

구조개편, 치밀한 사전준비와 정부 지원책 마련이 우선

글 · 유대식 서울특별시 상수도사업본부 경영지원부장

일반적으로 물은 모든 국민이 향유해야 할 보편적인 재화이며 자연독점성, 공익성을 가진 필수불가결한 공공서비스로 인식되어 그동안 국가 또는 지방자치단체의 고유한 행정사무로 취급되어 왔다. 그러나 최근 들어 전 세계적으로 환경오염에 따른 물부족 현상이 가시화될 것이라는 우려가 확산됨에 따라 물을 효율적으로 사용하고 관리하는 물 관련 분야에 대한 관심이 높아지고 있다. 점차 국가나 지방자치단체에서 벗어나 공사화, 민영화, 민간 위탁 등 전문화와 효율화되는 경향을 보이고 있는 것이다.

최근 관심이 집중되고 있는 물산업이란 상·하수도, 해수 담수화, 생수 및 이와 연관된 건설, 설비생산, 약품제조, 기술개발 등의 사업을 가리키며 이중 상·하수도 관련사업이 전체 물산업의 80% 이상을 차지한다. 세계적인 물전문기업들은 대부분 상·하수도 일부사업만을 영위해 나가는 데서 그치지 않고, 상수원, 상수도, 하수도 등 물순환 전반

과정을 담당하고 있다. 규모의 경제를 확보하기 위해 전력, 가스, 폐기물처리 등 타 공공서비스사업과 결합해 수도사업에 진출하기도 한다.

국내 상수도사업에 대한 시각

상수도사업은 자연수를 가공하여 양질의 수도물을 생산·공급하는 활동으로 수도물의 생산·공급에 필요한 시설을 건설하고 관리·운영하는 활동뿐 아니라, 수도요금의 부과징수 활동 등이 모두 포함되는 것이다.

현재 국내 수도사업은 연간 약 10조원 규모(상수도 5조 3천억, 하수도 4조 3천억)의 자본집약적 장치산업으로서 지방자치단체와 한국수자원공사가 직접 공급한다. 그리고 국내 상수도 보급률은 전국 평균 90.7%로서 특·광역시 98.9%, 도시지역 97.5%, 읍지역 82.6%, 면지역 37.7%를 기록하고 있다.

그러나 농어촌(읍·면)지역의 상수도 보급률이 상대적으로 저조하고, 전국 평균 유수율은 79.3%로

주요 물전문기업의 사업 범위 (삼성경제연구소, 「세계 물산업의 구조변화와 시사점」, 2007)

회 사 명	서 비 스 업				제 조 업				
	상수공급	하수처리	위탁운영	산업서비스	상하수도설비	산업용설비	기기	화학약품	정보시스템
Veolia	●	●	●	●	●	●			
Suez	●	●	●	●	●				
GE Water				●	●	●	●	●	
Siemens			●	●	●	●	●		●

물의 공공성을 지키는 것은 국가나 지자체의 당연한 의무지만, 물의 공공성을 충족시키는 일을 반드시 국가나 공공기관만이 해야 한다는 원칙은 없다. 사회적인 비용을 최소화해 저렴하고 안정적인 물공급을 실현하는 데에는 독점보다는 경쟁이, 공공부문보다는 사기업이 더 적합하다는 시각이 일반적이다.



2005 상수도 통계 현황 (환경부, 「2005년 상수도통계, 2006」)

목적	전국	서울시
급수보급률	90.7%(44,671,000명)	100%(10,297,000명)
시설용량	30,950mi/일(지방 23,222 광역 7,728)	540mi/일
유수율	79.3%	88%
요금현실화율	82.8%(563.2원/680.0원)	97.2%(514.4원/529.4원)

아직 낮은 편이다. 또한 전국 수도요금은 m³당 563.3원으로 생산원가 680원의 82.8% 수준에 불과하다.

이와 같이 보급률 성적이 저조한 이유 중 하나는 국내 수도사업이 주로 지방직영기업 형태로 운영되는 데서 그 문제점을 찾을 수 있다.

즉 예산, 인사, 감사, 조직 등을 자치단체장 및 의회의 통제 하에 진행해야 하므로 책임경영체제에 한계가 존재할 수밖에 없는 것이다. 아울러 수도물 공급이 고도의 전문성과 경험을 요구하는 업무임에도 불구하고, 순환보직제와 공무원 채용제도라는 장애물로 인해 전문인력 양성과 기술력 제고가 현실적으로 어렵다.

국내·외 수도사업의 여건 변화

물은 국민의 생명 유지에 필수불가결한 공공재이고, 깨끗한 물을 낮은 가격에 안정적으로 공급하는 것은 국가의 의무이다. 따라서 세계 모든 국가들은 수도물 공급을 공공서비스로 인식하고 국가 또는

지자체가 직접 공급해 왔다.

그러나 이러한 인식은 1970년대 이후 현재의 물산업 강국이라 할 수 있는 영국, 프랑스 등에서 민간 기업이 수도사업에 참여하는 등 변화 양상을 보이기 시작하면서 세계 각국에서 민간의 수도사업 참여 사례가 늘어나고 있다.

지난 7월 발표된 삼성경제연구소의 「세계 물산업의 구조변화와 시사점」이라는 보고서에 의하면 현재 세계 물산업 규모는 2005년 현재 2,500억불에 달하며, 향후 연평균 5%의 안정적 성장으로 2010년에는 3천억불 규모에 이를 것으로 전망했다. 또한 UN은 세계 물부족 인구가 현재 10억명에서 2025년에는 30억명, 2050년에는 50억명으로 급증할 것이라고 내다봤다. 이러한 예측에 따라 베올리아, 수에즈 등 다국적 물기업들의 세계 물시장 진출과 신흥 물기업의 성장도 빠르게 진행되고 있다.

국제표준화기구(ISO) 역시 세계 물산업 구조변화에 발맞춰 상하수도서비스 국제표준화(2008년 에

정) 제정을 추진 중이다. 향후 WTO(국제무역기구), FTA(자유무역협정) 체결 시, 상하수도서비스 국제표준을 근거로 물시장 개방에 대한 압력이 증대하리라 예상된다. 특히 상하수도서비스 표준이 제정되면 국내·외 사업자 간 서비스 품질을 비교할 수 있게 되고, 수도사업자인 지방자치단체는 기술력과 자본력이 뛰어난 외국의 물전문기업과 경쟁이 불가피해진다. 반면 우리나라의 물산업이 경쟁력을 갖춘다면 외국으로 진출할 좋은 기회가 될 것이다. 이러한 변화는 거부할 수 없는 국제적 추세이다.

물의 공공성을 지키는 것은 국가나 지자체의 당연한 의무지만, 물의 공공성을 충족시키는 일을 반드시 국가나 공공기관만이 해야 한다는 원칙은 없다. 사회적인 비용을 최소화해 저렴하고 안정적인 물공급을 실현하는 데에는 독점보다는 경쟁이, 공공부문보다는 사기업이 더 적합하다는 시각이 일반적이다.

수도사업 구조개편 검토의 필요성

이러한 국내·외 물산업의 여건 변화에 대응하기 위해서는 국내 수도사업자들이 자체진단을 통해 문제점을 파악하고, 체계적인 경영개선방안을 마련해 경쟁력을 키워 나가려는 자세가 필요하다. 정부직영기업경영이 가지고 있는 비효율성에서 벗어나 과감한 경영개선을 통해 물시장 개방이라는 국

제적인 흐름에 대처해야 할 것이다.

지난 7월 16일 환경부에서는 「물산업육성 5개년 계획」을 발표하여 물산업 강국 구현의 비전을 표명한다. 글로벌 수준의 스타기업군 육성과 10년 내 20조원 규모로 육성하는 것을 목표로 삼고 상하수도서비스업 구조개편 추진에 대한 정책방향을 제시하였다. 구조개편 추진의 대안으로 논의할 수 있는 것은 크게 나누어 책임운영기관, 민간위탁, 지방공사화, 민영화 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

각 구조개편 대안의 장·단점을 서울시에 적용하여 간략히 살펴보면 다음과 같다.

① **책임운영기관** 형태는 현재와 같이 서울시에서 직영하되 CEO에게 정해진 목표이행을 전제로 임기를 보장하고 예산, 인사, 조직의 자율권을 최대한으로 보장하는 제도이다. 노조활동에 따른 파업 등 위험요소를 최소화할 수 있으나, 관료적 경직성, 비전문성 등의 단점은 고스란히 남는다는 문제가 있다.

② **부분민간위탁** 형태는 현행 직영체제를 근간으로 시설의 소유 및 관리 기능은 서울시가 가지고, 민간의 참여가 가능한 부분은 민간위탁하여 경영효율성을 향상시키는 것이다. 민간의 창의와 협력을 도입하여 경영효율성 향상을 도모할 수 있으나, 수탁회사에서의 노조분쟁과 적절한 수탁사업자를 선정하는 일에 어려움이 예상된다.



물시장 개방이라는 국제적 흐름을 직시하면서 이러한 위기를 기회로 삼아
국내 수도사업자에게 적합한 경영개선방안을 마련해 국제경쟁력을 높인다면
오히려 세계 물시장에 진출할 기회가 될 것이다.

③ **지방공사화**는 서울시가 일정부분을 출자하여 간접경영형태로 운영하는 형태이다. 이는 서울시로부터 예산과 인력부문에서 독립성을 확보하며 관료제의 경직성을 줄이고 책임경영체제를 구축할 수 있으나, 노조의 단체행동 및 직원들의 신분변동 등에 따른 불안감으로 저항 우려가 있다.

④ **민영화**는 시설 소유권 자체를 민간에 매각하고 서울시는 최소한의 관리감독권만을 행사하는 것이다. 민영화를 통해 확보한 매각대금을 복지, 환경 등 다른 분야에 유용하게 활용할 수 있다는 장점이 있는 반면, 노조의 단체행동 등 공공의 통제와 안전성 문제가 단점으로 지적된다.

구조개편 검토 시 유의해야 할 사항

지금까지 논의된 바에 의하면 학자 및 전문가들은 주로 민간위탁이나 공사화를 선호하고 있는 것으로 나타났다. 만약 민간위탁 또는 공사화로 구조개편이 진행될 경우, 경영구조개선과 함께 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 상수도본부 근무 직원의 연금문제 및 잔류 희망자에 대한 타부서 진출 등 신분보장 문제에 대한 사전조율이 필요하다. 즉 공무원 조직에서 물전문기업 등으로 경영구조를 전환할 경우 발생할 수 있는 상수도 종사자의 신분불안과 후생저하 등을 해소하기 위한 면밀한 준비가 선행되어야 한다. 철도청의 공사화(2005년) 당시 적용한 공무원연금 20년 한정가입방안 등과 같은 조치도 검토해 볼 만하다.

둘째, 법인세·부가가치세 등 세 세금 문제 해결이다. 지방자치단체가 수도사업자인 경우 조세특례제한법 등에 의거해 세 세금이 면제되고 있으나, 민간사업자에 대해서는 이러한 세금 면제가 해당되지 않으므로

향후 수도요금 인상요인이 될 수 있기 때문이다.

셋째, 노사분규로 인한 파업 등 불법행위에 대비한 시스템 마련이다. 이것은 수도사업이 시민에게 필수불가결한 공익사업이라는 점에서 가장 중요한 사항이라 하겠다. 막대한 피해를 방지하기 위해서는 취·정수장, 배수지 등 현장에 원격무인시스템을 갖춰 인력운용을 최소화하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 또 전기, 기계, 통신, 환경 등의 분야에서 관련업무를 수행할 수 있는 인력에 대해 임시운용 대책을 마련하는 것도 한 방법이다. 다행인 것은 2008년 1월 1일부터 시행 예정인 '노동조합 및 노동관계조정법시행령' 개정안에 수도사업이 필수공익사업으로 지정되어, 쟁의 행위 시 수도업무를 유지할 수 있는 최소한의 인원을 사전에 정하여 운영하도록 규정되었다.

신중한 검토와 정부 지원책 기대

물시장을 둘러싼 치열한 경쟁 환경에서 고품질의 수돗물을 저렴한 비용에 공급할 수 있는 세계적인 물전문기업들이 국내시장을 잠식해 들어온다면, 상수도 업무를 지방자치단체에서만 처리하기엔 무리가 따를 것이다. 그런가 하면 효율성, 경제성 등을 이유로 국민의 생명 유지에 필수불가결한 요소인 수돗물 공급을 해외기업에 맡기는 문제는 신중한 검토가 필요한 사항이다.

물시장 개방이라는 국제적 흐름을 직시하면서 이러한 위기를 기회로 삼아 국내 수도사업자에게 적합한 경영개선방안을 마련해 국제경쟁력을 높인다면 오히려 세계 물시장에 진출할 기회가 될 것이다. 따라서 정부에서 제정을 추진하고 있는 물산업지원법에는 수도사업자에 대한 세제상의 혜택, 재정지원 등 과감한 지원방안이 포함되어야 할 것이다. ☺