과 같이 살펴보았다.

인천국제공항공사와 한국공항공사의 경우 2020년 비행기 운항 및 여객 감소에 따라 매출이 2019년 대비 △1조 6,691억원 및 △3,906억원 급감하였으며,[28] 2020년 당기순손실이 각각 △4,229억원, △1,487억원 발생하였다. 또한 2019년 대비 2020년 매출원가율은 인천국제공항공사 66.5%p, 한국공항공사 49.2%p 증가하였는데, 이는 코로나19의 영향으로 각 공사의 매출이 크게 감소하였지만 매출원가는 고정비(인건비 및 상각비 등) 비중이 큰 탓에 매출에 비탄력적인 것으로 보인다.

28) 인천국제공항공사(연결 기준)의 주된 매출은 인천국제공항 상업수익(시설사용료 등), 운항수익(착륙료 등), 여객수익(공항이용료 등)이며 공항이용자 급감으로 인해 상업수익이 2019년 대비 2020년 1조원 감소하였다. 또한 인천국제공항공사는 코로나19 영향으로 어려움을 겪는 업체를 지원하고자 항공사, 상업시설 사업자 등 주요 고객에 대해 2020년 3~8월 사용료(착륙료, 임대료 등) 납기를 연장(납부유예)하는 정책을 시행하였으며 납기는 2021년 1월부터 순차적으로 도래하며 2021년 6월에 종료될 예정이다.
인천국제공항을 제외한 국내공항을 건설, 관리 및 운영하고 있는 한국공항공사 역시 이용객 감소로 인해 2020년 임대수익 및 시설이용수익이 2019년 대비 4천억원 감소하였다.

[2019~2020년 인천국제공항공사 및 한국공항공사 손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	인천국제공항공사			한국공항공사		
	2019	2020	증감	2019	2020	증감
매출액	28,265	11,574	**△16,691**	9,709	5,804	**△3,906**
매출원가	13,305	13,141	△163	7,206	7,164	△42
매출원가율	(47.1)	(113.5)	**(66.5)**	(74.2)	(123.4)	**(49.2)**
매출총이익	14,960	△1,567	△16,527	2,504	△1,360	△3,864
영업이익	12,898	△3,607	△16,505	1,285	△2,610	△3,895
당기순손익	8,634	**△4,229**	△12,863	188	**△1,487**	△1,675

자료: 각 공공기관 연결감사보고서 참고

인천국제공항공사의 주된 매출은 인천국제공항 상업수익(시설사용료 등), 운항수익(착륙료 등), 여객수익(공항이용료 등)이다. 2020년 항공수익은 2,285억원이며, 여객인원의 감소로 인해 전년 대비 7,010억원 감소한 바 있다. 또한 2020년 코로나19 영향으로 어려움을 겪는 업체를 지원하고자 인천공항공사는 항공사, 상업시설 사업자 등 주요 고객에 대해 2020년 3~8월 사용료(착륙료, 임대료 등) 납기를 연장(납부유예)하는 정책을 시행하였으며, 비항공수익인 면세점 등에 대한 상업시설사용료 및 급유시설 임대료 등이 전년 대비 9,604억원 감소하였다.

[2016~2020년 인천국제공항공사(별도) 수익 추이]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	증감
항공수익	7,685	8,164	8,922	9,295	**2,285**	**△7,010**
비항공수익	14,175	16,142	17,589	18,297	**8,693**	**△9,604**
합계	21,860	24,306	26,511	27,592	10,978	△16,614

주: 인천국제공항공사 제출자료

한편, 한국공항공사의 경우 아래와 같이 2019년 9,711억원, 2020년 5,809억원으로 △3,902억원의 총 매출이 감소하였다. 특히 코로나19 관련 항공업계 지원방침에 따라 임대료를 801억원 감면에 따라 임대수익이 2019년 대비 2020년 1,677억원(33%) 감소하였으며, 운항실적이 감소(국내선 △10.8%, 국제선 △85.9%)에 따른 2020년 공항수익이 56% 감소하였다.

[2019~2020년 한국공항공사 수익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2019		2020		증감금액	증감률
	금액	비중	금액	비중		
임대수익	5,013	52	3,336	57	**△1,677**	**△33**
공항수익	858	9	375	6	**△483**	**△56**
시설이용수익	3,531	36	1,820	31	△1,711	△48
신성장사업수익	112	1	91	2	△21	△19
기타수익	196	2	186	3	△10	△5
합계	**9,711**	-	**5,809**	-	**△3,902**	**△40**

주: 한국공항공사 제출자료

한편 인천국제공항공사(연결)의 주요 비용을 자세히 살펴보면, 총 영업비용은 △185억원 감소하였으나, 급여, 복리후생비 및 감가상각비는 2020년 매출감소에도 불구하고 전년 대비 증가하고 있다. 급여 및 복리후생비의 경우 2020년 3월 인천공항경비를 위해 자회사를 설립함으로써 인건비 및 관련 경비가 증가한 것이며, 이외 감가상각비 증가는 추가 시설 투자 등에 기인하였다.

이와 같이 2020년 인천국제공항공사의 매출이 1.6조원 감소하였음에도 불구하고 매출에 비탄력적인 급여 및 감가상각비의 증가로 인해 영업비용은 185억원 밖에 감소하지 않은 것으로 나타났다.

[2019~2020년 인천국제공항공사 주요 영업비용 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2019년		2020년		증감
	금액	비중	금액	비중	
영업비용					
급여	268,174	17.5	452,352	29.8	**184,177**
퇴직급여	32,649	2.1	40,587	2.7	**7,938**
복리후생비	30,358	2.0	67,709	4.5	**37,351**
(생략)					
감가상각비	404,496	26.3	427,583	28.2	23,087
투자부동산감가상각비	2,143	0.1	2,151	0.1	9
무형자산상각비	16,584	1.1	18,439	1.2	1,855
(생략)					
총 영업비용	1,536,746	-	1,518,184	-	**△18,562**

자료: 인천국제공항공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한국공항공사의 경우에도 2020년 총 영업비용은 8,413억원으로 전년 대비 11억원밖에 감소하지 않았다. 인천국제공항공사와 같이 영업비용 중 급여 비중이 증가(2019년 28%, 2020년 41.8%)하였는데 이는 급여 인상 및 증원에 기인한다. 또한 공항시설 확충사업 준공 등으로 유형자산이 증가하였고 이에 따른 상각비 또한 증가하고 있다.

이와 같이 2020년 코로나19로 인해 매출이 감소하였어도 공항공사는 시설투자비나 인건비를 감소시키기 어려운 측면이 있는 것으로 보인다.

[2019~2020년 한국공항공사 주요 비용 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2019년		2020년		증감
	금액	비중	금액	비중	
영업비용					
급여	**235,881**	**28.0**	**351,941**	**41.8**	**116,060**
퇴직급여	17,709	2.1	30,413	3.6	**12,705**
복리후생비	29,040	3.4	41,753	5.0	**12,713**
(생략)					
감가상각비	114,657	13.6	123,962	14.7	**9,305**
무형자산상각비	72,865	8.6	75,033	8.9	**2,168**
(생략)					
총 영업비용	**842,458**	-	**841,324**	-	**△1,135**

자료: 한국공항공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 2020년에는 입장객 수의 감소로 한국마사회 및 강원랜드의 매출이 급감하였는데 한국마사회의 경우 2019년 7.3조원이었던 매출이 1.1조원으로 감소(△6.2조원 감소)하였으며, 강원랜드의 경우 2019년 1.5조원에서 2020년 4,786억원으로 1조원 가량 감소한 바 있다. 특히 강원랜드의 경우 매출원가율이 48%에서 114%로 65% 증가하여 원가 탄력성이 적어 매출감소만큼 원가가 감소하지 않았음을 알 수 있다.

한국마사회의 경우 서울, 부산경남, 제주경마사업 및 지사운영사업으로 구분되는 경마사업단위에서 주로 영업손실 및 원가율 상승이 발생하였는데 영업중단 및 발매일수 감소, 고객수용제한 등에 따라 매출액이 △85.1% 감소한 데 비해, 경마상금, 인건비, 감가상각비, 세금 등 경직적인 비용 구조[29]로 인해 순이익이 △402.3%

감소한 바 있다.

또한 강원랜드의 2020년 매출은 전기 대비 30% 넘게 감소하였는데 비해 원가는 카지노, 호텔, 골프장, 스키장 등 사업부문의 감가상각비 등 고정비의 경직성으로 인하여 매출원가가 매출을 상회하기에 이르렀다.

[2019~2020년 한국마사회와 강원랜드 손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	한국마사회			강원랜드		
	2019	2020	증감	2019	2020	증감
매출액	**73,937**	**11,018**	**△62,919**	**15,201**	**4,786**	**△10,415**
매출원가	68,048	11,347	△56,701	7,367	5,445	△1,922
매출원가율	(92)	(103)	(11)	**(48)**	**(114)**	**(65)**
매출총이익	5,889	△329	△6,218	7,834	△659	△8,493
영업이익	1,204	△4,604	△5,808	5,012	△4,316	△9,328
당기순이익	1,449	△4,368	△5,817	3,347	△2,759	△6,106

자료: 각 공공기관 연결감사보고서 참고

인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국마사회 및 강원랜드는 2016~2019년까지 당기순이익이 발생하였으며 이에 따라 인천국제공항공사 3,473~3,994억원, 한국공항공사는 659~403억원, 한국마사회 1,596~938억원, 강원랜드 768~698억원의 배당 및 기금 출연을 실시하여 왔다. 한편, 아래의 기관 모두 2020년에는 당기순손실이 발생하여 2021년에는 정부배당 지급 및 기금 출연을 하지 않기로 결정하였다.

29) 한국마사회 마권 매출액의 73%는 고객에게 환급되며, 나머지 27% 중 총 16%를 세금으로 납부(국가 및 지방자치단체에 레저세(10%), 지방교육세(4%), 농특세(2%) 등 납부)하고, 경마시행을 위한 제반 운영경비로 8~9%, 특별적립금 출연과 내부 유보금(이익준비금+사업확장적립금)으로 2~3% 사용되고 있다.

[2016~2020년 배당 등 정부수입]

(단위: 억원)

기관	구분		2016	2017	2018	2019	2020
인천국제공항공사	당기순이익		**9,650**	**11,164**	**11,181**	**8,660**	**△4,268**
	배당액	교통시설특별회계(공항계정)	3,473	4,725	3,755	3,994	-
한국공항공사	당기순이익		**1,902**	**1,898**	**1,260**	**190**	**△1,481**
	배당액	교통시설특별회계(공항계정)	318	328	166	195	-
		일반회계	341	351	178	208	-
		합계	659	679	344	403	-
한국마사회	당기순이익		**230,012**	**222,689**	**182,757**	**144,900**	**△436,828**
	기금납입	축산발전기금	1,596	1,655	1,273	938	-
강원랜드	당기순이익		**4,550**	**4,371**	**2,973**	**3,356**	**△2,788**
	배당액	한국광해관리공단	768	768	698	698	-
배당 합계			6,496	7,827	6,070	6,033	-

주: 배당은 당해연도의 당기순이익 발생액 등을 바탕으로 차년도에 지급됨
자료: 각 공공기관별 감사보고서를 바탕으로 재작성

앞서 검토한 4개의 기관은 2019년 총 6,033억원의 정부 배당 및 기금 납입을 시행해오던 기관이었으나 2020년 당기순손실이 발생하면서 2021년 정부 배당이 어려운 상황이다. 한편 정부는 2021년 예산으로 인천국제공항공사의 정부 배당 4,598억원[30]을 계획했던 바 있어 정부수입 감소에 대한 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 공항공사와 같이 대규모의 시설투자가 불가피한 경우 경기 침체의 상황에서 공사 내 유보 자금이 없으면 외부 차입이나 사채 발행에 의존할 수 밖 에 없고 기관의 금융부채 및 이자비용 상환의 부담이 커지게 된다. 따라서 코로나19로 인한 영업악화가 계속될 것으로 예상되는 가운데 정부 및 각 기관은 경기침체의 상황에서도 유동성을 확보하는 등 위기관리방안을 마련할 필요가 있다.

(2) 2020년 부채 증가세가 가장 크고 자본잠식 상태가 된 한국석유공사

2011~2020년의 한국석유공사의 재무현황을 살펴보면, 2011년 △1천 5백억원에서 2020년 △2.4조원까지 지속적인 당기순손실이 발생하였다. 한편, 부채총계는 2011년 20.8조원에서 2020년 18.6조원으로 △2.2조원 감소하였으나 2011~2020년 평균 18.5조원 정도로 부채가 유지되고 있으며, 앞서 언급한 지속적인 당기순손실

30) 교통시설특별회계 공항계정 11-52-521

(자본 감소)에 의해 부채비율이 2018년 2,287%, 2019년 3,415%까지 증가하였다. 특히 2020년에는 한국석유공사의 석유가스개발자산이 1조 6,908억원의 자산 손상을 인식하면서 부채 총계가 자산 총계를 초과하는 자본잠식 상태에 이르렀다.

[2011~2020년 한국석유공사 재무현황]

(단위: 백억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
당기순손실	**△15**	△90	△72	△161	△450	△112	△74	△116	△15	**△244**
자산총계	3,157	2,871	2,880	2,689	2,321	2,207	1,951	1,823	1,866	1,750
부채총계	**2,080**	1,798	1,852	1,852	1,901	1,856	1,713	1,747	1,813	**1,864**
자본총계	1,077	1,073	1,028	837	420	351	238	76	53	△114
부채비율	193.2	167.5	180.1	221.3	453.1	528.9	718.5	**2,287.1**	**3,415.5**	-

주: 2020년은 자본잠식 상태이므로 부채비율을 표시하지 않음
자료: 한국석유공사 제출자료

한국석유공사는 2020년 총 매출액 9,988억원이 감소하였는데 이는 공사의 매출액 중 대부분을 차지(2019년 91%, 2020년 85.2%)하는 개발사업 부문의 매출감소에 기인한다. 또한 2018~2019년 70% 수준이었던 매출원가율이 2020년 89.8%까지 증가하였는데 이 역시 한국석유공사 해외 개발사업 부문 원가가 경직적임에 따라 매출변동에 연동되지 않음에 따른 것이다.[31]

매출원가율 상승 외 한국석유공사의 2020년 당기순손실 증가 사유로는 자산손상과 이자비용을 들 수 있다. 한국석유공사는 2020년 △1조 4,221억원의 유형자산 손상차손, △3,013억원의 무형자산 손상차손[32] 및 △4,675억원의 이자비용을 인식하고 있으며 이 주요비용(총 △2조 1,909억원)은 2020년 당기순손실(△2조 4,391억원) 대비 90%의 비중을 차지한다.

---

31) 유가하락 및 판매량 감소에 따라 개발사업부문 매출액은 2019년 2.6조원에서 2020년 1.6조원으로 △1조원(△38%) 가량 감소하였다. 이에 반해 매출원가는 고정비적인 성격이 크기 때문에 2019년 1.8조원에서 2020년 1.5조원으로 △2,743억원(△15%) 감소하였으며 원가율은 2019년 67.7%, 2020년 92.9%로 증가하였다.

32) 한국석유공사가 보유 중인 광구자산(유형자산) 관련하여 2020년 중 유가 하락 및 광구 예상 매장량 감소 등으로 인해 유형자산의 미래 현금흐름 하락이 예상되었고 이에 따라 공사는 2020년 △1.4조원의 유형자산 손상을 인식하였다. 또한 한국석유공사의 광구 탐사권(무형자산) 역시 광구의 잠재 자원량 감소 혹은 탐사철수로 인해 2020년 3,013억원의 무형자산 손상(2019년 대비 3,364억원 증가)을 인식하였다.

[2016~2020년 한국석유공사 손익 세부현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019(A)	2020(B)	증감 (B-A)
매출액	24,250	23,125	31,493	**29,300**	**19,312**	**△9,988**
매출원가	23,972	18,503	21,719	20,524	17,336	△3,188
매출총이익	278	4,622	9,774	8,776	1,976	△6,800
(매출원가율)	(98.9)	(80.0)	(69.0)	**(70.0)**	**(89.8)**	**(19.8)**
영업손익	△2,323	1,759	5,434	5,715	△541	△6,256
당기순손실(A)	△11,188	△7,368	△11,595	**△1,548**	**△24,391**	**△22,843**
주요 영업외비용						
- 이자비용	4,246	4,010	4,260	4,746	**4,675**	△71
- 유형자산 손상차손	326	1,566	2,497	**1,510**	**14,221**	12,711
- 무형자산 손상차손	3,711	3,145	6,093	**△351**	**3,013**	3,364
소계(B)	8,283	8,721	12,850	5,905	21,909	16,004
(당기순손실 대비 비중) (B/A)	(74)	(118)	(111)	(381)	**(90)**	-

주: 유형자산 및 무형자산 손상차손은 환입을 고려한 순액효과임
자료: 한국석유공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 2011년부터 2020년까지의 한국석유공사의 사채 및 차입금 잔액은 평균 13.9조원이다. 특히 공사가 1년 이내에 갚아야 할 유동부채는 2020년 말 기준으로 3조원이며, 여기에 평균 이자비용 4,387억원을 더하면 2021년에 한국석유공사가 갚아야 할 부채 원금 및 이자비용(5년 평균액으로 추정)은 3.5조원에 달한다.

[2016~2020년 한국석유공사 금융부채 및 이자비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
사채 및 차입금						
1년 이내 상환	31,668	31,600	14,397	15,419	30,560	24,729
1~5년 이내 상환	67,381	55,291	75,800	88,290	82,841	73,920
5년 이후 상환	46,472	45,510	45,721	34,896	29,581	40,436
합계	145,521	132,401	135,918	138,605	142,982	139,085
이자비용	4,246	4,010	4,260	4,746	4,675	4,387

자료: 한국석유공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한국석유공사는 정부로부터 출자금, 보조금의 지원을 받고 있으며 정부로부터 위탁받은 업무로 인해 위탁수입을 얻는 간접지원을 받고 있다. 2014~2016년에는 해외자원개발 사업을 위해 출자액이 증가하였으나 2017년부터는 해외 사업투자분에 대한 정부지원이 감소세를 보여 왔다. 2020년에는 공사의 유전개발사업 출자, 석유비축사업(비축유 구입 및 유지보수 목적) 등을 위해 정부로부터 393억원의 출자 및 6억원의 보조금 등을 받은 바 있다.

한편 2020년 한국석유공사의 당기순손실은 △2조 4,391억원이며 2020년 말 기준 누적 결손금은 2019년 대비 2조 8,819억원 증가한 12조 2,594억원이다.

[2011~2020년 한국석유공사 당기순손실 및 정부지원 현황]

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
당기순손실	△1,527	△9,040	△7,158	△16,111	△45,003	△11,188	△7,368	△11,595	**△1,548**	**△24,391**
누적결손금	11,060	2,015	△5,134	△21,773	△65,399	△76,336	△83,634	△92,015	**△93,774**	**△122,594**
정부지원액										
출자금	8,350	7,717	2,936	614	1,159	1,390	880	466	336	**393**
보조금	8	5	5	5	7	7	7	7	47	**6**
위탁수입	9	9	12	11	12	8	6	6	4	**4**
정부지원액 합계	**8,367**	**7,731**	2,953	630	1,178	1,405	893	479	387	**403**

자료: 한국석유공사 제출자료 및 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

정부의 지속적인 출자에도 불구하고 한국석유공사는 해외 개발자산 손상 및 이자비용의 부담에 따라 계속된 당기순손실을 보이고 있으며 2020년 자본잠식 상태에 이르렀다. 따라서 한국석유공사는 자금수지 계획을 세부적으로 수립하여 추후 금융부채 상환 시 유동성이 확보될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

또한, 2020년 5월 산업통상자원부는 「자원개발 기본계획(2020~2029)」을 통해 한국석유공사의 자원개발 포트폴리오 재편 등 자원공기업의 체질 개선을 위해 추진과제를 제시한 바 있다. 이에 산업통상자원부 및 한국석유공사는 「자원개발 기본계획(2020~2029)」이 차질없이 이행될 수 있도록 한국석유공사의 재무건전성을 개선시키는 노력할 필요가 있다.

(3) 지속적인 자본잠식 상태인 대한석탄공사 및 한국광물자원공사

2015년부터 2020년까지 6년간 대한석탄공사와 한국광물자원공사의 재무현황을 살펴보면, 대한석탄공사는 지속적인 당기순손실을 인식하고 있으며 2015년에 이미 부채총계가 자산총계의 2배를 초과하는 자본잠식 상태였음을 알 수 있다. 또한 한국광물자원공사의 경우 2015년에 △2조원의 당기순손실을 인식하면서 자본잠식 상태에 이르렀으며 이후 지속적인 당기순손실을 인식중이다.

[2015~2020년 대한석탄공사 및 한국광물자원공사 손익 및 부채비율]

(단위: 억원, %)

구분	대한석탄공사				한국광물자원공사			
	당기순손실	자산총계	부채총계	부채비율	당기순손실	자산총계	부채총계	부채비율
2015	△626	7,303	15,989	-	△20,636	46,875	46,206	6,905
2016	△824	7,341	16,462	-	△9,874	43,658	52,066	-
2017	△799	7,992	17,577	-	△4,106	41,518	54,342	-
2018	△823	8,056	18,207	-	△6,861	39,598	59,241	-
2019	△1,221	8,704	19,813	-	△5,638	39,342	64,133	-
2020	△1,147	9,116	21,058	-	△13,543	30,207	67,535	-

주: 자본잠식 상태인 경우 부채비율을 기재하지 않음
자료: 대한석탄공사 및 한국광물자원공사 제출자료 및 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

대한석탄공사는 산업통상자원부 소관 공기업으로 국내 석탄광 개발 및 생산을 통해 서민 연료를 원활하게 공급하는 것을 주요 사업으로 수행하고 있다. 최근 탈석탄 추세에 따라 공사는 감산 및 감원을 진행하고 있어 지속적으로 매출액이 감소하고 있는 추세이다. 이에 따라 2016년 1,549억원이었던 매출이 2020년 401억원까지 감소하였는데 이렇게 판매량이 감소하였음에도 불구하고 매출원가의 고정비적 성격이 큰 탓에 원가 감소폭이 적어 2020년 매출액 대비 매출원가율은 302%에 이르고 있다.

한편 대한석탄공사의 지속적인 손실로 인해 금융부채 관련 이자비용이 평균 333억원 가량 발생하고 있으며 석탄가 하락으로 인한 2020년 재고자산 평가손실은 655억원에 달한다. 당기순손실 대비 주요 비용(이자비용 및 재고자산평가손실) 비중은 2016년 62.9%, 2017년 61.2%, 2018년 79.1%, 2019년 75.7%, 2020년 85.3%로 점점 증가하고 있으며 이는 다시 말해 금융부채로 인한 이자 및 재고자산 가치 하락이 대한석탄공사에 점점 큰 부담으로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

[2016~2020년 대한석탄공사 손익 세부현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
매출액	**1,549**	1,381	1,240	585	**401**	1,031
매출총손실	△294	△344	△494	△701	△810	△529
(매출원가율)	(119)	(125)	(140)	(220)	**(302)**	(151)
영업손실	△468	△513	△651	△844	△931	△682
당기순손실(A)	△824	△799	△823	△1,221	△1,147	△963
주요 비용						
- 이자비용	297	305	359	380	**323**	**333**
- 재고자산 평가손실	221	184	292	544	**655**	**379**
소계(B)	518	489	651	924	978	712
(당기순손실 대비 비중) (B/A)	**(62.9)**	**(61.2)**	**(79.1)**	**(75.7)**	**(85.3)**	(74.0)

자료: 대한석탄공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

대한석탄공사는 매출이 감소하고 해외 투자 건에서 손상이 발생하면서 대한석탄공사의 금융부채가 2016년 1조 5,609억원에서 2020년 2조 319억원으로 5천억원 가량 증가하였으며, 2020년 부채총계 2조 1,058억원의 대부분이 사채 및 차입금으로 이루어져 있다. 특히 2020년 말 기준 대한석탄공사가 2021년 상환해야 할 금융부채 원금 및 이자액은 1조 652억원(이자비용은 5년치 평균금액으로 추정)으로, 공사가 계속적인 당기손실을 인식하는 상황에서 큰 부담이 아닐 수 없다.

[2016~2020년 대한석탄공사 금융부채 및 이자비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
사채 및 차입금						
1년 이내 상환	11,901	9,370	10,445	13,020	10,319	11,011
1~5년 이내 상환	3,700	7,205	7,006	6,005	10,000	6,783
5년 이후 상환	8	2	0	0	0	2
합계	**15,609**	16,577	17,451	19,025	**20,319**	17,796
이자비용	297	305	359	380	323	333

자료: 대한석탄공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

대한석탄공사는 주 영업활동인 석탄광 개발 및 생산이 사양산업으로 바뀌고 고정비가 큰 원가구조가 개선되지 않음에 따라 지속적으로 손실을 인식하고 있으며 지난 10년 간 매년 평균 414억원의 출자금을 받아 이자비용으로 충당하여 왔다.

[2011~2020년 대한석탄공사 당기순손실 및 정부지원 현황]

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
당기순손실	△982	△966	△824	△712	△626	△824	△799	△823	△1,221	△1,147
정부지원액 출자금	530	530	530	530	404	424	337	266	271	316

자료: 대한석탄공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 한국광물자원공사는 산업통상자원부 소관 공기업으로 국내 및 해외 광물자원 개발 등의 사업을 수행하고 있다. 공사의 매출원가에는 해외 지분투자로 인한 손실 및 해외 자원개발사업에 대한 자금대여 원가(이자비용) 등이 반영되어 있는데 2020년 암바토비 광산 투자손실[33] 등으로 인해 2020년 매출원가율은 346%로 2019년 대비 2배 가량 상승하였고, 1조 2,196억원의 매출총손실 및 1조 3,543억원의 당기순손실이 발생하였다.

한국광물자원공사는 2016~2020년 5년간 평균 1,456억원의 이자비용 및 평균 3,497억원의 지분법평가손실을 인식하고 있다. 2020년 지분법평가손실(9,735억원)의 경우 한국광물자원공사가 공동약정 당사자로 참여하였던 암바토비 사업투자에서 주로 발생(9,238억원)하였다.

[2016~2020년 한국광물자원공사 손익 세부현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
매출액	3,305	7,229	6,383	5,140	4,959	5,403
매출총손실	△2,768	△893	△3,703	△4,242	**△12,196**	△4,760
(매출원가율)	(184)	(112)	(158)	(183)	**(346)**	(188.1)
영업손실	△3,136	△1,787	△4,326	△5,051	**△13,011**	△5,462
당기순손실(A)	△9,874	△4,106	△6,861	△5,638	**△13,543**	△8,004
주요 비용						
- 이자비용	690	1,061	1,672	1,876	1,979	**1,456**
- 지분법평가손실	2,604	881	1,965	2,299	**9,735**	**3,497**
소계(B)	3,294	1,942	3,637	4,175	11,714	4,953
(당기순손실 대비 비중) (B/A)	(33.4)	(47.3)	(53.0)	(74.1)	(86.5)	(58.8)

주: 지분법평가손실은 지분법평가이익 효과를 반영한 순액임
자료: 한국광물자원공사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

33) 한국광물자원공사가 보유중인 마다가스카르 암바토비 니켈광사업은 코로나19의 영향으로 인하여 2020년 3월 이후 조업을 중단하였으며 2021년 2월 현재 생산 재개를 위한 공장가동을 개시하였다. 이에 따라 2020년 중 공사는 9,238억원의 지분법 손실을 인식하였다.

한국광물자원공사의 금융부채는 2016년 4조 9,186억원에서 2020년 6조 6,181억원으로 1.6조원 가량 증가하였으며, 2020년 말 기준으로 공사가 2021년 상환해야 할 금융부채 원금 및 이자액은 1.5조원(이자비용은 5년치 평균금액으로 추정)에 달한다.

[2016~2020년 한국광물자원공사 금융부채 및 이자비용 현황]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
사채 및 차입금						
1년 이내 상환	5,099	7,875	10,889	13,718	**13,753**	10,267
1~5년 이내 상환	38,493	38,503	38,789	43,044	41,391	40,044
5년 이후 상환	5,594	5,938	7,591	5,360	11,037	7,104
합계	**49,186**	52,316	57,269	62,123	**66,181**	57,415
이자비용	690	1,061	1,672	1,876	**1,979**	1,456

자료: 한국광물자원공사 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국광물자원공사의 당기순손실은 2015년 △2조 636억원 이후 2017년까지 △4,106억원으로 감소하였으나 2018~2019년 △5천억원 이상으로 증가 이후 2020년 △1조 3,543억원까지 손실액이 증가하고 있다. 정부지원 중 출자금은 2019년 이후 지원되지 않고 있으나 광량 확보, 광업 선진화, 광산 안전시설 지원 등을 위한 보조금이 2020년 174억원 가량 교부되었다.

[2011~2020년 한국광물자원공사 당기순손실 및 정부지원 현황]

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
당기순손실	327	△212	189	△2,635	**△20,636**	△9,874	**△4,106**	**△6,861**	**△5,638**	**△13,543**
정부지원액										
출자금	2,100	2,600	2,250	2,249	1,802	679	300	117	0	0
보조금	241	260	267	257	237	200	177	155	148	174
정부지원액 합계	2,341	2,860	2,517	2,506	2,039	879	477	272	148	174

자료: 한국광물자원공사 제출자료

2021년 3월 제정된 「한국광해광업공단법」에 따라 한국광해관리공단 및 한국광물자원공사의 모든 재산과 채권 · 채무, 그 밖의 권리 · 의무를 포괄적으로 승계하는 한국광해광업공단이 설립될 예정이다.[34]

한국광물자원공사는 수익이 발생하지 않는 구조에서 자본잠식 상태가 유지되고 있고 현존하는 한국광해관리공단은 수입 대부분이 정부 지원수입으로 이루어져 있다. 그러므로 추후 한국광해광업공단의 설립 이후 공단 자체수입이 발생하지 않는다면, 한국광물자원공사으로부터 포괄 승계될 금융부채를 정부 지원수입만으로 상환해야 하는 실정이다. 이에 따라 정부 및 추후 설립될 한국광해광업공단은 추후 자체수입 창출 방안 및 채무 상환 계획을 구체적으로 세우는 등 재무건전성 개선방안을 세울 필요가 있다.

(4) 지속적으로 당기순손실 발생중인 한국전력공사의 5개 발전자회사

6개 발전자회사를 포함한 한국전력공사는 연결재무제표 기준으로, 2018년 △1조 1,745억원, 2019년 △2조 2,635억원의 당기순손실을 인식하였으며, 2020년 전기대비 4조 3,560억원 증가한 2조 925억원의 당기순이익을 인식하였다.

2020년 당기순손익 현황을 세부 공공기관 별로 살펴보면, 한국전력공사(별도)와 한국수력원자력(주)은 각각 1조 9,515억원 및 6,179억원의 당기순이익을 인식하였다. 2019년 대비 2020년 한국전력공사의 전기판매수익 및 해외사업수익은 각각 0.9%. 47% 감소하였으나, 구입전력비 6조원 감소 등으로 인해 영업이익 5.6조원, 당기순이익 4.5조원 증가한 바 있다. 또한 한국수력원자력(주)는 원전 이용률 증가에 따른 전력판매량 증가로 2019년 대비 2020년 3,714억원 당기순이익이 증가하였다. 이에 비해 나머지 5개 발전자회사는 모두 당기순손실을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 2018년 대비 2020년 당기순손실이 크게 감소한 기관은 한국남부발전과 한국남동발전으로, 각각 △1,025억, △1,745억원의 당기순손익이 감소하였다. 또한 한국서부발전 및 한국중부발전은 2018~2020년 동안 지속적으로 당기순손실이 발생하고 있다.

---

34) 「한국광해광업공단법」
제1조(목적) 이 법은 한국광해광업공단을 설립하여 광산피해를 적정하게 관리하고 광물자원산업을 육성·지원함으로써 광산지역의 경제활성화와 광물자원의 안정적 수급을 도모하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
제8조(사업) ① 공단은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.
1. 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」 제11조에 따른 광해방지사업 (생략)

한국전력공사 및 발전자회사의 부채 규모 및 부채비율을 살펴보면, 한국전력공사(연결)의 2020년 부채는 132조 4,753억원으로 2019년 대비 3조 7,671억원 증가하였으며, 해당 증가 금액은 전체 공공기관의 2019년 대비 2020년 부채 증가액(17조 9,044억원)의 21% 비중을 차지한다. 2020년의 한국전력공사(연결) 부채 증가액은 한국수력원자력(주)(2조원 증가) 및 한국전력공사(별도)(1조 4,214억원)의 부채 증가에 기인한다. 한편 2020년 부채비율은 한국중부발전이 253%로 가장 높고 2019년 대비 부채비율 증가분도 12.2%로 가장 높은 수준이다.

[한국전력공사 및 발전자회사의 부채, 부채비율, 당기순손익 현황]

(단위: 억원, %, %p)

구분	당기순손익					부채		부채비율	
	2018 (a)	2019 (b)	2020 (C)	증감 (c-a)	증감 (c-b)	2020	2019 대비 증감	2020	2019 대비 증감
한국전력공사(연결)	**△11,745**	**△22,635**	**20,925**	**32,670**	43,560	**1,324,753**	**37,671**	(188)	(0.6)
한국전력공사(별도)	△10,952	△25,950	**19,515**	**30,467**	45,465	597,720	**14,213**	(112)	(△1.3)
한국수력원자력(주)	△1,020	2,465	**6,179**	**7,199**	3,714	360,784	**20,016**	(138)	(4.9)
한국중부발전(주)	**△188**	**△58**	**△27**	130	31	96,265	3,710	**(253)**	**(12.2)**
한국동서발전(주)	△81	1,415	**△442**	△361	△1,857	50,583	△525	(107)	(0.2)
한국서부발전(주)	**△348**	**△466**	**△859**	△511	△393	66,016	△427	(177)	(3.8)
한국남부발전(주)	951	△342	**△74**	**△1,025**	268	67,283	△1,949	(157)	(△2.5)
한국남동발전(주)	297	326	**△1,448**	**△1,745**	△1,774	66,048	2,057	(135)	(8.5)

주: 한국전력공사 6개 발전자회사의 재무현황은 각 자회사별 연결재무제표 기준으로 작성됨
자료: 각 공공기관 감사보고서를 바탕으로 재작성

한국수력원자력발전(주)를 제외한 한국전력공사의 5개 발전자회사의 2019~2020년 손익 현황을 살펴보면, 2019년 대비 매출 감소 및 매출원가율 상승 추세가 뚜렷하게 나타나고 있다.

특히 한국남부발전 및 한국남동발전에서 매출 하락이 큰 폭으로 발생하고 있는데, 한국남부발전의 2019년 매출(5조 4,393억원) 대비 2020년 매출(4조 3,049억원)은 △1조 1,345억원 감소하였으며, 한국남동발전의 2019년 매출(5조 4,205억원) 대비 2020년 매출(4조 3,473억원)은 △1조 732억원 감소하였다. 이외 발전사에서도 2019년 대비 2020년 매출 감소 추세가 나타나는데 기관별 감소액은 한국서부발전 △8,396억원, 한국동서발전 △7,081억원, 한국중부발전 △1,897억원와 같고, 2020년 5개 발전자회사 중 한국중부발전의 경우가 가장 낮은 매출감소를 보이고 있다.

[2019~2020년 5개 발전자회사 손익현황]

(단위: 억원, %)

구분	한국서부발전(주)			한국중부발전(주)			한국남부발전(주)		
	2019	2020	증감	2019	2020	증감	2019	2020	증감
매출	44,686	36,290	**△8,396**	45,474	43,577	**△1,897**	**54,393**	**43,049**	**△11,345**
매출원가	42,980	35,945	△7,035	43,305	41,163	△2,142	51,811	41,816	△9,995
매출총이익	1,706	345	△1,361	2,169	2,413	244	2,582	1,233	△1,349
영업이익	747	△596	△1,343	905	1,025	120	1,519	256	△1,263
당기순손익	△466	△859	△393	△58	△27	31	△342	△74	268

구분	한국남동발전(주)			한국동서발전(주)		
	2019	2020	증감	2019	2020	증감
매출	**54,205**	**43,473**	**△10,732**	48,960	41,879	**△7,081**
매출원가	52,259	43,069	△9,190	46,192	41,127	△5,065
매출총이익	1,946	405	△1,542	2,768	752	△2,016
영업이익	1,250	△781	△2,031	1,229	△851	△2,080
당기순손익	326	△1,448	△1,774	1,415	△442	△1,857

자료: 각 발전자회사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

5개 발전사의 2020년 매출 감소 사유는 ① 판매단가 하락 ② 판매량 감소 등에서 찾아볼 수 있다. 각 발전사는 한국전력공사에 전력을 판매하고 있으며 판매단가는 유가에 연동되는 SMP(계통한계가격), 발전사 별 정산조정계수[35], REC 정산단가 등에 의해 결정된다. 아래의 표와 같이 2020년 유가 하락에 따라 SMP 가격이 전년 대비 21.87원/kWh(△24.1%) 감소한 것이 판매단가의 감소에 큰 영향을 미쳤으며, 이에 따라 각 발전자회사의 2019년 대비 2020년 원료별 전력 판매단가도 7~18% 하락한 것으로 나타났다.

[2011~2020년 SMP 가격변동 현황]

(단위: 원/kWh)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감 (B-A)
126.63	160.83	152.1	142.26	101.76	77.06	81.77	95.16	90.74	68.87	△21.87

자료: 한국전력거래소

35) 한국전력거래소 비용평가위원회 심의를 통해 발전소별로 결정되며 0에서 1사이의 계수로 정하여 단가 산정 시 곱해지며, 2020년에는 전년보다 정산조정계수를 상승 조정한 것으로 나타났다.

이어 아래와 같이 5개 발전사별의 주 매출인 전력판매수익에 대하여 주요 전원별 판매량 및 전원 구성을 살펴보았다.

2019~2020년 5개 발전자회사 모두 전력판매매출 중 석탄 발전부문 비중이 가장 큰데, 특히 한국남동발전의 2020년 매출 중 석탄 발전부문 비중은 92.6%에 달하고 있다. 한국중부발전을 제외한 4개 발전사는 모두 2019년 대비 2020년 총 전력판매량이 감소하였는데, 감소분 중에서도 석탄 부문 전력판매량이 가장 큰 비중을 차지한다. 2019년 대비 2020년 석탄 발전 전력판매량 감소분은 한국남동발전 △11.8백만Mwh, 한국남부발전 △8.5백만Mwh, 한국서부발전 △5.3백만Mwh, 한국동서발전 △4.9백만Mwh이며, 한국중부발전의 경우 차이가 미미한 편이다.

각 발전자회사의 석탄부문 판매량이 감소하는 것은 2018년 하반기부터 산업통상자원부와 환경부가 미세먼지 감소 방안으로 내세운 '화력석탄 상한제약[36] 제도, 미세먼지 계절관리제 및 석탄화력발전에 대한 지원 감소 등의 추세 때문인 것으로 보인다.

한편 2019년 대비 2020년 발전자회사 판매량 중, LNG 및 신재생 분야의 비중이 소폭 늘어나는 추세가 보이고 있다. 2020년 한국중부발전의 총 전력판매량은 2019년 대비 2.9백만Mwh 증가하였는데 이 중 LNG 판매량 증가(4.8백만Mwh 증가)가 큰 비중을 차지한다. 특히 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 시행령」제18조의4제1항에 따른 발전사업자 신재생에너지 연도별 의무공급비율이 2020년 7%에서 2021년 9%, 2022년 10%로 상승됨에 따라 신재생 발전 전력판매량은 추후 더 증가할 것으로 예상된다.

36) 당일 초미세먼지 주의보가 발령(2시간 75㎍/㎥ 이상 지속)되고 익일 초미세먼지 예보(50㎍/㎥) 초과하였을 경우 사전에 전력거래소가 전력수급 및 계통 안정성, 미세먼지 저감 효과 등을 고려하여 선정한 대상 발전기에 대해 상한제약을 시행한다. 시·도지사가 해당지역 상한제약 대상 발전소에 익일 발전출력의 제한을 요청하면 발전소는 정격용량 대비 80%를 상한으로 발전을 제한하여야 한다.

[2019~2020년 5개 발전자회사 주요 전원별 판매량 현황]

(단위: 백만MWh, %)

구분	연도	석탄	LNG	유류	신재생	합계
한국중부발전	2019(A)	34.3	7.2	1.6	0.2	43.4
	2020(B)	33.3	12	0.7	0.4	46.3
	증감(C=B-A)	**△1.0**	**4.8**	△0.9	0.2	**2.9**
	2019년 매출별 비중	**(79.0)**	**(16.6)**	(3.7)	**(0.5)**	-
	2020년 매출별 비중	**(71.9)**	**(25.9)**	(1.5)	**(0.9)**	-
한국남동발전	2019(A)	56.9	2.3	-	1.3	60.4
	2020(B)	45.1	2.2	-	1.5	48.7
	증감(C=B-A)	**△11.8**	△0.1	-	0.2	**△11.7**
	2019년 매출별 비중	**(94.2)**	**(3.8)**	(0.0)	**(2.2)**	-
	2020년 매출별 비중	**(92.6)**	**(4.5)**	(0.0)	**(3.1)**	-
한국남부발전	2019(A)	36.4	11.1	1.0	0.5	49.0
	2020(B)	27.9	12.2	0.7	0.6	41.4
	증감(C=B-A)	**△8.5**	1.1	△0.3	0.1	**△7.6**
	2019년 매출별 비중	**(74.4)**	**(22.6)**	(2.0)	**(1.0)**	-
	2020년 매출별 비중	**(67.3)**	**(29.5)**	(1.7)	**(1.4)**	-
한국서부발전	2019(A)	33.4	9.2	0.6	1.1	44.2
	2020(B)	28.1	6.7	0.6	2.3	37.7
	증감(C=B-A)	**△5.3**	△2.5	0.0	1.2	**△6.5**
	2019년 매출별 비중	**(75.6)**	(20.8)	(1.4)	**(2.5)**	-
	2020년 매출별 비중	**(74.5)**	(17.8)	(1.6)	**(6.1)**	-
한국동서발전	2019(A)	39.1	7.7	1.2	0.6	48.5
	2020(B)	34.2	7.2	1.4	0.6	43.4
	증감(C=B-A)	**△4.9**	△0.5	0.2	0.0	**△5.1**
	2019년 매출별 비중	**(80.6)**	**(15.9)**	(2.5)	**(1.2)**	-
	2020년 매출별 비중	**(78.8)**	**(16.6)**	(3.2)	**(1.4)**	-

자료: 각 발전자회사 제출자료를 바탕으로 재작성

5개 발전자회사의 수익성 검토를 위해 아래와 같이 2016~2020년 발전사별 매출원가율 추이를 살펴보면, 5개 기관 모두 2016년 이후 2020년까지 10~17%의 원가상승세를 보이고 있다. 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국남부발전 원가율은 지속적인 상승세를 보여 2020년 97.1~99.1%의 매출원가율을 인식하였으며, 중부발전은 2018년에 97%의 매출원가를 인식한 후 점점 원가율이 낮아지는 추세이지만 2020년 94.5%로 높은 수준에 머무르고 있다.

[2016~2020년 5개 발전자회사 매출원가율]

(단위: %, %p)

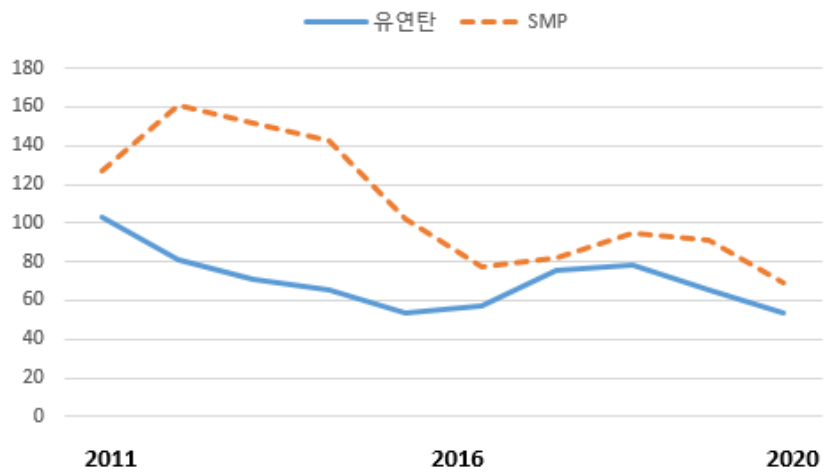
구분	2016 (A)	2017	2018	2019	2020 (B)	증감 (B-A)	평균
남동	**82.1**	91.8	95.4	96.4	**99.1**	17.0	93.0
동서	**82.1**	88.2	96.3	94.3	**98.2**	16.1	91.8
서부	**83.4**	88.8	95.1	96.2	**99.0**	15.6	92.5
남부	**83.3**	91.7	95.2	95.3	**97.1**	13.8	92.5
중부	**83.9**	92.7	97.0	95.2	**94.5**	10.5	92.7

자료: 각 발전자회사 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

발전자회사의 매출원가 중 60% 이상은 재료비이며 타 산업에 비해 고정비보다 재료비의 비중이 더 큰 편이다. 이에 주로 유연탄(석탄) 가격의 변동에 기인한다. 또한 각 발전사의 2020년 전력판매단가에 가장 큰 영향을 미친 것은 SMP 단가의 하락이므로 SMP 단가와 유연탄 가격을 2011~2020년 가격 동향을 아래와 살펴보았다.

아래에서 보는 바와 같이 SMP 단가(판매가격에 영향) 및 유연탄 가격(원가에 영향)이 2019년 대비 2020년 하락하는 추세를 보이고 있다. 즉 전년 대비 2020년에는 판매단가 뿐만 아니라 (석탄부문)재료비 역시 하락한 것으로 보인다.

[2019~2020년 SMP 가격 및 유연탄 변동현황]



자료: SMP - 한국전력거래소. 연평균 단가
유연탄 - 한국자원정보서비스(www.kores.net), 연평균 기준 가격
상기의 자료를 바탕으로 재작성함

SMP 단가 및 유연탄 가격의 변동에서는 뚜렷하게 원가율 상승사유가 드러나지 않아 재료비 이외의 요소를 살펴보기로 하였다. 발전소의 매출원가 중 20% 이상을 고정비(발전소 및 발전기의 감가상각비, 수선비 등)가 차지하는데, 판매량 감소 시 고정비는 경직성이 크다. 특히 앞서 언급한 '화력석탄 상한제약' 등으로 인하여 화력발전소 가동률이 감소함에도 불구하고, 화력발전소 관련 감가상각비는 일시적인 가동중단과는 관계없이 동일하게 발생하고 있어 매출원가율 상승에 영향을 미치게 된다.

아래와 같이 2020년 17개 화력발전소 중 10곳이 2019년 대비 가동률이 감소하였으며 이 중 한국남동발전 삼천포 발전소는 2019년 대비 2020년 가동률이 △22.1%p 감소하였으며, 한국중부발전 보령발전소는 가동률이 △39.2% 감소하기도 하였다. 한편 한국중부발전은 2016년 이후 서울, 서천, 보령 발전소의 석탄발전기 5대를 폐지하였으며, 한국남동발전은 2016년 및 2018년에 석탄발전소를 신재생(우드펠릿) 발전소로 전환한 바 있다.

[2019~2020년 5개 발전자회사 화력발전소 가동률 변동현황]

(단위: %, %p)

발전사명	구분	2019	2020	증감
한국남동발전	삼천포	**74.8**	**52.7**	**△22.1**
	영흥	89.7	85.7	△4.0
	여수	84.6	82.5	△2.1
한국동서발전	당진	89.3	85.7	△3.6
	호남	89.8	93.7	3.9
	동해	82.7	84.2	1.5
한국서부발전	태안	78.7	84.1	5.4
한국남부발전	하동	86.3	81.8	△4.5
	삼척	76.3	67.2	△9.1
한국중부발전	보령 #3	1.2	91.7	90.6
	보령 #4	**98.3**	**82.0**	**△16.3**
	보령 #5	**94.9**	**55.8**	**△39.2**
	보령 #6	83.8	95.6	11.9
	보령 #7	76.3	93.3	17.0
	보령 #8	**94.1**	**82.1**	**△12.0**
	신보령 #1	64.5	98.0	33.5
	신보령 #2	**92.7**	**78.1**	**△14.6**

자료: 각 발전자회사 제출자료를 바탕으로 재작성

앞서 언급한 바와 같이 각 발전사 가동률은 2020년에 감소하는 추세인데 반해, 유형자산 감가상각비가 전년 혹은 과거 5개년 평균치에 대비하였을 때 증가하는 추세를 보인다. 또한 2020년 매출 대비 감가상각비 비율은 전년 대비 증가한 것으로 나타나고 있어 5개 발전사는 2020년 매출 감소에 따라 감가상각비 등 고정비에 대한 부담이 증가하였을 것으로 보인다.

[2016~2020년 5개 발전자회사 매출 및 감가상각비 현황]

(단위: 억원, %)

발전사	구분	2016	2017	2018	2019	2020	평균
한국남동발전	매출	51,019	53,993	55,426	54,205	**43,473**	51,623
	감가상각비	6,013	6,453	6,775	8,141	**8,070**	7,090
	매출대비 상각비 비중(%)	(11.8)	(12.0)	(12.2)	(15.0)	**(18.6)**	(13.7)
한국동서발전	매출	42,474	46,698	49,728	48,960	**41,879**	45,948
	감가상각비	5,030	5,879	6,311	7,021	**7,774**	6,403
	매출대비 상각비 비중(%)	(11.8)	(12.6)	(12.7)	(14.3)	**(18.6)**	(13.9)
한국서부발전	매출	41,798	42,224	48,692	44,686	**36,290**	42,738
	감가상각비	4,735	5,879	6,318	8,293	**8,212**	6,687
	매출대비 상각비 비중(%)	(11.3)	(13.9)	(13.0)	(18.6)	**(22.6)**	(15.6)
한국남부발전	매출	42,188	44,958	59,731	54,393	**43,049**	48,864
	감가상각비	5,018	6,300	7,298	8,635	**8,722**	7,195
	매출대비 상각비 비중(%)	(11.9)	(14.0)	(12.2)	(15.9)	**(20.3)**	(14.7)
한국중부발전	매출	38,173	42,607	44,583	45,474	**43,577**	42,883
	감가상각비	4,385	4,893	6,135	7,690	**7,903**	6,201
	매출대비 상각비 비중(%)	(11.5)	(11.5)	(13.8)	(16.9)	**(18.1)**	(14.4)

자료: 각 발전자회사 감사보고서를 바탕으로 재작성

참고로, 2016~2020년 5개 발전자회사의 주요 연료 별 시설투자액을 살펴보면 다음과 같다. 전체 발전사의 총 시설 투자액은 2019년 대비 2020년 모두 감소하는 추세를 보이며 이는 주로 석탄부문의 시설투자액 감소에 기인한다.

석탄 부문 이외 시설투자액을 살펴보면 한국남동발전, 한국동서발전의 2020년 신재생에너지 부문 시설투자 비율은 발전소별 투자액 중 20% 비중을 넘었으며, 한국서부발전과 한국남부발전은 2020년 LNG 부문 투자가 전체 투자액 중 30% 비중을 초과하고 있다.

[2016~2020년 5개 발전자회사 주요 연료 별 시설투자 현황]

(단위: 억원, %)

구분	연도	석탄		LNG		유류		신재생		합계
		시설 투자액	비중	시설 투자액	비중	시설 투자액	비중	시설 투자액	비중	
한국 남동 발전	2016	3,860	66.2	198	3.4	-	-	1,770	30.4	5,828
	2017	3,635	68.1	174	3.3	-	-	1,532	28.7	5,341
	2018	5,394	80.9	305	4.6	-	-	971	14.6	6,670
	2019	**4,472**	**69.0**	268	4.1	-	-	1,745	26.9	**6,485**
	2020	**3,180**	**69.8**	224	4.9	-	-	**1,154**	**25.3**	**4,558**
한국 동서 발전	2016	1,920	84.0	203	8.9	162	7.1	-	-	2,285
	2017	1,993	66.3	732	24.3	200	6.7	82	2.7	3,007
	2018	2,124	63.3	762	22.7	129	3.8	340	10.1	3,356
	2019	**2,389**	**59.8**	1,217	30.5	338	8.5	49	1.2	**3,993**
	2020	**2,325**	**46.2**	1,081	21.5	141	2.8	**1,480**	**29.4**	**5,027**
한국 서부 발전	2016	5,814	81.6	443	6.2	1	0.0	869	12.2	7,128
	2017	4,397	77.6	736	13.0	271	4.8	263	4.6	5,666
	2018	2,936	55.7	338	6.4	785	14.9	1,214	23.0	5,272
	2019	**4,507**	**58.2**	1,127	14.6	727	9.4	1,379	17.8	**7,739**
	2020	**2,469**	**49.3**	**1,781**	**35.5**	248	4.9	514	10.3	**5,012**
한국 남부 발전	2016	4,940	81.1	1,092	17.9	-	-	57	0.9	6,089
	2017	3,976	68.6	901	14.8	-	-	922	15.1	5,798
	2018	3,970	62.3	950	16.4	-	-	1,452	25.0	6,372
	2019	**2,990**	**32.8**	4,732	74.3	-	-	1,393	21.9	**9,114**
	2020	**3,006**	**48.4**	**2,855**	**31.3**	-	-	**344**	**3.8**	**6,205**
한국 중부 발전	2016	8,350	72.6	2,784	24.2	67	0.6	301	2.6	11,502
	2017	4,742	45.0	5,525	52.4	132	1.3	150	1.4	10,550
	2018	8,289	65.8	4,051	32.2	73	0.6	185	1.5	12,598
	2019	**10,398**	**69.5**	3,879	25.9	134	0.9	547	3.7	**14,959**
	2020	**6,824**	**67.9**	**1,631**	**16.2**	282	2.8	1,315	13.1	**10,053**

자료: 각 발전자회사 제출자료를 바탕으로 재작성

2020년 발전자회사의 전력판매단가를 결정하는 요소 중 SMP 단가와 REC 정산단가 및 유연탄 가격이 전년 대비 하락한 바 있다. 한편, 탈석탄 추세에 따라 공장 가동률 감소, 석탄 발전 전력판매량 감소 추세가 발생한 데 비해 대규모의 시설투자로 인해 고정비가 하방 경직성을 띄고 있는 것이 전력판매 원가율 상승의 원인 중 하나로 보인다.

이외에 신재생에너지 부문 이익률이 저조한 원인 중 하나는 신재생 관련 설비용량이 증가하고 있음에도 불구하고 계절적 영향을 받는 풍력, 태양광 등의 발전량 및 판매량이 크지 않은 탓에 이익이 제대로 창출되지 않기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 신재생 에너지부문 시설투자는 증가하고 있는 데 반해 발전량이 충분하지 않기 때문에 원가율이 100% 초과하는 경우도 발생한다. 또한 유연탄에 대한 개별소비세(재료비) 증가 및 REC 정산단가(판매단가) 하락도 신재생 분야 이익률 악화의 원인이 되고 있다.

주무부처와 각 발전자회사는 지속적인 당기순손실 및 수익성 악화를 개선시킬 수 있도록 발전자회사의 원가구조 개선 및 재무건전성 관리를 지속적으로 수행할 필요가 있다.

(5) 2020년 1,285억원의 당기순손실을 인식한 제주국제자유도시개발센터

제주국제자유도시개발센터(이하 '센터'라 함)는 국가 차원에서 제주도를 지원하고 제주국제자유도시 개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 2002년에 설립된 비영리특수법인이다. 센터는 정부 출연금 등을 받아 개발센터시행계획의 수립·집행, 제주국제자유도시 개발을 위한 사업, 투자유치업무 등을 목적사업으로 수행하고 있다.

센터의 매출은 2016년 6,499억원, 2017년 7,281억원, 2018년 7,373억원으로 상승 추세를 보이다가 2019년 6,144억원, 2020년 5,663억원(2019년 대비 △481억원 감소)으로 감소하였는데 이는 ① 분양사업 회수 사이클에 따른 분양매출 미발생 및 ② 여행객 감소로 인한 면세점매출 △590억원 감소에 따른 것이다.

한편 당기순이익은 2016년 865억원, 2017년 1,813억원으로 증가하다가 2018년 1,161억원, 2019년 109억원까지 감소하였고 2020년에는 △1,285억원의 당기순손실이 발생하였다. 2018년 대비 2019년 당기순이익 감소의 주요 원인은 ① 매출원가율 증가로 인한 매출총손익 850억원 감소 ② 관계기업투자주식인 버자야제주리조트

(주)(이하, 'BJR')에 대한 투자주식손상차손 236억원에 기인한다. 이후 2020년, 센터는 앞서 말한 BJR 합작투자자에게 손해배상금 △1,250억원 지급하면서 당기순손실 △1,285억원이 발생하였다.

한편, 2020년 손해배상금 등을 지급하기 위해 1,600억원의 단기차입금이 발생하면서 2020년 센터의 부채비율이 2019년 대비 36.7% 증가한 바 있다.

[2016~2020년 제주국제자유도시개발센터 손익 및 부채비율 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증감 (B-A)
매출	**649,908**	**728,148**	**737,391**	**614,429**	**566,319**	**△48,110**
매출원가	314,968	314,878	404,617	367,189	346,166	△21,023
매출총이익	334,940	413,270	332,774	247,240	220,153	△27,087
당기순이익	**86,507**	**181,384**	**116,177**	**10,969**	**△128,506**	**△139,475**
부채비율	69.4	57.5	47.7	**50.7**	**87.3**	**36.7**

자료: 제주국제자유도시개발센터 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

센터는 2008년 Berjaya Leisure (Cayman) Limited(이하, 'Berjaya Leisure')와의 합작투자를 통해 BJR[37]를 설립하여 제주도에 휴양형 주거단지를 조성하는 사업을 시행하고자 하였다. BJR 설립을 위해 총 1,538억원이 출자되었으며 이 중 해외투자자가 1,246억원(Berjaya Leisure: 1,117억원 72.6%, Swan Street Partners LLP. 129억원 8.4%)을, 센터가 292억원을 투자(19%)하였다.

당시 사업계획에 따르면 BJR은 74만㎡ 부지에 총 사업비 2조 5천억원을 투자하여 세계적 수준의 휴양형 주거단지, 호텔, 카지노, 쇼핑센터, 스파 및 의료센터 등의 시설을 갖춘 복합 리조트를 2017년까지 개발할 예정이었다.

37) 2020년 센터가 100% 지분을 취득한 이후 버자야제주리조트(주)에서 제이디씨예래리조트로 명칭을 변경하였다.

[버자야제주리조트(주) 자본금 및 주주 변동현황]

(단위: 주, %, 백만원)

2019년				2020년		
구분	소유주식수	지분율	자본금	소유주식수	지분율	자본금
Berjaya Leisure (Cayman) Limited	11,171,669	72.60	111,717	0	-	0
제주국제자유도시개발센터	2,923,500	**19.00**	**29,235**	15,387,429	100.00	153,874
Swan Street Partners LLP.	1,292,260	8.40	12,923	0	-	0
합 계	15,387,429	100.00	153,874	15,387,429	100.00	153,874

자료: 제주국제자유도시개발센터 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편 2007년 12월 BJR이 휴양형 주거단지를 조성하려던 사업부지와 관련하여 토지수용재결 취소 소송이 제기되었고, 2015년 3월 20일자로 대법원은 본 개발사업의 인가 및 토지수용에 대해 무효 판결[38]을 내렸다. 이에 총 1,618억원의 개발사업비를 투입하였던 BJR은 2015년, 개발을 중단한 바 있다.

BJR은 제6기(2013.5.1~2014.4.30)기부터 당기순손실이 지속적으로 발생하였으며 제11기(2019년)에는 재고자산 평가손실에 따라 당기순손실이 △1,392억원까지 증가하였다. 이에 센터는 2019년 말, 자본잠식 상태인 BJR 관련 관계기업 투자주식 전액을 손상(236억원) 처리하였다.

38) 2007년 12월에 사업부지 내 수용재결 된 토지 중 일부의 토지주가 **제주특별자치도 지방토지수용위원회를 피고로 법원에 토지수용재결 취소 소송을 제기**하였으며, 2015년 3월 20일자로 대법원은 휴양형주거단지에 설치하려는 시설이 국토계획법에서 정한 유원지에 해당된다고 볼 수 없으므로 **인허가청의 실시계획인가 처분은 그 하자가 중대·명백하여 당연무효**이므로 수용재결은 무효라는 판결을 하였다.

[버자야제주리조트(주) 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	제6기	제7기	제8기	제9기	제10기	**제11기**	제12기	제13기	제14기
재고자산	640	1,132	1,473	1,473	**1,528**	**164**	164	164	164
유형자산	1,171	1,184	116	115	3	3	3	0	0
자산총계	1,887	2,512	1,618	1,600	**1,537**	**176**	175	517	180
부채총계	435	1,083	235	236	278	310	313	385	3
이익잉여금	△86	△109	△155	△174	△279	△1,671	△1,675	△1,405	△1,361
자본총계	1,452	1,429	1,383	1,364	1,259	**△133**	**△138**	132	177
매출액	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
영업이익	△24	△25	△44	△19	△14	△10	△2	△20	△7
당기순이익	**△19**	**△23**	**△46**	**△19**	**△105**	**△1,392**	**△4**	**270**	**45**

자료: 제주국제자유도시개발센터 연결감사보고서를 바탕으로 재작성

한편, 2020년 센터 연결감사보고서에 따르면, 2015년 대법원의 토지수용재결 무효 판결 및 개발사업 중단에 따라 합작투자 설립회사인 BJR이 손해배상청구소송을 제기하였으며, 2020년 6월 서울지방법원의 강제조정결정에 따라 센터는 해외투자자에게 1,250억원의 손해배상금을 지급함으로써 투자자와의 모든 법적분쟁을 종결하였다. 또한 2020년 중 센터는 BJR의 지분을 100% 인수하여 종속회사로 인식하고 있으며, 동 종속기업투자주식은 자산성이 없다고 판단하여 장부 상 '0'원으로 인식하고 있다.

또한 현재 사업부지를 매각한 원토지주 중 181명이 센터와 제이디씨예래리조트(주)(구, BJR)에 토지 반환소송을 제기한 상태이다. 이에 따라 센터는 동 소송사건을 포함하여 향후 패소가능성이 있는 소송사건에 대하여 2020년 336억원의 법적소송충당부채를 계상하고 있다.

2020년 센터의 감사보고서에 따르면, 센터는 원토지주들과의 토지반환소송 진행 결과에 따라 사업부지 확보 범위 등이 확정되면 이해관계자 의견수렴을 통해 새로운 사업추진 방안을 마련할 예정이라고 언급하고 있다.

다만, 제이디씨예래리조트(주)(구, BJR)는 설립 이후 매출이 발생하지 않고 있음에도 불구하고 지속적으로 급여[39], 세금과공과, 지급수수료 등의 판매관리비(2019

년 19억원, 2020년 7억원)가 발생하고 있다. 센터의 경우 2020년 종속회사 관련 소송충당부채를 188억원 인식하고 있으며, 손해배상금 지급 등을 위해 추가 차입한 1,600억원은 2021년 내에 상환이 필요한 단기부채이다.

따라서 센터는 추후 금융부채 상환 시 지급해야 할 자금수지 계획을 세워 유동성 확보 및 재무건전성 개선을 모색할 필요가 있다.

39) 2020년 8월, 센터가 BJR 지분을 100% 인수한 이후 센터의 직원을 BJR로 파견하여 BJR의 업무를 수행하고 있어 이후 BJR에서는 인건비가 발생하지 않고 있다.

결산분석시리즈 I

2020회계연도 결산 총괄 분석 I

발간일	2021년 8월
발행인	국회예산정책처장 임익상
편 집	예산분석실 예산분석총괄과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	㈜디자인여백플러스 (tel 02·2672·1535)

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

ISBN 978-89-6073-430-2 93350

© 국회예산정책처, 2021

내일을 여는 국민의 국회

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700460-001822-10

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE