

공기업부채 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?*

박 정 수 (이화여자대학교 행정학과 교수)

1. 서 론

2012년 현재 280개가 넘는 공공기관이 386.6조원에 달하는 부채(2010년말 기준)를 지고 있다. 이들의 부채의 성격을 어떻게 보아야 하나? 부채가 많은 것이 문제라면 적절한 수준은 어떠한 정도인가? 정부의 위탁업무를 주로 수행하는 준정부기관의 부채와 기업활동을 하는 공기업의 부채는 달리 봐야 하는 것 아닌가? 이러한 의문에 대한 고민없이 부채를 논의하는 것은 큰 의미가 없다. 특히 SOC관련 공기업들 비롯해 공익서비스(public utilities)를 공급하는 장치산업에 종사하는 공기업의 자본조달의 일환이라는 차원에서 판단할 때 모든 부채를 우려할 필요는 없기 때문이다. 민간 기업에서도 레버리지 차원에서, 그리고 정부에서도 자본예산의 차원에서 적절한 수준의 부채를 통한 재원의 조달(debt financing)은 오히려 권장되어야 할 사안이다.

2006~2011년 회계연도 동안 공공기관의 금융부채(장단기 차입금)는 크게 증가하였으며, 이러한 공공기관의 부채 증가가 국가 재정을 위협할 수 있다는 가능성이 제기되고 있다.¹⁾ 특히 최근

* 본 원고는 한국경제학회 · 한국조세연구원 · 한국행정학회 · 한국공기업학회 주최로 개최된 공공기관정책 공동 학술대회(2012. 7. 6(금), 은행회관 2층 국제회의실), 「공공기관정책 평가와 향후 과제」에서 발표한 내용을 정리한 것임.

1) 정부는 지난 달 28일 과천청사에서 열린 비상경제대책회의에서 2012년 하반기 경제정책방향을 발표했다. 유럽 재정위기 등 대외여건 악화로 본격적인 경제회복이 늦어지고 있다는 판단에 따라 올해 실질성장을 전망치를 당초 3.7%에서 3.3%로 낮췄다. 정부는 이에 따라 하반기 경제정책 기조를 위기관리와 경기부양 전략으로 급선회했다. 추가경정예산 편성에 맞먹는 8조5천억원의 재정투자를 단행해 어려움에 빠진 건설업계와 부동산시장을 활성화하기로 했다. 정부는 급랭하고 있는 경기 부양을 위해 서민 주택구입 · 전세자금 융자사업지원 등 관련 기금 2조3천억원을 증액하고 사회간접자본(SOC) 사업 중심으로 공공 · 민간투자를 1조7천억원 더 늘리기로 했다. 건설 불황 장기화로 건설업체들이 돈가뭄에 허덕이자 정부가 긴급히 ‘산소호흡기’를 갖다 대는데 공공기관의 역할이 강조되고 있다. 건설투자 확대를 통해 수주난에 빠진 건설사들의 숨통을 틔워주기

남유럽 PIIGS 나라들의 방만한 재정운영으로 촉발된 전 세계적 경제위기를 경험하고 있는 국제 환경 하에서 정부의 지속적인 공공기관 지원이 공공기관의 방만 경영을 초래한다는 논란이 존재한다. 일부에서는 공공기관의 부채를 국가부채의 범위에 포함시켜 관리하여야 한다는 주장도 제기되는 실정이다. 공공기관 부채를 국가부채의 범위에는 포함시키지는 않더라도, 공공기관 부채를 좀 더 적극적으로 관리할 필요성은 있다는 지적에 공감대가 형성되고 있다.

지난 해 정부는 발생주의회계로 전환과 함께 재정의 범위를 재설정해 한국은행의 국민계정에서 설정하고 있는 정부와 민간의 경계를 일치시킨 바 있다. 국가채무와 재정수지 등을 계산하는 재정통계를 개편하면서 일반정부의 범주에 포함되는 공공기관을 146개로 확정했다. 공공기관 282개 가운데 원가보상률이 50% 미만이거나 정부가 유일한 고객인 기관, 구조조정기구, 출연연구기관 등의 기준을 적용해 일반정부의 범주에 편입시킨 것이다. 그러나 ‘정부가 유일한 고객’ 기준이 너무 경직적이란 논란이 제기됨에 따라, ‘해당 기관의 판매액 가운데 정부가 고객인 판매수익의 비중이 80% 이상’인 기관으로 완화한 바 있다. 이에 따라 종전에 사실상 정부사업을 하지만 원가보상률이 50%가 넘는다는 이유로 일반정부로 편입되지 않았던 공기업 13개가 추가되었다. 추가된 기관은 농어촌공사, 국립공원관리공단, 농수산물유통공사, 중소기업기술정보진흥원, 건설교통기술평가원, 에너지기술평가원, 환경공단, 농림수산정보센터, 문학번역원, 지식재산연구원, 특허정보원, 시장경영진흥원, 향로표지기술협회 등이 이에 해당된다. 아울러 정부는 출연연구기관은 무조건 일반정부의 범주에 넣었으나, 정부가 고객인 판매수익 비중이 80% 미만인 출연연 12개를 제외하였다. 제외된 기관은 산업기술시험원, 원자력안전기술원, 교육과정평가원, 교통연구원, 에너지경제연구원, 원자력의학원, 정보통신정책연구원, 원자력연구원, 지질자원연구원, 해양수산개발원, 과학기술원, 전기연구원 등이다. 정부는 발생주의를 적용한 새로운 재정통계는 국제기구에 제출해 국제비교용으로 활용하고 국가재정운용계획과 국가채무관리계획에는 현행과 같이 현금주의 기준을 적용해 별도로 국가채무와 재정수지 등을 작성하고 있다.

금융기관을 제외한 공공기관 부채의 71.1%²⁾를 차지하고 있는 공기업의 경우 각 사업별로 구분회계가 이루어지지 않는 기관이 다수 존재하며, 이러한 사업별 불투명한 재무구조는 공기업의 방만 경영을 지속시키고, 사업별 수익성 진단 및 정부 지원에 대한 합리적인 논리를 제공하기 어렵다. 2011년 말 기준 한국토지주택공사(이하 “LH공사”)의 부채수준은 전체 공기업 부채의 39.6%에 해당하며, 부채규모가 2003년 대비 652%인 130.5조원으로 확대되어 증가속도 또한 심각한 수준이나 다행히 2011년의 경우 부채증가율이 7.4%에 그치는 등 증가세 완화 추세를 보이고 있다.

위해 정부는 우선 경기보완 효과가 큰 사회간접자본을 중심으로 공공기관 투자를 애초 계획보다 1조1천억원 확대하기로 했다. 혁신도시 조기착공, 발전시설 보강 등이 대표적이다.

2) 기획재정부, 보도자료, 2012.4.

2. 공기업 부채 현황

1) 공기업 부채 수준

(1) 우리나라 공기업 부채

최근 공기업 부채는 급격히 증가하고 있는 추세에 있다. 공기업의 부채는 현행 국가채무 통계에서 제외되고 있지만, 공기업 파산 등 위험 상황 하에서는 재정 위험을 야기할 수 있다. 2006년 117.7조원에서 2010년 244.6조원(292.0조원), 2011년 329.5조원으로 증가하였는데, 이는 2010년까지 5년간 107.9% 증가하여 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가한 것이다. 2011년부터 공기업은 국제회계기준(IFRS)에 따라 재무관리를 하게 됨에 따라 재무정보의 비교가능성을 위해 2010년을 재작성하면서 공기업의 부채는 292조원으로 증가하고 2011년에는 전년대비 12.9% 늘어난 329.5조원 수준이 된다. 이미 이자가 이자를 낳는 구조(LH 금융부채비율 '11년 350%(총 부채비율은 468%), 수자원공사 112%)로 들어섰다는 점에서 구조적 접근이 필요함을 알 수 있다.

<표 1> 공공기관 재무현황

(단위: 조원)

구 분	'10(A)*	'11(B)	증감(B-A)
자산	644.8	698.9	54.1
• 공기업	458.9	498.9	40.1
• 준정부기관	163.4	176.6	13.1
• 기타공공기관	22.5	23.4	0.9
부채	401.6	463.5	61.8
• 공기업	292.0	329.5	37.5
• 준정부기관	100.7	124.9	24.2
• 기타공공기관	9.0	9.1	0.1
당기순이익	4.2	△8.4	△12.6
• 공기업	2.3	△0.6	△2.9
• 준정부기관	1.2	△8.3	△9.5
• 기타공공기관	0.7	0.4	△0.3

주: 2011년부터 공기업은 국제회계기준이 적용됨에 따라 '10년 재무정보와의 비교가능성을 높이기 위해 국제회계기준에 따라 재작성된 자료.

공공기관 재무현황과 각 기업별로 부채 현황을 살펴보면 일부 기관에 부채가 집중된 것을 파악할 수 있다. 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국도로공사, 한국가스공사의 4개 기관 부채가 공기업 전체 부채의 82%를 차지한다. 2010년 명목 GDP는 1,173조원³⁾이며, GDP 대비 부채 비중

이 1% 이상인 기관은 5개로 부채가 GDP 규모에 비해 큰 상황이다.

<표 2> 공공기관 부채현황: 상위 10개기관

(단위: 억원)

순위	기관명	2010년	2011년	증감액	증감율
1	한국토지주택공사	1,215,265	1,305,712	90,446	7.4%
2	한국전력공사	722,413	826,639	104,226	14.4%
3	예금보험공사	272,231	404,884	132,653	48.7%
4	한국가스공사	222,946	279,666	56,720	25.4%
5	한국도로공사	237,286	245,910	8,624	3.6%
6	한국석유공사	158,710	208,000	49,290	31.1%
7	한국철도시설공단	139,796	155,674	15,878	11.4%
8	중소기업진흥공단	155,636	151,125	△4,511	△2.9%
9	한국철도공사	126,236	134,562	8,326	6.6%
10	한국수자원공사	80,854	125,809	44,956	55.6%

2011년 말 기준으로 2010년 대비 부채가 크게 증가한 공기업은 한국수자원공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국전력공사 순으로 나타남에 따라 4대강, 경인아라뱃길 등 국책사업 또는 해외 자원개발 등이 주요 원인임을 알 수 있다. 향후 부채 증가도 주로 일부 기업에 집중되어 발생될 것으로 전망되며, 결국 문제의 해결도 이에 직접적으로 타겟팅할 필요가 있다.

공기업의 부채를 원인별로 나누어 살펴보면, 위기관리, 미래대비 중장기투자, 국가정책추진관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 구분된다. 먼저 부실 저축은행 지원 등 위기관리를 위한 예금보험공사의 부채가 크게 증가하였고 한전, 석유공사, 가스공사 등 에너지관련 공기업의 국내의 시설투자가 확대되었다. 보금자리사업, 세종시 건설 등과 4대강사업 등 국가정책사업 추진에 공공기관 부채를 통한 자원조달기제가 동원되었으며 글로벌 경제위기 극복 등 서민생활안정, 물가안정을 위해 국제유가 상승에도 불구하고 공공요금인상을 억제, 원가보상율이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다. 특히 기획재정부는 매년 주요 공기업의 글로벌 경쟁력을 평가하여 공개하고 있는바, 2012년에는 GDP대비 공공서비스 요금 등도 신규로 비교 평가하여 공개할 계획을 천명하고 있어 문제가 쉽게 풀리지 않을 것임을 짐작하게 한다.

(2) 국제비교

국제비교를 위해서는 우선 OECD 자료를 생각할 수 있지만, 각 나라의 공기업 범위가 다르다는

3) 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).

점을 감안할 필요가 있으며, 우리나라는 자산과 부채가 상대적으로 큰 편임을 고려해야 한다. 먼저 영국을 살펴보자. 영국은 주요 공기업의 전체 자산 자체가 워낙 작은 수준이기 때문에, 우리나라보다는 부채가 훨씬 낮은 수준을 보인다. 프랑스는 공기업부 즉, APE에서 관리하는 공기업의 부채는 GDP의 약 23.8%에 달한다. 총자본은 706억 유로, 총부채는 4,646억 유로로 부채비율은 658%에 달한다. 프랑스 공기업 부채가 우리나라보다 큰데, 그 이유는 큰 이유는 프랑스는 공기업 부문이 우리나라보다 더 광범위하기 때문이다. 특히 프랑스에서는 통신부문이 아직 공기업 부문에 해당된다. OECD 국가들 중에서는 스웨덴은 프랑스와 유사하거나 약간 더 높은 수준이며, 핀란드와 함께 가장 큰 국가 중 하나이다.

<표 3> 주요국 공기업 부채 비중

	협의의 공기업 (관리대상 주요 공기업)		광의의 공기업 (국민계정, 재정통계)
한국	26.6%	27개 공기업 (2011)	
프랑스	23.8%	33개 주요 공기업 (APE 관할 공기업)	
미국	2% 미만	15개 주요 공기업 미국(연방국가이며, 연방 공기업의 범위가 매우 좁게 설정되어 있음)	
영국			6.2% (추정치)
독일	15.7%	2007년 연방 출자 50% 이상 지분 기준으로 41개 공기업	
스웨덴	48.2%	55개 주요 공기업	
뉴질랜드			32.8%

자료: 한국조세연구원(2010)을 수정.

2) 부채 관리제도 현황

공공기관 부채 및 기타 재무관리를 위한 출발점은 정확한 정보를 생산하고, 공개하며, 전달하는 것으로 국가정책 사업(국책사업)의 재무구조 투명화에 따른 재무 진단이 선결되어야 한다. 재무관리 측면에서는 구분회계제도를 도입하여 사업별 손익을 관리하여 공익성 사업과 수익성 사업에 대한 별도의 목표관리를 시행해야 한다. 단, 기관별로 한 개의 사업을 주로 수행하거나 재무제표상 특정 계정과목으로 사업별 구분이 가능한 경우 등은 구분회계제도의 필요성이 낮을 것이므로 기관 특성을 고려하여 활용 여부를 판단할 필요가 있다. 또한 장기적인 재무 관리를 위해 중장기 사업계획 수립 시 사업의 경제성에 대한 분석을 의무화하고, 경제성이 없는 사업의 경우 별도의 재원조달방안을 마련해야 한다. 이를 위해 현재 정부는 다음과 같은 세가지 정책도구를 활용 중에 있다.

(1) 중장기 재무관리계획 수립

2011년 결산결과를 토대로 공공기관 중장기 재무관리계획 작성과 연계하여 기관별 재무리스크 요인을 점검하고 있다. 2012년부터 자산 2조원이상 공기업·준정부기관의 중장기(5개년) 재무관리계획을 수립하여 국회에 제출하여야 한다(공운법 §39의2). 2012~16년 재무관리계획 수립 시 리스크 감소를 위한 관리방안 마련 등 재무건전성 제고 노력을 강화하고 있다. 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조의2에 따르면, 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관은 매년 해당연도를 포함한 5개 회계연도 이상의 중장기 재무 관리 계획을 수립하여 매년 6월 말까지 기획재정부 및 주무기관 장에게 제출해야 한다. 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획 및 전년도 중장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석이 포함되어야 한다. 중장기 재무 관리 계획이 효과적으로 작성되고 활용되기 위해서는 기업 전체적인 수준의 재무정보 뿐만 아니라 주요 사업 부문별로 재무 정보 분석을 유도해야 보다 효과적인 재정 관리가 가능할 것으로 기대된다.

〈표 4〉 중장기재무개선계획 작성기관

구 분	기 관 명 (39개)
공기업 (21)	한국전력공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력, 중부발전, 남부발전, 서부발전, 동서발전, 남동발전, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
	한국마사회, 한국광물자원공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 대한주택보증, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관 (18)	예금보험공사, 중소기업진흥공단, 사학연금공단, 공무원연금공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단, 한국주택금융공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금
	한국철도시설공단, 한국농어촌공사, 에너지관리공단, 한국환경공단, 건강보험공단, 한국거래소, 한국장학재단, 예탁결제원

주: 산은, 수은, 기은, 정책금융공사, 산은금융지주 제외.

(2) 공공기관 예비타당성조사제도

외부 전문기관(KDI 공공투자관리센터)을 통해 공공기관의 대규모(500억 원 이상) 사업에 대한 사전 타당성 검증 실시를 통해 공공기관의 재무건전성 제고 노력을 평가한다. 2011년 상반기 12개 사업에 대한 예비타당성 조사를 실시해 3개 사업에 부적합 판정을 했다. 수익성을 고려하지 않고 무분별한 사업이 추진되지 않도록 불요불급한 사업의 추진을 면밀히 점검한다.

(3) 부채관련 경영평가

공공기관의 부채관리에 대한 평가비중을 확대하고 부채관리 노력을 정밀 평가하고 있다. 재무

개선이 필요한 기관의 ‘재무예산관리·성과지표’ 비중 확대했다. LH, 수공, 도공 등에 대한 ‘11년 평가비중은 5점/100점에서 12점/100점으로 늘렸다. 특히, LH공사는 별도과제(‘재무건전성 제고’, 30점)를 부여하고 부채축소 노력 등을 정밀 평가하였고, 이에 따라 실제 부채증가율 7.4%로 통제하는 성과를 시현했다.

3. 공기업부채관리의 문제점

1) 국책사업의 수행과 공기업의 재무관리

기본적으로 공기업은, 특히 EU와 같은 선진국의 경우 상업적/수익적 활동을 위주로 사업을 수행하며 이러한 특성 때문에 GFS 등 국제기준에서 공기업부문을 일반정부에서 제외하고 있다. 해외 주요국 공기업들이 수행하는 국책사업 또는 비상업적 활동(non commercial priority)을 처리하는 부분에 있어서는 나라들 간에 현격한 차이가 존재한다. 공기업의 사회적 책임(CSR: corporate social responsibility)에 있어서는 상업적 활동과 비상업적 활동간 차이가 원칙적으로 존재하지 않는다. 공공서비스의무(public or universal service obligation)가 반영된 기관의 사업 유형과 역할은 어느 나라나 존재한다.

공공기관들이 정부정책사업을 수행하는 경우 이를 정부지원금의 규모로 파악할 수 있다. 2010년 결산기준으로 공공기관에 유입된 정부의 재정지원규모는 64조 2천억 원에 달하며 이 중 출연, 출자, 보조 등 직접적으로 지원한 금액이 21조 5천억 원 규모에 달한다. 시장성이 높은 공기업의 경우도 20조 1천억 원의 정부지원을 받았다. 부담금 및 이전수입과 위탁 및 독점수입을 용인해 간접적으로 지원해 준 규모는 31조 7천억 원 규모(예결특위, 2010회계연도 결산검토보고, 2011. 8)에 달한다.

<표 5> 2010년 공공기관 유형별 정부지원 현황

(단위: 조원)

구분	직접지원				간접지원		합계
	출연	출자	보조	소계	부담금, 이전수입	위탁 및 독점수입	
공기업	0.0	4.2	0.2	4.4	—	15.7	20.1
준정부기관	6.3	0.0	6.2	12.5	11.0	13.3	36.8
기타공공기관	3.6	—	1.0	4.6	0.0	2.7	7.3
계	9.9	4.2	7.4	21.5	11.0	31.7	64.2

자료: 국회예산결산특별위원회, 2010회계연도결산검토보고, 2011.

한편 국회예산정책처(2011)에 의하면 2012년도 공공기관 정부지원예산안의 규모는 36조 9천

억 원 수준으로 정부총지출 326.1조원의 11.3%에 달한다. 시장형공기업은 1조 4천억 원, 준시장형공기업의 경우는 4조원 수준으로 주로 국고보조보다는 출자형식으로 지원이 이루어지고 있다. 출자금은 사업영위에 필요한 자본금 확충을 위해 주식 또는 출자증권을 취득하는 것으로 정부출자기관(주로 공기업)이 그 대상이다.

<표 6> 2012년도 공기업 정부지원예산 현황

(단위: 억원)

	출연	출자	국고보조	융자	합계
시장형공기업	0	8,428	3,561	2,316	14,304
준시장형공기업	138	29,511	9,787	684	40,121

자료: 국회예산정책처, 2012년도 공공기관 정부지원예산안평가, 2011. 10.

공기업의 정부소유에 대한 가장 중요한 질문은 ‘왜 공기업을 국가에서 소유하고 운영해야 하는가’이며, 이에 대한 비교적 명확한 사례는 비상업적 활동 추구라는 명확한 목적을 가지고 설립된 공기업에 의해 제공된다. 우리나라의 경우 한국농촌공사, 농수산물유통공사 등을 예로 들 수 있으며 LH와 수자원공사는 논란의 여지가 있다.

기업의 공적소유, 국가소유에 대한 근거는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 자연독점이다. 공공독점에서 민간독점으로의 전환으로 인한 잠재적 이점은 효율성의 증대이다. 그러나 공기업의 민영화에는 추가적 규제비용이 필요하며 그 이익이 제한적일 수 있다는 한계가 존재한다. 이와 같은 이유로 많은 정부는 공기업형태인 공적소유권(state ownership)의 유지 및 운영을 선호한다. 둘째, 보편적 서비스 공급이다. 공기업은 공공서비스 제공 의무가 있다. 예를 들어 우편사업자의 경우 전국의 모든 지역에 우편을 배포하여야 하는 의무가 있다. 경쟁입찰을 통한 공공서비스는 실행할 수 없거나 비효율적인 것으로 간주되기 쉽다. 셋째, 불완전계약이다. 공기업의 경영은 경제의 다른 부분에 중요한 파급효과를 가지며 일부 정부는 공항과 항공사의 공공통제를 유지하기 위해 이 같은 논의를 사용해 왔다. 넷째, 국가산업 전략의 일환이다. 정부는 정책도구로서 특정 공기업 운영을 방어할 뿐만 아니라 사전대책의 용도로 이용할 수 있다(national champions).⁴⁾ 방어사례로 높은 고용률을 유지하기 위해 특정기업을 유도하여 경기 안정을 돕고 경제 외부효과 그 자체로 정당화 할 수 있다. 사전전략으로 정부는 공기업을 광범위한 경제개발을 위한 도구로 설립하고 이 외부효과를 이용한다. 이 전략은 공기업을 통해 개발 사업에 중요한 인프라구조 개발 혹은 노하우 생성이나 기술 확산에 투자하는 것을 포함한다.

위와 같은 근거와 별개로 일부국가 공기업의 국가소유 논거는 필요할 때 정부가 시장에 개입할

4) 특히 중국의 경우 공기업의 비중이 GDP의 50%를 넘고 있으며 국가이익을 최우선 목표로 기업을 운영하고 있음.

수 있는 영향력을 제공하기 때문이다. 일례로 프랑스 대통령 사르코지는 2009년 발표에서 정부투자기업은 다른 유럽 국가들로 생산 근거지의 이동을 자제해야 한다고 하였다.

남아있는 주요 이슈는 비상업적 우선순위를 가지고 있지만, 그럼에도 불구하고 경쟁구도의 시장에서 운영되는 공기업의 영향에 대한 것이다. 이는 경쟁중립성과도 관련된 내용이며, 정책결정자들은 공공정책의 우선순위에 대한 적절한 보상을 받을 수 있도록 보증하여야 한다. 이들 공기업이 경쟁적 열위에 놓이더라도 경쟁 활동을 국가에서 보조해서는 안 된다는 원칙을 말한다. EU 및 OECD 국가들을 중심으로 공기업의 비상업적 활동과 공공기관의 지배구조에 대한 관심이 증대하고 있다. 궁극적으로 수익사업 활동을 하는 공공기관들은 민간 기업들과 같이 일반 기업법을 적용하도록 법적으로 기업화하는 것이 경쟁중립성 확보의 요체라고 보고 있다. 하지만, 정부의 모든 사업 활동들이 기업화에 적당한 것도 아니며, 또 정부사업들을 모두 기업화하는 것이 경쟁중립성 문제의 해결책도 아니다. 예를 들어, 자체수익사업과 정부의 정책 사업을 동시에 수행하는 공기업의 경우 구조적으로 공공부문과 기업부문의 분리(구분회계)를 고려할 수 있으나, 기술, 자본설비, 인적자원의 분리한계 등으로 실제로는 어려운 경우가 많다. 결국 정부의 정책 사업을 수행하는 시장형공기업의 부문은 가능한 한 줄여나가고 있지만 그렇다 하더라도 상당수 공기업의 경우는 정부의 재정지원을 통해 정부정책사업을 수행하고 있는 것이 현실이다.

정부재정과 공기업운영과의 관계는 민간기업과 공정경쟁의 차원에서 접근하는 것이 바람직하며 이의 엄정한 분리가 자원배분 왜곡을 줄이는 방안이 될 것이다. 정부의 준재정활동이 커지면 커질수록 기술적인 비효율은 커지게 마련이다. 물론 각 국이 재정통계목적으로 공기업을 구분하는 기준이 글로벌 표준 ESA1995, 또는 GFS2001로 단일화 되어있지만 이밖에 출자 등 소유권과 시장성이라는 분명한 기준을 적용하고 있는바 공기업의 공익성 추구를 위한 부분(Public Service Obligation)에 대해서는 구분회계를 통해 재정으로 보전하고 있으며 나라마다 보전의 수준은 차이가 난다. 그럼에도 불구하고 선진국의 경우 이러한 부분이 전체 매출에서 차지하는 비중은 미미한 수준이며 따라서 제도단위로 재정의 범위를 설정하는 것은 글로벌 표준이라고 할 수 있다.

2) 공공요금관련 문제

한국가스공사('08년 3월부터), 한국전력('11년 7월부터) 등에서는 원료비연동제지침을 활용한 원가제도를 운용해 요금에 반영이 되지 못한 원가인상요인분(환율과 유가 변동분)을 손실이 아니라 자산계정인 미수금(account receivable)으로 회계처리했다. 가스공사의 원가는 원료비(93%)와 공급비(마진 7%)로 구성되고 있으며 원료비는 원료비연동제에 따라 도입가격을 그대로 요금에 반영하는 원칙이다. 다만 비상시 연동제 유보규정에 따라 지식경제부장관의 결정에 의해 연동제 유보가 가능하다. 연동제 유보 등에 따른 도입원가와 요금으로 회수한 원가와 차이는 정산하여 미수금으로 처리하고, 이는 차기연도 요금에 반영토록 규정한 것이다. 원료비 손익은 당년도 말 공인된 회계법인의 검증을 거쳐 정산한다. 2008.3월 이후 서민생활안정을 위한 정부의 공공요금

인상억제로 2012.1분기까지 미수금 4.8조원 누적된 것으로 보고하고 있다. 2011년 말 기준 가스 공사의 부채는 36.9조원, 부채비율은 317%에 달한다. 한국전력의 경우 별도기준으로 2011년 말 부채는 50.3조원, 차입금은 30조원 수준, 2006년 부채비율 47.9%에서 113.3%로 급증하였다. 원가회수율은 '09년 91.5, '10년 90.2, '11년 90.9로 전혀 개선되지 못하고 있다. 연료비 상승에 따른 원가회수율 하락과 주가하락, 그리고 에너지 과소비 및 에너지 간 비효율적 대체소비 문제 발생하였다.

공공재가 국민경제생활에 필수적임에도 불구하고 수익성이 낮거나 외부성이 크기 때문에 그리고 민간시장형성이 어렵기 때문에 공기업 형태로 운영된다. 공공재의 가격은 그 특성상 수요와 공급이 일치하는 점에서 가격이 형성되는 일반재화와는 다를 수밖에 없다. 공공재 요금규제는 물가 안정과 같이 경기적 요인에 바탕을 두고 있고 때로는 정치적인 이유로 결정되기도 하지만 국가재정과와의 관계에서 균형 있게 다루어져야 한다. 요금을 통제함에 따른 재정부담 즉, 조세는 민간시장의 적정 수급량을 축소시켜 해당 부분만큼 소비자잉여를 사라지게 하는데, 이를 조세의 초과부담(excess burden) 또는 사중손실(deadweight loss)이라고 한다. 정부가 공공기관의 사업에 대한 대가를 그 이용료로 충당하지 않고 조세로 조성된 재정자금을 지원하는 경우에는 이러한 사중손실을 우리 사회에 부담시키는 것이다. 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입은 정부의 강제력에 의한 조세수입으로 볼 수 있는데 이들의 합계 금액은 매년 37조원 수준으로 계산된다. 따라서 여기에 최소 20%의 사중손실 비율을 적용하면 매년 7.4조원 상당이 우리나라가 286개의 공공기관을 지탱하기 위해 부담하는 사중손실이라 할 수 있다.

정부가 특정 사업에 과도한 지원 또는 보조금을 지급하면 자율적 시장 수급량을 초과하는 생산과 매출이 이루어지는데, 이는 소비자의 지불의사를 초과하는 생산비용을 우리 사회가 부담하도록 만들기 때문에 낭비적 생산이라는 점에서 이 또한 사중손실에 해당된다. 공공기관의 사업이 지나치게 확대됨으로써 유능한 젊은이들이 민간기업 대신 공공기관으로 취업하는 노동시장의 왜곡은 이러한 현상을 반증한다. 또한 공기업이 지나치게 공격적인 사업 확장을 추진함으로써 민간기업의 비효율적인 투자를 구축하고 또 민간기업의 해외진출을 방해하는 것 등이 바로 여기에 해당된다. 특히 배당되지 않는 공공기관 잉여금으로 과다한 공공사업을 수행할 수도 있고, 과다한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유하는 경우도 어렵지 않게 볼 수 있다.

3) 한국수자원공사와 한국토지주택공사 사례

(1) 한국수자원공사

수자원공사 재무환경은 국책사업 수행으로 부채규모가 크게 증가하였다. 2008년 19.6%에서 2011년 116%로 급격히 상승하였다. 차입금은 2009년 2.4조원에서 2011년 12.1조원으로 늘어났다. 2005년 이후 7년간 물 값은 동결되었고, 고정비 비중도 62%나 된다. 현실적으로 자구노력 만

으로 재무구조 악화의 근본적 해결이 불가능한 실정이라고 보고 있다. 2014년부터 영업현금흐름으로 원리금부담 감당 어려움을 보고하고 있다.

<표 7> 수자원공사 중장기재무추정

(단위: 억원)

	2012	2014	2016	2018	2020
투자비	33,441	33,759	44,028	43,428	36,742
부채	146,962	180,474	215,841	240,508	242,103
부채비율	131.5	154.9(138.5)	172.0(137.2)	177.0(127.6)	157.6(102.5)
금융부담능력(배)	1.32	0.61	0.58	0.59	0.87
EBIDA(a)	8,604	10,415	14,571	17,155	22,877
금융부담(b)	6,507	16,977	25,039	29,077	26,391
과부족(a-b)	2,097	- 6,562	- 10,468	- 11,922	- 3,514

주: 금융부담 = 원금+이자비용+건설이자, 4대강 금융비용은 국고보조 가정, 부채비율 ()는 혁신과제 시행시.

부채저감 대책으로는 자산취득기준을 강화하고 장기차입금으로 전환 확대로 금융비용을 절감하려고 한다. 수도와 댐 등 기반사업의 공격적 마케팅 및 요금제도 개선 등으로 매출을 극대화하고 선진 건설기법 적용, 경상비 절감, 기술개발 및 효율향상에 따른 재료비 절감으로 원가개선을 시도한다. 전력시장운영 등에 있어서 리스크관리를 강화한다. 아울러 4대강 금융비용 등 국책사업에 대해 정부지원을 지속적으로 확보하고자 한다. 탄력적 투자조정을 통해 사업의 시기, 타당성, 규모를 재검토하고 투자자의사결정체제를 강화할 계획이다. 이러한 대책을 통해 2012년부터 2020년까지 총 5.2조원의 현금흐름을 개선할 예정이다. 친수구역개발이익 0.6조원, 아라뱃길 국고지원 0.5조원, 수도·수자원 국고 1.6조원 반영, 수도·댐용수 수익 2.3조원 등을 통해 2020년 부채비율을 102.5%로 낮출 계획을 세웠으나 실현가능성은 의문이다.

(2) 한국토지주택공사

LH는 선재무-후사업 원칙에 따라 재무역량 범위 내 사업조정을 추진하고 있다. 진행 276개 지구 중 61개 지구의 투자시기 이연·분산을 통해 총 15.4조원 이연했다. 신규 138개 지구는 사업비 축소 68조원, 이연 38조원을 달성했다. 경상경비 45.5% 1,241억 원 절감, 인력 867명 감축, 인금 10% 반납했다. 목적외사업 정리를 위해 집단에너지사업 매각, 비촉임대 폐지, 자회사 매각을 단행했다. 정부지원을 통해 유동성 개선 '11년 2조원, '18년까지 7조원, 대외신용도 제고를 통해 공사채 가산금리 축소를 기하려 한다.

유동성경보지수 활용 및 상황대응형 재무관리계획을 세웠다. 보유자산 운용수준개선을 통해 판매, 대금회수 실적을 개선하고 보유자산유동화를 통해 단기유동성을 개선하려 하고 있다. 토지수

익연계채권 1.2조원 및 국민입대 ABS 1조원, 법정외기반시설 축소 등 사업관리 강화를 통해 약 17조원 사업비 절감을 예정하고 있다.

<표 8> LH 중장기재무목표

	'11년	'12년	'14년	'15년	'16년	'18년
금융부채비율(%)	350	364	366	340	312	260
금융부채규모(조원)	97.8	108.9	136.7	127.4	126.3	121.2
이자보상배율(배)	0.6	0.7	0.9	1.0	1.1	1.2
지출 (부채상환)		43.0 (9.0)	49.6 (11.8)	46.7 (8.9)	52.5 (14.0)	55.4 (16.5)
회수 (대금회수)		41.1 (20.2)	49.6 (31.4)	46.7 (35.7)	52.5 (38.2)	55.4 (40.8)

4. 공기업부채 개선방향

그동안 정부는 공기업의 부채를 IMF 기준 등에 의해 국가채무에 포함하지 않고 있지만, 글로벌 경제위기 이후 재정건전성의 유지가 중요한 국정과제로 되고 있는 상황에서 공기업의 부채의 관리도 중요한 과제가 되고 있다. IMF는 2001년에 공기업이 수행하는 정책적 사업에 대해서는 ‘거래의 재분류’를 통해 재정범위에 포함시킬 것을 요구했다. IMF는 2007년 ‘재정투명성 지침(Manual on Fiscal Transparency)’에서 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)을 재정통계에 포함시킬 것으로 명시하고 있으며, 특히 2008년의 세계적 금융위기 이후에는 금융활동에 대한 준재정활동에 대해 각별한 주의를 강력하게 요구한바 있다.

1) 구분회계제도의 확산

286개 공공기관 부채는 2011년말기준으로 463.5조원에 달하고 이는 전년 대비 12.9% 증가한 것으로 증가속도가 상당히 빨라 심각한 문제로 등장하고 있다. 이들 공기업은 선진국들의 공기업과는 달리 정부사업을 대행하거나 공공요금 가격지도에 의한 원가이하의 가격설정으로 부채를 지게 되는 구조를 갖는 문제를 극복해야 한다. 공기업 부채 중에서 정부사업대행으로 발생한 부분이 얼마인지를 파악하는 것이 중요하다. 또 앞으로 발생하는 모든 공기업 부채의 귀책사유를 명확하게 하는 시스템의 구축도 중요하다. 따라서 주요 공공기관의 부채구조를 분석하여 정부사업대행과 정부규제로 발생한 부채규모를 파악하고 향후 발생하는 부채의 분류 및 관리방안을 모색해야 한다.

공기업 부채를 국가관리 대상 공기업 부채와 공기업 자체 부채로의 이분화하여 별도관리(중장기 재무관리계획의 일환) 및 대응전략을 모색해야 할 것이다. 구분회계제도가 결산 및 예산 부문에 도입되면 구분회계 재무정보는 향후 의사결정지원, 업적 및 성과관리, 전략 수립 및 실행에 활

용될 수 있다. 사업유형별로 실제 성과와 예산의 비교분석을 통해 경영자원의 배분과 투입에 대한 효율적인 계획을 수립할 수 있어 사업합리화, 사업 철수 등 의사결정 지원 자료로 제공될 수 있다. 전략적 구분회계를 통해 타사와의 경쟁우위 확보가 가능한 전략을 수립하고 대내적으로는 각 부문별 자사의 강·약점을 분석하기가 용이하다.

현재 27개 공기업 중 구분회계제도가 실시되고 있지 아니한 곳은 15개 기관으로 전체 공기업의 56%이다. 이 들 중 결산과 예산, 그리고 성과평가를 연계한 실질적 의미의 구분회계를 운영하고 있는 기관은 8개에 불과하다. 나머지 공기업들에 대해서도 구분회계 도입을 의무화할 필요가 있다.

2) 공공요금 원가보상의 현실화

우리는 앞에서 서민생활안정, 물가안정을 위해 공공요금인상을 억제, 원가보상율이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다고 진단했다. 최근 한국전력의 경우 전 CEO가 배임관련 소송에 휘말리고 있는 등 공공요금현실화에 대한 국민적 공감대는 어느 정도 형성되고 있다고 판단된다. 예산원가 및 실제 원가 간의 가격 차이와 수량차이를 산출하여 성과의 기대수준과 목표의 달성 정도를 측정하고, 불리한 차이가 발생하는 경우 그 원인과 개선 방안에 대해 검토하여 원인 부문에 대해 책임을 규명하게 할 수 있도록 해야 한다. 공기업이 제공하는 공익서비스(public utilities)에 대한 원가를 계산하는 부분에 있어 규제가격을 적용하는 문제는 경쟁의 도입으로 어느 정도 해결이 가능하다. 그러나 규모의 경제 측면 등으로 산업에 따라 경쟁의 도입이 원천적으로 어려운 경우 요금결정을 제3의 독립기관에 맡기는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 전기요금의 경우 전기위원회가 형식적으로 마련되어 있으나 실제 역할을 수행할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

전력, 수도, 가스, 도시철도 등 공공요금을 원가 이하로 제공하도록 강제하는 것은 수요관리의 측면은 물론이고 공공기관 관리의 차원에서도 바람직하지 않다. 자원의 비효율적 배분뿐만 아니라 주인-대리인 문제에 편승 공공기관의 merit-base 성과관리 측면에서도 문제를 야기한다. 예산의 연성계약문제에서 탈피, 공기업으로서 자기책임 하에서 효과적인 재무관리를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 정부재정과의 관계를 보다 엄격하게 통제하는 것이 필수적이다.

3) 공공기관 예비타당성 조사 범위의 확대 및 실효성 제고

공공기관 예비타당성 조사의 역사는 일천하지만, 그 성과가 이미 나타나고 있는 것으로 보인다. 2011년 상반기 조사대상 12개 사업 중 3개(영흥화력석고보드제도사업, 증평에두팜특구개발, 인흥지구지식기반센터)사업을 걸러 내는 실적을 시현했다. 기본적으로 공공기관 예비타당성조사는 공공성평가(경제성, 정책성) 및 수익성평가(기관의 재무안정성을 부채비율, 재원조달가능성, 운영

중 추가조달위험으로 나누어 평가), 그리고 최종적으로 AHP를 통해 종합적으로 판정하는 형식이다. 공공기관은 기관의 설립목적 및 사업수행의 방식, 해당 산업의 경쟁수준이 상이한바 현재와 같은 획일적인 적용은 보다 유형화할 필요가 있다. 특히 B/C분석과 PI분석을 모든 사업에 대해 적용하고 있는 현실은 기관의 설립목적, 사업의 성격에 따라 평가방법을 차별적으로 적용할 필요가 있다. 다만 지나치게 맞춤형으로 평가방법을 설계하는 경우 자의성, 객관성의 한계 등으로 평가의 일반성에 한계로 작용할 수 있어 균형적인 시각이 견지되어야 한다.

1차적으로 생각할 수 있는 개선방향은 자체수입비율이 85%가 넘고 기본적으로 시장에서 경쟁적으로 서비스를 제공할 것으로 예상되는 공운법 상의 시장형공기업에 대해서는 PI분석을 소유부서인 기획재정부, KDI 공공투자관리센터에서 사전적으로 통제하는 것은 의미가 적다는 점에서 면제할 수 있다. 따라서 이들 시장형공기업의 분석대상 사업에 대해서는 공공성 평가 중 경제성 평가만으로 타당성 조사를 마무리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 공공성평가 중 정책성평가를 통해 기관의 설립목적과의 합치성 부분을 유지할 것인가 하는 부분에 대해서도 논란의 여지가 있지만 지난 2년간의 행태를 기준으로 판단해 경영자율권확대시범사업 대상기관인 인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방공사 등의 경우는 정책성평가를 제외하고 나머지 시장형공기업은 한시적으로 정책성평가를 유지하는 방안을 검토할 수 있다. 준시장형공기업과 준정부기관의 구분에 있어서는 공공성과 수익성을 모두 평가하는 것으로 하되 현재의 가중치(4:6) 배분을 정책시물레이션 및 전문가 델파이 등의 방법론을 활용 차별적으로 조정하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

동일한 기관유형이라 하더라도 사업의 유형별로 더 큰 차별적 접근의 실익이 있을 수 있다. 하지만 현재 2년차를 맞이하는 공공기관 예타 경험의 일천함을 감안할 때 다시 기관이 아니라 사업의 해당 산업유형별로 차별화된 평가방법을 모색하는 것은 실익이 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 이미 편익, 비용, 할인율 등 미시적인 추정에 있어서 사업의 산업적 특성은 어느 정도 반영되고 있기 때문이다.

4) 중기 재무관리개선계획의 실효성 제고

국가재정법 및 공운법에 의해 올해부터 작성, 국회에 제출하도록 되어있는 중기 재무관리개선계획을 성과계획서와 성과보고서 형식 수준으로 엄정성을 확보하는 노력이 필요하다. 물론 아직까지 성과계획서, 성과보고서 역시 한계를 보이고는 있지만 그래도 자체평가, 확인점검 등의 기제와 재정사업자율평가, 심층평가 등을 통해 성과관리의 수준이 점차 심화되고 있다. 도입 첫 해인 만큼 국회에 제출된 각 공공기관들의 재무관리개선계획을 한국조세연구원 공공기관연구센터, 국회예산정책처(NABO) 등에서 철저히 추적 평가하도록 해 재정규율을 확보하는 장치로 활용하는 것이 필요하다.

공공기관경영평가제도를 개선해 경영효율부문 재무관리 영역에 있어서 중기재무관리개선계획의 타당성과 실적을 점점 이를 반영할 수 있도록 한다. 현재 자산규모 2조원 이상의 기관들을 대

상으로 계획을 수립, 국회에 제출하도록 하고 있으나 이를 경영평가에서 점검하는 경우 그 대상을 경영평가를 받는 모든 공공기관(공기업과 준정부기관, 중소형 제외)으로 확대할 필요가 있다. 기존 부채 관리에서 나아가 추후 발생 가능한 공기업 부채의 증가를 억제할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 효율성 제고를 통한 수익성 제고만으로는 부채 증가문제를 해결하기에 한계가 있으며, 요금수준의 정상화 및 재무구조 개선을 통해 부채 증가를 억제하는 근본적인 접근이 필요하다. 동시에 공기업의 자체적인 효율성 제고를 위한 노력 및 관련 제도의 개선이 수반되지 않는 요금인상 및 지원 정책은 국민들에게 수용성이 낮을 것이므로, 공기업의 자구노력 및 제도개선도 병행하여 추진할 필요가 있다.

5) 경영평가제도의 개선

현행 경영평가제도에 있어서 부채관리는 경영효율평가범주, 재무예산관리 및 성과 평가지표의 하위지표로 공기업을 기준으로 비계량 재무예산관리로서 4점, 계량 재무예산성과의 6점 중 2점이 할당되어 있다. 물론 비계량 재무예산관리는 생산성, 자산회전율, 이자보상비율, 관리업무비, 총인건비인상률, 매출액증가율, 총자본회전율, ROIC(return on invested capital) 등과 함께 부채비율이 하나의 부분을 구성된다. 수익중심 기반구축, 재무구조의 안정화를 도모하는 하나의 수단이다. 기관별 특성에 적합한 맞춤형 평가를 위해 공기업 유형 중 재무구조개선이 필요한 기관 등에 대해서는 업무효율 범주 내 지표별 가중치를 조정하고 있다. LH에 대해서는 별도과제(재무건전성 제고, 30점)를 부여해 부채축소 노력을 평가했고 실제 부채증가율이 7.4%로 통제되어 기관장은 A, 기관은 B를 획득하였다.

공공기관의 부채관련 재무정보에 대한 DB를 보다 미시적으로 구축해 상시평가가 가능하도록 하고 조기경보시스템을 도입 활용하도록 해 부채관리의 실효성을 제고하여야 한다. 계량부문은 평가시점을 비계량부문과 별도로 구성해 분기별 측정이 가능하도록 함으로써 비계량 평가의 컨설팅 기능을 강화하고 평가순응비용을 축소하며 부채관리의 상시적 모니터링이 가능하도록 하여야 한다.

5. 결 론

최근 급증하고 있는 공기업의 부채발생 원인을 분석해보면 주로 위기관리, 미래대비 중장기투자, 국가정책추진관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 설명된다. 이는 기업 내부의 의사결정에 따른 것이라기보다는 정부의 정책결정에 의한 것이 결정적이라고 할 때 공기업은 정부와는 별도의 회계주체, 책임주체라는 점이 보다 강조되어야 한다. 최근 국회예산정책처(2012)에서도 재무건전성이 취약한 기관의 금융부채 관련 의사결정체계를 이사회 의결사항에서 주무부처 장관 승인사항으로 상향 조정할 필요가 있음을 주장하고 있다. 한국토지주택공사, 한국석유공사 등 최근 재무

건전성이 취약해진 공공기관의 경우, 의사결정체계를 상향 조정하여 주무부처의 재무건전성 책임성을 강화할 필요가 있다는 주장이다. 하지만 이러한 조치는 중장기적인 대책이라기보다는 공기업과 정부의 재정을 분리해 재정범위를 설정하는 국제관행에 비추어볼 때, 그리고 공기업의 자율경영이라는 공운법의 제정취지를 감안할 때 단기적인 대책이라 할 것이다. 결국 기관과 기업을 구분하는 노력이 중요하다.

근본적으로 공기업의 도덕적 해이를 방지하면서 지속가능한 발전을 통해 공익성과 수익성의 균형 추구를 도모하기 위해서 다음과 같은 개선방향을 제시할 수 있다. 첫째, 구분회계제도의 확장이 필요하다. 현재 부분적, 단편적으로 도입되어 운영되고 있는 결산부문의 구분회계제도를 사업예산과 연계하여 실효성을 제고해야 한다. 둘째, 공공요금원가보상의 현실화가 필요하다. 정치적 의사결정이 이루어질 수밖에 없는 공공요금의 현행 결정구조를 개선해 독립적인 의사결정체계를 확립한다. 셋째, 공공기관 예비타당성 조사범위를 확대하고 그 실효성을 제고한다. 2011년의 경우 전체 대상사업이 200여개에 달하나 상반기 12개, 하반기 3개에 불과한 실정으로 조사범위 확대가 불가피하다. 넷째, 중기재무관리개선계획의 실효성제고가 필요하다. 계획의 구속성을 확보하기 위해 이에 대한 성과관리를 추적평가해 재정규율을 확보하도록 한다. 마지막으로, 경영평가제도의 개선이 필요하다. 부채관리에 대해서는 공기업재무DB의 확충을 통해 상시, 주기적 평가 모니터링이 가능하도록 하고 조기경보시스템을 구축하여야 한다.