

[상수도 위탁관리 진단①]

## 상수도 위탁, 수공의 적자투자 탓에 결려 요금인상 못 막아

2009.03.20 | 손우정\_새사연 연구원 | sonwj@saesayon.org

### 목 차

- \_수공의 위탁 초기 적자투자 전략
- \_자의적인 위탁단가 인상 방식
- \_추정 위탁대가와 실제 위탁대가
- \_위탁대가에 누락된 원정수 구입비



<http://saesayon.org>

3월 22일은 세계 물의 날이다. 물의 날은 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)의 건의로 유엔총회에서 지구상의 물 부족과 오염을 방지하고 물의 소중함을 되새기자는 취지에서 선포되었다. 물은 인간을 포함한 모든 생명이 자신의 생존을 유지하는 데 없어서는 안 될 필수요소다. 따라서 물을 관리하는 것은 가장 중요하고 기본적인 국가의 역할이자 공공 영역으로 인식되어 왔다.

그러나 2004년부터 지방상수도에 대한 위탁관리가 시작된 이후 시민사회에서는 공공재로서의 물이 상품화 되는 문제를 비판해 왔다. 이에 새사연은 지난 해 전국민주공무원노동조합 경기지역본부와 함께 「상수도 위탁과 광역관리계획 비판」이라는 연구 프로젝트를 수행했다. 3월 22일 세계 물의 날을 맞아 상수도 위탁 연구 내용을 수정, 보완하여 두 차례에 걸쳐 소개한다.  
<편집자주>

우리의 물관리 체계는 광역상수도와 지방상수도, 농업용수, 지하수 등 복잡하게 얽혀있고, 국가차원의 물 관리도 국토해양부와 환경부, 농림수산부, 행정안전부, 지식경제부 등으로 다원화되어 있다. 그동안 일원화된 국가 물관리 계획의 필요성은 꾸준히 제기되었고 이미 공감대가 형성되어 있으나 부처 간 이기주의로 번번이 좌절되었다.

정부의 물관리 대책 방향은 크게 광역화와 경영혁신으로 나뉜다. 광역화는 164개 지자체별로 관리되고 있는 물관리 체계를 몇 개 단위로 통합해 규모의 효율성을 도모한다는 것이고, 경영혁신이란 현 직영체제에 위탁이나 공사화, 혹은 민간위탁을 결합시킨다는 것이다.

물관리의 광역화는 시민단체에서도 제기하는 부분이나, 정부의 ‘경영혁신’ 방안에 대해서는 극명하게 의견이 갈린다. 정부와 한국수자원공사는 지자체 직영의 경우 영세한 재정과 낮은 전문성으로 인해 낭비가 심할 뿐만 아니라 수돗물의 질도 담보하지 못한다고 주장하는 반면, 시민단체들은 민간위탁만이 아니라 수공으로의 위탁도 물을 ‘상품화’ 함으로써 수도요금을 폭발적으로 인상하는 등 공공성을 파괴할 것이라고 주장한다.

누구의 말이 옳을까? 세계 물의 날을 맞아 현재 수공이 진행하고 있는 지방 상수도의 위탁문제를 검토해 보자.

### 수공의 위탁 초기 적자투자 전략

지자체가 수공에게 지방상수도 사업을 위탁한 것은 2004년 논산시에서부터다. 이후 상수도 위탁은 조금씩 늘어 2009년 현재 13개 지자체로 확대되었다. 함평과 파주는 위탁실시가 확정되었고, 그 외에도 총 53개 지자체가 수공과 위탁 실시를 위한 협약을 맺고 있다.

[표 1] 상수도 위탁을 하고 있는 지자체

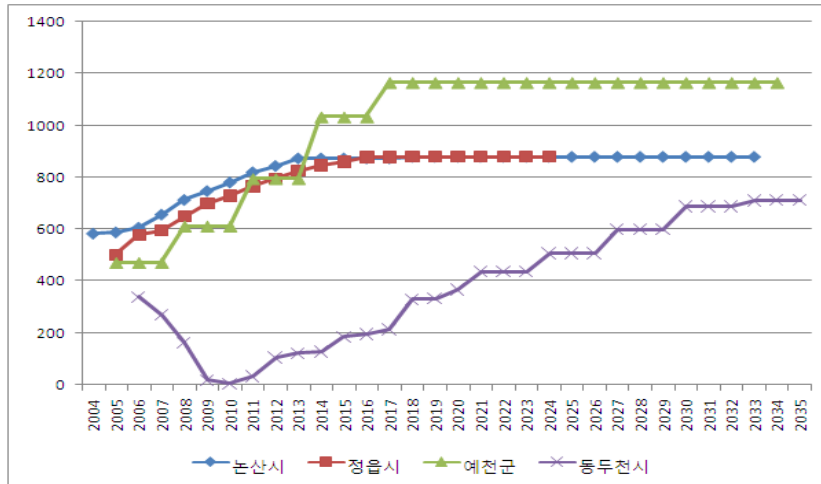
|                  | 2004                 | 2005                 | 2006                             | 2007                  | 2008   |
|------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------|--|
| 위탁 지자체<br>(계약기간) | 논산시(30년)<br>정읍시(20년) | 사천시(30년)<br>예천군(30년) | 서산시(30년)<br>천안시(20년)<br>고령군(30년) | 금산군(30년)<br>동두천시(30년) | 거제시(20년)<br>양주시(20년)<br>나주시(20년)<br>단양군(20년) |

\* 함평, 파주는 지방의회 동의로 위탁 확정되었음

위탁이 실시된 지 5년도 지나지 않았기 때문에 20~30년 간 이루어지는 위탁 문제를 검토하기 위해서는 수공과 지자체 간의 위탁계약서를 검토할 필요가 있다. 그런데 수공과 지자체가 맺은 계약서에는 특이한 점이 발견된다.

아래 그림은 위탁 계약 당시 수자원공사가 향후 위탁단가, 즉 위탁대가 산정의 기준이 되는 물 1m<sup>3</sup> 당 단가를 제시한 것이다. [그림1]에서 알 수 있듯이 초기에는 낮은 단가를 책정해 놓았다가 점차 가격을 올리고 있다. ‘물가가 오르면 단가가 오르는 것은 당연한 것이 아니냐?’는 질문은 하지 마시라. 이 가격은 물가변동 요인 등을 제거하고 계약 당시의 가치로 평가한 ‘불변가격’이다. 물가인상 등의 요인을 추가하면 인상폭은 훨씬 커진다.

[그림1] 수공의 계약서상 위탁 단가(불변가격)



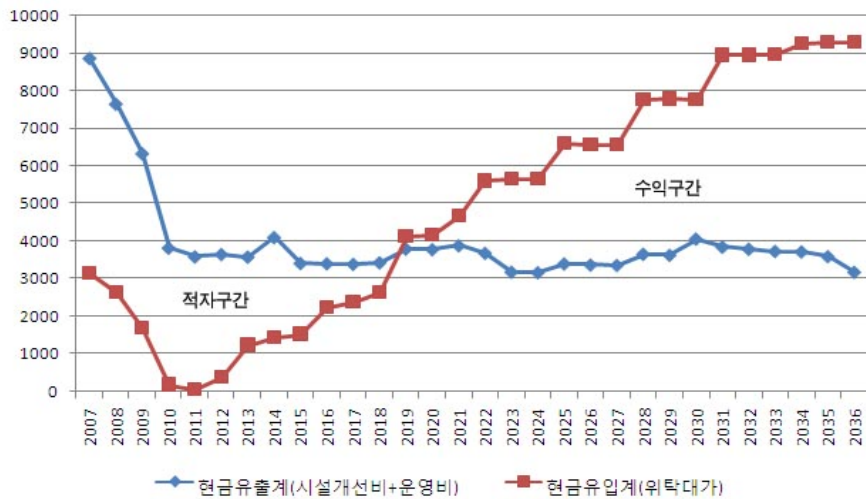
왜 초기에는 단가를 낮게 책정되었다가 점차 높여 나가고 있을까? 물량변동에 따라 전체 위탁대가가 달라질 수는 있지만, 불변가격을 기준으로 한 단가 자체가 변한다는 것은 ‘어떤 의도’를 내포하고 있다고 할 수 있다.

이에 대해 수공은 열악한 지자체의 재정상황을 고려하여 사업초기에 낮은 운영단가를 적용했다고 주장하고 있다. 그러나 여전히 석연치 않는 부분이 존재한다. 지자체의 재정여건을 고려했다면 점차 단가를 높여 나갈 이유가 없다. 지자체의 재정상황이 하루아침에 좋아질 리 없기 때문이다.

진실의 내막은 20~30년 동안 이뤄지는 위탁 전 기간 동안 수공의 지출과 수입을 정리한 「운영단가 산정을 위한 현금흐름표」에서 엿볼 수 있다. 수공은 13개 지자체 상수도 사업을 위탁 관리하면서 초기에는 예외 없이 적자를 보지만, 일정 시점이 지나면 전체 위탁대가가 급격하게 상승한다.

하나의 예를 살펴보자. 아래 [그림2]는 2007년 수공과 상수도 위탁을 계약한 동두천시 총 위탁기간에 수공의 수입과 지출을 나타낸 것이다.

[그림2] 수공의 동두천시 위탁 비용 대 수익  
(생활용수)



\* 계약서상의 '운영단가 산정을 위한 현금흐름표(생활) 포함.  
\* 단위: 백만 원

수공은 동두천시 생활용수를 위탁관리하면서 초기에는 위탁대가로 받는 금액보다 시설개선비와 운영비(인건비 + 전력비 + 약품비 + 수선유지비 + 기타 유지비로 구성)로 사용하는 예산이 컸다. 그러나 2019년 이후에는 위탁대가로 받는 돈이 투입되는 비용보다 커진다.

결국 2005년 12월 31일을 기준으로 물가상승 등 가격변동 요인을 제거한 불변가격으로 계산했을 때, 수공은 동두천 위탁기간 동안 생활용수 부문에서만 약 272억 원의 순이익을 낼 수 있었다. 이는 불변가격으로 일 년 평균 약 9억 원이 수공의 순이익으로 적립된다는 의미이며, 동두천시의 위탁 직전 년도의 총영업비용인 72억의 약 12.5퍼센트에 이르는 금액이다.

이 돈들은 어디에서 생기는 것일까? 당연하게도 수도요금을 올리는 것 외엔 답이 없다. 논산이나 정읍 등 위탁 초기에도 수도요금 인상을 둘러싼 갈등이 나타나고 있으나 수공의 수익창출이 본격화되는 시점 이후에는 더 큰 폭의 수도요금 상승 압력이 나타나게 될 것이다.

초기 많은 예산을 투입하면서도 상대적으로 위탁대가를 적게 받는 수공의 전략을 이해한다면, 위탁 초기 시설과 유수율 개선 등 수공이 내세우는 위탁

성과는 오히려 ‘당연하다’ 할 수 있다.

하지만 수공의 시설투자는 초기에만 집중되고, 일정 시점이 지나면 유지 관리에만 치중하게 되므로 위탁 기간이 끝날 시점에는 대규모의 예산투입으로 노후 관망 교체 등을 해야 한다. 20~30년의 위탁 기간이 종료된 이후 시설 운영을 위한 인력, 기술, 재정도 없는 지자체로서는 결국 초기 집중 투자가 가능한 수공이나 민간 기업에게 또 다시 손을 벌릴 수밖에 없다. 이렇듯 수공의 초기 적자 전략은 지자체의 수공에 대한 조종석을 강화시킬 뿐이다.

생각해보자. 만일 상수도 위탁이 대세가 된다면 지금보다 계약 조건이 좋아질까, 나빠질까? 결코 어렵지 않은 질문이 될 것이다.

## 자의적인 위탁단가 인상 방식

문제는 더 있다. 위탁계약에는 다양한 요인에 의해 단가 변경이 가능하도록 해 왔다. 최초 위탁계약을 맺은 논산시의 경우, 협약에 따른 시설개선 투자비 변경 등으로 기준운영 단가를 조정하기로 한 경우나 물가변동으로 위탁단가의 조정이 필요한 경우에 단가를 변경할 수 있다.

이 외에도 지자체가 부담해야 할 부분에 대해서 지자체와 수공이 운영단가의 조정방법을 전부 혹은 일부 해소하기로 합의한 경우, 지자체의 요청이나 법령 개정 등에 의해 시설개선 투자비가 변경되는 경우, 지자체와 수공이 협의하여 필요하다고 인정하는 경우 등 위탁단가를 조정 할 수 있는 요건은 여러 가지가 있다. 특히 ‘지자체와 수공이 협의하여 필요하다고 인정하는 경우’는 그 기준이 모호하여 사실상 언제든지 수공에서 위탁단가 조정을 요구할 수 있는 길이 열려 있는 셈이다.

최근 위탁이 실시된 거제시, 양주시, 나주시, 단양군의 경우는 위탁단가 조정 에 대한 규정이 조금 달라졌다. 양주시와 수공은 총괄원가 변동, 물량차이 발생, 물가변동 등의 사유가 발생한 경우 위탁단가를 조정하도록 했다. 총괄 원가는 적정원가와 적정투자보수비를 합친 것인데, 적정원가에는 인건비, 전

력비, 약품비, 수선유지비, 기타 항목이 포함된다. 물량차이는 전년도 계획물량과 실제물량이 3퍼센트 이상 차이가 발생했을 때 조정하는데, 인구변동에 따라 사업비 산정이 크게 달라질 수 있음을 보여주는 대목이다.

여기에 수공의 사업비가 변경된 경우에도 위탁단가 변경을 요구할 수 있는 계약 조항이 추가되어 있다. 문제는 부득이한 사업비 변경의 경우, 즉 지자체가 요구하거나 애초 계약사항에 없었던 사업이 추가되는 경우나 법령에 의한 경우만이 아니라, ‘사업계획과 집행액 차이가 발생하여 조정이 필요한 경우’에도 위탁단가 변경을 요구할 수 있도록 해, 실제 수공이 계약당시에 제시한 위탁단가를 얼마든지 인상할 수 있다.

위탁단가의 조정은 당해 연도 산정 사업비를 사업계획서의 당해 연도 사업비로 나눈 조정율을 사업계획 당해 위탁단가에 다시 곱해 계산한다. 즉, 실제 사업계획서에서 제시한 바와 달리 사업비가 산정되었더라도, 곧바로 위탁단가에 적용되게 되는 것이다.

$$* K_2(\text{조정율}) = \frac{\text{당해연도 산정 사업비}}{\text{사업계획서의 당해년도 사업비}}$$

$$* \text{조정위탁단가} = \text{사업계획 당해 위탁단가} \times K_2$$

## 추정 위탁대가와 실제 위탁대가

계약서에 명시한 위탁대가 이상의 돈을 지불할 수 있다는 우려가 현실화되고 있다. 아래 [표 2]는 계약 당시 추정한 위탁대가와 실제 지자체가 지불한 금액을 비교한 것이다.

[표2] 계약시 추정 위탁대가와 실제 위탁대가

| 연도<br>지자체 | 2003 |      | 2004 |      | 2005 |       | 2006 |      | 2007 |       | 운영<br>개시일 |
|-----------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|-------|-----------|
|           | 추정대가 | 실제대가 | 추정대가 | 실제대가 | 추정대가 | 실제대가  | 추정대가 | 실제대가 | 추정대가 | 실제대가  |           |
| 논산시       | 위탁전  | 5596 | 4381 | 3802 | 4413 | 4969  | 4710 | 5354 | 5525 | 5976  | 04.3.12   |
| 정읍시       |      |      |      | 7014 | 4114 | 3276  | 5455 | 4878 | 6114 | 4548  | 05.4.1    |
| 사천시       |      |      | 위탁전  | 8443 | 5837 | 305   | 6018 | 6222 | 6749 | 6977  | 05.12.1   |
| 예천군       |      |      |      | 5174 | 974  | 162   | 1043 | 1034 | 1060 | 1115  | 05.11.1   |
| 서산시       |      |      |      |      |      | 7379  | 1428 | 880  | 1378 | 1556  | 06.5.24   |
| 천안시       |      |      |      |      | 위탁전  | 37669 | 571  | 597  | 1165 | 1120  | 06.7.1    |
| 고령군       |      |      |      |      |      | 3582  |      | 91   | 1209 | 1203  | 06.12.1   |
| 금산군       |      |      |      |      |      |       | 위탁전  | 5459 | 1597 | 1828  | 07.1.1    |
| 동두천시      |      |      |      |      |      |       |      | 7261 | 4511 | 5439  | 07.1.1    |
| 거제시       |      |      |      |      |      |       |      |      | 위탁전  | 13415 | 08.2.1    |
| 양주시       |      |      |      |      |      |       |      |      |      | 25241 | 08.2.5    |
| 나주시       |      |      |      |      |      |       |      |      |      | 6270  | 08.7.1    |
| 단양군       |      |      |      |      |      |       |      |      |      | 6455  | 08.7.1    |

- \* 추정위탁대가: 각 지자체별 계약서
- \* 실제 지불한 위탁대가: 홍의덕 의원에게 제출한 수자원공사 자료.
- \* 천안시는 공업용수 위탁계약.
- \* 동두천시 위탁대가는 생활용수와 공업용수 위탁대가 합산 비용.
- \* 단위: 백만 원.

초록색으로 표시된 부분은 추정 위탁대가보다 더 많은 비용을 위탁대가로 지불한 경우인데, 정읍시와 천안시, 고령군과 2008년부터 위탁이 실시되어 확인이 불가능한 지자체를 제외하면 위탁을 실시하고 있는 지자체의 위탁대가는 계약당시 수자원공사가 추정한 위탁대가보다 많이 지불되고 있다.

물론 추정 위탁대가는 불변가격이기 때문에 물가인상 등의 요인이 반영되었을 수도 있고, 지자체의 추가 투자 요구로 인해 위탁대가가 높아졌을 수도 있다. 그러나 추정치와 실제 위탁비의 차이를 고려했을 때 장기적으로는 예측보다 더 큰 폭으로 수도요금 상승 압력이 생길 수 있다.

또한 수공의 시설투자비는 초기에 집중되어 있어 추가시설에 대한 투자를 늘리는 것은 거의 불가능하다. 위탁 단가 자체가 높아지고 있으므로, 만일 지자체에서 추가적인 시설투자를 원한다면 막대한 위탁대가를 추가 지불해



야 할 가능성이 크다. 그러나 지자체의 재정상황으로 이를 감당할 수 있을지는 의문이다.

## 위탁대가에 누락된 원정수 구입비

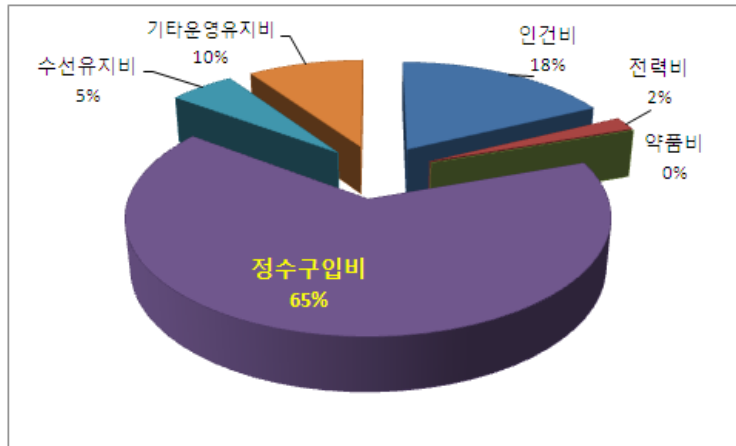
[표2]에서 알 수 있듯이, 수공에 상수도 사업이 위탁된 지자체 중에는 위탁 전년도 총영업비용보다 위탁 대가가 현저히 낮은 단체들이 존재한다. 지자체가 자체 운영할 때보다 위탁대가가 줄었으니, 지자체로서는 ‘비용절감’이라는 일차 목표를 달성했다고 자축할 만하다. 그러나 위탁 대가에는 몇 가지 중요한 항목이 누락되어 있다.

예를 들어 수자원공사로 승계되지 않은 해당 공무원의 인건비는 위탁대가에 포함되지 않는다. 수공은 위탁계약을 체결하면서 해당 시설에 근무한 공무원들을 수공직원으로 고용승계하고 있다. 물론 승계된 인원의 인건비는 모두 위탁대가에 산정되므로 수공으로서는 전혀 손해 볼 것이 없다.

다음으로, 보급률 확대를 위한 시설투자비용도 위탁대가에서 빠진다. 보급률 확대 사업은 현행 수도법 상 위탁 대상이 아니기 때문에 수공의 시설개선 사업은 신규보급을 위한 것이 아니다. 이 외에도 위탁 범위를 벗어난 다양한 비용과 사업이 제외되어 있어, 지자체로서는 위탁대가를 지급하는 것만으로 수도사업의 모든 역할과 비용 부담에서 벗어날 수 없다.

그러나 특히 2006년 이후 위탁된 지자체의 위탁대가가 위탁 전년도의 영업비용보다 현저히 낮은 가장 큰 이유는 원정수 구입비가 누락되어 있기 때문이다. 논산시, 정읍시, 사천시, 예천시 등 2005년까지 위탁계약이 체결된 지자체의 운영관리비에는 정수구입비(예천시는 원수구입비)가 포함되어 있지만, 이후 체결된 계약에는 원/정수 구입비용이 모두 빠져 있다. 이 경우 지자체는 위탁 대가 이외에 추가로 원정수, 침전수 구입비용을 수공에 지급해야 한다.

[그림3] 논산시 부문별 운영관리비 구성



지자체가 수공에 추가 지급해야 하는 원정수 구입비용은 얼마나 될까? 위탁 대가에 정수 구입비가 포함된 논산시의 경우, 정수구입비가 총 운영관리비에서 차지하는 비율은 65퍼센트에 이른다. 이것으로 유추해볼 때, 2006년 이후 위탁된 지자체의 경우 운영관리비의 두 배 이상이 수자원공사로부터 원정수, 침전수를 구입하는 비용으로 추가 지불될 가능성이 크다.

물론 동두천시의 경우처럼 자체 취수 비중이 높은 지자체의 경우는 사정이 다를 수도 있다. 그러나 수공은 위탁계약을 체결하면서 자체취수장을 없애고 광역상수도(광역상수도는 모두 수자원공사가 담당한다)에서 원정수를 구입하도록 하고 있다.

논산시는 금강 하류에서 취수한 물을 자체 정수해 공급하다가 위탁 이후에는 금강 상류 대청댐에서 끌어온 광역상수도 물을 공급하고 있고, 정읍시는 상동 정수장에서 자체 취수 해왔으나 지금은 섬진강 광역상수도의 물을 이용하고 있다. 고령군은 위탁계약 체결 시 아예 고령의 자체 정수장 두 곳의 폐쇄를 전제로 했다.

이런 경향은 수도사업의 광역화 추세와 맞물려 거의 모든 지자체에서 벌어지고 있다. 문제는 자체취수장이 없어지고 해당 지역이 상수도보호지역에서 해제되어 개발이 이루어졌을 때, 위탁기간이 종료되었다고 해서 다시 자체취

수장 인근 지역을 상수도 보호지역으로 지정하기란 거의 불가능하다는 점이다. 이럴 경우 지역 주민들 간의 이해관계가 갈리기 때문에 주민 간의 갈등만 높아지게 될 것이다.

결국 수공은 위탁대가와 함께 막대한 원정수 판매금만으로도 엄청난 수익을 올릴 수 있다. 한국수자원공사 김건호 사장은 지난 해 10월 16일 국정감사에서 “3년 간 댐 용수와 광역상수도 요금을 인상하지 않겠다”고 말한 바 있다. 물값 인상 여부에 대한 권한도 없는 수공 사장의 이 같은 자신감이 어디에서 나왔겠는가? 2003년부터 지난 5년간 수공의 당기순이익은 9,487억에 이른다. 이것이 수공이 초기 적자 투자를 감행할 수 있는 힘이다. <2편 이어짐>

