

정책연구 2012-26

# 지방상수도 운영의 다각화 방안

2012 Global Leader KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

## 연구진

서정섭(한국지방행정연구원 연구위원)

김성주(한국지방행정연구원 연구원)

신 열(목원대학교 교수)

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적과 배경 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 추진목적 .....	4
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구의 범위(주요 내용) .....	5
2. 연구의 방법 .....	5
 <b>제2장 지방상수도 통합운영 계획의 개요</b> .....	7
제1절 행정안전부 계획 : 광역화·전문기관 통합계획 .....	9
1. 추진배경 및 경위 .....	9
2. 지방상수도 전문기관 관리 등 추진방안 .....	10
3. 수도서비스 공공성 유지 방안 .....	12
4. 국가의 행·재정적 지원방안 .....	13
제2절 환경부 계획 : 장·단기 통합 추진계획 .....	14
1. 추진배경 및 경위 .....	14
2. 통합 추진계획 .....	14
3. 통합 활성화를 위한 해결과제 .....	17
제3절 외국의 상수도 운영실태 .....	19
1. 국가별 운영실태 특징 .....	19
2. 영국사례 .....	21
제4절 지방상수도의 민영화 .....	27



1. 민영화 정책방향 .....	27
2. 선행연구 검토 .....	29
3. 민영화방식의 장단점 .....	31
4. 민영화의 전제조건 및 시사점 .....	33
<b>제3장 지방상수도 실태와 문제점 .....</b>	<b>37</b>
제1절 지방상수도 운영실태와 외국사례 .....	39
1. 운영실태 .....	39
2. 현행 운영방식의 문제점 : 직영방식 .....	41
제2절 전문기관 위탁운영의 실태와 문제점 .....	48
1. 위탁운영의 의의 .....	48
2. 상수도 위탁추진의 배경 .....	49
3. 상수도 위탁운영 실태 .....	53
4. 상수도 통합위탁의 문제점 .....	63
<b>제4장 위탁운영기관 다변화 방안 .....</b>	<b>67</b>
제1절 기본방향 .....	69
제2절 현행의 통합위탁 개선 .....	70
제3절 운영주체의 다각화 방안 검토 .....	72
1. 지방공단·공사화 방안 .....	72
2. 지방공단 위탁방안 .....	74
3. 지방상수도운영조합 설치방안 .....	83





제4절 종합 .....	99
<b>제5장 요약 및 정책건의 .....</b>	<b>101</b>
제1절 요약 .....	103
제2절 정책건의 .....	104
<b>참고문헌 .....</b>	<b>106</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>109</b>
「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 .....	111
대구경북경제자유구역청 조합규약 .....	116

# 표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 각국의 상수도 시설소유 및 운영 주체 .....	20
<표 2-2> 잉글랜드와 스코틀랜드의 상수도 운영체제 변화 비교 .....	22
<표 3-1> 연도별 상수도 총급수량 추이 .....	44
<표 3-2> 연도별 수도요금 변화 추이 .....	45
<표 3-3> 지방상수도 공급 방식의 비교 .....	48
<표 3-4> 지방상수도 통합 위탁운영의 장단점 비교 .....	49
<표 3-5> 지역규모별 상수도 보급수준 .....	50
<표 3-6> 연도별 상수도 세입 현황 .....	50
<표 3-7> 개별위탁 자치단체 명 .....	55
<표 3-8> 개별위탁 자치단체 명 .....	55
<표 3-9> 지방상수도 위탁운영 현황(2010년) .....	56
<표 3-10> 지방상수도 통합관리 권역 .....	57
<표 3-11> 전남남서부권 상수도 통합운영 효과 .....	62
<표 3-12> 수탁 전 지자체별 우수율 현황 .....	62
<표 3-13> 지방상수도 위탁경영에 대한 자치단체의 불만 요인 .....	64
<표 3-14> 통합위탁 자치단체에 대한 재정지원 내용 .....	65
<표 3-15> 위탁사업비 산정의 문제 .....	66
<표 4-1> 지방공사·공단의 차이점 .....	73
<표 4-2> 광역행정단위별 장단점 .....	74
<표 4-3> 광역행정단위별 장단점 .....	81
<표 4-4> 권역별 장단점 .....	82





<표 4-5> 수계별 장·단점 .....	83
<표 4-6> 지방자치단체별 장·단점 .....	83
<표 4-7> 지방자치법 제8장 제3절 지방자치단체조합의 설립근거 요약 .....	87
<표 4-8> 지방자치단체조합 설립의 유형별 특징 비교: 임의설립과 강제설립 .....	89
<표 4-9> 지방자치단체조합 형태의 지방공기업 설립의 강점과 약점 요약 .....	92
<표 4-10> 지방자치단체조합 형태의 상수도 지방공기업 설립시 협약서 포함내용(안) .....	93
<표 4-11> 지방자치단체조합 형태의 상수도 지방공기업 설립절차의 예시 .....	94
<표 4-12> 지방상수도 운영주체의 장·단점 .....	99

# 그림 차례

한국지방행정연구원

[그림 3-1] 최근 5년간 상수도공기업 수 .....	39
[그림 3-2] 최근 5년간 상수도공기업 인력규모 .....	39
[그림 3-3] 최근 5년간 상수도공기업 예산규모 .....	40
[그림 3-4] 최근 5년간 상수도공기업 재무상태 .....	40
[그림 3-5] 최근 5년간 상수도공기업 타회계지원금 반영 후 당기순이익 .....	40
[그림 3-6] 최근 5년간 상수도공기업 타회계지원금 반영 후 당기순이익 .....	41
[그림 3-7] 시도별 유수율(%) 비교 .....	51
[그림 3-8] 년도별 수도요금 현실화율(%) 변화 .....	52
[그림 3-9] 시도별 수도요금 현실화율(%) .....	53

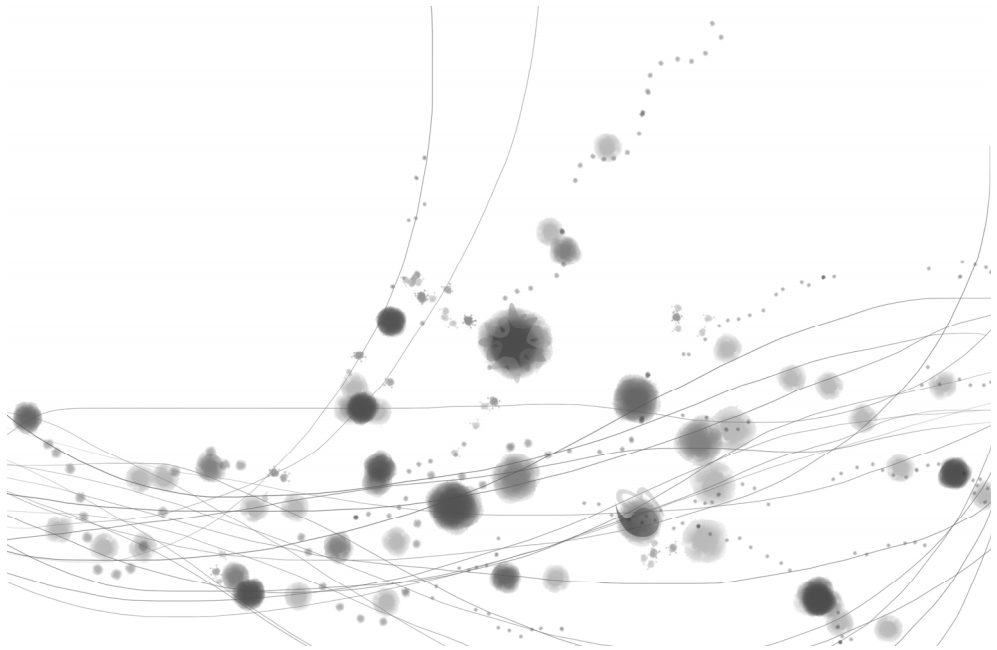




# 제 1 장 서 론

제1절 연구배경과 목적

제2절 연구의 범위 및 방법





# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 목적과 배경

### 1. 연구배경

- 지방상수도의 경영합리화를 위해 행정안전부는 ‘지방상수도 전문기관 통합관리 계획(’08.5.29)’을 발표함
  - 원수확보가 어렵고, 급수보급을 및 유수율이 낮은 열악한 지역을 대상으로 전문기관에 상수도통합 등 위탁경영을 추진하여 현재 24개 자치단체가 전문기관인 K-water(수자원공사) 및 한국환경공단에 지방상수도 운영을 위탁하고 있음

#### 한국수자원공사 및 한국환경공단와 위탁 체결한 기관

- 경기권(4) : 파주, 광주, 양주, 동두천
- 강원권(3) : 영월, 평창, 정선(\*한국환경공단)
- 충청권(5) : 단양, 천안, 논산, 서산, 금산
- 전라권(6) : 정읍, 나주, 장흥, 함평, 완도, 진도
- 경상권(6) : 고령, 예천, 통영, 사천, 거제, 고성

- 강원남부권의 영월, 평창, 정선지역 등 3개 자치단체에서도 한국환경공단에 지방상수도 위탁운영의 협약을 체결하였음
- 경기도 양주시 및 경남 거제시 등 일부 자치단체에서 위탁료 관련 분쟁이 발생하고, 특히 양주의 경우 위탁기관인 K-water(수자원공사)와 위수탁 계약 파기 소송까지 제기하는 등 극단적인 상황으로 치닫고 있는 등 부작용이 발생하고 있음

- 위탁기관 및 위탁조건의 다양화를 통해 자치단체의 선택 폭을 확대하여 상수도 사업이 효율적으로 운영될 수 있도록 연구가 필요함

## 2. 추진목적

- 지방상수도는 자치단체가 건설 및 운영하고 있는 상황에서 자치단체의 재정력 차이 등으로 인해 적기 시설투자가 이루어지지 않아 지역간 상수도 서비스제공의 불균형, 요금격차 심화 등의 문제가 제기되고 있음
  - 이와 같은 재정적인 원인이외에도 잦은 순환보직으로 인한 전문인력의 부족, 상수도 관련 종사자의 대부분이 기능일용직으로 구성되어 있어 보다 근본적인 해결책이 필요한 상황임
- 행정안전부에서는 이의 대안으로 2008년부터 소규모 자치단체간 상수도 통합 운영을 통한 원가절감 등 경영합리화를 권고하고 있으나,
  - 자치단체의 인식부족, 자원부족 등의 이유로 참여가 부진하고, 참여하고 있는 자치단체에서도 많은 문제점이 야기되고 있음
- 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현재 지방상수도 위탁기관을 확장하여 지방공단 등 전문기관 설립으로 위탁기관 간 경쟁을 유도하는 등의 새로운 위탁방안을 모색할 필요가 있음
- 상수도 공급서비스는 자치단체 경영의 기본 서비스로서 주민들의 생명과 복지에 직결되는 자치단체 고유사무임
- 지방상수도 경영위탁 및 통합운영과정에서 발생된 분쟁의 근본적인 원인은 현행 권역별로 “한국환경공단”과 “K-water(수자원공사)”로 나누어서 지방상수도 위수탁운영계약을 독과점하여 발생된 문제점이 주요 원인으로 판단되고 있음

- 지방상수도 위수탁 운영을 자치단체가 스스로 해결할 수 있도록 방향을 제시하고, 지방공단을 참여시켜 경쟁체제로 전환하여 국민건강과 지방재정에 밀접한 관계가 있는 지방상수도의 발전을 도모하는데 의미가 있음
  - 해마다 늘어나는 지방상수도 전문기관 위수탁 운영계약의 문제점을 사전에 감소시켜 분쟁, 소송 등을 예방하고 자치단체의 예산을 절감할 수 있는 새로운 방안 마련 필요
  - 지방상수도의 전문기관 위탁은 행정서비스의 공급을 지방정부 직접공급방식에서 전문기관에의 계약방식으로 전환과 함께 종전의 지방자치단체별 공급에서 광역화·통합화하여 위탁 공급형으로의 전환임

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위(주요 내용)

- 현행 통합위탁의 문제점과 개선방안 연구
  - 최근 전문기관 위탁의 문제와 개선방안
- 지방상수도 운영 위탁기관 확대 방안 연구
  - 지방상수도를 운영할 수 있는 전문기관의 다각화 방안 연구 및 장·단점
- 지방상수도 통합운영의 위탁기관 방안의 비교분석
  - 공사, 공단, 조합 등

### 2. 연구의 방법

- 실태조사
  - 위탁운영 실태와 문제점

- 정부계획 : 행정안전부(2008년), 환경부(2010) 지방상수도 통합계획 분석
- 지방상수도조합결성·운영 가능여부의 법령 분석
- 워크숍 및 전문가 자문
  - 전문가 및 공무원 워크숍
- 정책방안
  - 지방상수도 운영 주체의 다각화 방안 및 최적화 방안 모색

## 제 2 장

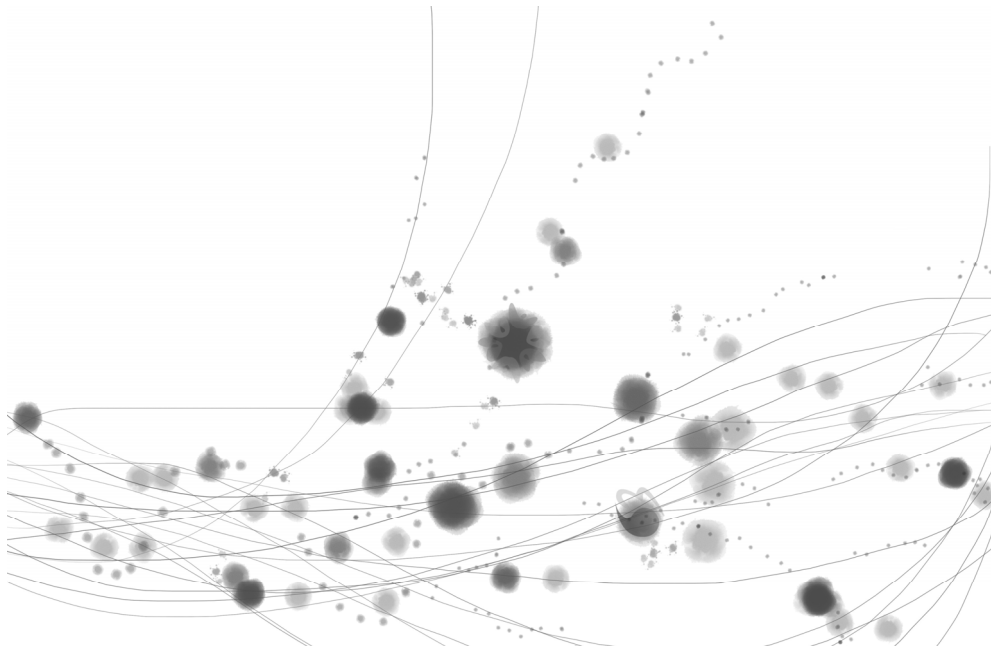
# 지방상수도 통합운영 계획의 개요

제1절 행정안전부 계획 : 광역화·전문기관 통합계획

제2절 환경부 계획 : 장·단기 통합 추진계획

제3절 외국의 상수도 운영실태

제4절 지방상수도의 민영화







## 제 2 장

# 지방상수도 통합운영 계획의 개요

### 제1절 행정안전부 계획 : 광역화·전문기관 통합계획

#### 1. 추진배경 및 경위

- 지방상수도 경영개선에 대한 지속적 관심 및 자치단체·국가의 추진의지·조정능력 부족으로 근본적 개선 미흡
  - 상수도 원가절감 등 경영개선을 위해 「특광역시 지방상수도 공사화 추진방향 연구용역」('03.12~'04.8) 의견 수렴과정에서 요금인상과 공공재의 사유화, 직원의 신분불안 등에 대한 시민단체 반발 우려로 자치단체의 적극적 제도개선 의지 부족
  - 또한 수도사업은 자치단체의 고유사무라는 인식하에 중앙부처의 근본적 개편 노력과 추진 의지 미흡
- 새정부 출범을 계기로 지방상수도의 근본적 해결방안 모색
  - “지방상수도 등의 전문기관 관리 추진 방안” 대통령 업무보고('08.3.15)
  - 지방상수도 위탁·공사화 추진 기본조사 및 의견 수렴('08.3~5월)
    - 통합위탁 등을 통한 생산원가 절감 필요성에 대해 대부분 공감
  - 지방상수도 통합관리 권역안 마련(5.7) 및 비용추계 검증 등(5.16)

## 2. 지방상수도 전문기관 관리 등 추진방안

### 가. 도단위 시군 : 권역별 전문기관 통합관리

- 시군의 유형별 전문기관 관리 원칙
  - 중소 규모 시군은 3~15개 자치단체간 권역별로 통합하여 전문기관이 관리
  - 마을상수도 등 소규모 수도시설도 통합관리 대상에 포함
- 통합관리 권역(안)
  - 수계·행정구역·기존 관망 등을 고려하여 통합권역 제시
  - 통합권역(안)은 하나의 모델로서, 개별 자치단체의 특성에 따라 다른 자치단체의 설립에 지분참여 가능
- 통합관리의 방식
  - 통합권역에 포함되는 기초자치단체는 수도법 제23조 및 동법 시행령 제36조에 의한 민간 전문기관간 공개입찰을 원칙으로 수자원공사 등 전문기관에 관리를 맡김(단독 또는 컨소시엄 구성 가능)
- 통합에 따른 기대효과
  - 전문기관 통합관리 이후 20년간 총 5조 2,600억원(연평균 2,630억)의 원가절감 기대(충북·충남·경북 등 일부 지역은 기존의 낮은 설비 투자 및 관리지역 분산 등으로 일부 생산원가 상승 예상)
    - \* 광역계통 감안, 통합운영시 사업기간내 원가 절감 효과
      - 20년 관리시 : 총 5조 2,600억원, ·30년관리시 : 총 11조 1,840억원
- 자치단체간 「지방상수도 통합관리 추진협의회(가칭)」 구성·운영
  - 통합위탁에 대한 종합적인 안을 협의·조정하기 위하여 권역에 포함되는 자치단체들은 지방자치법 규정(제152조)에 의한 협의회를 구성·운영

- 통합관리를 위한 법·제도적 지원
  - 관리기간(현 20년)을 자유화, 원가 절감효과 극대화 유도(환경부와 협의)
  - 전문기관에 개량대체만이 아닌, 관로확장 등 신규공사 허용(환경부 협의)
  - 통합관리 절차 간소화
  - 통합관리 협약서 표준안 마련 및 자치단체 제공(행안부와 환경부 공동)
  - 필요시, 통합관리운영의 법적 뒷받침을 위한 제도장치 마련(환경부 협의)

#### 나. 특별·광역시 : 우선 경영혁신 추진 후 단계적 공사화

- 경영합리화 추진
  - 자체계획에 의거 조직 슬림화 등 경영합리화 조치를 선행
    - 일부사업 전문기관 관리, 책임운영기관화, 정원감축 노력 등
  - 이후, 지자체별 실정에 따라 공사화 추진을 준비
    - 종사자 신분보장연금 및 사기진작 방안 등 인력 전환 준비 방안 마련
- 공사화 추진 원칙 및 유형
  - 추진 원칙: 인구·설비·전문인력 등 규모의 경제를 갖추고 있는 7개 특별·광역시에는 공사설립을 통해 상수도관리의 효율성 도모하고 재정력 열악 등 여건 미비로 당장 공사화가 곤란한 지역의 경우, 한시적 직영 또는 전문기관 관리도 가능
  - 공사화 유형
    - ① 단독공사화: 특광역시 단독으로 공사를 설립하되, 협의를 통해 인근 자치단체의 지분참여도 가능
    - ② 특광역시 + 전문기관 합작: 단독공사화가 곤란할 경우, 전문기관과 합작(전문기관 지분은 49% 이하)으로 공사설립 가능
- 공사 설립에 필요한 법·제도적 지원
  - ①, ② 형태의 공사화 추진은 현행법령(지방공기업법, 수도법시행령)에 의거 추진 가능(자치단체의 지분 51% 이상으로 유지, 소유권을 보장)

- 지방세 감면조치: 지방공기업법상 설립된 공사는 고유 업무 수행을 위해 취득하는 부동산에 대해 취득등록세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 재산세 면제 조치(지방세법에 기 반영)

### 3. 수도서비스 공공성 유지 방안

#### 가. 급격한 요금인상요인 최소화로 요금 안정화

- 통합관리 자치단체들 간 수도요금의 경우, 일정기간(5년 등) 현재와 같은 용도별로 개별 적용하되, 위탁협업체 합의조정을 통해 중장기적으로 단일요금을 적용
- 통합관리공사화 후, 중장기적 요금 인상요인을 억제하기 위하여
  - 최종 수도요금의 결정과 징수는 해당 자치단체(의회)가 담당
  - 통합권역의 자치단체로 구성된 「지방상수도통합관리 추진협의회」는 권역별 단일화 요금산정 방법 및 요금수준을 합의조정하고, 전문기관의 대가의 타당성을 주기적(1년 등) 검토(전문기관 대행 가능)
- 수자원공사의 원수가격 검증 등을 통해, 원수가격 인하 유도
  - 원수가격 관련, 현 기본요금제 및 전국단일요금제 재검토
  - 원수가격 산정의 투명성 제고를 위해 ‘원수가격공시제’ 도입·협약(기획재정부·국토해양부)
- 물낭비 억제·지방자치단체 부담경감 필요성·도덕적 해이 등 감안, 단계적 수도요금 현실화도 병행 추진

#### 나. 수질개선 향상을 위한 국가지자체 감독 기능 강화

- 공사화 및 통합관리시 전문기관은 수질개선 향상도에 대한 목표치를 제시
- 정부는 수질개선 향상도에 대한 정례적 평가를 실시, 일정 부분 성과가 있는 경우 시상금 등 인센티브 부여(환경부 협의)

#### 다. 물 서비스의 안정적 제공을 보장

- 필수유지업무협정 체결을 조건으로 위탁계약을 체결
  - 전문관리시 지방상수도에 대한 기본적인 필수 서비스 제공이 미흡한 경우, 계약해제 가능토록 협약서상 명시(→전문기관의 노조파업 대응)

#### 4. 국가의 행·재정적 지원방안

- 통합관리 협약시 자치단체 비용부담을 명확히 할 수 있도록 하고, 요금 이외 지원부담을 분담
  - 요금으로 전문관리에 따른 대금을 충당하고 부족분에 대해서는 자치단체와 국가 등이 분담
- 특별교부세를 통한 직접 지원
  - 권역별 통합관리 성과에 따라 차등 지원하되, 당해연도 경우 단체당 최고 10억 이내에서 재정력·전문관리 범위·진척도 등을 고려 지원하고, 차년도 부터 점차 지원금액을 감액
  - 특광역시외의 경우, 공사화 추진 진척도·재정력 등을 고려 별도 지원 방안 검토
  - 통합관리 등에 따른 상수도 사업의 경영 효과성은 별도 평가하여 지원
- 보통교부세를 통한 간접 지원
  - 물은 보편적으로 제공되어야 하는 서비스임을 감안, 낙후·오지지역 등은 일반회계 전출금 형식으로 보통교부세 수요에 반영, 부담을 완화
  - 통합관리·공사화 등으로 고용전환이 되는 인력의 인건비의 일정 부분은 한시적(3년 등)으로 보통교부세 수요에 반영
- 통합관리 지역에 대해 국고보조금 우선 지원 및 국세감면조치
  - 통합관리 등 선제적 추진 지방자치단체에 대하여, 국고보조금 확보, 선별적 우선지원 등

## 제2절 환경부 계획 : 장·단기 통합 추진계획

### 1. 추진배경 및 경위

- 수도사업 통합관리 필요성 제시
  - 급수체계 조정사업 타당성 검토 및 기본계획 수립 과정에서 9개 대권역 및 26개 중권역의 통합관리권역 설정(안) 제시('06.12)
  - 9개 대권역에 대한 권역별 급수체계 조정계획 수립('07~'09)
  - 기존에 제시된 통합권역(행안부 31개, 환경부 26개)을 유역관리, 행정구역 통합 등을 고려하여 39개 권역으로 조정('09.6)
- 상수도 통합을 위한 상수관망최적화 사업 예산 확보('10~'14, 국고 2,240억원, 총사업비 7,290억원, '09.12)
- 지방상수도 통합운영 시범사업 추진 MOU 체결('08.12~'09.7)
- 전남남서부·경북동부권 통합운영 기본계획 확정('09.12)
- 경남남부권(통영, 사천, 거제, 고성) 통합운영관리 실시협약 체결('09.12)
- 강원동부권(고성, 속초, 양양, 강릉, 삼척) 기본계획 수립 참여의향서 제출('10.3.25) 및 기본계획 착수('10.5~)
- 강원남부권 통합운영 기본계획 착수('10.5~)
- 통합에 대한 지자체 의식조사를 위한 설문 실시('10.4.9~5.3)

### 2. 통합 추진계획

#### 가. 기본체계

- 통합관리권역
  - 기존 행정구역 경계를 넘어 수원(水源), 급수인구 규모, 지역특성, 행정

구역 통합(행안부) 등을 고려하여 39개 권역 설정

- 최종적으로는 유역내 물 순환이용, 장래 상·하수도 통합관리 등을 고려하여 하천유역을 기반으로 대형화

○ 통합 후 운영관리체계

- 통합 후 운영방식으로 공기업위탁, 지방공사, 상수도조합, 道 직영의 4가지 모델 제시하되 지역여건을 고려하여 지자체간 합의에 따라 자율 전환하는 것을 원칙으로 추진
  - 기존 법체계 내에서 추진 가능성, 지자체 사업비 부담능력, 설문결과\* 등을 고려하여 가장 현실성 있는 공기업위탁 우선 고려
    - \* 155개 지자체 중 81개소(52%) 통합참여, 이중 66%가 공기업위탁 희망
  - 한국수자원공사, 한국환경공단, 특·광역시 상수도사업본부를 수도사업 전문기관으로 육성하여 경쟁체계 유지

## 나. 추진현황

○ 전남남서부: 공기업위탁, 연내 통합실시협약 체결

- MOU 체결('08.12), 기본계획 수립('09.12), 4차 실무협의를('10.2.23)
  - 9개 시군 중 5개 통합 찬성(강진, 완도, 진도, 신안, 장흥 - 공기업위탁 결정, '10.3.23), 3개 유보(목포, 해남, 영암), 1개 반대(무안)

○ 강원남부: 공기업위탁, 연내 통합실시협약 체결

- MOU 체결(태백, 영월, 정선, 평창, 동해, '09.7.22), 사업 진행방향 설명('10.1), 기본계획 착수(환경공단, '10.5)

○ 경북동부 : 연내 통합운영방식에 대한 합의 도출

- MOU 체결('08.12), 기본계획 수립('09.12), 4차 실무협의를('10.3.24)
  - 5개 시군(포항, 경주, 영천, 영덕, 울진) 모두 통합 원칙에는 찬성하나, 지역정서가 위탁에 부정적이란 사유로 통합결정 주저(4차 협의결과)

· 관망예산 집행 등 현실적 여건을 고려하여, 새로운 의회, 집행부 대상  
통합 설명

- 강원동부 : 연내 통합운영방식에 대한 합의 도출
  - 6개 시·군(고성, 속초, 양양, 강릉, 동해, 삼척) 기본계획 MOU 체결 합의('10.3.24, MOU는 선거 후 체결 예정), 기본계획 착수('10.5)
- 기타권역(경북북부, 충남서부, 충남남부, 전북동부) :
  - (경북북부) 권역내 모든 시·군(문경, 상주, 영주, 예천, 봉화)이 통합(공기업위탁) 희망 (\*통합 설문결과, '10.5)
    - 예천군은 수공 위탁('05.7~), 영주시·상주시는 상호간 통합운영협약 체결 및 상수관망최적화사업 추진계획 제출('10.4)
  - (충남서부) 권역내 모든 시·군(서산, 보령, 당진, 홍성, 청양, 예산, 태안) 통합(3개 공기업위탁, 2개 道 직영, 1개 공사, 1개 조합) 희망
    - 서산시는 수공 위탁('06.2~), 청양·홍성·예산은 사업진단 중('10.2~)
  - (충남남부) 6개 시·군(논산, 공주, 계룡, 서천, 부여, 금산) 중 5개 통합(4개 공기업위탁, 1개 지방공사) 희망
  - (전북동부) 3개 시·군(무주, 장수, 진안) 모두 통합(공기업위탁) 희망

#### 다. 향후 계획 : 단계적 통합 및 경쟁체제 구축

- 시범권역 통합사례를 바탕으로 매년 2~4개 권역 통합 추진 및 소유·경영 분리를 통한 경영전문화 유도
  - '14년 이전 통합을 희망하는 시·군(44개)이 포함되어 있는 권역을 중심으로 우선 통합 추진
  - 장기적으로 하천유역을 기반으로 5개 권역 내외로 통합대형화
- 적정 규모와 기술력을 갖춘 공공부문 내 기존 사업자를 수도사업 전문 기관으로 육성하여 경쟁체제 유지



- (공기업) 위탁사업이나 관망최적화사업을 기 수행 중인 한국수자원공사나 한국환경공단을 수도사업 전문기업으로 육성
- (특광역시) 인근 용수공급 지자체를 중심으로 수도사업 위탁 가능성 검토 (\* 계룡, 화순, 경산은 인근 광역시와 통합 희망, 설문결과 '10.5)
- 궁극적으로 유역 단위로 상수도과 하수도 통합운영 추진

### 3. 통합 활성화를 위한 해결과제

#### 가. 상수관망개선을 통해 유수율 제고 및 경영효율 개선

- 상수관망최적화사업 예산집행 및 제도개선
  - 향후 5년 한시지원을 통합 후 5년간 지원으로 조정하여 관련 지침에 반영 (기재부 협의)
- IT 융합형 과학적·체계적 상수관망 관리시스템 구축
  - 통합을 전제로 한 관망개선사업은 진단에 기초한 과학적 관망정비 및 IT를 활용한 첨단유지관리시스템 구축
  - (CDM사업) 유수율 제고를 통해 물 공급에 소요되는 에너지를 대폭 절감함으로써 수도사업을 저탄소형 녹색산업으로 전환

#### 나. 통합권역에 대한 재정적 인센티브 확대

- 통합운영 합의단계에서 자치단체의 참여 결정에 영향을 미치는 핵심변수는 “국가재정지원 규모”이므로 통합이 초기단계이고 시범권역 성공여부가 타 지자체 통합에 미치는 영향을 고려하여 국가적 차원의 지원시스템 구축
  - 통합권역에 관망예산 추가 보조(광역지자체), 교부세 상향 지원(행안부), 광역 원·정수구입비 인하(수공) 등 병행 검토

#### 다. 수도서비스 평가체계 구축

- 정수장 평가(환경부) 및 지방공기업 경영평가(행안부) 실시하고 있으나 수돗물 공급 전 과정이나 국제적인 흐름을 반영하지 못하고 있어, 선진적 수도사업 모델 창출 곤란하므로 사업자 단위의 객관적·정량적 서비스평가 체계로 개편

#### 라. 수도사업 공공성·투명성 강화

- 위탁제도의 공공성 강화
  - 표준위탁계약서 등 계약 체결의 준거지침을 마련하여 일부 시민들이 우려하는 수탁기관의 이익창출, 공공성 훼손 등 방지
- 수도사업의 경영투명성 확보
  - 지방공기업의 적용범위를 1일 생산능력(1만5천톤)에 따라 구분, 공기업 전환여부에 따라 회계처리방법이 상이하므로 회계투명성, 비교가능성 제고를 위해 모든 사업자에 동일한 회계처리기준이 적용되도록 개선
- 민간부문의 감시기능 강화
  - 수도사업 정보공개 강화 및 의사결정 과정에 지역주민의 참여를 보장하는 제도적 장치(통합관리위원회) 마련

#### 마. 통합 시·군간 요금격차 해소

- 일부 지자체는 통합 후 요금인상을 우려하여 통합에 소극적이므로 통합 후 일정기간 동안은 차등 유지, 경영개선 효과 등을 고려하여 점차 단일화 유도: 1단계는 원가저감 유도, 2단계는 요금단일화 추진

## 바. 기대효과

- 규모의 경제 달성에 따른 경영효율화로 경영개선
- 수도 부문 에너지 절약 및 온실가스 감축
- 지역주민에 대한 수도서비스 품질 향상
- 수도 전문기관 육성 및 해외진출 기반 마련

## 제3절 3 외국의 상수도 운영실태

### 1. 국가별 운영실태 특징

- 외국의 상수도 소유 및 운영주체를 살펴보면 다음과 같음
  - 영국, 특히 잉글랜드는 시설소유와 운영이 민영화 되어 있으며 상수도 요금의 가격조정을 정부에서 규제함
  - 프랑스는 시설은 지자체의 소유이지만 운영의 경우 민간 75%, 공공 25%를 비중으로 되어 있음
  - 미국은 시설은 민영화 되어 있으며 운영은 대부분 공공이 담당함
  - 네덜란드와 벨기에는 시설은 공공이 소유하며 운영은 공사(수도회사)로 운영하여 공공에서 운영한다고 볼 수 있음
  - 일본은 시설 소유 및 운영이 모두 지자체 소유로 되어 있음

<표 2-1> 각국의 상수도 시설소유 및 운영 주제

구분	영국	프랑스	미국
시설소유	민간(민영화)	지방자치단체	연방정부 주류(민간/비영리단체 일부)
시설운영	민간(민영화) - 정부 가격통제	*민간 - 정부 가격통제	*공공

구분	네덜란드	벨기에	일본
시설소유	지방자치단체	지방자치단체	지방자치단체
시설운영	공사(수도회사) - 수도사업 통합 - 공공기관 위탁	공사(수도회사) - 수도사업 통합 - 공공기관 위탁	지방자치단체 - 수도법(2002) 개편으로 광역화 - 전문기관 관리위탁 추진

주 : \*프랑스 : 시설운영은 민간 75% -공공 25%  
\*미 국 : 시설운영의 주류는 공공이고, 민간과 비영리단체가 일부운영

○ 영국

- 1989년 이후 완전민영화(공공부문의 비능률, 시설투자재원 확보)
- 민영화 이전에 광역화(장기간 논의와 의견 조정→대중적 합의 도출)
- 재원조달방법 : 인프라 확충시 발생하는 비용은 개발자가 부담
- 사용료 : 5년마다 요금인상의 상한선 결정

○ 프랑스

- ‘물부족국가’로 수자원이 중요→민간수도회사 발달(물산업에 적극 투자)
- 지방정부가 시설 소유(민간회사와 장기계약)
- 운영 위탁 : 입찰경쟁, 우수설비·전문인력→세계 물시장에서 주도적 지위

○ 미국

- 공공부문이 유리하도록 세제와 보조금 지원
- 수도시설은 대부분 공공소유이고, 직영이 주류.

○ 네덜란드

- 공익성(직영)과 전문성(민영) 확보.

- 수도시설은 지방자치단체 소유이나, 수도공사(지자체가 주주)가 운영
- 일본
  - 지방정부가 시설을 소유하고 운영도 담당(민영은 예외)

## 2. 영국사례

### 가. 상수도 운영의 진화

- 영국의 상수도서비스 개혁은 1970년대 이후 심화된 재정위기와 밀접한 관련이 있음. 연합국가 형식을 취하고 있는 영국은 공공서비스인 상수도 분야에서 직영, 공사, 민영 등으로 이어지는 진화단계를 보여주고 있음
- 잉글랜드 상수도의 진화단계
  - 1단계(직영체제) : 1973년 이전까지 상수도업무 전반을 개별 지방자치단체가 직접 관장하던 시기
  - 2단계(지방공사체제) : 1973년부터 1989년까지 1973년 개정된 수자원법(Water Act)에 기초해 잉글랜드의 수계를 중심으로 10개의 지역수자원공사(RWAs: Regional Water Authorities)를 신설하여 유역별로 광역화된 상하수도 통합관리를 시작한 시기
  - 3단계(민영화체제) : 1989년 이후 현재까지 상하수도와 관련된 모든 기능들을 10개의 수자원보급회사(WSCs: Water Service Companies)에 매각
  - 1989년 수자원법 개정은 1973년 이후 시작된 유역통합수자원관리체계의 불완전성, 재정위기 심화에 따른 관련 분야의 저조한 투자, 지속적인 수질악화 등에 대한 해결방안 모색과 직결된 문제임
  - 이와 같은 상하수도 공급기능의 민영화와 규제기능의 전문화 조치는 국내외적으로 많은 관심과 논쟁을 유발하였을 뿐만 아니라 그 성과와 영향에 대해서는 지금까지도 찬반양론이 팽팽하게 대립하고 있음(김정렬, 2010)

○ 스코틀랜드 상수도의 진화단계

- 1단계(지방자치단체체제) : 스코틀랜드 수자원관리는 잉글랜드와는 달리 강력한 지방분권 기조 하에서 최근까지 공공부문이 중심이 되어 운영하는 공영관리체제를 채택해 왔음
- 2단계(지방공사관리체제) : 수자원관리는 광역자치정부(Scottish Executive)에서 총괄하며, 상수도업무는 1995년 이래 3개의 공공수자원공사(PWAs: Public Water Authorities)가 관장해 왔음. 공공수자원공사는 광역자치정부가 소유(출자)한 공공기관으로 스코틀랜드지역을 3개 권역(North, East, West)으로 나누어 각각 상수공급업무를 담당함
- 3단계(민간과 복합공사체제) : 2002년 예산절약과 수자원관리의 효율성 제고를 위해 3개의 공공수자원공사(PWAs)를 공공과 민간이 결합된 단일의 법인체(Scottish Water)로 통합함
- 스코틀랜드는 잉글랜드에 비해 공공성을 중시하는 신중한 개혁전략을 채택하였지만, 3개의 지방공사를 1개의 복합공사(민간투자를 위치한 제3섹터 방식)로 통합하여 가정과 법인을 차별화(민간투자자를 법인대상 상수도공급자로 활용)함

<표 2-2> 잉글랜드와 스코틀랜드의 상수도 운영체제 변화 비교

구 분	잉글랜드	스코틀랜드
직영체제	1973년 이전: 개별 지방자치단체	1995년 이전: 개별 지방자치단체
공사체제	1973-1989년: 10개의 지방공사	1995-2002년: 3개의 지방공사
민영체제	1989년 이후: 10개의 민간기업	2002년 이후: 1개의 복합공사

주 : 1973년-1989년에 잉글랜드에서 존재했던 지역수자원공사와 1995년 스코틀랜드에서 신설된 광역수 자원공사는 Authority라는 동일한 명칭을 쓰고 있지만, 전자는 공단의 성격을 후자는 공사의 성격을 많이 지니고 있음

자료 : 김정렬(2010). 상수도 서비스의 위기와 운영체제 대안의 진화: 영국의 경험이 한국에 주는 교훈. 한국지방자치연구. 제12권 제3호.

## 나. 잉글랜드와 스코틀랜드의 성과평가 비교

### □ 잉글랜드의 민영화에 대한 평가

- 일반적으로 공공서비스의 자치단체 직영에 대한 개혁대안으로서 민영화는 효율성 제고에 유리한 반면, 공공성 약화를 초래하는 것으로 분석되고 있음. 그러나 현실적으로 잉글랜드의 민영화는 이러한 일반론과 배치되는 요인들을 내포함
- 공공성 측면
  - 정부는 공공성 제고의 일환으로 사회적 형평성 제고를 위해 민영화된 상수도공급회사에 초과이윤세 부과, 요금체납 일반가정에 단수조치 금지 추진, 요금인상 제한조치 등을 실시함
  - 또한, 물기업들이 누수는 물론 가뭄과 같은 기후변화의 위협에 효과적으로 대응하도록 유도하기 위해 중장기계획 수립을 의무화시킴
  - 한편, 민영화 이후 수질은 약간 상승한 것으로 나타났으나(1990년 99% → 2000년 99.83%), 시민들의 수질만족도는 저하된 것으로 나타났음. 고객 불만건수는 1996년까지 급속도로 증가하였으며, 민영화 이전 수준을 회복하지 못하고 있음
  - 잉글랜드는 상수도가 지니는 높은 수준의 공공성에도 불구하고 사기업에게 특정지역에 대한 독점적 공급권한을 주는 대신 강력한 규제장치를 부과하는 새로운 관리모형을 정착시켰음
  - 2003년 수자원법(Water Act)은 수자원 보존과 관리향상을 위한 취수면 허시시스템 개편, 공중건강과 환경보호를 중시하는 방향으로 개정됨으로써 잉글랜드에서 기업 주도로 완전히 시장화된 수자원관리를 기대하기는 어려움
- 효율성 측면
  - 잉글랜드의 독립규제기구들은 수자원관리의 효율성 제고를 위해 유수율 제고, 경쟁촉진장려금, 계량의 정확성 등을 추진함

- 유수율 제고는 민영화 초기에는 다소 성과를 산출하였지만, 1995년을 정점으로 향후 10여년 간 37% 정도나 감소하였음. 이러한 결과는 대도시 지역의 상수관망 노화와 신규 시설투자의 부진이 결합해 나타난 현상임
- 민영화라는 상수도 구조개혁을 통해 정부재정의 안정화(보조금 지급축소), 기술혁신에 따른 원가절감 등과 같은 효율성 제고가 이루어졌다고 보는 의견이 있음
- 반면, 2007년 11월 ‘영국 물산업의 문제(The Problems of Water in England and Wales)’에 따르면, 민영화의 성패는 효율성에 달려있지만 민영화 이후 물기업들의 운영비는 줄어들지 않았고 기술력 향상에도 불구하고 생산성은 개선되지 않았다고 평가함. 또한 민영화에 따른 소외계층의 피해로써 처음에는 수도물 값이 조금 내려갔지만 투자자본에 대한 이자 등의 이유로 가격이 오르면서 최저소득층 가정의 3분의 1이 소득의 3% 이상을 물 값으로 내는 물빈곤계층으로 전락하게 되었다고 지적함
- 민영화 이후 상수도 총괄원가는 노후관 교체 등 지속적인 신규투자로 인해 계속 증가하는 추세임. 또한 민영화 당시 영국 중앙정부는 상하수도 공급회사에 약 10조원의 부채탕감과 16억원의 보조금을 지원하는 방식으로 신규투자를 유도하였으나, 정부지원이 약화된 1990년대 말 이후 신규투자는 감소추세로 나타남. 즉 민영화 이후 산출된 효율성 제고효과는 정부의 지원과 밀접한 관련성이 있음을 시사함
- 우리나라에서 물의 공공성 확보를 강력히 주장해 온 진보신당은 2008년 9월 5일자 논평을 통해 잉글랜드 민영화의 부작용을 요금 과다인상, 단수 가정 증대, 유수율 저하, 폐수 불법방류, 경영진 보수 과다, 산출이익의 주주배당 등으로 규정하고 있음



## □ 스코틀랜드의 공사화에 대한 평가

- 일반적으로 자치단체 직영방식에 대한 개혁대안으로서 공사화는 공공성을 중시하는 직영과 효율성을 중시하는 민영화를 절충하는 실용적 대안으로서의 의미를 지니고 있음
- 공공성 측면
  - 공사화를 통제하는 스코틀랜드의 규제체계가 민영화된 잉글랜드의 규제체계와 대등한 수준임
  - 예컨대, 공사화와 더불어 설립된 환경규제기관은 스코틀랜드 전역에서 환경정책의 통합을 통한 완결성 제고라는 긍정적 효과를 나타냄
  - 공사화 전환에 따라 서비스 공급의 보편성이 약화될 우려가 제기되자 빈곤가구를 대상으로 한 탄력적 가격정책도구를 강구함. 1999년 신설한 수자원산업위원회라는 독립규제기구에 공공수자원공사를 대상으로 경상 지출 지원과 요금인상 억제 기능이 부여됨
  - 따라서 공공수자원공사는 규제환경에 적응하기 위해 요금인상에 의존하지 않는 대체투자수단을 발굴하는 한편, 환경이나 수질관리에도 다양한 노력을 경주하게 됨
  - 요컨대, 스코틀랜드에서 제도화된 경제, 환경, 수질 등 다양한 규제장치들이 공공성에 대한 주민들의 요구와 기대를 충족시키는 주요 기제로 작용하고 있음을 의미함
- 효율성 측면
  - 1996년 3개 공사체제로의 전환은 규모의 경제효과를 활용한 효율성 제고에 기여한 것으로 평가됨
  - 운영비 절감, 민간투자 촉진, 잉글랜드에 비해 가정 소비자의 낮은 요금 체계 적용, 상수도 구조개혁에 대한 주민들의 양호한 평가 등이 나타남
  - 요컨대, 잉글랜드가 경험하였던 요금인상, 수질악화, 주민만족 저하 등과 같은 민영화의 부작용을 공사화라는 속도조절을 통해 해결한

것으로 평가됨

○ 시사점

- 지역별 특수성에 대한 고려를 토대로 급진적 변화와 점진적 변화를 병행하였다는 점. 진전된 기반시설투자, 평야지대, 주민의 높은 경제력 등 상수도 운영여건이 양호하고 통합에 유리한 단층제 자치제도를 소유한 잉글랜드의 경우 민영화라는 급진적 개혁을 추구한 반면, 기반시설 투자 미진, 산악지대, 주민의 낮은 경제력 등 상수도 운영여건이 열악한 복층형 자치제도를 소유한 스코틀랜드의 경우 공사화라는 점진적 진화 방식을 추구함
- 한국의 환경부와 행정안전부가 주도하고 있는 상수도 구조개혁 대안들은 지역적 특수성에 대한 고려가 약한 편으로 평가됨. 즉 양 부처는 구조개혁 압력과 병행하여 지방상수도에 대한 관할권 강화 차원에서 각기 공사화와 민영화에 초점이 부여되었다는 비판이 있음(김정렬, 2010)
- 따라서 우리나라의 경우 지방자치단체별 직영에서 통합위탁을 추진하되 급진적인 민영화보다는 점진적인 단계로 진행할 필요가 있음

○ 일반적으로 환경문제는 시장실패의 대표적인 사례로 인식되어 공공성의 증진을 위해 국가의 개입과 규제가 불가피하다는 견해가 지배적이었지만, 신자유주의가 확산되면서 정부규제보다는 소유권을 확립하고 시장메커니즘을 활용하는 것이 효율적이라는 주장이 힘을 얻고 있음. 상수도정책도 예외는 아니어서 1990년대 이후 전 세계적으로 상수도 민영화가 확산되면서 그동안의 공공서비스로 인식되어 온 상수도사업의 위상이 흔들리고 있음

○ 전통적으로 높은 수준의 공공성(보편성, 완결성, 대응성, 투명성 등)이 요구되어 온 상수도의 경우, 유럽과 미국 모두에서 다소간의 기술적 차이 점에도 불구하고 중앙정부가 후원하고 지방자치단체가 주도하는 직영방식의 운영체제를 유지해 왔음

- 그러나 1970년 중반 이후 상수도정책의 패러다임이 효율성(경제성, 능률성, 효과성, 전문성 등)을 중시하는 방향으로 급속히 변화하면서 국가별로 다양한 정책대응이 나타나기 시작했음. 특히, 국가의 재정능력이 취약한 영국, 이탈리아 등 일부 선진국들과 통상압력에 취약한 한국, 칠레 등 개발도상국가 전반에서 민영화에 초점을 둔 급진적 시도가 보다 활발하게 진행됨

## 제4절 지방상수도의 민영화

### 1. 민영화 정책방향

- 물산업에 대한 민영화는 수도요금의 급등(일시적인 안정 후), 수도시스템 관리 미흡에 의한 수도물의 질 저하, 다국적기업과 부패한 정치권력의 유착, 시민의 수도물 이용 제한 등 제3세계에서 많은 실패와 부작용을 보였음(이상현, 2009. “한국의 물 산업 민영화 논쟁에 대한 경험적 검토”, 「공간과 사회」, 31).
- 민영화는 좁은 의미에서는 정부의 소유권을 민간영역으로 이전하는 것이지만, 광의로는 규제완화, 경쟁촉진, 다양한 계약제도 시행, 민간위탁, 사용자 부담의 원칙 도입 등 여러 측면에서 이해될 수 있음
- 일반적으로 도시서비스 공급의 측면에서 볼 때 상수도의 민영화는 전통적인 정부생산·판매방식에서 소유권을 이전하지 않은 상태에서 민간위탁을 통한 계약, 보조금 지급, 바우처제도 등을 포괄하는 것으로 이해될 수 있음(이상철, 2007. 「한국공기업의 이해」. 서울: 대영문화사). 재화나 자산의 특성때문에 민간위탁에 있어서 경쟁시장이 성립하지 않고 불확실성이 높은 경우 상당한 거래비용을 수반하므로 민간위탁이 바람직하지 않을 수

있음(김재훈, 2005. “민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 「한국행정학보」, 39(3))

- 우리나라 지방상수도사업에 대한 민영화정책의 방향은 크게 두 가지로 구분된다고 봄
  - 첫째, 환경부에서 추진하고 있는 물산업 전문기업의 육성차원에 따른 민영화계획이며, 두 번째는 행정안전부의 전문기관이나 공사 설립에 의한 통합위탁방식임
- 환경부의 정책은 경쟁력을 갖춘 전문기업을 육성해 품질 높은 상수도 서비스를 제공하고 해외진출을 확대한다는 전략 아래, 국내 대기업 등에게 상수도 운영참여의 폭을 확대하겠다는 것임
  - 이에 따라 2001년 2월 ‘상수도 민영화 추진계획’을 수립하고, 2006년 2월 ‘물산업 육성방안’, 2007년 7월 ‘물산업 육성 5개년 세부추진계획’을 발표하였음. 5개년 세부추진계획에는 160여 개 자치단체에 나뉘어 있는 상수도사업을 30개 이내로 광역화하여 공사화하고, 자치단체와 한국수자원공사에 부여된 수도사업자의 지위를 민간기업에도 부여한다는 내용이 담겨져 있음
  - 환경부의 이와 같은 정책방향은 기본적으로 우리나라 상수도사업이 열악한 수질문제, 낮은 유수율, 기술력 부족, 지역 간 서비스 불균형과 요금차이, 책임경영 미흡, 상수도 시설개선을 위한 지방재정 취약, 자치단체 간 중복투자 등 행정구역별 공급체계와 재정력·전문성이 약한 자치단체의 운영때문에 효율성 저하가 존재한다고 보고 있기 때문임 (여영현 외, 2010. ‘상수도 민영화정책과 민간위탁 결정요인에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 19(4)).
  - 환경부에서 추진예정이던 ‘물산업지원법(안)’은 물산업의 국제경쟁력을 확보하고 수출산업화를 조성하고자 민간기업의 상수도사업 참여로 구조개편을 지향하고 있음(환경부, 2008. 「물산업지원법(안)’. 비록 국민

적인 반감때문에 환경부에서도 ‘상수도 민영화’란 용어의 사용을 금기시키고 있지만, 물산업 육성을 위해서는 민간기업에 수도사업 운영기회를 제공해 역량을 강화하는 것이며, 궁극적으로 한국 물산업기업의 해외 진출을 위해서는 국내 수도사업의 해외 다국적기업에 대한 개방도 필요하다는 입장임

- 이에 반해 행정안전부의 정책방향은 지방자치법, 수도법 등 현행 법령 내에서 ① 한국수자원공사 등의 전문기관에 대한 민간위탁과 ② 자치단체 간의 조합설립, 광역공사(또는 공단)설립 등 통합적인 민영화정책을 추진하고 있다고 볼 수 있음(백승천, 2004. ‘상수도 사업의 광역·공사화방안. 「지방재정」, 127호).
- 행정안전부는 상수도정책의 목표를 수도사업의 경영합리화로 두고, 첫째 재정력이 열악한 농어촌 소규모 자치단체의 전문기관 위탁 추진, 둘째 사업능력을 보유한 중규모 이상의 자치단체 간 협약을 통한 광역공사화 유도, 셋째 공사화 또는 민간위탁이 이루어지지 않는 자치단체에는 경영합리화 방안을 요구하고 있음

## 2. 선행연구 검토

- 수도사업의 위탁과 관련된 규정은 수도법 제23조 및 동법시행령 제36조, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조에 근거함

※ 수도법 제23조 제1항

일반수도사업자는 수도사업을 효율적으로 운영·관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수도시설의 운영·관리에 대한 업무의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 전문기관 또는 지방자치단체인 수도사업자에게 위탁할 수 있다

※ 수도법시행령 제36조 제1항(대통령령으로 정하는 전문기관)

한국수자원공사법에 따른 한국수자원공사, 한국환경공단법에 따른 한국환경공단, 지방공기업법에 따른 지방직영기업·지방공사 및 지방공단, 건설산업기본법 제2조에 따른 토목건축공사사업자인 법인, 엔지니어링기술진흥법 제2조에 따른 건설부문 상하수도 및 환경분야와 환경부문 수질관리 분야의 엔지니어링활동주체인 법인, 기술사법 제6조에 따른 건설부문 상하수도 및 환경분야와 환경부문 수질관리분야의 기술사사무소, 수도관리업무를 수행할 능력이 있다고 인정되어 환경부령으로 정하는 기관, 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)로 규정되어 있음

- 위탁방식은 공공위탁과 민간위탁으로 구분될 수 있으며, 공공위탁은 공공기관의 하나인 한국수자원공사에 위탁하는 경우인데, 민간사업자에 대한 위탁과 구별하기 위하여 공공기관에서 주로 선호하는 용어임
- 수도법시행령 제36조 제1항 각호에서 규정하고 있는 수탁기관 중 현행 지방상수도사업을 위탁하고 있는 기관은 한국수자원공사이므로 상수도에 대한 민간위탁은 이루어지고 있지 않음
- 상수도사업 주체와 관련된 최근의 연구결과를 살펴보면, 상수도는 시장 실패의 가능성이 높은 분야이기에 공공부문에서 직접 수행할 필요가 있으며, 장기비용에 대한 예측가능성이 낮은 관계로 경제적 리스크가 크고 고정자산이 80-90%를 차지하므로 민간사업자보다는 전문적인 물 관련 기업이 필요하다고 주장됨(수자원정책경제연구소, 2008)
- 특히 상수도사업의 경우 전력, 통신, 철도 등의 네트워크산업 일반처럼 규모의 경제가 존재한다는 가설을 입증한 연구에서도 전문기관에 의한 규모의 경제 실현을 강조하고 있음(박상인, 2005. 한국지방상수도사업의

규모의 경제에 대한 계량적 분석. 「산업조직연구」, 13(2)). 또한 지방자치단체 및 한국수자원공사와 실질적으로 경쟁할 수 있는 민간부문의 물기업이 존재하지 못하는 현실을 감안하여 지방상수도사업 관련 중앙부처인 행정안전부와 환경부의 경우도 전문기관에의 위탁방식을 실현가능한 대안으로 추진하고 있음(행정안전부, 2008. 「지방상수도 전문기관 통합관리 계획」)

### 3. 민영화방식의 장단점

#### □ 장 점

- 상수도 효율화를 위한 민간자본 유치
  - 민간에 의한 운영이 공공운영보다 경제적으로 효율적이며 자치단체 및 공기업의 관리체계에서는 사실상 효율성의 제고가 불가능하다는 것이 민영화의 긍정적 논리임(홍기두, 2001. ‘경영성과 측면에서 본 공기업 민영화’. 「공기업 논총」, 13(1))
- 상수도 운영의 전문성
  - 물산업 육성을 위해 상하수도 서비스의 관리·감독기능과 서비스 공급기능을 분리하여 전문성을 제고 즉, 정부에서는 수질관리, 요금 등 공익적 측면에 대한 관리·감독기능을 수행하고, 민간에서는 정수 및 하수처리 등 서비스 공급기능 담당
- 광역화를 통한 원가절감
  - 수자원공사의 경우 상수도 운영경험을 축적하여 세계시장에서 상수도 관리 전문업체로 성장할 수 있고, 현재 막대한 비용을 투자한 광역상수도 활용률을 제고시켜 수익성을 개선할 수 있을 것으로 기대함

□ 단 점

- 정부의 상수도 투자 무관심 등 정부책임성의 약화 등 공공성 위축
- 수탁회사의 운영대가 지급을 둘러싼 분쟁 및 수도요금 인상 전망
- 20년 이상 장기간 위탁된 이후 자치단체의 운영노하우 상실 등 운영권 회수의 애로
- 상수도 민간위탁과정에서 로비와 낙선한 지방의원들의 잔여임기 동안의 수탁협약의 기습통과, 계약담당자의 수탁회사로의 이동 등 도덕적 해이
- 사회·정치적 측면의 고려 부족
  - 민영화는 경제적 측면에서 의미가 있을지 모르나, 사회정의, 삶의 질 향상, 공동의식 고양 등에 대한 관심이 적어져 장기적으로는 사회적 분열을 조장할 가능성이 있음
- 공공성 옹호집단의 반발
  - 공무원 노조는 상수도 광역화와 전문기관 위탁정책 자체를 민영화의 사전 정지작업과 민영화라고 규정함. 그에 따라 수돗물의 공공성이 크게 침해될 것이며, 현재 공무원 신분인 상수도 관련 인력의 노동안정성이 침해될 것이라 주장함
  - 물사유화저지공동행동, 참여연대 등 시민단체로 구성된 진보진영에서도 물자본 육성과 상품화전략을 지양하고, 물의 상품화가 아닌 공공재로서의 물의 지위에 대한 고려를 해야 한다고 주장하면서 공공재인 상수도에 민간자본이 참여하는 것에 대해 근본적으로 반대하고 있음(박용성 외, 2010. ‘지방상수도 민영화정책 변동과정에 관한 연구. 『지방행정연구』, 14(4))



## 4. 민영화의 전제조건 및 시사점

### 가) 민영화 전제조건

- 민영화 대상기관과 사업의 선정기준은 보다 근원적으로 자치단체의 통합적 관리능력의 유무에 따라야 함
  - 정부는 계약과 위탁비용의 산정, 성과평가 등 민영화에 따른 총체적인 통제 능력을 보유하고 있어야 함
  - 이러한 관리비용(monitor cost)이 거래비용을 상회할 경우 민영화는 실패로 돌아갈 것임. 향후 민간대기업, 해외기업 등의 상수도사업 진출이 이루어질 경우 자치단체의 민간기업에 대한 통제능력은 상대적으로 취약해 질 가능성이 높음
- 관료들은 서비스 개선 없이 민영화범위를 확대하려는 속성이 있음. 행정 편의성 추구에 따른 민영화 선정기준은 자칫 지역주민의 반발을 불러올 수 있음
  - 향후 민영화 결정에서 보다 중요한 변수는 지역주민의 요구와 지지가 될 것임. 특정 공공서비스를 민영화 또는 민간위탁 할 경우 지역주민이 합의할 수 있는 공론의 장이 마련되어야 함
- 효율성은 형평성을 저해할 수 있음. 즉 정부가 한정된 공공서비스를 제공할 때 효율성과 형평성 어디에 정책우선순위를 두어야 하는가의 문제가 제기됨(이영범, 2004. ‘공공서비스제공의 효율성과 형평성의 관계에 관한 실증적 연구: 상수도사업을 중심으로. 『한국행정연구』, 13(3))
  - 결국 상수도사업은 단기적인 효율성보다 장기적으로 지역사회의 다양한 이해관계자의 이해를 반영하는 사회적 필요성에 근거하는 공공재로서 인식이 바탕에 있어야 함(여영현, 2009. ‘지방공기업의 이해관계자와 지배구조. 『한국지방공기업학회보』, 2(2))
  - 민영화 대상사업에 대한 고객만족도, 지역위원회의 활동, 가격인상에

대한 감시, 경영공시와 적정수익률의 추구, 소비자가 아닌 시민으로서의 공공재 접근 등 지역독점사업에 따른 공익성의 약화를 방지할 수단을 확보하지 않는다면 상수도 민영화에 따른 예상치 못한 폐해는 지역주민의 몫이 될 수 있음

#### 나) 외국사례 및 민영화 검토결과의 시사점

- 외국사례 검토 결과 지방상수도의 운영은 영국과 프랑스에서는 운영의 상당부분을 민간이 담당하고 있으나, 영국의 경우 상수도 요금결정의 가격조정권을 정부에서 담당함
  - 영국의 경우도 잉글랜드는 급진적인 민영화, 스코틀랜드는 점진적인 민영화를 추진하였으며 잉글랜드의 급진적인 민영화 효과에 대해서는 아직 긍정적인 평가를 유보하고 있는 상태임
  - 잉글랜드는 정부의 재정위기 해고 대책의 하나로 민영화를 추진하여 우리나라의 경우와 다름
- 일본의 경우 상수도의 시설소유와 운영을 모두 지자체에서 하고 네덜란드 및 벨기에도 시설소유는 지자체, 운영은 공사형태의 공공부문에서 담당함
- 지방상수도 민영화나 선행연구의 검토결과 민영화에 대한 긍정적 평가를 내리지 않고 있음
- 종합컨대, 지방상수도는 상수도 요금 등의 국민정서를 감안하여 아직 우리나라에서는 민영화는 곤란한 상태임
  - 하지만, 시설의 현대화, 투자재원의 확보, 규모의 경제 등을 고려하여 지방상수도 운영의 광역화 및 통합화가 우선되어야 하며, 이 과정에서 경영효율성을 다소 높일 수 있는 광역적 통합의 운영주체를 공공성을 가진 기관으로 방안을 강구할 필요가 있음

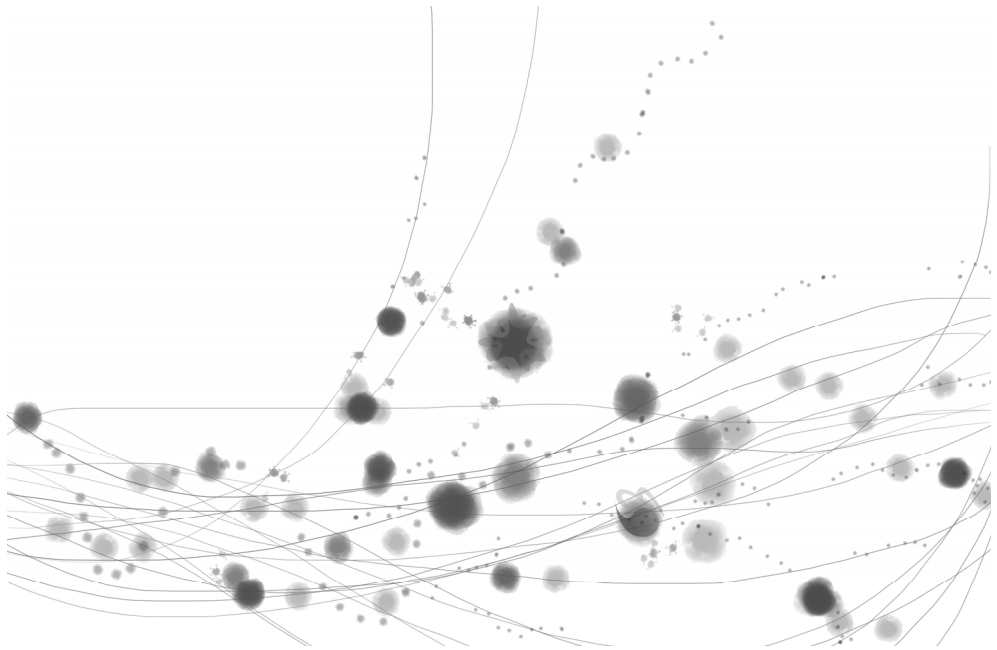
- 또한 상수도의 완전 민영화는 한계가 있어 전문기관의 경영기법을 도입하되 요금결정을 지방정부가 하는 상수도의 공공서비스 기능을 유지해야 함



## 제 3 장

# 지방상수도 실태와 문제점

제1절 지방상수도 운영실태와 외국사례  
제2절 전문기관 위탁운영의 실태와 문제점





## 제 3 장

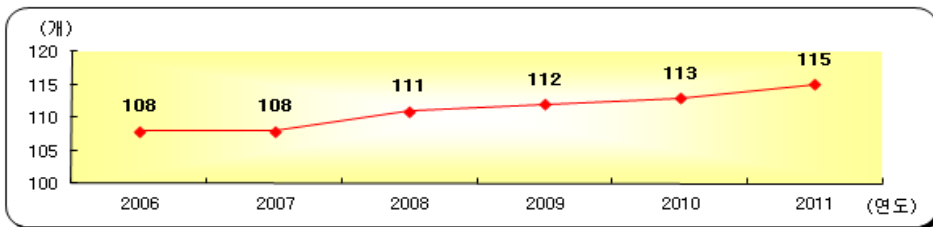
## 지방상수도 실태와 문제점

## 제1절 지방상수도 운영실태와 외국사례

## 1. 운영실태

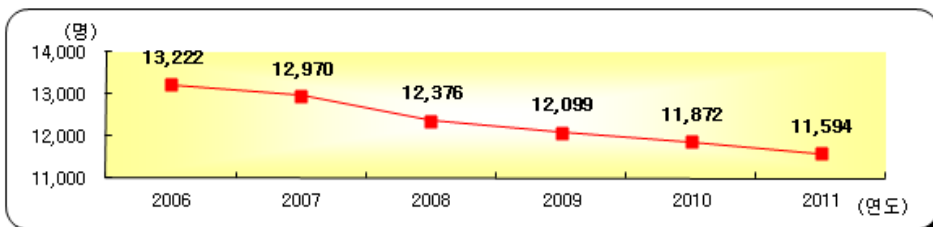
- 2011년 기준 지방상수도 공기업수는 115개임

[그림 3-1] 최근 5년간 상수도공기업 수



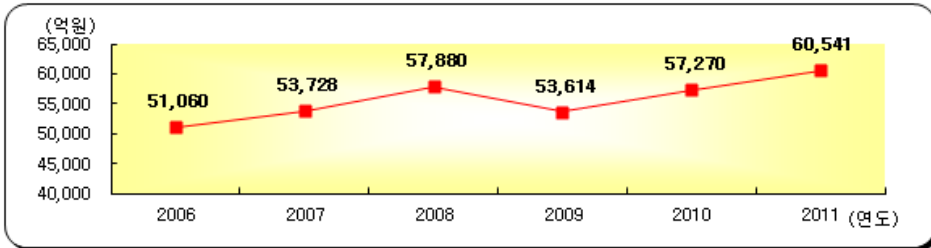
- 인력규모는 11,594명임

[그림 3-2] 최근 5년간 상수도공기업 인력규모



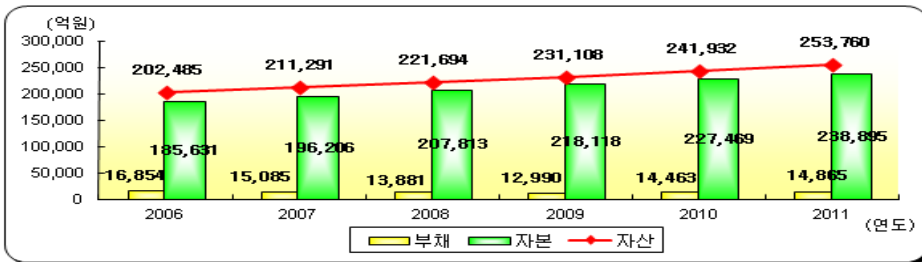
- 인력규모는 11,594명임

[그림 3-3] 최근 5년간 상수도공기업 예산규모



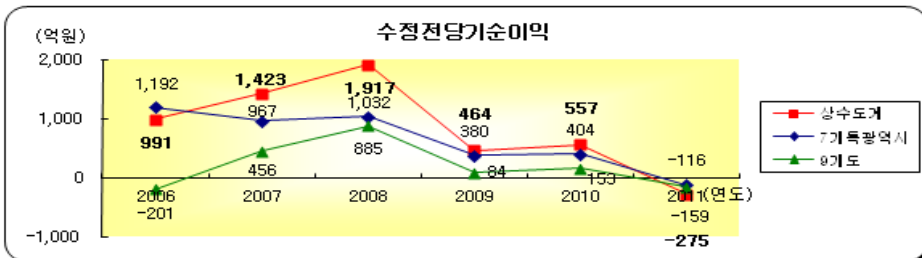
- 재무상태는 자산 25조 3,760억원(부채 1조 4,865억원, 자본 23조 8,895억원)

[그림 3-4] 최근 5년간 상수도공기업 재무상태



- 경영성과는 타회계지원금 반영 후 당기순이익은 -275억원임

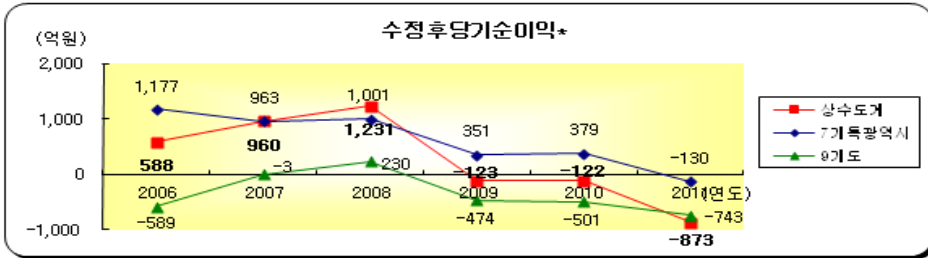
[그림 3-5] 최근 5년간 상수도공기업 타회계지원금 반영 후 당기순이익





- 경영성과는 타회계지원금 반영 후 당기순이익은 -275억원임

[그림 3-6] 최근 5년간 상수도공기업 타회계지원금 반영 후 당기순이익



- 개선사항

- 설비투자의 적정성 검토 및 비용 대비 효율을 고려한 위탁운영
- 소규모 정수장 통합을 통한 시설이용률 제고 및 정수장 신규설치 시 철저한 타당성 검토
- 인접한 지자체 상수도의 전문기관 통합위탁을 통하여 인력감축, 품질향상, 유수율 제고 등 상수도사업의 효율성 제고
- 인력의 전문성 확보를 통한 조직효율성 제고
- 순환보직에 따른 잦은 인사이동 지양으로 업무의 지속성·전문성 확보

## 2. 현행 운영방식의 문제점 : 직영방식

### 가. 직영방식의 개념 및 특성

- 지방공기업을 경영형태별로 분류하면 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분할 수 있음
  - 이 중 직접경영방식은 지방공기업 중에서 가장 오랜 역사를 지니고 있는 것으로, 지방자치단체가 자신의 직원에 의해 지방공기업에 관한 사무를 처리하는 것을 의미함

- 상·하수도사업은 지방자치단체가 직접경영하는 지방공기업의 형태로 운영되고 있으며, 지방직영기업은 다음과 같은 특징을 가지고 있음
  - 지방의회의 의결을 얻어 확정되는 예산에 의해 운영됨. 일반회계와는 별도로 특별회계로 계리하도록 되어 있으나, 그 세입·세출예산에 대해서는 매년 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있음
  - 예산회계는 지방공기업법의 적용을 받게 되어 있고, 동법에서 규정한 것을 제외하고는 지방자치법 및 지방재정법, 기타 관계 법령을 적용함. 다만, 일반행정기관에 적용되는 감사원법은 그대로 적용됨
  - 지방직영기업의 직원은 공무원이며, 그들의 임면방법·근무조건 등은 일반공무원과 동일함. 공무원의 노동권이 보장되고 있지 못하기 때문에, 지방직영기업의 직원도 노동권을 행사할 수 없음
  - 지방직영기업은 지방자치단체의 행정기구 또는 그 산하기관의 형태로 조직되며, 자치단체장의 직접적인 통제를 받음

#### 나. 직영방식의 장점

- 공공성 확보
  - 직영기업은 사기업과는 달리 이윤획득을 궁극적인 목적으로 하지 않으며, 주민의 편의와 공공복리의 증진을 본래의 목적으로 하고 있음. 예컨대, 지방공기업에서는 행정적 필요나 지역주민의 복리증진이라는 관점에서 경우에 따라서는 채산을 무시하고 경영될 수도 있으나, 사기업에서는 이러한 경영은 본질적으로 생각할 수 없음
  - 상수도사업과 같이 지역주민의 일상생활에 필요불가결한 서비스를 제공하는 사업은 궁극적으로 공공성이 높은 성격을 지니고 있다고 볼 수 있음. 이러한 사업에 대해서는 직영관리방식이 지역주민의 복지증진을 궁극적 목적으로 하면서 공공성을 가장 잘 충족시킬 수 있는 방식이라고 할 수 있음

- 사기업은 발생이윤 모두 주주 등 특정 개인에게 배당함을 원칙으로 하나, 직영기업에서 획득한 이익은 시설개량이나 서비스의 향상 등에 의해 다시 이용자인 주민에게 환원된다는 점이 공공성의 추구라는 개념과 연결됨
- 행정의 종합성 확보
  - 지방자치단체가 공익사업을 경영하는 경우에는 법률상 당해 기업의 독점권이 보장되는 경우가 많으며, 사업운영에 유리한 점이 많게 됨. 물론 독점적 지위로 인해 비효율적인 경영이 이루어질 수도 있으나, 사업의 안전성이나 지속성을 보장받을 수 있음
  - 현행 상하수도사업의 경우 직접적인 공공적 통제가 가능하며, 지방정부가 직접경영하기 때문에 지방자치단체의 행정목적 수행과 유기적인 관계를 이루고 있어 행정의 종합성을 확보할 수 있다.
- 저요금정책 유지 가능
  - 직영기업은 자본주의적·공적 소유를 바탕으로 독점원리가 지배되며, 공공성을 중심이념으로 하면서 기업성을 달성하려는 성향이 있음. 또한 사기업에 비해 수익성이 낮은 공공사업분야에서 공익이라는 목적을 달성하기 위해 참여적·민주적 원리를 능률성과 접목시키는데 주안점을 둬
  - 가격정책은 시장원리에 의해 작동되기보다는 일정한 공공규제의 틀 안에서 원가수준을 보상하는 수준에서 결정되므로 저요금정책을 유지할 수 있음. 즉, 직영방식이 아닐 경우에는 이윤추구로 인한 요금의 과다 부과로 주민부담이 가중될 우려가 있음
  - 직영방식은 공영사업이기 때문에 비과세이며, 경제적으로 채산이 맞지 않는 경우에도 지방자치단체에 대한 신용에 의해 장기저리의 자금이 조달될 수 있고, 국고지원 등을 통한 운영이 가능함

### 다. 직영방식의 문제점

#### ○ 기술적·운영적 문제

- 운영의 비효율성, 정기적인 유지관리 미흡, 적절한 예방관리 결여 등의 문제가 있으며, 유수율이 낮은 것을 예로 들 수 있음
- 우리나라 지방상수도 유수율은 2011년도의 경우 84.0%로 선진국에 비하면 낮은 편임. 유수율이 낮은 것은 관거를 적절히 유지관리하지 못하고, 적절한 시기에 교체하지 못함에 따라 발생하는 물리적인 누수 때문임
- 2010년도 1년간 생산·공급한 수돗물 총량은 5,910백만m<sup>3</sup>이며, 이 가운데 누수량 등을 제외한 실제 유효수량은 5,267백만m<sup>3</sup>, 수도요금이 부과된 양(유수수량)은 4,920백만m<sup>3</sup>으로 83.2%의 유수율이 나타나고 있음

<표 3-1> 연도별 상수도 총급수량 추이

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총급수량 (백만m <sup>3</sup> )	5,798	5,812	5,791	5,696	5,723	5,909	6,002	5,749	5,747	5,804	5,760	5,910
유수수량 (백만m <sup>3</sup> )	4,258	4,342	4,367	4,395	4,489	4,633	4,761	4,601	4,659	4,744	4,759	4,920
유수율 (%)	73.4	74.7	75.4	77.2	78.4	78.4	79.3	80.0	81.1	81.7	82.6	83.2
누수량 (백만m <sup>3</sup> )	934	859	804	700	781	839	845	819	734	709	658	638
누수율 (%)	16.1	14.8	13.9	12.3	13.6	14.2	14.1	14.2	12.8	12.2	11.4	10.8

자료: 환경부, 「2010 상수도통계」, 2011.

- 시설의 설계·시공 상의 전문성 부족, 시공불량 등도 기술적·운영적 문제점으로 지적될 수 있는데, 이런 상황에서의 서비스 확대는 제한적이며 인구증가에 대처하기 어려움

#### ○ 상업적·재정적 문제

- 지방자치단체가 경영함으로써 경제적 채산의 유무에도 불구하고 주민의 요구에 따라 서비스수준을 확보하여야 하며, 사기업과 같이 수익성이

높은 사업에서 영리만을 추구할 수 없기 때문에 채산성을 유지하기가 어려움. 특히, 채산성의 유지가 어려울 경우에는 지방자치단체가 일정한 재정적 보전을 해 주기 때문에 지방직영기업들은 공공성이라는 미명하에 비효율적 경영을 도모할 수 있음

- 상수도의 경우 사용료가 공급의 경제적비용을 적절히 반영하지 못하고 있으며, 상·하수서비스에 대한 수요관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있는데, 이러한 측면들이 상업적 손실을 가져오고 있음
- 상·하수도 요금구조는 지불능력이 낮은 저소득층도 적정수준의 수도물이나 하수처리서비스를 이용할 수 있도록 하는 동시에, 물가에 대한 영향 등의 이유로 전반적으로 낮은 요금으로 공급되고 있음
  - 2010년 전국의 평균 상수도요금은 610.2원/m<sup>3</sup>으로 이는 생산원가 777.2원/m<sup>3</sup>의 78.5% 수준임. 이러한 상수도요금의 생산원가는 지속적으로 상승하고 있으나 정부의 물가억제 정책 등으로 인해 요금인상 수준이 낮아 요금현실화율은 2007년 이후 지속적으로 하락하고 있음

<표 3-2> 연도별 수도요금 변화 추이

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
요금 (원/m <sup>3</sup> )	396.9	445.4	489.1	514.0	532.9	550.7	563.2	577.3	603.9	613.2	609.9	610.2
생산원가 (원/m <sup>3</sup> )	535.3	592.3	569.1	593.9	596.6	638.9	680	704.4	715.4	730.7	761.6	777.2
현실화율 (%)	74.1	75.2	85.9	86.5	89.3	86.2	82.8	82.0	84.4	83.4	80.1	78.5

자료: 환경부, 「2010 상수도통계」, 2011.

- 오염으로부터 수질환경을 보호하고 서비스를 확대하기 위해서 필요한 재원을 마련하는 데는 요금수입만으로는 불충분함. 공공부문의 투자에 의한 시설확충도 자원부족, 다른 투자와의 경합 등의 문제로 원활히 이루어지기 어려운 실정임

○ 관리자의 책임경영의식 미흡

- 상수도 공기업의 생산성이 낮은 것은 과도한 인원이나, 인력배분상의 문제, 전문인력 부족 등에 따른 운영인력구성의 비효율성에도 그 원인이 있음. 간접경영방식을 채택하고 있는 지방공사공단에 대해서는 사장에게 광범위한 인사권과 보조조직 구성권을 주고 있으나, 지방직영기업에 대해서는 하위직 직원들까지 지방자치단체장이 임명하고 있어 지방직영기업의 관리자에게 인사권과 보조조직 구성권 등 자율권이 주어지지 않고 있음
- 지방공기업법 제7조 제2항에 따라 관리자는 지방자치단체의 공무원 중에서 자치단체장이 임명하기 때문에 자치단체장의 영향력을 무시할 수 없는 실정임. 임명된 관리자는 원칙적으로 2년의 임기를 가지고 있으며, 경영성과가 우수하고 본인이 원하는 경우에는 임기 이내에도 타부서로 전보 또는 승진할 수 있음. 이러한 규정은 관리자의 전문성을 저해할 우려가 있음
- 사업부서의 경우 관리자는 일반기업의 대표이사과 같은 입장으로, 사업 전반에 대한 충분한 이해와 미래에 대한 통찰력 및 판단력을 갖추고 있어야 함. 그러나 순환보직원칙이 중요한 인사기준이 되어 있고, 2년이라는 비교적 짧은 기간동안 상수도사업을 경영하기 때문에 사업경영에 필요한 전문성을 갖추기란 곤란함

○ 직원의 전문성 부족

- 인력배치가 사업소에 따라 일관성이 없으며 인력의 과대 또는 과소배정이 문제가 되고 있는데, 기술직의 경우에는 임의적으로 인원을 배정하는 경향이 더욱 큼. 또한 일반직의 경우에도 3년 이상 상수도사업에 종사한 직원이 많지 않아 전문성 배양에 큰 어려움이 있음
- 기능직과 별정직은 너무나 인사이동이 없다는 것도 문제점으로 지적될 수 있음. 지방공기업법 제10조의 2에 의거하여 기업행정직과 수도토목직

등의 전문직렬을 두고 있으나, 이들 전문직렬에 속한 직원의 인사이동이 억제되어 있어 당사자들의 불만이 큼. 이로 인해 사기가 저하되어 있으며, 특히 별정회계직의 경우에는 많은 지식과 경험에도 불구하고 승진기회가 거의 허용되지 않고 있음

- 상수도사업을 직영체제로 운영하기 때문에 전문성이 높은 기술인력을 충원하기 곤란하고, 직원의 잦은 인사이동으로 전문성을 확보하기 어렵다는 문제를 안고 있음

#### ○ 기업성 도입의 한계

- 상수도사업은 지방공기업의 특성을 살려 공익성과 기업성을 동시에 충족시켜야 함. 기업성은 독립채산제 회계처리와 수익자부담원리를 적용하는 형식적 기업성뿐만 아니라, 주어진 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있도록 인력과 자산 등을 적극 활용하고 경영환경 변화에 신속히 대응하며 창조적으로 도전해 나아가는 기업가정신을 가져야 한다는 경제성을 의미함.
  - 경영의 효율성은 그 노력에 대한 충분한 보상이 없이는 달성될 수 없음. 아무런 노력을 기울이지 않더라도 임기가 끝나 다른 부서로 전보된다면 경영의 효율화는 불가능함. 따라서 상수도사업의 경영성과에 대한 인센티브제도는 상수도사업의 효율화 여부를 결정하는 관건이 됨
- 특히, 상수도사업에 종사하고 있는 직원들에게 지급되는 장려수당은 상대적으로 빈약한 수준에 그치고 있음. 즉, 상수도사업의 업무량과 비상근무 등에 비해 이에 대한 보상은 극히 미미한 실정이며, 경영성과에 대한 인센티브제도는 거의 활용되고 있지 않음
  - 즉, 지방상수도 공기업에 대한 경영평가 및 진단을 실시하고 있지만 경영평가결과가 인센티브제도와 연계되지 않아 경영평가의 실효성을 확보하기 불가능함

제2절 전문기관 위탁운영의 실태와 문제점<sup>1)</sup>

1. 위탁운영의 의의

- 전문기관 위탁경영의 의미
  - 현재 지방자치단체에서 추진되고 있는 위탁운영은 상수도 전문기관이 시설투자를 하고 상수도 서비스를 제공하지만, 상수도 시설에 대한 소유권 및 요금 결정권을 해당 지방자치단체가 소유하고 있다는 점에서 민영화의 한 형태인 계약(contract out)방식에 의한 서비스공급 유형이라고 할 수 있음
  - 지방상수도의 위탁은 이전의 정부 직접공급 방식에서 계약방식으로의 전환과 함께 이전의 공공부문 단독 공급형에서 공공-민간협력 공급형으로의 전환을 의미함

<표 3-3> 지방상수도 공급 방식의 비교

구분	직영 : 이전	위탁 : 2008년 이후	비고
시설투자 및 관리	지방자치단체	전문기관	일부시설의 경우는 지방자치단체가 직접관리하는 경우도 있음
공급유형	지자체 직접 공급	계약에 의한 공급	
사업주체 유형	지자체 단독	공공-민간협력	

1) 이삼주 외, 지방상수도사업의 경영개선 전략(정책연구보고서 2012), 한국지방행정연구원, 2012 참조하여 작성함



## ○ 통합위탁 운영의 장단점

&lt;표 3-4&gt; 지방상수도 통합 위탁운영의 장단점 비교

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상수도 운영과정에서 도출되는 시설의 중복투자 문제 완화</li> <li>- 민간기업의 인력, 기술, 경영방식 등이 도입되어 서비스 전달체계의 경쟁성과 다양성 증대</li> <li>- 상수도 서비스 공급과 비용의 연계가 용이하여 사용자부담원칙이 확대</li> <li>- 독점적 공급체제에서 경쟁체제로의 전환이 이루어져 생산성 향상</li> <li>- 상수도 서비스 공급과정 및 비용과 성과가 보다 명확하게 가시화된다는 점에서 정확한 성과 측정이 가능</li> <li>- 지방자치단체의 부속 행정기관이 직접 공급함에 따른 보수성 및 경직성이 완화되어 환경변화에 대응성이 제고: 적기 시설투자 및 유수율 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직영은 서비스를 성실히 수행할 정치적 책임을 지고 있으나 위탁의 경우에는 상대적으로 책임성이 취약</li> <li>- 민간기업의 파업 등 서비스 전달이 불가능한 상황이 발생할 개연성</li> <li>- 수도서비스에 대한 지역주민 또는 지방자치단체의 통제권이 약화</li> <li>- 경쟁시장이 성립되지 않을 경우 상당한 거래 비용 발생</li> <li>- 지방자치단체 공무원 노조의 저항</li> <li>- 필수서비스의 민영화에 대한 주민들의 거부감</li> <li>- 민간기업의 수익성 추구 및 재정지원 중단에 따르는 상수도 요금 상승</li> </ul>

## 2. 상수도 위탁추진의 배경

## ○ 상수도 보급 확대

- 자치단체 계층별 상수도 보급률은 특·광역시 99.9%의 보급률을 나타내고 있으며, 시지역이 99.0%, 읍지역이 94.7%, 면단위 농어촌지역이 85.4% 수준임
- 면지역과 같은 농촌형 지역의 급수율은 아직 개선할 부분이 많으며, 이러한 지역은 1인 1일 급수량은 도시형 지역의 반에도 미치지 못하고 있음

<표 3-5> 지역규모별 상수도 보급수준

구분	총인구 (천명)	급수인구 (천명)	급수보급률 (%)	직접급수량 (천m <sup>3</sup> /일)	1인1일당 급수량 (L)
전국	51,435	48,395(50,264)	94.1(97.7)	16,104	333
특광역시	23,645	23,526(23,625)	99.5(99.9)	7,247	308
시지역	18,555	18,310(18,373)	98.7(99.0)	7,374	403
읍지역	4,115	3,696(3,896)	89.8(94.7)	1,183	180
면지역	5,119	2,863(4,371)	55.9(85.4)		

자료: 환경부, 「2010 상수도통계」, 2011.

○ 상수도 재정운영의 효율화

- 2010년도 상수도 관련 총세입액은 5조 9,859억원으로 이중 자본수입이 5조819억원, 보조수입이 7,045억원, 기채수입이 1,995억원임
- 시·도보조, 지방교부세, 일반회계보조금 등으로 구성되는 보조수입이 매년 상승하고 있다는 점은 상수도로 인해 지방자치단체의 재정압박이 증가하고 있다는 것임. 기채수입 역시 2006년을 기점으로 최근 다시 증가하고 있어 지방재정의 부담요인으로 작용하고 있음
- 상수도의 만성적자, 신규시설투자 미흡, 생산원가상승 등으로 인해 전국 12개 직영기업중 적자기업이 47개로 1,358억의 손실이 발생하고 있음

<표 3-6> 연도별 상수도 세입 현황

(단위: 억원, %)

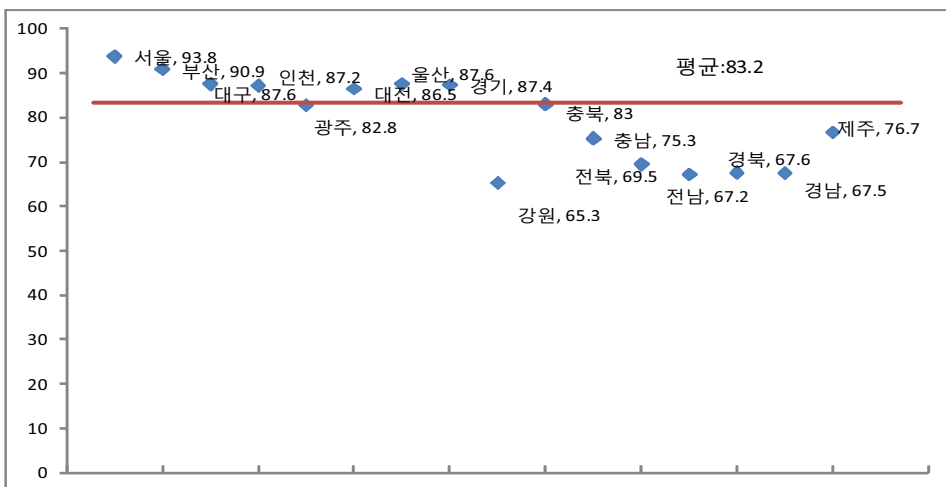
구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
세입액	41,615	43,278	47,542	48,755	51,405	53,718	53,672	54,798	57,736	61,481	65,166	59,859	
자본수입	33,596	35,414	38,937	40,776	43,680	46,185	46,766	48,399	51,135	52,974	56,607	50,819	
보조수입	3,892	4,131	5,305	5,206	5,467	5,359	5,113	5,439	5,714	7,496	7,130	7,045	
기채수입	4,127	3,733	3,300	2,773	2,258	2,174	1,056	961	886	1,010	1,428	1,995	
부채액	금액	42,631	42,893	39,685	36,730	27,057	22,231	19,017	15,139	13,272	11,253	9,816	10,019
	증가율	6.0	0.6	-7.5	-7.0	-26.3	-17.8	-14.4	-20.4	-12.3	-15.2	-12.8	2.1

자료: 환경부, 「2010 상수도통계」, 2011.

## ○ 상수도 서비스의 지역간 불균형 완화

- 2010년 전국의 평균적인 유수율은 83.2%이지만, 개별 자치단체별로는 특광역시 등 도시형 자치단체의 유수율이 도 자치단체와 같은 농촌형 자치단체에 비해 월등히 높은 유수율을 보이고 있음
  - 강원도(65.3%), 전북(69.5%), 전남(67.2%), 경북(67.6%), 경남(67.5%) 등은 70%에도 미치지 못하는 낮은 수준의 유수율을 보이고 있음
- 낮은 유수율을 보유하고 있는 자치단체의 경우는 시설투자비의 증대 및 상수도 원가인상에 따르는 요금인상 압박을 받을 수밖에 없음
  - 전국 수도관 총연장 165천km 중 노후관(21년 이상)이 33천km(21년이상, 22.1%)로 연간 약 7 억톤이 누수되며 이로인한 손실은 약 5천억원이 발생하고 있음
- 이러한 이유로 상수도 운영의 전문성을 보유하고 있는 기관에 위탁의 필요성이 제기됨

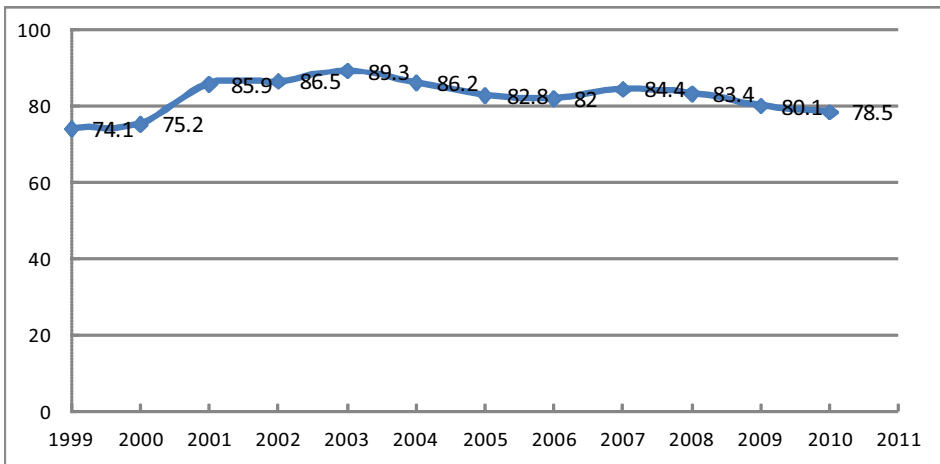
[그림 3-7] 시도별 유수율(%) 비교



○ 상수도 요금 인사의 압박요인 완화

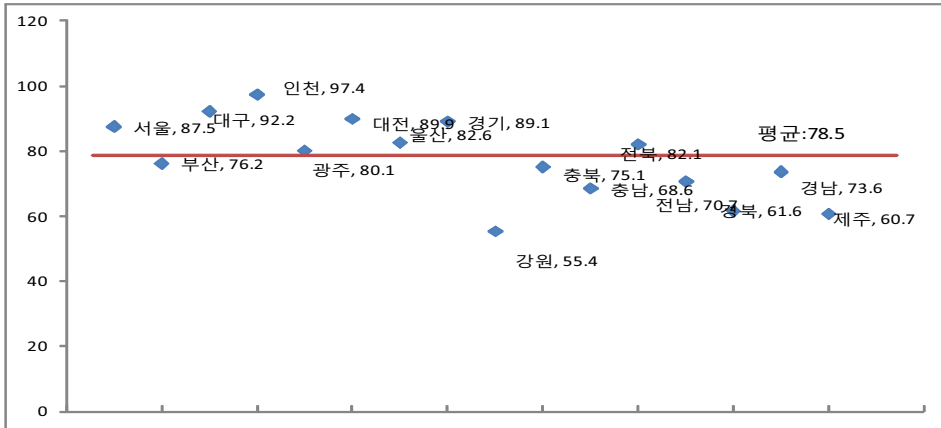
- 2010년 전국의 평균 상수도요금은 610.2원/m<sup>3</sup>으로 이는 생산원가 777.2원/m<sup>3</sup>의 78.5% 수준임. 상수도요금의 생산원가는 지속적으로 상승하고 있는 반면 정부의 물가억제 정책 등으로 인해 요금인상 수준이 낮아 요금현실화율은 2007년 이후 지속적으로 하락하고 있음

[그림 3-8] 연도별 수도요금 현실화율(%) 변화



- 도시형 자치단체에 비해 농촌형 자치단체의 생산원가 높고 이로 인해 상수도 요금이 높게 책정되어 있음에도 불구하고 현실화율은 저조한 수준임
- 상수도요금을 비교하면, 서울 514.2원(원/m<sup>3</sup>), 광주광역시 498.4원이며, 전남 760.5원, 전북 745.0원임
- 기초자치단체의 경우는 더 큰차이를 발생하는데 과천시외의 경우 원가 1,022원, 요금 428.9원, 강원도 정선군은 원가 2,217원, 요금 1,144원으로 두 배 이상의 요금 차이가 발생하고 있음

[그림 3-9] 시도별 수도요금 현실화율(%)



- 이러한 이유로 인해 전국에 균질적인 상수도서비스 제공과 함께 원가 및 요금의 차이를 최소화하고자 전문기관에 위탁 필요성이 제기되었음

### 3. 상수도 위탁운영 실태

#### 가) 추진경위

- 앞서 살펴본 바와 같은 지방상수도의 문제점인 투자재원부족, 지역간 급수 불균형 및 전문인력 부족 등의 문제를 해결하기 위해, 정부에서는 지방상수도 통합위탁방안을 추진하고 있음
  - 이는 지방상수도를 전문기관에 통합위탁하여 지방상수도에 부족한 투자재원 및 전문인력을 확보함으로써 깨끗한 수돗물을 저렴하게 공급하려는 것임
- 지방상수도 통합위탁 방향
  - 첫째, 현행법령 범위내에서 추진하되 위탁여부, 위탁기관, 통합권역은 지방자치단체 여건에 따라 자율적으로 선택추진
  - 둘째, 3~7개 지방자치단체의 상수도를 1개 권역으로 통합하여 전문기관에 위탁

- 셋째, 지방자치단체가 시설을 소유하고 상수도 요금 결정권한을 보유하면서 전문기관에 운영대가를 지급하고
- 넷째, 우선적으로 통합을 추진하는 지방자치단체에는 특별교부금 등 인센티브 제공

### 추진경과

- 2008.5: “지방상수도 전문기관 통합관리계획” 발표(행정안전부)
- 2008.12: 경남(거제, 사천, 통영, 고성) 통합위탁 MOU 체결(행정안전부)
- 2008.12월: “상수도 광역화 추진계획” 발표(환경부)\*
- 2009.7: 강원남부권(태백, 정선, 삼척, 영월) 통합운영 MOU 체결(환경부)
- 2010.9: 경남(거제, 사천, 통영, 고성) 통합위탁 완료(행정안전부)\*\*
- 2010.9: 강원동부권(강릉, 속초, 고성, 양양) 통합운영 MOU 체결(환경부) \*\*\*
- 2011.12: “지방상수도 경영효율화를 위한 통합운영 활성화방안” 발표(행정안전부) \*\*\*\*
- 2012.12.5. 강원남부권(평창, 영월, 정선) 통합운영 환경공단과 협약체결
- 2012.12.12. 전남서남부권(장흥, 완도, 진도) 통합운영 수자원공사와 협약체결

\* 시범지역으로 12월 26일에 전남권, 12월 30일에 경북권과 MOU를 체결하였는데, 전남권은 목포, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 신안, 완도, 지도 등 9개 지자체이고, 경북권은 포항, 경주, 영천, 울진, 영덕 등 5개 지자체임 \*\* 이들 지자체에는 특별교부세 56억원(지자체당 14억원)과 국비 188억원을 지원하였음 \*\*\* 지방비 부담 과중 등의 이유로 사업 포기 \*\*\*\* 통합위탁 참여 지자체에 특교세 20억원 정도 지원

#### ○ 전문기관 위탁실적

- 2004년 이후 2012년 12월까지 24개 지방자치단체가 지방상수도를 전문기관에 위탁운영하고 있으며, 경남의 사천·거제·고성·통영시의 4개 자치단체가 한국수자원공사, 강원도의 정선·영월·평창이 한국환경공단, 장흥·완도·진도가 한국수자원공사에 2012년 12월에 통합위탁의 협약을 체결하였음
- 경남서부권(사천, 거제, 통영, 고성) 4개 지자체는 2010년 9월 1일 한국수자원공사와 협약체결하였음
- 강원남부권(평창, 정선, 영월) 3개 지자체는 2012년 12월 5일 한국환경공단과 협약체결하였음

- 전남서남부권(장흥, 완도, 진도) 3개 지자체는 2012년 12월 12일 한국수자원공사와 협약체결하였음
- 2004년 이후 현재까지 개별위탁을 실시하고 있는 자치단체는 14개임
  - 개별위탁 자치단체: 동두천, 양주, 파주, 광주, 논산, 서산, 천안, 단양, 정읍, 나주, 함평, 예천, 고령, 사천, 거제, 고성, 통영
  - 수탁기관: 한국수자원공사

&lt;표 3-7&gt; 개별위탁 자치단체 명

구분	계	경기	충청	전북	전남	경북
지자체수	18	4	5	1	2	2
지자체		동두천 양주 파주 광주	논산 서산 천안(공업) 단양	정읍	나주 함평	예천 고령

- 한편 통합위탁과 관련해서는 2010년 9월 1일 경남서부권(사천·거제·통영·고성) 4개 지자체가 통합위탁을 완료했으며, 강원남부권 3단체, 전남서남부권 3단체가 2012년 12월 5일과 12일에 각각 협약체결 하였음

&lt;표 3-8&gt; 개별위탁 자치단체 명

구분	계	경남	강원	전남
지자체수	18	4	3	3
지자체		사천 거제 고성 통영	평창 영월 정선	장흥 완도 진도

○ 전문기관 위탁은 대략 20-30년으로 위탁기간을 체결하고 있음

<표 3-9> 지방상수도 위탁운영 현황(2010년)

지자체	총인구 (명)	급수인구 (명)	보급률 (%)	유수율 (%)	생산원가 (원/㎥)	평균요금 (원/㎥)	현실화율 (%)	협약 체결일	위탁기간 (년)
논산	130,114	81,581	62.7	82.9	1,437	875	60.9	'03.12.30	30
정읍	122,000	113,254	92.8	80.2	1,237	826	66.8	'04.12.06	20
사천	116,176	107,548	92.6	74.0	1,202	839	69.8	'05.07.26	30
예천	47,723	27,870	58.4	73.4	823	523	63.5	'05.07.28	30
서산	163,055	132,564	81.3	81.6	1,042	704	67.6	'06.02.17	30
천안	570,107	491,609	86.1	88.1	698	634	90.8	'06.04.13	20
고령	35,679	27,340	76.6	72.1	966	489	50.7	'06.06.28	30
금산	57,209	33,720	58.9	69.5	1,121	562	50.1	'06.06.28	30
동두천	98,311	95,271	96.9	86.6	903	618	68.5	'06.06.29	30
거제	236,435	220,310	93.2	67.8	1,147	824	71.8	'07.11.01	20
양주	204,438	186,540	91.2	85.7	1,304	860	65.9	'08.02.05	20
나주	91,540	63,439	69.3	72.1	1,906	859	45.1	'08.03.14	20
단양	31,817	20,736	65.2	71.4	2,282	802	35.2	'08.04.08	20
파주	364,214	335,254	92.0	84.6	671	585	87.2	'09.02.25	20
함평	37,502	15,132	40.3	44.8	950	619	65.1	'09.03.11	20
광주	259,387	213,813	82.4	85.0	792	669	84.5	'09.07.17	20
고성	58,554	36,864	63.0	46.5	1,035	909	87.8	'09.12.23	20
통영	143,632	133,865	93.2	40.4	1,277	1,065	83.4	'09.12.23	20

자료: 백승천, “지방상수도 통합위탁 활성화 방안”, 지방공기업, 통권 2호, 지방공기업평가원, 2012.6월호, p.30(원문: 행정안전부, 2010년 지방공기업 결산 및 경영분석, 2011 및 환경부 내부자료(비공기업))

○ 통합위탁 진행현황

- 7개 권역 26개 자치단체에서는 통합위탁이 진행중에 있음
  - 진행중인 권역은 전남남서부권, 충남서부권, 경북북부권, 충남남부권, 강원남부권, 강원동부권, 전북동부권임
- 통합관리 진행중인 자치단체별의 수탁기관은 한국수자원공사와 한국환경관리공단이 모든 지역을 담당하고 있음



- 한국수자원공사(4개 권역, 17개 지자체): 전남남부권, 충남서부권, 경북북부권, 충남남부권
- 한국환경공단(3개 권역, 9개 지자체): 강원남부권, 강원동부권, 전북동부권

&lt;표 3-10&gt; 지방상수도 통합관리 권역

관리권역		행정구역	위탁기관
계	39권역	시·군통합권역 30, 특광역시 7, 도서 2	
한강권 (7개권역)	경기북서부권(3)	고양시, 파주시, 김포시	
	경기북동부권(5)	남양주시, 구리시, 가평군, 포천군, 철원군	
	경기북부권(4)	의정부시, 양주군, 동두천시, 연천군	
	경기남부권(3)	성남시, 안성시, 용인시	
	경기남서부권(4)	수원시, 오산시, 화성시, 평택시	
	경기서부권(8)	부천시, 시흥시, 광명시, 안양시, 과천시, 의왕시, 군포시, 안산시	
	경기동부권(5)	광주시, 하남시, 양평군, 여주군, 이천시	
남한강권 (2개권역)	충북북부권(7)	충주시, 제천시, 단양군, 음성군, 괴산군, 증평군, 진천군	
	강원남부권(6)	원주시, 횡성군, 평창군, 영월군, 정선군, 태백시	한국환경공단
북한강권 (1개권역)	강원북부권(5)	화천군, 양구군, 인제군, 춘천시, 홍천군	
영동권 (1개권역)	강원동부권(6)	고성군, 속초시, 양양군, 강릉시, 동해시, 삼척시	한국환경공단
금강북부권 (4개권역)	충북남부권(5)	청주시, 청원군, 보은군, 옥천군, 영동군	
	충남북부권(4)	천안시, 아산시, 세종시, 연기군	
	충남서부권(7)	서산시, 보령시, 당진군, 홍성군, 청양군, 예산군, 태안군	한국수자원공사
	충남남부권(6)	논산시, 공주시, 계룡시, 서천군, 부여군, 금산군	한국수자원공사
금강남부권 (3개권역)	전북서부권(5)	군산시, 김제시, 정읍시, 고창군, 부안군	
	전북북부권(3)	전주시, 완주군, 익산시	
	전북동부권(3)	무주군, 장수군, 진안군	한국환경공단

관리권역		행정구역	위탁기관
영산강권 (4개권역)	전리중부권(5)	임실군, 남원시, 순창군, 구례군, 곡성군	
	전남동부권(5)	광양시, 여수시, 순천시, 고흥군, 보성군	
	전남북부권(5)	나주시, 장성군, 담양군, 화순군, 영광군, 함평군	
	전남남부권(9)	무안군, 영암군, 목포시, 신안군, 강진군, 장흥군, 해남군, 완도군, 진도군	한국수자원공사
낙동강북부권 (4개권역)	경북북부권(5)	문경시, 상주시, 영주시, 예천군, 봉화군	한국수자원공사
	경북중부권(5)	안동시, 영양군, 청송군, 군위군, 의성군	
	경북동부권(7)	울진군, 영덕군, 포항시, 영천시, 경주시, 경산시, 청도군	
	경북서부권(3)	구미시, 김천시, 칠곡군, 성주군, 고령군	
낙동강남부권 (4개권역)	경남북부권(6)	양산시, 밀양시, 거창군, 합천군, 의령군, 창녕군	
	경남남부권(4)	사천시, 통영시, 거제시, 고성군	
	경남동부권(5)	창원시, 김해시, 마산시, 진해시, 함안군	
	경남서부권(5)	진주시, 남해군, 산청군, 함양군, 하동군	
특·광역시 (7개권역)	서울권(1)	서울특별시	
	부산권(1)	부산광역시	
	대전권(1)	대전광역시	
	대구권(1)	대구광역시	
	광주권(1)	광주광역시	
	인천권(1)	인천광역시	
	울산권(1)	울산광역시	
도서지역 (2개권역)	제주도(1)	제주특별자치도	
	울릉도(1)	울릉군	

출처: 행정안전부 내부자료

## 나) 통합위탁 실태

□ 1호: 경남서부권-통영·사천·거제·고성

- 2009년 9월 23일 통영시, 사천시, 거제시, 고성군 등의 4개 시·군은 지방상수도가 통합, 관리를 위해 한국수자원공사와 '경남서부권 지방상수도

## 통합운영관리 실시협약을 체결함

- 목적은 그동안 적자경영, 노후수도관으로 인한 누수율 증가 등 행정비용 낭비를 줄이고 물 부족 문제를 해결하기 위해 행정안전부가 추진한 국내 최초의 사례임
  - 자치단체별 칸막이 공공서비스 공급체계를 광역적으로 제공하기로 자치단체가 자율적으로 결정한 사례이기도 함
- 통합관리 주요내용은 유수율(실제 사용 가능한 물)을 높이기 위한 노후관 교체 등 수도시설 개량과 시설물 현대화를 위해 전문기관의 자본과 기술을 선투자해 상수도사업의 경영 합리화를 도모하는 것임
    - 그동안 경남서부권 4개지역은 유수율이 36.6~59.7%로 전국평균(81.1%)보다 낮아, 누수로 인한 적자가 계속 누적 발생돼 왔음. 수도요금도 전국평균(603.9원)보다 훨씬 높은 곳(836~1069원)으로 상수도 원가절감과 비효율 개선이 절실히 필요했으나, 열악한 지방재정여건상 투자에 어려움이 많아 전문기관에 관리운영을 위탁하기로 한 것임
  - 행정안전부는 경남서부권 4개 지역 통합관리에 따른 인센티브로 '유수율 제고 시범사업비' 특별교부세 56억원을 지원했음.
    - 또한 환경부에서는 '상수관망 최적관리시스템구축비'로 2010년부터 5년간 188억원의 국비를 보조해 나갈 계획임
  - 한국수자원공사는 4개 지역의 상수도 시설개선 및 운영에 총 4,048억원을 투자해 효율적인 운영·관리를 도모할 계획임
    - 경남서부권 지방상수도 통합관리운영으로 그동안 지자체별로 직영하거나 전문기관 개별위탁으로는 해결할 수 없었던 규모의 경제실현, 지역간 중복투자 방지 및 수도서비스 격차 해소 등이 기대됨
  - 경남서부권 통합위탁은 사업비의 5% 내외 절감과 요금의 2% 내외의 절감효를 기대하고 있음

- 사업비(운영관리비+시설개량비)

구 분	개별위탁	통합위탁	증·감	절감효과	비 고
사천시	112,644백만원	106,723백만원	5,921백만원	5.3%	원정수구입 비제외
거제시	125,034백만원	117,348백만원	7,686백만원	6.1%	
고성군	61,958백만원	60,228백만원	1,731백만원	2.8%	
통영시	125,874백만원	120,526백만원	5,348백만원	4.2%	
합 계	425,511백만원	404,824백만원	20,687백만원	4.9%	

- 제시요금 기준

구 분	자재운영(원/㎡)		②개별위탁 (원/㎡) ②-①		③통합위탁 (원/㎡) ③-①		개별-통합 (원/㎡)	②-③개별-통합 효과	비 고
	①총괄원가	평균요금							
사천시	912.5	744.7	807	105.5↓	787	125.5↓ 13.8(%)	20 감	2.5% 감	'03년
거제시	1,102.1	830.5	971	131.1↓	948	154.1↓ 14.0(%)	23 감	2.4% 감	'06년
고성군	2,191.0	878.8	1,124	1,067↓	1,107	1084↓ 49.5(%)	17 감	1.5% 감	비공기업 (1,032)
통영시	1,282.2	1,068.6	1,101	181.2↓	1,076	206.2↓ 16.1(%)	25 감	2.3% 감	'07년

**지방상수도 통합관리의 목적**

- 통합관리의 주요내용은 유수율(실제 사용 가능한 물)을 높이기 위한 노후관 교체 등 수도시설 개량과 시설물 현대화
  - 전문기관의 자본과 기술을 선투자하여 상수도사업의 경영 합리화를 도모함으로써 국민에게 깨끗하고 저렴한 수돗물을 안정적으로 공급하기 위한 것
- 수도사업은 다양한 기술이 복합적으로 응용되는 자본집약적 장치산업으로 효율성 추구를 위해서는 규모의 경제 확보
  - 지방상수도의 광역화·전문화는 유수율 제고 등을 통한 원가절감 등 수돗물 생산비용과 손실을 최소화하여 경영개선 효과
  - 이로 인한 요금인상 억제, 수돗물 공급 및 수질의 안정성 확보, 지역간 중복투자 방지 및 수도서비스 격차 해소 등 유무형의 효과

## □ 2호:강원남부권-평창·영월·정선

- 2012년 12월 5일 강원남부권의 평창군, 영월군, 정선군이 한국환경공단과 지방상수도 통합·관리 위탁의 협약을 체결하였음
  - 태백시는 향후에 참여할 계획임
- 한국환경공단은 강원 남부권 지방상수도 통합운영의 시작으로 2012년 6월 1일 영월군 지방상수도의 공단 단독 운영을 개시한데 이어, 정선군과 평창군이 포함된 통합 위탁 관리를 협약을 체결함
  - 환경관리공단 ‘지속적인 투자 → 시설의 현대화 및 효율적 시설관리 → 맑은 물 공급 → 고객 만족도 개선 → 안정적 수익구조 창출’의 선순환적 지방상수도사업 모델 구축을 목표로 우선 '15년까지 영월군 우수율 85 %까지 향상(10년 59.4 %), 최첨단 IT기반 통합운영관리 프로그램 도입, 체계적이고 계획적인 수도공급, 노후 시설 개량, 고객 밀착 경영 등을 추진할 예정임
  - 영월군에 이어 7월 1일 정선군, 9월 1일 평창군에서 지방상수도의 공단 운영이 시작되었으며 강원 남부권 3개군 지방상수도 통합운영을 하여 각 지자체별 공통 업무의 통합관리, 원스톱 민원처리 시스템, 시설 통합운영 시스템 구축 등을 통해 효율성 및 사업 효과가 극대화할 계획임
- 한국환경공단은 강원남부권 지방상수도 통합운영센터 신축 및 정수장 유량계실 설치사업의 기본 및 실시설계를 발주한 상태임
  - 정선군 정선읍 북실리 773-7, 779-14번지에 상수도 통합운영센터를 신축함과 동시에 기존 정선·영월·평창 취정수장내 유량계실을 설치하는 사업임

## □ 3호:전남남서부권-장흥·완도·진도

- 2012년 12월 12월 12일 한국수자원공사와 전남남서부권 3개 지자체(장흥군·완도군·진도군)는 『전남남서부권 지방상수도 통합운영 실시협약』을 체결함

- 이번 실시협약으로 지방과 광역상수도의 연계 운영을 통해 수도운영의 효율성을 개선하는 상수도 통합운영이 시작됨
  - 지자체간 통합운영은 '13년부터 5년간 준비단계를 거쳐 '17년부터 본격적으로 통합운영이 시작될 예정임
- 참여 지자체는 행정안전부와 환경부로부터 243억원의 국고지원을 받아 재정부담을 줄이고, 한국수자원공사의 운영효율화 사업을 통한 우수율 제고 등으로 372억원(20년간)의 원가를 절감하는 등 총 615억원의 상수도 통합운영 효과가 발생될 것으로 기대하고 있음

<표 3-11> 전남남서부권 상수도 통합운영 효과

(단위 : 억원)

구 분	합 계	국고지원	행안부교부금	운영효율화
합 계	597 ~ 615	183	42 ~ 60	372
완 도	329 ~ 335	104	14 ~ 20	211
진 도	141 ~ 147	42	14 ~ 20	85
장 흥	127 ~ 133	37	14 ~ 20	76

- 이에 따라 한국수자원공사는 상수도 시설개선에 소요될 1,147억원을 연차적으로 선 투자하여 노후관을 교체하는 한편, 최첨단 IT 기술을 접목한 감시·제어시스템, 경영정보시스템 등 선진화된 기술과 경영기법을 도입하여 현재 3개 지자체 평균 48.9%에 불과한 우수율을 2017년까지 평균 80%로 끌어올릴 계획임

<표 3-12> 수탁 전 지자체별 우수율 현황

구 분	평 균	완도	진도	장흥
우수율	48.9%	41.9%	47.5%	57.4%

- 전남지역 최초의 장흥 등 3개 지자체 지방상수도 통합운영은 개별 지자체간 중복 투자와 지역 간 서비스 및 요금 격차 등의 문제점을 극복하고 경영효율을 극대화하는 기회가 될 것으로 기대하고 있음

#### 4. 상수도 통합위탁의 문제점

- 상수도 위탁의 장애요소(백승천, 2012:31)
  - 첫째, 지방비 부담이 과중함. 통합위탁을 추진하더라도 국비지원에서 제외된 지자체와 지원율이 낮은 지자체는 지방비 부담이 과중하며, 재정이 열악한 지자체는 Matching Fund로 지자체 예산을 확보하기 곤란함
  - 둘째, 운영대가 산정이 불합리함. 주민이 지불하는 수도요금에 따라 수탁회사의 운영대가가 결정되는 것이 아니라 운영대가는 이미 위·수탁계약서에 명시되어 있으며, 20년간의 투자비용 및 운영비용을 추정하여 운영대가를 산정하는 것은 무리임
  - 셋째, 시민단체·노조 등의 반발과 통합위탁 시 조직·인력 축소, 사업집행기능 약화 등을 우려하여 지자체장의 통합위탁 추진의지가 부족함
  - 넷째, 일단 전문기관에 위탁하면 위탁기간 종료 시 다시 직영으로 되돌리기 어려우며, 중도에 계약을 해지하기도 곤란함
  - 다섯째, 그 외 고용전환조건 미흡(정년보장, 명예퇴직수당), 구조조정 등에 대한 불안, 위탁 후 조직·인력 감축 곤란, 통합운영센터선정 지연 등이 장애요인으로 제시되고 있음
- 위탁경영에 대한 지방자치단체의 불만요소(이삼주, 2012:23)
  - 일부 자치단체에서는 통합위탁을 포기하거나 보류 중에 있음. 불만요소는 다음과 같음
    - 전남서부권: 영암·해남(포기), 목포·무안(부정적), 신안(국고확정까지 보류)
    - 충남서부권: 서산·보령·태안·당진(지자체간 선행추진 부담 등으로 부진)
    - 경북북부권: 상주(시민단체 반대)

- 강원남부권: 태백(재정문제로 통합참여 불투명)
  - 강원동부권: 강릉, 양양, 동해, 삼척(통합운영 불참의사 표명)
  - 경북동부권: 포항·경주·영천·영덕·울진(포기)
- 이들 자치단체의 불만요인은 중앙정부 재정지원관련, 위탁사업비 관련, 기타 이해관계자들과의 관계 등으로 유형화할 수 있음

<표 3-13> 지방상수도 위탁경영에 대한 자치단체의 불만 요인

자치 단체별	장애요인		비고
	항목	요인	
예산군	위탁사업비	20년간 총 위탁사업비가 지나치게 높음	· 총위탁비: 1,252억원 · 경상비용 기준 206억 초과 예상 · 사업초기 5년: 34억 - 47억 · 사업말기 5년: 77억 - 87억
	사업관리	자치단체에서 사업 및 사업비 관리 곤란	
	계약사항 관리	형약서에 대한 해석에 대한 이견	
무주군	국고지원	국고보조금 차등지원으로 지방비 부담 과다	국고지원율: 15%
봉화군	위탁사업비	총 위탁사업비 과다	
보령시	위탁사업비	총 위탁사업비 과다	· 직영: 연 8.95억 · 위탁: 84.75억
	이해관계인	공무원 노조 및 시민의 반대	
서산시	인력관리	수탁기관의 일반관리 소홀 예상	위탁기관으로 전가 위험 상존
영월군	인력관리	고용전환 직원의 정년 미보장	전환신청 미흡으로 인건비 이중부담
	선정과정	선정과정중 업무공백 발생	
신안군	국비지원	환경부의 지원금액 과소	· 우수율 제고 사업비: 191억원 · 환경비 국비보조: 1.4억원
당진시	이해관계인	물사유화 및 물값 상승	공무원 노조 및 시민의 반대
영주시	이해관계인	시민 및 시민단체의 반대	
상주시	이해관계인	시민단체의 반대	· 민영화에 대한 불신 · 위탁시 수도요금 인상
	국비지원	노후관 교체비용 과소	노후관 교체비용중 45%만 국비지원
예천군	위탁사업비	소비자물가지수로 연간 위탁비용 산정시 위탁비용의 과다	
	기타	사업계획서를 검토할 수 있는 전문기관의 지원 미흡	
강진군	국비지원	지방비 부담 과다	
	기타	과거의 약속 불이행	2008년 전남서부 통합권역에 3,000억 약속 불이행(환경부)

자료 : 이삼주 외, 지방상수도사업의 경영개선 전략(정책연구보고서 2012- ), 한국지방행정연구원 2012, p. 23



## ○ 중앙정부 지원 관련 문제

- 상수도 통합위탁 지방자치단체에 대하여는 행정안전부의 특별교부세와 환경부의 국고지원 이루어지고 있으나, 지방자치단체에서는 재정지원에 대해 만족하지 못하고 있는 실정임

&lt;표 3-14&gt; 통합위탁 자치단체에 대한 재정지원 내용

특별교부세(행정안전부)	국고보조금(환경부)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상: 우선 통합위탁 지자체</li> <li>- 지원조건               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본조건: 지방상수도 통합운영계획을 수립·제출하여 MOU를 체결하는 단체</li> <li>· 개별조건                   <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재정자립도 30% 미만인 지자체</li> <li>2. 수돗물 생산원가가 전국평균(715.4원/톤) 이상인 지자체</li> <li>3. 유수율 70% 이하 지자체(목표유수율 80% 감안, 70%이상 지자체는 통합관로비만 지원)</li> <li>4. 수도요금에 의한 원가보전율이 90% 이하인 지자체</li> <li>5. 급수인구 10만명 미만인 지자체</li> </ol> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간: 지방상수도 경영개선을 위한 지자체의 자구노력 등을 고려하여 2010년부터 2014년까지 5년간 한시적 지원</li> <li>- 보조율: 기준보조율은 100분의 30으로 하되, 100분의 20의 범위내에서 환경부장관이 기획재정부장관과 협의하여 가감 가능</li> </ul>

자료 : 이삼주 외, 지방상수도사업의 경영개선 전략(정책연구보고서 2012- ), 한국지방행정연구원, 2012, p. 24를 정리

- 상수도 통합위탁 과정에서 행정안전부<sup>2)</sup>, 환경부가 재정지원을 하고 있음에도 지방자치단체에서 제기되는 불만은,
- 첫째, 약속 불이행 : 과거 전남권(9개 지자체: 목포, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 신안, 완도, 진도)와 경북권(5개 지자체: 포항, 경주, 영천, 울진, 영덕) 등 14개 시범단체에 당초 6천억원의 지원계획이었으나, 43개 지자체에 2,239억원으로 축소지원하여 약속을 지키지 못함

2) 행정안전부에서는 거제, 사천, 통영, 고성 통합시 특별교부세로 56억원을 지원한 바 있다.

- 둘째, 낮은 국고지원율 : 국비지원율(10~50%)이 낮은 지자체와 차등지원으로 지원대상(재정자립도 30%이상, 유수율 70%미만)에서 제외되는 지자체에서는 형평성의 문제가 제기되고 있음
- 경주시 등 10개 지자체에서 낮은 보조율(10~50%)에 따른 지방비 재원 확보 곤란으로 통합사업 포기
- 장흥군(보조율 15%) 등 20개 자자체에서는 인근 지자체와의 형평성 문제 등을 이유로 보조율 상향 요구

○ 위탁사업비 산정의 불합리

- 협약서 상의 위탁대가 산정

$$\begin{aligned} \text{위탁대가} &= (\text{조정량} + \text{손괴자부담 손실량}) \times \text{위탁단가} \\ & \quad * (\text{조정량} + \text{손괴자부담 손실량}) \text{은 추정사용량으로 표시} \\ & \quad = \text{추정사용량} \times (\text{운영단가} + \text{시설개량단가}) \end{aligned}$$

- 위탁비용은 협약시 위탁운영기간의 매년 사용량을 추정하여 운영관리비와 시설개량비를 산정함
- 운영관리비와 시설개량비의 산정에 불합리한 점이 많이 발견되고 있음

<표 3-15> 위탁사업비 산정의 문제

운영관리비 (인건비, 전력비, 약품비, 정수구입비, 수선유지비, 기타, 적정투자보수)	시설개량비 (유수율 제고를 위해 투자하는 재원)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영관리비 전체를 사용량과 비례적으로 연동하는 변동비적 성격으로 간주</li> <li>- 운영방식의 변화에 따라 차이가 발생하지 않는 항목도 변화는 것으로 간주</li> <li>- 잔존인력 및 지원비용 고려 미흡</li> </ul>	<p>시설개량 목표 대비 과다 책정 위탁단가 변동에 따른 가중 부담</p>

자료 : 이삼주 외, 지방상수도사업의 경영개선 전략(정책연구보고서 2012- ), 한국지방행정연구원, 2012, p. 34 및 44

# 제 4 장

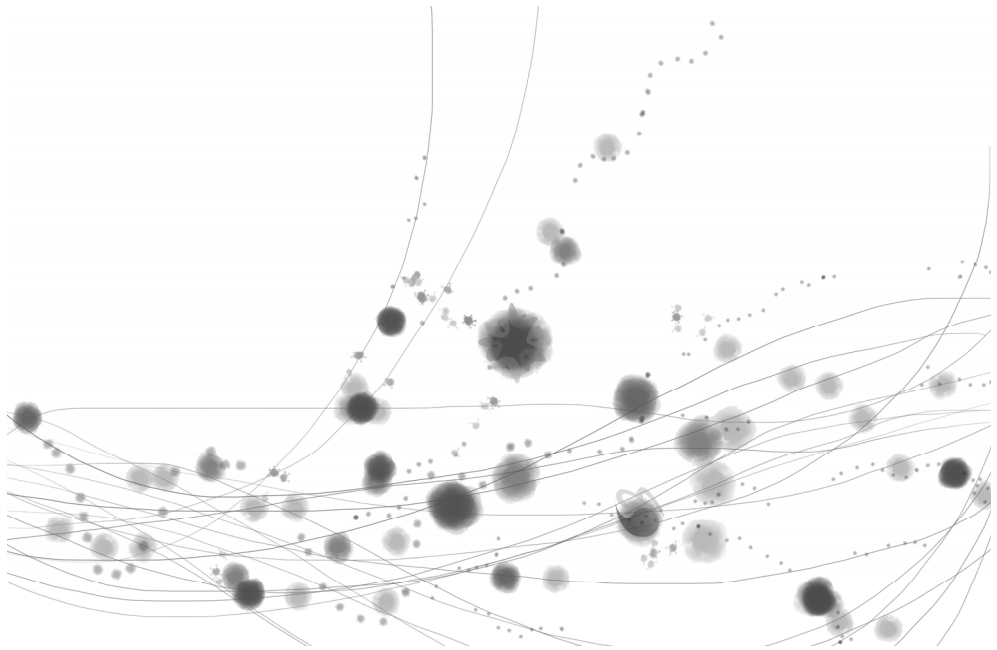
## 위탁운영기관 다변화 방안

제1절 기본방향

제2절 현행의 통합위탁 개선

제3절 운영주체의 다각화 방안 검토

제4절 종 합





## 제 4 장

## 위탁운영기관 다변화 방안

## 제1절 기본방향

- 현재 우리나라 지방상수도는 투재재원부족, 요금현실화의 제한, 지역간 급수 불균형, 전문인력부족 등의 문제 등의 겪고 있음
  - 정부에서는 이를 개선하기 위해 전문기관에 통합위탁을 추진하고 있으나, 현재 위탁이 추진되고 있는 전문기관이 한국수자원공사와 한국환경공단에 불과함
  - 이들 전문기관에 통합위탁하는 과정에서 중앙재정지원 부족, 위탁사업비 사정의 불합리, 상수도 관련 공무원의 신분 문제 등 통합위탁의 장애 요인들이 많이 표출되어 전문기관에의 위탁이 부진한 실정이며, 위탁 후 불합리한 위탁사업비 등으로 문제가 발생하고 있음
- 지방상수도 운영의 점진적이며 단계적 민영화 및 통합화, 광역화는 국가 정책적으로 필요하나 급진적인 방법보다는 위탁방법을 다양화함으로써 현재 추진되고 있는 2개 정도의 국가 전문기관 위탁 외에도 광역적인 지방의 전문기관을 설립하여 운영하는 방안이 모색되어야 함
  - 국가 전문기관이 한국수자원공사 및 한국환경공단의 위탁 및 최근 표출된 문제점 개선과 더불어 지방 전문기관을 운영할 필요가 있음
  - 또한 지방상수도는 지방공공서비스 라는 점을 고려하여 수익성을 추구 하는 민영화 방안보다는 공공의 광역적 차원의 전문기관이 우선 필요함
- 따라서 본 연구에서는 통합위탁이 가능한 전문기관의 방안을 모두 검토 하지만, 그 중에서 장단점을 비교하여 직영체제의 문제점, 현행 통합위탁의 문제점을 해결할 수 있는 방안들을 제시하고자 함

- 현행 통합위탁의 개선방안 제시
- 지방의 전문기관 운영 방안 검토 및 최적안 제시 등

## 제2절 현행의 통합위탁 개선

- 국가 차원에서 재정적 인센티브 확대 시스템 구축 필요
  - 통합위탁의 적극적인 추진을 위해서는 국고지원금의 확대가 필요함. 현재 국비지원율(10~50%)이 낮은 지자체, 차등지원으로 지원제외지자체는 불만(재정자립도 30%이상, 우수율 70%미만 등, 당진·서산·신안·홍성 등)으로 통합이 지연됨. 현재 상수도관망 설치에 대한 국고보조율은 30%이나 재정자립도 우수율 등을 고려하여 ±20%를 가감하는 문제가 있음. 여기에는 낮은 국고보조율 및 제외지원지자체가 발생함

### 수도법상의 국고보조 규정

**법 제75조(국고 보조 등)** 국가는 수도사업자에게 수도사업에 필요한 비용을 보조하거나 융자할 수 있다. 다만, 지방자치단체인 수도사업자가 수도시설을 설치하거나 낡은 수도시설을 개량하는 경우 또는 해수담수화시설을 운영하는 경우에는 그 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. <개정 2011.7.28.>

**시행령 제66조(수도사업자에 대한 국고보조)** 법 제75조 단서에 따라 국가가 지방자치단체인 수도사업자에 대하여 보조할 경우에 국고보조율은 총 사업비의 100분의 30을 기준으로 하되, 해당 지방자치단체의 수돗물 생산원가, 수도요금 등을 고려하여 국고보조율을 100분의 20의 범위에서 가감하여 적용할 수 있다

- 국비지원율 상향 조정 및 최소 30%지원이 필요함. 다시 말해 국비지원 방식을 현행 범위(10~50%)기준에서 단일비율(예 30% 이상)로 변경하는 방안 등을 검토할 수 있음. 또한 통합권역의 관망예산을 추가로 보조하고, 지자체간 불균형을 완화시킬 요금통합에 대하여 국비를 지원하는 방안 등이 필요함

- 통합참여 지자체에 대한 노후관교체 사업 등에 대하여 특별교부세의 시책분을 사업비의 일부로 지원할 필요가 있음. 그동안 상수도 관망사업에 대한 국고지원제외 지자체에 대하여 10억원 내외의 특별교부세를 지원하였으나 이외 통합참여 지자체에 대한 정부시책 추진을 위한 특별교부세 시책분을 현행 수준보다 상향조정하여 지원할 필요가 있음
  - 2011. 12월 행정안전부는 ‘지방상수도 경영효율화를 위한 통합운영 활성화 방안’을 마련하고 단체당 20억원을 지원하기로 함

#### □ 통합위탁 시 운영대가 적정 산정 방안 마련

- 앞서 살펴본 바와 같이 전문기관 위탁 자치단체의 가장 큰 불만은 위탁 사업비의 과다 책정임. 특히 우수율이 높은 단체의 경우 수탁기관의 우수율 목표에 따라 원가가 높게 산정되어 위탁비용이 과다하게 산출되는 문제가 나타남
- 위탁비 과다산정의 문제를 해소하기 위해서는 지방상수도 통합위탁계약 경험이 있는 전문가 및 공무원을 중심으로 “위·수탁계약 자문위원회”를 구성·운영할 필요가 있음
- 위탁기간을 현재의 20~30년을 10년 정도로 단축하는 방안이나 계약기간 내에서 5년단위로 재산정하는 방안을 검토할 필요도 있음
- 전문기관에 대한 위탁계약서의 “비공개”조항을 삭제하여 공개토록 하는 방안을 검토하거나 통합위탁 타당성에 대하여 정부기관의 검증을 받는 방안 등을 검토해야 함

□ 수탁 전문기관 경쟁체제 구축

- 지방상수도를 수탁하는 전문기관에 대한 경쟁체제를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있음. 즉, 시도별 또는 권역별로 한국수자원공사, 한국환경공단 외 지방상수도공단 등 상수도 전문기관을 설립·운영토록 하여 위탁기관을 선정을 경쟁체제로 하는 방안을 검토해야 함
- 이는 지방상수도 전문기관이 1~2개에 따르는 독점과 사업비 과다산정의 문제 및 질 좋은 상수도서비스를 제공받기 위함임

□ 광역단체 주관 통합위탁절차 진행 필요

- 광역단체 내 급수서비스의 불평등을 해소하기 위해서는 광역단체가 주관이 되어 통합위탁절차를 진행하고, 장애요인에 대해서는 권역별로 시·군 통합협의체를 구성하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음. 이와 더불어 공무원과 동일한 수준의 정년보장 및 명예퇴직수당제도 마련, 구조조정에 대한 우려를 해소할 수 있는 대책 강구, 통합위탁 선도 지자체에 대한 인센티브 부여 방안 등을 지속적으로 확대해 나가야 함

제3절 운영주체의 다각화 방안 검토

1. 지방공단·공사화 방안

가. 지방공단 및 지방공사의 차이

- 지방상수도사업을 현재 직접경영 형태에서 간접경영 형태로 전환시 얻을 수 있는 기대효과로는 규모의 경제, 처리공정 표준화를 통한 생산성 제고, 종사자의 전문성 제고, 인력운영의 안정성, 조직의 슬림화 등을 들 수 있음



- 간접경영 형태로 지방공단과 지방공사가 있으며, 이는 지방자치단체가 독립된 법인의 형태로 설립 운영하는 공기업에서 동일하며, 지방공기업법 등 제도적으로 양자의 설립목적이나 성격상 차이를 명확히 구별하지 않으나, 양자의 차이점과 장단점을 살펴보면 다음과 같음
- 지방공사는 민간부문의 성격이 강한 사업영역을 공공성 확보차원에서 지방자치단체가 간접경영하는 일종의 회사로 어느 정도 수익성을 추구함. 반면 지방공단은 영업상 흑자실현보다는 지방자치단체가 운영하는 것보다 좀더 비용을 줄이면서 서비스 질을 개선하기 위한 것이라는 점에서 의의가 있으며 지방자치단체 고유업무를 전문성과 기술성 확보의 이유에서 설립하여 공공업무를 대행함

&lt;표 4-1&gt; 지방공사공단의 차이점

구분	지방공사	지방공단
개념	지방자치단체가 공공성 확보를 위해 50% 이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	행정이 담당해야 할 업무를 자치단체가 100% 출연한 법인에 의해 운영하는 사업
성격	일종의 회사	일종의 공공업무 대행기관
설립	자치단체 또는 민관합작	자치단체 단독(민관합작 불가)
업무관계	단독사업 경영(완전성, 융통성)	특정사업의 위수탁(한정성)
경영비용	자본금+판매수입	출연금+수탁금+수수료 수입
자본조달	사채발행, 증자(민간출자 가능)	공단채 발행, 증자(민간출자 불가)
경영자	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사
경영수지	수익≠비용(당기순이익 또는 순손실 발생)	수익=비용(사업종료시 산정)

#### 나. 대안별 장단점 분석

- 지방공사는 계속성과 수익성이 보장되는데 비해, 지방공단은 지방자치단체가 직접 처리해야 할 사무를 효율성과 전문성을 고려하여 위탁하는 형태로 공공성이 높은 반면 수익성은 보장되지 않음

- 지방상수도 사업은 현재 노후관 교체 등 막대한 재원소요를 고려하면 채산성이 보장되는 공사화를 고려할 수 있으나, 지방상수도는 지방자치단체 업무로 공공성이 중요시 됨을 고려한다면 공단설립으로 운영하는 것이 적절하다고 판단함

<표 4-2> 광역행정단위별 장단점

		지방공사	지방공단
장점	경제적 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립채산 및 수익자부담원리 적용 가능</li> <li>- 경영수지 개선을 통한 재무구조 건전성 제고</li> <li>- 다양한 수익사업 개발노력 등 기업성 추구로 채산성 유지를 위한 노력 기대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저요금정책 유지 가능</li> <li>- 비과세</li> </ul>
	비경제적 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문인력의 확보와 양성</li> <li>- 단독사업에 대한 책임경영 실현</li> <li>- 경영성과에 대한 차별화된 인센티브로 기업성과와 더불어 공익성 촉진</li> <li>- 자율경쟁에 의한 효율성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공성 확보</li> <li>- 지자체에서 사업에 대한 통제 및 관리 용이</li> </ul>
단점	경제적 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세제상 불이익(법인세 등)이 요금인상요인으로 작용</li> <li>- 상수도요금의 현실화 압력</li> <li>- 노동조합결성을 통한 서비스 공급 중단 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위탁사무형태로서 비효율적 경영 우려</li> <li>- 기업성 도입의 한계</li> <li>- 독립적인 경영 곤란</li> <li>- 수익성 확보 곤란(적자 발생시 지자체에서 보충 필요)</li> <li>- 노동조합의 결성을 통한 서비스 공급 중단 우려</li> </ul>
	비경제적 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업성 추구에 따른 서비스의 질적 개선 경시우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직영기업의 성격이 매우 강해 직영기업이 갖는 단점 존속</li> </ul>

## 2. 지방공단 위탁방안

### 가. 공단방식의 특성

- 종합적으로 고려할 때, 상하수도 운영주체를 공사화하는 방안 중에서는 권역별 공사화방안이 최적의 대안으로 평가됨

- 지방공단은 지방자치단체의 고유업무를 전문성과 기술성을 살려 관리 운영을 전담 대행하는 일종의 공공업무대행기관으로, 주차시설, 체육시설 등 주로 공공시설 관리분야에서 설립·운영되고 있음
- 지방자치단체에서 100% 출자한 독립법인으로, 지방공사와는 달리 지방자치단체가 위탁하는 특정사업만을 수행함. 따라서 지방공단은 자본금의 주식분할이 허용되지 아니하고, 지방자치단체 이외의 자의 출자는 인정되지 않음

#### 나. 관련법령 검토 : 위탁가능성 검토

- 지방자치법
  - 지방자치단체가 주민의 복리증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있고, 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있음

조 항	내 용
제146조 (지방공기업의 설치·운영)	① 지방자치단체는 주민의 복리증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있다. ② 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

- 지방재정법
  - 지방자치단체는 지방공기업법에 의한 지방공사·공단에 대하여 출자할 수 있도록 규정하고 있음

조 항	내 용
제18조 (출자의 제한)	① 지방자치단체는 법령에 따라 출자(出資)할 수 있도록 정하여진 단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 외의 단체에는 출자를 할 수 없다. 다만, 지방자치단체가 「지방공기업법」 제2조에 따른 사업을 지방자치단체가 아닌 자와 공동으로 하려는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 지방자치단체가 제1항에 따라 출자를 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

○ 지방공기업법

- 제2조 1항에 수도사업 및 하수도사업에 대하여 직영 및 공사·공단 등 지방공기업을 설립하여 운영할 수 있도록 규정하고 있음
- 현재 5개 특·광역시에는 하수도업무를 직영기업 외에 공단형태인 환경관리공단에 위탁하여 운영하고 있음

조 항	내 용
제2조 (적용범위)	① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)</li> <li>2. 공업용수도사업</li> <li>3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)</li> <li>4. 자동차운송사업</li> <li>5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)</li> <li>6. 하수도사업</li> <li>7. 주택사업</li> <li>8. 토지개발사업</li> </ol>

○ 수도법

- 수도법 제3조(정의)에 따르면 일반수도 외에 공업용수도 등 수도사업을 하려는 자는 인가관청에 인가를 받으면 수도사업 운영이 가능한 것으로 규정되어 있음
- 국내 수도시장에는 이미 베올리아, 온테오 등 세계 1~2위의 물 전문기업들이 진입장벽이 상대적으로 낮은 하수도와 전용수도에 진출하여 활발하게 영업을 진행 중에 있음

조 항	내 용
제3조 (정의)	<p>5. "수도"란 관로(管路), 그 밖의 공작물을 사용하여 원수나 정수를 공급하는 시설의 전부를 말하며, 일반수도·공업용수도 및 전용수도로 구분한다. 다만, 일시적인 목적으로 설치된 시설과 「농어촌정비법」 제2조제6호에 따른 농업생산기반 시설은 제외한다.</p> <p>6. "일반수도"란 광역상수도·지방상수도 및 마을상수도를 말한다.</p> <p>10. "공업용수도"란 공업용수도사업자가 원수 또는 정수를 공업용에 맞게 처리하여 공급하는 수도를 말한다.</p> <p>11. "전용수도"란 전용상수도와 전용공업용수도를 말한다.</p> <p>12. "전용상수도"란 100명 이상을 수용하는 기숙사·사택·요양소, 그 밖의 시설에서 사용되는 자가용의 수도와 수도사업에 제공되는 수도 외의 수도로서 100명 이상 5천명 이내의 급수인구(학교·교회 등의 유동인구를 포함한다)에 대하여 원수나 정수를 공급하는 수도를 말한다. 다만, 다른 수도에서 공급되는 물만을 상수원으로 하는 것 중 대통령령으로 정하는 것과 그 수도 시설의 규모가 대통령령으로 정하는 기준에 못 미치는 것은 제외한다.</p> <p>13. "전용공업용수도"란 수도사업에 제공되는 수도 외의 수도로서 원수 또는 정수를 공업용에 맞게 처리하여 사용하는 수도를 말한다. 다만, 다른 수도에서 공급되는 물만을 상수원으로 하는 것 중 대통령령으로 정하는 것과 그 수도시설의 규모가 대통령령으로 정하는 기준에 못 미치는 것은 제외한다.</p> <p>18. "수도사업"이란 일반 수요자 또는 다른 수도사업자에게 수도를 이용하여 원수나 정수를 공급하는 사업을 말하며, 일반수도사업과 공업용수도사업으로 구분한다.</p> <p>22. "일반수도사업자"란 제17조제1항에 따른 일반수도사업의 인가를 받아 경영하는 자를 말한다.</p> <p>23. "공업용수도사업자"란 제49조제1항에 따른 공업용수도사업의 인가를 받아 경영하는 자를 말한다.</p>
제17조 (일반수도사업의 인가)	<p>① 일반수도사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 구분에 따른 환경부장관, 국토해양부장관, 시·도지사, 또는 시장·군수(군수는 광역시의 군수를 제외하며, 이하 "인가관청"이라 한다)의 인가를 받아야 한다. 인가된 사항을 변경(대통령령으로 정하는 가벼운 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>1. 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 및 지방상수도(제3호 및 제4호에 해당하는 광역상수도와 지방상수도는 제외한다)와 국토해양부장관이 인가하는 광역상수도의 정수시설: 환경부장관</p> <p>2. 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 외의 광역상수도(정수시설은 제외한다): 국토해양부장관</p> <p>3. 도 또는 특별자치도의 관할구역에서 지방자치단체가 설치하는 시설용량 1일 1만톤 이하인 광역상수도 및 지방상수도: 도지사 또는 특별자치도지사</p>

	<p>4. 특별시, 광역시 또는 특별자치시의 관할구역에서 지방자치단체가 설치하는 시설용량 1일 10만톤 이하인 광역상수도 및 지방상수도: 특별시장, 광역시장 또는 특별자치시장</p> <p>5. 마을상수도: 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수(광역시의 군수는 제외한다)</p>
<p>제49조 (공업용수도 사업의 인가)</p>	<p>① 공업용수도사업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 구분에 따른 국토해양부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 인가된 사항을 변경(대통령령으로 정하는 가벼운 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>1. 시설용량이 1일 1만톤을 초과하는 공업용수도: 국토해양부장관</p> <p>2. 시설용량이 1일 1만톤 이하인 공업용수도: 시·도지사</p>

#### 다. 공단위탁방식의 장·단점

##### □ 장 점

- 지자체의 사업통제 및 관리 용이
  - 직영방식과 마찬가지로, 지자체의 정책반영·지역개발계획과 병행한 상하수도 설치 등 행정의 종합성을 확보하기 용이하며, 적정요금 수준의 유지·수질기준 충족·저소득층에 대한 급수서비스 등 공익성을 충족시킬 수 있음
- 전문성 및 기술력 제고 가능
  - 우리나라 지방상수도 사업 대부분은 지자체 직영형태로 운영되고 있어 순환보직에 따른 잦은 인사이동으로 전문성과 기술력 축적이 어려운 체제임. 그러나 지방공단은 순환보직의 배제로 업무의 전문성을 높일 수 있고 평생관리해야 한다는 주인의식으로 효율적인 관리가 가능하며, 전문지식 부족시 외부전문가 채용으로 기술력 제고가 가능함
- 자율경쟁에 의한 효율성 제고
  - 현재 직영기업의 경우, 경영평가에 따른 성과급 차등화가 실시되고 있지 않아 경영개선에 대한 동기부여가 형성되지 않고 있음. 따라서 공단과

같은 간접경영기업 형태로 운영함으로써 책임경영, 성과중심의 조직관리를 통하여 이사장 이하 전 직원의 경영개선노력을 유도할 수 있음

○ 공익성 유지

- 최소의 경비로 최대의 서비스를 제공함으로써 주민의 복지향상(공공성)에 기여할 수 있음. 즉, 직영방식의 공공성과 민간방식의 경제성의 조화를 통하여 안정적인 서비스 공급 및 요금유지가 가능함

□ 단 점

○ 위탁사무형태로서 기업성 도입의 한계

- 현행 직영체제는 지자체간 재정의 현격한 차이를 그대로 반영하고 있으며, 이는 상하수도 급수보급률 및 품질, 요금격차 등 서비스 불균형으로 이어지고 있음. 지방공단은 수익성을 추구하기보다는 지자체가 직접 처리해야 할 사무를 효율성과 전문성을 제고할 목적으로 위탁사무를 운영하는 형태이므로 수익성까지 보장할 수는 없음
- 지방공사와는 달리 수도사업의 생산성을 높이기 위한 방안으로 재원부족 시 민간부문으로부터의 재원조달이 불가능하며, 요금인상을 할 경우 공익에 반한다는 법적·도덕적 책임에서 자유로울 수 없기 때문에, 적자발생시 지자체에서 보충해야 하는 직영시의 문제점이 상존할 우려가 있음

○ 노조 결성을 통한 서비스 공급 중단 우려

- 수도물은 국민의 가장 기본적인 생활필수품이기 때문에 노사분규로 인한 파업사태가 없었으나, 지방공단의 경우 일부 강성노조를 중심으로 한 파업사태가 있었음. 따라서 수도사업을 공단에 위탁할 경우, 수도사업 종사자가 기존 노조에 가입하여 파업할 가능성을 배제할 수는 없음

○ 지방공단 신설에 따른 비용 증가

- 2012. 7. 1일 현재 상하수도 직영기업은 200개(상수도 115, 하수도 85)이나 지방공단은 78개임. 전국 지자체 244개(시도 16, 시 74, 군 85,

구 69) 중 ‘구’단위 공단을 제외할지라도 공단이 설립되어 있지 않은 곳은 97곳으로, 97개의 지방공단이 추가로 설립됨에 따른 비용증가가 예상됨  
· 지방자치단체별로 공단을 설립하는 방안은 바람직하지 않음

- 공단설립시 관련 공무원 정원감축방안 강구
  - “지방공기업법 설립·운영기준(2012.9월)”에 따르면 지자체가 수행하던 사업을 공단에 위탁할 경우에는 관련공무원 정원 감축을 권고하고 있어, 수도사업의 공단위탁시에도 수도사업에 종사한 공무원 수에 해당하는 정원감축방안이 마련되어야 함

## 라. 장애요인 및 해결방안

- 장애요인
  - 수도사업 종사 공무원의 신분보장에 대한 불안 : 공단화 과정에서 수도 사업 공무원 수에 해당하는 정원감축에 대한 거부반응 및 고용승계에 대한 불안감이 발생할 수 있음
  - 공무원 연금혜택 단절에 대한 반발 : 공무원이 퇴직하여 타 사업자에게 고용승계되는 경우, 공무원연금 대상에서 국민연금대상으로 전환됨에 따라 금전적 손실이 불가피하게 되어 많은 반발이 예상됨
  - 공무원 노조와의 갈등 우려 : 신분보장에 대한 불안, 공무원연금 단절 등 복지수준 저하에 대한 불안감 외에도 현행 공무원체제보다 강화된 업무강도, 승진기회 축소 등이 발생할 수 있어 공무원노동조합과의 갈등이 예상됨
- 해결방안
  - 신분보장 : 공단화 추진시 고용승계를 원칙으로 하되, 신분전환에 대한 선택권을 부여하여 자율적으로 판단하게 하여야 함. 다만, 직영기업 잔류 희망자가 많은 경우에는 정원을 초과하는 인원이 발생할 수 있으므로,



정원초과문제를 해소하기 위해 직렬을 변경하는 전직(轉職)조건을 완화하거나 새로운 지방행정수요 발생분야에 전환배치할 수 있도록 하고, 정원초과인원을 탄력적으로 인정해 주는 방법을 고려하여야 함

- 연금혜택 지속적 부여(「20년 한정가입 방안」 마련) : 공무원으로서 20년 근속이 미달되는 공무원이 공단으로 고용승계되어 공무원 신분이 상실되는 경우, 원할 때에는 20년이 될 때까지 연금법에서 정하는 공무원으로 보는 것으로 간주하여 고용전환 후에도 연금혜택을 받을 수 있도록 하여 금전적 손실을 최소화하는 방안을 마련하여야 함
- 다양한 사기진작제도 마련 : 경력경로 설계, 다양한 교육기회 제공, 각종 성과에 따른 인센티브제도 활성화 등 개인의 성장가능성을 구체적으로 제시하여, 고용전환 직원들이 미래에 대한 불안감을 해소하고 참여동기를 갖도록 조치하여야 함

#### 마. 공단설립 방안(“○○○지방상수도공단)

##### □ 광역행정단위별 : 16개 시도별

- 16개 광역단체별로 지방상수도 공단을 설립하는 방안임. 이는 광역자치단체 산하에 지방상수도공단을 설립하여 지역내 시군구의 상수도 업무를 통합 관리하는 방안임

<표 4-3> 광역행정단위별 장단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘규모의 경제’ 실현</li> <li>- 효과적인 규제 가능 : 행정단위와 출연가 일치</li> <li>- 광역화 용이 : 명확한 추진주체 존재</li> <li>- 지역개발계획과 연계 가능</li> <li>- 광역행정단위 내 서비스의 표준화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물의 이동과 지형적 특성 미 반영</li> <li>- 행정단위별 원가차이 극복의 한계</li> <li>- 지역 간 물 분쟁 해소 곤란</li> </ul>

□ 권역별

- 5개 수계를 토대로 각 수계 내에서 행정구역별로 분류하고, 지리적 인접성과 급수지역의 중복 등 공간적 연관성을 고려하여 권역을 세분한 후, 공급체계의 연관성을 고려하여 권역을 설정
    - 수계의 특성·지리적 인접성·수도공급체계의 연관성·취수원과의 연관성 등을 반영한 대안으로, 우리나라 수자원과 수도사업의 특성 및 광역화 가능성이 고루 고려한 방안임
    - 물의 흐름과 생활권을 고려하고 있기 때문에 수계별 공사화방안을 수용하고 있으며, 공급체계 및 취수원의 연관성을 고려함으로써 시설관리운영의 효율성·신규건설투자의 합리성·권역의 특성 반영 등 중요한 장점을 가지고 있음
    - 다만, 대권역과 소권역의 부조화로 인한 공사 간 자원조달능력의 차이 등이 발생할 수 있는 단점은 있음
- ※ 권역은 행정안전부 지방상수도 통합관리 권역 준용

<표 4-4> 권역별 장단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역화·공단화로의 이관 용이</li> <li>- 물의 흐름 고려</li> <li>- 책임의 명확성</li> <li>- 시설 운영관리 효율성 제고</li> <li>- 신규 건설투자의 합리성</li> <li>- 전문성 및 기술력 제고</li> <li>- 경쟁에 의한 효율 제고</li> <li>- 권역의 특성 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대권역과 소권역의 부조화</li> <li>- 투자자원 조달</li> </ul>

□ 수계별 : 한강, 금강, 낙동강, 영산강 및 섬진강, 제주도

<표 4-5> 수계별 장단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물 분쟁의 해소</li> <li>- 물의 흐름과 일치된 사업관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수계별 가격차이의 고착화</li> <li>- 광역화·공단화로 이관의 어려움</li> <li>- 자치단체 간 갈등 표출시 이해 조정 곤란</li> <li>- 지방수도사업의 한계 초월</li> </ul>

□ 지방자치단체별 : 현행 급수구역기준

<표 4-6> 지방자치단체별 장단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영의 안정성 확보 : 단일 지방자치단체가 지배적인 출자자</li> <li>- 인력운영의 안정성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직영방안의 비효율성 상존 : 규모의 영세성</li> <li>- 자치단체별 원가 및 판매가격 차이 극복 곤란</li> <li>- 중소시군 소재 지방공사의 경영상태 악화</li> </ul>

□ 종 합

- 종합적으로 고려할 때, 상하수도 운영주체를 공단화하는 방안 중에서는 광역행정구역별 또는 권역별 공단화 방안이 최적의 대안으로 평가됨

### 3. 지방상수도운영조합 설치방안

가. 지방상수도사업에 지방자치단체조합설립의 근거 여부

- 지방상수도 운영방식을 개선할 때 고려될 수 있는 대안 중 하나로 지방자치법과 지방공기업법에서 제시하고 있는 ‘지방자치단체 조합’을 들 수 있음

- 지방자치법 제159조 1항은 ‘2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.’고 규정함
- 지방공기업법 제44조는 ‘지방자치단체는 지방직영기업의 경영에 관한 사무를 광역적으로 처리하기 위하여 필요한 경우 규약을 정하여 다른 지방자치단체와 공동으로 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립할 수 있다.’고 규정함
- 따라서 지방공기업(특히, 지방자치단체가 직영방식으로 운영하는 지방공기업)은 제도적으로 복수의 지방자치단체가 조합이라는 별도의 법인을 설립하여 운영할 수 있다고 판단됨

**지방자치법[시행 2012.9.22] [법률 제11399호, 2012.3.21, 일부개정]**

**제3절 지방자치단체조합**

- 제159조(지방자치단체조합의 설립)** ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. <개정 2008.2.29>
- ② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.

- 제160조(지방자치단체조합의 조직)** ① 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다.
- ② 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다.
- ③ 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 제35조제1항과 제96조제1항에도 불구하고 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다.

- 제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한)** ① 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다.
- ② 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 제139조제1항에 따른 조례의 범위 안에서 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.

**제162조(지방자치단체조합의 규약)** 지방자치단체조합의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지방자치단체조합의 명칭
2. 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체
3. 사무소의 위치
4. 지방자치단체조합의 사무
5. 지방자치단체조합회의의 조직과 위원의 선임방법
6. 집행기관의 조직과 선임방법
7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법
8. 그 밖에 지방자치단체조합의 구성과 운영에 관한 사항

**제163조(지방자치단체조합의 지도·감독)** ① 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. <개정 2008.2.29>  
 ② 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다. <개정 2008.2.29>

**제164조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산)** ① 지방자치단체조합의 규약을 변경하거나 지방자치단체조합을 해산하려는 경우에는 제159조제1항을 준용한다.  
 ② 지방자치단체조합을 해산한 경우에 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 따른다.

지방공기업법(시행 2011.8.4) [법률 제10990호, 2011.8.4, 일부개정]

**제44절 지방자치단체의 조합에 관한 특례** <개정 2011.8.4>

**제44조(지방자치단체조합 설립의 특례)** 지방자치단체는 지방직영기업의 경영에 관한 사무를 광역적으로 처리하기 위하여 필요한 경우 규약을 정하여 다른 지방자치단체와 공동으로 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립할 수 있다.[전문개정 2011.8.4]

**제45조(조직에 관한 특례)** ① 조합이 경영하는 지방직영기업에 대하여는 제7조제1항에도 불구하고 관리자를 두지 아니하며 관리자의 권한은 조합장이 행사한다.  
 ② 조합장은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 임명하며, 그 자격 및 임기에 관하여는 제7조제2항을 준용한다.[전문개정 2011.8.4]

- 이와 같은 조합설립을 통하여 지방자치단체의 사무(이 연구에서는 지방상수도사업)의 산발적 중복투자 최소화 및 지역간 균형발전을 꾀할 수 있을 것으로 판단됨

- 또한 자치단체간 조정 및 협조체계 구축으로 상수도사업에 있어 규모의 경제 구현과 이를 통한 지역주민들에게 보다 질 높은 상수도 서비스 제공을 꾀하되, 지불해야 하는 비용은 합리화할 수 있을 것으로 기대됨
- 자치단체조합이 활성화된 일본의 경우, 광역행정수요에 대응하기 위해 지방자치단체 조합의 일종인 광역연합을 이미 1994년 이후 설치하여 광역적 행정수요에 적절하게 대응하고 있다고 평가받고 있음(이상수, 2003)
- 더불어 상수도사업과 같이 행정의 광역화에 따른 지방자치단체의 상호 의존성이 증가하면서 행정업무의 광역적 처리가 요구되고 공동의사결정의 필요성이 증가하는 현실에 비추어 유사한 지방자치단체간 사무의 공동처리 대안 중 보다 합리적 대안으로 평가됨

#### 나. 지방자치단체조합 설립에 대한 법·제도적 근거 논의

- 지방자치단체조합은 지방자치법에서 지방사무의 공동처리(협력) 및 분쟁 조정의 한 유형으로 정리하고 있고, 지방상수도사업차원에서도 활용이 가능한 개념으로 판단됨
- 지방자치법 제8장은 지방자치단체의 상호관계를 다루는 장으로 법 제 139조는 “지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나, 사무처리에 관한 협의조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다”고 규정하고 있음.
- 그 구체적인 방법으로 지방자치법은 행정협의회(제152조-제158조), 지방자치단체조합(제159조-제164조), 사무위탁(제151조), 지방자치단체의 장등의 협의회(제165조) 등을 제시함
- 지방자치단체 조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상의 사단법인으로 관계 지방자치단체의 사무에 속

하는 사무를 관계 지방자치단체와 독립하여 자기 책임하에 처리하는 권리와 의무를 가짐. 조합은 사무의 공동처리를 위하여 당해 사무를 처리하는 주체로서 지방자치법이 특별히 법인격을 부여한다는 점에서 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 의한 협력과 차이가 있고 현행 제도상 가장 적극적이고 확실한 사무의 공동처리방식이라고 할 수 있음.

- 지방자치단체조합에 대한 지방자치법의 관련규정(지방자치법 제8장 제3절)을 보다 구체적으로 요약하면 다음과 같음

<표 4-7> 지방자치법 제8장 제3절 지방자치단체조합의 설립근거 요약

구분		내용
법적 지위		불분명
법적 성격		법인
설립주체		시·도, 시·군·구
설립목적		사무의 공동처리
종류		지방자치단체조합
설립방법 및 설립절차		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임의 설립 규약제정→의회의결→승인(시도가입: 행안부 장관, 시군구가입: 시도지사)→설립</li> <li>- 강제설립 공익상 필요한 경우 행안부장관이 설립명령</li> </ul>
조합의 사무		공동처리사무
조합의 규약	규약사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 필요적 기재사항               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 조합의 명칭</li> <li>② 조합을 구성하는 지방자치단체</li> <li>③ 사무소의 위치</li> <li>④ 조합의 사무</li> <li>⑤ 조합회의의 조직 및 위원의 선임방법</li> <li>⑥ 집행기관의 조직 및 선임방법</li> <li>⑦ 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법</li> <li>⑧ 기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항</li> </ol> </li> </ul>
	규약변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약변경시 행안부장관 또는 시도지사의 승인 필요</li> <li>- 행안부장관의 규약변경 명령 가능</li> </ul>

구분		내용
조합의 조직 및 운영		① 조합회의 - 조직: 위원정수, 자격 및 임기 등 규약사항 - 위원선임: 규약사항 - 겸직: 겸직가능 - 권한: 중요사무의 심의 및 의결 - 운영: 규약사항 ② 집행기관 - 기관: 조합장, 부조합장, 사무직원, 감사 등 - 권한 및 사무집행: 규약사항
재무관리	예산의 편성	조합장
	예산심의 및 의결	조합회의
	수입	- 규약사항: 분담금, 사용료, 수수료, 기타 재산수입금, 기부금 등
	이의신청	경비분담 이의시 이의신청(지방자치법상 규정은 없음)
	결산	세입세출결산(조합장)→조합회의 승인→5일 이내 관계지방자치단체 통보(지방자치법상의 규정 없음)
공표		매년 1-2회 재정상황 공고(지방자치법상의 규정 없음)
조합의 지도 및 감독		- 시도 가입조합: 행안부 장관 - 시군구 가입조합: 1차 시도지사, 2차 행안부 장관(시군구 가입 조합이 2개 이상 시도에 걸치는 경우: 행안부 장관)
조합의 해산	절차	의회의결→승인(시도가입: 행안부장관, 시군구가입: 시도지사)→해산
	재산처분	관계지방자치단체의 협의에 의한 결정
	수지결산	규정없음
	위임규정	규정없음

주: 지방자치법 제159조-제163조 규정에 대한 요약. 이상수(2003)의 내용에 대한 부분 수정을 포함함.

- 한편, 지방자치법이 규정하고 있는 지방자치단체조합의 설립에는 임의 설립과 강제설립의 근거가 함께 하고 있음
  - 이것은 지역의 수요에 근거하여 복수의 자치단체가 스스로 협약을 통해 구성하는 것 외에도, 중앙정부인 행안부가 공공의 목적 즉, 공익을 위하여 지방자치단체조합의 설립을 강제할 수 있는 것으로 의미가 있음
  - 향후 중앙정부가 상수도사업의 비용분석, 효율적인 운영방안 수립 등에 있어 임의로 개별적으로 운영되고 있는 지방상수도사업을 통합·운영할 수 있는 근거가 될 것임(지방자치법 제163조 제2항)



&lt;표 4-8&gt; 지방자치단체조합 설립의 유형별 특징 비교: 임의설립과 강제설립

구분	임의설립	강제설립
조합의 설립	둘 이상의 지방자치단체간 규약을 정하여 자유로운 합의에 기초하여 설립	지방자치법 제 조에 의거 공익상 필요한 경우 행안부 장관이 규약을 정하여 설립
조합의 조직	조합회의, 조합장, 사무직원으로 구성	좌동
조합회의와 조합장의 권한	- 조합회의: 규약에 의거 조합의 중요사항의 심의의결 - 조합장: 조합을 대표하며 조합사무의 통합	좌동
조합의 규약	지방자치단체간 협의에 의하여 규정	지방자치단체 의회의 자문을 통하여 행안부 장관이 규정
조합의 지도·감독	- 기초자치단체가 구성원인 경우: 1차 시도지사, 2차 행안부 장관 - 광역자치단체가 구성원인 경우: 행안부 장관 - 2개 이상의 광역자치단체에 걸친 기초자치단체가 구성원인 경우: 행안부 장관	행안부 장관
조합의 규약 변경 및 해산	지방자치단체간 협의를 통하여 행안부 장관의 승인	행안부 장관의 승인

주: 지방자치법 제159조-제163조 규정에 대한 요약. 이상수(2003)의 내용에 대한 부분 수정을 포함함.

## 라. 지방자치단체조합의 제도 및 운영상의 공과

- 우리나라의 경우, 지방자치단체조합의 형태를 적용한 사례는 과거 전용행정통신망조합, 수도권매립지운영관리조합, 자치정보화조합의 설치를 들 수 있고, 현재까지 운영되고 있는 사례로는 광양만권경제자유구역청과 대구경북경제자유구역청 등 경제자유구역청의 사례를 볼 수 있음
- 전용행정통신망조합은 1971년부터 1975년까지 유지되었고, 수도권매립지 운영관리조합은 1991년부터 2000년까지 존치되었음

- 자치정보화조합은 2003년 설립되어 2008년까지 유지되었고, 2008년 한국지역정보개발원으로 변화하여 관련 기능을 유지하고 있음
- 경제자유구역청은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 [시행 2011. 10.13] [법률 제10580호, 2011. 4.12, 타법개정]에 근거하여 설립되어 현재까지 유지되고 있음
- 지방자치단체조합의 형태인 경제자유구역청이 현재까지 조합형태로 운영될 수 있는 것은 지방자치법 등에 규정된 내용을 포함하여 보다 구체화된 근거법 규정(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법)을 확보하고 있고, 무엇보다 조합에 참여하는 지방자치단체간의 공동이익에 대한 관심이 유지되고 있다는 점을 들 수 있음
  - 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 상 조합설립에 대한 내용을 살펴보면, 제25조(경제자유구역위원회의 설치 및 운영), 제27조(지방자치단체 등의 사무처리 특례), 제27조의2(경제자유구역의 행정기구), 제27조의3(기본운영규정), 제27조의4(임용권의 위임 등), 제27조의5(공무원 파견기간), 제27조의6(경제자유구역청의 회계와 재정), 제28조(옴부즈만 등) 등 내용을 규정하고 있는 등 지방자치법상의 지방자치단체 설립근거를 보다 구체화하고 있음<sup>3)</sup>
- 한편, 그간 설치되었다가 폐지된 지방자치단체조합은 자치단체간 자발적 협약에 의해 설립되고 이들 신뢰가 지속되면서 조합자체가 유지되어야 하나, 그렇지 못한데 가장 큰 이유가 있는 것으로 판단됨
  - 자치단체조합이 법규정 그리고 경제자유구역청의 사례에서 나타나듯이 유용한 광역행정의 수단이지만, 자치단체의 광역행정에 대한 인식부족과 운영경험 부재, 사전지식이 결여되어 관심 부족 그리고 법·제도적 불비로 인해 소멸된 것으로 평가됨
  - 특히, 전용행정통신망조합과 수도권매립지운영관리조합의 경우, 당초

3) 보다 구체적인 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법」의 조문 내용은 부록 참조

복수의 자치단체간 협약내용이 부분적으로 달성되어 조합의 설립목적을 다했다는 평가도 할 수 있지만, 기본적으로 운영과정에서 발생하는 새로운 변수에 대해 지속적으로 협의하고 합의를 유도해야 하지만 그렇지 못한 부분 그리고 근거법 및 중앙정부의 방침변화 등에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것임

- 이러한 내용을 종합할 때, 지방상수도사업에 지방자치단체조합형태의 도입은 다음과 같은 강점과 단점을 가질 수 있을 것으로 판단됨
  - 강점은 지방상수도사무를 공무원들로 구성된 별도법인이 운영한다는 점에서 경영성과 공익성의 적절한 조화, 업무의 안정성, 과도한 이윤반영을 통한 요금인상 폐해 억제, 자율 및 책임경영의 강화, 지방상수도사업의 규모의 경제 구현, 중앙정부 및 자치단체가 적극적 경영개선 요구용이 등에서 민간위탁 또는 간접경영방식보다 유리할 것으로 평가됨
  - 다른 한편으로 복수의 자치단체가 개입된다는 점에서 원활한 합의 도출 문제, 신속한 의사결정의 저해, 상수도업무에 대한 전문성과 능동성의 확보 곤란, 공무원의 순환보직에 의한 서비스 품질의 고착화 등의 문제를 지속적으로 내포할 수 있음
  - 이러한 강점과 약점을 고려할 때, 지방상수도사업을 자치단체조합의 형태로 운영하기 위해서는 관련 법규의 명확한 제정 및 보완, 협약내용에 대한 감독권자의 합리적 관리유지, 자치단체간 충분한 협의와 협약 도출, 설정된 협약에 대해 지속적으로 유지하고자 하는 의무감, 조합협약 등에 대한 법적인 효력에 대한 명확화 등이 요구됨
  - 지방자치단체조합의 성공적 운영에 관건인 협약내용과 관련하여, 대구경북경제자유구역청의 조합규약을 첨부함

<표 4-9> 지방자치단체조합 형태의 지방공기업 설립의 강점과 약점 요약

강점	약점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상수도사무를 공무원들이 운영함에 따라 경영성과 공익성의 적절한 조화 가능</li> <li>- 업무의 안정성 확보</li> <li>- 과도한 이윤반영을 통한 요금인상 폐해 억제</li> <li>- 자율 및 책임경영의 강화</li> <li>- 지방상수도사업의 규모의 경제 구현 기여</li> <li>- 중앙정부 및 자치단체가 적극적 경영개선 요구 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복수의 자치단체가 개입된다는 점에서 원활한 합의 도출 불확실</li> <li>- 신속한 의사결정의 저해</li> <li>- 상수도업무에 대한 전문성과 능동성의 확보 곤란</li> <li>- 공무원의 순환보직에 의한 서비스 품질의 고착화 등</li> </ul>

- 지방상수도사업에 지방자치단체조합의 형태를 실제 활용 가능하도록 하기 위해서는 다음과 같은 제도적 내용이 보완되어야 할 것으로 판단됨
  - 현재 지방공기업법 제2장 제4절 제44조와 제45조는 지방공기업의 운영 주체로 지방자치단체 조합에 대한 특례와 임원임면에 대한 규정을 두고 있는데, 이것을 경제자유구역청의 조합규약수준까지 강화하는 지침을 마련할 필요가 있음
  - 또한 지방공기업법상 지방자치단체 직접경영방식에 대하여 규정하고 있는 제2장에 지방자치단체조합의 경우에 대한 내용을 충분히 보완해야 할 것임
  - 예시적으로 지방공기업법에 근거한 지방자치단체조합의 설립시 다음과 같은 내용이 참여하는 지방자치단체간 협약내용에 포함되어야 할 것임

&lt;표 4-10&gt; 지방자치단체조합 형태의 상수도 지방공기업 설립시 협약서 포함내용(안)

- 조합설립의 목적
- 조합의 명칭
- 조합의 구성
- 조합의 사무소 위치
- 조합의 사무
- 조합회의: 구성과 자격, 의장 및 부의장, 의결사항, 조합회의의 운영, 의사 및 의결 정족수, 행정사무감사 등
- 집행기관: 조합장, 사무기구 등
- 재무: 경비부담, 예산 및 회계, 결산, 동산 및 부동산의 처분 등

#### 마. 지방자치단체조합의 지방공기업(상수도직영기업)의 설립절차

- 지방자치법과 지방공기업법에 의거하여 지방상수도사무를 자치단체조합의 형태로 운영할 경우에도, 지방공기업 설립·운영에 관한 규정이 적용되어야 할 것임
  - 다음은 지방자치단체조합이 상수도지방공기업의 설립을 위해 거쳐야 할 내용을 적시함
  - 기본적으로 설립절차는 2012.9월 발표된 「지방공기업 설립·운영」 지침과 2000년 배포된 「지방공기업실무편람」에 근거한 내용임
- 지방자치단체조합 형태로 지방자치단체 상수도지방공기업을 설립할 때도 자치단체간 협의와 협약서 작성 그리고 조합규약작성 등을 제외하고는 일반적인 지방공기업설립·운영지침상의 내용을 준용해야 할 것임
  - 2012.9.개정 발표된 지방공기업 설립·운영지침에 의거하지만, 조합설립이라는 특수성을 감안하여 다음과 같이 조합설립절차를 제시할 수 있을 것임

<표 4-11> 지방자치단체조합 형태의 상수도 지방공기업 설립절차의 예시

단 계	내 용	일정	담당부서	관련법령
조합설립추진 방침결정단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심있는 자치단체들이 지방자치단체 조합 설립추진여부 자치단체장에게 품의</li> <li>해당 자치단체장들의 조합설립추진 결정</li> </ul>		주관부서	법44-45
자치단체간 설립협의단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방의회와 협의</li> <li>조합설립 준비단 구성</li> <li>공동협약서(안) 작성</li> <li>법인명칭</li> <li>조합설립추진 기본방침결정</li> </ul>	D-300 ~ D-260한	자치 단체간 공동	
조합설립타당성 검토단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>조합설립타당성 연구용역 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>조합설립타당성검토계획 작성</li> <li>조합설립타당성 검토기준 제시</li> <li>조합설립타당성 검토기관과 용역계약 체결 및 용역실시</li> </ul> </li> <li>조합설립타당성 검토보고서 확정</li> </ul>	D-250 ~ D-160한	자치 단체간 공동 및 설 립 준비단	법 49 영 47
조합설립 심의단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민설명회(공청회) 등 주민의견수렴</li> <li>시도와 협의(시군구가 설립하는 경우)</li> <li>설립심의위원회 구성(민간위원 과반수)</li> <li>심의 검토기준 제시 및 위원회 심의</li> </ul>	D-130한 D-100한 " D- 90한	설 립 준비단	법 49 영 47
조합설립단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체간 협약체결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>개설 자치단체 등 결정</li> </ul> </li> <li>개설 자치단체장의 설립결정</li> <li>개설 자치단체의 조례제정</li> </ul>	D-85 ~ D-55	설 립 준비단	법 44  법 44
조 합 설 립 등 기 단 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>조합규약 등 제규정 작성, 임원(조합장 및 조합회의 구성원)임명, 자본금 출자</li> <li>설립등기(자본금납입후 3주 이내)</li> <li>설립보고(등기후 10일 이내)</li> </ul>	D-50 ~ D+10	설 립 준비단, 조합장	법 56 법 58 법 53, 57 영 49
기타후속단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업계획서 및 예산안 편성</li> <li>금고지정</li> <li>창립총회개최</li> <li>사업자등록</li> <li>직원채용</li> </ul>		조합	

## ① 조합설립 근거 및 요건

## 가. 근거

- 지방자치법의 제8장 지방자치단체조합설립 근거와 지방공기업법 제 44조에 근거한 지방자치단체조합 설립을 추진 중인 지방자치단체간의 상호협의를 통하여 자치단체와는 별도의 법인격을 갖는 조합 즉, 지방 공기업(상수도지방공기업, 직영기업형태)을 설립함

## 나. 공동설립 요건

- 지방공기업법에서 규정하고 있는 지방공기업 설립대상이 포함될 것이고, 특별히 상수도 지방공기업을 의도하고 있음
- 따라서, 기본적으로 지방공기업 설립 취지에 부합하도록 지방자치 단체간 상호 주민복리증진의 필요성, 지역경제에 미치는 효과와 사업성 충족, 조합설립지역, 수혜지역의 광역화 등을 고려하여 추진함

## 다. 공동설립 유형

- 2개 지방자치단체간 공동설립 : 기초+기초, 기초+광역, 광역+광역
- 3개 이상의 지방자치단체간 공동설립 : 기초+기초, 기초+광역, 광역+광역

## ② 자치단체간 설립협의

## 가. 법인설립 준비단 구성운영

- 구성 : 단장(부단체장), 지자체 간부 및 직원 등을 포함하여 준비단을 구성함
- 기능 : 조합설립에 따른 제반업무전반 및 조합사업장에 대한 파악 등

## 나. 조합설립준비위원회 구성

- 구성 : 위원장(위원중 호선, 자치단체장 또는 장이 지정한 자치단체 간부 등) 위원(각 자치단체의 장 또는 장이 지정한 자치단체 간부 등)
- 기능 : 법인설립준비기획단 운영업무의 심의 및 의결, 출자기관간 협의

다. 조합명칭결정

- 명칭공모 : 공청회, 반상회, 일반공모 등을 통한 명칭모집
- 명칭결정 : 조합개설준비위원회에서 심의 후 결정

라. 자본금출자비율 결정

- 기본적으로 조합에 참여하는 자치단체간 협약을 통하여 자본금 및 향후 지출해야 하는 비용에 대한 분담비율을 정하는 것이 원칙임(당사자간 협약이 원칙)
- 다만, 현재까지 운영경험을 통하여 관련 비용의 범위와 비율을 고려하는 방법도 하나의 대안이 될 수 있음
- 자본금 : 현금 또는 현물로 출자

③ 지방공기업 설립협약 체결

- 협약에 포함될 사항
  - 이때의 협약내용은 지방자치단체조합결정을 위하여 필요한 사항 외에 지방공기업 설립을 위하여 요구되는 사항들을 포괄적으로 포함함
  - 일반적으로 지방공기업 설립시 포함되어야 하는 협약내용에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 할 것임
  - ① 조합의 명칭, ② 사무소의 소재지, ③ 설립자치단체, ④ 사업내용 공동처리사항, ⑤ 관리운영권 행사 및 참여방법, ⑥ 의결기관 대표자의 선임방법, ⑦ 이사회 설치 및 운영, ⑧ 자본금 출자 및 재산소유지분 이익금 배당, ⑨ 규약변경절차, ⑩ 기타 자치단체별 필요한 사항 등
- 협약 제정 : 조합설립준비위원회에서 협약안을 작성하여 각 자치단체장의 날인 후 개설자치단체장이 공포

④ 조합설립 결정

- 결정기관 : 조합참여 지방자치단체장으로 하되, 지방의회와 협의

⑤ 지방공사설치조례 제정

- 지방공기업의 설립은 해당자치단체의 근거조례 제정이 필수적 요소이



므로, 이에 준하여 조합형태의 지방공기업을 설치하더라도 각 조합참여자치단체들의 근거조례의 제정이 선행되어야 할 것으로 판단됨

- 조례에 포함될 사항 : 지방공기업법상 지방공기업의 설립근거가 되는 조례 제정 대상 사항 및 일반절차와 동일한 수준에서 운용이 요구됨
- 조례 제정 : 개설자치단체의 지방의회 의결 후 개설 자치단체장이 공포

#### ⑥ 정관(조합규약) 및 제규정 제정

- 지방공기업뿐 아니라 법인은 설립에 따른 정관을 보유하고 있듯이, 조합형태의 지방공기업도 근거가 되는 정관 그리고 조합규약 그리고 각종 조합 제규정을 제정하여야 함
- 정관 및 제규정에 포함될 사항 : 지방공기업법에 근거하여 설립되는 지방공기업의 한 형태인 조합은 지방공기업의 설립 일반절차와 동일한 수준의 내용이 포함되어야 할 것임
- 제정절차 : 행정안전부의 지방공기업 표준정관 및 타 지방공기업의 제규정을 참조하고, 지방자치단체조합 형태로 운영되는 사례(예: 경제자유구역청 등)의 내용을 확인하여 제정안을 작성하여 조합회의의 의결을 거친 후 조합대표가 공포
  - ※ 지방공기업의 정관 및 제규정의 경우 당해 지방공기업설립및운영에 관한조례에서 최초 설립시에는 지방자치단체에서 정관 및 제규정을 작성·확정할 수 있다는 예외를 인정하는 경우에는 개설 지방자치단체에서 동 규정들을 확정할 수 있음

#### ⑦ 조합대표 임명

- 자치단체간 상호협약에 따라 정함
- 하지만 지방공기업법의 제45조와 지방공기업 임원추천위원회의 활용 등 사례를 고려하여 조합장을 임명하는 것이 타당할 것임

#### ⑧ 설립등기

- 지방공기업의 일반적 설립등기 일반절차와 동일하다고 판단됨

⑨ 기타 절차

- 조합설립 후 일반적인 기타절차는 일반적인 지방공기업 운영절차와 동일한 것으로 판단됨

바. 지방공기업의 지방자치단체조합형태 적용에 대한 제언

- 지방자치법 그리고 지방공기업법상의 ‘지방자치단체조합’의 내용을 분석한 결과, 제도적으로 지방공기업의 한 형태로 지방자치단체조합은 가능한 것으로 판단되고, 특히 상수도사업이 기존에도 지방자치단체 직접경영방식으로 운영되고 있는 점을 감안할 때 그 가능성이 높다고 판단됨
- 또한 지방자치단체조합의 형태로 운영 중인 경제자유구역청의 사례를 볼 때, 그리고 과거 운영된 자치정보화조합의 사례를 감안할 때, 조합이 지방공기업의 한 형태로 활용될 수 있는 가능성은 높다고 판단됨
- 지방공기업정책적 측면에서 지방공기업설립이 시도, 시군구간의 협의, 주민공청회 등 설립요건을 강화하고 있는 추세를 감안할 때도 지방공기업의 양적 남설과 질적 수준관리에도 조합이 합리적 대안 중 하나로 판단됨
- 다만, 성공적인 지방자치단체조합의 형태를 지방상수도사업의 운영방식으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 선행검토 사항이 요구됨
  - 과거의 지방자치단체조합의 실패사례를 거울삼아 자치단체간 협약의 내용과 효력에 대한 강화가 중앙정부차원에서 마련되어야 할 것임. 특히, 조합장의 임명이 자치단체장에게 있다는 점에서 선거결과와 지나치게 연계되는 조합규약과 조합장의 신분불안은 안정적인 제도 정착에 큰 장애물이 될 것으로 판단됨
  - 현재 지방공기업법상 두 개 조문(제44조와 제45조)에서 지방자치단체조합의 설립과 조직특례만 선언적으로 규정하고 있는데, 이를 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」의 수준처럼 보다 상세하게 규정하는 제도적 정비가 필요할 것으로 판단됨

- 자치단체조합형태의 지방공기업에 대한 명확한 개념과 설립·운영지침을 작성하여 이해시키는 노력이 전제되어야 할 것임

#### 제4절 종합

- 지금까지 지방상수도 운영 주체에 대하여 직영, 현재의 한국수자원공사 및 환경공단 위탁 운영, 그리고 새로운 방안으로 지방공사화 방안, 지방공단 운영방안, 지방상수도조합 설치 및 운영방안, 민간위탁을 포함한 민영화 방안에 대하여 검토하였음
- 지방상도는 공공성 유지가 중요하기 때문에 직영, 지방상수도공단에 의한 운영이 적절하며 현행 한국수자원공사와 환경공단의 위탁운영은 국가적 차원에서 추진하는 것으로 문제점을 개선하여 지속화할 필요가 있음. 현재 지자체별 직영운영의 문제점을 개선하고 상수도 운영의 광역화 추세에 따라 광역단체별 혹은 권역별로 지방상수도공단을 설립하여 통합 운영토록 하는 방안을 한국수자원공사와 같은 국가기관의 위탁과 함께 병행 실시함이 바람직함

<표 4-12> 지방상수도 운영주체의 장단점

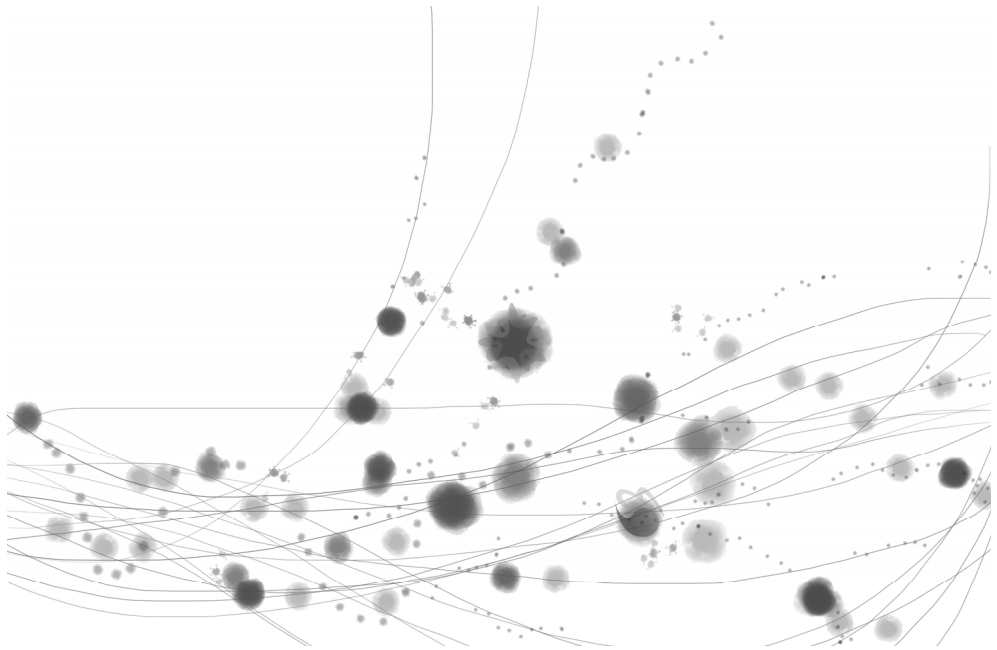
구 분	장점	단점	개선 및 실행 가능성
직영	- 공공성 유지 - 저요금정책 가능	- 기술재정·전문성 부족 - 책임경영의식 미흡	통합위탁추진
현행방식 (한국수자원공사 및 한국환경공단 위탁)	- 전문성, 기업성 향상 - 책임경영 가능	- 사업비 과다책정 - 지방비부담 및 요금인상 가능	사업비산정, 계약조건 변동, 계약내용 공개

구 분	장점	단점	개선 및 실행 가능성
지방상수도 공사	- 전문성, 기업성 향상 - 책임경영가능	- 수익성 보장으로 지방재정 부담 및 요금인상 불가피	공공성 저해로 실행성 부족
지방상수도공단	- 공공성 유지 - 저요금정책 가능	- 기업성 다소 낮음	공공성 유지로 실행성 높음
지방상수도 조합	- 경영성과 공공성 유지	- 공무원 순환보직으로 전 문성 확보곤란 직영의 문제점 존속	직영과 동일한 문제 발생으로 실행성 부족
민간위탁	- 전문성 향상	- 공공성 저해 - 중소 전문기관 난립	국민정서상 민영화 부적절

# 제 5 장

## 요약 및 정책건의

제1절 요약  
제2절 정책건의





## 제 5 장

## 요약 및 정책건의

## 제1절 요약

- 정부에서는 지방상수도를 물산업 육성차원에서, 그리고 광역화 차원에서 전문기관에 위탁운영토록 하는 계획을 추진하고 있음. 환경부는 개방화에 따른 물산업 육성차원에서 한국수자원공사와 같은 전문기관을 육성하고자 이에 위탁토록 하고, 행정안전부는 지방상수도의 경영 개선 차원에서 광역화 및 전문기관에 통합위탁하는 계획을 추진하고 있음
  - 이와 관련하여 외국의 상수도 운영체계를 살펴보면 영국 등 민영화(정부가 가격조정 기능 수행)를 한 경우도 있지만 대부분의 국가에서는 지자체가 직접 관여하고 있으며 공공성을 강조하고 있고, 다만 광역화 하는 추세임
- 우리나라의 경우 아직은 지방상수도의 운영이 대부분은 지자체 직영으로, 직영에 따르는 기술재정·책임경영·전문성 부족 등의 문제가 있어 광역화를 통한 전문기관의 운영이 필요한 실정임
  - 2012년 12월 현재 24개의 지자체에서 한국수자원공사 및 한국환경공단에게 개별위탁 및 통합위탁을 시행하거나 협약을 체결하였는데, 전문기관이 1~2개의 독점으로 인한 사업비의 과다계상 등의 문제가 발생함
  - 이를 개선하기 위해서는 현행 전문기관 위탁방식을 계속 추진하되 문제점을 개선하고 지방상수도공단과 같은 지방공단을 육성하여 위탁함으로써 전문기관의 경쟁체제를 구축해야 할 필요가 있음
- 지방상수도는 상수도 요금 등의 국민정서를 감안하여 아직 우리나라에서는 민영화는 곤란한 상태이며 공공성을 가진 주체가 운영해야 하며 개별

지자체의 운영으로 인한 투자재원 부족, 경영효율화 등을 위해서 광역화 통합화가 이루어져야 함

- 시설의 현대화, 투자재원의 확보, 규모의 경제 등을 고려하여 지방상수도 운영의 광역화 및 통합화가 우선되어야 하지만, 지방상수도 운영주체는 공공성을 가진 기관에서 운영해야 함

## 제2절 정책건의

- 본 연구에서는 지방상수도 운영방식에 대하여 검토하였는 바, 지방상수도의 지자체 개별 운영보다는 광역적 통합운영이 규모의 경제 등에 유리한 것으로 판단됨. 또한 지방상수도의 지자체 직영보다는 광역기구에 위탁하여 운영하는 것이 바람직한 것으로 판단함
  - 다만, 현재 한국수자원공사나 한국환경공단의 국가적 기관에 위탁되어 독점으로 인해 발생하고 있어 이를 줄이기 위한 개선이 필요하며, 다른 한편으로는 광역적 지방상수도공단 등의 지방공단이 운영되어 위탁기관의 경쟁체제를 갖출 필요가 있음
- 지방상수도 광역화·통합화의 운영주체에 대하여 검토한 결과에 근거하여 다음과 같은 정책제언을 하고자 함
  - 첫째, 현행 지방상수도 운영이 한국수자원공사 및 한국환경공단에 개별 위탁 및 통합위탁이 이루어지는데 위탁방식의 개선, 특히 위탁료 산정, 계약조건인 5년 주기 변동, 계약내용의 공개 등이 필요하며, 이와 더불어 개별위탁보다는 통합위탁이 추진되어야 함. 통합위탁을 지속적으로 추진하기 위해서는 환경부의 국고보조율 인상이나 행정안전부의 특별교부세 시책분의 사업비 지원등의 재정인센티브를 강화해야 함



- 둘째, 지방상수도의 공공성을 고려하여 지방상수도공단과 같은 지방공단을 시도별, 또는 권역별로 설치·운영토록하여 광역차원에서 지역내 시·군구의 상수도 업무를 운영토록 할 필요가 제기됨. 이는 지자체별 개별적 직영운영의 문제점도 해결하고 공공성을 강조하면서 경영효율화를 달성할 수 있는 장점이 있음. 또한 현재 위탁기관의 국가기관 독점으로 인한 문제를 최소화하고 지방 전문기관의 육성으로 경쟁체제를 구축한다는 차원에서도 매우 중요함
- 셋째, 지방상수도의 지자체 직영체제에서 한국수자원공사 등의 국가지관 혹은 지방상수도공단과 같은 지방공단에 통합위탁을 추진하되, 이 과정에서 현재 지자체별 상수도업무 인력에 대한 고용승계, 연금 등의 연속성을 유지토록하여 통합위탁의 장애요소를 해결해야 하는 것도 중요한 과제임

〈 참고문헌 〉

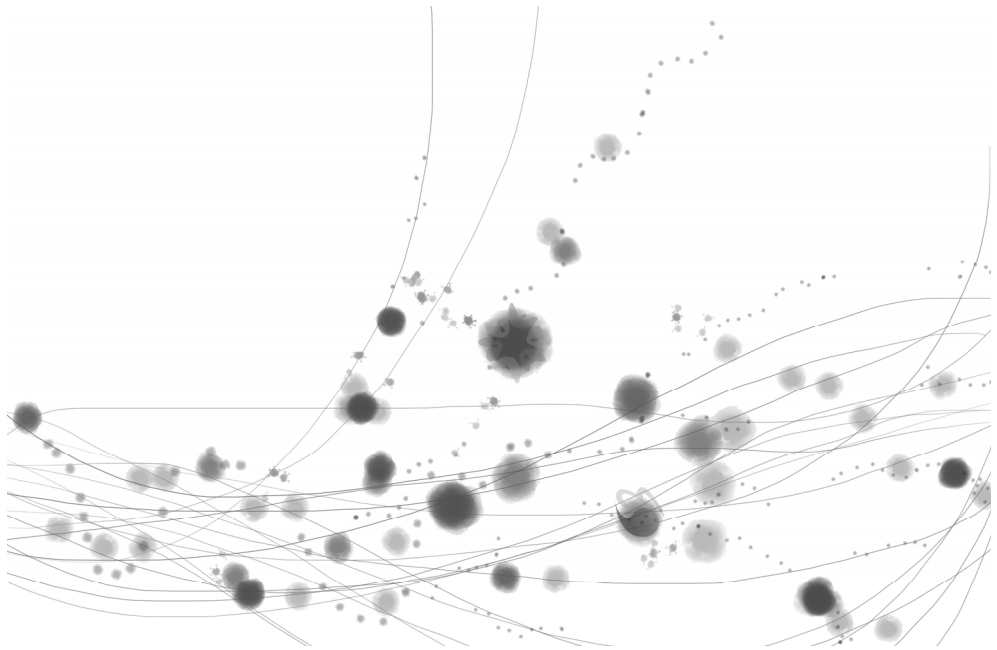
- 김정렬, 상수도 서비스의 위기와 운영체제 대안의 진화: 영국의 경험이 한국에 주는 교훈. 한국지방자치연구. 제12권 제3호, 2010
- 김중해·김주환, 상수도 운영관리 효율화사업을 통한 국내 수도산업 경쟁력 제고, 물과미래, VOL. 39 NO. 1-2, 2006
- 김재훈, “민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 「한국행정학보」, 39(3)), 2005.
- 박상인, 한국지방상수도사업의 규모의 경제에 대한 계량적 분석. 「산업조직연구」. 13(2)), 2005
- 박용성 외, ‘지방상수도 민영화정책 변동과정에 관한 연구. 「지방행정연구」, 14(4)), 2010
- 백승천, ‘상수도 사업의 광역·공사화방안. 「지방재정」, 127호, 2004.
- 백승천, “지방상수도 통합위탁의 활성화 방안”, 지방공기업, 2012년 6월호
- 여영현 외, ‘상수도 민영화정책과 민간위탁 결정요인에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 19(4)), 2010
- 이상수, “지방자치단체간 사무의 공동처리를 위한 협력방안 연구”, 「지방정부연구」, 제7권 제1호, 2003
- 이상철, 「한국공기업의 이해」. 서울: 대영문화사, 2007
- 이영범, ‘공공서비스제공의 효율성과 형평성의 관계에 관한 실증적 연구: 상수도사업을 중심으로. 「한국행정연구」, 13(3)), 2004
- 이정렬, 상수도 전문기관 위탁운영 전망(논산시 지방상수도를 중심으로, 물정책·경제, Vol.6, No.0, 한국수자원공사, 2006
- 장덕희·신열, 지방상수도 공급방식의 변화에 따른 효율성 비교분석, 한국정책과학학회보, Vol.13, No.1, 2009
- 홍기두, ‘경영성과 측면에서 본 공기업 민영화’. 「공기업 논총」, 13(1)), 2001
- 환경부, 물산업육성 5개년 추진계획 수립연구, 2006

- 환경부, 수도사업 구조개편을 위한 세부실행방안 수립 연구, 2009
- 환경부, 지방상수도 통합추진계획, 2010
- 한국수도경영연구소, 지방상수도 운영형태 및 요금체계 개편, 2007
- 한국지방공기업학회, 지방상수도사업의 효율적인 공사화 추진전략 연구, 2004
- 행정안전부, 지방상수도 전문기관 통합관리계획, 2008
- 행정안전부, 「지방공기업 설립·운영지침」, 2012
- 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법



## 부 록

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법  
대구경북경제자유구역청 조합규약





## 〈 부 록 〉

## 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

[시행 2011.10.13] [법률 제10580호, 2011. 4.12, 타법개정]에서 발췌

제25조(설치 및 운영) ① 경제자유구역에 관한 사무를 수행하기 위하여 지식경제부에 경제자유구역 위원회를 둔다.

② 경제자유구역위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. <개정 2011.4.4>

1. 경제자유구역에 관한 주요 정책과 제도에 관한 사항
- 1의2. 경제자유구역기본계획의 수립에 관한 사항
2. 경제자유구역의 지정, 지정해제 및 변경에 관한 사항
3. 제6조에 따른 경제자유구역개발계획에 관한 사항
4. 경제자유구역에서 외국인투자기업들이 사업을 하는 데에 필요한 행정서비스의 지원에 관한 사항
5. 경제자유구역의 개발에 관한 사항
6. 경제자유구역과 관련하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정에 관한 사항
7. 그 밖에 경제자유구역의 지정·운영에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 경제자유구역위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 당연직 위원과 10명 이내의 위촉위원으로 구성한다.

④ 위원장은 지식경제부장관이 되고, 부위원장은 제6항에 따른 위촉위원 중에서 호선(互選)되는 사람이 된다.

⑤ 당연직 위원은 중앙행정기관과 이에 준하는 기관의 소속 공무원 중에서 대통령령으로 정하는 사람이 된다. <개정 2011.4.4>

⑥ 위촉위원은 공무원이 아닌 사람으로서 경제자유구역의 발전 및 운영에 이바지할 수 있는 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉한다.

⑦ 경제자유구역위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[전문개정 2009.1.30]

제27조(지방자치단체 등의 사무처리 특례) 경제자유구역의 시장·군수·구청장이 수행하는 사무 중 다음 각 호에 해당하는 사무는 시·도지사가 직접 수행한다. 다만, 제5호, 제7호, 제9호, 제12호, 제18호의 사무로서 시·도의 조례로 정하는 사무에 대하여는 그러하지 아니하다. <개정 2009.6.9, 2010.4.15, 2010.5.31, 2011.4.4, 2011.4.12>

1. 「주택법」 제16조제1항, 제24조, 제29조, 제32조, 제34조, 제38조, 제38조의2, 제38조의4, 제90조, 제91조, 제93조 및 제101조에 따른 주택조합에 대한 감독 및 주택의 공급 등에 관한 사무
2. 「건축법」 제4조, 제11조, 제14조, 제16조, 제18조, 제19조부터 제21조까지, 제22조, 제27조,

제29조, 제30조, 제36조, 제37조부터 제39조까지, 제43조, 제45조, 제46조, 제60조, 제79조부터 제81조까지, 제83조, 제85조, 제88조, 제89조 및 제113조에 따른 건축허가 및 건축물관리 등에 관한 사무(개발제한구역에서의 건축허가 및 건축물관리 등에 관한 사무는 제외한다)

3. 「환경영향평가법」 제14조에 따른 환경영향평가 등에 관한 사무
4. 「폐기물관리법」 제17조, 제39조, 제48조, 제49조 및 제68조에 따른 사업장폐기물의 처리 등에 관한 사무
5. 「폐기물관리법」 제4조부터 제8조까지, 제14조 및 제15조에 따른 생활폐기물의 처리 등에 관한 사무(이 법 제9조의 실시계획에 따라 자동집하시설이 설치되는 지역의 사무만 해당한다)
6. 「토양환경보전법」 제8조, 제12조부터 제14조까지, 제24조, 제26조의2 및 제32조에 따른 토양환경의 보전 등에 관한 사무
7. 「하수도법」 제8조, 제9조, 제18조, 제22조부터 제24조까지, 제26조부터 제28조까지, 제30조, 제31조, 제34조, 제37조, 제39조, 제40조, 제57조, 제58조, 제61조, 제69조, 제72조, 제73조 및 제80조에 따른 하수도관리 등에 관한 사무
8. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조에 따른 입목벌채, 「산지관리법」 제14조, 제15조, 제15조의2, 제17조, 제19조, 제19조의2, 제20조, 제21조, 제25조, 제27조, 제30조, 제31조, 제37조부터 제44조까지, 제49조 및 제57조에 따른 산지전용·토석채취 허가 및 산지전용지 등의 복구 등 산림 이용 및 관리에 관한 사무
9. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제16조부터 제25조까지, 제27조, 제29조부터 제33조까지, 제36조부터 제41조까지, 제43조, 제45조부터 제47조까지, 제49조제3항, 제51조, 제56조에 따른 도시공원조성계획의 입안 및 도시공원의 설치·관리 등에 관한 사무(이 법 제9조의 실시계획에 따라 설치되는 도시공원에 관한 사무만 해당한다)
10. 「농지법」 제35조부터 제43조까지, 제51조, 제54조, 제55조에 따른 농지전용의 신고 등에 관한 사무
11. 「관광진흥법」 제4조, 제5조, 제15조, 제35조부터 제38조까지, 제77조, 제78조 및 제86조에 따른 관광숙박업 등의 등록 및 관리, 사업계획 승인, 유원시설업의 허가 및 관리 등에 관한 사무
12. 「옥외광고물 등 관리법」 제3조, 제4조, 제7조, 제7조의2, 제8조부터 제10조까지, 제10조의2, 제13조, 제15조, 제17조, 제20조 및 제20조의2에 따른 옥외광고물 등의 허가, 금지·제한 및 관리 등에 관한 사무
13. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제6조, 제8조부터 제15조까지, 제17조부터 제21조까지, 제55조, 제57조, 제58조 및 제66조에 따른 공유수면의 점용·사용허가 및 관리 등에 관한 사무
14. 「도시개발법」 제3조, 제7조, 제10조, 제11조, 제26조, 제29조 및 제46조에 따른 도시개발구역의 지정신청 등에 관한 사무(이 법 제6조의 경제자유구역개발계획에 따른 개발사업구역에 설치되는 도시개발구역에 관한 사무만 해당한다)



15. 「부동산등기 특별조치법」 제3조부터 제5조까지 및 제12조에 따른 부동산등기 해태(懈怠) 과태료의 부과·징수 등에 관한 사무
16. 「외국인토지법」 제4조부터 제6조까지 및 제9조에 따른 외국인등의 토지취득 허가 및 신고 등에 관한 사무
17. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조, 제56조부터 제58조까지, 제60조부터 제65조까지, 제85조, 제86조, 제89조, 제118조부터 제124조, 제124조의2, 제130조, 제133조, 제136조, 제137조 및 제144조에 따른 도시계획시설부지의 매수청구, 개발행위의 허가, 도시계획시설사업의 시행, 단계별 집행계획의 수립, 토지거래계약에 관한 허가, 이행강제금의 부과·징수, 토지에의 출입, 청문, 보고·검사 및 과태료 부과·징수 등에 관한 사무(도시계획시설 부지의 매수청구, 단계별 집행계획의 수립 및 도시계획시설사업의 시행에 관한 사무는 이 법 제6조의 경제자유구역개발계획에 따른 개발사업지역에 설치되는 도시계획시설 및 이 법 제18조에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 우선 지원받아 경제자유구역에 설치되는 기반시설에 대한 것으로 한정한다)
18. 「도로법」 제8조, 제17조, 제18조, 제20조, 제22조부터 제24조까지, 제27조, 제29조, 제37조, 제38조, 제49조, 제57조, 제63조, 제83조, 제84조, 제89조, 제90조, 제92조, 제94조 및 제101조에 따른 지방도·시군도의 신설·개축·수선 및 유지, 도로구역의 결정, 도로표지의 설치, 도로의 점용, 감독, 손실보상 및 과태료 부과·징수 등에 관한 사무(이 법 제9조의 실시계획에 따라 설치되는 도로 및 이 법 제18조에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 우선 지원받아 설치되는 도로에 관한 사무만 해당한다)
19. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제9조, 제13조, 제13조의2, 제13조의3, 제13조의5, 제14조, 제14조의2부터 제14조의4까지, 제15조, 제16조, 제16조의2, 제17조부터 제21조까지, 제28조의2, 제28조의4, 제28조의8 및 제55조에 따른 공장설립등의 승인, 공장의 등록 등에 관한 사무
20. 「도시가스사업법」 제11조, 제11조의2, 제14조부터 제17조까지, 제27조, 제29조, 제41조, 제44조의2 및 제54조에 따른 도시가스 시설공사계획의 승인 등에 관한 사무
21. 「고압가스 안전관리법」 제4조, 제10조, 제20조, 제36조의2 및 제43조에 따른 고압가스의 제조허가 등에 관한 사무
22. 「정보통신공사업법」 제36조 및 제72조의2에 따른 정보통신공사의 착공 전 기술기준 적합 여부 확인, 사용 전 검사 및 사용 전 검사의 현황 보고에 관한 사무
23. 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제8조, 제24조, 제25조, 제27조, 제64조, 제66조, 제69조, 제74조부터 제90조까지, 제99조, 제102조, 제106조 및 제111조에 따른 토지의 조사 및 등록, 지번(地番)의 부여, 지적측량성과의 검사 등에 관한 사무
24. 「부동산등기법」 제49조에 따른 부동산등기용등록번호의 부여에 관한 사무

- 25. 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」 제27조, 제28조 및 제51조에 따른 부동산거래의 신고, 부동산거래 신고가격의 검증 및 과태료 부과 징수 등에 관한 사무
- 26. 「소음·진동관리법」 제8조부터 제12조까지·제14조부터 제20조까지·제47조·제51조 및 제60조에 따른 소음·진동배출시설의 설치허가·신고 및 행정처분 등 관리에 관한 사무
- 27. 「약사법」 제20조부터 제23조까지·제41조 및 제44조부터 제50조까지의 규정에 따른 약국 개설등록, 폐업 등의 신고, 의약품 조제, 약국제제의 제조, 의약품의 판매 등에 관한 사무

[전문개정 2009.1.30]

제27조의2(경제자유구역의 행정기구) ① 시·도지사는 제27조·제30조의 사무를 처리하기 위하여 이를 전담하는 행정기구를 설치한다. 이 경우 경제자유구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 협의하여 공동 행정기구를 설치한다. <개정 2011.4.4>

② 제1항에 따른 행정기구(이하 "경제자유구역청"이라 한다)의 장은 시·도지사가 임명하되, 지식경제부장관과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 경제자유구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 협의하여 공동 임명한다. <개정 2011.4.4>

③ 경제자유구역청의 장(이하 "경제자유구역청장"이라 한다)의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있으며, 그 밖에 임용기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.4.4>

④ 제1항에 따른 사무를 처리하기 위하여 경제자유구역청장과 시장·군수·구청장 상호 간에 지방세 및 수수료·사용료의 부과·징수, 민원서류의 발급 등에 필요한 자료를 제공하여야 한다. <개정 2011.4.4>

⑤ 국가는 경제자유구역청의 운영에 드는 경비의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원하여야 한다. <개정 2011.4.4>

⑥ 경제자유구역청에는 「지방자치법」 과 그 관계 법령에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원의 정원을 둘 수 있다. <신설 2011.4.4> [전문개정 2009.1.30]

제27조의3(기본운영규정) ① 경제자유구역청장은 임명된 날부터 1개월 이내에 경제자유구역청의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다. <개정 2011.4.4>

② 제1항에 따른 기본운영규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2011.4.4>

1. 소관 업무 및 그 집행절차에 관한 기본적인 사항
2. 경제자유구역청의 조직운영과 공무원의 정원운영에 관한 사항
3. 소속 공무원의 인사운영에 관한 사항
4. 예산 및 회계에 관한 사항
5. 그 밖에 경제자유구역청의 효율적 운영에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 경제자유구역청장(제27조의2제1항 후단에 따른 경제자유구역청의 장만 해당한다)이 작성하는 기본운영규정은 제1항에도 불구하고 「지방자치법」 제159조제1항에 따른 규약으로 정하는 바에 따른다. <개정 2011.4.4> [전문개정 2009.1.30]

제27조의4(임용권의 위임 등) ① 시·도지사는 「지방공무원법」 제6조제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 경제자유구역청 소속 공무원에 대한 임용권의 일부를 경제자유구역청장에게 위임할 수 있다. <개정 2011.4.4>

② 경제자유구역청장은 「지방공무원법」 제7조제1항에도 불구하고 경제자유구역청에 제1항에 따른 임용권을 행사하기 위하여 필요한 인사위원회(이하 이 조에서 "인사위원회"라 한다)를 설치할 수 있다. <신설 2011.4.4>

③ 인사위원회의 설치 및 운영 등에 관하여는 「지방공무원법」 제7조제2항부터 제8항까지와 제8조·제9조·제9조의2·제10조 및 제11조를 준용하되, 위원장은 호선(互選)한다. <신설 2011.4.4>

④ 경제자유구역청장은 「지방공무원법」 제2조제4항에도 불구하고 인사위원회의 의결을 거쳐 지방계약직공무원의 채용자격기준을 달리 정할 수 있다. <개정 2011.4.4>

⑤ 경제자유구역청장은 경제자유구역의 개발사업, 외국인투자의 유치 및 행정서비스 수준의 향상 등을 위하여 해당 분야의 우수인력을 경제자유구역청 소속 공무원으로 확보하기 위한 대책을 수립하여야 한다. <개정 2011.4.4>

⑥ 경제자유구역청장은 인사위원회의 의결을 거쳐 보조기관 또는 이에 상당하는 직위 총수의 100분의 30의 범위에서 개방형 직위를 지정·운영 할 수 있다. <신설 2011.4.4>

⑦ 경제자유구역청장은 경제자유구역청 총 정원의 100분의 30의 범위에서 계약직공무원을 임용할 수 있다. <신설 2011.4.4> [본조신설 2009.1.30]

제27조의5(공무원 파견기간) 경제자유구역청에 파견되는 공무원은 「지방공무원법」 제30조의4에도 불구하고 5년의 범위에서 파견기간을 정하되, 특별한 사유가 없으면 2년 이상으로 하여야 한다. [전문개정 2011.4.4]

제27조의6(경제자유구역청의 회계와 재정) ① 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경제자유구역청의 세입과 세출을 다음 각 호의 어느 하나의 방식으로 구분하여 관리하여야 한다.

1. 「지방재정법」에 따른 특별회계의 설치
2. 시·도의 일반회계나 특별회계에 별도의 계정 설치

② 시·도지사는 제1항에 따른 특별회계나 별도의 계정에서 시·도의 다른 회계 또는 계정으로 전출하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. [본조신설 2011.4.4]

제28조(옴부즈만 등) ① 입주외국인투자기업이 경영 및 생활면에서 겪는 어려움을 해결하는 일을 지원하기 위하여 경제자유구역청에 옴부즈만을 둔다. <개정 2011.4.4>

② 경제자유구역의 상사분쟁(商事紛爭)을 공정·신속하게 해결하고 국제거래질서를 확립하기 위하여 필요한 경우에는 경제자유구역청에 「중재법」 제40조에 따라 지식경제부장관이 지정하는 상사중재(商事仲裁)를 하는 사단법인의 지부(支部)를 설치할 수 있다. <개정 2011.4.4> [전문개정 2009.1.30]

### 「대구경북경제자유구역조합규약」

승인 2008. 6. 10.

#### 제 1 장 총 칙

제1조(목적) 이 규약은 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 "법"이라 한다) 제4조의 규정에 의하여 대구광역시 일원과 경상북도 포항시, 구미시, 영천시, 경산시 일원이 경제자유구역으로 지정됨에 따라, 지방자치법 제159조의 규정에 의하여 경제자유구역 내 외자유치와 개발사업 및 민원행정을 효율적으로 처리하기 위한 조합의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(조합의 명칭) 이 조합의 명칭은 "대구경북경제자유구역청"(이하 "조합"이라 한다)이라 한다.

제3조(조합의 구성) 이 조합은 대구광역시와 경상북도를 구성원(이하 "조합원"이라 한다)으로 한다.

제4조(사무소의 위치) 이 조합의 사무소는 대구광역시경상북도 관내에 두고, 주민편의와 투자유치의 효율성을 도모하기 위하여 지소를 둘 수 있다.

제5조(조합의 사무) ①이 조합은 대구경북경제자유구역안의 다음 사무를 처리한다.

1. 국가위임사무, 관할구역 내 대구광역시·경상북도 사무, 법 제27조 규정에 의한 대구광역시장·경상북도지사 직접 수행사무
  2. 경제자유구역 개발·관리
  3. 투자유치(외자유치 포함)
  4. 외국인투자기업의 경영활동지원
  5. 외국인 생활여건의 개선
  6. 기타 경제자유구역의 관리·운영을 위하여 필요한 사무
- ②조합은 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임을 진다.

#### 제 2 장 조합회의

제6조(구성 및 자격) ①조합에는 조합운영의 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 조합회의를 둔다.

②조합회의는 17인의 위원으로 구성하되, 대구광역시 8인, 경상북도 8인, 지식경제부 1인으로 한다.

③위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 양 자치단체의 경제 또는 투자유치, 도시개발 관련사무 담당 실·본부·국장
2. 양 자치단체의 의회에서 추천하는 사도의원
3. 지식경제부에서 추천하는 자
4. 경제전문가 등 양 자치단체가 추천하는 자

④제3항 제2호 및 제4호의 규정에 의한 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 제4호의 규정에 의한 위원이 대구경북경제자유구역내 기초자치단체 부단체장인 경우에는 임기를 그 재임기간으로 한다.

⑤위원의 결격사유에 관하여는 지방공무원법 제31조의 규정을 준용한다.

⑥위원의 결원이 생겼을 때에는 그 위원을 임명 또는 추천한 지방자치단체의회 또는 기관에서는 즉시 새로운 위원을 임명 또는 추천하여야 한다.

제7조(의장 및 부의장) ①조합회의는 위원 중에서 자치단체를 달리하는 의장과 부의장 각 1인을 선출하여 윤번제로 하며, 그 임기는 2년으로 한다.

②의장은 조합회의를 대표하고, 조합회의를 관장한다.

③부의장은 의장을 보좌하고, 의장의 유고시 그 직무를 대행한다.

④의장 또는 부의장이 궐위된 경우 보궐 선출된 의장 또는 부의장의 임기는 전임자의 잔여임기동안으로 한다.

제8조(의결사항) 조합회의는 다음 각호의 사항을 심의의결한다.

1. 조합규약의 개정안
2. 조합운영에 필요한 규정의 제정·개정 및 폐지
3. 예산의 심의·확정과 결산의 승인
4. 결산검사를 위한 감사위원의 선임
5. 지방자치단체간 협의조정을 요하는 중요사항

제9조(조합회의의 운영) ①조합회의의 회의는 정기회와 임시회로 구분하되, 정기회는 매년 4/4분기 중에 개최하며, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 조합장 또는 조합회의 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 의장이 소집한다.

②조합회의는 안건을 심의·의결함에 있어 필요한 경우 관계전문가, 공무원, 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.

③조합회의의 운영에 관하여 기타 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.

제10조(의사 및 의결정족수) ①조합회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

②조합회의가 심의·의결할 안건이 조합원 중 1 지방자치단체에 관계되는 사항인 경우에는 해당 지방자치단체 위원의 2분의 1이상을 포함한 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제11조(행정사무감사) ①조합회의는 매년 1회(10월중) 조합의 사무에 대하여 행정사무감사를 실시한다.

②제1항의 행정사무감사는 5일의 범위 내에서 실시한다. 다만 조합회의의 의결로 그 기간을 1차에 한하여 연장할 수 있다.

### 제 3 장 집행기관

제12조(조합장) ①조합에는 조합장을 두며 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

②조합장은 대구광역시장과 경상북도지사가 협의하여 공동 임명한다.

③조합장은 조합을 대표하고 조합사무를 통할한다.

제13조(사무기구) ①조합에는 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무기구와 사무직원을 둔다.

②사무직원은 조합원인 지방자치단체에서 파견된 공무원으로 구성한다.

③조합의 사무기구와 정원은 조합의 규정으로 정한다.

### 제 4 장 재 무

제14조(경비부담) ①조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치단체의 분담금, 기타 수입금으로 충당한다.

②경제자유구역 개발에 따른 사업비는 사업구역(행정구역에 의한 구분을 말한다) 해당 지방자치단체의 부담으로 하고, 조합의 운영에 필요한 경비는 각 2분의 1씩 부담하는 것을 원칙으로 한다.

제15조(예산·회계 등) ①조합장은 예산안을 편성하여 조합회의에 제출하고 조합회의는 이를 심의·확정한다.

②조합장은 제1항의 규정에 의하여 확정된 예산을 매 회계연도 개시 90일전까지 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다.

③예산의 편성 및 집행, 재무회계, 물품관리 등에 관한 사항은 조합의 규정으로 정한다.

④조합장은 지방재정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 예산을 집행하여야 한다.

제16조(결산) ①조합장은 출납폐쇄후 3개월이내(5월31일)에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 조합회의가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도 조합회의의 승인을 얻어야 한다.

②조합장은 제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 때에는 승인을 얻은 날부터 10일이내에 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다.

③제1항의 감사위원은 3인 이내로 하되, 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.

제17조(동산 및 부동산의 처분 등) 조합소유 동산 및 부동산에 대해서는 재무회계 및 물품관리 관련 조합의 규정에 따라 처분하며, 필요시 조합원인 지방자치단체간 협의에 의한다.

제18조(기타) 이 규약에서 정하지 않은 사항은 조합회의의 의결을 거쳐 따로 정한다.

### 부 칙

이 규약은 행정안전부장관의 승인이 있는 날부터 시행한다.