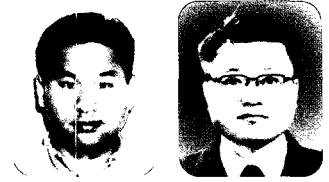


# 영국의 수자원정책



이 승 호 | 교수, 영국 노팅엄대학교 중국환경학과 / Seungho.Lee@nottingham.ac.uk

이 동 루 | 수석연구원, 한국건설기술연구원 수자원연구부 / dryl@kict.re.kr

## 1. 머리말

1970년대까지 영국(잉글랜드 및 웨일즈)은 체계적이고 종합적인 전국적 수자원관리대책이 없이 각 지역 현실에 맞게 지방자치단체에서 상수도공급을 책임지는 민간기업과 함께 수자원관리를 시행하였다. 그러나 비효율적 수자원정책 수립 및 관리로 인해 하천, 호수 등이 심하게 오염되고 상수도 시설에 대한 방만한 경영이 지속되었다. 이러한 현실을 타개하기 위해 영국정부는 1973년 새로운 물법(Water Act)을 시행하면서 유역통합수자원관리를 실시하게 되었다. 혁신적인 방식으로 시작된 이 제도는 긍정적 측면도 있었으나 점차 문제점이 부각되면서 1989년 물법 개정이 이뤄졌고 전국하천청의 신설, 상하수도서비스 민영화와 정부규제기구 도입 등으로 또 하나의 '빅뱅' 개혁을 시험하게 되었다.

본고는 1970년대 이후 진행된 영국의 유역통합수자원관리 정책 및 환경청의 종합수자원관리, 상하수도서비스 민영화, 그리고 향후 발전과정을 고찰, 분석함으로써 한국 수자원정책 수립과 집행에 시사점을 모색하고자 한다. 1973년 이전, 1973년 유역통합수자원관리체계로의 개혁, 그리고 1989년 개혁에 대한 논의가 중점이 될 것이다. 두 번째 부분은 첫 번째 부분에서 살펴본 수자원정책 발전과정 속에서 나타난 영국 수자원정책의 특징을 분석할 것이다. 특히 유역

통합수자원관리, 종합적 수자원관리, 상하수도서비스 민영화 및 환경보호단체의 적극적 활동 및 시민참여에 대하여 논의할 것이다.

## 2. 영국 수자원관리 발전과정

현대 영국 수자원정책 발전과정은 소유권, 산업구조, 그리고 규제시스템의 차이에 따라 크게 세 단계로 나눌 수 있다. 첫 단계는 1973년 이전 수자원정책 전반에 대한 권한과 임무가 지방자치단체에 일임되어 운영되어 왔던 시기를 말한다. 두 번째 단계는 1973년부터 1989년까지로 1973년 물법의 개정으로 잉글랜드 및 웨일즈 전체를 10개 유역으로 나누고 유역관리청(Regional Water Authorities, RWA)을 수립, 유역통합수자원관리를 시작했던 시기이다. 세 번째 단계는 1989년 이후 현재까지의 시기로 영국정부는 전국하천청(National Rivers Authority, NRA, 1996년 이후 환경청(Environment Agency, EA)으로 변경)을 설치하여 이수, 치수, 하천환경 및 수질규제를 총괄하는 종합수자원관리의 시행과 수도산업의 민영화를 위해 10개 유역관리청을 민간기업으로 전환시켰으며 물서비스감시청(Office of Water Services, OFWAT)과 같은 규제기구를 설치한 시기이다. 요컨대, 1970년대 초부터 시작된 유역기반 수자원관리체계는 1989년 전국하천청 수립과 수도사업

민영화 조치로 새로운 국면을 맞았고, 정부는 거시적 측면에서 전국의 수자원관리를 전국하천청에서 수행토록 하고 상하수도서비스 기능을 민간에게 양도하였으며, 여러 규제기구를 신설, 규제자로서의 새로운 위상을 정립하게 되었다.

## 2.1 1973년 이전

1970년 잉글랜드 및 웨일즈 지방의 64개 지자체는 상수도 공급, 하수정화, 위생, 그리고 하천정비 각 방면의 수많은 정부부처(약 1,600여 개)에 의존하여 수자원관리를 시행하고 있었다. 1945년 제2차 세계대전 이후 1973년까지 영국 정부는 지속적으로 고압수도관의 도입 및 노후 수도관 교체, 가정용 및 산업용 상수도 수질 및 공중보건, 위생수준의 많은 향상을 가져왔고, 이전보다 나은 상하수도 서비스를 공급했던 것으로 평가된다.

### 하천관리청(River Authorities)과 수자원위원회(Water Resource Board)

1973년 이전 영국 전역에서는 지자체별로 각기 다른 기준과 정책으로 물관련 서비스를 제공하고 있었는데 1963년 물법에 의해 주요 하천을 기반으로 한 29개의 하천관리청을 수립, 토지배수, 어도, 수질오염 및 항해와 관련된 업무를 총괄하기 시작하였다. 또한 1963년에 개정된 물법을 통하여 중앙에 수자원위원회를 설치, 수자원정책 전반에 걸친 정보제공, 자문 및 계획수립 역할을 수행하게 하였다. 결국 지방의 29개 하천관리청 및 중앙의 수자원위원회 설립은 영국 정부가 효과적인 수자원 활용을 위해 유역별 관리의 필요성을 인식함과 동시에 다양성과 지역성을 포괄하는 중앙 차원의 관리기구의 운영 필요성을 인식하여 유역기반 수자원관리를 향한 과정이었다고 할 수 있다.

그러나 하천관리청과 수자원위원회의 운영 및 지자체별 수자원관리체계는 많은 문제점을 내포하고 있었다. 우선 하천관리청과 수자원위원회의 업무가 중

복되면서도 두 부처간 업무상의 미묘한 차이로 인해 알력이 발생하였다. 즉, 하천관리청은 포괄적으로 수자원을 보존, 개발하며 재분배하는 권한을 가지고 있었는데 자문기구로서 수자원위원회가 관련 계획 수립 시 하천관리청과 이견을 보이는 경우가 많았다. 이 두 기관을 관리, 감독, 통제할 포괄기구가 없었기 때문에 업무의 비효율성을 낳을 수 밖에 없었던 것이다. 그리고 법률상 제한된 권한으로 인해 하천관리청은 새로운 프로젝트를 수행할 때마다 건별로 의회의 승인을 받는 비합리적인 면을 내포하고 있었다. 또한 상하수도 서비스를 각 지역의 수많은 지방자치단체 및 민간기업이 개별적으로 책임짐으로써 관리 및 기술 효율성, 시설의 현대화, 합리적 요금 책정의 어려움과 수질 악화 등이 문제점으로 대두되었다. 수질 악화는 구조적인 문제점을 갖고 있었는데 비록 하천관리청에서 하수처리장에 대한 감독권을 갖고 규제를 시행하였으나 효과적인 규제가 이뤄지지 못하였다. 왜냐하면 각 지역 하천관리청 위원회 위원들을 지방자치단체에서 임명하였고 이들은 지역경제발전을 위해 하천관리청이 오염유발업체에게 가벼운 처벌을 내리도록 압력을 가했기 때문이었다. 이와 같은 제도적, 구조적 모순점은 점차 수자원환경 및 상하수도 서비스 상태를 악화시켰고 현안 해결을 위해 1973년 유역통합수자원관리를 근간으로 한 물법 개정을 시행하였다.

## 2.2 1973년 물법 개정 : 유역통합수자원관리의 지향

1973년 물법 개정의 근본 목적은 기존의 부처별, 지역별, 기능별로 분산된 수자원개발 및 관리기능을 잉글랜드, 웨일즈 전역 10개 하천유역별로 통합, 유역통합수자원관리(Integrated Water Resources Management, IWRM)를 시행코자 함에 있었다. 구체적인 물법 개정 목표는 첫 번째, 수자원 관련 모든 관리, 개발, 서비스를 총괄하는 유역관리청을 설립하고, 두 번째, 서로 다른 이해관계를 가진 물사용자들

간의 이견을 조절하는 역할을 유역관리청에 부여하며, 세 번째, 효율적이고 종합적인 수자원 이용을 하고자 함에 있었다.

### 10개 유역관리청(RWA) 설립

개혁의 초점이 된 것은 10개 유역별로 설치된 유역관리청이었다. 유역관리청은 유역통합수자원관리를 효과적으로 수행하기 위해 기존의 1,600여 개 수자원관리 관련부처들을 통폐합하여 수자원개발, 이용, 분배에 대한 권한과 하수처리감독 및 규제 등의 역할을 갖춘 통합 기구였다. 기대효과로는 지방에 난립한 중소규모의 상하수도 사업자를 통합하여 규모의 경제를 실현할 수 있고 유역에 기반한 수자원관리로 상황에 맞게 탄력적으로 수요와 공급에 즉시 대응할 수 있으며, 하천관련 법 이행이나 규제시 보다 효과적으로 실행할 수 있는 것이었다. 또한, 수자원의 효율적 관리로 불필요한 예산낭비를 없애고 물의 재활용과 같은 절약시스템을 갖출 수 있는 것이 기대효과였다.

### 유역통합수자원관리의 미완성

이와 같은 긍정적인 파급효과에도 불구하고 1973년 개혁은 시작부터 쉽지 않은 난관에 봉착하였다. 무엇보다도 어려운 문제는 기존 행정단위별로 짜여진 수자원관리체계에 익숙하고 이에 따른 이권을 잃을까 두려워하는 지방자치단체의 반발을 어떻게 적절히 무마하여 새로운 관리체계에 적응시키는가였다. 예를 들어, 개혁 초기에는 지자체들이 토지계획, 주택개발 등과 연관, 자신들의 힘이 약화되는 것을 우려해 하수도 사업에 사업대리인으로 참여하여 영향력을 유지하고자 하였다. 따라서 유역관리청은 제도상으로 하수도사업 책임 권한은 가졌으나 재정적, 기술적으로 지자체의 지원에 의존하거나 눈치를 봐야 하는 상황이었다. 이러한 유역관리청과 지자체간의 보이지 않는 갈등구조는 다른 부분에서도 나타나는데 대표적인 예가 농업배수(land drainage) 관리권한에 대한 갈등이다. 농촌지역 토지소유주들과 농민들은 농업부의 지원을 바탕으로 지자체의 농업배수위원회에 압력을

행사, 유역관리청이 홍수에 대비한 저류지를 개발, 관리하는 것과 같은 사업을 방해, 진정한 유역통합수자원관리 실행을 어렵게 만들었다. 상수도 공급과 관련해서도 잉글랜드, 웨일즈 지역 인구의 약 25% 이상이 이전의 민간 상수도사업자들로부터 물공급을 받을 수 있도록 허용하여 유역기반 통합수자원관리가 효과적으로 진행하기 힘든 상황이었다.

유역통합수자원관리체제는 앞에서 언급한 태생적 한계와 더불어 20세기 초부터 악화된 수질을 개선시키지 못하면서 위기에 봉착하게 되었다. 구체적인 문제점으로 각 유역관리청이 물에 대한 사업실시 기관이면서 동시에 규제하는 비합리적인 제도로 인해 특히 수질규제가 효과적으로 이뤄지지 못하였다. 또한 1980년대에 이르러 수질개선분야에 대한 정부 지출이 감소, 더 이상의 개선 없이 답보상태에 이르게 되었다. 주된 원인은 1970년대에 일어난 두 차례 오일쇼크와 IMF 구제금융체제로 인한 영국 국가재정의 악화와 이러한 재정압박 속에서 정부의 수자원개발, 관리, 수질개선분야에 매우 제한적인 지출 때문이었다. 1979년 정부의 수자원분야 재정지출은 1973년의 1/3 수준까지 떨어지는 극한 상황에 이르게 되었다.

이런 상황 속에서 1979년 집권한 대처정부는 산업구조조정과 공기업의 과감한 합리화를 통한 비효율적인 정치, 사회, 경제시스템을 개혁하고자 하였고 수자원관리 분야도 예외가 아니었다. 따라서 1983년 새로운 물법 개정을 통해 유역관리청을 중앙정부의 강력한 통제하에 놓으면서 위원회 위원을 점차 경제계 인물들로 대체하기 시작하였다. 따라서 1980년대에는 유역관리청이 전 시대에 비해 보다 효율적으로 운영되어 수자원개발, 상하수도 공급 및 수질개선 부문에 좋은 성과를 거두게 되었다.

## 2.3 1989년 물법 개정

1989년의 물법 개정은 유역통합수자원관리체제의 불완전성, 두 차례의 오일쇼크 및 영국 경제의 구조적 결함으로 인한 재정악화, 그리고 이로 인한 수자원관

리분야 미투자, 지속적인 수질 악화 등으로 새로운 해결책을 찾는 노력의 일환이었다. 1989년 물법 개정의 가장 큰 변화는 10개 유역관리청이 갖고 있던 홍수방어사업 및 수리사용 허가, 수질규제 등의 규제업무를 신설된 전국하천청(NRA)로 이관한 것과 상하수도 서비스분야의 민영화(Water Services Privatisation)였다. 전국하천청의 설치와 상하수도 서비스 민영화를 통하여 영국정부는 고질적인 문제가 있었던 수자원관리, 재정투자, 및 규제분야의 총체적 개선을 꾀하고 이를 통해 EU수질환경기준을 만족시켜 수질 향상을 이루고자 하였다.

#### 전국하천청(NRA) 설립

전국하천청은 기존의 10개 유역별로 유역관리청(RWA)이 가지고 있던 권한 중 홍수방어사업, 유수점용 인허가, 그리고 수질규제에 대한 권한을 위임받아 신설되었다. 전국하천청 설립의 가장 큰 목적은 각 지역별로 수질규제 및 치수관련 사업이 시행되면서 일관되지 못한 업무처리와 지속적인 정책시행이 이뤄지지 못한 것을 반성하여 거시적인 관점에서 수자원 및 환경의 총체적 관리를 시행코자 한 것이었다.

이러한 범지역적, 범정부간 목적을 달성하기 위하여 전국하천청은 중앙의 어느 부나 기타 관련기관에 속하지 않는 독립적 지위를 부여 받았으며 브리스톨의 본청과 더불어 지방사무소를 두었다. 치수 및 유수점용 인허가보다 더 큰 위기의식을 불러일으킨 수질규제를 효과적으로 시행하기 위하여 전국하천청은 기존의 수자원위원회, 환경오염연구원(HM Inspectorate of Pollution) 및 지역폐기물위원회(Local Waste Regulatory Authorities)와 긴밀히 협조하였다.

#### 상하수도 민영화 및 규제조직 개혁

상하수도 민영화에 대한 논의는 공공분야의 수익성 악화와 정부의 재정악화로 인해 1980년대 이르러 본격화되었고, 1989년 물법 개정을 통해 그 구체적인 윤곽을 드러냈다. 영국의 상하수도 민영화의 기본 구도는 기존 10개 유역관리청(RWA)의 지역분할을 기

초로 유역관리청의 규제기능을 잉글랜드, 웨일즈 정부의 새로운 규제기관에게 이관하고, 10개 유역관리청을 상하수도 서비스 기업으로 런던증권시장에 상장시켜 상하수도 서비스의 민영화를 시행한 것이었다. 이런 기본적 구도 속에서 잉글랜드 동남부지역의 18개 상수도전문회사들의 기득권을 인정하여 현재까지 지역 상수도서비스를 하고 있다(현재는 흡수, 통합함으로써 16개로 축소되었음).

상하수도 서비스 민영화 과정에서 새로 탄생된 민간사업자의 상하수도 서비스를 규제하기 위하여 새로운 규제기관의 필요성이 대두되었다. 경제적 규제기관으로는 물서비스감시청(OFWAT)을 수립하였는데 이 기관은 정부 기타 기관으로부터 독립적 지위를 부여받았고 민간기업의 상하수도 운영 전반에 대한 감시기능과 5년마다 민간사업자의 사업평가와 적정한 가격상승폭 결정에 대한 권한을 위임받았다. 상수도 수질에 대한 규제기관으로는 환경부 산하 음용수감시과(Drinking Water Inspectorate, DWI)가 설치되었다. 또한 정부는 소비자이익을 보호, 대변하기 위해 전국소비자서비스평의회(Customer Service Council, CSC)를 물서비스감시청과 연계하여 설치하였다.

1989년 물법 개정은 전국하천청의 수립을 통해 종합적 물관리 및 잉글랜드, 웨일즈의 상하수도 서비스 민영화를 시행하여 기존의 비효율적 수자원관리 및 불충분한 투자현황 극복과 상하수도 서비스 질적 향상을 모색한 것이었다. 그러나 1990년대 중반까지 전국하천청에 대한 업무평가 결과 근본적인 수질개선이 없었고, 이에 대하여 영국정부는 문제의 원인이 분산된 행정, 조직의 비효율성이라고 판단, 기존의 수질관련 업무부서와 통합하여 1996년 환경청(EA)을 신설하게 된다. 현재까지 15년이 지난 상하수도 서비스 민영화는 수질개선과 부족한 투자확충이란 면에서 성공적이라고 평가되어왔으나 기존 유역관리청의 방만한 경영으로 인한 재정악화를 납세자가 책임지게 했다는 점에서 거센 비난을 불러 일으켰다. 또한 불공정 경쟁으로 인한 수도산업의 독점구조는 민간사업자가 높은

표 1. 영국 수자원관리체계 변화

연도	1973년 이전	1973년~1989년	현 재(2004년)	향 후(2005년~)
물법 개정	1963년 Water Act 개정	1973년, 1983년 Water Act 개정	1989년 Water Act 개정	2003년 Water Act 개정
중앙 총괄기구		환경부(Department of Environment)	환경교통지역부 (Department of Environment and Transportation) → 환경식량농업부 변경 (2001, Department of Environment, Food, and Rural Affairs)	환경식량농업부
수자원 개발 및 관리	29개 하천관리청 (River Authorities)	10개 유역관리청 (Regional Water Authorities)	국립하천청(National Rivers Authority) 신설 (1989) 환경청(Environment Agency)으로 기존 3개 관련부처와 통합(1996)	환경청
수질/하천 환경	수자원위원회 (Water Resource Board)	환경오염연구원 (HM Inspectorate of Pollution) 지역폐기물규제위원회 (Local Waste Regulatory Authorities) 수자원 위원회(Water Resource Board)	환경청으로 흡수, 통합	
상하수도 사업자	많은 소규모 상수도 민간 사업자	많은 소규모 상수도 민간 사업자	10개 상하수도 민간사업 자, 18개 소규모 상수도 민간사업자	10개 상하수도 민간사업 자, 16개 소규모 상수도 민간사업자
물산업 경제적 규제기관			물서비스감시국 (Office of Water Services)	물서비스감시국 → 물서비스규제감시본부 (Water Services Regulation Authority)
소비자 이익보호 및 대변			물소리평의회(WaterVoice Council)(1993)(Customer Service Council - 1989에서 개명)	물소리평의회 → 물소비자 평의회(Consumer Council for Water) 수립
음용수질			음용수감시국(Drinking Water Inspectorate)	음용수감시국

부당이익을 취하고 이를 적절하게 각 유역별로 재투자를 하지 않아 수질이 생각보다 개선되지 않는 등 민영화의 문제점이 여러 부문에서 나타나고 있다.

### 3. 영국(잉글랜드, 웨일즈)의 수자원정책 및 관리 특성 분석

본 고의 앞 부분에서는 1973년 이전 지방자치단체 중심의 수자원관리, 1973년부터 1989년까지 유역통합수자원관리의 지향, 그리고 1989년 물법 개정으로 인한 전국하천청 설립, 상하수도 서비스 민영화, 그리고 새로운 규제조직의 탄생까지 영국 수자원관리 및 정책 발전과정을 논하였다. 표 1은 1973년 이전부터 현재까지 영국 수자원관리체계의 변화 및 2003년

물법 개정으로 인해 일어날 향후 조직상의 부분적 변화를 간략하게 요약한 것이고, 그림 1은 현재 영국 수자원관리체계를 나타낸 조직도이다.

이와 같이 영국의 수자원정책 및 관리체계는 제2차 세계대전 이후로 크게 세 단계로 나누어 발전, 변화하였다. 지난 50여 년 동안 여러 가지 제도가 도입되고 시행되었다가 폐기되었으며, 조직 또한 신설되었다가 기타 관련부서와 통합하기도 하였다. 이러한 변화 속에서 현재 영국 수자원정책 및 관리체계에 대한 특징을 분석한다면 다음과 같이 크게 세 가지로 나눌 수 있을 것이다. 즉, 유역통합수자원관리체계의 지향, 경쟁과 효율을 기치로 한 상하수도분야 민영화, 그리고 각 지역 주민참여의 적극적 협력에 의한 수자원관리능력 향상 등을 들 수 있다.

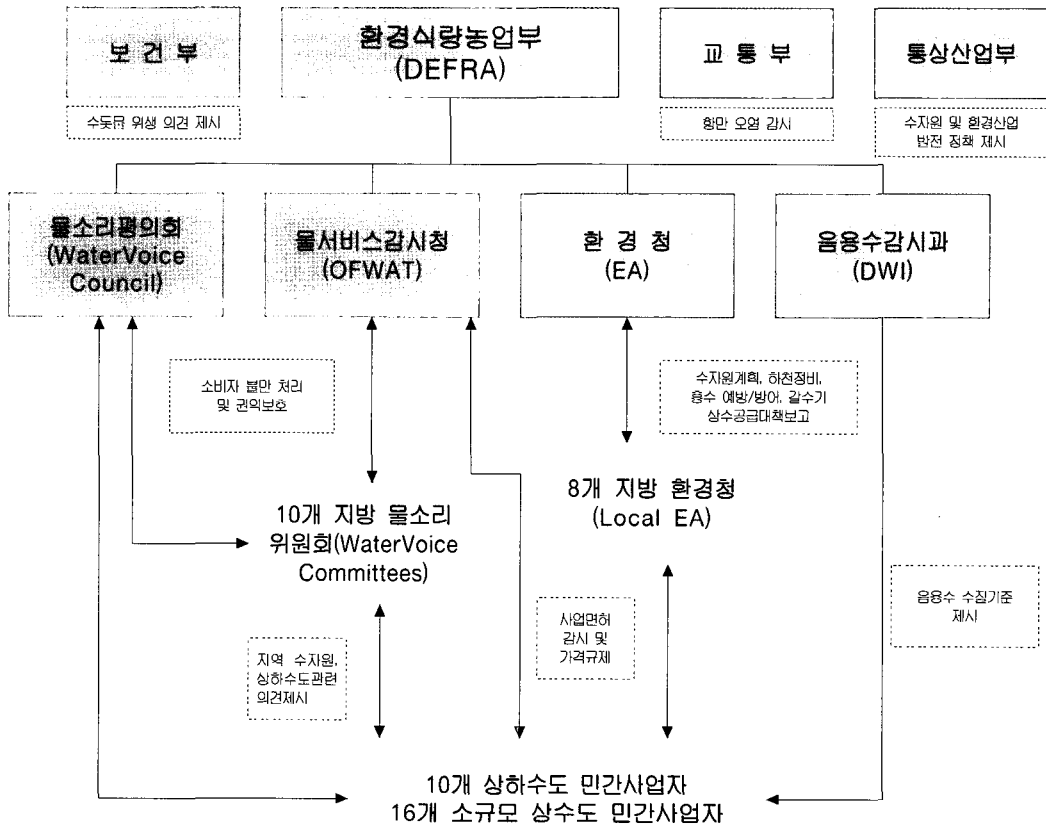


그림 1. 영국의 수자원관리체계 (자료 : ADB(2001) 및 기타 자료)

### 3.1 유역통합수자원관리로의 지향

영국은 전통적으로 지역분권이 강하여 정치, 행정, 법률 및 제도가 각 지역 특성에 맞게 중앙정부의 가이드라인에 맞춰 시행되었다. 수자원정책수립 및 관리에도 이러한 성향이 유지되었으며 역사상 일찍 잉글랜드에 편입된 웨일즈를 제외하고 스코틀랜드와 북아일랜드의 수자원관리는 1989년 물법 개정에 의한 조직개편과 상하수도 서비스 민영화의 영향을 받지 않고 각 지역 현실에 맞게 독립된 기관이 시행하고 있다.

그러나 이러한 지방자치단체의 지역특성에 맞는 수자원관리라는 원칙과 상황을 존중하면서도 런던에 있는 중앙정부는 1973년 이래 꾸준히 유역통합수자원관리로의 정책방향을 견지해왔다. 1973년 물법 개

정에 의한 유역관리청(RWA)의 설립이 그 노력의 일환이었고, 전국하천청(NRA)과 환경청(EA)의 설립으로 유역에 기반한 이수, 치수, 하천환경 및 수질규제에 대한 종합적 관리 제도를 시도한 것이 그 증거이다. 1980년대를 거치면서 재정악화와 유역관리청의 수자원관리 전반에 대한 제한적인 권한으로 그 실효성이 의심되면서 유역통합수자원관리가 위기를 맞았지만 1989년 상하수도 서비스 민영화를 통해 수질 및 서비스 개선과 투자확충을 꾀하고 유역관리청의 수자원관리 및 수질규제업무를 이관하여 전국하천청(NRA)을 신설, 수자원관리 전반의 개선을 도모하였다. 전국하천청은 1995년 환경법에 의하여 1996년 환경청(EA)으로 전환되면서 수질환경을 담당했던 기존의 여러 부서들을 통합, 수자원관리를 좀 더 종합적으로 할 수 있는 기구로 재탄생하였다.



그림 2. 환경청의 8개 지방국 위치 및 관할지역도 (자료 : Environment Agency(2001), Water Resources for the Future)

비록 환경식량농업부의 수자원국이 수자원정책의 포괄적 책임을 갖고 있으나 유역통합수자원관리의 실질적인 정책주체는 환경청이라고 할 수 있다. 환경청의 본청은 잉글랜드 남쪽 브리스톨에 있으며 8개의 지방국, 그리고 26개의 사무소가 잉글랜드, 웨일즈에 분산, 설치되어 있다(그림 2). 환경청의 업무는 이수, 치수, 하천환경관리 및 수질규제까지 수자원관리에 대한 종합적 업무를 총괄하고 있다. 한국의 수자원장기계획과 같은 잉글랜드, 웨일즈의 장기적인 수자원계획을 입안하며 법령으로 지정한 주요 하천(Main Rivers)에 대한 홍수방어를 담당한다. 또한 하천, 해안 등의 수질보전을 담당하면서 규제업무도 수행하여 기준에 부합하지 않는 단체에 벌금을 부과, 징수하는 권한도 가지고 있다. 이 밖에 어업, 자연보호, 레크리에이션, 주운, 방사성물질, 폐기물, 토양오염에 대한 규제도 시행한다. 이와 같이 환경청은 이수, 치수, 하천환경 및 수질규제에 까지 전반적 수자원관리에 대한 모든 권한을 갖고 이를 시행함으로써 우리나라와 같이 이수, 치수, 하천환경과 수질규제가 분산된 이원화된 체제보다 보다 효과적인 수자원관리를 시행할 수 있다. 결국 영국 수자원정책의 근간은 10개 유역의 수자원관리를 기반으로 한 환경청의 이수, 치수, 수질 및 하천환경 등 수자원 전분야에 걸친 종합적 수자원관리를 주요소로 한 유역통합수자원관리라고 할 수 있다.

### 3.2 상하수도분야 민영화

현재 영국 수자원정책 및 관리체계에 또 하나의 특징은 상하수도 서비스 민영화로 인한 민간사업자들이 정책결정에 미치는 영향이다. 이미 언급한대로 1989년에 대처정부는 전격적으로 10개의 유역관리청을 민간사업자로 전환하고 기존의 18개 소규모 상수도 전문회사(현재는 16개로 흡수, 통폐합)의 기득권을 인정해 주는 상하수도 서비스 민영화를 시행하였다. 이에 대한 규제기관으로 물서비스감시청(OFWAT), 음용수감시과(DWI) 및 소비자서비스평의회를 설치

하여 민간사업자의 전횡을 견제, 감독하고자 하였다.

10개 상하수도 서비스 민간회사는 상수도 공급 및 수질 보전, 그리고 하수처리에 대한 권리를 갖는 영국정부로부터 부여 받는 동시에 수자원관리 전반에 대한 책임도 가지고 있다. 민간사업자들이 물서비스 감시청이 매 5년마다 결정하는 물값 인상분으로 인한 이익금을 상하수도 서비스 개선을 위해 재투자하면서 하천수질이 많이 개선되었고 이는 각 지역하천에 긍정적인 효과를 가져왔다. 또한 민간사업자들은 기존 유역관리청의 역할 중 지역에 부합하는 수자원개발계획의 수립, 하천정비 및 갈수시 급수계획 등을 환경청과 협의, 지속적으로 유역관리 및 개발 책임을 갖고 있다. 비록 상하수도 서비스 민영화가 지역독점 인정, 공공분야 부실경영의 국민에 대한 책임전가, 독점으로 인한 과다이익 발생 등 많은 문제점이 노출되었지만 신설된 규제기구와 제도, 환경청의 효과적 견제와 협조 등으로 수자원관리에 전반적으로 긍정적 효과를 가져왔다고 할 수 있다.

### 3.3 시민참여와 환경보호단체와의 협력

영국 수자원관리의 또 하나의 특징은 폭넓게 보장되는 시민참여와 환경보호단체와 정부기관, 특히 환경청과 연계한 환경보호와 복원활동이다. 이것은 오랜 역사와 전통을 지닌 지방자치체제로 인해 지역문제에 대한 주민들의 자발적 참여에 그 원류를 들 수 있지만 제도적으로도 1989년 물법 개정을 통해 민간사업자의 상하수도 서비스에 대한 일반소비자들의 권익을 보호할 수 있는 소비자서비스위원회(1993년 이후 물소리위원회로 개명)를 설치, 상수도 전반에 대한 서비스 개선에 대한 의견을 개진할 수 있게 하여 시민사회의 적극적 참여를 이끌어내었다. 또한 환경청의 지방사무소에 수자원 및 기타 환경에 대한 주민들의 의견을 개진할 수 있는 창구를 마련, 수자원개발 및 관리에 반영할 수 있도록 하였다.

산업혁명을 경험하면서 야기된 환경오염을 그 어느 나라보다도 심각하고 폭넓게 경험한 영국은 세계



적으로 유명한 환경보호단체들이 많이 존재한다. 이 단체들은 영국 전역에 걸쳐 수자원, 환경 및 야생동물 보호와 환경복원에 노력하고 있는데 각 지역 환경청 사무소 및 지방자치단체들과도 유기적으로 협조하고 있다. 예를 들어 야생동물연합(The Wildlife Trusts), 세계야생동물기금(World Wildlife Fund, WWF) 등은 수자원 및 환경과 관련된 주요 쟁점에 대한 연구보고서를 발표하여 환경보호와 보존에 대한 일반시민의 관심을 고조시킴과 동시에 정부의 정책상 오류나 실책을 비판하고 보완하는 역할을 하고 있다. 결국 환경단체들의 전문적 연구에 기반을 둔 적극적인 정책입안과정의 참여가 환경청 및 기타 수자원관련 부서에 수자원정책 수립 및 관리시행시 긍정적 효과를 만들어내고 있다.

#### 4. 결론

본고는 제2차 세계대전 후 영국(잉글랜드, 웨일즈)이 수자원정책 수립과 관리를 어떻게 시행해 왔는지를 여러 단계의 발전단계에 대한 구체적 논의와 분석, 그리고 그 과정에서 나타난 영국 수자원관리체계의 특징을 논의함으로써 향후 우리나라 수자원정책 수립과 관리에 있어 시사점을 찾고자 하였다. 영국 수자원관리의 발전단계의 첫 번째로 1973년 이전에는 중앙정부에서 효과적인 행정적, 제도적 틀을 마련하지 못하고 29개의 하천관리청을 중심으로 지방 특성에 맞는 분산된 수자원관리를 시행하였다. 그러나 이처럼 일관되지 못하고 기준이 불분명한 상태에서의 수자원관리는 비효율적일 수 밖에 없었고 결국 1973년 10개의 유역관리청(RWA)을 설립하면서 유역통합수자원관리체계를 지향하기 시작하였다. 유역에 기반한 통합수자원관리 지향은 이웃 유럽대륙의 프랑스도 모방할 만큼 획기적이고 선도적인 것으로 여겨졌으나 이를 뒷받침할 제도, 조직의 정비가 이뤄지지 못했고 1970년대, 1980년대의 두 차례의 오일쇼크와 정부의 재정파탄으로 인한 IMF체제 등이 유역통합수자원관리체계 실험의 실패를 가져왔다.

1989년의 개혁은 전국하천청(NRA, 1996년 이후 환경청)을 설립, 통합수자원관리를 피하고 10개 유역관리청을 혁파함과 동시에 상하수도 서비스 민간회사로 전환함으로써 재정확충과 시설재투자를 노렸다. 이와 동시에 물서비스감시청(OFWAT), 음용수감시과(DWI) 등과 같은 규제기관을 설치, 견제와 균형을 이루게 하였다.

영국 수자원정책 및 관리의 발전단계를 역사적으로 고찰해 보았을 때 도출해 낼 수 있는 특징은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있음을 알 수 있다. 첫째, 1973년 물법 개정으로부터 시작된 유역통합수자원관리체계의 지향, 둘째, 환경청을 중심으로 한 종합적 수자원관리체계 시행, 세 번째로는 상하수도 서비스 민영화, 그리고 마지막으로 수자원정책에 대한 환경보호단체의 적극적 활동과 시민참여를 들 수 있다.

영국 수자원정책 및 관리의 분석을 통해 향후 우리나라 수자원정책 및 관리에 많은 시사점을 알 수 있다. 우선적으로는 각 부처별, 지역간의 이익관계의 상충으로 인해 계속 지연되고 있는 유역기반 통합수자원관리시행을 적극적으로 검토해 봐야 한다는 것이다. 두 번째로, 현재 다원화되어 있는 이수, 치수, 하천환경관리 및 수질보전과 규제를 통합할 수 있는 제도적인 개혁이 필요하다고 할 수 있을 것이다. 세 번째로, 1990년대 말부터 본격적인 논의와 우리나라 상하수도 서비스의 민영화가 가져올 긍정적, 부정적 효과를 철저히 분석하여 법적, 제도적, 행정적 뒷받침을 충분히 고려한 후 우리나라 특성에 맞게 점진적으로 시행해야 할 것이다. 마지막으로 영국의 사례가 주는 시사점은 비록 근래 10여 년 동안 시민참여가 환경보호단체들의 약진으로 수자원정책에 많은 영향을 주고 있지만 전문성의 결핍으로 인해 사회적 공감대를 형성하지 못한다고 볼 때 환경 및 시민단체들이 보다 전문적인 연구를 바탕으로 일회성이나 전시성이 아닌 수자원정책, 환경보존, 환경보호와 관련된 활동을 정부와 함께 해 나간다면 정책 입안, 시행자와 수혜자가 모두 만족할 수 있는 수자원정책 및 관리를 시행해 나갈 수 있지 않을까 생각된다.

참고문헌

- 김길복(2004), “세계 물시장 개방에 따른 현 실태와 대응방향”, 한국상하수도협회지, Vol.5, 신년호
- 한국건설기술연구원 역(2000), 영국의 종합물관리정책, 한국건설기술연구원
- 한국건설기술연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국수자원학회, 대한상하수도학회(2003), 물관리 체제 개선방안 연구(최종보고서)
- Asian Development Bank(2001), Regulating Systems and Networking of Water Utilities and Regulating Bodies, Manila: Asian Development Bank, [http://www.adb.org/Documents/Conference/Water\\_Uilities/](http://www.adb.org/Documents/Conference/Water_Uilities/)
- Defra News Release(2003), “Water Bill Receives Royal Consent”, 21 November, <http://www.defra.gov.uk/news/2003/031121a.htm>
- Department of Environment, Food, Rural Affairs (DEFRA) Website, <http://www.defra.gov.uk/>
- DEFRA(2002), Directing the Flow – Priorities for Future Water Policy, November
- Environment Agency(2001), Water Resources for the Future: a Strategy for England and Wales Environment Agency(EA) Website, [http://www.environment-agency.gov.uk/?lang=\\_e](http://www.environment-agency.gov.uk/?lang=_e)
- Hassan, John(1996), “England and Wales – an historical perspective”, in John Hassan, Paul Nunn, Judith Tomkins, and Iain Fraser, The European Water Environment in a Period of Transformation, Manchester and New York: Manchester University Press
- Lobina, Emanuele, Arezzo, Sanitation, and Hall, David(2001), “UK Water Privatisation – a briefing,” Public Services International Research Unit(PSIRU), <http://www.psiru.org>
- Office of Water Services(OFWAT), <http://www.ofwat.gov.uk/apatrix/ofwat/publish.nsf/Content/navigation-homepage%28ofwat%29>
- WaterUK Website, <http://www.water.org.uk/index.php>
- WaterVoice Website, <http://www.watervoice.org.uk/apatrix/ofwat/publish.nsf/Content/navigation-watervoice-homepage>