

## 물의 신자유주의화 - 상품화 논쟁과 한국에서의 발전 -

권상철\*

---

**요약** : 자연의 신자유주의화가 다양한 분야에서 진행되는데, 물의 상품화는 가장 보편적인 경우로 물의 공공재 성격으로 인해 세계 여러 지역에서 갈등을 유발하고 있다. 이 글은 물의 상품화와 공공재의 갈등 외국 사례를 고찰하며 광범위한 관점의 필요를 제시하고, 이를 토대로 한국의 경험 특히 지하수에 전적으로 의존하는 제주도의 물 상품화와 공공재 갈등을 검토해 보았다. 최근 민간 기업의 물 생산과 판매가 제주도의 지하수 공수화 입장과 대립하며 갈등을 겪고 있는데, 관광 관련 호텔과 골프장의 다량의 지하수 사용, 가장 많은 지하수를 사용하는 농업, 그리고 지방 정부가 자체적으로 지하수 먹는 샘물 상품화를 주도하는 상황은 중요하게 다루어지지 않고 있다. 이러한 지역 상황은 물의 상품화 대비 공공재 갈등에 대한 보다 충실한 이해를 위해 고려될 필요가 있으며, 지방 정부가 주도적으로 공공 자원으로서의 공수화를 선언하면서 동시에 물의 상품화를 추구하는 제주의 사례는 자연의 신자유주의화 지리에 다양성을 더하는 모습이다.

**주요어** : 신자유주의화, 자연, 물, 상품화, 공공재, 지하수, 제주도

---

### 1. 서론

최근 신자유주의가 자연(nature) 분야로 확대되며 자연의 상품화 전개 양상과 결과에 대한 연구가 물, 어업, 삼림, 광물 등 다양한 자원을 대상으로 선진국, 후진국의 특정 지역을 사례로 활발하게 이루어지고 있다(Castree, 2011; Heynen *et al.*, 2007; Swyngedouw, 2005; McCarthy and Prudham, 2004; 최병두 역, 2007). 이 연구들은 비판적 관점에서 정부 실패를 대체할 시장 원리의 효율성을 내세우며 사유화, 상품화를 강제하는 신자유주의화의 정치적 과정과 이에 따른 폐해에 관심을 기울이며 접근한다. 물의 상품화는 가장 많은

관심을 받는 분야인데, 최근 우리 정부에서도 물 산업 육성 정책을 발표하여 상수도 민영화에 대한 찬반 논쟁이 가열되고 있어(김한승, 2007; 신준석, 2007; 백명수, 2008; 염형철, 2006), 물의 상품화에 대한 연구 필요성이 시기적절하게 다가온다. 물의 상품화에 대해 선진국과 후진국의 경험을 다루는 연구들은 물의 공공재 대비 경제제, 국가 대비 기업 공급 등의 차이에 기초한 신자유주의화의 정치적 전략과 저항에 대한 사례를 상당히 누적시키고 있는데, 최근 연구들은 초기 자연의 공공재 대비 사유재의 이원구도의 갈등 양상을 넘어 지역 상황과 혼합, 타협된 다양한 형태의 지역화된 자연의 신자유주의화, 즉 자연의 신자유주의화 지리(geography of neoliberalizing nature)로 수

---

본 연구는 한국연구재단(KRF-2009-327-B00855)의 지원을 받아 수행되었음.

\* 제주대학교 사범대학 지리교육전공 교수

럼되고 있다(Bakker, 2007; 2002; Budds, 2004). 그러나 자연의 신자유주의화는 지리적으로 형성된다는 일반화는 선진국과 후진국의 특정 지역, 분야에 대한 사례 연구에 기초하고 있어, 보다 다양한 지역 상황을 포괄하는 사례 연구를 지속함으로써 가열되는 대립 구도를 넘고, 실제로 전개되는 자연의 상품화에 대한 안목을 확대시킬 수 있을 것이다.

본 논문은 물의 사유화, 상품화 논쟁의 기본적인 내용을 검토하고, 지하수와 관련한 외국의 갈등 사례 연구를 통해 상품화-공공재 갈등의 대립 구도를 넘어 광범위한 관점에서의 접근 필요성을 제시하고, 이에 기초하여 제도에서의 갈등 양상을 검토해 보고자 한다. 이는 상품화 대비 공공재로서의 물에 대한 입장 대립을 지역 환경 갈등으로 보다 넓고 균형적인 시각에서 다루어보고자 하는 의도이다. 제주도는 강한 공동체 성격을 지닌 지하수에 의존하는 지역인 반면, 일찍 민간 기업에 의한 지하수의 생산과 공급이 이루어졌으며 최근 정부의 물 산업 육성 중심지로 선정되며 지방 정부가 경쟁적으로 물 상품화를 추구하는 변화를 겪고 있어 물의 상품화를 사례로 자연의 신자유주의화 연구를 진일보시킬 수 있는 적절한 지역이다.

## 2. 자연의 신자유주의화, 물의 상품화

### 1) 자연의 신자유주의화와 물 논쟁

자연의 신자유주의화는 세계 어디에서나 보편적으로 나타나는 자본의 탈취에 의한 축적(Cas-tree, 2008; Swyngedouw, 2005; 최병두 역, 2007)으로 접근된다. 시장원리를 통해 자원과 생태계를 보존해야 한다는 주장은 환경악화에 대한 '공동재의 비극'을 예로 들며, 공공재는 불가피하게 과도 채취, 과잉 방목으로 이어지기에 환경 보전을

위해 사유 재산권의 필요를 강조한다(Mansfield, 2004; McCarthy and Prudham, 2004). 물의 상품화도 이러한 측면을 부각시키며 착취적 축적의 대상으로 포섭하고자 물 부족에 따른 수요 관리, 공공 서비스의 비효율성을 들며 시장 원리에 따른 신자유주의화의 필요성을 주장한다. 또한 물의 상품화는 정부와의 공조를 통해 물 부족, 기근 위협 등을 규모의 정치를 통해 위기를 조장하며 민영화를 확대시키게 된다(Haughton, 1998; Trottier, 2008). 그러나 물을 위시한 대다수의 자연 자원은 오랫동안 공공재, 공공 서비스로 인식, 이용되어 왔기에 사유재, 산업 서비스로의 전환은 심한 반대에 부딪혀 정치적 갈등을 겪으며 다양한 결과로 나타나게 된다(McCarthy, 2005; Mansfield, 2004). 특히, 물은 상품화가 어려운 속성으로 인해 지역별로 다양한 자연의 신자유주의화 지리에 더욱 복잡함을 더하게 된다. 물은 생존을 위해 필수적이며, 순환하는 자원으로 비용을 회복하고 물의 공급을 위한 고정 비용이 과도한 자연적 독점 부문으로 경쟁적 공급을 통한 시장가격 형성이 이루어지기 어려우며, 적정 이윤을 위해 소비를 진작시켜야 하기에 효율적 자원 관리와는 반대되는 결과로 이어지는 모순을 드러내게 된다(Bakker, 2005; Haughton, 2002).

물에 대한 상품화와 공동재의 입장을 단순화시켜보면 서로 대립되는데, 상품 관점은 물 공급의 사적 소유와 관리가 가능하고 바람직하다고 보며 물도 다른 생필품과 다르지 않다는 입장이다. 민간 기업들은 물을 효율적으로 공급, 관리하게 될 것이고 물 소비는 개인 단위로 이루어지기에 가격을 부과함으로써 사용은 줄어든 것이다. 따라서 물은 경제재(economic good)로 취급되어야 한다는 주장이다. 반면 공동재 관점은 물은 유동 자원이고 생명과 생태계에 필수적인 자원으로, 공동체나 생태계와 함께하는 대체재가 없다. 공동체에 의한 관리가 필수적인데, 이는 정부의 실패가 발생할 경우 심각한 상황으로 발전하게 되고, 물 절

표 1. 물의 상품화와 공동재 논쟁

	상품화(commodification)	공동재(common)
정의	경제재	공공재
가격	완전비용 회수	무료 또는 “생명선”
규제	시장기반	명령과 통제
목표	효율성과 물 보장	사회적 형평성과 생계
관리자	시장	공동체

출처: Bakker, 2007

약은 공동체 단위에서 보다 효과적으로 가능할 것이라고 주장한다(표 1).

지하수는 병 생수의 형태로 판매되는 물 상품화의 대표적 경우로, 기본적으로 지하수를 공공재로 관리하기에는 개인의 재산에 부속된 재산권을 침해하게 되고, 사유재로 관리하기에는 지하수의 경계를 명확히 할 수 없어 과도생산으로 인한 타인에게의 피해를 가늠하기 어려운 외부효과 문제가 있으며, 아직 수익적 사용을 법의 기본으로 하고 있어 지하수 분쟁도 빈번하며 해결점을 쉽게 찾지 못하고 있다(Bakker, 2007; 윤양수, 1997; 정광조, 2002). 그렇다고 규제 강화를 통한 관리 방안도 최근의 신자유주의화 추세에서 공감을 얻기 어렵기에 자연의 사회적 속성에 대한 이해가 필요하다고 강조된다(Swyngedouw, 2005; Feitelson, 2005; Roberts and Emel, 1992).

최근까지의 이러한 자연의 신자유주의화, 특히 물의 상품화 논의는 거의 선진국과 후진국의 사례에 기초하고 있어, 우리나라를 위시한 상수도 민영화, 물의 상품화에 따른 갈등을 겪고 있는 발전 국가의 상황을 검토해 볼 필요가 크다. 이는 발전 국가의 사례를 검토하여 또 다른 지리의 변형을 더하고, 동시에 국내에서 찬성과 반대의 이분 구도로 전개되는 갈등을 넘는 새로운 이해와 대안 모색을 포함하게 된다. 더불어 최근 제시되는 다양한 변형의 신자유주의화의 지리, 특히 재산권을 정의하기 어려운 물이나 어업의 경우 신자유주의의 국가의 소멸이라는 주장과는 달리 정부의 간섭

으로 오히려 경제의 보호로 이어지게 되었다는 연구는 논쟁의 발전적인 방향을 모색하는데 참고할 필요가 있다.

우리는 물의 이용에서 일제가 위생 논리로 우물을 대치하는 상수도를 확대시켰으며(김영미, 2007), 개발연대를 거치며 우물에서 수돗물로 바뀌며 물의 공동체 문화가 파괴되고(김재호, 2008), 제주에서 상수도와 봉천수를 명령과 야만으로 대비시키며 지하수 개발을 촉진했던(전경수, 1995) 경험을 통해 근대화 논리로 강제된 이원적 선택을 통해 물의 상품화 과정을 경험했다고 볼 수 있으나, 이를 비판적으로 평가해 볼 안목을 가지지는 못했던 듯하다(최병두 역, 2007; 권상철 역, 2008).<sup>1)</sup> 우리에게 또 다시 이전의 상수도 보급에 버금가는 신자유주의 논리로 다가오고 있는 물의 상품화는 이분적 선택이 아닌 물이용의 공공성을 확보하고 효율성을 증대하는 사회적 기능과 합리적 관리를 동시에 충족시키는 방안 모색도 필요하다.<sup>2)</sup>

제주의 경우 1984년부터 민간 기업인 한진 그룹에 의한 지하수 먹는 샘물의 생산이 이루어져 왔으며, 1998년부터는 제주도 지방 정부 또한 지하수 먹는 샘물 생산을 시작하였다. 제주도는 먹는 샘물 그리고 다른 물 관련 제품을 통해 물의 상품화를 직접 추구하며 동시에 지하수를 공공 자원으로 선언하며 공공재 명분으로 민간 기업과 법정 소송을 전개하고 있다. 이러한 제주도의 갈등은 물의 상품화와 관련한 논쟁을 지역 상황과 더불어

검토해 볼 수 있는 좋은 사례라 하겠다.

## 2) 물 권리, 공공재 갈등의 외국 사례

물 권리, 특히 지하수에 대한 권리는 채취권(rule of capture)과 선용권(prior appropriation)으로 대별되어 인정되는데, 전자는 지하수를 부존된 토지의 구성 부분으로 인식하여 부존 토지 소유자의 사유물이 될 수 있고, 지하수를 부존 토지의 일부 구성으로 인정할 때에는 토지 소유자가 자기 소유 토지의 지하에 부존된 지하수에 대하여 당연히 소유권을 갖고 원칙적으로 자유롭게 개발·이용할 수 있는 권리를 가질 수 있다는 것이고, 후자는 지하수는 지하에서 맥이나 대를 이루어 구획·분속이 불가능한 액체물로 부존 토지와 분리될 수 있는 성질을 가져 지표상의 토지소유권과 별개로 먼저 물을 사용한 자에게 우선적 사용권이 주어지고 판매가 가능하다는 것이다(DuMars and Minier, 2004; 김홍균, 2006). 그러나 채취권은 무한정 이용으로 치달을 수 있으며, 선용권은 비효율적 이용이 지속되게 할 수 있다. 이들 두 가지 사이의 혼합 형태로 합리적 이용(resonable use)을 고려할 수 있는데,<sup>3)</sup> 이는 자신의 토지의 필요에 대해 지하수를 이용할 수 있지만 다른 곳으로 이동시켜 사용할 수는 없다는 것이다. 그러나 합리적 이용은 다른 지역에서 보다 유용하게 사용될 수 있는 가능성을 배제하게 될 수도 있다

물에 대한 이러한 소유권, 이용권에 반하여 최근 사회경제적 기능면에서 지하수는 국가나 지방자치단체에 의하여 상수도 수원으로 개발되어 토지소유 여부에 관계없이 일반 대중의 이용에 제공되는 공공의 수자원으로 오랫동안 인식, 이용되어 왔으며, 국민의 생활용수 및 각종 산업용수로서 그 이용권이 점차 늘어나는 추세에 있고, 또한 특정 지점에서의 지하수 취수가 일반적으로 대수층 전체에 영향을 미치고, 다량의 지하수 채취는 지반침하 현상까지 야기시킬 수 있으며 지표수와

의 연계성으로 인하여 지하수의 과밀한 채수는 지표수의 수량을 줄게 하고 때로는 하천이나 습지를 메마르게 만들기도 하기에 지하수 이용과 관리에 대한 사적 이용권을 제한하며 공공의 수자원으로 인정하여 공적 관리를 해야 한다는 입장이 강조되며, 사유권 대비 공공재 양측의 대립이 국가 또는 지역별로 다양한 양상으로 전개되는 모습이다(백명수, 2008; 윤양수, 1997; Mehta, 2007; Bond, 2004).

미국의 경우, 기후가 건조하여 물이 절대 부족한 미국 서부는 한정된 물의 적절한 배분이 주된 관심사로 선용권(prior appropriation)을 따르고 있는데 원칙적으로 지표수에만 적용되었지만 최근 이를 지하수에도 적용하고 있다(DuMars and Minier, 2004). 동부는 물이 부족한 상황이 아니어서 기본적으로 채취권을 따르며 토지 소유자가 다른 토지 소유자에게 피해를 주지 않고 지하수를 합리적 이용하는 범위 내의 이용권을 인정한다. 그러나 서부의 경우 물이 부족하기에 토지에 부속하는 것이 아닌 물 자원에 대한 규정, 특히 초기 개발이용자에게 물 부족 시 선용권을 주게 되었다. 미국 서부의 지하수는 전체 용수 중 약 1/3을 차지하며, 관개용수로 가장 많이 사용되고 다음으로 생활용수와 상업용수에 사용된다.

건조한 지역의 경우 지하수가 유일한 용수원으로 이에 따른 자원 문제와 갈등이 빈번히 발생하는데, 텍사스와 뉴멕시코의 남부고지대평원에서 오갈랄라 대수층으로부터 지하수를 이용한 농업 활동이 확장되며 대수층의 수위가 낮아지는 위기는 대표적 사례이다(그림 1). 이곳은 건조지역으로 1930년대 자동펌프가 이용가능해지며 지하수 관개로 농사를 짓기 시작하였는데, 1970년대에 이르러 집약적인 지하수 사용이 지하수 보충보다 훨씬 많아 고갈 문제가 나타나기 시작했다. 이 상황에서 뉴멕시코와 텍사스 모두 지하수 관리 기구를 만드는데, 뉴멕시코는 지하수역(Underground Water Basins)을 설립하고 지하수 채취, 우물별 채

취량과 우물간 간격을 규제하였다. 텍사스는 좀 더 늦게 상당한 권한을 가진 자발적인 물보존구역(Underground Water Conservation District)을 지정하고 충분한 우물간 간격 정도만을 통제하고 교육과 자발적인 기술적 보존 프로그램을 강조하였다. 대다수는 자발적 지역주의에 의존하는 텍사스 방식은 공동 접근의 문제를 해결하는데 적절하지 않고, 반면 뉴멕시코의 물 채취에 대한 완전한 통제를 보다 나은 최선이라 여겼는데 이는 공공재의 비극 논리에 맞기 때문이다. 즉, 오갈랄라 지하수는 소유자가 없어 내가 쓰지 않아도 다른 사람이 쓰기 때문에 고갈에 대해 생각할 필요 없이 경쟁적으로 펌프를 설치해 물을 뽑아 사용하다 생겨난 위기로 간주하였다. 따라서 자연자원의 과도한 사용은 공동재에 기인하는 것으로 규제와 사유화가 대안으로 제시되었다.

그러나 실제 지하수 고갈 문제는 두 지역 간에 큰 차이를 보이지 않았다. 이 상황은 두 가지 측면에서 고려해 볼 필요가 있는데, 하나는 공동재의 비극이 가정하고 있는 공동재가 누구에게나 개방되어 있고, 이기적인 개인주의가 팽배하고, 채취가 보충보다 빠르게 이루어지는 것이 아니라, 토지 소유자나 개발자에게 한정되어 있으며 사용자들이 이기적 개인이 아니라 사용자, 특히 재산 소유주간의 협력이 효율적인 관리를 위해 정규 그리고 비정규의 집합적 행동을 하고 있다는 것이다. 다른 하나는, 지하수의 과도 채취는 실제 미국 중서부지역의 신품종 종자를 포함한 값싼 농산물로부터의 경쟁 그리고 유가 인상으로 인해 깊은 대수층의 물을 끌어 올리는 비용의 상승, 그리고 기술 발전으로 인해 보다 많은 물을 비교적 값싸게 이용하려는 데에서 지하수의 집약적 이용이 이루어진 것이 중요한 상황이다(Roberts and Emel, 1992). 따라서 단순한 공동재의 문제이기에 사유권을 인정하는 것이 근본적인 대안이 되지 않을 수 있기에, 보다 광범위한 관점의 접근이 필요함을 보여준다.

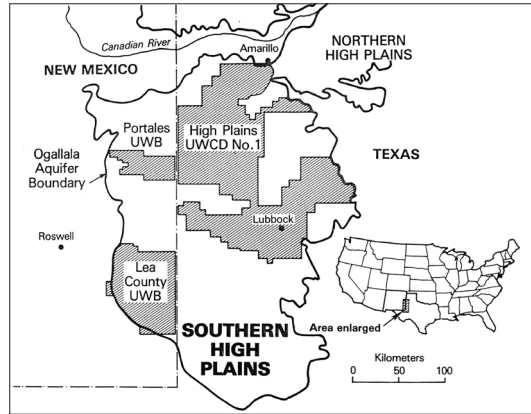


그림 1. 미국 남서부의 지하수 이용 지역

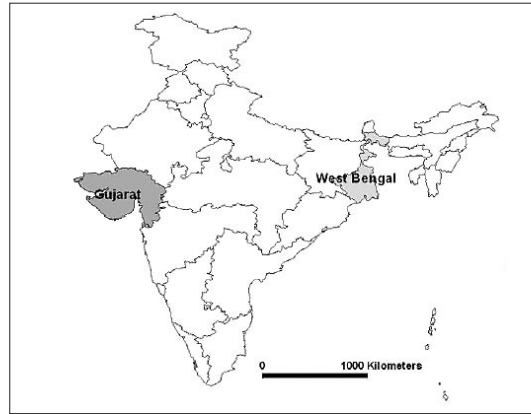


그림 2. 인도의 지하수 풍부-부족 연구 지역

인도의 경우, 지하수는 농업의 기본적 용수로 점차 사용량이 늘고 물 분쟁이 심화되자, 2004년부터는 사용 규제를 시도하게 된다. 정부는 새로운 탈중심화된 지하수 협치 규정을 제안하고 이를 적용하기 위한 물에 대한 관심을 높이는 캠페인을 전개하며 농부들의 사고와 생활에서 물 보존의 필요를 높이려 한다. 그러나 이의 근거에는 정부의 역할을 줄이고 사적 재산권과 지하수 이용권의 매매가 가능하도록 하는 신자유주의적 접근이 주를 이루어 농부들로부터 회의론과 저항을 맞게 되고, 2005년부터 농부들의 시위가 지속된다. 농부들은 기본적으로 자신들은 이미 물 절약의 필요성을 알

고 있으며, 농업용수마저도 기본적으로 부족한데 절약을 강조하는 것은 무의미하다는 입장을 표방하는 상황이다(Rosin, 1993; Birkenholtz, 2009).

물 관리의 입장 차이는 구체적으로 지하수가 풍부한 서벵갈(West Bengal)과 부족한 서부의 구자랏(Gujarat) 지역 사례에서 찾아 볼 수 있다(Mukherji, 2006). 서벵갈 지역은 지하수가 풍부하고 자원 개발이 그다지 이루어지지 않았음에도 주정부는 강력한 규제 입장을 보여, 개발속도를 완화시키고 농가소득 또한 낮은 상태로 머무르고 있지만 농부들의 저항도 그다지 효과적으로 진행되지 못하고 있다. 구자랏 지역은 수자원이 지나치게 개발되어 규제가 필요한 상황이지만 정치인이나 관료들은 자원 개발 지향적이고 농부들 또한 지하수에 대한 접근을 규제하는 어떤 시도에도 강하게 반대하고 있다. 이러한 차이는 지역 상황에 기인하는데, 첫째는 농업의 지하수 의존도에서 구자랏 지역의 경우 지하수 의존도가 높아 규제가 가해지면 농업활동은 상당히 줄어들게 될 것이며, 서벵갈 지역은 규제가 더 이상의 성장을 방해하고 있지만 빗물에 의존하는 농업을 발전시키고 있다. 따라서 구자랏 농부들이 더욱 지하수 문제에 민감하고 조직적으로 대응하는 모습을 보이게 된다. 둘째는 구자랏은 큰 규모의 농가들이 많아 더 조직적인 움직임을 보인다. 그러나 서벵갈 농부들도 빗물에 의존하는 농업으로 전환하며 소득이 감소해 불만이 높지만, 농부 조직이 부족해 잘 표출되지 못하고 있다. 이러한 인도의 지하수 이용에서 대비되는 두 지역 비교는 흥미롭게도 지하수가 풍족한 지역이 보다 강력한 규제를 시행하고 반대로 부족한 지역은 모두에게 무상으로 제공되는 모습을 보이고 있어, 지하수 이용과 갈등은 그 이용 가능성 자체를 넘어선 지역 상황을 고려한 문제로 접근할 필요성을 보여주는 사례이다.

구자랏의 물 부족은 지하수의 과도한 채취로 인한 지하수위의 감소만이 아니라 실제로는 결핍 자원에 대한 접근과 통제의 위기라 할 수 있다. 특

히, 지하수는 토지 소유권에 부속되는 것으로 간주되어 상부 카스트계층이 대다수의 지하수를 채취하여 생긴 문제이지만, 대규모 농가의 책무와 정부의 정책 부재는 언급되지 않는다. 언론과 정치인들에 의한 대중적 담론에서는 물 부족의 인위적 측면은 두드러지지 않게 다루어진다. 대신 물 문제는 자연적으로 인간 능력 이상의 것으로 치부되었고, 댐건설이 유일한 대안으로 제시되었다. 댐건설은 쿠츠 지역에 고루 혜택을 주는 것은 아니고 오히려 강수량이 많고, 공업화된 지역에 치중된 물을 제공해 기업 유치에 도움을 줄 것이지만 정부는 홍보를 통해 '동의를 생산(manufacturing consent)'해 댐 건설을 가뭄이 빈번한 물 부족 지역에 물을 공급한다는 명분으로 합법화시키며 빗물이용 방안은 관심에서 배제되었다. 정책은 지배층에게 유리한 방향으로 물 관련 정책이 수립되는 모습이다(Trottier, 2008; Mehta, 2007).

위의 미국과 인도의 경험은 물 부족 문제가 지역의 사회정치적 상황에 대한 이해의 중요성을 보여주는 대표적인 사례라 하겠다. 지하수에 의존하는 이스라엘의 경우 또한 수요 증가에 따른 지하수 고갈의 문제가 이익 집단에 의해 정치적으로 지하수 관리가 이루어지는 경우로, 농업용 수요의 증가에 더하여 가정용 수요가 증가하며, 농업용 사용에 보조금 축소와 물 가격 상승의 입장과 폐수 처리와 해수 담수화에 투자해 물 공급을 늘리자는 입장이 정치적으로 대립하게 된다. 그러나 농업 그리고 도시 기반 집단 간의 대립은 물 부족 상황에서 장기적인 정책이나 대안을 알고 있음에도 불구하고 단기적인 지하수 채취나 저수된 물을 사용하는 상황으로 전개되는 경우가 빈번하게 발생한다(Feitelson, 2005). 이들 사례는 물 이용과 관리를 단지 결핍 경제제로 고려하여 규제나 사유화 접근보다는, 물 수요 이익 집단, 사회계층간 물 접근의 차이 등 복잡한 사회정치적 과정의 지역 상황에 대한 이해에 기초한 보다 광범위한 접근의 필요성을 보여준다.

### 3. 물의 민영화 대비 공공재 국내, 제주의 경험

#### 1) 국내의 경험

물은 모든 국민이 향유해야 할 보편적 재화이며, 안정적이고 효율적으로 공급하는 것은 국가의 핵심과제 중의 하나로 수도 사업은 정부의 행정서비스로 인식되어 공공성 측면을 강조해 왔다. 그러나 최근 들어 물 관련 분야의 산업적 측면이 부각되며 정부는 2007년 대외경쟁력을 갖춘 물 산업 육성 방안을 발표하였다. 여기에는 상수도 서비스업의 경영 효율화, 상수도 인프라 개선 및 운영체제 개선을 통한 시장 확대, 물 산업 수출 역량 강화 등을 포함하고 있는데, 특히 상수도 민영화는 최대 현안으로 등장하고 있다(강희찬 2010; 김한승, 2007; 염형철, 2006). 상수도 민영화의 배경에는 수도 사업이 과잉 중복 투자되었고 지역적으로 불균형하게 진행되었다는 것으로, '물 산업 육성 5개년 계획'은 현재의 160여 개 지자체로 나뉘어 있는 상수도 사업을 30개 이내로 광역화하고, 현재 지자체와 수자원공사에 부여된 수도 사업자의 지위를 민간 기업에도 부여한다는 내용을 포함하였다. 현재 상수도 민영화에 반대하는 여론이 높아 추진은 보류된 상태이지만 물 산업 육성에 대한 정부의 의지는 확고한 것으로 보인다(이상헌, 2009).

물 민영화에 대한 비판은 다양하게 전개되는데, 물 민영화가 세계적 대세인지 아니면 민영화 중단과 공공성 강화가 세계적 대세인지에 대한 논란, 물 산업을 통한 민간 기업의 육성을 표방하고 있으나 오히려 지방자치단체가 아닌 민간 기업화는 자유무역협정의 규범을 따라야만 하기에 세계적인 다국적 기업의 국내 진입을 열어주게 될 가능성, 자유로운 경쟁체제는 물 공급의 경우 상당한 기반 투자를 필요로 하는 독과점적 성격의 서비스

로 민간 기업에 의한 독점화 가능성, 상수도의 위탁 경영은 필연적으로 가격 상승과 공공성의 저해로 나타날 것이라는 주장이 중요한 내용이다(염형철, 2006; 백명수, 2008). 극단적으로 물의 사유화는 공적 자산으로서 비시장적 공공 영역에 속해 있던 물을 탈취하여 자본 축적의 계기로 삼는 것으로, 물이라는 비시장적 공공 영역까지도 자본 축적의 계기로 편입되었다는 것을 의미한다. 물의 사유화는 물 이용과 사회 전반에 중대한 변화를 가져오고, 정치적으로도 심각한 결과를 초래할 가능성이 높다(Swyngedouw, 2005; 최병두 역, 2007). 특히 대다수의 제3세계에서의 수도 민영화는 선진국 다국적 물기업의 세계시장으로의 팽창은 수익 창출을 위해 지속되는데, 물 가격 상승, 지역별, 계층별 물 공급의 접근도 차별화 등 물 공급의 확대보다 축소로 귀결되며 강렬한 저항을 맞고 있다(Haughton, 2002; Budds, 2004; 전국공무원노동조합, 2006).

우리나라의 물에 대한 인식은 상수도과 지하수 이용에서 최근 들어 극명한 입장 대립을 보이는데 모두 정부의 최근 물 산업 육성과 관련한 것으로, 하나는 상수도 민영화 정책이며, 다른 하나는 물 산업 육성의 적지로 등장한 제주도에서의 지하수 개발과 상품화에서 나타난다. 우리나라는 현재 용수 공급을 주로 지표수에 의존하고, 지하수는 비상시의 대체 용수 및 물 부족의 대안으로 인식하고 있다. 그러나 지표수의 오염, 댐에 의한 용수 공급의 한계 및 물소비량의 증가 등으로 인하여 지하수의 이용량이 점차 증가하고 있는 추세이다. 지하수는 사용량이 보충보다 많을 경우 고갈, 오염 문제로 이어지는데, 특히 최근 들어 지하수의 생수 상품화가 보편화되며 사용량이 급증하고 있어 사유재와 공공재로서의 지하수 특성에 대한 관심이 높아지고 있다. 우리나라의 지하수 규제 관련 법령은 지하수를 사법적 측면에서 토지의 소유권은 상하에 미친다는 규정에 따라 토지소유권의 일부로 간주하는 견해와 1997년 개정된 지하수법

에서 지하수 개발·이용의 허가 제도를 규정함으로써 토지소유권에서 독립한 물권으로 보아 적극적인 지하수 공개념을 도입하는 견해로 양분되어 있다(김세규, 2007; 정광조, 2002). 이러한 양 입장은 서로 대립각을 세우고 있지만, 지하수 자원의 부존 상태 및 수질 현황에 대한 기초 조사 그리고 지하수 자원의 개발 및 이용에 대한 적절한 부담금 체계의 도입의 필요성 등의 논의도 진행되고 있다.

## 2) 제주 지하수의 상품화 대비 공공재 논쟁

제주도는 국내에서 지하수에 전적으로 의존하는 지역으로, ‘지하수는 생명수’로 일컬어진다(전경수, 1995). 제주의 용수원은 지하수 부존에서 기저지하수 그리고 상부와 하부 준기저지하수에 해당하는 해안마을에 거주하는 주민들이 주로 이용하는 용수인 용출수, 한라산 중턱에 발달되어 있는 주로 고지대에서 분출하여 개천의 수원이 되는 용천수, 그리고 주로 중산간 지대 마을에서 지질상 물이 고일 수 있는 곳에 빗물이 자연스레 고이도록 인공 수조를 조성한 후 이곳에 고인 물을 용수로 이용하는 봉천수로 구분된다(제주발전연구원, 2008).

제주도의 지하수 개발은 1961년 애월읍 수산리에서 관정을 이용해 물을 채취하는데 성공하며 시작되었다. 1970년대 들어오면서 용천수 수원 개발과 지하수 관정 개발 사업이 병행되며 상수도 공급이 확대되어, 1985년 제주도의 상수도 보급률은 전국에서 가장 높은 99.9퍼센트를 나타낸다. 당시 행정기관 주도로 이루어져 오던 지하수 관정 개발은 관광호텔, 목욕탕, 농업용 등 개인 용도로도 이루어져 무분별한 지하수 개발로 이어지는데, 이를 규제할 수 있는 법적인 제도가 없어 누구나 마음만 먹으면 지하수를 개발해 사용할 수 있었다. 1989년에 들며 해수 침투와 지하수 고갈 등의 부작용이 발생하며 지하수 난 개발은 제주 지역의 현안 문제로 부각되기 시작하였다.

제주도는 1991년 제주도개발특별법을 공포하며, 지하수 굴착·이용허가 및 지하수 원수 대금의 부과·징수에 관한 규정을 포함하여 지하수를 법적으로 관리할 수 있는 기틀을 전국 최초로 마련하였다. 이는 난개발로 이어진 지하수에 대한 관리의 필요성에 기인한 것으로, 1991년 관정 현황 조사 결과 제주도에는 총 1,831공(공공 357공, 사설 1,474공)이 개발되어 있는 것으로 파악되었다. 당시 지하수법 제정이 지지부진하던 현실에서 제주도개발특별법에 지하수 허가제와 원수 대금 부

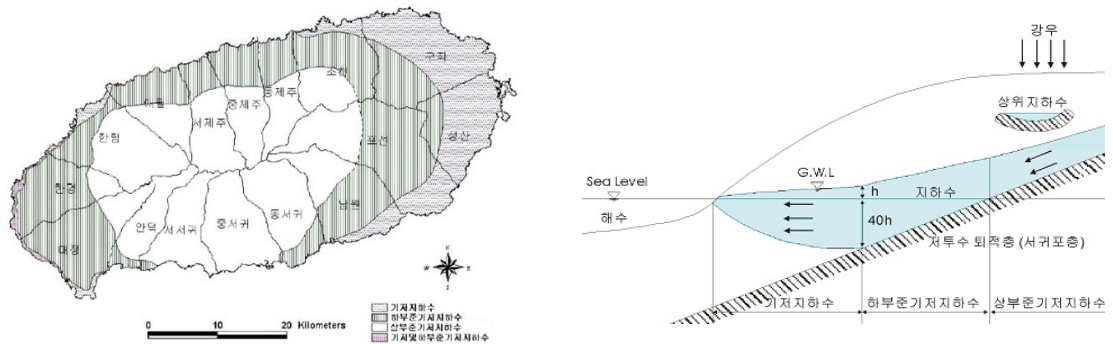


그림 3. 제주도 지하수 부존도  
출처: 제주발전연구원, 2008



과 근거를 마련한 것은 획기적이었으며, 특히 지하수 개발을 위해 토지를 굴착하고자 할 때에는 환경영향평가 과정을 밟도록 의무화함으로써 무분별한 지하수 개발을 규제해야 한다는 여론을 법에 반영하였다. 1992년에는 이미 개발된 지하수 관정에 대한 양성화 신고를 받고 현지 조사후 이용을 허가하였다.

1995년 개정된 제주도개발특별법은 지하수 관리를 대폭 강화하여 개인에 의한 먹는 샘물 제조 목적의 지하수 개발·이용은 허가하지 않고, 지하수를 80/100 이상 이용하여 청량 음료 또는 주류

등 제조·판매 목적의 지하수 개발·이용을 허가 금지하고, 지하수를 보존 자원으로 지정·고시하였다. 이후 2000년 개정 특별법에서는 용도별 지하수 이용 허가 기간을 부여하고 허가된 지하수의 이용을 주기적으로 연장하여야 하고, 지하수자원 특별 관리 구역의 지정, 오염원으로부터 일정 거리 이내에서의 지하수 개발금지, 지하수 개발·이용시설 기준 제정, 지하수 인공 함양정 설치 신고, 지하수 원수 대금 부과 대상의 확대, 지하수영향 조사서 작성 대상의 확대, 지하수 수질 기준의 강화, 빗물 이용시설 설치 및 운영 규정, 먹는 샘물

표 2. 제주도 지하수 관리제도의 변천

연도	주요 내용
~1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자의 임의적 지하수 개발·이용</li> </ul>
1991~1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도개발특별법 공포(1991. 12. 31)</li> <li>- 지하수 굴착·이용허가제 도입(용도, 규모에 관계없이 허가)</li> <li>- 지하수원수대금 부과·징수제 도입</li> <li>- 지하수 굴착시 사전 환경영향평가 의무화</li> <li>• 기존 지하수관정 양성화(1993. 8. 25, 11. 25)</li> </ul>
1995~1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도개발특별법 개정(1995. 1. 5)</li> <li>- 광천 음료수 제조·판매 목적의 허가 제한(지방공기업 예외)</li> <li>• 특별법에 의한 최초 지하수 굴착허가(1995. 5. 19)</li> <li>• 보존 자원 지정고시(지하수·송이·산호사, 1996. 10. 23)</li> </ul>
2000~2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주도개발특별법 개정(2000. 1. 28)</li> <li>- 지하수 이용기간 연장허가제 도입</li> <li>- 지하수 개발·이용허가 제한 확대(오염원과의 이격거리 등)</li> <li>• 제주도개발특별법을 「제주국제자유도시특별법」으로 개정(2002. 1. 26)</li> <li>- 반경 250m 내 기존 지하수관정이 있는 경우 신규 허가제한 규정신설</li> <li>• 제주국제자유도시특별법 개정(2004. 1. 28)</li> <li>- 지하수 취수량 제한 근거, 단계적 취수량 제한 조치 근거 마련</li> <li>- 빗물이용시설 설치 및 운영 규정 마련</li> <li>- 지하수 원수대금 부과 체계를 5개 업종으로 단순화</li> <li>• 제주국제자유도시특별법 시행조례 개정(2005. 3. 30)</li> <li>- 지하수 원수대금 부과대상 업종 중 “골프장 및 온천용” 신설</li> <li>- 먹는 샘물 지하수에 대한 지하수 원수대금 부과율 상향 조정(2% ⇒ 3%)</li> </ul>
2006~현재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별자치도 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 공포(2006. 2. 21)</li> <li>- 지하수를 공공 자원으로 규정</li> <li>- 수자원관리종합계획 및 농업용수종합계획 수립 의무화</li> <li>- 지하수법, 먹는물 관리법, 온천법을 특별법 체계로 단일화</li> <li>- 지하수 관측망 설치·운영 및 단계별 조치</li> <li>• 제주특별자치도 지하수관리 기본조례 공포(2006. 4. 12)</li> </ul>

출처: 제주발전연구원, 2008로부터 발췌

지하수 원수대금 부과율 상향 조정 등을 규정하였다. 이후 2006년의 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성 특별법에서는 지하수를 공공 자원으로 규정하기에 이른다(황경수, 2009; 세부적인 내용은 표 2).

제주도는 이러한 단계적 지하수 이용에 대한 규제와 더불어 최근 상품화 대비 공수화의 갈등을 겪고 있다. 이 갈등의 중심에는 민간 기업에 의해 먹는 샘물로 생산·판매되는 ‘제주퓨어워터’(이전 제주산수, 1995년 이후 제주광천수)와 제주지방개발공사가 생산·판매하는 ‘제주삼다수’가 있다. 제주도 먹는 샘물 제조업체 허가 제1호는 1984년 한진그룹 계열사인 (주)제동홍산으로, 이 기업은 먹는 샘물 생산 제품을 ‘전량 수출 또는 주한 외국인에 대한 판매에 한함’을 조건으로 먹는 샘물 상품을 생산하였고, 1995년 11월 25일 지하수 재이

용 허가는 반출 목적을 ‘계열사(그룹사) 공급’으로 얻었다. 그러나 2005년부터는 이전과 달리 반출 목적을 ‘판매’로 기재하여 신청하였고, 제주도는 법 규정에 따라 ‘계열사(그룹사) 판매’로만 한정하여 보존자원 반출을 허가하였다.

한국공항(주)(1998년 제동홍산을 합병)은 2005년 ‘계열사(그룹사) 판매’로 한정된 부관이 ‘보존자원인 지하수의 보호를 위한 반출 허가 제조의 목적에 부합하지 않고 수단의 적합성도 인정되지 않으며 그 제한이 과도하여 비례의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라, 부당 결부 금지 원칙과 평등의 원칙에 반하고 원고의 직업 활동의 자유를 본질적으로 침해’한다고 주장하며 국무총리 행정심판위원회에 행정심판을 청구하였다. 행정심판에서 이 요구가 기각되자 한국공항(주)은 제주지방법원에 행정소송을 제기하였으나 기각되었으며 다시 고등법

표 3. 제주도 지하수 이용 갈등 입장

쟁점	한국공항(주) 주장	제주도 입장
보존자원 도외 반출허가에 관한 특별법 시행조례의 위임 입법 한계 초과 여부	보존자원 반출허가 기준을 ‘도민의 이익에 부합되는 경우로 도지사가 인정하는 경우’로 규정한 특별법 시행조례는 법률 또는 상위법령의 위임없이 행정규제에 관한 재량권을 지나치게 인정한 위헌 소지가 있음.	지하수 도외 반출허가에 관한 특별법 규정은 전반적인 체계와 취지·목적, 위임조항의 규정 형식과 내용 및 관련 규정이 법률적 위임 근거를 가지기 때문에 위임입법의 한계를 초과했다고 볼 수 없음.
지하수 반출목적 계열사(그룹사) 판매 기재가 정당한 이익을 침해하는 행정 행위인지 여부	지하수 도외반출허가 신청에 대한 처분을 통해 반출목적을 계열사(그룹사)로 제한 한 것은 ‘부담’에 해당하며, 사실상 정당한 이익을 침해하는 행정행위로 위법·부당한 것임.	한국공항(주)의 먹는 샘물 2005년 매출액이 74억, 연평균 매출이익 36억원 이상으로 전국 64개 업체 중 12위로 판매목적 제한이 중대한 재산적 손실을 주지 않아 정당한 이익을 침해하는 위법·부당한 부담이라 볼 수 없음.
헌법이 보장하는 직업선택, 영업의 자유에 대한 중대한 침해 여부	먹는 샘물을 일반인들에게 판매하지 못하게 하는 제한은 헌법이 보장하는 직업선택의 자유를 중대하게 침해한 면이 있고, 영업의 자유의 중대한 제한에 해당하므로 위헌적 처분임.	지하수 도외반출 허가는 막대한 이익을 얻을 수 있는 독점적·배타적 권리를 부여하는 행위로, 지하수 공적 관리를 위한 반출목적 제한은 위헌적 처분이라 볼 수 없음.
합리적 이유없는 차별적 대우 여부, 헌법상 보장된 평등권 침해 여부	제주도가 제주도지방개발공사를 사기업에 비해 우대할만한 특별한 이유가 없음에도 지하수 보존을 명목삼아 경쟁 업체를 제거해 제주도지방개발공사만의 이익을 도모하기 위해 한국공항(주)에 차별대우를 하고 있을 뿐 아니라 헌법상 보장된 평등권을 침해했음.	한국공항(주)은 제주도내 유일한 먹는 샘물 사기업으로 특별법 제정 이전 허가 업체로 특별히 배려하고 있음. 제주도지방개발공사의 제주삼다수도 취수량을 엄격히 제한하고 있으며, 판매수익금 전액을 지하수 보존·관리 및 지역발전 재원으로 활용하고 있어 비교 대상이 아님.

출처: 제민일보, 2006의 수정

원에 상고하였다(한영조, 2008).

한국공항(주)의 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(세부 대립적 주장은 표 3 참조). 한국공항(주)은 2006년 광주고법에서 1심 판결을 깨고 '부관을 취소하라'는 승소 판결을 받았으며, 제주도의 대법원 상고에서 2007년 대법원은 '1심과 2심에 대한 법리 해석 검토 결과, 제주도의 부관은 행정 목적상 필요한 범위를 과도하게 침해했다는 것이 인정돼 더 이상 심리가 필요 없다'며 부관 취소 결정을 내렸다. 이로써 한진그룹은 제주도로부터 최초 지하수 개발·이용허가를 받은 이후 본격적으로 제주 지하수를 시판할 수 있는 길을 열었고, 2008년부터 인터넷 주문을 통해 국내 시판에 들어갔다(한영조, 2008).

한국공항(주)은 이후 월 3000톤 생산에서 9000톤으로의 증산을 신청해 지역 사회와 제주도 지방정부와 제주 지하수의 '사유화'와 '공수화,' 즉, 물의 상품화와 공공재의 입장 대립으로 갈등이 커지고 있다. 사유화와는 반대로 지하수의 공수(公水)화는 이스라엘, 이탈리아, 이란, 독일, 소련 등의 국가에서처럼 지하수를 토지 소유권과 분리된 별개의 공공 자원으로 규정하고 국가에서 관리하는 것으로 사적인 개발·이용을 통제하는 것을 의미한다. 이러한 공수 개념은 종래 물에 대한 각국의 실정법에서 일정한 하천이나 호수 등을 사적 소유의 대상이 될 수 없는 것으로 규정함에 따라 형성되었다(윤양수, 1996). 결론적으로 공수란 '모든 국민이 공유할 수 있는 것이면서 사적 소유권의 대상이 될 수 없는 수자원'이라는 의미의 '공공의 수자원'과 같은 의미를 지니는 것이라 하겠다.

그러나 제주도의 지하수 상품화는 민간 기업에

의해서만이 아니라 한진그룹의 소송 제기에서 자주 언급되는 제주도 지방정부에 의해서도 이루어진다. 제주도는 먹는 샘물을 독자적으로 개발하기 위해 1995년 제주도지방개발공사를 통해 조천읍 교래리에 지하수 환경영향조사후 연간 160천 톤의 먹는 샘물 생산 시설을 건설하고, 1998년 2월부터 '제주삼다수' 브랜드로 제품을 생산, (주)농심을 통해 국내 시장에서 판매를 시작하였다. 이후 제주삼다수는 여러 차례 증산을 하였으며 수출까지 시도되고 있다. 최근에는 제주도 물 산업 육성에서 지하수를 이용한 새로운 기능성 물, 제주 맥주의 개발과 판매 등을 추진하고 있다. 한진그룹은 제주삼다수의 수익 중 상당수가 판매회사인 (주)농심에 돌아간다는 사실,<sup>4)</sup> 국내시장 점유율 1위인 제주 삼다수는 독과점법에 따라 더 이상 동종 제품시장에서 점유율을 확대하지 못하기에 다른 기능성 물을 생산하고 있다고 주장하며 제주도 공수화 노력의 모순을 지적한다. 또한 제주도의 물 상품화 노력에 편승하여서는 자신들이 제주 지하수의 시장을 확대할 수 있으며, 특히 자유무역협정 체결 이후 국내 먹는 샘물 시장 개방이 가속화되면서 수입 샘물들이 급속하게 국내 시장을 잠식하고 있기에 제주 지하수의 프리미엄 제품을 통한 대응을 하겠다는 주장을 펼친다.

이러한 한국공항(주)과 제주도간의 지하수 이용에 대한 갈등은 물의 상품화와 공공재 구도를 넘어 지역의 사회, 경제 상황을 고려해 볼 필요가 있다. 우선, 기초적인 지하수 사용 현황을 보면, 먹는 샘물 제조용 개발량은 전체 개발량의 0.3퍼센트, 여기에 사설 먹는 샘물은 0.1퍼센트에 불과하다. 반면 지하수 사설 용도는 전체가 약 39퍼센트로, 다량 사업체를 보면 호텔, 한국공항공사, 제주도지방개발공사 그리고 골프장 등의 순으로 나타난다. 특히 흥미로운 것은 제주그랜드호텔이나 한국공항공사는 제주도개발특별법 이전부터 지하수를 이용하던 시설이지만, 거의 대다수의 골프장은 1995년의 지하수 이용을 규제하는 제주도개발특

표 4. 지하수 개발 현황 (2007년 12월 현재)

(단위: 공. 천m<sup>3</sup>/일)

구분		계	생활용	농업용	공업용	먹는샘물 제조용	조사 관측용
계	공수	4,941 (100%)	1,351 (27.3%)	3,312 (67.0%)	162 (3.3%)	4 (0.1%)	112 (2.3%)
	개발량	1,709 (100%)	622 (36.4%)	1,037 (60.7%)	45 (2.6%)	5 (0.3%)	- (0.0%)
공공	공수	1,193 (24.1/100%)	324 (27.2%)	759 (63.6%)	2 (0.2%)	3 (0.3%)	105 (8.8%)
	개발량	1,041 (60.9/100%)	372 (35.7%)	664 (63.8%)	1 (0.1%)	4 (0.4%)	-
사설	공수	3,748 (75.9/100%)	1,027 (27.4%)	2,553 (68.1%)	160 (4.3%)	1 (0.0%)	7 (0.2%)
	개발량	668 (39.1/100%)	250 (37.4%)	373 (55.8%)	44 (6.6%)	1 (0.1%)	-

주: 염지하수 1,144공 7,915천톤/일 제외; (공공-사설 비율/용도 비율)

표 5. 지하수 다량 사용업체 현황(2007년)

(단위: 톤)

순위	업종별	업체명	연사용량	월평균	일평균
1	관광숙박	제주 그랜드호텔	699,240	58,270	1,942
2	업무시설	한국공항공사	446,104	37,175	1,239
3	먹는샘물제조	제주특별자치도개발공사	433,614	36,135	1,204
4	골프장	에버리스	416,683	34,724	1,157
5	발전소	남제주 화력발전	382,600	31,883	1,063
6	골프장	스카이힐	361,275	30,106	1,004
7	골프장	핀크스	303,210	25,268	842
8	골프장	오라 컨트리클럽	302,840	25,237	841
9	골프장	블랙스톤	299,446	24,954	832
10	공동주택	이도주공APT 2, 3단지	294,196	24,516	817
11	골프장	해비치 리조트	289,137	24,095	803
12	관광숙박	호텔 롯데	268,728	22,394	746
13	골프장	제주 컨트리클럽	264,337	22,028	734
14	골프장	크라운 컨트리클럽	252,092	21,008	700
15	골프장	엘리시안	249,763	20,814	694
16	관광숙박	제주 신라호텔	240,885	20,074	669
17	골프장	라운	236,063	19,672	656
18	공동주택	아라 주공아파트	232,596	19,383	646
19	목욕장	탐라탕	221,388	18,449	615
20	골프장	캐슬렉스	217,377	18,115	604

자료: 제주발전연구원, 2008

별법이 발효된 이후의 시설로 제주도의 지하수 이용 규제가 그다지 엄격하지 않은 개발지향적인 지

역 정책 성향을 반영한다(정희중, 2012).

제주도의 골프장 등록 일자를 보면 2011년 1월

현재 28개소가 운영 중인데, 1995년 이전 등록된 골프장은 4개소(오라, 제주, 중문, 캐슬렉스 골프장)에 불과하며 나머지는 크라운 골프장이 1998년에 등록된 이후 현재 29개소가 운영 중이고 5개소가 추가될 예정으로 지하수 보전 노력이 대규모 개발, 투자에는 예외적으로 적용되고 있음을 보여준다.

제주 지하수의 먹는 샘물 생산은 한국공항(주)과 제주도지방개발공사 2곳에서 이루어지는데, 생산량은 제주도지방개발공사가 한국공항보다 평균 10배 이상의 규모이다. 이는 한국공항(주)의 경우 지하수 개발이 판매 목적보다 그룹 내 사용으로 시작한 것에 기인하며 1995년부터 생수 시판이 국내에서 허용되며 생수 수요가 점진적으로 증가하며 한국공항(주)의 경우 생산량을 2배 증가시킨 하루 200톤을 생산하겠다는 계획을 제주도에 제시하여 논란이 되고 있다.<sup>5)</sup> 반면 제주도지방개발공사는 먹는 샘물 생산을 시작해 몇 차례의 증산을 통해 현재 국내 생수시장 판매 1위를 차지하고 있으며 독과점법에 따라 더 이상 동종 제품 시장에서 점유율을 확대하지 못하자 기능성 물 ‘휘오 제주 V위터+’를 생산하고 있으며, 제주삼다수 감귤주스, 제주 맥주, 먹는 샘물 수출 등 생산과 판매 증대를 위해 다각적인 노력을 하고 있다.

제주도지방개발공사의 제주삼다수와 기능성 물 생산과 판매는 한국공항(주)의 지하수 생산과 판

매를 규제하며 경쟁적으로 이루어지는 모습으로, 한편에서는 지하수의 공수화, 공공 자원을 주장하고 다른 한편에서는 물 산업 육성을 명분으로 제주도가 전적으로 의존하는 지하수의 생산 증대에 기초한 다양한 물 상품화는 이윤배반적인 행위로 한국공항(주)의 형평성 위배 반론을 받고 있다.

### 3) 제주 지하수 갈등의 모순

제주도는 ‘지하수가 생명수’인 물이 부족한 지역임에도 불구하고, 민간 기업과 지방 정부가 상품화 대비 공공재라는 입장 대립을 하면서 동시에 경쟁적으로 지하수의 생산과 판매를 진행하고 있다. 제주도의 지하수 이용 갈등은 자연의 상품화, 신자유주의화 논의에 비추어 지역 상황을 고려한 광범위한 관점에서 검토해 보면 몇 가지 모순을 드러낸다. 첫째, 제주도의 지하수 다량 사용 기관을 용도별로 보면 상위 20곳 중 11곳이 골프장, 다음으로 관광숙박의 호텔이 3곳, 공동주택 2곳으로 나타난다. 골프장은 제주도 지하수의 상당량을 사용하는 시설이지만 대다수는 1995년 제주도개발특별법 개정을 통해 지하수를 보전자원으로 고시한 이후 개장되었다. 대규모 호텔 또한 많은 지하수를 사용하는 시설이지만, 이들 관광 관련 업종의 지하수 사용은 대량으로 이루어짐에도 크게 지역 사회에서 문제로 언급되지 않는다(고충석 외,

표 6. 제주도 먹는 샘물 생산 현황

(단위: m<sup>3</sup>)

년도	한국공항(주)			제주도지방개발공사		
	연사용량	월평균	일평균	연사용량	월평균	일평균
2001	6,748	562	18	120,494	10,041	330
2002	9,603	800	26	257,808	21,484	706
2003	10,872	906	30	266,902	22,242	731
2004	11,712	976	32	308,941	25,745	846
2005	9,094	758	25	302,897	25,241	830
2006	9,689	807	27	554,795	46,233	1,520
2007	38,984	3,249	108	433,614	36,135	1,205

자료: 제주발전연구원, 2008

2000). 반면 지역사회에서 가장 논란이 되고 있는 민간 기업의 먹는 샘물 판매와 증산 요구는 물의 사유화라는 이유로 반대 여론이 강하지만, 그 사용 규모는 골프장이나 호텔에 훨씬 못 미치는 양이고 지하수의 사적 이용이라는 면에서는 크게 차별화하기 어려운 용도라 하겠다.

둘째, 제주 지하수의 개발 범주를 보면 농업용이 전체의 약 61퍼센트에 달하고 있으나 이에 따른 문제는 거의 언급되지 않고 있다. 현재까지 농업용 지하수는 원수 대금 부과가 면제되고 이용량은 환급작물 재배로 점진적으로 늘고 있어, 생활용수와의 사용량과 비용 부담에서 불평등 문제가 제기될 수 있다. 다른 나라의 지하수 이용 경험을 보면 빈번한 갈등이 생활용수의 수요가 증가하며 오래된 농업적 이용 사이에 발생하는데, 여기에는 가정용과 농업용의 지하수 배분 우선순위 그리고 무상 내지는 저렴한 비용의 농업용수에 대한 차별적 비용 부과가 핵심적 문제이다. 제주도의 경우 농업이 중요한 경제기반으로 지하수 원수대금 부과는 경쟁력 약화로 이어지기에 현실적으로 어려움이 있지만, 현재 민간 기업이 공기기업인 제주도지방개발공사의 지하수 생산과 판매가 형평성의 원칙에 어긋난다고 주장하는 것과 유사하게 용도별 사용량 배정과 비용 부과의 차별성은 지하수 이용과 관리의 편향성을 드러내고 있다.

셋째, 정부의 물 산업 육성계획은 해수 담수화, 여과방식 등의 기술적 분야를 강조하지만, 제주도의 경우 지하수 생산에 기반한 생수 판매와 이를 이용한 음료 개발 등 지하수의 채취와 활용의 물 상품화가 주를 이루고 있어, 물 산업의 기술 개발을 통한 고부가가치 산업화와는 거리가 있는 모습이다. 제주도지방개발공사의 제주삼다수 생산 증대와 수출 노력 외에도 시장 점유율 확대를 위해 기능성 물을 추가로 생산하며, 다른 한편에서 민간 기업의 생수 판매에 제재를 가하는 모습은 공익적 목적의 공기기업 개발이라고는 하지만 제주 지하수의 독점적 개발과 이윤을 추구하는 모습이고,

판매는 민간 기업에 위탁해 다른 민간 기업들이 지하수 보전을 위한 규제에 저항하고 형평성을 제기하며 상품화에 참여의 기회를 요구하는 근거를 제공한다. 제주도는 한편으로는 지하수를 보전 자원에서 공공 자원으로 규정해 법제적으로는 공수화의 노력을 기울이지만, 실제적으로는 물의 상품화를 점차 확대하는 모순을 보이고 있다.

이러한 제주도의 지하수 갈등은 상품화와 공공재 구도를 넘어 제주도의 특화 산업과 기술 수준의 결핍과 개발 지향의 지방 정부와 중앙정부의 물 산업 육성이 맞물린 지역 상황을 고려하는 접근이 필요한 경우이다.

#### 4. 요약 및 결론

최근 신자유주의화가 자연, 특히 물의 상품화를 통해 세계 여러 지역에서 전개되며 오랫동안 공공재로 인식되어 왔던 물 이용과 관리 방식과 갈등을 유발하고 있다. 우리 정부에서도 물 산업 육성 정책으로 상수도 민영화, 제주도를 물 산업 중심지로의 육성을 발표하며, 물의 상품화에 대한 공공재 입장에서의 반대가 강하게 제기되고 있다. 본 글에서는 물의 상품화가 지역별로 다양한 양상으로 전개되는 외국의 지하수 갈등 사례를 검토하고, 이들 경험을 토대로 제주도의 지하수 상품화 대비 공수화 논쟁을 보다 광범위한 관점에서 접근해 보았다.

물의 상품화는 다른 자연과 유사하게 부족, 결핍 문제에 대해 공공재의 과도 채취에 기인하는 것으로, '공동재의 비극' 대응은 가격 부과를 포함한 시장 원리를 적용해야 한다는 주장에 기초한다. 그러나 물은 생존을 위해 필수적이며, 순환하는 자원으로 소유권을 부과하기 어렵고 이윤추구는 소비 진작으로 이어지기에 반대되는 결과로 이어지는 모순을 가진다는 주장이 제기된다. 지하수

의 경우 물 부족 지역에서는 특히 사용과 관리에 대한 입장 대립이 극명하다. 외국의 사례를 보면, 미국의 남서부의 지하수 수위 저하에 대다수 규제가 자발적 보존 노력보다 더 나은 결과로 이어질 것을 기대하였으나, 실제 지하수 고갈은 두 방식 간에 큰 차이를 보이지 않았다. 인도의 경우 지하수가 풍부한 지역이 사용 규제, 부족한 지역이 규제에 반대를 표출하는 역설을 보이는데, 이는 지하수 관리 갈등의 전개는 물 이용가능성 자체를 넘어 사회계층간 물 접근성 차이를 중요한 고려사항으로 부각시킨다. 이스라엘의 경우 지하수 고갈 문제에 농업 대비 도시 기반의 이익 집단 간 공급 증대와 가격 부과에 입장 대립으로 장기적 대책 수립보다는 빈번히 지하수 이용에 의존하는 단기적 처방을 반복하는 모습을 보인다. 이들 사례는 물 갈등을 경제제 대비 공공재의 이분적 대립을 넘어 보다 광범위한 지역 상황을 고려하는 접근의 필요성을 대변한다.

한국 정부는 최근 상수도 민영화를 포함한 물 산업 육성 정책을 발표한 후 반대 여론에 부딪히고 있으며, 제주도는 정부의 물 산업 중심지로 지하수를 이용한 먹는 샘물 외 다양한 물 상품 판매를 하며 기존 민간 먹는 샘물 생산 기업과 갈등을 벌이며 법정 소송으로 이어지고 있다. 제주도는 관광지 개발과 더불어 1984년 민간 기업에 지하수 생산을 수출과 기업 내 한정 공급으로 허가하였다. 제주도는 1995년부터 제주도개발특별법 등을 통해 난개발을 규제하기 위해 지하수를 보존 자원, 2006년부터는 더욱 강화된 공공 자원으로 규정한다. 그러나 국내 1995년 생수시판 허용은 제주도 지하수의 상품화를 추동하게 되어, 1998년 제주지방개발공사는 제주삼다수를 생산·판매하기 시작한다. 이에 기존 민간 기업도 본격적인 먹는 샘물 판매를 시도하자 제주도는 지하수의 공공성을 명분으로 반대하고, 민간 기업은 제주도의 독점적 물 상품화에 형평성을 제기하며 법정 소송으로 이어졌다.

제주도의 지하수 갈등은 상품화와 공공재 대립 구도를 넘어, 중앙정부의 물 산업 육성 정책에 제주도는 관광과 농업 외 새로운 경쟁력 분야로 물 산업 육성을 선택하지만 기술·지식 기반보다 지하수 채취와 음료 상품 개발에 치중하여 기존 민간 먹는 샘물 생산 업체와 경쟁하고 있는 자연 탈취적 물의 상품화를 추구하게 되며, 기존 특화된 관광과 농업의 지하수 다량 사용 부문도 사용량이 늘고 있으나 지역 기반 산업의 경쟁력 제고를 위해 수요 감소와 생산 증대를 위한 노력은 기울이기 어려운 지역 상황에 대한 보다 광범위한 이해를 필요로 한다. 또한 지방정부가 지하수를 공공 자원으로의 공수화를 선언하며 동시에 직접 물의 상품화를 추구하는 제주의 경험은 보편적으로 선진국의 다국적 자본이 제3세계의 정부 실패를 대치하며 전개되는 양상과는 다른 자연의 신자유주의화 지리를 만들어 가는 모습이라 하겠다.

## 주

- 1) 최근 국내에서의 물에 대한 사회과학적 관심으로는 홍성태 편(2006)과 이상현(2003)을 참조할 수 있다.
- 2) 가장 거대한 대안적 관심은, 자원 부족은 갈등으로 이어진다는 기존의 지배적 사고를 넘어, 자원 부족은 또한 협력을 고무하여 이해 집단, 지역 주민과 정부가 자원을 공동으로 관리해 왔던 공동재산 관리 전통으로부터 현대적 적용과 변용을 모색하고 있다(윤홍근·안도근 역, 2010).
- 3) 대표적인 또 다른 혼합 형태로 상관관계적 권리(correlative rights)가 있는데, 이는 상부의 토지소유 비율에 맞추어 지하수를 배분하고 자신에게 할당된 분량만 사용할 수 있다는 것이다. 이 권리는 토지 이용의 효율성을 반영하지 못한 형태로 배분될 수 있는 문제가 있다(DuMars and Minier, 2004).
- 4) 2011년말 제주도는 (주)농심의 영구적 판매 독점권의 불평등 계약 수정을 위해, 기존 수의 계약을 일반 입찰로 하는 조례를 개정하고 기존 계약의 해지를 통지하였다. 그러나 (주)농심은 '구매 계약 물량이 이행될 경우 매년 연장'이라는 계약 조건을 충족해 왔기 때문에 일반 입찰 조례는 무효

라는 소송을 제기한다. 여기에 (주)농심은 14년간 투자가 이루어져 수익이 없었으며 제주삼다수의 1등 브랜드화 공적을 인정해야 한다고 주장한다. 이 소송은 제주삼다수 판매 협약은 유효하다는 판결로 일단락되었다.

- 5) 제주지방개발공사와 한국공항(주)은 2011년 3월 지하수 취수량 증량 신청하여 제주도 지하수관리위원회는 각각 하루 2100톤에서 4200톤, 100톤에서 200톤으로 증산할 수 있도록 허용했으나, 지역 사회의 강한 반대 여론으로 2012년 7월 현재까지 제주도의회의 동의를 얻지 못하고 있다.

### 참고문헌

강희찬, 2010, “시장 중심적 먹는 물 관리 방안,” SERI 경제 포커스, 307.

고충석·오홍식·고기원, 2000, “지하수 원수대금 부과 제도 개선방안에 관한 연구,” 제주발전연구 4, pp.271-306.

권상철 역, 2008, 정치생태학: 비판적 개론, 서울: 한울아카데미(=Robbins, Paul, 2004, *Political Ecology*, Blackwell).

김세규, 2007, “지하수 이용권에 관한 소고,” 공법학연구 8(3), pp.497-519.

김영미, 2007, “일제시기 도시의 상수도 문제와 공공성,” 사회와 역사 73, pp.45-74.

김재호, 2008, “식수문화의 변화과정: 우물에서 상수도까지,” 한국민속학 47, pp.235-265.

김한승, 2007, “물산업 육성방안과 상하수도 민영화,” 대한환경공학회지 29, pp.1291-1296.

김홍균, 2006, “지하수의 공유화,” 인권과 정의 361, pp.166-180.

백명수, 2008, “(가칭)물산업 지원법 비판적 검토,” 세계사회포럼 물산업지원법 비판 정책워크숍 발제자료.

신준석, 2007, “세계 물산업의 구조변화와 시사점,” SERI 경제포커스, 삼성경제연구원.

염형철, 2006, “물 민영화 추진을 중단하라,” 환경과 생명 48, pp.133-144.

윤양수, 1997, “제주도 지하수의 공개념적 관리방법,” 법

과 정책 3, pp.127-155.

윤홍근·안도근 역, 2010, 공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화, 서울: 랜덤하우스코리아(=Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press).

이상현, 2009, “한국의 물 산업 민영화 논쟁에 대한 경험적 검토,” 공간과 사회 31, pp.88-125.

전경수, 1995, “용수문화, 공공재, 그리고 지하수: 제주도 지하수개발의 반생태성을 중심으로,” 제주도연구 12, pp.51-69.

전국공무원노동조합, 2006, 세계화와 물, 서울: 도서출판 노기연(=Hall, David, 2005, *Reclaiming Public Water*, Corporate Europe Observatory).

정광조, 2002, “한국과 프랑스의 지하수 자원 정책 비교,” 사회과학논문집 21, pp.225-243.

정희중, 2012, “1990년대 제주도 지하수 담론과 정책형성에 관한 연구,” 탐라문화 40, pp.171-224.

제민일보, 2006, ‘공수화’ 보존·관리 막대한 영향, 6월 22일.

제주발전연구원, 2007, 지하수의 공수관리제도의 개선방안 연구, 정책연구보고서.

제주발전연구원, 2008, Jeju Water Vision 2030 수립을 위한 기초연구, 정책연구보고서.

최병두 역, 2007, 신자유주의: 간략한 역사, 한울(=Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press).

한영조, 2008, “대기업의 제주지하수 사유화 과정,” 제주경제정의실천시민연합 주최, ‘제주 지하수 사유화 어떻게 볼 것인가’ 토론회 자료집, pp.119-147.

홍성태 편, 2006, 한국의 근대화와 물, 서울: 한울아카데미.

황경수, 2009, 제주 지하수 상품화에 관한 연구: 물 민주주의 이념의 적용을 중심으로, 제주대학교 대학원 석사학위논문.

Bakker, Karen, 2007, The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization, and the Human Right to Water in the Global South, in Becky Mansfield ed., *Privatization: Property and the Remaking of Nature-Society Relations*, New York: Blackwell, pp.38-63.



- Bakker, Karen, 2005, "Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales," *Annals of the Association of American Geographers* 95, pp.542-565.
- Birkenholtz, Trevor, 2009, "Groundwater governmentality: hegemony and technologies of resistance in Rajasthan(India) groundwater governance," *The Geographical Journal* 175(3), pp.208-220.
- Bond, Patrick, 2004, "Water Commodification and De-commodification Narratives: Pricing and Policy Debates from Johannesburg to Kyoto to Cancun and Back," *Capitalism, Nature, Socialism* 15(1), pp.7-25.
- Budds, Jessica, 2004, "Power, Nature and Neoliberalism: the Political Ecology of Water in Chile," *Singapore Journal of Tropical Geography* 25, pp.322-342.
- Castree, Noel, 2011, "Neoliberalism and the Biophysical Environment 3: Putting Theory into Practice," *Geography Compass* 5(1), pp.35-49.
- Castree, Noel, 2008, "Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation," *Environment and Planning A* 40, pp.131-152.
- Cole, Stroma, 2012, "A Political Ecology of Water Equity and Tourism: a case study from Bali," *Annals of Tourism Research* 39(2), pp.1221-1241.
- DuMars, Charles and Minier, Jeffrie, 2004, "The evolution of groundwater rights and groundwater management in New Mexico and the western United States," *Hydrogeology Journal* 12, pp.40-51.
- Feitelson, Eran, 2005, "Political Economy of Groundwater Exploitation: The Israeli Case," *Water Resources Development* 21(3), pp.413-423.
- Haughton, Graham, 2002, "Market making: internationalisation and global water markets," *Environment and Planning A* 34, pp.791-807.
- Heynen, Nik, McCarthy, James, Prudham, Scott, and Robbins, Paul, 2007, *Neoliberal Environments: False Promises and Unnatural Consequences*, New York: Routledge.
- Mansfield, 2004, "Rules of Privatization: Contradictions in Neoliberal Regulation of North Pacific Fisheries," *Annals of the Association of American Geographers* 94, pp.565-584.
- McCarthy J, 2005, "Devolution in the woods: community forestry as hybrid neoliberalism," *Environment and Planning A* 37, pp.995-1014.
- McCarthy J. and Prudham, Scott, 2004, "Neoliberal nature and the nature of neoliberalism," *Geoforum* 35, pp.275-283.
- Mehta, Lyla, 2007, "Whose scarcity? Whose property? The case of water in western India," *Land Use Policy* 24, pp.654-663.
- Mukherji, Aditi, 2006, "Political Ecology of groundwater: the contrasting case of water-abundant West Bengal and water-scarce Gujarat, India," *Hydrogeology Journal* 14, pp.392-406.
- Roberts, Rebecca and Emel, Jacque, 1992, "Uneven Development and the Tragedy of the Commons: Competing Images for Nature-Society Analysis," *Economic Geography* 68, 3, pp.249-267.
- Rosin, Thomas, 1993, "The Tradition of Groundwater Irrigation in Northwestern India," *Human Ecology* 21(1), pp.51-86.
- Swyngedouw, Erik, 2005, "Dispossessing H<sub>2</sub>O: The Contested Terrain of Water Privatization," *Capitalism, Nature and Socialism* 16, pp.81-98.
- Trottier, Julie, 2008, "Water crises: political construction or physical reality?," *Contemporary Politics* 14, pp.197-214.
- 교신: 권상철, 690-756, 제주도 제주시 제주대학교로 102  
제주대학교 사범대학 지리교육전공, 전화: 064-754-3234, 이메일: kwonsc@jejunu.ac.kr
- Correspondence: Sangcheol Kwon, Geography Education Major, Jeju National University, Jeeudaehak-ro 102 Jeju, Jeju 690-756, Korea, Tel: +82-64-754-3234, e-mail: kwonsc@jejunu.ac.kr

최초투고일 2012년 8월 6일

최종접수일 2012년 8월 20일

*Journal of the Economic Geographical Society of Korea*  
*Vol.15, No.3, 2012(358-375)*

## **Neoliberalizing Water: Commodification Debate and their Making in Korea**

Sangcheol Kwon\*

**Abstract** : Neoliberalizing nature spreads widely across diverse fields and areas. Commodifying water is the most frequent case conflicting with the stance, water as commons. This paper reviews the commodity versus commons debate in other countries leading to the importance of wider perspective considering regional contexts, and then examines the case of Jeju with that regard entirely depending freshwater on underground aquifer. In Jeju, the sale of bottled water by private corporation has been in confrontation with the declaration of water as commons by Jeju government. But, the commodity versus commons conflict over water hinders more important concerns such as the abundant use by tourism related hotels and golf courses, the free largest agricultural use, and the production and sale of bottled water by Jeju government itself. The real focus of concern should be given to the constraints on increasing water rate for tourism businesses, charging fees on agriculture, and the local development imperatives. The dual stance of Jeju government in promoting water as commodity as well as promulgating water as commons seems to be a case adding diversity to the geography of neoliberalizing nature.

**Key Words** : neoliberalization, nature, water, commodification, commons, underground water, Jeju-do

---

This work was supported by the Korea Research Foundation Grant funded by the Korean Government (KRF-2009-327-B00855).

\* Professor, Geography Education Major, Jeju National University