

# 수도사업의 효율화 방안과 관련 법·제도 정비

김 병 기\*

## < 차 례 >

- I. 문제의 제기 : 국내 수도사업의 체계
- II. 국내 수도사업의 문제점
- III. 지방수도사업의 민영화·공사화에 대한 평가
- IV. 수도산업 경쟁력 강화 방안 : 수도사업의 구조개편 논의
- V. 자율구조개편방안의 실현을 위한 법·제도적 문제 제기
- VI. 결 어

## I. 문제의 제기 : 국내 수도사업의 체계

상하수도 사업을 포함하여 수도사업의 궁극적 목적은 “깨끗한 상수원을 확보하여 국민에게 양질의 맑은 물을 공급하고, 생활과정에서 발생하는 오·폐수의 적정한 처리를 통하여 친수환경을 조성하는 것”이라 할 수 있다.<sup>1)</sup> 수도사업은 원칙적으로 지방자치단체의 고유업무로서, 중앙정부는 공공재로서의 기능을 유지하기 위한 법·제도의 운영 및 상하수도 보급의 지역간 격차를 유지하기 위한 재정 지원 기능을 수행하며 지방자치단체는 공공서비스로서의 수도 공급과 하수처리를 유상으로 제공하는 점에서 볼 때 행정 급부적 성격을 강하게 지니고 있다.<sup>2)</sup>

제도적 관리체계 측면에서 볼 때 상수도와 하수도는 유사한 점이 많지만, 상수도는 일반수도와 공업용수도, 전용수도로 구분된다. 일반수도는 다시 지방자치단체가 공급주체가 되는 지방상수도와 간이상수도 그리고 국가에서 공급하는 광역상수도로 구분되며 광역상수도 사업은 한국수자원공사에 위탁되어 있어, 하수도보다 복잡한 관리구조를 지니고 있다

\* 아주대 법학부 부교수

1) 환경부 홈페이지 내 ‘상하수도국’의 관련 자료 참조.

2) 이 같은 성격은 특히 상하수도의 공기업적 측면에서 강하게 나타나는데 수도사업자제도, 요금제도, 특별회계에 의한 운영, 공기업법의 적용 등에서 두드러지게 나타난다.

(이원화된 공급체계). 지방상수도는 지방자치단체가 관할지역주민·인근지방자치단체 또는 그 주민에게 원수 또는 정수를 공급하는 일반수도이며, 광역상수도는 둘 이상의 지방자치단체에 원수 또는 정수를 공급하는 일반수도를 말한다(수도법 제3조 제7호, 제8호). 한편 일반수도사업은 사업의 종류에 따라 그 관장 주체가 구분되는데, 광역상수도는 건설교통부장관, 지방상수도는 환경부장관, 간이상수도는 시·도지사의 인가를 얻어 시행한다(동법 제12조 제1항). 지방상수도 사업의 주체는 원칙적으로 지방자치단체이며, 수도의 계획 및 수도시설의 정비·확충, 요금체계의 설정 등 상수도 공급에 관한 모든 업무를 전담한다. 상수도 공급에 있어서 국가는 수도에 관한 종합적인 계획수립과 시책강구 그리고 수도사업자에 대한 기술 및 재정적 지원을 담당한다(동법 제2조).

이러한 관리체계 하에서 지방상수도사업은 행정구역단위를 기초로 하여 지역적 독점체제 형태로 운영되고 있으며, 2004년 3월 현재 전국 16개 광역자치단체(특별·광역시, 도) 및 232개 기초자치단체 등 총 248개 지방자치단체 중에서 167개의 지방자치단체가 지방상수도의 공급을 담당하고 있다고 한다. 지나치게 분절적인 공급체계 하에서 우리나라의 수도산업은 경쟁원리·책임경영원리가 적용될 수 없어서 경영효율성이 저하되었으며, 투자부족·중복투자로 인한 투자의 비효율성, 경영관리의 전문성 부족, 기술경쟁력 저하 등 수많은 문제점에 직면해 있다. 이와 더불어 수도산업의 대내외적 환경 변화는 우리나라 수도산업에 대한 근본적인 변혁을 요구하는 바, 대내적으로는 소비자·민간부문의 참여 증대와 지방상수도사업의 활발한 통합 논의 등을 들 수 있고, 대외적으로는 시장화·개방화·표준화의 진행에 따라 인적자원, 기술 및 자본의 경쟁력을 갖춘 다국적 대기업을 중심으로 세계시장이 재편되는 추세를 그 특징으로 한다.

아래에서는 이 같은 대내외적 도전에 적응하여 현재 행정학자와 수도 관련 실무가들을 중심으로 논의되는 수도산업의 효율성 제고 방안에 대하여 간략히 살펴보고, 그 실현을 담보하는데 관건이 되는 법·제도적 개선 방책에 대하여 提言한다.

## II. 국내 수도사업의 문제점

장치산업으로서의 공공부문 상하수도 서비스사업은 그 독점적 성향에서 나타나는 부작용으로 인하여 - 대부분의 다른 공공부문 사업들의 경우와 마찬가지로 - 낮은 생산성을

보여 왔으며, 이로 인한 적자 누적으로 상당한 재정적 압박을 받고 있는 실정이다. 이러한 국내 수도사업의 문제점과 그 요인을 적시하면 아래와 같다.

## 1. 취약한 산업구조

국내 수도사업은 광역상수도·지방상수도·하수도 등 수 처리 단계에 따라 수직적으로 세분화되어 물의 흐름을 고려한 체계적이고 효율적인 물 관리를 저해하고 있고 사업자의 경쟁력 향상에도 심각한 장애요인이 되고 있다. 지방상수도의 경우 전국 167개 시·군 단위로 수평적으로 분할되어 7개 특별·광역시를 제외하면 평균 급수 인구가 약 10만 명 내외의 영세 규모로 운영되고 있으며, 이는 수도사업의 효율화에 근본적인 한계 요인으로 작용하고 있다. 수도사업의 이러한 지나친 수직적·수평적 분할은 수도사업의 영세성을 초래하게 되어 세부적으로는 경영의 악화, 전문인력 양성 및 기술력 배양 저해, 강화된 수질기준의 충족과 효율적 운영을 위해 필요한 투자재원의 확보 곤란, 요금 및 급수율 등 서비스의 지역적 격차 등의 심각한 문제를 야기하고 있다. 한편, 시급 이상 지방자치단체의 상수도 보급 수준은 98.4% 이상을 보이고 있는 반면 면단위 지역은 상수도 보급 수준이 29%에 불과한 실정으로, 상수도 분야에 대한 투자는 도로·전기 등 다른 사회간접 자본시설보다 낮은 수준에 머물러 있으며 도시지역과 농어촌지역의 상수도보급 수준의 격차가 극심한 실정이다.<sup>3)</sup> 상수도 행정구역이 지방자치단체의 행정구역별로 나누어짐으로 인해 당해 구역 내에 적합한 수원지를 가지지 못하는 경우, 필요한 수원확보의 문제뿐만 아니라 타 지역 물 자원 활용 시 비용부담 등 제반사항에 대한 합의도출이 어려워져 그로 인한 갈등이 표면화 되고 있다.<sup>4)</sup>

하수도의 경우에도 각 시·군별로 자치단체의 직영, 지방공단의 설립 등을 통한 일괄 위탁, 민간업체에 개별 시설단위의 위탁 등 다양한 운영 형태를 보이고 있어 상수도의 경우보다 많은 사업자의 난립을 초래하고 있으며, 각 지방자치단체의 지역적 여건과 환경, 재정적 상황, 사업 의지 등에 따라 하수처리율 등 하수도 사업의 성과에 있어 지역간 불균형이 심하게 나타나고 있다.

3) 박희경 외, 물산업 구조개편 방안 연구, 한국수자원공사, 2003. 2., 120면.

4) 이에 관하여 자세히는 류지원, 공유수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구, 원광대학교논문집, 2002. 7., 7면 이하 참조.

## 2. 투자의 부족과 운영의 비효율성

사회적·경제적 여건이 변함에 따라 수도관련 시설확충을 위한 비용은 크게 증가하고 있다. 정수시설의 경우 노후화, 용량부족, 저조한 가동율, 유수율 저조 등의 기술적인 문제점들이 있고 수질관리 측면에서도 실험실 미비, 분석 장비 및 인원의 부족 문제가 노정되고 있는바, 기존의 시설기준만을 고수하고 있는 현실에서 인구증가 및 산업화에 따른 수도사업 환경개선을 위한 만족할 만한 수준의 투자재원이 절대적으로 부족한 것은 문제라 아니할 수 없다. 과잉 또는 중복 투자의 문제도 간과할 수 없는데, 광역상수도과 지방상수도간, 각 지방상수도간의 중복투자가 頻發하며 신규 수도시설의 투자에 있어 자치단체별로 소규모 정수장을 개별적으로 건설할 수밖에 없는 구조적 상황도 투자의 효율성 측면에서 지양하여야 할 것이다.

수도산업의 운영상 비효율성은 무엇보다도 수도사업의 지나친 수직적·수평적 분할로 인한 규모 및 범위의 경제(Economics of Scale) 상실에서 과생한다고 본다.<sup>5)</sup> 이와 관련하여

5) 한국수자원공사의 자체 검토자료에 의하면 현재 동 공사가 권역별 급수체계 구축사업의 일환으로 운영하고 있는 금강남부권역의 경우 다음 표와 같은 생산성 향상 및 비용절감의 효과를 이룬 것으로 나타났다고 한다.

<금강남부권역 통합운영 효과>

구 분	시설용량(m <sup>3</sup> /일)	개소	현재 운영인력	통합 시 운영인력	절감인력	
지방상수도	충남	66,400	8	23명	18명	5명
	전북	431,260	25	151명	82명	69명
광역상수도	757,000	5	167명	129명	38명	
계	1,254,660	38	341명	229명	112명	

한편, 개별시설의 통합운영 효과는 하수도사업의 경우에도 마찬가지여서, 동 공사가 추진 중인 용담댐 상류 하수처리시설의 통합 건설 및 운영사업의 경우에 잘 나타난다.

<용담하수처리장 통합운영 시 인력절감 효과>

(단위 : 명)

구 분	군별 통합 관리 시(58)			전체 통합 관리 시(35)	
	진안군(14)	무주군(23)	장수군(21)		
중심처리 하수장	팀장	1	1	1	1
	수질시험	2	2	2	3
	유지보수	2	2	2	3
	공정관리	7	7	7	7
	행정업무	1	1	1	1
중규모 처리장	-	4(설천, 안성)	2(장수)	10	
슬러지 처리	1	1	1	3	
축산·분뇨	-	4	4	6	
마을 하수	-	1	1	1	

여 지방자치단체 간 사업 추진상의 협조 및 조정을 위한 제도적 장치가 미흡한 것도 지적되어야 한다. 현행의 수도정책은 수도시설의 신·증설 사업의 경우 용수수요추정 결과에 따라 각 지방자치단체가 시행하되, 건설교통부에서 계획 중인 광역 및 공업용수도 개발계획을 우선적으로 반영하며, 지리적 조건으로 위의 광역 및 공업용수도에서 수수가 곤란한 지역은 자체 개발하는 것을 원칙으로 하지만, 지방자치단체 상수도 개발계획 수립 시 정부의 광역 및 지방상수도 개발계획에 대한 조정기능 부재로 인하여 중복투자 등 비효율적 요소가 존재하고 있는 것이다. 또한 환경기초시설의 확충사업이 지방자치단체별로 각각 추진되도록 하여, 유역에 걸친 관리목표에 따른 추진이 어렵거나 자치단체 간 협조 미흡으로 예산이 낭비되어 규모의 경제성을 달성하지 못하는 것도 문제이다.

수도사업의 비효율성은 서비스의 불균형, 특히 상하수도 서비스 보급률, 품질의 차이 및 요금의 격차 등의 개별 문제로 구체화되기도 한다. 상수도 보급률의 지역 간 편차는 농어촌 지역으로 하여금 여전히 간이 상수도나 우물 등에 의존케 함으로써 갈수록 악화되는 수질오염에 무방비로 노출되어 있으며, 하수도 보급률 역시 지역간 편차가 극심한데 이는 개별 자치단체 간 규모 및 재정의 차이와 더불어 효과의 외부성(Externality, external dis-economy)에 기인하는바 크다. 일반적으로 주민들은 먼저 상수 시스템을 연결하고 그 다음에 하수처리 시스템에 연결하는 것을 선호하기 때문에 하수처리범위(Sewerage Coverage)가 상수범위(Water Coverage)보다 훨씬 낮아 상수 및 하수 시스템 보급률의 부조화도 해결하여야 할 과제이다.

### 3. 경영주체의 한계에 따른 문제점

상하수도 사업의 공공재로서의 성격, 우리나라 민간부문의 경제적 능력 및 신뢰성의 한계 등으로 인하여 그동안 수도사업정책은 국가나 지방자치단체 중심으로 주도되어 왔다. 그러나 이로 인하여 경제·경쟁 원리가 정부계획에 의한 공급 위주의 정책으로 고착되었고, 경제재로서의 물에 대한 인식 부족으로 수도사업의 재정상태가 악화되거나 시설의 운영관리가 비효율적으로 이루어지는 등의 문제점들을 야기하게 되었다.

#### (1) 책임경영체제 미흡 및 전문성 부족

현행 지방상하수도사업의 상당 부분은 자치단체 직영의 형태로 운영되는 결과, 상하수도

사업조직의 경우 지방공기업법 제7조 제2항<sup>6)</sup> 및 제10조의2<sup>7)</sup> 규정에 따라 관리자로부터 하위직 직원들까지 지방자치단체장이 임명하고 있다. 이러한 직제는 관리자의 전문성을 저해할 우려가 있는 바, 사업부서의 경우 관리자는 일반 기업의 대표이사과 같이 사업 전반에 대한 충분한 이해와 미래에 대한 통찰력·판단력을 갖추고 있어야 함에도 불구하고 순환보직이라는 인사기준과 2년의 임기제 때문에 사업 경영에 필요한 전문성을 갖추기가 쉽지 않다. 특히 상수도사업이 일반 행정의 개선조직에 의할 경우에는 더욱 관리자의 자율성이 담보되기 어려울 것이다. 또한 예산의 편성 및 집행과 관련하여서도, 사업운영계획 및 예산안을 작성한 후 자치단체장에게 제출하도록 하고 있으며, 궁극적으로는 예산승인권한이 지방의회에 위임되어 있다(지방공기업법 제8조, 제9조 참조). 이런 상황 하에서는 지방직영기업의 관리자는 실질적인 의사결정권한을 보유하지 못하며 그에 따라 책임경영이 달성되기는 매우 어려운 현실이다.

수도관련 시설의 적정 운영·관리를 위해서는 시설별 관리 책임자와 기술 관리인을 해당 분야의 전문가로 배치하여야 하지만, 처리장 운영관리능력이 부족한 공무원으로 배치하거나 심지어 기술능력이 전혀 없는 행정직 공무원이 배치되는 사례가 적지 않다. 외부의 해당 전문 인력의 수급이 대안으로 논의될 수 있지만, 법적 근거는 차치하더라도 채용기준의 미비, 임금수준의 비현실성 등으로 인해 상하수도 종사자의 전문성은 매우 열악한 실정이라 한다.<sup>8)</sup> 이러한 인력 구조의 비전문성과 함께 비전문인력에 대한 교육 여건도 충분하지 않은데, 특히 실제 운영을 위한 현장 중심의 기술교육이 충분치 않은 점은 조속히 보완되어야 할 것이다.

## (2) 재정 및 경영관리의 문제점

전술한 수도사업의 운영주체상의 직제적 문제점으로 인해 지방직영기업의 관리자는 요금 인상 및 비용절감 등을 통한 수익성 제고 및 재투자재원의 마련 등에 관심이 있기 보다는 저

- 
- 6) “관리자는 대통령령이 정하는 바에 의하여, 당해 지방자치단체의 공무원 중 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.”
- 7) 지방직영기업 운영의 전문화를 위하여 필요한 경우에는 지방공무원법이 정하는 바에 의하여 지방직영기업 소속 공무원에 대한 전문직열을 둘 수 있다.”
- 8) 박희경 외, 전게서, 124면 이하. 상하수도에 대한 사용료가 공급의 경제적 비용을 적절히 반영하지 못하고 있으며 상하수 서비스에 대한 수요 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있는데, 이러한 측면들이 상업적 손실을 초래하는 주요 요인으로 등장하고 있다. 간접적으로는 전문성 부족에서 초래되는 것이지만, 현재의 요금구조는 지불능력이 낮은 저소득층도 적정수준의 상수나 하수처리 서비스를 이용할 수 있도록 하며, 불가영항 등의 이유로 전반적으로 낮은 요금으로 공급되고 있다. 이러한 가격체계는 경우에 따라 지불능력이 충분한 사람이 이에 대한 보조금의 이익을 향유하면서 더 많은 물을 소비하게 하는 의도하지 않은 결과를 초래하기도 한다.

렴한 서비스를 전 주민에게 보편적으로 공급하는데 집중하게 된다.<sup>9)</sup> 이러한 현상은 수도사업자의 규모의 영세성과 결합하여 경영 수지의 악화를 초래하게 되는데, 2001년 지방공기업결산 및 경영분석 결과에 따르면 전국의 96개 상수도 지방공기업에서 전체적으로 보아 2,475억원의 경상이익과 2,449억원의 당기 순이익을 실현하였음에도 불구하고 전체 96개 지방공기업 중 36개 단체에서 당기순손실이 발생하여 향후 지방공기업의 전체적 경영상황이 악화될 여지를 남겨 놓고 있다. 한편 2001년의 영업수지비율은 114.51%에 불과해 영업수익으로 영업비용을 겨우 충당할 정도이므로 시설투자나 부채상환에 필요한 재원은 전적으로 기채 등 외부재원에 의존해야 하는 실정이다. 하수도 공기업의 경영상황은 더욱 부진하여 만성적 적자에 시달리고 있어, 이런 상황에서는 건설적 투자재원확보는 불가능한 처지에 놓여 있다.

상수도사업의 중·단기 경영계획을 살펴보다라도 규모의 대소에 관계없이 자치단체별로 독자적인 상수도사업을 경영함으로써 규모의 경제실현에 난점이 있으며, 당위적이고 관념적인 경영목표만을 앞세우고 실현 및 검증이 가능한 하부관리 목표의 수립과 관리상태가 미흡하다는 평가를 받고 있다.<sup>10)</sup> 관리자의 책임경영의식의 미흡으로 인한 경영개선 노력의 부재가 상하수도 공기업의 생산성 저하에 주 요인인 점은 이미 살펴본 바와 같다.

#### 4. 기술 경쟁력의 저하

우리나라의 지방상수도 평균 유수율은 75.4%(2001), 누수율 13.9%로 연간 804,367천m<sup>3</sup>의 수돗물이 낭비되어 연간 4,578억원의 경제적 손실이 발생하고 있다.<sup>11)</sup> 이는 소중한 물자원의 낭비뿐만 아니라 상수도사업의 재정적자를 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 이처럼 유수율이 낮은 것은 관거·관로의 적절한 유지 미흡<sup>12)</sup> 및 교체의 失期<sup>13)</sup>에 따른 물리적

- 
- 9) 이런 상황 하에서는 저렴한 물 값 유지로 인한 상업적 위험에 노출될 염려가 있고, 적절한 인센티브 제공 등 기업성 제고가 어려울 것임은 다언을 요하지 않는다.
- 10) 이필재, 우리나라 수도산업의 경쟁력 강화방안, 수도선진화를 위한 관리체계 개선에 관한 정책 포럼 (대한상하수도학회·국회 공동 심포지움 발표자료), 2003. 5., 110면
- 11) 한국자치경영협회, 지방상수도 발전방안, 2002, 29면.
- 12) 대부분의 지방상수도 배수관망은 手指象式으로 구성되어 관로의 유지관리가 복잡하여 유량 및 수압에 대한 정확한 파악이 불가능하고, 관말에서의 수돗물 정체 현상 발생, 관로사고 시 단수구간 과대 등의 문제가 발생한다고 한다; 이필재, 전계논문, 112면.
- 13) 정부에서는 유수율 제고 목표를 2006년 78%, 2011 82%로 설정하고 2011년까지 총 3조 8,319억원을 투입하여 노후 수도관로 42,757km를 교체할 예정이며, 동 사업 추진을 위해총사업비의 50%를 정부 용자로 지원하고 있다. 그러나 높은 이자율로 인해 자치단체는 사업 추진을 미루고 있어서 그 실효성에 의문이 제기되고 있다; 이필재, 전계논문, 111면.

누수에 기인하는바 크다.

기술 경쟁력의 저하는 인체에 유해한 새로운 오염물질의 출현에 능동적으로 대처하지 못하는 정수처리 공정기술 부족에서도 잘 나타난다. 우리나라의 정수장의 경우 원수 유입 용량의 변화가 과다한 편이지만, 이에 대한 총체적 관리가 잘 이루어지지 못하여 바이러스 등 미생물의 누출이 발생할 수 있지만 그 효율적 대처방법으로서의 오염물질별 특성에 맞는 정수처리방법의 개발이 매우 미진한 상태이다.

## 5. 소 결

현행의 수도사업은 정부의 주도하에 공공부문에서 행정서비스 공급 차원에서 시행됨으로 인해 경제·경쟁의 원리가 적용되지 않아 생산성 향상이 저해되며, 행정구역별 개별공급체제로 인하여 수질·수량 등 서비스의 지역적 불균형을 초래하고 있다. 투자재원이 제대로 마련되지 못하며 투자의 適時性이 견지되지 못함으로 인해 시설·장비는 노후화되고, 전문성이 제대로 추구되지 못하는 등의 제 문제점들을 표출하고 있다. 수도사업이 지방자치단체의 직영 또는 지방공기업 형태로 운영됨으로써 여타 공기업들의 일반적 문제점, 즉 민간역량의 증대에 따른 공기업의 역할의 한계, 자연적 독점사업의 비현실성, 공기업 조직구조의 비합리성, 공기업의 방만한 경영으로 인한 비효율성, 자율적 책임경영체제 미흡으로 인한 경쟁력 저하 등의 문제점을 그대로 노출하고 있는 것이다.

따라서 현행의 수도사업의 문제점을 개선하고 상하수도의 효율적인 운영을 도모하기 위해서는 수도사업을 행정체계의 일부로서가 아니라, 공공성과 사업성이 동시에 제고되는 전문사업으로 시행되도록 하는 것이 필요하다.

## Ⅲ. 지방수도사업의 민영화·공사화에 대한 평가

### 1. 지방수도사업 민영화 추진의 문제점

#### (1) 개념 및 현황

민영화(Privatisierung)는 정부가 직접 수행하던 행정서비스 기능이 민간부문으로 이전되

는 것을 말한다. 진정한 의미에서의 민영화는 자산의 소유권과 통제권이 민간부문으로 이전되는 것을 의미하지만, 광의로는 자산의 소유와 관계없이 행정서비스의 수행 주체가 민간부문이 되는 경우까지 포함한다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

우리나라의 경우 2001년 개정된 수도법 제8조 제1항<sup>15)</sup> 및 제17조의2<sup>16)</sup>, 1997년의 개정 하수도법에 의해 민영화 내지 민간위탁<sup>17)</sup>의 법적 근거가 마련되었다. 현행 하수도사업의 경우 2002년 말을 기준으로 볼 때 가동 중인 전국 하수처리장 201개소 중 민간업체 또는 지방공단 등에 위탁하여 운영하고 있는 시설은 118개소(58.7%)이며, 하수종말처리시설에 대한 민자유치사업은 재원확보가 어려운 15개 시·군 20개 사업을 대상으로 시범사업을 추진하여 2002년 4월을 기준으로 시범사업 15개, 일반사업 4개를 추진 중이라고 한다.<sup>18)</sup>

## (2) 문제점

민영화 추진과정에서 드러난 주요 문제점으로 학계나 실무가 사이에서 논의되는 것으로는 민영화 체계상의 문제점과 추진 기반의 미흡을 들 수 있다. 구체적으로는 우선 전자의 경우, 취·정수장과 상수관망, 하수관망과 종말처리장 등과 같이 두 개 이상의 시설 간 상호 연계설치 및 운영이 전체 운영효율을 결정한다는 측면에서 현재와 같은 단위시설사업 중심의 민간참여체계는 효율성 제고에 한계를 드러낼 수밖에 없다. 민간투자사업의 본질상 그 수익성의 담보가 필수적이라 할 수 있는데 정부 등의 보조금에도 불구하고 초기 투자 과정에서의 높은 이자율 및 현재의 요금체계로는 민간참여를 유도할 충분한 동인이 제공되고 있지 못한 현실이다. 후자의 측면에서 볼 때에도 민간에 의한 상하수도사업이 경제성

14) 수도사업에 있어 민영화의 형태는 수도시설의 소유와 통제권의 민간위탁 정도에 따라 다양하여, 시설의 소유권까지를 완전히 민간에 이양하는 매각으로부터 자치단체가 수도사업자의 자격을 유지하면서 운영의 일부를 민간에 위탁하는 약한 형태의 민영화까지 상정할 수 있다. 그러나 실제 수도사업의 경우 민간기업에 의한 사적 독점의 폐해를 방지하기 위해 시설의 매각방식에 의한 완전민영화는 그 사례가 드물다고 한다.

15) “수도사업은 국가·지방자치단체 또는 한국수자원공사가 진행하는 것을 원칙으로 한다. 다만 지방자치단체 등을 대신하여 민간사업자에 의하여 수도물을 공급하는 것이 필요하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.”

16) “국가 또는 지방자치단체는 수도사업에 드는 비용의 전부 또는 일부에 대하여 민간자본을 유치할 수 있다.

17) 민간에 대한 위탁은 공법관계에서 볼 때 그 수입자에게 일정한 공권을 부여함과 동시에 위임청은 그 업무처리에 대하여 지휘·감독을 하거나 기타 조치를 취할 수 있으므로(행정권한의위임및위탁에관한 규정 제13조), 이러한 위탁에 있어서는 민간부문의 신청 또는 동의를 필수적으로 한다. 민간부문에 일정한 행정권한이 위임된 경우 그러한 자를 공무원수탁사인이라고 하는데, 이 경우 수입자는 수입권한의 한도에서 행정청의 공권력을 행사하게 되어 그의 행위는 일반적으로 행정처분의 성질을 가진다고 하겠다.

18) 환경부, 인터넷 공개자료, 2003. 참조

을 견지하기 위해서는 필연적으로 구조조정(Adjustment)이 수반되어야 하지만, 인력전환 문제는 민간부문 참여와 관련하여 공공부문의 저항을 가져오는 가장 중요한 요인이라는 점에서 그 추진에는 상당한 부담이 따를 수밖에 없다. 또한 현행 법제상 수도사업의 민영화는 지방자치단체의 서비스 공급 주체성을 부인하고 있지 않으므로 자치단체에게는 생산자인 민간사업자와 수급계약을 맺은 후 사후적으로 당해 사업의 관리책임이 남겨져 있는 것이다. 그러나 현실적으로 전문적 능력과 인력의 절대 부족에 처해있는 자치단체가 민영화 초기의 의사결정, 민간사업자와 구체적 협상 및 계약, 그리고 철저한 사후 관리 등 제반 전 과정을 담당하는 것이 과연 가능한지는 의문이라 아니할 수 없다. 첨언할 것은 후술하는 바와 같이 수도사업의 경우 통합에 의한 광역화가 그 효율성 제고의 관건이라 할 수 있는데, 현재 상황으로는 유역 전체를 담당할 적절한 국내 사업자의 출현을 기대하기 어렵다는 것도 민영화의 한계 요인으로 작용하고 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 수도사업 지방공사화 방안의 문제점

### (1) 개념 및 현황

수도사업의 지방공사화는 지방자치단체의 간접 경영방식의 일종으로, 자치단체로부터 회계·경영·조직이 분리된 별도의 공익법인을 만들어 이로 하여금 지방 상하수도사업을 영위토록 하는 것이라 정의할 수 있다.<sup>20)</sup> 지방공기업법 제49조 제1항에 의하면 지방자치단체는 상·하수도사업 등 지방사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사를 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치단체는 동법 제53조의 규정에 따라 지방공사에 현물 또는 현금으로 출자하게 되며, 자치단체가 자본금의 1/2 이상을 유지하되, 그를 초과하지 않는 범위 내에서 자치단체 이외의 자가 출자할 수 있도록 허용하고 있다. 지방

19) 이러한 한계점은 적정 규모의 기업의 부재에도 기인하지만, 보다 근본적으로는 유역에 포함되는 자치단체 간의 생활권·지리적 인접성 등 공간적 연대성이 적으며, 이로 인해 상·하류 간 갈등이 첨예한 상황에서 광역화에 대한 지역 공감대의 형성이 어렵다는 점이 지적되어야 한다. 이러한 문제점에 관한 자세한 문헌으로는 윤근섭/송경기, 수자원 이용에 따른 지역이해의 구조에 관한 연구, 한국사회학 제31집, 1997, 195면 이하; 김인철/최진식, 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구 - 위권공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로, 한국정책학회보 제8권 제3호, 1999, 99면 이하; 이시경, 공동수자원을 둘러싼 환경갈등의 해소방안, 한국지방자치학회보 제30호, 2001, 653면 이하 등 참조.

20) 지방공사는 원래 민과 관의 중간영역에 속해서, 도시개발·의료원·지하철·농수산물유통 등 사업의 공공성을 확보한다는 차원에서 지방자치단체가 출자하여 간접 경영하는 회사 형태의 일종이다. 그 쉬운 예로는 서울특별시지하철공사, 서울특별시시설관리공단, 서울특별시농수산물도매시장관리공사 등을 들 수 있다; 김동희, 행정법II, 제10판, 2004, 551면.

공사는 지역 주민에게 공공서비스를 효율적으로 제공하여 공공복리를 증진시킴과 동시에 수익성을 제고함으로써 지방재정에 기여하고자 하는 목적으로 설립되는 것이며, 이를 위해 공익법인으로서의 지방공사는 상하수도 자산을 소유하고 독립된 회계를 통해 자금을 조달하고 신규 투자를 결정하며, 인력의 운영과 개발 등 일체의 상하수도사업에 관한 경영을 영위하게 된다.

공사화 현황을 살펴보면, 상수도사업의 경우 광역상수도는 정부투자기관인 한국수자원공사에서 운영하고 있으나 지방상수도의 경우 주로 지방자치단체의 직접경영 형태로 운영되고 있어 현재까지 공사화로의 진행이 이루어진 예는 없지만, 서울시 등 대도시의 경우 지방공사로의 전환 방안을 마련 중에 있다고 한다. 이에 반하여 하수도사업의 경우에는 지방공사 또는 지방공단에 의한 운영 사례가 적지 않은데,<sup>21)</sup> 지방공사와 지방공단의 경영상에 있어서의 차이는 출자지분율의 확보 수준에 좌우되지만,<sup>22)</sup> 양자 공히 지방자치단체가 최대 출자자의 지위를 보유한다는 점에서 큰 차이는 없다고 할 것이다.

## (2) 시행 방안상의 문제점<sup>23)</sup>

현재 실무계를 중심으로 논의되고 있는 지방수도사업의 공사화 방안은 다음의 세 가지로 세분된다.

우선, 광역행정단위별 공사화 방안<sup>24)</sup>에 대하여는 물의 흐름을 고려하지 못한다는 비판이 제기된다. 전반적인 물 관리 정책의 이념적 목표가 유역별 물 관리 체계의 확립에 있으며 현행의 수도물 공급체계가 수계 내지 수계를 고려한 권역을 기반으로 하여 설계·운영됨에 비하여 기존 광역자치단체의 행정구역 경계는 이를 적절히 반영하지 못한다는 태생적 약점을 극복하기 어렵다 할 것이다. 이에 덧붙여 도 단위 광역자치단체의 경우 수도사업 운영경험이 전무하다는 점도 문제점으로 지적된다. 결국 동 방안은 우리나라 수자원의 특수성 및 수도사업의 특성을 제대로 반영하지 못한다는 한계가 노정된다.

21) 구체적 사례에 대하여는 한국자치경영협회, 전계서 128면.

22) 지방공기업법 제76조 제1항에 의하여 설립되는 지방공단은 지방자치단체에서 100% 출자한 독립법인으로 자치단체의 고유업무를 전문성과 기술성을 살려 전담 대행하는 일종의 공공업무 대행기관의 역할 수행을 주목적으로 한다.

23) 이하의 기술은 다음의 문헌을 기초로 한 것임을 밝힌다; 이필재, 전개논문, 137146; 박희경 외, 전개논문, 126131; 문현주, 상하수도사업의 구조와 경쟁력, 수도선진화를 위한 관리체계 개선에 관한 정책 포럼(대한상하수도학회·국회 공동 심포지움 발표자료), 2003. 5, 61면 이하.

24) 이는 광역지방자치단체인 1개의 특별시와 6개의 광역시 및 9개 도를 기준으로 지방공사를 설비하는 방안이다. 현재 사업본부 단위로 구성되어 있는 특별·광역시의 수도사업을 지방공사화 시키고, 시·군 단위로 구성되어 있는 수도사업을 각 도 단위로 지방공사화 하는 것으로 구체화 될 수 있다.

수계별 공사화 방안<sup>25)</sup>은, 전문가들 사이에서, 수계 단위 사업자가 하수처리의 외부성을 상쇄하기 위해 적극적으로 투자하지 않는 한 상류지역에서의 하수처리량 감소 내지 하수처리비용 증가가 하류지역에서의 취수와 정수비용을 동등하게 상계할 수 없으므로 그 실효성에 의문이 제기된다. 또한 수계 내 각 자치단체와 지역주민들에 대한 단일 요금체계를 전제로 하는 동 방안은 실질적으로 요금체계의 왜곡을 초래하는바, 하류지역의 대도시 주민들은 자기가 소비하지 않은 수돗물 값과 버리지 않은 하수처리 비용을 부담하고 상류지역 주민들은 이러한 혜택에 무임승차하게 되는 것이다.<sup>26)</sup> 물론 상수원보호구역 설정에 따른 상류지역 주민들의 재산적 가치 감소를 고려하여 하류지역 주민들에 대해 요금체계 불합리의 수인을 요구할 수 있겠지만 이것만으로는 상수원보호구역 및 요금체계를 둘러싼 갈등을 해결하기는 어려워 보인다. 따라서 수계별 공사화 방안은 수계별 관리라는 논리적 정당성에도 불구하고 자치단체 간 갈등 표출 시 이해조정이 곤란하다는 현실적 어려움을 극복하기 어려울 것이다.

권역별 공사화 방안<sup>27)</sup>은 앞의 두 가지 방안에 비해 비교적 단점 내지 부작용이 적은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 동 방안의 추진과 함께 필연적으로 수반되는 인위적 구조개편에 대한 저항을 고려할 때 그 실현 가능성에 의문이 제기된다. 즉, 자치단체의 자발적 참여가 전제되지 않는 한 수도사업 경영주체의 인위적인 변경은, 노후관 대체·수질향상 등 투자 우선순위에 대한 자치단체별 이해관계의 대립 및 여건의 차이에서 오는 갈등과 더불어 종국적으로는 Win-Loss게임으로 전략할 우려가 있는 것이다.

### 3. 소 결

전술한 민영화 내지 공사화 방안은 이미 노정된 현행 수도사업의 제 문제점들을 해결하기 위해 지방수도사업에 대한 근본적인 구조개편을 시도하기 보다는 민영화 또는 공사화

25) 지방상하수도를 수계별로 통합하여 해당 권역에 속하는 지방자치단체가 출자자로서 지방공사를 설립하는 방안이다. 구체적으로 자치단체는 지방공기업법 제50조에 의하여 의결기관·대표자의 선출방법 등을 정한 규약을 체결하고 지방공사를 설립하며, 동법 제55조에 의하여 해당 자치단체는 출자자로서의 지분만큼 의결권을 행사하게 된다.

26) 왜냐하면 일반적으로 상류지역은 인구가 적고 사업의 밀도가 낮으므로 단위당 생산원가가 높을 수밖에 없으며, 하류지역의 대도시는 반대로 생산원가가 낮기 때문이다.

27) 한강·낙동강·금강·영산강 및 섬진강·제주도 등 5개 수계를 토대로 각 수계 내에서 행정구역별로 분류하고, 지리적 인접성과 급수지역의 중복 등 공간적 연관성을 고려하여 권역을 설정한 후, 해당 권역 내에 속하는 지방자치단체가 지방공기업법 제49조에 의한 지방공사를 설립하는 방안이다.

라는 제도적 장치에 더 잡아 지방상수도간 통합(수평적 통합), 광역·지방상수도간 통합(수직적 통합)을 행하여 결과적으로는 상수도 급수구역의 광역적 통합을 기하는, 지방상수도사업의 경영형태 개선 노력의 일환이라 일응 평가할 수 있다. 그러나 이러한 시도는 이미 살펴본 바와 같이 현행 수도사업의 특수성, 수반되는 외부불경제, 권역 간 규모 및 밀도의 차이 등을 면밀히 고려하지 않은 방안으로 그 실현에는 한계가 있다. 더구나, 세계 물시장의 최근 추세(수도시장의 개방 및 수도 서비스의 표준화)나 수도산업 구조개편의 필요성에 비추어 볼 때 단순한 경영체계의 개선은 對症療法的 수단에 지나지 않는다 할 것이다. 수도사업의 효율화를 위한 결론부터 적시하면, 자율적 구조개혁을 선도할 주도기업을 선정하여 이를 변화의 핵으로 하여 경쟁력 내지 기술력이 부족한 자치단체가 시장경제 원칙에 따라 통합되어, 현재 논의되고 있는 ‘자율구조개편을 통한 수도사업의 광역화’가 자연스럽게 성취되도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

## IV. 수도산업 경쟁력 강화 방안 : 수도사업의 구조개편 논의

### 1. 구조개편의 필요성

#### (1) 수도사업부문의 최근 추세<sup>28)</sup>

물 시장은 총체적으로 볼 때 환경 시장, 지역 혹은 기술 관련 부문에서 잠재적 이윤 창출 가능성이 가장 높은 것으로 평가 받고 있으며, 구체적으로는 물 시장의 성장률이 전체 시장의 8% 이상이 될 것으로 예상되고 있다.<sup>29)</sup> 물 산업의 세계적 구조는 강력한 집중현상과 개별 시장에서의 높은 성장률로 특징지을 수 있으며, VEOLIA·ONDEO·SAUR(프랑스), RWE AG(독일), SEVERN TRENT·AWG(영국) 등 6개 대기업이 세계 물 시장의 대부분을 장악함으로써 물기업의 집중화 현상은 가속화 될 것으로 보인다. 이들 기업은 막강한 기술력과 자금력을 바탕으로 해외 시장을 개척하고 있으며, 엔지니어링·건설·상하수도 운영·설비 공급 등을 종합적으로 수행함으로써 해외 진출 시 과감한 M&A의 실행

28) 아래의 기술은 한국수자원공사의 내부자료(한국수자원공사/한국환경정책평가연구원/환경관리공단, 전국수도종합계획보고서(未公刊), 2004. 6.)를 참조하였음을 밝힌다.

29) 박희경 외, 전게서, 135면.

이 가능한 구조적 체계를 갖추고 있다. 국내 수도시장에도 이미 VEOLIA, ONDEO 등 세계적인 물 전문기업이 국내 대기업과의 제휴를 통한 민간투자사업의 형태로 진출하여, 진입장벽이 상대적으로 낮은 하수도와 전용수도 영역을 집중공략하면서 WTO 뉴라운드 환경 서비스 관련 협상의 진행 추이에 발맞추어 추가적인 시장개방을 지속적으로 요구하고 있는 실정이다. 한편, 수도 서비스 분야의 국제표준화 동향도 주목할만한데, 국제표준화기구인 ISO의 기술위원회 224(ISO/TC 224, Service activities relating to drinking water supply and sewerage)에서 상하수도 서비스에 대한 국제표준 설정 작업이 진행 중이라고 한다. 국제 서비스표준의 설정은 서비스 산업에 대한 품질, 성과평가와 사업자간 비교에 의한 경쟁 유도를 용이하게 한다. 따라서 우리가 능동적으로 대체할 경우 이를 국내 상하수도 서비스의 효율화를 위해 효과적으로 활용 가능할 뿐만 아니라 시장 개방 시 수도산업 부문의 국제 경쟁력 향상에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

## (2) 시장 중심의 구조개편

수도사업의 효율화를 위해 기존에 제시된 방안들의 가장 큰 문제점은 인위적인 구조개편을 동반하고 있다는 점은 이미 살펴본 바와 같다. 수계별 광역화를 선호하고 있는 민영화 방안이나 권역 광역화로 논의되고 있는 공사화의 양자 모두는 지방의 자발적인 의사에 기초하지 않음으로 인해 자치단체의 다양한 여건과 의사가 반영될 수 없고 결과적으로 자치단체의 수용성이 현저히 떨어질 수밖에 없다. 이러한 광역화 추진 방안에서도 - 시설의 소유권 이전을 수반하지 않는 한 - 지방수도사업의 주체는 여전히 지방자치단체이며, 따라서 해당 자치단체는 지역 주민에게 적절한 품질·가격으로 수돗물을 공급하고 하수를 처리하는 기존의 공적 책임으로부터 완전히 자유로울 수는 없을 것이고, 이는 곧 수도사업의 근본적인 효율성 제고가 불가능함을 의미하는 것이다.<sup>30)</sup>

요컨대 수도산업의 효율성 제고는 수도사업에 경쟁적 요소를 도입하여 사업자가 시장에서 생존하기 위해 적절한 서비스를 공급하는, 시장 중심의 구조개편 방안이 타당할 것이다. 즉, 수도산업에 시장을 형성시키고 이를 통해 개별 수도업자가 이에 적응하는 과정 속에서 자연스럽게 구조개편이 유도되도록 하는 것이 바람직하다.

30) 이러한 문제점은 민선에 의한 지방자치단체장이 수도사업에 대한 의사결정 시 경제적 고려 이외에 정치적 면도 결코 도외시 할 수 없다는데서 더욱 심각해진다. 더불어 수도사업이 지방자치단체의 고유사무임을 고려할 때, 중앙에 의한 일방적인 틀을 지방이 수용하지 않는다면 적어도 법적으로는 이를 강제할 수 없는 것도 한계점으로 대두된다.

## 2. 수도산업 구조개편을 위한 전제요건

우선, 수도산업이 통신·전력·가스 등과 같은 네트워크 장치산업에 해당한다는 인식 하에서 ‘규모의 경제’의 필요성이 공유되어야 한다. 단위 사업장이나 사업자 차원에서의 규모의 경제 확보도 중요하지만, 수계를 흐르는 수자원을 대상으로 하는 수도사업의 특성을 고려하건대 수자원관리와 연계된 문제들, 예컨대 수자원의 배분과 외부효과 문제에 대한 합리적인 조정과도 연계되어야 할 것이며, 지방상수도 공급망, 광역상수도 기간망의 분포를 고려하여 가동률을 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 막대한 R&D 투자 등 다국적 물기업과의 무한경쟁에 대응하기 위해 사업자의 규모 확대가 절실하며,<sup>31)</sup> 이는 곧 IT, BT, NT 등 첨단기술과의 시너지 효과의 창출을 의미하는 것이기도 하다.

둘째, 사업자 및 규제 전문성이 확보되어야 한다. 수도사업의 상당 부분이 지방자치단체의 직영체제로 운영되어 오면서 수도사업이 실질적으로는 자치단체의 행정업무의 일부로 인식되어 전문화 노력이 미진했음은 주지의 사실이다. 공공조직의 경직성과 소규모 운영단위에 따른 비효율성 등으로 인해 운영·경영상의 효율성 저하가 문제점으로 부각되었으며 조직·인력·공급관리 측면에서도 적지 않은 문제점이 발생하였다. 따라서 구조개편을 통한 수평적 구조조정(광역화)과 더불어 수직적 사업구조의 재정비(취수, 정수, 공급기능의 구조적 분화 조정)가 이루어져야 하며, 생산조직의 기업화를 통하여 사업의 전문화를 추구하여야 한다.

이와 관련하여 사업기능과 규제기능을 분리하여 전문 사업자에 대한 전문적·독립적 규제기구의 설치도 제안된다.<sup>32)</sup> 이러한 규제 전문화는 기존의 사업자 겸 규제자인 지방자치단체의 전문성 부족을 보완하고 수도공급의 비효율을 해결할 수 있는 좋은 방안이 될 것이다. 적정한 부문정책(가격설정 등)과 법적 관리정책을 담당하게 될 전문적·독립적 규제

31) 수도사업에서의 규모의 경제는 시설 내지 사업장 차원보다는 오히려 기업형 전문 사업자의 육성 내지 사업자의 대규모화를 의미하는 것이라고 보아야 한다.

<수도사업에서의 규모의 경제 3요소>

시 설	통합 취·정수장 설치(=광역상수도 활용)
사 업 장	상하수도 통합, 광역화
사 업 자	지역성 탈피(=시장 확대; 단일본부&전국사업소)

32) 이러한 예로는 수도 관련 자산에 대한 소유권과 운영권이 모두 민간에 이전되었지만 공공성 견지와 효율적인 공적 규제를 위하여 중앙 차원의 독립된 규제기관을 두고 있는 영국의 예가 본보기가 될 수 있다. 그 구체적 기구로는 환경국(Environment Agency, EA), 수질검사소(Drinking Water Inspectorate, DWI), 물서비스국(Office of Water Service, OFWAT) 등을 들 수 있다.

기관은 시장의 대리자 역할을 담당함으로써 경쟁시장에서와 같은 사업의 관리구조를 구축하는데 도움이 되며, 궁극적으로는 경쟁촉진을 통한 효율성 제고에도 기여하게 될 것이다.

셋째, 부실 수도사업자를 시장에서 퇴출할 수 있는 법·제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 예컨대 금융 산업의 경우 ‘금융산업의구조개선에관한법률’을 제정하여 적정 자기 자본 비율에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권 등이 발생한 금융기관에 대하여는 개선명령을 요구하거나 부실금융기관으로 지정하여 퇴출을 유도하듯이, 수도산업 부문에서도 퇴출가능성을 법제화함으로써 경쟁력 있는 국내 수도사업자를 육성할 수 있을 것이다. 수도산업 구조개편을 촉진하기 위한 퇴출제도는 수도사업자의 경영능력, 서비스 수준, 공급 수돗물의 품질을 객관적으로 측정할 수 있는 평가도구가 전제되어야 하고 그 결과를 공개하도록 의무화하는 것이 필수적임은 물론이다.

넷째, 중앙정부의 역할과 의지가 매우 중요함을 첨언하고자 한다. 기존에 논의되고 있는, 전국을 적정 광역구역으로 설정하고 이에 따라 각 사업자를 평면적으로 통합하는 하향적이고 인위적인 수도산업 구조개편방안에서 벗어나, 정부는 구조개편의 법·제도적 환경을 조성하는 법규범 설정자, 수도사업자의 경영상태 등을 평가하는 측정자, 부실한 수도사업자의 경영개선을 요구하는 심판자의 역할을 수행함으로써 시장 내 경쟁이 유도되고 이를 통해 자발적인 진화과정으로서의 구조개편이 촉진되도록 그 임무를 다하여야 할 것이다.

마지막으로 지금까지의 수도사업이 성과관리나 경쟁촉진을 통한 효율성 제고를 도외시켰으며 더불어 소비자에 대한 서비스 측면에서의 고려가 미미했던 점에 대한 반성으로, 진정한 의미에서의 ‘소비자 서비스’ 개념이 확립되어야 한다. 특히 성과관리에 소비자에 대한 서비스의 질 측면이 명시적으로 고려되는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 주도기업 육성 또는 광역화를 통하여 지역간 요금 격차를 완화하여야 하며, 소비자 후생의 증대 내지 보편적 서비스(예컨대 우편·통신·전기 등의 경우처럼) 제공 차원에서 장기적으로는 농어촌 상수도 개발(운영)부담금제도의 도입도 검토할 만 하다.

### 3. 구체적인 구조개편 방안

#### (1) 구조개편 방안 개관

현재 논의되고 있는 수도사업 구조개편의 유형은 광역화의 범위(개별, 권역별 혹은 유역별), 경쟁 수준의 설정(자치단체의 직영 혹은 민영화/네트워크 단계 내 또는 단계 간 경쟁), 구조개편의 주도세력설정(정부주도 혹은 시장주도)에 따라 다양하게 나타날 수 있다.

구체적으로 논의되는 방안에는 수계별 민영화방안,<sup>33)</sup> 권역별 민영화방안,<sup>34)</sup> 수계별 공사화방안, 권역별 공사화방안, 개별 공사화방안,<sup>35)</sup> 자율구조개편방안 등을 들 수 있다. 이러한 여러 가지 유형에 대한 논의에도 불구하고, 소비자 지향성 유지·수도산업의 구조적 효율성 제고 가능성·전체적인 물산업 육성 가능성·구조개편방안의 수용가능성 등을 평가 지표로 하여 국내 수도산업에의 적용 가능성 측면에서 분석한 바에 의하면 자율구조개편방안이 상대적으로 가장 우수한 방안이라 평가된다.

## 2) 자율구조개편방안

### 1) 자율구조개편방안의 개요

지금까지의 공사화·민영화방안이 주로 중앙정부의 인위적인 구조개편방안으로 정책참여자의 수용성이 낮으며, 지방화·분권화라는 시대적 조류에 적합하지 않은 면이 강하다. 따라서 이에 대한 대안으로 중앙정부가 시장규칙과 규범의 틀을 제시하고, 사업자가 시장 내 경쟁압력에 반응하여 구조개편이 이루어지도록 하는 방식이 유력하게 제시되는 바 이를 자율구조개편방안이라고 한다. 동 방안은 시장 내 주요 상하수도 운영기업(특별·광역시의 공사화, 한국수자원공사)을 육성하고 이들 간의 경쟁을 통하여 중소기업자의 수도사

- 
- 33) 이미 수도사업의 민영화방안의 전반적 문제점에 대해서는 살펴보았지만, 수계별 민영화방안은 영국의 경우에서와 같이 유역관리의 적합성, 외부효과와 내부성을 기치로 하여 수도사업의 효율화를 위하여 민영화 바람직하다는 견해라 할 수 있다. 현실적으로 볼 때 시설매각의 형태가 아닌 관리위탁 내지 양여의 형태가 상정되지만 중앙정부의 강력한 리더십을 배경으로 한다는 점에서 가장 급진적인 구조개편방안이라 할 수 있다. 사업의 대규모화에 의한 규모의 경제 등 경제적 효율성이라는 장점에도 불구하고, 동 방안에 의하면 경쟁력 있는 국내사업자 부재 시 외국기업에 의한 전면적 시장지배가 예상된다. 더 나아가 강제적 구조개편은 분권화·민주화 등 거버넌스 관점에서 이론적 상충을 면할 수 없으며, 현실적으로도 자치단체의 상당한 반대가 예상된다는 비판을 면하기 어렵다.
- 34) 이 방안은 중앙정부가 행하는 구체적인 권역별 민영화방안과 인센티브 제공에 대해 자치단체가 자기 이익적 관점에서 판단함으로써 광역화의 범위와 민간참여의 범위를 지방차원에서 스스로 결정하는 제도라 특징 지워진다. 수도사업의 자치사무성을 고려하였다는 장점에도 불구하고, 국내 산업여건 상 국내기업의 참여기회가 건설·엔지니어링 등에 한정되어 경쟁력 있는 상하수도 종합기업의 육성이 곤란하며 정책참여자의 수용가능성이 낮다는 점에서 높은 평가를 받지 못하고 있는 실정이다.
- 35) 이는 중앙정부 주도의 인위적인 구조개편의 한계를 인식하여 일정규모(인구 50만 명) 이상 도시의 상수도 사업을 개별단위의 공사화로 추진하는 것으로서(20개 도시 공사화, 147개 시·군 현행체제유지), 하수도사업의 경우 이미 약 65%가 민간위탁 또는 지방공단에 의해 운영되므로 상수도만을 우선적으로 공사화 하는 방안을 말한다. 이에 해당하는 외국의 예로는 지방자치단체 소유의 회사로서 상수도를 비롯하여 지역난방·대중교통·전기·가스 등의 공급을 총괄적으로 담당하는 독일의 Städtewerke를 들 수 있다. 그러나 동 방안은 경영주체만을 직영에서 지방공사로 전환하는 것으로서 구조개편의 실익이 없으며, 공사화 후에도 여전히 수도사업의 수직적·수평적 분할구도가 그대로 유지되며 개별공사 간 경쟁이 유발되지 않음으로 인해 경제적 효율성은 극히 미미하다고 할 수 있다; 한국수자원공사, 전계 내부자료 참조.

업 업무를 통합하여 위탁받거나 중소기업자간 연합 등을 유도하여 구조개편을 실현하는 것이라 정의할 수 있다.<sup>36)</sup> 동 방안은 대내적 차원에서 수도권산업의 효율성을 향상하고 대외적 차원에서 수도권산업의 국제경쟁력을 강화할 수 있는 방안으로, 보다 구체적으로는 공공부분 내 수도권관리시장 형성을 통한 경쟁원리의 도입을 가능케 할 뿐만 아니라 수도권산업에 대한 점진적 민영화의 整地 기능도 수행할 수 있다<sup>37)</sup>는 점에서 현재의 주류적 구조개편방안으로 떠오르고 있다.<sup>38)</sup> 이러한 인식은 분할을 추구하는 가스나 전력사업과는 달리, 수도권산업 구조개편은 통합을 추구해야 한다는 공감대에서 출발한다고 할 것이다.<sup>39)</sup>

자율구조개편방안에 의하면 한국수자원공사 등 적어도 8개의 선도기업이 150개 이상의 수도권사업지역에서 경쟁하게 됨으로써 시장 내 경쟁력 향상과 더불어 경쟁력 있는 국내기업 육성에도 기여하게 될 것이다. 특별·광역시는 경쟁 우위를 갖는 대도시 권역, 한국수자원공사<sup>40)</sup>는 광역 네트워크를 중심으로 인근 중소도시의 사업을 수탁(통합)함으로써 규모의 경제 확보가 가능하며, 선도기업들의 지속적 경쟁우위 확보노력을 통한 혁신 추구, 기술 개발 등은 경제적 효율성 향상을 가져올 수 있다.<sup>41)</sup> 정책참여자의 수용성과 관련하여 볼 때에도 구조개편 추진방식이 중앙-지방정부간, 지방정부-사업자간의 수평적 협력관

36) 한국수자원공사, 전계 내부자료, 28면.

37) 이달곤 외, 수도권산업 구조개편 실천방안연구, 2004. 3., 185면 이하.

38) 한편 구조개편 내지 통합의 구체적 단계에 관하여는 3단계 모형(공공부분 간 경쟁 활성화 → 민간부분 참여 일부 허용 → 민간부분에 대한 진입장벽 제거, 이달곤 외, 전게서, 220면 이하)과 2단계 모형(특별·광역시 수도권사업자들과 한국수자원공사의 경쟁을 통한 중소기업자의 통합 → 주도기업 민영화 추진, 박희경 외, 전게서, 227면 이하)으로 나눌 수 있다.

39) 구조개편 이전의 전력·통신·가스사업 등의 경우 전국을 단일의 통합시장으로 하여 정부출자기업인 단일 사업자가 독점적 서비스를 제공하여 왔다. 기반시설에 대한 투자가 어느 정도 완료된 시점에서 이들 사업에는 장치산업의 특성이 점차 사라지고 있어 기업분할·민영화 등을 통한 구조개편이 활발히 논의되고 있다. 그러나 수도권산업은 그 출발점에서부터 지금까지 수직·수평적으로 분절된 지역독점체제를 유지하고 있어 규모의 경제를 달성하지 못하며 이에 따른 비효율성이 문제의 핵심임은 이미 살펴본 바와 같다.

40) 한국수자원공사 홈페이지 내의 공사소개란에 의하면, 동 공사는 민간기업과 정부직영의 중간형태인 공사로 30년간 운영되는 동안 전문인력, 기술력을 배양할 수 있는 토양을 이미 마련하였고, 안정적인 재무관리를 통하여 적절한 투자여력을 확보하였다고 한다. 특히, 이러한 기술력을 바탕으로 1990년부터 지방상수도 기술진단 및 기술지원을 실시하고 있으며 연간 1000명 이상의 지방상수도 종사자에 대한 교육을 담당하고 있다. 또한 12개 권역별 통합 급수체계의 구축을 진행함으로써 권역 내 수도시설을 핵심 정수장에서 통합 및 원격 제어하는 통합운영체제를 마련하고, 광역상수도 간 및 광역상수도-지방상수도를 네트워크형 관로체계로 정비하여 수돗물의 효율적으로 이용할 수 있는 체제구축 프로젝트를 진행하고 있다. 이러한 인프라를 바탕으로 하여 동 공사는 이미 자율구조정개편방안의 일환으로 논산시 상수도 관리위탁, 울릉군 상수도 건설위탁, 구미 하수도 BTO사업, 용담댐·대청댐 상류 하수도사업 위탁 등의 성과를 거두었다고 한다.

41) 이러한 경제적 측면에서의 장점에도 불구하고 선도기업은 그 공기업적 특성으로 인하여 공익성과 기업성이 충돌 시 공익성 확보에 치중하려는 관료화의 가능성이 잔존하므로 고객만족활동이 민간기업의 경우보다 열위에 놓일 수 있다는 단점도 지적된다.

계에 기초하고 있으므로 문제의 소지는 크지 않다 할 것이다.<sup>42)</sup>

## 2) 바람직한 자율구조개편방안

구조개편 완성기에 이론적으로 대두되는 수도사업의 민영화는 매우 신중하게 추진되어야 할 것으로 본다. 물론 동 방안의 핵심은 수도 소매사업 부문에서 수도사업자 간 선의의 경쟁을 통해 효율성·서비스를 제고하고 장기적으로는 민영화를 달성하는 것이지만, 우리의 수도산업 현실을 고려하건대 다음과 같은 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

아직 우리나라의 수도산업 소비자들은 상하수도의 공공재적 성격에 지나치게 집착한 나머지 그 민영화에 부정적 인식이 강하다. 전력·통신 산업과는 달리 수도사업은 국민의 생명과 직결된 것이기 때문에 급진적 민영화에는 상당한 국민적 저항이 따를 것으로 예상된다. 실질적인 측면에서 보더라도 아직 수도시설에 대한 충분한 투자가 이루어지지 않은 현실은 인프라에 대한 공공부문의 더 많은 투자를 요구하고 있는데, 중소기업자의 열악한 재정규모와 영세성이 이러한 재정적 부담을 감당할 수 있을 지는 의문이라 아니할 수 없다. 실무가의 전언에 의하면, 궁극적 민영화의 이론적 타당성에도 불구하고 수도산업의 자본축적적·기술집약적 성격을 고려할 때 국내 민간기업이 수도시장에 독자적으로 참여할 가능성은 매우 희박하다고 한다. 성급한 민영화는 수도요금의 지역·수계별 현격한 격차를 초래할 수 있어 공평성 문제를 유발할 수 있으며, ‘물’이 단순히 경제적 의미뿐만 아니라 정치적 함의도 가지는 점을 고려하건대 지방자치단체장이 쉽게 민영화를 용인할지도 의문이다.

생각건대, 자율적 구조개편방안의 중·단기적 목표는 민영화가 아니라 공공부문의 경쟁 촉진에 두어야 할 것이다. 즉, 소유 구조적 측면에서 수도사업 및 시설에 대한 소유권을 자치단체가 독점하고 있는 운영체계에 유연성을 가미하여, 특별·광역시 7개 수도사업공사와 한국수자원공사가 수도개편사업의 실질적 주체로서 경쟁적으로 참여할 수 있는 여건이 마련되는 것이 중요하다. 구체적으로 볼 때 초기단계에서는 다양한 형태의 위탁경영 사례가 등장하게 되고, 이를 통해 경쟁력 있는 공급자 사이의 경쟁이 유발되며 그 과정에서 기존의 중소기업자를 통합한 위탁계약도 빈번해 질 필요가 있다. 한편, 법적으로 볼 때 기존의 위탁경영 형태는 한국수자원공사에게 해당 수도사업에 관한 경영주체성만을 인정하

42) 이와 관련하여 동 방안 상의 정부의 역할에 대한 재고가 필요하다. 중앙정부는 수도산업 구조개편의 촉진을 위해 사업의 수평적·수직적 범위조정, 관리구조의 설계, 주도기업의 육성 등 지방자치단체의 자율권을 훼손하지 않는 범위 내에서 적극적으로 개입할 필요가 있다. 또한, 수도산업 내 경쟁체제가 형성될 수 있도록 보다 적극적인 인센티브제도와 별직을 마련하고, 부실한 사업자가 시장 내에서 존재할 수 없도록 하며, 시장지배력을 가진 사업자의 독점력을 견제할 수 있는 적절한 규제제도를 도입할 필요가 있다.

므로 그 출자지분을 인정하더라도 수도사업 관련 의사결정권은 여전히 해당 자치단체에 유보되어 효율적인 사업운영에는 한계가 있다. 따라서 소위 선도기업으로서의 한국수자원 공사가 - 자본력과 축적된 전문 기술력을 바탕으로 - 경우에 따라 수도사업의 사업주체로서의 지위를 취득할 가능성을 열어두는 것도 구조개편방안으로 생각해볼직하다. 물론 이러한 사건이 후술하는 바와 같이 현행의 법체계 하에서 가능한지, 수도사업자의 자발적 판단과 선택에 기초한 공공부문 경쟁모델로서의 상향식 접근방법에 부합하는지, 사업주체 지위의 취득을 위한 충분한 자원(매수대금) 마련이 가능한지, 그리고 수도산업시장의 개방이라는 장기적 추세를 고려할 때 이 같은 논의가 수도산업의 근본적 문제해결을 도모할 수 있는지 여부 등은 향후 많은 논의를 거쳐야 할 것이다.

## V. 자율구조개편방안의 실현을 위한 법·제도적 문제 제기

이상의 논의에서 볼 때 현재의 수도산업구조는 지방자치단체의 직영으로 인한 불안정한 평형상태 하에 놓여 있으므로, 그 개선책으로 선도기업을 시장에 출현시키고 경쟁 매커니즘을 활용하여 수도산업의 구조개편을 추진할 필요가 있음은 명백해 졌다. 특별·광역시 수도사업의 기업화뿐만 아니라 시·군 단위의 수도사업에도 경쟁력 있는 선도기업의 참여를 활성화하여 경쟁력 있는 국내 상하수도관리기업의 육성기반을 마련하는 것이 중국적 과제라 할 수 있다. 특히, 지방수도사업의 경우 초기 지방공사 형태를 거쳐 장기적으로는 기술력과 전문성이 겸비된 민관협력기업이 여러 중소기업체를 통합, 광역 네트워크 체제하에 편입하여 체계적으로 운영·관리하는 것이 절실하다.

그러나 이러한 구조개편안의 정책적 타당성에도 불구하고 그 성공적 달성을 위해서는 법·제도적 정비가 병행하여야 한다. 구체적으로는 공공부문 경쟁모델을 촉진할 수 있도록 현행 제도가 개선되어야 하고(위탁·통합관리의 활성화를 위한 법·제도적 한계 타파), 새로운 제도의 틀도 마련되어야 한다(지역독점체제를 경쟁체제로 전환). 법해석을 통한 문제 해결 노력 차원을 넘어서, 수도산업 구조개편과 직·간접적으로 관련되는 수도법, 지방자치법, 지방공기업법, 사회간접자본시설에대한민간투자법 등의 정비도 아울러 요청된다 할 것이다.

## 1. 위탁경영 관련 규정의 문제점

### (1) 현행법령의 규정 내용

수도사업 관련 현행 법령의 내용을 요약하면 아래 脚註의 표와 같다.<sup>43)</sup>

43)

구 분		규 정 내 용
수도사업권 관련 규정	고유공급권 (사업 주체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상수도의 설치·관리를 지방자치단체의 고유사무로 규정(지방자치법 제9조 제2항 제4호 자목)</li> <li>○ 수도법 제8조 제1항; 수도사업은 국가, 지방자치단체 또는 한국수자원공사가 경영하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 지방자치단체 등을 대신하여 민간사업자에 의하여 수돗물을 공급하는 것이 필요하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.</li> <li>○ 수도법 제3조 제7호; ‘광역상수도’라 함은 국가·지방자치단체·한국수자원공사 또는 건설교통부장관이 인정하는 자가 2이상의 지방자치단체에 원수 또는 정수를 공급(제28조제4항의 규정에 의하여 일반의 수요자에게 공급하는 것을 포함한다)하는 일반수도를 말한다. 이 경우 국가 및 지방자치단체가 설치할 수 있는 광역상수도의 범위는 대통령령으로 정한다.</li> <li>○ 수도법 제3조 제8호; ‘지방상수도’라 함은 지방자치단체가 관할지역주민·인근지역주민·인근지방자치단체 또는 그 주민에게 원수 또는 정수를 공급하는 일반수도로써 광역상수도 및 간이상수도 외의 수도를 말한다.</li> <li>○ 한국수자원공사법 제9조 제1항 제2호; 공사는 다음 각호의 사업을 행한다. 2.수도시설(일반수도 중 지방상수도 및 간이상수도를 제외한다)의 개발과 이용에 관한 다음 각목의 사업(수도시설 건설, 사용·유지 및 관리, 관련시설의 정비)</li> </ul>
	위탁경영권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수도법 제17조 제3항; 지방자치단체인 수도사업자는 수도사업을 효율적으로 운영하기 위하여 대통령령이 정하는 전문기관에 수도시설을 위탁하여 운영할 수 있다.</li> <li>○ 수도법시행령 제22조의2 제1호; 법 제17조 제3항에서 ‘대통령령이 정하는 전문기관’이라 함은 다음 각호의 기관을 말한다. 1.한국수자원공사법에 의한 한국수자원공사</li> </ul>
	출자형태	위탁관리 시 수탁기관이 시설출자하는 경우의 관련 규정 흡결
운용체계 관련 규정	수도법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제9조 제1항(영리행위등 금지); 수도사업자 외의 자는 수돗물을 기구 등으로 다시 처리하여 판매할 수 없다.</li> <li>○ 제17조의2(수도산업의 민간자본 유치); 국가 또는 지방자치단체는 수도사업에 드는 비용의 전부 또는 일부에 대하여 민간자본을 유치할 수 있다.</li> </ul>
	지방공기업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3조 제1항(경영의 기본원칙); 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 ‘지방공기업’이라 한다)은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다.</li> <li>○ 제13조(특별회계); 지방자치단체는 제2조에 의한 지방공기업의 사업마다 특별회계를 운영하여야 한다.</li> <li>○ 제14조(독립채산); 지방직영기업의 특별회계에 있어서 그 경비는 당해 기업의 수입으로 충당하여야 한다.</li> </ul>
	사회간접자본 시설에대한 민간투자법	민간투자사업의 추진방식으로 BTO, BOT, BOO 방식 예시(제4조)

## (2) 공급방식의 다양화를 위한 규정의 미비

현행 법령상 수도사업권자는 원칙적으로 국가, 지방자치단체 또는 한국수자원공사로 제한되고 있으며, 특히 경영상 효율성에 문제가 제기되어 구조개편의 주 대상으로 논의되는 지방상수도의 사업권자(특별·광역시 제외)는 원칙적으로 시장·군수 등 지방자치단체의 장에 한정되어 있다. 물론 수도법이 지역독점체제의 폐단을 예상하여 지방수도사업을 한국수자원공사 등 전문기관에 위탁하여 경영할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있지만, 전술한 바와 같은 수도산업의 자율구조개편을 선도할 제도적 틀을 제공하기에는 미흡한 점이 없지 않다.

원래 행정청(여기서는 특히 지방수도사업의 주체로서 지방자치단체)의 권한위탁이란 행정청이 자신의 권한 일부를 그 지휘·감독 하에 있지 아니하는 행정기관 또는 사인에게 이전하여 그 수탁기관으로 하여금 그 권한을 행사하게 하는 것을 말한다. 이러한 권한 위탁의 경우 법령상의 권한은 잠정적으로 이전되는 것에 불과하므로 언제든지 그에 대한 회수 가능하고, 사무처리에 관한 기준설정권은 여전히 위탁기관에 유보되어 있는 것이 행정조직법관계의 다른 권한관련 법률관계(특히, 권한 이양)와 다른 점이다.<sup>44)</sup> 따라서 한국수자원공사 등 선도기업이 지방수도사업을 해당 자치단체로부터 위탁 받아 경영하더라도, 구조개편을 통해 국내 수도산업을 적극적으로 혁신하는 데에는 한계가 존재한다. 즉, 지방자치단체는 '수도'의 정치적 성격을 고려하여, 예컨대 예상치 않은 오염물질이 수도 공급 과정에서 발견되면 - 물론 정수처리기술능력의 배양으로 이러한 결과를 예방하여야 하겠지만 - 자신에게 유보된 권한에 터 잡아 언제라도 위탁계약을 해지할 수 있어, 지속적이며 체계적인 수도산업 구조개편 작업의 추진이 어려울 수 있는 것이다. 따라서 공공부문 내 공급관련 경쟁체제를 활성화하고 선도기업이 자율구조개편에 중심이 되어 이를 이끌 수 있도록, 위탁계약을 포함하여 공급 방식의 다양한 형태를 법령상 규정하는 것이 필요하다.<sup>45)</sup> 이와 관련하여 학계에서는 단순한 외부위탁뿐만 아니라 리스계약, 허가 내지 면허 부여, BTO(Build Transfer Operate), BOO(Build Own Operate) 등의 형태가 논의되고 있지만, 전술한 바와 같이 수도사업의 특성과 국내 수도사업자의 실정을 고려하건대, 선도기업이 주관 사업자가 되는 허가제 내지 면허제(라이선스 제도), 그리고 경쟁력 구비 정도에 따라

44) 김철용, 행정법II, 17면 이하.

45) 물론 사회간접자본시설에대한민간투자법 제4조가 민간투자 형태에 관한 비교적 다양한 방식을 예정하고 있지만, 수도사업의 경영주체로서의 한국수자원공사 등은 민간부분이라 볼 수 없어 동법의 적용범위 밖의 사업자라 할 것이며, 또한 수도사업의 특성을 고려한 보다 구체적인 법률관계를 규율하는 규정이 필요하다는 입장에서 볼 때 수도법 내에 상세한 위탁계약의 유형이나 그 내용 등에 관한 규정을 신설할 필요가 있는 것이다.

서는 영업양허제(Concession) 또는 BOO방법이 타당하며 그에 대한 규정도 신설되어야 할 것으로 본다.

더 나아가 2개 이상의 지방수도사업을 통합한 위탁 경영의 모델을 제시하는 규정을 마련하여야 하며, 새로운 수도관리시장의 수요·공급 유발을 위해 위탁자인 지방자치단체가 수도시설을 수탁자인 수도사업자에게 출자하여 지분을 보유하거나 반대로 수탁자인 수도사업자가 자치단체의 수도시설에 일정 부분 출자하여 수탁 수도사업을 경영할 수 있는 법적 근거를 두어야 할 것이다. 특히 후자의 경우, 사업자의 지분출자는 책임경영체제를 고양하고 장기적인 수도사업의 효율성 제고를 위해 자치단체와의 협력적 의사결정체제를 확립할 수 있다는 점에서 그 실익이 크다고 본다.<sup>46)</sup>

## 2. 선도기업의 사업주체성을 인정하는 경우의 법적 문제점

### (1) 지방자치법상 사무구분 규정과의 관계

현행 지방자치법 제9조에 의하면 상하수도사업은 지방자치단체의 고유사무로 되어 있어 원칙적으로 국가나 정부출자기관 등이 사업주체로 될 수는 없다. 그러나 수도산업의 혁신적 구조개편이 요구되는 현재의 상황을 고려하건대, 수도관련 시설의 소유권은 여전히 지방자치단체가 보유한 채 단순히 사업경영권만을 위탁하는 형태를 취하면서 경쟁체제를 도입하고 수도산업의 효율성을 제고하겠다는 논의는 그 근본에서부터 재검토를 요하며, 그 출발점은 자치단체의 사무구분론에서부터 출발하여야 할 것이다.

지방자치단체의 사무를 고유사무(자치사무)와 위임사무(국가사무)로 구분하는 업무이원론은 국가와 사회의 이질론을 근간으로 하는 자유주의의 산물로서 오늘날 이를 전면적으로 인정할 수는 없다. 즉, 지방자치의 본질을 국가와의 이질성·대립성이나 국가영역으로부터 고립된 사회의 자유영역으로 볼 것(자치단체의 자기책임성 강조)이 아니라, 지방자치단체를 국가의 계층적인 행정분권구조의 일부로 이해함으로써 지방자치를 행정에 대한 국민의 참여 측면으로 파악하고자 하는 노력이 우세해지고 있다.<sup>47)</sup> 오늘날 자치단체도 국가

46) 이러한 협조적 의사결정체제는 자치단체와 수도사업자 사이에 내재하는 정보의 비대칭성 내지 그로 인한 기회주의적 비용을 감소시켜 수도사업의 효율성을 기대할 수 있으며, 장기적으로 자산과 지분을 교환하는 형식의 위탁관리가 일반화될 경우 향후 본격적인 구조개편 내지 통합이 탄력을 받게 될 것으로 본다; 이달곤 외, 전계서, 304면 이하.

47) So z.B. H.-H. Dehmel, Übertragener Wirkungskreis Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin, S. 26 ff.; R. Hendler, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 344 ff.; W.

의 구성부분이며 분권화된 국가기관이란 측면에서, 지역적 사무는 자치사무이자 전체적으로는 국가사무라는 소위 중첩적 사무론이 타당성을 얻게 된다. 중첩적 사무론에서는 지역적 관련성이 적은 국가사무라도 자치단체가 이를 실질적으로 수행하는 한 자신의 고유사무로서의 성격도 가지게 되는 것이다. 따라서 사무구분 이원론의 전제인 자치단체의 전권한성(Allzuständigkeit)의 문제는 이제는 더 이상 사무의 성질에 따른 논의가 아니라 누가 현실적으로 당해 사무를 처리하는가라는 사무수행관할권의 문제로 전환되어야 하는 것이다. 사무수행관할의 문제 해결을 위해서는 보충성의 원칙 및 비례의 원칙에 근거하여, 원칙적으로 지방에 사무수행관할권이 있다고 보아야 하지만 사무수행 상 국가적 통합 등이 요청되는 경우에는 국가의 사무수행관할권을 인정하여야 한다.

이상의 논의를 바탕으로 국내 수도사업을 바라보건대, 1906년 근대적 의미에서의 수도사업 출발 이후 현재에도 여전히 사업의 영세성을 면치 못하고 있다. 행정단위에 기초하여 167개 사업자 별로 수평적으로 분절된 지역독점체제로는 目下 進行되고 있는 수도산업의 세계화 추세에 효과적으로 대응하기 어렵다. 그렇다고 하여 현행의 지방수도사업자가 적극적으로 타 지역 사업자의 수도관리 서비스를 통합하여 위탁경영하는 것도 실질적으로 불가능하다. 환언하면, 자치단체 내지 그 직영기업이 수도사업의 소유권·사업주체성을 유지한 채 현재와 같은 위탁경영방법을 개선하는 것만으로는 국내 수도산업의 혁신적 개편이라는 소기의 성과를 얻지 못할 가능성이 농후하다. 오히려 자치단체의 수도관련 사무를 학계의 논의처럼 공동(공관적, Kondominale Aufgabe)사무화하고, 그 사무수행의 주체를 전국적인 수도구조개편 요구에 응하여 - 수도시장의 경쟁체제가 확립되고 경쟁력 있는 국내 수도기업이 다수 육성되기 전까지는 잠정적으로 - 중앙 내지 정부출자기업에 이양하는 것이 타당할 수도 있다. 지방자치의 전제로서의 분권화는 그 반대 경향으로서의 집권화 경향, 즉 통합적 구심력이 존재하여야만 실효성을 기할 수 있으며,<sup>48)</sup> 이런 점에서 집권화는 분권화의 한 속성으로 보아야 한다는 점을 상기할 필요가 있다.

그러나 중앙 내지 선도기업으로서의 한국수자원공사 등에게 지방상하수도의 사업주체성을 인정하기 위한 이 같은 해석론에는 그 한계가 있음을 시인하지 않을 수 없으며, 궁극적으로는 지방자치법상의 사무구분에 관한 제9조 내지 제11조의 개정이 선행되어야 있

Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, Verwaltungsarchiv Bd.61, S. 13 ff.

48) 분권화는 중앙이 전체의 이념적 과제에 대하여 공동체 최고의 실질적·구속적 결정기관이어야 하며, 하부 조직에 의한 과제 수행에 어떤 방식으로든 영향력을 행사할 수 있는 수직적 계층구조를 전제로 한다는 주장도 이와 궤를 같이 하는 것이다; 이기우, 지방자치이론, 200면 이하.

다.<sup>49)</sup> 즉, 자치단체의 사무구분을 그 성질에 비추어 공동사무로 일원화하고 다만 사무의 실질적 수행권을 중앙과 지방에 적절히 배분하는 방식이 타당할 것이다. 구체적 사무수행 권한의 배분에 있어서는 보충성 및 비례원칙에 근거하여 원칙적으로 지방에 사무수행 권한을 인정하되 국가적 통합 요청 등의 경우에는 국가가 그 주체가 될 수 있음을 규정하는 것이 바람직하다. 이에 발맞추어 수도법의 개정도 뒤따라야 한다. 즉 현행 지방수도사업의 주체에 관한 동법 제3조와 한국수자원공사법 제9조도 최근의 자율규조개편 논의에 대한 이상의 고려를 반영하여, 수도산업의 효율성 제고를 위하여 필요한 경우에는 지방수도사업의 사업주체권을 정부나 중앙의 공사에게 이양할 수 있는 법적 근거를 두는 것이 바람직할 것이다.<sup>50)</sup>

## (2) 지방자치단체의 역할 규정

지방수도사업의 경영형태가 공급시장의 요구에 따라 다양해지고 더 나아가 그 사업주체의 변경도 예정되어 있을 경우, 그에 따라 해당 자치단체의 기능 내지 역할을 재정립하는 규정상의 보완이 수반되어야 한다. 즉, 수도법 제2조의 ‘책무규정’에서, 예컨대 “지방자치단체는 자기이익적 관점에서 수도산업의 구조개편과 사업의 효율화를 위한 방안을 모색하여야 하며, 지역주민의 편익 극대화를 위해 변화에 대한 적극적 수용성 확보에 노력하여야” 함을 규정할 필요가 있다. 이에 상응하여 자치단체에게 수도사업자의 서비스수급관계의 유지 및 성과에 대한 감시 권한 및 의무를 부과함으로써 공동사무로서의 수도업무의 건전성 및 효율성을 견지하는데 자치단체가 주도적으로 참여하도록 해야 한다.

이와 관련하여 지금까지 지방정부의 행정사무 일환으로 수행되어온 지방수도사업자에 대한 경영평가를 강화할 필요가 있다.<sup>51)</sup> 공동사무의 주체로서 지방정부는 지역주민의 수도 관련 복지를 증대하여야 할 법적 의무를 지고 있고 이러한 의무 해태는 다음 지방선거에서의 패배를 의미하는 것이기도 하다. 따라서 지방수도사업의 위탁 내지 사업권 이양 등이 활발하여 질수록 경영목표달성도에 대한 성과감사로서의 평가기능이 강화되어야 한다. 현행 법령상으로는 행정자치부가 지방공기업을 대상으로 하는 지방공기업법 제78조의2

49) 이와 관련하여 지시사무(Weisungsaufgabe)를 특징으로 하는 독일의 사무구분론과 일본의 법정수탁사무의 예가 좋은 참고가 될 것이다. 이들에 대한 간략한 설명은 각각 홍정선, 지방자치법학 제2판, 307면 이하; 최우용, 현대행정과 지방자치법, 117면 이하 참조.

50) 이와 관련하여 한국수자원공사법 제1조는 동 공사의 설립 목적을 ‘...수자원을 종합적으로 개발·관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고 수질을 개선함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지...’라고 규정하여, 그 사업주체성의 범위에 대해서는 명백한 한계를 설정하고 있지 아니하다.

51) 지방수도사업자에 대한 경영평가의 개선방안에 관하여 자세히는, 이달곤 외, 전게서, 242면 이하 참조.

에 의한 지방공기업평가<sup>52)</sup>와 수도법 제45조의2에 의한 환경부의 지방상수도평가만이 규정되어 있는 바, 각각 지방정부 및 수입된 전문기관에 의한 지방수도사업자에 대한 평가 규정을 신설하여야 한다.

### 3. 수도사업자에 대한 재정지원제도

수도산업의 자율구조개편을 촉진하기 위해서는 중앙정부가 재정지원제도를 지방자치단체의 지방수도사업자에 대한 경영평가결과와 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다. 경영평가결과가 우수한 기업에 대해서는 선도적 사업자로서 성장할 수 있도록 시설투자 등에 대한 국고보조를 확대하고, 역으로 경영평가결과가 떨어지는 사업자에 대해서는 위탁경영체제로 전환할 경우에 한하여 국고보조를 허용하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

국가에 의한 재정균형화를 위한 개별수단으로는 지방교부금, 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등 다양한 재정수단을 들 수 있다. 수도사업자에 대한 재정지원이라는 관점에서 제도적 보완이 요구되는 것은 지방양여금이다. 지방양여금은 자치단체의 일정 수준 이상의 행정 유지를 위해 필요한 일반 재원을 보충하기 위해 지원되는 재원인 지방교부세와는 달리, 국가가 징수한 세금(국세)의 일부를 도로사업 등 투자적 성격의 특정 사업비용에 충당하도록 하기 위하여 자치단체에 양여하는 재원을 말한다. 따라서 수도사업에 대한 국가의 재정적 지원은 그 법적 성질상 지방양여금의 형태로 행해지게 될 터인데, 문제는 지방양여금법 제4조 제1항이 지방양여금의 用處를 한정적으로 규율하면서, 수도사업과 관련하여서는 하수도사업만을 규정하고 있는 점이다. 수도사업의 구조개편 요청이 주로 상수도사업과 관련하여 제기된다는 점을 고려한다면, 동 규정상의 사업 범위에 상수도사업이 포함되어야 하며 수도법에도 지방양여금 형태의 재정지원제도에 관한 상세규정을 둘 필요가 있다.

보다 근본적으로는 자치단체의 업무분류체계의 재조정과 더불어, 중앙·지방간 세원분배체계의 재조정을 통한 지방세 비중을 높이는 방법을 생각해 볼 수 있다.<sup>53)</sup> 현행 지방교부

52) 지방공기업법상 행정자치부장관의 지방공사와 지방직영기업에 대한 일반적 감독권은 조직 운영의 자율성을 저해한다는 점에서 비판이 제기된다. 지방공기업 등의 무분별한 사업의 확대를 방지하고 책임성 강화 및 경영평가를 통한 효율성 제고를 위해서는 오히려 시·도지사 등의 직접적 지도·감독권을 명시할 필요가 있다는 지적도 여기서의 논의와 관련하여 경청할 만 하다; 김재호, 지방자치단체의 공기업 설치 및 운영에 관한 입법론 소고, 지방자치법 연구 창간호, 92면.

53) 이에 관하여 자세한 것은 김영삼, 국정의 통합성과 지방의 자율성 간의 조화, 토지공법연구 제17집, 2003.2., 307면 이하.

세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙정부의 재원이전장치의 역할과 비중은 실질적 세원배분과 형식적 세원배분 간의 괴리를 노정시키고 있다. 재원이전장치의 존재 형식과 기능수준에 연유한 이러한 괴리는 궁극적으로 공공서비스와 이를 가능케 하는 공공재원의 배분 통로를 어떻게 설계할 것인가의 문제로 귀착된다. 만일 분권적 가치에 우선권을 둔다면 형식적 세원배분을 실질적 세원배분에 보다 근접시키는 노력이 필요하다.

#### 4. 정보공개와 소비자 참여의 강화

수도산업의 자율구조개편을 촉진하기 위해서는 수도사업자의 정보공개(사업현황, 경영현황, 시설현황, 요금현황 등)가 법적으로 의무화되어야 한다.<sup>54)</sup> 이는 최종소비자인 주민과 시민단체 등의 평가를 통하여 지방자치단체에 정치적 압력이 제공되도록 함으로써 자치단체장의 정치적 결정에 의하여 경쟁력이 떨어지는 사업자를 수도관리시장의 수요자로 등장하게 하는 방안이라 할 수 있다.<sup>55)</sup> 수도사업과 관련된 주요 경영정보가 공개될 경우 지역 주민과 시민단체 등은 비효율적 사업을 지속적으로 운영하고 있는 자치단체장에게 부정적인 시각을 가지게 될 것이며, 자치단체장은 수도사업의 위탁경영 등의 압력에 대응하기 위해 수도관리시장에 수요자로 등장하여 구조개편의 촉진에 적극적일 뿐만 아니라, 구체적인 구조개편방안을 실시할 때에도 그 수용성을 높이는데 노력하게 될 것이다. 이를 위한 법제적 방안으로는 일반법인 ‘공공기관의정보공개에관한법률’에 依律할 수도 있겠지만, 보다 효율적인 방법으로는 수도법상에 구조개편에 관한 별도의 장을 마련하여 위탁경영 강화 등 관련규정의 실효성 확보를 위한 사전적 수단으로서의 정보공개 의무화 규정을 두거나, 아니면 해당 자치단체의 조례를 통하여 수도사업자의 경영관련 정보공개를 별도로 규율하는 방법을 생각할 수 있다.

기존의 수도사업체계에 관한 일반 국민의 이해는 매우 낮다고 일응 평가할 수 있다. 비교적 저렴한 수도요금에는 별다른 문제의식 없이 그저 만족하고 있으며, 간헐적으로 발생하는 원수·정수의 오염에 대해서는 卽發적으로 분노하는 수준이 아닌가 한다. 그렇지만,

54) 행정자치부가 매년 ‘지방공기업 결산 및 경영분석’ 보고서를 통해 지방공기업으로 운영되는 96개 상수도 공기업과 22개 하수도 공기업의 매년도 결산결과와 재무비율 등을 공개하고 있지만, 동 보고서는 지방공기업으로 운영되지 않는 수도사업자를 포함하고 있지 않으며 결산정보만을 제공하고 있어 일반 국민이 수도사업자의 경영상태를 파악하기는 불가능하다. 환경부의 ‘상수도 통계’도 전반적인 수도사업 현황만을 대상으로 하고 있어 개별 사업자별 정보제공에는 한계가 있다.

55) 이달곤 외, 전계서, 256면.

상기한 경영평가제도와 그와 관련된 정보공개가 활성화되면 최종적 소비자로서의 주민이 수도사업 전반에 절차적으로 참여하는 제도적 장치가 확충되지 않으면 안 될 것이다. 수도산업의 자율구조개편이 절실한 현재의 상황 하에서는 소비자의 참여 확대가 단순히 의사결정의 지체·저해 요인이 아니라 구조개편을 촉진하는 동력으로 작용할 것이기 때문이다. 현행의 법규정에 의하더라도 소비자로서의 주민은 수도법 제19조의2에 의한 수돗물수질평가위원회나 지방물가대책위원회 등에 참여하여 각각 수돗물의 품질과 요금결정 과정에 참여하고 있지만, 그 실질적 영향력 행사는 미미한 수준이라고 한다. 따라서 경쟁적 수도시장의 형성과 자율적인 구조개편에 속도를 더하려면, 양적으로 볼 때 개별 소비자나 소비자대표 수준을 넘어 의사결정에의 참여도와 감시기능이 보다 견비된 소비자 단체가 직접 참여할 수 있는 제도적 장치를 신설할 필요가 있다. 또한, 개별 사안에 따른 소비자 참여 형태뿐만 아니라 수도사업 전반에 걸친 의견제출, 청문 등 절차적 정의 실현을 위한 총론적 제도가 수도법에 명기되어야 하며, 각종 위원회에 주민의 필수적 참여 및 참여 범위 등에 관하여도 법치행정원리상 모법인 수도법에서 규율하도록 보완하여야 한다. 더 나아가 본격적인 구조개편안의 일환으로서 수도사업자의 변경, 강화된 위탁경영의 실시 등이 본격화될 경우를 대비하여 경우에 따라 주민투표 등 주민들의 의사가 구조개편 과정에 충분히 수립·반영될 수 있는 제도적 환경이 조성되어야 할 것이다.

## Ⅵ. 결 어

우리나라의 수도사업, 특히 지방상수도사업은 지방자치단체가 자체조직 또는 직영공기업을 통해 수도산업에 필요한 기반시설을 설치하고 이에 따라 모든 주민에게 수도서비스를 공급하는 ‘책임과 권리’ 명제 하에 운영되어 왔다. 수도서비스의 공급단위가 인위적인 행정구역단위로 구분되고 각 자치단체는 사업의 영세성에도 불구하고 해당 행정구역 내에서 지역 독점적 지위를 누림에 따라 공급자간 경쟁을 통한 효율성 개선을 기대하기 어려운 상황에 이르렀다. 지방자치단체가 직접 수도사업을 운영하거나 지방직영공기업을 운영 형태 하에서는 장치산업 또는 네트워크 산업이 지니는 장점인 규모의 경제의 특성을 살리지 못하였고 수도시장의 개방화에 대응하는 전방위적 전략 수립은 원천적으로 불가능한 상황에 놓여 있다.

이러한 문제의식 하에서 참여정부 출범 이후, 영세한 수도사업자를 수계별 또는 권역별

로 광역화하여 규모의 경제를 도모하고 지방상수도사업자를 공사로 전환함으로써 책임경영체제와 독립채산제를 도입하는 방안이 논의되었다. 그러나 이러한 논의 내용은 인위적인 수도산업 구조개편정책의 일환으로서 수도사업의 주체인 지방자치단체, 관련 공무원 및 지역 주민의 낮은 수용성에 직면하여 그 한계를 노정하고 있다. 이에 따라 우리나라 수도산업의 특성을 고려하고수도사업자의 상향식 자율적 선택에 기초한 ‘자율구조개편안’과 ‘공공부문 경쟁모델’이 대안으로 제시되었는바, 양자 공히 167개 개별 수도사업자의 경쟁체제를 선도할 주력기업이 수도사업의 네트워크적 특성을 바탕으로 자연스럽게 통합 사업지역을 확장함으로써 물의 흐름과 공급체계의 연관성을 확보하려 한다는 점에서 타당성과 실현 가능성을 높게 평가할 수 있다.

국내 수도산업 구조개편의 성공적 수행을 위해서는 정책적·경제적 고려 이외에 법·제도적 환경 조성이 매우 중요하다. 현행 수도법상의 위탁경영 관련 규정을 대신할 수 있는 다양한 공급방식에 관한 규정을 마련하여야 하며, 거기에는 위탁자인 지방자치단체와 수탁자로서의 한국수자원공사 등이 수도산업 구조개편을 통해서 상호 도모할 수 있는 이익이 무엇인지, 그에 대한 합리적인 시장거래의 비전과 목표 그리고 기준이 제시되어야 한다.

사업수행자로서의 선도기업이 장기적인 안목에서 사업주체로서의 지위를 필요로 할 경우 그에 대한 법적 근거를 규정하는 것도 중요한데, 이는 지방자치법상의 사무분류체계 규정의 개정과 발맞추어 논의되어야 할 것이다. 지방자치단체의 사업주체로서의 지위 약화에 상응하여 자치단체에게 적절한 감독기능 및 경영평가기능을 부여하도록 법개정을 하는 것도 수도산업의 기능적 분업화 측면에서 바람직하다. 이러한 지방자치단체의 기능 재조정은 수도사업자의 정보공개 및 소비자의 수도사업에의 참여 확대를 필연적으로 가져와 수도산업 구조개편의 성공을 담보하는 중요한 동인이 될 것이다.

주제어 : 수도사업, 지방자치제도, ‘자율구조개편방안’, ‘공공부문의 경쟁촉진모델’, 수도법, 소비자 참여

## 【참 고 문 헌】

- 김동희, 행정법Ⅱ, 제10판, 2004.
- 김철용, 행정법Ⅱ, 제7판, 2004.
- 최우용, 현대행정과 지방자치법, 2002.
- 홍정선, 지방자치법학, 2002.
- 한국수자원공사/한국환경정책평가연구원/환경관리공단, 전국수도종합계획보고서, 2004. 6.
- 한국자치경영협회, 지방상수도 발전방안, 2002.
- 
- 이달곤 외, 수도산업 구조개편 실천방안연구, 2004. 3.
- 이필재, 우리나라 수도산업의 경쟁력 강화방안, 수도선진화를 위한 관리체계 개선에 관한 정책포럼(대한상하수도학회·국회 공동 심포지움 발표자료), 2003. 5.
- 문현주, 상하수도사업의 구조와 경쟁력, 수도선진화를 위한 관리체계 개선에 관한 정책포럼(대한상하수도학회·국회 공동 심포지움 발표자료), 2003. 5.
- 박희경 외, 물산업 구조개편 방안 연구, 한국수자원공사, 2003. 2.
- 김영삼, 국정의 통합성과 지방의 자율성 간의 조화, 토지공법연구 제17집, 2003. 2.
- 류지원, 공유수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구, 원광대 논문집, 2002. 7.
- 김재호, 지방자치단체의 공기업 설치 및 운영에 관한 입법론 소고, 지방자치법연구 창간호, 한국지방자치법학회, 2001. 9.
- 이시경, 공동 수자원을 둘러싼 환경갈등의 해소방안, 한국지방자치학회보 제30호, 2001.
- 김인철/최진식, 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구-위천공단조성과 부산 낙동강 수질 개선 문제를 중심으로, 한국정책학회보 제8권 제3호, 1999.
- 윤근섭/송정기, 수자원 이용에 따른 지역이해의 구조에 관한 연구, 한국사회학 제31집, 1997.
- H.-H. Dehmel, Übertragener Wirkungskreis Auftragsangelegenheiten und Pflichtenaufgaben nach Weisung, Berlin
- W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, Verwaltungsarchiv Bd.61

## 【Abstract】

## Improving the Water Service Efficiency and Providing the related Legal System

Kim, Byung Ki

The water service in Korea, especially the local water service has been run in the way entitled 'responsibility and right' which means that the local autonomy makes its organization itself or a directly-managed public enterprise establishes water service facilities and supplies water to all the residents. In this way, however, it is hard to expect efficiency to be generated from the competition among suppliers because the water service is offered by arbitrarily-divided administrative districts and in each district the service becomes monopoly in spite of its small scale. The advantage of economy of scale which can be shown in a device-based business or a network business has not been encouraged and the establishing strategies in every direction is originally impossible.

Since the beginning of the 'Participation Government', there has been a discussion on encouraging economy of scale through enlarging the small water service according to water systems or districts and on the introduction of responsible management system and self-supporting accounting system through converting the local water service to a public corporation. As a part of the arbitrary structure reorganization of the water service, these plans have revealed their limits when faced with the low demands of the local autonomy, the relevant officials and the local inhabitants. Accordingly, 'the autonomous structure reorganization' and 'the competition model in public services' were suggested as an alternative in consideration of the property of the water service in Korea and on condition of giving autonomous choice from below to the water suppliers. Both proposals are reasonable and feasible in respect that they enable the leading corporation to decide the united business area naturally on the basis

of network of water service and to secure the connection between water flowing and water supplying system.

For the successful accomplishment of the structure reorganization in the domestic water service industry, the important thing is the construction of the legal and institutional conditions as well as the political and economical considerations.

We should provide the regulations for the various supply-methods which replace for the regulations related with the outsourcing in the current 'Water Service Act' and in these regulations should be presented what are the mutual profits for a truster, a local autonomous entity and a trustee, the 'Korea Water Resources Development Corporation' etc. to seek through the structure reorganization are and what the reasonable visions, goals and standards for these profits in market transactions are.

When the leading corporation as the business performer needs the status of the business subject with a long-time point of view, it is also important to provide the legal foundation. That will have to be discussed with revising the regulations of the business classification system in the Local Government Act.

Correspondingly to the weakening of the status as the business subject of the local autonomous entity, it is desirable to revise the act in order to endow the self-governing body with the proper supervision function and the management valuation function from the functional division of the water service industry point of view.

This re-mediation in the function of the local autonomous entity will make a important roll to guarantee the success in the structure reorganization of the water service industry because necessarily it goes with the opening of the water service enterpriser's information and the enlargement of the consumer's participation.