

# 물 관리 행정체계, 왜 변하지 않는가?:

## Mahoney의 자기강화모형 관점에서

김 철 회\*

### <目次>

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| I. 서론            | III. 물 관리 행정체계의 경로의존성 분석 |
| II. 이론적 논의와 분석 틀 | IV. 결론                   |

### <요약>

본 연구는 해방 이후 우리나라 물 관리 행정체계의 개편과정을 경로의존성의 관점에서 분석하였다. 현재 우리나라의 물 관리 행정체계는 다수의 부처가 관여하고 있는 반면, 조정과 통합이 제대로 이루어지지 않아 매우 비효율적이라는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 길게는 해방이후 60년, 작게는 1994년 이후 20 여 년 동안 큰 변화 없이 유지되고 있다. 본 연구는 그동안 학술적·실무적으로 물 관리의 효율성 강화를 위해 물 관리 행정체계를 획기적으로 개편해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고, 1994년 이후 물 관리 행정체계가 큰 변화가 없이 유지되고 있는 현상을 Mahoney의 자기강화모형 중 권력중심의 설명에 기초하여 분석해 보았다. 분석결과, 1994년에 형성된 물 관리 행정체계는 당시 상대적으로 유일한 대안이 아니었음에도 불구하고, 예측할 수 없었던, 연속된 낙동강 수질오염사고를 결정적 계기로 우연히 선택되었으며, 이후 많은 도전에도 불구하고 큰 변화 없이 견고하게 유지되고 있는 것으로 나타났다. 그 이유는 권력중심의 자기강화모형을 통해 잘 설명될 수 있는데, 기존 체계로부터 편익을 누리왔던 핵심엘리트 집단인 국토부 관료들이 새로운 제도의 탄생으로 편익이 축소되는 것을 최소화하기 위해, 공식 및 비공식적 권력행사를 통해 제도를 유지해 온 것으로 분석되었다. 즉 국토부 관료들은 환경부 중심으로 물 관리를 일원화해야 한다는 주장을 조정기구인 물관리위원회를 설립하는 대안으로 교체하거나, 국회의 논의과정에서 의사결정을 지연시키는 전략을 통해 저지함으로써 기존 체계를 유지해 온 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과와는 핵심엘리트의 지지를 받고 있는 제도는, 예측할 수 없는 특별한 계기가 발생하기 이전에는, 비록 그것이 비효율적일지라도, 변화되기 매우 어렵다는 것을 실증적으로 보여주고 있다.

**【주제어: 물 관리 행정체계, 경로의존성, 자기강화, 유연성, 권력중심 설명】**

\* 한남대학교 조교수(cheolhoi@naver.com)

논문접수일(2013.10.30), 수정일(2013.12.8), 게재확정일(2013.12.16)

## I. 서론

이명박정부가 핵심사업으로 추진했던 4대강 사업에 대한 평가가 분분한 가운데, 물 관리 행정체계에 대한 관심이 고조되고 있다. 그동안 우리나라의 물 관리 행정체제는 중앙부처 수준에서는 크게 수량과 수질로 나누어 전자는 국토부, 후자는 환경부가 담당하며, 농업용수는 농림부, 방재·안전부문은 안전행정부, 발전부분은 산업통상자원부 등이 관련 기능을 담당하는 등 전형적인 다 부처 관리체계를 유지해왔다. 이러한 물 관리 행정체계에 대해서는 다수 부처가 기능을 분담하고 있는 반면, 조정과 통합은 제대로 이루어지지 않아 물 관리의 효율성이 떨어지고, 궁극적으로 국민의 편익을 감소시킨다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다(안경섭, 2012; 윤경준, 2008; 박성제, 2010; 안형기, 2009). 그러나 1994년에 확립된 현재의 물 관리 행정체제는 거의 20여년이 지났음에도 불구하고 커다란 변화 없이 지속되고 있다. 그렇다면, 어떻게 전문가들로부터 비효율적이라는 비판을 받고 있는 제도가 오랜 세월 동안 생명력을 유지하고, 나아가 그 생명력을 강화하며 생존하고 있는 것일까? 또한 경로의존성을 지닌 제도는 영원히 변화되지 않는 것일까?

본 연구는 이 문제를 Mahoney(2000)의 경로의존성 모형에 기초하여 분석해보고자 한다. 경로의존성(path dependency)은 신제도주의의 한 분파인 역사적 제도주의의 중심개념 중 하나로, 초기의 역사적 사건이 이후의 사건에 인과적으로 영향을 미치는 것을 의미한다. 경로의존성을 강조하는 연구들은, 일단 우연성에 기초하여 탄생된 제도는 자기강화기제(self-reinforcing)를 통해 일정한 결정론적 패턴을 지니며, 커다란 변화 없이 유지되는 경향을 보인다고 주장한다(Mahoney, 2000: 510-514; 하혜수·이달곤, 2011: 306). 이러한 경로의존성을 강조하는 제도주의 이론은 전 세계에 존재하는 제도들이 효율성 또는 합리성을 기초로 하여 하나로 수렴되지 않고, 비효율적임에도 불구하고, 상황적 맥락성에 기초하여 다양한 형태로 분화, 유지되고 있는가를 설명하는 유용한 이론으로 활용되고 있다. 본 연구는 경로의존성에 관한 선행연구들을 이론적 측면에서 Mahoney(2000)의 모형을 중심으로 검토하여 분석 틀을 설정하고, 해방이후, 특히 1994년 이후 우리나라 물 관리 행정체계의 변화과정에 적용해보고자 한다. 이를 통해 전 세계적인 대세라 할 수 있는 통합물관리(IWRM, Integrated Water Resource Management) 개념에 반하고, 전문가 및 국회로부터 비효율성을 이유로 통합 또는 일원화되어야 한다는 주장이 지속되고 있음에도 불구하고,<sup>1)</sup> 1994년에 확립된 물 관리 행정체계가 현재까지 유지되고 이유를 밝혀보고자 한다.

1) 김철희(2013: 273-274)에 따르면, 물 관련 전문가들의 55.8%는 현행 물 관리 행정체계의 가장 큰 문제로 ‘부처간 물 관리 정책조정 실패’로 보고 있고, 77.0%는 새로운 조직의 신설을 지지하고 있는 것으로 나타났다.

## II. 이론적 논의 및 분석 틀

### 1. 선행연구의 검토

#### 1) 경로의존성 관련 선행연구

제도주의 연구에서 경로의존성(path dependency)의 개념은 초기의 역사적 사건이 이후의 사건에 인과적으로 영향을 미치는 것을 뜻한다(Pierson, 2004; Mahoney, 2000; 하연섭, 2002; 하혜수·양덕순, 2007). 주류경제학이라 할 수 있는 신고전파경제학에서는 모든 제도가 효율성을 기초로 수렴하게 되는 것이 합리적이라고 본다. 그러나 실제 역사적으로 존재했던 수많은 제도들 중에는 선택의 시점에서 비효율적이라고 평가될 수 있었지만, 논리적으로 설명될 수 없는 우연성에 기초하여 선택되고, 이후 장기간 생명력을 유지하는 제도들이 발견되었다. 이에 따라 제도경제학자들은 “왜 비효율적임에도 불구하고 특정한 제도가 선택되고, 유지되는가?”라는 연구질문을 제기하였고, 이에 대한 설명을 위한 분석 틀로서 경로의존성 모형을 개발하게 되었다고 볼 수 있다(Mahoney, 2000; North, 1990). 제도경제학에서 경로의존성 모형은 제도를 시간에 초점을 맞추어 분석하였고, 우연성에 기초하여 탄생한 초기의 제도가 자기강화기제(self-reinforcing mechanism)를 통해 재생산을 거듭하며, 제도의 동일성을 유지하게 된다고 본다. 이러한 자기강화모형은 학자들에 의해 비효율적이라고 비판을 받는 제도가 현실적으로 유지·강화되고 있는 현상을 설명하는데 유용한 방법론을 제공한다고 볼 수 있다. 경제학에서 출발한 자기강화모형은 사회과학 전반에 영향을 미쳤으며, 행정학 및 정책학 분야에서는 특정 제도 및 정책이 역사적으로 어떻게 생성, 유지, 강화되고 있는가를 설명하는 유용한 도구로 활용되고 있다. 나아가 효율에 기초한 효율성만 강조하는 제도경제학과는 달리 사회과학 분야에서 개발된 경로의존성 연구들은 제도의 유지·강화를 설명하기 위한 개념으로 효율 이외에 제도와 관련된 기능성, 권력, 가치관 등으로 확장함으로써 연구 영역을 넓혀가고 있다(Mahoney, 2000).

그동안 경로의존성과 관련하여 이루어진 행정학 및 정책학 분야의 선행연구들을 국내 연구를 중심으로 검토해보면 다음과 같다. 먼저 이론적 측면에서는 하연섭(2002), 정정길(2002) 등이 이론적 측면에서 신제도주의 중 역사적 제도주의의 일부 또는 시차적 접근방법의 적용으로서 경로의존성 모형을 소개하였다. 다음으로 실증적 측면에서는 경로의존모형을 다양한 사례에 적용한 연구들이 수행되었다. 김종성(2000)은 국내연구로는 초기에 경로의존성모형을 도입하여 미군정 행정조직의 경로의존성을 분석하였으며, 종전과 함께 한반도에 진주한 미국은 조선총독부의 행정조직을 그대로 승계하고, 지속적으로 중앙집권화를 강화하고, 경찰기구를 강화하는 등의 경로를 유지하였다고 주장하였다. 김정해(2003)는 경로의존성 모

형을 미국 대통령 정권인수기 조직화에 적용하였으며, 경로의존성을 유발하는 요인으로 대통령의 개인적 성향과 선호, 출신정당의 성향, 정치적·역사적 맥락을 강조하였다. 성지은(2003)은 경로의존성 모형을 정보통신정책에 적용하였으며, 역사적으로 정보통신정책의 환경이 변화되고 있음에도 불구하고, 정부의 주도적 역할, 기술방식, 사업계획서 심사방식 등은 지속화되는 경향이 있음을 밝혔다. 방민석·김정해(2003)은 대기업규제정책의 경로의존성을 분석하고, 제도적 맥락으로서 국가성격과 구조, 정책이데올로기, 정부-기업관계를, 제도변화의 결정요인으로서 위기요인, 외부적 압력, 정권교체 등을 포함하고 있다. 이미나(2004)는 공무원특별채용제도의 경로의존성을 분석하고, 정권교체, 권력관계 등 제도적 맥락 요인을 강조하였다. 정의창(2005)은 정부조직변화의 경로의존성을 분석하고, 정권의 변화에도 불구하고 정부조직의 모습이 변화되지 않은 것은 제도적 맥락이 경로의존성을 보이고 있기 때문이라고 주장하였다. 하혜수·양덕순(2007)은 공무원 정원관리제도의 경로의존성을 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로 분석하고, 기존 제도의 잔재가 합리적 선택을 제약하는 관성으로 작용하고 있고, 이러한 경로의존성에 영향을 미치는 요인으로 중앙부처 관료들이 사고와 가치체계를 지적하고 있다. 동 연구와 유사한 분석 틀에 기초하여, 하혜수·이달곤(2011)은 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성을 제도적 특성, 사고와 신념체계, 경로이탈 가능성을 중심으로 분석하였다. 이밖에도 진상현(2009)은 경로의존성 모형을 한국 원자력 정책에 적용하였고, 유홍립 외(2011)은 국민체육진흥기금 용자사업에 대한 경로의존성을 Mahoney의 자기강화모형을 토대로 분석하였고, 김민희(2012)도 교육지원청 기능개편의 경로의존성을 자기강화모형을 중심으로 분석하였다.

〈표 1〉 경로의존성 관련 대표적 선행연구의 검토

	세부 내용
이론연구	- 경제학적 측면의 경로의존성 연구(North, 1990, 2005; Greif, 2006) - 역사적 사회주의 측면의 경로의존성 연구(Mahoney, 2000; Pierson, 2000) - 신제도주의의 일부로서 경로의존성 연구(하연섭, 1999, 2002, 2006) - 시차적 접근방법과 경로의존성 연구(정정길, 2002)
사례연구	- 행정조직의 경로의존성 분석(김종성, 2000; 김정해, 2003; 정의창, 2005) - 정부정책의 경로의존성 분석(성지은, 2003; 방민석·김정해, 2004, 이미나, 2004; 하혜수·양덕순, 2007; 진상현, 2009) 지방행정체제 개편의 경로의존성 분석(하혜수·이달곤, 2011)

2) 물 관리 행정체제 관련 선행연구

본 연구의 대상이 되는 우리나라의 물 관리 행정체제에 대한 연구는 1990년대 이후 지속적으로 진행되어 왔다. 해방이후 1990년대 초반까지 우리나라는 물 관리는 국토교통부가 수

량을 중심으로 수행하여왔기 때문에 논란이 없었다. 그러나 1990년대 이후 낙동강 폐놀 사건 등 크고 작은 환경 및 수질문제가 발생하면서, 물 관리 행정체계를 수질을 중심으로 전환해야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다. 이후 환경부가 수질 및 수도와 관련된 업무를 관장하게 되면서 기능의 분산으로 인한 비효율성 문제가 본격적으로 제기되었고, 효율성을 강화하기 위해 국토부, 환경부, 안행부, 산업부, 농림부로 분산되어 있는 기능을 통합해야 한다는 연구들이 본격적으로 진행되었다(안경섭, 2012; 최지용, 1998; 박광국, 2007; 박성제, 2010; 안형기, 2009). 그러나 물 관리 행정체계의 효율화방안에 관한 연구들은 환경부 또는 국토부의 입장을 대변하는 정책연구용역보고서가 주류를 이루었고, 엄격한 의미의 학술적 논문으로 작성된 연구는 많지 않았다. 지금까지 진행된 선행연구들은 물 관리 행정체계의 비효율성을 밝히고, 물 관리 행정체계를 환경부 또는 국토부 등으로 통합하거나, 제3의 기관을 설립하여 통합해야 한다는 연구가 주류를 이루고 있다.<sup>2)</sup>

먼저 현행 물 관리 행정체계의 기능중복과 비효율성을 학술적으로 분석한 연구로 안경섭(2012)의 연구를 들 수 있다. 그는 실증적 관점에서 부처간 물 관리 정책 중복의 측면에서, 구체적으로 지하수관리 및 댐관리 기능에서 국토부, 환경부, 농림부, 안행부(소방방재청) 사이에 기능중복이 발생하고 있음을 지적하고, 이 문제를 해결하기 위한 대안으로서, 기존 부처 중심의 일원화와 제3의 통합조직을 신설하는 방안을 검토하고 있다. 다음으로 현재 분산된 기능을 단독 부처로 통합해야 한다는 연구들은 환경부, 국토부, 제3의 새로운 조직을 대안으로 제시하는 연구로 구분될 수 있다. 환경부로의 통합을 강조하는 연구들은 국토부가 지니고 있는 댐, 광역상수도 등 수량관리와 관련된 기능을 환경부로 일원화함으로써 물 관리 행정의 효율성과 형평성을 강화할 수 있다고 주장하고 있다(최지용, 1998; 김인환, 1997; 윤경준, 2008; 안형기, 2009). 국토부로의 통합을 강조하는 연구는 물 관리기능 배분의 개선 방안으로 단기적으로 국토부(구 건설교통부)의 수자원국을 확대·개편하여 5대강 유역별로 “유역물 관리청”을 신설하여 현재 환경부에 있는 상하수도 건설 및 관리기능을 (구)건설교통부로 이관하여 수량, 수질, 방재관리를 통합하는 형태를 제안하고 있다(한국수자원학회·한국행정연구원, 1998). 환경부, 국토부가 아닌 제3의 조직을 통해 물 관리 기능을 통합·조정해야 한다고 주장하는 연구는 국가물관리위원회의 설립 필요성을 강조하고 있다(노재화, 2003; 박성제, 2010).

2) 김철희(2013: 266-277)는 우리나라 물 관리 행정체계에 관한 선행연구를 통합조직을 중심으로 환경부, 국토부, 제3의 조직으로 통합을 주장하는 연구로 정리한 바 있다. 본고의 물관리 행정체계에 관한 선행연구의 정리는 김철희(2013)의 내용을 기초로 본 연구에 맞게 새롭게 작성되었음을 밝힌다.

〈표 2〉 물 관리 행정체계 관련 선행연구 정리

	세부 내용
기능중복과 비효율성	- 안경섭(2012) : 현행 물 관리 행정체계의 기능 중복과 비효율성 분석
물관리 체계의 통합 방안 모색	- 환경부 중심의 통합(최지용, 1998; 김인환, 1997; 윤경준, 2008; 안형기, 2009). - 국토부 중심의 통합(한국수자원학회·한국행정연구원, 1998) 제3의 조직의 신설을 통한 통합(노재화, 2003; 박성제, 2011)

## 2. 경로의존성과 자기강화모형

Mahoney(2000: 507-548)는 “Path dependence in historical sociology”라는 논문에서 역사사회학(historical sociology) 영역에서 적용될 수 있는 경로의존성의 개념과 자기강화모형의 이론적 틀을 제시하고 있다.

### 1) 경로의존성의 개념과 특징

Mahoney(2000: 510-512)는 경로의존성을 기본적으로 과거의 사건이 미래의 사건에 영향을 미친다는 개념으로 파악하는 가운데, 선행연구들에서 발견되는 개념정의에 포함된 최소한의 세 가지 특징을 추출하여 제시하고 있다. 첫째, 경로의존성을 분석한 연구들은 전체 역사적 사건 중에서 ‘초기에 발생한 사건들(events that take place in early stages)’의 중요성을 강조한다. 이는 동일한 사건이라 할지라도 시간적으로 먼저 일어난 사건이 더 중요한 의미를 지니는 것으로 확장하여 이해된다. 둘째, 경로의존적 순열에서 ‘초기에 발생한 사건들’은 이전의 사건 또는 ‘초기 조건(initial conditions)’에 의해 설명될 수 없는 우연한 사건들(contingent occurrences)이라는 점이다. 이는 역사적 순열에서 첫 사건은 초기 조건을 기초로 하여 예측할 수 없는 무작위적 사건이라는 것이다. 셋째, 일단 우연의 역사적 사건이 발행한 이후, 경로의존적 후속 사건들은 ‘상대적으로 결정적인 인과적 패턴(relatively deterministic causal patterns)’ 또는 ‘관성(inertia)’에 의해 영향을 받게 되며, 이러한 관성의 속성은 이후에 분석되는 순열의 성격에 따라 달라질 수 있다.

### 2) 자기강화모형

일반적으로 경로의존성을 강조하는 역사적 제도주의에서 강조되는 개념은 자기강화적 순열과 이러한 패턴을 발생시키는 영향요인이라 할 수 있다. 일찍이 경제학자들은 ‘수확 체증(increasing returns)’<sup>3)</sup>이라는 개념을 기초로 자기강화적 순열을 설명하여왔다. 신고전과 경제학

3) 경제학에서 수확체증은 주로 ‘규모에 대한 수확 체증(increasing to returns to scale)’이라는 개념에 적

자들의 이론에 따르면, 세계의 모든 제도는 상대가격을 기반으로 하는 효율성에 기초하여 가장 우월한 제도 또는 기술로 수렴해야 했다. 그러나 실상 세계에는 상대가격의 측면에서 비효율적임에도 불구하고, 생명력을 유지 또는 강화하고 있는 많은 제도 또는 기술이 존재하고 있다. 이러한 이론과 현실의 불합치 문제를 해소하기 위해 경제사학자들은 자기강화 개념을 중심으로 한 경로의존성 이론을 개발하였다고 볼 수 있다(Arthur, 1994; North, 1990; Mahoney, 2000).<sup>4)</sup> 이러한 자기강화모형은 제도의 탄생과 재생산으로 나누어서 검토될 수 있다.

#### (1) 제도의 탄생

자기강화 순열에서 제도의 탄생을 설명하는데 활용되는 중요한 개념은 ‘결정적 계기(critical juncture)’라는 개념이다. 결정적 계기는 두 개 또는 그 이상의 선택 가능한 대안이 존재하고 있는 상황에서, 특정한 한 개의 대안이 선택되는 ‘시점(juncture)’을 말하는데, 일단 선택이 이루어지고 난 후에는 시간이 지남에 따라 점점 더 여러 대안의 선택이 가능했던 초기의 상태로 돌아오기 어려워지기 때문에 ‘결정적(critical)’이라고 할 수 있다. 이러한 결정적 계기를 포함하는 기간은 ‘우연성(contingency)’이라는 특성을 지니게 되는데, 이는 특정한 결과의 출현이 결정론적이든, 확률론적이든(deterministically or probabilistically) 이론적으로 예측되거나, 설명될 수 없다는 것을 의미한다.

#### (2) 제도의 유지 및 재생산에 대한 설명

우연성에 기초하여 결정적 시점에 탄생한 제도는 이후에는 우연성이 아닌, 견고한 이론적 기반에 의해 설명이 될 수 있는 제도적 패턴을 반복하게 된다. 즉 결정적 시점에서 선택된 제도는 다른 대안에 대한 우월성을 ‘신속하게(quickly)’ 확보하고, 자기강화를 통해 우월성을 확장해가며, 극도로 소멸되기 어려운 제도로 정착되고, 다른 대안의 선택 가능성은 문이 닫히게 된다(lock-in). 반면, 대안으로 선택된 이후, 우월성을 신속하게 확보하지 못하게 되는 경우에는 제도의 존속 가능성은 그만큼 낮아지게 된다. 자기강화모형에서 강조하는 결정적 시점의 우연성과 선택 이후 자기강화로 설명되는 결정론적 관점은 경제학자들 사이에서 일종의 역설(paradox)로서 받아들여지고 있다. 이에 대해 Mahoney는 경로의존모형이 결정론적 관점을 전적으로 부정하는 것은 아니며, 단지 과거의 선택가능성과 관련해서만 결정론적 관

---

용된다. 그러나 역사적 제도주의에서는 ‘시간에 대한 수확 체증(increasing returns to time)’으로 이해될 수 있으며, 제도가 시간이 더 지남에 따라 더 많은 수익을 가져다준다는 의미로 볼 수 있다.

4) 특히 역사적 제도주의를 개발한 경제학자들은 상대적으로 당시에 비효율적인 것으로 받아들여졌던 기술들(자판, 자동차, 비디오, 원자력발전소, 농약, 텔레비전, 컴퓨터 프로그래밍 언어 등)이 생명력을 유지·강화하고 있는 이유를 설명하는데 자기강화 모형을 활용하였다(Mahoney, 2000).

점을 수용하지 않는다는 점을 인식해야 한다고 강조하고 있다(Mahoney, 2000: 516). 경제학에서 시작된 자기강화적 경로의존모형에 대한 설명은 사회학 영역으로 확장되었으며, 사회학 영역에서는 공리주의적 설명에 기초한 제도경제학과는 달리 기능주의, 권력, 정당성에 기초한 다양한 설명이 시도되고 있다. 이 중에서 본 연구에서 사례로 삼고 있는 제도로서 물 관리 행정체계의 형성과 유지, 존속을 분석하는데 유의미한 설명방법은 권력중심의 설명이라 할 수 있다. 이하에서는 경로의존성을 설명하는 자기강화모형을 행위자에 대한 가정, 재생산의 기제, 선택된 제도의 잠재적 특성, 변화의 기제 등을 중심으로 검토하되, 공리주의, 기능주의, 정당성 중심의 설명에 대해서는 간략히 소개하고, 분석 틀로 사용하게 될 권력중심의 설명에 좀 더 상세하게 검토해보고자 한다.

#### ① 공리주의, 기능주의, 정당성 중심의 설명

첫째, 공리주의적 설명은 제도를 결정하는 행위자를 합리적 경제인으로 가정한다. 합리적 경제인은 선택의 상황에서 비용과 편익을 면밀히 분석한 후, 효율성의 측면에서 가장 유리한 대안을 선택하게 된다. 공리주의적 설명에서 제도를 재생산하는 기제는 비용-편익분석이다. 합리적 행위자는 제도의 재생산이 가져올 편익과 비용을 면밀히 분석한 후, 비용보다 편익이 크다고 판단할 경우, 제도의 변화 대신에 재생산 및 유지를 선택한다. 여기서 제도의 유지, 재생산이 가져올 편익을 증대시키는 기제는 ‘수확체증(increasing return)’으로 정의되며, Arthur(1994: 112)는 수확체증을 뒷받침하는 4가지 특징으로 막대한 고정비용(large set-up or fixed costs), 학습효과(learning effects), 조정효과(coordination effects), 적응적 기대(adaptive expectations) 등으로 제시하고 있다. 여기서 막대한 고정비용은 새로운 제도를 도입하는 데 막대한 비용이 들 경우, 개인이나 조직은 기존의 제도를 유지하게 될 강력한 유인을 갖게 되는 것을 의미한다. 학습효과는 어떤 복잡한 제도를 반복적으로 사용하게 됨에 따라 학습된 경험은 개인 또는 조직으로 하여금 더욱 기존 제도를 더 사용하게 만든다는 것을 의미한다. 조정효과는 자신뿐만 아니라 다른 사람들이 동일한 제도를 사용하게 됨에 따라, 일단 선택된 제도가 정(+)의 네트워크 외부효과(positive network externalities)를 가지게 되면 될 수록,<sup>5)</sup> 변화의 가능성이 적어지는 것을 의미한다.<sup>6)</sup> 적응적 기대는 행위자들이 다른 사람들의 선택을 고려하는 가운데,<sup>7)</sup> 한번 수용되지 못한 제도는 이후에도 수용되지 못할

5) 기술적 측면에서는 소위 기존의 인프라(infrastructure)와 호환성이 높은 기술일수록, 또한 네트워크의 규모가 크면 클수록 조정효과가 크게 나타난다고 볼 수 있다.

6) David(1985: 332-337)는 자기강화모형이 적용될 수 있는 전형적인 사례로, 기술시장에서 인체공학적 측면에서 Dvorak 자판에 비해 편의성(경쟁력)이 떨어지는 것으로 평가되는 QWERTY 자판이, 시간적으로 먼저 업계의 표준(de facto standard)이 된 이후, 세계 시장을 지배하게 된 원인을 조정효과(네트워크효과), 학습효과 등을 통해 설명하고 있다.



것으로 기대하는 반면, 기존 제도는 존속될 것으로 받아들여지게 되는 것을 의미한다. 공리주의적 설명에서 선택된 제도는 당시에 경쟁적인 대안보다 상대적으로 덜 효율적일 수 있으며, 경쟁대안의 경쟁력 증대, 행위자들의 학습과정 등을 통해 변화될 가능성이 있음을 인정한다. 이러한 공리주의적 관점은 사회과학분야에서 이루어지는 모든 경로의존성 모형의 기본이 되며, North의 제도와 경제적 성과에 관한 체계적 연구에 의해 일반화되었다고 볼 수 있다(Mahoney, 2000: 518). 그러나 제도의 유지, 변화를 비용-편익분석에 기초한 효율성으로 설명한다는 점에서, 시장 영역에서 발견되는 기술 또는 제도의 유지, 재생산을 설명하는데 매우 유용한 반면, 정치적 영향이 크게 작용하는 공공제도의 분석에 적용하는 데에는 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 기능주의적 설명은 사회를 전체 시스템으로서 집합적 신념과 의식의 유기체로 보고, 특정한 제도가 우연성에 기초하여 탄생한 이후, 사회가 존속되도록 하는데 유용한 기능을 지속적으로 수행하는 한, 지속적으로 유지, 재생산된다고 본다. 이러한 제도는 선택 당시에 비록 기능의 측면에서 다른 대안보다 상대적으로 덜 기능적일 수 있을지라도, 일단 선택된 이후에는 자기강화기제를 통해 유지, 재생산된다고 보는 것이다. 이러한 기능주의적 설명은 제도 자체를 강조하는 반면, 특별히 행위자를 강조하지 않으며, 행위자의 선택보다는 생물학에서 강조되는 자연선택의 관점을 강조한다.<sup>8)</sup> 또한 재생산의 기제로서 공리주의적 설명에서 사용한 효율성(efficiency)을 기능성(functionality)으로 대체한다.<sup>9)</sup> 따라서 공리주의적 설명에서 강조하는 수확체증의 개념에서 효율을 기능으로 대체하면, 자기강화의 기제로서 고정비용, 학습효과, 조정효과, 적응적 기대의 개념이 모두 적용될 수 있다.<sup>10)</sup> 기능주의적 설명은, 우연성에 의해 선택된 제도는 선택 이전의 시점에서 경쟁적인 대안보다 상대적으로 덜 기능적일 수 있다고 본다. 그러나 일단 선택된 이후에는 자기강화모형에 따라 기능성의 측면에서 상대적인 우위를 점하게 되고, 이에 기초하여 유지, 재생산된다고 본다. 변화의 기제라는 측면에서 기능주의적 설명은 전체 시스템의 필요를 변화시키는 외부충격

7) 적응적 기대는 다른 사람들의 선택을 고려한다는 점에서 조정효과와 관련된다. 그러나 개인들의 적응적 기대 자체만으로 제도가 유지될 가능성을 설명할 수 있다는 점에서 별도의 기제로 분리되어 설명되고 있다고 볼 수 있다(Pierson, 2000: 254).

8) X라는 제도가 F라는 사회적 기능을 수행한다고 할 때, X는 다른 경쟁적 대안들에 비해 F라는 사회적 기능을 더 잘 수행하기 때문에 자연적으로 선택되었다고 본다(Pettit, 1996: 292).

9) 개념적으로 기능은 유기체로서의 전체의 목적을 실현하는데 유용한 활동을 의미하며, 제도상대적으로 매우 포괄적일 수 있다는 장점을 지닌 반면, 명확히 규정할 수 없다는 한계를 지닌다고 볼 수 있다.

10) 여기에 Pettit(1996: 298-299)은 제도의 유지, 존속을 설명하는 개념으로서 사회적 기능 이외에 ‘회복성(resilience)’의 개념을 활용할 필요가 있다고 강조한다. 제도가 지니고 있는 특성으로서 기능과 함께, 외부적 충격이 발생했을 때 얼마나 빨리 본래의 기능을 회복할 수 있는지를 검토할 필요가 있다는 것이다.

(exogenous shock)을 강조한다. 즉 전체 시스템이 외부충격으로 인해 기존 제도가 수행하는 기능을 필요로 하지 않게 될 때, 제도변화가 이루어질 수 있다고 보는 것이다.<sup>11)</sup> Mahoney(2000: 519-521)은 이러한 기능주의적 관점에서 제도를 분석한 사례로, Wallerstein의 자본주의의 탄생에 관한 연구를 들고 있다. 즉 15세기의 시점에서 유럽과 중국은 자본주의를 탄생시킬 수 있는 기반의 관점에서 아무런 차이도 없었다. 그런데 우연성에 기초하여 유럽이 선택되었고, 당시 유럽은 세계체제가 필요로 하는 기능의 측면에서 결코 최상의 지역은 아니었다. 그러나 일단 자본주의의 탄생지로서 유럽이 선택된 이후, 자본주의 경제는 자기강화의 과정을 통해 기능을 확대했고, 중국은 세계 자본주의 시스템의 주변부로 전락하게 되었다는 것이다.

셋째, 정당성 중심의 설명은 행위자들이 지니고 있는 도덕적 신념이나 가치가 제도의 재생산과 변화의 기초가 된다고 본다. 즉 우연성에 기초하여 일단 정당성을 확보한 제도는, 비록 그 제도가 선택 상황에서 다른 제도가 더 정당성이 높았다할지라도, 이후 정당성 체증(increasing legitimacy)의 과정을 통해 유지, 재생산된다는 것이다. 이는 제도의 재생산에 관한 행위자의 결정이 '무엇이 정당인가'에 대한 신념에 기초한다는 측면에서 앞에서 검토한 다른 설명이 강조하는 합리성, 기능성, 엘리트의 권력 등과 구별된다. 정당성 중심의 설명은 행위자 측면에서 자신이 보유한 신념을 바탕으로 제도를 만들 수 있는 권한을 부여받은 엘리트층을 강조한다. 또한 정당성 중심의 설명은 재생산의 기제로서 핵심엘리트 집단의 신념과 가치관의 관계에 초점을 맞춘다. 즉 우연성에 기초하여 탄생된 제도는 핵심엘리트 집단의 신념을 강화하고, 핵심엘리트들은 다시 기존 제도의 정당성(legitimacy) 또는 적절성(appropriateness)을 강화하는 방향으로 제도를 유지, 재생산하게 된다고 본다. 또한 선택된 제도의 잠재적 특성 측면에서 정당성 중심의 설명은, 선택될 상황에서는 다른 대안보다 핵심엘리트의 신념과 덜 일치할 수도 있다고 본다. 그럼에도 우연성에 기초하여 선택된 이후에는 핵심엘리트들의 신념을 기반으로 자기강화를 통해 재생산된다고 본다. 이러한 정당성 중심의 설명에서 변화의 기제는 기존 제도를 지지하는 핵심엘리트들의 주관적 신념의 변화라고 볼 수 있다. Mahoney(2000: 523-524)은 정당성 중심의 관점에서 제도의 경로의존성을 분석한 사례로, Orren(1991)의 미국 봉건주의제도에 관한 연구를 들고 있다. Orren(1991)은 이미 유럽에서는 소멸된 봉건주의제도가 미국에서는 19세기에 노동 관련 법제를 통해 생겨나 약 150년 동안 지속되었으며,<sup>12)</sup> 이러한 봉건주의제도의 지속성은 판사들이 동 제도의 정

11) 이러한 특성으로 인해 제도에 관한 기능주의적 연구는 매우 긴 시간을 두고 이루어진 제도변화를 대상으로 할 수밖에 없다고 볼 수 있다.

12) 노동관계법에 주인(master)과 종(servant)에 관한 규정을 지니고 있었으며, 법적으로 독립적인 부를 소유하지 못한 개인들이 일을 할 수 없게 되었을 경우, 죄악세(criminal charges)에 직면하게 되었다

당성에 대한 신념을 가지고 있었기 때문이라고 분석하고 있다.

## ② 권력중심의 설명

공리주의적 설명이 경제학적 관점에서 제도를 바라본다면, 권력중심의 설명은 정치학적 관점에서 제도를 바라본다고 볼 수 있다. 즉 핵심엘리트 사이의 권력투쟁과 이해관계의 변화가 제도의 유지, 존속, 변화를 설명하는 변수로서 중요한 의미를 지닌다고 보는 것이다. 즉 우연성에 기초하여 선택된 제도는 비용과 편익을 불평등하게 분배할 수 있으며, 비록 대부분의 행위자들이 변화를 지지하고 있을지라도, 그 제도로부터 편익을 향유하고 있는 핵심 엘리트가 제도를 유지, 재생산하기에 충분한 권력을 지니고 있는 경우, 제도는 유지, 존속될 수 있다는 것이다. 이러한 권력중심 설명의 특징을 행위자, 재생산의 기제, 제도의 잠재적 특성, 변화의 기제 등을 중심으로 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 제도를 결정하는 행위자 측면에서 권력중심의 설명은 일반적인 행위자가 아닌 핵심 엘리트에 주목한다. 즉 공리주의적 설명에서 제도로부터 편익과 비용 측면에서 영향을 받는 모든 행위자를 대상으로 하는 반면, 권력중심의 설명에서는 제도로부터 특별한 편익을 제공 받거나, 비용을 부담하는 핵심엘리트가 중요한 변수가 된다.

둘째, 재생산의 기제 측면에서 권력중심의 설명은 제도가 핵심엘리트 집단의 지지를 받고 있는가에 초점을 맞춘다. 즉 우연성에 기초하여 탄생된 제도는 편익과 비용의 불평등한 분배를 통해, 다른 집단들의 희생으로 특정한 집단의 권력을 강화하게 된다. 이후 제도로부터 이익을 향유하는 특정엘리트 집단은 자신들에게 유리한 방향으로 제도를 확장, 재생산하게 된다.<sup>13)</sup> 이러한 측면에서 권력중심의 설명은 신엘리트이론을 대표하는 Bachrach & Baratz(1962)의 무의사결정론(non-decision making)과 맥을 같이 한다. 즉 권력을 장악한 핵심 엘리트들은 공식적·비공식적 권력행사를 통해 자신들의 이익에 반하는 제도가 의제화되지 못하도록 하는 부(-)의 환류(negative feedback)를 통해 기존 제도가 유지, 재생산되도록 한다.

셋째, 권력중심의 설명은, 우연성에 의해 선택된 제도가 선택 당시에 하위집단이었던 엘리트집단의 권력을 강화할 수도 있다고 본다. 이는 새로운 제도가 탄생함으로써 인해 엘리트 집단 사이의 권력구조가 역전될 수 있다는 것을 의미한다. 즉 새로운 제도는 기존의 핵심엘리트집단이 아닌 새로운 엘리트집단의 권력을 강화하고, 새롭게 등장한 엘리트집단은 다시 제도를 강화하는 정(+)의 환류(positive feed-back)가 일어나게 되는 것이다.

고 한다(Orrén, 1991: 74-75).

13) 초기 시점에서 제도는 우연성에 기초하여 탄생하기 때문에, 새롭게 등장한 제도로부터 혜택을 누리게 된 집단은, 초기 상황에서 다른 제도를 지지하는 집단의 하위집단인 경우에도 적용될 수 있다 (Mahoney, 2000: 521).

넷째, 변화의 기제라는 측면에서 권력중심의 설명은 제도를 둘러싼 주요 집단들 사이의 갈등에 주목한다. 즉 새로운 제도가 특정한 집단의 권력을 강화할 수도 있지만, 제도로부터 이익을 향유하고자 하는 집단들 사이의 갈등이 상존하는 상황에서 권력투쟁의 결과로 제도가 급격히 변화될 수도 있는 것이다.

Mahoney(2000: 521-522)은 이러한 권력중심의 관점에서 제도를 분석한 사례로, Roy(1997)의 미국 대기업 탄생에 관한 연구를 들고 있다. 경제사학자인 Chandler가 미국 대기업 탄생을 기능주의적 관점에서 경제적, 기술적 관점에서 분석한 반면, Roy는 제도주의적 관점에서 권력과 재산권 관계를 중심으로 분석하였다. Roy(1997)에 따르면, 역사적 우연성에 기초하여 민영화과정에서 탄생한 미국 대기업은 새로운 기업지도자들<sup>14)</sup>에게 편익을 가져다주었으며, 새로운 기업지도자들은 이러한 대기업의 재생산을 강화함으로써 자신의 권력을 강화하는 연속된 과정에서 대기업제도가 형성되었다는 것이다.

〈표 3〉 제도 재생산의 경로의존성을 설명하는 방법론의 유형화

	공리주의적 설명	기능주의적 설명	정당성중심의 설명	권력중심의 설명
행위자	일반인으로서 합리적 경제인	-	핵심엘리트집단	핵심엘리트집단
재생산의 기제	비용편익분석에 기초한 효율성	전체 시스템에 대한 유용한 기능성	핵심엘리트집단의 신념과 가치	핵심엘리트집단의 권력행사
제도의 잠재적 특성	덜 효율적인 제도의 선택가능성	덜 기능적인 제도의 선택가능성	기존 핵심엘리트의 신념과 가치와 덜 일치 가능성	부차적 엘리트 집단이 지지하는 제도의 선택가능성
변화의 기제	경쟁압력, 학습효과	외부의 충격	핵심엘리트의 주관적 신념의 변화	핵심엘리트의 약화와 부차적 엘리트의 강화

자료: Mahoney(2000: 517)을 기초로 필자가 재작성.

### 3. 분석을 위한 준거 틀

본 연구는 Mahoney(2000)의 경로의존성을 설명하기 위한 자기강화모형에 기초하여, <그림 1>과 같은 분석 틀을 활용하여 우리나라 물 관리 행정체계의 역사를 분석해보고자 한다.

첫째, 1994년 물 관리 행정체계가 확립되게 만든 상황적 맥락성을 경로의존모형에 기초하여 검토해보고자 한다. 경로의존모형의 분석 대상이 되는 제도는 기본적으로 우연성에 기초하여 탄생한 제도이어야 하며, 선택 이전의 상황에서 다른 경쟁대안들과 비교할 때, 명확

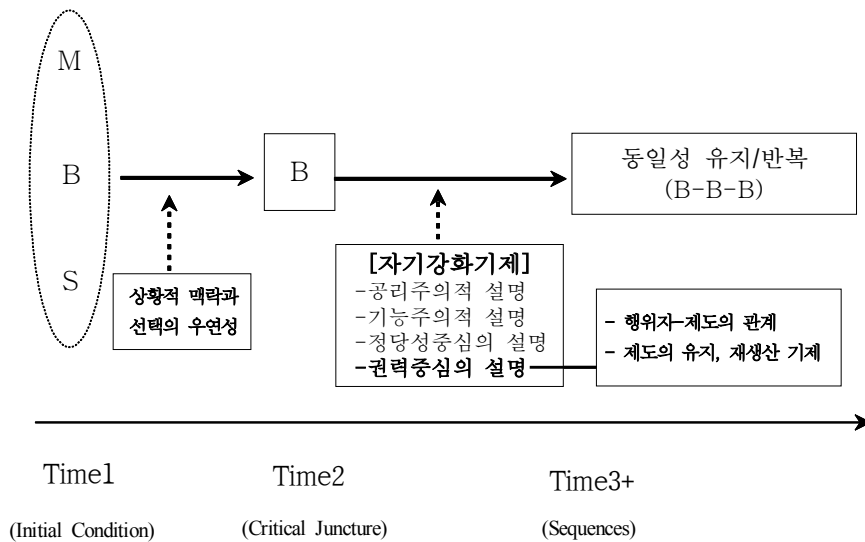
14) 새로운 기업지도자로서 등장한 엘리트들은 당시 사회적 지도층이 아닌 경우도 있었다는 점에서 새로운 권력구조를 형성하였다고 볼 수 있다.

한 우위를 지니지 않는 것으로 평가될 수 있어야 한다. 또한 동일한 문제를 해결하기 위해 상황에 따라 매우 다양한 대안이 선택될 가능성이 열려 있었어야 함을 의미한다. 본 연구에서는 1994년에 확립된 물 관리 행정체계가 당시 상황에서 다른 경쟁대안과 비교할 때, 명확한 우위를 지니고 있지 못했음에도 불구하고, 유일의 대안으로 선택된 상황적 맥락은 무엇이었는지 검토해보고자 한다.

둘째, 1994년에 형성된 물 관리 행정체계가 이후 어떻게 유지, 재생산되었는지를 자기강화모형 중 권력중심의 설명방법에 기초하여 분석해보고자 한다. 권력중심의 자기강화모형에 따르면, 일단 우연성에 기초하여 선택된 제도는, 특정엘리트집단의 편익과 비용을 불균형적으로 분배하고, 동 제도를 통해 편익을 누리게 된 핵심엘리트집단은 공식적, 비공식적 권력 행사를 통해 기존 제도의 속성을 재생산하게 된다고 본다.

셋째, 1994년 물 관리 행정체계의 형성 및 경로의존성에 대한 권력중심의 설명이 주는 시사점을 검토해보고자 한다. 특히 공리주의적 설명이 시장부문에서 일어나는 제도의 형성과 경로의존성을 설명하는데 유용한 반면, 권력중심의 설명은 공공부문에서 일어나는 제도의 형성과 경로의존성을 설명하는데 매우 유의미하다는 점을 확인하고, 향후 공공부문 제도의 경로의존성을 분석하는데 동 모형의 적용을 확대할 필요가 있음을 제안해보고자 한다.

〈그림 1〉 Mahoney(2000)의 자기강화모형에 제도의 경로의존성 분석 틀



주: Mahoney(2000)의 이론을 기초로 필자가 작성함.

### Ⅲ. 물 관리 행정체계의 경로의존성 분석

#### 1. 물 관리 행정체계의 역사적 검토

##### 1) 물 관리 행정체계의 현황

##### (1) 정부조직법 상 관련부처의 기능

우리나라 물 관리 행정체계를 개별 부처 중심의 소관 법제, 기능 및 조직을 중심으로 검토하기에 앞서, 총괄법이라 할 수 있는 정부조직법에서 설정하고 있는 관련부처의 기능과 조직을 검토해보면 다음과 같다.<sup>15)</sup> 첫째, 환경부에 대해 정부조직법은 ‘환경부장관이 자연환경, 생활환경의 보전 및 환경오염방지에 관한 사무를 관장하도록’ 하고 있다. 이에 따라 환경부는 자연환경 및 생활환경의 일부라 할 수 있는 물을 관리하는 기능을 수행하게 된다. 둘째, 국토부에 대해서는 ‘국토교통부장관이 국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운·철도 및 항공에 관한 사무를 관장하도록’ 하고 있다. 이에 따라 국토부는 수자원으로서 물의 보전과 이용 및 개발을 위한 기능을 수행하게 된다. 셋째, 농림부에 대해서는 ‘농림축산식품부장관은 농산·축산, 식량·농지·수리, 식품산업진흥, 농촌개발 및 농산물 유통에 관한 사무를 관장’하도록 하고 있다. 넷째, 안전부에 대해서는 ‘안전행정부장은 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, … 지방자치단체의 사무지원·재정·세제 … 국민투표에 관한 사무를 관장’하도록 하고 있다. 마지막으로 산업부에 대해서는 ‘산업통상자원부장관은 상업·무역·공업·통상, 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄·조정, 외국인 투자, 산업기술 연구개발정책 및 에너지·지하자원에 관한 사무를 관장’하도록 하고 있다. 이에 따라 산업부는 에너지를 생산하는 수력 발전시설에 관한 업무를 수행하게 된다.

##### (2) 부처별 소관 법률 및 법정 계획

정부조직법은 각 부처의 직무범위에 대한 대강을 정하고 있고, 실제 각 부처의 기능과 조직은 다수의 개별법에 근거하여 정해진다. 물 관리와 관련된 개별법은 기능을 중심으로 이수, 치수, 수질, 유역관리 등 다양한 유형으로 분류될 수 있으며, 개별부처들이 소관하고 있는 법률을 검토해보면 다음과 같다. 첫째, 환경부는 수질환경보전법, 수도법, 하수도법 등 수질·수량·유역관리 분야에서 총 11개의 법률을 소관하고 있다. 둘째, 국토부는 하천법, 댐건설 및 주변지역지원법 등 수량분야에서 총 4개의 법률을 소관하고 있다. 이밖에 농림부는

15) 정부조직법 제39조(환경부), 제42조(국토교통부), 제36조(농림수산식품부), 제34조(안전행정부), 제37조(산업통상자원부) 참조.

농어촌정비법, 농업재해대책법 등을, 안전행정부는 소하천정비법, 자연재해대책법, 온천법 등을 소관하고 있다. 이러한 근거법에 따라 각 부처들은 물과 관련된 법정계획도 소관하고 있는데, 환경부는 물환경관리 기본계획, 오염총량관리 기본계획, 하수도정비기본계획 등을, 국토부는 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획, 지하수관리 기본계획, 댐건설 장기계획 등을, 안전행정부는 소하천정비종합계획을, 농림수산식품부는 농어촌 용수계획 등을 관리하고 있다.

(3) 부처별 기능분담

물 관련 개별 법률들이 담고 있는 내용을 부처별 기능을 중심으로 정리해보면, 우리나라의 물 관리 행정체계는 수질·수량 등을 중심으로 5개 부처에 분할되어 있다. 그 중에서 환경부와 국토부가 대표적인 부처로서 주된 기능을 담당하고 있다. 환경부는 국가 전체적 차원에서 수질을 관리하고, 수량 측면에서는 지방상수도를 관리하고 있다. 국토부는 하천법에 근거하여 국가 전체적 차원에서 하천관리를 책임지고 있으며, 수량 측면에서 광역상수도, 댐, 공급관리 업무를 담당하고 있다. 이밖에 농림수산식품부는 농업용수를, 안전행 정부는 소하천 및 재해부문을, 지식경제부는 발전용댐을 담당하고 있다.

〈표 4〉 우리나라 물 관리 행정체계의 부처별 기능 현황

	수질관리	수량관리
환경부	- 수질보전정책수립 - 유역별 통합수계 관리 - 먹는물, 하천/호소수, 지하수 등 수질관리 - 하/폐수처리장 건설 등 생활오수, 산업폐수, 축산폐수 관리	- 지방상수도 및 농어촌 간이상수도 개발/관리 - 대체수자원 개발 - 먹는샘물 개발/관리
국토부		- 수자원 개발정책 - 다목적댐 - 광역상수도 - 하천 및 홍수 관리 - 지하수 수량관리 - 친수구역 개발/관리
농림부	- 농업용수 수질오염 방지대책	- 농어촌용수개발 - 농업용 댐 - 농업용 지하수 - 새만금사업
안행부		- 재해대책 - 지방하천관리 - 비상급수시설 및 온천관리
산업부		- 발전용 댐건설 및 관리

자료: 김철회(2013: 270).

#### (4) 부처별 조직 체계

물 관리와 관련된 주요 부처인 환경부와 국토교통부의 조직체계를 2013년 10월 기준으로 본부조직과 산하조직을 중심으로 검토해보면 다음과 같다. 먼저 본부조직으로 환경부는 물 환경정책국에 물환경정책과, 유역총량과, 수생태보전과, 수질관리과 등 4개과를, 상하수도정책관 아래에 수도정책과, 생활하수과, 토양지하수과 등 3개과를 두고 있다. 국토교통부는 본부조직으로 수자원정책국에 수자원정책과, 수자원개발과, 하천계획과, 하천운영과, 친수공간과 등 5개과를 두고 있다. 다음으로 산하조직으로 환경부는 소속기관으로 4개의 유역청과 3개의 지방청 및 4대강별 수계관리위원회를 보유하고 있고, 소속공공기관으로 국립환경과학원, 4대강별 물환경연구소 등을 두고 있다. 국토교통부는 산하에 소속기관으로 5개의 지방국토관리청과 4대강 홍수통제소를 보유하고 있고, 소속공공기관으로 한국수자원공사를 산하에 두고 있다.

### 2) 물 관리 행정체계의 형성과정

물 관리는 세부적으로 치수(治水), 이수(利水) 및 환경(環境) 등으로 구분된다. 이는 행정관리의 측면에서는 치수와 이수는 물로 인해 발생하는 위험을 예방하고, 물을 이용하기 위한 시설을 구축한다는 측면에서 수량관리로, 환경은 물의 질적 상태를 제고한다는 측면에서 수질관리로 구분될 수 있다. 해방 이후 우리나라의 물 관리 행정체계는 치수와 이수를 포함하는 수량관리는 ‘개발’에 초점을 맞추어, 국토관리 또는 건설을 담당하는 부처에서 수행해왔다. 그러나 물로 인한 재난관리는 안전을 담당하는 부처와 건설을 담당하는 부처 사이에서 혼선이 있었다. 수질의 관리는 ‘보전’의 관점에서 환경을 담당하는 부처에서 수행해왔다. 이밖에 농업에 필요한 용수관리는 농림부, 발전에 필요한 물은 에너지를 담당하는 산업부에서 수행해왔다고 볼 수 있다. 여기에서는 현행 국토부와 환경부를 중심으로 한 수량관리 및 수질관리 행정체계의 형성과정을 해방이후를 중심으로 간략히 검토해보고자 한다.

#### (1) 수량 관리 행정체계

수량 관리 기능은 다목적댐의 건설, 하천 및 홍수 관리, 상하수도, 재해대책 등을 포함한다. 해방이후 수량관리는 재해대책을 제외하고는 국토부를 중심으로 이루어져왔다고 볼 수 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 첫째, 다목적댐의 건설과 관리 및 홍수 관리는 1960년대 이후 현재까지 지속적으로 국토부<sup>16)</sup>의 기능으로 유지되어 왔으며, 실질적인 집행기능은 소속공공기관인 한국수자원공사에 의해 수행되고 있다. 둘째, 상하수도 관련 기능은 1994년까

16) 현재의 국토부 명칭은 그동안 국토건설청으로 시작하여, 건설부(1962), 건설교통부(1998), 국토해양부(2008), 국토부(2013) 등으로 변화되어 왔다.



지는 국토부가 담당하여왔으나, 1994년에 환경부의 신설과 함께 당시 건설부 소속의 상하수도국을 환경부로 이관하면서, 이후 현재까지 광역상수도 업무는 국토부가, 지방상수도 및 하수도 관련 업무는 환경부가 담당하여 오고 있다. 셋째, 재해대책과 관련된 기능은 안전행정부<sup>17)</sup>와 국토부 사이에 소관이 오락가락하였다. 즉 1960년에는 재해대책기능이 안전행정부에 소관이었으나, 1961년에 국토관리청(국토부)으로 이관되었었고, 1991년에는 국토부에서 안전행정부(내무부)로 이관된 이후, 현재까지 안전행정부의 소관으로 되고 있다.

(2) 수질 관리 행정체계

수질관리 기능은 1960년대 이후 1980년 환경청이 신설되기 이전까지는 보건복지부(당시 보건사회부)의 환경위생국이 담당하였다. 그러나 1980년 환경청이 신설되고, 산하에 수질보전국이 설치됨에 따라 그 기능이 환경청으로 이관되었다. 다만 음용수관리는 보건복지부 음용수관리과에 수행하여 왔다. 이후 1990년 환경청이 환경처로 승격되고, 1994년에는 환경처가 환경부로 승격되면서, 음용수관리기능이 보건복지부에서 환경부로 이관되어, 현재까지 환경부의 소관으로 유지되고 있다.

〈표 5〉 물 관리 행정체계 소관부처의 역사적 변천

		1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000-현재
수량	다목적댐	건설부	건설부	건설부	건설부/ 건교부	건교부/ 국토부
	하천관리	건설부	건설부	건설부	건설부/ 건교부	건교부/ 국토부
	상하수도	건설부	건설부	건설부	광역: 건설부 지방: 환경부	광역: 국토부 지방: 환경부
	재해대책	건설부	건설부	건설부	내무부	내무부/안행부
수질	수질환경	보건사회부	보건사회부	환경청	환경처/ 환경부	환경부
	음용수관리	보건사회부	보건사회부	보건사회부	환경부	환경부

2. 물 관리 행정체계의 경로의존성 분석: 1994년 이후를 중심으로

여기에서는 우리나라 물 관리 행정체계의 경로의존성을 제2장에서 설정한 분석틀에 기초하여, 1994년도 물 관리 행정체계 형성의 우연성과, 이후 자기강화를 통해 동 체계가 유지,

17) 현재의 안전행정부 명칭은 그동안 내무부로 시작하여, 행정자치부(1998), 행정안전부(2008), 안전행정부(2013) 등으로 변화되어 왔다.

재생산되어 온 과정을 권력중심의 설명방법을 활용하여 분석해보고자 한다.<sup>18)</sup>

### 1) 1994년 물 관리 행정체계의 형성과 우연성

#### (1) 1994년 전후의 상황적 맥락과 경쟁대안의 분석

##### ① 상황적 맥락

해방이후 우리나라의 물 관리의 관심은 치수와 이수에 집중되었으며, 환경은 거의 관심이 없었다고 볼 수 있다. 이는 과 단위의 명칭에 수질을 포함한 최초의 조직이 1975년에 보건사회부 환경위생국의 소속인 ‘수질보전과’이었다는 점에서 알 수 있다(환경부, 2010: 100). 이전까지 물 관리에서 수질은 보건위생의 하나로서 특별한 취급을 받지 못했으나, 급속한 경제개발로 환경문제가 사회적 이슈로 부각됨에 따라 점차 중요성이 강화되었다고 볼 수 있다. 1977년에는 보건사회부에 국(局) 단위인 환경관리관(2급)이 신설되었고, 1980년에는 보건사회부 외청(外廳)으로서 환경청이 신설되었으며, 1990년에는 국무총리실 직속의 환경처로 승격되고, 1994년에는 독립부처인 환경부로 승격되게 된다(환경부, 2010: 100-107). 현재의 물 관리 행정체계는 1994년 환경처의 환경부 독립과 함께 탄생한 체계로서 당시의 상황적 맥락과 경쟁대안들을 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 1994년의 물 관리와 관련된 중요한 사건으로 1991년 ‘낙동강 페놀오염사고’와 1994년 ‘낙동강 유기용제 오염사고’를 들 수 있다. 먼저 ‘낙동강 페놀오염사고’는 1991년 3월 구미공단내 두산전자공장에서 페놀 원액 30톤, 페놀 폐수 325톤이 방류됨에 따라 대구지역 주민들이 수돗물을 마시지 못하게 된 사건이다. 동 사건을 계기로 두산그룹에 대한 국민적 저항이 일어났고, 환경에 대한 국민적 관심에 크게 높아지게 되었다<sup>19)</sup>(국민일보, 1992). 이후 1993년 정부는 ‘맑은물 공급 종합대책’을 수립하고, 환경부가 건설부를 포함한 8개 부처와 함께 합동으로 수질개선대책을 수립하고, 5년간 총 15조원을 투입하기로 하였다(위터저널, 2010). 다음으로 ‘낙동강 유기용제 오염사고’는 1994년 1월 낙동강에서 취수하는 수돗물에서 심한 악취가 나 식수로 사용하지 못하게 된 사건으로, 원인은 정확하게 규명되지 않았으나, 심한 가뭄이 지속되는 상황에서 낙동강 상류 및 중류 지역에 밀집된 오염원을 제대로 관리하지 못했기 때문으로 분석되었다(환경부, 2001). 동 사건의 발생으로 국민들은 다시 번 충격에 빠지게 되었고, 낙동강 하류지역 주민들의 중상류지역에 대한 불신이 크게 높아지게

18) 본 분석을 위해 연구자는 1990년대 이후 물 관리와 관련된 종합일간지, 국토부 및 환경부의 보도자료, 국회의 의안정보시스템 등을 면밀히 검토하였음을 밝힌다.

19) 당시 두산전자가 조업을 중단하자 상공부 등 경제계는 3억 달러의 수출손실이 예상된다며 조업정지 해제를 촉구했고, 환경처는 조업정지 18일 만에 조업재개를 허용했다. 그러나 재개 10일 만에 다시 페놀 원액 1.3톤이 다시 낙동강으로 흘러들었다. 두 차례의 소동으로 급기야 두산그룹의 회장이 경영일선에서 물러나고, 환경처의 장·차관이 경질됐다(국민일보, 2012).

되었다(워터저널, 2010).

② 문제해결을 위한 경쟁대안들

1991년과 1994년에 연속으로 수질오염과 관련된 대형사고가 발생함에 따라 수질관리에 대한 사회적 관심이 크게 증가되었다.<sup>20)</sup> 또한 정부의 입장에서는 1990년 보건사회부 외청이었던 ‘환경청’을 행정개혁위원회의 건으로 총리실 직속의 ‘환경처’로 승격시키고, 조직과 기능을 확충했음에도 불구하고, 수질관련 문제가 해결되지 않음에 따라 또 다른 대안을 모색할 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 기존의 물 관리 행정체계에 대한 대안으로 모색되었던 대안들은 다음과 같았다.

첫째, 규범적 차원에서 가장 합리적인 대안으로 제시되었던 대안은 관련 부처의 수량 및 수질관리 업무를 통합하는 총괄적 관리체계를 구축하는 것이었다. 물 관리 행정체계의 통합은 당시에 갑자기 등장한 의제가 아니었다. 1989년 노태우대통령은 환경처를 비롯한, 건설부, 보건사회부와 각 시·도에 분산된 업무를 환경처로 일원화한다는 계획을 세워 해외에 조사단을 파견하도록 지시했고, 이후 부처간 협의를 거듭해 왔었다(한국일보, 1991). 즉 물 관리의 효율성과 책임성을 증대하기 위하여 여러 부처에 분산되어 있는 관련 기능과 조직을 1개 조직으로 통합하는 것이 가장 바람직한 대안이었고, 정부의 기본방침이었다(한겨레, 1994). 이와 같은 대안은 부처의 관점에서는 환경처가 지지하는 방안이었다. 즉 당시 물 문제는 국무총리실 소속인 환경처가 담당하였으며, 환경처는 맑은 물 공급을 위한 대책을 효율적으로 수행하기 위해 총괄적인 관리체계를 구축할 필요가 있으며, 단계별 책임소재를 명확히 해야 한다고 보고 있었다(환경처, 1993:141).<sup>21)</sup>

둘째, 규범적 차원에서 최선은 아니지만 실현가능한 대안으로서 ‘위원회’ 또는 ‘협의회’ 등 조정기구를 신설하여 부처별 업무를 조정 및 연계하는 방안이 있었다. 이는 기존 부처 조직과 기능은 그대로 두고, ‘(가칭)물관리위원회’와 같은 조직을 통해 부처간 업무를 조정할 수 있도록 하는 것이다. 동 위원회 조직은 집행권한을 지닌 행정위원회가 아니라 부처간 업무의 조정과 연계만을 수행할 수 있는 정책자문위원회라 할 수 있다. 이와 같은 대안은 당시 부처의 관점에서는 건설부가 지지하는 대안이었다. 즉 건설부(건교부)는 물관리가 도시계획, 주택건설 등 국토관리 업무와 불가분의 관계가 있기 때문에 물 관리와 관련된 여러부처의 관련 기능을 환경처(환경부)로 일원화하는 것은 옳지 않으며, ‘(가칭)물관리위원회’ 또

20) 이밖에도 영산강 수돗물 악취사건 및 물고기 폐죽음 사건, 임진강 물고기 폐죽음 사건 등이 1994년에 발생하였다.  
21) 다만, 구체적인 통합조직의 형태를 부처로 갈 것인지, 위원회로 갈 것인지, 아니면 기타 조직으로 갈 것인지에 대한 공식적인 문서는 발견되지 않는다.

는 ‘수도정책협의회’와 같은 조정기구를 설치하여 문제를 해결하는 것을 바람직한 대안으로 주장해 왔다(건교부, 2006).

셋째, 앞에서 검토한 자문위원회로서의 물관리위원회가 아니라, 기존 부처의 물 관련 기능을 이관받아 집행기능을 수행하는 행정위원회로서의 ‘(가칭)물관리위원회’를 설립하여 운영하는 방안이다. 동 방안은 당시 문제해결을 위한 본격적인 대안으로 검토되지는 않았으나, 건설부와 환경처의 입장에 큰 차이가 있는 상황에서 하나의 대안이 될 수 있었다고 본다.

넷째, 마지막 대안으로서 당시 문제가 되었던 수질 및 상수도 관련 업무를 환경처를 중심으로 통합하는 방안이다. 1990년 환경청이 국무총리실 소속의 환경처로 승격되었음에도 불구하고, 여전히 수질관리 중 음용수관리업무는 보건사회부, 상하수도 관련 기능은 건설부의 기능으로 유지되었다. 이러한 기능을 수질 관련 업무를 소관하는 환경처로 이관함으로써, 수질오염에 대한 책임과 권한을 통합하고, 행정의 효율성을 높일 수 있기 때문이다(한겨레, 1994).

### ③ 결정적 계기와 우연성

위에서 검토했던 대안 중에서, 1994년 1월 낙동강 식수 오염사고가 발생한 이후, 물 관리 기능의 통합을 위한 정부 내 논쟁이 가열되었다. 이후 1994년 5월에 연속적으로 발생한 낙동강 수질오염 문제를 해결하기 위한 행정체계의 대안으로 선택된 것은 네 번째 대안이었다. 즉 수량관리 기능은 기존대로 두고, 수질 관련 물 관리 기능만을 환경처로 일원화하는 정부조직개편이 단행된 것이다(환경부, 2010: 106)<sup>22)</sup>. 이렇게 1994년 물 관리 행정체계가 확립된 이후, 현재까지 우리나라의 물 관리 행정체계는 수많은 도전이 있었음에도 불구하고 지속적으로 유지되고 있다.

따라서 1994년에 발생한 ‘낙동강 유기용제 오염사고’는 제도로서의 물 관리 행정체계를 형성하는 과정에서 ‘결정적 계기(critical juncture)’라고 볼 수 있다. 또한 당시에 선택할 수 있었던 다양한 대안들 중에서 건설부의 광역상수도를 제외한 상하수도 업무와 보건사회부의 음용수관리 업무만 환경처로 이관하는 것은 이론적, 확률적으로 쉽게 예측되거나, 설명될 수 없는 우연히 발생한 사건으로 이해될 수 있기에 ‘우연성(contingency)’의 특성을 지니고 있다고 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

22) 그러나 상수도 기능 중 지방상수도(수도정책과, 수도관리과) 및 하수도(하수도과) 업무는 환경부로 이관된 반면, 광역상수도 업무는 여전히 건설부의 업무로 남게 되었다.

23) 다만, 논자에 따라서는 경제성장으로 등장한 환경문제로 인해 주무부처가 필요해졌고, 세계적으로 환경을 담당하는 부처가 물 관리를 담당하고 있다는 점에서 1994년의 물 관리 행정체계가 자연스러운 결과라고 평가할 수도 있다고 본다. 그러나 시기적으로 그 계기가 1994년에 발생할 것이라는 것은 예측이 불가능했고, 구체적인 결과로서 광역상수도를 제외한 상하수도 업무 및 음용수관리업무만을

## 2) 1994년 물 관리 행정체계의 자기강화

1994년에 탄생한 물 관리 행정체계는, 앞에서 검토한 바와 같이, 나머지 대안들에 비해 우월한 대안은 아니었다. 그러나 1994년 물 관리 행정체계는 지난 20년간 수많은 도전을 받아왔음에도 불구하고, 현재까지 유지, 지속되고 있다. 여기에서는 당시 가장 우월한 대안으로 평가될 수 없었던 대안이 선택된 이후, 유지, 재생산되어 온 이유를 권력중심의 설명방법을 통해 분석해보고자 한다. 권력중심의 설명은 핵심엘리트 사이의 권력투쟁과 이해관계가 제도의 유지, 존속, 변화를 설명하는 변수로서 중요한 의미를 지닌다. 또한 우연성에 기초하여 선택된 제도는 비용과 편익을 불평등하게 분배할 수 있으며, 그 제도로부터 편익을 제공받는 핵심엘리트들은 제도를 유지, 재생산함으로써 자신들의 권력과 이익을 유지한다고 본다. 이러한 권력중심의 설명을 행위자, 재생산의 기제, 제도의 잠재적 특성, 변화의 기제 등을 중심으로 1994년 물 관리 행정체계에 적용해보면 다음과 같다.

### (1) 행위자 분석

1994년 물 관리 행정체계의 유지, 재생산은 국민과 같은 일반적 행위자가 아닌 관련부처 관료 등 핵심엘리트에 의해 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 특히 물 관리 행정체계와 권력 및 이해관계의 측면에서 영향을 주고받는 부처의 관료는 현재의 국토부와 환경부 관료들이라고 볼 수 있다. 이들은 물 관리 체계의 변화에 따라 자신이 속한 조직의 규모와 예산에 직접적인 영향을 받게 된다. 특히 환경부는 물 관련 인원과 예산비중이 절대적이어서 지대한 영향을 주고받으며,<sup>24)</sup> 국토부(건설부)는 비록 물 관련 인원과 예산비중은 크지 않지만 해방이후 부처의 소관으로 유지되어왔던 상하수도 공급기능을 넘겨주게 될 경우, 부처의 조직과 예산이 축소된다는 점에서 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다고 볼 수 있다. 따라서 실질적으로 1994년 물 관리 행정체계의 자기강화 현상은 환경부와 국토부(건설부)의 핵심엘리트들의 주장과 행태를 분석함으로써 도출될 수 있다.

### (2) 제도의 유지, 재생산의 기제

1994년의 물 관리 행정체계는 이해관계의 측면에서 편익은 환경부 관료에게 주로 제공한 반면, 비용은 주로 국토부(건설부) 관료에게 발생시켰다고 볼 수 있다. 그러나 당시 물 관리

환경처로 이관한 것은 관계부처의 갈등을 조정하는 과정에서 탄생한 우연의 산물이라고 볼 수 있다.

24) 1996년 환경부는 물 관련 부서의 인원·예산이 전체의 71.6%, 53.6%를 차지해 비중 면에서 건교부(1.5%, 8.8%)를 앞선다며 건교부의 물 관련 업무 이관을 요구한 바 있다(한국일보, 1996). 또한 2013년에 국회에 제출한 예산 및 기금운용계획안을 보면, 물 관련 예산 및 기금의 비중이 79.3%에 달하고 있다(환경부, 2013).

행정체계의 변화가 모든 물 관련 기능이 환경부로 통합한 것이 아니라, 광역상수도를 제외한 상하수도 업무만 이관하는데 그쳤다는 점에서, 국토부 관료에게 여전히 편익을 유지해준 제도로도 볼 수 있다. 즉 1994년 물 관리 행정체계는 건설부와 환경부 관료 모두 만족시킬 수 없는 대안인 동시에, 역설적으로 두 집단 모두를 만족시킨 매우 불완전하고, 유동적인 변화였다고 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

이에 따라 이후에도 물 관련 기능의 통합과 관련하여 환경부와 국토부 사이의 권력투쟁이 지속될 여지가 남게 되었다. 실제 1994년 이후 현상적으로 나타난 물 관리 행정체계는 변화가 없었지만, 지난 20년 동안 이를 변화시키기 위한 도전은 지속되어왔다. 즉 환경부는 물의 양과 질을 분리하여 관리하는 한 물 문제가 해결될 수 없다는 논리로 지속적으로 모든 물 관련 기능을 환경부로 통합할 것을 주장하여왔다(한국일보, 1996; 서울신문, 1996). 반면 국토부는 물 관리는 국토관리의 일부로서 인식되어야 하며, 특히 댐 건설 및 수량관리 업무는 결코 내줄 수 없다는 입장을 견지하여 왔다(한국일보, 1996; 건교부, 2006).

두 부처의 입장이 첨예하게 대립함에 따라, 이를 조정하기 위한 국무총리실 및 국회의 노력이 수차례 진행된 바 있다. 먼저 실제 물 관련 기능을 조정하기 위한 조직으로, 1997년 국무총리 산하에 ‘물 관리정책조정위원회’와 ‘수질개선기획단’이 설치되었다. 그러나 동 조직은 법적 근거가 미약한 임시조직으로 설립되었고, 실질적인 통합·조정기능을 수행하지 못함에 따라 2005년에 폐지되었고, 이후 물 관련 부처간 정책을 조정할 수 있는 기구는 사라지게 되었다(김철희, 2013: 271).

다음으로 물 관련 기능의 통합 또는 조정을 위한 근거법을 마련하기 위한 노력이 1997년, 2006년, 2009년 등 세 차례에 추진되었음에도 불구하고, 기존 의 물 관리 행정체계는 변화되지 않고 유지되었다. 1997년의 경우, 방용석의원의 대표발의로 물 관리 행정체계를 환경부 중심으로 일원화하기로 한 ‘물관리기본법(안)’이 제안되었으나, 2000년 국회의 임기만료로 자동폐기되었다(국회의안정보시스템, 2013). 2006년의 경우, 2005년 노무현 대통령의 지시로 지속가능발전위원회의 연구를 거쳐, 건교부와 환경부가 범정부적으로 물관리 기본법 제정<sup>26)</sup>을 마련해 국회에 제출했으나, 역시 2008년 국회의 임기만료와 함께 자동폐기되었다(서울신문, 2005; 매일경제, 2006; 국회의안정보시스템, 2013). 2009년의 경우, 국회에서 김

25) 건설부 입장에서는 상하수도 업무를 잃었다는 점이 손해였으나, 광역상수도 업무를 포함한 수량 업무를 지켰다는 점에서 편익으로 볼 수 있다. 반면, 환경처 입장에서는 광역상수도를 포함한 수량 업무를 가져오지 못했다는 점이 손해였으나, 상하수도 업무를 가져왔다는 점에서 편익이었다고 볼 수 있다.

26) 동 법안의 주요 내용은 물관리위원회를 국무총리 소속으로 설치하여 물관련 정책을 수립하고 부처간 현안 업무를 조정하도록 하는 것이었다. 그러나 시민단체들은 실질적인 권한이 없는 위원회만으로는 각 부처로 흩어진 물 관리 기능을 통합할 수 없고, 따라서 사회갈등 조정기능이 미약하기 때문에 국가 물관리정책에 합당하지 않다고 반대해 왔다(오마이뉴스, 2008).

소남, 이윤성, 이병석의원 등의 대표발의로 3개의 법안<sup>27)</sup>이 제안되었으나, 역시 2012년 국회의 임기만료와 함께 자동폐기되었다(국회의안정보시스템, 2013).<sup>28)</sup>

이와 같이 1994년의 물 관리 행정체계를 변화시키기 위한 시도가 비교적 짧은 기간 동안 많이 이루어졌음에도 불구하고, 기존의 제도가 유지되고 있는 핵심적인 이유는 환경부와 국토부(건설부) 사이의 권력 불균형에서 찾을 수 있다. 일례로 상하수도 업무가 환경처로 이관되기 이전인 1994년 1월, 물 관리와 관련된 공무원 수는 환경처가 94명에 그친 반면, 건설부는 332명에 달해 3배 이상 차이를 보였다(한겨레, 1994). 1994년 5월 건설부 상하수도국의 3개 과가 환경부에 이전된 이후, 환경부의 정원은 405명에서 432명으로 27명이 증가하는데 그쳤다. 이후 환경문제의 부각과 함께 환경부의 위상이 지속적으로 높아지고 공무원 수도 증가되어, 2013년 현재 환경부의 정원은 525명까지 증가하였다.<sup>29)</sup> 그러나 2013년 현재 국토부의 정원은 975명으로 여전히 국토부가 우위에 있다고 볼 수 있다(국가법령정보센터, 2013).<sup>30)</sup>

이러한 권력적 우위를 바탕으로 국토부 관료들은 환경부 중심으로 물 관리를 일원화해야 한다는 주장이 구체적인 제도로 진화될 수 없도록 다른 대안으로 교체하거나, 의사결정을 지연시키는 전략을 통해 기존 제도를 유지하여 왔다고 볼 수 있다. 먼저 국토부 관료들은 환경부 중심으로 물 관리를 일원화해야 한다는 주장을 전면적으로 반대하는 대신에, 기존 부처의 기능을 그대로 둔 채, 새로운 위원회조직을 설립하여 조정기능을 수행하도록 해야 한다는 대안으로 대체함으로써, 기존 체계를 유지하였다(건설부, 2006). 1997년 국무총리 산하에 설치되어 2005년까지 유지되었던 ‘물 관리정책조정위원회’와 ‘수질개선기획단’은 전형적인 예라 할 수 있다. 그러나 동 조직들은 실질적인 통합·조정기능을 수행하지 못함에 따라 2005년에 폐지되었다(김철희, 2013: 271). 이후 국토부는 소속 국회상임위원회 의원들(김소남, 이병석, 이윤성)이 제안한 2009년의 ‘물관리기본법안’의 논의과정에서, 환경부로의 일원화가 아닌, 조정기구인 ‘물관리위원회’의 설립을 통해 부처에 분산된 업무를 조정하는 체계를 방안을 지지함으로써 환경부로의 물 관리 일원화 논의가 확산되는 것을 저지했다고 볼 수 있다(워터저널, 2013).<sup>31)</sup> 또한 2013년에도 함진규의원이 국토위원회에 제안한 ‘물관리

27) 3개의 법안은 모두 물 관련 기능의 조정을 위해 국가물관리위원회를 설치하는 것을 주요 골자로 하고 있으나, 구체적인 기능과 소속을 어떻게 할 것인가에 차이를 보이고 있다.

28) 2013년 현재도 국회에는 2009년에 제안되었던 내용과 유사한 내용을 포함한 물물관리기본법안(함진규의원 대표발의)이 계류 중에 있다(국회의안정보시스템, 2013).

29) 물 관련 예산의 측면에서는 2013년 예산 기준으로 환경부가 3조 3,283억원, 국토부가 2조 7,315억원으로 환경부 예산이 더 많은 것으로 파악되었다.

30) 부처의 공무원 정원은 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 직제규정을 통해 찾을 수 있다.

기본법안'에 대해 '물관리위원회'의 설치를 지지함으로써 동일한 효과를 보고 있다.<sup>32)</sup>

다음으로 정부 및 국회를 중심으로 환경부 중심으로 물 관리를 일원화하려는 시도에 대해서는 비공식적으로 법안의 통과를 지연시킴으로써 기존 제도를 유지했다고 볼 수 있다. 1997년에 방용석의원이 환경노동위원회에 제안했던 '물관리기본법안'에 대해, 국토부는 건설교통위원회를 통해 반대함으로써 국회에서의 논의를 중단시켰다(이성희, 2010: 37; 건설교통위원회, 1997). 또한 2006년에 공식적으로 건설부와 환경부가 함께 마련하여 국회에 제출한 '물관리기본법'의 경우에도, 당시 17대 국회 환경노동위원회에서 이 법을 처리키로 여야간 합의를 했음에도 불구하고, 실질적으로는 국토부가 몇몇 조항의 문제를 놓고 환경부와 의견을 달리함으로써 기한 내에 처리되지 못하고 자동폐기되도록 유도했다고 볼 수 있다(위터저널, 2009; 환경노동위원회, 2006).

#### IV. 결 론

정부는 모든 국민이 깨끗하고 안전한 물을 사용하고, 홍수 등 물의 위험으로부터 보호될 수 있도록 효율적인 물 관리 행정체계를 수립하여 집행할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 물 관리 행정체계는 다수 부처에 기능이 분할되어 있는 반면, 조정·통합 기능이 적절히 작동되지 않음에 따라, 책임성이 떨어지고, 비효율적이라는 비판을 받고 있다. 더 큰 문제는 이러한 비판에도 불구하고, 1994년에 탄생한 현행 물 관리 행정체계가 20년 가까이 특별한 변화 없이 생명력이 유지되고 있다는 점이다. 본 연구는 제도의 경로의존성을 분석하는 Mahoney(2000)의 권력중심의 자기강화모형에 기초하여, 1994년 물 관리 행정체계가 어떻게 형성되었으며, 현재까지 유지, 재생산되어 왔는가를 분석하였다. 결론적으로 1994년 물 관리 행정체계는 1990년대 초반에 연속적으로 발생한 낙동강 수질오염 사건을 계기로 시간적으로 우연히 탄생하였으며, 비록 다른 경쟁대안에 비해 상대적으로 우월하지 않았음에도 불구하고, 제도와 핵심엘리트 사이의 관계에 기초한 자기강화과정을 통해 유지, 재생산되어 온 것을 밝혀졌다. 즉 1994년 물 관리 행정체계는 당시 건설부가 지지하는 개발 논리와 환경처가 지지하는 보전 논리의 흐름이 교차하는 가운데, 1990년대 초반 심각한 수질문제의 연속

31) 2009년에 3명의 국회의원이 국토해양위원회에 제안했던 '물관리기본법안'의 경우, 수돗물 민영화에 대한 여론의 반발과 함께 제대로 논의도 되지 못한 채 국회입기만료와 함께 자동폐기되었다(위터저널, 2013).

32) 반면, 이에 대해 환경부와 환경노동위원회는 법안의 내용이 수자원 및 수량을 중심으로 되어 있다는 이유로 반대하고 있다(환경노동위원회, 2013).



적 발생이라는 상황적 맥락성에 기초하여 탄생하였다. 이후 물 관리 행정체계는 환경부를 중심으로 일원화해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고, 실제 정부 및 국회를 통해 개편이 시도되었음에도 불구하고, 권력적 우위에 있는 국토부의 공식적, 비공식적 권력행사로 인해 물 관리의 일원화가 실현되지 못하고, 기존 체제를 유지하여 왔다고 볼 수 있다. 즉 국토부 관료들은 환경부 중심으로 물 관리를 일원화해야 한다는 주장이 구체적인 제도로 진화될 수 없도록 조정기구인물관리위원회를 설립하는 다른 대안으로 교체하거나, 국회에 계류 중인 법안에 대한 부처협의과정에서 동의해 주지 않음으로써 의사결정을 지연시키는 전략을 통해 기존 체제를 유지시켜 온 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과는 강력한 권력을 보유하고 있는 핵심엘리트집단의 지지를 받고 있는 공공부문의 제도가 변화된다는 것이 얼마나 어려운 지를 잘 설명해준다고 볼 수 있다. 즉 핵심엘리트의 지지를 받고 있는 제도는 비록 전문가들로부터 비합리적이라는 비판을 받고 있을지라도, 예측할 수 없는 결정적 계기가 발생하지 않은 한, 경로의존적인 자기강화를 통해 유지될 개연성이 높다는 점을 시사하고 있다. 이론적 측면에서는 제도의 형성과 유지, 재생산을 설명하는 기존의 자기강화모형이 새로운 제도의 등장으로 적극적인 편익을 향유하게 된 핵심엘리트가 제도를 유지시키는 핵심주체로 보았는데 반해, 본 연구의 결과는 기존 체제로부터 편익을 누렸던 핵심엘리트가 직접, 간접적 권력을 행사하여 더 이상의 제도변화가 일어나지 않도록 함으로써, 편익의 축소를 최소화하려는 가운데 기존 제도가 유지, 재생산될 수 있다는 점을 밝혔다. 이 점에서 의미를 찾을 수 있다고 본다.

## 참고문헌

- 건설교통위원회. (1997). 물관리기본법안에 대한 의견서.
- 건설부. (2006). ‘물 관리 업무 일원화’에 대한 진척 상황 및 건교부의 입장. 국회의원 요구자료.
- 김민희. (2012). 경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능개편. 『한국자치행정학보』 제26권 제1호: 1-23.
- 김인환. (1997). 물 관리 체제의 효율화방안-법제 및 행정체제를 중심으로, 『환경정책』 제5권 제1호.
- 김정혜. (2004). 정권인수기 조직화의 경로의존성 분석: 카터, 레이건, 클린턴 사례를 중심으로, 『행정논총』. 42(91): 25-51.
- 김종성. (2000). 미군정 행정조직의 경로의존성. 『한국사회와 행정연구』. 11(1): 277-291.
- 김종익. (2012). 우리나라와 EU 물관리체계의 기초적 비교 분석. 『환경과학논집(제16집)』.
- 김철희. (2013). 물 관리 행정체계, 어떻게 바뀌어야 하는가? : 전문가 인식조사를 중심으로. 한국콘텐츠학회지 제13권 제10호: 266-277.

- 박광국. (2007). 국토 및 환경관리기능조정방안. 대한국토도시계획학회.
- 박성제. (2010). 「수자원 관리체계의 변화에 따른 법 및 제도의 정비방안 연구」. 국회입법조사처.
- 방민석·김정해. (2003). 대기업무제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화와 경로의존성을 중심으로. 「한국행정학보」. 37(4): 233-259.
- 성지은. (2003). 정보통신산업의 정책진화에 관한 연구: 이동통신사업자 선정사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 37(2): 333-353.
- 안경섭. (2012). 정부 물관리 정책기능 중복 개선에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」 제23권 제3호.
- 안형기. (2009). 물관리정책의 진화과정과 4대강 정비사업. 「한국정책과학학회보」.
- 위터저널. (2013). [데스크칼럼] 새정부, 물관리 반드시 일원화해야 한다. 위터저널 2013년 1월.
- \_\_\_\_\_. (2010). [특별기획] 환경부 물환경 보전 30년사(1) 물환경 정책관리 변천사. 위터저널 2010년 4월.
- \_\_\_\_\_. (2009). [데스크칼럼] 물관리기본법 제정 시급하다. 위터저널 2009년 6월.
- 유홍림·유은철. (2011). 국민체육진흥기금 용자사업에 대한 경로의존성 분석: Mahoney의 자기강화모형을 토대로. 「정부학연구」 제17권 제3호: 237-278.
- 윤경준. (2008). 물관리체계 개선을 위한 쟁점과 대안. 「현대사회와 행정」 18-1: 47-69.
- 이미나. (2004). 공무원 특별채용제도의 경로의존적 변화: 박정의 정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로. 「한국행정논집」. 16(1): 81-106.
- 이성희. (2010). 물관리기본법 추진동향 및 전망. 한국관개배수회지. 2010년 6월호.
- 정의창. (2005). 정부조직변화의 경로의존성. 「의정연구」11(1): 61-96.
- 진상현. (2009). “한국 원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구”. 한국정책학회보. 제18권 제4호.
- 정정길. (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」36(1): 1-19.
- 최지용. (1998). 「물관리체계의 구조조정방안」. 한국환경정책·평가연구원.
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴. 「한국행정학보」. 36(4): 339-359.
- 하혜수·양덕순. (2007). 공무원정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 「행정논총」. 45(2): 127-153.
- 하혜수·이달근. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구. 「한국비교정부학보」 제15권 제1호: 303-324.
- 한국수자원학회·한국행정연구원. (1998). 「우리나라의 발전적인 물 관리체제 구축방안」.
- 환경노동위원회. (2013). 제316회 환경노동위원회 회의록 제3호.
- \_\_\_\_\_. (2006). 물관리기본법안 검토보고서.
- \_\_\_\_\_. (1997). 물관리기본법안 검토보고서.
- 환경부. (2010). 「환경 30년사」.

Arthur, W. Brian. (1994). Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

- Bachrach, P. and Morton S. Baratz. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4, pp: 947-952.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Isaac, Larry W., DEBRA A. STREET, STAN J. KNAPP. (1994). Analyzing Historical Contingency with Formal Methods: The Case of the “Relief Explosion” and 1968, *Sociological Methods & Research August*. pp: 114-141.
- Mahoney, James. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, Volume 29, Issue 4, pp: 507-548.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State, Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. 16(2): 223-246.
- OECD. (2009). Classification of the Functions of Government(COFOG)”, in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing.
- Paul A. David. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh. pp. 332-337.
- Pierson, Paul. (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*.
- \_\_\_\_\_. (2004), *Politics in Time: Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.

[신문기사]

- 한국일보. (1996).물관리업무 “넘겨라” “못한다”/환경부-건교부 “수중전”. 1996년 5월 23일 39면.
- 서울신문. (1996). 물 “관리체계 일원화 해야”/한국환경기술개발원서 제안. 1996년 7월 10일 19면.
- 서울신문. (2005). 물 관할권 ‘10년싸움’ 끝났다. 2005년 10월 19일 6면.
- 매일경제. (2006). 건교 · 환경 통합 '사공 많네'. 2006년 7월 11일.
- 한겨레. (1994). 물관리 환경처로 일원화/환경부로 승격...오염배출 단속권도 환원 추진. 1994년 1월 15일 1면.
- 오마이뉴스. (2008). 물관리기본법(안), 17대 국회에서 통과되나?. 2008년 1월 18일 A000081465면.

[홈페이지]

- 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>).
- 국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)).

## ABSTRACT

### Why Doesn't the Korean Water Management System Change?: Based on Mahoney's Path Dependence Theory

Cheol-hoi Kim

This study analyzed changes in the Korean water management system based on Mahoney's path dependence model. The Korean water management system has been criticized as inefficient because the related functions are distributed in five departments of one ministry but coordination and integration of functions are not working well. The present water management system developed in 1994 has persisted for 20 years without major changes even though various experts have evaluated it as inefficient. Why has it not been changed even though it has been rated as inefficient? There have been some chances to change it, such as regime changes but it has suffered from inertia based on self-reinforcing mechanisms that an elite power group supports, blocking challenges that would change it. For example, it reacted with superficial solutions such as making a water management policy coordination and organization of water quality improvement committee when it faced challenges from exogenous shocks such as environmental problems from 1997 to 2005. Based on this analysis, the public institutions that a power elite supports have strong inertia and could not be changed easily after establishment because of self-reinforcing mechanisms even when evaluated as inefficient.

【Keywords: Path Dependence, Water Management System, Self-reinforcing, Power Elite】