

지방공기업 부채 감축 및 경영 정상화 방안: 충청남도를 중심으로

인하대학교 사회과학대학
행정학과 교수 정창훈
jungcha@inha.ac.kr

www.company.com

목차

- I. 지방공기업 현황
- II. 지방공기업 재무현황 및 경영실적
- III. 지방공기업 부채 추세 및 부채증가 원인
- IV. 지방공기업 부채와 지방재정과의 관계
- V. 지방공기업 부채감축 방안

www.company.com

I. 지방공기업 현황

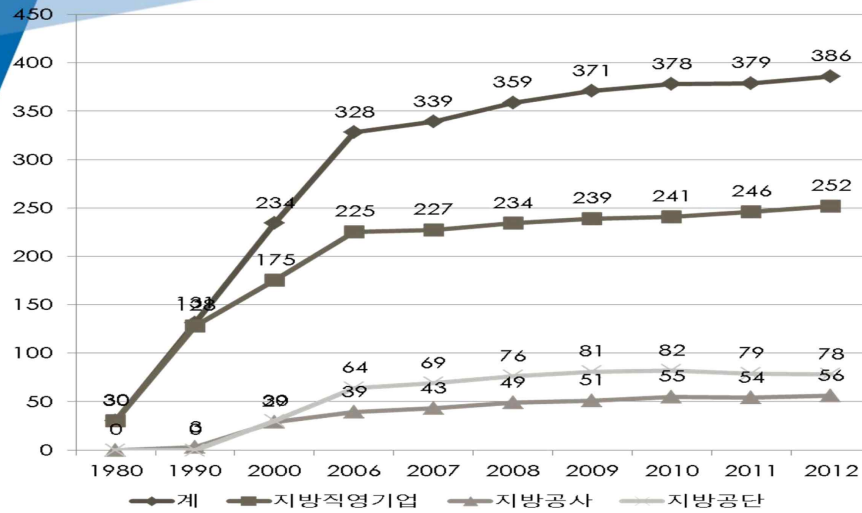
www.company.com

연도별 지방공기업 수 추이

		1980	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
관의 (지방공기업법상) 현의 (평가대상) 지방도 감독대상	계	30	131	269	358	365	387	408	413	412	419
	계	30	131	234	328	339	359	371	378	379	386
	지방직영기업	30	128	175	225	227	234	239	241	246	252
	상수도	27	73	94	108	108	111	112	113	115	115
	하수도	—	8	22	62	64	73	75	79	82	85
	공영개발 등	3	34	44	39	39	34	36	33	33	34
	지역개발 기금	—	13	15	16	16	16	16	16	16	18
	지방공시.공단	—	3	59	103	112	125	132	137	133	134
	도시철도	—	1	4	7	7	7	7	7	7	7
	도시개발	—	1	11	14	16	16	16	16	16	16
	기타공사	—	1	14	18	20	26	28	32	31	33
	지방공단	—	—	30	64	69	76	81	82	79	78
	제3섹터	—	—	35	30	26	28	37	35	33	33

www.company.com

연도별 지방공기업 수 추세



www.company.com

2012년 지방공기업 인원현황 (단위: 명)

		구분	합계	정규직 (공무원)	무기계약직	비정규직
계		정원	63,157	51,330	8,205	3,622
		현원	65,993	51,115	9,141	5,737
직영기업	소계	정원	15,422	13,055	1,859	508
		현원	15,634	12,852	1,868	914
	상수도	정원	11,762	10,048	1,365	349
		현원	12,005	9,894	1,382	729
	하수도	정원	2,975	2,352	473	150
		현원	2,973	2,331	465	177
	공영개발	정원	622	596	17	9
		현원	593	568	17	8
	지역개발기금	정원	63	59	4	-
		현원	63	59	4	-
지방공사·공단	소계	정원	47,735	38,275	6,346	3,114
		현원	50,359	38,263	7,273	4,823
	도시철도	정원	22,083	21,777	306	-
		현원	23,963	23,307	450	206
	도시공사	정원	3,936	3,276	562	98
		현원	4,097	3,042	881	174
	기타공사	정원	3,979	2,539	582	858
		현원	3,706	2,134	604	968
	지방공단	정원	17,737	10,683	4,896	2,158
		현원	18,593	9,780	5,338	3,475

www.company.com

II. 지방공기업 재무현황 및 경영실적

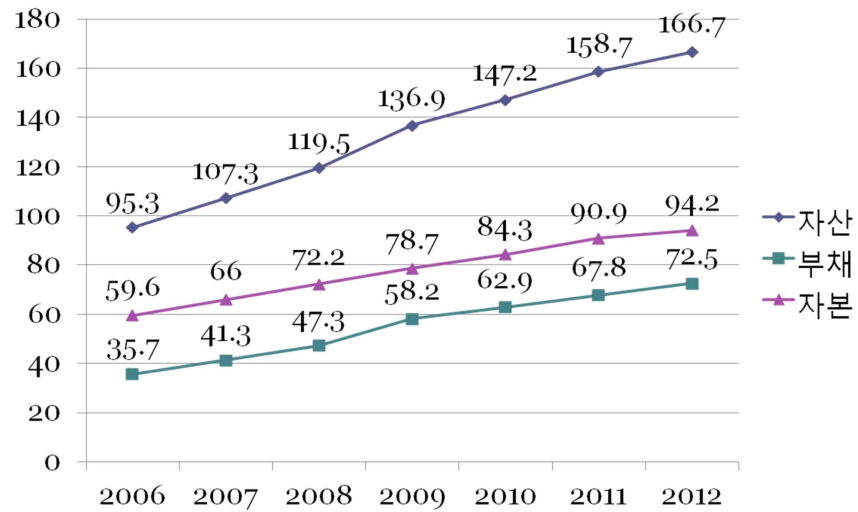
www.company.com

전체 지방공기업 재무현황 및 경영성과(단위: 조원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
자산	119.5	136.9	147.2	158.7	166.6
부채 (부채비율)	47.3 (65.6%)	58.2 (74.0%)	62.9 (74.6%)	67.8 (74.7%)	72.5 (77.1%)
자본	72.2	78.7	84.3	90.9	94.1
경영손익	-0.18	-0.29	-0.78	-0.04	-1.5

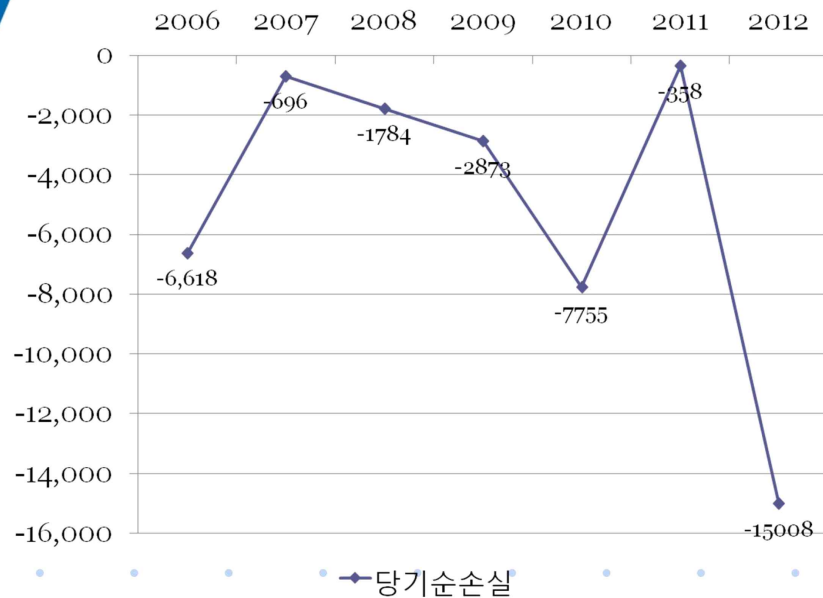
www.company.com

2006-2012 전체지방 공기업 자산,부채, 자본 추세 (단위: 조원)



www.company.com

2006-2012 전체지방 공기업 당기순손실 추세 (단위: 억원)



www.company.com

업종별 경영성과 (당기순이익) (단위: 억원)

구분/연도		2008	2009	2010	2011	2012
직영기업	상수도	1,917	464	557	-275	156
	하수도	-3,116	-4,619	-6,376	-7,458	-8,972
	공영개발	1,960	4,370	555	6,886	849
	지역개발기금	1,381	1,392	1,683	1,871	1,845
	소계	2,142	1,607	-3,581	1,024	-6,122
공사·공단	지하철공사	-7,407	-8,283	-8,706	-9,038	-8,009
	도시개발공사	3,721	3,829	4,263	7,661	-608
	기타공사	-59	-46	257	-12	-276
	지방공단	-181	20	12	7	7
	소계	-3,926	-4,480	-4,174	-1,382	-8,866
지방공기업 총계		-1,784	-2,873	-7,755	-358	-15,008

www.company.com

업종별 2012 회계연도 결산결과

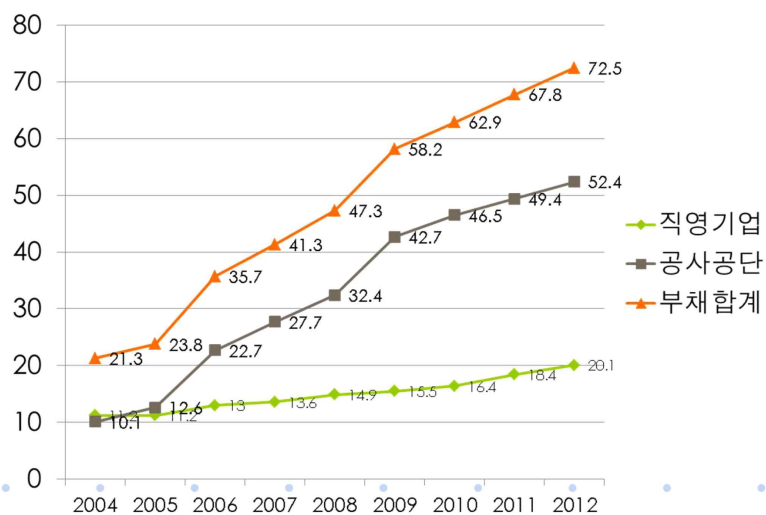
구분	자산 (조원)			부채 (조원), (부채비율)			경영수지 (억원)		
	'11	'12	증감 (율)	'11	'12	증감 (율)	'11	'12	증감 (율)
계 (①+②+③)	158.7	166.6	7.9 (5%)	67.8 (75%)	72.5 (77%)	4.7 (7%)	△358	△15,008	△14,650
① 직영기업 (251)	73.4	77.9	4.5 (6%)	18.4 (34%)	20.1 (35%)	1.7 (9%)	1,024	△6,122	△7,146
-상수도 (115)	25.4	26.4	1 (4%)	1.5 (6%)	1.4 (6%)	△0.1	△275	156	431
-하수도 (85)	27.8	30.3	2.4 (9%)	2.9 (11%)	3.8 (14%)	0.9 (33%)	△7,458	△8,972	△1,514
-공영개발 (33)	6.6	7.1	0.5 (8%)	2.3 (55%)	2.8 (64%)	0.4 (18%)	6,886	849	△6,037
-지역개발기금 (18)	13.6	14.1	0.5 (4%)	11.7 (623%)	12.1 (612%)	0.4 (3%)	1,871	1,845	△26
② 지방공사 (59)	84.3	87.8	3.4 (4%)	49.2 (138%)	52.2 (145%)	3 (6%)	△1,389	△8,893	△7,504
-도시철도 (7)	24.4	23.9	△0.5	6.3 (35%)	6.1 (34%)	△0.2	△9,038	△8,009	1,029
-도시개발 (16)	55.1	58	2.9 (5%)	40.8 (287%)	43.5 (301%)	2.7 (7%)	7,661	△608	△8,269
-기타공사 (36)	4.8	5.9	1 (21%)	2 (73%)	2.6 (81%)	0.6 (29%)	△12	△276	△264
③ 지방공단 (78)	0.9	0.9	-	0.2 (36%)	0.2 (30%)	-	7	7	-

www.company.com

III. 지방공기업 부채 추세 및 증가 원인

www.company.com

2004-2012 지방공기업 부채추이 (단위: 조원)

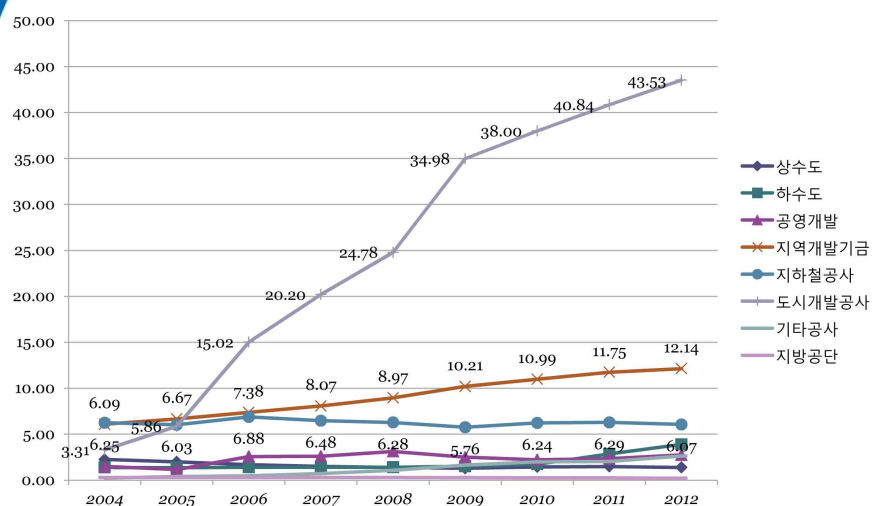
www.company.com

업종별 지방공기업 부채현황 (단위: 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012
직영기업	상수도	13,880	12,991	14,464	14,865	13,905
	하수도	14,066	15,172	17,400	28,500	38,917
	공영개발	31,296	25,077	22,262	23,356	27,549
	지역개발기금	89,665	102,072	109,948	117,464	121,429
	소계	148,907	155,312	164,074	184,185	200,800
공사·공단	지하철공사	62,809	57,573	62,350	62,925	60,650
	도시개발공사 (전체 지방공기업 부채 비중)	247,827 (52.4%)	349,820 (60.1%)	379,955 (60.4%)	408,439 (60.2%)	435,264 (60.0%)
	기타공사	10,861	16,568	19,965	20,436	26,292
	지방공단	2,881	2,842	2,475	2,495	2,138
	소계	324,378	426,803	464,745	494,295	524,344
전체		473,285	582,115	628,819	678,480	725,144

www.company.com

지방공기업 업종별 부채추이 (2004-2012) (단위:조원)



www.company.com

업종별 부채비율 추이 (단위:%)

구분/연도		2008	2009	2010	2011	2012
직영기업	상수도	6.7	6	6.4	6.2	5.6
	하수도	7.3	7.3	7.5	11.4	14.7
	공영개발	121.8	77.8	74.6	55.3	63.9
	지역개발기금	613.6	648.5	631	623	612.1
	소계	33.8	32.7	32.5	33.5	34.8
공사·공단	지하철공사	37.8	32.2	33.8	34.8	34
	도시개발공사	295.8	347.1	316.3	286.6	300.6
	기타공사	42	64.1	75.7	73.2	81.3
	지방공단	58.7	42.8	36.1	35.7	30
	소계	115.5	136.8	137.6	137.9	144.6
지방공기업 총계		65.6	74	74.6	74.7	77.1

www.company.com

지방공기업 부채 구성

- 2012년 말 기준 지방공기업 (직영기업, 공사·공단) 총 부채는 72.5조 원으로 2011년 말 (67.8조) 대비 6.9% 증가
- 부채구성을 살펴보면 직영기업은 전체 부채 (72.5조) 중 20.1조를 차지하여 27.7%임. 지방공사는 52.2조로 전체 부채 중 72%를 구성함. 공단은 0.2조로 0.1%이하로 미미함
- 지방공기업 부채 증가의 주요 원인은 도시개발공사로, 2012년 말 도시개발공사의 부채는 43.5조 (전체부채의 60.2%)이고, 다음으로 지역개발기금 12.1조 (16.7%), 도시철도 6.1조 (8.4%), 하수도 3.8조 (5.2%), 공영개발 2.8조 (3.9%), 기타공사 2.6조 (3.6%) 순임
- 지역개발기금의 경우는 지자체에서 추진하는 지역개발사업과 지방공기업 수행사업에 대하여 지방채를 발행하여 용자를 제공하는 업무를 수행함. 해당사업의 특성상 부채비율이 높게 나타나지만 (2012년 612%) 지역개발기금은 첨가소화채권으로 국민이 의무적으로 구매한 채권을 부채로 인식하며 동 유입된 자금으로 지자체의 공익사업 (상하수도, 공영개발, 의료원, 도시도로건설 등)에 용자하는 역할을 하므로 부채비율로 부실을 측정하기 어려움

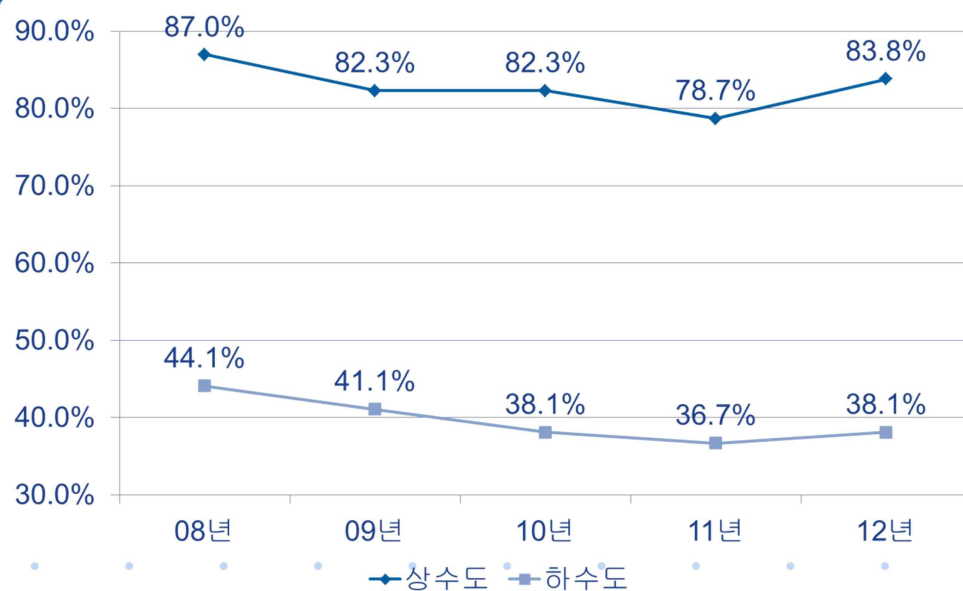
www.company.com

주요 부문별 (업종) 부채증가 원인-상하수도

- 상하수도의 경우 지방직영기업으로, 물가안정을 위한 중량 및 지방정부의 상.하수도 요금 인상억제로 매년 대규모 손실이 발생하며 이를 보전키 위한 자치단체의 재정지원이 필수임
- 2012년 자자체 재정지원은 상수도 4,334 (운영 687, 설비 3,647)억원 이고 하수도의 경우는 12,589 (운영 2,411, 설비 10,178) 억원임
- 하수도 부채는 2011년 2.9조에서 2012년 3.8조로 전년대비 약 33% 증가함. 하수도의 경우는 시설투자를 BTL 방식으로 추진하여 미래 이자부담 및 월 상환금 자체충당 어려움은 지방재정부담으로 작용할 가능성이 높음. 하수도의 경우는 최근 4년 동안 연평균 증가율이 29%로 부채가 급격히 증가하는 추세임
- 2012년 상수도 46% (53개), 하수도 87% (74개)가 3년 이상 연속 적자가 발생함

www.company.com

상.하수도 요금 현실화율 현황 ('08- '12)



www.company.com

주요 부문별 부채증가 요인-도시공사

- 도시개발사업은 공영개발과 택지개발 사업이 주류를 이루고 있으며, 사업구조가 매수, 개발, 분양 등의 절차로 운영됨으로 인하여 초기에 비용이 과다하고 사후에 수익으로 비용을 상계하는 방식을 취함. 토지매수 과정에 채권을 발행하는데 경기침체 등으로 인하여 미분양에 따른 개발이익의 미환수는 결국 부채로 전환됨
- 최근 경기침체로 인한 분양실적 감소 및 임대사업 손실증가, 미분양 물량 및 미회수 채권 손실 인식 등으로 인하여 부채가 급증
- 일례로 SH 공사의 2012년 당기손실 원인으로는 분양실적 감소 및 임대사업 손실 증가 (-7,171억), 미분양 물량 및 미회수 채권 손실 인식 (-4114억 원)임

www.company.com

2012년 도시개발공사 재무상태 (단위: 억)

공사명	자산	부채	금융부채	자본	당기순이익	부채비율 (%)
계	580,083	435,264	301,092	144,819	-608	300.6
서울 SH 공사	236,373	183,351	125,882	53,022	-5,354	345.8
부산도시공사	34,485	24,708	20,540	9,777	691	252.7
대구도시공사	10,218	5,859	4,011	4,359	-199	134.4
인천도시공사	101,520	79,272	65,747	22,248	-333	356.3
광주도시공사	9,464	6,666	3,587	2,798	60	238.3
대전도시공사	5,881	2,823	2,204	3,058	131	92.3
울산도시공사	6,749	4,957	3,478	1,792	92	276.7
경기도시공사	110,601	84,357	44,143	26,244	3,360	321.4
강원도개발공사	16,194	12,497	8,408	3,697	-304	338.0
충북개발공사	4,944	3,290	2,827	1,704	163	193.1
충남개발공사	7,524	4,690	3,827	2,834	141	165.5
전북개발공사	5,516	4,220	1,588	1,296	139	325.7
전남개발공사	11,605	6,637	5,747	4,968	156	133.6
경북개발공사	8,176	4,879	3,491	3,297	53	148.0
경남개발공사	8,851	6,552	5,556	2,299	187	285.0
제주도개발공사	1,932	506	56	1,426	409	35.5

www.company.com

도시개발공사 연도별 금융부채 발생원인 (단위: 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
금융부채(①+②)	121,840	160,440	189,704	263,539	286,024	289,517	301,092
증가액	-	38,600	29,264	73,835	22,485	3,493	11,575
증가율	-	32%	18%	39%	9%	1%	4%
①지역개발 (구성비율)	96,078 (78.9%)	127,045 (79.2%)	151,517 (79.9%)	211,614 (80.3%)	235,476 (82.3%)	224,099 (77.4%)	219,838 (73.0%)
도시개발	31,523 (25.9%)	42,742 (26.6%)	48,026 (25.3%)	86,131 (32.7%)	81,102 (28.3%)	69,236 (23.9%)	73,080 (24.3%)
택지개발	45,699 (37.5%)	58,941 (36.7%)	64,908 (34.2%)	74,179 (28.1%)	87,869 (30.7%)	86,288 (29.8%)	83,093 (27.6%)
산업단지	8,135 (6.7%)	9,182 (5.7%)	15,961 (8.4%)	25,706 (9.8%)	36,884 (12.9%)	37,041 (12.8%)	34,200 (11.4%)
기타(유통, 관광)	10,721 (8.8%)	16,180 (10.1%)	22,622 (11.9%)	25,598 (9.7%)	29,711 (10.4%)	31,534 (10.9%)	29,465 (9.8%)
②국가정책연계	25,762 (21.1%)	33,395 (20.8%)	38,187 (20.1%)	51,925 (19.7%)	50,548 (17.7%)	65,418 (22.6%)	81,254 (27.0%)
임대사업	25,220 (20.7%)	30,970 (19.3%)	33,259 (17.5%)	42,458 (16.1%)	41,371 (14.5%)	42,039 (14.5%)	43,598 (14.5%)
보금자리	542 (0.4%)	801 (0.5%)	897 (0.5%)	3,721 (1.4%)	3,855 (1.3%)	17,014 (5.9%)	32,356 (10.7%)
혁신도시	- (0.0%)	1,624 (1.0%)	4,031 (2.1%)	5,746 (2.2%)	5,322 (1.9%)	6,365 (2.2%)	5,300 (1.8%)

주요 부문별 부채증가 요인-도시철도

- 도시철도는 낮은 요금현실화율 (2012년 61%)로 복지무임수송, 환승할인에 따른 경영손실 (-8,009 억원)이 과다하게 발생함 (누적결손금 13.8조, 자본잠식률 45%)
- 도시철도 7개회사 모두 3년 이상 연속 적자가 발생함

도시철도 경영손실, 무임승차손실, 요금현실화율 현황 (단위: 억원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
요금현실화율 (%)	56.5	55.5	55.4	55.8	60.8
경영손실 (A)	-7,407	-8,283	-8,706	-9,038	-8,009
무임승차손실* (B) (비율 B/A)	-3,275 (44%)	-3,255 (39%)	-3,345 (38%)	-3,578 (40%)	-3,721 (46%)
운영손실보전 지원금** (C)	2,656	2,856	3,043	3,201	3,147
운영손실 미보전 손실 (A-C)	-10,063	-11,139	-11,749	-12,239	-11,156

*무임수송관련 총손실액에서 해당 지자체에서 지원받은 내역제외 (순손실개념)

**운영손실보전: 무임승차, 환승할인 및 기타 운영손실 전체에 대한 일괄적인 보전

2012년 도시철도공사 재무현황 (단위: 억원)

구분	자산			부채			자본			
	계	유동 자산	비유동 자산	계	유동 부채	비유동 부채	계	자본금	자본 잉여금 등	자본 잠식률*
계	239,047	13,071	225,977	60,650	16,663	43,986	178,397	324,011	-145,615	
서울 메트로	44,797	2,595	42,202	33,035	9,015	24,020	11,762	76,278	-64,516	84.6%
서울도시 철도공사	66,425	942	65,484	10,433	2,886	7,546	55,992	108,111	-52,119	48.2%
부산교통 공사	43,209	7,932	35,277	8,833	2,652	6,181	34,376	42,220	-7,845	18.6%
대구도시 철도공사	32,219	522	31,697	4,621	1,139	3,482	27,598	41,728	-14,130	33.9%
인천교통 공사	20,455	726	19,729	3,037	740	2,297	17,418	17,585	-167	0.95%
광주도시 철도공사	14,531	168	14,363	455	135	320	14,076	17,324	-3,248	18.8%
대전도시 철도공사	17,411	186	17,225	236	96	140	17,175	20,765	-3,590	17.3%

부채 1천억 이상 공사·공단 (단위: 억원)

구분	유형	공사명	부채규모 (부채비율)		
			2011년	2012년	
1조원 이상 (7개)	도시개발공사	SH 공사	175,254 (313%)	183,351 (346%)	
		경기도시공사	70,911 (310%)	84,357 (321%)	
		인천도시공사	73,645 (326%)	79,272 (356%)	
	도시철도공사	서울메트로	32,405 (250%)	33,035 (281%)	
5,000억원 이상 (7개)	도시철도공사	부산교통공사	26,298 (289%)	24,708 (253%)	
	도시개발공사	광주도시공사	6,777 (249%)	6,666 (238%)	
		전남개발공사	6,015 (125%)	6,637 (134%)	
		경남개발공사	6,592 (314%)	6,552 (285%)	
		대구도시공사	6,294 (141%)	5,859 (134%)	
		용인도시공사	3,310 (301%)	5,544 (499%)	
		김포도시공사	5,696 (290%)	5,240 (294%)	
	도시개발공사	울산도시공사	4,268 (325%)	4,957 (277%)	
경북개발공사		3,252 (100%)	4,879 (148%)		
충남개발공사		4,545 (169%)	4,690 (165%)		
도시철도공사		대구도시철도공사	4,661 (17%)	4,621 (117%)	
도시개발공사		전북개발공사	3,306 (286%)	4,220 (326%)	
3,000억원 이상 (9개)	기타공사	하남도시개발공사	1,512 (146%)	4,168 (371%)	
		태백관광개발공사	3,474 (2,036%)	3,392 (2,036%)	
	도시개발공사	충북개발공사	3,167 (205%)	3,290 (193%)	
	도시철도공사	인천교통공사	3,957 (21%)	3,037 (17%)	
	1,000억원 이상 (3개)	도시개발공사	대전도시공사	4,493 (153%)	2,823 (92%)
		기타공사	화성도시공사	2,102 (342%)	2,222 (334%)
평택도시공사			2,155 (100%)	2,168 (99%)	

2012년 지자체별 공기업 부채규모

지역	부채 (조원, 부채비율 %)	경영성과 (억원)
서울	23.6 (132)	-15,008
부산	4 (46)	-358
대구	1.5 (24)	-1,196
인천	10.2 (132)	-780
광주	1.1 (36)	-239
대전	1.0 (27)	-410
울산	1.1 (84)	191
세종	0.1 (177)	-5
경기	15.7 (72)	810
강원	2.5 (85)	-892
충북	1.2 (58)	41
충남	2.0 (62)	-712
전북	1.5 (71)	-242
전남	1.0 (61)	-748
경북	1.9 (42)	-1,135
경남	2.7 (58)	-833
제주	0.4 (52)	255
총계	72.5 (77%)	-15,008

지방공기업 부채 급증 원인-1

1. 공기업 지배구조상의 문제

-지방공기업법 상 공사·공단장의 장을 자치단체장이 임명할수록 되어있기에, 전문성이 부족한 퇴직 공무원이나 정치인들이 공기업의 장으로 임명하는 경우가 대부분이며 (약 73%), 자치단체장의 눈치를 보아야 하는 전문 경영인이 아닌 이들의 임명은 필연적으로 경영의 부실이나 비효율을 초래함

2. 지방공사 내부적 요인 (지방정부의 재정사업을 공기업에 전가)

-자치단체장은 치적을 내세우기 위하여 사업타당성을 무시·소홀히 한채 감시가 적은 예산외 기관인 공기업을 통하여 공사수행

-자치단체가 보유한 도시개발공사의 사업승인권, 임원선임권 등 우월적 지위를 이용하여 자치단체가 부담 하여야 할 사업비를 부당하게 공사에게 전가; 자치단체가 사실상 수익·처분이 불가능한 재산 등을 산하 도시개발공사에 편법·현물 출자하여 순자산 규모를 부풀리는 수법으로 법정한도를 초과하여 공사채를 발행

- 공사에 대한 자치단체에 의한 무리한 이익배당 요구

3. 외부적 요인

-행정안전부의 설립요건 완화 및 관리감독 소홀: 과거에 행안부는 공사·공단의 설립의 요건을 강화하지 않음. 도개공의 경우 순자산 규모를 소홀히 검토하여 공사채 발행을 승인하고 사후 관리 부실하여 공사로 하여금 부채를 늘리는 빌미를 제공함; 과거에 공사채 발행 한도를 순자산의 600% 까지 허용하여 과다한 공사채를 발행케 함 (2013년부터는 400%로 조정함);

-중앙정부의 정책: 중앙정부가 재원 이양이 수반되지 않는 기능을 지방정부에 이양과, 경기침체와 지방재정을 고려하지 않은 감세정책 (예: 취득세) 및 경기부양책 (예: 조기집행)은 지방세 감소, 세출증가로 귀결되고, 이는 자치단체와 산하 도시개발공사 등의 정부의 재정정책 (예: 혁신도시, 보금자리주택 사업 등)에 부응하는 조치로 연결됨.

www.company.com

지방공기업 부채 급증원인-2

4. 사업구조상의 문제

-도시개발사업은 공영개발과 택지개발 사업이 주류를 이루고 있으며, 사업구조가 매수, 개발, 분양 등의 절차로 운영됨으로 인하여 초기에 비용이 과다하고 사후에 수익으로 비용을 상계하는 방식을 취함. 토지매수 과정에 채권을 발행하는데 경기침체 등으로 인하여 미분양에 따른 개발이익의 미환수는 결국 부채로 전환됨

-도시개발공사는 국가공기업과 동일한 택지개발 등 공익사업의 동일한 주체임에도 불구하고 사업운영에 필요한 권한 규정이 없어 중앙정부 및 국가 공기업 (예: 한국토지주택공사)에 비하여 토지 등의 수용취득에 필요한 행정대집행 절차이행에 장기간이 소요되어 경쟁력 저하 요인으로 작용함

5. 지방공기업법 상의 한계

-지방공사의 경우 이익금을 감채적립금 적립보다 배당금 지급에 우선 사용할 수 록 되어 있어 산하 지방공사가 이자지급을 위하여 공사채를 발행하여야 할 정도로 재무상태가 악화되었다 할지라도 자치단체는 이월결손금 보전 및 이익준비금 적립금액을 제외하고 나머지 이익금에 대한 배당을 요청할 수 있어, 지방공사는 이를 거부할 명분이 없음 (예: 인천 도개공)

www.company.com

지방공기업 부채의 심각 정도

- 현대경제연구원 (2013)이 지자체가 실질적으로 운영 (출자비율 50%) 하는 379개 직영기업, 지방공단.공사를 대상으로 한 분석에 따르면, 지방공기업의 부채는 지방채무의 2배 이상이고 부채증가율 (16%)도 높은 수준임
- 부채비율 200% 이상 지방공기업은 전체의 18% 수준인 69개이고 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 (이자보상배율이 1 미만) 지방공기업은 전체의 **38%인 142개**임
- 도시개발공사의 63% (10개), 지역개발기금의 100% (16개), 지방공단의 42% (33개)가 200% 이상 부채비율을 보임
- 상수도 기업의 54% (62개), 하수도 기업의 56% (46개), 지하철 공사의 86% (6개)가 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 실정임
- 지방공기업의 당기순손실은 주로 지하철공사, 하수도 공기업에서 발생하며, '03년 이후 지하철공사의 손실 누적액은 7조원, 하수도 공기업의 손실누적액은 3조원이며 지하철 공사 100% (7개)와 상수도 43% (50개), 하수도의 83% (68개)가 3년 연속 적자를 기록하고 있음
- 지하철공사와 하수도 공기업은 매출이 증가할 때마다 순손실이 누적적으로 증가하여 이들은 지자체 외부지원 없이는 독자적 생존이 어려움
- Altman K-1 모형을 이용하여 분석한바, 총 379개의 지방공기업 중에서 **21% (81개)**가 부실화 가능성이 높은 것으로 나타남

IV. 지방공기업 부채와 지방재정 및 국가재정과 관계

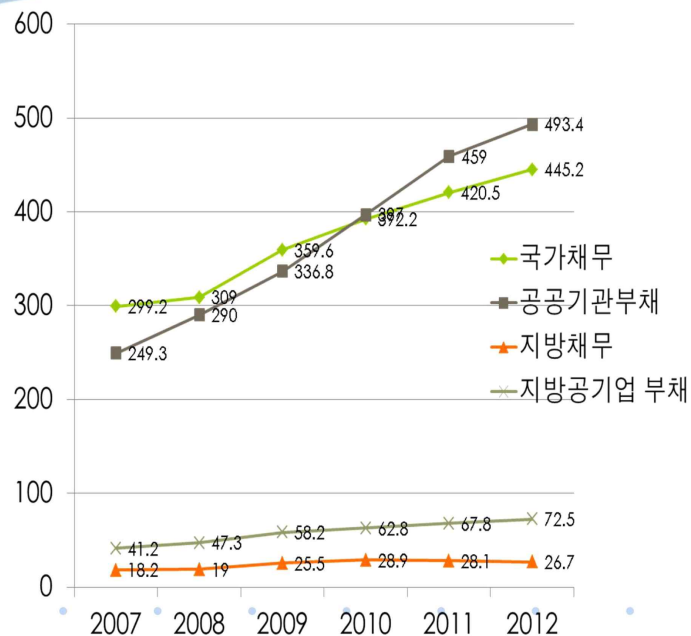
지방공기업 부채 관리의 필요성

- 지방공기업 전체 부채비율은 2012년 말 77%로 민간기업에 비하면 그리 높은 수준은 아님. 하지만 지방공기업 부채는 공기업 지배구조상 주민-정부-경영진이라는 이중적 대리인 문제로 인하여 정부와 경영진 모두 확장적 투자에 치우치는 경향이 있기에 부채 증가를 적절히 통제할 유인이 크지 않음
- 지방자치단체장이나 정치인들이 공약사항 등을 실현하기 위하여 제약이 많은 예산사업 (on-budget) 대신 제약이 적은 예산외 기관 (off-budget entity)인 공기업 등을 통한 사업 추진 (off-budget activity—예산외 활동)으로 인하여 비효율 및 낭비 가능성이 높음
- 지방공기업의 재정이 악화되면 공사채를 추가 발행하거나 일반 회계 전입금을 늘리는 방식으로 자본금을 확충함
- 지방공기업 부채는 공기업의 공공성으로 인하여 최대 원가보상을 이상의 수익성을 기대하기 어려우며 부채가 누적될 경우 재정 부담내지 미래세대 부담을 가져오는 국가부채의 성격을 띠음—Spain 사례참조

2012년 광역시도별 총부채 현황

시도	지자체 채무 (A)	공기업부채 (B)	민자사업부담액 (C)	총부채 (A+B+C)	연간예산 (D)	공기업 자본 (E)	총부채비율 (총부채/D+E)
서울	2조9662	23조6040	-	26조5702	24조5732	17조9221	62.5%
부산	2조9059	4조167	67	6조9293	9조4378	8조6551	38.3%
대구	1조9663	1조4879	514	3조5056	6조267	6조3236	28.4
인천	2조8021	10조1661	218	12조9900	7조9875	7조6865	82.5%
광주	7532	1조1383	-	1조8915	3조6481	3조2109	27.6%
대전	6610	8329	1602	1조6541	3조7190	3조5664	22.7%
울산	5313	1조1257	1321	1조7891	3조11	1조3475	41.1%
세종	1239	1595	-	2834	3228	730	71.6%
경기	3조4003	12조4275	-	15조8278	17조9972	4조2838	71.0%
강원	8657	1조8813	-	2조7470	4조2965	5035	57.2%
충북	6298	8966	506	1조5770	3조4750	2748	42.1%
충남	9452	1조2991	-	2조2243	4조9461	4342	41.7%
전북	7386	1조347	-	1조7733	4조9253	2436	34.4%
전남	1조1796	1조4959	286	2조7041	6조7113	6271	36.8%
경북	1조357	1조4373	-	2조4730	7조2999	5010	31.7%
경남	1조4011	2조47	-	3조4058	7조1346	4324	45.0%
제주	7568	3744	1505	1조2817	3조7753	8287	27.8%

국가부채와 지방부채 추세 (단위: 조원)



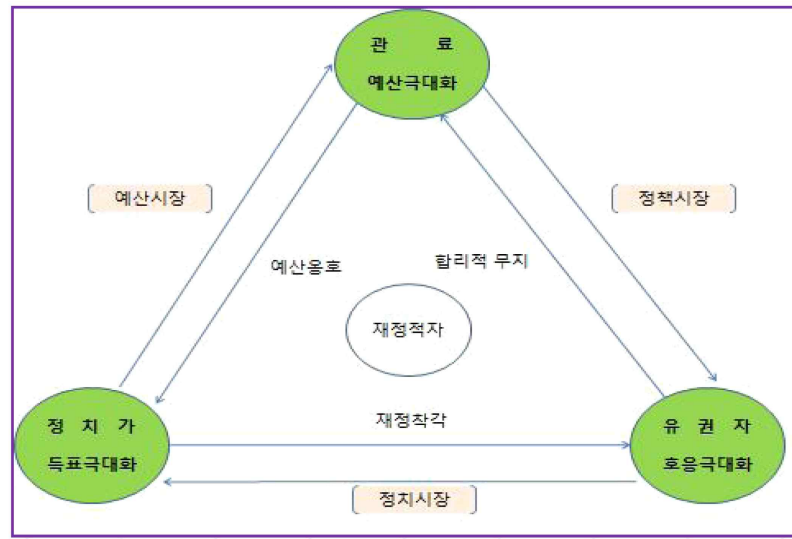
www.company.com

지방과 국가 부채 주범—예산외 기관 (off-budget entity) 부채

- 2012년 말 지방정부 채무 26.7조에 비하여 지방공기업 부채는 72.5조로 공기업 부채가 무려 2.7배나 많음
- 국가의 경우도 공기업을 포함하는 공공기관 부채가 (493.4조) 정부채무 (445.2)보다 1.1배가 많음
- 지방정부의 경우 BTL/BTO, 출자출연기관 등의 추가적인 예산외 기관의 부채가 존재함
- 국가나 지방 모두 예산에 제약이 있기에 정치인들에 의한 예산외 기관 (off-budget entity)을 이용한 재정활동의 증대를 통한 적자가 급증함 (the bane of the off-budget activity)—해외국가도 비슷한 사례가 있음

www.company.com

예산외 기관을 통한 재정활동 증대로 인한 재정팽창 mechanism 설명-공공선택론 (public choice theory)



www.company.com

V. 지방공기업 부채감축 방안

www.company.com

지방공기업 부채 관리대책-1

1. 지배구조 개선

- 공기업 사장, 임원 등의 약 73%가 전직 공무원, 정치인 등 낙하산 출신임
- 현행 지방공기업의 경우 기관장은 지자체장이, 상임이사는 기관장이 각각 임원 추천위원회의 추천을 거쳐 임명하고 감사 및 비상임이사 등 견제진은 지자체장이 임원추천 위원회 추천을 거쳐 임명하고 있음
- 경영진의 자율책임경영 체제를 구축을 위하여 기관장, 감사 및 비상임이사 선임 시 추천기구인 임원추천위원회의 구성 시 지자체장과 지방의회의 추천비중을 축소하고, 기관장 임명에 있어서는 후보 선임과정과 독립성과 공정성 및 투명성 확보를 통한 낙하산 인사를 최대한 차단해야 함
- 공사·공단인 경우 이사회 구성에 있어서 민간 비상임이사 중심으로 재편하고 당연직 비상임이사 제도를 축소해야 함
- 공사의 사장에 대해서는 지자체장과 지방의회의 불필요한 경영 간섭을 배제하고 임기를 확실하게 보장하면서 경영성과에 대하여만 책임지는 시스템을 구축해야 함

www.company.com

지방공기업 부채 관리대책-2

2. 공사설립요건 강화 및 차입의존적인 사업구조 개선

- 안행부는 공사설립 요건을 강화하여 공사가 남설 하는 것을 방지하고, 기능이 비슷한 기관은 통합을 유도할 필요가 있음. 아울러 광역단위에서 효율적으로 서비스를 제공할 수 있는 업종에 대하여는 광역단위 통합을 유도할 필요가 있음
- (구) 행안부는 지방공기업에 공사채 발행한도를 한때 순자산의 10배까지 허용하여 지방공기업 (특히 도개공)들이 막대한 공사채를 발행하는 빌미를 제공한바 향후 공사채 발행한도를 더 축소해야 됨

3. 사업 시행 전 철저한 타당성 조사 의무화 및 사업구조조정

- 이전의 많은 사업들이 사업타당성 분석을 소홀히 한 채 신규투자사업을 무리하게 추진하거나 특수목적 법인 (SPC)를 설립하여 개발사업을 추진하면서 공사가 모든 손실 위험을 떠안거나 SPC에 특혜를 주는 사례도 있음
- 도개공의 경우 사업성 (수익성)이 낮은 사업에 정책적인 목적 달성을 위하여 이용된 나머지 불경기와 함께 막대한 채무를 떠안았기에 향후 수익성이 낮은 사업에 진입을 규제할 필요가 있음. 향후 사업성이 없는 정부의 정책사업을 도개공등에 떠 넘기는 것을 방지하는 법률조치 등이 필요함
- 도개공의 경우 재고자산 비중이 높은바 (예: 저소득층 임대주택 등), 불필요한 재고자산의 처리를 추진함과 더불어 사업구조 조정이 필요함

www.company.com

지방공기업 부채 관리대책-3

4. 경영평가 시스템 개선

- 현행 경영평가 시 부채감축 노력에 대한 가점이 없거나 낮은바, 향후 일정한 정도의 부채가 있는 기관에 대하여 기관 특성에 따라 기관별 부채 관리노력에 대한 평가지표 설정 및 가중치 부여 필요
- 공기업 경영실적 평가 시 재무관리계획 적정성에 대한 평가를 강화하고 성공적인 재무구조 개선에 대하여 세금감면, 국고보조금 지급 등 인센티브를 부여하여 자발적인 노력을 유도

5. 공공요금의 현실화

- 상.하수도, 지하철 등 대부분의 지방공기업 서비스 가격이 원가 이하로 (낮은 원가보상률) 책정되어 있음 (예: 서울지하철 요금이 선진 주요도시에 비하여 40% 수준임)
- 공공요금의 비현실화는 공기업 경영의 기본원칙인 수익자부담 원칙에 어긋나 사회적 형평성에 위배되고 자원배분의 효율성을 저해하는 결과를 가져와 궁극적으로 미래세대 부담으로 전가됨

지방공기업 부채 관리대책-4

6. 투명한 경영시스템 구축

- 경영정보를 민간기업 수준으로 확대하고 현행 일년 단위의 경영정보 공개 주기를 반기 혹은 분기 단위로 단축
- 지방공기업 부채도 지방정부 부채에 포함하여 관리 (현행 제외됨)

7. 경영효율성 증대 노력

- 지방공기업의 경영효율성을 보다 효과적으로 감시하기 위하여 자체 또는 자발적 사업과 지방정부 대행사업 회계를 분리하여 운영하는 구분회계시스템 구축을 통하여 부채 및 성과의 책임성을 향상시켜야 함

최근 안전행정부의 지방공기업 부채 관리 대책-1

- 지방공기업의 부채가 급증함에 따라 2010년부터 안전행정부 (구 행정안전부)가 지방공기업 선진화 방안을 통하여 부실공기업을 통합, 청산하는 등 구조조정을 실시하였으나 지방공기업 부채는 계속 증가하고 있음

1. 부채증가억제

- 공사채 발행한도 축소 (순자산의 10배→6배), 공사채 발행부 사전승인 대상확대 ('12.7월, 500억→300억)
- '13년 도시공사 부채 감축목표제; 공사채 발행한도 ('13) 400%→('17) 200% 로 점진적 도입 ['13 (360%), '14 (320%), '15 (280%), '16 (240%), '17 (200%)]

www.company.com

최근 안전행정부의 지방공기업 부채 관리대책-2

2. 부실한 사업확대 방지

- 공사채 발행시 추정사업이익율 “최저 2%이상” 충족토록 규정 (지방공사채 발행·운영 기준) 안행부 지침
- 신규사업은 외부기관 사업타당성 조사 후 내부투자심의위원회와 이사회 심의를 받도록 의무화 ('11.7월)—지방공기업 예산편성지침
- 외부기관 사업타당성 검토 결과 자치단체장 보고 후 지방의회에 의결을 받아 사업을 추진토록 지방공기업법을 개정·공포 ('13.6.4)

www.company.com

최근 안전행정부의 지방공기업 부채 관리대책-3

3. 재무관리강화

- 부채 1천억 이상 공기업 (26개) risk관리 전담팀 운용, 부채 3천억 이상 공기업 (23개)에 대하여 5개년 재무관리계획 수립 의무화
- 이익금 발생 시 감채적립금을 배당에 우선하여 적립하도록 이익금 처리절차를 명시한 지방공기업법 개정.공포 ('13.6.4)

최근 안전행정부의 지방공기업 부채 관리대책-4

4. 경영평가 및 부실기관에 대한 경영진단

- 경영평가 실시결과 3년 연속 적자 등 부실기관에 대하여 경영진단을 실시하여 경영개선명령을 시달함
 - 인천, 강원공사 대상 부진사업정리, 자산매각 및 사업시기 조정 등 명령시달
- 지자체가 25% 이상 출자.출연한 기관에 대해서도 경영평가 실시토록 지방공기업법 개정.공포 ('13.6.4)

지방 재정과 지방공기업 적자 또는 재정위험 감축을 위한 근본적인 대책

- 지방 재정규율의 도입—자치제의 정신을 훼손하지 않는 범위 내에서 예산외 기관의 재정활동에 대한 재정규율 도입 및 정밀한 monitoring 시스템 도입
- 성과관리체계 도입을 통한 세출구조조정 및 세입증대 노력 (지방재정사업 자율평가제도 도입)
- 정부 주요기관 및 사업에 대한 일몰제도 도입을 통한 주기적인 기관 및 사업검토
- 중앙기관 (안행부, 기재부) 등의 forward-looking 하고 proactive한 정부 지향을 통하여 그 동안 방치되어 최근 문제가 된 지방채무나 지방공기업 부채 문제들에 대하여 사전 정밀 진단과 문제가 발생하기 전에 예방 조치가 필요 (사후 약방문 성격이 아닌 사전에 면밀한 monitoring 과 관리필요)
- 지방재정에 직접민주주의 제도 (사업승인 주민투표제도) 등의 도입을 통한 주민에 의한 통제 및 감시강화. 필요 시 관련 제도를 사전에 정비한 후 자치단체 파산제도 도입필요
- 정보공개를 통한 투명한 채무 및 부채관리 필요
- 지방공기업 지배구조 개편 및 임원선발 절차의 합리화

주요 참고문헌

- 국회예산정책처. 2012. 지방재정의 현안과 대책.
- 정성호, 정창훈. 2013. 지방자치단체의 재정위기, 과제와 해법. 조명문화사.
- 안전행정부. 2012. 지방공기업 현황.
- , 2013.6. 12 회계연도 지방공기업 결산결과.
- , 2012. ' 12년말 지방채무현황.
- , 2013.12. 지방공기업 재무현황 분석.
- , 2013. 12. 지방공기업 부채감축 및 경영효율화 방안.
- 현대경제연구원. 2013.3.28. VIP 리포트. 지방공기업의 현황과 과제: 수익성과 재무건전성 분석.
- Bennet, James T & Thomas J. Dilorenzo. 1983. Underground Government: the off-budget public sector. Washington ,D.C.: Cato Institute.