

부실공기업 청산 요건 및 절차에 대한 고찰: 행자부 혁신안을 중심으로

함요상(대구대학교)

I. 서 론

우리나라에서 지방공기업이 최초로 제도화된 것은 1969년 1월 29일이다.¹⁾ 법률 제2101호로 지방공기업법이 제정되었고 이 법이 1969년 7월 30일부터 시행됨으로써 공식적, 제도적 차원의 지방공기업 시대가 열린 것이다. 지방공기업법이 제정된 초기에는 주로 상수도사업 중심으로 지방공기업이 설립·운영되었으며 1970년 지방공기업법을 적용받는 7개의 지방공기업이 설립²⁾되었다. 그러나 2015년 1월 1일 현재 우리나라 지방공기업은 상·하수도를 비롯한 직접 경영방식의 지방공기업이 257개, 지하철공사, 도시개발공사 등 간접 경영방식의 지방공기업이 143개 등 전체 400개의 지방공기업이 설립·운영되고 있다. 약 45년의 시간동안 지방공기업의 수는 약 57배로 증가하였다.

지방공기업의 수가 꾸준히 증가하는 동안 지방공기업에 대한 법·제도 역시 상황적 변화에 대응하기 위하여 변화와 개선이 이루어진 것이 사실이다. 1969년부터 2014년 6월까지 21차의 지방공기업법 개정이 이루어진 것은 이러한 개선의 노력을 방증하고 있다.³⁾ 지방공기업법의 개정 이외에 시행령이나 지방공기업 설립·운영 지침(指針) 등 중앙정부가 동원가능한 제도를 통하여 지방공기업 개선을 위한 노력이 이루어진 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방공기업이 처한 현실은 그렇게 녹록치 않으며 여전히 혁신을 강력하게 요구받고 있는

1) 여기에는 다소 이견이 존재하는데 법률의 제정은 1969년이지만 그 이전인 1964년에 이미 내무부 직제에 제정과의 사무분장 안에 지방공기업의 설치에 관한 지도와 재정보조에 관한 사항을 규정함으로써 대통령령으로는 이미 지방공기업에 대한 사무가 이루어지고 있었다고 추정된다. 그러므로 실제 지방공기업의 업무는 1964년으로 볼 수도 있다. 이것은 법률의 불비(不備)로 보는 것이 타당할 것이며 행정의 법적 완결성까지 고려하여 1969년을 기준으로 보면 논란이 없다는 점에서 1969년이 타당한 기준점이라고 판단된다.

2) 춘천상수도, 대전광역시상수도, 부산광역시상수도, 목포시상수도, 광주광역시상수도, 인천광역시상수도, 서울특별시상수도가 1970년 지방공기업법 적용을 받던 지방공기업들이다(행자부, 지방공기업 50년사).

3) 타법 개정에 따른 개정을 포함한 수치이다.

상황이다. 지방공기업의 문제로 지적되고 개혁을 요구받고 있는 내용으로는 첫째, 기능 중복에 따른 비효율 증대, 둘째, 부채증가로 인한 지방재정 위협, 셋째, 무리한 설립 및 사업 추진, 넷째, 적절한 통제장치 부족으로 방만경영 지속, 다섯째, 지방공기업 임직원에 대한 역량 문제, 여섯째, 국민 맞춤형 정보 제공 미흡(행정자치부, 2015) 등이다. 이러한 지방공기업에 대한 개혁과 개선의 요구는 결국, 지방공기업 전체에 대한 효율성을 제고하는 방향으로, 그리고 가시적인 성과를 도출하는 방향으로의 개혁을 요구하고 있다고 할 수 있다.

지방공기업에 대한 혁신과 효율성 강화 등의 최종 종착지는 결국 지방공기업의 퇴출로 귀결된다고 할 수 있다. 즉, 지방공기업에 대한 퇴출 없이 지방공기업의 효율성을 확보하는 길은 불가능하다. 지방공기업 운영과정에 효율성을 제고하기 위한 노력이 일차적으로 이루어져야 한다는 것에는 전적으로 동의하지만 그러한 노력에도 불구하고 더 이상 개선의 가능성이 없거나 악화되는 지방공기업에 대해서는 과감하게 비효율을 제거하는 차원에서 지방공기업 퇴출, 즉, 청산에 대한 제도가 반드시 필요하다.

현재 지방공기업법 제78조의2(부실 지방공기업에 대한 조치)는 부실 지방공기업에 대한 ‘필요한 조치’를 명할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 현재의 규정은 지방공기업 청산에 대한 구체적인 요건 및 절차를 규정하지 못하는 있다는 한계가 있어 이에 대한 개선이 필요한 실정이다. 본 연구는 지방공기업 청산제도에 대한 행자부의 혁신방안에 대한 검토를 목적으로 한다. 먼저, 행자부의 지방공기업 청산제도 혁신방안에 대한 내용을 제시하고 검토한다. 그리고 향후 제도보완에서 고려해야 할 내용을 쟁점별로 정리하여 검토하도록 한다. 2장에서는 행자부가 제시하고 있는 청산제도 개혁안을 확인하고 검토한다. 3장에서는 행자부 혁신안에 더해 보완해야 할 내용을 쟁점별로 제시하고 향후 과제를 제시한다. 그리고 4장에서는 제시된 기준에 따른 시뮬레이션 결과를 통해 청산제도의 적정성 및 가능성을 추론해 보도록 한다.

Ⅱ. 지방공기업 청산제도 혁신안

1. 혁신안의 내용

행자부가 지방공기업 청산제도의 혁신안으로 제시한⁴⁾ 방안과 관련하여 추진 배경에는 기본적으로 동의할 수 있다. 특히 제도의 미비로 인해 비효율이 확인되고, 조속한 퇴출이 필요한 공기업임에도 제대로 청산되지 못하는 문제점이 노정될 수 있다는 점에서 개선의 필요성

4) 2015년 3월 25일 행정자치부가 작성·송부한 자료를 근거로 한다.

은 충분하다고 판단된다. 현행 지방공기업법 제78조의2 제2조와 제3조에는 ‘② 행정자치부장관은 제78조제1항 본문에 따라 경영평가를 하거나 제1항에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있다. 1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업. 2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업. 3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업. 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방공기업

③ 행정자치부장관은 제2항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.’로 규정하고 있는데⁵⁾ 이는 청산명령을 내릴 수 있는 법적 근거는 마련되어 있으나 구체적인 요건 및 절차가 제시되지 않음으로써 실질적인 청산제도를 운영하는 데는 한계가 존재했다. 일반적으로 청산은 법인이 해산(解散)에 의해 모든 법률관계를 종료시키고 재산관계를 정리하여 분배하는 것을 목적으로 하는 절차라는 점에서 아주 복잡하여 다양한 이해관계가 얽히게 마련이다. 그리고 그 과정에서 선의의 피해자가 발생할 수도 있다는 점에서 사전(事前)에 충분한, 그리고 합리적인 과정에 규정되어 있지 않으면 또 다른 혼란과 문제가 발생한다는 점에서 개선의 필요성은 매우 높다고 할 수 있다.

행자부가 개선방안으로 제시한 것은 부실공기업 청산 요건 및 절차를 마련한다는 것과 청산요건의 예시, 그리고 청산절차의 비교 등 3가지이다. 먼저, 부실공기업 청산 요건 및 절차 마련과 관련해서는 세부적으로 4가지를 제시하고 있는데 부실공기업에 대한 정의를 먼저 제시하고 있다. ‘부채상환능력이 없고 사업전망이 없는 공기업’으로 부실공기업을 정의하였다. 청산요건은 ‘재무적 건전성 및 사업전망 고려’한다는 것만을 제시하고 있으며 내·외부 전문가 의견을 수렴하여 상반기 중 마련하고 지방공기업 정책위에서 확정한다고만 제시되어 있다. 청산절차와 관련해서는 ‘부실공기업 요건에 해당되면 지방공기업은 해산되고, 청산절차 진행’으로만 제시되어 있어 실질적인 청산절차 방안을 제시한 것은 아니며 원칙론적인 내용만 확인하고 있을 뿐이다. 마지막으로 기대효과는 ‘부실 우려 공기업의 경우 자구노력을 통한 정상화 유도, 청산이 불가피한 부실공기업은 신속한 청산 절차 이행 가능’ 등으로 제시하고 있다.

5) 덧붙여 지방공기업법시행령 제75조(경영진단에 따른 경영개선명령)는 제3호에 ‘법인의 청산 및 민영화’ 등을 명시함으로써 행자부 장관이 지방공기업의 청산을 명령할 수 있는 제도적 근거는 충분하게 마련되어 있다고 할 수 있다. 다만, 그 구체적인 기준과 방법에 대한 규정은 미비되어 있다.

둘째, 청산요건을 제시하고 있는데 크게 4가지로 제시하고 있다. 먼저 부채비율로써 부실공기업 기준은 400% 이상으로 제시하고 있다. 두 번째는 유동비율로써 부실공기업 기준은 50% 미만이다. 세 번째는 이자보상배율로써 0.5 미만이면 부실공기업으로 간주한다. 마지막으로 사업전망으로써 정책위원회가 평가하여 부실공기업을 판정하도록 한다. 위의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 행자부가 제시한 지방공기업 청산요건(예시)

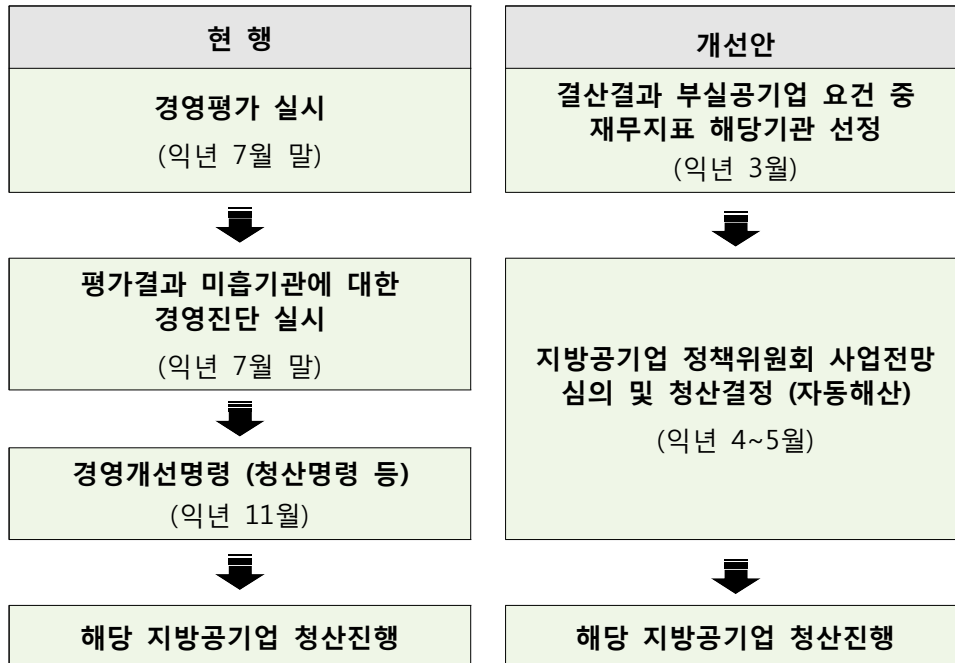
지표	지표의미	산정방식	부실공기업기준
부채비율 (재무적 안정성)	자기자본 대비 상대적인 부채규모	부채/자본	400% 이상
유동비율 (유동성)	유동부채의 상환가능성	유동자산/유동부채	50% 미만
이자보상배율 (수익성)	현금기준 영업수익성 판단	EBITDA ⁶⁾ /총 이자비용	0.5 미만
사업전망	향후 기업 존속시 사업정상화 가능성 판단	지방공기업 정책위원회에서 평가	정책위 평가

출처: 행정자치부(2015.3.25)

셋째, 지방공기업 청산절차의 개선방안을 제시하고 있다. 현행 청산절차는 경영평가 실시 후 평가결과 미흡기관에 대한 경영진단을 실시하고 경영진단 결과에 따라 청산명령을 포함한 경영 개선명령을 내리고 그 후에 해당 지방공기업 청산을 진행하는 과정이다. 현행 제도에 의하면 당해연도 실적을 익년 7월 말에 평가를 실시하고 익년 11월에 경영개선 명령을 내리게 되므로 부실의 발생으로부터 청산명령까지는 약 1년의 시차가 발생하게 된다. 이러한 제도를 개선하는 방안으로 제시된 것은 먼저 결산결과 부실공기업 요건 중 재무지표 해당기관 선정하고 지방공기업 정책위원회 사업전망 심의 등 청산결정을 하고 여기서 결정되면 자동해산하는 것으로 하며 해당 지방공기업이 청산을 진행하는 것으로 개선하였다. 이럴 경우, 익년 3월말에 대상기관이 선정되고 4~5월에 청산결정이 됨으로써 약 6~7개월의 시차가 줄어들게 되는 효과가 발생한다. 현행 방식과 개선안의 내용을 그림으로 제시하면 다음과 같다.

6) EBITDA(Earning before interest, tax, depreciation and amortization)은 법인세, 이자, 감가상각비 차감 전 영업이익을 의미하며

〈그림 1〉 행자부가 제시한 지방공기업 청산절차 개선안



2. 혁신안의 한계

행자부가 제시한 지방공기업 청산제도의 혁신안은 구체적으로 어떤 안(案)을 만들었다기보다는 ‘안(案)을 만들겠다’는 의지의 표명 수준이라고 할 수 있다. 즉, 개선안의 구체성이 떨어지기 때문에 개별 방안에 대한 문제를 지적하는 데에도 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 현재 제시된 행자부의 혁신안에 대한 한계를 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 부실한 지방공기업의 청산을 위해서는 먼저 부실에 대한 명확한 개념정의가 선행되어야 하는데 그러한 개념정의가 생략되어 있다는 점에서 한계로 지적할 수 있다. 지방공기업 부실에 대한 개념정의를 사전에 명확하게 하는 것이 필요한데 부실을 어떻게 개념 정의할 것인가에 따라서 지방공기업 청산이 결정될 수 있다는 점에서 ‘부실’에 대한 개념정의는 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 그러나 현재 행자부 안(案)에는 이러한 개념정의가 모호하게 되어 있다. 행자부는 ‘부채상환능력이 없고 사업전망이 없는 공기업’으로 규정하고 있으나 구체적으로 부채상환 능력은 어떤 상황을 의미하는지, 그리고 사업전망이 없는 공기업은 어떤 공기업들을 의미하는지 먼저 제시하는 것이 필요할 것이다.

부실의 개념정의와 관련해서는 3가지 기준이 제시될 수 있다. 첫 번째는 명확성(Clarity)이다. 누가 보더라도 동일한 기준을 적용할 수 있도록 구체적이고 정량적인 기준에 제시되어야 할 것이다. 두 번째는 보편성(Universality)이다. 특정 공기업에만 해당되는 기준이 아닌 모든 공기업에 적용할 수 있고, 대상이 되는 공기업들의 공통적 부분이 집합된 기준이어야 한다.

세 번째는 타당성(Validity)이다. 실제 부실임을 측정할 수 있는 적확(的確)한 기준들로 구성되어야 한다는 것이다. 향후 이러한 기준을 최대한 충족할 수 있는 개념정의를 통해서 부실의 개념을 재정의 하는 것이 필요하다.

둘째, 행자부 안에서 제시하고 있는 내용 중 청산요건으로 제시하고 있는 재무적 건전성과 사업전망 고려는 일견 타당성이 있는 것처럼 보일 수 있으나 보다 구체적인 내용으로 들어가 확인하는 것이 필요하다. 즉, 재무적 건전성은 앞서 첫 번째에서 지적한 것처럼 명확성 차원에서 볼 때 타당한 기준이라고 할 수 있다. 그리고 재무적 건전성은 지방공기업의 부실을 확인하는데 타당한 지표라고 할 수 있다. 그러나 ‘사업전망’은 다소 다른 차원의 문제라고 할 수 있다. 재무적 건전성은 과거의 실적치를 반영하는 지표라고 할 수 있기 때문에 변동시킬 수 없는 변수이다. 그러나 사업전망은 과거가 아닌 미래의 전망을 의미하는 것으로서 미래의 많은 변수와 환경을 고려하여 전망해야 하는, 말 그대로 추측(推測)의 수준을 벗어나기 어렵다. 물론, 그 미래전망을 하는 사람의 전문성이 매우 높아 내용적 타당성이 높다고 할 수도 있으나 미래의 전망은 전망일 뿐 과거의 경험이 아니기 때문에 늘 가능성(possibility)에 머물 수밖에 없다. 확신(confirm)할 수는 없는 내용을 근거로 한 미래의 사업전망은 불투명할 수밖에 없고, 불투명하고 확신하지 못하는 내용을 근거로 지방공기업의 청산을 결정하는 것은 무책임하고 위험한 결정일 수 있다는 점을 유의해야 한다.

셋째, 행자부 안에서 제시하고 있는 청산요건에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단된다. 제시된 청산요건은 크게 두 부분으로 나누어지는데 하나는 재무적 지표 3가지와 정성적 지표 1가지로 구성되어 있다. 재무적 지표는 부채비율, 유동비율, 이자보상비율 등이고 정성적 지표는 사업전망이다. 먼저 사업전망에 대해서는 앞서 두 번째 문제점에서 지적한대로 미래에 발생할 가능성을 가지고 평가하여 청산을 결정한다는 것은 부적절하다는 점을 지적할 수 있다. 재무적 지표와 관련해서 일단 제시된 지표 3가지는 기본적으로 당연히 청산요건에 포함될 수 있다고 판단된다. 그러나 문제는 제시된 재무적 지표만으로 지방공기업의 부실을 충분히 확인할 수 있느냐의 문제이다. 기업의 부실은 여러 가지 변수와 기준에 의해서 판단하는 것이 필요하며 한 두 가지의 기준만으로 무리하게 적용하는 것은 또 다른 문제를 야기할 가능성이 크다고 할 수 있다. 한국신용평가(주)가 자체적으로 구축하고 있는 공기업 신용평가기준만 해도 매출액, 경상이익률, ROA, EBITDA/이자비용, (매출채권+미수금+재고자산)/매출, RCF/순영업자산, 지급의무부채/EBITDA, 조정순차입금/자기자본, 총차입금/(자기자본*6) 등 매우 다양한 평가요소와 지표를 가지고 평가하고 있다. 신용을 평가하는 기준이 이 정도이면 청산을 전제로 한 부실 평가기준은 신용평가 기준이 최소기준이 되어야 함은 물론이다. 지방공기업의 청산은 단순히 법인 하나를 청산하는 것에 그치는 것이 아니라 거기서 근무하는 인력의 해고를 의미하게 되고, 지방공기업이 그 동안 해온 모든 사업의 종결을 의미하므로 지역에 미치는 영향이 적지 않을 것으로 예상되므로 단순히 한, 두 가지의 지표만으로 청산을

결정한다는 것은 성급한 판단이 될 가능성이 크다. 이 밖에도 유사시 정부(지자체)의 지원가능성까지 평가하고 있으나 청산은 부실공기업에 대한 가장 강력한 처방이라는 점에서 중앙정부가 부실공기업을 판단할 때는 지자체의 지원가능성은 배제하고 평가하는 것이 합리적이라고 판단된다.

넷째, 행자부가 제시한 청산절차 상 과정을 보면 지방공기업 정책위원회가 사업전망을 심의하고 청산을 결정하도록 하고 있다. 지방공기업 정책위원회가 법률적으로 지방공기업 정책과 관련한 심의와 의결을 할 수 있는 권한이 있다고 할 수 있다. 그리고 법적인 권한을 추가로 부여할 수도 있다. 그러나 사업전망까지 정책위원회가 판단한다는 것은 결과의 타당성을 확보하기 어려울 것으로 판단된다. 많은 경제·사회적 환경변수와 지방공기업이 갖는 지역적 특수성 등을 종합적으로 반영하여 사업전망을 해야 하며 해당 분야의 전문성을 갖고 있어야 함에도 불구하고 정책위원회가 그러한 역량을 충분히 보유하고 있는지 의문이 들지 않을 수 없다. 특히 합의제 의사결정 기구라고 할 수 있는 위원회 구조가 합리적이고 타당한 결론을 보장될 수 있는지도 의문이다. 게다가 결정의 결과에 대한 책임성도 약하다는 점을 고려한다면 과도한 권한을 행사하는 것으로 판단될 수 있다는 점에서 청산의 결정권한을 정책위원회가 갖는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

Ⅲ. 지방공기업 청산제도의 쟁점

1. 쟁점 1 : 지방공기업의 부실에 대한 정의(定義)

지방공기업 청산제도의 첫 번째 쟁점은 지방공기업의 부실을 어떻게 정의할 것인지의 문제이다. 부실을 어떻게 정의하느냐에 따라 청산의 여부가 결정되기 때문에 부실의 정의는 매우 신중해야 하며 지방공기업이라는 조직이 갖는 특수성도 반영하는 것이 필요하다.

일반적으로 기업의 부실이라고 하면 경제적 부실(Economic distress), 기술적 지급불능(Technical insolvency), 파산(bankruptcy) 상태를 의미한다. 경제적 부실은 기업의 총수익이 총비용에 미달하거나 기업의 평균투자수익률이 자본조달비용에 미달하는 경우를 의미한다. 기술적 지급불능은 유동성 부족으로 만기가 된 채무를 상환할 수 없는 경우 또는 총부채가치가 총자산가치를 넘어 순자산가치가 음(-)이 되는 경우를 의미한다. 파산은 파산적 지급불능 상태 혹은 법원에 의해 파산선고가 내려진 법적 상태를 의미한다.

한편, 금융기관에서는 채권(債券)을 정상, 요주의, 고정, 회수의문, 추정손실 등 다섯 단계로 구분하는데 부실채권은 정상을 제외한 나머지 4개의 포함한 것이다.⁷⁾ 정상은 원금과 이자

가 정상적으로 상환되는 경우를 의미한다. 그러나 지방공기업에게 이러한 조건을 적용하는 것은 기업의 특성을 반영하지 못하는 기계적인 적용이라고 할 수 있다. 지방공기업은 지역주민과 공공복리를 위하여 지자체가 설립한 공기업이기 때문에 공공성 확보를 위하여 불가피한 적자가 발생할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 이는 지방공기업법에서도 확인해 볼 수 있다. 지방공기업법 제2조에는 지방공기업이 해야 할 사업을 판단하는 경제적 기준으로써 ‘경상경비 5할’ 규정을 두고 있다. 다시 말해, 지방공기업의 수입으로 경상경비의 5할을 충당할 수 있으면 경제적으로 적정한 사업이라고 할 수 있다는 의미이다. 이 규정은 다른 표현으로 ‘50%의 적자는 용인(tolerance)할 수 있다’는 것이다. 그러므로 적자가 발생하고 지방공기업이 발행한 공사채(公社債)의 상환이 어려움에 봉착한다고 할지라도 어느 정도는 인내할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

지방공기업의 부실은 금융기관이나 시장에서 통용되는 일반적인 ‘부실’의 기준을 적용하는 것은 타당하지 않다고 판단되며 지방공기업의 특수성과 공공성, 그리고 주민복리 증진을 위하여 불가피한 적자 등을 고려할 때, 최악의 조건을 상정하여 ‘부실’을 정의하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 앞의 금융기관 부실채권의 단계에서 보자면 가장 최악의 단계인 추정손실 단계를 넘어서야 부실로 정의할 수 있을 것이다. 같은 맥락에서 지방공기업의 부실은 민간기업과의 비교를 통해서 정의해 볼 수 있는데 간단히 ‘민간기업이었으며 파산하거나 이에 준하는 재무적 위험성에 빠질 가능성이 있는 상황’으로 정의하는 것이 타당하다. 기업이 시장에서 당연히 파산·퇴출되는 조건, 또는 이에 준하는 재무적 상황을 지방공기업이 갖고 있다면 이는 부실로 정의해도 무방할 것이다.

지방공기업의 부실을 정의할 때 간과하지 말아야 할 중요한 조건이 있다. 그것은 지방공기업의 부실평가 기준을 저량(Stock)기준으로 할 것이냐 아니면 유량(flow)기준으로 할 것이냐의 문제이다.⁸⁾ 저량과 유량에 대한 고민이 필요한 이유는 크게 3가지로 제시할 수 있는데 첫째, 부실을 판단하고 측정하기 위해서는 기준이 필요한데 이 기준을 적용하는 시점을 언제로 잡을 것인가의 문제, 그리고 그 기준에 자료가 충족되는 충족시점을 언제로 잡을 것인지에 대해서 검토해야 한다. 부실평가의 기준을 저량기준만으로 할 때는 이러한 기준과 시점을 모두 충족시켜야 하는 어려움이 예상된다. 둘째, 지방공기업의 사업특성이 갖는 특수성을 고려해야 한다는 점에서 저량과 유량의 고민이 있다. 지방공기업에서 문제가 되는 유형은 개발공

7) 이자와 원금의 상환을 기준으로 요주의는 짧은 기간(1개월 이상 3개월 미만) 연체되는 경우, 고정은 3개월 이상 연체되는 경우이지만 원금의 회수는 가능한 수준, 회수의문은 피해 정도를 확인할 수는 없지만 원금의 손실이 예상되는 경우, 추정손실은 원금을 회수할 가능성이 거의 없으며 담보가액이 아주 부족한 경우를 의미한다(두산백과)

8) 경제학에서 사용하는 ‘유량(flow)’의 개념과 ‘저량(Stock)’의 개념을 차용(借用)한 것으로 유량은 ‘일정기간’이라는 시간이 포함되는 개념이고 저량은 ‘일정시점’이라는 상황이 포함되는 개념이라는 점에서 차이가 있다.

사 유형이다. 대체로 건설업에 해당되는 개발공사는 택지, 주택, 산업단지 등 부동산 개발이나 지역개발, 그리고 주택공급 등의 기능을 담당하고 있다. 그런데 이러한 개발사업들은 일정한 주기(Cycle)를 갖고 있으며 그 주기가 1~2년에 끝나는 것이 아니라 그보다 훨씬 긴 기간인 4~5년의 주기를 갖는다. 사업계획에서부터 설계, 보상, 매입, 시공, 분양, 투자비 회수 등 긴 시간을 두고 추진되는 사업이므로 지방공기업의 부실위험이 고르게 분산되지 못한다는 한계와 특수성이 있다. 특정 시점에서는 지방공기업의 부실이나 위험의 가능성이 아주 높아지고 반면에 어떤 특정 시점에서는 수익성이 매우 좋아지고 전망이 밝아지는 상황이 발생할 가능성이 크다. 그러므로 특정 시점에서만의 평가나 기준적용으로 부실과 청산을 결정한다는 것은 매우 위험하고 타당성이 결여된 전망이 될 수밖에 없다. 셋째, 저량과 유량 어느 하나만을 선택해야 하는 선택의 문제는 아니며 저량과 유량 모두를 고려해야 하는 통합적 접근(Integrated approach)이 이루어져야 한다. 일단 행자부가 제시한 청산요건은 저량을 기준으로 하고 있으나 앞서 지적한 이유로 인해 유량을 기준으로 하는 요건이 추가되어 저량과 유량을 동시에 고려하는 통합적 접근이 이루어져야 할 것이다.

2. 쟁점 2 : 부실판단의 기준(基準)⁹⁾

행자부가 제시한 청산요건에는 지방공기업 정책위원회에서 평가하는 사업전망이 포함되어 있으며 이는 정성적으로 평가하는 부분이라는 점에서 주관이 개입될 소지를 갖고 있다. 부실을 판단하고 청산을 결정하는 과정에 주관적 요소가 개입되는 것이 타당하지 않으며 사전에 이러한 요소를 차단하는 것이 필요하다고 판단된다. 주관적 요소의 개입은 부실판단이나 청산결정의 객관성을 훼손하고 수용성을 떨어뜨리며 공정성 시비에 휘말릴 가능성이 있다. 그리고 모니터링의 항상성(homeostasis)을 유지하기 어렵다는 점에서 제외하는 것이 바람직하다. 정량적인 기준에 의해서 동일한 기준으로, 그리고 자동으로 필터링(filtering)하는 것이 필요하다.

먼저 행자부가 제시한 기준을 검토하고 다른 기관의 기준을 검토한 후 연구자의 새로운 제언을 제시한다.

1) 행자부 기준

행자부가 제시한 기준은 크게 4가지이고 정성적인 부분은 제외하면 3가지이다. 부채비율, 유동비율, 이자보상배율 등이 그것이다.

9) 지방공기업평가원 박정규 회계사의 ‘지방공기업 재무위기 사전경보시스템 구축방안’을 일부 인용하였음을 밝힙니다.

〈표 2〉 행자부 기준(예시)¹⁰⁾

지표	지표의미	산정방식	부실공기업기준
부채비율 (재무적 안정성)	자기자본 대비 상대적인 부채규모	부채/자본	400% 이상
유동비율 (유동성)	유동부채의 상환가능성	유동자산/유동부채	50% 미만
이자보상배율 (수익성)	현금기준 영업수익성 판단	EBITDA ¹¹⁾ /총 이자비용	0.5 미만

출처 : 행정자치부(2015.3.25)

행자부 기준에 의하면 부채비율은 400%이상일 경우에 해당되며 부채비율이 400%이상이라는 것은 자기자본보다 4배나 많은 부채를 갖고 있는 공기업은 부실공기업이 되는 것이다. 이 기준은 크게 이의가 없을 것으로 판단되며 지방공기업법 시행령에서 정한 공사채 발행한도 기준이 400%라는 점에서 적절한 수준이라고 할 수 있다.

둘째, 유동비율은 유동부채와 유동자산의 비율을 의미하는데 50% 미만이면 부실공기업으로 지정되는 것이다. 유동비율은 1년 이내 갚아야 할 시급한 부채를 상환할 수 있는 자산이 어느 정도인가를 측정하는 것으로써 기업의 유동성을 평가하는 중요한 기준이 되는 지표임에는 틀림없다. 그러므로 지표 자체와 기준에 대해서는 타당하다고 판단된다.

셋째, 이자보상배율은 총이자비용에서 세금, 이자, 감가상각비를 제하기 전의 영업이익 비율을 의미하는 것으로 기업의 수익성을 확인해 볼 수 있는 중요한 지표이다. 이 지표가 포함되는 것은 바람직하다고 판단되며 행자부는 0.5미만일 경우를 부실기준으로 제시하고 있다. 행자부에서 제시하고 있는 안에서 총이자비용이 어디까지를 의미하는지 제시되어 있지 않기 때문에 이론이 있을 수 있으나 금융비용에 대한 이자를 고려하지 않는 것이라면 이에 대한 고려가 필요하다고 판단된다. 즉, 지방공기업의 부실검토 대상이 되는 사업은 앞서도 지적했듯이 대부분 개발사업을 하는 공기업이고 이들 공기업은 그 특성상 대규모 금융비용이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 그러므로 금융비용의 자본화가 된 이후의 이자비용까지 포함시키는 것이 타당하다고 할 수 있다. 이 기준에 의해 금융비용의 자본화가 된 이후의 이자비용까지 포함된다면 부실을 판단하는 기준은 0.5 이하로 낮출 수 있는 여지가 있다고 판단된다. 즉, 0.5가 아닌 0을 기준으로 하여 부실을 판단하는 것이 타당하다고 판단된다.

10) 사업전망은 정성적 기준이라고 판단되어 정량적 기준만을 검토한다는 기준에 의해서 본 연구에서는 제외하였다.

11) EBITDA(Earning before interest, tax, depreciation and amortization)은 법인세, 이자, 감가상각비 차감 전 영업이익을 의미하며 궁극적으로 기업의 수익창출 능력을 비교할 수 있는 지표라고 할 수 있다.

2) 한국신용평가 기준

한국신용평가에서는 기본신용등급을 매년 측정하는데 이는 채권자 입장에서 궁극적 회수 가능성을 판단하는 기준으로써 활용하는 기준이다. 구체적인 내용은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 한국신용평가 기준

구분	Factor		산출방법
	지표		
BCR (BASIC credit Ratio, 기본신 용 등급)	1. 사업안정성		
	매출액	억원	(매출액)3개년 평균치 사용 기존 사업영역의 안정성을 측정
	사업기반의안정성	정성	(운영기반) 장시간 영업하는 경우 안정적으로 평가
	영업 Coverage	광역/ 기초	운영을 기반으로한 지역규모 지역 규모 및 인구규모에 따라 영업가능성 평가
	경쟁의 강도		광역단위별 유사 업종 공사 존재여부 사업영위하는 지역내 경쟁자 존재여부
	다각화의 수준 및 경기 민감도		사업포트폴리오 구성 정도 사업이 시장상황에 영향을 받는 정도
	2. 수익성		
	경상이익률	%	(법인세비용 차감전 계속사업이익+/매출액) 3개년 평균치 사용 보조금, 대행사업비 등 이전재원이 상당비중 차지하므로 경상이익 사용
	ROA	%	(법인세비용 차감전 계속사업이익+이자비용)/자산총계 3개년 평균치 사용 투하된 자산의 수익창출력 및 효율성 측정비 업무용 자산이 높을수록 ROA 낮아짐
	EBITDA/이자비용	배	EBITDA/이자비용 3개년 평균치 사용 현금기준 영업수익성 판단(회계적 이익보다 실질수익을 대변)
	3. 영업자산의 건전성		
	(매출채권+미수금+재고자산)/매출	%	(매출채권+미수금+재고자산)/매출 3개년 평균치 사용 미분양으로 재고자산이 증가하거나 대금회수 지연되는 경우 영업자산회전을 저하 불가피함
	RCF/순영업자산	%	(현금당기순이익-배당금지급)/(매출채권+미수금+재고자산+선금금+대여금-선수금)3개년 평균치 사용 영업자산수익률은 순영업자산에 국한된 현금 기준 수익률을 측정하는 지표, 영업자산의 부실화 가능성 측정
	4. 재무안정성		
	지급의무부채/EBITDA	배	(총차입금+매입채무+미지급금+미지급비용+임대보증금)/EBITDA 실질적인 채무상환능력
	조정순차입금/자기자본	%	(차입금+결제기일이 2개월을 초과하는 매입채무)/순자산 자금지급을 지연시킴으로써 자금수지를 조절하여 재무구조 조정 가능함을 감안
	총차입금/(자기자본*6)	%	총차입금/(자기자본*발행한도) 외부자금조달 여력파악
	차입금 원천 및 만기구조		만기구조 정도 정책자금 사용이 재무안정성에 긍정적 효과
	대체자금조달여력		우발채무의 현실화 가능성이 높거나, 자금조달이 어려운 경우 유사시 견딜 수 있는 재무적 지지력

한국신용평가 기준은 기본신용등급을 산출하는 기준으로써 크게 4가지 분야로 구분하고 있다. 사업안정성, 수익성, 영업자산의 건전성, 재무안정성 등이며 사업안정성은 매출액, 사업기반의 안정성, 영업 Coverage, 경쟁의 강도, 다각화의 수준 및 경기 민감도 등의 지표로 구

성되어 있다. 수익성은 경상이익률, ROA, EBITDA/이자비용 등의 지표로 구성되어 있으며 영업자산의 건전성은 (매출채권+미수금+재고자산)/매출, RCF/순영업자산 등의 지표로, 마지막으로 재무안정성 지표는 지급의무부채/EBITDA, 조정순차입금/자기자본, 총차입금/(자기자본*6), 차입금 원천 및 만기구조, 대체자금 조달 여력 등의 지표로 구성되어 있다.

한국신용평가 기준은 채권의 회수가능성을 채권자의 입장에서 판단하는 기준이라는 점에서 청산의 조건이 되는 기준으로 직접 적용하는 데는 한계가 있지만 부실판단 기준의 체계성이나 다양성 그리고 타당성 측면에서는 좋은 준거(Benchmark)가 될 수 있다.

3) 감사연구원 기준

감사연구원 역시 공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구를 통해서 부실의 기준을 제시하고 있는데 구체적인 내용은 다음 <표 4>과 같다.

〈표 4〉 감사연구원 기준

지표	재무지표	등급				
		P1	P2	P3	P4	P5
안정성	부채비율	0~50	50~100	100~200	200~400	>400, <0
	차입금의존도	≤10	10~20	20~50	50~100	>100
	유동부채비율	≤20	20~50	50~100	100~200	>200
유동성	유동비율	≥200	150~200	100~150	50~100	<50
	당좌비율	≥170	120~170	70~120	20~70	<20
	자본조달 버퍼	≤20	20~50	50~100	100~200	>200, 자기자본≤0
수익성	매출액 경상이익률	≥7	4~7	2~4	0~2	<0
	ROA	≥5	3~5	1~3	0~1	<0
	EBITDA/이자비용	≥8	4~8	2~4	1~2	<1

감사연구원 기준은 크게 안정성, 유동성, 수익성 등으로 구분하고 있으며 안정성 지표는 부채비율, 차입금의존도, 유동부채비율 지표를, 유동성은 유동비율, 당좌비율, 자본조달 버퍼 등의 지표를, 수익성은 매출액 경상이익률, ROA, EBITDA/이자비용 등의 지표로 제시하고 있다. 감사연구원 기준은 모두 정량적 지표라는 점에서 앞서 연구자가 지정한 정량중심의 기준제시가 타당하고 하였는데 기본적인 체계는 감사연구원 체계가 타당한 것으로 판단된다. 특히 감사연구원 기준은 등급을 P1에서 P5까지 단계별로 제시하여 각 지표별로 위험수준을 구분할 수 있도록 제시하고 있는 것이 특징이다.

4) Moody's 기준

무디스(Moody's)의 공기업 신용평가 기준은 글로벌 스탠다드의 기준을 검토한다는 차원에

서 의미가 있다고 판단되며 구체적인 내용은 다음 <표 5>과 같다.

<표 5> Moody's 공기업 신용평가 기준

투입요소	결정요소	등급
기본신용등급	사업위험	21
	정부사업의 정책 중요성, 지분율 등 재무위험	
	운영현금흐름, 이자보상비율	
	유보현금흐름/차입금	
	부채비율	
국가신용등급	경제적 요소, 재무적 요소 등	
유사시 지원가능성	지급보증유무	5
	정부지분율	
	정비지원의 법적제한	
	정부지원의 역할	
	공기업 채무 불이행 시 정부가 입을 영향	
	해당 공기업의 경제적 중요성	
채무 불이행 상호의존도	재무적 상호의존도	4
	경제적 바탕의 동일성	
	신용 리스크의 동일성	

무디스의 기준은 국가 차원의 변수를 고려한다는 점이 특징이라고 할 수 있으며 정성적인 부분의 평가도 이루어진다는 점에서 인용의 가능성은 크지 않다고 할 수 있다. 특히 공기업 자체의 부실을 검토하는 차원에서 지자체나 국가의 지원을 고려한다는 것은 부실의 실질적 측정을 어렵게 한다는 점에서 배제하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, 기본신용등급의 결정요소인 사업위험, 재무위험, 운영현금흐름, 이자보상비율, 유보현금흐름/차입금, 부채비율 등은 기존의 다른 기준과 유사하다는 점에서는 참고의 의미가 있다.

5) 지방공기업 부실 판단 기준¹²⁾

앞서 검토한 것처럼 지방공기업의 부실을 판단하고 청산을 결정하는 기준으로 다양한 기준과 지표가 제시될 수 있다. 여기서는 이러한 내용을 종합하여 새로운 평가지표를 제시하고자 한다. 먼저, 지방공기업 부실의 평가기준을 재무안정성, 유동성, 수익성 등으로 구분하고, 재무안정성은 부채비율, 차입금의존도, 유동부채비율, 부채상환가능률 지표로 측정한다. 유동성은 유동비율, 대체자금조달여력, 영업자산수익률 지표로 측정하고, 수익성은 경상이익률, ROA(총자산이익률), 이자보상배율 등의 지표로 측정한다. 보다 구체적인 지표와 측정산식, 그리고 측정내용을 제시하면 <표 6>과 같다.

12) 지방공기업평가원 박정규 회계사가 검토한 안(案)을 인용한 것임

〈표 6〉 지방공기업 부실평가 지표

영역	지표	측정산식	측정내용	비고
재무 안정성	①부채비율	부채/자본	자기자본 대비 상대적인 부채규모	단일연도
	②차입금의존도	차입금/자산	이자비용이 발생하는 차입금 규모	
	③유동부채비율	유동부채/자본	자기자본으로 유동부채상환 가능성	
	④부채상환가능률	지급의무부채/EBITDA**	실질적 부채상환가능성	직전 3년 가중*평균
유동성	⑤유동비율	유동자산/유동부채	유동부채 상환가능성	단일연도
	⑥대체자금조달여력	(차입금+우발채무)/자본	자체자금조달과 차입가능성 고려한 재무지지력	직전 3년 가중*평균
	⑦영업자산수익률	(현금당기순이익-배당금지급)/(매출채권+미수금+재고자산+선급금+대여금-선수금)	영업자산의 현금수입 창출 가능성	
수익성	⑧경상이익률	경상이익/매출액	통찰적인 수익창출력	직전 3년 가중*평균
	⑨ROA(총자산이익률)***	(경상이익+이자비용)/총자산	투하자산의 수익창출력 및 효율성	
	⑩이자보상배율	EBITDA/(총 이자비용)	현금기준 영업수익성	

* 연도별 가중치는 최근 연도순으로 50%, 30%, 20%

** EBITDA(Earning before interest, tax, depreciation and amortization)

*** ROA : Rate of return on asset

위의 표에서 보는 바와 같이 새롭게 제시하는 안(案)은 재무적 안정성과 유동성, 그리고 수익성을 고르게 평가할 수 있는 지표들로 구성되어 있다. 또한 단일연도의 값을 측정하는 변수와 3년의 값을 측정하는 변수가 혼합되어 있기 때문에 저장(Stock)과 유량(Flow)을 동시에 고려할 수 있다는 특징이 있다.

한편, 위의 지표를 가지고 지방공기업에 대한 평가를 실시하고 그 평가결과에 따른 부실 여부를 판단할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 부실이라고 인정할 수 있는 각 지표별 부실 기준을 제시하는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 한국신용평가, 감사연구원, 무디스 등의 부실판단 기준을 종합적으로 검토하여 제시하는 부실 판단 기준은 다음 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 지방공기업 부실평가 기준

영역	지표	부실평가 기준
재무 안정성	①부채비율(%)	>400, <0
	②차입금의존도(%)	>100
	③유동부채비율(%)	>200
	④부채상환가능률(배)	>150, <0

유동성	⑤유동비율(%)	<50
	⑥대체자금조달여력(%)	>200, ≤0
	⑦영업자산수익률(%)	<0
수익성	⑧경상이익률(%)	<0
	⑨ROA(%)	<0
	⑩이자보상배율(배)	<0

위의 표에서 보는 바와 같이 앞서 제시한 부실판단 기준의 지표별 평가 기준을 제시하였다. 먼저, 재무안정성과 관련하여, 부채비율은 400%가 넘어가면 부실로 평가할 수 있다. 400%의 기준은 지방공기업법 시행령에서 규정하고 있는 발행한도로서 이 기준을 초과하면 부실한 공기업으로 판정하는 하나의 기준이 충족된 것으로 평가한다. 둘째, 차입금의존도는 100%를 초과하면 부실한 공기업으로 평가할 수 있는 기준 중 하나가 충족된 것으로 판단한다. 차입금의존도 100%는 공기업의 전체 자산을 차입금으로 조달했음을 의미하는 것이므로 부실의 징후라고 평가할 수 있다. 셋째, 유동부채비율은 200% 초과될 경우, 부실기준이 충족된 것으로 평가한다. 유동부채비율 200%는 유동부채가 자기자본의 2배가 되는 상황이므로 공기업의 부실의 징후로 평가할 수 있다. 넷째, 부채상환가능률(배)은 150배로써 이는 실질적인 부채상환 가능성을 확인할 수 있는 지표로써 건설 대기업의 현황이 402.4배임을 감안할 때, 공기업이 150배가 초과되면 부실의 징후로 판단한다. 이 지표의 값은 직전 3년의 가중평균으로 산출한다.

유동성 평가와 관련하여, 유동비율이 50% 미만이면 부실의 기준 중 하나가 충족된 것으로 판단한다. 유동비율은 유동부채의 상환가능성을 측정하는 지표로써 그 가능성이 50% 이하라는 것은 유동자산이 유동부채의 반도 되지 않는다는 의미이다. 둘째, 대체자금조달여력은 200%를 초과할 때 부실의 기준 하나가 충족된 것으로 판단한다. 대체자금조달여력은 유사시 견딜 수 있는 재무적 지지력으로써 유사시란 기준의 차입금과 우발적으로 발생한 채무가 자본의 2배가 되는 상황이라고 할 수 있다. 셋째, 영업자산수익률은 0% 미만일 때 부실의 기준 하나가 충족된 것으로 판단한다. 영업자산수익률이 0%라는 것은 영업자산이 현금수입을 창출할 가능성이 0이거나 그 이하인 것을 의미한다. 그리고 이 지표의 값은 직전 3년 가중평균으로 산출한다.

수익성 평가와 관련하여, 경상이익률은 0% 이하를 기준으로 한다. 기업의 수익창출력을 의미하는 지표로써 경상이익을 매출액으로 나눈 값으로 산출하며 직전 3년 가중평균으로 산출한다. 둘째, 총자산이익률(ROA)은 자산의 수익창출력 및 효율성을 의미하는 지표로써 0% 미만일 경우 부실의 기준 중 하나가 충족된 것으로 판단한다. 셋째, 이자보상배율(배)은 0배 미만일 경우 부실의 조건 중 하나가 충족된 것으로 판단한다. 현금을 기준으로 한 영업수익성을 의미하는 지표로써 지방공기업의 특성 상 금융비용이 발생할 수밖에 없고 이를 단일 기

준으로 처리하기 위해서는 금융비용의 자본화가 필요하다. 그러므로 금융비용의 이자까지 비용화하여 판단하는 것이 필요하므로 다른 선행 조건과는 다르게 0미만을 부실판단의 기준으로 제시한다.

3. 쟁점 3 : 적용

세 번째 쟁점은 앞서 제시한 기준을 어떻게 적용할 것인지의 문제이다. 앞서 제시한 기준은 지방공기업의 부실을 판단하고 청산을 결정하기 위한 기준으로서의 의미를 갖는다. 그런데 각 지표의 산출방식에 따라 지표값을 산출하고 그 결과를 도출한 후에 이것을 어떻게 부실과 청산으로 연결할 것인지 적용의 문제가 발생할 수밖에 없다. 다시 말해 각 지표별 값은 일정 기준에 따라 산출할 수 있으나 산출된 값에 대한 적용과 판단, 그리고 청산의 결정을 어떻게 할 것인지가 문제가 되는 것이다.

부실의 판단 및 청산의 결정은 결국 정책적 판단이 개입될 수밖에 없다. 물론 사전에 일정 기준을 설정해 놓고 그 기준에 해당될 경우, 기계적으로 적용하여 부실을 판단하거나 청산을 결정할 수 있다.

우선 고려할 문제는 제시한 10가지 기준 중 몇 개가 충족되어야 부실로 판단하고 청산을 결정할 것인가이다. 10개의 지표 모두에 해당된다면 그것은 당연히 부실이라고 판단할 수 있고 청산을 결정할 수밖에 없겠지만 그렇게 될 가능성이 높지 않다는 점에서 지나치게 관대하게 적용하는 것도 문제가 될 수 있다. 그러나 행자부가 제시한 대로 3개 정도의 지표에 해당될 경우 부실로 판단하고 청산을 결정하는 것 역시 청산 및 구조조정을 강제하려는 지나친 기준이라고 할 수 있다.

일단 부실 평가의 분야를 크게 3개 부분으로 나누었기 때문에 분야 3개와 지표 10개의 기준을 조합하는 것이 필요하다. ①3개 부분 중 한 부분의 모든 지표가 충족되는 경우(재무안정성 4개 모두 또는 유동성 3개, 수익성 3개), 또는 ②3개 부분에 최소 1개 이상의 지표가 충족되는 경우, 또는 ③2개 부분에 2개 이상의 지표가 충족되는 경우, 또는 ④분야에 상관없이 5개의 지표에 해당되는 경우 등으로 고려해 볼 수 있다. 이것은 하나의 대안으로 검토할 수 있을 것이며 사후에 실제 지방공기업을 대상으로 한 시뮬레이션 결과를 가지고 조정하는 것이 필요하다.

4. 쟁점 4 : 부실판단의 주체(主體)

네 번째 쟁점은 부실판단의 주체에 대한 문제이다. 부실은 누구나 판단하고 평가할 수 있다. 그러나 부실의 판단이 청산의 결정으로 이어져야 한다면 부실판단의 주체는 매우 중요해

질 수밖에 없다. 지방공기업의 청산은 단순히 여러 기업 중에 하나를 시장에서 퇴출시키는 것과는 차원이 다른 문제이기 때문이다. 현재 행자부가 제시하고 있는 대안은 지방공기업 정책위원회에서 청산을 결정하도록 하고 있다. 그런데 지방공기업의 청산을 결정하는 주체는 최소한 다음의 3가지 기준을 충족한 별도의 조직이 담당하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 첫째, 전문성이다. 지방공기업에 대한 전문성이 높고, 경영이나 회계에 대한 전문성을 충분히 확보한 조직이어야 한다. 또한 지방공기업이 갖는 공공성(publicness)에 대한 이해가 전제되어야 한다. 둘째, 객관성과 공정성이다. 지방공기업과의 관계, 또는 경쟁이 되는 민간기업과의 관계로부터 자유로운, 객관성을 담보할 수 있어야 한다. 청산의 대상이 될 수 있는 기관으로부터 충분한 객관성을 담보한 공정한 조직의 구성이 필요하다. 셋째, 책임성이다. 지방공기업의 청산과정은 간단한 과정이 아니며 일정 정도의 절대적인 시간이 필요한 과정이라고 할 수 있다. 그리고 청산과정에서 회생이나 다른 조직과의 M&A의 가능성도 있기 때문에 그러한 과정까지 뒷받침할 수 있는 책임있는 기관이어야 한다. 일회적인 결정 후 해산되거나 후속 조치에 대한 지원 없이 청산 결정만을 내리는 조직은 책임성을 담보할 수 없다.

지방공기업 정책위원회가 나름의 역할과 기능이 있고 부실 지방공기업에 대한 청산명령을 내릴 수 있는 제도적 권한이 있다고 할 수는 있지만 전문성, 객관·공정성, 책임성 등을 충분히 담보한 조직인가에 대해서는 다소 의문이 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지방공기업 청산을 전담하는 별도의 조직을 구성하는 것이 타당하다고 판단된다. 그리고 그 조직은 임시적인 조직이 아니라 상시적인 조직으로 운영하며 지속적으로 지방공기업을 모니터링 하도록 역할을 부여하는 것이 필요하다.

지방공기업의 부실을 진단하고 청산을 결정하는 조직으로 별도의 상시적인 조직을 운영하는 이유는 단순히 부실진단과 청산을 결정하는데 그치는 것이 아니라 부실을 진단하기 이전에 부실의 경고를 사전에 올릴 수 있는 일종의 ‘조기경기시스템(Early Alarm System)’으로서의 기능도 담당하도록 하고, 부실진단과 청산결정이 이루어진 이후에는 지방재정의 건전성을 유지하고, 주민들의 피해가 최소화될 수 있도록 조속한 퇴출을 유도하는 기능까지 담당하기 때문이다. 일종의 지방공기업 퇴출 플랫폼(platform)을 운영하는 역할을 담당하는 조직이므로 이를 위해서는 별도의 상시조직으로 운영하는 것이 바람직하다.

5. 쟁점 5 : 지방공기업 청산의 플랫폼(platform) 구축

다섯 번째 쟁점은 앞서 네 번째 쟁점의 연장선 상에서 논의될 수 있다. 지방공기업 청산을 위한 일종의 플랫폼(platform)을 구축해야 한다는 것이다. 지방공기업을 청산하는 것이 쉬운 문제가 아니라 향후 부실한 지방공기업의 퇴출을 강력하게 유도하기 위해서는 별도의 조직을 상시적으로 운영하는 것이 필요하다. 그런데 이 조직이 운영하는 체계가 바로 지방공기업 청

산 플랫폼이라고 할 수 있다. 지방공기업 청산에 대한 체계를 고도화하고 정교화하며 체계화할 수 있는 플랫폼을 구축하는 것이다. 이 플랫폼은 지방공기업에 대한 모니터링을 실시하고 부실의 징후를 사전에 인지하여 경고(warning)하고 그럼에도 불구하고 부실이 진행될 때에는 부실 공기업으로 지정하여 관리하고 여전히 부실이 진행되어 청산이 불가피할 경우에는 최적의 청산절차를 설정하고 진행하게 된다. 청산과정에서는 민간기업처럼 회생가능성을 재검토하게 되고, 인근 지방공기업이나 동일 지자체 내 다른 지방공기업으로의 M&A 가능성까지 검토하고 최후에는 법률적 청산을 완료하는 하나의 거대한 체계를 의미한다.

이러한 지방공기업 청산 플랫폼은 부실한 지방공기업을 상시적으로 퇴출시킬 수 있는 상시적인 출구전략으로서의 의미를 가지게 된다. 결국, 상시적인 퇴출 가능성을 모든 지방공기업에게 열어 놓음으로써 궁극적으로 운영의 효율성을 기할 수 있다는 점에서 중요하다.

여기서 한 가지 반드시 검토해야 할 요소는 지방공기업 퇴출 플랫폼의 구성과 운영이 일방적인 과정이 아닌 거버넌스(Governance)적 체제로 구축되고 운영되어야 한다는 것이다. 지방공기업은 지방자치단체가 출자하여 설립한 공기업이므로 1차적인 책임은 지방자치단체에게 있다고 할 수 있다. 그러므로 청산하는 과정에 역시 지방자치단체가 참여하는 것이 당연하고 그 과정에서 필요한 행정적, 법률적, 재정적 책임(또는 지원)을 지는(하는) 것이 필요하다. 또한 현실적인 문제로써 지방공기업의 청산은 구성원의 퇴출을 의미하므로 노조 등 구성원들의 반발이 불가피하다. 그러므로 그 과정에서 불필요한 갈등과 논란, 그리고 의혹을 해소하기 위해서는 지방공기업, 지자체, 광역지자체, 행자부, (가칭)지방공기업 청산위원회 등이 참여하는 거버넌스적 운영이 필요하다.

6. 쟁점 6 : 부실판단 후 후속조치

마지막 여섯 번째 쟁점은 부실로 판단된 지방공기업에 대한 후속조치를 어떻게 할 것인가의 문제이다. 후속조치를 할 때 지켜야할 원칙으로 제시할 수 있는 것은 세 가지이다. 첫째, 지방재정의 건전성을 유지하는 방향으로 후속조치가 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 주민들의 피해를 최소화해야 한다는 것이다. 그리고 마지막으로 퇴출은 가능한 신속하게 이루어져야 한다는 것이다. 지방공기업의 청산은 궁극적으로 지방재정의 부담이 더욱 가중되기 전에 해소하기 위한 목적으로 추진되는 것이고 지방재정의 부담은 결국 지역 주민이나 국가의 부담으로 되돌아오기 때문에 지방재정의 부담을 최소화하는 방향으로 청산이 이루어지는 것이 필요하다. 즉, 청산과정의 의사결정 기준은 지방재정 부담 최소화 여부라고 할 수 있다. 그리고 청산하는 과정에서 지역 주민들의 피해가 발생하는 것을 최소화하는 방향으로 청산이 이루어져야 한다. 지역 주민들의 부담이 가중되고 피해가 확산되는 청산은 지방자치단체나 광역자치단체의 지원을 통해 최소화하는 것이 필요하다. 다른 지방공기업이나 재단, 그리고

민간과의 M&A 등이 가능한지 검토하고 주민들의 피해가 최소화할 수 있는 방향으로의 의사결정이 필요하다. 마지막으로 이러한 지방재정의 부담 최소화와 주민 피해 최소화를 위해서는 가급적 신속하게 절차를 진행하는 것이 필요하다. 과거 지방공기업의 퇴출 경험을 보면 이미 부실이 확인되고 청산이 불가피하다는 점이 공유되고 있음에도 신속한 퇴출이 이루어지지 못한 사례를 경험으로 확인하고 있다. 이런 점에서 신속한 퇴출을 유도하려는 노력이 필요하다. 이것은 청산 플랫폼의 체계 내에서 제도적으로 가능할 것으로 판단된다.

지방공기업 청산 과정에는 법률적, 행정적, 재정적 지원이 필요하다. 이를 공기업 스스로 또는 지자체가 담당하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 지방공기업을 설립한 주체가 스스로 청산을 하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 그러므로 외부의 지원이 필요하며 외부의 지원은 청산의 속도를 높이고 피해를 최소화할 수 있다는 점에서도 아주 중요한 요소라고 할 수 있다. 마지막으로 청산과 관련해서 지방공기업과 지자체에 강력한 책임을 묻거나 패널티를 부과할 경우에는 오히려 청산을 반대하는 논리로 작용할 수도 있다는 점에서 주의가 필요하다. 오히려 부실 공기업에 대한 청산을 적극적으로 유도하기 위해서는 책임보다는 필요한 지원을 적극적으로 하려는 자세가 필요하다.

IV. 결 론

지금까지 지방공기업 청산제도에 대한 여러 내용을 살펴보았다. 먼저, 행자부가 제시한 지방공기업 혁신안 중에서 지방공기업 청산제도에 대한 내용을 검토하였고 그에 대한 문제점을 지적하였다. 행자부의 청산제도 혁신안은 다음의 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 지방공기업 청산을 위한 전제 조건이라고 할 수 있는 ‘부실’의 개념정의가 명확하지 못한 문제점이 있다. 둘째, 과거의 실적치가 아닌 미래의 사업전망을 근거로 청산을 결정하는 위험하고 무책임할 수 있다. 셋째, 재무적 지표 3개와 정성적 지표 1개는 청산의 요건으로서는 매우 빈약하고 타당성이 낮다. 넷째, 청산절차 상의 과정에서 지방공기업 정책위원회의 역할이 매우 높은 비중을 차지하고 있는데 정책위원회의 전문성, 합의제 의사결정 기구라는 점 등을 고려할 때, 충분한 역할을 기대하기는 다소 어려울 것으로 판단된다.

행자부의 혁신안에 대한 한계와 함께 향후 검토해야 할 6개의 쟁점을 정리하였다. 첫 번째는 지방공기업 부실에 대한 정의에 대한 문제이다. 민간기업이었으면 파산하거나 이에 준하는 재무적 위험성에 빠질 가능성이 있는 상황이 부실의 정의가 될 수 있을 것이며 부실의 판단 시에는 저량(Stock)과 유량(Flow)의 개념을 통합하여 검토하는 것이 필요하다. 두 번째는 부실판단의 기준으로써 행자부 기준, 한국신용평가 기준, 감사연구원 기준, 무디스 기준 등을

검토하였고 종합적으로 3개 분야 10개 지표에 대한 부실판단 지표와 그 기준을 제시하였다. 3개의 부문은 재무안정성, 유동성, 수익성이며 재무안정성 지표 4개, 유동성, 수익성 각 3개의 지표를 제시하였다. 세 번째는 지표의 결과 값 산출 이후 그 결과 값을 어떻게 적용하여 부실을 판단할 것인가의 문제이다. 이를 위해서는 실증적으로 분석을 실시하고[Simulation] 사후적으로 기준을 정하는 것이 타당하나 추후 연구과제로 하고 여기서는 아이디어 차원에서 4개의 경우를 제시한다. ①3개 부문 중 한 부분의 모든 지표가 충족되는 경우(재무안정성 4개 모두 또는 유동성 3개, 수익성 3개), 또는 ②3개 부문에 최소 1개 이상의 지표가 충족되는 경우, 또는 ③2개 부문에 2개 이상의 지표가 충족되는 경우, 또는 ④분야에 상관없이 5개의 지표에 해당되는 경우 등이 그것이다. 네 번째는 부실판단의 주체에 대한 쟁점이다. 현재는 지방공기업 정책위원회가 결정하는 것으로 되어 있으나 향후에는 전문성, 객관·공정성, 책임성을 담보할 수 있는 별도의 상시조직을 운영하는 것이 필요하다고 판단된다. 다섯 번째는 지방공기업 청산을 위한 일종의 플랫폼(platform)을 구축하여 운영하는 것이다. 지방공기업의 상시적인 출구전략으로서 네 번째 지적인 별도의 상시 기구가 지방공기업의 경영상황을 모니터링하고 부실의 징후를 포착하여 경고하고 부실이 발생하면 관리하고 부실이 지속되면 청산을 결정하고 청산이 결정되면 조속히 청산시키는 일련의 체계를 갖추고 이러한 제도에 따라 운영하는 것이 청산 플랫폼이라고 할 수 있다. 특히 청산 플랫폼의 구성과 운영은 거버넌스적 체계로 구축·운영되는 것이 필요하다. 여섯 번째는 부실이 판단된 후의 후속조치는 어떻게 할 것인가의 문제이다. 후속조치의 원칙은 세 가지인데 첫째, 지방재정 건전성 유지, 둘째, 주민들의 피해 최소화, 셋째, 신속성이다. 그리고 지방공기업 청산에는 법률적, 행정적, 재정적 지원이 필요하므로 중앙정부는 청산 플랫폼 운영 시 청산되는 지방공기업과 지자체에 책임을 묻고 패널티를 부과하기 보다는 이들을 지원하여 효과적 청산이 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

지금까지 지적인 쟁점 이외에도 향후 지적되고 검토되어야 할 사항이 여전히 많다고 생각된다. 더 많은 논의와 다양한 의견을 수렴하여 지방공기업의 전체 경쟁력을 높일 수 있는 기제(mechanism)로서 청산제도가 기능할 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다.