

성과감사

감사보고서

- 재정융자사업 예산편성 및 관리실태 -



Ministry of Trade,
Industry and Energy

2016. 8.

감 사 원

나-1)

재정용자사업의 자원배분 효율성 제고방안 마련 미흡

기획재정부는 「국가재정법」 제29조 등의 규정에 따라 예산편성지침을 수립하고, 각 소관부처로부터 예산편성 요구안과 기금운용계획안을 제출받아 이를 심의·편성하고 있다.

예산편성지침에 따르면 세부 용자사업의 예산편성 요구액은 최근 3년간의 집행 실적과 향후 집행가능성을 종합적으로 검토하여 산정하되, 수요 부진 등으로 집행 실적이 연례적으로 저조한 사업은 해당 사업을 폐지하거나 예산 요구액을 감액하도록 되어 있다. 그리고 시중자금을 통하여 용자사업 자금 조달이 충분한 경우에는 취약계층 지원 등의 정책목적이 훼손되지 않는 범위 내에서 사업 방식을 이차보전 방식으로 전환할 것 검토하도록 되어 있다.

따라서 재정용자사업 예산은 사업 수요와 정책적 시급성 등을 고려하여 사업 우선순위에 따라 심의·편성하는 것이 바람직하다.

이에 이번 감사원 감사기간 중(2016. 4. 14.~5. 18.) 각 세부 용자사업의 사업 타당성(2016년 기준)을 평가하기 위하여 연구기관 및 학계 전문가에게 자문하여 [표 36]과 같은 평가기준을 마련하였다. 그리고 사업 예산액이 많은 산업통상자원부 등 8개 소관 부처, 92개 세부 용자사업(2016년 사업비 예산액: 계 23.9조 원)에 대해 소관부처 자체평가와 기획재정부 평가 등 2단계 평가를 실시하였다.

[표 36] 사업타당성 평가를 위한 평가기준

평가항목	평가요소	평가지표
경제적 지원 필요성	해당 세부 용자사업에 대한 수요가 충분한지?	소관 세부 용자사업의 최근 3년간 실적행률(당초 예산액 대비 용자금)이 충분한지? (1개 지표)

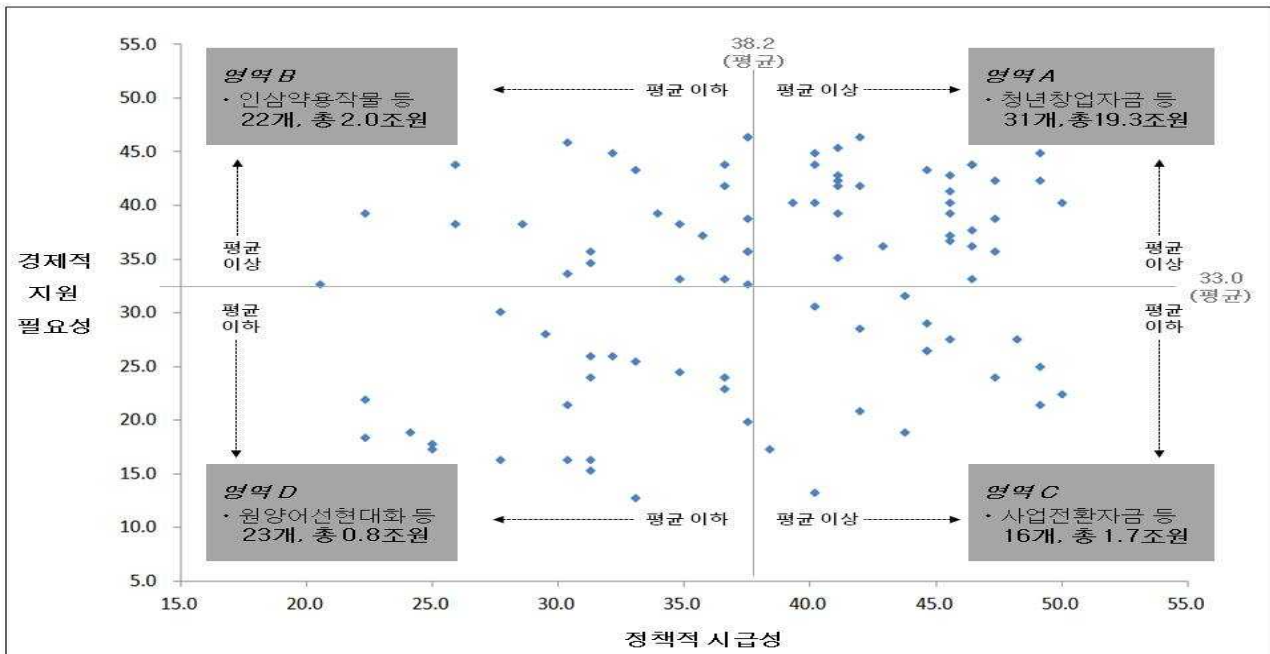
평가항목	평가요소	평가지표
경제적 지원 필요성	금융시장보다 해당 세부 융자사업을 통해 자금을 조달하는 것이 유리한지?	▪ 소관 세부 융자사업과 동일한 목적으로 개설한 시중은행 금융상품이 있는지? ▪ 동일한 목적의 시중은행 대출상품이 있다면 그 상품의 평균 대출금리는 소관 세부 융자사업의 융자금리보다 낮은지? ▪ 소관 세부 융자사업의 융자 지원대상자는 담보가 없더라도 신용만으로 해당 세부 융자사업을 이용할 수 있는지? ▪ 소관 세부 융자사업의 융자 지원대상자는 신용도가 낮더라도 소관 세부 융자사업을 이용할 수 있는지?(총 4개 지표)
	시중은행 등에서 소관 세부 융자사업의 융자 지원대상자를 상대로 금융상품을 개설할 유인이 있는지?	▪ 소관 세부 융자사업은 연평균 연체율이 시중은행 대출상품의 연평균 연체율 대비 높은 편인지? ▪ 소관 세부 융자사업은 연평균 대손율이 시중은행 대출상품의 연평균 대손율에 비해 높은 편인지? ▪ 소관 세부 융자사업 분야는 위험성이 높거나, 수익성이 낮아 시중은행에서 관련 대출상품을 개설할 유인이 낮은지?(총 3개 지표)
정책적 시급성	다른 세부 융자사업에 비해 해당 세부 융자사업을 정부가 시급히 수행할 필요성이 있는지?	▪ 소관 세부 융자사업이 융자제도 취지(취약계층 지원, 유망산업 육성 등)에 부합하는지? ▪ 소관 세부 융자사업을 추진할 법적 근거가 명확한지? ▪ 소관 세부 융자사업은 최근 4년간 예산 감액없이 추진되고 있는지? ▪ 소관 세부 융자사업은 국정과제, 경제혁신 3개년 계획, 투자활성화 대책 등 범정부 합동으로 마련된 주요 정책에 반영되어 있는지? ▪ 정부 정책방향, 시장여건 등을 종합적으로 고려할 때, 해당 세부 융자사업을 수행하는 것이 필요하고 중요한지?(총 5개 지표)

평가방법

- ▶ **(평가대상)** 산업통상자원부, 중소기업청, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 국토교통부, 기획재정부, 문화체육관광부(8개 부처) 소관의 92개 세부 융자사업*
 - * 이차보전사업, 2016년 신규사업 및 종료사업(기 융자금 상환만 남은 사업)은 제외
- ▶ **(평가방법)** 소관부처 및 기획재정부와 협의하여 “경제적 지원 필요성” 평가항목의 8개 평가지표와 “정책적 시급성” 평가항목의 5개 평가지표에 각각 7점 척도를 부여하고, 각 질문항목에 응답하는 방식으로 소관부처 자체평가 및 기획재정부 평가 실시
- ▶ **(평가값 산정)** 각 평가지표별로 7점 척도[“매우 그렇다”(7점), “상당히 그렇다”(6점), “약간 그렇다”(5점), “보통이다”(4점), “별로 그렇지 않다”(3점), “상당히 그렇지 않다”(2점), “전혀 그렇지 않다”(1점)]를 적용하였으며, “경제적 지원 필요성” 평가항목과 “정책적 시급성” 평가항목에 각각 50점을 배분

소관부처 자체평가 결과, 총 92개 세부 융자사업 중 A영역에 31개 사업(19.3조 원), B영역에는 22개 사업(2.0조 원), C영역에는 16개 사업(1.7조 원), D영역에는 23개 사업(0.8조 원)이 분포하고 있다. 이를 정리하면 [그림 5]와 같다.

[그림 5] 4개 영역별 소관부처 자체 평가결과^{주)}



주: 기획재정부 평가결과, 92개 사업 중 74개의 평가영역이 일치(나머지 18개 사업은 주로 정책적 시급성 차이)

자료: 소관부처 제출자료

한편 기획재정부의 평가결과, 총 92개 세부 융자사업 중 A영역에 35개 사업, B영역에 19개 사업, C영역에 14개 사업, D영역에는 24개 사업이 분포하고, 소관부처 자체평가와 기획재정부 평가에서 동일 영역에 분포하고 있는 사업은 “신재생에너지 금융지원 사업”(소관: 산업통상자원부) 등 총 74개 세부 융자사업인 것으로 나타났다.¹⁾

나-1)-나) 사업운영 방식 불합리

재정융자사업의 소관부처는 사업의 실효성을 확보할 수 있도록 사업 목적과 취지에 맞게 지원 대상을 선정하거나 지원기준을 수립·운영함이 바람직하다.

그러나 일부 세부 융자사업²⁾에서 특정 부문의 지원대상에 편중하여 사업비

1) “신성장유망자금(소관: 중소기업청) 사업” 등 18개 세부 융자사업은 주로 “정책적 시급성” 평가항목의 점수 차이로 인해 소관부처 자체평가와 기획재정부 평가 결과가 상이

2) 사업타당성 평가결과 A영역에 위치(중소기업 창업 및 진흥기금에 편성된 세부 융자사업 중 일부는 B영역)하여

를 집행하거나 용자 대상자를 사업목적에 맞지 않게 선정·지원하고 있었는 바, 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 신재생에너지 금융지원 사업(2016년 사업비 예산액: 100,000백만 원)

산업통상자원부는 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」(이하 “신재생에너지법”이라 한다)에 따라 에너지원 다양화 및 환경 친화적 에너지 구조로의 전환 등을 목적으로 신재생에너지³⁾ 설비를 제조·설치하려는 자에게 제조·설치 소요자금을 용자지원하는 “신재생에너지 금융지원사업”을 시행하고 있다.

위 사업은 초기 투자비가 크고 경제성이 낮은 신재생에너지 생산·이용설비에 소요되는 비용을 시중금리보다 낮은 금리(2016년 1분기 기준 1.75%)로 용자지원함으로써 민간투자를 유도하여 신재생에너지 보급 확대에 기여하고자 하는 사업으로, 전력산업기반기금에서 재원을 마련하고 있으며, 사업예산 집행액은 2012년 893억 원, 2013년 842억 원, 2014년 1,271억 원, 2015년 1,350억 원이며 집행률은 연평균 100% 수준이다.

신재생에너지법 제10조 등의 규정에 따르면 위 “신재생에너지 금융지원사업”은 신재생에너지 설비를 생산하는 기업이 개발기술을 사업화하거나 부품을 생산·공용화하는 데 필요한 생산·운전자금과 발전사업자 등이 발전 설비를 설치하는 데 필요한 시설자금 등 여러 분야에 자금이 지원될 수 있도록 하고 있다.

그리고 「제4차 신재생에너지 기본계획」(2014년 9월, 산업통상자원부)에서는 신재생에너지 보급목표를 더욱 확대하여 2035년 이후에는 신재생에너지 보급량을

“경제적 지원 필요성”과 “정책적 시급성” 평가항목이 모두 높게 평가되었으나, 사업방식 적정성 등 추가로 검토하여 재원배분의 효율성을 점검

3) 신재생에너지원은 크게 태양광 및 비태양광으로 분류되며, 비태양광은 풍력, 태양열, 지열, 소수력, 연료전지, 바이오, 폐기물 등으로 구분

1차 에너지원(화석연료)의 11%(2012년 기준 3.18%)로 정하는 한편, 이를 위해 발전 사업자의 설비 설치에 대한 시설자금 지원뿐만 아니라 설비를 제조하는 기업의 개발기술 사업화 및 해외진출 등에 대하여도 융자지원을 지속 확대하기로 하였다.

한편, 산업통상자원부는 신재생에너지법 제12조의5 등의 규정에 따라 2012. 1. 1.부터⁴⁾ 50만kW 이상 발전설비를 보유한 대규모 발전사업자에게 총발전량의 일정비율을 신재생에너지를 이용하여 의무 공급하도록 하는 “신재생에너지 공급 의무화제도⁵⁾”(Renewable Portfolio Standard, 이하 “RPS”라 한다)를 시행하고 있다.

그리고 산업통상자원부는 RPS 공급설비 인증⁶⁾을 받은 신재생에너지 발전 설비로 생산·공급된 발전량에 대하여 공급인증서를 발급하는데, 대규모 발전사업자는 직접 신재생에너지 발전설비를 설치하고 전력을 생산·공급하여 의무공급량을 이행하거나 소규모 발전사업자의 공급인증서를 구매하여 의무공급량을 대체할 수 있도록 하고 있다.

이처럼 RPS에 따라 공급인증서 판매수익 등 소규모 발전사업자의 발전사업 수익⁷⁾이 보장됨에 따라 개별 발전사업자가 설치한 신재생에너지 발전설비는 2012년 620MW에서 2015년 1,259MW로 증가하고 있다. 신재생에너지 발전설비 증가현황은 [표 57]과 같다

-
- 4) 산업통상자원부는 2012. 1. 1. 이전에는 신재생에너지 발전에 의하여 공급하는 전기의 전력거래가격이 기준가격에 미달하는 경우 그 차액을 지원하는 발전차액지원제도를 운영하였으나 신재생에너지 보급을 확대하는 데 한계가 있어 신재생에너지 공급의무화제도를 도입하고 신재생에너지법에 관련 규정을 신설
- 5) RPS는 한국수력원자력, 한국전력공사의 6개 발전자회사, 한국지역난방공사, 한국수자원공사 등 18개 대규모 발전사를 공급의무자로 정하고, 연도별로 의무공급량 비율을 부여(2012년 2.0%, 2013년 2.5%, 2014~2015년 3.0%, 2016년 3.5%)한 제도이며, 공급인증서는 발전사업자가 신재생에너지 설비를 이용하여 전기를 생산·공급하였음을 증명하는 증서로 한국에너지공단이 발급하며 일반적으로 발전량 1,000kWh당 1REC로 환산하여 현물시장 및 계약시장을 통해 거래
- 6) 「신재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침」(산업통상자원부 고시 제2016-31호) 제8조에 따르면 공급인증서를 발급받으려는 자는 공급인증서를 최초로 발급 받기 전에 한국에너지공단 신재생에너지센터로부터 해당 신재생에너지 설비가 공급인증서 발급대상 설비임을 확인 받도록 되어 있음
- 7) 개별 발전사업자의 발전사업수익은 “공급인증서 판매수익” 외에 한국전력공사에 전력을 판매하는 “전력 판매수익”이 있음

[표 57] 개별 발전사업자의 RPS 공급 인증설비 설치 현황^{주)}

(단위: MW)

연도	태양광	비태양광	합계
2012년	148	472	620
2013년	359	163	522
2014년	851	132	983
2015년	984	274	1,259

주: 2015년 12월말 RPS 설비인증 기준, 소수점 이하 반올림하여 표기

자료: 산업통상자원부 제출자료

그리고 전체 신재생에너지 발전설비 보급량은 [표 58]과 같이 2015년 말 현재 누적 기준으로 목표량(8,613MW)의 140.7%인 12,122MW가 설치되어 목표 초과 상태이다.

[표 58] 신재생에너지 발전설비 용량

(단위: MW, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년 ^{주)}
전체 발전설비 용량 누적(목표치)(A)	81,806	90,362	93,216	98,326
신재생에너지 발전설비 용량 누적(목표치)(B)	5,110	6,440	7,521	8,613
신재생에너지 발전설비 용량 누적(실측치)(C)	7,095	9,008	12,688	12,122
비율(C/B)	6.2	7.3	8.1	140.7

주: 잠정수치임

자료: 산업통상자원부 제출자료

이와 같이 신재생에너지 발전설비 설치량이 RPS 등으로 꾸준히 증가하고 2015년 12월 현재 보급량을 초과하고 있다는 사실을 고려할 때 산업통상자원부는 향후 신재생에너지 이용·보급의 안정적 확산을 위하여 발전사업자의 발전설비 설치에 필요한 시설자금 뿐만 아니라 신재생에너지 설비 제조 기업의 개발기술 사업화, 부품 생산·공용화 등에 필요한 생산·운전자금도 균형 있게 지원하는 것이 바람직하다.

그런데도 산업통상자원부는 [표 59]와 같이 위 “신재생에너지 금융지원사업”의 사업예산액을 2012년 893억여 원에서 2015년 1,350억 원으로 51% 증액하였으나 신재생에너지 설비 제조기업에 대한 생산자금 융자 지원액은 같은 기간

408억여 원에서 130억여 원으로 감액(2012년 예산액 대비 설비 제조기업에 대한 생산자금액 비율: 45.7% → 2015년 예산액 대비 설비 제조기업에 대한 생산자금액 비율: 9.7%) 하였다.

반면 발전사업자에 대한 발전설비 설치자금 융자지원액은 2012년 180억여 원에서 2015년 759억여 원으로 증액(2012년 예산액 대비 시설자금액 비율: 20.1% → 2015년 예산액 대비 설비 제조기업에 대한 생산자금액 비율: 56.3%)하였다.⁸⁾

[표 59] 신재생에너지 금융지원사업 예산 및 세부 집행내역

(단위: 백만 원, %)

구분		2012년		2013년		2014년		2015년	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
사업 예산액		89,340	-	84,200	-	127,100	-	135,000	-
집행액	생산자금(제조업)	4,942	45.7	23,988	28.5	20,799	16.4	13,000	9.7
	시설자금	5,98	50.9	57,218	68.0	103,367	81.3	119,000	88.1
	발전사업자	18,000	20.1	18,845	22.4	63,512	49.9	75,965	56.3
	운전자금	3,000	3.4	3,000	3.5	3,000	2.3	3,000	2.2
	합계	89,340	100	84,206	100	127,166	100	135,000	100

자료: 산업통상자원부 제출자료

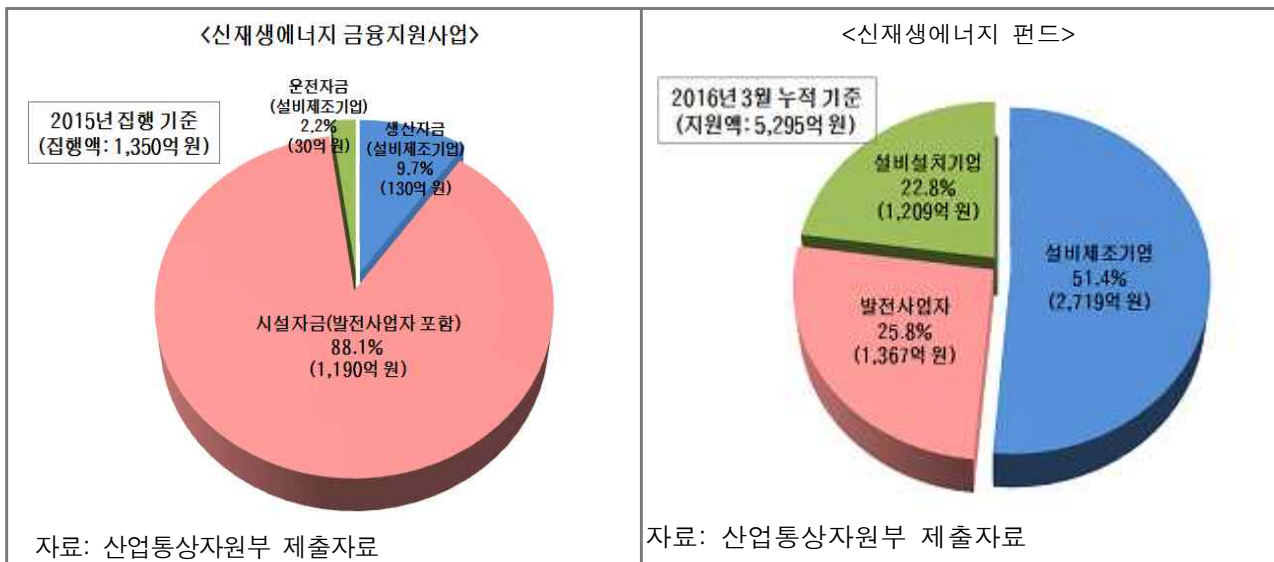
이에 이번 감사원 감사기간 중 신재생에너지 관련 설비·부품 제조 기업의 자금 조달 방식을 분석한 결과, [도표 8]과 같이 산업통상자원부 주관으로 2011년 9월 시중자금으로 조성한 펀드⁹⁾에서 신재생에너지 설비 제조 기업에 대한 지원이 전체 펀드 지원액의 74.2%(3,928억 원)¹⁰⁾에 이르는 것으로 나타났다.

8) 시설설치 자금 지원 신청자가 증가하여 이를 우선 지원함에 따라 상대적으로 생산자금 융자지원액은 감소

9) 산업통상자원부는 2011년 9월 신재생에너지법에 따른 제조기업 및 발전사업자와 설비설치기업이 기술개발, 설비투자, 발전설비 설치 등에 필요한 자금을 지원받을 수 있도록, 대기업, 발전사 및 금융권이 공동으로 참여하는 신재생에너지 상생보증펀드를 조성(보증재원 1조 2,360억 원)하고, 보증기관(신용보증기금, 기술보증기금)과 은행(중소기업은행, 신한은행, 우리은행)은 이를 근거로 우대 조건(보증요율 0.3%p 차감, 대출금리 1%p 이내 인하)으로 신재생에너지 관련 중소·중견기업에 대출

10) 2016년 3월 현재 전체 펀드 지원액 중 발전소를 가동·운용할 목적으로 발전설비를 설치하는 발전사업자를 제외한 설비 제조기업과 설비 설치기업(설비시공사)에 대한 지원 누적액을 합한 금액임

[도표 8] 신재생에너지 펀드와 신재생에너지 금융지원사업의 분야별 지원 비중 비교



그 결과, 신재생에너지 관련 설비·부품 제조 기업은 “신재생에너지 금융지원사업” 자금을 지원받는 대신 이 펀드 등 상대적으로 높은 금리(2016년 1분기 기준 신재생에너지 펀드 대출금 2.0%, 신재생에너지 금융지원사업 융자금리 1.75%)로 자금을 조달하게 되었다.

관계기관 의견 및 검토결과

나-1)-나) 사업운영 방식 불합리

① 신재생에너지 금융지원 사업 관련

산업통상자원부는 앞으로 친환경에너지타운 등 사업 수요가 있는 곳 외에는 태양광에 대한 발전 설비 설치자금 지원은 줄일 계획이며, 또한 중소·중견기업의 해외진출을 위한 사업지원, 신재생에너지 설비제조 기반 구축을 위한 생산자금·운전자금 등에 대한 지원도 강화해 나가겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

산업통상자원부장관은 안정적인 신재생에너지 보급 확산을 위하여 발전설비 설치에 필요한 시설자금 외에 설비·부품 공용화 및 개발기술 사업화 등 기반구축에 필요한 생산·운전자금에도 사업예산이 균형 있게 집행될 수 있도록 신재생에너지 금융지원사업의 사업예산을 효율적으로 집행하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)



Ministry of Trade,
Industry and Energy