

물관리의 민영화 정책 (상)

- 경쟁력있는 물관리를 위한 정책제안 -

박성제 (국토개발연구원 책임연구원 · 미국 콜로라도주립대학교 박사과정)

이재응 (국토개발연구원 책임연구원)

I. 물관리의 민영화 이론

경쟁력이 필요하다

물관리의 민영화는 공공부문의 비효율적인 물관리를 대폭 민간으로 넘겨 물관리의 경쟁력을 높이는 것이다. 우리나라의 '작은정부'나 '공기업민영화' 논리라고 보아도 무방할 것이다. 자연독점인 물에 대한 적절한 규제환경을 마련하기는 쉽지 않아서 용수시설은 예로부터 정부가 소유하고 관리하는 것이 정설로 되어 왔다. 그런데 정부의 재정적자가 심각한 수준으로 늘어나고 용수시설에 대한 투자재원이 고갈되는 반면에 맑은 물과 더 나은 서비스를 바라는 소비자인 국민의 기대수준은 높아져만 가고 있다. 따라서 용수 공급을 위한 정부의 재정지원은 갈수록 줄고 공급시설확장과 오염관리를 위한 투자재원의 필요성은 갈수록 늘어나는 실정이다. 이러한 압박 속에서 물관리에 민간기업의 창의성, 유연성, 효율성을 활용하자는 방안이 매력적인 대안으로 검토되어 왔다.

민영화의 기본목표는 정치적 또는 행정적인 필요에 의해 좌우되었던 의사결정을 경제적인 필요에 의한 것으로 대체하는 것이다. 따라서 민영화는 더 합리적인 시장경제와 더 효율적인 정부조직을 위하여 수행되어야 한다. 그러나 불행하게도 지금까지 세계각국에서 제기된 물관리의 민영화 문제는 거의 대부분이 재정적인 이유에 의하여 정치쟁점화가 되어왔다. 물산업에 시장원리를 도입하고 경쟁의 장을 마련한다는 원칙에서는 정부의 개입은 완전히 철폐되어야 하지만 독점기업으로부터 서비스를 받아야 하는 소비자인 국민을 위해서는 적절한 정부개입은 피할 수 없다. 세계

의 물산업에서 경쟁적으로 도입되고 있는 물관리의 민영화는 일부 국가에서 큰 성과를 나타내고 있다. 그러나 성급한 물관리 민영화도입이나 관료조직의 저항 등으로 정부의 공공연한 개입을 은밀한 개입으로 대체하는 정도의 수준에 그친 나라도 있다. 물관리 민영화에 대한 각국의 입장은 각각 다를지라도, 물관리 측면에서 세계적인 추세는 이제까지 국가가 독점하였던 물관리에 대한 정부의 역할이 크게 변하고 있다는 것이다.

정부역할의 축소

자연독점상태인 물관리를 민영화함에 있어서 수자원정책이론의 초점은 정부의 역할을 과연 어느 정도까지 축소하느냐 하는 것이다. 그런데 물이란 근본적으로 자연독점재(natural monopoly)이기 때문에 정부의 적절한 개입(government involvement)을 반드시 필요로 한다. 과연 어느 정도까지 정부가 개입하여야 하는지를 규명하는 것이 수자원정책이론에서 어려운 과제이다. 경제적 효율성을 결정하는 세가지 요소에는 소유권과 경쟁원리 그리고 규제정책이 있다. 그러나 단순히 누가 물관리시설을 소유하느냐 하는 소유권 문제보다는 어떻게 경쟁원리를 도입하고 규제정책을 취할 것인가 하는 민영화의 틀을 마련하는 문제가 훨씬 더 복잡하고 중요하다.

물관리 민영화에서 대두되는 주요 이슈중의 하나는 자연독점인 물의 유통을 민간부문에 넘기는 결과로 민간부문이 행사할 바로 그 독점시장력을 다루는 규제장치를 어떻게 정의하느냐 하는 것이다. 규제정책은 민간부문의 경제적인 의사결정을 정부가 설정한 방향으로 유도하기 위하여 정부가 행사하는 일종의

장려제도라고 볼 수 있다. 물은 기본적으로 자연독점 상태이므로 그대로 방임하면 관리를 맡은 민간부문이 가격과 수량 그리고 상품의 질을 마음대로 결정할 수가 있다. 따라서 규제장치는 정부가 독점경제를 관리하여 민간부문에는 적정수준의 이윤을 보장하고 소비자인 국민에게는 양질의 서비스를 누리도록 마련되어야 한다.

간접적인 정부규제

정부가 독점의 부작용을 완화시키는 방안으로서 가격규제가 자주 활용되는데 여기에는 최고가격규제(price-cap regulation)와 수익률규제(rate-of-return regulation)가 있다.¹⁾ 최고가격규제는 정부가 어떤 상품이나 용역의 최고가격을 설정하고 판매회사로 하여금 그 이하의 가격으로만 판매하도록 강제하는 것이고 수익률규제는 투자에 대한 이익을 일정한 비율로만 제한하는 것이다.

예를 들면, 한국수자원공사(이하 공사)에서 일천억원을 투자하여 다목적댐을 개발하고 저수지에 확보된 물을 도시나 공단에 필요한 각종 용수로 공급하고 있다고 하자. 국영기업체로서의 공사는 사실상 경영전반에 걸쳐 정부의 직접적인 간섭을 받고 있는 셈이다. 최고가격규제는 정부가 용수 톤당 가격을 100원으로 정하고 공사가 그 이하로만 도시나 공단에 판매하도록 하는 것이다. 이에 반하여 수익률규제는 정부가 '공사의 수익률은 3%이다'라고 정하면 공사는 일천억원에 대한 3% 즉 30억원의 이익만이 발생하도록 용수가격을 산정하여 판매하는 것이다.

수익률규제는 정부가 일정한 기준만을 설정하면 규제가 가능한 손쉬운 방법이다. 그러나 기업으로서는 구태여 원가절감의 필요성을 느끼지도 않을뿐더러 오히려 원가를 필요이상으로 부풀려야 이익이 많이 남는 기현상이 발생하는 것이다. 완전경쟁의 시장원리에서는 발생하기 어렵지만 자연독점인 용수산업에서는 충분히 가능성이 있는 가정이다. 최고가격규제는 정부가 생산자와 소비자가 모두 만족하는 적정가격을

산정하여야 하는데 많은 노력과 시간이 필요하여 정부로서는 쉽게 도입하기가 꺼려진다. 또한 기업의 입장에서는 효율적인 경영을 하면 할수록 이윤이 많이 남아 실질적으로 기업에게 인센티브를 제공하는 것과 마찬가지로 효과가 난다. 그러나 관리상의 용이함으로 인하여 미국을 비롯한 세계 여러나라에서는 국영기업체를 관리하는데 수익률규제를 이용하고 있다.

영국의 값진 경험

국영기업을 대대적으로 민영화시킨 영국의 대처정부는 공기업의 비능률은 시장경쟁에 노출되지 않는 데에서 기인한다고 판단하고, '민영화의 기본목적은 근본적으로 기업들간의 경쟁을 촉진시켜 경제적 효율성을 증진시키는데 있다'고 하였다. 또한 자연독점인 물관리를 효과적으로 민영화하기 위해서는 정부가 실제로는 존재하지도 않는 경쟁의 장을 인위적으로 만들어 주어야 한다고 보았다. 대처정부는 시장경쟁의 장의 인위적 창출과 독점지위의 남용을 막기 위한 광범위한 규제장치의 마련이 물관리 민영화의 성과를 가르는 관건이 된다고 생각하였다.

물관리 민영화의 모범적 사례로 인정받고 있는 영국의 경우는 경제적 효율성의 증진이라는 기본목적 이외에 국민주 보급에 의한 주식대중화와 노동조합의 세력약화라는 부차적인 목적도 있었다. 그러나 민영화과정에서 이들 부차적인 목적이 너무나 부각되어 경쟁력강화라는 기본이념이 퇴색되고 노동조합이 강력히 반발하는 부작용을 낳기도 하였다. 또한 물관리를 완전히 민간에게 매각하였음에도 불구하고 민간부문에 대한 영국정부의 영향력은 크게 감소되지 않았다. 영국정부는 민간부문에 직접적인 힘을 행사하기보다는 시장질서를 이용한 간접적인 영향을 미침으로서 민영화된 물관리에 세련되게 개입하고 있는 셈이다.

멀지만 가야만 하는 길

필자는 경쟁력있는 물관리의 대안으로서 세계 물산업에서 크게 주목받고 있는 물관리 민영화를 본격적

1) Robert Loube, "Price-Cap Regulation: Problems and Solutions," Land Economics (August 1994)

으로 분석하여 소개하고자 한다. 앞에서 밝힌 물관리 민영화의 이론은 물관리정책이론에서 교과서적 논리로 많이 인용되고 있다. 그렇지만 이론을 현실세계에 적용하기는 쉽지 않다. 그래서인지 세계적으로 많은 나라에서 여러 가지 형태로 물관리 민영화를 도입하였지만 소기의 만족스런 성과를 올리는 국가는 그렇게 많은 것 같지 않다. 실패의 이유는 다양하지만 근본적인 요인은 자체의 물관리 특성과 물관리 민영화에 대한 심도깊은 이해가 없이 정책에 반영하였기 때문이 아닌가 생각된다.

환경부는 최근 국회에 수도법개정안을 제출하고 국내정수장의 민영화를 위한 법적근거를 마련하고자 한다. 이와 동시에 환경부는 현재 비효율적으로 운영되는 하수시설체계를 개선하기 위하여 '민영화추진 중장기기본계획'을 마련하여 하수도시설에 대한 민영화를 적극 추진할 계획임을 밝혔다. 환경부는 민영화추진의 일환으로서 금년중으로 신설되는 74개소의 환경기초시설(하수처리장+분뇨처리장)을 모두 공개경쟁을 통하여 민간이 운영하는 민영화를 추진하고, 현재 운영중인 곳도 단계적으로 민간에 넘기는 과정을 연구중이라고 한다. 미국에서의 물관리 민영화는 애리조나주 Chandler시의 하수처리장이 그 효시였다. 1983년 12월 실시된 민영화의 이유는 현재 환경부가 환경기초시설의 민영화를 추진하려는 이유와 동일하다.

그런데 여기서 꼭 짚고 넘어가야 할 중요한 사실은 환경부의 이같은 노력으로 한국도 물관리 민영화라는 정책적 변화가 시작되었다는 점이다. 혹자는 하수도 문제와 상수도문제는 서로 다르다고 생각하고 있는지도 모른다. 그러나 세계각국에서 물관리 민영화의 최초 발단은 Chandler시에서 보는 바와 같이 하수처리시설의 민영화에서 시작된 것이 역사적 사실이다. 사실 환경기초시설은 국가적으로 꼭 필요한 시설이지만 초기투자비와 시설운영비 등 재정부담이 많고 운영에 전문적인 기술과 인력이 요구되어 공공부문이 맡기에는 부담스러운 면이 있다. 환경부의 의도여부와는 관계없이 환경부의 정책은 물관리 선진국이 수십년전에 겪었던 물관리 민영화과정을 그대로 반복하고 있다고 볼 수 있다.

필자는 물관리 민영화의 양대 축으로 세계 물산업을 선도하고 있는 영국과 프랑스의 경우를 민영화 모형으로서 제시하고자 한다. 또한 물관리 민영화가 아직 정착되지는 않았지만 (일부 도입된 상태임) 물관리에 민간부문의 참여를 본격적으로 검토하고 있는 미국의 실상을 가감 없이 소개하고자 한다. 미국의 물관리 민영화과정은 한국의 물관리정책에서 시사하는 바가 많을 것이라고 판단된다. 왜냐하면 현재 미국의 물산업이 안고 있는 민영화 고민이 아마도 향후 10년 이내에 우리나라도 어쩔 수 없이 지나야 할 험로이기 때문이다.

II. 두가지의 민영화 모형

세계적으로 민간부문이 물관리를 하는 민영화의 사례는 많으며 그 형태 또한 다양하다. 그 중에서도 공공시설을 민간에게 아예 매각하여 버리는 영국식의 완전민영화 방식과 공공시설을 일정기간동안 민간회사가 독점적으로 운용할 수 있게 배타적 권리를 부여하는 프랑스식의 장기운용계약 방식이 있다. 물관리 민영화의 선두주자인 영국과 프랑스의 민간기업들은 각자 국내에서 적자생존의 치열한 시장경제질서에서 서로 부대끼면서 경쟁력을 키워왔다. 이같은 막강한 경쟁력을 바탕으로 이들은 세계 각국으로 진출하여 상수도나 폐수처리시설을 운용관리하는데 탁월한 명성을 널리 날리고 있다.

국내의 일부 전문가중에는 영국과 프랑스의 물관리가 일원화되어 있다고 주장하고 있다. 그러나 이들 양국의 물관리가 통합되어 있음은 사실이나, 물관리의 핵심은 물관리의 규제와 집행을 분리한 민영화에 있다. 사실상 국가가 물관리를 독점하고 있는 우리나라와는 기본적인 구조가 상이하여 직접적인 비교의 대상이 되지 않는다는 점을 명심하여야 한다.

가. 영국식 물관리 민영화

1. 물관리 행정의 변천사

• 물관리의 업무통합

수세기 동안 영국의 용수산업은 공공부문과 민간부

문이 혼재되어 왔다. 1973년 이전에는 영국의 잉글랜드와 웨일즈 지방에서의 물관리는 크게 상수도 사업자(water undertakings), 하수관리청(sewerage and sewage disposal authorities), 그리고 하천관리청(river authorities)의 세가지 부문이 담당하고 있었다. 하천관리청은 저수지 건설만을 담당하였고 상수도 관망건설과 정수처리시설 등을 포함한 상수도의 공급과 배분은 상수도 사업자의 몫이었다. 이와 같은 기본적인 세가지 영역 이외에도 정부기관으로서 물관련 자료수집과 연구 및 계획업무를 총괄적으로 담당하였던 수자원국(Water Resources Board), 운하와 주운을 책임진 영국수로국(British Waterways Board), 그리고 배수국(National Drainage Board) 등이 있었다. 배수국의 기능은 현재의 시각으로는 약간 생소하지만 홍수를 대비한 침수방지 업무가 아닌가 생각된다.

1973년에는 그 유명한 '1973년 영국수법'이 마련되었는데, 그 결과로 잉글랜드와 웨일즈 지방에 난립하였던 수많은 용수산업이 정리되고 10개의 수리청(Regional Water Authority : RWA) (9개의 잉글랜드 수리청과 웨일즈 수리청)으로 통합되었다. 각 수리청은 유역단위를 기준으로 설립되었는데 유역내 물관리업무를 계획부터 시행까지 모든 것을 총괄하도록 규정되었다. 이러한 물관리 업무조정은 당시 전세계로부터 '종합유역관리'를 정부가 직접 실천한 모범적인 사례로 인정받으며 물관리행정의 구조조정에 성공한 획기적인 조치로 받아들여졌다. 우리나라에서도 '1973년 영국수법'의 기본이념은 본 받아야 할 방향으로 당연시되었고 실제로 한국수자원공사의 발전과정에 직간접적으로 많은 영향을 미친 것으로 알고 있다. 그러나 이론적으로는 물관리에 관하여 바람직한

체계로 알려진 '1973년 영국수법'이 막상 시행과정에서 결정적인 구조적 결함이 발견되어 영국정부를 곤혹스럽게 만들었고 급기야는 2차 물관리업무조정을 초래하였다.

• 물관리의 민영화²⁾

1989년에 입법되어 '1989년 영국수법'으로 알려진 제2차 물관리업무조정의 핵심은 물관리의 민영화였다. 정부는 1973년 제1차 물관리업무조정으로 개설된 10개의 RWA이 담당하였던 물관리업무를 일시에 민간회사에 넘겨버렸다. 1973년에 획기적으로 개편한 영국의 물관리 행정조직을 왜 16년만인 1989년에 다시 전면적으로 개혁을 해야 했나 하는 정책배경은 대처정부가 1986년 영국의회에 제출한 '잉글랜드와 웨일즈 지방 수리청의 민영화 방안'이라는 백서³⁾에 잘 나타나 있다.

국영기업에 대한 과감한 민영화를 추진하던 대처정부는 물관리업무를 민영화야말로 증가하는 물관리 투자재원 마련을 위한 최선의 방안이라고 확신하였다. 그 당시 영국은 점점 엄격해지는 음용수 처리기준을 맞추고 또한 상수도 급배수과정에서 발생하는 엄청난 누수량을 절감시켜야 하는 등 물관리 업무개선에 막대한 재원이 필요한 시기였다. 영국정부는 10개 수리청을 민간에 매각하는 대가로 그 당시 화폐로 84억 달러라는 엄청난 재원을 확보하였다. 그러나 일시적인 재원확보보다 더욱 중요한 사항은 1989년 이후 영국정부는 골치아픈 물관리를 위하여 정부예산을 더 이상 할당할 필요가 없어졌다는 것이다.

• 규제기관(Regulatory Agencies)의 설립

그러나 자연독점인 물관리를 무작정 민영화하면 소

2) 영국(Britain)의 물관리체계는 좀 복잡하다. 엄밀히 말하면, 1989년 당시 잉글랜드(England)와 웨일즈(Wales)지방에서는 10개의 RWA와 29개의 군수회사(statutory water companies : SWCs)가 있었다. RWA는 지역내 인구의 75%를 그리고 SWCs는 25%를 담당하였다. 반면에 스코틀랜드(Scotland)는 지방자치단체가, 북아일랜드(Northern Ireland)는 환경부(Department of Environment)가 물관리를 전담하고 있었다. 1989년 영국수법은 잉글랜드와 웨일즈지방만을 대상으로 한 것이다.

3) 1986년 2월 영국 환경성은 'Privatization of the Water Authorities in England and Wales' 라는 제목의 백서를 의회에 제출하였다. 당시의 환경성 장관인 Mr. Kenneth Baker는 그때 의회연설에서 "... 지난 6년간 우리는 수리청을 민영화시키기 위한 준비작업을 하였습니다. 물관리의 민영화는 국민, 물산업, 국가 모두에게 이익을 가져다 줄 것입니다. ... 민간부문의 창의력과 도전으로 우리의 물 산업은 더욱 강력해 질 것입니다. ..."라는 요지의 연설을 하였다. 이 백서에는 1979년 개설된 RWA의 개편방향과 그간의 준비상황이 상세히 기술되어 있었다. 그 이후 1987년 5월 정부는 RWA의 수량과 수질의 규제기능을 관장할 NRA 설립계획을 발표하였다.

비자인 일반국민들이 받아야 할 불이익은 커질 수밖에 없어진다. 영국정부는 이를 방지하기 위하여 민영화된 물관리기업의 규제기관으로서 세계의 정부기구를 설립하였다. 신설된 정부기구는 음용수질을 감시·감독하는 음용수감찰청(Drinking Water Inspectorate : DWI)과 수량 및 수질의 규제기능을 관장하는 국가하천청(National River Authority : NRA) 그리고 민영화된 물관리기업의 재정부문을 규제하는 용수사업사무국(Office of Water Service : OFWAT)으로 되어 있었다. 제2차 물관리 업무조정이 시작된 1989년 이전에 정부기관인 RWA가 관장하였던 환경관리 업무는 1989년 이후 민영화된 RWA를 떠나 신설된 정부기관인 DWI와 NRA에게로 이전되었다.

이들 세계 정부기관중에서 제일 막강한 권한을 가진 기관은 물관리기업이 소비자인 국민에게 부과하는 상수도요금의 적정성을 평가하고 이를 허가하는 OFWAT이다. 민간기업의 기본목표는 기업활동을 통하여 이윤을 추구하는 것인데 OFWAT는 이윤확보에 핵심인 수도요금을 규제하는 권한을 가지고 있기 때문이다. OFWAT가 민간기업을 관리하는데 활용하는 규제장치는 최고가격규제이다. 이것은 최고가격규제가 정부에게는 적정가격의 산정이라는 부담을 주지만 민간기업으로 하여금 원가절감 노력을 유도하게 하기 때문이다. 또한 OFWAT는 기업들간의 차등적인 수도요금을 인정함으로써 기업들간의 재정적인 균형을 도모하고 있다.

2. 민영화의 기본목표

• 시장경제의 도입

물관리 민영화에 임한 영국정부의 기본입장은 그때까지 공공부분이 담당하였던 물관리를 과감하게 시장경쟁의 장에 노출시켜 효율성을 확보하자는 것이었다. 왜냐하면 물은 자연독점이 될 수밖에 없는 태생적

한계를 지니고 있지만 기업인수가 가능한 자본시장이 물관리기업에게 '보이지 않는 손'의 역할을 하기 때문이다. 경영이 부실한 기업은 경제적 손실을 감수하여야 하는 혹독한 징벌력이 있는가 하면 경영성과에 따라서는 부수적인 이득이 따른다. 따라서 물관리기업은 내부적으로는 경영개선에 주력하는 한편 외부적으로는 10개 물관리기업 상호간 업무의 기술적, 관리적 업적을 놓고 치열한 경쟁을 한다. 그래서 자본시장은 물관리기업에 필요한 투자재원 확보는 물론 운영에 필요한 기술적, 관리적 전문지식 획득의 주요한 창구가 되기도 한다.

• 규제와 시행의 분리

'1989년 영국수법'을 입안한 영국정부의 입장에서 빠트릴 수 없는 또 하나의 주요한 목적은 규제업무와 시행업무의 분리라는 물관리 행정개혁이었다. 영국정부는 민간부문이 공공부문보다 경영서비스를 훨씬 더 효율적으로 제공할 수 있다고 보았고 정부의 역할은 단지 민간부문을 효과적으로 관리하는 것으로 만족하다고 생각하였다. 대처수상은 당시에 '영국의 물관리에서 잘못된 것은 정부기관인 수리청이 물관리의 규제기능과 시행기능을 동시에 가지고 있다는 것이다'라고 지적하였다. '1973년 영국수법'에서 성공적인 개혁으로 평가된 유역내 물관리 행정통합이 '1989년 영국수법'에서는 타파되어야 할 개혁대상으로 지적된 것은 역사의 아이러니라고 아니할 수 없다.

영국정부는 물관리를 성공적으로 민영화하기 위해서는 강력한 규제장치가 필요하다고 판단하였다. 규제기관의 기능은 물관리기업이 소비자에게 최저의 가격으로 최고의 서비스를 제공하도록 하는 것이다. 이를 위한 정부의 역할은 물관리기업간에 선의의 경쟁을 유도할 수 있는 적절한 시장규칙을 정하고 이를 감시·감독하는 것이다. 영국정부는 NRA라는 규제기관을 설립하고 공공기관이었던 RWA가 관장하였던

4) 대처수상은 '왜 물관리(상수도+하수도) 민영화를 정부정책으로 채택하여 강력하게 추진하였느냐?'는 질문에 RWA의 문제점을 인식한 사람은 환경성장관인 Nick Ridley이었음을 밝혔다. 그의 견해는 "what was wrong was that the water authorities combined both regulatory and supply functions"인데, 나무꾼에게 산림감시원의 일을 동시에 맡길 수는 없다는 논리였다. 결국 그가 의회에 제출한 물관리 민영화 법안에는 NRA를 신설하여 규제기능만을 관장토록 하였다.

물관리업무중 예산의 약 10%에 불과하였던 기획 및 규제업무를 넘겨주었다. 집행예산의 거의 전부에 해당하였던 사업 및 집행기능은 민영화된 물관리기업의 소관으로 하였다. 따라서 제2차 물관리 업무조정에서 확정된 공공부문과 민간부문의 물관리 업무분할은 공공기관인 NRA가 수자원의 보호와 규제 및 계획 기능, 환경관리와 오염규제, 배수와 홍수방지, 낚시 등의 위락 등을 맡고 민간기업은 용수공급과 하수처리 등을 맡는 것으로 조정되었다.

3. 민영화의 평가

• 성공적인 정착

영국의 물관리 민영화는 일단 성공적인 것으로 평가되고 있다. 그것은 물관리에 정치적 입김 등을 배제하려 하였던 정책목표 즉 '물관리의 자율성 확보를 통한 경영효율성 제고'라는 대전제는 달성한 것으로 판단되기 때문이다. 영국식 민영화란 극단적으로 말하면 이제까지 공공부문이 운영함으로써 경쟁없는 무풍지대에 익숙한 물관리사업을 일거에 민간에게 매각하고 약육강식의 논리가 지배하는 자본시장으로 내몰아 버린 것이다. 처음에는 다소간의 혼란도 있었지만 종내에는 물관리가 효율화되어 양질의 재화와 용역이 소비자에게 공급되고 있다. 비록 민영화의 시행초기에는 자연독점인 물관리를 민영화하는 것에 대한 우려와 논란이 많았지만 물관리의 민영화가 급수수준을 향상시키고 정부와 소비자인 국민 모두를 만족시키고 있다는 것은 이제 확실해지고 있다. 물론 영국식 물관리 민영화가 완전무결한 물관리의 형태는 아니다. 그러나 영국의 물관리 민영화는 만성적인 재정부족에 허덕이던 물관리 부문에 충분한 재원을 조달해주고 적절한 시설투자를 이루게 하여 현재나 미래의 세대 모두에게 이익을 주고 있다는 것으로 평가받고 있다.

• 쓰라린 시행착오

그러나 이같은 경영효율성의 제고는 공공기관 시절에는 안정되었던 직장분위기가 박탈된 회생위에서 가능하였다. 공공기관의 민영화라는 급격한 변화는 질서정연하였던 기존의 조직체계를 뒤흔들어 일시적인

내부혼란을 가져왔었다. 그래서인지 몰라도 물관리의 민영화는 시행당시에는 일반의 큰 지지를 받지 못하였고 세월이 지난 지금에도 민영화의 성과에 대하여 회의적인 시각이 존재하고 있다는 것은 사실이다.

영국의 물관리 민영화는 이론적으로만 정립되었던 완전 민영화 논리를 세계 최초로 현실에 적용한 것으로 민영화과정에서 많은 시행착오를 겪었다. 민간기업의 지나친 이윤추구나 급격한 수도요금 상승 등과 같은 미치 예상치 못하였던 부작용도 많았다. 이런 부작용들은 영국방식이 물관리 민영화에 부적당하다기 보다는 오히려 민영화된 민간기업을 적절하게 관리하지 못할 경우 발생하는 정책실패를 적나라하게 보여주었다고 할 수 있을 것이다. 이를 통하여 자연독점인 물관리의 민영화에는 정부가 강력한 규제장치를 마련하여야 한다는 것을 재차 확인한 셈이다. 영국의 민영화 방식은 다른 형태의 민영화 방식이 불가능하다는 것을 증명하는 것은 아니다. 그러나 과연 어느 나라가 불확실한 혼란을 예상하면서까지 새로운 물관리 민영화 모형을 개발할 수 있을지는 미지수이다.

나. 프랑스식 물관리 민영화

1. 프랑스의 물관리

• 오랜 민영화 역사

프랑스는 사실상 환경성이 물관리를 책임지고 있다. 1964년에 프랑스정부는 6대 하천 유역을 기준으로 하여 6개 유역관리청을 설립하였다. 유역관리청은 기본적으로 수자원개발보다는 수질오염방지에 더 관심을 가지고 있으며, 유역내 지방자치도시나 기업공장들이 전국수질기준을 맞추도록 도와주는 역할을 하고 있다. 프랑스에서 수자원을 규제하는 기능은 환경성에서 갖고 있고, 유역관리청은 환경성에서 설정한 환경기준을 집행하는데 있어서 상당한 재량권을 가지고 있다. 미국에서는 그 역할을 굳이 비교하자면 EPA의 하부조직인 전국오염방류물체거조직(National Pollutant Discharge Elimination System : NPDES)이 맡고 있다. EPA가 CWA에 의거하여 환경기준을 설정하면 NPDES가 집행을 담당하는데 상당한 재량권을 가지고 있다. NPDES는 1972년

CWA의 입법으로 신설된 3개의 허가기관중의 하나인데 관심있는 독자는 Hunter의 저서⁵⁾를 참고하기 바란다.

프랑스는 세계의 여타 다른 나라와는 달리 19세기 이래 민간부문이 상수도를 공급하여 온 오랜 전통을 가지고 있다. 민간기업은 근 일세기 이상이나 상수도를 공급하는 용수공급서비스 분야에 매달려 왔다. 오늘날 프랑스 상수도 공급량의 75%는 공공부문과 민간부문간에 맺은 장기운용계약에 의해서 공급되고 있다. 또한 전국민의 40%정도가 배출하는 하폐수가 민간기업에 의하여 처리되고 있다. 이 비율은 지난 40년간 두배로 늘어난 것이다.

현재 세계에서 가장 큰 물관리회사중에서 2개가 프랑스에 있다. 그중 큰 것이 Lyonnaise des Eaus이고 그 다음이 Compagnie Generale des Eaus이다. 이 2개의 회사가 세계 각국에서 일억명 이상에게 물을 공급하고 있으며 전세계 물관련 기업들이 지출하는 기술개발(R&D)비용의 근 20%를 투자하고 있다. 프랑스는 현재 정수처리기술을 비롯한 탁월한 물관리기술을 세계적으로 인정받고 있다. 그런데 이같은 우수한 기술개발은 그냥 이루어진 것이 아니고 수많은 민간기업들이 일세기 이상이나 국내에서 상호경쟁을 하면서 피땀흘려 노력한 결과이다. 소니나 히타치같은 일본의 전자회사들이 전세계 전자시장을 거의 장악하다시피 하고 있는 것도 일본국내의 치열한 시장에서 키운 경쟁력에서 비롯되었다고 한다. 프랑스의 용수산업이나 일본의 전자산업이 세계적으로 성공할 수 있었던 비결은 바로 국내시장에서의 치열한 경쟁의 장과 민간기업의 창의력이 어우러진 결과이다.

• 물관리는 장치산업

물산업은 시설투자비가 과다하기 때문에 다른 산업에 비하여 민영화하기가 어렵다. 물은 자체 특성이 중량성, 지역성 등으로 인하여 규모의 경제(scale economy)를 필요로 하는데 민간부문이 전적으로 이

를 감당하기에는 약간의 어려움이 있다. 예를 들면 1991년에 프랑스에서 산업별로 단위 수입에 필요한 자산규모⁶⁾를 살펴보면, 용수부문은 10-12, 전화부문은 3, 전력부문은 3-4, 철도부문은 2, 그리고 항공부문은 1로 나타났다. 10원의 수입을 올리기 위하여 항공사는 10원 어치의 시설투자만 하면 되는데 물관리회사(상수도+하수도)는 무려 10배 이상인 100원~120원을 가지고 저수지나 하수처리장을 건설하여야 한다. 이런 상황에서 누구나 돈벌이가 쉬운 한국통신이나 한국전력 또는 대한항공 등을 인수하려고 하지 돈도 되지 않는 수자원공사나 하수처리장시설을 운영하려고 하겠느냐는 이야기이다.

이런 연유로 물관리가 민영화되고 정부지원이 축소되면 수도요금의 인상압력은 커질 수밖에 없는데, 민영화의 기본목표는 민간기업의 창의력과 효율성으로 이를 극복하라는 것이다. 프랑스의 경우 다행히도 상수도부문은 소비자에게서 징수하는 상수도요금만으로 시설투자비와 운영비 그리고 감가상각비를 상쇄한다. 그러나 하수처리부문은 시설투자비가 많이 들어 하수도요금만으로는 모든 비용을 충당하기가 어렵기 때문에 정부의 재정지원을 받고 있다.

2. 민영화 방식

• 다양한 계약형태

프랑스에서는 현재 36천개의 지방자치단체(local municipality) 또는 자연부락(commune)이 있다. 이들은 12천개소에 이르는 개별 수리시설을 소유하고 있는데 그 운용에 있어서는 임의로 민간기업과 관리계약을 체결할 수 있는 권리를 법률적으로 인정받고 있다. 지방자치단체는 처리시설, 관망, 저수지 등의 시설을 보유만 하고, 민간부문은 다양한 형태의 장기임대계약을 맺어 물관리시설을 장기간 독점적으로 운용할 수 있는 배타적인 권리를 넘겨받고 있다. 이런 방식은 지방자치단체가 다양한 관리옵션과 다수의 민간기업들중에서 자신에게 유리한 것을 선택함으로써

5) Susan Hunter and Richard W. Waterman, Enforcing the Law: The Case of Clean Water Acts (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996), 26-49.

6) David Haameyer, "Privatizing Infrastructure: Options for Municipal Systems", Journal of the American Water Works Association (March 1994): 48.

표 1. 프랑스의 계약 형태

계약조건 항 목	독점운영계약 (concession model)	일괄도급계약 (affermage model)	일부도급계약 (management & service contract model)
계약기간	25년 ~ 30년	13년 이하	10년 이하
공공부문 책 임	없음, 모든 업무는 민간부문에 위임함	시설의 계획·건설 시설의 재정관리	소비자 사용료 징수 민간기업에 급료지불
민간부문 책 임	시설의 계획, 건설, 운용 및 사용료징수 등 모든 업무를 관장하고 책임짐	전체 시설의 유지, 관리 및 사용료 징수	일부 특정시설의 유지 및 보수관리
소비자 요 금	자본금 + 운영비 + 감가상각비 + 이윤	운영비 + 이윤	공공부문이 결정
초기요금	계약에 의해 결정	계약에 의해 결정	공공부문이 결정
적용사례	Cannes, Orleans	Paris	-

각자의 도시특성에 맞는 최선의 대안을 이끌어 내는 것이다. 또한 개별 민간기업은 수많은 경쟁회사들로부터 살아남기 위해서는 지속적인 기술개발과 경영혁신을 계속하여야 한다.

프랑스의 지방자치단체는 민간기업과 대체로 세가지 형태의 시설운영계약을 맺는데 그것은 독점운영계약(concession model), 일괄도급계약(affermage model), 일부도급계약(management & service contract model)으로 구분된다. 세가지 계약형태별 특징과 업무분담은 각각 다르나 민간부문의 책임이 커질수록 계약기간이 늘어나고 있다. 민간부문의 효율성은 운영시설의 자동화와 첨단화 그리고 전문지식을 가진 소수의 인력운영에서 비롯된다. 민간부문의 책임이 늘어날수록 많은 시설투자가 수반되고 이를 회수하는데는 더 많은 계약기간이 필요해진다.

프랑스식 물관리 민영화의 문제점은 기존 회사와의 장기계약 만료시 특히 다른 회사와 계약을 체결하려고 할 때 발생한다. 이 경우 투자자산의 이전, 계약말기의 투자 인센티브 감소, 새로운 환경에의 적응기간 동안 운영상의 공백 등이 까다로운 제약조건이다. 그러나 이러한 문제점도 오랫동안 실시되어 온 물관리 민영화과정에서 축적된 경험으로 별 무리없이 잘 극복하고 있다.

복하고 있다.

• 파리의 사례

1985년도에 일괄도급계약을 맺은 프랑스의 수도 파리(Paris)를 경우로 들어보자. 인구 280만명인 파리는 상수도의 급배수시설이 낡아서 대대적인 시설교체작업이 필요한 시기이다. 시당국자는 파리를 세느강(Seine River)을 중심으로 왼쪽지역(Left Bank)과 오른쪽지역(Right Bank)으로 구분하여 각기 다른 회사와 용역계약을 체결하였다. 두 개의 민간회사는 파리시로부터 도매가격으로 물을 구입하여 수용가에게 소매가격으로 판매하는 형태를 취하고 있다. 각각의 회사가 관할하는 지역은 파리시의 동서로 나누어지지만 지역여건이 거의 동일하기 때문에 양회사의 경영실적은 일목요연하게 비교가 된다. 결국 양쪽 회사는 회사의 명예와 사운을 걸고 기술개발과 경영혁신에 몰두하며 치열한 경쟁을 벌리게 된다. 이 경쟁의 와중에서 파리시의 노후한 급배수시설은 시관계자가 굳이 머리를 싸매고 고심하지 않더라도 민간기업 스스로의 필요에 의하여 교체될 수밖에 없다는 것이 시당국의 노림수이다. ●