

한미FTA 이후 한국의 물 민영화 전망

2011.12.15

요약

한미FTA로 한국의 상수도 부분은 사실상 개방. 음용수 처리 및 공급 서비스에 대한 유보조항은 민간 공급이 허용되는 부분에서 적용되지 않는데, 이미 한국 수도법에서는 광범위한 지방상수도 민간 위탁을 허용하고 있기 때문.

이로 인해 민간위탁 부분에서 민간 기업과 같은 영업활동을 하고 있는 한국수자원공사나 환경관리공단은 ISD와 내국민대우 의무에 따라 미국 물 기업에 의해 제소 당할 가능성이 있으며, 그나마 민간위탁 피해를 줄여보려 만든 환경부의 여러 규제들도 최소시장규제 의무에 따라 무력화될 가능성이 큼.

미국에는 세계적 물기업 대부분이 법인을 두고 있기 때문에 한미FTA 발표와 함께 한국 시장에 본격적으로 진출하게 될 것이며, 이로 인해 한국 지방상수도 위탁 시장은 빠른 속도로 확대 될 것. 베올리아와 맥쿼리(템즈워터)가 한국 시장에 가장 빨리 진출할 것으로 보이며, 이미 미국에서도 민간위탁으로 인해 발생한 피해가 적지 않은 만큼 한국에서도 많은 분쟁이 발생할 것으로 보임.

물 민영화의 가장 높은 수준 중 하나인 장기 민간위탁의 피해를 줄이기 위해서는 한미FTA 폐기와 함께 지금까지 계속되고 있는 정부의 지방상수도 통합 위탁 정책을 전면 재검토해야 함.

한지원(연구실장)

jwhan77@gmail.com

1. 사실상 개방된 상수도 서비스

- 한미FTA에 따라 미국 물 기업과 미국에 지사를 둔 유럽계 물 기업들이 한국 상수도 사업에 본격적으로 진출할 것으로 보임.

○ 정부는 언론에 보도된 물 민영화 위험에 대해 "한·미 FTA에는 음용수의 처리 및 공급을 포함하는 환경 서비스에 대한 포괄 유보 등 공공정책 자율권은 충분히 확보되어 있음"이라고 밝혔으나 이는 매우 소극적인 해석.

부속서 II - 환경서비스 분야 한국측 유보 목록
대한민국은 다음의 환경 서비스에 대하여 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다. 음용수의 처리 및 공급..〈중략〉..이 유보항목은 관련 법 및 규정에서 상기 서비스에 대하여 사적 공급이 허용되는 한도에서 민간 당사자간 계약에 따른 해당 서비스의 공급에는 적용되지 아니한다.

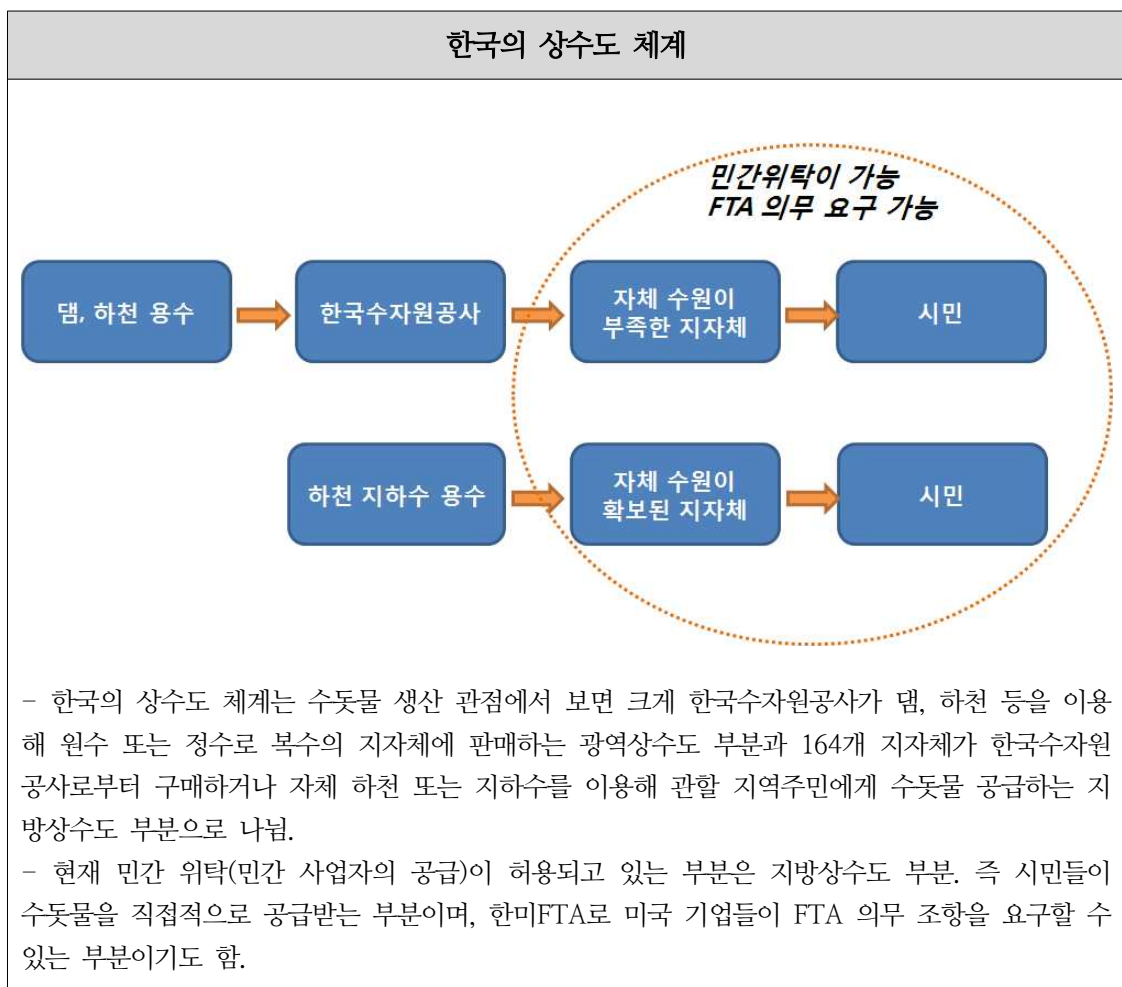
- 유보 조항은 민간 공급¹⁾이 허용되는 범위에서 효력을 상실하는데, 현재 **한국 수도법에서 상수도에 대한 민간 위탁이 광범위하게 허용되고 있어 사실상 무력화.**

상수도 위탁 관련 법률 조항
제23조(수도시설 운영·관리 업무의 위탁) ① 일반수도사업자(지방자치단체인 일반수도사업자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 수도사업을 효율적으로 운영·관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수도시설의 운영·관리에 관한 업무(이하 "수도관리업무"라 한다)의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 전문기관 또는 지방자치단체인 수도사업자에게 위탁할 수 있다
법 제23조제1항에서 "대통령령으로 정하는 전문기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다. 1. 「한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사 2. 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단 3. 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업·지방공사 및 지방공단 4. 「건설산업기본법」 제2조에 따른 토목건축공사사업자인 법인 5. 「엔지니어링산업 진흥법」 제2조에 따른 ..〈중략〉..엔지니어링사업자인 법인 6. 「기술사법」 제6조에 따른 ..〈중략〉.. 기술사사무소 7. 수도관리업무를 수행할 능력이 있다고 인정되어 환경부령으로 정하는 기관 8. 지방자치단체인 일반수도사업자가 수도관리업무를 수행할 능력이 있다고 인정하여 지방자치단체의 조례로 정하는 자 또는 지방자치단체가 아닌 수도사업자의 경우는 다른 법령으로 정하는 자(단순위탁 중 슬러지의 수거·처리 등 단순하고 반복적인 업무를 위탁하는 경우만 해당한다)

1) 영문 원본에는 private supply, 한글본에서는 사적 공급이라고 번역

- 수도법 23조와 대통령령으로 정하는 위탁 대상 전문기관은 토목건축공사업자, 엔지니어링사업자 등을 포괄하여 사실상 대부분의 미국 물 기업이 한미FTA의 권리를 가지고 지방상수도 위탁 사업에 참여 할 수 있음.

○ **한미FTA 이후 상수도 위탁 시장에 진입한 미국 물 기업들은 한미FTA의 문제점으로 지적되었던 투자자-국가 제소권(ISD)을 행사할 수 있는 것은 물론, 시장접근제한조치금지, 내국민대우 등의 일반적 의무를 정부에 요구할 수 있음.**



2. 한미 FTA 이후 전망과 문제점

1) 지방상수도 민간위탁 사업에서 불공정 경쟁에 관한 분쟁

- 지금까지 지방상수도 위탁은 대부분이 한국수자원공사를 통해서 이루어졌음.
 - 2004년 논산을 시작으로, 정읍, 사천, 서산, 동두천, 거제, 경기도 광주 등 16개 지자체가 한국수자원공사에 지방상수도를 위탁.
 - 지금까지 중앙정부는 지자체의 상수도 투자 여력 부족 등을 이유로 한국수자원공사에 상수도 관리운영을 위탁할 것을 압박해 왔음.

- American Water, Veolia Water North America, Suez United Water 등 미국 물 기업이 한국 지방상수도 위탁 사업에 진출할 시 정부의 큰 지원을 받는 한국수자원 공사는 불공정 경쟁 당사자가 될 수 있음.
 - 정부는 매년 보조금, 출자금, 위탁 및 독점수입 등의 항목으로 5천억 원 내외를 한국수자원공사에 지원. 한국수자원공사는 이 자금을 바탕으로 초기 대규모 투자가 필수적인 지방상수도 위탁 사업에 참여.
 - 하지만 이는 미국 기업이 위탁 사업에 함께 참여할 경우 "상대국 서비스 공급자에게 자국의 서비스 공급자에 비해 불리하지 않은 대우를 부여"해야 하는 한국 정부의 내국민대우 의무를 위반하는 것일 수 있음.

- 더욱이 한국수자원공사는 국제적으로 상수도 민영화 시장에서 민간 물 기업처럼 미국, 유럽 기업들과 경쟁하고 있는 상황이라 더욱 제소 가능성이 큼.
 - 한국수자원공사는 올해까지 20개국에서 32개 사업을 완료했고, 현재도 14개 국제사업을 진행 중. 특히 중국 강소성 사양현에서는 한국과 비슷한 형태로 2011년부터 2039년까지 지방상수도 위탁 사업을 진행 중.
 - 미국에 지사를 두고 있는 베올리아 역시 중국에서 20여 건의 상수도 민영화 계약을 체결했으며, 현재 4천만 명에게 물을 공급하고 있는 중²⁾. 상수도 민영화 시장의 핵심인 중국 시장에서 한국수자원공사와 베올리아는 공공성과는 전혀 상관없는 경쟁 기업임.

2) Food & Water Europe, 'Veolia Environnement, A profile of the world's largest water service corporation', 2011

2) 지방상수도 민간위탁에 대한 법적 규제 무력화

- 지방상수도 민간위탁은 2004년 첫 위탁 이후 여러 문제점들이 발생해 환경부가 2010년 12월에 위탁 계약 내용 상당 부분을 규정하는 「수도시설 운영·관리업무 위탁에 관한 규정」을 고시했음.

○ 논산시의 예. 논산시는 2004년 한국수자원공사와 위탁계약을 하며 상수도 사용량이 두 배 가까이 늘어나는 것으로 가정하고 이를 80% 이상 달성하지 못하면 나머지 분량을 물어주는 것으로 계약. 환경부는 이러한 계약 문제가 여러 지자체에서 발생하자 2010년 고시에서 추정 사용량과 실제 사용량이 3% 이상 차이가 날 경우 재조정 하도록 지침을 내림.

- 하지만 상수도 위탁은 환경부의 지침에도 불구하고 20년 이상의 장기 계약이기 때문에 예상치 못한 많은 문제점이 발생할 수밖에 없음.

○ 양주시는 현재 위탁 계약 해지를 검토 중. 계약 당시 물가 인상분을 위탁 비용에 포함시키는 문제에 대해 사업 계획서에서 면밀하게 보고하지 않았다는 것이 이유. 양주시 자체 검토에 의하면 20년간 2,193억원의 손실 발생.³⁾

○ 논산시 역시 물가 인상분의 위탁 비용 적용 문제에 대해 분쟁 발생, 3년 이상 이 문제에 대해 수탁사업자와 재계약 논의를 했으나 논산시 당국이 판정위원회에서 패배.

- 미국 물 기업이 지방상수도 위탁 사업에 진출 시 이러한 피해를 법적으로 규제할 수단마저 상실될 가능성이 큼.

○ 민간 공급이 가능한 부분은 음용수 공급과 관련한 유보조항에서 제외됨에 따라 모든 민간 부분이 참여 가능한 지방상수도 위탁 부분은 분쟁 여지가 큼.

○ 환경부 고시 등을 통해 계약 내용을 더욱 엄격하게 제한할 경우 11.5조의 최소기준대우 조항⁴⁾ 등에 위배될 가능성 다분. 더군다나 지금까지 민간위탁 계약은 일반 상계약에 준하는 형태로 진행되어 왔음.

3) 양주시 상하수도사업소, 「양주시 지방상수도 위탁운영 재정손실 보고」, 2011

4) 11.5조는 외국인 투자에 대해 “국제관습법상 최소기준을 적용대상투자자에 부여하여야 할 대우의 최소기준으로 규정” 하고, 외국인의 대우에 대한 국제관습법상 최소기준은 외국인의 경제적 권리와 이익을 보호하는 모든 국제관습법상 원칙을 지칭한다.

3) 전세계 물 기업의 한국 진출로 인한 상수도 상업화와 분쟁 확대

- 세계적 물 기업들은 대부분 미국에 법인을 두고 있음. 이러한 이유로 한미FTA는 사실상 한국이 세계 모든 물 기업에 대해 한미FTA 의무조항을 지켜야 한다는 의미.

○ 세계 상수도 시장 1,2위 기업인 베올리아(Veolia)와 수에즈(Suez) 모두 미국에 법인을 두고 있으며, 월스트리트의 다양한 펀드가 투자한 어메리칸 워터 워크스(American Water Works)나 호주계 투자은행이 소유한 아쿠아리온(Aquarion) 같이 금융 기업에 종속적인 물 기업들도 존재.

〈 미국의 주요 상수도 위탁 사업 기업〉

모 기업	미국 법인	그룹 규모(세계)	미국 내 사업규모
Veolia (프랑스)	Veolia NA	상수도 부분 매출 121억 유로 급수공급인구 1억명	775만명 공급
Suez (프랑스)	United Water	상수도 부분 매출 138억 유로 급수공급인구 1억명	635만명 공급
	American Water Works	미국 내에서만 사업 상수도 매출 24억 달러	1,640만명 공급
	Aqua America	미국 내에서만 사업 상수도 매출 7억 달러	300만명 공급
McQuarie (호주)	Aquarion/ ThamesWater NA	영국 템즈 워터와 모기업 같음 미국 매출 규모는 2억 달러	58만명 공급

〈자료: Pinsent Masons, Water Year Book 2011-2012, 2011〉

- 이중 한국의 지방상수도 위탁 사업에 뛰어 들 가능성이 큰 기업은 베올리아와 맥쿼리(아쿠아리온).

○ 베올리아(Veolia)는 이미 2005년부터 인천시로부터 송도·만수 하수종말처리시설을 위탁받아 운영 중이며, 2006년에는 인천시 상수도사업 본부와 위탁 관련 양해각서까지 체결한 경험이 있음. 특히 베올리아는 올해에 송도에 연 3,000명이 연수받을 수 있는 베올리아 아태지역 교육연수센터를 설립하며, 한국시장 진출을 강하게 추진하고 있는 상황.

○ 아쿠아리온(Aquarion)은 한국에서 이미 십 수 건의 민자사업을 운영 중인 맥쿼리 소유의 미국 법인. 맥쿼리는 인천공항고속도로, 논산천안고속도로 등 20여개 민자도로와 9개 도시가스에 투자해 매년 수 천억원 대의 이익을 올리고 있으며, 최근 인천공항 민영화 관련해서도 이슈가 되었던 기업. 도로, 철도, 공항, 상수도

등 전세계 네트워크 산업에 투자하는 맥쿼리는 세계 10대 물기업 중 하나인 영국 템즈워터⁵⁾를 2006년 인수하며 상수도 사업에 본격적으로 뛰어들었음.

- 베올리아와 맥쿼리 소유 물 기업들은 이미 미국에서 상수도 민간위탁 사업과 관련하여 여러 차례 문제를 일으켜 왔음.

○ **베올리아의 가장 큰 위탁 사업 도시였던 인디애나폴리스에서 2010년에 계약만료 기간(2020년)보다 10년 일찍 계약을 파기.** 계약파기의 이유로 시민들에게 부정적인 방법으로 수도 요금을 과다 부과 했고, 5천만 달러 규모로 노동자들의 임금을 삭감했으며, 계약과 달리 수도품질 유지에 관련한 투자를 하지 않았다는 점 등이 지적. 베올리아는 10년간 운영 과정에서 인디애나폴리스 시 당국에 각종 부채를 떠넘기다가 2007년에는 1억4천만달러에 달하는 추가 위탁 비용을 요구하기도 했음. 이 밖에는 지난 2년간 4개 이상의 도시가 베올리아와 위탁 계약을 취소하고 재시영화를 선택.⁶⁾

○ **맥쿼리의 템즈워터 북아메리카는 2007년 스톡튼시 당국과 졸속적으로 폐수 처리 시설 위탁 계약을 체결했다 법원으로부터 계약 무효 판결을 받았음.** 템즈워터는 2002년 스톡튼 시장과 6억 달러 규모의 20년 위탁 계약을 체결했는데, 이 과정에서 중요한 위탁 계약의 경우 주민투표를 거치도록 한 주민발의 법안을 무시. 이후 시민들이 시장 탄핵 운동을 벌이자 시장과 템즈워터는 많은 자금을 동원해 운동을 방해하여 전국적인 이슈가 되기도 했음. 시민들의 끈질긴 재시영화 요구와 소송으로 결국 2007년 법원이 시 당국이 상수도, 폐수처리 등의 전반적 위험 요인을 고려하지 않고 계약을 했다는 이유로 템즈워터와의 계약을 무효로 선언.⁷⁾

4) 지방상수도 민간위탁 시장의 급속한 확대

- 정부는 '지방상수도 통합 운영' 이란 이름으로 대규모 민간 위탁 사업을 진행 중.

○ 환경부, 행정안전부 등이 추진하고 있는 지방상수도 통합 운영 사업은 164개 지자체가 운영 중인 지방상수도를 40여개 권역별로 통합시키는 것을 목적으로 함.

○ **2006년부터 현재까지 추진 중인 물산업육성정책은 권역별 통합 지방상수도를**

5) 템즈워터(Thames Water)는 영국에서 1,380만명에게 상수도를 공급하는 영국 1위 물기업. 영국은 일찍부터 상수도 부분이 민영화되었고, 이를 맥쿼리가 2006년에 영국 내 논란이 되는 가운데 인수.

6) Food & Water Europe, 'Veolia Environnement, A profile of the world's largest water service corporation', 2011

7) Food & Water Watch, "The Price of Privatization Stockton, CA", 2007

기반으로 대형 물 기업을 육성한다는 계획. 즉, 통합과 동시에 '위탁'을 추진하는 것. 물산업육성정책은 '수익성'을 위한 '규모의 경제'를 통합의 핵심 근거로 제시.

○ 2009년에 거제, 사천, 고성, 통영이 한국수자원공사로 통합위탁되었고, 포항, 경주 등 경북동북권, 목포 인근 전남서부권, 강릉 인근 강원동부권이 통합관련 양해각서를 체결한 상황이며, 2011년 중순부터 태백을 비롯한 4개 지자체가 환경관리공단과 위탁 관련 계약을 시작한 상황임.

- 정부의 지방상수도 민간위탁 정책은 한미FTA 이후 물려올 미국 물 기업들로 인해 더욱 빠르게 추진될 것.

○ 환경부와 행정안전부는 2008년부터 교부금과 지방공기업경영평가를 무기로 지자체의 통합 위탁을 강하게 압박해 왔음.

○ 민자 도로 사업이 외국계 투자 자금을 의해 활성화되었듯이, **지방상수도 민간위탁 사업도 거대한 자금을 동원할 수 있는 미국 물 기업에 의해 빠르게 확대될 가능성이 큼.** 지금까지는 한국수자원공사가 혼자 위탁 시장에 참여하는 형태였지만, 한미FTA 이후 내국민대우를 누릴 수 있는 외국 물 기업들이 민간 위탁 시장에 본격적으로 참여하며 위탁 시장 규모가 빠르게 커질 것.

3. 대안

- 지방상수도 민간위탁은 세계적으로 '물 민영화'라고 부르는 것과 동일함.

○ 많이 알려져 있는 남미, 동아시아의 물 민영화 피해 사례는 대부분이 장기간의 관리운영권 민간 위탁 과정에서 발생한 문제. 세계적으로 민간위탁은 매각을 제외하고는 가장 높은 수준의 민영화 정책으로 통용되며, **한국 수도법의 지방상수도 민간위탁 허용 수준은 모든 기업에게 위탁을 허용하는 높은 수준의 민영화 정책.**

- 물 민영화로 인한 피해를 확대할 **한미FTA는 즉각 폐기** 되어야 함.

○ 앞에서 살펴보았듯이 한미FTA의 여러 악소 조항은 현재 지방상수도 민간위탁으로 인한 피해를 되돌릴 수 없는 상태로 만들 가능성이 큼.

○ **미국과 미국에 지사를 둔 유럽계 물기업, 그리고 심지어 물 기업을 앞세운 금융투자자본까지 한국 물 시장에 참여할 것.** 이럴 경우 물 민영화로 인한 피해 정도는 더욱 확대될 것.

- 한미FTA 폐기와 동시에 이미 심각한 문제가 드러나고 있는 지방상수도 위탁 정책의 전면 재검토가 진행되어야 함.

- 논산시와 양주시의 사례는 20~30년간의 계약 기간을 가지고 진행되는 상수도 민간위탁이 얼마나 위험한지를 보여주는 사례.
- 위탁 비용을 자동적으로 인상하게 되어 있는 물가 조항으로 인해 물가인상과 수도요금 인상의 악순환이 반복 되고, 수탁기업의 투자 및 유지보수 비용에 대한 감시 자체가 쉽지 않아 부패가 발생할 가능성이 크며, 수익성이 낮은 소외 지역에 대한 투자는 더욱 줄어들어 등 여러 문제점이 이미 발생하고 있음.⁸⁾
- 민간위탁을 제한할 수 있도록 수도법 개정이 필요하고, 위탁을 전제한 정부의 지방상수도 통합운영 정책은 전면 재검토되어야 함.

〈끝〉

8) 박하순·백명수·한지원, 『정부의 지방상수도 민영화 정책 비판과 대안 모색』, 2010