

충청남도 상수도 정책의 현황과 전환방향

글 · 김은경 지속가능성센터 지우 대표

1. 물의 위기와 대응

물은 인간을 포함한 모든 생명의 근원이다. 인류 문명은 물의 관리 및 이용과 함께 발전해 왔다. 그런데 역설적이게도 문명과 기술이 그 어느 때 보다 발전한 현대에 물은 인류의 생존을 위협하는 자원이 되어 가고 있다. 도시의 형성과 발전에 따라 생활에 필수적인 물을 안정적으로 공급하는 것이 국가나 지방 정부의 주요행정서비스로 자리 잡았다. 수 십 년 동안 상수도 공급을 확대하는 것을 물 관리의 주요 과제로 삼아왔지만, 아직도 물 공급을 위한 시설투자를 늘여야 한다는 주장은 계속되고 있다. 다른 한편에서는 하천의 수질이 악화되고 수량이 감소되며 수생태계가 급속하게 파괴되고 생물종들이 사라져 가고 있다. 산업과 기술의 발전은 물에 대한 수요를 증가시켰지만, 생태계를 보호하는 데에는 도움이 되지 않았고, 인간 뿐 아니라 지구상의 다른 생명체들의 삶의 기반을 훼손하고 있다. 인간이 초래한 기후변화가 건조한 지역은 더욱 건조하게 습지는 더 습하게 만들면서 변동성이 극대화할 것'이라는 물 전문가들의 예측처럼 물의 미래는 더욱 어둡다. 그리고 그들은 '물 문제들 대응하는데 과거는 더 이상 미래의 밑을만한 안내자가 아니다'라고 주장한다. 과거의 방식이 미래에 대응할 수 있는 방식이 아니라면, 물 관리를 어떻게 해야 하는 것인가? 과학과 기술은 발전해 왔는데, 왜 우리는 물 관리에 있어서 이렇게 많은 문제에 부딪혀 있는 것일까?

세계적인 물 운동가 모드 발로(Maude Barlow)는 다양한 현장에서의 경험을 토대로 "담수 공급원의 고갈, 물에 대한 불평등한 접근성, 거대 기업의 물에 대한 영향력"이 우리 시대의 생존과 지구에 있어서 가장 큰 위협이라고 설명한다. 그리고 그러한 위협에 대응 방안으로 물에 대한 세 가지 서약을 담은 푸른서약(Blue Covenant)을 제안한다.

첫째, 깨끗한 물이 지구와 지구에 사는 생물의 권리임을 인정하고 수자원을 보호하는 '물 보전 서약'이다. 수자원을 보호하고 유역을 복원하는 것이 필요하며, 지하수가 채워지는 양보다 많은 양이 이용되

지 않도록 하며, 지표수의 오염을 엄격하게 관리하고 예방해야 한다고 주장한다. 둘째, 물을 가진 선진국과 그렇지 못한 개발도상국이 물을 위해 함께 노력하고, 자국의 물에 대한 주도권을 충분히 행사하는 '물 정의 서약'으로 저개발국의 물 개발에 지역주민들의 권한이 존중되어야 한다는 것이다. 셋째, 모든 정부가 물이 인간의 기본적인 권리임을 인정하는 '물 민주주의 서약'으로 물은 기업의 이익 추구 대상이 아니라 공적관리 대상이어야 한다는 것이다.

우리의 물 관리 현황, 물과 관련된 미래의 위기, 그리고 물 관리의 원칙들을 바탕으로 충청남도의 상수도 정책을 검토해 보고자 한다. 특히 중앙정부가 추진하는 지방상수도 통합관리 정책이 충청남도의 물 관리 현황에 비추어 적절한 방안인지를 검토해 보고 충청남도의 지속가능한 물 관리를 위한 방안을 정리해 보고자 한다.

2. 충청남도의 상수도 현황

2.1 충청남도의 상수도 보급 현황

〈표 1〉 시도별 상수도 보급현황(2011년)

구분	총인구 (천명)	급수인구 (천명)	보급률 (%)	시설용량 (천㎡/일)	급수량 (천㎡/일)	급수량 (ℓ)/인일	누수율 (%)	유수율 (%)
전국	51,717	50,638	97.9	30,944	16,395	335	10.4	83.5
서울특별시	10,575	10,529	100.0	4,600	3,200	304	3.8	98.8
부산광역시	3,588	3,586	100.0	2,643	1,014	283	5.0	91.1
대구광역시	2,529	2,529	100.0	1,640	776	307	7.0	89.6
인천광역시	2,851	2,851	100.0	2,163	968	345	9.5	86.2
광주광역시	1,478	1,471	99.6	780	475	323	11.9	84.1
대전광역시	1,531	1,529	99.9	1,260	502	329	6.4	89.5
울산광역시	1,154	1,144	99.1	530	317	283	8.3	88.6
경기도	12,240	11,935	97.5	2,908	3,770	319	6.9	87.5
강원도	1,530	1,465	94.3	791	627	463	23.0	64.0
충청북도	1,589	1,535	96.6	349	545	396	9.2	82.2
충청남도	2,149	1,857	87.8	159	605	370	15.1	73.8
전라북도	1,896	1,834	96.7	321	760	436	19.0	70.7
전라남도	1,933	1,756	90.6	654	534	353	21.6	68.2
경상북도	2,739	2,654	96.9	1,182	1,053	449	22.2	67.1
경상남도	3,375	3,346	99.2	1,339	1,041	344	20.5	69.4
제주도	583	583	100.0	509	208	357	14.8	76.7
k-water	-	-	-	9,096	-	-	-	-

※ 출처 : 환경부 상수도 통계(2012)

충청남도에서는 일일 605,000톤의 물이 상수도로 공급되고 있다. 그러나 실제 수도물을 생산하는 지방상수도 시설은 159,000톤으로 공급량의 25% 정도 밖에 되지 않는다. 전국 시·도의 급수량 대비 지방상



수도 공급시설용량의 평균 비율 133%에 비하면 아주 낮은 수준이다. 전국에서 지방상수도 시설용량이 공급량보다 작은 지자체는 충북, 충남, 전북 세 개 도인데, 그중에서도 충청남도의 상황은 비교가 되지 않을 만큼 낮은 상태이다. 이 표에는 나타나 있지 않지만, 실제 광역상수원을 이용하는 비율 85%를 기준으로 보면 충청남도의 상수도 정책이 지역의 다양성을 반영하고 독립성을 유지하기는 더욱 어려운 상태이다.

상수도 보급률은 87%로 전국에서 가장 낮은 수준이다. 누수율은 15.1%로 전국평균 10.4%보다 높지만, 특별시와 광역시를 제외한 도 중에서는 상대적으로 낮은 편이며, 일인당 물 사용량도 이와 비슷한 경향을 보인다. 유수율은 전국평균 83.5%보다 낮은 75.3%로 전반적으로 수돗물이 생산되어 수요자에게 전달되는 과정도 효율적이지 못한 상황이다. 보급률, 누수율, 유수율은 상수도 정책의 단기적 투자 방향에 가장 직접적인 영향을 미치는 요소들이다. 자치단체의 삶의 질을 판단하는데 상수도 보급률은 중요한 지표로 고려되고 있다. 그러나 상수도 보급률을 무조건 높이는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 좀 더 세심한 판단이 필요하다. 보다 근본적으로 모든 도민들이 안전한 물을 큰 부담 없이 이용할 수 있도록 하는 것이 목표라면, 지역 여건에 맞는 다양한 방법들이 활용되는 것이 바람직할 수도 있다.

2.2 충청남도의 상수도 운영 현황

(표 2) 전국 시도별 수도요금 현황

구분	유료수량					
	연간 총 급수량(천 ³)	연간 부과량(천 ³)	부과액(백만원)	요금(원/㎥)	생산원가(원/㎥)	현실화율(%)
전국	6,020,698	5,025,096	3,112,121	619.3	813.4	76.1
서울특별시	1,137,237	1,113,675	579,276	520.1	621.4	83.7
부산광역시	374,007	340,696	216,809	636.4	833.6	76.3
대구광역시	236,137	256,473	137,772	537.2	533.5	92.1
인천광역시	353,152	304,439	196,356	645.0	696.3	92.6
광주광역시	173,423	145,802	76,416	524.1	628.7	83.6
대전광역시	137,333	167,803	81,310	484.6	541.5	89.5
울산광역시	115,834	102,674	78,402	768.6	920.5	83.0
경기도	1,373,025	1,205,638	743,736	618.5	734.5	84.2
강원도	229,076	146,686	107,685	734.2	1,335.9	53.0
충청북도	199,037	163,677	111,325	683.2	850.6	80.3
충청남도	221,278	166,539	120,337	726.2	1,043.6	69.2
전라북도	277,478	196,174	151,646	773.0	1,029.0	75.1
전라남도	195,021	133,030	104,623	786.5	1,164.1	67.6
경상북도	334,477	257,994	167,668	649.9	1,077.8	60.3
경상남도	332,761	265,451	199,118	750.1	1,004.9	74.6
제주특별자치도	76,065	58,344	36,531	626.1	935.0	63.6

*출처 : 충남 물수요관리종합계획(2012)

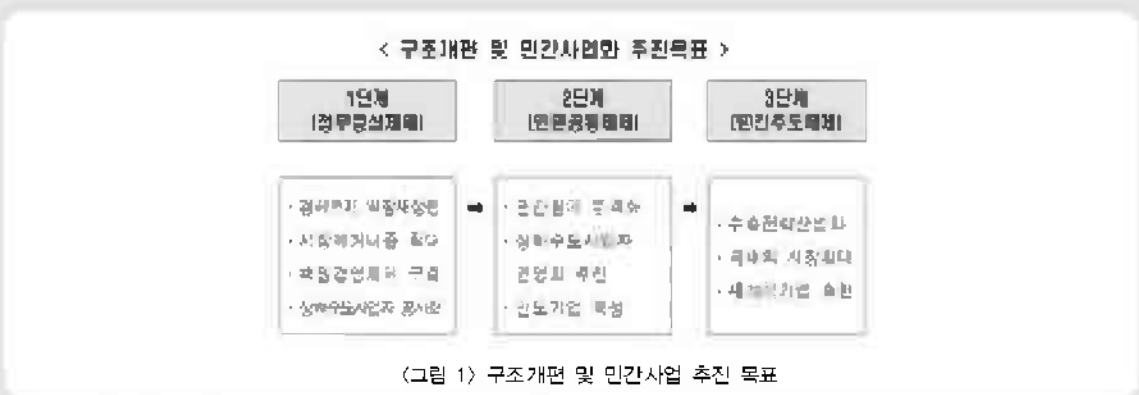
충청남도 상수도 평균 요금은 726원으로 전국 평균 619원에 비해 107원 높고, 생산원가는 1049원으로 전국 평균 813원에 보다 236원 높으며, 요금 현실화율은 69%로 전국평균 76% 보다 낮다. 이러한 수치는 인구, 도시화율, 수자원 여건 동등이 다르기 때문에 절대적인 수치만을 가지고 전국의 상황과 평면적으로 비교하는 것은 적절치 않다. 하지만 충청남도의 요금현실화율이 점점 악화되는 원인이 도민들의 부담을 덜어주기 위해 요금을 낮게 유지하는 경우와는 달리 생산원가의 증가율이 가격상승에 비해 가파르기 때문이라는 점에서 문제일 수 있다. 생산원가의 증가 요인에 대한 보다 심층적인 분석이 필요하나 지방상수원에 비해 2~3배 비싼 광역상수원·정수 이용률이 타 시도에 비해 월등히 높은 점은 중요한 요인의 하나로 유추할 수 있다.

충청남도의 상수도 관리에서 경영효율성을 담보하기 위해서는 상수도 생산원가를 통제하는 것이 관건이다. 높은 광역상수원수 의존도와 수자원공사 전체의 운영성과에 연동되어 있는 생산비 구조, 낮은 투명성 등 생산비를 통제하기 어려운 요인에 비해 충남도가 실질적인 가격 결정에 영향을 미칠 수 있는 현실적인 수단이 없다는 점에서 크게 우려된다.

3. 충청남도 상수도 통합관리의 현황과 문제점

3.1 상수도 통합관리 현황

상수도 통합관리는 세계 물 시장에서 경쟁력 있는 기업을 육성한다는 환경부, 건교부, 산자부의 공통 과제「물 산업 육성」의 첫 단계이며, 최종적으로는 1~2개의 기업으로 통합해 민영화하는 것을 목표로 우선 전국을 39개의 권역으로 묶어 지방상수도를 통합하려는 계획이다. 이 계획에 따라 충청남도는 충남 북부, 충남 서부, 충남 남부의 세 권역으로 통합이 추진되고 있다. 이 계획은 2014년에도 우리나라 물 산업의 전략 수립 근거로 인용되고 있다.



* 출처 : 물산업육성방안 2006, 산업자원부·1환경부·건설교통부



물산업 민영화는 2008년 이후 행안부의 통합관리 인센티브와 환경부의 노후관 정비예산 우선지원 제도를 통해 강화되면서 2013년까지 전국에서 21개의 지방자치단체들이 위탁 계약을 맺었다. 충청남도에서는 2003년 가장 먼저 위탁을 실시한 논산시에 이어 2006년 서산, 2007년 금산이 수자원공사에 상수도 관리를 위탁했고, 천안은 공업용수 공급만을 위탁한 상태이다.

충청남도 대부분의 기초 자치단체들이 수자원공사의 위탁관리 제안을 검토한 상태이나, 기 위탁한 대부분의 자치단체에서 위탁관리 비용증가, 투자 불이행, 정책독립성 침해 등에 대해 불만이 높은 상태로 흥성, 예산, 당진, 청양 등이 위탁을 포기했다.

3.2 상수도 통합관리의 문제점

국가 차원에서 상수도 통합관리의 목적은 물 산업 육성이지만, 지방자치단체가 위탁을 추진하는 가장 큰 명분은 지방상수도의 효율성을 높여 지방재정 부담을 줄일 수 있다는 것이다. 권역별 통합을 통해 규모를 키우면 운영 효율성이 높아진다는 것이 수자원공사의 기본적인 논리였다. 그러나 경쟁이 배제된 시장에서 효율성을 기대하는 것은 무리이며, 실제로도 주장했던 효율성 개선 사례는 없다. 오히려 위탁을 실시한 대부분의 지방자치단체에서 재정 부담이 늘어나 문제를 제기하고 있다.

위탁계약을 맺은 수자원공사는 기존의 정수장과 취수장 등 생산시설을 폐쇄하고 관로를 증설하는 등 지방상수도를 광역화하면서 오히려 지방상수도에 비해 관리비용이 증가했다. 이 과정은 국가적으로는 중복투자이고, 지방자치단체로서는 보유하고 있던 생산시설의 가치를 상실하는 일이었고 결과적으로 충청남도의 광역 상수도 의존도를 높이는 요인이 되었다. 이로 인해 충청남도는 다양한 수원을 활용할 수 있는 여건이 사라지고 정책 자율성을 약화되었을 뿐 아니라, 여러 지방자치단체가 하나의 수원에 의존하게 됨으로써 획일성으로 인한 또 다른 위험을 부담하게 되었다.

지방자치단체가 지방상수도를 위탁한 이유 중에는 상대적으로 깨끗한 물을 안정적으로 공급받을 수 있다는 점도 있었다. 당장 댐의 물을 공급받음으로써 주민들의 만족도를 높이는 효과가 있었던 것은 사실이다. 그러나 이는 하천 유역의 생태계를 보전하고 수질을 개선하는 일을 통해 상수도의 수질을 개선하는 것과는 달리 지역의 하천 관리를 방기하게 되어 지역의 물 환경이 악화되는 결과를 가져온다. 실제로 대부분의 지역에서 위탁 이후 상수원보호지역이 해제되어 개발되었고, 수자원공사는 상수원보호지역의 개발 가능성을 위탁의 장점으로 홍보하고 있다. 이것은 물이 고이고 스며드는 유역을 보호하고, 오염을 엄격히 관리하고 예방해야 한다는 지속가능한 물 관리 요건을 정면으로 거스르는 일이다.

지방상수도의 통합관리와 그를 통한 물 산업 육성 정책의 근저에는 물을 이익 추구의 대상으로 보는 관점이 자리 잡고 있다. 물은 모든 사람, 모든 생물이 누려야 하는 공공자원이라는 관점과는 달리 물을 특정 기업의 이익 추구 수단으로 활용할 수 있게 하는 것이다. 이는 물에 대한 공정한 접근권을 보장하지 못한다는 점에서 '물 정의' 요구에 위배된다. 지방상수도 통합관리가 기업이 물을 지배해서는 안 된다는 '물 민주주의' 요구에 맞지 않는다는 주장에 대해 수자원공사는 민간기업이 아니기 때문에 민영화와는

다르다는 주장을 하고 있다. 하지만 상수도 위탁으로 인해 지방자치단체들이 겪고 있는 문제는 세계적인 물 기업들의 저개발국에서 상수도 개발 사업 이후에 나타난 문제와 다를 것이 없다. 오히려 우리나라에서 수자원공사는 민간 기업이 갖는 최소한의 효율성조차 확보하지 못하는 과다투자 부실투자로 인한 불안정성까지 겹쳐 있다. 수자원공사가 기업의 물 지배로 인한 '물 민주주의'를 위배하고 있다는 비판이 사실이 아니라고 주장하기 위해서는 최소한 수자원공사의 사업에 대한 주민참여를 통한 사전 동의와 결과에 대한 투명한 공개가 보장되어야 할 것이다.

4. 충청남도 상수도 정책의 전환 방향

충청남도 도청의 지방상수도 관련 업무는 '지방상수도 운영관리'와 '광역상수도 관리 업무 및 댐 지원 사업'으로 되어 있다. 중앙정부가 추진하는 상수도 통합관리가 잘 이루어지도록 지원하는 것이 사실상의 내용이다. 도청이 상수도를 직접 운영하는 주체가 아니라는 점에서 정책의 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 정책 연구 기능이 취약해 정책의 영향을 예측하고 평가하는 일이 쉽지 않은 시·군에 맡겨두는 것은 충청남도의 지속가능발전을 담보하기 어렵다. 충청남도가 상수도 정책의 기본 철학과 비전을 수립하고 시·군과 정책의 기본 방향을 공유하는 것이 필요하다. 그리고 그 원칙에 따라 시·군의 여건에 맞는 상수도 사업을 수립하고 실행할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

충청남도의 상수도 정책은 '지속가능한 물 관리'라는 통합적인 틀 안에서 수립되어야 한다.

상수도 정책이 하천의 유역을 보존하고 생태계를 유지하는 일이나 주민들의 물 접근권을 보호하고 형평성을 높이는 일과 분리되어서는 지속가능성을 담보할 수 없다. 따라서 '물 보전'과 '물 정의'를 통합한 충청남도의 지속가능한 수자원관리 계획을 수립하고, 그 안에서 물 수요관리, 수질관리와 연계된 물 이용계획을 수립하고 상수도 정책을 수립해야 할 것이다.

현재 진행되고 있는 지방상수도 통합관리는 여러 가지 면에서 충청남도 수자원관리에 부담을 가중시킬 것으로 우려된다. 충청남도의 광역의존도가 더욱 악화되지 않도록 충청남도 차원에서 시·군의 지방상수도 운영을 지원할 수 있는 방안들을 마련하는 것이 필요하다. 상수도 운영의 전문성을 보완할 수 있는 방법, 인적자원의 육성, 정책 연구 기능의 활용 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 이미 위탁을 실시한 시·군의 상황에 대한 정확한 실태를 파악하고 위탁 계약의 불공정성을 보완하는 방법과 시민참여 등을 통해 상수도 정책의 투명성을 높이는 방안들이 마련되어야 할 것이다.

상수도 통합관리로 인한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 중앙정부의 물 민영화 정책을 정리하는 것이 필요하다. 이미 실패한 신자유주의와 신공공관리를 바탕으로 한 물 민영화 정책은 첫 단계에서 전국적인 반발에 부딪혀 있는 상태이고, 상수도 광역화 확대의 또 다른 축인 4대강 사업도 지역의 수자원 관리에 전혀 도움이 되지 못하는 것으로 드러난 상태이다. 국회, 전문가, 시민사회 등과 연계한 정책



타당성 재검토와 정리를 위한 노력이 요구된다.

한발 더 나아가 현재의 위기를 충청남도의 수리권을 회복하는 계기로 활용할 수 있는 근본적인 방안이 모색될 필요가 있다. 지방자치의 분권화 방향과 반대로 수리권이 하나의 공기업에 집중되는 것이 바람직한 것인지. 그것이 충청남도의 지속가능한 물 관리에 도움이 될 것인지에 대한 판단과 수리권의 회복을 위한 과감한 대응이 필요한 시기이다.

이러한 전환은 기존의 행정 관행으로 보면 쉽지 않은 일이다. 하지만 물 관리에 있어서 과거는 미래의 안내자가 아니라는 경고를 되새겨 본다면 오히려 이러한 전환이 지금까지 정책을 시행해왔던 패러다임을 확실하게 바꿀 수 있는 것인가를 냉정하게 되짚어볼 필요가 있다. 현재 물 관리의 한계는 기술의 부족에서 오는 것이 아니라 자연과 사회 공동체에 대한 존중과 공존의 가치관 부재에서 오는 것이다. 따라서 가치를 기반으로 한 새로운 방향의 설정과 그 가치의 실현에 적합한 수단을 동시에 변화시켜야 하는 것이 우리의 과제이다.

그람시는 어려움이 예상되는 변화의 과정에서 우리가 기억해야 할 값진 충고-“지적으로는 비관주의, 의지로는 낙관주의”-를 준비 있다. 현재 상태가 지속가능하지 않다는 과학적 사실을 적시하는 지적 비관주의와 어려운 과정이지만 해낼 수 있다는 의지에 대한 낙관주의가 어려운 변화를 이끌어내는 힘이 될 것이다.



참고문헌

- 김은경·정창수(2013), 상수도광역화의 문제점과 지속가능한 상수도 관리방안 연구, 충남발전연구원
 모드 발로(2007), "물은 누구의 것인가", 노태호 옮김, 지식의 날개
 산드라 포스텔(2013), "담수 및 담수의존 인구의 지속가능성", 지구환경보고서(2013)『지속가능성의 도전』, 오수길·함규진·이창언·광명훈 옮김, 도요새
 산업자원부·환경부·건설교통부(2006), 물 산업 육성방안
 한국수출입은행(2014), 국내 물산업의 해외진출 전략