

연구논문

국가물관리위원회 쟁점 및 개선방안 연구: 위원회 법적 성격, 전문성, 독립성, 정책조정 기능을 중심으로

이 승 환*

- I. 서론
- II. 국가물관리위원회 구성 및 운영 현황
- III. 선행연구 분석
- IV. 연구방법 및 연구모형
- V. 분석 결과
- VI. 결론

〈요약〉

2018년 6월 국토교통부의 수량관리 업무와 환경부의 수질관리 업무가 환경부로 일원화되고 2019년 7월에 통합물관리 실현을 위한 최상위 거버넌스 체제로서 대통령 소속으로 국가물관리위원회가 구성되었다. 최초 선임된 국가물관리위원회 위원들의 3년간 활동이 종료된 시점에서 3년간 국가물관리위원회 활동의 제약요건과 개선방안을 분석하는 것은 향후 통합물관리의 정착과 위원회의 내실있는 운영방안을 모색한다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 본 연구에서는 국가물관리위원회의 법적 성격이 불분명하여 안정적 운영에 장애가 되었으며, 위원회 운영이 효율적이지 못했고, 대통령 소속임에도 불구하고 환경부에 과도하게 의존하여 자율성, 독립성에 제약을 받았으며, 정책조정 기능이 활성화되지 못했음을 알 수 있었다. 본 연구에서는 분석을 바탕으로 몇 가지 정책적 개선방안을 제안하였다.

[주제어: 통합물관리, 국가물관리위원회, 물관리기본법, 물관리 거버넌스, 행정기관위원회]

* 서울대학교 행정대학원 박사과정(shlee71@snu.ac.kr)

I. 서론

깨끗하고 안전한 먹는 물을 국민들이 사용할 수 있도록 하고 지속가능한 물환경을 조성하는 것은 국가의 기본적인 책무중 하나이다. 하지만 산업화의 진전과 함께 환경 오염 물질 배출이 늘어나면서 각종 난개발과 수질오염 사고가 끊이지 않고 있고, 거기에 기후변화가 심화되면서 폭우, 홍수, 가뭄 등 물 관련 재해 발생도 빈번해지고 있다. 우리나라의 물관리 정책은 1960년대 댐 건설, 저수지 개발 등 수자원 확보, 근대적 물 관리 체계 확충에 중점을 두던 시기, 1980년대 수자원 개발 고도화와 수질관리 기반 조성에 중점을 두던 시기, 1990년대 친환경 수자원 관리와 물환경 관리를 본격적으로 추진하던 시기를 거쳐 2000년대부터는 유역물관리 체계를 도입하고 기후변화를 고려한 수자원 계획 수립과 통합물관리 구현에 본격적인 관심을 갖게 되었다(환경부, 2022).

우리나라의 물관리 정책 방향이 수량과 수질의 이원적 관리로부터 통합물관리로 변화해 나가면서 정부내 물관리 정책 주체의 일원화도 1990년대 중반부터 국회를 중심으로 추진되었다. 정부 부처간 이견으로 난항을 겪던 물관리 일원화는 문재인 출범 직후 본격화되어 2018년 6월에 하천관리를 제외한 수량 및 수질관리 업무가 환경부로 일원화되었고 2022년 1월부터는 하천관리 업무까지 환경부로 일원화되었다. 물관리 기본법이 제정되고 동 법에 따라 대통령 소속으로 국가물관리위원회와 국가물관리위원회 소속으로 유역물관리위원회가 구성되었다. 국가물관리위원회는 국가물관리기본계획 수립·변경·이행평가, 중앙부처가 수립하는 물관리계획의 국가물관리기본계획과의 부합여부 심의, 유역범위의 지정, 물분쟁 조정 등의 기능을 수행하는데 2019년 7월에 선임된 제1기 국가물관리위원회¹⁾ 위원들의 임기는 2022년 7월 종료되었다.

물관리기본법 제정 및 국가물관리위원회 설치의 기반이 되는 통합물관리(Integrated Water Resource Management, IWRM)는 수량·수질·생태·문화 등 모든 요소를 고려하여 효율을 극대화하고 공평하게 관리하는 것으로 이는 당사자간 합의와 거버넌스를 통해

1) 국가물관리위원회는 2019년 7월 선임되어 2022년 7월 임기가 종료된 위원들의 활동기간을 제1기 위원회로 공식적으로 구분하여 부르고 있지는 않고 있다. 다만 민간위원장을 포함한 민간위원 28명중 2020년 임명되어 아직 잔여임기가 남은 7명을 제외한 21명의 민간위원의 임기가 만료되어 민간위원장을 포함하여 임기가 만료된 민간위원 전원이 새로 교체 선임된 점 등을 감안하여 본 보고서에서는 2019년 7월부터 2022년 7월까지 활동한 국가물관리위원회를 제1기 위원회라고 부르기로 한다.

유역 단위로 물관리를 시행하는 것이라 할 수 있다(김익재 외, 2017:8-9). 우리나라 통합 물관리의 구체적 작동 모습은 수량 및 수질관리를 환경부에서, 행정안전부(소하천, 온천수, 방재 업무)와 농림축산식품부(농업용수 관리), 산업통상자원부(발전용댐 관리) 등 관계부처는 소관 물관리 업무를 담당하며, 학계, 시민단체, 유역대표 등을 망라한 국가물관리위원회를 설치해서 통합적인 국가물관리기본계획을 수립하고 그 이행을 주기적으로 평가하도록 한 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 통합물관리를 이행하는 최상위 거버넌스 체계인 국가물관리위원회가 실제 어떻게 기능해 왔고 제약 요소가 무엇이었는지를 심층적으로 분석하는 것은 향후 우리나라 통합물관리 정착을 위해 중요한 의미를 갖는다. 또한 행정기관위원회의 활동에 제약요인이 무엇인지, 어떻게 이를 극복할 수 있는지에 대한 사례연구가 될 수 있을 것이다.

본 연구는 2019년 7월 구성되어 2022년 7월까지 활동했던 제1기 국가물관리위원회 활동에 대한 사례연구이다. 국가물관리위원회의 법적 성격 및 행정기관위원회의 쟁점에 대한 선행연구에 대한 분석을 통해 연구문제와 분석의 틀을 도출했다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 법적 성격의 모호성이 위원회 활동에 어떠한 장애를 일으켰는가, 위원회 활동이 전문성을 가지고 효율적으로 진행되었는가, 대통령 소속 위원회로서 국가물관리위원회가 자율성 및 독립성을 갖고 활동했는가, 물관리 최상위 거버넌스로 정책조정 기능을 수행했는가를 분석했다. 분석자료는 관련 법령, 국가물관리위원회 지난 3년간 심의·의결 자료, 국가물관리위원회 내부 정책자료 및 보고서, 정부부처 보도자료 및 언론 기고문, 인터뷰 자료 등을 활용했다.

제1기 국가물관리위원회는 제1차 국가물관리기본계획(2021~2030)과 금강·영산강 보 처리 방안을 심의·의결했다. 통합물관리 정착의 매개 역할과 물관련 이해관계자들이 정책과정에 참여할 수 있는 거버넌스로서 기능한 것도 주요한 성과이다. 이러한 성과에도 불구하고 국가물관리위원회 활동과정에서 여러 가지 한계가 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 국가물관리위원회의 법적 성격이 자문위원회인지 행정위원회인지가 불분명하여 위원회의 안정적 운영에 장애가 되었다. 위원회 활동이 소수의 안전에 지나치게 집중함으로써 효율적으로 이루어지지 않았다. 대통령 소속 위원회임에도 운영이 환경부에 과도하게 의존했다. 또한 물관리 정부 현안들에 대한 정책 조정기능이 활성화되지 않았다.

II. 국가물관리위원회 구성 및 운영 현황

1. 통합물관리 추진 과정

통합물관리는 물 위기 및 물 안보 측면에서 물 문제 극복을 위한 새로운 물관리 패러다임으로 등장한 이후 전 세계적으로 적극적으로 수용되고 있다. 유역 전체를 하나의 유기체로 통합관리 함으로써 효율성, 공정성, 지속가능성 측면의 시너지를 극대화하도록 유역단위로 물을 관리하는 것으로, 2012년 UN water 조사결과 전 세계 국가의 68% 이상이 통합물관리를 도입중이며, 2018년 조사에서는 대부분의 국가에서 통합물관리를 위한 기반을 마련하고 실행 단계로 넘어가고 있다고 평가되고 있다(환경부 제1차 국가물관리기본계획). OECD는 2015년에 ‘물 거버넌스에 관한 OECD 지침(OECD Water Governance initiative)’, 2016년에는 ‘OECD 통합물 권고(OECD council Recommendation on Water)’를 채택한 바 있다(심민석, 2022: 151).

우리나라의 물관리체계 개편 필요성에 대한 진단과 개편 시도는 김영삼정부 초기부터 계속되었다. 1991년 낙동강 폐놀 유출사고, 1994년 낙동강 유기용제 유출사고를 겪으면서 정부는 당시 건설교통부 상하수도국과 보건사회부 음용수관리과를 1994년 환경처로 이관시키고 환경부로 승격시켜 물관리의 효율화를 도모했다. 이후 지속가능발전위원회, 국무조정실 주관으로 물관리체계 개선방안을 논의하였으나 환경부와 건설교통부간의 이견으로 진전되지 못했다. 이후 국회 중심으로 물관리기본법 제정안이 논의되었다. 김창수(2016: 142-151)의 정리에 의하면 제15대 국회에서 최초 상정된 물관리기본법(안)은 환경부장관이 물관리기본계획을 수립하고 국무총리 소속으로 국가물관리위원회를 두고 국가의 주요 물관리 정책을 심의하고 조정하는 것이었다. 제17대 국회에서는 정부안으로서 물관리기본법(안)이 제출되었는데 국무총리가 물관리기본계획을 수립하고 국무총리 산하에 국가물관리위원회를 설치하여 물관리기본계획심의 등 부처간 이견을 조정하는 안을 담았다. 제18대 국회에서도 3건의 물관리기본법(안)이 제출되었는데 이윤성의원안은 대통령 직속으로 국가물관리위원회를 설치하여 물관리정책을 심의·조정하도록 했고, 이병석의원안은 대통령직속 행정위원회로 국가물관리위원회를 설치하고 국가물관리위원장이 물관리기본계획을 수립하도록 했다. 제19대 국회에서 제안된 함진규의원안은 국무총리가 국가물관리기본계획을 수립하고 국무총리 소속으로 물관리 국가정책을 심의·조정하기 위한 국가물관리위원회를

두도록 했으며, 정우택의원안은 대통령 소속으로 물관리위원회를 두고 국가물관리종합계획과 중요한 국가정책을 심의·의결토록 했다. 그러나 모두 국회에서 논의가 진전되지 못하고 임기만료로 자동 폐기 되었다.

국회에서 논의되었던 물관리 일원화 논의들의 특징은 대체로 정부조직의 변화를 주지 않고 국가물관리위원회를 설치하되 주요 물관리정책을 심의, 조정하는 기구로 두는 것이었다. 그 결과 정부 내에서는 환경부와 국토교통부간 의견조율이 되지 않았고 시민단체와 국회간에도 의견조정이 이루어지지 못했다. 환경부와 환경단체들은 시간이 걸리더라도 환경부 중심으로의 조직개편을 목표로 하였지만 국토교통부는 조직개편은 최소화하고 정책조정 기능을 중심으로 하는 국가물관리위원회를 대통령 또는 국무총리 소속으로 설치하는 안을 선호했기 때문이다(김창수, 2016: 151-153).

제19대 대통령선거 이후 출범한 문재인 정부는 국토교통부의 수량관리 기능을 환경부로 이관하는 물관리 일원화 방침을 확정했다. 국회에서는 물관리 일원화 논의를 위한 여야간 8인 협의체를 가동하였으나 합의에 실패하였고 주승용 의원의 대표발의로 정부조직법 개정안이 발의되었다. 2018년 6월 8일 물관리 3법(물관리기본법, 정부조직법, 물산업진흥법)이 본회의를 통과하여 국토교통부에서 하천관리 업무를 제외한 수량, 재해예방 업무가 환경부로 이관되었으며 2022년 1월 1일부터는 하천관리 업무가 환경부로 이관되었다(환경부, 2022: 475-477). 하지만 소하천 관리 및 재해예방은 행정안전부, 농업농수 관리는 농림축산식품부, 발전용댐 관리는 산업통상자원부에서 담당하고 있어 완벽한 물관리 일원화는 실현되지 않고 있다.

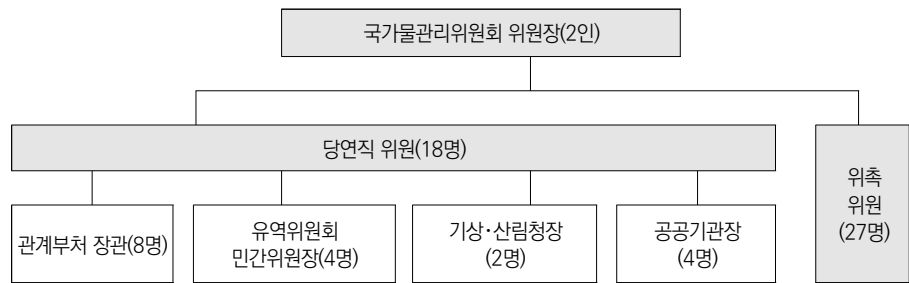
물관리기본법에서는 물의 공공성, 건전한 물순환, 수생태환경의 보전, 유역별 관리, 통합물관리 등을 물관리의 기본원칙으로 삼고 있다. 통합물관리의 내용으로는 국가와 지방자치단체는 지표수와 지하수 등 물순환 과정에 있는 모든 형상의 물이 상호 균형을 이루도록 관리하여야 하고(§12①), 국가와 지방자치단체가 물과 관련된 정책을 수립·시행할 때에는 물순환 과정의 전주기(全週期)를 고려하며(§12②), 국가와 지방자치단체는 물관리를 할 때 수량확보, 수질보전, 가뭄 및 홍수 등으로 발생하는 재해방지, 기후·토지·자원·환경·식생 등과 같은 자연환경, 경제·사회 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다(§12③). 이외에도 물관리기본법에서는 물관리에 관한 중요 사항의 심의 의결을 위해 대통령 소속으로 국가물관리위원회를, 국가물관리위원회 소속으로 유역별로 유역물관리위원회를 두도록 했다(§20①).

2. 국가물관리위원회 구성 및 운영

1) 구성

물관리기본법에 따라 대통령 소속으로 국가물관리위원회는 2019년 7월에 구성되었다. 물관리기본법에 따라 위원장 2명을 포함한 30명 이상 50명 이내의 위원으로 구성하고(§21①) 위원장은 국무총리와 국가물관리위원회 민간위원 중에서 대통령이 임명하는 사람으로 한다(§21②). 당연직 위원으로는 기획재정부·행정안전부·농림축산식품부·산업통상자원부·환경부·국토교통부·해양수산부·국무조정실 등 8개부처 장관과 기상청장 및 산림청장, 4개 유역물관리위원회 위원장 및 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 한국환경공단, 한국수력원자력(주) 등 4개 공공기관장이 되고(§21③1호 및 동법 시행령§3) 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되어야 한다(§21③).

〈그림1〉 제1기 국가물관리위원회 구성



제1기 국가물관리위원회는 당연직 위원 18명과 민간공동위원장을 포함한 28명의 민간위원 등 총 47명으로 구성되었다. 분과위원회를 둘 수 있는데 국가물관리기본계획 등을 다루는 계획분과, 물분쟁 관련 안전을 다루는 물분쟁조정분과, 기타 정책 관련 안전을 논의하는 정책분과 등 3개 분과가 구성되었다.

2) 운영 및 성과

국가물관리위원회는 물관리에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위해 설치되었다. 물관리기본법 제22조 제1호 내지 제9호에서는 국가물관리위원회의 심의·의결 사항을

규정하고 있는데, 국가물관리기본계획의 수립 및 변경, 유역물관리종합계획의 국가물관리기본계획과의 부합성, 수계별 유역 범위의 지정, 물의 적정배분을 위한 유역 간 물 이동, 관계 중앙행정기관이 제출한 물관리 관련 계획의 국가물관리기본계획과의 부합 여부, 중앙행정기관이나 광역지방자치단체를 당사자로 하거나 둘 이상의 유역에 걸치거나 기타 대통령령으로 정하는 물분쟁 조정, 국가물관리기본계획의 이행상황 및 물관리 전반에 대한 평가, 물관리와 관련하여 국가물관리위원회 위원장이 회의에 부치는 사항 및 그 밖에 동 법 또는 다른 법률에서 심의·의결하도록 한 사항 등이다.

〈표 1〉 국가물관리위원회 회의 개최실적²⁾

구분		개최횟수				
		계	2019년	2020년	2021년	2022년
회의	계	76	18	29	20	9
	본회의	7	1	1	4	1
	계획분과	28	4	11	9	4
	물분쟁조정분과	5	-	1	3	1
	정책분과	23	6	13	2	2
	전체회의	1	-	-	1	0
	민간위원회의	12	7	3	1	1
대외활동	계	32	0	5	17	10
	세미나	10	-	2	5	3
	간담회	19	-	3	10	6
	성과발표회	1	-	-	1	-
	공청회	2	-	-	1	1

※ 자료: 「국가물관리위원회 2019~2022년 활동보고서」를 바탕으로 재구성

〈표 1〉과 같이 3년간 본회의는 총 7회 개최되었는데 대면회의가 3회, 서면회의가 4회 개최되었으며 대통령 소속 위원회이나 대면회의중 대통령이 참석한 회의는 없었다. 회의 개최실적 76회중에 분과위원회가 56차례로 가장 많이 개최되었는데 분과위

2) 물관리기본법 제26조 제2항에 따르면 국가물관리위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분된다. 동법시행령 제9조 제1항에 따라 국가물관리위원회의 정기회의는 분기별 1회 개최하는 것을 원칙으로 한다. 〈표 1〉에서 본회의는 전체 국가물관리위원회 위원들이 참석한 회의이며, 계획분과·물분쟁조정분과 및 정책분과 회의는 3개 분과위원회의 개최 실적이다. 전체회의는 본회의의 안전 상정에 앞서 민간위원들과 당연직 위원이 소속된 기관의 실무자들이 참석하여 안전을 사전 검토한 회의이며, 민간위원회의는 민간위원들만 참석하여 주요 사안을 논의한 회의이다.

원회별로는 물분쟁 조정분과 회의 개최실적이 가장 적었던 반면 계획분과와 정책분과의 회의가 많이 개최되었다.

물관련 이해관계자들이 참여하고 소통하는 거버넌스 역할을 위해 간담회, 공청회 등은 <표 2>와 같이 개최되었다. 또한 물관련 국책연구기관, 공공기관들이 교류하고 연구하는 '국가물관리위원회-공공·연구기관 통합물관리 협의체'를 구성했는데 한국수자원공사, 한국환경공단, 한국농어촌공사, 한국수력원자력(주) 등 4개 공공기관과 한국환경연구원, 한국농촌경제연구원, 국토연구원, 한국건설기술연구원, 국립재난안전연구원, 국립환경과학원과 한국해양수산개발원 등 7개 연구기관이 참여했다(국가물관리위원회, 2022: 107-108).

〈표 2〉 국가물관리위원회 간담회 등 개최실적

구분	이름	일시	내용
간담회	물관련 학회 간담회	2020.6.2	수자원학회 등 물관련 11개 학회
	시민단체 간담회	2020.6.9	한국환경회의 등 7개 시민단체
	한강 자연성회복 간담회	2020.7.21	한강 여주시 구간 자연성회복 간담회
	농민단체 간담회	2021.3.2	한국농업경영인중앙연합회 등 10개 단체
	연구기관 간담회	2021.12.7	물관련 5개 연구기관
	섬진강 물분쟁조정 관련 간담회	2022.4.4	국가위, 신청인, 피신청인 등 13명
	녹조 관련 환경단체 간담회	2022.4.26	시민, 환경단체, 학계 등 12명
공청회	시민체감형 통합물관리 목표 간담회	2022.5.18	시민체감형 통합물관리 목표 평가방안 설명 및 관리지표 및 정성적평가 활용방안
	제1차 국가물관리기본계획 공청회	2021.4.30	국가물관리기본계획 수립을 위한 전문가 및 국민 의견수렴(온라인 공청회)
포럼	청년물포럼	2022.1~8	공모와 추천을 통해 물관련 분야에서 활동하는 청년 25명으로 물포럼 구성
이해관계자 참여 및 홍보	슬로건 공모	2021.6.9.~6.23	국가물관리위원회 성격과 출범의 의미를 담은 슬로건 개발을 위해 대국민 공모
	인터넷홈페이지		위원회 소개, 활동, 알림마당, 참여마당 (게시물 232건, 게시파일 154건 등록)
	뉴스레터 발간	2020.8~(매월)	위원회 활동, 정책포커스, 기획기사 등(23건)
	소셜네트워크	2020.7 ~	페이스북, 유튜브, 네이버블로그 운영
	대학생 기자단	2021 ~	
	UCC 공모전	2021.6.14.~8.30	물의 소중함과 지속가능한 통합물관리 주제로 국민 공모(55건 접수)
	통합물관리한마당	2021.8.27	메타버스 플랫폼 활용 출범2주년 기념행사 및 대학생 기자단 발대식
	보도자료 배포	2019.7 ~ 2022.7	보도자료 19건, 언론기고 및 인터뷰 10건

3) 법적 성격: 행정기관위원회중 자문위원회로 분류

정부기관에서 설치하는 행정기관위원회는 행정위원회와 자문위원회로 구분된다. 행정기관이 설치하는 위원회 제도는 다수 위원이 참여하여 정책 결정이 지연되고 비용이 많이 소모되며, 책임소재가 불분명해지는 위험이 있고, 최선의 결정이 아닌 타협에 의해 결정이 이루어지는 단점이 있는 반면에 민주적 의사결정이 가능해지고, 다양한 이해관계를 조정하며, 전문가의 참여를 통해 전문성을 확보할 수 있고, 국민의 의사를 반영하여 민주적 정당성을 확보할 수 있고, 정부부처간 통합과 조정을 할 수 있으며, 제3자적 갈등해결 역할도 수행하며 정부 활동에 대한 감시·감독 역할을 할 수 있다(김중세, 2016: 94; 이민우·김정태, 2017:99-101; 김근세·김윤정, 2018:3-6; 김진영, 2018:306-308). 행정안전부에 따르면 2022년 6월 현재 정부 각 부처에 행정위원회 42개, 자문위원회 594개 등 총 636개의 행정기관위원회가 설치되어 있다.³⁾ 이중 대통령 소속 위원회는 21개, 국무총리 소속은 61개, 각 부처 소속이 554개이며, 행정위원회는 대통령 소속으로 군사망사고진상규명위원회와 규제개혁위원회 등 2개, 국무총리 소속으로 거창사건등관련자 명예회복심의위원회 등 10개, 각 부처 소속으로 중앙환경분쟁조정위원회 등 30여 개가 설치되어 있다.

행정위원회는 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 설치되는 합의제 행정기관이며, 자문위원회는 행정위원회를 제외한 모든 위원회이다. 행정위원회는 행정기관 의사를 결정하고 대외적으로 표명하는 권한이 있으며 준입법 및 준사법적 기능을 보유(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제21조) 할 수 있는 반면 자문위원회는 행정기관의 의사결정을 지원하지만 대외적으로 표명할 권한은 없다. 행정위원회는 사무기구를 설치할 수 있지만 자문위원회는 원칙적으로 사무기구를 설치할 수 없다. 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제5조에서는 합의제 행정기관의 설치요건으로 ① 업무의 내용이 전문적이나 경험에 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, ② 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것, ③ 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성이 있을 것, ④ 업무가 계속성·상시성이 있을 것을 들고 있다. 자문위원회의 경우에는 ①과 ②의 요건이 갖추어지면 설치할 수 있다. 국가물관리위원회는 현재 행정기관위원회중에서 대통령 소속 자문위원회로 분류되고 있다(행정안전부, 2021).

3) 정부조직관리정보시스템, <https://www.org.go.kr/intrcn/system/viewCmit.do>

Ⅲ. 선행연구 분석

1.물관리위원회 관련 선행연구

통합물관리 필요성과 이행방안에 대한 연구는 그동안 많이 이루어져 왔다. 국가물관리위원회와 관련해서는 물관리기본법상 위원회의 권한, 기능 문제점을 분석하고 운영과 관련한 개선 필요사항들을 제안하는 연구가 주로 진행되었다. 반면에 물관리기본법이 시행되고 국가물관리위원회가 구성된 이후 현재까지의 활동과 성과를 심층적으로 분석한 연구는 아직 부족하다.

2018년 물관리 일원화 이전에는 정부와 국회에서 물관리체계 개편 요구가 지속적으로 제기되어 왔음에도 왜 이루어지지 않고 있는가에 대해 역사적 제도주의를 활용하여 경로의존성을 검토한 연구(김창수, 2016)가 있었다. 그동안 국회에 제출된 물관리기본법(안)에 대한 비판적 분석(김성수, 2017), 물관리 일원화 추진시 행정조직 개편방안(안경섭, 2012)과 물관리 거버넌스 구성방안(정훈, 2015; 채영근, 2015) 등에 대한 연구 등도 이루어졌다. 반면에 2018년에 물관리 일원화가 이루어진 이후에는 어떻게 물관리 일원화가 가능하게 되었는지에 대한 정책변동에 관심을 두고 정책유효연합모형 등을 활용한 분석연구(김철희, 2018; 노은경·배수호, 2021; 조현정·이삼열, 2021)가 있었고, 중앙이나 유역단위 물관리체계가 어떻게 구성되어 있는지에 대한 네트워크 분석(김보람, 2019, 2021), 물관리 정책방향 제안(사득환, 2019; 최지용, 2019), 하천관리일원화의 필요성을 제안(박미옥, 2020; 윤익준, 2022)한 연구가 있다.

물관리위원회와 관련된 연구로 김홍균(2020)은 통합물관리 이행 측면에서 물관리기본법을 분석하고 물관리위원회의 한계와 개선방안을 제시하였다. 동 연구에서는 국가물관리위원회가 독자적인 계획 수립 및 변경, 물분쟁 조정, 물의 적정 배분 등에 대한 의결기능을 가지고 있으므로 불완전하지만 합의제 행정기관으로 보아야 하나 집행기능, 준입법 및 준사법기능을 가지고 있지 않으므로 합의제 행정기관임을 명확히 하고 집행기능 등을 부여할 필요가 있다고 주장하였다. 기능적인 측면에서 물관리위원회의 심의·의결사항이 법에 포괄적, 추상적, 제한적으로 열거하고 있어 소관 사무를 명확히 규정하고 심의·의결사항을 구분하고 구체화해야 한다고 주장하였다. 위원 구성에 있어서는 30여 명의 비상임 위원들의 전문성 우려가 제기될 수 있으므로 수자원, 하천, 지하수, 수도, 물분쟁 등 분과위원회를 세분화할 것을 제안하였다. 직무의 독립

성과 전문성을 확보를 위해 국가물관리위원회와 유역물관리위원회간의 관계를 보다 체계적이고 분명하게 정리하고 장기적으로 독자적인 예산편성, 배정, 집행권한과 국회 보고 규정 신설을 제안했다. 유역물관리위원회 관련해서는 지역주민, 전문가 참여가 필요하며 독자적인 사무국 조직이 필요함을 지적했다.

정우택(2019, 2022)은 물관리기본법상 물관리위원회의 기능적 문제점을 분석하고 물분쟁 조정 활성화에 중점을 두어 개선방안을 제안했다. 국가물관리위원회는 수계별 유역범위 지정, 물의 적정배분을 위한 유역 간 물 이동에 대한 심의·의결을 하므로 행정위원회로서의 기능을 가지고 있으며 위원회의 효율적 구성과 운영 측면에서 물관리 전문가와 시민단체, 지역주민을 선별하여 위원을 구성하고 수도, 하천, 상수도, 생태 등 분과위의 전문적 검토가 필요하다고 주장했다. 심의·의결 기능과 관련하여 물관리 평가, 수자원 적정배분, 유역범위 지정 등 행정위원회로서의 기능과 기본계획의 변경과 수립 등 자문위원회 기능을 구분하여 규정하고, 물분쟁 의결에 재판상 화해의 조정 효력을 부여하여야 하며, 유역조정이나 물분쟁 조정 등과 관련하여 직접 조사권이 부여되어야 한다고 지적했다. 김진수(2022)는 국가물관리기본계획 수립권한 부여 및 사무국 설치, 국가수자원관리위원회 및 중앙환경분쟁조정위원회와 물분쟁 관련기능의 합리 조정, 정책조정기능 강화 등을 국가물관리위원회의 향후 과제로 제시했다.

김수빈·배수호(2022: 118-121)는 통합물관리 거버넌스 측면에서 물관리위원회의 성과를 긍정적으로 평가하면서도 이해관계자 참여 플랫폼의 확대와 구조화 필요성이 있음을 지적했다. 이해관계자 참여를 정보제공, 참여(자문·상담 포함), 협력, 권한위임의 4단계로 구분하고 이해관계자들이 연결되고 상호작용하는 플랫폼은 정책의 설계, 실행, 평가 강화에 기여하고 정책의 효과성을 향상시키는 기제가 될 수 있다고 평가했다. 1990년대 이후 우리나라 물관리 거버넌스는 위원회, 공청회, 토론회 등의 형태로 서 법, 제도적 기반이 미흡했지만 물관리위원회는 물관리기본법을 기반으로 협력적 거버넌스를 구축한 것으로 이해관계자들이 적극적으로 참여할 수 있도록 했다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 여전히 정책이나 계획이 중앙정부와 전문가 중심으로 수립되고 유역주민들은 공청회, 토론회 등을 통해 제한적으로만 참여가 이루어지고 있으며, 물관리 관련정보공유는 홈페이지, 블로그, SNS 등을 통한 일방적 정보제공에 머무르고, 이해관계자들의 참여는 제한적이며, 정책에 대한 이해와 수용성을 높이기 위한 메커니즘이 미흡한 상황이므로 시민의견 청취기반 정책결정, 온라인 의사소통 시스템, 물관리 정책 의사결정 권한 부여 등 다양한 이해관계자 참여 플랫폼

구조화가 필요하다고 지적했다. 김철희·박경순(2022)은 물관리 일원화 이후 통합물관리의 구체적인 성과가 나타나지 않고 있고 중앙정부와 지방정부간의 기능 재조정과 통합, 컨트롤타워로서 국가물관리위원회의 정책조정 기능 등 성과를 내지 못했다고 평가하고 국가물관리위원회를 행정위원회로 전환하고 물관련 예산 조정 권한을 행사하도록 해야 하며, 통합물관리 정책역량 강화가 필요하다고 지적했다.

이상에서 본 바와 같이 물관리위원회에 대한 선행연구들은 물관리기본법을 바탕으로 국가물관리위원회의 법적 성격을 명확히 할 필요성과 기능상 보완점에 대한 이론적 고찰 중심으로 위원회 활동에 대한 심층적 분석은 부족했다. 본 연구에서는 선행연구 분석에서 도출된 쟁점들이 국가물관리위원회 구성 이후 3년간 활동과정에서 실제 문제로 작용했는지, 위원회 활동에 장애요인이 되었다면 이를 극복하기 위한 실질적 방안은 무엇인지를 분석했다.

2. 행정기관위원회 관련 선행연구

행정기관위원회에 대한 연구는 그동안 정부위원회 제도의 효율적 운영에 중점을 두고 이루어져 왔는데 정부 위원회 제도의 현황과 개선방안에 대한 이론적 연구가 많았다(김종세, 2016; 이민우·김정태, 2017; 김근세·김윤정, 2018; 김진영, 2018). 김종세(2016: 94)는 위원회 제도의 문제점으로 ① 결정에 시간과 비용이 많이 소요되고, ② 책임소재가 분명하지 않고 행정청이 스스로 결정하기 부담스러운 사안을 위원회에 이관하는 경우가 많고, ③ 위원회가 시민이나 전문가 참여라는 본래 목적과는 달리 사회적 및 경제적으로 영향력 있는 인사들이 권한을 행사하는 통로로 변질되는 경우가 있고, ④ 위원회 인적 구성이 행정청에 친화적인 경우가 많아서 위원회 활동의 취지가 무색해지는 경우가 있으며, ⑤ 사무기구도 없는 비상임기구의 특성상 독립성을 가지고 행정청을 통제하기 보다는 행정청의 의도대로 진행되는 경우가 많고, ⑥ 위원들이 각자가 대변하고 있는 이익단체의 입장만을 옹호하게 되는 경우 오히려 협의나 조정 이 어려워지는 경우가 있는 점을 지적했다.

행정기관위원회중에서 행정위원회에 대한 연구는 활발하게 이루어졌으나 행정부처별로 다양하게 설치·운영되고 있는 자문위원회에 대한 연구는 상대적으로 부족한 상황이다(이민우·김정태, 2017: 96). 자문위원회에 대한 연구로는 이민우·김정태(2017: 105-115)가 행정기관위원회의 기능을 정부 정책집행에서의 중립성과 공정성

확보, 전문가의 참여를 통한 전문성 확보, 시민대표위원을 통한 민주적 정당성의 확보, 정부부처간 통합과 조정으로 들고 농촌지역 개발과 관련해서 설치 운영중인 위원회들이 이러한 기능을 제대로 수행하고 있는지에 대해 근거 법률에서 정하고 있는 기능, 위원회간의 관계설정, 외부전문가와 이해당사자의 참여 등 위원회 위원구성, 회의 개최 실적, 행정안전부의 행정기관 소속위원회 설치·운영 지침 준수 여부를 통해 분석했다. 김진영(2018)은 4차산업혁명위원회의 쟁점을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 정부위원회 제도의 주요 쟁점으로 ① 법률의 근거 없이 남설되는 자문위원회의 행정조직법정주의 위배 논란, ② 해당 업무와 관련성이 없거나 전문성이 부족한 인사가 위원회에 참여하거나 편향된 인사로 구성되어 정책의 보완재 또는 방패막 역할을 할 가능성, ③ 위원회의 존립이 정치적 영향을 받아 정권이 바뀔 때마다 독립성에 영향을 받거나, 특정 부처 소속으로 되어 있어 독립성과 자율성이 저해될 가능성을 제기했다. 4차 산업혁명위원회는 자문위원회로 분류되고 있으나 4차 산업혁명 관련 종합적인 국가전략과 실행계획을 심의하고 부처별 실행계획과 주요 정책의 추진 성과를 점검한다는 점에서 행정위원회의 성격을 지니고 있으므로 행정위원회로서 법적 근거를 명확히 하고, 4차 산업혁명 컨트롤타워로서의 기능을 명확히 하며, 기존 행정기관과의 업무를 명확히 구분하여 독립성을 확보하고, 위원회 인력의 전문성을 강화해야 한다고 지적했다.

행정기관위원회에 대한 선행연구 분석을 통해 위원회 조직의 장점과 단점 등 쟁점을 확인할 수 있었다. 본 연구에서는 국가 물관리 정책의 주요 사항을 심의·의결하기 위해 설치된 국가물관리위원회의 3년간 활동 사례를 분석함으로써 선행연구에서 제시한 행정기관위원회의 쟁점들이 위원회 활동에 문제가 되었는지를 확인하고, 극복 대안은 무엇인지를 제시하고자 했다.

IV. 연구방법 및 연구모형

1. 연구방법

본 연구는 제1기 국가물관리위원회의 활동 성과와 문제점에 대한 질적연구로서 사례연구 방법을 활용했다. 질적연구는 탐구에서 떠오르는 질적 접근을 활용하고 연

구대상과 장소에 민감한 자연적 세팅에서 자료를 수집하며, 귀납적·연역적으로 자료를 분석하고 패턴 혹은 주제를 찾는 방법이다(Cresswell & Poth: 71). 질적연구는 문제나 이슈를 탐색할 필요가 있을 때, 즉 특정 집단이나 인구집단을 연구하려 하거나 쉽게 측정될 수 없는 변수들을 확인하거나 침묵 속에 있는 목소리들을 들으려 할 때 필요하다(Cresswell & Poth: 74). 질적연구 방법론중에서도 사례연구는 “소수의 사례를 대상으로, 그 사례의 전반적인 측면을, 있는 그대로, 깊이 있게 연구하여, 그것을 기술 또는 설명하는 방법”이다(김병섭, 2010: 341). 즉 단일 또는 복합적 사례에 대한 심층 기술을 제공함으로써 심층 이해를 제공하는 것을 연구문제로 삼는다(Cresswell & Poth: 101). 하나 또는 소수의 사례를 자세하게 보는 장점이 있고, 특정 사례를 여러 측면에서 자세하게 기술하여 낱말이 이해하게 해주며, 현장의 살아 있는 이야기를 여과 없이 수렴할 수 있다.(김병섭, 2010: 343-345).

통합물관리 이행을 위한 주요한 기제의 하나로 많은 기대를 받으며 출범한 국가물관리위원회는 제1차 국가물관리기본계획 및 금강 및 영산강 보 처리방안 심의·의결, 시민참여 물관리 거버넌스 구축이라는 성과를 이루었다(김진수, 2022). 하지만 물관리 일원화 이후 새롭게 구성된 최상위 국가 물관리 거버넌스 기구라는 위상에 걸맞게 활동했는가에 대해서는 심층적인 분석이 필요하다. 본 연구에서는 국가물관리위원회라는 단일 사례에 대해 시기적으로 2019년 7월부터 2022년 7월까지를 연구대상으로 삼고 선행연구 분석을 통해 도출한 쟁점들에 대한 분석을 통해 국가물관리위원회 활동의 제약요인은 무엇이었으며 개선방안은 무엇인지를 제안하고자 했다.

아울러 쟁점 분석의 현실성을 높이고 선행연구 분석을 보완하기 위해 2019년 7월부터 2022년 7월까지 국가물관리위원회 위원으로 활동했던 민간위원중에서 위원회 운영위원으로서 위원회 운영에 적극적으로 참여했던 민간위원 2인(각각 전직 위원 A 씨와 B씨로 표기)을 대상으로 심층인터뷰를 진행했다. 심층인터뷰는 질적연구자료 수집의 한 방법으로서 특히 정책결정의 내부 과정과 속성에 관해 정확하게 이해하기 위한 민감한 정보를 얻어내는데 적합한 방법이다(김병섭, 2010: 550). 인터뷰는 국가물관리위원회 3년간 활동에 대한 평가, 위원회 활동의 대표적인 성과와 한계, 위원회의 법적 권한과 실제 활동에 대한 평가, 향후 국가물관리위원회의 개선과제에 대한 의견을 중심으로 진행했다.

분석자료는 물관리기본법 등 국가 법령 및 행정규칙, 국가물관리위원회의 본회의 안건 자료, 위원회의 대외활동자료, 내부 정책자료, 위원회 발간 정책보고서, 국가물

관리위원회 관련 언론 기사 및 기고문, 정부 부처 보도자료, 국회 상임위원회 속기록 등을 활용했다.

2. 연구모형

본 연구는 국가물관리위원회의 활동에 대한 사례연구로서 국가물관리위원회와 행정기관위원회에 대한 선행연구 분석을 통해 다음과 같은 연구문제를 도출하였다. 선행연구 분석을 통해 국가물관리위원회의 법적성격 및 기능과 관련한 쟁점들을 확인했다. 이를 바탕으로 자문위원회로 분류되고 있으나 행정위원회로서의 성격도 일부 가지고 있는 국가물관리위원회 법적 성격의 불명확성, 최상위 물관리기구로서 정책기능의 불명확성이 위원회 활동에 실제로 장애를 초래했는지에 대한 분석이 필요하다.

다음으로 행정기관위원회에 대한 선행연구 분석을 통해 위원회는 행정의 중립성 및 공정성 보장, 외부 전문가의 참여를 통해 전문성 확보, 행정의 민주적 의사결정, 이해관계의 조정, 의사소통 수단, 정부와 정책의 정당성 제고, 행정 각 부처를 통합 조정하는 기능(김근세·김윤정, 2018: 4; 이민우·김정태, 2017: 99) 등의 장점을 가지는 것을 확인하였다. 반면에 위원회는 ① 위원회 설립 및 운영의 법적 근거 미약, ② 전문성 부족으로 인한 형식적 운영, ③ 과도한 정치적 영향을 받거나 정부기관에 과다하게 의존함으로써 독립성, 자율성 저해, ④ 의사결정에 시간과 비용이 과다하게 소요되는 등 의사결정의 비효율성, ⑤ 행정기관이 스스로 결정하기 부담스러운 사안을 떠넘기는 책임회피 수단으로 활용 등의 문제점이 나타날 수 있다. 국가물관리위원회 활동과정에서 행정기관위원회의 이러한 문제점들이 장애 요소로 작용했는지가 쟁점이다.

아울러 국가물관리위원회가 다양한 물관리 이해관계자와 전문가, 정부부처와 공공기관이 참여하는 통합물관리 거버넌스로서의 기능과 여러 부처, 지역, 이해관계자들간의 물관련 쟁점들을 통합하고 조정하는 역할이 요구되며 이러한 측면에서 국가물관리위원회가 기능을 했는지가 쟁점이 된다.

본 연구에서는 이상의 쟁점들을 바탕으로 제1기 국가물관리위원회의 활동에 대하여 다음과 같은 분석기준을 설정하고 연구를 진행했다.

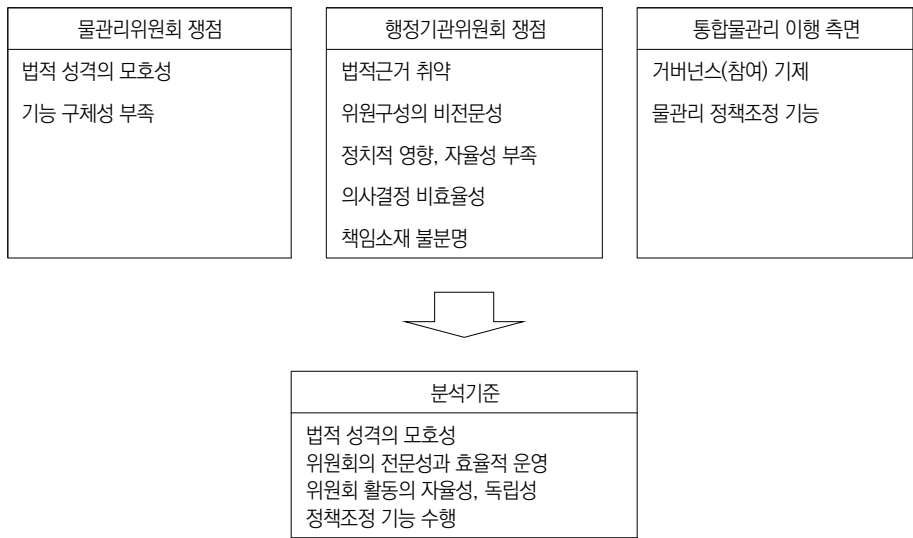
첫째, 국가물관리위원회가 자문위원회로서 적절하게 운영되었는가. 법적 성격의 모호성이 국가물관리위원회 운영에 장애를 초래했는가이다. 국가물관리위원회의 운영은 명확한 법적 근거에 기반해서 법률상 위상과 기능에 적합하게 운영되어야 한다.

둘째, 국가물관리위원회가 전문가들로 구성되었으며 효율적으로 운영되었는가이다. 기존의 정부 부처들과는 별개의 위원회를 신설한 것은 다양한 분야의 전문가들이 참여하여 효율적으로 의사결정을 하도록 하기 위해서였다.

셋째, 대통령 소속 위원회의 위상에 맞게 물관련 부처들로부터 자율적, 독립적으로 활동했는가이다. 국가물관리위원회는 대통령 소속 위원회로서 기타 정부 부처들로부터 자율성을 갖고 독립적으로 활동할 것이 요구되었다.

넷째, 물관리 주요 정책을 조정하는 기능을 적절히 수행했는가이다. 물관리 정책이 여러 부처에서 분산적으로 수행되고 있어 최상위 거버넌스 기구로서 설립된 국가물관리위원회의 조정 역할이 요구되었다.

〈그림 2〉 분석틀



V. 분석 결과

1. 법적 성격의 모호성

행정기관 위원회가 법률의 근거 없이 시행령이나 소관 부처의 훈령 등 행정규칙으

로 만들어지고 운영되는 경우가 있다. 이 경우 행정기관위원회는 행정법의 기본원리인 행정조직 법정주의에 위배 될 소지가 있다(김영진, 2016: 309). 또한 상대적으로 근거 규정의 개정이 용이해서 조직의 안전성이 약화 되고 여건 변화에 따라 위원회 존립이 크게 영향받을 수도 있다.

국가물관리위원회는 물관리기본법에 근거를 두고 설치되었다. 물관리기본법과 동법 시행령 및 시행규칙에서는 국가물관리위원회의 설치, 구성, 기능, 위원의 임명 및 임기, 회의, 사무국 등을 규정하고 있고, ‘물관리위원회 지원단 구성 및 운영에 관한 규정(대통령훈령 제415호)’, ‘물관리위원회 지원단 구성 및 운영에 관한 세부규정(환경부훈령 제1460호)’에서는 물관리위원회지원단의 기능, 구성 등을 규정하고 있다. 또한 물관리기본법에서는 대통령 소속 위원회로서 특정 행정부처와 영향을 받지 않도록 했고 독립적이고 전문적인 활동을 뒷받침하도록 사무국을 설치하고 민간위원 중에서 위원장이 지명한 간사 1명을 두어 위원장의 활동을 보좌하도록 했다(§25②). 이러한 근거 법령 등을 통해 볼 때 국가물관리위원회는 명확한 법적인 근거를 가지고 운영되고 있으며, 민간위원의 명확한 임기와 연임 규정을 두고 위원회의 존속 기한을 정하고 있지 않아 활동의 연속성과 독립성을 보장하고 있다.

위원회의 설립 및 활동에 대한 법적 근거는 잘 구비되어 있는 반면에 국가물관리위원회의 법적 성격으로 행정위원회인지 자문위원회인지에 법률 규정과 해석이 명확하지 않다. 앞에서 본 바와 같이 현재 행정안전부에서는 국가물관리위원회를 자문위원회로 분류하고 있다. 그 결과 물관리기본법의 규정에도 불구하고 국가물관리위원회 활동을 지원하는 사무국이 설치되지 못했다. 하지만 물관리기본법에서 정한 국가물관리위원회의 기능조항들을 근거로 합의제 행정기관 또는 이와 유사한 독립적인 행정위원회로 보아야 한다는 주장도 제기되었다(김홍균, 2020: 597). 실제 국가물관리위원회는 중앙행정기관이나 광역지방자치단체를 당사자로 하는 물분쟁이나 둘 이상의 유역에 걸친 물분쟁을 조정하는 기능을 수행해야 한다. 또 국가 물관리 관련 최상위 법정계획인 국가물관리기본계획의 수립·변경과 주기적인 이행상황 평가에 대해 심의·의결할 권한을 가지고 있으며, 중앙부처에서 수립하는 물관련 계획이 국가물관리기본계획과 부합하는지 여부에 대해 심의하고 필요시 관계부처에 계획의 변경을 요청할 권한을 가지고 있다. 이러한 측면에서 국가물관리위원회가 단순히 대통령의 의사결정을 자문하는 위원회라고만 보기는 어렵고 구속력이 있는 의사결정 권한을 전제하고 있다고 볼 여지도 있다(김홍균, 2020: 597; 정우택, 2019: 567). 더 나아가 물관리위원회를 대통령 소속

의 합의제 행정기관으로 볼 수 있다는 견해도 제기되고 있다(심민석, 2021: 163; 채영근, 2022: 53).

국가물관리위원회가 행정위원회인지 자문위원회인지의 분명하지 않은 점은 국가물관리위원회가 심의·의결한 사항의 효력과 관련하여 문제가 되었다. 환경부, 행정안전부 등 관계부처에서는 국가물관리위원회를 자문위원회로 분류하고 있으면서도 보처리방안 결정에 있어서 만큼은 국가물관리위원회가 행정위원회와 같이 독립적으로 최종결정한 것이라고 밝혀 왔다. 환경부와 국무조정실은 국가물관리위원회 출범 전부터 4대강 보 처리방안을 국가물관리위원회가 최종 결정할 것이라고 공언했다(머니투데이, 2019.4.10.). 관계부처 합동 통합물관리상황반은 환경부에 설치된 4대강 조사평가단이 보 처리계획안을 마련하고 이를 향후 물관리기본법에 따라 설치될 국가물관리위원회에서 최종 확정할 계획이라고 발표했다(국무조정실, 2018.6.29.). 환경부는 이후 4대강 조사·평가위원회를 구성하여 보 개방 효과를 모니터링하고 경제성을 분석한 후 금강·영산강 보 처리방안 제시안을 국가물관리위원회에 제출하고 국가물관리위원회가 최종 심의·확정할 것이라고 발표했다(환경부, 2019.2.22.). 국가물관리위원회가 작성하여 심의·의결한 「금강·영산강 보 처리방안」 안전에서도 보 처리방안을 최종 결정하는 것으로 명시되었다.⁴⁾ 국가물관리위원회의 보 처리방안 결정 발표(국가물관리위원회, 2021.1.18.) 이후 정부에서 보처리 방안을 별도로 결정·발표한 바는 없었다.

국가물관리위원회가 자문위원회로서 법적 성격을 가지고 있다면 의사결정을 대외적으로 표시할 권한을 가지고 있지 않으며⁵⁾ 물관리기본법에서도 국가물관리위원회의 심의·의결사항을 관계 기관이 따라야 한다는 기속력을 부여하고 있지 않다. 하지만 관계 부처들은 국가물관리위원회를 자문위원회로 분류하면서도 보 처리 방안을 최종 결정하도록 요구했다. 이렇게 결정된 보 처리방안의 효력에 대해서는 국가물관리위원회 내부에서도 의문이 제기되었다.

4) 본회의 안전자료에서는 제안이유로 “환경부 4대강 자연성 회복을 위한 조사·평가 기획위원회 제시(안), 금강 및 영산강·섬진강 유역물관리위원회 의견 등을 종합 검토하여 금강 및 영산강 보 처리방안을 최종 결정하고자 함”이라고 명시하고 있으며, 주요내용으로 “세종보는 해체하되, 시기는 자연성 회복 선도사업의 성과 및 지역여건 등을 고려하여 결정함”이라고 명시하는 등 금강 및 영산강 소재 5개 보 처리방안을 최종 결정하는 것으로 상정하고 있다(국가물관리위원회 심의안건, 2021).

5) 행정안전부는 행정기관위원회중 자문위원회 권한에 대해 ‘행정기관 의사결정을 지원하지만, 대외적으로 표명하는 권한은 없음’이라고 밝히고 있음(정부조직관리시스템. <https://www.org.go.kr/intrcn/system/viewCmit.do>)

“과연 지난 보 철거 결정은 누가 한 것인가. 자문기관이 할 수는 없지 않은가. 이러한 결론은 4대강 보 철거 문제와 관련한 후폭풍을 불러올 수 있다. 보 철거 결정은 환경부나 대통령이 한 것이기 때문이다. 논란에 마침표를 찍기 위해 설계된 위원회를 정부 스스로 자문기관으로 취급함으로써 4대강 보 철거 문제는 또 다시 논란에 빠질 공산이 커졌다.(경향신문. 2022.4.14.)”

보 처리방안의 결정은 행정부처가 직접 처리하기 꺼리는 사안을 권한이 불분명한 행정기관위원회를 통해 의사결정을 한 사례라고 할 수 있다. 국가물관리위원회의 행정위원회적 성격을 부인하면서도 보 처리방안 의결에 대해서는 행정위원회 결정과 같은 효력을 부여한 것인데 그 결과 4대강 보 활용에 대한 정치적 여건 변화 등이 있을 경우 결정 내용이 쉽게 변경될 가능성이 높을 뿐만 아니라 장기적으로 국가물관리위원회의 정치적 중립성과 독립성에도 악영향을 미칠 가능성이 크다.⁶⁾ 이는 국가물관리위원회 활동성과에 대한 최근 환경부 평가를 통해서도 확인할 수 있다.

“위원회가 과연 객관적·과학적으로 심의·의결할 수 있는지, (만일) 이념(정치)에 정도된다면 (위원회에) 강제 실행력을 주는게 맞는지 신중한 검토가 필요하고, (그런) 전제가 충족돼야 한다...1기 위원회가 4대강 보 해체와 상시 개방을 의제로 삼고 여기에 많은 에너지를 쏟는 바람에 많은 일을 하지 못했다(국회물포럼 주최 ‘새로운 국가물관리위원회 비전과 과제’ 토론회(2023.1.18.)시 환경부 참석자 발언. 중앙일보. 2023.1.19.).”

한편 물관리기본법이 국가물관리위원회가 국가물관리기본계획 수립과정에 단순 자문 기능을 넘어서 계획 수립에 직접 참여하도록 규정하고 있어 혼동을 가중시키고 있다. 국가물관리기본계획의 수립권자는 환경부 장관이지만 물관리기본법 제31조 제1항에서는 “물관리위원회 위원장은 국가계획 또는 유역계획을 수립하거나 변경하려는 경우 미리 공청회를 열어 일반 국민 또는 해당 유역의 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 경우에는 이를 반영하여야 한다”고 규정하고 있다. 국가물관리위원회가 국가물관리기본계획

6) 국가물관리위원회가 구성된 직후 당시 야당은 위촉된 국가물관리위원회 민간위원 상당수가 4대강 사업에 반대하는 인사들로 구성되었다고 비판했다.(충남뉴스. 2019.9.3.: 매일경제. 2019.10.2.)

(안)에 대해 공청회를 개최하고 필요한 경우에는 수정할 권한을 가지고 있는 것이다.⁷⁾ 실제 제1기 국가물관리위원회 위원들은 자신들이 국가물관리기본계획을 수립한 것으로 인식했다.⁸⁾ 국가물관리위원회는 계획분과위원회 회의를 20차례 개최하여 환경부가 수립한 계획(안)의 목차, 내용 등을 전면 수정했다(국가물관리위원회, 2022: 246). 행정부처의 국가계획(안)을 관련 위원회에서 자문의견을 제출하거나 형식적으로 의결하는 통상적인 방식과는 다르게 계획이 수립된 것이다.

2018년 물관리기본법 제정 이전에 국회에 제출되었던 물관리기본법(안)들은 국가물관리위원회를 합의제 행정기관으로 설정한 이병석안을 제외하면 대부분 국가물관리위원회가 심의, 조정 권한만을 갖도록 규정하고 있었다. 이는 물관련 행정부처간 업무조정을 하지 않은 상황에서 국가물관리위원회가 의결기능과 집행기능까지 가질 경우 기존 행정부처들과 업무상 중복, 갈등이 발생할 우려가 있기 때문이었다(김창수, 2016: 141-153). 현행 물관리기본법은 국가물관리위원회가 일부 단순 자문 이상의 기능을 하도록 하고 있지만 국가물관리위원회의 심의·의결 권한이 독자적인 의사결정 권한은 아니며 의사결정의 기속력이나 준입법기능, 준사법기능을 가지고 있지 않다. 물분쟁 조정 결정도 중앙환경분쟁조정위원회의 조정 결정과 같이 재판상 화해의 효력이 없다(김홍균, 2020: 598). 행정기관의 소관 사무중 일부를 위임받아 처리하는 행정

7) 물관리기본법(안)은 2018월 5월 24일 개최된 제360회 국회(임시회) 국토교통위원회 법안심사소위원회에서 심의되었다. 동 소위에 상정된 물관리기본법안은 합진규의원 대표발의안 등 7개 법률안을 국회 국토교통위원회 행정실에서 통합작성한 수정안이었다. 수정안에서는 국가물관리위원회는 국무총리와 민간위원장이 공동위원장이었으나 유역물관리위원회는 민간위원장만 두고, 물관리기본계획 수립권자는 국가물관리기본계획은 국가물관리위원회 위원장, 유역물관리종합계획은 유역물관리위원회 위원장으로 규정하고 있었다. 그런데 법안심사소위 심의에 참석한 국토교통부와 환경부 담당자들은 정부측 의견으로 환경부장관을 유역물관리위원회 공동위원장으로 추가하고, 국가물관리기본계획 수립권자를 환경부장관으로 변경해 줄 것을 요청하였으며 소위 위원들이 이를 수용함으로써 현재와 같은 물관리기본법 규정이 만들어졌다. 물관리기본법(안)에서는 국가물관리위원회가 국가물관리기본계획수립권한을 가진 행정위원회 기능을 가지고 있었으나 국회 심의과정에서 국가계획 수립권자가 환경부 장관으로 변경되면서 행정위원회로서의 성격이 희석된 것으로 볼 수 있다. 반면에 공청회 개최권한에 대해서는 국회 소위에서 언급되지 않았다.

8) 국가물관리위원회가 발간한 제1기 활동보고서에 수록된 민간위원들의 소회문을 보면 민간위원들은 '1기 위원회의 가장 큰 성과는 국가적 물관리 기본이념과 방향을 제시한 국가물관리기본계획을 수립한 일입니다', '제1차 국가물관리기본계획을 심의·의결한 것은 내가 국가물관리위원회에서 활동한 일 가운데 가장 기억에 남는 일이다', '기본계획의 초안을 작성한 환경부와 국가물관리위원회는 여러 차례의 토의를 거쳐 의견을 조정하면서 계획(안)을 보완하였습니다' 등이라고 밝혔다(국가물관리위원회, 2022: 246-284).

위원회로 기능하기 위해서는 환경부 등 기존 정부 부처들의 물관리 업무를 이관받거나 소관 업무의 차별성이 확보되어야 하는데 현실적으로 쉽지 않다. 또한 합의제 행정기관으로 운영하기에는 민간위원들의 숫자가 많아 효율적인 의사결정이 쉽지 않은 상황이다. 이러한 문제들과 다양한 이해관계자들이 참여하는 거버넌스 기능의 중요성을 고려할 때 자문위원회로서 운영되는 것이 적합할 것으로 보이나, 국가물관리위원회의 법적 성격에 대한 혼동과 이로 인한 불필요한 혼란을 방지하기 위해서는 물관리기본법의 규정들을 명확하게 정리할 필요가 있다.

2. 위원회의 전문성과 효율적 운영

행정기관위원회의 설치 목적중 하나는 다양한 의견을 가진 외부 전문가들을 의사결정 과정에 참여시켜 정책의 전문성, 공정성을 확보하기 위함이다(이민우·김정태, 2017: 99). 반면에 다양한 이해관계자들이 참여하여 각자의 의견만을 개진함으로써 의사결정이 지연되고 비효율성을 초래할 가능성도 있다(김종세, 2016: 94). 환경부는 국가물관리위원회 위원 선임이 양성 균형의 원칙, 비수도권위원을 포함하는 지역 균형의 원칙, 특정 직업군이 25% 이상 되지 않도록 하는 업종 균형의 원칙, 타 위원회와 중복위축을 제한하는 중복 방지의 원칙에 따라 이루어지고 있다고 밝혔다(워터저널, 2019.5). 제1기 국가물관리위원회 민간위원들의 구성현황은 <표 3>, <표 4>와 같다.

〈표 3〉 국가물관리위원회 위원 소속별 현황

계	학계	연구기관	법조계	시민단체	물산업
28	14	7	2	4	1

※ 자료: 국가물관리위원회(2022: 291)

〈표 4〉 국가물관리위원회 위원 전문 분야별 현황

계	수질 수생태	수자원	상하수도	농업	거버넌스	법조	기상	환경법	환경일반	환경경제	물산업	갈등관리
28	5	3	3	2	4	2	1	1	2	1	1	2

※ 자료: 국가물관리위원회(2022: 291)

민간위원 구성이 학계, 연구기관 소속 인사가 75%를 차지하고 있어 전문성 위주로 위원회를 구성했다고 볼 수 있는데 특정 직업군 25% 이상 금지 원칙은 지켜지지 않았

다. 전문 분야별로는 수질·수생태, 수자원, 상하수도 등 물환경 분야, 환경단체, 환경 일반 등 환경 관련 분야 출신 인사가 대다수(20명)를 차지했는데 상대적으로 농업, 방재, 발전 등 물관련 다른 분야 전문가 참여는 부족했다. 실제물관리위원회 구성 이후 농업·농민 단체, 정치권에서는 농민, 농민단체 인사의 국가물관리위원회 참여 확대를 지속적으로 요구했다(전북도민일보. 2020.10.24.; 농민신문. 2022.08.01.; 한국농어민신문. 2022.08.05.).

위원회의 기능을 고려한 적정 숫자로 위원구성이 필요하다는 측면에서 볼 때 국가물관리위원회는 위원의 수가 다소 많다고 할 수 있다. 국가물관리위원회는 대통령 소속 위원회 21개중에서 민간위원의 수가 ‘2050 탄소중립녹색성장위원회’(76명)에 이어 두 번째로 많았다. 중앙부처 소속 42개 행정위원회의 경우 산업재해보상보험재심사위원회(88명), 중앙노동위원회(167명), 보훈심사위원회(200명), 중앙행정심판위원회(40명)를 제외하면 모두 민간위원 숫자는 10명 내외에 불과하다. 자문위원회 594개중에서도 국가물관리위원회보다 위원 숫자가 많은 위원회는 23개에 불과했는데 대부분 기술적인 사안에 대한 심의위원회, 협의체 등으로서 정책 심의·의결 기능이 중심이 되는 국가물관리위원회와는 성격이 다르다.⁹⁾ 국가물관리위원회의 기능이 주요 물관리 정책, 계획을 심의·의결하는 것이므로 많은 수의 민간위원들이 참여하는 경우 신속한 의사결정에 한계가 있을 수 밖에 없었다.

제1기 국가물관리위원회 활동이 효율적으로 이루어지지 못한 것은 3년 동안 본회의가 총 7차례만 개최되고 심의·의결된 안건도 13건에 불과하며, 금강·영산강 보 처리방안에만 2년여를 소요한 것에서도 잘 알 수 있다. 금강·영산강 보 처리방안의 경우 본회의 의결에 앞서 사전 검토를 위해 2019년 9월부터 2021년 1월까지 정책분과위원회 회의 29회, 민간위원 전체회의 10회, 현장방문 57회 개최하는 등 수십차례의 내부 검토·논의가 진행되었다(국가물관리위원회 안전 제2021-1호). 안전에 대해 심도 깊은

9) 정부 중앙부처 자문위원회중 민간위원들의 숫자가 국가물관리위원회보다 많은 위원회는 국방정보자문협의체(50명), 중앙전공사상심의위원회(75명), 공학개발기술심의위원회(80명), 교통영향평가심의위원회(45명), 중앙건설기술심의위원회(429명), 중앙건축위원회(68명), 하자심사분쟁조정위원회(59명), 문화재위원회(100명), 국어심의회(45명), 법령해석심의위원회(137명), 건강보험분쟁조정위원회(59명), 중앙산지관리위원회(40명), 중앙소방기술심의위원회(57명), 건강기능식품심의위원회(70명), 식품위원심의위원회(92명), 의료기기위원회(197명), 중앙약사심의위원회(96명), 축산물위생심의위원회(45명), 공무원재해보상심의회(80명), 중소기업기술분쟁조정중재위원회(47명), 산업재산권분쟁조정위원회(68명), 위기관리매뉴얼협의회(134명) 등이다(정부조직관리정보시스템(org.go.kr/intrcn/system/viewCmit.do)).

검토와 논의가 이루어졌다고 볼 수도 있으나 환경부가 제출한 4대강 보 처리방안과 위원회에서 최종 의결한 처리방안이 사실상 동일한 상황에서 위원회 결정이 지나치게 지연된다는 지적을 피하기 어렵다(환경운동연합, 2021.1.18.). 한편 보 처리방안 심의·의결 이후에는 위원회 활동이 국가물관리기본계획 수립에 집중되었다. 제1차 국가물관리기본계획 수립과 관련해서 2021년 1월부터 4월까지 계획분과위원회 회의 20회와 공청회가 개최되었다(국가물관리위원회 안전 제2021-3호). 반면에 2021년 6월 제1차 국가물관리기본계획 심의·의결 이후에는 정책안전에 대한 심의·의결 실적은 없었다. 국가물관리위원회의 3년간 활동은 사실상 2개 안전을 장기간 논의하는 형태로 진행된 것인데 위원회의 활성화 측면에서는 대단히 비효율적인 운영방식이었다고 할 수 있다(중앙일보, 2023.1.19.).

“위원회는 적어도 한 달에 두세건씩 (안전이) 올라와서 그거 논의하기가 바빠야 되는데 오직 두 건 가지고 2~3년 논의를 하니... 일이 없었죠”

“(거버넌스로서의 역할에) 제가 느끼기에는 지나칠 정도로 충실하다... 상정하면 안전을 며칠이내 (처리한다)가 없어요....그러다 보니까 보 처리 가지고 2년 이렇게 논의 하잖아요. 거버넌스는 잘 되어 있는데 논의가 계속 반복되고 논리에 반박 논리 이러다 보니까 한도 없고... (국가물관리위원회 전직 위원 A씨)”

국가물관리위원회가 물관련 정책분야 전반의 전문성을 확보하기 위해서는 위원 구성에 있어 농업, 방재, 국제협력, 발전 등 다양한 분야 인사의 참여를 확대하고, 학계와 연구계 출신의 비중을 줄이고 물관련 단체, 산업계, 유역 주민 등의 참여를 확대할 필요가 있다. 위원회의 효율적 운영을 위해서는 장기적으로 위원회 규모를 줄이는 것을 검토할 필요가 있으며 단기적으로는 위원회 사무조직의 적극적인 안전발굴과 사전 검토, 효율적인 분과위원회 운영이 필요해 보인다. 분과위원회에서 동일 안전에 대한 논의가 장기간 반복되는 것을 방지하기 위해서는 처리 기한 설정, 분과위원장 권한 강화, 의사결정 구조 단순화 등의 정비가 필요하다.

3. 위원회 활동의 자율성, 독립성

국가물관리위원회는 대통령 소속 위원회로 국무총리가 공동위원장이므로 환경부, 농림축산식품부, 행정안전부 등 개별 행정부처에 영향을 받지 않고 자율적으로 활동

해야 한다. 이를 통해 물 관련 최상위 기구인 국가물관리위원회가 물관리 정책 관련 여러 부처의 단절적 관계를 개선하는 계기로 작용할 것으로 기대되었다(김보람, 2019: 58). 국가물관리위원회가 최상위 정책조정 기구로서 자율적으로 활동하기 위해서는 이를 행정적으로 뒷받침할 위원회 소속 지원조직이 존재해야 한다. 이를 위해 물관리 기본법에서는 국가물관리위원회에 사무국을 두도록 하고, 사무국의 조직 등에 필요한 사항은 대통령령에서 정하도록 하고 있다(§26조⑤5 내지 ⑥). 사무국은 물관리위원회의 운영 지원, 심의안건의 작성·검토 및 협의·조정 지원, 전문적인 조사·연구, 홍보 및 대외협력의 업무를 수행하는 조직으로서 필요시 관계 행정기관으로부터 필요한 직원을 파견받을 수 있다. 사무국장은 국가물관리위원회 위원장의 명을 받아 사무국의 사무를 처리하고 소속 직원을 지휘 감독하는 기능을 수행한다.

하지만 제1기 국가물관리위원회에서는 국가물관리위원회 소속인 독립적인 사무국이 아닌 환경부 소속 물관리위원회지원단이 설치되어 위원회 운영 지원업무를 담당했다.¹⁰⁾ 위원회 예산편성 및 집행, 공무원 인사 뿐만 아니라 본회의 및 분과회의 소집, 안전 실무검토 및 부처 협의, 안전작성 등 위원회 운영 전반이 물관리위원회지원단을 통해 이루어졌다. 국가물관리위원회가 대통령 소속 위원회이지만 현실적으로는 환경부에 의존할 수 밖에 없는 구조로 운영되었고 환경부와와의 원만한 관계 유지가 위원회 운영에 무엇보다 중요한 조건이 되었다.

“수계기금, 수변구역 매수, 도시개발, 가뭄 다 이게 물과 관련된 거라서 안전 상정을 했어야 되는데 제가 느낀 거는 뭐냐면 이게 환경부가 역할을 했는지 안했는지 모르지만 대개 환경부 장관과 미리 협의 내지는 합의해야 제출하는 것처럼 이게 분위기가 그렇게 되어 있어요”(국가물관리위원회 전직 위원 A씨).

10) 사무국과 관련하여 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조 제1항에서는 “행정위원회에는 필요한 최소한도의 사무기구를 둘 수 있으며”라고 규정하고 있으나 제2항에서는 “자문위원회 등에는 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 행정기관의 장이 직접 사무 지원을 하기 곤란한 위원회로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정함으로써 자문위원회에는 원칙적으로 사무기구를 둘 수 없음을 명시하고 있다. 대통령령에서는 “법제10조제2항 단서에 따라 사무기구를 설치하거나 직원을 둘 수 있는 위원회는 법제5조제2항에 따른 자문위원회 등으로서 그 주된 기능이 특정 행정기관에 속한다고 보기 어렵고, 여러 행정기관의 소관 기능을 조정하거나 종합하는 위원회를 말한다(§6①)”고 규정하고 있다.

“저는 위원회의 독립성을 보장하고 환경부와의 관계에서 좀 더 자립적이어야 되는 것이 가장 먼저일 것 같아요...그런데 지금은 너무 환경부 산하 기관이 돼 버리고 있기 때문에 그게 제일 걱정이죠....그런데 환경부에서 안전을 안 올려버리거나 그 결정을 지체시켜버린다거나 이런 방식으로 사실상 위원회를 무력화시키기 때문에 ...(국가물관리위원회 전직 위원 B씨)”

국가물관리위원회 민간위원장과 간사가 비상근직인 상황에서 환경부 소속 물관리 위원회지원단을 상시 지휘·감독하기에는 한계가 있을 수 밖에 없었다. 사무국이 설치되지 못한 이유는 국가물관리위원회 출범전 환경부와 행정안전부사이에 조직 및 정원 협의의 과정에서 행정안전부가 국가물관리위원회를 행정위원회가 아닌 자문위원회로 분류하고 사무국 설치에 반대했기 때문이었다. 사무국 설치에 대한 행정안전부와 환경부간 이견은 언론 등을 통해 이슈화되었다(연합뉴스 TV. 2019.5.23.; 환경부 보도해명자료. 2019.5.24.). 결국 국가물관리위원회 출범 이후 물관리위원회지원단이 환경부 소속으로 2020년 1월에 뒤늦게 설치되었다. ‘물관리위원회 지원단 구성 및 운영에 관한 규정’에 따라 환경부 소속 공무원으로 지원단이 구성되었으며, 필요시 환경부 장관이 관계 기관·단체의 장에게 소속 공무원이나 임직원의 파견을 요청할 수 있도록 했다(§3① 및 §4). 하지만 제1기 국가물관리위원회가 종료된 2022년 8월말 기준으로 물관리위원회지원단 현원 54명(본부 24명, 유역지원팀 30명)중 공무원은 18명(본부 10명, 유역지원팀 8명) 이고 타 부처 소속은 농림축산식품부 소속 5급 1명에 불과했다. 물관리위원회지원단의 인적 구성이 거의 환경부 직원들로만 구성되어 있어 국가물관리위원회가 환경부 소속 위원회인 것처럼 외부에 보이게 될 우려도 있었다.

“환경부가 위원회를 낚아지 다른 부처에서 위원회를 신뢰할 텐데 그게 제일 걱정이고...1기 때는 몰라도 2기 때 이런 저런 갈등의 당사자들이 우리 위원장을 보겠다고 할까요. 환경부의 국장을 보지(국가물관리위원회 전직 위원 B씨)”

국가물관리위원회가 대통령 소속 위원회라는 법적 위상에 맞게 환경부로부터 자율성 확보가 시급하고 이를 위해서는 일차적으로 국가물관리위원회 위원장의 지휘 감독을 받는 사무국 설치가 필요하다. 사무국은 행안부, 농림부 등 관계부처 공무원과 농어촌공사, 한국수력원자력(주) 등 공공기관 직원들의 비중을 높여 범정부적으로 구성되어야 한다. 실제 사무국 설치 필요성은 제1기 국가물관리위원회에서도 가장 주요

한 과제의 하나로 인식하고 있었다.¹¹⁾ 문재인정부 일자리위원회, 2050탄소중립녹색성장위원회, 국가균형발전위원회 등은 대통령 소속 자문위원회이나 독립적인 사무조직이 설치되었던 것은 좋은 사례이다.¹²⁾ 현재 국가물관리위원회 간사는 위원장이 협의하여 지명한 민간위원이 맡도록 되어 있는데, 사무국장이 간사를 겸임하거나 간사는 상근직이 되도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4. 정책조정 기능 활성화

우리나라의 물관련 최상위 기구로서 국가물관리위원회가 여러 부처에서 분산 수행하고 있는 물 정책을 조정하는 역할이 요구된다. 환경부와 국토해양부의 물관리 일원화가 이루어졌지만 아직 환경부, 행안부, 농림축산식품부, 산업통상자원부 등에 물관리 업무가 분산되어 있어 물관리 재원 배분, 정책 갈등 조정 등에 있어 국가물관리위원회의 역할이 필요한 상황이다. 국가물관리위원회의 정책조정 기능은 물관리기본법과 다른 법률에서 국가물관리위원회 심의·의결을 거치도록 규정하거나, 국가물관리위원회가 정책 현안들을 직접 발굴해서 처리하거나, 각 부처에서 소관 업무 중에서 중요사안 또는 타 부처와의 조정이 필요한 사안을 국가물관리위원회에 상정하는 방법을 통해 실현될 수 있다.

물관리기본법 제22조에서는 국가물관리위원회의 정책 조정 기능으로 국가물관리기본계획의 수립 및 변경, 관계 중앙행정기관이 제출한 물관리 관련 계획의 부합성 심사, 중앙행정기관을 당사자로 하는 물분쟁 조정, 국가물관리기본계획의 이행상황 및

11) 국가 및 유역물관리위원회 민간위원, 물관리위원회지원단 직원들을 대상으로 실시한 내부 설문조사에서 ‘물관리위원회 발전을 위해 필요한 사안’ 질문 문항에 가장 많은 응답을 받은 답변은 ‘물관리위원회 지원단의 독립된 사무국으로의 격상’이었으며, 다음으로 ‘독자적 예산편성과 집행 권한’, ‘물관리위원회나 사무국의 보고체계 확립’, ‘물관리위원회 심의·의결 기능 강화’ 순이었다(국가물관리위원회 내부자료, 2022)

12) 일자리위원회는 사무조직으로 일자리기획단이 설치되었는데 대통령실 담당 비서관이 단장이 되고 고용노동부 및 기획재정부 소속 고위공무원과 행정안전부, 고용노동부 소속 공무원 파견 공무원과 자체채용 직원들로 구성되었다. 2050탄소중립녹색성장위원회에는 위원회 소속 사무처가 설치되었는데 사무처장은 국무조정실 국무2차장, 사무차장은 환경부 소속 고위공무원(가급)으로 하고 중앙부처 및 지방자치단체 파견 공무원, 자체채용 직원들로 구성되었다. 국가균형발전위원회는 사무조직으로 국가균형발전기획단이 설치되었으며 대통령실의 국가균형발전업무 담당 비서관과 기획재정부 고위공무원(가급)을 공동단장으로 하여 부처 및 지자체 파견, 연구원 및 공공기관 파견직원 등으로 구성되었다.

물관리 전반에 대한 평가 등을 규정하고 있다. <표 5>에서 알 수 있듯이 국가물관리위원회는 법에서 규정하고 있는 안건으로 국가물관리기본계획(제5차)과 환경부 소관 2건 계획에 대한 부합성 심의(제7차)를 진행했다. 반면에 국가물관리위원회가 직접 정책 조정안건을 발굴하거나 여러 부처와 관계된 물관련 현안 조정이나 자원배분, 정책방향 등이 논의된 실적은 없다.

〈표 5〉 국가물관리위원회 본회의 심의·의결 안건 현황

회차	일자	방법	안 건	안건제출	보고/ 심의
1	'19.8.27	대면	국가물관리위원회 운영계획 물관리위원회 운영규정 제1차 국가물관리기본계획 수립방향	국가위원장 국가위원장 환경부장관	보고 심의 보고
2	'20.5.25	서면	물관리위원회 운영규정 개정 제1차 국가물관리기본계획 수립경과 및 주요내용	국가위원장 환경부장관	심의 보고
3	'21.1.18	대면영상	금강·영산강 보 처리방안	국가위원회 민간위원장	심의
4	'21.2.24	서면	금강·영산강 보 해체·상시개방에 대한 물분쟁 조정	국가위원장	심의
5	'21.6.8	대면영상	제1차 국가물관리기본계획 수립	환경부장관	심의
6	'21.11.10	서면	물분쟁 조정에 관한 운영세칙 제정 제1차 국가물관리기본계획 이행계획	국가위원장 환경부장관	심의 보고
7	'22.7.22	서면	국가수도정비기본계획(안) 부합성심의 낙동강중류유역하수도정비계획 부합성심의 서해남부유역하수도정비계획 부합성심의	환경부장관 환경부장관 환경부장관	심의 심의 심의

환경부를 제외한 다른 부처와 기관들은 물관련 현안 검토나 정책조정 기제로서 국가물관리위원회에 안건을 제출하는 등 적극적으로 참여하지 않았다. 본회의 처리 안건 13건의 제출권자는 국가물관리위원회 위원장과 환경부장관 뿐이었는데 이중 금강·영산강 보 처리방안은 환경부가 심의를 요청한 것으로 사실상 환경부가 제출한 안건이라 할 수 있다.

“위상은 대통령 직속 위원회이지만 집행력이 없어요. 그러다 보니까 당연히 활동이 미약하고 안건 제출이 없다 보니까... 환경부 장관이 두 건 이외에는 나머지 부처 장관들이 안건 제출을 안 했어요. 다른 부처에서는 열심히 할 이유가 없죠. 환경부장관이 제출한 안건에 의견 제시하는 정도로 하다 보니까 적극적이 될 수가 없어요. 국토부나 행안부나 해양수산부나 안건이 만약에 자기네들이 제출해서 집

행력이 있으면 내고, 열심히 설득 이해시키려고 활동을 할 거 아니에요?(국가물관리위원회 전직 위원 A씨)”

환경부 등 관계부처와 공공기관들이 국가물관리위원회에 적극적으로 참여하도록 유인하기 위해서는 물관리기본법의 정책조정 기능을 구체화하는 것이 필요하다. 물관리기본법에서는 국가물관리위원회 위원장이 회의에 부치는 사항도 논의하도록 규정하고 있는데 민간위원장이 정부 부처들의 의견을 무시하고 정책, 예산 등 쟁점을 발굴해서 실무협의를 거쳐 본회의까지 상정하는 것은 쉽지 않다. 이와 관련해서 2050 탄소중립녹색성장위원회는 좋은 참고사례가 될 수 있다. 기후위기대응을위한탄소중립·녹색성장기본법 제16조에서는 ‘2050 탄소중립녹색성장위원회’의 기능으로 국가비전 및 중장기 감축목표 설정, 국가전략수립, 국가기본계획의 수립 변경 사항 등 이외에도 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 법·제도에 관한 사항, 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항, 연구개발, 인력양성 및 산업육성에 관한 사항, 국민이해 증진 및 홍보 소통에 관한 사항, 국제협력에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 국가물관리위원회의 경우에도 물관리기본법에서 각 부처의 물관리 자원 배분, 인력양성, 물산업육성, 국제협력, 연구개발 등의 업무에 대해 사전 조정 또는 심의·의결 기능을 부여하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.¹³⁾

VI. 결 론

본 연구에서는 2019년 7월부터 2022년 7월까지 활동했던 제1기 국가물관리위원회 활동에 대한 사례분석을 진행했다. 선행연구 분석을 통해 국가물관리위원회가 자문위원회로서 운영되고 있으나 물관리기본법의 조문 해석과 입법 취지를 근거로 행정위원회로 볼 여지가 있다는 쟁점을 확인할 수 있었다. 통합물관리를 위한 거버넌스 체제로서 적극적인 정책조정 기능이 필요함도 확인할 수 있었다. 또한 행정기관위원회

13) 정책조정기능 강화 필요성은 국가물관리위원회에서도 강하게 인식하고 있었다. 제1기 국가물관리위원회 위원장은 제2기 위원회에서는 국가물관리기본계획 수립을 주도할 권한, 국가전체 물관리 사업 및 예산 조정(협의) 권한, 각 부처 물관련 계획을 통합·조정할 권한, 물관리위원회 판단에 따라 의제를 설정하고 연구·협의·조정·정책화하는 기능 등의 보강이 필요하다고 주장했다(국가물관리위원회, 2022: 185).

로서 위원회 운영의 전문성 및 효율성 문제, 위원회의 자율성과 독립성, 행정부처의 책임떠넘기기식 운영 등이 문제가 될 수 있음을 확인했다 제1기 국가물관리위원회 활동이 종료된 지 얼마 되지 않은 시점에서 위원회 운영과 활동을 심층적으로 분석한 연구는 아직 부족한 상황이다. 본 연구는 국가물관리위원회의 실제 활동에 대해 국가물관리위원회 의결문서, 언론보도, 내부자료, 관계자 인터뷰 등을 통해 실제 활동이 어떻게 이루어졌는지, 선행연구들에서 지적한 쟁점이 장애요인으로 작용했는지, 국가물관리위원회 활성화를 위해 물관리기본법 개정 등 실질적으로 개선이 필요한 사안이 무엇인지를 제시했다는 점에 의의가 있다.

국가물관리위원회는 대통령 소속 위원회로서 「금강·영산강 보 처리방안」, 「제1차 국가물관리기본계획」을 심의·의결했다. 물 관리에 관심을 가지는 국민들과 이해관계자, 유역주민 등이 참여하여 활동할 수 있는 플랫폼이 만들어졌다는 점에서도 중요한 의의를 지닌다, 반면에 제1기 국가물관리위원회에서는 법적 성격이 모호함으로써 운영상 혼동과 안정적 운영에 장애가 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 국가물관리위원회는 행정기관위원회 중에서 자문위원회로 분류되지만 특정 사안에 대해서는 사실상 행정위원회처럼 결정하도록 요구되었으며, 일부 사안에 대해서는 실제 자문위원회 이상의 역할을 하고 있어 위원회의 성격을 명확히 하도록 정비가 필요한 상황이다. 위원회 위원구성이 물관련 분야 전반을 포괄하는데 한계가 있었고 위원회 운영은 소수 안전에 지나치게 집중함으로써 효율적으로 이루어지지 못했다. 위원회 독립성 측면에서는 국가물관리위원회는 대통령 소속 위원회임에도 법에서 규정한 독립적인 사무국을 갖고 있지 못하고 위원회 운영을 환경부에 전적으로 의존하고 있어 독립성에 심각한 장애가 발생하고 있음을 확인했다. 국가물관리위원회의 정책조정 기능이 활성화되지 못했다. 국가물관리위원회의 기능을 제한적이며, 환경부를 제외한 다른 부처들의 참여는 소극적이었고, 위원회 자체적으로 주요 정책 현안들에 적극적으로 개입하지 못했다.

본 연구에서 제시하는 국가물관리위원회의 개선방안은 다음과 같다. 국가물관리위원회의 현실적 여건을 고려할 때 자문위원회로 운영하는 것이 더 적합해 보이나 정책적인 판단이 필요한 사항이며 다만 법적 성격에 대한 혼동과 이로 인한 혼란 방지를 위해서는 물관리기본법을 조속히 정비하여 명확히 할 필요가 있다. 무엇보다 대통령 소속 위원회로서 활동의 독립성을 확보하여야 하며 조속히 독립적인 사무국을 설치할 필요가 있다. 또한 통합물관리 실현을 위해서는 물관련 정부 부처들의 분절적인 업무수

행 한계를 극복할 수 있도록 국가물관리위원회의 정책 조정기능을 활성화해야 한다. 물관리 정책현안, 재원 투자 방향, 인력양성 등 분야에 대해 국가물관리위원회의 역할을 법령에서 명확히 구체화함으로써 실질적인 기능 활성화를 도모해야 할 것이다.

추가적인 연구과제는 다음과 같다. 본 연구는 국가물관리위원회 내부에 초점을 두고 있다. 환경부 등 물관련 정부 부처와 공공기관, 물관련 환경단체, 유역주민들이 제1기 국가물관리위원회 활동에 대해 어떻게 평가했는지에 대한 연구를 통해 국가물관리위원회의 성과와 한계에 대한 분석을 풍부하게 하고 위원회의 법적 성격 정립, 기능 보완에 기여할 수 있을 것이다. 본 연구는 물관리위원회중에서 국가물관리위원회의 활동에 대해서만 분석했다. 통합물관리의 종합적인 성과평가를 위해서는 분석의 범위를 유역물관리위원회까지 확대가 필요하다. 한편 본 연구는 향후 국가물관리위원회와 유사한 법적 지위, 기능을 지닌 행정기관위원회들과의 비교 사례연구를 통해 행정기관위원회의 쟁점에 대한 이해를 풍부하게 하고 개선방안의 일반화에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 경향신문. (2022). [기고] 국가물관리위원회는 4대강보 철거 결정한 바 없다. 4.14.(<https://www.khan.co.kr/opinion/contribution/article/202204140300095>)
- 구자용. (2019). 물관리 일원화 시대를 맞이한 정부의 물관리 조직에 관한 논의. 「상하수도학회지」, 33(1): 1-8.
- 국가물관리위원회. (2022). 「국가물관리위원회 2019~2022년 활동보고서」. 세종: 국가물관리위원회.
- 국가물관리위원회 보도자료. (2021.1.18). 4대강의 자연성 회복을 위한 물길 열린다!-국가물관리위원회, 금강·영산강 보 처리방안 발표.
- 국무조정실 보도자료. (2019.6.29). 4대강 보 개방 1년 중간결과 및 향후계획 발표.
- 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법. (시행 2021.9.24, 법률 제18469호).
- 김근세·김윤정. (2018). 한국 행정위원회의 구조와 한계. 「정책분석평가학회보」, 28(4):1-26.
- 김병섭. (2010). 「편견과 오류 줄이기: 조사연구의 논리와 기법」. 서울: 법문사
- 김보람. (2019). 한국 물관리 제도의 경로의존성에 관한 연구-1948년~2018년 국가 물관리 제도의 형성과 지속, 총화. 「한국정책학회보」, 28(4):33-74.

- _____. (2021). 중앙부처 물관리 구조에 관한 이원모드 네트워크 분석: 중앙부처-물 정책기능간 연계성 분석과 정책적 함의. 『행정논총』, 59(1): 143-173.
- _____. (2021). 유역별 지자체 물관리 구조에 관한 이원모드 네트워크 분석: 광역자치단체 물관리 행정조직과 물 정책간 연계성을 중심으로. 『환경정책』, 29(3): 253-291.
- 김성수. (2017). 행정조직법상 거버넌스와 민주적 정당성, 행정의 책임성. 『법학연구』, 58(2): 1-29.
- 김성수·윤익준. (2015). 물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고. 『법과 정책연구』, 15(3): 973-1000.
- 김수빈·배수호. (2022). 통합물관리를 위한 유역 거버넌스에서 이해관계자 참여 플랫폼 활용에 관한 연구. 『한국자치행정학보』, 36(2):113-138.
- 김시내·강문성. (2022). 기후변화 적응을 위한 국내 수자원 거버넌스의 개선방안 모색. 『한국수자원 학회논문집』 55(4): 309-319.
- 김익재 외. (2017). 『통합 물관리의 기본 원칙과 정책 로드맵 연구』. 세종: 한국환경정책·평가연구원.
- 김중세. (2016). 중앙정부의 행정기관위원회의 현황과 개선방향. 『한양법학』, 27(2):85-106.
- 김진수. (2022). 물관리위원회의 성과 및 발전 방향. 국회입법조사처 이슈와 논점, 2014.
- 김진영. (2018). 4차 산업혁명위원회 법적쟁점과 개선방안 고찰: 조직 및 운영에 관한 사항을 중심으로. 『법조』, 67(1):299-338.
- 김창수. (2016). 경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석. 『지방정부연구』, 20(1). 135-159.
- 김철희. (2018). 2018년 물관리체계 개편, 변화와 유지의 영향요인은 무엇인가?: 옹호연합모형(ACF)와 정책창도자모형(PEM)의 통합모형을 중심으로. 『행정논총』, 56(4):1-32.
- 김철희·박경순. (2022). 한국의 통합물관리를 위한 중앙-지방의 기능 분담-프랑스, 네델란드 사례를 중심으로. 『프랑스 문화 연구』, 55(1): 57-87
- 김홍균. (2021). 통합물관리를 위한 법제 정비 방향. 『한국환경법학회』, 43(1):205-239.
- _____. (2020). 물관리기본법의 평가와 그 과제. 『사법』, 54(1): 587-613.
- 노은경·배수호. (2021). 물관리 정책변동에 관한 연구: 물관리기본법 제정사례를 중심으로. 『국정관리연구』, 14(2): 137-166.
- 농민신문. (2022). ‘국가물관리위원회’에 농업계 인사 참여 당연. 8. 1.(<https://www.nongmin.com/opinion/OPP/STL/360250/view>)
- 매일경제. (2019). [국감현장] 이장우“국가물관리위원회에 조국 같은 폴리페서”. 10. 2(<https://www.mk.co.kr/news/politics/9005254>)
- 머니투데이. (2019). 조명래 장관 “4대강 보 철거, 서두르지 않겠다”. 4.10.(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019041013534961643>)

- 물관리기본법. (개정 2021.1.5., 법률제17841호).
- 물관리위원회 지원단 구성 및 운영에 관한 규정. (제정 2020.1.23, 대통령훈령제415호).
- 물관리위원회 지원단 구성 및 운영에 관한 세부규정. (제정 2020.6.29, 환경부훈령제1460호).
- 박미옥. (2020). 하천 관리 이관을 통한 물관리 일원화의 담론적 소고. 한국행정학회 동계학술 발표 논문집, 2020(4): 1835-1853.
- 부산광역시 보도자료. (2019.8.28.). 지역 대변할 물관리위원 위촉 강력 요청.
- 심민석. (2021). 물관리기본법의 개선과제와 입법방안. 「입법학연구」, 18(1): 149-177
- 안경섭. (2012). 정부 물관리 정책 기능 중복 개선에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 183-208.
- 연합뉴스 TV. (2019). 대통령 공약 물관리위원회 출범 전부터 '빠긋'. 5.23.(<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20190523015400038>)
- 위터저널. (2019). 특집Ⅱ [국회물포럼 대토론회] 국가·유역물관리위원회, 그 위상과 역할. 5.
- 윤익준. (2022). 하천관리 일원화를 위한 법제도적 고찰-국가, 지방자치단체, 공공기관의 역할을 중심으로-. 「지방자치법연구」, 73(22-1): 57-86.
- 이민우·김정태. (2017). 농촌지역개발 관련 행정기관위원회의 운영 실태에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 14(3):95-120.
- 행정안전부. (2021). 「2021년 행정기관위원회 현황」. 세종: 행정안전부.
- 전북도민일보. (2020). 윤준병 의원, 국가물관리위원회 농민대표 포함 촉구. 10.24. (<http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1314458>)
- 정우택. (2019). 물관리기본법상 4차 물 산업혁명과 물관리위원회의 활성화에 관한 연구. 「법학연구」, 19(3):559-576.
- _____. (2022). 물 갈등에 관한 물관리위원회, 지역주민, 시민단체의 활성화 방안. 「법학연구」, 22(3):215-232.
- 중앙일보. (2023). “가장 비효율적 위원회”...국가 물관리위 위상 바로 세워야 할 때. 1.19 (<https://www.joongang.co.kr/article/print/25134771>)
- 정훈. (2015). 효율적인 물관리를 위한 통합 거버넌스 구축방안. 「물정책·경제」, 24: 31-46.
- 채영근. (2015). 우리나라 통합물관리제도 도입에 관한 소고. 「환경법연구」, 37(3): 309-352.
- 최지용. (2018). 물관리 일원화에 있어 수생태·물환경 보전을 위한 정책방향. 「물정책·경제」, 31: 13-27.
- 충남일보. (2019). 한국당 4대강 보 파괴저지 특위 “국가물관리위원회 전면 재구성해야”. 9.3. (<http://www.chungnamilbo.com/news/articleView.html?idxno=511492>).
- 한국농어민신문. (2022). 국가·유역물관리위원회 농업계 인사 참여 확대해야. 8. 5:15(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=311516>)

행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률. (개정 2022.4.26. 법률 제18852호).

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙. (개정 2019.4.16, 대통령령 제29700호).

환경부. (2022). 「환경백서 (2021)」. 세종: 환경부.

환경부 보도 해명자료. (2019.5.24.) 국가물관리위원회 사무국 구성에 대해 행정안전부와 긴밀히 협의중에 있음.

환경운동연합. (2020.1.28.). [논평] 국가물관리위원회의 금강·영산강 의결, 4대강 자연성 회복은 여전히 갈 길이 멀다.

Cresswell, J.W & Poth, C.N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. 4th ed. Los Angeles: SAGE. 조홍식 외(역). 「질적연구방법론: 다섯 가지 접근」. 서울: 학지사.

Abstract and Key Words

Research on the issues and improvement of Presidential Water Commission: focused on legal status, efficiency, autonomy, and policy coordination

Lee, Seunghwan
Seoul National University

The purpose of this case study was to evaluate the operation and outcomes of the Presidential Water Commission from July of 2019 to July of 2022. Based on literature review and commission member interviews, this study especially focused on the commission's legal status, autonomy, and policy coordination issues. This study founded several problems of the commission. First, the ambiguity of legal status made the commission confront very unstable situation. Second, because of focusing on only a few topics and poor decision-making process, the commission worked very inefficiently. Third, despite the commission belongs to President of Republic of Korea, the commission has relied heavily on the Ministry of Environment for its organization, budget, personnel, etc. that it suffered from autonomy issues. Fourth, even though, in legal terms, the commission is the highest ranked water management government institution in Korea, its policy coordination role had not functioned well. Therefore, the Korean government should clarify the legal status of the commission, enhance the commission's autonomy, and facilitate policy coordination function.

[Key Words: Integrated Water Management, Water Management Act, Water Commission, Governmental committee]