

부채관리 관점에서의 공공기관 재무건전성과 책임경영

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. 부채문제로 유동성위기에 처한 민간기업들이 법정관리나 Work-out을 신청하거나 파산하는 사례들은 많이 있으나, 공공기관의 경우는 이러한 사례가 거의 발생하지 않았다. 정말 부채문제가 심각하지 않아서 그런 것일까? 공공부문의 부채는 미래세대에 대한 부담으로까지 연계될 수 있으므로 이를 적절히 관리하지 않으면 심각한 문제로 대두될 수 밖에 없을 것이다.

부채현황과 발생원인

공공기관의 재무현황 과 부채증가추세를 살펴보면서 부채발생원인과 어떤 문제점들을 안고 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

【공공기관 재무현황, 295개 공공기관 대상】

(단위: 조원)

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
부채비율 (%)	133.1	134.8	162.9	193.7	207.5	74.4%
당기 순이익	3.3	5.9	4.2	(-)8.5	(-)1.8	

295개 공공기관의 자산과 부채 변화추이를 보면, 부채는 '12년말 기준으로 493.4조원으로 '08년 대비 203.4조원이 증가하였으며, 부채비율은 74.4%가 증가하였다. 부채증가와 더불어 자산도 증가하였으나, 부채증가 속도가 거의 1.6배 빠른 속도로 증가하였음을 보여주고 있다. 또한 당기 순이익은 일부 기관의 대규모 손실로 인하여 전체 순손실을 실현하고 있음을 보여준다. 영업활동에서의 현금흐름이 개선되지 않고 있다고 보여지며 자산의 효율성이 개선되지 않은 상태에서 부채증가속도가 자산보다 빠른 속도로 증가하는 추세로 판단된다. 이러한 추세로 부채가 증가하게 되면 부채상환능력에 심각한 우려가 되지 않을 수 없을 것이며 공공기관의 신용평가에도 부정적인 영향을 줄 것으로 판단된다. 한편, 공공기관 부문별 부채현황을 보면 아래와 같다.

【공공기관 부문별 부채 현황】

(단위: 조원, %)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	증감 ('08~'12)
전체공공기관(295개) (부채비율, %)	290.0 (133.1)	336.8 (134.7)	397.0 (162.9)	459.0 (193.7)	493.4 (207.5)	203.4 (74.4%)
공기업(30개) (부채비율, %)	200.8 (126.7)	238.7 (144.0)	292.0 (173.90)	329.1 (192.6)	353.7 (207.6)	152.8 (80.9%)
준정부기관(87개)	81.0	88.8	96.1	120.2	129.6	48.6
기타 공공기관(178개) (부채비율, %)	8.2 (70.8)	9.3 (68.6)	8.9 (68.3)	9.7 (67.6)	10.2 (66.9)	2.0 (-)(39%)

전체 공공기관 중에 공기업 부채는 12년말 기준으로 353.7조원으로 전체 부채의 대부분을 차지(72%)하고 있으며, 08년 대비 12년의 부채증가율이 81%를 보여주고 있다. 공기업에서의 주요증가 기관으로는 LH(52.4조원), 한전(45.4조원), 가스(14.4조원), 석유(12.5조원), 수공(11.8조원), 철도(7.5조원), 도공(5.1조원)으로 대부분 SOC기관과 에너지 공기업으로 구성되어 있다. 12년말 기준으로 준정부기관의 부채는 129.6조원으로 전체 부채의 26%를 차지하고 있으며, 예보(공사계정 22.5조원), 장학재단(8.4조원), 철도공단(5.5조원)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 중요하다 할 것이다.

공기업 부채는 주로 시설투자 확대, 정책사업 추진, 공공요금 인상 최소화 등으로 인한 필요자금을 공공기관의 신용으로 자금조달이 용이한 국내외 회사채 발행 등의 타인자본을 통해 조달함에 따라 증가되어 왔다고 보여진다. 세부적으로는 국내 송배전망 건설, 해외자원 개발 등 국내외 시설투자 확대에 의한 에너지 공기업의 부채 증가, 임대주택, 세종 혁신도시 건설, 4대강 사업 등 정책사업의 추진에 따른 SOC공기업의 부채 증가, 원가보상에 필요한 요금인상을 최소화하여 SOC 에너지 공기업의 차입확대 등에 기인한다 할 것이다.

준정부기관의 부채증가는 부실 저축은행 정리비용 조달과 학자금 대출 증가 등에 주로 기인된 것으로 판단된다.

부채관리와 책임경영

공공기관의 부채가 빠른 속도로 증가하여 부채상환능력에 의문이 제기되면 국민경제에 큰 부담으로 전이될 수 있으므로 지속적인 부채관리가 필요하다.

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

상기의 Debt trouble에 대한 대응방안 이외에 상시적이고 주기적으로 관리되어야 하는 방안

Issue Highlights

대한 논의도 필요할 것이다. 현재 공공기관의 합리화 방안에서 논의되어 왔던 공공기관 부채 관리 방안이 그 하나의 대안이 될 것이다. 공공기관 합리화 방안에서 구체적인 대안으로 중장기 재무관리계획을 통한 부채총량관리, 중장기 재무관리계획 실효성 제고, 구분회계제도 도입, 공공기관 사업평가 강화 그리고 공공부문 부채종합관리시스템 구축 등이 제시되어 있으며 이를 통해서 부채를 종합적으로 관리하겠다는 것이다.

부채관리방안을 조금 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 부채총량관리는 ‘先(선)자구노력-後(후) 정책지원’ 원칙하에 재무관리 방안을 마련하여 부채수준을 총량으로 관리하겠다는 것이다. 중장기 재무관리계획 실효성 제고 방안으로는 연간 재무전망 달성도 등 이행실적을 경영평가에 반영하고, 단기 재무위험에 대한 모니터링 시스템 구축을 통한 단기적 재무위험에도 선제 대응하겠다는 것이다. 공공기관 부채를 발생원인 별로 분석하고, 사업 조직 등의 단위 별 경영성과, 재무성과를 파악하기 위하여 최소단위 별 재무정보를 산출하는 체계로 사업 부문별 손익과 함께 자산/ 부채/ 자본(잉여금)을 산출하여 책임경영을 강화하는 구분회계를 도입하여 부채를 발생원인 사업단위 별로 관리하겠다고 한다. 공공기관 예비타당성 제도를 재정사업 예비타당성 제도에 준하는 수준으로 내실화하여 사업시행 단계부터 관리를 하고 사후적으로 사업성과를 심층분석 및 점검하는 심층평가제도를 도입하여 운영하는 방안도 제시되어 있다. 그리고 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.

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 근원적으로 발생단계부터의 철저한 관리가 필수적이라고 판단된다. 사업계획 단계부터 사업에 대한 심층적인 타당성 분석과 사업투자를 통한 회수 **Duration** 및 **Exit plan**에 대한 철저히 검토가 이루어져야만 후속적으로 발생할 수 있는 위험과 부담을 줄일 수 있다는 것이다. 다시 말해, 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, 투자의 심층적인 타당성 분석을 보다 객관적으로 해야 할 것이며, 투자회수에 이르기까지의 기간과 부채상환기간을 적절히 **Matching**시킬 필요가 있으며, 투자에 대한 출구전략 (**Exit plan**) 또는 합리적인 운영 계획 등도 적절히 마련되어 있는지도 심층적으로 검토되어야 할 것이다.

끝으로 상기에서 언급된 부채문제와 관리는 원론적인 관점에서의 원인과 관리 방법론을 중심으로 설명하였다. 실제 공공부문 부채의 문제는 정치적 또는 정책적인 요인으로 발생하고 있는 부분이 특성상 더 많을 것으로 이해된다. 공공기관은 사업목적이 법으로 정해져 있으며 주요 정책적 사업을 수행하는 기관이기 때문이다. 따라서 대규모 사업비를 필요로 하는 정책 사업은 입안단계에서부터 철저한 분석을 통한 수행여부를 판단해야 할 것이다. 그리고 공기업이 제공하는 서비스에 대한 낮은 가격을 유지하게 하는 것도 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 향유하지만 다음 세대는 부채를 떠 앉게 되는 결과가 되어 세대간 부채 전이문제가 발생한다는 것이다. 따라서 무조건 저렴한 요금정책만이 능사는 아니며 합리적인 대안마련이 되어야 할 것이다. 이와 병행해서 공기업의 체질을 개선하기 위한 노력도 강력히 추진되어야 할 것이며, 주기적으로

공공기관의 기능을 평가하여 기관의 성격 및 사업 등에 대한 방향성을 적절히 제시할 필요도 있을 것이다.