

세계 물시장의 주역이 되려면 수도사업 구조개편부터!

글 · 윤용로 환경부 물산업육성과 서기관

물을 보는 두 가지 시각

물을 공공자원으로 봐야 하는가 아니면 일반 상품으로 봐야 하는가, 하는 문제는 그리 간단하지 않은 것 같다. 우리가 사용하는 물에 대하여 대부분의 국민들이 비용을 지불하고 있다는 측면에서 보면 물은 상품에 가깝지만, 국민의 생명과 직결된 필수적인 재화라는 차원에서 본다면 공공자원으로 볼 수 있기 때문이다.

어쨌든 우리는 그동안 물의 공공성 측면을 지나치게 강조해 왔다고 볼 수 있다. 1908년 수도사업이 개시된 이래 물은 모든 국민이 향유해야 할 보편적 재화로서, 물을 깨끗하고 안정적으로 공급하는 것이 정부의 당연한 기능으로 인식해 왔던 것이 사실이다. 이런 인식이 잘못되었다는 것은 아니다. 다만, 물이 가지고 있는 또 다른 측면, 즉 경제재로서의 기

능은 간과하지 않았나 하는 점이다. 이에 따라 최근 폭발적으로 증가하고 있는 세계 물시장에 주도적으로 참여하지 못하고 오히려 외국에 우리의 물시장이 개방될 것을 염려하고 있는 것은 아닌지 생각해 볼 일이다.

세계 물시장은 폭발 그 자체다. 인구증가 및 경제개발로 물수요는 증가하는 데 비하여 기상이변 등으로 물공급 여건은 악화일로에 있기 때문이다. 이에 따라 21세기에는 물산업이 석유산업을 능가할 것이라는 전망도 나오고 있다. 하지만 이와 같은 호기도 우리의 여건이 열악하다면 아무런 의미가 없다. 본고에서는 물산업 육성의 관점에서 지방자치단체의 사무로 운영되고 있는 수도사업의 문제점을 짚어보고 이에 대한 해결방안을 제시하고자 한다.



1908년 수도사업이 개시된 이래 물은 모든 국민이 향유해야 할 보편적 재화로서, 물을 깨끗하고 안정적으로 공급하는 것이 정부의 당연한 기능으로 인식해 왔던 것이 사실이다. 이런 인식이 잘못되었다는 것은 아니다. 다만, 물이 가지고 있는 또 다른 측면, 즉 경제재로서의 기능은 간과하지 않았나 하는 점이다.



국내 상하수도사업의 문제점은?

우리나라 상하수도사업은 수평적으로는 지방자치단체와 한국수자원공사로 나뉘어 있고, 수직적으로는 상수도과 하수도로 분절되어 있다. 운영은 주로 자치단체 공무원들이 맡아서 하고 있다. 이에 따라서 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

■ 운영의 비효율성

전국 164개 시·군과 한국수자원공사로 분할되어 규모의 영세성을 면치 못하고 있다. 7대 특·광역시 제외하고는 평균 급수인구가 10만명 내외이며, 특히 군 단위(82개)의 경우는 평균 급수인구가 2~3만명에 불과한 실정이다.

■ 자기규제적 모순

사업자를 관리해야 할 지방자치단체가 직접 사업을 추진하기 때문에 효율적인 관리감독이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 수질사고 발생 시 방어적 입장이 될 수밖에 없으며, 아무리 수돗물이 좋다고 홍보해 봐야 소비자(시민)들이 믿어주지 않고 있다. 감사원이 지적한 기초통계 조작사건도 이와 같은 자기규제적 모순에서 발생된 예라 하겠다.

〈통계상 유수율과 실측 유수율의 차이〉

지역	통계상 유수율(%)	실측 유수율(%)
A군	85.5	38.8
B군	60.8	33.1
C군	82.2	44.2
D군	75.5	49.2

■ 중복투자발생

자치단체별로 수요를 예측하여 시설을 설치하다 보니 과잉투자가 발생하고 있다. 광역상수도는 50%대, 지방상수도는 60%대의 가동률을 보이고 있다.

■ 책임경영체제 및 전문성 부족

수돗물의 생산과 공급에는 고도의 전문인력과 경험이 요구되지만 공무원 순환보직제로 인하여 전문인력 양성 및 기술력 제고가 불가능한 실정이다. 정수장에 근무하는 일반직공무원들의 60% 이상이 3년 이내 근무경력인 것으로 나타났다(아래표 참조). 수도요금도 정치적 동기로 결정되고, 자치단체장이 수도사업에 대한 인사·재정권을 직접 통제하기 때문에 책임경영체제의 구축도 곤란하다.

〈정수장 일반직(기술·행정) 근무년수 분포〉

근무년수	1년 미만	1년 이상 ~3년 미만	3년 이상 ~5년 미만	5년 미만
비율(%)	21.5	38.5	17.5	22.5

■ 낮은 유수율로 인한 예산 낭비

2005년 현재 통계상 누수로 인한 손실액이 연간 약 5,745억원(전국평균 누수율 14.1%, 생산단가 680원/톤 적용 시)에 이르고 있는 것으로 나타났다. 이는 통계일 뿐 실제로는 이보다 훨씬 많을 것으로 추정된다. 이 같은 현상은 관이 노후화되어 그럴 수도 있지만 책임운영체제가 정착되지 못해서 그렇다는 의견도 많다.

외국의 사례에서 물산업 육성의 해답을 얻는다

우리나라 수도사업의 문제점은 일천한 역사, 급속한 도시화에 따른 수요증대, 열악한 기술력 등이 복합적으로 어우러져서 생긴 것으로 볼 수 있다. 하지만 수도사업의 구조적 문제도 무시할 수 없는 요인이라 하겠다. 이 같은 문제를 선진국에서는 어떻게 해결했는지 영국, 프랑스, 이탈리아의 사례를 살펴보자.

■ 민영화를 단행한 영국

영국은 1973년 Water Act를 제정하여 1,400여 개 지방자치단체가 수행하던 상하수도사업을 유역을 기준으로 10개의 유역물관리공사로 재편한 후, 1989년 민영화정책에 의해 상하수도사업의 민영화를 전면적으로 단행하였다.

전문규제기구인 OFWAT(Office of Water Services)를 설립하여 소비자보호와 경쟁촉진을 담당하고, 수도사업자에 대한 서비스평가를 통해 요금인상의 상한선을 결정하고 있다. 영국은 이러한 수도사업 구조개편을 통해 테임즈워터(3위), 유나이티드 유틸리티즈(6위)와 같은 세계적인 물기업을 탄생시킬 수 있었다.

■ 꼬뮌과 민간기업이 협력한 프랑스

프랑스의 상하수도 서비스 공급책임은 말단 기초자치단체 성격인 꼬뮌(communes)에 있다. 전국적으로 3만 6,772개나 되며, 인구 및 지리적 범위에 있어 꼬뮌 간에 큰 차이가 있다. 이들은 다양한 형태의 연합체 꼬뮌의 수도사업 위탁형태는 꼬뮌의 직접경영, 독립재산경영을 바탕으로 한 꼬뮌 단독 직접운영방식, 꼬뮌 간 연합체를 형성하여 직접 운영하는 방식, 양언 계약, 리스계약 등에 의한 꼬뮌 단독의 전문사업자 위탁방식, 꼬뮌 연합체를 통한 전문사업자 위탁방식 등 다양한 방식이 있다. 를 구성하여 상수도과 하수도 서비스를 공급하는 경우가 많다.

프랑스는 지자체(또는 그 연합체)와 민간전문기업 간의 장기위탁경영계약에 기초하여 상하수도 서비스를 공급한다. 민간전문기업은 자산의 운영관리 권한을 가지지만 영국과 달리 자산의 소유권은 여

전히 지자체(또는 그 연합체)에 있다는 차이가 있다. 프랑스 역시 이러한 과정을 거치면서 현재 수에즈(1위), 베올리아(2위) 등과 같은 세계적인 물기업을 가지고 있다.

■ 전문화와 광역화로 승부한 이탈리아

이탈리아 역시 수도사업 구조개편 이전에는 극심한 분절 양상을 띠고 있었다. 특히 꼬뮌 간의 통합이 이루어지지 못하고 있었다. 이로 인해 이탈리아는 다른 유럽 국가와는 다르게 수도산업 발전이 이루어지지 않았고, 또한 국민들에게 질 좋은 서비스를 제공하지 못했다. 이에 이탈리아 정부는 자국 수도산업의 구조적 낙후성을 극복하기 위하여 아래와 같이 1994년 갈리법을 제정하였다.

〈갈리법에 의한 수도산업 구조개편 주요 내용〉

- ◎ 자치단체 간 상하수도사업의 수평적 통합(광역화)
 - ▶ 상하수도 서비스에 대한 별도의 행정구역으로 ATO(최적통합범위) 설정
- ◎ 자치단체가 담당하던 감독과 사업 기능 분리
- ◎ 중앙정부의 감독위원회(COVIRI)와 ATO별 지역 규제기구(AATO) 설치
- ◎ 단일 운영회사가 상하수도를 통합 운영
- ◎ 전 비용회수 원칙의 도입(요금 현실화) 및 ATO 내 단일요금 적용

이탈리아 수도사업의 구조개편은 수도사업의 광역화와 전문화로 요약된다. 즉, 꼬뮌별로 분절되어 전국 8,000여 개에 달하던 사업 단위를 91개로 통합하여 경제성이 확보되는 규모로 광역화하고, 지방정부 행정조직이 담당하고 있던 사업과 규제 기능을 각각 분리하여 전문화했다. 그 결과 로마의 상하수도를 운영하던 아체가가 세계 8위의 물기업으로 성장했다.



건전한 물기업을 육성하는 것이 상수도 발전의 지름길이다. 또한 향후 막대하게 소요될 공공투자수요를 물기업이 대체함으로써 궁극적으로 국민부담을 줄이는 길이기도 하다.

우리나라에도 세계적인 물기업을 키우려면

위 사례들의 특징을 요약하면 자치단체에서 운영하던 상수도 업무를 광역화한 후 민영화(영국)하거나 공사화(이탈리아) 또는 민간에게 위탁하여 위기를 극복한 것으로 나타났다. 그리고 이런 기업들은 부단한 경쟁을 통하여 세계적인 물기업으로 성장했다고 보인다. 따라서 우리가 지향해야 할 정책 방향도 이와 크게 다르지 않다고 본다.

첫째, 사업자와 규제자를 분리해야 한다. 분리방법은 기존의 조직을 공사화하는 방안과 공사화 후 민자를 유치하여 민영화하는 방안, 민간위탁하는 방안 등 다양한 방법이 제시될 수 있다. 이 경우 사업은 전문상수도사업자가 수행하고 자치단체는 사업자를 선정하고 감독하는 업무를 하게 된다.

사실 자치단체나 이에 종사하던 공무원들의 입장에서는 서운할지도 모른다. 하지만 민간이 더 잘할 수 있다면 민간에게 맡기는 것이 바람직하다. 그래야 공정한 감독이 가능하고 소비자들로부터 신뢰도 얻을 수 있다.

둘째, 규모의 경제가 작동될 수 있도록 인접자치단체와 통합할 필요가 있다. 그래야 중복투자를 줄일

수 있기 때문이다. 정부는 2008년까지 물순환흐름, 규모의 경제, 주민편의성 등을 고려하여 적정 범위(안)를 자치단체에 제시할 계획이다.

셋째, 소비자 참여를 활성화해야 한다. 자치단체는 요금결정, 서비스 평가과정에 소비자 참여를 제도화하고, 사업자가 소비자에게 제대로 된 서비스를 제공하는지를 면밀하게 감시하며 이를 평가하여 요금에 반영하여야 한다.

안전하고 저렴한 수돗물 보급이 최우선

서두에 꺼냈던 물에 관한 논쟁은 이제 큰 의미가 없다고 본다. 왜냐하면 일반상품이라고 하여 모두 시장기능에 맡겨두는 것이 아니듯이 공공재라고 하여 반드시 공무원에 의해 공급되어야 하는 것은 아니기 때문이다.

건전한 물기업을 육성하는 것이 상수도 발전의 지름길이다. 또한 향후 막대하게 소요될 공공투자수요를 물기업이 대체함으로써 궁극적으로 국민부담을 줄이는 길이기도 하다. 따라서 우리는 이제부터라도 이와 같은 따분한 논쟁보다는 국민들에게 더 안전하고도 위생적인 물을 값싸게 보급하는 방법이 무엇인지를 고민해야 할 것이다. ☺