

효율적인 유역종합치수계획 추진을 위한 유역협의회의 역할

- 일본 桂川·相模川 流域協議會 운영사례 검토 -



안재현 |

서경대학교 토목공학과 교수
wrr@skuniv.ac.kr

효율적인 유역의 관리를 위해서는 하천의 수계별 관리가 필수적이다. 그러나 우리나라의 경우 주로 행정구역별로 하천이 관리되어 왔으며, 이로 인해 적절한 유역 차원의 관리 및 시설물의 배치와 설치가 이루어지지 못한 것이 사실이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 하천법 제11조2에 ‘하천유역종합치수대책의 수립’에 관계된 내용이 신설되었으며, 이를 통해 정부에서는 종래 하천제방축조 위주의 1차원적 치수대책을 지양하고 유역차원에서 홍수량을 분담해서 대처하는 2차원적 개념의 ‘유역종합치수계획’의 수립을 추진하고 있다.

현재까지 안양천, 삼교천, 안성천, 섬강 등과 같은 중규모 하천의 ‘유역종합치수계획’의 수립이 완료되었으며, 한강, 낙동강, 금강 등과 같은 대하천의 ‘유역종합치수계획’이 발주되어 수립 중에 있는 상황이다.

이러한 ‘유역종합치수계획’의 효율적인 추진을 위해서는 유역내에 각종 홍수방어시설물의 설치가 불가피하며, 이를 위해 중앙정부의 담당기관과 유역내 관련 자치단체, 사업주체, 환경·시민단체 등 이해당사자들간의 긴밀한 협조가 필수적이다. 따라서, 원활한 ‘유역종합치수계획’의 수립과 사업의 시행추진을 위한 협의의 장으로 “유역협의회의” 설치 및 운영 필요

성이 제기되었다. 현재 여러 유역에서 유역의 치수대책 수립을 위해 진행되는 “유역종합치수계획 수립 용역”에서는 해당 유역의 구체적인 유역협의회 구성방안을 제시하고 있는 상황이다. 그러나, 이와 같이 ‘유역종합치수계획’을 위해서는 “유역협의회”가 매우 중요함에도 불구하고 실제 국내에서는 효율적인 “유역협의회”의 구성 및 운영 사례가 전무하며, 시행착오를 최소화할 어떤 사례도 없는 실정이다.

따라서, 본 원고에서는 실제 “유역협의회”의 구성 및 운영에 있어서 선진적인 예로 평가되고 있는 일본 “桂川·相模川 유역협의회”의 사례를 살펴봄으로써 국내 유역협의회의 구성 및 운영에 도움을 주고자 한다. 본 원고에서 인용한 사례는 ‘流域環境의 保全(木平勇吉 등, 2002)’에 수록된 “桂川·相模川 流域協議會(柿澤宏昭)”를 번역 및 정리한 것임을 밝힌다.

1. 서론

桂川·相模川은 일본 山梨縣에 위치한 호수를 수원으로 하여 相模灣으로 흐르는 전체 길이 113km, 유역면적 1,680km²인 하천이다. 이 유역은 1990년대 후반에 縣의 경계를 초월한 유역보존활동을 해당 山梨縣과 神奈川縣이 추진하여 성공적으로 진척시킨 최초의 사례를 가지고 있다. 이 활동의 큰 특징은 첫째, 시민·지자체·사업자가 동등한 입장에서 유역협의회를 결성하고 논의를 수행한 것이며, 둘째는 유역보존과 관계된 포괄적인 의제(agenda)를 책정하고 이

1) 이 하천은 행정적으로는 “相模川”으로 불리고 있지만 일반적으로 神奈川縣에서는 “相模川”, 山梨縣에서는 “桂川”으로 불리고 있기 때문에 양 縣의 공동사업 중에는 “桂川·相模川”으로 불리우게 되었다.

것을 구체적인 실행방법으로 한 것이다.

즉, 다양한 이해관계자가 공동으로 유역보존 사업을 추진한 것은 전국적으로도 최초인 시도였다. 그러나 최초의 사례이기 때문에 그 실행에 있어서 여러 가지 어려움도 많았으며, 또 그러한 문제들의 극복을 위해 현재까지도 실질적인 노력이 지속되고 있는 곳이기도 하다.

따라서, 본 원고에서는 “桂川·相模川 유역협의회” 탄생의 경위와 그 활동내역에 대해 살펴봄으로써, 다양한 이해관계자가 공동으로 종합적인 유역보존을 추진하는 경우에 발생하는 문제점 및 극복방안에 대해 검토하고자 한다.

2. 본론

2.1 桂川·相模川의 개황 : 유역환경사업의 시작까지

桂川·相模川은 요코하마, 동경이라는 대도시권에 인접해 흐르는 하천인 까닭에 예전부터 발전, 상수도, 농업용수 등과 같은 다양한 용도로 이용되었으며, 하류지역에서는 농지, 도시, 주택, 공업용지 등의 개발이 활발하게 이루어져 왔다. 그러나, 이 때문에 수질의 악화, 수량의 감소 등과 같은 문제들이 발생하여 하천생태계 및 유역내의 자연생태계를 악화시켰으며, 이러한 桂川·相模川이 주요 수원인 神奈川縣 주민들이 일찍부터 유역보존에 대한 관심을 가지게 된 계기가 되었다.

1970년대에 神奈川縣 주민의 직접적인 수원인 相模湖와 津久井湖에 심각한 수질오염이 발생한 것을 계기로 수질보전에 대한 관심이 높아지기 시작했고, 1992년에는 “山梨縣·神奈川縣 수질보존연결회의”가 설립

되어 양측이 서로 수질보전을 위해 협력하는 방안을 검토하기 시작하였다. 이 과정에서 수질보전을 위해 유역내에 거주하는 사람들의 생활방식 자체를 변화시킬 필요성이 제기되었고, 유역내 시민의 참가를 기본으로 한 보전활동의 전개방향이 구체화되기 시작하였다.

또한, 1990년대에는 山梨縣·神奈川縣 양측이 함께 환경보전에 큰 관심을 가지게 되어 환경기본법에 기초한 환경기본계획을 책정하였고, 이 밖에도 유역보전을 중요한 구성요소로 인식하고 공동 유역보전 추진의 기초를 형성하였다.

한편, 주민들에 의한 하천환경보전 운동도 유역내의 각지에서 실시되었으며, 특히 도시화가 많이 진행된 하류에서 활발하게 전개되어 왔다. 이런 운동은 다양한 내용으로 이루어져 왔으며, 하천보전 운동과 유역내에서 행해진 댐 개발 및 폐기물·잔토치리에 대한 반대운동에 집중되어 실시되었다. 또, 1990년대에 들어서는 神奈川縣의 지원으로 유역보전을 목적으로 하는 시민네트워크가 형성되었다. 이 시민네트워크는 유역에서 활동을 하고 있는 여러 단체의 정보교환 이외에도, 하천변의 청소, 미화, 방치 대책 등에서 활발하게 활동하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 桂川·相模川 유역에서 1990년대 중반까지는 지자체와 주민에 의한 유역보전 활동의 기초가 형성되어온 시기라 할 수 있다.

2.2 의제 책정과 협의회의 설립

1995년에 환경청의 보조를 받는 “桂川·相模川 유역환경보전추진사업(이하 추진사업)”이 시작되었다. 이 추진사업은 유역보전 의제의 책정과 유역협의회의 설립을 목표로 시작되었는데, 縣의 경계를 벗어나는(지자체의 경계를 초월한) 주민·지자체·기업이 대등한 입장으로 유역보전을 실시한 최초의 전국적인 사례로 평가되고 있다²⁾.

2) 여기에서 말한 의제로는 1992년의 지구정상회담에서 채택된 21세기를 향한 지속가능한 사회구축을 위한 행동지침인 의제21에 기초한 지역의제를 의미한다. 의제21에서는 지방공동 단체의 활동이 중요한 것으로 지적되어 있고 “지방공동단체는 시민·지역단체·민간기업과 대화하여 지역의제를 채택해오고 있다”라고 알려지고 있다.

추진사업은 양 縣의 환경담당부서(神奈川縣의 경우 수질보전과)가 공동으로 담당하였으며, 현재까지도 縣廳내의 조정뿐만 아니라 시민과 사업자간의 대화창구 역할을 하고 있다.

추진사업은 당초 녹색캠페인과 심포지엄 등과 같은 이벤트를 통한 주민의식의 계발에 중점을 두고 있었지만, 1996년 중반부터 정부는 현재까지의 유역보전운동과 관계해온 시민들에게 의제의 책정과 협의회 발족에의 협력을 요청하였다.

이에 대해 시민측에서는 당초 정부가 어디까지 시민참가를 진지하게 고려하고 있는지에 대해 의문점이 있었기에 참가에 소극적인 의견을 나타냈지만, 자료의 공유, 논의의 공개, 합의의 형성 등을 조건으로 참여하는 것에 동의하였다. 특히, 相模大堰 건설반대 투쟁시에 정부를 상대로 소송을 제기한 시민을 제외하지 않은 것과 위원회와 심의회의 구성을 위해 헌신적인 노력을 기울임으로써 신뢰를 쌓아온 점은 높은 평가를 받았다.

의제 수립에 실질적인 출발이 된 것은 1997년 2월 하순에 2일간에 걸쳐서 행해진 “桂川·相模川 의제 21 시민심포지엄”이다. 이것은 유역의제 책정활동의 참가를 결정한 시민모임이 의제의 의미와 그 책정방법에 관한 연구모임을 도모하고, 양 縣의 교류를 바탕으로 한 유역보전의 취지가 반영된 심포지엄으로 기획한 것이었다. 이 심포지엄에서는 약 150명의 시민 및 정부관계자가 참가해서 삼림보전, 자연과의 공생, 수량과 수질, 쓰레기, 공공사업의 미래, 시민참여 등의 6개 분과를 구성하여 桂川·相模川 유역의 현황, 과제의 설정, 바람직한 미래상에 대하여 논의하였다. 이 심포지엄의 논의를 기초로 하여 시민측에서 검토한 여러 주제의 정리가 이루어졌고, 각각의 분야에서 다양한 문제점들이 제기되었다.

정부의 주도로 시작되었던 추진사업에 있어서 정부측은 의제의 내용에 대해 구체적인 제시를 유보한 백지상태에서 시민과 함께 의제를 수정하고 설정할 것을 제안하였다. 이 때문에 이 심포지엄에서 유역보전에 걸친 포괄적이고 구체적인 과제를 시민측에서

제기한 것을 계기로, 시민측에서 의제설정 기초과정을 수행하게 되었다. 여기서 제시된 시민측 안은 의제를 둘러싼 논의의 기초가 되었고, 추후 유역협의회 발족 후에도 지속적인 논의의 주제가 되었다. 또, 시민모임은 심포지엄의 논의 내용을 계속 추진하면서 의제책정작업에 대한 구체적인 제안을 하기 위해, “의제21 시민회의”를 결성하여 시민내부에서의 논의를 진행해 나갔다.

1997년 7월에는 유역협의회 설립을 향한 의제 책정위원회가 조직되었고, 의제 내용에 대한 본격적인 검토가 시작되었다. 위원회는 시민·정부·사업자의 대표로 구성되었고, 循環·共生·參加의 세 가지 부분으로 구분되어 의논을 진행해갔다. 다양한 관계자가 대등한 입장에서 유역환경보전의 의제를 구체화시킨 점에서는 획기적이지만, 시민과 정부가 열린 상태에서 직접적인 대화를 하면서 계획을 수립해 가는 최초의 작업이었기에, 행동양식과 언어 사용방법 등의 차이로 인해 지속적인 알력이 발생하였다. 논의는 기본적으로 심포지엄에서 제기되었던 시민측의 의견을 기초로 이루어졌지만, 특히 시민측에서는 정부의 유연하지 못한 자세에 대해 큰 불만이 있는 상태였다.

예산관계 때문에 정부측으로서는 10월내로 의제 책정을 마무리하고 협의회를 출범하고 싶어했지만, 전술한 여러 이유로 인해 협의회가 진전되지 못함으로써 논의는 해를 넘겨서야 끝나게 되었다.

이러한 이유로 의제를 계속 보완하는 것을 조건으로 1998년 1월에 설립총회를 개최하여 “桂川·相模川 유역협의회”를 출범하였으며, 이와 동시에 임시총회에서는 합의된 된 부분만을 모아 의제를 채택하였다.

의제의 구성은 표 1에 제시한 것과 같지만, 삼림에서 생물다양성까지 유역보전에 관계된 각양각색의 구체적인 문제를 포함하면서 공공사업의 미래상과 시민·사업자·정부의 협력에 대한 미래상까지 언급하고 있다. 다양한 이해관계자가 협력하여 종합적으로 대면해서 유역보전에 대한 문제를 해결해야 하는 의제라 할 수 있는 것이다.

현재 의제 책정위원회의 논의는 녹음되어 의사록

표 1. 의제21 - 桂川·相模川의 목차

1. 확인사항
2. 桂川·相模川 환경선언
3. 의제21 桂川·相模川
 - 3.1 서론
 - 3.2 실시주체
 - 제1장 시민의 참가와 역할
 - 제2장 사업자의 참가와 역할
 - 제3장 정부의 참가와 역할
 - 제4장 유역협의회
 - 3.3 행동계획
 - 제5장 총론
 - 제6장 양호한 삼림의 조성
 - 제7장 다양한 생물과의 공생
 - 제8장 수질·수량의 보전
 - 제9장 쓰레기와 불법폐기 없는 지역 조성
 - 제10장 환경을 고려한 개발사업과 공공사업의 추진
 - 제11장 시민·사업자·정부의 제휴

으로 공개되고 있다. 녹음테이프의 유지관리와 같은 큰 책임을 요구하는 작업은 협의회 발족 후에도 간사회·전문부회에서 계속 담당하였고, 이러한 작업은 논의의 투명성과 기록의 확보라는 점에서 큰 역할을 수행하였다.

2.3 협의회 활동의 전개

협의회 활동은 그림 1과 같은 조직에 의해 이루어지고 있다. 우선 협의회의 회원은 桂川·相模川 유역의 주민 및 유역내에 위치한 수원을 이용하는 사람, 환경보전에 관계되는 시민·사업자·정부이고, 시민은 개인회원으로, 그리고 사업자와 정부는 단체회원으로 가입하고 있다. 회원 1/2이상의 출석으로 성립되는 총회에서 협의회의 기본적인 방침을 결정한다.

협의회는 시민, 사업자, 정부의 세 부분으로 구성되어 각 부분에서 선출된 간사가 간사회를 구성하고 있고, 간사회는 세 가지 부분의 의견 조정을 행하면서 협의회를 실질적으로 운영하고 있다. 시민 부분의 역할은 전술한 “의제21 시민회의”가 담당하고 있다.

협의회의 기초는 전문부회를 설치해서 전문적인 문제에 대해 집약적인 의논을 하는 것으로 하였다. 지금까지 전문부회에서는 계속 협의해 온 의제의 내용을 좀더 의견 조율하여 확정하는 것과, 특히 시민의 관심이 컸던 수량의 확보, 수질 보전에 대해서 집중적인 토의를 해오고 있다.

또, 桂川·相模川 유역은 유역면적이 크고, 각 지역마다의 사안 특성이 크게 다르기 때문에 지역협의

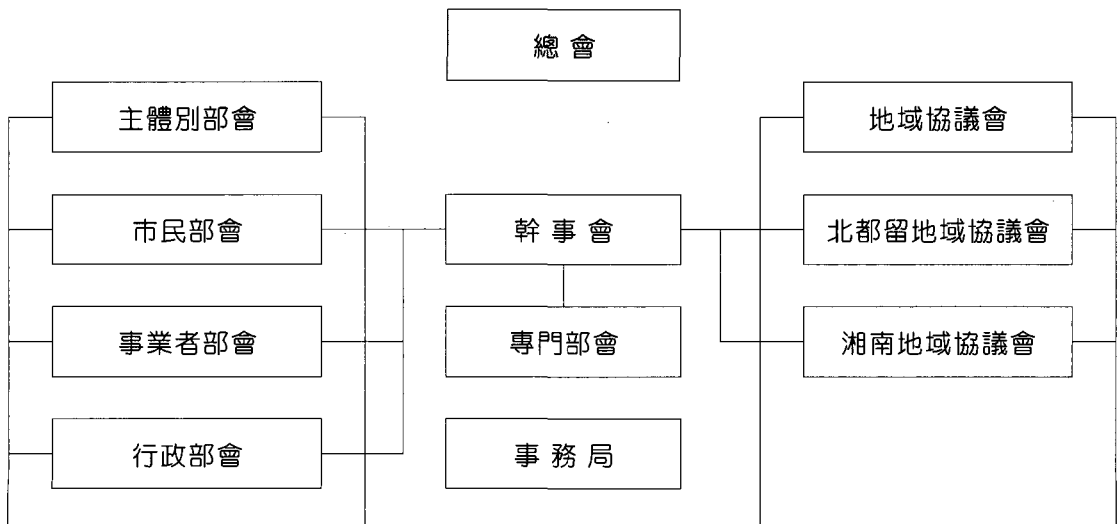


그림 1. 桂川·相模川 유역협의회 조직도

회를 설치하는 것이 가능하였고, 지금까지 상류의 북쪽지역과 하류의 남쪽지역에 대해 지역협의회가 결성되어 있다.

그러나 이런 힘든 과정을 거쳐 발족한 협의회이자만 논의 과정에서 종종 혼란과 분규 등이 발생하여 제 궤도에 오르지 못하고 있는 상태였으며, 각 주체간의 의사소통이 처음 의도한 것처럼 이루어지지 못했다. 특히, 정부와 시민간에 같은 협상 테이블에 앉아서 특정 주제를 협의해 간다고 하는 것에 대해 서로 이해 또는 인정하지 못하는 현상이 자주 발생하였다.

예를 들어 기본 이념의 책정에 대해서도 큰 갈등이 있었다. 협의회 발족시에 의제 외에 기본 이념을 제시할 예정이었지만, 정부와 시민간의 책임의식에 큰 차이가 있어 합의하지 못하였고, 협의회 발족 후에 논의를 재개하는 것으로 일단 의견을 조율하였다. 그러나, 협의회 발족 후에 시작된 논의에서 정부내부의 의견을 집약할 수 없었기에 갈등이 지속되었고, 최종적으로 합의에 도달한 것은 1999년 9월이 되어서였다. 전술한 것처럼 정부측은 縣의 環境局이 창구로 되어 있었지만, 유역보존에 관해서는 하천·삼림·하수도 등 여러 가지 부서가 관련되어 있으며 그 외에 市 町村도 포함되었다. 이렇게 여러 조직을 초월하여 의사소통을 해야하는 것은 정부입장에서는 매우 어려운 작업이었고, 상대적으로 빠른 의견조율이 가능한 시민측에게 비난의 여지를 제공할 수밖에 없었다. 특히, 정부 내부의 의견수렴과정을 시민에게 명확하게 밝히지 않음으로써, 협의회에서 시민들의 신뢰를 받지 못하는 곤란한 입장에 처하기도 하였다.

또한, 개별적인 주제의 논의에 대해서도 갈등이 지속되었다. 예를 들어 전문부회에서는 수량의 확보가 주요한 의제로 되었으며, 특히 수도 취수와 발전 취수에 대한 문제를 시민측에서 제시하였다. 수도취수 문제에 대한 시민측의 의견은 '수도사업자가 이용자의 절수를 유도하여 취수량을 삭감함으로써 수량을 풍부하게 할 수는 없는지' 였지만, 수도사업자 입장에서는 물의 안정적인 공급과 경제성의 확보가 가장 중요한 문제였으므로 시민측의 주장에 대해 회의적이

었다. 또한, 시민측이 제시한 취수량 조절에 대해 수력발전을 담당하는 동경전력의 의견은 전체적인 경영 방침과 발전계획 등에 따라 운영되는 수력발전의 규정을 바꿀 수는 없다는 것이었다. 이러한 지극히 "관료적"인 대응과 불충분한 데이터의 제공 등에 대해 시민측의 불만이 커져갈 수밖에 없었다.

그러나, 한편으로는 이와 같은 분규를 반복하는 와중에 건설적인 논의를 가능하게 하는 진전이 조금씩 이루어지고 있었다는 사실은 매우 중요하게 지적할 수 있다. 반복된 논의를 통해 서로의 입장과 현재 일어나고 있는 상황을 이해하고, 논의를 의미있는 것으로 만들기 위해서 각 주체가 서로 조금씩 양보한 것이 건설적인 성과를 얻는데 큰 공헌을 하였다. 특히, 정부와 사업자가 시민 요구를 정면에서 반박할 수 있는 사안에는 정확한 데이터를 제공하고, 협의가 가능한 것에 대해서는 확실하게 응한 것은 공유된 정보 위에서 근본적인 논의를 가능하게 하였다.

1999년도 후반이 되면서 전문부회의 의논 중에서 시민측에서 발전취수에 있어서 "桂川の かん수구간에 대해 논의하는 것이 본격적으로 가능해졌고", 수도사업의 경제성과 절수관계 등에 대해서는 "지금까지 대화하였다"라고 발언한 것에서 보여지듯이, 서로의 구체적인 의견표현이 가능하게 되었다.

협의회 사업으로는 상하류 교류사업과 하천미화와 같은 협의회 발족이전부터 행해져온 이벤트적인 사업을 지속적으로 추진하였고, 새로운 독자사업도 추진되었다. 예를 들면, 수질개선을 목적으로 한 합성세제 등에 관한 심포지엄을 개최하고, 전 유역을 대상으로 한 환경호르몬의 조사도 수행되었다.

이상의 경우처럼 유역협의회는 시민·정부·사업자 각각의 입장을 초월하여 공통의 의논을 수행하는 기초를 형성했다고 하는 점에서 그 역할을 충분히 달성하고 있다. 또, 이 사업을 시초로 하여, 유역에서 보전활동을 수행하고 있는 시민네트워크가 "의제21 시민분과"라고 하는 형태로 조직되어 유역보전에 대한 논의가 가능하게 된 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 특히, 협의회로서 주제를 조정하고, 이해관계를

초월한 논의의 기초를 형성하고 있는 것도 크게 평가할 수 있다. 그러나, 유역보전을 어떻게 실질적으로 구체화하는 것에 대해서는 여전히 많은 문제가 산적해 있었으며, 이것에 대해서 다음 절에서 좀더 상세하게 살펴보겠다.

2.4 협의회의 과제

1) 조직운영상의 문제점

우선 첫 번째로 지적할 것은 수직적으로 조직이 구성되어 있는 정부가 종합적인 시각으로 유역보전에 관해 협의회에서 효과적으로 활동하기 어렵다는 것이다. 즉, 縣廳내에서는 수직적으로 행정이 진행되어 가지만, 협의회에서 제기되는 많은 과제들은 하나의 부서만으로 대응할 수 있는 것이 아니라는 것이다. 특히, 유역보전의 기본적인 개념과 관계된 논의라면 협의회의 주제와 관계된 전체 部局 사이에서 어떤 합의형성이 선행되어야 할 필요가 있었다. 구체적으로 말한다면 縣廳내에서만 실시하는 조정은 불충분하며, 山梨·神奈川 양 縣의 합의 및 유역내 市町村들과의 합의까지 요구되었다. 이러한 조직을 초월한 협력관계의 구축 및 합의의 형성은 정부가 가장 크게 어려움을 느끼는 작업이었다.

두 번째 문제는 정부의 의사결정 과정과 시민측의 의사결정 과정이 크게 다르다는 것이다. 예를 들면 정부를 대표하여 협의회의 회의석상에 나온 대표자가 재량을 가지고 자유로운 발언을 하기도 힘들며, 더구나 그 장소에서의 판단으로 정책전환을 표명할 수 있는 가능성은 거의 없다. 정책전환에는 나름대로의 행정적·정치적 절차가 중요하게 요구되고 있으며, 이 때문에 협의회 장소에서는 기존 정책의 정당성을 유지하려는 태도 밖에 취할 수 없다. 여기에 반해 시민측은 기본적으로 개인 자격으로 협의회에 참가하였고, 월 1회 행해지고 있는 시민측 모임에서 신속한 의사결정을 하는 것이 가능하다. 이러한 의사결정 과정의 차이가 정부와 시민사이의 간격을 유발한 큰 원인이 되었다. 시민측 요구가 아주 기본적인 것이었음에

도, 정부는 그것의 대응에 긴 시간을 필요로 하였으며, 이 과정에서 발생한 간격을 서로 이해하는 것이 용이하지 않았다.

상기한 두 가지의 문제에 관하여 양 縣의 環境局이 정부내부의 조정을 행함과 동시에 정부와 시민을 묶는 중심적인 역할을 실질적으로 하고 있다. 예를 들면 전술한 환경호르몬 조사가 제기되었을 때, 그 영향으로 인한 피해를 우려하는 부서에서 강한 반대를 표시했기 때문에 정부내부의 의견조율이 어려워지면서 시민측의 강한 비판을 받았지만, 최종적으로는 개별적인 설득을 통해 조사실시가 가능하게 되었다. 그러나 수직적인 관계를 초월하여 정책조정을 이루는 것, 정부와 시민의 의사결정 과정에 있는 장애물들은 여전히 존재하고 있다. 이러한 장애물을 더욱 더 높게 하는 것은 환경국 이외의 부서 대부분이 반드시 협의회 활동에 열의를 보이지는 않기 때문이다. 각각의 부서별로 독자적인 정책 형성과정과 논리를 두고 있으며, “다른 부서 사람”이 협의회에 참가하여 대신 논의할 수 있는 시스템은 되어있지 않았다.

이것과 관련하여 세 번째 문제가 발생하고 있다. 상기와 같은 정책형성 과정은 대부분의 경우 일반 시민이 참가할 수 있는 기회가 없다. 이 때문에 시민에게 넓은 문호가 열려져 있는 협의회에 정부에 대한 다양한 요구가 집중되는 결과가 발생하였다. 그러나, 협의회는 이러한 개별 정책형성 과정에 일관된 태도로 대처하지 않기 때문에 시민측의 불만이 쌓여 가게 되었다.

네 번째 문제로 대두된 것은 시민활동 자체의 어려움에 대한 것이다. 여러 종류의 회의 참석 및 사무실 활동에 관계된 작업을 위한 시간적인 어려움은 상당하였다. 회의는 양 縣에서의 접근이 동등한 장소에서 개최되었지만, 워낙 유역이 넓은 만큼 편도 2시간을 소요해서 참석하는 사람들도 많았다. 회의의 횟수도 시민모임이 매월 1회 설정되어 있는 것 외에 전문부회가 연간 수 차례에 걸쳐 열리고, 간사인 사람들은 간사회에도 출석해야 했다. 봉사활동을 위해 참석해야 할 회의가 너무 많은 것이다.

2) 의제설정에 따른 문제점

의제의 설정은 협의회 활동에 선행해서 이루어졌다. 이 중에서 시민·사업자·정부가 진지한 자세로 계속된 의논을 되풀이하여 종합적인 의제를 작성해온 것은 큰 성과라고 할 수 있다. 그러나, 그 한편으로 이러한 성과이면에는 몇 가지 문제점도 존재하였다.

첫 번째로 市町村과 사업자가 협의회에 참가시 인센티브가 작용하지 않는다는 것이다. 예를 들면 유역에 포함된 전체 市町村이 협의회에 가입하고 있으면서 대부분이 유역보전을 중요한 과제로 인정하고 있지만, 협의회외의 안건 중 수질보전 등을 제외한 당면 행정과제와 직접 관련되지 않은 내용에는 인원 및 예산의 지원 필요성을 느끼지 못하고 있다. 하류지역에서도 수질보전 등에 적극적으로 대응한 일부 규모의 큰 市를 제외하고는 협의회 활동에 소극적이며, 縣에서 강제하기 때문에 어쩔 수 없이 협의회에 참여하고 있는 실정이다.

협의회에 가입한 사업자들도 겨우 수도권 등 공영기업, 실제로 대량의 물을 이용하고 동경전력, 縣과 깊은 관계가 있는 몇몇 사업체 정도로 국한되고 있으며, 그 밖의 유역내에 존재하는 사업체의 거의 대부분은 가입하고 있지 않다. 특히 참가에 따른 인센티브가 전혀 없기 때문에 사업자부회는 실질적으로 기능하지 않는 상황이 계속되고 있다.

둘째로, 일반시민의 참여를 유도하는 노력이 부족했던 것이 지적될 수 있다. 일반 시민들의 교류사업과 심포지엄 등도 수행되었지만 협의회외의 중심적인 활동은 의제 및 그와 구체적으로 관련된 사항들에 대한 논의였으며, 그 내용도 갈수록 높은 전문성을 요구하게 되었다. 이 때문에 협의회에 관계된 시민활동의 확대가 쉽지 않았으며, 많은 시민들의 참여로 이루어진 활동의 전개가 어렵다는 과제를 안을 수밖에 없었다.

세 번째 문제는 시민·市町村·사업자 활동과 설정된 의제사이에 발생하는 괴리의 문제이다. 협의회 과제 중에서 종합적이면서 상세한 의제가 작성되어 가는 것과 그것을 실행하기 위한 시민과 사업자, 市町村의 활동이 확대되고 있는 것이 서로 보완적이라

고 말하기 어려운 상황에 있었다. 따라서, 의제를 실질적으로 어떻게 실행에 가는지 지금부터의 큰 과제라고 할 수 있다.

3. 결론

지금까지 살펴본 것처럼 桂川·相模川 유역협의회는 縣의 경계를 넘어 시민·사업자·정부가 대등한 입장에서 모이고, 종합적인 관점에서 유역보전을 실시한 매우 선진적인 시도로 평가되고 있다. 또한, 지속적인 논의를 통해 공통의 의견을 반영한 의제를 작성하고, 정보의 공유를 통한 대화의 공통적인 기반을 형성해온 것은 큰 성과로 인정되고 있다.

효율적인 협의회외의 운영을 위해서는 먼저, 의제를 책정하여 협의회라고 하는 공적인 조직을 시작하고 움직이게 하는 것이 최우선 과제이고, 이 과제를 달성하기 위해서는 시민·정부·사업자의 상호이해, 합의 형성의 필요성이 대 전제로 되어있었다. 그러나, 이러한 합의 성과 뒤에는 너무 방대한 분야를 포함해서 설정된 의제로 인한 실행의 어려움이 발생할 수밖에 없었다. 또한, 인적자원이 한정되어 있음에도 불구하고 목표로 한 의제가 넓은 범위를 포괄하는 문제점도 있었다.

이외에도, 정부 정책형성과정의 불투명성과 종적인 정부조직이 가지는 정책협의 과정의 어려움 등과 같은 문제가 근본적인 장애물로 놓여 있다는 것도 간과할 수 없는 사실이다.

유역보전과 관계해서 협의된 의제들은 여러 분야를 다루며, 특히 환경 및 자원과 관계된 대부분의 분야를 포함하고 있다. 협의회가 유역에 관련된 모든 것을 결정한다는 것은 불가능하며, 정치적 정통성 확보라는 측면에서도 바람직한 것은 아니다. 따라서, 협의회를 형성하는 주체들은 각각의 역할과 현실사이에서 적절하게 유역환경보전에 대응하고, 그것을 종합적인 목표로 하여 행동하는 것이 바람직한 유역보전의 추진 방법이라고 할 수 있다.

다음으로 중요한 역할은 활동 분야를 확대하는 것과 유역 공동체적인 의식을 키워나가는 것이다. 사업자와 市町村이 협의회 활동에 소극적인 것으로 보여진 것은 유역보전의 필요성을 실감하고 활동에 참가하기는 하지만, 참가에 따른 인센티브가 주어지지 않기 때문이다. 또한, 일반시민으로서의 참가도 시간 및 전문성의 문제 등으로 인해 쉽지 않은 것으로 나타났다.

유역을 종합적으로 보전한다고 하는 슬로건은 훌륭하지만 상당히 문제의식을 가지거나, 직접 문제와 연관되어 있지 않는 한 그 슬로건만을 실감해서 유역보전 활동에 참가하는 것은 어렵다. 이러한 점에서 협의회가 의식적으로 분야를 확대한 활동을 하는 것이 필요하며, 지역협의회의 설립 및 활성화를 통해 유역에 대한 관심을 일깨우는 것이 중요하다. 또한, 별도의 교류사업 등을 통하여 유역의 소명의를 육성하면서 유역공동체적인 의식을 창조하는 장을 만들어 가는 것이 지금부터의 과제일 것이다.

4. 덧붙이는 글

2000년 이후에도 지속적으로 활동하고 있는 협의회 활동내역을 덧붙이면 다음과 같다.

우선 활동에 기본이 되는 의제에 대해서는 협의회 발족 후에도 전문부회에서 종합적으로 논의되어져서, 2001년도까지 115개의 행정지침, 58개의 행동계획에 대한 새로운 합의를 형성하였고, 이러한 내용을 포함한 개정판인 “의제21 桂川·相模川”이 2002년

3월에 출판되었다. 보다 좋은 의제를 책정하기 위해 오랜 논의를 계속해 온 것은 높게 평가되고 있다.

또, 의제를 책정하는 것에서 그것을 어떤 방법으로 실행하느냐로 논의의 주제가 옮겨지고 있으며, 의제와 관계된 각각의 주체가 어떠한 사업을 수행하고 있는지를 명확하게 하면서, 그 이후로 어떠한 대결이 가능한지 어떠한 대응이 필요한지를 명확하게 하고 있는 등과 같은 의제 달성 평가의 방식에 대해서도 논의되고 있다.

심포지엄과 교류사업 등과 같은 유역보전활동의 분야를 확산하는 것도 활발하게 이루어지고 있으며, 교류사업도 일회성 이벤트에서 종합적인 대응으로 바뀌는 논의가 시작되었다. 이밖에 2001년도에는 “숲을 만드는 전문부회”가 출범해서 유역을 단위로 한 숲의 조성에 관한 논의를 시작하였다.

이와 같이 협의회는 지속적으로 꾸준하게 여러 방면의 활동을 해 오면서 실력을 높여갈 수 있었고, 본 원고에서 제기했던 문제점들에 대해서도 구체적인 대응을 시작하고 있다. 특히, 각각의 참여주체가 신뢰를 쌓아가면서 논의를 계속함으로써, 각각의 주체가 성장도 하고 제후도 더욱 깊어져 간 것의 중요함을 다시 한번 강조하고 싶다.

※ 감사의 글

본 원고는 건설교통부가 출연하고 한국건설교통기술평가원에서 위탁 시행한 2003년도 건설핵심기술연구개발사업(03산학연C03-01)에 의한 도시홍수재해관리기술연구사업단의 지원으로 작성된 것입니다. 지원에 깊은 감사를 드립니다.