

경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석*

김 창 수

국문요약

정책결정자인 정부의 입장에서 볼 때 물 관련 기능을 통합부처에서 수행하는 것이 소망스러울지 아니면 여러 부처에서 분산하여 수행하는 것이 소망스러울지에 대해서는 어떤 선택을 하든 기회손실이 큰 딜레마 상황으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 딜레마이론과 역사적 신제도주의의 경로의존성 개념을 결합하여 1997년 이후 딜레마 상황에서 물기본법 제정에 대한 정부의 대응방식을 분석해보았다.

우리 정부는 전형적인 딜레마 상황에서 지연과 포기, 상징적 결정 그리고 형식적 집행으로 대표되는 대응방안 중에서 항상 통합방안은 지연하거나 포기하면서 현행유지 방안을 선택하였고, 국무총리훈령에 근거한 조정위원회를 한번 선택하여 상징적 결정을 한 적이 있을 뿐이었다. 이는 딜레마 상황에서 기존의 부처별 이해관계 형성으로 인한 경로의존성이 새로운 조직변화와 물기본법 제정 요구를 압도한 것으로 평가되었다.

행정위원회와 통합부처의 신설방안은 매우 효율적이고 소망스러운 방안이었지만, 기존 부처의 조직과 권한을 이양해야 하는 문제 때문에 정치적으로 채택되고 실현될 가능성이 높지 않았다. 권력의 크기가 비슷하여 주도권을 잡지 못하는 국토교통부와 환경부의 부처할거주의와 관료정치요인은 딜레마 상황에서 잠금 효과로 작용하면서 경로의존성을 지속시키는 것으로 분석되었다. 2014년 7월 일본의 물순환기본법 제정, 19대 국회에서 2015년 4월 개최된 대구·경북 세계물포럼 그리고 2015년 중부지역의 심각한 가뭄 등이 결정적 분기점 역할을 하면서 물기본법의 제정이 가능할지 예측해보았다.

결론적으로 외부충격 요인보다는 이미 형성된 이해관계가 지속되는 잠금 효과로 인한 딜레마와 경로의존성이 더 큰 힘으로 작용하면서 물기본법의 제정이 어려운 것으로 예측되었고, 2016년 19대 국회 임기만료와 더불어 자동 폐기될 가능성이 높은 것으로 예측되었다. 그러므로 환경부와 국토교통부가 소극적인 입장이기 때문에 정치권과 시민사회 그리고 전문가와 지방자치단체가 공론화를 주도하여 물기본법 제정의 흐름을 지속할 것을 제안하였다.

주제어: 물기본법, 물 관리체계, 경로의존성, 딜레마, 입법실패

I. 서론

우리나라는 18년이 넘도록 물기본법을 제정하고자 하였으나 좋은 입법취지에도 불구하고 입법 실패에 이르게 되었다. 한편 일본의 경우에는 우리보다 늦게 논의를 시작하였으나 2014년 7월 14

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2015)에 의하여 연구되었음.

일 물순환기본법 제정에 성공하게 된다. 왜 이러한 결과가 나타난 것일까? 쟁점 중에 하나는 물 관리주체를 어느 부처가 담당하느냐는 것인데, 이에 대한 합의실패에 직면하면서 물 관리주체의 파편화가 지속되어왔다. 그런데 물 관리 통합부처를 신설하는 방안을 포함하는 물기본법(안)뿐만 아니라 조직통합을 배제한 기본법안 역시 입법실패에 이르게 되었는데, 본 연구에서는 역사적 신제도주의의 핵심개념인 경로의존성(path dependency)과 딜레마이론의 관점에서 그 원인을 탐색해보고자 한다.

환경부와 국토교통부의 입장에서 보면, 물 관련 기능을 통합 수행하는 것이 소망스러울지 아니면 지금처럼 여러 부처에서 분산하여 수행하는 것이 소망스러울지에 대해서는 어떤 선택을 하든 기회손실(opportunity loss)이 큰 딜레마 상황으로 볼 수 있다.¹⁾ 그런데 본 연구에서는 이러한 딜레마 상황에서 입법지연이 18년 이상 지속되고 있는 이유는 자기강화기제가 강력하게 작동하고 전환비용도 만만치 않은 상태에서 환경부와 국토교통부가 물 관련 기능을 포기할 수 없는 이해관계의 지속성 때문일 것으로 추정한다(Mahoney, 2000: 507-548; Prado and Trebilcock, 2009: 1-16; 김철희, 2013: 167-194). 물론 역사적 신제도주의에서 상정하는 경로진화(path evolution)와 경로창조(path creation)의 가능성을 배제하지는 않지만(Thelen, 2004; 하태수, 2010: 1-12; 박용성·박춘섭, 2011: 243-267), 본 연구에서는 잠금 효과(lock-in effect)로 인한 경로의존성의 설명력에 의존하여 물기본법의 입법지연 과정을 분석하고 해석해보고자 한다(Krasner, 1988; Ikenberry, 1988; Pierson, 1993; 정용덕, 1999; 하연섭, 2003).

본 연구의 시간적 범위는 1990년대 초반 지속되는 수질오염사고를 결정적 계기로 물 관리기능이 분산된 1994년 이후 현재까지로 한다. 기본적으로 연구자가 1997년 이후 국회 환경노동위원회와 건설교통위원회의 검토의견서와 회의록을 분석하였다. 그리고 물기본법 제정을 위한 공청회에 직·간접적으로 참여하며 물 관리체계에 관해 각기 다른 입장과 의견을 가진 이해관계자들과의 면담을 통하여 다양한 의견을 수렴하고, 다각도로 검증(triangulation)하고자 하였다(Yin, 1994). 본 연구에서는 이러한 면담내용과 문헌분석을 바탕으로 조직통합과 분산의 딜레마 상황에서 물기본법 제정이 지연되는 이유를 경로의존성의 관점에서 분석하고 설명하였다.

II. 이론적 배경

1. 물 관리체계의 통합과 분산의 역사

역사적으로 볼 때 1991년 3월 발생한 낙동강 폐놀 유출 사건 후속 조치로 그해 12월 건설부의

1) 본 연구에서 통합과 분산이라는 두 가지 대안의 선택이라기보다는 4가지 큰 스펙트럼에서 선택이기 때문에 엄밀하게 딜레마이론을 적용하기는 어렵다. 그러므로 본 연구에서는 현실적인 대안선택과정에서 엄격하게 딜레마 이론을 적용하기보다는 고민스러운 선택과정으로 넓게 접근하고자 한다. 본 연구에서 딜레마 상황과 관료정치요인을 언급하지만, 기본적으로 역사적 신제도주의의 경로의존성의 관점에서 물기본법 제정실패를 설명하는 것이 주된 연구목적이다.

하수 종말 처리장 설치인가, 상수원 보호 구역 지정 및 관리 업무 등이 환경처로 이관되었다. 그리고 1994년 5월 낙동강 수돗물 악취 사고 발생이 결정적 계기(critical juncture)가 되어 후속 조치로 당시 건설부 상하수도국의 일반 상수도(광역 상수도 제외) 및 하수도 관리 업무와 보건사회부 응용수관리과의 수돗물 수질 기준 설정 및 감시 업무가 당시 환경처로 이관되면서 수질과 수량 관리 기능 이원화가 고착(lock-in)된다.

1994년에는 낙동강에 수질사고가 발생하는 등 수질문제가 사회적 관심사로 부각하자 당시 이회창 국무총리는 항구적인 수질관리 개선대책을 수립할 것을 지시하였다. 이회창 국무총리는 질적 관리 기능은 환경처, 양적관리 기능은 건설부가 책임관리(국무총리지시 1994-2호)하고 질적 관리와 양적 관리 기능이 상호 유기적인 업무체계를 유지하는 방안을 강구할 것을 지시하였다. 당시에는 이와 같은 국무총리의 물 관리 이원화 결정이 책임행정을 구현하는 정부정책에 부합하는 것으로 판단되었다. 즉 물 관리를 기능에 따라 수량과 수질로 구분하고 이를 개발과 보전의 전문부서인 건설부와 환경부에 맡긴다는 발상이었다. 이것은 한발과 홍수 등의 수량문제는 건설부가 일임하여 처리하고 하천수질과 독극물 방류 등의 수질문제는 환경부가 책임지고 해결한다는 측면에서 바람직한 정책결정으로 간주되었다(박성제·이승호, 2008: 10-11).

그러나 1992년 발표된 의제21의 제18장으로 확인된 물 관리의 핵심사항은 통합과 협력이었는데, 1994년 국무총리의 결정은 분리와 단절이었기 때문에 물 관리의 이원화 정책은 통합을 지향하는 국제적 흐름에 역행한 측면이 있었다. 이후 환경부·국회환경노동위원회·환경단체는 물 관리 기능의 환경부 일원화를 지속적으로 주장하였지만, 이러한 경로의존성을 극복하지 못했다. 이처럼 물 관리체계 개편의 문제는 1990년대 중반부터 지금까지 상수도 사업의 통합관리 문제, 물 관련 정책의 부처 간 통합 문제, 유역관리체계 개편의 문제 등으로 논란과 갈등을 지속하고 있다.

이런 가운데 1997년 15대 국회에서 의원입법 형식으로 환경부 중심의 물 관리체계 일원화를 위한 물기본법(안)이 발의되었으나 당시 건설교통부가 반대하고, 부처 간 이해관계 조정이 어려워 제정이 무산되었다(김철희, 2013: 182-190). 그리고 1997년 국무총리 훈령을 근거로 물관리정책조정위원회와 국무조정실 소속의 수질개선기획단 발족이라는 상징적 결정이 이루어졌지만 새만금 간척개발사업 관련 갈등 조정 등에서 제대로 조정기능을 수행하지 못하는 형식적 집행에 그치면서 2005년 폐지되고 만다.

2003년 3월에는 「물 관리체계 개선방안」 초안이 확정되었으나, 부처 간 협이가 성사되지 않아 무산되었다. 2005년 10월 국정과제 회의에서 (가칭)국가물관리위원회를 설치하고 물기본법(안)을 제정하기로 함에 따라 국무조정실은 법안을 검토하였으며, 2006년 8월 24일 정부(환경부와 건설교통부)가 물기본법(안)을 입법예고하였다. 결국 정부는 17대 국회 때인 2006년 10월 27일 물 관리 조직의 통합은 배제하면서 조정기구인 국가물관리위원회를 신설하는 물기본법(안)을 국회에 제출했고, 2006년 10월 31일 환경노동위원회에 회부되었지만 2008년 5월 29일 임기만료로 폐기되었다. 알맹이가 빠졌다고 판단한 환경단체의 비판과 관계기관의 합의실패로 입법지연이 이루어진 것이다.

18대 국회에서 제안된 3개의 물기본법(안)들은 2009년 11월 20일에 소관위원회인 국토해양위원회에 회부되었으나 법 제정에는 실패하였다. 18대 국회에 발의된 법안들의 제안배경과 목표는 기존의 국내 물 관리 문제해결 방식과 동일한 시각에서 접근하고 있다. 그럼에도 불구하고 이윤성 의원(안)과 이병석의원(안)의 목표에는 기후변화 대응과 지속가능한 발전, 그리고 삶의 질 향상과 같은 다양한 시대적 요구를 수용하고자 하는 목적을 담고 있다. 18대 국회에 제안된 법안들은 수자원관리체계 개편과 관련하여 완벽하지는 않지만 실현가능성이 높은 내용을 담고 있었다(김성수, 2014; 김진수·김경민, 2014). 그러나 물 관리 조직과 기능 조정을 포함한 물기본법(안)의 제정은 계속 지연되어왔는데, 도대체 그 원인은 무엇일까?

2. 역사적 신제도주의와 경로의존성

역사적 제도주의는 행태주의, 다원주의, 합리적 선택이론에 대해 비판적인 입장에 선다(정용덕 등, 1999: 9-36).²⁾ 무엇보다 개인의 행위를 제약하는 공식적·비공식적 제도의 영향력을 강조한다. 다원주의와 행태주의와는 달리 개인선호를 합산하는 것이 불가능하고, 행위가 개인의 진정한 선호를 반영한다고 볼 수 없다고 한다. 그리고 경로의존성(path dependence)이라는 개념으로 역사적 발전과정의 복잡성과 비효율성을 강조한다. 결국 유사한 정책문제에도 불구하고 국가 간 정책의 차이가 존재하는 이유를 발견하고자 하는 것이 역사적 제도주의자들의 문제의식이다.

역사적 제도주의에서 제도란 장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴을 의미한다. 역사적 제도주의의 관심은 제도 그 자체에 있는 것이 아니라 개인행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율해주는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면에 초점을 맞춘다. 역사적 제도주의에서는 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는 데 경로의존과 의도하지 않았던 결과를 중시한다(Hall and Taylor, 1996: 938). t 시점에서의 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정한 제도가 형성되었다 할지라도 이렇게 형성된 제도는 애당초 제도가 성립될 수 있었던 사회적 환경이 변화하고 이에 따라 전혀 새로운 기능적 요구가 제기된다고 할지라도 그 자체가 지속되는 경향을 지닌다. 그리하여 t 시점에서 형성된 제도는 t+1 시점에서의 선택과 변화방향을 제약하게 되는 것이다. 전혀 다른 환경변화에 대처하기 위한 목적으로 형성된 제도가 미래의 시점에서도 지속적으로 정책선택의 여지를 제한한다는 것이다(Krasner, 1988: 67-82). 따라서 제도의 모습은 t 시점에서는 종속변수이지만 t+1시점에서는 독립변수 역할을 수행한다. 그래서 제도주의자들은 오늘의 정책은 오늘의 문제에 대한 대응이 아니라 어제 이루어진 정책의 유산에 대한 대응이라고 주장한다(하연섭, 2003: 299).

그러면 역사적 신제도주의에서는 새로운 제도의 도입과 기존 제도의 변화를 어떻게 설명하는가? 전통적으로 역사적 제도주의에서는 제도변화의 요인으로 외적인 충격을 강조한 것이 특징이다(하연섭, 2003: 58-60). 제도는 환경변화에 빠르고 유연하게 적응하고 변화해 나감으로써 계속적

2) 학자에 따라서는 신제도주의는 이데올로기적 측면을 내포하기 때문에 신제도론으로 표현하는 것이 옳다고 한다. 다만, 본 연구에서는 통상적인 용어사용 관습에 따라 신제도주의로 명기하기로 한다.

이고 점진적인 변화패턴을 보이는 것이 아니라, 매우 급격하게 간헐적으로 일어난다는 것이다. 이러한 제도의 결정적·근본적 변화는 심각한 경제위기나 군사적 갈등이 발생할 경우나 일어날 만큼 매우 이례적인 현상이다. 위기상황에서 위기에 대응하기 위해 취해진 행위들이 새로운 제도의 모습을 형성시키게 된다. 제도의 지속성 때문에 이러한 위기상황이 중요한 의미를 갖게 된다고 할 수 있다. 위기상황에서 정치는 주어진 규칙 하에서 자원을 배분하는 문제가 아니라 게임의 규칙을 새롭게 설정하는 문제로 전환된다. 이러한 이유로 역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(historical junctures)에 주목하는 것이다(Ikenberry, 1988). 그렇지만 위기가 극복되고 나면 위기에 대응하기 위해 새롭게 형성된 게임의 규칙, 즉 제도적 모습이 고착화되는 경향을 지닌다. Krasner(1988: 66-94)는 제도의 모습이 근본적으로 변화하게 되는 중대한 전환점(critical junctures)과 이렇게 형성된 제도에 의해 역사적 발전과정이 새로운 경로를 밟게 되고 또 그것이 지속되는 시기로 구분할 수 있다고 본다. 이를 그는 단절된 균형(punctuated equilibrium)이라고 부른다. 나아가 그는 어떤 선택이 우연일지라도 일단 선택되고 나면 역사적 궤도(historical trajectories)는 경로의존성을 띠기 때문에 좀 더 나은 경로의 출현을 막을 수 있다고 한다. Pierson(2000: 251-267)은 경로의존성을 자기강화 되먹임 과정인 수확체증(increasing returns)의 역동성에 기초하여 나타나는 사회과정으로 이해한다. 따라서 특정한 정치과정이나 정치발전 그리고 행동경로의 경우 결정적 순간이나 전환점이 없다면 돌이키는 것이 거의 불가능하다고 해석한다. Pierson(1993: 606-610)은 정책에 영향을 받는 대상자는 정책으로 인해 얻는 이득과 작용으로 인해 지속적으로 정책에 대한 이해관계를 가지게 되는 잠금 효과(lock-in effect) 때문에 계속해서 그 정책을 지지하게 되면서 경로의존성을 띠게 되는 정치경제적 속성을 강조한다.³⁾

역사적 제도주의에 있어서 제도변화의 근본적인 요인은 외적인 충격에 의한 위기상황이다. 그렇지만 제도의 형성과 변화과정을 설명함에 있어서도 역사적 제도주의는 기존의 제도가 엄연히 존재하고 있는 상태에서 새로운 제도가 형성됨을 강조한다. 즉, 제도의 변화과정을 설명함에 있어서도 기존 제도가 새로운 제도가 취할 모습을 제약한다는 ‘경로의존’을 강조한다는 것이다. 특히, 기존 제도에 의해 형성된 권력관계가 새로운 제도의 형성과정에 대한 각 행위자들의 영향력을 상이하게 만든다는 것이다(Hall & Taylor, 1996). 가령 김창수(2015)는 낙동강특별법에 따라 낙동강수계기금이 배분되는 구조가 10년 이상 지속되면서 견고한 권력관계와 먹이사슬이 형성되어 잠금 효과가 발생하고 돌이키기 어려운 경로의존을 보이고 있음을 분석했다.

3. 딜레마와 정책대응

이종범(1994; 2005) 교수를 중심으로 형성된 딜레마 개념은 제한된 시간 내에 선택을 내려야 하

3) 한편 경영학과 사회심리학에서 경로의존성(path dependency)은 한번 일정한 경로에 의존하기 시작하면 나중에 그 경로가 비효율적이라는 사실을 알고서도 여전히 그 경로를 벗어나지 못하는 경향성을 의미한다(Arthur, 1994).

는 의사결정자의 상황을 설명하는데 좀 더 적실성을 가질 수 있다. 딜레마의 개념이 구성되기 위해서는 첫째, 서로 단절적인 두 개의 대안이 존재해야 한다. 둘째, 단절적인 두 개의 대안은 서로 상충적인 상태로 존재해야 한다. 서로 충돌한다는 것은 두 대안을 맞교환할 수 없다는 것으로 한 대안을 선택하면 다른 대안은 포기해야 함을 의미한다. 셋째, 두 개의 대안이 가져올 결과값의 크기는 균등해야 한다. 넷째, 제한된 시간 내에 결정을 해야 한다. 이 내용을 정리하면 딜레마는 두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 하지 않을 수도 없는 상황이라고 정의할 수 있다(윤건수, 2013: 287-289). 우리 정부는 물기본법 제정을 통한 새로운 상태와 그렇지 못한 현재의 상태 간 충돌로 그것을 선택할 것인가 말 것인가의 존재론적 딜레마에 빠져 있다. 뿐만 아니라 어느 정도 범위까지, 언제, 어떻게 개입할 것인가의 문제를 놓고 두 가지 새로운 상태 간 충돌로 둘 가운데 어떤 것을 선택할 것인가의 인식론적 딜레마에도 빠져있다(윤건수, 2013: 292-297). 정책주체는 딜레마 상황의 가장 큰 제약요인인 '주어진 시간'을 늘리는 지연 방안과 결정상황에 대한 압력을 버티지 못하고 결정자가 스스로 그 상황을 벗어나는 포기를 선택하기도 한다. 한편 비록 선택은 되었지만 내용이 결핍된 형식적 집행전략이나 단지 정당성 부여를 위한 상징적 결정이나 집행전략을 택하기도 한다.

환경부와 국토교통부는 물 관리기능을 나누어가진 현재 상태에서 균형을 단절시키고 새로운 경로를 창조할지 아니면 현재 경로를 지속할지 딜레마에 빠질 가능성이 높을 것이다. 효율성과 정치적 실현가능성을 놓고 저울질을 하면서 19대 국회에 상정된 물기본법 제정 여부를 가늠할 것으로 보이는데, 현재 물 관리체계의 통합 내용은 배제되어 있기 때문에 일견 정치적으로 채택되고 실현될 가능성이 높아 보인다. 그러나 환경부와 국토교통부가 물기본법 제정을 통해 크게 얻을 바가 없다고 판단하게 되면 그대로 경로를 지속시킬 가능성도 높아 보이기 때문에 좀 더 엄밀하게 분석해보고자 한다.

본 연구에서는 효율성만을 대표적인 소망성의 기준으로 선정하였다. 효율성은 목표달성에 적합한지 여부를 평가하는 효과성과 비용 대비 효과성을 내재하는 능률성을 포괄하는 개념으로 정의하였다(정정길, 1997: 272-399). 물 관리체계의 소망성을 평가하는 데 있어서 통합이 정도를 의미하는 효율성 기준만으로도 충분하다고 판단하였기 때문이다. 대안으로 채택되고 실현될 가능성을 가늠하는 정치적 실현가능성을 대표적인 실현가능성 기준으로 선정하였다. 그리고 효율성과 정치적 실현가능성 기준의 평가주체는 환경부와 국토교통부로 설정하였다. 결국 평가주체가 기회손실이 큰 딜레마 상황에서 효율성과 정치적 실현가능성 중에서 어떤 선택을 하고 어떠한 정책대응을 하는지 분석해보고자 하는 것이다.

〈그림 1〉에서 I 유형은 효율성과 정치적 실현가능성이 모두 높은 대안이다. II 유형은 효율성이 높은 대안인 것은 알지만 정치적으로 채택하기 어려워 결정을 지연하는 전략을 선택하는 경우이다. 통합의 효과성에는 깊이 공감하지만 환경부의 입장에서나 국토교통부의 입장에서 수용하기 어렵기 때문일 수 있는 것이다. III 유형은 현행 분산관리 형태가 소망스럽지는 않지만, 관료정치 상황에서 정치적 반대가 거의 없기 때문에 선택이라는 외양을 갖춘다. 그러나 선택의 정당성을 부

여하기 위한 상징적 결정이나 실질적 내용이 결핍된 형식적 집행 전략을 택하는 경우이다. IV유형은 효율성과 정치적 실현가능성이 모두 낮기 때문에 관련 주체들이 모두 포기하거나 거부하는 경우로 볼 수 있다.

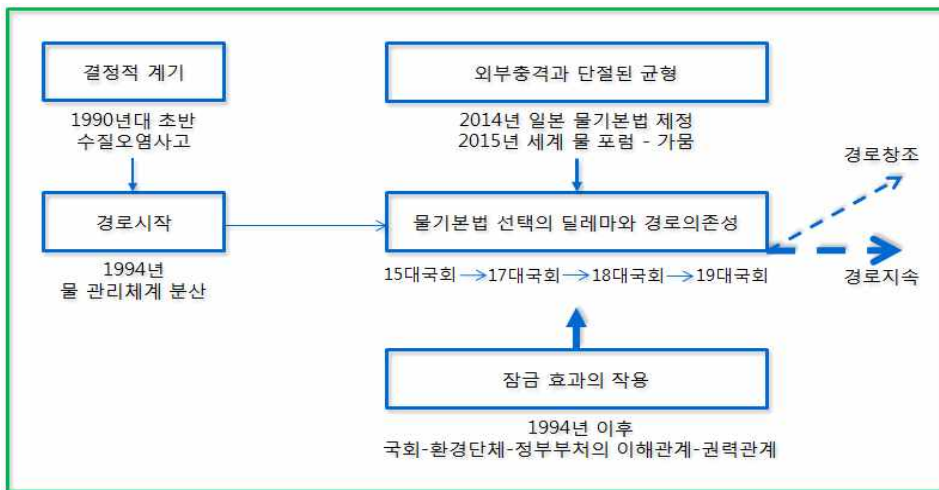
〈그림 1〉 입법선택의 딜레마와 정책대응

		정치적 실현가능성	
		높음	낮음
효율성	높음	I (입법선택)	II (지연전략)
	낮음	III (상징결정)	IV (입법포기)

4. 분석틀

〈그림 2〉에 나타난 바와 같이, 경로의존성과 딜레마이론의 관점에서 볼 때 본 연구의 연구문제는 다음과 같다. 15대 국회에서 19대 국회에 이르기까지 환경부와 국토교통부가 4년이라는 제한된 회기를 두고 통합과 분산 체제 중에서 하나를 선택해야하는 상황에서 입법선택을 하기 보다는 입법지연을 선택한 이유를 경로의존성의 관점에서 질문하고 해석해보고자 한다.

〈그림 2〉 분석틀



첫째, 1990년대 초반 낙동강 수질오염사고가 지속되면서 이러한 결정적 계기를 분기점(critical juncture)으로 하여 환경부와 국토교통부를 중심으로 물 관리체계의 분산화 경로가 시작되었는데,

왜 18년 동안 현행법체계를 유지하는 입법선택만 이루어지는가? 현행 19대 국회에서는 통합정도는 낮지만 조정위원회를 선택하면서 분산체제를 유지하는 법안을 상정하였는데, 비록 <그림 1>에 서와 같이 상징결정이 선택되더라도 과연 물기본법 제정이 이루어질 수 있을까?

둘째, 환경부는 수질관리기능과 지방상수도업무를 지속시키고, 국토교통부는 수량관리기능과 광역상수도기능을 지속시키면서 1997년 이후 물 관리체계를 어느 쪽으로든 통합하는 물기본법의 제정을 저지시키게 되는데, 그 이유가 무엇일까? 이처럼 현행 분산체제를 유지하면서 4년이라는 제한된 회기 내에 물기본법 제정 포기를 선택하는 환경부와 국토교통부의 이해관계와 권력관계는 무엇일까?

셋째, 물 관리체계의 통합에는 실패하면서 조정위원회를 통해 상징적인 결정을 시도하는 물기본법 제정 역시 지속적으로 실패하게 되면서 잠금 효과(lock-in effect)가 강하게 작용하게 되고 경로의존성(path dependence)이 지배하게 되는 이유는 무엇일까? <그림 1>에 따르면, 실현가능성이 높은 대안을 상정한 경우 입법선택이 무난하게 이루어지거나 상징결정이 이루어져야 하는데, 입법 지연이 이루어지는 이유는 무엇일까?

넷째, 2014년 일본의 물순환기본법 제정과 2015년 세계 물 포럼 개최, 그리고 중부지역 가뭄 등이 충격으로 작용하면서 '단절된 균형'이 나타났는데, 19대 국회에서는 환경부와 국토교통부의 이해관계와 권력관계를 극복하고 물기본법의 제정을 통한 새로운 경로창조(path creation)가 가능할지 예측해볼 수 있겠는가?

Ⅲ. 물기본법 발의 역사와 경로의존성

국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)을 통해 검색해보면 1997년 이후 9개의 물기본법(안)이 발의되었는데, 여기서 소개하는 제안이유와 주요내용을 분석하면 다음과 같다. 특히 조직구조와 계획을 통해 물 관리 기능의 통합과 조정 방안을 평가해보고자 한다.

1. 제15대 국회(1996~2000년)

1) 입법취지 : 환경노동위원회에 상정

우리나라 최초의 「물관리기본법(안)」은 제15대 국회에서 1997년 6월 5일에 방용석·한화갑 의원이 공동 대표 발의한 법안이다. 수자원의 부족과 수질오염문제가 날로 심각해짐에 따라 이에 대한 근본적인 대책이 필요하다는 것이 주된 제안 이유였다. 즉 지표수·지하수 및 수량·수질의 관리체계를 일원화하여 통합된 물 관리체계를 구축하고 물 관리의 기본원칙을 규정함으로써 물관리가 적절하게 이루어져 물의 혜택을 모든 국민이 균등하게 향유할 수 있도록 하고자 하는 것이었다(방

용석·한화갑의원 외 26인, 1997).

2) 물관리기본계획의 수립 : 환경부 장관이 계획수립 주체

물에 대한 기본이념이 구현되도록 매 5년마다 수량과 수질이 통합된 물관리기본계획을 수립하여 물을 관리하도록 하였다. 물관리기본계획의 수립주체는 환경부장관으로, 특별시장·광역시장·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국가물관리위원회의 심의를 거쳐서 물관리기본계획을 수립하여야 한다고 규정하였다. 환경부장관은 물관리기본계획을 매 5년마다 수립하여야 하고, 그 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하여야 한다고 규정하였다.

3) 물관리위원회의 설치 : 국무총리 소속 조정위원회

물에 관한 중요한 국가정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 국가물관리위원회를 두고, 각 유역에는 환경부장관 소속하에 유역물관리위원회를 두도록 하였다. 이는 물 관리에 관한 국가의 중요 정책을 심의하고, 각 부처 및 지방자치단체의 이견과 용수배분을 조정하기 위함이다. 국가물관리위원회는 위원장인 국무총리, 부위원장인 환경부장관을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성된다. 각 유역에는 유역 내 물 관리 업무의 심의·조정 및 유역 내 용수배분을 조정하기 위하여 환경부장관 소속하에 유역물관리위원회를 둔다.

4) 평가 : 소망성이 높지만 실현가능성이 낮은 대안

1997년 6월 5일 방용석·한화갑 의원 외 26명이 발의한 「물관리기본법(안)」은 물기본법으로 국회에 제출된 최초의 법률안이다. 동 법안은 환경부를 중심으로 지표수와 지하수의 관리체계를 일원화하고 수량과 수질을 통합 관리하도록 규정하였고, 물 관리의 기본원칙을 규정하였다. 그러나 통합된 물 관리체계로의 전환에는 부처 간 업무조정에 따른 여러 가지 제도적·현실적 어려움이 예상되었다. 따라서 구체적 추진방향이나 방법에 대하여는 충분한 검토가 필요하다는 지적이 제기되었다(국회환경노동위원회 전문위원, 1997). 무엇보다 환경부 주도의 일원화 방안은 당시 건설교통부의 반대에 직면하면서 논의의 진전을 보지 못하고 2000년 5월 29일 임기만료로 폐기되었다(국회건설교통위원회, 1997).

더 나아가 건설교통위원회 의견서의 경우에는 물 관리에 대한 행정을 일원화하는 것은 개별 부처의 규제의 성격차이를 간과한 것이고 오히려 견제와 균형이 필요하다는 반대의견을 피력하였다(국회건설교통위원회, 1997). 조직구조에 대한 관료정치적 쟁점과 딜레마 때문에 정치적 실현가능성이 매우 낮았고 결국 입법실패에 이르게 된 것으로 평가된다.

2. 제17대 국회(2004~2008년)

1) 입법취지 : 환경노동위원회에 상정(정부안)

제17대 국회 회기인 2006년 10월 27일에 정부(환경부와 건설교통부)는 「물관리기본법(안)」을 발의하였다. 15대 국회에서 의원입법 발의 형식을 취했다면, 17대 국회에서는 정부입법 제안 형태를 취하였다. 정부는 2005년 10월 19일 국정과제회의에서 물관리체제 개선안으로 '국가물관리위원회 신설안'을 채택하였다. 이에 따라 2006년 2월 국무총리실 주관으로 관계부처, 민간전문가 등의 의견수렴을 거쳐 「물관리기본법(안)」을 마련하였다. 정부는 동 법안을 같은 해 10월 27일 국회에 제출하였고 환경노동위원회에 상정하였다. 국회환경노동위원회 법안심사소위원회에서 당시 이규용 환경부 차관의 발언에서도 이러한 취지를 읽을 수 있다.

물관리 기본법은 정부 내에서 합의돼서 제출된 법안이고 하기 때문에 통과가 됐으면 하는 게 저희 희망입니다(국회환경노동위원회회의록, 제265회 국회임시회, 2007. 2. 26).

지금까지 물 관리 업무를 여러 부처에서 분산 수행함에 따라 수량·수질 관리사업 사이의 연계가 부족하고 소관 부처 간 업무의 통합·조정이 어려워 중복·과잉투자 등의 문제점이 발생하므로, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 국가차원의 통합적 물관리기본계획을 수립하고, 국가물관리위원회를 설치하여 부처 간 업무조정 기능을 수행하도록 하는 등 물 관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 높이려는 것이 제안이유였다(정부, 2006).⁴⁾

2) 물관리기본계획의 수립 : 국무총리가 수립주체

국무총리는 10년마다 물 관리 중장기 전망, 물 관리 기본목표와 정책의 기본방향 등에 관한 사항이 포함된 물 관리 기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장은 물 관리 기본계획에 따라 유역별 물 관리 계획을 수립하여 국무총리에게 보고하도록 하며, 국무총리의 통합·조정결과에 따라 해당 기관은 유역별 물 관리계획을 변경하고, 이를 소관업무와 관련한 정책 및 계획에 반영하도록 하였다. 정부는 통합적인 물 관리 기본계획을 수립함으로써 하위 물 관리계획이 수립·조정되어 업무의 분산에 따른 비효율성이 줄어들 것으로 기대했다.

4) 제16대 국회(2000~2004년)에서는 법안이 발의되지 않았다. 2001년 김대중 정부는 지속가능발전위원회 주관 국정과제로 물 관리 일원화에 대하여 검토하였다. 같은 해 4월 국회에서는 의원 연구단체인 '물관리 정책연구회'가 설립되어, 물기본법 제정 등에 대하여 논의하였다. 2002년 노무현 정부는 '지속가능한 물 관리체제 구축'을 국정과제로 선정하였으며, 2003년 지속가능발전위원회 주관으로 물 관리를 일원화하는 방안이 재검토된 바 있다.

3) 국가물관리위원회의 설치 : 국무총리 소속 조정위원회

정부 법안은 국무총리 훈령으로 한시적으로 운영되던 물관리정책조정위원회는 각 물 관련 계획·정책이나 관련 기관 사이의 갈등을 조정하는 데에 한계가 있었음을 지적하면서 국가물관리위원회의 설치를 규정하였다. 국무총리를 위원장으로 하고, 관계 중앙행정기관의 장과 물 관리에 관하여 전문성이 있고 경험이 풍부한 민간인 중 국무총리가 위촉한 자를 그 위원으로 하는 국가물관리위원회를 설치하고, 물관리기본계획의 심의 및 물 관리에 관한 부처 간 이견 조정 등의 기능을 수행하도록 하였다. 정부는 국가물관리위원회에서 물 관리에 관한 이견을 조정하도록 하여 각 부처 간 업무 중복이나 누락 등의 문제점이 해소될 것으로 기대했다.

4) 평가 : 소망성은 낮지만 실현가능성 높은 대안

정부안은 광역상수도 관리감독권을 환경부로 이관하는 수도법 개정과 맞물려 환경단체와 환경노동위원회 소속 의원들의 반대로 통과되지 못한 채 2008년 5월 29일 임기만으로 폐기되었다(국회환경노동위원회회의록, 제265회 국회입시회, 2007. 2. 26).⁵⁾ 동 법안을 검토한 국회환경노동위원회 수석전문위원(2006)의 검토보고서에 따르면, 동 법안은 관계기관과의 협의과정에서 이견을 충분히 조정하지 못하여 물 관리업무의 실질적인 통합을 위한 실제적인 내용은 담지 못하고 주로 선언적 내용으로 이루어져 있으며 오히려 물 관리 다원화를 고착화시킬 수 있다는 우려가 있다고 비판하였다. 또한 입법 과정에서 물 분쟁을 해결하기 위한 수리권(물의 사용권리)을 법적으로 명확히 하고, 유역관리위원회와 같은 유역별 조정기구를 두고 각종 물 분쟁에 대한 원칙 등을 반영하고자 하였으나, 협의과정에서 이견이 있어 이 문제는 추후 논의하기로 하고 동 법안에는 반영되지 않았다는 문제점이 있었다.

정부안의 내용을 들여다보면, 국무총리가 계획수립과 운영과정에서 핵심기능을 수행하기 때문에 국가물관리위원회의 기능이 위축된 상태에서 의결권이 없이 심의·조정기능만 갖는 한계를 지니고 있는 것으로 평가되었다(김성수, 2015: 419). 그리고 조직통합 문제와 수리권과 같은 민감한 사안들을 배제하면서 비록 효율성은 떨어지지만 정치적 실현가능성을 최고도로 높인 법안으로 평가되었지만, 입법실패에 이르고 말았다. 정부합의안이 이번에는 물 관리 일원화에 장애가 된다는 시민단체의 반대와 더불어 국회의원들의 반대에 직면하면서 입법지연에 이르게 된다. 당시 소위원장 우원식의원의 발언에서 이 부분이 명확하게 드러난다.

물관리 기본법이 그냥 나온 게 아니에요. 전에 물관리 기본법이 나왔을 때는 건교부에서 반대

5) 당시 국회환경노동위원회 위원장이었던 우원식의원이 대표 발의한 수도법 개정안은 수도정비기본계획의 수립 주체 및 광역상수도·지방상수도 등 일반수도사업의 인가권한을 환경부로 일원화 시키자는 내용이었고, 한국수자원공사법 개정의 경우에는 한국수자원공사의 수도사업과 관련된 사업실시계획의 승인권자 등을 환경부장관으로 변경, 수도에 관한 업무 관리 및 감독 권한만 환경부장관 소관으로 이관하자는 내용이었다. 연구자의 경우 이때 공청회에 참여하였는데, 노무현 정부 말기였다는 타이밍이 물기본법 제정을 밀어붙이기에 역부족이었다는 평가를 받고 있다(물 전문가 면담, 2015. 12. 11).

했던 거예요. 그런데 지금은 찬성하고 이렇게 하는 게 물관리 기본법으로 시작한 게 아니거든요. 물관리 일원화 논의를 해 가다가 물관리 일원화로 다 가자고 했는데 그것을 그렇게 안 가기 위해서 물관리 기본법으로 간 거예요. 그러니까 가다가 후퇴한 건데 이것을 받아 주면 물관리 일원화는 그야말로 물 건너가는 거지(국회환경노동위원회회의록, 제265회 국회임시회, 2007. 2. 26).

3. 제18대 국회(2008~2012년)

17대 국회에서 제출된 정부법안이 자동 폐기됨에 따라 18대 국회에서는 다시 3건의 「물관리기본법(안)」이 제출되었다.⁶⁾ 그러나 2009년 3월 3일에 제출된 김소남 의원 법안은 17대 국회에서 제안된 정부안과 대동소이하기 때문에 자세한 논의를 생략하기로 한다(김성수, 2015: 419). 18대 국회 법안의 경우 국회와 환경단체의 반대보다는 정부협의 실패로 입법지연이 이루어지는 경향을 보인다.

1) 이윤성 의원 법안(2009)

(1) 입법취지 : 국토해양위원회에 상정

2009년 8월 31일에 이윤성 의원 외 26명은 「물관리기본법(안)」을 발의하였다. 이 법안의 제안 이유는 다음과 같다. 우리나라는 1960년대부터 1980년대 말까지는 인간의 생존을 위한 용수공급과 홍수관리 등 기본적 물관리 추진에는 성공하였으나, 1990년대부터 지금까지 지구기후변화에 따른 홍수·가뭄 관리, 깨끗한 물과 쾌적한 하천환경을 확보하기 위한 지역 간 갈등 해소에는 적절히 대응하지 못하였다.

이윤성안은 시대적 요구인 통합수자원관리는 기능별·행정단위별·관리기구별로 분화된 수자원관리를 총체적으로 연계하여 지속가능하게 관리하는 것이며, 물 관리 조직이 하나로 통합되어야 가능한 것은 아닌데, 중앙부처간 오해로 인한 심각한 정치적 갈등을 초래하면서 자동 폐기되었다고 진단했다.

이윤성안은 기존 법안에 대해 그동안 제기된 전문가와 시민단체의 의견을 반영하여 이해당사자 참여와 유역단위 관리 그리고 효율적인 정보 수집과 공개가 보장되도록 보완한 것임을 밝히고 있다. 나아가 제안하는 법안이 시행되면 국가물관리위원회가 관계 중앙행정기관과 함께 수립한 국가물관리전략에 따라 권역별 물관리기본계획이 수립되어 시행됨으로써 물 관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성이 제고되고, 이해당사자가 참여하는 유역관리로써 지역 간 갈등도 해소될 것이며, 지구기후변화에 효율적으로 대응하게 될 것이라 하여 그 제정이유를 실시하였다(이윤성 의원 외 26인, 2009).

6) 당시 물 전문가들은 2008년 이명박 정부에 접어들어 환경부가 물 관리 일원화를 적극적으로 재추진하고자 했으나, 4대강 사업 추진이 본격화됨에 따라 물 관리 일원화에 대한 정부적 차원의 논의는 소강국면으로 접어들었다고 분석하였다.

(2) 국가물관리위원회와 권역위원회의 설치 : 대통령직속 조정위원회

이윤성안은 물 관리에 관한 통합된 국가계획을 수립하고 중요한 국가정책을 심의·조정하기 위하여 대통령 직속으로 국가물관리위원회를 둘 것을 규정하고 있다. 이때 25인 이상 30인 이내의 위원 중에서 시민단체를 포함한 민간위원이 과반수가 되어야 한다고 규정한 점은 진일보된 것으로 평가되었다. 그리고 권역별 물관리기본계획을 수립하고 권역의 중요한 물관리정책을 심의·조정하기 위하여 국가물관리위원회에 권역별로 권역위원회를 둘 것을 규정하고 있다.

(3) 국가물관리전략과 물관리기본계획의 수립 : 국가물관리위원회 위원장이 수립주체

국가물관리위원회는 관계 중앙행정기관과 권역위원회의 협조를 받아 국가의 물관리 비전과 목표 그리고 목표를 달성하기 위한 방안이 포함된 국가물관리전략을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 권역위원회는 국가물관리전략에 따라 권역별 물관리기본계획을 10년마다 수립하여야 한다. 권역위원회는 사회·경제·기후 환경 등의 변화를 고려하여 권역별 계획의 수립 후 5년이 되는 해에 이를 다시 검토하여 변경할 수 있다. 국가물관리위원회는 권역별 물관리기본계획을 통합한 국가물관리기본계획을 제시하여야 한다.

(4) 평가 : 소망성은 높지만 실현가능성이 낮은 대안

이윤성안은 대통령 소속의 국가물관리위원회가 독립성을 가지고 민간위원의 의견을 존중하면서 계획수립의 핵심기능을 수행할 수 있다는 측면에서 진일보한 법안으로 평가되었지만, 의결권이 없이 심의·조정기능만 갖는 한계를 지니고 있는 것으로 평가되었다(김성수, 2015: 421-422). 결국 정부협의 실패로 입법지연이 이루어졌다.

2) 이병석 의원 법안(2009)

(1) 입법취지 : 국토해양위원회에 상정

이병석안은 2009년 10월 30일에 이병석 의원 외 16명에 의하여 발의되었다. 이병석 의원 법안은 그 제안 이유에서도 알 수 있듯이 기후변화의 영향을 고려한다는 특징을 가진다. 이 법안은 기존 물 관련 법체계는 별도의 기본법이나 일반법 없이 부처 및 기능별 개별법이 수평적인 법체계를 구성하고 있어서 물 관련 정책 및 계획을 통합적으로 수립·관리하기에는 역부족인 실정이라고 평가했다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 정부는 2006년 10월 31일 제17대 국회에 「물관리기본법(안)」을 제출하였으나, 환경노동위원회에서 충분한 논의가 이루어지지 못한 채 임기만료로 폐기된 바 있다고 분석했다.

2007년 발간된 <기후변화에 관한 정부 간 협의체 제4차 평가보고서>에 따르면, 기후변화로 인해 큰 폭의 해수면 상승, 집중호우와 태풍 증가, 극심한 가뭄 등 과거의 데이터와 경험만으로는 도저히 예측할 수 없는 심각한 사태가 발생할 수 있다면서, 당시와 같이 물 관리 업무를 여러 부처에서 분산 수행할 경우 부처 간 업무의 통합·조정이 어려워 사업간 연계부족과 중복·과잉투자 등 비

효율의 발생은 물론, 우리나라가 기후변화로 인해 갈수록 악화되는 물 관리 여건 변화에 능동적으로 대처하지 못하게 될 수 있다고 진단했다. 그러므로 물기본법에 근거를 두어 독립적이고 책임 있는 국가물관리위원회를 전문가 중심으로 구성하여 물 관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 높이는 한편, 국가 차원에서 기후변화의 영향에 능동적으로 대처할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다(이병석의원 외 16인, 2009).

(2) 물관리기본계획의 수립 : 국가물관리위원회 위원장이 수립주체

이병석안은 물관리기본계획의 수립주체로 국가물관리위원회 위원장을 규정하고 있다. 동 법안은 20년마다 물관리기본계획을 수립하게 함으로써 가장 장기간의 기본계획 수립을 요구하고 있다.

(3) 국가물관리위원회의 설치 : 대통령직속 행정위원회(방송통신위원회 모델, 심의·의결기능)

이병석안은 물관리기본계획의 수립, 물 관리 전반에 대한 평가, 그 밖에 이 법에 따른 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 대통령 소속으로 국가물관리위원회를 둘 것을 규정하고 있다. 방송통신위원회와 같이 위원 5명 중 위원장을 포함한 2명을 대통령이 지명하여 임명하도록 하여 대통령 소속기관으로서 위상을 유지하도록 하였다.

(4) 평가 : 소망성은 높지만 실현가능성이 낮은 대안

이병석안은 대통령 소속의 국가물관리위원회가 방송통신위원회와 같이 위원 5명 중 위원장을 포함한 2명을 대통령이 지명하여 임명하는 등 업무의 독립성을 보장하면서 독립규제위원회와 같은 역할을 보장하도록 하였다. 그러나 정부협의 실패로 입법지연이 이루어진다.

3) 종합평가

2009년 물기본법(안) 3건이 발의되었지만, 부처 간 협의 부족 등의 이유로 제18대 국회에서 미 처리되고 2012년 5월 29일 임기만료로 폐기되었다. 특히 부처 간의 이해관계 차이 때문에 협의가 어려웠고, 이는 기존 물 관리 조직과 권한 구조가 경로의존성을 강하게 유지할 수밖에 없었던 이유가 되었다.

4. 제19대 국회(2012~2016년)

19대 국회에서는 모두 4개의 법안이 접수되었지만, 2015년 11월 24일 발의된 김상희안은 핵심 내용만 검토하기로 하고, 2015년 11월 30일 양창영의원 등 10인이 발의한 법안은 아직 소관 상임위원회의 심사가 이루어지지 않았기 때문에 분석에서 제외하기로 한다.

1) 함진규 의원 법안(2013)

(1) 입법취지 : 국토교통위원회에 상정(정부안과 유사)

함진규안은 지금까지 물 관리 업무를 여러 부처에서 분산 수행함에 따라 수량·수질 관리사업 사이의 연계가 부족하고 소관 부처 간 업무의 통합·조정이 어려워 중복·과잉투자 등의 문제점이 발생하고, 기후변화에 따른 홍수·가뭄 관리뿐만 아니라 깨끗한 물과 쾌적한 하천환경을 확보하기 위한 지역 간 갈등해소에도 적절히 대응하지 못하고 있다고 진단했다.

이에 국가차원의 통합적 물관리기본계획을 수립하고, 국가물관리위원회를 설치하여 부처 간 업무조정 기능을 수행하도록 하는 등 물 관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 높여 지속적이고 합리적인 물 순환 체계를 확립하고, 국민 삶의 질 향상에 이바지하려는 것이라고 설명했다.

(2) 물관리기본계획과 유역별 물관리계획 : 국무총리가 계획수립 주체

함진규안은 국무총리가 10년마다 물 관리의 중·장기 전망 등에 관한 물관리기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들은 후 국가물관리위원회의 심의를 거쳐 수립하도록 했다. 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 10년마다 유역의 물관리 여건과 전망 등에 관한 사항 중 소관업무가 포함된 유역별 물 관리계획을 시·도지사의 의견을 들은 후 수립하고 이를 국무총리에게 보고하도록 했다. 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 유역별계획의 내용을 해당 업무와 관련한 정책과 계획에 반영하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관별 실천 계획을 수립하여 국무총리에게 제출하도록 했다.

(3) 국가물관리위원회 : 국무총리 소속 조정위원회

물 관리에 관한 기본계획의 수립과 변경 등 중요한 국가정책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국가물관리위원회를 두고, 위원회의 효율적인 운영과 안건의 원활한 심의를 실무적으로 지원하기 위하여 국무총리실에 물관리실무위원회를 두도록 했다(제18조부터 제20조까지).

(4) 평가

국무총리가 계획수립과 운영 전반을 주도하는 17대 국회 정부안과 유사한 것으로 평가된다. 그러나 정부협의 실패로 입법지연이 이루어진다.

2) 정우택 의원 법안(2015)

(1) 입법취지 : 국토교통위원회에 상정

2015년 7월 1일 정우택의원이 대표발의한 물관리기본법(안)은 1990년대 들어 기후변화, 인구증가, 수질오염 등으로 물 위기가 확산되고 물로 인한 재해가 심각해짐에 따라 국제사회의 물에 대한 인식이 변화하고 있고, 2000년대에는 국가차원의 과제인 물 안보라는 개념이 부상하였고 최근

에는 수요자 중심의 물 관리로서 물 복지와 물·에너지·식량이 연계된 개념이 부상하고 있다고 진단했다. 그리고 국가물관리위원회·권역물관리위원회를 설치하여 국가물관리종합계획 및 권역물관리기본계획을 수립하도록 하고 물 분쟁을 조정하도록 함으로써 물 관리 정책의 일관성·효율성을 높이고 물분쟁의 합리적 해결을 도모하려는 목적을 표명하였다.

(2) 대통령소속 물관리위원회와 물관리계획 : 대통령 소속 조정위원회(심의·의결기능)

물 관리에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 물관리위원회를 두고, 물관리위원회는 국가물관리종합계획을 수립하고 중요한 국가정책을 심의·의결하기 위한 국가물관리위원회와 권역물관리기본계획 및 권역의 중요한 물관리정책을 심의·의결하기 위한 권역물관리위원회로 구분하여 두도록 하였다. 25인 이상 40인 이내 위원 중에서 민간위원이 과반수를 넘도록 규정하였다.

국가물관리위원회의 위원장은 10년마다 권역물관리기본계획을 종합적으로 고려하여 국가물관리종합계획을 수립하고, 권역물관리위원회 위원장은 국가물관리종합계획 수립지침 및 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 수립·제출한 물관리 관련 계획을 기초로 10년 마다 해당 권역의 물순환 및 통합적인 물관리를 위해 권역물관리기본계획을 수립하도록 하였다.

(3) 평가 : 실현가능성이 높은 대안이지만 환경부의 자연 전략으로 입법실패 예상

정우택안은 조직통합과 수리권 등 민감한 내용을 배제하고 실현가능성에 초점을 두고 있는 것으로 평가된다. 대통령 소속으로 물관리위원회에 물 관리에 관한 중요사항을 심의·의결할 수 있는 의결권과 준입법권과 준사법권까지 규정한 점이 돋보인다. 물론 완벽한 행정위원회가 아니기 때문에 계획과 집행의 분리로 인한 문제점은 피하기 어렵다. 여하튼 정우택안은 정치적 실현가능성에 주안점을 두면서도 통합의 효율성도 적절하게 고려한 가장 진화된 법안으로 평가되기 때문에 기대감이 높은 가운데 19대 국회 임기만료를 앞두고 있다. 그러나 국회 소관 상임위원회에서 이미경 위원의 발언에 다수 위원들이 찬성하면서 합진규안과 정우택안은 허무하게 입법지연이 되고 만다.

물관리 기본법안은 국가의 물관리 체계를 바꾸는 굉장히 중요한 법안입니다. 그래서 그 사이에, 제가 알고 있기로는 이 법안이 국회 안에서는 토론회 이런 것을 하는 걸 봤습니다. 그러나 그것 가지고는 우리가 정식적인 공청회라고 할 수가 없고, 이것은 중요한 내용이기 때문에 우리 위원회에서 공청회를 거치지 않고 소위원회로 바로 넘기는 것은 문제가 있다고 생각합니다 (국토교통위원회회의록, 제37회 정기국회, 2015. 11. 12).

3) 김상희 의원 법안(2015)

그런데 2015년 11월 24일 거의 유사한 내용으로 국가물관리위원회의 분쟁조정기능을 강조한 '물관리기본법안'을 김상희의원이 대표 발의하였고, 12월 1일 국토교통위원회에서 직전 회의와

달리 이미경의원이 입장을 바꾸면서 정우택안·함진규안과 병합심사를 위해 법안심사소위에 회부하게 되면서 귀추가 주목되었다. 그러나 2016년 4월 13일 국회의원선거 결과 여당이 참패하면서 어수선한 정국 속에 5월 29일 임기만료까지 본회의에 상정되지 못하고 자동 폐기될 것으로 예측된다.

김상희 의원님께서 발의하신물관리기본법안의 주요내용은 국가 차원의 통합 물 관리 및 분쟁 조정을 위해 물관리위원회 및 물분쟁조정위원회를 설치하고, 물 관리의 기본이념 및 원칙 등 물 관리에 필요한 기본적인 사항을 규정하는 내용입니다. 검토의견으로는 개정안의 내용이 기상정된물관리기본법안 정우택 의원안, 함진규 의원안과 내용이 유사하므로 관련 법률과 병합하여 심사할 필요가 있고, 이에 따라서 물관리위원회 등의 체계와 소속, 기능 중복 등에 대해 관련 부처의 의견을 충분히 수렴해서 검토할 필요가 있다고 보았습니다(국토교통위원회회의록, 제37회 정기국회, 2015. 12. 1).

IV. 경로의존성과 딜레마 그리고 입법지연

1. 경로의존성과 물기본법 입법지연

〈표 1〉에 나타난 바와 같이 조직형태나 통합계획의 형태와 관계없이 물기본법 제정에 지속적으로 실패하면서 입법이 연기된 것으로 분석된다. 15대 국회와 18대 국회의 이병석안을 제외하면, 환경부와 국토교통부 모두 조직개편부담이 적었는데도, 즉 법안이 통과될 정치적 실현 가능성이 높았는데도 경로의존을 지속한 점은 결국 관료정치 요인으로 인한 경로의존성 때문인 것으로 해석된다.⁷⁾

1997년 이후 환경부와 국토교통부의 관료정치요인으로 인한 경로의존성이 입법과정을 지배하면서 환경부 중심의 물 관리체계 통합을 저지시키고 물기본법 제정을 지연시킨 것으로 평가된다. 19대 국회에서도 어느 한 부처가 선도적으로 대응하지 않는 상태에서 입법실패에 봉착할 가능성이 높아 보인다. 2015년 10월 국회물기본법 제정 공청회에서 환경부 관련 국장의 의견을 경청해보면 이러한 정황은 명확해진다.

수질과 수량 정보를 공유하면서 물 문제를 해결하는 것이 선결과제이며, 조직통합이나 조직 신설 등 하드웨어적인 측면은 긴 시간을 갖고 접근해야 합니다. 국가위원회에 수리권 조정기능을 추가하고 권역위원회는 국가위원회의 분과위원회로 설치하여 예산과 인력의 낭비를 방지해야 합니다(환경부 관련국장 의견, 2015. 10. 16).

7) 18대 국회에서 2009년 11월 20일 발의된 정부안과 유사한 김소남 의원 법안, 19대 국회 말미인 2015년 11월 24일 발의된 김상희 의원 법안, 11월 30일 발의된 양창영 의원 법안 등 3개 법안은 〈표 1〉에서 제외하였다.

〈표 1〉 물관리기본법(안) 핵심쟁점 비교분석과 임기만료 폐기의 지속성

핵심 쟁점	제15대 국회 (1996~2000)	제17대 국회 (2004~2008)	제18대 국회 (2008~2012)		제19대 국회 (2012~2016)	
	방용석·한화갑안	정부안	이윤성안	이병석안	함진규안	정우택안
소관 (상징)	환경노동위원회 (1997.06.10)	환경노동위원회 (2006.10.31)	국토해양위원회 (2009.11.20)	국토해양위원회 (2009.11.20)	국토교통위원회 (2013.02.06)	국토교통위원회 (2015.07.15)
소속 (형태)	국무총리 소속 (조정위원회)	국무총리 소속 (조정위원회)	대통령 직속 (조정위원회)	대통령 직속 (행정위원회)	국무총리소속 (조정위원회)	대통령 직속 (조정위원회)
기능	심의·조정기능	심의·조정기능	심의·조정기능	심의·의결기능	심의·조정기능	심의·의결기능
계획 수립 주체	환경부장관	국무총리	국가물관리위원회 위원장	국가물관리위원회 위원장	국무총리	국가물관리위원회 위원장
경로 의존 이유	조직개편부담 (건교부의 반대)	환경단체와 상임위의 반대	정부협의실패	조직개편부담 (방통위 모델)	정부협의실패 (정부안과 유사)	정부협의실패 (환경부의 반대)

출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>) 수정 보완

환경부의 이러한 의견은 일견 타당해보이지만, 수리권 조정과 같이 합의하기 어려운 문제를 물 기본법에 포함하여 합의도출이 어렵게 하고자 하는 고도의 전략이 숨어 있는 것으로 평가된다. 그리고 특별지방행정기관의 권력 누수를 방지하기 위해서 권역위원회를 통한 지역기반의 민주성을 차단하고자 하는 전략도 엿볼 수 있다. 이때 물 환경 전문가 역시 물기본법 제정 전에 조직과 계획을 포함한 시스템을 정비하고 운영하면서 시행착오를 수정하는 것이 옳다면서 환경부의 입장에 동조하고 있었다. 나아가 물기본법에는 물 산업육성 조항과 방송통신위원회 수준의 행정위원회가 규정되어야 한다고 주장하였다(물 환경 전문가 의견, 2015. 10. 16). 그런데 국토교통부는 대규모 조직통합만 빠진 대안이라면 일본의 경우를 참고하여 물기본법을 우선 제정하자는 입장인 것으로 평가되었다.

1997년 이후 물기본법이 제정되지 못한 원인은 환경부와 국토교통부의 힘이 비슷하기 때문인 것으로 보입니다. 그러므로 외부에서 선택을 강압하는 것이 맞을 것이라고 판단합니다. 사실 사회간접자본, 물 그리고 국토계획은 긴밀하게 연관되어있기 때문에 물 관련 기능을 한 부처에 통합하는 것은 또 다른 문제를 야기할 것으로 판단됩니다. 그러나 조정기구의 필요성은 절실하며 국가위원회 설치와 종합계획을 만드는 것은 부작용이 크지 않기 때문에 일단 물기본법을 만들고 차차 고쳐나가면 된다고 생각합니다(국토교통부 관련과장 의견, 2015. 10. 16).

국토교통부의 이러한 의견은 물 관리체계를 그대로 두고 조정위원회를 만들어 현행 조직의 권력과 이해관계를 그대로 지속시키고자 하는 전략으로 평가된다. 1997년 이후 18년 동안 물기본법 제정에 관여한 물 전문가 역시 통합계획과 국가위원회를 통해 정책의 일관성과 효율성을 높이고자 하는 19대 국회에서 물기본법을 성안할 시점이며, 부족하더라도 사후 보완하자는 입장을 피력하였다(미래자원전문가 의견, 2015. 10. 16). 더 나아가 조직통합보다는 조정기능을 강화하는 것이 더 낫다는 전문가들의 입장도 있었다.

OECD국가들을 보면 물 관리 기능을 한 부처에 다 주는 경우는 없습니다. 어느 한 부처가 모든 기능을 다 가지게 되면 위험할 수도 있습니다. 현재로서는 조정이 최선의 답입니다(물 분쟁전문가 면담, 2015. 12. 11).⁸⁾

실제 15대 국회에서 지표수·지하수 및 수량·수질의 관리체계를 환경부를 중심으로 일원화하여 통합된 물 관리체계를 구축하자는 물기본법의 입법취지에 대해서 김성수(2014: 175-228)는 수자원관리체계의 전환에는 부처 간 업무조정과 따른 여러 가지 제도적·현실적 어려움이 있었다고 평가했다. 이때 당시 건설교통부는 물 관리에 대한 행정을 일원화하는 것은 개별 조직의 성격차이를 간과한 것이고 오히려 견제와 균형이 필요하다는 입장을 표명하면서 반대하였다고 한다. 17대 국회에서 정부안이 제안되었을 때, 부처 간 업무조정 기능을 수행하도록 하는 등 물 관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 제고하고자 하였지만, 관계기관과의 협의과정에서 이견 조정에 실패하였다고 한다. 18대 국회에서 이윤성의원은 물 관리 체계의 일원화를 위한 법안으로 잘못 인식되어 물 관리 중앙부처간 심각한 정치적 갈등을 초래하여 자동 폐기되었다면서 조직개편안은 배제하고 전문가와 시민단체의 의견을 반영하여 이해당사자 참여와 유역단위 관리, 그리고 효율적인 정보 수집과 공개가 보장되도록 보완하여 정치적 실현가능성을 제고하였지만 역시 입법실패에 이르게 된다. 이병석의원은 국가 차원에서 기후변화의 영향에 능동적으로 대처할 수 있는 기반 마련을 강조하였지만 입법에는 성공하지 못한다. 이처럼 부처의 이해관계와 권력관계가 내재된 경로의존성은 경로이탈이나 경로창조는 물론 경로진화 역시 가로막으면서 18대 국회에 이르기까지 물기본법 제정에 실패한 것으로 진단할 수 있다.

2. 입법선택의 딜레마와 정책대응

결국 <그림 3>에 나타난 바와 같이 환경부와 관련 전문가들은 실질적인 수질과 수량 관리의 통합을 실현하고 긴 시간을 갖고 조직통합이나 조직신설을 포함한 물기본법 제정을 논의해야 한다는 II의 입장을 견지하고 있는 것으로 평가된다. 반면 국토교통부와 관련 전문가들은 지금 다소 부족하더라도 일단 물기본법을 제정하고 점진적으로 수정 보완하자는 III의 입장인 것으로 평가된다. 어찌 보면, 환경부는 환경부를 중심으로 수량과 수질의 통합관리 없이 물기본법을 제정하는

8) 사실 대부분의 OECD 국가들은 예외 없이 물 관리 정부조직이 다원화되어 있는 것으로 나타났다(OECD, 2011). OECD 담당자는 OECD국가들 중에서 헝가리, 스페인, 영국, 미국만이 독립규제기구를 가지고 있다면서, 정책목표를 설정하는 정부와 규제기구와 운영자가 적절한 역할분담을 하는 방안을 제안했다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 중앙정부 차원에서 형성된 수질과 수량관리 기능의 이원화(sectoral fragmentation)는 지역단위에서 유역환경청과 국토관리청으로 분화되어 협력을 더욱 어렵게 하는 과도한 파편화 현상(over-fragmentation)이 나타나고 있다. 특히 지역단위에서는 이러한 분절화가 유역 단위와 행정구역 단위의 관리격차(administrative gap)로 나타나는데, 4대강 살리기 사업 이후 홍수통제소와 수자원공사가 관리하는 댐과 농어촌공사의 저수지 그리고 16개 4대강 보의 연계운영이 매우 어려운 실정이다. 따라서 환경부와 국토교통부의 수질과 수량관리 기능의 이원화는 과도한 조정비용 때문에 먼저 기능 통합이나 조정을 심각하게 고려할 필요가 있다(김창수, 2012). 그러나 이러한 당위성과는 관계없이 어느 부처도 주도권을 가지지 못하면서 현행법체계가 유지되고 있는 것으로 평가된다.

것은 의미가 없다고 판단하고 있으며, 국토교통부는 국가위원회를 조정위원회 수준에서 규정하고 기존의 물 관련 기능의 통합을 원하지 않기 때문에 부처 간의 합의는 매우 어려운 딜레마 상황으로 분석된다.⁹⁾

〈그림 3〉 입법선택의 딜레마와 정책대응

		운영의 안정성	
		낮음	높음
결정속도	느림	I	II (환경부)
	빠름	III (국토교통부)	IV

그러므로 국토환경전문가는 환경부와 국토교통부가 소극적인 입장이기 때문에 정치권과 시민 사회 그리고 전문가와 지방자치단체가 공론화를 주도하여 물기본법의 제정을 서둘러야 한다는 입장을 피력하였다(국토환경전문가 의견, 2015. 10. 16). 그러나 2014년 일본의 물기본법 제정, 2015년 세계 물 포럼 개최와 자연재해에 해당하는 이례적인 중부지방의 가뭄 등으로 인한 여론의 변화 역시 부처 간의 이해관계와 권력관계가 내재된 지금까지의 균형을 단절시키고 새로운 경로를 창조할 가능성이 약해 보인다. 조직개편에 따른 전환비용(switching cost)이 큰 상태에서 효율적인 정책대안의 선택이 쉽지 않을 것으로 분석되기 때문에 지금까지의 권력관계의 균형이 깨지지 않고 지속될 것으로 예측된다.

〈표 2〉 입법지연 원인과 대응전략 탐색

법안	평가기준	효율성기준	정치적 실현가능성 기준	종합 평가	대응전략
15대 국회 (방용석, 조직통합안)		●	○	◎	지연
17대 국회 (정부안, 조정위원회)		○	●	◎	지연
18대 국회	이윤성 (조정위원회)	●	○	◎	지연
	이병석 (행정위원회)	●	○	◎	지연
19대 국회	함진규 (조정위원회)	○	●	◎	지연예상
	정우택 (조정위원회)	◎	●	●	지연예상

주 : ○ 낮음 ◎ 중간 ● 높음 ● 아주 높음

9) 2014년 12월 면담한 물 관리 전문가에 의하면, 물 관련 권한을 내놓아야 할 물 관련 부처의 강력한 저항이 예상되기 때문에 실현 가능성에 낮은 점수를 주었다. 2015년 1월 면담한 환경부 관계자에 의하면, 논리적인 측면뿐만 아니라 부처 간 권력관계에 있어서 국토교통부가 국회의원의 지역구사업 예산배분에 강력한 힘을 가지고 있기 때문에 국토교통부의 수자원관리기능을 환경부로 이관하는 것은 정치적 실현가능성이 매우 낮은 것으로 평가하였다.

〈표 2〉에 나타난 바와 같이 정부는 딜레마 상황의 가장 큰 제약요건인 ‘주어진 시간’을 늘리는 지연 방안과 결정상황에 대한 압력을 버티지 못하고 국회의원 임기만료를 기다렸다가 결정자가 스스로 그 상황을 벗어나는 포기를 선택하였다. 구체적으로 통합 방안의 경우는 지연 전략을 택했고, 행정위원회 방안 역시 부담이 컸기 때문에 사실상 포기에 가까운 지연 전략을 선택했다. 한편 조정위원회 방안은 비록 1997년~2005년 사이에 선택은 되었지만 법률의 근거와 실질적 권한 없이 상징적으로 결정되어 형식적으로 집행되었다.

〈표 2〉에서 입법실패 원인을 탐색해보면, 행정위원회와 조직통합 방안은 매우 소망스러운 방안이지만, 기존 부처의 조직과 권한을 이양해야 하는 문제 때문에 실현가능성이 높지 않은 것으로 나타났다. 심지어 조정위원회 방안은 실현 가능성이 높았음에도 불구하고 경로의존성이 지배하는 상황에서 채택되기 어려운 것으로 분석되었다. 결국 19대 국회에서도 2개의 물기본법(안)이 상정되어 있고 활발한 논의가 이루어졌고, 2015년 말에 2개 유사법안이 발의되었지만 선택가능성은 낮아 보인다.

V. 결론

정책결정주체인 정부의 입장에서는 물 관련 기능을 통합부처에서 수행하는 것이 소망스러울지 아니면 여러 부처에서 분산하여 수행하는 것이 소망스러울지에 대해서는 어떤 선택을 하든 기회손실(opportunity loss)이 큰 딜레마 상황으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 아주 미약하지만 딜레마 이론과 역사적 신제도주의의 경로의존성의 개념을 결합하여 1997년 이후 입법선택의 딜레마 상황에서 물기본법(안) 제정에 대한 정부의 대응방식을 분석해보았다.

우리 정부는 전형적인 딜레마 상황에서 나타나는 지연과 포기, 상징적 결정 그리고 형식적 집행으로 대표되는 대응방안 중에서 항상 통합방안은 지연하거나 포기하면서 현행유지 방안을 선택하였고, 1997~2005년 사이에 국무총리훈령에 근거한 조정위원회를 한번 선택하여 상징적 결정을 한 적이 있을 뿐이었다. 이는 기존의 부처별 이해관계 형성으로 인한 경로의존성(path dependence)이 새로운 조직변화와 물기본법 제정 요구를 압도한 것으로 평가된다.

행정위원회와 통합부처의 신설방안은 매우 효율적이고 소망스러운 방안이었지만, 기존 부처의 조직과 권한을 이양해야 하는 문제 때문에 정치적으로 채택되고 실현될 가능성이 높지 않았다. 권력의 크기가 비슷하여 주도권을 잡지 못하는 국토교통부와 환경부의 수자원관리기능의 통합 역시 소망성이 높았지만, 부처할거주의와 관료정치 요인 때문에 실현가능성이 낮았다. 역사적으로 볼 때 환경부는 효율성과 책임성을 증대시키는 환경부로의 물 관리 기능 일원화를 주장하고 있고, 국토교통부는 현재 집행권한을 침해하지 않는 조정위원회를 지지하기 때문에 합의형성이 거의 불가능하여 물기본법의 제정의 딜레마에 빠진 것으로 분석할 수 있었다.

무엇보다 이러한 딜레마 상황에서 2014년 7월 일본의 물순환기본법 제정, 19대 국회에서 2015년 4월 개최된 대구·경북 세계물포럼 그리고 2015년 중부지역의 심각한 가뭄 등이 결정적 분기점

(critical junctures) 역할을 하면서 물기본법의 제정이 가능할지 예측해보았다. 그러나 외부충격 요인보다는 이미 형성된 이해관계가 지속되는 잠금 효과로 인한 경로의존성이 더 큰 힘으로 작용하면서 물기본법의 제정이 어려운 것으로 예측되었고, 2016년 5월 29일 19대 국회 임기만료와 더불어 자동 폐기될 가능성이 높은 것으로 예측되었다. 그러므로 환경부와 국토교통부가 소극적인 입장이기 때문에 정치권과 시민사회 그리고 전문가와 지방자치단체가 공론화를 주도하여 물기본법의 제정의 흐름을 지속하는 것이 중요함을 알 수 있었다.

참고문헌

- 국회건설교통위원회. (1997). 「물관리기본법안에 대한 의견서(<http://likms.assembly.go.kr>)」. 1997. 6. 10.
- 국회환경노동위원회 전문위원. (1997). 「물관리기본법안 검토보고서(<http://likms.assembly.go.kr>)」.
- 국회환경노동위원회 수석전문위원. (2006). 「물관리기본법안 검토보고서(정부제출)」. 2006. 11.
- 김경민·김진수. (2014). 일본의 「물순환기본법」 제정의 의미와 시사점, 「이슈와 논점(2014. 9. 29)」. 제 910호, 국회입법조사처.
- 김상희의원 등 10인. (2015). 「물관리기본법안(<http://likms.assembly.go.kr>)」.
- 김성수. (2014). 기후변화 적응을 위한 통합 물 관리 법적 거버넌스 구축방안, 「물 거버넌스」. 도서출판 피어나.
- _____. (2015). 물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고, 「물과 지속가능발전」. 도서출판 피어나.
- 김소남의원 등 10인. (2009). 「물관리기본법안(<http://likms.assembly.go.kr>)」.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선. (1994). 「행정개혁의 신화와 논리」. 서울: 나남출판.
- 김진수·김경민. (2014). 국내 물 관리 현황 및 물기본법 제정방향, 「이슈와 논점(2014. 11. 4)」. 제924호, 국회입법조사처.
- 김창수. (2012). 물 인권과 물 관리 거버넌스, 「물과 인권: 국제사회의 물 인권 논의와 국내 도입의 이슈」. 도서출판 피어나.
- _____. (2015). 경로의존성과 정책선택의 딜레마: 낙동강수계기금배분의 정치경제. 「한국사회와 행정연구」, 26(1): 139-163.
- _____. (2015). 수자원갈등과 시간선택의 딜레마: 댐 건설갈등의 시차적 해석. 「지방정부연구」, 19(1): 303-328.
- 김창수·이강웅·허철행. (2014). 원전안전관리와 지방정부의 딜레마. 「지방정부연구」, 18(2): 29-55.
- 김철희. (2013). 물 관리 행정체계, 왜 변하지 않는가?: Mahoney의 자기강화모형 관점에서, 「행정논총」, 제51권 제4호: 167-194.
- 김태룡. (2014). 「행정이론(3정판)」. 서울: 대영문화사.
- 박성제·이승호. (2008). 효율적인 물관리체제 구축의 방향, 「물과 미래」, 41(3): 10-16.

- 박용성. (2011). 포스트 4대강 정비사업:물관리 행정의 역량 제고를 중심으로, 「녹색성장과 한국 환경정책의 뉴 비전 토론회」.
- 박용성·박춘섭. (2011). 민간투자 사업 최소수입보장(MRG) 제도의 경로변화 연구 -경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화, 「한국정책학회보」, 20(1): 245-267.
- 방용석·한화갑의원 외 26인, (1997). 「물관리기본법안(<http://likms.assembly.go.kr>)」.
- 우원식. (2009). 거버넌스 관점에서의 물관리체계 개선방안에 대한 연구, 연세대학교 공학대학원 석사학위논문.
- 윤건수. (2013). 이종범 교수 중심의 딜레마이론: 선택상황에서의 공정 의사결정. 김현구 편. (2013). 「한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」. 서울: 법문사: 284-309.
- 이운성 의원 외 26인. (2009). 「물관리기본법안」.
- 이종범 등. (1994). 「딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 절차적 합리성의 모색. 「행정논총」, 43(4).
- _____. (2009). 정책딜레마와 제도적 대응. 「The KAPS(2009. 6)」, 한국정책학회.
- 정부. (2006). 「물관리기본법안(<http://likms.assembly.go.kr>)」.
- 정용덕 등. (1999). 「신제도주의연구」. 서울: 대영문화사.
- 정우택. (2015). 「물관리기본법 제정을 위한 공청회」. 2015. 10. 16.
- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 최병선. (1993). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 하연섭. (1999). 역사적 신제도주의. 정용덕 외. (1999). 「신제도주의 연구」. 서울: 대영문화사.
- _____. (2002). 시차적 접근방법과 신제도이론. 「한국정책학회보」, 11(2).
- _____. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 하태수. (2002). 제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의. 「행정논총」, 40(1).
- _____. (2010). 경로변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조. 「한국행정학회 2010 동계학술대회 발표논문집」.
- 환경부. (2009~2014). 「환경백서」.
- Arthur, W. Brian. (1994). *Increasing Returns and Path Dependency in the Economy*. University of Michigan Press.
- Ashford, Douglas E. (ed.). (1992). *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bowen, Elinor R. (1982). The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Agenda or Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers, *Journal of Public Policy*, 2(1): 1-22.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). Political Science & the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Royalty*, Harvard University Press.

- Ikenberry, G. John. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy, *International Organization*, 42(1): 219-243.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1).
- Mahoney, James. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- OECD. (2011). *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water.
- OECD. (2012). *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- _____. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- _____. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change, *World politics*. 45(4).
- Powell and DiMaggio. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prado, Mariana Mota and Michael J. Trebilcock. (2009). Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform. *University of Toronto Law Journal*. Legal Studies Research Series. No. 09-04: 1-16.
- Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation, 3rd ed.*, Berkeley: University of California Press.
- Thelen, Kathleen. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods, Second Edition*, Sage Publications.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 “위험사회와 가외성의 효용”(2013), “한국 관료제의 트릴레마 해부”(2014), “경로의존성과 정책선택의 딜레마”(2015) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

Abstract

Path Dependence, Dilemma and Legislative Failure: An Analysis on the Abortion of Water Act

Kim, Chang-Soo

Korean government and members of National Assembly tried to fail in legislating Water Act including integrated water management system since 1997. The purpose of this study is to analyse the causes of legislative failure of Water Act comprising dilemmas and appropriate responses of related governments in managing water management system.

This study found that path dependency of bureaucratic politics and opportunity loss of related actors influenced legislative failure of Water Act even though water-related experts evaluated water management system inefficient. Four types of structural alternative such as structural integration, administrative commission, steering committee, and present structural diffusion were suggested and discussed in this study, but structural changes were rejected and present structural diffusion type continued because of lock-in effect without critical junctures. So I suggest that Water Act should be introduced to coordinate the functions of water quantity and quality overcoming water crisis and scarcity as critical junctures for the path evolvement and creation with the support of civil society and local governments.

Key Words: Water Act, Water Management System, Path Dependence, Dilemma, Legislative Failure