

2012년 지방공기업 및 공유재산의 운용방향

행정안전부 공기업과장 김 영 철

I. 들어가며

우리 경제는 2008년 글로벌 금융위기 발발 이후 정부의 적극적인 경기부양정책과 수출경쟁력의 강화를 통해 2010년 6.2%의 비교적 높은 경제성장률을 보이며 양호한 회복세를 보였다. 하지만 세계경기침체의 리스크 증대, 금융시장의 불안 지속, 수출 및 투자의 약화와 소비심리 위축 등 경기둔화의 조짐이 가속화되면서 2011년에는 경제성장률이 3.8%로 대폭 감소하였고, 2012년 경제전망 역시 그리 밝지 않은 상황¹⁾이다.

이러한 대·내외적 경제여건 하에서 최근 몇 년간 지방재정의 정책방향은 “건전화”에 초점이 맞추어져 있었고, 2012년에도 이러한 정책 기조는 유지될 것으로 보인다.

우리부는 지방재정의 건전화를 위한 다양한 정책을 추진하고 있는데, 지방공기업의 경우 부실 공기업 통합·정비하고, 방만 경영요인에 대한 개선명령을 내리는 등 지방공기업의 효율성과 경쟁력을 제고하기 위한 선진화정책을 역점적으로 추진해왔다.

아울러, 공유재산의 적극적인 개발·활용을 통해 지역주민의 복리후생 증진과 공유재산의 효율적 활용을 도모하는 한편, 유가 등 국제 원자재 가격인상에 대한 대응 및 저탄소 녹색성장을 위해 지방자치단체 에너지관리 효율화를 추진하고, 과대청사 방지를 위해 적정 청사면적을 법정화하여 지자체가

1) '11.12월 정부발표 「2012년 경제전망」: 경제성장률 3.7%('11년 3.8%), 경상수지 160억불('11년 250억불)

준수하도록 지속적으로 관리해 나가고 있다.

이하에서는 그간 지방공기업 및 공유재산의 운영현황을 살펴보고, 최근 대내외 환경을 고려한 2012년 정책 운용방향에 대해 소개하고자 한다.

II. 지방공기업 및 공유재산 운영현황

1. 지방공기업 분야

가. 그간의 성과

2012년 1월 현재 지방공기업은 총 384개로 상·하수도, 지하철, 공공주택, 공공시설 관리 등 주민생활과 밀접한 공공서비스를 제공하고 있으며, 주민의 복리 증진과 지역 경제 발전에 있어 중요한 비중을 차지하고 있다.

하지만 이러한 공익적 성격에도 불구하고, 최근 몇 년 사이 부동산 경기 침체에 따른 분양률 감소로 부채율이 급격히 증가하고, 무리한 사업 확장에 따른 경영부실 사례가 발생하면서 지방재정 위기의 주요 요인으로 지목되는 등 국민, 언론 등에 비판을 받고 있는 현실이다.

우리부는 지방공기업의 경영효율화 및 경쟁력 강화를 위하여 2009년 지방공기업의 선진화 방향을 설정하고, 동일 자치단체 내 공기업의 중복 운영, 사업전망 불투명, 민간영역 충돌 등 정비가 필요하다고 판단되는 공기업에 대해 선진화 방안을 마련한 바 있다. 현재 김포, 춘천 등 10개의 공사·공단 통합을 완료하였고, 총 141건의 경영개선과제 중 80.1%(113건)가 이행되었으며, 미추진 과제에 대해서는 지속적으로 추진상황을 점검·독려하고 있다.

또한, 2010년에는 부실요인을 사전에 예방하기 위한 목적으로 신설공기업에 대한 경영컨설팅을 최초로 도입하였다. 현재까지 총 27개의 신설 공기업에 대한 컨설팅을 실시하여 376개의 시정·권고사항을 통보하였고, 향후 신설공기업에 공통적으로 나타난 문제점 분석 및 개선 과제를 컨설팅하여 신설

공기업이 튼튼한 우량기업으로 자리매김할 수 있도록 지원할 계획이다.

한편 지방공기업의 경영효율화를 위한 제도 개선도 꾸준히 추진하였다. 지방공기업 남설을 방지하고 설립타당성 검토를 강화하기 위하여 설립심의위원회의 과반수 이상을 민간인으로 구성('09.6월)하도록 하였고, 시군구의 경우 공기업 설립 시 시도와 사전협의하는 절차를 신설('09.10월)하였으며, 설립타당성 검토 전문기관의 요건도 강화('11.3월)하였다.

그리고 경영평가 등급을 3단계에서 5단계로 세분화('11.5월)하여 공기업 간 변별력을 강화하였으며, 평가 결과를 성과급 및 연봉과 연계('11.7월)하여 가장 낮은 등급(마등급)을 받는 기관의 경우 성과급을 지급하지 않고 다음연도 임원의 연봉을 삭감하는 등 경영평가 제도를 성과중심으로 개편하였다.

또한, 지방공기업의 부채관리를 철저히 하기 위하여 일정금액 이상²⁾의 부채 보유 시 「5개년 재무관리 계획」 수립과 「리스크관리팀 운영」을 의무화('10.12월)하였으며, 지방공기업의 조직·인사운영의 투명성을 제고하기 위하여 경영정보 통합공시를 제도화('09.10월)하고, 「인사운영기준」과 「범죄고발기준」을 마련·권고('11.1월)하는 등 지방공기업 운영효율화를 위해 다각적인 제도 개선을 추진하였다.

나. 반성

하지만 아쉬운 점도 있다. 그간 지방공기업 설립심의위원회 민간위원 확대 등 설립타당성 검토를 강화하기 위한 노력을 계속 해왔으나, 지난 해 신설공기업에 대한 경영컨설팅 결과 대부분의 공기업이 사업 추진실적이 부족하다는 결과를 받는 등 여전히 객관적이고 실질적인 설립타당성 검토를 위한 제도적 보완이 필요한 실정이다.

둘째, 경영개선명령의 이행력 제고 방안의 부족이다. 매년 경영평가 및 경영컨설팅을 통해 경영개선명령을 내리고 있지만, 민간 수요가 없어 자산매각·청산 등이 이루어지지 않는 경우, 퇴직금누진제에 대한 노사 간 합의 등으로 개선명령 이행이 지연되는 경우가 발생하고 있다. 경영개선명령의 이행 지

2) 5개년 재무관리계획 수립: 부채 5천억원 이상, 리스크관리팀 운영: 부채 3천억원 이상

연은 정부 정책추진 및 지방공기업에 대한 신뢰도 저하로 연결될 수 있으므로 이행력 제고를 위한 실질적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋, 상하수도 경영개선에 대한 관심과 노력 부족도 아쉬운 점이다. 노후화된 시설로 인해 연간 7억톤의 누수로 5천억원의 손실이 발생하고 있으나, 지방의 재정여건으로 인한 지원미흡, 관리인력 부족으로 개선이 잘 되지 않고 있는 실정이다.

마지막으로 부정적 인사운영³⁾ 역시 계속적으로 고쳐나가야 할 점이다. 작년 초 인사운영기준 등 공정하고 투명한 인사운영을 위한 제도적 기반은 마련되었지만 이에 대한 인식수준은 아직 미흡한 측면이 있다. 그간 관행적으로 이루어졌던 부분이 있다면, 앞으로는 투명하고 공정한 절차에 따른 인사운영이 이루어져야 할 것이다.

2. 공유재산 분야

가. 그간의 성과

가) 적극적인 공유재산 활용

우선 제도적 측면에서 ‘공유재산 운영기준’을 제정(‘11.4월)하여 영구시설물 축조 금지 조항을 대폭 완화하는 등 공유재산 관리의 패러다임을 보존에서 활용으로 바꾸었다.

또한, 대구광역시시는 노후화된 시민회관을 자산관리공사에 의한 위탁개발방식을 최초로 시행(‘11.4월 착공)하여 약 223억원의 예산절감 효과를 기대하고 있으며, 서울시의 경우는 공유재산을 자산관리공사에 위탁관리토록 하여 대부료, 매각대금 등을 통해 수입을 증대(약 12억)하였다.

한편, 폐교를 이용한 테마체험장 조성(경북 군위), 유휴 군유지를 활용한 영농사업 추진(전북 완주)

3) 국민권익위원회에서 14개 지방공기업 최근 3년간 채용실태 점검결과 22건 지적(‘12.1월)

등 유희재산 활용을 통해 지역주민의 수익향상을 이루어 내기도 했다.

나) 초과면적 해소를 통한 과대청사 방지

과대청사 방지를 위하여 본청, 의회, 단체장실 면적기준을 법제화(‘10.8)하고, 초과 면적에 대해서는 임대 또는 주민편의시설 등으로 전환하도록 하는 한편, 청사를 신축하는 대신 리모델링을 할 수 있도록 사전에 리모델링 가능여부 검토를 의무화하였으며, 재정적 인센티브(‘11.2월, 50억원)⁴⁾를 통해 지자체 청사 리모델링을 유도하였다.

다) 지자체 청사 온실가스·에너지절감 추진

지자체 에너지관리 효율화를 위해서 청사 온실가스·에너지 목표관리제(5%)를 추진하고, 지방공공기관 청사조명을 LED로 교체하고 있으며, 관용차 구입 시에도 구입차량의 50%를 에너지절감형 차량으로 구입하는 정책을 추진 중에 있다.

청사온실가스·에너지 목표관리의 경우 ‘11년 3분기까지 8.11%를 절감하여 목표를 초과 달성⁵⁾하였고, 지방공공기관 청사조명의 경우 ‘11년 상반기까지 17.7% 교체 완료(12년까지 LED 30%까지 교체)하였으며, 2012년에도 지자체 에너지관리 효율화를 위해 에너지절감 목표를 설정하고 지속적인 관리를 해 나갈 예정이다.

나. 반성

공유재산 분야에 대한 이와 같은 주요성과에도 불구하고, 아직도 미흡하거나 개선의 여지가 많아 금년에도 이에 대한 적극적인 노력이 필요하다. 적극적인 공유재산 개발·활용을 위한 법령 개선이 여전히 과제로 남아있으며, 청사면적의 법제화에도 불구하고 그 기준을 준수하지 못하는 지자체가 존재하는 등 보다 적극적인 에너지 절감노력이 요청되고 있다.

4) (지원사례) 경상남도 및 인천 남구 대수선 사업 등 17개 지자체, 50억원 지원

5) ‘11년 4분기 절감실적은 ‘12.2월 산출 예정

III. 2012년 지방공기업 및 공유재산 운용방향

1. 기본 방향

가. 지방공기업 분야

2012년은 경기침체 및 금융 불안에 따른 경영악화 우려, 물가안정을 위한 요금현실화 곤란 등 어려운 정책여건 하에 있지만, 그만큼 지방공기업의 재정건전성 및 운영효율화에 대한 정부의 강력한 의지, 국회·언론 등의 높은 관심으로 새로운 변화를 꾀할 수 있는 분위기가 조성되어 있다고 생각한다.

이에 적정 사업영역 제시 및 설립기준 강화를 통한 재무건전성 제고, 사업예산제도 도입 등 운영시스템 개선, 경영평가·경영컨설팅 등 상시 지원체계 구축 등을 추진하여 튼튼하고 알뜰한 지방공기업을 구현할 수 있도록 노력할 것이다.

나. 공유재산 분야

지방재정 확충을 위해 공유재산의 적극적 개발 및 활용을 도모하고 동시에 공유재산을 이용하는 시민의 부담을 경감하는 친서민 정책을 추진할 계획이다.

또한, 2011년 9월 정전사태 이후 에너지의 효율적 관리에 대한 필요성 및 관심이 대단히 높아진 상황에서, 지자체 온실가스·에너지절감 목표관리제를 지속적으로 추진하고, 환경 변화에 대응하여 청사면적기준을 수정·보완하는 등 효율적인 자산관리 및 저탄소 녹색성장을 위한 정책을 적극적으로 추진할 계획이다.

2. 중점 추진과제

가. 지방공기업 분야

가) 지방공기업 재무건전성 강화

재무건전성을 강화하기 위한 방안으로, 우선 지방공기업 사업영역 조정과 설립기준을 강화할 계획이다. 지방공기업의 사업분야가 호텔, 리조트, 음료 등 지나치게 확장되어 민간경제 영역과 충돌하고, 경영부실로 연결되는 경우가 발생하고 있으며, 설립의 경우에도 현재의 타당성검토 및 심의위원회 등의 절차가 형식적으로 운영된다는 지적이 있었다.

일단 공기업이 설립되거나 사업이 시작되면 중간에 중단하기가 어렵고, 중단하더라도 사회적 비용이 크기 때문에 무엇보다 적정 사업영역의 기준을 세우고, 합리적인 설립절차를 마련하는 것이 중요하다. 현재 정확한 실태파악 및 문제점 진단을 위해 용역을 추진 중이며, 용역 결과를 바탕으로 관계기관 협의를 거쳐 제도 개선안을 마련할 계획이다.

한편, 점증하는 공기업 부채관리를 강화하기 위하여 지방공사채 신규발생 시 사전 승인대상 범위를 확대하여 공사채 발행관리를 더욱 엄격히 하고, 승인 목적 외 공사채 집행 적발 시 일정기간 공사채 발행을 금지하는 등 제재조치를 강화할 계획이다.

그밖에, 지방상수도의 전문기관 통합위탁을 통해 경영효율화를 도모하고, 통합 위탁에 참여하는 기관에 대해서는 노후관 교체 등 사업비 일부를 지원할 예정이며, '지방상수도 요금산정요령'을 마련하여 상수도 원가산정에 따른 요금체계를 확립해가고자 한다.

나) 운영시스템 개선

현재 지방공기업은 품목별 예산제도를 유지하고 있는데, 사업예산제도를 도입 중인 자치단체와 예산 운영체계가 달라 통합 재정정보체계 구축의 장애요인으로 작용하고 있었다. 이를 개선하기 위하여 지방공기업 사업예산제도 도입방안을 마련하여 관련 법령과 시스템을 정비하고, 2014년부터 사업예산제도를 도입 시행할 수 있도록 할 계획이다.

또한 작년 12월에는 지방공기업에서도 고졸출신 등 우수인재를 적극적으로 채용할 수 있도록 '기

능인재추천채용제도'를 마련·시행하였는데, 제도가 조기 정착할 수 있도록 채용실적 관리 등 지속적인 모니터링을 실시할 예정이다.

아울러, 일과 가정의 조화, 인력 활용의 효율성을 제고하기 위하여 유연근무제를 도입하고자 한다. 우선 올 상반기 중에 시범운영기관을 선정·운영한 후 그 효과 분석을 통해 2013년에는 전 지방공기업으로 확대·시행할 계획이다.

다) 지원체계 구축

우리부는 지방공기업에 대해 매년 경영평가 및 경영컨설팅을 실시하고 있다. 그 목적은 지방공기업의 운영을 제재하고 순위를 매기려는 것이 아니라, 정기적 점검을 통해 문제를 사전에 발견하고 개선·지원함으로써 튼튼하고 건실한 지방공기업을 만들어가고자 함에 있다.

2012년에는 220개(광역 47, 기초 173) 지방공기업에 대한 경영평가와 11개 신설·통합 공기업에 대한 경영컨설팅을 실시할 예정이며, 경영평가 시 성과부문 평가비중을 강화(+3점)하고, 경영개선명령 이행 부진기관에 대해 감점 확대를 통해 경영개선명령 이행력을 제고할 계획이다.

또한, 임직원 역량 강화를 위하여 업무에 꼭 필요한 실무 교육과정을 지정하고, 공기업별 교육이수를 의무화하며, 반기별로 재무관리 운영사례 발표회 및 임원 연찬회를 개최하여 우수사례를 공유하고 소통의 장을 마련하고자 한다.

나. 공유재산 분야

가) 공유재산 개발·활용 강화를 위한 제도 선진화

우선, 그 간의 소극적인 공유재산 활용 상태를 보다 적극적인 방향으로 전환하기 위해 일반재산 매각기준을 개선하여 '네거티브 시스템'을 도입할 계획이다. 행정목적상 보존·활용이 필요하여 특별히 정한 경우 이외에는 일반재산의 원칙적인 매각을 허용함으로써 지자체는 일반재산에 대한 매각이

보다 수월해지게 될 것이다.

둘째, 공유재산에 대한 사용·대부료의 감액요건을 완화하여 연간 사용·대부료가 전년도 보다 5% 이상(현행 10%이상) 증가한 경우 그 증가분을 감액할 수 있도록 하고, 서민의 경제적 부담을 완화하기 위하여 공유재산에 대한 선의의 무단점유자들에 대해 일정기간 변상금 징수를 미룰 수 있도록 하는 변상금 징수 유예제도를 도입하고자 한다.

마지막으로, 공유재산에 대한 부동산 등기수수료 면제제도를 도입할 계획이다. 공유재산 취득 시에 국유재산과 동일하게 등기수수료 면제할 경우에는 매년 30억원 정도의 자치단체 예산이 절감될 것으로 예상된다.

나) 합리적인 지자체 청사관리

법제화된 청사면적 기준을 준수하지 못한 지자체에 대해 자체 이행계획을 수립하도록 하고, 현장점검 등을 통해 초과면적을 해소할 수 있도록 지속적으로 독려할 계획이다. 또한, 세종시 출범, 일부 지자체의 인구증가 등에 따라 청사면적 기준을 수정·보완해 나감으로써 환경변화에 적극적으로 대응할 예정이다.

다) 에너지절감을 통한 녹색성장 기반 구축

유가인상, 환경오염 등으로 저탄소 녹색성장에 대한 국가적 관심이 고조되고 있으므로, 이에 상응하는 에너지절감 정책을 시행할 예정이다. 우선 지자체 온실가스·에너지 목표관리제 추진하여, '07~'09년 평균 사용량 대비 9% 절감을 목표로 분기별로 실적점검을 하고 절감실적에 따라 보통교부세 반영 등 인센티브를 부여할 계획이다.

그리고, 에너지절감의 일환으로 지자체에서 업무용 승용차 구입 시 에너지절감형 차량⁶⁾으로 50%이상 교체할 수 있도록 적극 독려할 계획이다.

6) 경차(1천cc 미만), 하이브리드차, 전기차

아울러, 지방공공기관 청사 조명 LED 교체도 지속적으로 추진하고자 한다. 지방공공기관 전체조명의 30%를 LED 조명으로 교체할 수 있도록 반기별로 실적을 조사·독려하는 동시에 LED 교체를 위한 청사정비기금 신청 시 적극 지원할 예정이다.

IV. 나오며

이상에서 2012년 지방공기업 및 공유재산의 운용방향에 대해 살펴보았다.

지방공기업의 경우 그간 어려운 경제여건 하에서 재정건전화를 위해 구조조정 등 자구 개선책을 마련하고 일부 성과도 거두었지만, 한편으로는 부채 증가와 일부 지방공기업의 경영부실이 문제시 되면서 국민의 비판적인 시각에서 자유롭지 못한 면도 있었다.

2012년에는 지방공기업의 적정 사업영역 제시 및 설립 기준 강화 등을 통해 이미 부실화된 공기업을 처리하는 ‘사후 약방문’이 아닌 ‘사전적 위험 예방 시스템’을 구축하고, 지방공기업이 지방자치 발전과 주민복지 증진이라는 본래의 설립 목적에 맞게 운영됨으로써 주민에게 사랑받고 감동을 줄 수 있는 공기업으로 도약할 수 있도록 최선의 노력을 기울일 것이다.

한편, 그간 공유재산의 경우 국유재산에 비해 그 중요성과 개발·활용에 대한 인식이 부족했던 측면이 있었지만, 지방재정 건전성에 대한 위기의식 고조, 지역주민의 편의증진 등의 필요에 따라 점차 관심이 제고되고 있으며, 또한 지자체 과대청사 방지 및 에너지절감도 자원 부족국인 우리의 경우 항상 주요 관심대상일 수밖에 없는 상황이다. 따라서, 이러한 정책 환경에 부응하여 보다 적극적인 공유재산 활용과 지자체청사 및 에너지관리 효율화가 이루어질 수 있도록 제도개선 및 정책 추진을 해 나갈 것이다.

앞서 살펴 본 2012년 중점 추진과제들이 당초 목표대로 실현될 수 있도록 중앙정부, 지자체, 지방공기업 등 유관기관 간 긴밀한 협조체계 하에서 최선을 다하고, 이러한 노력이 지방재정의 건전화와 효율적 운용에 기여할 수 있기를 기대해 본다. ☺