

# 입법 및 정책 과제

통권 제6호 2017.6.1.

National Assembly  
Research Service

- 항공기리스 현황과 활성화 방안
- 「신 기업구조조정 방안」의 주요 내용과 정책과제
- 공공기관의 재무건전성 제고를 위한 입법 및 정책과제



# 항공기리스 현황과 활성화 방안

국토해양팀

김승주 입법조사관

## 요약

과거에는 항공사가 직접 차입금을 조달하여 항공기를 구매·보유하고 운용하는 방식이 일반적이었으나, 최근에는 임대 또는 리스하는 방식이 전 세계적으로 증가하고 있다.

항공기를 리스하기 위해서도 구매와 마찬가지로 대규모 자금이 필요한데, 국내항공사들은 대부분 해외기반의 항공기리스회사를 이용하고 있으며, 국내 항공기금융 시장은 미비한 상황이다. 인근 일본 및 중국 등은 이미 해당 시장을 선점하고 있으며, 국가 내 항공기리스 관련 금융 및 지원제도가 향후 자국항공사의 경쟁력에 미치는 영향이 증가할 것으로 보인다.

이러한 배경에서 이 글에서는 우리나라 항공기리스의 구조와 국내외 산업 현황을 파악하여, 국적항공사 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원할 수 있는 입법 및 정책과제를 제시하고자 한다.

정부가 금융을 통해 국적항공사의 경쟁력 향상을 유도하기 위해, 첫째 항공기를 더 쉽고, 낮은 가격에 구매 또는 리스할 수 있도록 항공사를 지원하는 방안과, 둘째 낮은 가격을 통해 항공기를 구매 또는 리스를 할 수 있도록 항공기리스 전문회사 등을 포함한 항공기금융산업을 육성하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해 항공사의 항공기 도입 시 정부의 공적보증 제공, 국내에 항공기리스 전문회사 설립을 위한 정책적 지원 등의 정책에 대한 심도있는 논의가 필요하다.

국내에 국적항공사 및 외국항공사를 상대로 한 항공기리스 전문회사가 생길 경우에 대해 관련 법률을 검토한 결과, 현행 「항공사업법」상 항공기대여업은 관광, 레저 등의 항공수요를 위하여 일반 국민에게 항공기를 대여하는 업종을 위한 조항이므로, 항공기리스업에 대한 정의 조항을 신설하고, 등록기준을 마련할 필요가 있다. 또한, 외국인이 사실상 지배하는 법인은 「항공사업법」 및 「항공안전법」상 항공기리스업을 영위할 수 없으므로, 항공기리스업과 관련한 외국인 지배구조 관련 규제에 대한 논의가 필요해 보인다.

# 01

## 배경

**항공산업은 항공기 제작, 부품제조부터 항공운송산업, 항공기정비산업, 항공레저산업, 공항 운영, 관제기관 운영 등의 광범위한 산업을 포괄함**

- 항공산업을 활성화하기 위해서는 가장 먼저 고부가가치의 항공기 제작산업이 활성화되어야 하지만, 우리나라는 아직 대형항공기를 제작할 정도의 기술력은 갖추지 못한 것으로 평가됨
- 우리나라의 경우, 고도의 기술력이 요구되는 대형항공기 제작에 앞서 중·소형항공기 제작 및 그 외 항공산업의 활성화에 집중하여야 하는데, 이를 위해서는 국내의 항공기에 대한 수요가 꾸준할 필요가 있음

**항공산업 중 우리나라의 항공운송산업은 세계적인 수준으로 국제민간항공기구(ICAO) 가입국 중 전체 항공수송실적(여객+화물)이 8위, 여객은 16위, 화물 4위임**

- 항공운송산업은 국적항공사가 각 국의 이미지를 대표하는 특성을 보이며, 우리나라를 비롯한 다수 국가에서 국방, 안보, 경제적 이유로 인해 국영으로 운영되다가 민간으로 전환되어 가는 공공적 특성도 일부 가짐
- 우리나라의 경우 경제 발전에 필수적인 국가 기간산업임
  - 특히, 해운산업의 재구조로 인해 현재 수출입화물의 26%를 수송하고 항공운송에 대한 의존도가 크게 증가할 것으로 보임
- 또한, 3면이 바다로 둘러싸여있고 남북이 분단된 우리나라의 경우 국가안보차원에서 국적항공사의 중요도는 매우 크다 할 수 있음
- 우리나라의 항공운송산업은 현재 민간주도로 이루어지고 있는데, 2000년대까지 대형항공사(Full Service Carrier, 이하 'FSC')인 대한항공과 아시아나항공을 중심으로 성장하였고, 2005년 이후부터는 낮은 비용과 운임을 특징으로 하는 저비용항공사(Low Cost Carrier, 이하 'LCC')들이 시장규모를 확장하고 있음

**항공사가 항공기의 구매 또는 운용을 위해서는 대규모 자금조달이 필요한데, 국내 저비용항공사가 많이 사용하는 B737-800 기종의 경우 신형항공기의 대당 평균가격이 약 1,100억 원에 달함**

**과거에는 항공사가 직접 차입금을 조달하여 항공기를 보유하고 운용하는 방식이 일반적이었으나, 최근에는 리스회사가 SPC(Special Purpose Company, 특수목적회사)를 통해 항공기를 소유하고 임대 또는 리스하는 방식이 전 세계적으로 증가하고 있음**

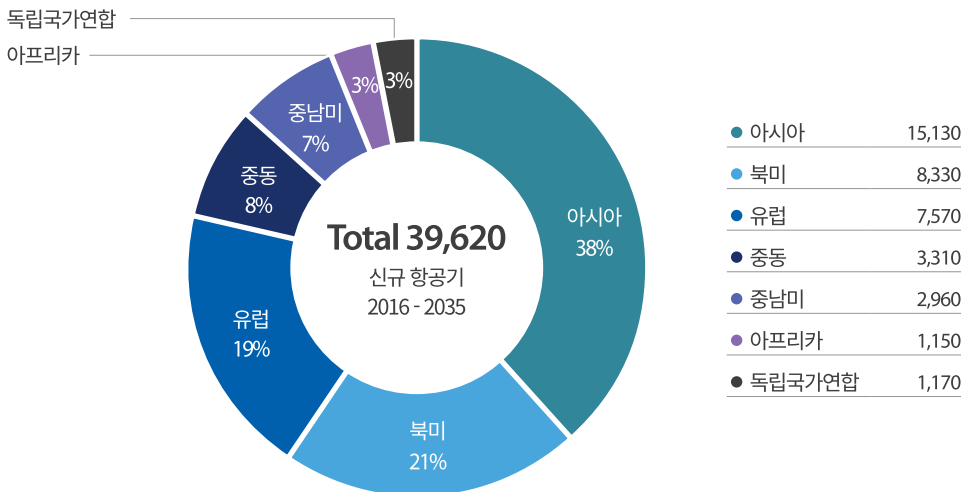
- 국내 항공사들은 주로 일반적인 담보대출 또는 해외 전문 리스회사를 통해 항공기를 도입하고 있는데, FSC는 보증금도 초과로 높은 금융비용을 부담하고 있으며, LCC는 해외에서 고가에 항공기를 임차하고 있어, 전체적으로 국적항공사의 재무구조 및 경쟁력이 약화되고 있음
- 신규 항공사나 LCC의 경우 사업을 개시한 이후 영업이익을 내기까지는 수년의 세월이 필요하며, 규모의 경제 및 범위의 경제(economies of scope)가 큰 항공운송산업의 특징상 국가의 보호를 받고 성장한 FSC에 비하여 신규 항공사들은 자금을 조달하는 데 어려움이 존재함

- 특히 유가가 상승하거나, 경기가 침체된 경우에는 항공사의 영업수지가 불투명하여, 불확실한 기업에 자금을 공여하지 않으려는 경향이 있음

### 항공기구매와 리스를 위한 글로벌 항공기금융시장은 지속적으로 성장하고 있고, 대체투자로서 투자 규모가 증가하고 있으나, 국내 항공사를 위한 국내 항공기 금융시장은 미비한 상황임

- 보잉사와 에어버스사의 자료에 따르면 2035년까지 전 세계의 항공기 교체 및 추가 도입을 위해 필요한 신규 항공기 수요는 39,620대이며, 관련 자금규모는 5조 9,300억 달러(약 6,688조 원)로 추정되고, 이 중 아시아지역의 항공기 수요가 15,130대로 가장 클 것으로 전망하고 있음<sup>1)</sup>
- 중국 등 아시아 항공운송시장의 급속한 성장으로 항공기 관련 금융수요가 확대될 것으로 예상되며, 국가 내 항공기 리스 관련 금융제도 및 지원제도가 향후 항공사의 경쟁력에 미치는 영향이 증가할 것으로 보임

〈그림 1〉 지역별 신규 항공기 수요 전망(2016-2035)



자료: Boeing, *Current Market Outlook*, 2016-2035, 2016

항공기 도입자금에 대한 부담은 항공사의 경쟁력과 신용도에 영향을 미칠 뿐 아니라 신규 항공기로의 교체를 저해할 수 있어, 이는 항공기 노후화 및 안전사고 발생으로 이어질 수 있음

이에 따라 본 보고서에서는 우리나라 항공기리스의 구조와 국내외 산업 현황을 파악하고, 국적항공사가 비용 경쟁력을 확보하도록 지원할 수 있는 입법 및 정책과제를 제시하고자 함

- 정부가 금융을 통해 국적항공사의 경쟁력 향상을 지원하는 방안은 크게 다음 두 가지 측면에서 접근할 수 있음
  - 첫째 항공기를 더 쉽고, 낮은 가격에 구매 또는 리스할 수 있도록 항공사를 지원하는 방안과, 둘째 낮은 가격을 통해 항공기를 구매 또는 리스를 할 수 있도록 항공기리스 전문회사 등을 포함한 항공기금융산업을 육성하는 방안을 고려할 수 있음

1) Boeing, *Current Market Outlook*, 2016-2035, 2016



## 02

## 항공기리스 개요

항공사 또는 항공기 수요자가 항공기를 도입하는 방식은 크게 직접구매와 리스로 구분할 수 있음

직접구매는 항공기 수요자가 제조사나 판매자로부터 직접 항공기를 구매하는 방식으로 계약구조가 단순함

- 차입구조가 간단하다는 장점이 있으나, 항공사의 신용도가 낮거나 자기자금이 부족한 경우는 활용하는데 한계가 있음

리스란 리스제공자(lessor)가 자산의 사용권을 합의된 기간 동안 리스이용자(lessee)에게 이전하고 그 대가로 사용료를 지급받는 계약임<sup>2)</sup>

- 리스회사가 제조사나 판매자로부터 항공기를 구매하고 항공기 수요자인 항공사가 이를 임차하는 방식으로, 소유와 사용이 분리되는 계약구조를 가짐

리스 계약의 실질상 리스항공기의 소유에 따른 위험과 보상이 리스제공자와 리스이용자에게 귀속되는 정도에 따라 금융리스(finance lease)와 운용리스(operating lease)로 분류됨

- 금융리스는 리스자산의 소유에 따른 위험과 보상의 대부분을 리스이용자에게 이전하는 리스로, 실질적인 항공기의 소유자 및 자금차입 주체인 항공사가 리스회사를 통하여 자금을 조달하는 방식임
  - 리스회사가 리스자산의 소유권, 위험 및 효익을 리스이용자에게 이전하고, 리스물건의 보존, 관리, 하자담보 책임은 리스이용자가 부담함
  - 리스이용자는 라스자산과 리스부채를 재무상태표에 계상하며, 감가상각 등의 회계처리를 함
- 운용리스는 리스자산의 소유에 따른 위험과 보상의 대부분을 리스이용자에게 이전하지 않는 리스로, 실질적인 항공기의 소유자 및 자금차입 주체인 리스회사로부터 항공사가 항공기를 임차하는 방식임
  - 리스회사가 리스 자산의 소유권, 위험, 효익 등을 보유하며 항공기의 수선유지, 위험부담, 하자 담보 및 진부화의 위험 등도 부담함<sup>3)</sup>
  - 리스이용자는 리스자산과 리스부채를 재무상태표에 계상하지 않으며, 리스료를 비용처리 함

2) 한국회계기준원 회계기준위원회, 「일반기업회계기준」 제13장 리스 13.4 용어의 정의, 2009.11.27.

3) 리스는 계약의 형식보다는 거래의 실질에 따라 분류하는데, 다음에 예시한 경우 중 하나 또는 그 이상에 해당하면 일반적으로 금융리스로 분류함(일반기업회계기준 제13장 리스 13.5)

- (1) 리스기간 종료시 또는 그 이전에 리스자산의 소유권이 리스이용자에게 이전되는 경우
- (2) 리스실행일 현재 리스이용자가 염가매수선택권을 가지고 있고, 이를 행사할 것이 확실시 되는 경우
- (3) 리스자산의 소유권이 이전되지 않을지라도 리스기간이 리스자산 내용연수의 상당부분을 차지하는 경우
- (4) 리스실행일 현재 최소리스료를 내재이자율로 할인한 현재가치가 리스자산 공정가치의 대부분을 차지하는 경우
- (5) 리스이용자만이 중요한 변경 없이 사용할 수 있는 특수한 용도의 리스자산인 경우

〈표 1〉 금융리스와 운용리스의 구분

구분	금융리스	운용리스
소유자	리스회사(기간 종료 후 임차인)	리스회사
중도해지 가능여부	리스기간 동안 실질적인 중도 해지금지	리스기간 중에 리스이용자는 중도해지가 가능
리스기간	보통 10년 이상의 장기	보통 5년 내외의 단기
유지보수	임차인 부담	리스회사 부담
이용자(임차인)의 회계처리 <sup>4)</sup>	자산 및 부채로 계상, 감가상각 처리	재무상태표에 계상하지 않음 리스료는 손비 처리
리스대상 자산	범용성이 떨어지는 전용설비 등	범용성이 크고 재리스·매각 용이

자료: 1) 국지희, 「항공기 운용리스의 현황 및 사례연구」, 2006.10.

2) KDB, 「항공기 리스의 구조와 시장동향」, 2013.

### 항공기리스는 항공사, 리스회사, 국제차관단, 출자자 등 서로 다른 국적의 계약당사자가 참여하여 국제적인 계약의 성격을 띠고 있으며, 다양한 금융기법이 활용되는 복잡한 구조를 가짐

- 항공기 도입(직접구매, 리스)을 위한 항공기금융에 활용되는 자금의 주요 공급원은 항공사 자체 자금, 금융기관 차입, 공적 수출신용기관 보증, 자본시장 등임
- 금융리스의 경우 1개 리스회사만으로 자금조달을 맡기에는 한계가 있어 제3자 투자자를 유치하기도 하는데, 투자자의 출자지분을 활용한 알선리스(leveraged lease)의 구조를 가지기도 함<sup>5)</sup>
- 리스 목적을 위한 SPC는 법인세 절감을 위해 조세회피지역에 설립하는 것이 일반적이며, 자금조달도 은행대출 이외에 채권발행, 출자 등 다양한 방식이 활용되고 있는데, 거액의 자금을 조달하기 위해 다수의 금융기관이 신디케이트 방식으로 참여함

4) 2019년부터 시행될 예정인 새로운 리스국제회계기준(IFRS 16)에 따르면, 현행 기준과 달리 리스이용자의 회계처리 시 운용리스와 금융리스를 구분하지 않고, 단일 회계모형을 사용하여 모든 리스에 대해 리스자산과 리스부채를 함께 인식함(리스기간이 12개월 이하인 경우 및 소액리스는 예외). 운용리스 사용 비중이 높은 항공업의 경우 부채비율이 상승하는 등의 영향이 클 것으로 예상됨

5) 알선리스는 항공사에 금융리스방식으로 대여해주고, 출자자는 통상소요자금의 20~40%를 출자하고 나머지는 차입을 통하여 자금을 조달함. 이때 투자자의 출자지분으로 발생하는 절세효과를 이용하여 거래비용을 절감하는 구조를 가짐

03

## 관련 산업의 국내외 동향

### 가. 국내 항공사의 항공기리스 현황

대한항공을 제외한 국내 대부분의 항공사는 주로 운용리스를 통해 항공기를 도입하고 있음

- 대한항공의 경우 총 160대 항공기 중 직접구매 51대(32%), 금융리스 79대(49%), 운용리스 30대(19%)로, 비교적 양호한 재무유동성 및 자본력으로 직접구매 및 금융리스를 이용한 항공기 도입이 다른 국적항공사에 비해 많은 편임
- 아시아나항공의 경우 전체 항공기 83대 중 11대(13.25%)가 직접구매, 22대(26.5%)가 금융리스, 그리고 50대(60.25%)가 운용리스임

〈표 2〉 국내 항공사별 항공기 구매 및 리스 현황

(단위: 대)

구분	대한항공	아시아나	에어부산	이스타	제주항공	진에어	티웨이	에어서울
직접구매	51	11	0	0	0	0	0	0
금융리스	79	22	0	0	0	5	0	0
운용리스	30	50	18	17	26	17	11	3
합계	160	83	18	17	26	22	11	3

자료: 2016.12.31. 기준, 국토교통부 통계누리, 항공사별 영업보고서, 항공사 제출자료.

- 운영기간이 짧고 자본력이 취약한 국내 LCC 항공사는 대부분 항공기 도입 시 운용리스를 활용함
  - 대한항공의 자회사인 진에어는 LCC 중 유일하게 금융리스로 항공기 5대를 도입함(운용리스 항공기는 17대)
  - 진에어와 에어부산은 각각 주요주주인 대한항공과 아시아나항공으로부터 전대리스(sub-lease)로 항공기를 조달함<sup>6)</sup>
  - 제주항공과 이스타항공은 과거 직접구매와 금융리스로 항공기를 도입한 바 있으나, 현재는 운용리스로 전환함

우리나라는 항공기 전문 리스회사의 부재, 국내 금융기관의 열위한 금리 경쟁력과 항공기금융의 노후 부족 등으로 해외 리스회사에 대한 의존도가 높은 편임

- 2008년 국내 금융기관 중에서는 최초로 메리츠종합금융이 항공기리스업에 진출하여 이스타항공과 약 200억 원의 항공기 금융리스 계약을 체결한 것을 시작으로 국내에서도 항공기금융에 대한 관심이 높아지고 있으나, 아직도 항공기금융 전문 리스회사는 없는 상황임

6) 진에어의 주주는 대한항공(100%), 에어부산의 주요주주는 아시아나항공(46%)임

- 국내항공사들의 낮은 신용도 및 부족한 자본규모도 국내 금융기관과 국내 항공사 간 항공기금융을 활성화시키지 못하고 있는 요인 중 하나임
  - 현재 국내항공사는 외국항공사와 비교하였을 때, 수송의 양적 측면이나 서비스의 질적 측면으로 세계적인 수준인데 반해, 낮은 신용도를 가진
  - 특히 국내 LCC의 경우 한국만의 수익성 있는 사업성 모델이 아직 구축되지 못한 측면도 있음
- 소규모 수량을 주문하는 국내 LCC는 협상력이 낮아 동일 기종에 대해 높은 구매대금을 부담하기도 함

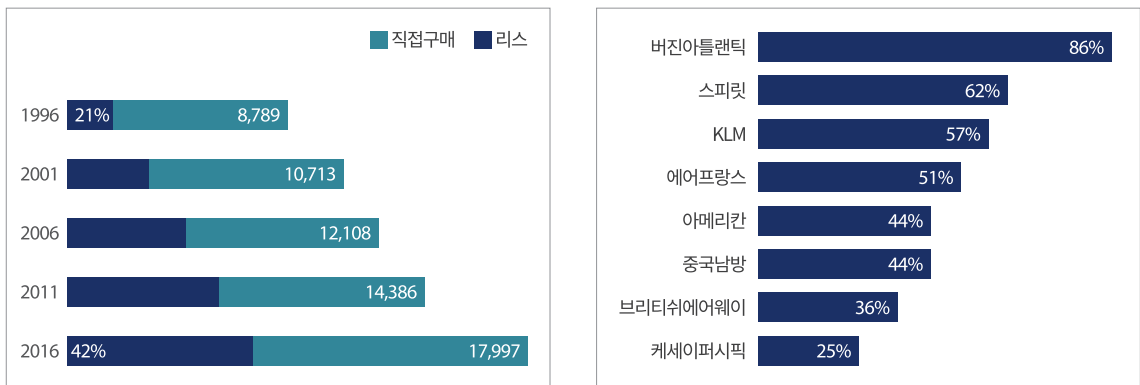
## 나. 세계 항공기금융시장 동향

보잉캐피탈에 따르면 2015년 항공기금융 수요는 약 미화 1,220억 달러였으며, 2020년에는 약 1,720억 달러에 이를 것으로 예측됨<sup>7)</sup>

### 전 세계적으로 항공기의 운용리스 비중이 급증하고 있음

- 항공사들이 경영난 및 재정난을 겪으면서 운용리스를 선호함
  - 1970년 1.5%에 불과했던 운용리스 비중은 1996년 21%, 2010년 39%, 2016년 42%로 급격히 증가하고 있음
  - 버진아틀랜틱항공사의 경우 보유항공기의 86%를 리스하고 있음(주요항공사의 리스 비율은 <그림 2> 참조)
- 글로벌 경기 침체로 항공사가 항공기를 직접 구매할 여력이 감소한데다, 운용리스의 경우 부외금융 효과로 장부상 재무구조 개선 및 자산 수익률 제고 효과를 발생하기 때문에, 유동성 위기에 직면한 일부 항공사들은 항공기를 판매후리스 조건으로 유동화함
- 항공기 수요 증가를 공급이 따라가지 못하는 상황에서 중고 항공기를 중심으로 한 운용리스도 증가하고 있음
  - 특히 자금력이 충분하지 못한 신생 항공사나 LCC의 운용리스 의존도가 높은 추세임

<그림 2> 주요 항공사의 항공기 구매 및 리스 현황



자료: AerCap, 2016 Investor Day, 2016

7) Boeing Capital, *Current Aircraft Finance Market Outlook*, 2016

**전 세계 항공기리스 전문회사는 150여 개 사이며, 상위 5개사가 약 50%의 비중을 차지함**

- 주요 전문회사는 기업집단이나 금융계열사인 경우가 대부분임

**중국과 일본의 경우 수년 전부터 항공기리스 전문회사를 설립하여 항공기 금융부문에 글로벌 플레이어로 자리 잡고 있음**

- 항공기금융시장을 주도하던 유럽과 미국의 금융기관이 미국 금융위기와 유럽 재정위기를 고비로 해당 사업부분을 축소한 것과 대조적으로, 중국과 일본의 금융기관은 그 틈새를 파고들어 보유 항공기 대수 기준 항공기리스회사 상위에 일본과 중국계 리스회사가 대거 포진함<sup>8)</sup>
  - 중국은행(BOC)은 2006년 32.5억 달러를 투자하여 싱가포르의 항공기리스 전문사인 SALE을 인수하였고, 이후 사명을 바꾼 BOC Aviation은 현재 세계 8위의 항공기리스회사임
  - 일본의 스미모토미쓰이은행(SMBC)은 2012년 73억 달러를 투자하여 RBS (The Royal Bank of Scotland)의 항공기리스사업 부분을 인수하여 SMBC Aviation Capital을 설립함

## 04

# 향후 정책과제

**금융을 통해 국적항공사가 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원하기 위해 다음과 같이 지원방안을 구분하여 고려할 수 있음**

- 항공기를 더 쉽고 낮은 가격에 구매 또는 리스할 수 있도록 항공사를 지원하는 방안
- 낮은 가격으로 항공기를 구매 또는 리스할 수 있도록 항공기리스 전문회사 등을 포함한 항공기금융산업을 육성하는 방안
  - 항공기 투자에 대한 인식변화로 국내 투자자들의 항공기금융에 대한 투자 관심과 규모도 점차 커지고 있음
  - 항공기금융에 대한 노하우를 갖춘 리스전문회사 설립 시 국내금융기관의 해외항공사 투자 등 항공기금융의 전반적인 분야가 활성화될 것으로 보임

**항공사에 대한 지원방안으로, 항공사가 항공기를 직접구매하거나 리스를 하는 경우에는 대규모 자금 조달이 필요하기 때문에 정부가 공적보증을 적극적으로 제공할 수 있는 방안을 검토할 수 있음**

8) KB 지식비타민, 「항공기금융의 이해와 우리나라 항공기금융 현황」, 2015.12.2.

- 대규모 자금대출계약인 항공기금융에 있어서 보증은 필수적인데, 국내 항공사는 신용등급이 낮아 기관투자자의 투자요건에 부합하지 못하여 자금조달에 어려움이 있으므로, 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국무역보험공사와 같은 기존 국책금융기관이 정책적으로 공적보증을 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있음
- 직접구매의 경우, 국내 항공사는 신용등급이 낮아 조달 금리가 높은 경우가 있음
- 금융리스를 통해 항공기를 도입하는 경우, 국내 항공사들은 해외 공적수출신용기관(Export Credit Agency, 'ECA')의 보증을 받는 경우가 대부분이나, 후순위대출의 경우 공적 보증을 받지 못해 자금조달이 어렵고, 선순위에 해당하더라도 해외 ECA가 한국수출입은행의 복보증을<sup>9)</sup> 요구하는 경우도 있음
- 운용리스의 경우 항공사는 3~6개월 리스료에 해당하는 보증금이 필요한데, 항공사에 대한 신용보강이 이루어지는 경우 보증금 규모가 낮아질 수 있음
- 또한, 이러한 정부의 공적보증 증대를 통해 기존 금융사의 항공기금융에 대한 관심을 유도할 수 있을 것으로 보임

### 국내 항공기리스 전문회사 설립을 위한 정책적 지원이 필요해 보임

- 기존 전통적인 은행대출이나 수출입 은행으로부터의 대출은 점점 축소되고, 투자자들로부터의 직접자금조달이나 리스사를 통한 항공기 금융이 증가하고 있음
- 국내 금융기관의 항공기금융 노하우 부족 및 항공기리스 전문회사의 부재로 국적항공사들은 해외 리스회사에 대한 의존도가 큰 편임
- 국제 대형 항공기리스회사들이 막강한 자금력과 노하우를 바탕으로 시장을 장악하고 있기 때문에, 초기 진입 단계에서는 정부의 정책적인 지원이 필요해 보임
- 국책금융기관을 통한 자금조달 또는 항공기리스공사의 설립과 같은 목적금융제도를 도입하는 대안이 논의되기도 함<sup>10)</sup>
  - 국책금융기관은 리스금융이라는 목적금융을 신설하고 가이드라인을 설정한 후 이에 맞는 금융기관에 대해 항공기리스만을 위한 정책자금을 배정하는 것을 고려할 수 있음

9) 보증서 발급은행의 신용상태가 불확실하거나 신뢰할 수 없는 경우, 제3은행이 제2차로 보증을 하는 행위를 말함

10) 국토교통부, 「항공기임대·리스업제도 도입방안 연구」, 2009

## 05

## 관련 입법과제

현재 우리나라에는 항공기리스를 별도로 관장하는 고유한 법률은 없으며, 관련 법률로는 리스 일반에 관한 법률인 「상법」, 「민법」, 「여신전문금융업법」 등과 항공관련 법률인 「항공사업법」, 「항공안전법」 등이 있음

- 금융리스는 「상법」 제2편 제2장 금융리스업 규정이, 운용리스는 「민법」의 임대차 규정이 적용되며, 「여신전문금융업법」<sup>11)</sup> 금융감독의 목적에 따라 사업자를 규제하기 위해 만들어진 법률임
- 현행 법률체계 하에서도 항공기리스가 가능한 하나, 대부분의 조항이 자동차리스나 금융리스 등을 전제로 하는 한계점이 있음

이 글에서는 국내에 국적항공사 및 외국항공사를 상대로 한 항공기리스 전문회사가 생길 경우에 대해 관련 입법과제를 검토함

### 가. 항공기리스업에 대한 정의 신설

국내에 항공기리스회사를 설립하는 경우, 현행 「항공사업법」상의<sup>12)</sup> 항공기대여업에 해당될 수 있어 자본금, 항공기 등의 요건을 갖추어 국토교통부에 등록해야 함

- 현행 「항공사업법」 제2조제21호에 따른 항공기대여업의 정의는 타인의 수요에 맞추어 유상으로 항공기, 경량항공기 또는 초경량비행장치를 대여하는 사업으로 규정되어 있어, 문언적으로 해당 조항을 해석하면 항공기리스도 항공기대여업에 포함될 수 있음
- 다만, 해당 조항의 신설 당시 입법취지를<sup>13)</sup> 살펴보면, 항공기대여업은 관광, 레저 등의 항공수요를 위하여 일반 국민에게 항공기를 대여하는 업종을 말하며, 항공기리스회사가 항공기를 임대하는 경우는 해당되지 않음

11) 「여신전문금융업법」은 자동차, 선박 및 항공기리스 모두에게 동일적으로 적용되는 법률임. 다만, 현재 자동차리스에서만 이 법률이 매우 활발하게 활용되고 있는데, 이는 항공기리스의 경우 해외에서 항공기를 리스하는 경우가 대부분이고 국내기반의 항공기리스회사나 금융사가 주도하여 리스를 하는 경우가 많지 않기 때문인 것으로 보임.

12) 기존 「항공법」이 2017.3.30. 「항공안전법」, 「항공사업법」, 「공항시설법」, 3개 법률로 분법 되었음. 기존 법률의 항공사업에 관한 내용은 「항공사업법」에, 항공기등록 및 항공안전에 관한 내용은 「항공안전법」에 포함됨

13) 항공법 [법률 제11244호, 2012.1.26., 일부개정] 【제정·개정이유】일부 발취  
라. 항공기대여업의 신설(안 제2조제43호 및 제140조 신설)

1) 국민소득 증가로 항공기·경량항공기 및 초경량비행장치를 이용한 관광·레저 등의 항공수요가 증가하고 있으나, 항공기·경량항공기 및 초경량비행장치의 구매가격이 높아 개인이 직접 구매하여 항공에 사용하기에는 한계가 있음.  
2) 자금능력이 있는 자가 항공기·경량항공기 및 초경량비행장치를 일반 국민에게 대여하여 항공에 이용할 수 있도록 항공기대여업 제도를 신설함.

- 입법취지와 달리 문언적 해석에 따라 항공기리스업을 영위하고자 하는 자는 등록요건을 갖추어 항공기대여업으로 등록해야 함
  - 현행 항공기대여업자는 법 제46조, 시행령 제22조 및 별표 8에 따라 일정 이상의 자본금(항공기의 경우 법인 납입 자본은 2억 5천만 원 이상, 개인 자산평가액 3억 7,500만 원 이상)과 항공기, 경량항공기 또는 초경량비행장치를 1대 이상 보유해야 하며, 관련 보험을 가입하는 등의 사업요건을 갖추어 국토교통부장관에게 등록하여야 함

### 따라서, 「항공사업법」 상에 항공기리스업과 해당업자에 관한 정의 조항을 신설할 필요가 있어 보임

- 항공기리스업을 별도로 규정하는 방법과 기존 항공기대여업을 항공기리스업과 그 밖의 대여업으로 구분하는 방법을 고려할 수 있음
- 이때 항공기리스업은 금융리스와 운용리스, 양 개념을 아우르는 정의가 마련될 필요가 있음

### 또한 현행 항공기대여업의 등록기준은 관광, 레저 등을 위해 항공기를 대여하는 사업을 대상으로만 들여져 있으므로, 항공기리스업 신설에 따른 등록기준을 역시 별도로 마련할 필요가 있음

- 자본금의 경우, 현행 기준을 그대로 유지하는 것과, 항공기금융 조달을 위해 자본금 등록기준을 상향조정하는 것을 고려할 수 있음
- 항공기 보유 조항의 경우, 항공기리스회사는 항공기를 보유하고 있더라도 바로 항공사에게 이를 리스하게 되므로, 처음 사업자 등록 시 항공기를 보유하는 요건은 불필요해 보임
- 보험 가입의무 조항 역시, 항공기리스회사가 항공기를 금융리스 또는 운용리스를 하느냐에 따라 일부 보험은 불필요할 것이므로, 이를 반영할 필요가 있음

## 나. 외국인 지배 하의 항공기리스업자에 대한 등록요건

현행 「항공사업법」 및 「항공안전법」에 따라 외국인이 사실상 지배하는 법인은 항공기를 등록할 수 없고 항공기리스업을 영위할 수 없으므로, 항공기리스업과 관련한 외국인 지배구조 관련 규제에 대한 논의가 필요함

- 국내에 설립되는 항공기리스 전문회사는 국내금융사가 설립하는 SPC가 될 수도 있으며(이때 대규모 자본유치를 위해 외국인이 주식이나 지분의 2분의 1 이상 보유할 수도 있음), 외국리스회사의 국내지점일 수도 있음
- 「항공사업법」 제46조제3항에 따라 「항공안전법」 제10조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 항공기를 등록할 수 없으며, 또한 항공기대여업 등록을 할 수 없음<sup>14)</sup>

14) 제10조(항공기 등록의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 소유하거나 임차한 항공기는 등록할 수 없다. 다만, 대한민국의 국민 또는 법인이 임차하여 사용할 수 있는 권리가 있는 항공기는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람
2. 외국정부 또는 외국의 공공단체
3. 외국의 법인 또는 단체

4. 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 주식이나 지분의 2분의 1 이상을 소유하거나 그 사업을 사실상 지배하는 법인
5. 외국인이 법인 등기사항증명서상의 대표자이거나 외국인이 법인 등기사항증명서상의 임원 수의 2분의 1 이상을 차지하는 법인

② 제1항 단서에도 불구하고 외국 국적을 가진 항공기는 등록할 수 없다.



- 항공기 등록에 대해서 「항공안전법」 제10조제1항은 외국법인의 소유일지라도 대한민국의 국민 또는 법인이 항공기를 임차하여 사용할 수 있는 권리가 있는 경우에 대해 등록은 허용하고 있는데 반해, 외국인이 사실상 지배하는 법인이 국내의 항공기운송사업자나 항공기대여업자로 등록할 수는 없음

**하지만, 국내에 항공기리스회사를 설립하기 위해서는 막대한 자본이 필요하며, SPC 설립 및 제3투자자 유치 등을 위해서는 항공기리스회사를 대비하여 「항공사업법」상 항공기리스업자의 등록의 제한을 완화하는 방안도 논의되어야 함**

- 미국, 일본, 아일랜드 등 항공기리스회사가 사업을 영위하는 국가에서도 항공운송사업자에 대해서는 우리나라와 마찬가지로 외국인 지분 투자를 제한하고 있으나, 항공기리스회사의 항공기 등록에 관련해서는 예외를 두고 있음
- 예를 들어 미국의 경우 항공기리스회사를 비록 외국인이 사실상 지배하고 있다 하더라도 미국 또는 미국 주의 법률에 따라 조직되고 사업을 영위하는 외국법인 중 그 항공기가 미국에 기반을 두고 미국에 주로 이용되는 경우(미국 교통부의 해석에 따르면 운항의 60% 이상이 미국에서 출발하거나 미국에 도착하는 경우에는) 항공기 등록을 허용하여 실질적으로 항공기리스회사가 등록을 할 수 있게 허용하고 있음<sup>15)</sup>
- 일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 외국인이 사실상 지배하는 법인이 항공기를 소유하지 못하기 때문에, 해외에 SPC회사를 설립하고 이와 병행하여 국내에 SPC 자회사를 설립한 후, 해외 SPC가 항공기를 조달하여 이를 국내 SPC에게 매각하는 방식으로, 항공기 등록을 위한 국적 요건을 충족하고 있음

15) 14 CFR 47.3.

항공기는 49 USC 44103에 따라 외국의 법률에 따라 등록되어 있지 않은 경우, 다음의 경우 등록할 수 있다.

1. 미국 시민권자인 개인
2. 미국 시민권을 지니고 있는 개인으로 구성된 협의체
3. 법인 또는 단체 중
  - 미국 또는 미국의 주, 워싱턴 DC 또는 미국령의 법에 따라 설립되고
  - 대표이사 및 적어도 이사회 3분의 2 이상의 구성원 및 경영 임원이 미국 시민권자이고
  - 의결권 있는 지분의 75% 이상이 미국 시민권자 소유이거나 미국 시민권자가 지배하고 있어야 함
4. 미국 영주권을 취득한 외국인
5. 미국 정부 기관 또는 하부 기관
6. 미국 또는 미국 주의 법률에 따라 조직되고 사업을 영위하는 외국 법인 중 그 항공기가 미국에 기반을 두고 미국에 주로 이용되는 경우 (주로 이용되는 경우란 미국 국토교통부의 해석에 따르면 운항의 60% 이상이 미국에서 출발하거나 미국에 도착하는 경우를 말한다)

# 「신 기업구조조정 방안」의 주요 내용과 정책과제

금융공정거래팀  
조대형 입법조사관

## 요약

최근 국내외적으로 경기부진이 이어지고 기업의 성장세가 감소하면서 조선·해운업 등 경기민감업종을 중심으로 기업구조조정이 진행되고 있다. 현재 추진되고 있는 구조조정은 기업과 채권단 간에 자율적으로 이루어지는 채권은행 중심의 기업구조조정 방식이라고 할 수 있지만, 국책은행이 기업구조조정을 주도하면서 소위 관치금융이라는 지적이 반복되고 있는 현실이다.

이러한 채권은행 중심의 기업구조조정 체계를 시장에서 민간이 주도하는 구조조정으로 전환이 필요하다는 지적이 증가하면서, 정부는 2017.4월 현행 기업구조조정 제도를 보완하고, 채권은행 주에서 민간 주도로 기업구조조정의 중심축을 전환하는 「신 기업구조조정 방안」을 발표하였다.

하지만 금번 정부가 발표한 「신 기업구조조정 방안」의 세부 내용을 살펴보면, 구조조정 기업 매각 중개 플랫폼 구축, 기업구조조정 펀드 조성 등 구체적인 실행방안의 대부분이 정책금융기관이 중심이 되고 있어 실질적으로 정부의 관여 소지가 여전히 높다는 한계가 있다. 특히, 워크아웃과 법원의 법정관리를 연계한 Pre-packaged Plan의 경우에도 기업구조조정 과정에서 발생하는 관치금융의 문제가 신규 자금지원 결정에서 채무조정으로 보다 심화될 우려가 있다고 할 수 있다.

향후 시장 중심의 기업구조조정 제도를 구축하기 위해서는 「신 기업구조조정 방안」을 시행하는 과정에서 정책금융기관의 기업구조조정 기능을 최소화하면서 채권은행의 사전적 기업구조조정을 활성화하는 것이 바람직하다. 이와 함께 사후적 기업구조조정을 「채무자회생법」에 따른 법정관리로 단일화하는 방안 등을 포함하여 시장 자율에 의한 신속하고 효율적인 구조조정을 위한 「기업구조조정 촉진법」의 근본적인 제도개선 방안을 고민할 필요가 있다. 특히 기업구조조정에 있어 가장 바람직한 방향은 기업의 선제적인 구조조정이라는 점에서 볼 때, 건전한 기업지배구조와 투명한 회계감사 제도 구축 등 기업의 자발적인 구조조정 환경 조성 노력이 무엇보다 중요하다.

## 01

## 검토 배경

**최근 국내외적으로 경기부진이 이어지고 기업의 성장세가 감소하면서 조선·해운업 등 경기민감업종을 중심으로 기업구조조정이 진행되고 있음**

- 이를 위해 정부는 2015년 하반기부터 정부차원의 대응체계를 구축하여<sup>1)</sup> 조선, 해운, 철강, 석유화학, 건설 등 5대 취약업종을 중심으로 기업구조조정을 추진하고 있음

**현재 진행되고 있는 기업구조조정은 정부가 취약업종에 대한 구조조정의 기본방향을 마련하면, 이를 토대로 채권은행이 개별기업의 구조조정을 추진하는 채권은행 중심의 방식임**

- 이러한 채권은행 중심의 기업구조조정은 기업과 채권단 간에 자율적으로 이루어지는 구조조정방식이라고 할 수 있지만, 국책은행을 중심으로 기업구조조정 자금지원이 이루어짐으로써 소위 관치금융이라는 지적이 반복되고 있음<sup>2)</sup>
- 이러한 정책금융기관 중심의 구조조정 방식은 정책금융 본연의 자금운용 효율성이 저하되고, 정책금융기관도 동반 부실화되는 경우 결국 국민의 세금부담으로 이어질 수밖에 없음
- 아울러 금융시장의 환경이 변화하면서 회사채, 기업어음(CP) 투자자 등 이해관계자가 증가하면서 채권은행 중심의 구조조정에 근본적인 한계가 나타나고 있는 상황임

**현행 채권은행 중심의 기업구조조정 체계를 시장에서 민간이 주도하는 구조조정으로 전환이 필요하다는 지적이 증가하고 있는 상황임**

- 이에 따라, 정부는 2017.4월 현행 기업구조조정 제도를 보완하고, 채권은행 주도에서 민간 주도로 기업구조조정의 중심축을 전환하는 「신 기업구조조정 방안」을 발표함<sup>3)</sup>

**본 보고서에서는 현행 기업구조조정 제도의 주요 내용과 문제점을 살펴보고, 이번에 정부가 발표한 「신 기업구조조정 방안」의 주요 쟁점을 검토하였음**

- 이와 함께, 보다 효율적인 시장 중심의 민간이 주도하는 국내 기업구조조정 제도 운영을 위해 보완이 필요한 정책과제들을 제시하고자 함

1) 2015.10월 금융위원장이 주재하는 차관급 정부협의체를 운영하고, 2016.6월 기획재정부장관이 주재하는 관계장관회의를 신설하여 기업구조조정을 총괄·조정하고 있음

2) 이는 채권은행 중심의 구조조정 과정에서 여러 채권은행 간에 이해상충이 발생하고 금융감독당국이 이를 조정하면서 채권은행에 대한 압박 등 암묵적인 개입이 이루어진다는 비판이라고 할 수 있음

3) 금융위원회·금융감독원, 「신 기업구조조정 방안」, 보도자료, 2017.4.13.

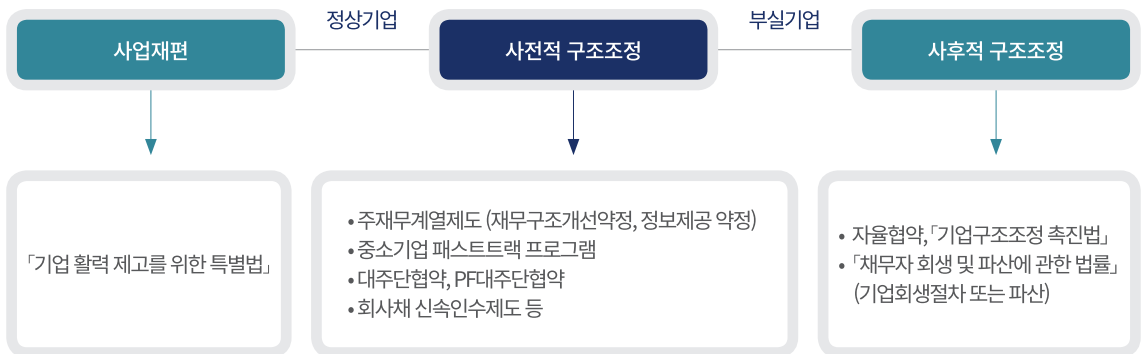
## 02

## 현행 기업구조조정 제도의 개관

기업구조조정(corporate restructuring)이란 기업가치를 극대화하기 위한 사업부문 개편, 재무구조 개선, 소유·지배구조 조정 등 경영의 각 부문을 혁신하고 조정하는 모든 활동을 의미함

- 이러한 기업구조조정은 기업의 부실화 정도에 따라서 ①정상기업의 사업재편 등 자체 구조조정, ②부실우려 기업에 대한 사전적 구조조정, ③부실기업의 사후적 구조조정으로 <그림 1>과 같이 구분할 수 있음

<그림 1> 기업구조조정의 과정



자료: 금융위원회(2016.3.)

- 정상기업의 사업재편 등 자체 구조조정은 기업이 자발적으로 진행하는 구조조정을 의미하며, 이를 촉진하기 위해 「기업 활력 제고를 위한 특별법」이 제정되어 2017.3.21일부터 시행되고 있음<sup>4)</sup>
- 부실우려 기업에 대한 사전적 구조조정으로는 은행 여신이 많은 기업집단에 대해 주채권은행이 재무구조 건전성 등을 상시 감독하고 필요한 경우 구조조정을 실시하는 주채무계열제도가 대표적임
- 부실기업의 사후적 구조조정은 채권단과 기업 간에 체결하는 자율협약이나 「기업구조조정 촉진법」에 따른 워크아웃, 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」(이하 「채무자회생법」)<sup>5)</sup>에 따른 법원의 법정관리를 의미함

4) 「기업 활력 제고를 위한 특별법」은 일명 「원샷법」으로 불리우며, 공급과잉 업종 기업이 인수합병(M&A) 등 사업 재편을 쉽게 할 수 있도록 「상법」·「세법」·「공정거래법」 등의 관련 규제를 완화하는 것으로 2017.3.21일부터 3년간 한시적으로 시행되고 있음

5) 2005.3월 「회사정리법」, 「화의법」, 「파산법」 등 도산 3법과 「개인채무자회생법」을 통합하여 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」을 제정하여 2006.4월부터 시행되고 있음

이와 같이 우리나라는 다양한 기업구조조정 제도를 가지고 있는데, 사후적 구조조정 제도를 중심으로 세부적으로 보면, ①채권은행 주도의 사적(私的) 구조조정과 ②법원 주도의 공적(公的) 구조조정으로 크게 구분할 수 있음

- 채권은행이 주도하는 사적 구조조정은 (i) 채권은행 자율협약에 따른 구조조정과 (ii) 「기업구조조정 촉진법」에 따른 워크아웃으로 구분됨
  - 채권은행 자율협약은 일시적인 유동성 위기로 인한 흑자도산을 막기 위해 유동성 지원이 필요한 기업과 채권단이 자율적으로 협약을 맺어 실시하는 구조조정을 의미함
    - 자율협약이 체결되면 채권은행은 일반적으로 기존 부채에 대해 일괄적인 만기연장, 추가 자금 대출 등의 지원을 실시하는 한편, 해당 기업의 자산 매각이나, 인력감축 등 자율협약에 따른 경영정상화 방안을 추진하게 됨
    - 자율협약은 기업구조조정에 따른 대외신인도의 하락이 상대적으로 낮으나, 법적인 강제성이 없어 「기업구조조정 촉진법」에 따른 워크아웃이나 「채무자회생법」에 따른 법정관리보다 기업구조조정의 효과가 낮을 수 있음
  - 「기업구조조정 촉진법」에 따른 워크아웃은 자율협약과 동일하게 기업과 채권단 간에 추진하는 기업구조조정이지만, 법에 따라 기업구조조정이 진행되는 법적 절차로서 차이가 있음
    - 「기업구조조정 촉진법」에 따라 워크아웃이 진행되면 채권단 간의 협의를 통해 채권행사를 유예한 상태에서 신규 자금을 지원하게 되지만, 이해관계가 서로 다를 경우 채권단 간의 갈등을 발생시키고 해당 기업의 구조조정이 더디게 진행될 우려가 지적될 수 있음
- 법원이 주도하는 공적 구조조정은 「채무자회생법」에 따른 기업회생절차로서 법원이 채권·채무관계를 일률적으로 조정한다는 점에서 사적 기업구조조정인 자율협약 및 워크아웃과 접근방식이 상이함
  - 「기업구조조정 촉진법」에 의한 워크아웃이 법적 절차를 따르지만 법원의 관여 없이 이해당사자 간의 자율적인 합의에 의한 사적 정리방식의 채무재조정 절차라는 점에서 「채무자회생법」에 따라 법원이 주도하는 기업회생절차인 법정관리와 구분됨
  - 자율협약과 워크아웃이 효율성에 기초한 기업의 신속한 경영정상화를 목적으로 한다면, 법정관리는 채권자 형평성에 기초한 공평한 손실분담을 목적으로 하고 있음

## 03

## 「신 기업구조조정 방안」의 주요 내용

### 가. 현행 제도의 문제점

우리나라의 기업구조조정 제도는 1997년 외환위기 이후 런던방식(London approach)<sup>6)</sup>에 의한 워크아웃 제도인 「기업구조조정 촉진을 위한 금융기관협약」을 210개 금융회사가 1998.6월 체결하면서 시작되었음

- 이후 자율적인 시장관행의 부족으로 동 협약에 따른 기업구조조정이 지연되는 등 문제점이 나타나면서 2001년 「기업구조조정 촉진법」을 제정하고 신속하고 효율적인 기업구조조정 추진기반을 마련함<sup>7)</sup>

그동안 정부는 국가 주도의 산업화를 추진하면서 국내 산업의 경쟁력 제고를 위한 산업구조 재편과 기업구조조정에 적극적으로 개입해 왔음

- 이러한 정부의 개입은 시장실패를 보정함으로써 기업의 부실이 은행 산업 부실로 확대되는 것을 막고 우리 경제의 시스템리스크 발생을 방지하는데 기여해온 측면이 있음
- 하지만, 정부 주도의 산업구조 재편 및 기업구조조정 과정에서 대규모 공적자금<sup>8)</sup> 투입, 국책은행을 통한 공기업화, 특혜시비, 경영주의 모럴해저드 문제 등이 발생하였음

특히, 최근 대우조선, 한진해운 등의 조선·해운업의 구조조정 과정에서 국내 기업구조조정 제도에 내재되어 있는 문제들이 반복되면서 이에 대한 비판이 제기되었음

- 국내 기업구조조정 과정에서 주로 활용되고 있는 자율협약이나 워크아웃은 채권은행 중심의 기업구조조정으로 채권은행 간의 이해관계가 서로 다를 경우 채권은행 간의 갈등을 발생시키고 해당 기업의 구조조정이 지연되는 요인이 되었음
- 또한, 국책은행을 중심으로 기업구조조정이 진행되면서 금융감독당국이 기업구조조정 과정에 개입하고 정치적인 상황에 좌우되는 결과가 초래되었음

6) 1990년대 초 영국에서 부실기업 처리를 위해 영란은행(Bank of England)이 비공식적인 조정자로서 채권자인 금융회사와 채무자인 기업 간의 채무 등을 조정·중재하였던 방식을 의미함

7) 「기업구조조정 촉진법」 제정 당시 기업구조조정에 관한 시장관행이 정착된 후에는 시장자율에 의한 구조조정을 추진한다는 취지에 따라 2005년 말까지 한시적으로 적용하기로 하였으나 이후 몇 차례 재입법 과정을 거쳤으며, 현재 2016.3.18일(2018.6.30일 일몰)부터 시행되고 있는 「기업구조조정 촉진법」은 5번째 제정 또는 기한 연장된 법임

8) 「공적자금관리 특별법」 제2조제1호에 따른 공적자금의 법적 정의는 「예금자보호법」에 따른 예금보험기금, 「자산관리공사법」에 의한 부실채권정리기금 및 구조조정기금, 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금관리기금 등을 의미하지만, 본고에서는 이러한 기금 등을 통한 자금뿐만 아니라 국책은행이 기업이나 금융회사의 구조조정 등을 위하여 지원되는 자금을 포괄하는 의미로 사용함

- 최근 문제가 되고 있는 대우조선이나 2017.2월 법원에서 파산 선고된 한진해운 모두 주채권은행이 국책은행인 산업은행이었으며, 실제 기업구조조정 과정에서 정부의 관여와 정치적 상황에서 자유롭지 못했다고 할 수 있음

**특히, 글로벌 금융위기 이후 국내 한계기업<sup>9)</sup>의 비중이 증가하고 금융환경이 변화하면서 보다 효과적인 기업구조조정 제도 개선 필요성이 증가하고 있는 상황임**

- 2016.6월 한국은행이 발표한 금융안정보고서에 따르면, 2015년말 기준 국내 한계기업은 3,278개로 2010년말 2,400개에서 크게 증가하였음<sup>10)</sup>
  - 특히 대기업의 한계기업 비중이 2010년 9.0%에서 2015년 13.7%로 빠르게 증가하면서 금융·경제에 큰 충격을 줄 수 있는 위험성이 높아지고 있다는 점이 지적되고 있음
- 이와 함께 기업들의 회사채, 기업어음(CP) 발행 등이 증가하면서 이해관계자가 증가하며, 채권은행의 역할이 축소되는 등 채권은행 중심의 구조조정이 근본적으로 한계에 직면하고 있는 상황임

**나. 「신 기업구조조정 방안」의 주요 내용**

**2017.4.13일 금융위원회는 현행 기업구조조정 체계를 보완하면서 채권은행 주도에서 민간 주도로 기업구조조정을 전환하는 「신 기업구조조정 방안」을 발표함<sup>11)</sup>**

- 이번에 발표된 방안의 주요 내용은 현행 채권은행 중심의 구조조정 체계를 자본시장을 통한 구조조정 방식과 법원에 의한 신속한 구조조정 방식(Pre-packaged Plan, 이하 'P-Plan')으로 다양화하는 것임

〈그림 2〉 「신 기업구조조정 방안」 개괄



자료: 금융위원회·금융감독원(2017.4.13.)

9) 한계기업은 정책자금 등에 연명하는 특성을 강조하여 좀비(Zombie)기업이라고 부르기도 하는데, 외부의 자금지원 없이는 통상적인 방법으로 경영정상화가 어려워 회생가능성이 없는 기업을 의미하며, 한계기업에 대한 실무적으로 통일된 기준은 없으나 일반적으로 영업이익을 이자비용으로 나는 값인 이자보상비율(영업이익/이자비용)이 3년 연속 100% 미만인 기업으로 분류함

10) 한국은행, 「금융안정보고서」, 2016.6.

11) 금융위원회·금융감독원, 「신 기업구조조정 방안」, 보도자료, 2017.4.13.

## 자본시장을 통한 구조조정은 사모투자펀드(private equity fund, 이하 'PEF') 등이 채권은행으로부터 구조조정 기업의 채권을 매입하여 사업구조조정 등 기업정상화에 주도적인 역할을 수행하는 방식임

- 금융위원회는 자본시장을 통한 기업구조조정 활성화를 위해 우선적으로 구조조정 대상기업 채권 매각이 활성화될 수 있는 다음과 같은 제도적 기반을 마련한다는 방침임
  - 첫째, 구조조정 대상기업 채권의 매각을 활성화하기 위해 「구조조정채권 매각 모범규준」을 제정하여 채권매각 절차를 규정하고, 매각 가격 등의 조정절차를 마련함
    - 저가매각 문제 관련 매각 담당자의 면책을 위해 공개경쟁 입찰을 원칙으로 하고, 유찰로 인해 매각이 지연되는 사례를 방지하기 위해 수의계약이 가능한 경우를 명확히 규정할 예정임<sup>12)</sup>
  - 둘째, 자본시장의 구조조정 기업 매수 활성화를 위해 구조조정 대상 기업의 매수자와 매도자를 연계하는 중개 플랫폼을 구축한다는 계획임
    - 현재 채권매각 공고 전에는 채권은행이 워크아웃 기업 현황을 공개하지 않아 매수 희망자가 구조조정 대상 기업을 발굴하기 곤란한 상황이므로, 산업은행, 수출입은행 등 정책금융기관을 중심으로 구조조정 대상 기업 채권 매각을 위한 중개 플랫폼을 구축한다는 방침임
  - 셋째, PEF에 매각된 구조조정 기업이 원활하게 여신을 확보할 수 있도록 정책금융기관이 직접 여신을 제공하거나 시중은행에 보증을 제공하는 프로그램을 신설함
    - PEF를 통해 구조조정을 추진하는 기업이 여신을 원활히 확보할 수 있도록 한도성 여신 지원 프로그램(산업은행, 수출입은행) 및 보증 프로그램(신용보증기금, 기술보증기금)을 운영할 예정임
  - 마지막으로 기업구조조정 시장을 활성화하기 위해 기업구조조정 펀드(5년간 8조원 규모)를 조성할 방침임
    - 기업구조조정 채권 시장에 충분한 유동성 공급을 위해 정책금융기관을 중심으로 출자하고, 연기금·시중은행 등 민간 투자자의 자발적 참여를 유도할 예정임
- 금융위원회는 자본시장을 통한 구조조정이 시장에서 자율과 경쟁을 기반으로 민간 전문가가 주도한다는 점에서 보다 효율적인 기업구조조정이 추진될 것으로 기대하고 있음<sup>13)</sup>

## 이와 함께 금융위원회는 「기업구조조정 촉진법」에 따른 워크아웃과 「채무자회생법」에 따른 법정관리의 장점을 연계한 P-Plan 방식의 기업구조조정을 활성화한다는 계획임

- P-Plan은 채권단이 법정관리 대상기업의 신규자금 지원 방안을 포함한 기업회생계획안을 만들어, 법원이 동 기업회생계획안을 승인하면 법정관리가 종료되고 자율협약이나 워크아웃으로 전환되는 방식임
  - P-Plan 방식은 법원에 회생절차와 사전계획안을 함께 신청하며, 법원이 사전계획안을 인가하면, 회생절차가 종결되고 동시에 자율협약이나 워크아웃으로 전환하고 신규자금을 지원함

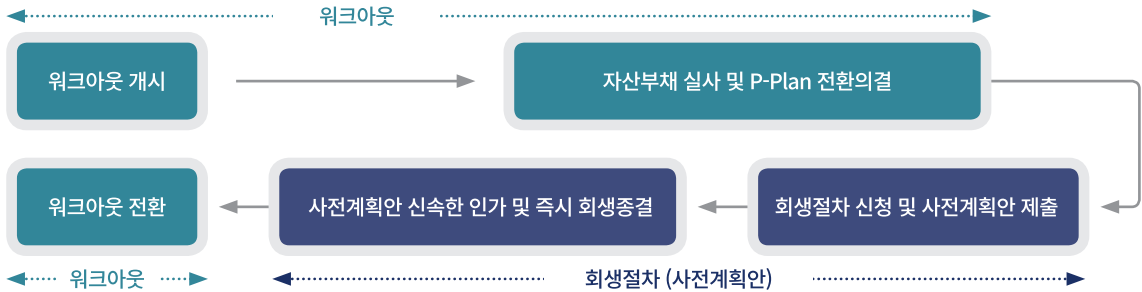
12) 수의계약시 가격 등 매각조건에 이견이 발생하는 경우에는 '금융채권자 조정위원회'에서 적극적으로 이견을 조정하는 역할을 수행함

13) 채권은행은 PEF 등에 부실기업 채권을 매각함으로써 리스크를 관리하여 금융회사의 건전성을 제고할 수 있으며, 부실기업은 신속한 신규자금을 확보하고 경영전문가의 사업재편 및 구조조정 등을 통해 신속한 경영정상화의 가능성이 높아지며, PEF 투자자들은 기업구조조정 시장에서 새로운 투자기회를 발굴할 수 있다는 의견임



- 채권단 실사 결과 P-Plan 적용이 필요하다고 판단될 경우, 신규자금 지원 방안을 포함한 사전계획안을 마련할 수 있는데, 전체 채권자 50% 이상의 동의가 필요함<sup>14)</sup>

〈그림 3〉 Pre-Packaged Plan 개요



자료: 금융위원회(2017.1.17.)

- 금융위원회는 P-Plan 방식의 새로운 기업구조조정 제도가 도입되면 서로 단절된 채권단 주도의 구조조정(자율협약 또는 워크아웃)과 법원 주도의 구조조정(법정관리)이 서로 연계되어 보다 효과적으로 기업구조조정이 이루어질 것으로 기대하고 있음<sup>15)</sup>

## 04

# 향후 정책과제

## 가. 「신 기업구조조정 방안」의 개선과제

정부가 발표한 「신 기업구조조정 방안」은 채권은행 주도에서 시장주도로 기업구조조정의 중심축을 전환하는 것으로 목표로 하고 있지만, 여전히 정부가 관여할 수 있는 소지가 많다는 점에서 한계를 지적할 수 있음

14) 채권자가 사전계획안을 제출하는 경우 관리인의 회생계획안 작성을 생략하고, 조사보고서는 채권단이 제출한 실사보고서로 같음하며, 채권등 신고·조사기간을 단축하고, 제1·2·3기 관계인집회 병합 등으로 최대한 신속하게 사전계획안을 인가함

15) 현행 채권단 주도의 자율협약이나 워크아웃에 실패한 기업이 주로 법정관리에 들어가게 되는데, 법정관리 이후에는 사실상 채권단의 신규 자금지원을 받을 수 없어 기업회생이 어려운 상황이 종종 발생하고 있기 때문임

- 예를 들면 자본시장을 통한 구조조정 활성화를 위해 구조조정 기업 매각 중개 플랫폼을 구축하고, 기업구조조정 펀드를 조성하는 방안 등은 모두 정책금융기관이 중심이 되고 있어 실질적으로 정부의 관여 소지가 높음
  - 기업구조조정펀드의 경우 주된 출자자가 정책금융기관과 시중은행·국책은행이 주주인 유암코(UAMCO)이기 때문에<sup>16)</sup> 채권은행이 부실기업의 채권을 매각하면서 채권은행이 출자한 펀드가 이를 매입하는 결과가 초래되어 자본시장을 통한 구조조정 활성화의 효과가 반감될 수 있음
  - 특히, 정부는 기업구조조정펀드에 매각된 구조조정 기업에 대해 정책금융기관이 여신을 지원하고 보증하는 금융지원 프로그램을 신설할 계획이므로 자본시장을 통한 구조조정의 실행과정에서도 정책금융기관이 중심이 될 우려가 있음
- 또한 워크아웃과 법원의 법정관리를 연계한 P-Plan의 경우에도 현재 기업구조조정 과정에서 발생하는 관치금융의 문제가 신규자금 지원 결정에서 채무조정으로 보다 심화될 우려가 있음<sup>17)</sup>

### 국내 기업구조조정의 가장 큰 문제 중의 하나는 채권은행 중심의 구조조정에서 정부의 실질적인 관여가 높고 정치적인 상황에 좌우되는 상황이 반복적으로 발생하고 있다는 것임

- 이에 따라 향후 「신 기업구조조정 방안」을 시행하는 과정에서 정책금융기관의 기업구조조정 기능을 확대하기 보다는 자본시장 구조조정을 활성화하기 위한 여건 조성으로 그 역할을 제한하는 것이 바람직함
- 기업구조조정펀드의 경우 향후 민간 투자자의 참여가 자본시장을 통한 구조조정 활성화를 위한 성공의 조건이라 할 수 있으므로 민간참여 확대를 위한 실질적인 인센티브 제공 방안을 고민할 필요가 있음
- 한편, 기업구조조정펀드에 매각된 구조조정 기업에 정책금융기관이 제공하는 여신이나 보증 프로그램은 현행 국책은행 중심의 기업구조조정에서 발생하는 관치금융의 문제가 확대될 수 있다는 점에서 여신 또는 보증 제공에 대한 명확한 기준 마련이 요구됨

### 이와 함께 정부가 발표한 「신 기업구조조정 방안」과 같이 자본시장을 통한 기업구조조정 기반을 강화하는 동시에 주채무계열제도 등 채권은행의 사전적 구조조정 제도를 활성화하는 방안을 마련할 필요가 있음

- 기업구조조정을 사전적 구조조정과 사후적 구조조정으로 구분해 보면, 채권은행 중심의 자율협약이나 워크아웃, 법원의 법정관리 등은 모두 사후적 구조조정에 해당함
- 부실기업이 사후적 구조조정 단계에 진입하는 경우에는 채권은행 간의 이해상충이 발생할 가능성이 높고, 금융채권자의 증가로 채권은행 중심의 기업구조조정이 사실상 어려워진다는 점에서 기업구조조정 비용이 크게 증가함
- 이에 따라, 구조조정에 따른 사회적 비용을 절감하고 부실기업에 대한 효율적인 구조조정을 위해서는 주채무계열제도 등 사전적 구조조정 제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직함

16) 기업구조조정펀드는 총 4조원 규모로 조성될 예정이며, 우선적으로 펀드 출범시 정책금융기관(산업은행·수출입은행·중소기업은행), UAMCO의 출자 약정을 통해 1조원 규모로 조성(Capital call 방식)하고, 향후 UAMCO·정책금융기관의 출자(최대 총 2.5조원) 및 연기금, 시중은행, 민간 투자자 등의 자발적 참여를 유도한다는 계획임

17) 실제 최근 대우조선의 채권자를 대상으로 한 사전 채무조정과정에서 P-Plan을 통한 법원의 채무조정 보다 자율협약에서 사전 채무조정이 보다 유리하다는 점을 강조하면서 채권단의 채무조정을 사실상 압박하는 사례가 나타났음

## 나. 추가적인 정책과제

향후 국내 기업구조조정 제도를 보다 효과적으로 개선하기 위해서는 현재 정부가 추진하고 있는 「신 기업구조조정 방안」 이외에도 다음과 같은 정책과제를 검토할 필요가 있음

현재 우리나라 기업구조조정은 구조조정 과정에서 국책은행을 중심으로 하는 정책금융의 과도한 기능과 역할에 따른 문제가 크다는 점에서 이를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있음

- 그동안 국내 정책금융은 경제개발과정에서 필요한 산업자금을 선도적으로 공급하여 경제성장을 견인하는데 크게 기여해왔다고 평가할 수 있지만, 현재 우리 경제발전의 단계에 맞는 바람직한 정책금융의 변화가 필요한 시점임
  - 무엇보다 부실기업에 대한 과도한 정책금융은 정책금융기관의 동반 부실화도 초래되어 결국 중장기적으로 정부의 재정 부담을 가져올 수밖에 없기 때문임
- 이러한 점에서 시장마찰을 최소화하면서 새로운 산업분야의 지원을 강화하는 방향으로 정책금융의 기능을 재 설정하는 것이 중요하다고 판단됨
  - 또한, 향후 정책금융의 효과적인 지원을 위해 정책금융기관 간의 중복적인 기능을 재점검하여 통합·연계체 계를 강화하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 특히 정책금융기관의 기업구조조정 기능을 분리하여 부실기업의 채권매입, 대출, 출자 등의 업무를 수행하는 일본의 산업재생기구<sup>18)</sup>와 같은 기업구조조정을 담당하는 기구를 신설하는 방안을 고민해 볼 필요가 있음
  - 현재 국내 기업구조조정의 문제는 정책금융기관이 서로 이해상충 가능성이 있는 산업지원 기능과 구조조정 기능을 함께 수행하면서 자율적인 구조조정이 어려워지고 구조조정이 지연되는 결과를 초래했다고 할 수 있기 때문임

이와 함께 사후적인 기업구조조정을 「채무자회생법」에 따른 법정관리로 단일화하는 방안 등을 포함하여 시장 자율에 의한 신속하고 효율적인 구조조정을 위한 「기업구조조정 촉진법」의 근본적인 제도개선 방안을 고민할 필요가 있음

- 「기업구조조정 촉진법」은 2001년 처음 제정된 이후 5차례 재입법되었는데, 현행법은 2018.6월말까지 효력을 가지는 한시법으로 2016.3월 제정되었음
  - 지난 2016.3월 「기업구조조정 촉진법」 재입법 당시 상시법으로 하는 방안이 논의되었으나 위헌성 및 관치금융의 논란 때문에 한시법으로 다시 제정되었음<sup>19)</sup>
- 하지만 한시법으로 재입법된 「기업구조조정 촉진법」은 시장 자율에 의한 신속하고 효율적인 구조조정을 위한 목적이지만 금융시장 환경변화에 따라 그 목적을 달성하는 데에 근본적인 한계를 가지고 있음
  - 앞에서 언급한 바와 같이 은행 차입에 의존하던 기업들이 회사채, 기업어음 등 시장성 차입이 증가하여 채권은행 중심의 구조조정에 한계가 나타나고 있기 때문임

18) 산업재생기구는 2003.4월 설립된 산업 구조조정을 위한 공적기구로 유용한 경영자원을 갖고 있으면서 과도한 채무를 가지고 있는 기업의 채권매입, 대출, 채무보증, 출자 등을 통해 기업회생을 지원하였으며 2007.6월 해산된 이후 동 기구를 대체하여 기업재생지원기구가 설립되었음

19) 「기업구조조정 촉진법」의 재입법 논의 당시 대법원은 워크아웃 전치화로 인한 기업의 피해 우려, 헌법상 사적자치의 침해, 재산권 침해 등 위헌성 소지 등을 이유로 「기업구조조정 촉진법」의 상시화를 반대하였음

- 또한, 2016.3월 「기업구조조정 촉진법」을 재입법하면서 금융채권자의 범위 확대 등 채권자의 권리를 제고시킨 결과, 구조조정 과정에서 채권자간 이해상충 발생이 증가하면서 오히려 채권은행 중심의 자율적인 기업 구조조정이 어려운 상황이 초래되고 있다고 할 수 있음

**한편, 무엇보다 바람직한 기업구조조정의 방향은 개별기업이 변화하는 경제상황에 맞추어 재무적인 구조조정과 함께 사업재편 등의 선제적인 구조조정을 진행하는 것이라고 할 수 있음**

- 그동안 국내 기업구조조정의 과정을 보면 대내외적인 경제상황에 따라 경영환경이 악화되고 많은 기업부실이 누적된 이후 기업구조조정이 진행되는 과정에서 대규모 공적자금을 투입하는 악순환이 반복되어 왔음
- 이에 따라 2017.3월부터 시행하고 있는 「기업 활력 제고를 위한 특별법」에 따른 선제적인 구조조정 노력이 중요하다고 보이며, 이를 위해서는 건전한 기업지배구조와 투명한 회계감사 제도의 구축 등 기업의 자발적인 구조조정 환경을 조성하는 노력이 필요함

# 공공기관의 재무건전성 제고를 위한 입법 및 정책과제

재정경제팀

김재한 입법조사관

## 요약

공공기관은 설립근거법에 정부의 손실보전 조항이 규정되어 있거나 정부가 공공기관에 대한 지배적 지분을 보유하고 있어, 해당 기관에 결손이 발생할 경우 궁극적으로 정부가 이를 보전할 수 밖에 없다. 그럼에도 2008년 336.8조원이던 공공기관의 부채가 2015년 505.3조원으로 168.5조원 증가하는 등 공공기관의 재무건전성 문제가 심화되고 있어 공공기관의 부채감축에 대한 보다 적극적인 노력이 요구되고 있다.

이를 위하여 우선 공공기관 부채 증가의 원인을 파악할 필요가 있다. 공공기관 부채 증가의 주된 원인을 살펴보면, 공공기관의 방만한 경영에 따른 비용 증가, 공공요금 인상 억제에 따른 원가보상률 미달을 들 수 있다. 또한, 일부 공공기관의 경우에는 정부의 정책결정에 따른 정책사업의 추진이나 기관 고유사업의 투자를 확대하면서 부채가 증가한 측면도 있다.

정부는 공공기관 부채 문제를 해결하기 위하여 2013년부터 ‘공공기관 정상화 대책’을 추진함으로써 2014년부터는 지속적으로 증가해오던 공공기관의 총 부채규모를 감소시키는 등 일정한 성과를 달성한 바 있다. 다만, ‘공공기관 정상화 대책’이 완료된 후에도 공공기관의 방만경영에 대한 지속적인 관리·감독은 이루어져야 하며, 방만경영 외의 공공기관 부채 증가 원인을 고려한 맞춤형 대책도 마련할 필요가 있다.

이에 따라 정부는 공공기관의 방만한 경영에 대하여는 지속적으로 이를 점검하고 개선해 나가야 할 것이다. 또한, 공공요금의 원가보상률이 일정한 수준 이상을 유지할 수 있도록 하는 정책적 방안도 검토할 필요가 있다. 다만, 공공요금의 인상은 철저한 원가검증을 거쳐 인상 요인이 있을 경우에 한해 추진되어야 할 것이다. 끝으로 공공기관이 정부정책 결정에 따른 사업을 수행할 때에는 사전에 공공기관과 정부의 재정부담원칙을 마련하고, 기관의 설립목적에 따른 자체 기능의 수행을 위하여 대규모 투자를 확대할 때에는 해당 사업이 타당한지에 대한 충분한 검토가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

01

## 공공기관의 재무건전성 현황

공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”)에 따라 기획재정부장관이 정부의 출연·출자 또는 재정지원을 받는 등 요건을 갖춘 기관 등에 대하여 지정한 기관을 말함<sup>1)</sup>

- 「공운법」 제4조에서는 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관이나 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 등에 대하여 기획재정부장관이 공공기관으로 지정할 수 있도록 하고 있음
- 이러한 공공기관은 설립근거법에 정부의 손실보전 조항이 규정되어<sup>2)</sup> 있거나, 정부가 공공기관에 대한 지배적 지분을 보유하고 있어 해당 기관에 결손이 발생할 경우에는 궁극적으로 정부가 이를 보전할 수 밖에 없음

2016.4월 기획재정부가 발표한 공공기관의 결산자료에 따르면, 2015년말 기준 공공기관의 부채는 505.3조원이고, 부채비율은 183%로 나타났음

- 이는 2009년 336.8조원이던 전체 공공기관의 부채가 2015년에는 505.3조원으로 168.5조원 증가한 것이며, 134.8%였던 부채비율<sup>3)</sup> 역시 183%로 48.2%p 증가한 것으로 공공기관의 재무건전성 문제가 심화된 상황임을 보여주고 있음

〈표 1〉 연도별 공공기관 부채 현황

(단위: 조원, %)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
부채	공기업	238.7	292.0	328.7	353.2	373.7	377.1	365.0
	준정부기관	88.8	96.1	120.6	131.2	135.1	130.2	125.6
	기타 공공기관	9.3	8.9	11.0	11.7	11.6	12.4	14.7
	합계	336.8	397.0	460.3	496.1	520.4	519.7	505.3
부채비율		134.8	162.9	196	220	217	201	183

주: 공공기관의 지정 및 해제에 따라 일부 차이 존재

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 참조하여 정리한 것임

1) 2017년에는 총 332개 기관이 「공운법」상 관리대상으로 지정되었음

2) 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단, 신용보증기금, 기술보증기금, 중소기업진흥공단, 한국주택금융공사 등의 설립근거법에는 정부의 손실보전 조항이 규정되어 있음

3) 부채비율(%)=(부채/자기자본)×100

### 특히 부채 중점관리기관으로 선정된 12개 공공기관<sup>4)</sup>은 2015년말 기준 전체 공공기관 부채의 79.8%를 차지하고 있음

- 부채 중점관리기관(12개)은 기획재정부가 2013년 12월 '공공기관 정상화 대책'의 일환으로 부채규모가 크거나 부채증가를 주도한 공공기관을 대상으로 선정하여 과거 15년간의 부채관련 정보 등을 공개하고 있는 기관을 말함
- 2009년부터 2015년까지 전체 공공기관 부채가 168.5조원 증가하는 동안 부채 중점관리기관의 부채는 133.2조원이 증가하여 전체 공공기관 부채증감액의 79%를 차지하고 있음

〈표 2〉 부채 중점관리기관의 부채 현황

(단위: 조원, %)

		'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
중점관리기관 (비중)		270.2 (80.2)	324.4 (81.7)	378.7 (82.3)	410.2 (82.7)	436.1 (83.8)	418.3 (80.5)	403.4 (79.8)
공공기관 전체		336.8	397.0	460.3	496.1	520.4	519.7	505.3

구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SOC 분야	한국토지주택공사	109.2	121.5	130.6	138.1	142.3	137.9	134.1
	한국수자원공사	3.0	8.1	12.6	13.8	14.0	13.5	13.3
	한국철도공사	8.8	12.6	13.5	14.3	17.3	17.9	13.5
	한국도로공사	21.8	23.7	24.6	25.3	25.9	26.5	27.0
	한국철도시설공단	14.3	14.0	15.6	17.3	18.2	19.0	20.0
에너지 분야	한국전력공사	51.8	82.2	82.7	95.1	104.1	108.9	107.3
	한국가스공사	17.8	22.3	28.0	32.6	34.7	37.0	32.3
	한국석유공사	8.5	15.9	20.8	18.0	18.5	18.5	19.0
	한국광물자원공사	0.9	1.5	1.8	2.4	3.5	4.0	4.6
	대한석탄공사	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6
예금보험공사		28.7	27.2	40.5	45.9	46.7	41.4	33.3
한국장학재단		1.3	3.9	6.8	8.4	9.0	11.0	12.2

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 참조하여 정리한 것임

4) 12개의 부채 중점관리기관은 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사와 6개 발전자회사(한국전력공사의 부채에는 6개의 발전자회사 부채가 포함되어 있음), 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국철도시설공단, 예금보험공사, 한국장학재단임

**부채 중점관리기관 중 예금보험공사와 한국장학재단을 제외한 10개 기관의 차입금 의존도(차입금/총 자산)는 모두 30%를 초과(평균 79%)하고 있음<sup>5)</sup>**

- 차입금 의존도가 30%를 초과하는 기관의 경우에는 재무건전성 차원에서 주의가 요구되므로, 모든 부채 중점 관리기관은 재무건전성을 확보하기 위한 지속적인 관리가 필요함을 나타내고 있음
  - 특히 대한석탄공사의 차입금 의존도는 211.13%에 달하고 있으며, 한국광물자원공사의 경우에는 92.95%로 재무상태가 심각한 실정임<sup>6)</sup>
- 또한, 2015년말 기준으로 한국철도공사, 한국석유공사 등 5개 기관<sup>7)</sup>은 이자보상배율<sup>8)</sup>이 1이 되지 않아 영업이익으로 이자도 제대로 갚지 못하는 상황이므로 해당 기관의 부채를 감소시키기 위해서는 보다 적극적인 대책이 마련되어야 할 것임

〈표 3〉 부채 중점관리기관의 차입금 의존도와 이자보상배율 현황(2015년말 기준)

(단위: %, 배)

구분		차입금 의존도	이자보상배율
SOC 분야	한국토지주택공사	52.98	1.3
	한국수자원공사	59.54	1.1
	한국철도공사	62.0	0.24
	한국도로공사	44.2	1.06
	한국철도시설공단	105.3	0.8
에너지 분야	한국전력공사	33.9	4.1
	한국가스공사	66.2	1.3
	한국석유공사	61.42	△1.1
	한국광물자원공사	92.95	△21.35
	대한석탄공사	211.13	△0.9

자료: 공공기관 경영정보공개시스템 및 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 참조하여 정리한 것임

5) 예금보험공사와 한국장학재단은 수입지출구조상 부채를 발생시켜 마련한 재원으로 사업을 수행하도록 하는 구조로 이루어져 있어 다른 기관의 부채 발생 행태와 다르므로 분석에서 제외함

6) 대한석탄공사와 한국광물자원공사는 2016년 현재 완전자본잠식 상태임

7) 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사임

8) 영업이익으로 금융부채 이자비용을 충당할 수 있는 수준을 말함



## 02

## 공공기관 부채 증가의 원인과 공공기관 정상화 대책<sup>9)</sup>

### 가. 공공기관 부채 증가의 원인

공공기관 부채 증가의 원인 중 하나는 첫째, 공공기관의 방만한 경영에 따른 비용 증가가 공공기관의 부채를 증가시키고 있음

- 공공기관의 궁극적인 주인은 국민이나, 공공기관은 그 특성상 국민·정부·경영진과 직원으로 이어지는 복대리인 문제<sup>10)</sup>를 안고 있기 때문에 주인인 국민의 이익보다 주무부처나 직원의 이익을 우선시할 소지가 큼
  - 구체적으로 공공기관이 출자·출연을 통하여 자회사 등을 설립하는 경우 충분한 사업성 검토 없이 무리하게 투자함에 따라 결국 해당 기관에 재정부담 및 예산낭비를 초래하고 있으며, 일부 공공기관에서는 출자·출연기관을 해당기관 퇴직자의 재취업 창구로 활용하는 사례가 빈번하게 발생한 바 있음<sup>11)</sup>
  - 국회예산정책처(2014)에 따르면 2014년 기준으로 30개 공기업이 지분을 보유하고 있는 출자회사의 수는 412개에 이르고 있으며, 2009~2013년까지 해당 공기업의 출자회사에 재취업한 공기업 퇴직자의 수는 144명으로 이들의 평균 근속연수는 33.6년임

〈표 4〉 공기업 출자회사 및 퇴직자의 출자회사 재취업 현황

(단위: 개, 명, 년)

유형	기관명	개수
시장형	부산항만공사	3
	인천국제공항공사	3
	인천항만공사	1
	한국가스공사	40
	한국남동발전	29
	한국남부발전	22
	한국동서발전	22
	한국서부발전	17

9) 해당 절의 내용은 공공기관 부채의 대부분을 차지하는 부채 중점관리기관을 중심으로 분석함

10) 개인 또는 집단이 의사 결정 과정을 다른 사람에게 위임할 때 대리인 관계가 성립하며, 대리인 관계에서는 정보의 불균형, 감시의 불완전성 등으로 인해 도덕적 해이, 역선택 등의 문제가 발생함. 복대리인 문제는 이러한 대리인 관계가 중첩되어 나타나는 것을 말함

11) 국회기획재정위원회, 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」, 2014.11.

유형	기관명	개수
시장형	한국석유공사	30
	한국수력원자력	9
	한국전력공사	68
	한국중부발전(주)	25
	한국지역난방공사	9
준시장형	대한석탄공사	3
	대한주택보증(주)	26
	여수광양항만공사	1
	제주국제자유도시개발센터	2
	한국관광공사	4
	한국광물자원공사	27
	한국도로공사	15
	한국마사회	1
	한국수자원공사	6
	한국조폐공사	1
	한국철도공사	23
	한국토지주택공사	24
	해양환경관리공단	1
	합계	

구분	2009	2010	2011	2012	2013	계
인원	22	28	28	28	38	144
평균 근속연수	33.6	34.3	33.1	31.1	33.1	33.6

자료: 국회예산정책처, 「2013회계연도 공공기관 결산 평가」, 2014.7.

- 또한, 일부 공공기관의 경우에는 정년퇴직하는 직원이 요청하는 경우에는 직계 가족을 우선 채용하거나 자사고·특목고에 재학 중인 자녀에 대한 수업료를 전액지원하고, 대학학자금을 무상지원하는 등 국민의 눈높이에 맞지 않는 과도한 복지후생 제도를 운영하여 정부가 추진한 '공공기관 정상화 대책'에 따른 방만경영 사례로 지적된 바도 있음<sup>12)</sup>
- 이러한 방만경영은 부채의 모든 원인에 숨어 있는 요인으로서 공공기관이 민간기업보다 경쟁과 효율화 노력이 부족하여 나타나는 현상임

12) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 302곳 '방만 경영' 정상화 이행」, 2015.8.3.

- 공공기관은 시장에서 경쟁을 하지 않고 정부로부터 재정을 지원받으며, 설립근거법이 존재<sup>13)</sup>하여 민간기업과는 달리 파산의 위험이 극히 낮음
- 또한, 대부분 시장에서의 독점적 지위가 보장되어 기술혁신이나 원가절감의 동기가 미흡하므로, 이로 인하여 방만경영의 소지가 항상 존재하고 있음
  - 감사원(2014)의 감사에 따르면 공공기관 중 17개 기관은 외형확대에 급급하여 사업성 검토를 부실하게 함으로써 예산낭비를 초래한 바 있으며, 28개 기관은 무사안일한 사업관리로 사회적 손실을 초래하는 등 다수의 공공기관이 방만하게 운영되고 있다는 지적을 받은 바 있음

**둘째, 글로벌 경제위기 극복과 서민생활 안정을 목적으로 공공요금 인상이 억제된 결과, 원료비 가격 상승 등을 요금에 적절하게 반영하지 못함으로써 공공기관의 부채가 증가하고 있음<sup>14)</sup>**

- 한국전력공사의 경우 부채규모는 2007년까지 대체적으로 큰 변동을 보이지 않았으나, 2008년 이후 부채가 급증하여 2013년까지 6년간 65.4조원이 증가하였음<sup>15)</sup>
  - 구체적으로 국제유가 상승에 따른 발전연료가 상승에도 불구하고 정부의 물가안정을 위한 공공요금 규제로 연료가 인상분이 요금에 충분히 반영되지 못하였고, 이에 따라 한국전력공사는 2013년 상반기까지 연속적으로 적자가 발생함에 따라 송변전 설비투자 및 이자상환을 위해 외부차입을 하면서 부채가 증가하였음<sup>16)</sup>
- 한국철도공사의 경우 2005년 출범 당시 철도청으로부터 4.5조원의 운영 부채를 인수받은 후 2014년까지 부채가 증가하여 10년간 12.1조원의 부채가 증가하였음<sup>17)</sup>
  - 구체적으로 한국철도공사의 2005년~2015년 평균 원가보상률은 74.2%(누적 수입 29조 4,973억원, 누적 총괄원가 39조 7,279억원)로 2005년 공사전환 이후 총괄원가에 미달하는 운임인상에 따라 10조 2,306억원의 결손이 발생한 것이 부채 증가의 주된 원인임<sup>18)</sup>
- 이처럼 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등 5가지 공공요금 사업을 수행하는 한국전력공사, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국철도공사 및 한국철도시설공단은 부채가 증가한 원인 중 하나는 공공요금이 원가에 미치지 못함에 따라 발생하는 측면이 있다고 볼 수 있을 것임

13) 「한국전력공사법」, 「한국가스공사법」, 「한국수자원공사법」 등 공공기관 설립의 근거가 되는 법률이 다수 존재하고 있음

14) 공공요금은 「물가안정에 관한 법률」 제4조에 따라 “다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금”으로 규정되며, 같은 조 및 동 법 시행령 제6조에 따라 공공요금의 산정에 필요한 세부 기준은 기획재정부장관이 정하는 「공공요금 산정기준」에 규정하고 있음. 「공공요금 산정기준」의 적용을 받고 있는 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등 5가지 공공요금은 각각 개별 법률에 따라, 주무부장관의 결정·승인·인가 또는 허가를 받아야 함

15) 부채(단위: 조원): 38.7(07년) → 46.9(08년) → 51.8(09년) → 72.2(10년) → 82.7(11년) → 95.1(12년) → 104.1(13년) → 108.9(14년) → 107.3(15년)

16) 2007년 유가(두바이유 기준)는 68.44\$/bbl였으나 2012년 109.03\$/bbl로 65% 상승하였음에도 전기요금 인상률은 '07(2.1%)→'08(4.5%)→'09(3.9%)→'10(3.5%)→'11(9.6%)→'12(4.9%)에 그쳤음. 유가지표는 발전사 화력발전 연료로 사용되는 유류, 유연탄, LNG 가격변동 지표로 유연탄, LNG 가격은 유가에 연동하여 변동됨(공공기관 경영정보 공개시스템상 한국전력공사의 부채증감 원인 참조)

17) 부채(단위: 조원): 5.8(05년) → 5.9(07년) → 8.8(09년) → 13.5(11년) → 17.9(14년)

18) 공공기관 경영정보 공개시스템상 한국철도공사의 부채증감 원인 참조

〈표 5〉 공공요금 원가보상률 추이

(단위: 억원, %)

	구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
가스	총괄원가	289,819	343,860	427,511	451,471	428,140	399,472
	총수입	249,497	299,051	368,965	399,265	385,628	352,428
	원가보상률	86.1	87.0	86.3	88.4	90.1	88.2
전력	총괄원가	417,959	470,769	531,654	537,175	552,017	508,552
	총수입	376,842	411,000	469,732	511,121	543,137	540,914
	원가보상률	90.2	87.4	88.4	95.1	98.4	106.3
광역 상수도	총괄원가	11,277	11,782	11,940	12,673	13,172	13,904
	총수입	9,525	10,001	10,286	11,079	11,307	11,647
	원가보상률	84.5	84.9	86.1	87.4	85.8	83.8
도로	총괄원가	35,834	35,717	39,680	41,062	42,081	43,060
	총수입	29,366	29,989	32,298	33,633	34,795	36,725
	원가보상률	82.0	84.0	81.4	81.9	82.7	85.3
철도	총괄원가	22,957	23,503	23,748	25,655	25,040	27,841
	총수입	17,494	19,941	21,447	22,754	23,374	26,934
	원가보상률	76.2	84.8	90.3	88.7	93.3	96.7

주1, 철도부문의 경우, KTX와 일반열차만을 포함하고 있으며, 화물 및 수도권 전철은 제외하였음

주2, 2015년 전기요금의 경우 국제유가 하락(유가(두바이유): ('14)96.56\$/bbt→('15)50.69)으로 인한 발전원가 하락의 영향으로 원가보상률이 100%를 상회함

자료: 국회예산정책처, 「공공기관 요금체계 평가」, 「사업평가」 제19호 (통권 371호), 2016.9.

- 또한, 원가 이하로 공급됨에도 불구하고 기초생활수급자 등 저소득층이나 장애인 등 사회적 취약계층을 위하여 운영되고 있는 공공요금 감면제도도 공공요금 사업을 수행하는 공공기관의 부채 증가의 원인이 되고 있음
  - 특히 도로요금이나 철도요금의 경우에는 법률에 공공요금 감면액에 대한 정부의 보상을 명시하고 있음에도 손실분에 대한 보상이 제대로 이루어 지지 않고 있어 해당 기관의 재정에 부담이 되고 있음
  - 구체적으로 「철도산업발전기본법」 제32조 및 제33조<sup>19)</sup>에 따라 정부는 철도의 공익서비스 제공(PSO: Public Service Obligation) 차원에서 일반철도의 손실 중 공공운임 감면액과 벽지노선경영손실액, 국가특수목적사업 소요비용에 대해 보상해주어야 함에도, 정부의 재정여건에 따라 보상액이 결정되어, 매년 실제 정산액과

19) 「철도산업발전기본법」 제32조(공익서비스비용의 부담) ① 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)가 부담하여야 한다. 제33조(공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결) ① 원인제공자는 철도운영자와 공익서비스비용의 보상에 관한 계약(이하 "보상계약"이라 한다)을 체결하여야 한다.

보상액간의 차이가 발생하고 있으며, 2005년~2014년 동안 미보상액은 8,289억원에 달하여 한국철도공사의 재정에 부담을 주고 있음<sup>20)21)</sup>

### 셋째, 일부 공공기관의 부채 증가 요인 중에는 해당 기관이 정부의 정책목표를 수행하기 위하여 특정한 정책사업을 수행하는 과정에서 자금을 차입하거나 기관 고유사업의 투자를 확대함에 따라 부채가 증가한 측면도 있음

- 공공기관 경영정보공개시스템에서 구분회계 자료를 공시하는 기관을 살펴보면, 이 중 한국토지주택공사, 한국수자원공사 등은 해당 기관 자체 판단이 아닌 정부정책결정에 따른 사업을 추진함에 따라 해당 사업에서 부채가 증가하기도 하였음<sup>22)</sup>
- 또한, 일부 공공기관들은 기관의 설립목적에 따른 자체 기능의 수행을 위하여 사업을 추진하는 과정에서 대규모 투자를 확대함에 따라 부채가 증가한 측면도 있음<sup>23)</sup>

〈표 6〉 공공기관의 사업유형별 부채 현황<sup>24)</sup>

(단위: 백만원)

구분	고유사업	정책사업	대행위탁사업
한국토지주택공사	57,109,187	77,079,308	-
한국수자원공사	3,840,932	8,600,775	831,463
한국철도공사	15,851,794	-	538,052
한국도로공사	34,905,404	-	91,354
대한석탄공사	1,608,225	-	-
한국장학재단	11,006	12,162,420	313
중소기업진흥공단	14,317,236	-	122,800
한국산업단지공단	1,668,143	208,286	36,927
주택도시보증공사	1,129,590	1,254,486	105,090

주1) 고유사업: 기관의 설립목적 및 기능에 따라 과거부터 수행해온 사업

주2) 정책사업: 주요추진 동기가 기관 자체판단이 아닌 정부정책결정인 사업

주3) 대행위탁사업: 관련법령에 해당 공공기관이 대행사업 또는 위탁사업자로 명시된 사업

주4) 일부기관 부채의 경우 사내거래조정 등이 구분되지 않아 미반영되었음

자료: 공공기관 경영정보공개시스템상 각 공공기관의 구분회계 공시자료(2015년 기준)를 정리한 것임

20) 공공기관 경영정보 공개시스템상 한국철도공사의 부채증감 원인 참조

21) 도로요금의 경우에도 철도요금처럼 「한국도로공사법」 제16조의2 및 제16조의3에 따라 공익서비스 제공으로 발생하는 비용에 대하여 보상할 수 있도록 하고 있음

22) 한국토지주택공사는 국민임대주택 건설사업, 세종·혁신도시 건설사업, 보급자리주택 건설사업으로 인해 부채가 증가하였으며, 한국수자원공사는 경인 아라뱃길 사업과 4대강 살리기 사업으로 인해 부채가 증가하였음

23) 한국도로공사는 고속도로 건설투자를 위한 사채발행 금액이 증가함에 따라 부채가 증가하였음

24) 사업유형을 고유사업, 정책사업 및 대행위탁사업으로 구분하여 공시하고 있는 기관에 한정하여 분석한 것임

## 나. 부채감축을 위한 ‘공공기관 정상화 대책’

정부는 2013.12월 강도높은 부채관리 대책을 마련하고 공공기관 임직원의 과도한 복리후생을 정상화하기 위하여 ‘공공기관 정상화 대책’을 발표하였는데, 그 주된 내용은 다음과 같음

- (정보공개) 과거 5년간의 부채 증가원인을 성질별·원인별로 분석하여 공개<sup>25)</sup>하고 복리후생과 관련한 정보를 상세히 공개함으로써 공공기관 스스로 부채를 감축하고 과도한 복리후생을 개선할 수 있도록 유도함
- (부채감축) 과거 5년간 부채증가를 주도한 12개 기관을 부채 중점관리기관으로 선정하여 집중관리하고, 구분회계제도<sup>26)</sup> 도입, 부채관리 노력에 대한 평가 강화, 부채과다 기관의 자산매각을 추진함
- (방만경영 개선) 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 방만경영 개선을 위한 중점관리대상 기관(20개)을 중심으로 복리후생의 정상화를 추진하며, 기타공공기관은 주무부처가 책임지고 평가를 실시하는 등 관리를 강화함

정부는 ‘공공기관 정상화 대책’의 추진을 통해 공공기관의 과도한 복리후생 제도를 폐지하였으며, 2014년부터는 그동안 지속적으로 증가해오던 공공기관의 총 부채규모를 감소시키는 등 공공기관 부채감축에 일정한 성과를 달성하고 있음

다만, ‘공공기관 정상화 대책’ 이행 후에도 여전히 공공기관의 방만경영에 대한 지속적인 관리·감독은 이루어져야 하며, 상기에 전술한 바와 같이 공공기관 부채 증가의 원인에는 공공요금의 원가를 반영하지 못함에 따라 투자비를 차입함으로써 발생하거나 해당 공공기관이 정부의 정책결정에 따른 정책사업의 추진이나 기관 고유사업의 투자를 확대하면서 발생한다는 점을 감안할 필요가 있음

- 이에 따라 공공기관의 부채감축을 위해서는 공공기관의 방만경영 개선을 위한 지속적인 노력과 더불어 부채의 원인을 고려한 맞춤형 처방을 마련할 필요가 있음

25) 공공기관 경영정보공시시스템에 부채증가 원인 분석정보를 공개하고, 공공기관의 복리후생 관련 8대 항목을 신설하여 최대한 상세히 공개함

26) 사업별 구분회계는 사업단위별 경영성과와 재무상태를 파악하기 위해 사업단위별로 재무정보를 산출하는 체계를 말함

## 03

## 입법 및 정책 과제

**첫째, 공공기관 부채 증가의 주된 원인 중 하나는 공공기관의 방만한 경영에 따른 비용 증가에 있으므로, 공공기관의 방만한 경영에 대하여는 지속적으로 이를 점검하고 개선해 나가야 할 것임**

- 기획재정부는 '공공기관 정상화 대책'의 이행을 통하여 공공기관 경영진의 고액 성과급, 교육비·의료비·경조금 등 과도한 복리후생 수준을 개선하여 전체 303개 공공기관 기준으로 5년간 약 1조원의 절감효과를 가져올 것으로 예상한 바 있음<sup>27)</sup>
  - 그러나 이에 대하여 2014년의 경우에는 실제 복리후생비 지원 규모가 1,948억원 감소한 바 있으나, 2014년 복리후생비 지원 규모가 큰 폭으로 감소하였던 시장형 공기업의 경우 2015년 복리후생비가 2014년에 비해 32.4%나 증가(1,425억원→1,887억원)한 바 있다는 지적이 있음<sup>28)</sup>
  - 감사원(2016)도 공공기관에 대한 감사를 통하여 일부 공공기관이 노조와의 별도 합의를 통해 선택형 복리비 예산 120억원을 재원으로 직무급을 신설하는 등 방만경영 정상화를 부적절하게 이행하거나 미이행하고 있음을 적발한 바 있음
- 또한, 공공기관이 출자·출연을 통하여 자회사 등을 설립할 때에는 충분한 사업성 검토를 거칠 수 있도록 관리·감독을 강화할 필요가 있음
  - 이를 고려하여 국회는 최근 「공운법」을 개정(2016.3.22.)하여 공기업·준정부기관은 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전에 협의를 하도록 하였으므로, 이를 내실 있게 운영할 필요가 있음<sup>29)</sup>
- 마지막으로 부채감축을 위한 공공기관의 자구노력을 강화하기 위하여 중장기 재무관리계획의 실효성을 강화하고, 그 이행여부를 국민들이 알 수 있도록 공개할 필요가 있음
  - 「공운법」 개정(2010.5.17.)을 통해 공공기관으로 하여금 중장기 재무관리계획을 제출토록 한 것은 중장기 관점에서의 재무관리계획과 예산과의 연계성을 강화하여 공공기관의 부채를 관리하기 위한 것임
  - 그러므로 공공기관은 중장기 재무관리계획에 반영된 사업비 등이 예산편성 시에도 충실히 반영되도록 하여야 하며, 만약에 차이가 발생한다면 계획의 실효성과 차이 발생의 원인 등에 대해 점검할 필요가 있음
    - 그럼에도 불구하고 중장기 재무관리계획이 예산에 제대로 반영되지 않고 있어 중장기 재무관리계획의 실효성에 의문이 제기되고 있는 실정임<sup>30)</sup>

27) 기획재정부 보도자료, 「38개 중점 관리대상 기관의 방만경영 정상화 이행현황 및 제2차 중간평가 실시계획」, 2014.9.3.

28) 국회예산정책처, 「공공기관 임금정책 평가」, 2017.1.

29) 「공운법」 제51조의2(출연·출자기관의 설립 등 협의) ① 공기업·준정부기관은 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전에 협의를 하여야 한다.

30) 감사원은 2014년 예산을 기준으로 중장기 재무관리계획이 예산에 충실하게 반영되어 있는지를 점검한 결과 많은 기관이 이를 지키지 않고 있다며 기획재정부장관에게 실효성 제고방안을 마련할 것을 통보한 바 있음  
 감사원, 「감사결과 처분요구서: 공공기관 경영 관리·감독실태」, 2014.10.

- 따라서 중장기 재무관리계획 작성 시에는 합리적인 미래 예측에 따라 사업비와 부채비율을 설정하도록 하고, 예산 편성 시에는 이러한 중장기재무관리계획상의 목표를 달성하도록 사업비를 편성할 필요가 있음
- 현재 공공기관의 중장기 재무관리계획의 달성정도 등에 대해서는 제대로 공개되지 않고 있어 국민들의 입장에서 공공기관이 중장기 재무관리계획을 제대로 수행하는지 파악하기 어려운 측면이 있음<sup>31)</sup>
- 그러므로 제도개선을 통해 공공기관의 중장기 재무관리계획 달성정도 등을 국민들이 쉽게 파악할 수 있도록 공공기관 경영정보공개시스템에 상세히 공개하고, 계획을 달성하지 못한 이유 등에 대해 설명하도록 함으로써 공공기관 스스로 중장기 재무관리계획의 이행을 통해 부채감축을 할 수 있도록 유도할 필요가 있음

### **둘째, 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등 공공요금 사업을 수행하는 공공기관의 재무건전성을 제고하기 위해서는 공공요금과 원가 사이의 괴리를 축소시키기 위한 정책적 방안을 강구할 필요가 있음**

- 공공 서비스 요금을 물가안정 측면에서 원가 이하로 강제하는 것은 효율적 자원배분과 합리적 소비를 왜곡하고 공공요금사업을 수행하는 공공기관의 재무건전성을 악화시킬 뿐만 아니라 공공기관의 성과관리 측면에서도 문제를 야기할 수 있음
  - 이는 공공요금과 원가 사이의 괴리가 일정 수준 이하로 축소될 때에만 공공기관이 자기 책임하에서 효과적인 재무관리를 수행할 수 있기 때문임
- 다만, 공공요금의 인상은 공공요금 사업에 대한 철저한 원가검증을 거쳐 요금 인상 요인이 있을 경우에 한해서 검토될 필요가 있음<sup>32)</sup>
  - 이를 위하여 향후 공공요금 사업의 원가를 검증하는 절차를 제도화하고 공공기관이 스스로 원가를 절감토록 하는 유인동기를 마련할 필요가 있음<sup>33)</sup>
- 또한, 공공요금이 원가 이하로 공급된다는 점을 감안하여 저소득층이나 장애인 등 사회취약계층에 대한 공공요금 감면제도로 발생하는 손실분의 정부 재정 지원에 대해서도 충분한 사전논의를 거칠 필요가 있음
  - 특히 철도요금이나 도로요금처럼 법률에서 공공요금 감면제도 운영에 따른 손실분의 보전을 규정한 경우<sup>34)</sup>에는 정부가 이를 보전하는 방안을 검토하여야 할 것임

### **셋째, 향후 공공기관이 정부의 정책결정에 따른 사업을 수행할 때에는 사전에 공공기관과 정부의 재정부담원칙을 마련하고, 기관의 설립목적에 따른 자체 기능의 수행을 위하여 대규모 투자를 확대할 때에는 해당 사업이 타당한지에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 필요가 있음**

31) 국회예산정책처, 「2015~2019년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가」, 2015.10.

32) 감사원은 한국가스공사에 대한 감사에서 한국가스공사가 총괄원가를 부정정하게 산정하여 천연가스도매요금을 과도하게 인상시켰다고 지적한 바 있음

감사원, 「감사결과 처분요구서: 공공기관 경영 관리 · 감독실태」, 2014.10.

33) 이에 대하여 국회예산정책처(2016)는 공공요금에 대한 요금심의위원회 심의 및 기획재정부의 원가검증절차가 형식적인 심의에 그치는 것이 아니라 원가를 검증하고 더 나아가서 공공서비스의 질적 수준에 대한 평가까지 포함하는 실질적인 심의기구가 될 수 있도록 공공요금 검증체계 재편방안에 대한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음

34) 철도요금의 경우에는 「철도산업발전기본법」에서 국가가 이를 부담하도록 규정하고 있으며, 도로요금은 「한국도로공사법」에서 국가에 이를 부담하게 할 수 있도록 규정하고 있음



- 이를 위하여 우선 공공기관의 운영에 관한 통합법인 「공운법」에 공공기관의 재무건전성 유지 및 부채감축을 위한 정부의 책임을 명시하는 방안을 고려할 필요가 있음
  - 현재 「공운법」 제3조<sup>35)</sup>에서는 공공기관의 자율적 경영을 보장하도록 정부의 책임을 명시하고 있다는 점을 참고할 수 있을 것임
- 원칙적으로 정부의 정책목표를 달성하기 위해 공공기관이 정책사업을 수행함으로써 손실이 발생하여 기관의 재무건전성에 큰 위협이 될 경우에는, 해당 공공기관이 감당하기 힘든 손실발생분에 대해서는 정부가 이를 분담하는 방안을 면밀히 검토해야 할 것임<sup>36)</sup>
- 또한, 공공기관의 부채에 대한 정부의 책임 소재 여부를 명확히 하기 위해서는 정부정책에 의해 발생한 부채와 공기업의 자체 부채로 이원화하여 별도 관리하는 구분회계제도의 확대운영이 필요함<sup>37)</sup>
  - 공공기관의 부채관리에 있어 구분회계의 도입은 공공기관의 부채가 어디에서 발생하는지 누구의 책임인지를 규명하는데 가장 기본적인 정보를 정확하게 전달하기 위한 필수 조건으로, 이를 통하여 정부의 최종적 상환 책임을 구분할 수 있으며, 공공기관에 대해서도 구조조정이나 경영 효율화 등의 책임을 물을 수 있을 것임<sup>38)</sup>
  - 구분회계 정보를 제공함에 있어서는 각 기관의 구분회계 정보에 접근하고 정보를 해석하기 위한 이용자에 대해 접근 편의도를 높이고, 구분회계 결과에 대한 기본적인 설명을 제공하는 것이 동반되어야 함
  - 또한, 해당 기관의 정책사업 수행여부, 공공요금사업의 범위, PSO사업 등 부채발생의 원인과 책임을 밝히는 데 필요한 추가적인 정보의 제공에 대해서도 고려할 필요가 있음
- 마지막으로 공공기관의 사업에 대해서도 「국가재정법」상 예비타당성 조사제도에 준하는 정도로 예비타당성 조사제도의 요건을 강화하는 방안을 논의할 필요가 있음
  - 공공기관 예비타당성 조사는 공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 관리·강화를 위하여 2011 회계연도부터 대규모 신규사업에 대해 실시되었으며, 기존에는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거하여 실시되었으나, 2016.3월 「공운법」이 개정됨에 따라 법적인 근거가 마련되었음<sup>39)40)</sup>
    - 그러나 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에서는 총사업비가 500억원 이상인 경우 예비타당성 조사를 실

35) 「공운법」 제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

36) 정부는 2015·2016년 산업은행·중소기업은행이 중소·중견기업 등의 설비투자자금을 저리로 지원(신용도에 따른 산출 대출금리에서 1%p 감면)함에 따른 예상손실분을 지원하기 위하여 예산사업으로 800억원을 해당 기관에 출자한 사례가 있음(금융기관의 BIS 비율을 유지하기 위한 것임)

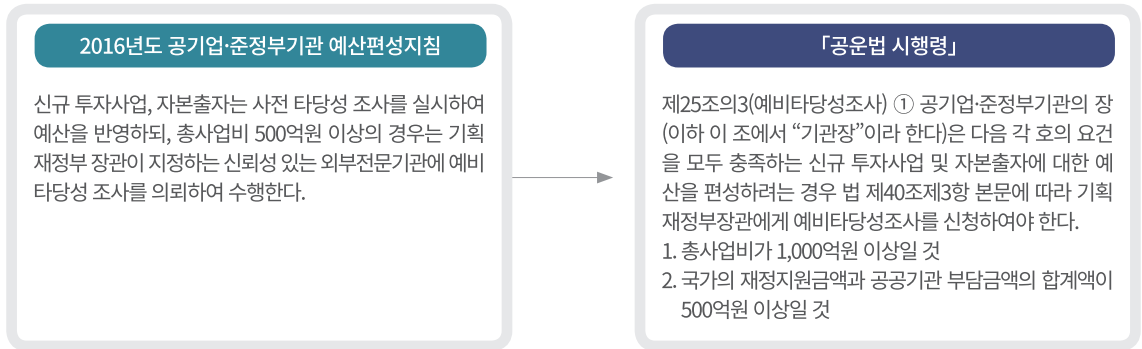
37) 허경선, 「공공기관 부채정보의 공개와 구분회계」, 『예산춘추』(통권 제38호), 2015.5.27.

38) 정부는 현재 한국도로공사·한국토지주택공사 등 일부 기관에 구분회계제도를 도입하고 있으며, 향후 중장기 재무관리 계획 대상 기관(39개)까지 확대할 계획임

39) 「공운법」 제40조(예산의 편성) ③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

40) 지침에 근거한 공공기관 예비타당성 조사에 대해서는 법적 구속력이 미흡하고, 제도적으로 불명확한 부분이 많아 정부의 자의적 운용가능성이 있다는 지적이 제기되었음

시하도록 규정하였으나, 정부는 공공기관의 자율성 강화를 이유로 「공운법 시행령」 개정 시 총사업비 1,000억원 이상인 경우에 대해서만 예비타당성 조사를 실시하도록 하였음



- 정부가 추진하는 재정사업의 경우에는 총사업비 500억원 이상인 사업은 예비타당성 조사를 실시<sup>41)</sup>하여야 하므로, 정부는 500~1,000억원 사이의 사업 중 특정한 정책목표 달성을 위하여 타당성이 부족한 사업을 공공기관으로 하여금 수행하도록 할 우려가 있어 이를 방지하기 위한 방안을 마련할 필요가 있음
- 또한, 2011년부터 2016년까지 공공기관의 사업에 대해 예비타당성 조사를 실시한 결과, 총사업비가 500억~1,000억원 미만인 사업 11건 중 4건의 사업은 타당성이 부족한 것으로 나타났다는 점에서, 기존 지침과 같이 500억원 이상 사업에 대해 예비타당성 조사를 실시하는 것이 공공기관 투자사업의 효율성을 제고하는데 기여할 것으로 예상됨

〈표 7〉 공공기관 예비타당성 조사 실시결과

(단위: 건)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	타당	부당	타당	부당	타당	부당	타당	부당	타당	부당	타당	부당
500~1,000억원	4	2	-	-	1	1	-	-	1	1	1	-
1,000억원~	7	2	6	3	11	5	8	2	8	3	6	1

자료: 기획재정부 제출자료

41) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

## 입법 및 정책과제 발간 일람

호수	제 목	발간일	집필진
제1호	초소형 자동차의 개발 동향과 입법 과제	16.5.31	박준환
	국고보조금 부정수급 방지를 위한 입법 과제		정도영
	금융위기 이후 주요국의 통화정책 내용과 동향		원종현
	식품산업의 규제개혁 동향과 과제		장영주
제2호	소득 양극화 해소를 위한 근로장려세제(ETC)정책과제	16.9.1	권순조
	임차보증금반환보증보험의 활용을 위한 정책과제		장경석
	경제민주화 정책의 주요 내용과 입법 및 정책과제		강지원·조대형
	4차산업혁명의 도래와 대응방안		전은경
제3호	「재정건전화법안」의 쟁점과 입법과제 : 재정준칙	16.12.1	정도영
	새로운 전자지급서비스의 정착을 위한 입법과제		최지현
	도시 인프라 시설 노후 현황과 정책과제		김예성
	전력 수요자원 거래시장의 현황과 과제		유재국
제4호	수익형 부동산 투자자 보호를 위한 정책과제	17.2.1	조대형·강지원
	고액·상습채납자의 체납액 징수에 대한 정책과제		임언선
	한·일 대부업 광고규제 비교 및 정책적 시사점		김애진
	댐관리 효율화를 위한 입법 및 정책 과제		김진수
제5호	뉴스테이 정책의 현황 및 정책과제	17.4.1	장경석
	상조업의 변화와 새로운 소비자 보호 과제		최정배
	면세점 특허제도 개선을 위한 입법 및 정책과제		김영찬
	전통시장 활성화 지원정책의 현황과 과제		박총렬
제6호	항공기리스 현황과 활성화 방안	17.6.1	김승주
	「신 기업구조조정 방안」의 주요 내용과 정책과제		조대형
	공공기관의 재무건전성 제고를 위한 입법 및 정책과제		김재환

## 입법 및 정책 과제는

경제·산업 분야의 주요 현안에 대해서  
분석하는 보고서로서  
격월로 발간되고 있습니다.

[www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

국회입법조사처 홈페이지에서 더 많은 정보를 보실 수 있습니다.

