

물 복지와 물 값

김종원(국토연구원 국토환경·수자원연구본부장), 송은서(국토연구원 연구원)

- 최근 전 세계적으로 ‘물에 대한 인권(Human right to water)’이 화두가 되고 있음
- 국내의 물 값 체계는 구간체증요금제와 총괄원가주의를 채택하여 운용하면서, 고령화 사회 도래 및 1인 가구 증가에 따른 저소득층에 대한 물 값 배려가 부족한 실정임
 - 대부분의 가구가 가장 낮은 단계의 단가 적용으로 수요관리 효과가 미흡
 - 1인 가구도 저소득층과 고소득층으로 나뉘어져 있어서 기존의 구간체증요금에 대한 재검토가 필요
 - 현재의 요금체계에서는 가구원수가 많은 가구가 물 값을 더 많이 부담하는 것으로 되어 정부의 출산장려 정책과도 불부합
- 따라서 현재 논의되고 있는 물 인권, 물 복지 개념과 국내 물 환경을 바탕으로 현재의 물 값 체계에 대한 전면적 재검토가 필요

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 물에 대한 보편적 복지와 저소득계층에 대한 인간적 존엄성을 배려할 수 있도록 현행 요금체계를 가구당 평균인원수를 기준으로 물 값을 현실화하되, 소외계층, 저소득가구에 대해서는 무상공급방안도 강구
- 2 기존의 사회복지 전달체계, 사회안전망, 저소득계층지원대상자 정보망을 공유함으로써 저소득계층 지원체계를 확립
- 3 요금체계 개선을 통해 물 사용의 형평성을 제고하고, 보편적 물 복지를 실현하여 물 값 현실화율을 제고

1. 물과 인권에 관한 국제적 동향

● 물에 대한 시각

- 1992년 더블린에서 개최된 국제물환경회의(Dublin Water Conference)에서 물에 대한 모든 경쟁적 사용은 경제적 가치를 가지므로, 물을 경제재로 인식하여야 함을 천명
- 2000년 헤이그에서 열린 제2차 세계물포럼에서는 ‘세계물비전(World Water Vision)’을 채택하고 물의 경제적 개념을 확정
 - 물 관리비용 전액을 가격화(Full cost pricing)하는 제도를 통하여 상·하수도 등 인프라를 건설하고 유지관리비용을 충당하기로 함
- 한편 2010년 UN 인권위원회 및 총회에서는 물과 위생을 인간의 기본인권으로 선언
 - 물을 경제재로 보는 신자유주의와 민영화에 대한 불만이 물을 기본인권으로 보장할 것을 주장하는 대중적 저항으로 표출됨
 - 인권적 관점에서 물 공급의 형평성이 이슈화되면서 수자원 개발과 민영화가 쟁점이 됨
- Kartika Liotard and Steven P. McGiffen는 「The EU and Water Privatisation」(2009)에서 과거 30년간 특정 지역에서 진행된 물 민영화 과정을 다루면서, 민영화가 EU 및 제3세계에 미치는 부정적 영향을 고발함
 - 물에 대한 인권 보장에서 볼 때 EU는 공적 인프라 투자확대 및 수질개선이라는 목표 달성을 하지 못한 점에서 물 민영화는 실패한 모델이라고 주장
 - 더 나아가 물 민영화가 도입된 유럽과 제3세계에서는 수질 관리가 제대로 되지 않을 뿐 아니라, 물 공급이 가장 필요한 사람들에게 오히려 비싸게 제공하는 등 서비스가 제약되고 있다고 봄

● 물에 대한 인권적 접근에 대한 비판적 시각

- Baker(2007)는 물을 기본인권으로 보는 진보적 시각에서의 목표 달성은 스스로 한계가 있으며, 현재 진행되고 있는 물 민영화는 부적합하다고 하였음
 - 물에 대한 인권적 접근에 논리적·분석적 결함이 있음을 지적하고, 그러한 접근에서는 재산권과 서비스 공급모델을 혼동하고 있다고 주장
 - 동시에 물에 대한 인권적 접근은 민영화와 양립할 수 있는 것으로 봄

- 현재까지 진행되는 민영화 및 물에 대한 인권적 접근과 관련한 논쟁을 보면, 양쪽 모두 문제점을 가지고 있지만, 그렇다고 어느 하나를 포기하는 것은 시기상조로 판단됨

【표 1】 물 공급에 관한 패러다임 비교

구분	패러다임	
	물을 기본인권으로 보는 시각	물을 경제재로 보는 시각
공급 주체	정부	불명확 / 민간 선호
지불 주체	불명확 / 재분배	사용자 지불
가격 책정	지불능력 고려	경제재로 수요와 공급에 의해 결정
권리 개념	(사용에) 무조건적인 권리	(소유와 거래가 가능한) 재산권
공급 원리	기본적 자격	이윤 동기 / 유인책
배제 의미	(법률에 의한) 인권침해	(경제학적) 시장 실패
주요 문제	실행의 어려움	이론적 한계

● 물에 대한 인권적 접근에서의 두 가지 전형적인 모델

- 인도 모델: 법으로 강제하지 않으며 유연하게 접근
 - 인도는 차별을 금지하고 기본권을 인정하는 법적 체계를 갖고 있으나, 물에 대해서는 명확한 법적 권리조항이 없음
 - 그러나 생명에 대한 광의의 헌법적 권리로부터 물에 대한 인권조항을 유추
 - 물에 대한 권리는 단지 정책결정자를 위한 가이드라인이지, 법에 의하여 강제할 수 있는 성격이 아니라는 관점임
- 남아프리카공화국 모델: 광범위한 경제·사회적 권리 보장
 - 남아프리카공화국은 헌법과 권리장전에 광범위하게 경제·사회적 권리들을 명시하고 있어 인권을 바라보는 관점에서 보면 가장 혁신적임
 - 정부의 수용능력 범위 내에서 음식과 물에 대하여 충분히 보장함을 명확히 함
- 인도와 남아프리카공화국의 모델은 각기 장단점을 갖고 있지만, 개도국의 경우 남아프리카공화국 모델을 더 선호하고 있음
 - 인도 모델은 경직되지 않고 정부에 유연한 접근을 허용한다는 점에서 장점이 있음

2. 물 값 체계와 물 복지의 괴리

● 구간체증요금제와 총괄원가주의

- 물 수요관리를 위해 구간체증요금제를 적용하고 있음
 - 구간체증요금제란 사용량 단계별로 단가를 달리하여 적용하는 방법으로, 사용량이 많을 경우 초과된 사용량에 한해서 높은 단가를 적용하는 방법임
 - 우리나라의 모든 지자체가 업종별 구간체증요금제를 채택하고 있음
 - 하지만 1인가구가 점증하면서 구간체증요금제를 통한 가구당 수요관리 효과는 미흡
- 한편 물 값은 대부분의 공공요금에 적용되는 총괄원가주의를 채택하고 있음
 - 총괄원가주의란 수도사업자가 적정원가와 투자보수를 반영한 생산원가를 산정한 후 이를 기준으로 적정한 선에서 요금을 결정하는 방법임
 - 요금결정 과정에서 ‘적정성’, ‘지역 간 형평성’, ‘원가보상’ 등을 고려하고 있음

[표 2] 서울시 상수도 사용요금

구경별 기본요금		사용요금		
구경(mm)	요금(원)	구분	사용구분(m³)	m³당 단가(원)
15	1,080	가정용	0~30 이하	360
20	3,000		30 초과~50 이하	550
25	5,200		50 초과	790
32	9,400	욕탕용	0~500 이하	360
40	16,000		500 초과~2,000 이하	420
50	25,000		2,000 초과	560
65	38,900	공공용	0~50 이하	570
75	52,300		50 초과~300 이하	730
100	89,000		300 초과	830
125	143,000	일반용	0~50 이하	800
150	195,000		50 초과~300 이하	950
200	277,000		300 초과	1,260
250	375,000			
300	465,000			
350	565,000			
400 이상	615,000			

자료: 서울시 상수도사업본부.

[표 3] 주요 도시의 평균단가 및 총괄원가

구분	평균단가(원)	총괄원가(원)	비고
정선군	1,356.8	2,465.0	군 중에서 가장 단가가 높음
군위군	351.7	1,187.0	군 중에서 가장 단가가 낮음
태백시	1,048.2	2,167.1	시 중에서 가장 단가가 높음
과천시	430.7	975.7	시 중에서 가장 단가가 낮음
울산시	760.5	920.5	광역시 중에서 가장 단가가 높음
서울시	514.2	587.7	광역시 중에서 가장 단가가 낮음

자료: 환경부 상하수도종합정보시스템, 2010 상수도통계.

● 지역별 물 값 현황

- 전국 가구당 평균 물 사용량은 15m³이며 평균 물 사용료는 6,630원으로 가구당 소득의 0.17% 수준으로 매우 저렴함
- 도시별로 구간체증요금제에 의한 실제 사용요금을 계산하기 위해서는 상수도 구경별 기본요금과 사용량에 따른 사용요금을 합산함
 - 전국 가구 중 80%는 상수도 구경이 13mm로 가장 낮은 단계의 기본요금이 적용됨

[표 4] 2010년 가구당 가정용수 사용량 및 사용료

구분	전국	정선군	태백시	과천시	양구군
평균 단가(생활용수)	610.2	1356.8	1048.2	430.7	549.9
단가(가정용수)	443.1	710.5	806.1	238.9	207
가정용수 요금부과량(m ³)	3,113,034,135	2,058,397	2,798,185	4,947,812	951,423
가구수(가구)	17,339,422	14,753	20,094	21,662	6,919
가구당 월평균 물 사용량(m ³)	15	11.6	11.6	19	11.5
가구당 월 물 사용료(원)	6,630	7,913	8,389	5,686	2,626
가구당 소득(원)	3,840,328	3,508,268	3,508,268	3,813,849	3,508,268
물 값의 가구소득비중(%)	0.17	0.23	0.24	0.15	0.07

주: 소득은 전국기준 소득을 고용노동통계의 시도별 임금 비중을 이용하여 계산함.

도시별 월 물사용료는 상수도 요금계산 방법을 이용하여 계산함(구경별 기본료 13mm 적용).

자료: 환경부, 상하수도 통계(2010년 기준).

국가통계포털, 가계동향조사 신분류 2010년 4/4분기 근로자가구 소득 기준.

국가통계포털, 인구총조사(2010년 기준).

고용노동통계, 2011년 고용노동통계연감(2010년 기준).

- 상수도 평균단가가 가장 높은 군인 군위군의 경우 평균 가구의 물 사용료가 7,913원으로 가구소득의 0.23%를 차지하며, 평균단가가 가장 낮은 양구군의 경우 6,919원으로 소득의 0.07%를 차지함
 - 시급 도시 중에서 평균단가가 가장 높은 태백시의 경우 평균 가구의 물 사용료가 8,389원으로 소득의 0.24%를 차지하며, 가장 낮은 과천시인 경우 물 사용료는 5,686원으로 소득의 0.15%를 차지함
- 대부분의 도시에서 평균가구의 물 값은 가장 낮은 단계의 단가가 적용되며, 그 합은 1만원 이하이고, 가구소득의 0.3%에 미치지 않음
- 전국 지방상수도 요금현실화율은 현재 78.5%에 머물러 있으며, 최근 7년간 동결된 광역상수도 및 댐원수요금 또한 요금현실화율이 79.3%에 머물고 있어 노후관 교체, 양질의 수돗물 공급을 어렵게 하고 있음

● 저소득계층에 대한 배려 부족

- 물 사용량에 따른 구간체증요금이 물 값 결정의 기준이 되고 있기 때문에 가구 소득에 대해서는 고려가 미흡
 - 가구당 인구수가 많은 단독주택 및 다세대 주택에 거주하는 가구이거나, 주인가구와 함께 거주하는 월세가구 등은 구간체증요금제의 불합리한 적용으로 상대적으로 피해 발생
 - 최근에 급증한 65세 이상 고령자가 가구주인 고령자 가구와, 고령자 1인 가구 등 타 가구에 비하여 현격히 떨어지는 소득계층을 위한 물 복지적 차원의 배려가 필요

[그림 1] 고령자 가구와 고령자 1인가구 비중 변화(2000~2010)



자료: 통계청, 2011 고령자통계.

● 소득수준으로 본 1인 가구의 양극화 반영 미흡

- 상대적으로 높은 소득수준의 젊은 독신가구는 가구당 누진요금제로 인해 소득에 비해 적은 물 값을 지불하는 상황 발생
- 현행 요금 체계는 고령자 1인가구의 보호 측면에서 보면 타당성이 있지만 원래 목적은 수요관리 차원에서 비롯된 점을 감안하면 비합리적이라고 할 수 있음
- 이처럼 1인 가구 증가로 인해 현행 가구당 요금체계의 문제점이 심화되고 있음

3. 저소득층(소외계층)을 배려할 수 있는 물 값 제도

- 저소득층(소외계층)을 배려할 수 있는 이론적인 프로그램은 다음과 같음
 - 직접할인: 부과된 물 값을 기준으로 일정 비율을 할인 지원하는 방법으로, 예를 들어 전기요금의 경우 복지할인제도를 통해 20%를 할인 지원하고 있음
 - 사용량의 고정적 일부할인: 적정 물 사용량 등을 고려한 기준을 설정한 후 해당 범위 내에서 할인 지원하는 방법으로, 과다소비를 막을 수 있음
 - 사용량의 가변적 일부할인: 적정 물 사용량 등을 가구원수를 고려하여 단계별 기준을 설정한 후 해당 범위 내에서 할인 지원하는 방법으로, 가구당 가구원수가 많은 저소득층에 적합함
 - 소득수준별 요금제: 요금제를 소득수준별로 차등화하는 방안으로, 저소득층 내에서도 최저 및 차상위 계층 등 소득수준을 고려하여 차별화된 지원이 가능함
 - 물 크레딧(마일리지): 물 값의 일부를 마일리지 등을 통해 정부가 직접 보조해주는 방식으로, 다가구주택 또는 계층기가 하나인 주택에 여러 가구가 거주하여 개별적인 물 값 할인이 어렵거나 구간체증요금제가 불합리하게 적용되어 요금을 많이 지불하게 되는 가구에 지원이 가능함

【표 5】 저소득층을 배려하는 프로그램의 장·단점

장점	단점
• 누구에게나 물 복지 혜택 부여 • 요금연체, 단수 등의 감소 • 저소득가구의 경제적 도움 • 물 요금에 대한 공공성 제고	• 물수요 관리 정책과 불일치 • 타 가구에의 요금전가 또는 정부재정의 지출 증가 • 행정비용의 증가

- 저소득층(소외계층)을 배려할 수 있는 현실적인 접근방법은 다음과 같음
 - 현행 요율체계를 가구당 평균인원수 현황을 고려하여 보다 현실화
 - 물 값을 현실화하되, 소외계층, 저소득가구에 대해서는 기준을 선정하여 한도 내 사용에 관해서는 무상공급하는 방안 강구
 - 이를 실현하기 위한 Good Governance 체계 구축: 기존의 사회복지 전달체계, 사회안전망, 저소득계층지원대상자 정보망을 공유함으로써 저소득계층에 대한 지원체계를 확립

4. 정책적 시사점

- 물 인권 측면에서의 물 공급과 경제재로서의 물 공급은 서로 상충되는 것이 아니라 상호 보완적인 것으로 될 수 있음
- 가구원수가 급감하고 1인가구가 급증하는 현 시점에서 가구당 물 값 요율체계를 보완하거나 개선하는 일은 반드시 필요
 - 이를 위해서는 지자체별로 기존의 물 사용량에 대한 패턴 분석을 통해 적정 누진체계를 조정하고 지자체 간의 물 비용 부담격차 해소를 위한 물 공급체제로 개편이 필요
- 소득수준이 낮은 가구, 소외계층에 대해서는 최소한의 물 사용량을 무상으로 공급하여 보편적 물 복지를 실현
 - 정상적으로 물 요금을 납부할 수 있는 계층(현재 가정에서의 가구당 물 사용료는 전국 평균 약 6,630원/월)에 대한 물 값을 현실화할 필요
- 지방상수도, 광역상수도, 댐원수요금 등의 물 값 현실화를 통하여 저소득계층의 물 복지확대와 깨끗한 수돗물 생산, 노후관거의 적기 교체, 물 수요관리 등을 강화할 필요가 있음
- 광역상수도 및 댐원수요금과 연동시켜 댐 주변지역에 대한 지원금을 증액함으로써 댐 주변지역 경제활성화에 직접적으로 기여

● 국토연구원 김종원 국토환경·수자원연구본부장 (cwkim@krihs.re.kr, 031-380-0376)

● 국토연구원 국토환경·수자원연구본부 송은서 연구원 (essong@krihs.re.kr, 031-380-0207)