

물관리체제 개선을 위한 여건과 인식



박 성 제 | 박사과정, 미국 콜로라도주립대학교 / sjpark@lamar.colostate.edu

이 재 응 | 조교수, 아주대학교 도시환경공학부 / jeyi@madang.ajou.ac.kr

용어 정의

본 글에서는 우선 물관리체제와 관련하여 인용되고 있는 각종 용어를 간략하게 정의하고자 한다. 물관리체도는 물을 효과적으로 관리하기 위한 각종 사회적 관습, 규범, 조직체계, 법률 등을 말하며, 물정책, 물법, 물행정의 3대축으로 구성되어 있다. 물관리체제는 물관리체도를 집행하기 위하여 마련된 사회조직체계의 형태이다. 그리고 물관리기구는 물관리체제의 구체적인 조직체계를 말한다. 따라서 물관리기구는 수질개선기획단이나 한국수자원공사와 같은 개별 행정조직을 의미하고, 물관리체제는 물을 관리하는 전체적인 조직구조를 지칭한다. 그러나 이것은 본 글에서 필자가 편의상 설정한 것으로서 공식적으로 인정된 정의가 아닐 수 있다는 점을 미리 밝혀둔다.

정부조직의 정책갈등

정부조직은 대부분 바람직한 사회적 목표를 가지고 설립되므로 정책목표에 대한 합리성이 존재한다. 그러나 일단 조직이 설립되고 나면, 조직은 스스로의 생존과 발전을 추구하는 이해관계를 형성하게 된다. 따라서 조직의 성장을 위하여 정책목표에 대한 합리성과 더불어 정책을 달성하는 수단에 대한 합리성인 수단적 합리성(instrumental rationality)도 추구하게 되는 양면성이 존재하게 된다. 정부조직의 문제점은 바로 기존의 정부조직이 자신의 존립을 위하여 수단

적 합리성에 의존하게 되면서 사안이 복잡하여진다.

또한 사회적 다양화가 증대되면 정부조직간에 정책의 상호의존성이 증가한다. 이에 따라 정책의 불확실성이 증대되고 정책을 효과적으로 조정하는 과정이 더욱 어려워진다. 결국 정책결정의 지연으로 정책의 비효율성이 증대하며, 국민에 대한 서비스가 저하된다. 이러한 정책갈등이나 분쟁의 조정은 이론적으로는 당사자간 상호협력으로 자율적으로 타결하는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 자율적인 해결은 매우 어렵다. 이것은 정부조직 내부에서는 기관 자체의 생존과 성장이라는 기관논리가 존재하고, 정부조직간에는 권력투쟁과 자원확보 다툼이 존재하기 때문이다. 과거에는 권력자의 강력한 중재와 조정으로 심각한 정책갈등이 해소 또는 잠복되었으나, 이제는 과거의 권위적인 조정능력이 상실되어 잠복된 정책갈등이 부각되고 있다(주재복과 홍성만, 2001).

물관리체제의 논란

물관리체제의 목표는 거시적으로는 경제개발 측면에서 물을 개발하고 배분하는 하향적(top-down) 방식의 기능과 미시적으로는 생태계를 회복하고 자연자원을 종합적으로 관리하는 상향적(bottom-up) 방식의 기능을 동시에 만족시키는 조직체계를 구성하는 것이다. 이러한 제도적 여건이 마련되지 않고서는 현실적으로 효율적인 물관리는 불가능하다. 이것은 관

리체계를 포함하는 법적, 제도적 기능이 정립되지 않고서는 구조적 기능이나 운영적 기능이 제대로 작동될 수가 없기 때문이다.

물관리에도 당연히 정책갈등은 존재한다. 물관리를 담당하는 정부기관을 설립함에 있어서 가장 손쉬운 방법은 물의 기능에 따라 각각의 정부조직을 만드는 것이다. 이러한 고전적인 형태를 기능별 분리관리라고 하며, 현재 우리나라에서 채택하고 있는 물관리의 형태이다. 분리관리의 문제점은 각각의 물관리기관들이 기본적으로 서로간에 전혀 다른 목표와 가치체계에 의하여 설립되어 운영되고 있다는 점이다. 20세기 전반기까지는 기능분리에 대한 부정적인 견해가 많았다. 국가적인 차원에서 상위의 개념으로 설정된 정책목표는 물관리기관들의 각각 다른 설립목표와 가치체계를 상호 이해하고 포용하여야만 비로소 달성될 수 있는 것이다. 인위적인 행정경계를 넘나드는 물을 효과적으로 관리하는 기본적 요소는 총체적인 관점에서 사업을 협력적으로 추진하는 것이다. 그런데 전문화된 물관리기관들은 이러한 현실적인 차이를 협력적 관계를 통하여 적극적으로 해소하기를 꺼리게 된다. 대신 자신들의 조직목표를 지지하는 이익집단이나 학자들과의 연대관계를 더욱 공고히 하여 조직 자체의 목표달성에만 주력하는 것으로 인식되기도 한다.

그러나 최근에는 기능분리는 단순히 기능을 통합하여 거대한 조직으로 만든다고 해서 해결되는 간단한 사안이 아니라는 인식이 확산되고 있다. '이제까지 반목과 갈등의 대상이었던 정부의 특정기능을 단순히 통합하는 것은 정부조직간(inter-agency)의 문제를 정부조직내(intra-agency)의 문제로 바꾸는

것에 불과하기 때문이다. 또한 그러한 발상은 현대의 민주주의적 가치가 정부의 조직과 기능을 분산화하고, 다양한 가치관을 인정하는 다원주의적 사회라는 점을 간과하고 있다는 점이다. 따라서 민주주의적 가치를 추구하는 현대사회에서 기능분리는 수정하여야 하는 오류라기보다는 세밀하게 관리하여야 하는 주요한 사회현상의 하나로 판단하는 것이 바람직할 수도 있다.

그러나 현실적으로 물의 분리관리라는 편의적 발상이 물을 통합적으로 관리하는데 큰 장애요소로 등장하고 있다. 또한 물의 관리기능이 전문화되면 될수록 좁은 영역만을 관할하는 문제점이 서서히 드러나게 된다. 농업용수나 생활용수 등 이용목적이 각각 다르더라도 상호간에는 물리적인 연관성이 있고, 물관리와 토지관리 사이에서도 자연적인 연속성이 있다는 사실이 무시된다(박성제 등, 2003).

다양한 물관리체제

선진국의 물관리체제는 그 형태가 매우 다르지만 대체적으로 물관리를 주도하는 책임관리기관이 있다는 점이다. 미국은 수질부문을 맡고 있는 연방환경청(EPA)이 특히 돋보인다. 프랑스는 계획관리 분야에서는 물관리기구(Agences de l'eau: Water Agency)와 특별담당관(Prefect)¹⁾의 역할, 그리고 실질적인 운용에서는 민간용수회사의 역할이 막중하다. 영국에서는 행정분야에서는 환경청(Environment Agency)²⁾, 운용부분에서는 민영화된 유역관리회사가 실질적으로 물관리를 떠맡고 있다고 하여도 과언이 아니다. 네덜란드에서는 국가수자원청(Rijkswaterstaat: RWS)³⁾과 수리조합(water board)⁴⁾이 돋보이고, 독일

- 1) 중앙정부에서는 1964년 수법을 수행하기 위하여 6개의 주요 하천유역에 특별조직을 설립하였다. 이 조직은 유역차원에서 중앙정부의 물정책을 조정하기 위하여 6명의 특별담당관(Prefect)과 담당관을 지원하는 6개의 특별행정조직인 하천유역사무소 (regional office for the river basin environment: DIREN de bassin)로 구성되어 있다.
- 2) 1996년 4월, 왕립오염감시국(Her Majesty's Inspectorate of Pollution: HMIP), NRA, 그리고 지방정부의 폐기물 규제 기능을 통합하여 환경청이 만들어졌다. 이것은 물을 포함한 환경문제를 통합적으로 관리하기 위하여 오염관리체계를 획기적으로 개선한 제도적 개편이었다.
- 3) 1798년 국가 차원에서 수많은 제방과 집수로 등의 수리시설을 종합적으로 관리하기 위하여 설립하였다. 중앙정부 차원에서 수자원정책의 업무조정은 기본적으로 교통공공사업물관리부(Ministry of Transport, Public Works and Water Management: V&M)가 맡고, 실무적 운용은 RWS가 담당하고 있다.

에서는 주정부의 역할이 막중하다. 일본은 개발부서인 국토교통성(구 건설성)⁵⁾이 수자원과 하천관리를 주도적으로 담당하고 있다(박성제 등, 2002b).

유역관리에 대한 선진국의 사례를 보면, 제대로 작동하는 유역관리기구를 구상해서 설치하는데까지는 대략 수십 년의 시간이 소요되었다. 국제적으로 유역위원회의 모범이라고 칭송 받고 있는 호주의 Murray-Darling 유역위원회가 무려 80년, 유럽의 라인강위원회가 50년, 미국의 Apalachicola-Coosa-Tallahpoosa-Alabama-Chattahoochee-Flint(ACT-ACF) 위원회가 50년의 세월이 소요되었다.

이에 반하여 미국 광역유역위원회(Title II 위원회)와 인도네시아 Citarum 유역의 유역관리공사(Janiluhue Authority Corp.)는 실패된 사례로 진단을 받았다. 또한 필리핀, 인도, 중국 등도 아직까지 바람직한 유역관리기구의 설치에 그다지 성공적이지 못한 것으로 파악되고 있다. 그리고 멕시코나 브라질 등을 포함한 중남미 국가들도 성공과 실패를 거듭하고 있다. 아시아와 중남미의 개발도상국들은 거의 대부분이 영국, 프랑스 또는 미국의 직 간접적인 지원 아래 미국의 TVA, 영국의 수리청, 그리고 프랑스의 유역관리기구를 모델로 자국에 물관리기구를 설치하려고 하였다. 그러나 지금까지는

표 1. 주요 선진국의 물관리 책임기관

		미국	일본 ⁴⁾	프랑스	영국 ⁷⁾	독일	네덜란드	
관 리	수 량	지표수	州 ¹⁾	國交省, 縣	région, département	주 정 부 지역정부 지방정부 [*]	RWS 지역사무소	
		지하수	州	縣, 市			도(道)	
	수 질	지표수	州, EPA	國交省, 縣	Water Agency		NRA	RWS
		지하수	州, EPA	縣, 市				도(道)
하천/저수지관리		개발조직 ²⁾	國交省, 縣 環境省 ⁵⁾	환경부		주정부		RWS, 도
도 시	용수공급	city district	縣, 市	도시	민간회사	도시		도시
	하수처리	city district	縣, 市	도시		도시	도시 수리조합	
허 가	하천방류	州 EPA	國交省 ⁶⁾ 縣, 市	Prefect	NRA HMIP	지역 정부	지역RWS, 도, 도시, 수리조합	
	지표수 취수	州	國交省, 縣		NRA	지방 정부	지역 RWS, 수리조합	
	지하수 취수	州	縣, 市				도(道)	
용수가격 결정		공급자 ³⁾	縣, 市	도시	OFWAT	도시	도시	

주 : 1) 지표수의 regulation은 주정부, diversion은 water user group(city, water district, irrigation district, power company). 약 3천 개의 county, 1만~2만개의 city, 8만 5천개의 각종 district(school, water, fire, irrigation, flood, recreation) 존재.

2) 공병단, 개척국, TVA, power companies, large water districts 등의 개발조직.

3) 물의 공급자로서는 city, districts, private companies 등. private companies의 용수가격은 State Public Utilities Commission에서 감독을 함.

4) 여기서 縣은 47개의 都道府縣을 지칭함 43개 縣, 2개 府(大阪, 京都), 1개 道(北海道), 1개 都(東京都).

5) 하천등급별로 중앙(國土交通省)과 지방(縣)이 분리관리. 배출기준 등 법적규제는 환경성 담당. 민영업은 민간회사가 관리하나 國土交通省, 縣, 經濟産業省의 감독을 받음.

6) 하루 50m³ 이상의 오수를 배출하려면 하천관리자(1급하천은 國土交通大臣, 2급하천은 都道府縣知事)의 허가를 받아야 함(河川法施行令 第16條의 5)

7) 영국은 HMIP와 NRA가 1996년 4월 환경청(Environment Agency)으로 통합됨.

* 미국은 Colorado State University 교수인 Dr. Neil Grigg, 일본은 국토교통성의 CSU 파견직원인 Yoshihiro Katsuhama와 Toshiaki Yoshida의 검토를 받음.

4) 수리조합은 세계적으로 유례를 찾기가 어려운 독특한 형태로 네덜란드 특유의 물관리조직이다. 국내 일부에서는 수자원위원회로 번역하기도 한다. 그러나 본 글에서는 그 역할과 기능이 한국의 수리조합과 유사하다고 판단하여 편의상 수리조합으로 번역한다. 좀 더 논의가 필요한 부분이다.

5) 일본은 2001년 1월 1일을 기하여 행정개혁을 실시하고 이전의 1府 22省廳에서 1府 12省廳으로 정부조직을 축소하였다. 국토교통성은 이전의 건설성, 운수성, 국토청, 복해도개발청을 통합한 것이다. 따라서 국토교통성은 수자원, 하천, 하수도과 관련된 기능을 총괄하게 되어 물관리 주무부서로서의 위상을 확고히 하였다.

성공적인 사례보다는 실패의 사례가 더 많은 것이 현실이다.

이 같은 사실은 두 가지의 주요한 시사점을 제시하고 있다. 첫 번째는 물관리체제의 지역성이다. 미국, 영국, 프랑스 등의 선진국에서 성공적으로 운영되는 물관리체제의 모델이라도 다른 나라에서 그대로 도입하여 적용하기는 어렵다는 점이다. 두 번째는 물관리제도 개선의 준비성이다. 유역관리기구를 설치하기 이전에 현지에 대한 철저한 분석과 세부적인 평가가 선행되어야 한다는 점이다. 이것은 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 기술적 여건에 대한 정확한 조사와 평가를 말한다. 다시 말하면, 현지에 대한 철저한 분석과 세부적인 평가가 생략되거나 적당하게 수행된 유역관리기구의 설치의 거의 대부분이 실패한다는 생생한 역사적 교훈이다.

물관리체제의 평가

물관리기구를 설치하거나 개편하는 것 자체는 어렵지 않다. 간단하게 말하면 정치적인 결단만 있으면 된다. 그러나 문제는 실패 가능성이 상존한다는 점이다. 역사적으로 정책은 결정하는 것이 중요한 것이 아니고 효과적으로 작동하게 하는 것이 더욱 필요하다. 우리나라의 경우에만 하여도 해방 이후 위정자들의 정치적인 필요에 의하여 위대한 정치적인 결단이라고 포장된 그 수많은 정책들의 현주소가 정책결정의 어려움과 중요성을 반증하고 있다. 물론 정치적인 결단이 필요하다. 그러나 그 정치적인 결단이 훌륭한 정책으로 평가받기 위해서는 반드시 사전에 치밀하고도 충분한 기본연구가 선행되어야 한다. 특히 유역관리체제를 수반하는 제도변경은 정책실패의 후유증이 막대하고 일단 제도를 실시하고 나면 다시 수정보완하기가 현실적으로 매우 어렵다. 더구나 이해관계자가 다양하게 얽힌 현대의 물문제에는 더욱 그러하다.

물을 효과적으로 관리하기 위해서는 물관리기구가 필요하다. 그러나 물관리기구의 존재 자체는 필요조건이지 충분조건이 아니다. 성공적인 물관리는 적어

도 합리적이고 효율적으로 운영되는 물관리기구가 존재하여야 비로소 가능해진다. 그런데 그러한 물관리기구가 반드시 신설되어야 하느냐 하는 것은 또 다른 별개의 문제이다. 왜냐하면 이것은 현재의 물관리체제에 대한 냉철한 분석과 평가가 전제되어야 하기 때문이다. 또한 설령 현재의 물관리체제에 대한 문제점이 발견된다고 하더라도 그것이 간단한 업무조정만으로 해결될 사안인지, 통폐합으로 해소될 것인지, 아니면 전혀 새로운 조직을 신설하여야 하는 것인지는 간단하게 판단하기 어렵다. 물관리기구의 업무효율성을 세밀하게 평가하기 전에는 누구도 속단할 수 없기 때문이다.

물관리기구의 효율성을 평가하는 과정은 물관리의 성과측정이라는 또 다른 학문영역이므로 여기에서는 그 부분에 대한 구체적인 기술은 생략한다.⁶⁾ 성과측정에 따라 물관리체제에 대한 평가작업이 이루어지면, 현재의 관리체제와 이상적인 관리체제를 상호 비교하여 현재의 여건에서 바람직한 관리체제를 도출하는 것이 중요하다. 현행의 물관리나 유역관리에 내포된 문제점을 파악하여 현재의 관리체제가 과연 어떤 상황에 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 이상적인 물관리체제는 이론적/논리적인 모형을 가상으로 구성하여야 한다. 이론적으로 바람직한 관리체제는 현실적인 상황과 이상적인 상황 사이에서 발생하는 균형점(trade-off)이다. 그러한 균형점은 관리체제에 대한 정치, 경제, 사회, 환경, 재무, 기술적 관점에 따라 커다란 편차가 존재한다.

그 다음으로는 현재의 관리체제에서 바람직한 관리체제로 이전하는데 필요한 이전비용(transaction cost)을 계산하는 것이다. 아무리 우수한 바람직한 상황이라도 관리구조를 바꾸는데 필요한 비용은 반드시 변경으로 파생되는 이익보다 작아야 한다. 현행 문제점을 개선하기 위한 바람직한 대안이 간단한 업무조정이 될지, 통폐합이 될지, 아니면 새로운 조직의 신설이 될지는 바로 균형점과 이전비용의 크기에 따라 결정이 되는 것이다.

6) 물관리/물정책의 평가와 관련된 사항은 박성제 등(2002a)이 작성한 한강홍수통제소의 보고서를 참고하기 바란다.

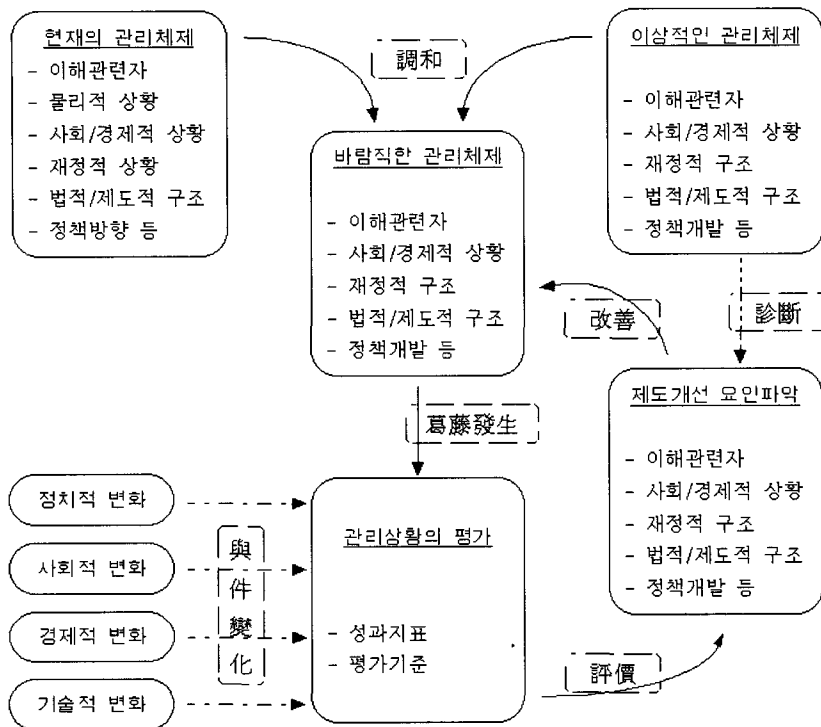


그림 1. 물관리체제의 제도개선 과정

이념의 동조화 현상

앞에서도 언급한 바와 같이, 분리관리의 문제점은 전문화된 물관리기관들이 조직 자체의 목표달성을 더 중요시하는 수단적 합리성에 빠지기 쉽다는 점이다. 이러한 양상은 자신들의 조직목표를 지지하는 이익집단이나 학자들과의 공고한 연대관계를 통하여 다른 물관리기관들과의 자원 확보 다름에 나서는 것으로 표출되고 있다. 따라서 물기관들간의 현실적인 역할차이를 협력적 관계를 통하여 적극적으로 해소하는 데 실패하므로 심각한 정책실패를 초래하게 된다. 그리고 이러한 정책실패의 후유증은 결국 국민들이 고스란히 떠안아야 하는 부담으로 남게 된다.

이념을 공유하는 이해관련자들이 긴밀한 연대관계를 통하여 자신들의 논리를 주장하는 것은 한국에만 국한된 상황이 아니고 세계적으로도 자연스러운 현상이다. 특정 부서와 연관된 이익집단의 조직목표와 학자들의 학문적 이념은 사실상 관련 부서의 이해와 그

추구방향이 매우 일치하기 때문이다. 따라서 학문적으로 토목공학이나 수자원을 전공한 학자들은 거의 예외 없이 건교부의 개발적 논리를 지지하고, 환경학이나 사회학 등을 전공한 학자들 또한 대부분이 환경부의 보전적 논리를 지지하는 양극화 현상이 일어나고 있다. 이러한 현상으로 미루어 해당 분야의 정부부서, 이익집단, 그리고 전문가 사이에는 자연스럽게 '이념의 동조화'가 발생한 것으로 추측된다.

이념의 동조화 현상에 대한 구체적인 사례는 대통령 직속인 지속가능발전위원회(2003)의 국토수자원분과위원회가 2003년 4월 8일 개최한 '지속가능한 물관리체제 개선을 위한 공청회'에서 현실적으로 나타났다. 토론회장에서 발언한 총 29명 중에서 거의 대부분이 자신과 관련된 부서의 논리를 지지한 반면에 타부서의 논리를 지지한 전문가는 단 한 명도 없었다. 불일치로 기록된 1명도 타부서의 논리를 지지한 것이 아니고 제3의 대안을 제시한 전문가이다.⁷⁾

논리적 장벽

그러나 때로는 이러한 이념의 동조화 현상이 물관리 체제를 효과적으로 개편하는 데 커다란 장벽으로 등장하고 있다. 물관리체제를 개편하는 문제는 물관리에 통합수자원관리(IWRM)의 이념을 적용한다는 원론적인 차원과 더불어 조직개편의 대상이 되는 관련조직과 조직구성원들의 장래에 매우 큰 영향을 미치는 조직적 차원이 맞물리고 있다. 사실 해당 정부부서의 입장에서 물관리체제의 개편은 자신들의 장래와 밀접하고 관련된 현실적인 문제이다. 결국 이해관련자들은 사활을 걸고 자신들에게 유리한 전략을 추진하게 되는 것이다. 혹은 이러한 현상을 편협한 조직이기주의 때문이라고 경시하기도 한다. 그러나 누구든지 자신과 조직의

장래와 직결된 문제에 대하여 마냥 초연할 수는 없다.

사실 내부적인 조직논리는 공식적으로 거론하기에는 현실적으로 민감한 사항이 있다. 따라서 지금까지 대부분의 공식적인 논의에서는 이러한 내부적인 논리가 의도적으로 배제되고 외부적인 정책논리만을 거론하여 왔다. 그러나 물관리체제 개선을 성공적으로 수행하기 위해서는 해당 조직의 내부적인 조직논리도 이제는 거론하는 것이 바람직하지 않을까? 거론하기 어려운 논리를 공개적으로 논의하여야 하는 것. 물관리체제 개선이 당면한 난제는 바로 여기에서 출발한다. 따라서 한국의 물관리 체제를 효율적으로 개편하는 방향은 외부적인 정책논리인 IWRM을 달성하고, 내부적인 조직논리를 포용하는 상생(win-win)의 전략을 적극적으로 고려하여야 한다.

표 2. 물분야 전문가들의 이념적 동조화 현상

구분	단위	계	일치도		
			일치	중간	불일치
지정토론	명	11	9	2	0
	%	100	82	18	0
방청토론	명	18	14	3	1
	%	100	78	17	5
합계	명	29	23	5	1
	%	100	79	17	4

주: 1) 소속기관은 부서와 산하기관, 그리고 이념을 공유하는 단체와 학계를 포함.
 2) 一致度는 발언록을 기초로 실질적으로 지지하는 논리를 필자가 임의 분류함.
 3) 세부적인 분석내용은 박성재(2003, 부록1)에서 참고하기 바람.
 자료: 지속가능발전위원회 국토수자원과위원회(2003).

표 3. 건교부와 환경부의 논리적 차이점

		조정관리의 지지사유(건교부)	일원화의 추진사유(환경부)
외부적	정책논리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 견제와 균형의 논리 ○ 수자원과 국토개발의 연계성 ○ 환경 일방주의의 불합리성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합환경관리의 논리 - 물-토지-환경의 연계성 ○ 정책집행의 효율성
내부적	부서차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건교부의 해체 가능성 우려 - 수자원국 분리는 교통/주택/공항 등의 분리 명분을 제공 ○ 부서의 위상변화 우려 - 건교부의 역할이 위축될 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서의 위상변화 → 거대부서화 - 행정부에서의 영향력 증대
	물관련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이념적 혼란 우려 - 새로운 보전논리에 적응하는 ○ 타부서 이전의 두려움 - 승진/보직 등의 불이익 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직확대의 기대감 - 승진/보직 등의 혜택 가능성 ○ 업무영역의 확대 - 비규제적 집행기능에 관심

7) 필자는 이념적 동조화 현상이 좋다 또는 나쁘다 라고 말하는 것이 결코 아니다. 단지 그러한 현상이 심화되어 있다는 현실적인 사실을 적시하고자 한다.

두 가지 상반된 흐름

현재 한국의 물관리체제와 관련한 주변여건으로는 두 가지의 상반된 흐름이 존재하고 있다. 그것은 물관리체제 개선을 위한 사회적 준비는 미흡한 반면에 물관리체제 개편을 촉구하는 정치적 여건은 성숙되어 가고 있다는 점이다. 이러한 미묘한 분위기는 결국 물관리제도 개편은 이해당사자들의 합의에 따르기보다는 권력자의 정치적 결단에 의존하게 될 가능성이 많다는 것을 의미한다. 그러나 유역관리를 동반한 물관리제도 개선의 성공요인으로서 정치적 여건이 70%⁸⁾, 공학적 분석이 20%, 그리고 나머지 10%는 운수소관이라는 지적을 감안한다면(Grigg 1996, 442), 정치적인 결단은 어쩌면 필요악(必要惡)일 수도 있을 것이다.

먼저, 사회적 준비가 미흡하다는 측면에서 물관리체제 개선을 살펴보자. 필자는 우리의 현재 상황은 정책논리에 대한 이해를 증진시키고 물관리 여건에 대한 본격적인 조사연구를 실시할 단계라고 판단한다. 다시 말하면, 아직 정책결정을 논의할 단계는 아니라는 점이다. 물관리의 정책대안을 선정하는 과정은 먼저 IWRM의 공감대 타협적인 사회분위기 물관리 여건의 파악 등이 진행되어야 비로소 가능하다고 보기 때문이다. 현재에 대한 엄격한 진단으로 현황을 평가하고, 정밀한 평가를 바탕으로 개선책을 마련하여야 한다. 따라서 물관리체제의 제도개선에 대한 구체적인 정책결정은 아직은 우리에게 시기상조라는 것이 필자의 견해이다.

다음으로는 정치적 여건이 성숙되어 가고 있다는 측면에서 물관리체제 개편을 살펴보자. 정책결정은 반드시 모든 것이 준비된 상황에서만 진행되지는 않는다. 당면한 정치일정상 조속한 정책결정이 불가피할 경우도 있기 때문이다. 현재 한국의 물관리가 직면한 상황은 1) 기존의 물관리정책과 정책조정기능에 대한 사회적 불만이 팽배하여 있고, 2) 소위 물관리 일원화로 알려진 물관리체제 개편에 대한 오랜 갈등이

진행 중이고, 3) 지속가능발전위원회에서 2년만에 걸쳐 물관리체제에 대한 논의가 있었고, 4) 참여정부 출범 이후 행정조직에 대한 전반적인 개편의지가 감지되고 있는 등 정치적 여건은 성숙되고 있다고 판단된다. 따라서 물관리 여건에 대한 파악 여부와는 관계없이 정치적인 필요에 의하여 물관리체제의 개편이 시도될 가능성이 많다.

차별화된 제도개선

1997년 1월, 정부는 물 문제와 관련된 국가의 중요 정책을 심의하고 각 부처가 개별적으로 수행하고 있는 물관리정책을 유기적으로 통합 조정하기 위하여 국무총리훈령 제344호에 의거하여 물관리정책조정위원회(이하 조정위)를 설치하였다. 또한 조정위의 운영과 실무적 기능을 지원하기 위하여 국무총리실에 수질개선기획단(이하 수개단)을 설치 운영하였다. 설치된 지 6년이 지난 현재 시점에서 우리 사회에서는 조정위와 수개단의 역할에 대하여 상반된 평가가 존재하고 있는 것이 사실이다. 우리나라의 물관리에 정책조정이라는 새로운 제도를 도입하였다는 긍정적인 평가에서부터 수개단이 지금까지 “물의 날 행사 운영 외에 의미 있는 조정을 수행한 바가 없다.”⁹⁾라는 극단적인 폄하까지 다양한 시각이 나오고 있다.

지난 4월 8일 개최된 ‘지속가능한 물관리체제개선을 위한 공청회’에서는 국가물관리위원회와 유역물관리위원회를 물관리체제 개선의 핵심으로 제시하였다. 이러한 개선안을 제시하게 된 이면에는 아마도 현재의 조정위와 수개단의 역할에 대한 불만족이 내재하고 있을 것이다. 현재의 역할이 만족스럽다면 구태여 개선안을 제시할 필요성이 없기 때문이다.

그러나 공청회에서는 그 개선점이 명확하게 드러나지 않았던 것 같다. 주요 개편안을 보면, 국가물관리위원회는 조정위의 법적 지위를 향상시키고, 사무국은 수개단의 기능을 확대하고, 유역단위의 물관리기

8) 미국의 Thackston 등은 테네시주 물정책의 연구에서 유역관리로 가는데 가장 큰 장벽은 제도적 요인이었다고 결론을 내렸다. 또한 TVA는 정치적인 여건이 성숙하였기 때문에 가능했다고 하였다.

9) 염형철 환경운동연합 녹색대안국장이 물관리체제 공청회에서 주장함(지속가능발전위원회 2003, 75).

구로서 유역물관리위원회를 신설하는 것이다. 국가물관리위원회와 사무국은 조정위와 수개단에 대한 명확한 평가와 분석을 근거로 제시되어야 한다. 그래서 국민들에게 국가물관리위원회와 조정위는 무엇이 다르고, 수개단과 사무국은 어떻게 다른지를 설명하여야 한다. 국민의 동의를 얻지 못하는 정책은 죽은 정책이기 때문이다. 다시 말하면, 국민들은 왜 조정위가 국가물관리위원회가 되어야 하고, 왜 수개단이 사무국이 되어야 하는지를 알아야 한다. 이러한 차별화는 결국 구체적으로 조정위와 수개단의 어떤 기능이 왜 제대로 작동되지 않는지에 대한 공개적인 분석과 평가가 선행되어야 가능한 것이다.

또 하나 지적할 사항은 정책의 효율성이다. 정책대안으로 제시된 국가물관리위원회와 사무국을 설치하면 현재의 조정위와 수개단에서 느껴지는 무기력증이 말끔하게 해소될 수 있을 것인가? 아마도 쉽지 않을 것이다. 조정위에 법적 지위를 부여하고 수개단의 기능을 확대한다고 해서 현재의 문제점이 해결되지는 않을 것이다. 법적 지위 부여에 못지 않게 중요한 것이 바로 정교한 작동메커니즘의 확립이다. 요금체계, 규제체계, 조정체계, 통합체계 등 물관리의 각종 기능에 대한 명확한 작동원리가 구체적으로 명시되어야 한다. 조직의 설립단계에서부터 이러한 작동메커니즘이 명확하게 규정되지 않는 한, 아마도 국가물관리위원회와 사무국은 조정위와 수개단과 차별화된 역할을 수행하기가 어려울 것이다.

미국의 연방수자원위원회(Water Resources Council: WRC)는 연방법률인 수자원계획법(Water Resources Planning Act)의 Title I에 의하여 설립되었다. WRC는 법적으로 막강한 권한을 위임받아 설립된 정식적인 연방정부기관이었으나 결국 실패하였다(박성제 등, 2002b). 정책대안으로 제시된 국가물관리위원회와 사무국이 WRC보다 더 막강한 법적 지위를 확보할 수 있을까? 그리고 복잡한 물관리제도가 막강한 법적 지위를 확보한 물관리기관이 탄생한다고 해서 자동적으로 해결될 수 있을까? 법적 지위와 정교한 작동메커니즘, 이것이 바로 물관리체제라는 수레를 효과적으로 움직이게 하는 양쪽 바퀴이다.

제도개선의 선결조건

이제는 우리의 현실을 냉정하게 직시할 필요가 있다. 우리나라의 물관리제도는 과연 어디에 있는가? 우리는 현재 우리의 물관리제도에 무언가 문제가 있다는 공감대는 형성하고 있으나 구체적으로 무엇이 문제인지는 정확하게 모르고 있다. 무언가 불편한 증상은 느끼지만 세밀한 진단이 결여되어 있다. 그럼에도 불구하고 치료를 위한 처방전은 나오고 있다. 한국의 물관리제도가 무언가 효율적이지 못하다는 것은 느끼면서도 왜, 무엇 때문에 그런지에 대한 조사와 평가가 부족하다. 비효율에 대한 분석자료는 크게 부족하지만 이해관련자로부터 정책대안은 꾸준히 제기되고 있다. 그러나 정책대안은 제시되지만 그러한 정책대안을 발굴하게 된 기본적인 논리는 명확하지 않다. 이것이 바로 우리의 물관리체제가 당면한 문제의 핵심이다.

그러면 왜 이렇게 이상한 현상이 1990년대부터 10년 이상이나 반복적으로 계속 벌어지고 있는 것일까? 그 이유로는 여러 가지 사항이 제기될 수 있다. 필자는 먼저 우리의 물관리 여건에 대한 정확한 분석이 부족하다는 점을 지적하고자 한다. 물관리 여건에 대한 정치적, 사회적, 경제적, 기술적, 환경적 차원의 연구분석이 미흡하다는 점이다. 특히 정책을 수행하는데 있어서 크게 영향을 미치는 정치적, 사회적 여건에 대한 분석은 거의 전무하다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

또 하나 중요한 사항은 내부적인 조직논리에 대한 공개적인 논의가 거의 없다는 점이다. 그것은 정책을 결정하는 데 매우 중요한 요소임에도 불구하고 공론화되지 않았다는 점이다. 이제는 우리 사회도 이 정도의 모순은 드러내어 놓고 토론할 수 있을 정도로 성숙하지 않았을까 싶다. 우리가 진정으로 효율적인 물관리체제를 구축하고자 한다면, 직접적인 이해당사자인 정부부서의 정책논리와 조직논리를 공론화하여 공개적으로 논의하는 것도 바람직하다고 본다. 과연 무엇이 문제이고, 무엇을 고려하여야 하는지를 구체적으로 알아내어야 한다. 이러한 내면적인 문제에 대한 공론화 과정과 구체적인 논의가 없이는 우리의 물관리제도가 당면한 갈등은 쉽게 해소되기 어려울 것이라고 본다.

물관리체제의 제도개선은 일련의 연속된 정책과정을

통하여 비로소 달성되는 것이다. 그것은 먼저 1) IWRM에 대한 일치된 공감대가 형성되고, 2) 타협적인 사회분위기가 조성되고, 3) 물관리 여건을 자세하게 파악하여야 비로소 가능한 것이다. IWRM에 대한 공감대란 기존의 물관리체제가 비효율적이란 인식이 사회 전반으로 광범위하게 확산되는 것을 말한다. 사회적인 분위기가 물관리체제의 제도개선을 논의함에 있어서 정책논리뿐만이 아니라 조직논리에 대한 공론화가 가능해지는 것을 뜻한다. 물관리 여건의 파악이란 물관리체제나 수자원정책에 대한 정치적, 사회적, 경제적, 환경적, 기술적 차원의 학제간(interdisciplinary)의 연구가 상당한 수준으로 진행되는 것을 의미한다. 그러면 현재 한국의 상황은 어디인가? 아마도 IWRM의 공감대는 이미 형성되었으나 사회적 분위기는 아직 완전하게는 무르익지 않은 상태가 아닌가 추측하고 있다. 더 나아가 물관리 여건에 대한 파악은 크게 미진하다고 판단된다.

정책결정을 위한 제언

물관리체제의 개선은 국가 차원에서 행정조직개편과 맞물려 있다. 따라서 현재의 물관리 여건이 만족스럽게 성숙되지 못한 상태에서도 제도개편은 언제든지 시도될 수 있다. 현 상황에서 물관리의 여건만을 고려한다면, 물관리제도 개선에 대한 구체적인 논의를 일단 접어두고 물관리체제에 대한 철저한 분석과 평가를 수행하는 것이 더욱 바람직하다. 바람직한 정책결정은 현 상황을 제대로 파악한 이후에나 가능하기 때문이다.

그러나 정치적 여건의 성숙으로 제도개편이 불가피하다면, 우선 현재의 여건을 냉정하게 판단하여 독립적이고 중립적인 역할이 가능한 물관리기관의 구성에 전력을 다하여야 한다. 또한 개편 이후의 문제점을 보완하기 위한 제도적 장치도 아울러 마련하여야 한다. 철저한 사전준비가 미흡한 상태에서 결행된 정치적 결정은 수많은 제도적 오류가 내포되기 마련이기 때문이다. 이를 타개하기 위하여 공무원, 지역주민, 환경단체, 이익단체 등으로 구성된 이사회 성격의 가칭 제도개선위원회를 상설적으로 설치하여 책임과 권한을 동시에 부여하는 것도 한 가지 방법이다. 즉, 조직의 구성과 변경에 유연성을 부여하자는 것이다.

물관리체제의 국제적 사례는 무수히 많으나 어느 것이 우리에게 맞을지는 누구도 모른다. 국내에서는 아직까지 선진국의 제도를 면밀히 분석한 연구결과도 없을 뿐더러 국내의 실정조차 정확하게 파악하지 못하고 있기 때문이다. 물관리제도에 관한 대부분의 기존연구와 분석이 피상적인 수준에 머무르고 있다는 지적도 많다. 물관리체제 개선에 대한 사회적 여건의 미비와 정치적 여건의 성숙이 가져 올 균형점은 과연 어디인가?

감사의 글

본 연구는 21세기 프론티어연구개발사업인 수자원의 지속적확보기술개발 사업단의 연구비 지원(과제번호 5-5-1)에 의해 수행되었습니다.

참고/문/헌

박성제(2003), "한국 수자원 관리체제의 발전적 방향 설정", 한국수자원 관리체제의 발전 과정 토론회 자료집, 아주대학교, 2003년 5월 23일
 박성제, 박두호, 김창완, 서병하, Neil S. Grigg(2002a), "제4부 수자원관리 성과측정 평가 체계 구축", 한강유역 수자원 시험장비의 설치 및 운영보고서, 건설교통부 한강홍수 통제소, 한국건설기술연구원
 박성제, 박두호, 이진희(2002b), "수자원정책 조정기구 설치의 이상과 현실", 한국수자원학회지, 제35권, 5호
 박성제, 이재웅, 박두호, 이진희(2003), "유역관리의 이념적 변화와 새로운 인식", 한국수 자원학회지, 제36권, 2호

주재복과 홍성만(2001), 중앙부처간 정책갈등과 조정기제: 동강댐 건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 대응행동을 중심으로, 한국행정학회 2001년 하계학술대회
 지속가능발전위원회(2003), 지속가능한 물관리체제개선을 위한 공청회 자료집, 2003년 4월 8일
 지속가능발전위원회 국토수자원분과위원회(2003), 지속가능한 물관리체제개선을 위한 공청회 결과, 2003년 4월 8일
 Grigg, Neil(1996), Water resources management: principles, regulations and cases, McGraw-Hill