



2026. 5.

국회에산정책처 | 공공기관 평가

지방공기업 재무 현황 분석

김 원



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

지방공기업 재무 현황 분석

지방공기업 재무 현황 분석

총괄 | 김경호 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
이은경 공공기관평가과장

작성 | 김 원 공공기관평가과 예산분석관

지원 | 강숙자 공공기관평가과 행정실무관
장강희 공공기관평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의
의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 예산분석실 공공기관평가과 | 02) 6788-3782 | peb5@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

• 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

지방공기업 재무 현황 분석

2026. 5.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2026. 04. 21.)를 거쳐 발간되었습니다.

차 례

CONTENTS

요 약 / 1

I. 개 요 / 1

- 1. 분석 배경 및 목적 1
- 2. 분석 대상 및 방법 2

II. 공공기관 현황 / 3

- 1. 공공기관 현황: 중앙과 지방 3
 - 가. 공공기관의 개념 3
 - 나. 중앙 공공기관 4
 - (1) 지정 및 구분 4
 - (2) 중앙 공공기관 재무 및 손익 현황 7
 - 다. 지방공기업 11
 - (1) 지정 및 구분 11
 - (2) 지방공기업 재무 및 손익 현황 12
- 2. 공공기관 재무 및 손익 현황 총괄 분석: 중앙과 지방 15



CONTENTS

Ⅲ. 지방공기업 분석 / 19

1. 주요 유형별 지방공기업 재무 현황 분석	19
가. 개 요	19
나. 상수도 사업	23
다. 하수도 사업	30
라. 공영개발 사업	38
마. 도시철도공사	45
바. 도시개발공사	56
2. 부동산 부문 공공기관 분석 : 한국토지주택공사와 도시개발공사	76
가. 개 요	76
(1) 분석 배경 및 목적	76
(2) 분석 대상	79
(3) 부문별 재무 특성	81
나. 기관 간 비교분석	82
(1) 부동산 개발(판매) 부문: 판매부문 흑자 및 재고자산 누적	82
(2) 공공임대 부문: 구조적 적자 및 임대주택자산 누적	87
(3) 기관 종합 재무 현황 분석: 총자산순이익률 및 이자보상배율을 중심으로	92

Ⅳ. 결론 및 시사점 / 99

1. 결 론	99
2. 시사점	101

요 약

1. 개 요

1. 분석 배경 및 목적

- 최근 공공임대주택 공급 확대, 고속·광역철도망 구축 및 전력·신재생에너지 인프라 확충 등 사회간접자본(SOC) 투자 확대 등으로 공공기관의 자산 규모가 증가하는 가운데, 일부 사업에서는 구조적인 적자가 지속되고 부채 부담이 확대되는 등 재무건전성 관리의 필요성이 더욱 부각되고 있음
 - 중앙 공공기관 및 지방공기업은 공공서비스 제공과 정책사업 수행 과정에서 자산 및 부채 규모가 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 지방공기업은 사업 유형별로 수익구조와 재무성과에 차이가 존재함
- 유사한 사업 부문을 수행하는 중앙 공공기관과 지방공기업을 중심으로 재무 현황 및 재무구조를 비교·분석할 필요성이 있음
 - 특히 한국토지주택공사 및 도시개발공사는 부동산 개발 부문의 수익으로 공공임대 부문의 손실을 보전하는 구조로 사업 간 재무구조의 상호 연계성이 중요한 분석 대상임
 - 총자산순이익률, 부채비율 및 이자보상배율 등 주요 재무지표를 활용하여 기관의 수익성과 재무건전성을 종합적으로 검토하고 정책적 시사점 도출을 목적으로 함

2. 분석 대상 및 방법

- 분석 대상
 - 지방공기업은 상수도·하수도·공영개발·도시철도공사·도시개발공사 등 주요 사업 유형을 분석 대상으로 선정함

- 주요 유형은 지방공기업 전체에서 기관 수 기준 65.5%, 자산 기준 95% 차지
- 지방자치단체 간 비교 필요성이 높은 도시철도공사와 도시개발공사는 지방자치단체별 비교 분석을 추가함
- 유사 사업 부문으로 부동산 개발 및 공공임대 부문을 설정하고, 중앙공공기관 한국토지주택공사와 지방공기업 도시개발공사를 분석 대상으로 선정함
 - 도시개발공사 중에는 부동산 개발 부문과 공공임대 부문의 비중이 높은 서울·경기·인천·부산 등 4개 도시개발공사를 주요 분석 대상으로 선정함

□ 분석 방법

- 기술통계 분석: 자산·부채·손익 구조 등 기초 재무현황 분석
- 추세 분석: 최근 4개년 시계열 자료를 활용한 변화 추이 분석
- 비교 분석: 사업 유형별 및 기관 간 재무 특성 비교
- 재무비율 분석: 부채비율, 이자보상배율, 총자산순이익률(ROA), 재고자산회전율 등을 활용하여 수익성 및 재무건전성 평가

II. 공공기관 현황

1. 공공기관 현황: 중앙과 지방

가. 공공기관의 개념

- 공공기관은 공공수요를 효율적으로 충족시키기 위하여 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 의미함
- 대한민국의 공공기관은 국가가 관리하는 중앙 공공기관과 지방자치단체가 관리하는 지방공기업으로 구분되며, 각각 상이한 법률에 의해 지정·운영됨

나. 중앙 공공기관

- 중앙 공공기관은 매년 공공기관운영법에 따라 지정되어, 총인건비 관리·경영실적 평가·경영공시 등의 적용을 받음
 - 중앙 공공기관은 총수입액, 자산규모, 직원 정원 등 기준에 따라 공기업(시장형·준시장형), 준정부기관(기금관리형·위탁집행형), 기타공공기관으로 구분됨
- 2024회계연도 기준, 중앙 공공기관¹⁾의 자산총액은 1,151.9조원, 부채총액은 741.5조원, 당기순이익은 8.1조원으로 나타남
 - 자산과 부채는 공기업을 중심으로 가장 큰 규모를 형성하고 있으며, 준정부기관과 기타공공기관이 그 뒤를 잇는 구조임
 - 전년 대비 자산의 증가 폭이 부채의 증가 폭을 상회하면서 부채비율은 소폭 하락(183.0%→180.6%)함
 - 수익성 또한 공기업을 중심으로 개선되면서 전체 공공기관의 당기순이익이 흑자 전환(△3.2조원→8.1조원)됨

다. 지방공기업

- 지방공기업은 경영 형태에 따라 지방자치단체가 직접 사업을 수행하는 지방직영기업과, 지방자치단체와 독립된 법인으로 운영되는 지방공사·공단으로 구분됨
 - 지방직영기업은 상수도·하수도·공영개발·운송 등의 사업 유형으로 구분되고, 지방공사·공단은 도시철도·도시개발·기타공사·지방공단으로 구분됨
- 2024회계연도 기준 지방공기업²⁾의 자산총액은 247.1조원, 부채총액은 69.8조원, 당기순이익은 △2조 6,813억원으로 나타남

1) 상기 공공기관 재무결산 결과는 2025년 공공기관으로 지정된 331개 기관 중 은행형 공공기관 3개(중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행)를 제외한 328개 기관을 대상으로 한 것이다.

2) 상기 지방공기업 재무결산 결과는 2024회계연도 기준 418개 결산 기관을 대상으로 한 것이다.

- 자산은 지방직영기업과 지방공사·공단·의 비중이 유사하나, 부채는 지방공사·공단(도시개발공사 등)을 중심으로 형성됨
 - 전년 대비 자산과 부채가 모두 증가하는 가운데 부채비율 또한 소폭 상승 (37.8% → 39.3%)함
- 수익성 측면에서는 적자 구조가 지속되는데, 상·하수도 등 지방직영기업과 도시철도공사의 원가 대비 낮은 요금 체계 등 구조적 요인에 기인한 것으로 분석됨

2. 공공기관 재무 및 손익 현황 총괄 분석: 중앙과 지방

- 2024회계연도 중앙 공공기관 및 지방공기업의 자산과 부채는 모두 전년 대비 증가하였으며, 당기순이익도 큰 폭으로 개선됨. 재무구조 측면에서는 자산과 부채의 대부분이 중앙 공공기관에 집중되는 구조임
 - 전체 자산은 1,399.0조원(전년 대비 4.7% 증가) 부채는 811.3조원(전년 대비 4.7% 증가)으로, 중앙 공공기관이 각각 82.3%와 91.4%를 차지함
 - 부채비율은 중앙 공공기관 및 지방공기업 간 방향성이 상이하게 나타남
 - 중앙 공공기관의 부채비율은 180.6%로 전년 대비 소폭 하락($\Delta 2.3\%$ p)하며 안정화, 지방공기업의 부채비율은 39.3%로 상승(1.5% p)하여 재무 여건이 악화됨
 - 당기순이익은 5.4조원으로 전년($\Delta 5.8$ 조원) 대비 11.3조원 증가하였으며, 이는 주로 중앙 공공기관의 대규모 실적 개선에 기인함
- 이를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음
 - 공공부문의 자산과 부채가 중앙 공공기관에 집중되어 있어 대규모 중앙 공기업 중심의 재무관리 강화가 필요함
 - 지방공기업은 부채 증가와 부채비율 상승이 동시에 나타나 지방재정 부담 확대 가능성이 있어 선제적 재무건전성 관리가 요구됨
 - 2024년 당기순이익 개선은 일부 중앙 공공기관의 실적에 집중되어 공공기관 전반의 구조적 성과 개선으로 보기 어려우므로, 중장기적 재무개선 방안 마련이 필요함

Ⅲ. 지방공기업 분석

1. 주요 유형별 지방공기업 재무 현황 분석

가. 개요

- 지방공기업 사업은 유형별로 사업 목적·수익 구조·재원 조달 방식이 상이하며, 이에 따라 자산 구성·부채 규모 및 수익성 구조도 차이를 보임
 - 상·하수도 및 도시철도는 공공서비스형 사업으로 수익성이 제한되는 반면, 도시개발 및 공영개발은 수익 창출이 가능하나 변동성이 큰 구조를 보임
 - 2024년 기준 자산 247.1조원, 부채 69.8조원(부채비율 39.3%), 당기순이익 △2.7조원으로 전체적으로 적자 구조임
 - 자산은 도시개발(30.8% 비중, 76.2조원)과 상·하수도 중심으로 구성되며, 부채는 도시개발공사에 집중됨(69.8% 비중, 48.7조원, 부채비율 177.6%)
 - 수익성은 도시개발공사는 흑자(8,091억원), 도시철도 및 상·하수도는 대규모 적자가 지속되어 사업 유형 간 격차가 뚜렷함

나. 상수도 사업

- 2024년 전국 122개 상수도 지방공기업의 총자산은 45.6조원, 총부채는 8,816억원, 당기순이익은 △4,901억원으로, 2021년 이후 4,000억원대 수준의 적자 구조가 지속됨
 - 적자 구조의 지속은 급수 요금 조정의 제약 등 요금체계가 주된 원인임
 - 요금체계가 원가 미만으로 형성되어 급수수익이 총괄원가를 보전하지 못하여 최근 4년간 원가보상률은 77.4~78.8% 수준임
- 지속적인 당기순손실에도 불구하고 최근 4년간 자본이 증가하는 추세로, 이는 정부 및 지방자치단체의 재정 투입 영향으로 분석됨
 - 최근 4년간 상수도 사업의 손실보전에 대한 재정 지원액은 누적 기준으로 약 6,000억원 수준임

[최근 4년간 상수도 사업 손실보전 재정 지원액 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	합계
재정 지원액(A+B)	1,042	1,484	1,616	1,952	6,094
지방자치단체 지원액(A)	967	1,432	1,552	1,866	5,817
정부 지원액(B)	76	52	64	86	278

주: 합계는 단수 차이가 발생함

자료: 국회예산정책처, 「지방공기업 재무건전성 분석」, 2025. 8. 기초자료를 바탕으로 작성

□ 한편, 최근 4년간 평균 요금현실화율은 73.2~74.9% 수준이며, 지역 간 격차가 크게 나타남

○ 전체 122개 기관 중 70개 기관이 74.5%(2024년 전국 평균) 미만이며, 최고(광명시 106.0%)와 최저(의성군 18.4%) 간 격차는 87.6%p에 달함

- 지역별 요금 격차보다 원가 격차가 크게 나타나는데, 이는 지방자치단체별 인구 밀도 및 수요 규모에 따른 규모의 경제, 관로 길이 및 지형 조건, 시설 투자 및 노후도 차이 등에 기인함

* 광명시상수도 요금(원/㎥)은 820.46원이고 원가는 773.94원이며, 의성군상수도의 요금(원/㎥)은 1,159.69원이고 원가는 6,289.44원으로 나타남

다. 하수도 사업

□ 2024년 전국 104개 하수도 지방공기업의 총자산은 56.0조원, 총부채는 4.3조원 당기순이익은 △1.8조원으로 2021년 1.5조원대 수준이었던 적자 규모가 지속적으로 확대되는 추세임

○ 적자 구조의 지속은 총괄원가 체계를 기반으로 하는 공공요금의 특성상 요금 조정에 경직성이 존재하는 상수도 사업과 유사한 재무적 특성으로 나타남

- 원가보상률은 최근 4년간 48.2~49.5% 수준으로, 50%에도 미치지 못하는 것으로 나타나 상수도 사업 대비 수익 구조가 현저히 취약한 상태로 분석됨

- 하수도 사업은 구조적인 비용 부담으로 인해 요금수입만으로 비용 충당이 어려운 가운데, 상수도 사업 대비 재정 지원 의존도가 높게 나타남
 - 하수도는 대규모 시설투자과 높은 운영비, BTL 사업에 따른 장기 비용 부담, 환경 규제 준수를 위한 시설 확충 및 운영 비용 증가 등이 복합적으로 작용함
 - 최근 4년간 하수도 사업의 손실보전에 대한 재정 지원액은 누적 기준 약 3.0조 원 수준으로 나타남

[최근 4년간 하수도 사업 손실보전 재정 지원액 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	합계
재정 지원액(A+B)	6,669	7,809	7,845	8,107	30,430
지방자치단체 지원액(A)	5,668	6,696	6,833	7,092	26,289
정부 지원액(B)	1,000	1,113	1,013	1,015	4,141

주: 합계는 단수 차이가 발생함

자료: 국회예산정책처, 「지방공기업 재무건전성 분석」, 2025. 8. 기초자료를 바탕으로 작성

- 한편, 최근 4년간 평균 요금현실화율은 46.4~47.5% 수준이며, 지역 간 격차가 크게 나타남
 - 전체 104개 기관 중 34개 기관의 요금현실화율이 20% 미만이며, 최고(대전광역시 98.0%)와 최저(금산군 2.7%) 간 격차는 95.3%p에 달함
 - 상수도 사업과 마찬가지로 지역별 요금 격차보다 원가 격차가 크게 나타나는데, 이는 지방자치단체별 인구밀도 및 수요 규모에 따른 규모의 경제, 관로 길이 및 지형 조건, 시설 투자 및 노후도 차이 등에 기인함
 - * 대전광역시하수도 요금(원/㎥)은 706.91원이고 원가는 721.21원이며, 금산군하수도 요금(원/㎥)은 198.99원이고 원가는 7,406.39원으로 나타남

라. 공영개발 사업

- 2024년 전국 26개³⁾ 공영개발 지방공기업의 총자산은 26.5조원, 총부채는 8,207억원, 당기순이익은 △186억원으로 나타남
 - 공영개발 사업은 특정 기관(인천경제자유구역청)의 비중이 집중된 특징을 보임
 - 대부분 지방자치단체는 도시개발공사 중심으로 개발사업을 추진하는 반면, 인천경제자유구역청은 송도·영종·청라 등 특정 지역 중심의 대규모 프로젝트 방식으로 운영됨
 - 2024년 기준 자산 86.3%, 부채 36.4%, 매출액 80.7%, 매출원가 44.3% 차지
- 공영개발 사업은 용지 매각 및 분양 등 특정 시점에 수익이 집중되어, 매각 일정 지연이나 경기 여건 변화에 따라 실적 변동이 큰 특성을 보임
 - 이는 개발 기간 중 자산이 누적되고, 분양·매각 시점에 매출이 일시에 실현되는 사업 구조에 기인함
 - 최근 4년간 총자산수익률은 △0.5~6.0%, 총자산회전율은 0.8~8.5%로, 주요 재무지표의 변동성이 크게 나타남

[최근 4년간 인천경제자유구역청 용지매출원가(재고자산 감소분)]

(단위: 억원)

구분	매출원가 (합계)	공구별 매출원가			
		송도 123, 457 공구	송도 6, 8 공구	송도 11공구	청라, 영종 합계
2021	832.2	82.3	424.1	325.8	-
2022	1,365.9	141.9	111.6	1,112.4	-
2023	65.2	58.1	7.1	-	-
2024	768.9	36.2	-	732.7	-

주: 위 매출원가 합계는 당기 매출 확정으로 인한 재고자산 감소분과 동일한 값임

자료: 최근 4년간 인천경제자유구역청 재무제표를 바탕으로 작성

- 3) 일부 지방자치단체에서는 도시개발공사가 토지 공급뿐만 아니라 주택공급과 임대 등 관련 기능을 함께 수행하고 있어 공영개발 기능이 도시개발공사에 통합된 형태로 운영되고 있으며, 이에 따라 공영개발 지방공기업의 설치 현황은 지역별 개발 수요와 지방자치단체의 공기업 운영 방식에 따라 차이가 나타난다.

마. 도시철도공사

- 2024년 전국 6개 도시철도공사의 총자산은 30.6조원, 총부채는 10.3조원, 당기순이익은 △1.2조원으로, 2021년 이후 1조원대 수준의 적자가 지속됨
 - 최근 4년간 자산은 30.5조원 내외로 정체된 반면, 부채비율은 40.9%에서 51.2%로 상승함
 - 영업적자 누적은 주로 공사채 발행 등 차입 확대를 통해 보전하는 구조로 나타남
 - 영업손실은 매년 2.2조원 내외로 지속되고 있으며, 공공요금 규제와 높은 고정비 및 감가상각비 부담으로 운임수입만으로는 운영비용을 충당하기 어려운 구조임
- 도시철도공사는 기관별 운영 규모 차이가 크며, 대규모 수송체계를 가진 수도권과 달리 일부 지역은 소규모 운영으로 수익성 제약이 크게 나타남. 또한 이러한 운영 규모 차이는 수송 수요와 고정비 부담을 통해 재무성과 전반에 영향을 미침
 - 부채비율은 대규모 노선 운영에 따른 고정비 부담과 시설 투자 확대에 의해 수도권 도시철도공사에서 비교적 높게 나타남
 - 2024년 기준 서울교통공사(86.9%), 부산교통공사(78.7%) 순으로 높게 나타남
 - 부산교통공사는 차입 중심 투자와 수요 회복 지연에 따른 손실 누적으로 부채비율이 단기간 내 크게 상승(2021년 44.0%→ 2023년 이후 70% 상회)
 - 요금현실화율은 최근 4년간 평균 41.3~45.9%로 여전히 낮은 수준이며, 대규모 수송체계를 가진 서울교통공사에서 가장 높게 나타남
 - 2024년 기준 서울교통공사는 53.9%로 가장 높고, 광주교통공사는 19.6%로 가장 낮은 수준임
 - 서울을 제외한 5개 기관은 요금현실화율이 모두 평균(45.9%) 이하임

[6개 도시철도공사 요금현실화율 현황]

(단위: %)

구분	합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
2021	41.3	50.2	26.8	30.2	30.3	18.3	34.7
2022	43.6	53.3	28.6	32.2	31.1	17.6	29.6
2023	44.8	54.7	29.1	34.3	33.0	18.2	35.1
2024	45.9	53.9	32.2	35.1	38.0	19.6	41.0

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.30 바탕으로 재작성

□ 도시철도공사의 손실은 자체 수익만으로 충당하는 데에는 어려움이 있어 정부 및 지방자치단체 재정 지원을 통해 일부가 보전되고 있음

- 2024년 기준 총 재정지원 규모는 1조 7,718억원임
 - 도시철도 운영손실 보전은 주로 지방자치단체 재정에 의존하고 있음
 - 설립 지방자치단체의 지원이 1조 5,854억원으로 대부분을 차지하고 있으며, 국가 지원은 1,551억원, 타 지방자치단체 지원은 314억원 수준임
- 최근 4년 평균 지방자치단체 재정자립도는 서울 65.8%에 비해 광주(35.9%), 대전(40.0%) 등은 상대적으로 낮은 수준임

[2024년도 도시철도공사 재정지원 현황]

(단위: 억원)

구분	합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
설립지방자치단체(A)	15,854	6,061	4,414	2,442	1,607	749	581
운영경비 ¹⁾	11,497	2,608	3,841	2,288	1,485	705	571
건설부채 ²⁾	4,357	3,453	573	154	122	45	10
국가(B) ³⁾	1,551	683	557	246	40	13	12
타 지방자치단체(C) ⁴⁾	314	298	0	0	16	0	0
합계(A+B+C)	17,718	7,042	4,970	2,688	1,662	763	593

주: 1) 운영경비에는 무임승차지원금, 통합환승손실지원금, 기타운영적자 보전에 대한 지원이 포함됨

2) 건설부채에는 원리금상환액, 건설투자(출자금) 등이 포함됨

3) 국가 지원은 건설부채로 구성되며, 대부분 건설투자에 대한 정부보조금임

4) 타 지방자치단체 지원은 운영경비로 구성되며, 대부분 환승손실에 관한 경비임

자료: 국회예산정책처, 「지방공기업 재무건전성 분석」, 2025.8. 기초자료 및 기관별 감사보고서를 바탕으로 작성

바. 도시개발공사

- 2024년 전국 16개 도시개발공사의 총자산은 76.2조원, 총부채는 48.7조원, 당기순이익은 8,091억원으로, 자산과 부채가 동시에 증가하는 가운데 재고자산 비중이 확대되고 수익성이 둔화되는 추세임
 - 최근 4년간 평균 재고자산은 2021년 21.7조원에서 2024년 30.1조원으로 8.4조원(38.5%) 확대되어 자산 증가의 주요 요인으로 나타남. 이는 사업 진행 과정에서 택지 및 개발사업 관련 자산이 누적된 결과임
 - 경기주택도시공사는 3기 신도시와 공공주택지구 사업이 본격적으로 추진되면서 자산이 대규모로 누적되어 재고자산 증가폭(8.6조원, 166.1%)이 가장 크게 나타남
 - 서울주택도시개발공사는 마곡지구·위례지구 등 기존 택지개발 사업의 분양 및 매각 진행으로 재고자산이 24.5% 감소함
 - 자산 증가와 당기순이익의 감소로 총자산순이익률(ROA)은 2021년 1.52%에서 2024년 1.10%로 하락하여 자산 대비 수익 창출 수준이 낮아짐
 - 재고자산회전율은 낮고 보유기간은 장기화되는 경향을 보이며, 이는 향후 미분양 가능성 및 자금 회수 지연으로 이어져 재무구조에 부담 요인으로 작용할 가능성이 있음
 - 재고자산회전율은 2021년 0.29회에서 2024년 0.17회로 낮아졌으며, 같은 기간 재고보유일수는 1,259일에서 2,152일로 증가함
- 도시개발공사는 판매부문에서 발생한 이익으로 임대부문 손실을 보전하는 교차보전 형태로 운영되고 있음
 - 개발사업 특성상 자산이 선투입되고 수익이 분양 시점에 집중되어 사업 일정 및 시장 여건에 따라 재무지표 변동 폭이 큰 특성이 있음
 - 판매부문의 손익은 분양 및 용지 매각 실적에 따라 변동하며 2021년 2.1조원에서 2024년 1.9조원 수준으로 소폭 회복된 반면, 임대부문은 최근 4년간 △4,000억~△5,000억원대 적자가 지속됨

[16개 도시개발공사 판매부문 및 임대부문 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	2021		2022		2023		2024	
	판매부문 손익	임대부문 손익	판매부문 손익	임대부문 손익	판매부문 손익	임대부문 손익	판매부문 손익	임대부문 손익
합 계	21,304	△5,134	18,398	△4,565	17,929	△5,047	18,909	△5,416

주: 판매부문손익은 판매수익에서 판매원가를 차감한 값이며, 판매수익에는 택지·공단용지·주택·기타 용지 등이 포함됨. 임대부문손익은 임대사업수익에서 임대사업원가를 차감한 값임

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

- 도시개발공사는 공사채 및 장기임대보증금 등으로 사업 재원을 조달하고 지방자치 단체는 지역개발채권 발행 등으로 이를 지원하는 구조로, 사업 확대 시 공사 부채와 지방재정 부담이 함께 증가하며 재무위험이 지방재정으로 전이될 가능성이 존재함
- 도시개발공사는 임대보증금과 공사채를 중심으로 자금을 조달하고 있으며, 최근 개발사업 확대에 따라 공사채 중심의 차입 비중이 확대되는 추세임

[16개 도시개발공사 비유동부채(장기임대보증금, 장기공사채) 현황]

(단위: 억원)

구분	장기임대보증금				장기공사채			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
합 계	98,357	106,822	111,209	117,754	53,745	57,050	63,940	83,932

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

- 지역개발채권을 통해 조달한 자금은 도시개발사업 재원으로 활용된다는 점에서 공사의 사업 수행과 재정적으로 연계되며, 최근 4년간 순발행액이 4.2조원 가 량 누적되고 있음

[지방자치단체 지역개발채권 순발행 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	4개년 누적
순발행	15,446	13,571	10,681	1,894	41,592

자료: 세이브로(한국예탁결제원 증권정보포털, <https://seibro.or.kr>) 자료를 바탕으로 작성

2. 부동산 부문 공공기관 분석: 한국토지주택공사와 도시개발공사

가. 개요

- 부동산 경기 둔화가 장기화됨에 따라, 부동산 개발 및 공공임대 사업 추진 과정에서 정책자금 지원과 자본시장 내 채권 발행 등을 통해 대규모 사업자금을 조달해 온 중앙 공공기관 및 주요 지방공기업의 재무구조에 대한 면밀한 분석의 필요성이 있음
- 부동산 개발과 공공임대 사업은 모두 대규모 선투자와 장기 회수를 전제로 하며 차입에 기반한 자원 조달 구조가 나타남
 - 부동산 개발 부문은 대규모 선투자가 요구되며, 분양 성과 및 시장 여건에 따라 수익성과 자금 회수 시점이 크게 변동하는 특성이 있음
 - 공공임대 부문은 사업 초기 단계에서 대규모 건설비와 토지원가 등이 소요되고, 임대료 규제 및 공공성 강화 정책의 영향으로 수익성이 제한되는 한계가 있음

[부동산 개발 및 공공임대 부문별 재무적 특성 차이]

구분		부동산 개발	공공임대
자산성격		재고자산(건설중인자산)	유형자산, 투자부동산
수익구조		일시적, 대규모	지속적, 소규모
재무위험		분양위험(미분양 시 자금 경색)	운영위험(감가상각 및 수선유지비)
현금흐름		건설 시 지출 후 분양 시 회수	초기 대규모 투자 후 지속적 회수
정책목표		수익성	공공성
재무지표	부문별	판매부문 영업이익률, 재고자산회전율, 재고보유일수 등	임대부문 영업이익률, 임대주택자산 규모 등
	종합	총자산순이익률(ROA), 이자보상배율	

나. 기관 간 비교 분석

(1) 부동산 개발(판매) 부문: 판매부문 흑자 및 재고자산 누적

- 부동산 개발 부문은 모든 기관에서 공통적으로 흑자를 창출하고 있으나, 한국토지주택공사는 대규모·분산된 사업구조를 통해 비교적 안정적인 수익을 확보하는 반면, 지방 도시개발공사는 개별 사업 성과에 따라 수익성이 크게 변동함
- 한국토지주택공사의 판매부문 이익률은 대규모 매출을 기반으로 20~30% 수준임
- 도시개발공사의 경우 전체 이익률이 30% 내외 수준으로 나타나 한국토지주택공사보다 높은 수익률을 보이고 있으나 기관별 편차가 크게 나타남
 - 지방공사의 경우 사업 범위가 제한적이고 특정 사업 성과에 대한 의존도가 높기 때문으로 분석됨

[부동산 개발(판매) 부문 이익률 현황]

(단위: %)

구분	중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
	한국토지주택공사	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	31.2	29.4	31.9	28.7	37.5	16.4
2022	24.2	35.3	41.8	45.7	33.3	20.3
2023	23.5	32.6	56.2	27.6	31.8	22.1
2024	25.4	33.8	71.5	29.2	20.0	22.5

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

- 부동산 개발 부문의 재고자산은 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두 규모 확대와 함께 재고자산회전율이 감소(재고보유일수 및 연환산회전율 증가)하여 자산 회전 속도가 전반적으로 둔화되는 경향을 보임
- 한국토지주택공사는 대규모 택지개발 및 주택 공급 사업 수행에 따라 재고자산 규모가 확대되고 있음
 - 2021년 72.7조원에서 2024년 85.0조원까지 지속적으로 증가하는 추세임
- 도시개발공사는 각 기관의 사업 추진 시기, 사업 규모 및 진행 단계 등에 따라 기관별로 재고자산의 변동 양상이 상이하게 나타남

(2) 공공임대 부문: 구조적 적자 및 임대주택자산 누적

- 공공임대 부문의 손익 현황을 보면, 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두에서 손실이 지속됨
 - 한국토지주택공사는 최근 4년간 손실 규모가 △1.8조원에서 △2.5조원대로 확대되고 있으며, 이익률 또한 △123.9%에서 △150.3%로 확대됨
 - 도시개발공사도 유사한 흐름이 나타나는데, 전체적으로 △5,000억원대 내외의 손실이 지속되고 있으며, 영업이익률은 △214.5%에서 △172.2% 수준임

[공공임대 부문 이익률 현황]

(단위: %)

구분	중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
	한국토지주택공사	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	△123.9	△214.5	△299.3	△102.0	△52.5	△125.3
2022	△131.8	△174.2	△228.9	△87.5	△110.5	△103.4
2023	△141.8	△171.5	△226.7	△94.5	△99.2	△108.2
2024	△150.3	△172.2	△218.3	△46.7	△92.1	△106.7

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

- 공공임대주택 공급 확대에 정책에 따라 임대주택자산이 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 관련 자산을 장기간 보유하는 사업 특성상 사업의 확대에 따라 자산이 누적되는 구조에 기인함
 - 한국토지주택공사의 임대주택자산은 2021년 92.2조원에서 2024년 110.9조원으로 증가함
 - 서울주택도시개발공사의 임대주택자산은 2021년 17.8조원에서 2024년 20.2조원으로 증가하였음
- 공공임대 부문은 지속적인 자산 확대에도 수익성은 제한되는 특성이 있는데, 이로 인해 부동산 개발 부문에서 발생하는 이익으로 공공임대 부문의 손실을 보완하는 교차보전 방식의 사업 구조가 나타남

(3) 기관 종합 재무 현황 분석

- 부동산 개발 부문은 영업이익을 창출하는 반면, 공공임대 부문은 자산 확대에도 불구하고 수익성은 제한되어 지속적으로 영업손실이 발생하고 있음. 이로 인해 두 사업 부문 간 교차보전 구조가 나타남
- 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두 부동산 개발 부문에서 발생한 수익이 공공임대 부문의 손실을 보완하는 구조이며, 이로 인해 전체 총자산수익률은 비교적 낮은 수준으로 나타남
 - 특히 한국토지주택공사·경기주택도시공사·인천도시공사는 2021년 이후 부동산 개발 부문의 수익성이 둔화되는 가운데, 공공임대 부문의 손실이 지속되면서 기관 전체 수익성이 낮아져 총자산수익률은 2021년 이후 지속적으로 하락함

[총자산순이익률(ROA) 현황]

(단위: %)

구분	중앙공공기관			지방공기업 도시개발공사				
	한국토지주택공사	부동산 개발	공공임대	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	2.2	5.7	△2.1	1.5	0.5	3.5	3.4	0.3
2022	0.7	3.0	△2.0	1.3	0.6	2.4	1.6	1.3
2023	0.2	2.0	△1.8	1.2	0.4	1.5	1.3	2.2
2024	0.3	3.0	△2.6	1.1	0.5	1.5	0.3	2.5

주: 1. 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 총자산순이익률: 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100

2. 한국토지주택공사의 총자산순이익률은 기관 전체, 부동산 개발 부문, 공공임대 부문을 구분하여 산출하였으며, 도시개발공사는 부문별 계정 분류가 되어 있지 않아 기관 전체의 지표를 산출함

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

- 부동산 개발 부문의 수익성 둔화와 공공임대 부문의 손실이 지속되면서 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두 최근 이자보상배율이 전반적으로 하락하는 추세임
 - 한국토지주택공사의 경우 부동산 경기 둔화에 따른 개발 부문의 수익성 저하와 함께 공공임대주택 공급 확대에 따른 비용 부담이 지속되면서 영업이익이 크게

감소하여 2021년 2.15배에서 2024년 0.2배까지 급격히 하락함

- 도시개발공사의 경우 전체 기관 이자보상배율은 기관별 변동성이 크게 나타나 재무 안정성 측면에서 차이가 존재함
 - 서울주택도시개발공사는 2023년 주요 개발사업의 분양 인식 규모 축소와 함께 원가 부담이 확대되면서 영업이익이 크게 감소하였으나, 2024년에는 분양 및 수익 인식이 재개되면서 영업이익이 회복되어 이자보상능력도 개선됨
 - 경기주택도시공사는 2022년 사업 확대에 따른 차입 증가(1.2조원 → 4.3조원)로 금융비용 부담이 급격히 확대된 반면, 수익창출력은 이에 비례하여 증가하지 못하여 이자보상배율의 변동성이 크게 나타남
- * 2021년의 높은 이자보상배율은 저차입 구조에 기인한 일시적인 현상임

[이자보상배율 현황]

(단위: 배)

구분	중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사			
	한국토지주택공사	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	2.15	2.00	49.07	4.79	1.92
2022	0.83	1.96	6.70	2.91	5.48
2023	0.03	0.56	1.57	2.01	5.79
2024	0.2	1.01	1.06	1.06	6.14

주: 1. 재무지표 산식은 다음과 같음
 ○ 이자보상배율: 영업이익/이자비용
 * 이자비용: 차입원가자본화 전 기간 이자비용
 2. 참고로, 경기주택도시공사의 이자비용은 2020년 46.2억원, 2021년 90.5억원에서 2022년 498.5억원으로 크게 증가함
 자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

- 한국토지주택공사 및 도시개발공사는 부동산 개발 및 공공임대 사업 부문 간 재무 구조가 기관 전체 재무성과 및 재무건전성에 중요한 영향을 미치고 있음
 - 사업 병행에 따른 수익성 제약 등 공통적 한계가 있으며, 각 부문의 비중 및 사업 추진 단계에 따라 기관 간 총자산수익률 및 이자보상배율 수준 차이가 발생하여 재무성과 및 재무건전성 측면에서 편차가 존재함
 - 향후 부동산 경기 및 공공임대 정책 환경 변화에 따라 격차 확대 가능성이 있음

IV. 결론 및 시사점

가. 결 론

- 공공부문 전체적으로 자산과 부채는 증가하는 가운데 재무구조는 중앙 공공기관에 집중되며, 수익성 측면에서는 중앙은 흑자, 지방공기업은 적자 구조가 지속됨
- 지방공기업 사업 유형에 따라 수익구조와 재무성과에 뚜렷한 차이가 존재함
 - 지방공기업은 도시개발공사를 중심으로 부채가 증가하는 한편, 상·하수도 및 도시철도 등 공공서비스 분야에서 구조적 적자가 지속됨
 - 도시개발사업은 분양 및 개발 수익 기반으로 수익 창출이 가능한 반면, 상·하수도 및 도시철도는 요금 규제와 비용 구조로 적자가 지속되는 특성을 보임
 - 이에 따라 상·하수도 및 도시철도 사업은 국가 및 지방자치단체 재정지원 비중이 높은 구조를 보임
- 사업 유형별 수익 구조 차이는 한국토지주택공사 및 도시개발공사에서도 나타나며, 부동산 개발 부문은 수익을 창출하는 반면 공공임대 부문은 손실이 지속됨
 - 이에 따라 부동산 개발 부문 수익으로 공공임대 부문 손실을 보전하는 교차보전 구조로 운영되고 있으나, 최근 부동산 개발 부문 수익성 둔화로 기관 전반의 재무건전성은 악화되는 추세임
 - 공공임대 부문은 자산이 지속적으로 누적되는 반면 수익성은 제한되어 관련 자산 증가가 수익성 개선으로 이어지지 않는 구조적 특성이 존재함
 - 이러한 영향으로 총자산순이익률(ROA)은 하락하고, 이자보상배율도 감소하는 등 수익성과 재무건전성이 동시에 악화되는 경향이 나타남
 - 다만 도시개발공사는 기관별 사업구조 차이에 따라 재무지표 변동성이 크게 나타나며, 재무성과 및 안정성 수준에도 기관 간 차이가 존재함

나. 시사점

- 지방공기업 사업 유형별 수익 구조 차이에 따라 차별화된 재무관리 및 정책적 접근이 필요
 - 상·하수도 및 도시철도는 구조적 적자 사업으로 재정 지원·요금 정책 및 운영 효율성 제고가 요구되며, 도시개발사업은 재고자산 및 임대주택자산 누적에 따른 재무 부담 관리 필요
- 한국토지주택공사 및 도시개발공사 공공임대 부문의 자산 확대와 손실 구조를 고려할 때 중장기적 재무관리 체계 구축 필요
 - 자산 누적에 따른 감가상각비·유지관리비·금융비용 증가에 대응하여 재원 조달 방식과 운영 효율성 개선 병행 필요
- 한국토지주택공사 및 도시개발공사의 부동산 개발 부문 수익성 둔화 및 이자보상 배율 하락에 대응하여 수익성·위험관리 체계 및 재무구조 개선 필요
 - 교차보전 구조의 지속가능성 점검과 함께 사업구조 조정, 재정지원 방식 개선 및 수익원 다변화 등 종합적 대응 필요

1

분석 배경 및 목적

중앙 공공기관 및 지방공기업은 공공서비스 제공과 정책 사업 수행을 위해 다양한 사업을 수행하고 있으며, 이에 따라 자산 및 부채 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 특히 지방공기업은 상·하수도, 도시철도 등 공공서비스 사업과 도시개발 및 공공임대 사업 등 사업 유형에 따라 수익 구조와 재무성치가 상이하게 나타나는 특성을 보인다.

최근에는 공공임대주택 공급 확대, 고속·광역철도망 구축 및 전력·신재생에너지 인프라 확충 등 사회간접자본(SOC) 투자 등으로 공공기관의 자산 규모가 증가하는 가운데, 일부 사업에서는 구조적인 적자가 지속되고 부채 부담 또한 확대되는 등 공공기관 재무건전성 관리의 필요성이 더욱 부각되고 있다.

이와 같은 배경에서 본 보고서는 먼저 지방공기업을 상수도·하수도·공영개발·도시철도공사·도시개발공사 등의 주요 사업 유형으로 구분하고 각 유형별 재무 현황 및 수익 구조 등을 분석한다. 특히, 지방자치단체 간 비교 필요성이 높은 도시철도공사와 도시개발공사에 대해서는 일반 분석에 더하여 지방자치단체별 비교 분석을 수행함으로써 수익성·재무건전성 및 재정의존도의 차이를 종합적으로 파악하고자 한다.

또한 유사한 사업 부문을 수행하는 중앙 공공기관(한국토지주택공사)과 지방공기업(도시개발공사)을 중심으로 부동산 개발 부문과 공공임대 부문의 재무구조를 비교 분석하고자 한다. 이들 기관은 부동산 개발 부문과 공공임대 부문을 동시에 수행하는 기관으로, 부동산 개발 부문의 수익으로 공공임대 부문의 손실을 보전하는 재무구조가 중요한 분석 대상이 된다는 공통점이 있다. 아울러 총자산순이익률 및 이자보상배율 등 주요 재무지표를 활용하여 기관의 수익성과 재무건전성을 종합적으로 검토하고, 이를 바탕으로 공공기관 재무관리 및 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

본 보고서는 지방공기업을 주된 분석 대상으로 하여 사업 유형별 재무 특성을 분석하고 기관 간 비교를 수행하였다. 또한 유사한 사업 분야를 수행하는 중앙 공공기관과 지방공기업을 주요 분석 대상으로 비교·분석하였다.

먼저 지방공기업은 상수도·하수도·공영개발·도시철도공사·도시개발공사 등 주요 사업 유형을 분석 대상으로 선정하였다. 각 사업 유형별 재무 현황·수익 구조 및 비용 구조를 검토하고, 수익성·재무건전성 및 재정 의존도 등의 차이를 비교함으로써 사업 특성에 따른 재무적 차이를 분석하였다.

본 보고서는 이러한 분석을 수행하기 위해 기술통계 분석(descriptive analysis)과 비교분석(comparative analysis)을 중심으로 접근하였다. 구체적으로는 사업 유형별 재무 현황·손익 구조 및 부채 수준 등을 분석하고, 시계열 자료를 활용한 추세 분석을 통해 수익성 및 재무건전성의 변화를 검토하였다. 또한 사업 유형 간 재무적 특성의 차이를 파악하기 위해 비교분석을 수행하였다.

또한 중앙 공공기관과 지방공기업 간 비교를 위해 부동산 개발 및 공공임대 사업을 주요 분석 대상으로 설정하고, 이를 수행하는 기관으로 중앙 공공기관인 한국토지주택공사와 지방공기업인 도시개발공사를 선정하였다. 또한, 전국 16개 도시개발공사 중 부동산 개발 부문과 공공임대 부문의 비중이 높은 서울·경기·인천·부산 등 4개 도시개발공사를 주요 분석 대상으로 선정하였다.

이어 한국토지주택공사와 도시개발공사를 대상으로 부동산 개발 부문과 공공임대 부문의 재무구조를 구분하여 분석하고, 사업 부문 간 수익 구조 및 재무적 연계성에 대한 구조적 분석을 수행하였다. 아울러 기관의 수익성과 재무건전성을 종합적으로 평가하기 위해 재무비율 분석(ratio analysis)을 적용하였으며, 총자산순이익률(Return on Assets: ROA) 및 이자보상배율 등을 활용하여 자산 운용 효율성과 금융비용 대응 능력을 함께 분석하였다. 이를 통해 유사한 사업을 수행하는 기관 간 재무구조와 사업 부문별 특성을 비교·분석하였다.

가. 공공기관의 개념

공공기관은 공공수요를 효율적으로 충족시키기 위하여 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 의미한다. 공공기관이 제공하는 공공서비스는 전통적으로 제공하던 사회간접자본, 생활필수품 외에도 경제가 발전하고 다변화됨에 따라 파생되는 수요를 충족하기 위하여 점차 범위가 확대되고 있다. 즉, 정부가 단일의 공공서비스 주체가 되어 국민이 요구하는 사회기반 시설 및 행정 서비스를 전부 제공하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에, 이를 대신 수행하기 위한 조직으로 공공기관이 설립된 것이다.¹⁾

대한민국의 공공기관은 국가가 관리하는 중앙 공공기관과 지방자치단체가 관리하는 지방공기업으로 구분된다. 중앙 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공공기관운영법”이라 한다) 제4조에 의해 재정경제부 장관이 지정하며, 동법 및 시행령에 근거하여 국가의 관리·감독을 받는다. 한편, 지방공기업은 「지방공기업법」 및 동법 시행령에 따라 지방자치단체가 지정하여 운영한다.

1) 국회예산정책처, 「2025 대한민국 공공기관」 p.2 참고

[중앙 공공기관과 지방공기업의 관리·운영에 관한 법령]

구분	법령	주요 내용
중앙 공공기관	• 「공공기관의 운영에 관한 법률」	목적, 지정 기준, 운영에 관한 기본 사항, 경영공시, 정관의 기재사항 등
	• 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」	자체수입액 산정 기준, 지정 절차, 공공기관운영위원회 세부사항, 공시의 방법 등
지방 공기업	• 「지방공기업법」	목적, 적용범위, 지방직영기업의 설치 및 운영에 관한 사항 등
	• 「지방공기업법 시행령」	사업범위에 관한 세부내용, 지방직영기업 운영에 관한 세부사항 등

자료: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 동법 시행령, 「지방공기업법」 및 동법 시행령을 바탕으로 작성

나. 중앙 공공기관

(1) 지정 및 구분

재정경제부는 공공기관운영법²⁾에 따라 공공기관운영위원회를 개최하여 매년 공공기관을 지정한다. 공공기관 지정은 기관의 규모(자산·총수입·정원) 및 사업성격 등을 고려하여 매년 신규 지정, 지정 해제, 유형 변경이 이루어진다. 지정된 공공기관은 공공기관운영법 등 관계 법령 및 지침에 따라 총인건비 관리, 경영실적평가(공기업·준정부기관), 경영공시 등의 적용을 받는다.

공공기관운영법상 공공기관은 공기업·준정부기관·기타공공기관으로 구분된다. 재정경제부는 공공기관 중 직원 정원 300명 이상, 총수입액 200억원 이상, 자산 규모 30억원 이상인 기관을 공기업·준정부기관으로 지정하며, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50%(「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 공공기관의 경우 85%) 이상인 기관은 공기업으로 지정한다. 이에 따라 직원 정원 300명 이상, 총수입액 200억원 이상, 자산규모 30억원 이상이면서 자체수입액 비중이 50% 미만인 공공기관은 준정부기관이 된다.

2) 「공공기관운영법」

제4조(공공기관) ① 재정경제부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

세부 유형별로는 공기업 중 자산규모 2조원 이상, 총수입액 중 자체수입액 비중이 85% 이상인 기관은 시장형 공기업으로, 그렇지 않은 공기업은 준시장형 공기업으로 지정한다.³⁾ 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분되는데, 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관이며, 위탁집행형 준정부기관은 공공업무의 효율성을 확보하기 위하여 정부업무를 위탁집행하는 기관이다.

기타공공기관은 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관을 의미하며, 공공기관 운영법 제4장(공기업·준정부기관의 운영)의 규정 등 공공기관 관리 규정 중 일부가 적용되지 않기 때문에 비교적 공기업·준정부기관에 비해 운영의 자율성이 높다.⁴⁾

3) 「공공기관운영법 시행령」

제7조(공기업 및 준정부기관의 지정기준)

① 재정경제부장관은 법 제5조제1항제1호에 따라 다음 각 호의 기준에 해당하는 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정한다.

1. 직원 정원: 300명 이상
2. 수입액(총수입액을 말한다): 200억원 이상
3. 자산규모: 30억원 이상

② 재정경제부장관은 법 제5조제3항에 따라 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 100분의 50(「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 공공기관의 경우 100분의 85) 이상인 공공기관을 공기업으로 지정한다.

③ 재정경제부장관은 법 제5조제4항제1호에 따라 다음 각 호의 기준에 해당하는 공기업을 시장형 공기업으로 지정한다.

1. 자산규모: 2조원
2. 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중: 100분의 85

4) 한편, 기타공공기관 중 연구·개발을 주요 업무로 하는 기관은 연구기관의 특수성을 고려하여 연구개발 목적기관으로 지정하여 운영하고 있다.

[2026년 공공기관 지정 및 분류 기준]

유형		분류기준			기관 예시
공기업 (30개)	시장형 (14개)	• 직원 정원 300명 이상 • 총수입액 200억원 이상 • 자산규모 30억원 이상	• 자체수입이 총수입의 50% 이상	• 자산규모 2조원 이상 • 자체수입이 총수입의 85% 이상	• 한국전력공사 • 한국가스공사 • 인천국제공항공사
	준시장형 (16개)			• 시장형 공기업이 아닌 공기업	• 한국토지주택공사 • 한국철도공사 • 한국수자원공사
준정부기관 (58개)	기금관리형 (12개)	• 자산규모 30억원 이상	• 자체수입이 총수입의 50% 미만	• 「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 위탁관리	• 국민연금공단 • 신용보증기금 • 중소기업진흥공단
	위탁집행형 (46개)			• 정부업무의 위탁집행	• 한국장학재단 • 한국농어촌공사 • 국민건강보험공단 • 국가철도공단
기타공공기관 (254개)		• 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관			• 한국산업은행 • 대한석탄공사 • 한국방송광고진흥공사 • 국립중앙의료원
합 계(342개)					

주: 2026년 1월 지정 기준임

자료: 공공기관운영법 및 재정경제부 보도자료(2026.1.29.)를 바탕으로 작성

(2) 중앙 공공기관 재무 및 손익 현황

재정경제부는 2025년 4월, 공공기관의 2024회계연도 재무결산 결과를 공시하였다.⁵⁾ 재정경제부 발표에 따르면, 2024회계연도 기준 공공기관의 자산총액은 1,151.9조원, 부채총액은 741.5조원, 당기순이익은 8.1조원으로 나타났다. 상기 공공기관 재무결산 결과는 2025년 공공기관으로 지정된 331개 기관 중 은행형 공공기관 3개(중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행)를 제외한 328개 기관을 대상으로 한 것이다.

2024회계연도 중앙 공공기관의 자산은 총 1,151.9조원으로 2023년(1,097.5조원) 대비 54.5조원(5.0%) 증가하였다. 기관 유형별로 보면, 전체 자산 중 공기업이 가장 높은 비중을 차지하며 자산 규모는 751.0조원으로 전년 대비 29.2조원(4.0%) 증가하였다. 준정부기관의 자산은 304.1조원으로 전년 대비 22.2조원(7.9%) 증가하였으며, 증가율은 기관 유형 중 가장 높은 것으로 나타났다. 기타공공기관의 자산은 96.9조원으로 전년 대비 3.1조원(3.3%) 증가하였다. 이를 종합하면 중앙 공공기관의 자산은 공기업을 중심으로 가장 큰 규모를 형성하고 있으며, 준정부기관과 기타공공기관이 그 뒤를 잇는 구조이다.

이와 같은 자산 증가의 주요 요인을 살펴보면, 2023년 대비 2024년 공공기관의 자산 증가분 54.5조원은 주로 설비·투자자산의 지속적 확대와 주거 안정 정책 수행 등에 따른 결과로 나타난다. 자산이 증가한 주요 기관을 보면, 한국토지주택공사는 공공임대주택 공급 확대에 따른 임대자산 증가 등으로 10.8조원이 증가하였고, 한국주택금융공사는 보증자리론 공급에 따른 대출채권 발행 등으로 10.3조원이 증가하였다. 또한 한국전력공사는 전력설비 건설 및 보강에 따른 유형자산 확충 등으로 7.1조원이 증가한 것으로 나타났다. 이처럼 자산 증가 규모가 큰 주요 기관 또한 공기업에 집중되어 있는 것으로 나타난다.

2024회계연도 중앙 공공기관의 부채는 총 741.5조원으로 2023년(709.6조원) 대비 31.8조원(4.5%) 증가하였다. 기관 유형별로 보면, 공기업의 부채는 537.5조원으로 전년 대비 16.4조원(3.1%) 증가하였으며 공공기관 전체 부채 중 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 준정부기관의 부채는 170.0조원으로 전년 대비 14.1조원(9.1%) 증가하였고, 기타공공기관의 부채는 34.0조원으로 전년 대비 1.3조원

5) 재정경제부, “전체 공공기관 경영정보 공시”, 2025.4.30.

(4.1%) 증가하였다. 이와 같이 공공기관 부채 역시 공기업을 중심으로 형성되고 있다.

공공기관의 부채 총액은 2018년 이후 지속적으로 증가해 왔다. 2024년 기준으로 전년 대비 부채가 증가한 주요 기관을 보면, 한국주택금융공사는 보금자리론 지원을 위한 공사채 발행 등으로 8.7조원이 증가하였고, 한국토지주택공사는 신도시 개발을 위한 회사채 발행 등으로 7.3조원이 증가하였다. 또한 한국도로공사는 도로 건설을 위한 차입 등으로 3.2조원이 증가하였고, 국민건강보험공단은 보험급여비 충당부채 확대 등으로 3.0조원이 증가하였다.

다만, 자산의 증가 폭이 부채의 증가 폭을 상회하면서 중앙 공공기관의 부채비율은 전년(183.0%) 대비 2.3%p 하락한 180.6%로 나타났다. 기관 유형별로 보면, 공기업의 부채비율은 259.6%에서 251.7%로 7.9%p 하락하였다. 반면 준정부기관의 부채비율은 123.7%에서 126.8%로 3.1%p 상승하였으며, 기타공공기관의 부채비율 또한 53.5%에서 54.2%로 0.6%p 상승하였다. 이와 같이 공기업의 부채비율은 여전히 다른 기관 유형에 비해 높은 수준을 보이고 있으나, 전년 대비 재무구조는 다소 개선된 것으로 나타난다.

한편, 수익성 측면에서도 전년 대비 전반적으로 개선된 것으로 나타난다. 중앙 공공기관의 당기순이익은 2023년 △3.2조원에서 2024년 8.1조원으로 증가하며 흑자로 전환되었다. 기관 유형별로 보면, 공기업은 2023년 △7.8조원에서 2024년 3.2조원으로 증가하며 흑자로 전환되었으며, 이는 전체 공공기관 수익성 개선에 큰 영향을 미친 것으로 분석된다. 준정부기관의 당기순이익은 2023년 5.4조원에서 2024년 6.2조원으로 0.8조원 증가하였다. 반면 기타공공기관은 △0.8조원에서 △1.3조원으로 적자 규모가 0.4조원 확대된 것으로 나타났다.

중앙 공공기관의 당기순이익 추이를 보면, 2020년 5.2조원에서 2021년 10.8조원으로 증가하였으나 2022년에는 14.0조원의 당기순손실로 급감하였다.⁶⁾ 한편, 2023년 대비 2024년 당기순이익은 11.4조원 증가하였는데, 이는 주로 한국전력공사의 실적 개선에 기인한다. 한국전력공사는 2023년 연결 기준 4.7조원의 당기순

6) 이는 석탄·LNG 등 원자재 가격 상승 등의 영향으로 종속회사를 포함한 한국전력공사의 당기순손익이 2021년 대비 19.2조원 감소한 영향이 크게 작용한 것으로 분석된다. 또한 한국해양진흥공사는 HMM 주식을 포함한 당기손익-공정가치측정 금융자산의 평가이익 감소(2021년 대비 5조원 감소)에 따라 당기순손익이 6.1조원 감소하였으며, 한국토지주택공사는 공공주택지구 토지 및 주택 매출 감소(7.7조원 감소) 등의 영향으로 당기순이익이 2.7조원 감소하였다.

손실이 발생하였으나 2024년에는 전기요금 인상과 국제 에너지 가격 하락 등의 영향으로 흑자로 전환, 3.6조원의 당기순이익을 기록하여 전년 대비 8.3조원 개선된 것으로 나타났다.⁷⁾ 또한 한국가스공사는 이자비용 절감 및 해외사업 영업이익 증가 등으로 당기순이익이 2023년 △0.7조원에서 2024년 1.1조원으로 증가하여, 전년 대비 1.8조원 개선된 것으로 나타났다.⁸⁾ 반면 주택도시보증공사는 전세 임대보증사고에 따른 대위변제 증가 등의 영향으로 2023년 3.9조원의 당기순손실이 발생하였으며, 2024년에도 2.5조원의 당기순손실이 지속된 것으로 나타났다.

종합하면, 2024회계연도 중앙 공공기관은 자산과 부채가 모두 증가한 가운데 부채비율은 소폭 하락하였으며, 공기업을 중심으로 수익성이 개선되면서 전체 공공기관의 당기순이익은 흑자 전환된 것으로 나타난다.

7) 2025년 결산 결과(잠정)에 따르면, 한국전력공사는 연료 가격 안정화, 요금조정 효과(2024.10.) 및 재정전환계획의 이행 등에 따른 실적 개선으로, 연결 기준 당기순이익 8.7조원(전년 대비 141.2% 증가), 별도 기준 7.2조원(전년 대비 773.2% 증가)을 기록한 것으로 나타났다.
(자료: 전자공시시스템 한국전력공사 정기주주총회결과, 2026.3.)

[한국전력공사 2025년 결산(잠정) 주요 실적 변동 사항]

구분	주요내용	효과
전기판매수익	○ 판매량이 0.1% 감소(549.8→549.4TWh)하였으나, 판매단가는 4.6% (162.9→170.4원/kWh) 상승하여 4.1조원 증가	4.1조원
연료비	○ 유연탄 가격 하락(135.4→105.7\$/톤, △21.9%)과 자회사 발전량 감소로 3.1조원 감소	3.1조원
재정건전화 계획 이행	○ 구입전력비 절감 1.3조원, 자산관리 효율화·공사비 절감 등 0.9조원, 투자시기 조정 등 0.5조원, 비핵심 자산 매각 등 수익창출 0.9조원	3.6조원
기타영업비용	○ 자회사 해외사업비용 1.4조원 증가 ○ 발전 및 송배전 설비 증가에 따른 감가상각비·수선유지비 0.7조원 증가	△2.6조원

자료: 한국전력공사 보도자료(2026.2.26.)을 바탕으로 재작성

8) 2025년 결산 결과(잠정)에 따르면, 한국가스공사는 연결 기준 당기순이익 1,322억원으로 전년 대비 88.5% 감소하는 등 수익성이 큰 폭으로 악화된 것으로 나타남.
(자료: 전자공시시스템 한국가스공사 정기주주총회결과, 2026.3.)

[중앙 공공기관 재무 및 손익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2021	2022	2023(A)	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	961.9	1,048.0	1,097.5	1,151.9	54.5	5.0
공기업	644.0	708.9	721.8	751.0	29.2	4.0
준정부기관	227.4	251.1	281.9	304.1	22.2	7.9
기타공공기관	90.5	88.1	93.8	96.9	3.1	3.3
부채	584.4	671.0	709.6	741.5	31.8	4.5
공기업	427.1	505.4	521.1	537.5	16.4	3.1
준정부기관	127.8	135.6	155.9	170.0	14.1	9.1
기타공공기관	29.4	29.9	32.7	34.0	1.3	4.1
자본	377.5	377.0	387.9	410.4	22.5	5.8
공기업	216.9	203.5	200.7	213.5	12.8	6.4
준정부기관	99.6	115.5	126.0	134.1	8.1	6.4
기타공공기관	61.1	58.2	61.1	62.9	1.8	2.9
부채비율	154.7	177.9	183.0	180.6	△2.3	-
공기업	197.0	248.5	259.6	251.7	△7.9	-
준정부기관	128.4	117.5	123.7	126.8	3.1	-
기타공공기관	48.1	51.4	53.5	54.2	0.6	-
당기순이익	10.8	△14.0	△3.2	8.1	11.4	-
공기업	△1.8	△21.9	△7.8	3.2	11.0	-
준정부기관	6.7	9.5	5.4	6.2	0.8	-
기타공공기관	5.9	△1.6	△0.8	△1.3	△0.4	-

주: 1. K-IFRS(한국채택국제회계기준)상 기본 재무제표인 연결재무제표 기준이며, 합계에는 은행형 공공기관 3개(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)의 수치는 포함하지 않음

2. 재정경제부 보도자료를 인용함에 따라 위 표의 수치 중 일부에서 단수 차이가 발생함

자료: 재정경제부, “전체 공공기관 경영정보 공시”, 2025.4.30.를 바탕으로 작성

다. 지방공기업

(1) 지정 및 구분

지방공기업은 「지방공기업법」에 따른 경영 형태에 따라 지방자치단체가 직접 사업을 수행하는 지방직영기업과, 지방자치단체와 독립된 법인으로 운영되는 지방공사·공단으로 구분된다.⁹⁾

지방직영기업은 직접 사업수행을 위해 일반회계와 구분하여 지방자치단체 공기업 특별회계로서 독립적으로 회계를 운영하는 형태이다. 이는 지방자치단체 조직의 일부에 해당하며, 종사자는 지방자치단체 소속 공무원으로 구성된다. 대표적인 사업으로는 상수도 사업·하수도 사업·공영개발 사업·자동차운송 사업 등이 있다. 「지방공기업법」에 따르면 지방자치단체가 이러한 지방직영기업을 설치·경영하고자 하는 경우에는 설치 및 운영에 관한 기본사항을 조례로 정하여야 한다.¹⁰⁾

[지방공기업 유형별 사업 구분]

(단위: 개)

구분	유형	주요 사업	기관 수
지방직영기업 (253개)	상수도	상수도 공급 및 관리	122
	하수도	하수처리 및 오수정화 관리	104
	공영개발	공공주택, 산업단지 개발 등 지자체 주도 개발	26
	운송	지자체가 운영하는 대중교통 운영	1
지방공사·공단 (165개)	도시철도	도시 내 철도 및 지하철 운영	6
	도시개발	신도시, 재개발, 재건축 등 도시정비	16
	기타공사	지역개발, 유통, 관광, 시설관리, 운송 등 특수목적	55
	지방공단	환경관리, 체육시설 등 공공서비스	88
합 계(418개)			

주: 2024회계연도 결산 대상 기관 기준임
 자료: 「지방공기업법」 및 클린아이(지방공공기관통합공사, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

9) 한편, 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인 중에는 “지방출자·출연기관”이 존재하나, 이는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 아닌 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 적용되는 별도의 분류이다. 따라서 지방출자·출연기관은 본 분석의 대상이 아니다.

10) 「지방공기업법」 제5조(지방직영기업의 설치) 지방자치단체는 지방직영기업을 설치·경영하려는 경우에는 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 한다.

한편, 지방공사·공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자하여 설립한 독립 법인
으로, 종사자의 신분은 민간인이다. 지방공사·공단의 설립 절차를 보면, 지방자치단
체가 「지방공기업법」에 근거하여 설립·업무·운영에 관한 기본사항을 조례로 제정
하고, 설립 타당성 검토를 거친 후 행정안전부장관과의 협의를 통해 지정(설립)한다.
이러한 절차는 정기적인 주기 없이 수시로 추진되므로, 지방공기업은 중앙 공공기관
과 달리 매년 신규 지정, 지정 해제, 유형 변경과 같은 절차는 존재하지 않는다.

[지방공기업의 경영형태 및 주요 사업]

구분	경영형태	조직 및 인력	주요 사업
지방직영기업	직접경영 (지방자치단체가 직접 사업수행)	<ul style="list-style-type: none"> 조직: 공기업 특별회계 인력: 지방자치단체 소속 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 상수도 하수도 공영개발
지방공사·공단	간접경영 (지방자치단체와 독립적 운영)	<ul style="list-style-type: none"> 조직: 독립 법인(지방자치단체가 50% 이상 출자) 인력: 공사·공단 소속 민간인 	<ul style="list-style-type: none"> 도시철도 도시개발 기타공사

자료: 「지방공기업법」을 바탕으로 작성

(2) 지방공기업 재무 및 손익 현황

행정안전부는 2025년 8월, 지방공기업의 2024회계연도 결산 결과를 공시하였
다.¹¹⁾ 행정안전부 발표에 따르면, 2024회계연도 기준 지방공기업 전체의 자산총액
은 247.1조원, 부채총액은 69.8조원, 당기순이익은 △2.7조원으로 나타났다. 상기
지방공기업 재무결산 결과는 2024회계연도 기준으로 지방공기업 설립 조례에 의해
설립되어 있고, 운영 실적이 있는 418개 지방공기업을 대상으로 한 것이다.

2024회계연도 지방공기업의 자산은 총 247.1조원으로 2023년(238.8조원) 대
비 8.2조원(3.4%) 증가하였다. 기관 유형별로 보면, 지방직영기업의 자산은 128.1
조원으로 전년 대비 3.0조원(2.4%) 증가하였으며, 지방공사·공단의 자산은 118.9

11) 행정안전부, “2024년도 지방공기업 결산 결과 발표”, 2025.8.12.

조원으로 5.2조원(4.6%) 증가한 것으로 나타났다. 자산 증가는 주로 지방직영기업의 자본 증가와 지방공사의 개발사업 확대 등에 기인한다. 증감이 큰 주요 기관을 살펴보면, 서울주택도시공사는 개발사업 확대 등으로 자산 규모가 전년 대비 2.6조원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였다. 반면 인천경제자유구역청은 사업 적립금 감소 등의 영향으로 자산 규모가 1.1조원 감소한 것으로 나타났다.

2024회계연도 지방공기업의 부채는 총 69.8조원으로 전년(65.5조원) 대비 4.3조원(6.6%) 증가하였다. 기관 유형별로 보면, 지방직영기업의 부채는 6.0조원으로 전년 대비 0.4조원(6.3%) 감소한 반면, 지방공사·공단인 부채는 63.7조원으로 4.6조원(7.8%) 증가하였다. 부채 증가는 신도시 건설 추진에 따른 수도권 도시개발공사의 차입금 증가가 주요 요인으로 작용하였다. 구체적으로 서울주택도시공사는 공사채 및 차입금 증가 등의 영향으로 부채 규모가 전년 대비 2.3조원 증가하여 가장 큰 증가폭을 보였다. 반면 대구광역시 하수도는 차입금 상환 등의 영향으로 부채 규모가 0.3조원 감소한 것으로 나타났다.

그 결과 지방공기업의 부채비율은 전년(37.8%) 대비 1.5%p 상승한 39.3%로 나타났다. 유형별로 보면 지방직영기업의 부채비율은 4.9%로 전년(5.4%) 대비 0.6%p 하락한 반면, 지방공사·공단의 부채비율은 115.5%로 전년(108.4%) 대비 7.8%p 상승한 것으로 나타났다.

한편, 당기순이익은 △2조 6,813억원으로 전년(△2조 6,216억원) 대비 손실 규모가 598억원 증가하였다. 기관 유형별로 보면, 지방직영기업의 당기순이익은 △2조 3,340억원으로 전년(△2조 2,894억원) 대비 손실 규모가 446억원 확대되었으며, 지방공사·공단의 당기순이익은 △3,473억원으로 전년(△3,321억원) 대비 손실이 152억원 증가하였다.

지속적 당기순손실의 발생은 상·하수도 등 지방직영기업과 도시철도공사의 원가 대비 낮은 요금 체계 등 구조적 요인에 기인한 것으로 분석된다. 주요 증감이 발생한 기관별로 보면, 서울교통공사는 관리사업원가 및 대행사업원가 증가 등의 영향으로 당기순손실이 전년 대비 2,068억원 증가하였으며, 하남도시공사와 시흥시공영개발은 매출액 및 택지판매수익 감소 등의 영향으로 적자 전환된 것으로 나타났다. 반면, 부산교통공사는 운수수익 증가와 정부보조금수익 증가, 충당부채 전입액 및 기타영업외비용 감소 등의 영향으로 당기순손실 규모가 전년 대비 2,349억원 감

소하였다. 또한 인천경제자유구역청은 기타영업외수익 증가 등의 영향으로 흑자 전환하며 당기순이익 109억원을 기록하였다.

종합하면, 지방공기업은 자산과 부채가 모두 증가하는 가운데 부채비율 또한 소폭 상승하였으며, 부채는 지방공사·공단을 중심으로 형성되어 있다. 수익성 측면에서는 여전히 전반적으로 적자 구조가 지속되고 있는 것으로 나타난다.

[지방공기업 재무 및 손익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분	2021	2022	2023(A)	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	223.3	231.6	238.8	247.1	8.2	3.4
지방직영기업	121.1	122.9	125.1	128.1	3.0	2.4
지방공사·공단	102.1	108.8	113.7	118.9	5.2	4.6
부채	56.3	61.3	65.5	69.8	4.3	6.6
지방직영기업	7.1	6.6	6.4	6.0	△0.4	△6.3
지방공사·공단	49.3	54.7	59.1	63.7	4.6	7.8
자본	167.0	170.3	173.3	177.3	4.0	2.3
지방직영기업	114.0	116.3	118.7	122.1	3.4	2.9
지방공사·공단	52.8	54.1	54.6	55.2	0.6	1.1
부채비율	33.8	36.0	37.8	39.3	1.5	-
지방직영기업	6.2	5.7	5.4	4.9	△0.6	-
지방공사·공단	93.3	101.3	108.4	115.5	7.8	-
당기순이익	△1.057	△1.981	△2.622	△2.681	△0.059	△2.3
지방직영기업	△0.463	△14,624	△2.289	△2.334	△0.045	△1.9
지방공사·공단	△0.594	△5,188	△0.332	△0.347	△0.015	△4.6

주: 행정안전부 보도자료를 인용함에 따라 위 표의 수치 중 일부에서 단수 차이가 발생함
 자료: 행정안전부, “2024년도 지방공기업 결산결과 발표”, 2025.8.12. 등 최근 4년간 보도자료를 바탕으로 작성

이하에서는 공공기관운영법 적용 대상 중앙 공공기관과 「지방공기업법」 적용 대상 지방공기업의 재무 수치를 합산하여 대한민국 전체 공공기관에 대한 재무분석을 수행하였다. 이에 따라 해당 법률 적용 대상에 포함되지 않는 지방공기업 외 지방출자·출연기관¹²⁾과 금융 부문에 해당하여 일반정부 재정결산 범위에 포함되지 않는 중앙 공공기관 중 은행형 공공기관(3개)은 분석 대상에서 제외하였다.

2024회계연도 중앙 공공기관 및 지방공기업의 재무 현황을 보면, 자산과 부채는 모두 전년 대비 증가하였으며, 당기순이익도 큰 폭으로 개선된 것으로 나타났다. 최근 4년간 추세를 보면 자산과 부채는 지속적으로 증가하는 반면, 당기순이익은 연도별 변동성이 크게 나타난다. 또한, 재무구조 측면에서는 자산과 부채가 중앙 공공기관에 높은 비중으로 집중되는 구조가 지속되고 있다.

2024회계연도 공공부문 전체 자산 합계는 1,399.0조원으로 전년 대비 62.7조원(4.7%) 증가하였다. 자산 규모는 2021년(1,185.2조원) 이후 매년 증가하는 추세가 지속되고 있으며, 이러한 증가는 중앙 공공기관과 지방공기업 모두에서 공통적으로 나타난다. 다만, 구성 비중 측면에서 보면 2024년 기준 중앙 공공기관의 자산은 1,151.9조원으로 전체의 82.3%를 차지하며, 2022회계연도(81.9%) 이후 공공부문 전체에서 중앙 공공기관이 차지하는 비중은 완만한 증가세를 보이고 있다. 한편, 지방공기업의 자산은 247.1조원으로 전체의 17.7% 수준에 그치며, 전년 대비 증가폭도 8.2조원(3.4%)에 머물렀다. 또한 2021년 대비 자산 증가율을 보면, 중앙 공공기관은 19.8%(190.0조원)가 증가한 반면 지방공기업은 10.7%(23.8조원) 증가에 그쳐 증가 속도에서도 차이를 보인다. 이러한 결과는 공공부문의 자산이 구조적으로 중앙 공공기관에 집중되어 있음을 보여준다. 이는 주로 대규모 개발·에너지·SOC 사업을 수행하는 중앙 공기업의 사업 특성에 기인하며, 중앙 공공기관의 재무상태 변동이 공공부문 전체 재무건전성에 미치는 영향이 크다는 것을 의미한다.

부채 규모 또한 증가하는 추세를 보이며, 자산과 유사하게 중앙 공공기관에 집중되어 있다. 2024회계연도 공공부문 전체 부채는 811.3조원으로 전년 대비 36.1조

12) “지방출자·출연기관”은 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 아닌 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 적용 대상이다. 따라서 지방출자·출연기관은 본 분석의 대상이 아니다.

원(4.7%) 증가하였으며, 2021년(640.7조원) 대비 170.6조원(26.6%) 증가하였다. 최근 4년간 부채 또한 지속적으로 증가하고 있으나, 증가율은 점차 완만해지는 경향을 보인다. 구성 비중과 증가 규모를 보면, 2024년 기준 중앙 공공기관 부채는 741.5조원으로 전체의 91.4%를 차지하며 전년 대비 31.8조원(4.5%) 증가하였고, 지방공기업 부채는 69.8조원으로 4.3조원(6.6%) 증가하였다. 증가율 측면에서는 지방공기업(6.6%)이 중앙 공공기관(4.5%)보다 높은 수준을 보인다. 이는 지방공기업 부채의 절대적 규모는 작지만 최근 재무부담이 점진적으로 확대되고 있음을 의미한다.

이에 따라 2024회계연도 공공부문 전체 부채비율은 138.0%로 전년(138.1%)과 유사한 수준을 보이며, 최근 4년간 부채비율은 2022년 133.8%로 상승한 이후 130%대에서 유지되는 추세이다. 다만, 부채비율의 추세는 중앙과 지방 공공기관 간에 상이한 양상을 보인다. 중앙 공공기관의 부채비율은 2023회계연도 183.0%에서 2024회계연도 180.6%로 하락($\Delta 2.3\%$ p)한 반면, 지방공기업의 부채비율은 37.8%에서 39.3%로 소폭 상승(1.5% p)하여 상대적으로 재무 여건이 악화된 것으로 나타났다. 이는 중앙 공공기관의 경우 최근 자산 증가와 수익성 개선이 일정 부분 부채 부담을 완화한 반면, 지방공기업은 자산 확충 속도에 비해 부채 증가가 더 빠르게 이루어졌기 때문으로 분석된다. 또한, 2021년 대비 부채비율은 중앙 공공기관이 154.7%에서 180.6%로 25.9%p 상승한 반면, 지방공기업은 33.8%에서 39.3%로 5.5%p 상승하였다. 이러한 점을 고려할 때, 공공부문 전체 부채 규모 및 재무건전성 측면에서 중앙 공공기관의 부채 관리가 상대적으로 중요한 정책 과제인 것으로 분석된다.

한편, 2024회계연도 공공부문 전체 당기순이익은 5.4조원으로 전년($\Delta 5.8$ 조원) 대비 11.3조원 증가하며 크게 개선되었으나, 최근 4년간 당기순이익은 흑자와 적자를 반복하는 등 변동성이 크게 나타나고 있다. 2024년 당기순이익의 개선은 주로 중앙 공공기관의 대규모 실적 개선에 기인한 것으로, 중앙 공공기관의 당기순이익은 전년 $\Delta 3.2$ 조원에서 8.1조원으로 11.4조원 증가하며 흑자로 전환되었다. 반면 지방공기업의 당기순이익은 $\Delta 2.7$ 조원으로 전년($\Delta 2.6$ 조원) 대비 소폭 악화되어 여전히 적자 구조에서 벗어나지 못하고 있다.

이를 종합하면, 중앙 공공기관은 2024년 흑자 전환을 통해 수익성이 개선된 반면, 지방공기업은 당기순손실이 지속되어 2021년 이후 적자 상태가 유지되고 있다. 사업 규모 및 구조 차이로 인해 수익성을 직접적으로 비교하는 것에는 한계가

있으나, 전반적으로 중앙 공공기관은 실적 변동성이 크게 나타나는 반면 지방공기업은 적자 상태가 지속되는 양상을 보인다.

[중앙과 지방 공공기관 총괄 재무 및 손익 현황]

(단위: 조원, %, %p)

구분		2021(A)		2022		2023(B)		2024(C)		전년 대비		2021년 대비	
										차이 (D-C-B)	비율 (D/B)	차이 (E-C-A)	비율 (E/A)
자산	중앙	961.9	81.2	1,048.0	81.9	1,097.5	82.1	1,151.9	82.3	54.5	5.0	190.0	198
	지방	223.3	18.8	231.6	18.1	238.8	17.9	247.1	17.7	8.2	3.4	23.8	10.7
	합계	1,185.2	100.0	1,279.6	100.0	1,336.3	100.0	1,399.0	100.0	62.7	4.7	213.8	18.0
부채	중앙	584.4	91.2	671.0	91.6	709.6	91.5	741.5	91.4	31.8	4.5	157.1	26.9
	지방	56.3	8.8	61.3	8.4	65.5	8.5	69.8	8.6	4.3	6.6	13.5	24.0
	합계	640.7	100.0	732.3	100.0	775.1	100.0	811.3	100.0	36.1	4.7	170.6	26.6
자본	중앙	377.5	69.3	377.0	68.9	387.9	69.1	410.4	69.8	22.5	5.8	32.9	8.7
	지방	167.0	30.7	170.3	31.1	173.3	30.9	177.3	30.2	4.0	2.3	10.3	6.2
	합계	544.5	100.0	547.3	100.0	561.2	100.0	587.7	100.0	26.5	4.7	43.2	7.9
부채비율	중앙	154.7	-	177.9	-	183.0	-	180.6	-	△2.3	-	25.9	-
	지방	33.8	-	36.0	-	37.8	-	39.3	-	1.5	-	5.5	-
	전체	117.7	-	133.8	-	138.1	-	138.0	-	△0.1	-	20.3	-
당기순이익	중앙	10.8	110.8	△14.0	87.5	△3.2	55.2	8.1	150.0	11.4	-	△2.7	-
	지방	△1.1	△108	△2.0	12.5	△2.6	44.8	△2.7	△50.0	△0.1	-	△1.6	-
	합계	9.7	100.0	△16.0	100.0	△5.8	100.0	5.4	100.0	11.3	-	△4.3	-

주: 1. 중앙 공공기관 수치에는 은행형 공공기관 3개(한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행)가 제외되어 있으며, 지방공기업이 아닌 지방출자·출연기관도 제외되어 있음

2. 정부 보도자료를 인용함에 따라 위 표의 수치 중 일부에서 단수 차이가 발생함

3. 당기순이익은 연도별 변동성이 크므로 증가율을 별도로 산출하지 않음

자료: 최근 4년간 보도자료를 바탕으로 작성(재정경제부, “전체 공공기관 경영정보 공시”, 2025.4.30. 및 행정안전부, “2024년도 지방공기업 결산 결과 발표”, 2025.8.12. 등)

중앙공공기관 및 지방공기업의 재무 및 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 공공부문의 자산과 부채가 중앙 공공기관에 집중된 상황에서, 대규모 중앙 공기업을 중심으로 정밀한 재무관리 체계 마련이 필요하다.

2024회계연도 기준 중앙 공공기관은 전체 자산의 80% 이상, 부채의 90% 이상을 차지하고 있으며, 일부 중앙 공기업의 재무 변동이 공공부문 전체 재무건전성에 미치는 영향이 매우 크다. 이러한 구조에서는 단순한 총량 관리만으로는 재무위험을 적절히 통제하기 어렵고, 기관별 사업 특성·자금 확충 방식 등을 고려한 관리가 요구된다. 특히 지방공기업에 비해 에너지·개발·SOC 등 대규모로 장기 사업을 수행하는 중앙 공공기관을 중심으로 중장기재무관리계획과 연계한 투자 관리 및 부채 관리 체계를 강화할 필요가 있다.

둘째, 지방공기업은 부채 증가 속도와 부채비율 상승이 동시에 나타나고 있어 향후 지방재정에 대한 부담 요인이 확대될 가능성이 있으므로, 지방재정과 연계한 선제적 재무건전성 관리가 요구된다.

지방공기업은 중앙 공공기관에 비해 사업 규모와 수익 기반이 취약하며, 전체 공공부문 부채에서 차지하는 비중도 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고, 최근 지방공기업의 부채 증가율과 부채비율은 중앙 공공기관보다 빠르게 상승하고 있다. 이는 지방공기업의 재무 악화가 지방자치단체의 재정 부담으로 전이될 가능성이 있음을 의미한다. 따라서 지방공기업의 차입 및 투자사업 추진 시 사전 타당성 검토를 강화하고, 재무건전성 기준을 보다 엄격히 적용하는 등 지방자치단체의 재정 여력과 연계한 지방공기업 재무건전성 관리 체계를 강화할 필요가 있다.

셋째, 2024회계연도의 당기순이익 개선이 일부 중앙 공공기관의 실적 개선에 편중되어 이루어졌음을 고려하면, 이는 공공기관 전반의 구조적 성과 개선으로 보기에는 어려운 측면이 있으므로 중장기적 재무 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

2024회계연도 공공부문의 전체 당기순이익은 크게 개선되어 흑자로 전환하였으나 이는 주로 일부 중앙 공기업의 실적 개선에 기인한 결과이며 지방공기업의 경우 여전히 적자 구조가 지속되고 있다. 이러한 점을 고려하면, 단기적인 수익성 지표의 개선만으로 공공기관 전반의 재무상태가 근본적으로 개선되었다고 보기는 어렵다. 따라서 기관별 사업 특성을 고려하여 수익·비용 구조를 종합적으로 점검하고, 요금·수익 체계 합리화 및 사업 구조 조정 등 중장기적 재무개선 방안을 마련할 필요가 있다.

1

주요 유형별 지방공기업 재무 현황 분석

가. 개 요

지방공기업은 경영 형태에 따라 지방자치단체가 직접 사업을 수행하는 지방직영기업과, 지방자치단체가 출자하여 설립한 독립 법인을 통해 간접적으로 운영되는 지방공사·공단으로 구분된다. 대표적으로, 지방직영기업은 상수도·하수도·공영개발 사업 등이 있으며, 지방공사·공단은 도시철도공사·도시개발공사 등이 이에 해당한다.¹³⁾

[지방공기업 유형별 사업 구분]

(단위: 개)

구분	유형	주요 사업	기관 수
지방직영기업 (253개)	상수도	상수도 공급 및 관리	122
	하수도	하수처리 및 오수정화 관리	104
	공영개발	공공주택, 산업단지 개발 등 지자체 주도 개발	26
	운송	지자체가 운영하는 대중교통 운영	1
지방공사·공단 (165개)	도시철도	도시 내 철도 및 지하철 운영	6
	도시개발	신도시, 재개발, 재건축 등 도시정비	16
	기타공사	지역개발, 유통, 관광, 시설관리, 운송 등 특수목적	55
	지방공단	환경관리, 체육시설 등 공공서비스	88
합 계			418

주: 2024회계연도 결산 대상 기관 기준임

자료: 「지방공기업법」 및 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

13) 한편, 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인 중에는 “지방출자·출연기관”이 존재하나, 이는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 아닌 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 적용 대상이다. 따라서 지방출자·출연기관은 본 분석의 대상이 아니다.

각 유형별 사업은 사업 목적 및 자원 조달 방식 등에서 차이를 보이며, 이에 따라 자산 구성, 부채 규모 및 수익성 구조 또한 상이하게 나타난다. 예를 들어, 상수도·하수도 사업과 도시철도공사는 요금 수입을 기반으로 운영되는 공공서비스형 사업으로 비교적 안정적인 수입 구조를 갖는 반면, 요금 규제 등으로 수익성에 제약이 있고 고정비 부담이 높은 구조적 특성을 가지며 이로 인해 지방자치단체의 재정 지원 구조가 유지되는 특성이 있다. 공영개발 사업과 도시개발공사 등은 분양·판매 수입을 중심으로 운영되는 개발형 사업으로, 경기 변동에 따른 수익 규모와 재무성과의 변동성이 상대적으로 크게 나타날 수 있으므로, 이를 고려하여 검토할 필요가 있다.

구체적으로 각 유형별 사업의 2024회계연도 재무 및 손익 현황을 살펴보면, 지방공기업 총 418개 기관의 자산은 247.1조원, 부채는 69.8조원으로 나타났으며, 부채비율은 39.3% 수준이다. 매출액은 25.6조원이며, 당기순이익은 △2.7조원으로 나타난다.

사업 유형별 자산 규모를 보면, 지방공사 중 도시개발 사업의 자산이 76.2조원으로 전체의 30.8%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 하수도(56.0조원, 22.7%), 상수도(45.6조원, 18.4%), 도시철도(30.6조원, 12.4%) 사업 순으로 나타났다. 이는 지방공기업 자산이 도시개발, 상·하수도 등 대규모 시설 투자 및 개발사업을 중심으로 형성되어 있음을 보여준다.

부채 규모는 도시개발공사에 보다 높은 수준으로 집중되는 특징을 보인다. 도시개발공사의 부채는 48.7조원으로 전체 부채의 약 70% 수준을 차지하고 있으며, 부채비율도 177.6%로 다른 유형에 비해 높은 수준이다. 이는 택지개발, 산업단지 조성 등 대규모 개발사업 수행 과정에서 차입금 및 공사채 발행에 의존하는 도시개발공사의 사업 구조에 기인한 것으로 분석된다. 한편, 상수도 및 하수도 사업은 부채 규모가 각각 0.9조원, 4.3조원 수준으로 상대적으로 적은 편이며, 부채비율도 비교적 안정적인 수준으로 보이나 이는 적자를 지방자치단체가 보전하는 구조에 기인한다.

수익성 측면에서는 사업 유형에 따른 차이가 더욱 뚜렷하게 나타난다. 도시개발공사는 당기순이익 8,091억원을 기록하며 흑자 구조를 보이고 있는 반면, 하수도 사업은 △1조 8,236억원, 도시철도공사는 △1조 2,453억원의 대규모 당기순손실을

기록하였다. 또한 상수도 사업 또한 △4,902억원의 당기순손실이 발생하는 등 공공 서비스 분야에서 적자가 지속되는 것으로 나타났다. 이는 도시철도 및 상·하수도 와 같은 공공서비스 사업의 경우 요금 규제와 높은 운영비용 등의 영향으로 구조적 인 수익성 한계를 갖는 반면, 도시개발 사업은 토지개발 및 분양 수익 등을 통해 상 대적으로 수익 창출이 가능한 사업 구조를 갖기 때문으로 분석된다.

[2024회계연도 지방공기업 유형별 재무 및 손익 현황]

(단위: 개, 억원, %)

구분		기관 수	자산	부채	부채비율	매출액	당기순이익
전체 (비중)		418	2,470,758	697,585	39.3	255,941	△26,812
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지방 직영 기업	상수도 (비중)	122	455,585	8,816	2	51,347	△4,902
		29.2	18.4	1.3	-	20.1	-
	하수도 (비중)	104	560,466	43,316	8.4	41,076	△18,236
		24.9	22.7	6.2	-	16.0	-
	공영개발 (비중)	26	265,397	8,207	3.2	4,047	△186
		6.2	10.7	1.2	-	1.6	-
	운송 (비중)	1	209	26	14.2	11	△17
		0.2	0.0	0.0	-	0.0	-
지방 공사 · 공단	도시철도 (비중)	6	305,501	103,399	51.2	29,780	△12,453
		1.4	12.4	14.8	-	11.6	-
	도시개발 (비중)	16	761,535	487,191	177.6	67,007	8,091
		3.8	30.8	69.8	-	26.2	-
	기타공사 (비중)	55	113,388	41,626	58	27,726	957
		13.2	4.6	6.0	-	10.8	-
	지방공단 (비중)	88	8,679	5,003	136.1	34,948	△69
		21.1	0.4	0.7	-	13.7	-

주: 기관 수는 2024회계연도 결산 대상 기관 기준임

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료를 바탕으로 작성

이를 종합하면, 지방공기업은 전체적으로 적자 구조가 지속되는 가운데 사업 유형에 따라 재무구조와 수익성이 상이하게 나타나고 있다. 특히 도시개발공사는 개발사업을 통해 수익을 창출하는 반면 높은 부채 수준을 동반하고 있으며, 도시철도 및 상·하수도 사업 등 공공서비스 분야는 구조적인 적자가 지속되는 특징을 보인다. 이는 지방공기업 사업 유형에 따라 재무 구조와 수익 구조의 차이가 존재함을 보여주는 것으로 볼 수 있다.

따라서 사업 유형별 특성을 고려한 재무 현황 분석이 필요하다. 이에 본 절에서는 지방공기업의 다양한 사업 분야 중 재무적 중요도가 높은 ① 상수도, ② 하수도, ③ 공영개발, ④ 도시철도, ⑤ 도시개발 등 다섯 가지 사업 유형을 대상으로 최근 4개년간 재무 수치를 분석한다. 구체적으로 자산·부채 규모와 부채비율 등 재무건전성 지표와 함께 당기순이익, 총자산순이익률¹⁴⁾ 등 수익성 지표를 중심으로 비교·분석한다.

14) 총자산순이익률(Return on Assets: ROA)은 수익성을 나타내는 지표로서, 총자산 대비 당기순이익의 비율을 의미한다. 이는 기업이 보유한 자산을 활용하여 어느 정도의 이익을 창출하였는지를 보여주는 지표이다.

○ 총자산순이익률: $\text{당기순이익} / [(\text{기초자산} + \text{기말자산}) / 2] \times 100$

나. 상수도 사업

상수도 사업은 「지방공기업법」¹⁵⁾에 따라 지방자치단체가 직접 설치·운영하는 대표적인 지방공기업 사업 중 하나로, 주민 생활과 밀접한 기초 인프라 서비스의 성격을 가진다. 특히 취수·정수·급수시설 등 공급망 관리가 지역 단위로 이루어지는 특성으로 인해 일반적으로 기초지방자치단체 단위에서 설치·운영되는 경우가 많다. 이에 따라 기초자치단체 수가 많은 광역자치단체일수록 상수도 지방공기업의 수 역시 많은 경향이 나타난다.

2024회계연도 말 기준 전국 지방자치단체의 상수도 지방공기업 현황을 보면, 서울특별시를 포함한 8개 광역시에 각각 1개씩의 기관이 설치되어 있으며, 경기도 31개, 강원특별자치도와 경상북도 각각 15개, 충청남도 14개, 경상남도 13개 등 전국에 총 122개의 상수도 지방공기업이 설치되어 있다.

[2024회계연도 전국 지방자치단체별¹⁶⁾ 상수도 지방공기업 현황]

(단위: 개)

구분		기관 수	상수도 지방공기업
광역 시	서울특별시	1	서울특별시상수도
	부산광역시	1	부산광역시상수도
	대구광역시	1	대구광역시상수도
	인천광역시	1	인천광역시상수도
	광주광역시	1	광주광역시상수도
	대전광역시	1	대전광역시상수도
	울산광역시	1	울산광역시상수도
	세종특별자치시	1	세종특별자치시상수도

15) 「지방공기업법」

제2조(적용범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
(이하 각 호 생략)

16) 본 보고서에서 "광역시"는 대한민국의 17개 광역지방자치단체 중 특별시(1개), 광역시(6개), 특별자치시(1개)를 의미하며, "광역도"는 도(6개) 및 특별자치도(3개)를 의미한다. 이하 동일하다.

(단위: 개)

구분	기관 수	상수도 지방공기업
광역시도	경기도	31 가평군상수도, 고양시상수도, 과천시상수도, 광명시상수도, 광주시상수도, 구리시상수도, 군포시상수도, 김포시상수도, 남양주시상수도, 동두천시상수도, 부천시상수도, 성남시상수도, 수원시상수도, 시흥시상수도, 안산시상수도, 안성시상수도, 안양시상수도, 양주시상수도, 양평군상수도, 여주시상수도, 연천군상수도, 오산시상수도, 용인시상수도, 의왕시상수도, 의정부시상수도, 이천시상수도, 파주시상수도, 평택시상수도, 포천시상수도, 하남시상수도, 화성시상수도
	강원특별자치도	15 강릉시상수도, 고성군상수도(강원), 동해시상수도, 삼척시상수도, 속초시상수도, 양양군상수도, 영월군상수도, 원주시상수도, 인제군상수도, 정선군상수도, 철원군상수도, 춘천시상수도, 태백시상수도, 평창군상수도, 홍천군상수도
	충청북도	8 단양군상수도, 영동군상수도, 옥천군상수도, 음성군상수도, 제천시상수도, 진천군상수도, 청주시상수도, 충주시상수도
	충청남도	14 계룡시상수도, 공주시상수도, 금산군상수도, 논산시상수도, 당진시상수도, 보령시상수도, 부여군상수도, 서산시상수도, 서천군상수도, 아산시상수도, 예산군상수도, 천안시상수도, 태안군상수도, 홍성군상수도
	전북특별자치도	9 고창군상수도, 군산시상수도, 김제시상수도, 남원시상수도, 부안군상수도, 완주군상수도, 익산시상수도, 전주시상수도, 정읍시상수도
	전라남도	8 광양시상수도, 나주시상수도, 목포시상수도, 순천시상수도, 여주시상수도, 영광군상수도, 영암군상수도, 화순군상수도
	경상북도	15 경산시상수도, 경주시상수도, 구미시상수도, 김천시상수도, 문경시상수도, 상주시상수도, 안동시상수도, 영덕군상수도, 영주시상수도, 영천시상수도, 예천군상수도, 울진군상수도, 의성군상수도, 칠곡군상수도, 포항시상수도
	경상남도	13 거제시상수도, 거창군상수도, 고성군상수도(경남), 김해시상수도, 밀양시상수도, 사천시상수도, 양산시상수도, 진주시상수도, 창녕군상수도, 창원시상수도, 통영시상수도, 함안군상수도, 함천군상수도
	제주특별자치도	1 제주특별자치도상수도
합계	122	-

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료를 바탕으로 작성

지방공기업 상수도 사업의 총자산은 2024년 45조 5,585억원으로 2021년 38조 7,148억원에서 6조 8,437억원(17.7%) 증가하였다. 자산의 대부분은 정수장·관로 등 가동설비자산(유형자산)으로 구성되어 있으며, 시설투자 확대에 따라 자산 규모는 점진적으로 증가하는 추세를 보인다.

총부채는 2024년 8,816억원으로 2021년 6,918억원에서 1,898억원(27.4%) 증가하였으며, 그 결과 자산의 증가율보다 부채의 증가율이 더 크게 나타난다. 2024년 매출액은 5조 1,347억원으로 최근 4년간 6,658억원(14.9%)이 증가하였고, 영업이익은 △8,479억원, 당기순이익은 △4,901억원으로 2021년 이후 4,000억원대 수준의 적자 구조가 지속되고 있다.

[최근 4년간 상수도 사업 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	387,148	406,100	423,211	455,585	68,437	17.7
가동설비자산 ¹⁾	309,646	323,680	335,527	368,371	58,725	19.0
부채	6,918	7,850	8,387	8,816	1,898	27.4
차입금	3,292	4,190	4,746	5,200	1,908	58.0
자본	380,230	398,250	414,824	446,769	66,539	17.5
매출액	44,689	46,710	49,023	51,347	6,658	14.9
매출원가	43,237	44,946	46,998	49,081	5,844	13.5
영업이익	△7,838	△7,802	△8,064	△8,479	△641	△8.2
당기순이익	△4,972	△4,480	△4,138	△4,901	71	△1.4

주: 1) 가동설비자산은 건축물, 토지, 급수장치시설 등이 포함됨

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleane.go.kr) 공시 재무제표를 바탕으로 작성

구체적으로 최근 4년간 상수도 사업의 주요 계정과목을 살펴보면, 전체 자산의 약 80%를 차지하는 가동설비자산은 정수시설 확충과 노후 관로 교체 등 지속적인 시설 투자에 따라 2021년 30조 9,646억원에서 2024년 36조 8,371억원으로 매년

증가하는 추세를 보인다.

한편, 급수수익은 요금 조정의 제약으로 증가 폭이 제한적이나 최근 4년간 총괄원가¹⁷⁾(인건비, 동력비, 시설유지관리비 및 감가상각비 등) 상승률(15.9%)을 상회하는 수준(17.9%)으로 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 비용 구조상 급수수익이 총괄원가를 충분히 보전하지 못하며, 그 결과 당기순이익은 2021년 이후 4,000억원대 수준의 적자 구조가 지속되는 등 재무성과가 제한적으로 나타나고 있다.

[최근 4년간 상수도 사업 주요 계정과목]

(단위: 개, 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	387,148	406,100	423,211	455,585	68,437	17.7
가동설비자산	309,646	323,680	335,527	368,371	58,725	19.0
비중	80.0	79.7	79.3	80.9	0.9	-
급수수익	41,877	43,799	46,721	49,364	7,487	17.9
총괄원가	57,220	59,287	62,356	66,336	9,116	15.9
당기순이익	△4,972	△4,480	△4,138	△4,901	71	△1.4

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

재무지표 측면에서 최근 4년간 상수도 사업을 분석하면, 유동비율은 1,600~2,000% 수준으로 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 유동부채 대비 유동자산의 규모가 현저히 크고, 단기 지급능력은 양호하다는 것을 의미한다. 다만, 유동자산의 규모가 과다할 경우 유동자금의 비효율적인 운용 가능성이 있으므로 향후 자금운용의 효율성 제고가 필요할 것으로 보인다. 한편, 부채비율은 1.8~2.0% 수준으로, 이와 유사하게 차입금의존도도 0.9~1.1% 수준으로 매우 낮게 나타났다. 이는 대부분의 자본 조달이 외부 금융기관에 의존한 차입보다 지방자치단체 예산 지원을 기반으로 이루어지기 때문인 것으로 보인다.

17) 총괄원가는 「공공요금 산정기준」(기획재정부훈령 제73호)에 따라 적정원가와 적정투자보수로 구성된다. 적정원가는 영업비용의 합계에서 지급이자를 제외한 영업외비용과 규제서비스 제공과 관련하여 발생한 법인세비용을 가산하고 영업외수익을 차감한 금액이며, 적정투자보수는 규제서비스를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진실되고 유효한 자산에 대한 적정한 보수로 요금기저에 적정 투자보수율을 곱하여 산정한다.

상수도 사업은 수년간 당기순이익 및 영업이익이 적자인 구조가 지속됨에 따라 이자보상배율은 음(△)의 값을 갖는다. 특히, 부채비율과 차입금의존도가 매우 낮아 이자 상환에 대한 부담이 크지 않음에도 영업 적자가 지속되면서 이자비용조차 충당하지 못하는 구조가 지속되고 있다.

원가보상률은 최근 4년간 77.4~78.8% 수준으로 나타나는데 이는 요금체계가 원가 미만으로 형성되어 총괄원가가 영업수익을 상회하기 때문으로, 이에 따라 상수도 사업의 적자 구조가 지속되고 있다.

[최근 4년간 상수도 사업 주요 재무건전성 · 수익성 지표]

(단위: %, 배, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감 (B-A)
유동비율	1,653.6	1,916.3	2,060.2	1,900.3	246.7
부채비율	1.8	2.0	2.0	2.0	0.2
차입금의존도	0.9	1.0	1.1	1.1	0.3
이자보상배율	△99.6	△69.4	△61.2	△53.9	45.7
원가보상률	78.1	78.8	78.6	77.4	△0.7

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

- 유동비율: 유동자산/유동부채×100
- 부채비율: 타인자본/자기자본×100
- 차입금의존도: 차입금/자산×100
- 이자보상배율: 영업이익/이자비용
- 원가보상률: 영업수익/총괄원가×100

자료: 「지방공기업법」 및 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

앞서 분석한 최근 4년간 상수도 사업의 재무제표를 살펴보면, 증가율 측면에서는 자산보다 부채가 크지만 절대적인 규모는 자산의 증가액이 부채의 증가액보다 더 크게 나타난다. 그 결과 자본은 2021년 38조 230억원에서 2024년 44조 6,769억원으로 6조 6,539억원(17.5%) 증가하였다.

수년간 당기순손실이 지속되는 재무구조에도 불구하고 자본이 증가한 것은 정부 및 지방자치단체의 재정 투입의 영향이 큰 것으로 분석된다. 노후 관로 교체 및 정수시설 확충 등 지속적인 시설투자가 이루어지면서 지방자치단체의 출자금, 국고

보조금 및 지방비 투입이 자본으로 계상됨에 따라 자산(가동설비자산)과 자본 규모가 함께 증가하는 양상을 보이고 있기 때문이다. 이는 상수도 사업이 수익 창출보다는 공공 인프라 확충을 목적으로 하는 투자 중심 사업이라는 특성에 기인한다.

아울러 최근 4년간 상수도 사업에 대한 정부와 지방자치단체의 재정 지원액은 손실보전 측면에서도 매년 1,000~1,900억원 규모의 재정이 투입되어 4년 누적 기준으로 약 6,000억원 수준에 이르는 것으로 나타난다.

[최근 4년간 상수도 사업 손실보전 재정 지원액 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	합계
재정 지원액(A+B)	1,042	1,484	1,616	1,952	6,094
지방자치단체 지원액(A)	967	1,432	1,552	1,866	5,817
정부 지원액(B)	76	52	64	86	278

주: 합계는 단수 차이가 발생함

자료: 국회예산정책처, 「지방공기업 재무건전성 분석」, 2025. 8. 기초자료를 바탕으로 작성

한편, 상·하수도 사업에서는 사업 운영에 필요한 총비용인 ‘총괄원가’를 실제 요금수익으로 어느 정도 회수하고 있는지를 나타내는 지표로 ‘요금현실화율’¹⁸⁾을 사용한다. 요금현실화율이 100%에 가까울수록 총괄원가가 요금에 반영된 수준이 높다는 것을 의미하며, 100%에 도달할 경우 요금수입만으로도 사업 운영이 가능하다. 반면, 요금현실화율이 100%에 미달하는 경우에는 요금수입만으로 총괄원가를 충당하기 어려워 일반회계 전입금 등 추가적인 재정 지원이 필요한 상태임을 의미한다.

최근 4년간 상수도 사업의 평균 요금현실화율은 73.2~74.9% 수준으로 나타났다. 그러나 2024년 기준으로 전체 122개 기관 중 70개 기관의 요금현실화율이 평균인 74.5% 미만으로, 요금현실화율이 가장 높은 기관인 광명시상수도(106.0%)와 가장 낮은 기관인 의성군상수도(18.4%) 간 격차가 87.6%p로 매우 큰 차이를 보이고 있다.

18) 요금현실화율(%): $\text{요금수익} / \text{총괄원가} \times 100$

[최근 4년간 상수도 사업 요금현실화율 현황]

(단위: 원, %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
평균요금(㎥)	700.8	728.0	773.6	801.6	100.8	14.4
평균원가(㎥)	957.6	985.4	1,032.6	1,075.7	118.1	12.3
요금현실화율	73.2	73.9	74.9	74.5	1.3	-
〈비교〉 하수도 사업 요금현실화율	46.4	46.8	46.7	47.5	1.1	-

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24. 자료를 바탕으로 작성

특히 요금 수준은 기관 간 큰 차이를 보이지 않는 반면, 원가는 지역별 공급 여건에 따라 큰 편차를 보여 요금과 원가 간 격차가 크게 나타난다. 2024년 기준 광명시상수도는 요금(㎥당 820.46원)이 원가(773.94원)와 유사한 수준인 반면, 의성군상수도의 요금(1,159.69원)은 광명시상수도보다 다소 높으나 원가(6,289.44원)에서 큰 차이가 나타나 원가 보전 수준에서 현저한 차이를 보인다. 이는 지방자치단체별 인구밀도 및 수요 규모에 따른 규모의 경제, 관로 길이 및 지형 조건, 시설 투자 및 노후도 차이 등에 기인한 것으로 분석된다. 이에 따라 향후 지역 간 요금현실화율 격차를 완화할 필요가 있을 것으로 보인다.¹⁹⁾

[상수도 요금현실화율 상위·하위 3개 기관(2024년)]

(단위: %)

상수도 요금현실화율 상위 기관		상수도 요금현실화율 하위 기관	
지방공기업	요금현실화율	지방공기업	요금현실화율
광명시상수도	106.0	의성군상수도	18.4
완주군상수도	104.6	영월군상수도	21.0
청주시상수도	100.3	평창군상수도	21.5

주: 참고로, 2024년 기준 요금현실화율 최상위 기관인 광명시상수도의 요금(원/㎥)은 820.46원이고 원가는 773.94원으로 나타나고, 최하위 기관인 의성군상수도의 요금(원/㎥)은 1,159.69원이고 원가는 6,289.44원으로 나타남

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.18

19) 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.17

다. 하수도 사업

하수도 사업은 「지방공기업법」²⁰⁾에 따라 지방자치단체가 설치·운영하는 공공서비스 사업으로, 생활하수 및 산업폐수의 처리 등을 통해 공중위생 향상과 수질 보전을 목적으로 한다. 특히 하수처리시설은 건설 및 운영 비용이 크고 규모의 경제가 작용하는 특성이 있어 여러 기초지방자치단체가 공동으로 시설을 운영하는 경우가 많다.

2024회계연도 말 기준 전국 지방자치단체의 하수도 지방공기업 현황을 보면, 서울특별시를 포함한 8개 광역시에 각각 1개의 기관이 설치되어 있으며, 경기도 31개, 충청남도과 경상북도 각각 13개, 경상남도 11개 등 전국에 총 104개의 하수도 지방공기업이 운영되고 있다.

광역적·집약적 대규모 시설투자가 요구되는 하수도 사업의 특성상 상수도 사업에 비해 지방자치단체별로 개별 지방공기업이 설치되는 경우는 적은 경향을 보인다. 예를 들어 강원특별자치도의 경우 상수도 지방공기업은 총 15개인 반면, 하수도 지방공기업은 5개에 불과하다.

[2024회계연도 전국 지방자치단체별 하수도 지방공기업 현황]

(단위: 개)

구분		기관 수	하수도 지방공기업
광역 시	서울특별시	1	서울특별시하수도
	부산광역시	1	부산광역시하수도
	대구광역시	1	대구광역시하수도
	인천광역시	1	인천광역시하수도
	광주광역시	1	광주광역시하수도
	대전광역시	1	대전광역시하수도
	울산광역시	1	울산광역시하수도
	세종특별자치시	1	세종특별자치시하수도

20) 「지방공기업법」

제2조(적용범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

6. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)

(이하 각 호 생략)

(단위: 개)

구분		기관 수	하수도 지방공기업
광 역 도	경기도	31	가평군하수도, 고양시하수도, 과천시하수도, 광명시하수도, 광주시하수도, 구리시하수도, 군포시하수도, 김포시하수도, 남양주시하수도, 동두천시하수도, 부천시하수도, 성남시하수도, 수원시하수도, 시흥시하수도, 안산시하수도, 안성시하수도, 안양시하수도, 양주시하수도, 양평군하수도, 여주시하수도, 연천군하수도, 오산시하수도, 용인시하수도, 의왕시하수도, 의정부시하수도, 이천시하수도, 파주시하수도, 평택시하수도, 포천시하수도, 하남시하수도, 화성시하수도
	강원특별자치도	5	강릉시하수도, 동해시하수도, 속초시하수도, 원주시하수도, 춘천시하수도
	충청북도	7	옥천군하수도, 음성군하수도, 제천시하수도, 증평군하수도, 진천군하수도, 청주시하수도, 충주시하수도
	충청남도	13	계룡시하수도, 공주시하수도, 금산군하수도, 논산시하수도, 당진시하수도, 보령시하수도, 부여군하수도, 서산시하수도, 아산시하수도, 예산군하수도, 천안시하수도, 태안군하수도, 홍성군하수도
	전북특별자치도	7	군산시하수도, 김제시하수도, 남원시하수도, 완주군하수도, 익산시하수도, 전주시하수도, 정읍시하수도
	전라남도	8	광양시하수도, 나주시하수도, 목포시하수도, 순천시하수도, 여수시하수도, 영광군하수도, 영암군하수도, 화순군하수도
	경상북도	13	경산시하수도, 경주시하수도, 구미시하수도, 김천시하수도, 문경시하수도, 상주시하수도, 안동시하수도, 영덕군하수도, 영주시하수도, 영천시하수도, 예천군하수도, 칠곡군하수도, 포항시하수도
	경상남도	11	거제시하수도, 거창군하수도, 고성군하수도, 김해시하수도, 밀양시하수도, 사천시하수도, 양산시하수도, 진주시하수도, 창녕군하수도, 창원시하수도, 통영시하수도
	제주특별자치도	1	제주특별자치도하수도
합계		104	-

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료를 바탕으로 작성

지방공기업 하수도 사업의 총자산은 2024년 56조 466억원으로 2021년 53조 6,114억원에서 2조 4,352억원(4.5%) 증가하였다. 자산의 대부분은 하수처리장·하수관로 등 가동설비자산(유형자산)으로 구성되어 있으며, 같은 기간 상수도 사업의 자산 증가율이 17.7%인 점을 고려할 때 하수도 사업의 자산 증가 규모는 상대적으로 완만한 수준이다.

총부채는 2024년 4조 3,316억원으로 2021년 5조 3,962억원 대비 1조 646억원(19.7%) 감소하였다. 총부채 감소의 주요 원인은 같은 기간 장기미지급금이 4조

6,523억원에서 3조 4,137억원으로 1조 2,386억원(26.6%) 감소한 것에 기인한다. 특히 BTL²¹⁾장기미지급금은 민간투자사업을 통해 건설된 하수처리시설에 대해 향후 일정 기간 동안 지급해야 하는 시설사용료와 관련된 장기 지급 의무를 의미한다. 최근 비유동부채 중 장기미지급금과 BTL장기미지급금 규모가 감소하고 있는 것은 과거 하수처리시설 확충 과정에서 발생한 장기 지급의무가 연차적으로 상환되면서 잔액이 감소한 데 따른 것으로 볼 수 있다.

2024년 매출액은 4조 1,076억원으로 최근 4년간 6,051억원(17.3%) 증가하였다. 그러나 영업이익은 △2조 8,319억원으로 2021년 △2조 2,943억원에서 5,376억원(23.4%) 감소하였고, 당기순이익은 △1조 8,236억원을 기록하여 2021년 1조 5,000억원대 수준이었던 적자 규모가 지속적으로 확대되는 추세이다.

[최근 4년간 하수도 사업 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	536,114	543,250	553,025	560,466	24,352	4.5
가동설비자산 ¹⁾	437,315	442,019	441,576	443,128	5,813	1.3
부채	53,962	50,992	48,245	43,316	△10,646	△19.7
장기미지급금 ²⁾	46,523	42,870	39,222	34,137	△12,386	△26.6
차입금	2,375	2,421	3,133	3,406	1,031	43.4
자본	482,152	492,258	504,780	517,150	34,998	7.3
매출액	35,025	37,025	38,600	41,076	6,051	17.3
매출원가	54,161	58,142	61,918	65,416	11,255	20.8
영업이익	△22,943	△24,684	△27,207	△28,319	△5,376	△23.4
당기순이익	△15,228	△15,383	△17,356	△18,236	△3,008	△19.8

주: 1) 가동설비자산은 구축물, 토지, 건물 등이 포함됨

2) 장기미지급금은 비유동부채 중 BTL장기미지급금과 (일반)장기미지급금의 합계임

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

21) BTL 사업은 사업기반시설의 건설 및 운영을 위한 민간투자사업의 한 방식으로 민간사업자가 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(BUILD)한 후 준공과 동시에 국가나 지방자치단체로 소유권을 이전(TRANSFER)하고, 국가나 지방자치단체는 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리 운영권을 인정하되, 사업시행자는 그 시설을 국가 또는 지방자치단체에게 임대(LEASE)하여 협약에서 정한 기간 동안 임대료(리스료)를 지급 받아 투자금을 회수하는 사업 방식을 의미한다.

구체적으로 최근 4년간 하수도 사업의 주요 계정과목을 살펴보면, 전체 자산의 약 80%를 차지하는 가동설비자산은 하수시설 확충 등 지속적인 시설 투자에도 2021년 43조 7,315억원에서 2024년 44조 3,128억원으로 5,813억원(1.3%) 증가하는데 그쳤다. 또한, 가동설비자산이 전체 자산에서 차지하는 비중은 같은 기간 81.6%에서 79.1%로 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있어, 향후 하수도 시설 확충 수준의 적정성에 대한 점검이 필요할 것으로 보인다.

한편, 사용료수익은 요금 조정의 제약으로 증가 폭이 제한적이거나 최근 4년간 총괄원가(인건비, 동력비, 시설유지관리비 및 감가상각비 등) 상승률을 상회하는 수준으로 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 2021년 이후 사용료수익은 총괄원가의 절반도 회수하지 못하는 수준에 머물러 비용을 자체적으로 충당하기 어려운 상태가 이어지는 것으로 나타났다. 그 결과 당기순이익은 2021년 △1조 5,000억원대 이후 2024년에는 △1조 8,000억원대 수준으로 확대되는 등 구조적인 적자 상태가 지속되고 있다.

[최근 4년간 하수도 사업 주요 계정과목]

(단위: 개, 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	536,114	543,250	553,025	560,466	24,352	4.5
가동설비자산	437,315	442,019	441,576	443,128	5,813	1.3
비중	81.6	81.4	79.8	79.1	△2.5	-
사용료수익	33,701	35,567	37,120	39,384	5,683	16.9
총괄원가	72,662	76,037	79,492	82,928	10,266	14.1
당기순이익	△15,228	△15,383	△17,356	△18,236	△3,008	△19.8

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

재무지표 측면에서 최근 4년간 하수도 사업을 분석하면, 유동비율은 800% 내외의 높은 수준을 유지하고 있다. 같은 기간 상수도 사업의 유동비율이 1,600~2,000% 수준인 것과 비교하면 다소 낮은 수치로 보이나, 여전히 높은 수준으로 단

기 지급능력은 양호한 것으로 분석된다. 또한 이는 상수도 사업에 비해 상대적으로 유동자금의 운용 효율성이 높을 가능성을 의미할 수 있다.

부채비율은 8.4~11.2%로 2021년 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 차입금 의존도도 0.4~0.6%로 낮은 수준으로 나타나는데 이는 상수도 사업과 유사하게 자본 조달이 대부분 외부 차입보다 정부 예산을 기반으로 이루어지기 때문인 것으로 보인다.

하수도 사업은 수년간 당기순이익 및 영업이익이 적자인 구조가 지속됨에 따라 이자보상배율은 음(△)의 값을 나타낸다. 이로 인해 부채비율과 차입금의존도가 낮아 이자 상환에 대한 부담이 크지 않음에도 영업 적자의 지속으로 이자비용조차 충당하지 못하는 구조가 이어지고 있다. 이는 총괄원가 체계에 기반한 공공요금의 특성으로 인해 요금 조정에 일정한 경직성이 존재하는 상수도 사업과 유사한 재무적 특성이다.

원가보상률은 최근 4년간 48.2~49.5%로 나타나고 있으며, 이는 총괄원가가 영업수익의 2배 이상 규모에 해당함을 의미한다. 상수도 사업도 원가보상률이 77.4~78.8% 수준으로 100%에 미달하여 수익성이 충분하지 않은 상황이나, 하수도 사업의 원가보상률은 50%에도 미치지 못하는 것으로 나타나 수익 구조가 현저히 취약한 상태로 분석된다.

[최근 4년간 하수도 사업 주요 재무건전성 · 수익성 지표]

(단위: %, 배, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감 (B-A)
유동비율	760.3	827.9	782.4	809.7	49.4
부채비율	11.2	10.4	9.6	8.4	△2.8
차입금의존도	0.4	0.4	0.6	0.6	0.2
이자보상배율	△14.0	△16.0	△17.0	△17.8	△3.8
원가보상률	48.2	48.7	48.6	49.5	1.3

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

- 유동비율: 유동자산/유동부채×100
- 부채비율: 타인자본/자기자본×100
- 차입금의존도: 차입금/자산×100
- 이자보상배율: 영업이익/이자비용
- 원가보상률: 영업수익/총괄원가×100

자료: 「지방공기업법」 및 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

앞서 분석한 최근 4년간 하수도 사업의 재무제표를 보면 상수도 사업과 유사한 양상으로, 자산보다 부채의 증가율이 크지만 절대적인 규모는 자산의 증가액이 부채의 증가액보다 더 크게 나타난다. 그 결과 자본은 2021년 48조 2,152억원에서 2024년 51조 7,150억원으로 3조 4,998억원(7.3%) 증가하였다.

수년간 당기순손실이 지속되는 재무구조에도 불구하고 자본이 증가한 것은 정부 및 지방자치단체의 재정 투입의 영향이 큰 것으로 분석된다. 노후 관로 교체 및 하수시설 확충 등 지속적인 시설투자가 이루어지면서 지방자치단체의 출자금, 국고 보조금 및 지방비 투입이 자본으로 계상됨에 따라 자산(가동설비자산)과 자본 규모가 함께 증가하는 양상을 보이고 있기 때문이다. 이는 상수도 사업과 마찬가지로 하수도 사업 또한 수익 창출보다는 공공 인프라 확충을 목적으로 하는 투자 중심 사업이라는 특성에 기인한다.

특히, 하수도 사업은 상수도 사업에 비해 환경 규제 준수를 위한 필수 인프라로서, 요금 회수율이 낮고 광역적·집약적 대규모 시설투자가 요구되는 특성이 있어 재정 지원 의존도가 상대적으로 높은 것으로 분석된다. 최근 4년간 하수도 사업에 대한 정부 및 지방자치단체의 재정 지원액을 보면, 손실보전 측면에서 매년 6,000~8,000억원대 규모의 재정이 투입되고 있으며 지원액은 증가하는 추세이다. 이에 따라 4년 누적 기준 지원액은 약 3조원에 이르는 것으로 나타난다. 같은 기간 상수도 사업의 재정 지원액이 매년 1,000~1,900억원 규모로 4년 누적 기준 약 6,000억원 수준인 점과 비교할 때, 하수도 사업에 대한 재정 투입 규모가 상대적으로 큰 것으로 확인된다.

[최근 4년간 하수도 사업 손실보전 재정 지원액 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	합계
재정 지원액(A+B)	6,669	7,809	7,845	8,107	30,430
지방자치단체 지원액(A)	5,668	6,696	6,833	7,092	26,289
정부 지원액(B)	1,000	1,113	1,013	1,015	4,141

주: 합계는 단수 차이가 발생함

자료: 국회예산정책처, 「지방공기업 재무건전성 분석」, 2025. 8. 기초자료를 바탕으로 작성

한편, 상수도 사업과 마찬가지로 하수도 사업에서도 사업 운영에 필요한 총비용인 ‘총괄원가’를 실제 요금수익으로 어느 정도 회수하고 있는지를 나타내는 지표로 ‘요금현실화율’²²⁾을 사용한다. 요금현실화율이 100%에 가까울수록 총괄원가가 요금에 반영된 수준이 높다는 것을 의미하며, 100%에 도달할 경우 요금수입만으로도 사업 운영이 가능하다. 반면, 요금현실화율이 100%에 미달하는 경우에는 요금수입만으로 총괄원가를 충당하기 어려워 일반회계 전입금 등 추가적인 재정 지원이 필요한 상태임을 의미한다.

최근 4년간 하수도 사업의 평균 요금현실화율은 46.4~47.5%로 나타났다. 이는 상수도 사업의 평균인 73.2~74.9%에 비추어 볼 때 현저히 낮은 수준이다. 다만, 이러한 재정구조는 하수도 사업의 특성과도 관련이 있는 것으로 분석된다. 하수도 사업은 환경 규제 강화에 따른 하수처리시설 확충 등 대규모 초기 시설투자와 높은 운영 비용이 요구되는 반면, 공공요금의 특성상 요금 조정이 제한적으로 이루어져 왔다. 또한 과거 하수처리율 제고를 위한 정책 추진 과정에서 민간투자사업(BTL 방식)이 활용되면서 장기적인 시설사용료 지급 부담이 발생한 점도 재정 부담 요인으로 작용하고 있다. 이러한 요인들로 인해 하수도 사업은 요금수입만으로 총괄원가를 충당하기 어려워 일반회계 전입금 등 재정지원에 크게 의존하는 경향이 나타나고 있다.

[최근 4년간 하수도 사업 요금현실화율 현황]

(단위: 원, %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
평균요금(㎥)	608.1	642.8	673.0	705.8	97.7	16.1
평균원가(㎥)	1,312.8	1,374.1	1,441.3	1,486.2	173.4	13.2
요금현실화율	46.4	46.8	46.7	47.5	1.1	-
〈비교〉 상수도 사업 요금현실화율	73.2	73.9	74.9	74.5	1.3	-

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24. 자료를 바탕으로 작성

22) 요금현실화율(%): 요금수익/총괄원가×100

또한 2024년 기준으로 전체 104개 기관 중 34개 기관의 요금현실화율이 20% 미만으로 나타났으며, 요금현실화율이 가장 높은 기관인 대전광역시하수도(98.0%)와 가장 낮은 기관인 금산군하수도(2.7%) 간 격차는 95.3%p로 기관 간 편차가 매우 큰 것으로 나타났다.²³⁾

하수도 사업은 상수도 사업과 유사하게 요금 수준에서도 기관 간 차이가 나타나는 가운데, 원가는 지역별 공급 여건에 따라 훨씬 큰 편차를 보여 요금과 원가 간 격차가 크게 확대되는 구조를 보인다. 2024년 기준 대전광역시하수도는 요금(㎥당 706.91원)이 원가(721.21원)와 유사한 수준인 반면, 금산군하수도는 요금(198.99원)이 원가(7,406.39원)에 크게 미달하여 원가 보전 수준에서 현저한 차이를 보인다. 이는 상수도 사업과 마찬가지로 인구밀도 및 수요 규모에 따른 규모의 경제, 관로 및 처리시설 운영 여건 등의 차이에 기인한 것으로 분석된다. 이에 따라 향후 지역 간 요금현실화율 격차를 완화하고 하수도 사업의 수익성을 개선하기 위한 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 분석된다.²⁴⁾

[하수도 요금현실화율 상위·하위 3개 기관(2024년)]

(단위: %)

하수도 요금현실화율 상위 기관		하수도 요금현실화율 하위 기관	
지방공기업	요금현실화율	지방공기업	요금현실화율
대전광역시하수도	98.0	금산군하수도	2.7
대구광역시하수도	79.4	영광군하수도	4.3
완주군하수도	78.8	옥천군하수도	5.3

주: 참고로, 2024년 기준 요금현실화율 최상위 기관인 대전광역시하수도의 요금(원/㎥)은 706.91원이고 원가는 721.21원으로 나타나고, 최하위 기관인 금산군하수도의 요금(원/㎥)은 198.99원, 원가는 7,406.39원으로 나타남

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.18

23) 한편, 당기순이익이 발생한 기관은 대전광역시하수도, 거제시하수도, 부천시하수도 등 3개 기관에 불과하다.

24) 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.17

라. 공영개발 사업

공영개발은 「지방공기업법」²⁵⁾에 따라 지방자치단체가 택지 등 토지를 개발·조성하고 이를 공급하는 사업이다. 다만 일부 지방자치단체에서는 도시개발공사가 토지 공급뿐만 아니라 주택공급과 임대 등 관련 기능을 함께 수행하고 있어, 공영개발 기능이 도시개발공사에 통합된 형태로 운영되고 있다. 이에 따라 공영개발 지방공기업의 설치 현황은 지역별 개발 수요와 지방자치단체의 공기업 운영 방식에 따라 차이가 나타난다.

2024회계연도 말 기준 전국 지방자치단체의 공영개발 지방공기업 현황을 보면, 광역시는 인천광역시와 세종특별자치시에 각각 1개씩 기관이 설치되어 있으며, 광역도의 경우에는 경기도 9개, 강원특별자치도·충청남도·전라남도·경상남도에 각각 3개씩 등 전국에 총 26개의 공영개발 지방공기업이 설치되어 있다.

8개 광역시 중 인천광역시와 세종특별자치시를 제외한 나머지 6개 광역시와 광역도 중 경상북도·제주특별자치도에는 공영개발 지방공기업이 설치되어 있지 않으며, 유사한 기능을 수행하는 도시개발공사를 설치하여 운영하고 있다.²⁶⁾ 한편, 인천광역시는 공영개발 사업을 수행하는 인천경제자유구역청과 함께 도시개발공사(인천도시공사)를 운영하고 있으며, 세종특별자치시는 도시개발공사 없이 공영개발을 설치·운영하고 있다.

25) 「지방공기업법」

제2조(적용범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

8. 토지개발사업
(이하 각 호 생략)

26) 지방공기업 중 공영개발 사업이 설치되어 있지 않은 6개 광역시에 설립된 도시개발공사는 서울주택도시개발공사, 부산도시공사, 대구도시개발공사, 광주광역시도시공사, 대전도시공사, 울산도시공사이며, 2개 광역도에는 경상북도개발공사와 제주특별자치도개발공사 등이 설치되어 있다.

[2024회계연도 전국 지방자치단체별 공영개발 지방공기업 현황]

(단위: 개)

구분		기관 수	공영개발 지방공기업
광역시	서울특별시	0	-
	부산광역시	0	-
	대구광역시	0	-
	인천광역시	1	인천경제자유구역청
	광주광역시	0	-
	대전광역시	0	-
	울산광역시	0	-
	세종특별자치시	1	세종특별자치시공영개발
광역시	경기도	9	경기도고덕국제화계획지구조성사업, 경기도판교테크노밸리 조성사업, 과천시지식정보타운조성사업, 성남시공영개발, 시흥시공영개발, 안성시공영개발, 안양시공영개발, 의왕시공영개발, 의정부시공영개발
	강원특별자치도	3	강릉시공영개발, 원주시공영개발, 춘천시공영개발
	충청북도	2	음성군공영개발, 충주시공영개발
	충청남도	3	계룡시공영개발, 아산시공영개발, 천안시공영개발
	전북특별자치도	1	익산시공영개발
	전라남도	3	광양시공영개발, 목포시공영개발, 순천시공영개발
	경상북도	0	-
	경상남도	3	의령친환경골프장관리사업소, 진주시공영개발, 창원시주택건설사업
	제주특별자치도	0	-
합계		26	-

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료를 바탕으로 작성

지방공기업 공영개발 사업의 총자산은 2024년 26조 5,397억원으로 2021년 28조 8,100억원 대비 2조 2,703억원(7.9%) 감소하였다. 자산의 대부분은 토지·건물·구축물 등 유형자산으로 구성되어 있으며, 총자산의 감소에는 같은 기간 유형

자산이 20조 6,338억원에서 19조 4,094억원으로 1조 2,244억원(5.9%) 감소한 것과, 현금및현금성자산·단기금융상품·장기대여금 등으로 구성된 금융자산이 2조 7,429억원에서 1조 7,553억원으로 9,876억원(36.0%) 감소한 것이 주요한 영향을 미친 것으로 나타났다.

총부채는 2024년 8,207억원으로 2021년 9,637억원 대비 1,430억원(14.8%) 감소하였다. 총부채 감소의 주요 원인은 같은 기간 유동부채가 7,619억원에서 5,725억원으로 1,894억원(24.9%) 감소한 것에 기인한다. 자산과 부채의 감소에 따라 같은 기간 순자산도 27조 8,463억원에서 25조 7,190억원으로 2조 1,273억원(7.6%) 감소하는 등 사업 전반의 외형이 축소되는 추세를 보인다.

2024년 매출액은 4,047억원으로 2021년 대비 1조 8,190억원(81.8%) 감소하였다. 영업이익은 △2,626억원으로 2023년 이후 적자로 전환하였으며, 2021년 대비 1조 6,863억원(118.4%) 감소하였다. 한편, 택지 및 공단 용지 등의 판매가 전기 대비 증가함에 따라 당기순이익은 △186억원으로 전년 대비 1,195억원 증가하여 소폭 개선되었으나, 2021년 대비 1조 5,774억원(101.2%) 감소하여 전반적인 수익성은 악화된 것으로 나타났다.

참고로, 공영개발 사업은 다른 지방공기업 사업과 달리 특정 기관(인천경제자유구역청)의 비중이 매우 높은 특징을 보인다. 2024년 기준 인천경제자유구역청의 비중은 자산 86.3%, 부채 36.4%, 매출액 80.7%, 매출원가 44.3% 등이다.²⁷⁾

이는 대부분의 지방자치단체에서 개발사업을 도시개발공사를 중심으로 추진함에 따라 공영개발 사업의 비중이 축소되는 추세인 반면, 인천경제자유구역청은 특정 지역²⁸⁾ 중심의 대규모 프로젝트 사업으로 운영되고 있기 때문이다.

27) 2024년 전체 공영개발 사업 및 인천경제자유구역청 재무 및 손익 현황

(단위: 억원, %)

구분	자산	부채	매출액	매출원가
인천경제자유구역청(A)	229,120	2,991	3,264	769
비중(A/B)	86.3	36.4	80.7	44.3
전체 공영개발 사업(B)	265,397	8,207	4,047	1,735

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

28) 인천경제자유구역(Incheon Free Economic Zone, IFEZ)은 2003년 8월 인천국제공항과 항만을 포함하여 송도·영종·청라 일대에 122.34㎢ 규모로 지정된 국내 최초의 경제자유구역으로, 외국인 투자 유치를 위해 규제완화, 세제지원 및 기업활동 여건 개선 등을 목적으로 조성된 특별경제구역이다.

[최근 4년간 공영개발 사업 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	288,100	279,649	275,321	265,397	△22,703	△7.9
유형자산 ¹⁾	206,338	203,676	202,487	194,094	△12,244	△5.9
금융자산	27,429	21,887	17,518	17,553	△9,876	△36.0
부채	9,637	7,054	6,925	8,207	△1,430	△14.8
유동부채	7,619	5,171	5,122	5,725	△1,894	△24.9
자본	278,463	272,595	268,396	257,190	△21,273	△7.6
매출액	22,237	10,780	2,125	4,047	△18,190	△81.8
매출원가	5,150	3,261	1,342	1,735	△3,415	△66.3
영업이익	14,237	4,226	△3,252	△2,626	△16,863	△118.4
당기순이익	15,588	5,248	△1,381	△186	△15,774	△101.2

주: 1) 유형자산에는 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 건설중인자산 등이 포함됨

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

구체적으로 최근 4년간 공영개발 사업의 주요 계정과목을 살펴보면, 전체 자산의 70% 이상을 차지하는 유형자산은 2021년 20조 6,338억원에서 2024년 19조 4,094억원으로 1조 2,244억원(5.9%) 감소하였다.

특히, 2024년 기준 공영개발 사업 전체 유형자산(19조 4,094억원) 중 인천경제자유구역청은 18조 4,840억원으로 전체의 95.2%를 차지하고 있다.²⁹⁾ 인천경제자유구역청의 유형자산 감소는 건물 및 구축물 등에 대한 감가상각으로 장부가액이 지속적으로 감소한 데 따른 영향과 개발사업 추진 과정에서 이루어진 토지관리대장 정리에 따른 것이다. 토지관리대장 정리는 개발사업 완료에 따라 도로·공원 등 공공시설용 토지가 지방자치단체로 귀속되거나 필지 분할이나 면적 정정 등 지적 정리가 이루어지는 과정으로, 이 과정에서 장부상 토지 자산이 정리되면서 유형자산

29) 인천경제자유구역청의 최근 4년간 유형자산 현황은 다음과 같다.

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024
유형자산	198,256	195,783	193,294	184,840

자료: 최근 4년간 인천경제자유구역청 감사보고서를 바탕으로 작성

규모가 감소한 것이다. 특히 경제자유구역 개발사업의 경우 공공기반시설 조성 이후 해당 시설이 지방자치단체로 귀속되는 경우가 많아 사업 진행에 따라 유형자산 규모가 점진적으로 감소하는 측면이 있는 것으로 보인다.

판매수익에는 택지·공단용지·주택 등의 매출액이 포함된다. 최근 4년간 판매 수익과 이에 따른 판매이익은 분양 실적에 따라 큰 폭의 변동을 보이고 있으며, 이는 용지 분양 시점에 실적 변동이 크게 나타나는 공영개발 사업의 구조에 기인한다.

[최근 4년간 공영개발 사업 주요 계정과목]

(단위: 개, 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	288,100	279,649	275,321	265,397	△22,703	△7.9
유형자산	206,338	203,676	202,487	194,094	△12,244	△5.9
비중	71.6	72.8	73.5	73.1	1.5	2.1
판매수익(A)	21,860	10,376	1,659	3,612	△18,248.0	△83.5
판매원가(B)	5,077	3,170	1,245	1,642	△3,435.0	△67.7
판매이익(A-B)	16,783	7,206	414	1,970	△14,813.0	△88.3
당기순이익	15,588	5,248	△1,381	△186	△15,774	△101.2

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

재무지표 측면에서 최근 4년간 공영개발 사업을 분석하면, 유동비율은 650~900%대로 비교적 높은 수준을 유지하고 있어 단기 지급능력은 양호한 것으로 분석된다. 한편, 부채비율은 2.6~3.5% 수준으로 매우 낮게 나타나고 있으며, 차입 금의존도도 0.1~0.4% 수준으로 매우 낮다. 이는 공영개발 사업이 토지 개발 후 분양·매각을 통해 사업비를 회수하는 방식으로 외부 차입에 대한 의존도가 상대적으로 낮기 때문으로 보인다. 다만 이러한 재무 구조는 사업 특성에 따른 것으로, 유동 비율이 높고 부채비율이 낮은 점이 재무 성과나 재무건전성을 직접적으로 반영한다고 보기는 어렵다.

공영개발 사업은 용지 매각 및 분양 등 특정 시점에 수익이 집중되며, 매각 일정 지연이나 경기 여건 변화에 따라 실적 변동이 확대되는 특성이 있다. 이러한 특

성으로 인해 2023년 이후 영업이익과 당기순이익이 적자로 전환되면서 총자산순이익률도 음(△)의 값을 나타내고 있다. 최근 4년간 총자산순이익률은 △0.5~6.0% 범위에서 나타나는 등 수익성 지표에서 높은 변동성이 확인된다.

총자산회전율은 0.8~8.5%로 해당 지표 역시 변동성이 크게 나타났다. 총자산회전율은 기업이 보유한 자산을 통해 일정 기간 창출한 매출의 수준을 나타내는 지표이다. 같은 기간 대한민국 건설업종의 총자산회전율이 0.86~0.91%³⁰⁾ 수준에서 비교적 안정적으로 유지되는 반면, 지방공기업의 공영개발 사업은 상대적으로 변동폭이 크게 나타난다.³¹⁾ 이는 토지 개발 이후 분양·매각 시점에 매출이 집중적으로 인식되는 사업 구조에 따른 것으로, 개발 기간 중에는 자산이 누적되는 반면 매출 발생은 제한적이며 분양 시점에 매출이 일시에 실현되는 특성에 기인한다.

[최근 4년간 공영개발 사업 주요 재무건전성·수익성 지표]

(단위: %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감 (B-A)
유동비율	653.5	911.1	907.0	889.7	236.2
부채비율	3.5	2.6	2.6	3.2	△0.3
차입금의존도	0.1	0.1	0.1	0.4	0.2
총자산순이익률	6.0	1.8	△0.5	△0.1	△6.0
총자산회전율	8.5	3.8	0.8	1.5	△7.0

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

- 유동비율: 유동자산/유동부채×100
- 부채비율: 타인자본/자기자본×100
- 차입금의존도: 차입금/자산×100
- 총자산순이익률: 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100
- 총자산회전율: 매출액/[(기초자산+기말자산)/2]×100

자료: 「지방공기업법」 및 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

30) 최근 4년간 건설업 기업경영 분석지표(총자산회전율)

구분	2021	2022	2023	2024
건설업 총자산회전율(%)	0.91	0.94	0.92	0.86

자료: 한국은행, 「2023년 기업경영분석」, 2024.12. 및 한국은행, 「2024년 기업경영분석」, 2025.12. 바탕으로 작성

31) 건설업종과 공영개발 사업은 수익 인식 방식 및 사업 구조의 차이로 인해 총자산회전율의 직접적인 비교는 제한적으로 해석할 필요가 있다. 건설업은 공사 진행률에 따라 매출이 기간에 걸쳐 분산 인식되는 반면, 공영개발 사업은 분양 시점에 매출이 집중적으로 인식되기 때문이다. 다만, 본문에는 유사 업종으로서 비교를 위해 건설업종의 총자산회전율을 제시하였다.

지방공기업 공영개발 사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 인천경제자유구역청의 용지 매출원가를 살펴보면, 분양 실적은 송도·청라·영종 등 주요 개발지구의 개발 단계 및 시장 여건에 따라 변동성이 크게 나타난다. 특히 2023년에는 부동산 시장 위축 등의 영향으로 분양 여건이 전반적으로 둔화된 반면, 2024년 이후에는 일부 개선되는 흐름을 보이고 있다.

[최근 4년간 인천경제자유구역청 용지 매출원가(재고자산 감소분)]

(단위: 억원)

구분	매출원가 (합계)	공구별 매출원가			
		송도 123, 457 공구	송도 6, 8 공구	송도 11공구	청라, 영종 합계
2021	832.2	82.3	424.1	325.8	-
2022	1,365.9	141.9	111.6	1,112.4	-
2023	65.2	58.1	7.1	-	-
2024	768.9	36.2	-	732.7	-

주: 위 매출원가 합계는 당기 매출 확정으로 인한 재고자산 감소분과 동일한 값임
 자료: 최근 4년간 인천경제자유구역청 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

이와 같이 공영개발 사업은 분양 시기, 사업 단계 및 시장 여건 등에 따라 실적 변동성이 나타나는 특성을 보이며, 이에 따라 재무지표 또한 일정 수준의 변동성을 수반하는 것으로 나타난다. 다만 최근에는 공영개발 사업의 자산·부채·자본 등 재무 규모가 점진적으로 축소되는 가운데, 일부 개발 기능이 도시개발공사 등으로 이관되는 등 사업 구조의 변화가 나타나고 있다.

아울러 지방자치단체 및 지방공기업은 기존의 토지 개발 및 분양 중심 사업 외에도 주거복지·공공주택 공급 등 공공성이 요구되는 영역까지 역할을 확대하는 경향을 보인다. 이에 따라 향후에는 공영개발 사업의 분양 실적 중심의 성과 평가를 넘어, 개발 관련 지방공기업의 정책적 역할 수행과 공공적 기능을 종합적으로 고려한 사업 관리 및 평가가 필요할 것으로 분석된다.

마. 도시철도공사

① 일반 분석

도시철도 사업은 「지방공기업법」³²⁾에 따라 지방자치단체가 도시 내 대량 교통 수단을 운영하기 위해 설치하는 것으로, 도시 교통 혼잡 완화와 대중교통 서비스 제공을 주요 목적으로 한다. 도시철도는 대규모 건설비와 운영비가 수반되는 대표적인 사회간접자본 사업으로 인구 규모와 교통 수요가 높은 대도시를 중심으로 설치·운영되는 특성을 가지며, 이로 인해 광역시를 중심으로 설치되어 있다.

2024회계연도 말 기준 전국 도시철도공사는 서울특별시·부산광역시·대구광역시·인천광역시·광주광역시·대전광역시 등 총 6개 광역시에 설치되어 있으며, 그 외의 광역지방자치단체에는 도시철도공사가 설치된 사례가 없다.

[2024회계연도 전국 지방자치단체별 도시철도공사 지방공기업 현황]

(단위: 개)

구분		기관 수	도시철도공사 지방공기업
광역시	서울특별시	1	서울교통공사
	부산광역시	1	부산교통공사
	대구광역시	1	대구교통공사
	인천광역시	1	인천교통공사
	광주광역시	1	광주교통공사
	대전광역시	1	대전교통공사
	울산광역시	0	-
	세종특별자치시	0	-
광역시도	경기도 외 8개	0	-
합계		6	-

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료를 바탕으로 작성

32) 「지방공기업법」

제2조(적용범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한 다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)

(이하 각 호 생략)

최근 4년간 도시철도공사의 재무 현황을 보면, 총자산은 2024년 30조 5,501 억원으로 2021년 30조 5,263억원에서 238억원(0.1%) 증가하여 큰 변동은 없는 것으로 나타났다. 자산의 대부분은 선전로설비, 건물, 구축물 등 유형자산으로 구성되어 있으며, 같은 기간 유형자산의 규모 역시 큰 변동은 없다. 총부채는 2024년 10조 3,399억원으로 2021년 8조 8,673억원에서 1조 4,726억원(16.6%) 증가하였으며, 매년 부채의 절반 이상을 차입금이 차지하고 있다. 차입금 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 장기공사채로, 도시철도 사업은 초기 대규모 투자비를 필요로 하므로 장기공사채 발행을 통한 자금 조달 비중이 높은 구조를 보이며, 같은 기간 3조 5,592억원에서 4조 3,039억원으로 7,447억원(20.9%) 증가하였다. 이에 따라 자산의 증가율보다 부채의 증가율이 더 크게 나타나 같은 기간 자본은 1조 4,488억원 (6.7%) 감소하였다.

2024년 매출액은 2조 9,780억원으로 2021년 2조 2,587억원에서 7,193억원 (31.8%) 증가하였으나, 영업이익은 △2조 2,100억원, 당기순이익은 △1조 2,453 억원으로 나타나 2021년 이후 1.2~1.6조원대 수준의 적자 구조가 지속되고 있다.

[최근 4년간 도시철도공사 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	305,263	306,241	306,355	305,501	238	0.1
유형자산	288,768	288,155	288,431	287,303	△1,465	△0.5
금융자산	5,160	6,867	6,046	5,610	450	8.7
부채	88,673	90,583	96,531	103,399	14,726	16.6
차입금	48,498	49,798	55,777	58,301	9,803	20.2
장기공사채	35,592	39,271	45,138	43,039	7,447	20.9
자본	216,590	215,658	209,825	202,102	△14,488	△6.7
매출액	22,587	24,858	26,854	29,780	7,193	31.8
매출원가	41,315	43,442	45,086	48,986	7,671	18.6
영업이익	△21,709	△21,982	△21,223	△22,100	△391	1.8
당기순이익	△16,092	△13,448	△12,622	△12,453	3,639	△22.6

주: 유형자산(선전로설비), 비유동부채(장기공사채) 등은 순액 조정값으로 반영함

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

재무지표 측면에서 최근 4년간 도시철도 사업을 분석하면, 유동비율은 37.6~53.2%로 단기 지급능력 측면에서 다소 낮은 수준이다. 반면, 부채비율은 40~50%대를 유지하고 차입금의존도 또한 10%대 수준으로 나타나는 등 재무구조는 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있다. 다만, 이러한 지표는 도시철도 사업의 재정지원 구조 등을 고려하여 해석할 필요가 있으며, 부채비율과 차입금의존도는 2021년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

도시철도사업은 운임 수입만으로는 운영비용을 충당하기 어려운 구조로 인해 수년간 영업이익 및 당기순이익이 적자인 상태가 지속되고 있다. 이는 요금 규제와 높은 고정비 및 감가상각비 부담 등에 기인한다. 이와 같은 수익구조로 인해 영업이익과 당기순이익을 기준으로 산정되는 이자보상배율과 총자산순이익률은 지속적으로 음(△)의 값을 나타내고 있다. 특히 총자산순이익률은 대규모 자산 대비 수익 창출이 제한됨에 따라 낮은 수준에 머무르고 있으며, 이는 도시철도 사업이 자체 수익만으로는 재무적 지속가능성을 확보하는데 한계가 있음을 시사한다.

[최근 4년간 도시철도공사 주요 재무건전성·수익성 지표]

(단위: %, 배, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감 (B-A)
유동비율	52.5	47.8	53.2	37.6	△14.9
부채비율	40.9	42.0	46.0	51.2	10.2
차입금의존도	15.9	16.3	18.2	19.1	3.2
이자보상배율	△34.0	△22.3	△16.9	△14.0	20.0
총자산순이익률	△5.4	△4.4	△4.1	△4.1	1.4

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

- 유동비율: 유동자산/유동부채×100
- 부채비율: 타인자본/자기자본×100
- 차입금의존도: 차입금/자산×100
- 이자보상배율: 영업이익/이자비용
- 총자산순이익률: 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

② 지방자치단체별 분석

도시철도공사는 서울·부산·대구·인천·광주·대전 등 전국 총 6개 광역지방자치단체에 설치되어 있다. 이 중 서울교통공사는 선로 312km, 전동차 3,666량, 역 276개 등으로 다른 기관에 비해 운영 규모가 현저히 크며, 수도권외의 대규모 수송 수요를 기반으로 운영되고 있다.

운영 규모는 부산·대구·인천교통공사가 그 뒤를 잇고 있으며, 광주·대전교통공사는 선로 길이와 수송 인원 등에서 상대적으로 소규모로 운영되고 있는데 두 교통공사의 선로 길이 및 역 수는 서울교통공사의 10% 수준에도 미치지 못하며 특히 광주교통공사의 수송 인원은 서울교통공사의 1% 수준이다. 이와 같은 운영 규모의 차이는 수송 수요, 고정비 부담, 수익 구조에 직접적인 영향을 미치는데, 서울교통공사는 대규모 수송체계를 바탕으로 운영하는 반면, 광주·대전도시철도공사는 상대적으로 작은 수송 기반하에서 필수 공공서비스를 유지해야 한다는 점에서 비교적 수익성 제약이 크게 나타날 수 있다.

[6개 도시철도공사 일반 현황]

(단위: km, 량, 개, 천명)

구분	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
설립일	2017.5.31.	2006.1.1.	1995.11.20.	1998.4.15.	2002.11.1.	2005.1.1.
선로 길이	312	115	92	66	21	23
전동 차량	3,666	926	468	414	92	84
역 수	276	114	94	62	20	22
수송 인원 ¹⁾	1,634,915	315,460	144,215	189,242	17,616	35,688

주: 1) 수송인원은 2024년 연간 누적 인원임

1. 2025.12.31. 기준

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.27

최근 4년간 6개 도시철도공사의 재무 현황을 살펴보면, 총자산은 30.5조원 내외 수준을 유지한 반면, 총부채는 8.9조원에서 10.3조원으로 증가하였고, 부채비율도 40.9%에서 51.2%로 상승하는 추세를 보인다. 이는 도시철도공사의 재무구조가 전반적으로 악화되고 있음을 의미하며, 자산 규모의 큰 변동 없이 부채가 지속적으로 증가하고 있는 것을 고려할 때, 영업 적자 누적에 따른 손실을 주로 공사채 발행

등 차입 확대를 통해 보전하고 있는 것으로 분석된다.

기관별로 보면, 2024년 기준 부채비율은 서울교통공사가 86.9%로 가장 높고, 다음으로 부산교통공사가 78.7%로 나타났다. 이는 대규모 노선 운영에 따른 고정비 부담과 시설 투자 확대 등의 영향으로 분석된다. 특히 부산교통공사는 2021년 44.0% 수준이었던 부채비율이 2023년 이후 70%를 상회하는 등 단기간 내 큰 폭으로 상승하였다. 이는 노후 시설 개선 및 차량 교체 등 시설 투자가 특정 시기에 집중된 가운데 이를 차입 중심으로 조달하고, 코로나19 이후 수송 수요 회복 지연에 따른 영업손실이 누적된 영향이 복합적으로 작용한 결과로 분석된다.

반면 인천·광주·대전교통공사는 부채비율이 10%대 미만으로 비교적 낮은 수준을 보인다. 특히 광주·대전교통공사는 수송 인원이 적어 운영 효율성이 낮아 지방자치단체의 출자를 통한 보전이 불가피하며, 이에 따라 부채비율이 낮은 것으로 분석된다. 따라서, 각 도시철도공사의 자산·부채 규모를 비교함에 있어서는 재정지원 구조 차이를 함께 고려할 필요가 있다.

[6개 도시철도공사 재무 현황 및 부채비율]

(단위: 억원, %)

구분		합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
'21	자산	305,263	150,840	41,375	43,251	43,948	11,533	14,314
	부채	88,673	66,072	12,650	6,075	2,970	466	440
	부채비율	40.9	77.9	44.0	16.3	7.2	4.2	3.2
'22	자산	306,241	154,227	40,932	42,214	43,691	11,174	14,003
	부채	90,583	65,570	14,225	6,414	3,426	487	461
	부채비율	42.0	74.0	53.3	17.9	8.5	4.6	3.4
'23	자산	306,355	156,676	40,158	42,351	42,455	10,891	13,823
	부채	96,531	68,322	16,537	6,807	3,823	548	494
	부채비율	46.0	77.3	70.0	19.2	9.9	5.3	3.7
'24	자산	305,501	158,036	41,078	41,062	41,346	10,523	13,456
	부채	103,399	73,473	18,092	6,584	4,186	582	481
	부채비율	51.2	86.9	78.7	19.1	11.3	5.9	3.7

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 부채비율: 타인자본/자기자본×100

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

최근 4년간 6개 도시철도공사의 손익 현황을 살펴보면, 총매출액은 2021년부터 2024년까지 2.3조원에서 2.9조원대로 증가하였다. 그러나 같은 기간 영업손실은 매년 2.2조원 내외로 나타났고, 당기순손실도 1조원 이상의 규모로 지속되고 있다. 이는 수송 인원 회복과 1인당 평균 운임 증가³³⁾에도 불구하고, 인건비·유지보수비·감가상각비·금융비용 등 고정비 부담이 높은 사업 구조에 기인한다.

지속적으로 당기순이익이 음(△)의 값으로 나타나면서, 총자산수익률도 전 기관에서 음(△)의 값을 나타내고 있다. 최근 4년간 총자산수익률은 2021년 △5.4%에서 2024년 △4.1%로 소폭 개선되었으나, 여전히 자산 대비 수익 창출이 이루어지지 않는 구조가 지속되고 있다. 2024년 기준 기관별로 보면, 서울교통공사가 △4.6%로 가장 낮은 수준을 보이고 있으며, 이어 대구교통공사(△4.2%), 광주교통공사(△3.8%) 순으로 나타났다.

이처럼 도시철도공사는 보유 자산 규모가 수익 창출로 연결되지 못하는 구조적 한계를 가지고 있다. 이에 도시철도공사의 재무 개선은 자체 경영효율화만으로는 한계가 있으며, 요금 체계 조정과 공공서비스 비용에 대한 재정 보전 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 무임 수송 등 정책적 비용이 상당 부분을 차지하고 있다는 점에서 해당 비용을 일차적으로 공사가 부담하는 현재의 구조는 재무구조 악화의 주요한 요인으로 작용하고 있다. 국가 및 지방자치단체를 중심으로 일부 지속적인 재정 지원이 이루어지고 있으나, 그 수준은 누적 손실 및 정책적 비용을 충분히 보전하기에는 미흡한 측면이 있는 것으로 보인다.

33) 도시철도공사의 2024년 1인당 평균요금은 2023년 대비 55원이 증가하였다.

(자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.29)

[6개 도시철도공사 손익 현황 및 재무지표]

(단위: 억원, %)

구분		합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
'21	매출액	22,587	22,587	16,291	2,299	1,596	1,698	245
	영업이익	△21,709	△21,709	△9,385	△4,932	△3,230	△2,558	△871
	당기순이익	△16,092	△16,092	△9,644	△1,947	△1,935	△1,783	△366
	총자산순이익률	△5.4	△6.8	△4.7	△4.4	△4.2	△3.1	△2.9
'22	매출액	24,858	24,858	17,684	2,529	1,697	2,283	255
	영업이익	△21,982	△21,982	△9,345	△4,982	△3,111	△2,817	△896
	당기순이익	△13,448	△13,448	△6,420	△2,711	△1,868	△1,737	△380
	총자산순이익률	△4.4	△4.2	△6.6	△4.4	△4.0	△3.4	△2.3
'23	매출액	26,854	26,854	18,707	2,750	1,852	2,618	267
	영업이익	△21,223	△21,223	△8,452	△5,205	△3,131	△2,740	△929
	당기순이익	△12,622	△12,622	△5,173	△3,556	△1,688	△1,648	△343
	총자산순이익률	△4.1	△3.3	△8.8	△4.0	△3.8	△3.1	△1.5
'24	매출액	29,780	20,682	3,155	2,062	2,783	270	829
	영업이익	△22,100	△9,455	△5,052	△3,321	△2,599	△948	△725
	당기순이익	△12,453	△7,241	△1,207	△1,750	△1,496	△403	△355
	총자산순이익률	△4.1	△4.6	△3.0	△4.2	△3.6	△3.8	△2.6

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 총자산순이익률: 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

도시철도공사의 지속적인 당기순손실은 고정비 중심의 비용 구조와 낮은 요금 현실화율³⁴⁾ 등 수익·비용 구조상 요인에 기인한다. 요금현실화율은 운임수입이 수송원가를 어느 정도 충당하고 있는지를 나타내는 대표적인 수익성 지표이다. 최근 4년간 도시철도공사의 평균 요금현실화율은 2021년 41.3%에서 2024년 45.9%로 상승하는 추세이나, 여전히 수송원가의 절반에도 미치지 못하는 수준에 머물러 있다. 이는 도시철도 운임이 원가를 충분히 반영하지 못하는 구조가 지속되고 있음을

34) 요금현실화율은 현재 요금 수준에 원가가 반영된 정도를 나타내는 지표로 요금 수준의 적정성을 평가하는 데 활용된다.

○ 요금현실화율: 평균요금/평균수송원가×100

의미한다.

2024년 기준 기관별로 보면, 서울교통공사가 53.9%로 가장 높게 나타났으며, 대전교통공사 41.0%, 인천교통공사 38.0%, 대구교통공사 35.1% 순으로 나타났다. 반면 광주교통공사는 19.6%로 가장 낮은 수준을 보였다. 특히 서울교통공사를 제외한 5개 기관의 요금현실화율은 모두 평균 수준(45.9%)에 미치지 못하는 것으로 나타나, 지역 간 수익 구조 격차가 크게 존재하는 것으로 나타났다.

낮은 요금현실화율은 도시철도공사의 구조적 영업적자의 주요 요인으로 작용하고 있으며, 수송수요 규모가 상대적으로 작은 지방 도시의 경우 운임수입 기반이 취약하며, 이러한 수익 구조의 한계가 더욱 크게 나타나는 것으로 분석된다.

[6개 도시철도공사 요금현실화율 현황]

(단위: %)

구분	합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
2021	41.3	50.2	26.8	30.2	30.3	18.3	34.7
2022	43.6	53.3	28.6	32.2	31.1	17.6	29.6
2023	44.8	54.7	29.1	34.3	33.0	18.2	35.1
2024	45.9	53.9	32.2	35.1	38.0	19.6	41.0

주: 요금현실화율은 현재 요금 수준에 원가가 반영된 정도를 나타내는 지표로서, 산식은 다음과 같음

○ 요금현실화율: 평균요금(운송수입)/평균수송원가(총괄원가)

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.30 바탕으로 재작성

이와 같이 낮은 요금현실화율은 운임수입이 수송원가를 충분히 충당하지 못하는 사업 구조를 보여주며, 그 요인 중 하나로 무임승차에 따른 잠재적 운임수입 감소가 작용한다. 2024년 전체 도시철도공사의 매출액은 2조 9,780억원이며, 이 중 무임승차에 따른 잠재적 운임수입 감소 규모는 7,228억원으로 전체 매출액의 24.3% 수준에 해당한다. 이는 무임수송 등 정책적 요인이 운임수입 기반의 수익구조에 제약요인으로 작용하여 수익구조의 취약성에 영향을 미칠 가능성을 의미한다.

기관별로 보면, 부산교통공사는 무임승차에 따른 잠재적 운임수입 감소분이 매출액의 55.1%로, 매출의 절반 이상이 잠재적으로 실현되지 못하고 있으며, 수익구

조의 취약성이 가장 크게 나타나고 있다.³⁵⁾ 대구교통공사(33.0%), 광주교통공사(29.3%)도 높은 비중을 나타내고 있어 무임승차에 따른 매출 제약 요인이 크게 작용하는 것으로 분석된다. 반면, 서울교통공사는 무임승차에 따른 운임수입 감소 규모가 4,135억원으로 절대적으로는 가장 크나, 매출액 대비 비중은 20.0% 수준으로 상대적으로 낮게 나타난다. 이는 대규모 수송수요에 기반한 운임수입이 일정 부분 이를 상쇄하기 때문으로, 규모의 경제가 매출 구조의 완충 역할을 하는 것으로 보인다.

[6개 도시철도공사 무임승차에 따른 잠재적 운임수입 감소분 현황(2024년)]

(단위: 억원, %)

구분	합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
매출액(A)	29,780	20,682	3,155	2,062	2,783	270	829
무임승차에 따른 잠재적 운임수입 감소분(B)	7,228	4,135	1,738	681	470	79	125
비율(B/A)	24.3	20.0	55.1	33.0	16.9	29.3	15.1

주: 1. 반올림 값으로 하위 분류의 합이 상위 분류의 합과 일치하지 않을 수 있음

2. 무임승차에 따른 매출감소분은 무임승차인원(실제 연간 탑승인원)에 무임단가(기본요금에 평균 이동거리를 반영하여 산정한 단가)를 곱하여 산출된 값임

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성. 무임승차에 따른 잠재적 매출감소분(무임승차손실)은 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24., p.30에서 발췌함

한편, 도시철도공사의 손실은 자체 수익만으로 충당하는 데에는 어려움이 있어 정부 및 지방자치단체의 재정 지원을 통해 일부가 보전되고 있다. 구체적으로 2024년 기준 총 재정지원 규모는 1조 7,718억원으로, 이 중 설립 지방자치단체의 지원이 1조 5,854억원으로 대부분을 차지하고 있으며, 국가 지원은 1,551억원, 타 지방자치단체 지원은 314억원 수준이다.

35) 저출산고령사회위원회에 따르면 UN은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 20% 이상인 경우를 '초고령사회'로 구분한다. 부산광역시 7개 광역시(서울특별시 포함) 중 최초로 2021년에 고령인구비율이 20.4%를 기록하여 초고령사회에 진입하였다. 2025년 말 기준으로 전국 고령인구비율은 21.2%인 반면, 부산광역시는 25.3%로 전국 대비 고령인구 비중이 높은 수준이다. 또한, 행정안전부 주민등록 인구통계에 따르면 부산광역시 청년인구 추이는 2010년 812,893명에서 2015년 742,982명, 2020년 654,724명, 2025년 568,933명으로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

설립 지방자치단체의 지원 내역을 보면, 무임승차지원금·통합환승손실지원금·기타운영적자 보전을 위한 운영경비가 1조 1,497억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 건설 원리금상환 및 건설투자를 위한 건설부채 지원은 4,357억원으로 나타난다. 이는 도시철도 운영손실 보전이 상당 부분 지방자치단체 재정에 의존하고 있음을 보여준다.

지역별로는 서울교통공사가 7,042억원으로 가장 큰 지원을 받고 있으며, 이 중 6,061억원(86.1%)이 서울특별시로부터 받은 지원액이다. 다음으로는 부산교통공사(4,970억원), 대구교통공사(2,688억원) 순으로 나타나며, 각 기관 모두 설립 지방자치단체 지원 비중이 각각 88.8%, 90.8%로 높게 나타난다. 한편, 국가 지원은 주로 건설부채 상환과 관련된 보조금으로 규모가 제한적이며, 타 지방자치단체 지원은 대부분 환승손실 보전에 집중되어 상대적으로 미미한 수준이다.

[2024년도 도시철도공사 재정지원 현황]

(단위: 억원)

구분	합계	서울 교통공사	부산 교통공사	대구 교통공사	인천 교통공사	광주 교통공사	대전 교통공사
설립지방자치단체(A)	15,854	6,061	4,414	2,442	1,607	749	581
운영경비 ¹⁾	11,497	2,608	3,841	2,288	1,485	705	571
건설부채 ²⁾	4,357	3,453	573	154	122	45	10
국가(B) ³⁾	1,551	683	557	246	40	13	12
타 지방자치단체(C) ⁴⁾	314	298	0	0	16	0	0
합계(A+B+C)	17,718	7,042	4,970	2,688	1,662	763	593

주: 1) 운영경비에는 무임승차지원금, 통합환승손실지원금, 기타운영적자 보전에 대한 지원이 포함됨

2) 건설부채에는 원리금상환액, 건설투자(출자금) 등이 포함됨

3) 국가 지원은 건설부채로 구성되며, 대부분 건설투자에 대한 정부보조금임

4) 타 지방자치단체 지원은 운영경비로 구성되며, 대부분 환승손실에 관한 경비임

자료: 국회예산정책처, 「지방공기업 재무건전성 분석」, 2025. 8. 기초자료 및 기관별 감사보고서를 바탕으로 작성

앞서 살펴본 바와 같이 도시철도공사의 운영적자 보전이 주로 설립 지방자치단체에 의해 이루어지고 있는 점을 고려할 때, 해당 지방자치단체의 재정여건에 따른 부담 능력을 함께 검토할 필요가 있다.

최근 4년간 지방자치단체의 재정자립도를 보면, 2024년 기준 서울이 71.4%로 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 인천(48.4%), 부산(43.5%), 대구(41.8%) 순으로 나타났다. 반면 광주(37.4%)와 대전(40.1%)은 상대적으로 낮은 수준에 머물러 지역 간 재정여건의 차이가 나타난다. 4년 평균 기준으로도 서울은 65.8%로 가장 높은 반면, 광주(35.9%), 대전(40.0%) 등은 상대적으로 낮은 수준이다.

이와 같은 재정자립도 격차는 도시철도공사에 대한 재정지원 여력에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 도시철도공사의 구조적 적자가 지방자치단체의 재정부담으로 이어지는 상황에서, 재정자립도가 높은 지방자치단체는 상대적으로 안정적인 재원 확보를 통해 손실 보전 여력이 있는 반면, 재정자립도가 낮은 지방자치단체일수록 지속적인 손실 보전에 제약이 발생할 가능성이 있으며 이는 장기적으로 지역 간 공공교통 서비스 유지능력의 격차로 이어질 수 있다.

[최근 4년간 지방자치단체 재정자립도 현황]

(단위: %)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전
2021	40.9	65.3	42.8	41.1	49.2	36.4	40.1
2022	39.7	62.5	42.9	42.5	50.5	32.3	39.5
2023	40.1	64.1	43.0	42.5	49.1	37.3	40.1
2024	41.6	71.4	43.5	41.8	48.4	37.4	40.1
4년 평균	40.6	65.8	43.1	42.0	49.3	35.9	40.0

주: 재정자립도 산정식(결산기준) = (자체수입/자치단체 세입결산규모)×100

자료: 지방재정통합공개시스템(지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr>) 자료를 바탕으로 작성

6개 도시철도공사는 코로나19 이후 수송 인원 회복과 매출 증가에도 불구하고 낮은 요금현실화율, 무임승차에 따른 정책적 요인, 고정비 및 감가상각비 부담 등으로 영업적자가 지속되고 있다. 특히 지방자치단체 간 재정여건 차이가 존재한다는 점에서 도시철도 적자는 개별 공사의 경영 문제로만 보기 어려우며, 공공서비스 제공에 따른 비용 부담 구조와 밀접하게 연계된 것으로 분석된다.

이와 같은 점을 고려할 때 도시철도공사의 재무건전성은 요금 수준, 정책적 비용, 재정지원 구조가 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있으며, 도시철도 운영의 지속가능성과 재무건전성 확보를 위한 다각적인 방안을 마련할 필요가 있다.

바. 도시개발공사

① 일반 분석

도시개발 사업은 「지방공기업법」³⁶⁾에 따라 지방자치단체가 도시 기능 개선과 토지의 효율적 이용을 위해 추진하는 것으로, 주거·상업·업무시설 조성 등을 통해 도시를 정비하고 지역 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 동 사업은 택지개발, 산업단지 조성, 공공주택 공급 등 다양한 형태의 개발 사업을 통해 토지를 조성하고 기반시설을 구축한 후, 조성된 토지나 구축물을 분양·매각·임대하여 사업비를 회수하는 방식으로 추진된다.

2024회계연도 말 기준 전국 도시개발공사는 전국 17개 광역지방자치단체 중 세종특별자치시를 제외한 16개 지역에 각각 1개씩 설치되어 있다. 반면, 세종특별자치시의 경우 유사한 기능을 수행하는 공영개발 사업이 운영되고 있다.

[2024회계연도 전국 지방자치단체별 도시개발공사 지방공기업 현황]

(단위: 개)

구분		기관 수	도시개발공사 지방공기업
광역시	서울특별시	1	서울주택도시개발공사
	부산광역시	1	부산도시공사
	대구광역시	1	대구도시개발공사
	인천광역시	1	인천도시공사
	광주광역시	1	광주광역시도시공사
	대전광역시	1	대전도시공사
	울산광역시	1	울산도시공사
	세종특별자치시	0	-

36) 「지방공기업법」

제2조(적용범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

7. 주택사업

8. 토지개발사업

9. 주택(대통령령으로 정하는 공공복리시설을 포함한다)·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁

10. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 공공재개발사업 및 공공재건축사업

(이하 각 호 생략)

(단위: 개)

구분		기관 수	도시개발공사 지방공기업
광역도	경기도	1	경기주택도시공사
	강원특별자치도	1	강원개발공사
	충청북도	1	충북개발공사
	충청남도	1	충청남도개발공사
	전북특별자치도	1	전북개발공사
	전라남도	1	전남개발공사
	경상북도	1	경상북도개발공사
	경상남도	1	경남개발공사
	제주특별자치도	1	제주특별자치도개발공사
합계		16	-

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료를 바탕으로 작성

최근 4년간 전체 도시개발공사의 재무 현황을 보면, 총자산은 2024년 76조 1,535억원으로 2021년 62조 93억원에서 14조 1,442억원(22.8%) 증가하여 사업 규모가 확대되고 있다. 특히 완성용지 및 건물과 미완성용지 및 건물이 포함된 재고 자산은 같은 기간 22조 4,634억원에서 31조 4,712억원으로 약 9조원(40.1%)이 증가하여 자산 증가의 상당 부분을 차지한다. 이는 택지 및 개발사업 과정에서 관련 자산이 누적된 결과이다. 또한 유형자산 등은 39조 5,459억원에서 44조 6,823억원으로 약 5.1조원(13.0%)가 증가하였다. 이는 임대주택자산 및 업무용 및 공공시설 자산의 취득과 건설중인자산의 준공·전환 등에 기인한 것으로 분석된다.

총부채는 37조 3,115억원에서 48조 7,191억원으로 11조 4,076억원(30.6%) 증가하였으며, 부채 중 가장 큰 비중을 차지하는 임대주택관련 장기임대보증금과 장기 공사채가 각각 19.7%, 56.2% 증가하여 장기성 부채 중심의 재무구조가 확대되었다. 반면 자본은 11.1%(2조 7,366억원) 증가에 그쳐 부채 증가 속도가 자본 증가를 상회하고 있다.

손익 측면에서는 매출액이 2024년 6조 7,007억원으로 2021년 8조 1,253억원에서 1조 4,246억원(17.5%) 감소하였다. 다만, 영업이익은 2021년 1조 3,537억원에서 지속적으로 감소하여 2024년에는 9,762억원으로 나타났고, 이와 유사하게

당기순이익도 같은 기간 9,265억원에서 8,091억원으로 지속적으로 감소하는 추세로 수익성이 전반적으로 저하된 상태이다.

이와 같이 도시개발공사는 자산과 부채가 동시에 증가하는 가운데 재고자산 비중이 확대되고 수익성이 둔화되는 구조를 갖는다. 이는 개발사업 과정에서 자산이 선투입되고 분양 및 매각 시점에 수익이 실현되는 사업 구조에 따른 것이다.

[최근 4년간 도시개발공사 재무 및 손익 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					금액 (C=B-A)	비율 (C/A)
자산	620,093	676,292	713,331	761,535	141,442	22.8
재고자산 ¹⁾	224,634	249,326	286,709	314,712	90,078	40.1
유형자산 등 ²⁾	395,459	426,966	426,622	446,823	51,364	13.0
부채	373,115	420,226	449,532	487,191	114,076	30.6
장기임대보증금	98,357	106,822	111,209	117,754	19,397	19.7
장기공사채	53,745	57,050	63,940	83,932	30,187	56.2
자본	246,978	256,066	263,800	274,344	27,366	11.1
매출액	81,253	62,410	65,320	67,007	△14,246	△17.5
매출원가	62,966	46,156	50,108	51,013	△11,953	△19.0
영업이익	13,537	10,828	9,928	9,762	△3,775	△27.9
당기순이익	9,265	8,623	8,559	8,091	△1,174	△12.7

주: 1) 재고자산에는 완성품(용지, 건물), 미완성품(용지, 건물) 등이 포함됨

2) 유형자산 등에는 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 건설중인자산, 임대주택자산 등이 포함됨

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

재무지표 측면에서 최근 4년간 도시개발 사업을 분석하면, 유동비율은 2021년 242.5%에서 2024년 251.3%로 높은 수준을 유지하고 있어 단기 지급능력은 비교적 안정적으로 보인다. 그러나 앞서 분석한 바와 같이 유동자산의 대부분이 개발사업 추진 과정에서 분양 및 매각 이전 단계에 있는 재고자산으로 구성되어 있어, 유동비율이 높다는 것만으로 단기 지급능력이 충분하다고 평가하기는 어렵다.

한편, 부채비율은 같은 기간 151.1%에서 177.6%로 26.5%p 상승하였고, 차입금의존도도 24.4%에서 33.0%로 8.5%p 증가하여 외부 차입 의존도가 확대된 상태이다. 이는 토지 확보 및 기반시설 투자 등 선투자 성격의 사업 구조에 따라 자금 조달이 차입 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 수익성 지표를 보면, 영업이익의 지속적인 감소에 따라 총자산순이익률도 1.5%에서 1.1%로 하락하여 자산 대비 수익 창출 수준이 둔화된 상태이다.

이와 같이 도시개발공사는 높은 수준의 유동성을 유지하는 반면, 부채 증가와 수익성 저하가 동시에 나타나고 있다. 이는 개발사업 과정에서 자산이 선투입되고 분양 및 용지 매각 시점에 따라 특정 시기에 수익이 집중되는 구조에 따른 것으로, 사업 일정 및 시장 여건에 따라 재무지표 변동 폭이 확대되는 특징이 있다.

[최근 4년간 도시개발공사 주요 재무건전성 · 수익성 지표]

(단위: %, %p)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감 (B-A)
유동비율	242.5	253.6	235.1	251.3	8.9
부채비율	151.1	164.1	170.4	177.6	26.5
차입금의존도	24.4	28.6	31.0	33.0	8.5
총자산순이익률	1.5	1.3	1.2	1.1	△0.4

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

- 유동비율: 유동자산/유동부채×100
- 부채비율: 타인자본/자기자본×100
- 차입금의존도: 차입금/자산×100
- 총자산순이익률: 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

② 지방자치단체별 분석

도시개발공사는 전국 17개 광역지방자치단체 중 세종특별자치시를 제외한 16개 광역지방자치단체에 설치되어 있다. 16개 도시개발공사의 일반 현황을 살펴보면 사업은 크게 토지개발부문과 주택부문으로 구분된다. 먼저 토지개발부문은 택지개발(124,731천㎡)과 공단조성(50,860천㎡)이 주요 사업을 구성하고, 기타개발사업도 15,406천㎡ 규모로 병행되고 있으며, 주택부문은 주택건설 47,867세대, 주택관리 362,351세대 등으로 나타난다. 이와 같이 도시개발공사의 주된 사업은 토지개발과 주택공급·관리 기능이다.

기관별로 보면, 서울주택도시공사는 주택부문에서 가장 큰 비중을 차지하며, 특히 도시개발공사가 관리하는 전국 36.2만 세대의 주택 중 26.3만세대의 주택을 관리하는 등 임대주택 운영 중심의 사업 비중이 높은 특징이 있다. 반면, 서울주택도시공사와 비교할 때, 다른 광역시 및 광역도 단위 도시개발공사는 상대적으로 택지개발과 산업단지 조성 중심의 사업 비중이 높은 편으로, 특히 인천도시공사(44,384천㎡), 경기주택도시공사(40,188천㎡) 등 수도권에서 대규모 택지개발이 이루어지고 있다.

또한, 충북·부산·전북·광주·경북개발공사 등은 공단조성 비중이 높은 반면, 강원개발공사와 제주개발공사 등은 상대적으로 토지개발 규모가 작거나 특정 사업에 집중된 형태를 보인다. 대부분의 도시개발공사는 주택공급과 관리 기능을 병행하고 있으나, 전남·대구·강원도시공사 등 일부 공사는 주택건설 및 관리 기능을 제한적으로 수행하는 등 기관별 사업 구성에 차이가 나타난다.

[16개 도시개발공사 일반 현황]

(단위: 천㎡, 세대)

구분		토지개발부문			주택부문	
		택지개발 (면적)	공단조성 (면적)	기타사업 (면적)	주택건설 (세대)	주택관리 (세대)
합 계		124,731	50,860	15,406	47,867	362,351
서울주택도시개발공사	1989.2.	14,526	0	0	5,988	263,071
부산도시공사	1991.1.	0	10,234	263	12,307	19,869
대구도시개발공사	1988.8.	0	525	66	106	0
인천도시공사	2003.5.	44,384	0	7,163	8,110	41,488
광주도시공사	1993.9.	0	4,560	0	0	8,679
대전도시공사	1993.2.	1,049	859	0	936	4,806
울산도시공사	2007.2.	101	1,596	0	472	2,021
경기주택도시공사	1997.12.	40,188	5,768	1,020	10,432	13,411
강원개발공사	1997.1.	0	0	397	0	389
충북개발공사	2006.1.	1,710	14,921	3,137	1,615	15
충남개발공사	2007.2.	5,648	1,684	406	1,808	230
전북개발공사	1998.12.	991	4,771	0	3,406	3,975
전남개발공사	2004.6.	3,792	0	0	0	0
경북개발공사	1997.7.	11,362	4,445	382	1,204	1,336
경남개발공사	2006.12.	980	1,497	2,258	1,159	1,248
제주개발공사	1995.3.	0	0	314	324	1,813

주: 1. 2024.12.31. 기준

2. 기관 우측에 표기된 연월은 설립시기를 의미함

3. 기타사업에는 전북개발공사의 공유수면매립(1개 지구, 1,054천㎡)이 포함되어 있음

자료: 행정안전부, 「2024사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2025.11.24. 바탕으로 작성

최근 4년간 16개 도시개발공사의 재무 현황을 보면, 총자산은 2021년 62조 93억원에서 2024년 76조 1,535억원으로 증가하였으며, 부채도 같은 기간 37조 3,115억원에서 48조 7,191억원으로 증가하여 사업 규모 확대에 따라 부채도 증가하였다. 이에 따라 부채비율은 같은 기간 151.1%에서 177.6%로 상승하여 전반적인 재무부담이 확대된 상태이다.

기관별로 보면, 서울주택도시공사는 2024년 기준 자산 30조 3,015억원(전체의 38.8%)으로 가장 큰 규모를 보이며, 부채비율은 194.8%로 전체 평균보다 높은 수준이다. 경기주택도시공사와 인천도시공사도 부채비율이 각각 267.6%, 197.3%로 높게 나타나 수도권에 소재한 공사 전반에서 차입을 기반으로 한 사업 확대 양상이 나타난다.

반면 광역도 단위의 도시개발공사는 기관별 편차가 크게 나타난다. 강원도개발공사는 2021년 부채비율이 900%를 상회하는 수준까지 상승하였으며, 이후 2024년에는 319.9%로 낮아졌으나 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 레고랜드 코리아 리조트 조성사업과 관련된 PF 보증 및 투자 과정에서 발생한 재무적 부담으로 자본이 감소한 데 따른 것으로, 개발사업의 성과에 따라 재무구조가 크게 변동할 수 있음을 보여준다. 레고랜드 조성사업은 별도의 특수목적법인(강원중도개발공사)을 통해 추진되었으나, 해당 사업과 관련된 보증 및 재무적 부담이 강원개발공사와 지방자치단체에 일부 이전되면서 재무구조에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

한편 전남개발공사(26.5%), 제주개발공사(33.7%), 경북개발공사(53.1%) 등은 상대적으로 낮은 부채비율을 유지하고 있어 기관 간 재무구조 차이가 크게 나타난다. 이러한 차이는 개발사업 규모, 사업 추진 시기, 차입 구조 등에 따른 것이다. 이와 같이 도시개발공사는 사업 확대 과정에서 자산과 부채가 동시에 증가하는 가운데, 기관별 사업 규모와 추진 방식에 따라 재무구조의 편차가 크게 나타나는 특징이 있다.

[16개 도시개발공사 재무 현황 및 부채비율]

(단위: 조원, %)

구분	2021			2022			2023			2024		
	자산	부채	부채 비율	자산	부채	부채 비율	자산	부채	부채 비율	자산	부채	부채 비율
합 계	62.0	37.3	151.1	67.6	42.0	164.1	71.3	45.0	170.4	76.2	48.7	177.6
서울주택도시개발공사	27.1	17.6	185.3	28.0	18.2	185.5	27.6	17.7	178.3	30.3	20.0	194.8
부산도시공사	3.0	1.0	53.9	3.2	1.2	60.7	3.2	1.1	56.2	3.5	1.4	67.4
대구도시개발공사	1.9	1.2	176.4	1.7	1.0	142.1	1.7	1.0	130.1	1.6	0.8	93.8
인천도시공사	8.8	5.9	204.5	9.0	6.0	198.5	9.1	6.0	194.6	9.0	6.0	197.3
광주도시공사	1.1	0.6	146.2	1.5	1.0	214.1	1.7	1.2	241.1	1.8	1.3	262.7
대전도시공사	1.0	0.6	130.9	1.0	0.6	121.5	1.0	0.5	96.5	1.0	0.5	90.6
울산도시공사	0.6	0.3	102.2	0.7	0.4	134.3	0.6	0.3	118.5	0.6	0.3	92.6
경기주택도시공사	10.7	6.0	130.1	14.9	10.0	202.7	18.4	13.3	257.5	20.1	14.7	267.6
강원개발공사	1.4	1.3	902.4	0.8	0.7	700.2	0.8	0.7	706.4	0.8	0.6	319.9
충북개발공사	0.7	0.4	134.1	0.8	0.5	155.0	1.0	0.6	171.0	1.0	0.7	174.2
충남개발공사	1.0	0.4	79.0	1.0	0.5	77.7	1.0	0.4	61.1	1.1	0.4	68.0
전북개발공사	0.7	0.4	111.5	0.8	0.5	139.5	0.8	0.5	142.0	0.8	0.4	123.7
전남개발공사	1.1	0.4	53.3	1.1	0.4	56.9	1.2	0.4	47.3	1.0	0.2	26.5
경북개발공사	1.1	0.2	29.7	1.1	0.3	33.7	1.2	0.4	43.6	1.3	0.5	53.1
경남개발공사	1.1	0.7	144.2	1.2	0.8	163.7	1.2	0.8	159.7	1.2	0.7	160.5
제주개발공사	0.7	0.2	31.6	0.8	0.2	30.8	0.9	0.2	33.1	0.9	0.2	33.7

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 부채비율: 타인자본/자기자본×100

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

최근 4년간 16개 도시개발공사의 손익 현황을 살펴보면, 총매출액은 2021년 8조 1,253억원에서 2022년 6조 2,410억원으로 감소한 이후 2024년에는 6조 7,007억원으로 다소 회복되는 모습을 보이고 있으나, 2021년 대비 여전히 낮은 수준에 머물러 있으며 연도별 변동성 또한 크게 나타나고 있다. 이는 용지 매각 및 분

양 수익이 특정 시점에 집중되는 개발사업의 특성에 따른 것이다. 특히 대규모 분양이 이루어진 연도에는 매출이 일시적으로 증가하는 반면, 사업 공백기에는 매출이 감소하는 등 실적의 시기별 편차가 높은 경향이 나타난다.

당기순이익을 보면 2021년 9,265억원에서 2024년 8,091억원으로 감소하였으며 연도별로 증감 폭이 크게 나타나는 특징이 있다. 이는 매출과 마찬가지로 개발사업 수익이 특정 시점에 집중되는 가운데 비용은 지속적으로 발생하는 구조에 따른 것으로, 특히 사업 추진 과정에서 발생하는 금융비용 및 각종 비용이 누적되는 시기에는 당기순이익이 감소하거나 적자가 발생하는 등 수익성이 크게 영향을 받는다.

당기순이익과 유사한 추세로 총자산순이익률은 2021년 1.52%에서 2024년 1.10%로 점진적으로 하락하고 있다. 이는 재고자산의 누적으로 자산 규모가 지속적으로 확대되는 가운데 당기순이익이 감소하면서 자산 대비 수익 창출 수준이 낮아진 데 따른 것이다. 특히 자산은 개발사업 추진 과정에서 지속적으로 누적되는 반면, 수익은 분양 및 매각 시점에 일시에 반영되는 특성으로 인해 총자산순이익률 변동성이 확대되는 특징이 있다.

기관별로도 이러한 차이가 뚜렷하게 나타난다. 대구도시개발공사는 총자산순이익률이 2023년 3.38%에서 2024년 4.27%로 상승하여 상대적으로 높은 수익성을 보이고, 제주개발공사는 2021년 이후 7~9%대로 비교적 높은 수준을 유지한 반면, 인천도시공사는 2023년 1.28%에서 2024년 0.34%로 하락하는 등 수익성 변동이 크게 나타났다. 또한 울산도시공사와 강원개발공사 등은 일부 연도에서 당기순이익이 음(△)의 값을 기록하면서 총자산순이익률도 음수로 나타나는 등 개별 사업 성과 및 재무적 부담에 따라 수익성이 크게 영향을 받고 있다.

특히, 강원개발공사는 레고랜드 코리아 리조트 조성사업과 관련하여 별도의 특수목적법인을 통해 추진된 사업의 PF 보증 및 투자에 따른 재무적 부담이 반영되면서, 관련 손실이 인식되어 당기순이익이 감소하고 자본이 축소된 바 있다. 이러한 영향으로 부채비율이 일시적으로 900%를 상회하는 수준까지 상승하였으며, 총자산 수익률은 △9.9% 수준까지 하락하였다. 이는 개발사업의 성과와 재무구조가 밀접하게 연계되어 있음을 보여준다.

이와 같이 도시개발공사는 매출·당기순이익·총자산순이익률이 연도별로 크게 변동하는 특징을 보이며, 이는 개발사업 특성상 자산이 선투입되고 수익이 후행적

으로 실현되는 데 따른 것이다. 이러한 점을 고려하면 단기적인 수익성 지표만으로 경영 성과를 평가하기에는 한계가 있으며, 사업 추진 단계, 분양·매각 일정, 재무적 부담 요인 등을 종합적으로 고려한 분석이 필요하다.

[16개 도시개발공사 손익 현황 및 총자산순이익률(ROA)]

(단위: 매출액 조원, 당기순이익 억원, %)

구분	2021			2022			2023			2024		
	매출액	NI	ROA	매출액	NI	ROA	매출액	NI	ROA	매출액	NI	ROA
합 계	8.1	9,265	1.5	6.2	8,623	1.3	6.5	8,559	1.2	6.7	8,091	1.1
서울주택도시개발공사	2.5	1,398	0.5	1.9	1,619	0.6	1.3	1,068	0.4	1.3	1,526	0.5
부산도시공사	0.4	94	0.3	0.5	410	1.3	0.6	711	2.2	0.6	835	2.5
대구도시개발공사	0.4	370	1.9	0.2	217	1.2	0.3	577	3.4	0.4	701	4.3
인천도시공사	1.2	3,037	3.4	1.0	1,404	1.6	1.0	1,157	1.3	1.0	305	0.3
광주도시공사	0.2	179	1.8	0.1	268	2.1	0.2	295	1.9	0.1	62	0.3
대전도시공사	0.5	263	2.6	0.3	143	1.4	0.4	245	2.4	0.3	285	2.9
울산도시공사	0.1	△112	△2.1	0.1	49	0.8	0.1	61	0.9	0.1	102	1.7
경기주택도시공사	1.8	3,572	3.5	1.0	3,058	2.4	1.3	2,488	1.5	1.5	2,866	1.5
강원개발공사	0.1	△1,495	△9.9	0.1	△93	△0.9	0.1	89	1.2	0.2	64	0.8
충북개발공사	0.1	123	1.8	0.1	140	1.9	0.1	131	1.5	0.1	53	0.5
충남개발공사	0.2	598	6.1	0.1	124	1.2	0.2	141	1.4	0.1	113	1.1
전북개발공사	0.1	37	0.5	0.1	20	0.3	0.1	△20	△0.2	0.2	35	0.4
전남개발공사	0.2	391	3.6	0.2	326	3.0	0.2	579	5.0	0.2	290	2.7
경북개발공사	0.1	236	2.2	0.1	290	2.6	0.1	231	1.9	0.1	276	2.1
경남개발공사	0.1	△28	△0.2	0.1	82	0.7	0.1	73	0.6	0.1	△57	△0.5
제주개발공사	0.3	603	9.3	0.4	568	7.7	0.4	732	8.9	0.4	635	7.1

주: 1. NI(Net Income: 당기순이익), ROA(Return on Assets: 총자산순이익률)

2. 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 총자산순이익률(ROA): 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

앞서 살펴본 바와 같이 도시개발공사의 수익성은 개발사업 특성에 따라 연도별 변동성이 크게 나타나고 있다. 이러한 수익성 변동은 사업 추진 과정에서 발생하는 재고자산 누적과 밀접하게 관련되므로 평균 재고자산 현황을 통해 이를 살펴보고자 한다.

최근 4년간 도시개발공사의 평균 재고자산 현황을 보면, 전체 평균 재고자산은 2021년 21조 7,108억원에서 2024년 30조 710억원으로 증가하여 8조 3,603억원(38.5%) 확대된 것으로 나타난다. 이는 개발사업 확대에 따라 분양 및 매각 이전 단계의 자산이 누적된 데 따른 것이다.

기관별로 보면, 경기주택도시공사는 같은 기간 평균 재고자산이 5조 1,709억원에서 13조 7,601억원으로 8조 5,891억원(166.1%) 증가하여 증가 폭이 가장 크게 나타났다. 이는 2019년 이후 지정된 남양주 왕숙·하남 교산·고양 창릉 등 3기 신도시와 공공주택지구 사업이 본격적으로 추진되면서 토지 보상 및 기반시설 투자 등 초기 단계 자산이 대규모로 누적된 데 따른 것이다. 광주도시공사(237.1%)와 충북개발공사(47.8%)도 비교적 높은 증가율을 나타내며 개발사업 확대에 따른 매매각 재고자산 축적이 확인된다.

반면, 서울주택도시개발공사(Δ 24.5%), 울산도시공사(Δ 29.8%), 강원개발공사(Δ 64.8%) 등은 평균 재고자산이 감소하였다. 이 중 서울주택도시공사의 평균 재고자산 감소는 마곡지구·위례지구 등 기존 택지개발 사업의 분양 및 매각이 진행된 데 따른 것으로 분석된다. 또한 신규 대규모 택지개발이 제한적인 가운데 일부 자산이 임대주택자산 등 장기 보유 자산(비유동자산)으로 전환되면서 재고자산 규모가 축소된 영향도 반영된 것으로 보인다.

정리하자면, 경기주택도시공사가 신규 사업 확대에 따라 재고자산이 증가한 것과 달리, 서울주택도시공사는 기존 사업지의 분양 진행에 따라 재고자산이 감소하는 상반된 양상을 보인다. 이와 같이 도시개발공사의 재고자산은 전반적으로 증가하는 추세를 보이는 가운데, 기관별로 증가 및 감소 양상이 혼재되어 나타나고 있다. 이는 개발사업의 추진 단계, 분양 실적, 신규 사업 착수 여부 등에 따라 재고자산 규모가 크게 달라지는 도시개발공사의 사업 특성을 반영한 것으로 볼 수 있다.

[16개 도시개발공사 평균 재고자산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021(A)	2022	2023	2024(B)	증감	
					차이 (C=B-A)	비율 (C/A)
합 계	217,108	236,980	268,017	300,710	83,603	38.5
서울주택도시개발공사	38,118	30,599	26,533	28,768	△9,349	△24.5
부산도시공사	14,943	14,145	13,582	14,802	△141	△0.9
대구도시개발공사	12,157	11,343	11,691	11,021	△1,136	△9.3
인천도시공사	64,159	65,918	65,012	63,752	△406	△0.6
광주도시공사	3,553	6,753	10,258	11,977	8,424	237.1
대전도시공사	4,780	4,570	4,270	4,207	△574	△12.0
울산도시공사	1,470	1,398	1,222	1,032	△438	△29.8
경기주택도시공사	51,709	75,544	108,506	137,601	85,891	166.1
강원개발공사	645	526	438	227	△418	△64.8
충북개발공사	3,675	4,387	4,984	5,430	1,755	47.8
충남개발공사	2,964	2,845	3,028	3,171	207	7.0
전북개발공사	876	812	879	1,155	279	31.9
전남개발공사	5,999	5,874	5,410	5,117	△882	△14.7
경북개발공사	7,450	7,671	7,610	7,718	267	3.6
경남개발공사	4,297	4,243	4,241	4,384	88	2.0
제주개발공사	313	353	352	347	34	11.0

주: 평균재고자산은 기초재고자산과 기말재고자산의 합의 평균치임

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

이러한 점을 고려하여, 재고자산의 효율성을 나타내는 재무지표를 통해 자산 운용 상태를 살펴볼 필요가 있다.

최근 4년간 도시개발공사의 재고자산 관련 재무지표를 보면, 전체 재고자산회전율은 2021년 0.29회에서 2024년 0.17회로 낮아졌으며, 재고보유일수는 1,259일에서 2,152일로 증가한 것으로 나타난다. 이는 분양 및 매각 이전 단계의 재고자산이 평균적으로 약 3.4년에서 5.9년까지 보유하고 있는 것을 의미한다.

기관별로 살펴보면, 2024년 기준 경기주택도시공사는 재고보유일수가 4,748일(약 13.0년)로 가장 길게 나타났고, 광주도시공사는 4,185일(약 11.5년), 경북개발공사는 4,091일(약 11.2년), 인천도시공사는 2,758일(약 7.6년) 등으로 나타나 일부 기관에서는 재고자산이 장기간 보유하고 있는 것으로 확인된다.

다만 경기주택도시공사는 재고보유일수가 2021년 4.0년에서 2022년 13.3년으로 급격히 증가한 뒤 이후 10~13년을 유지하고 있으며, 경북개발공사는 2021년 20.7년에서 2023년 7.5년으로 감소한 뒤 2024년에 11.2년으로 증가하여 개발사업의 진행 단계에 따라 연환산회전율이 크게 변동하는 것으로 확인된다. 반면, 강원개발공사는 기존 개발 사업의 자산 매각에 따라 재고보유일수가 2021년 270일에서 2024년 43일로 크게 감소하였다. 제주개발공사도 재고 보유일수가 약 70일 내외 수준으로 유지되어 상대적으로 회전율이 높게 나타난다.

이와 같이 최근 4년간 도시개발공사의 재고자산회전율은 전반적으로 낮고 보유기간은 장기화되는 경향을 보이는 가운데, 기관별로 편차가 크게 나타나고 있다. 이는 개발사업의 규모, 사업 추진 단계, 분양 실적 등에 따라 재고자산 회전 속도가 크게 달라지는 도시개발공사의 사업 특성에 따른 것이다. 특히 회전율 저하와 보유기간 장기화는 향후 미분양 가능성 및 자금 회수 지연으로 이어질 수 있어 재무구조에 부담 요인으로 작용할 수 있다. 한편, 이러한 재고자산의 특성은 향후 분양 및 임대 실적과 직접적으로 연계되므로 사업별 수익 구조를 함께 살펴볼 필요가 있다.

[16개 도시개발공사 재고자산 관련 재무지표]

(단위: 회, 일, 년)

구분	2021			2022			2023			2024		
	재고자산 회전율	재고 보유일수	연환산 회전율	재고자산 회전율	재고 보유일수	연환산 회전율	재고자산 회전율	재고 보유일수	연환산 회전율	재고자산 회전율	재고 보유일수	연환산 회전율
합계	0.3	1,259	3.4	0.2	1,874	5.1	0.2	1,952	5.3	0.2	2,152	5.9
서울주택도시개발공사	0.6	629	1.7	0.5	702	1.9	0.4	864	2.4	0.3	1,054	2.9
부산도시공사	0.2	1,461	4.0	0.3	1,260	3.5	0.4	1,029	2.8	0.3	1,054	2.9
대구도시개발공사	0.3	1,384	3.8	0.1	2,804	7.7	0.1	2,552	7.0	0.3	1,260	3.5
인천도시공사	0.1	3,007	8.2	0.1	3,368	9.2	0.1	3,174	8.7	0.1	2,758	7.6
광주도시공사	0.4	1,020	2.8	0.2	2,278	6.2	0.2	2,415	6.6	0.1	4,185	11.5
대전도시공사	0.9	427	1.2	0.5	738	2.0	0.8	436	1.2	0.6	600	1.6
울산도시공사	0.8	456	1.2	0.6	619	1.7	0.6	661	1.8	0.5	776	2.1
경기주택도시공사	0.3	1,443	4.0	0.1	4,839	13.3	0.1	3,996	10.9	0.1	4,748	13.0
강원개발공사	1.3	270	0.7	1.9	189	0.5	2.5	144	0.4	8.5	43	0.1
충북개발공사	0.2	1,906	5.2	0.2	1,963	5.4	0.2	2,171	5.9	0.2	2,374	6.5
충남개발공사	0.4	917	2.5	0.2	1,526	4.2	0.6	567	1.6	0.3	1,060	2.9
전북개발공사	0.4	819	2.2	0.4	892	2.4	0.7	540	1.5	1.1	336	0.9
전남개발공사	0.2	2,024	5.5	0.3	1,300	3.6	0.2	1,972	5.4	0.3	1,435	3.9
경북개발공사	0.0	7,553	20.7	0.1	6,570	18.0	0.1	2,754	7.5	0.1	4,091	11.2
경남개발공사	0.1	3,357	9.2	0.2	1,472	4.0	0.2	1,485	4.1	0.2	1,893	5.2
제주개발공사	4.6	79	0.2	4.8	76	0.2	4.8	77	0.2	4.8	76	0.2

주: 1. NI(Net Income: 당기순이익), ROA(Return on Assets: 총자산순이익률)

2. 재무지표 산식은 다음과 같음

- 재고자산회전율: 매출원가/[(기초재고자산+기말재고자산)/2]
- 재고보유일수: 365일/재고자산회전율
- 연환산회전율: 1/재고자산회전율(=재고보유일수/365)

자료: 클린아이(지방공공기관통합공사, www.cleaneeye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

최근 4년간 16개 도시개발공사의 판매부문 및 임대부문 손익 현황을 보면, 판매부문은 흑자를 유지하는 반면 임대부문은 적자가 발생하는 구조가 나타난다. 2024년 기준 판매부문 전체 손익은 1조 8,909억원으로 나타났으나, 임대부문은 △5,416억원의 적자가 발생하여 판매부문과 임대부문 간 수익 구조의 차이가 뚜렷하게 나타난다.

연도별로 살펴보면, 판매부문 전체 손익은 2021년 2조 1,304억원에서 2022년 1조 8,398억원으로 감소한 이후 2024년에는 1조 8,909억원으로 소폭 회복되고 있으며, 이는 분양 및 용지 매각 실적에 따라 변동하는 특성에 기인한다. 반면 임대부문은 최근 4년간 △4,000억~△5,000억원대의 적자가 지속되고 있어 공공임대주택 운영에 따른 비용 부담이 확인된다.

기관별로 살펴보면, 서울주택도시개발공사는 2024년 기준 판매부문에서 7,625억원의 흑자가 발생하였으나 임대부문에서는 △4,690억원의 적자를 보여 임대사업 비중이 높은 기관일수록 적자 규모가 크게 나타나는 것으로 확인된다. 경기주택도시공사도 판매부문에서 3,000억~5,000억원 수준의 안정적인 흑자를 유지하는 반면, 임대부문에서는 200억~300억원대의 적자가 지속되고 있다. 즉, 수익 창출은 판매사업을 중심으로 이루어지고, 해당 이익으로 임대사업 적자를 보전하는 구조를 보인다. 반면, 일부 광역도 단위 도시개발공사는 임대부문 적자 규모가 상대적으로 작거나 일부 연도에서 흑자를 기록하는 등 기관별로 손익의 차이가 나타나고 있으며, 이는 임대주택 규모, 판매부문 및 임대부문 사업 구성 등의 차이에 따른 것으로 보인다.

이와 같이 도시개발공사는 판매부문을 통해 수익을 창출하는 반면, 임대부문은 공공서비스 제공에 따른 비용 부담으로 인해 적자가 발생하고 있다. 이는 수익사업과 공공사업이 결합된 사업 구조를 반영한 것으로, 판매부문에서 발생한 이익으로 임대부문 손실을 일정 부분 보전하는 형태로 운영되고 있음을 시사한다.

이와 같은 사업 구조는 자금 조달 방식과도 밀접하게 연계되어 나타난다. 특히 임대사업에서 발생하는 적자를 고려할 때, 이를 보전하고 사업을 지속하기 위한 재원 조달 구조를 분석해 보고자 한다.

[16개 도시개발공사 판매부문 및 임대부문 손익 현황]

(단위: 억원)

구분	2021		2022		2023		2024	
	판매부문 손익	임대부문 손익	판매부문 손익	임대부문 손익	판매부문 손익	임대부문 손익	판매부문 손익	임대부문 손익
합 계	21,304	△5,134	18,398	△4,565	17,929	△5,047	18,909	△5,416
서울주택도시개발공사	7,433	△4,644	7,207	△4,017	6,184	△4,397	7,625	△4,690
부산도시공사	652	△217	949	△159	1,242	△192	1,349	△214
대구도시개발공사	641	△15	416	△23	923	△38	1,176	△73
인천도시공사	4,445	△50	3,373	△93	3,335	△109	1,995	△120
광주도시공사	390	△41	380	△40	479	△33	195	△27
대전도시공사	501	△27	323	△33	539	△17	615	△20
울산도시공사	△54	△17	102	△21	26	△32	15	△38
경기주택도시공사	4,998	△213	3,761	△253	3,339	△331	4,016	△233
강원개발공사	0	△7	0	△2	0	△3	20	△11
충북개발공사	177	1	239	1	207	2	177	0
충남개발공사	688	0	183	△20	194	△4	232	△40
전북개발공사	193	80	89	83	99	104	230	103
전남개발공사	701	25	584	25	777	27	576	22
경북개발공사	464	16	590	14	454	16	532	△29
경남개발공사	76	△2	201	△1	130	△7	155	△7
제주개발공사	0	△23	0	△27	1	△31	0	△40

주: 판매부문손익은 판매수익에서 판매원가를 차감한 값이며, 판매수익에는 택지·공단용지·주택·기타 용지 등이 포함된다. 임대부문손익은 임대사업수익에서 임대사업원가를 차감한 값임

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

도시개발공사에는 단기임대보증금, 단기공사채 등의 단기성 부채도 존재하나, 도시개발 사업의 특성상 장기간에 걸쳐 추진되므로 자금 조달 역시 장기성 부채를 중심으로 이루어지는 경향이 있다. 또한 전체 부채 중 장기임대보증금과 장기공사채가 차지하는 비중이 높은 점을 고려할 때, 본 분석에서는 재무구조의 특성을 분석하기 위해 비유동부채에 해당하는 장기공사채와 장기임대보증금을 중심으로 살펴보고자 한다.

16개 도시개발공사의 비유동부채 중 장기임대보증금과 장기공사채 현황을 보면, 두 항목이 전체 부채에서 차지하는 비중이 높은 가운데 기관별로 구성에 차이가 나타난다. 최근 4년간 전체 장기임대보증금은 2021년 9조 8,357억원에서 2024년 11조 7,754억원으로 지속적으로 증가하였다. 이는 공공임대주택 공급 확대에 따라 임대보증금이 유입된 데 따른 것으로, 상대적으로 안정성이 높은 재원으로 볼 수 있다. 반면 장기공사채는 2021년 5조 3,745억원에서 2024년 8조 3,932억원으로 크게 증가하여 증가 폭이 장기임대보증금보다 더 크게 나타난다. 이는 개발사업 확대 과정에서 토지 확보 및 기반시설 투자 등을 위한 외부 차입이 증가한 데 따른 것으로, 이자비용 부담을 수반하는 차입성 자금의 의존도가 확대되고 있는 양상이다.

기관별로 살펴보면, 서울주택도시개발공사는 장기임대보증금 규모가 2024년 기준 9조 6,624억원으로 전체에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 장기공사채 규모는 4,429억원으로 상대적으로 제한적인 수준으로 임대사업 기반의 안정적 자금조달 구조를 나타낸다. 반면 경기주택도시공사는 장기공사채가 2021년 6,248억원에서 2024년 4조 144억원으로 급격히 증가하여 차입 비중이 크게 확대된 구조를 보인다. 인천도시공사 역시 장기공사채 규모가 2조원 내외 수준을 유지하고 있어 외부 차입 규모가 큰 것으로 나타난다.

이와 같이 도시개발공사는 임대보증금을 통한 안정적 자원 확보와 공사채를 통한 외부 차입을 중심으로 자금을 조달하고 있으며, 최근에는 개발사업 확대 등에 따라 공사채를 중심으로 차입 비중이 확대되고 있다.

[16개 도시개발공사 비유동부채(장기임대보증금, 장기공사채) 현황]

(단위: 억원)

구분	장기임대보증금				장기공사채			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
합 계	98,357	106,822	111,209	117,754	53,745	57,050	63,940	83,932
서울주택도시개발공사	85,645	91,288	93,410	96,624	131	542	4,123	4,429
부산도시공사	1,242	1,333	2,498	2,677	3,200	0	1,000	3,200
대구도시개발공사	488	580	513	689	3,400	2,600	2,300	2,700
인천도시공사	1,182	441	1,042	1,269	24,226	23,826	17,735	22,034
광주도시공사	200	144	478	1,008	2,824	1,323	4,614	5,537
대전도시공사	180	170	194	405	2,830	1,415	1,299	0
울산도시공사	322	358	469	605	800	700	200	0
경기주택도시공사	6,302	8,666	9,251	10,977	6,248	20,220	28,510	40,144
강원개발공사	151	146	95	113	2,697	440	0	0
충북개발공사	2	4	6	1	974	500	547	1,337
충남개발공사	61	318	200	491	2,033	998	992	1,257
전북개발공사	1,964	2,660	2,683	2,503	0	0	0	0
전남개발공사	62	62	63	52	960	800	0	0
경북개발공사	0	0	0	0	500	575	500	1,337
경남개발공사	450	462	58	84	2,923	3,112	2,120	1,257
제주개발공사	107	190	249	254	0	0	0	0

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneeye.go.kr) 공시 재무제표 등을 바탕으로 작성

한편, 지방자치단체는 지역개발채권 발행 등을 통해 도시개발사업 관련 재원을 조달하고 있다. 지역개발채권 발행을 통해 조달된 재원은 「지방공기업법」에 따른 채권 발행 근거³⁷⁾와 각 지방자치단체의 「지역개발기금 설치·운용 조례」³⁸⁾³⁹⁾ 등에 의

37) 「지방공기업법」

제19조(지방채 등) ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 또는 특별시, 광역시, 특별자치시가 아닌 인구 100만 이상의 대도시(이하 “특례시”라 한다)는 제1항에도 불구하고 제2조에 따른 사업을 위한 투자재원을 확보하거나 지역개발을 위한 기금을 조성하기 위하여 의회의 승인을 받아 지역개발채권을 발행할 수 있다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 조례로 정하는 자는 지역개발채권을 매입하여야 한다.

1. 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받는 자 또는 지방자치단체에 등록을 신청하거나 신고하는 자

해 지방자치단체의 지역개발기금 등으로 귀속되어 관리된다.

지역개발채권을 통해 조달한 자금은 도시개발공사에 직접 유입되지는 않으나, 도시개발사업 재원으로 활용된다는 점에서 공사의 사업 수행과 재정적으로 연계된다. 이에 따라 도시개발공사의 사업 규모가 확대될수록 채권 발행 규모도 함께 증가하는 경향을 보이며, 이는 지방자치단체의 채무 부담을 확대시키고 공사의 사업 위험이 지방재정에 영향을 미칠 가능성을 내포한다. 이에 따라 지방자치단체의 지역개발채권 발행 현황을 살펴보면 다음과 같다.

지방자치단체의 지역개발채권 신규 발행 규모는 최근 감소 추세를 보이고 있으나, 여전히 상환액을 상회하는 수준으로 발행이 지속되고 있다. 구체적으로, 2021년부터 2024년까지 지역개발채권의 신규 발행 규모는 3조 6,438억원에서 2조 5,530억원으로 감소하였으나, 같은 기간 채권상환액이 2조 992억원에서 2조 3,637억원 수준으로 유지되면서 4개년 누적 기준 총 4조 1,592억원의 채권이 순발행되었다.

채권의 순발행 규모는 2021년 1조 5,446억원에서 2024년 1,894억원으로 감소하였으나, 여전히 발행이 상환을 초과하는 구조가 유지되고 있어 채무 부담이 누적되는 상황이다. 이는 지역개발사업 추진 과정에서 지방자치단체의 채권 발행을

-
2. 지방자치단체 또는 지방자치단체가 자본금 전액을 출자·출연(出捐)한 법인과 건설공사 도급계약을 체결하는 자
 3. 지방자치단체 또는 지방자치단체가 자본금 전액을 출자·출연한 법인과 용역 계약 또는 물품 구매·수리·제조 계약을 체결하는 자
 - ④ 지역개발채권의 매입 절차, 매입 대상별 금액, 채권등록 방법, 이율 및 상환, 그 밖에 필요한 사항은 시·도 또는 특례시의 조례로 정한다.

38) 예를 들어, 경기도의 경우 「경기도 지역개발기금 설치 조례」를 통해 관련 사항을 규정하고 있고, 서울특별시의 경우 기존 지역개발기금 관련 조례에 따른 기능을 통합재정안정화기금 재정안정화계정으로 승계하여 운영하고 있다.

39) 「경기도 지역개발기금 설치 조례」

제1조(목적) 이 조례는 경기도의 주민복지증진과 지방공기업 및 지역개발사업을 지원하는데 필요한 자금을 조달·공급하기 위하여 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 경기도 지역개발기금을 설치하고, 이를 효율적으로 관리·운영하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(기금의 조성) ① 경기도 지역개발기금(이하 “기금”이라 한다)은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부지원금 및 융자금
2. 전입금(일반회계 및 특별회계를 포함한다) <개정 2018.12.31.>
3. 지역개발채권(이하 “채권”이라 한다)의 발행수입금
4. 기금의 운영수익금
5. 삭제 <2016.12.16.>
6. 그 밖에 기금조성을 위한 지원금

통한 재원 조달이 지속적으로 이루어지고 있으며, 도시개발공사의 사업 확대가 지방자치단체의 채권 발행 증가와 연계되어 있음을 나타낸다.

지역개발채권은 지방자치단체가 발행 및 상환 책임을 부담하는 채무이나 해당 재원이 도시개발사업에 활용되는 점을 고려할 때, 도시개발공사의 재무건전성 저하 또는 사업 성과 부진 시 지방자치단체의 재정 부담이 확대될 가능성이 있다. 또한, 도시개발공사는 지방자치단체가 설립·출자한 기관으로서 재무구조가 지방재정과 완전히 분리되기 어렵기 때문에, 공사의 차입 확대에 따른 재무 부담은 지방자치단체의 추가 출자, 재정 지원 등의 재정 대응 필요성 증가로 이어질 수 있다.

[지방자치단체 지역개발채권 발행 및 상환 현황]

(단위: 억원)

구분	2021	2022	2023	2024	4개년 누적
신규 발행(A)	36,438	33,768	28,427	25,530	124,163
채권 상환(B)	20,992	20,197	17,745	23,637	82,571
순발행(A-B)	15,446	13,571	10,681	1,894	41,592

자료: 세이브로(한국예탁결제원 증권정보포털, <https://seibro.or.kr>) 자료를 바탕으로 작성

종합하면, 도시개발공사는 지역개발사업 추진 과정에서 장기임대보증금, 공사 채 등 비유동부채를 통해 재원을 조달하고 있으며, 이와 함께 지방자치단체는 지역 개발채권 발행을 통해 사업 재원을 지원하는 등 공사와 지방재정 간 재무적 연계성이 높다. 이러한 상황에서 도시개발사업의 지속적인 확대는 공사의 부채 증가뿐만 아니라 지방자치단체의 채무 부담 확대를 수반하며, 공사의 재무위험이 지방재정에 영향을 미칠 가능성을 내포하고 있다.

특히, 도시개발공사는 지방자치단체가 설립·출자한 기관으로서 재무구조가 지방재정과 완전히 분리되기 어려운 점을 고려할 때, 공사의 재무건전성 저하 또는 사업 성과 부진 시 지방자치단체의 추가 출자, 재정 지원 등 재정 대응 필요성이 확대될 수 있다. 따라서 도시개발공사의 재무건전성에 대한 지속적인 관리와 함께 사업 규모 및 재원조달 방식에 대한 사전적 점검이 필요하며, 지방자치단체도 관련 재정 위험을 종합적으로 고려한 관리·감독을 강화할 필요가 있다.

가. 개 요

(1) 분석 배경 및 목적

부동산 경기 둔화가 장기화됨에 따라, 부동산 개발 및 공공임대 사업 추진 과정에서 정책자금 지원과 자본시장 내 채권 발행 등을 통해 대규모 사업자금을 조달해 온 중앙 공공기관 및 주요 지방공기업의 재무구조에 대한 면밀한 분석 필요성이 증대되고 있다. 특히, 건설 원가 상승과 고금리 기조의 지속으로 인해 개발사업 수익성 저하와 자금 회수 지연이 발생할 가능성이 높아짐에 따라, 부동산 개발 및 공공임대 분야에서 중앙 공공기관과 지방공기업 간 재무구조 및 유동성 관리 역량 등에 대한 비교 분석의 필요성 또한 확대되고 있다.

먼저, 부동산 개발 부문은 택지 외에도 산업단지, 공업용지 등 다양한 유형의 용지 개발을 포함한다. 다만, 중앙 공공기관(한국토지주택공사)과 지방공기업(도시개발공사)은 국민주거안정 및 지역 개발 등 정책적 목적에 따라 택지 개발과 주택 공급 등을 수행하고 있으며, 이에 따라 택지 개발은 공공부문 부동산 개발사업의 주요 영역으로 자리하고 있다. 사업시행자별 택지 공급 실적을 살펴보면, 중앙 공공기관(한국토지주택공사)과 지방자치단체가 공급하는 택지 규모는 장기간 확대되어 왔으며, 1981년부터 2024년까지 누적 기준으로 택지공급 실적은 총 1,084㎢로, 한국토지주택공사는 738㎢(68.1%), 지방자치단체는 346㎢(31.9%)를 공급하였다.

[사업시행자별 택지 공급 실적(1981~2024년)]

(단위: 천㎡, %)

구분	합계	한국토지주택공사	지방자치단체
택지 공급 실적	1,084,169	738,425	345,744
비중	100.0	68.1	31.9

주 1. 택지란 「택지개발촉진법」에서 정하는 바에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지를 말함

2. 택지 공급 면적은 주택건설용지에 무상공급면적(공공시설용지로 학교, 도로, 공원, 상업용지, 종교시설용지 등이 포함됨)를 합산하여 산정함

자료: 국토교통부, 「2025 국토교통통계연보」, 2026.2. 자료를 바탕으로 작성

택지 등 부동산 개발사업은 대규모 선투자를 통해 토지를 조성한 후 분양을 통해 장기간에 걸쳐 자금을 회수한다. 이로 인해 분양여건이 악화될 경우 미분양 증가에 따른 재고자산 확대와 자금 회수 지연이 발생할 수 있으며, 이는 곧 유동성 부담으로 연결될 가능성이 있다. 지방공기업의 경우 사업 규모 대비 자금조달 역력이 제한적이기 때문에 이러한 위험에 더욱 취약할 수 있다.

다음으로, 공공임대 부문도 중앙 공공기관(한국토지주택공사)와 지방자치단체 및 지방공기업을 중심으로 임대주택 규모가 지속적으로 누적되어 왔다. 전체 임대주택 재고는 332.1만호이며, 이 중 공공임대가 197.2만호(59.4%)를 차지한다. 공공임대 재고를 공급 주체별로 살펴보면 한국토지주택공사는 146.9만호(74.4%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 지방자치단체 및 지방공기업은 38.4만호(19.5%) 수준이다. 민간 및 기타 공공기관의 비중은 각각 4.9%, 1.2%로 상대적으로 제한적이다.

[임대주택 재고 현황]

(단위: 호, %)

구분	규모	비중	
공공임대	1,972,358	59.4	100.0
한국토지주택공사	1,469,340		74.4
지방자치단체 및 지방공기업	384,079		19.5
민간 ¹⁾	97,151		4.9
기타 공공기관 ²⁾	21,788		1.2
민간임대	1,349,121	40.6	
합 계	3,321,479	100.0	

주: 1) 5년·10년 임대 분양전환공공임대주택 및 사원임대주택 등이 포함됨

2) 한국토지주택공사 또는 지방공기업이 공급한 것을 제외한 행복주택, 통합공공임대주택, 기존주택 매입임대주택 등이 포함됨

1. 임대주택 재고 현황은 사용승인 또는 준공검사를 거쳐 임대주택으로 운영 중인 재고 현황을 의미함

2. 2024.12.31. 기준

자료: 국토교통부, 「2025 국토교통통계연보」, 2026.2. 자료를 바탕으로 작성

공공임대 사업은 장기 임대 운영을 전제로 하기 때문에 지속적인 유지관리 비용과 차입금 상환 부담이 발생하며, 이에 따라 구조적으로 재무 부담이 누적되는 특성이 있다. 이는 안정적인 주거 공급이라는 정책적 성과를 가져올 수 있는 반면, 공공기관 및 지방공기업, 나아가 지방자치단체 및 정부의 재정 부담 요인으로 작용할 수 있다.

종합하면, 부동산 개발과 공공임대 사업은 모두 대규모 선투자와 장기 회수를 전제로 하며 차입에 기반한 자원 조달 구조가 나타난다. 다만, 부동산 개발 사업은 분양 성과 및 시장 여건에 따라 수익성과 자금 회수 시점이 크게 변동하는 특성이 있는 반면, 공공임대 사업은 장기 임대 운영에 따른 안정적인 현금흐름을 기반으로 운영되나 지속적인 유지관리 비용 등이 누적되는 특성이 있다. 또한 중앙 공공기관과 지방공기업 간에는 사업 규모, 재무적 대응 여력 등의 측면에서 차이가 존재하며, 이는 재무구조 및 재무건전성 관리 방식에도 서로 다른 영향을 미칠 가능성이 있다.

이에 본 분석에서는 중앙 공공기관과 지방공기업이 수행하는 부동산 부문의 사업 특성을 고려하여 ‘부동산 개발’ 부문과 ‘공공임대’ 부문으로 구분한 후, 각 부문별로 상이한 수익구조 및 재무위험 요인을 중심으로 재무 현황을 비교·분석하고자 한다.

(2) 분석 대상

중앙 공공기관 중 부동산 개발 및 공공임대 사업을 추진하는 대표적인 기관은 한국토지주택공사(LH)이다. 이에 따라 중앙 공공기관의 분석 대상은 한국토지주택공사로 한정한다.

한편, 지방공기업 중 부동산 개발 및 공공임대 사업을 추진하는 기관을 선정하기 위해 지방공기업의 법적 분류 체계를 기준으로 검토한다. 지방공기업은 경영 형태에 따라 지방자치단체가 직접 사업을 수행하는 ‘직접 경영’과 독립 법인으로 출자하여 운영하는 ‘간접 경영’으로 구분된다. 부동산 분야와 관련하여 직접 경영에 해당하는 기관은 지방직영기업으로 ‘공영개발’이 있다. 한편, 간접 경영에 해당하는 기관은 지방공사·공단이며, ‘도시개발공사’와 ‘기타공사’로 구분된다.

다만, 본 분석은 한국토지주택공사와 같이 부동산 개발 및 공공임대 사업을 모두 수행하고 있는 지방공기업을 대상으로 사업 구조의 유사성을 중심으로 비교·분석하는 데 목적이 있다. 이에 따라 ‘공영개발’ 및 ‘기타공사’는 분석 대상의 일관성과 비교 가능성을 확보하기 위해 분석 대상에서 제외한다.

[부동산 개발 및 공공임대 분야 지방공기업 구분]

구분	도시개발공사	공영개발	기타공사
법적 분류 (경영 형태)	지방공사·공단 (간접 경영)	지방직영기업 (직접 경영)	지방공사·공단 (간접 경영)
법적 지위	독립 법인 (지자체가 50% 이상 출자)	지방자치단체 조직의 일부	독립 법인 (지자체가 50% 이상 출자)
예산	독립채산제	지방직영기업 특별회계	독립채산제
주요 특징	재원조달 용이(공사채 발행), 시장지향적 사업 범위 등	수익성 < 공공성, 공익성	일반적으로 시설관리 공단과 통합 운영
주요 사업	주택건설, 재개발, 도시재생, 임대주택 공급	택지개발, 공업단지 조성 등 대규모 택지 조성 사업	소규모 개발, 시설관리 등 복합형 사업
주요 기관	서울주택도시공사, 경기주택도시공사, 인천도시공사 등	인천경제자유구역청, 시흥시공영개발, 경기도주택도시관리공사 등	성남도시개발공사, 고양도시관리공사, 강남구도시관리공단 등

자료: 「지방공기업법」 등을 바탕으로 작성

또한 지방 도시개발공사의 경우 기관별로 부동산 개발 및 공공임대 사업 규모에 상당한 차이가 존재하며, 일부 기관은 해당 사업 비중이 제한적인 수준에 머무르고 있다. 이와 같이 사업 규모가 제한적인 기관까지 포함할 경우 중앙 공공기관인 한국토지주택공사와의 비교 가능성이 저하될 우려가 있다. 이에 부동산 개발 및 공공임대 사업을 모두 수행하는 기관 중 일정 규모 이상의 사업 실적과 재무 규모를 보유한 기관을 중심으로 분석 대상을 선정하였다.

구체적으로, 16개 도시개발공사 중 2024회계연도 기준 총자산과 총매출액 규모가 큰 상위 4개 기관을 분석 대상으로 한다. 서울주택도시개발공사·경기주택도시공사·인천도시공사·부산도시공사 등 4개 기관의 자산은 총 62.9조원으로 전체 16개 기관의 자산 총액 76.2조원 중 82.7%를 차지하며, 매출액은 총 4.4조원으로 전체 기관의 매출 총액 6.7조원의 66.0%를 차지한다.

이는 주요 사업을 수행하는 기관을 중심으로 분석 대상을 구성함으로써, 부동산 개발 및 공공임대 사업 전반의 재무 특성을 보다 대표성 있게 반영하고 비교·분석의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

[분석 대상 도시개발공사 손익 및 재무 현황]

(단위: 억원, %)

구분	총자산		총매출액	
	금액	비중	금액	비중
16개 기관 합계	761,535	100.0	67,007	100.0
상위 4개 기관 합계	629,532	82.7	44,217	66.0
서울주택도시개발공사	303,015	39.8	12,904	19.3
경기주택도시공사	201,405	26.4	14,680	21.9
인천도시공사	90,181	11.8	10,348	15.4
부산도시공사	34,930	4.6	6,285	9.4

주: 2024회계연도 결산 기준

자료: 클린아이(지방공공기관통합공시, www.cleaneye.go.kr) 공시 자료 등을 바탕으로 작성

(3) 부문별 재무 특성

부동산 개발 부문과 공공임대 부문은 사업 구조와 수익 창출 방식이 상이함에 따라 재무적 특성에서도 차이가 있다. 먼저, 부동산 개발 부문은 토지 매입·조성·분양에 이르는 사업 과정에서 대규모 선투자가 요구되며, 사업 완료 이후 분양 수입을 통해 투자비를 회수하는 구조이다. 이에 따라 사업 초기 단계에서는 재고자산과 차입금 규모가 확대되는 경향이 나타나며, 분양 성과와 부동산 경기 변동에 따라 수익성과 현금흐름이 크게 변동되는 특성이 있다. 또한 분양 지연 또는 미분양 발생 시 자금 회수 지연으로 인해 재무부담이 가중될 가능성이 높다.

한편, 공공임대 부문은 장기간에 걸쳐 임대 수입을 통해 안정적으로 수익을 창출하며 상대적으로 경기 변동에 따른 수익 변동성이 낮은 특징이 있다. 그러나 사업 초기 단계에서 대규모 건설비와 토지 원가 등이 소요되고, 임대료 규제 및 공공성 강화 정책의 영향으로 수익성이 제한되는 한계가 있다.

이와 같이 부동산 개발 부문은 개발 단계에 따른 수익성과 재고자산회전율이 중요한 반면, 공공임대 부문은 장기적인 재무 안정성과 지속 가능한 운용 역량이 핵심적인 관리 요소로 작용한다. 따라서 각 부문의 재무구조, 수익성, 유동성 등 특성을 중심으로 재무지표를 구분하여 분석할 필요가 있다.

[부동산 개발 및 공공임대 부문별 재무적 특성 차이]

구분		부동산 개발	공공임대
자산성격		재고자산(건설중인자산)	유형자산, 투자부동산
수익구조		일시적, 대규모	지속적, 소규모
재무위험		분양위험 (미분양 시 자금 경색)	운영위험 (감가상각 및 수선유지)
현금흐름		건설 시 지출 후 분양 시 회수	초기 대규모 투자 후 지속적 회수
정책목표		수익성	공공성
재무지표	부문별	판매부문 영업이익률, 재고자산회전율, 재고보유일수 등	임대부문 영업이익률, 임대주택자산 등
	종합	총자산순이익률(ROA), 이자보상배율	

나. 기관 간 비교분석

(1) 부동산 개발(판매) 부문: 판매부문 흑자 및 재고자산 누적

한국토지주택공사와 도시개발공사의 부동산 개발(판매) 부문의 손익 현황을 보면, 한국토지주택공사는 전반적으로 대규모 매출을 기반으로 20~30% 수준의 비교적 안정적인 이익률을 유지하고 있다. 특히 2021년 이후 판매수익의 급감에도 일정 수준의 이익률을 유지하고 있어 상대적으로 수익이 안정적인 것으로 확인되며, 이는 전국 단위의 대규모 사업 기반에 따른 것으로 분석된다. 도시개발공사의 경우 전체적으로는 판매부문의 이익률이 30% 내외 수준으로 나타나 한국토지주택공사보다 높은 이익률을 보이고 있으나 기관별 편차가 크게 나타난다.

구체적으로, 서울주택도시개발공사와 경기주택도시공사는 일부 연도에서 40~70% 수준의 높은 이익률을 보이는 반면, 인천도시공사 및 부산도시공사는 상대적으로 낮은 수익성을 보인다. 이는 지방공사의 경우 사업 범위가 제한적이고 특정 사업 성과에 대한 의존도가 높기 때문으로 해석된다. 이러한 격차는 2024년에 가장 두드러지게 나타나는데 2024년 판매부문 이익률은 서울주택도시개발공사가 71.5%로 높은 수익성을 보인 반면, 경기주택도시공사·인천도시공사·부산도시공사는 20.0~29.2% 수준에 머물러 기관 간 수익성 편차가 확대된 것으로 나타났다.

2024년 서울주택도시개발공사의 높은 판매이익률은 전체 판매수익 1조 669억 원 중 위례지구 6개 필지의 판매수익이 8,639억원으로 80% 이상을 차지하고, 판매비용(매출원가)은 2,492억원으로 이익이 6,147억원 수준에 이르는 점 등에 기인한다. 또한, 위례·마곡·고덕·강일 등 사업지구의 경우 사업시행고시일자와 실제 매각시기 간 상당한 시차가 발생하였으며, 그 과정에서 부동산 가격 상승 등의 영향으로 이익률이 높게 나타난 것으로 분석된다.

종합하면, 부동산 개발 부문은 모든 기관에서 공통적으로 흑자를 창출하는 수익원으로 기능하고 있으나, 한국토지주택공사는 대규모·분산된 사업구조를 통해 비교적 안정적인 수익을 확보하는 반면, 지방 도시개발공사는 개별 사업 성과에 따라 수익성이 크게 변동하는 특징을 보인다. 이는 공공임대 부문의 적자를 보전하는 과정에서도 수익의 안정성과 지속가능성 측면에서 기관 간 차이를 발생시키는 주요 요인으로 작용할 것으로 분석된다.

[부동산 개발(판매) 부문 이익률 현황]

(단위: 억원, %)

구분		중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
		한국토지주택공사	전체	서울주택 도시개발공사	경기주택 도시공사	인천 도시공사	부산 도시공사
2021	판매수익	259,096	72,361	23,309	17,401	11,864	3,978
	판매비용	178,237	51,057	15,876	12,403	7,420	3,326
	판매이익	80,859	21,304	7,433	4,998	4,445	652
	판매이익률	31.2	29.4	31.9	28.7	37.5	16.4
2022	판매수익	181,354	52,188	17,253	8,235	10,115	4,674
	판매비용	137,388	33,790	10,046	4,474	6,742	3,724
	판매이익	43,966	18,398	7,207	3,761	3,373	949
	판매이익률	24.2	35.3	41.8	45.7	33.3	20.3
2023	판매수익	122,924	54,968	10,999	12,101	10,487	5,625
	판매비용	94,071	37,039	4,815	8,762	7,153	4,384
	판매이익	28,853	17,929	6,184	3,339	3,335	1,242
	판매이익률	23.5	32.6	56.2	27.6	31.8	22.1
2024	판매수익	138,941	55,920	10,669	13,754	9,987	5,997
	판매비용	103,628	37,011	3,044	9,738	7,992	4,648
	판매이익	35,314	18,909	7,625	4,016	1,995	1,349
	판매이익률	25.4	33.8	71.5	29.2	20.0	22.5

주: 1. 한국토지주택공사의 판매이익은 구분회계에 따른 공공주택관리부문을 제외한 부동산 개발 및 판매부분의 수익(매출액)에서 매출원가를 차감한 금액임

2. 도시개발공사의 판매수익은 택지·주택·공단용지·기타용지에 대한 매출액으로 구성됨

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

부동산 개발 부문의 재고자산 현황을 보면, 한국토지주택공사는 2021년 72.7조원에서 2024년 85.0조원까지 재고자산이 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 대규모 택지개발 및 주택 공급 사업 수행에 따라 재고자산 규모가 확대되고 있는 것으로 볼 수 있다.

도시개발공사 전체 기준으로 재고자산은 2021년 22.5조원에서 2024년 31.5조원까지 증가하고 있으나, 개별 기관별로는 재고자산 규모와 증가 양상이 상

이하에 나타난다. 먼저, 경기주택도시공사의 경우 같은 기간 재고자산이 비교적 큰 폭으로 증가(6.3조원 → 14.6조원)하는 모습을 보이는 반면, 인천도시공사는 유사한 수준(6.6조원 → 6.3조원)을 유지하고 있으며, 부산도시공사는 상대적으로 작은 규모(1조원대)를 유지하고 있다. 또한 서울주택도시개발공사의 경우 2021년 3.4조원에서 지속적으로 감소하여 2023년에는 2.6조원 규모였으나 2024년에는 3.2조원으로 증가하여 기관별로 재고자산의 변동 양상이 상이하게 나타난다. 이러한 차이는 각 기관의 사업 추진 시기, 사업 규모 및 진행 단계 등의 영향이 반영된 결과로 볼 수 있다.

종합하면, 부동산 개발 부문의 재고자산은 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두에서 증가하는 경향을 보이고 있으나, 한국토지주택공사는 전국 범위의 대규모 사업 수행에 따라 절대적인 자산 규모가 크게 나타나는 반면, 도시개발공사는 기관별 재고자산 규모 및 변동 양상에 차이가 나타나는 특징을 보인다. 이는 향후 재고자산회전율 등 자산 운용 효율성 측면에서도 기관 간 차이로 이어질 가능성이 있다.

[부동산 개발 부문 재고자산 현황]

(단위: 억원)

구분		중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
		한국토지주택공사	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	재고자산	727,429	224,634	33,701	62,819	66,007	13,946
	평균재고자산	707,018	217,108	38,118	51,709	64,159	14,943
2022	재고자산	776,190	249,326	27,497	88,269	65,829	14,345
	평균재고자산	751,810	236,980	30,599	75,544	65,918	14,145
2023	재고자산	832,881	286,709	25,570	128,744	64,196	12,820
	평균재고자산	804,536	268,017	26,533	108,506	65,012	13,582
2024	재고자산	850,339	314,712	31,967	146,458	63,309	16,785
	평균재고자산	841,610	300,710	28,768	137,601	63,752	14,802

주: 1. 평균재고자산은 기초재고자산과 기말재고자산의 평균 값임
 2. 한국토지주택공사는 구분회계에 따른 공공주택관리부문을 제외한 부동산 개발 및 판매부문의 재고자산이며, 도시개발공사는 부문별 자산 분류가 되어 있지 않아 기관 전체의 재고자산 수치를 활용함

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

부동산 개발 부문 재고자산의 특성을 확인하기 위해 최근 10년간 건설업종 전체의 재고자산회전율을 살펴보면, 재고자산회전율은 2015년 9.8회에서 2024년 6.4회 수준으로 전반적으로 하락하는 경향을 보이고 있으며, 2020년 이후에는 6회 내외 수준에서 등락을 보이며 과거 대비 낮은 수준이 지속되고 있는 것으로 나타난다. 이는 건설업 전반에서도 재고자산 회전 속도가 둔화되는 추세가 나타나고 있음을 보여준다.

[최근 10년간 건설업종 재고자산회전율]

(단위: 회)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
재고자산 회전율	9.79	9.80	10.42	8.85	7.57	6.65	5.97	6.35	6.42	6.36

자료: 한국은행 경제통계시스템 ECOS(5.1.4.1. 자산/자본 회전율, F. 건설업 종합)

공공기관의 경우 업종 평균 대비 낮은 회전율을 보이는데, 이는 대규모 택지개발 등 장기간이 소요되는 사업을 수행하는 과정에서 개발 단계의 재고자산을 장기간 보유하는 사업 구조가 반영된 결과로 보인다. 이와 같은 업종의 추세와 비교하여, 한국토지주택공사와 도시개발공사의 재고자산 관련 재무지표를 살펴보면 다음과 같다.

한국토지주택공사의 재고자산회전율은 2021년 0.25회에서 2024년 0.12회 수준으로 하락하였고, 이에 따라 연환산회전율은 2021년 4.0년에서 2024년 8.1년으로 증가하여 재고자산이 판매되는 데 소요되는 기간이 증가한 것으로 나타난다. 도시개발공사 전체 기준으로도 재고자산회전율은 2021년 0.24회에서 2024년 0.12회로 하락하였고, 연환산회전율은 2021년 4.3년에서 2024년 8.1년으로 증가하여 유사한 추세를 보인다.

개별 기관별 재고자산회전율은 편차가 크게 나타난다. 서울주택도시개발공사는 2024년 기준 연환산회전율 9.5년 수준으로 비교적 긴 회전기간을 보이는 반면, 부산도시공사는 3.2년으로 상대적으로 짧은 기간 내 재고가 회전되는 것으로 나타난다. 한편 경기주택도시공사는 14.1년으로 나타나 다른 기관 대비 장기 보유 재고자산규모가 큰 것으로 나타난다.

종합하면, 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두 재고자산 규모 확대와 함께 재고자산회전율이 감소(재고보유일수 및 연환산회전율 증가)하여 자산 회전 속도가 전반적으로 둔화되는 경향을 보이고 있다. 다만 도시개발공사 간에 나타나는 회전율 차이는 운영 효율성 외에도 사업 추진 단계 등에 따른 영향이 반영된 결과로 보인다.

[부동산 개발 부문 재고자산 관련 재무지표]

(단위: 회, 일, 년)

구분		중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
		한국토지주택공사	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
재고자산회전율	2021	0.25	0.24	0.42	0.24	0.12	0.22
	2022	0.18	0.14	0.33	0.06	0.10	0.26
	2023	0.12	0.14	0.18	0.08	0.11	0.32
	2024	0.12	0.12	0.11	0.07	0.13	0.31
재고보유일수	2021	1,448	1,552	876	1,522	3,156	1,640
	2022	1,997	2,560	1,112	6,163	3,569	1,386
	2023	3,122	2,641	2,011	4,520	3,317	1,131
	2024	2,964	2,966	3,450	5,158	2,911	1,162
연환산회전율	2021	4.0	4.3	2.4	4.2	8.6	4.5
	2022	5.5	7.0	3.0	16.9	9.8	3.8
	2023	8.6	7.2	5.5	12.4	9.1	3.1
	2024	8.1	8.1	9.5	14.1	8.0	3.2

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

- 재고자산회전율: 매출원가(판매원가)/[(기초재고자산+기말재고자산)/2]
- 재고보유일수: 365일/재고자산회전율
- 연환산회전율: 1/재고자산회전율(=재고보유일수/365)

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

이와 같이 최근 4년간 부동산 개발 부문은 연도별 영업이익의 변동성이 크게 나타나는 가운데 재고자산 규모가 누적되고 있다. 이와 대비하여 한국토지주택공사와 도시개발공사가 수행하는 공공임대 부문의 재무구조를 살펴볼 필요가 있다.

(2) 공공임대 부문: 구조적 적자 및 임대주택자산 누적

공공임대 부문의 손익 현황을 보면, 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두에서 손실이 지속되고 있는 것으로 나타난다. 한국토지주택공사의 경우 2021년 △1.8조원에서 2024년 △2.5조원 수준으로 손실이 지속되고 있으며, 임대이익률 또한 △123.9%에서 △150.3%로 나타나 공공임대 부문에서 적자 구조가 지속되고 있다.

도시개발공사 전체 기준으로도 유사한 흐름이 나타난다. 임대손익은 2021년 △4,921억원에서 2024년 △5,183억원로 손실이 지속되고 있으며, 임대이익률 또한 △214.5%에서 △172.2% 수준으로 전반적으로 음(△)의 값으로 나타난다. 일부 연도에서 손실 규모 및 이익률의 변동은 나타나고 있으나 전반적으로 적자가 유지되고 있다. 개별 기관별로 살펴보면, 2024년 기준으로 서울주택도시개발공사는 △4,690억원의 임대손실을 보이며, 경기주택도시공사는 △233억원, 인천도시공사는 △120억원, 부산도시공사는 △214억원 등 모든 기관에서 임대손실이 발생하고 있다. 이는 공공임대 부문이 수익 창출보다는 공공성 목적의 사업으로 수행되고 있음을 보여준다.

종합하면, 공공임대는 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두에서 지속적인 손실이 발생하는 사업 부문으로, 손실 규모 및 변동성에는 기관별 차이가 있으나 전반적으로 적자 구조가 유지되는 특징을 보인다. 이는 앞서 살펴본 부동산 개발 부문의 수익 구조와 대비되는 재무적 특성으로, 이들 기관을 분석하기 위해서는 두 사업 부문의 재무구조를 함께 검토할 필요가 있다.

[공공임대 부문 이익률 현황]

(단위: 억원, %)

구분		중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
		한국토지주택공사	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	임대수익	14,364	2,294	1,552	209	94	173
	임대비용	32,155	7,215	6,196	422	144	390
	임대이익	△17,792	△4,921	△4,644	△213	△50	△217
	임대이익률	△123.9	△214.5	△299.3	△102.0	△52.5	△125.3
2022	임대수익	14,909	2,476	1,755	289	84	154
	임대비용	34,558	6,788	5,772	542	177	313
	임대이익	△19,649	△4,312	△4,017	△253	△93	△159
	임대이익률	△131.8	△174.2	△228.9	△87.5	△110.5	△103.4
2023	임대수익	15,916	2,750	1,940	350	109	178
	임대비용	38,481	7,466	6,338	681	221	370
	임대이익	△22,565	△4,716	△4,397	△331	△112	△192
	임대이익률	△141.8	△171.5	△226.7	△94.5	△102.8	△108.2
2024	임대수익	16,781	3,010	2,148	500	131	201
	임대비용	41,997	8,193	6,838	733	251	415
	임대이익	△25,216	△5,183	△4,690	△233	△120	△214
	임대이익률	△150.3	△172.2	△218.3	△46.7	△92.1	△106.7

주: 1. 한국토지주택공사의 임대이익은 구분회계에 따른 공공주택관리 부문의 수익(매출액)에서 매출원가를 차감한 금액임

2. 각 도시개발공사의 임대수익은 손익계산서상 임대사업수입으로, 사옥임대 등 공공임대와 무관한 사업도 일부 포함되어 있으나 그 규모가 경미하여 별도로 제외하지 않음

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

한편, 최근 공공임대 부문의 손실이 확대되는 가운데, 최근 10년간 임대주택 재고가 2015년 193.8만호에서 2024년 332.1만호 수준으로 증가하는 등 공공정책에 따른 임대주택 공급 확대 영향으로 사업 규모가 지속적으로 확대된 것으로 나타난다.

[임대주택 재고 현황]

(단위: 천호)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
임대주택 재고	1,938	2,273	2,444	2,985	3,044	3,269	3,290	3,299	3,310	3,321

주: 1. 2024.12.31. 기준

2. 임대주택 재고는 건설 또는 매입 등으로 취득한 임대주택 중 현재 운영 중인 주택을 의미하며, 공공임대와 민간임대를 포괄함

자료: 국토교통부 국토교통통계누리(<http://stat.molit.go.kr>) 자료를 바탕으로 작성

구체적으로 2024년 기준 지방자치단체별 임대주택 현황을 보면, 전국 332.1만호 중 경기도 89.6만호(27.0%), 서울특별시 80.8만호(24.3%), 부산광역시 22.2만호(6.7%) 순으로 나타났다. 특히, 서울·인천·경기 등 수도권 소재 임대주택은 187.0만호로 전체의 56.3%를 차지하여 수도권에 임대주택이 집중된 것으로 나타났다.

지방자치단체별 공공임대주택과 민간임대주택 간 비중을 보면, 경기도는 공공임대주택이 58.9만호(임대주택의 65.7%)로 공공 중심의 공급 구조를 보이며, 서울특별시는 민간임대주택이 41.5만호(임대주택의 51.4%)로 민간 중심의 공급 구조를 보이는 것으로 나타난다.

공공임대주택(197.2만호)을 공급주체별로 살펴보면, 한국토지주택공사가 공급한 물량은 146.9만호로 74.5%를 차지하며, 지방자치단체 및 지방공기업이 공급한 물량은 38.4만호로 19.5% 수준에 그치는 것으로 나타났다. 이에 따라 공공임대주택 공급에 있어 한국토지주택공사의 비중과 역할이 큰 것으로 확인된다.

공공임대주택 규모가 큰 지방자치단체 순으로 살펴보면, 경기도는 공공임대주택 재고가 58.9만호, 서울특별시는 39.3만호, 인천광역시는 10.9만호, 부산광역시 10.3만호 순으로 나타난다. 다만 공급주체 측면에서 지역 간 차이가 확인되는데, 경기도의 경우 공공임대주택 중 한국토지주택공사가 공급한 물량이 52.0만호로 88.3%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 서울특별시의 경우 지방자치단체 및 지방공기업(서울주택도시개발공사)이 공급한 물량이 25.2만호(64.0%)로 가장 큰 것으로 나타났다.

[지방자치단체별 임대주택 현황]

(단위: 호, %)

구분	공공임대					민간임대		합계	비중
	한국토지주택공사	지방자치단체 및 지방공기업	민간 및 기타 공공기관 ¹⁾	소계	비중	민간	비중		
합계	1,469,340	384,079	118,939	1,972,358	59.4	1,349,121	40.6	3,321,479	100.0
경기도	519,690	50,129	18,895	588,714	65.7	307,074	34.3	895,788	100.0
서울특별시	135,832	251,616	5,608	393,056	48.6	415,149	51.4	808,205	100.0
부산광역시	72,657	19,773	10,402	102,832	46.3	119,345	53.7	222,177	100.0
인천광역시	93,580	14,573	932	109,085	65.5	57,362	34.5	166,447	100.0
경상남도	82,138	4,053	11,302	97,493	67.0	48,068	33.0	145,561	100.0
전라남도	37,145	496	19,155	56,796	40.8	82,359	59.2	139,155	100.0
충청남도	64,480	1,674	1,228	67,382	53.0	59,798	47.0	127,180	100.0
전북특별자치도	65,967	4,881	3,784	74,632	65.7	38,935	34.3	113,567	100.0
대구광역시	74,574	11,432	3,032	89,038	80.7	21,361	19.3	110,399	100.0
광주광역시	61,319	8,679	2,663	72,661	66.6	36,429	33.4	109,090	100.0
경상북도	54,725	1,712	13,507	69,944	64.5	38,439	35.5	108,383	100.0
충청북도	60,523	735	7,266	68,524	67.5	32,979	32.5	101,503	100.0
강원특별자치도	42,853	2,163	11,704	56,720	63.9	32,064	36.1	88,784	100.0
대전광역시	54,958	5,770	2,553	63,281	74.6	21,516	25.4	84,797	100.0
제주특별자치도	13,287	3,219	2,542	19,048	51.0	18,300	49.0	37,348	100.0
울산광역시	21,794	2,101	501	24,396	73.3	8,870	26.7	33,266	100.0
세종특별시	13,818	1,073	3,865	18,756	62.9	11,073	37.1	29,829	100.0

주: 1) 민간이 공급한 공공임대주택에는 5년·10년 임대 분양전환공공임대주택 및 사원임대주택 등이 포함되며, 기타 공공기관이 공급한 공공임대주택은 한국토지주택공사 또는 지방공기업이 공급한 것을 제외한 행복주택, 통합공공임대주택 등이 포함됨

1. 2024.12.31. 기준

2. 임대주택은 건설 또는 매입 등으로 취득한 임대주택 중 현재 운영 중인 주택을 의미하며, 공공임대와 민간임대를 포괄함

자료: 국토교통부 국토교통통계누리(<http://stat.molit.go.kr>) 자료를 바탕으로 작성

이를 통해 정부의 임대주택 확대 정책에 따라 공공임대주택을 중심으로 사업 규모가 확대되고 있는 것이 확인된다. 임대주택 공급 현황을 보면 공공임대의 비중이 높은 가운데, 한국토지주택공사가 공급의 상당 부분을 담당하고 있으며, 지방자치단체 및 지방공기업 중에서는 서울주택도시개발공사의 공급 규모가 상대적으로 크게 나타난다. 이하에서는 공공임대 부문 자산 현황을 살펴본다.

공공임대 사업 수행의 기반이 되는 임대주택자산 현황을 보면, 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두에서 임대주택 관련 자산이 지속적으로 증가하고 있다. 이는 공공임대주택 공급 확대 정책에 따라 관련 자산이 누적된 것이다.

한국토지주택공사의 경우 임대주택자산은 2021년 92.2조원에서 2024년 110.9조원으로 증가하였다. 도시개발공사를 기관별로 살펴보면, 서울주택도시개발공사는 임대주택자산이 2021년 17.8조원에서 2024년 20.2조원으로 증가하였고, 경기주택도시공사는 2021년 2.3조원에서 2024년 3.1조원 수준으로 증가하였으며, 부산도시공사의 경우에도 5,700억원에서 7,800억원 수준으로 자산이 확대된 것으로 나타난다. 같은 기간 인천도시공사는 5,300억원에서 1.0조원 수준으로 임대주택 자산이 확대되어 비교적 큰 폭의 증가가 나타났다.

[공공임대 부문 임대주택자산 현황]

(단위: 억원)

구분	한국토지주택공사	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사 ¹⁾	인천도시공사	부산도시공사
2021	921,723	177,937	23,298	5,346	5,677
2022	1,002,522	191,239	28,295	8,320	6,634
2023	1,073,547	196,659	29,022	8,919	7,514
2024	1,108,851	201,934	31,078	10,142	7,809

주: 1) 최근 4년간 「경기주택도시공사 구분회계 재무제표 검토보고서」를 기준으로 공공임대, 국민임대 및 매입임대 사업부문 자산가액을 합산함

1. 임대주택자산은 한국토지주택공사의 경우 공공주택관리사업의 투자부동산 계정이며, 도시개발공사는 재무제표상 임대주택과 관련된 자산으로 임대주택건물(임대주택건설중인자산, 미완성임대주택 등)과 임대주택토지(임대주택용지 등)의 합임
2. 2023.12.31. 기업회계기준등에 관한 해석 「56-90. 임대주택건설사업자의 임대후분양주택에 관한 회계처리」의 유효기간이 종료됨에 따라, 종전 임대주택자산(임대주택채권 포함)으로 분류하던 계정체계가 적용되지 않게 되었음. 이에 따라 임대후분양사업 관련 토지 및 건물은 보유 목적 및 사용 형태에 따라 재고자산 또는 유형자산으로 재분류하였음. 다만, 본 표는 기간 간 비교가능성 유지를 위해 종전 해석에 따라 작성함

자료: 각 공공기관의 재무제표 및 감사보고서를 바탕으로 작성

이와 같이 공공임대 부문은 기관별로 증가 폭에는 차이가 있으나 사업 특성상 자산을 장기간 보유·운영하기 때문에 전반적으로 임대주택자산이 확대되는 추세가 나타나고 있다. 반면, 임대료 수준 등으로 인해 수익 창출은 제한되어 앞서 살펴본 바와 같이 영업손실이 지속되는 가운데에서도 자산 규모는 증가하고 있다.

즉, 공공임대 부문은 지속적인 자산 확대에도 수익성은 제한되는 특성으로, 부동산 개발 부문에서 발생하는 이익을 통해 공공임대 부문의 손실을 보완하는 교차보전 방식의 사업 구조가 나타난다. 다음에서는 기관 전체의 재무성과를 종합 지표를 통해 살펴보고자 한다.

(3) 기관 종합 재무 현황 분석: 총자산순이익률 및 이자보상배율을 중심으로

앞서 살펴본 바와 같이 부동산 개발 부문은 영업이익을 창출하는 반면, 공공임대 부문은 자산 확대에도 불구하고 수익성은 제한되어 지속적으로 영업손실이 발생하고 있다. 이로 인해 두 사업 부문 간 교차보전 구조가 나타나고 있는데, 이러한 사업 구조는 기관 전체 재무성과에 직접적인 영향을 미치므로 종합적인 재무지표를 통해 기관의 재무성과와 재무건전성을 함께 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라 본 절에서는 총자산순이익률 및 이자보상배율을 중심으로 기관의 재무성과를 분석한다.

먼저, 총자산순이익률은 총자산 대비 당기순이익의 비율로, 기관이 보유한 자산을 통해 얼마나 효율적으로 수익을 창출하고 있는지를 나타내는 지표이며, 부동산 개발 부문과 공공임대 부문의 재무성과가 종합적으로 반영되는 결과 지표이다.

최근 4년간 총자산순이익률 현황을 보면, 한국토지주택공사의 경우 기관 전체의 총자산순이익률은 2021년 2.2%에서 2024년 0.3%로 하락하였다. 구체적으로, 부동산 개발 부문은 2.0~5.7%의 수익률을 유지하고 있는 반면, 공공임대 부문은 △2.0% 내외의 음(△)의 지표가 산출되어 부문 간 수익성 격차가 크게 나타난다. 이에 따라 기관 전체의 총자산순이익률은 부동산 개발 부문의 수익에도 불구하고 0.2~2.2%의 낮은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타난다.

도시개발공사 전체 기관의 평균 총자산순이익률은 2021년 1.5%에서 2024년 1.1% 수준으로 나타나 한국토지주택공사 대비 상대적으로 안정적인 수준을 유지하고 있다. 개별 기관별로 살펴 보면, 서울주택도시개발공사는 0.4~0.6%, 경기주택도시공사 1.5~3.5%, 인천도시공사는 0.3~3.4%, 부산도시공사는 0.3~2.5% 수준으

로 기관별 차이가 나타난다.

특히 한국토지주택공사·경기주택도시공사·인천도시공사의 총자산수익률은 2021년 이후 지속적으로 하락하는 추세로 나타난다. 이들 기관은 2021년 이후 부동산 개발 부문의 수익성이 둔화되는 가운데, 공공임대 부문의 손실이 지속되면서 기관 전체 수익성이 낮아진 것으로 분석된다.

[총자산순이익률(ROA) 현황]

(단위: %)

구분	중앙공공기관			지방공기업 도시개발공사				
	한국토지 주택공사	부동산 개발	공공임대	전체	서울주택 도시개발공사	경기주택 도시공사	인천 도시공사	부산 도시공사
2021	2.2	5.7	△2.1	1.5	0.5	3.5	3.4	0.3
2022	0.7	3.0	△2.0	1.3	0.6	2.4	1.6	1.3
2023	0.2	2.0	△1.8	1.2	0.4	1.5	1.3	2.2
2024	0.3	3.0	△2.6	1.1	0.5	1.5	0.3	2.5

주: 1. 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 총자산순이익률: 당기순이익/[(기초자산+기말자산)/2]×100

2. 한국토지주택공사의 총자산순이익률은 기관 전체, 부동산 개발 부문, 공공임대 부문을 구분하여 산출하였으며, 도시개발공사는 부문별 계정 분류가 되어 있지 않아 기관 전체의 지표를 산출함

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

한편, 비교를 위해 우리나라 건설업종의 총자산순이익률을 살펴보면, 2021년 4.1%에서 2024년 1.5% 수준으로 하락하는 추세를 보이고 있으나, 전반적으로 한국토지주택공사 및 도시개발공사보다 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 건설업종이 부동산 개발 및 분양 중심의 사업을 수행하는 반면, 공공기관은 공공임대 사업을 병행하는 데 따른 차이가 반영된 것으로 보인다.

[최근 10년간 건설업종 총자산순이익률(ROA) 현황]

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
총자산순이익률	1.94	2.93	3.98	3.75	3.62	3.24	4.12	3.05	1.85	1.54

자료: 한국은행 경제통계시스템 ECOS(5.1.2.1. 손익 지표, F. 건설업 종합)

종합하면, 한국토지주택공사와 도시개발공사 모두 부동산 개발 부문에서 발생한 수익이 공공임대 부문의 손실을 보완하는 구조이며, 이로 인해 전체 총자산수익률은 비교적 낮은 수준에서 형성되고 있다. 특히, 한국토지주택공사의 경우 공공임대 부문의 영향으로 전체 수익성이 상대적으로 낮게 나타나는 반면, 도시개발공사는 기관별 사업구조·수익성·변동성 등에 따라 총자산수익률에 차이가 나타나고 있다.

다음으로, 이자보상배율은 영업이익을 이자비용으로 나눈 비율로, 기관이 영업 활동을 통해 발생한 수익으로 금융비용을 얼마나 충당할 수 있는지를 나타내는 지표이며, 재무구조의 안정성과 지속가능성을 평가하는 데 활용된다. 다만, 재무제표상 이자비용은 일부 차입원가가 자본화됨에 따라 기간비용에서 제외된 수치로 차입원가자본화로 인해 이자보상능력이 과대 표시되는 왜곡이 발생할 수 있으므로, 이하에서는 차입원가자본화 전 기간발생 이자비용을 기준으로 지표를 산정하였다.⁴⁰⁾

최근 4년간 이자보상배율 현황을 살펴보면, 한국토지주택공사는 2021년 2.15배에서 2024년 0.2배로 급격히 하락하였다. 이는 부동산 경기 둔화에 따른 개발 부문의 수익성 저하와 함께 공공임대주택 공급 확대에 따른 비용 부담이 지속되면서 영업이익이 크게 감소한 데 기인한다. 실제로 영업이익은 2021년 5조 6,486억원에서 2023년 437억원으로 급감한 뒤 2024년 3,404억원으로 회복하였다. 2021년 이후 기간 이자비용 부담은 2.6조원에서 1.7조원까지 감소하였으나, 영업이익 감소 폭이 이자비용 감소 폭을 크게 상회함에 따라 이자보상능력이 현저히 저하된 것으로 분석된다.

40) 참고로, 차입원가자본화를 반영한 손익계산서상 이자비용을 기준으로 산정한 이자보상배율은 다음과 같다.

[이자보상배율 현황(차입원가자본화 반영)]

(단위: 배)

구분	중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사				
	한국토지주택공사	전체	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	29.7	16.9	325.9	127.6	8.2	5.8
2022	12.4	9.2	2,564.6	29.7	3.4	16.4
2023	0.2	8.4	238.8	29.3	3.0	17.8
2024	2.2	6.2	250.5	11.5	1.5	18.5

주: 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 이자보상배율: 영업이익/이자비용

* 이자비용: 차입원가자본화가 반영된 손익계산서상 이자비용

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

도시개발공사의 경우 개별 기관별로 지표의 편차가 크게 나타난다. 서울주택도시개발공사는 2021년 이자보상배율이 2.00배에서 2023년 0.56배까지 하락한 이후 2024년에는 1.01배로 증가하였다. 이는 2021년 택지 및 주택 분양 확대에 따른 매출 증가와 2022년 임대주택 감가상각 내용연수 변경⁴¹⁾⁴²⁾ 등에 따른 비용 감소, 위례지구 필지 매각 등으로 영업이익이 개선된 데 따른 것이다.

2023년에는 주요 개발사업의 분양 인식 규모 축소와 함께 원가 부담이 확대되면서 영업이익이 전년 대비 크게 감소(1,711억원→552억원)하였고, 이에 따라 이자비용을 충분히 충당하지 못하는 수준까지 이자보상배율이 하락(1.96배→0.56배)하였다. 다만, 도시개발공사의 특성상 사업 완료 시점에 수익이 집중적으로 인식되는 구조를 고려할 때 해당연도의 영업이익 감소는 사업 추진 단계에 따른 일시적 영향으로 볼 수 있으며, 실제로 2024년에는 일부 사업의 분양 및 수익 인식이 재개되면서 영업이익이 1,328억원으로 회복되었고, 이에 따라 이자보상능력도 개선된 것으로 나타났다.

경기주택도시공사는 2021년 이자보상배율이 49.07배로 매우 높은 수준을 보였으나, 이후 2024년에는 1.06배까지 하락하였다. 2021년의 경우 영업이익은 4,439억원으로 전년대 유사한 수준을 유지하였으나, 차입금 규모가 약 1.2조원 수준에 머물면서 이자비용이 90억원 수준으로 낮게 나타나 이자보상배율이 일시적으로 높게 산정되었다.

41) 2022회계연도 서울주택도시개발공사는 유형자산 중 임대주택건물에 대한 감가상각 내용연수를 기존의 30년에서 40년으로 변경하였다.

[서울주택도시개발공사 이자보상배율 관련 계정과목]

(단위: 백만원)

구분	당기(2022년)		전기(2021년)	
임대주택건물 내용연수 (회계추정의 변경)	40년 (감가상각비 1,031.6억원 감소, 당기순이익 782.0억원 증가)		30년	
이자비용	차입원가자본화	차입원가 기간비용	차입원가자본화	차입원가 기간비용
	67	87,158	488	79,726

자료: 2022회계연도 서울주택도시개발공사 감사보고서를 참고하여 작성

42) 「지방공기업법 시행규칙」 제19조(감가상각의 방법) ② 지방공기업은 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 유형자산의 사용가능기간이 그 내용연수와 달라진 경우에는 별표 2 및 별표 3의 규정에 불구하고 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 그 내용연수에 내용연수의 100분의 25를 가감한 범위안에서 다른 내용연수를 적용할 수 있다.

이후 2022년부터 택지개발 및 주택사업 확대에 따라 차입금이 약 4.3조원으로 급증하면서 금융비용 부담이 확대되었고, 이에 따라 이자비용은 2021년 90억원에서 2024년 3,098억원 수준까지 증가하였다. 반면, 영업이익은 2023년 2,889억원으로 감소하는 등 변동성을 보이면서 이자보상배율은 2022년 6.70배, 2023년 1.57배, 2024년 1.06배로 빠르게 하락하였다. 이는 사업 확대에 따른 차입 증가로 금융비용 부담이 급격히 확대된 반면, 수익창출력은 이에 비례하여 증가하지 못한 데 따른 것으로, 2021년의 높은 이자보상배율은 저차입 구조에서 기인한 일시적인 현상으로 분석된다.

[경기주택도시공사 비유동부채 세부내역(일부 계정과목)]

(단위: 백만원, %)

구분	2021 (A)	2022 (B)	증감	
			차이 (C=B-A)	비율 (C/A)
장기차입금	535,587	2,225,095	1,689,507	315.4
사채(순액)	624,780	2,021,964	1,397,567	223.6
합계	1,160,368	4,247,059	3,086,692	266.0

주: 비유동부채 중 전년 대비 증감 규모가 큰 계정과목인 장기차입금과 사채를 대상으로 작성함
 자료: 2021회계연도 및 2022회계연도 경기주택도시공사 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

인천도시공사는 이자보상배율이 2021년 4.79배에서 2024년 1.06배로 하락하였다. 이는 영업이익이 감소하는 가운데 차입 확대에 따른 이자비용이 증가하면서 수익창출력 대비 금융비용 부담이 확대된 데 따른 것으로, 앞선 기관과 유사하게 사업 확대 과정에서 나타난 수익성 저하와 금융비용 증가가 동시에 작용한 결과로 분석된다.

부산도시공사는 2021년 1.92배에서 2024년 6.14배로 이자보상배율이 상승하였다. 이는 영업이익이 증가한 반면 이자비용은 비교적 안정적으로 유지된 데 따른 것이다. 특히 타 기관 대비 사업 규모가 상대적으로 작아 차입 및 금융비용 부담이 크지 않은 가운데, 수익 인식 확대에 따라 이자보상능력이 개선된 것으로 나타난다.

[이자보상배율 현황]

(단위: 백만원, 배)

구분		중앙공공기관	지방공기업 도시개발공사			
		한국토지주택공사	서울주택도시개발공사	경기주택도시공사	인천도시공사	부산도시공사
2021	이자비용	2,633,126	79,726	9,045 ¹⁾	85,133	10,237
	영업이익	5,648,583	159,081	443,885	408,003	19,694
	이자보상배율	2.15	2.00	49.07	4.79	1.92
2022	이자비용	2,180,907	87,158	49,848	95,481	8,966
	영업이익	1,812,839	171,116	333,816	277,680	49,166
	이자보상배율	0.83	1.96	6.70	2.91	5.48
2023	이자비용	1,685,792	98,550	183,976	127,390	12,720
	영업이익	43,672	55,157	288,888	255,737	73,585
	이자보상배율	0.03	0.56	1.57	2.01	5.79
2024	이자비용	1,728,412	131,706	309,835	140,029	13,549
	영업이익	340,387	132,757	328,172	147,789	83,217
	이자보상배율	0.2	1.01	1.06	1.06	6.14

주: 1) 경기주택도시공사의 이자비용은 2020년 46.2억원, 2021년 90.5억원에서 2022년 498.5억원으로 크게 증가함

1. 재무지표 산식은 다음과 같음

○ 이자보상배율: 영업이익/이자비용

* 이자비용: 차입원가자본화 전 기간 이자비용

자료: 각 공공기관의 감사보고서 및 재무제표를 바탕으로 작성

정리하면, 한국토지주택공사와 도시개발공사는 최근 이자보상배율이 전반적으로 하락하는 추세를 보이고 있으며, 이는 부동산 개발 부문의 수익성 둔화와 공공임대 부문의 지속적인 손실, 그리고 금융비용 증가가 복합적으로 작용한 결과로 분석된다. 특히 한국토지주택공사의 경우 매출 감소와 금융비용 증가가 동시에 나타나면서 영업이익이 급감하여 이자보상능력이 크게 저하되는 등 전반적인 재무여건이 악화된 것으로 나타났다.

또한 도시개발공사는 사업 확대 과정에서 차입 증가로 금융비용 부담이 확대되면서 이자보상배율이 전반적으로 하락하고 변동성이 커지는 가운데, 개발사업 수익성과 사업 추진 단계에 따라 기관별 편차가 크게 나타난다.

이와 같은 분석을 종합하면, 한국토지주택공사와 도시개발공사는 부동산 개발 부문에서 창출된 수익으로 공공임대 부문의 손실을 보전하는 교차보전 구조를 보이고 있으며, 이로 인해 개발사업 수익에도 불구하고 총자산순이익률은 전반적으로 낮은 수준으로 나타난다. 특히 공공임대주택 공급 확대에 따라 관련 자산 규모는 증가하고 있으나 공공임대사업의 특성상 임대료 규제 등으로 인해 수익성이 제한되는 구조가 지속되면서, 기관 전체 수익성 개선을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

또한, 최근 부동산 경기 둔화로 개발 부문의 수익성이 악화되는 가운데, 공공임대 사업이 확대되면서 이자보상배율 하락 등 영업활동을 통한 금융비용 대응 여력이 점진적으로 저하되고 있으며, 이는 재무건전성에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석된다. 이는 두 사업 부문 간 재무구조가 기관의 수익성뿐만 아니라 재무건전성에도 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다.

결과적으로 한국토지주택공사와 도시개발공사는 부동산 개발 사업과 공공임대 사업을 병행하는 동일한 사업구조에서 발생하는 수익성 제약 등 공통적인 한계를 가지고 있으면서, 부동산 개발 부문과 공공임대 부문의 비중 및 사업 추진 단계 등에 따라 총자산수익률 및 이자보상배율 수준에 차이를 보이고 있다. 이에 따라 재무성과와 재무안정성 측면에서도 기관 간 편차가 존재하는 것으로 나타난다. 향후 부동산 경기 및 공공임대 정책 환경 변화에 따라 이러한 격차가 확대될 가능성도 있는 것으로 분석된다.

1

결론

본 보고서는 중앙 공공기관과 지방공기업의 재무현황을 비교하고, 지방공기업 사업 유형별 재무 특성과 함께 총자산순이익률 및 이자보상배율 등 재무지표를 활용하여 기관의 수익성과 재무건전성을 종합적으로 검토하였다. 아울러 한국토지주택공사와 도시개발공사를 중심으로 부동산 개발 및 공공임대 부문의 재무구조를 분석하였다.

먼저 중앙과 지방 공공부문 전체 재무현황을 보면, 자산과 부채는 지속적으로 증가하는 가운데 재무구조는 중앙 공공기관에 집중되어 있으며, 수익성 측면에서는 중앙 공공기관은 흑자 전환을 보인 반면 지방공기업은 적자 구조가 지속되는 등 중앙 공공기관과 지방공기업 간 차이가 나타난다. 특히 지방공기업은 도시개발공사를 중심으로 부채가 증가하는 한편, 상·하수도 및 도시철도 등 공공서비스 분야에서 구조적인 적자가 지속되고 있어 사업 유형별 재무구조의 차이가 뚜렷하게 나타난다.

지방공기업 사업 유형별로 보면, 도시개발사업은 분양 및 개발 수익을 기반으로 수익 창출이 가능한 구조인 반면, 공공서비스 성격이 강한 상·하수도 및 도시철도 사업은 요금 규제와 비용 구조로 인해 지속적인 적자가 발생하는 특성을 보인다. 이에 따라 상·하수도 및 도시철도 사업은 국가 및 지방자치단체의 재정 지원 비중이 높은 사업 부문으로 재정의존도가 높은 구조를 보인다. 이러한 점에서 공공부문 내에서도 사업 유형에 따라 수익 구조와 재무성고가 큰 차이를 보인다는 점을 확인할 수 있다.

이와 같은 사업 유형별 수익 구조의 차이는 부동산 개발 부문과 공공임대 부문을 동시에 수행하는 한국토지주택공사 및 도시개발공사에서도 나타난다. 분석 결과, 부동산 개발 부문은 영업이익을 창출하는 반면 공공임대 부문은 자산 확대에도 불구하고 수익성이 제한되어 손실이 지속되고 있으며, 이에 따라 부동산 개발 부문의 수익으로 공공임대 부문의 손실을 보전하는 교차보전 구조가 형성되어 있다. 특히,

최근에는 부동산 개발 부문에서도 영업이익률 등 수익성이 전반적으로 둔화되는 추세가 확인되고 있으며, 이에 따라 교차보전 구조를 통한 수익성 유지 여력이 점차 약화되고 있는 것으로 분석된다. 동시에 공공임대 부문은 임대주택 공급 확대 정책에 따라 관련 자산이 지속적으로 누적되는 반면 수익성은 제한되어, 자산 증가가 수익성 개선으로 연결되지 않는 특성이 나타난다. 이와 같이 공공기관의 수익성은 사업구조의 영향을 크게 받으며, 건설업종과 비교할 경우 상대적으로 수익성이 낮은 수준으로 나타나는 것은 공공임대 등 정책사업 수행에 따른 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다.

이러한 영향으로 총자산순이익률은 전반적으로 하락하는 추세를 보이고 있으며, 이는 부동산 개발 부문 수익성 둔화와 공공임대 부문의 손실이 동시에 작용한 결과이다. 재무건전성 측면에서 이자보상배율을 살펴보면, 최근 전반적으로 하락하는 추세를 나타내며, 이는 영업활동을 통한 금융비용 충당 능력이 약화되고 있음을 의미한다. 다만, 도시개발공사의 경우 기관별로 사업 시행 단계, 개발사업 의존도, 자산 구성 등에 차이가 있어 수익성 및 재무지표의 변동성이 크게 나타나며, 이에 따라 재무성과 및 재무안정성 수준에서도 기관 간 차이가 존재하는 것으로 확인된다.

이와 같은 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 지방공기업 사업 유형에 따라 수익 구조와 재무성과가 상이하게 나타나는 만큼, 사업 유형별 특성을 반영한 정책적 접근과 관리 기준의 차별화가 필요하다. 특히 상·하수도 및 도시철도 사업과 같이 공공서비스 성격이 강한 분야는 요금 규제와 비용 구조로 인해 구조적인 적자가 발생하는 특성을 보이므로, 재정 지원·요금 정책·운영 효율성 등을 종합적으로 고려한 관리가 요구된다. 이와 달리, 도시개발사업은 자산 및 사업 규모 확대에 따른 재무 부담이 증가하는 구조를 가지므로, 사업 유형별로 재무관리 방식의 차별화가 필요하다.

둘째, 한국토지주택공사와 도시개발공사 공공임대 부문의 자산 확대와 손실 구조를 고려할 때 기관별 수익·비용에 대한 체계적인 관리와 중장기적 재무 부담 관리 체계 구축이 필요하다. 공공임대 사업은 정책 목적상 일정 수준의 수익성 제약이 불가피하나, 자산이 지속적으로 누적되는 구조에서는 감가상각비·유지관리비 및 금융비용 부담이 장기적으로 확대될 수 있으므로, 자원 조달 방식과 운영 효율성 제고 방안을 함께 검토할 필요가 있다.

셋째, 한국토지주택공사와 도시개발공사의 부동산 개발 부문 수익성 둔화와 이자보상배율 하락 추세를 고려할 때, 개발사업의 수익성 및 위험 관리와 함께 차입 구조 및 금융비용 관리에 대한 선제적 대응이 필요하다. 부동산 개발 부문 수익에 대한 의존도가 높은 구조에서는 시장 환경 변화에 따른 수익성 변동이 기관 전체 재무성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로, 사업 단계별 수익성 점검·분양 위험 관리 및 투자 우선순위 설정 등을 통해 안정적인 수익 기반을 확보할 필요가 있다. 아울러 공공임대 부문의 손실 구조와 결합된 교차보전 방식의 지속가능성에 대한 점검이 요구되며, 재정지원 방식·사업구조 조정·수익원 다변화 등 다양한 대응 방안을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

지방공기업 재무 현황 분석

발간일 2026년 5월 26일

발행인 국회예산정책처장 지동하

편 집 예산분석실 공공기관평가과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02 · 2070 · 3114)

인쇄처 (주)디자인여백플러스(tel 02 · 2672 · 1535)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로
연락해 주시기 바랍니다. (tel 02 · 6788 · 3782)

ISBN 979-11-6799-251-2 93350

© 국회예산정책처, 2026



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

