

## 지방공기업 부채 특성과 관리방안에 대한 소고

### A Study on the Characteristics and Management Plan for Debt on Local public enterprise

정재진\* · 라휘문\*\*

Chung, Jae-Jin · Ra, Hui-Mun

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 지방공기업 부채 실태
- IV. 지방공기업 부채 발생의 원인과 개선 방안
- V. 결론 및 연구의 한계

이 연구는 아직까지 논의가 확대되지 못한 기초자치단체가 설립한 지방공기업 중 공사군을 대상으로 부채의 특성과 발생 원인을 찾아내어 건전재정을 운영할 수 있는 대안을 제시하는데 목적을 둔다. 지방공사를 업무 특성에 따라 4가지 유형으로 분류한 뒤 부채 특성을 분석한 결과 관광개발형 공사의 부채 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다. 관광개발형 공사의 부채증가 원인은 경기침체 등으로 인한 관람객 감소, 관광서비스 공급자 증가에 따른 레드오션화 등 환경적 요인과, 선택과 집중이 어려운 백화점식 운영, 전문경영인의 부재와 임직원의 도덕적 해이, 형식적인 사업 타당성 검토와 무리한 추진, 대리인의 복대리인 관리감독 미흡 등 운영상의 요인이 복합되어 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 경영개선을 도모하기 위하여 지역특성에 적합한 기능 재설계, 전문 경영인 확보 및 임직원 윤리성 확보, 사업타당성 검토의 내실화 및 위탁사업 참여자 확대, 자치단체와의 협력 및 견제 기능을 충실히 확보해야 하는 대안을 제시하였다.

□ 주제어: 지방공기업, 부채, 재정건전성

\* 경기개발연구원 연구위원(제1저자)

\*\* 성결대학교 행정학과 교수(제2저자)

논문 접수일: 2013. 4. 22, 심사기간(1차): 2013. 4. 22 ~ 2013. 6. 5, 게재확정일: 2013. 6. 5

This study proposes alternatives to implement sound finance with grasping peculiarity of the debt and clarifying occurrence reason, still non-proliferation of the debt, for the public corporation in the local public enterprises established by the local government. The analyzed result of the debt peculiarity shows that the public corporation to develop tourism has the serious problem for the debt in the classified public corporation as four-type by job characteristic. The reason of the debt increase of the public corporation to develop tourism are emerged that decrease of the tourist reasoned by economic downturn, the red ocean of industry caused by increased the tourism service supplier, difficult selection and focus under the rattle-taggle management, absence of the management specialist and moral hazard of the executive, the token project feasibility analysis and impractical implementation, and the insufficiency of management and overseeing for sub-agent of agent. In here, therefore, alternatives promoting management improvement by innovation are suggested that an appropriate functional redesign for the regional characteristics, acquirement of management specialist and employees' ethical, quality improvement strategies of the project feasibility analysis, expansion of consignment business participant, the cooperation with the local government, and faithful securement of control mechanism.

□ Keywords: Local public enterprise, Debt, Fiscal soundness

## I. 서론

지방공기업은 수익성과 공익성의 조화<sup>1)</sup>를 통해 지역주민의 복리를 증진시키는데 최우선의 가치를 둔다. 지방자치의 목적 역시 복리증진이라는 점에서 지방공기업의 필요성이 인정되었고, 특히 1999년 지방공기업 설립인가권이 지방으로 이양됨과 동시에 기초 자치단체 수준에서도 지방공기업이 지속적으로 설립·확대되어 왔다.<sup>2)</sup>

1) 수익성과 공익성이라는 두 가지 운영 가치는 자칫 상충될 수 있는 개념으로 인식될 수 있으나 수익성은 복리증진을 위한 수단적 가치로 정의될 수 있으며, 공익성은 수단적 가치가 충족됨으로 인해 질 좋고, 값싼 공공재를 공급함으로써 최종소비자인 지역주민이 얻게 되는 효용이라 할 수 있다. 따라서 지방공기업은 수익성과 공익성을 모두 고려한 경영을 실행해야 하는 의무가 부여된다(정재진, 2012)

2) 지방공기업은 1990년에 181개 였으나 1999년 설립인가권이 지방자치단체에 이양된 이후 대폭적인 증가가 있어 왔는데, 2000년에 306개로, 2010년에는 417개로 20년간 130% 이상 증가되었다.

지방공기업의 수가 증가된다는 것은 그만큼 지역주민, 넓게는 국민 전체의 복리가 한층 더 증진된다는 것을 기대하게 만든다. 따라서 지방공기업은 경영혁신 등을 통해 일반행정으로 제공되는 공공재에 비해 값싸고 질 좋은 서비스를 공급함으로써 지역주민의 후생을 한 단계 증진시켜야 한다. 이를 위해 지방공기업은 다양화되는 지역주민의 요구에 즉각 대응할 수 있도록 지속적인 경영개선을 도모해야 한다.

역대 정부는 지방공기업의 혁신을 도모하고, 효율적 경영개선을 지원하기 위해 다차원적인 노력을 실행해 왔다. 특히 이명박 정부 들어서는 역대 정부들 보다 더욱 강력한 기준과 방향을 가지고 지방공기업 선진화 방안을 추진해 왔다(구본근, 2011)<sup>3)</sup>. 지방공기업 선진화를 추진한 결과 26개 공사와 공단을 선진화 하였고, 16개 신설 공기업에 대한 경영개선 컨설팅을 실시하는 등 부실·유사중복 공기업의 구조조정을 추진한 결과 12개 기관이 6개로 통합되었고, 322명이 감축되었으며, 99개 부서가 축소되었다<sup>4)</sup>(행정안전부, 2011a).

그러나 경영혁신을 위한 많은 노력들에도 불구하고, 지방공기업 운영에 대한 평가는 그리 긍정적이지 못하다. 일례로 감사원이 2011년에 실시한 지방공기업 경영개선실태 감사에서 볼 수 있듯이 지방공기업의 방만하고 비효율적인 경영이 지속되고 있으며, 그 결과 자치단체와 지역주민의 후생을 감소시키고 있는 상황이다<sup>5)</sup>. 지방공기업의 운영상 비효율은 다차원적으로 제시될 수 있는데 무엇보다 재무적 측면에서의 비효율이 높아지고 있다.

재무적 측면은 일반적으로 공기업의 효율성을 대표하는 요소임과 더불어 공기업 설립 가치의 한 축인 수익성을 판단하는 기초자료의 역할을 한다. 지방공기업의 재무성과는 다차원적으로 제시될 수 있는데, 지방공기업 재무구조상 가장 큰 문제로 지적되는 부분은 부채로 요약될 수 있다. 특히 2009년 말부터 시작된 세계 경기침체와 실질경제성장률 저하 등 내수 시장의 침체가 복합적으로 발생하면서 지방공기업 뿐만 아니라 지방자치단체의 부채 문제가 우리나라의 큰 이슈로 확산되고 있다.

3) 지방공기업 선진화계획은 지방공기업에 대한 총체적인 진단을 통해 부실하고 방만한 지방공기업에 대한 구조조정을 추진하며, 이와 함께 지방공기업의 자율·책임운영체계 정착을 위한 운영체제에 대한 제도개선을 포함한다.

4) 행정안전부가 발표한 지방공기업선진화계획의 성과는 보는 시각에 따라 해석이 달라질 수 있다. 긍정적인 측면에서는 부실한 공기업 운영에 따른 지역주민의 후생 감소를 완화하였다는 측면이 강조되는 반면 부정적인 측면에서는 지방공기업의 경영성과는 해당자치단체 및 유관기관 등 다차원적인 요소들에 의해 영향을 받는데, 무조건 기관을 통폐합하거나 직원을 감축하는 것은 오히려 사회적인 악영향을 미칠 수 있다는 우려를 강조한다.

5) 감사원이 실시한 지방공기업 경영개선실태 보고에 따르면 16개 시·도가 설립한 도시개발공사의 경우 과도한 부채비용 등으로 인해 재정건전성이 악화되고 있으며, 과도한 부채의 증가로 인해 16개 공사 중 14개 공사는 영업이익으로 이자비용조차 충당하지 못해 빚을 내서 빚을 갚고 있는 실정으로 보고되고 있다(감사원, 2011)

부채는 기업성을 갖는 공기업이 업무를 추진함에 있어 다양한 장점을 갖는 하나의 수단인 하나 과도한 부채는 오히려 공기업의 효율을 저하시키게 되는 양면의 속성을 갖는다. 따라서 부채를 통한 긍정적 측면보다 부정적 측면이 강해 지방공기업이 전략적 투자를 하지 못하거나 도덕적 해이 등을 유발하고 있다면 부채의 실태를 점검하고, 개선방안을 마련해야 한다. 특히 지방공기업은 해당자치단체로부터 출자를 통해 설립되고, 사업확장 및 전략실행에 있어 해당자치단체의 재정에 의존하는 경향이 크기 때문에 만약 지방공기업의 재정건전성이 악화된다면 이는 지방자치단체의 재정에도 부정적인 영향을 미칠 수 있게 된다. 물론 지방공기업도 부채 문제의 해소를 위해 다차원적인 노력을 하고 있으나 아직도 그 성과는 기대처럼 높게 나타나지 못하고 있다. 그 이유는 지방공기업의 부채문제는 특정 몇몇의 요인에 의해서 발생되지 않고, 기관장의 의지, 경영시스템, 구조, 정보의 비대칭 등 다양한 요인들에 의해 종합적으로 영향을 받기 때문이다. 그러나 부채 발생의 원인이 다양하다 하더라도 부채 문제를 해소하기 위해서는 부채발생의 특성을 검토하고, 제시된 특성을 기초로 대안을 마련하는 노력이 필요하다. 특히 아직 많은 연구가 진행되지 못하고 있는 기초자치단체가 설립한 지방공기업의 부채 문제를 진단하고, 개선방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 기초자치단체가 설립한 지방공기업의 부채 특성을 파악하고, 그 특성별 대안을 마련하는데 목적을 둔다. 한편 지방공기업은 지방공기업법상 다양하게 분류될 수 있는데, 재원확보 및 운영특성을 고려할 때 무엇보다 지방공기업중 공사 영역의 부채 문제가 해소될 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 지방공사를 중심으로 부채의 특성을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 지방공기업의 유형과 운영 특성

지방공기업은 지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업을 말한다(행정안전부, 2011b). 지방공기업은 다양한 형태로 설립·운영되고 있는데, 지방공기업법 제3조에는 지방공기업을 지방 직영기업과 지방공사 및 지방공단 등 3가지 유형으로 구분하고 있으며, 이 세 가지 유형 모두 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다고 규정하고 있다.

지방공기업의 세 가지 유형은 조직형태에 따른 것으로 지방직영기업은 지방자치단체가 직접

운영하는 사업으로 상·하수도, 공영개발 등이 이 범주에 포함된다. 일반적으로 직영기업은 공공성이 크고 행정적 색채가 강한 사업으로 구성되며, 이들 사업은 일반행정기관의 국·과 또는 사업본부, 사업단, 사업소 등에서 공무원에 의해 운영된다는 특성을 갖는다(이승계, 2007)

한편 지방공사와 공단은 지방자치단체가 독립된 법인의 형태로 설립·운영한다는 점에서 공통점을 갖으나 지방공사는 민간 부문의 성격이 강한 지역개발사업영역을 공공성 확보 차원에서 지방자치단체가 간접 경영하는 일종의 회사라는 특성을 갖는다. 한편 지방공단은 지방자치단체 고유업무를 전문성과 기술성 확보라는 이유 때문에 설립하여 전담·대행케 하는 일종의 공공업무 수행대행기관이라는 특성을 갖는다(송상훈 외, 2010).

지방공기업의 설립 및 업무 성격에 따라 재정운영의 특성 역시 큰 차이를 갖는다. 먼저 지방 직영기업의 경우 경영주체가 지방자치단체이므로 사업운영을 위한 예산은 특별회계로 계리되지만 일반회계와 마찬가지로 매년 지방의회의 의결을 받아 수행한다(박영희, 2009). 지방 직영기업은 공기업의 범주에 포함되기는 하지만 수익성의 지향 수준이 매우 낮다는 특성을 갖는다. 일례로 상수도 사업소의 경우 수지균형을 유지하기 위해서 수도요금 등의 현실화가 필요하나 매년 물가관계장관회의 등을 통해 수도요금인상폭이 규제되고 있으며, 수익성 보다는 보편적 서비스의 차원이 강조된다. 2011년 결산 기준 전국 지방공기업 부채 678,480억원 중 상수도, 하수도, 공영개발 등 지방 직영기업의 부채액은 중 18조, 4,185 억원으로 총 부채의 27.1%를 차지하고 있음에도 불구하고(행정안전부, 2011a), 운영특성 상 부채 발생의 이유가 일정부분 인정되고 있다.

지방공단은 매년 설립 자치단체로부터 해당 사업을 위탁 받아 운영하며, 일정부분 수익사업을 수행하고는 있으나 엄밀히 말해 대행 사업을 하는 것이고, 수익증진을 도모하기 보다는 지역주민을 위한 공공재 공급에 더 많은 관심을 두기 때문에 수익성 보다는 공공성이 상대적으로 더 강조된다. 뿐만 아니라 공단의 경우 집행잔액 정산반환이 이루어짐과 동시에 공공재 공급에 따른 수익자 부담 비용 등을 탄력적으로 증가시키기도 어렵다. 2011년 결산 기준 지방공단의 부채액은 2,495억원으로 전체의 0.37%를 차지하고 있고, 부채비율 역시 35.7%로 행정안전부가 제시한 안정성 기준인 200%에 훨씬 미치지 못하고 있다.

그러나 지방공사는 공단 및 직영기업과 비교시 출자를 통해 보유한 자본을 가지고 다양한 사업에 투자함으로써 자체적인 수익을 창출해 내야 한다는 특성을 갖는다. 또한 지방공사는 업무의 범위가 직영기업이나 시설관리공단 등에 비해 다양하고, 투자회임기간이 상대적으로 길기 때문에 안정적 재정운영이 절실히 필요하다. 2009년부터 실시된 지방공기업 선진화 계획에서도 지방공기업의 총체적 진단 및 지방공기업 부채 과다에 따른 재정건전성 악화를 개선하기 위해 정책의 초점을 둔 영역은 바로 지방공사라 할 수 있다.

〈표 1〉 지방공기업 유형 구분

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단
개념	지방자치단체가 직접 행정조직 형태로 운영하는 사업	지방자치단체가 50% 이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	지방자치단체가 100% 출연한 법인형태로 운영하는 사업
성격	행정기관	일종의 회사(불하 가능)	일종의 공공기관(불하불가)
업무관계	지방자치단체 업무의 일부	독립사업 경영(완전성)	특정 사무의 위·수탁 (한정성)
예결산승인	지방의회	이사회	이사회
예산및비용	특별회계예산+판매수입	자본금+판매수입	출연금+수탁금+수수료 수입
자본조달	공기업 지방채 발행	민간출자 가능 (사채+민간출자)	민간출자 불가(공단채 발행)
경영자	행정관리자	사장, 이사	이사장, 이사
해산시 자본처리	설립지방자치단체에 귀속	출자자에 귀속	설립지방자치단체에 귀속

(자료: 이상철(2007), 송상훈 외(2010) 수정)

## 2. 부채의 정의와 특성

부채란 회계학적 개념에서 볼 때 과거의 거래나 사건의 결과로 현재 특정실체가 부담하고 있는 미래 자원의 유출 또는 사용이 예상되는 의무로 정의되며(윤태화·박종성, 2008), 행정안전부의 지방자치단체 재무회계 규정에 따르면 부채는 과거 사건의 결과와 지자체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위해 미래의 경제적 효용이 내재된 자원의 희생이 예상되는 시점에서의 의무로 정의된다. 결국 부채는 그 개념의 정의를 어느 시각에서 하든 간에 특정실체가 현재 시점에서 부담하는 경제적 의무라는 점, 미래 시점에는 반드시 경제적 효익의 희생이 수반된다는 공통적인 속성을 갖는다. 부채의 정의에 대해서는 많은 경우 동의가 되어 지나 부채는 다음과 같은 맥락에서 다차원적인 속성을 갖고, 이견을 유발할 수 있다. 따라서 이 연구는 지방공기업의 부채 문제를 다루기 이전에 부채를 둘러싼 특성과 향후 수행되어야 하는 분석의 기준을 제시하고자 한다.

첫째, 부채의 범주에 대한 쟁점을 들 수 있다. 일반적으로 공공부문에서는 부채라는 용어와 채무라는 용어를 구분하여 사용한다. 채무라는 용어는 국가부문에서 주로 이용하고, 부채라는 개념은 공공기관에서 이용하고 있다<sup>6)</sup>. 이러한 특징으로 인하여 채무 또는 부채에 대한

논의가 이루어질 때 다양한 관점에 따라 이견이 도출되기도 한다. 일례로 현재 사용하고 있는 국가채무는 국제통화기금(IMF)의 기준이 적용되는 것으로 “정부가 차입의 주체로서 원리금의 상환의무를 직접 부담하는 확정채무”로 정의되기 때문에 이 연구의 대상이 되는 공기업 부채는 국가채무에 포함되지 않는다. 최근 국가채무를 두고 의회, 정부, 학계 등에서 큰 이견이 벌어졌던 내용 중 하나는 정부가 발표하는 채무의 범위라 할 수 있다. 정부는 국가채무 계산시 국제기준에 따라 공기업이나 중앙은행 등을 정부의 범위에서 제외시켜야 한다는 입장인 반면 학자 및 야당의원들은 이들 기관의 부채도 정부가 인수할 가능성이 있으므로 국가채무에 포함시켜야 된다고 주장한다(윤태화·박종성, 2008)<sup>7)</sup>. 그러나 이에 대한 정확한 기준은 아직도 존재하지 않는다. 다만, 이 연구에서는 지방공기업의 재정은 비록 독립채산제 형식으로 운영이 되고 있다 할지라도 해당 공기업이 재정악화로 인해 파산할 경우 그 부담은 해당공기업을 출자한 자치단체에 귀속될 수 있다는 점을 고려해 연구하고자 한다. 특히 지방자치 실시 이후 지속적으로 지방재정이 악화되고 있다는 점을 고려할 때 비록 구분에 있어 국가채무와 지방공기업의 부채가 분류되기는 하지만 전체적인 맥락에서는 지방자치단체의 재정건전성을 악화 시킬 수 있다고 판단되기 때문이다. 이와 관련해 나성린 등(2006)은 공기업이 파산하거나 파산위기에 처할 경우 정부가 그 부채를 인수할 가능성이 있으므로 공기업의 부채를 광의의 국가채무로 기록하고 관리해야 한다는 점을 주장하고 있으며, 옥동석(2005)은 국가 채무를 추정함에 있어 공기업의 부채를 포함시킬 것을 주장한다.

둘째, 부채의 유용성과 그 기준에 대한 쟁점을 들 수 있다. 이 연구의 대상이 되는 지방공사는 설립당시 출자를 받아 독립사업을 경영하는 과정에서 부채가 필연적으로 발생된다는 특성을 갖는다. 따라서 부채에 대해서 부채를 발생시킨 공기업은 주로 긍정적인 측면을 강조한다. 부채의 긍정적인 측면은 제약된 조건 하에서 비교적 단기간에 용이하게 접근할 수 있는 재정확장을 위한 정책 수단이라는 점이 강조된다(주기완, 2011). 그러나 다른 한편으로는 과도한 부채는 재정건전성을 악화시키고, 원리금상환을 위한 경상예산 팽창, 민간부문에 대한 구축효과, 차세대에 대한 과도한 부담 전가 등과 같은 부정적 기능을 함께 유발한다(조기현·라휘문, 2008). 결국 부채는 동전의 양면과도 같은 속성을 가지기 때문에 시계열을 고려하고, 부채비율의 특성을 종합적으로 고려해 판단해야 한다(박충훈, 2012). 따라서 적정한

6) 국가채무는 국가재정법에 의해 규정되며, 일반회계, 특별회계, 중앙관서의 장이 관리하는 기금을 포함하며, 부채는 국가회계법에 의해 규정되며, 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한다. 국가채무는 국제, 차입금, 국고 채무부담행위를, 부채는 유동부채, 고정부채, 기타 부채를 포함한다(정성호 외, 2012)

7) 아직도 대한민국의 부채는 그 규모가 얼마인지 객관적으로 제시되지 않고 있다. 2012년 12월 정부가 발표한 부채 규모는 468조 6천억원인 것으로 나타났다. 그러나 공기업 등의 부채를 일반정부 부채에 포함시킬 경우 부채 규모는 더욱 커지게 된다.

부채 비율을 유지해야 하는데, 야속하게도 부채비율의 적정성에 대한 판단 근거는 매우 미약하다. 2013년 현재 지방공기업의 적정 부채비율은 200%로 설정되어 있다<sup>8)</sup>. 이는 행정안전부가 지방공기업의 재정건전성을 확보하기 위하여 설정한 근거이나 왜 200%가 적절한지에 대해서는 그 근거가 명확하게 제시되지 않고 있다. 따라서 부채는 부채액의 증가유무가 아닌 부채비율의 증가 유무를 가지고 판단하여야 한다. 즉, 부채비율은 공기업이 소유하고 있는 자기자본 중 부채가 차지하는 비율로서 부채에 대한 대응수준 및 미래의 안정성까지 종합적으로 판단할 필요가 있다. 현재 부채 비율은 (유동부채+고정부채)/자본금으로 계산되는데, 부채비율은 산식상 자본금이 클 경우 부채 비율은 낮아지게 된다. 따라서 자본금의 규모와 자본의 속성을 모두 고려해 판단해야 한다. 즉, 부채비율을 판단함에 있어서도 비율 축소에 따른 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 함께 도출되기 때문이다. 긍정적인 측면에서 볼 때 부채 비율 축소는 비용절감 등과 같은 구조조정을 통해서 현금흐름이 증가되고 차입금의 존도가 낮아질 수 있으며, 내부조달자금이 늘어나는 등의 개선효과를 가져올 수 있다. 반면 부정적인 측면에서는 강제적으로 급격히 부채비율을 낮추어야만 하는 지방공사들은 투자를 회피하게 될 가능성이 있으며, 이로 인해 성장성에 문제가 생길 수 있다(박연희 외, 2011). 이에 더해 사업운영의 특성상 지방공사의 부채는 단년도로 판단하기 보다는 시계열에 입각해 부채 비중의 증가 수준을 살펴보는 것이 바람직하다. 즉, 비율의 등락폭을 기준으로 증가되는 원인과 감소되는 원인을 골고루 파악해 개선방안을 마련하는 것이 필요하다.

### 3. 선행연구의 검토

부채가 과도할 경우 지방공기업의 운영상 비효율이 발생될 수 있으며, 자칫 지방자치단체 재정운영에 까지 부정적인 영향을 미칠 수 있어 지대한 관심과 개선방안 마련이 필요하다. 더군다나 지방자치 실시 이후 분권의 차원에서 설립에 대한 자율권이 증가되는 만큼 지방공기업의 수는 지속적으로 증가될 것이 예상되기 때문이다.

그러나 대부분의 경우 국가공기업 또는 광역자치단체가 설립한 공기업에 대해서 부채에 대한 문제가 제기되고 있을 뿐 기초자치단체가 설립한 공기업 부채에 대해서는 선행연구가 존재하지 않는다는 한계를 갖는다.

지방공기업의 부채를 대상으로 한 선행연구는 정성호·정창훈(2011), 이남국(2012)의 연구가 대표적이다. 정성호·정창훈(2011)은 광역자치단체와 기초자치단체가 설립한 지방공기

8) 행정안전부는 지방공기업의 재정건전성과 안정성 확보를 위해 2011년까지는 적정부채비율을 400%로 설정하였으나, 2012년부터는 200%로 하향 조정하였다.



업 전체를 대상으로 경영성과 및 재정상태를 분석하고, 부채 증가의 원인과 이에 대한 개선 방안을 제시하고 있다. 이 연구는 지방 직영기업, 지방공사 및 공단으로 공기업 군을 구분하여 재무상태를 분석하였으며, 부채 문제 발생 원인을 사업 구조의 문제, 제도의 문제, 거버넌스 차원에서 접근해 밝히고자 하였다. 그러나 이 연구는 지방공기업 전체를 대상으로 부채를 분석함으로써 기초자치단체가 설립한 지방공기업의 특성을 고려한 후속 연구가 필요하다고 판단된다. 이남국(2012) 역시 지방공기업 전체를 대상으로 재무건전성 수준을 판단한 뒤 부산시 지방공기업을 대상으로 세부적인 수준에서 재무 건전성을 검토하고, 이를 위한 대안을 제시하고 있다. 이 연구에서는 부산시 지방공기업의 재무건전성 증진을 위한 대안으로 지방공사채 발행 및 관리의 체계화와 효율화 도모, 지방공기업 요금의 현실화, 지속적 경영합리화, 중앙정부와 지방자치단체의 부당한 공기업 운영 근절을 제시하고 있다. 그러나 이 연구 역시 부산광역시와 설립한 부산교통공사, 부산도시공사, 부산지역개발기금 만을 대상으로 분석함으로써 기초자치단체가 설립한 지방공기업의 부채 특성을 포함한 후속연구가 필요하다고 하겠다.

한편 부채를 비롯해 공기업의 재무상태 등을 주제로 한 연구는 상대적으로 많다. 대표적으로 최근에 연구된 사례로는 정재진(2012), 신열·장덕희(2010)의 연구를 들 수 있다. 정재진(2012)은 기초자치단체가 설립한 지방시설관리공단을 대상으로 공단의 특성상 수익성만을 가지고 재무상태를 판단하는 것은 한계 있음을 밝히고, 수익성 뿐만 아니라 활동성과 안정성을 포함한 재무제표에 따른 분석을 실시하였다. 그러나 이 연구는 지방시설관리공단을 대상으로 하였다는 점에서 이 연구와 분석대상의 차이가 존재한다. 신열·장덕희(2010)는 지하철공사와 개발공사를 중심으로 안정성, 수익성, 수지비율, 효율성 등을 종합적으로 분석함으로써 재무건전성 여부를 검증하였다. 분석결과 지역개발공사의 부채가 증가하는 경향이 두드러지고 있어 이에 대한 개선이 시급함을 제시하고 있다. 또한 지하철 공사는 영업수지비율, 인건비 대비 영업수익비율, 인건비 비율이 낮아지고 있어 이에 대한 개선방안 마련이 시급하며, 이를 개선하기 위해서는 무엇보다 지방공기업의 설립취지부터 경영여건과 상태를 모두 점검하여 자발적으로 대안을 찾아야 함을 제시하고 있다. 그러나 이 연구는 기업의 재무제표를 적용하여 전체적인 실태를 판단한 연구로서 최근 문제가 되는 부채문제를 보다 심도 있게 분석할 필요성이 있다고 판단된다.

종합하면 지방자치 실시이후 지속적으로 증가되고 있는 기초자치단체가 설립한 지방공사의 부채 문제를 주제로 한 연구의 필요성이 인정됨에도 불구하고, 이를 주제로 심층적으로 분석한 연구의 수가 적은 상황이다. 부분적으로는 지방공기업의 재정을 주제로 한 연구는 많이 발견되나 지방공기업 중 특히 부채 문제가 발생하는 지방공사를 대상으로 한 연구는 부족한 실정이다. 따라서 지방공기업 중 우선적으로 지방공사를 대상으로 한 연구의 필요성이 인

정된다고 판단된다.

#### 4. 연구 수행 방향

이 연구는 지방 공사를 대상으로 부채의 실태와 원인을 분석하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 마련하는데 목적을 둔다. 먼저 지방공사를 대상으로 하는 이유는 그동안 국가나 광역자치단체가 설립한 공기업은 상대적으로 많은 연구가 되어 있으나 기초자치단체가 설립한 공기업에 대한 연구는 많지 않아 이에 대한 연구의 필요성이 인정된다. 또한 비록 지방공사의 규모(인력, 자본, 부채, 서비스제공 수준)가 국가나 광역자치단체가 설립한 공기업에 비해 작다고 할지라도 기초자치단체의 입장에서 볼 때 이들의 재정건전성은 기초자치단체의 재정건전성에 직접적인 영향을 미치는 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 둘째, 지방공기업 중 공사를 대상으로 하는 이유는 앞서 살펴본 바와 같이 직영기업은 공익성이 강조되고, 독립채산제 형태의 사용료 수익에 100%의존하지 않기 때문에 부채 문제를 기관운영의 비효율에 따른 결과라고 단정 짓기 어렵다. 또한 지방공단의 경우 사업구조상 대행사업비를 자치단체로부터 수령하고, 사업운영으로부터 발생한 수익은 모두 자치단체에 정산반환하는 구조이므로 수익과 부채에 대한 개념이 부적절한 부분이 있으며, 수익성에 비해 공공성을 더욱 강조하기 때문에 부채가 공사에 비해서는 크게 발생될 가능성은 낮다. 반면 공사는 설립목적에서 볼 수 있듯이 사업을 통해 수익을 창출하고, 그 수익을 통해 안정적 기반을 마련해 운영하는 구조로서 부채에 대한 검토와 원인 분석 그리고 개선방안 마련이 매우 필요하다고 판단된다.

한편 부채는 재정운영의 탄력성을 저하시켜 건전재정 운영을 저해할 수 있다는 단점이 있으나 초기 투자금이 많이 필요한 공사의 특성상 부채는 어찌 보면 사업운영에 있어 발생하는 당연한 결과일 수도 있다. 즉, 지방공사에 있어 부채는 동전의 앞, 뒷면과 같기 때문에 자기자본을 고려한 부채비율을 대상으로 부채 특성을 점검하고자 한다. 이에 더해 부채는 저량(stock)의 개념이 아닌 유량(flow)의 개념에 바라봐야 하기 때문에 최소 3년 이상의 시계열(2008년부터 2011년 까지)에 입각해 부채 특성을 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

마지막으로 분석 대상은 기초자치단체가 설립한 지방공사 25개를 대상으로 하나 지방공사는 행정안전부 회계공기업과 기준상<sup>9)</sup> 기타공사로 분류되고 있다. 기타공사라는 큰 틀 안에서 볼 때 공사는 도시개발형 공사와 시설관리형 공사, 유통 및 물류형 공사 그리고 관광개발형 공사 등 4개의 유형으로 재분류될 수 있다. 도시개발형 공사는 주택 및 택지개발 등을 주

9) 회계공기업과 기준은 지방공기업 경영평가 기준으로써 기초자치단체가 설립한 공사는 모두 기타공사군으로 분류하고 있다.

요 사업으로 하는 공사이고, 시설관리형 공사는 도시관리, 시설관리 등을 주요 사업으로 하는 공사이다. 그리고 관광개발형 공사는 해당자치단체의 관광활성화와 관광지개발 등을 주요 사업으로 하는 공사이고, 유통 및 물류형 공사는 작물, 화훼 등의 유통을 주요 사업으로 하는 공사이다. 이 연구에서는 지방공사를 다음과 같이 4개 유형으로 분류하여 각 유형별 부채 특성을 종합적으로 비교·분석하고자 한다. 이렇게 분류하는 이유는 같은 공사라 할지라도 공사 내에서 수행하는 주요 업무 등에 따라서도 부채의 특성이 달리 나타날 수 있기 때문이다.

<표 2> 지방공사 유형 구분<sup>10)</sup>

공사 유형	해당 공사
도시개발(10)	용인도시공사, 평택도시공사, 화성도시공사, 김포도시공사, 하남시도시개발공사, 춘천도시공사, 여수시도시공사, 완도개발공사, 함안지방공사, 창녕군개발공사
시설관리(5)	고양도시공사, 안산도시공사, 남양주도시공사, 광주지방공사, 의왕도시공사
관광개발(5)	강릉관광개발공사, 태백관광개발공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 당진해양관광공사
유통 및 물류(5)	구리농수산물공사, 양평지방공사, 구미원예수출공사, 청송사과유통공사, 영양고추유통공사

### Ⅲ. 지방공기업 부채 실태

#### 1. 부채와 자본의 규모

2011년 결산 기준 지방 공사의 부채총액은 235,567 백만원인 반면 자본은 180,875 백만원으로 자본과 부채의 비중은 43.4% 대 56.6% 수준인 것으로 나타났다. 부채 총액은 2009년 까지 증가하다가 2010년에 들어 소폭 감소하였으나 다시 2011년 들어 증가되는 추세를 보이고 있으며, 자본 역시 부채 총액과 비슷한 추세를 보이는 것으로 나타났다. 3년 평균 부채의 증가 수준은 13.2%이고, 자본의 증가 수준은 6.4%에 그치고 있어 부채규모의 지속적 증가로 인해 기관운영의 탄력성 수준이 낮아지고 있다고 판단된다.

10) 지방공사 유형구분 기준은 지방공기업 경영정보시스템 → 기관별 경영공시 항목 → 비전 및 미션을 중심으로 재분류한 것이다. 또한 유형 구분시 두 개 이상의 유형의 특성을 함께 갖는 기관의 경우 주 업무와 설립목적 그리고 예산규모 등을 근거로 구분하였다.

공기업 유형별로 부채와 자본의 규모를 살펴보면 부채총액이 가장 큰 유형은 도시개발형 공사이고, 가장 작은 유형은 시설관리형 공사인 것으로 나타났다. 한편 3년 평균 자본 증가율이 가장 큰 기관은 시설관리형 공사로서 3년 평균 자본 증가율이 140% 수준인 것으로 나타났다. 반면 관광 개발형 공사는 자본이 잠식되고 있는 것으로 나타나고 있으며, 3년 평균 33.4% 감소된 것으로 나타났다. 이에 더해 3년 평균 부채규모의 증가율이 가장 큰 기관은 시설관리형공사로서 28.6% 증가된 것으로 나타났으며, 관광 개발형 공사는 자본이 잠식되는 만큼 부채규모 역시 감소되는 것으로 나타났다.

또한 도시개발형 공사는 2008년부터 현재까지 지속적으로 부채 규모가 증가되고 있는 것으로 나타난 반면 시설관리형 공사, 관광 개발형 공사, 유통 및 물류형 공사는 모두 매년 부채 규모가 증감되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지방공사 유형 별 부채와 자본의 규모

(단위 : 백만, %)

구 분		2008	2009	2010	2011	4년 평균	3년 평균 증감율
도시 개발	부채	74,650	98,747	120,080	151,262	111,185	26.6
	자본	63,265	73,651	72,116	73,856	70,722	5.6
시설 관리	부채	3,294	6,723	8,421	4,750	5,797	28.6
	자본	11,183	11,162	11,057	57,636	22,760	140.0
관광 개발	부채	82,720	112,435	68,312	69,905	83,343	-0.3
	자본	33,213	27,291	14,409	9,358	21,068	-33.4
유통 및 물류	부채	8,469	9,882	9,316	9,650	9,329	4.8
	자본	46,196	46,947	47,937	40,025	45,276	-4.3
합계	부채	169,133	227,787	206,129	235,567	209,654	13.2
	자본	153,857	159,051	145,519	180,875	159,826	6.4

출처: 지방공기업 경영정보시스템 각 년도(<http://www.cleaneye.go.kr>)

## 2. 부채비율의 변화

부채비율은 당해연도 자본 대비 부채가 차지하는 수준으로 계산되는데, 2011년 결산 기준 지방공사의 평균 부채비율은 181.8% 수준인 것으로 나타났다. 행정안전부가 지방공기업의 재정운영의 안정성을 확보하기 위해 제시한 적정 부채비율이 200%라는 점을 고려할 때 평균 부채비율은 적정한 수준이라고 판단된다. 비록 2011년 들어 2010년 대비 부채 비율이

38.9% 가량 증가되고는 있으나 그 이전인 2008년과 2009년에 비하면 부채비율은 매우 큰 폭으로 감소된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 행정안전부 뿐만 아니라 지방공사 스스로의 경영혁신을 위한 자구노력들이 종합적으로 영향을 미친 것이라 판단된다.

그러나 지방공사를 유형별로 비교하면 특이한 현상을 발견할 수 있다. 먼저 부채 비율을 살펴보면 4년 평균 부채비율이 가장 큰 유형은 유통 및 물류형 공사이고, 그 다음으로는 관광 개발형 공사인 것으로 나타났다. 그러나 부채규모를 고려하고, 2011년 부채 비율을 고려할 때 비록 유통 및 물류형 공사의 부채 증감율이 높다 할지라도 관광 개발형 공사의 부채 비율이 423%로 가장 높고, 행정안전부 기준인 200%를 크게 초과하고 있어 재정건전성 수준이 가장 낮다고 판단된다. 한편 도시개발형 공사의 부채비율은 135.3%이고 4년 평균 부채 비율은 76.1% 수준인 것으로 나타나고 있어 비록 부채 총 규모는 크다 할지라도 부채 비율은 100% 이내 수준인 것으로 나타났다. 특히 부채 비율의 증감율을 살펴보면 관광 개발형 공사의 경우 3년 평균 부채비율의 증감율이 69.7%로 현재와 같은 추세가 지속된다면 관광 개발형공사의 신규사업 등이 축소됨으로써 본연의 업무를 충실히 수행하기 힘들 뿐만 아니라 사업수행에 따른 성과가 지역주민의 복리를 증진시키는데 긍정적인 영향을 주지 못할 것이라 판단된다.

<표 4> 지방공사 유형 별 부채비율의 변화

(단위 : %)

구 분		2008	2009	2010	2011	평균 및 3년평균 증감율
도시개발	부채비율	42.46	52.63	73.97	135.31	76.1
	증감율	-	23.95	40.55	82.93	49.1
시설관리	부채비율	50.54	83.72	136.03	29.35	74.9
	증감율	-	65.65	62.48	-78.42	16.6
관광 개발	부채비율	111.53	232.59	195.57	423.33	240.8
	증감율	-	108.54	-15.92	116.46	69.7
유통및물 류	부채비율	834.58	2131.60	103.16	139.04	802.1
	증감율	-	155.41	-95.16	34.78	31.7
평균	부채비율	259.78	625.14	127.18	181.76	298.5
	증감율	-	88.39	-2.01	38.94	41.8

출처: 지방공기업 경영정보시스템 각 년도(<http://www.cleaneye.go.kr>)

한편 부채는 크게 유동부채와 고정부채로 구분 되는데, 유동부채는 1년 안에 현금으로 전환이 가능하며, 전환이 불가능하면 고정부채로 분류된다. 따라서 유동부채는 남에게 빌려온 재산 중에 1년 이내에 갚아야 하는 재산을 총칭하며, 고정부채는 지급기간이 결산일로부터 1년을 초과하는 채무를 말한다. 위의 정의에 따를 경우 유동성 부채의 증가는 단기 자금압박을 가져올 뿐만 아니라 신규 사업의 개발 등을 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 부채비율 분석과 함께 유동부채와 고정부채의 특성을 함께 고려해야 한다.

지방공사의 전체 부채 중 2011년 기준 유동부채의 비중은 44.7%이고 고정부채의 비중은 55.3% 수준인 것으로 나타나 단기자금압박 수준이 기대했던 것만큼 심각한 수준은 아닌 것으로 나타났다<sup>11)</sup>. 그러나 3년 평균 부채 증감율을 볼 때 유동성 부채는 47.4%가 증가된 반면 고정부채는 3.5%만이 증가되고 있어 유동부채 증가에 따라 자금압박 수준이 증가되고 있는 것으로 나타났다.

유형별로 살펴보면 2008년부터 2011년까지 4년 평균 유동부채 비중이 가장 큰 유형은 시설관리형 공사로서 전체 부채의 97.5%가 유동부채인 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 유통 및 물류형 공사로 전체 부채의 69.3%가 유동부채인 것으로 나타났다. 한편 유동부채의 증가 수준이 가장 큰 유형은 도시개발형 공사로서 3년 평균 유동부채 증가율이 64.7% 수준인 것으로 나타났고, 그 다음으로는 관광 개발형 공사로서 유동부채의 비중이 42.4% 수준인 것으로 나타났다. 반면 도시개발형 공사와 유통 및 물류형 공사는 유동부채 비중이 20%내외로 상대적으로 양호한 수준인 것으로 나타났다. 따라서 현 시점에서 도시개발형 공사와 관광 개발형 공사는 단기 자금 압박을 불러 올 수 있는 유동부채가 지속적으로 증가되고 있다는 점을 감안할 때 외부 경제 환경의 불확실성에 대처하기 위한 전략적 재정운영 방안의 마련이 시급하다고 판단된다.

<표 5> 유동부채와 고정부채

(단위 : 백만, %)

구 분		2008	2009	2010	2011	4년 평균 유동부채와 고정부채 비중	3년 평균 증감율
도시개발	유동부채	18,102	38,468	39,319	70,579	38.23	64.7
	고정부채	47,216	60,279	80,761	80,683	61.77	20.5
시설관리	유동부채	3,288	6,710	8,349	4253	97.46	26.5
	고정부채	6	13	73	496	2.54	385.9
관광 개발	유동부채	13,693	35,167	21,689	23,600	28.24	42.4
	고정부채	69,027	77,267	46,623	46,305	71.76	-9.5

11) 시계열을 길게 설정하여 4년 평균으로 살펴보면 유동부채 비율은 37.3%로 더욱 낮아지게 된다.

구 분		2008	2009	2010	2011	4년 평균 유동부채와 고정부채 비중	3년 평균 증감율
유동 및 물류	유동부채	5,155	6,899	7,053	6,755	69.31	10.6
	고정부채	3,314	2,983	2,263	2,894	30.69	-2.1
합계	유동부채	40,238	87,244	76,410	105,187	37.27	47.4
	고정부채	119,563	140,542	129,720	130,378	62.73	3.5

출처: 지방공기업 경영정보시스템 각 년도(<http://www.cleaneye.go.kr>)

### 3. 부채와 경영 수익

부채는 자금 흐름 과정에서 발생하는 수익성에도 영향을 주며, 만약 수익성이 낮아지고 있음에도 불구하고 부채의 증가가 이루어지고 있다면 기관운영의 효율성이 저하될 수 있다. 따라서 부채와 경영성과간의 관계를 살펴봄으로써 부채의 특성을 종합적으로 살펴볼 수 있을 것이다. 지방공사의 2011년 결산 기준 평균 영업이익은 -455백만원이고, 당기순이익은 -792백만원으로 기관 운영을 통한 효율성이 음의 결과를 나타내고 있어 수익구조의 적신호가 켜졌다고 판단된다.

지방공사별 유형을 기준으로 살펴보면 3년 평균 당기순이익의 증가율은 시설관리형 공사가 가장 높은 것으로 나타났음에도 불구하고, 당기순이익 규모만을 가지고 볼 때에는 오히려 도시개발형 공사의 당기순이익이 가장 큰 것으로 나타났다. 반면 관광 개발형 공사의 경우는 당기순이익과 영업이익 모두 가장 큰 수준으로 적자가 나타나고 있어 부채관리와 더불어 영업수지 개선을 위한 적극적인 노력이 필요한 것으로 판단된다.

<표 6> 경영수익

(단위 : 백만, %)

구 분		2008	2009	2010	2011	4년 평균	3년 평균 증감율
도시개발	영업이익	1,801	3,638	3,013	1,607	2,515	12.7
	당기순이익	1,644	3,365	5,981	1,621	3,153	36.5
시설관리	영업이익	-246	-653	-1430	-699	-757	77.8
	당기순이익	-9	-461	-1371	-573	-604	1720.5
관광 개발	영업이익	-4,061	-5,993	-2,689	-2,716	-3,865	-2.2
	당기순이익	-3,734	-7,822	-4,090	-4,357	-5,001	22.8
유동 및 물류	영업이익	-841	-1016	-1573	-12	-861	-7.9
	당기순이익	-398	-283	-796	143	-334	11.5

구 분		2008	2009	2010	2011	4년 평균	3년 평균 증감율
평균	영업이익	-837	-1,006	-670	-455	-742	-15.1
	당기순이익	-624	-1,300	-69	-792	-696	353.8

출처: 지방공기업 경영정보시스템 각 년도(<http://www.cleaneye.go.kr>)

#### 4. 지방공사 부채 특성에 대한 요약

전체 지방공사의 부채 규모는 매년 등락을 거듭하고 있으며, 도시개발형 공사는 지속적으로 부채규모가 증가되고 있고, 4년 평균 부채 규모 역시 가장 큰 것으로 나타났다. 전체 지방공사의 부채비율 역시 매년 등락을 거듭하고 있으며, 4년 평균 부채 비율이 가장 큰 유형은 유통 및 물류형 공사이고, 그 다음으로는 관광 개발형 공사인 것으로 나타났다. 그리고 부채의 증감율이 가장 큰 유형은 관광 개발형 공사인 것으로 나타났다. 여기서 주의할 점은 비록 부채 비율이 가장 높은 유형은 유통 및 물류형 공사이나 전체 기초공사중 부채 규모가 차지하는 비중은 가장 낮다. 부채 비율이 높다는 것은 그만큼 재정건전성이 낮아질 수 있기 때문에 지속적인 재정관리의 효율화가 필요하며 무엇보다 관광 개발형 공사의 재정건전성이 더욱 심각한 수준으로 진행될 가능성이 높다. 도시개발형 공사의 경우 비록 부채규모는 크다 할지라도 부채비율이 높지 않으나 관광 개발형 공사는 부채규모도 크고, 부채 비율역시 높은 것으로 나타나고 있어 기관의 재정운영 뿐만 아니라 자치단체의 재정건전성에도 악영향을 미칠 가능성이 높다고 판단된다.

유통 부채 역시 매년 증가하고 있으며, 유통부채 비율이 가장 큰 유형은 시설관리형 공사이고, 가장 낮은 유형은 관광 개발형 공사인 것으로 나타났다. 그러나 여기서 한 가지 주의해야 할 점은 시설관리형 공사의 경우 유통부채의 비중이 매우 높기 때문에 재정압박이 크고, 그 결과 신규사업의 개발 등이 탄력적으로 이루어지지 못할 수 있다고 판단할 수 있다. 그러나 시설관리형 공사는 그 태생이 시설관리공단이었다가 지방공기업 선진화를 통해 공사로 명칭을 변경하거나 후발주자로 공사를 설립하고 기존의 시설관리공단을 통합한 것이기 때문에 주요 업무는 아직도 체육관, 문화시설, 운동장, 주차장 등의 관리이다. 이러한 업무는 공사 스스로 요금을 현실화 하여 수익을 창출하는데 큰 제약이 되며, 업무 자체가 해당 자치단체로부터의 수탁을 통해 이루어지고 있어 수익창출을 위한 사업다각화 노력 등이 쉽게 이루어지기 어렵다는 한계를 갖는다. 이는 다시 말해 자치단체가 출자한 예산으로 자치단체가 운영하는 사업을 대부분 위탁·대행하는 형태이기 때문에 구조적으로는 부채가 발생되지 않으며, 외부로부터의 차입부채 역시 거의 없다. 즉, 시설관리형 공사는 공사 운영에 따른 예산 집행



잔액을 모두 자치단체에 정산 반환하는 구조를 띄고 있으며, 지방공기업의 재무평가에서는 사업년도 예산을 집행 후 지자체에 반납하기 전인 12월 31일 기준으로 잔액을 부채로 평가하고 있는데, 이는 결산방식이 자치단체와 동일하나 지방공사 등에 적용되는 기업회계를 기준으로 판단하기 때문에 부채가 과대평가되는 한계라 할 수 있다. 따라서 유동부채 비중의 문제는 오히려 유통 및 물류형 공사에서 더 큰 문제를 발생시킬 가능성이 있다고 판단된다.

마지막으로 경영성과를 살펴보면 4년 평균 도시개발형 공사의 영업이익과 당기순이익이 가장 큰 것으로 나타났으며, 유통 및 물류형 공사의 당기순이익을 제외하면 모든 공사에서 수익성이 마이너스인 것으로 나타났다. 그러나 다른 한편에서 볼 때 비록 현 시점에서 도시개발형 공사의 당기순이익과 영업이익이 가장 높기는 하지만 2010년 대비 당기순이익과 영업이익이 감소되고 있으며, 오히려 시설관리형 공사가 2011년 시점에서는 마이너스 성장하였으나 전년대비 가장 큰 폭으로 수익성이 증가된 것으로 나타났다.

<표 6> 공사 유형별 부채와 재정건전성 수준 요약

구 분	부채규모	부채비율	부채증감율	유동부채비중	영업이익	당기순이익
도시개발	1	3	2	3	1	1
시설관리	3	4	4	1	2	3
관광 개발	2	2	1	4	4	4
유통 및 물류	4	1	3	2	3	2

주1) 표 안의 숫자는 순위임. 예를 들어 부채규모에 있어 도시개발공사가 1이라는 것은 부채규모가 첫 번째로 크다는 의미임. 이하 모두 동일함.

부채규모, 부채비율, 부채증감, 유동부채, 영업이익, 당기순이익 등을 종합 고려할 때 부채로 인해 재정 건전성이 악화되고, 그 결과 경상적 경비의 증가로 인해 신규 사업을 발굴하지 못하며, 탄력적인 조직운영이 더디게 되어 궁극적으로 경영수익성과 역시 낮아질 수 있는 구조는 관광 개발형 공사인 것으로 나타났다. 따라서 이하에서는 관광개발형공사를 중심으로 부채가 증가되는 원인을 살펴보고, 개선방안을 제시하고자 한다.

## IV. 지방공기업 부채 발생의 원인과 개선 방안

### 1. 관광개발형 공사의 부채발생 원인

관광개발형 공사는 주요 업무가 관광 상품 개발, 스키장, 골프장, 휴향림, 합상공원 등 관광인프라 및 시설 개발관리라 할 수 있다. 따라서 관광 개발형 공사는 관광 콘텐츠의 경쟁우위 확보를 통해 관람객을 유치하고, 이를 통해 수익을 증진함으로써 궁극적으로 공공성을 확보하는 형태를 띤다. 결국 관광 개발형 공사의 부채는 첫째, 관광상품 판매 및 이용의 촉진, 둘째, 효율적인 사업운영을 통해 감소시킬 수 있다.

관광 개발형 공사의 부채 발생 원인은 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분될 수 있다. 외부적 요인은 관광상품 이용 등에 대한 사회·경제적 측면으로 요약될 수 있으며, 내부적인 요인은 사업추진 및 조직 운영 측면에서 논의가 가능하다. 물론 이 외에도 다차원적인 요인들이 부채 발생에 많은 영향을 미칠 것으로 예상되나 무엇보다 부채 감소라는 것은 자기혁신을 필요로 하며 자기혁신에 더해 환경적인 요인들까지 함께 긍정적인 영향을 주어야 하기 때문이다.

한편 외부적 요인은 비록 그 원인을 제시한다 하더라도 관광 개발형 공사 자체의 노력만 가지고는 쉽게 해결하기 어렵다는 특성을 갖는다. 일례로 도시개발형 공사 등의 경우 국내 부동산 경기가 활성화 될 때에는 수행하는 사업 모두 소기의 성과를 달성한바 있으나 부동산 경기 침체가 장기화·가속화 되는 현 시점에서는 비록 관광 개발형 공사보다는 그 수준이 낮으나 지속적으로 부채가 증가되고 있다. 즉, 기관 스스로의 혁신만 가지고는 현재의 부채문제를 해소하는데 부족한 부분이 발생할 수도 있다. 한편 내부적인 요인은 자체적인 관리와 개선이 가능하다고 판단된다. 내부적인 요인은 주로 조직운영에 대한 것으로 기관장의 적극적인 의지와 직원의 참여를 통해 개선이 가능하다고 판단된다. 비록 지방공사를 설립한 자치단체의 의견이 공사 정책에 일정부분 반영된다는 측면에서 완전하게 공사가 통제 가능한 요소라고 판단할 수는 없으나 최소한 설립 기준에서 볼 때 독립채산제 형태를 띠는 공사는 조직운영의 자율성을 확보하고 있는 만큼 공사 스스로의 경영개선을 통해 부채를 절감할 수 있다고 판단된다.

따라서 이하에서는 관광 개발형 공사의 부채발생 원인을 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분해 살펴본 뒤, 개선방안 제시 부분에서는 내부적 요인에 초점을 두어 논의를 이끌어 나가고자 한다.

## 1) 외부적 요인

관광 개발형 공사의 부채가 감소되고, 수익을 확보할 수 있는 가장 좋은 대안은 각 공사가 관리·운영하는 관광지 또는 유람 시설 등의 사용이 증가되는 것을 들 수 있다. 관람객을 유치할 수 있는 창의적 아이디어를 기반으로 관광프로그램을 개발하고, 유람 시설 등을 관리하며, 관람객 친화적 인프라를 구축해 운영한다면 관광지에 많은 사람들이 찾아오게 되고, 이 과정에서 자연스럽게 수익이 향상될 수 있다.

그러나 최근 몇 년 동안 경기 침체 등의 여파로 인해 여행을 즐기는 국민의 수는 점차 감소하고 있으며, 이러한 여파로 인해 공사의 관광수입 역시 감소하고 있는 상황이다. 관광지식정보시스템에서 공지하는 통계 자료에 따르면 2008년 우리나라의 전체 여행 인구는 37,391,314명 이었으나 2010년 말에는 30,916,690명으로 2년 평균 9.7%가 감소한 것으로 나타났다. 특히 관광수입을 증대할 수 있는 숙박 여행객의 수가 큰 폭으로 감소하게 되었는데, 숙박 여행을 한 인원은 2008년 30,461,915명이었으나 2010년에는 20,012,003명으로 18.7%가 감소된 것으로 나타났다.

<표 7> 여행객 현황

(단위 : 명, %)

구 분	2008	2009	2010	평균증감율
당 일	31,350,952	26,408,910	26,047,929	-8.57
숙 박	30,461,915	22,739,816	20,012,003	-18.67
전 체	37,391,314	31,201,294	30,316,690	-9.69

자료: 관광지식정보시스템(<http://m.tour.go.kr>)

한편 관람객의 감소와 더불어 관광산업의 경쟁이 심화되고 있는 실정이다. 2008년에 11,977개 었던 관광사업체수는 2010년에 들어 14,281개로 평균 9.2%가 증가한 것으로 나타났다. 관광 개발형 공사 등의 주요 업무 영역에 포함되는 관광객 이용 시설업, 유원시설업, 관광편의시설업은 가장 큰 증가세를 보이고 있는데, 이를 종합할 경우 2008년 2,466개에서 2010년에 들어 3,721로 평균 22.8%가 증가한 것으로 나타났다.

<표 8> 여행시설 현황

(단위 : 개, %)

구 분	2008	2009	2010	평균증감율
여행업	8,499	8,569	9,284	4.58
관광숙박업	758	844	896	8.75

구 분	2008	2009	2010	평균증감율
관광객이용시설업(A)	198	233	292	21.50
국제회의업	237	308	363	23.91
카지노업	17	17	17	0.00
유원시설업(B)	201	277	303	23.60
관광편의시설업(C)	2,067	2,507	3,126	22.99
여행사업체합계	11,977	12,755	14,281	9.23
A+B+C	2,466	3,017	3,721	22.84

자료: 관광지식정보시스템(<http://m.tour.go.kr>)

일반적으로 관광 개발형 공사를 관광을 위한 정보 또는 시설 공급자라고 가정할 경우 관광 개발형공사의 수익 증대는 관광수요자가 많아지거나 또는 공급량이 감소되거나 할 때 이루어지게 된다. 그러나 현재는 환경적으로 관광 개발형 공사의 수익이 증대되기 어려운 구조인 것으로 판단된다. 즉, 관광수요자는 감소한 반면 공급량은 증가되었기 때문에 당기순이익, 또는 영업이익이 호전되지 못하였고, 그 결과 부채 증가로 인해 재정건전성이 악화되고 있는 상황으로 판단된다. 물론 관광프로그램이 매우 흥미 있거나 시설이 매우 좋아 반드시 매년 찾을 수 있는 고정고객을 구축·유지한다면 수익은 증가될 수는 있으나 환경적인 측면에서 바라볼 때 현재의 환경은 관광개발형 공사가 수익을 증진하는 데에 부정적인 영향을 미치고 있다고 판단된다.

## 2) 내부적 요인

### (1) 선택과 집중이 어려운 백화점식 운영

관광 개발형 공사는 무엇보다 수익을 증진시킬 수 있는 사업을 주 업무로 하며, 지속적이고 창의적인 사업 개발 및 마케팅 등을 통해 수익을 증진시켜야 한다. 그러나 대부분의 관광 개발형 공사는 공사업무 이외에 휴양 시설 등을 함께 관리하게 되는데, 휴양시설 등은 주로 소유는 공사를 설립한 기초자치단체가 갖는 구조를 띠고 있다. 따라서 관광 개발형 공사는 관광시설을 자치단체로부터 위탁받아 수행하는 과정에서 사업 다각화를 위한 수익창출이 쉽지 않은 상황이다.

일례로 강릉관광개발공사의 경우 통일공원, 임해자연휴양림, 국민체육센터 등의 공공시설 3개를 시로부터 위탁받아 운영하고 있는데, 이는 시설관리공단의 기능으로써 자체 경영수입을 통한 경영수지 개선에 큰 도움이 되지 못하고 있는 실정이다. 현행 공기업법에는 자치단체가 공사에 위임한 대행사업의 수입은 세입으로 해야 한다는 조항을 두고 있기 때문에, 공

사가 운영중인 공공시설물의 입장료 등 발생 수익금 전액이 강릉시 자체 세입으로 분류되고 있어 공사의 수익률이 증진되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 공공시설이라는 특성으로 인하여 이용료 인상 역시 쉽지 않은 현실이다.

대부분의 관광개발형 공사는 수익창출을 목적으로 하는 사업 이외에 공공성을 훼손해서는 안 되는 사업까지 함께 운영하다 보니 수익창출을 위한 대안을 마련하는 것도 쉽지 않고, 공공성이라는 가치 하에 공기업의 부채는 지속적으로 증가되고 있다.

## (2) 전문경영인의 부재와 임직원의 도덕적 해이

관광개발 영역은 특히 이용자의 인식, 선호, 행태 등을 충분히 고려함과 더불어 개발에 있어 미래 수요, 환경, 정책 등 복잡한 상황에 대해 충분히 이해하고, 최선의 대안을 마련할 수 있는 전문성이 필요한 영역이다. 앞서 제시한 바와 같이 국내경기침체 가속화는 관광객 인원수의 감소를 불러 왔고, 경쟁의 심화는 전문적 경영지식을 필요로 하게 되었다. 그러나 현실에서는 미래를 꽤 뚫어 보는 통찰력과 지식을 기반으로 한 경영이 충실히 이루어지기 어려운 상황이다.

대표적인 예를 들면 이 연구의 분석 대상이 되는 관광개발공사 5개 중 1개 기관의 사장만이 전문 경영인이고, 1개 기관은 사장이 없어 해당 자치단체의 공무원이 대행하고 있다. 그리고 나머지 3개 기관의 사장은 모두 공무원 출신인 것으로 나타났다. 물론 공무원출신이라 하여 전문성이 낮다고 단정지을 수는 없으나 대부분의 경력이 공사업무와는 직접적인 연계가 적다는 점을 고려할 때 전문성을 발휘하여 현재의 재정상황을 전략적으로 헤쳐 나가는 것이라 판단된다.

한편 공기업은 그 태생적 속성상 도덕적 해이가 유발될 가능성이 크다. 지방공기업은 본질적으로 지역 주민의 소유이며, 지역주민이 직접 관리해야 하나 현실적인 측면에서 유용성이 저하됨에 따라 지방정부에 의해서 임명된 경영자들이 기업을 운영하고, 지방정부는 국민의 대리인으로써 지방공기업을 관리·감독하는 독특한 공적·계층적 성격을 지닌다(신열·오철호, 2002: 16; 이상철·성도경, 2002: 303). 그러나 지방공기업은 정보의 비대칭과 통제의 용이성 약화로 인해 민간기업에 비해 도덕적 해이를 초래하기 쉽고(곽채기, 1999: 319) 복대리인(復代理人) 문제를 유발할 가능성이 높다.

이미 많은 경우 지방공기업들은 대부분 윤리강령을 마련해 운영하고 있으며, 매년 직원윤리교육을 실시하는 등 자체 정화기능을 강화하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 아직도 경영진의 도덕적 해이는 지속적으로 발생되고 있다. 일례로 태백관광개발공사는 캐디숙소용 임차아파트 전세계약을 체결하고 채권확보를 소홀히 하여 10억4,900만 원의 손실이

발생하였으며, 사장 및 임원진의 골프장 무료사용 등으로 시설이용요금 4억2,600만 원을 면탈하였고, 기타 예산낭비 16억1,800만 원 등 총 30억9,300만 원의 손실이 발생한바 있다.

지방공기업은 기관장의 역할과 방향정립이 매우 중요하기 때문에 지방공사는 사장 스스로 혁신을 추진하기 위해 노력함과 더불어 책임 있고 내실 있는 기관운영을 실행해야 한다. 그러나 현실에서는 정치적인 맥락에서 사장의 임명이 이루어지고 있어 사장은 본래 주인인 지역주민의 의견 보다는 임면권자인 자치단체장의 눈치를 더 보게 됨으로써 도덕적 해이가 유발되는 사례도 빈번하게 발생되고 있다.

### (3) 형식적인 사업 타당성 검토와 무리한 추진

공사에 있어 신규 사업은 황금알을 낳는 거위의 역할을 할 수도 있지만 자칫 기관의 경쟁력을 약화시켜, 생존을 위협하는 독배가 될 수도 있다. 따라서 신규사업의 발굴과 추진은 그 어떤 것보다도 심도 있고, 충분한 검토가 필요한 부분이다. 형식적인 사업 타당성 검토는 어제 오늘의 일이 아니며, 특정 공사만의 일도 아니다. 이러한 측면에서 타당성 검토의 내실화는 지방공기업 선진화 방안에서 핵심적인 지위를 차지하고 있다.

그러나 아직도 충분한 타당성 검토가 이루어지지 못하는 사례가 빈번하게 발생되고 있다. 일례로 태백관광개발공사는 골프장, 스키장, 콘도 등의 시설을 갖춘 오투리조트를 2009년 10월 준공하였다. 그러나 4,403억원의 막대한 사업비를 투입하면서도 면밀한 사업타당성 검토 없이 회원권 분양에 의지해 무리하게 사업을 추진, 부실을 자초했다는 비난을 받아왔다. 태백관광개발공사는 자금난이 심화되자 2006년과 2008년 태백시의 지급보증을 통해 1,460억원을 차입했으나 회원권 분양이 목표의 18%에 불과한 687억1,700만원에 그치면서 존립 위기에 처했다.

한편 우리나라의 경우 면적이 크지 않고 기초자치단체의 수가 많아 기초자치단체간 특정 현안 사안을 공동으로 대처할 필요성이 크다. 태백시가 서학레저단지를 건설하기 이전에 이미 인근강원랜드에서도 골프장과 스키장이 건설중이었으며, 삼척시에서도 강원랜드와 공동 투자한 블랙벨리 컨트리클럽이 착공예정이었다. 따라서 인접한 자치단체에서 이미 비슷한 사업들이 건설·개발되고 있다면 무리한 사업을 추진하지 말아야 한다. 서학레저단지가 개발되는 과정에서 지역사회의 협조, 광해관리공단, 강원랜드, 삼척시 등 인근 자치단체 및 유관기관들과의 공동출자를 통한 사업추진이 적극 권고되었으나 태백시는 단독으로 서학레저단지 조성사업을 강행하였고, 그 결과 태백시의 재정위기까지 초래한바 있다. 같은 맥락에서 통영관광개발공사는 케이블카 운영사업과 더불어 산양스포츠 파크, 해상교통망 및 도남관광지 운영 등의 사업을 추진하는 것이 기관의 주요 업무이나 설립이후 2011년 까지 케이블카 운영

사업만 소극적으로 추진함으로써 행정안전부로부터 조건부 청산 명령을 받은바 있다. 이렇듯 관광개발공사는 주요사업의 선정 또는 신규사업을 확보하는 과정에서 형식적인 타당성 검토로 비효율을 유발하는 사례가 발생되고 있다.

#### (4) 대리인의 복대리인 관리감독 미흡

공사 운영에 있어 설립 자치단체의 지나친 간섭은 자칫 공사의 역량을 저하시키는 요인으로 작용할 수도 있으나 방치는 자칫 지역주민의 복리를 심각하게 훼손시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 무리한 간섭이 아닌 복대리인이 충실히 주어진 책무를 수행하고 있는지에 대해 면밀히 살펴볼 의무가 대리인에게 있다.

그러나 책임운영을 증진시키기 위한 관리감독이 충실히 이루어지지 못하는 사례가 발생되고 있다. 태백관광개발공사의 경우 오투리조트의 문제가 사회적으로 확산되면서 감사원의 감사가 진행되었는데, 단위업무별 조사결과 경영진의 무책임한 회사운영, 회계절차의 원칙 없는 집행, 서학레저단지 조성사업 관리부실 등을 통해 드러난 손실금액은 총 287억5,900만원에 이르렀으나, 태백관광개발공사 대주주로서 감독기관인 태백시는 이에 대한 감독 및 감사를 실시한 사실이 없어 그간의 부실경영을 방치한 결과를 초래하기도 했다.

## 2. 관광개발형 공사의 재정건전성 확보 방안

### 1) 지역특성에 적합한 기능 재설계

관광개발형 공사 중 청도 공영사업공사를 제외한 나머지 공사는 시설관리공단의 역할과 관광의 역할 그리고 이에 더해 개발의 역할을 모두 소화해야 하는 현실에서 공사의 특성이라 할 수 있는 수익성을 확보하기 어려운 조건에 놓여 있는 실정이다.

관광수익은 앞서 논의한 바와 같이 환경적인 외부상황에 크게 영향을 받는다는 특성과 함께 자치단체의 범위(개발 가능면적)가 한정되어 있기 때문에 지속적으로 사업 영역을 확장하기 어렵다는 특성을 갖는다. 사업 영역의 제한성 뿐만 아니라 인근의 지역들과 유사한 관광사업을 수행하게 될 경우 관광사업의 레드오션으로 인해 기대한 수익을 확보하기 어려워질 수 있다. 따라서 사업범위의 한정과 레드오션의 문제를 해소하기 위하여 인근지역과의 공영개발을 고민하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다고 판단된다.

한편 개발은 자본의 흐름이 유기적으로 이루어짐과 동시에 투자에 따른 자본회임이 단기간에 이루어질 수 있어야 한다. 일반적으로 개발사업은 속성상 “계획” → “토지 보상 및 매입”

→ “관광지 개발 및 건설” → “관리 또는 임대를 통한 수익 확보”의 과정을 거치면서 계획수립 이후 수입이 확보되는 시점까지 시간갭(time-lag)이 발생된다. 따라서 현재 시점에서는 비록 토지 보상 및 매입 등에 따라 지출된 비용이 모두 부채로 계상된다 할지라도 지속적인 개발 영역이 있고, 자본의 투자가 이루어질 수 있다면 개발을 통한 수익확보가 용이해 진다. 그러나 국내 경기 침체와 특히 부동산 경기 침체는 민간의 투자를 제한하게 되고, 투자제한으로 인해 쾌적한 관광지를 구축하지 못함으로써 수익확보가 어려워질 수 있다. 이러한 상황에서 몇몇 자치단체에서는 무리한 사업 확장 결과 발생한 재정상 문제를 공사채 추가발행 또는 자치단체의 일반회계 전입금을 늘리는 방식으로 자본금을 확대해 줌으로 인해 지방자치단체의 재정까지 악화시키고 있는 실정이다. 따라서 공사 사업의 타당성을 재확인 함으로써 민영화할 것은 민영화 하고, 공사가 관리할 것은 직접 관리하는 방식을 취할 필요가 있다.

관광개발 사업을 수행하는 과정에서 관광수익이 감소될 때 타 사업의 수입이 증가된다면 기관 입장에서는 수익성이 증대되지는 못해도 최소한 손익은 맞출 수 있을 것이다. 그러나 현재와 같이 관광사업 이외의 사업이 공단의 특성을 갖고 있을 경우 사용료 등을 공사의 의지에 의해 쉽게 개선시키지 못함으로써 수익성을 기대하기 어려워 질 수 있다. 즉, 공단의 업무와 공사의 업무를 모두 만족시키고자 한다면 오히려 두 가지 목적 모두를 충분히 달성하기 어려울 수도 있다. 중장기적인 맥락에서 볼 때 현재의 관광지와 관광시설을 편리하고 깨끗하게 관리함으로써 관광객을 유치하는데 초점을 둔다면, 공사가 아닌 공단으로 사업 영역을 변경하고, 현재의 공사를 공단으로 변경하는 방식 등 업무 범위의 재설계 등을 통해 적자를 감소시키는 노력도 필요하다고 판단된다.

## 2) 전문 경영인 확보 및 임직원 윤리성 확보

지방공사는 그 업무 영역이 행정과는 비교되는 민간 영역의 특성을 포함하고 있기 때문에 해당 분야에 대한 깊은 지식과 경험이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 관광개발형 공사 대부분의 기관장은 해당 공사의 특성에 적합한 지식과 경험이 많지 않은 실정이다. 지식과 경험은 현재 관광개발형 공사에서 필요로 하는 혁신을 적극적으로 추동할 수 있도록 하는 요소인데, 만약 해당 업무의 지식과 경험 수준이 낮을 경우 혁신이 쉽게 이루어지기 어렵다. 따라서 공사의 사장은 앞으로 해당 분야의 전문성과 경험에 더해 윤리성을 확보한 인사로 충원하는 것이 바람직하다.

한편 공무원이 기관장으로 임명되는 것 자체는 문제가 아니나 전문성의 검증 절차가 제도화 되지 않은 상황에서 낙하산 인사가 발생할 가능성은 줄여야 할 필요가 있다. 전문성에 대한 검증절차가 정교하게 제도화 되어 있다면 출신이 공무원이든, 민간이든 큰 차이는 없을



것이나 대부분의 경우 해당 자치단체의 고위 관료가 퇴직이후 잠시 있다가 가는 곳으로 지방 공사가 전락되어서는 안 된다. 따라서 전문 경영인을 확보하기 위해 사장 임용 인사위원회에 외부전문가 참여 비율을 높이고, 공정한 인사결과를 대외에 공개하는 방안이 마련될 필요가 있다. 이에 더해 지방공기업의 자생적 경쟁력 강화를 위하여 자치단체 공무원의 당연직 이사 참여 비율을 축소하는 것이 바람직하며, 공사에 권한을 확대하는 대신 명확한 책임을 지도록 하는 것이 필요하다.

한편 지방공기업은 업무 수행과정에서 청탁 등 외부와의 관계에서 부패 뿐만 아니라 회계, 계약 등 업무 처리과정에서의 미숙 등으로 인해 업무 효율을 저하시키는 결과를 초래하기도 한다. 이를 위하여 전 직원을 대상으로 반부패 청렴의식 확보를 위한 청렴교육을 실시하고, 청렴교육의 의무 이수제를 마련하는 등 전 직원의 적극적 동참을 꾀할 필요가 있다. 대부분의 지방공기업은 이미 청렴교육을 시행하고는 있으나 그 시행에 따른 결과가 순기능을 발휘하는데에는 제한적이기 때문에 청렴교육의 실효성을 확보할 필요가 있으며, 국민권익위원회 등을 통해 지원을 받는 노력도 필요하다고 판단된다.

마지막으로 업무 처리상에 있어 발생하는 오류를 감소시키기 위해서는 회계 및 예산운용에 대한 교육이 필요하다. 많은 경우 공사의 회계 실무자들은 복식부기와 발생주의 등 기업 회계에 대한 충분한 이해가 부족하기 때문에 회계 실무자들을 대상으로 재정관리의 적절성을 확보할 수 있도록 교육을 제공할 필요가 있다<sup>12)</sup>.

### 3) 사업타당성 검토의 내실화 및 위탁사업 참여자 확대

앞서 논의한 바와 같이 투자와 수익의 시간적 차이가 최소 5년 이상 걸리는 관광개발형 공사의 속성상 대내외 환경에 대한 명확한 판단과 수요에 대한 정확한 예측이 필요하다. 현재 까지 대부분의 사업 타당성 분석이 자치단체가 의도하는 방향으로 결정되는 성격이 강했고, 사업타당성 용역 역시 발주 기관의 의지에 대한 정당성을 부여하는 차원에서 이루어져 왔기 때문에 타당성 분석의 정교화에 더불어 공정성확보가 필요하다.

현재 사업 확대는 타당성 용역 결과를 기초로 지방의회의 의결을 얻어 결정되게 되는데, 의회의 의결에 앞서 집행부 차원에서 타당성 용역 검토 심의위원회를 마련해 용역의 적실성과 타당성을 확보하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 따라서 타당성 용역을 수행하는 연구 기관 이외에 연구 용역결과의 객관성과 타당성을 검토할 수 있는 심의위원회를 마련·운영할 필요가 있다. 심의위원회에는 행정안전부, 해당 기초자치단체가 소속된 광역자치단체, 해당

12) 대표적인 사례로 경기도는 경기도가 설립한 지방공사, 출자·출연 기관을 대상으로 전문회계사를 초빙해 회계실무를 교육하고 있다.

자치단체, 해당 자치단체의 의회, 민간 전문가를 포함하여 구성하고, 위원장은 민간전문가 중에서 선출하도록 함으로써 사업 확대 타당성 검토의 공정성을 확보할 필요가 있다.

한편 분석 대상인 관광개발형 공사는 공사 업무 이외의 공단 업무도 함께 수행하고 있는데, 공단 업무는 위탁에 따라 수행되는 것인데, 위탁이 자칫 공사의 경쟁력을 악화시킬 수도 있기 때문에 위탁여부의 판단 역시 정교한 진단이 필요하다. 현재까지는 해당 사업을 공단에 이관하는 것이 바람직한 것인지에 대해서만 이루어지고 있어 민간에도 사업참여의 기회를 확대할 필요가 있다. 일본의 경우, 해당 사업을 가장 적절히 수행할 수 있는 대상을 검토하는 과정에서 민간에도 개방하는 방식을 채택하고 있어, 이를 벤치마킹하여 공공재 공급의 최적화를 도모해야 할 필요가 있다.

#### 4) 자치단체와의 협력 및 견제

자치단체와 지방공사와의 관계는 복대리인 문제를 유발할 가능성이 높다. 따라서 자치단체는 지방공사에 대한 지속적인 관리와 점검이 필요하다. 그러나 대부분의 경우 지속적인 관리와 점검이 지방공사의 역량을 약화시킬 수도 있다는 맥락에서 지양되어야 할 점이라고 인식되는 경우가 많으나 멘토의 차원에서 지원이 필요한 곳이 어디인지를 사전에 파악하고, 주어진 계획 및 공사의 설립목적에 충실히 업무가 수행되고 있는지를 적절히 관리하는 노력은 자치단체의 의무라 할 수 있다. 따라서 자치단체와 공사가 함께하는 경영혁신 노력이 필요하다.

공사의 성과는 자치단체의 지원 및 통제와 불가분의 관계에 있으나 상호간 연계협력이 충분히 이루어지지 않아 경영혁신이 미온적인 경우가 다수라는 점을 감안한다면 자치단체의 지원이 필수적이라 할 수 있다<sup>13)</sup>. 따라서 설립 자치단체는 공단의 혁신 가능성을 파악하고, 자치단체의 정책과의 연계성을 고려해 혁신의 방향을 설정하고, 공단은 자체적인 TF를 마련하는 등의 노력을 기울여야 한다.

한편 혁신은 공사 스스로의 인식 변화에 의존하기 때문에 무엇보다 공사 자체적인 조직진단과 조직문화의 개선이 필요하다. 이에 더해 지방공사의 의무적 채무부담 완화 방안을 마련해 실행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 광역자치단체 수준에서 국가 정책의 의무행위를 담당할 수 있도록 하되, 기초자치단체 수준에서는 지역의 현안 사안을 충분히 해소할 수 있도록 자율권을 부여할 필요가 있다. 이는 자치재정권을 훼손할 가능성이 높으나 중앙-광역-기초자치단체가 협의를 통해 해소할 필요가 있다.

13) 정재진(2010)의 연구에서는 자치단체의 지원(직접적 지원이든, 간접적 지원이든) 수준에 따라 지방공기업의 성과가 영향을 받을 수 있다는 점을 제시하고 있다.

## V. 결론 및 연구의 한계

지방공기업의 부채는 지속적으로 증가되고 있으며, 지방공기업의 부채는 자칫 지방자치단체의 재정건전성을 악화시킬 수도 있고, 이는 궁극적으로 시민의 효용을 저감시키는 결과를 발생시킬 수 있다. 2012년 현재 지방공기업의 부채액은 총 68조원 정도로 지방자치단체 예산 대비 채무 비율이 48% 수준까지 증가되었다. 그 결과 379개 전체 지방공기업 중 부실 가능성이 높은 공기업이 20%를 넘어서고 있다(현대경제연구원, 2013). 지방공기업의 부채 문제는 지방공기업을 설립한 해당 자치단체 뿐만 아니라 국가적 수준에서 점검과 개선방안을 마련하는 노력이 필요한 시점이라 판단된다.

그러나 지방공기업은 설립 목적, 재정운영 등에 있어서 부채 문제가 달리 해석될 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 지방공기업 중 업무 특성상 부채 문제가 기관의 생존을 위협할 수 있다고 판단되는 지방공사를 대상으로 부채 실태와 개선방안을 제시하였다. 지방공사는 업무 및 설립 특성을 중심으로 도시개발형, 시설관리형, 관광개발형, 유통 및 물류형 등 4가지 유형으로 분류하여 부채특성을 분석하였다. 부채 특성은 3년 이상 시계열에 근거하여 부채규모, 부채비율, 부채증감율, 유동부채비중, 영업이익, 당기순이익을 종합하여 분석하였다. 분석결과 4개 공사 유형 중 관광개발형 공사의 부채 문제가 가장 심각한 것으로 나타났으며, 특단의 대책을 마련하지 못한다면 향후 부실공사로 진행될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

관광개발형공사의 부채 문제가 대두되는 이유로는 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분해 볼 수 있는데, 환경적 요인으로는 지속되는 경기침체 등으로 인한 관람객 감소와 인접 자치단체간 유사한 관광개발을 통한 레드오션을 들 수 있다. 내부적 요인으로는 선택과 집중이 어려운 백화점식 운영, 전문경영인의 부재와 임직원의 도덕적 해이, 형식적인 사업 타당성 검토와 무리한 추진, 대리인의 복대리인 관리감독 미흡 등에 의해 복합적으로 발생된 것으로 판단된다.

따라서 혁신을 통한 경영개선을 도모하기 위한 대안으로 지역특성에 적합한 기능 재설계, 전문 경영인 확보 및 임직원 윤리성 확보, 사업타당성 검토의 내실화 및 위탁사업 참여자 확대, 자치단체와의 협력 및 견제 기능을 충실히 확보해야 하는 대안을 제시하였다.

이 연구는 아직까지 많이 논의되지 못한 지방공기업을 대상으로 연구를 하였다는 점, 특히 지방공기업 중 부채 문제의 소지가 큰 지방공사를 다시 업무 특성에 따라 구분해 분석하였다는 점에서 앞으로 지방공기업 부채 문제를 주제로 한 연구에 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 이 연구는 지방공사의 수가 많지 않다는 점, 행정안전부의 지방공기업 선진화에 따른 효과가 나타나기 전에 분석하였다는 점에서 보편성이 낮을 수 있다는 한계를 갖는다.

## 【참고문헌】

- 감사원.(2011). 「지방공기업 개발사업 추진실태」. 감사원
- 곽채기.(1999). 공기업 경영혁신과 정부-기업관계의 재구조화 방안: 정부투자기관의 기업지배구조를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 10(2): 41-63.
- 관광지식정보시스템: <http://m.tour.go.kr>
- 구본근.(2011). 2011년 지방회계 및 지방공기업의 운용방향. 『지방재정과 지방세』. 37. 40-54.
- 나성린 외.(2006). 「우리나라 국가부채의 지속가능성」. 한국조세연구원
- 박연희 외.(2011). 획일적인 200% 목표부채비율에 대한 제도적 문제점과 개선방안. 『회계저널』. 20(4). 287-328.
- 박영희.(2009). 「공기업론」. 서울: 다산출판사
- 박충훈.(2012). 경기도 지방공기업 부채와 해소방안. 『자치의정 Report』. 경기개발연구원.
- 송상훈 외.(2010). 「지방자치단체 출자·출연의 실태와 개선과제」. 경기개발연구원.
- 신열·오철호.(2002). 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로. 『지역개발연구』. 13(2): 19-30.
- 신열·장덕희(2010). 지방공기업의 재무건전성 분석: 2005-2008년 지하철 공사와 개발공사를 중심으로. 『한국지방재정논집』. 15(3). 113-138.
- 옥동석.(2005). 재정의 지속가능성: 전략과 대책. 국가경영전략포럼.
- 원구환.(2006). 지방공기업의 생산성 분석. 『지방정부연구』. 10(4) : 41-61.
- 윤태화·박종성.(2008). 국가부채에서 정부의 범위 및 부채의 종류에 관한 연구. 『회계저널』. 17(4). 159-190
- 이상철.(2007). 「한국공기업의 이해」. 서울: 대영문화사
- 이상철·성도경.(2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건 분석: 뉴거버넌스의 관점에서. 『한국행정학보』. 36(4): 303-321.
- 이승계(2008). 지방공기업 경영의 문제점과 혁신방안에 관한 연구, 『경영법률』, 18(3) : 43-82.
- 정성호 외.(2012). 지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구: 복식부기 회계정보를 중심으로. 『행정논총』. 50(2). 227-256
- 정재진.(2010). 기관특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향. 『지방행정연구』. 24(2). 33-61.
- 정재진.(2012). 지방 시설관리공단의 재무성과 측정을 위한 대안적 지표에 관한 연구: 재무제표의 활용과 측정방법의 대안제시를 중심으로. 『지방행정연구』. 26(3). 237-266.
- 조기현·라휘문.(2008). 지방채관련 쟁점 및 발전방향, 『한국 지방재정학회 세미나 자료집: 새 정부의 출범과 지방재정의 과제』. 3-29

- 주기완.(2011). 지방자치 관련 법·제도의 변화가 지방채발행규모의 변화에 미친 영향 연구. 『한국 정책학회보』. 20(3). 325-358.
- 지방공기업 경영정보 시스템: <http://www.cleaneye.go.kr>
- 행정안전부.(2011a). 지방공기업선진화 성과와 과제. 『2011년 5월 4일 지방공기업 선진화 워크숍 발표자료』. 행정안전부.
- 행정안전부.(2011b). 『2011 지방공기업 현황』. 행정안전부
- 현대경제연구원.(2013). 『지방공기업의 현황과 과제』. 현대경제연구원

