「지방정부연구」 제22권 제4호(2019 겨울): 43-67
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.4 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.4.3

상수도 가격 결정에서의 비난회피 현상 연구: 서울시 사례를 중심으로*

이 덕 로**
홍 영 식***
조 성 민****

국문요약

상수도는 공공재이므로 정부가 요금을 보조하여 낮은 가격을 유지하는 것이 당연하게 여겨져 왔다. 그러나 상수도에 대한 보조금 지원이 수자원 낭비원인 중의 하나이며, 기후변화에 대처하는 정부의 능력을 떨어뜨린다는 지적도 있다. 한편 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 고려할 때, 보조금 지급부담은 지방재정을 악화시키는 요인이기도 하다. 또한 지방재정의 여력에 따라서 상수도에 대한 가격과 품질도 차이가 있다. 이런 이유 등으로 상수도의 가격을 현실화하려는 움직임은 지속적으로 있어왔으나, 성공하지 못하였다.

본 연구에서는 지방상수도요금, 광역상수도요금, 그리고 물가격부담금의 결정 과정과 인상율을 비교하여 가격결정에서 나타난 정치적 현상을 알아보고자 하였다. 연구결과 상수도 가격의 최종의사결정자인 자치단체장의 책임은 위원회와 같은 협의 또는 심의기관을 거치면서 경감하고 있었고, 특히 최종의사결정자가 선거직인 경우 임명직에 비하여 가격상승이 적었다. 즉, 선거직이 비난회피의 정치에 좀 더 민감하게 반응하고 있었다. 이와 아울러 상수도를 공급하는 광역 및 지방자치단체간의 상수도 원가 구조가 달라 상호 비교가 불가능하고, 이에 따라 상수도 가격의 비교가 어려워 통합적인 상수도 가격의 결정과 관리가 용이하지 않다는 사실도 확인할 수 있었다.

주제어: 상수도 가격, 요금 현실화, 비난회피, 가격구조

Ⅰ. 문제제기

상수도는 지방자치단체의 기본적인 필수 서비스이다. 지방자치단체는 그 운영재원의 일부를 사용자에게 부담시키고, 일부는 정부의 재원으로 보조하여 상수도 관리 제도를 유지해왔다. 이러한 제도 하에서 상수도 관련 조직은 대리인으로서 자기 조직의 이익을 극대화하는 방식으로 운영될 가능성이 있고, 상수도 가격은 최적의 균형점이 아닌 다양한 수준의 차선(sub-optimal)의 균형

* 본 연구는 국토교통부/국토교통과학기술진흥원의 지원으로 수행되었음(과제번호 18AWMP-B083066- 05).
** 제1저자
*** 제2저자
**** 제3저자

점에서 결정될 수 있다. 또한 상수도의 가격결정에 참여하는 선거직 공무원들은 자신의 재선에 걸림돌이 될 수 있는 있는 인기 없는 정책을 실시하기 어렵다는 점을 예상할 수 있다. 그러나 이를 증명할 만한 연구는 진행되지 못하였다. 이에 본 연구에서는 상수도 가격결정에 참여하는 주요 행동주체들은 어떤 방식으로 의사결정을 행하여 왔고, 그에 따라 어떠한 결과가 초래되었는지를 살펴보고자 한다.

상수도의 생산원가 대비 판매가인 가격현실화율은 2016년말 81.78%로 생산원가에 미치지 못하고 있으며, 이에 따라 지방자치단체는 이 비용의 일부를 보조하고 있다. 국민에 대한 복지 차원에서 국민들에게 싼 가격으로 상수도를 공급하는 것은 현시점에서는 국민을 만족시킬 수 있으나, 이것이 지속가능하기 위해서는 브런트란드 보고서(World Commission on Environment and Development, 1987)에서도 나타난 바와 같이 다음 세대의 이익을 해하여서는 안 된다.[1] 현재와 같은 상수도 가격이 미래 세대의 이익을 침해할 수 있다는 것은 다음과 같이 세 가지 측면에서 확인할 수 있다. 먼저, 재원 확보 측면이다. 상수도 요금은 지속가능한 물 서비스를 제공하기 위한 투자와 운영 및 유지비용 재원으로 사용된다. 즉 상수도 요금제는 수익자 부담원칙 및 오염자 부담원칙에 따라 부과된다. 투자재원은 이른바 3T(Tariff, Tax, Transfer)로 구성되는데, 후진국들은 국제지원(transfer)의 비중이 높으나 선진국일수록 요금(tariff)으로 대부분 충당한다. OECD는 우리나라가 물 분야 서비스를 현재와 같은 수준으로 유지하기 위해서는 물 분야 지출을 40% 이상 증가시켜야 할 것이라고 추정한 바 있다(OECD, 2006: 313). 이는 현재의 가격 유지는 결국 미래세대에 부담이 된다는 반증이기도 하다.

두 번째는 물 수요관리 측면이다. 적정한 물 가격은 소비자의 물 낭비를 방지하고 물을 효율적으로 사용하도록 유도한다. 물 부족(scarcity)은 물리적 현상만은 아니며, 가용 수자원 대비 과다사용으로 인하여 발생하는 문제이기도 하므로, 물에 대한 합리적 가격부과를 통하여 물의 수요를 조절할 필요가 있다. GWI(Global Water Intelligence; 2017)에 따르면 우리나라의 1인당 물 소비량은 280ℓ pcd(Liter per Capita Day)로 독일 127ℓ pcd, 덴마크 131ℓ pcd 등으로 유럽 국가들에 비해서 2배에 달한다.

세 번째는 물의 효율적 배분과 관련된다. 적정한 가격은 경쟁적인 사용자 간에 가장 효율적으로 물을 배분하도록 한다. 즉, 세계적으로 물은 희소한 자원인 바, 사회를 위한 보다 많은 편익을 창출하는 곳에 많이 할당할 필요가 있다. 이런 논의는 물 사용에 있어서 기회비용에 관한 것으로, 농업용수에서 공업용수나 가정용 용수로의 전환, 농촌 관개용수에서 도시 용수로의 전환, 현재의 사용에서 미래의 사용으로의 전환을 의미하기도 한다.

이와 같은 인식을 바탕으로 본 연구에서는 상수도 가격결정과정에서 왜곡이 초래되는 비난회피 전략 특히, 가격 인상에 대한 의제화 회피, 가격상승을 억제하기 위한 권한축소 등의 현상이 발생하는지를 알아보았다. 또한 동일한 수자원 분야이면서 선거직 의사결정자가 책임을 맡고 있는 지방상수도의 가격결정과 선거직이 아닌 의사결정자에 의한 광역상수도 및 물부담금의 가격상승

1) "to ensure that [humanity] meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'', § 27.

과정을 비교함으로써 선거직 공무원이 책임을 지는 경우 비난회피 전략이 더 크게 작용하는지의 여부도 확인하였다. 이를 통해 학문적으로는 비난회피 전략이 공공요금 결정의 정치화에 어떻게 영향을 미치는지 알아보고, 정책적으로는 지속가능한 수자원 관리를 위한 가격결정 기제의 변화를 모색하는데 연구의 의의가 있다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 무의사결정과 권한제한

상수도 가격의 현실화는 상대적으로 중요한 이슈지만, 주요 정책으로 의제화되지 못하고 있다. 다원주의 정치학자인 R. Dahl(1961: 93)은 미국과 같은 다원주의 사회에서는 모든 사람들은 자신의 불만을 이야기할 수 있고, 이러한 정치적 불만에는 정치적 대변자가 생기기 마련이라고 보았다. 만일 대중이 특정 주제에 대해 침묵한다고 하더라도 이는 불만에 대한 정치적 표출에 제한이 있기 때문이 아니라, 불만이 없거나 불만이 다른 사유로 분산되기 때문이라고 보았다. 결국 미국에서는 무이슈화(non-issues)는 발생하지 않으며, 미국 정치체계의 정치적 침투성(penetrability)으로 인해서 대부분의 '중요한' 이슈는 정치적 이슈로 전환된다고 보았다. 즉, 모든 불만이나 문제는 정치적 이슈가 될 수 있다고 본 것이다.

이에 대한 문제를 체계적으로 제기한 것은 M. Crenson(1971)이다. 그는 P. Bachrach와 M. Baratz(1962: 952)의 영향을 받아서 의사결정상의 편향(bias)이 어떻게 무의사결정(non decision making)에 이르게 되는지에 대하여 연구하였다. Crenson(1971: 11)은 심각한 공기오염으로 인해 각종 호흡기질환이 증가할 뿐만 아니라 사망 사고가 발생하는 등 심각한 사회 문제가 발생하고 있고, 이를 해결하기 위한 기술적 능력, 법적 능력, 재정적 능력이 있음에도 많은 지방정부에서 이것이 심각하게 다루어지지 않는 현상에 문제의식을 가졌다. 그는 공기 오염의 문제가 이슈화(non-issues)되지 않거나 무의사결정(non-decision making)으로 남는 문제에 대하여 게리시(Gary, Indiana)와 이스트 시카고시(East Chicago)에서의 이슈화 과정, 정치적 쟁점화 과정을 통해서 알아보았다. 결론적으로 그는 지역 정치를 통하여 이슈에 대한 해결도 가능하지만 사회적 문제가 정치적 이슈가 되지 않도록 억제되기도 하며, 이는 단순히 이해당사자가 자신의 영향력을 적극적으로 행사하는 것뿐만 아니라 적극적으로 행사하지 않음으로써도 발생한다고 보았다(Crenson, 1971: 177).

한편, Crenson(1971: 85-87)은 정책결정은 이슈와 관련된 이해당사자가 비용과 편익을 어떻게 인식하는가에 따라서 달라진다고 보았다. 예컨대 공기오염문제가 서로 다른 도시에서 일어나더라도 대응하는 조직이나 사람의 유형이 유사한 것은 그 문제에서 발생하는 비용과 편익구조가 유사하기 때문인 것으로 파악했다. 이와 같은 과정에서는 기업과 정당이 중요한 이해당사자인 것이다. 공기오염에 대한 규제로 인한 비용은 기업에게 집중되고, 편익은 일반인들에게 확산된다. 따라서

공기오염원인 기업은 공기오염 규제에 대해 반대하는 적극적인 행동을 취하기보다는 무대응의 행위를 취함으로써 이슈화를 방지한다고 보고 있다(Crenson, 1971: 125).[2] 정치적인 영향력의 행사를 추구하는 정치인에게 있어서 정책의 수혜자가 집합적인(collective) 경우에는 정책 중재의 유용성이 떨어지기 때문에 중요한 문제이지만 관심을 기울이지 않는다는 것이다. 또한, Crenson(1971: 180-181)은 정치적 리더들은 경쟁하기도 하지만, 경쟁을 하지 않기도 하기 때문에 다원주의가 정치적 개방성이나 시민들의 주권을 보장하지 못한다고 보았다. 그리고 E. Schattschneider(1960: 71)가 말하듯이 정치체계에서 갈등의 해결을 위해서는 편향(bias)이 필요하며, 이에 따라 어떤 정치체계에서든지 정도의 문제이지만 무의사결정이 발생할 수 있다고 보았다. 그러나 여기서 문제가 되는 것은 무의사결정의 발생 빈도라기보다는 '어떤 중요성을 가진 이슈에 대해서 무의사결정이 발생하는가'에 대해 더욱 관심을 가져야 한다(Wolf, 1968: 118)는 것이다.

Crenson의 무이슈화와 무의사결정은 관련된 이해당사자들의 이해관계에 따라 자신에게 주어진 권리나 권한을 최대한 억제하는 경향 즉 자동화(automaticity)에 대한 연구와 일맥상통한다. 1980년대 이후 보수정권들이 복지 혜택을 축소하는 과정에서 정책결정자들이 자신의 권한을 축소하여 인상률을 인플레이션에 맞추어서 지수화(indexation)하는 현상에 대한 연구가 유행하였다. 이는 정책결정자들이 일반적으로 선거구민이나 고객집단으로부터 '칭찬받기'(claim credit)를 추구한다는 기존의 이론에 문제의식을 던져주고 있다. 칭찬받기 이외에도 고려하여야 할 요소는 '비난회피'(avoid blaming)이다(Weaver, 1986: 372). 대부분의 정책결정자들은 '칭찬'을 극대화하기 보다는 '비난'을 최소화하려는 것으로 편향(bias)되어 있다는 것이다. 부정적 편의의 대표적인 사례가 총기규제인데, 총기규제를 반대하는 집단은 매우 잘 동원되지만, 찬성집단은 그렇지 않다는 것이다.

〈표 1〉 정책결정자의 동기와 표출 형태

차원	좋은 정책	칭찬 획득	비난 회피
비용과 편익에 대한 태도	사회 전체의 순편익 극대화	(손실보다는) 지지자들에 대한 집중된 편익을 극대화	(더 많은 편익을 희생하더라도) 집중된 손실을 최소화
재량권에 대한 태도	무관심하거나 반대	긍정적	부정적
정책 리더십에 대한 태도	무관심	긍정적	부정적

자료: Weaver(1986: 375).

비난회피행태(Blame Avoidance Behavior, 이하 BAB)는 정책리더십의 동기보다는 결과를 추구하는 '좋은 정책'(good policy) 및 칭찬획득 정치와는 〈표 1〉과 같이 구별된다. 먼저 비용과 편익에 대한 태도를 보면 '좋은 정책'은 사회 전체의 순편익을 극대화하는데 반하여, 칭찬획득 추구자들은 손실보다는 지지자들에 대한 집중된 편익을 극대화한다고 보았다. 그러나 BAB에서는 더 많은

2) 이는 Wilson의 규제 정치(regulatory politics) 중 감지된 편익은 넓게 분산되고, 감지된 비용은 좁게 집중되는 기업가 정치(entrepreneurial politics)에 해당한다.

편익을 희생하더라도 집중된 손실을 최소화하고 한다는 것이다. 또한 '좋은 정책' 추구자들은 재량권에 대해서는 무관심하거나 반대하는 입장을 취하고 정책리더십에 대해서도 무관심하다. 칭찬 획득 추구자들은 재량권과 정책 리더십에 대해서 적극성을 보이나, BAB 추구자들은 재량권과 정책리더십에 대해 부정적(suspicious)인 입장을 취하고 있다. Hinterleitner(2015: 4)는 R. Weaver의 비난 회피전략의 학문적 기여는 미시적 형태 연구를 통해서 거시적 현상을 설명하려고 한 것이라고 평가하였다. 즉 합리적 행위자이론과 같은 가정을 하지 않고서도 현재의 정치체계와 현상을 설명하고 있다는 점이다. BAB와 무의사결정은 정책결정자가 특정한 방향으로 의사결정이 편의되어(biased) 있다는 전제와 이로 인해서 무의사결정 또는 권한의 축소 등으로 결과적인 무의사결정이 이루어질 가능성을 나타낸 것이라고 할 수 있다. Weaver(1986: 384-390)는 비난회피 전략을 〈표 2〉와 같이 8가지로 제시하였다. 이 중 의제화 제한(Limit the Agenda), 이슈 재정의(Redefine the Issue)가 무의사결정과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 Weaver의 비난회피 전략

전략	비난회피에의 접근법	발생 개연성이 높은 상황
의제화 제한 (agenda limitation)	비난발생 가능성이 큰 사회적 이슈의 정책 의제화를 미연에 방지하는 차원의 전략	정책결정자와 유권자간 갈등 상황
이슈 재정의 (redefine the issue)	비난발생의 소지가 있는 정책문제는 그로 인해 발생하는 비난을 희석하거나 약화시킬 수 있도록 이슈 자체를 재규정하는 전략	모든 상황
병주고 약주기 (Throw good money after bad)	현상을 개선하기 위한 추가적인 재원을 투입함으로써 비난의 발생을 예방 또는 지연시키는 전략	zero sum or negative sum game
책임전가 (pass the buck)	비난의 소지가 있는 정책 결정을 타인이 하도록 함으로써 비난을 회피하는 전략	zero sum or negative sum game
희생양 모색 (find scapegoat)	결정은 자신이 하되 그에 따른 비난은 타인에게 전가시킴으로써 비난을 회피하는 전략	정책결정자와 유권자간 갈등 상황
대중에의 영합 (Jump on the wagons	자신의 의사를 버리고 다수 이해관계자의 대열에 슬며시 동참함으로써 비난을 회피하는 전략	zero sum or negative sum game
공동보조 (Circle the wagon)	정책결정자들 간 공동의 입장을 취함으로써 불가피하게 비난을 분산시키는 전략	zero sum or negative sum game
재량권의 축소 (Stop me before I kill again)	정책대안간의 선택에 대한 재량권 행사의 여지자체를 축소시킴으로서 비난을 회피하는 전략	정책결정자와 유권자간 갈등 상황

자료: Weaver(1986: 385), 이영범(2008: 14), 박치성·백두산(2017: 45) 수정

'의제화 제한'은 비난 회피를 위한 최선의 방안은 이슈 자체가 아젠다에 올라오지 못하게 하는 것으로 Crenson의 비이슈화(non-issues)와 유사한 개념이다. 또한 '이슈의 재정의'를 통해서 이미 이슈화된 문제에 대해서도 이슈 자체를 새롭게 정의하여 의사결정에 이르지 않게 할 수 있다.

Weaver의 뒤를 이은 C. Hood(2011: 11-17)는 비난회피 전략을 세 가지로 단순화했다. 첫 번째는 표출(presentation) 전략으로 책임을 다른 기관으로 돌리는 것인데, 비난을 최소화하거나 회피할 수 있는 변명꺼리를 찾고, 비난을 칭찬으로 바꾸기 위한 정당화 과정을 설계하는 것이다. 단순히

사과하는 것도 그 전략이다. 두 번째는 정책 전략(policy strategies)이다. 이는 비난을 최소화하거나 회피할 수 있는 제도적 장치를 선택하는 것으로 책임전가(buck-passing), 책임이전(blame shifting), 책임확산(blame diffusing) 등이 있다. 세 번째는 기관 전략(agency strategies)이다. 즉 기관이 위험 또는 비난을 직접통제하거나, 위임하거나 파트너십을 통해 이를 분산하는 것이 가능하다. 권한축소, 절차 수립(protocolization), 자동화(automaticity) 등이 그 예이다. 실제에서 이들 3가지 전략은 서로 통합되어 사용된다.

Hood(2011: 22)는 대표적인 BAB 전략인 위임을 예시로 들면서 비난 회피 방법의 선택이 유권자와 비난회피 희망자 간의 신뢰수준, 예상결과 수준에 따라 달라질 수 있다고 하였다. 또한 Weaver가 제시한 편향(bias)이 일어날 뿐만 아니라, 전략의 실패로 말미암아 비난이 가중되거나, 비난을 칭찬으로 바꾸는 것을 도와주는 컨설턴트와 같은 사람들로 구성된 위험시장(risk industry)도 있다고 주장한다.

비난회피의 정치 또는 행태에 대한 또 다른 연구는 최근에 이루어진 Hinterleitner(2015)와 Hinterleitner & Sager(2017)의 연구이다. Hinterleitner(2015: 3-4)는 BAB와 관련된 연구의 경향을 크게 두 가지로 나누었다. 하나는 복지국가의 축소정책 실행과정에서 의제탐색과 재선을 목표로 하는 정치인들에 의해서 추진되며, 새로운 축소지향의 상황에 정치인들이 적응하기 위해 선택한다고 보았다. 주로 거시적인 환경분석에 사용되지만, BAB에 대해서는 권한축소, 인덱스화 등으로 제한된 시각을 보인다. 이는 투표 이론에 근거를 두고 있다. 두 번째는 정책학이나 경영학에서의 연구이다. 여기서는 BAB가 발생하는 상황에서의 상호작용을 중시하고, 이를 전략의 선택과정으로 보고 있다. 이들 연구는 상대적으로 미시적인 경향을, BAB를 다양한 형태로 정의함에 따라 다소 경계가 애매해지는 단점들이 있다.

이후 Hinterleitner & Sager(2017)는 이를 사전적 비난회피 전략과 사후적 비난회피 전략으로 세부화하였다. 사전적 전략은 잠재적으로 비난을 받을 만한 사건을 의제화하지 않으면 비난 받을 만한 사건이 나타나지 않는다는 믿음이다. Hood(2011)의 표출전략은 비난에 대해 공개적으로 대처하는 것으로 사후적 비난회피 전략에 해당할 것이다. 비난받을 사건에 미리 대비하거나 사전에 일어나지 않도록 하는 기관전략과 정책전략의 일부는 사후적 전략에 해당한다.

2. 국내 선행연구

우리나라 비난회피에 대한 연구를 Hinterleitner(2015)의 전통에 따라 구분해 본다면, 정책 일반에 대한 연구와 복지삭감에 따른 연구로 분류해볼 수 있다. 정책 일반에 적용된 행정학 측면의 연구는 많지 않다. 이영범(2008)은 특수형태 근로 조사자의 노동자성 인정 논쟁 과정에서 정책결정자의 비난 회피 전략을 적용한 논문을 발표하여 행정학 분야에서 처음으로 비난회피전략을 도입한 것으로 평가된다. 그는 정책결정에 관한 연구에서 소홀히 다루고 있는 분야중의 하나가 정책결정자의 동기에 관한 부분이라고 지적하면서 비정규직 문제나 특수고용직의 근로자에 대한 노동자성의 결정과정에서 정책결정자는 “좋은(good)" 정책을 추구하기 보다는 개인 또는 집단의 선호, 또

는 정치적 논리에 의해 특정 정책이 결정하거나 변경한다고 주장하였다(이영범, 2008: 9). 이 논문에서는 Boven 외에서 다룬 정책실패 상황에서의 정책결정자의 비난회피 전략 이론을 적용하였는데, 이를 통해서 사회이슈화 단계에서는 이슈의 재정의, 정책의제화 단계에서는 의제의 제한, 정책현성 단계에서는 책임전가, 희생양 모색, 대중에의 영합, 재량권 축소 현상이 나타났다고 하였다(이영범, 2008: 16).

교육학 분야에서 김현준(2008)은 교육정책이 정책결정자의 정치적 의도에 따라서 결정됨을 보이기 위해서 이명박 정부의 영어 공교육 정책을 분석하였다. 이 논문은 Weaver의 비난 회피 전략을 프레임으로 사용하였고, 정책의 개발단계, 대선기간, 인수위 시기, 총선 등의 각 단계에서 비난형성, 대중에의 영합, 책임 전가, 의제화 제한, 이슈 재정의 등의 전략이 사용되었다고 정리하였다. 그는 정책이 합리성보다는 이념 공세나 정치적 공세가 중심이 됨에 따라 영어공교육 발전을 위한 토론의 계기가 제한되었다고 보았다. 그럼에도 불구하고, 정치성 개입의 현실을 인정하는 교육정책연구가 필요하다고 주장하였다.

비난회피 행태를 활용한 연구는 2017년 이후 다시 주목을 받고 있다. 박치성·백두산(2017)은 국가적인 재난인 메르스 초기 대응에 실패한 정부가 어떻게 국민들의 비난에 대응했는지를 탐색했다. 결론적으로 상호비난을 통해 책임을 회피하여 정부의 재난 대응체계가 작동하지 못하였기 때문에 비난회피 전략이 무조건 비판될 수는 없지만, 적어도 재난상태에서는 지양되어야 한다고 주장하였다. 이에 따라 이 논문은 책임전가 등의 전략을 선택할 수 없도록 상설청문회 등의 제도 도입을 주장하였다.

또한 이슬람사원의 건축허가를 둘러싸고 기독교 단체와의 갈등 상황에 지방정부의 형태에 대한 연구가 있다(김상섭, 2017; 김상섭·정영태, 2017). 이 연구에서는 지방정부가 강력한 영향력을 가진 기독교계의 영향을 피하기 위해 '좋은 정책'보다는 '이슈 재정의', 사법부로의 '책임의 전가', '의제화 차단' 등의 '비난 회피' 전략을 사용하였음을 확인하였다.

다른 한편에는 복지 삭감에 대응한 정책결정자의 비난 회피행태에 대한 연구가 있다. 흥미로운 것은 검색된 4가지 논문 중 지역적으로 3개의 논문이 일본과 캐나다를 대상으로 한 연구이고, 한 편만이 우리나라의 지방자치단체를 대상으로 하고 있으며, 시기적으로 2013년과 2014년에 잠시 나타났다는 것이다. 먼저 일본을 대상으로 한 연구이다. 이응필·문상호(2013)은 1985년 일본의 복지축소 정책의 정치·경제적 배경과 동기를 분석하였다. 이들은 복지확대는 정책참여자들이 공적 쌓기(칭찬획득)의 수단으로 이용하지만 복지축소에는 누구도 참여하지 않으려는 비난회피의 성향이 나타났다고 분석했다. 이로 인한 복지예산의 경로의존성과 비가역성에 따라 국가부채가 급등했다고 보았다. 이들은 일본과 고령화를 닮아가고 있는 우리나라도 재정부담 증가에 본격적인 대비를 해야 할 시점이라고 분석하였다. 박명희(2014)는 일본의 고령자 의료제도 도입과정의 성공요인을 분석하였다. 이중 개혁의 부담을 일부 계층에 집중토록 하여 대중적 저항을 감소시키는 비난회피 전략을 중요한 요인으로 지목하였다. 일본에서 후기 고령자 의료제도의 개혁이 표면적인 이익의 상충 없이 관료 내부의 조정에 의해서 일어났기 때문에 고령자 복지영역의 '탈정치화'로 이해하며, 담론의 정치로 대표되는 구 정치(old politics)의 활성화가 필요하다고 주장하였다. 은민수

(2014)는 캐나다의 보편적 노인연금인 OAS(Old Age Security)의 축소 과정을 캐나다 정당 간 경쟁구조와 비난회피의 정치로 설명하고 했다. 즉 자유당과 보수당이 노인연금의 축소를 시도했지만 결론적으로 보수당만이 성공한 이유를 정당간 경쟁구조와 비난회피 기술 차원에서 검토했다. 보수당은 자유당보다 쟁점 분산의 기술을 많이 사용하였고, 특히 급여항목은 보편적 복지로 지급 후 조세환수(clawback)를 통해서 이를 회수하는 방식을 주로 사용하였다(은민수, 2014; 168). 이를 통해 그는 우리나라에서도 노인들에게 보편적으로 연금을 지급하고 조세제도를 통해 고소득자로부터 연금의 일부를 다시 환수 받는 방식을 검토할 것을 주장했다.

이은미·고기동(2016)은 교부세인센티브 항목에 대해 비난회피의 상황이 나타나고 있는지를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과 주민에게 비용을 직접부담하게 하는 정책은 적극적으로 추진하지 않고, 축소정책을 추진하는 경우에는 지방선거가 없는 시기에 곤란 비난을 완화, 모면하는 성향을 보임을 증명하였다. 이들 연구를 Hinterleitner & Sager(2017)의 연구의 분류에 따라 분류하면 아래의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 BAB 연구의 형태

	복지 삭감	공공정책
사전 (정책형성과정)	이응필·문상호(2013), 박명희(2014), 은민수(2014), 이은미·고기동(2016)	이영범(2008), 김현준(2008)
사후 (정책형성이후)	–	박치성·백두산(2017), 김상섭(2017), 김상섭·정영태(2017)

Ⅲ. 분석 방법

수도요금의 현실화 필요성은 정부가 발주한 다양한 프로젝트에서도 제기되었다(김길복 외, 2007;김길복·부영선·여현아, 2011; 김종원·한동근. 2010; 배수호·홍성우·조세현. 2010). 그럼에도 불구하고, 수도요금의 현실화가 지연되는 것은 경제적 합리성에 따른 가격결정 이외의 또 다른 요인 때문일 수 있다. 본 논문에서는 이것이 BAB의 관점으로 설명할 수 있는지를 검증해보고자 한다. BAB상의 의사결정자는 반드시 선거직일 필요는 없다. 상수도는 직영기업의 형태로 운영되기 때문에 가격을 결정하는 관료의 역할도 중요하다. 관료는 가격인상의 필요성을 제기하고, 이를 의제화 하는 과정을 이끌어 나가는 주도자의 역할을 한다. 본 연구에서는 이러한 관료의 태도와 물값 인상과정에서의 여러 참여자들간의 동학을 심층면접을 통하여 알아보았다.

BAB 이론 발전의 초기 단계의 논의에서처럼 투표권자들은 자신에게 주어진 편익보다 손실에 더욱 민감하다는 등, 투표이론에 근거를 두고 있으므로(Weaver, 1987; 373), 의사결정자 중 재선을 추구하는 선거직의 경우에는 비난회피의 경향이 더욱 강할 것이라 가정할 수 있다. 결과적으로 수도요금 인상에 소극적일 것이다. 본 연구는 Hinterleitner(2015)의 연구에 의한 사전적, 예측 분석

에 중점을 두어, 각 상수도 요금의 결정과정에서 물가상승에 대한 국민의 저항을 극복하기 위해서 어떠한 전략을 사용하였는지에 대해 분석한다.

이를 위해서 〈표 4〉와 같이 지방물가대책위원회 심의 이후 지방의회의 의결을 통해 결정되는 지방상수도, k-water의 인상신청에 대한 물값심의위원회의 심의와 기획재정부의 심의를 통해 결정되는 광역상수도 요금을 비교한다. 또한 수도사업자는 아니지만, 4대강별 수계관리위원회에서는 각 수계에서 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 최종사업자에게 부과하는 물이용 부담금을 포함한다. 물이용부담금은 수도사업자에게는 원가 항목이면서 소비자에게는 물가격의 일부로 인식되기 때문이다. 또한 물이용부담금 결정에 참여하는 위원들은 선거직이 아니므로, 지방상수도의 가격인상 양태와의 차이를 비교할 수 있다. 지방상수도 가격은 서울시 정보공개 요청을 통해 획득한 1998-2017년까지의 입방미터당 상수도 가격에서 k-water에서 구매하는 원수구매비 및 물이용부담금을 제외한 금액만을 대상으로 하였다. 서울시를 활용한 이유는 급수인구가 많고, 유수율 등이 낮아 상수도의 효율성이 높아서, 다른 변수에 대한 영향요인이 비교적 통제가 잘 될 수 있다고 보았다. 광역상수도 가격의 경우에는 신문지상의 인상관련 기사와 환경부의 보도자료를 참조하여 1997-2017년도까지의 광역상수도 요금을 활용하였다. 물이용부담금자료는 한강수계관리위원회 홈페이지 자료를 활용하였다.

〈표 4〉 분석 대상

	지방상수도(서울)	광역상수도(K-water)	물이용부담금(한강)
가격정책목표	물가안정	물가안정	환경보존
규제기관	지방정부	건설교통부(기재부합의)	한강수계관리위원회
의사결정자	선출직	위원회	위원회
규제방식	투자보수율 규제(총괄원가)		

연구모형을 정리하면 다음과 같다. 수도 사업자는 가격인상요인이 발생하면 의사결정 기관에 인상의 필요성을 제기한다. 의사결정자는 다양한 방법으로 공공요금 인상에 따른 비난을 회피할 수 있다. 먼저는 무의사결정(비의제화)을 통해서 요금인상의 문제를 의제로 만들지 않는 것이다. 또한 위원회에게 권한을 위임하고, 제3자에게 의사결정을 하도록 하여 자신에게 비난이 돌아오는 것을 막는 것이다. 이를 위해서 기관의 의사결정 재량을 스스로 축소할 수도 있다. 다른 한편으로 가격 인상의 문제를 다른 문제로 재정의함으로써 가격 인상을 저지하거나 인상율을 최소화할 수 있다.

본 연구에는 이러한 현상들의 발생여부를 다양한 방식으로 파악한다. 의사결정자가 선거직인 지방상수도와 의사결정자가 선거직인 아닌 광역상수도 및 물이용부담금의 경우를 비교하여 파악한다. 이를 통해 지방상수도, 광역상수도 및 물이용부담금의 상승률의 차이 등을 t-test를 통해 검증하고 의사결정자의 선거직 여부가 가격변동에 미치는 영향을 조사한다. 또한 이들의 가격결정의 제도화된 과정을 살펴본다.

분석 자료는 상수도 사업이 외청형 사업본부로 분리되면서 책임성이 강화된 1990년 이후 가용한 자료를 이용하였다. 자료는 환경부 등의 공개자료를 주로 활용하였고, 자료가 미비한 경우에는 정보공개청구를 통해서 획득하였다. 양적분석의 한계를 극복하기 위해서 상수도 가격결정 실무자와의 인터뷰를 통한 심층분석을 병행하였다. 이와 같은 연구 분석틀을 정리하면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구 분석틀

Ⅳ. 현황 분석

1. 상수도 요금 구조

상수도 요금은 국민들에게 좋은 품질의 물을 안정적으로 공급하기 위한 기본 재원이 된다. 장치산업의 성격이 강한 상수도 사업이 지속 가능성을 가지기 위해서는 기본적인 운영유지비를 충당하고, 노후화된 관로 등을 정비·교체하며, 새로운 설비를 설치할 수 있는 수준이 되어야 한다. 미국의 경우 수명주기가 75년인 주철관을 제 때 교체하지 못하여 발생한 누수사고로 인한 연간 손실액은 26억 달러에 이른다. 이외에 수도관 파손에 따른 의한 도로 함몰 사고 및 교통통제, 단수지역 증가의 문제도 있다. 2017년 트럼프 행정부의 '수도 인프라' 정비에 있어서 상하수도 인프라를 정비하기 위해서는 1조 달러 이상의 자금이 투자돼야 할 것으로 추정하고 있다(해외건설엔지지어링 정보시스템, 2017). 우리나라의 경우에도 지속적인 투자가 이루어지지 못할 경우 장래의 세대들에게 투자비용을 전가하게 되거나, 누수율의 증가 등으로 효율적인 상수도 운영에 제한을 초래하게 된다.

OECD 규정 및 정책권고와 회원국들이 추구하는 기본 방향은 물 서비스 제공에 소요된 모든 비용을 요금으로 회수하는 것이다. EU(2000) 물 기본지침(Water Framework Directive)은 "회원국들은 경제적 분석과 특히 오염자 부담 원칙(polluter-pays principle)에 따라 환경비용과 자원비용을 포함한 물 서비스 비용 회수원칙을 고려"하도록 하고 있다. 그러나 총비용(full cost)의 개념은 정해졌더라도, 그 구체적인 범위 설정에는 입장 차이가 있을 수 있다. 예를 들어, 빗물(storm water) 처

리 및 홍수통제 비용도 포함시켜야 할지 등의 문제도 있다. 또한 환경비용 등은 계산하기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 지속가능한 비용회수를 위해서는 요금제와 보조금, 지원금 등을 활용하여 재정적으로도 지속가능하면서도 빈곤층도 감당할 수 있는 수준이 되어야 한다.

OECD국가의 물 요금 부과구조에 대한 일반적인 추세는 물 서비스 가격부과를 수입(revenue)을 창출하기 위한 것에서 요금의 사용을 보다 넓은 영역 즉, 경제적, 환경적 및 사회적 목적 달성 수단으로 활용하려 한다. 이에 따른 요금의 구조(structure)도 체감요금제(decreasing block tariffs)와 정액요금제(flat-fee) 사용이 점점 줄어들고, 고정요금과 가변요금의 이부(two-part)요금이 선호되고 있으며, 가변요금은 구간별 체증요금(increasing block volumetric component)을 사용하고 있다.

우리나라의 상수도 요금체계에는 외부효과(경제적, 환경적), 기회비용 등이 원가에 충분히 반영되지 않다. OECD는 취수부담금, 오염부담금, 자원비용(기회비용) 등도 원가에 반영되어야 함을 강조하고 있다. 우리나라가 1998년부터 실시한 물이용부담금 제도는 취수자가 아닌 물 최종 소비자에게 직접 비용을 부과하고 있으나 성격상 취수부담금과 유사하고, 그 일부가 상류지역 주민지원사업비로도 쓰이기 때문에 경제적 외부효과 일부는 물값에 반영되어 있는 것이다.

한편 우리나라 상수도의 가계 부담은 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 다른 공공서비스 요금에 비하여 상대적으로 낮은 편이다. 본 연구에서는 우리나라 상수도 가격의 결정 체계가 다른 부문의 가격체계보다 현저히 낮게 책정되는 이유는 가격결정 과정 중에서 물가격 인상과 같은 인기 없는 정책을 추진하지 않으려고 하는 정치적 비난회피의 정책결정이 나타났기 때문이라는 가정하였다. 이 연구에서는 이와 같은 현상을 실증적으로 증명하기 위해 지방상수도 요금, 광역상수도 요금 및 물부담금 등의 가격결정체계와 인상률 등을 비교하였다.

〈표 5〉 수도요금과 기타 요금의 가격 수준 비교

	2007년 가구당 지출[3]		2017년 가구당 지출[4]	
	가격(천원)	수도요금 대비	가격(천원)	수도요금 대비
수도요금	14.7	1.00	19.95)	1.00
전기료	38.6	2.63	27.86)	1.40
연료비	44,0	2.99	85.3	4.29
교통비[1]	252.3	17.16	369.1	18.55
통신비[2]	133.5	9.08	137.8	6.92

자료: 통계청(2008), 가계조사 연보 2007; 통계청(2018), 2017년 가계동향조사(지출부문) 결과
1) 통신서비스 비용과 통신기기비용이 포함됨, 2) 공공교통과 개인 교통이 포함됨,
3) 2007년 가구당 평균 인원은 2.88명임, 4) 2017년 평균 가구원 수는 2.46명임,
5) 폐기물 비용이 포함됨, 6) 전력 빅데이터 센터(2018년 6월 4일 조회)

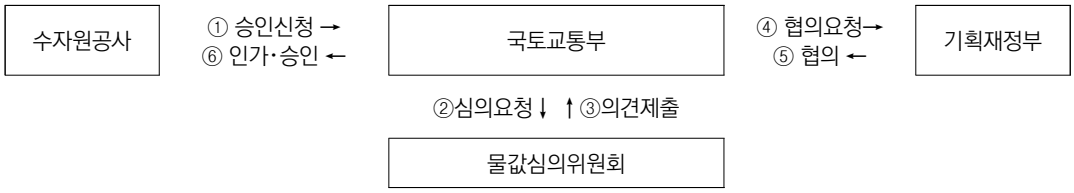
2. 광역, 지방 상수도 요금 및 물이용부담금 결정과정

우리나라의 공공요금은 정부가 직접 또는 공기업을 통해 공급하는 재화 및 서비스의 이용고객에 부과하는 것으로 중앙공공요금과 지방공공요금으로 분류된다. 중앙공공요금은 11종이 있는데

산업통상자원부(전기료, 도시가스(도매), 우편료, 열료금), 국토교통부(열차료, 시외버스료, 고속버스료, 도로통행료, 국제항공요금(인가노선), 상수도(광역, 댐용수)요금), 방송통신위원회(통신료, 유료방송수신료)가 해당 된다. 지방자치단체가 관리 결정하는 요금도 11종이 있으며, 여기에는 전철료, 상수도료, 하수도료, 쓰레기봉투료, 도시가스료(소매), 시내버스료, 택시료, 정화조청소료, 문화시설입장료, 공연예술관람료, 고교납입금 등이 있다.

우리나라의 상수도 요금은 광역상수도요금(도매요금)과 지방상수도요금(소매요금)으로 구분되며, 광역상수도요금은 수자원공사에서, 지방상수도 요금은 각 지방자치단체에서 관리한다. 〈그림 2〉와 같이 광역상수도 요금과 댐용수요금은 한국수자원공사가 요금을 산정하여 국토교통부에 승인신청하면 국토교통부 장관이[3] 「물값심의위원회」를 거쳐 기획재정부 장관과 협의하여 결정한다. 이 과정에서 소비자대표들이 참여하는 「물값심의위원회」에서[4] 생산원가 및 인상타당성 등을 검증하도록 하였다. 이는 요금 조정에 대한 신뢰성과 객관성을 확보하고자 하는 것이 대외적인 목적이다.

〈그림 2〉 광역상수도 요금 결정 절차



자료: 공공기관연구센터(2013)

지방상수도 요금은 〈그림 3〉과 같이 「지방물가대책위원회」의 심의 후 지방의회 의결을 거쳐서 결정된다. 요금 개정안 작성과 최종 공포는 지방자치단체에서 수행하므로 자치단체의 장이 최종 결정권을 가지게 되고, 요금 인상과정에서는 지방의회의 의결을 반드시 거쳐야 하므로 지방의회의 역할도 중요하다.[5] 서울시의 경우 물가대책위원회는 1994년 조례로[6] 제정되었으며 위원 수는 23명이고, 임기는 2년이다. 지방상수도도 광역상수도와 마찬가지로 위원회를 통해서 중요 의사결정이 이루어진다.

---

3) 본 연구는 "물관리기본법", "물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한법률"과 이를 정부의 조직에 반영하고자 하는 "정부조직법 일부개정법률"이 통과되기 전의 기준으로 작성되었다.

4) 위원장 1명, 공급자대표 2명, 수요자대표 4명, 소비자단체대표 2명 및 물전문가 6명, 총 15인으로 구성되었다.

5) 서울특별시의 경우 「서울특별시 수도조례」 23조 및 별표 2에 '요금표'가 정하여져 있으므로 지방자치단체장의 결정과 함께 조례의 변경절차를 동시에 거쳐야 한다.

6) 서울특별시 물가대책위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제 2조(설치), 3조(기능) 2항에서는 1. 교통요금(시내버스·마을버스요금, 고급형 택시를 제외한 택시요금 및 도시철도요금), 2. 도시가스요금, 3. 기타 물가에 미치는 영향이 크고, 주민생활 안정을 위하여 필요하다고 인정되는 사업요금 또는 수수료·사용료에 대하여 협의·조정하는 기능을 수행한다. 2013년 이후 상수도와 관련된 요금 심의 회의록은 없었다(서울시 정보소통광장). 교통요금 등은 지방자치단체의 의사결정에 따라 요금결정이 가능한 체계이나 상수도 요금은 교통요금보다 더욱 엄격하게 조례로도 함께 규율된다.

〈그림 3〉 지방상수도 요금 결정 절차

개정안 작성	→	사전심의	→	의결	→	공포/시행
지방자치단체		지방물가 심의위원회		지방의회		지방자치단체

자료: 물정보포털(2016)

물이용부담금은 한강수계관리기금의 재원으로 사용되는데, 근거법은 1999년 2월에 제정·공포된 『한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률("이하 한강법")』이다.[7] 정부는 수도권 주민에게 식수를 공급하기 위해 1975년 상수원보호구역 지정, 1982년 자연보전권역 지정·규제, 1990년 팔당호 상류 특별대책지역을 지정 등의 규제와 환경기초시설을 확충해왔다. 그러나 팔당 상수원 수질이 나아지지 않아, 1998년 2월 국민의 정부 출범 당시 팔당호 수질오염 문제가 최대의 정치적 쟁점이 되었다. 이에 1998년에 「팔당호 등 한강수계 상수원 수질개선 특별종합대책」을 확정하고, 이를 바탕으로 한강법을 제정한 것이다(서울시, 2013). 이는 기본적으로는 환경자원의 보전을 위한 제도이다.

물이용부담금은 수도사업자가 최종수요자에게 부담금을 공지하고 징수하여 납부한다. 물 이용부담금의 부과율은 2년마다 수역의 목표수질을 달성하기 위한 기금용도에 소요되는 재원의 범위 안에서 수계관리위원회의 협의·조정을 거쳐 합의로 결정된다. 우선 수계관리위원회 사무국은 수도사업자로부터 제출 받은 물이용부담금 산정·예측 자료를 종합하여 물 사용량과 물이용부담금을 산정·예측하고 한강수계의 목표수질을 달성하기 위한 물이용부담금 소요를 감안하여 부과율 조정안을 마련한다. 이후 「한강수계관리실무위원회」에서 수계관리 부과율 조정안을 수계의 목표수질 달성 여부와 수질개선사업 소요 재원을 고려하여 실무적으로 검토·조정하고, 이후 「한강수계관리위원회」가 조정안을 최종적으로 협의·조정하고 합의하여 심의 의결한다. 〈그림 4〉와 같이 부담금 부과요율을 인상하는 경우 부담금관리기본법에 따라 기획재정부 장관에게 부담금 신설의 타당성 등에 대한 심사를 받도록 의무화되어 있다. 심사가 끝나면 환경부 장관이 회계연도 90일전까지 결정 고시하도록 되어 있다.

〈그림 4〉 한강 물이용부담금 요금 결정 절차

조정안마련	→	협의조정	→	심사	→	결정고시
수계관리 사무국		한강수계관리실무위원회, 한강수계관리위원회		기획 재정부		환경부 장관

자료: 한강수계관리위원회 홈페이지 수정

「한강수계관리위원회」는 물이용부담금에 관한 사항 외에도 종합계획, 기본계획의 수립, 기금의 운영 등에 관한 광범위한 사항을 협의하고 조정하는 역할을 한다.

7) 수변구역의 지정·관리, 수질오염총량제 실시, 수질보전을 위해 깨끗한 물을 공급받는 하류지역 주민들로부터 물이용부담금을 부과·징수하여 제한지역의 주민들에게 지원하는 사업이 주요 내용이다.

〈표 6〉 요금 결정 주체

	지방상수도	광역상수도	물이용부담금
기초안 마련	지방자치단체	수자원공사	수계관리사무국
심의	지방물가심의위원회	물값심의위원회	기획재정부
협의	-	기획재정부	한강수계관리실무위원회, 한강수계관리위원회
최종결정	지방의회(선거직)	국토교통부(임명직)	환경부(임명직)

이상의 결과를 정리하면 〈표 6〉과 같다. 주관 기관 등에서 기초안을 마련하면 위원회 또는 기획재정부의 심의를 거치고, 기획재정부나 외부 위원회와 협의를 거치도록 하고 있다. 최종결정은 지방의회, 국토교통부, 환경부가 각각 맡는다. 각종 위원회를 통해서 의사결정의 지연 또는 합의가 지연될 수 있거나, 요금인상이 취소될 수가 있더라도, 외부의 심의를 거쳤기 때문에 요금 이상에 따른 책임을 회피하고 정당성을 확보하기 위한 구조로 설계되어 있다.

V. 분석결과

1. 요금의 인상율

〈표 7〉은 서울시 상수도 사업본부에서[8] 가용한 자료인 1999년부터 2017년까지의 상수도 가격의 변화 추이를 도식화하였다. 원수구매비는 지역에 따라 다르다. 주요 수원인 팔당과 한강의 주요한 차이는 물이용부담금의 차이 때문에 발생한다.

〈표 7〉 지방상수도(서울시)의 1m3 당 수돗물 판매가격과 원수매입의 추이

		1999	2000	2001	2002 -2003	2004	2005 -2011	2012	2013 -2015	2016 -2017
원수 매입비	팔당	115.32	125.44	143.43	178.00	196.00	213.00	213.00	223.00	233.70
		21.80%	8.78%	14.34%	24.10%	10.11%	8.67%	0.00%	4.69%	4.80%
	한강	22.93	25.54	30.35	35.12	41.70	47.93	47.93	50.30	52.70
		40.16%	11.38%	18.83%	15.72%	18.74%	14.94%	0.00%	4.94%	4.77%
판매가격		445.98	453.14	489.62	505.97	510.61	514.49	561.27	569.08	569.62
원수매입비제외 (팔당)		330.66	327.70	346.19	327.97	314.61	301.49	348.27	346.08	335.92
		10.62%	-0.90%	5.64%	-5.26%	-4.38%	-4.17%	14.86%	-0.63%	-2.87%
원수매입비제외 (한강)		423.05	427.6	459.27	470.85	468.91	466.56	513.34	518.78	516.92
		12.14%	1.08%	7.41%	2.52%	-0.63%	-0.50%	9.62%	1.06%	-0.31%

자료: 서울시 상수도 사업본부(2018), 정보공개청구

8) 분석의 편리성을 위해 규모 측면에서 대표성을 지닌 서울시를 분석대상으로 하였다.

서울시의 톤당 수돗물 판매가격은 1999년 445.98원부터 상승하여 2017년말 현재 569.62원이다. 서울시 상수도 본부의 입장에서 가용한 금액은 판매가격에서 원수매입비를 제외한 금액이 될 것이다. 그 흐름을 도식화하면 〈그림 5〉와 같은데 비용의 부담이 적은 한강의 경우에도 1999년과 2001년 2012년의 약 12%, 7%, 10%의 상승을 제외하고는 큰 변화가 없었다.

2012년의 경우, 2002년부터의 원가상승 압력으로 인해 크게 올랐다. 따라서 2002년부터 현재까지 2012년을 제외하고는 0% 또는 (-)를 기록하고 있다. 1999년부터 2017년까지의 팔당의 원수매입비 인상률은 원수구매비와 물이용부담금을 합한 금액으로서 매입비를 제외한 서울시의 가격인상 비율은 확연히 차이를 보이고 있는데 t-test의 결과도 0.046016으로서 유의미한 차이를 보이고 있다. 한강의 원수매입비 변화추이와 이를 제외한 서울시의 상수도 요금 변화율의 t-test 결과는 0.023113으로 차이가 명확하다. 원수매입비용은 대부분 물이용부담금이므로 서울시 상수도 요금과 한강수계의 물이용부담금의 인상율의 차이가 있음을 의미한다.

〈그림 5〉 매입비 제외한 서울시 상수도 가격의 인상 비율

광역상수도는 상수도 요금과 댐용수 요금의 두 종류가 있다. 상수도 요금은 많게는 약 35%, 적게는 5%정도까지 올랐으며 가격이 오르지 못한 경우는 2002년, 2005-2012년으로 다른 지역상수도 요금과 마찬가지로 물가상승 억제의 일환으로 전체적인 공공요금 인상이 지연된 시기다.

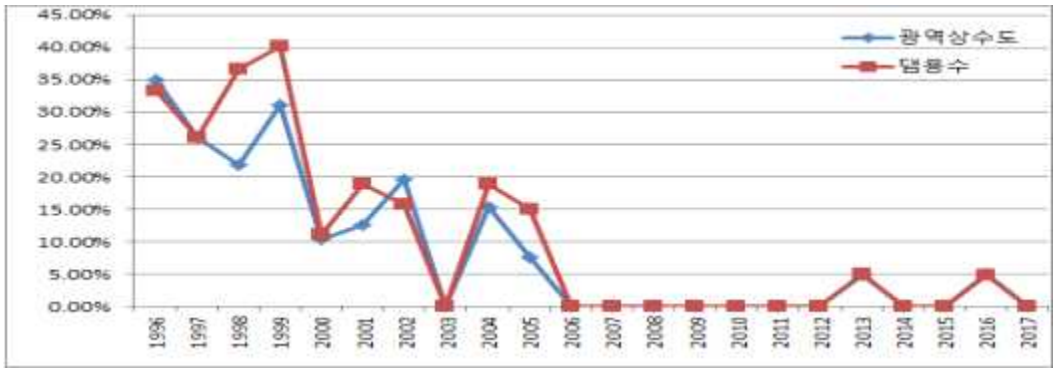
〈표 8〉 광역상수도 요금 변화

1996	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 -2003	2004	2005 -2012	2013 -2015	2016 -2017
상수도	76.03	95.85	116.75	152.96	168.7	189.8	227.03	261.8	281.5	295.3	310.1
	34.9%	26.1%	21.8%	31.0%	10.3%	12.5%	19.6%	15.3%	7.5%	4.9%	5.0%
댐용수	9.5	11.98	16.36	22.93	25.5	30.3	35.07	41.7	47.93	50.3	52.7
	33.24%	26.11%	36.56%	40.16%	11.21%	18.82%	15.74%	18.91%	14.94%	4.94%	4.77%

자료: 국토교통부 보도자료 및 각 년도의 신문기사를 참고하여 작성

물가격의 상승은 1990년대 초반부터 맑은 물에 대한 국민들의 수요가 높아짐에 따라 광역상수도망의 구축과 노후상수도관 교체에 따른 투자 수요가 늘었기 때문이다. 특히 1996년 물관리 종합대책과 1998년 대통령직 인수위원회에서 물 낭비를 억제하고, 상수도 개발 적자를 보전하기 위해 광역상수도 요금을 인상하는 방안을 추진한 바 있다. 그러나 물가상승 압력으로 광역상수도 원가보상률은 100%를 달성하지는 못하고 있다. 1996년부터 2017년까지의 가격인상률을 도식화하면 아래 〈그림 6〉과 같다. 지방상수도보다 인상률이 높고, 인상 빈도도 많다.

〈그림 6〉 광역상수도 가격의 인상률



한강의 물이용 부담금 및 인상률 추이는 〈표 9〉, 〈그림 7〉과 같다. 2년마다 사업비용을 감안하여 부담금을 결정하지만 1999년 최초에는 80원에서 시작하여 2011년 이후 170원으로 동결된 상태이다.

〈표 9〉 한강 물이용부담금의 추이

연도별	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2018
부과요율 (원/톤)	80	110	120	130 / 140	150 / 160	160	170

자료: 한강수계관리위원회 홈페이지

〈그림 7〉 한강 물이용부담금의 인상률 추이

부담금은 조세외의 금전지급의무라고 할 수 있지만, 공익 사업추진을 위한 재원을 마련한다는 점에서 조세와 그 성격이 유사하다. 따라서 2001-2002년 37.5%로 대폭 인상된 뒤 매년 10원 정도를 인상하는 방식으로 진행하여 저항을 최소화하였다.

지방상수도(팔당원수구매비용 제외 및 한강원수구매비용 제외) 요금과 광역상수도 요금, 댐용수, 물이용부담금의 상승비율을 정리하면 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉 요금별 평균변화율

	평균변화율(%)	비고
서울지방상수도(팔당원수구매비용제외)	0.68	1999-2017
서울지방상수도(한강원수구매비용 제외)	1.71	1999-2017
광역상수도(수자원공사)	5.59	1999-2017
댐용수(수자원공사)	6.82	1999-2017
팔당물이용부담금(한강수계관리위원회)	4.86	2001년-2017년(최초 설립 해 제외)

이에서 보는 바와 같이 수자원 공사의 인상률의 변화가 가장 높고, 팔당물이용부담금, 서울지방상수도 순으로 나타났다. 수자원공사에서 관리하는 광역상수도와 댐용수의 인상률 차이가 발생하는 것은 댐용수의 비용이 낮아서 발생하는 기저효과 때문이다. 팔당물이용부담금 등은 지방상수도 및 광역상수도와 달리 원가상승의 압력이 적기 때문에 상승률이 높지 않은 것으로 해석할 수 있다.

이들의 차이를 t-test를 통해 검정한 결과는 〈표 11〉과 같다. 팔당의 물이용부담금과 한강원수구매비용을 제외한 서울지방상수도의 요금(90% 신뢰 수준)을 제외하고는 모두 95% 이상의 신뢰수준을 가지고 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

〈표 11〉 t-test결과: 변수간의 차이에 대한 유의수준

	서울지방상수도 (팔당원수구매비용 제외)	서울지방상수도 (한강원수구매비용 제외)
광역상수도	0.035332	0.029977
댐용수	0.024613	0.023238
팔당물이용부담금	0.050482	0.082705

2. 원가구조의 모호성으로 인한 가격비교의 불능

우리나라 정부의 상수도 원가를 계산하는 방식은 1956년 제천읍의 「상수도 급수 요금 개정 산출표」에서 볼 수 있는데, 현재의 상수도 통계의 지방상수도 원가산정방식과 크게 다르지 않다. 이후 공기업에 의한 광역상수도의 도입에 따라 광역상수도의 기업회계의 원칙에 따라 원가 계산방식도 도입되었으나 그 산정방법은 크게 변화되지 않고 운영되어 왔다(김길복 외, 2007: 51). 우리

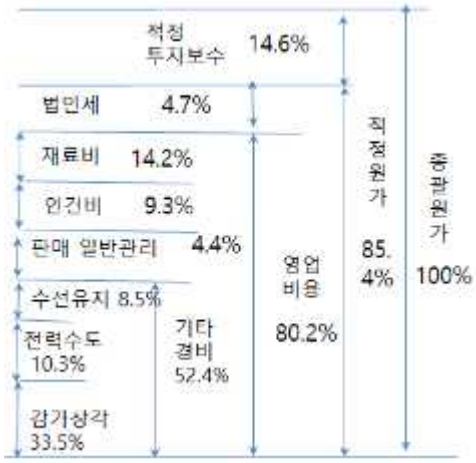
나라의 상수도 원가 계산방식의 기본은 총괄원가 산정방식이다. 이는 공공서비스의 공급에 소요되는 적정원가와 해당 사업에 투자된 자산에 대한 적정투자보수를 가산한 금액인 「공공요금산정기준」이다. 이를 도식화하면 〈그림 8〉과 같다.

〈그림 8〉 상수도 원가 산정의 기본 원칙

총괄원가	=	적정원가	+	자본비율(투자보수)
		+ 영업비용 + 영업외비용 - 기타영업수익 - 영업외수익		지급이자 + 자기자본의 적정투자보수

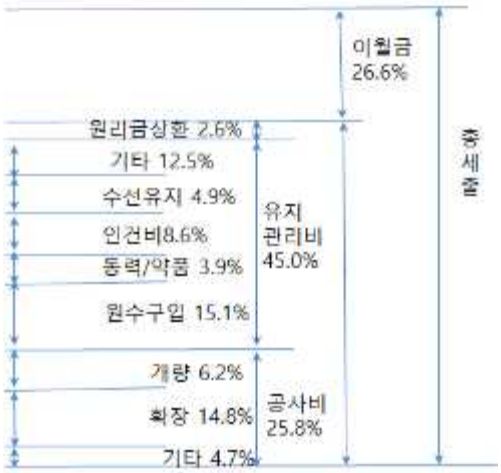
그러나 〈그림 9〉 및 〈그림 10〉과 같이 요금 구조를 비교하였을 때, 비공기업형태로 운영되는 지방수도사업자는 광역상수도와 같이 원가구조를 가지고 있지 못하며, 일부 원가에 대하여 세출 항목으로 공개하고 있다. 이에 대하여 김길복 외(2011, 133-135)에서는 발표되는 총괄원가의 신뢰성이 낮으며, 일부 지자체는 총괄원가를 산정하지 않고 요금을 결정하고 있다.

〈그림 13 〉 광역상수도 원가 구성요소



자료: 국토교통부(2016)

〈그림 14〉 지방상수도 세출 구성



자료: 환경부(2016), 상수도 통계 자료

이렇게 공기업과 지방상수도의 세출형식이 달라서 상호비교가 불가능하다. 즉, 지방상수도의 정수장, 취수장, 관로 등의 자산현황이 제대로 파악되어 있지 않아 감가상각비, 투자보수가 제대로 반영될 수 없다. 예를 들어 수자원공사의 경우에는 감가삼각이 전체의 33.5%, 투자보수(14.6%)%를 차지하고 있으나, 지방상수도에는 이와 유사한 비용항목을 찾을 수 없다.[9] 물론 지방

9) 지방공기업의 경우에는 투자비가 포함되어 있어 광역상수도의 적정투자비에 대한 항목을 일부 반영하고 있다고 볼 수 있다.

상수도라 할지라도 공기업 형태인 경우에는 총괄원가 방식을 따르고 있다. 그러나 비공기업은 지방공기업법 제22조에 따라 지방상수도요금산정요령을 준용하고 있다. 또한 비공기업 상수도사업의 회계처리의 경우 특별회계가 아닌 일반회계에 포함되어 관리됨으로 예산회계법에 따른 회계처리방식을 채택하고 있다. 따라서 지방상수도사업만의 유효한 수입 및 비용에 대한 정보를 얻기 어려우며, 독자적인 회계처리 담당자가 존재하지 않음에 따라 회계처리 과정에서 오류가 발생할 수 있다(김길복 외, 2007: 70). 이와 같이 공기업과 지방 및 광역상수도의 원가 구조가 상이하여 직접적인 비교도 불가능하며, 이들 간의 생산성을 비교할 수도 없다. 이러한 정보의 비교불가능성은 광역상수도와 지방상수도의 통합 문제, 요금현실화 수준의 결정 등에서 의사결정을 지연시키는 요소로 작용한다. 따라서 공기업을 비공기업형태로 전환하는 것보다는 비공기업의 결산자료를 공기업과 같은 형태로 조정할 필요가 있다.

3. 가격결정과정에서의 관료의 역할과 다원성

상수도 가격결정과정의 다원성에 기인하여 나타나는 비난회피 상황을 파악하기 위하여 S시의 상수도사업본부 상수도 요금담당자를 심층면담하였다. S시의 경우 2012년을 마지막으로 상수도 요금을 인상하지 않았다. 심층면접에서는 상수도 요금을 인상하지 않은 이유, 요금 인상과정 상에서의 경험을 통하여 상수도 요금의 결정 구조와 이 과정에서 나타나는 지방자치단체장과 가격결정과 관련된 이해당사자의 행동양식을 중점적으로 질의하였다.

요금담당자는 2012년 이후 요금 인상 당시 90%대의 요금 현실화율이 2017년 80% 초반대로 다시 급락하여, 요금인상 압박요인은 높아지고 있다고 대답하였다. 요금 현실화율이 이렇게 낮아진 이상, 물값 상승에 대한 경영상의 욕구는 높다고 할 수 있지만, 공공요금 인상에 따른 시민들의 반발도 무시할 수 없다는 입장이다. 그러나 실무당당자로서는 당장 시장과 의회를 설득하는 지난한 과정이 필요하다. 우선 요금인상의 적정한 근거와 정당성을 확보하여야 한다. 상수도 요금은 역사적으로 원가를 상회한 적이 없기 때문에 이러한 경험은 향후 의사결정에도 크게 영향을 미칠 것이다. 또한 인상 수준에 대한 정당성을 획득하기 위해 대체적으로 외부의 연구나 컨설팅에 의존하게 되는데, 이때에도 비용이 필요하며, 담당자에게는 큰 부담이 된다. 다음은 시 내부에서 시장의 결심을 받아내야 한다. 이 과정에서 다양한 의사결정자들의 품의를 받아야한다. 그 이후에는 시장의 결심과, 「물가대책위원회」의 의사결정 만으로 이루어지는 여타 공공 교통요금의 인상과는 달리, 지방의회의 상임위원회와 본회의를 통과하여「조례」를 개선해야 하는 해야 하는 복잡한 구조적 문제가 있다. 지방의회 의원은 시민의 경제적 부담을 가중시키는 가격결정에 대하여 반대하거나, 찬성하더라도 최소한의 인상만을 유도하게 된다. 요금의 인상을 거부하는 것은 표면적인 이유는 투자비 금액을 일부 제외한 경상부분에서는 흑자가 지속되고 있기 때문에 가격상승 압력을 이길 수 있다는 지적이다. 예를 들어 기술의 진보로 과거의 주철관은 수명이 30년으로 제약되어 있었으나, 최근의 스테인레스관 등 새로운 제품들이 등장하면서 수명이 상당히 늘었다. 즉, 장부상으로 감가상각이 완료되었다고 할지라도 상당기간 사용가능하기 때문에 당장의 투자 수요를 발생하지

는 않는다는 것이다. 이렇듯 의회는 요금의 인상문제를 경영상의 문제, 원가상의 문제로 재정의하여 가격인상을 회피한다.

인터뷰 과정에서는 상수도 요금 인상 추진 상에서 관료의 의지와 요금 변경을 위한 제도적 과정에 주목하게 되었다. 관료는 역사적으로 낮은 요금 상황 하에서 인상을 위한 합리적 정당성 확보하고, 이에 대하여 집행부와 지방의회를 설득하여야 한다. 관료에게는 필요한 자원과 정치적 지원이 부족하다. 즉, 민영기업과 같이 흑자를 유지하는 것이 상수도사업본부의 유지를 결정하기 보다는 깨끗한 물을 안정적으로 공급하는 공익적 기능이 더욱 중시되기 때문일 수 있다. 지방의회를 설득하기 위해서는 정확한 원가자료가 바탕이 되어야 하나, 공기업 등과 원가기준이 상이하기 때문에 비교가 불가능하고, 감가상각 기준 등이 현실화되지 못하고 있기 때문에, 현실의 가격이 현상을 정확하게 알리는 바로미터의 역할을 하지 못하는 것도 하나의 원인이다. 물론 이것이 수돗물 공급을 위한 기본적인 투자비까지 국민에게 전가하자는 뜻은 아니며, 다만 정확한 해석을 통해서 가격결정 상에서 정확한 측정 기준을 마련할 필요가 있다는 것이다. 요약하면 상수도 요금 결정과정은 관료의 경제적 합리적 결정, 의회의 합리적·정치적 결정, 그리고 요금 인상을 결정하는 제도화된 과정 등의 다원적이고 복합적 요인이 작용하는 동적 과정이라고 볼 수 있다.

인터뷰 등을 통해 나타난 지방상수도 가격 결정상에서의 주요 주체의 역할과 행동 방식을 정리하면 〈표 13〉과 같다. 먼저 관료는 가격 결정의 필요성을 '원가보상율 미흡' 등의 방식으로 인식하고, 상수도 사업의 지속가능성 측면에서 문제점을 제기하며, 가격상승을 주도하는 역할을 한다. 이 과정에서 가격 인상의 정당성을 획득하기 위한 수단으로서 외부의 공신력 있는 기관의 컨설팅이나 연구결과를 활용하고자 한다. 이런 측면에서 관료들은 경제적·합리적 의사결정자라고 할 수 있다. 그러나 시장의 내부 승인, 외부적인 의회 설득을 위해서 제도적 틀에 순응하는 역사적 제도적 의존성을 가진다. 한편, 관료는 이러한 제도적 한계 속에서 무의제화를 지속할 수도 있다. 지방의회는 집행부를 견제하고, 공공요금 인상에 따른 비난을 되도록 회피하려는 경향을 가지고, 인상이 되더라고 최소한에 그친다. 또한 가격의 문제라기보다는 운영의 문제로 의제를 재정의한다. 선출직 시장의 경우에는 공식적인 가격의사결정 과정에서는 숨어 있다. 다른 공공요금과 같은 물가대책위원회의 의결 과정도 거치지 않는데 이는 자신의 권한을 축소함으로써 비난을 회피하려는 것으로 볼 수 있다. 행정안전부는 수도사업의 공기업화 등을 통해 자신의 권한을 축소하려는 움직임을 보였다. 한편, 행정안전부가 2015년 이후 상수도 사용료의 현실화율 인상을 권고한 것은 지방정부의 상수도 인상요인이 누적되었음에도 불구하고, 가격인상을 이루지 못하는 지방정부의 가격결정 구조상의 한계를 인식하고, 이를 제도적 차원에서 지원한 예외적인 경우이다. 이를 통해 행정안전부는 보조금의 총액이 지나치게 높아지는 것을 방지할 수 있었고, 지방자치단체는 이를 근거로 요금현실화에 대한 정당성을 확보하였다.

〈표 13〉 상수도 가격 의사결정자의 행동방식

	주요 역할	행동방식
관료	가격 상승 주도 주체 가격 상승 의제화(연구과제 발주)	경제적 합리적 의사결정자 역사적 제도적 의존성 무의제화
지방의회	심의를 통한 인상 억제. 최소 인상율	비난회피, 문제 재정의
시장	관료 의사결정 승인	권한 축소
행정안전부	가이드라인 제시	권한 축소

Ⅵ. 결론

상수도 산업은 장치산업의 성격을 가지고 있다. 즉, 인프라를 지속적으로 운영유지하고, 상수도 보급 및 수질 개선을 위한 투자가 수반되어야 한다. 이를 가능하게 하기 위해서는 적정한 요금의 산정이 필수적이다. 뿐만 아니라, 기후변화의 시대에서 물을 절약하고 환경의 보전, 사회적 형평성을 추구할 수 있는 상수도 제도는 경제적, 환경적. 사회적, 제도적 지속 가능성을 추구하는 기본틀이 될 수 있다. 그러나 우리나라 상수도 요금의 현실화율은 2016년 말 현재 81.76%로서 이에 따른 부족액은 정부보조금에 의존하고 있는 형편이다.

본 논문에서는 이렇게 지방정부의 가격현실화율이 낮은 원인을 상수도 가격결정의 참여자들의 "비난회피의 정치"도 하나의 원인이라는 가설을 검증하였다. 연구결과, 지방상수도 요금이 광역상수도 요금이나 물이용부담금에 비하여 인상율이 낮은 것은 시장의 의사결정과 아울러 의회의 조례를 통과하여야 하는 복잡한 정치적 과정과 원가구조의 복잡성에서 기인한다고 할 수 있다. 따라서 정치적 임명직에 의해서 요금결정이 최종 결정되기 때문에 요금인상률이 낮다는 직접적인 인과관계는 찾기 어렵다. 그러나 광역상수도 요금 인상률과 물이용부담금의 요금 인상률의 비교를 통해 정치적 의사결정과의 계량적 상관관계는 일부 도출되었다. 또한 직접적인 의사결정보다는 위원회나 복잡한 절차를 운영함으로써 정치적 책임을 회피하려는 '권한 축소', 가격의 문제를 운영의 문제로 전화하는 의회의 의제 재정의와 같은 '비난회피' 전략이 나타나고 있었다. 결국 상수도 요금 결정상에서 나타난 주요 주체들의 행동 방식이 상이하여, 현재의 틀 속에서는 개별 자치단체의 노력만으로는 요금을 인상하기 어려운 구조이다.

이 논문의 결과는 상수도 요금의 결정과정이 정치적으로 이루어지지 말아야 한다거나 상수도 요금이 반드시 인상되어야 한다는 것을 전제하지는 않는다. 정치적 비난회피의 전략이 발생하는 원인 중의 하나는 가격결정에 대한 정확하고 비교 가능한 원가 정보가 부족하여 정치적 해석의 여지를 주기 때문이기도 하다. 현재의 원가구조 하에서 표면적으로 경상흑자가 발생하고 있는데, 의회의 입장에서 굳이 가격을 인상을 필요성을 느끼지 못할 수도 있다. 따라서 가격의 현실화를 위해서는 현재의 원가구조를 명확히 하는 것에서부터 출발하여야 한다. 취수장, 정수장, 관로 등에 대한 적정한 가치평가를 통해서 공사와 지방정부의 요금기준을 정확하게 파악하고 이를 바탕으로

현실화의 기준을 정해야 한다. 또한 현재의 가격결정 구조에서는 현실을 반영한 가격인상이 불가능하다. 따라서 상수도 공급은 지방정부가 책임을 지더라도, 2015년 행정안전부에서 상수도 요금의 현실화율을 2017년까지 90%까지 달성할 것을 요구한 것처럼 기준을 제시하고, 보조금 등과 강력하게 연계시킨다면 지방정부는 재정 건전성을 확보하고, 중앙정부는 보조금을 줄일 수 있는 묘안이 될 수 있다. 또한 요금 결정과정에서 자치단체의 장이 조례 등을 사유로 의회에 책임을 전가시킬 수 있는 현행의 구조를 유지하는 것과 자치단체장의 책임성 달성 가능성을 비교하여 요금 결정 절차를 변경할 필요성도 있다.

본 연구는 상수도 가격결정과정에서 비난회피의 정치과정을 도입하여 수자원 분야에서 가격현실화를 이루지 못한 원인을 찾고자 한 것에 의의가 있으나, 요금인상율과 제도를 정태적으로 분석한 한계가 있다. 이에 따라 사례를 중심으로 한 동태적인 분석이 부족한 단점이 있다. 이는 다음 연구의 과제로 남겨 놓는다.

참고문헌

공공기관연구센터. (2013), 「공공요금의 산정기준 및 결정절차」, 조세재정연구원.

김길복·부영선·여현아, (2011). 「수도요금체계 개선을 위한 연구」, 환경부.

김길복 외. (2007), 「지방상수도 운영형태 및 요금체계 개편」, 행정자치부.

김상섭. (2017), 다문화 공공갈등의 전개와 지방정부 대응: 이슬람사원 건축허가를 둘러싼 갈등 사례연구. 「한국지방정부학회」, 21(3): 289-312.

김상섭·정영태. (2017), 종교 갈등에 대한 지방정부 대응 연구. 「한국학연구」, (47): 639-668.

김종원·한동근. (2010), 광역상수도 요금결정에 대한 게임이론적 접근. 「국토연구」, 113-125.

김현준. (2008), 이명박 정부 영어 공교육 완성 정책 변화과정의 정치성 분석 - 정책결정자의 비난회피전략 사용을 중심으로. 「한국교육정치학회」, 15(21): 27-49.

물정보포털. (2016), 「수도요금 산정 이해와 현실화의 필요성」, 2016(10).

박명희. (2014), 일본의 고령자 의료제도 개혁과 비난회피의 복지정치. 「담론201」, 17(4): 183-206.

박치성, 백두산. (2017), 재난상황 초기 대응실패에 대한 정책행위자의 비난회피 행태 분석: 메르스 사태를 중심으로. 「행정논총」, 55(1): 41-76.

배수호·양준필·홍성우. (2014), 환경의 관점에서의 지방상하수도서비스 분석. 「지방정부연구」, 17(4): 213-237.

배수호·홍성우·조세현. (2010), 지방상수도사업 비용의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 19(4): 415-451.

서울특별시. (2013), 「물이용부담금 제도개선 백서」. 서울특별시

은민수. (2014), 캐나다 정당 간 경쟁구조와 비난회피의 정치: 기초연금제도(OAS) 개혁과정을 중심으로, 「한국사회정책」, 21(2): 151-182.

이영범. (2008), 정책결정과정에서의 정책결정자의 비난회피전략에 관한 연구. 「한국행정학회 학

술발표논문집」, 2008(6): 4-28면.

이은미·고기동. (2016), 축소정책에서의 부정성 편향과 비난회피에 관한 연구: 예산절감 요구에 대한 지방정부 대응을 중심으로.「한국정책학회」, 25(1): 433-454.

이응필·문상호. (2013), 일본의 1973년-1985년 복지정책변동에 관한 분석 비난회피전략을 중심으로,「한국행정연구」, 22(2): 35-64.

제천읍. (1956),「제천읍 상수도급수요금개정산출표」, 제천읍.

통계청. (2008),「가계조사연보 2007」, 통계청.

_____. (2018),「2017년 가계동향조사」, 통계청.

하연섭·유영미. (2017), 영유아 교육·보육 예산정책의 분석: 제도주의적 해석.「한국정책학회」, 26(4): 227-254.

환경부. (각 년도),「상수도 통계」, 환경부.

해외건설엔지니어링정보시스템. (2017), 미국 환경보호청(EPA). 상하수도 인프라 정비에 향후 1조 USD 이상 자금 소요 예상, 2017년 4월 4일.

Bachrach, Peter & Baratz, Mroton S. (1962). *Two Faces of Power. The American Political Science Review*, 56(4): 947-952.

Commission on Environment and Development. (1987). *Our Future: Report on the World Commission on Environment and Development*. United Nation.

Crenson, Matthew A. (1971). *The Un-politics of Air Pollution: A Study of Non-decision making in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dahl, Robert A.(1961). *Who Govern? Democracy in an American City*. New Haven: Yale University Press.

EU. (2000). *Water Framework Directive2000/60/EC Of the European Parliament and of the council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.* Official Journal of the European Communities.

GWI. (2017). *Global Water Market 2017*. Global Water Intelligence.

Hinterleitner, Markus. (2015). Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behavior. *Political Studies Review*. 15(2). Retrieved from https://www.researchgate.net/ publication/280917387 in 28 May 2018

Hinterleitner, M. & Sager Fritz. (2015). Anticipatory and reactive forms of blame avoidance: Of foxes and lions. *European Political Science Review.* 9(4). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/303553209 in 28 May 2018.

Hood, Christopher. (2002). The Risk game and blame game. *Government and Opposition*. 37(1): 15-37.

OECD. (2006). *Infrastructure to 2030: Telecom, Land, Transport, Water and Electricity*. OECD Publishing.

Osborne, D. and Gaebler. Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* New York: Penguin book.

Schattschneider, E. E. (1960), The Semisoverign People. New York: Holt, Rinehart, and Winson.
Weaver, R. Kent. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
Wolf, Robert Paul. (1968), *The Poverty of Liberalism*, Boston: Beacon Press.

이덕로(李悳魯): 미국 Florida State University의 Askew School of Public Administration and Policy에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 세종대학교 행정학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 수자원정책, SDGs, 안보 및 국방 등이다. (Drlee@sejong.ac.kr)

홍영식(洪瑛植): 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 세종대학교에서 행정학 박사 과정을 수료하였다. 한국국방연구원 연구원, LGCNS 컨설턴트, 현대경제연구원 연구위원을 거쳐, 현재는 세종대학교 국정관리연구소에서 연구하고 있다. 주요 관심분야는 수자원관리, 거버넌스, 국방정책, 정보화전략 등이다. (richardyhong@gmail.com).

조성민(趙成敏): 현재 세종대학교 행정학과 박사과정에 있다. 삼성전자(1994~2002년) 반도체 사업부 경영혁신팀 과장, LG CNS Entrue 컨설팅 책임컨설턴트(2002~2006년), 현대경제연구원(2006~2016년)에서 수석연구위원으로 근무한 바 있으며, 현재는 세종대학교 국정관리연구소 연구위원으로 재직중에 있다. 관심분야는 4차산업혁명에서의 정보화 전략, 환경산업 및 정책, 정책타당성 분석 등이다

〈논문접수일: 2018. 10. 7 / 심사개시일: 2018. 10. 21 / 심사완료일: 2018. 11. 7〉

Abstract

A Study on the Blame Avoidance Phenomenon in the Water Price Determination: With Reference to the Seoul Metropolitan City Case

Lee, Deok Rho

Hong, Young Sik

Cho, Sung Min

Due to the characteristic of tap water as one of public goods, most countries supply citizen with reasonable price using subsidy. However, cheap water price incur waste of water, and finally make the government not to cope with climate change adequately. In addition, the subsidy deteriorates financial situation of local governments, which suffer from financial difficulty all the time. And there are some problems of price balance and quality of the waterworks among the local governments. To fix these problems, governments continuously try to increase the price of tap water, but it turns out to be a failure.

In this study, the water price structure and determination process are reviewed based on the waterworks statistics of the Seoul Metropolitan City, K-water and Han River Water Management Committee. And tried to find out the blame avoidance behavior through the water price determination process. This study found out that Price related Committees were used to 'pass the buck' whenever the review and consultation of water price raise. In addition, due to the difference of water cost structure, different governments couldn't compare with each other properly. And this make the governments hard to integrate waterworks efficiently. Also, the elected decision makers are less likely to increase the water price compared to the appointed one. This means that politicians are more sensitive to the politics of blame avoidance.

Key Words: Water price, Tariff cost ratio realization, blame avoidance, price structure