

## 프랑스의 수자원정책



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

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

### 1. 머리말

세계적으로 수자원의 중요성과 효율적 이용에 대한 관심이 높아가는 가운데 성공적인 수자원정책을 시행하고 있는 나라 중 선두그룹에 속하는 나라가 프랑스이다. 프랑스는 연중 비가 고르게 내리는 강수분포를 갖고 있고 하천유량의 변화가 적어 연간 취수량인 377억m<sup>3</sup>의 공급에 큰 어려움이 없다. 또한 많은 산지와 풍부한 지하수층 덕분에 저장능력이 뛰어나 전반적으로 안정적인 수자원을 보유, 안정적 공급과 관리를 해왔다고 할 수 있다. 하지만 이런 비교적 풍부한 수자원 역시 제2차 세계대전 후 빠른 산업화, 공업화 및 도시화 등으로 급격히 수질이 악화되고 용수 공급량이 부족하게 되어 지방자치단체와 민간기업에 맡겨져 비효율적으로 운영되던 수자원개발 및 관리에 대한 수술의 필요성을 인식하게 되었다.

1964년 새로운 물법에 의해 주창된 유역통합수자원관리는 프랑스 전역을 행정단위가 아닌 유역을 기반으로 6개 지역으로 분할하였다. 각 지역에는 유역관리공사(Agences de l'eau)를 설치, 해당 유역의 오염배출 및 취수이용에 대한 세금을 징수, 지역 수자원개발 및 수질보존에 재투자자가 이뤄지게 하였다. 유역통합수자원관리 시작 후 30여 년의 시간이 지나는데 동안 여러 가지 문제점이 나타나 1992년 물법을 개정, 중앙에서는 수자원관리 관련 흩어져있던 여러

부처를 통합하여 수자원국(Direction de l'Eau)을 신설하고 지방에는 환경과(Directions Regionales de l'Environnement, DIREN)를 설치, 종합적 수자원관리 향상을 도모하였다. 또한 유역수자원계획(SDAGE)을 수립하고 유역내 지방하천별로 지역수자원관리개선계획(SAGE)을 수립하여 중앙과 지방을 유기적으로 연계, 종합적 수자원관리를 시행하기 시작하였다.

본고는 20세기 중반 이후 프랑스 수자원관리 정책이 어떤 과정을 거쳐 변화하여 왔는지를 1964년 및 1992년 물법을 기점으로 연구, 분석함으로써 향후 한국 수자원정책 수립과 시행에 대한 시사점을 모색하고자 한다. 영국과 더불어 유역에 기반한 수자원정책을 수립, 시행하고 있는 프랑스에 대한 연구는 향후 우리나라 수자원장기종합계획 수립과 집행에 발전적 기여를 할 것이다. 프랑스 수자원정책 연구의 첫 번째 단계로 제2차 세계대전 이후 1964년 이전까지의 프랑스 수자원정책의 발전과정을 고찰할 것이고 1964년 이후 1992년까지, 그리고 1992년 이후 현재까지 세 단계로 나누어 논할 것이다. 두 번째 논의의 중심은 수십 년간의 발전과정을 거쳐 현재의 모습을 갖춘 프랑스 수자원정책의 특징 및 현안이 될 것인데 이는 유역통합수자원관리, 물의 경제적 이용과 사용자부담원칙, 민간기업과 지방자치단체의 협력, 그리고 다양한 시민계층 참여이다.

## 2. 프랑스 수자원정책 발전과정

프랑스 수자원정책의 발전과정은 크게 세 단계로 나눌 수 있는데, 첫 번째 단계는 제2차 세계대전 이후 1964년까지 중앙정부의 효과적인 조정과 통제 없이 각 지역 지방자치단체가 독자적으로 수자원관리를 행하던 시기를 뜻한다. 두 번째 단계는 1964년 물법을 통해 유역통합수자원관리라는 수자원 이용 및 관리에 대한 종합적 시각을 정책에 반영, 유역관리공사(Agences de l'eau)를 중심으로 1990년대 초까지 현재의 유역통합수자원관리체계를 확립한 시기이다. 세 번째 단계로는 1992년 이후 현재까지의 시기로 이 기간 동안 프랑스 정부는 중앙에서는 유역수자원계획(SDAGE)을 수립하고 각 유역 및 지자체에서는 지역수자원관리개선계획(SAGE)을 수립, 시행하는 단계이다. 현대 프랑스 수자원정책의 근간은 결국 1964년 물법 개정으로 큰 전기를 마련, 유역통합수자원관리를 시작하였고 30여 년간의 경험을 바탕으로 1992년 유역수자원계획 및 수자원향상개발계획을 수립, 향후 수자원관리의 효율적 시행에 대한 기틀을 마련하였다.

### 2.1 1964년 이전

프랑스는 19세기까지 물의 효율적 이용이나 수자원관리에 대한 개념은 희박하였으며 어떤 도시지역에서는 로마제국 시대 이래로 상수도공급체계의 변화가 거의 없는 곳도 있을 정도였다. 이 때까지 중앙정부와 지방자치정부 모두 환경 및 수자원의 효율적 이용 및 가치에 대한 인식이 거의 전무한 상태였다. 19세기 중반에 이르러 수자원관리 및 정책에 새로운 변화가 일어났다. 1992년 더블린 회의 및 리우환경회의에서 채택된 '물은 경제재'라는 개념이 프랑스에서는 19세기 중반 이미 상수도 공급분야의 민간기업 참여로 확산되기 시작한 것이다. 1853년에 쾰른 제너럴 데조(Compagnie Generale des Eaux - 현재 비올리아(Veolia))가 수립된 것이 그 시초라고 할 수 있

다. 초기 민간기업의 상수도공급 참여방식은 소유권은 지방자치단체에 있고 건설 및 운영을 민간회사가 책임지는 형태였다. 이와 같은 초기 계약형태는 시간이 지날수록 수많은 변형이 나타났으며 현재의 온데오(Suez Group)를 포함, 프랑스 각지의 민간회사들이 지방자치단체와 상수도공급 및 배수시설 운영계약을 체결, 1860년대 및 1870년대에 이르러서는 프랑스 남부지방인 니스와 모나코까지 민간기업참여의 물결이 미쳤다.

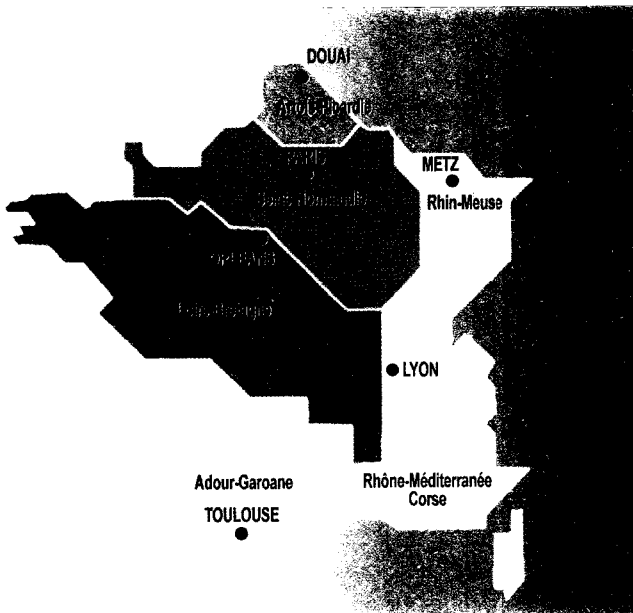
그러나 이러한 민간기업의 참여에도 불구하고 1940년대까지 민간기업은 프랑스 전체 지방자치단체의 25%에도 못 미치는 지역에서 사업을 진행하고 있었고 나머지 대다수 지역에서는 지방자치단체가 수자원개발 및 이용, 그리고 상수도 공급을 책임지고 있었다. 제2차 세계대전 후에는 빠른 경제회복과 성장을 중시하면서 전국의 하천, 호수 및 저수지 등의 수질악화와 적정수준을 뛰어넘는 남용으로 전국적 차원에서 수자원환경 전반에 대한 새로운 관리체계 마련이 시급하게 되었다.

### 2.2 1964년 물법

1964년 물법으로 유역통합수자원관리를 시작한 배경에는 1958년 드골장군이 대통령에 당선, 정권을 차지하면서 정부 지도부 층에 과학기술로 무장한 신 엘리트계층이 프랑스 통치체계에 중앙과 지방의 대결구도를 타파할 새로운 제도를 도입한 것이 계기가 되었다. 새로운 정책의 주요 골자는 중앙정부에서 지방자치단체에 이전보다 많은 정치체제 및 행정의 자유를 부여하면서 지방 하천 및 호수와 같은 수자원을 지방 현실에 맞게 계획을 세워 개발하게 하는 것이었다. 프랑스의 독자적인 수자원정책을 세우기 앞서 독일(The Ruhr Genossenschaften basin boards), 네덜란드(the Watershappen) 및 미국(The Tennessee Valley Authority)의 예를 연구하여 프랑스 전역을 6개 유역으로 나누고 각 유역 특성에 맞는 수자원정책을 수립, 운영할 계획을 세우게 되었다.

**프랑스 전역 6개 유역으로 분할 - 유역통합수자원 관리 시작**

1964년 물법의 가장 주요한 의의는 프랑스 전 지역을 행정구역이 아닌 유역을 기반으로 6개 지역으로 분할하고 각 지역에 각종 사회 이익단체들 대표로 구성된 유역위원회와 유역관리공사를 설치, 각 지역에 맞는 수자원정책을 계획, 실시하도록 하는 유역통합수자원관리를 도입했다는 점이다. 6개 유역은 그림 1에서 보는 것처럼 Adour to the Garone, Artois to Picardy, the Loire to Brittany, the Rhine to the Meuse, the Rhone to the Mediterranean Sea and Corsica, 그리고 the Seine to Normandy 등이다. 프랑스의 유역통합수자원관리체계에서 나타난 특징은 첫째, 유역위원회 및 유역관리공사 등의 각 유역 수자원관리기관들의 경제적 독립, 둘째, 전통적인 정치, 행정적 경계와 관계없이 유역기반 경계를 기초로 구역을 확정, 셋째, 중앙정부와 지방정부와의 수자원 이용을 둘러싼 이권분쟁 종식을 들 수 있다.



**그림 1. 프랑스의 6개 유역**

(자료 : Water for 21<sup>st</sup> Century 2003: International Year for Water, From Paris 1998 to Kyoto 2003, the French Water Stakeholders are Mobilising Brochure, p2)

**수자원관리기관 - 중앙**

유역통합수자원관리를 실현하기 위하여 중앙과 지방에 새로운 기관이 설립되었다. 우선, 중앙정부 차원에서 전국수자원위원회(The National Water Committee)가 설립되었고, 6개 유역 차원에서는 유역위원회(The River Basin Committee)가 설립되었다. 전국수자원위원회는 수자원관리, 개발, 오염방지과 관련하여 수상에게 의견을 제시하고, 6개 유역위원회는 각 유역 특성에 맞는 수자원 정책, 계획을 입안하고 검토하며 유역관리청의 연간사업계획, 요금 기준을 승인하는 역할을 하였다.

**수자원관리기관 - 지방**

중앙정부에서의 수자원 이용에 대한 전반적 계획, 조정, 통제하는 역할을 하는 기관들은 수자원정책을 실제적으로 집행하지는 않는 반면에 6개의 유역관리공사는 중앙정부의 원칙과 지침을 준수하면서 지방 실정에 맞는 수자원관리정책을 이행하였다. 유역관리공사는 6개로 나뉜 각 유역에 하나씩 설치되었으며,

주된 업무는 각 유역 및 지방자치단체의 수자원관리 및 개발에 필요한 기술 및 재정지원이었다. 또한 각 유역에 적합한 수자원 개발계획을 수립하고 수자원 조사연구를 수행하며 용수요금, 오염부과금을 징수함으로써 중앙정부 도움 없는 재정적 독립을 실현시킬 수 있었다. 유역관리공사의 재정적, 기술적 지원을 바탕으로 지방자치단체들은 각 지역 실정에 맞는 수자원관리정책을 계획, 실행해 나갔다. 프랑스의 지방행정단위는 큰 순서부터 Region(광역자치단체, 한국의 여러 도를 합친 듯한 크기 - 26개), Department(중간단위, 한국의 도와 유사 - 100개), Commune(기초단위, 한국의 시, 군 등과 유사 - 3,600여 개) 및 특수지방자치조직(3개 대도시 - 파리, 리옹, 마르세유) 등으

로 구성되는데 Commune이 수자원개발, 관리 및 상수도 서비스의 주체이며 상급기관들은 이를 지원, 보조하는 역할을 하였다.

프랑스의 유역통합수자원관리체계는 중앙정부가 수자원정책 및 관리에 전반적인 계획, 조정, 통제권을 유지하고, 각 지방에서는 행정구역단위가 아닌 6개 유역단위별로 유역관리공사가 기술, 재정지원을 하며, 지방자치단체와 민간사업자가 연계, 수자원관리를 시행하는 독특한 구조로 되어있다. 이러한 체계는 프랑스 정부가 오랜 기간 동안 지속되어온 중앙과 지방과의 수자원을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해 지방에 많은 권한을 부여하면서도 중앙정부의 통제권을 놓지 않으려는 정치적 협상과 타협의 결과라고 할 수 있다. 유역관리공사는 유역기반 수자원계획 및 관리에서 실행주체인 지방자치단체에 기술, 재정지원을 함으로써 유역통합수자원관리체계에서 주요 역할을 수행하지만 또한 중앙정부가 지방에서의 수자원관리를 간접적으로 조정, 통제하는 역할을 수행하기도 하였다. 이러한 체계는 중앙정부의 규제 및 통제역할이 강력한 영국의 유역통합수자원관리체계와 다른 점이라 하겠다. 1964년 물법에 의한 유역통합관리체계의 실행은 프랑스 수자원정책에 긍정적인 변화를 가져왔고 30여 년간 수자원의 효율적 관리 및 이용에 큰 역할을 하였다. 그러나 이 기간 동안 여러 가지 문제점이 대두되어 프랑스 정부는 1992년 물법을 개정, 보다 향상된 통합적인 수자원관리를 모색하였는데 그 결과물이 유역수자원계획(SDAGE)과 지역수자원관리개선계획(SAGE) 수립이었다.

### 2.3 1992년 물법 개정

1964년 물법의 발효로 시작된 유역통합수자원관리체계는 30여 년 동안 지속적으로 발전해왔다. 그러나 1980년대 말에 이르러 각 유역별 수자원관리 및 개발의 재정원천 중의 하나인 용수요금 및 오염부과금 징수의 효율성 문제가 대두되었고 지속적인 경제

개발과 도시화로 전국적으로 물수요량이 급격히 증가, 적절한 물 공급대책이 필요하게 되었다. 또한 생활수준의 향상으로 음용수질에 대한 관심이 증가하면서 수질에 대한 기대치도 상승하게 되었다. 이러한 요인들이 프랑스 정부로 하여금 환경부 조직개편과 유역수자원계획(SDAGE) 및 지역수자원관리개선계획(SAGE)을 추진하게 하였다.

#### 환경부 조직개편

환경부는 수자원관리 관련 행정체계 개선과 새로운 법의 제정을 통해 이와 같은 문제점을 타결하고자 하였다. 우선적으로 중앙에 수자원국을 설치하여 수자원정책을 총괄, 조정, 통제하고 유역관리공사를 감독하며 하천, 호수수질 기준 및 배출허용 기준을 설정하는 역할을 하였다. 지방행정과 관련하여서는 22개의 Region에 환경과(Directions Regionales de l'Environnement - DIREN)를 설치, 전반적인 수자원관리정책 심의업무를 맡았다. 그러나 환경과(DIREN)의 설치에도 불구하고 음용수 관리는 여전히 공중보건부의 책임으로 존속하여 좀더 통합적인 수자원관리체계로의 실현에 걸림돌이 되었다.

#### 유역수자원계획(SDAGE) 및 지역수자원관리개선계획(SAGE) 수립

1992년 물법 개정의 가장 큰 성과는 환경부 내부에서 시행된 행정조직개편뿐만 아니라 중앙정부의 조정 및 통제기능을 강화해야 한다는 환경부와 각 유역 및 지방 실정에 맞는 정책을 펴야 한다는 의회의 주장을 아우르는 중앙과 지역기반 수자원관리종합계획, 즉 유역수자원계획(중앙- the Schemas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SDAGE)와 지역수자원관리개선계획(지방- the Schemas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SAGE)을 수립하여 시행하게 된 것이었다. 유역수자원계획(SDAGE)은 유역관리위원회 및 지방자치단체(Region)의 환경과(DIREN)가 유역관리공사와 협의하여 향후 15년을 대비, 프랑스 국내

법 및 유역수자원법에 기반을 두고 프랑스 전체 6개 유역에 대한 유역수자원계획을 세우는 것이었다. 지역수자원관리개선계획(SAGE)은 유역 안의 지역을 단위로 하여 지방하천, 호수, 저수지 및 기타 지방의 수자원관리, 이용 및 개발에 대한 계획을 세우는 것이었다. 이 두 가지 계획은 1992년에 시작되어 1997년까지 구체적인 이행사항 및 관련제도, 행정조직 등의 준비를 마치고 1997년부터 현재까지 실질적인 시행을 하고 있다. 이 제도의 성공 여부는 무엇보다도 전국적 단위의 유역수자원계획(SDAGE)과 지방에 초점을 맞춘 지역수자원관리개선계획(SAGE)이 얼마나 상호보완적이고 유기적으로 운영되느냐에 달려있다고 할 수 있다.

### 3. 프랑스 수자원정책의 특징 및 현안

본 연구의 앞부분에서는 1964년 물법 시행이전 지방자치단체 중심의 비효율적 수자원관리체계, 1964년 물법 시행으로 유역관리공사, 전국수자원/유역위원회를 통한 유역통합수자원관리 실시, 그리고 1992년 물법 개정을 통해 유역수자원계획(SDAGE)과 지

역수자원관리개선계획(SAGE)을 수립하여 보다 효율적인 유역통합수자원관리를 시행하려 한 프랑스의 수자원정책을 논하였다. 표 1은 1964년 이전부터 현재까지 세 단계로 나누어 프랑스 수자원정책의 변화 및 발전과정을 요약한 것이고, 그림 2는 현재 프랑스 수자원관리체계를 나타낸 조직도이다.

표 1과 그림 1에서 보는 것과 같이 현재 프랑스 수자원관리체계는 1964년 물법 발효로 유역통합수자원관리가 시행된 이래 중앙정부내에서의 조직개편과 각 유역 환경규제를 담당할 환경과를 신설하는 등 중앙과 지방의 수자원관리체계의 변화가 있었고, 중앙과 지방을 연결하는 주요 구심점으로 6개 유역에 설치된 유역위원회와 유역관리공사가 기술 및 재정지원을 하면서 수자원관리체계를 운영하고 있다. 또한 각 지방자치단체(Commune)는 상하수도 서비스를 위해 민간회사와 계약을 맺고 여러 가지 형태로 사업을 진행하고 있으며 중앙에서는 환경부 및 전국수자원위원회 이외에 그림 2에서 보는 것처럼 내무국내 치안부, 보건가족부, 경제재무산업부, 그리고 농업수산부가 물 관련 업무에 관여하고 있다.

표 1. 프랑스 수자원관리체계 변화

연도	1964년 이전	1964년~1992년	1992년~현재
물법	1898년 수자원관련 기초법	1964년 물법 개정	1992년 물법 개정
수자원정책 변화	각 지역단위 자체수자원 개발, 이용	프랑스 전역 6개 유역으로 분할, 각 지역 유역관리공사 및 유역관리위원회 설치	6개 유역관리체제 유지 유역수자원계획(SDAGE) 및 지역 수자원관리개선계획(SAGE) 수립
중앙기구	각 지역단위 자체수자원 개발, 이용	환경부, 전국수자원위원회	환경부내 6개 유역관리공사를 감독할 수자원국 설치
유역관리	각 지방자치단체	유역관리공사 및 유역위원회	지방자치단체 Region에 환경규제와 감독 담당 환경과(DIREN) 설치
지방기구	지방자치단체 민간사업자(다수)	지방자치단체 Region(광역자치단체) Department(중간단위) Commune(기초자치단체) 민간사업자(10여 개)	지방자치단체 Region(광역자치단체) Department(중간단위) Commune(기초자치단체) 민간사업자(5개)

자료 : Barraque, Bernard(2001), Water 21- DG XII: Water Institutions and Management in France.

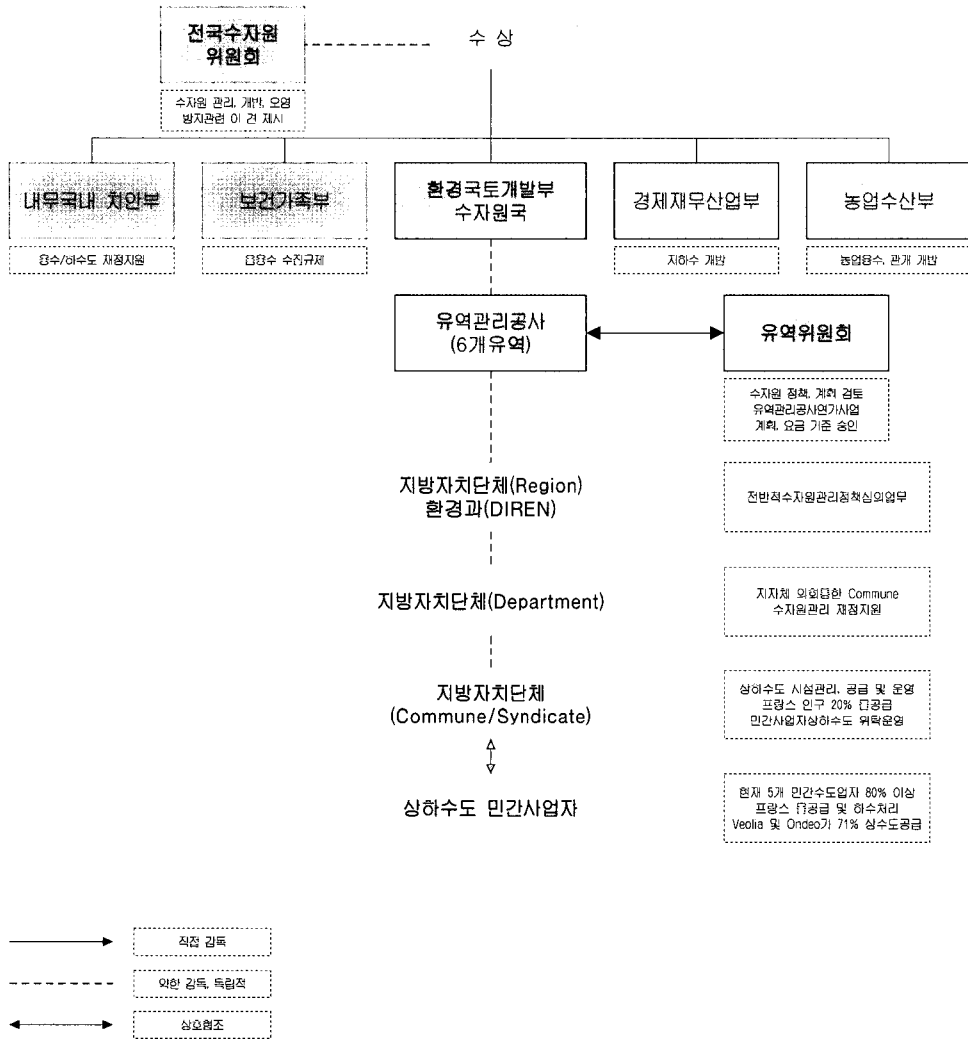


그림 2. 프랑스의 수자원 관리체계 (자료 : Barraque(2001) 및 기타 자료)

### 3.1 유역기반 통합수자원관리

프랑스 수자원정책의 가장 두드러진 특징은 유역에 기반한 통합수자원관리를 지향하고 있다는 점이다. 앞에서 논의한 바와 같이 프랑스는 1964년 물법에 의해 프랑스 전역을 6개 유역으로 나누고 각 유역마다 유역관리공사 및 유역위원회를 설치, 중앙정부에서는 전국 수자원관리에 대한 조정과 통제기능을 계속 유지하고, 지방정부로서는 각 지역 실정에 맞는 수자원개발, 관리 및 상하수도 사업진행에 도움을 받

는, 행정 및 정치적 경계를 넘어 유역에 기반한 효율적 수자원관리를 시행하고 있다. 이웃 영국의 유역통합수자원관리체계와 비교한다면 영국은 1973년 물법 개정으로 유역관리청(RWA) 설립 및 1989년 상하수도 서비스 민영화 및 환경청 설립 등에서 볼 수 있는 바와 같이 중앙정부의 강력한 통제와 규제 하에 유역통합수자원관리가 실행되었다. 여기에 비하면 프랑스는 비록 1964년, 1992년 물법 개정을 통해 유역통합수자원관리체계가 세워졌다고 하나 전통적인 중앙-지방간의 정치, 경제, 사회적 갈등요소를 줄이고 그

차별성을 인정하여 유역위원회와 유역관리공사라는 중간 매개체를 설치, 서로간의 균형을 잘 유지하고 지방특색을 인정, 수자원관리의 지방 주도권을 인정하는 형태로 체계를 갖추었다고 할 수 있다.

현재 프랑스 수자원정책의 주요 주체는 중앙정부, 6개 유역에 설치된 유역관리공사 및 전국수자원/유역위원회, 지방자치단체 및 상하수도 민간사업자를 들 수 있다. 프랑스 유역통합수자원관리체계는 1964년 최초로 주창된 이래 네 주체가 서로 유기적 협조와 견제 하에 중앙정부의 통제와 지방정부의 자율성을 최대한 보장하면서 비교적 성공적으로 운영되어 왔다. 그리고 30여 년이 지난 1992년에 유역수자원 계획(SDAGE)과 지역수자원관리개선계획(SAGE)을 수립, 수질 및 수량에 대한 관리 및 공급능력 향상을 추구하였다. 현재 프랑스의 유역통합수자원관리 모델은 세계 여러 국가의 유역기반 통합수자원관리 모델 중 가장 성공한 모델의 하나로 평가 받고 있다. 프랑스 정부는 프랑스식 유역통합수자원관리 모델 홍보와 수자원관리의 주요 주체 중 하나인 민간사업자(Veolia, Ondeo 등)의 해외진출을 강화하기 위해 국제유역네트워크(International Network of Catchment Area - RIOB)를 1994년에 결성, 42개 국가 102개 유역관리기관과 협력하고 있다.

### 3.2 경제재로서의 물 및 사용자부담원칙

물은 경제재라는 개념이 세계적으로 널리 보급되기 시작한 것은 1992년 더블린회의에서 주요 결의사항의 하나로 채택된 이후라고 할 수 있다. 그러나 세계적으로 대부분의 지역에서 물은 공공재로서 저렴하게 혹은 무료로 공급이 되어야 한다는 인식이 전통적으로 강하게 자리잡고 있다. 그런데 프랑스는 세계에서 몇 안된 물의 경제적 가치를 인정하여 오랜 기간 동안 그 가치에 따라 가격을 결정하고 손익에 기반한 운영을 해 온 나라이다.

경제재로서의 물이라는 개념을 널리 확산시킨 계기는 다름아닌 현재의 비올리아, 온데오, 보이구스

같은 프랑스 민간사업자들이 19세기 중반 이후 프랑스 전역에서 상하수도 서비스 사업에 뛰어들게 되면 서라고 할 수 있다. 민간사업자의 적극적 시장참여는 다름아닌 수자원관리의 주체인 지방자치단체가 물은 경제재라는 개념을 받아들이고 비효율적으로 운영되던 상하수도 시설을 개선하고 보다 나은 서비스를 제공하겠다는 인식을 함으로써 가능했다고 할 수 있다. 이후 150여 년의 시간이 흐르는 동안 지방자치단체와 민간사업자는 여러 형태의 계약을 통해 끊임없는 협상과 타협을 하며 물의 경제적 가치를 수도요금에 반영하였다. 또한 중앙정부는 물의 공공재적 성격도 고려하여 유역관리공사가 수도요금에 용수이용료를 부과하여 재원을 갖추게 하여 간접적으로 보조금을 지급, 각 지역 수자원관리 및 개발에 재정지원을 하였다. 표 2는 1998년 Ile de France 지역의 수도세 18.45FF(US\$ 3.3 - 약 3,850원)/m<sup>3</sup>를 기준으로 어떻게 수도요금이 부과되었는지를 나타내고 있다.

표 2에서 살펴본 바와 같이 프랑스의 수도사용자들은 음용수 요금, 하수처리 요금 이외에도 유역관리공사 취수세와 오염세를 부담함으로써 '오염자부담원칙(Polluter-Pays Principle)'에 따른 요금을 지불하고 있다. 이와 같은 수도요금의 현실화가 소비자가 물을 보다 효율적으로 이용하도록 유도하고 유역관리공사는 수자원관리와 개발에 안정적인 재원을 확보, 지역 수자원관리에 재투자할 수 있도록 하며, 현

표 2. 1998년 Ile de France지역 수도세 (18.45 FF/m<sup>3</sup>) 항목별 요율

항 목	%
음용수 요금	41
유역관리공사 취수세	2
유역관리공사 오염세	17
하수처리 요금	33
주운 가능 하천 유지요금	0.5
농업보조금	1
부과세	5.5
합계	100

자료 : Barraquet(2001), p3

실화된 수도가격은 민간사업자들의 활발한 참여를 유도, 보다 나은 서비스를 수요자에게 제공할 수 있게 하는 바람직한 수자원관리체계를 만들어 내고 있다.

### 3.3 민간기업과 지방자치단체 협력

프랑스는 비록 오랜 기간 동안 통일왕국 및 공화국으로 정치, 경제, 사회적으로 선진화되어 유럽의 강국으로 군림하여 왔으나, 한편으로는 지방분권 및 자치의 경향이 강하여 수자원정책 및 관리에 있어서 중앙정부의 규제와 통제가 영국과 달리 각 지역까지 미치지 못하였다. 각 지역의 수자원관리, 개발, 상하수도 공급 및 수자원조사는 지방자치단체들이 독자적으로 수행하였고 이러한 실질적 업무를 수행하는 주체는 36,000여 개에 달하는 기초자치단체(Commune)이다. 기초자치단체는 19세기에 이르러서는 재정부족, 시설의 낙후, 비효율적 운영, 수도요금의 비현실화 등으로 난관에 봉착하게 되었다. 이 시기 현재의 비올리아, 즉 제너랄 데조(Compagnie Generale des Eaux)가 1853년에 설립되었고, 현재의 온테오, 즉 리요네즈 데 조(Lyonnaise des Eaux)가 1880년에 설립되는 등 상하수도 분야에 민간사업자들이 설립되어 진출하기 시작하였다. 민간사업자들은 경제적으로 부유한 도시지역을 중심으로 지방자치단체와 여러 형태의 상하수도 서비스 공급계약을 맺었는데, 크게 나누면 세 가지로, 첫째, 계약기간 25~30년의 독점운영계약, 둘째, 계약기간 13년 이하의 일괄도급계약, 셋째, 계약기간 10년 이하의 일부도급계약 등이다. 비록 민간사업자가 다양한 형태로 지방자치단체 상하수도 사업에 참여를 하고 있지만 물의 공공성 때문에 상하수도 시설의 소유권은 지방자치단체가 유지하고 있다. 현재 지방자치단체는 프랑스 전체 인구의 약 20%에 물공급을 하고 있고, 나머지 인구의 80%는 비올리아, 온테오, 보이구스를 포함하는 5개 대규모 민간사업자의 상수도 서비스를 받고 있다.

수자원관련 지방자치단체와 민간사업자와의 상호 보완 관계는 세계적으로 프랑스 이외의 국가에서는

찾아보기 힘든 예이다. 이러한 독특한 민관협력형태는 유역통합수자원관리체계의 효율적 운영에 있어서도 많은 기여를 하는데 지방자치단체가 수도사업에서 흑자운영을 유지하고 향상된 서비스를 소비자에게 제공함으로써 소비자의 만족도가 높아지고 흑자운영비를 다시금 지역 수자원관리 및 개발에 재투자를 할 수 있기 때문이다. 또한 민간사업자는 각 지역 정치, 경제, 사회 특성에 맞는 다양한 형태의 계약체결과 이행을 통하여 이윤을 획득하고 그 경험으로 세계로 진출, 현재 세계 물시장의 민영화 흐름을 주도할 수 있게 되었던 것이다.

### 3.4 다양한 시민계층 참여

프랑스 유역통합수자원관리체계가 수립되기 시작한 1950년대 말은 드골장군이 정권을 장악, 대통령으로 취임하고 기술관료들이 정부 주요 요직을 차지한 때였다. 이 때 기술관료들은 지방자치와 분권화로 인하여 중앙의 힘이 약화된 것을 강화하고 지방자치단체와 지방주민들이 정부시책에 적극적인 참여를 독려하기 위하여 각 지역별로 각 분야 전문가, 노동조합원, 각종 사회단체 등과 같은 각계각층의 시민들이 참여하는 위원회를 조직, 지역개발계획을 추진하도록 장려하기 시작하였다. 1964년 물법 발효 이후 시작된 유역통합수자원관리체계에서는 각 지역의 유역위원회를 통해 여러 계층 시민들이 정책계획, 수립, 시행에 능동적으로 참여할 수 있게 되었다. 6개 유역위원회는 물의회(Water Parliament)라고 지칭될 만큼 각계를 대표하는 사람들로 구성되어 있으며 각계각층의 소비자(농민, 산업체, 스포츠맨, 어민, 협회 등)와 지자체 대표 등 63명에서 114명 위원으로 구성되어 있다. 지역별로 6개 유역위원회 이외에 중앙정부 차원에서는 전국수자원위원회가 존재하여 유역위원회 구성과 같이 각계각층을 대표하는 소비자, 지자체, 국회의원 등 60명 위원으로 구성, 수자원 개발, 공급, 오염방지 등 중요 정책과 관련하여 수상에게 의견을 제시하는 기능을 한다.



이와 같이 프랑스의 유역통합수자원관리체계는 유역위원회와 전국수자원위원회라는 수자원분야의 의회성격을 띤 대표기관으로 각계 각층의 다양한 의견을 수용하고 이를 정책에 적극적으로 반영하는 시민사회 정책참여를 제도화하였다. 특히 유역위원회는 유역관리공사와 함께 중앙에서 자칫하면 누락할 수 있는 정책 수립 및 시행상에 나타나는 문제점을 소비자 입장에서 지적하고 의견을 제시, 일방적인 형태의 정책 수립이 아닌 양방향 정책 민주주의의 기틀 역할을 한다고 할 수 있다. 더불어 각 유역 및 지역에서 나타날 수 있는 수자원관리의 특성을 반영하여 중앙에서 새로운 정책을 시행하거나 기존의 정책을 이행할 때 보완점을 지속적으로 찾아낼 수 있는 중요한 경로를 제공한다고 할 수 있다.

#### 4. 맺음말

본고는 현대 프랑스 수자원정책의 발전 및 변화과정을 유역통합수자원관리체계를 수립하여 시행한 전후를 기점으로 각 단계별로 어떠한 변화과정을 거치면서 현재 중앙정부, 유역별 기구, 지방자치단체 및 민간사업자가 상호보완적 관계 속에 성공적인 유역통합수자원관리를 시행하고 있는냐에 대한 논의와 분석을 함으로써 향후 우리나라 수자원정책 수립과 관리에 있어 시사점을 찾고자 하였다. 프랑스 수자원정책의 첫 번째 단계는 1964년 이전의 시기로 중앙정부의 조정과 통제 없이 지방자치단체가 각 지역별로 독자적인 수자원정책 및 관리를 시행하고 다수의 민간사업자가 여러 가지 계약 형태로 상수도 서비스 사업에 참여한 시기이다. 이 시기에는 수질표준이나 국가 전체적인 수자원정책의 틀이 없이 각 지방마다의 특색에 따른 일관되지 못한 관리로 수자원관리가 비효율적이었다. 두 번째 단계는 이러한 악행을 타파하기 위해 1950년대 말 등장한 강력한 드골정권 하에서 1964년 물법을 발효, 프랑스 전체를 6개 유역으로 나누고 중앙정부의 조정과 통제를 강화하는 한편, 지방자치단체의 자율적 수자원관리를 지원하는 유역관리

공사 및 유역위원회를 설치, 중앙과 지방의 정치적 경쟁관계를 해소하고 전국적이고 유기적인 유역통합수자원관리를 이룰 수 있도록 하였다. 세 번째로는 30여 년간의 유역통합수자원관리의 시행을 거쳐 나타난 유역관리공사의 요금부과의 비효율성과 급속한 경제발전, 인구증가 및 도시화로 인한 늘어난 용수 수요와 수질개선의 문제를 해결하기 위해 1992년 유역수자원계획(SDAGE) 및 지역수자원관리개선계획(SAGE)을 수립, 시행에 들어갔다. 현재 프랑스의 유역통합수자원관리는 위의 두 계획 하에서 중앙의 전체적인 조정, 통제 하에 지방자치단체가 민간회사와 함께 각 지역의 수자원정책 및 관리를 입안, 실행하고 있으며 유역위원회 및 유역관리공사가 중계역할을 하는 체계이다.

현대 프랑스 수자원정책 및 관리에 대한 논의를 통하여 밝혀진 특징은 크게 네 가지로 말할 수 있다. 첫 번째로는 유역에 기반한 통합수자원관리, 둘째는 경제제로서의 물 및 사용자부담원칙, 세 번째는 민간기업과 지방자치단체의 오랜 기간 긴밀한 협력, 그리고 네 번째로 다양한 시민계층의 참여를 통한 양방향 수자원정책 수립 및 집행 등을 들 수 있다.

프랑스 수자원정책의 발전과정과 특징 분석, 고찰을 통하여 우리나라 현실에 맞는 수자원정책 및 관리에 대한 시사점을 찾을 수가 있었다. 우선적으로 현재 프랑스 수자원정책의 가장 근간이 되는 유역통합수자원관리를 적극적으로 검토, 현재 행정구역간으로 나뉘어진 수자원관리 영역을 수계에 맞게 관리영역을 재편, 각 유역별 통합수자원관리를 할 수 있는 행정, 제도 및 정책적 변화를 시도해야 한다는 점이다. 두 번째로 물이 경제제라는 개념과 사용자부담원칙을 수도세에 반영하고 현재 86%밖에 미치지 못하는 수도요금 현실화율을 높여 소비자가 물을 절약하고 효율적으로 이용하게 하는 동기부여와 민간자본을 끌어들이 수 있는 이익창출을 위한 조건을 마련해야 할 것이다. 세 번째로는 현재 경영부실화, 전문성 부족, 시설낙후 및 규모의 경제부족 등으로 지방상수도 서비스에 많은 문제를 안고 있는 지방자치단체들과 민

간사업자들의 협력 관계를 모색, 우리나라 실정에 적합하고 수자원관리 현실에 부합하는 민관합동의 다양한 모델을 연구하여 점진적으로 이행해야 할 것이다. 마지막으로 각 유역별로 프랑스의 유역관리위원회(전국수자원위원회)와 같이 사회 각계각층을 대표하

는 소비자들과 지자체, 정부대표들을 모두 아우르는 시민참여기구를 제도화하여 수자원정책을 입안, 수립, 시행시 양방향 의사소통을 통하여 사회의 다양한 구성원들의 요구를 반영하는 수자원정책을 수립해야 할 것이다.

### 참고문헌

건설교통부, 한국수자원공사(2004), 물과 미래, 제12회 세계 물의 날 관련자료  
 문현주(2003), 환경산업의 경쟁력강화방안 연구 - 상하수도 산업 중심으로, 한국환경정책평가연구원 연구보고서  
 주한 프랑스 대사관 홈페이지, '프랑스 소개 - 프랑스 정치조직', <http://www.amb-coreesud.fr/france-info/general/politique.htm>  
 한국건설기술연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국수자원학회, 대한상하수도학회(2003), 물관리 체제 개선방안 연구(최종보고서)  
 한국수자원공사 물산업정책팀(2004), 수도산업구조개편 핸드북  
 환경부(2002), 프랑스 환경정책 연수귀국보고서 (2001.11.29~12.8)  
 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/)

Barraque, Bernard(2001), Water 21- DGXII: Water Institutions and Management in France  
 Finger, Matthias, and Allouche, Jeremy(2002), Water Privatisation, London and New York: Spon Press  
 French Focal Point, <http://semide.oieau.fr/EN/default.htm>  
 French Data Network, <http://www.rnde.tm.fr/home-en.htm>  
 Governments on the WWW: France, <http://www.gksoft.com/govt/en/fr.html>  
 Hassan, John, Nunn, Paul, Tomkins, Judith, and Fraser, Iain(1996), The European water Environment in a Period of Transformation, Manchester and New York: Manchester University Press  
 Owen, David(2003), Masons Water Yearbook 2003-2004, London: Masons Solicitors  
 Water Management in France, [http://semide.oieau.fr/EN/topics/part\\_a.htm](http://semide.oieau.fr/EN/topics/part_a.htm)