성과감사

감 사 보 고 서

- 중장기 재정관리제도 운영실태 -

2021. 5.

감 사 원

목 차

제1장 감사개요 ····· 1

제1절 감사실시 개요 ····· 1

1 감사배경 및 목적 ····· 1

2 감사대상 및 중점·범위 ····· 2

3 감사실시 과정 및 감사결과 처리 ····· 4

제2절 감사결과 총괄 및 기대효과 ····· 5

1 실태분석 결과 총괄 ····· 5

2 감사결과 기대효과 ····· 10

제2장 감사대상 현황 ····· 11

제1절 기금 관리 현황 ····· 11

제2절 국가채권 관리 현황 ····· 16

제3절 국가채무 관리 현황 ····· 19

제3장 감사결과 ····· 25

제1절 기금 관리실태 ····· 25

1 개별 기금의 재정운용 및 재정위험 관리제도 ····· 26

1. 조정 기금수지를 활용한 기금별 재정수지 분석 ····· 26

2. 중장기 기금재정관리계획 수립 및 관리실태 분석 ····· 45

3. 융자사업 재정부담 및 융자보조원가충당금 관리실태 분석 ····· 64
4. 기금이 출자한 주택도시보증공사의 담보부보증 운영실태 분석 ····· 87
2 통합재정운용 측면의 기금 여유재원 관리제도 ····· 106
1. 기금 부족재원 지원을 위한 전입·예수 등 정부내부거래 실태분석 ···· 106
2. 복권기금 조성재원 배분제도 실태분석 ····· 137
3. 기금 여유자금 운용 시 자산배분의 적정성 분석 ····· 154
4. 기금 여유자금 결산 실태분석 ····· 165
제2절 국가채권 관리실태 ····· 169
1. 국가채권의 계상 및 표시 실태분석 ····· 169
2. 국가채권 회수관리 실태분석 ····· 180
제3절 국가채무 관리실태 ····· 192
1. 국고채 발행·상환계획 및 이자지출 전망방식 분석 ····· 193
2. '기타 금융성 채무' 세부내역 및 대응자산 분석 ····· 204
3. 물가연동국고채의 국가채무 반영방식 분석 ····· 208
4. 결산보고서 재무제표 주석의 지급보증 내역 분석 ····· 213
[별표] ····· 220

약 어 표

❖ 이하 전체 67개 기금의 기금명은 다음의 약칭을 사용한다.(약칭이 없는 것은 본래 명칭을 사용)

연번	기금명	약칭	연번	기금명	약칭
1	고용보험기금	-	35	사립학교교직원연금기금	사학연금기금
2	공공자금관리기금	공자기금	36	사법서비스진흥기금	사법서비스기금
3	공무원연금기금	-	37	사학진흥기금	-
4	공적자금상환기금	공적상환기금	38	산업기반신용보증기금	산업기반기금
5	과학기술진흥기금	과학기술기금	39	산업기술진흥및사업화촉진기금	산업기술기금
6	관광진흥개발기금	관광진흥기금	40	산업재해보상보험및예방기금	산재보험기금
7	국민건강증진기금	국민건강기금	41	석면피해구제기금	석면피해기금
8	국민연금기금	-	42	소상공인시장진흥기금	소상공인기금
9	국민체육진흥기금	국민체육기금	43	수산발전기금	-
10	국유재산관리기금	국유재산기금	44	순국선열·애국지사사업기금	순국선열기금
11	국제교류기금	-	45	신용보증기금	-
12	국제질병퇴치기금	국제질병기금	46	양곡증권정리기금	양곡정리기금
13	군인복지기금	-	47	양성평등기금	-
14	군인연금기금	-	48	언론진흥기금	-
15	근로복지진흥기금	근로복지기금	49	영산강·섬진강수계관리기금	영산강수계기금
16	금강수계관리기금	금강수계기금	50	영화발전기금	-
17	기술보증기금	-	51	예금보험기금채권상환기금	예보채상환기금
18	낙동강수계관리기금	낙동강수계기금	52	외국환평형기금	외평기금
19	남북협력기금	-	53	원자력기금	-
20	농림수산업자신용보증기금	농수산업자보증기금	54	응급의료기금	-
21	농산물가격안정기금	농산물안정기금	55	임금채권보장기금	임금채권기금
22	농어가목돈마련저축장려기금	농어가저축기금	56	자동차사고피해지원기금	자동차피해기금
23	농어업재해재보험기금	농어업재해기금	57	자유무역협정이행지원기금	자유무역기금
24	농업·농촌공익기능증진직접지불기금	농업직불기금	58	장애인고용촉진및직업재활기금	장애인기금
25	농지관리기금	-	59	전력산업기반기금	전력기반기금
26	대외경제협력기금	대외협력기금	60	정보통신진흥기금	정보통신기금
27	무역보험기금	-	61	주택금융신용보증기금	주택금융기금
28	문화예술진흥기금	문화예술기금	62	주택도시기금	-
29	문화재보호기금	문화재기금	63	중소벤처기업창업및진흥기금	중소벤처기금
30	방사성폐기물관리기금	방사성관리기금	64	지역신문발전기금	지역신문기금
31	방송통신발전기금	방송통신기금	65	청소년육성기금	청소년기금
32	범죄피해자보호기금	범죄피해자기금	66	축산발전기금	-
33	보훈기금	-	67	한강수계관리기금	한강수계기금
34	복권기금	-			

※ 다만, '분석결과 요약 및 권고사항'이나 보고서 문맥상 본래 명칭을 사용하는 것이 이해하기 쉬운 경우에는 본래 명칭을 사용

제1장 감사개요

제1절 감사실시 개요

1 감사배경 및 목적

정부는 2020년 코로나19 감염병 대유행 및 이에 따른 경제위기에 대응하고자 4차례에 걸쳐 66.8조 원[1] 규모의 추가경정예산을 편성하였고, 2021년 본예산(총지출 기준)으로 558.0조 원을 편성하는 등 재정지출을 확대하고 있다.

「2020~2024년 국가재정운용계획」에 따르면 2024년 재정지출 규모는 640.3조 원(연평균 증가율 5.7%)까지 증가하나 재정수입(2024년 552.2조 원)은 이에 미치지 못하고, 이에 따라 2024년 통합재정수지 적자 규모는 88.1조 원, 국가채무는 1,327.0조 원(GDP 대비 58.3%)까지 증가할 전망이다.

이에 정부는 「2020~2060년 장기재정전망」을 작성하고, 「재정준칙」 도입을 추진하는 등 장기 재정위험에 선제적으로 대비하는 한편, 지출구조조정과 세입기반 확충 등 재정혁신 노력을 기울이고 있다.

그러나 인구구조의 변화(저출산·고령화 심화), 경제성장률 둔화 등 장기적인 재정여건이 갈수록 어려워지는 상황에서 재정적자와 국가채무의 빠른 증가 속도에 대해 일부(학계, 언론 등)에서 우려를 제기하고 있는 실정이다.

이에 따라 감사원은 국가재정의 지속가능성 확보를 위해 국가재정 전반의 종합적·체계적 점검이 필요하다고 판단하고, 2020년 장기재정전망 및 국가재정운용계획 수립 분야 감사[2]를 실시한 데 이어, 이번 감사에서는 기금, 국가채권·채무 관리 분야에 대한 분석·점검을 실시하였다.

---

1) 1차 11.7조 원, 2차 12.2조 원, 3차 35.1조 원, 4차 7.8조 원

2) 2020. 6. 1. 공개한 「중장기 국가재정 운용 및 관리실태」 감사결과 참조

2 감사대상 및 중점 · 범위

1. 감사대상 분야 및 기관

이번 감사에서는 국가재정의 주요 운용수단인 기금, 국가채권 · 채무 분야의 관리 · 운영실태를 분석 · 점검하였다. 그리고 기금, 국가채권 · 채무 관리를 총괄하는 기획재정부, 각 기금의 관리주체이자 소관 국가채권을 관리하고 있는 국토교통부, 문화체육관광부 등 20개 중앙부처와 주택도시보증공사, 중소벤처기업진흥공단 등 10개 공공기관을 대상으로 감사를 실시하였다.

2. 감사중점

이번 감사에서는 기금, 국가채권, 국가채무의 관리제도에 대한 운영실태를 중장기[3] 시각에서 체계적으로 분석 · 진단하여 중장기 측면에서 안정적인 재정운용을 저해할 수 있는 위험요인을 점검하는 한편, 국가재정의 지속가능성 제고에 도움이 되는 과제를 발굴하고 개선대안을 제시하는 데 중점을 두었다.

분야별 주요 감사중점은 [표 1]과 같다.

[표 1] 분야별 주요 감사중점

분야		감사중점
기금	개별 기금의 재정운용 및 재정위험 관리제도	▪ 기금별 재정수지는 적정하게 산정되는지, 기금별 재정수지 현황 및 향후 전망은 어떠한지? ▪ 주요 기금에 대한 중장기 기금재정관리계획은 적정하게 수립 · 관리되고 있는지? ▪ 기금 융자사업이 향후 재정부담을 고려하여 합리적으로 관리되고 있는지? ▪ 기금 융자 · 보증사업의 잠재된 재정위험에 대해 적정하게 대응 · 관리하고 있는지?
	통합재정운용 측면의 기금 여유재원 관리제도	▪ 기금 부족재원 지원을 위한 정부내부거래(전입 · 예수)는 효율적으로 운영되고 있는지? ▪ 복권기금 수익금 배분기준은 변화된 재정여건을 반영하여 효율적으로 운영되고 있는지? ▪ 기금 여유자금 운용을 위한 자산배분안은 효율적으로 수립되고 있는지?
국가채권		▪「채권현재액 총계산서」등에서 국가채권을 적정하게 계상 · 표시하고 있는지? ▪ 국가채권에 대한 회수 · 관리체계는 적정하게 운영되고 있는지?
국가채무		▪ 국고채의 발행 및 상환규모를 적정하게 전망 · 계획하고 있는지? ▪ 국가채무에 대한 이자지출 규모를 적정하게 전망 · 계획하고 있는지? ▪ 적자성 · 금융성 채무 분류 등 채무집계는 적정한지?

3) 5회계연도 이상의 기간

3. 감사범위

현재 우리나라 경제는 코로나19 감염병 대유행 및 그에 따른 세계적인 경기 침체의 영향 등으로 인해 어려움이 지속되고 있다. 그리고 향후 코로나19 감염병 사태가 진정된다고 하더라도 저출산·고령화, 비대면·디지털 경제로의 전환, 저탄소·친환경 중심의 산업개편, 소득양극화 해소 등으로 경제·사회 전반의 구조변화가 가속화될 것으로 예상된다. 이에 따라 경제·사회변화 대응, 경제 회복 및 지속 등을 위한 정부의 확장적 재정운용은 당분간 불가피할 것으로 보인다.

이러한 대내외 재정운용 여건을 고려하여 이번 감사에서는 정부 재정운용의 방향 및 세부 사업내용에 대한 접근보다는 중장기 국가재정의 지속가능성 확보 관점에서 재정관리제도를 분석·점검하여 개선방안을 제시하고자 노력하였으며, 이와 같은 감사방향에 따라 분야별 감사범위를 다음과 같이 설정하였다.

우선, 기금 분야는 사업성 기금을 중심으로 기금 재정운용 관리제도, 기금 여유재원 관리제도의 운영실태 등 재정관리 측면에서 분석하였으며, 개별 기금의 사업성과분석, 사업집행 및 자산운용의 적정성 여부는 이번 감사범위에서 제외하였다.

그리고 국가채권 분야는 「채권현재액 총계산서」 등에 채권액의 산정·계상 및 채권회수 관리체계의 운영실태를 중심으로 분석하였으며, 채권보전 조치 등 개별 채권관리의 적정성 여부는 감사범위에서 제외하였다.

한편, 국가채무 분야는 「중장기 국가재정 운용 및 관리실태」(2020년 6월 공개)에서 이미 다룬 국가채무 비율(GDP 대비)의 전망과 그 근거 분석 및 재정준칙 도입 문제 등은 제외하고, 이번 감사에서는 「국가재정법」 및 「국가회계법」에 따른 '국가채무(D1)' 및 '재무제표상 부채'의 집계·관리실태를 분석하였다.

3 감사실시 과정 및 감사결과 처리

1. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 디지털국가예산회계시스템(dBrain)을 통해 감사대상 분야의 기초 재정정보를 수집·분석하였으며, 국회 논의사항, 언론보도, 각종 연구보고서 등 기초자료를 검토하는 한편, 국회 예산정책처, 한국조세재정연구원, 한국개발연구원 등 관계기관 소속 전문가 등과 면담하였다.

이와 같은 자료수집 과정을 통해 감사방향과 심층적인 분석이 필요한 사항을 도출하고 분석방법을 구체화한 후 2020. 11. 30.부터 2021. 1. 29.까지(25일간) 감사인원 25명이 실지감사에 착수하였다. 그러나 2020. 12. 14. 코로나19 감염병 재확산, 사회적 거리두기 강화 등으로 인해 실지감사를 중단하였고, 그 이후 비대면 서면감사[4] 방법으로 전환하여 2021. 1. 29.까지 감사를 마무리하였다.

한편, 일부 감사결과에 대한 객관성·신뢰성을 제고하기 위해 외부 법률자문, 정부회계학회 자문 등을 실시하였고, 그 결과를 감사결과에 반영하였다.

2. 감사결과 처리

분야별 실태분석 결과 및 개선이 필요한 사항과 관련하여 2021. 2. 2. 기획재정부 예산총괄심의관, 국고국장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 감사결과에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원에서는 답변서에서 제시된 의견 등을 포함하여 감사결과에 대한 내부 검토를 거쳐 2021. 4. 30. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

---

4) 서면자료 분석, 대상기관 담당자들과의 유선통화·전자메일 등을 통한 의견교환 등의 방법을 활용

제2절 감사결과 총괄 및 기대효과

1 실태분석 결과 총괄

이번 감사는 기금, 국가채권 및 국가채무의 관리실태를 중장기 시각에서 분석하여 국가재정 운용의 효율성·건전성을 저해할 수 있는 위험요인을 확인하는 한편, 이를 관리할 수 있는 개선대안을 제시하고자 하였는데, 분야별 실태분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

실태분석 결과 총괄

기금	개별 기금의 재정운용 및 재정위험 관리제도	**기금 재정운용 관리제도 분석** ▪ 기존 기금수지를 보완한 조정수지로 분석한 결과, 일부 기금은 재정구조가 열악하여 건전성 확보대책 등 필요 ▪ 융자·보증사업을 수행하는 일부 기금의 경우 사업 특성 등을 고려, 중장기 기금재정관리계획 수립 필요	**위험사업 관리실태 분석** ▪ 융자사업에 따른 재정부담 요인(순이자 역마진, 대손비용)이 기금별로 다양하게 나타나고 있어, 이에 대한 관리 필요 ▪ 주택도시보증공사의 보증규모 급증에 따라 보증위험이 커지고 있어 이에 대한 위험관리 대책 필요
	통합재정운용 측면의 기금 여유재원 관리제도	**정부내부거래 실태분석** ▪ 기금의 부족재원을 재정여건·사업 성격 등에 맞지 않는 방식(전입·예수)으로 조달, 합리적 관리 필요 ▪ 부족재원 보전을 공자기금에 의존하는 일부 기금의 경우 예수금의 자체 상환 여력이 없어 부채관리계획 수립 필요	**여유재원 운용실태 분석** ▪ 복권기금에서 자체 재정여력이 충분한 기금 등에 수익금을 배분하고 있어 복권기금 배분체계의 재검토 필요 ▪ 공자기금 예탁금을 제외하고 기금의 자산배분안을 수립하여 동일 위험 대비 자산운용의 기대수익률이 저하
국가채권		**국가채권 계상 실태분석** ▪ 소멸정리 대상 채권을 계상하거나 일부 부담금 등을 채권액에 반영하지 않고 있어 이에 대한 수정이 필요	**연체채권 관리실태 분석** ▪ 연체채권 회수를 위한 재산조사에 소극적이고, 회수 위탁제도는 구체적인 위탁기준이 없는 등 보완이 필요
국가채무		**국가채무관리계획 분석** ▪ 국가채무관리계획의 국회 제출(매년 9월) 이후 신규발생 국고채에 대한 상환계획 등이 관리계획에 미반영 ▪ 국고채 이자지출을 전망하면서 국고채 발행 당시 금리를 적용하지 않고 전망 대상 연도 예상 발행금리를 일괄 적용	**국가채무 집계실태 분석** ▪ 기타 금융성 채무로 집계된 일부 기금의 채무는 대응자산이 부족하여 적자성 채무로 분류할 필요 ▪ 물가변동에 따른 물가연동국고채 액면가치 변동분은 국가채무 통계 등에 포함되지 않고 있어 개선 필요

1. 기금 관리실태

가. 개별 기금의 재정운용 및 재정위험 관리제도

1) 기금 재정운용 관리제도 분석

현행 기금수지(정부내부거래 제거)는 개별 기금의 건전성을 파악하기에 일부 한계가 있어 정부내부거래 중 자체 수입·지출로 볼 수 있는 항목을 반영한 '조정수지'를 활용하여 개별 기금을 분석하였다. 분석결과, 국민건강기금 등의 경우 수입·지출 구조가 열악하거나 향후 악화될 것으로 예상되어 재정 건전성 확보 대책 마련이 필요하였고, 관련 지침에서 수립하도록 되어 있는 기금수지 개선 방안의 내용 및 이행관리 등이 미흡한 것으로 나타났다.

한편, 중장기 기금재정관리계획의 내용 및 수립대상 기금의 범위를 분석한 결과, 중장기 기금재정관리계획에 포함되는 재정수지의 산정방식이 기금별로 다르거나 재정전망의 근거가 충분하게 제시되지 않고 있는 등 보완이 필요한 것으로 나타났다. 또한, 융자·보증사업을 수행하는 소상공인기금 등의 경우 중장기에 걸쳐 재정 위험이 현실화되는 사업의 특성 및 해당 기금의 재정여건 추이 등을 고려할 때 계획 수립대상에 포함할 필요가 있었다.

2) 위험사업 관리실태 분석

주택도시기금 등의 융자사업 위험요인 및 융자보조원가충당금 설정기준을 분석한 결과, 융자사업의 재정부담 발생요인인 순이자역마진(조달비용-이자수익), 대손비용 등이 사업목적, 재원조달 방식 등에 따라 기금별로 다양하게 나타나고 있어 이에 대한 관리가 필요하였다. 또한, 융자금의 회수가능가액을 평가하여 설정하는 융자보조원가충당금을 일부 기금에서는 설정하지 않고 있었고, 융자금리

하락 등 여건 변동으로 충당금 설정이 필요한 경우에 이를 반영하지 않고 있어 이에 대한 보완이 필요하였다.

한편, 주택도시보증공사(주택도시기금 출자)의 보증사업 관리실태를 분석한 결과, 최근 급증하는 보증수요에 대응하면서 이사회 의결 등을 거치지 않는 하위 규정(시행세칙)을 개정하여 보증 운용배수(보증잔액/자기자본) 산정 시 제외되는 담보부보증의 종류·범위를 확대하는 방식으로 법정 한도(50배) 내 보증여력을 확보하고 있어 보증규모 증가에 따른 재정위험이 커지고 있었다. 특히, 최근 보증규모 및 대위변제액이 급증하고 있는 전세보증금반환보증도 보증 운용배수 산정 시 제외하고 있어 공사의 담보부보증 운영 전반에 대한 점검 등 위험관리 대책이 필요하였다.

나. 통합재정운용 측면의 기금 여유재원 관리제도

1) 정부내부거래 실태분석

기금의 부족재원에 대한 조달방식(전입·예수) 및 공자기금의 예탁실태를 분석한 결과, 재정여건이 양호한 기금에 상환의무가 없는 전입 방식으로, 재정여건이 열악한 기금에 향후 원금·이자 상환이 필요한 예수 방식으로 부족재원을 조달하도록 하는 등 기금의 재정여건 및 사업 성격에 맞지 않게 기금의 재원 조달방식을 결정하는 사례가 있었다. 한편, 공자기금으로부터 자금을 조달한 국민건강기금 등은 자체재원 부족으로 사실상 차환을 통해 공자기금 예수금을 상환하고 있어 공자기금 예탁 시 해당 기금의 부채관리계획을 수립할 필요가 있었다.

2) 여유재원 운용실태 분석

국가재정의 주요 여유재원인 복권기금의 배분체계를 분석한 결과, 법정배분 대상인 국민체육기금의 경우 최근 자체수입의 증가로 풍부한 여유자금을 보유하고

있는 등 자체 재정여건이 양호한데도 복권기금 배분비율 등의 조정이 이루어지지 않고 있었고, 과학기술기금 등에서는 복권기금 배분재원을 단순 여유자금으로 운용하는 등 복권기금 조성 취지에 맞지 않는 사업에 복권수익금을 지원하고 있었다. 이에 현행 복권기금의 배분체계에 대한 재검토가 필요하였다.

기금의 자산배분 운용실태를 분석한 결과, 공자기금 예탁금은 기금의 여유자금을 예탁하는 것이고 정기예금과 유사한 안전자산인데도, 이를 제외하고 자산배분안을 수립하여 사실상 안전자산 비중이 높은 보수적인 자산운용으로 인해 같은 손실발생가능성 수준에서 기대수익률이 저하되고 있는 것으로 나타났다.

2. 국가채권 관리실태

1) 국가채권 계상 실태분석

「채권현재액 총계산서」 등에 계상된 국가채권 내역 및 대손충당금 기재방식을 분석한 결과, 중앙관서에서 소멸시효 완성, 청산종결 법인 채권 등에 대한 소멸정리에 소극적인 한편, 방사성관리기금의 납부예정 부담금 등을 국가채권에 반영하지 않고 있었다. 또한, 대손충당금을 주석으로 기재하는 등으로 실제 채권평가액을 알기 어려운 것으로 나타나, 「채권현재액 총계산서」 등의 계상 내용을 바로잡고 대손충당금을 적정하게 표시할 수 있는 개선방안을 마련할 필요성이 있었다.

2) 연체채권 관리실태 분석

연체채권 회수를 위한 재산조사 및 업무위탁 실태를 분석한 결과, 일부 중앙관서는 연체채권에 대한 재산조사 실시비율이 50% 이하인 것으로 나타났으며, 회수업무 위탁제도는 구체적인 위탁기준이 없고 위탁한 채권이 장기체납 채권 위주로 되어 있는 등 제도의 실효성이 저하되고 있어 보완이 필요하였다.

3. 국가채무 관리실태

1) 국가채무관리계획 분석

국가채무관리계획(2020~2024년)에 포함된 국고채 발행 및 상환계획을 분석한 결과, 국가채무관리계획을 국회에 제출한 시점(매년 9월) 이후 신규 발행되어 계획기간(2020~2024년) 내에 만기가 도래할 것으로 예상되는 국고채(65.9조 원)에 대해서 상환계획을 반영하지 않고 있었다.

또한, 국가재정운용계획(2020~2024년)의 국고채 이자지출 전망방식을 분석한 결과, 국가채무관리계획의 국고채 발행·상환계획에 따라 발행연도별로 국고채를 구분하여 발행 당시의 금리를 적용하는 방식이 아닌 전망대상 연도의 전체(해당 연도 이전 발행분 및 신규발행분)에 대해 국고채 예상 발행금리를 일괄 적용하는 방법으로 이자지출을 전망하고 있어 전망방식의 개선이 필요하였다.

2) 국가채무 집계실태 분석

'기타 금융성 채무'로 분류된 기금(10개) 채무의 대응자산 보유 여부를 분석한 결과, 과학기술기금 3개 기금의 경우 채무에 비해 대응자산이 부족(2019년 말 기준 2.6조 원)한 것으로 나타났는데, 대응자산이 부족한 채무는 적자성 채무로 집계하는 등의 방안을 마련할 필요가 있었다.

물가연동국고채(2019년 말 기준 9.2조 원)의 국가채무 반영실태를 분석한 결과, 「정부재정 통계편람 1986」(IMF)에 따르면 채무 금액이 물가에 연동되는 경우 그 변동분을 국가채무로 반영하도록 되어 있는데도, 물가연동국고채는 발행금액을 기준으로 국가채무로 집계하고 물가변동에 따른 액면가치 변동분(2019년 말 기준 0.7조 원)에 대해서는 국가채무 통계 등에 포함하지 않은 것으로 나타났다.

2 감사결과 기대효과

이번 감사를 통해 재정관리의 효율성·투명성을 제고하고 중장기 재정 위험에 대비하는 데 필요한 보완사항을 제시하였는데, 감사결과 국가재정 운용에 미치는 주요 기대효과를 정리하면 다음과 같다.

감사결과 기대효과

재정관리의 효율성 제고	▪ **(조정수지)** 개별 기금의 재정상황 및 건전성에 대한 보다 정확한 평가·진단 수단 제공 ▪ **(내부거래)** 전입·예수의 합리적 의사결정을 유도하여 통합재정 운용의 효율성 제고 ▪ **(복권기금)** 복권기금 배분체계 개선을 통해 복권수익금의 탄력적 운용 기대 ▪ **(자산배분안)** 공자기금 예탁금을 고려한 자산 운용을 통해 기대수익 제고 ▪ **(연체채권)** 채권관리 및 회수업무 개선을 유도하여 향후 재정수입 증대 기대
재정위험에 선제적 대비	▪ **(중장기 계획)** 위험요인 관리가 필요한 기금을 분석·제시, 중장기 계획제도의 실효성 제고 ▪ **(융자사업)** 융자사업에 내재된 재정부담 요인을 제시하여 재정위험에 대한 관리 유도 ▪ **(융자보조원가충당금)** 융자 저리대출 위험에 대비한 충당금 추가 설정 ▪ **(보증사업)** 담보부보증 운영 등 보증사업 위험요인에 대한 관리강화 유도
국가재정의 투명성 제고	▪ **(국가채권 계상)** 과대 및 과소 계상된 채권액의 오류 수정 ▪ **(국고채 관리)** 국고채의 발행·상환 및 이자지출 규모 전망의 정확성 제고 ▪ **(국가채무 분류)** 대응자산이 부족한 기타 금융성 채무를 적자성 채무로 재집계 ▪ **(물가연동국고채)** 물가변동을 반영한 정확한 채무정보를 국가채무 통계에 반영

제2장 감사대상 현황

제1절 기금 관리 현황

1 기금의 개념 및 의의

정부의 국가재정 운용은 예산(일반회계·특별회계)과 기금을 통해 이루어지는데, 기금은 「국가재정법」 제5조에 따라 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치할 수 있다.

기금은 일반 조세수입이 아닌 부담금, 출연금 등을 주요 재원으로 하여 법령에 명시된 특정 목적의 사업을 추진한다는 점 등에서 일반·특별회계와 차이가 있다.

특히, 기금은 단년도 재정운용인 예산과 달리 여유자금을 조성·운용하고, 연금·보험·보증·융자사업 등 국가 재정건전성에 중장기적인 영향을 미치는 다수의 사업을 집행하고 있다. 따라서 기금은 향후 발생할 수 있는 재정위험에 대한 선제적인 관리가 중요하다.

2 기금의 재정규모 및 유형

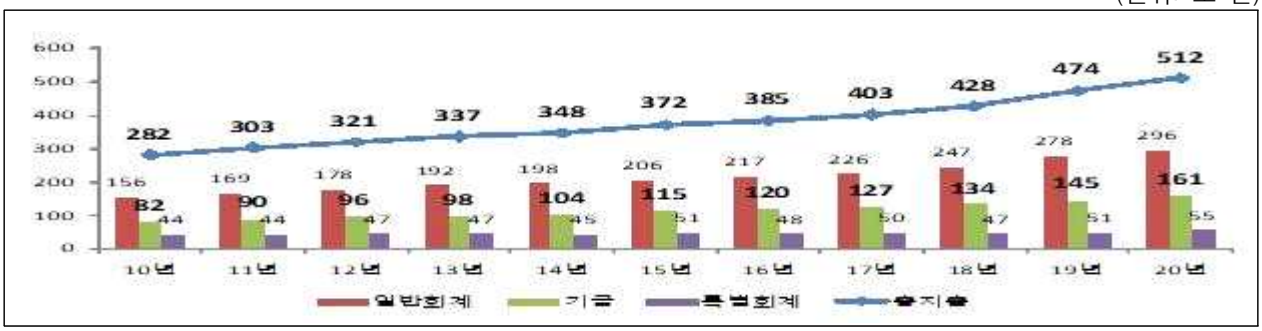
2010년부터 2020년까지 예산·기금별 재정지출 추이는 [도표 1]과 같다. 2020년 우리나라 재정의 총지출[5](본예산 기준) 규모는 512조 원이고, 이 중 기금의 재정지출은 161조 원으로서 전체의 31.4%를 차지하고 있다. 그리고 2010년 대비 2020년 총지출 규모는 81.6% 증가(282조 원→512조 원)하였고, 기금 재정지출은 96.3% 증가(82조 원→161조 원)하였다.

---

5) 총지출은 예산·기금의 지출에서 회계와 기금 간 내부거래, 국채와 차입금 상환 등의 보전거래를 제외한 정부의 실질적인 재정활동 규모를 의미함

[도표 1] 예산 · 기금별 재정지출 추이

(단위: 조 원)



주: 2010~2019년은 결산 기준, 2020년은 본예산 기준

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

기금은 1960년 제도 도입 이후 1993년 114개까지 증가하다 1994년부터 추진한 정부의 기금 통폐합 노력으로 감소하기 시작하여 2004년 57개까지 감소하였으나 이후 점차 증가[6]하여 2020년 현재 67개의 기금이 설치 · 운용되고 있다.

일반적으로 기금은 그 설치목적 · 성질에 따라 사업성 기금(48개), 사회보험성 기금(6개), 금융성 기금(8개), 계정성 기금(5개)으로 분류할 수 있으며, 기금 유형별 주요 특징 및 기금 수는 [표 2]와 같다.

[표 2] 기금 유형별 특징 및 기금 수

기금 유형	특징 및 기금 수
사업성	특정한 재정사업을 수행하는 데 필요한 자금을 관리·운용하는 기금, 과학기술기금 등 48개 기금
사회보험성	연금지출과 보험지출에 대비하여 기여금과 보험료 등의 자금을 운용하는 기금, 국민연금기금 등 6개 기금
금융성	특정 사업을 직접 수행하는 순수 재정활동이 아니라 보증·보험 등을 제공하는 금융활동에 가까운 역할을 하는 기금, 신용보증기금 등 8개 기금
계정성	특정 자금을 모아 실제 사업을 수행하는 주체에게 전달하는 역할을 하는 기금, 공자기금 등 5개 기금

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

3 기금의 수입·지출구조 및 재정상태

기금의 수입항목은 자체수입, 정부내부수입, 차입금, 여유자금회수 등으로 구성되고, 지출항목은 사업비, 기금운영비, 정부내부지출, 차입금원금 · 이자상환, 여유자금운용 등으로 구성된다.

6) 2015년 이후 소상공인기금, 산업기술기금, 사법서비스기금, 자동차피해기금, 국제질병기금, 농업직불기금 등 6개 기금 신설

[표 3]과 같이 2007년[7] 대비 2019년 기준 기금수입 중 자체수입의 비중은 4.3%p 감소한 반면 정부내부수입은 7.9%p 증가하였고, 기금지출 중 사업비・기금운영비의 비중은 1.2%p, 정부내부지출은 8.7%p 증가하였다. 이는 회계・기금 간의 수입・지출 불균형을 정부내부거래를 통해 해소하는 비중이 증가했음을 나타낸다.

[표 3] 기금 수입・지출 항목별 변화

(단위: 조 원, %)

기금수입	2007년		2019년		기금지출	2007년		2019년	
	금액	비중	금액	비중		금액	비중	금액	비중
계	326.8	100.0	621.6	100.0	계	326.8	100.0	621.6	100.0
자체수입	100.7	30.8	164.5	26.5	사업비·기금운영비	68.1	20.8	137.1	22.0
정부내부수입	59.9	18.3	162.8	26.2	정부내부지출	53.5	16.4	156.0	25.1
차입금	65.4	20.0	127.2	20.5	차입금원금·이자상환	67.0	20.5	109.2	17.6
여유자금회수	100.9	30.9	167.1	26.8	여유자금운용	138.2	42.3	219.3	35.3

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

정부내부거래는 다른 회계나 기금에 재원을 무상으로 이전하는 전입금・전출금과 유상으로 하는 예수금・예탁금으로 구분된다. [표 4]와 같이 기금 정부내부거래 항목별 변화 추이를 살펴보면, 전입금・전출금의 규모 및 비중은 감소한 반면, 공자기금 등을 활용한 예수금・예탁금은 증가한 것으로 나타났다.

[표 4] 기금 정부내부거래 항목별 변화

(단위: 조 원, %)

정부내부수입	2007년		2019년		정부내부지출	2007년		2019년	
	금액	비중	금액	비중		금액	비중	금액	비중
계	59.9	100.0	162.8	100.0	계	53.5	100.0	156.0	100.0
전입금	12.5	20.9	18.0	11.1	전출금	3.7	6.9	3.4	2.2
예수금[1]	23.5	39.2	81.9	50.3	예탁금[2]	30.4	56.8	94.0	60.3
예탁원금회수	13.2	22.0	47.7	29.3	예수금원금상환	11.9	22.3	50.7	32.5
예탁이자수입	10.7	17.9	15.2	9.3	예수금이자상환	7.5	14.0	7.9	5.0

주: 1. 2019년 예수금 합계에는 주택도시기금(16.2조 원) 등의 기타민간예수금 16.4조 원이 포함되어 있으며, 예수금 중 외평기금이 공자기금으로부터 예수(차입)하는 금액(2007년 19.1조 원, 2019년 35.4조 원)이 가장 큼

2. 예탁금 중 공자기금이 각 기금(2007년 22.8조 원, 43.9조 원)에 예탁(대출)하는 금액이 가장 큰 비중을 차지

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

7) 2007년부터 기존 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 통합한 「국가재정법」 시행

기금의 국가결산보고서상 재정상태 변화 추이를 살펴보면, [표 5]와 같이 2011년[8] 대비 2019년 자산은 960조 원 증가한 반면, 부채는 1,118조 원 증가하여 순자산 적자 규모는 158조 원 증가하였다.

[표 5] 기금 재정상태 변화 추이

(단위: 조 원)

구분	자산(A)			부채(B)			순자산(A-B)		
	2011년	2019년	증감	2011년	2019년	증감	2011년	2019년	증감
계	1,043.0	2,003.1	960.1	1,065.0	2,182.9	1,117.9	△22.1	△179.8	△157.8
사업성	147.0	275.0	128.0	99.4	192.8	93.4	47.6	82.2	34.6
사회보험성	394.7	812.5	417.8	390.4	1,024.2	633.8	4.3	△211.7[1]	△216.0
금융성	38.8	30.4	△8.4	34.9	11.4	△23.5	3.9	19.0	15.1
계정성	462.5	885.2	422.7	540.3	954.5	414.2	△77.8	△69.3[2]	8.5

주: 1. 사회보험성 기금 순자산이 적자인 이유는 공무원·군인연금기금의 장기충당부채(2019년 993조 원)가 주요인
2. 계정성 기금 순자산이 적자인 이유는 공적상환기금, 외평기금이 주요인

자료: 기금결산보고서 자료 재구성

4 기금의 신설 및 재정운용 관리체계

국가통합재정 관점에서 기금이 과다하게 설치되면 국가 전체 재정운용의 효율성 및 투명성을 저해할 수 있으므로 「국가재정법」 제5조는 기금의 설치를 엄격히 제한하고 있다. 그리고 같은 법 제14조에 따르면 중앙관서의 장은 기금을 신설하고자 하는 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 신설계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 하며, 기획재정부장관은 자문회의를 거쳐 같은 법 제14조 제2항 각 호에 따라 중장기적으로 안정적인 재원조달 및 사업추진이 가능한지 등에 대한 신설 타당성을 심사하여야 한다. 그러나 실제 기금이 의원입법의 형식으로 설치되거나 부담금운용심의위원회[9]의 결정에 따라 설치[10]되는 등 타당성 심사

8) 2011년부터 발생주의·복식부기 회계방식 방식을 도입하여 국가결산보고서 작성

9) 「부담금관리 기본법」 제9조 제3항에 따르면 부담금운용심의위원회는 기획재정부차관(위원장), 부담금 소관 중앙행정기관 일반직고위공무원, 민간위원 10명 이내 등으로 구성

10) 2015년 이후 신설된 6개 기금 중 소상공인기금, 사법서비스기금, 농업직불기금 등 3개 기금은 의원입법 형식으로 신설되었고, 자동차피해기금, 국제질병기금 등 2개 기금은 부담금운용심의위원회의 결정에 따라 신설

절차를 거치지 않고 신설되는 경우도 발생하고 있었다.

기금재정의 관리·운용은 「국가재정법」 제62조에 따라 설치근거 법률에서 정한 기금관리주체가 하고 있으며, [그림 1]과 같이 기금운용계획안에 대한 기획재정부의 협의·조정, 국회 심의 등 기금의 관리·통제체계는 예산편성·집행 및 결산·평가 등 예산과 거의 유사하게 이루어지고 있다. 다만, 예산과 달리 기금은 기금운용계획 변경 시 기금관리주체에게 일부 재량[11]을 인정하여 주고 있으며, 기금존치평가와 자산운용평가를 실시하고 있다.

[그림 1] 예산 및 기금 재정운용 관리체계 비교

	예산	기금
예산편성 및 기금운용 계획 수립	▪ (각 부처, 기금관리주체) 중기사업계획서 제출(1월 말)	▪ (기획재정부) 예산·기금 편성지침 통보(3월 말)
	▪ (각 부처) 예산요구서 제출(5월 말)	▪ (각 기금관리주체) 기금운용계획안 제출(5월 말)
	▪ (기획재정부) 예산안 편성	▪ (기획재정부) 기금관리주체와 계획 협의·조정
	▪ (기획재정부) 국무회의 심의, 대통령 승인, 국회 제출(회계연도 개시 120일 전)	
집행	▪ (각 부처) 예산배정요구서 제출→ (기획재정부) 예산배정→(각 부처) 예산집행	▪ (각 기금관리주체) 수입·지출계획서 제출 →기금집행
	▪ (각 부처) 예산 전용·이용 등	▪ (각 기금관리주체) 기금운용계획 변경
결산	▪ (각 부처) 「국가회계법」에 따라 중앙관서결산보고서 작성·제출 → (기획재정부) 감사원 결산검사를 거쳐 국가결산보고서를 국회에 제출(5월 말)	
평가	▪ (각 부처, 기금관리주체) 성과계획서 작성 및 성과보고서 제출 ▪ (각 부처, 기금관리주체, 기획재정부) 주요 재정사업 평가(자율평가, 심층평가)	
		▪ (기획재정부) 기금존치평가, 자산운용평가

자료: 「국가재정법」 관련 내용 재구성

11) 「국가재정법」 제70조 제3항에 따르면 주요항목 지출금액의 20%(금융성 기금은 30%) 이내, 의무지출, 여유자금 운용, 환율변동 등에 따른 원리금 상환 지출금액 등의 기금운용계획 변경은 국회 심의 없이 가능

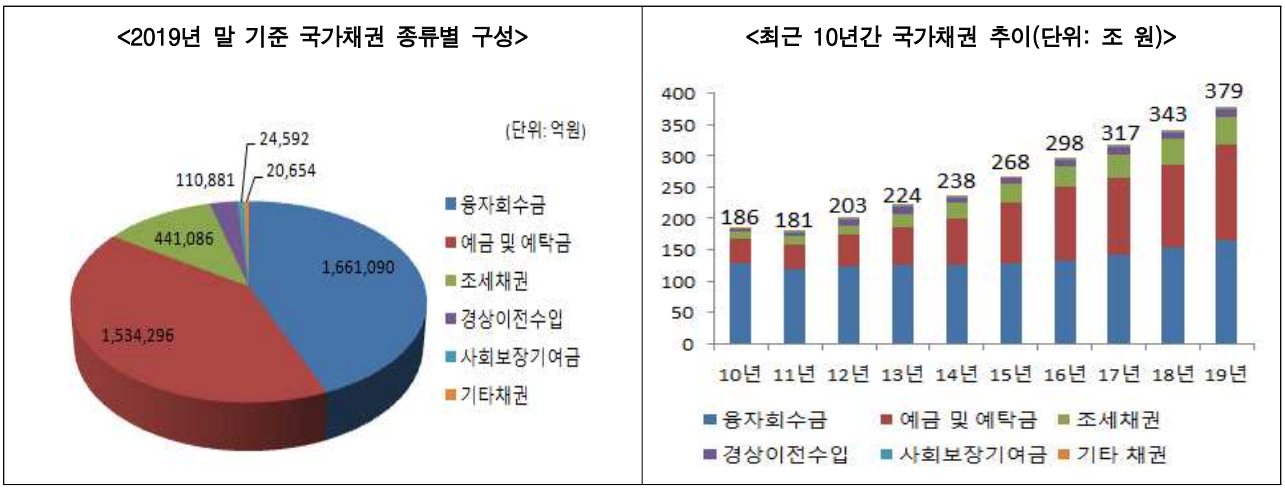
제2절 국가채권 관리 현황

1 국가채권의 개념 및 규모

「국가채권 관리법」 제2조에 따르면 국가채권은 '금전의 지급을 목적으로 하는 국가의 권리로 중앙정부의 채권'을 말한다. 국가채권에는 재정자금 융자금, 법정부담금, 예금 및 예탁금, 재산수입, 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권[12](이하 "조세채권"이라 한다) 등이 포함된다.

[도표 2]와 같이 2019년 말 기준 국가채권 총액은 379조 원으로 융자회수금 166조 원(43.8%), 예금 및 예탁금 153조 원(40.5%), 조세채권 44조 원(11.6%) 등의 순이며, 2010년(186조 원) 대비 193조 원(103.8%)이 증가하였다.

[도표 2] 국가채권 구성 및 추이



자료: 각 연도「채권현재액 총계산서」자료 재구성

2 국가채권의 연체 현황

[표 6]과 같이 2019년 말 기준 국가채권 중 이행기한이 도래하였음에도 미회

12) 조세채권은「국가채권 관리법」적용의 대상은 아니나,「국가채권 관리법」제3조 제1항 및 같은 법 시행령 제2조에 따라「채권현재액 보고서」및「채권현재액 총계산서」보고대상에는 포함

수된 연체채권의 전체 규모는 47.2조 원이고, 연체율(연체채권액/채권총액)은 12.4%(연체채권이 거의 발생하지 않는 예금 및 예탁금을 제외하면 20.9%)이며, 최근 5년간 증가 추세에 있다. 특히 각종 부담금 수입인 경상이전수입의 경우 채권액 11조 881억 원 중 86.1%인 9조 5,429억 원이 연체채권이고, 사회보장기여금의 경우도 연체율이 50.8%에 이르는 등 높은 실정이다.

[표 6] 최근 5년간(2015~2019년) 국가채권 연체 현황

(단위: 억 원, %)

구분			2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
채권유형	융자회수금	총액	1,285,691	1,323,247	1,420,066	1,542,782	1,661,090
		연체액	3,372	3,787	4,629	5,170	5,796
		연체율	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	예금 및 예탁금	총액	973,963	1,184,931	1,227,652	1,323,165	1,534,296
		연체액	1,281	2,437	134	138	178
		연체율	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0
	조세채권	총액	298,281	336,483	376,539	414,932	441,086
		연체액	217,445	253,718	289,513	320,943	355,297
		연체율	72.9	75.4	76.9	77.3	80.6
	경상이전수입	총액	80,953	91,307	101,010	105,312	110,881
		연체액	71,489	79,286	84,555	91,215	95,429
		연체율	88.3	86.8	83.7	86.6	86.1
	사회보장기여금	총액	18,507	19,763	20,783	22,600	24,592
		연체액	9,581	10,434	10,926	12,016	12,488
		연체율	51.8	52.8	52.6	53.2	50.8
	기타채권	총액	20,920	20,310	23,209	20,168	20,654
		연체액	2,544	6,216	2,622	2,491	2,822
		연체율	12.2	30.6	11.3	12.4	13.7
합계		총액	2,678,315	2,976,041	3,169,259	3,428,959	3,792,599
		연체액	305,712	355,878	392,379	431,973	472,010
		연체율	11.4	12.0	12.4	12.6	12.4
예금 및 예탁금 제외 시 금액		총액	1,704,352	1,791,110	1,941,607	2,105,794	2,258,303
		연체액	304,431	353,441	392,245	431,835	471,832
		연체율	17.9	19.7	20.2	20.5	20.9

자료: 각 연도「채권현재액 총계산서」자료 재구성

3 국가채권 관리체계

[그림 2]와 같이 기획재정부는「국가채권 관리법」제5조에 따라 국가채권

관련 제도 정비, 통일적인 기준 설정 등의 총괄 사무를 수행하고, 각 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 채권을 관리한다. 기획재정부는 채권관리를 위하여 필요한 경우 각 중앙관서에 채권의 내용 및 관리 상황을 보고하도록 요구하고 지도·조사 및 필요한 조치를 할 수 있다.

한편, 「국가채권 관리법」 제36조 및 제37조에 따라 각 중앙관서가 매 회계연도 말 기준으로 「채권현재액 보고서」를 작성하여 기획재정부에 제출하며, 기획재정부는 「채권현재액 총계산서」를 작성하여 국가결산보고서와 함께 국회에 제출한다.

국가채권 유형별 관리체계를 보면 [그림 2]와 같이 조세채권은 「국가채권 관리법」과는 별도로 「국세징수법」에 따라 관리되고, 사회보장기여금의 경우 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에, 경상이전수입의 경우 「환경개선비용 부담법」 등 법정부담금 관련 개별법에 채권관리에 대해 추가적으로 규정되어 있어 「국가채권 관리법」과 각 개별법을 같이 적용받는다.

[그림 2] 국가채권 유형별 관리체계

「국가채권 관리법」(총괄: 기획재정부)				「채권현재액 총계산서」
<채권 유형>	<관련 타 법률>	<관리 총괄>	<관리 실무>	
융자회수금	「주택도시기금법」 등 관련 법	소관 중앙관서	주택도시보증공사 등	중앙관서별 「채권현재액 보고서」
예금 및 예탁금	-	소관 중앙관서	주택도시보증공사 등	
사회보장기여금	「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」	고용노동부	근로복지공단 등	
경상이전수입	「환경개선비용 부담법」 등 관련 법	소관 중앙관서	지방자치단체 등	
기타채권	-	소관 중앙관서	소관 중앙관서 등	
조세채권	「국세징수법」	기획재정부	국세청	

자료: 관련 법령 재구성

제3절 국가채무 관리 현황

1 국가채무의 개념 및 의의

「국가재정법」 제91조에서 '국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무'에 대하여 「국가채무관리계획」을 수립하도록 규정하고 있다. 이때 '국가의 회계 또는 기금'은 중앙관서의 장[13]이 관리·운용하는 회계 또는 기금을, '금전채무'는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위 등을 의미한다.

따라서 협의의 국가채무는 중앙정부 채무만을 의미하고 지방정부 채무는 포함되지 않으나, 정부는 관리 필요성 및 국제비교 등을 위해 2005년부터(1996년까지 소급 집계) [그림 3]과 같이 지방정부 순(純)채무[14]를 광의의 국가채무에 포함하여 집계·공표하고 있으며, 2008년부터 중앙정부 및 지방정부 채무를 모두 포함하여 「국가채무관리계획」을 수립하고 있다.

[그림 3] 국가채무(중앙정부 채무+지방정부 채무) 개념도

국가채무	=	중앙정부 채무(국채, 차입금, 국고채무부담행위)	+	지방정부 순(純)채무
「국가재정운용계획」 등 관리지표		「국가재정법」상 채무		관리필요성 등에 따라 추가(2005년)

2 국가채무의 구분 및 규모

1. 유형별 구분

국가채무는 유형별로 크게 중앙정부 채무와 지방정부 순채무로 구성되며, 그중 중앙정부 채무는 국가가 재정수지상 세입부족액을 보전하고 정책집행 등에

13) 중앙관서의 장이 운용하지 않는 공공기관 관리 기금 및 지방정부 채무는 「국가재정법」상 국가채무에서 제외됨

14) 지방정부 채무는 지방자치단체 채무와 지방교육자치단체 채무로 구성되는데, 이때 중앙정부로부터 차입한 채무를 차감(내부거래 조정)한 '순(純)채무' 개념을 산출·적용하고 있음

필요한 재원을 조달하기 위하여 발행하는 채권인 '국채', 한국은행·민간기금·국제기구(IBRD, IMF 등) 등으로부터 법정 유가증권의 발행 없이 직접 차입하는 자금인 '차입금'[15], 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비 총액의 범위 안의 것 외에 미래 채무를 부담하는 행위인 '국고채무부담행위'로 구분된다.

[표 7]과 같이 2019년 기준 국채 696.3조 원, 차입금 2.6조 원, 국고채무부담행위 0.1조 원이고, 국채가 약 99.6%로 대부분을 차지하고 있다.

[표 7] 최근 5년간 국가채무의 유형별 규모 추이

(단위: 조 원, %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국가채무(E+D)	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2
중앙정부 채무(E = A+B+C)	556.5 (100.0)	591.9 (100.0)	627.4 (100.0)	651.8 (100.0)	699.0 (100.0)
국채(A)	551.5 (99.1)	587.5 (99.3)	623.3 (99.4)	648.4 (99.5)	696.3 (99.6)
차입금(B)	3.3 (0.6)	3.9 (0.7)	3.8 (0.6)	3.2 (0.5)	2.6 (0.4)
국고채무부담행위(C)	1.7 (0.3)	0.5 (0.1)	0.2 (0.0)	0.2 (0.0)	0.1 (0.0)
지방정부 순채무(D)	34.9	35.0	32.8	28.7	24.2

자료:「2019회계연도 국가채무관리보고서」등 자료 재구성

한편, '국채'에는 국가의 재정정책 수행에 필요한 자금을 조달하기 위하여 공자기금의 부담으로 발행하는 채권인 '국고채권'(이하 "국고채"라 한다), 주택도시기금의 주요 재원으로 사용되는 채권으로 임대주택 건설과 전세자금 대출 지원 등 서민 주거생활 안정을 위한 목적으로 발행되고 있는 '국민주택채권', 1998년 외환위기 이후 외환보유액 확충을 위해 발행되었으나 현재는 외국인 투자자 저

15) 차입대상에 따라 정부가 한국은행 등 국내 금융기관 또는 민간기금 등으로부터 차입한 자금인 '국내차입금'(2019년 기준 2.6조 원)과 IBRD, IMF 등의 국제기구, 외국 정부 또는 외국 법인으로부터 조달한 자금인 '해외차입금' (2016년 조기상환을 통해 전액 상환, 현재 잔액 없음)으로 구분됨

변 확대 등을 목적으로 발행되고 있는 '외화표시 외국환평형기금채권'(이하 "외평채"라 한다), '출자재정증권' 등 4개의 종류가 있다.

그러나 2019년 기준 실제로 발행되고 있는 국채는 [표 8]과 같이 국고채(611.5조 원, 87.8%), 국민주택채권(76.4조 원, 11.0%), 외평채(8.3조 원, 1.2%) 등 3종류이다.

[표 8] 최근 5년간 국채 종류별 규모(비율) 추이

(단위: 조 원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국채	551.5	587.5	623.3	648.4	696.3
국고채	485.1 (88.0)	516.9 (88.0)	546.7 (87.7)	567.0 (87.4)	611.5 (87.8)
외평채	7.1 (1.3)	6.7 (1.1)	7.2 (1.2)	8.0 (1.2)	8.3 (1.2)
국민주택채권	59.3 (10.8)	64.0 (10.9)	69.4 (11.1)	73.3 (11.3)	76.4 (11.0)

자료: 2019회계연도「국가채무관리보고서」재구성

2. 성질별 구분

국가채무를 성질별로 구분하면 일반회계 적자보전 및 공적자금상환 등을 위한 채무로서 대응자산이 없어 상환 시 조세 등 별도의 재원을 마련하여 상환하여야 하는 '적자성 채무'와 외환시장 안정 및 서민주거 안정 등과 관련된 채무로서 융자금·외화자산 등 대응자산이 있어 별도의 재원 조성 없이 자체 상환이 가능한 '금융성 채무'로 구분된다.

[표 9]와 같이 2019년 기준 적자성 채무는 국가채무(중앙정부 채무)의 54.8%(383.4조 원), 금융성 채무는 45.2%(315.6조 원)를 차지하며, 적자성 채무는 일반회계 적자보전(334.7조 원), 공적자금의 국채전환(44.1조 원) 등에, 금융성 채무는 외환시장 안정용(247.2조 원), 서민주거 안정용(76.4조 원) 등에 각각 사용되었다.

[표 9] 최근 5년간 국가채무(중앙정부 채무)의 성질별 규모 추이

(단위: 조 원, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국가채무 (중앙정부 채무)		556.5	591.9	627.4	651.8	699.0
적자성 채무 (비율)		295.9 (53.2)	324.9 (54.9)	342 (54.5)	350.4 (53.8)	383.4 (54.8)
	일반회계 적자보전	240.1	271.3	289.6	300.4	334.7
	공적자금 국채전환	49.4	48.5	47.5	45.3	44.1
	기타[1]	6.4	5.1	4.9	4.7	4.6
금융성 채무 (비율)		260.6 (46.8)	267.0 (45.1)	285.4 (45.5)	301.3 (46.2)	315.6 (45.2)
	외환시장 안정용	198.3	209.8	222.3	234.9	247.2
	서민주거 안정용	59.3	64.0	69.4	73.3	76.4
	기타[2]	3.0	△6.8	△6.3	△6.9	△8.0

주: 1. 양곡정리기금 등 기타 적자성 채무
2. 소상공인기금 등 기타 금융성 채무와 공자기금 여유재원 조정분(내부거래 조정) 포함

자료: 연도별「국가채무관리보고서」재구성

3 국가채무 전망[16]

국회 예산결산특별위원회의 “2021년 예산안 검토보고서” 등에 따르면 국가채무는 [표 10]과 같이 2020년 843.1조 원(GDP 대비 43.7%)에서 지속적으로 증가하여 2024년에는 1,334.5조 원(GDP 대비 58.6%)에 이를 것으로 예상(연평균 12.2% 증가)된다.

유형별로는 국채가 2020년 812.1조 원에서 2024년에는 1,303.3조 원으로 연평균 12.6% 증가하여 국가채무 증가의 대부분을 차지할 것으로 전망되며, 성질별로는 금융성 채무가 2020년 329.5조 원에서 2024년 428.1조 원으로 연평균 6.8% 증가하는 데 비해, 적자성 채무는 2020년 513.7조 원에서 2024년 906.4조 원으로 연평균 15.3% 증가할 것으로 전망된다. 특히 적자성 채무의 대부분(2020년 기준 85.4%)을 차지하는 일반회계 적자보전분(연평균 증가율 18.0%)이 적자성

16) 2020. 9. 3. 정부가 국회에 제출한「2020~2024년 국가채무관리계획」및 국회 예산결산특별위원회의 “2021년 예산안 검토보고서”(2020. 11. 4.)를 근거로 작성

채무 및 국가채무 증가의 대부분을 견인할 것으로 예측된다.

[표 10] 2020~2024년 국가채무 전망(유형별·성질별)주)

(단위: 조 원, %)

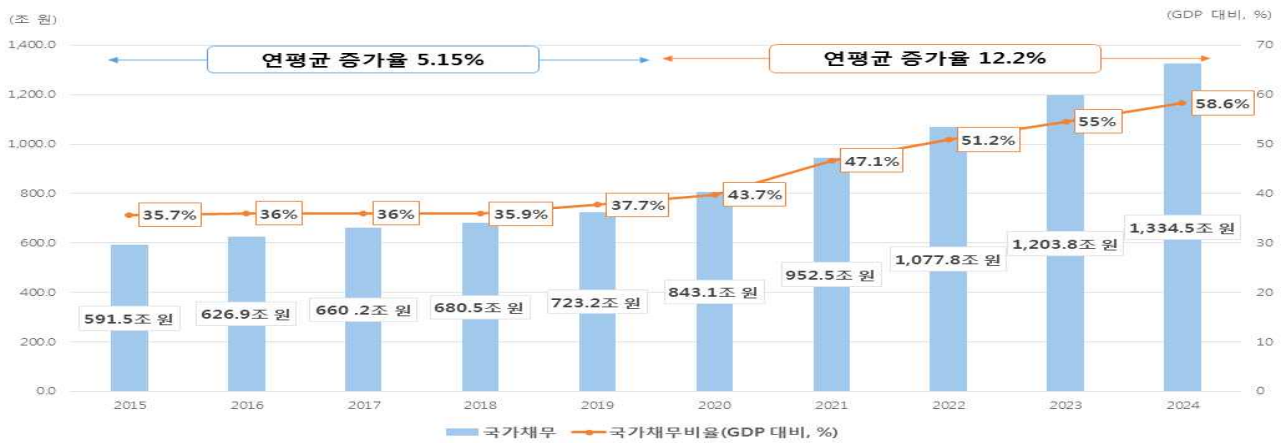
구분			2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 증가율
국가채무(A+B = C+D) (GDP 대비 비율)			843.1 (43.7)	952.5 (47.1)	1,077.8 (51.2)	1,203.8 (55.0)	1,334.5 (58.6)	12.2
유형별	중앙정부 채무(A)		815.5	925.0	1,049.4	1,175.3	1,305.3	12.5
		국채	812.1	922.7	1,047.4	1,173.2	1,303.3	12.6
		차입금	3.3	2.3	2.0	1.9	1.9	△12.9
		국고채무부담행위	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0
	지방정부 순채무(B)		27.7	27.5	28.4	28.5	29.2	1.3
성질별	적자성 채무(C)		513.7	600.0	698.4	802.5	906.4	15.3
		일반회계 적자보전	438.7	528.3	631.4	741.1	850.8	18.0
		공적자금 국채전환	43.0	39.9	34.4	28.8	22.4	△15.0
		기타 적자성 채무 등	32	31.8	32.6	32.6	33.2	-
	금융성 채무(D)		329.5	352.6	379.5	401.2	428.1	6.8
		외환시장 안정용	256.9	264.2	271.4	277.4	283.0	2.4
		서민주거 안정용	75.3	74.8	75.5	75.4	75.1	△0.1
		기타 금융성 채무 등	△2.7	13.6	32.6	48.4	70	-

주: 2020년도 제4회 추가경정예산 반영

자료: 국회 예산결산특별위원회의 “2021년 예산안 검토보고서” 재구성

한편, 국가채무의 향후 5년간(2020~2024년) 연평균 증가율(12.2%)은 [도표 3]과 같이 최근 5년간(2015~2019년) 연평균 증가율(5.1%)보다 2.4배 높아질 것으로 전망된다.

[도표 3] 국가채무 규모(비율) 추이 비교·분석

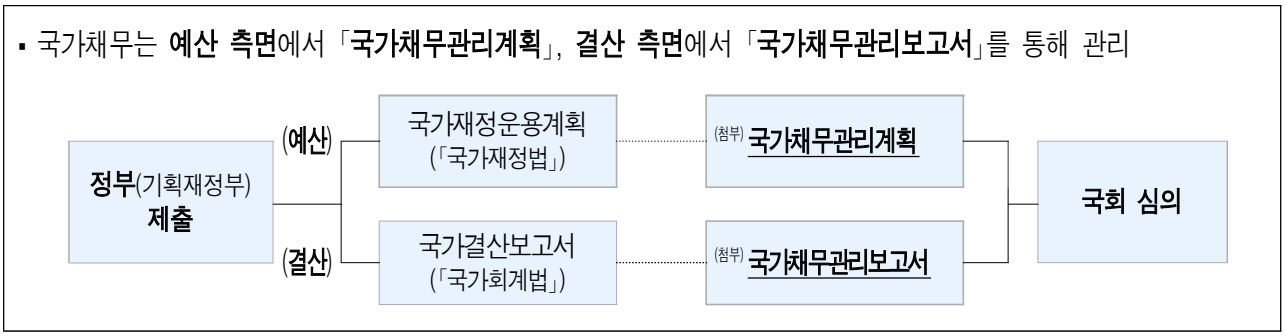


자료: 국회 예산결산특별위원회의 “2021년 예산안 검토보고서” 재구성

4 국가채무 관리체계

기획재정부는 「국가재정법」 제91조 및 「국가회계법」 제15조의2 등에 따라 매년 국채 또는 차입금의 차입·상환실적, 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행·상환계획 및 채무의 증감 전망과 근거, 관리계획 등이 포함된 「국가채무 관리계획」을 수립하여 「국가재정운용계획」에 첨부하고, 국가채무 현황, 구성·규모 및 증감, 국가채무 계산서(명세서) 등이 포함된 「국가채무관리보고서」를 작성하여 「국가결산보고서」에 첨부하는 등으로 국가채무를 관리하고 있다.

[그림 4] 국가채무 관리체계



제3장 감사결과

제1절 기금 관리실태

「국가재정법」 제5조 및 제14조에 따르면 기금은 자체재원을 확보하여 기금 설치목적에 따른 특정 사업을 중장기적으로 수행하는 등 다른 회계와 구분하여 독립적으로 설치·운용하며, 기금의 고유재원을 다른 회계나 기금에 무상으로 이전하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.

그러나 각 기금이 고유의 자체수입만으로는 지출소요를 충당하지 못하는 경우 다른 회계나 기금으로부터 재원을 빌리거나 이전받게 되고, 일부 기금의 경우 상당한 규모의 여유재원을 운용하고 있음에도 그 외 다른 회계나 기금은 국채발행, 외부차입을 하게 되는 등 통합적 국가재정운용 측면에서 불합리한 상황이 발생할 수 있다. 따라서 「국가재정법」 제13조에서는 국가재정의 효율적인 재정운용을 위해 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 않는 범위 안에서 회계·기금 간 여유재원의 전입·전출을 허용하고 있으며, 「공공자금관리기금법」 제1조 등에서 기금 등의 여유재원에 대한 통합관리(예수·예탁)를 규정하고 있다.

이에 따라 본 절에서는 개별 기금운용과 통합재정운용 측면에서 기금운용 관리제도를 살펴보았다. "1항"에서는 기금별 재정수지, 중장기 기금재정관리계획 등 재정관리제도와 중장기 재정위험을 내포하고 있는 기금 융자·보증사업 관리실태를 분석·점검하였고, "2항"에서는 정부내부거래를 통한 기금 여유·부족자금의 활용·보전 실태와 국가재정의 주요 여유재원인 복권기금의 수익금 배분체계 및 기금 여유자금 자산운용 제도 등을 분석·점검하였다.

1 개별 기금의 재정운용 및 재정위험 관리제도

1. 조정 기금수지를 활용한 기금별 재정수지 분석

가. 업무개요

기획재정부는 「국가재정법」 제66조에 따라 각 기금관리주체에게 매년 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」(이하 “기금운용계획안 작성지침”이라 한다)을 통보하고, 각 기금관리주체로부터 기금운용계획안을 제출받아 협의·조정하는 등 각 기금의 수입·지출을 관리하고 있다.

그리고 기획재정부는 「국가재정법」 제71조 제1항 제5호에 따라 기금운용계획안 심의참고자료로 기금별 전년도 및 당해연도의 기금수지를 산정하여 기금운용계획안과 함께 국회에 제출하고 있으며, 같은 법 제9조 제1항에 따라 매년 「한국통합재정수지」 보고서에 결산기준 회계·기금별 수지를 산정·공표하고 있다.

1) 기금수지의 개념 및 의의

기금은 단년도 재정운용인 일반·특별회계 예산과 달리 중장기적 시각에서 특정 목적 수행을 위해 민간부담금 등 특정 자금을 재원으로 하여 신축적으로 집행할 필요가 있을 때 법률로 설치하고 운용하는 재정수단이다.

각 기금은 설치근거 법령에 각 기금의 재원(수입) 및 용도(지출)를 정하고 있으며 「국가재정법」 제14조 제2항에 기금 신설의 타당성 심사기준으로 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것 등을 규정하고 있다. 따라서 기금의 중장기적 지속가능성 확보를 위해서는 ‘법령에 근거하여 얼마나 안정적인 자체재원을 확보하고 있고, 적정한 지출 규모를 유지하고 있는지’를 나타내는

기금수지 관리가 중요하다.

기금수지는 해당 연도 기금의 총수입에서 총지출을 차감한 수치로 기금의 재정건전성을 측정하고, 수입·지출구조의 적정성을 판단하기 위한 재정지표로 활용된다.

기금 총지출이 총수입을 초과하는 경우 기금수지에 적자가 발생하고, 이를 보전하기 위해 다른 회계·기금으로부터의 전입금, 공자기금으로부터의 예수금 등 정부내부수입이 증가하거나, 채권발행·차입금 등 외부로부터의 차입, 여유자금 회수 등으로 보전거래[17]수입이 증가하게 된다. 이에 따라 기금의 순자산이 감소하게 되고 결국 당해 기금은 물론 다른 회계·기금의 재정건전성에도 부담을 줄 수 있다.

한편, 기금운용계획안 작성지침에 따르면 기금운용계획안은 원칙적으로 기금수지가 전년도와 비교하여 개선되도록 작성하고, 기금수지가 악화되는 경우에는 그 사유, 자체수입 확충방안, 기존사업 구조조정 계획 등 개선방안을 구체적으로 수립하여 기금재정의 건전성을 제고하도록 되어 있다.

2) 기금수지 산정방식

기획재정부는 정부 부문이 민간 부문에 미치는 정부의 실질적인 재정활동 규모 및 재정건전성을 파악하기 위해「국가재정법」제7조 제2항 제6호 및 같은 법 시행령 제2조 제4항에 따라 통합재정수지를 산출하고 있다.

통합재정수지[18]는 [그림 5]와 같이 총수입에서 총지출을 차감[19]하여 산출되는

17) 보전거래는 특정 회계·기금·계정이 자체수입이나 내부거래수입으로 필요한 재원을 조달하지 못해 민간으로부터 빌리거나(국채발행 또는 차입) 민간에 예치·대여하였던 여유자금을 회수하는 등의 거래로, 실질적인 수입·지출의 확대가 아니라 단순히 재정수지를 보전해 주는 역할만 수행

18) 통합재정수지는 국제통화기금(IMF)의「정부재정 통계편람 1986」기준에 따라 '통합재정수입'에서 '통합재정지출 및 순융자'를 차감하여 계산되는데, 총수입에서 총지출을 차감하여도 같은 수치의 통합재정수지가 산출됨

데, 총수입 및 총지출은 일반회계, 특별회계 및 기금[20]의 총계 기준 수입·지출을 모두 더한 뒤, 회계·기금·계정 간의 내부거래와 정부의 수입·지출을 보전하는 과정에서 발생하는 차입·상환, 여유자금 운용 등 보전거래를 차감하여 산출한다.

[그림 5] 통합재정수지 산정방식

통합재정수지	=	총수입	-	총지출

■ 총수입 = 수입 총계(일반회계+특별회계+기금) - 정부내부수입 - 보전수입

■ 총지출 = 지출 총계(일반회계+특별회계+기금) - 정부내부지출 - 보전지출

이에 따라 기금운용계획안 작성지침에서도 기금수지는 총수입에서 총지출을 차감하여 산출하도록 규정하고 있으며, [그림 6]과 같이 각 기금의 총수입 항목인 '자체 수입'에서 총지출 항목인 '자체 지출'(사업비, 기금운영비, 차입금 이자상환비)을 차감하되, 정부내부거래 및 보전거래 항목은 모두 제외하는 방식으로 산정하고 있다.

[그림 6] 기금수지 산정방식

		수입 총계		지출 총계
기금수지	=	■ 자체수입	-	■ 사업비 ■ 기금운영비 ■ 차입금 이자상환비
	정부 내부 거래	■ 정부내부수입 · 타 회계·기금으로부터의 전입금 · 공자기금 예수금 · 공자기금 예탁금 이자수입 등		■ 정부내부지출 · 타 회계·기금으로의 전출금 · 공자기금 예탁금 · 공자기금 예수금 이자비용 등
	보전 거래	■ 차입금 ■ 여유자금 회수		■ 차입금 원금상환 ■ 여유자금 운용

19) 「국가재정법」 제7조 제2항 제6호에 따르면 통합재정수지는 순수입에서 순지출을 차감하여 산정한다고 규정하고 있으나, 순수입·순지출을 정부재정통계 등에서 사용하고 산정기준·산정값이 동일한 총수입·총지출로 기재

20) 통합재정수지를 산출하기 위한 총수입·총지출은 국민 경제에 미치는 정부의 실질적인 재정활동을 파악하기 위한 개념이므로 정부의 금융성 활동을 수행하는 8개 금융성 기금과 계정성 기금 중 외평기금은 제외

나. 실태분석 방법

1) 실태분석을 위한 지표 관련

“가-2)항”에서 설명한 통합재정수지 산정방식에 따라 산출된 기금수지는 정부 전체의 통합재정 관점에서 기금 부문의 재정활동 규모 및 재정건전성을 판단하고, 재정정책의 기본방향을 수립하는 데 유용한 지표이다.

그러나 기금과 다른 회계·기금 간 정부내부거래를 모두 제외하는 통합재정수지 산정방식으로 개별 기금수지를 산정할 경우 개별 기금의 수입·지출구조 적정성을 판단하는 재정정보로 활용하기에 일정한 한계가 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 법령에 해당 기금의 자체 수입에 대한 명시적 규정이 있는 경우

[표 11]과 같이 관광진흥기금 등 12개 기금의 경우 각 기금의 설치근거 법령 등에서 다른 회계·기금의 수입 중 일부에 대해 재원분배기준을 정하여 재원을 이전받도록 하거나 기금 재원의 부담을 국가의 의무로 규정하고 있다.

예를 들면, 범죄피해자기금의 경우 「범죄피해자보호기금법」 제4조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제2조 제1항에 따르면 「형사소송법」 제477조 제1항에 따라 집행된 벌금(일반회계 수입)의 8/100을 기금에 납입하도록 되어 있으며, 이에 따라 2019년 기준 기금 전체 수입(1,026억 원)의 80.3%인 824억 원을 일반회계로부터 이전받고 있다. 그리고 공무원연금기금의 경우 「공무원연금법」 제66조에 따르면 퇴직급여, 퇴직유족급여, 퇴직수당 등에 드는 비용 중 일부를 국가가 부담한다고 규정하고 있으며, 2019년 기준 기금 전체 수입(20조 9,621억 원)의 16.1%인 3조 3,865억 원을 일반회계 등으로부터 이전받고 있다.

따라서 「국가재정법」 제13조 제1항에 따른 정부의 재량으로 해당 기금의 지출 소요 대비 부족한 자체수입을 보충하기 위해 재원을 이전하는 전입금과 달리 법령에 해당 기금의 자체 수입에 대한 명시적 규정이 있는 경우에는 설치근거 법령에 따른 확정적·안정적 재원이므로 당해 기금의 재정건전성 판단을 위한 개별 기금수지 산정 시에는 해당 전입금을 자체 수입에 포함하여 산정하는 것이 보다 합리적이다.

[표 11] 2019년 기준 기금 설치근거 법령에 따른 다른 회계·기금 전입금 수입 현황

(단위: 억 원)

기금명	설치근거 법령	내용	금액
관광진흥기금	「관광진흥개발기금법」 제2조 제2항 제4호	「관세법」 제176조의2 제4항에 따른 보세판매장 특허수수료의 50/100을 조성재원으로 함	304
범죄피해자기금	「범죄피해자보호기금법」 제4조 제1항 제1호, 같은 법 시행령 제2조 제1항	「형사소송법」 제477조 제1항에 따라 집행된 벌금의 8/100을 기금에 납입	824
석면피해기금	「석면피해구제법」 제24조 제3항	「석면피해구제법」에 따른 구제급여 지급을 위해 환경부장관과 기획재정부장관은 서로 협의하여 회계연도마다 기금에 출연	5
소상공인기금	「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제20조 제1항 제1호	정부는 직전 회계연도 관세 징수액의 3/100을 기준으로 기금에 출연	8,249
응급의료기금	「응급의료에 관한 법률」 제20조 제1·2항	「국민건강보험법」에 따른 요양기관의 업무정지를 갈음하여 보건복지부장관이 요양기관으로부터 과징금으로 징수하는 금액 중 「국민건강보험법에 따라 지원하는 금액 「도로교통법」 제160조 제2항 및 제3항에 따른 과태료, 같은 법 제162조 제3항에 따른 범칙금의 20/100	1,780
임금채권기금	「임금채권보장법」 제5조	국가는 매 회계연도 예산의 범위에서 이 법에 따른 임금채권 보장을 위한 사무집행에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담	1
공무원연금기금	「공무원연금법」 제66조	퇴직급여, 퇴직유족급여 및 비공무상 장해급여에 드는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담. 퇴직수당 지급에 드는 비용은 국가나 지방자치단체가 부담	33,865
국민연금기금	「국민연금법」 제18조 및 제19조	군 복무기간 및 출산에 따른 가입기간을 추가 산입하는 데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담	102
군인연금기금	「군인연금법」 제41조	퇴직급여 및 퇴직유족급여 지급에 드는 비용 등은 군인과 국가가 부담	27,278
사학연금기금	「사립학교교직원 연금법」 제46조	교원이 부담하는 개인부담금의 합계액 중 대통령령으로 정하는 금액, 교직원이 내는 소급개인부담금 합계액과 같은 금액, 퇴직수당 지급에 드는 비용 중 제47조 제3항 단서에 따라 부담하는 금액	8,959
산재보험기금	「산업재해보상보험법」 제95조 제3항	정부는 산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금 지출예산 총액의 3/100 범위에서 정부의 출연금으로 세출예산에 계상	155
농어가저축기금	「농어가목돈마련저축에 관한 법률」 제7조 제3항	정부는 매년 저축장려금으로 필요한 금액의 2분의 1 이상을 기금에 출연하여야 하며, 기금의 운용 결과 생긴 결손금은 다음 해에 전액 보전	354
계(12개 기금)	-	-	81,876

자료: 감사대상기관 자료 재구성

나) 「복권 및 복권기금법」에 따라 복권기금 수익금을 배분받고 있는 경우

과학기술기금 등 9개 기금은 [표 12]와 같이 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 및 제3항에 따라 매년 복권기금 수익금의 일부를 배분·이전받고 있다.

예를 들면 과학기술기금의 경우 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 제1호에 따라 2004년 위 법이 제정된 이후 매년 복권기금 수익금을 배분·전입받고 있으며, 2019년 기준 기금 전체 수입(1,818억 원)의 52.4%인 953억 원을 이전받고 있다. 이 경우에도 "가)항"과 같은 사유로 배분받는 수익금을 기금의 자체 수입에 포함하여 개별 기금의 수지를 계산하는 것이 보다 합리적이다.

[표 12] 2019년 기준 복권기금 배분 수입 현황

(단위: 억 원)

기금명	근거법령	금액
과학기술기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 제1호	953
국민체육기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 제2호	754
근로복지기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 제3호	456
중소벤처기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 제5호	545
문화재기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 제6호	1,013
주택도시기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 제1호	5,927
보훈기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 제2호	264
양성평등기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 제3호	3,620
청소년기금	「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 제3호	1,076
계(9개 기금)	-	14,608

자료: 감사대상기관 자료 재구성

다) 공자기금 예탁·예수에 따른 이자수입 및 이자상환비의 경우

통합재정수지 산정방식에 따른 개별 기금수지는 기금의 여유자금 자산운용 등에 따른 이자수입과 외부차입에 따른 이자상환비는 자체 수입 및 지출에 각각 포함하고 있는 반면, 공자기금 예탁에 따른 이자수입과 예수에 따른 이자상환비는 정부내부수입·정부내부지출 항목에 포함되어 자체 수입·지출에서 제

외되고 있다. 그러나 개별 기금수지 산정 관점에서 보면 정부 내부에서 재원을 운용·차입하든 외부에서 하든 같은 성격이므로 실제를 반영하여 공자기금 예탁·예수에 따른 이자수입과 이자상환비도 각각 자체 수입 및 지출에 포함할 필요가 있다.

최근 공자기금을 활용한 예탁금·예수금이 증가함에 따라 [표 13]과 같이 2019년 기준 공자기금 예탁으로 주택도시기금 등 20개 기금에서 3,910억 원의 이자수입이 발생하였으며, 공자기금 예수로 인해 소상공인기금 등 13개 기금에서 3,533억 원의 이자상환비가 발생하였다.

[표 13] 2019년 기준 공자기금 예탁·예수에 따른 개별 기금의 이자수입 및 이자상환비

(단위: 억 원)

구분	기금명	이자수입	구분	기금명	이자상환비
공자기금 예탁	국민체육기금	96	공자기금 예수	과학기술기금	91
	국유재산기금	33		관광진흥기금	163
	국제교류기금	17		국민건강기금	498
	근로복지기금	10		남북협력기금	580
	기술보증기금	39		농업직불기금	12
	농수산업자보증기금	251		대외협력기금	88
	농지관리기금	382		문화재기금	3
	방사성관리기금	290		사학진흥기금	227
	방송통신기금	38		소상공인기금	1,489
	보훈기금	52		수산발전기금	2
	산업기술기금	1		응급의료기금	42
	산재보험기금	76		주택도시기금	7
	석면피해기금	5		중소벤처기금	331
	영화발전기금	21		계(13개 기금)	3,533
	임금채권기금	41			
	장애인기금	73			
	전력기반기금	704			
	정보통신기금	32			
	주택금융기금	37			
	주택도시기금	1,712			
	계(20개 기금)	3,910			

자료: 감사대상기관 자료 재구성

이번 감사기간 동안 개별 기금의 재정상태 및 건전성을 분석하기 위해 정부 내부거래 중 “가)~다)항”과 같이 실질적인 기금 자체 수입 및 지출로 볼 수 있는 항목을 반영한 기금수지(이하 “조정수지”라 한다)를 재산정하였다.

구체적으로 조정수지는 [그림 7]과 같이 법령의 명시적 규정에 의한 전입금, 복권기금 전입금 및 공자기금 예탁 이자수입을 각각 수입항목에 가산하고, 공자기금 예수 이자상환비를 지출항목에 가산하여 산출하였다.

[그림 7] 조정수지 산정방식

			수입		지출
현행주)	■ 기금수지	=	■ 자체수입	-	■ 사업비, 기금운영비 ■ 차입금 이자상환비
조정 수지	(+) 실질적 자체 수입·지출로 볼 수 있는 정부내부거래		■ 자체수입 (+) 법령상 타 회계·기금 전입금 (+) 복권기금 전입금 (+) 공자기금 예탁 이자수입	-	■ 사업비, 기금운영비 ■ 차입금 이자상환비 (+) 공자기금 예수 이자상환비

주: 현행 기금수지 산정방식 [그림 6] 참조

2) 실태분석 대상·범위 관련

이번 감사기간 동안 전체 67개 기금 중 계정성 기금 5개와 금융성 기금인 예보채상환기금을 제외[21]한 61개 기금을 대상으로 각 기금관리주체로부터 기금 수입·지출 자료, 의견서 등을 제출받아 기금별 수입·지출구조 실태를 서면분석하였다. 2015년부터 2019년까지의 결산자료와 기금별 중기사업계획서 등[22]을 기초자료로 하여 각 기금의 연도별(2015~2024년) 조정수지 현황 및 향후 전망을 분석하였다.

그리고 조정수지 분석결과를 기초로 기금재정 수지구조가 최근 5년간(2015~2019년) 악화되었거나 향후 5년간(2020~2024년) 악화될 것으로 예상되는 주요

21) 계정성 기금(공자기금, 공적상환기금, 복권기금, 양곡정리기금, 외평기금)은 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달하여 주는 역할을 수행하는 기금이고, 금융성 기금 중 예보채상환기금은 공적자금 부채 상환 목적의 기금으로서 기금수지 분석의 의미가 크지 않아 이번 분석대상에서 제외

22) 2020년은 4차 추가경정예산 기준 기금운용계획, 2021년은 2020년 8월 말 국회에 제출된 기금운용계획안, 2022년부터 2024년까지는 각 기금관리주체가 2020년 1월 말 기획재정부에 제출한 중기사업계획을 기준으로 분석

기금을 대상으로 재정상태 악화의 원인을 분석하고, 기금사업 유지를 위해 부족한 재원을 어떠한 방법으로 마련하고 기금재정 수지구조를 개선하기 위해 어떠한 개선방안을 마련하고 있는지 등을 점검하였다.

다. 실태분석 결과

1) 기금수지와 조정수지 비교·분석 결과

우선 분석대상 전체 61개 기금의 2019년 기준 기금별 기금수지와 조정수지를 살펴보면, [별표 1] "2019년 기준 기금별 기금수지와 조정수지 비교"와 같이 전체 61개 기금 중 41개 기금은 기금수지와 조정수지 간에 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

그 차이가 큰 주요 기금을 살펴보면, [표 14]와 같이 공무원연금기금의 경우 기금수지는 △3조 7,528억 원이나 조정수지는 △3,664억 원으로 3조 3,864억 원이 상승하는 등 35개 기금의 경우 조정수지가 기금수지보다 상승하였다.

반면에 남북협력기금의 경우 기금수지는 △641억 원이나 조정수지는 △1,222억 원으로 581억 원이 하락하는 등 6개 기금의 경우 조정수지가 기금수지보다 하락한 것으로 나타났다.

[표 14] 주요 기금의 기금수지와 조정수지의 차이 발췌(2019년 기준)

(단위: 억 원)

조정수지가 기금수지보다 큰 상위 5개 기금				조정수지가 기금수지보다 작은 상위 5개 기금			
기금명	기금수지	조정수지	차이	기금명	기금수지	조정수지	차이
공무원연금기금	△37,528	△3,664	+33,864	남북협력기금	△641	△1,222	-581
군인연금기금	△26,929	348	+27,277	국민건강기금	△4,175	△4,672	-497
사학연금기금	3,242	12,201	+8,959	사학진흥기금	△425	△652	-227
주택도시기금	△143,561	△135,929	+7,632	대외협력기금	△8,846	△8,935	-89
소상공인기금	△14,293	△7,534	+6,759	농업직불기금	△192	△203	-11

주: 전체 61개 기금별 조정수지와 기금수지의 차이는 [별표 1] "2019년 기준 기금별 기금수지와 조정수지 비교" 참조
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

위와 같이 일부 기금의 경우 기금수지와 조정수지가 상당한 차이가 있음에 따라 조정수지를 현행 기금수지와 함께 기금 재정관리를 위한 보완지표나 기금 존치평가[23] 시 재원구조의 적정성 분석지표 등으로 활용할 경우 개별 기금의 실제 재정상황 및 건전성을 보다 명확하게 보여주는 이점이 있다.

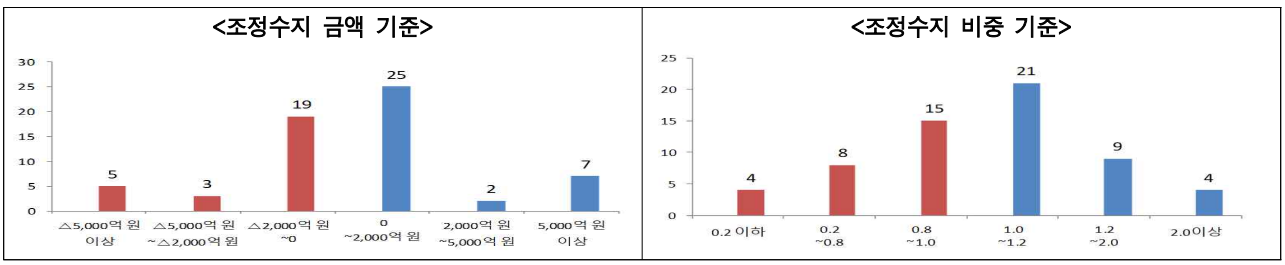
2) 최근 5년간(2015~2019년) 조정수지 분석결과

분석대상 전체 61개 기금에 대해 최근 5년간(2015~2019년) 연평균 조정수지의 금액(수입-지출) 및 비중(수입/지출)을 분석한 결과, [별표 2] "최근 5년간(2015~2019년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 현황"과 같이 적자인 기금은 27개(44.2%), 흑자인 기금은 34개(55.8%)로 나타났다.

그리고 최근 5년간 연평균 조정수지 금액 및 비중의 분포를 살펴보면, [도표 4]와 같이 적자 규모가 5,000억 원 이상인 기금은 5개, 2,000억 원 이상~5,000억 원 미만인 기금은 3개이고, 흑자 규모가 5,000억 원 이상인 기금은 7개, 2,000억 원 이상~5,000억 원 미만인 기금은 2개인 것으로 나타났다. 그리고 조정수지 비중(수입/지출)이 0.2 미만인 기금은 4개, 0.2 이상~0.8 미만인 기금은 8개, 2.0 이상인 기금은 4개 등으로 나타났다.

[도표 4] 최근 5년간(2015~2019년) 연평균 조정수지 및 비중별 기금 분포 현황

(단위: 개)



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

23) 기획재정부의 「기금존치평가지침」에 따르면 기금별 재원구조의 적정성 지표로 "과거 5개 연도 및 향후 3년 누적의 자체수입이 자체 지출의 2/3 이상인지"를 판단하기 위해 복권기금의 공익사업을 위한 전입금(「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 각호)을 제외한 법정배분비율에 의한 전입금(「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항 각 호)만을 자체수입에 포함하고, 공자기금 이자비용만 자체 지출에 포함하도록 규정

또한, 최근 5년간 연평균 조정수지 금액 및 비중 기준으로 각각 하위 10개 기금을 살펴보면 [표 15]와 같이 주택도시기금, 소상공인기금, 중소벤처기금 등의 조정수지 적자 규모가 컸으며, 농업직불기금, 지역신문기금, 남북협력기금 등의 조정수지 비중이 낮아 수지구조가 특히 취약한 것으로 나타났다.

[표 15] 최근 5년간(2015~2019년) 연평균 조정수지 하위 기금 현황

(단위: 억 원)

조정수지 금액 하위 10개 기금		조정수지 비중 하위 10개 기금	
기금명	금액	기금명	비중
주택도시기금	△87,549	농업직불기금	0.02
소상공인기금	△13,399	지역신문기금	0.05
중소벤처기금	△11,459	남북협력기금	0.11
대외협력기금	△7,077	대외협력기금	0.18
농업직불기금	△5,915	순국선열기금	0.29
국민건강기금	△3,090	농어업재해기금	0.35
남북협력기금	△2,379	소상공인기금	0.49
자유무역기금	△2,058	문화예술기금	0.56
신용보증기금	△1,950	자유무역기금	0.59
기술보증기금	△1,412	주택도시기금	0.63

주: 전체 61개 기금별 최근 5년간 조정수지 현황은 [별표 2] “최근 5년간(2015~2019년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 현황” 참조

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

최근 5년간 연평균 조정수지가 적자인 27개 기금 중 ‘연평균 조정수지 적자 규모가 2,000억 원 이상이거나 비중이 0.80 미만’인 국민건강기금 등 13개 기금을 대상으로 기금재정 수지구조가 악화된 주요 원인, 부족재원 보전방법 등을 분석하였다. 13개 기금의 재정수지가 악화된 원인 등을 구체적으로 살펴보면 [표 16]과 같다.

[표 16] 최근 5년간(2015~2019년) 기금재정 수지구조 악화된 주요 원인 등 현황

기금명	주요 원인	기금수지 악화 내용 요약
국민건강기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 3,090억 원, 비중 0.90 ■ 2015년 대비 2019년 기준 자체수입은 3,798억 원 증가한 반면, 사업비는 6,017억 원 증가 ■ 부족한 재원을 공자기금 예수금(연평균 3,903억 원) 등으로 보전
남북협력기금	설치 법령상 자체재원 미비	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 2,379억 원, 비중 0.11 ■ 정부출연금 외 특별한 재원이 없으며, 자체수입(연평균 303억 원)이 공자기금 예수금 이자상환비(연평균 776억 원)에도 미치지 못하는 상황 ■ 부족한 재원을 일반회계 전입금(연평균 1,065억 원), 공자기금 예수금(연평균 3,088억 원) 등으로 보전
농어업재해기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 567억 원, 비중 0.35 ■ 기금사업(재해재보험)의 특성상 예상치 못한 거대 재해 발생으로 사업비 큰 폭 증가(2019년 3,514억 원) ■ 부족한 재원을 일반회계 전입금(2019년 2,033억 원) 등으로 보전
농업직불기금	설치 법령상 자체재원 미비	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 5,915억 원, 비중 0.02 ■ 최근 5년간 연평균 자체수입(118억 원)이 사업비(5,945억 원)의 2% 수준 ■ 부족한 재원을 농어촌구조개선특별회계 전입금(연평균 6,006억 원) 등으로 보전
대외협력기금	설치 법령상 자체재원 미비	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 7,077억 원, 비중 0.18 ■ 정부출연금 외 특별한 재원이 없음 ■ 부족한 재원을 일반회계 전입금(연평균 6,835억 원), 공자기금 예수금(연평균 568억 원) 등으로 보전
문화예술기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 1,013억 원, 비중 0.56 ■ 2015년 대비 2019년 기준 사업비가 551억 원 증가(2015년 1,929억 원→2019년 2,480억 원) ■ 부족한 재원을 국민체육기금·관광진흥기금 전입금(연평균 1,550억 원) 등으로 보전
소상공인기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 1조 3,399억 원, 비중 0.49 ■ 2015년 대비 2019년 기준 사업비가 8,541억 원 증가(2015년 2조 262억 원→2019년 2조 8,803억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예수금(연평균 1조 4,993억 원) 등으로 보전
순국선열기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 306억 원, 비중 0.29 ■ 2015년 대비 2019년 기준 사업비가 783억 원 증가(2015년 57억 원→2019년 840억 원) ■ 부족한 재원을 일반회계 전입금(연평균 277억 원) 등으로 보전
주택도시기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 8조 7,549억 원, 비중 0.63 ■ 2015년 대비 2019년 기준 사업비가 8조 2,462억 원 증가(2015년 18조 1,672억 원→2019년 26조 4,134억 원) ■ 부족한 재원을 국민주택채권 발행(연평균 15조 3,962억 원), 주택청약저축 민간예수금(연평균 18조 5,055억 원), 일반회계 전입금(연평균 9,990억 원) 등으로 보전
중소벤처기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 1조 1,459억 원, 비중 0.79 ■ 자체수입은 감소(2015년 4조 8,710억 원→2019년 3조 5,630억 원)한 반면, 사업비는 증가(2015년 4조 1,911억 원→2019년 4조 8,258억 원) ■ 부족한 재원을 채권발행(연평균 3조 4,412억 원), 일반회계 전입금(연평균 6,887억 원) 등으로 보전
지역신문기금	설치 법령상 자체재원 미비	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 82억 원, 비중 0.05 ■ 정부출연금 외 특별한 재원이 없음 ■ 부족한 재원을 일반회계 전입금(연평균 82억 원)으로 보전
언론진흥기금	기타	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 54억 원, 비중 0.75 ■ 자체수입이 점차 증가하여 조정수지를 회복하는 상황(2015년 △146억 원→2019년 40억 원) ■ 부족한 재원을 여유자금으로 보전하였고, 2016년 일시적으로 일반회계 전입금(50억 원)으로 보전
자유무역기금	기타	■ 최근 5년간 연평균 조정수지 적자 규모 2,058억 원, 비중 0.59 ■ 점차 자체수입이 증가하고 사업비는 축소되고 있어 조정수지 적자 규모를 축소하고 있는 상황(2015년 △3,589억 원→2019년 △1,136억 원, 중기사업계획서 상 2022년부터 조정수지 회복 전망) ■ 부족한 재원을 농어촌구조개선특별회계 전입금(연평균 2,356억 원) 등으로 보전

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

분석결과 13개 기금 중 언론진흥기금, 자유무역기금 등 2개 기금은 점차 자체수입을 확충하거나 사업비를 축소하여 조정수지 균형을 회복할 것으로 예상된다.

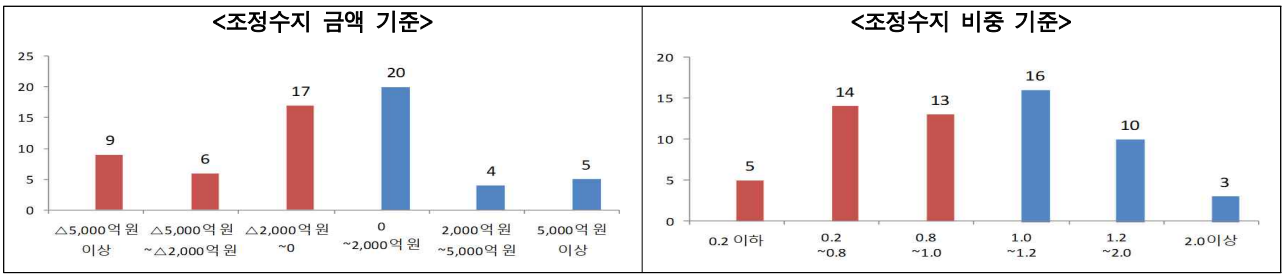
그러나 국민건강기금 등 나머지 11개 기금은 설치근거 법령 상 정부출연금 외에는 특별한 자체재원이 없이 설치되었거나 자체수입 대비 사업비가 크게 증가하고 있음에도 의무지출 사업, 주요 정책사업 추진 등으로 사업비를 축소하기가 쉽지 않았다. 이로 인해 연례적으로 일반회계 등의 전입금에 의존하거나 향후 원금 상환은 물론 이자까지 부담해야 하는 공자기금 예수금 등으로 부족한 재원을 충당하고 있었다.

3) 향후 5년간(2020～2024년) 조정수지 전망 분석결과

조정수지를 활용하여 향후 5년간(2020～2024년) 기금별 수입·지출구조 전망을 분석한 결과는 [별표 3] "향후 5년간(2020～2024년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 전망"과 같으며, [도표 5]와 같이 향후 5년간 적자가 예상되는 기금은 32개로 나타났다. 최근 5년간(2015～2019년)은 27개였는데 그보다 5개가 늘어난 숫자이다.

[도표 5] 향후 5년간(2020~2024년) 연평균 조정수지 및 비중별 기금 분포 현황

(단위: 개)

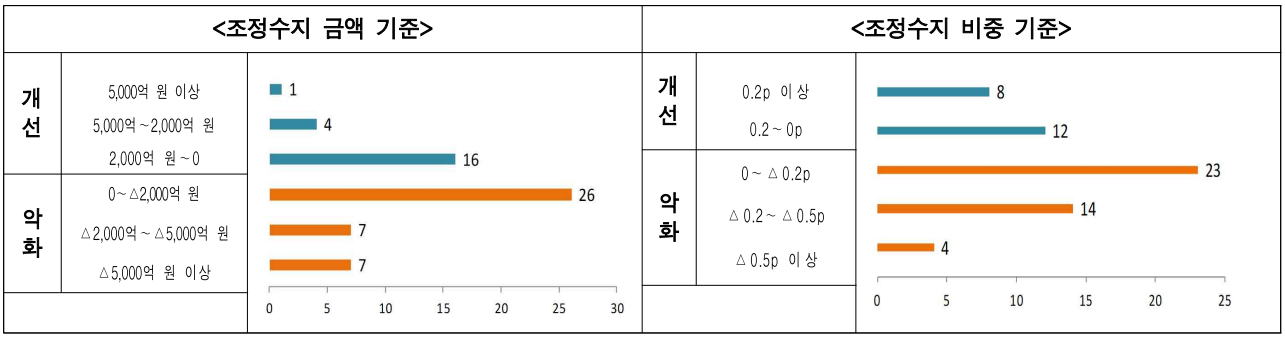


주: 전체 61개 기금별 향후 5년간 조정수지 전망은 [별표 3] "향후 5년간(2020~2024년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 전망" 참조
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편, 최근 5년간(2015～2019년) 대비 향후 5년간(2020～2024년) 연평균 조정수지 변화 추이를 분석한 결과 [도표 6]과 같이 전체 61개 기금 중 조정수지 금액 기준으로 5,000억 원 이상 하락하는 기금 7개를 포함하여 40개 기금의 재정수지가 악화할 것으로 전망되었다.[24)]

[도표 6] 최근 5년간(2015~2019년) 대비 향후 5년간(2020~2024년) 연평균 조정수지 변화

(단위: 개)



주: 전체 61개 기금별 최근 5년간 대비 향후 5년간 조정수지 변화는 [별표 3] "향후 5년간(2020~2024년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 전망" 참조

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이를 구체적으로 살펴보면, [표 17]과 같이 최근 5년간(2015~2019년) 대비 향후 5년간(2020~2024년) 연평균 조정수지가 하락하는 상위 10개 주요 기금을 조정수지 금액 기준으로 볼 때 주택도시기금, 고용보험기금 등이, 조정수지 비중 기준으로 판단할 때 농지관리기금, 영화발전기금 등이 기금재정 수지구조가 악화될 것으로 예측되었다.

[표 17] 최근 5년간(2015~2019년) 대비 향후 5년간(2020~2024년) 연평균 조정수지가 하락할 것으로 예측되는 주요 기금

(단위: 억 원, p)

연평균 조정수지 금액 하락이 예측되는 상위 10개 기금		향후 5년(평균) 조정수지가 적자이면서 비중의 하락이 예측되는 상위 10개 기금	
기금명	금액 차이[1]	기금명	비중 차이[2]
주택도시기금	-86,517	농지관리기금	-0.65
고용보험기금	-37,101	영화발전기금	-0.48
중소벤처기금	-32,932	석면피해기금	-0.42
농업직불기금	-18,561	응급의료기금	-0.42
남북협력기금	-16,005	방송통신기금	-0.33
농지관리기금	-8,403	중소벤처기금	-0.31
공무원연금기금	-7,438	사학진흥기금	-0.27
방송통신기금	-4,822	근로복지기금	-0.25
대외협력기금	-4,629	축산발전기금	-0.25
전력기반기금	-3,049	농수산업자보증기금	-0.23

주: 1. 최근 5년간 조정수지에서 향후 5년간 조정수지 차감
2. 최근 5년간 조정수지 비중에서 향후 5년간 조정수지 비중 차감

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

24) 2022년부터 2024년 조정수지는 각 기금의 중기사업계획을 기준으로 분석하였으나, 기금관리주체가 향후 재정지출 총량을 더 많이 확보하기 위해 중기사업계획에 사업비를 다소 과다하게 반영할 유인이 있다는 점을 감안할 필요가 있음

이에 '향후 5년간(2020~2024년) 연평균 조정수지가 적자이고, 비중이 최근 5년간(2015~2019년)에 비해 0.20p 이상 하락'할 것으로 전망되는 근로복지기금 등 11개 기금[25]에 대해 [표 18]과 같이 그 원인 등을 분석하였다.

[표 18] 향후 5년간(2020~2024년) 기금재정 수지구조가 악화될 것으로 전망되는 기금별 주요 현황

기금명	주요 원인	기금 재정수지 악화 내용 요약
근로복지기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(24억 원→△524억 원), 비중 하락(1.02→0.77) ■ 최근 5년 대비 연평균 사업비 증가(1,256억 원→2,031억 원) ■ 부족한 재원을 여유자금 회수로 보전
농지관리기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(4,969억 원→△3,434억 원), 비중 하락(1.47→0.82) ■ 최근 5년 대비 연평균 사업비 증가(9,731억 원→18,200억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예탁금 회수(연평균 4,636억 원) 등으로 보전
문화재기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(△196억 원→△690억 원), 비중 하락(0.83→0.62) ■ 최근 5년 대비 연평균 사업비 증가(1,125억 원→1,823억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예수금(연평균 760억 원), 여유자금 회수(연평균 78억 원) 등으로 보전
방송통신기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(△259억 원→△5,081억 원), 비중 하락(0.97→0.64) ■ 최근 5년 대비 연평균 사업비 증가(7,675억 원→1조 4,088억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예수금(연평균 440억 원), 공자기금 예탁금 회수(연평균 1,480억 원), 여유자금 회수 등으로 보전
사학진흥기금	자체수입은 감소하는 반면, 사업비는 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(△410억 원→△1,268억 원), 비중 하락(0.84→0.57) ■ 최근 5년 대비 연평균 자체수입은 감소(2,164억 원→1,715억 원)하는 반면, 사업비는 증가(2,183억 원→2,494억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금·주택도시기금 예수금(연평균 1,580억 원) 등으로 보전
석면피해기금	자체수입은 감소하는 반면, 사업비는 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(18억 원→△71억 원), 비중 하락(1.11→0.69) ■ 최근 5년 대비 연평균 자체수입은 감소(175억 원→157억 원)하는 반면, 사업비는 증가(140억 원→209억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예탁금 회수(연평균 60억 원) 등으로 보전
영화발전기금	자체수입은 감소하는 반면, 사업비는 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(55억 원→△421억 원), 비중 하락(1.08→0.60) ■ 최근 5년 대비 연평균 자체수입은 감소(707억 원→632억 원)하는 반면, 사업비는 증가(556억 원→933억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예탁금 회수(연평균 152억 원) 등으로 보전
응급의료기금	자체수입은 감소하는 반면, 사업비는 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(△248억 원→△2,192억 원), 비중 하락(0.92→0.50) (2020년 추경예산 시 편성된 융자사업비 8,000억 원이 향후 회수되는 경우 향후 5년간 조정수지는 △637억 원, 비중 0.85) ■ 최근 5년 대비 연평균 자체수입은 감소(2,788억 원→2,183억 원)하는 반면, 사업비는 증가(2,975억 원→4,312억 원) ■ 향후 5년간 부족한 재원을 공자기금 예수금(연평균 641억 원) 등으로 보전

25) 중소벤처기금의 경우 위 기준에 해당(향후 5년간 연평균 조정수지 △44,391억 원, 비중 0.31p 하락)하나 최근 5년간 수지구조 악화 기금으로 이미 분석하여 제외

기금명	주요 원인	조정수지 악화 내용 요약
정보통신기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(170억 원→△2,127억 원), 비중 하락(1.02→0.81) ■ 최근 5년 대비 연평균 사업비 증가(6,800억 원→1조 1,025억 원) ■ 부족한 재원을 공자기금 예수금(연평균 1,773억 원), 공자기금 예탁금 회수(연평균 1,700억 원) 등으로 보전
축산발전기금	자체수입은 감소하는 반면, 사업비는 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(△716억 원→△3,509억 원), 비중 하락(0.93→0.68) ■ 최근 5년 대비 연평균 자체수입은 감소(8,926억 원→7,529억 원)하는 반면, 사업비는 증가(9,599억 원→1조 1,018억 원) ■ 부족한 재원을 농어촌구조개선특별회계 전입금(연평균 3,105억 원) 등으로 보전
농수산업자 보증기금	자체수입 대비 사업비 증가	■ 최근 5년 대비 연평균 조정수지 금액 하락(346억 원→△475억 원), 비중 하락(1.11→0.88) ■ 최근 5년 대비 연평균 사업비 증가(2,464억 원→3,320억 원) ■ 부족한 재원을 농어촌구조개선특별회계 전입금(연평균 1,060억 원), 자체수입 확충(연평균 330억 원) 등으로 보전

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

분석대상 11개 기금 중 근로복지기금, 농지관리기금, 방송통신기금, 석면피해기금, 영화발전기금, 정보통신기금 등 6개 기금은 향후 증가하는 재정수요를 그동안 조성한 여유자금 등 자체재원을 활용하여 충당할 예정이다.

그러나 문화재기금, 사학진흥기금, 응급의료기금, 축산발전기금, 농수산업자보증기금 등 나머지 5개 기금은 향후 증가하는 재정수요를 다른 회계·기금의 전입금, 공자기금 예수금 등으로 충당할 예정이다.

4) 기금재정 수지구조 개선방안 수립 여부 등 점검결과

기금운용계획안 작성지침에 따르면 기금관리주체는 기금수지가 악화되는 경우에 그 사유, 자체수입 확충방안, 기존사업 구조조정 계획 등 개선방안을 구체적으로 수립하도록 되어 있다. 이에 이번 감사기간 동안 기금재정 수지구조가 악화되었거나 악화가 예상되는 “다-2)항”의 국민건강기금 등 11개 기금과 “다-3)항”의 문화재기금 등 5개 기금을 대상으로 기금수지 개선방안 수립 여부 등을 점검하였다.

점검결과 국민건강기금, 주택도시기금, 중소벤처기금, 농수산업자보증기금 등 4개 기금[26]은 별도의 보고서 형태로 기금수지 개선방안을 마련하고 있었으나, 나머지 12개 기금은 자체수입 확충방안, 기존사업 구조조정 계획 등을 기금운용계획안의 '중기 기금운용 전망' 등에 일부만 기재하고 있거나 계획을 전혀 수립하지 않고 있었다.

위와 같이 기금관리주체가 기금수지 개선방안을 수립하지 않는 원인을 살펴보면 기획재정부가 기금운용계획안 작성지침에 기금수지 개선방안에 대한 구체적인 작성기준·양식·대상 등을 정하지 않은 채 기금관리주체가 자율적으로 수립하도록 두고 있는 것에도 일부 원인이 있다고 보인다.

한편, [표 19]와 같이 기금수지 개선방안을 수립한 위 4개 기금의 경우 최근 5년간(2015~2019년) 조정수지 추이를 보면 개선방안 마련에도 불구하고 기금재정 수지가 개선되지 않고 오히려 악화되고 있어 개선방안의 이행상황에 대한 관리도 필요한 것으로 보인다.

[표 19] 국민건강기금 등 4개 기금의 최근 5년간 조정수지 추이

(단위: 억 원)

구분	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	수지	비중	수지	비중	수지	비중	수지	비중	수지	비중
국민건강기금	△2,253	0.92	△1,510	0.95	△4,949	0.86	△2,069	0.94	△4,672	0.86
주택도시기금	△35,753	0.83	△44,524	0.79	△97,594	0.59	△123,943	0.52	△135,929	0.53
중소벤처기금	480	1.01	△6,263	0.88	△16,986	0.72	△17,292	0.69	△17,233	0.67
농수산업자보증기금	1,095	1.47	1,038	1.46	613	1.21	△255	0.93	△764	0.81

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

26) 주택도시기금, 중소벤처기금은 「국가재정법」 제73조의3 및 같은 법 시행령 제31조 제1항에 따른 중장기 기금재정관리계획(재정수지 전망 및 관리계획 등이 포함) 수립 대상으로 매년 계획을 수립하고 있음

예를 들면 국민건강기금 개선방안의 경우 자체재원 발굴, 기존사업 구조조정 등 근본적인 개선방안이 아니라 일반회계로부터의 전입, 기금사업을 일반회계로 이관, 담배가격의 국민건강증진부담금 비중 확대(일반회계 수입인 개별소비세 비중 인하) 등 일반회계에 의존하는 내용으로 되어 있어 기금 재정수지 개선을 위한 실질적인 대책으로 보기 어려운[27] 실정이었다.

그러므로 기획재정부는 기금수지가 악화되는 기금의 경우 기금수지 개선방안에 대한 구체적인 수립지침을 통보하고, 수립 여부를 점검하며 그 이행실적 등에 대한 관리를 강화하는 등 기금별 기금수지 개선계획을 실효성 있게 운영할 필요가 있어 보인다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 ① 국가재정 전반의 통합재정수지 산출을 위해 현행 기금수지 산정방식을 유지할 필요가 있으나, 조정수지가 각 기금의 전출·전입, 예수·예탁 등의 사정을 반영할 수 있는 장점이 있으므로 조정수지를 보완적 지표로 활용하는 방안을 모색하고, ② 감사결과 수지구조가 악화된 기금의 사례를 면밀히 분석하여 근본적인 기금재정 수지구조 개선을 위해 지속적으로 노력하겠으며, ③ 각 기금관리주체의 기금수지 개선방안 및 이행실적을 지속적으로 점검·관리하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

정부내부거래를 모두 제외하여 통합재정수지 방식으로 산정하는 현 기금

27) 국민건강기금은 2024년 조정수지 적자 규모가 7,989억 원(비중 0.76)까지 확대될 것으로 예상

수지는 개별 기금의 수입·지출구조의 적정성을 판단하는 재정정보로 활용하기에는 일부 한계가 있었다. 이에 따라 실질적인 자체 수입·지출로 볼 수 있는 정부내부거래를 반영한 조정수지를 활용하여 분석대상 기금 61개에 대해 최근 5년간 및 향후 5년간의 재정수지를 분석·전망하였다. 그리고 기금 재정수지가 악화된 기금의 기금관리주체 중 일부는 재정수지 개선방안을 수립하지 않거나 그 내용이 미흡한 경우도 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 기금 재정수지가 악화되었거나 악화가 예상되는 기금 사례들을 면밀히 분석하여 기금수지 개선방안을 마련토록 하는 한편, 각 기금관리주체의 기금수지 개선방안 마련 여부 및 그 이행실적 등에 대해 점검·관리하며, 개별 기금의 실질적인 자체 수입·지출에 대해 보다 정확한 측정이 가능한 조정수지를 기금 재정관리를 위한 보완지표 등으로 활용하는 것이 필요한 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

2. 중장기 기금재정관리계획 수립 및 관리실태 분석

가. 업무개요

기획재정부는「국가재정법」제7조 제3항 제2호 및 제73조의3 등에 따라 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금(이하 “연금·보험성 기금”이라 한다) 또는 채권을 발행하는 기금(이하 “채권발행 기금”이라 한다) 중 주요 기금의 관리주체로부터 중장기 기금재정관리계획을 제출받아 국가재정운용계획에 반영하는 한편, 국가재정운용계획의 첨부서류로 국회에 제출하는 등 중장기 기금재정관리계획을 검토·관리하고 있다.

1) 중장기 기금재정관리계획의 도입 취지

2010. 5. 17.「국가재정법」제73조의3이 신설되어 중장기 기금재정관리계획이 수립되기 전까지는 국가재정운용계획에 기금별 수입·지출의 총량만을 제시하여 개별 기금에 대한 중장기 시계(時計)의 재정건전성, 재무적 안정성 등을 검토하는데 한계가 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 중장기 재정관리가 필요한 주요 기금을 대상으로 기금의 재무상태와 재정위험요소 등을 파악할 수 있는 자료를 제공하려는 취지에서 수입·지출의 중기계획을 토대로 한 재정수지 및 부채의 전망과 이에 대한 관리계획을 수립하도록 하는 내용의 중장기 기금재정관리계획이 도입되었다.

이를 통하여 주요 기금의 중장기적 재무상태 및 재정위험요소 등을 파악하여 선제적으로 대비하는 한편, 기금운용의 지속가능성을 확보할 수 있는 재정운용 방향 등을 제시하고 있다.

2) 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금

「국가재정법 시행령」 제31조에서 공무원연금기금 등 11개 기금을 중장기 기금재정관리계획의 수립대상 기금으로 규정하고 있는데, 구체적으로 [표 20]과 같다.

[표 20] 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금 현황

연번	기금명	기금관리주체	비고(유형)
1	공무원연금기금	공무원연금공단	연금성
2	국민연금기금	보건복지부	
3	군인연금기금	국방부	
4	사학연금기금	사립학교교직원연금공단	
5	고용보험기금	고용노동부	보험성
6	산재보험기금		
7	무역보험기금	한국무역보험공사	
8	주택도시기금	국토교통부	채권발행
9	중소벤처기금	중소벤처기업진흥공단	
10	예보채상환기금	예금보험공사	
11	구조조정기금주)	한국자산관리공사	

주: 2014. 12. 31. 운용 종료
자료: 「국가재정법」 제73조의3 및 「국가재정법 시행령」 제31조 재구성

3) 중장기 기금재정관리계획의 주요 내용

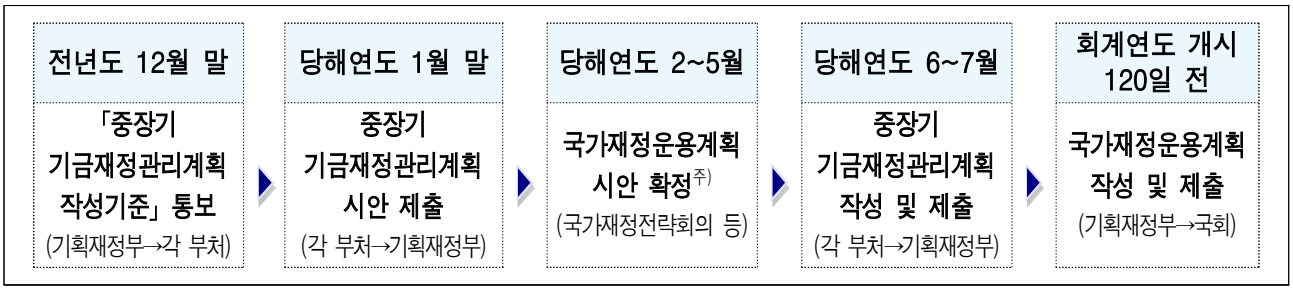
중장기 기금재정관리계획은 ① 재정수지 등의 전망과 근거 및 관리계획, ② 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획, ③ 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석, ④ 기금의 중장기 운용여건 전망, ⑤ 보유자산의 중장기 변동 내역 추정 등을 포함하여 작성하도록 되어있다.

4) 중장기 기금재정관리계획의 수립 절차

중장기 기금재정관리계획의 수립 절차는 [그림 8]과 같이 ① 「중장기 기금재정관리계획 작성기준」 통보(기획재정부→각 부처), ② 중장기 기금재정관리계획 시안(試案) 제출(각 부처→기획재정부), ③ 국가재정운용계획 시안 확정(국가재정전략

회의), ④ 중장기 기금재정관리계획 작성 및 제출(각 부처→기획재정부), ⑤ 국가재정운용계획 작성 및 제출(기획재정부→국회) 순서로 진행된다.

[그림 8] 중장기 기금재정관리계획의 수립 절차



주: 각 기금관리주체는 국가재정운용계획 시안이 확정(부처별 지출한도 확정)되면 해당 지출한도 범위 내에서 다음 연도 기금운용계획안 및 당해연도 중장기 기금재정관리계획 등을 작성

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

나. 실태분석 방법

1) 중장기 기금재정관리계획 수립 내용의 적정성 점검

현재 중장기 기금재정관리계획을 수립하고 있는 공무원연금기금 등 10개 기금[28]의 관리주체로부터 최근 6년간(2015~2020년) 작성된 중장기 기금재정관리계획을 제출받아 그 내용이 제도도입 취지, 수립 목적 및 작성기준 등에 비추어 충실하게 작성되고 있는지를 분석·점검하였다.

2) 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금 추가 필요성 검토

중장기 기금재정관리계획 제도가 도입된 2010년 이후 감사일 현재까지 수립대상 기금은 추가·변경 없이 그대로 유지되고 있다.[29]

한편, 연금·보험성 기금 또는 채권발행 기금 이외에도 융자사업 또는 보증사업을 수행하기 위해 설치된 기금의 경우 사업 특성상 융자금 또는 대위변제 채권의 회수 등이 장기간에 걸쳐 이루어지고 경제상황 및 금리변동 등 외부요인에

28) 「국가재정법」 제31조에 규정된 11개 기금 중 2014. 12. 31. 운용 종료된 구조조정기금은 제외

29) 수립대상 기금을 정하고 있는 「국가재정법 시행령」 제31조는 2010. 7. 9. 신설된 이후 3차례(2014. 3. 24., 2015. 6. 30., 2019. 4. 2.)에 걸쳐 개정되었으나, 기존 수립대상 기금의 명칭과 설치근거 법률명만 수정

의해 대규모 대손·보증사고가 발생하여 재정상태가 악화될 위험 등이 있어 중장기 시계의 재정관리가 필요하다.

이에 주요 사업으로 융자사업 또는 보증사업을 수행하는 대표적인 기금인 소상공인기금[30]과 신용보증기금[31]을 표본대상[32]으로 중장기 기금재정관리계획 수립대상으로 추가할 필요성을 분석하였다.

다. 실태분석 결과

1) 중장기 기금재정관리계획 수립 내용의 적정성 점검

가) 기금수지 산정방식 관련 기준 보완 필요

최근 6년간(2015~2020년) 수립된 중장기 기금재정관리계획을 검토한 결과, 기금수지 산정방식이 통일되지 않고 기금별로 제각각인 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면 [표 21]과 같이 공무원연금기금 등 6개 기금은 정부내부거래 항목을 기금수지에 반영하지 않는(이하 "통합재정수지 산정방식[33]"이라 한다) 반면, 고용보험기금 등 4개 기금은 실질적인 자체수입 및 지출로 판단되는 일부 정부내부거래 항목을 자체적으로 기금수지에 반영(이하 "자체 조정수지[34]"라 한다)하는 등 산정방식이 통일되어 있지 않아 유사한 성격의 기금 간에도 재정상태를 비교하는 것이 곤란한 실정이었다.

---

30) 최근 5년간(2015~2019년) 지출된 융자사업비 규모가 1조 원 이상인 사업성 기금(기존 수립대상 기금 제외) 9개 중 융자사업비(9조 7,559억 원)가 가장 커 분석대상으로 선정

31) 보증사업을 수행하기 위해 설치된 신용보증기금 등 5개 기금 중 최근 5년간(2015~2019년) 기금운용 규모(36조 8,705억 원)와 사업비 규모(10조 9,296억 원)가 가장 커 분석대상으로 선정

32) 기획재정부는 향후 소상공인기금, 신용보증기금 외 융자·보증사업을 수행하는 기금에 대해서도 중장기 기금재정관리계획 수립 필요성에 대한 검토 필요

33) [그림 6] 기금수지 산정방식 참조

34) [그림 7] 조정수지 산정방식 참조

[표 21] 기금수지 산정방식 비교

유형	통합재정수지 산정방식(정부내부거래 미반영)	자체 조정수지 산정방식(정부내부거래 일부 반영)
연금성	공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금	사학연금기금
보험성	무역보험기금	고용보험기금, 산재보험기금
채권발행	주택도시기금, 중소벤처기금	예보채상환기금

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

예를 들어 각 기금별 설치근거 법령에 따른 국가부담금(정부내부수입)에 대해 공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금은 이를 기금수지에 반영하지 않는 반면, 사학연금기금은 이를 반영하고 있었다. 그리고 공자기금 예탁·예수에 따른 이자수입·이자비용을 주택도시기금, 중소벤처기금은 이를 기금수지에 반영하지 않는 반면, 산재보험기금은 이를 반영하고 있었다.

이는 「중장기 기금재정관리계획 작성기준」(기획재정부) 등에 기금수지의 구체적인 산정방식이나 작성기준 등이 제시되지 않고 있기 때문이었다.

따라서 기획재정부는 개별 기금의 재정상태를 정확하게 파악하고, 유사한 성격의 기금 간에 재정상태를 비교할 수 있도록 기금수지 산정방식에 대한 일관되고 명확한 기준을 마련할 필요가 있다.

나) 중장기 기금재정관리계획 전망의 적정성 점검

(1) 기금수지 추계 개선 필요

중장기 기금재정관리계획을 작성하는 10개 기금 중 무역보험기금 등 4개 기금[35]은 최근 4년(2016~2019년)간 평균 기금수지의 추계오차[36]가 실적치 대비 50% 이상으로 크게 발생한 것으로 나타나는바, 이 중 무역보험기금과 사학연금기금에 대해 기금수지 전망의 오차가 발생한 원인을 분석하였다.[37]

35) 무역보험기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 중소벤처기금

36) 추계오차=실적치-1년 전 전망치(통상 2~4년 전 전망치의 오차율도 1년 전 전망치의 오차율과 유사)

37) 고용보험기금과 중소벤처기금은 추계오차율이 50% 이상이나 오차 발생의 주요 원인이 외부 경제상황 변화 및

(가) 무역보험기금

무역보험기금의 경우 [표 22]와 같이 2018년 계획수립 시 2019년 기금수지 전망치는 3,491억 원이나 실적치는 △1,864억 원에 불과하여 추계오차(절댓값)가 5,356억 원으로 나타나는 등 실적치는 4년 모두 전망치에 미치지 못했고, 추계오차율[38]은 평균 121.1%였다.

[표 22] 무역보험기금 수지의 전망치 및 실적치 등 비교·분석

(단위: 억 원, %)

구분		전망대상연도				
		2016년	2017년	2018년	2019년	평균
전망시점	2015년	1,440	4,059	4,106	3,911	-
	2016년	1,443	1,816	2,586	2,839	-
	2017년		1,816	3,014	3,253	-
	2018년			2,724	3,491	-
실적치(A)		△3,411	1,800	1,958	△1,864	-
추계오차(B=A-1년 전 전망치)		△4,851	△16	△1,056	△5,356	-
추계오차율(B/A, 절댓값)		142.2	0.9	53.9	287.3	121.1

주: 굵은색 테두리 안의 수치가 1년 전 전망치임
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

구체적으로 2018년과 2019년 무역보험기금의 기금수지 추계오차가 크게 발생한 항목을 살펴보면, [표 23]과 같이 2019년의 경우 구상채권회수금 수입에서 1,628억 원, 보험료 수입에서 1,679억 원의 오차가 발생하는 등 대부분 구상채권회수금과 보험료 수입에서 차이가 발생하였다.

[표 23] 무역보험기금 수지의 추계오차 발생사유 분석결과

(단위: 억 원)

전망 대상연도	기금수지 추계오차	전체수입 추계오차	세부 수입항목별	
			항목	추계오차
2018년	△1,056	△1,968	구상채권회수금 수입	△604
			보험료 수입	△1,167
			기타	△197
2019년	△5,356	△3,526	구상채권회수금 수입	△1,628
			보험료 수입	△1,679
			기타	△219

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

정부 정책의 변경 등으로 사실상 예측이 불가능한 점이 있어 분석 대상에서 제외

38) 추계오차율(%)=(추계오차/실적치)×100

더욱이 [도표 7]과 같이 구상채권회수금 수입은 점차 감소하고 있고, 보험료 수입의 경우 규모가 큰 해외 플랜트사업이 축소되고 있어 2017년 이후 매년 감소 추세인데도 실적치를 고려하지 않고 전년도 전망치만을 기준으로 다음 연도 전망치를 매년 증액하여 추계오차가 점점 커지고 있었다.

[도표 7] 구상채권회수금 수입 및 보험료 수입의 전망치와 결산치 비교

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

(나) 사학연금기금

사학연금기금의 경우 [표 24]와 같이 2018년 계획수립 시 2019년 기금수지 전망치가 1조 9,853억 원인 데 비해 실적치는 1조 2,201억 원으로 추계오차가 7,652억 원으로 나타나는 등 실적치가 4년 모두 전망치에 미치지 못했고, 추계오차율은 평균 56.3%[39]이었다.

[표 24] 사학연금기금 수지의 전망치 및 실적치 등 비교·분석

(단위: 억 원, %)

구분		전망대상연도				
		2016년	2017년	2018년	2019년	평균
전망시점	2015년	18,005	14,375	14,837	11,136	-
	2016년	18,005	17,019	13,100	12,538	-
	2017년		17,040	20,931	13,254	-
	2018년			21,330	19,853	-
실적치(A)		11,344	14,462	11,251	12,201	12,314
추계오차(B=A-1년 전 전망치)		△6,661	△2,557	△9,680	△7,652	△6,637
추계오차율(B/A, 절댓값)		58.7	17.7	86.0	62.7	56.3

주: 굵은색 테두리 안의 수치가 1년 전 전망치임
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

39) 유사한 성격의 국민연금기금과 공무원연금기금은 동일기간 기금수지 추계오차율의 평균값이 각각 3.4%, 8.3%임

이와 같이 사학연금기금의 실적치가 전망치보다 지속적으로 낮았던 원인을 분석해 보면, 2016년 기준으로 금융상품 투자수익을 실적치 대비 약 6배[40] 많게 전망하는 등 [표 25]와 같이 금융상품 투자수익 및 생활안정자금대여금 회수 등 수입 항목을 4년간 지속적으로 과다하게 추계하였기 때문이다.

[표 25] 사학연금기금 세부 수입 항목의 전망치 대비 실적치 비교

(단위: 억 원)

세부 수입 항목	구분	2016년	2017년	2018년	2019년
비통화금융기관 이자수입 (금융상품 투자수익 등)	전망치(A)	2,503	2,653	2,972	3,061
	실적치(B)	415	1,113	595	966
	추계오차(B-A)	△2,088	△1,540	△2,377	△2,095
기타 민간융자 원금 회수 (생활안정자금대여금 회수 등)	전망치(C)	17,995	15,824	14,911	12,605
	실적치(D)	12,639	12,841	11,585	11,661
	추계오차(D-C)	△5,356	△2,983	△3,326	△944

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

위와 같은 무역보험기금, 사학연금기금의 사례를 고려할 때, 기획재정부가 각 기금관리주체로 하여금 과거에 발생한 수입 실적치의 추이를 고려하여 수입 규모를 전망하도록 하는 등 기금수지 전망의 추계오차를 최소화하여 중장기 기금재정관리계획의 신뢰성을 제고하는 방안을 마련할 필요가 있었다.

(2) 기금수지 전망결과의 비교·분석내용 개선 필요

중장기 기금재정관리계획의 구성항목 중 “전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항 및 관리계획”(이하 “위 구성항목”이라 한다)은 전년도와 금년도에 각각 전망한 향후 5회계연도 기금수지 및 부채의 전망치를 비교하고, 그 변동사항이 유의미한 경우 변동요인 등을 분석·제시하여 기금의 재정위험 요인을 파악할 수 있도록 하고 있다.

따라서 위 구성항목의 “전년도 및 금년도 기금재정관리계획 비교 총괄표”

40) 실적치 415억 원, 전망치 2,503억 원

(이하 “전년도 대비 비교표”라 한다)를 통해 특정 연도에 대하여 금년도에 작성한 전망치가 전년도에 작성한 전망치에 비해 큰 폭으로 변경된 것으로 확인된 경우 그 사유를 충분하게 분석·제시하여 해당 기금과 국가재정에 미칠 수 있는 재정 위험 요인을 미리 파악할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

예컨대, 2022년도 기금수지에 대해 2019년에 전망한 수치와 2020년에 전망한 수치 간에 상당한 차이가 있다면 이는 해당 기금의 수입이나 지출에 상당한 변화가 있다는 것을 의미하므로, 변화의 주요 내용(요인)이 무엇인지 정확하고 상세하게 기재하는 것이 필요하다.

이에 기존 수립대상 기금의 2019년도 및 2020년도 기금수지 전망치(2020~2023년)를 비교한 결과, [표 26]과 같이 고용보험기금 등 3개 기금의 2020년도 기금수지 전망치가 2019년도에 비해 크게 변동(-64~394%)한 것으로 나타났다.

[표 26] 동일연도 기금수지에 대한 2019년도 및 2020년도 전망치 간 변동폭이 큰 기금주)

(단위: 억 원, %)

기금명	구분	전망대상기간					
		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
고용보험 기금	2019~2023년 관리계획 (2019년 전망치)(A)	-4,275	-14,436	-1,942	1,366	10,745	
	2020~2024년 관리계획 (2020년 전망치)(B)		-13,939	-2,559	1,171	33,308	34,180
	전망치 변동률 (B-A)/A		**3**	**-32**	**-14**	**210**	
중소벤처 기금	2019~2023년 관리계획 (2019년 전망치)(C)	-10,102	-25,255	-27,469	-27,544	-30,140	
	2020~2024년 관리계획 (2020년 전망치)(D)		-22,677	-37,072	-40,672	-49,347	-58,355
	전망치 변동률 (D-C)/C		**10**	**-35**	**-48**	**-64**	
예보채상환 기금	2019~2023년 관리계획 (2019년 전망치)(E)	29,289	32,893	10,147	14,421	2,885	
	2020~2024년 관리계획 (2020년 전망치)(F)		32,893	12,088	5,394	14,261	-2,650
	전망치 변동률 (F-E)/E		**0**	**19**	**-63**	**394**	

주: 동일연도 기금수지에 대한 금년도 전망치가 전년도 전망치 대비 50% 이상 차이나는 기금
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그러나 고용보험기금, 중소벤처기금, 예보채상환기금 등 3개 기금 모두 위 구성항목에 전년도 대비 금년도 기금수지 전망치가 급격히 변동한 사유를 충분하게 분석·제시하지 않고 있었다.

예를 들어 고용보험기금이 2020년 작성한 전년도 대비 비교표를 살펴보면, [표 26]과 같이 2023년도 기금수지에 대한 금년도 전망치(3조 3,308억 원)가 전년도 전망치(1조 745억 원)에 비해 2조 2,563억 원 증가하는 등 재정상황이 개선되는 것처럼 나타났다. 그런데 기금수지를 구성하는 지출·수입 세부항목별 전망치의 변동사유를 구체적으로 분석한 결과, [표 27]과 같이 전년도에 비해 금년도에 전망한 2023년도 사업비가 급격히 증가(3.8조 원 증가)할 것으로 예측하고 자체수입 증가분으로 이를 충당할 수 없어 공자기금으로부터의 4.5조 원을 예수하기로 한 것이므로, 오히려 고용보험기금의 수지구조는 실질적으로 악화되고 있고 중장기적 재정위험 요인으로 작용할 수 있었다.

[표 27] 고용보험기금 지출 및 수입 전망

(단위: 억 원)

구분			전망대상기간					
			2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
사업비		2019~2023년 관리계획	125,853	154,462	151,696	153,371	152,083	
		2020~2024년 관리계획		153,965	185,686	182,775	190,882	212,992
자체수입		2019~2023년 관리계획	121,171	135,245	144,587	152,986	161,096	
		2020~2024년 관리계획		135,245	145,497	164,248	180,238	197,667
정부 내부 수입	일반회계 전입금	2019~2023년 관리계획	1,402	5,802	6,202	2,801	2,801	
		2020~2024년 관리계획	-	5,802	8,002	2,702	2,702	2,702
	공자기금 예수금	2019~2023년 관리계획		-	-	-	-	-
		2020~2024년 관리계획		-	32,000	20,300	45,000	51,000

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 밖에 중소벤처기금과 예보채상환기금에 대해서도 동일연도에 대한 기금수지 전망치가 전년도와 비교하여 금년도에 급격히 변동된 사유를 확인한 결과,

[표 28]과 같이 분석되었으나 각각의 기금은 이를 위 구성항목에 제시하지 않고 있었다.

[표 28] 기금수지 전망치의 변동사유 분석결과

기금명	전망시점	사유
중소벤처기금	2019년	- 2019년 일본의 수출규제에 따른 중소기업의 경영 악화로 지출(사업비) 확대 추세 반영
	2020년	- 코로나19 확산에 따라 중장기 지출(사업비) 규모 확대 편성
예보채상환기금	2020년	- 보유주식 주가 하락으로 재고자산 매각 계획이 순연됨에 따라 차이 발생

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편, 기금관리주체는 중장기 기금재정관리계획의 기금수지 전망치를 작성하면서 과거에 작성한 전망내용과 현재 작성한 전망내용을 유의미하게 비교하기 위해 관련 자료를 정확하게 작성하는 것이 바람직하다.

그러나 사학연금기금 등 3개 기금은 전년도 대비 비교표를 작성하면서 금년도 기금수지 총괄표상 전년도 전망치는 전년도에 작성한 기금수지 총괄표의 전망치를 그대로 기재하여야 하는데도 [표 29]와 같이 다르게 작성하고 있는 것으로 나타났고, 그 원인은 전년도 중장기 기금재정관리계획 최종안이 아닌 요구안 기준 등으로 잘못 기재하였기 때문으로 확인되었다.

[표 29] 전년도 대비 비교표 오류

(단위: 억 원)

기금명	구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
사학연금 기금	재정수지 총괄표(2017년 작성)	전년도 전망치	17,040	20,931	13,254	15,958	16,493	
	전년도 대비 비교표 (2018년 작성)	전년도 전망치	17,040	9,977	7,412	5,214	1,917	
		금년도 전망치		21,330	19,853	16,573	13,081	11,887
고용보험 기금	재정수지 총괄표(2017년 작성)	전년도 전망치	3,567	-1,450	5,778	11,224	13,433	
	전년도 대비 비교표 (2018년 작성)	전년도 전망치	3,567	22,542	35,644	36,365	40,555	
		금년도 전망치		22,542	207	7,297	7,605	9,372
무역보험 기금	재정수지 총괄표(2017년 작성)	전년도 전망치	1,816	3,014	3,253	3,706	3,796	
	전년도 대비 비교표 (2018년 작성)	전년도 전망치	1,116	3,014	3,267	3,721	3,811	
		금년도 전망치		2,724	3,491	3,316	3,406	3,684

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이러한 점을 고려할 때, 중장기 기금재정관리계획의 동일연도에 대한 기금 수지 전망치가 전년도와 비교하여 크게 변동한 경우 기획재정부가 각 기금 관리주체로 하여금 그 사유를 구체적으로 분석·제시하도록 하여 해당 기금과 국가재정의 중장기적 재정위험 요인을 미리 예측할 수 있게 하는 한편, 전년도 대비 비교표의 전년도 전망치가 사실과 다른 내용으로 잘못 기재되지 않도록 지도·감독하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금의 추가 필요성 검토

가) 융자사업을 수행하는 기금: 소상공인기금

소상공인기금은 2013년 기존 수립대상 기금인 구 중소기업창업및진흥기금[41] (이하 "중소기업기금"이라 한다) 내 소상공인진흥계정[42]으로 최초 설치되었는데, 당시에는 중소기업기금의 중장기 기금재정관리계획에 포함되어 관리되고 있었다.

그런데 2015년 소상공인 및 전통시장 등의 경영 안정과 구조 고도화 지원, 서민경제 활성화 등을 목적으로 중소기업기금으로부터 분리하여 별도의 독립된 기금으로 신설됨에 따라 중장기 기금재정관리계획 수립대상에서 제외되었다.

소상공인기금의 최근 5년간(2015~2019년) 재정구조를 살펴보면, [표 30]과 같이 자산(2015년 1조 5,466억 원→2019년 7조 4,390억 원, 381.0% 증가)과 부채(2015년 1조 6,053억 원→2019년 7조 5,236억 원, 368.7% 증가) 모두 급격하게 증가하고 있는 반면, 순자산은 2015년 이후 2018년을 제외하고 계속 자본잠식 상태이다.

---

41) 2019년 4월 구 「중소기업진흥에 관한 법률」(2019. 12. 10. 법률 제16817호로 개정되기 전의 것)에 따라 중소벤처기금으로 명칭 변경

42) 정부는 전통시장 상인 등 소상공인의 경영 안정과 구조 고도화를 통한 성장 지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 구 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것)에 따라 중소기업진흥기금에 소상공인진흥계정을 설치

[표 30] 최근 5년간(2015~2019년) 소상공인기금 재정구조 현황

(단위: 억 원)

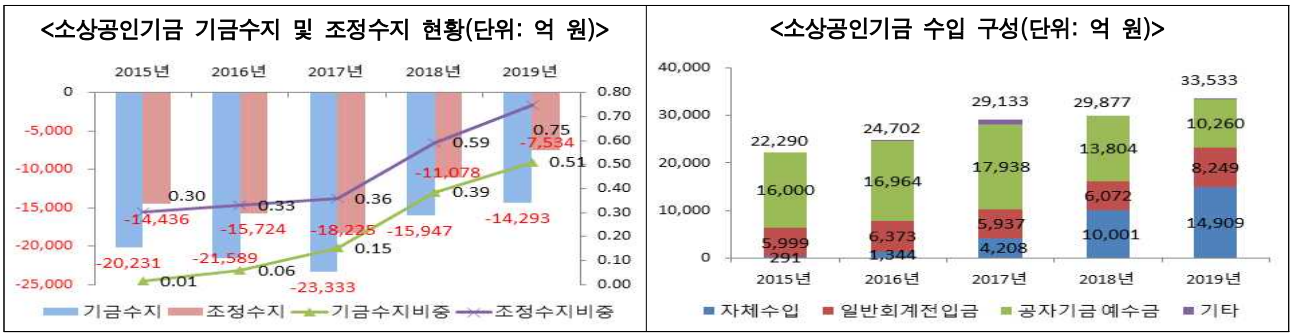
구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자산(A)	15,466	31,990	50,654	65,101	74,390
부채(B)	16,053	33,072	51,072	64,937	75,236
순자산(A-B)	△587	△1,082	△418	164	△846

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

또한, 2019년 기준 기금운용 규모가 3조 3,533억 원으로 48개 사업성 기금 중 6번째로 크며, 융자사업비가 2조 2,045억 원으로 전체 사업비(2조 8,804억 원)의 76.5%를 차지하고 있는데, 융자회수액(자체수입)이 점차 증가[43]하면서 기금수지와 조정수지 모두 적자발생 규모가 줄어들고는 있으나 여전히 적자 상태에 있다.

한편, 2019년 기준으로 주요 수입 구조를 살펴보면, [도표 8]과 같이 융자회수금 등의 자체수입(1조 4,909억 원), 일반회계 전입금(8,249억 원), 공자기금 예수금(1조 260억 원) 등으로 구성되어 있는데 이 중 공자기금 예수금은 향후 원금과 이자를 상환해야 한다는 점에서 채권발행과 유사하므로 소상공인기금과 채권발행 기금은 재원 조달방식에 있어 유사한 재무위험 요인[44]을 가지고 있다. 특히, 소상공인기금의 공자기금 예수금 잔액[45]은 꾸준한 증가 추세로 2019년 말 기준 7조 4,967억 원에 이르렀고, 2019년에 공자기금 예수금 이자비용으로 1,489억 원을 지출하고 있다.

[도표 8] 최근 5년간(2015~2019년) 소상공인기금의 기금수지·조정수지 및 수입구조 현황



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

43) 2015년 164억 원→2016년 893억 원→2017년 3,332억 원→2018년 8,685억 원→2019년 13,653억 원

44) 원금 및 이자의 적기 상환 부담에 기인한 재무위험

45) 2015년 말 1.6조 원→2016년 말 3.2조 원→2017년 말 5.0조 원→2018년 말 6.4조 원→2019년 말 7.5조 원

더욱이 소상공인기금의 융자사업은 취약계층 지원이라는 기금의 설치목적상 저리대출(융자금리<조달금리)에 따른 순이자역마진 등으로 손실이 발생할 위험을 항상 내포하고 있다. 즉, 소상공인기금의 평균 융자금리는 2019년 기준 1.69%(2015년 말 대비 0.58%p 하락)로 하락하는 추세에 있고, 최저 융자금리가 조달금리(2019년 말 기준 1.82%)보다 현저하게 낮은 0.1%까지 하향 조정되었다. 또한, 대손비용의 경우 2015년 58억 원에서 2019년 975억 원으로 917억 원 증가(증가율 1,581.03%)하였는데 융자금 대비 대손비용의 비율도 같은 기간 0.39%에서 1.38%로 증가하였다.

이와 같은 소상공인기금의 재정구조 및 재정상황 등을 기존 수립대상 기금 중 융자사업을 주요 사업[46]으로 수행하고 있는 주택도시기금 및 중소벤처기금과 비교하여 살펴보면, [표 31]과 같이 소상공인기금의 경우 전체 수입과 대비하여 원금 및 이자를 상환해야 할 의무가 발생하는 외부재원(예수금, 차입금)의 비중이 최근 5년간(2015~2019년) 평균 53.7%로 주택도시기금(47.4%) 및 중소벤처기금(56.7%)과 비교할 때 재원 조달방식과 융자사업의 비중 등에 있어 유사한 재정구조를 가지고 있다.

더욱이 소상공인기금의 재정상황은 최근 5년간 평균 순자산이 자본잠식 상태이고, 조정수지 비중도 주택도시기금과 중소벤처기금 보다 낮은 것으로 나타나 중장기 재정관리 필요성이 있었다.

46) 최근 5년간 평균 융자사업 비중(융자사업비/전체 사업비×100%)이 70% 이상인 기존 수립대상 기금을 분석대상으로 선정

[표 31] 융자사업을 수행하는 기금 간 주요 재정구조 및 조정수지 비교[1)]

(단위: 억 원, %, %p)

구분	기금 재정구조		기금 재정상황			
	융자사업 비중[2)]	외부재원 비중[3)]	순자산	조정수지 비중	재정부담 비율[4)]	융자금리-조달금리
소상공인기금	78.3	53.7	△554	0.49	1.23	△0.32
주택도시기금	85.6	47.4	193,154	0.63	△0.46	0.59
중소벤처기금	89.5	56.7	21,736	0.79	3.09	△0.51

주: 1. 최근 5년간(2015~2019년) 평균값을 기준으로 비교·분석
2. 융자사업 비중=융자사업비/전체 사업비×100%
3. 외부재원 비중=(예수금+차입금)/전체 수입×100%
4. 재정부담 비율=(순이자역마진+대손비용)/융자잔액×100%

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 중소벤처기업부(기금관리주체)는 코로나19 감염병 확산에 따른 피해 소상공인과 전통시장의 자금난 해소 등을 지원하기 위해 2020년도 소상공인기금의 운용계획을 변경하여 융자사업비를 2조 2,500억 원 증액(당초 2조 3,000억 원→변경 4조 5,500억 원, 97.8% 증액)하였고, 그 재원을 마련하기 위해 공자기금 예수금 및 일반회계 전입금을 각각 2조 2,729억 원(당초 5,382억 원→변경 2조 8,111억 원, 422.2% 증액) 및 4조 2,734억 원(당초 8,263억 원→변경 5조 997억 원, 517.1% 증액) 증액하였다. 이에 따라 소상공인기금이 국가재정에 미치는 영향[47)]이 커진 동시에 향후 융자금 회수 및 공자기금 예수금 상환 등을 위한 중장기 재무상태 및 재정위험 관리가 더욱 중요해졌다.

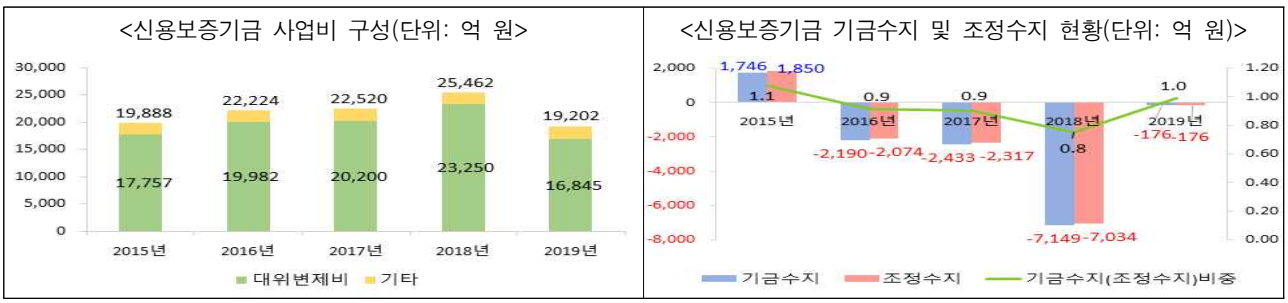
이와 같은 소상공인기금의 재정구조, 융자사업의 규모 및 특성, 기금운용여건 변화 등을 종합적으로 고려할 때 중장기 재정관리의 필요성이 크고, 융자사업의 주요 재원을 채권발행 기금과 유사하게 원금과 이자를 상환해야 하는 공자기금 예수금 등으로 충당하고 있어 소상공인기금을 수립대상 기금으로 추가하는 방안을 검토할 필요가 있다.

47) 2019년 기준 전체 48개 사업성 기금 중 6번째(3.4조 원)로 기금운용규모가 큼

나) 보증사업을 수행하는 기금: 신용보증기금

최근 5년(2015~2019년)간 신용보증기금의 재정구조 및 상태를 살펴보면, [도표 9]와 같이 2019년의 경우 대위변제비(1조 6,845억 원)가 전체 사업비(1조 9,202억 원)의 87.7%를 차지하고 있는 등 보증사고로 인해 발생하는 대위변제비의 사업비 지출 비중이 높으므로 이에 대한 관리가 중요하며, 기금수지 및 조정수지의 경우 2019년에 대폭 개선되었으나 최근 4년간(2016~2019년) 계속하여 적자를 유지하고 있다.

[도표 9] 최근 5년간(2015~2019년) 신용보증기금 지출구조 및 기금수지·조정수지 현황



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 신용보증기금의 신용보증 운영 현황을 살펴보면, [표 32]와 같이 신규보증공급액은 2015년 대비 2019년 기준 12조 6,969억 원(2015년 대비 8.1% 감소)으로 감소하였으나, 총보증공급액은 49조 878억 원(2015년 대비 6.9% 증가)으로 증가하고 있다.

[표 32] 최근 5년간(2015~2019년) 신용보증기금의 신용보증 공급규모

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총보증공급액	458,953	461,069	473,951	470,550	490,878
신규보증공급액	138,238	124,672	126,163	177,520	126,969

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

또한, 보증사업을 수행하는 기금의 재정건전성을 나타내는 주요 지표인 운용배수(보증잔액/기본재산) 추이를 살펴보면, 보증 운용배수 한도(20배) 이내이기는 하

나, [표 33]과 같이 보증 운용배수가 매년 꾸준하게 증가하여 2019년 기준 10.7배[48]로 나타나고 있으며, 향후에도 운용배수가 계속 증가[49]할 것으로 전망된다.

[표 33] 최근 5년간(2015~2019년) 신용보증기금(일반보증)의 기본재산 및 운용배수 현황

(단위: 억 원, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
보증잔액(A)	411,010	421,535	443,903	455,482	472,231
기본재산(B)	43,503	42,871	43,852	43,115	44,099
보증 운용배수(A/B)	9.4	9.8	10.1	10.6	10.7
보증 운용배수 한도	20	20	20	20	20

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이와 같은 신용보증기금의 주요 재정구조 및 재정상황 등을 고용보험기금 등 현재 중장기 기금재정관리계획을 수립하고 있는 3개 기금[50]과 비교하여 살펴보면, 우선 [표 34]와 같이 신용보증기금의 경우 사고지출 비중은 고용보험기금 등 3개 기금과 유사하며, 전체 수입 대비 자체수입 비중[51]은 고용보험기금 및 산재보험기금에 비해 현저하게 낮고 무역보험기금과 유사한 양상을 보이고 있다. 또한, 신용보증기금의 조정수지 비중은 고용보험기금 등 3개 기금보다 낮은 것으로 나타났으며 운용배수는 적정배수를 초과하는 등 고용보험기금 등 3개 기금과 마찬가지로 중장기 시계의 재정관리가 필요한 것으로 보인다.

48) 신용보증기금이 의뢰한 외부 연구용역("ㄱ의 적정운용배수 산출", 2019년, ○○대학교 □□캠퍼스 산학협력단) 결과에 따르면 일반보증의 적정 운용배수를 10배 이하로 유지하는 것이 타당하다고 되어 있음

49) 신용보증기금이 2021년 1월 감사일 현재를 기준으로 전망한 운용배수 예측치(2020~2024년)에 따르면, 2020년 10배, 2021년 10.8배, 2022년 11배, 2023년 11배, 2024년 11배로 지속적인 증가 추세가 예상됨

50) 고용보험기금, 산재보험기금, 무역보험기금이며, 동 3개 기금과 신용보증기금은 보증·보험사고 발생에 따른 대위변제비·보험금 지출에 대비하여 가입자가 납입한 보증료·보험료 등의 자금을 운용하는 점에서 유사한 성격을 지님

51) 신용보증기금은 부족한 수입의 상당 부분을 여유자금 회수로 충당(최근 5년간 전체 수입 대비 평균 64.4%)

[표 34] 신용보증기금과 보험성 기금(고용보험기금 등 3개 기금) 간 주요 재정구조 및 조정수지 비교[1)]

(단위: 억 원, %, p)

구분	기금 재정구조		기금 재정상황 및 운용현황		
	사고지출 비중[2)]	자체수입 비중[3)]	조정수지 비중	보험(보증) 사고율	재정건정성 지표(적정/실제)[4)]
신용보증기금	89.7	32.0	0.92	3.05	10배 이하/10.1배
고용보험기금	79.8	74.4	0.99	미관리	(고용안정·직업능력개발 계정) 1~1.5배/1.3배 (실업급여 계정) 1.5~2배/0.7배
산재보험기금	89.5	66.9	1.33	0.52	43,985억 원/159,731억 원
무역보험기금	90.1	31.7	1.07	0.46	100%/67.3%

주: 1. 최근 5년간(2015~2019년) 평균값을 기준으로 비교·분석하였음
2. 사고지출 비중=대위변제비(또는 보험금)/전체 사업비×100%
3. 자체수입 비중=자체수입/전체 수입×100%
4. 신용보증기금은 적정운용배수 대비 실제운용배수, 고용보험기금은 적정적립배율 대비 실제적립배율, 산재보험기금은 법정책임준비금 대비 적립금, 무역보험기금은 소진률(계약체결한도 대비 인수실적)을 재정건전성 지표로 함

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 신용보증기금이 회사채시장의 양극화 현상을 완화하기 위해 “회사채시장 정상화 방안”(2013년 7월, 관계기관 합동)에 따라 2013년 7월부터 2014년 말까지 한시적으로 운용한 시장안정유동화회사보증[52)](발행규모 6.4조 원, 만기 3년) 관련 보증사고가 2015년에서 2018년 사이에 나타났고, 이에 따른 대위변제비 소요가 2018년 급증(2015년 322억 원→2018년 7,581억 원)하여 수지구조에 큰 영향(조정수지 기준 2015년 1,746억 원→2018년 △7,034억 원)을 끼쳤다. 이러한 점을 고려할 때, 보증사업은 향후 불확실한 경제상황에 따라 예기치 못한 대규모의 대위변제비 소요를 감당해야 되는 위험을 내포하고 있고, 신용보증을 취급하기 시작한 이후 보증사고로 인해 기금 재정의 부담으로 이어지기까지 상당한 시차[53)]가 발생한다고 볼 수 있다.

더욱이, 신용보증기금은 “코로나19 관련 금융시장 안정화 방안”(2020년 3월, 관계기관 합동)에 따라 코로나19 감염병 확산으로 인해 피해를 입은 기업을 대상

52) 대규모 회사채 만기도래로 어려움을 겪고 있는 기업에 대하여 차환 발행을 지원하는 유동화회사보증(신용보증기금이 설립한 유동화회사가 회사채 등을 매입하여 유동화증권을 발행하고, 신용보증기금은 증권발행에 따른 채무에 대해 보증)으로, 해당 기업이 채무를 불이행할 경우 신용보증기금이 채권은행 등에 대위변제하여야 할 의무가 발생

53) 최근 5년간(2015~2019년) 나타난 연도별 평균 보증이용기간은 최소 6.5년에서 최대 7.1년 사이인 것으로 나타남

으로 2020년부터 2022년까지 11.7조 원 규모의 유동화회사보증을 지원할 계획을 수립하는 등 특별 보증사업을 확대 시행할 예정이다.

이와 같은 재정구조, 보증사업의 규모 및 특성, 운용배수의 추이, 기금운용 여건의 변화 등을 종합적으로 고려할 때, 중장기 재정관리 필요성이 높아지고 있는 신용보증기금을 중장기 기금재정관리계획의 수립대상 기금으로 추가하는 방안을 검토할 필요가 있다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 ① 기금별 수지가 일관된 기준으로 작성될 필요가 있으므로 기존 기금수지와 연속성을 확보하는 동시에 기금별 특성을 반영할 수 있는 기금수지 산정방식에 대해 검토하고, ②「국가재정운용계획 작성지침」을 개정하여 기금수지 전망결과의 정확도를 높이고 변동사유 등에 대한 분석을 강화하고, 작성내용의 오류 등을 최소화하겠으며, ③ 소상공인기금 등 융자·보증사업을 수행하는 기금도 사업 특성상 중장기적 재정위험이 발생할 수 있다는 점에서 향후「국가재정법」개정 논의 시 계획 수립대상에 포함하는 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

중장기 기금재정관리계획의 재정수지 산정방식이 기금별로 서로 달라 기금 간 재정상태를 비교하기가 곤란하였고, 무역보험기금 등 4개 기금은 재정수지의 전망치와 실적치 간 오차가 50% 이상 발생하고 있었으며, 고용보험기금 등 3개 기금은 동일연도에 대한 전년도 대비 금년도 재정수지 전망치가 크게 변동하고

있음에도 이에 대한 사유를 충분히 분석·제시하지 않고 있었다. 한편, 소상공인시장진흥기금 및 신용보증기금은 재정구조, 융자·보증사업의 특성, 기금운용 여건의 변화 등을 고려할 때 중장기 재정관리의 필요성이 높았다.

이에 **기획재정부장관**은 기금 재정수지 산정방식의 통일성, 전망치의 유효성, 변동사유의 구체성 등을 제고하는 방안을 마련하여 중장기 기금재정관리계획을 보다 실효성 있게 운영하고, 중장기 재정관리가 필요한 기금을 중장기 기금재정관리계획 수립대상으로 추가할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석 결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.(**권고**)

3. 융자사업 재정부담 및 융자보조원가충당금 관리실태 분석

가. 업무개요

기획재정부는「국가재정법」제11조, 제66조 등에 따라 각 기금관리주체에게 매년 기금운용계획안 작성지침을 통보하고, 각 기금관리주체로부터 기금운용계획안을 제출받아 협의·조정하는 등 각 기금의 재정운용에 대해 관리하고 있다.

한편, 기획재정부는「국가회계법」제11조,「국가회계기준에 관한 규칙」제3조 등에 따라 융자보조원가충당금 평가 등 융자사업의 회계처리에 관한 세부사항을「융자 회계처리지침」(기획재정부 예규)에서 정하고 있다.

1) 기금 융자사업 현황

[표 35]와 같이 2019년 말 기준 전체 67개 기금 중 33개 기금이 융자사업(융자금 잔액 10억 원 이상)을 실시하고 있으며 융자금 잔액은 총 187.1조 원이고, 2019년 융자

사업비는 36.6조 원으로 전체 기금 사업비(134.4조 원)의 27.2%를 차지하고 있다.

[표 35] 기금 융자사업 실시 현황(2019년 기준)

(단위: 억 원)

기금명	소관부처	수혜자	근거법령	융자금 잔액
주택도시기금	국토교통부	무주택자, 주택건설사업자	「주택도시기금법」	1,171,628
중소벤처기금	중소벤처기업부	창업기업, 중소기업 등	「중소기업진흥에 관한 법률」	165,737
소상공인기금	중소벤처기업부	소상공인	「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」	70,510
전력기반기금 등 30개 기금	산업통상자원부 등	발전사업자 등	「전기사업법」 등	463,535
합계	-	-	-	1,871,410

주: 융자사업 규모는 2019년 말 기금 결산서상 융자금 잔액임(융자금 잔액은 있으나 타 기금 및 금융기관 등이 융자대상인 예보채상환기금 및 공자기금은 융자사업 실시 기금으로 보지 않음)

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

융자사업 규모가 큰 주택도시기금 등 3개 기금의 융자금 잔액 증가 추이를 살펴보면 [표 36]과 같이 2015년 100.7조 원에서 2019년 140.8조 원으로 39.9% 증가하였는데, 특히 소상공인기금은 1.5조 원에서 7.1조 원으로 378.4% 증가하였다.

[표 36] 주요 기금 융자사업 관련 융자금 잔액 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년	2019년(B)	증가율 (B-A)/(A)
주택도시기금	849,449	873,251	959,944	1,064,315	1,171,628	37.9
중소벤처기금	142,316	144,682	151,244	158,399	165,737	16.5
소상공인기금	14,739	31,305	50,341	62,164	70,510	**378.4**
합계	1,006,504	1,049,238	1,161,529	1,284,878	1,407,875	39.9

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2) 기금 융자사업의 특징

기금 융자사업은 취약계층 지원 등 정책목표 달성을 위해 자체재원 또는 국·공채 발행 등으로 조성된 외부재원을 활용하여 특정 계층을 대상으로 금융기관 등에 비해 상대적으로 낮은 금리로 자금을 대여하는 재정사업이다.

융자사업 비중이 큰 기금의 경우 융자실행에 따라 이자수입이 발생하고, 재원조달을 위한 이자비용, 융자원리금 미회수로 인한 대손비용, 관련 행정비용 등의 지출이 발생하여 재정건전성 유지를 위해서는 융자사업 관리가 중요하다.

융자사업은 아래와 같이 일반적으로 융자실행(지출)에서 융자회수(수입)까지 5년 이상이 소요되는 등 다른 기금 경상사업과 달리 융자원리금 미회수 위험 등 실질적인 재정부담이 중장기에 걸쳐 나타나는 특징이 있다.

(참고) 주요 기금 융자사업의 융자기간

- **(주택도시기금)** 평균 융자기간 23.1년(임대주택건설자금: 최대 45년, 주택구입자금: 최대 30년)
- **(중소벤처기금) 평균 융자기간 8.3년(창업기업자금: 최대 10년, 신성장기반자금: 최대 10년)**

그리고 융자사업의 융자금리는 대부분 변동금리로서 중장기 금리변동의 위험에 노출되어 있다. 더욱이 기금 융자사업 중에는 취약계층에 대한 금융지원 등의 정책목표에 따라 융자금리가 조달금리보다 낮은 융자(이하 “저리대출”이라 한다)도 상당한 비중을 차지하고 있으며, [도표 10]의 중소벤처기금과 같이 저리대출 비중이 지속적으로 증가하면 융자사업에 따른 재정부담이 확대되는 원인으로 작용하게 된다.

[도표 10] 중소벤처기금 융자금 잔액 및 저리대출 규모

(단위: 억 원)

주: 융자금은 매년 말 기금 전체의 융자금 잔액이며, 저리대출 규모는 융자보조원가충당금 설정 대상 융자금 잔액 합계임
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

또한, 기금 융자사업은 공적 금융 제공을 목적으로 하고 있으며 낮은 신용

도, 담보물 부족 등의 이유로 민간 금융기관 이용이 어려운 취약계층을 대상으로 융자하는 경우가 많아 중장기 경기변동에 따라 민간 금융기관에 비해 융자원리금을 회수하지 못할 위험(대손위험)에 크게 노출되어 있다.

3) 융자사업에 따른 재정부담 요인

융자사업의 재정부담 요인을 정리하면, 주로 국·공채 등으로 조달[54]한 재원으로 시중금리 대비 낮은 금리로 융자를 실시함에 따라 조달금리와 융자금리의 차이로 인한 손실인 순이자역마진이 발생할 수 있고, 융자원리금 미회수에 따른 대손비용, 사업관리에 필요한 행정비용 등이 발생할 수 있다.

(참고) 융자사업 관련 재정부담 요인

- **(순이자역마진)** 융자금에서 발생하는 이자수익이 융자금을 조달하기 위한 이자비용보다 낮은 데서 발생
- **(대손비용)** 융자원리금을 일부 또는 전부 회수하지 못함에 따라 발생
- **(행정비용)** 융자사업 관리에 따른 행정비용으로서 간접 비용의 성격

기금은 융자원리금 회수를 통해 재원을 다시 조성하여 융자지출을 하는 등 추가 외부차입 없이 기금재정이 유지되는 것이 바람직하지만, 이와 같은 재정부담으로 인해 재원이 부족할 경우 외부차입금 원리금 상환을 위해서는 일반회계 등으로부터 재원을 전입받을 수밖에 없어 융자사업의 재정부담을 일반회계 등에 전가하게 된다.

실제로 아래와 같이 최근 중소기업 및 소상공인 지원 등과 관련하여 융자사업 규모가 크게 증가하고 있는 중소벤처기금, 소상공인기금의 경우 2020년 일반회계로부터 받은 전입금은 2016년 대비 각각 7,102억 원(140.1%), 1,891억 원(29.7%) 증가한 것으로 나타났다.

54) 국·공채 이외에도 일부 기금에서는 공자기금으로부터 재원을 조달하여 융자사업을 실시하고 있는데 공자기금의 주요 재원이 국·공채 발행수입인 점을 감안할 때 공자기금으로 조달하는 것과 국·공채로 조달하는 것에 실질적인 차이가 있다고 보기 어려움

(참고) 중소벤처기업부 소관 주요 기금의 일반회계 전입금 추이

- **(중소벤처기금)** 2016년 5,071억 원→2018년 9,937억 원→2020년 1조 2,173억 원
- **(소상공인기금)** 2016년 6,373억 원→2018년 6,072억 원→2020년 8,264억 원

따라서 기금 융자사업은 취약계층 지원 등 사업목적에 따라 순이자역마진 등 재정부담이 발생할 수밖에 없으나 기금 융자사업을 합리적이고 적정하게 관리하기 위해서는 융자사업별로 재정부담을 정확하게 파악하는 것이 중요하다.

4) 융자사업의 재정부담 요인 관리방식

기금운용계획안 작성지침[55] 등에 따르면 융자사업에서 발생하는 이자수입은 수입항목 중 기타민간이자수입(544목)으로 별도 구분하여 계상하게 되어 있다. 그러나 융자사업 재원조달을 위한 이자비용은 별도의 지출항목으로 구분되어 있지 않고, 융자사업 등을 포함한 전체 기금운용을 위해 다른 회계·기금으로부터 예탁받은 자금의 이자는 예수금이자(510-05목)로, 국·공채 또는 민간차입금 등에 대한 이자는 차입금이자(510-03목)로 각각 계상하도록 되어 있다.

이에 따라 융자사업과 관련하여 발생한 손실 규모를 파악하기 위해 가장 중요한 순이자역마진(이자비용-이자수익) 규모는 기금운용계획 또는 기금결산보고서 등을 통해서는 확인하기 어려운 실정이다.

또한, 대손비용의 경우 기금운용계획 또는 기금결산보고서 등에는 실제로 집행되는 융자금 원금(지출) 및 실제로 회수되는 융자원금(수입)만을 각각 기타민간융자금(450-04목)과 기타민간융자원금회수(754목)로 계상하도록 되어 있어 순이자역마진과 마찬가지로 기금운용계획 또는 기금결산보고서[56]를 통해서는 당해

55) 위 지침 중 세부적인 사항은 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」을 따르도록 되어 있음
56) 매 회계연도 기금 결산자료에도 기금운용계획과 마찬가지로 융자금 지출액 등에 대한 내용만 포함되어 있음

연도에 발생하는 대손비용을 직접 확인하기 어렵다.

실제로 아래와 같이 기금운용계획에 포함된 융자사업별 설명자료에도 당해 연도의 융자금 지출액(계획)만 기재되어 있고, 순이자역마진 규모, 대손발생액 등 재정부담 규모를 산출하기 위한 자료는 포함되어 있지 않다. 또한, 기금관리주체가「국가재정법」제66조에 따라 작성한 중기사업계획서에도 융자사업의 지출 예상규모에 대한 산출근거만을 포함하고 있을 뿐 융자사업의 수지구조 등을 바탕으로 분석된 중장기 재정부담추계액 및 추계 근거자료 등은 포함되어 있지 않았다.

(참고) 2018년 중소진흥기금 융자사업(긴급경영안정자금) 설명자료(발췌)

1) 사업목적(생략)

2) 사업내용(주요 내용 발췌)

□ 사업근거 및 추진경위

□ 주요내용

- 사업규모: 2018년 1,000억 원

피보조·피출연 등 기관명	지원 비율(%)	보조율 법적근거(해당 조항)
중소기업	정책자금 기준금리+1.05%p	「중소기업진흥에 관한 법률」제66조

3) 2018년도 예산 산출 근거

○ 긴급경영안정자금: 경영안정 지원을 위한 1,000억 원

- 일시적경영애로 및 재해 1,000억 원=452개 업체×221백만 원

* 산출내역: 지원업체수 × 최근 3년간 업체당 평균 지원금액(2014~2016)

<생략>

4) 사업효과(주요 내용 발췌)

2014년	2015년	2016년	2017년
501개 업체/1,300억 원	2,621개 업체/6,000억 원	2,599개 업체/6,100억 원	2,482개 업체/3,570억 원

이와 같이 현행 기금운용계획 및 결산보고서, 중기사업계획서 등을 통해서는 중장기 융자사업의 재정부담 요인을 정확하게 파악할 수 없었다.

5) 융자보조원가충당금 설정기준 및 의의

「국가회계기준에 관한 규칙」 제3조 및 「융자 회계처리지침」 4.(융자보조원가충당금의 최초 인식) 등에 따르면 매년 융자사업과 관련하여 융자실행 당시 융자금의 원금에서 회수가능가액의 현재가치를 차감하여 융자보조원가충당금을 설정하고, 평가결과 발생하는 융자보조원가충당금은 당기 융자보조비용에 가산된다.

이와 같은 융자보조원가충당금 평가는 조달금리보다 낮은 융자금리로 인해 발생하는 재정부담을 매년 결산 시 추산·제시하여 실제 회수가능한 채권액 등 정확한 재무정보를 제공하고 기금관리주체가 융자사업을 효율적으로 조정·관리하는 데 그 목적이 있다.

기금운용계획안 작성지침에서도 기금관리주체가 융자사업과 관련하여 융자조건을 재검토할 때에는 「융자 회계처리지침」에 따라 산정하는 융자보조비용 및 융자보조비율[57]을 참고지표로 활용하도록 하고 있다.

나. 실태분석 방법

앞서 살펴본 내용과 같이 기금관리주체 및 기획재정부 등에서 기금 융자사업을 사업특성(융자목적, 융자대상 등)에 따라 적정하게 관리하고 있는지 확인하기 위해서는 융자사업별 구조 및 위험요인을 분석하여 융자·조달금리, 대손비용, 행정비용 등 중장기 재정부담을 정확하게 파악·제시하는 것이 중요하다.

그런데 현재 기금운용계획 및 결산보고서 등은 연간 융자사업 지출액·회수액 위주로 작성되어 융자사업과 관련된 위험요소 및 재정부담 규모를 파악하기 어렵고, 이로 인해 재정당국, 국회 등에서 융자사업에서 발생하는 재정부담 규모에 따라 사업구조 등을 합리적으로 통제·관리하는 것이 현실적으로 어려운 상황이다.

57) 융자보조비율은 융자보조비용을 융자원금으로 나눈 값을 의미

이에 이번 감사원 감사기간 중 [표 37]과 같이 2019년 말 현재 융자사업을 실시하고 있는 기금(33개) 중 융자사업의 규모·비중이 크고 사업 재원을 외부차입[58]으로 조달하고 있는 주택도시기금 등 5개 기금을 분석대상으로 선정하여 각 기금 융자사업의 위험요인을 분석하고, 중장기 재정부담액을 추산하였다.

[표 37] 융자사업 수지구조 및 재정부담 분석대상 기금 현황

(단위: 억 원, %)

기금명	소관부처	주요 재원조달 방식	기금사업비(A)	융자사업비(B)	융자사업 비중 (B/A)
주택도시기금	국토교통부	국채·청약예금	287,371	220,274	76.7
중소벤처기금	중소벤처기업부	공채(중소기업진흥채권) 공자기금 예수금	52,532	43,580	83.0
소상공인기금	중소벤처기업부	공자기금 예수금	28,803	22,045	76.5
관광진흥기금	문화체육관광부	공자기금 예수금	9,567	4,325	45.2
사학진흥기금	교육부	공자기금 예수금	2,223	2,131	95.9
합계	-	-	380,895	292,355	76.8

주: 기금사업비는 해당 기금의 2019년 사업비, 기금운영비 및 차입금 등에 대한 이자상환 금액을 합산한 금액이며 융자사업비는 해당 기금의 2019년 결산보고서상 융자금 지출액임

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

주택도시기금, 중소벤처기금의 경우 2019년 말 융자금 잔액이 각각 117.2조 원 및 16.6조 원으로 전체 기금 융자사업 융자금 잔액(187.1조 원)에서 차지하는 비중이 각각 62.6%, 8.9%에 이르고, 소상공인기금의 경우 최근 융자금 규모가 다른 기금에 비해 빠르게 증가하고 있어 분석대상으로 하였다. 그리고 관광진흥기금 및 사학진흥기금의 경우 기금 사업비에서 융자사업비가 차지하는 비중이 상대적으로 커 분석대상에 포함하였다.

분석방법은 [그림 9] 및 [그림 10]과 같이 분석대상 기금의 최근 5년간(2015~2019년, 이하 "분석대상 기간"이라 한다) 수지구조를 분석하여 실제 발생한 재정부담 규모를 추정하는 한편 기금별로 주요 위험요인을 도출하였다.

58) 융자사업과 관련하여 기금 내부의 재원 외에 국·공채 발행 또는 공자기금 예수금 등 외부로부터 재원의 전부 또는 일부를 조달하는 것을 의미

[그림 9] 융자사업 수지구조 및 재정부담 규모 추정을 위한 분석방법

구분	분석방법
수지구조	▪ 융자사업의 수익·비용 등 수지구조 분석 - 과거 5회계연도의 이자수익, 이자비용, 대손비용 규모 파악 - 과거 5회계연도의 저리대출 비중 파악
재정부담	▪ 수지구조를 바탕으로 과거 5개 회계연도의 재정부담추계액을 산출 - 재정부담추계액과 융자지출액의 증가 추이를 비교
위험요인 분석	▪ 융자사업별 주요 사업위험 도출 - 도출된 사업위험이 재정부담에 미치는 영향 분석

[그림 10] 융자사업 수지구조 및 재정부담 규모 추정을 위한 근거자료 등

구분	근거자료
순이자역마진	▪ **(이자수익)** 융자사업과 관련하여 실제 분석기간 중 이자수익으로 계상한 금액 ▪ **(이자비용)** 융자사업과 관련한 채권잔액에 해당연도 기금의 가중평균 차입이자율(가중평균 차입이자율이 없는 경우 공자기금 예수 이자율 또는 국채금리 등)을 적용하여 산출한 금액 ▪ **(순이자역마진)** 이자비용에서 이자수익을 차감하여 산정
대손비용	▪ 매년 「금융자산과 금융부채 회계처리지침」에 따라 산정된 융자금 관련 대손상각비
재정부담추계액	▪ 순이자역마진에 대손비용을 가산하여 산정 ▪ 융자사업과 관련하여 발생하는 사업관리비 등 행정비용은 기금 사업별 관리비용 원가배분이 필요하여 이번 분석에서는 제외

한편, 기획재정부에서는 기금운용계획안 작성지침에 융자사업 실시와 관련하여 융자조건은 시중금리 변화 등을 반영하고 부처 내 또는 부처 간 융자사업의 형평성이 제고될 수 있게 각 기금관리주체로 하여금 매년 재검토하도록 하면서 「융자 회계처리지침」에 따라 산정하는 융자보조비용 및 융자보조비율을 참고지표로 활용하도록 하고 있다.

이에 따라 이번 감사기간 중 융자보조원가충당금 평가대상 기금, 융자보조원가충당금의 산출방식 등이 적정한지에 대해서도 검토하였다.

다. 실태분석 결과

1) 융자사업 재정부담 및 위험요인 분석

가) 분석대상 기금의 재정부담 총괄

우선 분석대상 5개 기금의 융자사업 특징을 살펴보면 융자사업 목적에 따라 일반 국민 등을 수혜대상으로 하는 복지(주택도시기금), 취약 산업・계층 지원(중소벤처기금, 소상공인기금), 특정 산업 육성(관광진흥기금), 공공분야 지원・육성(사학진흥기금) 등으로 사업유형을 구분할 수 있다.

대부분의 기금이 직접(위탁[59] 포함) 융자방식으로 사업을 시행하고 있었으나, 관광진흥기금은 간접(대하[60]))방식으로 사업비를 집행하고 있는 등 [표 38]과 같이 기금별로 융자목적, 재원조달 방법 및 융자방식 등이 다양한 형태로 나타났다.

[표 38] 주택도시기금 등 5개 기금의 융자사업 주요 현황

(단위: 조 원, %)

기금명	융자사업 특성			2019년 기준		최근 5년(평균)		
	주요 융자목적·대상	재원조달	융자방식	융자 지출	융자 잔액	융자금리(A)	조달금리(B)	차이(A-B)
주택도시기금	임대주택건설 지원 등	국채·청약예금	직접(위탁)	22.0	117.1	2.60	2.01	+0.59
중소벤처기금	중소기업 운전자금 등	공채·공자기금 예수금	직접(위탁)	4.4	16.6	2.04	2.55	-0.51
소상공인기금	소상공인 경영안정자금 등	공자기금 예수금	직접	2.2	7.1	1.77	2.09	-0.32
관광진흥기금	관광업체 시설·운영자금 등	공자기금 예수금	간접(대하)	0.4	2.6	0.26	2.13	-1.87
사학진흥기금	사학재단 시설·운영자금 등	공자기금 예수금	직접	0.2	1.5	2.72	2.14	+0.58

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이와 같은 사업목적에 따라 기금별 융자금리에 상당한 차이가 발생하고 있었는데, 상시종업원 수 5인 이하 영세 소상공인 등을 지원하는 소상공인기금의 경우 최근 5년간 평균 융자금리가 1.77%인 데 반해 공공분야 지원・육성 목적의 사학진흥기금은 상대적으로 높은 2.72% 수준이었다.

그리고 재원조달 측면에서는 공채 발행 비중이 높은 중소벤처기금은 최근 5년간

59) 융자사업의 전부・일부를 금융기관 등에 위탁하는 것으로서 수탁 금융기관에서는 융자신청서 접수 등 융자사업 업무 중 일부만을 수행하고 융자사업 관련 이자수익 등은 기금에 귀속된다는 측면에서 대하방식과는 차이가 있음

60) 기금에서 융자취급 금융기관(한국산업은행)에 융자금을 먼저 대여하고 금융기관에서 관광시설 운영업자 등을 대상으로 상환능력 및 담보물 보유 여부 등 대출 심사를 거쳐 융자하는 방식임

평균 조달금리가 2.55% 수준으로 상대적으로 높았으며, 주택도시기금은 국채 외에 민간예수금(주택청약저축)으로도 재원을 조달하고 있어 최근 5년간 평균 조달금리가 2.01%로서 중소벤처기금보다는 낮은 수준이었다.

다음으로 재정부담 요인별로 분석해보면, [표 39]와 같이 우선 최근 5년간 평균 저리대출 비중이 관광진흥기금은 융자금 전체가 저리대출에 해당하였고, 주택도시기금은 27.1% 수준으로 가장 낮았다. 이로 인해 분석대상 기금(5개) 중 중소벤처기금, 소상공인기금, 관광진흥기금 등 3개 기금에서 융자사업의 이자수익보다 이자비용이 더 많아 순이자역마진(적자)이 발생한 것으로 나타났다. 중소벤처기금은 순이자역마진(적자)이 3,891억 원인 반면, 주택도시기금은 순이자마진(흑자)이 2조 8,699억 원 수준이었다.

[표 39] 분석대상 기금의 최근 5년간 재정부담액 추계 내역

(단위: 억 원, %)

기금명	최근 5년 융자잔액(A)	최근 5년(평균) 저리대출		5년간 재정부담 규모(행정비용 제외)					연간 재정부담 비율 (G/A/5)
		금액(B)	비중(B/A)	계 (G=E+F)	순이자역마진			대손비용 (F)	
					소계 (E=C-D)	이자비용 (C)	이자수익 (D)		
주택도시기금	983,717	266,170	27.1	-22,694	-28,699	99,000	127,699	6,005	-0.46
중소벤처기금	152,475	143,455	94.1	23,563	3,891	19,434	15,543	19,672	3.09
소상공인기금	45,812	33,582	73.3	2,823	734	4,790	4,056	2,089	1.23
관광진흥기금	23,818	23,818	100	2,229	2,228	2,539	311	1	1.87
사학진흥기금	13,788	13,045	94.6	-171	-402	1,474	1,876	232	-0.25

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 대손비용의 경우 기금별로 차이가 컸는데 중소벤처기금의 대손비용이 1조 9,672억 원으로 가장 많았고, 관광진흥기금의 대손비용은 1억 원으로 사실상 대손이 발생하지 않은 것으로 나타났다.

한편, 순이자역마진 및 대손비용을 합한 재정부담추계액을 살펴보면, 중소벤처기금의 경우 최근 5년간 2조 3,563억 원(연평균 4,712억 원), 소상공인기금은 2,823억 원(연평균 565억 원)이었으나 주택도시기금과 사학진흥기금은 재정부담이 발생

하지 않는 것으로 나타났다.

융자사업 규모 대비 연간 재정부담추계액 비중(이하 “재정부담 비율”이라 한다)의 경우 중소벤처기금이 3.09%(1억 원을 융자하면 순이자역마진, 대손비용으로 연간 309만 원의 재정부담이 발생한다는 의미) 수준으로 가장 높았는데, 사업규모가 중소벤처기금 다음으로 큰 소상공인기금은 1.23%인 반면 관광진흥기금은 1.87%로 분석되었다.

이하에서는 분석대상인 주택도시기금 등 5개 기금별로 융자사업의 주요 위험요인 및 그 원인 등을 추가로 분석하였는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

나) 기금별 융자사업 수지구조 및 위험요인

(1) 주택도시기금

주택도시기금 융자사업의 수지구조를 살펴보면, [표 40]과 같이 2015년 2,113억 원의 순이자마진(흑자)이 발생하였으며 이후에도 순이자마진이 계속 증가하여 2019년 순이자마진 규모는 7,114억 원이었다. 이와 같이 분석대상 기간 중 순이자마진 규모가 5,001억 원 증가한데 따른 영향으로 재정부담추계액은 같은 기간 -1,325억 원에서 -5,756억 원으로 나타나 융자사업에 따른 재정부담이 발생하지 않고 있었다.

[표 40] 주택도시기금의 연도별 융자사업 수지구조 및 재정부담액 추이

(단위: 억 원)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년	2019년(B)	증감(B-A)
이자수익(a)	24,454	25,110	24,184	25,982	27,969	3,516
이자비용(b)	22,341	18,164	17,951	19,690	20,855	-1,486
순이자역마진(c=b-a)	-2,113	-6,946	-6,233	-6,292	-7,114	-5,001
대손비용(d)	788	1,551	1,147	1,160	1,358	570
재정부담추계액(c+d)	-1,325	-5,395	-5,086	-5,132	-5,756	-4,431

주: 1. 순이자역마진이 음수인 경우 이자비용보다 이자수익이 많아 순이자마진이 발생한 것을 의미함
2. 이자비용은 연도별 융자금 잔액에 해당연도 주택도시기금의 가중평균조달금리를 적용

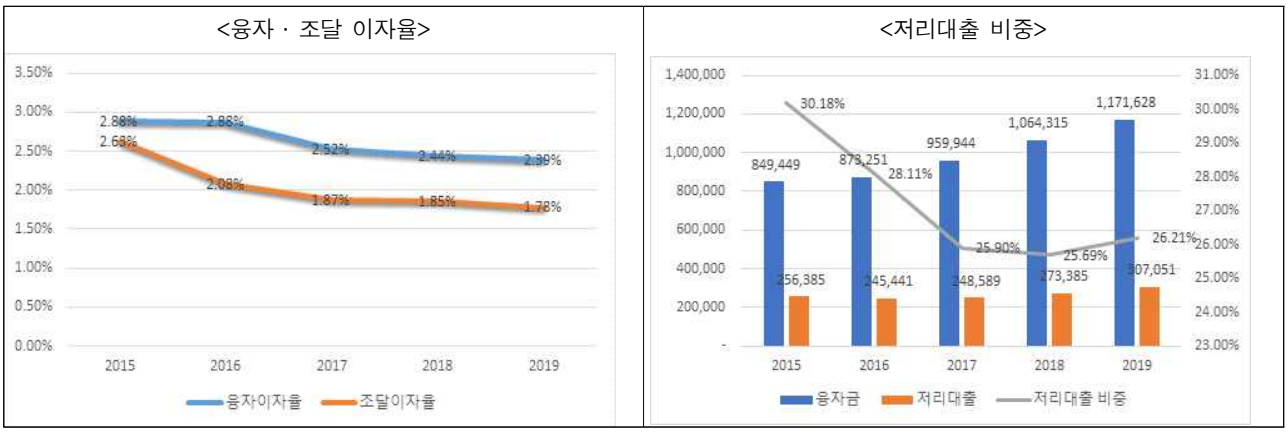
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

주택도시기금은 융자금리가 다른 기금에 비해 높을 뿐 아니라 융자사업과 관련하여 국·공채 외에도 이자율이 시장금리에 비해 낮은 민간예수금(청약저축예금)으로 자금을 조달하고 있어 순이자마진이 발생하는 구조이다. 또한 [도표 11]과 같이 분석대상 기간 중 융자금리는 2.88%에서 2.39%로 0.49%p 하락한 반면 조달금리 하락폭은 0.85%p로서 융자금리보다 더 많이 하락하였고, 이는 순이자마진이 증가한 가장 큰 원인이 되었다.

또한 분석대상 기간 동안 전체 융자금은 37.9% 증가(84.9조 원→117.2조 원)한 데 비해 순이자역마진이 발생하는 저리대출은 같은 기간 19.6% 증가(25.6조 원→30.7조 원)하는 데 그쳐 저리대출 비중이 분석대상 기간 중 30.2%에서 26.2%로 4.0%p 감소한 것도 순이자마진 증가의 원인으로 보인다.

이와 같이 주택도시기금의 융자사업은 최근 순이자마진 규모가 증가되는 등 안정적 추세를 나타내고 있으나 이는 조달금리가 큰 폭으로 낮아진 데 따른 것으로서 향후 금리가 상승 추세로 전환되는 경우 순이자역마진으로 인해 재정부담이 발생할 수 있다.

[도표 11] 주택도시기금의 융자·조달 이자율 및 저리대출 비중



주: 융자금은 매년 말 기금 전체의 융자금 잔액이며, 저리대출은 융자보조원가충당금 설정 대상 융자금 잔액의 합계임
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편, 대손비용은 [표 40]과 같이 융자사업 규모에 비하여 상대적으로 낮은 수준인데 이는 주택도시기금의 융자사업은 주택건설사업자 또는 무주택실수요자 등을 대상으로 대부분 사업부지 또는 주택 등을 담보로 융자를 실시하는 경우가 많고 최근 주택건설경기 호황 등의 영향으로 대손위험이 상대적으로 줄어든 데 따른 것으로 보인다.

다만, 주택도시기금 융자사업의 대손비용 규모는 아직 미미한 수준이지만, 분석대상 기간의 대손비용 증가율이 72.3%(788억 원→1,358억 원)에 달하고, 향후 주택건설경기 침체로 인한 대손발생에 대비할 필요가 있었다.

(2) 중소벤처기금

중소벤처기금의 경우 [표 41]과 같이 순이자역마진(적자) 규모가 2015년 1,787억 원에서 2019년 490억 원으로 1,297억 원 감소하였으나 같은 기간 대손비용이 2,485억 원에서 5,142억 원으로 2,657억 원 증가하여 재정부담추계액은 5년간 1,360억 원 증가한 것으로 나타났다.

[표 41] 중소벤처기금 연도별 융자사업 수지구조 및 재정부담액 추이

(단위: 억 원)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년	2019년(B)	증감(B-A)
이자수익(a)	3,350	3,475	2,850	3,010	2,858	-492
이자비용(b)	5,138	4,109	3,418	3,421	3,348	-1,790
순이자역마진(c=b-a)	1,787	634	568	412	490	-1,297
대손비용(d)	2,485	3,971	3,970	4,104	5,142	2,657
재정부담추계액(c+d)	4,272	4,605	4,538	4,516	5,632	1,360

주: 이자비용은 연도별 융자금 잔액에 해당 연도 중소벤처기금의 가중평균조달금리를 적용. 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

우선 순이자역마진 규모가 감소한 것은 대부분의 융자가 저리대출[61]로 이루

61) 저리대출 비중은 2015년 85.81%에서 2019년 99.67%로 증가

어지는 상황에서도 분석대상 기간 중 융자금리 감소(0.63%p)에 비해 큰 폭으로 조달금리가 감소(1.59%p)한 데 그 원인이 있다.

이러한 조달금리 하락은 분석대상 기간 중 지속된 금리 하락 추세에 따른 영향 외에도 2015년까지 공채(중소벤처기업진흥채권)를 발행하여 융자사업에 필요한 재원을 주로 조달하였으나, 2016년부터 공채 비중을 줄이고 상대적으로 금리가 낮은 공자기금으로부터의 예수금(통상 국고채 금리) 비중을 늘린 데 따른 것으로 보인다.

반면 중소벤처기금의 융자사업은 융자대상인 중소기업 또는 창업기업의 신용도가 상대적으로 낮고 융자사업의 정책적 목표 역시 창업지원 또는 경영안정자금 지원 등으로 다른 기금에 비해 대손 발생 가능성이 높다.

실제로 중소벤처기금의 융자금 규모는 분석대상 기간 중 14조 2,316억 원에서 16조 5,737억 원으로 16.5%(2조 3,421억 원) 증가한 반면, 대손비용은 [표 41]과 같이 2015년 2,485억 원에서 2019년 5,142억 원으로 106.9%(2,657억 원) 증가하였다. 따라서 대손비용의 발생 규모가 향후 기금 융자사업 관련 재정부담의 중요한 요인으로 작용할 수 있어 이에 대해 보다 면밀한 관리가 필요한 것으로 분석되었다.

(3) 소상공인기금

소상공인기금의 경우 [표 42]와 같이 순이자역마진(적자) 규모가 2015년 177억 원에서 2018년에는 순이자마진 111억 원으로 개선되었으나 최근 소상공인 지원을 위해 융자금리를 지속적으로 낮추면서 2019년에는 순이자역마진이 160억 원 발생하였다. 대손비용은 같은 기간 58억 원에서 975억 원으로 917억 원 증가하였고 이에 따라 재정부담추계액은 899억 원 증가한 것으로 나타났다.

[표 42] 소상공인기금의 연도별 융자사업 수지구조 및 재정부담액 추이

(단위: 억 원)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년	2019년(B)	증감(B-A)
이자수익(a)	167	376	908	1,484	1,120	953
이자비용(b)	345	650	1,143	1,373	1,280	935
순이자역마진(c=b-a)	177	274	235	-111	160	-18
대손비용(d)	58	204	392	459	975	917
재정부담추계액(c+d)	236	478	627	348	1,135	899

주: 이자비용은 연도별 융자금 잔액에 해당연도 공자기금 예수금리를 적용. 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

융자금리는 [표 43]과 같이 2015년에는 2.27% 수준이었으나 2019년에는 1.69%로 0.58%p 하락하였는데, 이는 최근 경기 위축으로 어려운 소상공인 지원을 위해 기존 융자금을 포함하여 융자금리를 계속적으로 인하 조정한 결과이다. 또한 소상공인 지원 확대 정책에 따라 융자금 규모 역시 다른 기금 대비 크게 증가하고 있는데 이는 융자금리 하락과 함께 순이자역마진 규모가 증가한 주요 원인으로 작용하고 있다.

[표 43] 소상공인기금의 연도별 융자금 및 융자 금리 등 추이

(단위: 억 원, %, %p)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	증감(율)
융자금(연도 말 잔액)	14,739	31,305	50,341	62,164	70,510	55,771(378.39)
융자금리(실행 당시)	2.27	1.64	2.23	2.64	1.69	-0.58
융자금리(2020년 10월 현재 적용 금리)	0.10~2.50					
조달 금리	2.34	2.08	2.27	2.21	1.82	-0.52

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편 상대적으로 신용도가 낮고 담보여력이 부족한 영세 소상공인을 대상으로 융자사업을 실시하고 있어 대손비용이 [표 44]와 같이 2015년 58억 원에서 2019년 975억 원으로 917억 원 증가하였는데 같은 기간 융자금 증가율이 378.4%인 점을 감안하더라도 대손비용 증가율이 1,581.0%에 달하고, 융자금 대비 대손비용의 비율도 같은 기간 0.39%에서 1.38%로 증가하여 이에 대한 관리가 필요하였다.

[표 44] 소상공인기금의 연도별 융자금 및 대손비용 등 추이

(단위: 억 원, %, %p)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	증감(비율)
융자금(a)	14,739	31,305	50,341	62,164	70,510	55,771(378.4)
순이자역마진(b)	178	274	235	-111	160	-18(-10.1)
대손비용(c)	58	204	392	459	975	917(1,581.0)
재정부담추계액(d=b+c)	236	478	627	348	1,135	899(380.9)
재정부담추계액 대비 대손비용 비율(c/d)	24.57	42.67	62.51	131.90	85.90	-
융자금 대비 대손비용 비율(c/a)	0.39	0.65	0.78	0.74	1.38	-

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

(4) 관광진흥기금

관광진흥기금 융자사업의 수지구조를 분석한 결과 [표 45]와 같이 순이자역마진(적자) 규모가 2015년 367억 원에서 2019년에는 416억 원으로 49억 원 증가하였으며, 대손비용은 사실상 발생하지 않고 있다.

[표 45] 관광진흥기금 연도별 융자사업 수지구조 및 재정부담액 추이

(단위: 억 원)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년	2019년(B)	증감(B-A)
이자수익(a)	66	48	54	90	53	-13
이자비용(b)	434	466	582	589	468	34
순이자역마진(c=b-a)	367	418	528	499	416	49
대손비용(d)	-	-	-	-	1	1
재정부담추계액(c+d)	367	418	528	499	417	50

주: 이자비용은 연도별 융자금 잔액에 해당 연도 공자기금 예수금리를 적용. 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이는 융자사업 구조에 따른 것으로, 관광진흥기금의 경우 융자취급 금융기관(한국산업은행)에 융자금을 먼저 대여하고 금융기관에서 관광시설 운영업자 등을 대상으로 상환능력 및 담보물 보유 여부 등을 확인하는 대출 심사를 거쳐 융자하는 대하방식으로 융자사업을 하고 있다. 이에 따라, 관광진흥기금 융자사업의 대손발생 등 위험은 다른 기금에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가된다.

다만, 관광진흥기금의 재정부담 비율은 [표 39]와 같이 1.87%(융자 1억 원당 연간 재정부담 187만 원)로 분석대상 기금 중 중소벤처기금 다음으로 높은 수준이다.

이는 관광진흥기금 융자사업에서 발생하는 재정부담은 다른 기금의 융자사업과 달리 융자금리와 조달금리의 차이에 따른 순이자역마진 외에 대하약정에 따라 융자취급 금융기관에 기금 융자사업에 따른 사업비(행정비용 및 대손비용 등)를 보전해주는 1.0%p의 금리[62]차이(보전금리)로 발생한 비용도 포함하기 때문이다.

한편, 보전금리는 2007년부터 현재까지 변동 없이 1.0% 금리 수준을 유지하고 있는데, 융자사업의 재정부담액을 적정수준으로 관리하기 위해서는 실제 금융기관의 행정·대손비용 등을 반영하여 보전금리 수준을 정기적으로 재검토할 필요성이 있었다.

(5) 사학진흥기금

사학진흥기금은 사립학교 및 이를 설치·경영하는 학교법인 등을 대상으로 교육용 건물, 설비 등의 확충에 필요한 자금을 융자하고 있어, [표 46]과 같이 취약계층 등을 대상으로 융자사업을 실시하는 다른 기금과 비교하였을 때 상대적으로 융자금리가 높은 반면 대손위험은 낮은 특징이 있다.

[표 46] 사학진흥기금 등의 평균 융자금리 비교

(단위: %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
사학진흥기금	**3.57**	**3.05**	**2.59**	**2.32**	**2.18**
중소벤처기금	2.35	2.40	1.88	1.90	1.72
소상공인기금	2.27	1.64	2.23	2.64	1.69

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

사학진흥기금 융자사업의 5개 연도 수지구조를 분석한 결과 [표 47]과 같이 매년 이자수익이 이자비용보다 많아 순이자마진(흑자)이 발생하였는데 그 규모는 2015년 161억 원에서 2019년에는 52억 원으로 109억 원 감소하였다.

62) 기금의 대하(기금→한국산업은행)금리는 금융기관 대출(한국산업은행→관광시설 운영업자 등)금리에 일정 수준(1.0%, 보전금리)을 차감한 금리로 결정. 보전금리는 2007년부터 현재까지 1.0%로 동일하게 유지되고 있음

한편 대손비용의 경우 같은 기간 77억 원에서 27억 원으로 50억 원 감소하였는데 전반적으로 대손비용보다 순이자마진이 많아 융자사업으로 인한 재정부담이 발생하지 않은 것으로 나타났다.

[표 47] 사학진흥기금의 연도별 융자사업 수지구조 및 재정부담액 추이

(단위: 억 원)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년	2019년(B)	증감(B-A)
이자수익(a)	466	405	352	341	312	-155
이자비용(b)	305	275	308	325	260	-45
순이자역마진(c=b-a)	-161	-130	-43	-16	-52	109
대손비용(d)	77	95	-	33	27	-50
재정부담추계액(c+d)	-84	-36	-43	16	-24	60

주: 1. 순이자역마진이 음수인 경우 이자비용보다 이자수익이 많아 순이자마진이 발생한 것을 의미함
2. 이자비용은 연도별 융자금 잔액에 해당 연도 공자기금 예수금리를 적용. 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이와 같은 5개 기금의 분석결과를 종합하면, 각 기금의 융자사업별로 사업목적, 재원조달 방법 및 융자방식 등에 따라 순이자역마진, 대손비용 등 위험요인 및 그 원인, 재정부담 규모가 다양하게 나타나고 있었다.

따라서 기금관리주체가 융자사업에서 발생하는 순이자역마진, 대손비용 등을 기금운용계획안, 사업설명자료 등에 구체적으로 제시하도록 하고 이를 통해 기금 융자사업별 위험요인을 비교·분석하여 융자사업을 합리적으로 관리할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2) 융자보조원가충당금 운영실태 점검

가) 융자보조원가충당금 평가 관련

「융자 회계처리지침」 4.(융자보조원가충당금의 최초 인식)에 따르면 융자보조원가충당금은 융자실행 당시 융자금 원금에서 회수가능가액의 현재가치를 차감하여 계산하도록 되어 있다.

이에 따라 융자실행 당시 융자금 원금보다 회수가능가액의 현재가치가 높은 경우에는 융자보조원가충당금을 설정하지 않고 있고, 융자실행 시에 융자보조원가충당금의 인식 대상이 아닌 융자금에 대해서는 이후에도 매년 결산 시에 융자보조원가충당금을 평가·설정하지 않고 있다.

그런데 최근 시장금리 및 융자금리 변동에 따라 소상공인기금 등에서 실시하고 있는 일부 융자사업은 당초 융자실행 당시에는 융자금리가 조달금리보다 높아 융자보조원가충당금 설정대상이 아니었으나 이후 융자금리가 조달금리보다 대폭 하향조정되어 당초 융자실행 당시와 달리 융자사업에서 손실 발생이 예상되는 상황이다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 중 소상공인기금의 융자사업과 관련하여 당초 융자실행 당시 융자보조원가충당금 설정대상이 아니었으나 이후 금리 조정 등이 발생하여 앞으로 손실이 발생할 것으로 예상되는 융자금 8,294억 원을 추가하여 융자보조원가충당금을 다시 산정하였다. 그 결과 [표 48]과 같이 2019. 12. 31. 현재 융자보조원가충당금으로 계상되어야 할 금액은 1,227억 원으로 2019. 12. 31. 기준 결산보고서에 반영된 융자보조원가충당금 584억 원보다 643억 원 더 큰 금액[63]으로 나타났다.

[표 48] 소상공인기금의 융자보조원가충당금 현황(2019년 말 기준)

(단위: 억 원)

결산보고서 기준		재계산 결과		차이	
충당금 설정 대상 채권	충당금 규모	충당금 설정 대상 채권	충당금 규모	충당금 설정 대상 채권	충당금 규모
48,515	584	56,809	1,227	**8,294**	**643**

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

따라서 융자실행 이후 금리 변동 등 융자조건이 변경되어 융자보조원가충당

63) 전체 융자금 7조 510억 원에서 충당금 설정 대상 채권이 차지하는 비중도 68.80%에서 80.56%로 증가

금 평가·설정이 필요한 경우에도 매년도 결산 시 융자보조원가충당금을 평가·계상하여 기금 융자사업과 관련한 재정위험을 결산보고서 등에 적정하게 반영할 필요가 있는 것으로 판단된다.

나) 융자보조원가충당금 규정의 적용범위 관련

융자사업을 하는 주택도시기금 등에서 매년 결산 시 「융자 회계처리지침」에 따라 융자보조원가충당금을 평가하고, 평가결과 발생하는 융자보조원가충당금은 융자보조비용으로 계상하고 있다.

다만 「융자 회계처리지침」 26.(적용예외)에 따르면 각 기금관리주체가 해당 융자사업의 특성 및 재무건전성 확보 등을 고려하여 불가피하다고 인정되는 경우 기획재정부장관의 승인을 받아 지침과 다르게 회계처리를 할 수 있도록 되어 있다.

이와 관련하여 기획재정부에서 2011. 12. 13. 「융자 회계처리지침」 제정을 위한 제17차 국가회계제도심의위원회를 개최하면서, 중소벤처기금의 경우 융자보조원가충당금을 평가·계상하면 순자산 감소로 채권발행 한도[64]가 축소(운용배수 소진)되고, 조달비용 상승 등으로 중소기업 지원업무 수행이 불가능하다는 이유를 들어 중소벤처기금의 융자사업은 융자보조원가충당금 평가 규정을 적용하지 않도록 승인하였다.

이에 따라 중소벤처기금은 현재까지 융자보조원가충당금을 결산보고서에 부채로 반영하지 않고 있으며 융자보조비용 역시 비용에 반영하지 않고 있다.

중소벤처기금의 재정상황을 살펴보면, 2019. 12. 31. 현재 융자금 잔액은 16조 5,737억 원 수준으로 주택도시기금을 제외하고는 기금 융자사업 중 가장 큰 규

64) 「중소기업진흥에 관한 법률」 제65조에 따라 순자산(기금적립금)의 20배까지 발행 가능

모이며, 순자산은 2조 7,400억 원에 이르고 있다. 이에 따라 중소기업진흥채권의 발행여력은 54조 8,000억 원에 달하는 반면에 2019. 12. 31. 발행된 중소기업진흥채권 잔액은 14조 3,732억 원 규모여서 추가적으로 발행할 수 있는 채권 규모가 40조 4,268억 원[65]에 이르고 있다.

한편 이번 감사원 감사기간 중 중소벤처기금의 융자사업에 대한 융자보조원가충당금을 산정한 결과, 2019년 말 기준 적립하여야 할 충당금은 2,226억 원[66]으로 같은 금액만큼이 기금의 부채 및 비용에 반영되지 않았고, 이를 반영한 경우에도 [표 49]와 같이 중소기업진흥채권을 추가로 발행할 수 있는 금액은 35조 9,748억 원[67]에 이르는 것으로 나타나 채권 발행여력이 충분한 것으로 보인다.

[표 49] 중소벤처기금 순자산 및 채권 발행여력(2019년 말 기준)

(단위: 억 원)

충당금 반영 전		충당금 반영 후		차이	
순자산	채권 발행여력	순자산	채권 발행여력	순자산	채권 발행여력
27,400	404,268	25,174	359,748	△2,226	△44,520

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

따라서 중소벤처기금의 경우에도 융자사업으로 인한 재정부담 위험을 적정하게 관리하고, 실제 회수가능한 채권액 등 정확한 재무정보를 제공하기 위해 현재 기금의 채권발행 여력 등을 고려하여 융자보조원가충당금 평가규정 적용 제외의 적정성을 재검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

65) 순자산(2조 7,400억 원)×20-채권발행잔액(14조 3,732억 원)

66) 2019년 말 기준 융자원금(16조 1,825억 원)-연도별 회수가능가액(원리금)을 현재가치(평균 조달금리 2.06% 적용)로 계산한 가액의 합계(15조 9,599억 원)

67) {순자산(2조 7,400억 원)-융자보조원가충당금(2,226억 원)}×20-채권발행잔액(14조 3,732억 원)

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 ① 융자사업 추진 과정에서 발생하는 손익 및 위험요인 등이 기금운용계획안 작성 및 심의 과정에서 적정하게 반영될 수 있도록 검토하고, ② 중소벤처기금에 대해서는 향후 국가회계제도심의위원회에서 융자보조원가충당금 적용 유예의 적정성을 검토하는 한편 금리변동으로 융자보조원가충당금 조정이 필요한 경우 일관된 회계원칙에 따라 경제적 실질을 반영할 수 있는 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

기금운용계획, 결산보고서, 중기사업계획서 등에서는 융자사업의 재정부담 요인(순이자역마진, 대손비용 등)을 확인할 수 없었다. 이에 주택도시기금 등 5개 기금을 대상으로 재정부담 요인을 분석한 결과, 각 기금의 융자사업별 사업목적, 재원조달 방법 및 융자방식에 따라 재정부담 규모가 다양하게 나타났다. 그리고 「융자 회계처리지침」에 융자실행 당시 기준으로 융자보조원가충당금을 설정하도록 규정하여 소상공인시장진흥기금과 같이 융자실행 후 융자금리가 변동·하락하여 융자사업 손실이 예상됨에도 이를 충당금에 반영하지 않고 있었으며, 중소벤처기업창업및진흥기금의 경우 현재까지 위 충당금 규정 적용을 유예하고 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 각 기금관리주체로 하여금 융자사업별 재정부담과 위험요인을 체계적으로 산정·관리토록 하는 한편, 사후 금리변동 등 융자조건 변경에 따른 융자보조원가충당금의 적정한 반영이 이루어지도록 「융자 회계처리지침」을 개정하고, 중소벤처기업창업및진흥기금에 대한 융자보조원가충당금 적용 유예의 적정성을 검토하는 방안이 필요한 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

4. 기금이 출자한 주택도시보증공사의 담보부보증 운영실태 분석

가. 업무개요

국토교통부는 「주택도시기금법」 제19조 등에 따라 주택도시보증공사(이하 “공사”라 한다)에 자본금을 출자하고 정관 제·개정 인가, 보증료 승인 등 공사의 업무 전반에 대해 감독업무를 수행하고 있다.

그리고 공사는 「주택도시기금법」 제26조 등에 따라 주거복지 증진 등을 위한 각종 보증업무, 주택도시기금의 운용·관리업무 등을 수행하고 있다.

1) 주택도시보증공사 설립 연혁

공사의 전신인 주택사업공제조합은 1993. 4. 24. 구 「주택건설촉진법」 제47조의6에 따라 주택사업자들의 출자를 통해 설립되었다.

그러나 [도표 12]와 같이 1997년 IMF 외환위기로 인한 경기침체로 주택사업자의 대규모 부도가 발생하여 1998년 9조 2,382억 원의 보증사고가 발생하는 등 주택사업공제조합 경영이 부실화되자 정부는 구 「주택건설촉진법」을 개정하여 1999. 6. 2. 주택사업공제조합을 주택사업자 이외에 정부와 금융기관이 출자하는 대한주택보증주식회사로 전환·설립하였고, 구 국민주택기금에서 1조 7,791억 원을 출자하였다.

[도표 12] IMF 외환위기로 인한 보증사고 발생 현황

(단위: 억 원, %)

연도	보증잔액	사고발생액	사고율
1996	272,006	18,942	6.96
1997	469,681	44,160	9.40
1998	**492,755**	**92,382**	**18.75**
1999	526,671	27,242	5.17
2000	570,619	34,114	5.98
2001	616,584	9,509	1.54
계	**-**	**226,349**	**-**

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

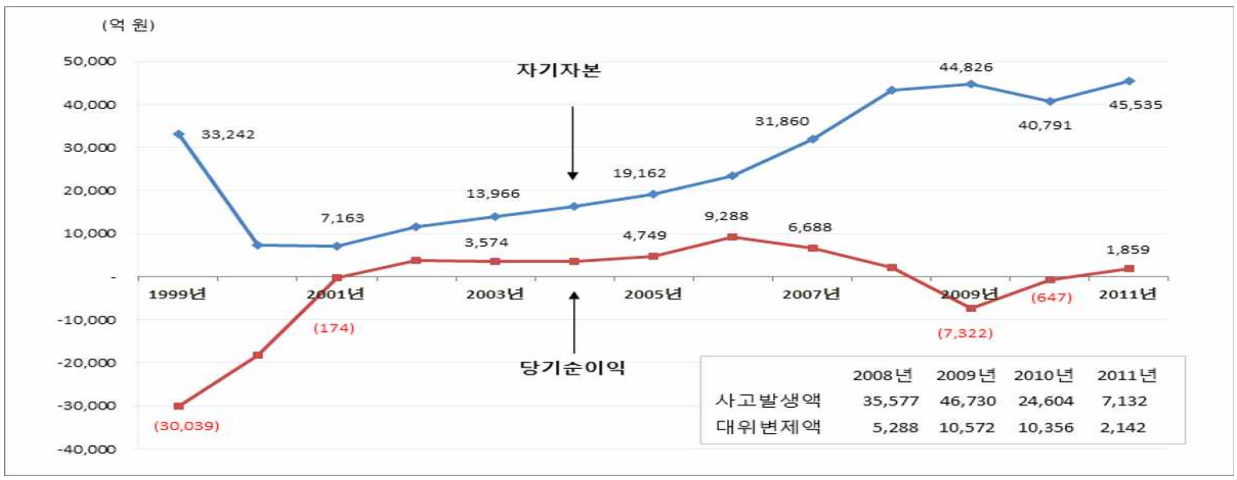
한편, 구 「주택건설촉진법」에서 위 주택사업공제조합의 사례와 같은 경영부실을 방지하기 위해 구 건설교통부가 대한주택보증주식회사의 업무를 감독하고, 금융위원회가 경영건전성 검사를 할 수 있도록 규정하였다.

그리고 2000년대 초반에 주택경기 호조 및 주택공급 증가로 [도표 13]과 같이 2007년 대한주택보증주식회사의 총보증잔액이 160조 원으로 급증하고, 당기순이익 증가로 2009년 이익잉여금을 포함한 자기자본이 4조 4,826억 원으로 증가하였으나, 2008년 금융위기로 인한 경기침체로 2008년부터 2010년까지 3년간 총 2조 6,216억 원의 대위변제가 발생하였다. 그러나 IMF 외환위기 때와 달리[68] 대한주택보증주식회사는 보유자금, 구상채권 회수 등으로 추가적인 정부 지원 없이 위기상황을 극복하였다.

[도표 13] 2008년 금융위기에 따른 자기자본 등 변동 현황

(단위: 조 원)

연도	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
총보증잔액	52	57	61	73	86	97	100	105	160	145	133	92	95



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

68) IMF 외환위기 때에는 회수율이 낮은 대출보증에서 대위변제가 주로 발생하였으나 2008년 금융위기 때에는 대위변제의 90%가 분양보증에서 발생하여 환급사업장 매각 등을 통해 채권 회수(2008~2015년 기간 중 대위변제 3.8조 원, 구상채권 회수 2.7조 원)

이후, 2015. 1. 6.「주택도시기금법」이 제정되면서 대한주택보증주식회사를 주택도시보증공사로 전환(명칭 변경)하고, 공사의 공적기능 확대에 따른 책임성과 위험관리를 강화하기 위해 공사가 발행할 수 있는 보증의 총액한도를 자기자본의 70배에서 50배로 축소하고, 매 회계연도 결산 결과 이익이 생긴 때에는 이익금의 10분의 2 이상을 각각 이익준비금, 보증이행준비금으로 적립하도록 규정하였다.

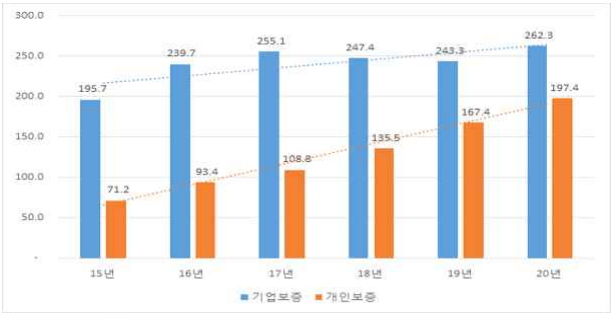
2) 공사 보증현황

공사의 보증상품은 "보증채무자" 기준으로 보증채무자가 법인 또는 개인사업자인 경우 "기업보증"으로, 개인인 경우 "개인보증"으로 분류할 수 있다. 공사는 2011년까지 분양보증[69] 등 기업보증 상품만을 취급하였으나 2012년 1월 주택구입자금보증, 2013년 9월 전세보증금반환보증 등의 개인보증 상품을 출시하였으며, 이후 개인보증 실적이 계속 증가하여 [도표 14]와 같이 2020년 말 현재 개인보증 잔액이 197.4조 원으로 총보증잔액(459.8조 원)의 42.9%를 차지하고 있다.

[도표 14] 연도별 총보증잔액 및 보증별 비중 현황

(단위: 조 원, %)

<연도별 총보증잔액>



<기업보증, 개인보증 비중>

연도	총보증잔액	비중	
		기업보증	개인보증
2015	266.9	73.3	26.7
2016	333.1	72.0	28.0
2017	363.9	70.1	29.9
2018	382.9	64.6	35.4
2019	410.8	59.2	40.8
2020	459.8	57.1	42.9

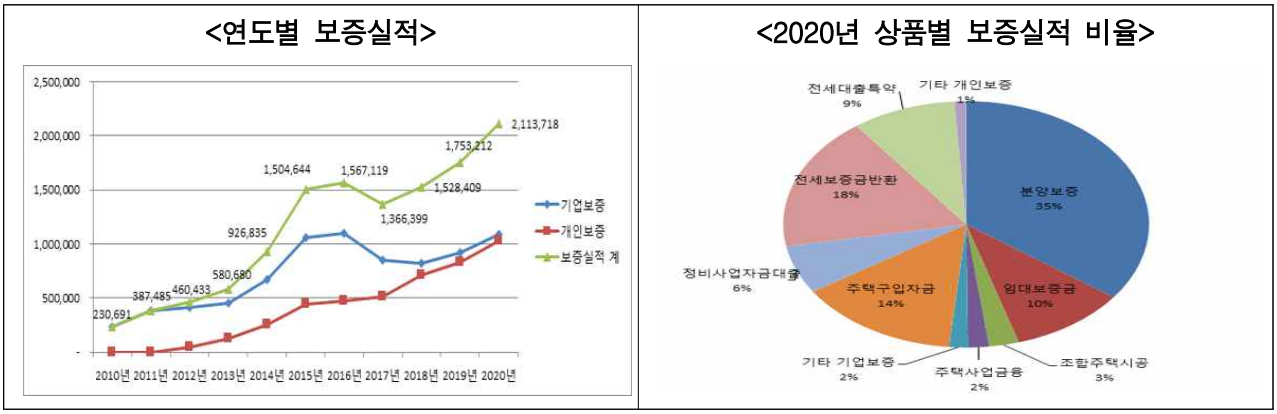
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

69) 사업주체가 착공과 동시에 입주자를 모집하기 위해서는 주택도시보증공사 또는 국토교통부장관이 지정하는 보험회사로부터 분양보증을 받도록 되어 있으나 국토교통부장관이 별도의 보험회사를 지정하지 않아 공사가 독점으로 취급(「주택공급에 관한 규칙」 제15조 제1항 제2호)

이와 관련, 공사의 연도별 보증실적은 [도표 15]와 같이 2010년 23.0조 원에서 2020년 약 211.4조 원으로 9배 이상 증가하였고, 같은 기간 총보증잔액은 92.4조 원에서 459.8조 원으로 약 5배 증가하였다.

[도표 15] 연도별 보증실적 및 2020년 상품별 보증실적 비율

(단위: 억 원, %)

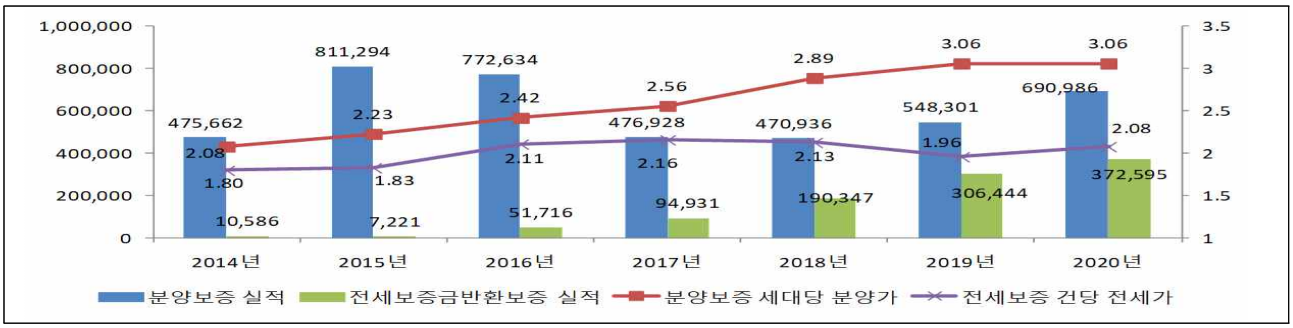


자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이는 전세보증금반환보증, 도시재생 지원 관련 보증 등 보증상품이 다양화되고, 최근 주택가격, 전세가격 상승 등으로 인해 [도표 16]과 같이 분양보증의 경우 특히 2015년 및 2016년의 보증실적이 크게 증가하는 등 연간 보증실적이 45조 원 이상이고 분양보증 세대당 분양가도 증가하고 있으며, 전세보증금반환보증의 경우 보증실적이 최근 크게 증가하고 보증 건당 전세가도 증가 추세에 있는 데 주로 기인한 것으로 보인다.

[도표 16] 분양보증 및 전세보증금반환보증의 보증실적, 건당 보증금액 추이

(단위: 억 원)



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

3) 보증 운용배수 관리 현황

「주택도시기금법 시행령」 제23조 및 공사 「정관」 제59조에 따르면 공사가 행할 수 있는 보증의 총액한도(이하 "총보증한도"라 한다)는 전년도 결산기준 자기자본의 50배[70]로 되어 있고, '금융기관, 보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을 받고 하는 보증'(이하 "담보부보증"이라 한다)은 총보증한도에 포함하지 않도록 되어 있다.

이에 따라 공사는 총보증한도 내에서 보증사업을 운영하기 위해 [그림 11]과 같이 전년도 결산기준 자기자본 대비 보증잔액의 배수(이하 "보증 운용배수"라 한다)를 산정하면서 총보증한도(50배)를 넘지 않도록 관리하고 있다.

[그림 11] 보증 운용배수 산정방식

보증 운용배수(총보증한도 50배)	=	보증잔액 ÷ 자기자본

■ 자기자본: 전년도 말 결산기준 자기자본
■ 보증잔액: 총보증잔액(기초 총보증잔액+기중 보증실적-기중 보증해지)-담보부보증 금액

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[표 50] 연도별 보증잔액 및 보증 운용배수

(단위: 억 원, 배)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
보증잔액(C=A-B)		923,901	954,609	1,030,546	1,259,918	1,716,057	1,765,711	1,977,108	2,185,299	2,315,350	2,506,168	2,715,070
	총보증잔액(A)	923,901	954,609	1,030,546	1,259,918	1,716,057	2,668,766	3,330,590	3,638,502	3,829,255	4,107,724	4,597,735
	담보부보증 금액(B)	-	-	-	-	-	903,055	1,353,482	1,453,203	1,513,905	1,601,556	1,882,665
전년도 자기자본(D)		40,791	45,535	45,334	47,269	48,852	52,189	43,139	47,047	51,498	55,003	57,281
보증 운용 배수	담보부보증 제외(C/D)	22.7	21.0	22.7	26.7	35.1	33.8	45.8	46.4	45.0	45.6	47.4
	담보부보증 포함(A/D)	22.7	21.0	22.7	26.7	35.1	51.1	77.2	77.3	74.4	74.7	80.3

주: 2018년은 주택도시기금 출자금 700억 원 포함, 2011년까지의 자기자본은 보완자본을 포함
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

70) 1993년 구 「주택건설촉진법 시행령」에 주택사업공제조합의 보증한도를 자본금과 준비금을 합한 금액의 35배로 정하고 있었고, 1999년 대한주택보증주식회사로 전환 시 시행령의 보증한도 규정이 삭제되고 「정관」으로 30배로 운영하다가 2000. 3. 16. 보증실적 증가에 따른 보증여력 확보를 위해 70배로 확대되었으며, 2015년 공사로 전환되면서 「주택도시기금법」에서 공사의 경영건전성 강화를 위해 총보증한도로 자기자본의 50배를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하도록 규정

2010년 이후 연도 말 보증 운용배수는 [표 50]과 같으며, 2020년 말 현재 보증 운용배수는 47.4배로 총보증한도인 50배에 다다랐다.

한편, 공사는 [표 51]과 같이 다른 공적 보증기관보다 법정 보증 운용배수가 높은 상황임에도 불구하고, 다른 보증기관이 재정건전성을 확보하고자 법정 운용배수보다 낮은 적정 보증 운용배수를 별도로 정하여 관리하고 있는 것과 달리, 법정 보증 운용배수[71]만으로 총보증한도를 관리하고 있다.

[표 51] 보증기관 보증 운용배수 현황

(단위: 배)

구분	주택도시보증공사	주택금융기금	신용보증기금	기술보증기금
법정 보증 운용배수	50	30	20	20
적정 보증 운용배수	50	11.7~16.3	7~10	10~11

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

4) 자기자본 확충 현황

「주택도시기금법 시행령」 제23조 제3항에 따르면 총보증한도 산정기준인 자기자본은 '전년도 결산기준 자기자본'으로 되어 있고, 공사 재무상태표 등에 따르면 자기자본은 [표 52]와 같이 납입자본, 이익잉여금 등으로 구성된다.

[표 52] 연도별 자기자본 현황

(단위: 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자본총계	36,783	45,334	47,269	48,852	52,189	43,139	47,047	50,798	55,003	57,281
납입자본	32,320	32,320	32,320	32,320	32,320	32,320	32,320	32,320	33,020	33,020
이익잉여금	8,547	17,427	19,625	21,288	24,850	15,803	19,774	23,808	27,470	29,823
자기주식 (차감항목)	(4,143)	(4,439)	(4,709)	(4,793)	(5,018)	(5,025)	(5,145)	(5,417)	(5,487)	(5,562)
기타	59	26	33	37	36	41	97	86	-	-

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

71) 공사는 총보증한도 범위 내에서 자기자본으로 감내 가능한 위험수준을 반영하여 정하는 "전사운용한도"를 법령상의 총보증한도와 동일하게 자기자본의 50배로 정함(「보증한도규정」 제2조 등)

가) 납입자본금 현황

「주택도시기금법」 제19조에 따르면 공사의 납입자본금은 5조 원으로 하고 그 2분의 1 이상을 정부가 출자하도록 되어 있다.

이에 정부는 대한주택보증주식회사 설립 후 [표 53]과 같이 2003년까지 1조 7,791억 원을 출자한 후 추가 출자를 하지 않다가 공사 출범 이후인 2018년에 도시재생 뉴딜사업 관련 보증수요에 대응하기 위해 700억 원[72]을 추가로 출자하였으며, 2019년 말 현재 공사의 납입자본금은 3조 3,020억 원으로 법정자본금 5조 원[73]의 66% 수준이다.

[표 53] 주택도시보증공사 출자 내역 및 2019년 말 지분율

(단위: 억 원, %)

출자일	주택도시기금	금융기관	주택업계 등	자기주식	합계
초기자본금	-	-	8,480	-	8,480
1999년 6월	5,000	1,006		-	6,006
2001년 6월	9,470	5,043	-	-	14,513
2003년 11월	3,321	-	-	-	3,321
2018년 7월	700	-	-	-	700
2015년	-	(3,632)	(2,466)	6,098[1]	-
1999~2019년	-	-	(5,098)	5,098[2]	-
납입자본금 (2019년 말 지분율)	18,491 (68.25)	2,417 (9.1)	916 (3.45)	11,196 (19.2)	33,020

주: 1. 소각 목적으로 금융기관, 주택업계 보유 주식을 취득
2. 건설업체 부도 및 파산에 따른 자기주식 취득
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

나) 당기순이익 처리 현황

「주택도시기금법」 제29조에 따르면 공사는 매 회계연도 결산 결과 이익이 생긴 때에는 ① 이익준비금, ② 보증이행준비금, ③ 이익의 배당 순서에 따라 처리하도록 되어 있다.

72) 2018년도 주택도시기금 기금운용계획안에 따르면 국토교통부는 도시재생 뉴딜사업에 민간자금 투자를 유치하고 보증을 제공하기 위해 주택도시보증공사 출자 사업비 5,000억 원을 반영(2017년 말 공사 보증 운용배수 45.7배 전망)하였으나, 기획재정부 심의과정에서 1,000억 원으로 감액되었고, 국회 심의과정에서 출자 이외에 주식배당 등을 통한 자기자본 확충 방안이 필요하다는 등의 사유로 다시 700억 원으로 감액

73) 「주택도시기금법」 제정안에 대한 국회 국토교통위원회 심사보고서(2014년 12월)에 따르면 법정자본금 5조 원은 상한 개념이므로 정부의 추가 출자가 반드시 필요한 것은 아니고, 법정자본금을 납입자본금보다 높게 설정함으로써 향후 보증수요 확대에 탄력적으로 대응할 수 있다는 측면에서 바람직한 것으로 검토

이에 공사는 2019년 당기순이익 3,836억 원 중 이익준비금 767억 원, 보증이행준비금 787억 원을 적립하였고, 배당 837억 원을 사외유출 하였으며, 당기순이익에서 적립금, 배당 등을 차감한 1,445억 원을 미처분이익잉여금으로 적립하였으며, 구체적인 2010년 이후 연도별 당기순이익 처리 현황은 [표 54]와 같다.

[표 54] 연도별 당기순이익 처리 현황

(단위: 억 원)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
당기순이익(A)		(647)	1,859	2,205	1,992	3,901	3,523	4,736	5,655	5,128	3,836
처분 이익 잉여금	소계(B)	-	-	1,210	1,127	2,208	2,171	3,513	3,482	3,509	2,371
	이익준비금	-	-	440	398	780	705	947	1,131	1,026	767
	보증이행준비금	-	-	440	398	780	705	947	1,131	1,026	787
	배당(사외유출)	-	-	330	331	648	761	1,619	1,220	1,457	837
미처분이익잉여금 (A-B)		-	1,859	995	865	1,693	1,352	1,223	2,173	1,619	1,445

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편, 정부출자기관인 공사는 「국유재산법」 제65조의3 등에 따라 정부배당[74]을 실시하고 있는데, [표 55]와 같이 2008년 금융위기 극복 이후 2011년부터 당기순이익이 발생하여 2012년부터 2019년까지 총 7,203억 원을 배당하였고 이 중 정부배당으로 5,791억 원을 집행하였다.

[표 55] 연도별 배당 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	합계
자본총계		45,334	47,269	48,852	52,189	43,139	47,047	50,798	55,003	57,281	-
당기순이익		1,859	2,205	1,992	3,901	3,523	4,736	5,655	5,128	3,836	32,835
배당성향 (정부 권고성향)		무배당	15.0 (24.2)	16.6 (21.5)	16.6 (25.0)	21.6 (28.0)	34.2 (31.0)	21.6 (34.0)	28.4 (37.0)	21.8 (40.0)	-
배당총액			330	331	648	761	1,619	1,220	1,457	837	7,203
	정부	**-**	**212**	**213**	**420**	**633**	**1,352**	**1,025**	**1,229**	**707**	**5,791**
	정부 외		118	118	228	128	267	195	228	130	1,412

주: 배당성향은 "배당액/당기순이익"임

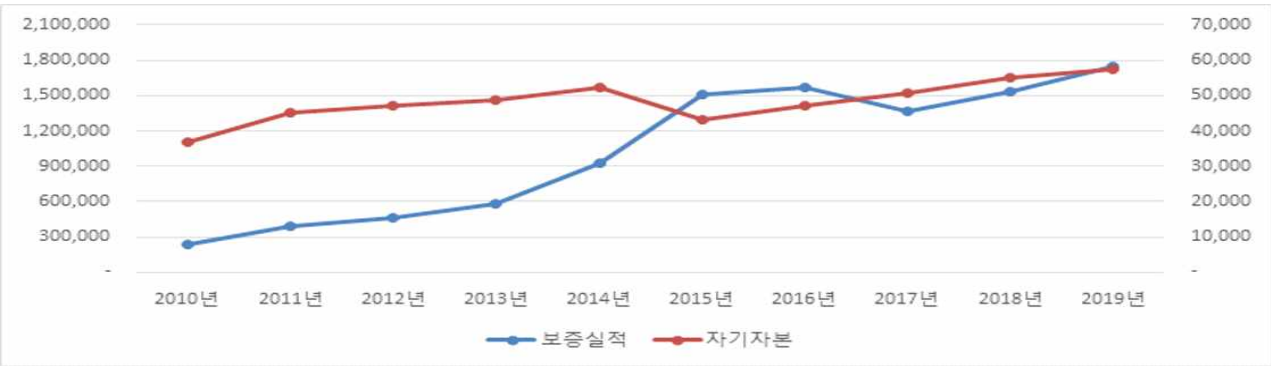
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

74) 기획재정부(배당협의체)는 이익의 규모, 정부의 재정여건, 배당 대상기관의 경영여건 등을 고려하여 매년 출자기관 배당(안)을 마련하여 각 기관에 배당성향을 통지하고, 이에 따라 공사는 정기주주총회에서 배당을 결정

이상 “3)항” 및 “4)항”의 내용을 종합하면 공사가 보증 운용배수를 적정한 수준으로 관리하기 위해서는 추가 출자를 하고 배당 등 이익잉여금의 사외유출을 자제하는 방식으로 자기자본을 확충하거나 총보증잔액을 자기자본 규모에 맞게 관리하여야 하는데, [도표 17]과 같이 2010년 이후 보증실적(2010년 26.1조 원→2019년 175.3조 원)은 연평균 25% 수준으로 증가한 반면, 공사의 자기자본(2010년 3.7조 원→2019년 5.7조 원)은 연평균 5% 수준 증가에 그쳤다.

[도표 17] 연도별 자기자본 및 보증실적 증가율 비교

(단위: 억 원)



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

특히, 자기자본 확충을 위한 자본금 출자(주택도시기금 출자), 정부배당 축소 등은 국토교통부, 기획재정부, 국회 등의 심의·의결을 거치는 주택도시기금 기금운용계획[75]에 반영되어야 하는 사항으로 공사 자체적으로 이를 관리하는 데에는 한계가 있어 보인다.

또한, 국토교통부에서 서민 중산층의 주거안정 강화를 위해 전세보증금반환보증의 보증료 인하 및 보증대상 금액 확대 등을 통해 임차인의 보증가입 확대를 유도하고, 임대사업자의 임대보증금보증 가입을 의무화하는 정책 등을 추진하고 있어 공사 스스로 총보증잔액을 줄이는 데 한계가 있었다.

75) 자본금 출자는 주택도시기금 기금운용계획안의 지출계획에, 정부배당은 「국유재산법」 제65조의4에 따라 다음 연도 정부배당수입을 추정하여 소관 예산안의 세입예산 또는 기금운용계획안의 수입계획에 계상하여야 함

나. 실태분석 방법

공사는 1997년 IMF 외환위기 및 2008년 금융위기와 같은 대내외 경제상황 악화, 주택경기 부진 등으로 예기치 못한 대규모 보증사고를 겪을 수 있고, 공사의 자체재원으로 보증사고에 따른 대위변제액을 지급하지 못하는 경우 국가재정의 투입[76]으로 이어질 수 있다. 따라서 공사는 자기자본으로 감내 가능한 위험 수준을 나타내는 보증 운용배수를 적정하게 관리할 필요가 있다.

그러나 앞서 살펴본 내용과 같이 최근 주택 관련 보증수요가 급증하여 2015년 이후 공사의 보증 운용배수는 총보증한도인 50배에 근접하고 있었다.

이에 따라 공사는 추가 보증 여력을 확보하기 위해 담보부보증 종류와 인정비율을 확대하여 2020년 말 기준 담보부보증 금액 약 188조 원을 보증 운용배수 산정 시 제외하고 있었다.

그런데 담보부보증을 확대하는 경우 정부의 출자 등 재정투입 없이 보증 여력을 추가로 확보하여 보증수요에 대응할 수 있는 장점은 있으나, 실질적인 자기자본 확충 없이 총보증잔액이 증가함에 따라 보증위험 역시 증가할 수 있다.

이에 이번 감사원 감사기간 동안 공사의 담보부보증 종류 및 담보 인정비율 확대 경위 등 담보부보증 운영실태를 분석하였다.

다. 실태분석 결과

1) 담보부보증 운영실태 분석

「주택도시기금법」 제27조 및 같은 법 시행령 제23조에 따르면 공사가 행할 수 있는 보증의 총액한도는 자기자본의 50배로 하고 '금융기관, 보험회사 또는 이와 유사한 기관의 보증이나 보험에 의하여 보장을 받거나 그 밖에 담보물을

76) 공사 손실을 내부 적립금 등으로 보전하고도 부족할 때에는 정부가 손실을 보전(「주택도시기금법」 제29조)

받고 하는 보증'은 총보증한도에 포함하지 않도록 되어 있다.

다만, 국토교통부는 총보증한도에 포함하지 않는 위 "그 밖에 담보물을 받고 하는 보증"에서의 담보물을 구체적으로 정하지 않고 있고, 대신에 공사 내규인 「담보규정」 제2조에서 공사가 취급할 수 있는 담보물의 종류를 '부동산, 정기예금증서, 상장주식, 국・공채, 보증사채, 지급보증서, 수익권증서'로 열거하고 있다.

이와 같이 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항에 따라 담보부보증을 총보증한도에 포함하지 않고 제외하면, 담보부보증의 금액만큼 보증 운용배수가 낮아져 보증 여력이 늘어나나 앞서 살펴본 바와 같이 자기자본 확충 없는 총보증잔액 증가로 인해 보증위험이 증가할 수 있는 만큼 담보부보증은 위험관리 측면에서 엄격하게 정의할 필요가 있다.

따라서 공사는 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항에 따라 총보증한도에 포함되지 않는 담보부보증의 범위는 위 「담보규정」 제2조(담보물의 종류)에서 열거한 담보물로 엄격히 한정하여 관리하여야 하며, 총보증한도에 포함하지 않는 담보부보증의 범위를 확대하고자 할 때에는 해당 담보물이 채권 회수를 위한 담보로서 적합한지, 「주택도시기금법 시행령」에 따른 담보물에 해당하는지 등을 충분히 검토하고 이사회의 의결 등을 거쳐 「담보규정」을 개정하여 담보부보증으로 운영하는 것이 바람직하다.

그리고 국토교통부는 공사 보증업무 등에 대한 감독기관으로서 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항에 따른 담보물의 종류와 인정비율을 구체적으로 정하거나 공사가 총보증한도에 포함하지 않고 있는 담보부보증의 종류 등이 적정한지 감독할 필요가 있다.

그런데 공사는 보증 운용배수가 법정 보증 운용배수에 근접할 때마다 담보부보증의 종류 및 담보 인정비율을 「정관」 또는 「담보규정」 대신에 손쉽게 개정할 수 있는 하위 규정인 「보증한도규정시행세칙」에서 정하고, 필요시마다 간소한 절차를 거쳐[77] 위 시행세칙의 개정을 통해 담보부보증의 종류 등을 [표 56]과 같이 확대하였는데, 구체적인 경위는 다음과 같다.

[표 56] 담보부보증 종류 및 담보인정비율 확대 내역

구분	당초	2015년 10월	2016년 8월 및 10월	2020년 8월
담보부보증 종류 등 확대 내역	▪ 「담보규정」의 담보	▪ 분양보증의 신탁부지 ▪ 주택구입자금 보증 관련 질권채권	▪ 주택임차자금보증 및 조합원부담금대출보증의 분양대금반환채권 ▪ 전세보증금반환보증의 전세보증금반환채권 ▪ 분양보증의 공공택지	▪ 전세보증금반환보증의 전세보증금반환채권 담보인정비율 상향 조정 (60→70%)
개정 전 보증 운용배수	-	48.0배	48.2배	47.2배
개정 후 보증 운용배수	-	33.3배	43.8배	45.4배

주: 「보증한도규정시행세칙」 개정 내역으로 구체적인 연혁은 [별표 4] "담보부보증 종류 및 담보 인정비율 개정 연혁" 참조

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

공사는 2015년 9월까지는 담보부보증 금액을 차감하지 않고 보증 운용배수를 산정하다가 같은 해 10월 보증 운용배수가 48배에 도달하여 총보증한도에 가까워지자 보증여력 확보 방안을 모색[78]하면서, 같은 해 10. 28. 「담보규정」이 아닌 「보증한도규정시행세칙」을 개정하여 '「담보규정」에 따른 담보' 이외에 '분양

77) 「정관」은 국토교통부 인가를 거쳐야 하고 규정의 개정은 국토교통부 공무원, 건설 사업자 등 외부위원이 포함된 실무위원회 토의와 이사회 의결 등의 절차를 거쳐야 하나, 시행세칙은 이와 같은 절차 없이 공사의 내부 의사결정 과정(사장 결재)을 통해 제·개정 가능

78) 공사는 2015년 8월 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항에 규정된 담보물에 대해 그 정의 및 범위 등을 별도의 내부 규정으로 정하는 것이 위법한지 등에 대해 법률자문을 진행한 결과, 4곳 중 2곳의 법무법인에서 담보물의 범위를 공사 규정으로 정하기보다는 「주택도시기금법 시행령」 등에서 정하는 것이 바람직하고, 「담보규정」이 아닌 다른 항목에서 규정한다면 공사 내부 규정이 체계성 및 일관성을 갖추지 못할 수 있다는 의견을 각각 제시하였음. 한편, 공사는 2015. 10. 8. 국토교통부에 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항 중 "그 밖의 담보물"을 공사가 별도로 정하여 운영할 수 있는지를 질의하였으나 이에 대한 의견을 회신받지 않은 채 「보증한도규정시행세칙」을 개정

보증 사업장의 신탁부지', '주택구입자금보증 관련 질권채권'을 담보물로 보고 해당 보증을 담보부보증으로 정하는 한편, 담보부보증 금액을 보증 운용배수 산정에 포함하지 않도록 하였다.

이에 따라 2015. 11. 4.[79]부터 담보부보증 금액을 차감하고 보증 운용배수를 산정하여 [표 57]과 같이 같은 해 11월 보증 운용배수가 33.3배(담보부보증을 포함할 경우 50.7배)로 하락하였다.

[표 57] 2015년 월별 보증 운용배수 현황

(단위: 억 원, 배)

구분		7월	8월	9월	10월	11월	12월
보증잔액(C=A-B)		2,198,424	2,279,446	2,323,238	2,505,267	1,739,653	1,765,711
	총보증잔액(A)	2,198,424	2,279,446	2,323,238	2,505,267	2,648,361	2,668,766
	담보부보증 금액(B)	-	-	-	-	908,708	903,055
전년도 자기자본(D)		52,189	52,189	52,189	52,189	52,189	52,189
보증 운용 배수	담보부보증 제외(C/D)	42.1	43.7	44.5	48.0	33.3	33.8
	담보부보증 포함(A/D)	42.1	43.7	44.5	48.0	50.7	51.1

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이후 2016년 2월 34.8배였던 보증 운용배수가 3월에 43.8배로 증가[80]하여 다시 보증 여력이 감소하기 시작하자, 공사는 2016. 8. 8. 및 같은 해 10. 5. 다시 「보증한도규정시행세칙」을 개정하여 '주택임차자금보증 및 조합원부담금대출보증의 분양대금반환채권, 전세보증금반환보증의 전세보증금반환채권(양수금액의 60%), 분양보증의 공공택지'를 담보부보증의 관련 담보물로 추가하였고, 이에 따라 [표 58]과 같이 2016년 9월 48.2배까지 상승했던 보증 운용배수가 2016년 10월 43.8배로 하락하였다.

79) 2015. 11. 4.부터 「보증한도규정시행세칙」 개정을 반영한 내부 시스템 수정 후 담보부보증 금액 반영

80) 2015년 말 자기주식(121,965,145주) 취득 및 소각에 따른 1.2조 원의 이익잉여금 감소로 자기자본이 4조 3,139억 원으로 전년 대비 9,050억 원 감소하였고, 2016년 총보증한도가 215조 6,953억 원(4조 3139억 원×50배)으로 2015년보다 45조 2,477억 원이 감소하였음

[표 58] 2016년 월별 보증 운용배수 현황

(단위: 억 원, 배)

구분		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
보증잔액(C=A-B)		1,796,919	1,818,252	1,887,774	1,932,962	1,931,885	2,017,025	2,032,494	2,033,277	2,080,375	1,890,694	1,959,712	1,977,108
	총보증잔액(A)	2,669,143	2,706,742	2,789,049	2,864,103	2,917,230	2,994,270	3,009,953	3,062,020	3,123,030	3,245,708	3,325,843	3,330,590
	담보부보증 금액(B)	872,224	888,490	901,275	931,141	985,345	977,245	977,459	1,028,743	1,042,655	1,355,014	1,366,131	1,353,482
전년도 자기자본(D)		52,189	52,189	43,139	43,139	43,139	43,139	43,139	43,139	43,139	43,139	43,139	43,139
보증 운용 배수	담보부보증 제외(C/D)	34.4	34.8	43.8	44.8	44.8	46.8	47.1	47.1	48.2	43.8	45.4	45.8
	담보부보증 포함(A/D)	51.1	51.9	64.7	66.4	67.6	69.4	69.8	71.0	72.4	75.2	77.1	77.2

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 후에도 공사는 전세보증금반환보증 등의 보증실적 증가로 2020년 7월 보증 운용배수가 47.2배에 다다르자 같은 해 8. 28. 전세보증금반환보증의 전세보증금 반환채권 담보인정비율을 채권 양수금액의 60%에서 70%로 상향하는 것으로 「보증한도규정시행세칙」을 개정하여 담보부보증의 금액을 조정하였고, 이에 따라 [표 59]와 같이 2020년 7월 47.2배였던 보증 운용배수가 같은 해 8월 45.4배로 소폭 하락하였다.

[표 59] 2020년 월별 보증 운용배수 현황

(단위: 억 원, 배)

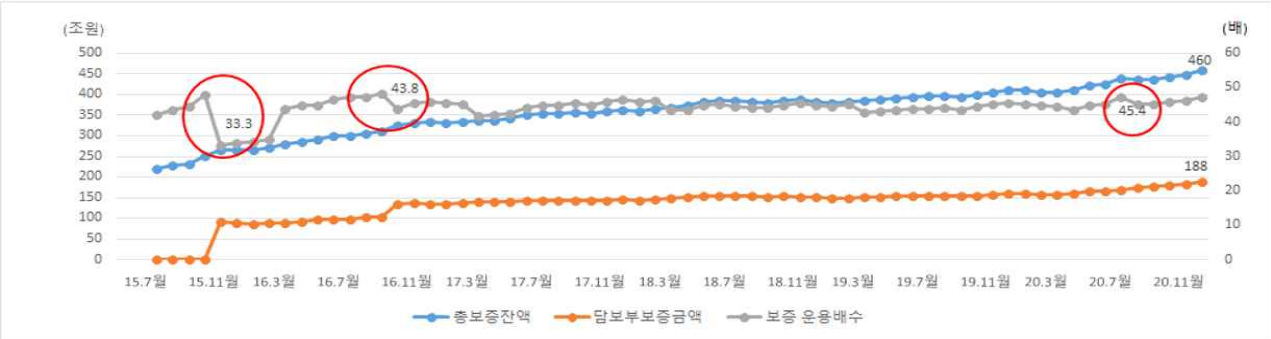
구분		3월	4월	5월	6월	7월	8월
보증잔액(C=A-B)		2,457,540	2,494,492	2,578,957	2,595,850	2,706,104	2,598,830
	총보증잔액(A)	4,043,726	4,103,799	4,229,674	4,265,735	4,388,305	4,358,282
	담보부보증 금액(B)	1,586,186	1,609,307	1,650,717	1,669,885	1,682,201	1,759,452
전년도 자기자본(D)		55,003	57,281	57,281	57,281	57,281	57,281
보증 운용 배수	담보부보증 제외(C/D)	44.7	43.5	45.0	45.3	47.2	45.4
	담보부보증 포함(A/D)	73.5	71.6	73.8	74.5	76.6	76.1

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

이와 같이 공사는 [도표 18]과 같이 2015년부터 보증잔액 증가로 보증 운용배수가 총보증한도(50배)에 가까워질 때마다 이사회의 의결 등을 거치는 「담보규정」이 아닌 「보증한도규정시행세칙」만 개정하여 [표 56] 및 [별표 4] “담보부보

증 종류 및 담보인정비율 개정 연혁"과 같이 담보부보증 종류를 새로이 추가하고 담보 인정비율을 확대하는 방식으로 보증 운용배수를 관리하고 있었다.

[도표 18] 총보증잔액, 담보부보증 금액, 보증 운용배수 현황



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 결과 2020년 말 현재 [표 60]의 담보부보증 금액을 제외하고도 보증 운용배수가 47.4배에 도달하여 다시 총보증한도에 임박하였고, 더이상 담보부보증을 추가하는 방식으로는 보증 운용배수를 관리하기 어려운 상황에 이르렀으며, 보증 운용배수를 적정한 수준에서 관리할 수 있는 근본적인 대책이 필요한 실정이었다.

[표 60] 2020년 말 담보부보증 금액

(단위: 억 원)

담보물	담보부보증 금액	2020년 말 담보부보증 금액
현금담보	예치금의 100%	167
「담보규정」에 따른 담보	「담보규정」 제3조의 거래한도 금액	146,974
분양보증 사업장의 신탁부지 또는 공공택지	대지비의 100%	351,119
주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증, 임대주택매입자금보증주)의 분양대금 반환채권	질권설정 금액의 60%	663,759
전세보증금반환보증 및 전세자금대출특약보증의 전세보증금반환채권	양수금액의 70%	721,662
합계		1,883,680

주: 임대주택매입자금보증(분양대금 반환채권)은 「보증한도규정시행세칙」에 규정되어 있지 않으나 담보부보증으로 관리. 합계 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

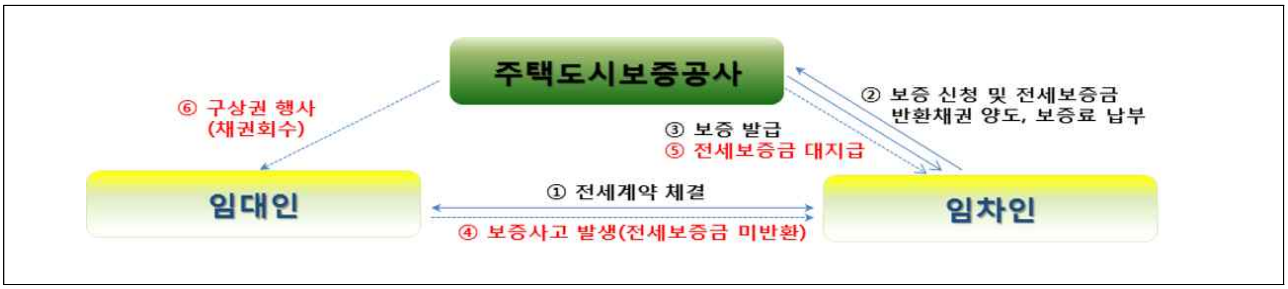
2) 전세보증금반환보증 운영실태 분석

2013년 9월 공사는 임대인과 임차인 사이에 발생한 전세보증금반환채권을 임차인으로부터 양수[81]하고, 전세 계약 종료 시 임대인이 임차인에게 반환해야

하는 전세보증금의 반환을 보증하는 전세보증금반환보증을 출시하였다.

전세보증금반환보증은 임차인이 보증채권자, 임대인이 주채무자가 되는 보증으로 [그림 12]와 같이 임대인이 주채무(전세보증금반환)를 이행하지 않아 보증사고가 발생하면 공사가 임대인을 대위하여 보증채무를 이행한 후 보증 신청 시 임차인으로부터 양수한 전세보증금반환채권으로 임대인에게 구상권을 행사하도록 되어 있다.

[그림 12] 전세보증금반환보증 구조



자료: 감사대상기관 자료 재구성

한편, "다-1)항"에서 검토한 내용과 같이 공사는 2015년 이후 보증실적 증가로 보증 운용배수가 총보증한도에 임박하자, 전세보증금반환채권이 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항의 "그 밖의 담보물"에 해당하는지에 대해 국토교통부에 법령 해석 요청 등을 진행하지 않은 채[82], 2016. 8. 8. 「담보규정」이 아닌 「보증한도규정시행세칙」을 개정하고 전세보증금반환보증의 전세보증금반환채권을 담보물로 보아 해당 전세보증금반환보증의 일정 금액(전세보증금반환채권 양수금액의 약 70%)을 제외하여 보증 운용배수를 산정하고 있다.

81) 「전세보증금반환보증규정」 제16조 등에 따르면 공사는 임차인과 채권양도계약서를 작성하여 임차인이 임대인에 대하여 가지는 전세보증금반환채권을 양수한다고 규정

82) 공사가 2016년 6월 전세보증금반환채권을 「주택도시기금법 시행령」 제23조 제2항에 규정된 담보물로 볼 수 있는지에 대해 법률 자문한 결과, 3곳 중 1곳의 법무법인에서 전세보증금반환채권이 금융기관 또는 보험회사의 보증이나 보험과 같은 정도의 담보 기능이 있다고 보기 어려우므로 국토교통부와의 협의가 필요하다는 의견을 제시. 이번 감사 시 감사원에서 의뢰한 외부 법률자문 결과도 동일한 의견을 제시하는 등 전세보증금반환채권의 담보효력에 대한 법률 해석상 논란이 존재

그런데 전세보증금반환보증은 최근 보증실적이 급격히 증가하여 [표 61]과 같이 2016년 5.8조 원이던 총보증잔액이 2020년에는 63.8조 원으로 11배 증가하였으며, 2020년 말 현재 공사 전체 총보증잔액(459.8조 원)의 13.9%를 차지하고 있다. 또한, 2020년 기준으로 전세보증금반환보증의 대위변제 금액은 4,415억 원으로 전체 대위변제 금액(6,422억 원)의 68.7%를 차지하고 있다.

[표 61] 전세보증금반환보증 등 보증종류별 대위변제 현황

(단위: 억 원, %)

구분			2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	최근 5년 평균
전체	보증잔액(A)		3,330,590	3,638,502	3,829,258	4,107,722	4,597,735	3,900,761
	대위변제	금액(B)	389	500	973	4,647	**6,422**	2,586
		비율(B/A)	0.01	0.01	0.03	0.11	0.14	0.07
전세보증금 반환보증	**보증잔액(A)**		**57,608**	**144,043**	**287,293**	**493,930**	**637,904**	**324,156**
	대위변제	**금액(B)**	**26**	**34**	**583**	**2,836**	**4,415**	**1,579**
		비율(B/A)	**0.05**	**0.02**	**0.20**	**0.57**	**0.69**	**0.49**
他 담보부 보증	보증잔액(A)		2,819,442	2,877,292	2,762,813	2,684,652	2,909,810	2,810,802
	대위변제	금액(B)	116	211	138	1,032	1,033	506
		비율(B/A)	0.00	0.01	0.00	0.04	0.04	**0.02**
非 담보부 보증	보증잔액(A)		24,943	44,979	46,060	40,618	35,667	38,453
	대위변제	금액(B)	0	1	60	2	2	13
		비율(B/A)	0.00	0.00	0.13	0.00	0.01	0.03

주: 담보부보증과 비담보부보증이 혼재되어 있는 보증상품(정비사업자금대출보증 등)이 있어, 비담보부보증에는 순수하게 담보를 취급하지 않는 대표적인 보증상품인 하도급대금지급보증 등 3개의 현황임

자료: 감사대상기관 자료 재구성

더욱이, 최근 5년(2016~2020년) 평균 기준으로 전세보증금반환보증의 대위변제율(대위변제액/보증잔액)은 0.49%로서 다른 담보부보증(0.02%)뿐만 아니라 비담보부보증(0.03%)에 비해서도 높은 등 보증위험이 더 크게 나타나고 있어 전세보증금반환보증에 대한 위험관리를 강화하는 방안이 필요한 것으로 분석되었다.

아울러 향후 주택경기 하락 등으로 인해 주택가격과 전세보증금과의 차이가 줄어들거나 역전될 경우 보증사고는 급격히 증가[83]할 수 있으므로 전세보증금반환보증의 보증위험에 대한 선제적 관리는 더욱 중요해지고 있다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견 및 검토결과

국토교통부는 공사가 외부 전문기관의 연구용역을 통해 담보부보증 운영실태를 점검하고 개선사항을 발굴할 계획이므로 해당 연구용역 결과 등을 종합적으로 검토하여 합리적이고 체계적인 보증한도 운영을 위한 개선방안 등을 마련하고, 보증 운용배수를 적정하게 관리·점검하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

주택도시보증공사는 2015년 이후 보증 운용배수가 총보증한도에 근접할 때마다 이사회의 의결을 거치는 「담보규정」이 아닌 「보증한도규정시행세칙」만을 개정하여 총보증잔액에서 제외되는 담보부보증의 종류 등을 확대함으로써 보증 여력을 확보하고 있었으나 그만큼 재정위험은 확대되고 있었다. 특히, 담보부보증으로 운영하고 있는 전세보증금반환보증의 경우 다른 담보부보증이나

83) 주택유형별 가입 비중은 2015년에는 아파트 96.7%, 그 외 다세대주택 등 3.3%이었으나, 2019년에는 아파트 68.0%, 그 외 다세대주택 등 32.0%로서 주택경기 하락에 취약한 다세대주택 등의 보증가입 비중이 최근 크게 증가

일반 보증상품보다 대위변제율 측면에서 보증위험이 높아 위험관리를 강화하는 방안이 필요하였다.

이에 **국토교통부장관**은 주택도시보증공사가 담보부보증의 종류와 범위를 확대함에 따라 재정위험이 증가하고 있는 점을 고려할 때, 주택도시보증공사로 하여금 이사회의 의결 등 적정한 절차 및 검토를 거쳐 담보부보증의 범위를 정하도록 하는 등 담보부보증 운영실태에 대해 전반적으로 점검·개선할 필요가 있고, 전세보증금반환보증에 대한 위험관리를 강화하는 방안이 필요한 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

2 통합재정운용 측면의 기금 여유재원 관리제도

1. 기금 부족재원 지원을 위한 전입·예수 등 정부내부거래 실태분석

가. 업무개요

1) 회계·기금 간 내부거래 현황

기획재정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 「국가재정법」 제13조 및 「공공자금관리기금법」 제2조, 제3조 등에 따라 회계·기금 간 전입·전출 및 공자기금의 예수·예탁 등 정부내부거래를 통해 기금 여유자금을 통합적으로 관리하고 있다.

이에 따라 각 기금은 자체수입 부족 등으로 사업 추진에 필요한 자금을 확보하기 곤란한 경우 다른 회계·기금으로부터 전입을 받거나, 공자기금 등으로부터 예수하여 기금을 운용하게 된다.

전입금은 다른 회계·기금으로부터 무상으로 받는 자금이고, 예수금은 원리금을 상환하여야 하므로, 각 기금의 입장에서 전입금을 받는 것이 자금을 예수하는 것보다 재정건전성 유지 측면에서 더 유리[84]하다.

한편, [표 62]와 같이 2019년 기준으로 전체 사업성 기금(48개)이 다른 회계·기금으로부터 받은 전입금은 7.1조 원, 공자기금 등에서 예탁받은 자금(예수금)은 2.3조 원이고, 전입금과 예수금의 합은 총 9.4조 원으로 전체 사업성 기금 자체수입(40.5조 원) 대비 약 23.2% 수준이다.

84) 반대로 전출 및 예탁의 경우 전출금은 다른 회계·기금에 무상으로 제공하는 자금이고, 예탁금은 다른 회계·기금에 제공하는 자금이기는 하나 그에 따른 이자를 지급받고 만기가 되면 원금을 상환받으므로 각 기금의 입장에서는 전출금이 아닌 예탁금 형태로 다른 회계·기금에 자금을 제공하는 것이 재정건전성 유지 측면에서 더 유리

[표 62] 사업성 기금 수입 내역(2019년)

(단위: 조 원)

합계	자체수입	전입금			예수금	차입금[2]	여유자금 회수금[3]	기타[4]
		회계 전입[1]	기금 전입	소계				
123.3	40.5	5.3	1.8	7.1	2.3	36.0	16.2	14.1

주: 1. 수입목 중 '일반회계 전입금'과 '특별회계 전입금'의 합
2. 수입목 중 '국공채발행수입', '기타민간차입금', '기타민간예수금'의 합
3. 수입항 중 '유가증권 매각대'와 '정부예금 회수'의 합
4. 수입항 중 '예탁원금 회수', '예탁이자 수입'과 수입목 중 '계정 간 전입금'의 합
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

최근 10년간 주요 수입 내역별 추이를 살펴보면, [표 63]과 같이 자체수입의 경우 2010년 28.8조 원에서 2019년 40.5조 원으로 약 11.7조 원 증가하여 절대액으로는 가장 크게 증가하였으나 연평균 증가율은 3.9%로 가장 낮게 나타났다. 반면에 전입금은 연평균 7.2%, 예수금은 연평균 6.5%씩 증가하여 전체 기금 수입에서 정부내부거래로 조달한 자금의 비중이 커지고 있다.

[표 63] 사업성 기금의 연도별 주요 수입 내역

(단위: 조 원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증가율
자체수입	28.8	32.9	32.3	36.1	37.9	39.9	41.0	37.8	38.9	40.5	3.9
전입금	3.8	4.1	2.7	3.7	4.0	5.5	5.2	6.7	6.0	7.1	7.2
예수금	1.3	0.5	0.9	1.3	1.2	2.9	3.5	4.2	2.5	2.3	6.5

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

2) 공공자금관리기금 운용 현황

가) 공공자금관리기금 기금운용계획 수립 절차

기획재정부는 「공공자금관리기금법」 제2조 등에 따라 회계·기금의 여유자금 등을 예수하거나 국고채를 발행하여 조성된 자금을 다른 회계·기금에 예탁하는 등 재정자금의 효율적 관리를 위해 공자기금을 운용하고 있다.

공자기금의 기금운용계획안 수립 절차를 살펴보면, 기획재정부(국고과)에서 각 기금관리주체로부터 매년 5. 31.까지 다음 회계연도의 예수요구서[85] 및 예탁

요구서[86]를 제출받고, 이를 바탕으로 공자기금의 기금운용계획안 초안을 작성한 후 공자기금 운용위원회의 심의·확정을 거쳐 부처안을 수립한다.

이후 기획재정부 예산실 내 각 부서에서 소관 기금별 예수·예탁 규모 등에 대하여 각 기금관리주체와 협의·조정을 거쳐 공자기금 기금운용계획 정부안이 마련된다. 이를 요약하면 [그림 13]과 같다.

[그림 13] 공자기금 기금운용계획안 수립 절차

주체	기금관리주체	기획재정부 국고과	공자기금 운용위원회	기획재정부 예산실	기획재정부 예산실
업무	예수·예탁 요구서 제출	공자기금 기금운용계획안 초안 작성	공자기금 기금운용계획안 초안 심의·확정	기금별 예수·예탁 규모 등 협의·조정	공자기금 기금운용계획안 정부안 작성

주: 공자기금 운용위원회는 기획재정부장관, 교육부장관, 한국은행 총재 등 12명으로 구성
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

나) 공공자금관리기금 재정구조

최근 3년간(2017~2019년) 공자기금 총괄계정[87]의 수입 및 지출 현황은 [표 64]와 같으며, 총괄계정의 수입원은 국고채 발행수입, 다른 회계·기금으로부터의 예수금, 융자 원리금 회수 등으로 구성되어 있고, 2019년 기준 국고채 발행수입이 전체 총수입의 59.3%를 차지하고 있다.

총괄계정의 지출은 다른 기금 등으로의 융자(예탁), 국고채 원리금 상환, 다른 기금 등으로의 예탁원리금 상환 등으로 구성되어 있고, 2019년 기준 다른 기금 등으로의 융자가 전체 지출의 44.1%(78.7조 원)를 차지하고 있다.

85) 각 기금이 공자기금에 자금을 예탁하기 위한 신청서로서 「공공자금관리기금법」 등에 명시적인 규정은 없으나, 실무적으로는 예탁요구서와 동일하게 제출

86) 「공공자금관리기금법」 제9조 제5항에 따라 각 기금이 공자기금으로부터 자금을 예탁받기 위해 제출하는 신청서

87) 공자기금은 총괄, 융자, 차관 등 3개 계정으로 구성되어 있는데, 이번 감사원 감사의 분석 대상인 회계·기금 간 예수·예탁은 총괄계정에서 이루어지고 있으므로, 이하에서는 총괄계정의 재정구조 현황에 대해 설명

[표 64] 공자기금(총괄계정) 수입 및 지출 현황(결산 기준)

(단위: 억 원, %)

구분		2017년		2018년		2019년	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
수입	**국고채수입**	979,738	54.0	968,481	60.6	**1,057,431**	**59.3**
	융자 원리금 회수 등 자체수입	5,213	0.3	8,331	0.5	14,603	0.8
	예수금 등 정부내부수입	825,230	45.5	617,318	38.6	686,224	38.5
	기타	2,536	0.1	4,598	0.3	25,924	1.5
	소계	1,812,716	100.0	1,598,728	100.0	1,784,181	100.0
지출	**타 기금 등 융자금**	802,127	44.3	445,625	27.9	**787,345**	**44.1**
	국고채 원리금 상환	889,135	49.0	949,047	59.4	746,841	41.9
	타 기금 등 예탁원리금 상환	116,841	6.4	178,132	11.1	192,542	10.8
	기타	4,613	0.3	25,924	1.6	57,453	3.2
	소계	1,812,716	100.0	1,598,728	100.0	1,784,181	100.0

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

그리고 최근 3년간(2017~2019년) 공자기금 총괄계정의 자산 및 부채 현황은 [표 65]와 같으며, 2019년 기준으로 다른 회계·기금에 예탁한 금액(예탁금)이 전체 자산의 98.3%(643.5조 원)를 차지하고 있고, 부채는 국고채 발행이 전체 부채의 94.0%(616.7조 원)를 차지하고 있다.

[표 65] 공자기금(총괄계정) 자산 및 부채 현황(결산 기준)

(단위: 억 원, %)

구분		2017년		2018년		2019년	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
자산	**예탁금**	**5,750,399**	**98.8**	**5,970,234**	**98.5**	**6,435,188**	**98.3**
	투자유가증권	34,712	0.6	30,066	0.5	19,004	0.3
	구상채권	4,493	0.1	4,160	0.1	3,745	0.1
	기타자산 외	31,513	0.5	52,722	0.9	84,475	1.3
	계	5,821,117	100	6,057,182	100	6,542,411	100
부채	**국고채 발행**	**5,502,301**	**94.7**	**5,691,961**	**94.0**	**6,167,373**	**94.0**
	예수금	274,678	4.7	339,582	5.6	369,316	5.6
	기타부채 외	30,441	0.5	29,100	0.4	30,184	0.4
	계	5,807,420	100	6,060,643	100	6,566,873	100

주: 합계 금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

즉, 국고채 발행이나 다른 회계·기금으로부터 예수하여 조달한 자금을 다

른 회계·기금에 예탁(융자)하거나 국고채 원리금 상환 용도로 사용하고 있고, 이에 따라 다른 기금으로 예탁하는 규모가 증가하거나 다른 기금으로부터 받는 예수금이 부족할 경우 필요한 자금을 조달하기 위해 국고채권 발행 규모(채무)도 함께 증가하는 구조이다.

다) 공공자금관리기금 예수·예탁 현황

먼저, 최근 5년간(2015~2019년) 공자기금에서 다른 회계·기금 등으로 예탁한 자금의 잔액을 살펴보면, [표 66]과 같이 전체 예탁 잔액의 연평균 증가율은 6.7%이고, 기금으로의 경우 연평균 4.7%씩 증가하여 2019년 기준 303조 9,696억 원으로 나타나 2015년에 비해 약 51조 원 증가하였다.

[표 66] 공자기금 예탁금 잔액 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증가율
일반회계	2,401,389	2,713,027	2,896,233	3,004,446	3,347,177	8.7
특별회계	39,745	44,260	44,652	46,612	48,315	5.0
기금	2,530,119	2,669,529	2,809,514	2,919,176	3,039,696	4.7
합계	4,971,253	5,426,816	5,750,399	5,970,234	6,435,188	6.7

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

다음으로 최근 5년간(2015~2019년) 공자기금에서 다른 회계·기금으로부터 예수한 자금의 잔액을 살펴보면, [표 67]과 같이 전체 예수 잔액의 연평균 증가율이 22.2%이고, 기금으로부터의 경우 연평균 11.8%씩 증가하여 2019년 기준으로 20조 6,745억 원으로 2015년에 비해 약 7.4조 원 증가하였다.

[표 67] 공자기금 예수금 잔액 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증가율
특별회계	33,280	45,970	61,540	131,044	162,571	48.7
기금	132,369	178,347	213,138	208,538	206,745	11.8
합계	165,649	224,317	274,678	339,582	369,316	22.2

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

3) 전입·예수 관련 기금운용계획안 작성지침 주요 내용

기금운용계획안 작성지침에 따르면 공자기금 예수금(차입금)은 기금의 지출소요를 면밀히 고려하여 필요 최소한 수준에서 반영하도록 하고 있고[88], 수익자부담 원칙 확대, 기조성 재원, 자체수입 등의 우선 활용을 원칙으로 하고, 여유자금이 있는 기금은 다른 회계 등으로부터 전입금을 축소 또는 폐지하도록 하고 있으며, 기금수지를 악화시키는 차입금은 연도별 지출소요 증가율 및 자체수입 증가율 등을 감안하여 산출하도록 하고 있다[89].

그리고 공자기금 차입금을 편성할 때는 자금사용계획 등을 작성하여 기획재정부에 별도 제출하는 등 그 적정성을 제고하도록 되어 있다[90].

또한 기금운용계획안 작성지침에서 사업성 기금은 자체수입 확충, 유사·중복 사업 통폐합 등 지출구조조정을 통해 차입금 등의 의존재원을 최소화하도록 되어 있으며[91], 적자 발생 기금은 자체수입 확충 노력을 비롯하여 '유사·중복 사업 통폐합', '기금존치평가(개별사업의 적정성) 결과에 따른 사업비·운영비 절감' 등 지출구조조정을 실시하도록 되어 있다.[92]

나. 실태분석 중점

국가재정은 각 회계·기금을 구분하여 그 설치목적 등에 맞게 운영하는 것이 원칙이다. 그러나 국가재정의 효율적인 운용을 위해 필요한 경우 「국가재정법」 제13조 등에 따라 회계·기금 간 전입·전출, 예수·예탁[93] 등 정부내부거

88) 제2부 2020년도 기금운용계획안 작성지침 - 제2편 2020년도 기금운용계획안 작성지침 - Ⅱ. 수입계획 작성지침 - 1. 수입계획 작성 시 유의사항

89) 제2부 - 제2편 - Ⅱ. - 2. 주요 항목별 작성기준

90) 제2부 - 제2편 - Ⅱ. - 1. 수입계획 작성 시 유의사항

91) 제2부 - 제1편 2020년도 기금운용계획안 작성방향- Ⅱ. 2020년도 기금운용계획안 작성방향 - 1. 기금운용 기본방향

92) 제2부- 제1편 - Ⅱ. - 3. 기금 건전성 제고 방안

래를 통하여 재정을 탄력적으로 운용할 필요도 있다.

이에 따라 이번 감사원 감사에서는 회계·기금 간 전입·전출 및 공자기금 예수·예탁 과정의 효율성 제고를 위해 ① 개별 기금의 전입·예수 등 정부내부 거래를 통한 자금 조달의 적정성, ② 공자기금에서 예탁받아 조달한 자금에 대한 상환 가능성 및 상환계획의 수립 필요성 등을 분석 중점으로 설정하였다.

다. 실태분석 결과

1) 기금별 전입·예수 비중의 적정성 측면

가) 분석방법

기획재정부는 각 기금관리주체가 수립한 기금운용계획 부처안을 제출받아 정부안을 수립하기 위해 기금관리주체와 협의·조정하는 과정에서 기금별로 다른 회계·기금으로부터의 전입 또는 예수 필요성 및 규모를 결정한다.

예산 편성 과정의 특성상 명확한 기준 등을 따로 마련하기 어려운 측면이 있어, 기획재정부는 실무적으로는 각 기금을 담당하는 기획재정부 내 소관부서에서 기금의 재정여건, 수입·지출 등을 고려하여 전입·예수 필요성 등을 검토하여 자금 조달 방식을 결정하고 있다.

다만, 이와 같은 검토·결정 과정에서 자체재원 부족 등을 사유로 전입이 필요한 기금이 향후 기금의 재정상황을 악화시킬 수 있는 예수를 통해 보전하거나 필요한 규모보다 더 많이 예수하는 등 효율적인 자금운영이 이루어지지 않을 가능성이 있다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 동안 [별표 5] “전입·예수 결정 과정 분

93) 주체가 되는 기금의 입장에서 다른 회계·기금에 자금을 빌려주는 경우 “예탁”, 자금을 빌리는 경우 “예수”로 표현함. 예컨대, 공자기금에서 국민건강기금에 자금을 빌려주는 경우 공자기금 입장에서 “예탁”이나, 국민건강기금 입장에서는 “예수”가 됨

석대상 기금”과 같이 2020년도 제4차 추가경정예산 기준으로 전입·예수가 있는 과학기술기금 등 22개 사업성 기금[94]을 대상으로 ① 기금의 재정여건을 평가하고 재정여건에 맞게 전입 또는 예수가 이루어졌는지 분석하는 한편, ② 기획재정부 내 소관부서에서 각 기금의 전입·예수 여부를 결정하는 내부기준 및 그 사유 등을 확인하여 전입·예수의 적정성을 분석하였다.

나) 분석결과

(1) 기금의 재정여건과 전입·예수 간 상관관계 분석

기획재정부는 일반적으로 융자사업에 필요한 자금은 예수나 차입으로 조달하고 그 외 경상사업 등에 필요한 자금은 전입으로 조달하도록 하고 있다.[95]

그러므로 융자사업에 따른 기금수지 영향을 제거하여 경상사업 등에 따른 기금 재정상황을 나타내는 ‘융자부문 제외 기금수지[96]’가 열악할수록 전입 필요성이 크다고 할 수 있다.

이에 따라 융자부문 제외 기금수지의 수지비중[97](수입/지출)과 전입[98]비중[전입금/(전입금+예수금)]의 상관관계를 분석하면, 각 기금의 전입·예수 결정이 재정여건에 따라 이루어진 경우 수지비중과 전입비중 간에는 역의 상관관계가 나타날 것으로 예상된다.

이번 감사기간 중 22개 사업성 기금의 수지비중과 전입비중을 비교한 결과는 [그림 14]와 같았다.

---

94) 전입·예수가 있는 사업성 기금 29개 중 정부내부거래로 조달한 자금 전액이 법령에 근거하여 사실상 자체수입으로 볼 수 있는 국민체육기금 등 7개 기금은 제외

95) 후술한 “(2) 기획재정부의 기금별 전입·예수 필요성 검토 분석” 참조

96) “1-1항”(조정 기금수지를 활용한 기금별 재정수지 분석)의 조정수지에서 순융자(융자회수-융자지출)를 차감하여 산정. 융자회수보다 융자지출이 많은 경우 융자부문 제외 기금수지는 상승하고, 반대인 경우는 하락

97) 최근 5년간(2015~2019년) 결산 기준 평균

98) 조정수지 산정 과정에서 자체수입으로 반영한 전입금은 제외

[그림 14] 기금별 재정여건 및 전입·예수 비중[1)]

[전입비중]				
모두 전입	100%	<①영역> 주택도시기금 외 8개[2)]	-	-
전입>예수	50~100%	-	-	과학기술기금, 대외협력기금
전입<예수	0~50%	남북협력기금	<②영역> 응급의료기금	산업기술기금, 관광진흥기금
모두 예수	0%	-	국민건강기금, 방송통신기금 범죄피해자기금, 문화재기금	<③영역> 소상공인기금, 정보통신기금 사학진흥기금
[수지비중]		0.75 미만	0.75~1.00	1.00 이상
		재정여건 열악	재정여건 다소 열악	재정여건 양호

주: 1. 세부 분석결과는 [별표 6] "기금별 재정여건 및 전입 · 예수 규모 비교" 참조
2. 축산발전기금, 문화예술기금, 자유무역기금, 중소벤처기금, 농어업재해기금, 순국선열기금, 지역신문기금, 농업직불기금 등 8개 기금

자료: 각 기금관리주체 및 기획재정부 제출자료 재구성

전반적으로 기금의 재정여건이 열악한 경우는 전입을 통해(①영역), 양호한 경우는 예수를 통해(③영역) 각각 부족재원을 보전하는 등 재정여건에 따라 전입·예수가 결정되고 있었다.

그러나 향후 재정여건이 악화될 우려가 있는 국민건강기금 등 5개 기금의 경우(②영역) 공자기금으로부터의 예수 의존도가 높아 예수금 상환 여력 등에 대한 추가적인 검토[99)]가 필요하였다. 그리고 재정여건과 달리 전입·예수가 결정되고 있는 나머지 5개 기금 중 남북협력기금 등 4개 기금은 [표 68]과 같은 사유가 있었으나, 관광진흥기금(수지비중 1.30, 전입비중 14.8%)은 재정여건이 양호함에도 다른 기금으로부터 전입을 받고 있어 재정건전성에 대한 추가적인 검토[100)]가 필요하였다.

99) 이와 관련하여 별도 항목("다-2)항" 공공자금관리기금 예탁 결정의 적정성)에서 2019년 말 기준 공자기금으로부터 예탁받은 잔액이 있는 국민건강기금 등을 대상으로 분석 실시

100) "(2)-(나)항"에서 구체적으로 검토

[표 68] 남북협력기금 등 4개 기금의 전입·예수 사유

유형	기금	수지비중	전입비중	사유
재정여건이 열악한데 예수한 경우	남북협력기금	0.06	8.9%	남북관계 개선 이후 집행가능 사업 등 실집행이 어려운 사업을 예수로 예산을 편성하고 실제 예수는 하지 않는 형태로 기금 운용
재정여건이 양호한데 전입한 경우	산업기술기금	1.58	44.4%	정책적 목적으로 실시한 청년고용 기술료 감면제로 인한 수입감소를 보전하기 위해 전입
	과학기술기금	1.52	80.1%	과학기술국채사업(2006~2008년)의 원리금 상환을 위한 부처 간 합의서(2014년)에 따라 전입
	대외협력기금	1.18	60.5%	주요 사업인 차관의 특성(장기저리)상 예수를 통한 자금 조달에 어려운 측면이 있어 전입

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

(2) 기획재정부의 기금별 전입·예수 필요성 검토 분석

"(1)항"과 같은 기금의 재정여건과 전입·예수 간 상관관계 분석결과를 토대로 전입·예수가 있는 과학기술기금 등 22개 사업성 기금에 대하여 기획재정부가 전입·예수의 필요성 등을 검토·결정한 이유 및 근거를 분석하였다.

분석결과, 기획재정부에서 [별표 7] "기금별 전입·예수 사유"와 같이 주로 자체수입 등 재정여건, 융자사업 등 사업성격 및 그 외 재원부족 사유 등을 고려하여 전입·예수 필요성 등을 검토하고 있었는데, 이를 유형화하면 [표 69]와 같다.

[표 69] 기획재정부의 기금별 전입·예수 검토 기준 요약

유형		자금 조달	해당 기금
재정여건에 따라 결정	자체수입이 사실상 없는 경우	· 일반회계 등 전입으로 자금 조달	지역신문기금 등 4개
	재정건전성 지속 악화 예상	· 일반회계 등 전입으로 자금 조달	문화예술기금 등 3개
사업 성격에 따라 결정	경상·융자사업	· 융자사업은 예수, 경상사업은 전입으로 조달	소상공인기금 등 5개
	기타	· 개별 기금의 사업 성격에 따라 판단	남북협력기금 등 2개
기타	일시적인 자금 조달이 필요	· 부족분에 대하여 예수하여 자금 조달	방송통신기금 등 5개
	기금 간 합의 등	· 기금 간 합의안 등이 존재하는 경우 등 특별한 사유에 따라 전입·예수 결정	과학기술기금 등 3개

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[표 69]에서 볼 수 있듯이, 기획재정부는 일반적으로 자체수입이 사실상 없거나 재정건전성이 지속적으로 악화될 것으로 예상되는 등 기금의 재정구조가 부실한 경우 전입으로 부족 재원을 조달하도록 하고 있었다. 그리고 사업성격에

따라서는 융자사업인 경우는 예수로, 경상사업의 경우는 전입으로 재원을 조달하도록 하고 있었다. 또한, 일시적인 자금 조달이 필요한 경우 공자기금 예수를 통해 부족 재원을 조달하도록 하고 있었다.

다른 회계나 기금으로부터 재원을 무상으로 이전받는 전입을 최소화할 필요가 있다는 점을 고려할 때 재정여건이 매우 열악한 기금, 사업유형이 자금이 소진되는 경상사업이거나 자금이 지속적으로 부족한 기금에 한하여 전입으로 자금을 조달하도록 하는 기획재정부의 전입·예수 결정기준은 합리적이라고 할 수 있다. 그리고 대부분 이러한 기준에 따라 전입·예수가 결정되고 있었다.

그러나 다음과 같이 같은 재원 부족 사유임에도 재정여건이 열악한 기금은 예수, 양호한 기금은 전입하는 사례가 있었고, 융자사업을 위해 예수로 자금을 조달하면서 융자사업에 필요한 자금에 비해 많은 금액을 예수하는 사례도 있었다.

(가) 국민건강기금 - 재정여건 열악, 모두 경상사업임에도 예수로 자금 조달

사업성격에 따라 전입·예수를 결정한 기금 가운데 남북협력기금, 중소벤처기금 등은 예수금 이자 상환에 필요한 자금을 전입금으로 조달하고 있었다.

반면, 국민건강기금의 경우 "다-1)-나)-(1)항"의 분석과 같이 융자부문 제외 기금수지 비중이 1.0 이하로서 수입보다 지출이 많고 아래와 같이 재정여건이 열악한 측면이 있는데도 남북협력기금 등 다른 기금과 달리 예수금 이자 상환에 필요한 자금을 예수로 조달하고 있었다.

더욱이 국민건강기금의 기금사업이 모두 경상사업에 해당하는데도 예수금 이자 상환에 필요한 자금 등 부족한 자금을 예수로 조달하도록 하고 있어, 향후에도 열악한 재정구조가 지속될 우려[101]가 있었다.

(참고) 국민건강기금 재정여건

▪ 국민건강기금은 [표 70]과 같이 2019년 기준 순자산이 -1.7조 원으로 자본잠식 상태이고 빠른 속도(최근 5년 연평균 -34.9%)로 순자산 감소

- 또한 최근 5년간 사업비 연평균 증가율(5.2%)이 자체수입의 연평균 증가율(3.6%) 상회

[표 70] 국민건강기금 순자산, 사업비, 자체수입

(단위: 억 원, %)

연도	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증가율
순자산	-5,181	-4,940	-9,483	-12,853	-17,171	-34.9
사업비	27,053	31,374	34,740	32,812	33,070	5.2
자체수입	25,098	30,237	30,196	31,197	28,896	3.6

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

(나) 관광진흥기금 - 재정여건 양호, 일시적인 자금부족임에도 전입으로 자금 조달

일시적으로 자금 조달이 필요한 방송통신기금 등 4개 기금[102]의 경우 장래 수입 증가 등이 예상되므로 공자기금 예수를 통하여 자금을 조달하고 있었다.

반면, 관광진흥기금의 경우 "다-1)-나)-(1)항"의 분석과 같이 순융자 제외 기금수지가 1.3으로 수입이 지출보다 많고 현재 재정여건도 열악하다고 보기 어려운 상황인데도, 코로나19 감염병으로 인하여 발생한 일시적인 자금 부족에 대해 방송통신기금 등과 달리 예수가 아닌 전입으로 자금을 충당하고 있어, 전입금을 최소화하도록 규정한 기금운용계획안 작성지침 등과 부합하지 않는 측면이 있었다.

(참고) 관광진흥기금 재정여건

▪ 관광진흥기금은 [표 71]과 같이 2019년 기준 순자산이 2.3조 원이고, 최근 5년간 연평균 증가율은 6.2%

- 또한 자체수입 연평균 증가율(11.2%)이 사업비의 연평균 증가율(-3.7%)보다 더 크게 나타나, 재정여건이 열악하다고 보기 어려운 상황

[표 71] 관광진흥기금 순자산, 사업비, 자체수입

(단위: 억 원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증가율
순자산	18,536	19,625	20,464	22,025	23,544	6.2
사업비	11,117	10,752	11,214	9,670	9,561	-3.7
자체수입	7,914	8,038	9,599	10,512	12,079	11.2

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

101) 국민건강기금의 재정구조 분석내용은 별도 항목("다-2)항"의 공공자금관리기금 예탁 결정의 적정성) 참조
102) 방송통신기금, 범죄피해자기금, 산업기술기금, 정보통신기금

(다) 소상공인기금, 응급의료기금, 사학진흥기금 - 예수 목적보다 과도한 규모로 예수

융자사업에 사용할 목적으로 자금을 예수한 소상공인기금, 응급의료기금, 사학진흥기금 등 3개 기금[103]은 실제 필요한 융자사업 소요보다 과도한 규모의 예수금을 조달하고 있었는데, [표 72]와 같이 2020년도 각 기금별 기금운용계획을 살펴보면, 소상공인기금은 279억 원, 응급의료기금은 428억 원, 사학진흥기금은 324억 원을 각각 신규 융자사업비보다 더 많이 편성하고 있었다.

[표 72] 소상공인기금 등 3개 기금의 융자사업 외에 사용할 예수금 규모(2020년)

(단위: 억 원, %)

구분		소상공인기금	응급의료기금	사학진흥기금
예수	예수금(A)	28,112	8,272	2,209
	상환 규모(B)	0	452	940
	신규 예수(C=A-B)	28,112	7,820	1,269
융자	융자사업비(D)	45,500	8,000	2,373
	융자금 회수(E)	17,667	608	1,428
	신규 융자(F=D-E)	27,833	7,392	945
융자사업 외에 사용할 예수금(G=C-F)		279	428	324
	비율(H=G/C)	0.9	5.5	25.5

주: 사학진흥기금의 경우 주택도시기금으로부터 예수한 529억 원 포함
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

특히 사학진흥기금의 경우 [표 73]과 같이 2015년, 2018년 융자사업 소요보다 각각 228억 원, 749억 원을 초과하여 예수금을 조달하였고, 같은 기간에 여유자금의 규모가 각각 316억 원, 774억 원 증가하는 등 필요보다 많은 자금을 예수한 것으로 보인다.

103) 경상·융자사업 등 사업성격에 따라 결정한 5개 기금 가운데 대외협력기금의 경우 장기저리라는 차관 특성상 일반적인 융자사업과 성격이 다른 측면이 있고, 중소벤처기금의 경우 융자사업에 대해 중소기업진흥채권으로 조달하고 있어 비교 대상에서 제외

[표 73] 사학진흥기금의 융자사업 외에 사용한 예수금 규모 및 여유자금 잔액

(단위 : 억 원)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
예수	예수금(A)	1,391	1,262	1,647	3,461	1,295
	상환 규모(B)	1,050	1,050	1,843	2,030	734
	신규 예수(C=A-B)	341	212	-196	1,431	561
융자	융자사업비(D)	2,491	2,381	1,792	2,084	2,133
	융자금 회수(E)	2,378	2,093	1,495	1,402	1,448
	신규 융자(F=D-E)	113	288	297	682	685
융자사업 외에 사용한 예수금(G=C-F)		228	-76	-493	749	-126
여유자금	연도 말 잔액	834	591	115	889	799
	전년 대비 증감	316	-243	-476	774	-90

자료: 기획재정부 및 한국사학진흥재단 제출자료 재구성

(3) 문화체육관광부 소관 기금 간 내부거래 실태 분석

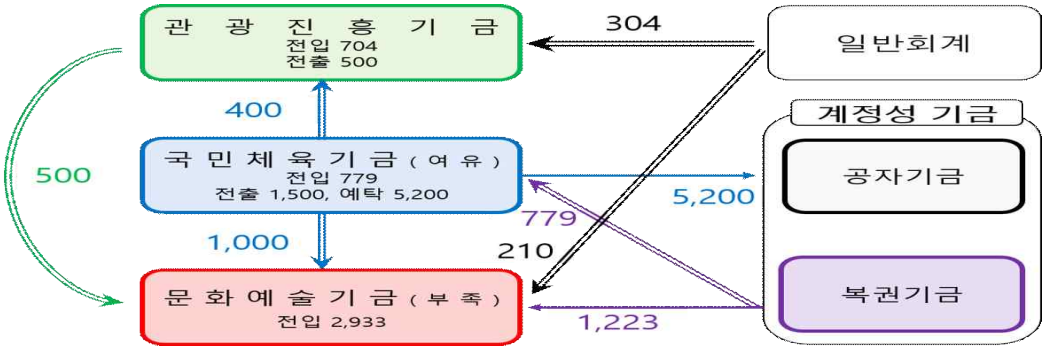
이번 감사원 감사기간 중 문화체육관광부 소관 기금 간 연례적·반복적으로 전입·전출이 이루어지는 실태와 원인을 분석하였다.

중앙행정기관 등이 소관의 특정 기금 여유자금을 연례적으로 다른 기금의 적자를 보전하는 수단으로 활용할 경우 기금운용의 기본 원칙에 위배될 뿐만 아니라 개별 기금의 수익구조를 악화시키고 지출구조조정을 지연시키는 등으로 국가재정에 부담으로 작용할 가능성이 있으며, 공자기금을 중심으로 한 여유자금 관리 등 국가재정 통합 운영의 측면에서도 바람직하지 않다.

2020년 기준 문화체육관광부 소관 기금 간 전입·전출 구조를 살펴보면, [그림 15]와 같이 문화예술기금은 각각 경륜·경정수익금[104], 출국납부금 등으로 조성되는 국민체육기금, 관광진흥기금으로부터 전입받는 형태이다.

104) 「경륜·경정법 시행령」 제22조에 따르면, 경주사업자가 서울올림픽기념국민체육진흥공단인 경우 수익금의 42%는 국민체육기금에, 24.5%는 문화예술기금에 분배하도록 규정

[그림 15] 문화체육관광부 소관 기금 간 전입·전출 등 현황(2020년 기준, 단위: 억 원)



주: 문화체육관광부 소관 기금 중 기금 간 전입이 없는 영화발전기금, 언론진흥기금, 지역신문기금은 제외
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

최근 5년간(2016~2020년) 문화체육관광부 소관 기금의 전입·전출 현황을 살펴보면, [표 74]와 같이 국민체육기금에서 문화예술기금으로 총 3,500억 원을 전출하였다. 그리고 관광진흥기금은 문화예술기금으로 총 2,500억 원을 전출하였고, 2020년 처음으로 국민체육기금으로부터 400억 원을 전입받았다.

[표 74] 연도별 문화체육관광부 소관 기금 간 전입·전출 현황

(단위: 억 원)

전출	전입	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	합계
국민체육기금	문화예술기금	500	500	500	1,000	1,000	3,500
	관광진흥기금	-	-	-	-	400	400
관광진흥기금	문화예술기금	500	500	500	500	500	2,500

주: 2016~2019년은 결산, 2020년은 4차 추가경정예산안 기준
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

연혁적으로 살펴보면 문화예술기금의 주요 자체재원인 구 「문화예술진흥법」(법률 제6883호) 제19조 등에 따른 공연장 및 박물관 등의 시설을 이용하는 관람객에 대한 모금이 위헌으로 결정(2002헌가2, 2003. 12. 18.)되어 자체수입이 부족해졌고, 이에 부족한 사업비를 확보하기 위해 [표 75]와 같이 2016년[105]부터 국민체육기금 및 관광진흥기금의 여유자금을 연례적으로 전입받게 되었다.

105) 2005년부터 수입보다 지출이 많아짐에 따라 2015년까지는 주로 그간 적립한 적립금을 인출하여 사용(2004년 적립금 5,273억 원, 2015년 1,110억 원)

[표 75] 연도별 문화예술기금으로의 전입금 현황

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
일반회계	-	-	500	500	210
복권기금	372	372	821	1,056	1,223
국민체육기금	500	500	500	1000	1000
관광진흥기금	500	500	500	500	500
합계	1,372	1,372	2,321	3,056	2,933

주: 2014~2019년은 결산, 2020년은 4차 추가경정예산 기준
자료: 문화체육관광부 제출자료

이에 따라 문화예술기금은 국민체육기금 등 다른 회계·기금으로부터의 전입금에 지속적으로 의존함으로써 [표 76]과 같이 자체수입이 2016년 781억 원에서 2020년 661억 원으로 15.4% 감소하였으나, 사업비는 2016년 2,138억 원에서 2020년 3,103억 원으로 오히려 45.1% 증가하는 등 추가적인 재정관리 강화 방안을 검토할 필요가 있었다.

[표 76] 문화예술기금의 자체수입 및 사업비 추이

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
자체수입	781	595	542	614	661
사업비	2,138	2,080	2,218	2,480	3,103

주: 2016~2019년은 결산, 2020년은 4차 추가경정예산 기준
자료: 한국문화예술위원회 제출자료

더욱이 여유자금을 연례적으로 문화예술기금에 전출하고 있는 관광진흥기금의 경우 사실상 고정된 사업비 형태로 이루어지는 전출로 인해 일시적인 수입감소에 대한 대응 여력이 부족한 사례도 발생하였다.

(참고) 관광진흥기금의 일시적 자금부족에 대한 대응 여력 감소

- 관광진흥기금의 경우 2015년 이후 공자기금 예수금 잔액이 2,584억 원에서 2017년 8,317억 원으로 증가하고 있음에도 여유자금으로 이를 상환하지 않고, 2016년부터 2020년까지 매년 500억 원씩 총 2,500억 원을 문화예술기금에 전출
  - 그런데 2020년 코로나19 감염병으로 주요 자체재원인 출국납부금 등 수입은 감소하였으나, 관광업계 피해지원을 위한 융자 등 지출 확대가 필요해지자
  - 부족한 자금을 공자기금 예수금(2,300억 원) 및 국민체육기금 전입금(400억 원)으로 보전하면서도 여전히 문화예술기금으로의 전출(500억 원)은 유지[106)]

2) 공공자금관리기금 예탁을 받는 기금의 부채관리 측면

가) 분석방법

「공공자금관리기금법」 제9조 제5항, 같은 법 시행령 제9조 등에 따라 기금을 관리하는 중앙관서의 장은 공자기금으로부터 자금을 예탁받으려면 매년 5월 31일까지 다음 회계연도의 예탁요구서를 기획재정부장관에게 제출하고, 해당 예탁요구서에는 '예탁요구액', '예탁요구 기간', '예탁금의 사용계획', '원금 상환 및 이자 지급 계획' 등 예탁요구 내용을 명백하게 하는 사항을 명시하도록 되어 있다.

그러나 예탁요구서의 '원금 상환 및 이자 지급 계획'에는 원리금 상환일정[107]만을 기재하도록 하고 있을 뿐 예수한 원금의 상환 재원 마련 등을 위한 구체적인 계획은 기금관리주체의 재량에 달린 상황이다.

한편, 「국가재정법」 제73조의3과 같은 법 시행령 제31조에 따르면 연금보험성 기금과 채권발행 기금의 경우 아래의 사례와 같이 중장기 재정위험 요소를 보다 체계적으로 파악하기 위해 기금관리주체가 매년 '부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획'을 포함한 중장기 기금재정관리계획을 수립하여 기획재정부에 제출하도록 되어 있다.

(참고) 개별 기금의 부채관리계획 사례

- (수립) 중소벤처기업부는 중소벤처기금의 채권 차입금 상환액을 향후 5년간 연평균 3.7조 원 수준으로 유지하는 것을 목표로, 정책자금 재원 조달을 위한 채권 발행 차입금의 만기를 평탄화하여 향후 발생할 부채 원금 상환위험을 최소화함과 동시에 기업에 대한 대여금 관리를 강화하는 내용의 부채관리계획을 수립하여 이행 중 ("2020~2024년 중장기 기금재정관리계획", 중소벤처기업부)
- (이행) 중소벤처기업부는 채권 발행 차입금의 만기 평탄화를 위해 중소벤처기금의 채권조달 시 중·단기물(2~5년)을 주로 발행하되, 장기물(6년 이상)도 병행 발행하고 있으며, 부채 원금 상환위험을 최소화하기 위해 정책자금 예상손실률 모니터링*을 매년 실시하여 건전성과 부채 수준을 관리하고 있음
  * 연도별 예상손실률(Expected Loss, 개별 차주 부도 시 예상되는 평균손실) 목표치 대비 실적치를 관리

106) 2021년 기금운용계획에서는 제외

107) 예탁요구서에 기재하는 원금 상환 및 이자 지급 계획은 다음 회계연도의 원리금 상환일정을 의미

이에 공자기금으로부터 예탁받는 적자 발생 사업성 기금에 대해서도 채권을 발행하는 기금과 같이 재정건전성 제고를 위한 '자체수입 확충 계획' 또는 '지출구조조정 계획'(이하 "부채관리계획"이라 한다)을 수립하도록 관리하여 재정위험 요소를 파악하고, 그 이행 상황을 이후 예탁 결정 과정에 반영할 필요가 있는지 등을 점검하고자 하였다. 이를 위해 [표 77]과 같이 2019년 말 기준 공자기금 총괄계정으로부터의 누적 예수금(차입금)이 있는 11개 사업성 기금 중 7개[108] 기금을 대상으로 재정건전성 현황 및 전망을 분석하였다.

[표 77] 7개 사업성 기금별 공자기금 예탁금 현황(2019년 말 기준)

(단위: 억 원)

과학기술기금	응급의료기금	국민건강기금	사학진흥기금	소상공인기금	관광진흥기금	문화재기금
2,894	1,177	26,703	6,390	74,967	8,317	175

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

나) 실태분석 결과

(1) 예수금 상환일이 도래한 기금

먼저 [표 77]의 7개 기금 중 최근 5년 이내(2015~2019년) 공자기금 예탁금 원금의 상환일이 도래한 과학기술기금, 응급의료기금, 국민건강기금, 사학진흥기금 등 4개 기금에 대하여 과거 원금 상환을 위한 재원조달 실태를 점검하고 조정수지의 추이와 기금사업의 성격을 바탕으로 예탁받은 자금을 자체재원으로 상환할 수 있는지 분석하였다.

분석결과, 과학기술기금과 응급의료기금은 자체재원으로 공자기금 예탁금 원금 상환이 가능하지만 국민건강기금과 사학진흥기금의 경우 조정수지 적자가

108) 중소벤처기금의 경우 「국가재정법」 제73조의3에 따라 "부채 전망 및 관리계획"을 기획재정부에 제출해야 하는 기금에 해당하며, 대외협력기금과 남북협력기금, 농업직불기금은 기금별 설치근거 법령에 따라 안정적 자체재원(예: 부담금) 없이 차입금 등 의존재원으로 기금을 운용하는 특수한 기금이므로 분석대상에서 제외

지속되어 자체재원으로 공자기금 예수금을 상환하기 어려운 것으로 분석되었다.

이에 자체재원으로 원금을 상환하기 곤란한 국민건강기금과 사학진흥기금을 대상으로 최근 10년 동안(2010~2019년) 자체수입 대비 지출 초과 금액 등을 추가 분석하여 적자재정이 해소되지 못한 원인을 확인하였다.

(가) 자체재원으로 상환이 가능한 기금

우선 과학기술기금의 공자기금 예탁금 잔액 현황을 살펴보면 [표 78]과 같이 2010년 6,477억 원에서 2012년 6,777억 원으로 증가한 이후, 2015년 5,522억 원에서 2019년 2,894억 원으로 예탁받은 자금의 잔액 규모가 점진적으로 감소하였다.

[표 78] 과학기술기금의 연도별 공자기금 예탁금 현황

(단위: 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
상환금액	700	0	0	1,487	3,380	1,255	650	300	858	820
예탁받은 금액	700	100	200	1,487	3,880	0	0	0	0	0
미상환 잔액	**6,477**	6,577	**6,777**	6,777	6,777	**5,522**	4,872	4,572	3,714	**2,894**

자료: 과학기술정보통신부 제출자료 재구성

과학기술기금의 예탁받은 자금에 대한 원금 상환 방식을 살펴보면, 2006년[109] 최초로 공자기금 예탁금을 받은 뒤 점차 자체수입[110]이 감소하면서 [표 78]과 같이 2010년, 2013년, 2014년에 공자기금 예탁금 상환 만기가 도래하자 상환액만큼 또는 그 이상의 자금을 신규로 공자기금으로부터 차입하는 등 2014년까지는 자체재원으로 원금을 상환하지 못하고 사실상 차환으로 상환자금을 조달하고 있었다.

그러나 2015년부터는 "국채원리금 상환을 위한 관계부처 합의서(2014년)"에

109) 2006~2008년 범부처 성장동력개발사업 수행을 위해 국채 발행으로 마련한 공자기금 자금 예수
110) 2007년 1,660억 원에서 2013년 376억 원으로 감소

따라 산업통상자원부 소관 산업기술기금(2015년 신설)으로부터 전입[111]받는 한편, 지출구조조정을 통해 사업비도 축소[112]하였다. 또한 같은 기간 [표 79]와 같이 조정수지 역시 흑자로 전환되면서 여유자금 등을 통해 예탁받은 자금을 상환하고 있으므로, 앞으로도 자체재원 등으로 상환할 수 있을 것으로 보인다.

[표 79] 과학기술기금의 연도별 조정수지 현황주)

(단위: 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
수지차	-374	-230	-177	-231	-64	1,001	470	168	322	355
비중	0.76	0.84	0.87	0.83	0.94	2.02	1.60	1.22	1.45	1.51

주: 조정수지의 수지차 및 수지비중
자료: 과학기술정보통신부 제출자료 재구성

응급의료기금의 경우 2015년 중동 호흡기 증후군(MERS, Middle East Respiratory Syndrome) 대응 등을 위한 의료기관 융자사업을 추진하려는 일시적 소요를 위해 공자기금으로부터 4,000억 원을 예탁받았다.

그러나 2016년 자체재원인 융자회수 원금으로 공자기금 예탁금 원금을 조기 상환하는 등 예탁금 미상환 잔액이 2015년 4,000억 원에서 2019년 1,178억 원으로 감소하였고, [표 80]과 같이 2016년부터 조정수지도 흑자로 전환되는 등 기금의 재정건전성이 양호하게 유지되고 있었다.

[표 80] 응급의료기금의 연도별 공자기금 예탁금 및 조정수지 현황

(단위: 억 원)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
예탁금 상환 현황	상환금액	-	508	468	1,164	1,194
	예탁받은 금액	4,000	-	-	212	300
	미상환 잔액	4,000	3,492	3,024	2,072	1,178
조정수지 현황	수지차	-3,779	363	386	823	968
	비중	0.39	1.16	1.17	1.36	1.43

자료: 보건복지부 제출자료 재구성

111) 산업기술기금 신설 전 소관 부처인 산업통상자원부가 과학기술기금을 통해 사용한 예수 원리금만큼 산업기술기금에서 전입받은 것

112) 2010~2014년 연평균 사업비 1,017억 원, 2015~2019년 연평균 사업비 632억 원

다만, 최근 응급의료기금의 순자산이 2015년 1,242억 원에서 매년 감소하여 2019년 338억 원 수준으로 축소되고 있는 점, 2020년 코로나19 감염병 대응을 위해 의료기관 융자사업비를 마련하고자 약 8,272억 원을 신규로 예수한 점 등을 고려하면 앞으로도 현재와 같이 자체재원으로 공자기금 예탁금 원금을 상환하기 위해서는 부채관리가 필요할 것으로 보인다.

(나) 자체재원으로 상환이 어려운 기금

국민건강기금의 경우 [표 81]과 같이 2011년 공자기금에서 700억 원을 최초로 예탁받은 뒤 공자기금 예탁금 규모가 증가하는 추세이다. 그리고 최초 원금 상환기일이 도래한 2018년 이후 국민건강기금은 공자기금에 원금(총 2,900억 원)을 상환한 반면, 같은 기간 총 1조 1,187억 원을 예탁받은 점을 고려할 때 상환도래 부분을 차환으로 연장하는 구조이다.

[표 81] 국민건강기금의 연도별 공자기금 예탁금 현황

(단위: 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
상환금액	0	0	0	0	0	0	0	0	700	2,200
예탁받은 금액	0	700	2,200	3,386	3,800	3,390	740	4,200	4,435	6,752
미상환 잔액	0	700	2,900	6,286	10,086	13,476	14,216	18,416	22,151	26,703

자료: 보건복지부 제출자료 재구성

조정수지 역시 [표 82]와 같이 2010년부터 2019년까지 매년 적자 상태이며 적자 규모는 2010년 1,451억 원에서 2019년 4,672억 원으로 증가 추세이다.

특히 국민건강기금의 경우 예탁받은 자금을 모두 경상사업에 소진한 상황으로 응급의료기금 등과 같이 회수된 융자원금을 원금상환 자금으로 조달할 수 없고, 공자기금 예수에 따른 이자비용까지 공자기금에서 추가로 예탁받아 조달하고 있는 실정이므로, 향후 자체적인 원금 상환이 어려울 것으로 예상된다.

[표 82] 국민건강기금의 연도별 조정수지 현황

(단위: 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
수지차	**-1,451**	-980	-2,345	-3,282	-3,623	-2,253	-1,510	-4,946	-2,069	**-4,672**
비중	0.92	0.94	0.87	0.83	0.82	0.92	0.95	0.86	0.94	0.86

자료: 보건복지부 제출자료 재구성

사학진흥기금의 경우 신규 공자기금 예탁 및 상환 실적을 살펴보면, [표 83]과 같이 2014년까지는 해당 연도에 신규로 예탁받은 자금이 상환금액보다 더 크게 나타나 잔액이 증가하여 사실상 차환으로 공자기금 예탁금 원금을 상환하였으나, 2015년 이후 상환금액이 예탁받은 자금보다 더 크게 나타나 잔액은 감소 추세에 있다.

[표 83] 사학진흥기금의 연도별 공자기금 예탁금 현황

(단위: 억 원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
상환금액	364	336	464	593	1,050	1,047	1,839	2,013	700
예탁받은 금액	2,030	700	666	830	1,000	700	1,205	1,305	800
미상환 잔액	7,342	7,706	7,792	8,029	7,979	7,631	6,998	6,290	6,390

자료: 한국사학진흥재단 제출자료 재구성

그러나 사학진흥기금의 경우 공자기금 외에 주택도시기금에서도 자금을 예탁받고 있어 해당 기금의 재정상황을 정확하게 판단하기 위해서는 주택도시기금으로부터 예탁받은 자금의 잔액을 함께 고려할 필요가 있다.

이에 최근 5년간(2015~2019년) 주택도시기금에서 예탁받은 자금(예수금)을 포함한 사학진흥기금의 전체 예수금 잔액을 분석한 결과, [표 84]와 같이 사학진흥기금의 예수금 잔액은 증가 추세에 있는 것으로 나타났다.

[표 84] 사학진흥기금의 전체 예수금 잔액 현황

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
공자기금	7,979	7,631	6,998	6,290	6,390
주택도시기금	965	1,525	1,963	4,102	4,563
합계	**8,944**	**9,156**	**8,961**	**10,392**	**10,953**

자료: 한국사학진흥재단 제출자료 재구성

이와 같이 사학진흥기금이 상환하는 원금보다 신규로 예탁받은 자금이 더 많은 구조에서 자체재원만으로 공자기금과 주택도시기금에서 예탁받은 자금을 상환할 여력이 있다고 보기 곤란한 상황이었고, 2010년부터 2019년까지의 조정수지 역시 [표 85]와 같이 증감을 반복하면서 매년 적자 상태였다.

[표 85] 사학진흥기금의 연도별 조정수지 현황

(단위: 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
수지차	-1,733	-1,172	-451	-653	-408	-24	-456	-280	-640	-652
비중	0.43	0.61	0.83	0.76	0.87	0.99	0.85	0.87	0.73	0.73

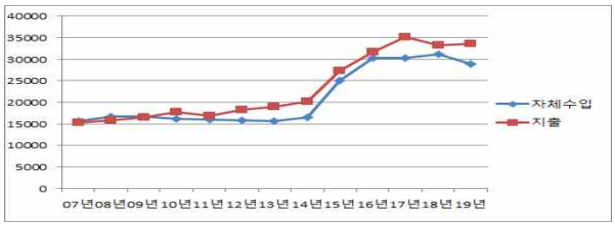
자료: 교육부 제출자료 재구성

(다) 예수금 상환 여력 부족의 원인 분석결과

공자기금에서 예탁받은 자금에 대한 상환 여력이 부족한 국민건강기금과 사학진흥기금의 2007~2019년 수입·지출 변화를 분석한 결과, [도표 19]와 같이 지출 측면에서 수입 증가가 지출 증가에 미치지 못하는 상황에서 실질적인 지출 구조조정이 이행되지 않거나(국민건강기금), 수입 측면에서 자체수입의 감소 추세에도 예수금을 재원으로 사업을 신설하는(사학진흥기금) 등으로 인해 재정적자가 누적되어 상환 여력이 부족한 것을 확인할 수 있었다.

[도표 19] 국민건강기금 및 사학진흥기금의 수입 및 지출 변화 추이

(단위: 억 원)

국민건강기금 - 수입을 초과한 지출 증가	사학진흥기금 - 수입이 감소하는 가운데 사업 신설
	

주: 수입과 지출은 조정수지의 수입과 지출을 의미
자료: 보건복지부 및 한국사학진흥재단 제출자료 재구성

먼저 국민건강기금의 경우 보건복지부는 국민건강기금의 재원 확충 목적으로

2015년 담배가격에 부과되는 국민건강증진부담금을 인상하였고, 자체수입이 [표 86]과 같이 2010~2014년 평균 1조 6,012억 원에서 2015~2019년 평균 2조 9,125억 원으로 약 1조 3,113억 원가량 증가하였다.

[표 86] 국민건강기금의 자체수입 추이

(단위: 억 원)

2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	평균	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	평균
16,218	15,900	15,837	15,613	16,495	**16,012**	25,098	30,237	30,196	31,197	28,896	**29,125**

자료: 보건복지부 제출자료 재구성

그러나 기금존치평가 등에서 국민건강기금의 적자재정 해소 방안으로 아래와 같이 기금 목적과 맞지 않는 사업을 이관하거나, 사업 규모를 축소하는 등 적극적인 지출구조조정을 실시해야 한다는 지적이 있었다.

(참고) 국민건강기금의 지출구조조정 필요성 지적 사례

- 2013년 기금존치평가에서 R&D, 정보화, 노인의료시설 확충 및 취약계층 의료비 지원 사업은 국민의 건강증진이라는 기금 목적과 부합하지 않다며 사업 이관·축소 요구. 2015년 평가에서도 질병관리본부 관련 사업은 사업부서 운영에 필요한 경상 비용이므로 일반회계 등으로 이관 필요 제기

그런데 기금존치평가 등에서 기금 목적과 맞지 않다고 지적된 R&D 사업 등에 대한 보건복지부의 사업 이관 건의는 기획재정부에서 받아들여지지 않고, 오히려 치매관리체계 구축사업 등이 일반회계에서 기금으로 이관되어, 국민건강기금의 사업비 역시 [표 87]과 같이 2010~2014년 평균 1조 8,259억 원에서 2015~2019년 평균 3조 1,810억 원으로 약 1조 3,551억 원가량 증가하는 등 자체수입보다 사업비가 더 큰 폭으로 증가하게 되었다.

[표 87] 국민건강기금의 사업비 추이

(단위: 억 원)

2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	평균	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	평균
17,640	16,866	18,119	18,764	19,906	**18,259**	27,053	31,374	34,740	32,812	33,070	**31,810**

자료: 보건복지부 제출자료 재구성

(참고) 국민건강기금의 사업 이관 내역

▪ 보건복지부는 기금존치평가 등에서 기금 목적과 맞지 않는다고 지적된 R&D 사업 등을 일반회계로 이관하는 것을 기금운용계획 정부안 마련을 위한 협의·조정 과정에서 건의하여 왔으나, 일반회계로의 부담이 가중된다는 등의 사유로 2018년까지 반영되지 않고 [표 88]과 같이 2019년에 정보화 사업 등 5개 사업(119억 원)만 반영되었고

- 2014년과 2016년 일반회계에서 치매관리체계 구축사업 등이 기금으로 추가 이관된 뒤 사업비 규모가 증가함으로써 지출 부담이 가중된 상황

[표 88] 국민건강기금의 사업 이관 내역

(단위: 억 원)

연도	기금에서 일반회계로의 이관 요구			일반회계에서 기금으로의 이관		
	이관사업	당시 예산	심의 결과	이관사업	당시 예산	2019년 예산
2011년	보건의료기술연구개발 등	1,542	미이관	-		
2012년	R&D, 정보화 사업 등 15개	3,087	미이관			
2013년	R&D, 정보화 사업 등 20개	4,318	미이관			
2014년	R&D, 정보화 사업 등 15개	1,796	미이관	치매관리체계 구축 등 2개	103	285
2015년	R&D, 정보화 사업 등 17개	3,292	미이관	-		
2016년	의료·IT 사업 등 3개	64	미이관	의료급여경상보조 등 3개	94	110
2017년	-	-	미이관	-		
2018년	-	-	미이관			
2019년	정보화, 시설건립 등 21개	4,174	5개 (119억 원)			

자료: 보건복지부 제출자료 재구성

다음으로 사학진흥기금의 경우 아래와 같이 2014년 구체적인 재원확보 방안을 마련하지 않은 채 대규모 자금이 투입되는 신규 사업을 신설하면서 공자기금 및 주택도시기금으로부터의 예수금 등에 의존하여 사업을 추진하였다.

(참고) 사학진흥기금의 신규 사업 설치 사례

▪ 2012년 8월과 2013년 12월 대학생 주거지원 추진을 위한 행복기숙사 지원사업 신설 논의 당시 자체수입 조달방안을 마련하지 않아 2014년 최초로 행복기숙사 지원사업비 1,311억 원이 지출될 당시부터 2019년(1,180억 원)까지 공자기금과 주택도시기금 차입금으로 행복기숙사 지원사업비 전액 조달 중

이에 자체수입은 2014년 2,716억 원에서 2019년 1,798억 원(연평균 증가율 -7.92%)으로 감소하는 반면, 지출액[113]은 같은 기간 증감을 반복하면서도 2014년과 유사한 2,000억 원 이상의 규모로 유지하고 있어 적자재정이 해소되기 어려운 상황이다.

113) 조정수지 산출 시 활용한 지출액(사업비+기금운영비+다른 기금의 예탁이자 지출)을 의미

다만, 사학진흥기금의 경우 2019년 기준 사업비의 99.8%가 융자사업에 사용되는 등 순환식 기금 운용을 하고 있어 예수금(부채)에 대응하는 대출채권(자산)이 존재하므로, 중기 시계에서는 차환이 불가피하나 장기 시계에서는 융자회수가 원활히 이루어진다면 융자회수금 등 자체재원으로 상환이 가능할 수 있다.

(2) 예수금 상환일이 도래하지 않은 기금

[표 77]의 7개 기금 중 2019년 기준으로 공자기금에서 예탁받은 자금의 원금 상환일이 도래하지 않은 관광진흥기금, 문화재기금, 소상공인기금 등 3개 기금([표 89])을 대상으로 중기(2020~2024년) 재정건전성을 전망하기 위해 기금별 중기재정계획[114]을 바탕으로 지출 대비 수입 부족액(이하 "부족 자금"이라 한다)의 규모를 추정하여 향후 원금 상환일이 도래하였을 때 자체재원으로 상환할 수 있는지(상환 여력) 분석하였다.

[표 89] 연도별 공자기금 차입 및 이자액(원금 상환일 미도래)

(단위: 억 원)

구분	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	차입금	이자액	차입금	이자액	차입금	이자액	차입금	이자액	차입금	이자액
관광진흥기금	2,978	20	3,533	79	2,201	135	-	158	-	163
문화재기금	371	-	372	-	-	-	81	1	93	3
소상공인기금	16,000	204	16,964	509	17,938	828	13,804	1,203	10,260	1,489

자료: 문화체육관광부, 중소벤처기업부, 문화재청 제출자료 재구성

분석결과 관광진흥기금의 경우 재정건전성이 비교적 양호하게 유지될 것으로 예상되었으나, 소상공인기금과 문화재기금의 경우 앞서 검토한 국민건강기금 등과 같이 향후 재정적자로 인해 상환여력 부족이 우려되는 상황이다.

(가) 자체재원으로 상환이 가능한 기금

관광진흥기금의 경우 일시적 요인(코로나19)으로 인해 2021년 자체수입이 전년

114) 2020년은 4차 추경예산, 2021년은 국회제출 정부안, 2022~2024년은 중기재정추계자료(부처안) 기준으로 작성

대비 2,735억 원 감소하면서 부족 자금의 규모 역시 [표 90]과 같이 2,557억 원으로 증가할 것으로 예상되나, 2022년부터는 자체수입액이 평년 수준으로 회복되고 부족 자금 규모도 592억 원으로 감소하는 등 재정상태가 비교적 양호하게 유지될 것으로 전망된다.(조정수지 연평균 비중 0.94)

[표 90] 관광진흥기금의 중기 재정건전성 전망

(단위: 억 원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	평균	합계
수지차	612	**-2,557**	-592	-747	-872	-831	-4,156
비중	1.05	0.81	0.96	0.95	0.94	0.94	-

주: 1. 세부 분석결과는 [별표 8] "공자기금의 원금 상환일이 도래하지 않은 기금별 수입·지출 계획" 참조
2. 조정수지의 수지차(수입-지출) 및 수지비중(수입/지출)임
자료: 문화체육관광부 제출자료 재구성

(나) 자체재원으로 상환이 어려운 기금

소상공인기금의 경우 [표 91]과 같이 연평균 조정수지 비중은 0.82, 연평균 부족 자금은 1조 1,293억 원으로, 향후 연도별(2020~2024년) 부족 자금의 규모는 2022년과 2023년 융자지출 사업비 계획액 축소로 감소하였다가 2024년 다시 증가할 것으로 예상된다.

[표 91] 소상공인기금의 중기 재정건전성 전망

(단위: 억 원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	평균	합계
수지차	-28,112	-14,211	-1,277	488	-13,357	**-11,293**	-56,469
비중	0.71	0.71	0.96	1.01	0.75	**0.82**	-

주: 1. 세부 분석결과는 [별표 8] "공자기금의 원금 상환일이 도래하지 않은 기금별 수입·지출 계획" 참조
2. 조정수지의 수지차(수입-지출) 및 수지비중(수입/지출)임
자료: 중소벤처기업부 제출자료 재구성

더욱이 2021년부터는 소상공인기금의 공자기금 예탁금 상환일이 도래할 예정이나 조정수지 산출 시 공자기금 예탁금 원금 상환[115]은 지출에 반영되어 있지 않은 점을 고려할 때 실제 발생할 부족 자금 규모는 [표 91]의 조정수지보다 클

115) 2021년 6,000억 원, 2022년 1조 4,000억 원, 2023년 1조 8,964억 원, 2024년 1조 8,738억 원([표 92] 참고)

것으로 예상된다.

이에 소상공인기금의 수지계획 변동 추이를 구체적으로 분석한 결과, [표 92]와 같이 융자원금 회수수입 등 자체수입은 같은 기간 연평균 약 9.7% 증가할 예정인 것으로 분석되었다.

그러나 공자기금에서 예탁받는 주원인인 융자사업비의 연평균 감소율은 3.6%에 불과할 뿐 아니라, 2021년부터 공자기금 예탁금 원금 상환일이 도래함에 따라 정부내부지출이 향후 5년간 연평균 83.7% 증가하여 2020년 1,853억 원에서 2024년 2조 1,086억 원에 이르는 등 재정적자로 인해 향후 차환을 하거나 의존재원을 활용하여 원금을 상환할 가능성이 높을 것으로 보인다.

[표 92] 소상공인기금의 중기 수입 및 지출계획

(단위: 억 원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 증가율
수입	98,550	55,022	50,018	54,835	72,382	-7.4
자체수입	19,441	21,361	23,741	25,610	28,171	9.7
정부내부수입	79,109	30,205	26,277	29,225	44,211	-13.5
-법령에 따른 전입금	50,997	13,450	11,000	10,749	12,116	-30.2
여유자금 회수	-	3,456	-	-	-	-
지출	98,550	55,022	50,018	54,835	72,382	-7.4
사업비	96,234	46,271	33,591	33,282	50,690	-14.8
-융자사업비	45,500	36,000	23,000	23,000	39,320	**-3.6**
기금운영비	463	502	536	570	606	7.0
정부 내부지출	1,853	8,249	15,891	20,983	21,086	**83.7**
-공자기금 예탁금 이자 상환	1,853	2,249	1,891	2,019	2,348	6.1
-공자기금 예탁금 원금 상환	-	6,000	14,000	18,964	18,738	-

자료: 중소벤처기업부 제출자료 재구성

다음으로 문화재기금의 경우 [표 93]과 같이 연평균 조정수지 비중은 0.62, 부족 자금은 689억 원이며 특히 부족 자금의 규모가 2020년 407억 원에서 2024년 1,004억 원으로 확대되는 추세이므로, 전입 또는 공자기금 예탁금 등 의존재원의 활용이 불가피하며 그 규모 역시 증가할 것으로 예상된다.

[표 93] 문화재기금의 중기 재정건전성 전망

(단위: 억 원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	평균
수지차	**-407**	-367	-781	-889	**-1,004**	-689
비중	0.72	0.73	0.61	0.58	0.55	0.62

주: 1. 세부 분석결과는 [별표 8] "공자기금의 원금 상환일이 도래하지 않은 기금별 수입·지출계획" 참조
2. 조정수지의 수지차(수입-지출) 및 수지비중(수입/지출)임
자료: 문화재청 제출자료 재구성

구체적으로 문화재기금의 사업비는 [표 94]와 같이 2020년 1,437억 원에서 2024년 2,235억 원으로 연평균 11.7% 증가(798억 원 증가)할 예정이지만, 자체재원이라고 할 수 있는 자체수입과 복권기금 전입금의 합은 2020년 1,040억 원에서 2024년 1,232억 원으로 연평균 4.3% 증가(192억 원 증가)하는 데 그칠 것으로 추정되어 자체재원으로 공자기금 예수금을 상환하기 어려울 것으로 보인다.

[표 94] 문화재기금의 중기 수입 및 지출계획

(단위: 억 원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 증가율
수입	1,510	1,418	2,164	2,325	2,469	13.1
자체수입	**89**	59	176	176	**176**	**18.6**
정부내부수입	1,282	1,339	1,904	2,075	2,219	14.7
-복권기금 법정배분 수입	**951**	929	1,026	1,056	**1,056**	**2.7**
여유자금 회수	139	20	84	74	74	-14.6
지출	1,510	1,418	2,164	2,326	2,470	13.1
사업비	1,437	1,340	1,982	2,119	2,235	11.7
기금운영비	1	1	1	2	1	0
정부내부지출	34	39	69	93	122	37.6
-공자기금 예탁금 이자 상환	9	14	0	0	0	-100
여유자금 운용	38	38	112	112	112	31

자료: 문화재청 제출자료 재구성

이와 관련하여 문화재청은 문화재기금 재원 확충을 위해 「문화재보호기금법」 개정으로 문화재관람료 납부비율을 확대하는 등의 방안을 마련하고 있으나, 법률이 개정될 경우 추가 확보할 수 있는 재원은 약 100억 원 수준으로 향후 부족 자금을 해소하기에는 부족할 전망이다.

이와 같은 “다-2)-나)-(1)항” 및 “다-2)-나)-(2)항”의 분석결과를 종합하면, [표 95]와 같이 이미 공자기금에서 예탁받은 자금의 원금 상환일이 도래한 국민건강기금, 사학진흥기금의 경우 자체재원 부족 및 사업축소의 한계 등으로 인해 재정적자가 지속되어 원금 상환자금을 공자기금 예탁금 등으로 조달하고 있었다.

그리고 원금 상환일이 도래하지 않은 소상공인기금과 문화재기금 역시 향후 재정적자가 발생하여 원금 상환에 필요한 자금을 공자기금 예탁금, 일반회계 전입금 등으로 조달하게 될 것으로 예상된다.

[표 95] 사업성 기금별 부채관리계획 수립 필요성 분석결과

구분	자체재원으로 원금상환 가능	자체재원으로 원금상환 곤란
원금 상환일 도래	과학기술기금, 응급의료기금	**국민건강기금, 사학진흥기금**
원금 상환일 미도래	관광진흥기금	**소상공인기금, 문화재기금**

따라서 개별 기금의 재정적자와 그에 따른 반복적인 공자기금 예탁을 예방하고 개별 기금의 재정을 건전하게 유지하기 위하여 기획재정부는 공자기금의 예탁을 결정할 때 예탁을 요청하는 적자 발생 사업성 기금의 기금관리주체로 하여금 예탁금 상환 재원 확보 등을 위한 자체수입 확충과 지출구조조정 방안을 담은 부채관리계획을 수립하도록 하고, 그 이행 여부를 향후 공자기금의 예탁 결정에 반영하는 등의 관리방안을 마련할 필요가 있다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 ① 기금의 재원조달 방식에 대해 합리적이고 일관된 결정·관리 방안이 필요하다는 데 공감하며 재정의 탄력적 운용을 위한 재정당국의 역할에 충실하도록 노력하겠으며, ② 적자가 발생하고 있

으나 중장기 부채관리계획을 수립하지 않는 기금에 대해 관계부처와 재정건전성 관리 강화방안을 협의해 나가겠다고 하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

기획재정부는 전입을 최소화하기 위해 재정여건이 매우 열악하거나 경상사업 비중이 높은 기금 등에 한하여 전입으로 자금을 조달하도록 하고 있었고, 대부분 이러한 기준에 따라 전입·예수가 결정되고 있었다. 다만, 재정여건이 열악하고 수행하는 사업이 모두 경상사업인 국민건강증진기금은 예수로, 재정여건이 양호하고 일시적인 자금부족 상태인 관광진흥개발기금은 전입으로 조달하고 있었으며, 사학진흥기금 등 3개 기금은 필요 융자사업비보다 많은 자금을 예수하고 있었다. 그리고 자체수입이 부족한 문화예술진흥기금은 같은 문화체육관광부 소관 국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금으로부터 연례적으로 전입금을 받고 있어 추가적인 재정관리 강화방안을 검토할 필요가 있었다. 한편, 2019년 말 기준 예수금이 있는 7개 사업성 기금 중 국민건강증진기금 등 4개 기금은 향후 재정적자가 지속되어 자체재원만으로는 예수금을 상환할 수 없을 것으로 예상되었다.

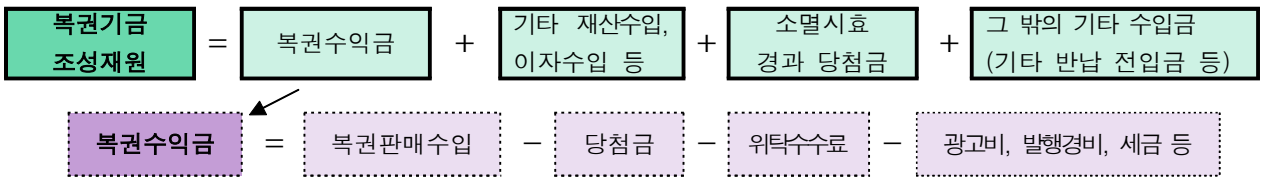
이에 **기획재정부장관**은 정부내부거래를 통해 기금의 부족재원을 조달할 때 재정여건, 사업성격, 재원부족 사유 등을 고려하여 기금별로 합리적이고 일관성 있게 전입·예수가 이루어질 수 있도록 관리하는 한편, 적자발생 기금의 기금관리주체로 하여금 자체수입 확충, 지출구조조정 등을 담은 중장기 부채관리계획을 수립하도록 하고, 그 이행 여부를 향후 공공자금관리기금의 예탁 결정에 반영하는 등의 관리방안을 마련하는 것이 필요한 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

2. 복권기금 조성재원 배분제도 실태분석

가. 업무개요

기획재정부 소속 복권위원회[116]는 「복권 및 복권기금법」(이하 "복권법"이라 한다) 제21조에 따라 복권사업으로 조성된 재원으로 복권기금(계정성 기금)을 설치하고, 같은 법 제23조 등에 따라 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 정해진 배분비율에 의하여 10개의 기금 및 기관 등에 법정배분하고, 나머지 100분의 65와 기타 수입금 등을 합한 금액은 임대주택의 건설 등 저소득층 주거안정 지원사업을 포함한 5개 공익사업 분야에 지원하고 있다.

(참고) 복권기금 조성 재원 구조(복권법 제21조 제2항)



1) 복권법 제정 및 복권기금 설치 배경

2004. 4. 1. 복권법(법률 제7159호, 2004. 1. 29. 공포)이 시행되기 이전에는 [별표 9] "복권기금 설치 전·후 개별 복권발행기관의 수익금 조성 비교"와 같이 구 건설교통부 등 10개 중앙행정기관 및 지방자치단체 등이 개별 법률에 근거하여 복권을 발행하였다.

그런데 '정부·자치단체의 위탁발행', '공법인의 직접발행 및 위탁발행' 등 복잡한 발행체계, 각 복권사업 간 경쟁으로 인한 사행성 조장, 관리비용(수수료 등) 증가 등의 문제가 대두되어 복권발행체계를 통합할 필요성이 제기되었다.

116) 위원장(기획재정부 차관) 및 25명 이내의 위원(관계부처 고위공무원, 민간 전문가 등)으로 구성

또한 기존 복권발행기관은 복권수익금을 각 기관의 다른 재원과 함께 소관 사업에 활용하면서 일반회계 예산으로 집행할 사업까지 복권수익금 재원으로 운영하고 그 사용 내역도 투명하게 공개하지 않는 한편, 다른 국고사업과의 차별성이 없어 국민들이 복권사업의 효과를 체감하기 어렵다는 지적이 있었다.

이에 따라, 2004. 1. 29. 복권사업의 건전한 발전 및 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 도모하기 위하여 복권법을 제정하여 ① 기존 복권발행기관 간의 복권수익금 배분을 명확히 하고, ② 복권수익금이 저소득층 및 서민의 복지 증진[117]에 사용되도록 명시하는 한편, ③ 복권기금을 신설하여 복권수익금을 투명하고 효율적으로 관리·사용하도록 규정하였다.

2) 복권기금운용계획 수립 절차

복권위원회는 복권법 제27조 등에 따라 매년 다음 연도의 복권기금 사용에 대한 복권기금운용계획안을 작성하여 기획재정부에 제출하고 있으며, 제출된 복권기금운용계획안은 다른 기금운용계획안과 동일하게 정부 내 검토 및 국회 심의 등을 거쳐 확정된다.

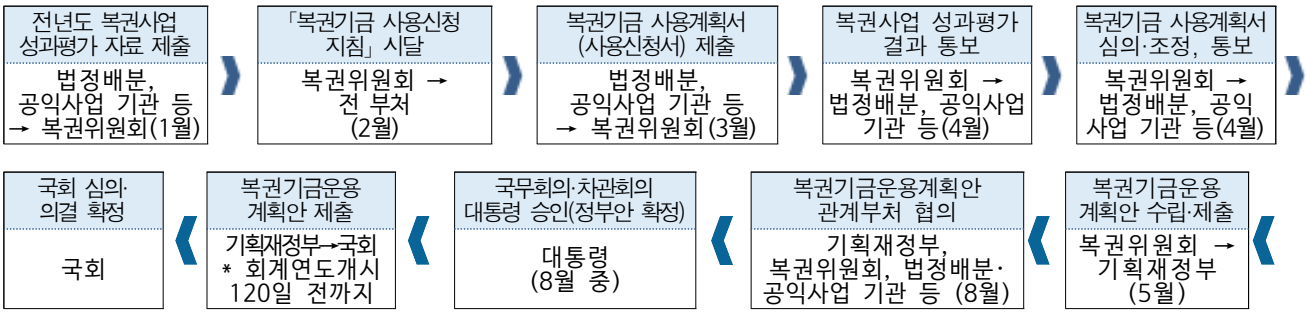
그런데 [그림 16]과 같이 복권위원회는 복권기금운용계획안을 수립하기 위하여 우선 「복권기금 사용신청 지침」을 마련하여 전 부처에 통보하고, 법정배분 대상 기관 및 공익사업 신청 기관은 지침에 따라 복권기금 사용계획서(법정배분 사업) 또는 복권기금 사용신청서(공익사업)를 작성하여 복권위원회에 제출한다.

복권위원회는 제출받은 사용계획(신청)서의 사업내용 및 예산 규모 등에 대한 심의·조정을 실시하고, 이를 바탕으로 복권기금운용계획안을 마련하여 기획

117) 복권은 서민들이 주로 구입하기 때문에 복권발행을 통한 정부의 재원조달은 서민층에게 부담이 상대적으로 많이 부과되는 역진성을 가짐. 이에 따라 복권발행으로 조성된 재원을 저소득층, 소외계층 등을 위해 사용하도록 복권기금을 운용

재정부에 제출하는 한편, 확정된 복권기금 사용계획을 법정배분 대상 기관 및 공익사업 신청 기관에 통보한다.

[그림 16] 복권기금운용계획안 수립 절차



자료: 복권위원회 제출자료 재구성

3) 복권기금 운용 현황

복권기금 조성 재원의 대부분은 복권판매에 의한 복권수익금으로 최근 6년간(2016~2021년) 복권기금 수입·지출 현황은 [표 96]과 같다. 매년 복권 판매수입금에서 당첨금 및 복권 발행·판매 비용을 제외한 복권수익금(판매수입금의 약 40%)을 미지급 당첨금, 이자수입 등과 합산하여 복권기금 사업으로 편성하여 집행하고 있다.

[표 96] 복권기금 수입·지출 운용 현황(2016~2021년)

(단위: 억 원)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 계획
수입	▪ 복권판매수입	38,404	41,491	43,734	47,728	54,765	54,358
	▪ 미지급 당첨금	542	474	501	538	592	617
	▪ 이자수입 등	43	40	64	91	85	65
	▪ 기타경상이전수입	134	200	138	127	454	154
	▪ 정부내부수입	5,743	5,755	5,715	5,989	5,832	5,025
	▪ 여유자금 회수	2,537	2,754	3,596	3,597	3,622	4,541
합계		47,403	50,714	53,748	58,070	65,350	64,760
지출	▪ 당첨금	19,537	21,107	22,299	24,441	28,333	28,265
	▪ 복권발행 및 판매비용	3,133	3,361	3,522	3,635	4,164	4,090
	▪ 법정배분사업	5,367	5,780	6,415	7,205	7,292	8,325
	▪ 공익지원사업	11,304	11,548	12,557	14,509	15,263	17,102
	▪ 기금운영비	8	9	25	7	6	8
	▪ 공자기금 예탁 운용	5,170	5,170	5,170	4,469	3,086	1,750
	▪ 연금복권 당첨금 지급준비금	1,822	1,979	2,108	2,279	3,176	4,517
	▪ 여유자금 운용	1,062	1,760	1,652	1,525	4,030	703

자료: 복권위원회 제출자료 재구성

가) 재원배분 방식

2004년 복권기금을 설치하면서 기존 복권발행기관의 수입을 보장하기 위해 법정배분제도[118]를 도입하여 복권법 제23조 및 같은 법 시행령 제17조 등에 매년 복권수익금의 30%를 기존 복권발행기관에 배분하도록 하고, 그 배분비율과 지출용도를 명시하였다. 이후 2010년에 문화재기금이 복권기금 법정배분기관으로 추가되어 법정배분 대상 재원을 복권수익금의 30%에서 35%로 상향 조정하고, 상향 조정된 재원(복권수익금의 5%)은 문화재기금에 배분되도록 [표 97]과 같이 배분비율을 변경하였다.

[표 97] 현행 복권기금 법정배분비율

(단위: %)

구분	과학기술기금	국민체육기금	근로복지기금	중소벤처기금	문화재기금	지방자치단체	제주특별회계	사회복지공동모금회	산림환경증진자금	보훈복지의료공단	합계
비율	12.583	10.371	5.310	6.356	14.286	17.267	17.267	4.286	5.846	6.428	100

자료: 복권위원회 자료

한편 복권기금은 법정배분 기관에 배분된 재원을 제외한 복권수익금(전체 복권수익금의 65%) 등을 공익사업을 수행하는 데 사용하도록 지원하고 있다. 공익사업은 ① 임대주택의 건설 등 저소득층 주거안정 지원사업, ② 국가유공자에 대한 복지사업, ③ 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성 및 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업, ④ 문화·예술진흥 사업 및 ⑤ 재해·재난 지원사업 등 5개 분야의 사업으로 구성되어 있다.

나) 재원배분 현황

2004년 복권기금이 조성된 이후 법정배분 또는 공익사업을 수행하는 각

118) 외국에서도 복권사업을 공공재원 마련 수단으로 사용하나 법정배분제도를 도입한 국가는 없음

기금·기관 등에 지원된 금액은 [표 98]과 같이 총 23조 5,472억 원이며, 이 중 법정배분된 금액은 7조 4,472억 원(31.6%)이고 공익사업으로 지원된 금액은 16조 1,000억 원(68.4%)이다.

법정배분비율은 분석대상 기간에 걸쳐 복권수익금의 35%에 근접한 수준[119]에서 큰 변동 없이 유지되고 있었다.

[표 98] 연도별 복권기금 지원액 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2004 ~2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	합계
법정	18,512	3,580	4,259	5,233	5,433	5,392	5,367	5,780	6,415	7,205	7,296	74,472
비율	27.5	29.8	33.5	35.8	35.1	33.2	32.2	33.4	33.8	33.2	32.5	31.6
공익	48,706	8,442	8,464	9,387	10,066	10,865	11,304	11,548	12,557	14,509	15,152	161,000
비율	72.5	70.2	66.5	64.2	64.9	66.8	67.8	66.6	66.2	66.8	67.5	68.4
합계	67,218	12,022	12,723	14,620	15,499	16,257	16,671	17,328	18,972	21,714	22,448	235,472
증가율	-	-	5.7	14.9	6.0	4.9	2.5	4.0	9.4	14.5	3.4	-

자료: 복권위원회 제출자료 재구성

한편 기금·기관별 법정배분액을 복권기금 설치 이전에 개별 복권발행으로 얻은 수익금과 비교[120]해 보면, [별표 9] "복권기금 설치 전·후 개별 복권발행 기관의 수익금 조성 비교"와 같이 1995년부터 2002년까지 개별복권 발행으로 조성한 재원은 연평균 646억 원이나 복권기금이 설치된 2004년부터 2020년까지 법정배분액은 연평균 3,700억 원으로 크게 증가하였다.

119) 복권기금 조성 재원 중 법정배분 대상은 복권수익금의 35%이며, 공익사업 지원 대상은 복권수익금의 나머지 65%와 소멸시효가 완성된 당첨금, 기타 이자수입 및 재산수입 등을 합한 금액

120) 법정배분 대상에 포함되지 않은 주택도시기금 및 2010년 법정배분 대상에 포함된 문화재기금은 제외하고 분석

한편 공익사업의 경우 최근 10년간(2011~2020년) 주택도시기금과 양성평등기금에 대한 배분액이 [표 99]와 같이 매년 전체 공익사업 배분액의 67% 내외를 차지하고 있었다.

[표 99] 기금·기관별 공익사업 배분 내역

(단위: 억 원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	합 계
주택도시기금	4,814	4,881	5,381	5,380	5,672	5,672	5,504	5,504	5,917	5,504	**54,229**
양성평등기금	*1,351*	1,056	1,269	1,497	1,758	1,831	2,058	2,259	3,620	4,038	**20,737**
소 계	6,165	5,937	6,650	6,877	7,430	7,503	7,562	7,763	9,537	9,542	**74,996**
비율	73.0	70.1	70.8	68.3	68.4	66.4	65.5	61.8	65.7	63.0	**66.8**
공익 기타	2,277	2,527	2,737	3,189	3,435	3,801	3,986	4,794	4,972	5,610	**37,328**
비율	27.0	29.9	29.2	31.7	31.6	33.6	34.5	38.2	34.3	37.0	**33.2**
합계	**8,442**	**8,464**	**9,387**	**10,066**	**10,865**	**11,304**	**11,548**	**12,557**	**14,509**	**15,152**	**112,294**

주: 해당 연도 공익사업 배분액 중 해당 기금·기관 등에 배분된 금액 비율
자료: 복권위원회 제출자료 재구성

우선 주택도시기금(구 국민주택기금)은 2004년 복권법 제정 이전 주택복권을 발행하였으나, 법정배분이 아닌 공익사업의 한 분야에 포함되어 복권수익금 배분[121]이 이루어지고 있다. 이에 따라 주택도시기금은 2004년 이후 공익사업을 신청하여 배분받고 있으나, 사실상 법정배분과 같이 기존 주택복권 발행 수입을 보전하는 차원에서 5천억 원 내외를 매년 일정하게 배분받고 있다.

양성평등기금(구 여성발전기금)은 2011년부터 "한부모가족 지원사업" 등을 공익사업으로 신청하여 복권수익금을 배분받고 있으며, 한부모가족 지원사업[122]의 경우 「한부모가족지원법」 제12조 등에 따라 지급하는 복지급여로 그 성격

121) 주택도시기금은 복권법 제정 과정에서 기존 복권발행기관으로 법정배분 대상에 포함되었으나, 지방자치단체 및 제주도가 복권수익금 추가 보장을 요구하여 2003. 11. 1. 복권발행조정위원회에 주택도시기금의 배분 몫을 지방자치단체 및 제주도에 배분하고 대신 공익사업 배분 시 위 기금의 임대주택 건설사업에 배분하기로 결정

122) 한부모가족 지원사업은 2020년 기준 사업비가 2,544억 원으로 전체 양성평등기금 지출계획(4,038억 원)의 63%를 차지

상 의무지출에 해당한다. 따라서 양성평등기금에 대한 복권수익금 배분은 의무지출 사업비 부족액을 보전하는 형태로 매년 지속적으로 배분하는 구조이다.

이와 같이 복권기금은 복권수익금 배분 연혁, 수행사업의 성격 등으로 인해 복권수익금의 상당 부분을 법정배분 대상 기금·기관 및 주택도시기금 등 2개 기금에 매년 일정하게 배분할 수 밖에 없는 실정이다. 이에 최근 10년간(2011~2020년) 법정배분 대상 기금·기관 및 주택도시기금 등 2개 기금에 복권수익금을 배분한 추이를 살펴보면, [표 100]과 같이 매년 복권수익금의 78% 내외의 일정 수준을 차지하고 있었으며, 이로 인해 복권위원회에서 복권기금 설치 취지에 맞게 복지수요 및 국가재정 상황 등에 따라 탄력적으로 대응할 수 있는 재원은 복권수익금의 20% 정도에 불과하였다.

[표 100] 법정배분 및 공익사업 수행 2개 기금에 대한 복권수익금 배분 추이

(단위: 억 원, %)

구분	복권기금 지원 총액 (A)	법정배분 (B)	2개 기금 공익사업 배분			경직성 사업	
			소계(C)	주택도시기금	양성평등기금	합계(D=B+C)	비율(D/A)
2011년	12,022	3,580	6,165	4,814	1,351	9,745	81.06
2012년	12,723	4,259	5,937	4,881	1,056	10,196	80.14
2013년	14,620	5,233	6,650	5,381	1,269	11,883	81.28
2014년	15,499	5,433	6,877	5,380	1,497	12,310	79.42
2015년	16,257	5,392	7,430	5,672	1,758	12,822	78.87
2016년	16,671	5,367	7,503	5,672	1,831	12,870	77.20
2017년	17,335	5,780	7,562	5,504	2,058	13,342	76.97
2018년	18,972	6,415	7,763	5,504	2,259	14,178	74.73
2019년	21,714	7,205	9,537	5,917	3,620	16,742	77.10
2020년	22,448	7,296	9,542	5,504	4,038	16,838	75.01
합계	168,261	55,960	74,966	54,229	20,737	130,926	77.81

자료: 복권위원회 제출자료 재구성

나. 실태분석 방법

앞서 살펴본 내용과 같이 복권은 사행성과 함께 복권수익금이 주로 저소득층의 부담으로 조성되는 측면이 있어 복권위원회에서는 출범 초기부터 [별표 10] “복권기금 지원사업 선정·심사 기준”과 같이 복권기금 지원사업으로 저소득층 등 취약계층을 대상으로 직접적이고 분명한 혜택을 제공할 수 있는 사업을 선정하는 한편, 일반회계 사업 등과 차별화된 사업을 지원하도록 하고 있다.

더욱이 최근 취약계층 보호 등 복지 분야에서 국가재정 지원의 수요가 급증하고 있는 반면에 이에 대응하기 위한 국가재정 여력의 폭은 갈수록 줄어들고 있는 상황에서 복권기금의 합리적이고 효율적인 배분·집행은 취약계층 등 국민의 복지증진뿐만 아니라 국가재정의 운용 측면에서도 중요하다.

그런데 복권기금이 설치된 이후 2010년 문화재기금이 법정배분기관으로 추가되면서 법정배분 대상 재원이 상향 조정(복권수익금의 30%→35%)된 것 이외에는 현재까지 기금·기관별 법정배분 비율을 조정한 사례는 없었으며, 실제 재원배분 과정에서도 일부 기금이 매년 복권수익금의 상당 부분을 일정하게 배분받고 있다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 중 중장기 시계에서 현행 복권기금 재원배분의 경직성 등으로 인해 국가재정 운용상의 효율성·합리성을 저해하는 측면은 없는지 살펴보았다.

구체적으로 법정배분 기금의 재정여건을 평가하여 특정 기금 등에 대한 복권기금의 계속적 지원이 필요한 것인지, 복권기금의 설치 취지 등에 부합하는 사업에 지원이 이루어지는지를 분석·점검하였다.

다. 실태분석 결과

1) 기금의 재정여건 변화에 따른 법정배분 필요성 분석

복권법 제23조 및 같은 법 시행령(2004. 3. 17. 대통령령 제18316호) 부칙 제2조 등에서 복지 등 재정수요 및 국가재정 여건 등에 탄력적으로 대응할 수 있도록 2004년 복권기금을 설치하면서 설정하였던 법정배분 기금별 재원배분 비율을 2009년부터 조정할 수 있도록 하는 한편, 법정배분 기금의 재정여건 및 사업 성과평가 결과 등에 따라 수시로 배분비율(20% 이내)을 조정할 수 있도록 하고 있다. 그런데 2004년 복권법 제정 이후 2009년 한 차례 법 개정으로 문화재기금을 법정배분기관으로 추가한 것을 제외하면 현재까지 기금·기관별 법정배분 비율에 대한 조정은 한 차례도 이루어지지 않았다.

따라서 복권위원회에서는 법정배분 대상 기금의 수입·지출 구조 등 재정여건을 평가하여 복권기금의 지원 필요성을 검토하는 한편, 검토결과 등에 따라 배분비율을 조정하는 것이 바람직하다.

이에 법정배분 대상 5개 기금의 재정여건 등을 파악하기 위해 최근 5년간(2015~2019년) 연평균 조정수지를 분석한 결과 [표 101]과 같이 국민체육기금, 과학기술기금 및 근로복지기금 등 3개 기금의 조정수지가 흑자인 반면 중소벤처기금 등 2개 기금은 적자로 나타났으며, 특히 국민체육기금은 수입에서 복권수익금 배분액을 제외하더라도 재정여건이 여전히 양호한 것으로 나타났다.

[표 101] 5개 법정배분기금의 조정수지(최근 5년간) 및 순자산 현황

(단위: 억 원)

구분		국민체육기금	근로복지기금	과학기술기금	문화재기금	중소벤처기금
최근 5년(평균) 조정수지		3,333	24	463	△196	△11,459
	복권수익금 제외	2,708	△357	△315	△1,003	△11,907
2019년 말 기준 순자산		35,722	5,098	△2,521	1,829	27,400

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

이에 따라 국민체육기금을 대상으로 수입 및 지출 측면에서 재정 상황을 추가적으로 분석하여 복권수익금을 매년 일정하게 배분할 필요성이 있는지 검토하였다.

우선 수입측면에서 국민체육기금은 「국민체육진흥법」 및 「경륜·경정법」 등에 따라 체육진흥투표권(스포츠 토토) 및 승자투표권(경륜·경정)의 발매수익금을 주요 자체재원으로 하고 있는데 최근 「국민체육진흥법」 및 「경륜·경정법」이 개정되어 체육진흥투표권 등 발매수익금 중 국민체육기금 배분비율이 상향조정[123] 되었다.

이에 따라 2013년 이후 [표 102]와 같이 체육진흥투표권 등 투표권 발매수익금은 꾸준한 증가 추세에 있으며, 2019년 기준 자체수입이 1조 9,691억 원으로 전체 수입(2조 9,153억 원)의 67.5%를 차지하고 있었다. 이에 반해 국민체육기금의 유일한 외부 의존재원인 법정배분에 의한 복권기금 전입금은 754억 원으로 기금 수입의 2.6%로 그 비중이 크지 않았다.

지출 측면에서는 운영비 및 사업비를 제외한 총 여유자금의 규모[124]가 적게는 1,778억 원(2013년)에서 많게는 1조 6,505억 원(2019년)에 이르고 있고, 2019년을 기준으로 여유자금 규모(1조 228억 원)는 복권기금 전입금(754억 원)의 13배 이상에 해당한다. 더욱이 2016년부터 같은 문화체육관광부 소관이면서 재원이 부족한 문화예술기금 및 관광진흥기금에 자금을 전출하고 있는데 그 규모도 복권기금 전입금과 비슷하거나 오히려 더 많은 수준이었다.

---

123) 2014년 「국민체육진흥법 시행령」 개정으로 체육진흥투표권 발매수익금의 100%(기존 78%)를 국민체육기금에 배분하는 한편, 2017년 「경륜·경정법 시행령」을 개정하여 승자투표권 발매수익금 중 국민체육기금 배분비율을 42%(기존 40%)로 상향 조정

124) 기금의 여유자금으로 볼 수 있는 공자기금 예탁금, 전출금 및 여유자금 운용액의 합계

[표 102] 국민체육기금의 수입·지출 운용 현황(2013~2020년)

(단위: 억 원)

구분	분 류	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 계획
자체 수입	투표권 수익금	7,181	7,892	10,826	11,530	14,954	12,432	19,691	16,225
	공자기금 예탁금 등 회수·이자	177	365	146	110	1,146	192	3,716	3,089
	기타 수입	162	957	943	1,069	1,501	1,121	1,278	1,016
의존수입	복권기금 전입금	506	529	523	534	629	683	754	779
여유자금	여유자금 회수	2,545	2,835	2,328	3,350	1,806	4,851	3,714	4,358
수입 총계		10,571	12,578	14,766	16,593	20,036	19,279	29,153	25,467
운영비	인건비 및 기타운영비	224	239	256	258	280	275	288	291
사업비	민간 및 지자체 이전 등	8,966	9,119	11,946	13,515	13,403	10,385	12,359	14,261
전출금	타 기금으로의 지출[1]	-	-	-	500	500	500	1,078	1,400
	공자기금 예탁금	-	-	-	1,000	-	3,500	5,200	5,770
여유자금	여유자금 운용	1,778	3,220	2,563	1,320	5,853	4,619	10,228	3,745
소 계[2]		1,778	3,220	2,563	2,820	6,353	8,619	16,506	10,915
지출 총계		10,968	12,578	14,766	16,593	20,036	19,279	29,153	25,467

주: 1. 국민체육기금은 문화예술기금, 관광진흥기금에 전출
2. 여유자금으로 볼 수 있는 공자기금 예탁금, 전출금 및 여유자금 운용액의 합

자료: 국민체육진흥공단 제출자료 재구성

이와 같은 분석결과를 감안할 때, 국민체육기금은 목적사업 등을 수행하는데 필요한 재원을 자체적으로 충당할 여력이 충분하고, 상당한 규모의 여유자금도 운용하고 있어 매년 복권수익금 법정배분액의 10% 이상을 지원할 필요성은 크지 않은 것으로 판단된다.

2) 개별 복권기금 지원사업 분석

복권법 제23조에서 복권수익금을 사용할 수 있는 공익사업으로 저소득층 주거안정 지원사업 등 5개 분야를 정하고 있으며, 법정배분의 경우에도 각 기금·기관 등의 특성에 맞게 복권수익금을 집행할 수 있는 용도를 규정하고 있다. 법정배분으로 지원되는 복권수익금을 집행할 수 있는 용도는 복권법 제23조 제2항 [별표]에 따른 개별 기금의 설치 목적에 따른 용도로 규정하고 있으며 구체적으로 살펴보면 국민체육시설 확충사업, 지방중소기업 육성 지원, 국가유공자 자녀

학비 지원, 사회복지사업 등 각 기금·기관의 목적에 부합하는 사업인 취약계층에 대한 지원·복지 사업 등으로 구성되어 있다.

한편 복권수익금은 취약계층 등 국민의 복지 증진을 위한 사업 등에 합리적으로 배분될 필요가 있으며, 앞서 검토한 내용과 같이 복권위원회에서도 복권기금의 설치 취지에 따라 국민에게 직접적인 혜택을 제공하는 사업을 선정하는 한편, 일반회계 사업 등 기존 사업과 차별화된 사업에 지원하도록 하고 있다.

따라서 법정배분의 경우에도 복권수익금이 취약계층 등 수혜대상에게 직접적인 지원이 이루어질 수 있는 사업에 배분·집행하는 것이 바람직하며 수혜계층에 직접적인 혜택이 발생하지 않는 사업, 일반회계로 수행하던 사업 등에 복권수익금을 집행하는 것은 복권기금의 공익적 취지에 부합하지 않는다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 동안 법정배분 대상 기금(5개) 중 배분비율 및 사업특성 등을 고려하여 과학기술기금, 문화재기금 및 근로복지기금의 수행 사업을 점검한 결과, 아래와 같이 배분받은 복권수익금을 사실상 여유자금으로 운영하거나 일반회계로 수행하던 사업 등에 집행하는 사례가 있었다.

가) 사업 수요 없이 단순 여유자금 운용에 복권수익금 지원

「기금 여유자금의 통합운용 등에 관한 규정」 제3조에서 “여유자금”은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에 기금의 고유사업을 위해 활용되지 않은 자산으로 규정하고 있다.

또한 복권법 제23조, 「과학기술기본법」 제22조 및 「근로복지기본법」 제91조 등에 따르면, 과학기술기금 및 근로복지기금의 경우 과학기술 연구·학술 활동, 근로자 생활안정자금 융자 등 지원사업에 복권기금 수익금을 사용할 수 있도록

되어 있다.

따라서 복권기금 배분 재원을 기금 여유자금으로 운용하는 것은 「복권법」 제23조 등에서 정하고 있는 복권수익금 사용용도에 맞지 않고, 국가재정의 통합 운용 측면에서도 효율성을 저해하는 문제가 있다.

그런데 과학기술기금의 경우 [표 103]과 같이 2021년도에 과학문화 확산 등 13개 사업에 총 1,162억 원의 복권수익금을 사용하는 것으로 복권기금 사용계획을 마련하면서, "비통화금융기관 예치" 사업을 신설하고 복권수익금 배분액 중 가장 큰 비중(19%)을 차지하는 220억 원을 연기금 투자풀에 예치하여 여유자금으로 운용할 계획이다.

[표 103] 2021년 과학기술기금의 복권기금 지원사업 내역

(단위: 억 원)

사업명	배분액	사업명	배분액
비통화금융기관 예치	220	국립법인과학관 운영	192
과학문화 확산	171	과학영재 교육기관 지원	146
△△ 지원	127	기타(8개 사업)	306
계(13개 사업)			1,162

자료: 과학기술정보통신부 제출자료 재구성

한편 근로복지기금의 경우 2004년 복권기금 설치 이후 매년 복권기금 지원사업으로 "근로자 생활안정자금 융자사업"을 수행하고 있는데 근로자 생활안정자금 융자사업의 수입·지출 구조를 살펴보면, 융자원금 회수액과 복권수익금을 재원으로 하여 융자를 시행하고 있다.

이에 따라 위 융자사업의 수입·지출 실태를 분석한 결과, [표 104]와 같이 2013년 이후 융자원금 회수액과 복권수익금의 합계액은 2015년을 제외하고 융자사업비를 계속 초과하고 있고, 향후 이러한 추세가 지속될 것으로 전망[125]된다.

또한, 공자기금 예탁금 등 여유자금 규모도 계속 증가하는 추세로 나타나는 등 사실상 위 융자사업은 복권수익금 없이 위 융자원금 회수액과 기금 내 여유자금으로 충분히 사업 추진이 가능할 것으로 판단된다.

[표 104] 근로복지기금 융자사업 수입·지출 현황(2013~2020년)

(단위: 억 원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 계획
수입	융자원금 회수	904	489	580	743	862	955	966	985
	복권수익금	300	311	334	340	368	409	456	464
	소계	1,204	800	914	1,083	1,230	1,364	1,422	1,449
지출	융자금	602	766	1,108	913	968	950	991	885
여유자금	공자기금 예탁금	-	-	-	-	-	500	642	500
	기타 여유자금 운용	1,759	1,718	1,389	1,389	1,451	1,146	1,192	1,516

주: 1. 2013~2019년은 결산 기준
2. 2020년은 복권기금 사용계획 심의·조정 시점을 감안하여 당초 근로복지기금운용계획 기준
자료: 근로복지공단 제출자료 재구성

나) 복권기금 설치 취지에 맞지 않는 사업 편성

우선 과학기술기금의 경우 취약계층에 대한 직접적인 지원을 위한 복권기금 조성취지와 달리 복권법 제23조 및 「과학기술기본법」 제22조 등에 따라 지원사업 외에 공자기금 예수금에 대한 원리금 상환 등 기금 운용을 위한 경비로 복권기금 수익금을 사용[126]할 수 있도록 되어 있다.

이를 근거로 과학기술기금은 [표 105]와 같이 2016~2020년 매년 복권수익금으로 "재정건전성 강화사업"에 총 1,278억 원을 편성하여 과거 발행한 국채[127]의 상환 목적으로 집행하였다.

125) 2020년 중기사업계획에 따르면 2021년부터 2024년까지 향후 4년간의 융자원금 회수액(3,796억 원)과 복권수익금 전입액(1,699억 원)의 합계는 5,495억 원이며 같은 기간 융자사업비 지출의 합계는 총 4,024억 원으로 추계하여 향후 위와 같은 추세가 지속될 것으로 전망

126) 법정배분 대상 기금·기관 중 과학기술기금 외에는 공자기금 예수금 상환 및 기금 운용과 관련된 비용 등에 복권수익금을 사용할 수 있도록 규정되어 있는 사례는 없음

127) 2006~2012년 사이에 차세대 성장동력 확충을 위한 추가 재원을 마련하는 차원에서 과학기술국채(총 6,777억 원)를 발행하고 확보된 재원은 구 지식경제부 및 구 교육과학기술부 R&D 사업 등에 지원. 한편 국회(2009년 교육과학기술위원회, 2010년 예산안 검토보고서) 등에서 해당 국채는 관련 사업을 추진한 각 부처의 일반회계나 기금 여유자금으로 상환하는 것이 바람직하다는 의견 제시

[표 105] 과학기술기금의 복권기금 사업 내역(2015~2021년)

(단위: 억 원)

연번	복권기금 사업명	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	합 계
1	과학문화 확산	180	165	160	160	156	158	171	1,150
2	과학영재 교육기관 지원(과학영재 양성)	172	164	164	148	140	148	146	1,082
3	고경력 과학기술인 활용 지원	20	19	18	17	16	22	15	127
4	과학창의재단 지원	101	-	-	-	-	-	-	101
5	퇴직과학자 활용 중소기업 기술혁신	15	-	-	-	-	-	-	15
6	두드림프로젝트	20	-	-	-	-	-	-	20
7	△△ 지원	132	132	134	127	126	122	127	900
8	여성과학기술인 지원센터 설치·운영	22	22	22	22	51	54	54	247
9	▷▷ 지원	40	39	39	39	36	42	38	273
10	▽▽ 지원(일부)	32	32	32	33	36	40	45	250
11	과학기술기금 재정건전성 강화	-	99	160	262	391	366	-	1,278
12	과학문화산업 육성	-	-	-	-	-	-	22	22
13	국립법인과학관 운영	-	-	-	-	-	-	192	192
14	무한상상실 개설·운영	-	-	-	-	-	-	20	20
15	연구개발서비스 기반조성	-	-	-	-	-	-	12	12
16	공공기술사업화기업 투자 지원	-	-	-	-	-	-	100	100
17	비통화금융기관 예치	-	-	-	-	-	-	220	220
	합 계	734	672	729	808	952	952	1,162	6,009

자료: 복권위원회 제출자료 및 과학기술기금운용계획안 재구성

또한, 2015년 복권기금 지원사업에 포함된 “과학창의재단 지원사업”(101억 원)의 경우 재단의 인건비, 경상운영비, 고유사업비 등을 출연 형태로 지원하는 사업으로 2014년까지 일반회계에 예산을 편성하여 집행하였었다.

그런데 2015년 위 사업의 일부 사업비[128]를 과학기술기금으로 이관하여 단 1년 동안만 복권수익금을 재원으로 집행하다가 2016년에 다시 일반회계로 이관하였다. 또 2021년도에도 이와 유사하게 기존에 일반회계 예산으로 집행하던 “과학문화산업 육성”(22억 원), “국립법인과학관 운영”(192억 원) 및 “무한상상실 개설・운영”(20억 원) 등 3개 사업(총 234억 원)을 기금에 이관하여 복권수익금을 재원으로 집행할 계획이다.

128) 2015년 전체 사업비 105억 원 중 101억 원은 과학기술기금에서, 나머지 4억 원은 일반회계에서 집행

한편 문화재기금의 경우 2018년부터 복권기금 사업으로 “문화유산 조사연구(R&D)사업”을 포함하였다. 해당 사업은 문화재청 소속기관인 국립문화재연구소의 연구사업비를 지원하는 사업으로 국회 및 기금존치평가[129] 등에서 사업의 성격상 일반회계로의 이관이 필요하다는 지적이 반복되었다. 그런데 2018년 문화재기금의 일반회계 사업이었던 문화유산 조사연구(R&D) 사업을 복권기금 지원사업에 포함하고, [표 106]과 같이 매년 200억 원이 넘는 복권수익금을 사실상 일반회계로의 이관이 필요한 사업에 편성하고 있었다.

[표 106] 문화재기금의 복권기금 사업 내역(2010~2021년)

(단위: 억 원)

연번	사업명	2010 ~ 2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 계획	합계
1	문화재 재난방지 시스템 구축 (재난안전관리)	500	161	171	173	189	199	178	1,571
2	소규모 발굴비지원 (긴급 매장 문화재 조사)	380	110	150	157	181	182	192	1,352
3	궁능방재시스템 구축	378	87	97	112	118	162	147	1,101
4	문화재 돌봄사업	283	122	115	122	136	147	162	1,087
5	아태 무형문화유산 전당 건립사업	725	-	-	-	-	-	-	725
6	문화유산 조사연구(R&D)	-	-	-	205	215	261	250	931
7	출토유물보관센터건립	323	64	109	-	44	-	-	540
8	문화재긴급보수사업	263	48	46	41	41	-	-	439
9	서해 수중유물 보관동 건립	165	62	69	-	-	-	-	296
10	문화재 종합관리체계 구축 등 10개 사업	438	28	42	33	89	-	-	629
	합 계	3,455	682	799	843	1,013	951	929	8,672

자료: 2014년 복권백서 및 복권위원회 제출자료 재구성

이상과 같은 분석결과를 종합하면, 법정배분제도의 경직된 복권수익금 배분구조로 인해 일부 기금은 양호한 재정상황에도 불구하고 복권수익금을 지속적으로 배분받는 한편, 복권기금의 설치 취지에 맞지 않는 사업이나 여유자금 운용 등에 복권수익금을 집행하는 등 국가재정 운용상의 효율성을 저해하는 측면도

129) 국립문화재연구소는 실질상 문화재청 내 연구사업부서의 성격을 지니는 기관으로 문화재보호 관련 연구를 총괄하는 연구소로 볼 수 없는바 기금으로 운영할 필요성이 낮음. 따라서 기금사업을 문화재 연구 중심으로 개선하거나 일반회계로의 이관이 필요(「문화재기금 2020년 기금존치 보고서」)

나타나고 있었다.

그런데 이와 같은 문제가 발생하는 원인을 좀 더 살펴보면, 기존 복권발행기관의 복권수익금 보전을 위해 도입한 법정배분제도가 도입 후 16년이 지난 현재까지 최초 도입된 구조가 고착화되어 지속되고 있는 데 기인하는 것으로 보인다.

특히, 복권법 제정 당시 같은 법 시행령(2004. 3. 17. 대통령령 제18316호) 부칙 제2조에서 기존의 법정배분 비율을 2009. 4. 1. 이후 기금·기관의 자금 소요를 감안하여 재조정할 수 있도록 규정하고 있으나, 실제 배분비율을 포함한 법정배분제도 전반에 대한 검토 및 재정비가 현재까지 이루어지지 않고 있다.

따라서 기획재정부에서 법정배분 대상 기금·기관의 재정여건 및 개별 사업의 목적·소요비용 등을 검토하여 복권기금 설치 취지에 부합하고 국가재정 운용의 효율성을 제고할 수 있는 복권기금 배분제도 개선방안을 마련할 필요가 있는 것으로 판단된다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

복권위원회는 복권기금 조성 재원을 법정배분기관에 의무적으로 배분함에 따라 국가재정 운용의 효율성·탄력성을 일부 저해하고 있어 제도개선이 필요하다는 감사원의 감사결과를 받아들이면서 현행 복권기금 법정배분제도의 경직성 완화를 위해 향후 ① 단기적으로는 기금운용계획안 편성 시 법정배분사업 구조조정을 실시하고 복권기금 취지에 맞는 사업을 적극 발굴하는 등 사업 내실화를 도모하며, ② 중·장기적으로는 제도의 폐지·축소 등을 포함한 근본적인 제도개선 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

복권기금 법정배분 대상 5개 기금 중 국민체육진흥기금은 최근 체육진흥투표권 발매수익금 등이 증가하여 재정여건이 양호하였다. 그리고 과학기술진흥기금, 근로복지진흥기금, 문화재보호기금은 복권기금 설치 취지에 맞지 않게 배분받은 복권수익금 중 일부를 여유자금 운용, 공공자금관리기금 예수금 상환, 일반회계로 이관이 필요한 사업 등에 집행하고 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 현행 복권기금의 경직된 배분구조로 인해 각 기금·기관의 변화된 재정여건을 반영하지 못한 채 연례적으로 지원되거나 기금 조성 취지에 부합하지 않는 사업에 복권기금 재원이 배분되는 비효율이 발생하고 있으므로 국가재정운용의 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 복권기금 배분제도 개선방안을 마련하는 것이 필요한 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.(**권고**)

3. 기금 여유자금 운용 시 자산배분의 적정성 분석

가. 업무개요

기금은「국가재정법」제5조에 따라 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 설치하는 것으로 여유자금을 조성·운용할 수 있다는 점에서 예산과 구별되는 특징이 있다. 기금관리주체는「국가재정법」제62조와 제63조에 따라 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리하고, 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용해야 한다.

1) 기금 여유자금의 규모 및 수익률 현황

「기금 여유자금의 통합운용 등에 관한 규정」(기획재정부 훈령) 제3조에 따르면 기금 여유자금이란 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않은 자산을 의미한다.

기획재정부가 월간재정동향을 작성·발표하면서 집계한 기금 여유자금 규모 및 수익률 현황에 따르면 [표 107]과 같이 기금 여유자금 규모는 운용 평잔 기준 2015년 574.5조 원에서 2019년 785.8조 원으로 연평균 8.1% 증가하였다.

[표 107] 기금 유형별 여유자금 규모 및 수익률 현황

(단위: 십억 원, %)

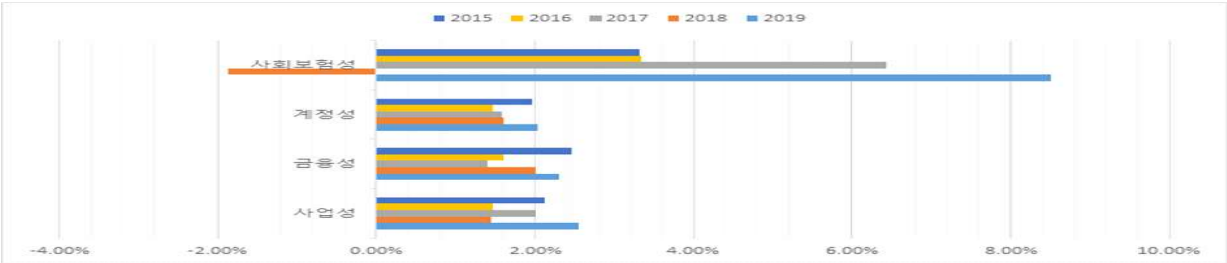
구분	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	규모	수익률	규모	수익률	규모	수익률	규모	수익률	규모	수익률
사업성	40,691	2.13	50,764	1.48	53,521	2.00	52,187	1.45	51,598	2.55
금융성	19,348	2.45	18,888	1.60	20,793	1.41	19,758	2.01	20,909	2.30
계정성	2,479	1.96	7,382	1.48	8,864	1.59	16,305	1.61	10,034	2.04
사회보험성	512,061	3.32	559,584	3.33	616,516	6.43	690,518	-1.87	703,327	8.51
전체	574,578	2.27	636,618	1.67	699,694	2.30	778,769	1.23	785,868	3.02

주: 수익률은 기금별 수익률을 단순 평균하여 산정(외평기금은 제외)
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

기금 유형별로는 국민연금기금이 포함된 사회보험성 기금의 여유자금이 2019년 703조 원으로 가장 큰 비중(89.5%)을 차지하고 있으며, 2015~2019년 수익률은 -1.87%에서 8.51%로 나타났다.

사회보험성 기금을 제외한 사업성·금융성·계정성 기금의 2019년 여유자금 규모는 82조 원 수준으로, 5년간 2% 내외의 수익률 분포를 보이고 있어 사회보험성 기금의 수익률 분포와는 [도표 20]과 같이 대비되는 모습이다.

[도표 20] 기금 유형별 수익률 분포



2) 기금 여유자금의 자산 배분 비중

여유자금은 운용기간에 따라 단기자금과 중장기자금으로 분류된다. 단기자금은 1년 미만 운용되는 자금으로 사업비 집행을 위해 대기하거나 예상치 못한 지출에 대비하기 위한 목적으로 보유하며, 다시 만기가 3개월 미만인 '현금성 자금'과 만기가 3개월 이상 1년 미만인 '유동성 자금'으로 구분할 수 있다. 중장기자금은 운용수익 제고를 위해 1년 이상 운용되는 자금을 의미하며 투자자산에 따라 확정금리형, 국내채권형, 국내혼합형, 국내주식형, 기타(해외주식, 대체투자, 파생상품 등) 등 5개 자산군으로 분류할 수 있다.

이와 같은 분류 기준에 따라 2019년 기금 여유자금의 자산군별 구성비율을 살펴보면, [표 108]과 같이 기대수익률이 높고 변동성이 큰 위험자산(국내주식형 또는 기타 유형)에 대한 투자비중이 사업성 기금은 4.9%, 금융성 기금과 계정성 기금은 1% 미만이나 사회보험성 기금은 48% 수준으로 큰 차이를 보였다.

[표 108] 2019년 기금 여유자금의 자산군별 구성비율

(단위: %)

구분	단기자금			중장기자금					
	현금성자금	유동성자금	소계	확정금리형	국내채권형	국내혼합형	국내주식형	기타	소계
사업성	47.5	16.1	63.6	6.0	12.0	13.5	0.7	4.2	36.4
금융성	17.8	8.0	25.9	45.2	24.7	4.1	0.0	0.1	74.2
계정성	73.3	12.5	85.8	0.0	0.0	14.2	0.0	0.0	14.2
사회보험성	6.9	0.6	7.5	0.0	32.4	12.3	17.0	30.8	92.5
전체	41.9	13.5	55.4	9.8	14.6	12.3	2.1	5.8	44.6

주: 비중은 기금별 자산군별 비중을 단순 평균하여 산정(외평기금은 제외)
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

이러한 차이는 기금 유형에 따라 중점을 두고 있는 자산운용의 원칙(유동성, 안정성, 수익성 등)이 조금씩 다른 데서 비롯된다. 예를 들어 계정성 기금의 경우 타 회계·기금에 자금을 전달하는 역할을 수행하기 때문에 유동성에 중점을 두고 자금을 운용하나, 국민연금기금 등 사회보험성 기금의 경우 미래 적립금 규모를 달성하기 위해 수익성을 높여야 하므로 위험자산 투자 비중이 상대적으로 높다.

여유자금의 자산 배분 비중에 대한 의사결정은 기금의 유동성·안정성·수익성과 직결되므로 자산운용에 있어 매우 중요한 결정사항이라 할 수 있다.

3) 자산배분안 결정 체계

「국가재정법」 제63조와 제79조에 따르면 기금관리주체는 기금운용심의회를 통해 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하도록 되어 있다. 그리고 자산운용지침에는 투자결정 및 위험관리 등과 관련된 기준과 절차에 관한 사항, 투자자산별 배분에 관한 사항 등을 포함하게 되어 있다.

그리고 기획재정부는 「기금 자산운용지침 작성 가이드라인」을 마련하여 배포하였는데, 가이드라인의 내용 중 기금 자산배분안 결정 방법과 관련된 내용을 정리해보면 [그림 17]과 같다.

[그림 17] 기금 여유자금의 자산배분안 결정 체계

구분	개요	내용
1단계	자금운용계획 수립	· 자금수지 분석 및 운용자금 규모 설정
2단계	적정 유동성 규모 추정	· 기금의 과거 자금 유입과 지출의 추세 및 패턴 분석을 통해 자금의 특성 파악 · 적정 유동성 규모의 목표수준과 관리기간을 설정해 적정유동성 규모 산출
3단계	목표수익률 및 허용위험한도 설정	· 전체 및 자산유형별 목표수익률 및 목표수익률 산정 근거 설정 · 전체 및 자산유형별 허용위험한도 및 허용위험한도 산정 근거 설정
4단계	중장기 운용자산 배분	· 관련 법령 및 기금별 규정에 따라 운용가능 대상자산군(상품) 및 제한사항 결정 · 전략적 자산배분 모형을 통해 목표수익률과 허용위험한도를 충족하는 자산배분안 중 최적의 자산배분안 선택

자료: 기획재정부「기금 자산운용지침 작성 가이드라인」재구성

기금은 효율적인 자산운용을 위해 자금운용계획과 자산배분전략을 수립해야 하는데, 우선 자금운용계획 수립 단계에서 전년도 12월 말 운용자금 규모와 당해연도에 조성될 것으로 예상되는 자금을 합산하여 총 운용가능자금 규모를 결정하고 당해연도의 예상되는 기간별 사업지출 규모와 적정 유동성 규모[130]를 차감하여 중장기 운용가능자금 규모를 산출한다. 이렇게 산출된 중장기 운용가능자금을 확정금리형, 채권형, 주식형 등의 자산군으로 배분하기 위해 목표수익률[131]과 허용위험한도[132]를 설정하고, 이를 충족하는 자산군별 배분 비중을 평균-분산 최적화(Mean-Variance Optimization) 모형[133] 등을 통해 도출한다. 그리고 기금운용심의회는 목표수익률과 허용위험한도를 충족하는 여러 자산배분안 중 최적의 자산배분안을 선택하고 자산배분에 사용된 방법론과 주요 도출과정 등을 자산운용지침에 명시하여 객관적이고 투명하게 자산을 운용하도록 하고 있다.

4) 공자기금에 예탁된 자금의 성격과 운용 상황

가) 공자기금 예탁금의 성격

기획재정부는 각 기금의 여유자금 운용 규모를 집계할 때 각 기금이 공자기금에 예탁한 금액을 여유자금에서 제외하고 있을 뿐만 아니라 자산운용지침을 마련할 때 여유자금 운용대상 중장기자금에서 공자기금 예탁금을 제외하도록

130) 적정 유동성 규모(유동성 Buffer)는 예상치 못한 지출에 의한 유동성 위험을 대비하기 위한 것으로 과거 자금 유입과 지출의 추세 및 패턴 분석을 통해 자금의 특성을 파악한 후 적정 유동성 규모의 목표수준과 관리기간을 설정하여 산출

131) 기금의 목적을 달성하기 위해 또는 기금의 성격을 반영해 사전적으로 설정하는 자산운용 수익률의 목표치(Return Objectives)로 자산배분의 근거가 됨

132) 자산운용과정에서 발생할 수 있는 불리한 결과(수익률 감소)에 대해 수용 가능한 정도를 의미. 전략적 자산배분에서 허용위험한도로 사용되는 지표에는 전체 자산 또는 특정 자산군의 누적투자 수익률이 정해진 수준을 초과하지 못할 가능성을 나타내는 미달위험(Shortfall Risk) 등이 있으며, 실무적으로 미달위험을 0%로 하여 손실이 발생할 확률(손실발생가능성)을 주로 사용

133) 미국의 경제학자 해리 막스 마코위츠(Harry Max Markowitz)에 의해 체계화된 이론으로 수익은 극대화하면서 위험은 최소화하는 포트폴리오를 구성하는 과정을 이론적으로 설명

「기금 자산운용지침 작성 가이드라인」을 작성·배포하여 자산운용 측면에서도 공자기금 예탁금을 여유자금과 구분하도록 하고 있다.

한편, 「공공자금관리기금법」 제7조에 따르면 각 기금이 공자기금에 예탁하는 자금의 예탁기간은 1개월 이상으로 하도록 되어 있고, 금리는 원칙적으로 공개시장에서 시장금리로 발행되는 국·공채의 이자율 수준과 기금 등의 금융자산 운용수익률 등을 기준으로 공자기금 운용위원회가 정하도록 되어 있다.

실제로 2019년 말 주택도시기금, 교통시설특별회계 등 27개 기금 등이 공자기금에 예탁한 자금의 만기와 금리수준을 살펴보면, [표 109]와 같이 전체 예탁잔액 36.9조 원 중 만기가 1년 이상인 예탁금이 36.4조 원으로 98.6%를 차지하고 있고, 금리는 1.12~3.42% 범위에서 결정되고 있는 것으로 나타났다.

[표 109] 2019년 말 공자기금에 예탁된 자금의 만기와 금리 현황

(단위: 십억 원, %)

만기 구조	예탁금				금리
	기금	특별회계	합계	비중	
6개월 미만	312	0	312	0.8	1.43~1.49
6개월 이상 1년 미만	218	0	218	0.6	1.71~1.83
1년 이상 2년 미만	11,949	25	11,974	32.4	1.12~1.92
2년 이상 3년 미만	1,630	5,334	6,964	18.9	1.29~2.34
3년 이상 7년 미만	6,566	10,898	17,464	47.3	1.12~3.42
계	20,675	16,257	36,932	100.0	

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

또한 「공공자금관리기금법」 제15조에 따르면 기금 등의 관리자는 운영상 불가피한 사유가 있을 때에는 예탁기간이 끝나기 전이라도 공자기금에 예탁한 자금의 상환을 요청할 수 있게 되어 있다.[134]

이러한 점을 고려할 때 공자기금 예탁금은 수익률이 상대적으로 낮지만 확정된 금리를 제공하고, 만기가 정해져 있으나 불가피한 사유가 있을 경우

134) 이 경우 상환받으려는 날의 15일 이전에 미리 기획재정부장관에게 요청하여야 함

중도에 되찾을 수 있으며, 채무자가 정부(기획재정부)라는 점에서 회수하지 못할 위험이 낮으므로 정기예금과 유사한[135] 안전자산이라 할 수 있다.

더구나 공자기금에 예탁된 자금은 정기예금 등에 투자된 다른 여유자금과 같이 향후 기금 사업의 재원으로 활용될 자금이라는 점에서 공자기금 예탁금을 다른 여유자금과 달리 보기는 어렵다[136].

나) 공자기금 예탁금 규모

기획재정부는 기금운용계획안 작성지침을 통해 사업성 기금의 경우 기금 고유사업에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 기금 여유자금을 공자기금에 최대한 예탁하도록 하고 있다.

실제로 각 기금이 최근 5년간(2015~2019년) 공자기금에 예탁한 실적을 보면 [표 110]과 같이 공자기금 예탁 실적이 2015년 6.5조 원에서 2019년 15.2조 원으로 꾸준히 증가하였다.

[표 110] 최근 5년간 예탁 실적

(단위: 십억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
금액	6,587	10,135	12,576	14,347	15,204

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

그리고 기금 유형별로 공자기금 예탁 규모 등을 살펴보면, [표 111]과 같이 2019년 말 20.6조 원의 예탁금 중 사업성 기금이 예탁하고 있는 자금이 18.5조 원으로 89.6%를 차지하고 있는데, 이는 공자기금 예탁금을 제외한 사업성 기금의 여유자금 51.6조 원의 35.9%에 달하는 규모이다.

135) 다만, 공자기금 운용계획 등에 따라 공자기금에 예탁할 자금의 규모 등이 사전에 기획재정부와 협의를 거쳐 결정된다는 점 등은 일반적인 자산운용대상 자산과 차이가 있음

136) 과거에 국민연금기금이 수립한 “1997년 중·장기 기금운용계획안”에 따르면 공자기금 예탁 등 공공부문, 복지부문, 금융부문으로 나누어 국민연금기금을 운용하는데, 부문별로 자산을 어떻게 배분하는 것이 합리적인지 검토하면서 공자기금 예탁금도 공공부문에 포함해 고려하고 있었음

[표 111] 공자기금 예탁금과 여유자금의 규모 비교

(단위: 십억 원, %)

구분	2017년			2018년			2019년		
	여유자금(A)	공자기금(B)	비율(B/A)	여유자금(A)	공자기금(B)	비율(B/A)	여유자금(A)	공자기금(B)	비율(B/A)
사업성	53,521	18,121	33.9	52,187	18,116	34.7	51,598	18,533	35.9
금융성	20,793	2,276	10.9	19,758	1,821	9.2	20,909	1,295	6.2
계정성	8,864	517	5.8	16,305	517	3.2	10,034	447	4.5
사회보험성	616,516	400	0.1	690,518	400	0.1	703,327	400	0.1
전체	699,694	21,314	3.0	778,769	20,854	2.7	785,868	20,675	2.6

주: 여유자금은 평잔 기준이며, 공자기금 예탁금은 미반영. 공자기금은 기말잔액 기준
자료: 기획재정부 제출자료 재구성

나. 실태분석 방법

앞서 살펴본 내용과 같이 각 기금의 공자기금 예탁금은 정기예금 등과 성격이 유사한 여유자금으로 볼 수 있는데도 각 기금관리주체는 「기금 자산운용지침 작성 가이드라인」에 따라 공자기금 예탁금을 제외하고 여유자금 자산배분안을 마련하고 있었다. 이로 인해 기금관리주체가 수립·운용하고 있는 자산배분안이 공자기금 예탁금을 여유자금에 포함하여 고려하였을 때 선택할 수 있는 최적의 자산배분안과 다를 가능성이 있다.

이에 따라 사업성 기금 중 2019년 말 기준으로 공자기금 예탁금 잔액이 많은 주택도시기금 등 5개 기금을 대상으로 공자기금 예탁금을 포함한 전체 여유자금에 대해 자산배분안을 새로이 도출하고 이를 각 기금관리주체가 공자기금 예탁금을 제외하고 수립·운용한 당초 자산배분안과 비교하여 자산종류별 배분금액·비율의 변동과 함께 기대수익률 등에 미치는 영향을 분석하였다.

한편, 공자기금 예탁금을 포함한 전체 여유자금의 자산배분안은 각 기금관리주체가 당초 수립한 자산배분안의 손실발생가능성 범위 내에서 기대수익률이 최댓값이 되도록 평균-분산 최적화 모형을 적용하여 도출하였으며, 구체적인 분석 조건은 다음과 같다.

(참고) 공자기금 예탁금 반영 전·후의 자산배분안 분석조건

- 당초 자산배분안의 손실발생가능성 이내에서 기대수익률이 최댓값이 되도록 평균–분산 최적화 모형 등을 적용
- 확정금리형 자산군의 기대수익률 및 다른 자산군과의 상관계수 등을 공자기금 예탁금에도 동일하게 적용
- 공자기금 예탁금은 예산상 사전에 예탁 규모가 결정되므로 이를 고정변수로 두고 확정금리형 자산군 배분액이 공자기금 예탁금 규모 이상이 되도록 설정하여 자산배분안 도출
- 당초 자산배분안 수립 시 적용한 자산군별 투자비중의 최솟값 및 최댓값 등 제약조건을 가능한 그대로 적용하되, 다만 예탁금을 포함함에 따라 확정금리형 비중이 당초 최댓값보다 커지게 되더라도(방사성관리기금, 국민체육기금) 예탁금 규모를 그대로 적용

다. 실태분석 결과

각 기금관리주체가 공자기금 예탁금을 제외하고 수립한 자산배분안(① 당초 배분안)과 공자기금 예탁금을 당초 배분안에 확정금리형으로 그대로 추가한 자산배분안(② 예탁금 반영 전 배분안) 및 공자기금 예탁금을 포함한 전체 여유자금을 대상으로 평균-분석 최적화 모형을 통해 도출한 자산배분안(③ 예탁금 반영 후 배분안)을 비교·분석한 결과는 [표 112], [표 113]과 같다.

[표 112] 2019년 공자기금 예탁금 반영 전·후의 자산배분안 비교

(단위: 십억 원, %)

구분		공자기금을 포함할 경우 중장기자금						
		공자기금 예탁금 (확정금리형)	당초 자산배분 대상 중장기자금					합계
			확정금리형	국내채권형	국내주식형	기타	소계	
주택도시기금	① 당초 배분안	–	0	26,120	3,445	6,019	35,584	–
	② 예탁금 반영 전 배분안	8,430 (19.2)	0 (0)	26,120 (59.3)	3,445 (7.8)	6,019 (13.7)	–	44,014 (100)
	③ 예탁금 반영 후 배분안		8,430 (19.2)	24,171 (54.9)	4,156 (9.4)	7,257 (16.5)	–	44,014 (100)
전력기반기금	① 당초 배분안	–	28	56	0	0	84	–
	② 예탁금 반영 전 배분안	3,724 (97.8)	28 (0.7)	56 (1.5)	0 (0)	0 (0)	–	3,808 (100)
	③ 예탁금 반영 후 배분안		3,724 (97.8)	84 (2.2)	0 (0)	0 (0)	–	3,808 (100)
농지관리기금	① 당초 배분안	–	469	224	22	30	745	–
	② 예탁금 반영 전 배분안	1,885 (71.7)	469 (17.8)	224 (8.5)	22 (0.9)	30 (1.1)	–	2,630 (100)
	③ 예탁금 반영 후 배분안		1,885 (71.7)	563 (21.4)	76 (2.9)	106 (4.0)	–	2,630 (100)
방사성관리기금	① 당초 배분안	–	105	1,868	132	526	2,631	–
	② 예탁금 반영 전 배분안	1,500 (36.3)	105 (2.5)	1,868 (45.2)	132 (3.2)	526 (12.8)	–	4,131 (100)
	③ 예탁금 반영 후 배분안		1,500 (36.3)	1,700 (41.2)	207 (5.0)	724 (17.5)	–	4,131 (100)
국민체육기금	① 당초 배분안	–	254	309	75	38	676	–
	② 예탁금 반영 전 배분안	569 (45.7)	254 (20.4)	309 (24.8)	75 (6.0)	38 (3.1)	–	1,245 (100)
	③ 예탁금 반영 후 배분안		569 (45.7)	498 (40.0)	154 (12.4)	24 (1.9)	–	1,245 (100)

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[표 113] 자산배분안별 기대수익률, 손실발생가능성 등 비교

(단위: %, %p, 십억 원)

구분	① 당초 배분안		② 예탁금 반영 전 배분안		③ 예탁금 반영 후 배분안		
	기대수익률	손실발생가능성	기대수익률	손실발생가능성	기대수익률	손실발생가능성	기대수익률(금액) 변동
주택도시기금	2.72	4.81	2.46	3.14	2.59	4.81	+0.13(+57.1)
전력기반기금	2.31	0.02	2.09	0.00	2.10	0.00	+0.11(+0.1)
농지관리기금	2.49	0.01	2.17	0.00	2.45	0.01	+0.28(+7.2)
방사성관리기금	3.06	1.54	2.78	0.11	3.04	1.54	+0.26(+10.9)
국민체육기금	2.99	2.44	2.55	0.10	2.91	2.44	+0.36(+4.4)

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 우선 주택도시기금의 경우 [표 112] 및 [표 113]의 "① 당초 배분안"과 같이 확정금리형에는 여유자금을 배분하지 않고(배분비율 0%), 손실발생가능성 4.81% 수준에서 기대수익률은 2.72%를 달성할 수 있는 자산배분안을 마련하여 운용하였다.

그런데 이와 같은 주택도시기금의 자산배분안에 대해 공자기금에 예탁한 8.4조 원까지 고려하면, [표 112] 및 [표 113]의 "② 예탁금 반영 전 배분안"과 같이 사실상 확정금리형에 여유자금의 19.2%를 배분·운용하여 손실발생가능성은 3.14%, 기대수익률은 2.46% 수준으로 "① 당초 배분안"에서 목표했던 손실발생가능성 등에 비해 실제로는 보수적으로 여유자금을 운용한 것으로 나타났다.

한편, 공자기금 예탁금을 포함한 전체 여유자금에 대해 자산배분안을 새로이 도출한 결과, [표 112] 및 [표 113]의 "③ 예탁금 반영 후 배분안"과 같이 "① 당초 배분안"의 손실발생가능성을 유지하면서도 높은 수익을 기대할 수 있는 위험자산(국내주식형, 기타)에 더 많은 여유자금(국내주식형 3.4조 원→4.2조 원, 기타 6.0조 원→7.3조 원)을 배분할 수 있었다. 이에 따라 기대수익률도 "② 예탁금 반영 전 배분안"에 비해 0.13%(571억 원) 증가하여 공자기금 예탁금을 포함하여 자산배분안을 도출하는 경우 동일한 손실발생가능성 수준에 상응하여 기대수익률이

더 높은 자산배분안을 마련할 수 있음을 알 수 있다.

이러한 분석결과는 나머지 4개 기금에서도 유사하게 나타났으며, 이를 종합해보면 기금 자산의 합리적 배분·운용을 위해 공자기금 예탁금도 자산배분안 수립 시 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 공자기금 예탁금의 특성을 고려하여 허용위험한도 설정기준 및 기금평가 시 반영방식 등을 연구한 후, 전문가 의견수렴 및 연구용역 등을 통해 공자기금 예탁금을 포함한 자산배분안 수립 방안에 대해 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

각 기금의 공공자금관리기금 예탁금은 실질적으로 여유자금에 해당하고 정기예금과 유사한 안전자산임에도 여유자금 운용대상에서 예탁금을 제외하도록 「기금 자산운용지침 작성 가이드라인」을 작성·배포하여 각 기금이 당초 계획했던 최적의 자산배분안을 선택하지 못할 우려가 있었다. 이에 2019년 말 예탁금 잔액 상위 5개 기금을 대상으로 위 예탁금을 반영하여 당초 계획했던 손실발생가능성 수준에서 자산배분안을 새로 도출한 결과 기대수익률이 높아(0.11~0.36%p) 지는 것으로 분석되었다.

이에 **기획재정부장관**은 각 기금관리주체가 공공자금관리기금 예탁금을 포함하여 자산배분안을 수립하는 등 기금 자산을 합리적으로 배분할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활

용하시기 바랍니다.(**권고**)

4. 기금 여유자금 결산 실태분석

가. 업무개요

기획재정부는「국가재정법」제99조 및「국가회계법」제26조 등에 따라 매년「결산작성지침」을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하는 등 결산보고서 작성에 대해 지도·감독을 하고 있다.

국가결산은 국가의 재정운용 결과, 성과 및 재정상태를 결산 주체별로 일정한 형식에 따라 체계적으로 작성한 것으로, 한 회계연도 동안의 재정운용 결과를 보고하고 분석·평가하여 다음 연도의 예산편성 시 재정운용에 환류하는데 그 목적이 있다. 따라서 국가결산은 관련 법령 및「결산작성지침」등의 기준에 따라 일관되고 정확하게 작성되어야 한다.

기금의 결산보고서도「국가재정법」,「국가회계법」등의 규정에 따라 작성되고 있으며, 기금 결산보고서의 주요 수입항목은 자체수입, 정부내부수입, 차입금, 여유자금 회수로 구성되고, 주요 지출항목은 사업비, 기금운영비, 정부내부지출, 차입금·이자 상환, 여유자금 운용으로 구성된다.

한편,「국가재정법」제17조 및「결산작성지침」에 따르면 예산과 동일하게 한 회계연도의 모든 수입·지출을 계상하는 총계주의를 기준으로 결산보고서를 작성하도록 하고 있다.

그러나 기금은 예산과 달리 여유자금을 조성·운용하고 있는데, 여유자금의 회수

(수입) 및 운용(지출)의 경우 총계주의 기준으로 산정하면 다음 예시와 같이 한 회계연도 동안 여유자금의 운용 횟수에 따라 실제 여유자금 규모보다 부풀려질 수 있다.

(참고) 여유자금 총계·순계 산정방식 비교

- 한 회계연도 동안 여유자금 1억 원을 3개월 정기예금으로 4번 입·출금할 경우, 여유자금 운용 및 회수액은 총계 기준으로 4억 원(1억 원×4회)이나 순계 기준으로 1억 원임

이에 따라, 「결산작성지침」에서도 기금의 여유자금 회수 및 운용의 경우 순계를 별도로 작성하여 제시하도록 규정하고 있다.

따라서, 여유자금을 총계 기준으로 산정하는 경우 운용 횟수에 따라 여유자금 운용 규모 및 기금 전체 규모가 부풀려지는 등 재정정보가 왜곡될 수 있으므로 기금 결산보고서는 여유자금 회수 및 운용 항목은 순계 기준으로, 다른 수입·지출 항목은 총계 기준으로 작성하는 것이 타당하다.

나. 실태분석 방법 및 결과

이번 감사원 감사기간 중 전체 67개 기금의 최근 3년(2017~2019년)간의 결산보고서를 기준으로 여유자금 회수 및 운용 항목의 결산이 「결산작성지침」에 따라 순계 기준으로 산정하여 기재되고 있는지 등에 대해 분석하였다.

분석결과, 군인복지기금, 사학연금기금, 주택금융기금 3개 기금은 여유자금 항목을 순계 기준으로 별도 산정·작성하지 않고 총계 기준으로만 기재하고 있었다.

이에, 군인복지기금 등 3개 기금이 순계를 별도 작성하지 않은 원인을 확인해 본 결과, 여유자금은 정기예금, MMF, 주식, 부동산, 대체투자 등 다양한 자산운용 상품으로 운용되고, 자산운용 상품별로 투자기간, 회수·지출 빈도, 운용방식의 차이에 따라 다양한 순계 산정 기준이 있을 수 있는데도[137] 「결산작성

137) 예를 들면, 주식의 경우 거래종목 수가 수백 개이고 거래 빈도가 높아 전체 주식 또는 종목별 기준으로 순계를 산

지침」에는 단순히 순계로만 작성하도록 규정하고 있을 뿐, 자산운용 상품별로 순계 산정방식 등을 정하지 않고 있는 데 그 원인이 있는 것으로 보인다.

한편, 군인복지기금 등 3개 기금에 대해 '국민연금기금[138]의 자산운용상품별 순계 산정기준'을 준용하여 여유자금 회수 및 운용 결산액을 재산정한 결과, [표 114]와 같이 사학연금기금의 경우 2019회계연도 결산보고서에 기재된 여유자금 회수 항목의 결산액은 3조 3,675억 원, 운용 항목의 결산액은 4조 5,356억 원이었으나, 순계 기준으로 재산정하면 각각 5,661억 원과 1조 7,529억 원으로 산출되는 등 각 기금 결산보고서의 여유자금 운용 및 회수 항목 결산액이 실제 여유자금 운용 규모와 달리 작성되고 있었다.

[표 114] 군인복지기금 등 3개 기금의 여유자금 회수 및 운용 항목의 결산액 재산정 결과

(단위: 억 원)

구분			군인복지기금	사학연금기금	주택금융기금
2017년	결산보고서 (A)	회수	1,924	56,101	20,271
		운용	2,358	70,041	45,030
	재산정 (B)	회수	350	3,900	8,758
		운용	803	16,911	33,519
	차이 (A-B)	**회수**	**1,574**	**52,201**	**11,513**
		운용	**1,555**	**53,130**	**11,511**
2018년	결산보고서 (A)	회수	5,714	34,689	28,869
		운용	6,176	45,540	37,270
	재산정 (B)	회수	244	3,546	23,581
		운용	817	12,517	31,989
	차이 (A-B)	**회수**	**5,470**	**31,143**	**5,288**
		운용	**5,359**	**33,023**	**5,281**
2019년	결산보고서 (A)	회수	6,645	33,675	38,401
		운용	6,697	45,356	53,694
	재산정 (B)	회수	767	5,661	34,303
		운용	738	17,529	49,596
	차이 (A-B)	**회수**	**5,878**	**28,014**	**4,098**
		운용	**5,959**	**27,827**	**4,098**

자료: 기획재정부, 각 기금 제출자료 재구성

정하거나, 일별·월별·연도별 기준으로 순계를 산정하는 등 다양한 순계 산정 기준이 있을 수 있음

138) 국민연금기금은 여유자금 자산운용상품별 특징을 고려한 순계 산정방식을 내부 회계시스템에 구축 및 운영 중

따라서 기획재정부는 「결산작성지침」에 기금 여유자금의 운용자산별 특징을 반영한 합리적인 순계 산정방식 등을 마련하여 기금 여유자금 결산 정보가 일관된 기준에 따라 정확하게 작성되도록 개선할 필요가 있다.

다. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 ① 기금 여유자금 운용상품의 만기, 매매 빈도 등 운용 상품별 특성, 기금운용계획안 수립방식 등을 고려하여 여유자금 회수 및 운용의 순계 산정 원칙, 예시 등을 「결산작성지침」에 제시하고, ② 결산보고서의 여유자금 회수 및 운용 금액이 순계로 작성되었는지를 점검하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

군인복지기금 등 3개 기금은 여유자금의 회수 및 운용 항목에 대한 결산 시 총계기준으로 작성하여 그 규모가 실제보다 과다하게 산정되고 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 기금별 여유자금 결산 항목 재산정 결과 등을 참고하여 「결산작성지침」에 여유자금 회수 및 운용 항목의 순계 산정방식 등을 마련하고, 기금 결산보고서의 여유자금 회수 및 운용 항목 금액이 「결산작성지침」대로 작성되었는지 점검할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.(**권고**)

제2절 국가채권 관리실태

「국가채권 관리법」 제5조에 따라 기획재정부는 국가채권을 적정하게 관리하기 위하여 관련 제도 정비, 통일적인 기준 설정 등의 총괄 사무를 수행하고, 각 중앙관서는 그 소관에 속하는 채권을 관리한다. 그리고 기획재정부는 채권 관리를 위하여 필요한 경우 각 중앙관서에 채권의 내용 및 관리 상황을 보고하도록 요구하고 지도·조사 및 필요한 조치를 할 수 있다.

이에 국가채권 분야는 「국가채권 관리법」 등 관련 법령에 따라 국가결산보고서와 함께 국회에 제출되는 「채권현재액 총계산서」에 국가채권 규모를 정확하게 산정·계상하고 있는지와 최근 연체채권 비율이 증가하고 있는 점 등을 고려하여 채권회수 관리체계가 적정하게 운영되고 있는지를 중점 분석·점검하였다.

1. 국가채권의 계상 및 표시 실태분석

가. 업무개요

국가채권의 총괄적인 현황은 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하는 「채권현재액 총계산서」에 표시된다. 「채권현재액 총계산서」의 작성 절차를 살펴보면, 각 중앙관서는 「국가채권 관리법」 제36조 등에 따라 매 회계연도 말 기준으로 채권을 회계별·종류별로 구분하여 채권액의 증감 내용과 이행기한 도래 여부 등의 사항을 기록한 「채권현재액 보고서」를 작성하고, 다음 회계연도 2월 말까지 기획재정부에 제출한다. 기획재정부는 같은 법 제37조 등에 따라 각 중앙관서가 제출한 「채권현재액 보고서」를 기초로 「채권현재액 총계산서」를 작성한다.

한편, 「국가채권 관리법 시행령」 제34조 제2항에서 「채권현재액 보고서」를 작성하기 위한 가격평가 등 구체적인 회계처리는 「국가회계기준에 관한 규칙」(기획재정부령)을 따르도록 규정되어 있다.

나. 실태분석 방법

「채권현재액 총계산서」 및 「채권현재액 보고서」는 국가의 주요 자산인 국가채권의 규모와 실제 회수가능성을 고려한 실질 평가액 등에 대한 정확한 정보를 제공하고, 이를 통해 국가채권의 적정한 관리를 도모하는데 그 목적이 있다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간 동안 「채권현재액 총계산서」 등에 국가채권의 현황이 투명하고 적정하게 작성·공개되고 있는지 확인하기 위해 국가채권으로 계상된 개별 채권의 내역 및 채권평가 내용에 대해 분석하였다. 이를 구체적으로 설명하면, 보다 면밀한 관리가 필요한 연체채권 및 미수채권을 중심으로 국가채권에 계상된 내역을 분석하였으며, 국가채권에 대한 대손충당금 설정·평가 내용 및 그 결과를 표시하는 방식을 검토하였다.

특히 연체채권에 대한 분석은 [표 115]와 같이 2019년 말 기준으로 연체채권 금액이 많은 상위 15개 중앙관서를 대상[139]으로 하였다.

[표 115] 점검대상 중앙관서별 연체채권 금액

(단위: 억 원)

관서명	계	고용노동부	환경부	국토교통부	방위사업청	통일부	보건복지부	국방부
연체금액	69,826	39,359	8,471	7,025	3,190	3,112	2,033	1,334

관서명	경찰청	농림축산식품부	기획재정부	산림청	조달청	산업통상자원부	문화체육관광부	방송통신위원회
연체금액	1,309	1,079	896	560	544	358	278	278

자료: 「2019년 채권현재액 총계산서」 재구성

139) 전체 45개 중앙관서 중 연체채권이 모두 조세채권(「국가채권 관리법」 제3조에서 국세·관세는 같은 법 적용 대상에서 제외)인 국세청 및 관세청과 연체채권 금액이 적은 28개 기관은 제외

다. 실태분석 결과

1) 국가채권 계상 내역 분석

가) 연체채권 계상실태 분석결과

「국가채권 관리법 시행규칙」 제27조 제1호 및 제2호에 따르면 해당 채권에 대하여 소멸시효가 완성된 경우 또는 채무자인 법인에 대하여 청산절차가 종결된 경우에는 채권이 소멸된 것으로 보아 정리(이하 "소멸정리"라 한다)하고 채권관리부 등에 그 사실을 기록하도록 규정하고 있다.

따라서 실질적인 국가채권을 정확하게 파악하여 실효성 있게 관리하기 위해서 기획재정부 및 각 중앙관서는 소멸시효가 완성된 채권 등에 대해 이를 소멸정리하고, 「채권현재액 보고서」 및 「채권현재액 총계산서」에 국가채권으로 포함하여 계상하여서는 아니 된다.

또한, 소멸정리 대상 채권을 적정하게 정리하여 불필요한 독촉 고지서 발송 등 실익이 없는 채권관리에 행정력을 낭비하지 않도록 예방할 필요도 있다.

이에 분석대상 15개 중앙관서가 관리하는 1천만 원 이상 채권을 대상으로 소멸시효가 완성되거나 채무자인 법인의 청산절차가 종결되는 등으로 회수가능성이 없는 채권에 대해 소멸정리가 적정하게 이루어지는지 분석하였다.

분석결과, [표 116]과 같이 고용노동부의 경우 분석대상 채권 1조 5,612억 원 중 3,316억 원(21.3%)의 채권이 소멸정리 대상인 것으로 확인되는 등 12개 중앙관서[140]의 분석대상 채권 2조 4,051억 원 중 소멸시효가 완성된 채권 1,596억 원, 청산절차가 종결된 법인이 채무자인 채권[141] 2,324억 원 등 계 3,920억 원(16.3%)의

140) 기획재정부, 보건복지부, 환경부는 1천만 원 이상 채권 중 소멸정리 대상 채권 없음

141) 청산종결 간주 법인 포함. 해당 채권 중에는 청산인, 과점주주 등에게 2차 납부의무가 있는 채권이 일부 포함되어 있음

채권이 소멸정리 대상이며, 더욱이 이미 상환·납부되었거나 부과 취소되어 정리되어야 할 채권도 56억 원에 달하는 것으로 나타났다.

이에 따라 고용노동부 등의 「채권현재액 보고서」 및 「채권현재액 총계산서」에 이와 같이 소멸정리 대상이거나 상환·납부 등의 사유로 정리되어야 할 채권계 3,976억 원(16.5%)이 국가채권으로 계상되고 있었다.

[표 116] 소멸정리 대상 채권 현황

(단위: 억 원, %)

구분	중앙관서	분석대상 연체채권	소멸정리 대상				기납부, 취소 등		소계	
			소멸시효 완성		법인 청산종결					
			금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
1	고용노동부	15,612	1,404	9.0	1,912	12.2	5	0.0	3,321	**21.3**
2	방위사업청	3,188	-	-	221	6.9	-	-	221	**6.9**
3	국토교통부	1,427	10	0.7	11	0.8	2	0.2	23	**1.7**
4	국방부	1,147	33	2.9	132	11.5	18	1.6	183	**15.9**
5	농림축산식품부	735	2	0.2	22	3.1	-	-	24	**3.3**
6	통일부	514	11	2.1	-	-	-	-	11	**2.1**
7	조달청	499	0	0.1	11	2.2	-	-	11	**2.3**
8	산림청	440	112	25.5	3	0.8	28	6.4	143	**32.6**
9	문화체육관광부	270	2	0.8	2	0.8	0	0.1	4	**1.7**
10	방송통신위원회	115	3	2.9	10	8.4	-	-	13	**11.3**
11	산업통상자원부	71	10	14.3	-	-	-	-	10	**14.3**
12	경찰청	33	9	27.5	-	-	3	7.6	12	**35.1**
	합계	24,051	1,596	6.6	2,324	9.7	56	0.2	3,976	**16.5**

자료: 각 중앙관서 제출자료 재구성

한편 환경부 환경개선부담금[142]의 경우, 연체채권의 총액(6,125억 원)은 크나 개별 채권 금액이 대부분 1천만 원 미만으로서 위 분석대상에서 제외되어 추가

142) 「환경개선비용 부담법」 제9조에 따라 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자에 부과·징수하는 부담금으로, 환경부는 같은 법 제22조 등에 따라 환경개선부담금 부과·징수 등의 사무를 지방자치단체에 위임

적인 분석이 필요하였다. 이에 환경개선부담금의 연체채권 금액이 많은 상위 10개 지방자치단체를 대상으로 채무자인 법인의 청산 등의 현황을 분석하였다.

분석결과, [표 117]과 같이 전체 분석대상 채권 222억 원 중 121억 원(54.3%)은 청산절차가 종결된 법인이 채무자인 채권[143]으로 소멸정리 대상에 해당하였고, 실제 채권으로 관리할 실익이 있는 살아있는 등기 상태인 법인에 대한 채권은 53억 원(24.0%)에 불과하였다.

[표 117] 환경개선부담금 채무법인의 청산 등 현황(비율)

(단위: 개, 백만 원, %)

구분	합 계		청산		해산		살아있는 등기		법인번호 오류	
	법인 수	금액	법인 수	금액	법인 수	금액	법인 수	금액	법인 수	금액
서울특별시 서초구	4,012	5,726	**2,251** (56.1)	2,409 (42.1)	580 (14.5)	1,585 (27.7)	1,054 (26.3)	1,095 (19.1)	127 (3.2)	634 (11.1)
서울특별시 강남구	3,807	4,937	1,995 (52.4)	**3,294** (66.7)	607 (15.9)	770 (15.6)	1,164 (30.6)	811 (16.4)	41 (1.1)	62 (1.3)
서울특별시 영등포구	1,467	3,052	472 (32.2)	**1,385** (45.4)	308 (21.0)	396 (13.0)	644 (43.9)	1,231 (40.4)	43 (2.9)	39 (1.3)
서울특별시 구로구	1,275	2,227	632 (49.6)	**1,726** (77.5)	204 (16.0)	265 (11.9)	417 (32.7)	225 (10.1)	22 (1.7)	11 (0.5)
충청북도 청주시	1,941	1,382	629 (32.4)	**657** (47.5)	368 (19.0)	189 (13.7)	888 (45.7)	519 (37.5)	56 (2.9)	17 (1.3)
서울특별시 관악구	900	1,364	510 (56.7)	**982** (72.0)	103 (11.4)	93 (6.8)	236 (26.2)	219 (16.1)	51 (5.7)	69 (5.1)
서울특별시 중랑구	668	1,091	359 (53.7)	**815** (74.7)	87 (13.0)	106 (9.7)	206 (30.8)	144 (13.2)	16 (2.4)	25 (2.3)
경상남도 창원시	1,743	1,090	415 (23.8)	**430** (39.4)	359 (20.6)	235 (21.6)	853 (48.9)	346 (31.7)	116 (6.7)	79 (7.2)
서울특별시 강동구	695	925	232 (33.4)	**357** (38.6)	143 (20.6)	138 (14.9)	296 (42.6)	385 (41.6)	24 (3.5)	43 (4.6)
서울특별시 송파구	860	452	248 (28.8)	**41** (9.1)	79 (9.2)	48 (10.6)	518 (60.2)	359 (79.4)	15 (1.7)	3 (0.7)
합계	17,368	22,246	**7,743** (44.5)	**12,096** (54.3)	2,838 (16.3)	3,825 (17.2)	6,276 (36.0)	5,334 (24.0)	511 (3.2)	982 (4.6)

주: 청산(청산간주), 해산(해산간주, 조직변경해산, 합병해산, 기타폐쇄, 파산 포함), 살아있는 등기(회생절차 포함)는 대법원의 법인 등기자료를 조회한 결과임

자료: 환경부 제출자료 재구성

143) 해당 채권 중에는 청산인, 과점주주 등에게 2차 납부의무가 있는 채권이 일부 포함되어 있음

이와 같이 소멸대상 채권의 정리가 적정하게 이루어지지 않는 원인을 살펴보면, 중앙관서 등에서 소멸시효가 완성된 채권 등에 대한 소멸정리가 소극적이거나, 채무자인 법인의 청산절차 종결 여부 등을 제대로 파악하지 않고 있는 데 기인한 것으로 보인다.

이상과 같은 분석결과를 종합하면, 고용노동부 등 12개 중앙관서에서 소멸정리 대상 채권 3,976억 원을, 10개 지방자치단체에서 환경개선부담금 관련 소멸정리 대상 채권 121억 원을 정리하지 않아 「채권현재액 보고서」 및 「채권현재액 총계산서」에 국가채권으로 계 4,097억 원[144]이 과다하게 계상되었으며, 관리 실익이 없는 소멸정리 대상 채권을 관리하는 데 행정력이 낭비될 가능성이 높았다.

나) 미수채권 계상실태 분석결과

「국가회계기준에 관한 규칙」 제29조 제1항에 따르면 부담금 수익 등은 국가의 청구권이 확정된 때에 그 확정된 금액을 수익(채권)으로 인식하도록 규정하고 있으므로 이와 같은 기준을 충족하는 부담금 수익은 「채권현재액 보고서」 등에 국가채권으로 계상하여야 한다.

한편, 「방사성폐기물 관리법」 제15조에 따라 원자력발전사업자(한국수력원자력주식회사)에게 부과하는 사용후핵연료관리부담금[145]은 방사성관리기금의 수입으로 관리되고 있다. 방사성관리기금 설치(2009년) 이전에 발생한 사용후핵연료관리부담금 계 6조 3,640억 원은 [표 118]과 같이 2014년부터 2028년까지(15년 동안) 분할[146]하여 징수하며, 상환일정에 따라 2019년 말 기준 3조 1,897억 원은 납부

144) 전체 분석대상 연체채권(2조 4,274억 원)의 17%를 차지

145) 사용후핵연료 관리사업을 원활하게 수행하기 위하여 해당연도 원자력발전소에서 발생한 사용후핵연료에 대하여 「방사성폐기물 관리법 시행령」 제8조 및 [별표 2]에 따른 산정기준을 적용하여 분기별로 부과·징수하는 부담금

146) 「방사성폐기물관리법」 부칙 제5조(법률 제9016호, 2008. 3. 28.)에 따라 소급하여 징수

하였고, 이를 제외한 나머지 3조 1,743억 원은 향후 납부할 예정이다.

[표 118] 사용후핵연료관리부담금 미수납 잔액

(단위: 억 원)

구분	기초 잔액(A)	해당연도 부담금 납부액(B)	기말 잔액(A-B)
2014~2018년	63,640	29,088	34,552
2019년	34,552	2,809	31,743
2020년	31,743	4,036	27,707
2021년	27,707	2,969	24,738
2022~2028년	24,738	24,738	-
계	-	63,640	-

자료: 한국원자력환경공단 제출자료 재구성

따라서 이와 같이 분할하여 납부할 예정인 사용후핵연료관리부담금은 부과 당시 이미 국가의 청구권이 확정되었으므로 「국가회계기준에 관한 규칙」 제29조 제2항 등의 기준에 따라 국가채권으로 포함하는 것이 타당하다.

그런데 분할납부 예정인 사용후핵연료관리부담금에 대해 방사성관리기금의 재무상태표에는 미수채권으로 계상하고도 산업통상자원부의 「채권현재액 보고서」나 「채권현재액 총계산서」에는 국가채권으로 포함하고 있지 않아 2019년 말 기준으로 국가채권 3조 1,743억 원이 과소 계상되어 있었다.

2) 대손충당금 설정·표시 실태 분석결과

「국가회계기준에 관한 규칙」 제34조에 따르면 미수채권, 장기대여금 또는 단기대여금은 신뢰성 있고 객관적인 기준에 따라 산출한 대손추산액을 대손충당금으로 설정하여 평가하도록 규정하고 있다.

따라서 국가채권의 실질 가액에 대한 정확한 정보를 제공하기 위해서는 「국가채권 관리법」, 「국가회계기준에 관한 규칙」 등에서 정한 기준에 따라 대손

충당금을 설정하고, 국가채권의 실제 평가액이 명확하게 나타나도록 「채권현재액 총계산서」 등에 표시하는 것이 바람직하다.

한편, 국가채권의 대손충당금 설정 현황을 살펴보면, [표 119]와 같이 2019년 말 기준으로 국가채권 총 379.2조 원에 대해 대손충당금 34.1조 원이 설정되어 있었고, 채권 총액에서 대손충당금을 차감한 채권 실제 평가액(순액)은 345.1조 원이었으며, 최근 5년간(2015~2019년) 국가채권 총액, 대손충당금 및 채권 실제 평가액은 매년 증가하고 있었다.

[표 119] 최근 5년간(2015~2019년)의 국가채권 대손충당금 현황

(단위: 조 원, %)

연도	채권 총액(A)	대손충당금(B)	채권 실제 평가액(순액)	
			금액(C=A-B)	비율(C/A)
2015년	267.8	19.9	247.9	92.6
2016년	297.6	23.2	274.4	92.2
2017년	316.9	26.5	290.4	91.6
2018년	342.8	30.5	312.3	91.1
2019년	379.2	34.1	345.1	91.0
평균	320.9	26.8	294.0	91.6

주: 채권 평가의 다른 항목인 현재가치할인차금과 융자보조원가충당금은 고려하지 않은 수치임
자료: 각 연도 「채권현재액 총계산서」 재구성

또한, 2019년 기준으로 채권 총액 대비 대손충당금의 비율이 높은 5개 회계·기금의 경우, [표 120]과 같이 교통시설특별회계는 채권 총액이 664억 원이나 대손충당금을 차감한 실제 평가액은 109억 원(16.4%)으로 2015년(174억 원)보다 크게 하락하는 등 채권 총액에서 대손충당금을 제외한 채권 실제 평가액이 채권 총액의 16.4%에서 69.8% 수준인 것으로 나타났다. 특히, 국가균형발전특별회계를 제외한 4개 회계·기금의 대손충당금 비율이 2015년에 비해 크게 증가하였다.

[표 120] 채권 총액 대비 대손충당금 비율 상위 5개 회계·기금 현황(2015~2019년 기준)

(단위: 억 원, %)

회계·기금명	연도	채권 총액 (A)	대손충당금		채권 실제 평가액(순액)	
			금액(B)	비율(B/A)	금액(C)	비율(C/A)
교통시설특별회계	2019년	664	555	83.6	109	16.4
	2015년	466	292	62.6	174	37.4
임금채권기금	2019년	21,685	17,084	78.8	4,601	21.2
	2015년	11,251	6,297	56.0	4,955	44.0
일반회계	2019년	527,296	296,612	56.3	230,684	43.7
	2015년	366,942	169,941	46.3	197,001	53.7
군인연금기금	2019년	62	19	30.6	43	69.4
	2015년	27	3	11.1	23	85.2
국가균형발전특별회계주)	2019년	8,683	2,625	30.2	6,057	69.8
	2015년	8,637	6,551	75.8	2,086	24.2

주: 2015년은 구 지역발전특별회계 수치임
자료: 각 연도「채권현재액 총계산서」재구성

그런데 이와 같이 국가채권 총액과 대손충당금을 반영한 채권 실제 평가액 사이에는 상당한 수준의 차이가 발생하고 있는데도「채권현재액 총계산서」및「채권현재액 보고서」에는 대손충당금 설정 금액을 주석으로만 기재하고 대손충당금을 차감한 국가채권의 실제 평가액은 표시하지 않고 있었다.

더욱이「채권현재액 총계산서」등에 주석으로 기재된 대손충당금에 국가채권에 해당하지 않는 과태료[147] 등에 대한 대손충당금까지 포함하는 등 대손충당금 설정 자체가 정확하게 이루어지지 않은 사례도 있었다.

이를 구체적으로 살펴보면,「채권현재액 총계산서」에 방송통신위원회 등 5개 중앙관서 소관 일반회계의 국가채권 총액이 대손충당금 설정 금액보다 적어 채권의 실제 평가액이 음수(-)로 나타나고 있었다.

이에 따라 방송통신위원회 등의 대손충당금 설정 내역을 검토한 결과, 공정거래위원회의 경우「채권현재액 총계산서」주석에 기재된 대손충당금은 648억

147)「국가채권 관리법」제3조에서 과태료, 벌금 등은 같은 법 적용대상에서 제외

원이나 국가채권에서 제외되는 과태료 채권 등에 대한 대손충당금이 644억 원이었고, 이를 제외할 경우 채권 잔액 5억 원에 대응하는 대손충당금은 4억 원으로 나타났다. 방송통신위원회 등 5개 중앙관서 전체를 보면, [표 121]과 같이 주석에 기재된 대손충당금은 1,459억 원이나 이 중 국가채권에서 제외되는 과태료 등에 대한 대손충당금이 1,244억 원으로 같은 금액만큼 대손충당금이 과다하게 설정되어 있었다.

[표 121] 채권순액이 음수(-)인 중앙관서의 실제 대손충당금 등 현황

(단위: 억 원)

구분	일반 회계 채권 총액(A)	대손충당금			채권 평가액(순액)	
		주석 기재(B)	제외 대상(C)	정당 금액 (D=B-C)	현재 보고서 (E=A-B)	정당 금액 (F=A-D)
방송통신위원회	279	621	458	163	-342	116
산업통상자원부	32	91	65	26	-59	6
금융위원회	18	89	73	16	-71	2
중소벤처기업부	7	10	4	6	-3	1
공정거래위원회	5	648	644	4	-643	1
계	341	1,459	1,244	215	-1,118	126

자료: 각 중앙관서 제출자료 재구성

이로 인해 방송통신위원회 등 5개 중앙관서 소관 일반회계의 국가채권(341억 원)에 대한 정확한 채권 평가액(대손충당금 215억 원 차감)은 126억 원인데도, 「채권 현재액 총계산서」 주석에 기재된 대손충당금(1,459억 원)으로 계산할 경우 채권 평가액이 △1,118억 원으로 나타나 국가채권 규모 등에 대한 잘못된 정보를 제공할 가능성이 있었다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 주요 중앙관서의 소멸정리 실태를

파악하여 관련 지침 등을 마련할 예정이고, 사용후핵연료관리부담금 미수금의 경우 채권으로 계상하는 것이 타당하며, 대손충당금의 적정한 표시를 위해 관계부서와 협의를 진행하여 개선방안을 마련하는 등 국가채권 관리체계를 전반적으로 개선할 계획이라는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

전체 분석대상 연체채권(고용노동부 등 12개 중앙관서 및 환경개선부담금 연체채권) 2조 4,273억 원 중 16.9%인 4,097억 원이 청산절차가 종결된 법인의 채권 등으로 소멸정리 대상이거나 기상환·납부 등의 사유로 정리되어야 할 채권이었다. 반면에 2019년 말 기준 방사성폐기물관리기금의 사용후핵연료관리부담금 미수금 3조, 1,743억 원이 국가채권에 누락되어 있었다. 한편, 「채권현재액 총계산서」에 대손충당금이 주석으로 기재되어 국가채권의 실제평가액을 알기 어려웠고, 국가채권에 포함되지 않는 과태료 등에 대한 대손충당금까지 주석에 기재되어 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 소멸시효가 완성되거나 채무자인 법인의 청산절차가 종결되는 등으로 소멸정리 대상인 채권을 정리하고, 방사성폐기물관리기금의 사용후핵연료관리부담금과 관련된 미수금을 국가채권에 포함하는 등 「채권현재액 보고서」 및 「채권현재액 총계산서」에 과대·과소 계상된 내역을 적정하게 수정하며, 국가채권에 대한 대손충당금을 정확하게 설정하고 채권의 실제 평가액이 명확하게 나타나도록 개선할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

2. 국가채권 회수관리 실태분석

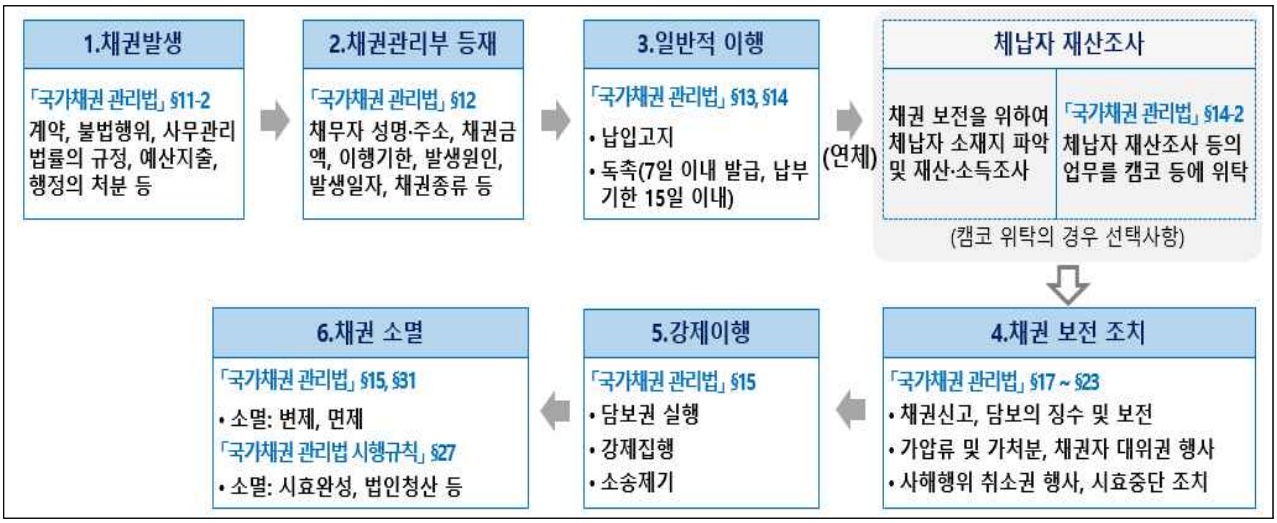
가. 업무개요

1) 각 중앙관서의 국가채권 관리업무

중앙관서의 국가채권 관리과정을 살펴보면 [그림 18]과 같으며, 각 중앙관서의 채권관리관은 「국가채권 관리법」 제11조의2 및 제12조에 따라 채권이 발생하였음을 통지받은 경우 지체 없이 채무자의 성명·주소, 채권금액, 이행기한 등을 조사·확인하여 채권관리부에 기재하고, 같은 법 제13조에 따라 수입징수관에게 채무자에 대한 납입고지를 할 것을 요청하며, 같은 법 제14조에 따라 채권의 전부 또는 일부가 고지된 납입기한이 지나도 이행되지 아니한 경우에는 수입징수관에게 이행의 독촉을 요청하여야 한다.

독촉에도 불구하고 채권의 전부 또는 일부가 독촉기한이 지나도 이행되지 않는 경우 채권관리관은 「국가채권 관리법」 제15조에 따라 담보권의 실행, 강제집행, 소송의 제기 등을 통하여 체납액을 강제적으로 회수하여야 한다.

[그림 18] 국가채권 관리과정



자료: 「국가채권 관리법」 재구성

2) 「국가채권 관리법」상의 체납자 재산조사 권한

체납자가 「국가채권 관리법」 제18조에 따라 자발적으로 담보 등을 제공하지 않을 경우 채권관리관은 같은 법 제15조 및 제20조에 따른 가압류·가처분, 강제이행 청구 등의 방법으로 채권의 보전 또는 이행을 도모하여야 하는데 이를 위해서 체납자의 재산, 사업, 그 밖의 소득 발생처에 관한 사항을 파악하는 것이 필요하다.

그런데 현행 「국가채권 관리법」에는 과세자료 및 재산정보 요구권이 별도로 규정되어 있지 않고, 같은 법 시행령 제18조 및 제23조 따라 관리정지 또는 이행연기특약을 할 경우 지방행정기관 및 세무서에 체납자의 재산 유무를 조사·확인(10만 원 미만은 제외)하도록 되어 있다.

이에 각 중앙관서의 채권관리관은 「국가채권 관리법 시행령」 제18조 및 제23조를 간접적 근거로 삼아 체납자 소재지 지방자치단체에 체납자의 부동산세와 자동차세 과세자료 확인을 통해 체납자가 보유한 부동산 및 자동차를 파악하고 있다.

(참고) 세무서를 통한 체납자 재산조사

- 법제처는 2010년에 구 「국가채권 관리법 시행령」(2010. 11. 15. 대통령령 제22493호로 개정되기 전의 것) 제19조에 따라 관리정지할 경우 세무서에 체납자의 재산 유무를 조사·확인하도록 하는 규정은 구 「국세기본법」(2010. 3. 31. 법률 제10219호로 개정되기 전의 것) 제81조의13 제1항 제6호의 '다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우'에 해당하지 않는다고 해석하여 각 중앙관서의 채권관리관이 세무서를 통하여 채무자의 재산정보를 파악하는 데 어려움이 있음

3) 국가채권 회수업무의 캠코 위탁

기획재정부는 2011년 2월 재정누수 방지 및 세입확충을 통한 재정건전성 강화를 위하여 "국가채권관리 개선방안"을 발표하였다. 그에 따라 2013. 8. 13. 체납된 국가채권 관리를 위하여 각 중앙관서의 장이 채권 추심업무에 전문성을 갖춘

한국자산관리공사(이하 “캠코”라 한다) 또는 신용정보회사에 체납자의 주소 또는 거소 확인, 재산조사, 안내문 발송과 전화·방문 상담 등 국가채권 체납액 회수업무(이하 “체납액 회수업무”라 한다)를 위탁할 수 있도록 「국가채권 관리법」을 개정[148] (2014. 2. 14. 시행)하였고, 2014년 6월 체납액 회수업무의 위탁 방법 등에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 「국가채권 관리실무」(기획재정부)[149]를 작성·시달한 바 있다.

이에 따라 [표 122]와 같이 각 중앙관서는 2014. 2. 14. 이후 「국가채권 관리법」 제14조의2 및 「국가채권 관리법 시행령」 제14조의2에 따라 ① 체납액 1억 원 이상인 경우 또는 ② 체납자 명의 소득 또는 재산이 없는 등의 사유로 회수가 어렵다고 판단하는 경우에는 체납액 회수업무를 캠코에 위탁할 수 있게 되었다.

[표 122] 체납액 회수업무의 캠코 위탁과 관련한 세부사항

구분	내용	근거 법령
위탁대상	① 체납액 1억 원 이상인 경우 ② 체납자 명의의 소득 또는 재산이 없는 등의 사유로 회수가 어렵다고 판단하는 경우	「국가채권 관리법 시행령」 제14조의2
위탁범위	▪ 납부촉구, 체납자 주소·거소 확인 및 재산조사 등 단순 사실행위로 제한 ▪ 제3자 재위탁 금지	「국가채권 관리법」 제14조의2
수수료	▪ 건별 징수금액에 대한 5단계(2~10%) 수수료율 적용	「국가채권 관리법 시행규칙」 제17조의5

자료: 「국가채권 관리법」 등 재구성

캠코는 [표 123]과 같이 「국가채권 관리법」 제14조의2 및 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」 제36조 등에 따라 국가, 지방자치단체, 공공기관 등에 체납액 회수업무에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있어 대법원 등에 체납자의 부동산 소유권 및 권리 등을 조회하는 등 체납자의 재산조사를 보다 광범위하게 실시하고 있다.

148) 「국가채권 관리법」 개정이유에 따르면 국가채권을 관리하는 각 중앙관서의 인력 부족과 채무자의 재산정보 부족 등으로 적극적인 국가채권 관리에 한계가 있어 국가채권 체납액 회수업무를 위탁할 수 있는 근거를 마련

149) 기획재정부는 「국가채권 관리실무」는 강제성이나 법적 구속력을 가지지 않으나 중앙관서의 장이 체납액 회수업무 위탁 등 국가채권 관리업무를 운영함에 있어 「국가채권 관리실무」를 반영할 것을 적극 권고함

[표 123] 캠코의 재산·소득 조사 범위 및 근거 법령

대상기관	조회대상	근거 법령
대법원	부동산 소유권 및 권리, 공탁금	▪「국가채권 관리법」 제14조의2(체납액 회수업무의 위탁) ▪「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」 제36조(자료제공의 요청)
국토교통부	건설기계기구, 차량, 지적재산, 토지보상금	
해양수산부	선박, 어선	
국민건강보험공단	근로소득	

자료: 캠코 제출자료

한편「국가채권 관리법」 제14조의2 제1항에 따라 캠코에 위탁하는 채권 회수업무의 범위는 체납자의 주소 또는 거소 확인, 체납자의 재산조사, 체납액의 납부를 독촉하는 안내문 발송과 전화 또는 방문상담 및 이에 준하는 단순사실행위로 제한되고 압류와 같은 법률행위를 할 권한은 없어 캠코에서 체납자 재산조사 결과 재산 및 소득을 발견한 경우 권한이 있는 관련 중앙관서에 해당 내역을 통보하고 있다.

그리고 각 중앙관서의 채권담당자는「국가채권 관리실무」에 따라 캠코가 발견하여 통보한 소득 또는 재산에 대해「국가채권 관리법」 제20조에 따른 압류 등 후속조치를 하여야 한다.

나. 실태분석 방법

2019년「채권현재액 총계산서」상 연체채권 잔액 기준 상위 15개 중앙관서의 1천만 원 이상인 연체채권 2조 5,752억 원(30,762건) 중에서 ① 고용노동부가 근로복지공단에 수탁·관리 중(캠코 위탁 대상 아님)인 임금채권기금 연체채권 1조 5,364억 원(23,786건)과 ② 체납자가 국가기관 및 지방자치단체인 연체채권[150] 및 ③ 2020년 11월 현재 체납액이 회수된 채권 등을 제외한 나머지 13개 중앙관서의 채권 5,531억 원(1,825건)을 분석대상으로 선정하였다.

150) 예를 들면 국가균형발전특별회계의 지방자치단체 보조금 반납 채권 등은 분석대상에서 제외함

이에 대하여 각 중앙관서의 채권관리관이 연체채권 체납자에 대해 재산조사를 제때 실시하고 있는지와 대체적 수단인 체납액 회수업무의 캠코 위탁이 적절히 실시되고 있는지 등을 분석하였다.

그리고 감사결과의 객관성·신뢰성 확보를 위해 위 표본점검 대상 13개 중앙관서의 채권관리관을 대상으로 국가채권 회수관리 업무 등에 대한 설문조사를 실시하였다.

(참고) 설문조사 개요

- **(설문대상)** 표본점검 대상 13개 중앙관서(경찰청, 고용노동부, 국방부, 국토교통부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 방위사업청, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 조달청, 통일부, 환경부)의 채권관리관 602명[응답자 수: 571명(응답률 94.9%)]
- **(설문기간·방법)** 2020. 1. 15. ~ 2. 3. 온라인 설문조사
- **(설문내용)** 연체채권의 체납자 재산조사 실태와 체납액 회수업무의 캠코 위탁 관련

다. 실태분석 결과

1) 각 중앙관서의 체납자 재산조사 실시 현황 분석

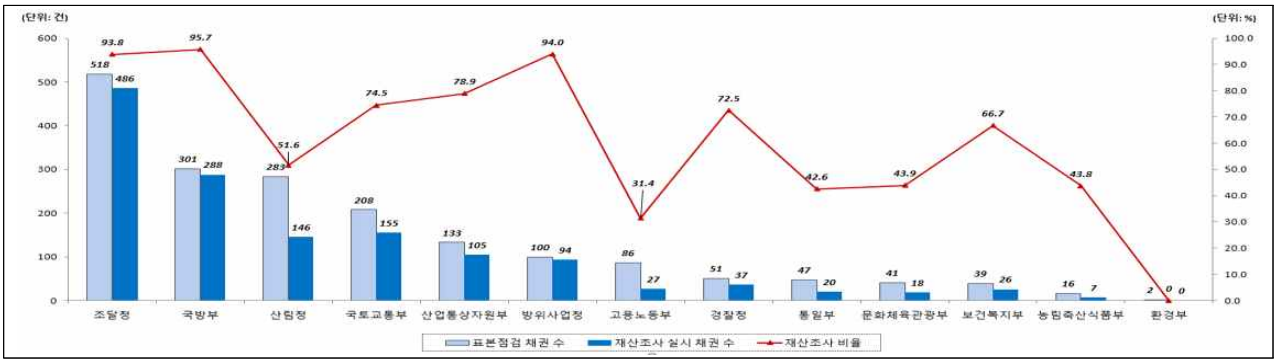
각 중앙관서의 채권관리관은 연체채권의 보전과 회수를 위해서 체납자의 재산, 사업, 그 밖의 소득 발생처에 관한 사항을 파악하는 등 체납자의 재산조사를 적극적으로 실시할 필요가 있다.

그런데 각 중앙관서의 채권관리관에 대한 설문조사 결과, 체납자 재산조사를 실시한 경험이 있다고 답변한 응답자(219명) 중 28.8%(63명)는 지방자치단체 등에 재산조사 요청을 하더라도 미회신되거나 반려된 경험이 있다고 답변하는 등 채권관리관이 직접 재산조사를 실시하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

그리고 표본점검 대상 13개 중앙관서별 연체채권의 체납자 재산조사 실시 비율을 비교·분석한 결과, [도표 21] 및 [별표 11] “표본점검 대상 중앙관서의

체납자 재산조사 실시비율"과 같이 고용노동부의 경우 점검대상 연체채권(86개 채권)의 31.4%인 27개에 대해서만 체납자 재산조사를 실시하는 등 표본점검 대상 중앙관서 중 5개 중앙관서(고용노동부, 통일부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 환경부)는 체납자 재산조사 실시비율이 50% 이하인 것으로 확인되었다.

[도표 21] 중앙관서별 체납자 재산조사 실시비율



자료: 각 중앙관서 제출자료 재구성

2) 체납액 회수업무 위탁제도 운영실태 분석

앞서 살펴보았듯이 기획재정부는 2013년 8월 각 중앙관서의 장이 채권 추심 업무에 전문성을 갖춘 캠코에 체납자 재산조사 등 체납액 회수업무를 위탁할 수 있도록 「국가채권 관리법」을 개정하고, 2014년 6월 체납액 회수업무의 위탁 방법 등에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 「국가채권 관리실무」를 작성·시달한 바 있다.

이에 이번 감사기간 중 각 중앙관서가 캠코에 체납액 회수업무 위탁을 통해 연체채권 관리를 적절히 수행하고 있는지 등에 대해서 분석한 결과, ① 일부 중앙관서는 자체 위탁기준을 마련하지 않아 캠코 위탁이 적극적으로 활용되지 않았고, ② 캠코에 위탁하더라도 회수가능성이 낮은 장기체납채권 위주로 위탁하였으며, ③ 캠코가 위탁채권의 체납자 재산조사 결과를 각 중앙관서에 통보하였

음에도 압류 등 후속조치가 없는 문제점이 있는 것으로 확인되었는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

가) 체납액 회수업무 캠코 위탁과 관련한 구체적인 위탁기준 미비

「국가채권 관리법 시행령」 제14조의2에서 규정하고 있는 위탁기준(이하 "시행령 위탁기준"이라 한다)에는 연체 발생 이후 위탁시기에 대한 기준이 없고 ① 체납액이 1억 원 이상인 경우 또는 ② 중앙관서의 장이 회수가 어렵다고 판단하는 경우(체납자 명의의 소득 또는 재산이 없는 등의 사유 등)에 한하여 위탁하도록 하고 있다.

그런데 시행령 위탁기준에서 중앙관서의 장이 회수가 어렵다고 판단하는 기준에 대한 예시로 체납자의 소득·재산이 없는 경우만 규정하고 있어, 같은 사안에 대하여 채권관리관에 따라 다르게 판단할 수 있고 이는 채권회수 업무의 캠코 위탁에 장애가 될 수 있다.

실제로 중앙관서의 채권관리관에 대한 설문조사 결과, 채권관리관에 따라 같은 사안인데도 시행령 위탁기준에 따른 캠코 위탁 사유에 해당하는지에 대하여 각각 달리 판단하고 있었다.

예컨대 연체발생일부터 일정 기간 이상이 지난 경우를 응답자의 6.8%는 위탁이 가능한 경우로, 응답자의 24.2%는 위탁이 불가능한 경우로 판단, 또한 재산조사가 미회신 및 반려된 경우 이를 응답자의 15.8%는 위탁이 가능한 경우로, 응답자의 10.6%는 위탁이 불가능한 경우로 판단하는 등 채권관리관별로 달리 판단하고 있었다.

그리고 위탁기준에서 회수가 어렵다고 판단하는 경우를 각 소속기관의 실정

에 맞도록 내부기준으로 구체적으로 정하는 것에 대해서 응답자의 71.8%는 찬성하는 것으로 조사되었다.

따라서 각 중앙관서에서는 캠코 위탁제도가 실효적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 특정 연체채권이 시행령 위탁기준에 따라 캠코에 위탁할 수 있는 연체채권에 해당하는지에 대한 구체적인 기준을 중앙관서별 실정에 맞게 자체적으로 마련하여 운용할 필요가 있다.

그럼에도 점검대상 13개 중앙관서 중 보건복지부 등 8개 중앙관서[151]는 위탁기준 및 시기 등에 관한 자체 위탁기준을 마련하지 않고 있다.

이에 캠코 위탁에 대한 내부기준이 있는 그룹(산림청 등 5개 중앙관서[152])과 내부기준이 없는 그룹(보건복지부 등 8개 중앙관서) 위탁체납액 등을 비교·분석한 결과, [표 124]와 같이 캠코 위탁에 대한 내부기준이 있는 그룹의 평균 회수율이 4.0%로 내부기준이 없는 그룹의 평균 회수율(0.7%)보다 3.3%p 높은 것으로 나타났다.

[표 124] 자체적으로 마련한 캠코 위탁기준 유무에 따른 위탁체납액, 회수액 및 평균 회수율 비교

(단위: 억 원, %)

구 분	위탁 체납액	회수액	평균 회수율
캠코 위탁에 대한 내부기준 있는 그룹	566	22.8	4.0
캠코 위탁에 대한 내부기준 없는 그룹	2,054	15.0	0.7

자료: 캠코 제출자료 재구성

특히 산림청의 경우 아래와 같이 내부기준을 마련하여 「국가채권 관리법 시행령」의 위탁기준과 별도로 개인 또는 법인당 징수금액이 200만 원 이상(시행령은 1억 원 이상)이면서 체납액 징수에 어려움이 있는 경우이거나 징수결정일로부

151) 표본점검 대상 13개 중앙관서 중 경찰청, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 방위사업청, 보건복지부, 산업통상자원부, 통일부, 환경부는 자체 캠코 위탁기준을 마련하지 않음

152) 고용노동부, 국방부, 국토교통부, 산림청, 조달청

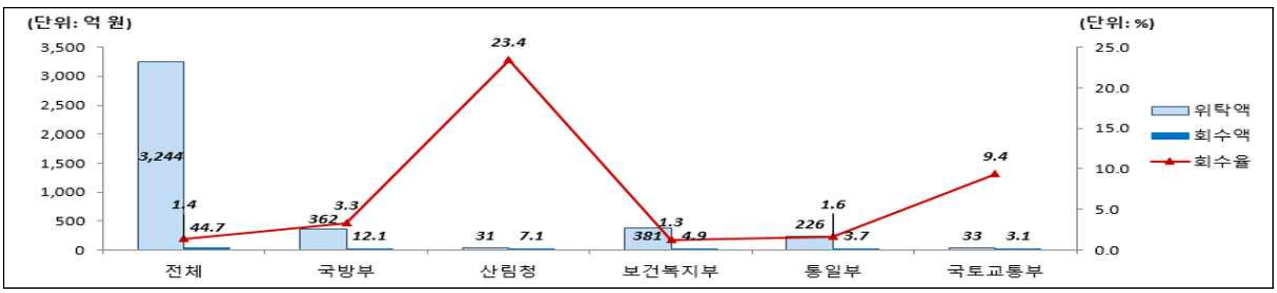
터 1년 이상 10년 미만의 채권(시행령에는 징수결정일 이후 경과 일자 관련 규정이 없음)을 위탁하고 있었다.

(참고) 산림청 자체 캠코 위탁기준

- 개인 또는 법인당 징수금액이 **200만 원 이상**이면서 체납액 징수에 어려움이 있는 경우
- 징수결정일로부터 **1년 이상 10년 미만**의 채권
- 체납자의 거소불명, 소득 및 무재산으로 회수를 못하고 있는 경우

이와 관련하여 중앙관서별 연체채권 회수율을 분석한 결과, [도표 22] 및 [별표 12] "중앙관서별 캠코 위탁체납액, 회수액 및 회수율"과 같이 전체 평균 회수율은 1.4%(회수액: 44.9억 원) 수준이지만, 산림청 위탁채권의 회수율은 23.3%(회수액: 7.1억 원)에 달하는 것으로 나타났다.

[도표 22] 회수액 상위 5개 중앙관서의 캠코 위탁채권의 회수율 비교



자료: 캠코 제출자료 재구성

나) 회수가능성이 낮은 장기체납채권 위주로 위탁

각 중앙관서가 캠코에 체납액 회수업무를 위탁할 때에는 캠코의 체납액 회수업무가 실효성있게 이루어질 수 있도록 채권의 소멸시효가 충분히 남아 있는 등 채권 회수가능성이 있는 채권을 위탁하는 것이 바람직하다.

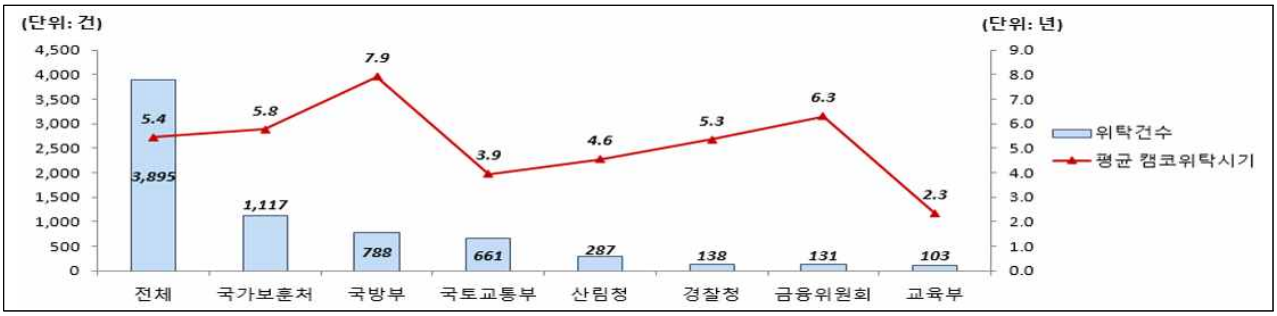
그런데 캠코의 「국가채권 체납액 위탁징수 업무수행 현황」(2020년 10월)에 따르면 '중앙관서 수탁체납액의 상당 부분이 체납 발생 평균 8년 이상 경과된 장기 채권이거나 법인 폐업, 무재산 등으로 인해 사실상 회수가 불가능한 채권

위주로 위탁되는 문제점이 있다'고 되어 있다.

이에 위탁 건수가 100건 이상인 국가보훈처 등 7개 중앙관서의 최초 납부기한으로부터 캠코 위탁일자의 차이(이하 "캠코위탁시기"라 한다)를 분석한 결과, [도표 23]과 같이 국방부의 경우 캠코위탁시기가 평균 7.9년이었고, 이를 포함하여 국가보훈처 등 7개 중앙관서의 캠코위탁시기는 평균 5.2년으로 분석되어 일반적인 국가채권의 소멸시효인 5년[153]을 초과하는 것으로 나타나 주로 장기체납채권 위주로 캠코에 위탁되는 것으로 확인되었다.

[도표 23] 중앙관서의 평균 캠코위탁시기

(단위: 년, 건)



자료: 캠코 제출자료 재구성

다) 캠코의 위탁채권 체납자 재산조사 결과 통보에 따른 후속조치 부실

캠코에 체납액 회수업무를 위탁하더라도 압류 및 독촉 등 법률행위는 각 중앙관서의 채권관리관이 수행하여야 하고, 「국가채권 관리실무」에 따르면 중앙관서는 캠코가 발견하여 통보한 소득 또는 재산에 대해 즉시 압류 등 필요한 조치를 하여야 한다.

캠코는 2015년 8월부터 2020년 6월까지 표본점검 대상 13개 중앙관서에 체납자 재산조사 결과 총 1,403건을 통보하였다. 이에 대해 각 중앙관서에서 압류 등

153) 「국가재정법」 제96조 제1항에 따르면 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다고 되어 있음. 다만, 국가의 금전채권이 판결이나 기타 판결과 동일한 효력이 있는 것에 의하여 확정되면 「민법」 제165조에 따라 그 소멸시효는 10년임

적절한 후속조치를 실시하였는지 등을 점검한 결과 [별표 13] “캠코의 체납자 재산조사 결과 통보에 따른 후속조치 미실시 내역”과 같이 통일부의 경우 체납자 재산조사 결과가 통보된 46건 중 87.0%에 달하는 40건에 대한 압류 등 후속조치 내역이 없는 등 점검대상 총 1,403건 중 29.5%에 달하는 414건을 체납자 재산조사 결과 통보에 대하여 압류 등 적절한 후속조치를 하지 않았던 것으로 나타났다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 국가채권 회수위탁을 확대하는 등 국가채권 관리체계를 체계적으로 개선할 계획(기획재정부 2021년 업무계획 반영)이며 이를 위해 「국가채권 관리법 시행령」 등 관련 법령의 개정을 통해 가급적 조기에 적극적으로 채권회수 위탁이 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 채권관리관 교육 및 중앙관서별 국가채권 관리사무 성과평가 등을 통해 국가채권이 이유 없이 방치되지 않도록 교육과 점검을 병행하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

분석대상 13개 중앙관서 중 고용노동부 등 5개 관서는 체납자 재산조사 실시비율이 50% 이하로 나타났다. 체납액 재산조사 업무의 한국자산관리공사 위탁을 위해 구체적인 내부 위탁기준을 운영하는 관서가 이를 운영하지 않는 관서보다 평균 회수율이 높았고, 회수가능성이 낮은 장기체납채권 위주로 한국자산관리공사에 위탁하고 있었다. 그리고 한국자산관리공사가 통보한 체납자 재산조사 결과 1,403건 중 414건(29.5%)에 대해 압류 등 적절한 후속조치가 없었다.

이에 **기획재정부장관**은 연체채권의 보전과 회수를 위해서 각 중앙관서의 채권관리관이 체납자 재산조사를 보다 적극적으로 실시하도록 하고, 한국자산관리공사의 체납액 회수 위탁제도가 실효적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하며, 한국자산관리공사로부터 통보받은 체납자의 재산 및 소득조사 결과에 대해 압류 등 후속조치 없이 방치되지 않도록 하는 등 연체채권 회수관리 강화가 필요한 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

제3절 국가채무 관리실태

감사원은 2020. 6. 1. 공개한 「중장기 국가재정 운용 및 관리실태」 감사를 통해 정부가 실시하는 장기 재정전망 업무의 개선 필요성을 점검하였는데, 특히 국가채무 비율(GDP 대비)의 변화 전망과 그 근거 등을 분석하고 재정준칙 도입 등 재정위험에 대한 체계적 관리를 위한 보완방안을 제언하였다.

이번 감사원 감사에서는 중요 재정지표인 국가채무의 관리계획이나 산정 현황 등을 검토·분석하여, 이자전망이나 국가채무 분류 등 국가채무 위험 관리의 적정성을 제고할 수 있는 개선대안을 찾는 데 중점[154]을 두었다.

또한, 이번 감사는 「국가재정법」 및 「국가회계법」 등에 따른 '국가채무(D1)' 및 '재무제표상 부채'의 집계·관리실태 등을 점검·분석하는 데 초점을 두었고, [표 125]와 같이 정부가 국제비교 등을 목적으로 작성·관리하고 있는 '일반정부 부채(D2)'와 '공공부문 부채(D3)'와 관련한 사항은 이번 분석대상에서 제외하였다.

[표 125] 국가채무 및 부채의 유형별 구분

유형	규모(2019년도)	포괄범위	산출기준	활용
국가채무(D1)	728.8조 원	중앙정부 및 지방정부	「국가재정법」, 국제지침(GFSM[1] 1986), 현금주의	「국가재정운용계획」, 「국가채무관리계획」
일반정부 부채(D2)	810.7조 원	D1+ 비영리공공기관	국제지침(GFSM 2001), 발생주의	국제비교 (IMF, OECD)
공공부문 부채(D3)	1,132.6조 원	D2+ 비금융공공기업	국제지침(PSDS[2]), 발생주의	국제비교. 공공부문 재정 건전성 관리
재무제표상 부채	1,743.7조 원	중앙정부	국제지침(GFSM 2001 등), 발생주의	국가결산 및 적극적 재정 위험관리 판단지표

주: 1. 정부재정 통계편람(Government Finance Statistics Manual, IMF)
2. 공공부문 채무 작성지침(Public Sector Debt Statistics, IMF)

자료: 기획재정부 자료 재구성

154) 「2019~2023년 국가채무관리계획」에 따르면 국가채무 관리는 크게 '수준관리'와 '위험관리'로 구분됨. 그 중 국가채무의 '수준관리'는 재정의 지속가능성(Fiscal Sustainability)과 재정준칙 등 총량규율의 적정성 등과 관련된 내용으로 국가채무의 수준은 중·장기 경제여건, 세입기반, 재정소요 및 다양한 재정위험 환경에서 이루어지는 거시경제 정책결정 영역인 점을 감안하여 이번 감사의 분석대상에서는 제외

1. 국고채 발행 · 상환계획 및 이자지출 전망방식 분석

가. 업무개요

1) 국가채무관리계획 및 국고채 발행·상환계획 수립

기획재정부는 「국가재정법」 제7조 제3항 및 제91조 등에 따라 매년 5개 연도 단위의 「국가재정운용계획」을 수립하여 국회에 제출(회계연도 개시 120일 전까지)하면서, [표 126]과 같이 국가채무 차입 및 상환 실적, 향후 5년간의 국가채무 전망 및 관리방안 등을 포함[155]하는 「국가채무관리계획」을 첨부하고 있다.

[표 126] 「2020~2024년 국가채무관리계획」의 구성 및 주요 내용

주요 목차	내용
국가채무관리계획 개요	▪ 근거 및 목적/작성 주체 및 작성 범위
국가채무 현황	▪ **국가채무 차입 및 상환 실적** ▪ 국가채무 포트폴리오 현황: 만기도래, 이자비용 현황 등 ▪ 국가채무 증감 추이
국가채무 전망 및 관리방안	▪ **2020~2024년 국가채무 전망** ▪ 내역별 전망 및 관리방안/국고채 관리방안
부록	▪ 지방정부 채무

자료: 「2020~2024년 국가채무관리계획」 재구성

그리고 기획재정부는 국가채무를 구성하는 국고채 등의 향후 5년간 발행·상환 규모에 대한 전망을 통해 발행 및 상환계획을 마련하고, 이를 바탕으로 연도별로 전년도 국가채무 잔액에 해당 연도 발행액을 가산하고 상환액을 차감하는 방식으로 국가채무 전망을 하고 있다.

155) 「국가재정법」 제91조에 따르면 「국가채무관리계획」에는 '전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적'(제1호), '당해연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액'(제2호), '해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환계획'(제3호), '해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획'(제4호) 등이 포함

(참고) 국가채무 전망방식

▪ **(산식 예시)** 2024년 국가채무 잔액 전망=2023년 국가채무 잔액+(2024년 발행액 - 상환액)

▪ **(채무 구분)** ① 국채(국고채, 국민주택채권, 외평채), ② 차입금(국내차입금, 해외차입금), ③ 국고채무부담행위 각각에 대한 「국가채무관리계획」 기간 내 잔액 전망을 토대로, 국가채무*를 합산·도출

* 국가채무는 중앙정부 채무와 지방순채무로 구성되는데, 이때 지방순채무는 행정안전부 등에서 제출한 자료를 그대로 활용

이에 따라 기획재정부는 [표 127]과 같이 「2020~2024년 국가채무관리계획」(2020년도 제3회 추가경정예산까지 반영[156])에 2024년까지의 국가채무 증감을 전망하면서, 연도별로 국고채 등의 발행(차입) 및 상환계획을 수립하고 있다.

[표 127] 국가채무 전망 및 국고채 등 발행·상환계획(2021~2024년)[1)]

(단위: 조 원)

구분	2021년[2)]			2022년[2)]			2023년[2)]			2024년[2)]		
	차입	상환	잔액	차입	상환	잔액	차입	상환	잔액	차입	상환	잔액
국가채무 총계 (GDP 대비, %)	-	-	945.0 (46.7)	-	-	1,070.3 (50.9)	-	-	1,196.3 (54.6)	-	-	1,327.0 (58.3)
중앙정부 채무	190.4	80.9	917.4	209.7	85.3	1,041.9	207.8	81.9	1,167.7	204.8	74.7	1,297.8
국채	189.7	79.2	915.1	208.8	84.1	1,039.9	207.1	81.3	1,165.6	204.2	74.0	1,295.8
국고채	172.9	63.2	828.9	192.7	69.8	951.8	190.9	65.0	1,077.6	188.0	57.1	1,208.6
국민주택채	15.0	15.5	74.8	15.0	14.3	75.5	15.0	15.1	75.4	15.0	15.4	75.1
외평채	1.8	0.5	11.4	1.2	-	12.6	1.2	1.2	12.6	1.2	1.6	12.1
차입금	0.7	1.7	2.3	0.8	1.1	2.0	0.6	0.6	1.9	0.6	0.6	1.9
국내차입금	0.7	1.7	2.3	0.8	1.1	2.0	0.6	0.6	1.9	0.6	0.6	1.9
해외차입금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국고채무부담행위	-	0.0	0.1	-	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	-	0.1	0.1
지방정부 순채무[3)]	-	-	27.5	-	-	28.4	-	-	28.5	-	-	29.2

주: 1. 2020년도 제3회 추가경정예산까지 반영된 「2020~2024년 국가채무관리계획」 기준
2. 구성항목별 합계 및 차감 금액은 소수점 이하 단수 조정으로 상이할 수 있음
3. 지방정부 순채무는 기획재정부가 행정안전부와 교육부 전망자료를 활용하여 작성

자료: 「2020~2024년 국가채무관리계획」

156) 2020. 9. 3. 정부가 국회에 제출한 「2020~2024년 국가채무관리계획」에는 2020년도 제4회 추가경정예산(2020. 9. 22.)이 반영되어 있지 않음

2) 국고채 이자지출 전망

「국가재정법」 제7조 제2항 및 같은 법 시행령 제2조 제3항 등에 따르면 5개 연도 단위의 「국가재정운용계획」에 이자지출 등 의무지출의 증가율 및 산출내역을 포함하도록 되어 있다.

이에 따라 기획재정부는 [표 128]과 같이 「2020~2024년 국가재정운용계획」에 2022년부터 2024년까지의 국고채 이자지출 전망을 제시하였으며, 국고채 이자지출 전망 규모는 「국가채무관리계획」상 연도별 국고채 잔액에 2022년 이자지출 규모 산정 시 적용한 국고채 금리(2022년 2.36%부터 매년 약 5%씩 하락 가정)를 기준으로 산정하였다.

[표 128] 국고채 이자지출 전망(2022~2024년) 및 산정방법

(단위: 조 원)

구분	2022년	2023년	2024년
「국가채무관리계획」상 국고채 잔액(A)	951.8	1,077.6	1,208.6
이자율(B)	2.36%	2.23%	2.11%
이자지출 산정 규모(C=A×B)	22.4	24.0	25.5
외평기금으로부터 이자수입(D)	5.4	5.8	6.2
「국가재정운용계획」상 이자지출(C-D)주)	17.0	18.2	19.3

주: 「국가재정운용계획」상 총지출 포괄범위에서 금융성 기금 및 외평기금은 제외됨에 따라 국고채 이자지출 금액에서 외평기금으로부터 받는 이자수입 금액을 차감하여 「국가재정운용계획」에 반영

자료: 기획재정부 자료 재구성

그리고 기획재정부는 2020년 대비 2024년의 국고채 잔액은 68% 증가(2020년: 719.2조 원→2024년: 1,208.6조 원)할 것으로 전망한 데 반해, 이자지출은 34.9% 증가(2020년: 18.9조 원→2024년: 25.5조 원)할 것으로 전망하여 국고채 잔액 증가율에 비해 이자지출 증가율이 낮을 것으로 전망하였다.

나. 실태분석 방법

「국가채무관리계획」의 수립은 중기적 시각에서 국가채무 현황 및 전망, 채무관리 및 재정운용 방향, 상환계획 등을 정확하게 제시하여 재정의 투명성을 확보하고, 미래의 재정위험이 될 수 있는 국가채무를 체계적·효율적으로 관리하는 데 목적이 있다.

이에 따라, 「국가채무관리계획」에는 국고채의 발행계획과 상환계획을 빠짐없이 포함하는 등 중장기 재정건전성 확보의 관점에서 국가채무에 대한 정확한 전망을 토대로 채무관리 위험요인을 빠짐없이 제시할 필요가 있다.

또한, 국가채무 이자지출은 재정경직화를 초래하는 대표적인 재정위험 요인이므로 향후 예상되는 실제 이자지출 규모를 정확하게 산출하고 그 산출근거 등을 명확하게 제시하여 중기 재정전망의 신뢰성 및 정확성, 재정위험 관리의 효과성 등을 확보할 필요가 있다.

특히 2019년 전체 국가채무(중앙정부 채무) 699조 원 중 국채가 99.6%(696.3조 원)를, 국채 중에서 국고채가 87.8%[157](611.5조 원)를 차지하고 있고, [표 129]와 같이 향후 국고채 이자지출(전체 의무지출의 5.0~6.2% 차지)의 연평균 증가율(11.1%)이 전체 의무지출 항목 중 가장 높을 것으로 예상된다.

따라서 국가채무 관리 측면에서 국고채의 발행·상환 및 이자지출 규모 등을 정확하게 전망할 필요가 있다.

157) 전체 국가채무(2019년 기준 699조 원) 대비 87.4% 차지

[표 129] 의무지출 유형별 전망

(단위: 조 원, %)

구분	2020년		2021년	2022년	2023년	2024년	연평균 증가율
	본예산	추경					
복지 분야 법정지출	119.7	123.2	131.5	139.9	148.8	160.6	7.6
지방이전 재원	111.6	107.8	108.7	113.9	117.2	122.9	2.4
이자지출	17.0	16.9	19.3	21.1	22.4	23.3	8.2
국고채(A)	**12.7**	**12.8**	**15.7**	**17.0**	**18.2**	**19.3**	**11.1**
주택도시기금	1.5	1.5	1.1	1.3	1.4	1.1	△8.1
우체국예금 특별회계	1.5	1.3	1.2	1.4	1.4	1.4	△1.2
기타	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	2.5
기타 의무지출	7.4	7.2	7.7	7.7	7.4	7.4	0.0
합계(B)	255.7	255.1	267.2	282.6	295.8	314.2	-
국고채 이자지출 비중(A/B)	5.0	5.0	5.9	6.0	6.2	6.1	-

자료: 「2020~2024년 국가재정운용계획」(2020년도 제3회 추가경정예산 기준) 재구성

이에 이번 감사원 감사기간 중 [그림 19]와 같이 「국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획 내용, 「국가재정운용계획」의 국고채 이자지출 전망방식 및 전망결과에 대해 분석·점검하였다. 또한, 「국가채무관리계획」과 「국가재정운용계획」간 연계 여부 및 이자지출 측면의 영향 등도 살펴보았다.

[그림 19] 국고채 발행·상환계획 및 이자지출 전망방식 실태분석 개요

구분	분석대상	분석내용
국고채 발행·상환계획	「국가채무관리계획」	▪ 국고채 발행·상환계획의 적정성 및 신뢰성
국고채 이자지출	「국가재정운용계획」	▪ 국고채 이자지출 전망방식의 적정성 및 전망결과의 신뢰성

⇒ ▪ 계획 간 연계 여부
▪ 이자지출 측면의 영향 및 문제점

다. 실태분석 결과

1) 국고채 발행·상환계획 분석

우선, 「2020~2024년 국가재정운용계획」(2020. 9. 3. 국회 제출)에 첨부된 「2020~2024년 국가채무관리계획」을 대상으로 국고채 발행·상환계획에 포함된 국고채의 범위를 검토하였다.

「국가채무관리계획」의 국고채 상환계획에는 ① 이미 발행된 국고채 중 「국가채무관리계획」 기간(5회계연도, 이하 "계획기간"이라 한다) 내에 만기가 도래하는 국고채에 대한 상환계획뿐만 아니라, ② 향후 발행이 계획되어 있는 국고채에 대해서도 계획기간 내에 만기가 도래하는 경우에는 상환계획을 반영하여 연도별 국고채 상환금액 등을 정확하게 제시할 필요가 있다.

특히 국고채는 상환기간에 따라 단기물[158](3·5년물), 중·장기물(10·20·30·50년물)로 구분할 수 있는데, 중·장기물의 경우 발행이 계획되어 있더라도 계획기간 내에 상환이 이루어지지 않으나, 상환기간이 5년 이하인 단기물은 계획기간 내에 만기[159]가 도래할 수 있다.

그런데 이번 감사원 감사기간 중 「국가채무관리계획」을 확인한 결과, 기획재정부는 ① 이미 발행된 국고채에 대한 상환계획은 반영하고 있었으나, ② 향후 발행이 계획되어 있는 국고채 중 계획기간 내에 만기가 도래하는 5년물 이하 국고채에 대한 상환계획을 「국가채무관리계획」에 반영하지 않고 있었다.

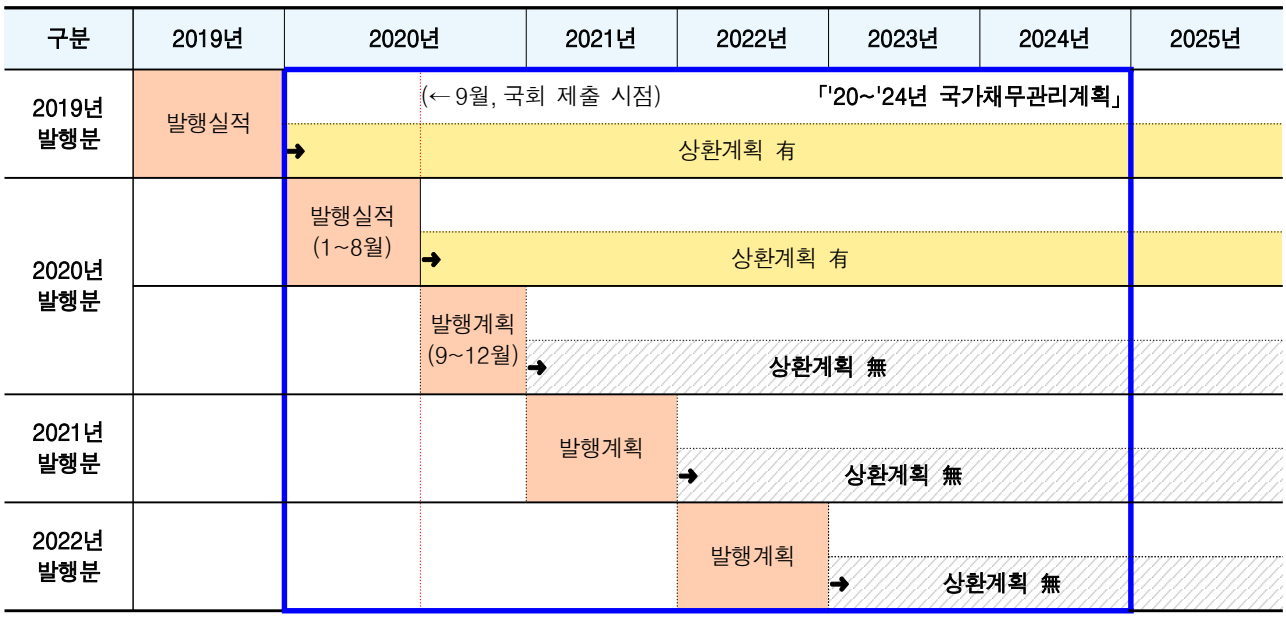
이를 구체적으로 살펴보면, 기획재정부는 매년 「국가채무관리계획」을 작성하여 국회에 제출(매년 8월 말~9월 초 제출)하면서 [그림 20]과 같이 국회 제출시

158) 2021년부터 2년물이 추가되어 신규 발행

159) 3·5년물의 경우 국고채 통합발행 제도 등으로 인해 2~4년 후에 만기가 도래하는 경우도 있음

점 이전까지 발행된 국고채(만기 및 상환계획 확정)의 만기도래분에 대해서만 상환계획을 반영하고 있을 뿐, 국회 제출 이후(매년 9월 이후) 발행예정인 국고채[160]에 대해서는 발행계획은 포함하고도 상환계획은 반영하지 않고 있었다.

[그림 20] 국고채 상환계획 반영 여부 분석결과



자료: 「2020~2024년 국가채무관리계획」 등 자료를 토대로 분석

이에 「2020~2024년 국가채무관리계획」의 국회 제출 시점인 2020년 9월 이후 발행 예정인 국고채 3·5년물을 대상으로 「국가채무관리계획」 기간(2020~2024년) 내 상환기일이 도래하는데도 「국가채무관리계획」에 상환계획이 반영되지 않은 국고채의 규모를 분석하였다.

분석결과, [표 130]과 같이 2020년 9월 이후 신규발행[161]되어 2022~2024년 사이에 만기가 도래할 것으로 예상되는 국고채 약 65.9조 원(2022년 만기도래 4.1조 원, 2023년 21.3조 원, 2024년 40.5조 원)의 상환계획이 「국가채무관리계획」에 반영되어 있지 않았다.

160) 2020. 9. 3. 국회에 제출된 「2020~2024년 국가채무관리계획」의 경우 2020년 9월 이후 발행 예정인 국고채

161) 2020년 9~12월 발행분: 46.8조 원(적자국채 32.5조 원, 차환 14.3조 원), 2021년 발행분: 172.9조 원(적자국채 109.7조 원, 차환 63.2조 원), 2022년 발행분: 192.7조 원(적자국채 122.9조 원, 차환 69.8조 원)

[표 130] 「2020~2024년 국가채무관리계획」상 국고채 상환계획 미반영 내역 분석결과

(단위: 조 원)

구분		2022~2024년 만기도래(상환계획 미반영) 내역		
		2022년	2023년	2024년
2020년도 9~12월 발행 국고채(46.8조 원[1])		4.1	6.0	1.2
	산정방법	46.8조 원×8.8%[2]	46.8조 원×12.9%[3]	46.8조 원×2.7%[4]
2021년도 발행계획 국고채(172.9조 원)		-	15.2	22.3
	산정방법	-	172.9조 원×8.8%[2]	172.9조 원×12.9%[3]
2022년도 발행계획 국고채(192.7조 원)		-	-	16.9
	산정방법	-	-	192.7조 원×8.8%[2]
합계		4.1	21.3	40.5

주: 1. 2020년도 발행계획 167조 원에서 2020년 1~8월 발행실적 120.2조 원을 차감하여 산정
2. 최근 5년간(2015~2019년) 발행한 국고채 중 1~2년 내 만기도래한 비중 8.8% 적용
3. 최근 5년간(2015~2019년) 발행한 국고채 중 2~3년 내 만기도래한 비중 12.9% 적용
4. 최근 5년간(2015~2019년) 발행한 국고채 중 3~4년 내 만기도래한 비중 2.7% 적용

자료: 「2020~2024년 국가채무관리계획」 및 디지털예산회계시스템(dBrain) 자료 등을 토대로 분석

이는 「국가채무관리계획」상 같은 기간(2020~2024년) 동안 국고채 발행 예정액(911.5조 원)의 7.2%, 상환 예정액(314.4조 원)의 21.0%에 해당하는 수준이다.

또한, 2022~2024년 사이에 만기가 도래하지만 상환계획에 포함되지 않은 국고채 만기도래분(65.9조 원)의 상환재원 마련을 위한 국고채 추가 발행도 「국가채무관리계획」의 국고채 발행계획에 반영되어 있지 않은 것[162]으로 확인되었다.

이와 같은 점을 반영하여 국고채 발행 예상액을 재산정한 결과, 기획재정부는 [표 127]과 같이 2022년부터 2024년까지 국고채 잔액이 951.8조 원에서 1,208.6조 원으로 증가할 것으로 전망하면서도 [표 131]과 같이 국고채 발행금액은 192.7조 원에서 188조 원으로 감소할 것으로 전망(「2020~2024년 국가채무관리계획」)하였으나, 이와 달리 실제 국고채 발행금액은 2022년 196.8조 원에서 2024년 228.5조 원으로 증가할 것으로 전망된다.

162) 기획재정부는 기발행 국고채 상환계획에 적자국채 발행 순증 규모를 합하여 국고채 발행계획을 수립하고 있으며, 수입보다 지출이 많아 적자국채를 발행하고 있는 현재의 재정여건상 상환계획이 없는 위 국고채의 상환을 위해서는 차환이 불가피하여 상환 예정금액과 같은 규모로 발행 예정액을 계상하여야 함. 다만, 상환계획에 반영되지 않은 금액만큼 발행계획에도 반영되지 않아 국가채무 총량(잔액)에는 영향이 없음

[표 131] 국고채 발행 예상액(2022~2024년) 분석결과

(단위: 조 원, %)

구분	2022년	2023년	2024년	합계
「국가채무관리계획」의 국고채 발행계획(A) (전년 대비 증감비율)	192.7	190.9 (△0.9)	188.0 (△1.5)	571.6
분석결과 미반영 금액(B)	4.1	21.3	40.5	65.9
실제 국고채 발행 예상액(A+B) (전년 대비 증감비율)	196.8	212.2 (7.8)	228.5 (7.7)	637.5

자료:「2020~2024년 국가채무관리계획」 등 자료를 토대로 분석

2) 국고채 이자지출 전망방식 분석

기획재정부는 「2020~2024년 국가재정운용계획」을 수립하면서 국고채 이자지출 규모를 연도별 국고채 잔액에 자체 산정한 당해연도 예상금리를 곱하는 방식으로 산정하였다.

예컨대 [그림 21]의 '① 잔액 기준 이자지출 전망'과 같이 2023년도 국고채 잔액이 1,077.6조 원으로 예상되고 당해연도 예상금리가 2.23%이면 이를 곱하여 2023년도 국고채 이자지출 규모를 24조 원으로 전망한다.

[그림 21] 잔액이 동일하더라도 이자지출 전망이 달라지는 비교 사례

(단위: 조 원)

이자지출 전망방식 비교·분석 자료

▪「2020~2024년 국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획(2023년도)

구분	기발행 국고채 (2022년도 잔액)	2023년도		
		발행	상환	잔액
국고채	951.8	190.9	65.0	1,077.6

▪「2020~2024년 국가재정운용계획」의 국고채 이자지출 전망 시 적용된 금리

구분	2022년	2023년
이자율	2.36%	2.23%

① 잔액 기준 이자지출 전망
(「2020~2024년 국가재정운용계획」 적용 방식)

▪이자지출 = (해당 연도) 국고채 잔액 × 금리

잔액	×	금리	=	이자지출
1,077.6		2.23%		24.0

② 국고채 발행·상환계획과 연계한 이자지출 전망

▪이자지출 = (기발행 국고채 − 상환) × 금리* + 신규발행 × 금리

(기발행 국고채 − 상환)	×	금리	+	신규발행	×	금리	=	이자지출
(951.8 − 65.0)		2.36%		190.9		2.23%		25.2

* 단순화를 위해 기발행 국고채 금리는 단일 금리(2022년 적용 금리)로 가정

자료:「2020~2024년 국가채무관리계획」 등 자료를 토대로 분석

그런데 2023년도 국고채 잔액(1,077.6조 원)에는 2023년도 이전에 발행된 국고채(951.8조 원)도 포함되어 있으므로 2023년도 이전에 발행된 국고채에 대해서는 그 국고채를 발행할 당시의 금리를 적용하여야 이자지출 규모를 보다 정확하게 예측할 수 있다.

이와 같은 점을 고려하여 [그림 21]의 '② 국고채 발행·상환계획과 연계한 이자지출 전망'과 같이 기발행 국고채(2022년도 잔액) 951.8조 원 중 2023년도에 상환하는 65조 원을 제외한 886.8조 원에 대해서는 발행시점의 국고채 금리(단순화를 위해 단일 금리로 가정) 2.36%[163]를 곱하여 이자지출 규모를 산정하고, 2023년 신규발행 국고채 190.9조 원에 대해서는 2023년도 예상금리 2.23%를 곱하여 이자지출 규모를 산정하면 2023년도의 전체 국고채 이자지출 규모는 총 25.2조 원으로 기획재정부가 국고채 잔액을 기준으로 전망한 이자지출 규모와 달라지게 된다.

따라서 국고채 이자지출 전망의 정확성을 높이기 위해서는 연도별 국고채 잔액이 아닌 「국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획을 반영하여 이자지출 규모를 전망하는 것이 바람직하다.

또한, 「국가채무관리계획」과 「국가재정운용계획」의 연계성을 강화하기 위해서도 「국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획을 「국가재정운용계획」의 국고채 이자지출 전망에 반영할 필요가 있다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 "다-1)항" 국고채 발행·상환계획 분석과 관련하여 국고채 발

163) 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 국고채 이자지출 전망 시 적용된 2022년 예상금리

행·상환계획을 보다 정확하게 작성하기 위해서는 「국가채무관리계획」의 국회 제출 이후 발행 예정인 국고채의 만기도래분도 상환계획에 포함하는 것이 바람직하다는 의견에 동의하고, 이와 같은 국고채에 대한 상환계획을 적절히 반영하는 방법을 모색하는 등 「국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획을 최대한 합리적으로 추계할 수 있도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다. 다만, 발행예정인 국고채 상환계획을 추정하기 위해서는 향후 발행할 국고채의 연물별 발행 비중에 대한 가정이 필요한 등 정확한 추계에 어려운 점도 있다는 의견도 제시하였다.

또한, “다-2)항” 국고채 이자지출 전망방식 분석과 관련하여 「국가재정운용계획」의 이자지출 전망 시 국고채 잔액뿐만 아니라 해당 연도의 국고채 발행·상환계획을 고려하여 이자지출 소요액을 보다 정확하게 추계할 필요가 있다는 감사원의 의견에 동의하였다. 다만, 연도별 국고채 발행액 및 상환액을 정확히 반영하기에는 인력 및 시간적·기술적 제약이 있으나, 이자지출 전망의 정확성을 제고하기 위해 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

「2020~2024년 국가채무관리계획」은 국회 제출시점(9월 초) 이전까지 발행된 국고채의 만기도래분에 대해서만 상환계획을 반영하고 있을 뿐, 국회 제출 이후 신규발행되어 2022~2024년 사이에 만기가 도래할 것으로 예상되는 국고채(약 65.9조 원)에 대한 상환계획이 반영되지 않고 있었다. 그리고 「2020~2024년 국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획과 무관하게 연도별 국고채 잔액에 예상 국고채 금리를 곱하는 방식으로 이자지출을 전망하고 있었다. 이상의 분석결과를 고려하여 「국가채무관리계획」상 국고채 이자지출 전망의 정확성을 높이고,

「국가채무관리계획」과 「국가재정운용계획」의 연계성을 강화할 필요가 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 「국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획 수립 시 국회 제출(매년 9월) 이후 신규발행 예정분에 대한 상환계획도 반영하는 방안을 마련하고, 「국가재정운용계획」의 국고채 중기 이자지출 전망 시 「국가채무관리계획」의 국고채 발행·상환계획과 연동된 전망방식을 도입하는 등 「국가재정운용계획」과 「국가채무관리계획」 간의 연계성을 강화할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.(**권고**)

2. '기타 금융성 채무' 세부내역 및 대응자산 분석

가. 업무개요

기획재정부는 국가채무를 상환재원 보유 여부에 따라 융자금·외화자산 등 대응자산이 있어 별도의 상환재원 조성이 필요 없는 '금융성 채무'와 대응자산이 없어 상환 시 국고채 발행, 조세 등 상환재원 마련이 필요한 '적자성 채무'로 구분(성질별 분류)하여 관리[164]하고 있다.

그리고 기획재정부는 [표 132]와 같이 연도별 「국가채무관리보고서」[165] 등을 통해 기준 적자성 채무는 '일반회계 적자보전'(2019년 기준 334.7조 원) 및 '공적자금 국채전환 등'(48.6조 원)으로, 금융성 채무는 '외환시장 안정용'(247.2조 원)

164) 기획재정부는 2009년부터(2008년 국회 제출) 채무별 특성에 맞는 관리방안을 수립하기 위해 국가채무를 대응자산 보유 여부에 따라 '금융성 채무'와 '적자성 채무'로 구분하여 「국가채무관리계획」을 수립

165) 「국가회계법」 제15조의2 등에 따라 매년 「국가결산보고서」에 첨부하도록 되어 있으며, 국가채무 현황 및 규모(성질별, 종류별), 국가채무 증감(전년 대비, 「국가채무관리계획」의 전망 대비) 분석 등으로 구성

및 ‘서민주거 안정용 등’(68.5조 원)으로 구분하여, 공개하고 있다.

[표 132] 국가채무의 성질별 규모(2019년도)

(단위: 조 원, %)

구분	국가채무	적자성 채무 (대응자산 등 ×, 별도 상환재원 필요 ○)			금융성 채무 (대응자산 ○, 별도 상환재원 필요 ×)		
			일반회계 적자보전	공적자금 국채전환 등		외환시장 안정용	서민주거 안정용 등
규모 (비율)	699.0 (100.0)	383.3 (54.8)	334.7	48.6	315.6 (45.2)	247.2	68.5

자료:「2019회계연도 국가채무관리보고서」등 자료 재구성

한편, 2019년도 기준으로 ‘서민주거 안정용 등’ 목적으로 차입한 국가채무 68.5조 원[166]의 구성 내역을 살펴보면, 서민주거 안정용으로 사용되는 주택도시기금의 ‘국민주택채권’[167] 외에도 대응자산 보유 여부가 불분명한 ‘기타 금융성 채무’ 26.9조 원도 포함되어 있는데, 기획재정부는 ‘기타 금융성 채무’의 세부내역은 공개하지 않고 있다.

나. 실태분석 방법

금융성 채무와 적자성 채무의 구분은 대응자산 등 ‘상환재원 보유 여부’가 핵심으로, 상환재원이 없는 적자성 채무는 재정운용에 부담을 초래할 수 있는 점을 감안할 때, 금융성·적자성 채무의 구분이 정확하지 않을 경우 국가채무 및 재정상태에 대한 잘못된 정보를 제공할 수 있다.

따라서 국가채무별 상환재원 보유 여부를 정확하게 집계하고, 이를 기준으로 적자성 채무와 금융성 채무를 분류·관리할 필요가 있다. 그리고 채무를 금융성 채무로 분류하는 경우에는 세부내역(기금별)에 채무의 상환재원으로 사용될 수 있는 대응자산의 규모를 정확하게 파악하여 집계·관리할 필요가 있다.

166) 국민주택채권 잔액 76.4조 원, 공자기금 여유재원 조정(내부거래 조정) △34.9조 원, 기타 금융성 채무 26.9조 원
167) 대응자산은 전세자금 대출 등 대여금 및 투자증권(펀드) 등으로 구성

이에 이번 감사원 감사기간 중 세부내역 구성이 공개되지 아니한 '기타 금융성 채무' 중 국민건강기금 등 10개 기금[168]의 채무(17조 942억 원)를 대상으로 [그림 22]와 같이 기금 자산 중 대응자산 내역을 검토·분석하였다.

[그림 22] '기타 금융성 채무'의 대응자산 실태분석 개요

분석대상	분석내용		
국민건강기금 등 10개 기금	① 2009년부터 2019년까지의 기금 재무상태표상 자산 세부내역 검토 ② 자산 세부내역 중 상환재원으로 볼 수 없는 유·무형자산 등 비유동자산을 제외하여 기금별 대응자산 총계 산출	⇨	금융성 채무 해당 여부

다. 실태분석 결과

분석대상 기금(10개) 중 남북협력기금 등 7개 기금의 채무(6조 6,378억 원)는 대응자산이 있었으나, [표 133]과 같이 국민건강기금 등 3개 기금 소관 채무(10조 4,564억 원)의 경우 상환재원으로 활용할 수 있는 대응자산이 채무에 비해 부족하여 국가채무로 계상된 금액 모두를 금융성 채무로 보기 어려운 실정이었다.

예컨대 국민건강기금의 경우 2019년 말 기준 국가채무 2조 6,703억 원 모두 '기타 금융성 채무'로 분류되고 있다. 그러나 위 기금의 2019년 재무제표상 대응자산(유동자산 및 투자자산)은 3,728억 원(14.0%)으로 2조 2,975억 원이 부족하였다.

[표 133] '기타 금융성 채무'로 분류된 국민건강기금 등 3개 기금의 대응자산 현황(2019년도)

(단위: 억 원, %)

구분	국가채무(A)	대응자산(B)	차이(B-A)	국가채무 대비 대응자산 비중(B/A)
국민건강기금	26,703	3,728	△22,975	14.0
과학기술기금	2,894	399	△2,495	13.8
소상공인기금	74,967	74,090	△877	98.8

자료: 기금별 재무제표 재구성

168) 과학기술기금, 관광진흥기금, 국민건강기금, 남북협력기금, 사학진흥기금, 소상공인기금, 중소벤처기금, 대외협력기금, 응급의료기금, 문화재기금

그리고 2009년도 이후 국민건강기금 등 3개 기금 소관 채무의 대응자산 추이를 분석한 결과, [표 134]와 같이 국민건강기금의 경우 2012년도부터, 과학기술기금의 경우 2009년도부터, 소상공인기금의 경우 2015년도부터(2018년도 제외) 대응자산이 국가채무로 계상된 금액에 비해 적은 것으로 나타나 일시적으로 대응자산이 부족한 상황은 아니었다.

[표 134] 국민건강기금 등 3개 기금의 대응자산 현황(2009~2019년도)

(단위: 억 원)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
<국민건강기금>											
대응자산(A)	3,389	1,944	1,713	1,708	1,782	1,913	3,049	4,134	3,430	3,460	3,728
국가채무(B)	-	-	700	2,900	6,286	10,086	13,476	14,216	18,416	22,151	26,703
부족분(A-B)	3,389	1,944	1,013	△1,192	△4,504	△8,173	△10,427	△10,082	△14,986	△18,691	△22,975
<과학기술기금>											
대응자산(A)	3,025	2,210	1,743	1,449	1,086	862	822	853	650	284	399
국가채무(B)	6,477	6,477	6,577	6,777	6,777	6,777	5,522	4,872	4,572	3,714	2,894
부족분(A-B)	△3,452	△4,267	△4,834	△5,328	△5,691	△5,915	△4,700	△4,019	△3,922	△3,430	△2,495
<소상공인기금>											
대응자산(A)	-	-	-	-	-	-	15,465	31,990	50,570	64,832	74,090
국가채무(B)	-	-	-	-	-	-	16,000	32,964	50,902	64,707	74,967
부족분(A-B)	-	-	-	-	-	-	△535	△974	△333	125	△877

자료: 기금별 재무제표 재구성

국민건강기금의 경우 2016년 이후 흡연율 감소로 자체수입인 담배부담금 수입은 감소한 반면, 기존 사업의 예산 증가 등으로 사업비는 증가하여 매년 기금수입보다 지출이 많은 적자상태이다. 이에 2011년 이후 적자를 보전하기 위해 공자기금 등으로부터 차입한 금액이 2011년 700억 원에서 2019년 2조 6,703억 원으로 2조 6,003억 원 증가한 실정이다.

또한, 소상공인기금의 경우에도 융자지출 등 사업비가 자체수입을 초과하는 등 대응자산 형성이 어려워 공자기금 등으로부터 부족한 재원을 조달받고 있었다.

그런데도 기획재정부는 각 기금의 국가채무를 일률적으로 '기타 금융성 채무'로 분류하고 있고 대응자산의 실질적인 규모를 파악하지 않고 있는 등 국민건강기금 등 3개 기금의 국가채무에 대한 성질별 분류·관리가 미흡하였다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 현재의 적자성·금융성 채무 분류체계에 개선이 필요하다는 점을 검토하여 분류체계 개선방안을 마련해 나가겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

2019년 「국가채무관리보고서」에 금융성 채무로 분류된 10개 기금의 '기타 금융성 채무'(26.9조 원) 중 국민건강증진기금 등 3개 기금의 채무(10.5조 원)는 대응자산이 2.6조 원 만큼 부족하였다.

이에 **기획재정부장관**은 금융성 채무의 대응자산을 파악하는 절차를 수립하고 대응자산이 채무 대비 부족한 경우 부족분은 적자성 채무로 집계하는 방안을 마련할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

3. 물가연동국고채의 국가채무 반영방식 분석

가. 업무개요

기획재정부는 2019년 기준으로 국고채(2019년 말 잔액 611.5조 원, 87.8%), 제1종

국민주택채권(76.4조 원, 11.0%), 외국환평형기금채권(8.3조 원, 1.2%, 이하 “외평채”라 한다) 등 3가지 종류의 국채를 발행하고 있으며, 이 중 2019년 기준 국채 발행 규모의 87.8%(611.5조 원)를 차지하는 국고채가 국가재정자금 조달의 핵심적인 수단이자 국내 채권시장에서 지표채권(Benchmark) 역할을 하고 있다.

국고채의 종류로는 [표 135]와 같이 3년, 5년, 10년, 20년, 30년, 50년 만기의 ‘고정금리 이표채’와 10년 만기의 ‘물가연동국고채’가 있다.

[표 135] 만기물별 국고채 발행 추이(2011~2019년)

(단위: 조 원, %)

구분	3년물	5년물	10년물주)	20년물	30년물	50년물	합계
2011년	21.2(26.0)	25.2(31.1)	22.7(27.9)	12.2(15.0)	-	-	81.3(100)
2012년	19.4(24.3)	23.5(29.5)	24.3(30.5)	10.8(13.6)	1.6(2.1)	-	79.7(100)
2013년	23.1(26.1)	22.7(25.7)	24.8(28.1)	8.7(9.9)	9.0(10.2)	-	88.4(100)
2014년	24.3(24.9)	25.5(26.2)	26.6(27.3)	10.8(11.0)	10.3(10.6)	-	97.5(100)
2015년	26.7(24.5)	29.7(27.2)	29.7(27.3)	11.0(10.0)	12.1(11.1)	-	109.3(100)
2016년	23.8(23.6)	24.5(24.2)	27.2(26.9)	10.1(10.0)	14.3(14.2)	1.1(1.1)	101.1(100)
2017년	20.0(19.9)	23.9(23.7)	26.6(26.4)	10.0(9.9)	20.1(19.9)	0.2(0.2)	100.8(100)
2018년	19.5(20.0)	19.9(20.4)	23.6(24.2)	9.8(10.0)	22.6(23.2)	2.1(2.2)	97.4(100)
2019년	20.6(20.3)	18.5(18.2)	26.1(25.7)	7.7(7.5)	25.6(25.2)	3.2(3.2)	101.7(100)

주: 물가연동국고채 포함
자료:「2019년 국가채무관리보고서」

그중 물가연동국고채(Inflation-linked Government Bond, Inflation-protected Government Bond)란 물가변동을 반영한 액면가치를 기준으로 이자를 지급하고, 만기 시 국고채권의 액면가치를 지급하여 투자금의 실질가치를 보장하는 채권을 의미[169]하며, [표 136]과 같이 2019년 말 기준 잔액이 9.2조 원으로 전체 국고채 잔액 611.5조 원의 1.5%를 차지하고 있다.

169) 물가연동국고채는 정부의 이자비용 절감, 안정적인 재정 조달기반 확보, 민간의 물가연동채권 발행 시 기준금리 제공 및 효율적인 물가예측지표 도입을 위해 2007년 3월 최초로 발행

[표 136] 물가연동국고채 잔액 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
물가연동국고채	4.1	7.6	8.1	8.4	9.1	11.0	10.5	9.4	9.2
비중	1.2	2.1	2.0	1.9	1.9	2.1	1.9	1.7	1.5
기타 국고채	336.0	355.3	392.6	429.9	476.0	505.9	536.2	557.7	602.3
합계	340.1	362.9	400.7	438.3	485.1	516.9	546.7	567.0	611.5

자료: 디지털예산회계시스템(dBrain) 자료 재구성

나. 실태분석 방법

국가채무 통계는 재정의 상태 및 건전성을 나타내는 중요 재정지표로서 「국가재정운용계획」 및 「국가채무관리계획」 수립 등에 활용되고 있으므로 정확한 정보 제공을 위해 국가가 부담해야 하는 채무와 관련된 정보를 국가채무 통계에 포함하여 투명하게 공개할 필요가 있다.

한편, 물가연동국고채는 고정된 표면금리(coupon rate)와 만기(maturity)를 가지고 있다는 측면에서 다른 전통적인 채권상품과 동일하나, 다음 예시와 같이 국가가 향후 지급해야 하는 금액인 액면가치가 물가지수에 연동되어 변동하고 이로 인해 지급해야 하는 이자 역시 달라진다는 측면에서 차이가 있다.

(참고) 물가연동국고채의 물가변동 조정 예시

구분	발행조건		발행일	0.5년	1년	1.5년	~	9.5년	10년
일반 국고채	10년 만기, 표면금리 5% 가정	액면가치	100	100	100	100	~	100	100
		이자	-	2.5	2.5	2.5	~	2.5	2.5
물가연동 국고채	10년 만기, 표면금리 5%, 6개월마다 CPI[1] 증가율 1%p 증가 가정	액면가치	100	101[2]	102	103	~	119	120
		이자	-	2.525[3]	2.55	2.575	~	2.975	3.0

주: 1. 소비자물가지수(CPI: Consumer Price Index)
2. 원금의 액면가치 = 100 × (101/100)
3. 지급이자 = 100 × (101/100) × 5% × (1/2)

이와 관련하여 IMF의 「정부재정 통계편람(Government Finance Statistics

Manual) 1986」(이하 "GFSM 1986"이라 한다) '국가채무 편'(Ⅳ.D. Debt)에 따르면 국가채무는 만기에 지급해야 할 금액인 액면가치를 기준으로 측정하되, 외화표시채무와 같이 환율변동에 따라 액면가치가 변동하는 경우 변동분을 국가채무에 포함해야 하며, 원화표시채무도 환율 또는 생활물가(cost of living)에 연동되는 경우에는 그 변동분을 국가채무에 포함하도록 되어 있다.

또한, GFSM 1986의 '국가채무의 유형별 통계 작성 요령'(Ⅳ.D.2. Outstanding Debt by Type of Debt Instrument) 등에서도 환율 또는 물가지수와 연동된 채무의 경우 그 변동금액을 국가채무에 포함하도록 되어 있다. 이에 따라 기획재정부는 외화로 표시되어 환율과 연동되어 있는 외평채의 경우 [표 137]과 같이 환율변동에 따른 액면가치 변동금액을 국가채무 통계에 포함하여 공개하고 있다.

[표 137] 외평채의 국가채무 반영 내역(2011~2019년)

(단위: 조 원)

연도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
외평채 발행금액(A)	8.2	8.2	9.2	10.1	7.6	7.0	7.7	8.9	10.1
환율변동 평가 외평채 잔액(B) (국가채무 반영)	8.1	7.6	7.5	7.0	7.1	6.7	7.2	8.0	8.3
차이(B-A)	△0.1	△0.7	△1.7	△3.1	△0.5	△0.4	△0.5	△0.8	**△1.8**

자료: 연도별「국가채무관리보고서」재구성

따라서 국가채무 및 재정상태에 대한 정확한 정보 제공을 위해 물가지수와 연동되어 있는 물가연동국고채의 경우에도 물가변동에 따른 액면가치 변동금액을 국가채무 통계 및 주석 등에 포함하여 투명하게 공개하는 것이 타당하다.

이에 이번 감사원 감사기간 중 물가변동에 따른 물가연동국고채의 액면가치 변동금액이 국가채무 통계 등을 통해 공개되고 있는지 분석하였다.

다. 실태분석 결과

기획재정부는 외평채와 달리 물가연동국고채의 경우 발행일 기준의 원금액만을 공개하고, 물가지수 연동 액면가치 변동금액은 국가채무 통계 및 주석 등에 포함하여 공개하지 않고 있었다.

이에 감사원 감사기간 동안 2011년부터 2019년까지의 물가연동국고채의 물가지수 연동 액면가치 변동금액을 분석한 결과, [표 138]과 같이 매년 0.4조~0.9조 원 수준으로 나타났다.

[표 138] 국고채 발행금액 및 물가연동에 따른 원금조정 후 금액 차이(2011~2019년)

(단위: 조 원)

연도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국고채 발행금액 (국가채무 반영)(A)	340.1	362.9	400.7	438.3	485.1	516.9	546.7	567.0	611.5
물가연동에 따른 원금조정 후 금액(B)	340.5	363.5	401.3	439.0	485.9	517.8	547.4	567.8	612.2
차이(B-A)	0.4	0.6	0.7	0.7	0.8	0.9	0.7	0.8	0.7

자료: 디지털예산회계시스템(dBrain) 자료 재구성

또한, 기획재정부는 물가변동에 따른 물가연동국고채의 액면가치 변동금액을 디지털예산회계시스템 등을 통해 관리[170]하고, 일반정부 부채(D2)와 공공부문 부채(D3) 통계에는 이를 포함하여 공개하면서도 국가채무(D1) 통계에는 이를 포함하지 않고 있어, 국가의 다른 채무통계와 일치하지 않는 부정확한 정보를 제공할 우려가 있었다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 향후 「국가채무관리계획」 및 재정통계 등 국가채무(D1) 실적 집계·공표 시 주석 기재 등을 통해 물가지수 연동에

170) 기획재정부는 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 물고연동국고채 원금과 물가연동에 따른 액면가치 조정분을 동시에 관리

따른 원금상승분을 투명하게 공개하는 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

2) 분석결과 요약 및 권고사항

물가연동국고채(2019년 말 잔액 9.2조 원)의 경우 물가변동에 따른 액면가치 변동금액(2011부터 2019년까지 연도별 0.4조~0.9조 원)을 국가채무 통계(D1) 및 주석 등에 공개하지 않고 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 물가변동에 따른 물가연동국고채의 액면가치 변동금액을 국가채무 통계 및 주석 등을 통해 공개하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

4. 결산보고서 재무제표 주석의 지급보증 내역 분석

가. 업무개요

「국가회계법」 제13조 제1항 및 제3항에 따르면 중앙관서의 장은 회계연도마다 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서(이하 "중앙관서결산보고서"라 한다)를 작성하도록 되어 있고, 기획재정부장관은 회계연도마다 중앙관서결산보고서를 통합하여 국가의 결산보고서(이하 "국가결산보고서"라 한다)를 작성하도록 되어 있다.

이에 기획재정부는 「국가회계법」 제26조 제2항에 따라 결산 전 각 중앙관서에 「결산작성지침」을 통보하고, 각 중앙관서는 이에 따라 중앙관서결산보고서를 작성하고 있다.

그리고 「국가회계법」 제15조 제3항에 따르면 재무제표는 결산보고서의 일부로 국가회계기준에 따라 작성하도록 되어 있고, 「국가회계기준에 관한 규칙」(기획재정부령) 제55조 등에 따르면 [표 139]와 같이 재무제표의 '주석'은 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한 것을 말하며, 지급보증 등 우발사항과 약정사항 등을 표시하도록 규정되어 있다.

[표 139] 재무제표 주석에 기재하는 지급보증 관련 규정

법령	주요 내용
「국가회계기준에 관한 규칙」 (기획재정부령) 제50조	▪ 우발부채는 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않는 한 주석에 공시 ▪ 우발부채란 ① 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 국가회계실체(국가 및 기금관리주체)가 전적으로 통제할 수 없는 하나 이상의 불확실한 미래 사건의 발생 여부로만 그 존재 유무를 확인할 수 있는 잠재적 의무, ② 과거의 거래나 사건으로 발생하였으나, 해당 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원을 유출할 가능성이 매우 높지 않거나, 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 없는 경우에 해당하여 인식하지 아니하는 현재의 의무
「국가회계기준에 관한 규칙」 (기획재정부령) 제55조	▪ 주석이란 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한 것을 의미 ▪ 규칙에서 규정한 주석사항 외에 필요한 경우 **우발사항 및 약정사항**(**지급보증**, 파생상품, 담보제공자산 명세 포함) 등을 주석으로 표시
「충당부채, 우발부채, 우발자산 회계처리지침」 (기획재정부 예규)	▪ 우발부채는 재정상태표에 인식하지 아니하고 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 있는 자원이 유출될 가능성이 희박하지 않는 한 주석에 우발부채를 공시 ▪ 제3자와 연대하여 의무를 지는 경우에는 이행할 전체 의무 중 제3자가 이행할 것으로 예상되는 부분을 우발부채로 처리

자료: 관련 법령 등 재구성

나. 실태분석 방법

재무제표 주석은 국가의 재정활동에 직접적 또는 간접적으로 이해관계를 갖는 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 것을 목적으로 하는데, 국가의 지급보증과 같이 미래의 자원유출이 발생할 가능성이 있는 사업의 경우 중장기 재정관리를

위하여 재무제표 주석에 충실히 기재되어야 한다.

따라서 기획재정부는 각 중앙관서가 자체 판단하에 기재하는 재무제표 주석 기재사항의 특성을 고려하여 각 중앙관서가 지급보증 내역을 충실히 기재하도록 「결산작성지침」과 국가회계 교육 등을 통해 이를 관리·감독할 필요가 있다.

그런데 이번 감사원 감사기간 중 2011~2019회계연도 국가결산보고서의 재무제표 주석에 기재된 지급보증 내역을 확인한 결과, 2011년부터 2014년까지는 기획재정부 등 적게는 2개 부처, 많게는 4개 부처가 민간투자사업 등과 관련한 지급보증 현황을 명시하였으나, 2015년과 2016년에는 지급보증 현황이 전혀 기재되지 않았고, 2017년부터 2019년까지는 보건복지부 소관 국민연금기금의 해외부동산 투자와 관련된 내용만 기재되어 있었다.

이에 각 중앙관서가 재무제표 주석에 지급보증 내역을 충실히 기재하고 있는지 확인하기 위해 2019년 말 기준으로 국가회계실체(국가 및 기금관리주체)가 민간 등에 지급보증한 내역을 표본 점검하였다.

(참고) 지급보증 표본점검 개요

- **(점검대상)** 국가결산보고서 재무제표 주석의 우발사항 및 약정사항 중 '지급보증' 내역 반영 여부 등
- **(점검방식)** 2019년 말 기준 5대 은행(◁◁, ♡♡, ♤♤, ♧♧, ◇◇)을 대상으로 국가회계실체(국가 및 기금관리주체)가 민간 등에 지급보증한 내역(건수, 대출금액, 대출잔액)을 확인

다. 실태분석 결과

점검결과, 다음과 같이 국가보훈처가 결산보고서의 재무제표 주석에 지급보증 내역을 반영하지 않은 사례가 확인되었다.

1) 국가보훈처의 지급보증 내역 주석 미반영 사례

국가보훈처는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등 관련 규정에

따라 국가유공자 등의 자립과 생활안정을 위해 대부지원 사업을 하고 있다. 대부지원 방법에는 국가보훈처가 대부업무를 직접 수행하는 '직접대부'와 은행에 대부업무를 위탁[171]하여 수행하는 '위탁대부'가 있으며, 최근 5년간 대부지원 규모를 살펴보면, [표 140]과 같이 위탁대부가 직접대부에 비해 규모가 큰 편이다.

[표 140] 국가보훈처 대부지원 규모(2015~2019년)

(단위: 명, 억 원)

연도	직접대부 규모		위탁대부 규모				합계	
	인원	금액	인원	금액			인원	금액
				◁◁은행	◇◇은행	소계		
2015년	5,473	292	25,500	2,009	-	2,009	30,973	2,301
2016년	5,204	263	25,224	1,718	69	1,787	30,428	2,050
2017년	4,905	265	24,398	1,540	222	1,762	29,303	2,027
2018년	5,367	270	24,923	1,523	222	1,744	30,290	2,014
2019년	4,896	257	24,292	1,419	244	1,663	29,188	1,920
합계	25,845	**1,347**	124,337	**8,209**	**756**	**8,965**	150,182	**10,313**

자료: 국가보훈처 제출 자료 재구성

한편, 국가보훈처는 대부업무를 위탁하면서 채무자 등이 대출을 제때 갚지 못할 경우 등에 대비하여 대출채권 양수도 협약을 위탁은행과 체결하고 있으며, 협약에는 대부 원리금이 6개월 이상 미납되는 등의 경우에 국가보훈처가 위탁은행의 청구에 따라 심사를 거친 후 국가유공자 등을 대신하여 대출금액을 대위변제[172](은행에 양수금액 지급)하는 내용이 포함되어 있다.

그러므로 이와 같은 국가보훈처와 위탁은행 간의 대출채권 양수도 협약 내용을 고려할 때 국가보훈처 위탁대부사업의 대출잔액은 지급보증으로서 우발부

171) 위탁대부와 관련하여 국가보훈처는 2007년 7월 ◁◁은행에 대부업무를 일부 위탁하였고 2016년 8월 ◇◇은행에 추가 위탁

172) 2019년 말 기준으로 국가보훈처가 국가유공자 등 채무자를 대신하여 은행(◇◇은행, ◁◁은행)에 대위변제하고 양수한 채권의 잔액은 149억 원(2018년 말 양수채권 잔액+2019년 양수 실적-2019년 수납금액)이며, 양수채권 대위변제금에 대해서는 재정상태표 자산 항목에 장기대여금으로 반영하며 대손충당금은 별도 산정

채의 성격을 가지고 있다.

그런데 국가보훈처는 [표 141]과 같이 2019년 말 기준 위탁대부사업의 대출잔액 5,764억 원을 국가결산보고서의 재무제표 주석에 지급보증으로 기재하지 않고 있었다.

[표 141] 국가보훈처 위탁대부사업 은행별 대출 현황(2019년 말 기준)주)

(단위: 건, 억 원)

은행	건수	대출금액	대출잔액
◁◁은행	347,433	24,220	5,356
◇◇은행	6,171	756	408
합계	**353,604**	**24,976**	**5,764**

주: 국가보훈처가 대부사업을 은행에 위탁한 2007년 7월 이후 2019년 말까지의 누계 기준
자료: 국가보훈처 제출자료 재구성

2) 지급보증 내역의 주석 미반영 원인 분석결과

이와 관련하여 국가보훈처가 중앙관서결산보고서 작성과정에서 재무제표의 주석에 지급보증 내역을 반영하지 않은 원인 및 기획재정부가 국가결산보고서 작성과정에서 이를 확인하지 못한 사유를 점검하였다.

점검결과, 기획재정부가 결산 전 각 중앙관서에 통보하는 「결산작성지침」의 지급보증 기재 양식에 별도로 지급보증의 개념이나 예시를 제시하지 않는 등 그 내용이 구체적이지 않아, 국가보훈처는 2007년 이후 수행해 온 위탁대부사업과 관련한 대출채권 양수도 협약 내용이 재무제표 주석 기재가 필요한 지급보증임을 인식하지 못하고 있었다.

(참고) 「2020년도 결산작성지침」의 지급보증 관련 내용

▪ 보증충당부채를 계상하는 기금(또는 특별회계)이 제공한 지급보증을 제외한 모든 지급보증 제공 내역을 기재하고 지급보증과 관련하여 아래 표로 설명할 수 없는 사항이 있을 경우 상세 내역을 추가로 기술

(단위: 원)

보증처	피보증처	구분	지급보증금액		비고
			당기 말	전기 말	
XX기금	소계				
	BBB기금				
	CCC공단				
	XXX주식회사				
합계					

<주요내역>
1. '보증처'는 지급보증을 수행하는 기금명을 기재
2. '구분'은 해당 지급보증의 내용(예: 관련된 사업) 등을 기재
3. '비고'란에는 「국가채무관리보고서」상 보증채무에 해당하는지 여부 등을 기재

그리고 기획재정부도 국가결산보고서 작성과정에서 교차검증을 통한 반영 여부 파악이 불가능한 지급보증의 특성[173]상 이러한 사실을 확인하지 못하였다.

또한 기획재정부는 「국가회계법」 제27조와 같은 법 시행령 제8조에 따라 2010년부터 매년 전 부처의 재무결산 담당 공무원을 대상으로 국가회계 전문교육을 진행하고 있으나, 국가보훈처는 이러한 교육을 통해서도 위탁대부사업이 중앙관서결산보고서 재무제표 주석 기재사항에 해당하는지를 인지하지 못한 것으로 확인되었다.

라. 관계기관 의견 및 감사원의 권고

1) 관계기관 의견

기획재정부는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 재무제표 주석에 지급보증 내역 등이 충실히 작성될 수 있도록 「결산작성지침」의 지급보증 관련 내용을 구체화하고 이에 대한 국가회계 전문교육을 강화하겠다는 의견을 제시하였다.

173) 주석 기재 여부를 파악하기 위해서는 국가 재무제표의 추가 정보를 통해 교차검증이 가능해야 하나 지급보증은 파악이 불가능. 예를 들면 미지급이자비용은 이자비용이 발생하는 국채 등 부채 계정과목이 있고, 해당 계정과목의 이자율, 이자지급 시기 등 추가 정보를 확인하여 주석 기재 여부 확인이 가능

2) 분석결과 요약 및 권고사항

국가보훈처는 국가유공자 등을 위한 위탁 대부사업을 하면서 위탁은행이 대출금을 받지 못할 경우 대위변제하는 지급보증 협약을 체결하고도 대출잔액(2019년 말 기준 5,764억 원)에 대한 지급보증 내역을 국가결산보고서의 재무제표 주석에 기재하지 않고 있었다.

이에 **기획재정부장관**은 결산 전 중앙관서에 통보하는 「결산작성지침」에 지급보증의 개념 및 설명을 구체화하고 유사사례 등을 첨부하는 등 보완하며, 국가회계 교육과정에도 관련 내용을 반영하는 등 국가결산보고서 재무제표 주석의 지급보증 등 우발부채 기재에 대한 관리·감독을 충실히 할 필요가 있는 것으로 분석되었으니, 이러한 분석결과를 관련 업무 개선방안 마련 등에 적극 활용하시기 바랍니다.**(권고)**

별표 목차

[별표 1] 2019년 기준 기금별 기금수지와 조정수지 비교 ····· 221

[별표 2] 최근 5년간(2015~2019년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 현황 ····· 222

[별표 3] 향후 5년간(2020~2024년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 전망 ····· 223

[별표 4] 담보부보증 종류 및 담보 인정비율 개정 연혁 ····· 224

[별표 5] 전입·예수 결정 과정 분석대상 기금 ····· 225

[별표 6] 기금별 재정여건 및 전입·예수 규모 비교 ····· 226

[별표 7] 기금별 전입·예수 사유 ····· 227

[별표 8] 공자기금의 원금 상환일이 도래하지 않은 기금별 수입·지출 계획 ····· 229

[별표 9] 복권기금 설치 전·후 개별 복권발행기관의 수익금 조성 비교 ····· 231

[별표 10] 복권기금 지원사업 선정·심사 기준 ····· 232

[별표 11] 표본점검 대상 중앙관서의 체납자 재산조사 실시 비율 ····· 233

[별표 12] 중앙관서별 캠코 위탁체납액, 회수액 및 회수율 ····· 234

[별표 13] 캠코의 체납자 재산조사 결과 통보에 따른 후속조치 미실시 내역 ····· 235

[별표 1]

2019년 기준 기금별 기금수지와 조정수지 비교

(단위: 억 원)

기금명	기금수지	조정수지	차이	기금명	기금수지	조정수지	차이
과학기술기금	△506	355	+861	언론진흥기금	40	40	-
관광진흥기금	2,511	2,653	+142	영진강섬진강수계기금	160	160	-
국민건강기금	△4,175	△4,672	-497	영화발전기금	△104	△84	+20
국민체육기금	8,453	9,303	+850	원자력기금	143	143	-
국유재산기금	△2,232	△2,199	+33	응급의료기금	△770	968	+1,738
국제교류기금	△29	△13	+16	임금채권기금	△349	△308	+41
국제질병기금	11	11	-	자동차피해기금	91	91	-
군인복지기금	△483	△483	-	자유무역기금	△1,136	△1,136	-
근로복지기금	△276	189	+465	장애인기금	1,541	1,614	+73
금강수계기금	140	140	-	전력기반기금	2,162	2,866	+704
낙동강수계기금	△14	△14	-	정보통신기금	△1,978	△1,945	+33
남북협력기금	△641	△1,222	-581	주택도시기금	△143,561	△135,929	+7,632
농산물안정기금	△1,309	△1,309	-	중소벤처기금	△17,447	△17,233	+214
농어업재해기금	△3,092	△3,092	-	지역신문기금	△71	△71	-
농업직불기금	△192	△203	-11	청소년기금	△1,078	△2	+1,076
농지관리기금	2,589	2,971	+382	축산발전기금	△1,299	△1,299	-
대외협력기금	△8,846	△8,935	-89	한강수계기금	292	292	-
문화예술기금	△2,071	△1,015	+1,056	고용보험기금	△22,279	△22,279	-
문화재기금	△1,081	△71	+1,010	공무원연금기금	△37,528	△3,664	+33,864
방사성관리기금	6,701	6,991	+290	국민연금기금	427,395	427,497	+102
방송통신기금	△1,226	△1,187	+39	군인연금기금	△26,929	348	+27,277
범죄피해자기금	△928	△104	+824	사학연금기금	3,242	12,201	+8,959
보훈기금	△493	△176	+317	산재보험기금	15,946	16,176	+230
사법서비스기금	363	363	-	기술보증기금	△1,004	△965	+39
사학진흥기금	△425	△652	-227	농수산업자보증기금	△1,015	△764	+251
산업기술기금	426	427	+1	농어가저축기금	△354	0	+354
석면피해기금	△61	△51	+10	무역보험기금	△1,864	△1,864	-
소상공인기금	△14,293	△7,534	+6,759	산업기반기금	302	302	-
수산발전기금	416	414	-2	신용보증기금	△176	△176	-
순국선열기금	△795	△795	-	주택금융기금	9,994	10,031	+37
양성평등기금	△4,035	56	+4,091				

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 2]

최근 5년간(2015~2019년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 현황

(단위: 억 원, p)

기금명	조정수지	수지비중	기금명	조정수지	수지비중
과학기술기금	463	1.59	언론진흥기금	△54	0.75
관광진흥기금	△837	0.92	영진강섬진강수계기금	31	1.04
국민건강기금	△3,090	0.90	영화발전기금	55	1.08
국민체육기금	3,333	1.26	원자력기금	148	1.08
국유재산기금	1,689	1.18	응급의료기금	△248	0.92
국제교류기금	96	1.17	임금채권기금	387	1.09
국제질병기금	7	1.02	자동차피해기금	△22	0.96
군인복지기금	4	1.00	자유무역기금	△2,058	0.59
근로복지기금	24	1.02	장애인기금	1,802	1.53
금강수계기금	27	1.02	전력기반기금	5,328	1.29
낙동강수계기금	14	1.01	정보통신기금	170	1.02
남북협력기금	△2,379	0.11	주택도시기금	△87,549	0.63
농산물안정기금	△306	0.99	중소벤처기금	△11,459	0.79
농어업재해기금	△567	0.35	지역신문기금	△82	0.05
농업직불기금	△5,915	0.02	청소년기금	56	1.05
농지관리기금	4,969	1.47	축산발전기금	△716	0.93
대외협력기금	△7,077	0.18	한강수계기금	267	1.06
문화예술기금	△1,013	0.56	고용보험기금	△788	0.99
문화재기금	△196	0.83	공무원연금기금	9,055	1.05
방사성관리기금	6,857	5.96	국민연금기금	387,404	2.97
방송통신기금	△259	0.97	군인연금기금	264	1.01
범죄피해자기금	△6	0.99	사학연금기금	11,271	1.26
보훈기금	△63	0.95	산재보험기금	18,544	1.33
사법서비스기금	140	1.30	기술보증기금	△1,412	0.89
사학진흥기금	△410	0.84	농수산업자보증기금	345	1.11
산업기술기금	466	1.57	농어가저축기금	△3	1.00
석면피해기금	18	1.11	무역보험기금	641	1.07
소상공인기금	△13,399	0.49	산업기반기금	242	3.26
수산발전기금	222	1.04	신용보증기금	△1,950	0.92
순국선열기금	△306	0.29	주택금융기금	7,944	3.27
양성평등기금	102	1.04			

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 3]

향후 5년간(2020~2024년) 기금별 연평균 조정수지 및 비중 전망

(단위: 억 원, p)

기금명	향후 5년간 조정수지		최근 5년간과 차이주)		기금명	향후 5년간 조정수지		최근 5년간과 차이	
	조정수지	수지비중	조정수지	수지비중		조정수지	수지비중	조정수지	수지비중
과학기술기금	150	1.17	-313	-0.42	언론진흥기금	26	1.11	+80	+0.36
관광진흥기금	△831	0.94	+6	+0.01	영산강섬진강수계기금	175	1.23	+144	+0.19
국민건강기금	△5,236	0.84	-2,146	-0.06	영화발전기금	△421	0.60	-476	-0.48
국민체육기금	3,116	1.19	-217	-0.05	원자력기금	△38	0.98	-186	-0.10
국유재산기금	743	1.07	-946	-0.09	응급의료기금	△2,192	0.50	-1,944	-0.42
국제교류기금	29	1.05	-67	-0.12	임금채권기금	△26	1.00	-413	-0.09
국제질병기금	12	1.02	+5	-	자동차피해기금	△94	0.85	-72	-0.11
군인복지기금	△235	0.96	-239	-0.04	자유무역기금	△524	0.89	+1,534	+0.30
근로복지기금	△524	0.77	-548	-0.25	장애인기금	1,526	1.22	-276	-0.31
금강수계기금	139	1.12	+112	+0.10	전력기반기금	2,279	1.10	-3,049	-0.19
낙동강수계기금	60	1.02	+46	+0.01	정보통신기금	△2,127	0.81	-2,297	-0.21
남북협력기금	△18,384	0.04	-16,005	-0.07	주택도시기금	△174,066	0.51	-86,517	-0.12
농산물안정기금	3,263	1.14	+3,569	+0.15	중소벤처기금	△44,391	0.48	-32,932	-0.31
농어업재해기금	△245	0.71	+322	+0.36	지역신문기금	△91	0.02	-9	-0.03
농업직불기금	△24,476	0.00	-18,561	-0.02	청소년기금	△82	0.96	-138	-0.09
농지관리기금	△3,434	0.82	-8,403	-0.65	축산발전기금	△3,509	0.68	-2,793	-0.25
대외협력기금	△11,706	0.18	-4,629	-	한강수계기금	211	1.04	-56	-0.02
문화예술기금	△1,095	0.64	-82	+0.08	고용보험기금	△37,889	0.81	-37,101	-0.18
문화재기금	△690	0.62	-494	-0.21	공무원연금기금	1,617	1.01	-7,438	-0.04
방사성관리기금	8,234	5.66	+1,377	-0.30	국민연금기금	395,350	2.21	+7,946	-0.76
방송통신기금	△5,081	0.64	-4,822	-0.33	군인연금기금	223	1.01	-41	-
범죄피해자기금	9	1.01	+15	+0.02	사학연금기금	13,678	1.25	+2,407	-0.01
보훈기금	1,013	1.78	+1,076	+0.83	산재보험기금	17,406	1.21	-1,138	-0.12
사법서비스기금	199	1.28	+59	-0.02	기술보증기금	△4,227	0.72	-2,815	-0.17
사학진흥기금	△1,268	0.57	-858	-0.27	농수산업자보증기금	△475	0.88	-820	-0.23
산업기술기금	429	1.88	-37	+0.31	농어가저축기금	5	1.01	+8	+0.01
석면피해기금	△71	0.69	-89	-0.42	무역보험기금	3,526	1.40	+2,885	+0.33
소상공인기금	△11,294	0.79	+2,105	+0.30	산업기반기금	239	1.91	-3	-1.35
수산발전기금	1,807	1.36	+1,585	+0.32	신용보증기금	△3,388	0.87	-1,438	-0.05
순국선열기금	△747	0.11	-441	-0.18	주택금융기금	9,333	2.29	+1,389	-0.98
양성평등기금	323	1.05	+221	+0.01					

주: [별표 2]의 최근 5년간 조정수지 및 비중에서 향후 5년간 조정수지 및 비중을 각각 차감

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 4]

담보부보증 종류 및 담보 인정비율 개정 연혁

(「보증한도규정시행세칙」 제5조 제4항 관련)

개정일	개정 내용
2015. 10. 28.	1. 담보규정에 따른 담보(담보규정 제3조의 거래한도 금액) 2. 분양보증 사업장의 신탁부지(대지비의 100%) 3. 분양보증이 발급된 사업장의 일반분양분에 대한 주택구입자금보증 관련 채권질권(질권설정금액의 60%)
2016. 8. 8.	1. 담보규정에 따른 담보(담보규정 제3조의 거래한도 금액) 2. 분양보증 사업장의 신탁부지(대지비의 100%) 3. 주택구입자금보증, **주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증**의 분양대금(임대보증금) 반환채권(질권설정금액의 60%) 4. **전세보증금반환보증의 전세보증금반환채권(양수금액의 60%)**
2016. 10. 5.	1. 담보규정에 따른 담보(담보규정 제3조의 거래한도 금액) 2. 분양보증 사업장의 신탁부지 **또는 공공택지**(대지비의 100%) 3. 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증의 분양대금(임대보증금) 반환채권(질권설정금액의 60%) 4. 전세보증금반환보증의 전세보증금반환채권(양수금액의 60%)
2017. 2. 14.	1. 담보규정에 따른 담보(담보규정 제3조의 거래한도 금액) 2. 분양보증 사업장의 신탁부지 또는 공공택지(대지비의 100%) 3. 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증의 분양대금(임대보증금) 반환채권(질권설정금액의 60%) 4. 전세보증금반환보증 및 **전세자금대출특약보증**의 전세보증금반환채권(양수금액의 60%)
2019. 11. 8.	1. <u>현금담보(예치금의 100%)</u> 2. 담보규정에 따른 담보(담보규정 제3조의 거래한도 금액) 3. 분양보증 사업장의 신탁부지 또는 공공택지(대지비의 100%) 4. 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증의 분양대금(임대보증금) 반환채권(질권설정금액의 60%) 5. 전세보증금반환보증 및 전세자금대출특약보증의 전세보증금반환채권(양수금액의 60%)
2020. 8. 28.	1. 현금담보(예치금의 100%) 2. 담보규정에 따른 담보(담보규정 제3조의 거래한도 금액) 3. 분양보증 사업장의 신탁부지 또는 공공택지(대지비의 100%) 4. 주택구입자금보증, 주택임차자금보증, 조합원부담금대출보증의 분양대금(임대보증금) 반환채권(질권설정금액의 60%) 5. 전세보증금반환보증 및 전세자금대출특약보증의 전세보증금반환채권(**양수금액의 70%**)

자료: 주택도시보증공사 제출자료 재구성

[별표 5]

전입·예수 결정 과정 분석대상 기금

(단위: 억 원)

연번	기금명	전입			예수
		전체	법령상 전입 등	법령상 전입 등 제외 시	
1	과학기술기금	2,010	950	1,060	264
2	관광진흥기금	704	304	400	2,300
3	국민건강기금	0	0	0	7,619
4	남북협력기금	1,500	0	1,500	15,429
5	농어업재해기금	500	0	500	0
6	농업직불기금	26,234	0	26,234	0
7	대외협력기금	5,881	0	5,881	3,842
8	문화예술기금	2,933	1,223	1,710	0
9	문화재기금	951	951	0	331
10	방송통신기금	0	0	0	2,074
11	범죄피해자기금	824	824	0	100
12	사학진흥기금	3	0	3	2,209
13	산업기술기금	230	0	230	288
14	소상공인기금	50,997	50,997	0	28,112
15	순국선열기금	767	0	767	0
16	응급의료기금	1,807	1,703	104	8,272
17	자유무역기금	1,275	0	1,275	0
18	정보통신기금	0	0	0	4,261
19	주택도시기금	29,744	5,504	24,240	0
20	중소벤처기금	14,734	556	14,178	0
21	지역신문기금	80	0	80	0
22	축산발전기금	1,466	0	1,466	0

주: 1. 2020년도 4차 추가경정예산 기준
2. 사업성 기금 대상
3. 법령상 전입 등은 조정수지 산정 시 수입으로 포함한 복권기금 전입금 등의 금액
4. 계정간전입금은 전입금에서 제외, 사학진흥기금이 주택도시기금으로부터 받은 예수금은 제외

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[별표 6]

기금별 재정여건 및 전입·예수 규모 비교

(단위: 억 원)

연번	기금명	융자부문 제외 기금수지[1]		전입·예수 등 정부내부거래[2]		
		수지차	수지비중	전입	예수	전입 비중
1	산업기술기금	461	1.58	230	288	44.4%
2	과학기술기금	407	1.52	1,060	264	80.1%
3	관광진흥기금	1,475	1.30	400	2,300	14.8%
4	대외협력기금	67	1.18	5,881	3,842	60.5%
5	소상공인기금	767	1.12	-	28,112	0.0%
6	정보통신기금	154	1.02	-	4,261	0.0%
7	사학진흥기금	3	1.01	3	2,209	0.1%
8	방송통신기금	-88	0.99	-	2,074	0.0%
9	범죄피해자기금	-7	0.99	-	100	0.0%
10	응급의료기금	-222	0.90	104	8,272	1.2%
11	국민건강기금	-3,090	0.90	-	7,619	0.0%
12	문화재기금	-196	0.83	-	331	0.0%
13	주택도시기금	-20,106	0.64	24,240	-	100.0%
14	축산발전기금	-1,762	0.59	1,466	-	100.0%
15	문화예술기금	-997	0.57	1,710	-	100.0%
16	자유무역기금	-1,356	0.46	1,275	-	100.0%
17	중소벤처기금	-5,809	0.43	14,178	-	100.0%
18	농어업재해기금	-567	0.35	500	-	100.0%
19	순국선열기금	-306	0.29	767	-	100.0%
20	남북협력기금	-2,356	0.06	1,500	15,429	8.9%
21	지역신문기금	-83	0.04	80	-	100.0%
22	농업직불기금	-5,915	0.02	26,234	-	100.0%

주: 1. 융자부문 제외 기금수지는 2015~2019년 결산 기준 평균
2. 2020년도 4차 추가경정예산 기준

자료: 기획재정부 자료 재구성

[별표 7]

기금별 전입·예수 사유

기금	2020년 기준 전입·예수 사유	유형
농업직불기금	· 자체수입이 없어 전입으로 조달	자체수입 부족
순국선열기금	· 자체수입이 부족하여 부족한 자금을 전입으로 조달	
주택도시기금	· 주요 재원이 부채 성격의 자금으로 사실상 자체수입이 없어 기금 건전성 유지 필요성 등을 감안하여 전입으로 자금 조달	
지역신문기금	· 자체수입이 부족하여 부족한 자금을 전입으로 조달	
농어업재해기금	· 최근 대규모 재해, 가입률 확대 등으로 인해 기금 수지 개선이 요원하여 전입이 불가피	재정건전성 지속 악화 우려
문화예술기금	· 자체수입 감소 등으로 향후 기금 고갈 위기에 대응하여 전입으로 조달	
자유무역기금	· 지출 대비 자체수입이 부족하여 예수 시 원리금 상환 여력이 없는 등 기금 여건을 감안하여 전입으로 조달	
소상공인기금	· 부족 자금에 대해 융자지출 사업 재원을 예수로 조달하고, 나머지 경상지출 재원은 전입 및 자체수입으로 조달	사업 성격에 따라 전입·예수 결정 (융자경상사업)
응급의료기금	· 부족 자금에 대해 융자지출 사업 재원을 예수로 조달하고, 나머지 경상지출 재원은 자체수입 및 전입으로 조달	
사학진흥기금	· 융자사업에 필요한 자금을 예수로 조달	
대외협력기금	· 장기저리의 양허성 차관 특성상 조달비용보다 이자수입이 적어 전입금이 불가피하고, 전입·예수를 약 7:3 정도 비율로 유지하여 조달	
중소벤처기금	· 융자사업은 중소기업진흥채권으로 조달하고, 경상지출 및 차입금 원리금 상환 등에 필요한 자금은 전입으로 조달	
남북협력기금	· 남북관계 개선 이후에 추진 가능한 사업에 필요한 자금에 대해 예수 · 자체수입이 적어 실집행될 것으로 예상되는 사업에 필요한 부족 자금은 전입으로 조달	사업 성격에 따라 전입·예수 결정 (개별 성격에 따라)
국민건강기금	· 부족 자금에 대해 예수원금 및 이자상환 등 기타 지출 규모를 고려하여 예수로 자금 조달	
방송통신기금	· 지출 증가요인이 한시적이고, 자체수입 변동이 커 향후 수입 증가 가능성이 있어 예수로 자금 조달	일시적으로 자금조달이 필요

기금	2020년 기준 전입·예수 사유	유형
범죄피해자기금	· 벌금 수납액 부족으로 2020년에 한하여 자금 조달이 필요하였고, 벌금 중 기금 납입액 비율 상향으로 수입 증가가 예상되어 예수로 자금 조달	일시적으로 자금조달 필요
산업기술기금	· 전입금은 청년고용기술료 감면정책에 따른 수입 감소 소요 보전 · 예수금은 신설된 소재·부품·장비 경쟁력 강화 특별회계 전출금으로 2020년 일시적 소요(2021년부터는 자체수입으로 충당)	
정보통신기금	· 지출 증가요인이 한시적이고, 자체수입 변동이 커 향후 수입 증가 가능성이 있어 예수로 자금 조달	
관광진흥기금	· 예수금은 코로나19에 따른 관광업계 피해 지원을 위해 예수 · 전입금은 코로나19에 따른 일시적 자체수입 급감에 따른 자금 보전	
과학기술기금	· 전입금은 산업기술기금으로부터 과거 협약에 따라 연례적 전입 · 예수금은 산업기술기금에서 협약에 따라 지급하기로 한 금액을 전액 지급하지 못하여 그 부족분에 대하여 예수	기타 특별한 사유가 있는 경우
문화재기금	· 2016년 감사원 지적 등을 반영하여 전입을 중단하고, 이후 부족한 자금에 대해 예수로 조달	
축산발전기금	· 한·미 자유무역협정의 국회 비준 당시 추가보완 대책에 따라 전입으로 조달	

자료: 기획재정부 제출자료 재구성

[별표 8]

공자기금의 원금 상환일이 도래하지 않은 기금별 수입·지출 계획

(단위: 억 원)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
관광진흥기금						
총수입		17,885	16,625	21,168	18,205	17,198
자체수입		13,147	10,412	13,601	13,902	14,127
- 융자원금 회수		6,003	4,823	6,103	6,303	6,303
정부내부수입		3,004	3,378	4,289	1,286	286
- 법령에 따른 전입금		304	378	289	286	286
여유자금 회수		1,734	2,835	3,278	3,017	2,785
총지출		17,885	16,625	21,168	18,205	17,198
사업비		12,658	13,109	14,190	14,639	15,039
- 융자 사업비		6,480	6,000	6,000	6,000	6,000
기금운영비		6	6	6	6	6
정부내부지출		675	232	3,955	775	1,427
- 공자기금 예탁금 이자상환		175	232	286	290	240
여유자금 운용		4,546	3,278	3,017	2,785	726
조정 기금수지	수지차	612	-2,557	-592	-747	-872
	비중	1.05	0.81	0.96	0.95	0.94
소상공인기금						
총수입		98,550	55,022	50,018	54,835	72,382
자체수입		19,441	21,361	23,741	25,610	28,171
- 융자원금 회수		17,667	19,394	21,724	23,488	25,964
정부내부수입		79,109	30,205	26,277	29,225	44,211
- 법령에 따른 전입금		50,997	13,450	11,000	10,749	12,116
여유자금 회수		-	3,456	-	-	-
총지출		98,550	55,022	50,018	54,835	72,382
사업비		96,234	46,271	33,591	33,282	50,690
- 융자 사업비		45,500	36,000	23,000	23,000	39,320
기금운영비		463	502	536	570	606
정부내부지출		1,853	8,249	15,891	20,983	21,086
- 공자기금 예탁금 이자상환		1,853	2,249	1,891	2,019	2,348
조정 기금수지	수지차	-28,112	-14,211	-1,277	488	-13,357
	비중	0.71	0.71	0.96	1.01	0.75

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
문화재기금						
총수입		1,510	1,418	2,164	2,325	2,469
자체수입		89	59	176	176	176
정부내부수입		1,282	1,339	1,904	2,075	2,219
- 복권기금 법정배분 수입		951	929	1,026	1,056	1,056
여유자금 회수		139	20	84	74	74
총지출		1,510	1,418	2,164	2,326	2,470
사업비		1,437	1,340	1,982	2,119	2,235
기금운영비		1	1	1	2	1
정부내부지출		34	39	69	93	122
- 공자기금 예탁금 이자상환		9	14	0	0	0
여유자금 운용		38	38	112	112	112
조정 기금수지	**수지차**	-407	-367	-781	-889	-1,004
	비중	0.72	0.73	0.61	0.58	0.55

자료: 문화체육관광부 등 3개 부처 제출자료 재구성

[별표 9]

복권기금 설치 전·후 개별 복권발행기관의 수익금 조성 비교

(단위: 억 원, 년)

연번	기관명[1] (발행복권)	기존 복권발행에 따른 기금 조성				2003년[3] 복권수익 배분액	복권기금 법정배분액		
		발행 기간[2]	발행 연수	기금 조성액 합계	연평균		배분기간	배분액 합계	연평균
1	과학기술기금 (기술복권)	1995 ~ 2002년	18	2,175	121	1,919	2004년 4월 ~ 2020년	9,974	554
2	국민체육기금 (체육복권)			1,100	61	1,576		7,923	440
3	근로복지기금 (복지복권)			379	21	810		4,520	251
4	중소벤처기금 (기업복권)			462	26	970		5,457	303
5	지방자치단체 (자치복권)			505	28	794		12,878	715
6	제주특별회계 (관광복권)			512	27	810		12,537	697
7	사회복지공동모금회 (엔젤복권)	2002년	1	-	-	650		3,431	191
8	산림조합중앙회 (녹색복권)	1999 ~ 2002년	4	115	29	892		4,847	269
9	한국보훈복지의료공단 (플러스복권)	2001 ~ 2002년	2	665	333	975		5,048	280
10	주택도시기금 (주택복권)	1995 ~ 2002년	8	5,184[4]	288[4]	3,660	법정배분기관 제외		
	합 계			5,913	646	13,056		66,615	3,700

자료: 2014년 복권백서 및 복권위원회 제출자료 재구성

주: 1. 문화재기금은 2010년도에 법정배분기관으로 추가, 분석 대상에서 제외

2. 1995년 이전부터 발행되던 복권은 1995년 이후에 대해서만 발행기간으로 산정, 2002년 12월 온라인 연합복권(로또복권)의 발행으로 기존 복권에 대해서는 2006년까지 한시적으로 발행을 허용하였으나 2003년 이후 개별복권 수익금이 미미하여 분석대상 제외

3. 2003년도는 온라인 연합복권 수익금은 전액을 기존 복권발행기관에 과거 개별 수익금 비율대로 배분

4. 주택도시기금은 법정배분기관에서 제외되어 기존 복권발행기관의 기금 조성 합계액 및 연평균산정에서 제외

[별표 10]

복권기금 지원사업 선정·심사 기준

구 분	복권기금 지원사업 선정·심사 기준
2004. 4. 8. 2차 복권위원회	▪2004년 복권기금 지원사업 심사방향 주요 내용 ① 법정용도의 범위 내에서 '선택과 집중'의 원칙에 따라 소수의 핵심사업이 선정·지원되도록 심의·조정, 국민이 사업효과를 체감할 수 있는 숙원사업, 누구나 공감할 명분 있는 사업을 선정, 중점 지원 ② 2013. 8. 14. '서민·중산층 주거안정대책' 사전보고 회의 시 대통령 지시사항에 따라 임대주택 건설 사업에 총수익금의 50% 이상을 지원 ③ 복지·문화예술 등 타 분야에 대한 지원은 재원을 사전에 분야별·기관별로 배분하지 않고 신청받은 전체사업에 대해 구체적으로 사업의 타당성과 사업성과가 높은 사업을 선정 ④ 복권구매자가 저소득층을 위해 기부했다는 문화가 정착되도록 사업의 수혜계층을 명확히 하고 사업내용에 구체성 있는 사업 선정
2005. 6. 29. 12차 복권위원회	▪ 복권기금 지원사업 심사기준을 보다 구체화 ① **사업목적 및 내용의 적합성**: 소외계층을 위한 숙원사업 또는 소외계층을 주된 수혜대상으로 사업 선정 ② **사업의 효율성·타당성:** 예산 및 타 기금 등에서 이미 시행하고 있는 사업과 그 내용이 동일하거나 유사한 사업 배제, 수혜자에게 간접적인 혜택이 아닌 직접적인 사업 선정 ③ **사업의 구체성:** 사업계획 및 수혜계층이 구체적이고 분명한 사업, 사업성과가 구체적이고 분명한 사업 지원 원칙
2013. 4. 23. 77차 복권위원회	▪ 복권기금의 취지를 살릴 수 있도록 기존사업 개편 필요성 제기 ① 기존 복권기금 사업의 지원 필요성 재검토, 저소득·소외계층 지원사업을 중점지원 방향으로 설정, ② '따뜻한 가정'을 중점 테마로 설정, (복권=소외계층 지원)이라는 인식이 각인되도록 지원, ③ 중증질환자 의료비, 한부모 가족 등 일반 국민이 인식하기 쉬운 복권기금사업으로 구조조정을 통해 재편

자료: 「2014년 복권백서」 재구성

「2021년도 복권기금 사용신청 지침」

Ⅱ. 복권기금 편성방향

□ 복지제도 사각에 있는 **저소득층과 소외계층** 등 **사회·경제적 약자에 대한 지원을 지속적으로 확대**

□ 2021년에는 저출산·고령화, 일자리, 양극화 등 사회 구조적 문제에 더 취약한 **소외계층 맞춤 지원에 집중 편성**

- **복지사각지대 발굴·해소사업**, 사회변화 대응을 위한 **미래 안전망 설계사업** 등 우선 편성

□ 복권기금의 공익적 기능 강화, 사회적 가치 제고에 기여할 수 있는 사업 위주로 편성

- 일반국민의 복권구매로 조성되는 기금의 특성을 감안하여 사업의 목적, 추진절차, 수혜자 등이 사회적 가치 구현에 효과적인 사업 위주로 편성

□ 경제·사회적 여건 변화를 감안하여 일부사업* 구조조정, 감액재원은 사회적 수요가 높은 사업에 활용, 효율성 확보

* 사업효과가 검증되지 않고 관행적으로 지원되는 사업, 연례적인 이·불용 사업, 집행부진 사업

Ⅲ. 복권기금사업 선정 및 지원기준

1. 법정배분사업

□ 복권법에 규정된 복권수익금의 용도에 적합한 사업(복권법 제23조 제2항에 따른 [별표]에 규정)

- 복권기금의 공익적 취지를 고려하여 **일반회계 사업과 차별화**되고 **사회적 가치 제고에 효과**가 큰 사업

□ **복권수익금 사용 취지에 부합**하면서 **기금운용의 효율성을 확보**하는 최적 사업 선정

자료: 「2021년도 복권기금 사용신청 지침」 재구성

[별표 11]

표본점검 대상 중앙관서의 체납자 재산조사 실시 비율

(단위: 건, 억 원, %)

구분	중앙관서명	표본점검 대상(A)		재산조사 실시(B)		비율(B/A)	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액
1	경찰청	51	28.4	37	23.2	72.5	81.7
2	고용노동부	86	43.9	27	17.0	31.4	38.7
3	국방부	301	756.9	288	746.3	95.7	98.6
4	국토교통부	208	291.4	154	251.5	74.0	86.3
5	농림축산식품부	16	34.0	7	25.6	43.8	75.3
6	문화체육관광부	41	172.6	18	145.5	43.9	84.3
7	방위사업청	100	3,179.1	94	1,686.6	94.0	53.1
8	보건복지부	39	23.0	26	17.6	66.7	76.5
9	산림청	283	137.8	146	44.5	51.6	32.3
10	산업통상자원부	133	33.6	105	27.1	78.9	80.7
11	조달청	518	315.7	486	284.8	93.8	90.2
12	통일부	47	513.9	20	123.8	42.6	24.1
13	환경부	2	0.5	0	0.0	0.0	0.0
합계		1,825	5,530.8	1,408	3,393.5	77.2	61.4

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 12]

중앙관서별 캠코 위탁체납액, 회수액 및 회수율

(단위: 억 원, 명, %)

회수 실적 순위	중앙관서명	위탁체납액	체납자 수	회수액	회수율
1	국방부	362	793	12.1	3.3
2	산림청	31	254	7.1	23.3
3	보건복지부	381	60	4.9	1.3
4	통일부	226	82	3.7	1.6
5	국토교통부	33	656	3.1	9.4
6	환경부	3	12	2.2	73.3
7	산업통상자원부	69	74	2.2	3.2
8	국가보훈처	117	1,623	2.1	1.8
9	문화체육관광부	79	36	1.8	2.3
10	법무부	8	34	1.6	20.0
11	교육부	23	97	1.3	5.7
12	금융위원회	252	129	0.5	0.2
13	문화재청	26	35	0.5	1.9
14	고용노동부	21	28	0.5	2.4
15	과학기술정보통신부	4	17	0.4	10.0
-	기타 중앙관서주)	1,610	487	0.9	0.1
합계		**3,244**	**4,417**	**44.9**	**1.4**

주: 기타 중앙관서에는 방위사업청 등 19개 중앙관서가 포함되며 이 중 캠코에 연체채권을 10억 원 이상 위탁한 중앙관서는 방위사업청(1,255억 원 위탁, 회수 실적 없음), 조달청(119억 원 위탁, 회수 실적 없음), 공정거래위원회(81억 원 위탁, 0.1억 원 회수), 해양수산부(72억 원 위탁, 0.4억 원 회수), 경찰청(33억 원 위탁, 0.2억 원 회수), 식품의약품안전처(10억 원 위탁, 회수 실적 없음)임

자료: 캠코 제출자료

[별표 13]

캠코의 체납자 재산조사 결과 통보에 따른 후속조치 미실시 내역[1)]

(단위: 건, %)

구분	중앙관서명	통보 건수 기준			채권(체납자) 기준[2)]		
		캠코 통보	압류 등 후속조치 미조치	비율	캠코 통보	압류 등 후속조치 미조치	비율
1	경찰청	69	54	78.3	36	29	80.6
2	고용노동부	15	1	6.7	9	1	11.1
3	국방부	366	74	20.2	188	37	19.7
4	국토교통부	114	54	47.4	63	28	44.4
5	농림축산식품부	2	1	50.0	2	1	50.0
6	문화체육관광부	35	28	80.0	16	12	75.0
7	방위사업청	327	10	3.1	11	6	54.5
8	보건복지부	41	7	17.0	12	2	16.6
9	산림청	316	100	31.6	98	43	43.9
10	산업통상자원부	55	37	67.3	23	17	73.9
11	조달청	6	6	100.0	2	2	100.0
12	통일부	46	40	87.0	24	22	91.7
13	환경부	11	2	18.2	3	1	33.3
합계		1,403	414	29.5	487	201	41.3

주: 1. 체납자의 발견 재산 건별로 통보함에 따라 통보 건수와 채권(체납자) 건수는 일치하지 않음
2. 채권(체납자) 기준의 경우 체납자의 재산에 대해 1건 이상의 압류 조치가 있으면 해당 채권에 대한 후속조치가 있었다고 분류함

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성