

지방공기업의 성장과 발전

백 승 천

한국자치경영평가원 수석전문위원

1969년 1월 29일 법률 제2101호로 「지방공기업법」이 제정된 이래, 그 동안 많은 성장과 발전이 있었다. 지방공기업법이 시행된 1970년도에는 상수도 6개 · 지하철 1개 등 7개의 지방공기업으로 출발하였지만, 주민의 급증하는 복지수요에 능동적으로 대처하기 위하여 지방공기업의 수는 해마다 증가되었고, 그 결과 2004년말 현재 328개의 지방공기업(직영기업 205개, 지방공사 · 공단 123개)이 설립되어 운영되고 있다.



이하에서는 지방공기업 유형별로 지난 10년간의 경영성과와 재정상태를 살펴봄으로써, 지방공기업의 성장과 발전동향을 고찰하기로 한다.¹⁾ 여기서 사용된 1994년(10년전)과 1999년(5년전) 및 2004년도의 지방공기업 수는 <표1>과 같다.

● <표1> 연도별 · 유형별 지방공기업 수 ●

(단위: 개)

연 도	지방직영기업			지방공사 · 공단			
	상수도	하수도	공영개발	지하철	도시개발	시설관리	의료원
1994	94	17	55	2	4	6	34
1999	92	21	46	4	10	13	34
2004	104	45	41	5	13	56	34

1. 지방직영사업

가. 상수도사업

상수도사업을 지방공기업으로 운영하고 있는 지방자치단체의 수는 1994년의 94개에서 1999년도에는 92개로 감소²⁾하였다가, 2004년도에는 104개로 증가하였다.

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 27,208억원으로, 1994년(11,000억원) 대비 147%, 1999년(17,977억원) 대비 51% 증가하였다. 그러나 2004년도의 영업이익은 1,993억원으로, 1994년(1,267억원)에 비하면 57% 증가하였으나, 1999년(2,495억원) 보다는 오히려 20% 감소하였다. 이러한 경향은 당기순이익의 경우에도 마찬가지로 나타났다(〈표2〉 참조).

● 〈표2〉 상수도사업 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연 도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	11,000	9,733	1,267	796	1,333	730	766
1999	17,977	15,482	2,495	1,685	2,210	1,970	1,766
2004	27,208	25,215	1,993	1,690	1,700	1,983	1,566

2) 재정상태

2004년말 현재 자산총액은 184,012억원으로, 1994년(71,037억원) 대비 159%, 1999년(140,862억원) 대비 31% 증가하였다. 2004년도의 부채총액은 22,540억원으로, 1994년(20,980억원) 보다 7% 증가하였으나, 1999년(35,143억원)에 비하면 오히려 36% 감소하였다. 이러한 결과로 2004년도의 자본총액(161,472억원)은 1994년(50,057억원) 대비 223%, 1999년(105,719억원) 대비 53% 증가하였다(〈표3〉 참조).

1) 1994년도에 지방직영기업으로 운영되었던 '통합공과금사업' 과 '지하철건설사업', 주기적인 경영평가를 실시하지 않은 '지역개발기금사업', 특정 유형으로 구분하기 어려운 '기타공사·공단' 은 검토에서 제외하였다.

2) 1999년도의 지방상수도공기업 수(92개)가 1994년도(94개) 보다 감소된 것은, 1995년도에 시행된 시·군 통합으로 2개 자치단체가 1개로 통합된 자치단체가 있기 때문이다.

● <표3> 상수도사업 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	71,037	7,806	63,231	20,980	3,360	17,620	50,057	5,720	40,735	3,602
1999	140,862	11,978	128,884	35,143	3,394	31,749	105,719	10,150	87,818	7,751
2004	184,012	15,129	168,883	22,540	3,634	18,906	161,472	19,084	127,195	15,193

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 107.4%³⁾로, 1994년도(113.0%) 및 1999년도(112.7%) 보다 감소하였다.⁴⁾ 이는 급수수익으로 영업비용을 충당하는 정도가 점점 작아지고 있음을 의미하며, 영업이익으로 차입원리금을 상환하고 건설투자재원을 확보하여야 한다는 점을 고려할 때, 영업수지비율을 증가시키기 위한 획기적인 노력이 필요함을 시사해 준다.

2004년말 현재 부채비율은 14.0%⁵⁾로, 1994년도(41.9%)나 1999년도(33.2%)보다 대폭 감소되었다. 따라서 상수도사업의 경우에는 재무구조의 안정성이 획기적으로 개선되고 있음을 알 수 있다.

나. 하수도사업

하수도사업을 지방공기업으로 운영하고 있는 지방자치단체의 수는 1994년의 17개에서 1999년에는 21개로 증가하였고, 2004년에는 45개로 크게 증가하였다.

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 6,059억원으로, 1994년(1,328억원) 대비 356%, 1999년(2,835억원) 대비 114% 증가하였다. 그러나 2004년도의 영업이익은 △1,346억원으로, 영업손실 규모가 1994년(△39억원) 보다 34배, 1999년(△140억원) 보다 9배 증가하였다. 당기순이익을 살펴보면,

3) 영업수지비율은 $\frac{(\text{영업수익} - \text{급수공사수익})}{(\text{영업비용} - \text{급수공사비})} \times 100$ 으로 산정하였다.

4) 이러한 경향은 $\frac{(\text{영업수익} + \text{영업외수익})}{(\text{영업비용} + \text{영업외비용})} \times 100$ 으로 산정한 '경상수지비율'에서도 동일하게 나타났다.

5) 부채비율은 $(\text{부채총액} / \text{자기자본}) \times 100$ 으로 산정하였다.

1999년도에는 당기순손실(△10억원)이 1994년(△80억원)보다 감소하였으나, 2004년도에는 다시 △1,009억원으로 대폭 증가하였다(〈표4〉 참조).

● 〈표4〉 하수도사업 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	1,328	1,367	△39	237	283	△85	△80
1999	2,835	2,975	△140	856	725	△9	△10
2004	6,059	7,405	△1,346	1,341	963	△968	△1,009

2) 재정상태

2004년말 현재 자산총액은 128,150억원으로, 1994년(31,139억원) 대비 312%, 1999년(64,401억원) 대비 99% 증가하였다. 2004년도의 부채총액은 13,834억원으로, 1994년(3,841억원) 대비 260%, 1999년(11,506억원) 대비 20% 증가하였다. 이러한 결과로 2004년도의 자본총액(114,316억원)은 1994년(27,298억원) 대비 319%, 1999년(52,895억원) 대비 116% 증가하였다(〈표5〉 참조).

● 〈표5〉 하수도사업 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	31,139	2,604	28,535	3,841	215	3,626	27,298	13,398	12,792	1,108
1999	64,401	8,053	56,348	11,506	563	10,943	52,895	20,258	32,524	113
2004	128,150	17,588	110,562	13,834	1,362	12,472	114,316	47,124	71,407	△4,215

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 81.8%⁶⁾로, 1994년도(97.1%) 및 1999년도(95.3%) 보다 감소하였다. 이는 하수도사용료수익으로 영업비용을 충당하는 정도가 점점 작아지고 있음을 의미하며, 영

6) 상수도사업을 제외한 나머지 지방공기업의 경우에, 영업수지비율은 (영업수익/영업비용)×100으로 산정하였다.

업이익으로 차입원리금을 상환하고 건설투자재원을 확보하여야 한다는 점을 고려할 때, 영업수지비용을 증가시키기 위한 획기적인 노력이 필요하다고 할 수 있다. 특히, 영업수지비용이 100%에 미달함으로써, 영업수익을 가지고 영업비용을 충당할 수 없는 실정임에 유의하여야 한다.

2004년말 현재 부채비율은 12.1%로, 1994년도(14.1%) 및 1999년도(21.8%)보다 감소하였다. 따라서 하수도사업은 재무구조의 안정성이 개선되고 있음을 알 수 있다.

다. 공영개발사업

공영개발사업을 지방공기업으로 운영하고 있는 지방자치단체는 1994년의 55개에서 1999년도에는 46개로 감소하였고, 2004년도에는 41개로 지속적으로 감소하고 있다. 또한 현재 공영개발사업을 운영하고 있는 자치단체의 경우에도, 신규사업을 추진하기보다는 기존에 추진한 사업을 마무리하고 있는 자치단체가 많은 실정이다.

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 9,689억원으로, 1994년(15,099억원) 대비 36% 감소하였으며, 1999년(9,429억원)과는 비슷한 수준이었다. 2004년도의 영업이익은 3,447억원으로, 1994년(3,919억원) 대비 12% 감소하였으나, 1999년(2,279억원)에 비하면 51% 증가하였다. 당기순이익의 경우에는 1994년(3,545억원), 1999년(1,799억원) 보다 증가한 3,773억원을 시현하였다(〈표6〉 참조).

● <표6> 공영개발사업 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	15,099	11,180	3,919	964	1,341	3,542	3,545
1999	9,429	7,150	2,279	946	822	2,403	1,799
2004	9,689	6,242	3,447	1,222	690	3,979	3,773

2) 재정상태

2004년말 현재 자산총액은 40,025억원으로, 1994년(43,150억원) 대비 7%, 1999년(49,166억원) 대비 19% 감소하였다. 이는 많은 지방자치단체가 지방공기업으로 운영하던 공영개발사업을

마무리하고 있는 현실을 반영한 결과라고 판단된다.⁷⁾

2004년도의 부채총액은 14,983억원으로, 1994년(30,261억원) 대비 50%, 1999년(23,007억원) 대비 35% 감소하였다. 2004년도의 자본총액은 25,042억원으로, 1994년(12,889억원)보다는 94% 증가하였으나, 1999년(26,159억원)에 비하면 오히려 4% 감소하였다(〈표7〉 참조).

● 〈표7〉 공영개발사업 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	43,150	37,719	5,431	30,261	15,855	14,406	12,889	549	2,269	10,071
1999	49,166	38,661	10,505	23,007	10,782	12,225	26,159	329	6,469	19,361
2004	40,025	34,826	5,199	14,983	9,553	5,430	25,042	395	4,026	20,621

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 155.2%로, 1994년도(135.1%) 및 1999년도(131.9%) 보다 증가하였다. 경상수지비율 역시 2004년도(157.4%)가 1994년(128.3%)이나 1999년도(130.1%) 보다 증가하였다.

2004년말 현재 부채비율은 59.8%로, 1994년도(234.8%) 및 1999년도(88.0%)보다 감소되었다. 이러한 결과는 공영개발사업이 마무리단계에 있음을 다시 한 번 확인시켜 준다.

2. 지방공사·공단

가. 지하철공사

지하철공사는 1994년의 2개(서울지하철공사, 서울도시철도공사⁸⁾)에서 1999년도에는 2개(대구지하철공사, 인천지하철공사)가 증가되었고, 2004년도에는 광주도시철도공사가 추가되어 5개로 증가하였다.

7) 시·도에서 설립하여 운영하던 공영개발사업단은 대부분 도시개발공사로 전환되었다.

8) 서울도시철도공사는 1994년도에 영업활동을 하지는 않았다.

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 13,277억원으로, 1994년(3,945억원) 대비 237%, 1999년(7,351억원) 대비 81% 증가하였다. 그러나 2004년도의 영업이익은 △4,391억원으로, 영업손실규모가 1994년(△442억원) 보다 9배, 1999년(△3,462억원) 보다 27% 증가하였다(〈표8〉 참조).

● 〈표8〉 지하철공사 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	3,945	4,387	△442	394	1,568	△1,616	△1,615
1999	7,351	10,813	△3,462	903	3,841	△6,400	△6,423
2004	13,277	17,668	△4,391	1,309	2,891	△5,973	△6,005

2) 재정상태

2004년말 현재 자산총액은 136,527억원으로, 1994년(28,727억원) 대비 375%, 1999년(82,729억원) 대비 65% 증가하였다. 2004년도의 부채총액은 62,529억원으로, 1994년(29,240억원) 대비 114% 증가하였으나, 1999년(62,853억원) 보다는 오히려 5% 감소하였다. 그 결과, 2004년도의 자본총액은 73,998억원으로, 1994년(△513억원), 1999년(19,876억원) 보다 대폭 증가하였다(〈표9〉 참조).

● 〈표9〉 지하철공사 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	28,727	2,831	25,896	29,240	6,063	23,177	△513	18,957	50	△19,520
1999	82,729	3,056	79,673	62,853	15,365	47,488	19,876	67,996	2,469	△50,589
2004	136,527	8,429	128,098	62,529	14,089	48,440	73,998	160,949	4,422	△91,373

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 75.1%로, 1994년도(89.9%)보다는 감소하였으나, 1999년도

(68.0%) 보다는 증가하였다. 2004년도의 경상수지비율은 82.6%로, 1994년(70.9%)이나 1999년(56.3%) 보다 상당히 증가하였다.

2004년말 현재 부채비율은 84.5%로, 1994년도(자본잠식) 및 1999년도(316.2%)보다 획기적으로 개선되었다.

나. 도시개발공사

도시개발공사는 1994년도에는 4개이었으나 1999년도에는 10개로 증가하였고, 2004년도에는 다시 13개로 증가하였다.

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 14,781억원으로, 1994년(8,958억원) 대비 65%, 1999년(8,355억원) 대비 77% 증가하였다. 영업이익의 경우를 보더라도, 2004년도의 영업이익은 1,351억원으로, 1994년(990억원) 대비 36%, 1999년(378억원) 대비 257% 증가하였다(〈표10〉 참조).

● 〈표10〉 도시개발공사 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연 도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	8,958	7,968	990	601	571	1,020	565
1999	8,355	7,977	378	525	294	609	403
2004	14,781	13,430	1,351	733	596	1,488	1,024

2) 재정상태

2004년말 현재 도시개발공사의 자산총액은 74,554억원으로, 1994년(31,932억원) 대비 133%, 1999년(47,835억원) 대비 56% 증가하였다. 2004년도의 부채총액은 33,061억원으로, 1994년(13,734억원) 대비 141%, 1999년(20,717억원) 보다는 60% 증가하였다. 그 결과, 2004년도의 자본총액은 41,493억원으로, 1994년(18,198억원), 1999년(27,118억원) 보다 대폭 증가하였다(〈표11〉 참조).

● <표11> 도시개발공사 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	31,932	18,634	13,298	13,734	7,958	5,776	18,198	13,695	2,214	2,289
1999	47,835	26,011	21,824	20,717	8,339	12,378	27,118	21,181	1,974	3,963
2004	74,554	44,985	29,569	33,061	10,150	22,911	41,493	26,889	3,285	11,319

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 110.1%로, 1994년도(112.4%), 1999년도(104.7%)와 유사한 수준이었다. 경상수지비율도 2004년도(110.6%)의 실적이 1994년도(111.9%)나 1999년도(107.4%)와 비슷하였다.

2004년말 현재 부채비율은 81.0%로, 1994년도(75.5%) 및 1999년도(76.4%)와 비슷하였다.

다. 시설관리공단

시설관리공단(주차관리공단, 환경관리공단 포함)은 1994년도에는 6개에 불과하였으나, 1999년도에는 13개로 증가하였고, 2004년도에는 56개로 대폭 증가하였다. 지방공기업 유형 중에서 단기간 내에 가장 많이 증가한 것은 시설관리공단이라고 할 수 있다.

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 7,167억원으로, 1994년(84억원)의 84배, 1999년(1,311억원)의 5배가 증가하였다. 2004년도의 영업손실은 82억원으로 1994년도와 동일한 수준이었으나, 이는 1999년(영업이익 10억원)보다는 감소한 것이다. 시설관리공단은 지방자치단체로부터 위탁받은 사업을 수행하는 지방공기업임을 감안할 때, 영업이익은 자체사업을 수행하고 있는 시설관리공단에서 발생한 것으로 추정된다(<표12> 참조).

● <표12> 시설관리공단 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연 도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	84	166	△82	87	4	1	1
1999	1,311	1,301	10	74	43	41	22
2004	7,167	7,249	△82	662	666	△86	△100

2) 재정상태

2004년말 현재 자산총액은 7,980억원으로, 1994년(584억원)보다 13배, 1999년(1,126억원)보다 6배나 증가하였다. 2004년도의 부채총액은 2,891억원으로, 1994년(399억원)에 비하면 6배, 1999년(697억원) 보다는 3배 증가하였다. 그 결과, 2004년도의 자본총액은 5,089억원으로, 1994년(185억원), 1999년(429억원) 보다 대폭 증가하였다(<표13> 참조).

● <표13> 시설관리공단 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	584	220	364	399	195	204	185	185	10	△10
1999	1,126	707	419	697	330	367	429	353	20	56
2004	7,980	1,925	6,055	2,891	1,556	1,335	5,089	4,541	1,145	△597

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 98.9%로, 1994년도(50.6%)보다는 대폭 증가하였으나, 1999년도(100.8%)보다는 다소 감소하였다. 2004년도 경상수지비율 역시 98.9%로, 1994년도(100.6%)나 1999년도(103.1%)와 유사한 수준이었다.

2004년말 현재 부채비율은 56.8%로, 1994년도(215.7%) 및 1999년도(162.5%)와 비교할 때 대폭 개선되었음을 알 수 있다.

라. 지방공사의료원

지방공사의료원은 1994년부터 현재까지 지속적으로 34개가 운영되고 있다.⁹⁾

1) 경영성과

2004년도의 영업수익은 3,682억원으로, 1994년(2,139억원)의 72%, 1999년(3,405억원)의 8%가 증가하였다. 그러나 2004년도의 영업손실은 943억원으로, 1994년도(254억원), 1999년도(265억원) 보다 상당히 증가하였다(〈표14〉 참조).

● 〈표14〉 지방공사의료원 손익계산서 ●

(단위: 억원)

연 도	영업수익	영업비용	영업이익	영업외수익	영업외비용	경상이익	당기순이익
1994	2,139	2,393	△254	90	26	△190	△160
1999	3,405	3,670	△265	352	157	△70	△73
2004	3,682	4,625	△943	817	361	△487	△487

2) 재정상태

2004년말 현재 자산총액은 7,646억원으로, 1994년(3,139억원) 대비 144%, 1999년(5,958억원) 대비 28% 증가하였다. 2004년도의 부채총액은 3,455억원으로, 1994년(1,351억원) 대비 156%, 1999년(2,448억원) 보다는 41% 증가하였다. 그 결과, 2004년도의 자본총액은 4,191억원으로, 1994년(1,788원), 1999년(3,510억원) 보다 증가하였다(〈표15〉 참조).

● 〈표15〉 지방공사의료원 대차대조표 ●

(단위: 억원)

연 도	자 산			부 채			자 본			
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채	계	자본금	자본잉여금	이익잉여금
1994	3,139	844	2,195	1,351	529	822	1,788	1,068	1,313	△593
1999	5,958	1,636	4,322	2,448	867	1,581	3,510	1,909	2,909	△1,308
2004	7,646	2,023	5,623	3,455	1,085	2,370	4,191	6,831	487	△3,127

9) 지방공사의료원은 「지방의료원 설립·운영에 관한 법률」(2005. 7. 13 공포)에 따라, 지방공기업에서 제외될 예정이다.

3) 경영분석

2004년도의 영업수지비율은 79.6%로, 1994년도(89.4%) 및 1999년도(92.8%)보다 감소하였다. 2004년도의 경상수지비율 역시 90.2%로, 1994년도(92.1%) 및 1999년도(98.2%) 보다 다소 감소하였다.

2004년말 현재 부채비율은 82.4%로, 1994년도(75.6%) 및 1999년도(69.7%)와 비교할 때, 다소 증가하였다. ☹