

<총 설>

수도사업 위탁대가 산정원칙에 관한 논의

Principles for Water Revenue in Public-Private Partnership

김진민 · 최승일*

Jin-Min Kim · Suing-il Choi*

고려대학교 자연과학대학 환경시스템공학과

1. 서론

우리나라의 수도사업은 이미 많은 기회에 여러 곳에서 언급된 바와 같이 165개의 수도사업자로 구성되어 사업의 규모가 작고, 공공기관에 의한 서비스로 국민들에게 제공되므로 경쟁이 없으며, 만성적인 재정부족으로 인하여 시설 노후화로 인한 피해를 인식하고 있음에도 개선이 어렵다는 문제점을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 지역주민들에게 수도서비스를 제공하는 것은 지방자치단체장의 고유 사무이므로 정부의 예산을 무작정 투입할 수 없다는 논리에 묶여 있다. 이러한 상황속에서 국민들에 대한 수도서비스의 질은 향상되기 어렵고, 수자원과 전력은 누수로 인하여 낭비되고 있다. 녹색성장이라는 국가적 목표가 무색한 지경이다.

이러한 수도사업에 대한 대책의 하나로 수도사업의 시설 소유권은 지방자치단체가 보유하되 운영은 자본의 동원이 가능한 전문기업에 위탁하는 방안이 제안된 적이 있었다. 이는 수탁기업이 노후된 시설에 선투자하여 낭비되는 수자원과 에너지를 보전하고 전문적 운영으로 운영효율을 향상 시킴으로써 투자금을 회수하고, 수도서비스의 질을 향상시키고자 하는 목적으로 시도되었다. 그러나 이러한 개선시도는 수도의 공공성을 내세운 반대에 부딪혀 진척을 보지 못하였으며, 한때는 전문기관 위탁이 되면 수도요금에 한달 14만원이 될 것이라는 부담이 나돌기도 하였다.

그나마 전문기관에 의하여 위탁이 이루어진 경우에도 위탁대가 계약의 내용이 실제로는 전문기관의 이익을 우선으

로 하고 있으며 지자체와 주민에게 부담이 가중되고 있다는 주장이 제기되기도 하고 있다. 전문기관 위탁이 공공성을 유지할수 있다거나 또는 없다거나 하는 주장을 펴기보다는 이제는 수도사업의 개선을 위하여 전문기관에 위탁을 주는 경우에 수도의 공공성을 유지하면서 위탁대가를 산정하는 방안에 대하여 검토하여 볼 때가 되었다. 그러므로 본 연구에서는 현행 수도요금 제도의 현실을 조사하고, 이미 시행된 전문기관 위탁대가 산정을 검토한 후에 전문기관 위탁에 따른 위탁대가 산정의 원칙을 제시하고자 한다.

2. 공공요금과 수도요금

2.1 공공요금의 억제정책

수도요금은 공공요금에 속한다. 사전적 의미로서 공공요금이라 함은 “요금이나 가격 중에서 정부나 지방공공단체가 그 결정이나 개정에 직접 관여하고 있는 것”으로서 현행 규정상 공공요금은 법상 공공요금, 관인요금 및 수수료, 지방공공요금의 세 가지로 분류된다. 상·하수도요금은 그 중에서 지방자치단체가 운영하는 사업으로서 대통령령에 지정된 지방공공요금이다. 우리나라에서는 공공요금의 결정이 대부분 원가기준을 따르고 있으며 특히 지방공기업은 지방공기업법 제14조에 따라 모든 사업경비는 해당 공기업의 수입으로 충당하여야 하는 독립채산제를 원칙으로 하고 있다. 그러나 1970년대 중반 이후 정부는 물가안정을 위해 정부가 영향을 미치는 공공요금에 대한 인상을 최대한 억제하는 정책을 사용하여 왔다. 당시에는 공공요금에 대한 가격

* Corresponding author Tel:+82-2-3290-3976, Fax:+82-2-928-7430, E-mail: eechoi@korea.ac.kr(Choi, S.)

규제정책이 물가안정을 위한 주요 정책수단으로 활용되어 왔으며 그 결과 많은 공공부문에서 원가에 미치지 못하는 요금으로 인하여 적자가 누적되어 효율성이 상실되고 동시에 재정부문의 부담이 증가되었다. 공공요금의 인상억제는 단기적으로는 소비자의 부담을 완화해주는 면이 있으나 시간이 흐를수록 서비스의 질 저하, 낭비, 자원배분의 왜곡 및 재정지출 증가 등의 부작용이 초래 되어 소비자의 부담이 증가하게 된다. 정부는 일정한 기간동안 공공요금을 억제한다고 하더라도 결국에는 물가상승에 따라 불가피하게 공공요금을 현실화하는 행태를 반복하였다. 그러나 공공요금관리정책이 물가안정에 도움을 주지 못한다고 해서 이를 중단시킬 것이 아니라 경쟁도입 및 규제완화, 경영효율화를 통한 원가절감 유도, 재정과의 역할분담 정도의 선택, 소비자 보호 등을 통하여 공공 서비스 기능을 강화하는 동시에 적정가격을 유지토록 유도하는 방향으로 정책을 실시하여야 한다. (이재기 등, 1999)

2.2 수도요금 책정의 현황

우리나라의 수도요금 산정방법은 행정안전부의 지방상수도요금산정요령(지방공기업법 제22조 및 동법시행령 제18조)에 의거하여 행정안전부 예규 제110호로 공포되어 1일 1만 5천톤 이상의 생산능력을 가진 수도사업자에게 적용되고 있다. 이 규모에 미달하는 수도사업자가 지방상수도요금산정요령을 적용하고자 할 때에는 지방공기업법시행령 제22조의2에 따라 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다. 지방공기업법 제14조 및 제22조, 지방자치법 제127조, 129조 및 130조의 규정에 의하면 “지방공기업의 급부에 대하여 조례가 정하는 바에 따라 요금을 징수할 수 있으며, 이러한 요금은 적정하여야 하고, 지역간 요금수준의 형평을 기하여야 하며, 이를 결정함에 있어서는 당해 공기업이 제공한 급부의 원가를 보상함과 아울러 기업으로서의 계속성을 유지할 수 있도록 하여야 한다” 고 하여 요금의 형평성, 적정성, 원가보상원칙, 기업유지의 원칙 등이 선연적으로 적용되고 있다. 원가보상원칙이란 서비스의 생산과 공급에 필요한 원가를 보상하도록 요금을 산정함으로써 독립적 재정능력을 가질 수 있도록 해야한다는 것이며, 기업유지의 원칙이란 기업의 영업비용 뿐 아니라 사업확장 등 기업의 연속성을

유지할 수 있는 비용도 원가에 포함시킬 수 있다는 것이다.

선연적으로 적용되고 있다는 것은 원가보상원칙과 기업유지의 원칙에도 불구하고 실제로 수도요금은 이와같은 원칙을 지키지 못하고 있다는 것이다. 지방상수도 요금은 수도사업에서 소요된 원가를 산정하는 원가산정과정(Costing)과 산정된 원가를 기준으로 주민들에게 실제로 부과되는 요금을 도출하는 요금결정과정(Pricing)을 거쳐 결정된다. 행정안전부의 “지방상수도요금 산정요령” 상의 산정과정을 살펴보면 아래의 과정을 거치도록 되어있다.

- ① 전년도의 회계결산을 기초로 총괄원가 산출; 총괄원가는 손익계산서와 대차대조표를 포함하고 있는 전년도의 회계결산을 기초로 산출한다. 총괄원가 방식이란 생산과 공급의 과정에서 발생하는 영업비용 뿐 만 아니라 사업자의 투자비에 대한 자본비용도 포함된다.
- ② 급수수의 징수목표액 산정; 총괄원가를 구한 후에는 요금 인상이 현실에 부합되도록 요금현실화율을 결정하고, 총괄원가에 요금현실화율을 곱하여 급수수의 징수목표액을 산정한다.
- ③ 정액요금과 사용요금의 구성비율 확정; 급수수의 징수목표액이 결정된 후 정액요금과 사용요금의 구성비율을 결정한다. 정액요금은 계량기구경의 크기에 따라 일정액을 부과하는 요금이며, 사용요금은 수도물 사용량에 비례하여 부과하는 요금이다.
- ④ 요금표 작성; 정해진 정액요금과 사용요금의 구성비율에 따라 총요금을 정액요금과 사용요금으로 분류하여 요금표를 작성한다. 정액요금은 계량기구경별로, 사용요금은 업종별·단계별로 요금표를 작성한다.

2007년말 우리나라의 평균 요금 현실화율은 84.4%이다(2007 상수도통계, 2008). 즉 수도사업에 투입된 비용의 84.5%만을 수도요금으로 징수하고 있으니 재정자립이라든가 비급수지역에 대한 급수확장 등은 요원한 이상이 되고 있다.

2.3 수도요금의 현황

상수도 요금은 공공요금으로서 지속적으로 관리되어왔으므로 2007년말 상수도 요금은 전국 평균으로 603.9원/m³로 생산원가 715.4원/m³의 84.4% 수준이다. 아래 <표 1>에 지난 1998년부터 수도요금이 나타나 있다.

<표 1> 연도별 수도요금 변화 추이

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
요금(원/m ³)	348.7	396.9	445.4	489.1	514.0	532.9	550.7	563.2	577.3	603.9
원가(원/m ³)	499.3	535.3	592.3	569.1	593.9	596.6	638.9	680	704.4	715.4
현실화율(%)	69.8	74.1	75.2	85.9	86.5	89.3	86.2	82.8	82.0	84.4

(2007 상수도통계, 환경부 2008)

<표 2> 전국 수도요금 높은 지역과 낮은 지역의 비교

높은 지역				낮은 지역					
구분	요금 (원/m ³)	생산 원가 (원/m ³)	현실화율 (%)	가정용요금 (원/m ³)	구분	요금 (원/m ³)	생산 원가 (원/m ³)	현실화율 (%)	가정용요금 (원/m ³)
강원도 정선군	1,426.2	2,315.3	61.6	726.9	경북 청송군	357.0	1,398.0	25.5	271.3
강원도 평창군	1,093.9	2,450.0	44.6	690.0	경기도 과천시	357.7	996.6	35.9	210.2
강원도 영월군	1,072.0	2,349.0	45.6	926.0	경북 군위군	376.1	520.0	72.3	250.3
경기도 가평군	1,069.7	2,156.0	49.6	740.1	경북 구미시	402.3	429.2	93.7	364.4
경남 통영시	1,068.6	1,282.7	83.3	710.2	강원도 춘천시	439.4	653.0	67.3	292.2
강원도 인제군	1,051.7	1,473.6	71.4	384.9	전북 진안군	448.8	991.0	45.3	348.1
전북 군산시	1,014.1	779.5	130.1	682.7	경남 진주시	450.1	499.9	90.1	320.4
강원도 홍천군	994.1	1,456.0	68.3	482.1	전남 곡성군	451.2	742.0	60.8	325.8
경기도 안성시	987.2	965.4	102.3	700.6	전북 무주군	465.2	910.0	51.1	399.9
강원도 양양군	948.8	976.0	97.2	496.2	경기도 하남시	469.4	554.0	84.7	327.4

(2007 상수도통계, 환경부 2008)

10년 전인 지난 1998년에는 현실화율이 전국 평균 69.8% 이던 것이 2007년에는 84.4%로 개선되었다. 지난 10년 사이에 약 14.6%포인트가 증가되어 수도사업의 경영수지 개선에 많은 기여를 하였다. 그러나 아직도 급수수익징수액이 총괄원가에 미치지 못하므로 2007년도 보조수입이 약 5,710억에 달하였다. 수도요금의 현실화율이 높아짐에 따라 수도사업의 부채도 조금씩 줄어가는 것으로 보여지고 있으나 결국 수도요금이 100% 현실화되어있지 않으므로 보조수입이나 기채수입이 없었더라면 수도요금 만으로는 수도사업의 적자를 피할 수 없는 실정이다.

또한 수도요금은 각 지방자치단체 마다 총괄원가가 다를 뿐 아니라 각기 현실화율을 정하고, 요금을 책정하므로 전국적으로는 <표 2>와 같이 매우 불평등한 분포를 나타내고 있다. 결국 현실화율이 낮은 지자체일수록 국고보조 및 일반회계 전입 등 보조수입이 많아지게 된다.

3. 지방상수도 위탁사업 대가 계약현황 및 개선점

3.1 수도요금과 위탁대가의 분리필요성

현재 수도사업은 요금이 사업의 총괄원가를 보상하지 못

하므로 사업의 적자는 보조수입과 기채를 통하여 해소하고 있다. 그러므로 수도사업을 전문기관에 위탁을 주는 경우에 수도요금으로 사업비(총괄원가)를 모두 충당하라고 하면 결국 수도요금을 인상시키는 요인이 될 것이다. 그러므로 수도요금은 지방자치단체가 물가인상이나 경제에 미치는 영향을 감안하여 지자체장과 의회가 합의하여 결정하도록 하고 전문기관에 위탁하는 대가는 별도로 현재의 수도사업 운영비용을 감안하여 결정하도록 하는 것이 합리적이다.

3.2 지방상수도사업 위탁계약 현황

반대로 있었지만 지방상수도사업의 전문기관 위탁은 10여 곳에서 진행되었고, 위탁계약이 체결되는 성과가 있었다. 기계약된 지방상수도의 위수탁계약 중에 N시의 계약내용을 한 예로서 평가하여 보았다(행정안전부, 2008).

N시의 협약은 전문수탁기관이 기존 노후된 시설을 개선을 위한 선투자를 하고 이로 인하여 발생하는 유수율 개선 등의 효율향상을 통하여 투자비용을 회수할 수 있는 모델로서 제안되었다. N시와 전문기관과의 위수탁기간은 2004년부터 2033년까지 30년간이며 운영대가는 아래 <표 3>과 같이 ① 운영관리비 ② 시설개선비 ③ 선투자 이차보상비로

<표 3> N시 위탁대가 개요

구분	계	운영관리비※	시설개선비	선투자이자보상
누계	3,211억원	2,365억원	561억원	285억원
연평균	107억원	79억원	19억원	9억원

※ 운영관리비에 정수구입비(누계 1,550억원, 연평균 52억원 포함)
(지방상수도 전문기관 통합관리 추진 관련자료, 행정안전부, 2008. 11)

<표 4> N시 연도별 위탁운영단가 구성과 유수율 달성목표 (단위 : 원/m³)

구분	평균	'04	'10	'15	'20	'25	'30	'33
운영관리단가	619	938	655	578	574	575	574	575
인건비, 전력비	122	256	141	103	102	102	102	102
정수구입비	406	537	411	392	392	392	392	392
수선유지비 등	92	144	103	83	80	80	80	81
시설개선단가	147	201	170	107	56	65	56	69
합계	766	1,139	825	686	630	640	630	643
위탁단가	841	584	780	872	878	878	878	878
유수율 목표	80%	58%	76%	80%	80%	80%	80%	80%

(지방상수도 전문기관 통합관리 추진 관련자료, 행정안전부, 2008. 11)

구성되어 있으며 운영관리비에는 정수구입비가 포함되어 있었다. 운영관리비는 수돗물을 생산하여 공급하기 위하여 정수 및 수도시설을 운영하며 소규모의 수선 및 개량을 하는 비용이며, 시설개선비는 유수율 개선을 위한 대규모의 관망 정비를 주로 하는 사업비이다.

N시의 위탁운영단가와 유수율 목표를 2003년 불변가격 기준으로 연도별로 나열하면 아래 <표 4>와 같다. 위탁 전후로 유수율을 평가하여 보면 아래 <표 4>와 같이 2003년 58.2%에서 2010년 76%, 2015년 이후 80%를 유지하는 것을 목표로 삼고 있다.

상기 <표 4>의 예산추정 추이를 살펴보면 모든 시설개선과 인력관리도 2015년까지 조정이 완료되고, 시설개선비용도 대부분 2015년까지 집중투입하는 것으로 계획하고 있다. 위탁운영시 실제 운영관리와 시설개선비용을 합한 생산단가도 2003년에 1,139원에서 시설개선이 대부분 완료되는 2015년에 686원으로 낮아지는 것으로 추산되고 있다. 그러나 N시로부터 받는 수탁단가는 2003년 584원에서 2015년에 870원대로 점차 증가된 후에 2030년까지 유사한 금액으로 유지되는 것으로 계획되어 있다. 초기에는 위수탁 이후 갑작스러운 수도요금의 증가를 억제하기 위하여 수탁자가 적자운영을 감당하다가 시설개선과 유수율 향상이 완료되는

시점에서부터 그간의 누적적자와 시설개선비 및 선투자 이자에 대한 보상을 받는 것으로 계획되고 있는 것이다. N시가 전문기관에 위수탁계약을 하면서 수도사업 위수탁 전후의 총괄원가를 비교한 내용은 <표 5>에 요약되어 있다. <표 5>를 살펴보면 유수율은 위탁기간 중 평균 유수율은 77.2%로 유지하게 된다. 위수탁 전후로 m³당 총괄원가를 비교하면 m³당 1,087원에서 954원으로 감소된다고 평가되었다. 또한 N시와의 협약 내용 중에는 N시는 수탁자에 예상된 운영수입의 80%를 보장하여 주고, 110%가 초과할 때는 환수하는 규정을 두고 있다.

N시의 위탁대가 계약내용을 살펴보면 위탁비에 원정수구입비가 포함되어 있다. 원정수대금을 운영관리비에 포함시켜 총괄원가 방식으로 단가 계상을 하였으므로 후회 대가정산에 있어서 수량정산의 논쟁이나 기타 가변적 요소로 인한 논란의 소지가 상대적으로 많다고 할 수 있다. N시를 비롯하여 초기에 위탁협약을 맺은 수개의 지자체는 이와 유사한 방식으로 협약을 체결하였다.

3.3 지방상수도 위탁대가 산정방법의 문제점

N시 뿐 아니라 위수탁 계약을 맺은 지자체들의 위탁대가 계약내용은 지자체 별로 조금씩 차이는 있으나 다음의 몇가

<표 5> N시 수도사업 위탁전·후 총괄원가 비교 (단위 : 천원)

구분	위탁 전	위탁 후	위탁 후 수치산출근거
	'03	위탁기간 연평균	
A. 연간판매량(조정량)	7,786천m ³	12,727천m ³	사업계획의 연간 상수도 요금부과 수량 (조정량)
B. 연간생산량	13,382천m ³	16,485천m ³	사업계획의 연간생산량
C. 유수율(A/B)	58.20%	77.20%	사업계획의 유수율
D. 총괄원가(a+b)	8,462,336	12,143,652	
a. 영업비용	7,196,700	10,699,091	
인건비	1,387,301	157,500	사업계획의 지자체 잔류인원 인건비
민간위탁비	-	8,650,872	사업계획의 위탁대가 중 운영비 해당 분
원정수구입비	4,207,388	-	사업계획의 위탁대가 운영비에 포함되므로 '0'
수선유지비	195,648	13,250	위탁직후인 '05년 발생액을 '03년 기준 불변가격 환산
동력·약품비	-	8,851	위탁직후인 '05년 발생액을 '03년 기준 불변가격 환산
급수장치개량비	71,330	-	사업계획의 위탁대가 운영비에 포함되므로 '0'
감가상각비	815,026	1,769,724	사업계획의 투자계획 반영하여 산정
기타영업비용	520,007	98,595	위탁직후인 '05년 발생액을 '03년 기준 불변가격 환산
b. 자본비용	1,265,636	1,444,561	
타인자본비용	276,487	33,792	사업계획의 지자체 이자상환비용
자기자본비용	989,149	1,410,769	사업계획의 투자계획 반영하여 산정
E. 톤당 총괄원가	1,087원	954원	

(지방상수도 전문기관 통합관리 추진 관련자료, 행정안전부, 2008. 11)

지 사항들을 공통적으로 포함하고 있다.

- ① 위탁대가는 운영관리비와 시설개선비 및 선투자이자 보상비로 구성되어 있다.
- ② 총괄원가는 계약 당시의 불변가격으로 산정하고, 예상 유수량을 추정하여 단가계약을 하는 것으로 계약하고 있다. 단 위탁지자체는 총 운영대가의 80% 또는 90%를 보장하여 주되 총 운영대가가 110%를 초과하면 초과분을 회수하도록 계약되어 있다.
- ③ 매 5년마다 급수량 재추정을 통해 운영단가를 협의하여 재조정한다.
- ④ 단계별 시설개선 투자비 변동시 다음 회기와 연동하여 조정하며, 목표연도에 정산한다.
- ⑤ 물가연동은 매년 1월 1일 소비자물가지수를 반영한다.
- ⑥ 수도요금의 결정은 지자체가 하고, 요금의 고지와 수금은 전문기관이 한다.
- ⑦ 수도요금의 체납액에 대하여는 위탁자와 수탁자가 책임을 분담한다. (지자체 50-100%, 전문기관 0-50% 분담)
- ⑧ 운영대가의 지급은 익월 청구일로부터 7-15일 이내로 하되 미지급시 설치급시까지 지자체 급수조례 기

준 또는 연 3%로 이자를 지급한다.

- ⑨ 적용할인율은 3%로 한다.
- 상기한 바와 같이 지자체마다 협약내용에 다소 상이한 점이 있으나 대부분 유사한 내용으로 협약을 체결하였다. 20년 또는 30년간의 협약기간 동안 총 투입되는 시설개선비, 운영관리비, 원정수구입비, 선투자 이자보상비 등을 유수율의 향상을 고려한 장래 급수량을 추정하여 단가를 결정하고 있다. 그러나 초기의 협약에서는 원정수구입비용을 민간위탁대가의 운영관리비에 포함시켜 불변가격으로 정하였으므로 추후에 수량의 정산을 복잡하게 하는 문제를 지니고 있었다. 자연히 2006년 이후의 협약에서는 원정수구입비는 민간위탁비와 분리하여 계상함으로써 추후 물량변동에 따른 정산을 손쉽게 하였다. 또한 시설개선비와 운영관리비를 불변가격으로 계상하던 것을 최근에는 시설개선비는 불변가격으로 하되, 운영관리비는 총괄원가방식으로 정산하는 방향으로 나아가고 있다.

그러나 이와같은 위탁대가 산정방식은 아래와 같은 문제가 발생할 소지가 있다.

- ① 위수탁협약은 예외없이 목표연도까지 판매량(실 사용량)이 지속적으로 증가될 것이라는 예상을 하고 있다.

그러므로 자자체에 따라서는 현재 판매량의 평균 약 30% 이상 높게 잡은 지자체가 많으며, 이에따라 총괄 원가를 증가된 예상판매량으로 나누어서 위탁단가를 산정하였다. 결과적으로 협약에 산정한 바와 같이 주민들에 대한 판매량이 증가한다면 별 문제가 없을 것이나 만약 예상대로 증가하지 않는다면 협약단가는 과소한 것이 된다. 추정된 위탁대가가 추정을 과도하게 벗어나는 경우에 대비한 안전판으로 위수탁 계약에는 지자체가 예상대가의 80%를 보장하고, 대신 위탁대가가 110%를 넘을 경우에는 초과분을 환수하는 내용을 두고 있다. 만약 인구의 감소와 사용수량의 감소로 인하여 판매량이 현재보다 줄어드는데 지자체는 수탁 사업자의 협약시 예상위탁대가의 80%를 보상하여 주어야 한다면 다소 논란이 발생될 여지가 있다.

- ② 물가연동은 매년 1월 1일 소비자물가지수를 반영하도록 되어 있으나 소비자 물가지수는 최종소비자의 소비생활의 지표가 될 항목들을 추려서 작성하는 지표로서 수도생산을 위한 물가변동을 반영하기에는 소비자 물가지수와 연동하기 보다는 생산자물가지수에 연동하는 것이 합리적일 수 있다.
- ③ 수도물 생산에 직접관련되는 운영관리비나 시설개선을 위한 시설개선비를 일정한 기간마다 정산하는 것은 결국 수량변동의 조정과 함께 위탁자나 수탁자 모두 Risk를 회피할 수 있는 방법의 하나로서 선호되는 바가 있다. 위탁자는 수탁자가 혹시 과도한 이득을 발생시키는 경우에 대비하여 과도한 이득이 발생되면 환수하기 위하여 선호하지만 수탁자로서도 정산을 하면 불확실한 미래의 추징값들에 대한 안전판 역할을 할 수 있다는 점에서 역시 선호한다. 그러나 위탁대가를 정산하게 되면 수탁자가 시설개선을 위한 기술개발, 운영관리비 저감을 위한 경영합리화에 최선의 노력을 할 필요를 없이 만든다. 기술개발이나 경영합리화를 어렵게 해도 정산하여 이득을 회수당하고, 경영합리화를 하지않아도 운영비를 총괄원가로 계상하여 보상받으므로 경영합리화라는 어렵고 힘든 과정을 노동조합과 다투어가며 할 필요가 없는 것이다. 이로서 수탁자와 위탁자는 서로 쉽게 지내는 도덕적 해이가 발생될 가능성이 있으며, 기술개발과 경영합리화의 원동력이 사라진다. 또한 의도적이든 비의도적이든 간에 처음 협약이 이루어질 때 정산받을 항목이 작게 산정되고 정산하지 못하는 항목이 과도하게 산정된다면 추후 대가를 지급하는 지자체는 협약 당시 기대와는 다른 결과에 직면할 수 있다.
- ④ 위탁대가를 산정할 때 많은 경우가 현재 지자체가 지니

고 있는 부채를 위탁비용에 이전시켰으므로 시민들에게는 현재 수도사업의 적자상황이 올바르게 알려지지 않으며, 부채상황으로 인하여 위탁단가가 과대하여 지므로 추후 생산단가와 수도요금 그리고 위탁단가를 비교할 때 수탁자가 부당한 이득을 취하는 것으로 비칠 우려가 있다.

- ⑤ 수도요금과 수급에 대해서는 위탁자가 결정하고 책임질 사항이다. 수탁자는 수질, 수량, 서비스에 대한 책임을 지면 될 것이지만 체납액에 대하여 수탁자가 일부 책임을 진다는 것은 다소 불합리하다. 체납은 수도요금의 수준과 시민들의 소득수준에 관계되는 시정의 전체적인 문제이기 때문이다.

4. 위탁대가 산정의 개선방안

위탁대가의 산정은 위탁자나 수탁자 모두에게 매우 민감한 사항이다. 특히 우리나라와 같이 수도물의 공급에 대하여 효율성의 향상보다는 공공성을 가진 물의 공급에 전문기업이 관여하여 영리를 취한다는 것에 대하여 거부감을 가진 상황에서는 더욱 위탁대가의 산정방법과 원칙에 따라서는 수도사업의 위탁이 어려움에 처할 가능성이 농후하다. 영국은 전력산업의 민영화 시기에 목표를 조기달성한 경우에는 RPI+K 방식을 도입하여 소비자 물가지수에 더하여 +K의 인센티브를 제공한 경우가 있다. 그러나 국내에서는 이와같이 +K의 인센티브를 제공하는 방식은 물로서 이윤을 취하는 것이라 하여 배척될 가능성이 농후하다. 그러므로 수도사업의 효율성 강화와 경영기술의 향상을 위하여 위탁을 시작하는 초기에는 RPI+K와 같은 방식으로 인센티브를 추가하는 것은 수행하기 어려운 실정이다. 그러므로 초기의 위탁대가는 수도사업을 직영하는 대가보다 저렴하게 책정하도록 하여야 할 것이다. 또한 영국의 공공사업 민영화에 사용된 RPI-X 방법 등도 실제로는 국내에서 적용해 본 경험이 없어서 상세한 사항에서 혼란이 야기될 가능성이 있다. 또한 RPI-X 방법은 실제로 전년도의 총괄원가를 산정하여 다음 회기의 단가를 결정하는 방식으로서 일종의 정산방식이 가미되어 있다. 정산이 포함되어 있으면 수탁자가 도덕적 해이에 빠지게 되는 경향이 있으며, 수탁자와 위탁자 간에 정보의 비대칭성으로 인하여 결국 위탁자가 대가산정에 있어서 손해를 보는 경우가 발생된다. 그러므로 현재 수도사업의 단가산정에 사용되고 있는 위탁대가 산정방법을 활용하되 정산을 하지않는 방식이 가장 적용에 용이할 것이다.

위탁대가의 산정에 이미 언급한 몇가지 원칙을 포함하여 크고 작은 몇가지 원칙을 설정하면 아래와 같다. 물론 아래의 원칙이 절대적인 것도 아니고 또한 모든 원칙을 전부 포괄

한 것이라고 할 수는 없으나 기본적인 위탁대가 산정의 원칙으로 논의될 수 있을 것이다.

- ① 총 위탁대가는 위탁심의위원회가 추정한 장래 20년간 수도사업 직영비용의 90-95% 내외에서 결정되도록 한다.
- ② 위탁대가는 기존의 위탁협약에서 하던대로 시설개선비, 운영관리비, 선투자이자보상비로 구분하여 정하도록 한다.
- ③ 다만 원정수구입비는 위탁비와 별도로 계상하여 정산하도록 한다.
- ④ 시설개선비는 위탁의향서에 나타난 목표유수율과 소비자 공급수질을 달성하기 위한 비용으로서 수탁회사가 수탁제안서 제출시 제안한 금액으로 하도록 하며, 정산하지 않는 것을 원칙으로 한다.
- ⑤ 시설개선이 지연되어 계획에 비하여 초과 생산됨으로써 발생하는 비용은 penalty로 미지급하며, 목표 유수율을 초과달성하여 생긴 이득은 incentive로 주어지도록 한다.
- ⑥ 위탁비용 중 운영대가는 목표연도에 증가될 것으로 추정된 급수량을 기준으로 할 것이 아니라 위탁당시의 판매량을 기준으로 단가산정을 한다.
- ⑦ 급수량이 계획급수량에 비하여 10% 이내의 증감이 있을 시에는 별도의 단가조정없이 (계약단가X판매량)의 대가를 지급한다.
- ⑧ 급수량이 계획급수량의 10% 변동범위를 넘을 때는 운영비용의 제검토를 통하여 단가를 조정하도록 한다.
- ⑨ 지역사회의 인구감소나 증가 등 사유로 인하여 계획급수량에 10%이상의 증가 또는 감소가 있을 시에 이에 따른 시설비용의 감소와 증가는 추가 계약을 통하여 증감하도록 한다.
- ⑩ 정책의 변화 등으로 협약당시의 조건에 포함되지 않는 수질 또는 유수율 목표의 향상으로 인한 비용은 추가 계약하도록 한다.
- ⑪ 시설개선비용은 계약년간 총 비용을 현금으로 환산한 후 계약년수로 평균한 평균가에 생산자물가지수와 연동하고, 적정할인율을 계상하여 매년 지급한다.
- ⑫ 운영관리비는 위탁단가에 급수판매량을 곱하여 지불하되 운영단가는 불변가격에 생산자물가지수와 연동하고, 적정할인율을 계상하여 지급한다.
- ⑬ 시설개량비는 천재지변, 국가정책의 변경 등으로 지자체와 수탁자의 계약조건을 넘어서는 경우에만 재협약하도록 한다.
- ⑭ 기존에 수도사업자의 부채는 위탁대와 분리하며, 위탁대가에 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

⑮ 체납은 지자체 주민의 소득과 요금에 따른 결과이므로 수탁자가 체납에 대한 분담을 하는 것은 합리적이지 않다. 그러나 수탁자가 수금을 담당하는 경우에 체납을 최대한 줄이기 위한 방편이라면 수탁자의 체납에 대한 분담비율을 줄이는 것이 합리적이다.

⑯ 수탁자의 수도서비스에 대한 소비자의 만족도가 90% 이상이거나 전년대비 5% 이상 증가된 때에는 생산자물가지수 증가분의 20%를 인센티브로 지불한다. 만약 서비스 만족도가 70% 이하이거나 전년도에 비하여 5%이상 저하된 때에는 생산자물가지수 증가분의 20%를 페널티로 삭감한다.

5. 공공성 확보 방안

수돗물의 공급에 있어서 공공성이란 국민 누구나가 최소한 생활에 필요한 물은 공급받을 수 있어야 한다는 것이고 또한 적절한 수질이 보장되어야 한다는 것이다.

공공성의 첫째요건이라고 할 수 있는 필수적인 수돗물 공급의 확보는 결국 요금문제로 귀결된다. 수도요금을 내지 못하여 수돗물을 공급받지 못하는 경우가 발생되어서는 안된다는 것이다. 지자체의 행정기관이 수도사업을 하는 경우에는 저렴한 가격으로 수돗물이 공급되지만 기업이 수도사업을 운영하면 이윤을 최우선으로 추구하게 되므로 수도요금이 올라가고, 이로 인하여 필수적인 수돗물의 공급을 받지 못하는 주민들이 발생할 것이라는 우려가 있게된다. 그러나 이러한 공급에 대한 공공성의 확보는 다음의 세가지 방법으로 확보될 수 있다. 첫째로 수도요금과 수도사업 위탁대가를 분리하는 것이다. 현재도 수도요금은 수도사업의 운영비용을 모두 반영하고 있지는 않다. 행정안전부의 지방상수도 요금산정요령(지방공기업법 제22조 및 동법시행령 제18조)에서는 총괄원가방식으로 수도사업 총비용을 산출하고 이에 지방자치단체와 지방의회가 정한 적절한 요금현실화율을 곱하여 급수수익을 정하도록 하고 있으며, 급수수익을 달성하도록 각 업종별 수도요금을 산정하고 있다. 요금현실화율은 지방에 따라서는 100%에 가까운 지자체가 있는 반면 50%에도 못미치는 지자체도 있다. 특히 산간지역에서 누수율이 높은 지역에서는 수도생산단가가 톤당 2000원에 육박하는 지자체가 있다. 이러한 경우에 수도 생산비용을 모두 요금으로 회수하려면 주민들에게 많은 생활비의 부담을 주게되므로 지자체장과 지방의회는 공공성을 이유로 요금현실화율을 낮게 설정한다. 요금현실화율이 낮을수록 당해지자체는 일반회계와 기채로서 충당한다. 이러한 방법을 통하여 주민들의 직접적인 부담을 줄여서 공급의 공공성을 확보하는 것이다. 공급과 요금에 관련하여 공공성 확보를

위한 두 번째 방법은 위탁대가를 요금과 분리하되 기업이 위탁대가를 원하는대로 올리지 못하도록 일정한 규제를 두는 것이다. 이로서 위탁대가에 대한 통제가 이루어진다. 위탁대가를 지자체가 추후 위탁기간동안 직접운영하는 추정 비용보다 낮게 설정한다면 지자체로서는 이득이 된다. 셋째는 극빈층에 대하여는 일부 수도요금을 감면하거나 보조금을 지급하는 방법이 있다. 외국에도 유사한 사례가 있다. LA 시에서는 조례로 수요관리, 물 재이용, 수질개선 비용 등을 충당하기 위한 부가요금이 가구당(per billing unit) \$0.36를 초과하지 못하도록 하고 있으며, 최빈곤층 소비자(water lifeline customer)에게는 발행된 수도요금의 범위 내에서 2달 동안에 \$20까지 요금을 감면하거나, 저소득층(water low income customer)에게는 약 \$10의 보조금 및 3인 이상의 세대에 대하여는 총 보조금이 \$20가 넘지 않는 범위 내에서 1인당 \$2씩의 추가적인 지원을 함으로써 최소한의 수도물 공급이 이루어지도록 하여 공급의 공공성을 유지하고 있다.

공급 외에도 안전한 수질의 확보라는 공공성의 확보는 수질감독기관의 설립과 수질감독기관의 철저한 수질검사와 위반시 엄격한 페널티의 적용을 통하여 달성될 수 있을 것이다.

6. 결론

우리나라의 수도사업은 이미 알려진 바와 같이 규모가 영세할 뿐더러 재정상황이 어렵고, 노후화된 시설을 개선할 여유가 없으며, 전문적 인력의 수급이 원활하지 못하여 어려움이 산적하여 있다. 더욱이 경쟁도 없는 행정서비스로 제공되고 있다는 것은 발전의 전망을 흐리게 한다. 최근에 이러한 상황을 해소하고자 전문회사에 운영위탁을 추진하기도 하였으나 이러한 시도가 “물의 사유화” 또는 “수도요금 14만원”이라는 근거없는 주장에 표류되면서 장차 십수년 후의 수도서비스에 우려를 낳게 되었다.

현재도 수도요금은 수도사업의 비용과는 별도로 시장, 시의회에서 회수목표율을 결정하여 징수하고 있으며 부족분

은 국고보조, 도보조, 일반회계전입금으로 메우고 있다. 전문기관위탁을 한다고 하더라도 수도요금은 여전히 지방자치단체장과 지자체 의회의 결정에 의하여 결정될 것이므로 운영이 전문기관에 위탁된다고 하더라도 제멋대로 올 수는 없는 구조이다. 오히려 지방자치단체가 장차 20년간 수도사업을 운영하기 위하여 투자하여야 하는 사업비를 예상하여 총예상투자비보다 낮은 금액으로 운영을 위탁하면 지자체의 예산과 주민들의 세금사용도 효과적인 것이다. 또한 수도사업을 전문기관에 위탁한다고 물의 공공성을 보존할 방법은 얼마든지 있다. 예를 들어 지자체 장과 지자체 의회가 일정한 소득수준 이하의 주민들에게 수도요금을 감면하여 주거나 일정액의 보조를 하여 주는 방법으로 물사용의 공공성을 확보할 수 있다. 더불어 소외지역에 물을 공급하는 것은 여전히 지자체장과 지자체 의회의 의지로 예산투자를 통하여 확대하여야 하는 분야이다. 이 부분마저 수도사업 운영과 별도로 취급되어야 하는 부분이다. 이것을 운영위탁과 연계시켜 공공성 훼손을 우려한다는 것은 상황을 명확하게 이해하지 못하는 데서 오는 착시현상일 뿐이다.

본 고에서는 위탁사업의 대가 지급에 대한 원칙을 제안하여 보았다. 물론 제안된 원칙은 추후라도 논의를 통하여 다듬어져야 할 것이지만, 적어도 논의의 자체를 하지 못하는 비정상적인 현재의 상황은 누구에게도 전혀 바람직하지 않은 것이다.

참고문헌

1. 이재기, 이은우, 김재홍, “공공요금의 배분적 정의 : 이론 및 실태분석”, 한국국민경제학회 『경제학논집』 제8권 1호, 1999.
2. 2007 상수도통계, 환경부, 2008
3. “지방상수도 사업 위탁전후 총괄원가 비교자료”, 지방상수도 전문기관 통합관리 추진 관련자료, 행정안전부, 2008
4. 수도사업 구조개편을 위한 세부 실행방안 수립연구, 환경부, 2009