

# 발전

## 상하수도 발전방안 규모의 경제 · 요금 현실화 필요

수도사업을 민영화하면 민간부문의 전문성이 높아져 공사비를 절감할 수 있고 신속한 의사결정이 가능하며 다양한 시설설비 운영을 통해 규모의 경제를 실현할 수 있다. 또한 현대적이고 유연성있는 자금조달방법을 채택할 수 있고 선진기술의 도입과 적용이 용이하다.

1970년도에 지방공기업법이 시행된 이후 지난 30여년간 상수도는 양적·질적으로 비약적인 발전을 거듭해왔다. 그러나 상하수도사업을 지자체에서 직접 운영함으로써 여러 가지 비효율이 발생하고 요금 현실화가 이루어지지 않아 결손과 채무가 누적되고 있다. 또한 '규모의 경제' 효과를 기대할 수 없음은 물론이고 지자체간 충돌과 마찰을 야기하고 있다.

### 상하수도사업 현황

우리나라 물의 이용 및 관리와 관련된 업무는 정부내 여러 부처에 산재되어 있다. 수환경 구성요소별로 보면 수량 관리기능은 건설교통부, 수생태계관리는 환경부가 담당하고 있다. 기능별로는, 건설교통부는 일반하천관리, 다목적댐과 광역상수도 개발을 담당하고 있으며, 전제 용수 수요의 2/3를 차지하는 농업용수는 농림수산부, 수력발전은 산업자원부, 지방상수도는 행정자치부에서 담당하고 있다.

### 상하수도사업 민간참여 필요

상하수도시설을 포함한 환경기초시설의 일부에서는 전

문성이 부족한 조직으로 운영관리되고 있어 (i) 환경기초시설의 부적정 관리로 지역환경개선 효과 미흡, (ii) 시설의 비효율적 운영관리로 막대한 환경투자에 비하여 투자효과 미흡, (iii) 운영관리 요원의 과다투입 등 비경제적 관리로 운영관리비 과다소요 등의 문제가 있다.

선진국 수준으로의 환경질 개선을 위해서는 환경기초시설의 확충이 필요하나 정부 재정형편상 투자확충에 한계가 있다. 또한 지방정부 주관으로 설치업무를 추진하고 있어 최선기술 도입이 어려우며, 예산 부족으로 환경기초시설의 설치완료에 장기간이 소요되는 문제점 등이 있다.

따라서 환경기초시설의 설치 및 운영관리 부문에서 재원확충과 함께 시설운영의 효율성 제고의 필요성이 부각되었으며, 이에 따라 환경기초시설의 전문관리로 지역환경을 획기적으로 개선하며, 민간기업의 창의성, 경영효율성을 최대한으로 활용하여 환경투자의 효과성을 증대하고자 하는 방향의 정책이 추후되고 있다. 환경기초시설 설치에 대한 적극적인 민간유치는 중앙 및 지방정부의 재정부담을 완화할 뿐 아니라 민간기업의 환경기술개발을 유도하여 환경분야의 경쟁력을 제고하는 효과도 기대할 수 있다.

## 상하수도분야 민간투자 활발

상하수도시설의 민간투자사업은 현재 삼성, 현대, 금호, 태영 등 국내 대기업들과 온데오(Ondeo), 비벤디(Vivendi) 등 외국기업들이 시행초기 유리한 위치를 점하기 위해 뜨거운 경쟁이 한창이다. 이중 가장 활발한 움직임을 보이고 있는 업체는 프랑스의 물관리 전문업체인 비벤디이다. 비벤디는 마산시 유수운 제고사업과 인천광역시 송도·만수 하수종말처리시설을 추진 중이다. 유수운 제고 시범사업지역으로 선정된 마산시 사업은 한국수자원공사(사장 고석구)와 제휴해 공동으로 사업을 추진하고 있는 상황으로, 현재 MOU를 체결한 상황이다.

송도·만수 하수종말처리시설은 비벤디와 삼성엔지니어링이 80 : 20으로 공동출자에 설립한 삼성비벤디인천환경주식회사를 중심으로 사업을 진행하고 있다. 동종 사업에 있어 국내최초의 외자유치 사업으로, 투자비용은 모두 1,057억원이고 8,300여명의 부지에 하루 80,000톤을 처리할 수 있는 시설을 하게 된다. 공사는 지난 1월 착공해 2004년 6월 준공 예정이며, 송도·만수지역 약 40만명의 주민이 이 시설을 이용하게 된다.

이 사업은 완공후 일정기간 동안 운영관리권을 갖는



BT) 방식으로 시행되는데, 투자는 전액 민간자본으로 충당되고 시설의 소유권은 인천광역시에게 갖게 된다. 삼성비벤디환경주식회사에서는 완공 후 20년간 운영관리권을 가지며, 이를 통해 매년 164억원(2000년 1월 분변가격기준) 상당의 고정매출을 올릴 수 있을 것으로 보인다.

### ■ 상하수도통합운영 방안

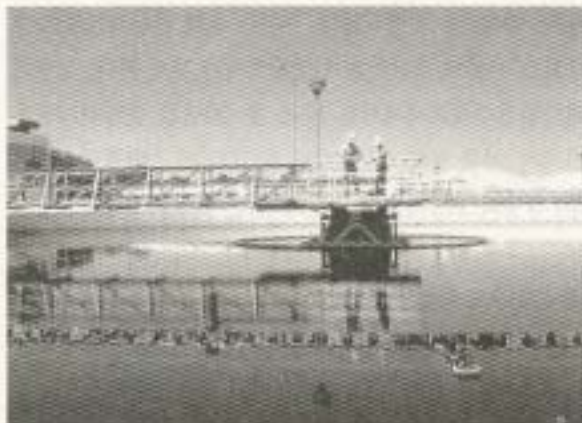
상하수도를 통합운영하기 위해서는 조직과 회계의 통합이 필요하다. 상·하수도 조직통합의 장점은 상·하수도 업무의 통합으로 효율성 증대, 상호간 협조 가능, 인력뿐만 아니라 비용의 중복투자 방지 등 비용과 관리면에서 유리하다. 용인시의 경우 통합 이후에 인력이 10% 정도 절감되었으며, 통합운영하고 있는 단체가 생산성도 우수하다. 반면 단점은 통합에 따른 구조조정으로 인력이 부족해져 업무량이 증가하고 업무능률이 저하될 여지가 있다. 조직통합의 장애요인을 극복하기 위해서는 적절한 운영인력 및 조직체계 확보, 선 기구통합 후 예산회계 통합, 먹는물과 버리는 물 관리의 이질성 극복, 공기입특별회계 운영의 무채부담 가중문제 해결, 적자부문에 대한 재정 확보, 경영여건 개선(요금현실화)을 통한 재정자립 등 많은 노력이 필요하다. 조직통합실태를 보면 특·광역시는 통합운영 되는 곳이 전

### 조직통합 실태

구분	통합운영	별도운영	계
특별시·광역시	-	7	7
경기도	15	16	31
강원도	14	4	18
충청북도	5	7	12
충청남도	11	3	14
전라북도	12	2	14
전라남도	18	4	22
경상북도	11	11	22
경상남도	18	2	20
제주도	3	1	4
계	111	50	167

이 없고 경기, 충북, 경북도 50% 이하이다.

회계통합은 조직이 통합되면서 회계를 구분할 필요가 없고 요금체계 변동시마다 별도의 전산프로그램을 보완·개발할 필요가 없다는 이유로 필요성을 주장하고, 통합을



반대하는 측은 업무내용이 서로 상이하며 사업간 세입·세출예산의 불균형, 책임경영 및 원가절감차원의 문제점을 지적한다. 회계통합을 위해서는 상·하수도조직의 통합과 요금현실화 및 기존 부채 처리가 선행되어야 한다.

## ■ 사업운영주체

### ① 직영 방안

사업운영주체는 직영, 공사화, 민영화 방안 등 모두 3가지가 있다. 직영 방안은 현재 우리나라가 시행하고 있는 것으로서 지역주민의 복지증진과 공공성을 가장 잘 충족시켜주고 행정의 종합성을 확보할 수 있으며, 원가보상수준의 저요금정책 유지가 가능한 장점이 있다. 그러나 설계·시공상의 전문성 부족과 공급비용을 사용료에 반영하지 못해서 생기는 적자문제, 관리자의 책임경영의지 부족 및 직원의 전문성 부족 등은 문제점으로 제기된다.

### ② 공사화 방안

공사화 방안은 전국 단일공사화, 광역행정단위별 공사화, 현재 급수구역기준 공사화, 수계별 공사화, 권역별 공사화 방안 등 5가지로 나눌 수 있다.

전국 단일공사화 방안은 전국 167개 상·하수도를 하나로 통합하는 것이다. 이 방법의 장점은 공익성과 기업성이 조화를 이룰 수 있고 규모의 경제를 실현할 수 있으며 전국 단일요금 적용 및 표준화된 서비스 제공 및 지역간 물 분쟁 해소가 가능하다는 점이다. 단점은 독점폐해와 수도요금 인상 압력, 지역 또는 수계의 특성 고려 곤란, 중

소도시의 의사 반영 곤란, 세계상의 불이익에 따른 원가 상승 등이 지적된다.

광역행정단위별 공사화 방안은 전국을 16개 시도로 나누는 방안으로 규모의 경제를 실현할 수 있고 행정단위와 출자자가 일치해 효과적인 규제가 가능하다. 반면 물의 이동과 지형적 특성이 반영되지 못하며 지역간 물 분쟁을 해소할 수 없다.

현행 급수구역기준 공사화 방안은 전국의 상·하수도를 모두 각각의 공사로 만드는 방안이다. 이렇게 하면 단일 지자체가 지배적인 출자자가 됨으로써 경영의 안정성을 확보할 수 있고 인력운영의 안전성이 있다. 그러나 규모가 영세해 직영 방안과 같은 비효율성이 남고 지자체별 원가 및 판매가격의 차이를 극복할 수 없게 된다.

수계별 공사화 방안은 한강, 금강, 낙동강, 영산강 및 섬진강·제주도 등 5대 수계로 나누어 공사화 하는 방안이다. 이 방법은 물 분쟁을 해결할 수 있고 물의 흐름과 일치된 사업관리가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 수계별 가격차이가 고착화되고 자치단체간 갈등 표출시 이해조정이 곤란하다는 점이 단점으로 지적된다.

권역별 공사화 방안은 5개 수계를 토대로 각 수계 내에서 행정구역별로 분류하고 지리적 인접성과 급수지역의 중복 등 공간적 연관성을 고려하여 권역을 세분한 후 공급체계의 연관성을 고려하여 권역을 설정하는 방법이다. 이런 방법은 광역화·공사화와의 이관이 용이하고 책임의 명확성이 뚜렷하며 권역의 특성을 반영할 수 있다는 것이 장점이다. 그러나 대권역과 소권역의 부조화로 인한 공사간 자원조달능력의 차이가 발생할 수 있다는 단점이 있다.

모든 사항을 종합적으로 고려해보면, 상·하수도 운영주체를 공사화하는 방안 중에서는 권역별 공사화 방안이 최적의 대안으로 평가된다.

### ③ 민영화 방안

수도사업을 민영화하면 민간부문의 전문성이 높아져 공사비를 절감할 수 있고 신속한 의사결정이 가능하며 다양한 시설설비 운영을 통해 규모의 경제를 실현할 수 있다. 또한 현대적이고 유연성있는 자금조달방법을 채택할 수 있고 선진기술의 도입과 적용이 용이하다. 그러나 소유권

포기로 인한 시스템 운영·유지의 통제권이 상실될 우려가 있고 장기계약에 따른 부정적 측면을 간과할 수 없다. 뿐만 아니라 서비스 수준이 낮아지고 시설에 대한 충분한 지식의 부족과 기대이하의 시설활용이 문제될 수 있다.

수도민영화를 위해서는 선결되어야 할 몇 가지 과제들

이 있다. 우선 다양한 혜택을 제공해 민간부문의 참여를 유도하고 경쟁·공공성 확보를 위한 적절한 규제시스템을 확보해야 한다. 또한 국내의 경쟁력 있는 민간업체와의 연계가 필요하며, 객관적이고 공정한 정책개발과 방향을 제시할 수 있는 중앙정부의 주도적인 역할이 요구된다.

대안별 비교분석

구분	장점	단점
특 영 향 영 향	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공성 확보</li> <li>행정의 통합성 확보</li> <li>치요금정책 유지 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술적·운영적 문제</li> <li>운영의 비효율성, 정기적 유지관리 미흡, 예방관리 결여, 유수를 저조</li> <li>기술적·운영적 문제</li> <li>인력·제도적 문제</li> <li>책임경영의식 미흡, 전문인력 부족, 기업성 도입의 한계</li> <li>환경적 문제</li> </ul>
리 사 회 전 국 단 위	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익성과 기업성의 조화</li> <li>규모의 경제 실현</li> <li>경영자율성의 제고</li> <li>전문인력의 확보 및 양성</li> <li>전국 단일요금의 적용 및 표준화된 서비스 제공</li> <li>명확성 확보</li> <li>지역간 불분쟁 등 갈등의 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>독점의 피해 발생 우려</li> <li>서비스요금 인상 압력</li> <li>노동조합 결성</li> <li>지역 또는 수계의 특성 고려 곤란</li> <li>지배구조의 한계</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>규모의 경제 실현</li> <li>효과적인 규제 가능</li> <li>광역화·공사화로의 이관 용이</li> <li>지역개발계획과 연계가능</li> <li>광역행정단위내 서비스 표준화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>물의 이동과 지형적 특성의 미반영</li> <li>행정단위별 원가차이 극복의 어려움</li> <li>지역간 불분쟁 해소의 한계</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>물분쟁 해결</li> <li>물의 흐름과 일치된 사업권리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수계별 가격차이의 고착화</li> <li>광역화, 공사화로의 이관의 어려움</li> <li>지치제간 갈등 표출시 이해조정 곤란</li> <li>지방수도사업의 연계 조율</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역화, 공사화로의 이관 용이</li> <li>물의 흐름의 고려</li> <li>책임의 명확성</li> <li>사실 운영권리의 효율성 제고</li> <li>신규 건설투자의 합리성</li> <li>전문성 및 기술력 제고</li> <li>경쟁에 의한 효율제고 가능</li> <li>권역의 특성 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대권역과 소권역의 부조화</li> <li>투자재원의 조달</li> </ul>
민 영 화 영 향	<ul style="list-style-type: none"> <li>공사비 절감</li> <li>물자조달과 스케줄링</li> <li>지역사회의 위험 저감 (설계·건축·운영·환경)</li> <li>운영비 절감</li> <li>재원의 이용가능성</li> <li>전보적 기술활용</li> <li>서비스 품질관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서비스비율 증가 및 안전성 저해</li> <li>지방정부의 통제권 상실</li> <li>장기계약의 부정적 측면</li> <li>민간참여 위한 인센티브 부재</li> <li>노조문제 제기 가능성</li> <li>민간자본 진입규제 완화 및 효과적인 규제수단의 확보</li> </ul>