

PublicWater Issue Report

cafe.daum.net/publicwater

2009.10.23 (11호)

통영시 지방상수도 위탁 사업의 문제점

한지원(물사유화저지공동행동 사무국장)

경남 통영시는 10월 16일 상수도사업 위탁심의위원회를 개최하고 11월 중 지방상수도 위탁 추진할 것을 결정하였다. 11월 중 주민 설명회와 시의회 심의를 거쳐 위수탁 계약을 최종 결정할 것으로 보인다.

1. 경남서부권 통합운영계획은

지방상수도 효율화로 가장한 남강댐 용수 통제 계획

정부의 압박: 무엇보다 이 번 지방상수도 위탁이 지자체의 필요보다는 중앙정부에 의해 강요되고 있다는 점에서 큰 문제가 있다. 2008년 초 행정안전부는 '지방공기업 경영 개선 명령'을 통해 통영시 지방상수도를 1년 내 위탁할 것을 명령하였고, 2009년 9월에는 환경부 행안부가 추진하고 있는 지방상수도 통합운영 사업(지방상수도 통합 및 위탁)에 참여하지 않을 시 모든 지방상수도 관련 지원을 철회하는 것은 물론 앞으로 여러 페널티를 부과하겠다고 통영시를 압박하였다. 이전 정부에서도 지방상수도 운영의 효율화를 위해 여러 정책이 수립되었지만 이처럼 지자체를 협박한 사례는 없었다.

남강댐용수: 정부가 이렇게 통영시를 압박하며 지방상수도 위탁 및 통합운영을 서두르는 이유는 무엇보다 부산시의 남강댐으로의 취수원 이동 문제 때문인 것으로 보인다. 정부는 4대강정비사업과 동시에 부산시의 취수원을 낙동강에서 남강댐 등으로 이동하기 위해 남강댐 용수 증대 사업을 추진 중인데, 현재 경남서부권 지방상수도 통합운영 대상 지역인 통영, 거제, 사천, 고성외의 경우 일 20만톤(일1) 가량을 남강댐에서 공급받고 있다. 이는 남강댐의 생활용수 공급능력 38만톤²⁾의 53%에 달하는 양이다. 33~50%에 이르는 이들 지역의 누수율을 줄이고, 남강댐 관리를 맡고 있는 수자원공사가 이들 지역의 지방상수도까지 통합운영하여 용수공급량을 좀 더 타이트하게 가져간다면 부산 취수원의 남강댐 이동에 좀 더 유리하다. 하지만 이미 여러 전문가 토론회를 통해 밝혀졌듯이 부산시 취수원의 남강댐 이동은 남강댐 안전성, 인근 지역의 홍수, 낙동강 수질 그리고 현재 남강댐 용수를 사용하고 있는 지역의 식수 안보에도 큰 위협이다. 올해 겨울 두 달 가까이 계속된 태백 급수 제한 사태에서 볼 수 있듯이 예상치 못한 가뭄 등으로 댐 용수 부족 사태가 발생한다면 대규모 식수난이 발생할 수 있는데,

1) 환경부, 『상수도 통계 2007』, 2008

2) 국토해양부 보도자료, 2009.01.23

현재 남강댐을 이용하는 시민들보다 4배 이상 급수인구가 많은 부산시가 남강댐을 식수원으로 이용한다면 기후 변화로 인한 위험도는 더욱 커질 수밖에 없을 것이다³⁾.

요컨대 현재 정부가 다급하게 추진하고 있는 통영시와 남강댐 이용 지자체들에 대한 통합운영 계획은 지방상수도 효율화 사업 동기보다도 4대강 정비사업과 연계되어 추진 중인 부산시의 남강댐 취수원 이동을 위한 용수 통제 동기가 강하다. 통영시는 지방상수도 위탁을 통해 단기적으로는 우수율 개선을 위한 재원을 마련할 수도 있겠지만, 결국에는 식수 안보 측면에서 정부 정책의 피해자가 될 가능성이 크다.

2. 수도 요금 상승과 수돗물에 대한 시민 통제권을 약화시키는 지방상수도 위탁 정책

이러한 정부의 4대강 사업과 연계한 취수원 이동 정책으로 인한 문제점 이외에도 양허계약 형태로 진행되는 상수도 위탁 계약 자체가 가지고 있는 문제점들 역시 다수 존재한다.

○ 비효율적 사업으로 인한 시민들의 수도 이용 비용 상승과 세금 낭비

정부의 압박이 있었지만 동시에 통영시가 위탁 결정을 하며 근거로 내세운 것은 수도 시설 개량 및 시설물 현대화를 위한 투자 재원 조달의 어려움이다. 통영시는 2005년부터 2008년까지 노후관로 개량을 위한 시설개선비로 13억 2천만원(연 평균 3억 3천만원 정도)을 사용하였는데, 사실 이는 시설 개량을 위해서는 절대적으로 부족한 돈이다. 개량이라기보다는 거의 터진 관로 수선 비용 정도라 할 것이다.

이러한 이유로 통영시는 한국수자원공사가 시설개량비로 610억을 투자하고, 정부가 수자원공사에 대한 위탁을 전제로 한 경남서부권 통합운영사업에 대해 특별교부세 15억(행안부)을, 우수율 제고 사업비로 5년간 92억(환경부)을 지원하는 위탁 사업을 추진하고 있다⁴⁾.

한국수자원공사 투자: 하지만 먼저 한국수자원공사가 투자하는 610억원은 공짜가 아니라 20년 간에 걸쳐서 투자보수율 약 7%⁵⁾ 이상까지 붙여서 회수해가는 돈이다. 보통 지방정부가 발행하는 지방채의 이자가 4~5%인 것을 감안하면, 시민 입장에서는 통영시가 직접 자금을 조달하는 것보다도 2~3%의 이자를 더 지불하는 것이다. 또한 시설개량비 610억이 어떻게 산정되었는지도 불명확한데, 아직까지 한국수자원공사는 기 진행된 수탁사업에 대해서도 투자비용에 대한 정확한 산정 내역을 밝히고 있지 않다⁶⁾. 시 의회와 시민들의 감시가 부족하게나마 존재하는 지자체 투자 비용의 투명성에 비추어 보아 과다 산정되었을 가능성 또한 높다.

시설개량사업의 효율성: 한국수자원공사 측은 우수율을 개선을 위한 시설개량사업을 물 전문기업을

3) 자세한 내용은 PublicWater Issue Report 5-1호 『낙동강 정비사업을 위한 상수원 대이동 계획』을 참조.

4) 통영시 상하수도사업소, 『통영시 지방상수도 운영효율화 사업』, 2009

5) 가장 최근 지방상수도 위탁을 계약한 경기도 광주시의 경우 투자보수율이 7.01%이다. 통영시의 경우 아직 구체적인 계약 내용을 공개하고 있지 않아 경기도 광주시의 투자보수율을 가정하였다.

6) 국회 환경노동위의 홍희덕 의원실이 지난 봄 한국수자원공사 측에 위탁 비용 산정에 관한 자료를 요청하였으나 한국수자원공사측이 이를 거부하였다.

표방하는 한국수자원공사가 진행하는 것이 더 효과적이라고 주장하기도 하는데, 이 또한 그다지 근거가 없는 주장이다. 한국수자원공사는 장거리 수송을 하는 광역상수도 운영에 있어서는 오랜 기간의 경험을 가지고 있지만 최종 소비자에게 물을 배분하는 것이 주요 역할인 지방상수도 운영에 있어서는 그다지 경험이 없다. 2004년 논산부터 시작하여 현재 10여개 소규모 도시에서 진행하고 있는 수탁 사업 경험이 전부이다. 또한 노후 계량기와 관망교체가 주요 사업인 시설개량사업이 고도의 기술적 전문성을 요하는 것도 아니다.

요컨대, 한국수자원공사 투자는 통영시 자체 투자보다 효율적이라고 볼 근거는 없으며, 오히려 투자의 불투명성과 높은 이자 비용으로 인해 시민들에게 더 높은 부담을 안길 수 있다. 또한 통영시가 적극적으로 자체 투자 계획을 마련한다면 마련하지 못할 자금도 아니다. 예를 들면 전주시의 경우 한국수자원공사가 제시한 투자 비용보다 훨씬 낮은 1,400억 규모의 자금을 자체 확보하여 상수도 효율화 사업을 위탁 없이 진행하고 있다.

정부보조금: 다만, 100억에 가까운 정부 보조금은 통영시로서는 위탁 위험을 감내하고서라도 매우 적극적으로 얻어 내고 싶은 돈일 것이다. 하지만 이 또한 위탁으로 바로 결정할 것이 아니라 중앙 정부와 협상의 여지를 만들어 낼 수 있는 여지가 있다. 동해, 태백, 영월, 평창, 정선 등 강원 남부 지역 통합사업은 관리운영권을 장기 위탁하는 민영화 방식이 아니라 시설 진단 및 우수율 개선 사업만을 환경관리공단에서 진행하는 방식으로 진행하고 있다. 중앙정부는 총 사업비 3,543억 원 중 50%인 1천 7백억 원 가량을 지원한다⁷⁾.

요컨대, 환경부 지원금은 통합운영사업에 대한 것이지 위탁에 대한 것이 아니기 때문에, 통영시 역시 고성군과 협력하여 현재 수자원공사에 위탁되어 있는 거제, 사천까지 아우르는 통합운영방안을 마련할 수도 있다. 정부의 협박에 대해 서두루기 보다는 차분히 여러 방안들을 찾아보는 지혜가 필요하다.

○ 한국수자원공사의 수돗물 장사에 대한 지자체의 대응력 약화

한국수자원공사: 우선 지방상수도를 수탁하는 한국수자원공사는 공기업이기는 하지만 그 운영 원리는 민간 기업과 크게 다르지 않다. 한국수자원공사는 스스로도 자신의 비전을 세계적 물기업으로 설정하고 있다. 한 예로 수자원공사의 당기순이익은 2008년에 1,378억원에 이르는데, 정부 출자금 및 보조금이 370억 규모인 것을 고려하면 공기업이라고 믿기 힘들 정도로 매우 큰 이익을 내고 있는 것이다. 이 수익의 대부분은 지자체에 광역상수도 공급을 통해 벌어들인 것이다. 통영시의 경우도 2008년 한국수자원공사의 정수비 구입으로만 91억원을 지출하였다. 통영시 상수도사업 세출 153억원의 60%에 이른다⁸⁾.

한국수자원공사의 지방상수도 수탁 사업 역시 기본적으로 수익성 기반 하에서 추진되고 있다. 한국수자원공사는 2000년대 초 지방상수도 수탁 사업을 한국수자원공사의 새로운 수입원으로 설정하고 정력적으로 지방상수도 수탁사업에 뛰어 들었다. 20~30년에 이르는 장기 계약과 독점적 성격으로 인해 안정적인 수익을 올릴 수 있을 것이라 예상하고 있다. 그리고 이 수익은 공짜로 생기는 것이 아니라 결국 지역 시민들의 수도 요금과 한국수자원공사의 수도 생산 비용 차이에서 발생하는 것이다.

7) 자세한 내용은 한지원, 『강원도 지방상수도 시설 및 운영개선 종합계획에 대한 논의 사항』, 2009

8) 한국수자원공사, 2008년 재무제표, 2009

4대강정비사업: 특히 최근에 정부가 한국수자원공사에 4대강 사업비 8조원을 부담시키며 수자원공사의 재무 부담을 늘리고 있는 점은 한국 수자원공사가 광역상수도 사업 및 지방상수도 수탁사업에서 더욱 강한 수익성을 추구할 가능성을 열어 놓고 있다. 한국수자원공사가 공사채등을 통해 조달하는 이 자금은 결국 한국수자원공사가 각종 수익 사업을 통해 갚아 나가거나 정부 보조금을 통해 갚는 수밖에 없다. 이미 정부 재정 적자 상승으로 인해 각종 사업 비용을 공기업 부채로 떠 넘기고 있는 현 정부 기조 하에서 한국수자원공사가 어떠한 선택을 할 지는 눈에 보듯 뻔하다. 광역상수도 요금을 올리고, 지방상수도 수탁 사업 비용을 최대한 절약하여 수익을 올리는 수밖에 없다.

관리감독능력: 상수도 관리운영권 전체를 위탁한 통영시와 같은 지자체들은 한국수자원공사 이러한 수익성 향상 정책에 더욱 대응 능력이 떨어진다. 위탁 계약에서 수탁 기관의 투자액, 위탁단가, 정수 구입단가 등을 미리 정해 놓지만, 상수도 운영에서 손을 뗀 지자체가 이를 관리 감독하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 일선 상수도 관련 공무원들의 말에 따르면 5~6년만 상수도 운영을 직접 담당하지 않아도 지자체가 업무 자체를 파악하는 것도 쉽지 않은 일이 되어버린다고 한다. 심지어 위탁과 동시에 블록 시스템 구축 등으로 상수도 시스템 전체가 바뀌는 상황에서 지자체가 이를 정확하게 감독한다는 것은 거의 불가능에 가깝다 할 것이다. 그 결과 지자체는 실제 수탁 기관이 어떻게 투자하고 있는지, 그리고 실제 비용은 얼마나 되는지 파악하지 못하고, 수탁 기관이 제출하는 자료에만 의존하게 된다.

○ 그 밖에 여러 문제점들

수도 요금 결정권: 수도 요금을 결정하는 것은 시 의회이지만, 시 의회에 상수도 운영 및 광역 상수도 비용을 청구하는 것은 수탁회사이다. 시 의회는 청구된 이 비용을 수도 요금으로 반영할지 아니면 회계 지출로 반영할 지를 결정할 뿐이다. 물론 일반 회계 지출로 나가는 비용 역시 시민들의 세금으로 간접적인 수도 요금에 다름 아니다. 더군다나 이 위탁 계약은 20년 장기 계약으로 다른 지자체의 계약 사례로 보았을 때, 계약 파기 또한 매우 어렵다. 천재지변이 일어나지 않는 이상 20년간 계약을 파기할 수도 없다.

물가인상반영문제: 위탁 계약은 매년 소비자물가인상분을 위탁단가에 반영하도록 되어 있다. 두 가지 문제가 존재한다. 먼저 경제 위기로 오히려 공공요금을 안정적으로 유지해야만 하는 시기에 수도 요금이 큰 폭으로 오를 수 있다. 1998년 경제 위기에는 7.5% 가까이 소비자물가가 인상되었고, 2008년 하반기에도 2000년대 이후 가장 많은 월 4~5%(전년동월대비) 인상이 되었다. 직영으로 유지 시에는 지자체가 유연하게 비용 책정을 할 수 있지만, 무조건 연 소비자물가인상을 반영해야 하는 현 계약 체계에서는 이러한 유연함을 발휘하기 힘들다. 두 번째로는 생산시설에 가까운 상수도 시설에 대해 생산자물가가 아니라 소비자물가를 반영하고 있다는 점이다. 생산자물가는 1991년 이후 지금까지 연평균 3.1% 인상되었지만, 소비자물가의 경우 연평균 4.3% 인상되었다. 1.3% 포인트 가량이 사실상 생산 비용 인상분보다 더 인상되는 효과가 발생한다. 20년 후에는 이 차이는 47% 포인트에 이를 정도로 벌어진다. 통영시가 작성한 용수 수요 계획과 운영단가(연평균 525원/톤)를 근거로 지난 18년간 연평균 소비자 물가(4.3%)와 생산자물가(3.1%)를 기준으로 계산해보면 2029년에는 소비자물가반영시가 생산자물가 반영시 보다 34억 가까이 많아지게 된다. 20년간 누적액수로는 290억 가까운 차이를 보인다. 2004년부터 위탁을 실시한 논산시의 경우 이와는 약간 다르지만 현재까지 한국수자원공사와 물가인상분 반영 여부를 둘러싸고 지금까지도 큰 논쟁을 진행 중이다. <끝>