

# 구조개편, 수도사업자의 주도적인 추진이 필요하다

글 · 손진식 국민대학교 건설시스템공학부 교수



최근 물산업 육성정책과 이와 관련한 수도사업 구조개편에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 논의의 배경에는 국내 수도사업에 변화가 필요하다는 공감대의 형성이 있다. 현 상황은 구조개편이 필요하다는 총론에서는 일치된 의견을 보이고 있으나, 추진방향과 방법 등 각론에 있어서는 구성원들의 합의를 도출하기에 어려움이 있는 실정이다.

이제 우리는 국내 수도사업이 나아가야 할 목표는 무엇이며, 어떠한 방법을 선택해야 할 것인가, 하는 질문에 답해야 할 때가 되었다. 이 글에서는 국내 수도사업 구조개편이 왜 추진되어야 하며, 어떠한 방향으로 추진되어야 할 것인가에 대하여 중점적으로 논의하고자 한다.

## 국내 수도사업의 두 가지 특징 - 분절구조와 지자체 직영체제

국내 수도사업이 갖는 특징은 여러 가지가 있으나 여기서는 특징적 요소를 두 가지로 요약하고자 한다. 국내 수도공급체계의 분절구조와 지방자치단체의 직영체제라는 점이다. 국내 수도공급체계는 수직적으로 광역상수도과 지방상수도로 구분돼 운영되고 있으며, 수평적으로 164개 지자체가 행정구역별로 수도사업을 경영하는 지역별 독점체제를 형성하고 있다.

특이한 점은 전기, 통신, 가스 등 다른 네트워크 사업이 전국 규모 또는 대권역별로 통합운영되고 있는 데 비하여, 국내 수도사업은 행정구역 단위로 매우 세분화해 운영되고 있다는 점이다. 통합된 하나를 여러 개로 나누기는 용이하지만, 흩어진 다수를 통합하는 작업은 매우 어려운 일이므로, 수도사업의 분절구조를 얼마만큼 해소할 수 있을 것인가가 구조개편의 중요한 관점이 될 것이다.

국내 수도사업의 다른 한 가지 특징은 극히 일부를 제외하고는 대부분 지방자치단체의 직영체제로서, 운영주체가 공무원이라는 것이다. 지자체 직영체제는 미국과 일본 등 외국에서도 흔히 볼 수 있는 형태인데 운영주체가 누구인가 하는 것 자체가 문제라기 보다는, 보다 유연한 운영이 가능한 사회체제인가 여부가 논의의 초점이 될 것이다.

## 분절구조가 왜 문제인가?

행정구역 단위로 분할되어 있는 지방상수도의 경우 특·광역시를 제외하고는 평균 급수인구가 10만명 내외, 군 단위 수도사업자의 경우는 평균 급수인구가 2~3만명에 불과한 매우 영세한 사업구조를 가지고 있다. 소규모 사업으로는 인력 활용, 기술 개

발, 투자재원 확보 등 모든 면에서 한계를 갖게 된다. 즉 규모의 경제 실현이 어려워 대부분의 수도사업 운영의 비효율성이 문제점으로 대두되고 있다.

수도사업의 분절구조는 수도사업 규모의 극심한 편차를 야기하게 되어 지역 간 서비스의 불균형을 심화시키고 있다. 도시에 비해 농촌의 수도보급률이 매우 낮으며, 수도요금이 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역의 요금이 3배 이상 차이가 나는 등 지역별 요금편차가 극심하다. 특히 수도요금은 도시일수록 낮아지고, 재정이 열악한 중소규모 도시에서 높아지는 경향을 보이고 있어 사회적 형평에 어긋나는 현상을 보이고 있다.

이러한 요금편차는 수도요금이 타 공공요금에 비하여 상대적으로 저렴하기 때문에 사회적 이슈로 대두되지 않을 뿐 사회정의 차원에서, 또 지역균형 차원에서 매우 심각한 현상이라 할 수 있다. 만약 전기요금이나 통신요금이 지역적으로 3~4배 차이가 난다면 사회적으로 용인될 수 있을 것인지 생각해볼 일이다.

**지자체 직영이 문제가 되는 것인가?**

수도사업은 초기에 막대한 재원이 소요되는 장치산업이며 도시기반시설로서 지역개발과 연계하여 시행할 필요가 있다. 사업초기에는 수도사업을 지자체가 담당하는 것이 바람직하며, 사업 효율성 측면에서도 타당성이 크다. 그러나 시설투자가 상당히 진행된 후 시설의 운영관리가 중요시되는 시점에서는 지자체 직영체제가 사업효율성을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 지자체 직영체제 자체가 문제가 아니라 시대적, 사회적 여건 변화로 기존체제의 효율성이 저하되는 것이다. 지자체 직영체제는 수질관리가 중요시되는 현시점에서 사업자와 규제자가 동일한 자기규제적 모순도 발생한다.

수돗물의 생산과 공급에는 고도의 전문인력과 경험



수도사업 구조개편의 목표는 공공서비스의 증진에 있다. 보다 안전하고 효율적인 생산과 공급이라는 측면에서, 수도사업의 경쟁력 향상은 공공서비스를 증진시키기 위한 필요조건으로 점차 인식되고 있다.

이 요구되지만 직영체제의 한계로 인해 전문인력 양성 및 기술력 제고에 한계가 발생한다. 전문성 확보와 책임경영체제 구축이 어려운 점은 공공조직이 갖고 있는 구조적 한계(예산편성과 인력관리의 경직성, 기관독립성확보의 어려움 등)에 기인하는 것이지 수도사업 종사자 개인의 문제에 기인하는 것은 아니다.

**수도사업 구조개편은 어떤 방향으로 가야 할 것인가?**

수도사업 구조개편의 목표는 공공서비스의 증진에 있다. 수도사업은 안전하고 깨끗한 물을 국민에게

안정적으로 공급하는 것을 목표로 하고 있으며, 빈부나 지역격차에 관계없이 모든 국민이 향유해야 할 보편적인 공공서비스이다. 수도사업의 공공성은 물시장 개방이라는 대외적 여건과 비전문화, 비효율의 대내적 한계점으로 인하여 도전을 받고 있다. 보다 안전하고 효율적인 생산과 공급이라는 측면에서, 수도사업의 경쟁력 향상은 공공서비스를 증진시키기 위한 필요조건으로 점차 인식되고 있다. 공공서비스 증진이라는 수도사업 목표달성을 전제로 하여, 국내 수도사업 구조개편의 추진방향은 어떠한가 할 것인가를 살펴보고자 한다.

### 1. 규모의 경제 도모

국내 수도사업의 분절구조는 지역적 서비스의 불균형, 수도요금 격차 및 수질의 불균형을 심화시키고 있으므로 사업통합을 통하여 규모의 경제를 확보하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 수도사업

의 통합으로 사업규모의 영세성에서 벗어나야 한다. 규모의 경제를 구현할 수 있는 통합규모를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이다. 경험적으로 급수 인구가 50만명 이상 되어야 규모경제가 도모될 것으로 판단되지만, 보다 정량적 분석이 필요한 부분이다.

### 2. 전문화와 효율화

우리나라 수도사업은 특·광역시와 일반 시·군 간 전문성과 효율성 격차가 심각하므로 시·군의 수도사업을 중심으로 적극적인 개선이 필요하다. 지자체 직영체제 하에서 갖는 비효율성은 순환보직에 의한 전문성 확보의 어려움, 예산편성 및 집행의 경직성, 전문인력 채용 등 인사의 경직성, 운영의 독립성 확보의 어려움 등을 들 수 있다. 구조개편은 이러한 문제를 해결하여 효율성과 전문성을 확보할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

수도사업이 처한 여건과 개선방안은 해당 수도사업자가 가장 잘 파악하고 있기 때문에 최적의 구조개편 방안을 선택하는 주체는 각 수도사업자가 되어야 할 것이다.



### 3. 생산공급과 규제 분리

수돗물을 생산·공급하는 자와 이를 관리·감독하는 자로 역할을 적절하게 분담함으로써 수돗물에 대한 국민의 신뢰도를 향상시킬 필요가 있다. 또 지자체가 담당하고 있는 수돗물 공급의 사업적 기능과 수질관리의 규제적 기능을 분리할 필요가 있다. 수도사업에 대한 경험과 기술을 가진 사업자가 전문적인 시설운영과 관리를 통하여 수돗물을 공급하고, 지자체는 전문 사업자를 적절히 규제·관리함으로써 수돗물에 대한 소비자의 신뢰도를 높일 수 있을 것이다.

### 4. 사업자 주도의 구조개편

수도사업자가 구조개편의 객체가 아닌 주체로서 자율적 판단 및 결정에 의해 구조개편에 참여해야 하며, 중앙정부는 수도사업자들이 경쟁적으로 구조개편에 참여할 수 있도록 환경 및 제도 마련에 주력해야 한다. 특히 중앙정부는 구조개편을 추진하고자 하는 중소규모의 수도사업자에 대해 획기적인 재정 지원을 통하여 구조개편을 촉진할 필요가 있다.

#### 구조개편의 주체는 수도사업자이다

수도사업의 구조개편 방안은 공사화, 민영화, 조합 형태, 책임운영기관의 운영, 민간위탁운영 등 다양한 형태의 방안이 제시되고 있다. 각각의 구조개편 방안은 장단점을 갖고 있기 때문에 획일적인 하나의 방안을 제시하기 어려우며, 각 수도사업자가 처한 여건을 고려하여 최적의 방안을 선택하는 것이 필요하다.

예를 들면 규모의 경제가 확립된 대규모 수도사업자는 공사화를 통해 독립성과 자율성을 강화하고, 중규모 수도사업자는 연합공사화나 위탁운영을 통한 사업규모의 확대와 전문성 강화를 도모할 수 있을 것이다. 소규모 수도사업자는 지역연합을 통한



조합 형태나 위탁운영을 통하여 규모의 경제를 도모하고 전문성을 확보하는 방안을 채택할 수 있다. 수도사업이 처한 여건과 개선방안은 해당 수도사업자가 가장 잘 파악하고 있기 때문에 최적의 구조개편 방안을 선택하는 주체는 각 수도사업자가 되어야 할 것이다. 목적지로 가는 방법은 여러 가지가 있으나 최종적으로 어느 길을 선택할 것인가는 운전자가 해야 하는 것과 마찬가지로이다. 무엇보다도 수도사업자가 구조개편에 대한 필요성을 인식하고, 이를 주도적으로 추진하고자 하는 의지가 가장 중요하다 할 것이다.

수도사업의 구조개편은 수도사업의 목표를 달성하기 위한 하나의 수단이기 때문에 구조개편 자체가 목적이 되어서는 안 될 것이다. 수도사업 종사자들은 구조개편 방안이 목표를 달성하기 위한 올바른 방향으로 나아가고 있는지를 항상 자문해 보아야 할 것이다. ☞