

지속가능성장을위한

VIP 리포트

■ 지방공기업의 현황과 과제
: 수익성과 재무건전성 분석

발행인 : 김 주 현
편집주간 : 한 상 완
편집위원 : 주 원, 장후석, 백흥기
발행처 : 현대경제연구원
서울시 종로구 연지동 1-7
Tel (02)2072-6305 Fax (02)2072-6249
Homepage. <http://www.hri.co.kr>
인쇄 : 서울컴퓨터인쇄사 Tel (02)2636-0555

- 본 자료는 기업의 최고 경영진 및 실무진을 위한 업무 참고 자료입니다.
- 본 자료에 나타난 견해는 현대경제연구원의 공식 견해가 아니며 작성자 개인의 견해를 밝혀 둡니다.
- 본 자료의 내용에 관한 문의 또는 인용이 필요한 경우, 현대경제연구원 산업연구본부(02-2072-6245)로 연락해 주시기 바랍니다.

목 차

■ 지방공기업의 현황과 과제

: 수익성과 재무건전성 분석

Executive Summary	i
1. 개요	1
2. 정부 재정과 공기업 부채 현황	2
3. 지방공기업 재무현황 분석	4
4. 지방공기업 재무현황의 주요 특징	14
5. 시사점	18

< 요약 >

■ 개요

공기업 등 공공부문 부채 급증으로 국가 재정 부실에 대한 우려가 증가하고 있는 상황에서 특히 지방공기업 부실은 지자체, 중앙정부의 재정건전성 악화로 이어질 수 있어 심각한 문제로 인식된다. 이에 실질적으로 지자체가 운영하고 있는 379개의 지방공기업들을 대상으로 재무현황 및 부실화 가능성을 분석하고 과제를 제시하고자 한다.

■ 정부 재정과 공기업 부채 현황

GDP 대비 정부채무 비중은 안정적이지만 사실상의 정부 부담인 공기업 등 공공부문 부채가 급증하고 있다. 특히 지방공기업은 국가공기업에 비해 방만 경영이나 관리 소홀의 위험이 높다. 실제로 지자체의 재정자립도가 약화('03년 56.3%→'11년 51.9%) 되는 중에도 자체수입(지방교부금, 국고보조금 등을 제외) 대비 지방공기업 부채 비중은 43%에서 86%로 2배 이상 급증하였다.

■ 지방공기업 재무현황 및 주요 특징

(전체 지방공기업) 분석대상 379개 지방공기업의 부채 규모(약 68조원)는 지방채무(약 28조원)의 2배 이상이며, '03년 이후 연평균 부채증가율도 16%로 가계(9%), 민간(7%)에 비해 매우 빠른 수준이다. 알트만 K-1 모형 판단 결과 21%인 81개 기업이 부실화 가능성이 높은 것으로 나타났다.

(사업 유형별) 도시개발공사와 지역개발기금의 재무건전성이 특히 취약하다. 도시개발공사는 지방공기업 부채의 60%(약 41조원)를 차지하고 있으며, 지역개발기금의 부채비율은 623%에 이른다. 한편 하수도와 지하철공사는 정부지원으로 인해 부채비율은 낮지만, 누적 손실 규모가 '03년 이후 7조원(지하철공사), 3조원(하수도)에 이른다. 부실화 가능성이 많은 부문은 지역개발기금(100%, 16개), 도시개발공사(32%, 5개), 지하철공사(57%, 4개) 등으로 나타났다.

(지역별) 자체수입 대비 공기업 부채 비중이 높은 지자체는 인천(193%)과 강원(118%)이다. 총 17개 지역 중 11개 지역에서 음(-)의 수익을 보이고 있으며 서울(32%, 10개), 경기(14%, 14개), 강원(32%, 10개) 지역에 부실화 가능성이 높은 지방공기업의 42%가 분포하고 있다.

■ 시사점

첫째, 지자체의 숨겨진 채무인 지방공기업 부채에 대한 측정·관리·감독을 강화하여 지방 재정건전성을 확보해야 한다. 둘째, 사업부문별로 정확한 부실가능성을 판단하기 위해서는 사업의 성격과 자금조달 방식에 따라 차별화된 평가를 실시할 필요가 있다. 셋째, 정부와 시민단체는 지방공기업에 대한 감시활동을 강화하고, 지방공기업이 자발적으로 재무구조를 개선할 수 있도록 유도해야 한다.

1. 개요

- 부채 증가로 인해 중앙정부 및 지자체의 재정건전성 악화를 초래할 수 있는 지방공기업들의 재무현황 및 부실화 가능성을 살펴봄
 - 공기업 등 공공부문 부채 급증으로 국가 재정 부실에 대한 우려가 증가¹⁾
 - 중앙 및 지방정부를 포함한 정부 부문의 국가채무는 2011년 421조원 규모²⁾
 - 중앙정부 채무만으로 판단하면, OECD의 다른 국가들에 비해서 재정 건전성이 상대적으로 양호(정부부채/GDP 규모는 34개국 중에서 26위)
 - 그러나 사실상 정부 부담이라고 할 수 있는 비정부 공공부문 부채를 포함하여 국가 채무를 산출하면 재정 상황이 낙관적이지만은 않은 상황³⁾
 - 특히 지자체의 재정자립도가 하락하고 있는 상황에서 지방공기업의 부실화는 해당 지자체, 나아가 중앙정부 재정건전성 악화를 초래할 우려
 - 지방공기업은 국가공기업에 비해 국민과 정부의 관심 밖에 있기 때문에 방만 경영이나 관리·감독 소홀의 위험에 노출될 가능성이 높음
 - 이에 지방공기업들의 재무현황 및 부실화 가능성을 분석하고 과제를 제시
 - 분석 대상 '지방공기업'은 협의의 제3섹터를 제외하고 지자체가 실질적으로 운영(출자비율 50% 이상)하는 직영기업·공단·지방공사(379개)를 의미

<지방공기업 구분>

	형태	지자체 출자비율	공기업개수	사업별 세부분류	비고
직접 경영	직영기업	100%	246개	상수도(115개) 하수도(82개) 공영개발(33개) 지역개발기금(16개)	본 보고서 분석 대상 (379개)
	지방공단	100%	79개	시설관리공단(77개) 경륜공단(2개)	
간접 경영	지방공사	전액출자형	54개	지하철(7개) 도시개발(16개) 기타(31개)	
		제3섹터형			
	출자·출연법인	50%미만	33개	-	협의의 제3섹터 ⁴⁾

자료: 행정안전부(2011년말 기준).

- 1) “공기업 부실화 가능성 점검”(2012.10., VIP Report, 현대경제연구원) 참조.
- 2) 국가결산보고서, 기획재정부.
- 3) 정부는 공기업까지 포함하는 전체 공공부문의 채무통계를 산출해 2014년 3월 발표할 계획을 밝힘.
- 4) 주식회사 형태이며 지방공기업법에 따른 결산대상에서 제외되어 상법 적용.

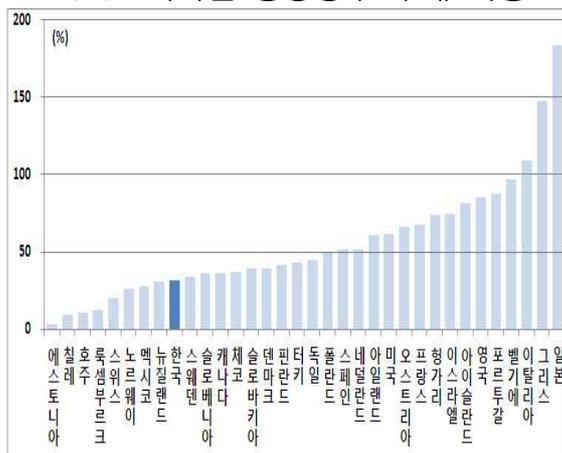
2. 정부 재정과 공기업 부채 현황

1) 국가 재정과 공기업 부채

○ 비정부 공공부문 부채가 급증하면서 국가 재정 부실에 대한 우려가 증가

- 정부(중앙정부+지자체)의 겉으로 드러난 재정 건전성은 비교적 양호
 - 한국은 중앙정부 채무만으로 판단하면, OECD의 다른 국가들에 비해서 재정 건전성이 상대적으로 양호(정부부채/GDP 규모는 34개국 중에서 26위)
 - 지자체의 채무 수준도 중앙 정부 채무의 4.5%에 불과한 수준
- 그러나 사실상 정부 부담이라고 할 수 있는 비정부 공공부문 부채를 포함하여 국가 채무를 산출하면 재정 상황이 낙관적이지만은 않음
 - 기획재정부의 국가결산보고서에 의하면 2011년 기준으로 중앙정부와 지방 정부를 포함한 정부부문의 국가채무는 421조원 규모
 - 중앙 부처 소속 공공기관과 지방공기업을 포함한 비정부 공공부문의 2011년말 총부채 규모는 508조원으로 정부부문의 부채 수준을 상회
 - 특히 비정부 공공부문 부채 중에서 공기업(국가 공기업+지방공기업)의 부채는 약 430조원에 이름

<OECD 국가별 중앙정부 부채 비중>



자료: OECD(2010년 기준).
 주: 1) 중앙정부 채무 / GDP
 2) 일본은 2009년 기준.

<정부와 비정부 공공부문 부채 규모>

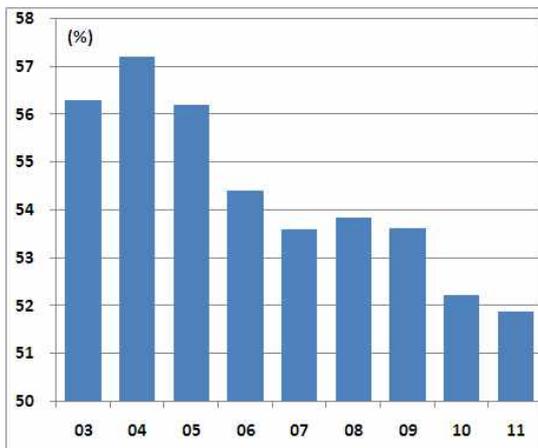


자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템, 지방공기업 경영정보 공개시스템(2011년 기준).

2) 지자체 재정과 지방공기업 부채

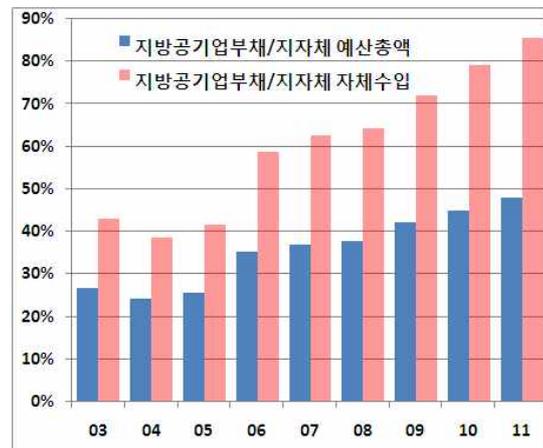
- 지자체의 재정자립도가 약화되고 있는 상황에서, 지방공기업 부채의 지자체 예산 대비 비중은 2003년 이후 2배 이상 증가
 - 지방공기업의 실질적 소유주인 지자체의 재정자립도⁵⁾는 지속적으로 감소하여 중앙정부에 대한 의존도가 심화
 - 지방재정자립도는 2003년 56.3%, 2004년 57.2%였으나 지속적으로 감소하여 2011년에는 51.9%에 불과
 - 지방교부금, 국고보조금 등을 통한 중앙정부에 대한 의존 심화는 지자체 재정 구조의 취약성을 반영
 - 지자체 자체수입에 대한 지방공기업 부채의 비중은 2배 상승
 - 지방공기업의 지자체 예산 대비 채무는 2003년 27%에서 2011년 48% 수준으로 급격히 상승
 - 중앙정부의 지방교부금, 국고보조금 등을 제외한 지자체 자체수입 대비로는 같은 기간 동안 43%에서 86%로 상승

<지방재정자립도 추이>



자료: 행정안전부.

<지방공기업 부채/지자체 예산 비중>



자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 행정안전부

- 주: 1) 당초예산 순계 기준(2011년)
- 2) 자체수입 = 지방세 + 세외수입 의미.

5) 지방재정자립도 = (지방세+세외수입) / 일반회계 예산규모로 정의.

3. 지방공기업 재무현황 분석

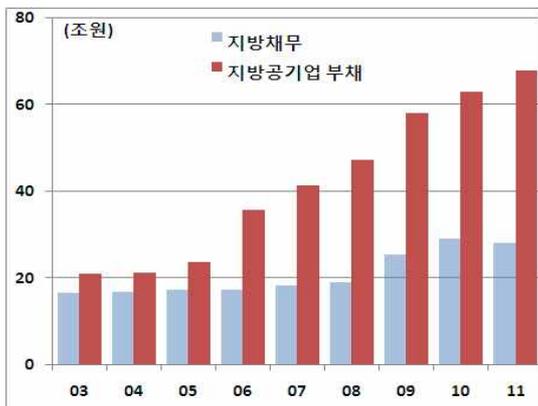
1) 전체 지방공기업

① 재무 건전성

- (부채 현황) 지방공기업 부채는 지방채무의 2배 이상으로 여타 경제 주체들에 비해 증가율도 빠른 수준

- 지자체 채무(78)는 2003년 17조원에서 2011년 28조원으로 11조원 증가(9)하였으나 지방공기업 부채는 동일기간 동안 21조원에서 약 68조원으로 47조원 증가
- 지방공기업의 연평균 부채 증가율은 국가공기업 부채의 연평균 증가율(약 17%)¹⁰⁾과 유사한 수준이고 다른 경제 주체보다 높은 수준 유지

<지자체 채무와 지방공기업 부채>



자료: 통계청, 지방공기업경영정보공개시스템.

<경제 주체별 부채 증가율 비교¹¹⁾>

경제주체	'03년말~'11년말 연평균증가율
지방공기업 ¹²⁾	16%
지방자치단체 ¹³⁾	7%
국가공기업	17%
중앙정부	14%
가계부문	9%
민간기업	7%

자료: 공기업회계감사보고서, 한국은행, 지방공기업경영정보공개시스템.

- 6) 자치단체 채무란 지방재정법 제11조 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하는 지방채를 말하며, 지방채 증권 혹은 차입금 형식을 취함(출처: 행정안전부). 즉, 회계학에서 의미하는 부채의 범위보다 협소하게 지자체 채무를 정의.
- 7) 통계상 산출되는 지자체 채무에는 직영기업이 발행하는 지방채가 포함되어 있기 때문에 지방공기업 부채와 일정 부분 중복(자세한 내용은 <별첨 1> 참조).
- 8) 지방채무와 지방공기업의 부채 산정 기준이 상이하서 2011년 기준 지방채무상 직영기업의 채무는 8.3조원인 반면, 지방공기업 회계기준을 적용한 직영기업 부채는 18.4조원.
- 9) 지방채무에서 직영기업과 관련된 공기업특별회계 부분을 제거하고 계산한 채무는 2003년 12.7조원에서 2011년 19.9조원으로 약 7.2조원 증가.
- 10) 국가공기업(18개)의 부채 증가율에 대한 자세한 내용은 '공기업 부실화 가능성 점검'(현대경제연구원, 2012.10.08) 참조.
- 11) 경제 주체별 전년대비 부채증가율은 <별첨 2> 참조.
- 12) 지방공기업 부채에서 지방 채무에 포함되는 직영기업의 부채를 제외하고 계산한 지방공사·공단의

- (부채비율) 부채비율 200% 이상 지방공기업 개수와 비중은 2011년 들어 소폭 감소

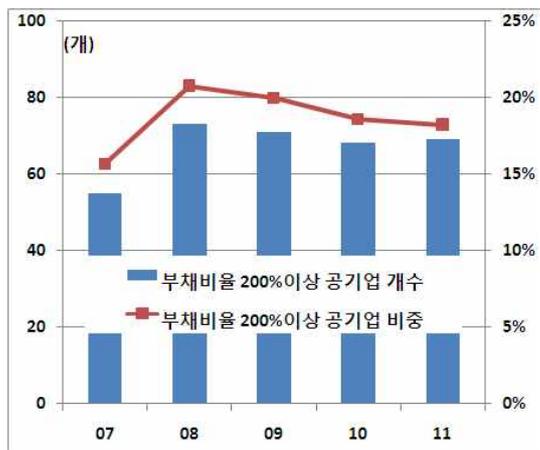
- 부채비율 200% 이상 공기업은 2008년(73개)로 최고치를 기록한 이후 소폭 감소하여 2011년말 69개 수준
- 부채비율 200% 이상 공기업 비중 또한 2008년 21%(73개)를 기록한 이후 소폭 감소하여 2011년말 18%(69개) 수준

- (이자보상배율) 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는(이자보상배율 1배 미만) 공기업의 수는 2007년 118개에서 2011년 142개로 증가

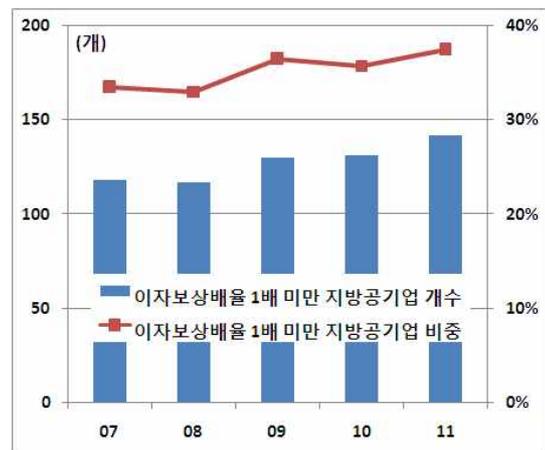
- 이자보상배율 1배 미만 기업은 전체 비중으로도 지속적으로 증가하여 2011년 약 38%(142개) 수준¹⁴⁾

※ 지방공기업은 차입금뿐만 아니라 지자체의 자본 확충을 통해 자금을 조달할 수 있기 때문에 이자보상배율이 1미만인 공기업이 부채비율이 높은 기업보다 상대적으로 많음

<연도별 부채비율 200% 이상 공기업> <연도별 이자보상배율 1배 미만 공기업>



자료: 지방공기업경영정보공개시스템.



자료: 지방공기업경영정보공개시스템.

연평균 부채 증가율은 약 22% 수준.

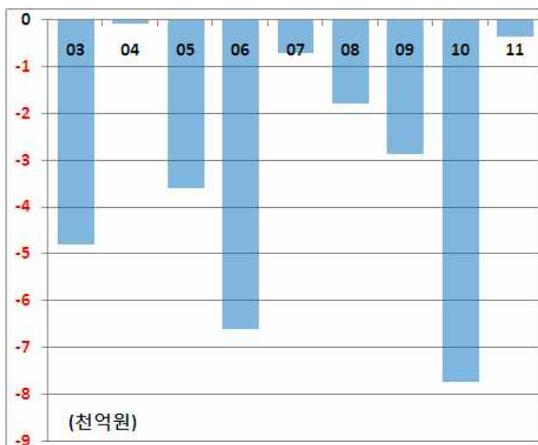
- 13) 지자체 채무에서 직영기업과 관련된 공기업특별회계 부문을 제외하고 계산한 연평균 부채 증가율은 약 6% 수준.
- 14) 영업손실이 발생하고 이자비용=0이기 때문에 이자보상배율을 산출할 수 없는 지방공기업은 86개에 해당.

② 수익성

- (당기순이익) 전체 지방공기업은 2003년 이후 지속적인 손실 발생
 - 2003~2011년 까지 누적 손실 금액은 약 2조 8,500억원 규모
 - 2010년 최대 규모인 약 7,800억원의 당기순손실을 기록한 후에, 2011년에 대폭 감소하였으나 여전히 손실(약 360억원) 발생
 - 경기도고양관광문화단지(공영개발)의 용지매출수익¹⁵⁾ 발생으로 2010년에 비해 당기순이익이 4,381억원 증가하였기 때문에 2011년 지방공기업 전체의 당기순손실이 크게 감소

- (ROE¹⁶⁾) 지방공기업의 수익성과 활동성은 민간 부문에 비해 취약
 - 지방공기업의 수익성은 제조업, 비제조업 등 민간 부문에 비해서는 취약하지만, 국가공기업보다는 약간 우위에 있음
 - 자산이용의 효율성을 측정하는 총자산회전율 측면에서, 지방공기업은 전산업의 약 0.1배이고 국가공기업의 약 0.4배 수준에 불과

<지방공기업 당기순손실 추이>



자료: 행정안전부, 통계청.

<지방공기업 자기자본순이익률 분석>

	ROE	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
전산업	6.6%	2.7%	0.97회	253%
제조업	9.8%	4.0%	1.16회	209%
비제조업	3.1%	1.3%	0.83회	299%
국가 공기업	-1.0%	-1.1%	0.29회	308%
지방 공기업	0.0%	0.0%	0.12회	174%

자료: 공기업경영정보공개시스템, 한국은행(2011년 기준)
 주: 재무레버리지=1+부채비율.

15) 경기도시공사로 현물출자하여 발생(출처: 행정안전부).

16) 자기자본순이익률(ROE) = 당기순이익 / 자기자본 = (당기순이익 / 매출액) × (매출액 / 총자산) × (총자산 / 자기자본) = 매출액순이익률 × 총자산회전율 × (1+부채비율) 로 분해 가능.

2) 사업 유형별

① 재무 건전성

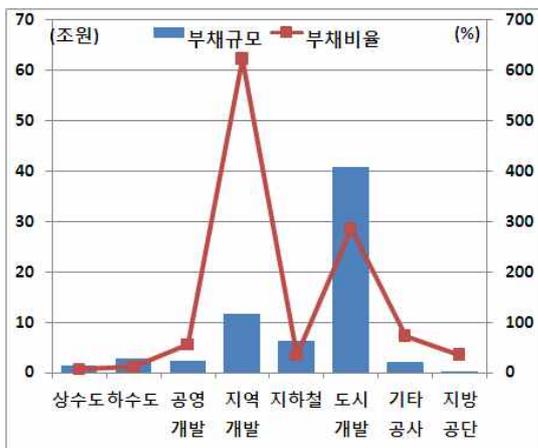
- (부채 현황) 지방공기업 부채의 대부분은 도시개발공사와 지역개발기금이 차지하고 있어 재무 건전성이 특히 취약한 것으로 나타남

- 도시개발공사(부채비율 287%)와 지역개발기금(623%)의 부채는 지방공기업 총부채의 78%(약 53조원) 차지하고 있으며 지속적으로 상승하는 추세¹⁷⁾
- 특히 도시개발공사의 부채규모는 지방공기업 총부채의 60%(약 41조원)에 해당하는 대규모이며 연평균 약 39%의 빠른 증가세를 보임¹⁸⁾

※ 지하철, 상·하수도 관련 공기업들은 결손의 대부분을 타인자본이 아닌 지자체 지원에 의존하므로 부채비율이 낮은 결과 해석에 유의

- 예를 들어 지하철공사의 부채는 연평균 -1% 증가율을 기록하고 있으나 지자체 출연 등에 의한 자본 증가율은 13% 수준

<사업유형별 부채규모·비율>



자료: 행정안전부(2011년 기준).

<사업유형별 부채·자본 연평균 증가율>

부문	증가율	부채	자본
상수도		-7%	6%
하수도		10%	13%
공영개발		7%	7%
지역개발기금		10%	5%
지하철		-1%	13%
도시개발공사		39%	18%
기타공사		54%	16%
지방공단		-1%	5%
지방공기업		16%	11%

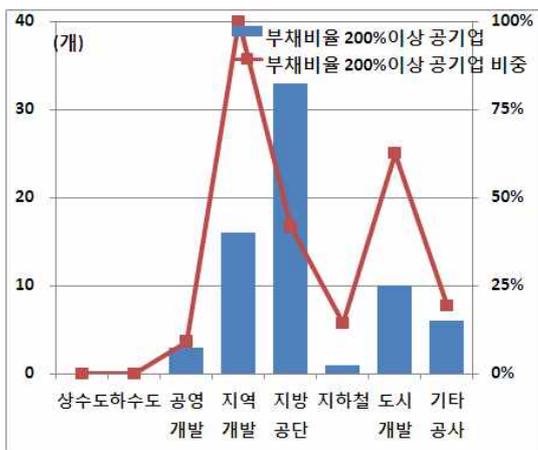
자료: 지방공기업경영정보공개시스템
주: 03년말~11년말 사이 연평균 증가율 기준.

17) 부문별 부채비율 추이는 <별첨 3> 참조.

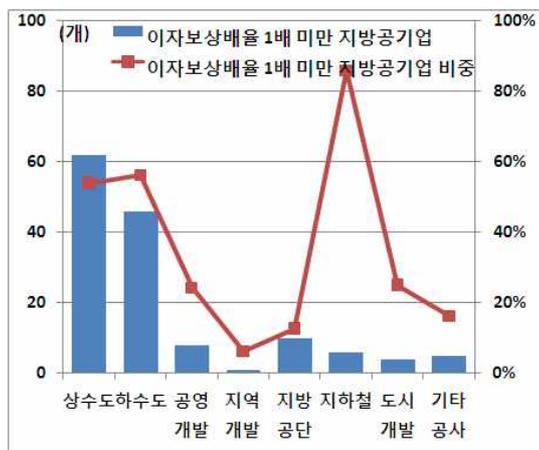
18) 기타공사의 부채는 2003년 658억원에서 2011년 2조 436억원으로 연평균 54%씩 증가하였고 지방공기업 총부채의 3% 수준. 기타공사의 총부채 중에서 도시개발공사와 유사한 성격의 개발 사업을 수행하는 도시공사(17개)가 차지하는 비중이 90% 이상.

- (부채비율) 지역개발기금, 도시개발공사에 속하는 공기업뿐만 아니라 지방공단의 많은 기업들¹⁹⁾의 부채비율이 높은 수준
 - 도시개발공사의 63%(10개), 지역개발기금의 100%(16개), 지방공단의 42%(33개)가 200% 이상의 부채비율 수준을 보임
 - 도시개발공사의 38%(6개), 지역개발기금의 88%(14개), 지방공단의 29%(23개)는 부채비율 300% 이상 수준²⁰⁾
 - 반면에 공익성이 강한 상·하수도와 지하철 공사는 상대적으로 안정적인 부채비율 나타냄
- (이자보상배율) 안정적인 부채비율을 유지하는 상·하수도 공기업 등의 이자보상배율이 다른 부문에 비해 낮은 편
 - 상수도 기업의 54%(62개), 하수도 기업의 56%(46개), 지하철공사의 86%(6개)가 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 실정
 - 한편 부채비율이 높은 도시개발공사와 지역개발기금은 이자보상배율 측면에서는 상대적으로 안정적

<지방공기업 부채비율 분포>



<이자보상배율 1배 미만 공기업>



자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준). 자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준).

19) 지방공단 전체의 부채비율(36%)은 안정적이지만, 개별기업 측면에서는 다수가 높은 부채비율 나타냄.
 20) 부문별 지방공기업의 부채비율 분포에 대한 자세한 사항은 <별첨 4> 참조.

② 수익성

○ 당기순이익

- 2003년 이후 전체 지방공기업의 당기순손실은 주로 지하철공사, 하수도 관련 사업에서 발생
 - 2003년 이후 지하철공사의 손실 누적액은 약 7조원이고, 하수도 공기업의 손실 누적액은 약 3조원으로 수익성 악화가 심각
 - 2003년 이후 지속적인 적자에도 불구하고 지하철공사와 하수도 부문의 부채비율이 낮을 수 있었던 요인은 지방자치단체의 출자나 지원 때문
 - 지자체의 재정자립도가 낮은 상황에서 지하철공사와 하수도 공기업에 대한 지원은 중앙정부의 지방교부금이나 국고에 의존

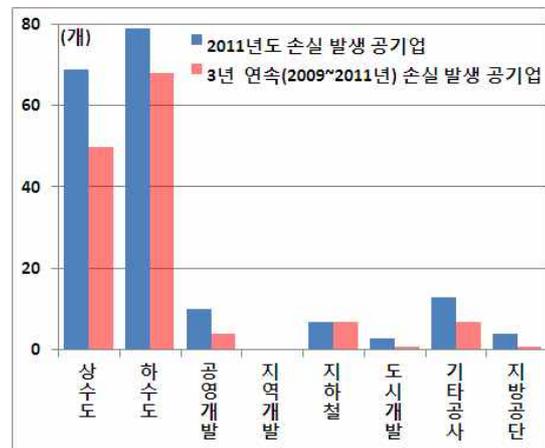
- 개별 공기업 측면에서 지하철공사 전부와 상·하수도 부문 공기업의 약 60%가 3년 연속 적자 상태를 기록
 - 상수도 부문 전체로는 2003년 이후 계속해서 흑자 상태이나, 개별 기업 측면에서는 하수도(79개)에 이어 가장 많은 공기업(69개)이 적자 상태
 - 지하철공사 전부(7개)와 상수도의 43%(50개), 하수도 부문의 83%(68개) 공기업이 3년 연속(2009~2011년) 적자 상태

<연도별 당기순손익 추이>



자료: 통계청, 지방공기업경영정보공개시스템.

<당기순손실 발생 지방공기업>



자료: 행정안전부, 지방공기업경영정보공개시스템.

○ ROE

- 지방공기업 내에서 지하철공사와 하수도 공기업은 매출이 증가할 때마다 순손실이 누적적으로 증가하는 상태
 - 지하철공사(약 -44%)와 하수도 공기업(약 -61%)은 매출액순이익률 측면에서 지자체 등 외부의 지원이 없이는 독자적 생존이 어려움
 - 한편 공영개발²¹⁾, 지역개발기금, 도시개발공사 등은 상당히 양호한 수익성 달성
- 대규모의 손실이 발생하고 있는 하수도 공기업과 지하철공사는 자산의 효율적 이용도를 측정하는 총자산회전율 또한 낮은 수준
 - 자산 이용의 효율성(총자산회전율) 측면에서 하수도 기업(0.04회)은 지방공기업 전체(0.12회)의 33% 수준이고 지하철공사(0.08회)는 전체 공기업의 67% 수준에 불과
 - 지역개발기금은 순이익률은 양호하나 자산 이용의 효율성 측면에서는 가장 낮은 수준(0.03회)

<사업 유형별 지방공기업 자기자본순이익률(ROE) 분석>

	자기자본 순이익률	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
지방공기업	0.0%	0.0%	0.12회	174%
상수도	0.0%	-0.2%	0.13회	106%
하수도	-2.7%	-61.0%	0.04회	111%
공영개발	15.2%	42.5%	0.23회	155%
지역개발기금	10.5%	45.7%	0.03회	723%
지하철공사	-5.0%	-44.4%	0.08회	135%
도시개발공사	5.4%	8.4%	0.17회	387%
기타공사	0.0%	-0.1%	0.17회	173%
지방공단	0.1%	0.1%	1.45회	136%

자료: 행정안전부, 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말 기준)

주: 1) 재무레버리지는 (1+부채비율) 의미

2) 자기자본순이익률(ROE)=당기순이익/자기자본=(당기순이익/매출액)×(매출액/총자산)×(총자산/자기자본)=매출액순이익률×총자산회전율×(1+부채비율)로 분해 가능.

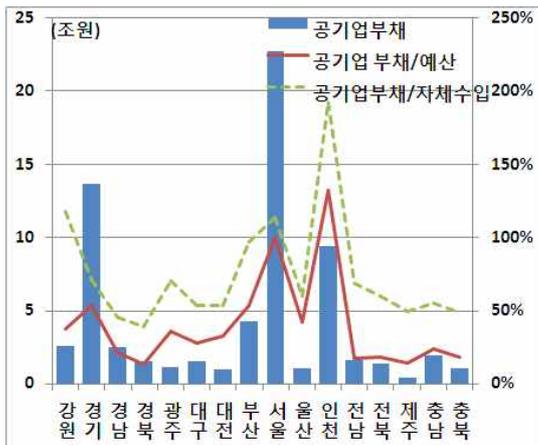
21) 2011년 공영개발의 당기순이익 6,886억원 중에서 4,396억원은 경기도고양관광문화단지의 당기순이익으로, 이는 용지매출수익 증가에 따른 결과.

3) 지역별

① 재무 건전성

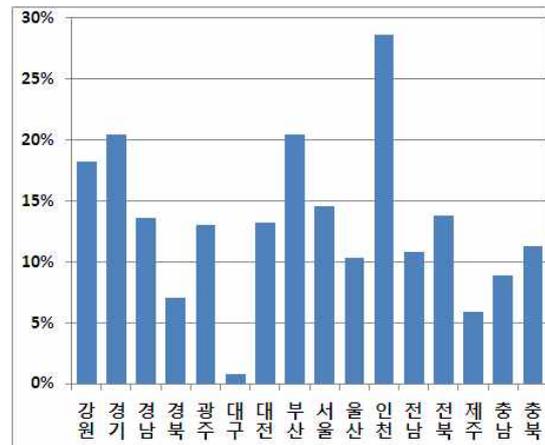
- (부채 현황) 지방공기업 부채규모는 서울, 경기, 인천 순으로 높으며, 부채 증가율은 인천, 부산, 경기, 강원지역이 높은 편
 - 인천시는 자체수입 대비 지방공기업 부채 비중(193%)이 16개 지역²²⁾ 가운데 가장 높음
 - 강원도는 중앙정부 의존도가 높기 때문에 예산 대비 비중(38%)은 평균(48%)보다 낮으나 자체수입 대비 비중(118%)은 평균(85%)보다 높고, 양자의 차이(80%p) 또한 전국 최고수준
 - 자체수입 대비 부채규모에서 재정부실화 위험이 높은 것으로 나타난 인천과 강원은 부채증가율 역시 29%와 18%로 전국 평균보다 높은 수준

<지역별 부채규모 · 예산대비 비중>



자료: 행정안전부(2011년 기준).
 주: 1) 당초예산 순계 기준
 2) 자체수입 = 지방세 + 세외수입 의미.

<지역별 공기업부채의 증가율>

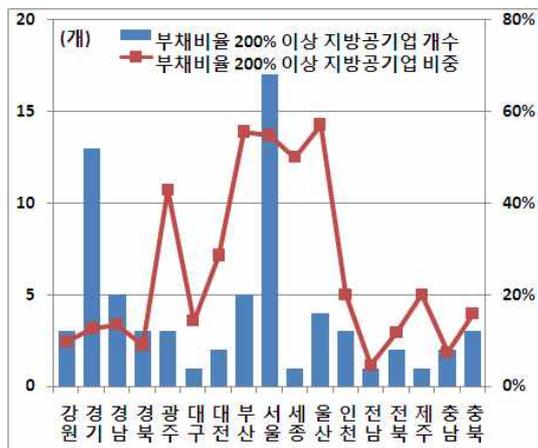


자료: 행정안전부, 통계청
 주: 03년말~11년말 사이 연평균 증가율 기준.

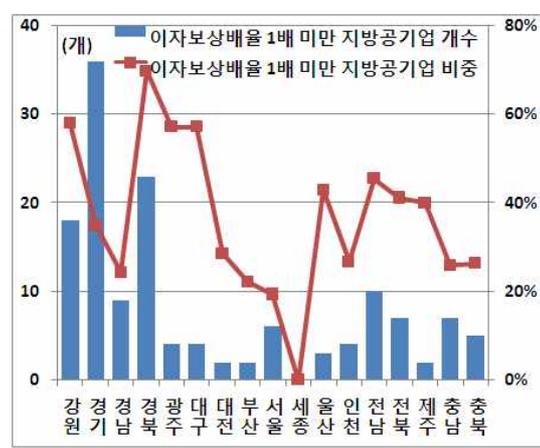
22) 세종시는 예산자료의 제약으로 제외.

- (부채비율) 서울, 부산, 울산은 지역 내의 지방공기업 중에서 부채비율 200% 이상의 공기업이 상대적으로 많이 분포²³⁾
 - 서울은 부채비율 200% 이상 공기업이 가장 많으며(17개), 상대적인 비중 또한 높은 수준(55%)인 반면, 경기도는 부채비율 200% 이상 공기업은 많으나(13개) 비중은 낮은 편(13%)
 - 울산과 부산의 부채비율 200% 이상 공기업 수는 서울보다 적지만 지역 내의 지방공기업 중에서 차지하는 비중은 각각 57%(4개), 56%(5개)로 서울보다 높음
- (이자보상배율) 강원과 경북은 지역 내의 지방공기업 중에서 이자보상배율 1배 미만 공기업 비중이 높음
 - 강원(18개, 58%)과 경북(23개, 70%)은 이자보상배율 1배 미만 공기업 수나 비중 측면에서 전국 평균보다 높은 수준
 - 경기도(36개, 35%)는 이자보상배율 1배 미만 공기업 수는 전국 최고 수준이나 비중은 평균 이하이고, 서울(6개, 19%)은 기업 수나 비중 모두 평균 이하의 양호한 수준

<부채비율 200% 이상 공기업>



<이자보상배율 1배 미만 공기업>



자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말). 자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말).

23) 지역별 부채비율 분포에 대한 자세한 사항은 <별첨 5> 참조.

② 수익성

- (ROE) 총 17개 지역 중에서 강원, 경북, 대구, 전남, 충남 등 11개 지역에 위치한 지방공기업에서 음(-)의 수익이 발생
 - 특히 강원도는 자기자본순이익률(-3.9%)과 매출액순이익률(-28.8%) 측면에서 전국 최저 수준의 수익성 기록
 - 총 17개 지역 중에서 12개 지역의 자산 이용 효율성이 평균(0.12회)에 미치지 못함

<지역별 지방공기업 자기자본순이익률(ROE) 분석>

	자기자본 순이익률	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
강원	-3.9%	-28.8%	0.07회	194%
경기	2.8%	8.8%	0.19회	164%
경남	-0.8%	-5.7%	0.10회	154%
경북	-1.8%	-14.6%	0.09회	138%
광주	-0.6%	-7.4%	0.06회	136%
대구	-2.5%	-21.5%	0.09회	124%
대전	-0.3%	-1.3%	0.16회	130%
부산	-0.3%	-1.7%	0.13회	151%
서울	-0.3%	-1.0%	0.13회	223%
세종	3.0%	29.8%	0.03회	335%
울산	0.5%	2.8%	0.10회	185%
인천	-0.4%	-2.6%	0.07회	222%
전남	-2.2%	-20.8%	0.07회	156%
전북	0.5%	3.0%	0.11회	170%
제주	3.0%	7.7%	0.25회	156%
충남	-1.7%	-12.8%	0.09회	157%
충북	0.8%	5.1%	0.10회	151%
전국	0.0%	0.0%	0.12회	174%

자료: 행정안전부, 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말 기준)

주: 1) 재무레버리지는 (1+부채비율) 의미

2) 자기자본순이익률(ROE) = 당기순이익 / 자기자본 = (당기순이익 / 매출액) × (매출액 / 총자산) × (총자산 / 자기자본) = 매출액순이익률 × 총자산회전율 × (1+부채비율) 로 분해 가능.

4. 지방공기업 재무현황의 주요 특징

○ 재무 건전성

- (전체) 지방공기업 부채는 연평균 16%의 빠른 증가율을 보이고 있으며, 이자보상배율 1배 미만 기업 수도 급증
 - 지방공기업 부채는 2003년 21조원에서 2011년 68조원으로 연평균 16%의 빠른 증가세
 - 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 공기업의 수는 지속적으로 증가하여 2011년 기준으로 전체 지방공기업의 38%인 142개 수준

- (유형별) 부채 규모 자체는 도시개발공사 등이, 부채비율은 지역개발기금 등이 높은 수준
 - 도시개발공사는 지방공기업 총부채(68조원)의 60%(41조원)를 차지하고 연평균 39%의 빠른 증가율 기록
 - 지역개발기금의 부채비율은 623%로 가장 높고, 도시개발공사도 287%로 평균(75%) 보다 높음
 - 지하철 공사의 86%, 하수도 기업의 56%, 상수도 기업의 54%가 이자보상배율 1배 미만

- (지역별) 부채 규모는 서울·경기·인천 순으로 높으며, 부채증가율은 인천·부산·경기 지역이 높은 편
 - 인천시는 자체수입 대비 지방공기업 부채 비중(193%)과 연평균 부채 증가율(29%)이 16개 지역(세종시는 제외) 가운데 가장 높음
 - 강원도는 예산 대비 지방공기업 부채 비중(38%)은 낮은 편이지만, 자체수입대비 비중(118%)과 연평균 부채 증가율(18%)은 높은 편
 - 부채비율 200%이상 지방공기업 비중은 울산(57%), 부산(56%), 서울(55%) 등이 높고, 이자보상배율 1배 미만 공기업 비중은 경북(70%), 강원(58%)이 높음

○ 수익성

- (전체) 2003년 이후 지속적인 당기순손실 기록
 - 2003~2011년 까지 누적 순손실 규모는 약 2조 8,500억원 규모
 - 지방공기업의 수익성은 민간 부문에 비해서는 취약하고, 국가공기업에 비해서는 약간 우위에 있음
- (유형별) 전체 지방공기업의 순손실은 주로 지하철공사, 하수도 공기업 등에서 나타나고 있음
 - 2003년 이후 지하철공사의 누적 손실액은 약 7조원, 하수도 공기업은 약 3조원으로 수익성 악화가 심각
 - 지하철공사 전부와 상하수도 공기업의 약 60%가 3년 연속 적자 상태 지속
- (지역별) 17개 지역 중에서 11개 지역 소속의 지방공기업에서 손실 발생
 - 강원도의 수익성이 전국 최저수준이고, 전남·대구·경북·충남 등도 낮은 수준

<지방공기업 재무현황의 주요 특징>

	재무 건전성	수익성
전체 지방공기업	<ul style="list-style-type: none"> · 연평균 16%의 빠른 부채 증가율 · 이자보상배율 1배 미만 공기업은 142개 	<ul style="list-style-type: none"> · 2003년 이후 지속적으로 순손실 발생 · 누적 순손실 금액은 2조 8,500억원
사업 유형별	<ul style="list-style-type: none"> · 도시개발공사는 지방공기업 총부채의 60% 차지(연평균 증가율 39%) · 지역개발기금은 높은 부채비율(623%) · 상수도의 54%, 하수도의 56%, 지하철공사의 86%가 이자보상배율 1배 미만 	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 지방공기업의 당기순손실은 주로 지하철공사, 하수도 공사에서 발생 · 지하철 공사 전부와 상·하수도 공사의 약 60%가 3년 연속 적자 상태 · 지자체의 손실보전으로 유지
지역별	<ul style="list-style-type: none"> · 인천은 자체수입 대비 지방공기업 부채 비중(193%)과 연평균 부채 증가율(29%)이 가장 높은 수준 · 부채비율 200%이상 지방공기업 비중은 울산(57%), 부산(56%), 서울(55%)이 높음 · 경북(70%), 강원(58%)은 이자보상배율 1배 미만 공기업 비중이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> · 총 17개 지역 중에서 11개 지역의 지방공기업에서 음(-)의 수익이 발생 · 강원도는 자기자본순이익률(-3.9%)과 매출액순이익률(-28.8%)이 전국 최저 · 전남, 대구, 경북, 충남 등도 수익성이 낮은 수준

○ 부실화 가능성: 알트만 K-1 모형 이용

- (전체 공기업) 알트만 K-1 모형 분석결과²⁴⁾, 총 379개의 지방공기업 중 에서 81개(약 21% 비중)가 부실화 가능성이 높은 것으로 나타남
 - 부실가능성이 낮은 기업은 226개(60%)이고, 명확히 판정할 수 없어 추가적인 분석이 요구되는 기업이 72개(19%)로 분석
 - (사업 유형별) 지역개발기금, 지하철공사, 도시개발공사 등은 부실화 가능성이 높은 지방공기업 비중이 평균(21%) 이상
 - 지역개발기금은 높은 부채비율 등으로 인해 100%(16개) 부실화 가능성이 있으며, 지하철공사도 57%(4개)가 부실화 가능성이 높음
 - 부채규모가 가장 많은 도시개발공사도 32%(5개)가 부실화 가능성 높음
- ※ 알트만 K-1 모형은 정부나 지자체의 지원가능성 등을 고려하지 않기 때문에 지속적으로 손실을 기록하고 있지만 부채비율이 낮은 하수도 공기업에 대해 상대적으로 양호한 평가를 한다는 점 등에 유의

<사업 유형별 지방공기업 부실화 가능성>

(단위:개)

	부실화 가능성 높음		부실화 가능성 낮음		판단유보		총계
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	
지방공기업	81	21%	226	60%	72	19%	379
상수도	9	8%	95	83%	11	10%	115
하수도	18	22%	58	71%	6	7%	82
공영개발	8	24%	14	42%	11	33%	33
지역개발기금	16	100%	0	0%	0	0%	16
지하철공사	4	57%	2	29%	1	14%	7
도시개발공사	5	31%	5	31%	6	38%	16
기타공사	10	32%	14	45%	7	23%	31
지방공단	11	14%	38	48%	30	38%	79

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말 기준)

24) (모형) $K_1 = -17.862 + 1.472X_1 + 3.041X_2 + 14.839X_3 + 1.516X_4$
 (변수) X_1 : ln(총자산) X_2 : ln(매출액/총자산) X_3 : 이익잉여금/총자산 X_4 : 자기자본의 장부가치/총부채
 (판단기준) $K_1 > 0.75$: 부실가능성 낮음, $-2.0 \leq K_1 \leq 0.75$: 판단유보, $K_1 < -2.0$: 부실가능성 높음.

- (지역별) 강원·광주·대구·부산 등은 부실화 가능성이 높은 지방공기업 비중이 평균(21%) 이상

- 경기도는 부실화 가능성 높은 공기업 비중(14%)은 평균 이하 수준이지만, 전국에서 가장 많은 수(14개)의 부실화 가능성 지방공기업 보유
- 부실화 가능성이 높은 지방공기업 중에서 약 42%가 서울(10개), 경기(14개), 강원(10개) 지역에 분포

<지역별 지방공기업 부실가능성>

(단위:개)

	부실화 가능성 높음		부실화 가능성 낮음		판단유보		총계
	개수	비중	개수	비중	개수	비중	
강원	10	32%	17	55%	4	13%	31
경기	14	14%	76	74%	13	13%	103
경남	6	16%	21	57%	10	27%	37
경북	6	18%	22	67%	5	15%	33
광주	2	29%	5	71%	0	0%	7
대구	2	29%	4	57%	1	14%	7
대전	1	14%	5	71%	1	14%	7
부산	2	22%	4	44%	3	33%	9
서울	10	32%	9	29%	12	39%	31
세종	1	50%	1	50%	0	0%	2
울산	2	29%	3	43%	2	29%	7
인천	3	20%	7	47%	5	33%	15
전남	6	27%	13	59%	3	14%	22
전북	6	35%	7	41%	4	24%	17
제주	2	40%	2	40%	1	20%	5
충남	4	15%	17	63%	6	22%	27
충북	4	21%	13	68%	2	11%	19
전국	81	21%	226	60%	72	19%	379

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말 기준)

5. 시사점

첫째, 지방채무뿐만 아니라 지자체의 숨겨진 채무인 지방공기업 부채에 대한 측정·관리·감독을 강화하여 지방 재정건전성을 확보해야 한다.

- 지자체와 지방공기업 간의 상호 의존성을 고려하여 지자체 채무, 지방공기업 부채 등을 모두 반영하는 통합부채관리시스템 필요
 - 현 제도는 지방공기업 중에서 지자체 직영기업의 부채만을 지자체 채무에 포함하고 간접경영 지방공기업은 제외하므로 과소평가의 위험에 노출
 - 지자체는 지방공단이나 지방공사에 대해서도 50% 이상의 출자비율을 유지하고 있으므로 실질적인 소유자라고 판단하는 것이 합리적
 - 장기적으로 지자체가 일정비율 출자한 제3섹터의 부채와 민자(民資)를 활용한 임대형 민자사업(BTL)의 임대료 등도 포함하여 재정건전성 평가할 필요
- 지방채무와 지방공기업 부채를 산정하는 기준이나 범위의 통일성 요구
 - 현재 직영기업 대상 공기업특별회계에 포함되는 채무의 규모(약 8조원)와 직영기업 재무제표에 계상되는 부채(약 18조원)의 규모 간 차이 발생
 - 지방공기업을 포함하는 지자체의 재정건전성을 정확히 평가하기 위해 채무 혹은 부채 산정 기준의 통일성 필요

둘째, 사업부문별로 정확한 부실가능성을 판단하기 위해서는 사업의 성격과 자금조달 방식에 따라 차별화된 평가를 실시하여야 한다.

- 사업 추진 전에 철저한 예비타당성 분석을 시행하고 수익성 사업과 공익성 사업을 구분하여 차별적인 평가 실시
 - 지방공기업이 시행하는 수익성 사업은 민간기업과 동일한 수준의 타당성 분석을 실시하고, 공익사업은 기준을 완화하여 차별적 적용
- 부문별로 지방공기업의 부채 증가뿐만 아니라 지자체의 공기업에 대한 자본금 확충 또한 국민들의 세금으로 이루어지는 부담임을 인식
 - 하수도 부문과 같이 손실이 발생하는 상황에서의 자본 확충은 궁극적으로 국민들의 세금으로 귀착되므로 자본의 성격도 고려하여 부실가능성 판단

- 사업부문별로 중복되는 업무를 수행하는 지방공기업 간에는 역할 재조정을 실시
 - 광역시/도, 시/군/구 지방공기업 사이에 존재하는 업무 중복 및 비효율성 제거를 위해 통폐합 혹은 역할 재정립 필요
 - 예를 들어 지역개발사업을 할 수 있는 광역시/도 단위의 도시개발공사와 시/군/구 단위의 도시공사 간에 발생 가능할 수 있는 비효율성 제거

셋째, 정부와 시민단체는 지방공기업에 대한 감시활동을 강화하고, 지방공기업이 자발적으로 재무구조를 개선할 수 있도록 유도해야 한다.

- 사전적으로 지방공기업 설립요건을 강화하고 사후적인 재정 감시 활동 적극 실시
 - 지방공기업의 무분별한 설립을 방지하기 위해 설립요건을 강화하고 민간위탁 등을 적극 활용하여 경영 효율성을 증대
 - 지방공기업의 경영정보공개 투명성을 민간기업 수준으로 확대하여 민관 협력을 통한 재정 감시 활동 강화
- 지방공기업의 자발적 개선을 유도하기 위해 재정건전성과 연계한 경영평가를 강화
 - 매년 정기적으로 실시되는 지방공기업 경영실적 평가시 재무관리계획 적정성에 대한 평가를 강화
- 중앙정부는 지역별로 지방교부금, 국고보조금을 배분함에 있어 지자체나 지방공기업의 건전성을 주요 판단기준으로 설정
 - 재무 건전성 확보 노력에 따라 국고지원 규모를 조정함으로써 중앙정부에 대한 의존도가 높은 지자체나 지자체에 대한 의존도가 높은 지방공기업의 자발적 노력 유도 가능 **HRI**

백홍기 수석연구위원 (hkback@hri.co.kr, 2072-6228)
 안중기 연구원 (joonggiahn@hri.co.kr, 2072-6242)

<별첨 1> 지방채무 및 지방공기업 부채

(단위:억원)

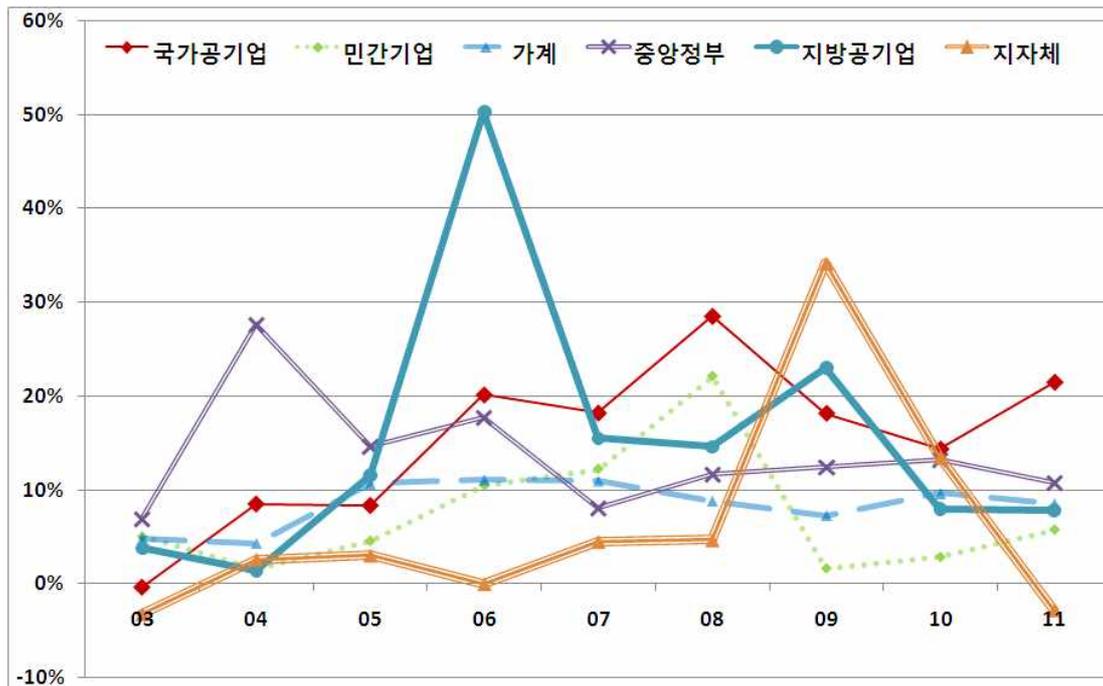
	03	04	05	06	07	08	09	10	11
지방채무	165,264	169,468	174,480	174,351	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618
일반회계 등	126,504	131,952	139,706	140,772	149,573	161,171	227,906	198,568	198,942
공기업 특별회계	38,760	37,516	34,774	33,579	32,503	29,315	27,625	91,365	82,676
지방공기업	210,136	213,136	237,822	357,421	412,885	473,285	582,115	628,819	678,480
직영기업	109,627	112,260	111,939	130,473	135,859	148,907	155,312	164,074	184,185
공사·공단	100,509	100,876	125,883	226,948	277,026	324,378	426,803	464,745	494,295

자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 통계청, 행정안전부

주: 1) 일반회계 등은 일반회계, 기금, 기타특별회계를 포함하여 계산

2) 공기업특별회계에는 상·하수도, 공영개발, 지역개발기금 등 직영기업이 포함.

<별첨 2> 경제 주체별 전년대비 부채 증가율



자료: 개별 공기업회계감사보고서, 한국은행, 지방공기업경영정보공개시스템, 통계청, 행정안전부

주: 1) 국가공기업은 18개 기업 대상으로 계산

2) 가계부채는 가계(소규모 개인사업자 포함) 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체 포함

3) 기업부채는 민간법인기업 및 비법인기업을 포함하며 주식과 출자지분 제거하고 산출

4) 지자체 부채 증가율에는 직영기업과 관련된 공기업특별회계 포함.

<별첨 3> 부문별 부채비율 추이

(단위:%)

	03	04	05	06	07	08	09	10	11
상수도	17	14	11	9	8	7	6	6	6
하수도	14	12	10	9	8	7	7	8	11
공영개발	57	60	48	117	108	122	78	75	55
지역개발기금	444	463	508	553	562	614	649	631	623
지하철	102	85	70	49	43	38	32	34	35
도시개발공사	75	80	121	253	260	296	347	316	287
기타공사	8	23	35	41	37	42	64	76	73
지방공단	58	57	55	55	61	59	43	36	36
전체 지방공기업	52	48	46	60	63	66	74	75	75

자료: 행정안전부, 통계청.

<별첨 4> 부문별 지방공기업 부채비율 분포

(단위:개)

부채 비율	직영기업				지방공단	지방공사			총계
	상수도	하수도	공영개발	지역개발	시설/경륜공단	지하철	도시개발	기타공사	
100% 미만	115	82	28	-	28	6	1	22	282
100% 200%	-	-	2	-	18	-	5	3	28
200% 300%	-	-	1	2	10	1	4	2	20
300% 400%	-	-	-	1	8	-	6	2	17
400% 이상	-	-	2	13	15	-	-	2	32
총계	115	82	33	16	79	7	16	31	379

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말 기준).

<별첨 5> 지역별 부채비율 분포

(단위:개)

	100% 미만	100~200%	200~300%	300~400%	400%이상	합계
강원	26	2	0	1	2	31
경기	85	5	2	5	6	103
경남	31	1	2	2	1	37
경북	26	4	1	0	2	33
광주	4	0	1	0	2	7
대구	5	1	1	0	0	7
대전	4	1	0	1	1	7
부산	3	1	2	0	3	9
서울	9	5	8	4	5	31
세종	1	0	0	0	1	2
울산	3	0	0	2	2	7
인천	9	3	0	1	2	15
전남	20	1	0	0	1	22
전북	12	3	1	0	1	17
제주	4	0	0	1	0	5
충남	24	1	1	0	1	27
충북	15	1	2	0	1	19
전국	281	29	21	17	31	379

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년말 기준).

HRI 경제 통계

주요 경제 지표 추이와 전망

< 국내 주요 경제 지표 추이 및 전망 >

주요 경제 지표 추이 및 전망

구 분		2011		2012					2013	
		4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	연간(E)	
국민계정	경제성장률(%)	3.3	3.6	2.8	2.3	1.5	1.5	2.0	3.1	
	민간소비(%)	1.1	2.3	1.6	1.1	1.6	2.8	1.8	2.5	
	건설투자(%)	-2.1	-5.0	1.5	-2.1	-0.2	-4.1	-1.5	2.2	
	설비투자(%)	-3.3	3.7	8.6	-3.5	-6.5	-5.1	-1.8	4.8	
대외거래	통관기준	경상수지(억 \$)	114	261	26	112	146	149	433	285
		무역수지(억 \$)	92	308	12	97	75	100	285	259
	수출(억 \$)	1,404	5,552	1,349	1,402	1,331	1,400	5,481	—	
	증감률(%)	(9.0)	(19.0)	(3.0)	(-1.7)	(-5.7)	(-0.3)	(-1.3)	(5.6)	
	수입(억 \$)	1,313	5,244	1,336	1,305	1,256	1,299	5,196	—	
	증감률(%)	(13.4)	(23.3)	(7.8)	(-2.8)	(-6.9)	(-1.0)	(-0.9)	(6.4)	
소비자물가 상승률(%)		4.0	4.0	3.0	2.4	1.6	1.7	2.2	2.5	
실업률(%)		2.9	3.4	3.8	3.3	3.0	2.8	3.2	3.3	
원/달러 환율(평균, 원)		1,144	1,108	1,131	1,152	1,133	1,090	1,126	1,060	

주: E(Expectation)는 전망치.