

Issue Highlights

공공부문

부채관리 관점에서의 공공기관 재무건전성과 책임경영

공공부문 재정 Risk의 선제적 관리



윤영원 전무
공공부문 본부 리더

02-6676-3220
yyoon@deloitte.com

Abstract

“공공기관 부채 심각한가?”

최근 공공부문의 Hot Issue로 부각되고 있는 것이 공공부문 부채문제일 것이다. 정부가 “이제 공공기관 파티는 끝났다.”라고 하면서 방만경영 방지, 예산낭비 근절 및 재발방지 그리고 부채문제에 대해 엄격하게 관리하겠다고 한다. 그리고 공공기관으로부터 정상화 이행계획을 제출받아 실행 여부를 지속적으로 모니터링 하겠다고 한다. 부채문제로 유동성 위기에 처한 민간기업들이 법정관리나 Workout을 신청하거나 파산하는 사례들은 많이 있으나, 공공기관의 경우는 이러한 사례가 거의 발생하지 않았다. 정말 부채문제가 심각하지 않아서 그런 것일까? 공공부문의 부채는 국가신용도뿐만 아니라 미래세대에 대한 부담으로까지 연계될 수 있으므로 이를 적절히 관리하지 않으면 여러 가지 어려운 문제에 직면할 수도 있을 것이다.

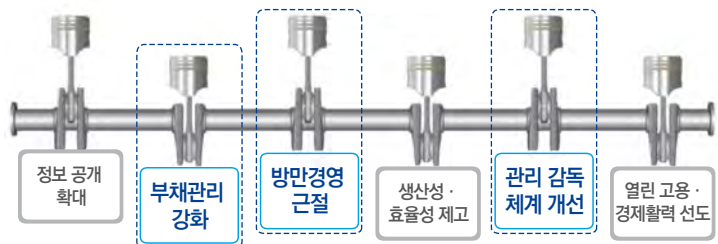


정부는 공공기관 방만경영,
예산낭비, 부채문제에 대한
엄격한 관리 정책을 공포하였다

공공기관 정상화 정책 공표

최근 정부는 2012년 말 기준으로 일반정부와 LH, 한전 등 비금융공기업을 포함한 공공부문의 총부채 821.1조 원(내부거래로 제거되는 부채 제외)을 산출, 발표한 바 있다. 이러한 공기업을 포함한 공공부문 부채를 공표하는 이유로 향후 재정부담으로 전이될 가능성이 있는 공공부문의 재정위험을 선제적으로 관리하고, 공기업 부채까지 포함한 공공부문 부채를 국민에게 투명하게 공개함으로써 공공부문 정상화에 기여하기 위함이라고 한다.

- 공기업 부채가 재정부담으로 전이될 가능성을 언급하고 있는 것처럼 부채의 심각성 여부와 선제적 대응을 위해 공기업 부채의 현황과 발생원인 그리고 개선안에 대한 심도 있는 고민과 논의가 필요한 시점이다.



SOURCE : 기획재정부

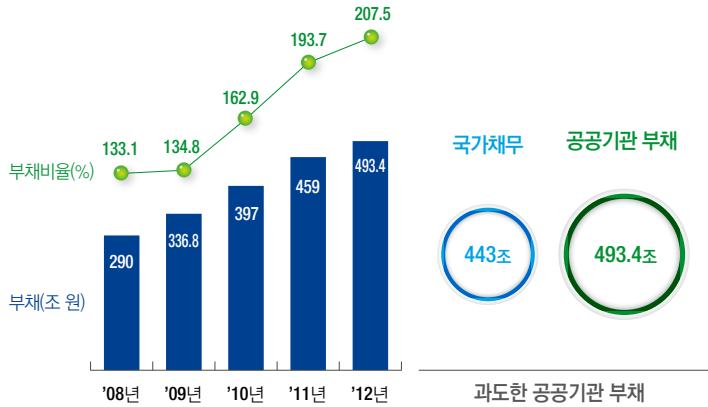
공공기관 정상화 정책과제

※ 2013년 말 기준으로 공공부문 부채가 900조 원을 돌파했으나 증가세는 둔화된 것으로 보도되었다.

**'12년 말 현재 공공기관 부채는
493.4조 원으로 '08년 대비
203조 원 증가하였다**

공공기관 부채현황과 발생원인

2013회계연도 기준으로 재무상태와 부채규모가 변동될 수 있으나, 공공기관 전체의 세부적인 재무상태에 대한 자료가 공식적으로 발표되지 않아, 2012 회계연도까지의 자료로 현황파악을 하고자 한다. 공공기관의 재무현황과 부채증가추세를 살펴보면서 부채발생원인과 어떤 문제점들을 안고 있는지 검토해 볼 필요가 있다.



단위: 조 원

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	증감 ('08~'12)
자산	507.9	586.8	640.7	695.9	731.2	223.3
부채	290.0	336.8	397.0	459.0	493.4	203.4
당기 순이익	3.3	5.9	4.2	(-)8.5	(-)1.8	

공공기관 재무현황 (295개 공공기관 대상)

295개 공공기관의 자산과 부채 변화추이를 보면, 부채는 '12년 말 기준으로 493.4조 원으로 '08년 대비 203.4조 원이 증가하였으며, 부채비율은 74.4%가 증가하였다. 493조에 달하는 공공기관 부채수준은 2012년 기준 국가 채무가 443조임을 감안할 때 그 심각성이 어느 정도인지 체감할 수 있다. 공공기관 부채는 부채증가와 더불어 자산도 증가하였으나, 부채증가 속도가 거의 1.6 배 빠른 속도로 증가하였음을 보여주고 있다.

2013회계연도에 적자에서 흑자전환을 달성한 일부 기관도 있으나, 2012 회계연도까지의 추세적 당기 순이익 규모는 지속적 감소세를 보이고 있으며, 특히 2011년과 2012년의 당기 순이익은 일부 기관의 대규모 손실로 인하여 전체 순손실을 실현하고 있다. 이는 영업활동에서의 현금흐름이 개선되지 않았다는 신호로 보이며 자산의 효율성이 개선되지 않은 상태에서 부채증가속도가 자산보다 빠른 속도로 증가하는 추세로 판단된다.

이자상환능력의 한계로 향후 부채상환 및 신용평가에 적신호가 켜졌다

영업이익으로 부채의 이자비용을 갚을 수 있는 이자상환능력(영업이익/이자비용)이 개선되지 않고 있으므로, 이러한 추세로 부채가 증가하게 되면 부채상환능력(차입금/영업 현금흐름)에도 심각한 위협이 되지 않을 수 없을 것이다. 이는 또한 공공기관의 신용평가에도 부정적인 영향을 줄 것으로 판단된다.

한편, 공공기관 부문별 부채 현황을 보면 다음과 같다.

공공기관 부채비율

단위 : %



단위 : 조 원

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	증감 (%) ('08~'12)
전체공공기관 (295개)	290.0	336.8	397.0	459.0	493.4	203.4
공기업 (30개)	200.8	238.7	292.0	329.1	353.7	152.8
준정부기관 (87개)	81.0	88.8	96.1	120.2	129.6	48.6
기타 공공기관 (178개)	8.2	9.3	8.9	9.7	10.2	2.0

공공기관 부문별 부채 현황

SOC 기관 에너지 공기업의 부채 증가가 큰 비중을 차지하였다

전체 공공기관 중에 공기업 부채는 '12년 말 기준으로 353.7조 원으로 전체 부채 대부분을 차지 (72%)하고 있으며, '08년 대비 '12년의 부채증가율이 81%를 보여주고 있다. 공기업에서의 주요증가 기관으로는 LH (52.4조 원), 한전 (45.4조 원), 가스 (14.4조 원), 석유 (12.5조 원), 수공 (11.8조 원), 철도 (7.5조 원), 도공 (5.1조 원)으로 대부분 SOC기관과 에너지 공기업으로 구성되어 있다. '12년 말 기준으로 준정부기관의 부채는 129.6조 원으로 전체 부채의 26%를 차지하고 있으며, 예보 (공사계정 22.5조 원), 장학재단 (8.4조 원), 철도공단 (5.5조 원)에서 주로 증가하였다. 기타공공기관의 부채는 전체에서 차지하는 비중은 2.1%로 미미한 수준으로 판단된다. 따라서 상대적으로 부채규모가 크고, 증가속도가 빠르고 부채비율이 높은 공기업에 대한 부채관리가 중요하할 것이다.

시설투자, 정책사업 추진, 공공 요금 최소화 등이 주요 부채 증가 요인이다

사업별 구분회계를 통한 보다 세밀한 부채발생원인을 파악해야 하고 기관별로 부채발생원인이 다를 것이나, 일반적으로 공기업 부채는 주로 시설투자 확대, 정책사업 추진, 공공요금 인상 최소화 등을 위한 필요자금을 공공기관의 신용으로 자금조달이 용이한 국내외 회사채 발행 등의 타인자본을 통해 조달함에 따라 증가하여 왔다고 보인다. 세부적으로는 국내 송배전망 건설, 해외 자원 개발 등 국내외 시설투자 확대로 인한 에너지 공기업의 부채 증가, 임대주택, 세종 혁신도시 건설, 4대강 사업 등 정책사업의 추진에 따른 SOC 공기업의 부채 증가, 원가보상에 필요한 요금인상을 최소화하여 SOC 에너지 공기업의 차입확대 등에 기인한다 할 것이다. 준정부기관의 부채증가는 부실 저축은행 정리비용 조달과 학자금 대출 증가 등에서 주로 기인한 것으로 판단된다.

사업조정, 보유자산 매각, 원가 절감 및 수익증대 노력 등 강도 높은 자구노력이 시급하다

부채관리와 책임경영

공공기관의 부채가 빠른 속도로 증가하여 부채상환능력에 의문이 제기되면 국민경제에 큰 부담으로 전이될 수 있으므로 지속적인 부채관리가 필요한 것은 자명하다 할 것이다.

과도한 부채로 인한 부채상환능력에 문제가 있을 수 있는 기관에서 우선적으로 해야 할 것은 무엇보다도 자체 자구노력일 것이다. 사업조정, 비핵심자산 등을 포함한 보유자산 매각, 원가절감 노력, 경영 효율성 제고 그리고 수익증대노력 등 강도 높은 자구노력을 통해 부채수준을 관리하도록 하고 이를 경영평가에 엄격히 반영하도록 하는 부채관리 관점에서의 책임경영체제를 더 강화할 필요가 있을 것이다. 필요하다면 민간기업이 Debt trouble에 직면했을 때 감내해야 하는 구조조정 패턴 등을 참조할 필요가 있을 것이다.

중장기 재무관리계획을 통한 종합적 부채관리 추진을 제시하고 있다

상기의 Debt trouble에 대한 대응방안 이외에 상시적이고 주기적으로 관리되어야 하는 방안에 대한 논의도 필요할 것이다. 현재 공공기관의 합리화 방안과 정상화 이행계획에서 논의 됐던 공공기관 부채관리 방안이 그 하나의 대안이 될 것이다. 공공기관 합리화 방안에서 구체적인 대안으로 중장기 재무관리계획을 통한 부채 총량관리, 중장기 재무관리계획 실효성 제고, 구분회계제도 도입, 공공기관 사업평가 강화 그리고 공공부문 부채종합관리시스템 구축 등이 제시되어 있으며 이를 통해서 부채를 종합적으로 관리하겠다는 것이다.

조금 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

Step 1. 관리목표설정 : 부채총량관리는 '先(선) 자구노력-後(후) 정책지원' 원칙하에 재무관리 방안을 마련하여 부채수준을 총량으로 관리하겠다는 것이다.

Step 2. 실행단계 : 1) 중장기 재무관리계획 실효성 제고 방안으로는 연간 재무전망 달성도 등 이행실적을 경영평가에 반영하고, 단기 재무위험에 대한 모니터링 시스템 구축을 통한 단기적 재무위험에도 선제 대응하겠다는 것이다. 2) 공공기관 부채를 발생원인 별로 분석하고, 사업 조직 등의 단위 별 경영성과, 재무성과를 파악하기 위하여 최소단위 별 재무정보를 산출하는 체계로 사업부문별 손익과 함께 자산 / 부채 / 자본(잉여금)을 산출하여 책임경영을 강화하는 구분회계를 도입하여 부채를 발생원인 사업단위 별로 관리하겠다고 한다.

Step 3. 사후관리 단계 : 공공기관 예비타당성 제도를 재정사업 예비타당성 제도에 준하는 수준으로 내실화하여 사업시행 단계부터 관리를 하고 사후적으로 사업성과를 심층분석 및 점검하는 심층평가제도를 도입하여 운영하는 방안도 제시되어 있다.

관리 Infra 강화 : 마지막으로 공공부문이 보유하고 있는 넓은 의미의 부채를 체계적으로 분류하여 관련 정보를 공개하고, 항목별로 차별화된 관리를 하는 공공부문 부채종합관리시스템을 구축하여 총괄적으로 관리 및 모니터링 하겠다는 것이 주요 골자이다.

부채관리의 실효성 확보를 위해
투자에 대한 출구전략(Exit Plan)과
합리적 운영 계획에 대한
심층적 검토가 요구된다

발생단계부터의 철저한 부채관리

상기 내용을 종합해 보면 사업계획 단계, 수행단계 및 사후관리 단계의 각 단계별로 부채관리 방안이 제시되어 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 부채관리의 실효성을 한층 더 제고하기 위해선 근본적으로 발생단계부터의 철저한 관리가 필수적이라고 판단된다. 사업계획 단계부터 사업에 대한 심층적인 타당성 분석과 사업투자를 통한 회수 기간 및 출구전략(Exit Plan)에 대한 철저히 검토가 이루어져야만 후속적으로 발생할 수 있는 위험과 부담을 줄일 수 있다는 것이다.

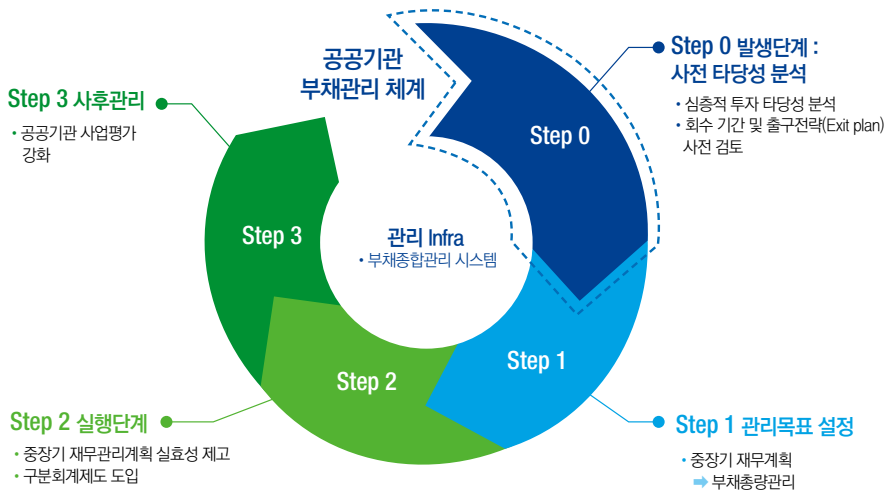


공공요금 합리화, 공공기관 성격 및 사업을 고려한 합리적 / 근본적 개선 방향 제시가 필요하다

부채발생을 많이 발생시키는 중장기 투자, 대규모 SOC 또는 전략 및 기간사업에 대한 투자는 先(선)투자-後(후)회수의 구조로 되는 것이 보편적인 형태임을 감안하면, 1) 투자의 심층적인 타당성 분석을 보다 객관적으로 해야 할 것이며, 2) 투자회수에 이르기까지의 기간과 부채상환기간을 적절히 매칭시킬 필요가 있다. 또한 3) 투자에 대한 출구전략(Exit Plan) 또는 합리적인 운영 계획 등도 적절히 마련되어 있는지도 심층적으로 검토되어야 할 것이다. 한편, 규제사업인 공공요금사업에 대한 원가정보에 대한 검증을 철저히 하여 부담원칙을 재정립할 필요가 있으며, 방만경영요소에 대한 철저한 해소노력과 이에 대한 기관경영 평가강화를 통한 방지노력도 병행되어야 할 것이다.

상기에서 언급된 부채문제와 관리는 원론적인 관점에서의 원인과 관리 방법론을 중심으로 설명하였다. 끝으로 실제 공공부문 부채의 문제는 정치적 또는 정책적인 요인으로 발생하고 있는 부분도 특성상 있을

것으로 이해된다. 공공기관은 사업목적이 법으로 정해져 있으며 주요 정책적 사업을 수행하는 기관이기 때문이다. 따라서 대규모 사업비를 필요로 하는 정책사업은 입안단계에서부터 철저한 분석을 통한 수행 여부를 판단해야 할 것이다. 그리고 공기업이 제공하는 서비스에 대해 무조건 낮은 가격을 유지하게 하는 것도 다시 생각해 볼 문제이다. 물론 강력한 자구노력을 전제로 언급하는 것이지만, 원가 이하로 낮은 가격으로 공공재를 제공하게 되어 부채를 증가시키게 되면, 현재의 세대는 싼 가격(요금)으로 서비스를 누리지만 다음 세대는 부채를 떠안게 되는 결과가 되어 세대 간 부채 전이문제가 발생한다는 것이다. 따라서 무조건 저렴한 요금정책만이 능사는 아니며 합리적인 대안 마련이 고려되어야 할 것이다. 이와 병행하여 공기업의 체질을 개선하기 위한 노력도 강력히 추진되어야 하며, 주기적으로 공공기관의 기능을 평가하여 기관의 성격 및 사업 등에 대한 적절한 방향성 제시가 무엇보다도 필요하다 할 수 있겠다.



INTRODUCTION TO INDUSTRY 공공부문 (Public Sector)

- ① **윤영원 전무** 공공부문 본부 리더
T. 02-6676-3220 E. yyoon@deloitte.com
- ② **조용호 상무** 중앙정부, 공기업 및 준정부기관 부문 리더
T. 02-6676-2022 E. yongcho@deloitte.com
- ③ **김철호 전무** 지방자치단체 부문 리더
T. 02-6676-1317 E. chulhokim@deloitte.com