

# 물 인권의 국외 정책과 향후 방향



김 정 인 ▶▶▶

중앙대학교 경제학부 교수  
jeongin@cau.ac.kr

## 1. 물 인권의 배경과 필요성

유엔의 '세계인구 전망(2008)'에 따르면, 도시인구는 지속적으로 증가하여 2007년을 기점으로 도시와 시골의 인구비가 거의 같아졌으며, 2050년에는 그 비율이 70% 대 30%로 역전될 것으로 전망하고 있다. 선진국은 물 확보에 꾸준히 노력을 기울이고 있지만 개도국에서는 1990~2008년 동안 음용수 이용 불가율이 29%에서 16%로 하락했다<sup>1)</sup>. 현재 같은 속도로 진행될 경우 2015년까지 음용수 이용이 불가능한 인구가 6억 7천 2백만 명 수준으로 줄어들 것으로 전망되며 특히 아프리카 국가들의 물 부족은 심각할 것으로 전망하고 있다. 물문제의 심각성과 물인권의 준비를 제기한 회의는 오랫동안 지속되어 왔다. 1990년 인도 뉴델리에서 '90년대 물과 위생에 관한 전 지구적 협의를 개최하고, 1992년 아일랜드 더블린(Dublin)에서 국제 물 환경회의를 개최하여 물의 희

소성, 여성의 역할, 물의 경제적 가치, 수자원 개발 관리 참여 등의 내용으로 더블린선언을 채택하였다. 2000년 네덜란드 헤이그에서 세계 물 비전 채택과 헤이그 선언을 채택하여 물에 대한 가치를 부여했고 거버넌스를 포함한 물 문제와 관련 난제 정리, 통합 수자원 관리에 의거해 실행계획 수행을 권고 했다. 또한 2003년 일본 교토에서 '유엔 워터(UN Water)'를 설립하였고, 2012년 프랑스 마르세유에서 주요 물 문제를 해결하기 위한 전략적 방법을 주장하였다. 이러한 물의 역할과 기능에 대한 인식은 환경적, 경제적, 사회적, 제도적 제반 여건을 포함하는 물 인권의 개념으로 확대되어 가고 있다.<sup>2)</sup>

UN의 세계 물 발전보고서(2003)에 의하면 인간이 하루에 필요한 양의 물은 20~50리터가 필요하다고 하였다. UN의 MDG는 2015년까지 안전하고 위생적인 물의 공급을 목표로 했다. 이러한 목표는 2002년 지속가능발전을 위한 세계 정상회의(남아공), '생명의 물'을 위한 '국제사회의 10년의 행동'에서도 같은 목표를 가지고 있다. 특히 여성의 역할을 강조하고 있다. 위생적인 물의 공급은 빈곤감소, 양성평등의 증대, 조기사망 감소, 그리고 기초 교육의 증대에도 영향을 미치는 것으로 판단하고 있다.

인도의 Ratlam 대 Vardhichand 사례에서 보듯이 지방정부가 재정적인 이유로 물 공급을 중단하는

1) UNICEF와 WHO 2011년 보고서, "Drinking Water Equity, Safety and Sustainability, 2012

2) **물과 위생에 대한 인권**은 경제적 사회적 문화적 권리 위원회는 물에 대한 권리를 개인 및 가정의 사용을 위하여 충분하고, 안전하고, 수용 가능하고, 물리적으로 접근 가능하며 (경제적으로) 감당할 수 있는 물에 대한 모든 사람의 권리로 정의하였다.(E/2003/22-E/C.12/2002/13, 부속서 IV, 일반 논평 15, 제2항.).

것은 공공건강과 위생의 확보에 위배된다는 판례도 있다(AIR 1980 DC 1622194). 인도의 pune 지역에서는 지역사회, NGO, GBO 등이 협력하여 400개 이상의 지역 공동 정화조를 설치하여 50만 이상의 인구가 위생적인 처리를 받도록 했다. 이러한 경우는 지역과 정부의 좋은 파트너십 사례다. Pune은 280만 인구가 사는데 2/3가 빈민층이다. 1999-2000 사이에 220개의 정화조, 2000-2001에 220개의 정화조 건설 사업을 추진했으며 건설을 맡은 SPARC는 두 개 단체(슬럼가 거주자 단체, Mahila Milan-슬럼가 내 소규모 금융단체)와 함께 5년 동안 사업을 추진하였다. 대부분의 경우 거주자들이 정화조의 건설 디자인이나 건설에 참여했으며 여성들도 건설에 참여하였다. 재정의 투명성과 예산의 확보 등에서 가격지원제도를 통한 물 인권의 확보가 매우 중요한데 저소득층에게 낮은 가격으로 공급하는 가격 차별화를 하는 것이다. 주로 산업체에게는 고비용을 부과한다. Lisbon의 경우 첫 번째 물 사용 그룹(한 달 5m<sup>3</sup> 사용)은 두 번째 그룹에 비해 4배 정도 적게 물을 사용한다. 과다 물 사용자에게는 물 가격을 높게 책정하여 저소득층의 가격을 보전해 주는 “진행형 가격”을 남아공, 알제리, 벨기에, Bunkina Faso, 볼리비아, 미국, 멕시코 등에서 사용하고 있다.

## 2. 물 인권의 국외 정책동향

헝가리는 물인권의 경우 헌법에 구체적으로 표시되지 않았으나 법에는 규정되어 있다(L.VIII/1995). 국가 환경법에 음용수의 질 개선, 하수도망과 처리에 대한 규정이 있다. 흥미로운 것은 소비자 및 서비스 제공회사간의 계약인데 소비자 보호법 38/1995에 명시되어 있다. 소비자 보호감찰관이 모니터링을 하며 감사위원회에서 재정분야에 대한 감사를 수행한다. 헝가리는 저소득층을 위한 물 공급과 위생을 보장하는 규제를 만들었다. 물 공급이 중단되어도 물 공급자는 150미터 이내에서만 가능하도록 하며 기술적 이

유로 중단될 경우와 하루 이상 500명 이상이 영향을 받으면 최소 30리터의 물을 공급해 주어야 한다. 저소득층에게 물을 공급해 주는 회사에게는 중앙정부의 보조금이 주어지고 가구당 필요비용에 대한 충당금이 지급되고 가계비에 대한 보조금도 지급된다. Nyirsegviz사는 저소득층을 위한 지원 program을 따로 만들었다. 시도 1999년 보조금제도를 도입했다.

1994년 브뤼셀 물 규정은 각 개인에 “국내사용의 물 공급을 지원받을 권리”를 보장했다. 가난한 사람들에게 물을 더 사용할 수 있게 하기 위해서 이전에 플랜더스 쪽에서 실시된 적이 있었던 방법을 적용하여 관세구조를 각 가구당 15m<sup>3</sup>의 물을 공급하기 위해서 이전보다 더 낮은 가격으로 설정하는 것으로 변경했고, 물의 소비가 많을수록 단가를 높게 책정하는 것을 도입했다. 즉 계단형 관세다. 구체적으로 말하면, 물의 첫 번째 입방미터(m<sup>3</sup>)의 단가는 보통 가격보다 3.8배 낮다. 각 사용자는 물을 사용함에 있어서 1 입방미터 당 1c€의 연대세를 지불해야한다. 이 연대세는 사회기금에서 저소득층의 수도(물) 연체금을 지불할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 사회 서비스 국에서 통지하기 전이나 법원의 허락 판결이 있기 전에는 단수하지 않는다. 2005년에 제정된 브뤼셀의 새로운 물 관세는 물에 대한 권리와 아주 잘 조화를 이루고 있다.

남아프리카 공화국은 제도적인 접근을 통하여 물 인권을 보장한 대표적인 국가인데 1994년부터 4개의 중요한 법을 만들었다. 즉 물 서비스 법(97), 국가 물 법(98), 가구에 대한 기본적인 위생 백서(2001), 그리고 물 서비스에 대한 백서 초안이다.

1996년 대중을 위한 상위법으로 27조에 접근권을 규정하고, 1997년 수자원 서비스 법 The Water Services Act 1997 (WSA)에 물 서비스 기관 설립 및 기능·의무·책임 등을 언급하였다. 1998년 국가 물법(NWA)에 지속가능성, 형평성, 효율성에 근거한 통합수자원관리 규정하고 물 인권을 위한 정부의 물과 위생에 대한 법률 초안을 입안하여, 무료 물 기본 정책, “The Free Basic Water policy”으로 한 달에

한 가구당 6000리터의 물을 무료로 공급하게 되었다.

2001년의 가구에 대한 기본적인 위생백서에는 1인당 하루에 25리터의 물이 제공되어야 하며 200미터 이내에 안전한 물이 공급되도록 해야 된다고 명시하고 있다. 가구의 위생에 관한 백서는 2010년에 모든 가구에 대해서 적절한 위생을 제공하는 것을 목표로 하고 있는데 청결한 화장실, 오수의 재활용, 적절한 분뇨의 처리가 포함된다. 물 서비스의 백서 초안에는 다른 부서와의 책임과 NGO와 민간부문의 참여를 장려하고 있다.

물 서비스 법에서는 일상적인 생활을 할 수 있도록 최소한의 물 공급을 해 주어야 함을 규정하고 있다. 국가 물법은 DWAF(물 및 산림부)가 물 관리의 책임이 되며 인간생활에 필수적인 것과 생태지속성을 위해서 수자원을 보전하도록 권리를 부여하고 있다. 재정부에서 DWAF에게 예산을 부여하며 2004년의 경우 전년대비 25% 증가하였다. 외국으로부터의 기증도 매우 중요한 역할을 하는데 2005년, 2006년의 경우 전체 물 예산의 16%, 11%를 차지한다.

남아공의 경우 1994년 전체 인구의 60% 수준이 물 서비스를 제공받았지만 2004년에는 86%를 현재는 거의 100% 수준에 달하고 있다. 2005년 기준으로 약 3천백만의 인구(인구의 66%)가 공짜로 물 공급을 받고 있지만 5백만 명 정도의 지방 국민이 여전히 물 공급을 못 받는 것으로 보인다.

남아공의 경우 소득에 따라 구분하여 최하소득인 첫 번째 그룹은 공짜이며 공공수도는 공짜이거나 낮은 가격을 부과하고, 가정 규모와 소득수준의 차이에 따라서 '사회관세'를 적용한다. 이러한 "사회관세"는 Delgium의 Flanders 지역에서 나온 것인데, 1997년부터 1인당 1가구에 5m<sup>3</sup>이하 사용량에 한해서 무료 제공이다. 최근에는 Wallon에서 도입하면서 펀드도 조성하여 제공된다.

케냐의 경우 2002년 물 조례를 통과하고 2003년

실효를 발생하였는데 물과 위생설비에 대한 권리 공식인정, 물의 상업화 및 전국적 물 관리경영에 주주 참여 유도라는 결과를 가져왔다. 국가 물 자원 경영 전략(2005-2008)과 국가 물 서비스 전략(2007-2015)이 안전한 물과 기본적인 위생설비 모두에 대해 지속적인 접근을 제공함을 목표로 하고 있다. 2007년 물 서비스 조례청의 관세 가이드라인 및 모델 및 친 시민 물 공급 및 위생설비에 관한 이행을 계획하고 마련하는 기틀이 되었다.

가나는 1990년대 중반, 물의 이용과 제공의 효율성 향상을 위한 물 부문을 개정하여 이행하였다. 2001년 물자원위원회 설립, 물이용 관리와 규제 및 정책을 수립하고, 2007년 국가 물 정책 수립하여 2008년에 공표하였다. 새천년개발목표 (the Millennium Development Goals)와 아프리카 물 비전(African Water Vision) 및 가나 빈곤 감축 정책(the Ghana Poverty Reduction Strategy)에 근거를 두고 있다. 물에 있어서 우선권으로 보고 인권의 기본원칙에 근거하고 있다.

브라질은 1964년~1985년의 독재기간 동안 물과 위생서비스의 중앙집권화를 실시하였다. 1997년 수자원 법(Law on Water Resources; Law 9433)을 입안하여, 물의 공공재인식 및 경제적 가치의 자원으로 인식하고, 수자원관리의 다양한 이해관계자의 참여 의무화, 미래세대를 위한 물 이용료 부과하여, 물 공급서비스 투자 증가 및 최빈곤층과 원주민에 물과 위생시설 공급되도록 하였다.<sup>3)</sup> 2001년 "City Statute (법 10257조)" 인준하고, 2006년 수자원 법에 근거해 국가 수자원 계획 "National Water Resources Plan" 수립하였으며, 2007년 위생법(법 11445)을 통과시켜 1997년의 수자원 법을 보완하였다. 2007년 국가 성장 촉진을 위한 프로그램 (National Program on Growth Acceleration; PAC)을 추진하였다. R\$ 400억이 2010년까지 물과 위생 분야에 투자되었으나, 이행계획의 추진 및 모니

3) (1) 수자원에 취약하거나 극 빈곤층의 시민들에게 의무적으로 공급 (2) 개선된 수자원 공급의 안전성 제공 의무 (3) 물과 위생에 대하여 우선적으로 투자

터링 분야의 약함이 한계로 나타났다. 브라질 Parana 지역 Londrina 지역의 물 공급자가 물의 공급을 중단한 사례에서 헌법권, 인간기본권, 소비자 권리를 이유로 기각되었으며 소비자 보호 지침에 근거한 것도 있다(Bill 0208625-3).

칠레의 물 소비 보조금은 개도국의 공익산업에 적용되어 검증받은 얼마 안 되는 개인적인 방법 중 하나이다. 물 보조금 계획은 1990년부터 물에 부과되는 요금으로 인해 사회에서 발생할 수 있는 부정적인 영향을 방지하고자 시작되었다. 보조금 프로그램은 사회계획부(Ministry of Social Planning)와 지방자치단체가 운영하고 물 관련 기업이 서비스를 제공하는 형태이다. 정부는 보조금 수령 대상자가 실제로 소비한 물의 양에 근거해서 보조금을 지원한다. 법에 의하면 가정용수(상수도)와 하수도 요금의 25-85%가 보조금으로 지불되고 가정에서는 나머지 비용만 납부한다. 하지만, 1개월에 15m<sup>3</sup> 이상 사용한 양에 대해서는 전부 비용을 지불해야 한다. 칠레의 물 보조금은 구간가격(block tariff)으로 평가될 수 있다. 보조금 신청자를 대상으로 자산 조사를 받은 가정만이 보조금을 받아 낮은 가격을 납부하기 때문이다.

보조금은 저소득 가정이 물 서비스에 지불할 용의가 있는 금액(willingness to pay)에 근거하고, 가정을 꾸리는데 최소한의 필요조건을 구입할 수 없는 가정만이 이득을 얻을 수 있다. 그리고 보조금은 실제 부과된 비용과 지불할 용의가 있는 금액(willingness to pay)사이의 부족분을 보조해주는 것이다. 보조금 계획의 다른 인센티브 특징은 정부와 서비스 제공자간의 법적 조정과 동반규제(accompanying regulations)로 조정되는 관계에 기초하고 있다는 것이다.

아르헨티나는 CEDHA(인간기본권과 환경 센터) 대 corboda 지역의 사례에서 보듯이 corboda 지역 주민이 수년 동안 공공 하수 처리장이 없어서 위생과 건강에 문제가 있었다. 이에 CEDHA와 4개의 지역 단체와 함께 지역 정부에서 하수처리 시설의 적절한 처리와 일일 200리터의 물 공급을 하도록 결정되었

다. 2004년 시의회는 물 공급으로 인한 수입은 전적으로 물과 해수 시스템에만 사용되도록 법을 통과시켰다. 지역주민이나 단체가 적극적으로 지방 정부와의 교섭을 통하여 물 인권을 확보하는 예도 있다. 저소득층지역에서는 Lacava와 conet을 대상으로 CELS와 COHRE라는 단체와 함께 상하수도의 건설을 유치했다. 큰 지역과의 Network를 형성하고 법적 교육, 훈련, 경험의 공유를 하면서 정책 의사결정에 참여한다. 네팔 카트만두의 슬럼가는 WaterAid라는 단체와 함께 물 인권을 확보했다.

우루과이는 2004년에 남미에서 최초로 물 권리에 대한 것을 규정한 나라이다(헌법 47조). 국가 물 및 위생국을 만들었으며 몬테비데오 지역의 경우 위생계획Ⅳ의 수립을 2007-2010동안 수립하였다. 콜롬비아에서는 1994년 공공주택 서비스 법에 상호보조금(cross subsidies)을 명시했다. 지적(지리)목표시스템은 사용자(user)들이 잉여분을 지불해야 할지 관세 구조로부터 혜택을 받아야 할지 심의한다. 할증료는 고비용 주택 이용자와 산업이나 상업고객들에게 적용할 수 있다. 사회경제규범에 기초한 보조금은 최빈곤층인 20%대의 거의 모든 사람을 커버한다.

상호보조금은 공공주택 서비스 법으로 명시되어 있으며, 지리적으로 초점을 맞춘 시스템은 사용자(client)의 추가적 비용 지불 또는 관세구조에 의해 혜택 수혜 여부를 결정하기 위한 목적으로 1994년 개정되어 사용되었으며, 산업계를 대상으로 적용기준 통일과 국가별로 일관된 적용을 보장한다. 각 지방정부에서는 주거지를 사회 경제적 분류에 따라 6가지로 분류하고 있다. 분류된 level 1(매우 낮은)과 2(낮은)는, 도시와 농촌지역에서 최대로 평균 서비스 비용의 40~50%까지 보조금을 받을 수 있다. 주거지가 level 3(약간 낮은)에 포함된 사람들도 최대 평균 서비스 비용의 15%까지 보조금을 받을 수 있다. 그러나 소득 그룹에서 중간 정도에 포함되는 그룹에게 보조금 지급 여부는 각 경우마다 규제위원회의 판단에 따른다.

보조금은 여러 가지 경우를 통해서 마련된다. 첫



번째로, 거주지의 분류에서 5 또는 6 level로 분류되는 클라이언트와, 산업·상업적 클라이언트에게 최대 하수도 요금의 20%까지를 상한선으로 하여 부과할 수 있다. 이 보조금 정책은 대부분 빈곤한 가정들이 혜택을 받을 수 있다.<sup>4)</sup> 이 제도의 역설적 측면은 포함된 오차의 범위가 광범위하기 때문에 경제적 관점에서는 비용이 매우 크다는 것이다. 위협을 보호하는데 필요한 비용을 제외하고, 저소득층에 초점을 맞출 수 있는 향상된 목표 대상으로 비용을 낮출 수 있다.


모로코는 1995년에 물과 기후변화 위원회에서 PAGER이라는 프로그램을 시작하였다. 지방의 물 공급이 체계적이지 못한 모로코는 1,260만 인구가 적절한 물 공급을 받지 못하고 있다. 특히 가뭄이 있는 시기에는 더욱 그렇다. 물 공급의 93%는 여성과 아동이 책임지는데 10km 정도의 거리를 이동한다. PAGER의 예산은 85%는 정부가, 15%는 지방이, 5%는 수혜자가 부담한다. 교육도 수행하며 7,000개의 부락이 물 공급을 받았다. 2004년에는 ONEP(국가음용수국)를 설립하여 지방의 물 공급을 담당한다. PAGER 이전에는 20%의 지방시민만이 물 공급을 받았지만 50% 이상(640만)의 시민이 공급을 받고 설사와 같은 수인성 병이 대폭 감소하였다. 특히 여성의 삶에 큰 변화를 주었으며 여자 학생들의 출석률이 30%에서 51%로 증가하였다. 지방 분권화와 사용자 단체의 역할도 강화되었으며 환경보존, 고품폐기물관리, 토양보존 등의 의식증진도 가져왔다. 물 공급 중단을 둘러싼 법원의 판결도 여러 가지 사례가 있다. 결론적으로 대부분의 판결에서 물 값을 지불하지 못해도 물 공급의 중단은 물 권리와 인간의 기본권에 위배된다는 것이다.

스리랑카에서는 물 공급과 위생설비 서비스 확장

에 대한 입법 및 제도적 개혁을 지속적으로 시행해 왔으며, 음용수 정책에서 물과 위생시설에 대해 생명권임을 규정하였다. 물 서비스의 질 및 준비금에 대한 발전 전략을 수립하고 제도적 실행에 있어 중앙정부와 지방정부 모두에 가이드라인 수립, 위생설비 정책에 위생시설 및 물 공급은 생명과 연관된다는 인식에 기초하여 위생설비 접근성 제공의 정부 의무를 강조하였다. 인구밀집도 높은 지역부터 위생설비 및 하수도 기술을 보급하였다.

### 3. 물 인권 미래 추진방향

세계적으로 물 인권 개념이 확산되고 있는 상황을 고려할 때 한국도 사회적 약자를 위한 생존권, 환경권, 보건권 등을 포함하여 UN, RIO+20에 맞는 미래 지향적인 물 인권 정책을 계획 수립할 필요가 있다. 특히 세계 물 포럼을 2015년에 개최하는 것을 대비하여서도 물 인권에 대한 대대적인 법적 수립과 이에 대한 홍보 전략 및 참여 방안을 모색해야 할 것이다. 기후변화의 심각성으로 인해서 안정적인 물 확보가 가능하도록 하고 소득계층간이나 지역간의 불균형을 완화하고, 물 값의 현실화를 통한 저소득층 보조금 지원 방안을 모색해야 한다.

동시에 Green ODA와 연계한 개도국 물 인권 전략을 수립하고, 기상 재난에 대비한 홍수 취약 지역의 사회 기반 시설 마련과 생존권을 보장해야 하며, 국민의 물 절약 운동 시행할 필요성이 있다. 또한 기업의 사회적 책임과 물 인권 이미지를 연계하는 방안도 제고하여야 한다. 

4) 95%정도로 가계에서 보조금을 받을 수 있음.

## 참고문헌

1. 강일신, 수자원의 법적 성격에 관한 고찰, 저널 물 정책·경제 제 19호, 2012.04
2. 고문현, 물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN총회(‘10.7.28) 물인권 결의, 법제논단, 2012.06
3. 권형준, 물부족 및 기후변화 대비 비용 부담 방안, 저널 물 정책·경제 제 15호, 2010.12
4. 기상청, 2011년 이상기후 특별보고서(관계부처 합동), 2011
5. 김덕주, “물문제에 관한 국제적 논의 동향 및 우리의 대응”, 외교안보연구원, 주요 국제문제 분석 No.2010-03, 2010.2.9.
6. 김성수, 물기본권에 관한 연구, 교육과학기술부, 2009
7. 박성제, 유럽 선진국의 물관련 행정체계 연구: 영국, 프랑스, 독일의 조직개편을 중심으로, 저널 물 정책·경제 제 17호, 2011.08
8. 박재현, 기후변화와 국가물관리 전략, 저널 물 정책·경제 제 17호, 2011.08
9. 손혁수, 한국 ODA의 물분야 지원현황과 물산업 연계 방안, 저널 물 정책·경제 제 19호, 2012.04
10. 이성희, 물관리기본법 추진 동향 및 전망, 한국농어촌연구원, 2010.06
11. 농생명과학연구정보센터
12. UNICE, WHO, “Drinking Water Equity, Safety and Sustainability”, 2011
13. World Water Council, “The Right to Water ; from concept to implementation”, 2006
14. Munich Re, 각년도 보고서
15. National Climate Data Center (미국 NOAA 국가기후 자료센터)
16. AON Benfield 각년도 보고서
17. Chicago Board of Trade(CBOT)
18. Dell Priscoll and Wolf 2009
19. John Rubino, Clean Money, WILEY, 2009