

서울특별시 서울물재생시설공단 관리대행 동의안

# 검 토 보 고

## 1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울시장
- 나. 의안번호 : 제 2022 호
- 다. 제출일자 : 2020. 10. 16.
- 라. 회부일자 : 2020. 10. 26.

## 2. 제안이유

- 가. 서울특별시는 물재생센터의 기술전문성 향상과 경영혁신을 위해 위탁운영하던 서남·탄천 물재생센터를 「지방공기업법」에 따라 '21년초 지방공단인 서울물재생시설공단으로 전환을 추진중임.
- 나. 「서울특별시 서울물재생시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조(대행사업)에 의거 서울물재생시설공단에 서남·탄천물 재생센터의 관리운영을 대행하고자 시의회 사전 의결을 받고자 함.

## 3. 주요내용

### 가. 사업개요

- 대행사무 : 서남·탄천 물재생센터 운영 및 시설 전반에 대한 관리 등

○ 대행기간 : 협약일로부터 ~ '23. 12. 31.

○ 소요예산 : 192,138백만원(2021년)

※ 소요예산은 예산심사 등의 사유로 변경 가능성이 있음

#### 나. 시설 현황

○ 서남물재생센터

- 위치 : 서울특별시 강서구 양천로 201

- 부지면적 : 1,032천 $m^2$ (건물면적 : 64개동 80,152 $m^2$ )

- 시설용량 : 163만 $m^3$ /일

- 차집관로 : 99km(7개소)

- 처리구역 : 143.23 $km^2$ (9개구 1개시)

· 전역 : 영등포 · 관악 · 동작 · 구로 · 양천 · 금천 · 강서구

· 일부 : 강남 · 서초 · 광명시

○ 탄천물재생센터

- 위치 : 강남구 개포로 625

- 부지면적 : 393,000 $m^2$ (건물면적 : 85개동 39,427 $m^2$ )

- 시설용량 : 90만 $m^3$ /일

- 차집관로 : 107km(하천수 7개소)

- 처리구역 : 80.21  $km^2$

· 전역 : 강동 · 송파구

· 일부 : 강남 · 서초 · 과천 · 하남시

다. 주요 위탁 사항

- 물재생시설의 관리·운영 및 유지보수
- 하수처리구역내 차집관로 및 중계펌프장의 관리·운영 및 유지보수
- 하수 처리 및 처리수의 수질개선 방법 및 연구개발
- 수질 오염방지에 관한 사항 등
- 물재생시설 외 부대시설 등

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 하수도법, 서울물재생시설공단 설립 및 운영에 관한 조례

##### 【하수도법】

제19조의2(공공하수도 관리대행업 등)

- ① 공공하수도관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "관리대행업자"라 한다)에게 공공하수도의 운영·관리 업무를 대행하게 할 수 있다.

2. 「지방공기업법」 제2조제1항제6호의 사업을 수행하는 지방

공사 또는 지방공단으로서 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신고한 자

**【서울물재생시설공단 설립 및 운영에 관한 조례】**

제19조(대행사업)

- ① 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 따른다.
- ② 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 시의회의 의결을 받아야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당할 경우에는 시의회의 의결을 생략할 수 있다.
  1. 다른 조례에서 “위탁한다”고 규정한 경우
  2. 이미 시의회의 의결을 얻은 사업영역에서의 추가사업인 경우. 다만, 추가사업이 구조물을 수반할 경우에는 동일부지 내 또는 인접한 부지 내에서의 사업에 한함
  3. 계약기간이 만료되어 재계약을 하는 경우

나. 예산조치 : 2021년도 예산 편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타

## 5. 검토의견

### ■ 개요

- 본 동의안은 서울시가 지난 2000년도 이후 20여 년간 민간에 위탁해왔던 서남·탄천 물재생센터 관리·운영 사무를 「하수도법」 제19조의2제1항<sup>1)</sup>에 근거하여 2021년에 출범 예정인 서울특별시 서울물재생시설공단(이하 “공단”이라 한다)에 대행코자 하는 것으로,
- 「서울특별시 서울물재생시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조제2항<sup>2)</sup>에 따라 시장의 대행사업 승인 전에 의회의 의결을 구하는 것임.

### ■ 서남·탄천 물재생센터 현황

- 서남·탄천 물재생센터는 서울특별시 영등포구 등 11개 자치구<sup>3)</sup>와 경기도 광명시 등 3개 시(일부)의 하수처리(서남 : 163만 $m^3$ /일, 탄천 : 90 $m^3$ /일)를 담당하고 있으며, 그 시설현황은 다음과 같음.

- 
- 1) 「하수도법」 제19조의2(공공하수도 관리대행업 등) ① 공공하수도관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "관리대행업자"라 한다)에게 공공하수도의 운영·관리 업무를 대행하게 할 수 있다.
1. (생략)
  2. 「지방공기업법」 제2조제1항제6호의 사업을 수행하는 지방공사 또는 지방공단으로서 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신고한 자
- ② - ④ (생략)
- 2) 「하수도법」 제19조(대행사업) ① 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 따른다.
- ② 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 시의회의 의결을 받아야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당할 경우에는 시의회의 의결을 생략할 수 있다.
1. ~ 3. 생략
  - ③ ~ ⑥ 생략
- 3) 서울 : 영등포구, 관악구, 동작구, 구로구, 양천구, 금천구, 강서구, 강동·송파구, 강남구, 서초구, 경기도 : 광명시, 과천시, 하남시

[표 1] 서남·탄천 물재생센터 일반현황

구분	서남물재생센터	탄천물재생센터
위치	서울특별시 강서구 양천로 201	서울시 강남구 개포로 625
부지면적	1,032천㎡	393,000㎡
시설용량(하수)	총 163만㎡/일	90만㎡/일
차집관로	99km(7개소)	107km(하천수 7개소)
처리구역 면적	143.23km <sup>2</sup> (9개구 1개시)	80.21km <sup>2</sup> (4개구 2개시)
기존 운영형태	민간위탁 : (주)서남환경	민간위탁 : (주)탄천환경

- 서남·탄천 물재생센터는 1997년 국가 외환위기 당시 공공부문의 저비용 고효율 체제전환이 요구되어짐에 따라 직영에서 민간위탁으로의 전환이 이루어졌는데,
- 당시 해당 센터에 근무하던 공무원이 주축이 되어 종업원 지주회사 형식의 (주)서남환경 및 (주)탄천환경을 설립하고 서울시와 최초 위수탁계약을 체결한 후 2000.4월(서남물재생센터의 경우 2001.8월)부터 최초계약 이후 현재까지 6차례의 재계약이 이루어졌음.

[표 2] 서남·탄천 물재생센터 관리대행 추진 현황

구분	서남물재생센터			탄천물재생센터		
	기간	관리대행사	계약방법	기간	관리대행사	계약방법
1차	2001.8.1 ~ 2004.6.30.	(주)서남환경	최초위탁 (수의계약-조례 근거)	2000.04. ~ 2002.12	(주)탄천환경	최초위탁 (수의계약-조례 근거)
2차	2004.7.1 ~ 2007.6.30.	(주)서남환경	재계약 (수의계약-조례 근거)	2003.01. ~ 2005.12.	(주)탄천환경	재계약 (수의계약-조례 근거)
3차	2007.7.1 ~ 2010.6.30.	(주)서남환경	"	2006.01. ~ 2008.12	(주)탄천환경	"
4차	2010.7.1 ~ 2013.6.30.	(주)서남환경	"	2009.01. ~ 2011.12	(주)탄천환경	"
5차	2013.7.1 ~ 2016.6.30.	(주)서남환경	"	2012.01. ~ 2014.12	(주)탄천환경	"

구분	서남물재생센터			탄천물재생센터		
	기간	관리대행사	계약방법	기간	관리대행사	계약방법
6차	2016.7.1 ~ 2019.6.30.	(주)서남환경	”	2015.01 ~ 2017.12	(주)탄천환경	”
7차	2019.7.1. ~ 2022.6.30.	(주)서남환경	”	2018.01 ~ 2020.12	(주)탄천환경	”

- 참고로, 서울시가 그 동안 (주)서남환경 및 (주)탄천환경에 위탁하였던 서남·탄천 물재생센터의 사무내용은 [표 3]과 같으며, 소요예산은 2020년 기준으로 1,883억 51백만원(서남 : 1,150억 12백만원, 탄천 : 733억 39백만원)이 편성되었음.

[표 3] 기존 서남·탄천 물재생센터 관리대행 사무내용

- 물재생시설의 관리·운영 및 유지보수
- 하수처리구역 내 차집관로 및 중계펌프장의 관리·운영 및 유지보수
- 하수 처리 및 처리수의 수질개선 방법 및 연구개발
- 수질 오염방지에 관한 사항 등

## ■ 서울물재생시설공단 설립 현황

- 공단 설립은 물재생센터의 이원화된 운영체계(직영/민간위탁)로 인해 발생하는 비효율성을 해소하고, 공공하수처리시설 운영의 경쟁력을 강화하겠다는 취지에서 출발하였으며,
- 서울시는 지난 5월 「서울특별시 서울물재생시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」를 제정(서울특별시조례 제7556호, 2020.5.19.)하여 법적 토대를 마련하였고, 이후 공단 이사장 등 임원 및 직원 채용, 자본금 납부 및 설립등기 신청 등의 절차를 금년 12월말까지 마무리하고 2021.1월 정식 출범 예정에 있음.

## ■ 서울물재생센터 관리대행 검토

- 서울시가 금회 서울물재생시설공단에 대행사업으로 위탁하고자 하는 서남·탄천 물재생센터의 사무내용은 [표 4]와 같고, 위탁기간은 협약일로부터 2023.12월까지 3년이며, 소요예산은 2021년도 예산안 기준으로 1,921억 38백만원을 편성하였음.

[표 4] 금회 서남·탄천 물재생센터 관리대행 사무내용

- 물재생시설의 관리·운영 및 유지보수
- 하수처리구역 내 차집관로 및 중계펌프장의 관리·운영 및 유지보수
- 하수 처리 및 처리수의 수질개선 방법 및 연구개발
- 수질 오염방지에 관한 사항 등
- 물재생시설 외 부대시설 등

## 가. 타당성 측면

- 서울시가 2016.5월부터 9월까지 추진한 「물재생센터 운영체제 전환방안 연구」 용역<sup>4)</sup> 결과에 따르면, 공단 방식이 직영 및 관리대행 방식에 비해 운영 예산이 적게 소요되고, 전문기술 인력의 채용 및 운영성과 평가가 용이하다고 판단한 바 있음.([표 5] 참조)

[표 5] 운영방식별 장·단점

구분	장점	단점
지방공기업	- 대규모 조직을 관리하기에 적합 - 운영예산은 지방공기업이 가장 적게 소요(일반	- 초기 운영 예산은 가장 적으나 장기간 운영 시 예산 증가(직원 호봉 증가 등)

- 4) 1. 용역명 : 물재생센터 운영체제 전환방안 연구  
 2. 용역사 : 한국민간위탁경영연구소 (대표 배성기)  
 3. 용역기간 : '16. 5. 9 ~ 9. 26  
 4. 계약금액 : 35백만원  
 5. 과업내용 : - 우리시 물재생센터 운영체제 분석  
 - 타 지자체 공공하수처리시설 운영체제 및 현황 분석  
 - 일원화 운영체제 타당성 및 최적 운영체제 전환방안 검토



구 분	장 점	단 점
(공 단)	<ul style="list-style-type: none"> <li>관리, 이윤, 부가세 등 절감</li> <li>각 센터별 실험실을 통합기술연구소 형태로 발전시켜 운영 효율성 증대</li> <li>하수처리시설 경영전반에 대한 평가로 운영성과에 대한 동기부여 가능 (행자부 경영평가)</li> <li>하수처리시설 유경험 전문가를 채용하여 경쟁 및 동기부여로 장기 근무 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직의 비대화(공단 신설)에 대한 사회적 비판 우려</li> </ul>
직 영	<ul style="list-style-type: none"> <li>직영센터 근무자가 가장 선호</li> <li>고용의 안정성 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현 관리대행 직원(탄천, 서남)을 공무원으로 신분전환 불가</li> <li>총액인건비제 및 공무원 정원 증가 한계로 일시에 대규모 인력(300여명) 채용 어려움</li> <li>행자부 인사규정 상 관리운영직 소멸로 퇴직 시 일반직 직원으로 충원되어 전문성 저하</li> </ul>
민 간 위 탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간기업 기술력 활용</li> <li>결원 시 직원채용 유리</li> <li>입찰 시 낙찰률에 따른 예산 절감 가능</li> </ul> <p>환경부 물산업 육성 취지에 부합</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1개의 수탁사가 관리하기에는 너무 방대한 조직(4개 센터 전체를 운영할 수탁사 없음)</li> <li>4개 센터를 분리하여 위탁 시 일원화 운영체계의 효율성을 기대하기 어려움</li> <li>수탁사가 자주 변경될 경우 관리 운영 부실발생 우려 (현대화사업 진행, 처리장별 다양한 공법 존재 등)</li> </ul>

자료출처 : 물재생센터 운영체계 전환방안 연구, 2016, 한국민간위탁경영연구소

- 또한, 2017.2월부터 12월까지 「공단설립 타당성검토 연구」 용역<sup>5)</sup>을 수행하여 공단 설립의 타당성을 검토한 결과([표 6] 참조)를 살펴보면, 적정성, 지역경제 기여, 주민 복지증진 등의 차원에서 공단에서 대행하는 방식에 타당성이 있는 것으로 나타났다.

[표 6] 공단설립 타당성검토 결과 요약

구 분	평 가 항 목	검 토 결 과
적 정 성	법적 적정성	검토대상 사업은 법규에 따라 공단 위탁이 가능함
	공공성    민간영역 침해	시장성 테스트 결과, 하수처리시설은 공공성이 수반되어야 하므로 민간영역을 침해한다고 판단되지 않음

- 5) 1. 용역명 : (가칭)서울물재생시설공단 설립 타당성 검토 연구  
 2. 용역사 : 지방공기업평가원  
 3. 용역기간 : '17. 3. ~ '17. 12.  
 4. 계약금액 : 81백만원  
 5. 과업내용 : - 공단설립에 따른 법률적, 제도적 타당성 분석,  
 - 사업 적정성 및 사업별 수지분석 등

구 분	평 가 항 목	검 토 결 과
	시민복리 증진	- 시민 설문조사 결과 공공하수처리시설 서비스 개선 기대수준은 100점 만점에 66.8점, 복리증진 예상 기여수준은 60.2점으로 나타났으며 가장 기대되는 효과로 '공공성 향상(35.0%)'을 꼽았음
	지역경제 기여	
	환경훼손 여부	
	정책적 필요성	- 대안인 직영/공단위탁/민간위탁 중에서 공단방식이 정책적 실행가능성 측면에서 비교우위 지님
	기업성	- 하수처리시설은 영업수지비율 50% 미만이어도 당연적용사업으로 공단 위탁이 가능함 - 경제성 분석 결과 50%를 상회하는 것으로 나타났으며 현행 대비 공단 방식이 더 높게 나타남
지역경제 기여	예산절감	- 위탁센터 우선공단 시 현행대비 평균 연간 약 10억~14억 비용절감 예상
주민복리증진	주민 설문조사	- 응답자(818명)의 49.6%가 공단 설립에 대해 긍정, 보통이 32.2%, 부정인 18.2%로 응답하였고, 그 중 46%가 복리증진에 기여할 것이라고 응답함 (기여하지 않음 응답자 11.7%의 4배 수준)

- 참고로, 한국수도경영연구소의 '세종시 공공하수처리시설의 효율적 관리방안 및 관리대행 타당성 검토 용역보고서<sup>6)</sup>'를 살펴보면 하수처리시설을 민간에 관리대행 할 경우 단점으로 공공성이 결여될 수 있고, 부적격업체가 선정될 소지가 있으며, 지자체와 기업 간의 의견 충돌 가능성이 있다고 분석한 사례도 있음.

#### 나. 제도적 측면

- 「하수도법」 제19조의2를 보면, 공공하수도관리청은 「지방공기업법」 제76조제1항<sup>7)</sup>에 따라 설립된 지방공단에 공공하수도의 운영·관리 업무를 대행할 수 있도록 규정하고 있고,

6) 한국수도경영연구소, 2015.6., '세종시 공공하수처리시설의 효율적 관리방안 및 관리대행 타당성 검토 용역보고서'

7) 「지방공기업법」 제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립할 수 있다.  
② (생략)

- 「서울특별시 물재생시설 설치 및 관리에 관한 조례」 제7조<sup>8)</sup>에서 시장은 물재생시설을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 물재생시설의 전부 또는 일부를 하수도법령에 따른 기관에 위탁할 수 있도록 규정하고 있어,
- 서울시가 서남·탄천 물재생센터 관리·운영 사무를 공단에 대행사업으로 위탁하려는 것은 법적인 측면에서 문제가 없다 하겠음.

#### 다. 공공성 측면

- 하수처리는 그 특성상 이용자를 특정하여 배제할 수 없고, 다른 이용자가 추가된다고 하여도 다른 개인의 소비를 감소시키지 않는다는 점에서 비배제성과 비경합성을 충족하는 대표적인 공공서비스라 할 것이며,
- 하수처리 수질의 수준이 환경오염 및 시민보건·건강에 바로 영향을 준다는 점에서 운영주체의 공적역할이 매우 중요하므로, 수익성과 공익성을 동시에 추구해야하는 한계가 있는 현 민간위탁 방식보다 공익성에 주안점을 둔 공단체계가 공공성 측면에서는 다소 유리하다 사료됨.
- 또한, 당초 서남·탄천 물재생센터를 민간에 위탁하게 된 사유가 1997년 국가 외환위기에 따른 부득이한 조치라는 점에서 공익성

8) 「서울특별시 물재생시설 설치 및 관리에 관한 조례」 제7조(관리·운영의 위탁) ① 시장은 물재생시설을 효율적으로 관리·운영 하기 위하여 물재생시설의 전부 또는 일부의 관리·운영을 하수도법령 및 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법령의 규정에 의한 능력이 있는 기관에 위탁할 수 있다.  
② - ④ (생략)

이 강한 하수처리시설의 관리·운영 업무를 공공적 측면이 강조된 지방공단에 대행코자 하는 것은 바람직한 조치라 사료됨.

## ■ 종합의견

- 이상에서 검토한 바와 같이 서울시가 지난 2000년도 이후 20여년간 민간에 위탁해왔던 서남·탄천 물재생센터 관리·운영 사무를 2021.1월 출범 예정인 서울물재생시설공단에 대행사업으로 위탁하고자 하는 것은 타당성 측면, 제도적 측면, 공공성 측면에서 긍정적으로 평가되며 무엇보다 기존 민간위탁에 비해 공공서비스의 질이 크게 제고될 것으로 기대됨.
- 다만, 금회 공단에 대행하려는 사무가 직영으로 운영 중인 중랑과 난지 물재생센터를 제외한 탄천과 서남 물재생센터에 국한하고 있기 때문에 당분간 이원화 체계(직영/공단)가 그대로 유지될 수밖에 없는 구조라는 점에서 직영 센터와 공단 간에 긴밀한 업무협조와 정보교류가 요구되며,
- 공단 출범 이후 직영 센터와 공단 간의 운영효율성 측면에서 비교하여 공단의 효율성이 입증될 경우 조속한 운영체계 일원화를 도모해야할 것임.