

한국의 물 산업 민영화 논쟁에 대한 경험적 검토* **

An empirical review about the debates on privatization of water industry
in South Korea

이상헌***

신자유주의 이데올로기의 진전으로 말미암아 물의 관리를 민간기업에 이전하는 민영화 흐름이 나타났고, 제3세계에서는 그 결과, 물 문제가 심각한 사회적 문제로 쟁점화되어 결국 민영화 실패로 돌아가는 사례도 다수 나타나게 되었다. 참여정부 시기 한국에서도 물 산업 육성방안이 제시되어 민간기업에 의한 물관리를 추진하고자 했다. 또한 현 이명박 정부는 공기업의 민영화를 강력하게 지원하고 있어서 물 산업의 민영화에 대한 논쟁이 사회적으로 확산되었다. 그러나 물과 관련된 서비스는 다양한 측면이 있고, 물 산업도 다양한 종류가 공존하여, 물 산업 민영화에 대한 객관적인 대응이 이루어지려면 이데올로기 차원의 대응보다는 경험적 차원에서 종합적인 검토가 이루어져야 할 필요가 있다. 실제로 한국의 수도 사업이 가진 문제들은 한국의 근대적 물관리체제가 형성되면서 발생한 문제이며, 이 문제는 민영화에 의해 해결되는 문제가 아닌 동시에 민영화만 막으면 해결되는 문제도 아니다. 이 글에서는 물 산업 민영화 논쟁을 검토하면서 민영화 여부보다는 한국의 물관리체제에서 비롯된 구조적 문제들에 집중하여 이를 극복할 수 있는 제도적 개선방안을 세 가지로 제시했다. 첫째, 지역격차 해소를 위한 기금을 국가에서 마련하여 운영하고, 둘째, 민주적인 수리권을 수립해야 하며, 셋째, 민주적이고 투명한 물 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

주요어: 물 산업 민영화, 경험적 검토, 근대적 물관리체제, 수리권, 물 거버넌스

* 이 논문은 한신대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 논문을 심사하고 좋은 의견을 보내준 익명의 심사위원들께 감사를 드린다.

*** 한신대학교 교양과정 조교수(ttochi65@hs.ac.kr)

1. 서론

광우병 위험이 있는 미국산 쇠고기 수입 반대를 계기로 하여 비조직적이었지만 들불처럼 번졌던 2008년 촛불시위 현장에서는 한동안 수도물 괴담이라는 것이 돌았다. 수도가 민영화¹⁾되면 수도물 값이 하루에 약 14만 원이 될 것이라는 이야기였다. 이 수치는 시중에 판매되는 병입수(생수) 한 병 가격(500원)에 한 사람의 하루 물 소비량(285리터)을 곱해서 나온 금액이었다. 따라서 이 수치는 과장된 것이지만 그 이면에는 정부가 추진하고 있던 물 산업 민영화에 대한 시민의 우려와 비판이 분명하게 존재한다는 것을 보여주는 증거라고 할 수 있다.

정부, 특히 수질과 지방상수도 관리를 책임지는 환경부는 이미 2004년부터(일부 지역을 제외하고) 영세하고 열악한 상하수도 서비스 시스템을 개선하고, 세계 물 시장에 뛰어들 물 산업체를 육성하는 방안을 계속 추진해오고 있었다. 지자체별로 관리가 되는 수도서비스는 지자체의 여건에 따라 가격과 서비스 수준의 격차가 크게 벌어졌고, 세계의 물 시장이 2015년에 1,600조 원에 이를 정도로 커질 것으로 예상되기 때문에 이러한 시장에서 활약할 수 있는 토종 물 산업체를 육성시켜야 할 필요가 있다는 것이 환경부의 입장이었다(홍기빈, 2007).

신자유주의적 구조개혁은 이미 김대중 정부 시절부터 진행되고 있었지만, 이명박 정부가 들어서고 나서 전기, 의료, 수도 등 시민의 생존권이나 기본권과 관련된 영역들을 본격적으로 민영화하려는 움직임이 보이면서, 기본권과 생존권 수호 차원에서 시민이 이에 대해 저항하기

1) 물 산업 민영화를 ‘사유화’로 번역하기도 한다. 생산수단의 소유 여부 측면에서는 정확한 말이지만, 이 글에서는 첫째, 소유관계를 기초로 한 공공성도 중요하지만, 전체가 개인을 억압하지 않는 방식으로 다양성을 포섭할 수 있는 공통성(commonality)의 관점도 중시하기 때문에, 둘째, 한국에서 사용될 때 물 산업 육성이라는 표현도 논쟁 중이므로 좀 더 포괄적인 용어가 필요하며, 셋째, 일반적으로 이미 널리 통용되고 있다는 점을 고려하여 민영화라는 용어를 선택하기로 했다.

시작했다. 결국 촛불시위에서 표출된 시민의 반대뿐만 아니라 공기업 노동자들의 강력한 저항에 부딪혀 2008년 9월에 입법예고하기로 했던 물 산업지원법(안)을 환경부장관 스스로 철회하기도 했다.

그러나 2009년 2월에 입법예고된 「저탄소 녹색 성장 기본법」(안) 제49조 3항에 “국가는 각종 용수의 생산·공급, 수질오염 예방·처리, 하수·폐수의 이송·처리 및 재이용 등을 위한 기술을 개발하고 관련 서비스를 제공하는 물 산업을 적극 육성·지원해야 한다”고 명시함으로써 물 산업 민영화에 대한 정부의 의지가 여전히 확고하다는 것을 간접적으로 알 수 있다. 즉, 물 산업 민영화에 대한 논란의 불씨는 계속 남아있는 셈이다.

기존의 물 산업 민영화 추진 측의 주장이나 반대 측의 비판은 이데올로기 투쟁의 성격이 컸다고 볼 수 있다. 즉, 찬성 측은 신자유주의 이데올로기에서 강요하는 “경쟁이 선이다”라는 이데올로기를 바탕으로 물 산업 민영화를 정당화하고 추진하려고 했다. 한편, 진보진영 및 시민사회단체 역시 물이 공공재이며 인권이라는 점을 강조하고 물 산업 민영화 가 가진 이데올로기적 속성이나 기존의 물 산업 민영화 피해사례에 치중하여 비판을 전개하고 있다. 이데올로기 투쟁은 대개 사회적으로 중요한 사안에 대한 사회적 합의를 이루어가는 단계이기 때문에 필수적이라고 할 수 있다.

그러나 물 산업 민영화 문제에 대한 논쟁은 이데올로기 투쟁을 넘어서서 좀 더 경험적인 차원에서 검토될 필요가 있다. 왜냐하면 물 산업 민영화라는 것은 ‘목적’이라기보다는 목적을 달성하기 위한 ‘수단’이라는 성격을 지니고 있기 때문이다. 즉, 한 사회에서 특정한 정책 목표를 추진하기 위해 동원되는 수단인 것이다. 따라서 이러한 수단이 이데올로기적으로 어떤 문제를 내포하고 있다는 점을 지적하는 것을 넘어서서, 실제로 민영화라는 수단이 광범위한 사회적 합의를 통해 설정되었던 정책적 목표(예컨대 물 공급서비스 질 향상, 요금합리화, 물 관리체계 선진화 등)를 어떻게 달성했는지, 못했다면 왜 못하게 되었는지를 경험적이고 종합적으로 검토해야 한다. 물론 정책 수단에 대한 평가 기준 자체도 다

시 논란의 대상이긴 하지만, 일반적으로 목표 달성에 효과적이며 효율적인 수단이면 적절하다고 할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 이 글은 한국에서 전개된 물 산업 민영화(혹은 물 산업육성) 논쟁의 두 진영(추진 측-반대 측)의 입장을 경험적 차원에서 비판적으로 검토하고, 물 산업 민영화를 경험적인 차원에서 접근할 때 정책적으로 주목해야 할 사안들이 무엇인지를 제시하여 앞으로 진보적인 대안을 구성할 때 필요한 시사점을 도출시키고자 한다. 이러한 논지를 주장하기 위해 이 글은 다음과 같이 구성되었다. 먼저, 물 산업 민영화에 대한 경험적 검토 기준을 제시하고자 했다. 물과 관련된 서비스가 다양하고, 물 산업이 복합적인 특성이 있기 때문에, 이데올로기 차원의 물 산업 민영화 비판보다는 구체적인 차원으로 내려와서 경험적 비판을 수행하는 것이 더욱 타당한 것으로 보인다. 따라서 물 산업 민영화 정책 추진의 배경, 정책 목표, 정책 추진 효과성, 정책 추진의 결과 등에 대한 종합적 검토가 필요하다고 주장할 것이다. 그리고 이러한 검토 기준을 가지고, 한국의 물 산업 민영화 논쟁의 배경과 추진과정, 이에 대한 비판과정 등을 종합적으로 검토할 것이다. 이러한 검토를 통해 물 산업 민영화 논쟁과정에서 양 진영 모두 빠트린 논점들을 드러내고자 한다. 마지막으로 우리나라의 물관리체제의 구조적인 문제점에서 비롯된 문제들을 해결하기 위한 필요한 정책 제안을 제시할 것이다.

2. 물 산업 민영화에 대한 경험적 검토

1) 물 산업 민영화의 전개와 현황

물의 민영화는 공적 자산으로서 비시장적 공공영역에 속해있던 물을 탈취하여 자본 축적의 계기로 삼는 것이며, 물이라는 비시장적 공공영역 까지도 자본 축적의 계기로 편입되었다는 것을 의미한다(하비, 2007). 물

의 민영화 방식은 물 이용방식에 중대한 변화를 가져왔고, 정치적으로도 심각한 결과를 가져왔다(The Center for Public Integrity, 2003). 볼리비아 코차밤바(Cochabamba) 시의 유혈참극은 대표적인 사례이다. 반사막지대의 분지형인 코차밤바 시는 한 달 최저임금이 100달러 정도인 가난한 지역으로, 예로부터 물이 매우 귀했다. 그런데 볼리비아 정부는 이곳의 수도사업을 다국적기업인 벡텔(Bechtel)에 맡겼다. 수도가 민영화되고 나서 물값이 한 달에 20달러 이상으로 치솟고 빗물을 받는 것까지 금지되자 시민들은 이에 저항했고, 정부가 계엄령을 내리고 진입하는 과정에서 시위참가자들이 살해되는 참극이 발생했다.²⁾ 코차밤바 시 이외에도 부에노스아이레스, 마닐라, 자카르타에서 물 산업 민영화는 수도요금의 (일시적 안정 뒤의) 급등, 수도시스템 관리 미흡에 의한 수도 질 저하, 다국적 기업과 부패한 정치권력의 유착, 기층 민중들의 물에 대한 접근이 어려워지는 등 수많은 부작용을 낳았다(모드 발로·토니 클라크, 2002).

그러나 물 산업의 민영화는 제3세계에서의 참담한 실패와 금융위기로 귀결 지어졌음에도 여러 곳에서 확대되는 추세이다. 2002년의 지속가능발전 세계정상회의에서 채택된 ‘요하네스버그 실행계획(JoPI, Johannesburg Implementation Plan)’, ‘새천년개발목표’(MDG, Millenium Development Goal), WHO의 상하수도 표준화 등에서 강조하듯이 안전하고 깨끗한 식수를 보급받지 못하는 인구를 2015년까지 현재의 절반으로 줄이겠다는 목표(이를 위해 2015년까지 상수도 보급인구는 16억 명, 하수도보급인구는 22억 명으로 증가시켜야 함)를 전 세계적으로 공유하고 있기 때문에 물 수급시스템의 선진화라는 의제를 기업들이 적극적으로 활용하고 있기 때문이다(한애란·박희경, 2004). 물 시장은 한화로 연간 500조 원에 달하는 큰 시장이며, 용수공급 및 하수처리 분야에서는 수에즈(Suez), 베올리아(Veolia Environment), RWE, 병입수 분야에서는 에비앙(Evian), 비텔(Bittel), 볼빅(Volvic) 등 소수의 다국적 기업이 민영화된 수도시장을 과점적으로 지배

2) 코차밤바 사례에 대한 자세한 설명은 반다나 시바(2003), 오스카르 올리베라 포론다(2007) 등을 참조.

하고 있다.

한편, 물 시장은 금융산업의 발달 때문에 점차 유동화(securitization)되고 있는 경향을 나타낸다. 즉, 물과 관련된 상수 및 하수처리사업, 수자원관련 인프라, 생수산업 등 물이 흘러가는 모든 과정에 투자하는 물 펀드(water fund)가 유행처럼 번지기도 했다. 물 관련 기업으로 구성된 블룸버그 물 펀드의 2004~2006년 평균 수익률은 41%였고, 포원즈캐피탈은 2008년에 물 개발에 본격적으로 투자하기 위해 46억 8,000만 달러 규모의 글로벌 펀드 기금을 마련했다. 2008년 3월 당시 국내에서 판매되었던 물 펀드는 총 15개 정도였으며, 대부분 유럽과 미국 등 선진국의 물 산업을 영위하는 기업에 집중적으로 투자되었다. 예컨대 2007년에 삼성투신 운용에서 물 관련 다국적 기업에 투자하는 물 주식형 펀드를 출시한 바가 있고, 산은자산운용에서도 물 관련 지수에 투자하는 인덱스펀드를 출시한 적이 있었으며, 삼성글로벌위터펀드는 2008년 4월에 “물 관련 산업에 투자한다”는 개념으로 첫선을 보인 이후 3개월 만에 1조 원을 모으면서 물 펀드 열풍을 주도하기도 했다(최동진, 2008c). 하지만 실제로 물 펀드의 수익률이 그리 좋지는 않았다. ‘삼성글로벌위터 주식종류형자1_A’가 -2.75%의 수익률을 기록하는 동안 인도펀드는 23.80%, 브릭스펀드는 20.58%, 중국펀드는 17.84%를 기록했다(최동진, 2008c).

2) 물의 다양한 속성과 물 산업의 복합적 특성

물 산업 민영화에 대해서는 광범위한 비판이 제기되었으며(The Center for Public Integrity, 2003; Bakker, 2000; 2001; 2008), 물 산업 민영화 가진 내적인 논리적 모순도 반박되었다(Swyngedouw, 2004; 2007). 물 산업 민영화를 반대하는 쪽의 기본적 전제는 물을 인간의 기본적 권리로 보는 것이다. 즉, 물을 생명과 건강에 필수적인 유한한 자원이자 공공재로 보는 것이며, 다른 인권을 실현하는데 전제조건이라고 보는 견해이다. 그러므로 이러한 물을 이윤을 추구하는 기업에 맡긴다는 것은 효율성과 경쟁력

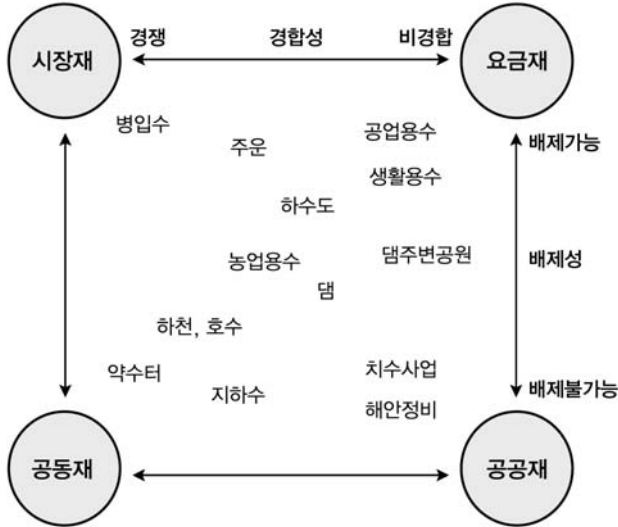
으로 포장한 자본에 의한 민중들에 대한 테러인 것이다(임복균, 2008).

이것은 물에 대한 기본 원칙이라는 점에서는 지지해야 할 견해이다. 예컨대 수도사업의 경우도 공공성은 대단히 중요한 원칙이다. 수도사업의 속성상 방대한 수도관망의 설치와 유지가 필요하기 때문에 시장의 구조 자체가 독점적이고 이를 유지하려면 결국 정부의 보조가 필요하다. 게다가 기후변화 등에 의해서 물 부족 현상이 발생할 때 물에 대해 수요관리를 해야 할 필요성이 생기는데, 이때 환경적 요인 때문에 수요관리를 해야 하는 당위성과 효율성을 높이는 기술 투자 등을 하면서도 동시에 수도생산단가를 낮춰야 하는 경제적 요인 간의 상충이 발생하게 된다. 실제로 이런 상황에서 수도사업체들은 일반기업들과 마찬가지로 수도 값을 인상하여 대중들에게 고통을 전가하거나 사업성이 없다고 판단했을 때 사회서비스 공급에 대한 일말의 책임도 없이 시장에서 철수하곤 한다(Swyngedouw, 2007). 따라서 수도사업에서 공공성의 확보는 대단히 중요한 요소라고 할 수 있으며, 민간기업이 진출한 때에도 영국을 제외하고는 수도시설의 소유권을 기업에 매각한 경우는 없다.

그런데 물과 관련된 다양한 서비스를 살펴보면 물은 다양한 속성을 가질 수 있으며, 이에 따라 물 산업은 복합적인 특성을 보인다. 즉, 물과 관련된 서비스를 경합성과 배제성이라는 두 가지 기준으로 구분해서 보면, 병입수(bottled water, 생수)처럼 시장재의 성격을 가지는 서비스가 존재할 수 있고, 공업용수나 생활용수처럼 이용에 따른 요금을 내는 요금재로서의 성격을 가지는 서비스가 있으며, 지하수나 호수처럼 이용에 따른 경쟁은 존재하지만 이용에 배제가능성이 없는 서비스가 있기도 하다. 또한 치수사업이나 해안정비처럼 우리가 일반적으로 알고 있는 공공재의 성격을 가진 서비스도 존재한다(<그림 1> 참조).

또한, 물 산업이라는 용어도 좀 더 세분화시켜 분석해야 할 필요가 있다. 물 산업의 범위는 전통적인 상하수도사업뿐만 아니라 병입수(생수, 해양심층수 등), 정수기 산업, 해수담수화, 수도용 장치, 부품, 기계, 약품, 수질분석, 엔지니어링, 컨설팅업 등에 이르기까지 광범위하게 확대되었

<그림 1> 물 산업의 복합적 특성



자료: 최동진(2008c)

다(환경부, 2005). 그러므로 물 산업 민영화라고 할 때 어떤 서비스를 민영화하느냐에 따라서 이에 대한 평가가 달라질 수 있으며, 이에 대한 대응(혹은 비판) 전략도 다르게 수립되어야 한다. 예컨대 치수사업을 민영화하는 것은 불가능하며, 기업에서도 시도하지 않으려 할 것이다. 하지만 병입수는 이미 시장재적 성격을 띠기 때문에, 병입수 자체를 전면적으로 금지하자고 하지 않는 이상 일반적인 민영화 반대 논리로 이에 대해 대응하기는 어렵다.³⁾ 각각의 비판 대상에 따라 다른 논리를 동원해야 하는 것이다. 따라서, 이처럼 다양한 동기를 가진 물 산업 민영화를 이데올로기적인 평가 기준으로만 평가하는 것은 충분치 않으며, 대응해야 할 사

3) 이것은 코카콜라 같은 다국적 기업이 수도 인프라가 부족한 개발도상국에서 병입수 시장을 장악하는 것을 비판할 수 없다는 의미는 아니다. 수도 인프라가 이미 갖추어져 있으면서 수도물에 대한 대안으로 병입수를 소비하는 경우에 이를 물 산업 민영화 반대 논리로 비판하는 것이 타당하지 않을 수 있다는 것이다.

안 혹은 비판 대상에 따라 경험적인 차원에서 검토되고 평가될 필요가 있다.

3) 물 산업 민영화에 대한 경험적 검토 기준

물 산업의 민영화가 다양한 형태로 이루어지기 때문에 보편적인 검토 기준을 제시하기는 어렵지만, 최소한 공통적인 검토 기준을 제시할 수는 있을 것이다. 우선, 어떤 정책 배경하에서 어떤 동기로 물 산업을 민영화 하는 것인지를 살펴보는 것이 중요하다. 예컨대, 주요 민영화 형태별로 수도사업 민영화가 추진된 동기를 살펴보면, 영국식 완전 민영화 방식은 재원확보, 운영의 효율성 증진, 재산권 민주주의 확산, 재정부담 해소, 노동운동 무력화를 동기로 하고 있다. 프랑스의 공적소유와 직접운영 및 민간위탁 공존 방식은 지방정부의 업무부담 축소, 기술 진보에 의한 전문가의 필요성 증대, 우파정권의 정치이념 달성이 동기였다. 소유의 80%를 공공 혹은 비영리단체가 소유하고 20%만 민간이 소유하고 운영하는 미국형 민영화 방식은 경제효율성 증대, 소비자 후생 증대, 경쟁 촉진을 동기로 하고 있다. 공공소유와 민간부문의 운영이 결합하여 추진되는 개발도상국형 민영화는 IMF, World Bank 등과 같은 국제적 기관들의 압력(국가능력부족과 거버넌스 역량 부족을 빌미로 민영화 추진), 재정부담 해소, 경제효율 증대가 중요한 민영화 동기이다(한국행정학회, 2004: 51).

둘째, 민영화를 추진해서 달성하려는 정책적 목표가 무엇인지를 밝히고, 그것을 실제로 달성했는지 검토할 필요가 있다. 정책 배경과 추진 동기도 중요하지만, 정책 수단으로서 물 산업 민영화는 효과성도 입증되어야 한다. 예컨대, 수도사업은 수도사업의 운영권 이전 여부, 정부 지원정책의 결합에 따라 다양한 형태의 수도산업 민영화가 전개되었으며, 어떤 조건에서 추진된 민영화가 최초로 달성하고자 했던 정책목표를 달성했는지, 만일 달성하지 못했다면 어떤 여건 탓에 달성하지 못했는지를 평가해볼 필요가 있는 것이다.

셋째로, 정책목표의 달성 여부도 중요하지만, 추진 결과 발생한 결과들을 종합적으로 평가하는 것도 중요한 검토 대상이라고 할 수 있다. 이는 물 산업이 가진 복합적 특성 때문에 다양한 형태의 외부 효과가 나타날 수 있기 때문이다. 예컨대 정부의 재정부담을 줄이면서도 철저한 규제⁴⁾를 통해 수도사업을 관리했고 고질적인 문제들(예컨대 누수율)을 상당부분 해결했다는 측면에서는 영국식 민영화가 성공적이라고 할 수 있지만, 수도요금의 상승이나 서비스 질 향상(단수 가정의 증가와 식수원 오염 발생)이라는 측면에서는 실패라고 볼 수 있다. 세계적인 물 산업 기업(Suez, Veolia Environment 등)의 육성, 민주적이고 합리적인 유역통합관리라는 물 거버넌스⁵⁾ 측면에서는 프랑스식 민영화가 성공적이라고 할 수 있지만, 세계적인 물 기업들의 경영상태는 좋지 못하며(Suez는 2002년의 부채가 290억 달러에 이르렀고, 같은 해에 9억 5,000만 달러의 손실을 보기도 했다), 박테리아에 오염된 수도물이 공급되는가 하면 하수처리율도 80%에 머물러 OECD 국가 중에서 낙후된 편에 속한다. 또한 외국에 진출해서는 현지에서의 저항, 비용 과다 등으로 막대한 손해를 보기도 했다.⁶⁾ 따라서 물 산업 민영화에 대한 이데올로기적인 비판은 원칙에 대한 비판으로서는 유효하지만, 구체적인 대응을 위해서는 경험적이고 종합적인 검토

4) 영국의 민영화 과정에서 세 개의 규제기관이 생겼다. 첫 번째는 음용수 감독기구(Drinking Water Inspectorate, DWI)이다. 이는 물 회사들이 인간이 마시기에 적합한, 정해진 양적·질적 기준에 합격하는 물을 공급하고 있는지를 감독하며, 만일 이 기준에 들지 못할 경우, 민간사업자의 면허를 박탈할 수 있다. 두 번째는 강 및 환경오염을 감시하는 국립수계국(National Rivers Authority, NRA)이다. 이 규제기관은 상하수도 회사에 의한 환경오염을 방지하는 임무를 부여받고 있다. 세 번째는 물 회사들의 가격 변동 폭을 규정하는 물 서비스국(Office of Water Services, OFWAT)이다. 이는 잉글랜드와 웨일스의 상하수도 민간사업자에게 사업면허권을 주고, 그들이 기능을 잘 수행할 수 있도록 지원하며, 서비스 사용자의 이익을 보호하는 것을 목적으로 한다. OFWAT은 영국 물 산업 민영화의 실질적 추진기구라고 할 수 있다(한국행정학회, 2004: 53).

5) 프랑스의 유역통합관리를 위한 거버넌스 구축 부분에 대해서는 이 글 후반부에서 다시 서술할 것이다.

6) 환경포커스(www.envitop.co.kr)의 수도사업 민영화에 관한 자료 참조.

와 평가가 필요하다고 할 수 있다.

한국은 아직 물 산업 민영화가 부분적으로는 시행되었지만, 본격적으로 진행되지는 않았으며, 민영화 추진을 둘러싸고 논쟁이 일정하게 진행되었다가 2009년 6월 현재는 잠잠한 상황이다. 따라서 물 산업 민영화의 결과를 포함해서 위에서 제시한 기준을 그대로 다 적용하기는 어렵다. 다만 다음에서는 우리나라 물관리정책의 역사적 배경과 논쟁 당사자들의 주장들을 토대로 물 산업 육성 혹은 물 산업 민영화의 정책적 배경, 동기, 정책목표와 예상되는 결과들을 검토하고, 양 진영의 주장이 가진 문제점들을 비판적으로 제시하고자 한다.

3. 한국의 물 산업 민영화 논쟁에 대한 경험적 검토

1) 한국의 물 산업 육성 혹은 민영화 논쟁의 배경

한국의 물 산업 육성 혹은 민영화의 배후에는 한국의 근대화 과정에 서 형성된 물관리체제가 존재한다. 압축적인 근대화 과정을 거치면서 한국의 물관리체제는 공업화를 지원하는 방식으로 형성되어 왔으며 크게 네 가지 특징을 가지게 되었다고 할 수 있다.⁷⁾

첫째, 대형 댐 건설을 통한 공급 위주의 물관리체계이다. 1962년 시작된 제1차 경제개발 5개년계획 이후 개발사업에 필요한 용수를 공급하기 위해 전천후 농업용수 개발, 공업의 고도화 계획, 장기 전원 개발, 사회 간접자본 확장의 기능을 담당할 수 있는 댐 건설이 본격화되었다. 해마다 평균 17개에서 18개의 크고 작은 댐이 건설되어서 현재 다목적댐만 도 16개에 이른다.⁸⁾ 댐 건설에 동반되는 문제는 여러 가지가 있다. 우선

7) 이 글은 이상현(2008b)의 내용을 수정 및 보완하여 재구성한 것이다.

8) 다목적댐 개수 16개는 주암댐 본댐과 보조댐을 구분하여 계수한 것이다.

댐 주변지역의 생태계 교란을 가져오고, 이용하기 쉬운 댐 물을 비롯하여 지표수에만 과도하게 의존하는 경향을 가져왔다는 것이다. 즉, 수자원이 다변화되어 있지 못하고, 대규모 토목공사를 통해 건설할 수 있는 댐에 가둔 물 위주로 물 이용체계가 갖춰졌다는 것이다. 그 결과 우리나라의 취수율⁹⁾은 36.1%로 물 스트레스가 매우 높은 편이라고 할 수 있다(김승, 2007). 이 수치는 집중적인 물 수요관리와 공급관리가 필요하다는 뜻이다.

대형 댐의 건설은 생태계나 물 이용 패턴에만 영향을 끼친 것이 아니라 주변 지역 주민들의 삶을 피폐하게 만들었다. 대규모 댐 건설 과정에서 한국 최초의 환경난민이라고 할 수 있는 수몰이주민이 무려 16만 6,965명 발생했던 것이다. 그리고 이들 대부분이 정부의 이주 지원대책이 있었음에도 실질적인 정착에 실패했다(이영진, 2003). 그러나 수몰이주민들은 댐 건설과 같은 대규모 토목사업은 국가적 사업이니 어쩔 수 없다는 식으로 체념하면서 문제 제기를 하지 않았다는 것이다. 이것은 한편으로 국가주의적 가치가 내면화되었다는 뜻이고, 동시에 국가가 압축적인 근대화의 성공을 위해 장기적인 결과는 무시하고 목적달성을 위한 문자 그대로의 전투적인 물관리를 해왔다는 것을 반증한다.

둘째, 수질관리를 위해 토지이용규제 방식을 이용해왔다는 것인데, 특히 대도시에 깨끗한 물을 공급하기 위해 하천 상류지역의 토지이용을 엄격하게 규제해왔던 것이다. 즉 상수원 보호를 위해 상수원지역 주민의 재산권이라고 할 수 있는 토지이용권리를 제한해왔다(최혁재, 1998). 그런데 이러한 토지이용규제를 통한 수질보전정책은 ‘관행수리권’ 이외의 수

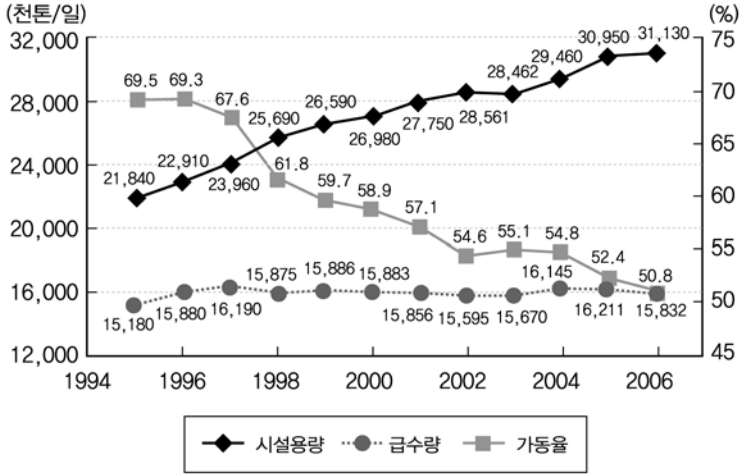
9) 국제연합(UN)에서는 취수율로 ‘물 스트레스(water stress)’를 측정하고 있다. 취수율이 10% 이하이면 하천의 수량이나 자정능력이 충분하여 수량이나 수질 측면에서 스트레스가 될 일이 없다. 취수율이 10%에서 20% 사이면 보통 정도의 스트레스라고 할 수 있는데, 물 사용 여부가 산업활동의 제약요소가 될 수 있는 정도이다. 20%에서 40% 사이면 상당히 높은 수준의 스트레스를 받는 상황인데, 인간과 비인간 생태계 사이의 용수 배분을 신경 써야 하고, 국민총생산 중에 상당 부분을 물관리 부분에 투자해야 하는 상황이다. 취수율이 40%를 넘어가면 심각한 환경재난이 올 수 있는 상황이라고 할 수 있다(김승, 2007).

리권이 명확하게 수립되어 있지 않은 한국의 법체계 속에서 다양한 문제를 일으킨다.¹⁰⁾ 대표적으로 경기도 광주, 용인 등 팔당호 인근 7개 지자체는 팔당용수 사용료 면제 및 수질관리 일원화를 위한 ‘물값 연동제’를 요구하며, 한국수자원공사에 물값 내는 것을 거부하고 있다. 왜냐하면 수질 개선을 위해서 시·군은 2010년까지 1조 원가량을 투입해야 하는데 반해서 수자원공사는 수질 개선을 위한 투자를 전혀 하지 않으면서 연간 35억 원의 이익을 얻기 때문이다(최동진, 2008b). 결국, 토지이용규제에 의한 수질관리방식은 (물 이용부담금 형태의 보상이 있기는 하지만) 수질 개선의 부담을 상수원지역에만 부담하는 불평등한 구조를 형성시켜 끊임없는 지역 갈등의 한 요인이 되어 왔다.

셋째, 사후처리 및 구조적 방법 위주로 수해 대책을 수립해왔다는 점이다. 이 문제는 기후변화에 대한 적응이라는 측면에서 가장 취약한 지점이다. 우리나라는 10년마다 강수량이 평균 10% 정도 증가하고 있고, 국지성 집중호우 기록은 매년 경신되고 있다. 도시화로 말미암은 홍수피해도 늘어나고 있는데, 불투수면의 증가와 도시 내 물순환의 단절 탓에 도시 하천의 치수 기능이 떨어진 것이다. 경기도를 사례로 한 연구에 의하면 강수량이 100mm 변화할 때 자연재해 피해가 25배 증대되고, 10ha의 도시적 토지이용면적의 증가는 피해를 7.6배 증가시킨다고 한다(최충익, 2003). 상황이 이러함에도 우리나라의 재해대책은 주로 제방 건설과 같은 구조적 방법에 의존하고 있으며, 사전 재해 대비 개념은 있지만 실제로는 피해의 원상 복구에 치중하고 있어서 매년 물난리가 반복되고 있다. 그리고 재해대책 관련 행정이 여러 부처에 산재해 있다 보니 재해대책 기능 간에 상충이 일어나기도 한다. 예컨대 농경지 배수 개선 사업은 상류부 농경지가 침수되지 않도록 배수펌프장을 설치했지만, 그 결과 하류부 수위가 급격하게 올라가게 됨으로써 홍수위를 증가시키는 결과를 초

10) 현재의 수리권 체계는 일본강점기에 형성된 국가주의적 성격의 수리권이라고 할 수 있는데, 이러한 수리권 체계를 민주적인 것으로 바꾸는 것이 필요하다. 이에 대해서는 이 글의 뒷부분에서 다시 거론하도록 할 것이다.

<그림 2> 연도별 상수도의 시설용량 및 가동률



자료: 최동진(2008b)

래하게 되었다(심재현, 2003).¹¹⁾

넷째, 수도사업이 과잉중복 투자되었다는 것과 지역적으로 불균형하게 진행되었다는 것이다. 이 특징은 물 산업 육성방안 논란에 중요한 요인이 되므로 자세히 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 상수도는 2개 이상의 지자체에 원수와 정수를 공급하는 광역상수도와 지방상수도로 나뉘어 있고, 광역상수도는 국토해양부와 수자원공사가 담당하고 있으며 지방상수도는 환경부와 지방자치단체가 담당하고 있다. 문제는 광역상수도와 지방상수도가 중복투자되어 평균 가동률이 50.8%에 불과하며, 감사원의 추정에 의하면 이로 말미암은 예산손실이 3조 7,000억 원에 달한다는 것이다(환경부, 2008). 이러한 중복투자가 발생한 것은 그동안 압축적 근대화 과정에서 산업이 발전하고 인구가 증가하여 수요가 많이 늘어났

11) 이런 상황에서 2009년 1월 현재 이명박 정부는 4대강 유역 하천 정비 사업을 수행하겠다고 하면서 경기 부양과 (주로 비정규직) 일자리 창출을 위해 여전히 사후처리 및 구조적 방법 위주의 치수대책을 내놓고 있다.

< 표 1 > 지역규모별 상수도 보급률

구분	총인구 (천 명)	급수인구 (천 명)	보급률 (%)	급수량 (천m ³ /일)	1인1일당 급수량(L)
전국	49,624	45,303 (45,928)	91.3 (92.7)	15,667	346
특·광역시	23,164	22,950 (23,014)	99.1 (99.4)	7,590	331
시지역	17,537	17,105 (17,207)	97.5 (98.1)	6,211	363
읍지역	3,841	3,179 (3,342)	82.8 (87.0)	1,866	356
면지역	5,081	2,070 (2,365)	40.7 (46.5)		

비고: 급수 인구 및 보급률 자료 중 ()에 있는 자료는 마을상수도를 포함한 내역임.
 자료: 최동진(2008a)

< 표 2 > 원수 수질검사 기준

구분	광역·지방상수도			마을·전용상수도 등		
	하천수 등	지하수	해수	하천수 등	지하수	해수
항 목 수	31	19	11	15	11	11
검사주기	월(6), 분기(25)	반기	반기(5), 년(6)	반기(6), 2년(9)	2년	반기(5), 년(6)

자료: 환경부, 2008, 『2008년도 먹는물 수질관리지침』, 최동진(2008a)에서 재인용

고, 이에 대응하기 위한 측면도 있지만, 무엇보다도 관리가 이원화된 것이 큰 요인이라고 할 수 있다. 또한 지역적으로도 상수도보급률이 특·광역시는 99.1%(마을상수도를 포함하면 99.4%)이고 면지역은 40.7%(마을상수도를 포함하면 46.5%)에 지나지 않는다.¹²⁾

상황이 이렇음에도 불구하고, 수도요금을 보면 서울시는 수도물 1m³ 당 평균 577원, 경기도 과천시 345.5원, 경기도 성남시는 455원인데 비해 강원도 정선은 평균 1,276.8원, 경기도 가평군은 1,701.1원으로 지역별로 큰 격차가 있다. 요금이 가장 낮은 경상북도 청송군(338.7원)에 비해

12) 물론 무조건 상수도 보급률이 높다고 해서 바람직한 것은 아니다. 주민이 산재해 있는 지역에서는 상수도 대신 지역에 적합한 수원을 개발하는 것이 더 바람직할 수 있다.

가장 높은 강원도 정선군(1,276.8원)의 요금은 3.78배에 해당한다(최동진, 2008a). 즉, 지역 간 수도요금 격차가 매우 심함을 알 수 있다. 한편 원수 검사는, 광역상수도과 지방상수도는 31개 항목에 대해 매월 혹은 분기별로 수질검사를 하지만 마을상수도과 전용상수도는 15개 항목에 대해 반기별로 혹은 2년에 한 번 검사한다.

이러한 상황은 국가가 국민의 건강에 지대한 영향을 미치는 물의 관리 있어서 의도했던 의도하지 않았든 간에 결과적으로 지역적 불균형을 계속 유지하게 시키고 있다는 것을 의미한다.

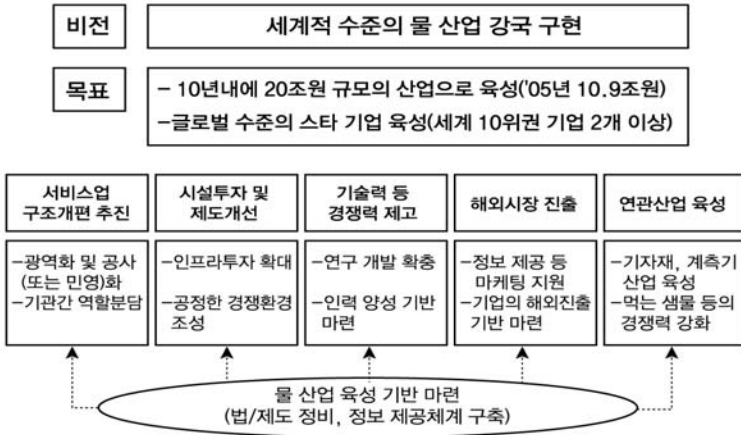
2) 정부의 물 산업 육성방안의 추진과정

환경부에 의하면 물 산업 육성방안이 추진된 것은 전 세계가 새로운 블루오션인 물 시장에 참여하여 수익을 내는데 한국에는 새로운 시장에 뛰어들 수 있는 전문적인 기업이 없다는 이유다.¹³⁾ 즉, 세계적인 규모의 시장에 뛰어들기에는 국내의 수도사업이 영세하고 노후화하여 재정손실이 계속되고, 수도사업에 전문성이 떨어진다는 것이다. 우선 수도관망은 노후하여 2005년 기준으로 누수율이 12%에 이르며 약 5,700억 원의 손실이 발생했고, 매년 6,400억 원의 적자(2006년 기준), 누적 부채가 1조 5,000억 원이라는 것이다(환경부, 2008). 그리고 지역의 수도사업 부문 인력의 60.9%가 기능직, 일용직 등 단순업무에 종사하고, 특·광역시 경우는 55.9%, 시·군의 경우는 65.8%의 업무를 기능직에 의존하며 순환 일반직은 수도 관련 업무를 기피하여 이러한 비전문성이 더 악화되기 때문에(환경부, 2008) 이를 극복하려면 전문적인 물 기업이 육성되어야 한다는 것이다.

그런데 물 산업 육성방안은 최근 몇 년 사이에 제기되었지만, 법적으

13) 사실 환경부의 이러한 판단, 즉 수도사업의 전문경영기법 도입이 전체적으로 성공적이라는 판단이 옳은지는 논란의 여지가 있다. 여기에 대한 반박과 이에 대한 종합적 판단은 뒤에서 다시 다루기로 한다.

<그림 2> 물 산업 육성방안의 비전과 목표



자료: 최동진(2008a)

로는 수도사업에 민간기업이 참여할 수 있는 여건이 이미 조성되어 있었다. 물관리에 민간기업이 참여할 수 있는 법률적 근거는 1989년부터 “사회간접자본시설에 대한 민간투자법(제정 당시는 「사회 간접시설에 대한 민간자본 유치 촉진법」)”에 의해 상·하수 시설에 자본이 투입될 수 있도록 한 이후 마련되어 있었던 것이다. 1997년에는 「환경기초시설 민영화 업무처리지침」이 제정되었고, 같은 해에 하수도법을 개정하면서 하수도사업의 민간위탁이 먼저 시행되게 되었다.¹⁴⁾ 2001년 9월에는 수도법 제19조 3항을 개정하여 상수도사업을 한국수자원공사에 민간위탁할 수 있는 법적 근거를 마련하게 되었다. 2005년에는 수도법 17조 3항을 개정하여 민간의 참여를 확대하는 조항을 신설하고, 2006년 6월에는 수도법 시행

14) 비벤디워터는 하이닉스 반도체와 현대 석유화학의 폐수시설을 관리하고 있으며, 인천시에서는 삼성과 함께 사업을 진행 중이던 비벤디에게 송도·만수 지구의 2개의 하수종말처리장의 사업권과 운영권을 맡겼다. 한화건설은 수에즈와 손을 잡고 양주군에 하수종말처리장을 3개 건설하고 일정기간 운영권을 가지게 되었다(이태기, 2008).

령 제22조 4항을 개정하여 상수도사업에 민간 참여를 대폭 확대할 수 있도록 허용했다.

2006년 2월에는 ‘물 산업 육성방안’, 2007년 7월에는 ‘물 산업 육성 5개년 세부추진계획’을 발표했다. 5개년 세부추진계획에는 △160여 개 지자체로 나뉘어 있는 상하수도사업을 30개 이내로 광역화해 공사화하고 △현재 지자체와 수자원공사에 부여된 수도사업자의 지위를 민간기업에도 부여한다는 내용이 담겨 있다(이태기, 2008). 환경부에서 주장하는 물 산업육성방안의 내용을 간략하게 그림으로 도식화한 것이 왼쪽의 <그림 2>이다.

환경부는 이러한 물 산업 육성방안을 추진하기 위해 2008년까지 「(가칭) 물 산업 지원법」을 제정할 계획이었다(정영섭, 2007). 2007년 12월 현재에는 164개 지자체 중 11개가 상수도서비스를 수자원공사로 민간위탁했고, 38개 지자체가 수자원공사와 기본 협약을 체결했다. 인천시는 프랑스계 물 기업인 Veolia와 양해각서를 체결했다(이태기, 2008).¹⁵⁾

그러나 촛불집회에서 상수도 민영화에 반대하는 목소리가 높아져서 6월 2일 (가칭) 「물 산업지원법」 제정 유보를 선언했고, 계속 반대여론이 일자, 8월 말에 정부는 민간 출자조항¹⁶⁾을 삭제하고 명칭도 「상하수도

15) 그런데 특기해야 할 사항은 여건이 열악한 지자체는 민간위탁대상에서 제외되었다는 사실이다. 지리적 여건 탓에 가압비용이 소요되는 삼척시나 과소인구지역인 청양군(인구 5만) 등은 수익성이 없는 탓에 수자원공사와 민간위탁 대상으로 기본 협약을 체결했으나 협약이 파기되거나 지지부진한 상태이다. 또 하나의 문제점은 민간위탁 계약조건이 상수도망이 설치된 지역에 한해서 유수율 제고, 노후관 교체 등의 사업을 하기로 되어 있기 때문에, 보급률 확장을 위한 상수도망 신설 등은 여전히 지자체의 업무로 남게 된다. 결국 상수도망이 깔린 곳과 향후 경영성과가 예상되는 곳만이 민간위탁의 대상이 되며, 관망의 신설 등 새로운 추가 투자가 필요한 곳과 재정 여건이 열악한 지자체는 민간위탁 대상에서 제외된다는 것이다(이태기, 2008).

16) 물 산업지원법 초안 제10조 2항에는 “지방자치단체는 상하수도사업을 효율적으로 운영·관리하기 위해 단독 또는 연합으로 지방자치단체 외의 자와 공동 출자하여 상법에 의한 주식회사를 설립할 수 있다”라고 명시되어 있어서 이론적으로는 민간자본이 99% 참여할 수 있도록 했다. 그리고 수도사업의 경영효율을 높이도록 지역실정을 고려하여 지자체장이 가장 적합한 방식을 선택하는

<표 3> 시·도별 상수도 위탁·민영화 추진 현황

(2007. 12. 현재 전국 164개 지방상수도 중)

구분	위탁중단	양해각서	공사화	위탁시행협약	기본협약	비고
계	4	1	1	11	37	
서울특별시			1			보류
인천광역시		1				베올리아와 연구용역 완료
강원도	삼척시				평창군, 태백시, 고성군, 홍천군, 정선군, 철원군, 춘천시	노조반발로 기본협약 파기
경기도				동두천시	의왕시, 양주시, 포천시	
경남도	마산 칠서			사천시, 거제시	진해시, 밀양시, 함안군, 고성군	
경북도	안동시			예천군, 고령군	포항시, 영천시, 청도군, 문경시, 영주시	
전남도				나주시	여수시, 장흥군, 고흥군, 함평군, 담양군, 보성군, 무안군	
전북도	전주시			정읍시	완주군, 남원시, 임실군	남원 주민반대로 진행 안 되고 있음
충남도				논산시, 서산시, 천안시(공업), 금산군	보령시, 홍성군, 부여군, 당진군, 공주시, 청양군	부여, 당진 주민반대로 보류
충북도					진천군, 단양군	주민반대로 보류

자료: 민주노동당 이영순 의원실 자료, 이태기(2008)에서 재인용

서비스 개선 및 경쟁력 강화에 관한 법률」로 바뀌었다. 그럼에도 민영화 논란은 사그라지지 않았고, 9월 2일 이만의 환경부 장관은 법률 제정 철

것으로 되어 있었다. 그러나 이것이 민영화를 위한 법적 근거라는 비판이 계속 해서 제기되자, 8월 말에는 이 항목을 제외한 것이다.

회를 선언하기에 이르렀다(대한민국 정책포털, 2009).

비록 환경부 장관이 직접 법률 제정 철회를 선언하기는 했지만, 물 산업을 육성하겠다는 정부의 의지가 없어진 것은 아닌 것으로 보인다. 2008년 11월 국회 환경노동위원회 예산심의 과정에서 환경부는 2009년 예산안에 ‘물 산업 프로젝트 양성사업’을 위해 10억을 쓰겠다고 밝힌 바가 있었다. 이 사업은 물 산업 관련 전문지식, 프로젝트 파이낸싱, 언어 등을 겸비한 전문인력을 양성하는 사업으로서 국내 기업의 물 산업분야 국외 진출 활성화에 이바지할 것으로 환경부는 예상하고 있다(《시민일보》, 2008.11.11). 또한 이미 언급한 것처럼 (가칭)‘저탄소 녹색 성장 기본법」(안) 제49조 3항에서 물 산업을 적극 육성·지원해야 한다고 명시함으로써 물 산업 육성에 대한 정부의 의지가 확고함을 알 수 있다. 따라서 현재는 반대여론이 높아서 물 산업육성을 추진하지 않고 있지만, 다른 방식을 통해 세계적 물 시장에 진출하려는 것으로 판단된다.

3) 진보진영의 물 산업 민영화 비판

IMF 위기, 한-미 FTA 체결을 둘러싼 공방을 거쳐 신자유주의적 이데올로기에 의한 민영화 시도에 대해서는 상당히 첨예한 비판이 제기되었다. 물 산업 역시 마찬가지이다. 공무원노조나 공기업노조 등에서는 환경부가 민간위탁방식은 민영화가 아니라고 하지만 실제로는 민영화 방식이라고 주장하면서 이를 비판하고 있다. 물 산업 육성방안 혹은 민영화에 대한 비판의 핵심 골자는 크게 일곱 가지로 정리된다(이태기, 2008).¹⁷⁾

① 물 산업 육성정책과 상수도 위탁·기업화는 물 민영화 정책이다. 즉,

17) 정부의 물 산업 민영화에 대한 비판은 다양하게 제기되었다(박하순, 2007; 염형철, 2008; 정영섭, 2007; 이태기, 2008), 아래의 일곱 가지 비판 항목은 가장 포괄적으로 물 산업 민영화에 대한 비판을 종합한 이태기(2008)의 내용을 일부 수정하여 요약 정리한 것이다. 원래는 열 가지 항목이었지만 중복되거나 크게 중요하지 않다고 판단되는 비판은 합치거나 제외했다. 그리고 이에 따른 극복 방안은 원문 그대로 다섯 가지로 정리하여 거의 그대로 인용했다.

정부가 현재 민간위탁을 하고 있고 앞으로 추진할 주체인 수자원공사는 공기업이고 서울시는 자체 공사를 추진하지만, 수자원공사는 공공성보다는 효율성을 근거로 하여 평가를 받는 기관이어서 일반 사기업의 운영 방식과 다르지 않다. 수자원공사가 애초에 댐 건설에서 상수도 부문으로 사업영역을 확장한 것도 수자원공사의 재정 적자를 만회할 수 있는, 새로운 이윤창출 부문이기 때문이다. 서울시도 마찬가지다. 서울시 상수도 사업본부의 경우, 자체 효율화를 통해 현재 흑자를 기록하고 있는데, 기업화하겠다는 계획은 이제 공공성보다 이윤추구를 목표로 하겠다는 의도라 볼 수 있다. 따라서 현재의 민간위탁방식은 결국 전국적 민영화를 위한 단계에 불과하다.

② 물 민영화는 거스를 수 없는 전 세계적 대세가 아니며, 오히려 민영화 중단과 공공성 강화가 전 세계적인 대세이다. 전 세계 인구의 9%만이 민영화된 수도물을 마시고 있고 나머지 91%는 중앙정부 혹은 지방정부에서 생산한 수도물을 마시고 있다. 그리고 제3세계에서는 상수도 민영화를 추진했다가 철수하는 사례가 많아지고 있다.

③ 물 산업 육성정책과 상수도 위탁 또는 기업화는 초국적 기업에 대한 개방을 촉진할 것이다. 정부는 세계 시장에서 경쟁하기 위해서라도 물을 민영화하여 우리나라 기업을 육성해야 한다고 역설하나 정반대의 결과를 가져올 것이다. 그리고 지자체가 상수도를 직영하면 FTA 규범을 따라야 할 의무가 없으나, 위탁되거나 기업화되면 FTA 규범을 따라야 하기 때문에 위탁을 확대하거나 자체 기업화하면 초국적 기업의 진입을 촉진하는 결과를 가져올 것이다.

④ ‘자유로운 경쟁체제’는 허상일 뿐, 물 산업 육성정책과 상수도 위탁·기업화는 사기업에 의한 상수도 독점으로 이어질 것이다. 상수도는 철도나 에너지 등 기간산업과 함께 ‘네트워크 산업’이며, 본질적으로 자유경쟁이 불가능한 지역독점체 성격을 띠고 있다. 이러한 지역독점체는 반드시 국가가 소유 및 운영을 해야 하며, 이윤추구가 일차적 목적인 기업이 이런 지역독점체를 지배하게 될 때 사회적 재앙으로 이어질 수 있다.

⑤ (가칭) 물 산업지원법은 그 간 잘못된 중앙정부정책으로 발생한 문제를 일차적으로 지자체에 전가하는 것이며, 지자체는 다시금 부담을 국민에게 전가하는 상황을 가져올 수 있다. 현재 지방상수도가 떠안은 여러 문제점(수돗물에 대한 불신, 농어촌 보급, 재정 열악 등)을 개선하는 데 중앙정부 차원에서의 대책, 재정지원 등이 절실히 필요함에도, 정부는 오히려 범국가적 민영화와 이를 위한 민간위탁이나 자체 기업화를 강제하는 것이다.

⑥ 상수도 위탁은 효율화도, 비용절감도, 주민 복지 증진 방안도 될 수 없다. 수자원공사는 앞으로 20~30년간 인구가 증가하고, 사용량이 증가한다는 근거 없는 전제하에서 운영단가와 요금 등을 책정하고 있다. 효율화란 비용절감을 의미하는 것이며, 상수도에서 비용절감이란 결국 장기적으로 유지보수비용, 노동비용 등을 축소하겠다는 것을 의미한다. 이것은 상수도 공급이 원칙으로 삼아야 할 공공성, 보편성의 원칙에 전면 배치되는 것이며, 궁극적으로 주민들에게 피해가 돌아가게 된다.

⑦ 상수도를 위탁하거나 기업화하면 요금은 필연적으로 상승하고 수질 개선은 보장할 수 없다. 소수 특·광역시를 제외하면 대부분 지자체에서 상수도 예산이 적자인 것은 사실이며, 이는 요금현실화가 되지 않았다고 할 수 있다. 그러나 이는 보편성과 공공성을 핵심 원칙으로 하는 상수도의 요금을 억제하기 위한, 지방정부의 '보조금'으로 해석되어야 한다. 지자체 입장에서도 적자의 하중을 덜도록 의회가 주민의 동의를 얻어 일정 수준의 요금현실화를 할 수도 있다. 그러나 수자원공사나 다른 기업에 넘기면 요금현실화는 필수사항이 된다. 기업이 보조금을 지급할 일도, 적자를 감수할 일도 없기 때문이다. 이윤추구가 핵심 목표인 기업이 상수도를 운영할 경우, 지나친 원가절감으로 수질이 오히려 악화되는 사례가 세계 곳곳에서 발생했다.

이러한 비판에 뒤이어 정부의 물 산업 육성방안에 대한 대안으로 제시된 정책대안은 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다.

① 인권으로서의 물 기본권 정립이 필요하다는 것이다. 유엔 등 국제기구들이 나서서 유엔 인권헌장, 각종 권고 등을 통해 물이 분명한 인권임을 천명하고, 각 국가 정부로 하여금 적절한 대응을 하게끔 촉구하는 상황이다. 또한 전 세계 시민 사회운동 진영도 나서서 인권으로서 물 기본권을 헌법이나 기타 법령으로 규정하려는 노력을 기울이고 있다. 따라서 우리나라에서도 중앙정부 및 지자체에서 물을 인권으로 규정하고 보편적이고 공공적인 상수도 체계를 강화하기 위한 노력이 진행되어야 한다.

② 상수도의 전국적 단일화와 요금 체제 단일화가 요구된다. 전국적 단일화를 위한 정부 차원에서의 재정과 관리·운영 체제 단일화에 우선되어야 한다. 중앙정부 및 지자체의 책임하에 이런 통합적 관리가 이루어져야만 흑자 및 요금현실화를 달성한 특·광역시와 재정이 열악한 시군 간 상호 협력 체계가 구축됨으로써 기술 교류, 재정 교차 등이 진행될 수 있을 것이다. 그리고 이를 바탕으로 요금 체제도 단일화, 상수도 종사자들의 전문성을 높이기 위한 적절한 교육 훈련 과정 등이 필요하다.

③ 중앙정부의 재정통합과 공적인 투자와 지원이 확대되어야 한다. 수돗물에 대한 국민의 불신과 상수도 사각지대인 농어촌 보급 문제 등 우리나라 모든 지방상수도가 떠안은 문제점을 해결하기 위해 정부가 나서야 한다. 물 산업 육성정책은 이런 문제에 대한 해결을 지자체와 기업에 떠넘기고 있으며, 상수도를 범국가적 차원에서 지원하는 것이 아니라 오히려 교부세 삭감 등을 위탁 강제수단으로 삼고 있다. 또한 지자체가 수로 개선과 신규 투자를 위해 국고보조금을 신청하여 사용하는 것도 거의 불가능한 바, 이런 공적 투자와 국고보조금 지급, 지자체 간 교차 보조금 활성화 등을 통해 지자체 재정 적자와 어려움을 해결하기 위한 노력이 있어야 한다.

④ 노동자들의 노동권 보장 및 전문성이 제고되어야 한다. 사유화나 민간위탁의 핵심은 구조조정이고 효율화이며 효율화의 핵심은 노동비용 절감이며, 노동의 질 저하는 수질 및 서비스 저하로 직결되는 것으로 나타나고 있다. 상수도가 시민의 신뢰를 회복하고 현재의 문제점을 공공적으

로 해결하려면 핵심 주체인 상수도 노동자들의 노동권을 보장하고 상수도 운영에 대한 참여를 보장해야 한다. 전문화와 숙련이 필요한 직무에 대해서는 적정 대우를 하고 교육 훈련의 기회를 충분히 마련해야 한다.

⑤ 민주적 운영 구조 창출과 의회 및 지역 주민 참여가 강화되어야 한다. 공공 분야에서 공적·사회적 소유구조는 공공성 확보의 가장 큰 전제이나, 공적 소유가 이루어진다고 하더라도 상업주의적 운영을 통제할 방법이 없는 상태이다. 상수도 노동자들의 전문성 제고를 통한 올바른 상수도 체계 구축, 선거마다 자리 이동하는 상수도사업 총괄자(상수도사업 소장 또는 본부장)의 불안정성 해소 및 전문가 배치가 당장 해결해야 할 과제일 것이다. 또한, 의회 내 특별기구 설립 등의 방법으로 주민들의 참여 확대, 상수도에 대한 감시 가능 강화, 더욱 공공적인 상수도 체계에 대한 방안 모색이 이루어져야 할 것이다.

4) 물 산업 민영화 논쟁에 대한 경험적 검토

물 산업 육성방안을 추진하고자 했던(그리고 아직도 하려고 하는) 환경부의 주장과 이를 비판하는 공무원노동조합이나 시민단체의 반대 주장을 비판적으로 검토해보면, 양측 모두 한국의 수도사업이 가진 구조적 문제를 인식하고 있으면서도 논쟁의 추상수준은 이데올로기적 차원에 머무르는 것을 볼 수 있다. 즉, 수도사업의 소유권 문제에 집중되어 있었으며, 물 산업 육성의 추진 동기와 실제로 물 산업 육성이 한국의 물관리 체계의 문제점들을 해결하는 데 도움이 되는지에 대한 경험적 차원의 논쟁은 거의 없다고 볼 수 있다. 즉, 환경부는 수도사업구조개편이라는 용어를 굳이 사용하면서 이것이 민영화가 아니라는 쪽으로 설득하고자 했고, 반대 측에서는 결국 이것이 민영화라는 점을 부각시키고자 했던 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

우선, 기본적으로 환경부는 부처 본연의 기능을 벗어난 시도를 했다고 평가받을 수 있다. 환경부는 정부 부처 내에서 규제기관의 역할을 담당

하는 것이 본연의 임무이다. 따라서 물 산업을 육성하겠다고 하는 것보다 지역마다 상수도 질 관리 수준이 크게 달라지는 문제를 해결하기 위해 어떤 식으로 수도사업을 개선해야 하는지에 대해 대안을 제시했어야 한다. 환경부는 물 산업육성이 그 대답이라고 했지만, 수도사업의 지역 간 격차 문제는 민간위탁과는 별개의 문제이다. 반대 측에서 주장했듯이 수도사업의 지역 간 격차 문제는 대도시 위주로 수도사업이 집중되었고, 수도사업이 이원적으로 이루어졌기 때문이며, 중앙정부의 지원이 체계적으로 이루어지지 않았기 때문이다. 이것을 단순히 민간위탁을 통해 해결할 수 있다고 하는 것은 논리적 비약이다.

게다가 이미 수도사업에 민간기업의 참여는 수도법에도 보장되어 있는데, 굳이 새롭게 민간위탁을 법을 통해 추진할 필요에 대해서도 근거를 제시하지 못하고 있다. 즉, 수도법 제23조에는 “수도사업을 효율적으로 운영·관리하기 위해 수도시설의 운영·관리에 관한 업무의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 전문기관 또는 지방자치단체인 수도사업자에게 위탁할 수 있다”고 되어 있고, 수도시설 수탁기관에는 한국수자원공사, 환경관리공단, 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단, 토목건축공사업자인 법인, 관련분야의 엔지니어링 활동주체인 법인, 기술사사무소, 수도관리업무를 수행할 능력이 있다고 인정되어 환경부령으로 정하는 기관 등이 포함된다. 이미 민간기업이 수도사업에 참여할 수 있는데, 별도로 민간위탁에 대한 부분을 무리해가면서 법률로 추진할 필요는 없는 것이다.

둘째, 반대 측의 주장에는 대체로 동의하고 신자유주의 이데올로기에 의해 추진되는 물 민영화 시도에는 비판적인 입장을 견지하는 것이 타당하다고 판단된다. 예컨대, “수자원공사는 앞으로 20~30년간 인구가 증가하고, 사용량이 증가한다는 근거 없는 전제하에서 운영단가와 요금 등을 책정하고 있다”는 주장은 설득력이 있다. 실제로 한국의 출산율이 계속 줄어들어 앞으로 20~30년 동안에는 인구가 감소할 것으로 예상되는 가운데, 물 수요는 증가하기보다는 계속 줄어들 것으로 보인다. 오히려

수도 시설 유지 및 보수에 대한 수요가 증가할 가능성이 크고, 기존의 과잉투자된 설비들의 가치저하 문제를 어떻게 해결할지에 대한 사회적 논쟁이 필요한 시점이다. 그리고 거버넌스 체제를 통해 수도사업의 공익성을 확보해야 한다는 점에도 중요한 지적이라고 할 수 있다. 그러나 상수도사업이 지역독점체적 성격을 갖기 때문에 반드시 국가가 소유해야 한다는 것에 대해서는 의문이 제기된다. 시장의 실패만큼 정부의 실패도 종종 목격되기 때문이다. 신자유주의 이데올로기에서 주장하는 “경쟁이 최선”이라는 구호가 신화이듯이, “무조건 경쟁은 문제”라는 식으로 주장하는 것도 역시 신화일 수 있다. 고정자본의 투자와 유지가 절대적으로 큰 비중을 차지하는 수도사업의 특성을 고려해볼 때 소유의 여부로만 사업의 성과를 결정할 수는 없으며, 운영의 효율성도 서비스의 질과 관련하여 중요한 문제이다. 따라서 서비스질의 제고를 위해 구체적이면서 타당한 방안이 제시될 필요가 있다.

셋째, “상수도를 위탁하거나 기업화하면 요금은 필연적으로 상승하고 수질 개선은 보장할 수 없다”는 주장은 현재의 수도요금체계가 지역적으로 격차가 벌어지는 이유와 그로 말미암은 수질 개선 노력의 차이를 설명하는 것으로서 보기는 어렵다. 즉, 환경부의 주장대로 민간위탁을 하면 수도사업의 지역 간 격차 문제를 해결할 수 있다고 주장하는 것이 잘못된 것처럼, 무조건 위탁을 하면 요금상승이 된다거나 수질이 악화된다는 것도 본질적인 요인을 지적하는 것은 아니라는 것이다. 이러한 상황인식의 오류는 대안을 제시하는 데서 잘 드러난다. 반대 측의 주장에서는 상수도의 전국적 단일화와 요금 체제 단일화를 요구하고 있다. 즉, “중앙정부 및 지자체의 책임하에 이런 통합적 관리가 이루어져야만 흑자 및 요금현실화를 달성한 특·광역시와 재정이 열악한 시군 간 상호 협력 체계가 구축됨으로써 기술 교류, 재정 교차 등이 진행될 수 있을 것”이라고 보고 있다. 그러나 단일 요금은 대우역을 하나의 주체(이 경우는 국가)가 관리를 할 경우에만 가능하다. 그러나 서로 다른 사업자를 전제로 하고 이들 간의 교차보조를 할 경우에는 경쟁이 실증되고 도덕적 해

이를 발생시킬 우려가 크다. 즉, 다시금 정부의 실패를 불러올 가능성이 큰 것이다.

넷째, 이미 언급한 것처럼 한국의 근대적 물관리체계의 특징 중 하나는 수도사업이 과잉중복 투자되었다는 것과 지역적으로 불균형하게 진행되었다는 것이다. 따라서 물관리의 민영화 여부와는 별개로, 이러한 역사적이고 구조적인 특성에서 비롯된 문제를 해결하는 데 필요한 것이 무엇인지가 집중적으로 논의되어야 한다. 특히 수도사업의 운영효율화는 사업구조의 개편과 지역 간 불균형 등의 문제를 떼어놓고 그 성공을 논쟁하기가 곤란하다. 수도사업의 운영효율화에서 주로 거론되고 있는 것들은 대도시의 수도사업보다는 중소도시와 농어촌의 수도사업의 비효율성이며, 경제적 효율성을 달성하기 어려운 소규모의 분산형 사업구조 등이기 때문이다. 또한 댐 용수에 지나치게 의존하여 먼 거리에서 오는 물에 지나치게 의존하게 된 시스템 문제를 해결하는 것이 중요한 문제라고 할 수 있다.

결국, 물 산업 민영화에 대한 양 진영의 입장은 실제로 우리나라 물관리 체제가 가진 실질적인 문제들에 대한 더 나은 대안을 모색하는 방향으로 가기에는 미흡한 수준에 머물러 있다고 판단된다. 이러한 검토결과를 근거로, 아래에서는 우리나라 물관리체제의 근본적인 문제점이라고 할 수 있는 수도사업의 과잉중복 투자와 지역적 불균형 문제를 해결하는 데 필요한 제도적 개선방안을 제시함으로써, 물 산업 민영화에 대한 좀 더 발전적인 논쟁이 진행될 수 있도록 이바지하고자 한다.

4. 물 산업 민영화 논쟁에 대한 경험적 검토에 근거한 정책 제안

1) 지역격차 해소를 위한 기금의 조성

압축적 근대화를 지원하기 위한 물관리체제가 형성되는 과정에서 수

도사업은 이원화된 관리체계에 의한 중복투자 및 비효율성, 대도시 중심의 수도사업에 의한 지역 간 보급률 및 관리의 격차 등의 문제를 노정시켜왔다. 정부는 이러한 문제점의 원인으로서 지방자치단체의 역량부족을 지목하고, 지방자치단체가 아닌 대기업(현재는 수자원공사지만 나중에는 민간대기업)이 수도사업을 운영하면 이런 문제가 해결될 것처럼 주장해왔다. 그러나 이러한 주장은 이미 지적한 것처럼 수도사업의 특징을 고려해보면 사실을 왜곡하는 것이다.

수도사업은 하천에서 원수를 끌어오고, 이를 정수하여 소비자에게 보급하는 데 필요한 관망의 설치와 유지에 운영예산의 50%를 사용하는 특징을 갖고 있다. 일반적으로 네트워크 산업이라고 할 수 있는 전기나 통신사업도 관망에 상당히 많은 예산을 사용하지만, 수도사업은 다른 네트워크 사업보다 훨씬 더 높은 비중을 관망 설치와 유지에 사용한다.¹⁸⁾ 그러므로 인구가 밀집된 대도시 지역과 인구가 분산된 농어촌지역은 사업 특성이 다르고 이에 따라 수도사업의 경영효율성이 다르며, 수도생산원가에서도 차이가 있는 것이다.

게다가 토지이용규제를 통한 수질관리를 해온 구조적 특성을 띠고 있어서 (하류에 있는) 대도시지역의 소비자들에게 낮은 요금의 수도를 공급하기 위해 토지이용규제에 의한 상수원보호의 부담과 책임을 상류지역의 주민들에게 떠넘겨왔던 것이다. 결국 대도시지역이 아닌 농어촌지역, 특히 하천 상류지역의 주민들은 수도사업의 특성상 사업효율이 낮은 여건과 수질 보호의 부담과 책임을 모두 감당하도록 강요받았다고 할 수 있다.

그러므로 이러한 지역 간 불균형을 바로잡으려면 국가에서 기금 등을 조성하여 경제성이 떨어지는 지역을 보조해주는 방안이 필요하다. 현재는 물 이용부담금을 운영하여 이러한 역할을 하고 있긴 하지만 용도가

18) 예컨대 미국 네트워크 산업의 전체예산과 고정자본 투자비용의 비율을 살펴보면 천연가스가 1.24배, 통신 1.46배, 전기 1.51인데 반해 수도사업은 3.61에 달하는 것으로 나타났다(Wolff and Holstein, 2005).

주민지원, 환경기초시설설치, 토지매수 등 매우 제한적이어서 지역 간 불균형을 전반적으로 해결하기에는 미흡하다. 따라서 프랑스 등에서 시행하는 ‘국가 농촌 상수도 개발기금’과 같은 기금을 설치하여 안정적인 물 공급에서 소외되는 지역의 어려움을 덜도록 지원할 필요가 있다.

2) 민주적인 수리권의 수립

수도사업의 지역적 불균형과 비효율성을 개선하려면 물을 이용할 수 있는 권리, 즉 수리권에 대한 정리가 선행되어야 한다.¹⁹⁾ 물을 이용할 수 있는 수리권에 대한 규정은 「민법」 제231조의 ‘공유하천용수권’(관행수리권), 「하천법」(제25조 1항) 규정에 의한 ‘하천유수점용수권’(허가수리권), 그리고 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」에 의해 규정되는 ‘댐사용권’ 정도로 구분될 수 있다.

‘공유하천용수권’이란 댐이나 저수지 등의 시설을 건설하기 전부터 오랫동안 자연하천의 물을 사용해왔던 권리이다. 이것은 공유하천 연안에서 농공업에 종사하는 자면 누구나 향유하는 권리이며, 「하천법」 제정 이후에는 허가가 있어야 취득할 수 있게 되었지만 「하천법」 제정 전에 이미 취득한 용수권은 허가 여부에 좌우되지 않는다(건설교통부, 2000).

‘허가수리권’은 자연하천에 대해 유수점용허가를 부여하는 것인데, 사용의 법정기간이 정해져 있으며 관행수리권을 포함하는 기득수리권을 보호하게 되어 있어서 신설허가권자는 기득수리사용자의 동의를 구하게 되어 있다(「하천법」 제28조). 그리고 하천의 사용 목적이 공공용 혹은 공용이 아닐 때는 점용료가 부과되며 공익적인 필요에 의해서 취소 및 변경될 수 있는 것이 특징이다. ‘허가수리권’은 그 대상을 목적에 따라 농업용수, 공업용수, 생활용수로 분류하여 각각의 수리권을 주어야 하는 체계로 되어 있으며 하천에서 인수(引水)하는 경우만을 규정하고 있고,

19) 이하 수리권에 대한 정리는 이상현(2008a)의 내용을 수정·정리한 것이다.

하천 이외의 호(湖), 소(沼), 지하수 등에는 수리권을 인정하지 않고 있다(김종원, 2000: 394; 박대문, 1996: 92).

‘댐사용권’은 신규 댐 건설에 따라 댐에 저장된 물을 특정용도에 사용할 수 있는 권리를 의미한다. ‘댐사용권’을 획득하려면 우선 「하천법」에 의해 하천점용허가를 받아야만 한다(김종원, 2000: 394). 실제로 다목적댐 건설 및 운영은 한국수자원공사에 위탁하여 이루어지는데, 건설교통부²⁰⁾ 장관이 수자원공사가 건설한 댐 및 하구언에 대해서는 그 ‘댐사용권’을 수자원공사에 설정할 수 있게 되어 있다. 그 때문에 수자원공사는 다목적댐의 건설·관리를 맡아 하고 더 나아가 ‘댐 사용권’을 보유하고 있다고 할 수 있다(건설교통부, 2000).

지하수와 비교해 압도적으로 많이 지표수를 이용하는 우리나라의 실정에 비추어봤을 때, 물 이용과 관련하여 가장 중요한 수리권은 ‘댐사용권’이다. 댐을 건설하여 하천의 흐름을 막고, 그 안에 담긴 물을 이용하는 것이 기본적인 물 이용 행태이기 때문이다. 그런데 이 댐사용권은 물 권(物權)이어서 다른 행위주체는 강 하류의 이해관계자라고 하더라도 댐 안에 갇혀 있는 물의 배분과 이용에 관해 대항할 수 없다. 이러한 독점적이고 배타적인 권리 행사는 강물에 대한 상린관계와 관습상의 이용권을 규율하는 전통적인 ‘민법’ 원리와 상충한다(지속가능발전위원회, 2005: 266). 민법에 규정된 관행수리권은 관습적 권리에 대한 특별한 보호규정이라는 성격이 있기 때문에 관행수리권을 허가수리권으로 변용하는 데 있어 헌법상 보장된 재산권 침해의 문제가 제기되는 것이다(지속가능발전위원회, 2005: 290).

물론 민법의 공유하천용수권 자체에 전근대적 요소가 있기는 하지만, 하천 유수의 이용관계는 배타적 수리권 행사보다는 시장적 요소 혹은 질서를 도입할 수 있는 민법의 규율이 필요할 것으로 보인다. 그리고 농촌 또는 국지적 물리지의 경우처럼 시장적 질서를 도입하기 어려운 부분은

20) 현재는 국토해양부이지만, 인용하는 자료 작성 당시 시점에서 건설교통부로 되어 있어 그대로 인용했다.

관습적 질서가 더 효과적일 수도 있다고 본다(지속가능발전위원회, 2005: 287).

이처럼 국가가 배타적으로 수리권을 주장함으로써 결국 헌법상에 보장된 재산권을 침해하게 되는 상황은 ‘국가주의적(statistic) 수리권’이라고 이름붙일 수 있다. 일반적으로 선진국의 물 관련 법제에서는 일본을 제외하고 수질과 수량을 완전히 구분하지 않으며, 중앙정부의 계획에 의한 물관리를 고집하지 않고 시장질서의 도입을 가능하게 만들어놓고 있다. 시장적 접근은 물의 재산적 가치를 전제로 하는 것이다(지속가능발전위원회, 2005: 285). 물론 물의 재산적 가치와 더불어 인간의 기본적 권리라는 측면도 강조되어야 한다.

그러므로 국가주의적 수리권을 개편하여 좀 더 민주적인 수리권이 되려면 시장적 질서를 들여오면서도 시장의 실패를 바로잡을 수 있는 공공적인 요소들이 개입되어야 한다. 우선, 수리권에 재산권적 성격이 보장 되려면 유역 중심의 건전한 물순환이 지켜져야 한다. 물이 유역을 벗어나 (에너지를 소비해가면서) 멀리 이동하는 것은 바람직하지 못하며, 지역에서 물이 효율적으로 관리될 수 있고, 지역 생태계의 건전성이 유지되어야 한다. 또한 물 이용 측면에서 과도하게 지표수에 매달리고, 지하수 이용을 등한히 할 뿐만 아니라 관리도 소홀하게 하는 것은 유역 중심의 건전한 물순환 원칙에 비추어보면 바람직하지 않다고 평가할 수 있다.²¹⁾

이것은 지역의 수리권을 중심으로 하면서도 현재 수원으로 사용하는 댐의 유지관리비와 수리개선비용을 충당할 수 있는 합리적인 대책을 마련해야 함을 의미한다. 이미 언급했던 것처럼 지자체에서 물값연동제를 주장하면서 수자원공사에 물값을 내는 것을 거부하여 갈등을 야기하고 있기 때문에 합리적인 재원확보 방안이 필요하다. 예컨대 최동진(2008b)이 주장하는 것처럼 (가칭)‘취수부담금제도’를 시행하여 유역관리기금으로 조성하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

21) 지하수 이용량은 전체 수자원 이용량의 11%이고, 관리예산은 건교부 전체 물 관련 예산 1.8조 중에서 0.7%인 121억 원에 불과하다.

3) 민주적이고 투명한 물 거버넌스 체계의 구축

먹는 물과 관련하여 가장 심각한 문제 중의 하나는 수도물에 대한 불신이라고 할 수 있다. 막대한 비용을 투자하여 수도물을 생산해도 실제로 이 물을 음용하는 인구비율은 1% 정도이며 대신 정수기와 먹는 샘물 시장은 각각 7,000억 원 규모, 3,000억 원 규모로 커지고 있는 실정이다(엄형철, 2008).²²⁾ 이것은 수도생산에 들어가는 사회적 비용을 생각해본다면 상당한 손실이라고 할 수 있다. 마실 수도 있는 수질의 물을 생산해서 대부분 화장실 물 내릴 때나 청소, 빨래할 때 사용한다는 것이다. 이렇게 된 데는 여러 차례의 사고(폐놀 사고, 악취소동 등)도 있었고 수도관이 노후화된 탓도 있지만, 무엇보다도 폐쇄적인 행정체계가 큰 요인으로 작용했다고 할 수 있다(엄형철, 2008). 특히 환경부, 행정안전부, 국토해양부 등 수도사업과 관련된 각 부처의 이기주의적 행정 탓에 수도산업구조개편이 효과적으로 추진되지 않았다고 볼 수 있다. 수도물에 대한 불신을 넘어서서 신뢰를 회복하려면 시민이 참여하고, 사회적 통제가 가능한 구조를 형성하는 것이 필요하다. 즉, 민주적이고 투명한 물 거버넌스 구조를 형성하는 것이 중요한 과제라고 하겠다. 이와 관련해서는 프랑스의 물 거버넌스 사례를 참고해볼 수 있다.

프랑스는 1964년 이래 행정구역이 아닌 유역(6개 유역)을 단위로 하는 유역통합 수자원관리를 시행하고 있으며, 유역위원회와 유역관리공사라는 중간매개체가 국가와 지역이 상호 조화를 이루면서 유기적으로 운영될 수 있도록 역할을 하고 있다. 지방정부는 물의 공공성 때문에 상하수도 시설의 소유권은 가지고 있으면서 민간사업자들과 150년 가까이 여러 가지 계약을 통해 협상과 타협을 해옴으로써 비효율적인 상하수도 시설을 개선하고 물의 경제적 가치를 수도요금에 반영해왔다. 프랑스 수도 사용자들은 음용수 요금, 하수처리 요금 이외에 유역관리공사 취수세와

22) 미국이나 일본은 수도물 직접 음용 비율이 약 30~50% 정도 수준이라고 한다(엄형철, 2008).

오염세를 부담하고 있다. 즉, 수도요금의 현실화가 이루어진 셈인데, 이를 통해 물의 효율적 이용이 촉진되고 유역관리공사는 수자원관리와 개발에 필요한 재원을 확보하여 지역 수자원관리에 재투자할 수 있는 것이다. 그리고 6개의 유역위원회에는 각계각층의 이해관계자들이 위원으로 참여하여 수자원개발, 공급, 오염방지 등 중요한 정책과 관련하여 수상에게 의견을 제시하는 기능을 하고 있다(이승호·이동률, 2004).

프랑스의 사례는 민간위탁방식과 유역통합관리를 성공적으로 접목한 사례인데, 이러한 성공의 비결은 재산권적 성격의 수리권을 기초로 하여 유역에 속한 지자체들이 오랫동안 민간사업자들과 협상을 해온 경험이 축적되어 물의 경제적 가치와 공공적 가치를 조화시켜왔고, 유역관리공사가 오염자부담원칙에 의해 지급된 취수세, 오염세를 기초로 재정적으로도 안정되게 운영되었으며, 민주적이고 적극적인 시민참여가 있었기 때문이다.²³⁾

5. 결론

한국은 어디서나 물에 쉽게 접근할 수 있는 지리적 조건을 가지고 있었다. 그래서 주변의 하천물을 이용하든지, 빗물을 이용하든지, (공동)우물을 이용하든지, 저수지나 보의 물을 이용할 수 있었다. 즉, 가까이에 있는 수자원을 쉽게 이용할 수 있었고 물의 지역성(locality)이 잘 보존되었다. 그러나 압축적 근대화를 지원하기 위해 추진된 공급위주의 근대적 물관리정책은 가까이에 있는 물보다는 멀리 있는 물에 의존하게 했다. 이 과정은 생태계를 훨씬 더 많이 파괴하고, 에너지도 많이 사용하며, 수

23) 프랑스의 사례를 들었다는 것이 프랑스식 민영화를 지지하는 것으로 오해되어서는 안 된다. 프랑스의 사례를 든 것은 재원을 안정적으로 조달하면서 공공성과 효율성을 비교적 적절하게 조화시킨 물 거버넌스 측면에서의 좋은 사례로서 든 것이지 프랑스식 민영화를 추진해야 한다는 것은 아니다.

물민의 이주나 댐 건설 반대 운동의 경우에서 보듯이 사회적 비용도 많이 든다. 즉, 물이 지리적으로 더 멀리 이동하여 공급되고 소비되며 이 과정을 관리하기 위해 대규모의 관료 조직이 필요해지며, 대규모 자금이 운영에 소비되는 것이다. 또한 모호한 법규정에 의해 물의 소유권이 독점적으로 배분되어 물을 늘 곁에 두고 있으면서도 물을 이용하지 못하고, 오히려 피해만 부담했던 불합리한 수리권 제도도 문제가 있었다고 평가할 수 있다.

이러한 문제들을 지닌 근대적 물관리체제라는 구조적 속성과 제도상의 불합리성을 그대로 전제하고, 물 산업 육성방안을 추진한다든가, 이것을 민영화라고 비판만 하는 것은 한계를 지닐 수밖에 없다. 현재 더 집중적으로 논의되어야 할 사항은 수도사업의 지역 간 불균형의 해소 문제라고 할 수 있으며, 이를 위해서는 불균형 해소를 위한 기금의 조성, 수리권의 합리적 조정, 민주적이고 투명한 물 거버넌스의 구축이 시급한 것으로 보인다.

그러나 이러한 주장이 물 민영화에 대한 비판을 평가절하하고자 하는 것은 전혀 아니다. 전 세계적으로 진행되고 있는 신자유주의적 물 민영화는 어쩌면 새로운 단계의 자본 축적 체제로 돌입하는 데 대한 증표인지도 모르기 때문에 이에 대해 더 철저하게 분석하고 대안을 마련해야 한다. 즉, 현재의 자본주의 단계는 천연자원 혹은 생태계에 대한 전통적 지식을 상품화하고 유통하는 단계를 생략한 채 이들을 곧바로 자본화하는 단계, 즉 ‘자본-상품-자본(자본+잉여가치)’이라는 전통적인 단계에서 ‘자본-자본(자본+잉여가치)’으로 이전해가는 이른바 ‘에코자본주의’ 단계로 진입하는 상황일 수도 있다(이득재, 2008). 게다가 이명박 정부는 공기업의 민영화를 항상 선(善)으로만 인식하는 상황이다. 그러므로 전 세계적인 물 민영화에 대한 비판과 반대는 지속적으로 수행하면서, 한국의 근대적 물 관리체제가 가진 고질적인 문제들을 해결하는 노력이 병행되어야 할 필요성이 어느 때보다 더 높다고 할 것이다.

❖ Abstract

An empirical review about the debates on privatization of water industry
in South Korea

Lee, Sang-Hun

With advance of neo-liberalism, water privatization has imposed great impact on the third world. However, it turned out failure. In Korea, previous government tried to pursue the systematic support of water industry instead of public water management system. Especially, as the current government of president Lee Myung-Bak drives privatization, there has been big debate over water privatization. However, water services have various aspects and water industries could be categorized by their own services. Therefore, rather than general critiques at ideological level, concrete and empirical review to water privatization could give insight for an appropriate response to water privatization. As a matter of fact, many problems in water provision and management of Korea have historical and structural origin during the establishment of modern water management system. These problems could not be solved by water privatization. But at the same time, same story can be applied to anti-privatization critiques. This paper focuses on institutional solution rather than ideological debate on privatization and suggests some alternatives; establishment of fund for resolving regional discrimination in terms of provision of water service, establishment of democratic water use right, establishment of democratic and transparent water governance.

Keywords: water privatization, empirical review, modern water management system, water use right, water governance

참고문헌

- 건설교통부. 2000. 『수리권 거래제도 도입방안 연구』.
- 김승. 2007. 「물 부족의 평가기준」. 『수자원의 지속적 확보기술개발 사업단 소식지 Water & Tech.』, No. 2(http://www.scienceall.com/sa_frontier/knowledge).
- 김종원. 2000. 『하천유역별 통합물관리체계 연구』. 국토연구원.
- 대한민국 정책포털. 2009. (<http://www.korea.kr>).
- 발로, 모드·토니 클라크. 2002. 『블루 골드-지구의 물을 약탈하는 기업들과의 싸움』. 이창신 옮김. 개마고원.
- 박대문. 1996. 「우리나라 물 관련 법제의 문제점 및 방향」. 《환경법연구》, 제18권, 73~103.
- 박하순. 2007. 「정부의 물 사유화 정책 비판과 노동자 민중적 대안」. 전국공무원노동조합. 『물 사유화에 맞선 전략과 대안 토론회 자료집』(2007.7.24).
- 시바, 반다나. 2003. 『물 전쟁』. 이상훈 옮김. 생각의 나무
- 심재현. 2003. 「성찰적 근대화를 위한 홍수 대책」. 《환경과 생명》, 통권 37호, 2003년 가을호, 146~161.
- 염형철. 2008. 「수도사업개편의 원칙과 방향」. 『국회 맑은물포럼 세미나 자료집』(2008.9.2).
- 이득재. 2008. 「생명산업과 생태주의-에코자본주의 비판」. 《문화과학》, 통권 56호(2008 겨울호), 220~237.
- 이상현. 2008a. 「국가주의적 수리권에서 민주적인 수리권으로」. 《환경과 생명》, 통권 56호, 157~165.
- _____. 2008b. 「지속 가능한 물관리체제의 대안」. 한살림. 《살림이야기》, 통권 2호(가을호), 26~29.
- 이승호·이동률. 2004. 「프랑스의 수자원정책」. 《한국수자원학회지》, Vol.37, No.6, 24~33.
- 이영진. 2003. 「비자발적 이주민의 적응전략에 관한 연구: 댐 수몰지역 이주민을 대상으로」. 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 이태기. 2008. 「만인을 위한 물, 만인의 투쟁으로 물 공공성 쟁취하자」. 『사유화를 넘어, 공공성 대안 찾가-사회공공성 포럼 자료집』(2008.5.21~23).
- 임복균. 2008. 「봉이 김선달에게 물 넘겨주는 지자체」. 미디어 충청(www.cmedia.or.kr).

- 정영섭. 2007. 「한국 물 민영화의 문제점과 대안」. 『신자유주의에 맞서는 세계노동자 민중 국제집포지업 자료집』(2007.12.5~6).
- 지속가능발전위원회. 2005. 『지속 가능한 물관리정책·비전과 과제』. 박영사.
- 최동진. 2008a. 「수도사업, 지역불균형과 중복·과잉투자 해소가 우선이다」(미간행).
- _____. 2008b. 「수도사업의 지역불균형 문제」. 『2008 춘천물포럼 자료집』.
- _____. 2008c. 「세계 물 산업 동향과 물 산업 육성방안」(강연슬라이드)
- 최중익. 2003. 「도시적 토지이용의 변화가 도시의 자연재해 취약성에 미치는 영향에 관한 연구」. 《국토계획》, 제38권 제2호(통권 127호), 35~48.
- 최혁재. 1998. 「수질환경 보전을 위한 토지이용규제에 관한 연구: 팔당 상수원주변 지역을 중심으로」. 건국대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 포른다, 오스카르 올리베라. 2007. 「볼리비아 고차밤바의 물전쟁, 신(新)세계질서, 정부, 그리고 민중」. 전국공무원노동조합, 서강대 사회과학연구소 「공공서비스 사유화에 맞서는 세계 노동자민중」. 『세계노동자민중 국제집포지업 자료집』.
- 하비, 데이비드. 2007. 『신자유주의-간략한 역사』. 최병두 옮김. 한울
- 한애란·박희경. 2004. 「ISO/TC 224 상하수도 서비스 국제 표준화에 대하여」. 《공업화학전망》, 제7권 제1호, 37~40.
- 한국행정학회. 2004. 「수도산업구조개편 실천방안 연구」.
- 환경부. 2005. 「물 산업육성방안에 관한 연구」.
- _____. 2008. 「수도사업구조개편 추진방안」. 《국회 맑은물포럼 세미나 자료집》 (2008.9.2).
- 환경포커스(www.envitop.co.kr).
- 《시민일보》. 2008.11.11.
- Bakker, K. 2000. "Privatising water: BoTT and Hydropolitics in the New South Africa," *South African Geographical Journal*, 82(1), 3~12.
- _____. 2001. "Paying for water: water pricing and equity in England and Wales," *Transactions of the Institute of British Geographers*, June 26(2), 143~164.
- _____. 2008. "The 'Commons' versus 'Commodity': Alter-globalization, Anti-privatization, and the Human Right to Water in the Global South." in Becky Mansfield (eds.). *Privatization: Property and the Remaking of Nature-Society Relations*. Blackwell Publishing
- The Center for Public Integrity. 2003. *The Water Barons*. Washington, DC: Public Integrity Books.
- Swyngedouw, E. 2004. *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.

- _____. 2007. "Dispossessing H₂O: The contested terrain of water privatization." in Nik Heynen, James McCarthy, Scott Prudham, and Paul Robbins. *Neoliberal Environments: False promises and unnatural consequences*. London and New York: Routledge.
- Wolff, G. and E. Hallstein. 2005. *Beyond Privatization: Restructuring water systems to improve performance*. Oakland: Pacific Institute for studies in Development, Environment and Security.

논문접수일: 2009. 5. 1

논문수정일: 2009. 5. 20

게재확정일: 2009. 5. 27