

참여적 의사결정을 통한 수변공원화 방안

- 시흥시 뒷방울 저수지를 사례로 -

이대균* · 이용학* · 김용근**

*서울시립대학교 대학원 조경학과 · **서울시립대학교 조경학과

I. 배경 및 목적

최근 사회가 민주화되고 시민의식이 향상됨에 따라 개인의 가치가 다양화되면서 공공사업진행에 있어 이해관계자 간 갈등이 나타나고 있다. 이에 원활한 공공사업 추진을 위해 공공 갈등의 관리 필요성이 사회적으로 논의되고 있는 상황이다(오정택, 2011). 특히, 공원의 사회적 가치가 증대됨에 따라 정부 차원의 공원녹지 확충이 주요 정책으로 이행되고 있으며, 시민들의 다양한 가치를 수렴하는 과정에서 주민과 행정, 환경단체 간 충돌이 나타나고 있다(신병찬, 2012).

1980년대 이후 도시 내 수자원의 친수성에 대한 국민적 관심이 증대되면서 수자원을 여가 시설로 인식하게 되었고, 이로 인해 다양한 수변공원들이 조성되기 시작하였다. 그러나 수자원의 공원계획과정에 있어 수자원과 관련된 다양한 부처별 관련법이 통일되어 있지 않고, 주민들의 필요와 요구 간 지향하는 목표의 차이가 커 공원조성에 많은 어려움이 있다(김대원, 2015). 이에 공원계획과의 마찰을 줄이고 유동적으로 시민의 다양한 요구를 수렴하고자 수자원을 일상적으로 이용하는 공원처럼 수변을 공원화하려는 움직임이 나타나고 있다.

그러나 지금까지의 수변공원화과정은 기존 공원계획 일련의 과정에 따라 단편적 주민참여 및 의견수렴이 이행되어왔다. 이는 생태적으로 민감하고 공공적 가치가 증대되고 있는 수자원의 공원화 과정에서 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하는데 한계점을 지닌다. 수변은 기존에 수자원을 점유하고 있던 집단, 경제적 이익 창출집단, 일반주민, 행정과 같은 다양한 이해관계가 존재한다. 따라서 수변공원화에 대한 이해집단 간 갈등을 완화하기 위해 보다 발전적인 주민참여 방법의 모색이 필요한 시점이다.

이에 본 연구는 다양한 이해관계자의 불신을 감소시키고 신뢰를 바탕으로 공공정책 및 사업추진에 효율적인 참여적 의사결정을 수변공원화 과정에 도입해보고자 한다. 이를 통해 보다

발전된 형태의 이해관계자의 참여를 도모하는 효율적 수변공원화 계획수행의 방법론을 제시하고자 한다. 특히 수변공원화 사업 추진과정에서 수리계, 뉴시터운영자, 일반주민, 행정 등 다양한 이해집단의 의견충돌로 갈등이 나타나고 있는 경기도 시흥시 뒷방울 저수지 공원화 사업을 대상으로 수변공원화 계획을 위한 구체적 방안을 살펴보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 참여적 의사결정

참여적 의사결정은 1980년대부터 공공사업 추진과정에서 시민들의 갈등분출을 관리하고 완화하고자 등장한 개념이다. 이는 공공의사결정에 이르는 민주적 의사결정 방법이며, 공공정책 및 사업에 있어 이해관계자의 의견수렴에 효율적인 방안으로 논의되고 있다. 연구자 박호건(2012)은 참여적 의사결정을 정부의 정책결정과정에 있어 전문가 및 일반시민들 간 협의를 통해 의사결정을 이루어 내는 일련의 과정이라고 정의하였다. 참여적 의사결정 수행을 위한 구체적 방법으로 다음 표 1과 같으며 이는 이해집단 외 모든 참여자의 의사소통을 보장하고, 학습의 질 향상, 집중적인 숙의과정, 정책 반영 등 공공사업의 실현에 긍정적 결과를 보여주고 있다(2005, 지속가능발전위원회).

2. 수변공원화

수변공원화는 기존 도시공원의 절차에 따라 공원계획이 이루어져왔다. 통상적으로 기본계획의 목적을 정하고, 대상지 개요, 여건, 주변현황, 경관, 인문사회, 자연환경 분석 등 일련의 대상지 분석과정을 진행해왔다. 추가적으로 주민인터뷰 및 설문조사 등 필요요소를 도출하기 위한 주민의견수렴과정을 수행한 후, 이를 종합하여 동선, 식재, 포장계획을 비롯한 프로그

표 1. 참여적 의사결정 방법의 유형

방법 유형	수행 절차	특징	장점
포커스 그룹 토론	토론 - 의견확인 - 보고서작성	· 자유로운 형식의 토론모임 · 참여자들의 의견확인	· 시민들의 의견확인 가능 · 특정문제에 대한 질적 의견수집 용이
규제협상	협상 - 협의	· 정부대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙 제정	· 공익단체 및 일반시민이 동등한 위치에서 참여 · 이해집단 간 갈등예방 및 우호적 관계 유지
협력적 의사결정	문제의 정의 및 분석 - 해결방안 제안 및 평가 - 해결방안 결정	· 정책이나 사업에 영향을 받는 이해집단들이 창의적으로 문제해결	· 공익단체, 일반시민이 동등한 위치에서 참여 · 이해집단 간 갈등예방 및 우호적 관계 유지
시민자문위원회	정보제공 - 토론 - 결과제출	· 도출된 시민의견을 공공기관에 전달	· 정책반영 가능성 높음
플래닝 셀	준비단계 - 정보학습 - 권고안 작성 - 최종보고서 작성 - 공공기관에 결과 전달 및 배포	· 충분한 정보가 학습된 시민의 대표자가 정책결정	· 일반시민에 의한 정책결정 · 문제에 대한 면밀한 검토 · 사회적 목표로 공공성 추구

램 및 운영관리 계획을 수립해 왔다(박대한, 2013; 김해정, 2017). 환경생태적으로 민감한 수자원의 특성 상 수변공원에는 생태적 이용시설, 수변휴양시설 등 수변에 특화된 조경시설, 휴양시설, 운동시설, 편익시설, 공원관리시설 등에 도입이 필요하다. 또한 수리계, 일반주민, 수자원을 활용한 경제적 이익 창출 집단 등의 의견을 고려한 공원 조성 및 운영관리방안 마련이 요구된다(이해련, 1995; 박문호, 2017). 그러나 현재 수변공원계획에서는 일부 주민을 대상으로 제한적 인터뷰, 설문조사, 공청회의 등에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 따라서 수자원과 관계된 다양한 이해집단 간의 의견수렴을 통한 공원화 계획과정을 새롭게 도출해야 할 것으로 판단된다.

III. 연구대상지 및 수행방법

1. 경기도 시흥시 뒷방울 저수지 수변공원화 이해관계

표 2. 뒷방울 저수지 이해집단 간 갈등 형태

주체	갈등관계 대상	세부내용
지역주민	수리계, 낚시터	주민은 수리계가 과거부터 뒷방울 저수지를 독점한 것에 불만 낚시터의 공간을 줄이고 시민을 위한 저수지 공간이 필요하다고 요구
수리계	지역주민, 지자체	수리계는 낚시터의 운영관리를 자신들이 해온 것에 대한 대책이 없는 것에 대한 불만 수리계는 지자체가 낚시터 운영 및 관리에 대한 요구 사항 요청
낚시터	지역주민, 지자체	낚시터는 지속적인 운영관리를 수리계만 하는 것에 대한 불만 낚시터의 좌대를 축소하고 면적을 감소한 것에 대한 실질적인 해결방안 마련 요구
지자체	수리계, 낚시터, 지역주민	주민 참여형 수변공원계획을 수립하기 위해 수리계, 낚시터, 주민 간 협의가 필요

2. 참여적 의사결정을 통한 수변공원화 프로세스

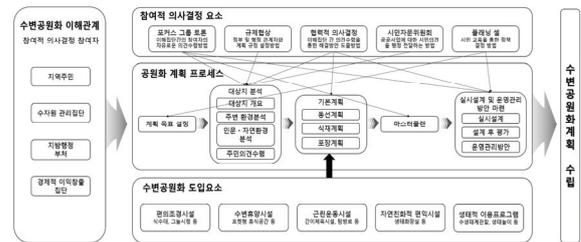


그림 1. 참여적 의사결정을 통한 수변공원화 프로세스

IV. 연구결과

표 3. 이해집단 간 의견 수렴 결과 및 수변공원화 방안

구분	주민의견 및 문제점	수변공원화 방안
수리계	수리계에 대한 보상 및 지원이 필요함	직접적인 보상은 어려우나 공원 활성화를 통한 간접 수익창출이 가능함
	저수지 유지관리를 위한 해결책이 필요함	기본계획이 수립된 이후 운영관리에 대한 논의를 진행 함
낚시터	낚시터 운영관리에 대한 방안 수립이 필요함	낚시터는 공원지역에 포함되지 않아 협의를 진행하기 어려움
	낚시터 축소에 대한 실질적인 해결방안이 필요함	향후 실시계획이 수립된 이후 주민협의체를 통해 낚시터 활용방안 및 위탁관리에 대한 논의를 진행할 필요가 있음
지역주민	공원조성에 있어 토지주의 의견수렴을 통한 계획 진행이 되어야 함	지속적인 주민설명회를 개최해서 지속적인 의견수렴을 통한 공원계획을 진행할 예정임
	진입로 및 주차장 조성이 우선적으로 이루어 져야함	기본계획이 수립된 이후 교통과 관련된 용역이 진행될 예정임
	과업명의로 인한 오해가 발생하지 않도록 변경이 필요함	기본계획이 수립된 후 수변공원 활성화 방안을 제안함
주변채널농장운영주민	사유지 불법사용에 대한 해결이 필요함	기본계획 수립 후 교통과 관련 용역 시행 시 협의진행 예정임
	공원구역 이외의 지역에 대한 활용방안 수립이 필요함	향후 기본계획을 수립한 후 실시설계가 진행될시 사업명은 변경함
행정	이해집단 간의 갈등이 오랫동안 지속되어서 해결이 필요함	참여적 의사결정을 활용한 수변공원화 계획수립 및 운영관리 방안 도출필요

V. 결론

본 연구는 이해집단 간의 갈등이 일어나고 있는 시흥시 뒷방을 저수지를 대상지로 참여적 의사결정 방안을 도입한 수변공원화 프로세스를 정립하고, 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴한 공원화 방안을 도출하였다. 먼저 주민의견수렴에 있어서 참여적 의사결정의 포커스 그룹 토론방식의 의견조율과 협력적 의사결정은 이해집단 간 의견차이의 이해와 공공의 의견 도출과정에 효과적이었다. 그리고 시민자문위원회의 방법을 통한 주민의견 수렴 및 정보의 공유는 이해집단 간 갈등을 완화하고 다양한 이해관계의 의견이 적용된 구체적 수변공원화 대안 및 구상안 도출을 가능하게 하였다.

또한 본 연구를 통해 수변공원화에 있어서 수리계, 낚시업종 사자, 일반 지역민, 행정 등이 수자원과 관계됨을 알 수 있었고 공원적 기능, 경제적 기능, 민주적 정책수행 기능, 생태적 기능 등이 함께 고려되어야 할 사항임을 알 수 있었다. 구체적 수변공원화 방안으로는 첫째, 생태적 기능을 강조한 공원조성공간의 최소화과 이용시설의 집중이었고, 둘째, 주변 수변의 공원화를 위한 인근 수자원과 관계된 경제적 이익창출 집단과의 연계였다. 마지막으로 수변공원의 생태적, 공공적 관리를 위한 행정의 지원과 함께 수리계 중심의 주민참여형 공원관리체계의 구

축이 주요 방안으로 도출되었다.

본 연구는 수변공원화에 있어 발생하는 이해집단 간의 갈등을 완화하는 참여적 공원계획안을 마련하였다는데 의의가 있다. 그리고 연구대상지는 현재 공원화 사업이 이루어지고 있는 곳이기 때문에 향후 이와 같은 갈등이 발생할 시 유연한 방식의 의견조율로 계획을 수립할 수 있는 선행연구적인 논문이 될 것으로 예상된다.

참고문헌

1. 국토연구원(2012) 국토포용적향상을 위한 도시공원화 전략 연구.
2. 대통령자문 지속가능발전위원회(2005) 공공갈등관리의 이론과 기법.
3. 김대원(2015) 기후변화에 따른 통합 수자원기본법 입법방안에 관한 연구, 단국대학교 박사학위논문.
4. 김연금(2004) 소통적 조경계획 및 설계에 관한 연구, 서울시립대학교 박사학위논문.
5. 김해정(2017) 도시수변공간의 공간계획 특성에 관한 연구, 홍익대학교 박사학위논문.
6. 박대환(2013) 서울시대한향공부지 공원화 설계 연구, 한양대학교 석사학위논문.
7. 박효건(2012) 참여적 의사결정에 의한 갈등관리 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
8. 신병찬(2012) 공공사업의 추진과정에서의 갈등관리에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문.
9. 오정택(2011) 공공갈등 사례분석 및 조정방안에 관한 연구, 고려대학교 석사학위논문.
10. 이해련(1995) 물을 매개로 한 수변공간 환경디자인에 관한 연구, 이화여대 석사학위논문.