



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

濟州 地下水 商品化에 관한 研究

: 물(水) 民主主義 理念의 適用을 中心으로



濟州大學校 大學院

政治外交學科

黃 京 秀

2009年 8 月

濟州 地下水 商品化에 관한 研究

: 물(水) 民主主義 理念의 適用을 中心으로

指導教授 金 振 昊

黃 京 秀

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2009年 8 月

黃京秀의 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 康 根 亨 印

委 員 張 元 碩 印

委 員 金 振 昊 印

濟州大學校 大學院

2009年 8 月

A Study on the Commercialization of Groundwater in Jeju Island

-Focusing on the Application of the Water Democracy Idea-

Kyung-Su Hwang

(Supervised by Professor Jin-Ho Kim)

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE & DIPLOMACY

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

2009. 8.

목 차

I. 서론	1
1. 문제 제기	1
2. 연구 목적	4
3. 연구의 범위와 방법	6
II. 이론적 배경	8
1. 물의 상품화에 관한 이론적 고찰	8
2. 물의 공공성과 인권	17
3. 물 민주주의	20
III. 물의 상품화 현황	24
1. 세계적인 흐름	24
2. 국내 흐름	34
3. 제주지역 현황과 실태	38

IV. 제주 지하수 상품화 과정	45
1. 지하수 개발의 시작	45
2. 지하수 상품화 분쟁과정	48
3. 제주 지하수 상품화의 고착	51
V. 제주 지하수 상품화의 대안 모색	55
1. 제주 지하수 상품화 과정에서 나타난 쟁점	55
2. 물 민주주의 개념의 적용	57
VI. 결론	65
참고문헌	68
ABSTRACT	71

표 목 차

- <표 1> 물로 인한 국가 간 대립 현황
- <표 2> 세계 물 포럼 개최 내용
- <표 3> 물의 상품화를 둘러싼 쟁점 비교
- <표 4> 물의 대한 인권(Human Right to water)의 의미
- <표 5> 세계 10대 물기업의 물분야 사업 현황
- <표 6> 주요 국가의 물 민영화 현황
- <표 7> 국내 물 산업의 기술 수준
- <표 8> 제주지역 지하수 개발현황(2006년 말 기준)
- <표 9> 제주특별자치도의 지하수 관리제도 변천과정(1991~2006)
- <표 10> 한국공항 먹는 샘물 지하수 개발·이용허가 연혁
- <표 11> 한국공항(주) 먹는 샘물 행정소송

그림 목 차

<그림 1> 우리나라 수자원 이용 현황

<그림 2> 광역경제권별 선도산업 및 프로젝트 개요



I. 서론

1. 문제제기

물은 생명의 원천이며 인간이 살아가기 위한 가장 기본적 조건의 하나이다. 물을 필요한 때에 언제든지 그리고, 필요한 만큼 사용할 수 있는 물에 대한 접근성은 인간이 인간답게 살기 위해 가장 필수적으로 보장되어야 할 권리로 이해되어져 왔다. 그러나 최근의 전 세계적인 문제로 대두되고 있는 물 부족 문제는 이러한 인식의 변화를 가져오고 계기가 되고 있다.

전 세계적인 환경오염 등으로 인한 기후변화는 이용가능한 물을 줄어들게 만드는 주요한 요인이 되고 있다. 기후변화로 인해 만년설과 극지방의 빙하가 녹고 있으며, 전 세계적으로 사막화가 진행되고 집중 호우로 인한 하천으로의 유실 등 인간이 이용할 수 있는 민물의 양은 지속적으로 감소하고 있다. 점차 줄어들고 있어 더욱 신중하고 소중하게 다뤄져야 할 민물의 상당 부분은 산업 활동을 비롯한 각종 인간의 활동 과정에서 빚어진 각종 오염으로 인해 점차 이용할 수 없게 되고 있다. 이러한 현상은 비단 고도의 산업화가 진행된 서구사회의 일만은 아니다. 그간 각종 오염 발생이 상대적으로 적었던 제3세계에서조차 경제발전을 위한 급격한 산업화를 진행시킴에 따라 물의 오염은 전 세계적으로 점차 확산되고 있는 실정이다.

인간이 이용 가능한 민물의 감소로 인해 각종 보고서에서도 경고가 잇따르고 있다. 일례로 OECD는 「2020년 세계 - 글로벌시대의 개막」이라는 보고서에서 2000년대 들어 국민의 생활수준 향상과 도시화 및 산업화의 진전으로 현재 25개 국가가 물 부족 사태를 겪고 있으며, 2025년에는 52개국, 30억 명이 물 부족을 겪을 것이라고 전망하고 있는 등(박진혁 2008, 1-2) 물 부족을 둘러싼 세계적 차원의 경고가 잇따르고 있는 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고 인류의 물 수요는 감소하지 않고 오히려 폭발적으로 증가하고 있어 대조를 이루고 있다. 전 세계가 대량생산과 대량소비를 근간으로 하는

자본주의 체제가 정착됨에 따라 각종 산업 활동을 위한 물의 소비는 급격히 늘고 있다. 더욱이 세계의 인구는 지속적으로 늘고 있으며, 이에 따른 식량을 생산하기 위한 물 소비도 함께 증가하고 있다. ‘녹색혁명’으로 일컬어지는 제3세계에서의 대규모 관개를 통한 대량 경작이 이뤄짐으로써 물을 대량으로 채취하고 대량으로 소비하는 ‘수익성이 있는’ 농업이 장려되고, 또 확산되고 있다. 이러한 녹색혁명은 분명 인류의 식량생산을 비약적으로 증가시켰다는 것에는 의문의 여지가 없지만 토지의 황폐화를 초래했고¹⁾, 물을 다시 환원시키거나 물의 절약을 위한 시설에 비용을 투입하는 것에는 소홀하였기 때문에 제3세계에서 점차적으로 이용가능한 물을 줄어들게 만든 요인으로 작용하고 있다.

일반적으로 물의 총량은 일정하며, 물은 사용하여도 자연적인 순환과정을 통해 비의 형태로 다시 채워진다. 그러나 이러한 물의 자연적 순환 과정을 초과하는 물의 이용²⁾으로 인해 이용가능한 지표수가 점차 고갈되고 있다. 반면 늘어난 물 소비량을 충족시키기 위한 각국 정부의 대응 방안은 물 소비를 줄일 수 있는 방법을 모색하기 보다는 물 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 수원을 찾으려고 하였고 지하수는 각국 정부의 부족한 물을 공급하기 위한 성공적인 대안으로 여겨졌다.

그러나 대체적으로 지하수는 지표수에 비해 그 이동이 느린 속성을 지녀, 물이 비의 형태로 토양에 함양되어 다시 지하수로 전환되기까지의 시간이 매우 길고, 몇몇 지하수의 경우 자연적 순환과정에 의해서는 한번 사용된 물이 다시는 보충되지 않는 등 이용에 있어 신중한 접근이 필요하다. 그럼에도 불구하고 이러한 고려 없이 지하수의 대량 취수가 이뤄지고 있어 지하수위가 낮아져 해수가 침투하는 등 물의 순환 고리에 심각한 문제가 발생하고 있는 것이 현실이다. 동시다발적으로 이뤄지고 있는 무분별한 지하수의 이용은 인간이 이용가능한 물의 총량을 감소시켜 물 부족을 야기하고, 이는 물의 수요를 더욱 높이는 악순환을

1) 대규모 경작은 대체로 단일 품종 경작, 무분별한 비료의 이용, 지속적인 관개수의 이용에 의한 토양의 염도 증가 등, 토양을 황폐화하기 때문에 점차 한계에 달하고 있으며, ‘녹색혁명’이란 용어와 달리 지속가능한 형태의 개발이 될 수 없다는 인식이 점차 확산되고 있다.

2) 물의 ‘자연 순환’이 있기 때문에 물을 얼마든지 사용해도 괜찮을 것이라고 생각하기 쉽지만, 이러한 물의 자연적 순환 구조는 시간적 개념은 고려하고 있지 않다. 즉 현재 사용한 물이 먼 훗날에 채워진다고 하더라도 ‘물의 자연적 순환’이 되고 있다고 평가되는 것이다. 결국 사용한 물이 채워지기 전에 물을 모두 사용해서버린다면, 물의 순환 구조는 멈추게 되고, 그 지역의 물은 고갈될 것이다.

초래하고 있다.

이렇듯 전통적으로 물이 부족한 지역뿐만 아니라 물이 풍족했던 지역에서도 급격한 환경의 변화와 폭발적으로 늘어가는 물 수요로 인해 물 부족에 시달리고 있다. 이러한 물 부족 현상으로 인해 세계 곳곳은 물 이용을 둘러싸고 극단적인 분쟁이 발생하는 등 물 문제는 각국 정부의 주요한 정치적 관심사로 등장하게 되었다. 특히 하나의 수계를 여러 국가에서 공유하고 있는 지역³⁾의 경우 물의 소유권, 혹은 이용권을 둘러싸고 첨예한 대립이 발생하고 있으며, 한 국가 내라고 할지라도 인접한 지방정부 간에 물의 이용과 관리 비용 부담을 둘러싼 분쟁이 빈번하게 발생하고 있어 지역의 영역에서도 정치 문제화 되고 있다.

물을 둘러싼 분쟁은 신자유주의와 결합되어 더욱 복잡한 양상으로 나타나고 있다. 물 부족 시대를 맞이하여 물을 효율적으로 관리하고 분배해야 할 필요성이 제기되었고, 이러한 욕구는 신자유주의와 결합되어 ‘물의 상품화’라는 개념을 만들어내기에 이르렀다. 물의 상품화는 물을 이용하기 위해 ‘관리비’를 지불하던 차원에서 벗어나, 물을 효율적으로 배분하기 위해 물 자체를 ‘구매’하거나 혹은 물을 취수할 수 있는 권리의 ‘매매’까지도 이뤄질 수 있는 하나의 상품으로 취급하여 시장의 원리에 따라 배분하고자 하는 것이다. 이는 한정된 자원인 물을 보다 효율적으로 관리하고 이용하기 위해 물을 여타 다른 상품들과 마찬가지로 시장의 통제 하에 두게 되면 최대한 효율적으로 물이 필요한 사람에게 자연스럽게 배분된다는 논리를 근거에 두고 있다.

그러나 이러한 물의 상품화에 대한 반론도 함께 제기되고 있다. 시장의 특성상 물이 필요한 사람보다는 최고 가격을 제시하는 사람에게 우선순위가 정해진다는 점에서 물을 시장의 통제에 맡긴다는 것은 효과적인 배분방식이 될 수 없다는 것이다. 더욱이 물은 시장의 다른 상품과 달리 대체품이 없음에도 불구하고 인간이 살아가기 위해 필수적이라는 점에서 물을 기존처럼 중앙정부나 지방정부가 관리하는 것이 바람직하다는 것이다.

이렇듯 현재 물을 둘러싼 세계적인 상황은 물의 소유주체와 관리주체, 그리고

3) 세계 214개 수원 가운데 155개 수원을 2개국 이상이 공유하며, 36개 수원을 3개국 이상이 공유하고 있으며, 23개 수원을 4개국 이상 12개국까지 공유하고 있다(리카르도 페트렐라 2004, 66).

이용주체를 둘러싼 정치적 역동성이 극대화되고 있으며, 이는 전통적으로 물 부족 국가에 속하는 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 그럼에도 불구하고 물이 가진 경제성을 극대화하기 위한 시도는 우리나라에서도 나타나고 있다. 최근 이명박 정부는 ‘5+2광역경제권’ 선도산업과 관련해 제주지역 선도산업 프로젝트로 물산업(제주워터 글로벌 브랜드기반 구축)과 관광레저산업(리조트 기반형 MICE산업 선진화)을 선정하는 등(한라일보 2009/5/7) 물을 상품화하여 물 산업을 새로운 성장 동력으로써 집중 육성하려고 하는 의지를 보이고 있다.

그러나 이러한 물의 상품화에 대해서는 시민사회에 대한 민주적 절차를 거치면서 이뤄지고 있다기보다는 정부(또는 지방정부)가 일방적으로 정책을 결정하고 있다는 점은 우려할 만한 일이다. 이러한 정부의 일방적 정책결정은 과거의 경험들을 되돌아 볼 때 사업 시행과정에서 지역주민 등의 예기치 못한 반발에 부딪치는 등 분쟁이 발생할 여지가 높은 것이 사실이다. 더욱이 이러한 물의 상품화는 신중한 접근이 필요한 지하수에 대하여 이루어지고 있다는 점에서 문제의 심각성이 더해지고 있다.

특히 물 산업 중점 육성 지역으로 선정된 제주지역의 경우 지표수를 상수원으로 활용하는 다른 지방과 달리 상수원을 전적으로 지하수에 의존하고 있는 특성을 지녀 상대적으로 물의 상품화에 대해 다른 지역과 달리 민감한 특징을 가지고 있다. 더욱이 제주섬이라는 특성상 전통적으로 물을 귀하게 여겼으며, 물을 효용적 가치보다는 생명의 근원으로써, 사회 통합의 원동력으로써 여겨 왔다는 점(현길언 1995)에서 제주특별자치도의 지하수 상품화를 둘러싼 분쟁이 점차 증폭될 것으로 예상된다.

2. 연구 목적

최근의 물 문제는 정치적 역동성이 가장 극명하게 드러나는 분야 중 하나로써 개인적 수준, 지역적 수준, 그리고 국가적 수준을 막론하고 사회적 통합성을 저해하고, 분쟁을 유발하는 요인이 되고 있다. 물에 관한 기존의 시각은 물을 어떻게

게 보는데 따라 다양한 관점에서 접근되어져 왔으며, 이러한 물을 바라보는 다양한 관점은 물 분쟁 양상에 있어서 다양한 가치를 제공함으로써 분쟁을 더욱 복잡화하는데 기여하고 있다.

물에 관한 기존 연구의 접근방법을 살펴보면 크게 다섯 가지로 구분되어질 수 있다. 첫째, 물을 '수자원'이라 표현하며 물의 가치성을 물이 경제성을 가지고 있는가? 혹은 가지고 있지 못하는가? 에 초점을 두는 시각이다. 이는 물이 하나의 '상품'으로서 물의 교환과 매매를 통해 이익을 창출할 수 있다고 보는 관점으로 주로 산업적 측면의 이용에 관심을 두는 시각이다.

둘째, 물을 자연현상으로서 물의 순환을 파악하고 물의 증감을 예측하며 오염된 물을 정화하는 등 물을 이용가능하게 만드는데 관심을 두는 시각이다. 이는 물의 이동과 이용에 대해 예측하고 조절이 가능한 것으로 파악하는 시각으로 오염 제거기술, 담수화 기술 등, 주로 기술을 통해 물 부족 문제를 해결하려는 관점이다.

셋째, 제도를 통해 물의 관리적 측면을 강조하는 시각이다. 이러한 시각에서는 전통적으로 물을 지속적으로 이용 가능하게 하기 위해 대형 댐의 건설 등 물의 절대적 공급량을 늘리는데 집중하였다면, 최근에는 물 절약 등 수요를 제한하는 수요관리(Demand-Side Management)를 통해 물 부족 문제를 해결하려는 접근방식이다(임성진 2001).

넷째, 물 이용권한의 법리적 차원에서의 접근이다. 이는 하나의 수계를 공동으로 이용하는 국가 간의 분쟁을 해결하기 위한 목적에서 연구되었으며, 주로 평등한 물의 이용을 위한 권리의 부여에 초점을 둔다. 구체적으로 강의 상류와 하류 지역 간의 수리권이나 지하수의 소유와 이용 권리 등 물에 대한 이용자의 권리를 명확히 함으로써 물 분쟁을 예방하고, 해결하려는 관점이다.

다섯째, 물이 인간환경에 끼치는 영향을 파악함으로써 인간의 기본 권리로써 물을 파악하려는 시각이다. 이는 그간 인간이 산업화 등 각종 개발에 있어서 물을 자원으로 보는 시각의 문제점을 제기하고 인간의 기본적인 삶을 영위하고 쾌적한 환경에서 살기 위해 물 자원을 보호해야 한다는 관점이다. 이 밖에도 물에 대한 인민의 인식과 그 인식이 어떻게 삶에 영향을 끼쳤는지를 파악하려는 문화적 관점 등이 있다.

이러한 관점들을 종합하여 볼 때 물의 효과적인 관리를 위해서는 물의 재활용과 물 소비의 저감, 그리고 물 순환을 강조하는 정치생태학적 관점을 근저로 하고 합리적인 물 분배와 물 순환을 위한 관리기능의 강화, 그리고 법·제도적 개선이 동시에 요구되는 종합적 사고의 인식을 요한다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 물 상품화를 둘러싼 분쟁의 해소를 위해 물을 누가 소유하고 어떻게 관리하며 그 혜택은 누가 향유해야하는지를 살펴보고, 물 민주주의적 관점에서 제주지역의 물 관리 정책을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 국제사회에서의 물의 상품화 논리가 제주지역의 물 상품화 과정에서 어떻게 적용되고 있는지에 주목할 것이다. 이는 세계적으로 진행되고 있는 물 상품화 과정을 파악함으로써 제주지역의 물 상품화가 미칠 영향을 예측하고, 해결방안을 모색하기 위한 유용한 함의를 제공해줄 것이다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 첫째, 공간적 범위로 물 이용을 둘러싼 분쟁이 발생하고 있는 국제사회 전반이 될 것이다. 주요국으로는 미국, 영국, 프랑스, 아프리카, 중국, 한국 등이 될 것이다. 특히 물의 상품화에 있어서 가장 많이 이용되고 있는 지하수를 중점적으로 분석하기 위해, 지하수 이용을 둘러싼 분쟁이 가장 첨예하고 극적으로 나타나고 있는 제주특별자치도를 중심으로 설정할 것이다.

둘째, 시간적 범위로는 제주에서 지하수가 허가제로 전환되고 본격적으로 이용되기 시작한 1984년부터 현재까지로 설정할 것이다. 비록 지하수를 둘러싼 분쟁은 비교적 최근의 일이지만, 본 연구에서 주요 사례로 살펴보고자 하는 제주 지하수 분쟁의 원인 분석을 위해서는 분쟁이 발생하게 된 원인이 되는 행위가 발생한 시점에서부터 살펴볼 필요가 있다.

2) 연구 방법

본 연구에서는 제주지역에서 물의 상품화를 둘러싼 분쟁의 해소를 위해 먼저 물의 소유주체와 관리주체, 그리고 이용주체가 누가 되어야 할 것인가에 대한 주요 이론들을 문헌을 중심으로 내용분석을 통해 살펴볼 것이다. 이어 국제사회에서 물이 상품화되는 과정에 따른 주요 쟁점들을 비교 분석하고, 물의 상품화에 대한 대안으로써 물 민주주의 개념을 모색하고자 한다. 이러한 과정을 통해 제주특별자치도의 지하수 상품화 과정에 대한 사례연구를 실시하여 물 민주주의 개념의 현실적 적용으로써 제주특별자치도의 지하수에 대한 효율적 관리를 위한 정책 제언을 하고자 한다. 이를 위해 신문기사와 잡지, 연구논문 등 2차 자료에 주로 의존하고 보충적으로 통계자료, 회의록, 관련기관 내부 자료 등 1차 자료를 참조하였다.

본 연구의 방향은 크게 세 영역으로 구분하여 살펴볼 것이다. 첫째는 물의 상품화에 따른 쟁점에 대하여 분석하고 이의 함의를 도출하여 대안으로 나타나고 있는 물 민주주의의 개념을 정립할 것이다. 둘째는 물 민주주의의 적용을 위해 현재 세계적으로 진행되고 있는 물의 상품화에 대하여 세계적 흐름과 우리나라의 현황, 그리고 제주특별자치도의 현황을 각 유형별로 정리해 나갈 것이다. 이를 토대로 세 번째 영역에서는 물 민주주의 개념을 바탕으로 제주특별자치도의 물 관리 방안 모색에 초점을 맞출 것이다.

본 논문의 구성을 보면 먼저 2장에서는 전 세계적으로 물이 상품화되게 된 주요한 계기들을 살펴보고 물의 상품화에 관한 주요 이론들을 고찰하고 물 민주주의 개념을 모색하고자 한다. 3장에서는 물의 상품화를 둘러싼 주요 흐름을 세계적인 영역, 우리나라의 영역, 그리고 제주특별자치도의 영역으로 나누어 살펴보고 물의 상품화를 둘러싼 문제점들을 고찰하고자 한다. 4장에서는 ‘제주특별자치도 지하수 상품화’ 사례를 살펴보고 주요 쟁점들을 파악하고자 한다. 5장에서는 앞서 제시된 물 민주주의 개념을 토대로 제주에 주는 함의를 살펴보고, 제주특별자치도의 물 관리의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 물의 상품화에 관한 이론적 고찰

1) 물의 정치적 속성

전 세계적인 물 부족은 물에 정치적인 속성을 부여하고 있다. 마크 드 빌리어스는 물의 특성을 절대적으로 중요하고, 절대적으로 부족하며, 절대적으로 불균등하게 분포되어 있고, 절대적으로 공유되고 있다(Marq de Villiers 2002, 470)고 정의하고 있다. 이러한 특징으로 인해 한정된 물의 소유와 분배, 이용 등을 둘러싸고 숭한 분쟁이 발생하고 있으며, 이는 정치 영역의 개입을 필연적으로 초래하고 있다. 물은 한정된 자원이기 때문에 정부가 국민이 필요로 하는 물을 최대한 확보하는 것은 국가의 생존에 있어서 절대적인 요소로 작용하고 있다. 이제 물의 확보는 인간의 필수적 요소에 그치는 것이 아니라, 국가의 생존을 보장하기 위한 안보 차원에서의 접근이 이뤄지고 있는 것이다.

현실적으로도 이미 미국과 유럽, 중국 등은 물을 국가 안보의 중요한 요소로 인식하고 적극적으로 대응해나가고 있다. 우선 미국의 경우 9·11사태 이후 미국의 수로와 급수 시설과 같은 물 인프라를 테러에서 보호하는 것이 백악관의 주요 관심사가 되고 있으며, 미국은 에너지문제 만큼이나 물 문제를 전략상으로 중요한 위치로 끌어올리고 있다.

특히 미국은 물의 안정적 공급을 위해 미국 밖에서 물을 획득하기 위한 노력을 지속적으로 하고 있다. 일례로 미국은 과라니 대수층⁴⁾의 물을 획득하기 위해 과라니 대수층 지역에 미군을 주둔시키고 있으며, 미국 중심의 컨소시엄인 지구환경기금(GEF; Global Environment Facility), 세계은행 및 유엔 등이 과라니 대수층 개발에 관여하는 등 미국이 과라니 대수층의 물을 소유하려한다는 의혹을 증폭시키고 있다.

4) 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이 등에 걸쳐 뻗어 있는 대규모 수원.

미국은 물 문제에 있어서 국가 안보 차원에서뿐만 아니라 인도주의와 민주주의 발전에 있어서도 총체적인 영향을 미치며, 특히 “국제적 물 문제에 관여하는 것은 미국 기업에 중대한 사업 기회를 제공하는 것이고 이를 통해 발전과 경제적 보상을 받을 것”으로 기대하는 등 물 분쟁의 참여는 미국의 안전보장의 성격과 더불어 정치적 목적을 충족할 수 있을 것으로 파악하고 있다(모드 발로 2009, 206-209).

프랑스, 독일, 영국은 개발도상국에서 자국의 물 기업이 이익을 낼 수 있도록 오랫동안 노력해왔고, 이를 위한 국가 간 협상에 대사관까지도 파견하고 있는 실정이다. 특히 유럽의 대표적인 물 기업인 수에즈사와 베올리아사를 소유하고 있는 프랑스는 외교 및 원조정책, 정치권력 등을 총 동원하여 자국 기업에 유리한 거래를 얻어낼 수 있도록 하고 있다. 특히 2006년에는 유럽 전역에서의 물 문제에 대한 해결방안을 찾아내고 국가, 시민사회, 기업 간의 협력을 증진시키기 위해 유럽물파트너십(EWP; European Water Partnership)을 설립하기도 했다(모드 발로 2009, 209-212).

유럽물파트너십은 물 공급 및 하수도 민영화를 촉진시키고, 유럽지역발전을 물 산업과 연계시키는 것을 주요 목적으로 한다. 이는 물 분야의 기술적 혁신을 장려하고 유럽 물 산업의 경쟁력을 향상시키는 것이 곧 유럽의 경쟁력을 강화시킨다는 논리를 근거로 하고 있으며, 이는 에너지 정책과 연관되어 유럽의 물과 에너지 안보에 관한 논의, 그리고 물에 관한 투자 기회의 확대를 전 세계적으로 확산시키기 위한 노력을 하고 있다.

중국 또한 유럽, 미국과 마찬가지로 기업의 기술혁신과 국가의 안보 정책을 연계시키는 방안을 모색하고 있다. 중국의 수자원부는 10개의 과를 가진 거대 행정조직으로서 중국의 물 관련 정책을 총괄하고 있으며, 물 관련 기술 인프라의 기술 장려에도 관여하고 있다. 중국은 경쟁적 지구 경제 체제 하에서 지속적인 경제성장을 위해서는 물의 안정적 공급이 필수적이며, 이러한 물의 안정적 공급은 국가안보에도 직결된다고 인식하고 있다.

이를 위해 세계 최대의 인공 저수지인 산샤(三峽)댐 등 3만여 개의 댐을 보유하고 있다. 더욱이 중국은 미국 정부처럼 중국 밖에서 물을 획득하는 것에도 적극적으로 노력하고 있다. 중국은 티베트⁵⁾에서 영구적으로 매년 1조 7,000억 리터

의 물을 가져오려는 계획을 세웠고, 이는 중국이 티베트의 주권을 빼앗았다고 주장하는 티베트인들과 그 밖에 연관된 아시아 국가들과의 물 분쟁을 야기하고 있다.

물의 정치성은 현실적으로 물을 둘러싼 정치적 현상이 비일비재하다는 점에서도 확인할 수 있다. 전 세계적으로 물 이용을 둘러싼 분쟁이 존재하고 있으며, 이들 분쟁은 과거 석유를 둘러싼 많은 전쟁과 마찬가지로 물의 확보를 위한 전쟁까지도 이어질 수 있는 여건이 조성되어가고 있다. 더욱이 물 부족으로 인한 식량 부족, 물 가격 폭등으로 인한 빈곤, 안전한 물을 공급받지 못하는 것에서 오는 질병의 확산, 그리고 물의 고갈로 인한 집단 이주(물 난민)⁶⁾ 등 인간 안보(human security)의 문제를 야기한다는 점에서 물을 둘러싼 정치적 역동성이 점차 커져가고 있다.

<표 1> 물로 인한 국가 간 대립 현황

지역	호수 / 강	인접 국가	주요 문제
아시아	인더스 강	인도, 파키스탄	댐 건설로 인한 절대적·상대적 분배 문제
	갠지스 강 / 브라마푸트라 강	네팔, 인도, 방글라데시	지표 침식과 댐 건설로 인한 절대적·상대적 분배 문제
	살윈 강	미얀마, 중국	지표 침식과 댐 건설로 인한 절대적·상대적 분배 문제
	메콩 강	중국, 태국, 라오스, 베트남	물 유출과 댐 건설로 인한 절대적·상대적 분배 문제
	한강	남한, 북한	금강산 댐 문제
	아랄 해 (시르다리야 강 / 아무다리야 강)	키르기스스탄, 아프가니스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄	절대적·상대적 분배, 농경지 오염, 아랄 해의 고갈

5) 티베트는 아시아 전역에 걸쳐 있는 티베트 평원 위에 형성된 10여 개의 주요한 유역을 가진 수 자원이 풍부한 지역이다.

6) 이란, 아프가니스탄, 파키스탄, 중국, 멕시코, 아프리카 등 세계 곳곳에서 물 난민이 발생하고 있다.

지역	호수 / 강	인접 국가	주요 문제
아메리카	오대호	미국, 캐나다	건설된 수로 문제
	콜로라도 강 / 리오그란데 강	미국, 멕시코	염도 증가, 화학비료에 의한 오염수 유입, 절대적 배분
	라우카 강	볼리비아, 칠레	물 약탈
	파라나 강	브라질, 파라과이, 아르헨티나	제방 건설의 결과, 범람
유럽	엘베 강	체코, 독일	산업 오염물질
	라인 강	스위스, 오스트리아, 독일, 프랑스, 네덜란드	산업 오염물질, 하천 직선화, 범람
	도나우 강 / 가브치코보	슬로바키아, 헝가리	수력발전, 수로 변경
	피즈 강 / 스텔데 강	프랑스, 벨기에, 네덜란드	산업 오염물질
	트레비스니카 강	보스니아헤르체코비나, 크로아티아, 헝가리, 루마니아	물 공급, 수력발전에 의한 에너지 공급
	세티나 강	보스니아헤르체코비나, 크로아티아	수력발전에 의한 에너지 생산
	자모스 강	헝가리, 루마니아	산업 오염물질
중동	유프라테스 강 / 티그리스 강	터키, 이란, 시리아, 이라크	댐 건설로 인한 절대적·상대적 분배 문제
	요르단 호	시리아, 레바논, 이스라엘, 요르단, 팔레스타인	절대적 분배 문제
	오론테스 강	레바논, 시리아, 터키	절대적 분배
아프리카	나일 강	콩고, 르완다, 부룬디, 우간다, 케냐, 에티오피아, 수단, 이집트	댐 건설로 인한 절대적 분배 문제
	차드 호	나이지리아, 니제르, 차드, 카메룬	절대적 분배, 고갈
	니제르 강	니제르, 말리, 알제리, 기니, 카메룬, 베냉, 부르키나파소, 코트디부아르, 말리, 나이지리아	댐 건설로 인한 절대적 분배 문제
	세네갈 강	말리, 세네갈, 모리타니	절대적 분배, 고갈

※ 자료 : 빌헬름 자거(2008, 71)

2) 물의 속성에 관한 인식의 변화

물의 상품화는 근본적으로 물에 대한 인식의 변화에서 초래되었다. 즉 기존의

물에 관한 일반적인 인식은 개인이 소유하거나 매매할 수 없는 공공재로 인지되었다. 그러나 기술의 발달로 인해 대량의 물을 수송하거나 저장할 수 있게 되었고, 물의 대량 소비가 필요한 산업이 발달됨에 따라 보다 많은 물을 확보할 필요가 발생하게 되었다. 물을 이용하기 위해 물의 취수와 적절한 정수, 그리고 수송에 필요한 비용 등 ‘사용료’를 지불하는 차원을 벗어나 물 자체를 구입하거나, 소유할 수 있는 권리를 사고파는 등의 문제가 부각되기에 이르렀다.

이러한 물의 상품화에 관한 논의는 세계 물 포럼(World Water Forum)에서 본격적으로 다뤄졌다. 세계 물 포럼은 세계 물 위원회(World Water Council)⁷⁾에 의해 제창된 회의로 정부, 전문가, NGO, 일반 시민 등이 한자리에 모여 국제사회에 있어서 물 문제 해결을 위한 논의를 하고, 그 중요성을 세계에 널리 알리는 것을 주목적으로 하는 국제회의이다.

제1차 세계 물 포럼은 1997년 모로코의 마라케시에서 개최되었으며, 63개국에서 약 500명이 참가하였고, 물을 인간의 기본적 권리로 규정하는 ‘마라케시 선언’이 채택되었다. 이는 깨끗한 물을 공급하고 위생 시설을 확보하는 것을 국가의 의무로 하여 물을 공공의 영역에서 관리하도록 한 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 제2차 세계 물 포럼에서 ‘21C에 있어서 세계의 물과 환경에 관한 비전 : 세계 물 비전’을 작성하기로 결정하는 등 세계 물 문제 해결을 위한 대안 모색을 위한 회의의 면모를 보였다.

제2차 세계 물 포럼은 2000년 네덜란드 헤이그에서 156개국에서 약 5,700명이 참가한 가운데 97개 지역별, 분야별 분과위원회가 열렸으며 장래를 대비한 세계인들이 취해야 할 행동을 여러 가지 측면에서 검토한 ‘세계 물 비전’이 발표되었다. 또한 130개국 114명의 물 관련 장관이 참가한 각료급 국제회의가 개최되어 21C에 있어서의 물 안전보장을 목표로 한 ‘헤이그 선언’이 채택되었다.

제3차 세계 물 포럼은 120개국 약 8천여 명의 대표들이 참가한 가운데 지역별, 주제별 세션, 물 관련 각료회의, 농업용수관련 각료회의 등 38개 의제, 350개 분과회의가 개최되었으며, 세계 물 박람회 개최 등 다양한 행사를 일본 교토, 시가, 오사카에서 동시에 개최하여 세계 물 문제 개선을 위한 지역과 분야를 초월

7) 세계 물 위원회는 물 관련 전문가, 학계 및 국제기구 등이 주축이 되어 물 문제를 연구하기 위해 1996년도에 설립한 국제 민간기구이다.

한 지식과 경험을 공유하는 대화의 장이 되었다.

<표 2> 세계 물 포럼 개최 내용

구 분	개최지	개최연월	회의내용 및 성과
제1차	모로코 마라케시	1997. 3	<ul style="list-style-type: none"> □ 63개국 500여명 참가 □ ‘마라케시 선언’ 채택 □ ‘21C 있어서 세계의 물과 환경에 관한 비전 : 세계 물 비전’을 작성하기로 결정
제2차	네덜란드 헤이그	2000. 3	<ul style="list-style-type: none"> □ 156개국 5,700여명 참가 □ 87개의 지역별, 분야별 분과위 개최 □ ‘세계 물 비전’ 발표 : 세계의 물 현황과 25년 후의 물 전망 제시 □ ‘행동의 틀(Framework for Action)’ 제시 □ 각료급 국제회의 개최 : 130개국 114명의 물 관련 장관 참석 □ ‘헤이그 선언’ 채택 : 21C에 있어서의 물 안전보장을 목표로 함 □ 세계 물 박람회 개최 : 32,500여명 방문
제3차	일본 교토, 시가, 오사카	2003. 3	<ul style="list-style-type: none"> □ 37개국, 11개 국제기구 참가 □ 식량과 농업을 위한 물 각료회의 및 농업장관회의 개최 □ 주제별, 지역별, 특별주제 세션, CEO, 패넬미팅 등 다양한 회의 개최 □ 가상 물 포럼, Water Voice 등 진행 □ 세계 물 박람회 개최 : 40,000여명 참가 □ 지역 및 분야를 초월한 대화의 장으로, 물 원조 기관, 유엔기구, NGO, 공공단체, 민간 기업 등의 상호 이해와 물 문제 개선을 위한 지식과 경험을 공유함

* 자료 : 최선화(2003, 140)

이중에서도 제2차 세계 물 포럼은 물 문제에 있어서 핵심적인 사안을 논의한 포럼이었다고 평가되어진다. 이는 물의 기본적인 속성이 무엇인지에 관한 논쟁으로써 물을 인간의 기본적 필요로 볼 것인지, 아니면 인간의 기본권으로 볼 것인지에 관한 것이었다. 물의 속성을 어떻게 보아야 하는가에 관한 문제는 물의 사유화 논의에 있어서 가장 핵심적인 요소이라고 할 수 있다. 만약 물을 인간의 기본권으로 본다면 지구상의 모든 인간이 필요한 물을 필요한 만큼 이용할 수 있도록 제공될 수 있어야 할 것이며 개인이 소유할 수 없는 공공재로 보아야만 타

당할 것이다. 그러나 물을 기본적인 필요로 본다면, 사람들의 삶에 필요한 물을 공급하는 책임을 국가나 지방정부에서 책임질 필요가 없으며 개인이 소유할 수도 있는 자원으로 인식하게 되는 것이다.

결과적으로 제2차 세계 물 포럼에 참가한 각국 관리들은 ‘헤이그선언’을 통해, 제1차 세계 물 포럼에서의 깨끗한 물을 공급받고 위생 시설을 확보하는 것은 인간의 기본적인 권리라는 ‘마라케시 선언’을 뒤집고 물은 인간의 ‘기본적 필요’라고 선언했다(모드 발로 외 2002, 133-135).

‘헤이그 선언’을 통해 물이 인간의 기본적인 필요로 규정됨에 따라 물은 더 이상 공공재가 아닌 사유재로 전환되기에 이르렀고, 이에 물을 이용할 수 있는 권리를 구매한다는 개념이 발생하게 되었으며, 여기서 더 나아가 물 자체를 매매하기에 이르렀다.

3) 물의 상품화

물의 상품화란 물을 부가가치를 창출할 수 있는 상품으로써 물을 자유롭게 ‘생산’하고 일반 상품처럼 매매가 가능한 사유재로 인식하는 관점을 지칭한다고 할 수 있다. 물의 상품화를 옹호하는 논리는 주로 네 가지로 분류될 수 있다(리카르도 페트렐라 2004, 76-79; 마크 드 빌리어스 2001; 모드 발로 2009, 57-144; 반다나 시바 2004, 133-162; 빌헬름 자거 2008, 60-74).

첫째, 물의 낭비는 물을 저렴하게 공급한 것에서 기인한다. 인류 사회는 물을 상품으로 보지 않고 공공 자산으로 인식해왔기 때문에 물 이용에 대한 가격을 낮게 유지해왔다. 그러나 저렴한 물 가격은 물을 낭비하고 비효율적으로 이용하게 만드는 요인이 되고 있다. 즉 물 가격을 높임으로써 물 절약 의식을 고취시키고자 하는 것이다.

둘째, 물은 근본적으로 희소성을 갖고 있기 때문에 이를 반영한 가격을 반영해야 한다. 인간이 이용할 수 있는 민물의 양은 해마다 줄고 있는 반면, 인구는 점차 늘어나고 있다는 것이 물 전쟁의 근본적 원인이며, 이를 피하기 위해서는 물의 희소성을 반영한 적절한 수준으로 물 가격을 올려야 한다. 물 가격이 비싸질수록 사람들은 물을 절약하게 될 것이기 때문에 물의 효율적 관리가 가능해질

것이다.

셋째, 물의 상품화는 물의 효율적인 유통과 활용을 촉진할 것이다. 시장의 명확한 규정과 재산권의 보장 등의 필요한 제도적 장치가 마련된다면, 물의 시장화는 물을 필요한 사람에게 가장 효율적인 방법을 통해서 분배될 것이다. 특히 물 시장을 통해 개인이나 국가 모두에게 물의 개발과 거래, 활용의 기회를 풍부하게 제공할 수 있기 때문에 전 세계 모두의 이익에 기여할 것이다.

넷째, 공공 부분보다 민간 영역이 물 관리를 보다 효율적으로 할 것이다. 중앙 정부나 지방정부 또는 공공기관보다는 민간 기업이 물 관리를 담당할 때 효율성과 경제성이 더 높아질 것이다. 물의 소유권을 갖고, 인프라를 구축하고, 관리하고, 공급하고, 정화하는 등의 일련의 과정은 공공부문이 담당할 경우 관료주의, 비효율, 경직성, 무사 안일 등의 행태가 나타날 것이며, 민간 부문은 효율, 이익, 유연성, 평등의 대명사로써 작용할 것이다.

이를 종합해보면 세계적인 물 부족 시대를 맞아 물 관리의 효율성과 합리성을 증진시키기 위해서는 기존의 방식으로는 적절한 물의 관리와 분배가 이루어 질 수 없으며, 물의 상품화 및 이를 유통할 수 있는 물 시장의 형성을 통해 물을 보다 효율적으로 관리하고 이용할 수 있을 뿐만 아니라, 물의 교환과정을 통해 새로운 이익을 창출할 수도 있다는 것이라는 것이 물의 상품화를 옹호하는 입장이다.

물의 상품화를 비판하는 논리는 다음의 네 가지로 분류될 수 있다(리카르도 페트렐라 2004, 79-124; 마크 드 빌리어스 2002; 모드 발로 2009, 145-241; 반다나 시바 2004, 133-162; 빌헬름 자거 2008, 60-74).

첫째, 물의 낭비는 비효율적인 관리와 물 낭비를 조장하는 제도에서 비롯되었다. 물의 낭비 요인 중에서 가장 핵심이 되는 사안은 물이 공급되는 과정에서 유실된다는 점이다. 전 세계의 상수도 시설을 통해 공급되는 물 가운데 50%가 누수로 인해 사라져버린다. 특히 물을 관개하여 농사를 짓는 지역의 경우 물을 보다 적게 사용하는 품종을 기르기보다는, 목화와 같이 환금성이 높은 작물을 선택함으로써 물을 대량으로 소비하며 정부 보조금 제도는 이러한 물의 낭비를 조장하고 심지어 권장하기까지 한다.

둘째, 지난 10년 동안 세계의 대부분의 지역에서 물 가격이 올랐지만 물 낭비

는 줄어들지 않았다. 그간 물의 낭비는 저렴하게 공급되는 물 가격이 원인으로 생각되었다. 그러나 최근 20년간 세계의 대부분 지역에서 수도 가격은 상승하였고 일부지역의 경우 100%를 상회하여 상승하였다. 그러나 물 이용량은 인구 증가와 더불어 오히려 증가하였고, 기술의 발달에 의해 가구당 물 이용량 또한 함께 증가하였다. 더욱이 물을 가장 많이 소비하는 영역은 산업 현장과 농업 부문으로, 이러한 영역에 대한 물 비용은 오히려 감소하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 물은 대체가 불가능하기 때문에 물의 유통과 활용 과정에서 물의 독점, 물의 불평등한 분배 등 부작용이 발생할 것이다. 석유와 같은 시장의 다른 품목들은 한 가지 품목이 시장에 결여되어 있을 경우, 다른 유사한 품목으로 대체 가능하다. 그러나 물은 대체할 품목이 존재하지 않는다. 이에 물이 시장의 ‘보이지 않는 손’에 의해 통제받게 될 경우 물을 독점 또는 과점하려는 세력이 생겨나게 될 것이며, 이는 물 가격을 상승시킬 뿐만 아니라 물의 적절한 분배를 저해하는 요소로 작용할 것이다.

넷째, 세계적으로 물이 민영화 된 지역에서 민영화 전 보다 저렴한 비용으로, 안전한 물을 얻고 있는 지역이 단 한 곳도 없다. 민간 기업은 그 속성상 이윤을 극대화하고자하며, 환경의 지속가능성이나 물의 안정성과 같은 가치에는 투자를 꺼리고 있다. 이는 수도민영화를 실시한 지역의 상황을 볼 때 더욱 절실히 드러나는 부분으로, 수도민영화를 실시한 대부분의 지역에서 수도료가 대폭 증가하였으며, 정부(또는 지방정부)의 지원 또한 지속적으로 이루어지고 있다. 더욱이 민간 기업이 이윤을 극대화하기 위한 목적으로 대규모 해고를 단행하고, 물의 정수와 같은 정보의 접근성을 통제하는 경향이 있기 때문에, 물의 안정성에 위협이 발생하게 된다는 것이다.

이를 종합해보면 세계적인 물 부족 시대를 맞아 물 관리의 효율성과 합리성을 증진시키기 위한 방안으로써 물의 상품화는 적절한 물의 관리와 분배가 이루어질 수 없다는 것이 물의 상품화를 비판하는 입장이다. 따라서 대다수의 선진국에서와 같이 공공영역이 물을 관리하고 공급하는 역할을 수행하는 것이 경제적, 정치적 안정성을 가져올 수 있으며 물의 공급을 통해 인간답게 살 권리, 즉 인권에도 기여한다는 것이다.

<표 3> 물의 상품화를 둘러싼 쟁점 비교

구 분	옹호하는 논리	비판하는 논리
물의 낭비	저렴한 물의 공급	비효율적인 관리와 물 대량소비를 조장하는 제도
물 가격	물 가격을 인상함으로써 물을 절약하게 될 것임	물을 가장 많이 소비하는 영역은 농업과 산업 시설로, 이들에 대한 물 가격은 오히려 낮아졌음
물의 상품화	물의 효율적인 유통과 활용을 촉진	물의 독(과)점과 물의 불평등한 분배가 이루어 질 것임
민영화	민간 영역이 공공 영역에 비해 보다 효율적인 물 관리를 할 수 있음	전 세계적으로 민영화 된 지역에서 물 가격의 상승했으며, 안전성 또한 보장받고 있지 않음

2. 물의 공공성과 인권

공공성(公共性)은 사적성(私的性)과 대비되는 말로 개인적 권리나 이익을 넘어선 다수 사람들의 권익에 관계되는 개념이다(권형준 2008, 92-94). 공공성이란 일반 사회와 이해관계를 갖는 성격으로 국가, 사회의 복지, 또는 공익과 관계있는 ‘공적인 성질’을 의미한다. 공공성에 대한 해석은 세 가지로 분류될 수 있다.

첫째, 공공성을 도덕성의 한 구성요소로 파악하는 것이다. 이러한 관점에서는 공공성을 ‘공동의 관심사’라는 측면과 ‘공동의 합의’라는 측면에서 이해한다. 둘째, 공공성을 의사결정을 위한 민주적 의사소통 절차로 규정한다. 셋째, 공공성을 ‘행위 능력’이나 주체적 존재로서의 공공적 자아가 갖는 특성으로 파악하는 것이다. 오늘날의 공공성은 “국가 차원의 복지사회 구현을 목적으로 하는 일체의 행정행위”를 의미하며 가장 적극적인 공공성의 개념이다(고영호, 2006).

공공성은 ‘공식적인 것(Officialness)’와 ‘공적인 것(Publicness)’의 두 가지 의미를 내포하고 있다. 공식적인 것으로서의 공공성은 국가 또는 정부의 범위 내에서 이루어지는 권력과 권위의 공식적인 행사와 관련된 공식적인 활동을 의미하는 것으로 협의의 공공성이라 할 수 있다. 반면 공적인 것으로서의 공공성은 공적 성격(Publicness)에 보다 많은 의미를 부여하는 것으로, 넓은 의미의 공공성이라고 할 수 있다. 공공성이 공공 생활(Public life)과 공공 문제(Public affairs)라

고 할 수 있는 영역으로 범주와 차원이 확대되는 것이다(백승현, 2002).

그런데 여기에서 공적인 것의 성격은 공공성의 대상을 의미하며 공식적인 것은 공공성의 주체를 의미하는 것이다. 즉, 공적인 것은 공적 자격을 가진 행위자를 의미하기 때문에 사적 자격을 가진 행위자는 공적인 것에 해당하지 않는다. 공적 성격은 공공성을 내재하고 있는 행위에 대한 판단으로 행위의 대상이 공공과 관련된 영역으로 국한된다는 행위의 범위에 대한 개념이다.

이런 의미에서 볼 때 ‘공공성의 확보’라는 개념은 공공 주체에 의한 공공 성격에 대하여 행하여지는 것으로 제한될 수 있다. 즉, 공공성의 확보에 있어 자격으로서의 공공주체는 필요조건이며 대상으로서의 공적성격은 충분조건이 된다. 공공성 확보에 있어 사업주체가 중요한 이유는 사업 주체에 따라서 사업의 지향점이 달라지기 때문이다. 이는 극단적으로 공익성과 효율성 양자 간 선택의 문제가 제기되었을 때 공공주체에 의한 사업운영은 공익성에 우선할 수 밖에 없다는 현실적인 제한에 근거를 두고 있다(권형준 2008, 94).

이러한 측면에서 물에 대한 공공성은 물에 대한 통일성, 일반성 및 동질성을 추구한다. 즉, 이것은 지역, 계층, 세대를 초월한 보편적인 물 공급 서비스의 제공을 의미한다. 세계물위원회(World Water Council)는 물에 대한 공공성을 ‘물에 대한 인간의 권리(The Right to Water)’로 표현한다. 국제연합(UN)의 경제·사회·문화적 권리위원회(CESCR; Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 「General Comment No. 153.」을 통해 ‘물에 대한 인간의 권리’는 모든 사람들이 개인용도 및 가정용도로 충분하고, 안전하며, 적정하고, 물리적으로 접근가능하며, 감당할 수 있는 수준의 물에 대한 권리를 의미한다고 하였다.

UN은 물의 이용에 대한 기본적인 네 가지 요소를 정의하였다. 첫째, 충분성(Sufficient)으로 이용에 있어 충분한 양이어야 한다. 둘째, 안전성 및 적정성(Safe and acceptable)으로 이용에 있어 안전(색, 냄새, 맛 등에 있어)해야 한다. 셋째, 접근성(physically accessible)으로 물리적으로 이용이 가능한 범위 내에 존재하여야 한다. 넷째, 적절한 가격(affordable)으로 능력에 따라 이용에 제한이 있어서는 안 된다.

이와 함께 UN은 정부가 해야 할 세 가지 의무를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 물 공급의 중단 등 물 이용에 대한 부당한 장애사항 제거, 둘째, 오염 방지

등 물 이용에 대한 보호, 셋째, 규정 설정, 프로그램의 개정·적용, 예산할당, 모니터링 등 물에 대한 인간의 권리를 보호하기 위한 충분한 조치를 취하는 것 등이다(권형준 2008, 94-96).

<표 4>를 보면, ‘물에 대한 인권’에서 UN은 반드시 행정당국이 직접 물 서비스를 수행해야 물 공급의 공공성이 확보되는 것으로 보는 것은 아니다. 그러나 물 서비스에 대한 정부의 효과적인 통제가 가능해야 하며, 물 서비스의 주체를 막론하고 공공의 참여와 투명성, 그리고 인권 기준을 위배했을 때 적절한 제재를 취할 수 있는 작동구조 등이 있어야 한다고 제시하고 있다. 그리고 수도 서비스의 제공에 대한 비용에 대하여는 서비스 제공에 따른 기본적 경비를 회수할 수 있는 최소한의 수도 요금 징수를 목표로 하고 있다. 이러한 점에서 일반적인 사업영역에서 달성될 수 있는 적정 이윤 개념이 아닌 최소 이윤개념으로 물 서비스 이용 요금을 명시하고 있다. 일반적으로 민간 기업은 최소한의 비용으로 최대한의 이윤을 추구하기 때문에 이러한 물에 대한 인권이 제시하는 기준에 부합하기 힘들다. 따라서 물에 대한 인권은 민간 기업에 의한 물 서비스 제공보다는 공적 주체에 의한 물 서비스 제공이 물에 대한 인권을 충족시키는데 있어서 보다 적합함을 나타내주고 있다.

<표 4> 물에 대한 인권(Human Right to water)의 의미

법 령	내 용
모든 수요자에게 무료로 제공되어야 하는가?	<input type="checkbox"/> 모든 사람들이 안전한 물을 공급받는다든 전제 하에 단지 깨끗한 물을 공급하고 위생설비를 제공하는데 필요한 비용만 회수할 정도면 충분 <input type="checkbox"/> 가격이 가장 열악한 집단에 속해 있는 사람들에게도 적정해야 함
모든 주거지에 상하수도 시스템이 제공되어야 하는가?	<input type="checkbox"/> 그런 시스템이 갖추어져 있지 않을 때 적정한 시간 안에 적정 거리 내에 있는 기존 시스템에 접속할 수 있으면 됨
상당한 추가적 지출을 의미하는가?	<input type="checkbox"/> 새천년개발목표(Millennium Development Goals)와 요하네스버그 선언에 참여한 국가들이 현 상황에 좌우되는 액수를 보완해주는 지원을 해야 함
물을 접하지 못하는 개인은 행정당국에 법적 보상 요구가 가능한가?	<input type="checkbox"/> 행정당국의 법적 의무는 주의 의무와 함께 물에 대한 권리를 향상시키는 것에 한함(General Comment No.15)

법령	내용
공공주체(행정당국)에서 수도서비스를 직영해야 하는가?	<input type="checkbox"/> 물에 대한 인권은 General Comment No.15에 의한 기준만 충족된다면 서비스 운영형태는 중요치 않음 - 가장 적절한 관리형태(공공, 민간, 민관 등)를 설정한 후 행정당국이 수도서비스에 대한 효과적인 통제를 의미 - 어떠한 메커니즘이라도 공공 참여와 투명함, 그리고 인권 기준을 위배했을 때 패널티를 전제
어떤 나라의 안전한 물이 부족한 이웃나라에도 제공되어야 하는가?	<input type="checkbox"/> 물에 대한 인권은 주권 행사라는 국가의 의무에 반하여 행사될 수 없음 <input type="checkbox"/> 수자원을 국경에서 공유하는 경우 물에 대한 인권은 적용되지 않음 - 국가 간 공유하천의 수자원에 대한 국제적으로 합의된 규정에 의함

※ 자료 : 권형준(2008, 94)

3. 물 민주주의

물 민주주의에 관한 논의는 반다나 시바(Vandana Shiva)가 시발점이 되었다고 할 수 있다. 물에 대한 통제를 둘러싼 비민주적인 요소들은 사회적 통합성을 저해하고 이는 사회의 다양성과 문화적 정체성을 파괴시키는 결과를 초래하게 된다. 반다나 시바는 이를 다음의 세 가지로 제시하고 있다(2003, 19-20). 첫째, 비민주주의적인 경제제도는 물에 대한 의사결정권을 중앙정부로 집중시킨다. 정책 결정은 '민주적 절차'에 의해 선출된 정치인에 의해 판단 내려지고 있지만, 그 결과 일반 대중들은 불공평한 대접을 받고 일부의 사람들만 혜택을 받게 된다.

둘째, 물에 대한 민주적인 통제가 훼손되면 문화적 정체성이 위태로워진다. 대중들이 자신의 삶에 직접적으로 영향을 받는 물에 대하여 통제할 수 없게 됨에 따라 물을 차지하기 위한 경쟁을 치열하게 전개해야만 한다. 이는 전통적으로 자원을 무상으로 분배하던 문화적 전통이 훼손되고 정치적·경제적 권력의 획득을 거쳐야만 물에 접근할 수 있게 되는 것이다.

셋째, 민주사회에서 경제적인 의제는 정치적 의제가 될 수 있으며, 이는 사회구성원들의 결정에 의해서야만 한다. 그러나 현실적으로 이러한 경제적인 결정이

세계은행이나 국제통화기금, 세계무역기구 등에 좌우되는 경제의 세계화 속에서 이들의 영향력이 민주적 절차를 초월하게 되고, 이는 종족, 종교, 지역감정 등 근본주의를 부추기는 형태로 나타나 사회를 분열시키는 요소로 작용한다.

이러한 민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 구성원들이 자원을 어떻게 소유하고 이용할 것인지와 같은 자신들의 문제를 스스로 결정하기 위해, 선거와 같은 절차적 민주주의 뿐만 아니라 생태적·경제적인 민주주의를 발전시키고 문화적 다양성을 보장할 수 있는 새로운 패러다임이 요구된다. 이를 극복하기 위한 새로운 패러다임으로써 반다나 시바는 물 민주주의 개념을 제안하고 있다.

반다나 시바는 이를 위한 아홉 가지의 물 민주주의 원칙을 제시했다(2003, 79-81). 첫째, 물은 자연이 주는 선물이다. 둘째, 물은 우리 삶에 필수적인 것이다. 셋째, 모든 생물은 물을 매개로 연결되어 있다. 넷째, 생명체를 유지하기 위한 물은 무료로 공급되어야 한다. 다섯째, 물의 양은 한계가 있으며 고갈될 수 있다. 여섯째, 물은 절약되어야 한다. 일곱째, 물은 공유재이다. 여덟째, 물을 파괴할 권리를 가진 사람은 아무도 없다. 아홉째, 물은 대체할 수 없다.

즉 물 민주주의는 물을 인간의 기본권으로 인식하고 물에 대한 권리를 다시 시민에게 돌리고자 하는 이념을 근간에 두고, 물 위기를 극복하기 위한 물의 낭비의 저감과 보전을 위한 현실적 노력의 결합체라고 할 수 있다. 즉 물의 공공성을 근간으로 하여 물 관리 제도를 개선하고 참여를 통한 민주적인 의사결정을 통해 물 접근성의 평등을 보장하고자 하는 것이다.

이러한 물 민주주의적 관점에서 물 부족의 원인을 살펴보면 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 물의 오염 및 과다 취수 둘째, 물 접근성의 불평등 셋째, 비합리적인 물 통제 넷째, 비합리적인 제도 등으로 파악한다. 따라서 물 민주주의적 해결방안은 첫째, 물의 보전 둘째, 물 접근성의 평등 보장 셋째, 공공영역(시민)에 의한 물 통제 넷째, 제도적 개선 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

물 보전이란 물 위기의 근간을 인간이 이용가능한 담수자원의 고갈로 파악하고 이를 극복하기 위한 근본적인 대안을 추구하는 것이다. 이를 위해 지구상의 물을 지키고 유지하기 위한 많은 방법이 강구되고 많은 정보와 권고사항이 생겨나고 있다. 물 보전을 위한 실천적 방안으로 다음의 세 가지를 들 수 있다(모드발로 2009, 216-219).

첫째, 빗물이 지역에서 자연적으로 함양될 수 있는 공간을 조성해야 한다. 이는 자연적인 공간의 복원 및 조성뿐만 아니라 빗물 모으기와 같은 인공적 노력을 병행해야 함을 의미한다. 둘째, 지하수가 새로 채워지는 양보다 더 많은 양을 채수하지 못하도록 해야 한다. 물 수지(water budget)는 마치 은행통장과 같이 이해될 수 있다. 통장 잔액보다 많은 인출을 할 수 없는 것과 마찬가지로 지하수를 채워지는 양보다 많이 취수하는 행위는 지속가능성을 파괴시키며 미래 세대에 대한 빚을 지는 것과 같다. 지하수는 한번 고갈이 될 경우 다시 생성되는 경우가 적기 때문에 완전히 고갈되지 않도록 해야 할 것이다. 셋째, 지표수와 지하수원을 오염시키는 행위를 중단하고 이를 엄격히 규제하는 제도를 마련해야 한다. 특히 해외에서 오염을 일으키는 자국 기업에 대한 규제를 강화해야 하며, 농약 등 화학물질 사용에 관한 규제를 강화해야 한다. 특히 물은 한번 오염이 될 경우 복구하는데 천문학적 비용이 들 뿐만 아니라 완전 복구가 불가능한 경우가 많아 예방적 차원으로 접근되어야만 한다.

물 접근성의 평등 보장은 물 위기를 인권적 측면으로 접근하는 것이다. 물에 대한 접근성은 물리적 접근성, 경제적 접근성, 비차별성(Non-discrimination), 그리고 정보 접근성(Information accessibility)으로 구성될 수 있다. 물리적 접근성은 물은 인간이 필요한 필수적인 요소로써 적어도 누구나 생존에 필요한 최소한의 물이 제공되어야 한다는 것이다. 경제적 접근성은 이러한 생존에 필요한 물에 대해서는 무상으로 지급되어야 하며, 추가적인 물 이용에 있어서도 최소한의 비용으로 제공되어야 함을 의미한다. 비차별성은 물 접근에 있어서 성별, 직업, 인종, 연령 등에 의하여 차별되지 말아야 한다는 것이다. 정보 접근성은 누구나 자신이 마시는 물에 대하여 취수, 정수, 그리고 자신에게 이르기까지의 수송 과정에 대한 정보에 대하여 접근할 수 있어야 함을 의미한다.

특히 물에 대한 정보 접근성이 보장되지 않을 때 비합리적인 물 통제를 불러올 수 있다. 따라서 물 민주주의적 관점에서는 이러한 물에 대한 정보의 접근성은 공공 영역에 의한 물 통제의 주요 수단이 된다. 더욱이 물에 대한 수질 측면으로 접근할 때 물의 취수와 정수, 관리에 있어서 적정한 위생체계의 확립은 필수적인 요소이다. 적정한 위생체계 확립을 위해서는 물에 대한 감시체계가 필요하며, 이는 물에 대한 정보의 접근성에 의해 보장될 수 있다. 이 외에도 무분별

한 물 이용을 막고, 보다 효율적인 물 관리가 이뤄지기 위해서는 물의 이용 및 관리 계획 등의 수립에 있어서도 시민에 의한 감시체계가 보장되어야 한다. 결과적으로 정보 접근성은 물의 공급과 관리에 있어서 긴밀히 연계되어 있어 물 민주주의의 핵심요소로 기능하게 된다.

마지막으로 제도적 개선은 앞서 살펴보았던 물 민주주의의 이념들을 제도화하고자 하는 것이다. 현재의 물 관리 제도는 물의 남용을 방치하거나 심지어 많은 부가가치를 창출한다는 이유로 권장하기까지 하고 있어 개선되어야 할 것이다. 특히 제3세계의 경우 미래에 물이 고갈되는 것을 우려하기보다는 당장의 급한 경제적 어려움을 해결하기 위해, 물을 관개하여 경작하는 지역에도 목화와 같이 물이 다량으로 사용되는 환금성 작물을 재배하는 경향이 있으며, 정부는 보조금 등을 통해 이를 장려한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 정치적 결단이 필요하다. 즉 일부 경제적 손실을 감안하고서라도 무분별한 물의 남용을 줄이고, 물의 순환과정을 파괴할 수 있는 물 이용에 대한 단호한 중단이 필요하다. 이와 함께 물 보전을 위한 노력의 제도화, 공적 영역(시민)에 의한 물 통제를 위한 제도적 보완, 물 절약 기술의 개발 및 이용을 촉진할 수 있는 법률의 제정 등이 포함되어야 할 것이다.

III. 물의 상품화 현황

1. 세계적인 흐름

물의 상품화는 크게 네 가지 형태로 나타나고 있다. 첫째는 주변에서 가장 쉽게 찾아볼 수 있는 것으로 생수⁸⁾의 형태로 물을 판매하는 것이다. 이는 주로 지하수를 그대로 또는 정제 과정을 거쳐 플라스틱 병 등에 담아 판매하는 것이다. 이는 수돗물에 대한 사람들의 불신과 더불어 건강한 삶을 살고자 하는 현대인들의 취향 변화를 반영한 것이다. 둘째는 상수도의 민영화를 통한 물의 상품화이다. 이는 상수도의 관리 영역만을 담당하거나 상수도 시설 전반에 대한 소유권까지를 포함하는 형태로 주로 거대 다국적기업에 의해 이뤄지고 있다. 셋째는 물은 물 부족 지역 혹은 물 대량 소비 지역으로 운반하는 형태이다. 대형 댐이나, 호수 등에 있는 물을 송수관이나 선박 등을 이용하여 물리적으로 이동시키는 것이다. 마지막으로 나노 기술을 통해 오염된 물을 정화하거나 해수 담수화 기술을 통해 바닷물을 담수로 변환하는 등 신기술을 통해 민간 기업이 물을 생산하고, 물 부족 지역에 물을 제공하는 형태로 나타나고 있다.

<표 5> 세계 10대 물기업의 물분야 사업 현황

기업명	사업 영역
Suez	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도, 하수처리수 재이용, 산업체 수처리, 해수담수화, 지하수관리, 슬러지 처리·재이용, 빗물 이용
Veolia환경	상수도(수자원 개발·관리 포함), 물절약, 하수도, 하수처리수 재이용, 산업체 수처리, 해수담수화, 지하수관리, 슬러지 처리·재이용
RWE	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도, 산업체 수처리
Agbar	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도, 농업관개, 해수담수화, 슬러지 처리
SABESP	광역상수도(수자원 개발·관리 포함), 지방상수도, 하수도, 하천관리

8) 우리나라의 경우 주요 법령에 따르면 광천수, 생수 등은 ‘먹는샘물’로 규정되어 있으나, 본 연구에서는 보다 일반적으로 광범위하게 사용되는 ‘생수’로 표기하였다.

기업명	사업 영역
United Utilites	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도, 산업체 수처리
FCC	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도
ACEA	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도, 산업체 수처리
Severn Trert	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도, 산업체 수처리
Saur	상수도(수자원 개발·관리 포함), 하수도

※ 자료 : 권형준(2007)

1) 생수

생수는 처음에는 부유한 사람들을 위해 고안되었던 것으로, 프랑스의 비텔(Vittel)사가 1855년 병입 광천수의 판매 허가를 받아 물을 유리병에 담아 판매한 것으로부터 시작되었다(모드 발로 2009, 119). 이로부터 100년 후 비텔사는 플라스틱 병에 물을 담은 최초의 생수를 시장에 발매하였고, 이는 생수 시장이 급성장하는 계기를 만들게 되었다.

생수는 상품에 따라 수돗물 보다 240 ~ 1만 배 더 비싸 생수 산업은 높은 수익성을 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 생수는 1970년대 초를 기준으로 세계적으로 약 10억 리터의 물이 판매되었으나 2006년에는 2,000억 리터의 물이 판매되는 등 연간 성장률이 10퍼센트에 이르고 있으며 특히 이 가운데 4분의 1이 무역을 통해 국경을 넘어 해외에서 소비되고 있다(모드 발로 외 2004, 223; 모드 발로 2009, 114).

생수 시장은 현대인들이 건강을 최고의 가치로 인식함에 따라 급격히 확장되고 있는 것으로 평가되고 있다. 즉 생수 시장의 발달은 ‘완전한 건강’의 추구라는 서구 사회의 의식 변화와 더불어, 완전한 건강을 유지하기 위해 방해되는 요소를 제거하기 위한 현대인의 기술에 대한 신뢰가 접목되어 나타난 것이다(페트렐라 2004, 121). 특히 이러한 생수 선호도의 증가는 수돗물에 대한 안정성에 시민들이 의문을 갖게 하는 생수 회사의 마케팅에 힘입어 더욱 확장되었다. 즉 생수 회사들은 생수가 ‘천연의 물’이라는 것을 강조하면서, 인간이 가공한 수돗물보다 더 순수하고 맛이 좋으며 심지어 최근에는 물의 특성에 따라 맛과 품질에 있어 차이가 있다고 주장하면서 기호별로 선택할 수 있는 장점이 있다고 홍보하고 있다.

반면 생수의 형태로 나타나는 물의 상품화는 세 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 물을 플라스틱 병에 담아 판매하게 되면 빈병이라는 환경 쓰레기가 대량으로 발생하게 된다. 물론 플라스틱 병은 재활용이 가능하지만 이는 이른바 선진국에 서조차 다른 재활용 가능한 물품과 마찬가지로 전량 재활용 되지는 않고 있다는 점에서 오랜 기간 동안 썩지 않는 환경 쓰레기로 기능하게 된다는 점에서 문제를 안고 있다. 더욱이 플라스틱 병의 재활용에 있어서 활용도 면에서 한계가 있을 수 밖에 없는 문제점⁹⁾을 가지고 있다.

둘째, 생수는 전통적으로 물을 공유하던 관습을 붕괴시키고 물의 상품화를 촉진한다. 생수는 물을 돈을 주고 구입한다는 개념을 일상화시키는데 일조하고 이는 갈증에 시달리는 사람들에게 물을 무료로 제공하는 것을 주저하게 만드는 요인이 된다. 더욱이 이러한 물의 상품성에 관한 인식의 확산은 여타 다른 물의 상품화를 촉진시킨다는 점에서 문제가 되고 있다.

셋째, 생수를 통한 물에 대한 인식의 변화는 깨끗한 물에 대한 평등적 접근성을 저해한다. 이는 생수 회사들이 ‘사람의 손이 닿지 않은’ 보다 깨끗한 물을 찾아 제3세계에서 물을 채취하여 판매하는 반면, 정작 생수에 이용할 물을 채취하고 있는 제3세계의 주민 당사자들은 깨끗한 물을 구입할 자금을 가지고 있지 않아, 일반적인 용수를 오염된 물에 의존할 수 밖에 없게 만드는 아이러니를 함께 지니고 있다.

2) 수도민영화

보편적으로 정부의 수도 공급은 정치적 안정과 경제적 평등을 유발하였다. 그러나 1800년대 후반, 프랑스는 수도 공급을 민간 영역으로 이전하기 시작하였다. 이때 지금의 수에즈(Suez)로 명칭이 바뀐 리요네즈데조(Lyonnaise des Eaux), 비방디(Vivendi)로 명칭이 바뀐 제네랄데조(Generale des Eaux), 그리고 베올리아(Veolia) 등이 생겨나는 등 프랑스는 여타 국가에 비해 빠르게 수도민영화 체

9) 전통적으로 물을 담는데 이용되었던 물병의 경우 단순히 가정에 깨끗이 씻기만 하면 몇 번이고 재활용이 가능하다. 반면, 생수용 플라스틱 병의 경우 깨끗이 씻는다하더라도 각종 박테리아가 급격하게 번식되어 가정에서 재사용할 수 없고 화학적 처리를 거쳐야만 재사용할 수 있다.

제로 변화하였다.

수도민영화는 1990년 기준 약 5,000만 명의 사람들에 대하여 이루어졌다. 그러나 현재는 전 세계 인구의 10퍼센트에 달하는 약 6억 명에 대하여 이루어지고 있다. 이러한 수도민영화는 세계적으로 점차 확산되고 있으며 물 기업의 자체 예상치에 따르면 앞으로 10년 내에 현재의 약 2배의 사람들이 민간 기업에 의해 물 서비스를 받게 될 것으로 보고 있다(모드 발로 2009, 59-60).

<표 6> 주요 국가의 물 민영화 현황

구분	전문기업 공급비율		물시장 참여 형태 및 특징	상하수도 운영형태
	상수도	하수도		
칠레	91%	88%	- 대규모 사업 영국식 민영화, 중소기업 30년 양여계약	통합
영국	90%	93%	- 잉글랜드·웨일즈 완전민영화(기간 27년)	통합
프랑스	76%	57%	- 지방자치단체 또는 연합체의 위탁계약 - Sapin법(1993)이후 위탁기간 최장 20년	통합 형태 발달
체코	68%	65%	- 10년~30년 양여계약	통합
아르헨티나	46%	37%	- 30년 양여계약(95년 계약 존재)	통합
스페인	45%	52%	- 계약형태 다양(50년 계약 존재)	혼합
그리스	44%	37%	- 20~30년 양여계약	통합
이탈리아	41%	29%	- Galli법(1994)으로 20~30년 위탁의무화	통합
브라질	20%	14%	- 25~30년 양여계약	통합
독일	17%	14%	- 중·장·단기위탁(최장 30년)	일부통합

※ 자료 : 권형준(2007)

수도민영화는 시장주의에 입각한 신자유주의적 이데올로기에서 그 시발점을 찾을 수 있다. 이 이데올로기는 마가렛 대처가 정권을 잡았을 때 처음 등장하였으며, 미국에서는 로널드 레이건이 대통령으로 집권할 당시 공산주의에 대한 주요 대응책으로 채택되었다(모드 발로 2009, 61).

그러나 제3세계의 경우는 민영화에 대해서 선진국과는 다르게 접근하고 있다.

제3세계의 경우 일반적으로 식민지 유산으로 극소수의 상류층 집단을 위한 상수도 시설이 있었을 뿐, 일반 대중을 위한 상하수도 시설은 미비한 실정이다. 그러나 제3세계의 정부들은 재정의 취약성으로 인해 일반 대중에 대한 수도시설을 확충하는데 어려움을 겪고 있으며, 이러한 문제는 오염된 물의 이용에 따른 각종 수인성 질병 확산의 원인이 되고 있다¹⁰⁾. 이에 따라 국제연합(UN)은 1980년대를 ‘국제 식수 공급과 위생에 대한 10년’으로 선포하고 선진국 모델¹¹⁾을 기준으로 제3세계의 물 공급을 위한 목표를 세웠다. 그러나 제3세계의 수도 공급을 위한 모델은 민간영역의 투자를 유인하기 위해 수도민영화를 불러오게 되었고, 이러한 배경에서 제3세계에서의 수도민영화가 확산되었다.

상하수도를 둘러싼 물 산업의 특징은 다음의 여섯 가지 특징을 지닌다(권형준 2008, 71). 첫째, 물의 지역성(Locality)으로 인해 공공부문이든 민간부문이든 영주체와 관계없이 지역별로 독점공급체계를 형성한다. 즉 물 산업은 지역적으로 불균등하게 분포되어 있는 물을 이용하며, 원거리 이동이 쉽지 않은 물리적 특성으로 물 산업이 지역성을 띠게 된다. 따라서 물 산업은 인근 지역에서 물을 확보하여 적절한 처리를 거친 후 주민에게 공급하고, 이용된 물은 다시 처리하여 인근 수계에 방류하는 지역적 시스템을 형성해 왔다. 이는 통신, 전력, 가스 등 다른 네트워크 산업과는 매우 다른 특성이다.

둘째, 자연독점성(Natural Monopoly)으로 물 산업은 전형적인 네트워크(예를 들어 송수관로와 같은 기반 시설) 산업으로 해당 지역에 상수도관과 하수도관 등 기반 네트워크를 설치해야만 서비스 공급이 가능하다. 그러나 이러한 네트워크를 동일 지역에 2개 이상 설치하는 것은 매우 비효율적이다. 또한 정수장이나 하수처리장의 경우 대규모 자본이 집약적으로 투자되는 장치산업의 특성상 규모의 경제가 존재한다. 이러한 물 산업의 특성은 특정 지역에 하나의 사업자가 독점적으로 서비스를 공급하는 것을 가장 효율적인 것으로 만들며, 결국 자연독점이 형성된다.

셋째, 긍정적 외부효과(Externalities)로 물 산업은 시장 기구에 내재화하기 어

10) 실제로 제3세계에서 기아로 인한 사망이나 에이즈 등의 질병보다는 오염된 물을 식수원으로 사용하는데 따르는 수인성 질병에 의한 사망의 비율이 높은 것으로 알려져 있다.

11) 정부에 의한 수도 공급 모델을 의미한다.

려운 긍정적인 외부효과를 포함하고 있는데, 상수도의 경우 수도물 사용의 증가는 공공의 건강위험을 감소시키며 하수도의 경우에도 수질환경 개선이라는 측면에서 긍정적 외부효과를 갖는다. 이러한 긍정적 외부효과의 존재로 인해 물 산업에는 상당한 공익적 가치가 존재한다. 결국, 물 산업의 경우 사회적(Social) 측면의 경제적 타당성이 재무적(Financial) 측면의 타당성 보다 일반적으로 높으며, 이로 인해 정도의 차이는 있겠지만 정부나 공공부문의 개입을 필요로 한다.

넷째, 요금재(Toll Goods)로써 상·하수도 서비스는 공공성이 강하기는 하지만, 조세를 재원으로 국가와 지자체가 직접 공급하는 공공재(public goods)와는 다르다. 즉, 집단적으로 소비되기는 하지만 특정 그룹의 사람들을 소비로부터 배제할 수 있기 때문이다.

다섯째, 낮은 자산회전율로써 물 산업은 대규모의 고정자산을 필요로 하는 전형적인 인프라산업으로 인프라의 설치와 운영에 막대한 비용이 소요되나, 물 산업은 통신, 전력, 가스 등 유사 산업과 비교하여 상대적으로 매우 낮은 자산회전율을 보인다. 이처럼 낮은 자산회전율은 물 산업이 전력, 가스 등 다른 네트워크 산업과는 달리 자산소유권이 민간에 이전되는 형태의 완전 민영화(Privatization)는 실현되기 어렵다는 것을 나타낸다.

여섯째, 물 산업 관련 시설의 상태 확인이 어렵다는 점이다. 물 산업 인프라는 크게 네트워크와 시설로 구성되는데, 전체 인프라의 70% 이상을 차지하고 있는 네트워크의 경우 물을 운반하기 때문에 부식에 취약하고 대부분 지하에 매설되어 있으며, 시설인 취·정수시설, 가압시설, 전기공급시설 등은 사람들이 쉽게 접근하기 어려운 곳에 입지하는 경우가 많다. 시설 상태는 수도물이나 하수처리의 품질에 직접적인 영향을 주고, 하수 누수로 인한 오염을 유발할 수 있으므로 적기에 적절한 투자가 이루어져 정상적인 상태가 유지되어야 한다. 그러나 쉽게 눈에 띄지 않는 물 산업 인프라의 특성으로 인해 물 산업 인프라의 상태를 실시간으로 확인하기가 어렵고, 이로 인해 물 산업 인프라는 투자 우선순위에서 뒤쳐져 결국 투자가 충분히 이뤄지지 못하여 제대로 된 서비스를 제공하지 못하는 부실이 발생할 소지가 매우 높다.

수도민영화는 주로 다음의 세 가지 방식에 의해 추진된다. 첫째, 주로 ‘이권계약’ 방식으로 일컬어지며 민간 기업에게 수도시설 운영권을 넘겨주고 이윤을 위

해 소비자들에게 요금을 부과할 권리를 주는 방식이다. 이는 영국과 인도에서의 수도민영화 모델로 민간 기업이 상하수도관을 신설하고 보수, 관리 등 모든 투자 및 수도 서비스에 대한 책임을 지는 대신 이들 민간 기업들은 정부의 어떠한 간섭도 받지 않는 형태이다.

둘째, ‘임대계약’으로 표현되는 방식으로 민간 기업에 수도시설 운영권을 넘겨 주고 요금부과 권리를 주며, 수도 공급에 있어 보수, 관리 등의 책임을 지는 것은 동일하지만, 여전히 정부(또는 지방정부)가 새로운 투자(예를 들어 상하수도관을 신설하는 등)에 대한 의무를 지는 형태이다.

마지막으로 ‘경영관리계약’ 방식으로 민간 기업들은 단지 수도공급을 관리하는 의무를 지낼 뿐 수도 공급의 보수, 관리 및 새로운 투자의 의무는 지지 않는 형태이다.

그러나 수도민영화의 각 형태들은 결과적으로 모두 동일한 형태로 귀결된다고 보여진다. 수도민영화의 특성상 수도 공급의 안정성 등의 이유로 20년 이상의 장기 계약이 될 수 밖에 없다. 이러한 점에서 각기 형태가 다르다 할지라도 일단 수도민영화가 이뤄지고 난 후에는 민간 기업들이 설령 계약을 이행하지 않는다고 하더라도 국제협약 등에 의하여 보호받기 때문에 정부(또는 지방정부)의 수도 서비스에 대한 영향력은 급도로 약화되게 된다. 반면 물 서비스를 담당하는 민간 기업 입장에서는 적절한 이윤이 발생하지 않을 경우 계약을 파기하거나, 재협상을 요구할 수 있어 형평성이 맞지 않는 문제가 있다. 더욱이 현실적으로 수도민영화의 세 가지 형태는 정부가 기반 시설에 대하여 투자하거나 또는 민간 기업에 대한 지원이 지속적으로 이뤄지고 있다. 결과적으로 각각의 수도민영화 방식들은 형태는 다르지만 모두 동일한 결과를 초래하게 된다.

이러한 수도민영화의 형태로 나타나는 물의 상품화는 세 가지의 문제점을 가지고 있는 것으로 요약될 수 있다(모드 발로 2009, 89-92; 모드 발로 외 2004, 177-204; 반다나 시바 2003, 160-173; 리카르도 페트렐라 2004, 100-114).

첫째, 수도민영화는 기대되었던 것과 달리 수도 요금의 인하를 가져오지 못했다. 현재 민영화를 추진한 대부분의 지역에서 수도민영화 계약 체결 이후 수도 서비스에 대하여 지불하는 금액이 증가하였다. 오히려 일부 지역의 경우 수도민영화 이전에 비해 100%를 상회하는 요금 인상이 이뤄지고 있다. 특히 수도민영

화를 추진한 지역에서의 수도 요금의 상승은 제3세계의 빈곤과 맞물려 수도서비스를 받지 못하는 인구를 증대시키는데 기여하는 요인이 되고 있다. 즉 수도서비스를 제공하는 민간 기업 입장에서는 요금을 지불하지 않는 '고객'에 대해서는 서비스 제공을 할 의무도, 의지도 애초부터 없으며 오로지 이윤의 극대화에만 관심이 있을 뿐이다. 이는 제3세계에서의 물에 대한 불평등한 접근성을 보다 확대시켜 수도민영화의 당초 취지였던 일반 대중에 대한 수도 공급의 확대라는 목표를 달성하지 못하게 하고 있다.

둘째, 수도민영화는 민간분야가 세계은행과 지역은행, 선진국의 자본 지원을 유도할 것이라는 기대에 미치지 못하고 오히려 줄어들게 만들었다. 실제 1998년과 2002년 사이 개발은행의 개발도상국의 수도 기반시설에 대한 투자와 후원기금은 1,500만 달러에서 800만 달러로 감소하였다. 더욱이 이러한 수도민영화에 의한 수도 서비스의 제공은 민간기업의 판단에 의해 이윤이 가장 많이 발생할 것으로 예측되는 지역에 보다 우선순위가 정해진다. 이러한 이유로 수도 서비스가 가장 시급한 지역인 이윤발생 가능성이 적은 제3세계의 경우 민간 투자가 이뤄지기 힘든 근본적인 문제점을 갖고 있다. 특히 제3세계의 경우 공공영역에 의해 수도서비스를 제공하고자 할 때에도 국제기구 등으로부터의 자금 지원을 받기 힘들게 되어 수도민영화가 강요되고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다¹²⁾.

마지막으로 수도민영화는 물 서비스의 향상을 가져오지 못했다. 수도민영화 과정에서 정부 등 공공영역에 의한 수질에 관한 최소한의 규제가 불가능하게 됨에 따라 물의 안전성이 위협받게 되었다. 더욱이 민간 기업의 최대한의 이윤 추구의 속성상 물 관리 인력의 대규모 감축을 불러왔고, 물의 정수에 보다 적은 비용을 투입하게 만들었다. 특히 정부의 규제 또는 요청 등에 의해 민간 기업이 적정한 이윤을 얻지 못할 경우, 계약을 이행하지 않고 계약을 일방적으로 파기하는 등의 행태가 일부 나타나는 등 수도 서비스의 안정적 공급에 있어 문제가 되고 있다.

12) 특히 세계은행은 수도민영화에 저항하는 국가들에게 지원을 줄이는 방식으로 수도민영화를 사실상 강요했다는 의혹도 받고 있다(모드 발로 2009, 89).

3) 물의 대량 수송

물은 지역적으로 편재하고 있으며, 물의 대량 수송은 이러한 물의 불균등성에 착안하여 물 풍족 지역에서 물 부족 지역으로 물을 수송하는 것으로 이윤을 얻고자 하는 것이다. 이는 전통적으로 물 수송관 또는 운하 등에 의해 물을 수송하는 것로부터 시작되었다. 그러나 1990년대에 들어서서 물을 수송할 수 있는 새로운 기술이 개발되었다. 즉 물을 물 주머니에 담거나 대형 선박 등을 이용하여 수송할 수 있게 된 것이다.

물의 대량 수송은 방대한 양의 물을 공급할 권리를 확보하고, 물 수요가 발생하는 지역의 '지불 능력'에 따라 물을 공급하는 것이다. 이러한 물의 대량 수송은 물의 상품화 중에서도 물 자체에 가격을 책정한다는 점에서 가장 직접적인 형태로 평가되고 있다. 물의 대량 수송을 통해 나타나는 물의 상품화 문제는 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 물의 대량 수송의 형태로 나타나는 물의 접근성에 대한 불평등성의 심화이다. 즉 지불능력에 의해 물을 공급하게 됨에 따라 물 접근성의 불평등성이 가장 심화된 형태로 나타나게 된다. 이에 부유한 지역은 물을 구매함으로써 물 부족 문제를 빚겨나갈 수 있는 반면, 가난한 지역은 필요한 물을 구매할 수 있는 재화의 부족으로 인해 물 부족이 고착화될 수 있다는 것이다.

둘째, 물의 순환과정에서의 물 평형을 훼손시켜 장기적으로 지역의 환경을 변화시킬 위험이 있다. 물이 풍족한 지역이라 할지라도 지속적인 물 채취와 수송으로 인해 물 부족 지역으로 변화될 가능성이 존재한다¹³⁾. 특히 이러한 물의 대량 수송은 물 소유의 문제가 가장 극명하게 드러나게 된다. 물 이용을 통한 이윤은 민간 기업이 독식하는 반면 지역주민은 이에 대한 부작용을 고스란히 떠안을 수밖에 없는 문제점을 갖고 있다.

마지막으로 물의 대량 수송의 가장 큰 문제점은 인위적인 대량 물 수송으로 인해 기후변화를 초래할 수 있다는 것이다. 대량의 물 운송을 위한 대규모 댐이

13) 일례로 60년 전, 세계에서 네 번째로 큰 담수호인 아랄 해의 물이 사막으로 이동되어 이용되기 시작하였는데, 현재 이 호수는 원래 규모의 20퍼센트로 줄어들었고 물은 염수로 변화되었다(모드 발로 2009, 46).

나 운하를 건설할 경우 그 자체로도 환경을 변화시키는 요인이 된다. 특히 댐과 운하의 건설 과정에서 대규모의 온실가스가 배출됨으로써 지구온난화와 이로 인한 기후변화를 촉진시키는데 기여하고, 이는 물 부족 사태를 더욱 악화시키는 원인이 되고 있다. 이외에도 선박이나 물주머니를 이용한 수송방식의 경우 운항 사고로 인한 벙커C유의 유출이나 물에 포함된 수중 생물의 이동으로 인한 환경 생태계의 변화 등의 문제가 제기되고 있다.

4) 신기술에 의한 물의 생산

신기술에 의한 물의 생산은 시민의 저항을 비교적 덜 받는 분야로 세계의 물 기업들이 가장 열성적으로 추진하는 접근방식이다. 이는 해수담수화 기술, 나노 기술 등을 통해 해수나 오염된 물에서 염분, 중금속 등 인체에 해로운 물질을 제거해 인간이 이용할 수 있는 물을 생산하는 방식이다. 이러한 신기술에 의한 물의 생산은 비교적 막대한 비용이 발생하는 속성을 지니고 있어 주로 고부가가치의 산업적 목적으로 주로 이용된다. 해수담수화 시설은 전 세계의 4분의 1이 사우디아라비아에 소재하고 있으며, 전 세계 155개 국가에 1만 2,300개의 시설이 설치되어 하루에 470억 리터의 물을 생산하고 있다. 담수화 분야는 전 세계적으로 2010년까지 660억 달러, 2015년까지 1,260억 달러의 시장 규모로 확대될 것으로 예측되고 있다(모드 발로 2009, 47-116).

이러한 신기술에 의한 물 생산 방식에 의한 물의 상품화가 가지고 있는 문제점은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 다른 물의 상품화와 마찬가지로 물의 접근성에 대한 불평등성의 심화를 가져온다. 특히 신기술에 의한 물 생산 방식은 물의 상품화 중에서도 가장 높은 비용을 필요로 하고 있어 제3세계와 같이 지불능력이 떨어지는 지역은 적용할 수 없다는 문제점을 갖고 있다.

둘째, 신기술에 의한 물의 생산 방식은 에너지 고이용적 기술로 지역의 전력 소비에 큰 부담이 된다. 물의 담수화에 막대한 에너지를 이용함에 따라 담수화 시설은 해마다 막대한 양의 온실가스를 배출하고 있어 문제가 되고 있다¹⁴⁾. 더욱이

14) 일례로 시드니의 경우, 담수화 시설을 통해 공급되는 물의 양은 시드니의 하루 물 필요량 중 에서 단지 1시간 반만을 담당하고 있지만 매년 온실가스를 25만 5,500톤을 배출하고 있다(모

최근에는 이러한 막대한 에너지의 비용을 줄이기 위해 원자력 이용이 논의됨에 따라 원자력 누출 등 원자력 발전소 건립에 따른 추가적인 위험이 발생할 가능성이 높고 있다.

마지막으로 신기술에 의한 물의 생산 방식은 물의 오염 문제를 갖고 있다. 물의 생산과정에서 완전히 여과되지 않는 오염물질 등이 다시 바다로 배출되고 있다. 더욱이 물의 생산 과정에서 사용된 화학물질과 걸러진 중금속이 농축된 물과 결합되어 치명적인 독성 화합물이 배출된다. 사우디아라비아의 경우 담수화된 물 1리터마다 독성물질 1리터가 다시 바다로 버려지고 있다. 이는 인근 해양 생태계의 파괴를 가져올 뿐만 아니라 물의 담수화의 비용을 지속적으로 증가시키는 요인이 되고 있다.

2. 국내 흐름

1) 수자원 현황

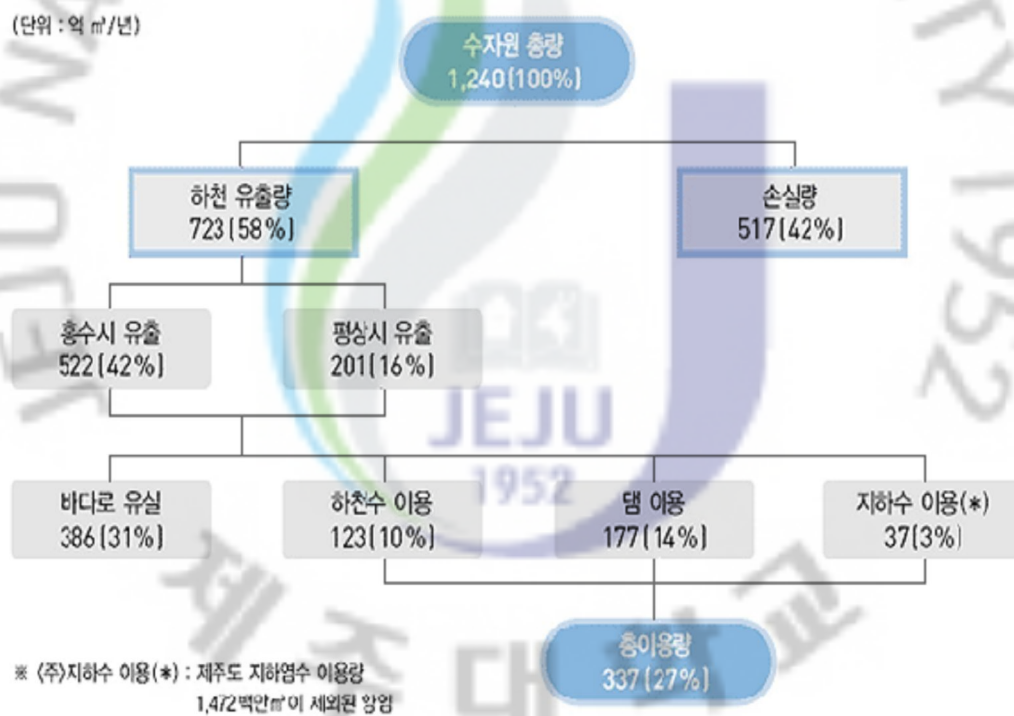
우리나라는 연도별, 지역별, 계절별 강수량의 차이가 크고 변화의 폭이 커 수자원 관리에 불리한 특성을 가지고 있다. 실제로 2008년도에는 태백에 가뭄 사태가 발생하고, 지난 100년간 한반도의 평균기온이 세계 평균의 2배에 달하는 1.5°C가 상승하는 등 우리나라도 기후변화가 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 우리나라도 물 부족 현상은 점차 현실화 될 것으로 보이며 대책 마련이 시급한 실정이다.

한 해 동안 우리나라에 내리는 물의 총량은 약 1,240억^m로, 이 가운데 42%에 해당하는 517억^m는 증발된다. 나머지 58%인 723억^m는 하천이 되어 흐르고, 이중 약 31%인 386억^m는 바다로 유출된다. 결국 최종적으로 이용할 수 있는 양은 전체의 27%인 337억^m가 우리나라의 이용 가능한 총 수자원이다. 우리나라의 이용가능한 수자원 337억^m 가운데 10%인 123억^m는 하천으로부터 이용되고 있는

드 발로 2009, 48).

며 14%인 177억³m³는 댐을 통해 이용하며, 나머지 3%인 37억³m³는 지하수를 통해 이용하고 있다. 이중 가장 많이 이용되는 분야는 농업용수로 47%인 160억³m³가 사용되고 있으며 그 다음은 전체의 23%에 해당하는 76억³m³가 생활용수로, 22%인 75억³m³가 하천유지용수로 사용되며, 나머지 8%인 26억³m³는 공업용수로 이용되고 있다. 우리나라는 2005년 기준 1인당 수자원 양은 1,488m³로 세계 130위의 수준이며, 국제인구활동연구소(PAI) 기준¹⁵⁾으로는 물 부족 국가군에 포함되며, 물 빈곤지수(WPI; Water Poverty Index)¹⁶⁾ 기준으로는 전체 147개국 중 43위 수준이다(한국수자원공사, 2008).

<그림 1> 우리나라 수자원 이용 현황



※ 자료 : 한국수자원공사 홈페이지(<http://www.kwater.or.kr>, 검색일 : 2009/6/5)

15) PAI 기준은 1인당 수자원 양을 기준으로 구분하며, 1인당 이용가능한 물의 양이 1,000m³이하인 경우 물 기근국가로 분류하며, 1인당 1,000~1,700m³인 경우 물 부족(압박)국가, 1인당 1,700m³이상인 경우 물 풍요국가로 분류한다.

16) 수자원 접근률, 사회경제요소, 물 이용량, 환경 등을 종합적으로 고려하여 측정함.

2) 물 산업 현황

우리나라는 1995년 ‘먹는 물 관리법’의 제정과 함께 정부가 물 시판을 처음 허용하여 472천 m^3 , 726억 원의 규모였으나 2006년 기준 2,535천 m^3 , 2,541억 원으로 증가하여 판매량은 5.3배, 판매액은 3.5배가 증가하는 등 국내 생수시장은 매년 10% 이상 고속성장을 거듭하고 있다. 국내 생수시장의 대표 기업으로는 농심, 롯데칠성, 동원 F&B, 석수와퓨리스, 풀무원, 해태음료, 스파클 등이 있으며 전국적으로 70여개의 생수 제조업체가 있는 것으로 알려져 있다. 국내 기업 중에서는 두산중공업, 코오롱, 삼성엔지니어링, 태영, 대우건설, 한화건설 등이 물 산업에 나서고 있다. 특히 세계 해수담수화 시장의 40%를 점유하고 있는 두산중공업은 해수담수화 분야의 경쟁력을 바탕으로 수처리 사업 등으로 영역을 확대해 나가고 있는 실정이다(서울경제 2009/5/27).

건설교통부는 VC-10(Value Creator-10) 사업의 일환으로 추진되고 있는 해수담수화플랜트 기술 개발 사업을 위하여 ‘해수담수화플랜트사업단’을 설치하고, 2007년 1월 16일 광주과학기술원에서 발족식을 가졌다. 해수담수화플랜트사업단은 2011년 이후 세계 시장의 7% 이상을 점유한다는 목표를 설정하고, 향후 5년간 총 1,800억 원을 투입하여 역삼투막을 이용하여 에너지 소모량(4kwh/ m^3)과 생산량(최대 3만 m^3 /일)에서 세계 최초의 단일 프로세스 유닛을 개발하게 된다.

2007년 현재 해수담수화 시장은 2005년 6조원 규모로, 연평균 17% 이상의 높은 성장을 이루고 있으며, 2015년까지 33조원 규모의 시장이 형성될 것으로 추정되고 있다. 건설교통부는 2015년까지 국내 건설교통기술을 세계 7위권까지 끌어올린다는 목표 하에 2006년 해수담수화플랜트 기술 등 “미래 삶의 질 향상을 위한 가치창조”를 위한 10대 과제(VC-10)를 설정한 바 있다.

현재 우리나라의 물 산업 기술수준은 ‘G-7 환경공학기술개발사업(1992~2001)’에 의해 상당히 발전하여 왔으나 아직까지 선진국 수준에 못 미치는 것으로 평가되고 있다. 특히, 물 산업은 IT, BT, NT 등 연관기술의 발달과 연계하여 고부가가치 기술 집약형 산업으로 전환되고 있어 대규모 R&D 투자가 요구되고 있는데, 민간부문의 연구개발(R&D) 투자여건은 미성숙 된 상황이다.

<표 7> 국내 물 산업의 기술 수준

구분	내용
차세대 핵심환경기술 개발 10개년 종합계획 (2002. 7, 환경부)	<ul style="list-style-type: none"> · 국내 수도산업 기술 수준 : 선진국 대비 50% 수준 내외 · 관망기술 부문 41% · 하폐수 고도처리 및 재이용 부문 63%
수도산업 실태 조사분석 (2004.10, 환경미디어)	<ul style="list-style-type: none"> · 국내 수도산업 기술 수준 : 중진국 수준 이하 · 중진국 수준 52.5%, 후진국 또는 중하위 수준 32.8%
물산업 육성방안 (2006. 2, 환경부 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 국내 물산업 기술수준 : 선진국 대비 70~80% · 상수(75), 관망(55), 하수(80), 폐수(70), 먹는샘물(80), 정수기(80)

※자료 : 환경부(2007)

특히 이명박 정부는 2008년 4월 ‘물 산업지원법(안)’을 마련한데 이어, 2009년 1월에는 ‘저탄소녹색성장기본법(안)’을 입법예고하는 등¹⁷⁾ 물 산업을 집중적으로 육성하려는 의지를 보이고 있다. 그러나 ‘물 산업지원법(안)’은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다(권형준 2008, 77-79).

첫째, “물 산업지원법(안)”은 물 산업을 ‘지원하는 법’임에도 불구하고 인위적인 수도 관리권역 설정, 규제 및 절차 강화 등으로 지방자치 사무의 침해 및 지자체의 자발적인 추진 동기를 약화시킬 수 있다. 둘째, “물 산업지원법(안)”은 수도사업자의 구조 개편에 치중되어 있다. 그러나 현재 지자체를 총괄 관리하고 있는 행정안전부에서 “전문기관 통합관리방안”을 통해 지자체의 자발적인 형태로 수도사업의 구조개편을 추진하고 있어, “물 산업지원법(안)”이 도리어 이러한 수도사업의 구조 개편을 더디게 하고 부정적인 입장을 취하게 할 수 있다. 셋째, 물 산업 육성은 여러 정부부처의 고유 업무인 인력, 재정, 기술, 건설 등으로 구성되어 있다. 따라서 산업 지원 정책을 담당하는 지식경제부나 구조개편을 담당하는 행정안전부가 기획재정부, 국토해양부, 환경부 등 관계부처가 협의하여 추진하여야 함에도 불구하고 환경부가 단독으로 추진하고 있는 문제가 있다. 넷째, 물 산업 분야에는 민간기업의 참여를 촉진하기 위한 부가세 면제 등의 세제

17) 제51조 3항을 보면 “국가는 기후변화에 대비하고 녹색성장에 이바지하기 위하여 각종 용수의 생산·공급, 하수·폐수의 이송·처리 및 재이용 등을 위한 기술을 개발하고 관련 서비스를 제공하는 물 산업을 적극 육성·지원하여야 한다.”고 명시되어 있는 등 물 산업 육성 의지를 보이고 있다.

택을 포함하고 있다. 그러나 수도사업의 민간 참여를 촉진하기 위해 세제 혜택까지 부여하면서 적극적으로 대응해나가야만 하는 타당성이 충분하지 못하다. 특히 당초 도입 취지와는 다르게 외국 물기업의 국내 수도 사업에의 참여를 촉진하는 결과를 초래할 수 있다. 다섯째, 현행법과 중복되는 내용들이 많기 때문에 현행 법체계 내에서도 추진이 가능하므로 새로운 법률의 제정보다는 지침이나 훈령 등의 행정지도로 목적 달성이 가능하다.

즉 “물 산업지원법”은 민간부문의 참여를 촉진하기 위한 법으로써 현재 수도사업자인 지자체의 고유 권한을 훼손할 수 있고, 외국 물 기업들이 국내 시장에 적극적으로 진출하는 계기를 제공할 수 있으며, 현실적으로 가장 바람직한 행정안전부의 “전문기관 통합관리방안”까지도 민영화와 연계되어 오해를 받을 수 있다는 점에서 바람직하지 않은 것으로 평가된다(권형준 2008, 79).

3. 제주지역 현황과 실태

1) 제주지역 물의 상품화 현황

제주지역의 수자원은 지하수에 전적으로 의존하고 있으며, 이는 양적으로나 질적으로 매우 취약한 상황이다. 2007년 12월말 기준, 제주특별자치도 내에는 4,941개의 지하수 관정이 개발되어 있으며 이중 112개는 지하수위 관측 등 조사·연구용으로 되어 있다. 제주지역의 지하수 개발량은 총 1,709천 m^3 /일이며 이중 생활용은 622천 m^3 /일이고, 농업용은 1,037 m^3 /일이다.

용도별로는 농축업용이 전체 관정의 67%인 3,312공을 차지하고 있으며, 생활용이 27.3%인 1,351공, 공업 및 기타용이 3.4%로 166공을 차지하고 있다. 업종별로 살펴보면 골프장이 압도적으로 많으며, 다음은 관광숙박업 순으로 지하수를 많이 사용하고 있다. 지하수를 판매용으로 개발하고 있는 업체는 제주특별자치도 개발공사(제주삼다수)와 한국공항주식회사(제주광천수) 등 2개 업체로, 생수를 제조하여 판매영업을 하고 있다. 제주특별자치도개발공사의 월간 지하수 취수허가

량은 63,000m³이고 한국공항주식회사의 월간 지하수 취수허가량은 3,000m³이다 (제주발전연구원 2008).

<표 8> 제주지역 지하수 개발현황(2006년 말 기준)

구 분	합 계		제 주 시		서 귀 포 시	
	공수	개발량 (m ³ /일)	공수	개발량 (m ³ /일)	공수	개발량 (m ³ /일)
합 계	4,965	1,627,098	1,860	793,200	3,105	388,898
생 활 용	1,338	620,537	852	375,563	486	244,974
농 업 용	3,352	957,446	832	385,847	2,520	571,599
공 업 용	161	44,335	107	28,090	54	16,245
먹는샘물제조용	4	4,780	3	3,700	1	1,080
기타·조사관측용	110	-	66	-	44	-

※ 자료 : 제주발전연구원(2007a, 3)

제주지역의 물 산업은 생수 산업인 ‘제주삼다수’로 대표될 수 있다. 제주삼다수는 제주도가 수자원개발기획단에서 광천음료수 개발계획을 수립함에 따라 제주도지방개발공사를 설립해 추진하기로 하고 1994년 12월 개발공사 설치조례를 공포하면서 시작되었다. 제주도지방개발공사는 총 223억 7000여만 원을 투자, 1996년 11월 북제주군 조천읍 교래리에서 먹는 샘물 공장 기공식을 갖고 공사에 착수했다. 제주삼다수는 1998년 1월 23일 공장이 완성되었고, 이어 제주도지방개발공사는 1998년 2월 16일부터 ‘제주삼다수’ 브랜드로 0.5ℓ와 2ℓ 용량의 제품을 생산하기 시작하였으며, 같은 해 3월부터 (주)농심을 통해 전국 시장을 대상으로 시판하였다(제주일보 2003/3/7).

제주삼다수는 국내 생수 분야에서 시장점유율 1위를 지키고 있으며, 1998년 출시 첫해 150억 원의 매출고를 올렸으며, 2008년 기준 40만 톤을 판매해 784억 원의 매출을 기록했다(고기원 2009, 44-45). 한편 이명박 정부는 ‘5+2광역경제권 선도산업’으로 제주지역에 물 산업을 지정, 3년간 국비 300~500억 원을 지원하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 유망상품을 개발할 예정이다.

<그림 2> 광역경제권별 선도산업 및 프로젝트 개요



※ 자료 : 한라일보(2009/5/7)

제주지역 지하수 공수화 개념은 제주특별자치도의 내부적 필요에 의해서도 점차 도전받고 있다. 즉 지방자치시대를 맞이하여 각 지방자치단체들은 정해진 세금 외에도 적극적으로 사업 등을 통한 ‘세외수입’의 확충을 필요로 하게 되었다. 이에 제주지역의 물을 상품화하여 부가가치를 창출하기 위한 ‘하나의 자원’으로 파악하는 ‘물 산업 육성’을 위한 연구가 진행되고 있다. 그중 하나로 제주특별자치도 물 산업육성 기본계획을 보면 물 시장이 21세기에는 20세기의 석유시장과 같은 거대한 시장을 형성할 것으로 보고, 제주지역의 물을 적극적으로 개발하기 위한 방안을 모색하고 있다(제주발전연구원 2008, 43-44). 이의 주요 내용을 살펴

보면 제주지역의 지하수의 수질이 여타 유명 브랜드의 병입수와 품질 면에서 비슷하거나 오히려 더 나은 성질을 가지고 있다고 분석하면서, 지하수와 해양심층수(염지하수)¹⁸⁾를 개발하여 ‘먹는 샘물’로 대표되는 병입수와 프리미엄급 고기능성 음료, 그 외 지역 맥주 등의 형태로 국내 판매뿐만 아니라 장기적으로 수출을 목표로 할 것을 제안하고 있다.

제주특별자치도 물 산업육성 기본계획은 물 산업의 추진전략을 계획함에 있어서 제주 물 산업의 SWOT분석을 하고 있다(제주발전연구원 2008, 64-66). 이의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 제주 물 산업의 강점(Strength)으로는 ①지정학적 동북아시아 요충지 ②청정환경의 국내 최대 화산섬 ③풍부한 강수량과 높은 함양율 ④고품질 화산암 지하수 보유 ⑤삼다수의 브랜드 이미지 상승 ⑥지하수 관리시스템 정착 ⑦국내 최적의 휴양 관광지 등을 들고 있다.

둘째, 제주 물 산업의 약점(Weakness)으로는 ①국내외 시장 진출 물류비 부담 ②대형 전문 물기업의 부재 ③물 산업 기초/응용연구기반 미흡 ④물 산업 관련 업무추진 체계 미흡 ⑤지하수 관정의 과다개발 ⑥지하수 함양지역 면적의 감소 ⑦물 산업 육성 법적 규제 걸림돌 등을 들고 있다.

셋째, 제주 물 산업의 기회(Opportunity)로는 ①전세계의 병입수 시장 급성장 ②웰빙 및 로하스 트렌드 확산 ③국가차원의 물 산업육성 추진 ④제주맥주 생산 기술 개발 ⑤국제자유도시 투자환경 개선 ⑥“화산섬과 용암동굴” 유네스코 세계자연유산 등재 등을 들고 있다.

마지막으로 제주 물 산업의 위협으로는 ①국내외 병입수시장 경쟁 치열 ②고기능성 병입수시장 확대 ③기후변화에 의한 환경위험 증가 ④가뭄/홍수 등 기상 불확실성 증가 ⑤다국적 물 기업 국내진출 가속화 ⑥물 사유화 반대 분위기 확산 등을 들고 있다.

여기에서 주목할 만한 점은 제주지역 물 산업의 위협 중 하나로 ‘물사유화 반대 분위기 확산’을 들고 있다는 것이다. 즉 제주지역 물 산업의 약점에서도 드러났듯이 제주지역의 물 산업을 추진하기 위해서는 물 관련 상품을 생산하고, 국

18) 해양심층수란 태양광이 도달하지 않는 수심 200m 이상의 깊은 곳에 존재하여 연중 안정된 저온성을 유지하고, 인류에게 유용한 영양염류나 미네랄 등의 무기물을 풍부하게 함유한 해수 자원을 말한다(김정봉 외 2003).

내외에 유통할 수 있는 대형 물 전문 기업이 필요하다. 그러나 이러한 역할을 수행하기 위한 제주특별자치도개발공사의 역량은 한계를 가질 수 밖에 없기 때문에 결국 물의 사유화가 필연적으로 발생할 수 밖에 없음을 간접적으로 표현한 것으로 볼 수 있다.

이러한 점은 삼성경제연구소의 제주특별자치도 물 산업육성 전략수립에 있어서도 유사하게 나타나고 있는데, 여기에서는 물 산업 육성을 위한 기본 환경을 제주특별자치도 물 산업육성 기본계획을 기반으로 하면서, 물 산업의 종합 클러스터 구축을 제주지역 물 산업육성 전략으로 제시하고 있다(이안재 2008, 1-5). 특히 이를 위한 핵심적 요소로서 ‘기업유치’를 들고 있는데, 최근 들어 전 세계의 기업들이 좋은 물을 찾기 위한 움직임을 예로 들면서 이는 좋은 물을 가진 제주지역에 기업유치에 있어서 희망적인 요소로 작용함을 부각시키면서, 제주지역의 물 산업 육성을 위해서는 다수의 중소기업보다는 임팩트가 큰 소수의 글로벌기업을 유치할 것을 제안하면서 그 대상으로 코카콜라사 또는 펩시콜라사를 제시하고 있다(이안재 2008, 11-13).

2) 제주 지하수 공수화 제도의 실태

제주지역의 물과 관련된 연구는 주로 공수적 개념으로 접근되어오다가 점차 기능적인 관점으로 변화되어 왔다고 분석된다. 즉 기존 연구에 있어서 제주지역의 물은 지하수에 전적으로 의존하고 있는데 이러한 지하수는 현행 지하수법에 의해 토지소유권의 일부로 규정되어 있어 관리의 어려움이 있었다. 이에 지하수 공개념을 도입, 종합적인 관리를 추구하고 있다. 이러한 관점은 주로 제도에 관한 연구로 이어졌고 이에 따라 제주지역의 지하수 관리를 위한 제도는 비교적 체계적으로 갖추어져 있다고 평가되어진다.

제주특별자치도는 1991년 12월 31일 제정 공포된 제주도개발특별법에 지하수 굴착·이용허가 및 지하수 원수대금의 부과·징수에 관한 규정(제25조와 제26조)이 포함됨으로써 전국 최초로 지하수를 법적으로 관리할 수 있는 기틀이 마련되었다. 특히 지하수 개발을 위해 토지를 굴착하고자 할 때는 환경영향평가를 거치도록 의무화함으로써 지하수 개발을 강력하게 규제함과 동시에 지하수의 허가제

도입, 원수대금 부과제도 도입 등은 당시 획기적인 일이었다. 이어 1996년 10월 23일에는 제주도개발특별법 제23조에 지하수를 보존자원으로 지정하고, 지하수를 제주도의 지역으로 반출할 경우에는 보존자원 매매업 및 보존자원 도외반출 허가를 받도록 하였다. 이어 2000년 1월 28일 개정된 제주도개발특별법은 개인에 의한 먹는샘물 제조·판매 목적의 지하수 개발·이용허가의 원칙적 금지, 지하수를 100분의 98이상 사용하여 청량음료·주류 등의 제조·판매 목적의 지하수 개발·이용허가 제한, 지하수 공동이용 명령, 지하수자원특별관리구역의 지정, 오염원으로부터 일정 구역 내 지하수 개발금지, 지하수 개발·이용시설 기준제정, 지하수 시설공사 감리제 도입, 지하수 인공함양정 설치 신고, 용도별 지하수 이용허가 기간의 부여, 지하수 원수대금 부과대상의 확대, 지하수영향조사서 작성대상의 확대, 지하수 수질기준의 강화, 지하수자원보전지구의 지정 및 관리 등에 관한 사항이 포함되었다(제주발전연구원 2008, 48-49).

<표 9> 제주특별자치도의 지하수 관리제도 변천과정(1991~2006)

구 분	주 요 내 용
1991년 이전	□ 이용자의 임의적 지하수 개발·이용
1991 ~ 1994	□ 제주도개발특별법 공포(1991. 12. 31) - 지하수 굴착·이용허가제 도입(용도, 규모에 관계없이 허가) - 지하수원수대금 부과·징수제 도입 - 지하수 수질검사, 원상복구 명령 근거 마련 - 지하수 굴착시 사전 환경영향평가 의무화 □ 기존 지하수관정 양성화(1993. 8. 25, 11. 25)
1995 ~ 1999	□ 제주도개발특별법 개정(1995. 1. 5) - 광천음료수 제조·판매목적의 허가 제한(지방공기업 예외) - 지하수영향조사제도 도입(시행령 개정 1995. 6. 30) - 지하수영향조사 대행자 자격을 정함 □ 특별법에 의한 최초 지하수 굴착허가(1995. 5. 19) □ 보존자원 지정고시(지하수·송이·산호사 : 1996. 10. 23)

구 분	주 요 내 용
2000 ~ 2005	<ul style="list-style-type: none"> □ 제주도개발특별법 개정(2000. 1. 28) <ul style="list-style-type: none"> - 지하수 이용기간 연장허가제 도입 - 지하수자원보전지구, 지하수자원특별관리구역 지정제도 도입 - 지하수 개발·이용허가 제한 확대(오염원과의 이격거리 등) - 지하수 공동이용 명령제, 지하수시설공사 감리제 도입 - 오·폐수의 지하침투행위 금지 - 지하수 인공함양정 설치제, 지하수 개발·이용시설기준 도입 - 지하수관리자문위원회 구성(지하수영향조사심의위원회 명칭변경) □ 제주도개발특별법을 『제주국제자유도시특별법』으로 개정(2002. 1. 26) <ul style="list-style-type: none"> - 반경 250m 내 기존 지하수관정이 있는 경우 신규 허가제한 규정 신설 □ 제주국제자유도시특별법 개정(2004. 1. 28) <ul style="list-style-type: none"> - 지하수 취수량 제한 근거, 단계적 취수량 제한 조치 근거 마련 - 허가취소 조항 신설, 지하수 공동이용 신청절차 등 마련 - 빗물 이용시설 설치 및 운영 규정 마련 - 지하수 오염우려가 높은 농약의 공급 및 사용제한 근거 마련 - 지하수원수대금 부과체계를 5개 업종으로 단순화 □ 국제자유도시특별법 시행조례 개정(2005. 3. 30) <ul style="list-style-type: none"> - 지하수 원수대금 부과대상 업종 중 “골프장 및 온천용” 신설 - 먹는샘물 지하수에 대한 지하수 원수대금 부과율 상향(2% -> 3%) - 제주도지사가 지하수영향조사기관을 지정할 수 있도록 함 - 지하수자원특별관리구역내 장기간 미사용 관정 정비 규정 신설
2006 현재	<ul style="list-style-type: none"> □ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 공포(2006. 2. 21) <ul style="list-style-type: none"> - 지하수를 공공의 자원으로 규정(제310조) - 수자원관리종합계획 및 농업용수종합계획 수립 의무화 - 지하수법, 먹는물관리법, 온천법을 배제하고 특별법 체계로 단일화 - 지하수 관측망 설치』 운영 및 단계별 조치 - 지하수관리특별회계 설치 및 지하수 관련 사업에 사용 □ 제주특별자치도 지하수관리 기본조례 공포(2006. 4. 12) <ul style="list-style-type: none"> - 지하수 판매 또는 도외반출허가 등 11장 68개 본문으로 구성 □ 제주특별자치도 지하수관리 기본조례 시행규칙 제정

※ 자료 : 제주발전연구원(2008, 50-51)

그러나 제주특별자치도의 지하수 공수화 법령은 ‘지하수의 전면적 국유화’와 같은 토지의 소유와 지하수의 소유를 명확히 구분하지는 않고 있어, 기존에 이미 개발이 이뤄진 지하수에 대해서는 개발 허용을 제한하지 못하는 한계를 가지고 있다. 이는 한진 그룹과 ‘제주워터’를 둘러싼 분쟁이 발생하게 되는 계기가 되었으며, 결과적으로 제주특별자치도가 패소함으로써 제주지역의 물 사유화의 불씨를 남겨놓고 있다.

IV. 제주 지하수 상품화 과정

1. 지하수 개발의 시작(1984년~1995년)

한진그룹은 1984년 8월 30일 제주 지하수를 직접 개발, 생산하기 시작했다. 한진그룹의 계열사인 표선면 가시리 소재 제동홍산(현 한국공항)은 이날 제주도로 부터 식품위생법 규정을 통해 공식적으로 샘물허가를 받아 생산·판매를 시작했다. 이것이 제주 샘물 허가번호 제1호가 되는 ‘제주광천수’이다. 그리고 10년 후인 1995년 6월 30일 법률 제4908호 ‘먹는물관리법’이 제정됐고 관련법 부칙 제2조의 규정에 의해 한진그룹은 제주 지하수를 페트병 등에 담아 상품으로 제조·판매할 수 있게 됐다. 이후 특별법 제정에 따라 한진그룹이 지하수 개발·이용허가를 받은 최초 시기는 1993년 11월 25일이며 이후 2005년 11회까지는 1년에 한 번씩 지하수 이용허가를 연장해 오다 최근 12회 이후부터는 2년에 한 번씩 재연장 허가를 받고 있다.

취수 허가량은 최초 허가 때부터 3년간은 매월 6천 톤씩 이용허가를 받은 것을 제외하고는 현재까지 대부분 기간에 월 3천 톤을 허가받아 취수하고 있다. 따라서 한진그룹이 제주도와 지하수 분쟁이 본격적으로 시작된 시기는 1996년부터 라고 할 수 있다. 이는 한진그룹이 최초 제주 지하수 이용허가를 받아 개발한지 2년만의 일이다. 이때부터 한진그룹은 제주 지하수 시판 등을 통해 국내 생수시장 진입을 꾀하고 있었다고 할 수 있다.

<표 10> 한국공항 먹는샘물 지하수개발·이용허가 연혁

수 허 가 자	주소	서귀포시 표선면 가시리 3665-60
	대표자	한국공항(주) 대표 한문환
	소재지	서귀포시 표선면 가시리 3665-60
샘 물	허가번호	제1호
	허가일자	최초:84.8.30(식품위생법)

허가내용		• 95.6.30 먹는물관리법부칙 제2조의 규정에 의거 재교부
	허가기간	2001.5.1 ~ 2006.4.30(5년) ※ 5년 단위로 연장허가
	취수공	1공(감시정3공 → 상류2, 하류1)
	취수한도량 (이용허가량)	• 일 최대 200톤(양수능력 1,080톤/일) • 월 3,000톤
변경사항	제품명(변경)	제주산수 → 제주광천수 (95.10.31)
	상호(변경)	제동홍산(주) → 98.5.23 평해광공업(주) → 98.11.18 (주)대한항공 → 99.5.10 한국공항(주)
지하수개발·이용허가	지하수이용허가기간 및 허가량 (특별법제33조제2항)	<ul style="list-style-type: none"> • 최초허가 : 93.11.25 ~ 94.11.24 (월6,000톤) • 1차 : 94.11.25 ~ 95.11.24 (월6,000톤) • 2차 : 95.11.25 ~ 96.11.24 (월6,000톤) • 3차 : 96.11.25 ~ 97.11.24 (월3,000톤) • 4차 : 97.11.25 ~ 98.11.24 (월3,000톤) • 5차 : 98.11.25 ~ 99.11.24 (월3,000톤) • 6차 : 99.11.25 ~ 00.11.24 (월3,000톤) • 7차 : 00.11.25 ~ 01.11.24 (월3,000톤) • 8차 : 01.11.25 ~ 02.11.24 (월2,500톤) • 9차 : 02.11.25 ~ 03.11.24 (월2,500톤) • 10차 : 03.11.25 ~ 04.11.24 (월3,000톤) • 11차 : 04.11.25 ~ 05.11.24 (월3,000톤) • 12차 : 05.11.25 ~ 07.11.24 (월3,000톤) • 13차 : 07.11.25 ~ 09.11.24 (월3,000톤)

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2008)

한진그룹은 1995년 조중훈 회장이 제동홍산에서 생산한 제주지하수를 국내에 시판하지 않겠다는 것을 공식적으로 밝혔다(신구범 2001, 128). 그러나 한진그룹은 이 같은 발언이 있음에도 불구하고 1996년 2월 3일 제주지하수 반출 목적을 ‘계열사(그룹사) 공급’으로 제한한 ‘제주도의 부관’을 철회해 달라고 건설교통부 행정심판위원회에 행정심판을 청구해 승소했다. 이 때 제주도가 제한한 부관은 ①생수는 전량 수출 또는 주한 외국인에 한해 판매 ②제주지방개발공사가 먹는샘물 홍보용으로 주문생산을 요구할 때에는 이를 생산 공급한다는 내용이었다.

그 후 1996년 12월 27일 유상희 사장은 제동홍산이 제주도에 요청한 지하수 재이용허가 동의안 의결을 하는 제123회 제주도의회 관광건설위원회 회의장에 참고인 자격으로 출석, 도의원들의 질문에 “국내시판을 않겠다는 것은 회사의 방

침”이라고 밝혔다. 제123회 도의회 회의록에 따르면 유 사장은 “제동홍산은 제주 지하수 시판을 하지 않는다는 것은 회사의 방침으로 결정됐음을 분명히 말씀드린다. 저희가 제주 지하수 문제로 도민 여러분께 여러 가지 심려를 끼쳐 드려 송구스럽다. 앞으로는 절대로 그런 일이 없을 것이다”라고 밝혔다(제주도의회, 1996).

1997년부터 2003년까지는 한진그룹이 국내 시판은 하지 않겠다는 회사의 방침을 지키는 시기이다. 한진그룹은 제주지하수의 반출 목적을 그룹사(계열사) 공급으로 한정해 개발·허가를 신청하는 등 평화의 기간이라고 할 수 있다. 그런데 2004년에 들어서면서 한진그룹은 제주지하수 생수시장 진출을 선언하기에 이르렀고(한라일보 2004/11/20), 2005년에는 제주지하수 연장 개발·허가 신청을 할 때 신청서에 반출목적은 기존 ‘그룹사 공급’에서 ‘판매’로 변경하는 등 시판 목적을 분명하게 드러냈다.

<표 11> 한국공항(주) 먹는 샘물 행정소송

일자	주요내용
1996. 2. 3	건설교통부행정심판위원회 행정심판 청구 - 청구내용 : 지하수 이용허가처분 부관취소 ※ 부관내용 • 전량 수출 또는 주한 외국인에 한해 판매 • 제주지방개발공사가 먹는샘물 홍보용으로 주문생산 요구 시 생산 공급 하여야 한다.
1996. 9. 18	건설교통부행정심판위원회에서 인용재결
1996. 10. 8	제동홍산(주) 대표이사 유상희 제주도청에서 기자회견(행정심판 결과와 관계없이 현행 생산 공급 범위를 유지할 것이며, 시판의사가 없음)
1996. 12. 27	제동홍산(주) 대표이사 유상희 제주도의회에 출석하여 1996년 10월 8일 제주도청에서의 기자회견 내용을 재차 요약
1997. 1. 15	원고가 『반출목적 : 그룹사 공급』으로 기재해 보존자원(지하수) 도외반출허가 신청 → 2004년도까지 동일하게 신청
2005. 1. 13	원고가 보존자원(지하수) 도외반출허가 신청서에 『반출목적 : 판매』로 신청했으나 피고가 『계열사(그룹사) 공급』으로 허가처분

2005. 2. 7	국무총리행정심판위원회 행정심판 청구 - 청구내용 : 보존자원(지하수) 도외반출허가 부관취소
2005. 6. 27	국무총리행정심판위원회에서 행정심판 기각재결
2005. 8. 9	“보존자원(지하수) 도외반출허가처분 중 부관취소” 행정소송을 제주지방법원에 청구(제주지방법원 2005구합 818)
2005. 12. 7 ~ 2006. 6. 7	8차에 걸친 심리(제주지방법원)
2006. 6. 28	원고청구 기각판결(제주지방법원)
2006. 7. 28	광주고등법원에 항소
2006. 11. 24	1차 심리
2006. 12. 15	원심판결 취소(광주고등법원 제주부)
2007. 1. 4	상고장 제출
2007. 4. 13	심리 불속행 기각

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2008)

2. 지하수 상품화 분쟁과정(2004년~2005년)

한진그룹은 2004년 4월 제주지하수 생수시장에 진출하겠다고 공식 선언했다(경향신문 2004/04/26). 한진그룹은 제주생수에 브랜드를 붙여 판매할 계획을 세우고 대한항공 기내에 공급하는 것을 시작으로 타 제휴 항공사에도 판매하는 방안을 추진하고 있다고 밝히면서 장기적으로는 일반인들에게 판매하는 것을 검토한다고 발표했다.

한진그룹은 2004년 11월 제주도에 공식적으로 ‘국내시판 허용’을 요구했다(연합뉴스 2004/11/19). 한국공항(주)은 2004년 10월 초 지하수개발이용 허가기간을 연장해 줄 것을 제주도에 요청했다. 또한 2004년 11월 16일에는 한문환 사장과 강태홍 상무가 직접 김태환 도지사를 만나 국내·외 시장에 자신들이 생산한 생

수를 시판할 수 있도록 허용해 줄 것을 공식적으로 요구했다. 이날 면담에서 한국공항은 2005년부터 '제주광천수'인 자사 브랜드 생수를 수출하고 국내 특급호텔에 특화 판매하는 한편 주한 외국인과 방계회사의 주문판매를 하겠다고 밝혔다. 이에 대해 김태환 도지사는 신중하게 검토해야 할 문제라며 한국공항이 생수 시판 허용에 부정적인 입장을 견지했다. 또 이에 앞서 11월 4일 열린 제주도 지하수관리위원회 심의에서도 한국공항의 국내·외 생수시장 진출의지에 대해 판매망을 넓히려는 것은 도민정서상 맞지 않다고 사실상 반대 입장을 정리했다.

도내 시민단체들은 한국공항의 이 같은 요구에 대해 11월 20일 잇단 성명을 발표하고 한진그룹의 제주지하수 시판 요구는 몰염치의 극치라며 지하수 허가를 전면 재검토해야 한다고 성토했기도 했다(한라일보 2004/11/22). 이에 김태환 도지사는 11월 22일 기자회견을 통해 한진그룹의 생수시판 요구는 불허하겠다고 공식적으로 밝혔다(한라일보 2004/11/22). 그리고 이 문제와 관련 법률적인 다툼이 있을 경우에도 적극적으로 대응하겠다고 말했다.

한진그룹은 제주도의 제주지하수 시판 불허방침에 불복해 2005년 2월 21일 건설교통부에 제주도를 상대로 행정심판을 청구해 본격적인 법정싸움으로 비화됐다(한라일보 2005/2/22). 행정심판 청구는 보존자원인 제주지하수의 도외반출허가를 제한하고 있는 부관을 취소해달라는 내용으로 전개되었다. 이에 대해 시민단체들은 강력하게 반발하는 한편 일부 환경단체는 범도민 서명운동을 전개하기도 했다(한라일보 2005/2/26).

이에 한진그룹은 행정심판 결정을 앞둔 6월 17일부터 18일 사이 제주도내 일간지 광고를 통해 '먹는 샘물 판매범위 확대에 대한 입장을 밝힙니다.'라는 자신들의 주장을 실었다(한라일보 2005/6/18). 한진그룹은 광고를 통해 한국공항은 먹는 샘물 <제주광천수>의 판매범위 확대를 제주도에 요청했으나 제주도 당국에서 이를 거부, 건설교통부에 행정심판을 청구한 바 있으며, 이 과정에서 잘못 전달된 부분이 있다며 다음과 같이 입장을 밝혔다. 한진그룹은 ①취수량을 늘려달라는 것이 아니라 판매범위를 확대해 달라는 것이며 ②제주도의 지하수 고갈 주장은 근거 없는 과장된 내용이며 ③'제주광천수'는 대부분 주문특화판매하기 때문에 '제주삼다수'와는 경쟁관계라고 할 수 없으며 ④외국인에게 '제주광천수'를 판매할 경우 탁월한 제주 홍보효과도 거둘 수 있으며 ⑤친환경 경영, 수질개선분

담금 납부, 고용창출 등에도 기여하고 있다는 내용의 입장을 담고 있다.

이에 대해 국무총리행정심판위원회는 6월 27일 기각 재결했다(한라일보 2005/6/28). 행정심판위원회는 지하수 도외 반출목적 중 ‘도민의 이익에 부합되는 경우’의 판단은 제주도지사의 재량권이라며, 한진그룹 산하 한국공항의 먹는 샘물을 ‘계열사’로 제한한 부관은 위법 부당하지 않다고 보았다. 따라서 반출 목적으로 한정된 제주 지하수 부관은 제주도산 먹는 샘물의 가치로 볼 때 제주도민의 이익에 부합된다는 것이 재결 취지이다.

제주특별자치도는 6월 28일 한진그룹과의 행정심판을 계기로 지하수의 소유권을 인정하지 않는 지하수 공수화 제도를 전면 도입키로 해 제주 지하수 관리정책에 일대 전환기를 맞는 계기가 됐다. 이는 제주 지하수를 하천과 마찬가지로 공공의 재산으로 규정, 공공기관에 관리하고 토지소유주에게는 지하수 이용권만 부여하는 방안이다. 김태환 도지사는 6월 28일 기자회견을 통해 “그동안 지하수는 공개념적 관리원칙에 입각해 관리해 왔으나 그 결과 지하수의 사유화와 독점적 이용으로 인한 사회적 폐단이 발생하고 있어 이제는 지하수를 공수적 차원에서 관리할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련해 지하수를 제주도민의 공공유산으로 강력하게 관리해 나가겠다.”고 밝혔다(한라일보 2005/6/28).

이에 한진그룹은 8월 9일 행정심판위원회의 행정심판에서 기각재결을 받자 이에 불복 제주지방법원에 행정소송을 제기했다(한라일보 2005/8/12). 한진그룹은 1996년 공식적으로 밝힌 국내에 시판할 의사가 없다는 내용은 제주도의 압력 때문에 어쩔 수 없이 한 것이며 이는 아무런 법적 구속력이 없다고 주장했다. 즉 한진그룹의 주장은 국제자유도시특별법상 제주도지사의 권한은 지하수 채취량과 반출량만 규제하는 것이라며 승인받은 지하수를 국내에 판매하는 것까지 막을 권리는 없으며(특별법 위배), 이미 제주도지방개발공사에 대해서는 자신들보다 훨씬 많은 지하수를 채취하도록 하고, 판매처도 제한을 두지 않고 있다(형평성 위배)는 것이 주된 내용이다. 한진그룹은 행정소송 청구 취지를 통해 제주특별법의 목적과 취지는 보전자원의 보전을 위해 지하수를 지정하고, 지정된 지하수에 관해서는 제주도지사도 하여금 그 현황을 파악하거나 굴착방법, 지하수 이용량, 이용시간 등을 통해 개발량 및 반출량을 규제하도록 하고 있는 것일 뿐 반출된 지하수의 판매처, 판매방법의 결정까지 특별법이 규정하는 것은 결코 아니며, 따

라서 판매처와 판매방법을 규제할 아무런 합리적 이유도 존재하지 않는다고 주장했다. 이와 함께 제주도지방개발공사에 대해서는 자신들에 비해 훨씬 많은 채취량과 반출량을 허가하고 반출목적과 반출장소의 제한도 전혀 없어 국내 전역에 걸쳐 시판을 허용하고 있다는 것은 지하수 보전을 명목삼아 경쟁업체를 제거해 개발공사의 이익을 도모하기 위한 특혜를 주기위한 것이라고 볼 수 밖에 없다고 밝혔다.

한편 이 시기 삼다수 증산 심포지엄이 있었다. 10월 26일 제주대에서 열린 ‘제주의 물, 현재와 미래’ 심포지엄에서 전문가들 대부분은 삼다수 증산이 제주 지하수 수위에 영향을 받지 않는다고 하며 삼다수 증산을 찬성했다(한라일보 2005/10/26). 뿐만 아니라 1심 판결이 끝난 직후 제주도 지하수관리위원회는 삼다수 증산을 허용했고, 2심 판결이 난지 일주일도 안 된 시점에서 제주도의회에서도 삼다수 증산을 동의하는 과정들이 이어졌는데 이에 대해 논란이 일기도 했다(한라일보 2005/11/22). 한편 1심 법원인 제주지방법원 행정부는 12월 28일 한국공항이 제주도를 상대로 제기한 ‘보존자원(지하수) 도외반출허가 금지 부관 취소’ 소송 2차 심리에서 이 같은 제주도의 처분은 재량행위로 볼 수 있다는 다수설의 견해를 내놓았다.

3. 제주 지하수 상품화의 고착(2006년~현재)

제주지법 행정부는 6월 28일 한국공항이 제주도를 상대로 제기한 ‘보존자원(지하수) 도외반출허가처분 중 부관 취소’ 청구소송에서 원고 기각 결정을 내려 제주도가 승소했다(한라일보 2006/6/28). 재판부는 판결문에서 ①제주도의 부관은 ‘지하수의 보호라는 측면에서 부합하고 ②제주지하수의 사유화 금지원칙은 타당하며 ③먹는 샘물을 엄격히 제한할 필요가 있으며 ④개발공사의 ‘삼다수 판매 수익은 제주도로 환원되고 있으며 ⑤부관이 직업 활동의 자유가 공익에 비해 심하게 침해된 것으로 보기 어렵다’ 등의 5가지 이유를 들고 있다.

한진그룹은 7월 28일 1심 판결에 불복, 광주고등법원 제주부에 항소했다(한라

일보 2006/7/29). 이 재판에서 광주고법 제주부는 12월 15일 1심 판결을 깨고 “부관을 취소하라”며 한진그룹 승소 판결을 내렸다(한라일보 2006/12/15). 판결문에 따르면 “제주국제자유도시특별법 제33조 3항이 제주도가 설립한 지방공기업을 제외하고는 지하수를 이용해 먹는 샘물을 제조 판매하는 것을 불허하도록 규정하고 있으나 법 개정 과정 등을 비춰 볼 때 이는 법 시행 이후 새롭게 제주 지하수를 이용해 먹는 샘물을 제조 판매하고자하는 자에게 적용되는 것이지, 이미 지하수 개발이용허가를 받았으며, 연장허가를 받아오던 자에게는 적용되지 않는 조항이라며 특별법 제정 이전에 이미 지하수 개발과 이용허가를 받은 한국공항은 먹는 샘물을 제조 판매할 수 있다고 밝혔다.

따라서 계열사 외에는 공급할 수 없도록 한 부관은 종전과 동일하게 판매 대상을 제한하는 것으로 지하수 보전관리라는 행정목적에 적합한 수단이라고 보기 어려우며 만약 지하수 보전관리를 위해서는 취수량 제한, 일시적 이용중지, 반출량 제한 등의 조치를 취하는 것이 적합한 수단이라고 밝혔다. 이는 결론적으로 제주도의 부관으로 인해 한국공항 영업의 자유가 본질적으로 침해되는 불이익이 부관을 통해 얻으려는 공익에 비해 크다고 할 수 있기 때문에 이는 재량권을 남용했거나 그 범위를 일탈한 것에 해당돼 위법하다고 강조했다. 이의 판결로 인해 도내 시민단체들은 법원이 제주지하수를 시장논리로 접근, 사유화시키는 판결이라며 강력하게 비판했다(한라일보 2006/12/16). 이와 함께 제주도지방개발공사는 11월 22일 한진그룹과의 소송 등을 의식한 듯 현재 논의되고 있는 삼다수 증산은 현재 진행되고 있는 한국공항 소송과는 별개의 문제라고 밝히기도 했다(한라일보 2006/12/20).

제주도는 항소심 패배에 불복, 2007년 1월 4일 대법원에 상고했다. 김태환 지사는 상고장 제출에 앞서 당초 한국공항에게 내준 먹는 샘물 허가는 항공기 기내음료 등 기업 활동에 필요한 제한적 범위에서만 지하수를 이용하도록 허가한 것이었으며, 대기업의 이윤추구를 하도록 허락한 것은 결코 아니었다고 밝혔다(한라일보 2007/1/5). 최종적으로, 1년여 동안 끌어온 제주 지하수 시판과 관련한 법정싸움은 한진그룹의 최종 승리로 결론지어졌다. 대법원은 4월 13일 1심과 2심에 대한 법리해석 검토 결과, 제주도의 부관은 행정목적상 필요한 범위를 과도하게 침해했다는 것이 인정돼 더 이상 심리가 필요 없다”며 기각 결정을 내렸다(한

라일보 2007/4/13). 이로써 한진그룹은 제주도로부터 최초 지하수개발·이용 허가를 받은 93년 11월 이후 14년 만에 제주 지하수를 시판할 수 있게 되었다. 이에 대해 한국공항은 법적으로는 판매를 제한하고 있지 않지만 사실상 시판할 물이 없는 상태라며 스카이 패스 고객 등 수요가 필요한 곳에 주문생산방식으로 인터넷 판매망 방식을 통해 공급하는 수준이 될 것이라고 밝혔다(한라일보 2007/4/13). 김태환 지사는 대법원 판결 이후 4월 14일 대도민 담화문을 통해 “이 같은 판결이 있다고 해서 그동안 지켜왔던 지하수 관리체계가 흔들리거나 공수 관리 정책이 후퇴하는 일은 없을 것”이라고 밝혔다(한라일보 2007/4/14).

한진그룹은 10월 26일 그동안 사용해왔던 ‘제주광천수’ 상표를 ‘제주워터’로 바꿔 특허청에 ‘한진제주워터’로 상표 등록 출원했다¹⁹⁾. 한편 대법원 최종 결정으로 ‘제주 지하수 사유화’ 길이 열린 것과 맞물려 한국공항이 신청한 지하수 개발·이용기간 연장허가 제주특별자치도의회 동의 과정에서 진통을 겪기도 했으나 2009년 11월 24일까지 다시 연장됐다(제주특별자치도의회 2007). 취수량은 종전과 마찬가지로 매월 3000톤(하루 최대 200톤)이다.

한진그룹은 2008년 2월 11일 ‘제주광천수’의 상표를 ‘제주워터’로 바꿔 인터넷 판매망 전화주문을 통해 본격적인 국내 시판에 들어갔다(한라일보 2008/2/12). 이에 대해 제주특별자치도는 2월 12일 보도 자료를 통해 한진그룹의 제주지하수 시판을 예의주시할 것이며 가능한 모든 수단을 동원해 제주도민의 생명수인 제주지하수와 자존심을 지켜나갈 것이라고 밝혔다(한라일보 2008/2/12). 유덕상 부지사는 기자회견을 통해 “한진그룹이 계열사만 판매하겠다는 계획서와 약속을 어기고 시판을 강행한 것은 제주도와 제주도의회의 신뢰를 저버린 행위”라며 유감을 표명하고, 제주워터 시판과 상표등록에 대해 각계 전문가로 ‘제주워터 시판 대응 TF팀’을 만들고 법적·행정적인 수단과 방법을 동원해 제주도민의 생명수를 지켜나갈 것이라고 밝혔다(한라일보 2008/2/15).

제주특별자치도는 한진그룹의 ‘제주워터’ 사용에 따른 대응을 위해 유관기관 및 전문가 13명으로 T/F팀을 구성했다. T/F팀의 9가지 대응방안을 보면 ①제품명 변경신고서 반려 ②‘제주워터’사용에 따른 경고처분 ③‘한진제주워터’ 특허출

19) 현재는 한진그룹이 제주특별자치도와의 합의로 상표등록 출원을 철회하였기 때문에 검색되지 않음. 특허정보검색서비스 홈페이지 <http://dets.kipris.or.kr> (검색일 : 2007. 12. 8).

원에 대한 정보서 특허청 제출 ④한진제주워터 상표공고시 특허청 이의신청 ⑤ 한진제주워터 상표사용금지 가처분 신청 ⑥인터넷 도메인 'jejuwater' 사용금지 가처분 신청 ⑦지하수 취수량 관리강화 ⑧먹는 샘물 제품생산량 관리감독 강화 ⑨제주워터 상표 출원 등이다.

제주 지하수 시판과 함께 '제주워터' 상표 사용으로 분쟁이 증폭되고 있는 시점에서 제주특별자치도는 지난 2월 25일 먹는물관리법 제37조에 의한 표시기준 위반으로 경고조치²⁰⁾했다(한라일보 2008/2/25). '제주워터'와 관련된 문제를 해결하기 위해 유덕상 부지사와 한문환 한국공항 대표가 3월 6일 제주도청에서 만나 해법을 모색했으나 서로의 입장차만 확인했다(제주의소리 2008/3/6). 이에 제주특별자치도는 3월 10일 한진그룹이 '한진 제주워터' 상표를 이용한 제주지하수 판매행위를 계속한다면 영업정지 처분을 내리겠다는 최후통첩을 내리는 한편 한진그룹이 지난 2월 11일부터 3차례에 걸쳐 제출한 제품명 변경신고를 반려했다(한라일보 2008/3/10).

이와 함께 제주특별자치도는 '한진 제주워터' 상표사용 및 인터넷 도메인 'www.jejuwater.com' 사용에 대해 부정경쟁방지 및 영업비밀의 보호에 관한 법률에 따라 3월 6일 서울남부지방법원에 사용금지 가처분신청을 청구했다(한라일보 2008/3/7). 결국 한진그룹은 3월 20일 제주특별자치도와의 협의에 따라 상표출원을 철회할 의사를 밝혔고(한라일보 2008/3/21), 6월 1일 한진그룹은 '한진제주워터'상표를 사용하지 않고 '제주워터' 표지를 제주특별자치도의 업무표장으로 등록, 공익적 목적에 사용하는 것으로 한진과 최종 합의했다고 밝혔다(한라일보 2008/6/2). 제주특별자치도는 물 산업 육성전략에 의거 제주 지하수를 이용해 생산하는 우수제품에 부가가치를 높이기 위한 품질보증차원의 브랜드로 사용하는 프리미엄 전략에 따라 '제주워터'를 업무표장으로 등록해 사용할 계획이다. 결국 제주특별자치도와 한진그룹 간의 '제주워터' 상표를 둘러싼 분쟁은 한진그룹이 2008년 8월 11일 '한진 제주워터'를 '한진 제주퓨어워터'로 변경하면서 일단락되었다(연합뉴스 2008/8/10). 그러나 민간 기업에 의한 지하수 시판을 사실상 허용했다는 점에서 추가적인 제주 지하수 상품화의 여지를 남기고 있다.

20) 현행 먹는 물관리법 제37조는 표시기준 위반일 경우 1차는 영업정지 15일에서 4차 2~4개월 까지 총 6개월까지 영업정지 처분을 내릴 수 있도록 되어 있다.

V. 제주지하수 상품화의 대안 모색

1. 제주 지하수 상품화 과정에서 나타난 쟁점

1) 제주 지하수의 보전의무

제주에는 섬이라는 특성상 물을 타 지역에서 반입하는 것이 물리적으로 힘들며, 특히 하천이 발달하지 않아 상수원을 지하수에 전적으로 의존하고 있다. 이러한 상황에서 과도한 지하수의 개발로 인해 오염 또는 고갈이 발생한다면 제주특별자치도의 상수도 서비스 제공에 있어서 심각한 문제를 야기할 수 있다.

제주특별자치도는 2005년 한진 그룹의 행정심판 청구 과정에서 지하수 공수화 제도를 전면적으로 도입하였다. 이는 제주 지하수를 하천과 마찬가지로 공공의 재산으로 규정, 공공기관이 관리하고 토지 소유주에게는 지하수 이용권만 부여하는 방안이다. 그러나 최종적으로 한진 그룹과의 소송에서 제주특별자치도가 패소함에 따라, 향후 민간 기업이 한진 그룹과의 형평성을 들어 제주지하수의 개발 및 시판 요구시 공수화 제도를 유지하는데 있어 한계가 발생할 수 있다. 이러한 문제는 향후 한·미 FTA 및 한·EU FTA 등이 성사됐을 경우 다국적 물 기업이 민간 기업에 대한 투자기회의 박탈을 추구하는 불공정규제를 이유로 제주특별자치도에 대해 제소할 가능성을 남겨준다는 점에서 더욱 문제가 될 수 있다.

더욱이 한진 그룹은 재판 과정을 통해 지하수를 개발·이용할 수 있는 권리는 취득했으나, 지하수를 보전하고 관리하는 등의 의무는 가지고 있지 않아 문제가 되고 있다. 즉 지하수 원수대금의 부과로 인해 지하수를 보전해야할 의무가 지하수를 이용하는 기업이 아닌 제주특별자치도에 부과됨으로써 향후 지속적인 관리비용의 증가를 예견하게 하고 있다.

이는 제주도개발특별법 및 이를 계승한 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서 지하수 공수화를 천명하는데 있어서 지하수 보전을 위한 의무를 제주특별자치도지사에게 국한하고 있는데 따른 문제로 여겨진다. 즉 민

간 영역에 지하수의 이용을 허가해줌과 동시에 지하수를 보전하기 위한 비용으로써 지하수 원수대금을 부과하고 있지만, 지하수 판매에 따른 수익에 비해 터무니없이 낮은 수준에 머무르고 있다.

더욱이 공수화 제도 자체가 수도 민영화를 비롯한 물의 상품화 여지를 남기는 문제도 발생하고 있다. 즉 관련 법령에서 물, 특히 제주의 지하수를 공공의 자원으로 규정하고, 관리 주체를 제주특별자치도지사로 규정하고 있음에도 불구하고 최근 물 민영화 과정에서 주로 나타나고 있는 ‘민관파트너십’의 형태로는 얼마든지 전환이 가능하다. 그러나 이러한 민관파트너십의 형태로 나타나는 물의 상품화는 앞서 살펴본 바와 같이 결과적으로 물에 대한 제주특별자치도의 통제력을 상당 부분 혹은 전면적으로 잃게 할 가능성이 높다는 점에서 지양되어야만 할 것이다.

2) 제주 지하수의 소유권 문제

제주특별자치도는 한진 그룹의 승소에도 불구하고 현재까지는 공수화 제도를 유지하고 있다. 그러나 한진 그룹의 ‘한진 제주퓨어워터’의 경우 물 판매 수익금은 제주특별자치도개발공사의 ‘삼다수’의 판매수익이 제주특별자치도로 귀속되는 것과 달리 전적으로 한진 그룹의 소유가 되는 문제가 발생하고 있다. 이는 제주특별자치도와 한진 그룹 간의 재판 과정에서, 지하수 개발 및 이용의 기득권을 인정할 대법원 판례에 의해, 한진 그룹이 지속적으로 이용해왔던 적어도 월 3,000톤의 지하수에 대해서는 한진 그룹의 소유가 되는 결과를 초래하였다.

이는 차후 제주 지하수의 보전에 있어서 심각한 문제가 발생하지 않는 이상은 적어도 기존에 이용해왔던 월 3,000톤의 지하수에 대해서는 이용 및 소유를 지속적으로 허가해야 하며, 지하수의 판매 수익금 또한 한진 그룹의 소유가 되어야 함을 의미한다. 그러나 제주의 지하수는 공공의 것으로써 그 수익금은 제주특별자치도민의 복지와 제주 지하수 보전을 위해 사용되어야 한다는 지하수 공수화의 대전제와 어긋나게 되는 문제점을 발생시키고 있다. 더욱이 민간 기업에 의한 지하수 상품화의 여지를 남기고 있어 문제가 되고 있다.

3) 제주 지하수 개발에 있어서의 시민 영역의 참여 미약

제주지역의 지하수 개발 및 이용을 시민의 참여라는 측면에서 보았을 때 그 수준은 미약하다고 할 수 있다. 물론 이러한 특성은 거버넌스(governance)로 대변되는 시민의 참여는 비교적 최근에 들어와서 생성된 개념이라는 데에서 제주 지하수 개발 과정 사례에 직접적으로 적용하기에는 다소 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 정책결정에 있어서 일반 대중의 정책선호를 도외시키고 정치적·과학적·기술적 사항만을 고려하여 입안된 정책들은 결국 실패할 가능성이 높다는 것은 이미 많은 사례를 통해 입증된 바 있다(박순애 2002).

민주주의가 진전될수록 정책에 호의적인 여론의 중요성은 점차 높아지고 있으며, 제주 지하수 문제 있어서도 대중의 관심은 높은 수준에 있었다는 점을 감안할 때 지하수 개발 정책결정에 있어서 시민의 참여방법이 제한되어 있었다는 점은 문제점으로 제기될 수 밖에 없다. 특히 참여민주주의, 심의민주주의(deliberative democracy) 등의 새로운 이론들은 이러한 정책결정과정에서 대다수 대중의 여론에 배치되는 정책결정이 있을 경우에는 그러한 정책결정 자체를 비민주적이라고 정의하고, 이를 바로잡기 위해 대중의 의견을 제도적으로 수용하는 시민참여와 심의적 제도의 도입을 주창한다(주성수 2005, 148). 이러한 측면에서 제주 지하수 개발의 전개과정에서 한진 그룹과의 재판 중에 성급하게 ‘삼다수’의 증산을 결정한 제주특별자치도의회 결정은 결과적으로 제주특별자치도민 대다수가 원하는 지하수 공수화 원칙을 지켜내지 못한 결과를 초래했다는 점에서 비민주적 결정이었다고 평가될 수 있다.

2. 물 민주주의 이념의 적용

본 연구에서 분석한 제주특별자치도의 지하수 개발 사례는 지하수 판매 허가 및 시판을 둘러싼 제주특별자치도와 한진그룹, 그리고 시민사회 간의 분쟁 과정으로만 국한하여 판단되어서는 안 될 것이다. 종합적으로 판단하여 볼 때 앞서

살펴본 바와 같이 제주지역에서 민간 기업이 물을 사유화하고 상품화하여 그 판매 수익을 향유하려는 물의 상품화 과정으로 보아야 할 것이다. 특히 이 과정에서 제주특별자치도의 지하수에 대한 정책 기조가 제주 지하수의 공수화 제도 차원에서 소극적으로 관리·보전하려던 것이 점차 와해되어 물 산업 육성으로 정책 기조가 전환이 이뤄진 것으로 이해되어야만 한다. 이러한 점에서 제주지역의 지하수 관리 및 이용에 있어서 물 민주주의 이념에 입각한 새로운 패러다임의 조성이 요구되고 있다.

제주특별자치도는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치를 통해 제주지역의 유·무형 자원을 극대화 할 수 있도록 타 자치단체와는 차별화된 고도의 자치권이 인정된 지역이다(양영철 2004, 13-15). 특히 지하수와 관련되어 제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’을 통해 관련 법령을 초월하여 제주만의 새로운 규정을 적용할 수 있다는 점에서 물 민주주의 이념의 적용을 위한 최적의 지역으로 판단된다. 이에 물 민주주의 이념인 물의 보전, 물 접근성의 평등 보장, 공공영역에 의한 물 통제, 제도적 개선 등으로 나누어 제주특별자치도 사례에 적용하여 현실적 대안을 모색하여 보고자 한다.

1) 물의 보전

제주 지하수는 유한할 뿐만 아니라 중산간 지역에 다수의 오염원이 존재하는 등 구조적으로 취약한 실정이다. 더욱이 제주특별자치도의 서부 지역은 지하수의 대량 이용이 이뤄지고 있으며, 지하수 적정개발량의 상당 부분을 이용하고 있는 것으로 알려져 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 물 민주주의 이념에 있어서 물의 보전은 시민의 참여를 근간으로 하고 있다. 이러한 측면에서 제주 지하수가 자연 함양될 수 있는 공간인 곳자왈²¹⁾을 보존하는 일은 정책의 우선순위에 놓여야 할 것이다. 이러한 곳

21) 제주도 중산간 일대에 점성이 큰 암과상 용암들이 널려있는 지대에 형성된 숲으로 식생이 양호하고, 하부는 수십 겹의 용암층이 쌓여 있어 제주 지하수 함양에 중요한 역할을 하는 지역이다. 곳자왈공유화재단 홈페이지. <http://www.jejustrust.net>(검색일: 2009/6/7).

자원을 보호하기 위한 곳자왈공유화재단에 제주특별자치도를 비롯한 언론사, 시민단체 등 제주의 제반 기관 및 단체들이 참여하고 있다는 점은 시민참여의 틀을 높인다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

또한 제주와 같이 지하수에 전적으로 상수원을 의존하는 지역은 지하수를 대체 혹은 보완할 수 있는 수자원을 확보하는 것이 중요하다고 여겨진다. 이에 제주특별자치도는 제주 지하수의 관리와 지속가능한 개발을 위한 지하수 관측관정의 유지·보수 및 지하수 인공함양²²⁾, 빗물 이용시설 확충 등 다양한 사업을 계획하고 있는 것으로 알려져 있다. 이 중에서도 제주지역의 현실에 부합한 방식은 빗물 이용시설 확충이라고 할 수 있다. 일반적으로 다양한 수자원의 형태 중에서 인간이 마음대로 사용해도 좋은 것은 빗물이 유일하다. 특히 제주의 경우 강우량이 다른 지방에 비해 많은 편이기 때문에 빗물 모으기(rain harvest)가 보다 용이한 특성을 가지고 있다.

제주특별자치도는 빗물의 직접적 이용을 위해 빗물을 저류 또는 저장할 수 있는 시설을 만들어 빗물이나 지표수를 용수로 직접 이용하는 방식으로 전통적인 빗물 이용 방식을 활성화시켜 나가고 있다. 이는 고수질을 필요로 하지 않는 농업용수, 조경용수, 청소 및 살수 등의 잡용수를 빗물 및 지표수를 이용하도록 함으로써 지하수에 편중된 물 이용 집중도를 다원화시켜 지하수의 수량적 보전에도 모해 나가고자 하는 것이다. 이를 위해 제주특별자치도는 공공용 저수지 건설을 적극적으로 추진함과 아울러, 빗물 저류시설(저장시설)의 설치를 제도화 하고 있다(제주발전연구원 2005, 47).

이는 중앙 정부 차원에서의 정책 방향과도 일맥상통하는 면이 있다. 제주특별자치도는 2008년 기준 재정자립도가 25.9%에 불과해 전국평균 53.9%에 크게 못 미치는 취약한 재정 구조를 갖고 있다. 이러한 상황에서 제주특별자치도의 지하수 보전을 위한 재원은 한계가 있을 수 밖에 없는 구조적 한계를 갖고 있다. 이에 정부 시책과 연계한 물 관리 전략의 마련은 재정책확과 지하수 보전을 동시

22) 지하수 인공함양의 경우 제주특별자치도 환경자원연구원은 지하수 인공함양을 통해 연간 200만 톤의 하천유출수를 지하수로 함양하여 홍수억제 효과, 지하수위의 복원 효과 등이 기대되고 있다고 밝히고 있으나(제주의소리 2009/3/20) 제주환경운동연합은 지하수 인공함양이 지속될 경우 빗물의 급격한 지하수 침투로 인한 지하수계의 교란 우려, 지하수의 수질에 대한 우려 등을 제기하고 있어(제주의소리 2009/3/23) 좀 더 연구가 진행되어야 할 것으로 여겨진다.

에 추진할 수 있다는 점에서 유용하다.

2007년 환경부는 도시화의 진전에 따른 불투수면의 증가로 물 순환계의 불균형이 심화됨에 따라 지속가능한 물 순환이용을 통한 물 순환계의 건전성 회복을 위하여 하수처리수 재이용과 통합적인 빗물 관리를 주요 내용으로 하는 ‘물 순환이용기본계획’을 수립하였다. ‘물 순환이용기본계획’은 2006년 3~11월 ‘물 순환이용체계개선연구용역’과 올 1월 공청회를 거쳐 마련되었다(한국수자원공사 2007). ‘물 순환이용기본계획’ 중에서 주목할 만한 것은 빗물의 효율적인 이용을 위하여 빗물펌프장, 우·하수관거 등 기존의 중앙집중식 빗물관리 방식을 현지에서 분산 처리하는 통합적 빗물관리시스템으로 전환하고, 도시환경계획과 연계한 빗물관리 지침 개발, 기술기준 보급 및 재정 지원 등을 추진한다는 것이다.

즉 중앙집중식 빗물관리는 물의 이용에 있어서 필요한 지역에 직접적으로 이동되지 못하고 집수가 이뤄진 곳에서 사용되어야만 하는 한계를 갖고 있기 때문에 현지에서 분산 처리하는 통합적 빗물관리시스템으로 전환하는 것이 필요하다. 이는 물을 각 가정, 기관, 농업현장 등 제주지역의 곳곳에서 빗물을 모으고 이를 현지에서 분산 활용하는 개념을 상정함으로써 물 이용의 효율성을 극대화 할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

2) 물 접근성의 평등 보장

제주 지하수 개발 과정에서 물에 대한 절대적 접근성, 즉 비용의 문제로 인해 물을 이용할 수 없는 사람이 존재하는 것으로 여겨지지는 않는다. 그러나 제주 지하수 개발에 있어서 제주특별자치도민들이 제대로 된 정보를 제공받고 있는가 하는 문제는 논의의 대상이 될 수 있다. 즉 지하수의 합리적 관리를 위해서는 물의 사용량, 수질, 물의 용도, 사용기간, 물 사용의 우선순위, 물의 사용료 등에 대한 합리적인 기준이 마련되어야 한다. 이러한 요소들은 제주 지하수의 정확한 실태를 바탕으로 마련되어야 할 것이며, 이 중에서도 특히 제주 지하수의 경우 지속가능 개발이용량에 대한 평가가 정확히 이뤄져야만 할 것이다.

특히 제주특별자치도 지하수 개발 사례에 있어서 지하수 원수대금의 현실화가 반드시 필요하다. 사례에서도 나타났듯이 한진 그룹이 판매하는 ‘한진 제주퓨어

워터'의 경우 물 판매 수익금이 한진 그룹의 소유가 되는 문제가 발생하고 있다. 이는 월 3,000톤의 지하수에 대해서는 한진 그룹의 소유로 인정하게 되는 것이다. 그러나 제주의 지하수는 공공의 것으로서 이러한 물에 관한 접근성이 보장되어야만 할 것이다. 물에 대한 접근성의 네 가지 요소 즉, 물리적 접근성, 경제적 접근성, 비차별성, 그리고 정보 접근성을 보장하기 위해서는 새로운 기금 마련이 필요하고 이는 공공의 자산인 지하수의 원수대금이 주요한 자금원이 될 수 있을 것으로 보인다.

이러한 이념의 적용은 공공의 자산인 제주 지하수의 판매 수익을 지역 주민에 대한 복지 서비스로 환원하는 것에서 그 방안을 찾아볼 수 있을 것이다. 최근 이슈가 되고 있는 대학 학자금 이차지원제도의 재원을 제주 지하수 판매 수익의 일부를 통해 마련하는 등 사회적 약자를 위한 기금으로 조성하는 방안은 제주특별자치도민의 복지와 제주 지하수 보전을 위해 사용되어야 한다는 지하수 공수화 정책의 기초를 유지하면서도 제주특별자치도민에게 현실적 도움을 줄 수 있을 것이다.

3) 공공영역에 의한 물 통제

물에 대한 수질 측면으로 접근할 때 물의 취수와 정수, 관리에 있어서 걱정된 위생체계의 확립은 필수적인 요소이며, 역으로 걱정한 위생체계 확립을 위해서는 물에 대한 감시체계가 필요하다. 이는 물에 대한 정보의 접근성에 의해 보장될 수 있으며, 이 외에도 물의 이용 및 관리 계획의 수립에 있어서도 시민에 의한 감시체계가 보장되어야 한다.

정책결정에 있어서 시민에 의한 정부가 새로이 부상하고 있는데, 이런 변화는 의회 중심의 대의민주주의의 기본 틀에서 정책과 공공영역의 시민참여를 확대시키는 새로운 발전이 되고 있다. 시민의 생활수준이 높아지며 고소득, 고학력 시민이 늘어남에 따라 정부 정책의 투명성과 책무성을 강하게 요구하며, 자신들에게 영향을 미치는 정책에 직접 참여하는 방식을 선호한다. 고학력의 전문 정보를 갖춘 시민들은 자신들의 견해와 지식이 정책결정에 고려될 것을 기대함으로써 공공영역의 전문화를 유도하는 계기를 제공해준다(주성수 2005, 152-155).

이는 제주특별자치도의 지하수 개발 정책 결정에 있어서 시민참여 확대 요구의 형태로 나타나게 된다. 이러한 정책결정에 있어서 시민참여 확대는 시민들이 새로운 정보원에 접근할 수 있어 정책의 질을 향상시키며, 또 정책의 성공적인 집행의 기회를 높이며, 모든 이해당사자들이 정책디자인에 기여할 기회를 제공하며, 정부는 정책결정과정의 정통성을 강화시킬 수 있고, 그럼으로써 자발적인 순응의 기회를 높이고, 정책결정과정을 개방시킴으로써 공공정책 문제들을 대응하는데 시민과 시민사회단체들과의 파트너십의 기회를 높일 수 있다.

이러한 심의민주주적 제도들을 시행하는 데에는 적지 않은 어려움과 제약이 따른다. 첫째, 정책결정과정에 시민참여를 투입하는 일은 과정의 지연을 초래하며, 심지어는 더 많은 분쟁의 소지를 키울 수도 있다. 둘째, 특정 집단 또는 전문가 중심으로 편향되게 참여할 수도 있다. 그럼으로써 사회적 약자의 입장을 대변하기 어렵고 이들의 입장을 대변하는 시민사회단체들의 거센 저항으로 정책의 정통성 확보가 어렵게 됨으로써 행정 관료들이 일을 회피하게 만들 수 있다. 셋째는 주민들의 지방정부와 정책에 대한 정보나 지식이 부족한 문제도 있다. 넷째는 소수의 대표에 의한 심의를 중시하기 때문에 주민들 대다수가 심의의 과정에서 배제되는 문제도 있다.

이러한 심의민주주의 제도를 둘러싼 비판들은 제주특별자치도의 각종 위원회들이 제대로 된 기능을 하고 있지 못하고 있는 현실적인 문제들로 인해 더욱 부각될 수 있다. 그렇지만 심의적 제도는 초기 많은 비용과 시행착오를 갖다 주지만 장기적으로 분쟁발생으로 인한 사회적 비용의 절감 등 불필요한 비용을 절감해서 사회에 이익이 될 수 있다는 점에서 의의를 가진다고 할 수 있다.

4) 제도적 개선

지하수 공수화를 대체하여, 지역의 물을 보전하고 물 산업의 개발 이익을 지역사회에 환원할 수 있는 새로운 제도가 마련되어야 한다. 지하수를 비롯한 물 관리 정책과 관련되어 제주특별자치도는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 통해 관련 법령을 초월하여 제주만의 새로운 규정을 적용할 수 있다는 점에서 이러한 논의가 실질적인 정책적 함의를 가질 수 있다.

제주특별자치도의 새로운 지하수 관리 제도의 구성을 위해 우선적으로 지하수는 인간이 이용가능한 물 중에서도 가장 신중한 접근이 필요한 자원으로써 개발을 위해 대체로 다음의 세 가지 요소들이 고려되어야만 할 것이다.

첫째 지하수 개발로 인한 지하수위의 변화에 대한 과학적인 조사가 있어야 한다. 지하수의 개발을 위한 지하수위의 변화를 조망하기 위해서는 대체로 10년 이상의 모니터링이 필요하다고 알려져 있다. 이러한 장기간에 걸친 과학적 조사는 지하수 개발의 타당성을 높여줌과 동시에 지속가능한 개발을 위해 지역사회가 어느 정도의 지하수위 하강을 감내할 것인지 정책결정을 하는데 용이한 자료를 제공해줄 것이다.

둘째, 지하수 개발로 인한 환경 변화에 대한 대책이 마련되어야 한다. 지하수는 각종 지표수의 원천이 되며, 지하수의 이용은 지역 수계의 근원을 이용하는 것으로 판단되어야만 한다. 따라서 지하수의 과도한 개발과 이로 인한 지하수위의 하강으로 인해 해수가 침입한다면 그 지하수는 상당히 오랜 기간 동안 이용이 불가능해질 수 있다. 더욱이 지하수는 지표수와는 달리 각종 오염에 취약한 성격을 지니고 있으며, 한번 오염이 될 경우 복구가 전혀 불가능하거나 막대한 자금과 시간이 소요된다는 특징을 가지고 있어, 각종 오염원에 의한 지하수 오염을 방지할 수 있는 대책 마련이 선행되어야 할 것이다.

셋째, 제주지역 또한 지속적으로 물의 수요가 늘어가고 있으며 특히 물 산업 육성 등으로 인해 지하수의 폭발적 수요 증가가 예측되고 있다. 이러한 차원에서 물 관리 정책의 기초를 공급의 확대에서 수요 관리적 차원으로 변화시켜야만 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 제주특별자치도는 판매를 위한 물의 이용량보다 골프장 및 숙박시설의 지하수 이용량이 압도적으로 많다. 비록 이러한 지하수 이용 시설에 대해 빗물 이용 시설을 의무화하고 있다고는 하나, 지하수 개발의 지속가능성을 높이기 위해서는 이러한 시설들에 대한 물 절약 정책을 강도 높게 추진할 필요성이 제기된다.

이와 함께 제주 지하수 개발에 있어서 상하수도 민영화 등의 또 다른 형태의 물 민영화를 방지할 수 있는 제도적 개선이 요구된다. 현재의 지하수 공수화 정책 제도 하에서는 상하수도 민영화의 여지가 여전히 존재하고 있는 문제점이 제기되고 있다. 서구사회 및 제3세계의 경험에 의하면 공공영역에 의한 물 관리는

해당 사회의 물 접근성을 높이고 경제적 평등성을 촉진하여 사회적 통합성에 기여했던 것으로 나타나고 있다. 반면 민간 영역에 의한 물 관리는 투명하지 않은 물 관리를 초래하고, 비용이 상승할 뿐만 아니라 공적 영역의 투자비용 또한 감소하지 않고 있다는 점에서 물 민영화 정책은 도입되어서는 안 될 것이다. 이러한 측면에서 한·미 FTA, 한·EU FTA 등의 체결을 대비한 제도적 개선을 통해 선제적으로 대응해나가야만 할 것이다.



VI. 결론

물은 인간의 생명 유지에 필수적인 요소이며, 대체 불가능한 속성을 가지고 있다. 더욱이 물은 지역적 편재, 물의 공유적 이용 등의 물의 성격은 물 문제를 정치화하는 주된 요인이 되고 있다. 전 세계적으로 물의 확보와 이용 권리를 둘러싼 분쟁이 발생하고 있으며, 이는 주요 강대국들의 안보적 요소로서 기능하고 있는 한편, 제3세계에서의 빈곤, 질병, 기아 등 인간안보의 위협을 가져오고 있다.

이러한 물을 둘러싼 분쟁은 신자유주의와 결합되어 ‘물의 상품화’라는 개념이 생겨나게 되었고 이는 물을 여타 다른 상품들과 마찬가지로 시장의 통제 하에 두게 되면 시장의 ‘보이지 않는 손’에 의해 최대한 효율로 물이 필요한 사람에게 자연스럽게 배분된다는 논리를 근거에 두고 있다.

물의 상품화는 생수, 상하수도의 민영화, 물의 대규모 이동 등의 형태로 이루지고 있으며, 몇몇 거대한 초국적 대기업에 의해 이뤄지고 있다. 더욱이 이들 기업과 해당 국가들의 지원을 받는 국제회의 등은 이러한 물의 상품화 논리를 끊임없이 재생산하고 제3세계에 물의 상품화를 끊임없이 촉구하고 있다.

그러나 이러한 물의 상품화에 대한 반론도 함께 제기되고 있다. 시장의 특성상 물이 필요한 사람보다는 최고 가격을 제시하는 사람에게 우선순위가 정해진다는 점에서 물을 시장의 통제에 맡긴다는 것은 효과적인 배분방식이 되기 어렵다. 현재 물을 둘러싼 세계적인 상황은 물의 소유주체와 관리주체, 그리고 이용주체를 둘러싼 정치적 역동성이 극대화되고 있는 상황이다.

지역적 차원에서 물은 주로 수익을 창출할 수 있는 자원으로써 연구되고 있으나 사회적 합의가 이뤄지면서 진행되고 있지는 않다. 더욱이 그간 전통적으로 공공 영역에서 관리가 이루어지던 물이 시민사회의 통제를 벗어나게 됨에 따라 물의 상품화를 둘러싼 각종 문제들을 야기했고 이러한 문제들은 물을 다시 사적 영역에서 공공영역으로의 전환이 필요함을 제기하고 있다.

본 연구는 이러한 측면에서 물 문제의 해결을 위해 물 민주주의 이념을 제시하고, 이를 제주특별자치도의 사례에 적용시켜 물의 보전, 물 접근성의 평등 보

장, 물 관리제도의 개선, 시민에 의한 물 통제 등 네 가지 측면에서 개선 방안을 제안하였다.

첫째, 물의 보전은 시민의 참여를 근간으로 하여 자연적 보전과 인공적 보전 노력을 병행해야만 할 것이다. 본 연구에서는 제주 지하수가 자연 함양될 수 있는 공간인 곳자왈 보존과 함께 지하수를 대체 혹은 보완할 수 있는 수자원 확보 방안으로써 빗물 모으기(rain harvest)를 제안하고 있다. 특히 빗물 모으기를 위해서는 현지에서 분산 처리하는 통합적 빗물관리시스템의 도입이 필수적이다. 이는 물을 각 가정, 기관, 농업현장 등 제주지역의 곳곳에서 빗물을 모으고 이를 현지에서 분산 활용하는 개념을 상정함으로써 물 이용의 효율성을 극대화 할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 이는 시민의 힘으로써 물 위기를 극복하는 물 민주주의적 현실적 대안이 될 수 있을 것으로 여겨진다.

둘째, 물 접근성의 평등 보장에 있어서는 제주특별자치도민들이 제대로 된 정보의 제공과 이를 통한 시민영역에서의 물에 대한 접근성을 제고하여야 할 것이다. 특히 인권적 측면에서 원수대금의 현실화를 통해 공공의 자산인 제주 지하수의 판매 수익을 지역 주민에 대한 복지 서비스로 환원하는 방안을 제시하였다. 이는 제주특별자치도민의 복지와 제주 지하수 보전을 위해 사용되어야 한다는 지하수 공수화 정책의 기초를 유지하면서, 그간 제도적 허점으로 인해 제주특별자치도민에게 현실적 도움이 되지 못했던 점을 보완해 줄 수 있을 것이다.

셋째, 공공영역에 의한 물 통제를 위해 물의 이용 및 관리 계획의 수립에 있어서도 시민에 의한 감시체계가 보장되어야 한다. 특히 정책결정에 있어서 시민 참여의 확대는 시민들이 새로운 정보원에 접근할 수 있어 정책의 질을 향상시키며, 또 정책의 성공적인 집행의 기회를 높이며, 모든 이해당사자들이 정책디자인에 기여할 기회를 제공하며, 정부는 정책결정과정의 정통성을 강화시킬 수 있고, 그럼으로써 자발적인 순응의 기회를 높이고, 정책결정과정을 개방시킴으로써 공공정책 문제들을 대응하는데 시민과 시민사회단체들과의 파트너십의 기회를 높일 수 있을 것이다.

넷째, 제도적 개선으로서 지하수 공수화를 대체하여, 지역의 물을 보전하고 물에 대한 통제권을 시민의 영역으로 전환하며, 물 산업의 개발 이익을 지역사회에 환원할 수 있는 새로운 제도적 틀이 마련되어야 한다. 지하수를 비롯한 물 관리

정책과 관련되어 제주특별자치도는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 통해 관련 법령을 초월하여 제주만의 새로운 규정을 적용할 수 있다는 점에서 이러한 논의가 실질적인 정책적 함의를 가질 수 있다.

구체적인 정책들로서는 물 관리 정책의 기초를 수요 관리적 차원으로 변화시켜야 할 것이며, 상하수도 민영화 등의 또 다른 형태의 물 민영화를 방지할 수 있는 제도적 개선이 요구된다. 또한 물에 대한 시민의 통제권을 제도적으로 보장하기 위한 참여 민주주의적 제도의 마련 등을 모색해 볼 수 있다.

이러한 물 민주주의 이념은 물 상품화 문제에 있어서 특히 정치생태학적 측면에서 물 이용의 지속가능성 논의와 인권적 차원에서 물에 대한 접근성에 관한 논의, 그리고 참여민주주의와의 접점을 이어줄 수 있는 민주주의 논의를 보다 확장시킨 것에 이론적 측면에서의 의의를 가지고 있다. 더욱이 물 민주주의는 이론적 함의뿐만 아니라 현실적 적용에 있어서 네 가지 유용한 틀을 제공해 줌으로써 물과 유사한 공공재의 관리에 관한 논의에 대한 적용가능성 또한 열어두고 있다.

참고문헌

1. 국내 문헌

1) 저서

- D.C. 물러 저·배득중 역. 1992. 『공공선택론』. 서울: 나남.
- 마크 드 빌리어스 저·박희경·최동진 역. 2002. 『물의 위기』. 서울: 세종연구원.
- 모드 발로·토니 클라크 저·이창신 역. 2002. 『블루골드』. 서울: 개마고원.
- 모드 발로. 2009. 『물은 누구의 것인가』. 서울: 지식의날개.
- 리카르도 페트렐라 저·최기철 역. 2004. 『물은 상품이 아니다』. 서울: 미래의창.
- 로이 모리슨 저·노상우·오성근 역. 1995. 『생태민주주의』 서울: 교육과학사.
- 반다나 시바 저·이상훈 역. 2003. 『물전쟁』. 서울: 생각의나무.
- 빌헬름 자거 저·유동환 역. 2008. 『물 전쟁?』. 서울: 푸른나무.
- 송보영 외. 2004. 『물 문제의 성찰과 전환』. 사)환경과 자치 연구소 편. 부산: 전망.
- 신구범. 2001. 『신지사 독립운동 한다면』. 제주: 각.
- 아룬다티 로이 저·최인숙 역. 2003. 『생존의 비용』. 서울: 문학과지성사.
- 이상현. 2003. 『세상을 움직이는 물-물의 정치와 정치생태학』. 서울: 이매진.
- 애니타 로덕·브룩 셸비 빅스 편저·황해선 역. 2005. 『지구의 생명, 물의 위기』. 서울: 시간과공간사.
- 엘리자베스 로이트·이가람 역. 2009. 『보틀마니아』. 서울: 사문난적.
- 토다 키요시·김원식 역. 2003. 『환경학과 평화학』. 서울: 녹색평론사.
- 플로빈스 저·권상철 역. 2008. 『정치생태학』. 서울: 한울아카데미.
- 최홍석·주재복·홍성만·주경일. 2004. 『공유재와 갈등관리-수자원을 둘러싼 갈등과 협력』. 서울 : 박영사.

2) 논문

- 고영호. 2006. “MacIntyre의 공동체주의와 교육의 공공성.” 『교육철학』 제29집.
- 김수식. 2007. “수자원개발사업의 경제성 분석제도 개선에 관한 연구.” 『한국정책 분석평가학회보』 제17권 제1호. 217-238.
- 권형준. 2008. “수도사업의 공공성(公共性) 확보 방안.” 『물정책경제』 제11집. 한국수자원공사 수자원정책·경제연구소.
- 권형준. 2008. “수도사업에의 민간 참여 및 물 산업지원법(안)에 대한 소고.” 『물 정책·경제 포럼』 10호. 한국수자원공사 수자원정책·경제연구소.
- 백승현. 2002. “한국의 시민단체와 공공성 형성.” 『시민정치학회보』 제5집.
- 박순애. 2002. “환경정책에 대한 주민의 지지와 환경친화적 행위의 결정요인.” 『한국정치학회보』 제36집 제1호. 223-242.
- 임성진. 2001. “수요관리 측면에서 본 우리나라 수자원정책의 개선방안.” 『한국정치학회보』. 제35집 제3호. 237-259.
- 윤순진. 2005. “에너지안보의 대안: 재생가능에너지.” 『국제평화』. 제2권 1호. 36-57.
- 주성수. 2007. “‘주민투표’는 환경갈등 해결의 대안인가”, 한국산업사회학회, 『경제와사회』 통권 제75호, 229-250.
- 최병두. 2001. “생태정치와 정치생태학, 그리고 맑스주의.” 한국환경사회학회, 『환경사회학연구 ECO』 통권 1호. 124-145.
- 현길언. 1995. “물(水)에 대한 제주사람들의 인문학적 인식 - 제주설화를 중심으로.” 제주도연구 제12집. 33-50.

3) 기타

- 고기원. 2009. “제주특별자치도 물 산업 육성전략.” 『제1회 제주물 세계 포럼 자료집』.
- 곶자왓공유화재단 홈페이지. <http://www.jejustrust.net>(검색일: 2009/6/7).
- 제5차 세계 물 포럼 홈페이지. www.worldwaterforum5.org(검색일: 2009/5/24).
- 제주발전연구원. 2005. 『제주도의 빗물 활용에 관한 정책연구』 제주발전연구원 정책연구보고서.
- 제주발전연구원. 2007. 『지하수의 공수관리제도의 개선방안 연구』 제주발전연구원 정책연구보고서.
- 제주발전연구원. 2008. 『Jeju Water Vision 2030 수립을 위한 기초연구』 제주발전연구원 정책연구보고서.
- 제주도의회. 1996. “제123회 제주도의회(정기회) 관광건설위원회회의록.” [Http://www.oucil.eju.kr/document/retrieval/dis_frame1.php?nameFile=5nk01230093.html&pageNum=1&n=1&totalPage=5&tag=lst&nameCode=nk](http://www.oucil.eju.kr/document/retrieval/dis_frame1.php?nameFile=5nk01230093.html&pageNum=1&n=1&totalPage=5&tag=lst&nameCode=nk)(검색일 : 2008/6/16).
- 제주특별자치도의회. 2007. “제245회 제주특별자치도의회(임시회) 환경도시위원회 회의록.” http://www.council.jeju.kr/document/retrieval/dis_frame1.php?aF=n8nu02450021.html&pageNum=45&n=8&totalPage=78&tag=lst&nameCode=nu(검색일 : 2008/6/16).
- 박진혁. 2008. “우리나라의 최신 수자원 현황 및 특성.” 한국수자원공사. <http://www.kwater.or.kr>(검색일 : 2009/6/7).

ABSTRACT

Water is an essential element for the survival of human beings and it is irreplaceable. The maldistribution of water and its public nature contribute to the politicization of water. Conflicts occur over the rights to secure and take advantage of water all over the world. Water serves as an element of national security for some powerful countries while threatening the safety of human beings with possible disasters such as poverty, disease and starvation for the third world.

These conflicts over water, coupled with neoliberalism, have created a new idea of the commercialism of water, which is based on the theory that water will be distributed to those who need it in the most efficient way by 'invisible hands' if we put water under the control of the market like other products.

The commercialization of water involves bottled water, the privatization of water supply and drainage, massive transfer of water and so on, which are being operated by several large multinational corporations. In addition to that, international meetings supported by these corporations and those countries are trying to continue to reproduce the logic of the commercialization of water and urge the third world to further commercialize water.

There are, however, oppositions to this idea. It would not be an efficient way of distributing water to leave water to the control of market due to the fact that water would go first to those who would be willing to pay the highest price rather than those who really need it because of the nature of the market. What is happening right now around the globe is that the political dynamics surrounding those who own water, those who manage it and those who use it are getting maximized.

At the regional level water has been studied as a source of making money, but not under the social consensus. Traditionally water was managed as public property, but as this water is getting out of the control of the local community, different kinds of problems about the commercialization of water have arisen, which in turn suggests that water should go back to public property from private property.

In particular, if you look at the cases of water commercialization in Jeju province, you will find that Jeju is also seeking to commercialize water along with the rest of the world even though Jeju has well established the institutional structures based on the public nature of water. In this context, a new theoretical frame is necessary to replace the public nature of water.

This paper presents water democracy as a new idea to replace the public nature of water to address the concerns of water commercialization all over the world and with the cases of Jeju this paper also suggests the measures to make it better in four aspects: conservation of water, equal access to water, improvement of water management and water control by the public.

This idea of water democracy has its theoretical significance in that this idea expands the debates of democracy so that it can connect the dots among debates over the sustainable use of water, especially in the political ecology aspect, debates over the accessibility of water from the prospect of human rights and the participatory democracy. In addition, water democracy provides four useful frames not only for the theoretical implications but also for the application of the theory in reality and therefore keeps the doors open for the possibility of applying the theory to debates over managing other public assets similar to water.