

# 물관리의 민영화 정책 (하)

## - 경쟁력있는 물관리를 위한 정책제안 -

박성제 (미국 콜로라도주립대학교 박사과정)

이재응 (국토개발연구원 책임연구원)

### Ⅲ. 미국의 물관리 민영화

#### 가. 미국의 물관리 현황

##### 물관리의 특성

미국대륙은 동서의 길이가 5천Km를 넘는 엄청난 크기라서 지역간의 수자원상황은 매우 다르나 대략 경도 100도를 기준으로 강우량이 비교적 풍부한 동부 지역과 강우량이 적고 건조한 서부지역으로 나누어진다. 그래서인지 미국의 물관리는 다른 나라에 비하여 약간 독특한 형태를 보이고 있다. 첫째로 물관리는 기본적으로 공공부분이 맡고 있다. 둘째는 국토가 워낙이나 넓고 광대하여 각각의 물관리는 거의 독립적이고 상호 연결이 되지 않았다. 셋째는 대부분의 물관리 시설이 대규모로 건설된 자본집약적이라는 점이다. 넷째로 공공시설은 세금이 면제되기 때문에 자본부담이 작다는 것이다. 마지막으로 많은 물관리시설이 세금면제와 막대한 연방정부의 재정지원에 의하여 건설되어서 용수사용료가 저렴하다는 점이다.

미국의 동부와 서부 지역간의 물관리정책은 수법과 수자원행정 등 전반에 걸쳐서 현격하게 차이가 나서 전혀 별개의 존재라고 하여도 별 다른 무리가 없을 정도이다. 그런데 이런 다양성이 있는 미국에서도 효율적인 물관리를 위하여 가장 주목받고 있는 정책을 꼽는다면 단연 물은행(water banking)과 민영화(privatization)라고 할 수 있을 것이다. 그런데 물은행과 민영화는 효율적인 물관리라는 동일한 목표를 추구하기 위하여 전혀 상반된 접근방식을 채택하고 있어 매우 흥미롭다.

물은행은 물이동(water transfer)을 가로막는 거

래시장의 취약성, 공공이익(public interests)의 확산, 제삼자영향(the third party effects) 등의 다양한 제약조건을 극복하기 위하여 공신력을 가진 정부가 직접적으로 개입하여 물이동을 가능하게 하는 제도이다. 물이동은 문자 그대로 물이 많은 지역에서 물이 부족한 지역으로 물을 옮기는 것인데, 최근에는 저수익의 물이용(농업용수)에서 고수익의 물이용(생활용수, 공업용수)으로 즉, 농촌에서 도시로(agri to urban) 이용형태가 바뀌고 있다. 요약하면 정부개입 최소화(민영화)로 경쟁력을 높이고 정부개입 극대화(물은행)로 물이동을 가능케하여 물관리의 효율성을 꾀한다는 비전문가에게는 다소 이해하기 어려운 개념이다.

#### 연방정부 차원의 물관리

미국은 원칙적으로 공공부분이 물관리를 전담하며 수량관리와 수질관리의 기능은 구별되어 있다. 미국의 복잡한 물관리체제로 인하여 국내의 일부 전문가들중에는 미국의 물관리가 일원화되어 있는 것으로 오해하고 있으나 미국의 물관리는 확연하게 분리되어 있다. 물관리를 포함한 미국의 정치, 행정체계를 알기 하기 위해서는 먼저 미국의 연방주의를 이해하여야 한다. 주민자치의 연장으로 지방자치주의라는 대원칙 위에 건국된 미국은 연방제를 채택하기는 하였으나 선전포고권, 화폐주조권, 대외통상권 등을 제외한 대부분의 권한을 주정부의 것으로 간주하고 주정부의 관할로 수용하였다. 따라서 거의 모든 정책은 개별 주가 자체적으로 결정하므로 미국의 각 주는 사실상 서로 다른 별개의 국가나 마찬가지로 볼 수 있다. 그

렇지만 어떤 사안이 국가단위로서 국가전체의 이익과 직결될수록 연방정부의 권한으로 간주되는데, 물관리에 있어서는 1960년대 이전의 대규모 용수원개발과 1970년 이후의 수질관리가 이에 해당될 수 있을 것이다. 이와 같이 미국은 제각기 서로 다른 각 주의 물관리체제와 연방정부의 물관리체제가 서로 종적으로 횡적으로 얽혀 있어서 파악하기가 매우 어렵게 되어 있다.

그러면 먼저 연방정부 차원의 물관리를 살펴보기로 하자. 물관리는 기본적으로 주정부의 관할이지만 연방정부 차원에서도 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 수량관리는 내무성 산하의 개척국(Bureau of Reclamation : BOR)<sup>1)</sup>과 국방성 산하의 공병단(Corps of Engineers : COE)<sup>2)</sup>이 거의 전담을 하고, 수질관리는 연방환경보호청(United State Environmental Protection Agency : EPA)<sup>3)</sup>이 청정수법(Clean Water Act : CWA)<sup>4)</sup>을 통하여 전국의 하천수질을 관할하고 있다. 최근에 와서는 수량 전문기관인 공병단이 업무영역을 하수처리분야까지 넓히고 있기는 하지만 연방정부 차원의 물관리는 분명히 구분되어 있다.

### 주정부 차원의 물관리

주정부 차원의 물관리는 그 조직체계가 개별 주의 사정에 따라 매우 달라서 일괄적으로 언급하기 어렵다. 크게 구분하면 주정부의 행정부서(cabinet-level executive department)체제와 위원회(board or commission)체제로 나누어진다. 행정부서는 주 공무

원들로 구성된 행정기구인 반면에 위원회는 대체로 주지사가 임명하고 주의회가 승인한 전문가들로 구성된 정책결정이나 자문기구이다. 행정부서 형태는 또한 두가지 유형으로 나누어진다. 첫째는 수량과 수질을 각각 다른 조직에서 관리하는 것이고 둘째가 동일 기구에서 수량과 수질을 같이 담당하는 것이다. 정부 기구의 기관장은 위원회에 정식위원으로 참여하기도 하고 투표권은 없이 겸무위원만 되기도 한다. 그러나 이러한 형태도 개별 주의 사정에 따라 조금씩 달라지므로 미국 50개 주의 물관리 조직체제는 50가지의 종류가 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

수량과 수질을 단일조직으로 다루는 캘리포니아주를 예로 들어보자. 수량업무의 수량허가권과 수질업무의 수질계획 및 관리권은 준사법기관인 수자원통제위원회(Water Resources Control Board : WRCB)가 관할한다. 그리고 WRCB는 수량과 수질관리 그리고 물계획을 담당하는 수자원부(Department of Water Resources : DWR)를 감독하는 기관이다. 그런데 WRCB와 DWR이 캘리포니아주의 수량관리와 수질관리를 장악하는 기관들임에는 분명하지만, 지역별로는 또한 자율성을 가진 물자치기구(local water district)가 조직되어 자체의 물문제를 담당하고 있다. 다른 주는 또 다른 형태의 물관리체제를 채택하고 있어서 주정부 차원에서 정형화된 물관리 형태는 사실상 존재하지 않는 셈이다. 미국의 복잡한 주정부 차원의 물관리 조직체계에 관심이 있는 독자는 Young<sup>5)</sup>의 논문을 참고하기 바란다.

1) 1902년 6월 17일 발효된 개척법(Reclamation Act)에 의하여 설립된 물관리기관이다. BOR는 주로 물이 부족한 서부 13개주를 그 활동무대로 하여 농업용수개발과 수력발전에도 치중하고 있다. 역사적으로 미국의 물관리에 있어서 COE와 치열한 경쟁관계를 이루어 왔다.

2) 공병단(Corps of Engineers)이라는 이름은 미국 독립전쟁 당시 독립군(Continental Army) 소속의 토목기술자들이 Bunker Hill(보스톤에 위치한 독립전쟁시의 싸움터)의 진지구축을 하면서 알려졌다. 1794년에는 공병단이라는 이름이 정식으로 명명되고 민간 부문담당과 군사부문담당으로 나누어졌다. 1802년은 민간부문은 정식으로 공병단이란 이름아래 설립되었다. 공병단은 비록 국방성 산하이지만 독립예산으로 극소수의 간부진 군인들이 민간인 기술자들을 통제하고 있다. 군인들은 비록 소수이지만 모두 미국육사인 웨스트포인트 상위 15%이내의 최우수 장교들로 구성되어 매우 효율적인 운영을 하고 있다.

3) EPA는 1970년 12월 2일 닉슨대통령의 행정명령으로 설립되었다. 1994년 기준으로 EPA는 18,000명의 인력과 65억달러의 예산을 운영하는 방대한 조직이나, 연방정부내의 복잡한 역학구조로 환경부로 승격하지는 못하였다. 그러나 기관장이 대통령에게 직접 보고가 가능한 유일한 규제기관으로서 권위는 인정받고 있다. 조직은 워싱턴의 본부와 10개 지역사무소(regional office) 그리고 12개 연구 실험실과 28개 기술지원시설로 구성되어 있다.

4) 정식명칭은 연방수질오염방지법(Federal Water Pollution Control Act)의 1972년 수정법(PL 92-500)인데 CWA로 더 잘 알려져 있다. 1972년 이후 여러 차례의 수정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

표 1. 주정부의 물관리 형태

| 구분<br>주별 | 위원회(board or commission)체계       |   | 행정부서(cabinet-level executive department)체계 |   |
|----------|----------------------------------|---|--|---|
|          | 정부인사 검무있음                        | 정부인사 검무없음   | 수질담당                                       | 수량담당                                    |
| 캘리포니아    | -                                | - Water Resources Control Board<br>- Water Commission | - Water Resources                          | - Water Resources                       |
| 코로라도     | -                                | - Water Quality Control Commission                    | -  | - State Engineer<br>- Natural Resources |
| 하와이      | - Land & Natural Resources Board | - Water Resources Commission                          | - Land & Natural Resources                 | - Land & Natural Resources              |
| 워싱턴      | -                                | -   | - Ecology                                  | - Ecology                               |
| 알래스카     | - Water Resources Board          | -   | - Environmental Conservation               | - Natural Resources                     |

주정부 차원의 환경관리

주정부 차원의 환경관리의 조직체계도 매우 복잡하다. Hunter<sup>6)</sup>에 의하면 주정부의 환경조직체계는 ① 환경부(Mini EPA) ② 초대형부(superagency) ③ 보건부(health agency)의 세가지 형태로 분류할 수 있다고 한다. 환경부는 연방기관인 EPA의 조직체계를 주정부에서 축소모방한 형태로 프로리다와 오하이오 등 21개주에서 채택하고 있다. 초대형부는 환경기능 이외에도 에너지, 자연자원(수자원포함) 그리고 야생동물보호 등의 관련기능을 통합한 대형부서 형태로 운영하는데 조지아와 위스콘신 등 16개주가 해당된다. 그리고 보건부는 주민보건의 일부분으로서 환경을 취급하는데 환경부나 초대형부에 비하여 환경기능이 미약한 형태로 아이다호나 테네시 등 9개주에서 볼 수 있다. 이들 세가지 형태의 46개주를 제외한 캘리포

니아, 텍사스, 버지니아, 그리고 웨스트버지니아의 4개주는 각기 나름대로 독특한 환경관리 행정조직을 취하고 있어 미국내에서도 비슷한 조직형태를 찾아보기 어렵다.

정책조정기구의 실패

앞에서 설명한 바와 같이 현재 미국은 확연하게 구분된 수질관리와 수량관리를 하고 있으나 물문제를 통합·조정할 기구가 없어서 종합적인 물관리에 어려움을 겪고 있다. 한국의 국무총리 산하에 설치된 수질개선기획단과 유사한 기능을 가진 기구는 미국에서 1961년에 설치하였다가 1981년에 폐지된 수자원위원회(Water Resources Council : WRC)라고 할 수 있을 것이다. WRC가 불과 20년 사이에 신설과 폐지를 거듭하게 된 이면에는 배분정책(distributive

5) Tim De Young, "Intergovernmental Relations and Western Water Policy," in Politics and Public Policy in the Contemporary American West, ed. Clive S. Thomas (Albuquerque, NM: The University of New Mexico Press, 1991), 453-471.

6) Susan Hunter and Richard W. Waterman, Enforcing the Law: The Case of Clean Water Acts (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996), 130.

7) 미국의 물관리정책은 배분정책(distributive policy), 규제정책(regulatory policy), 그리고 재배분정책(redistributive policy)의 변천과정을 거치고 있다고 한다. 물관리시설의 건설에는 많은 자금이 소요된다. 그래서 전국 각지에서 거두어 들인 세금(dispersed costs)을 모아서 특정지역에 대규모 수자원시설을 건설(concentrated benefits)하였는데 이것을 배분정책이라고 한다.

8) 미국의 서부지역은 강우량이 적어서 물이 매우 부족하므로 서부개척시대 이래로 물이 곧 생존 그 자체였었다. 역사적으로 물을 확보하면 번창하였고 물을 빼앗기면 멸망을 하였다. 물을 빼앗은 Los Angeles는 국제적인 대도시로 성장을 하였고 물을 빼앗긴 Mono Lake나 Owens Valley지역은 쇠락하였다. 이런 절박한 상황에서 지역의 상공인들과 지역출신 연방의원은 관료조직 및 물관리기관인 BOR과 COE 등과 서로의 이해관계에 따라서 연합을 하였는데 이를 철삼각동맹(iron triangle)이라고 한다. 철삼각동맹은 형체를 갖춘 공식적인 조직도 없지만 오랫동안 미국의 물관리정책을 사실상 주도하여 온 배타적인 의사결정 소그룹이다. 또한 철삼각동맹은 백인들 특히 앵글로색슨계의 남자들이 구성된 인종차별적인 이익집단인데 이 과정에서 미국의 인디언들은 철저히 소외되고 불이익을 받았었다.

policy)<sup>7)</sup>의 시기에 물관리의 주도권을 둘러싼 '철삼각동맹'(iron triangle)<sup>8)</sup>이라는 이익집단과 대통령간의 치열한 정치적인 사연이 있기는 하다. 그러나 본 글에서는 이같은 정치적인 이면은 고려하지 않고 표면적으로 제시된 자료만을 인용하기로 한다.

WRC의 설치이유는 '연방정부차원에서 물을 개발 및 관리하는데 있어서 제일 큰 취약점은 연방정부기관들간이나 또는 개별 주정부들 사이에 상호 통합·조정을 담당할 물관리정책조정기구가 없다는 점'을 지적한 1955년의 대통령자문위원회(Presiden's Advisory Commission)의 보고서<sup>9)</sup>에서 찾을 수 있겠다. 또한 WRC가 20년만에 폐지된 이유는 Feldman<sup>10)</sup>이 지적한 바와 같이 ① 정책목표에 대한 공통적 가치기준이 결여된 상태에서 상위기관을 설치한 것이 문제해결은커녕 오히려 갈등만 증폭시키게 되었고, ② 기능이 서로 다른 기관을 강제적으로 포괄조직(umbrella agency)으로 연결하다보니 사소한 업무마찰이 감정대립으로까지 악화되기 쉬웠고, ③ 서로 조금씩 양보와 타협을 하면서 일구어 낸 정책은 도리어 이도 저도 아닌 목적이 불분명한 야합으로 전략하는 등의 예상치 못한 부작용이 속출하였기 때문이다.

미국에서 포괄조직의 실패사례는 또 있다. 미국원자력위원회(Atomic Energy Commission)가 이질적인 업무갈등을 이기지 못하고 결국 1974년에 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission)와 에너지부(Department of Energy)의 전신인 에너지연구개발청(Energy Research and Development Administration)으로 분리된 것이다. 물관리조정과 관련한 WRC의 설치와 폐지에 관해서 관심이 있는 독자는 앞에서 언급한 Feldman의 저서나 McCool의 저서<sup>11)</sup>를 참고하기 바란다.

#### 나. 민영화 필요성

표 2. 물관리구조의 비교

| 구분 \ 국가 | 미국     | 영국   | 프랑스      |
|---------|--------|------|----------|
| 경쟁의 장   | 없음     | 자본시장 | 관리계약     |
| 소유권     | 공공부문   | 민간부문 | 공공/민간    |
| 규제권한    | 공공부문   | 공공부문 | 공공부문     |
| 용수공급    | 공공부문   | 민간부문 | 민간부문     |
| 계약기간    | 1 ~ 5년 | 완전매각 | 최장25~30년 |

#### 선진국의 물산업 비교

미국의 물관리 정책을 앞에서 설명한 영국과 프랑스의 물관리 정책과 비교하여 보자. 미국의 물산업은 정부주도의 운영에 안주하고 있는 반면에, 영국과 프랑스는 물관리를 주로 민간기업에 의존하면서 물산업을 어느 정도 시장경제에 노출시켰다는 것이다. 현재 미국의 많은 지방자치단체가 물관리 민영화에 큰 관심을 가지고 있는데 영국과 프랑스의 형태 중에서 공공부문이 일정부분 영향력을 행사할 수 있는 프랑스 모형이 선호되고 있다.

첨단기술로 무장한 미국의 민간기업이 전 산업에 걸쳐 세계를 지배하고 있는데 유독 물산업에 있어서만은 영국과 프랑스 기업만이 판을 치고 있고 미국기업은 세계시장에서 명함조차 내밀지 못하고 있다. 왜 그럴까? 자연독점인 물산업에 대한 적절한 국가개입은 당연히 필요하다. 그러나 국가개입이 지나치게 강조된 미국의 규제환경은 크고 효율적인 민간기업의 출현을 구조적으로 방해하였고 결과적으로 치열한 세계시장에서 경쟁력있는 미국기업이 존재하기 어렵게 된 것이다.

#### 근본 이유는 자원부족

미국에서는 민영화에 대한 검토가 주로 재정적인 문제에게 시작되었다. 의회는 EPA에게 재정지원도 없이 엄격한 수질기준의 준수만을 촉구하고 있다. EPA는 별수 없이 CWA이나 안전음용수법(Safe

9) President's Advisory Commission on Water Resources Policy, Water Resources Policy (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1955).

10) David Lewis Feldman, Water Resources Management: In Search of an Environmental Ethic (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1991), 10-21.

11) Daniel McCool, Command of the Waters (Berkeley, California: The University of California Press, 1987).

Drinking Water Act) 등 자신이 활용할 수 있는 각종 연방환경규제법을 엄격히 적용하여 지방자치단체(지자체)를 독려하고 있다. 하수처리장이나 용수공급 시설 등의 용수시설의 유지관리는 전적으로 지자체의 책임사항이므로 지자체는 시설관리에 많은 노력과 비용을 부담하여야 한다. 더군다나 환경 특히 음용수에 대한 주민들의 관심은 더욱 예민하여지고 있다. 주민들은 더 맑고, 더 싸고, 더 신속하고, 더 좋은 음용수 서비스를 요구하고 있다. 이런 복합적인 요인들을 만족시키기 위하여 용수시설의 관리는 더욱 효율적이고 더욱 경쟁적으로 변모하여야 하는데, 그 가능한 대안으로 물관리 민영화가 가장 유력하게 부상되고 있다.

#### 민영화에 대한 찬반양론

미국 내에서 물관리 민영화에 대한 논란은 1996년 캘리포니아주가 민영화법(SB2111)을 도입함으로써 본격적으로 촉발되었다. 이로서 주내 지자체는 자체의 물관리 행정부서를 쉽게 매각할 수 있게 된 것이다. 민영화의 찬반양측은 자신들이 선호하는 형태(공공부문관리 또는 민간부분관리)가 소비자인 주민들에게 더 나은 서비스를 제공하고 더욱 효율적인 관리가 가능하다고 주장하고 있다. 사실 많은 전문가들은 민간부분이 공공부분보다 반드시 더 효율적이라는 증거는 없다고 믿고 있다. 그럼에도 불구하고 민간부분의 경영능력이 공공부분보다 뛰어나다고 믿게 되는 이유는 무엇일까?

민영화 옹호론자는 민간부분이 더 효율적인 인력배치와 더 합리적인 경영을 함으로서 용수생산가격을 낮출 수 있다고 주장한다. 많은 학자들은 민영화의 주된 이유가 불필요한 정부간섭의 배제, 민간자본시장에의 접근 용이성에서부터 우수 전문인력 및 기술의 즉각적인 확보, 신속한 구매와 시설계획, 시설의 건설 및 운영비 절감 등 경직된 관료조직이 따라올 수 없는 장점에서 비롯된다고 한다.

반면에 민영화 비판론자는 공공기관이 민간기관보다 반드시 덜 효율적인 것은 아니라고 주장한다. 물은 생존에 필수적이거나 기업으로서는 다른 부문에 비하여 상대적으로 수익성이 떨어진다. 따라서 물관리는 공

공부문이 맡아야 재정적인 파산 즉 부도의 위험을 막을 수가 있다는 것이다. 그들은 민간기업이 더 효율적이라는 실증적 증거는 없으며 수도사업같은 자연독점에서는 민간기업경쟁으로부터 얻을 실질적인 이득이 없다고 말한다. 그들은 공공기관에 비효율성이 있다면 그것은 정부가 시설을 소유하느냐 민간에게 매각하느냐 하는 소유권의 문제가 아니라고 한다. 문제의 핵심은 공공기관은 사실상 효과적인 시장경쟁에서 배제가 된다는 데에 있다는 것이다. 그들은 민간기업이 반드시 더 생산적이지는 않지만 민간기업이 운영에 일부 참여함으로써 경영개선은 가져 올 수 있으리라고 보고 있다.

민영화 옹호론자나 비판론자 모두가 인정하는 한가지 사실이 있다. 그것은 미국에서도 물관리 민영화를 채택하는 자치 도시들이 앞으로 계속 증가할 것이라는 것이다. 왜냐하면 도시들이 비록 재정난에 봉착한다 할지라도 자체의 물관리를 게을리 하거나 노후화된 시설의 교체와 확장 그리고 보수는 계속 유지되어야 하기 때문이다.

#### 라. 민영화의 장애요인

##### 인위적인 인센티브

미국하원은 1985년 12월 경제회복법(Economic Recovery Act : ERA)이라는 조세개혁법을 통과시켰다. 이듬해인 1986년부터 시행된 ERA은 공공사업에 대해서는 엄격한 수익률 규제를 적용하는가 하면 공공기업은 민간기업과는 달리 세금감면을 해주는 등 차별적인 조세정책을 적용하였다. 결과적으로 ERA는 민간부분이 공공사업을 맡음으로서 얻을 수 있는 기대이익을 제거함으로써 공공시설인 사회간접자본의 운영관리에 민간부분이 참여하는 것을 어렵게 하였다. 공공부분의 재산이나 이익, 그리고 채무 등에 대한 이러한 세금면제조치로 공공기업은 민간기업보다 정부보조금을 무려 40%이상 더 많이 받는 효과가 나타난다.

이런 조건에서는 민간기업이 아무리 경영혁신을 기한다 할지라도 공공기업보다 더 저렴한 수도사용료를

책정하기는 어렵게 된다. 또한 민영화된 민간기업은 일반적으로 자본집약적인 투자로 비용절감을 피하는 경영혁신을 도입하려 하는데 수익률규제가 적용되는 한 자본조달 자체가 어렵고 결과적으로 수요자인 국민에 대한 서비스가 불실했을 수밖에 없다. 결국 물관리의 운영·관리에 공공부분이 참여하면 각종의 인위적 인센티브가 보장되고 민간부분이 참여하면 상대적 불이익을 감수하여야 한다. 이런 여건이 미국 물관리에서 민간부분이 배제되어 온 직접적인 이유가 된다.

#### 짧은 계약기간

미국에서 물관리 민영화를 가로막는 또 하나의 주요한 요인은 계약기간이 짧다는 점이다. 거의 모든 주에서 법률로서 민간부분이 공공사업에 참여하여 운영·관리하는 기간은 5년 이내로 제한되어 있다. 일반적으로 관리계약기간이 길면 길수록 장기투자계획의 수립이 용이하고 큰폭의 비용절감이 가능해진다. 따라서 대규모 시설투자를 요하는 물관리에서 5년이란 단기간은 과도한 초기투자비용을 회수하기에는 짧은 시간이다. 결국 계약기간을 제한하는 법률이 존속하는 한 장기계약을 전제로 물관리 민영화가 시행되고 있는 프랑스식 모형을 미국에서 채택하는 것은 현실적으로 어렵다.

#### 마. 물관리 민영화 대안

앞에서 설명한 바와 같이 수익률규제는 비용증가에 대한 일정률의 이익증대만이 허용되어 비용절감을 위한 기술적, 경영적 혁신의 필요성이 없기 때문에 비효율적 생산을 조장하는 결과를 초래하고 있다. 물산업에 대한 정부의 각종 규제는 자연독점으로 사실상 시장경쟁이 존재하지 않는 물의 특성상 소비자인 국민의 피해를 방지하기 위한 방안으로서 마련된 것이다. 그런데 국민을 위하여 마련된 이같은 규제가 비효율적인 물관리를 조장하는 역할을 함으로서 도리어 국민에게 경제적 부담을 안기는 아이러니가 미국내에서 현실적으로 존재하게 된 것이다. 미국은 뒤늦게 이러한 모순을 인식하고 영국이나 프랑스와 같이 물관리를 민영화함으로써 효율적인 물관리를 이루고자 노력

하고 있으나 기존의 각종 규제정책으로 인하여 난항을 겪고 있다.

#### 1. 영국식 민영화 대안

미국의 물관리를 영국식으로 민영화하기 위해서는 어떤 조치가 필요한가? 완전 민영화를 이루기 위해서는 차등적인 조세정책과 수익률규제가 철폐되어야 한다. 이를 달성하기 위해서는 두가지 대안이 있다. 첫째는 1980년대 초반 미국에서 하수처리업무를 민영화할 때 적용한 전례를 물관리 민영화에서도 그대로 따르면 된다. 둘째는 물관리를 공공부분이 맡든 또는 민간부분이 맡든 동일한 조건의 세금과 규제가 공평하게 적용되도록 하고 수익률규제를 철폐하는 것이다. 전자는 1986년 ERA를 시행하기 이전의 조세혜택을 지칭하는 것으로 이는 하수처리시설에 민간의 자본투자를 용이하게 하였던 것이다. 조세혜택에는 세금이 감면되는 산업개발공채(industrial development bond)의 발행, 투자재원의 신용대부, 그리고 자본감가상각의 촉진 등이 포함된다. 이같은 조세혜택으로서 공공부분에 비하여 상대적으로 불리한 민간부분의 차별적 정책을 보상하자는 논리이다. 후자는 전자에 비하여 민영화를 본격적으로 도입하기 위한 바람직한 개편이라고 볼 수 있다. 그러나 기존에 시행되는 법률을 민간기업의 입장에서 개정하여야 하는 부담을 안고 있어 제도적, 정치적으로 많은 노력과 시간이 필요하다.

그러면 수익률규제는 어떤 방식으로 바꾸어야 할까? 수익률을 설정해 주는 규제보다는 상하수도 사용료에 최고가격을 설정하는 규제가 더욱 효과적이다. 수익률규제를 받는 기업은 상품을 더 저렴하게 생산하려는 의욕이 상실되어 있을뿐더러 기업의 이익이 투자비용에 대한 일정비율로 제한되어 있어 기업의 투자선택을 왜곡시킨다. 만약 시장경제를 따르고 경제적 효율성을 유도하려면 최고가격규제를 채택하여야 한다. 최고가격규제는 경영개선이나 기술개선을 하는 만큼 이익이 남기 때문에 민간기업으로서는 비용을 절감하려고 최대한 노력을 한다. 관리적인 측면에서도 최고가격규제가 수익률규제보다는 확실하게

우월하다. 왜냐하면 최고가격규제는 수익률규제에서 발생하는 소위 비효율적 요소를 조직 스스로가 찾아서 제거하려고 하기 때문이다.

미국의 물관리를 영국식으로 완전 매각하는 민영화는 정치적, 사회적 여건상 시행하기가 매우 어려운 것으로 판단된다. 그러나 일단 시행을 하게 되면 그로부터 발생하는 경제적 이득은 상당히 클 것이다. 또한 영국식 민영화는 기존의 수익률규제가 반드시 대체되어야 하는데 최고가격규제가 가장 바람직한 대안으로 판단된다.

## 2. 프랑스식 민영화 대안

미국의 물관리를 민영화하는데 가장 손쉬운 방법은 아마도 프랑스식 모형의 채택일 것이다. 이 방식은 기존의 차별적 조세정책이나 수익률 규제와 같은 각종 규제장치를 무리없이 극복하고 물관리에 경쟁원리를 도입하는 방안이 될 수 있을 것이다. 영국식을 적용하기 위하여 거쳐야 하는 복잡하고 장기간의 혼란을 회피할 수 있기 때문이다.

사실상 미국에서도 민간부문과 계약을 체결하여 프랑스식의 민영화를 도입하는 지방자치단체가 점점 늘어나고 있다. 미국식 계약과 프랑스식 계약에서 기본적인 차이는 계약기간의 불일치에서 온다. 미국의 계약기간은 최대한 5년이므로 프랑스보다 월등히 단기기간으로 결과적으로 민간기업이 맡은 책임의 범위가 일정도내에서만 한정된다. 물론 일부 도시에서는 5년마다 계약기간을 갱신연장하는 편법을 이용하여 계약기간을 장기화시키기도 한다.

그러나 이 같은 방법에 의한 계약기간의 장기화는 민간기업의 입장에서는 법률적으로 보장받는 배타적인 권리가 아니므로 장기계획을 수립하여 막대한 시설투자를 하기가 꺼려지는 단점이 있다. 공공부문과 민간부문사이의 계약기간은 미국국세청(Internal Revenue Service : IRS)의 규제와 개별 주의 법률에 의하여 제한되고 있다. 만약 5년으로 제한된 계약기간을 10년이나 20년 정도로 수정연장될 수만 있다면 비

용절감의 기회는 큰폭으로 확대될 수 있을 것이다.

## IV. 우리가 나아가야 할 길

### 새로운 개념정립

수자원정책이론에서 '물관리는 네가지의 주요한 원칙에 입각하여야 한다'고 한다. 그것은 경제의 원칙(the principle of economy), 공평의 원칙(the principle of equity), 보존의 원칙(the principle of conservation), 그리고 생태의 원칙(the principle of ecology)이다. 이들에 대한 개별적인 설명은 지면관계상 생략을 하는데 혹시 관심이 있는 독자는 Bates의 저서<sup>12)</sup>를 참고하기 바란다. 네가지 원칙중에서 아마도 현재 우리나라에서 제일 시급한 개념정립은 경제의 원칙과 공평의 원칙이 아닌가 생각된다. 경제와 공평의 원칙은 물을 경제재 및 사회재로 인식하는 것이다. 이는 한마디로 말하여 '물은 가장 생산성이 높고 가장 공평하게 사용되어야 한다'는 뜻이다. 말은 언뜻 간단하지만 이를 위하여 매우 복잡하고 미묘한 해법이 동원되어야 한다.

필자의 기억으로는 우리나라에서 5공의 권위주의 정권까지의 수자원문제는 사실상 기술적인 문제에서 공학적인 지식만으로도 문제해결에 별 지장이 없었다. 그러나 공학지식만으로는 1987년 민주화 이후에 증가하는 주민민원 등 정치사회적 당면문제의 해결에는 엄연한 한계가 있었다. 왜냐하면 수자원의 공학적인 접근은 기술적 효율성(technological efficiency)에 기반을 하기 때문이다. 그러나 현대 수자원문제는 공학뿐만 아니라 경제, 정치, 사회, 법 등의 각종 분야의 지식이 총동원이 되어야 해결이 가능하다. 자연독점이자 희소자원으로서 수자원에 대한 경제적인 접근은 경제적 효율성(economic efficiency) 즉, 순이익(net benefit)의 증대, 정치적인 접근은 이해당사자(국가기관, 단체, 개인 등)간 힘의 우열 파악, 그리고 사회적인 접근은 다수가 공평하게 혜택을 받아야 하는 규범적인 공평성 확립임을 각각 인정하고 그 해결

12) Sarah F. Bates and others, Searching Out the Headwaters: Change and Rediscovery in Western Water Policy (Washington, D.C.: Island Press, 1993), 178-198.

책을 모색하는 것이다.

### 발상의 전환이 필요

물산업은 특성상 자연독점이므로 국가의 영구적인 규제가 필수적이다. 비록 용수의 공급이나 처리 그리고 소비자관리 등에 대하여 직접적인 경쟁(민영화)이 도입된다 할지라도 최소한 시설운영만큼은 반드시 국가의 적절한 규제가 있어야 한다. 그러나 물관리의 민영화는 관료적인 운영이 범하기 쉬운 공급과잉이나 공공부분 참여가 가져오는 경영의 비효율성을 제거하는 데 특효약이 될 것이다. 더구나 민영화는 정치권으로부터 오는 불필요한 참견을 배제하는 지름길로 인식되고 있다. 물관리 전문지식과는 하등 상관없이 정치적 필요에 의하여 낙하산식으로 임명되는 기관장(사장), 투자우선순위와는 별개로 정치적 압력(국회의원, 고위관료의 입김)에 좌우되는 시설투자, 소비자인 국민의 입장에서 생각하기보다는 정치적, 행정적 상위기관의 비위를 맞추어야 하는 물관리기관, 물관

리가 민영화됨으로서 제거될 비효율적 요소는 이루어질 수 없을 정도로 많다.

이제 결론을 내려보자. 물관리에 대한 세계적인 추세는 급변하고 있다. 이제까지 물관리를 독점하여 왔던 정부의 지배를 과감하게 탈피하는 것은 이제는 피할 수 없는 도도한 역사의 흐름이다. 이 격랑의 소용돌이 속에서 우리나라는 도대체 언제까지나 구시대의 산물에만 매달려야 할 것인가? 물관리정책이론에서 입증된 효율적인 물관리는 단순히 행정조직인 수량기능과 수질기능을 분리하느냐 또는 통합하느냐 하는 차원이 될 수가 없다. 그것은 물관리에 공공부분과 민간부분이 조화를 이루며 참여하는 것이다. 왜냐하면 민간부분이 본격적으로 물관리에 참여하게 되면 정부조직의 쟁탈전은 그 자체가 무의미해지기 때문이다. 물관리의 효율화, 이것은 지금까지 국가가 독점하여 온 물관리를 민간부분에 적극적으로 개방함으로써 달성될 수 있을 것이다. ●