

물 복지 실현을 위한 물 값 체계의 개선



김 종 원 ▶▶▶
국토연구원 국토환경·수자원연구본부장
cwkim@krihs.re.kr

1. 물과 인권에 관한 국제적 동향

1) 물에 대한 시각

물을 보는 시각은 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 하나는 먹는 물의 경우 공공재라기보다는 경제재로 접근하는 시각과 다른 하나는 공공재의 개념이 강한 물 인권적 접근이다. 먼저 물의 경제적 접근에 대한 공론화의 시작은 1992년에 개최된 Dublin Water Conference에서 처음 시작되었다. 여기서 물은 모든 경쟁적 사용에 대하여 경제적 가치를 가지며, 물은 경제재로 인식되어야 한다고 천명하고 있다. 경쟁적 사용에 대하여 공공재적 접근을 할 경우에는 공공재의 비극과 같이 수자원의 적정한 사용과 공급을 할 수 없다는 논리에 뿌리를 두고 있다.

이후에 제2차 세계물포럼(헤이그:2000년)에서 세계물비전(World Water Vision)을 채택하여 물은 더 이상 공공재가 아닌 경제재임을 다시 한번 강조하고 이러한 개념을 확정하였다. 물의 관리를 위하여 총괄원가(Full cost pricing) 제도를 장려하고, 총괄원가에 투입된 자본비용의 회수를 통한 신규 상·하수도

등의 인프라건설 및 유지관리비용으로 충당한다는 것이다. 이러한 시점의 전후에 유럽을 비롯한 많은 국가에서 상수도부문의 민영화가 많이 이루어졌고, 개도국에는 물 관련 다국적 기업이 막대한 자금력을 바탕으로 상수도 사업에 본격적으로 진입하게 되었다. 상수도 부문이 민영화, 공기업화, 또는 정부가 직접 공급하던 모든 물 사용에 대한 요금시스템을 도입하는 방향으로 전환되고 있다.

이러한 경제적 접근이 물 공급 효율성을 높이고 보다 안전한 물의 공급, 공급대상의 확대라는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 민영화에 따른 물 값 부담으로 빈곤층이나 제3세계의 국민들로부터 저항에 직면하는 부정적인 측면이 노출되고 있다. 이러한 흐름에 대한 공식적인 계기는 2010년 UN 인권위원회 및 총회에서 물과 위생을 인간의 기본인권으로 선언하면서 본격적으로 시작되었다. 물 분야에서 신자유주의개혁(물을 경제재로 보는 시각)에 대한 점증하는 불만, 특히 민영화에 대한 불만이 물을 인권으로 주장하는 대중적 저항으로 표출되었다. 인권과 형평성 이슈가 물의 공급에서 수자원개발과 민영화부문의 역할에 중요한 쟁점이 되는 계기가 되었다.

그러나 이러한 물 인권적 접근에 대한 비판적 시각도 등장하게 된다. 물 인권적 접근에 대하여 누가 물을 공급하는가? 어떻게 공급하는가? 등 많은 회의적 시각도 있다. Anand(2007)는 아프리카의 4개 지역 물인권에 대한 공식적인 법적근거를 갖고 있는 나라를 분석한 결과, 우간다만 물에 대한 접근성이 좋아졌다는 입증 가능하고 나머지 나라는 그렇지 못하다고

결론짓고 있다. 실질적인 물 접근성이 좋아진 다른 나라들은 물인권에 대한 공식적인 법적 근거가 없다는 것이다. 결론적으로 그의 주장은 물 접근성이 좋아진 나라는 Good Governance에 기인한다고 주장하고 있다. Baker(2007)는 물인권은 진보적 목표를 달성하는데 한계가 있는 접근이며, 현재 진행되고 있는 물 민영화에는 부적당하다고 보고 있다. 이유로 물인권적 접근과 관련된 분석적 결함이 있다는 것을 강조하고, 물인권적 접근이 재산권과 서비스공급모델을 혼동하고 있다고 주장한다. 동시에 물 인권적 접근이 민영화와 양립될 수 있다고 본다. 즉, 민영화 등을 통하여 물을 경제적 관점에서 접근하는 동시에 물 인권적 차원에서 얼마든지 보완이 가능하다는 입장이다. 현재까지 진행되는 민영화 및 물인권적 접근에 대한 논쟁을 보면, 물인권적 접근이나 민영화가 모두 문제점을 안고 있지만, 그렇다고 어느 하나를 포기하는 정책으로는 나아갈 수 없다는 점은 분명한 것으로 보인다.

이러한 두 가지 접근에 가지는 의미를 공급주체, 물 값 부담 주체 등으로 구분하여 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다. 공급주체를 보면 물 인권적 접근에서는 정부가 주체가 되어 공급해야 하지만, 경제적 접근은 정부, 민간, 공기업 등 다양한 형태가 될 수 있다. 물인권적 접근의 주요문제는 실행에 어려움이 따른다는 것이다. 즉, 대체로 물 인권적 접근을 하는 선호하는 경우는 소득수준이 낮은 국가들이 대부분이다. 이 경우에 물 공급을 감당할 수 있는 재정적 여력이 부족하여 필요한 물 공급을 하는데 한계가 있기 때문이다. 경

제적 접근의 문제점은 앞서 살펴본 바와 같이 총괄원가를 이론적인 것처럼, 자본비용과 유지·운영비 외에 기회비용 경제적·환경적 외부효과를 고려하여 가격을 책정하는 것은 많은 어려움이 따른다는 점이다. 더군다나 물 사용량만큼 비용을 부과한다면, 저소득층을 비롯한 빈곤층의 물 접근을 더욱 어렵게 하는 현실적인 문제점도 내포하고 있다.

2. 물 값 체계와 물 복지의 괴리

1) 구간체증요금제도와 총괄원가주의

모든 지자체가 구간체증요금제를 채택하고 있다. 구간체증요금제의 목적은 물을 많이 쓸수록 더 많은 요금을 부과하는 제도이다. 더 많은 요금을 부과하는 가장 큰 이유는 물 수요관리를 위해서이다. 동시에 물 값 부과 원칙은 총괄원가주의를 바탕으로 하고 있다. 대부분의 공공요금에 적용되는 원칙이다. 이론적으로는 총괄원가는 운영 및 유지관리비를 포함하는 총공급비용에 기회비용, 그리고 경제적 외부성, 환경적 외부성을 모두 포함하는 것이 총괄원가 개념이다. 우리나라의 총괄원가는 운영 및 유지관리에 자본비용을 합한 총공급비용에 머물고 있다. 여기에 댐하류 지자체는 상수원보호구역 주민의 보상차원에서 물이용부담금을 부담하는데 이것은 경제적 외부성에 해당된다고 할 수 있다.

이와 같이 총괄원가가 실질적인 총괄원가보다 훨씬 저렴한 자본비용과 유지관리비 수준으로 책정되어 있다. 실제 전국 평균적으로 부담하는 물값 수준은 총공급비용의 80%수준에 머물고 있다. 이는 물 값의 20%는 일반예산에서 보조하는 형태로 물값체계를 유지하고 있다는 의미이다. 우리나라의 물 공급 구조는 각 가구당 사용량만큼 부과하고 있는데 왜 전국 평균적으로 20%를 일반예산에서 보조하고 있는 것일까? 우리나라의 물값이 OECD국가 중에서 가장 저렴한 점을 감안하면 이해하기 힘든 부분이다. 물을 공공재 개념으로 보아 국가가 모든 국민에게 복지차원에서 공급한다

표 1. 물 공급에 관한 패러다임 비교

구분	패러다임	
	물인권적 접근	경제적 접근
공급 주체	정부	불명확 / 민간 선호
물값 부담	불명확 / 재분배	사용자 지불
가격 책정	지불능력 고려	경제재로 수요와 공급에 의해 결정
권리 개념 (사용에)	무조건적인 권리	(소유와 거래가능한) 재산권
공급 원리	기본적 자격	이윤 동기 / 유인책
배제 의미 (법률에 의한)	인권침해	(경제학적) 시장 실패
주요 문제	실행의 어려움	이론적 한계

는 개념이 강하게 깔려있다고도 해석할 수 있다. 그러나 한정된 예산으로 고령화 사회의 도래 및 인구감소 추세를 반전시키기 위한 정부의 다양한 정책, 즉, 무상 교육, 반값등록금 등등 엄청난 재정소요가 투입되어야 할 부분이 산적해 있는 현실을 고려하면 납득이 되지 않는 부분이다.

더군다나 가구당 월평균 물값으로 만원 이하를 부담하고 있는 현실에 비추어 볼 때 일반예산에서의 물 값지원은 바람직하지 않다. 소외계층이나 저소득계층에 국한된 물값 보조정책이라면 누구나 수궁이 갈 수 있을 것이다. 상수도를 둘러싼 현실을 보면, 노후관 교체, 맑은 물 공급을 위한 고도정수처리, 상수원보호구역의 수질개선 등등 많은 투자가 이루어져야 함에도 불구하고 저렴한 물 값으로 인하여 이런 부분이 소홀히 다루어지거나 지연된다면 이것이 오히려 국민의 복지를 저해하는 요인으로 작용할 수도 있음을 명심해야 할 것이다.

서울특별시의 경우를 보면, 규모의 경제로 인하여 요금단가가 가장 낮은 지자체 중의 하나이지만, 물 사용량을 가장 많은 지자체이다. 그러나 서울특별시의

표 2. 서울시 상수도 사용요금

구경별 기본요금		사용요금		
구경(mm)	요금(원)	구분	사용구분(㎡)	㎡당 단가(원)
15	1,080	가정용	0~30이하	360
20	3,000		30초과~50이하	550
25	5,200		50초과	790
32	9,400	목탕용	0~500이하	360
40	16,000		500초과~2,000이하	420
50	25,000		2,000초과	560
65	38,900	공공용	0~50이하	570
75	52,300		50초과~300이하	730
100	89,000		300초과	830
125	143,000	일반용	0~50이하	800
150	195,000		50초과~300이하	950
200	277,000		300초과	1,260
250	375,000			
300	465,000			
350	565,000			
400 이상	615,000			

자료: 서울시 상수도사업본부.

경우에도 가정용의 단가 구분이 가구당 인구수에 합당하지 않다고 판단된다. 서울시의 가구당 평균 물 사용량이 15㎡/월 수준인 점을 감안하면 30㎡이하에는 동일한 단가인 360원/㎡를 적용하는 것은 비합리적이다. 더군다나 서울시의 가구당 인구수가 2.7인 수준이고, 재정자립도가 가장 높은 점을 감안하면 구간요금 제도를 개선해야 할 것이다.

2) 지역별 물 값 구조와 문제점

좀 더 구체적으로 지자체별로 생산원가 수준과 실제 부과하는 평균 단가를 비교해보자. 전국 지자체 중에서 총괄원가가 가장 높은 지자체는 정선군으로 2,465원/㎡이고 실제 부과 하는 요금은 11,356원/㎡로서 총괄 원가의 50%를 밑도는 수준에서 부과 하고 있다. 즉, 일반예산에서 상수도 부문의 적자를 지원해주고 있다는 의미이다. 문제는 정선군은 비록 원가의 50%수준이지만 대도시인 서울특별시와 비교해보면 두 배 이상의 비싼 물 값을 부담하고 있음을 알 수 있다. 이는 물 값이 개별 지자체별로 독립적으로 운영되는데 따른 부작용 중의 하나이다.

표 3. 주요 도시의 평균단가 및 총괄원가

구분	평균단가(원)	총괄원가(원)	비 고
정선군	1,356.8	2,465.0	군 중에서 가장 단가가 높음
군위군	351.7	1,187.0	군 중에서 가장 단가가 낮음
태백시	1,048.2	2,167.1	시 중에서 가장 단가가 높음
과천시	430.7	975.7	시 중에서 가장 단가가 낮음
울산시	760.5	920.5	광역시 중에서 가장 단가가 높음
서울시	514.2	587.7	광역시 중에서 가장 단가가 낮음

현재 우리나라의 전국 및 지자체별 생활용수에 대한 개략적인 현황을 보면, 전국적으로 평균 단가가 610원/㎡이고 이 중에서 가정용수의 경우에는 443.1원/㎡수준이다. 전국 평균적으로 가구당 물 사용량은 15㎡/월 수준이고, 시급도시 중에서 물 값이 가장 저렴한 과천시는 19㎡/월이고, 가장 비싼 곳인 영월군은 9.8㎡/월 사용하는 것으로 나타나고 있다. 또한 가구당 월평균 물 값은 전국 평균 6,630원을 부담하고 있

표 4. 2010년 가구당 가정용수 사용량 및 사용료

구 분	전국	정선군	태백시	과천시	양구군
평균 단가(생활용수)	610.2	1356.8	1048.2	430.7	549.9
단가(가정용수)	443.1	710.5	806.1	238.9	207
가정용수 요금부과량(㎥)	3,113,034,135	2,058,397	2,798,185	4,947,812	951,423
가구수(가구)	17,339,422	14,753	20,094	21,662	6,919
가구당 월평균 물 사용량(㎥)	15	11.6	11.6	19	11.5
가구당 월 물 사용료(원)	6,630	7,913	8,389	5,686	2,626
가구당 소득(원)	3,840,328	3,508,268	3,508,268	3,813,849	3,508,268
물 값의 가구소득비중(%)	0.17	0.23	0.24	0.15	0.07

주: 소득은 전국기준 소득을 고용노동통계의 시도별 임금 비중을 이용하여 계산함.
 도시별 월 물사용료는 상수도 요금계산 방법을 이용하여 계산함(구경별 기본료 13mm 적용).
 자료: 환경부. 상하수도 통계(2010년 기준).
 국가통계포털. 가계동향조사 신분류 2010년 4/4분기 근로자가구 소득 기준.
 고용노동통계. 2011년 고용노동통계연감(2010년 기준).

고 이는 가구당 월 소득의 0.17%수준으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

3) 저소득계층에 대한 배려 부족

우리나라의 물 값 구조에 대하여 앞에서 살펴본 바와 같이 물 값의 결정이 이론적으로는 구간체중요금제를 도입하여 물을 많이 쓸수록 더 많은 비용을 부담하는 구조로 되어 있다. 즉, 물 수요관리를 바탕으로 한 요금체계이다. 문제는 이러한 요금체계가 과거 1990년대에 짜여진 물 값 구조에 머물고 있어서 가구원수의 급격한 감소, 1인가구의 증가 등 사회구조의 변화를 반영하지 못하고 있는 점이다.

더군다나 전국 평균 물 값 현실화율이 80%수준을 밑돌고 있어서 앞에서 살펴본 것처럼 저소득층에게 불리한 요금구조이다. 또한 소외계층 및 빈곤층에 대한 배려가 부족한 요금구조이다. 물론 지자체마다 이들을 대상으로 한 차별적인 요금감면제도를 운영하고 있지만 저소득층에 대한 배려가 여전히 부족한 실정이다.

낮은 물값임에도 불구하고 각 지자체마다 요금인상으로 가계에 부담을 주는 것을 최소한으로 하기 위하여 요금인상을 할 수 없는 주장이다. 이는 요금체계를 조금만 손질하면 해결될 수 있는 부분이 있다. 즉, 물을 복지 또는 인권적 차원에서 저소득계층도 최소한의 물

사용에 대해서는 무상공급할 수 있도록 배려하는 동시에, 물 값을 지불할 수 있는 여력이 있는 가구에 대해서는 100% 총괄원가를 요금으로 환수한다면 지자체의 재정적 부담도 줄이고 저소득층을 배려할 수 있을 것이다. 다음으로 단독주택, 다세대 주택 중에서 열악한 주택에 거주하는 가구 중에는 가구당 인구수가 많거나, 주인가구와 같이 사는 월세가구 등 불합리한 누진요금제의 피해자가 발생하지 않도록 배려하는 정책이 미흡하다. 또한 최근에 두드러진 고령자 가구와 고령자 1인가구의 타 가구에 비하여 현격히 떨어지는 소득수준 등에 대한 배려가 부족하고, 상대적으로 오피스텔과 같은 젊은 독인가구의 경우 소득수준은 높는데 반하여 가구당 요금제로 인한 저렴한 물 값 지불에 대한 문제점이 발생하고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.



그림 1. 고령자 가구와 고령자 1인가구 비중 변화 (2000~2010)

자료: 통계청, 2011 고령자통계.

3. 저소득층(소외계층)을 배려할 수 있는 물 값 제도

1) 이론적으로 저소득층(소외계층)을 배려할 수 있는 프로그램

① 직접할인

개별 가구에 사용량에 따라 부과된 물 값에서 직접 할인하는 방법이다. 이는 저소득 가구에 부과된 물 값에서 일정액을 할인하는 방법이다.

② 사용량의 가변적 일부할인

사용량에 따른 물 값을 할인하되 물 사용량에 따라서 가변적으로 할인율을 적용하는 방식이다. 이 프로그램은 가구원수가 많은 저소득층에 적합한 방식이다.

③ 사용량의 고정적 일부할인

정해진 일정사용량 범위 내에서 할인을 해 주는 제도이다. 예를 들면, 사용량 중에서 생활에 필요하다고 인정되는 최소한의 량만큼은 항상 할인해주는 방식이다.

④ 소득수준별 요금제

이는 저소득층을 보호하기 위하여 최저, 차상위 계층의 소득수준을 고려한 요금제도이다. 물 사용량과 관계없이 소득수준에 따라서 요금을 부과하는 방식이다. 이런 방식은 계층기위 보급률이 낮거나, 가구당 부과하기에는 가구원수가 가구마다 크게 달라서 가구당으로 부과하기도 어렵고, 개인별로 물 사용량을 부과하기도 어려운 경우에 해당되는 제도이다.

⑤ 물 크레딧(마일리지)

이는 다가구주택, 또는 계층기가 하나인데, 여러 가구가 살 경우에 적합한 방식이다. 예를 들면 단독주택에 주인가구 및 세입자 가구가 같이 살 경우에 세입자 보호를 위한 제도로 활용될 수 있다. 또한 저소득계층에 일정량의 마일리지를 부과하여 마일리지 범위내에서 물을 무상으로 공급하는 방식도 여기에 해당된다.

이러한 요율들의 장점을 살펴보면 누구에게나 물

복지의 혜택을 줄 수 있고, 물 요금의 공공성을 제고한다는 측면이다. 단점으로는 정부의 물 수요관리정책과 괴리가 발생한다는 점, 타 가구나 정부재정 부담을 증가시킬 수 있다는 점, 그리고 행정비용이 크게 증가할 수 있다는 부정적인 측면도 있다. 이러한 저소득층을 배려한다는 바탕에는 저소득계층에 대한 정의 개념, 그리고 정확한 정보를 정부가 가지고 있다는 가정을 하고 있다.

2) 현실적으로 적용가능한 물 복지개념의 도입방안

물에 대한 보편적 복지와 최소한의 인간의 존엄을 보장할 수 있는 저소득계층 배려할 수 있는 방안으로 우리나라에 적용할 수 있는 방안은 다음과 같다.

먼저, 물 복지의 실현을 위해서는 현재의 가구당 요금부과체계의 전면적인 개편이 전제되어야 한다. 앞서 살펴보았듯이 우리나라의 가구당 가구원수가 급격히 줄어드는데도 현재의 지자체별 가구당 물 값 부과 체계를 보면 과거의 요율구간에 그대로 머물고 있다. 전국 평균 가구당 물 사용량이 15m³/월 수준이지만 각 지자체별 요금체계를 보면 요율이 가장 낮은 구간이 비현실적이다. 서울특별시도 가구당 30m³/월 까지는 가장 낮은 요율을 적용하고 있고, 대구시는 가정용은 물 사용량과 관계없이 일정한 요율을 부과하는 등 비합리적인 부분이 많이 있다. 따라서 물 값의 요율체계를 각 지자체별 가구당 물 사용량의 추이를 반영하여 요율체계의 개편이 먼저 이루어 져야 한다.

다음으로 소외계층, 저소득계층 등에 최소한의 수량범위 내에서 무상으로 공급할 수 있는 기반의 마련이 필요하다. 이를 위해서는 이들 저소득계층에 대한 정보를 공유할 수 있는 거버넌스 체계의 구축 및 정보를 공유할 수 있는 기반을 조성하여야 한다. 여기에는 정부가 보유한 주거안전망 정보, 기초생활수급자 정보, 국세청 소득자료 등의 공유를 통한 물값 지원 대상 가구를 선별하여야 한다.

4. 정책적 시사점

물 인권 측면에서의 물 공급과 경제재로서의 물 공급은 서로 상충되는 것이 아니라 상호 보완적인 것으로 될 수 있다. 물 값을 지불할 수 있는 능력이 있는 가구에 대해서는 100% 요금의 현실화가 필요하다. 현재 가정에서의 가구당 물 사용료는 전국 평균 약 6,630 원/월 정도이고, 현실화율이 80%인 점을 감안하면 100% 현실화하여도 가구당 월 1,500미만을 부담하는 수준이다. 소득수준이 낮은 가구, 소외계층에 대해서는 최소한의 물 사용량을 무상으로 공급하여 보편적 물 복지를 실현하여야 할 것이다.

가구원수가 급감하고 1인가구가 급증하는 현 시점에서 가구당 물 값 효율체계를 보완하거나 개선하는 일은 반드시 필요하다. 이를 위해서는 지자체별로 기존의 물 사용량에 대한 패턴 분석을 통해 적정 누진체계를 조정하고 지자체 간의 물 비용 부담격차 해소를 위한 물 공급체계로 개편이 필요하다. 특히, 1인가구의 비중이 커지는 추세를 반영한 가구당 요금부과체계에서 1인당 요금체계로의 전환도 함께 고려해야 할 것이다. 동시에 지자체간의 물 값 격차를 해소하기 위해

서는 상수도 공급단위가 지자체별이 아닌 광역화를 통한 규모의 경제를 달성 할 수 있는 수준에서 결정되어야 할 것이다.

지방상수도, 광역상수도, 댐원수요금 등의 물 값 현실화를 통하여 저소득계층의 물 복지확대와 깨끗한 수돗물 생산, 노후관거의 적기 교체, 물 수요관리 등을 강화하는데 필요한 재원으로 활용하여야 할 것이다. 물 값의 현실화는 저소득층의 부담을 완화와 댐 상류지역 주민지원금의 증액을 가져온다. 댐 상류지역의 주민지원금은 댐 원수 가격에 연동되어 있으므로 상류지역의 주민지원금도 늘어나는 효과를 가져올 수 있다. 현재 댐원수 판매액의 20%를 댐 상류지역에 지원하고 있으므로 물값 현실화를 통한 지원금액의 증액을 통하여 댐 주변지역 경제활성화에 직접적으로 기여할 수 있다.

물 값 현실화를 통한 투자재원의 확보를 통하여 물 복지의 달성과 노후관 교체, 상수도 관망의 스마트 워터그리드(smart water grid)의 조기 실현, 그리고 고도정수처리를 통한 안전한 물의 공급능력향상 등을 달성할 수 있을 것으로 기대한다. 💧

참고문헌

1. 환경부, 각 년도별 상수도 통계
2. 국가통계포털, 총조사인구 및 국민기초생활보장수급자현황, 2010.
3. 김정근, 고령화 시대의 노인 1인가구, SERI 경제포커스, 제 357호, 2011.
4. Anand P.B. Right to water and Access to Water: An assessment, Journal of International Development, Vol. 19. pp. 511-526. 2007.
5. Karen Baker, The Commons versus commodity; Antipode Vol. 30 pp. 430-455, 2007.
6. Phil Mader, Water Paradigms: Full Cost Recovery versus Human Rights, Harvard Kennedy School, 2009.