

지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책

2013. 3.

소 일 섭

서 언

공기업 부채는 현재 제한된 범위 내에서 국가부채 통계에 포함되고 있으나 최종적으로 재정부담 내지 미래세대의 부담이 된다는 측면에서 국가부채와 동일한 성격을 지닌다. 그간 공기업 중 국가공기업의 부채에 대해서는 관심도 크고 많은 연구가 있어 왔으나 지방공기업 부채에 대해서는 규모도 작고 1차적 책임이 지자체에 있다고 해서 지금까지 큰 관심을 끌지 못하였다. 그러나 국민행복시대를 추구하는 신정부에서 향후 지역경제의 활성화와 주민복지 증진 요구가 증대되어 지방공기업의 사업활동은 더욱 확대될 것으로 예상됨에 따라 지방공기업 부채 증가와 수익성 문제가 재정위험의 중요한 검토과제로 부각될 전망이다. 본 연구는 이에 부응하여 지방공기업 부채문제를 제기하고 재무건전성을 평가한 후 이를 바탕으로 부채관리 내지 감축을 위한 정책과제를 제시하고 있다.

부채관련 재무건전성 분석을 위해 현재의 재무상태(부채상황), 단기적 위험요인인 유동성, 장기적 위험요인인 수익성 등 3가지 부문으로 나누어 각각 재무분석지표를 선정, 지방공기업의 대표격인 지하철공사(7개사) 및 도시개발공사(15개사)의 2011년 결산자료를 대상으로 검토하였다. 그 결과 지하철공사는 장기적 위험요인인 수익성 면에서 심각한 적자상태를 유지하여 향후 운영부채가 계속 증가할 것으로 예상되며, 도시개발공사의 경우는 사업추진을 주로 차입금에 의존하여 부채비율이 높고 엄청난 미분양 및 건설중인 택지로 인한 재고자산 누적으로 단기적 유동성도 취약한 것으로 나타났다.

이상 재무건전성 분석결과 본 연구는 부채관리 내지 감축대책으로 운영적자가 심각한 지하철에 대해서는 요금현실화 등 수익성 증대시책을, 부채비율 및 차입금의존도가 높은 도시개발공사에 대해서는 재고자산의 처분·감축노력 강화 및 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 현행 공영개발 운영방식의 개선 그리고 차입의존적 사업구조 개선방안을 제시하고 있다.

지방공기업에 대한 심층적 분석이 드물었던 점을 고려할 때 앞으로 본 연구를 계기로 보다 활발한 연구가 이어지기를 기대한다. 그동안 자료 확보 등 어려운 여건하에서 본 연구를 진행해온 소일섭 교수의 노고를 치하하는 바이다. 저자는 본 보고서의 검토의견을 주신 원내의 박형수, 김현아, 최준욱, 허경선 등 네 박사, 익명의 외부 두 분 교수, 행정안전부의 김영철 과장에게도 심심한 감사를 드리고 있다.

끝으로 본 연구는 어디까지나 집필자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식의견이 아님을 밝혀둔다.

2013년 3월
한국조세연구원
원장직무대리 홍 범 교

요약 및 정책적 시사점

세계경제는 향후 상당 기간 동안 저성장기조를 유지할 것으로 보이며 그 중심에는 선진제국의 과도한 국가부채(내지 국가채무)로 인한 재정문제가 최대의 걸림돌로 자리잡고 있다. 우리의 경우 국가재정이 재정수지나 국가채무 수준 면에서 선진국들에 비해 아직은 양호하다고 하나 향후 급격한 증가가 예상되는 복지재정수요나 통일을 대비한 준비과정을 감안할 때 건전재정은 우리 세대의 필수적 과제라 할 수 있다. 국가부채 수준이 낮다는 점도 논란이 되고 있다. 현행 국가부채에는 공기업 부채가 제외되고 있기 때문이다. 그러나 공기업 부채는 그 부담이 최종적으로 정부재정 내지 미래세대의 부담으로 귀착된다는 측면에서 근본적으로 국가부채의 성격을 띠고 있어 국가부채와 동일한 차원에서 중시되어야 한다.

그간 국가공기업 부채에 대해서는 많은 연구가 있어 왔으나 지방공기업 부채에 대해서는 규모도 작고 1차적 책임이 지자체에 있다고 해서 지금까지 관심을 끌지 못하였다. 그러나 국민행복시대를 추구하는 신정부에서 향후 지역경제의 활성화와 주민복지 증진요구가 증대되어 지방공기업의 사업활동은 더욱 확대될 것으로 예상됨에 따라 지방공기업 부채 및 수익성 문제가 재정위험요인의 핵심요소로 부각될 전망이다. 이에 본 연구는 지방공기업 부채의 현황과 공기업 부채의 본질적 측면을 규명하고 부채관련 재무건전성을 현재의 재무상태, 단기적 유동성 및 장기적 수익성 측면에서 평가한 후 이를 바탕으로 부채관리 내지 감축을 위한 정책과제를 제시해 보았다.

(제2장 지방공기업의 운영 현황) 2012. 7.1 현재 지방공기업은 지자체의 직접경영방식에 의한 지방직영기업, 간접경영방식에 의한 지방공사·공단 및 민간공동출자(제3섹터)로 구분되어 각각 252개, 134개 및 33개가 운영되고 있다. 제3섹터를 제외할 경우 총 386개에 달하는데 2011년 말 기준으로 이들(379개)의 전체 부채규모는 67.8조원에 달하고 있고 이 중 도시개발공사 부채가 40.8조원으로 전체의 60.2%를 차지하고 있다. 부채비율에 있어서는 전체적으로 74.7%이나 이 중 도시개발공사 부채비율은 286.6%로 한국은행 기업경영분석상의 전산업이나 건설업의 부채비율에 비해 매우 높은 것으로 나타났다.

2007~2011년 중 경영성과를 보면 전체적으로 매년 적자를 보이고 있다. 2011년의 경우 358억원의 적자를 나타냈는데 이는 지하철(9,038억원), 하수도(7,458억원)에서 대규모 적자를 기록한 반면 도시개발(7,661억원) 등 기타 부문에서 흑자를 기록한 결과이다. 적자 원인은 지하철의 경우 복지무임승차 등에 따른 요금의 낮은 원가보상률(운임수입 기준 54.0%)에 주로 기인하며 도시개발공사는 매년 높은 수준의 당기 순이익을 보여주고 있는데 상당부분 금융비용을 자본화한 데 기인한다.

공기업 부채관련 이슈로 먼저 공기업 부채의 성격을 고찰해 보았다. 공기업 부채는 민간기업 부채와 성격이 다르다. 민간기업은 부채비율이 높아질 경우 신용평가가 낮아지면서 주가 하락 등 기업가치가 하락하고 자금조달 비용이 높아져 자금조달이 어려워진다. 그러나 공기업은 공공성으로 인하여 최대 원가보상률 이상의 수익성을 기대하기 어려우며 사회간접시설 등 외부효과가 큰 공공시설에 대해서는 정부재정에 의한 자본투자가 이루어지고 운영적자 누증 시 (지방)정부의 계속적 지원이 예상되기 때문에 오히려 국가부채와 유사한 성격이 있다. 공기업 부채가 누적되면 결국

재정부담 내지 미래세대의 부담이 된다.

공기업 부채와 국가부채의 관계를 보면 새로운 IMF GFSM 2001에 따라 현재 국가공기업의 경우 공운법에 의한 공공기관 중 정부로부터 독립적인 제도단위인 경우 최근 3년간 평균 원가보상률이 50%를 초과할 경우 공기업으로 분류하여 국가부채에서 제외토록 하고 있으며 지방공기업의 경우에도 동 기준을 적용하게 되면 지하철공사 3개, 도시개발공사 16개, 기타공사 33개 중 31개가 국가부채 대상에서 제외된다. 그러나 원가보상률 50%를은 편의적인 것으로 경기침체가 계속되어 제외되었던 공기업의 원가보상률이 50% 이하가 되면 국가부채로 재편입되고 공기업 부채가 누적되면 결국 재정부담 또는 미래세대 부담이 된다는 측면에서 국가부채의 성격은 변하지 않기 때문에 공기업 부채는 국가부채 관리 차원에서 접근되어야 한다. 이와 같은 관점에서 공기업 부채관리의 목표를 설정해 본다면 공기업을 민간기업 못지않게(최소한 민간수준으로) 효율적으로 운영함으로써 (지방)정부의 재정부담 내지 미래세대 부담 즉, 국가부채 증가를 억제하는 것이라 할 수 있다(이하의 분석 및 재정위험 내지 부채감축대책은 동 목표를 전제로 하고 있음).

(제3장 지방공기업의 재무건전성 분석) 공기업 부채관리 차원에서 재무건전성을 분석하기 위해 통상의 재무건전성 분석에서 고려되는 안정성, 수익성, 성장성, 활동성, 생산성 대신에 안정성을 위주로 하고 수익성을 부분적으로 감안한 재무위험(financial risk)을 중심으로 분석하였다. 이에 따라 본 분석모델은 현재의 재무상태, 단기 위험요인, 장기 위험요인 등 3가지 부문으로 구성하였다. 부채비율 등으로 측정되는 현재의 재무상태는 공기업의 현 부채상황을 가장 단적으로 보여준다. 그러나 부채비율 등이 높다고 해서 반드시 해당 기업의 재무건전성이 취약한 것은 아니므로 이는 단기

적 유동성과 장기적 수익성 등 장·단기 위험요인과 결부되어 평가되어야 한다. 현재의 재무상태 분석지표로는 부채비율, 차입금 의존도, 유동부채비율(및 유동부채/총부채비율)을, 단기적 위험요인 분석지표로는 유동비율, 당좌비율, 자금조달버퍼(Buffer)를, 장기적 위험요인 분석지표로는 매출액경상이익률, ROA, EBITDA/이자비용을 사용하였다. 동 분석 모델에 따라 지방공기업 부채관련 재무건전성 평가를 위해 대표격으로 7개의 지하철 공사와 15개 시도 도시개발공사를 선정하여 이들의 2011년 결산자료를 대상으로 해당 지표를 산정하여 한국은행 기업경영분석상의 지표와 비교·분석하였다.

먼저 지하철공사의 분석 결과 현 재무상태(부채상황) 면에서는 민간기업에 비해 훨씬 안정적이고 건전한 상태를 유지하고 있다. 다만 서울메트로만 각 지표가 유독 높는데 이는 지하철 건설이 오래되어 낮은 건설비 단가가 적용됨에 따라 서울시의 자본투자규모가 상대적으로 작았고 대규모 운영적자가 장기간 계속되었기 때문이다. 단기적 위험요인 측면에서는 유동비율, 당좌비율에 있어 서울메트로 등 4개사의 경우 동종업종인 운수업에 비해 취약하며 자금조달Buffer지표에 있어서는 서울메트로 이외는 자금조달 여유가 큰 것으로 나타났다. 장기적 위험요인인 수익성 측면에서는 현재 7개 지하철공사 모두 심각한 적자상태에 있으며 요금 현실화 등 수입증대시책이 강구되지 않을 경우 향후에도 적자가 계속되어 자기자본이 축소되고 운영부채가 증가하여 부채비율이 점증할 것으로 예상된다.

도시개발공사의 경우 현 재무상태(부채상황) 면에서 유동부채/총부채 비율은 비교적 낮아 장기부채 구성이 높은 것은 다소 긍정적이거나 부채비율 및 차입금의존도에 있어서는 동종업종인 건설업에 비해 크게 높으며 특히 부채 규모가 크고 부채비율이 높은 SH

공사, 인천, 경기 등 도시개발공사의 경우 문제가 심각하다. 단기적 위험요인 측면에서는 유동비율은 분자인 유동자산 중 재고자산 비중이 매우 높아 의미가 없어 당좌비율 및 자금조달Buffer 중심으로 볼 때 전반적으로 유동성이 낮아 재고자산 감축을 통한 당좌자산 확보가 절실한 과제로 되어 있다. 장기적 위험요인인 수익성 면에서는 ROA나 EBITDA/이자비용은 동종업종에 비해 대체로 양호하나 매출액경상이익률이 저조하여 역시 재고자산 매각 처분 및 차입금 감축(상환)이 중요과제로 제기되었다.

(제4장 재정위험 감축대책) 이상 지방공기업의 대표적인 지하철공사와 도시개발공사 부채관련 재무건전성 분석을 통해 도출된 재정위험 감축대책으로 ① 수익성 증대 ② 높은 부채비율 감축을 위한 재무구조 개선 ③ 기타 지방공기업 회계제도 개선사항을 제시해 보았다.

수익성 증대를 위해서는 지하철공사의 경우 요금의 현실화문제가 가장 중요하다. 정부는 현재 전체적으로 54%(2011년 운수수익 기준)에 그치고 있는 원가보상률을 제고하기 위해 선진국 주요도시들에 비해 현저히 낮은 현행 요금을 단계적으로 인상할 필요가 있다. 서울시의 경우 향후 매2년마다 기본요금기준으로 150원씩 인상하고 수송인원 증가율을 연 2%로 전제할 경우 2018년에는 원가보상률 100% 달성이 가능하다. 부산지하철의 경우도 원가보상률 100%에 근접한다. 그러나 기타 지역은 근본적으로 인구 수의 절대적 제약으로 현실적으로 원가보상률 100% 달성은 어려울 것으로 판단된다. 이에 대처, 장기적으로 원가를 낮추기 위해 기존노선의 연장 및 신규노선 확장 시에는 타당성 심사를 강화하고 시설의 경량화와 노선의 육상구간 확대 등을 통해 건설비용을 줄여 나가야 한다. 기타 운수수익 증대를 위해 요금체계의 세분화, 피크시간대 요금할증제 도입 등을 검토하고 수입구조를 다양화하여

역세권 개발, 상가 임대, 광고 수입 등 운임외 수입 증대 노력을 강화해야 한다. 또한 무임승차 및 버스환승 등 정부정책에 의한 손실비용에 대해서는 보전이 이루어져야 한다(서울시). 무임승차제도에 관해서는 향후 노령인구의 급격한 증가에 따라 재정부담이 가중되고 복지재정운용의 효율성 측면에서 문제가 있으므로 현행 제도는 개편하여 사회적 취약계층에 대해서만 지하철 이용에 대한 바우처나 쿠폰을 제공하는 방향으로 전환해나가야 한다.

도시개발공사의 높은 부채비율 감축을 위해서는 먼저 지나치게 높은 재고자산의 감축·처분 문제를 들 수 있다. 향후 상당기간 주택·건설 경기침체가 계속될 경우에 대비하여 신규 개발사업은 엄격한 타당성 심사를 통해 신중히 추진하고 보유중인 미분양주택·택지는 할인매각, 건설중인 사업 중 전망이 불투명하거나 경제성이 낮은 사업은 축소 내지 중단조치가 불가피할 것으로 보인다. 이를 제도적으로 원활히 추진될 수 있도록 하기 위해서는 현 공영개발 운영에 있어 택지의 공급가격기준을 보다 신축적으로 운용할 수 있도록 현행 「택지개발업무처리지침」을 보완하고 시장상황에 따라 조성원가 이하로 공급할 수 있는 구체적 절차와 기준이 마련되어야 할 것이다. 아울러 사업 추진과정에서 공공성이 크어도 자체수입만으로 생산원가를 충당할 수 없다면 그 손실부분을 공익적 성격으로 간주하여 일반회계 등에서 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

한편 공사의 차입 의존적인 사업구조 개선을 위해서는 기본적으로 개발사업의 초기 사업비를 주로 차입에 의존하고 이를 사후수익으로 상계하는 현 공영개발 운영방식의 개선이 필요하다. 이를 위해 공사채 발행한도를 축소하거나 일정 부채비율 또는 차입의존도를 초과하는 공사에 대해서는 신규 개발사업을 제한하는 방안을 검토하고 지방공사채 및 재무관리계획 운영실태를 수시 점검하여

재무건전성 강화를 유도해 나갈 필요가 있다. 행안부는 2011년 3월 공사채 발행한도를 축소하 바 있고 최근 공사채 목적외 사용에 대한 제재조치를 강화하는 한편 공사채 발행 사전 승인대상을 확대하였다. 아울러 지방공사채 운영실태를 점검하여 개선 조치토록 하였고 재무관리계획 운영 실태를 점검하여 중장기 재무관리계획 수립·운영 미흡, 주기적인 수익비용분석 미흡, 사업추진 지연 등의 문제점을 지적, 개선토록 하였다. 행안부는 향후 보다 강력한 부채비율 감축방안으로 2017년까지 부채비율이 200%를 넘는 지방공사에 대해 연차별 감축계획을 수립토록 하여 자본 증자 또는 자산 매각/처분을 통한 차입금 상환을 적극 유도해나갈 방침이다.

마지막으로 재무건전성 검토과정에서 제기된 회계제도 개선사항으로 두 가지를 제시하였다. 첫째는, 공기업의 효율성을 제고하고 부채의 책임소재를 명확히 하기 위해서는 사업의 성격이 (지방)정부의 정책사업인지 자체적으로 추진하는 사업인지를 구분할 필요가 있다. 이를 위해 부채 증가가 정책적 투자 또는 정부의 요금규제에 의한 것인지 자율적 투자 또는 일반적 요인에 의한 이익 감소인지를 구분할 수 있는 구분회계시스템을 구축할 필요가 있다. 다만 현 회계인프라 수준에서 정부 정책적 부분과 자율적 또는 일반적 요인 부분을 객관적으로 구분하는 것은 쉽지가 않아 향후 공기업회계시스템 정비 차원에서 연구 발전시킬 과제라 하겠다. 둘째로, 도시개발공사가 매년 높은 수준의 당기순이익을 기록한 것은 상당부분 재고자산 증가관련 금융비용의 자본화에 기인하고 있다. 그러나 금융비용 자본화로 인한 당기순이익의 증가부분은 향후 부동산경기가 계속 침체되어 누적된 재고자산의 매각 등 처리가 지연될 경우 결국에는 막대한 손실로 나타나 신규사업의 추진을 어렵게 하고 경영평가 결과도 왜곡되어 현 경영진에 유리한 성과가 부여되는 데 비해 미래 경영진에 대해서는 불리한 성과가

부여될 가능성이 있다. 따라서 당기순이익 중 금융비용 자본화로 인한 부분에 대해서는 별도로 구분, 표시하여 경영성과를 장기적인 관점에서 보다 객관적으로 판단할 수 있도록 할 필요가 있다.

목 차

제1장 서론	1
제2장 지방공기업의 운영 현황	6
제1절 지방공기업의 개념 및 특성	6
1. 지방공기업의 개념	6
2. 지방공기업의 특성	7
가. 공공성	7
나. 기업성	8
다. 지역성	9
라. 공공성과 기업성의 조화	9
3. 지방공기업의 분류	11
가. 직접경영방식(지방직영기업)	11
나. 간접경영방식(지방공사·공단)	12
다. 민관공동출자(제3섹터)	13
제2절 지방공기업 운영(실적) 현황	14
1. 일반현황	14
2. 재무상태 및 경영성과	15
가. 재무상태	15
나. 경영성과	16
제3절 공기업 부채의 성격 및 국가부채와의 관계	20
1. 공기업 부채의 성격과 증가원인	20

가. 기본 성격	20
나. 공기업 부채의 증가원인	21
2. 재정통계적 측면에서의 공기업 부채와 국가부채	24

제3장 지방공기업 부채관련 재무건전성 분석(지하철공사 및 도시개발공사)

31

제1절 분석모형의 설정	31
1. 선행연구 검토	31
2. 모형 및 자료	34
가. 현재 재무상태(부채상황): 안정성	36
나. 단기 위험요인: 유동성	36
다. 장기 위험요인: 수익성	37
라. 평가지표	39
제2절 재무건전성 분석결과	42
1. 지하철공사	42
가. 전반적인 재무상태	42
나. 분석결과	43
2. 도시개발공사	48
가. 전반적인 재무상태	48
나. 분석결과	49

제4장 재정위험 감축대책

54

〈대책 요약〉	54
1. 장기 위험요인 감축을 위한 수익성 증대(지하철공사)	55
가. 지하철요금의 현실화 등 수입 증대시책	55
나. 비용 절감대책	61

다. (지방)정부의 지원체계 구축	63
2. 부채비율 감축을 위한 재무구조개선	65
가. 재고자산의 감축·처분(도시개발공사)	65
나. 차입 의존적인 사업구조 개선(도시개발공사)	68
다. 공영개발 운영방식의 개선 및 지방재정 지원방안 검토 · 70	
3. 기타 부채관리관련 회계제도 개선사항	72
가. 부채 증가원인별 구분회계시스템 구축	72
나. 재고자산 증가관련 금융비용 자본화 문제(도시개발공사) · 73	
제5장 요약 및 결론	75
참고문헌	80
〈부록〉 부채관리 강화를 위한 지방공기업 지배구조 개선 방안	82

표차례

〈표 2-1〉 지방공기업의 경영형태	12
〈표 2-2〉 지방공기업의 구성(2012. 7. 1 현재)	14
〈표 2-3〉 지방공기업 수의 증가 추이	14
〈표 2-4〉 지방공기업 부채규모 및 부채비율 증가	16
〈표 2-5〉 지방공기업 당기순이익 추이	17
〈표 2-6〉 재고자산 금융비용 자본화 금액의 기간비용 전환효과	18
〈표 2-7〉 이익·손실 발생 공기업 수	19
〈표 2-8〉 지방공기업 부채의 비중(2011년 말 기준)	20
〈표 2-9〉 지방공기업 부채의 성격 구분	23
〈표 2-10〉 국가부채 제외 지방공기업차입금 중 국가부채 포함 규모 추정	27
〈표 2-11〉 공기업 부채 중 국가부채 포함 여부(2011년 말)	27
〈표 2-12〉 국가부채 제외 지방공기업의 잠재채무 추정	29
〈표 2-13〉 재정통계 개편 전후 일반정부의 국가채무(부채) 포함범위 비교	30
〈표 3-1〉 부채관련 재무건전성 평가지표	39
〈표 3-2〉 부채관련 주요 경영지표(한국은행 기업경영분석 2011년 통계) ·	40
〈표 3-3〉 재무상태 및 부채추이(종합)	42
〈표 3-4〉 부채관련 지표 현황(2011년)	45
〈표 3-5〉 단기적 위험요인(2011년)	46
〈표 3-6〉 장기적 위험요인(2011년)	47
〈표 3-7〉 지하철공사 당기순손실 추계(2011년)	48

〈표 3-8〉 재무상태 및 부채추이(종합)	49
〈표 3-9〉 부채비율 및 차입금의존도(2011년)	50
〈표 3-10〉 단기적 위험요인(2011년)	52
〈표 3-11〉 장기적 위험요인(2011년)	53
〈표 4-1〉 재정위험 감축대책(요약)	54
〈표 4-2〉 지하철요금의 국제 비교(2012.5)	56
〈표 4-3〉 지하철요금의 원가보상률(2011년)	57
〈표 4-4〉 지하철공사의 누적결손금 현황(2011년 말)	58
〈표 4-5〉 지하철공사별 운영여건 비교	60
〈표 4-6〉 인건비/적정원가(매출원가+판매관리비) 비교(2011년)	62
〈표 4-7〉 지하철공사별 무임승차비 보전내역	65
〈표 4-8〉 재고자산/유동부채 비율 비교(2011년)	68
〈표 4-9〉 유동자산의 구성	68
〈부표 1〉 국가공기업과 지방공기업 지배구조 비교	87
〈부표 2〉 현행 경영평가 배점기준(요약)	89
〈부표 3〉 상근임원 중 낙하산 임용실태	91

그림목차

[그림 3-1] 공기업 부채의 재무건전성 분석모형	36
-----------------------------------	----

제1장 서론

국가재정은 경제위기 해결의 마지막 보루라 할 수 있다. 2010년 4월 그리스가 재정위기로 구제금융을 신청한 후 본격화한 유럽발 재정위기를 계기로 각국, 특히 선진제국의 국가채무 문제가 향후 세계경제 회복의 최대 걸림돌이 되고 있다. 정부는 그간 국가채무에 관한 한 선진제국에 비해 안정적인 수준(2011년 말 GDP 대비 34.0%)¹⁾을 유지하고 있다고 공언해 왔다. 그러나 현행 국가채무에는 공기업²⁾ 부채가 제외되어 있어 과소 평가되고 있다. 공기업 부채는 그 부담이 최종적으로 (지방)정부재정 내지 미래세대 부담으로 귀착된다는 측면에서 근본적으로 국가부채의 성격을 띠고 있기 때문이다. 다만 국가채무나 국가부채의 주체를 일반정부로 한정하여 공기업의 부채는 대상에서 제외되고 있을 뿐이다. 원래 일반정부나 공기업은 국민에 대한 공공서비스 제공 차원에서 보면 차이가 없으나 이를 보다 효율적으로 제공하기 위해 일반정부보다는 기업적 성격을 띤 공기업의 형식을 빌린 것이다. 그리하여 IMF에서도 공기업 부채에 대해서는 비록 국가부채에서는 제외되더라도 매년 별도로 작성, 관리할 것을 권장하고 있다.

공기업을 「공운법」에 의한 국가공공기관과 「지방공기업법」에 의한 지방공기업(지방직영기업 포함)을 포괄하는 개념으로 볼 때 전자는

1) 국가부채규모 468.6조원 기준으로는 37.9%

2) 여기서 공기업은 「공공기관 운영에 관한 법률(공운법)」 또는 「지방공기업법」상의 국가공공기관 또는 지방공사·공단(지방직영기업 제외)을 포괄하는 의미로 쓰였으며 국가부채에서 제외되는 공기업보다는 넓은 개념임

2011년 말 기준으로 286개로 이들의 부채규모는 기관별 단순 합산으로 463.5조원(BIS규제를 받고 있는 2개 금융사 제외), 후자는 379개로 부채규모는 67.8조원으로 집계되어 전체 공기업 총부채는 531.3조원에 달한다. 이는 최근 정부가 공표한 국가부채 468.6조원 산정시 포함된 기관들의 부채를 제외시 411.7조원으로 국가부채규모에 거의 맞먹는 수준(87.9%)이다(다만, 기관별 부채의 단순 합산으로 411.7조원에는 국가부채에 산입된 차입금이 상당 금액 포함되어 있음).

공기업 부채는 왜 문제가 되는가? 본 연구대상인 지방공기업 부채를 대상으로 검토해 보고자 한다. 2011년 말 기준 지방공기업의 부채비율은 전체적으로 74.7%로 민간기업에 비한다면 그리 높은 수준이 아니며 일부 부채비율이 높은 분야(지역개발기금 및 도시개발공사)를 제외하면 더욱 그렇다. 그런데도 왜 지방공기업 부채를 감축해야 한다고 하는가? 수익성이 높다면 부채를 더 증가시켜 사업을 확대하는 것이 바람직한 게 아닌가? 틀린 얘기는 아니다. 그러나 (지방)공기업 부채는 민간기업의 경우와 동일한 시각으로 보기 어려운 측면이 있기 때문에 다음의 이유로 기본적으로 감축해 나가는 것이 바람직하다.

첫째, 공기업은 수익성이 중요한 평가항목이 되기 어렵다. 수익성이 높으면 공공성 측면에서 바람직하지 않으며 원가보상 이상의 수익성은 원칙적으로 지양되어야 한다. 따라서 공기업에서 높은 수익성을 기대할 수는 없다.

둘째, 부채비율은 현재의 재무상태만을 나타내는 지표로서 단기적 상환능력 및 장기적 수익성을 고려하지 않은 단기적 안정성만 보여주는 지표에 불과하다. 수익성이 낮아 운영적자가 누증되면 장기적으로 부채규모는 늘고 자기자본은 감소하여 부채비율이 높아진다.

셋째, 공기업 부채는 (지방)정부의 자본출자 수준 및 누적 적자 규모에 크게 좌우되므로 현재의 부채비율은 큰 의미가 없을 수도 있다. 단적인 예로 서울메트로와 서울도시철도의 2011년 말 부채비율은 각각 249.7% 및 19.1%인데 이렇게 현격한 차이가 나는 것은 근본적으로 지하철 건설시기가 달라 건설비 단가 차이가 크고 건설부채를 서울시가 전액 부담해오고 있어 자본출자 수준 자체에 차이가 큰 데다가 초기부터 대규모 운영적자가 지속되어 운영부채 누적규모가 다르기 때문이다.

넷째, 공기업 부채는 그 특성상 위기에 직면하기까지 위험성과 심각성이 과소평가되는 경향이 있다. 이는 공기업의 독특한 지배구조와 밀접한 관련이 있다. 공기업은 국민의 위임을 받은 정부와 정부의 위임을 받은 경영진이라는 이중적 ‘주인-대리인’ 관계로 인해 일반적으로 정부와 경영진 모두 부채관리보다는 확장적 투자에 치우치는 경향이 있다. 따라서 민간기업처럼 시장기능에 의해 통제되지 않아 별도의 효율적인 내외부 통제시스템이 구비되지 않을 경우 경영이 방만해지고 부채 증가 가능성이 높다.

다섯째, 공기업 부채는 앞서 언급한 바와 같이 단순히 기업의 부채로 그치지 않고 국가부채의 성격을 지닌다. 공기업의 부실경영 또는 공공요금의 낮은 원가보상률에 따른 적자누증은 결국 (지방)정부의 재정부담 또는 미래세대 부담으로 귀착되기 때문이다. 따라서 공기업 부채 문제는 민간기업과 동일한 잣대로 평가할 수는 없으며 개별 공기업 차원에서뿐만 아니라 국가부채적 측면에서도 다루어져야 한다.

그러나 부채비율이 민간기업에 비해 현저히 낮음에도 부채감축을 운운한다는 것도 혼란을 야기한다. 이는 공기업문제가 단순히 부채문제를 떠나 다양한 측면을 띠고 있음에도 이를 부채문제로 너무 축소할 소지가 있기 때문에 종합적인 차원에서 부채감축을

아우르는 보다 포괄적인 용어 선택이 요구된다. 재정학계에서는 오래전부터 재정위험 (fiscal risk)이라는 용어를 즐겨 사용하여 왔다. 공기업 부채문제든 수익성문제든 결국 정부재정부담 내지 미래세대 부담을 가져와 국가부채화한다는 차원에서 공기업문제는 재정위험이라는 용어로 포괄하여 접근하는 것이 바람직해 보인다.³⁾

우리나라는 특히 2005년 이후 지방혁신도시개발, 4대강사업, 보금자리주택 및 임대주택건설 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 공기업의 부채가 크게 늘어남에 따라 이에 대한 우려와 함께 여러가지 대책이 제시되어 왔다. 지방공기업 역시 각 지자체의 지역개발사업이 경쟁적으로 확대됨에 따라 공기업 수는 2005년 313개에서 2011년 379개(2012.7.1 기준 386개)로, 자산규모는 동기간 중 74.4조원에서 158.7조원으로, 부채는 23.8조원에서 67.8조원으로 각각 2.13배 및 2.85배 증가하였다. 그러나 지방공기업에 대해서는 국가공기업에 비해 부채규모도 작고 1차적 책임이 해당 지자체에 있다고 해서 지금까지 주무부처인 행정안전부 이외 범정부 차원에서는 관심이 크지 않았다. 그러나 국민행복시대를 국정목표의 하나로 표방하는 신정부에서 향후 지역개발사업이 더욱 활성화되고 주민복지 향상을 위한 지역주민서비스 관련 지방공기업의 사업활동은 더욱 확대될 것으로 예상되어 지방공기업 부채 또는 수익성 문제도 재정위험 요인의 핵심요소 중 하나로 부각될 전망이다.

이에 본 연구는 (지방)공기업 부채의 본질적 측면을 규명하고 이로 인한 재무건전성을 단기적 유동성위험과 장기적 수익성위험

3) 지방공기업 부채문제에 대해서는 흔히 개별적인 접근보다는 유형별 또는 전체적으로 묶어서 분석하는 경우가 많은데 이는 공기업 부채가 최종적으로 국가부채화된다는 측면을 나타내는 것이라 할 수 있음

측면에서 전체 산업 내지 관련 업종과 비교하여 지방공기업을 중심으로 평가해 보고자 한다. 지방공기업은 지자체 직영기업도 포함하고 있고 지방공사·공단인 경우도 소위 2012년 4월 국가부채의 범위에 관하여 새로 규정한 공기업의 개념에 해당되지 않는 공기업도 상당수 있기는 하나 어떤 형태로든 기업 형식으로 운영되고 있다는 측면에서 공기업에 포함하여 다루고자 한다. 다만 이번 연구가 지방공기업 부채에 대한 시범적 연구인 점을 감안하여 대표적 지방공기업인 7개 지하철공사 및 15개 서울 및 광역시도의 도시개발공사에 한정하여 재무건전성 측면에서 장·단기 재정위험 측면을 검토한 후 이를 바탕으로 재정위험 내지 국가부채 감축대책의 기본 방향을 제시해 보고자 한다. 본 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책은 지방공기업 부채가 (지방)정부 재정부담 나아가 국가부채에 부담을 주지 않도록 민간 동종업종보다 재무건전성이 악화되지 않는 것을 기본 목표로 하고 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 공기업 부채 문제의 본질과 부채현황 및 이슈를 정리하였으며 제3장에서는 재정위험 측면에서 대표적인 지방공기업인 지하철공사와 도시개발공사의 재무건전성 진단 모델과 적용결과를 한국은행 기업경영분석상의 전산업 또는 관련 업종 해당 지표와 비교·평가하였다. 제4장에서는 제3장의 평가결과를 바탕으로 재정위험 내지 국가부채 감축대책을 공공요금 현실화 등 몇 가지 핵심과제를 중심으로 제시하였다. 그리고 마지막 제5장에서는 이상의 분석결과와 재정위험 감축대책을 요약해 보았다.

제2장 지방공기업의 운영 현황

제1절 지방공기업의 개념 및 특성

1. 지방공기업의 개념⁴⁾

지방공기업이란 지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 직접·간접으로 경영하는 사업 중 「지방공기업법」의 적용을 받는 사업을 말한다. 지방공기업의 설립주체는 지방자치단체로 주민의 복리증진을 위한 공익사업으로서 수익성(또는 기업성)이 있는 사업을 사업영역으로 한다. 공익성과 수익성(또는 기업성)의 조화, 독립채산원칙을 경영원칙으로 하고, 기업회계기준에 의한 복식부기 예산관리 및 회계 운영을 예산회계원칙으로 하며, 재원은 수익자 부담에 의한다. 직영기업의 경우는 관련부서 공무원을 ‘관리자’로 지정하고 지방공사는 ‘사장’을, 지방공단은 ‘이사장’을 관리책임자로 한다.

지방공기업이 다루는 사업은 사회적 공동 소비 수단에 필요한 공익사업이어야 하고, 당해 경비를 주로 사업경영수입으로 충당할 수 있어야 하며, 기업적 경영방식이 다른 방식의 운영보다 효율적이어야 하고, 그 지역의 특성에 따라 서비스가 공급되어야 하는 요건을 갖추어야만 한다. 지방공기업은 주민의 복리증진을 목적으로 하기 때문에 지방자치단체의 단순한 수익사업은 지방공기업이

4) 이해승 외(2006.12) pp.7~8 참조

다를 수 없는 영역이고, 기업이기 때문에 재화 또는 서비스의 대가인 요금수입에 의하여 유지된다.⁵⁾

국가(중앙정부)도 요금재적 성격의 공공사업에 대해서는 국가공기업을 설립하여 서비스를 제공하고 있는데 지방공기업과는 다소 차이가 있다. 첫째, 사업영역과 수혜범위에 있어, 규모가 작은 사업이 많고 주민의 일상생활과 밀착된 서비스를 지방적인 특수성을 감안하여 제공하는 지방공기업에 비해 국가공기업은 규모가 크고 서비스 수혜범위가 전국적이며 자회사까지 거느리고 있는 경우가 다수이다. 둘째, 설립근거에 있어, 지방공기업은 「지방공기업법」이라는 일반법에 따라 조례에 의해 설립되지만, 국가공기업은 보편적으로 개별법에 의해 설립된다. 셋째, 경영형태에 있어서도, 지방의 일반행정과 연관이 큰 사업이 많기 때문에 지방공기업은 지방정부가 직접 경영하는 경우가 많고 국가공기업은 직접경영보다는 정부투자기관, 정부출자기관, 정부재투자기관 등의 독립된 법인체를 설립·운영한다.

2. 지방공기업의 특성⁶⁾

가. 공공성

지방공기업은 최대 이윤을 목적으로 하고 잉여 이윤을 배당금으로 주주에게 분배하는 민간기업과는 달리 적정 이윤을 추구하여야

5) 공기업 서비스는 요금재적 성격을 띠는데 요금재(toll goods)는 배제가 가능하고 집단적으로 소비되며 요금에 의해 비용이 충당되는 재화나 서비스로서 공공재(public goods) 또는 집합재(collective goods) 즉 배제가 불가능하고 집단적으로 소비되며 조세에 의해 비용이 충당되는 재화나 서비스와 구별됨 (안용식·원구환(2001.1) p.24)

6) 이해승 외(2006.12) pp.8~11 참조

하고 시설개량과 서비스 개선 등을 통해 주민에게 이윤의 모두를 환원시킨다는 차이점을 가지고 있다. 그래서 지방공기업은 계속적 상품 생산의 조직체로서 자기 재산에 의해 경영하는 것을 원칙으로 하되, 효율적·생산적 경영을 통해 지역사회에 이익을 환원할 수 있는 공공성을 지녀야 한다.

공기업의 공공성이란 공기업이 국가 또는 지방자치단체의 정치적·경제사회적 목표를 추구하는 것을 말한다. 주민의 일상생활에 필수 불가결한 재화와 서비스를 제공하여 주민생활의 기초적 조건을 정비하거나 도시기반을 형성하는 것뿐 아니라 제공하는 재화나 서비스의 양적·질적 향상을 도모하는 것도 지방공기업이 추구하는 공공성과 관련되는 행위들이다.

나. 기업성

공기업의 기업성이란 계속적 상품(재화나 서비스) 생산의 주체로서의 성격을 말한다. 근본적으로 민간기업의 기업성과 동일한 개념이나 공기업에서는 공공성의 제약을 받으며 조화를 이루어야 한다는 점이 다르다.

공기업에서 기업성을 강조하는 것은 일반행정과 구분하기 위해서이다. 일반행정은 사회의 공익적 수요를 충족시키는 활동으로서 조세로 그 비용을 충당하고 있으나 기업은 재화 또는 서비스의 제공을 받는 자가 그 수익에 상응한 비용을 부담하도록 하고 있다. 따라서 공기업에 있어서 기업성에는 다음과 같은 두 가지 의미가 있다고 할 수 있다.

첫째, 가능한 한 사업비용을 절감해야 한다. 공공복리를 저하시키면서까지 비용을 절감해야 하는 것은 아니지만 동일한 예산으로 보다 많은 공공복리를 제공해야 한다. 둘째, 수지균형을 달성해야

한다. 적자가 불가피한 공기업도 있을 수 있지만 가능한 수입의 범위 내에서 지출하거나 지출한 만큼 수입을 달성하는 것이 필요하다. 따라서 기업의 성격상 공기업 대상사업으로는 수익성이 있는 사업이어야 하며 경영원칙으로서 독립채산제를 유지하고 수입과 비용을 수익자부담원칙에 의해 조달·지출되어야 한다.

다. 지역성

지방공기업은 중앙에서 대량생산하여 지역별로 배분하는 국가공기업과는 달리 지역 내에서 자체 생산하여 자체적으로 배분하므로 제품이나 서비스의 내용이 지역별로 상이하다. 지방공기업이 이처럼 지역성을 갖게 되는 것은 지방공기업의 경영주체인 지방정부가 지역성을 갖기 때문이다.

이와 같이 지방공기업은 지방정부가 관할하는 행정구역에 의해 공간적인 제약을 받고 있기는 하지만 주민의 생활권이 반드시 행정구역과 구분되지 않으므로 경우에 따라서는 여러 개의 행정구역을 하나의 지방공기업 활동구역으로 묶는 광역지방공기업의 설치도 새로운 관심 사항으로 등장하고 있는 실정이다.

지방공기업의 지역성은 서비스의 내용뿐만 아니라, 조직, 인사, 재무 등 기업형태와 운영방식에서도 나타날 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 전국의 지방공기업은 거의 유사한 형태와 방식을 보이고 있는데 이는 그동안 중앙정부의 획일적 제도에 의존해 왔던 것에 주로 기인한다.

라. 공공성과 기업성의 조화

공기업의 두 가지 핵심요소, 즉 공공성과 기업성은 어느 한 쪽만 강조할 수 없고 상호 조화되어야 한다. 양자가 상호보완관계

(예: 재정수요 충족 목적의 경우 기업성이 높을수록 공공성에 대한 기여도가 높아짐)에는 별 문제가 없으나 대립관계에 있을 경우에는 다른 쪽을 희생하고 어느 한 쪽을 지나치게 강조하는 것은 공공성 추구 및 기업성의 유지를 동시에 추구하는 공기업의 존립 자체를 어렵게 한다.

그렇다면 공공성과 기업성을 둘 다 살리기 위해서는 공기업을 어떤 방식으로 운영해야 하는가? 제안하건대 공기업서비스의 요금 재적 성격을 기준으로 할 때 1차적으로 기업적 요소는 요금에 의해 원가보상률은 100% 달성하도록 하고 공공성으로 인한 부분 즉 원가보상률 100%를 적용할 수 없는 부분에 대해서는 (지방)정부가 보상한다면 상호조화가 가능한 하나의 방법이 되지 않을까 한다. 원가보상률 100% 적용이 어려운 부분은 전반적으로 요금을 원가보상률에 미달되도록 하는 방식이 아니라 취약계층 내지 낙후지역 등 대상을 특정하여 요금을 면제 또는 할인형식으로 지원하되 면제 또는 할인되는 요금은 전액 (지방)정부가 부담하도록 하고 이를 뒷받침하기 위해 정부지원회계 및 자체회계를 분리 운영하는 구분 회계시스템을 구축하는 것이다.

그와 같은 지원대상을 예시해보면 ① 서민주택 건설 또는 낙후지역 개발, ② 국가안보를 위한 신무기 연구개발투자, ③ 일부 지역 주민을 위한 철도사업의 적자노선 유지, ④ 농어촌 주민 편의를 위한 적자 우체국 설치·유지, ⑤ 취약지역 상·하수도 건설·운영, ⑥ 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 민관공동출자기업 등에 있어 공공성의 정도에 따른 차등 지원 등을 들 수 있을 것이다. 현재 지하철 요금의 경우 65세 이상 노령층 및 국가유공자 등에 면제해 주고 있는 것도 유사한 사례라 할 수 있으나 2011년의 경우 서울메트로, 서울도시철도, 대전도시철도의 동 면제분에 대한 지방정부의 지원은 이루어지지 않고 있다(부산, 대구, 인천, 광주의 경우는

보전되고 있음).

3. 지방공기업의 분류⁷⁾

가. 직접경영방식(지방직영기업)

지방직영기업이란 지방자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업 특별회계를 설치, 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태의 기업을 말한다. 지역주민의 일상생활에 필요불가결한 서비스를 제공한다는 점에서 공공성이 높고 자치단체의 일반행정과 유기적인 관계가 커서 지방자치단체가 종합적으로 관리하는 것이 바람직한 사업에 대하여 지방정부가 직접 경영한다. 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금이 대표적인 사업으로 지방자치단체의 조직(사업본부, 사업단, 사업소, 국·과 등)에 의해 직접 운영된다. 예산은 매년 지방의회의 의결을 얻어 확정되고 별도의 특별회계에 따르며 지방직영기업의 조직과 인력은 자치단체 소속으로 직원의 신분은 공무원이다.

지방정부가 직접 경영하므로 낮은 요금을 책정하기에 유리하고, 채산성이 맞지 않아도 운영을 할 수 있다는 장점이 있는 반면, 최고관리자나 간부의 인사가 지방자치단체의 인사와 연계하여 이루어지는 경우가 대부분이어서 경영마인드를 가지고 책임 있게 기업을 이끌어 갈 기관장을 확보할 수 없다는 한계가 있다. 또 언제나 일정한 수준의 서비스를 제공해야 하고, 수입의 근간인 요금이 정치적인 고려나 정부의 간섭으로 적시에 적절히 조정되기 어려우며 순수하게 영리만을 추구할 수 없으므로 채산성을 유지하기가 힘들다.

7) 이해승 외(2006.12) pp.13~16 참조

나. 간접경영방식(지방공사·공단)

간접경영방식이란 지방자치단체가 법인을 설립하여 간접적으로 기업 활동을 하는 방식이다. 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 자치단체와 별도로 독립적으로 운영되며 종사자의 신분은 민간인인 지방공사 및 지방공단과, 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자하고 자치단체 이외의 자와 함께 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상 재단법인으로 운영하는 제3섹터(주식회사 또는 재단법인) 형태가 있다. 지방공사와 지방공단은 전액 지방자치단체가 출자하므로 지방자치단체의 소유이다. 다만 지방공사의 경우 자본금의 50%를 넘지 않는 범위 내에서 지방자치단체 외의 자가 출자한 지방공사가 있을 수 있고(그러나 아직 이에 해당하는 지방공사는 없음), 지방공단은 민간출자가 허용되지 않는다.

〈표 2-1〉 지방공기업의 경영형태

경영형태		자치단체 출자 비율	비고
직접 경영	지방직영기업	100%	정부조직 형태
간접 경영	지방공단	100%	민간출자 불허
	지방공사	전액출자	
		과반출자	50% 이상
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인	50% 미만	제3섹터 (주식회사 형태)

지방공사·공단의 설립은 지방의회의 의결을 거친 조례에 의하고, 재정적 독립성을 가지므로 재화나 서비스의 판매수입을 자금으로 확보한다. 예산은 지방의회의 심의·의결을 받지 않고 직원은 공무원이 아니며 임용과 보수 규정은 자체적으로 제정할 수 있다.

지방공사는 민간부문의 성격이 강한 사업을 공공성을 확보하기 위하여 자치단체가 간접경영하는 회사로서 도시개발, 지하철, 농수산물 유통 등의 다양한 분야를 다룬다. 반면, 지방공단은 지방자치단체의 고유한 업무 중 일부를 전문성과 기술성을 높인다는 목적에서 설립하여 전담·대행하도록 하는 공공업무 대행기관이다. 따라서 주차장, 체육시설의 관리 등 주로 시설관리 분야를 담당하고 있다.

간접경영 방식은 자주적 책임경영이 가능하고, 기업적인 능률성이 제고되며, 민간의 자본이나 기술, 전문지식과 결합이 가능하므로 직접경영의 경직성을 보완할 수 있는 장점이 있다. 그러나 다른 일반행정과의 종합적인 관리 및 통제, 서비스의 안정적 공급, 사업의 공공성 확보 및 주민의사의 반영, 경영수지 악화에 따른 책임 소재 규명 등에 어려움이 있다.

다. 민관공동출자(제3섹터)

제3섹터형 주식회사란 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자하여 자치단체 이외의 자와 함께 설립한 상법상의 주식회사 또는 민법상 재단법인을 말한다. 민관공동출자기업은 지방자치단체가 자본의 일부를 소유하여야 하고 지방자치단체가 주로 이사회의 참여를 통해 기업 관리에 관여해야 하는 기업이다. 일반 주식회사에 적용되는 상법에 의하여 설립되는 것이 원칙이나 재단법인 형태로도 설립이 가능하다.

제2절 지방공기업 운영(실적) 현황

1. 일반현황

2012. 7. 1 현재 지방공기업 수는 총 386개(제3섹터 33개 제외)로서 지방직영기업이 252개, 지방공사·공단이 134개에 달한다.

〈표 2-2〉 지방공기업의 구성(2012. 7. 1 현재)

(단위: 개)

전체	지방직영기업					지방공사·공단				
	상수도	하수도	공영개발	지역개발기금	소계	지하철	도시개발	기타공사	지방공단	소계
386	115	85	34	18	252	7	16	33	78	134

자료: 행정안전부(2012), 『지방공기업 현황』

지방공기업 수는 1970년 7개에서 1990년 131개, 2000년 234개, 2007년 339개로, 2012. 7. 1 현재 386개로 증가했다. 이처럼 지방공기업 수가 지속적으로 증가되어 온 것은 지자체 행정이 과거 단순 일반행정에서 주민복지서비스 위주로 전환됨에 따라 기업의 형태로 서비스를 제공하는 사례 내지 업무의 분화가 지속적으로 증가 내지 확대되어 왔기 때문이라 할 수 있다.

〈표 2-3〉 지방공기업 수의 증가 추이

(단위: 개)

연도	1970	1990	2000	2007	2011	2012. 7.1
개수	7	131	234	339	379	386

자료: 전계서

2. 재무상태 및 경영성과

가. 재무상태

전체적으로 자산은 2011년 말 현재 158.7조원으로 2007년 대비 1.48배 증가했으나 부채는 67.8조원으로 1.64배 증가한 반면 자기 자본은 90.8조원으로 1.38배 증가에 그쳐 부채비율이 2007년의 62.5%에서 2011년에는 74.7%로 소폭 상승하였다. 지방직영기업의 경우 자산 및 부채가 각각 1.35배 증가하여 부채비율이 33.2%에서 33.5%로 거의 같은 수준을 나타냈으나 지방공사·공단인 경우에는 자산이 1.61배 증가한 반면 부채는 1.78배 증가하여 부채비율이 110.1%에서 137.9%로 다소 상승하였다.

유형별로 볼 때 2007~2011년 중 부채규모 증가 면에서 가장 두드러진 분야는 도시개발공사 및 기타공사(시군구 개발공사, 지방관광공사, 농산물유통공사 등)를 들 수 있다. 이들의 부채는 각각 2.02배 및 2.86배 증가하여 전체 부채비율 증가를 주도하였다.

2011년 말 기준 전체 부채규모 67.8조원을 유형별로 보면 도시개발(40.8조원), 지역개발기금(11.7조원), 도시철도공사(6.3조원) 순으로 부채규모가 큰 것으로 나타나며 도시개발공사의 부채가 전체 지방공기업 부채의 60.2%를 차지하고 있다.

부채비율에 있어서는 특히 지역개발기금(623.0%) 및 도시개발공사(286.6%)가 높은데 전자의 경우는 지역개발채권을 발행하여 자금을 상·하수도, 공영개발 등에 용자하는 사업의 성격상 부채비율이 높을 수밖에 없고 후자의 경우는 주 사업인 주택건설, 택지 및 용지 개발사업 등 공영개발사업 추진과정에서 토지보상비 수요 등 초기에 많은 자금이 소요되며 이를 주로 차입(공사채, 국민

주택기금, 지역개발기금 등)에 의존하기 때문이라 할 수 있다.

〈표 2-4〉 지방공기업 부채규모 및 부채비율 증가

(단위: 조원, %)

구 분	2007				2011				배수(2011/2007)	
	자산	부채	자본	부채 비율	자산	부채	자본	부채 비율	자산	부채
전 체	107.3	41.3	66.0	62.5	158.7	67.8	90.8	74.7	1.48	1.64
지방직영기업	54.5	13.6	40.9	33.2	73.4	18.4	55.0	33.5	1.35	1.35
상 수 도	21.1	1.5	19.6	7.7	25.4	1.5	23.9	6.2	1.20	1.00
하 수 도	18.8	1.4	17.4	8.0	27.8	2.9	25.0	11.4	1.48	2.07
공 영 개 발	5.0	2.6	2.4	107.5	6.6	2.3	4.2	55.3	1.32	0.88
지역개발기금	9.5	8.1	1.4	562.3	13.6	11.8	1.9	623.0	1.43	1.46
지방공사·공단	52.9	27.7	25.2	110.1	85.3	49.4	35.8	137.9	1.61	1.78
지 하 철	21.4	6.5	14.9	43.4	24.4	6.3	18.1	34.8	1.14	0.97
도 시 개 발	28.0	20.2	7.8	259.9	55.1	40.8	14.3	286.6	1.97	2.02
기 타 공 사	2.7	0.7	2.0	37.1	4.8	2.0	2.8	73.2	1.78	2.86
시설·환경· 경륜 공단	0.8	0.3	0.5	60.8	0.9	0.3	0.7	35.7	1.13	1.00

주: 행정안전부 cleaneye.go.kr상의 개별 공기업의 재무상태표 수치를 유형별, 연도별로 합산한 결과임

나. 경영성과

2007~11년중 당기순이익은 매년 적자를 보이고 있고 특히 하수도 및 지하철의 경우 대규모 적자를 보이고 있다. 2011년의 경우 전체적으로 358억원의 적자를 나타냈는데 손실은 대부분 지하철(9,038억원), 하수도(7,458억원)에서, 이익은 도시개발(7,661억원), 공영개발(6,886억원) 및 지역개발기금(1,871억원)에서 발생했다. 적자 원인은 지하철의 대규모 시설투자에 따른 감가상각비, 상·하수도 및 지하철공사의 낮은 요금적정화율(복지무임승차 손실 포함) 등에 주로 기인한다. 공공요금의 원가보상률이 상수도 및 하수

도의 경우 각각 78.7% 및 36.7%, 지하철의 경우 54.0%에 그치고 있다. 지하철의 경우 복지무임승차 금액은 3,652억원으로 전체 손실금액의 약 40%에 해당하며 감가상각비는 6,955억원으로 당기순 손실의 77%를 점하고 있다.

〈표 2-5〉 지방공기업 당기순이익 추이

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
지방직영기업	3,902	2,142	1,607	△3,581	1,024
상 수 도	1,423	1,917	464	557	△275
하 수 도	△2,668	△3,116	△4,619	△6,376	△7,458
공영개발	3,983	1,960	1,370	555	6,886
지역개발기금	1,164	1,381	1,392	1,683	1,871
지방공사·공단	△4,598	△3,926	△4,480	△4,174	△1,382
지 하 철	△7,579	△7,407	△8,283	△8,706	△9,038 ¹⁾
도시개발	3,138	3,721	3,829	4,263	7,661 ²⁾
기타공사	18	△59	△46	257	△12
지방공단	△175	△181	20	12	7
전 체	△696	△1,784	△2,873	△7,755	△358

주: 1) 지하철 적자 9,038억원에는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 지하철공사에 대한 운영자금, 건설부채 이자상환, 무임승차, 버스환승 보전, 요금할인 지원 등 영업비용 정정보조금 1,815억원(무임승차보조 1,247억원)이 포함되어 있으나 각 사의 손익계산서에 나타나지 않은 차입금 이자 보전(부산, 대구, 광주, 대전) 533억원은 누락되어 있음

2) 제주개발공사 제외시 7,362억원

자료: 행정안전부, 『지방공기업 현황』 각 연도 수치를 종합한 결과임

도시개발공사 및 공영개발의 경우 전년에 비해 큰 폭의 이익 증가를 나타냈다. 공영개발(공무원조직에 의해 개발공사가 없는 지역에서 사업단위로 주택, 택지 및 용지개발사업을 추진)의 경우 전년 대비 6,331억원의 이익이 증가하였는데 이는 인천경제자유구역청, 춘천시 공영개발사업 및 고양 관광문화단지 조성사업 등에서

당기순이익이 각각 1,000억원, 700억원 및 4,381억원 증가했기 때문이다. 도시개발공사는 당기순이익이 7,661억원으로 역시 크게 증가했는데 이 같은 높은 당기순이익은 재고자산 금융비용의 자본화에 기인하는 바가 크다. 제주특별자치도개발공사를 제외한 15개 광역지자체 도시개발공사의 경우 2011년 중 재고자산 관련 차입금 이자비용 1조 1,535억원을 재고자산으로 자본화하였는데 이를 기간이자비용으로 처리할 경우 당기순이익은 당초 7,362억원에서 6,453억원 감소한 909억원에 그치고 있다.

〈표 2-6〉 재고자산 금융비용 자본화 금액의 기간비용 전환효과

(단위: 백만원)

구분	이자비용증가	매출원가 감소= 영업이익증가	경상이익 감소	당기순이익 감소
S H	539,475	152,038	387,437	293,677
부 산	80,398	49,576	30,580	23,180
대 구	24,307	8,780	15,527	11,881
인 천	233,963	42,294	191,670	145,401
광 주	12,878	6,388	6,490	6,490
대 전	10,093	2,099	7,994	6,059
울 산	12,699	669	12,030	9,143
경 기	157,950	33,883	124,067	94,043
강 원	2,524	-	2,524	2,524
충 북	12,163	3,262	8,902	6,766
충 남	12,774	3,676	9,098	6,896
전 북	12,920	3,605	9,315	7,061
전 남	19,215	1,136	18,079	18,079
경 북	7,961	3,302	4,599	4,599
경 남	14,191	1,702	12,489	9,467
합 계	1,153,511	312,410	840,811	645,266

자료: 행정안전부 cleaneye.go.kr 각사별 재무제표 관련 주석 및 개별적 확인 결과임

2011년 기준으로 이익발생 공기업 수는 194개, 손실발생 공기업 수는 185개에 달하고 있다. 3개년도 연속 손실 발생 공기업 수는 138개 (전체 379개중 36.4%)에 이르며 내역을 보면 지방직영기업이 122개, 지방공사 15개, 지방공단 1개로 구성되어 있다. 이들 공기업의 2011년중 손실금액은 1조 7,609억원으로 전체 손실금액 1조 9,872억원의 88.6%에 달하여 총손실의 대부분을 차지한다. 이들 공기업에는 지방공기업정책위원회를 통해 경영개선이 필요하다고 판단되어 2009년 이후 경영진단을 실시한 기관 20개가 포함되어 있다.

〈표 2-7〉 이익·손실 발생 공기업 수

(단위: 개)

구 분	지방직영기업	지방공사·공단	합계
이익발생공기업	상수도 46, 하수도 3, 공영개발 23, 지역개발 16 (계 88)	도시개발 13, 기타공사 18, 지방공단 75 (계 106)	194
손실발생공기업	상수도 69, 하수도 79, 공영개발 10 (계 158)	지하철 7, 도시개발 3, 기타공사 13, 지방공단 4 (계 27)	185
3개년 연속 손실발생 공기업	122	16	138

자료: 행정안전부(2012), 『지방공기업 현황』

제3절 공기업 부채의 성격 및 국가부채와의 관계

1. 공기업 부채의 성격과 증가원인

가. 기본 성격

2011년 말 현재 379개 지방공기업의 부채규모는 67.8조원으로서 지자체 2011년 예산규모 156.2조원의 43.4%, 지자체 부채규모 41.6조원의 1.63배에 달하고 있다. 이는 또한 국가공공기관 부채 463.5조원의 14.6%, 국가부채 468.6조원의 14.5%에 해당하는 규모이다.

〈표 2-8〉 지방공기업 부채의 비중(2011년 말 기준)

(단위: 조원, %)

구분	지방공기업 부채	지자체예산 (2011년 순계)	지자체 부채	국가공공기관 부채	국가부채
금액	67.8	156.2	41.6	463.5	468.6
비율	-	43.4	163.0	14.6	14.5

주: 지방공기업 부채 67.8조원 중 19.6조원(내부거래 조정시 18.2조원)은 지자체 부채 41.6조원에 포함되어 있음

통상 민간기업의 경우 적자가 계속되고 부채비율이 높아질 경우 신용평가가 낮아지면서 추가하락 등 기업가치가 하락하고 자금조달비용이 높아지면서 자금조달이 어려워진다. 그러나 공기업의 경우는 국가나 지자체가 설립하여 지속적인 지원이 예상 또는 보증되는 한 이와 같은 민간기업 시장 논리를 직접 적용하는 데에는 한계가 있다.⁸⁾ 그리고 그와 같은 국가나 지자체의 지원은 공기업의

8) 신용평가회사들도 공기업에 대해서는 정부의 지원가능성을 신용평가의 중요 요소로 포함시켜 심지어 기초자치단체의 개발공사의 장단기 채권 발행에 대하여 AA 이상의 등급을 부여하고 있음(한국신용평가(주), NICE신용평가(주))

존립 이유(공공성+기업성)의 한 축인 공공성의 차원에서 불가피한 측면이 있다. 더욱이 공기업의 소유주체는 (지방)정부이기 때문에 경영부실에 대한 책임은 최종적으로 정부가 진다. 따라서 공기업 부채는 국가부채와 유사한 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

국가부채가 문제가 되는 것은 현 세대를 위해 미래세대의 자원을 이전시키기 때문이다. 마찬가지로 공기업 부채가 문제가 되는 것은 자체수입으로 그 비용을 지속적으로 충당하지 못한다면 결국 어느 시점에서는 정부 재정투입이 불가피하다는 데 있다. 이러한 점에서 볼 때, 요금규제의 경우에도 결손 누적시 정부 재정투입 또는 미래 요금인상으로 귀결될 가능성이 크다는 점에서 국가부채와 성격이 유사하다. 결국 공기업 부채의 문제는 국가부채, 즉 재정위험(fiscal risk) 및 재정부담의 문제가 된다.

공기업 부채는 정부신용을 토대로 하는 국가부채와 달리 주로 실물형태의 대응자산이 존재하기 때문에 부채에서 자산을 차감한 순부채는 그리 크지 않으며 따라서 공기업 부채는 큰 문제가 아니라는 주장도 있으나 기관의 존속을 전제로 할 경우 핵심자산이 매각 대상이 되기 어려울 뿐 아니라 실제 자산매각이 쉽지 않고, 자산을 매각할 경우에도 장부가치와 차이가 크다는 점에서 무리한 주장이라 할 수 있다.

나. 공기업 부채의 증가원인⁹⁾

(1) 발생원인별 구분

‘자산 = 부채 + 자기자본’의 등식에 따라 ‘부채 = 자산 - 자기자본’으로 나타낼 수 있으며 따라서 부채의 증가는 공기업의 경우 (지방) 정부의 자본투입이 증가하지 않는 한 자산의 증가, 즉 투자의

9) 김찬수(2012.8) pp.24~30 참조

증가에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 공기업 투자 중 일부는 공기업 스스로의 의사결정에 의해 이루어지지만 또 다른 일부는 정부의 투자계획 등에 의해 강하게 영향을 받는다. 만약 양자를 구분할 수 있고 공기업 부채 증가 중 어느 정도가 공기업 스스로의 결정에 의한 것인지 또 어느 정도가 정부의 정책에 의한 것인지를 구분할 수 있다면¹⁰⁾ 이는 부채 증가의 원인 파악과 더불어 책임성까지도 규명하는 효과를 가진다.

또한 공기업 부채 문제의 본질은 장기적으로 수익성 확보 문제라 할 수 있는데 이익 감소도 경기변동에 따른 시장상황 악화나 내부적인 수익능력 감소 등 일반적 요인에 기인한 것일 수도 있지만, 한편으로 공공요금과 관련된 기관의 경우 정부의 요금규제로 인해 이익이 감소할 수도 있다.¹¹⁾

이와 같이 투자 증가를 사업유형에 따라 정책적 투자와 자율적 투자로 구분하고, 이익 감소도 일반적 요인과 요금규제로 구분할 경우 정책적 투자와 요금규제는 정부정책과 연관된 부채이며, 나머지는 기업 스스로 발생한 부채가 된다. 이와 같이 부채 증가를 투자 증가와 이익 감소로 유형화하고 다시 투자 증가를 정책적 투자와 자율적 투자로 나누고, 이익 감소를 요금규제와 일반적 요인으로 나눈다면 <표 2-9>과 같이 공기업 부채의 성격을 유형화할 수 있을 것이다.

10) 실제 구분에서는 공공성과 수익성, 정부지원 여부, 정부대행 여부, 사업추진 배경, 계속사업 여부 등을 종합적으로 고려해야 할 것임

11) 현재 「물가안정에 관한 법률」에 따른 공공요금은 전기요금, 철도요금, 고속도로통행요금, 도시가스도매요금, 광역상수도요금, 우편요금, 전화요금, 시외버스요금, 고속버스요금 등 9종이며, 공공요금 결정은 공기업 등 사업자가 주무부처에 요금 조정을 요청하면 주무부처가 기획재정부와 협의하여 인가·승인하는 구조로 되어 있음. 현재 기획재정부는 전기, 도시가스, 광역상수도, 철도요금, 고속도로통행료, 우편요금 등 6대 공공요금에 대해 원가정보를 공개하고 있음

〈표 2-9〉 지방공기업 부채의 성격 구분

부채 증가 유형	구분	예시	주요 책임
투자 증가	정책적 투자	공공택지개발사업, 임대주택사업 등	지방정부
	자율적 투자	지하철 연장 등	공기업
이익 감소	요금규제	지하철, 상하수도 등	지방정부
	일반적 요인	부동산 경기침체 등	공기업

이러한 구분을 통해 정책적 투자나 요금규제에 따른 정책 관련 부채에 대해서는 (지방)정부가 부담하고 자율적 투자나 일반적 요인에 의한 이익 감소에 따른 자율적 부채에 대해서는 해당 공기업이 부담하는 차별화가 가능해질 것이다.

(2) 공기업 부채관리체계의 제약

지방공사·공단인 경우 2007~2011년 중 부채가 1.8배 증가하고 당기순손실이 매년 4,000억원 수준에 달하고 있는 것은 공기업 지배구조의 특수성과 관련이 있다. 공기업 투자와 자금조달 등 부채에 영향을 미치는 주체는 공기업 내부 경영진, (지방)정부 등이다. 먼저 공기업에는 이들 주체 간에 존재하는 이중적 대리인 문제(double agency problem)로 인해 부채 증가를 적절히 통제할 유인이 높지 않다. 공기업은 국민(주민)과 정부라는 주인-대리인 관계와 국민으로부터 위임받은 정부와 공기업 경영진이라는 주인-대리인 관계가 이중적으로 형성되어 있어, 최종 주인인 국민의 유인과 경영진의 유인이 양립 가능하도록 만들기가 쉽지 않다.

공기업을 포함한 공공기관 전반의 운영을 규율하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 또는 「지방공기업법」은 공공기관의 책임경영체제 확립과 이를 위한 자율경영 보장을 원칙으로 하고 있다. 이러한 원칙에 따라 예산 및 운영계획 수립과정에서 이사회나 주주총회에

의결권한을 부여하고 있으나 형식적인 경우가 많고 주무부처(지자체)와 재정당국(행정안전부)에는 사후적 보고를 규정하고 있을 뿐이다. 또한 공기업 공공요금은 주무장관이 요금 인가·승인 시 「물가안정에 관한 법률」에 따라 재정당국과 협의를 해야 하는데, 재정당국이 마련한 「공공요금 산정기준」에 따르면, 공공요금은 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하도록 하고, 총괄원가는 적정원가와 적정투자보수를 포함하여 산정하도록 규정되어 있다.

이와 같이 원칙적으로 투자와 자금조달이 공기업의 자율적 결정사항이고, 공공요금도 총괄원가를 보상하는 수준에서 이루어지도록 되어 있지만, 현실적으로 공기업 부채의 상당 부분이 정책사업 및 요금통제와 관련이 있어 위의 원칙들이 제대로 준수되고 있지 않다.

금융시장을 통한 공기업 부채 통제도 현실성이 높지 않다. 민간기업이라면 기업의 재무상태가 여러 가지 방식으로 금융시장으로 전달되어 자금에 대한 접근성과 비용에 영향을 미치겠지만, 공기업의 경우 상황이 완전히 다르다. 아무리 재무 상황이 열악하다고 하더라도 (지방)정부가 해당 공기업을 지원할 것이라는 믿음이 있는 한 대부분 공기업의 신용등급은 국가신용등급인 AAA(지방공기업의 경우 SH공사는 AAA, 기타 도시개발공사는 AA+)를 유지하고 자금조달의 규모와 비용에서 어려움을 거의 겪지 않는 것이 현실이다. 이는 투자자의 입장에서 볼 때에는 단기적으로 합리적일 수 있지만, 공공의 관점에서 볼 때에는 결국 공기업의 부채를 계속 누적시키는 결과를 낳는다.

2. 재정통계적 측면에서의 공기업 부채와 국가부채

공기업 부채가 성격 면에서 국가채무 내지 부채와 유사한 측면이

있는 것은 사실이나 재정통계적 측면에서는 국가채무에서 공기업 부채가 제외되고 있어 그간 논란이 되어왔다. 먼저 국가채무의 범위에 관하여 지금까지는 과거 IMF 매뉴얼(IMF GFSM 1986)에 따라 ‘일반정부’의 확정적 금전채무로 한정하여 왔으나 앞으로는 새로운 IMF 매뉴얼(IMF GFSM 2001)에 따라 발생주의에 바탕을 둔 ‘일반정부의 국가부채’ 통계를 작성하여 국제비교의 기준으로 삼을 계획이다(다만 정부는 국가재정법에 따라 국회에 매년 5월 말까지 제출할 ‘국가채무관리보고서’에서는 계속 종전의 ‘일반정부’ 범위에 따라 국가채무통계도 병행하여 공표할 예정이다).

정부는 그간 국가부채의 대상이 되는 ‘일반정부’의 범위에 관하여 한국은행과 달리 해왔으나 이를 한국조세연구원 등과 합동으로 2012년 4월 일원화하였으며 공기업 부채의 포함범위에 관하여도 매 3년마다 공공기관(공운법 및 지방공기업법상의 공공기관)의 운영실적을 토대로 원가보상률 50%를 초과하는 공공기관(공기업)은 국가부채의 대상에서 제외되도록 하였다.

보다 구체적으로는 공공기관은 ① 정부로부터 독립적인 제도단위가 아닌 경우, ② 정부로부터 독립적인 제도단위인 경우에도 최근 3년 평균 원가보상률이 50% 이하일 경우, ③ ②에 있어 원가보상률이 50%를 초과할 경우에도 최근 3개년 평균 정부판매비율이 80% 이상일 경우 각각 ‘일반정부’로 분류된다. 이들 세 가지 요건을 충족시키지 못할 경우에는 공기업으로 분류되어 ‘일반정부’에서 제외되고 따라서 국가부채 대상에 포함되지 않는다.

그러나 공기업 부채를 국가부채의 범위에서 제외하는 문제에 관해서는 여전히 논란이 있다. 원가보상률 50%를 초과해서 국가부채 대상에서 제외되었다고 해서 국가의 최종적 책임이 면제되는 것은 아니고 경기침체 내지 장기 불황상태하에서는 동 50%률에 따라 다시 포함될 가능성은 얼마든지 있기 때문이다.

재정통계 개편 결과에 따라 2011년 말 기준으로 국가공기업의 경우 「공운법」에 의한 총 284개 공공기관(286개 중 BIS규제를 받고 있는 2개 금융기관 제외) 중 27개 공기업과 준정부기관 19개 및 기타공공기관 87개가 공기업으로 분류되고 나머지(준정부기관 75개 중 56개 및 기타공공기관 182개 중 95개)는 일반정부로 분류되었다.

지방공기업의 경우 지하철공사 3사(서울메트로, 서울도시철도, 부산교통공사), 도시개발공사(16개) 및 기타공사(31개)는 공기업으로 분류되고(기타공사 31개에는 시군구 개발공사, 지방관광공사, 농산물유통공사 등으로 구성되는데 2011년 중 신설된 공사도 일부 포함되고 원가보상률 50% 초과 여부가 불확실한 경우도 다수 포함되어 있어 재검토 필요) 특별회계로 되어있는 직영기업 246개(상수도 115, 하수도 82, 공영개발 33, 지역개발기금 16), 지방공사 중 지하철 공사 4개(대구, 인천, 광주, 대전) 및 기타공사 2개, 시설공단 77개는 일반정부로 분류되었다.

이에 따라 국가부채 통계에서 제외되고 있는 공기업 부채규모는 2011년 말 기준으로 국가공기업의 경우 기관별 단순 합산으로 363.5조원, 지방공기업의 경우 48.2조원, 총 411.7조원으로(〈표 2-11〉 참조) 국가부채규모 468.6조원에 거의 맞먹는 수준(87.9%)에 이르고 있다. 다만, 동 수치에는 국가부채에 반영되어 있는 국고채권, 국민주택기금, 지자체 재정투융자금, 지역개발기금, 공채발행자금 등으로부터의 차입금이 포함되어 있어(〈표 2-10〉 참조) 순수하게 국가부채에서 제외된 공기업 부채를 구하기 위해서는 이를 제외시켜야 할 것이다. 국가부채에서 제외되는 지방공기업 50개의 부채 48.2조원(장단기차입금 34.2조원) 중 (지방)정부 자금으로부터의 차입금규모는 6.4조원으로 집계되어 순수하게 국가부채에서 제외되는 지방공기업 부채는 41.8조원으로 축소된다(국가공

기업을 망라하여 보다 정확한 중복계산분 추계에 대해서는 향후 정부에서 진행할 예정).

〈표 2-10〉 국가부채 제외 지방공기업차입금 중 국가부채 포함 규모 추정

(단위: 억원)

	차입금(2011년 말)	국가부채 포함 ¹⁾
지하철공사(3개)	40,068	27,219
도시개발공사(16)	289,730	34,719
기타 공사(31)	11,864	1,768
합 계	341,662	63,706

주: 1) 국민주택기금, 시 재정투융자기금, 시 도시철도공채 중 전입, 지역개발기금, 에너지이용합리화자금, 시 지방채상환기금, 관광개발기금 등으로부터의 차입금을 공사별로 합산한 것임

〈표 2-11〉 공기업 부채 중 국가부채 포함 여부(2011년 말)

(단위: 개, 조원)

구분	국가부채에 포함		국가부채에서 제외		전체	
	개수	금액	개수	금액	개수	금액
국가공기업 ¹⁾	151	100.0 ²⁾	133 ⁵⁾	363.5 ⁵⁾	284 ⁵⁾	463.5 ⁵⁾
공기업	-		27		27	
준정부기관	56		19		75	
기타공공기관	95		87		182	
지방공기업 ³⁾	329	19.6 ⁴⁾	50	48.2	379	67.8
직영기업	246	18.4	-	-	246	18.4
공사·공단	83	1.2	50	48.2	143	49.4
합계	480	119.6	183	411.7	663	531.3

주: 1) 「공운법」상의 공공기관

2) 기업회계기준(준정부기관 56개 및 기타공공기관 95개의 부채총계)이며 타 정부부문의 내부거래로 타 국가부채 항목에 포함되는 금액 차감시 국가부채에 순수하게 추가되는 금액은 37.5조원임

3) 지방공기업법상 지방직영기업 및 지방공사·공단(제3섹터 제외)

4) 기업회계기준이며 내부거래 요인을 차감시 국가부채에 반영된 금액은 18.2조원임

5) BIS 규제 및 은행법에 의해 건전성규제를 받고 있는 수출입은행, 정책금융공사 제외

자료: 기획재정부(2012.12), 「최신 국제기준에 따른 일반정부 부채 산출 결과」(보도자료)

흔히 재정통계적 측면에서 공기업 부채는 (일반정부의) 국가부채에서 제외되거나 장기적으로 국가채무화할 수 있다는 점에서 잠재채무로 취급된다. 한전, 가스공사 등 증시에 상장한 공기업은 자유로운 주식거래를 통해 위험 또는 수익이 배분되고 있으므로 정부가 파산에 대한 책임이 거의 없는 것으로 볼 수 있으나 한편으로 시장상황이 악화되거나 경영실적이 부실하여 부도상태가 되면 비록 증시 상장 공기업이라 하더라도 결국은 정부 부담이 될 수밖에 없기 때문이다. 공기업의 이와 같은 양면성을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인가? 이 문제는 바꾸어 말하면 공기업 부채를 전부 국가부채로 인정하지 않고 일정부분만 잠재채무, 즉 미래에 국가채무화한다고 보는 문제라 할 수 있을 것이다. 동 잠재채무를 산정하는 방법으로는 공기업에 대해 개별기관 단위로 일정 부채비율을 초과하는 부채부분 또는 부채에서 보유자산을 평가, 차감하여 순부채를 추정하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 후자의 자산평가방법으로는 자산을 부채비율로 할인하는 방법 또는 자산항목별로 가치를 평가하여 합산하는 방법 등이 있다. 자산항목별 평가는 예를 들어 당좌자산은 100%, 매출채권은 80%, 재고자산은 시가로, 기타 유형자산은 시가 또는 감정가로, 무형자산은 '0'으로 평가하는 방식이다(여기서는 생략함).

최근 공표된 2011년 말 기준 (일반정부의) 국가부채 포괄 대상에서 제외된 지방공기업 50개 기관의 경우 부채규모 48.2조원을 대상으로 잠재채무규모를 추산해 보았다. 먼저 일정 부채비율을 초과하는 부채부분을 계산하는 방식에 의하면 한국은행 기업경영분석상의 전산업 부채비율 152.7% 및 건설업 부채비율 154.7%를 감안, 150%를 기준으로 할 때 이를 넘는 부채규모, 즉 잠재채무는 21.9조원으로 추산되고 잠재채무 계산방식으로 '부채-자산/부채비율'을 적용할 경우 잠재채무는 24.3조원으로 추산된다.

〈표 2-12〉 국가부채 제외 지방공기업의 잠재채무 추정

(단위: 억원)

	부채규모 (2011년 말)	부채비율 50% 초과	부채-자산/ 부채비율
지하철공사(3개)	53,402	12,939	14,230
도시개발공사(16개)	408,439	198,920	220,370
기타 공사(31개)	20,242	7,426	8,561
합 계	482,083	219,285	243,161

자료: 행정안전부(2012) 지방공기업 현황에서 각사의 부채관련 수치를 바탕으로 산정한 결과임

그러나 부채비율을 기준으로 한 공기업의 잠재채무의 추정은 현재의 재무상태(부채상황)를 기초로 한 것으로 장기적 위험요인인 수익성 악화로 인한 잠재채무도 감안해야 한다고 본다. 공기업을 요금재 공기업과 비요금재 공기업으로 구분할 때 후자의 경우 당기순이익은 일시적인 것으로 공기업의 공공성 측면에서 장기적으로 지속가능성이 없고 당기순손실도 경영정상화 시 적어도 장기적으로 소멸될 것으로 보면 수익성 요인에 의한 잠재채무 추정의 대상은 요금재 공기업만 고려하면 된다. 요금재 지방공기업인 지하철공사 및 상하수도의 경우 정부의 물가안정시책 등에 의해 매년 대규모의 적자가 발생하고 있으며 2011년의 경우 이들의 총적자규모는 1조 6,771억원(2007~2011년 연평균은 1조 2,233억원)에 달하고 있다. 만약 향후에도 (무한대로) 동 규모의 적자가 계속된다고 가정하고 이를 현가로 계산, 현시점에서의 잠재채무를 추산해보면 시장이자율(할인율)을 4%로 전제 시 43.6조원(2007~2011년 연평균 기준시 31.8조원)에 달한다. 따라서 상기 부채비율로 산정한 잠재채무와 합산하면 총잠재채무는 65.5조원~67.9조원(53.7조원~56.1조원)으로 추산된다.

〈표 2-13〉 재정통계 개편 전후 일반정부의 국가채무(부채) 포함범위 비교

구분		개수	기존(국가채무) 기준	개편내용(국가부채)
일반회계		1	포함	포함
특별회계		18	모두 포함	모두 포함
기금	정부관리기금	40	모두 포함	모두 포함
	민간관리기금	24	불포함	모두 포함
공공기관	공기업	27	불포함	불포함
	준정부기관	75	불포함	일부 포함(56)
	기타공공기관	182	불포함	일부 포함(95)
지방정부			일반회계, 특별회계	일반회계, 특별회계, 기금
지방공기업			특별회계 (직영기업(246))	공사·공단 중 원가보상률 50% 이하, 정부판매비율 80% 이상(83)
공적연금 총당부채			불포함	불포함
내부거래			제외 ¹⁾	제외 확대 ²⁾
BTO, BIL			불포함	BIL 정부지급금 포함 BTO는 불포함
통안증권 등 한국은행 부채			불포함	불포함
보증채무			불포함	불포함

주: 1) 정부회계 또는 기금의 직접거래가 아닌 시장을 통한 간접거래는 미제외(국민연금기금 등의 국채 보유)

2) 국민연금기금 등이 보유한 국채 제외, 단 부기하여 공개

자료: 기획재정부(2012.12), 전계서

제3장 지방공기업 부채관련 재무건전성 분석 (지하철공사 및 도시개발공사)

제1절 분석모형의 설정

1. 선행연구 검토

공기업의 부채관리 내지 감축은 최근 국가부채문제가 부각되면서 중앙정부나 지방정부 차원에서 매우 중요한 과제 중 하나로 다루어져 왔다. 특히 국가공기업 부채문제는 국가부채 내지 국가채무의 포함범위에 관해 논란이 많았고 부채규모나 재무건전성 면에서도 많은 연구와 검토가 있어 왔다. 그러나 지방공기업 부채에 관해서는 연구실적이 많지가 않고 주로 재무건전성 차원에서의 연구가 주류를 이루고 있다.

대표적인 재무건전성 연구내용을 보면 신열·장덕희(2010.12)는 지방공기업의 재무건전성을 안정성, 수익성, 수지비율, 효율성 차원에서 각각 3개의 재무분석지표를 선정하여 2005~2008년 중 지하철공사와 도시개발공사를 대상으로 각 수치를 산정, 연도별 추이를 검토하여 개선 또는 악화 여부에 따라 부정적 또는 긍정적으로 평가하였다. 그러나 부정적 또는 긍정적 평가의 기준이 제시되지 않아 연구진의 주관적 의견이 많이 반영되었고 전반적으로 재무건전성이 심각한 수준이 아닌 것으로 판단하였다.

유사한 연구자료로 이남국(2011.6)은 「지방공기업의 재무건전성 검토: 부산시를 중심으로」에서 부산교통공사(지하철), 부산도시공사,

지역개발기금을 대상으로 안정성, 수익성, 활동성, 수지비율관련 재무분석지표 수치를 산정하고 평가기준으로 동일 업종평균 또는 일정기준(예: 부채비율 100% 이하 이상적, 100~200% 양호, 400% 이상 미흡)을 제시하여 양호 또는 미흡 여부를 판단하였다. 앞서의 연구에 비해 보다 객관적인 평가기준을 제시하였으나 어느 경우든 지방공기업을 민간기업과 동일한 잣대로 평가하다 보니 부채 문제의 본질에 전혀 접근하지 못하는 결과를 초래하였다.

지방공기업 부채관리에 집중하여 연구한 자료로는 대표적으로 정성호·정창훈(2011.8)의 「지방공기업의 부채 절감방안에 관한 소고」를 들 수 있는데 부채 증가 원인으로 사업구조문제(도시개발공사는 사업초기 투자비용을 주로 차입에 의존, 지하철공사는 초기 건설비, 낮은 원가보상률 및 무임승차보조), 제도의 문제(지방정부의 재정분석기준의 부재, 경영평가기준의 부재), 거버넌스 부재(지배구조상의 내외부 통제장치 결여)를 개별 사례 중심으로 제시하였다. 그러나 부채의 심각성 여부를 판단하는 객관적인 재무분석이 뒷받침되지 않아 다분히 지방공기업의 개별적인 행태 중심으로(예: 도덕적 해이로 인한 성과급 과다 지급, 감사원 감사결과 적발된 경영부실 사례) 판단하고 이에 대한 정책대안을 제시하는 데 중점을 두었다.

공기업 부채 관리에 관한 대표적 분석자료로는 국가공기업에 관하여 두가지 연구자료를 들 수 있다. 첫째는 김성태(2010 하반기, KDI경제전망)의 「주요 공기업 부채의 장단기 위험요인 평가」이다. 동 자료는 자산 및 부채규모가 상위 6개사에 속하는 공기업(LH공사, 한전 등)을 대상으로 공기업 부채가 재정부담으로 이어질 가능성을 장단기 위험요인으로 구분하여 평가하고 정책적 시사점을 도출하고 있다. 단기적 위험요인 평가지표로는 유동부채/총부채비율, 유동비율, 당좌비율을, 장기적 위험요인 평가지표로는 매출액

영업이익률, 이자보상비율을 채택하여 주로 한국은행 기업경영분석상의 전산업 수치와 비교 검토하였다. 둘째는 김찬수(2012.8, 감사연구원)의 「공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구」이다. 동 자료는 앞서의 김성태 분석자료 및 국회예산정책처(2011), KDI의 공공기관 예비타당성조사(2011), 국제신용평가기관인 무디스(Moody's) 및 한국신용평가(주)의 「공기업 신용평가방법론」을 검토하여 공기업 재무건전성 분석모형으로 재무건전성을 현재 재무상태(안정성), 단기 위험요인(유동성), 장기 위험요인(수익성)으로 구분하여 현재 재무상태지표로는 부채비율, 차입금의존도, 유동부채비율을, 단기 위험요인지표로는 유동비율, 당좌비율, 자금조달버퍼(buffer)비율을, 장기 위험요인지표로는 매출액경상이익률, ROA, EBITDA/이자비용을 채택하고 지표별로 한국은행 기업경영분석상의 전산업과 대기업 및 중소기업 수치 등을 참조, 5개 구간(매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)을 설정하여 2010년 기준으로 개별 공기업의 재무건전성 정도를 수치화하였다. 이를 각 요소별로 평균값을 구하고 이를 다시 5개 등급으로 부류하여 각 공기업이 전체적으로 보아 각 요소별로 어느 등급에 속하는지를 판단하였다. 아울러 2006년 대비 2010년 등급의 변화를 비교하여 각 요소별 개선 여부를 판단하였다.

본 연구는 국가공기업을 대상으로 한 이들 두 연구방법을 지방공기업 부채관련 재무건전성 평가에 적용하여 부채관리방안을 도출하기 위한 것이다. 지방공기업의 부채현황만을 놓고 보면 일부 지하철공사, 도시개발공사, 일부 기타공사·공단을 제외하고 부채비율이 매우 낮다. 전체적으로도 부채비율이 민간기업에 비해 낮기 때문에 앞서 서론에서 지적한 바와 같이 그간 부채를 감축해야 하는지에 관해 논리적 이유를 찾기가 어려웠다. 상기 두 연구자료는 이러한 어려움을 해결하여 공기업 부채관리 내지 감축이 장단

기적으로 필요함을 강조하는 분석틀을 제공하고 있다. 즉 부채문제를 접근함에 있어서는 현재의 부채상태만을 대상으로 해서는 판단할 수 없고 단기적 위험요인(유동성)과 장기적 위험요인(수익성)을 종합적으로 검토해야 부채문제의 본질을 파악할 수 있고 부채관리대책도 유동성 및 수익성을 고려하여 포괄적으로 제시될 수 있다. 다만 본 연구는 김찬수(2012,8)의 연구자료가 지나치게 구체적이고 요소별 등급화 과정이 너무 세분화되어 있어 이를 단순화하여 한국은행 기업경영분석상 전산업 또는 해당 업종 수치와 비교하여 높낮이를 판단하고 정책적 함의를 도출코자 하였다. 특히 지방공기업의 재무제표를 분석하는 과정에서 개별 공기업마다 회계처리방식이 다르고(예: 일부 지하철공사의 경우 차입금 이자비용을 지자체에서 보전시 손익계산서에서는 누락 등) 지자체의 건설부채(지하철공사) 상환 지원에 따른 자본형성 과정도 시차별로 달라 이를 무시하고 단순히 재무제표 수치만을 대상으로 분석하는데에는 많은 제약이 있어 지나치게 세분화할 의미가 크지 않았음을 감안하였다. 재무건전성 분석은 궁극적으로 정책 도출을 위한 것으로 이에 공할 수 있는 정도이면 충분하다고 생각된다.

2. 모형 및 자료¹²⁾

지방공기업 부채관련 재무건전성 분석모형을 설정함에 있어 다음 몇 가지 사항을 고려하였다.

첫째, 정부지원이 배제된 모형이다. 한국신용평가(주)의 신용평가에서는 민간투자자 입장에서 지방공기업 투자의 건전성을 분석하는 것으로서 정부지원을 매우 중요한 평가요소로 고려하여 15개

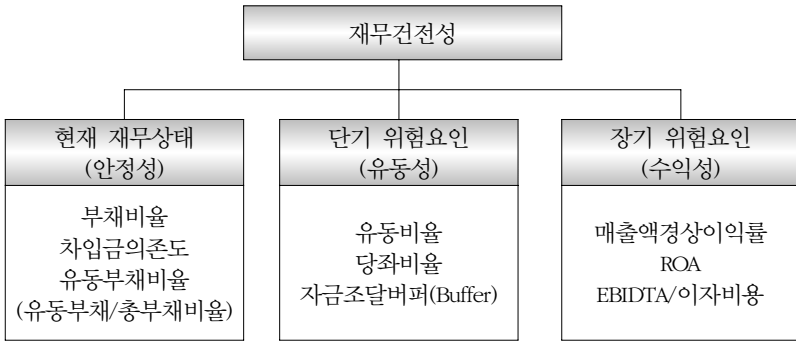
12) 김성태(2010, KDI) 및 김찬수(2012,8, 감사연구원) pp.40~42 참조

서울 및 광역시도 개발공사의 장기등급(회사채등급)을 AAA(SH공사)와 AA+(기타) 등급을 부여하고 있고 용인, 화성, 하남 등 기초지자체산하 개발공사도 AA등급을 부여하고 있다(한국신용평가(주)의 『지방개발공사 평가방법론』). 그러나 본 연구는 이와 같이 투자자의 입장에서 공기업 투자의 건전성을 분석하는 것이 아니라 공공의 관점에서 공기업의 재무 부실이 (지방)정부나 국가에 미치는 영향을 파악하고자 하는 차원에서 정부지원이 배제된다.

둘째, 통상 재무건전성은 안정성, 수익성, 성장성, 활동성, 생산성 등 여러 분야를 고려하는데, 공기업 재무건전성 모델에서는 안정성을 위주로 수익성을 부분적으로 감안한 재무위험(financial risk)을 중심으로 하였으며 성장성 등은 명시적으로 고려하지 않았다. 이는 공기업의 특성상 수익성을 전면적으로 추구하는 것이 쉽지 않고, 또한 성장성도 큰 변동이 없기 때문이다.

셋째, 모델의 단순성과 자료획득 가능성을 위해 정량적 재무비율을 중심으로 지표를 구축하였다. 공기업 성격상 공공성과 관련된 정성적 지표가 중요한 것은 사실이나 그와 같은 요소는 (지방)정부의 공공정책적 고려요소로서 기관별 경영평가 과정에서 반영되고 있기 때문에 여기서는 제외된다. 본 연구에서 사용되는 공기업 재무건전성 진단모델은 KDI(2010) 및 감사연구원(2012. 8)의 문제의식을 반영하여 [그림 3-1]과 같이 현재 재무상태, 단기 위험요인, 장기 위험요인 등 3가지 부문으로 구성하였다. 부채비율 등으로 측정되는 현재의 재무상태는 공기업의 현 부채상황을 가장 단적으로 보여준다. 그러나 부채비율 등이 높다고 해서 반드시 해당기업의 재무건전성이 취약한 것은 아니므로 이는 ‘단기적 유동성’과 ‘장기적 수익성’ 등 장단기 위험요인과 결부되어 평가되어야 한다. 이 세 가지 평가요소를 종합적으로 고려할 때 비로소 공기업 부채의 종합적인 재무건전성이 진단된다고 할 수 있다.

[그림 3-1] 공기업 부채의 재무건전성 분석모형



가. 현재 재무상태(부채상황): 안정성

기업의 재무안정성을 측정하는 가장 대표적인 지표는 부채비율(총부채/자기자본)로서 이 비율이 낮을수록 재무구조가 건전하다고 판단한다. 그러나 부채 중에는 실제 이자부담이 없는 부채가 있으므로 이를 제외한 차입금에 대한 의존도(차입금/총자본)도 고려할 필요가 있다. 그러나 부채비율이나 차입금의존도가 높다 하더라도 단기에 갚아야 할 부채가 적을 경우 기업의 단기적 위험요인은 작다고 할 수 있는데, 이를 측정하는 지표가 유동부채비율(유동부채/자기자본)이다. 유동부채/총부채 비율도 검토하였는데 동 비율은 낮을수록 장기부채 의존도가 높아 부채의 안정성이 높음을 보여준다고 볼 수 있다. 안정성을 측정하는 이상의 3가지 지표를 모두 1개년(2011년) 단일값을 사용하였는데 이는 최근 지방공기업이 부채 증가현상을 반영하기 위한 것이다.

나. 단기 위험요인: 유동성

부채, 차입금, 유동부채 등이 많거나 크다 하더라도 단기에 이를

충당할 수 있는 자산이 충분히 있다면 유동성 위협에 직면하지 않을 수 있다. 이를 측정할 수 있는 대표적인 지표가 유동비율(유동자산/유동부채)이다. 그런데 공기업에 따라 유동자산 중 재고자산의 비중이 크거나 변동성이 높을 경우가 있기 때문에 유동비율과 더불어 당좌비율(당좌자산/유동부채)도 함께 고려해야 할 필요가 있다. 대부분 공기업은 채권발행한도가 정관 등에 규정되어 있는데, 통상 자기자본 대비 2~10배 이내이다.¹³⁾ 따라서 현재 자기자본 대비 채권발행규모가 작을수록 추가적인 자본조달 여력이 있다고 해석할 수 있다. 채권발행규모는 차입금에서 현금 및 단기 금융상품을 제외한 순차입금으로 측정할 수 있으므로 자금조달버퍼(Buffer)는 '순차입금/자기자본'이 될 수 있다. 유동성지표들은 앞서 안정성지표들처럼 모두 1개년(2011년) 단일값을 사용하였다.

다. 장기 위험요인: 수익성

현 재무 상황이나 단기적 유동성이 좋지 않다 하더라도 장기적으로 수익성이 충분히 예상된다면 이를 바탕으로 유동성 위협을 헤쳐나갈 수 있으며, 따라서 기업의 재무건전성은 반드시 나쁘다고 할 수 없다. 매출액경상이익률(세전계속사업이익/매출액)은 공기업의 통상적인 수익창출능력을 보여주는 지표이다. 영업이익률을 사용하지 않은 이유는 공기업은 민간기업과 달리 (통상적)보조금 등 이전소득이 있을 수 있으며, 이를 통해 발생할 수 있는 금융소득도 정상적인 수익가득 범위로 볼 수 있기 때문이다(한국신용평가, 2011). ROA((세전계속사업이익+이자비용)/총자산)는 투하된 자산의 수익창출 능력을 측정하는 것으로, 이것이 낮을수록 보유

13) 지방공기업의 경우 주택·토지사업은 순자산의 10배에서 6배로 그 외 사업은 순자산의 4배에서 2배로 축소되었음(2011. 3).

자산의 효율성이 낮다는 것을 의미한다. EBITDA(이자, 법인세, 감가상각비 차감 전 영업이익)은 현금기준 영업이익을 측정하는 지표로 신용평가 관점에서 널리 사용되고 있으며, EBITDA/이자비용은 금융비용을 감내할 만큼 현금 기준 영업이익을 창출하고 있는지를 측정한다. 다만 여기서는 EBITDA/이자비용 계산 시 (영업이익+감가상각비)/이자비용 대신 (경상이익+이자비용+감가상각비)/이자비용을 사용하였다. 전자는 이자비용외의 영업외손익이 '0'임을 전제로 하고 있으나 우리 기업의 경우 장·단기금융상품운용에 따른 이자수입이 적지 않기 때문이다. 이자보상비율(영업이익/이자비용)도 대안지표로 고려될 수 있으나 부채상환 차원에서 감가상각비도 현금발생요인이 될 수 있기 때문에 EBITDA/이자비용이 더 적합하다고 판단된다. 수익성지표들은 미래수익에 대한 예상값을 사용하는 것이 적절하지만 이를 계산하기 어려워 통상 과거 3~5년의 (가중) 평균값을 사용한다. 그러나 과거 3~5년의 수익성관련 통계(경상이익, 이자비용, 감가상각비)의 패턴이 유사하고 평가지표가 한국은행 기업경영분석지표로서 이와 단순 비교평가하는 작업이므로 연도별 변동사항을 고려할 필요성이 적으며 자료 확보의 제약으로(예: 부산, 대구, 광주, 대전 지하철공사의 손익계산서상 누락된 차입금에 대한 이자비용, 도시개발공사의 금융비용 자본화 내역) 여기서는 2011년 수치만을 사용하였으며 보다 정교한 분석은 다음 기회로 미루었다.

〈표 3-1〉 부채관련 재무건전성 평가지표

구분	산식
부채비율	부채/자기자본
차입금의존도	(장단기차입금+사채)/총자산
유동부채비율	유동부채/자기자본
유동부채/총부채 비율	
유동비율	유동자산/유동부채
당좌비율	당좌자산/유동부채
자금조달Buffer	순차입금(총차입금-단기예금 및 단기투자자산)/자기자본
매출액경상이익률	경상이익/매출액
ROA	(경상이익+이자비용)/총자산
EBIDA/이자비용	(경상이익+이자비용+감가상각비)/이자비용

라. 평가지표

지하철공사와 도시개발공사에 대하여 상기 9개 지표(유동부채/총부채비율 포함시 10개)를 산정하고 동 지표들의 높낮이에 따른 양호 여부를 판단하기 위해 한국은행 기업경영분석상의 2011년 전산업, 운수업 및 건설업과 비교하였다. 지하철공사의 경우 전산업과 전산업 대기업, 운수업과 운수업 대기업 지표들 중에서 가장 보수적인 수치와 대비시켰다. 도시개발공사의 경우 전산업과 전산업 대기업, 건설업과 건설업 대기업 지표들 중에서 가장 보수적인 수치와 대비시켰다.

분석대상은 7개 지하철공사와 15개 서울 및 광역시도 도시개발공사이며 (제주특별자치도 개발공사는 사업이 삼다수 생산·판매에 한정하고 있어 타 시도 개발공사와 성격이 달라 제외) 분석자료는 개별 공사의 2011년 결산자료이다. 분석은 2개의 유형, 즉 지하철공사와 도시개발공사로 그룹핑하되 각 유형내 개별 공사별 지표를

기업경영분석상 동종 업종지표와 비교하는 방식으로 진행하였다. 7개 지하철공사는 도시철도사업으로서 사업의 규모만 다를 뿐 사업성격은 전혀 동일하며 15개 도시개발공사도 분양 또는 임대주택 건설, 택지 매입·조성이 주된 사업으로서 역시 사업규모만 다를 뿐 사업성격은 동일하다(강원개발공사의 경우 리조트시설 운영 및 분양에 집중되어 있어 사업내용이 타 도시개발공사와 다소 다르나 부동산개발사업이라는 측면에서는 동일, 분석과정에서는 일부 차별화하였음).

<표 3-2> 부채관련 주요 경영지표(한국은행 기업경영분석 2011년 통계)

1. 전산업

구분	부채비율	차입금의존도	유동부채비율	유동비율	당좌비율
전 산업	152.7	32.2	89.5 (58.6)	122.5	83.6
대 기업	144.9	31.7	78.2 (54.0)	122.4	79.4
중소기업	176.2	33.8	127.4 (71.1)	122.8	92.1

주: 유동부채비율(=유동부채/자기자본) 란의 ()안은 유동부채/총부채 비율임. 이하 동일

구분	자금조달Buffer	매출액경상이익률	ROA	EBITDA/이자비용
전 산업	46.5	3.7	4.9	503.9
대 기업	46.4	4.6	5.0	573.1
중소기업	47.0	2.2	4.9	366.4

2. 운수업

구분	부채비율	차입금의존도	유동부채비율	유동비율	당좌비율
전 산 업	179.1	45.2	56.4 (31.5)	73.9	67.9
대 기 업	171.7	46.8	46.1 (26.9)	68.0	60.6
중소기업	236.4	35.0	136.2 (57.6)	89.5	86.9

구분	자금조달Buffer	매출액경상이익률	ROA	EBITDA/이자비용
전 산 업	92.4	△0.1	2.2	205.2
대 기 업	95.6	△0.8	2.0	176.8
중소기업	67.6	1.4	4.0	394.4

3. 건설업

구분	부채비율	차입금의존도	유동부채비율	유동비율	당좌비율	재고비율
전 산 업	154.7	27.9	104.2 (67.4)	166.2	132.7	33.5
대 기 업	229.1	31.7	149.0 (65.0)	145.5	113.4	32.1
중소기업	94.7	22.7	68.2 (72.0)	202.7	166.6	36.1

구분	자금조달Buffer	매출액경상이익률	ROA	EBITDA/이자비용
전 산 업	16.4	1.0	2.7	191.5
대 기 업	43.4	△0.6	1.6	100.8
중소기업	△5.4	2.0	4.2	358.7

제2절 재무건전성 분석결과

1. 지하철공사

가. 전반적인 재무상태

2007~2011년 중 7개 지하철공사의 자산총계는 21조 4,168억원에서 24조 3,875억원으로 1.14배 증가하였으나 부채는 6조 4,781억원에서 6조 2,925억원으로 소폭 감소한 반면 자본은 14조 9,386억원에서 18조 949억원으로 1.21배 증가하여 부채비율은 43.4%에서 34.8%로 하락하였다. 금융성부채인 차입금(장·단기차입금 및 공사채)도 4조 7,809억원에서 4조 5,612억원으로 소폭 감소하여 차입금의존도가 22.3%에서 18.7%로 하락하였다.

〈표 3-3〉 재무상태 및 부채추이(종합)

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	배수 (2011/2007)
자산총계	214,168	229,116	236,360	246,851	243,875	1.14
부채총계	64,781	62,809	57,572	62,350	62,925	0.97
자본총계	149,386	166,306	178,787	184,501	180,949	1.21
부채비율(%)	43.4	37.8	32.2	33.8	34.8	-
차입금	47,809	47,287	41,879	46,765	45,612	0.95
차입금의존도(%)	22.3	20.6	17.7	18.9	18.7	-

주: cleaneye.go.kr상의 7개 지하철공사 각 재무상태표 취합 결과임

나. 분석결과

(1) 현재의 재무상태(부채상황): 안정성

2011년 말 기준으로 부채규모를 보면 서울메트로 및 서울도시철도가 각각 3조 2,405억원 및 1조 1,013억원에 달하고 있고 부산, 대구, 인천이 각각 9,984억원, 4,661억원 및 3,957억원으로 규모 면에서 상대적으로 작고 광주 및 대전은 각각 607억원 및 298억원에 그치고 있다. 서울메트로와 서울도시철도의 부채는 거의 대부분이 운영부채로 구성되어 있고(건설부채는 그간 서울시에서 대부분 상환하여 현재는 각각 1,362억원 및 835억원 남아 있음) 부산 등 지방의 지하철의 경우는 아직 미상환 건설부채의 비중이 크다. 지방의 경우 건설부채는 해당 지자체에서 전액 상환토록 되어 있고 운영부채도 운영적자요인 중 무임승차 및 버스환승 손실 비용은 보전받고 있어 차입소요가 줄어들에 따라 향후 요금 현실화 및 경영개선 등 자구노력이 뒷받침될 경우 부채비율은 크게 늘지는 않을 전망이다.

7개 지하철공사의 2011년 말 기준 부채비율은 전체적으로 34.8%로 한국은행 기업경영분석상의 전산업(대기업 기준 144.9%)이나 운수업(대기업 기준 171.7%)에 비해서도 현저히 낮다. 서울메트로의 경우 부채규모도 크고 부채비율이 특히 높은데 이는 운영기간이 길어(1981.9 설립) 서울도시철도가 설립된 1994년에 이미 부채규모가 건설부채 및 운영부채 합하여 총 2조 3,816억원에 달하였고 이후에도 운영부채가 크게 늘었기 때문이다.¹⁴⁾ 2001년의 경우 부채규모는 서울메트로(당시 지하철공사)와 서울도시철도가 각

14) 한국정책지식센터(2004.3), 「도시철도 건설부채 및 운영적자, 어떻게 할 것인가?」 참조

각 2조 5,171억원 및 1조 8,119억원이었는데 이 중 운영부채가 각각 1조 3,527억원 및 3,263억원에 달했으나 2011년 기준 운영부채는 각각 3조 1,043억원 및 1조 178억원으로 증가하여 지난 10년간 서울메트로의 운영부채가 서울도시철도에 비해 1조 601억원 더 증가하였다(서울메트로 운영부채 증가 1조 7,516억원 - 서울도시철도 운영부채 증가 6,915억원 = 1조 601억원). 이는 지난 10년간 운영규모가 확대되면서 운영적자가 더 크게 늘고 차입소요가 증가하여 운영부채가 더 빨리 증가했기 때문이다. 실제 2011년 양 공사의 누적 결손금 차이는 1조 2,529억원으로 운영부채 증가 차이 1조 601억원과 비슷한 것으로 나타났다. 이에 더하여 서울메트로의 자본금이 7조 5,609억원으로서 서울도시철도에 비해 3조 2,056억원 적은데 이는 건설년도의 차이로 인하여(10~20년) 건설비 단가에 크게 차이가 난 데 기인한다. 이에 따라 누적 결손금을 반영한 자기자본에 차이가 커서(서울메트로 1조 2,978억원, 서울도시철도 5조 7,564억원) 부채비율은 각각 249.7% 및 19.1%로 나타나게 된 것이다.

차입금의존도에 있어서도 7개 공사 평균이 14.8%에 불과하고 서울메τρό를 제외한 6개사 모두 전산업(대기업 기준 31.7%)에 크게 못 미치고 있다. 이는 앞서 낮은 부채비율에서와 같이 건설자금의 대부분을 해당 자치단체의 자본금 투자에 의존했기 때문이다.

유동부채비율(유동부채/자기자본)도 7개 공사 평균이 15.0%에 그쳐 전산업(대기업 기준 78.2%)에 크게 못 미치고 있는데 이 역시 투자자본을 대부분 자치단체의 투자에 의존하여 자기자본비중이 높기 때문이다. 유동부채/총부채 비율은 7개 공사 평균이 29.4%로 전산업(대기업 기준 54.0%)에 크게 못 미치고 있어 부채가 민간에 비해 비교적 장기부채에 의존하는 성향을 보여주고 있다.

종합하면 현 재무상태(부채상황) 면에서는 서울메τρό를 제외하고는

민간에 비해 훨씬 안정적이고 건전한 상태를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 서울메트로의 경우 부채비율, 차입금의존도가 매우 높은 것은 앞서 언급한 요인 때문이며 서울시의 추가 자본투자가 이루어지면 자동 해소될 사항이다. 다만 지하철은 시민생활의 가장 중요한 교통수단인 공공의 사회간접시설로서 동종업종과 직접 비교하는 데에는 제약이 있다고 볼 수도 있다.

〈표 3-4〉 부채관련 지표 현황(2011년)

(단위: 억원, %)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구	인천	광주	대전	평균
부채총계 (건설부채)	32,405 (1,362)	11,013 (835)	9,984 (8,171)	4,661 (3,702)	3,957 (996)	607 (495)	298 (158)	-
부채비율	249.7	19.1	28.9	16.6	21.2	4.3	1.4	48.7
차입금의존도	53.9	10.8	18.4	11.9	4.4	3.3	1.0	14.8
유동부채비율 (유동부채/총부채)	79.0 (31.6)	6.0 (31.4)	11.9 (41.0)	3.6 (22.0)	2.3 (10.9)	1.4 (32.9)	0.7 (35.9)	15.0 (29.4)

(2) 단기적 위험요인: 유동성

부채관련 유동성지표를 보면 유동비율(유동자산/유동부채)은 7개사 평균이 98.9%로 전산업(대기업 기준 122.4%)에 비해서는 낮으나 운수업(대기업 기준 68.0%)에 비해서는 높은 수준을 보여주고 있다. 운수업을 기준으로 동업종 수치에 미치지 못하는 공사는 서울메트로, 서울도시철도, 대구 등 3개사이다. 광주의 경우도 전산업에는 미치지 못하고 있다.

당좌비율(당좌자산/유동부채) 면에서도 평균이 81.6%로 전산업

(대기업 기준 79.4%)이나 운수업(대기업 기준 60.6%)에 못 미치고 있고 운수업 수치 이하인 지하철은 서울메트로, 서울도시철도, 대구, 광주 등 4개사이다. 자금조달Buffer의 경우는 서울메트로 외에는 민간에 비해 자금조달 여유가 많다고 볼 수 있다. 서울메트로의 경우 175.4%로 특히 높는데 이는 앞서 부채비율 등에서 지적한 상대적으로 낮은 자기자본 때문이라 볼 수 있다.

종합하면 부채의 단기적 유동성 측면에서 볼 때 서울메트로, 서울도시철도, 대구, 광주 등 4개사의 경우 운수업에 비해 취약하며 향후 유동자산 내지 당좌자산의 증가와 더불어 유동부채 감축 노력, 특히 서울메트로의 경우 자치단체의 투자 확대 등 자기자본 확충 노력이 요구된다고 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 단기적 위험요인(2011년)

(단위: %)

구분	서울 메트로	서울도시 철도	부산	대구	인천	광주	대전	평균
유동비율	27.3	33.9	231.7	45.1	150.3	78.1	125.7	98.9
당좌비율	22.9	28.5	222.2	31.1	129.4	47.3	89.7	81.6
자금조달Buffer	175.4	12.1	22.4	12.9	3.2	△2.8	0.4	31.9

(3) 장기적 위험요인: 수익성

지하철공사 모두 막대한 적자를 나타내 매출액경상이익률 및 ROA 모두 마이너스를 보여주고 있다. 이들 평균은 각각 △119.0% 및 △3.2%로 운수업(대기업 기준)의 △0.8% 및 2.0%에 비해 현저히 낮다. 현금기준 영업이익의 이자비용 보전 가능성을 보여주는

EBITDA/이자비용 역시 $\Delta 79.6\%$ (대전 제외)로 5개사가 마이너스이고 나머지 2개사 중 1개사(서울메트로)의 경우도 운수업(대기업 기준 176.8%)에 크게 못 미치고 있다.

수익성은 장기적 부채상환능력의 핵심요소로서 현재 7개 지하철 공사 모두 심각한 적자상태에 있으며 따라서 수익성을 향상시키는 것은 지하철 운영의 최대 과제라 할 수 있다. 그 중심에는 현재 전체적으로 54% 수준에 그치고 있는 지하철요금의 현실화율을 제고하는 과제가 있으며 이 외에도 경영개선을 통한 비용 감축, 운임외수익 증대, 무임승차 및 버스환승 손실 비용의 (지방)정부 보전문제 등이 있다.

〈표 3-6〉 장기적 위험요인(2011년)

(단위: %)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구	인천	광주	대전	평균
매출액 경상이익률	$\Delta 22.3$	$\Delta 52.6$	$\Delta 62.8$	$\Delta 185.1$	$\Delta 93.0$	$\Delta 248.9$	$\Delta 168.6$	$\Delta 119.0$
ROA	$\Delta 3.2$	$\Delta 3.8$	$\Delta 2.6$	$\Delta 4.6$	$\Delta 2.6$	$\Delta 2.1$	$\Delta 3.3$	$\Delta 3.2$
EBITDA/ 이자비용	59.9	$\Delta 254.6$	$\Delta 11.7$	$\Delta 396.7$	$\Delta 81.7$	207.4	$\Delta 3,452.4$	$\Delta 79.6$

주: 1. EBITDA/이자비용 평균은 대전을 제외한 수치임.

2. 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 경우 차입금에 대한 이자비용에 대해서는 해당 자치단체로부터 보조금을 지원받고 있어 누락되어 이를 손익계산서 이자비용에 합산하여 각 지표를 재계산하였음.

〈표 3-7〉 지하철공사 당기순손실 추계(2011년)

(단위: 백만원)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구	인천	광주	대전	합계
당기 순손실 (정부보조)	211,369	282,257	114,667 (113,980)	150,971 (1,730)	63,811 (27,728)	31,101 (38,051)	49,649 (7)	903,825 (181,496) ¹⁾
차입금 이자 보조	-	-	32,667	18,004	-	2,056	611	53,338 ²⁾

주: 1. 영업비용 정부보조(부산, 대구, 인천, 광주, 대전) 1,815억원 제외시 총손실 규모는 10,853억원임

* 정부보조: 건설이자 상환용, 운영지원, 무임승차, 요금할인, 버스환승 등

2. 차입금이자 보조(손익계산서 미반영) 533억원 감안시 총손실규모는 11,386억원임

2. 도시개발공사

가. 전반적인 재무상태

2007~2011년중 15개 서울 등 시도 개발공사의 자산총계는 27조 8,957억원에서 54조 9,214억원으로 1.97배 증가하였으나 부채는 20조 1,837억원에서 40조 7,803억원으로 2.02배 증가한 반면 자본은 7조 7,119억원에서 14조 1,412억원으로 1.83배 증가하여 부채비율이 261.7%에서 288.4%로 증가하였다. 차입금은 15조 8,283억원에서 28조 9,674억원으로 1.83배 증가하였으나 자산규모 증가가 상대적으로 높아 차입금의존도는 56.7%에서 52.7%로 소폭 낮아졌다.

〈표 3-8〉 재무상태 및 부채추이(종합)

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	배수 (2011/2007)
자산총계	278,957	329,913	449,239	498,684	549,214	1.97
부채총계	201,837	247,467	349,272	379,444	407,803	2.02
자본총계	77,119	82,446	99,966	119,241	141,412	1.83
부채비율(%)	261.7	300.2	349.4	318.2	288.4	-
차입금	158,283	187,553	261,893	274,770	289,674	1.83
차입금의존도(%)	56.7	56.8	58.3	55.1	52.7	-

주: cleaneye.go.kr상의 15개 도시개발공사 각 재무상태표 취합 결과임

나. 분석결과

(1) 현재의 재무상태(부채상황): 안정성

2011년 말 기준 부채비율은 총계기준 288.4%, 단순평균 243.2%로 전산업(대기업 기준 144.9%)이나 동종업종인 건설업(대기업 기준 229.1%)에 비해 월등히 높다. 공사의 택지개발, 주택건설·분양 등 사업의 성격상 차입금에 크게 의존하는 점을 감안하여 건설업을 기준으로 한다고 하더라도 이보다 낮은 공사는 대구, 대전, 충북, 충남, 전남, 경북 등 6개에 불과하고 300%를 넘는 곳도 SH공사, 인천, 울산, 경기, 강원, 경남 등 6개나 된다. 부채규모로 보아 SH공사, 인천, 경기가 전체의 78.4%를 차지하는데 이들의 부채비율 평균이 316.2%나 된다. 이는 총자산의 76.0%를 부채에 의존한다는 것을 의미한다.

실제 이자부담을 나타내는 차입금의존도는 평균 52.9%로서 역시 건설업(대기업 기준 31.7%)을 크게 웃돌고 있어 부동산 경기침체로

재고자산이 누적될 경우 이자비용부담 증가로 정상이익이 감소하여 장기적 위험요인 증대로도 작용할 것이다.

유동부채비율은 평균 93.6%로 건설업(대기업 기준 149.0%)에 못미치고 있으나 일부(SH, 광주, 울산, 경기, 강원, 충남)는 비슷하거나 높은 수준을 보여주고 있다. 유동부채/총부채 비율에 있어서는 평균 39.2%로서 건설업(대기업 기준 65.0%)에 비해 크게 낮으며 개별 공사별로도 충남 이외에는 모두 낮게 나타나 부채 구성도에 있어 비교적 장기부채에 의존하고 있음을 알 수 있다.

종합하면 유동부채/총부채 비율은 비교적 낮아 장기부채 구성이 높아 다소 긍정적이거나 부채비율 및 차입금의존도에 있어서는 동종업종인 건설업에 비해 크게 높아 향후 자기자본 확충과 아울러 차입금 감축에 더욱 노력해야 할 것으로 보인다.

〈표 3-9〉 부채비율 및 차입금의존도(2011년)

(단위: 억원, %)

구분	부채총계	부채비율	차입금 의존도	유동부채비율 (유동부채/총부채)
SH공사	175,254	312.6	53.0	136.3 (43.6)
부 산	26,298	288.8	60.8	97.6 (33.8)
대 구	6,295	141.0	42.1	36.8 (26.1)
인 천	73,645	326.0	66.7	83.8 (25.7)
광 주	6,776	248.6	45.1	145.8 (58.7)
대 전	4,494	153.4	42.9	83.8 (54.6)
울 산	4,268	324.6	70.7	122.9 (37.9)
경 기	70,911	309.9	36.0	174.1 (56.2)
강 원	12,985	343.8	53.9	163.0 (47.4)
충 북	3,167	205.4	61.1	58.4 (28.4)
충 남	4,545	168.7	51.6	127.3 (75.4)
전 북	3,306	285.7	54.5	45.4 (15.9)
전 남	6,016	125.0	48.9	59.0 (47.2)
경 북	3,252	100.2	42.2	22.3 (22.2)
경 남	6,592	314.0	63.8	47.3 (15.1)
단순평균	27,187	243.2	52.9	93.6 (39.2)

(2) 단기적 위험요인: 유동성

유동비율은 평균 360%(이례적으로 높은 경북, 경남 제외시 292.7%)로 건설업(대기업 기준 145.5%)이나 전산업(대기업 기준 122.4%)에 비해 크게 높으며 건설업에 못 미치는 공사는 광주, 강원, 충남 정도이다. 당좌비율에 있어서는 평균 68.3%로 건설업(대기업 기준 113.4%)이나 전산업(대기업 기준 79.4%)에도 못 미치고 있다. 유동비율과 당좌비율에 차이가 큰 주 요인은 재고자산으로서(건설업의 경우 재고자산/유동부채 비율이 32.1%인 데 비하여 291.7%) 부동산 경기침체로 재고자산 매각이 지연될 경우 유동비율은 큰 의미가 없어 당좌비율이 보다 중요한 지표라 할 수 있는데 동 당좌비율이 동종업종에 비해 낮아 유동성에 문제를 안고 있다고 볼 수 있다. 자금조달Buffer는 평균 158.2%로 건설업(대기업 기준 43.4%)이나 전산업(대기업 기준 46.4%)에 비해 크게 높아 차입금 조달 여력도 민간에 비해 매우 낮다고 할 수 있다.

종합하면 부채의 단기 상환능력을 나타내는 유동성 측면에서 유동비율은 상대적으로 높으나 이는 유동자산에 재고자산 비중(평균 86.0%)이 높기 때문이며 이를 고려하여 당좌비율 및 자금조달 Buffer를 중심으로 판단하면 단기적 위험요인이 높아 재고자산 감축을 통한 당좌자산 확보 노력과 아울러 기타 당좌자산의 확충 노력도 필요할 것으로 보인다.

〈표 3-10〉 단기적 위험요인(2011년)

(단위: %)

구분	유동비율	당좌비율	자금조달Buffer
SH공사	152.9	43.6	212.6
부 산	348.6	52.6	232.3
대 구	506.2	52.9	93.9
인 천	395.8	46.0	272.4
광 주	133.2	53.0	124.7
대 전	234.5	130.1	16.9
울 산	311.8	100.5	191.8
경 기	217.4	29.4	142.1
강 원	41.9	16.8	227.7
충 북	521.7	69.8	168.1
충 남	141.1	22.2	117.1
전 북	529.9	112.0	160.3
전 남	270.2	44.7	100.1
경 북	827.1	152.0	54.8
경 남	767.7	98.4	258.6
단순평균	360.0	68.3	158.2

(3) 장기적 위험요인: 수익성

강원 이외 14개 도시개발공사 모두 신도시·택지개발사업 참여 비중이 민간 건설사에 비해 월등히 높아 재고자산 형성관련 금융비용 자본화 규모가 크고, 따라서 동 요인으로 손익계산서상 이자비용이 민간 건설사보다 상대적으로 낮고 경상이익은 높게 나타날 수밖에 없다. 전산업과 비교할 경우에는 더욱 그렇다. 이를 고려하여 동 재고자산 형성관련 금융비용 자본화부분을 기간이자비용으로 처리하여 비교하였다. 이에 따라 산정한 매출액경상이익률은 평균 $\Delta 8.0\%$ 에 그쳐 전산업(대기업 기준 4.6%)이나 건설업(대기업 기준 $\Delta 0.6\%$)에 비해 현저히 낮다. 공사에 따라 $\Delta 67.3\%$ (인천)에서부터 15.4% (부산)까지 공사간 편차가 크며 건설업 수치 이상인 공사는 9개에 이르고 있다.

투자자산의 수익률 지표인 ROA는 평균 2.8%로서 건설업(대기업 기준 1.6%)보다는 양호하나 전산업(대기업 기준 5.0%)보다는 현저히 낮다. EBITDA/이자비용에 있어서도 평균 135.2%로 건설업(대기업 기준 100.8%)보다는 양호하나 전산업(대기업 기준 573.1%)에는 크게 못 미친다.

종합하면 ROA나 EBITDA/이자비용에 있어서는 전산업 수치에는 못 미치나 건설업에 비해서는 대체로 양호하다고 할 수 있으나 매출액경상이익률은 저조하다. 이는 이자비용 부담 때문으로 앞서 언급한 바와 같이 부채비율 내지 차입금의존도가 매우 높은 데 기인한다고 할 수 있다. 따라서 장기적 위험요인 해소, 즉 수익성 제고를 위해서는 기본적으로 영업이익 증대와 아울러 부채 내지 차입금 감축 노력이 중요한 과제라 하겠다.

〈표 3-11〉 장기적 위험요인(2011년)

(단위: %)

	매출액경상이익률	ROA	EBITDA/이자비용
SH공사	6.4	3.2	162.5
부산	15.4	5.8	231.8
대구	△3.8	1.3	69.5
인천	△67.3	0.5	20.7
광주	△6.4	1.6	106.5
대전	7.7	6.7	360.3
울산	△47.2	0.7	35.3
경기	4.1	3.2	179.3
강원	△38.9	△0.7	17.1
충북	8.2	4.3	165.4
충남	2.8	2.5	137.6
전북	5.3	4.2	180.7
전남	△20.3	△0.3	△7.3
경북	2.5	1.8	143.6
경남	10.9	4.6	224.8
평균	△8.0	2.6	135.2

주: 각 수치는 개별 재무제표상 자본화되어 있는 재고자산(주택, 용지) 형성관련 차입금 이자비용을 기간비용으로 환산하여 산정하였음.

제4장 재정위험 감축대책

〈대책 요약〉

이상 지방공기업의 대표적인 지하철공사와 도시개발공사의 부채 관련 재무건전성 분석을 통하여 도출된 재정위험 감축대책을 정리해보면 다음과 같다.

〈표 4-1〉 재정위험 감축대책(요약)

구분	현 재무상태관련	단기적 위험요인관련	장기적 위험요인관련
지하철 공사	· 자기자본 확충 (서울메트로)	· 일부 공사의 유동·당좌자 산 증대, 유동부채 감축	· 수익성 증대: <u>요금 현실화</u> 등 수입 증대 및 비용 감축
도시개발 공사	· 차입금 감축 · 자기자본 확충	· <u>재고자산 감축· 처분</u> · 당좌자산 증대	· 영업이익 증대 · 차입금 감축을 통한 이자비용 축소 → <u>사업구조 조정· 축소</u>

이들 대책들은 상당부분 상호 연관되어 있는 점을 고려하여 중점 추진할 과제는 다음 4가지로 축약할 수 있겠다.

- ① 수익성 증대(지하철공사)
- ② 단기 위험요인 해소를 위한 재고자산 감축· 처분(도시개발공사)
- ③ 부채 내지 차입금 감축(→ 이자비용 절감)을 위한 사업구조 조정· 축소(도시개발공사)
- ④ 자본 충실화를 위한 지자체의 자본투자 확대(도시개발공사, 서울메트로)

이상을 재정리하면 ① 수익성 증대, ②와 ③을 합쳐 부채비율 감축을 위한 재무구조 개선, ④ 지자체의 자본투자 확대로 요약되나 ④의 경우는 지자체의 재정지원 가능성이 확보내지 보장되는 한 반드시 실제적 투자가 이루어질 필요는 없다고 보아 여기서 제외하고 이하에서는 앞서의 두 가지 주제를 중심으로 논의하고 기타 부채관련 회계제도 개선사항을 검토한다.

1. 장기 위험요인 감축을 위한 수익성 증대(지하철공사)

7개 지하철공사 모두 매년 막대한 적자를 기록하고 있는데 이는 기본적으로 원가에 크게 못 미치는 현 요금수준, 높은 건설비 및 차입금 부담에 따른 원가 상승요인, 무임승차 및 버스환승 손실 등 정부정책에 따른 비용 발생 등에 기인한다. 이하 수익성 증대를 위한 지하철요금의 현실화, 원가요인 감축을 위한 비용 절감대책, 그리고 무임승차비용 지원 등 정부지원체계의 구축에 관하여 정리한다.

가. 지하철요금의 현실화 등 수입 증대시책

(1) 공공요금의 비현실화 요인과 부작용

서울의 지하철요금을 선진 주요 도시와 비교해 보면 대략 40% 수준에 그치고 있고 1인당 GDP가 비슷한 리스본(포르투갈)에 비해서도 57%에 불과하다.

〈표 4-2〉 지하철요금의 국제 비교(2012.5)

(단위: 원)

구분	서울	뉴욕	도쿄	런던	파리	리스본	캘거리	브뤼셀
지하철요금 (1구간)	1,050	2,560	2,270	3,290	2,540	1,850	3,120	2,500
1인당GDP (2011예측치, USD)	23,000	48,700	45,700	39,500	43,500	22,200	50,300	45,400

주: 1. 도쿄의 경우 2012.6말 환율은 1,454원/100엔이며 2013.2.2 환율 1,188원/100엔 적용시에는 1,850원이 됨

2. 런던 요금은 오이스터(Oyster)카드 기준으로 1구간 요금 1.9£에 2013.2.2 환율 1,733원/£를 적용한 결과임(1-2구간 피크타임시 2.5£ , 오프타임시 1.9£)

3. 기타 베이징 280원, 멕시코시티 250원, 앙카라 1,100원(이스탄불 1,250원), 타이베이 800원, 산티아고(칠레) 1,100원

자료: 뉴욕, 도쿄, 캘거리, 리스본, 브뤼셀, 멕시코시티, 앙카라, 타이베이, 산티아고 수치는 시사인(www.sisainlive.com) 조사내용임(2012.5)

현재 각 지역별 지하철요금은 교통카드 기준으로 기본요금이 서울 1,050원, 인천 900원, 기타 지역이 1,100원으로서 요금의 원가보상률은 운수수의 기준으로 2011년 기준 7개사 전체적으로 54.0%에 그치고 있고 임대수입, 광고수입 등 운임외 수익까지 포함한 영업수익 기준으로는 62.6%에 머물고 있다. 특히 서울의 광역시의 경우 원가보상률이 30~40% 수준이며 광주의 경우 10%대에 그치고 있다. 한편 무임승차 및 버스환승 손실비용을 전부 보전받을 경우(〈표 4-7〉 참조. 현재 서울의 지역의 경우는 보전받고 있음) 이를 합산한 원가보상률을 추정해보면 서울메트로는 104.3%, 서울도시철도는 85.4%에 달하고 있고 기타 광역시의 경우는 광주가 25% 수준이며 나머지는 50~60% 수준에 이르고 있다.¹⁵⁾

15) 무임승차비용 및 버스환승손실 보전시 원가보상률(2011): 서울메트로 104.3%,

〈표 4-3〉 지하철요금의 원가보상률(2011년)

(단위: 백만원)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구	인천	광주	대전	합계
수익								
운수수익(A)	806,236	474,100	204,969	81,800	57,474	10,146	26,031	1,660,756
영업수익 ¹⁾ (B)	949,300	535,638	234,720	91,310	68,646	13,320	29,807	1,922,741
원가(C)								
매출원가	1,166,215	805,965	505,799	266,542	162,119	85,686	81,304	3,073,630
판매·관리비	1,026,526	747,606	451,410	230,558	145,724	77,955	72,300	
이자비용 ²⁾	78,478	41,998	27,108	17,817	12,501	6,280	8,663	
이자수익 ³⁾	66,426	20,796	32,667	18,035	4,207	2,057	613	
원가보상률								
운수수익기준(A/C)	69.1	58.8	40.5	30.7	35.5	11.8	32.0	54.0
영업수익 기준(B/C)	81.4	66.5	46.4	34.3	42.3	15.5	36.7	62.6

주: 1) 영업수익은 운수수익+기타수입을 합산한 것이며(대행사업수익 제외) 원가는 매출원가+판매·관리비+자본보수(이자비용-이자수익)을 합산한 것임.

2) 부산, 대구, 광주, 대전의 원가계산시 이자비용은 차입금에 대한 지자체로부터의 이자보조금액(손익계산서에는 계상되지 않았음)을 합산한 금액임.

3) 서울메트로의 경우 이자비용 및 이자수익에 외환차손익, 외환환산손익, 공채상환이익이 추가로 감안되었으나 타 공사는 그러한 요인이 없었음.

누적 적자규모는 2011년 말 현재 7개사 전체적으로 14조 6,417 억원에 달하여 자본금의 44.7%에 이르고 있는데 이 중 서울메트로 및 서울도시철도의 경우 각각 82.8% 및 46.5%에 달한다. 향후 현 수준의 지하철공사 적자가 계속될 경우 자본잠식은 시간문제라 할 수 있다. 서울메트로의 경우 특히 심각하다.

서울도시철도 85.4%, 부산 67.9%, 대구 49.5%, 인천 52.2%, 광주 25.1%, 대전 52.9%, 전체 70.4%

〈표 4-4〉 지하철공사의 누적결손금 현황(2011년 말)

(단위: 억원, %)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구 ¹⁾	인천 ¹⁾	광주	대전	합계
자본금	75,609	107,665	41,170	44,451	23,945	17,155	17,373	327,368
결손금 (결손율)	62,630 (82.8)	50,101 (46.5)	6,676 (16.2)	16,294 (36.7)	5,280 (22.1)	2,902 (16.9)	2,534 (14.6)	146,417 (44.7)
자기자본	12,978	57,564	34,493	28,157	18,665	14,253	14,839	180,949

주: 1) 자본금에는 자본잉여금 포함

공공요금의 비현실화는 공기업 경영의 기본원칙인 수익자부담원칙에 어긋나 사회적 형평성에 위배되고 자원배분의 효율성을 저해하는 결과를 가져온다. 공기업 적자는 결국 (지방)정부의 재정부담으로 이어지거나 공공요금 인상을 미룰 경우 미래세대 부담으로 이어질 수밖에 없다. 이는 현재의 공공시설 이용자가 부담해야 할 사용료를 비이용자나 미래세대가 부담하는 셈이 되고 (지방)정부의 공기업 적자보전으로 일반시민이 누릴 수 있는 다른 형태의 공공복지를 충분히 누리지 못하게 하는 결과를 가져온다. 자원배분 측면에서도 적자 보전에 따른 지자체 재정 사정의 악화는 현실적으로 시급한 각종 개발사업, 열악한 하수도 정비사업 등 사회기반시설 확충에 심각한 제약을 가져다준다. 다만 지하철 등 대중교통수단 이용자와 같이 수혜 대상자가 일반 서민이라면 비현실적인 요금 수준과 이에 따른 재정지원은 불가피한 측면이 있다. 일반 서민은 대부분 소득수준이 낮기 때문이다. 또한 전국적으로 볼 때 대도시 주민은 혜택을 보면서 중소도시 주민은 그와 같은 혜택이 없으므로 대도시 주민에 대한 지원은 형평에 어긋난다는 지적이 있을 수 있는데 이는 도시철도사업이 부적절한 중소도시에 대한 대중교통수단 지원 확대 등의 방식으로 풀어야 할 문제이지 형평성 때문에 대도시 주민에 대한 지원은 안된다는 논리는 타당하지 않다.

(2) 지하철요금의 현실화 방안

첫째, 운수수익 증대를 위한 핵심과제로서 요금 현실화문제를 적극 검토해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 선진 주요도시와 비교하여 우리의 지하철요금은 지나치게 낮고 각 지하철공사는 매년 막대한 적자를 보고 있어 이로 인한 자치단체 재정압박이 심각한 실정이다.

이를 해소할 수 있는 요금 현실화방안으로 서울시의 경우 향후 6년간 2018년까지 기본요금을 매 2년마다 150원씩(2012.2월 1,050원 → 2014년 1,200원 → 2016년 1,350원 → 2018년 1,500원) 인상하는 방안을 상정해볼 수 있다. 수송인원 증가율을 연평균 2%(2007~2011년중 연평균 증가율: 2.3%)로 전제할 경우¹⁶⁾ 인건비 등 원가 상승요인이 없다고 가정하면 서울메트로 및 서울도시철도는 원가보상률이 2018년에 100%를 초과하게 되고 부산의 경우에도 수송인원 증가율을 연평균 4%(2007~11년중 6.0%, 2006~2011년중 4.3%)로 전제할 경우 원가보상률은 95% 수준에 달할 것으로 예상된다. 그러나 어느 경우든 기타 지역은 원가보상률 100%에 한참 못 미친다.

기타 지역의 원가보상률 100% 달성이 어려운 근본적 원인은 지하철 건설에 막대한 건설비가 소요됨에도 동 투자비를 회수하는데 요구되는 지하철 이용자 수가 절대적으로 부족하다는 데 있다. 이용자 수는 기본적으로 인구 수를 의미하는데 현 요금수준하에서 서울시의 경우 인구가 1,020만명(2013.1)에 달하여 2개사의 원가보상률이 100% 달성에 근접해 있고 부산은 인구 354만명에 원가보상률 100% 달성에 어려움이 있다는 것은 인구가 적어도 500만 명이 되어야 함을 시사한다. 지하철요금을 앞서의 인상방안에 의할

16) 'e-나라지표' 통계자료에서 추정

경우 부산은 5년 내 원가보상률 100%에 근접할 수 있다. 그러나 기타 지역은 인구 수가 절대적으로 부족하여 요금을 보다 획기적으로 인상(현실적으로 실현가능성 적음)하지 않는 한 원가보상률 100% 달성은 기대하기 어렵다.¹⁷⁾

〈표 4-5〉 지하철공사별 운영여건 비교

	서울 메트로	서울도시 철도	부산	대구	인천	광주	대전	9호선
연장(km)	137.1	162.2	107.8	57.3	29.4	20.5	22.6	27.0
역수	120	157	107	59	29	20	22	25
임직원수 ¹⁾	9,150	6,363	3,664	2,064	1,104	542	582	667
수송인원 ²⁾ (천명/일)	4,136	2,517	846	346	235	49	105	342
수송분담률(% ³⁾)	35.2	35.2	16.3	7.3	7.3	2.6	3.8	35.2
인구수(만명) ⁴⁾	1,020	1,020	354	250	285	147	153	1,020

주: 1) 임직원 수: 2011년 말(서울도시철도는 2012.2.13, 9호선은 2013.2) 정규직 현원기준

2) 수송인원: 2012년 기준(인천 2011년)

3) 수송분담률: 소속 시 전체 분담률, 2011년 기준(인천 2010년, 경인철도 포함 시 14.1%)

4) 인구 수: 2013.1 기준

1. 건설비

- 서울 1,500억원/km(重전철, 2010년 예산기준, 계약기준은 1,300억원/km)
- 대구 1호선(28.3km, 中전철, 1991.11-1998.2) 537억원/km, 2호선(29km, 中전철, 1996.12-2005.9) 804억원/km, 3호선(24km, 輕전철, 2006.10-2014.12) 605억원/km
- 광주 1호선(20.1km, 中전철, 1996-2004) 500억원/km, 2호선(41.7km, 低深度 輕전철, 2015상반기-2023) 417억원/km
- 대전 1호선(22.3km, 中전철, 1096-2007) 800억원/km, 2호선(28.6km, 低深度 輕전철, 2015-2019) 470억원/km
- 인천 2호선(29.2km, 輕전철, 2009.6-2016) 742억원/km

17) 이 경우 발생하는 적자분에 대한 (지방)정부 지원에 관해서는 공기업의 공공성 차원에서 취약계층 내지 낙후지역 주민에 대해 원가보상률에 못 미치는 부분을 요금의 면제 또는 할인형식으로 지원하는 것으로 보면 정당화될 수 있을 것임(제2장 제1절 2. 라. '공공성과 기업성의 조화'(p.9) 참조)

둘째, 요금인상과 더불어 요금체계 개편도 추진되어야 한다. 구 간별 요금제를 보다 세분화하고 런던에서와 같이 피크시간대 요금 할증제 도입을 검토하는 한편 일부 노선의 불합리한 요금체계도 정비되어야 한다(예: 역삼역 → 남부터미널 → 가락시장역 1,050원, 남부터미널 → 가락시장역 1,150원). 아울러 시민의 지하철 이용 촉진을 위한 장단기 마케팅 전략도 수립·시행할 필요가 있다. 지하철의 수송분담률을 보면 2011년 기준으로 서울시는 35.2%에 달하고 있으나 기타 지역은 매우 저조하여 이를 획기적으로 증대시킬 수 있는 방안이 요구된다.

셋째, 수입구조를 다변화하여 신규 수익 창출에도 적극 노력할 필요가 있다. 지하철공사의 운임외 수입의 영업수입 중 비중은 서울메트로의 경우 15.1%, 전체적으로 13.6%(2011년)으로서¹⁸⁾ 홍콩 MTRC(59%)에 비해 크게 못 미치는 수준으로서 이를 증대시키기 위해 역세권 개발이나 시설물 또는 상가 임대, 광고수입 등의 증대방안을 적극 강구해 나가야 한다.

나. 비용 절감대책

첫째, 장기적으로 원가에 중요한 요소(감가상각비 및 차입금 이자비용 등)를 구성하는 건설비를 감축하기 위해 기존 노선의 연장 또는 추가 노선 건설에 있어서는 타당성 검토를 강화하여 향후 인구 증가, 수송분담률, 손익 전망 등을 종합적으로 고려하고 건설방식도 현재 지방(예: 대구, 광주, 대전, 인천)에서와 같이 기존의 중전철에 비해 건설비가 크게 낮은 저심도 경전철 방식(〈표 4-5〉 주 1 참조)으로 추진하는 한편 부족재원 확보를 위해 민간

18) 기타 지역의 운임 외 수입의 영업수입 중 비중(2011): 서울메트로 15.1%, 서울도시철도 11.5%, 부산 12.7%, 대구 10.4%, 인천 16.3%, 광주 23.8%, 대전 12.7%, 전체 13.6%.

참여 확대방안을 강구해야 할 것이다. 아울러 기존 지하철의 운영에 있어서도 민간 참여 확대로 경쟁을 촉진하고 경영 합리화를 유도해야 한다.

둘째, 적정원가(매출원가+판매관리비)의 50% 내외를 차지하고 있는 인건비를 절감하는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 7개사 중 서울메트로, 서울도시철도, 부산 등 3개사는 인건비의 적정원가 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 한국은행 기업경영분석상 철도운송업의 인건비의 적정원가 중 비중 51.1%(2011)에 비해서도 높다.

〈표 4-6〉 인건비/적정원가(매출원가+판매관리비) 비교(2011년)

(단위: 억원, %)

	서울 메트로	서울도시 철도	부산	대구	인천	광주	대전	전체
인건비 (A)	6,789	4,366	2,707	1,200	630	303	344	16,340
적정 원가(B)	11,050	7,896	4,785	2,483	1,583	842	810	29,450
A/B	61.4	55.3	56.6	48.3	39.8	36.0	42.5	55.5

원가 구성요인 중 금융비용(이자비용-이자수익) 비중은 차입금 규모에 따라 차이가 있으나 서울메트로, 부산, 대구는 5~6% 수준이고 서울도시철도 및 인천은 2% 수준, 기타는 1% 내외로 상대적으로 낮다. 그러나 운영적자가 현재 대규모로 발생하고 있고 향후에도 계속될 경우 운영부채 증가가 불가피하여 금융비용 부담은 가중될 전망이다. 따라서 향후 금융비용 부담 해소를 위해 지자체의 출자 확대 및 채무 이관방안이 강구되어야 한다. 그간 건설부채는 지자체가 상환을 부담해온 결과 잔액이 크지 않고 향후에도

지자체가 부담하는 것으로 되어 있어 별 문제가 없으나 운영부채에 대해서는 계속되는 요금규제 등으로 향후에도 크게 늘어날 것으로 예상되기 때문에 현행 처리원칙의 재검토가 필요할 것으로 보인다.

지금까지는 해당 공사가 해소해 나가는 것으로 되어 있으나 운영부채가 누적되고 요금에 대한 정부규제, 무임승차 등 정부정책적 요인에 따른 손실비용에 대한 보전도 이루어지지 않아 어떤 형태로든 부채감축 및 적자보전에 관한 종합적인 (지방)정부의 지원 원칙이 정립되어야 할 것이다.

다. (지방)정부의 지원체계 구축

서울시의 경우 2003년 2월 ‘지하철부채관리 특별대책’을 수립·시행하여 건설부채는 서울시에서 책임 상환하고 운영부채는 양 공사의 경영개선 노력과 수익자부담원칙에 의한 운임 현실화를 통해 해결토록 한다는 원칙하에 부채 감축에 노력해 왔다. 2004년 3월 ~ 2005년 7월 중에는 총 5차에 걸쳐 서울시가 무임승차비용 전액 지원 등 ‘정부의 지원범위 제도화’를 정부에 건의한 바 있다. 이에 의하면 정부는 건설부채의 50%와 무임수송비용 전액, 법령 등에 의한 발생비용(소방 안전대책, 6개 혼잡 역사 구조개선, 공기질 기준 강화에 따른 시설 개선 소요비용)의 50%를 지원하고 서울시는 건설부채의 50% 및 신개념의 역사 개발 등 사업 다각화를 지원토록 하자는 것이었다. 그러나 그간 건설부채 등에 대한 정부 지원은 전혀 이루어지지 않았고 서울시의 지원도 건설부채의 상환에 한정되어(2011년 말 양사 잔액 합계 2,197억원) 서울시 차원의 무임수송비용 등 기타 지원도 제공되지 않았다. 부산 등 지역의 경우에도 중앙정부 지원은 없고 건설부채는 지자체에서 전액 부담하

고 있고 무임수송 및 버스환승 손실 비용, 기타 법령 등에 의한 발생비용에 대해서도 역시 지자체가 지원하고 있어 서울시의 경우와는 다르다.

향후에도 지하철(도시철도)에 대한 (지방)정부의 지원범위에 대한 논란은 계속될 것으로 예상된다. 특히 무임수송, 요금규제 등 정부정책에 의해 발생한 비용에 대해서는 중앙정부 지원이 타당하다고 생각되나 지자체들이 낮은 재정자립도로 인하여 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 지방재정지원제도에 의존하고 있는 점을 감안 시 지하철 운영지원만 구분하여 요청하는 데에는 어려운 측면이 있다. 따라서 중앙정부로부터의 직접 지원은 기대하기 어렵고 현 지자체 중심의 지원방식이 계속 유지될 것으로 예상된다. 현재 부채가 가장 심각한 공사는 서울메트로로서 향후 요금 현실화가 충분히 이루어지지 않을 경우 갈수록 악화될 것이므로 서울시에서도 지방에서와 같이 (지방)정부의 정책적 요인에 따른 비용은 전액 보전되어야 할 것이다.

현 무임승차제도 운영도 개편되어야 한다. 2011년 7개사 전체로 무임승차로 인한 손실규모는 3,652억원으로 당기순손실의 40.4%에 달하여¹⁹⁾ 적자 누증의 주 요인이 되고 있고 65세 이상 노령인구 전체에 대해 시행되고 있어 자원배분의 효율성 측면이나 사회적 형평성 측면에서 바람직하지 않으므로 전면 재검토하여 사회적 취약계층에 대해서만 지하철 이용에 대한 바우처나 쿠폰을 제공하는 방향으로 전환해 나가야 할 것이다.

19) 영업비용 정부보조 1,815억원을 제외한 총손실규모 1조 853억원을 기준으로 할 경우 33.6%, 차입금이자 보조금 533억원까지 고려한 총손실규모 1조 1,386억원 기준으로는 32.1%임

* 7개사 당기순손실 9,038억원에는 무임승차 등 운영비 보조 1,815억원(무임승차 보조 1,247억원)을 포함한 수치임

〈표 4-7〉 지하철공사별 무임승차비 보전내역

(단위: 억원)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구	인천	광주	대전	합계
무임승차비용	1,437	878	842	274	69	62	90	3,652
정부보전	-	-	842	274	69	62	-	1,247

주: 버스환승지원손실: 서울메트로 1,239억원(심야 1시간 연장에 따른 추가적 비용 손실 223억원, 정기권 손실 145억원 별도), 서울도시철도 652억원(정기권 손실 29억원 별도), 부산 245, 대구 133, 인천 91, 광주 20, 대전 43, 합계 2,423억원

2. 부채비율 감축을 위한 재무구조개선

부채비율이 동종업종에 비해 상대적으로 높은 지방공기업으로는 일부 공영개발 및 기타공사 그리고 대부분의 시도 도시개발공사를 들 수 있다. 2011년 기준으로 이들 중 부채비율 150%를 넘는 지방공기업으로는 공영개발 34개 중 5개²⁰⁾, 기타공사가 33개 중 5개²¹⁾, 시도 도시개발공사 중 12개이다. 공영개발과 기타공사(경기평택항만공사 제외)는 도시개발공사와 사업의 성격 및 내용이 동일하여 여기서는 앞서 재무건전성을 점검한 도시개발공사를 대상으로 부채관리대책을 검토한다.

가. 재고자산의 감축·처분(도시개발공사)

도시개발공사들의 자산 구성을 보면 재고자산의 비중이 특히

20) 5개 공영개발사업의 부채비율: 세종시 698.3%, 경기고덕국제화계획지구 -, 의정부시 188.5%, 충주시 247.7%, 보령시 456.0%.

21) 5개 기타공사의 부채비율: 경기평택항만공사 440.3%, 용인도시공사 301.3%, 화성도시공사 341.9%, 김포도시공사 290.5%, 태백관광개발공사 306.9%.

높다. 자산 중 재고자산 비중은 전체적으로 57.9%를 차지하고 있고 50%를 넘는 공사는 총 15개 중 10개이며 나머지(SH, 광주, 대전, 강원, 전북)의 경우도 임대주택자산이 중요한 자산항목을 구성하고 있다. 자산 중 임대주택의 구성이 높은 공사는 SH(42.9%), 전북(33.0%), 대구(20.3%), 광주(15.0%)의 순이다. 임대주택자산은 자치단체 저소득 주민의 주거환경 확보 지원이라는 주민복지정책 차원에서 조성된 것으로 동 건설에 따른 차입원리금 상환 및 운영 수지문제는 자치단체와의 긴밀한 협력하에서 해결해 나갈 과제이다. 강원개발공사는 리조트 개발 및 동 시설운영이 주된 사업으로²²⁾ 부채비율 및 차입금의존도, 단기적 유동성, 장기적 수익성 모든 면에서 매우 취약한 상태에 있어 경영진단 및 구조개선대책이 요구된다. 여기서는 이들 임대주택과 강원개발공사 문제는 제외하고 도시개발공사의 자산구성 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 재고자산 문제를 중점적으로 다루기로 한다.

도시개발공사들의 유동비율과 당좌비율의 차이인 재고자산/유동부채 비율은 보면 15개 도시개발공사가 291.7%인 데 비하여 건설업은 32.1%(대기업 기준)에 불과하다. 미분양 주택·택지·용지 및 건설이 진행중인 주택·택지 건설계정 규모가 지나치게 높은 것이다. 재고자산 규모는 2011년 말 현재 31.8조원(총자산의 57.8%)에 달하며 지역별로 보면 SH공사, 인천, 경기도시공사가 차지하는 비중이 77.2%로 수도권에 집중되어 있다. 이들 재고자산 중 이미 완성되어 분양 또는 매각 대기중인 상품·제품은 11.6%, 나머지 88.4%는 건설중인 주택 및 택지·용지 물량으로서 향후 주택·건설 경기침체가 계속될 경우 차입금 상황이 불투명해져 이자부담 증가에 따른 경영손실규모는 계속 늘어날 전망이다. 이에 대처하여

22) 강원개발공사 주요 자산구성: 리조트시설관련 유형자산 59.6%, 강원랜드 주식 투자자산 23.0%, 미분양 리조트시설(재고자산) 7.0%

증장기 재무계획을 수립, 재무위험을 감소시킬 수 있는 방안이 필요하며 이를 위해 손실 확대를 최소화하는 방안으로 미분양 주택·택지의 할인 매각, 건설중인 사업 가운데 전망이 불투명하거나 경제성이 낮은 사업에 대해서는 축소 내지 중단 조치가 강구되어야 할 것이며 이를 지원하기 위한 제도적 개선조치가 요구된다(후술하는 ‘공영개발방식의 개선 및 지방재정 지원방안 검토’ 참조).

그러나 한편으로 도시개발공사의 개발사업은 대부분 해당 지자체의 개발정책에 따라 시행되고 있기 때문에 공사의 재고자산 감축노력을 뒷받침하기 위해서는 정부 및 지자체 차원에서 신도시, 택지개발사업에 대해 시장수요, 가격경쟁력, 주택지표, 기반시설 여건 등을 기준으로 평가, 차별화하여²³⁾ 공사의 사업추진을 지원하는 전략이 요구된다. 아직 보상이 이루어지지 않은 저평가사업은 그 지구를 해제하고(2013.3.7 국토해양부, 인천도시공사가 참여하고 있는 검단2지구에 대한 택지개발지구 지정 해제 결정), 지역적 수요는 있으나 가격경쟁력이 부족한 사업은 기반시설 지원 등 지방정부 재정지원을 통하여 가격이 인하되도록 해야 한다. 이도저도 안 되는 사업은 산업단지 등으로 용도를 전환하여 지역수요에 부응하는 새로운 기능을 찾아주는 작업이 필요할 것으로 보인다.

23) 중앙일보 2013.1.25일자 시론 ‘주택 과잉 공급 막아야 한다’, 김현수(단국대학교 교수 도시계획부동산학부)

〈표 4-8〉 재고자산/유동부채 비율 비교(2011년)

(단위: %)

구분	유동비율	당좌비율	재고자산/ 유동부채	비고
도시개발공사 평균	360.0	68.3	291.7	한국은행 기업경영분석
건설업 (대기업)	145.5	113.4	32.1	
차이	214.5	△45.1	259.6	

〈표 4-9〉 유동자산의 구성

(단위: 억원, %)

구분	당좌자산	재고자산			합계
		상품·제품	미완성자산	계	
전체 A (구성비)	51,954 (14.0)	37,008 (10.0)	280,843 (76.0)	317,851 (86.0)	369,805 (100)
SH, 인천, 경기 B (구성비)	33,122 (11.9)	23,249 (8.4)	222,059 (79.7)	245,308 (88.1)	278,430 (100)
B/A	63.8	62.8	79.1	77.2	75.3

나. 차입 의존적인 사업구조 개선(도시개발공사)

15개 도시개발공사의 차입금의존도는 2011년 평균 52.9%로 한국은행 기업경영분석상의 건설업(대기업 기준 31.7%)에 비해 월등히 높다. 이에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있다. 먼저 지난 노무현정부 이후 (특히 2005년 이후) 지방혁신도시건설 등 정부의 지역개발 확대 시책에 부응하여 개발이익의 공적 환수라는 명분으로 지자체를 대행한 도시개발공사가 토지개발사업에 적극 참여한 점을 들 수 있다. 또한 사업추진방식에 있어서도 대부분 공영개발방식으로 추진되어 사업구조상 초기 사업비를 주로 차입에

의해 추진하고 이를 사후수익으로 상계하는 방식을 채택하고 있는 점이 차입의존도를 높이는 요인이 되었다. 정부도 이를 뒷받침하기 위해 2005년 3월 「지방공기업법」 개정으로 사채 발행한도를 순자산의 4배에서 10배로 확대하였다.

개발사업 추진 과정에서도 많은 문제점이 발생하여 감사원의 일련의 감사 및 행안부 감사를 통하여 시정조치토록 하였다. 감사원의 '지방공기업 개발사업 추진실태 감사결과'(2011.5)에 의하면 도시개발공사의 재무건전성이 악화된 주요 원인으로 ① 사업타당성 분석을 소홀히 한 채 신규 투자사업을 무리하게 추진하거나 ② 특수목적 법인(SPC)을 설립하여 개발사업을 추진하면서 공사가 모든 손실 위험을 떠안거나 SPC에 특혜를 주는 사례도 있었고 ③ 해당 지자체에서 산하 도시개발공사의 사업승인권, 임원선임권을 보유하는 등 우월적 지위를 이용하여 지자체 예산으로 부담하여야 할 사업비를 공사에 부당하게 전가하였으며 ④ 수익·처분이 사실상 불가능한 재산 등을 산하 도시개발공사에 편법 현물 출자하여 이를 기초로 공사는 순자산규모를 부풀린 후 법정한도(당시 순자산의 10배)마저 초과하여 공사채를 발행하는 사례 등을 지적하였다. 아울러 이를 총체적으로 감독할 행정안전부에서는 도시개발공사의 순자산규모를 소홀히 검토한 채 공사채 발행을 승인하고 사후관리도 부실하여 도시개발공사가 부채를 증가시키는 빌미를 제공하였다고 지적하였다.

차입 의존적인 사업구조 개선을 위해서는 기본적으로 개발사업의 초기 사업비를 주로 차입에 의존하고 이를 사후수익으로 상계하는 현 공개개발 운영방식의 개선이 필요하다. 이를 위해 공사채 발행한도를 축소하거나 일정 부채비율 또는 차입의존도를 초과하는 공사에 대해서는 신규 개발사업을 제한하는 방안을 검토하고 지방공사채 및 재무관리계획 운영실태를 수시 점검하여 재무건전성

강화를 유도해 나갈 필요가 있다. 행안부는 2011년 3월 공사채 발행한도를 축소하여 주택·토지개발사업에 대해 순자산의 10배에서 6배로, 그 외 사업에 대해서는 순자산의 4배에서 2배 이내로 낮추었고 공사채 목적외 사용시 2012년 3월부터 1회 불승인에서 6개월간 불승인하는 방식으로 제재를 강화하였으며 행안부의 공사채 발행 사전승인 대상을 2012년 7월부터 발행 500억원 이상에서 300억원 이상으로 확대하였다. 아울러 지방공사채 운영실태를 점검(2012.8.2.~9.4)하여 목적외 사용, 회계처리 부적정, 발행 및 집행 시기 부적정 등 사례를 지적, 개선 조치토록 하였고 재무 및 재무관리계획 운영 실태를 점검하여 중장기 재무관리계획 수립·운영 미흡, 주기적인 수익비용분석 미흡, 사업추진 지연 등의 문제점을 지적, 개선토록 하였으며 사업타당성 검토과정에서의 부적정 사례를 적발하여 시정토록 하였다. 앞으로 행안부는 현재의 지나치게 높은 부채비율 해소방안으로 보다 강력한 부채 감축계획을 추진해 나갈 계획이다. 2017년까지 부채비율 200%를 넘는 지방공사에 대해 이를 200% 이내로 낮추도록 연차별 감축계획을 수립토록 하여 자본 증자 또는 자산 매각/처분을 통한 차입금 상환을 적극 유도해나갈 방침이다.

다. 공영개발 운영방식의 개선 및 지방재정 지원방안 검토²⁴⁾

현재 지자체의 토지개발사업 및 주택사업은 「지방공기업법」 제2조제1항에 의거, 지방공기업에 의해 대부분 공영개발방식으로 추진되고 있다. 공영개발이란 공공기관(정부투자기관, 지자체)이 주택건설용지, 공공시설용지, 산업단지(통칭하여 택지) 등을 조성 개발하여 민간에 분양하는 사업이다. 이와 같이 공공기관이 택지를 개

24) 옥동석(2009) 참조

발하는 이유는 토지의 공개념을 실현하고자 하기 때문이다. 다시 말해 공영개발에는 수익성뿐만 아니라 공익성이 내재되어 있다. 여기서 공익성이란 사업이 외부효과 등 사회적 파급효과가 크에도 그 사업을 수행하는 기업에 충분한 현금유입의 효과를 가져오지 못하는 경우를 의미한다.

공영개발을 수행하고 있는 지방공기업의 유형은 특별회계의 형태로 운영되는 지방직영기업과 별도의 법인형태를 취하는 도시개발공사, 기타공사 및 공단 그리고 민관합동법인의 형태(통칭 제3섹터)로 구분된다. 이 중 지방직영기업의 형태인 ‘공영개발’이나 기타공사 및 공단은 부채비율이 일부 높은 경우도 있으나 전반적으로 낮다. 부채비율 면에서 가장 문제가 되고 있는 지방공기업이 도시개발공사이다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 도시개발공사의 당기순이익이 매년 높게 나타난 것은 상당부분 재고자산 형성관련 금융비용의 자본화로 인한 것으로 이를 감안한 장기 위험요인 분석에 의하면 동종업종인 건설업에 비해 수익성지표가 낮았다.

지방직영기업인 ‘공영개발’은 도시개발특별회계 형식으로 운영하여 개발사업의 손실분은 일반회계로부터의 전입 등으로 보전되고 있으나 도시개발공사의 손실분에 대해서는(현재는 금융비용 자본화로 손실이 나타나지 않고 있음) 동일한 공영개발임에도 보전되지 않고 있다. 그러나 도시개발공사에 대해서도 공영개발이 공공성이 크에도 자체수입만으로 생산원가를 충당할 수 없다면 그 손실부분을 공익적 성격으로 간주하여 보상이 이루어져야 할 것이다. 현재는 공사에 대한 지자체의 최종적 지원 가능성 때문에 시장에서의 사업비 재원조달에 어려움은 없겠으나 지배구조상 공사에 대한 내외부 통제장치가 제대로 작동되지 못할 경우 사업 추진 과정에서 부채 내지 차입금이 누적되고 이는 신규 개발사업 추진에 제약을 주고 지자체의 재정위험을 가중시킬 것이다. 따라서 일반

회계 등에서 택지의 공급가격 감면 등에 따른 손실부분을 보상할 수 있는 체제를 구축해야 할 것이다. 이를 위해 조례와 지침 등을 통해 조성원가와 공급가격의 차액을 계산하고 그 금액을 일반회계에서 자동적으로 지원하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 공사의 공영개발사업이 보다 원활히 추진될 수 있도록 운영방식의 개선이 요구된다. 첫째로, 현재 국토해양부의 「택지개발업무처리지침」은 택지의 용도 및 공급대상자에 따라 공급가격이 일률적으로 제시되어 있는데 동 기준을 보다 신축적으로 운용할 수 있도록 구체적인 지침을 마련하여 상당한 경제적 파급효과를 기대할 수 있는 공사에 대해서는 전략적으로 택지를 저렴하게 공급할 수 있도록 해야 할 것이다. 둘째로, 도시개발사업이 독립채산제로 운영되어 조성원가 이하의 택지 제공이 사실상 어려운 점을 감안, 시장상황에 따라 조성원가 이하로 분양할 수 있는 구체적인 절차와 기준이 마련되어야 할 것이다. 부동산경기가 계속 침체될 경우 장기적으로 더 큰 손실 발생위험이 있기 때문이다.

3. 기타 부채관리관련 회계제도 개선사항

가. 부채 증가원인별 구분회계시스템 구축

공기업의 효율성을 제고하기 위해서는 사업의 성격이 (지방)정부의 정책사업인지 자체적으로 추진하는 사업인지를 명확히 할 필요가 있다. <표 2-9>에서와 같이 부채 증가가 정책적 투자 또는 정부의 요금규제에 의한 것인지 자율적 투자 또는 일반적 요인에 의한 이익 감소인지를 구분할 수 있다면 부담해야 할 주체가 분명해질 수 있을 것이며 부채의 책임소재 규명에도 매우 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 이 구분회계시스템은 경영평가제도

운영에 대해서도 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 다만 공기업의 존립 자체가 (지방)정부의 공공정책적 사업의 기업적 추진인 점을 감안하면 정책적 사업과 자체적 사업을 구분하는 것이 어려울 수도 있다. 따라서 비록 정책적 사업일지라도 공기업의 독자적 결정에 의한 사업으로 고착되어 자율적으로 추진하는 사업은 자체적 사업으로 분류할 수 있을 것이다. 다만 현재의 회계인프라 수준에서 객관적으로 구분하는 것은 쉽지가 않으며 향후 공기업회계시스템 정비 차원에서 연구 검토할 과제라 하겠다.

이와 같이 공기업 사업을 정책적 요인에 의한 사업과 자율적 또는 일반적 요인에 의한 사업으로 구분하여 계리한다면 이 경우 제기되는 문제는 공기업 경영진이 정책적 요인에 의한 사업 수행에 소극적일 가능성인데 이에 대해서는 경영평가제도에 정책적 사업 수행관련 평가요소 점수를 상향조정하고 경영진의 책임을 강화하는 방안을 강구하여 대처할 수 있을 것이다. 또한 자율적 사업을 통해 수익이 증대될 경우 일정부분을 정책적 사업에 사용토록 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

나. 재고자산 증가관련 금융비용 자본화 문제(도시개발공사)

앞서 지방공기업의 경영성과를 분석하는 과정에서(제2장 제2절) 도시개발공사의 높은 당기순이익은 재고자산 형성관련 차입금 이자비용을 자본화한 데 따라 부풀려진 결과이고 이를 기간 이자비용으로 처리할 경우 당기순이익은 크게 감소한다고 지적한 바 있다. 이는 2011년에 국한된 문제는 아니고 과거 매년 높은 수준의 당기순이익은 이 같은 금융비용 자본화 요인에 기인하는 바가 크다고 볼 수 있다.

금융비용 자본화란 제조, 매입, 건설 또는 개발에 1년 이상의

기간이 소요되는 재고자산 등 취득과 관련하여 발생하는 차입금 이자를 관련 자산의 취득원가에 포함하는 것으로 '기업회계기준'에서 기업별 선택사항으로 허용하고 있다. 이론적으로 차입이 아닌 자체 조달한 자금으로 자산을 취득했을 경우와 비교하여 문제가 있다는 지적도 있으나 한편으로 건설업의 특성상 주택, 택지·용지 개발사업 추진과정에서 차입금 이자비용의 자본화가 불가피한 측면이 있다는 이유로 기업회계기준에서 이를 선택사항으로 허용한 듯하다. 현재 개발사업에 참여하는 민간건설사와 15개 도시개발공사 모두가 이를 채택하고 있는 실정이다.

문제는 향후 부동산경기가 계속 침체되어 누적된 재고자산의 매각 등 처리가 지연될 경우 보유 택지 등 부동산가격이 왜곡되고 이를 시가평가할 경우 막대한 손실 처리가 불가피하다는 데 있다. 이에 따라 경영성과가 악화되어 신규사업의 추진을 어렵게 하고 경영평가 결과도 왜곡되어 현 경영진에 대해서는 유리한 성과가 부여되는 데 비해 미래 경영진에 대해서는 불리한 성과가 부여될 가능성이 있다. 따라서 당기순이익 중 금융비용 자본화로 인한 부분에 대해서는 별도로 구분, 표시하여 경영성과를 장기적인 관점에서 보다 객관적으로 판단할 수 있도록 할 필요가 있다.

제5장 요약 및 결론

2011년 말 기준 지방공기업 379개의 부채규모는 67.8조원으로 지자체 부채 41.6조원의 1.63배, 국가부채 468.6조원의 14.5%에 달하고 있다. 그러나 부채비율은 74.7%로 한국은행 기업경영분석상의 전산업 부채비율 152.7%에 훨씬 못 미치고 있어 현 부채상황만 놓고 보면 양호한 수준이다. 물론 지방공기업 전체 부채의 60%를 차지하는 도시개발공사의 부채비율은 286.6%로서 전산업이나 건설업 수치에 비해 월등히 높다. 따라서 도시개발공사 등 일부분야를 제외하고 부채비율이 민간기업에 비해 그리 높은 수준은 아니기 때문에 반드시 감축해 나가야 한다는 논리는 설득력이 약하다.

그럼에도 불구하고 (지방)공기업 부채는 감축되어야 한다. 왜냐하면 공기업은 지배구조상 국민(주민)-정부-경영진이라는 이중적 대리인 문제로 인하여 정부와 경영진 모두 확장적 투자에 치우치는 경향이 있어 부채 증가를 적절히 통제할 유인이 크지 않고 공기업의 공공성으로 인하여 최대 원가보상률 이상의 수익성을 기대하기 어려우며 부채가 누적될 경우 재정부담 내지 미래세대 부담을 가져오는 국가부채의 성격을 띠고 있기 때문이다. 그러나 공기업은 공공서비스 공급을 일반행정정보다는 기업 형식에 의존하는 것이 보다 효율적이라고 판단되어 설립·운영되는 것이므로 기업적 성격을 똑같이 중시하지 않을 수 없다. 본 연구는 이와같은 공기업의 양면성을 감안하여 공기업 부채를 재무건전성 측면에서 민간기업보다 못하지 않도록 관리함으로써 궁극적으로 국가부채에

부담을 주지 않는 데 목표를 두고 지방공기업 부채관련 장단기 재무건전성을 분석하여 개선대책을 모색해 보았다.

부채관련 재무건전성 분석을 위해 현재의 재무상태(부채상황), 단기적 위험요인인 유동성, 장기적 위험요인인 수익성 등 3가지 부문으로 나누어 지방공기업의 대표격인 지하철공사(7개사) 및 도시개발공사(15개사)의 2011년 결산자료를 대상으로 검토하였다. 먼저 지하철공사의 경우 현 재무상태 면에서는 민간기업에 비해 서울메트로를 제외하고는 훨씬 안정적이며 건전한 상태를 유지하고 있다. 단기적 위험요인 측면에서는 유동비율, 당좌비율에 있어 서울메트로 등 4개사의 경우 운수업에 비해 취약하며 자금조달Buffer 지표에 있어서는 서울메트로 이외는 자금조달 여유가 큰 것으로 나타났다. 장기적 위험요인인 수익성 측면에서는 현재 7개 지하철공사 모두 심각한 적자상태에 있으며 요금 현실화 등 수입증대시책이 강구되지 않을 경우 향후에도 적자가 계속되어 자기자본이 축소되고 운영부채가 증가하여 부채비율이 점증할 것으로 예상된다.

도시개발공사의 경우 현 재무상태(부채상황) 면에서 부채비율 및 차입금 의존도에 있어서는 동종업종인 건설업에 비해 크게 높으며 특히 부채 규모가 크고 부채비율이 높은 SH공사, 인천, 경기 등 도시개발공사의 경우 문제가 심각하다. 단기적 위험요인 측면에서는 유동비율은 과다한 재고자산으로 별 의미가 없어 당좌비율 및 자금조달Buffer 중심으로 볼 때 전반적으로 유동성이 낮아 재고자산 감축을 통한 당좌자산 확보가 절실한 과제로 되어 있다. 장기적 위험요인인 수익성 면에서는 ROA나 EBITDA/이자비용은 동종업종에 비해 대체로 양호하나 매출액경상이익률이 저조하여 역시 재고자산 매각 처분 및 차입금 감축(상환)이 중요과제로 대두되고 있다.

이상 지방공기업의 대표격인 지하철공사와 도시개발공사 부채 관련 재무건전성분석을 통해 도출된 재정위험 감축 대책으로 ① 수익성 증대, ② 높은 부채비율 감축을 위한 재무구조 개선, ③ 기타 회계제도 개선사항을 제시해 보았다.

수익성 증대를 위해서는 지하철공사의 경우 요금의 현실화문제가 가장 중요하다. 정부는 현재 전체적으로 54%(2011년 운수수익 기준)에 그치고 있는 원가보상률을 제고하기 위해 선진국 주요 도시들에 비해 현저히 낮은 현행 요금을 단계적으로 인상할 필요가 있다. 서울시의 경우 향후 매2년마다 기본요금기준으로 150원씩 인상하고 수송인원 증가율을 연 2%로 전제할 경우 2018년에는 원가보상률 100% 달성이 가능하다. 부산지하철의 경우도 원가보상률 100%에 근접한다. 그러나 기타 지역은 근본적으로 인구 수의 절대적 제약으로 현실적으로 원가보상률 100% 달성은 어려울 것으로 판단된다. 이에 대처, 장기적으로 원가를 낮추기 위해 기존노선의 연장 및 신규노선 확장 시에는 타당성 심사를 강화하고 시설의 경량화와 노선의 육상구간 확대 등을 통해 건설비용을 줄여 나가야 한다. 기타 운수수익 증대를 위해 요금체계의 세분화, 피크 시간대 요금할증제 도입 등을 검토하고 수입구조를 다양화하여 역세권 개발, 상가 임대, 광고 수입 등 운임외 수입 증대 노력을 강화해야 한다. 또한 무임승차 및 버스환승 등 정부정책에 의한 손실비용에 대해서는 보전이 이루어져야 한다(서울시). 무임승차제도에 관해서는 향후 노령인구의 급격한 증가에 따라 재정부담이 가중되고 복지재정운용의 효율성 측면에서 문제가 있으므로 현행 제도는 개편하여 사회적 취약계층에 대해서만 지하철 이용에 대한 바우처나 쿠폰을 제공하는 방향으로 전환해나가야 한다.

도시개발공사의 높은 부채비율 감축을 위해서는 먼저 지나치게 높은 재고자산의 감축·처분 문제를 들 수 있다. 향후 상당기간

주택·건설 경기침체가 계속될 경우에 대비하여 신규 개발사업은 엄격한 타당성 심사를 통해 신중히 추진하고 보유 중인 미분양 주택·택지는 할인매각, 건설중인 사업 가운데 전망이 불투명하거나 경제성이 낮은 사업은 축소 내지 중단조치가 불가피할 것으로 보인다. 이를 제도적으로 원활히 추진될 수 있도록 하기 위해서는 현 공영개발 운영에 있어 택지의 공급가격기준을 보다 신축적으로 운용할 수 있도록 「택지개발업무처리지침」을 보완하고 시장상황에 따라 조성원가 이하로 공급할 수 있는 구체적 절차와 기준이 마련되어야 할 것이다. 아울러 사업 추진과정에서 공공성이 크에도 자체수입만으로 생산원가를 충당할 수 없다면 그 손실부분을 공익적 성격으로 간주하여 일반회계 등에서 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

한편 공사의 차입 의존적인 사업구조 개선을 위해서는 기본적으로 개발사업의 초기 사업비를 주로 차입에 의존하고 이를 사후수익으로 상계하는 현 공영개발 운영방식의 개선이 필요하다. 이를 위해 공사채 발행한도를 축소하거나 일정 부채비율 또는 차입의존도를 초과하는 공사에 대해서는 신규 개발사업을 제한하는 방안을 검토하고 지방공사채 및 재무관리계획 운영실태를 수시 점검하여 재무건전성 강화를 유도해 나갈 필요가 있다. 행안부는 2011년 3월 공사채 발행한도를 축소할 바 있고 최근 공사채 목적외 사용에 대한 제재조치를 강화하는 한편 공사채 발행 사전 승인대상을 확대하였다. 아울러 지방공사채 운영실태를 점검하여 개선 조치토록 하였고 재무관리계획 운영 실태를 점검하여 중장기 재무관리계획 수립·운영 미흡, 주기적인 수익비용분석 미흡, 사업추진 지연 등의 문제점을 지적, 개선토록 하였다. 행안부는 향후 보다 강력한 부채비율 감축방안으로 2017년까지 부채비율 200%를 넘는 지방공사에 대해 연차별 감축계획을 수립토록 하여 자본 증자 또는 자산

매각/처분을 통한 차입금 상환을 적극 유도해나갈 방침이다.

마지막으로 재무건전성 검토과정에서 제기된 회계제도 개선사항으로 두 가지를 제시하였다. 첫째는, 공기업의 효율성을 제고하고 부채의 책임소재를 명확히 하기 위해서는 사업의 성격이 (지방)정부의 정책사업인지 자체적으로 추진하는 사업인지를 구분할 필요가 있다. 이를 위해 부채 증가가 정책적 투자 또는 정부의 요금규제에 의한 것인지 자율적 투자 또는 일반적 요인에 의한 이익 감소인지를 구분할 수 있는 구분회계시스템을 구축할 필요가 있다. 다만 현 회계인프라 수준에서 정부정책적 부분과 자율적 또는 일반적 요인 부분을 객관적으로 구분하는 것은 쉽지가 않아 향후 공기업회계시스템 정비 차원에서 연구 발전시킬 과제라 하겠다. 둘째로, 도시개발공사가 매년 높은 수준의 당기순이익을 기록한 것은 상당부분 재고자산 증가관련 금융비용의 자본화에 기인하고 있다. 그러나 금융비용 자본화로 인한 당기순이익의 증가부분은 향후 부동산경기가 계속 침체되어 누적된 재고자산의 매각 등 처리가 지연될 경우 결국에는 막대한 손실로 나타나 신규사업의 추진을 어렵게 하고 경영평가 결과도 왜곡되어 현 경영진에 유리한 성과가 부여되는 데 비해 미래 경영진에 대해서는 불리한 성과가 부여될 가능성이 있다. 따라서 당기순이익 중 금융비용 자본화로 인한 부분에 대해서는 별도로 구분, 표시하여 경영성적을 장기적인 관점에서 보다 객관적으로 판단할 수 있도록 할 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원, 『지방공기업 개발사업 추진실태』, 2011
- 곽채기, 「지방공기업의 지배구조 개선방안」, 『서울행정학회 춘계학술대회 논문집』, 2010
- 권영선, 『공공요금 산정기준 개선에 관한 연구』, 재정경제부, 2004
- 기획재정부, 『공공요금 산정기준』, 한국개발연구원, 2005
- _____, 『최신 국제기준에 따른 일반정부 부채 산출 결과』, 한국개발연구원, 2012
- _____, 「2011회계연도 국가결산보고서 등 국회제출(보도자료)」, 2012
- 김대호 외, 「공공요금정책의 개선과제」, 『이슈와 진단』 제5호, 경기개발연구원, 2011
- 김성태, 「주요 공기업 부채의 장단기 위험요인 평가」, 『KDI 경제전망』 2010 하반기, 2010
- 김찬수, 『공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구』, 감사원, 2012
- 신열, 「지방공기업의 경영지표 추이분석: 도시개발사업과 지하철사업을 중심으로」, 『입법과 정책』 제2권 제2호, 국회입법조사처, 2010
- 신열, 『지방공기업의 현황과 개선방안: 지방공기업 경영평가제도를 중심으로』, 2011
- 신열·장덕희, 「지방공기업의 재무건전성 분석: 2005~2008년 지하철공사와 개발공사를 중심으로」, 『한국지방재정논집』 제15권 제3호, 2010, pp.113~138
- 안용식·원구환, 『지방공기업론』(개정판), 대영문화사, 2001
- 옥동석, 「공영개발의 제도적 과제: 인천 송도신도시를 중심으로」, 『한국

- 지방재정논집』 제7권 제1호, 한국지방재정학회, 2002, pp.125~149
- 유훈 외, 『공기업론』, 법문사, 2008
- 이남국, 『지방공기업 재무건전성 검토: 부산시를 중심으로』, 2011
- 이영한·여은정, 「지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구」, 『한국지방재정논집』 제12권 제3호, 한국지방재정학회, 2007, pp.145~174
- 이혜승 외, 『지방공기업 경영 및 평가제도 개선방안 연구』, 감사원 평가연구원, 2006
- 정도영, 「2011회계연도 국가재무제표상 국가부채의 규모와 관리방안」, 『이슈와 논점』 제171호, 국회입법조사처, 2012
- 정성호·정창훈, 「지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고」, 『한국지방재정논집』 제16권 제2호, 2011, pp.147~176
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』 11(4), 2007
- 한국신용평가, 『공기업 평가방법론』, 2012
- _____, 『지방개발공사 평가방법론』, 2012
- 한국정책지식센터, 「도시철도 건설부채 및 운영적자, 어떻게 할 것인가?」, 『지방분권포럼 제17회 토의 자료』, 2004
- 행정안전부, 『지방공기업 선진화 추진방안』, 2009
- _____, 『지방공기업 부채관리대책 보고』, 2012
- _____, 『지방공기업 현황』, 2012
- _____, 『지방공기업 2011년도 결산 및 경영분석』, 2012
- _____, 『지하철공사 및 도시개발공사 각사 재무제표』 cleaneye.go.kr, 2012

〈부록〉 부채관리 강화를 위한 지방공기업 지배구조 개선방안

가. 지배구조의 운영 현황²⁵⁾

(1) 외부지배구조

1) (지방)정부에 의한 계층적 통제

첫째, 지자체장은 지방공기업에 대한 일반적인 업무감독권, 임원 임명권, 조직·인사·재무에 대한 개별적인 승인권 및 인가권을 행사하고 있다. 또한 지방공사와 공단의 기관장(지방공사의 시장과 지방공단의 이사장)은 해당기관의 예산 편성 및 변경, 업무상황을 지자체장에게 보고해야 한다.

둘째, 지방의회는 의결권과 감사권 및 조사권을 활용하여 지방공기업의 경영에 관한 법적·제도적 장치의 설계 및 경영활동에 대한 정치적 통제를 수행하고 있으며 지방공기업의 임원추천위원회의 구성에도 부분적으로 참여하고 있다.

셋째, 행정안전부장관은 지방공기업의 경영활동에 관한 최고의 행정적 통제 권한을 가지고 있다. 지방공기업 예산편성지침 시달, 채권 발행 승인, 경영평가 및 경영진단, 지방공기업제도 운영 및 일반적인 지도·감독 등의 권한을 행사하고 있으며 이러한 권한을 효율적으로 행사하기 위해 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가,

25) 박재기(2010) 참조

경영진단, 그 밖에 경영개선에 관한 사항을 심의하는 지방공기업 정책위원회를 설치·운영하고 있다.

넷째, 감사원은 지방공기업에 대한 회계감사와 직무감찰기능을 담당하고 있으며 지방공기업의 경영개선 실태에 대한 감사를 주기적으로 실시하여 환류하는 활동을 수행하고 있다.

2) 임원추천위원회제도

지자체장이 지방공사와 공단의 기관장(사장 또는 이사장), 감사 및 비상임이사를 임명할 때에는 임원추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명하여야 한다. 또한 지방공사·공단의 기관장이 상임이사를 임명함에 있어서도 임원추천위원회의 추천을 받아야 한다.

임원추천위원회는 경영전문가, 경제관련 단체 임원 등 일정한 자격을 갖춘 자 중에서 지자체장(2인), 지방의회(3인), 해당 지방공사·공단의 이사회(2인)에서 추천한 자로 구성하고 있다.

3) 경영평가 및 경영진단제도

행정안전부에서는 지방공기업에 대해 경영평가기관을 지정하여 기관별로 평가등급이 결정되면 이에 따라 임원과 직원의 인센티브 성과급을 지급하고 있다. 2008년부터 행안부는 시도의 공기업만을 평가하고 시도는 시군구의 공기업을 평가하도록 이원화되었으며 현재 지방직영기업은 2년에 1회씩, 지방공사·공단은 매년 1회씩 경영평가를 실시하고 있다.

경영평가 결과 경영실적이 부진한 공기업에 대해서는 경영진단을 실시하여 해당 공기업의 임원에 대한 감봉이나 해임 등의 인사 조치, 사업규모 축소와 조직개편 및 인력조정, 법인의 청산과 민영화 등의 개선명령을 할 수 있도록 하고 있다.

4) 경영공시제도

지방공기업의 경영투명성 제고를 위해 업무상황 공표제도를 도입하여 지방직영기업의 관리자와 공사·공단의 기관장은 매 사업연도마다 2회 이상 해당 공기업의 업무상황을 설명하는 서류를 지자체장에게 제출하고 지자체장은 이를 지역주민에게 즉시 공시토록 하고 있으며 2009년부터 행안부장관은 지방공기업이 공시하는 사항 중 주요 경영정보사항을 지방공기업 포털사이트(cleaneye.go.kr)를 통해 통합 공시하고 있다.

(2) 내부지배구조

1) 지방직영기업의 내부지배구조

지방직영기업은 단독제 집행기관에 의해 운영되는데 지자체장은 지방직영기업의 업무를 관리·집행하기 위해 당해 지자체의 공무원 중 경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명한다. 관리자는 직영기업에 관한 조례안과 규칙안의 작성, 조직·인사에 관한 사항, 사업계획·예산안·결산에 관한 사항, 예산·회계에 관한 사항, 요금징수에 관한 사항 등의 업무를 수행한다. 이 과정에서 관리자의 자율성 확보를 보장하기 위해 지자체장의 지휘·감독의 범위를 직영기업 운영의 기본계획에 관한 사항, 업무집행에 관한사항 중 주민의 복리에 중대한 영향이 있다고 인정되는 사항, 직영기업의 업무와 다른 업무와의 필요한 조정에 관한 사항 등으로 한정하고 있다.

2) 지방공사·공단 내부지배구조

i) 기관장 (사장 또는 이사장)

기관장은 임원추천위원회의 추천을 거쳐 상임이사를 임명하고 상임이사와 함께 해당 공기업의 경영집행 기능을 담당한다. 임기는 3년이며 경영성과가 우수하여 연임되는 경우에는 1년 단위로 연임될 수 있다.

ii) 이사회

해당 공기업의 업무에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 이사회를 설치·운영하고 있으며 이사회의 권한과 운영에 필요한 사항을 정관에 규정토록 하고 있다.

이사회는 사장을 포함한 이사(상임, 비상임)로 구성하되 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사정수의 50% 미만으로 하여야 하며 비상임이사 중 당연직 이사는 비상임이사의 1/3 이하로 하고 공무원 등 당연직 이사는 2명 이내로 제한토록 하고 있다. 이사회 의장은 비상임이사 중에서 호선하며 이사회는 분기 1회 이상 개최토록 하고 있다.

iii) 감사제도

지방공사·공단의 경우 정원이 500명 이상이거나 최근 3년간 예산 및 연평균 매출액이 1,000억원 이상인 경우에 한하여 상임감사를 둘 수 있으며 지자체장이 임면한다. 기타의 공사·공단의 경우에는 기관별로 1명의 비상임감사를 둘 수 있으며 외부전문가로 임명하거나 지자체 감사담당부서의 공무원이 겸임할 수 있다.

한편 지방공사·공단은 외부 공인회계사에 의한 회계감사를 받아야 하는데 사업연도 종료 후 2월 이내에 결산을 완료하고 결산

서류와 지자체장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지자체장에게 보고, 승인을 얻어야 한다.

iv) 기관장 경영성과 계약제도 및 업무성과 평가제도

지자체장은 사장 또는 이사장을 임명할 때 임기 중 수행해야 할 경영목표와 권한, 성과에 따른 보상 및 책임이 포함된 경영성과계약을 맺어야 하며 동 이행실적, 경영평가 결과, 업무성과 평가결과 등을 고려하여 임기 중 해임, 연임, 성과급 지급, 연봉 감액 등을 결정한다.

(3) 국가공기업 지배구조와의 차이점

지방공기업 지배구조 운영 실태를 국가공기업과 비교해 보면 지배구조체계상 총괄적인 공기업 정책결정 및 감독 주관 부서가 국가공기업의 경우 기획재정부·주무부처이나 지방공기업의 경우에는 행정안전부·지자체라는 차이가 있고 기타 내외부 통제장치는 이들 주관부서의 차이에 따라 정비된 체계라 할 수 있으며 지배구조 운영의 실질적인 내용에서는 별 차이가 없다고 볼 수 있다.

공기업 정책 최고결정기구로 국가공기업에서는 (공공기관)운영위원회를, 지방공기업에서는 지방공기업정책위원회를 설치·운영하고 있다. 기관 신설에 대한 타당성 심사제도에 있어서는 국가공기업의 경우 운영위원회가 담당하고 있으나 지방공기업의 경우에는 지자체장이 전문기관의 타당성 검토를 거쳐 지방의회의원, 관계전문가, 관계공무원으로 구성된 심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 경영평가에 있어서는 국가공기업의 경우 운영위원회로 일원화되어 있으나 지방공기업의 경우 시도 단위는 행안부가, 시군구 단위 기타는 시도가 주관하는 이원제로 실시되고 있다.

임원인사에 있어서는 국가공기업의 경우 경영진은 주무장관(상임이사는 기관장)이 임명하고 감사 등 견제진은 운영위원회(준정부기관의 비상임이사는 운영위원회 심의 후 주무장관)에서 임명하고 있으나 지방공기업의 경우에는 기관장은 지자체장이, 상임이사는 기관장이 각각 임원추천위원회의 추천을 거쳐 임명하고 감사 및 비상임이사 등 견제진은 지자체장이 임원추천위원회 추천을 거쳐 임명토록 하고 있다.

감사제도에 있어서는 감사원이 지방공기업에 대해서도 회계감사와 직무감찰기능을 담당하고 있고 감사는 국가공기업의 경우 시장형 공기업은 감사위원회, 기타는 상임감사를 두고 있으나 지방공기업의 경우 일정규모 이상은 상임감사, 소규모는 비상임감사를 두고 있어 규모에 따른 차이가 있을 뿐 역시 제도운영에서는 별 차이가 없다.

〈부표 1〉 국가공기업과 지방공기업 지배구조 비교

구분	국가공기업	지방공기업
총괄적 공기업정책 결정 및 감독주관부서	기획재정부·주무부처	행정안전부·지자체
공기업정책 최고 결정기구	공공기관운영위원회	지방공기업정책위원회
기관신설 타당성 심사	공공기관운영위원회	(기관신설)심의위원회
임원인사경영진	주무장관 (상임이사는 기관장)	지자체장 (상임이사는 기관장)
감사등 견제진	공공기관운영위원회	지자체장
감사제도	감사원	감사원
회계감사·직무감찰		
감 사	시장형 공기업: 감사위원회 기타: 상임감사	정원 500명 이상 또는 연간 매출액 1,000억원 이상 공사·공단: 상임감사 기타 공사·공단: 비상임감사

나. 부채관리 강화를 위한 지배구조 개선방안

지배구조 차원에서 일부 지방공기업의 과도한 부채를 감축하고 수익성을 제고하기 위한 중요 과제로는 자치단체 중심의 통제장치 강화, 부채관리 강화를 위한 구분회계시스템 구축, 경영평가제도 개선, 및 경영진의 자율 책임경영체제 구축 등을 들 수 있다.

첫째, 부채규모 면에서 지자체의 1.63배에 달하고 다양한 분야에서 총 386개에 이르는 지방공기업을 효율적으로 통제하기 위해서는 중앙통제기구로서 행안부의 역할이 중시되고 각 자치단체는 산하 공기업의 소유주체로서 중심적 역할이 요구된다. 현재 부여된 통제권한을 적극 행사하여 각 공기업의 재무건전성 평가를 바탕으로 유형별, 공기업별 특성에 맞는 맞춤형 부채관리대책을 강구해나갈 필요가 있다.

둘째, 지방공기업의 경영 효율성을 보다 효과적으로 감시하기 위해 구분회계시스템(자체 또는 자발적 사업과 지방정부 대행사업 회계를 분리 운영)을 구축해나갈 필요가 있다. 지방공기업 사업 자체가 기본적으로 지방정부의 주민복지서비스 업무를 분담 대행하는 측면이 있어 엄격하게 구분하는 데에는 한계가 있겠으나 앞서 언급한 바와 같이 신규 공공투자사업이나 기존 사업의 확대 요구(예: 임대주택사업 확대), 공공요금 인상 억제 등 지방정부의 정책의지에 따른 부분은 자체 또는 자발적 사업과 구분하여 관리할 수 있다면 공기업의 책임소재를 보다 명확히 할 수 있을 것이다. 이 경우 제기되는 문제로 구분회계시스템 운영에 따라 정부대행사업 추진을 소홀히 하고 책임을 회피할 가능성이 있으나 이에 대해서는 경영평가제도상 평가기준에서 정부대행사업의 비중을 높이고 자체사업의 이익을 대행사업으로 일정부분 전환하는 장치를 마련

하는 방안 도입을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 경영평가제도를 개선하여 평가기준에서 정량적 요소 특히 부채관리 및 경영성과관련 요소에 배점을 높이고 평가결과와 인사관리 및 성과급 지급 간의 연계성을 보다 강화해 나갈 필요가 있다.

〈부표 2〉 현행 경영평가 배점기준(요약)

	배 점					
	상수도	하수도	지하철	도시개발	시설/환경 공단	기타공사/ 공단
리더십/전략 ¹⁾	10	10	12	12	12	12
경영시스템 ²⁾	33	28	30	30	30	30
경영성과 ³⁾	57	62	58	58	58	58
합계	100	100	100	100	100	100
정성지표	27	24	42	41	42	42
정량지표	73	76	58	59	58	58

주: 1) 리더십/전략: 경영층 리더십, 고객 및 윤리경영, 비전·미션 및 경영계획, 주민편의시책

2) 경영시스템: 경영효율화(조직/인사/노사/재무관리), 주요사업활동

3) 경영성과: 주요사업성과, 경영효율성과(경영수지관련 지표), 정책준수(공기업 정책준수), 고객만족성과(고객만족도)

아울러 부실 공기업에 대한 경영진단을 강화해나가야 한다. 지방공기업법(제78조의2) 및 시행령(제70조)에 따르면 3년 연속 당기순손실이 발생한 지방공기업, 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업, 기타 대통령령이 정하는 지방공기업에 대해 경영평가 후 부실 공기업에 대해서는 경영진단을 실시토록 하고 있다. 그러나 현 경영진단제도 운영은 사후적 조치의 성격을 띠고 있어 제한적이라 할 수 있다. 따라서 이를 상시 진단체계로 전환하여 구조

조정 및 청산 등 경영개선조치를 강구할 필요가 있다. 특히 현재 사업규모가 작아 경제성이 낮거나 경영실적이 계속 저조하여 문제가 되고 있는 공기업에 대해서는 경영구조 개편 차원에서 경영진단을 적극 활용할 수 있을 것이다.

넷째, 경영진의 자율 책임경영체제 구축을 위해 먼저 기관장, 감사 및 비상임이사 선임시 추천기구인 임원추천위원회의 구성에 있어 지자체장과 지방의회의 추천비중을 축소하고 기관장 임명에 임명에 있어서는 후보 선임과정의 독립성과 공정성 및 투명성 확보를 통해 낙하산 인사를 최대한 차단해야 한다. 지방공기업의 사장 또는 이사장, 상임이사들의 출신 배경을 보면 주로 공무원 또는 지방의회 출신이거나 정치권 출신이 대부분을 차지하고 있어 낙하산 인사 문제가 자율책임경영체제 구축에 가장 큰 제약요인이 되고 있다.

아울러 지방공사, 공단의 경우 이사회 구성에 있어 민간 비상임이사 중심으로 재편하고 당연직 비상임이사제도는 축소토록 해야 한다. 공사의 사장에 대해서는 지자체장과 지방의회의 경영간섭을 배제하고 임기를 확실하게 보장하면서 경영성과에 대해서만 책임지는 시스템을 구축할 필요가 있다(공단은 제약이 있음). 지방직영기업의 경우에는 관리자 자격요건을 비공무원으로까지 확대하여 민간전문가를 계약직공무원으로 공개 채용하는 방안을 적극 검토해야 한다. 또한 내부감사시스템 강화를 위해 소규모 공사, 공단의 경우 비상임감사의 현직 공무원 겸직을 제한하며 가급적 외부전문가로 임명하는 방안을 검토하는 한편 지방공기업 회계감사의 특성을 반영한 지방공기업 회계감사기준을 별도로 제정·운영해나갈 필요가 있다.

〈부표 3〉 상근임원 중 낙하산 임용실태

1. 지하철공사(7개사)

(단위: 명, %)

구분	서울 메트로	서울 도시철도	부산	대구	인천	광주	대전	합계
상근임원 ¹⁾	6	6	6	3	5	3	3	32
낙하산임용 ²⁾	1	3	5	2	5	3	3	22
구성비	16.7	50	83.3	66.7	100	100	100	68.8

주: 1) 상근임원: 사장, 상임감사, 상임이사

2) 공무원, 지방의회의원, 비관련업종 출신을 포괄

2. 도시개발공사(16개사)

(단위: 명, %)

구분	SH	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
상근임원	5	4	2	5	3	3	1	4	2
낙하산임용	3	4	1	3	2	1	1	3	1
구성비	60	100	50	60	66.7	33.3	100	75	50

구분	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
상근임원	2	2	1	1	2	2	3	42
낙하산임용	1	1	0	0	2	0	2	25
구성비	50	50	0	0	100	0	66.7	59.5

3. 지하철공사 및 도시개발공사 전체 낙하산 임용 구성

○ 상근임원 총 74명 중 47명(63.5%)

<국문요약>

지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책

소일섭

지방공기업 부채는 국가공기업 부채와 마찬가지로 최종적으로 재정부담 내지 미래세대의 부담이 된다는 측면에서 국가부채와 동일한 성격을 지닌다. 2011년말 기준 지방공기업 부채규모는 67.8조원으로 국가부채대비 14.5%(지방자치단체 부채에 포함된 지방공기업 부채 제외 시 10.3%)에 그치고 있으나 향후 정부의 주민복지 증진 확대시책에 따라 지방공기업의 사업활동이 더욱 활발할 것으로 예상되어 지방공기업 부채는 계속 증가하여 (지방)정부의 중요한 재정위험 증가요인으로 대두될 것이므로 지속적인 감축노력이 요구된다.

그러나 지방공기업의 부채비율을 보면 도시개발공사 등 일부는 높은 수준을 보여주고 있으나 전체적으로 74.7%에 그치고 있어 이들의 재무건전성을 분석함에 있어 통상적인 재무분석틀로 접근하는 데에는 제약이 있다. 이를 감안, 부채관련 재무건전성 평가 방법으로 부채상환능력의 관점에서 3차원의 분석모델을 채택하여 현재의 재무상태와 관련된 부채비율 및 차입의존도, 단기위험요인에 관한 유동성지표, 그리고 장기적 위험요인에 관한 수익성지표를 종합적으로 검토하였다.

동 모델에 따라 지방공기업의 대표격으로 7개의 지하철공사와

15개 시도 도시개발공사를 선정하여 분석한 결과, 먼저 지하철공사의 경우 현 재무상태 및 유동성 면에서는 민간기업에 비해 안정적이고 건전한 상태를 유지하고 있으나 수익성 면에서는 향후에도 대규모 적자가 불가피함에 따라 부채비율이 점증할 것으로 예상된다. 도시개발공사는 현재의 높은 부채비율 및 낮은 유동성이 문제로 제기되었고 수익성도 금융비용의 자본화 요인을 감안하면 양호하다고 보기는 어려우며 향후 상당기간 신규 개발 프로젝트도 기대할 수 없어 수익성은 하락할 것으로 예상된다.

지방공기업 부채의 재정위험 감축대책으로는 먼저 지하철공사의 경우 무엇보다 향후 상당기간 지하철요금을 인상시켜 원가보상률(2011년 운수수익 기준 54%)을 제고토록 하고 운임외수입의 다양화 및 인건비, 건설단가 등 원가 감축노력을 강화해나가야 한다. 도시개발공사에 있어서는 향후 상당기간 신규개발사업을 억제하고 누적된 미분양 또는 건설중인 택지(지구)개발사업에 대해 전망이 불투명하거나 경제성이 낮은 사업의 경우 축소 내지 중단조치가 불가피하며 이를 위해 택지의 공급가격 기준을 보다 신축적으로 운용할 수 있도록 현행 '택지개발업무처리지침'의 관련 규정을 보완하고 공사의 차입의존적인 사업추진방식의 전환을 위해 개발사업의 초기사업비를 주로 차입에 의존하고 이를 차후 수익으로 상계하는 현 공영개발 운영방식을 개선해나가야 한다.

<Abstract>

Financial Stability of Local Public Enterprises and Policies for Reducing their Liabilities

Soh Il-Seob

Liabilities of public enterprises are basically a part of national debt or liabilities, considering the nature of its final burden on public finance or next generations. As activities of local public enterprises for meeting increasing needs of local residents' social welfare are expected to expand rapidly in the future, their liabilities and the impact on fiscal risk of local governments will increase, and policies for reducing them will get to be more important.

The amount of local public enterprises' liabilities totaled to 67.8 tril. won with the debt ratio of 74.7% as of the 2011 year-end. Since the debt ratio is relatively low compared with overall private companies, some specific approach different from ordinary financial analysis applied to private companies is required for examining their financial stability. To this end, this paper adopted a 3-dimensional model assessing (1) present debt status with debt ratios, (2) short-term risk factors with liquidity ratios, and (3) long-term risk factors with profitability ratios with respect to capability of debt payments, and applied this model to, as representatives of local public enterprises, 7 urban railroad entities and 15 local land development entities on the basis of their 2011 financial statements.

As a result of analysis, urban railroad entities are financially stable with present debt and liquidity status, but their liabilities are expected to increase fast in the future as a large amount of deficits continues. Local land development entities are expected to maintain present high level of debt ratios and low liquidity ratios as their stock of unsold developed land or land under construction accumulates, and their present profitability will not continue as new land development projects are to be restrained for some time in the near future.

In order to reducing their present and long-term liabilities, urban railroad entities should make efforts above all to increase subway rates regularly for considerable period of time and to reduce cost factors including construction expenses. Land development entities are required to dispose stock of unsold developed land or land under construction, and to, for this purpose, revise related public land development regulations in a more flexible way, and basically to revise their loan-based development management structure.

〈著者略歷〉

소일섭

서울대학교 경제학과 졸업

영국 Lancaster대학 경제학 석사

경제기획원, 재정경제부, 세계은행 근무

현, 배재대학교 초빙교수

지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책

2013년 3월 23일 인쇄

2013년 3월 30일 발행

저 자 소일섭

발행인 홍범교 원장직무대리

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 (주)정인 I&D

© 한국조세연구원 2013

ISBN 978-89-8191-634-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 4,000원

