

2018년 물관리체계 개편, 변화와 유지의 영향요인은 무엇인가?: 옹호연합모형(ACF)와 정책창도자모형(PEM)의 통합모형을 중심으로

김철희*

〈目 次〉

- | | |
|------------------|------------------------------|
| I. 서론 | III. 2018년 물관리체계 개편의 영향요인 분석 |
| II. 이론적 논의와 분석 틀 | IV. 결론 |

〈요 약〉

본 연구는 2018년 5월 30여년 만에 이루어진 물관리체계의 변화와 유지에 영향을 미친 요인을 옹호연합모형(ACF)과 정책창도자모형(PEM)을 통합한 모형을 설정하고, 정책하위체계, 외부적 측면의 유지요인과 변화요인, 정책창도자의 역할을 중심으로 분석하였다. 분석결과, 첫째, 정책하위체계는 ‘개발중심’ 옹호연합과 ‘보존중심’ 옹호연합이 갈등해왔으며, 전자는 물관리의 문제를 경제적 관점에서 접근하고 국토부, 토목 및 건설 관련자의 지지를 받은 반면, 후자는 물관리 문제를 생태적 관점에서 접근하고 환경부, 환경 및 수질 관련자, 환경시민단체의 지지를 받아온 것으로 나타났다. 둘째, 물관리체계의 외부적 유지요인으로 국토부의 환경부에 대한 권력우위, 1990년대에 형성된 이해관계의 지속성 등이 영향을 미친 것으로 나타났다. 셋째, 물관리체계의 외부적 변화요인은 2016-2017년도에 발생했던 촛불혁명과 2017년도의 정권교체, 4대강사업에 대한 반대여론, 그리고 2018년도의 여야 교섭단체 사이의 정치적 타협 등인 것으로 나타났다. 넷째, 국회 내에서 물관리체계의 변동을 주도한 것은 정책창도자의 역할을 수행한 주승용의원이었던 것으로 분석되었다. 결론적으로 2018년 5월에 이루어진 물관리체계의 변동은 국회라는 조직의 관점에서 볼 때, 외부적으로 촛불혁명, 정권교체와 같은 사건의 발생이 변화의 기회를 제공했고, 내부적으로 야당의원이었던 주승용의원이 정책창도자로서 주도적인 역할을 수행함으로써 가능했던 것으로 분석된다. 반면 모든 물관련 기능을 하나의 부처로 통합할 필요성이 있었음에도 불구하고, 국토부의 하천관리, 농림부의 농업용수, 산업부의 수력발전, 행안부의 방재 기능이 그대로 유지되었는데, 이는 부처의 기득권을 유지하기 위한 관료와 이익집단을 포함한 정책 지지연합의 저항이 여전히 크게 작용했기 때문인 것으로 분석된다.

【주제어: 물관리체계, 영향요인, 옹호연합모형, 정책창도자모형】

* 한남대학교 행정경찰학부 행정학전공 부교수(cheolhoi@naver.com)

논문접수일(2018.9.1), 수정일(2018.11.11), 게재확정일(2018.11.20)

I. 서론

1990년대 이후 지난 30여 년 동안 5개 이상의 중앙행정기관으로 기능이 분산되어 있는 물관리체계를 개편하여 효율성을 증대해야 한다는 주장이 지속되었다. 국회에서는 15대(1996-2000) 이후 20대(2016-2020)까지 총 14회에 걸쳐 물관리체계의 개편방안을 담은 “물관리기본법안”이 의원 및 정부에 의해 발의되었었다.¹⁾ 그러나 선행연구에 따르면, 기존 체계로부터 직간접적으로 이익을 향유하고 있는 집단들의 노력으로 물관리체계의 개편은 요원한 것으로 여겨졌다. 기존 체계의 변화를 가져올 수 있는 거의 유일한 요인으로 정권교체와 새로운 정권의 제도개편을 들었다(김창수, 2016; 김철희, 2013). 그런데 2016-2017년 사이 소위 “촛불혁명”이 일어났고, 헌법재판소가 대통령을 탄핵하는 초유의 사건이 발생하는 가운데, 2017년 5월에 문재인정부가 탄생했다. 문재인정부는 업무지시 5호로 물관리일원화를 지시했다.²⁾ 그러나 물관리일원화를 실현하기 위해서는 국회에서 정부조직법 등의 개정안이 통과되어야 했다. 반면 국회에서 물관리일원화를 찬성하는 여당과, 이에 당론으로 반대는 하지 않았지만, 적극적으로 찬성하지 않는 야당(새누리당)과 국토교통부 출신 국회의원들의 반대로 물관리체계의 개편에 대한 논의는 1년 동안 표류하였다.³⁾ 그러던 중에 2018년 5월 국회가 물관리일원화를 위한 정부조직법 개정안, 물물관리기본법 등을 통과시킴에 따라, 국토교통부의 수량관리 기능이 환경부로 이전되고, 국가물관리위원회가 새롭게 설립되어 중앙행정기관 및 지방자치단체 사이에 물관리 기능의 통합·조정이 가능해질 수 있게 되었다. 반면 국토교통부의 하천관리기능은 이전대로 유지되었고, 농림부의 농업용수, 산업부의 수력발전, 행정안전부(국민안전처)의 소하천 재난방지 기능도 그대로 유지됨에 따라 실질적인 통합은 이루어지지 못하였다. 본 연구는 그동안 변하지 않을 것 같았던 물관리체계의 개편이 이루어지게 만든 요인과 기존의 체제를 유지하게 만든 요인이 무엇이었는가를, 옹호연합모형(ACF, Advocate Coalition Framework)과 정책창도자모형(PEM, Policy Entrepreneurship Model)⁴⁾을 통합한 모형을 분석틀로 설정하고, 이에 기초하여 분석해보고자 한다.

1) 국회에서 “물관리기본법안”은 1997년(제15대 국회)에 최초로 방용석의원이 대표발의한 이후, 2016년 김상희의원의 법안까지 총 14회에 걸쳐 발의된 것으로 조사되었다(국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/> 2018년 8월 31일 확인).

2) “물관리 일원화, 20년 만에 종지부”, 세계일보 2018년 5월 28일자 참조.

3) “물관리 일원화, 국토부 물밀 반격”, 한국환경방송 2017년 6월 23일자 참조.

4) 이하 옹호연합모형은 ACF로, 정책창도자모형은 PEM으로 표시하기로 한다.

II. 이론적 논의와 분석 틀

1. 이론적 검토

1) ACF(Advocacy Coalition Framework)

1986년 P. Sabatier가 정책집행연구에 하향식접근과 상향식접근을 통합하는 연구로서 옹호연합모형(ACF, Advocacy Coalition Framework)을 개발한 이후, 동 모형은 후학들에 의해 지속적으로 수정과 보완을 통해 개선되고 있다.⁵⁾

(1) 가정(Assumptions)과 개념적 틀

먼저 Jenkins-Smith et. al.(2014: 189-193)에 따르면, ACF는 7가지의 가정을 지니고 있다. 첫째, 정책하위체계(policy subsystem)는 정책과정을 이해하기 위한 가장 기초적인 분석단위라는 점이다. 정책하위체계는 정책주제(policy topic), 관할영역(territorial scope), 행위자들에 의해 직·간접적으로 영향을 받는다. 정책하위체계는 물리적·제도적 특성으로부터 행위자속성, 신념체계, 정치적 자원 등에 이르기까지 많은 구성요소를 포함하고 있다. 둘째, 정책하위체계의 행위자들(actors)은 하위체계와 관련된 사항에 영향을 미치기 위해 일정하게 행동하는 모든 사람들을 포함한다. 이러한 행위자들에는 그동안 철의 삼각(iron triangle)로 강조되었던, 국회상임위원, 정부관료, 이익집단의 범위를 넘어 지방정부의 관료, 민간부문 및 비영리조직의 대표자, 언론인, 학자, 법원 공무원까지 확대될 수 있다. 셋째, 정책과정에 참여하는 개인들(individuals)은 신념체계에 의해 동기가 부여되며, 제한된 합리성과 제한된 능력을 지니고 있고, 상호적대화 현상(devil shift)을 경험하기 쉽다.⁶⁾ 옹호연합을 구성하는 개인은 신념체계⁷⁾를 통해 외부세계를 인

5) Jenkins-Smith et. al. (2014: 211)에 따르면, ACF는 1986년 이후 15차례의 진화를 거친 것으로 나타난다.

6) ACF는 사람들은 이익보다는 손실에 민감하다는 Quattrone and Tversky(1988)의 전망이론(prospect theory)을 차용하고 있으며, 행위자들이 상대방의 권력과 사악함을 과장하여 적대화(demonization)하고, 갈등이 지속되는 상호적대화 현상이 나타날 수 있다는 점을 강조한다.

7) 신념체계는 3중구조로 되어 있다. 첫째, 규범적 핵심신념(deep core beliefs)은 보수 또는 진보와 같이, 근본적이고 규범적인 가치와 존재론적 공리를 의미하며, 특정 정책사실에 국한되지 않고, 여러 정책하위에 적용될 수 있다. 둘째, 정책적 핵심신념(policy core beliefs)은 특정 정책에 국한된 신념을 의미하며, 규범적일 수도 있고, 경험적일 수도 있다. 물관리 정책의 경우, 개발정책과 보존정책의 관점으로 이해될 수 있다. 셋째, 이차적 신념(secondary beliefs)은 정책의 핵심신념에 기초한 바람직한 성과를 성취하기 위한 구체적인 도구적 수단(instrumental means)으로서의 신념을 의미한다. 물

식하고, 목표달성을 추구하지만, 제한된 합리성과 인지적 능력을 지니고 있기 때문에, 객관적·합리적 선택이 아닌 편향된 선택을 하는 경향을 보인다. 넷째, 하위체계는 다수의 행위자들이 모여 하나 또는 여러 개의 연합으로 단순화될 수 있다는 점이다. 수많은 사람들은 정책과정에 직접 또는 간접적으로 영향을 미침으로서 목표를 달성하려고 시도한다. ACF는 이러한 사람들을 공유된 신념에 기초하여 형성되는 옹호연합으로 단순화하여 분석할 수 있다고 본다. 이렇게 옹호연합을 중심으로 분석하는 것은 정책하위체계의 안정성과 정책변동을 이해하는데 유용하다고 볼 수 있다. 다섯째, 정부가 추진하는 정책 또는 프로그램에는 하나 또는 여러 개 옹호연합들의 신념이 내포되어 있다는 점이다. 즉 정책은 정치적 협상의 결과일 뿐만 아니라, 옹호연합의 신념에 내포된 원인과 결과에 관한 이론을 포괄한다고 보는 것이다. 여섯째, 과학적이고 기술적인 정보가 정책하위체계와 관련된 사항을 이해하는데 중요한 요소라는 점이다. 신념체계는 외부세계를 단순화하고, 해석하는 메커니즘이라 할 수 있다. 그러나 신념체계는 실제 경험세계의 가치와 우선순위, 인과관계를 설명하는데 한계를 지닌다. 반면 과학적·기술적 정보는 구체적인 인과관계, 문제의 속성, 정책대안을 설명하는 강력한 논리적 근거가 될 수 있다. 따라서 정치적 논쟁과 협상과정에 활용된 지식으로서의 정보는 매우 중요하다고 볼 수 있다. 일곱째, 연구자들은 장기적 관점에서 정책과정과 정책변동을 이해해야 한다는 점이다. 즉 ACF는 행위자들의 전략적 행태, 옹호연합 행위자들의 학습, 정책변동의 패턴과 원인, 정책의 성공과 실패에 대한 평가 등을 반드시 장기적 관점에서 이해하고자 한다.

다음으로 ACF은 위에서 검토한 가정을 토대로 다음과 같은 개념적 틀로 구성된다. 첫째, 정책하위체계는 옹호연합 행위자들의 신념과 자원으로 구성되며, 경쟁적인 옹호연합들은 제도적 규칙(institutional rules), 정책산출(policy outputs), 정책결과(policy impacts)에 영향을 미치는 국회 및 정부당국의 의사결정에 영향을 미치기 위해 다양한 전략들을 사용한다. 이러한 결정들은 시간의 흐름에 따라 다시 정책하위체계에 환류된다. 둘째, 정책하위체계를 유지시키는 요인으로서 안정적인 변수들이 있다. 여기에는 하위체계 내부의 물리적 조건도 포함되지만, 대부분 외부에서 정책체계에 영향을 미치는 요인으로 기존에 안정적으로 형성되어 있는 사회, 문화, 경제, 제도적 구조 등도 포함된다. 셋째, 정책하위체계를 변화시키는 요인으로서 역동적인 외부사건 변수들이 있다. 여기에는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 옹호연합의 구조적 변화, 다른 옹호연합의 변화, 외부사건의 발생 등이 포함된다. 넷째, 정책하위체계와 안정적인 변수 사이에

관리 정책의 경우, 개발 또는 보존 정책을 실현하기 위해 부처간 필요한 기능의 통합 또는 분산에 관한 관점으로 이해될 수 있다.

는 옹호연합의 장기적 유지와 관련된 중간적 개념으로서 장기적 옹호연합 기회구조가 위치한다. 여기에는 거대한 정책변동의 필요성에 대한 공감대의 정도, 정치체계의 개방성, 사회적 분열의 봉합 등이 포함된다. 다섯째, 정책하위체계와 외부 사건변수 사이에는 행위자들의 단기적 제약조건과 자원이 위치한다. 옹호연합이 활용할 수 있는 단기적 기회를 제공하는 변화 등이 포함된다. 결론적으로 ACF는 정책하위체계, 안정적 매개변수, 외부적 사건들, 장기적 기회구조, 단기적 제약조건과 자원 등 5가지 핵심요소를 통해 정책과정을 설명하는 모형이라 할 수 있다. 이 중에서 ACF는 옹호연합의 신념과 자원, 전략적 행동과 변화 및 유지요인 등이 정책과정에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하는데 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

(2) 정책변동의 영향요인

ACF의 주된 연구범위는 옹호연합,⁸⁾ 정책지향학습,⁹⁾ 정책변동 등 3가지라 할 수 있다. 본 연구는 정책변동을 설명하는 모형으로서 ACF를 활용하고 있기에 정책변동의 영향요인을 중심으로 검토해보고자 한다. ACF는 정책을 정책에 대한 신념의 변형으로 보고, 신념체계와 같이 정책도 계층제를 이루고 있다고 본다. 이 중에서 정책의 핵심영역이 변화하는 것은 대규모 정책변동으로 이어지는 반면, 2차적인 국면이 변화하는 것은 소규모의 정책변동으로 이어진다고 본다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; 147-148). 소규모의 정책변동은 행정규칙, 예산배분, 법률의 개정 등으로 나타날 수 있으며, 상대적으로 흔하게 발생한다. 반면 규범적인 신념의 변화는 쉽게 일어나지 않기 때문에, 대규모의 정책변동은 정책을 지지하는 옹호연합이 유지되고 있는 한 일어나기 쉽지 않다고 볼 수 있다. 이와 같이 규범적인 변화를 수반하는 대규모의 정책변동이 일어날 수 있는 다섯

8) 옹호연합은 정책적 핵심신념을 공유하고, 정책하위체계에 영향을 미치려 하는 행위자들의 연합으로 정의될 수 있다. 이와 관련하여 그동안 논의되어 온 가설들은 다음과 같다. 첫째, 정책하위체계 내에 정책적 핵심신념에 대한 논쟁이 있는 경우, 경쟁적인 옹호연합들이 안정적으로 유지되는 경향이 있다는 점이다. 예를 들어, 복지정책체계에 존재하는 선별적 복지와 보편적 복지 사이의 신념 차이는 양측의 옹호연합의 안정성에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 둘째, 옹호연합에 속해 있는 행위자들은 이차적인 문제 보다는 정책핵심과 관련된 이슈에 대해 쉽게 공감대를 형성하며, 결집력을 발휘한다는 점이다. 셋째, 옹호연합 내에서 행정기관들은 이익집단들에 비해 상대적으로 온건한 입장을 취한다는 점이다. 이밖에 옹호연합과 관련된 논의들로, 우월적 연합과 약한 연합의 구분과 비교, 옹호연합의 위협 극복방안, 핵심적 행위자와 보조적 행위자의 구분과 비교, 옹호연합의 자원, 전략과 행동 등이 포함된다(Jenkins-Smith et. al., 2014: 195).

9) 정책학습은 개인 또는 집단이 경험을 통해 기존의 생각과 신념을 바꾸는 것을 의미한다. 이러한 정책 학습은 문제와 해결책에 대한 이해 뿐만 아니라 목표를 실현하기 위한 정치적 전략을 바꾸는 것을 포함한다. 이러한 정책학습에는 포럼의 속성, 연합 사이의 갈등 수준, 행위자 속성 등이 중요한 변수가 된다.

가지 경로는 다음과 같다.

첫째, 외부적인 사건(external shocks)을 통해 대규모의 정책변동이 일어나는 것이다. 이는 하위체계가 통제할 수 없는 역동적 사건으로서 사회경제적 조건의 변화, 정권의 교체, 극단적인 사건으로서 위기나 재난의 발생 등을 들 수 있다. 그러나 외부적 사건은 정책변동을 위한 필요조건은 될 수 있지만, 충분조건은 되지 않는다. 외부적 사건이 정책변동으로 이어지기 위해서는 공공 또는 정치적인 주목, 의제의 변화, 옹호연합 자원의 중요한 재배분 등 가능 요인들(enabling factors)이 동시에 필요하다고 본다(Jenkins-Smith et. al., 2014: 202).

둘째, 내부적 사건(internal events)을 통해 대규모의 정책변동이 일어나는 것이다. 이러한 내부적 사건의 예로는 위기의 발생, 정책의 실패(fiasco), 스캔들의 발생 등을 포함하여, 이러한 사건들이 정책에 대한 관심을 증폭시키고, 정책신념에 영향을 미치게 되어, 결국에는 정책하위체계의 관할영역을 변화시키는 대규모의 정책변동으로 이어질 수 있다는 것이다. 내부적 사건은 기존의 우월한 옹호연합의 신념에 대한 의심을 가져오게 만들고, 기존 정책의 효과성에 대해 의문을 제기하게 만들 수 있다. 이러한 내부적 사건의 발생은 외부적 사건과 마찬가지로 대규모 정책변동을 위한 필요조건에 해당한다고 볼 수 있으며, 실제 정책변동으로 이어지기 위해서는, 외부적 사건의 경우와 같이, 정치적 관심의 증대, 정책의제의 변화, 옹호연합 자원의 중요한 재배분 등의 메커니즘이 동반되어야 한다(Jenkins-Smith et. al., 2014: 202).

셋째, 정책지향적 학습이다. 이러한 정책학습은 소규모 정책변동의 원인이 될 수 있지만, 장기적 관점에서는 점진적 변화의 영향으로 대규모의 변동이 발생할 수 있다. 이러한 정책학습이 외부 또는 내부적 사건¹⁰⁾과 교차할 때 대규모 정책변동이 일어날 개연성이 높아진다고 볼 수 있다(Jenkins-Smith et. al., 2014: 202-203).

넷째, 기존에 경쟁하고 있던 옹호연합 사이에 이루어지는 협상을 통해 정책변동이 일어나는 것이다. 이에 대해 Sabatier와 Weible(2007: 205-206)은 협상이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 9가지의 처방을 제시하고도 했다.¹¹⁾ 이 중에서 가장 중요한 요인은 지속적인 교착상태로, 경쟁적인 옹호연합들이 현상유지 상태를 받아들일 수 없게 되고, 목표달성을 위한 대안의 탐색이 불가능해졌을 때, 대규모의 정책변동이 발생할 개연성이 높다는 것이다(Jenkins-Smith et. al., 2014: 203).

10) 이러한 사건은 정책변동의 방아쇠(trigger) 역할은 하는 것으로 볼 수 있다.

11) 9가지 처방은 1) 교착상태의 지속(a hurting stalemate), 2) 폭넓은 대표성(broad representation), 3) 리더십, 4) 결정규칙에 대한 공감대, 5) 재원(funding), 6) 행위자의 약속(commitment), 7) 경험적 이슈의 중요성, 8) 신뢰(trust), 9) 다른 대안의 미흡(lack of alternative venues) 등이다.

다섯째, 정책의 핵심 속성에 특별한 관할권이 포함된 경우, 관할권 안에서 정책이 유지되고 있는 한 대규모의 정책변동은 일어나기 어려우며, 계층적 측면에서 상위의 관할권 변동이 발생할 경우에 한하여 대규모 정책변동이 일어날 수 있다고 본다 (Jenkins-Smith et. al.(2014: 203-204).¹²⁾

2) PEM(Policy Entrepreneurship Model)

Mintrom & Norman(2009: 649-658)의 연구와 Mintrom & Vergari(1996: 422-424)는 Kingdon(1995)의 다중흐름모형(MSF)을 구성하는 정책창도자(policy entrepreneurs)를 별도로 구분하여 정책변동을 설명하는 정책창도자모형(PEM, Policy Entrepreneurship Model)을 제시하고, 이에 기초하여 사례연구를 시도하였다. Mintrom & Vergari(1996)은 정책창도자는 정책과정에서 세 가지 기능을 수행한다고 주장한다. 첫째, 정책창도자는 정책과정에서 미완의 필요를 발견하고, 이를 충족시킬 수 있는 혁신적인 수단을 제안하며, 이를 실현하기 위해 늘 기회를 주시한다. 둘째, 정책창도자는 불확실한 상황 하에서 재정 및 감정적 차원을 포함한 신인도 위험(reputational risks)을 감수한다. 셋째, 정책창도자는 정책변동을 위해 필요한 자원과 재능을 보유하고 있는 개인과 조직을 조직화함으로써 집합행동의 문제를 해결하는데 핵심적인 수행한다.¹³⁾

동 연구 이후 Mintrom & Norman(2009)은 PEM을 발전시켜 정책창도자가 보유한 네 가지 핵심요소를 제시하고 있다. 사회적 명민함(displaying social acuity), 문제정의(defining problems), 팀조직(builing team), 선제적 행동을 통한 위험축소(leading by example) 등 PEM이 강조하는 정책창도자의 네 가지 요소¹⁴⁾를 간략히 검토해보면 다음과 같다. 첫째, 정책창도자는 사회적 명민함(Displaying Social Acuity)을 나타낸다. Kingdon(1995)에 따르면, 정책창도자는 정책변동을 선도하기 위해 기회와 창을 적극적으로 활용한다. 정부관료, 정치인, 이익집단, 연구조직 등 정책과정에 참여하는 행위자들이 적절한 기회를 포착한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 반면 정책창도자는 정책네트워크와 관계능력을 통해 사회적 명민함을 발휘하여 정책변동을 이끌어 나간다. 먼저 정

12) 우리나라의 경우 정책의 관할권은 헌법과 정부조직법에 규정되며, 정부조직법에 의해 관할권이 설정된 정책의 경우, 정부조직법의 변동 없이는 정책변동도 일어나기 어렵다고 볼 수 있다.

13) 이러한 역할은 기업영역에서 혁신적 아이디어를 통해 당면한 문제를 해결하는 기업창도자(business entrepreneur)와 유사한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 창도자(entrepreneurs)의 기업영역에서 먼저 개발되어 사용된 개념이다.

14) 이러한 네 가지 요소들은 중요성을 기준으로 순위를 매길 수 없으며, 모든 정책창도자들이 최소한 어느 정도 드러내는 특성이라 할 수 있다(Mintrom & Norman, 2009: 651).

책창도자는 정책네트워크를 잘 활용하여 사회적 명민함을 발휘하는데, 정책의 관할권을 넘나드는 사람들로 구성된 정책네트워크를 정확히 파악하고, 정책의 창문이 열릴 때, 동 네트워크를 적극적으로 활용한다. 다음으로 정책창도자는 정책과정에서 다른 참여자들의 생각과 관심을 적절히 이해하고, 이들의 요구에 효과적으로 반응함으로써 사회적 명민함을 발휘한다. 따라서 정책창도자는 정책에 대한 이해가 높고, 네트워크를 구성하는 모든 사람들과 좋은 관계를 유지하는 특성을 지닌다고 할 수 있다(Mintrom & Norman, 2009: 652). 둘째, 정책창도자는 정책에 대한 문제정의(Defining Problems)에 능숙한 특성을 지닌다. 정책문제를 어떻게 정의하느냐에 따라 참여자들의 태도와 행동이 달라질 수 있다. 특히 갈등이 심한 정책에서 정책창도자는 협상이 이루어질 수 있도록 문제를 정의할 수 있어야 한다(Mintrom & Norman, 2009: 652). 셋째, 정책창도자는 팀을 형성하는데 탁월한 능력을 발휘한다. 이들은 서로 다른 지식과 기술을 지닌 개인들을 하나의 팀으로 만듦으로써 쌍방으로부터 지원을 받을 수 있는 상황을 조성한다. 정책창도자가 구성한 팀은 정책변동을 추진하는 연합(coalitions)으로서 적극적인 활동을 펼치게 된다. 넷째, 정책창도자들은 선제적 행동을 통해 위험을 축소함으로써 정책변동을 이끌어 나간다. 통상 정책결정자들은 정책변동에 대해 위험 기피적 태도를 보인다. 이러한 상황에서 정책창도자는 시범사업 등을 통해 자신의 생각이 가져오는 사회적 성과를 개선시킬 수 있음을 보여줌으로써 반대의견을 누그러뜨리고, 정책변동을 위한 계기를 마련해나간다.

2. 선행연구의 검토

1) ACF 적용 선행연구

1986년에 Sabatier가 ACF를 소개한 이후, 이를 적용한 다양한 연구가 진행되었다. Jenkins-Smith 등은 ACF를 적용한 대표적인 연구로 12가지를 제시하고 있다(Jenkins-Smith et. al., 2014: 212). Jenkins-Smith 등(1999)은 미국 연안의 석유와 가스 관리정책을 둘러싼 옹호연합의 안정성과 약점을 장기적 관점에서 분석하였고, Znfonte & Sabatier(1998), 미국의 대기오염정책을 둘러싼 옹호연합을 네트워크 분석을 활용하여 연구하였다. Leach & Sabatier(2005)은 미국의 강유역 정책사례에 ACF를 적용하여, 신뢰의 기능과 상호적대화현상("devil shift")을 분석하였고, Weible 등(2010)은 미국의 강유역과 해양 정책에 ACF를 적용하여, 과학자들의 역할이 하위체계의 수준에서 발생하는 갈등을 관리하는데 중요하다는 점을 밝혔다. 이밖에서 ACF를 덴마크의 제약정책에 적용한 연구(Larson et. al., 2006), 스웨덴의 원자력발전정책에 적용한 연구(Nohrstedt,

2008), 미국의 기후정책에 적용한 연구(Jones & Jenkins-Smith, 2009), 미국의 교통정책에 적용한 연구(Henry et. al., 2011), 스위스의 기후정책에 적용한 연구(Ingold & Varone, 2012), 독일의 연금정책에 적용한 연구(Leifeld, 2013) 등을 들 수 있다.

국내에서도 행정학계를 중심으로 ACF를 구체적인 정책사례에 적용하여 분석하는 연구들이 진행되었다. 대표적인 연구자로서 전진석(2003: 207-234)은 새만금간척사업의 정치경제를 ACF를 적용하여 연구하는 것을 시작으로, 단독 또는 공동연구를 통해 의료민영화정책, 한미자유무역협정, 수도권 공장총량제 등에 동 모형을 적용한 다수의 연구를 수행하였다(전진석 외, 2015: 385-414; 전진석, 2013: 405-428; 신용배 외, 2011: 485-508). 특히 전진석(2014: 1-28)은 2002-2013년 동안 ACF를 적용한 국내의 학술논문 70편에 대한 연구주제, 연구방법, 분석 틀에 대한 메타분석을 시도한 바 있다. 이외에 주목할 만한 연구로 김이수(2010: 55-87)는 옹호연합의 연합행태를 3려(여수시, 여천시, 여천군) 통합과정 사례를 통해 분석하였고, 김이수·조만형(2010: 119-150)은 ACF를 활용하여 교육정책이해관계자간 정책갈등을 분석하였다. 또한 최성구·박용성(2014: 371-412)은 세종시 정책변동과정을 ACF와 Kingdon의 다중흐름모형을 결합한 모형으로 분석하고, 역동적인 외적변수들이 정책과정에 중요한 영향을 미쳤으며, 그 중에서도 지배체제의 변동이 가장 큰 영향을 미치는 요인임을 확인하였다.

〈표 1〉 ACF 관련 대표적 선행연구

	세부 내용
해외 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 정책집행의 하향식/상향식 접근의 통합모형으로 ACF 개발(Sabatier, 1986) - 미국의 연안지역 석유, 가스 정책 연합의 안정성과 불안정성 분석(Jenkins-Smith, et. al., 1991) - 미국의 유역정책에서 신뢰와 상호적대화현상 분석(Leach & Sabatier, 2005) - 스웨덴의 핵에너지 정책변동 분석(Nohrstedt, 2008) - 독일의 연금정책에 대한 장기분석(Leifeld, 2013)
국내 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 국내에서 ACF를 적용한 학술논문에 대한 메타분석(전진석, 2014) - 새만금간척사업의 정치경제분석(전진석, 2003) - 3려(여수시, 여천시, 여천군) 통합과정 옹호연합 실증분석(김이수, 2010) - 세종시 정책변동과정의 분석(최성구·박용성, 2014)

이와 같이 ACF를 정책사례에 적용한 해외 및 국내의 선행연구들은, 갈등상황에 있는 정책과정, 특히 정책변동을 분석하는데, 동 모형이 매우 유용하다는 점을 반증하고 있다고 볼 수 있다. 미국에서는 강유역 관리와 관련된 정책과정에 ACF를 적용한 Leach & Sabatier(2005), Weible 등(2010)의 연구는 물관리체계의 변동을 대상으로 하는 본 연구

와 관련이 깊다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

2) PEM 적용 선행연구

Kingdon(1995)의 다중흐름모형(MSF)을 적용하여 사례를 분석한 연구는 해외와 국내에서 매우 다양하게 이루어졌다. 그러나 정책창도자의 역할을 강조하는 Mintrom의 정책창도자모형(PEM)을 적용한 선행연구는 그리 흔하지 않은 것으로 조사되었다. 이는 정책변동을 설명하는데 핵심행위자인 정책창도자를 포함하여 환경요인인 정치적 맥락과 정책의 창을 함께 분석하는 MSF가 보다 포괄적이기 때문이라 할 수 있다. 그럼에도 정책변동을 주도한 정책창도자의 역할을 심층적으로 검토할 수 있는 분석의 틀을 제공한다 는 점에서 PEM을 주목할 필요가 있다.

해외의 대표적인 선행연구로는 Mintrom & Vergari(1996)의 연구와 Mintrom & Norman(2009)의 연구를 들 수 있다. Mintrom & Vergari(1996)은 정책창도자모형을 제안하고, 미시간 주의 교육개혁사례에 ACF와 PEM을 순차적으로 적용하여 사례하고, 2개의 모형을 함께 적용하여 사례를 분석하는 것이 정책의 안정성과 역동성을 동시에 설명하는데 매우 유용함을 강조하고 있다. 또한 Mintrom & Norman(2009)의 연구는 PEM을 구성하는 네 가지 핵심요소를 제시하고, PEM에 기초한 분석의 특징을 Kingdon의 정책흐름모형(policy streams), 단속적 균형모형(punctuated equilibrium), 옹호연합모형(advocacy coalitions) 등과 비교하고, 정책변동을 설명하는데 PEM이 매우 효과적이라고 주장하고 있다. 이밖에 PEM을 적용한 대표적인 연구로 Kim(1996)의 연구는 지방공공정책에 정책창도자 개념을 적용하여, 지방 커뮤니티에서 나타나는 정책창도자의 유형을 성장지향(pro-growth) 유형과 반성장지향(anti-growth) 유형으로 구분하고, 계량분석을 통해 지방의 인구 또는 재정요인은 정책창도자의 출현을 설명하는 유의한 요인이 되지 않으며, 반성장지향 정책창도자는 집합행동의 문제를 최소화하려는 정치적 맥락 속에서 출현한다고 분석하고 있다.

국내에서는 유훈(2001)이 Mintrom & Vergari(1996)의 연구를 기초로 정책창도자¹⁶⁾의 개념을 민간부문의 개념과 비교하여 설명하고, 정책창도자의 기능을 기회의 포착, 위험부담, 목표달성을 위한 조정 등 3개로 나누어 설명하였다. 또한 자신이 설정한 정책활동가 모형의 특징을 검토하고, Kahn과 항공사업규제완화, 박태준과 포항제철 건설, 권오병과 중학입시폐지 등 3개 사례에 적용하여 분석하였다. 그러나 본 연구의 저자가 국내

15) 미국에서 이루어진 물 정책 관련 선행연구와 본 연구의 결과 비교는 후반부에서 이루어질 것이다.

16) 유훈(2001)은 entrepreneur를 정책활동가로 번역하고 있다.

학술데이터베이스¹⁷⁾에서 키워드 검색을 시도한 결과, 동 논문을 제외하고 정책창도자 또는 정책활동가를 핵심개념으로 하고, PEM을 적용하여 정책변동사례를 분석한 연구는 발견되지 않았다.

〈표 2〉 PEM 관련 대표적 선행연구

	세부 내용
해외 연구	- 미시간 주의 교육개혁을 ACF와 PEM을 통해 해석한 연구(Mintrom & Vergari, 1996) - 정책변동 이론으로서 PEM을 다른 이론과 비교한 연구(Mintrom & Norman, 2009) - 미국 지방공동체에서 정책창도자의 출현요인에 대한 계량연구(Kim, 1996)
국내 연구	- PEM을 국내에 소개하고, Kahn과 항공사업규제완화, 박태준과 포항제철 건설, 권오병과 중학입시 폐지 등 3개 사례에 적용하여 분석함(유훈, 2001)

3) 물관리체계 개편 관련 선행연구¹⁸⁾

국내에서 물관리체계의 개편에 관한 연구는 1990년대 이후 지속되어 왔다. 해방이후 1990년대 초반까지 물관리는 국토를 개발 및 관리하는 측면에서 국토교통부(건설부)가 담당하였기 때문에 논란의 여지가 없었다. 그러나 1990년대 초반 낙동강 폐늘 사고 등 수질문제가 사회문제로 부각되면서, 수량과 개발이 아닌 수질과 보존의 관점에서 물을 관리해야 한다는 주장이 힘을 얻으면서 환경부가 새로운 부처로 출범되고, 수질 및 지방상수도와 관련된 업무를 환경부가 담당하게 되면서, 중앙행정기관 사이의 물관리 기능 분산에 따른 비효율성 문제가 본격적으로 제기되었다. 이후 연구자들은 물관리의 효율성을 높이기 위해서는 국토부, 환경부, 행안부, 산업부, 농림부 등으로 분산되어 있는 물관리 기능을 통합·조정할 필요가 있다는 주장을 전개하였다(안경섭, 2012; 최지용, 1998; 박광국, 2007; 박성제, 2010; 안형기, 2009).

그러나 그동안 이루어진 물관리 체계 관련 연구들은 환경부 또는 국토부의 입장을 대변하는 정책연구용역보고서가 주류를 이루었고, 엄격한 학술적 연구는 많지 않았다(김철희, 2013b: 170-171). 반면 학술적 연구로 의미 있는 논문으로는 물 관리 행정체계의 기능중복과 비효율성을 학술적으로 분석한 연구(안경섭, 2012), Mahony의 역사적 제도주의 모형을 통해 물관리체계가 변화하지 않고 있는 이유를 기득권층의 이익과 권력의

17) 저자는 국내 학술DB 중 DBpia, KCI, KISS 등을 조사하였다.

18) 김철희(2013b: 167-194)는 우리나라 물관리 행정체계에 관한 선행연구를 종합적으로 검토한 바 있다. 본고의 물관리체계 관련 선행연구의 정리는 위 논문을 기초로 이후로 이루어진 연구들을 통합하여 새롭게 작성되었음을 밝힌다.

측면에서 분석한 연구(김철회, 2013b), 딜레마이론과 경로의존성 모형을 중심으로 1997년 이후 물관리기본법이 제정되지 않고 있는 이유를 밝힌 연구(김창수, 2016), 물관리의 문제점을 중앙정부와 지방자치단체 수준으로 구분하고, 정책 및 법제, 기능, 물 자치권, 시민참여 등의 측면에서 분석하고, 대안으로 부처 간 물관리 기능조정 강화, 중앙부처의 물관리기능의 지방이양, 지방의 물관리 역량강화, 물자치권 확보, 지방의 물 관련 재원 확보, 시민참여의 제도화 등을 제시한 연구(박종관, 2017) 등을 들 수 있다.

〈표 3〉 물관리체계 관련 학술적 선행연구(행정학분야)의 검토

저자(연도)	세부 내용
안경섭(2012)	- 물관리 행정체계의 기능중복과 비효율성의 실증분석
김철회(2013a)	- 물관리 행정체계의 변화방향에 대한 전문가 인식 실증조사
김철회(2013b)	- Mahoney의 역사적 제도주의 관점에서 물관리 행정체계가 변하지 않은 요인 분석
김창수(2016)	- 딜레마이론과 경로의존성 관점에서 물관리기본법에 제정되고 있지 않은 이유를 분석함
박종관(2017)	- 물관리의 문제점을 중앙정부와 지방자치단체 수준으로 구분하여 분석하고, 개선방안 모색

3. 본 연구의 분석틀

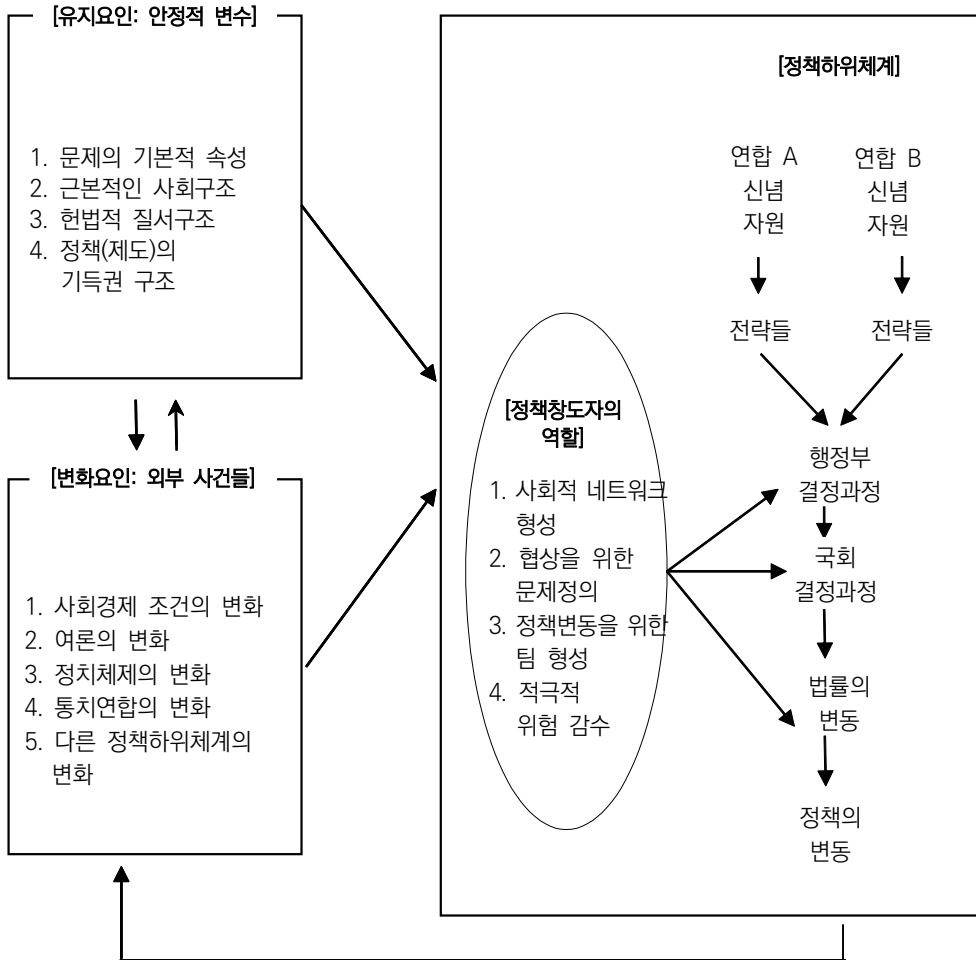
본 연구는 〈그림 1〉과 같이 ACF와 PEM을 통합한 분석틀¹⁹⁾을 설정하고, 2018년 5월에 이루어진 물관리체계의 개편에 적용해 보고자 한다. 첫째, 정책하위체계에는 오랜 역사적 기반을 두고 형성된 옹호연합이 존재한다. 특정 정책의 유지와 변동을 둘러싸고 옹호연합은 신념과 자원, 전략들에 대한 의견을 공유하며, 기존에 형성된 기득권 구조의 유지 또는 변화를 위해 활동한다. 둘째, 정책하위체계 외부에서 정책 또는 제도의 변동에 영향을 미치는 요인을 유지요인과 변화요인으로 구분할 수 있다. 유지요인에는 문제의 기본적 속성, 사회·문화·경제·정치적 가치와 구조를 포함한 환경적 조건, 헌법적 질서구조, 기존 정책(제도)를 둘러싼 기득권 구조 등이 포함된다. 변화요인에는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 정치체제의 변화, 통치연합의 변화 등을 포함한 외부적 사건들이 포함된다.²⁰⁾ 셋째, 정책창도자는 정책하위체계 내에서 정책의 변동을 위해 적극적으로 노력한다. 정책창도자는 정책과 관련된 관료, 전문가, 시민단체, 관련기관에 속한 주요 인사와 긴밀한 사회적 관계를 형성하고, 협상을 효과적으로 이끌어내기 위해 문제

19) 이는 내용적으로는 차이가 있으나, Mintrom & Vergari(1996)의 연구방법을 활용한 것임을 밝힌다.

20) 정책의 변동요인을 국회의 법률 제·개정으로 볼 때, 외부적 사건들은 외부요인으로, 뒤에 살펴볼 정책창도자의 역할은 내부요인으로 구분할 수 있다.

를 새롭게 정의한다. 정책창도자는 혼자서 문제를 해결하려 하지 않으며, 자신과 의견을 같이하는 관련자들을 일정한 팀으로 형성하는 작업을 수행한다. 나아가 정책창도자는 정책변동을 위해 기꺼이 위험과 책임을 감수하는 역할을 수행한다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



자료: ACF와 PEM을 통합하여 연구자 작성.

연구자가 설정한 분석모형에 따르면, 공공부문에서 한번 만들어진 제도나 정책은 이를 둘러싸고 기득권이 형성됨에 따라 변화하기 어렵고, 변화되는 방향도 경로의존성 (path dependency)을 지니기 쉽다. 본 연구가 설정하는 연구모형에서 이러한 정책의 유지 측면은 옹호연합의 신념과 자원, 기득권 구조 등을 통해 설명될 수 있다. 반면 IMF와

같은 사회경제적 사건의 발생, 정치체제의 변화 등은 정책변동의 외부요인으로서 변동을 위한 기회의 창(window)을 제공한다고 볼 수 있다. 그러나 기회가 열렸다고 정책변동이 이루어지는 것은 아니며, 실질적인 정책변동을 위해서는 정책하위체계에서 정책창도자가 적극적인 역할을 수행해야 한다.²¹⁾ 정책이 변동해야 한다는 확고한 신념을 가진 정책창도자는 정책과 관련된 주요 인사들과 긴밀한 사회적 관계를 형성하는 가운데, 기득권을 형성하고 있는 이해관계자 사이에서 문제를 새롭게 정의하고, 정책변동을 추진할 조직을 형성하며, 정책변동이 가져올 위험을 스스로 부담한다. 동 모형에 기초하여 2018년 5월에 이루어진 물관리체계의 변동을 분석하기 위해, 본 연구는 1990년대 이후 물관리체계 변동과 관련된 학술논문, 신문기사, 보도자료, 설문조사결과, 국회회의록 등 가능한 모든 문헌자료를 검토하고, 정책창도자의 역할을 수행한 주승용의원²²⁾에 대한 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다.

Ⅲ. 2018년 물관리체계 변동의 영향요인 분석

1. 2018년 이전/이후 물관리체계의 변동 검토

1) 정부조직법 상 관련부처의 기능분담 변화

우리나라의 정책 및 제도의 소관은 기본적으로 정부조직법에 규정된다. 2018년의 물관리체계 개편의 핵심은 정부조직법상 수량관리 기능이 국토교통부에서 환경부로 이관된 것이라 할 수 있다. 즉 2018년 이전까지 국토부의 관할이었던 댐 운영관리, 광역상수도, 홍수통제소(수량결정), 수자원산업 육성 등의 기능이 환경부로 이관되었다. 또한 국토부의 산하기관이었던 한국수자원공사가 환경부 산하로 변경되었다. 이에 따라 기존에는 물관리의 양대 기능이라 할 수 있는 수량 및 수질관리 기능이 전자는 국토교통부로, 후자는 환경부로 분산되어 있었으나, 이번 물관리체계의 개편으로 양대 기능이 환경부로 통합, 일원화되었다.²³⁾ 이에 따라 환경부는 기존의 수질관리 기능과 함께 수량관리

21) 본 모형은 외부충격으로 어쩔 수 없이 수동적으로 이루어지는 정책변동이 아닌 정책창도자가 주도적인 역할을 수행하는 정책변동에 적용되는 모형이라 할 수 있다.

22) 주승용의원은 2018년 물관리체계의 변화에 기여한 공로로 대한상하수도학회, 한국물환경학회, 한국수자원학회 등 3개 학술단체로부터 공로패를 수상하였다(광주매일신문, 2018년 7월 26일자 참조).

23) 이에 따라 국토부의 조직이었던 수자원국(3개과 36명)과 4대강별 홍수통제소(12과 1센터 152명)가 환경부로 이전되었다.

기능을 동시에 수행할 수 있게 됨으로써 실질적인 물관리 주무부처로서 핵심적인 기능을 담당하게 되었다고 볼 수 있다.²⁴⁾ 반면 하천 점용허가, 하천공사 및 유지보수, 4대강 보 수선유지 등을 포함한 하천관리 기능은 국토부에 존치되었으며, 실제 동 기능의 집행은 국토부의 소속기관인 국토관리청이 담당하도록 유지되었다. 이밖에 농림부의 농업용수 및 농업용 댐관리 기능, 산업부의 수력발전과 관련된 발전용 댐의 관리기능, 행정안전부는 하천 관련 방재의 관점에서 소하천관리 기능은 그대로 존치되었다. 중앙과 지방의 관점에서 볼 때, 국가하천은 중앙정부가 관리하고, 지방하천과 소하천은 기본적으로 지방자치단체가 담당하도록 기능이 분담되어 있다.

〈표 4〉 정부조직법 개정 이후 국토부/환경부 기능 이관 현황

구분	변경 이전 국토부 기능	변경 이후	
		환경부 이관	국토부 존치
기능	<ul style="list-style-type: none"> · 하천 점용허가 · 하천공사 및 유지보수 · 4대강 보 수선유지 · 홍수통제(수량결정) · 수문조사 · 수자원산업 육성 · 댐 운영관리 · 광역상수도 	<ul style="list-style-type: none"> · 수문조사 · 수자원산업 육성 · 댐 운영관리 · 광역상수도 · 홍수통제소(수량결정) 	<ul style="list-style-type: none"> · 하천 점용허가 · 하천공사 및 유지보수 · 4대강 보 수선유지

2) 물관리기본법의 제정과 국가/유역물관리위원회의 탄생

정부조직법의 개정을 통해 국토부의 수량기능이 환경부로 이전된 것과 별도로, 물관리체계의 개편에서 주목해야 할 내용은 물관리기본법이 제정됨으로써, 국가물관리위원회가 신설되어 국가 전체적으로 물과 관련된 기획, 정책기능을 통합적으로 수행할 수 있게 된 것이라 할 수 있다. 그동안 물 관련 전문가들은 통합물관리(IWRM, Integrated Water Resource Management)를 실현하기 위하여 다수의 부처가 수행하고 있는 물관련 기능을 통합할 수 있는 국가물관리위원회가 필요하다고 주장하였다. 이러한 염원을 반영하여 2018년 5월에 제정된 물관리기본법은 물관리의 기본이념과 기본원칙을 제시하고,²⁵⁾ 물의 안정적인 확보, 물환경의 보전·관리, 가뭄·홍수 등으로 인해 발생하는 재해

24) 이와 함께, 뒤에서 살펴보겠지만, 물관리기본법에 따라 환경부장관이 국가물관리기본계획을 수립할 권한을 갖게 됨에 따라 실질적인 물관리정책의 총괄기관(control tower) 역할을 수행할 수 있게 되었다고 볼 수 있다.

의 예방 등을 통해 지속가능한 물순환체계를 구축하고, 국민 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 동법은 국가물관리기본계획을 심의하는 기구로서 대통령 소속의 국가물관리위원회를, 유역별 물관리계획을 심의하는 기구로서 국가물관리위원회 소속의 유역물관리위원회를 설치하도록 함으로써 국가 및 유역 차원에서 통합물관리가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 또한 동법은 국가물관리위원회 및 유역물관리위원회를 통해 물과 관련된 분쟁의 조정이 이루어지도록 하고, 정부가 물문화 육성 및 국제협력 등의 사업을 추진할 수 있도록 하는 근거를 마련하였다.

2. 2018년 물관리체계 개편의 영향요인 분석

2018년에 이루어진 물관리체계 개편의 영향요인을 ACF와 PEM을 통합한 모형에 기초하여 정책하위체계, 외부적 측면의 정책의 유지/변동요인, 정책창도자의 역할을 중심으로 분석해보고자 한다.

1) 정책하위체계(옹호연합)

(1) “개발” 중심 옹호연합과 “보전” 중심 옹호연합의 신념과 자원

해방이후 1990년대 초반까지 물관리의 관심은 치수와 이수에 집중되었으며, 수질이나 환경에 대한 관심은 거의 없었다고 볼 수 있다(김철희, 2013b: 184). 그러나 1990년대 초반에 낙동강을 수질문제가 잇달아 발생하면서 수질에 대한 관심이 증대되고, 이를 반영하여 1990년 보건사회부 외청이었던 환경청이 국무총리실 직속의 환경처로 승격되고, 1994년에는 환경청이 독립부처인 환경부로 승격되게 된다(환경부, 2010: 100-107). 동시기부터 물관리를 ‘개발’ 중심으로 해야 한다는 옹호연합과 ‘보전’ 중심으로 해야 한다는 옹호연합의 형성되고, 현재까지 물관리체계를 둘러싼 갈등을 지속하고 있다고 볼 수 있다. 이들 두 옹호연합의 신념과 자원을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 두 옹호연합의 신념체계를 검토해 보면, 국가적 차원에서 물을 관리하는 기능에 대해, 개발중심 옹호연합은 경제의 문제로 보고 있는 반면, 보전중심 옹호연합은 생태의 문제로 보고 있다. 둘째, 두 옹호연합의 주요 행위자와 네트워크를 검토해 보면, 개발중심 옹호연합에는 국토교통부, 토목/건설 관련 사업체 및 전공자, 국토부를 지지하는 정치인 등이 포함되었다. 반면, 보전중심 옹호연합에는 환경부, 환경/수질 관련 사업체 및

25) 동 법은 물관리의 기본원칙으로 물의 공공성, 건전한 물순환, 수생태환경의 보전, 유역별 관리, 통합 물관리, 이해관계자의 참여 등에 관한 사항을 다루고 있다(동법 제8조-19조 참조).

전공자, 환경 관련 시민단체, 더불어민주당 등이 포함되는 것으로 볼 수 있다. 셋째, 두 옹호연합의 자원을 검토해 보면, 개발중심 옹호연합은 물적 자원 측면에서는 국토교통부의 하천관리 재정을, 인적 자원 측면에서는 토목/건설 사업자 및 전공자를 활용해 왔다고 볼 수 있다. 반면 보전중심 옹호연합은 물적 자원 측면에서는 환경부의 수질, 상하수도 등 물관련 재정을, 인적 자원 측면에서는 수질 및 환경 관련 사업자 및 전공자, 환경운동을 수행하는 시민단체를 활용해 왔다고 볼 수 있다. 특히 환경운동단체들은 환경부의 정책에 반론을 제기하면서도, 물관리정책의 소관에 대해서는 환경부를 적극적으로 지지함으로써 보전중심 옹호연합의 핵심적 자원 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

(2) “개발” 중심 옹호연합과 “보전” 중심 옹호연합의 전략과 행동

물관리체계의 변동과 관련하여 두 옹호연합의 전략과 행동을 검토하기 위해서는 먼저 소위 목적함수(goal function)을 이해할 필요가 있다.²⁶⁾ 옹호연합의 입장에서 볼 때, 법령 등을 포함한 물관리체계 및 제도는 일종의 제약조건이라 할 수 있다. 이러한 제약조건이 어떻게 형성되느냐에 따라, 옹호연합의 목적달성이 어려워질 수도, 쉬워질 수도 있다. 이에 따라 옹호연합은 물관리체계를 자신에게 유리하게 변화시키려 전략적으로 행동하게 된다고 볼 수 있다. 이하에서는 이러한 관점에서 옹호연합의 목적, 전략과 행동을 검토해보고자 한다.

먼저 옹호연합의 목적 측면에서, 개발중심 옹호연합은 물관리체계를 국토부 중심으로 유지하는 것을, 보전중심 옹호연합은 물관리체계를 환경부 중심으로 전환하는 것을 목표로 삼았다고 볼 수 있다. 그러나 잦은 수질문제의 발생, 4대강사업에 대한 국민적 반대 등으로 국토부의 입지가 낮아짐에 따라, 개발중심 옹호연합은 적극적인 국토부 중심의 물관리체계 형성에서 한발 물러나, 소극적으로 국토부의 수량 관련 물관리기능을 유지하는 가운데, 대통령 또는 국무총리 소속으로 심의조정기구인 물관리위원회를 설치하는 것을 목적으로 설정했다고 볼 수 있다.

다음으로 옹호연합의 전략과 행동 측면에서, 개발중심 옹호연합은 이명박정부가 추진한 4대강사업의 긍정적 효과를 강조하며, 16개 보의 관리를 포함한 하천관리를 종합적인 국토관리 측면에서 국토부를 중심으로 이루어져야 한다고 주장하였다. 또한 소극적으로는 통합물관리(IWRM)가 조직의 통합이 아니라, 전체적으로 분산된 물관리기능을 단일의 계획을 통해 통합조정될 수 있다고 주장하였다.²⁷⁾ 이는 국토부의 수량기능을 환

26) 이는 미시경제학에서 소비자의 목적은 효용이며, 효용극대화를 위해 행동하며, 생산자의 목적은 이윤이며, 이윤극대화를 위해 행동한다고 간주하는 것을 적용한 개념이다. 동 부문은 필자가 생각하기에 ACF모형에서 약간 미흡한 영역으로, 신념체계와 전략을 매개하는 주요 개념이라고 본다.

경부로 일원화하지 않고도 국가물관리위원회가 수립하는 계획을 통해 얼마든지 통합물관리가 가능할 수 있다고 보는 것이다. 이와 함께 개발중심 옹호연합을 지지하는 정치인들은 국회의 논의과정에서 국토부가 수량관리 기능을 수행해야 하는 이유를 중국, 일본의 사례를 들면서 강조하였다. 즉 우리나라의 물관리체계는 환경부를 중심으로 하고 있는 유럽국가들과는 달리, 강수량의 변화가 심하다는 측면에서 유사한 환경을 지니고 있는 중국과 일본의 사례를 참고하여, 국토부가 수량기능을 담당해야 한다고 주장한다.²⁸⁾ 반면, 보전중심 옹호연합은 4대강 사업으로 녹조가 심화되는 등 수질문제가 심각해졌을 강조하였다. 동 옹호연합은 물 관리가 수질을 중심으로 이루어져야 하며, 이를 위해 유럽의 국가들과 같이 환경부를 중심으로 물관리일원화가 이루어져야 한다고 주장하였다. 보전중심 옹호연합은 2017년 대선과정에서 더불어민주당과 연합하였으며, 환경부로의 물관리일원화는 문재인대통령의 대선공약과 국정과제에 포함되게 된다.

(3) 정책하위체계의 결정과 정책/변동

2018년 5월이 이루어진 물관리체계 개편은 1994년 이후 약 30여 년 간 고착화되었던 수량과 수질의 이원화체계를 일원화한 획기적인 사건이었다. 2017년 3월 헌법재판소의 판결에 따라 박근혜대통령이 탄핵을 당하게 되고, 2017년 5월 탄생한 문재인정부는 대통령선거과정에서 물관리일원화를 국정과제(59번)로 포함했고, 출범이후 제5호 업무지시로 물관리일원화를 지시했다. 이후 환경부와 국토부를 중심으로 물관리일원화를 위한 준비작업을 수행했다. 그동안 물관리일원화에 유보적인 입장을 보여왔던 국토부를 대표하는 김현미장관도 환경부로 수량과 수질을 통합하여 관리하는 것이 바람직하다는 입장을 나타냈다.²⁹⁾ 이에 따라 행정부 내에서 물관리체계를 환경부를 중심으로 할 것인가, 아니면 국토부를 중심으로 할 것인가의 문제는 끝난 상황이 되었다.

그러나 실제 국토부에서 관장하고 있는 수량을 포함한 물관리 업무를 환경부로 이관하기 위해서는 정부조직법 개정이 필요했다. 이에 따라 개발중심 옹호연합과 보전중심 옹호연합 사이의 싸움은 전선을 국회로 옮겨 지속되었고, 2017년 5월부터 2018년 5월까지 1년이라는 시간이 더 소요되었다. 국회에서 물관리체계를 둘러싼 전선은 물관리일원화를

27) 토목학회의 의견을 대변한다고 볼 수 있는 대한토목학회지에 실린 김승(2017: 14)의 논문에 따르면, 통합수자원관리란 '단일조직'이 아니라 '단일계획'을 통해 이루어지는 것을 의미한다고 주장한다.

28) 바른미래당 지상욱의원은 자신이 토목공학자임을 밝히면서, 우리나라의 물관리체계는 우리와 환경이 비슷한 강우 주기 패턴을 가지고 있는 중국과 일본의 사례를 참고하여 국토부에서 물 관련 업무를 담당해야 한다고 주장한다(국회사무처, 2018b: 14-15).

29) 연합뉴스. 2017. 여야, 김현미 청문회서 '물관리 일원화' 찬반 공방. 2017년 6월 15일자.

찬성하는 여당 의원들과 이를 반대하는 야당 의원들³⁰⁾ 사이의 갈등으로 전개되었다.

국토교통상임위에서 의원들은 환경부로 물관리를 일원화하는 정부조직법 개편에 대해 큰 이견을 보였다. 상임위 토론에서 바른미래당 소속의 이학재의원은 환경규제만 담당해온 환경부가 수자원개발이나 자연재해 대처 역량이 있는지 의문이며, 수자원개발은 도로·주택의 건설과 물관리 업무의 연계가 필요하며, 댐의 관리나 수자원 확보 등 환경과 큰 상관이 없는 업무를 환경부가 맡는 것은 비효율적이라고 주장하였다(국회사무처, 2018a: 17). 반면 물관리일원화협의체의 위원장을 맡았던 바른미래당의 주승용의원은 문재인정부가 수량보다는 수질을 중요시해야겠다는 시대정신을 반영하여 환경부로의 일원화를 채택했다고 인정하며, 우여곡절³¹⁾을 거쳐 국회 내 교섭단체 사이의 합의로 물관리체계 개편을 위한 정부조직법 개정안이 만들어진 점을 존중하여야 한다고 주장하였다(국회사무처, 2018a: 18).

국회본회의에서 물관리체계 개편 관련 법안에 대해 송석준(자유한국당), 이학재(바른미래당), 지상욱(바른미래당) 의원은 반대토론을, 주승용(바른미래당) 의원은 찬성토론을 전개하였다. 송석준의원은 규제부처인 환경부가 물관리를 하게 될 경우 새로운 규제가 양산될 수 있다고 주장하였다. 이학재의원은 국회가 국가적으로 중요한 물관리 관련 3법을 정치적 목적 달성을 위해 끼워넣기 식으로 거래하는 행태는 심각한 문제라고 주장하였다(국회사무처, 2018b: 13). 지상욱의원은 환경부로의 물관리일원화는 유럽의 8개국에서만 도입하고 있는 제도로, 이들 나라는 우리나라와 강우주기가 다르며, 오히려 우리나라와 강우주기가 비슷한 중국, 일본 등은 국토수리부에서 물관리 업무를 담당하고 있다고 주장하였다(국회사무처, 2018b: 15). 이에 대해 주승용의원은 국토교통위원회에서 펼쳤던 내용과 유사한 찬성토론을 전개하였다.³²⁾ 결국 2018년 5월 28일 물관리체계 개편과 관련된 3법은 국회 본회의에서 찬성 의결되었다.³³⁾

30) 야당의원들 중에서 자유한국당 의원들은 대체로 반대하는 입장에 섰으나, 바른미래당 의원들은 개별 의원에 따라 입장을 달리했다.

31) 이에 대해 주승용의원은 물관리일원화에 대해 여야 간에 상당히 논란이 많아서, 2017년에 국회 내 각 교섭단체가 참여하는 8인협의체를 만들어 두 달 동안 논의했음에도 결론이 나지 않았으며, 결국 결정권을 각 교섭단체 원내대표에게 위임하여 각 교섭단체 사이의 합의를 거쳐 2018년 5월의 물관리체계 개편이 이루어졌다고 밝히고 있다(국회사무처, 2018b: 18).

32) 주승용의원은 물관리업무를 환경부로 이관하는 것을 전적으로 찬성하는 것은 아니지만, 관련 업무를 단일부처로 통합하는 것과 교섭단체간 합의를 존중해야 한다는 입장임을 강조하였다.

33) 국토부의 수량업무를 환경부로 이관하는 정부조직법 개정안에 대한 표결은 재석 248인 중 찬성 148인, 반대 73인, 기권 27인으로 찬성률이 59.7%로 나타났다. 물관리기본법 제정안에 대한 표결은 재석 225인 중 찬성 175인, 반대 26인, 기권 24인으로 찬성률이 77.8%에 달했다. 물관리 기술발전 및 물산업 진흥에 관한 법률 제정안에 대한 표결은 재석 198인, 찬성 173인, 반대 15인, 기권 10인

2) 물관리체계 개편의 외부적 영향요인

(1) 물관리체계의 외부적 유지요인

1994년에 형성된 물관리체계가 2018년까지 25년간 지속될 수 있었던 외부적 요인을 본 연구의 분석틀에 포함된 문제의 기본적 속성과 안정성, 사회경제적 구조의 안정성, 기본적인 헌법질서의 안정성, 정부체계의 안정성 등 4가지 측면에서 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 물관리체계와 관련된 문제의 기본적 속성은 30여 년간 크게 변하지 않았다고 볼 수 있다. 물은 전형적인 공유재(commmons)로서 비배제성과 경합성의 특징을 지니고 있기 때문에 공동체의 자율적 규약 또는 정부의 강제적 규제를 통해 공적으로 관리될 필요가 있다. 우리나라는 하천법에 근거하여 국가가 물의 소유권을 지니고 있으며, 기능을 중심으로 중앙부처들이 치수, 용수, 환경과 관련된 정책을 담당하는 물관리체계가 유지되어 왔다. 전문가들은 다수의 부처에서 물관리업무를 담당하기 때문에 업무중복과 통합조정 부재에 따른 물관리의 비효율성 문제를 제기하여 왔다.³⁴⁾ 그러나 물관리와 관련된 주요 부처인 국토부와 환경부의 주장을 대변하는 개발중심 옹호연합과 보전중심 옹호연합의 팽팽한 대결국면이 지속됨에 따라 물관리체계의 개편은 학계, 국회를 중심으로 지속적으로 논의되었음에도 불구하고, 실제 유의미한 변화는 나타나지 않았다.³⁵⁾

둘째, 사회경제적 구조의 안정성 측면에서, 30여 년간 물관리체계를 둘러싼 사회경제적 환경은 지속적으로 변화하였지만, 물관리체계를 획기적으로 변화시킬 만큼 크지는 않았다고 볼 수 있다. 국가적으로 큰 위기였던 1997년의 IMF 경제위기, 2008년의 글로벌 금융위기를 겪는 가운데에서도 물관리체계를 개편해야 한다는 논의는 큰 힘을 얻지 못하였다. 1990년대 이후 낙동강을 중심으로 크고 작은 수질문제가 발생하면서 수질을 담당하는 환경부를 중심으로 물관리를 일원화해야 한다는 주장이 힘을 얻었지만, 실제 물관리체계의 변화로 이어지지 않는 못하였다.

셋째, 기본적 헌법질서의 측면에서, 물관리와 관련된 헌법적 질서는 30여 년간 변하지 않았다. 1987년에 개정된 현행 헌법은 수산자원, 수력, 국토, 환경보전의 관점에서 물과

으로 찬성률이 87.4%에 달했다. 다른 2개의 법률에 비해 정부조직법 개정안에 대한 국회 내 반대가 상대적으로 심했음을 반영하는 것이라 할 수 있다(국회사무처, 2018b).

34) 한국정책학회는 물관리를 일원화하면 30년간 경제효과가 15.7조에 달한다고 발표하였다(중앙일보 2017년 11월 22일자 참조).

35) 이에 대해 김철회(2013b)는 역사적 제도주의의 측면에서 국토부의 권력이 환경부의 권력을 압도함에 따라 국토부 중심의 물관리체계가 지속되었다고 분석하였다.

관련된 규정을 가지고 있으며,³⁶⁾ 특히 국가는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 그에 대한 제한과 의무를 부과할 수 있도록 하고 있다. 또한 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 하고, 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정하도록 하고 있다. 결국 헌법적 수준에서 물관리체계에 대한 구체적인 언급은 없으며, 국회를 통해 제정되는 법률을 통해 결정될 수 있는 구조였다고 볼 수 있다.

넷째, 정부체계의 안정성 측면에서, 지난 25년간 국토부와 환경부의 조직은 큰 변화 없이 유지되었다. 정권교체와 함께 단행된 정부조직개편에서, 국토부의 경우 해양기능을 통합하여 국토해양부로 커졌다가 작아지기는 했으나, 기본적으로 국토관리기능이 유지되었다. 환경부는 수질, 대기, 토양 등의 질을 관리하는 기능을 지속적으로 담당하여 왔다. 정부체계 내 부처의 권력관계 측면에서도 국토부의 환경부에 대한 우위는 지속되어 왔다고 볼 수 있다.

(2) 물관리체계의 외부적 변화요인

앞에서 지난 25년 년간 물관리체계를 유지시켜왔던 외부적 요인들을 검토했다면, 여기에서는 2018년 5월에 물관리체계를 획기적으로 변화시켰던 외부적 요인들을 사회경제적 변화, 여론의 변화, 정치체계의 변화 등을 중심으로 검토해보고자 한다.

첫째, 사회경제적 변화의 측면에서, 2016년부터 2017년까지 진행되었던 소위 ‘촛불혁명’은 1987년 6월 민주화운동에 버금가는 사회적 변화를 유발하였다고 볼 수 있다. 박정희정권 이후 군부독재에 항거했던 1987년 6월 항쟁은 기존 정권의 항복을 얻어내고, 결국 헌법 개정을 이끌어 낸 바 있다. 2016년 최순실의 국정농단을 계기로 촉발된 촛불혁명은 박근혜대통령의 탄핵을 이끌어내고, 사실상 정권교체를 이루어냈다고 볼 수 있다. 또한 1987년과 같이 즉각적인 헌법 개정은 이루어지지 않았지만, 대통령 및 국회를 통한 헌법 개정의 가능성이 높아지고 있다. 이러한 사회적 변화는 기본적으로 이명박 및 박근혜정부 동안 기득권³⁷⁾에 의해 형성되었던 사회적 부조리를 획기적으로 타파하는 방향으로 이어지고 있다. 기존 정권들에 의해 유지되었던 물관리체계는 사회적 부조리였다고 볼 수는 없으나, 촛불혁명과 같은 거대한 사회적 변화와 맞물려 변화할 기회를 갖게 되었다고 볼 수 있다.³⁸⁾

36) 헌법 제120조-제122조 및 헌법 제35조 참조.

37) 문재인정부는 이명박, 박근혜정부에서 형성되었던 사회적 부조리를 ‘적폐’라고 명명하며, 적폐청산을 국정과제로 삼고 있다.

둘째, 여론의 변화 측면에서, 4대강사업에 대한 비판 여론이 물관리체계의 변화에 큰 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 이명박정부가 약 22조원의 재정을 투입한 4대강사업은 끊임없는 논란의 대상이 되었다. 4대강사업으로 16개의 보가 설치됨에 따라 수량은 어느 정도 확보하게 되었다. 그러나 4대강에 녹조가 심해지는 등 수질문제가 크게 부각되었다. 이에 따라 4대강 사업에 대한 여론은 부정적인 의견이 강화되었다고 볼 수 있다. 여론조사기관인 리얼미터에 따르면, 4대강 사업에 대한 여론은 4대강 사업이 진행되는 동안은 2009년 12월 기준 찬성 35.9%, 반대 51.0%, 2010년 3월 기준 찬성 36.7%, 반대 49.9%, 2010년 8월 기준 찬성 42.7%, 반대 43.3% 등으로 조사되어,³⁹⁾ 찬성과 반대의 차이가 줄어들었다. 그러나 문재인정부 출범이후 2017년 5월에 실시된 4대강 사업에 대한 정책감사에 대한 여론은 찬성 78.7%, 반대 15.4%로 감사원을 통해 감사를 실시해야 한다는 의견이 압도적으로 우세한 것으로 나타났다.⁴⁰⁾ 이는 4대강 사업에 대한 여론이 매우 악화되었음을 반영하는 것이라 할 수 있다. 특히 환경단체들은 수질 악화의 원인으로 4대강 사업을 지목하고, 16개 보의 수문을 개방하는 것을 넘어, 보를 철거함으로써 4대강을 생태중심으로 관리하여야 한다고 주장하였다.⁴¹⁾ 4대강사업을 비판하는 여론은 4대강사업을 주도적으로 추진했던 국토부에 대한 비판으로 이어졌고, 국토부의 물관리 기능을 환경부로 일원화해야 한다는 주장에 힘을 실어주게 되었다고 볼 수 있다.

셋째, 정치체계의 변화 측면에서, 2018년 5월에 물관리체계를 변화시킨 가장 중요한 외부요인으로 박근혜정부로부터 문재인정부로의 정권교체를 들 수 있다. 소위 보수 기득권층의 지지로 탄생되었던 박근혜정부와는 반대로, 2017년 5월에 탄생한 문재인 정부는 촛불혁명과 진보적 집단의 지지로 탄생하였다. 문재인정부는 대통령선거과정에서 환경부로 물관리 업무를 일원화하는 것을 국정과제에 포함시켰으며, 실제 대통령에 당선된 이후, 국토부와 환경부에 대해 환경부를 중심으로 물관리를 일원화할 것을 지시하였다. 이에 따라 행정부는 일사분란하게 환경부 중심의 물관리일원화를 추진하였고, 국회에서는 여당이면서도 다수당인 더불어민주당이 당론으로 물관리체계의 개편을 추진하게 되

38) 특히 촛불혁명을 이끌었던 시민단체들에 환경운동단체들이 포함되었다는 점에서, 정권교체와 함께 이들이 지지하는 방향으로 물관리체계가 변화될 요인이 생겼다고 볼 수 있다.

39) 리얼미터 홈페이지(<http://realmeter.net>) 참조.

40) 2017년 시점에서 4대강사업에 대한 찬반 여론을 실시한 여론조사는 없어, 4대강사업 정책감사에 대한 여론을 통해 간접적으로 여론의 추이를 검토하였음을 밝힌다. 동 조사도 여론조사기관인 리얼미터 홈페이지의 내용을 참고하였다.

41) 환경운동연합은 논평을 통해 4대강 보 철거와 재자연화를 희망한다고 밝히고 있다(환경운동연합 홈페이지(<http://kfem.or.kr>) 참조).

었다.⁴²⁾

3) 물관리체계 개편의 내부적 영향요인: 정책창도자(주승용의원)의 역할

물관리체계의 변동을 위한 외부적 요건으로서 촛불혁명 이후 정권이 교체되고, 문재인 대통령의 물관리일원화 추진에 대한 업무지시가 있었음에도 불구하고, 실제 물관리체계의 개편이 이루어지기 위해서는 국회에서 관련 내용을 포함한 정부조직법 개정안이 통과되어야 했다. 여당인 더불어민주당은 국회 다수의석을 차지하고 있음에도 불구하고, 야당인 자유한국당(새누리당)이 물관리체계의 개편에 반대함에 따라, 여당은 정부조직법 개정을 강력하게 추진하지 못하였다. 이에 따라 물관리체계의 개편은 대통령의 업무지시 이후 1년 가까이 국회를 통과하지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 주승용의원은 국회물관리일원화협의체의 위원장을 맡아 여야 간의 의견을 조율함으로써, 물관리체계의 개편과 관련된 법률을 통과시키는데 주도적 역할을 수행한 정책창도자였다고 볼 수 있다. 주승용의원은 1952년 전남 고흥에서 태어났으며, 1991년 지방선거에 출마하여 정치를 시작한 이후, 전라남도 지역에서 4차례 국회의원에 당선되었으며, 2018년에는 국회부의장으로 임명된 바 있다. 이하에선 동 연구가 설정한 분석모형에 기초하여 정책창도자로서 주승용의원의 역할을 사회적 네트워크 형성, 협상을 위한 문제정의, 정책변동을 위한 팀 형성, 적극적 위험감수 등을 중심으로 검토해보고자 한다.⁴³⁾

첫째, 정책창도자로서 주승용의원은 20대 국회가 시작된 2016년부터 물관리에 관심을 가지고, 물과 관련된 조직, 전문가, 시민단체 등과 긴밀한 사회적 네트워크를 형성하였다.⁴⁴⁾ 특히 주승용의원은 2016년 8월 국회물관리연구회를 출범시키고, 12회에 걸친 전문가 세미나와 간담회를 개최함으로써 사회적 네트워크를 강화하였다.⁴⁵⁾

42) 그러나 앞에서 검토한 바와 같이, 국회에서의 물관리체계 개편은 행정부와 같이 일사천리로 진행되지 않았다. 개발중심의 옹호연합에 포함된 국토부 관계자, 토목 및 건설 사업자 및 관련 전공자들은 소위 ‘물밑작업’을 통해 국회 논의과정에서 환경부 중심의 물관리일원화를 반대했다고 볼 수 있다. 이러한 결과로 물관리일원화는 1년 정도 지체되었으며, 국회 교섭단체간 정치적 타협으로 본회의를 통과했으나, 정부조직법 개정안에 대한 찬성률이 60%에 미치지 못하는 59.7%에 그쳤던 것으로 평가된다(국회사무처, 2018b).

43) 이를 위해 본 연구는 주승용의원의 활동과 관련된 문헌을 보도자료, 신문 등을 통해 확보하고, 미진한 부분은 인터뷰를 통해 확보하였음을 밝힌다.

44) 주승용의원과의 인터뷰에 따르면, 주의원은 2015년까지 교통사고를 줄이는데 관심을 가지고 교통안전포럼을 중심으로 활동했으나, 20대 국회가 출범한 2016년 이후로 물관리의 중요성을 인지하고, 통합물관리체계를 구축하기 위한 활동에 집중했다고 밝혔다.

45) 워터저널(2016), “[화제의 국회연구단체] 국회의원 연구단체 ‘국회 물관리연구회’ 출범”(http://www.

둘째, 주승용의원은 물관리체계의 문제를 정부부처 사이의 밥그릇 싸움으로 정의하는 것이 아니라, 예산낭비, 규제 중첩으로 인한 비효율, 즉 공익의 문제로 정의함으로써 이해관계자 사이의 협상을 이끈 것으로 평가된다. 국회에서는 1997년부터 20년 동안 통합 물관리를 내용으로 하는 물관리기본법이 논의돼 왔지만, 정부부처를 비롯한 각계의 의견을 좁히지 못한 채 표류하고 있었다. 이에 대해 주승용의원은 물관리체계의 분산으로 인해 사업간 상충, 예산의 중복, 규제의 중첩 등으로 불필요한 예산낭비⁴⁶⁾가 발생하고 있다고 주장하며, 통합물관리의 필요성을 강조하였다.⁴⁷⁾ 또한 가장 반대가 심했던 자유한국당(새누리당)을 설득하기 위해서는 보수당이 지지하는 산업육성을 위한 물산업진흥법과 전체 물산업을 통합·조정할 수 있는 국가물관리위원회를 신설하는 방안을 포함하는 물관리기본법을 함께 제시하여 정치적 타협을 이끌어내었다.⁴⁸⁾

셋째, 주승용의원은 물관리체계 개편을 추진하는 조직으로 2016년에 국회물관리연구회를 출범시켰다. 동 연구회에는 회원으로 국민의당, 민주당 의원이 포함되었고, 준회원으로 새누리당 의원이 포함되었다.⁴⁹⁾ 동 연구회는 2018년 5월까지 12회의 전문가 세미나 및 간담회를 개최하여 물관리와 관련된 정부기관, 전문가, 학회, 시민단체 등의 의견을 조율하였다. 또한 주승용의원은 2017년 9월 25일 국회에 결성된 물관리일원화협의체⁵⁰⁾의 위원장을 맡았고, 동 협의체는 환경부, 국토부 및 농식품부, 행안부, 산업부 등 관계부처로부터 업무보고를 받고, 공청회를 개최함으로써 물관리체계의 개편에 대한 다양한 의견을 조율하였다.

넷째, 주승용의원은 통합물관리에 대한 신념을 기초로 야당의원으로서 여당의 정책을

waterjournal.co.kr/news/articleView.html?idxno=32770).

46) 주승용의원의 보도자료에 따르면, 물관리일원화로 예산 낭비요소를 통합조정하고, 깨끗한 물을 확보하면 향후 30년간 약 15조 7천억원의 경제적 효과가 있는 것으로 분석되었다고 밝히고 있다(주승용의원 보도자료, “주승용의원, 지속가능한 물 관리를 위한 정부조직법 일부개정법률안 발의”, 2017년 11월 24일 참조).

47) 주승용의원 보도자료, “물관리 기본법 국회본회의 통과”, 2017년 5월 28일.

48) 주승용의원은 인터뷰에서, 정부조직법과 함께 물관리기본법, 물산업진흥법을 통해 반대측에 염려하는 문제를 극복하고, 정치적 타협을 유도하였다고 밝혔다.

49) 국회물관리연구회의 회원은 주승용대표의원(국민의당), 이개호(더불어민주당, 책임연구원), 박주선, 정동영, 손금주, 김경진, 최도자, 이용주, 윤영일(이상 국민의당), 강창일(더불어민주당) 등 10명이며, 준회원은 이군현, 이명수, 김성찬, 곽대운(이상 새누리당) 등 4명이었다(주승용의원 보도자료, 2017년 6월 21일자 참조).

50) 국회물관리협의체의 최초 구성원은 주승용 위원장(국민의당), 서형수(민주당), 민홍철(민주당), 장석춘(한국당), 정용기(한국당), 이상돈(국민의당), 지상욱(바른정당), 이학재(바른정당) 등 8명이었다(주승용의원 보도자료, 2017년 11월 8일자 참조).

지지하는 등 위험을 감수했던 것으로 평가할 수 있다. 통상 야당의원은 여당의 정책을 비판함으로써 자신의 존재감을 나타내려고 한다. 그러나 주승용의원은 국회 본회의 토론에서 물관리일원화를 통해 예산낭비와 비효율성을 극복해야 한다는 신념에 기초하여 정부와 여당이 추진하는 환경부로의 일원화를 찬성하는 입장을 표명하였다.

〈표 5〉 본 연구의 주요 분석결과

분석대상		분석결과	
정책하위체계		'개발중심' 옹호연합 · 신념과 자원: 경제적 문제, 효율성 중심, 토목/건설 관계자 · 전략과 행동: 국토부의 수량기능 유지, 위원회조직(심의) - '보전중심' 옹호연합 · 신념과 자원: 생태적 문제, 지속성 중심, 환경/수질 관계자 · 전략과 행동: 환경부로의 일원화, 환경시민단체의 지지	
외부요인	유지요인	- 문제의 기본적 속성	공유재로서의 물의 속성: 국가의 관리주체 지속 물관리 전략의 양면성 지속(개발 vs 보전)
		- 사회경제적 안정성	사회경제의 안정성 지속
		- 헌법적 질서구조	1987년 이후 헌법 체계 유지
	변화요인	- 외부사건의 발생	2016-2017년 촛불혁명과 정권교체
		- 여론의 변화	4대강사업에 대한 비판적 여론 증대
		- 정치체계의 변화	2017년 이후 국토부의 환경부에 대한 권력우위 소멸 국회의 정치적 타협
정책창도자(주승용의원)의 역할		- 사회적 관계 형성 2016년부터 물관리체계의 개편에 관심 2016년 8월 국회물관리연구회 출범 이후 물관련 관료, 전문가, 학회, 시민단체와 긴밀한 사회적 관계 형성 - 문제의 새로운 정의 물관리체계 개편을 정부부처, 이해관계자의 밥그릇 싸움이 아닌 예산낭비, 중복규제 등의 공익문제로 전환 상위 법률인 물관리기본법, 물산업진흥법을 함께 제시하여, 반대측을 설득함 - 추진 조직의 형성 2016년 국회물관리연구회출범 후 12회의 세미나/간담회 개최 2017년 국회물관리협의체 위원장 - 위험의 감수 야당의원으로서 정부·여당의 정책에 찬성함	

2018년 5월 국회에서 이루어진 물관리체계의 개편은, 형식적 측면에서는, 교섭단체(원내대표) 사이의 정치적 타협의 결과라 할 수 있다. 그러나 내용적 측면에서는, 국회 논의과정에서 주승용의원이, 야당의원임에도 불구하고, 물관리연구회를 출범시키고, 물관리협의체 위원장을 맡아, 다양한 대안을 제시함으로써 이견을 적극적으로 조정할 결과였다고 평가할 수 있다. 이는 이해관계에서 중립적인 관련 학회들이 주승용의원의 공

로를 인정한데에서 반증된다. 2018년 7월 대한상하수도학회, 한국물환경학회, 한국수자원학회 등 물관련 3개 학회는 통합물관리의 초석을 다지는데 크게 기여한 공로를 인정하여 주승용의원에게 공로패를 수여하였다. 정치적으로 중립적인 기관인 학회가 특정 정치인에게 공로패를 부여한 것은 주승용의원이 물관리체계의 개편에 정책창도자로서 주도적인 역할을 수행했음을 인정한 것으로 평가된다.

IV. 결론

본 연구는 2018년 5월에 이루어진 물관리체계의 변화와 유지에 영향을 미친 요인을 옹호연합모형(ACF)과 정책창도자모형(PEM)을 통합한 모형에 기초하여, 정책하위체계, 외부적 유지/변동요인, 정책창도자의 역할 등을 중심으로 분석하였다. 분석결과, 첫째, 정책하위체계는 ‘개발중심’ 옹호연합과 ‘보존중심’ 옹호연합이 갈등해왔으며, 전자는 물관리의 문제를 경제적 관점에서 접근하고, 국토부, 토목 및 건설 관련자의 지지를 받은 반면, 후자는 물관리 문제를 생태적 관점에서 접근하고, 환경부, 환경 및 수질 관련자, 환경시민단체의 지지를 받아온 것으로 나타났다. 둘째, 물관리체계의 외부적 유지요인으로 국토부의 환경부에 대한 권력우위, 1990년대에 형성된 이해관계의 지속성 등이 영향을 미친 것으로 나타났다. 이러한 유지요인은 2018년 5월 국토부의 수량관리 기능이 환경부로 이전되고, 국가물관리위원회의 탄생으로 물관리정책의 총괄·조정 가능성이 증대되는데도 불구하고, 국토부에 하천관리기능이 유지되고, 나머지 3개 부처의 기능이 유지될 수 있게 만든 요인이라 할 수 있다. 셋째, 물관리체계의 외부적 변화요인은 2016-2017년도에 발생했던 촛불혁명과 2017년도의 정권교체, 4대상사업에 대한 반대여론, 그리고 2018년도의 여야 교섭단체 사이의 정치적 타협 등인 것으로 나타났다. 이러한 요인들은 물관리체계가 급격하게 변화하게 만든 단기적 기회요인으로 볼 수 있지만, 이러한 변화의 이면에는 30여 년간 기존 물관리체계의 문제점을 지적하면서, 생태 및 수질 중심으로 물관리체계가 바뀌어야 한다는 보존중심 옹호연합의 전략적 행동이 있었음을 충분히 고려할 필요가 있다. 마지막으로 국회 내에서 물관리체계를 변동시킨 요인은 정책창도자의 역할 수행했던 주승용의원이었던 것으로 분석되었다. 주승용의원은 정책창도자로서 물관리체계의 변동을 위해 문제를 새롭게 정의하고, 추진조직을 형성하여 상반되는 옹호연합 사이의 의견을 조율하는 등 주도적인 역할을 수행하였다.

결론적으로 2018년 5월에 이루어진 물관리체계의 변동은 국회라는 조직의 관점에서

볼 때, 외부적으로 촛불혁명, 정권교체와 같은 사건의 발생이 변화의 기회를 제공했고, 내부적으로 야당의원이었던 주승용의원이 정책창도자로서 주도적인 역할을 수행함으로써 가능했던 것으로 분석된다. 반면 모든 물관련 기능을 하나의 부처로 통합할 필요성이 있었음에도 불구하고, 국토부의 하천관리, 농림부의 농업용수, 산업부의 수력발전, 행안부의 방재 기능이 그대로 유지되었는데, 이는 부처의 기득권을 유지하기 위한 관료와 이익집단을 포함한 정책지연합의 저항이 여전히 크게 작용했기 때문으로 분석된다. 이러한 결과는 특정한 제도나 정책이 정권교체, 사회경제적 변화 등의 영향으로 변화할 기회가 열리고, 정책창도자가 주도적인 역할을 수행함으로써 변동할 수 있음에도 불구하고, 기존 질서에 부리를 내린 이해관계의 영향으로 그 변화가 매우 제한적일 수밖에 없다는 점을 확인해주는 것이라 할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 2018년 5월 20년 만에 이루어진 물관리체제의 변동을 옹호연합모형(ACF)과 정책창도자모형(PEM)을 통합한 모형을 토대로 분석한 최초의 연구로서 선행연구와 차별되며, 향후 유사한 정책변동 사례를 연구하는데 학술적으로 유용하게 활용될 수 있을 것으로 보인다. 다만 특수한 사례를 다루고 있는 연구로서 일반화의 문제가 있다는 점을 인정하며, 향후 다양한 후속 연구를 통해 보완될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회사무처. (2018a). 제360회 국회(임시회) 국토교통위원회회의록(2018년 5월 25일) 제2호.
- _____. (2018b). 제360회 국회(임시회) 국회본회의회의록(2018년 5월 28일) 제6호.
- 김 승. (2017). 환경부 물관리일원화 문제점과 대안. 「대한토목학회지」 제65권 제7호(통권 제448호): 13-19.
- 김이수. (2010). 옹호연합의 연합행태에 관한 실증적 연구: 3려(여수시, 여천시, 여천군) 통합과정을 중심으로. 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 21(2): 55-87.
- 김창수. (2016). 경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석. 「지방정부연구」 20권 1호. 135-159.
- 김철회a. (2013). 물 관리 행정체제, 어떻게 바뀌어야 하는가?: 전문가 인식조사를 중심으로. 「한국콘텐츠학회지」 제13권 제10호: 266-277.

- 김철회b. (2013). 물 관리 행정체계, 왜 변하지 않는가?: Mahoney의 자기강화모형 관점에서. 「행정논총」 51권4호: 167-194.
- 박종관. (2017). 우리나라 물 관리의 문제점과 발전방안. 「한국콘텐츠학회논문지」 17(10): 538-547.
- 박형준. (2017). 효율적인 물관리체계 개선방안: 통합적 물관리체계 정책 시스템 구축논의. 2017 정책학회 추계학술대회 발표.
- 신용배·전진석. (2011). 옹호연합모형을 통한 수도권 공장총량제 정책변동 분석. 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 21(4): 485-508.
- 유 훈. (2001). 정책변동과 정책활동가. 「행정논총」 제39권 제1호: 23-42.
- 전진석. (2003). 새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형. 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 14(2): 207-234.
- _____. (2013). 정책옹호연합모형을 통한 한·미 자유무역협정 사례 분석. 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 16(4): 405-428.
- _____. (2014). 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석: 국내 학술지 게재 논문을 중심으로. 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 25(2): 1-28.
- 전진석·이선영. (2015). 옹호연합모형과 정책 네트워크의 결합모형을 통한 의료민영화 정책변동에 관한 연구. 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 385-414.
- 조만형·김이수. (2010). 옹호연합 틀(ACF)을 활용한 교육정책이해관계자간 정책갈등에 관한 실증적 연구. 충남대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」 21(1): 119-150.
- 최성구·박용성. (2014). 1세중시 정책변동 과정에 관한 연구 -정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로-. 「한국정책학회보」 23권 4호: 371-412

2. 외국문헌

- Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible, and Karin Ingold. (2017). "The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program." In *Theories of the Policy Process*, edited by Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier, 135-171. 4th edition. Hachette Book Group: Westview Press.
- Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible, and Paul A. Sabatier. (2014). "The Advocacy Coalition Framework: Foundation, Evolution, and Ongoing Research." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 183-224. 3rd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Henry, Adam Douglas, Mark Lubell, and Michael McCoy. (2011). "Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, no. 3: 419-444.
- Ingold, Karin, and Frederic Varone. (2012). "Treating Policy Brockers Seriously: Evidence from

- the Climate Policy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, no. 2: 319-346.
- Jenkins-Smith, Hank, Gilbert St. Clair, and Brian Woods. (1991). “Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time.” *American Journal of Political Science* 35: 851-872.
- Jones, Michael, and Hank Jenkins-Smith. (2009). “Trans-subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change.” *Policy Studies Journal* 37, no. 1: 37-58.
- Kim, Duckjoon. (1996). The Emergence of Policy Entrepreneurs in Local Communities. *Korean Review of Public Administration*, Vol. 1, No.1: 291-314.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Little: Brown and Company.
- _____. (1995). *Agenda, Alternatives and Public Policies* (2nd Ed.). Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Larsen, Jakob Bjerg, Karsten Vranbaek, and Janine M. Traulsen. (2006). “Adocacy Coalitions and Pharmacy Policy in Demark.” *Social Science and Medicine* 63. no. 1: 212-224.
- Leach, William D., and Paul A. Sabatier. (2005). “To Trust and Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking.” *American Political Science Review* 99. no 4: 491-503.
- Lee, Jeongho and Younghoon Choi. (2015). Policy Entrepreneurs and Reinventing Government Movement: Empirical Evidence from Local School Choice Movement Tools. *한국공공관리학보 제29권 제3호*: 153-175.
- Leifeld, Philip. (2013). “Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics.” *Policy Studies Journal* 41, no.1: 169-198.
- Mintrom, Michael and Sandra Vergari. (1996). "Advocacy Coalition, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No.3,: 420-434.
- Mintrom, Michael and Phillip Norman. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change". *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 4: 649-667.
- Nohrstedt, Daniel. (2008). “The Politics of Crisis Policy making: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy.” *Policy Studies Journal* 36, no.2: 257-278.
- Quattrone, George A., and Amos Tversky. (1988). “Constrasting Rational and Psychological Analysis of Politcal Choice.” *American Political Science Review* 82: 719-736.
- Sabatier, Paul A. (1986). “Top-Down and Bottom-Up Models Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis.” *Journal of Public Policy* 6: 21-48.
- _____. (1987). “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework.” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, no.4:

649-692.

Sabatier, Paul A., and Hank Jenkins-Smith. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

_____. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, 117-168. 1st ed. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarification." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, 189-222. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.

Weible, Christopher M. (2007). "An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 95-117.

Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Andrew Pattison. (2010). "Harnessing Expert-Based Information for Learning and the Sustainable Management of Complex Socio-ecological Systems." *Environmental Science and Policy* 13: 522-534.

Zafonte, Matthew, and Paul A. Sabatier. (1998). "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems." *Journal of Theoretical Politics* 10, no. 4: 473-505.

Zahariadis, Nikolaos. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 25-58. 3rd ed. Boulder, CO: Westview Press.

[신문 및 잡지 기사]

세계일보. (2018). "물관리 일원화' 20년 만에 종지부", 세계일보 2018년 5월 28일자.

아시아경제. (2010). "4대강 여론조사 '반대 49.9% vs 찬성 36.7%'. 2010년 3월 26일자.

연합뉴스. (2017). "여야, 김현미 청문회서 '물관리 일원화' 찬반 공방". 2017년 6월 15일자.

워터저널. (2016). "[화제의 국회연구단체] 국회의원 연구단체 '국회 물관리연구회' 출범"(http://www.waterjournal.co.kr/news/articleView.html?idxno=32770).

중앙일보. (2017). "물관리일원화하면 30년간 경제효과 15.7조". 2017년 11월 20일자.

한국환경방송. (2017). "물관리 일원화, 국토부 물밀 반격", 한국환경방송 2017년 6월 23일자.

[홈페이지]

국가법령정보센터(www.law.go.kr).

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>).

환경운동연합 홈페이지(<http://kfem.or.kr>)

ABSTRACT

What were the Factors Maintaining and Changing the Korean Water Management System in 2018?: Based on a Model Integrating the Advocacy Coalition Framework (ACF) and the Policy Entrepreneurship Model (PEM)

Cheolhoi Kim

This study analyzed the factors maintaining and changing the Korean water management system based on the Advocacy Coalition Framework (ACF) and the Policy Entrepreneurship Model (PEM). Korean water management functions have been distributed among five ministries, but coordination and integration of the functions have not been working well for 25 years. However, the water management system was changed in 2018 to transfer water quantity functions from the Ministry of Land, Infrastructure, and Transportation (MoLIT) to the Ministry of Environment (MoE) and to build a committee of national water management under the President. What were the factors maintaining and changing the water management system? The analysis was based on ACF and PEM. First, a ‘development centered advocate coalition’ and a ‘conservation centered advocate coalition’ have competed in the light of policy subsystems for last 25 years. The former were made up of civil engineering and construction communities that took an economic approach and were supported by MoLIT, while the latter were made up of water quality researchers and environmental movement organizations that took an ecological approach and were supported by MoE. Second, the key factors maintaining the system were the power dominance of MoLIT over MoE and the persistence of past interest relations. Third, the key factors for changing the system externally were the ‘candle light revolution’ and regime change in 2016-2017, public opposition to President Lee’s four-river project, and political compromise among negotiation groups in the national assembly. Fourth, National Assembly member Joo Seung Yong played a key role as a policy entrepreneur changing the water management system. These results support that integrating model of ACF and PEM is a useful framework for analyzing the factors maintaining and changing policy and institutional systems.

【Key words: ACF, PEM, Water Management System, Maintaining Factors, Changing Factors】