

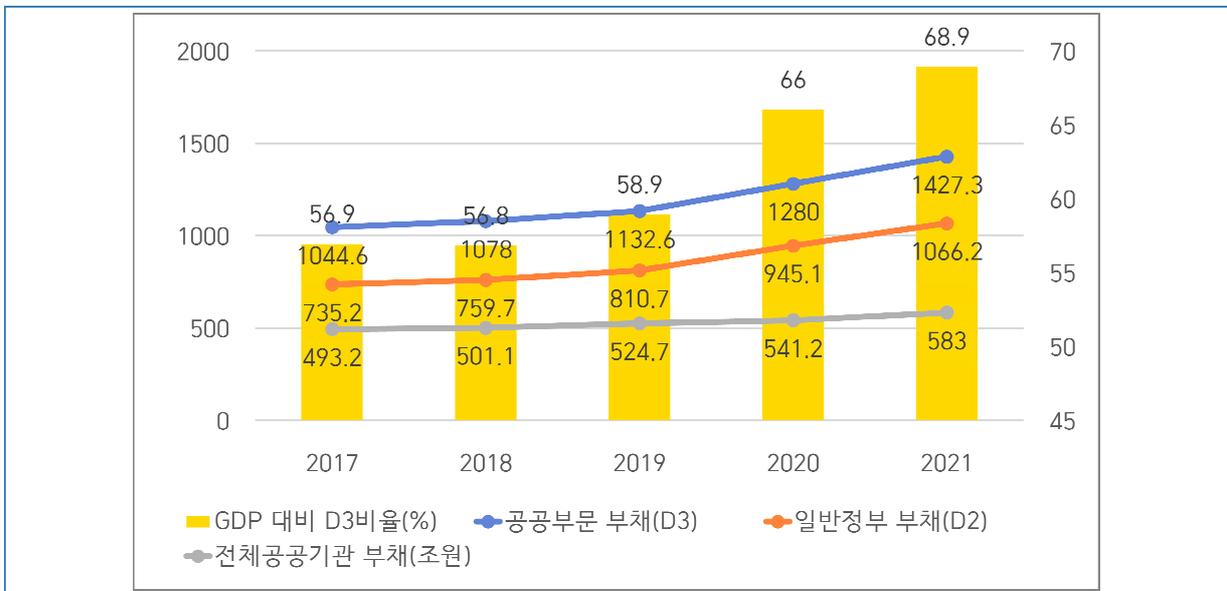


## 공공기관 재무건전성 악화의 문제와 당면 과제

고광용

### 1 최근 공공부문 부채의 급격한 증가와 부실공공기관 관리법안

일반정부(중앙·지방)와 비금융공기업 부채를 합친 공공부문 부채(D3)가 2021년 기준, 약 1,430조원, GDP 대비 70%를 육박하게 되었다. 코로나19 팬데믹 대응을 위해 재정을 적극적으로 활용한 탓도 있지만, 최근 한전과 LH 등 공기업 부채도 크게 늘었던 탓도 크다. 최근 5년 간, 공공부문 부채는 2017년 1,045조원에서 2021년 1,427조원으로 약 380조원(36,4%p) 증가, 전체공공기관 부채는 2017년 493조원에서 2021년 583조원으로 약 90조원(18.3%p) 증가했다. 공공부문 부채는 주로 문재인 정부에 급격히 증가한 것으로 보인다.



주: 일반정부 부채(D2)-중앙정부+지방정부 부채. 공공부문 부채(D3)-일반정부+비금융공기업 부채  
 자료: 기획재정부, 2021 회계연도 일반정부 및 공공부문 부채; 한국조세재정연구원, 2022 공공기관 현황편람.

[그림 1] 정부·공공부문 부채 추이

심지어 일부 기관에서 부채나 손실을 만회하기 위해 다시 사채를 발행하는 경우도 나타나 최근 공공기관 재무건전성 악화가 심화되면서 공공기관에 대한 집중적인 부채관리 필요성이 제기되었다. 이에 2022년 7월, 송언석의원 대표발의 10인 공동(의안번호 16374)으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부개정안이 제출된 바 있다. 크게 1)기획재정부장관 공공기관 재무건전성 기준 마련, 2)재무건전성 위험기관에 대한 매출액, 부채비율, 부채상환계획 등 재무건전성계획과 재무구조개선결과보고서 제출 의무 등을 담고 있다.

〈표 1〉 국회 기재위 계류 중인 부실공공기관 관리법안(공운위법 개정안) 주요 내용

구분	현행	송언석 의원 대표발의 공운위법 개정안(2022.7.8.)
기재부 장관 재무건전성 기준 신설	- (신설)	재무건전성 집중관리 기재부장관 재무건전성 기준 마련 (중장기재무관리계획 이행, 부채/장기차임금 규모/상환비율) 준수 의무
재무건전성개선계획 수립/제출	- (신설)	재무건전성개선계획기관(재무건전성 위험 기관)은 기재부장관/주무기관 장에게 3개월 이내 재무건전성계획 수립·제출 의무
재무구조개선결과보고서 작성/제출	- (신설)	재무건전성계획기관은 재무건전성개선계획에 따른 집행실적 포함 재무구조개선결과보고서 기재부장관/주무기관장에게 작성·제출 의무

## 2 약화일로의 공공기관 재무건전성 악화 현황

### ▣ 약화일로의 공공기관 재무건전성 현황: 에너지/SOC 기관 중심 재무위험

공공기관 재무건전성을 보려면 자본, 부채, 당기순손익 등을 보면 된다. 공공기관 전체의 자본은 2017년 313.7조원에서 2021년 386조원으로 약 72조원 증가했다. 반면 부채는 2017년 493.2조원에서 2021년 583조원으로 약 90조원 증가해 자본 대비 18조원이 증가했다. 공공기관은 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 나뉘는데 그 중 공기업 부채는 2017년 364.4조원에서 2021년 434.1조원으로 약 70조원 증가해 공공기관 부채는 대부분 자산규모가 큰 공기업에서 증가한 것을 볼 수 있다. 당기순손익 또한 최근 5년 간 계속 감소했으며 2021년 -1.8조원을 기록했다. 순손실 상위기관을 보면 한국전력공사가 1위로 2021년 -5.2조원으로 가장 심각했고, 한국철도공사(-1.2조원), 인천국제공항공사(-7,506억원), 한국마사회(-3,480억원)순으로 나타났다. 한전의 경우 유가 등 발전연료 가격 급등에 따른 비용 증가로 순손실이 크게 발생했다.

〈표 3〉 공공기관 재무건전성(자본·부채·당기순손익) 현황

구분	2017	2018	2019	2020	2021
전체 자본(조원)	313.7	323.7	332.8	356.4	386
전체 부채(조원)	493.2	501.1	524.7	541.2	583
전체 부채비율(%)	157	155	158	152	151
당기순손익(조원)	4.3	2.0	1.3	-0.7	-1.8
공기업 부채(조원)	364.4	371.5	388.5	398.2	434.1
공기업 부채비율(%)	177	177	182	182	194

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 2022 공공기관 현황편람.

2022년 기획재정부 선정 재무위험기관은 14곳으로 가장 심각한 기관은 에너지 공기업인 한국석유공사, 한국광해광업공단, 한국가스공사, 대한석탄공사, SOC 공기업인 한국철도공사 등 5곳이다.

〈표 4〉 2022년 기획재정부 선정 재무위험기관 14곳

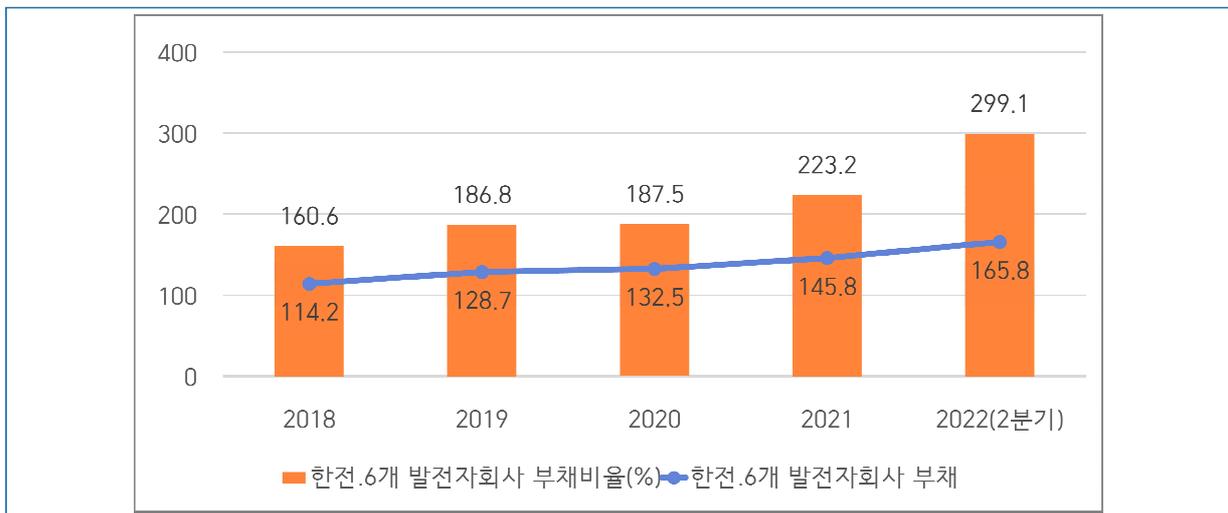
구분	공공기관명	재무상황
사업수익성 악화 기관 (9곳)	한국전력공사(에), 발전자회사 6곳(에) 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주)	고유가, 에너지 믹스 변화(신재생에너지 투자 확대)로 대규모 영업적자 발생 및 재무구조 악화
	한국지역난방공사(에)	원자재가격 상승 등 당기순이익 변동
	한국토지주택공사(SOC)	대규모 사업 추진으로 부채규모 증가, 금리 인상 등 대외요인 악화로 금융비용 증가 등 재무위험도 높아짐
재무구조 전반 취약 기관 (5곳)	한국석유공사(에), 한국광해광업공단(에), 한국가스공사(에), 대한석탄공사(에)	해외투자로 인한 자산손상, 저수익성 사업구조로 당기순손실 누적, 안전자본잠식 혹은 부채비율 300% ↑
	한국철도공사(SOC)	코로나19로 매출 감소, KTX 외 나머지 사업에서 지속 손실/적자 발생

주: 에: 에너지 공기업

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 2022 공공기관 현황편람.

■ **악화일로의 한전 및 6개 발전자회사 부채: 최근 5년 간 50조원(공기업 부채증가액 중 78%)**

공기업 부채증가의 가장 큰 요인 중 하나는 에너지 분야인 한전과 발전사들인데, 기획재정부에서 지난 2022년 6월, 재무위험기관으로 선정된 14개 공공기관 중 하나다. 이들 한전 및 6개 발전자회사의 부채는 2018년 114.2조원에서 2022년(2분기) 165.8조원으로 약 1.5배 증가했다. 부채비율은 2018년 160.6%에서 2022년(2분기) 약 300%로 약 1.9배 증가했다. 부채비율이 300% 초과 시 자본잠식 혹은 재무위험 상태로 분류되는데, 그 정도 수준에 다다른 것이다. 이러한 요인으로 1)우크라이나발 고유가 지속, 2)에너지 믹스 변화로 인해 신규·대체발전소 신설 및 신재생에너지 투자 확대에 따른 차입 증가 등 연료 및 구입전력비의 급증에 따른 대규모 영업적자 발생에서 기인한다.



자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 2022 공공기관 현황편람.

【그림 2】 한국전력 및 6개 발전자회사 부채추이

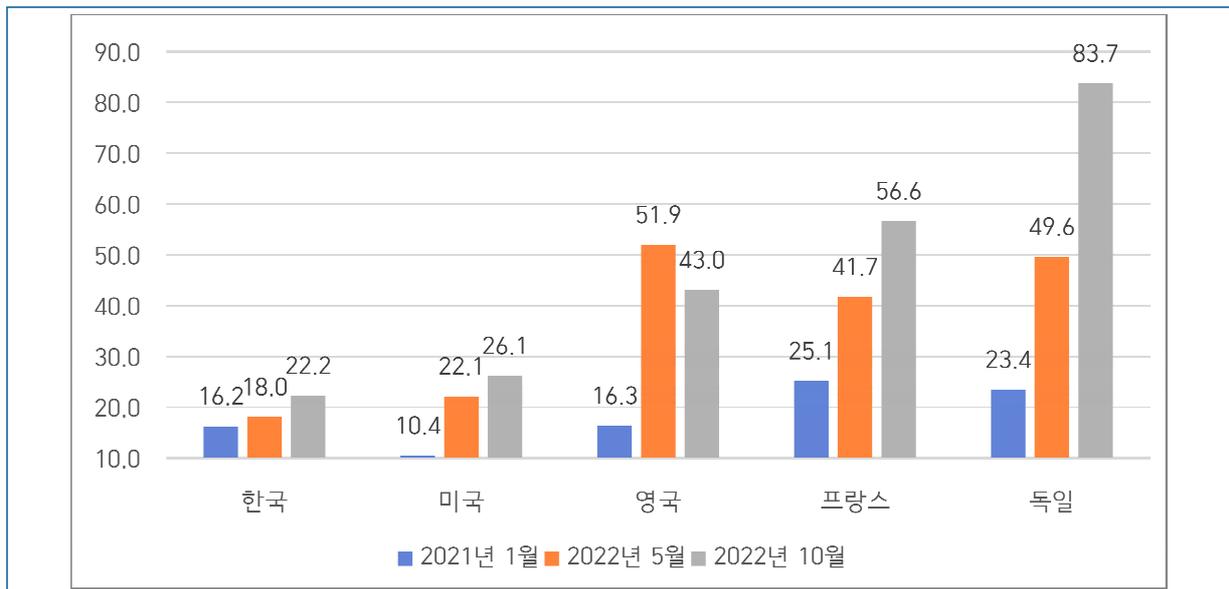
### 3 공공기관 재무건전성 악화의 주요 원인 및 문제점 분석

#### ▣ 재무건정성과 별개로 정부 보증 바탕 사채발행 증가

공공기관 부채 증가의 가장 큰 원인이었던 한전의 경우에도 그렇지만, 대규모 설비 투자를 위한 자금 부족 시 사채발행 및 외부차입을 통해 조달하는 것이 부채증가의 주요 원인(2019년 기준, 총 부채의 61.5%)이었다. 공기업은 외부차입자금을 은행 심사 등 통한 간접금융이 아닌 주로 채권발행의 직접금융 방식으로 조달하며 별도 담보나 대출 약정 등 제한 없이 공기업의 신용등급에 기반해 대규모 자금 조달이 가능하다(박성용, 2021). 공공기관은 재무건정성과 별개로 국가의 보증을 통해 낮은 금리로 채권발행이 가능해 재무건정성 악화의 핵심 원인이 되고 있다(박성용, 2021).

#### ▣ 과도한 공공요금 규제로 영업손실·적자 발생: 요금 인상 억제도 포퓰리즘 전형

원가인상 요인에도 불구하고 전기 및 가스 요금의 인상을 억제하는 요금결정 정책은 공공기관 부채를 증가하는 또 다른 주요 요인이다(최준욱, 2014). 최근, 한전, 가스공사, 석유공사 등은 유가급등으로 부채가 급증했는데 공공요금이 원가에 미치지 못함에 따라 발생한다. 철도공사는 2005년~2018년 평균 원가보상률은 76.7%에 불과하며, 총괄원가에 미달하는 운임으로 13.7조원의 결손이 발생했다(박성용, 2021). 최근 급격한 난방비(가스 요금) 인상이 논란이 되고 있는데, 전액 수입하는 국제 가스 가격의 지속적 증가를 지난 문재인 정부에서 요금에 적절히 반영하지 않아 온 탓이다. 국가별 가스 요금을 비교하면 세계적으로 가장 낮은 수준이며, 국제 가스 가격 상승에 따라 적절히 인상도 하지 않아 왔다. 값싼 가스비는 수요 대비 과잉소비를 부추기는 원인이 되며 총괄원가에 못 미치는 가스 요금은 영업손실·적자의 악순환을 가져온다. 과도한 요금 인상 억제도 전형적인 포퓰리즘이다.



자료: 한국가스공사 경제경영연구소.

[그림 3] 국가별 가스요금 비교

▣ 방안 경영에 따른 비용 증가: 사업성 검토 없는 무리한 투자 및 자회사 설립

공공기관 출자를 통한 자회사 설립과 충분한 사업성 검토 없는 무리한 투자 또한 부채 증가의 원인으로 거론된다(최준욱, 2014; 국회예산정책처, 2016). 공기업 자회사 36곳의 평균 부채비율(공공기관 알리오)은 232.2%로 재무건전성이 심각한 수준이다. 2018년 12월 설립된 한국중부발전 자회사 중부발전서비스는 부채비율이 6682.5%로 자본잠식 상태다. 한수원 자회사 퍼스트키퍼스(1253%), 한전 자회사 한전FMS(966.7%), 인천국제공항공사 자회사 인천공항운영서비스(785.5%) 순이다. 이들 기관은 대부분 문재인 정부에 공공기관 비정규직의 정규직화를 위해 설립된 자회사로 재무건전성 악화의 주요 요인이 되고 있다.

〈표 5〉 공공기관 자회사 부채비율 현황

모기업	자회사	부채비율(2021년)	설립연도
한국중부발전	중부발전서비스	6682.5%	2018년 11월
한국수력원자력	퍼스트키퍼스	1253%	2019년 6월
한국전력공사	한전FMS	966.7%	2019년 3월
인천국제공항공사	인천공항운영서비스	785.5%	2019년 1월
한국공항공사	남부항공서비스	757.2%	2019년 1월

4 당면 과제: 신속한 부실공공기관 관리법안 통과 및 기재부 재무건전성 기준 마련

한전을 위시로 한 공공기관 부채의 급증 및 재무건전성 악화에 대응하기 위해서는 국회 기재위에서 계류 중인 송언석의원 대표발의 소위, 부실공공기관 관리법안(공운위법 개정안)이 신속히 통과될 필요가 있다. 민생법안 1순위는 무분별한 재정낭비만 초래하는 반시장적인 양곡관리법 개정안이 아닌 공공기관 재무건전성 제고 법안이 되어야 한다. 기재부는 부채 및 장기차임금 규모 및 상환비율 등 공공기관에 대한 엄격한 재무건전성 기준을 신속히 마련하고 관리해나가야 할 것이다.

향후 공공요금 결정 원칙인 총괄원가주의에 입각해 물가 수준을 감안하더라도 총괄원가를 보상하는 수준의 요금 인상이 적절히 이루어져야 할 것이다. 또한, 문재인 정부에 비정규직의 정규직화를 위해 무분별하게 설립된 후 자본잠식 상태에 빠진 자회사에 대한 원점 재검토 및 민영화 혹은 민간자본비율 확대를 고려해야 한다. 최준욱(2014)은 공공기관 부채의 국제비교를 통해 민영화 정도가 높을수록 공기업 부채가 낮은 것으로 나타났다.

▣ 참고자료

- 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안, 송언석의원 대표발의(공동 10인), 의안번호 16374. 2022.7.8.
- 기획재정부(2022), 「'22~'26년 공공기관 중장기재무관리계획」 주요내용.
- 기획재정부·한국조세재정연구원(2022), 2022 공공기관 현황편람.
- 박성용(2021), 공공기관의 부채현황과 재무건전성 제고 방안, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1813호.
- 최준욱(2014), 공공기관 부채: 추이, 국제비교 및 정책방향 논의, 한국조세재정연구원 재정포럼 현안분석1.
- 허경선(2013), 공공기관 부채의 성격과 원인 분석, 한국조세재정연구원 공공기관연구 13-02.