

<서식 2>

2009년 지속가능발전 대상 응모사례 소개서(1차)

1. 신청기관명 : 제일강산강릉21실천협의회

2. 사업명 : 강릉남대천 자연형하천만들기 시민공개포럼

3. 사업기간 : 2007. 2월 12일~4월 1일

4. 사업의 목적

- 1) 강릉남대천을 자연형하천으로 만들고자 하는 강릉시 계획에 시민들의 자발적인 참여의 장을 마련하여 다각적인 의사를 수렴하여 강릉시 정책에 반영하기 위함.
- 2) 다양한 계층의 적극적인 참여로 자유로운 의견개진 및 숙의적인 의견수렴 방법을 통해 민주적인 의사수렴 방식 정착화 마련 및 특정한 지역환경의 주제를 다룸으로써 올바른 환경의식 확립과 소중한 지역 자연자원에 대한 보전의식 및 지역사랑 함양

5. 지역현황과 추진배경

- 위치, 면적, 인구, 산업, 교통, 지자체 예산, 환경여건 등 지역특성 (표1는 별도로 작성)
- 사업 추진배경
 - 1) 강릉남대천의 지리적 현황
 - 강릉남대천은 지방1급하천으로 강릉시 왕산면 목계리 삼당령에서 발원하는 도마천과 왕산면 대기리에서 발원하는 왕산천이 합류하는 지점(오봉댐)이 남대천의 시점으로 북동향으로 유하하고 강릉시내를 관류하여 동해로 유입되는 강릉의 대표적인 하천임
 - 2) 강릉남대천의 현재 모습
 - 도시발전과 시민들의 재해예방을 치중한 결과 치수중심의 도심하천으로 정비되어 하천의 직강하, 회색 콘크리트화가 되어 하천 고유기능이 상실되었고, 미관정해는 물론, 시민정서와 역기능을 초래
 - 3) 강릉남대천의 미래 모습
 - 그 옛날 아이들이 먹을 감고, 물고기가 뛰놀수 있는 생명이 살아 숨쉬는 자연

형 하천 조성을 통하여 지역민들의 소통과 화합의 장을 열 수 있는 공동체 공간 마련을 물론 자연 환경적으로 우수한 강릉지역의 브랜드화에 일조함.

6. 사업내용 및 추진방법

1) 제일강산강릉21실천협의회에서의 주제 선정

(1) 제일강산강릉21실천협의회 비전 및 실천의제

- 제일강산강릉21 실천협의회는 2001년 12월, 청정한 강릉, 조화로운 강릉, 여유 있는 강릉, 매력있는 강릉, 건강한 강릉 등 다섯 가지 비전을 제시하면서, “청정한 강릉”의 열 가지 실천의제 중 하나로는 남대천을 자연형 하천으로 복원하는 안을 주창한 바 있다. 따라서 남대천은 제일강산강릉21 실천협의회 출발과 더불어 주요 관심 대상이었다.

비전: 청정한 강릉
<p>실천의제:</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 경포호의 습지 생태계를 복원하자 ② 경포호의 깨끗한 물을 되살리자 ③ 남대천을 자연형 하천으로 복원하자 ④ 생명이 살아 넘치는 우리의 하천 환경을 지킨다 ⑤ 소중한 물을 아끼고 사랑한다 ⑥ 시민이 참여하는 폐기물관리계획을 수립한다 ⑦ 버려지는 쓰레기가 적은 강릉을 만든다 ⑧ 아껴 쓰고 나눠 쓰는 자원 순환형 도시를 만든다 ⑨ 남는 음식물을 줄이고, 음식물쓰레기는 자원으로 이용한다 ⑩ 청정한 동해바다를 지킨다

(2) 주제 선정 과정

- ① 2006년 8월 제일강산강릉21실천협의회 기획조정위원회에서 2007년 사업으로서 남대천 생태복원 사업과 관련하여 시민의견을 수렴하기 위한 시민공개포럼 개최 안을 논의하였다. 남대천 생태복원 사업이 시민공개포럼의 대상으로 선정된 배경에는 시장의 공약사항으로, 경포호 개발 사업과 같이 이권당사자들의 개입이 적을 것으로 예상되었기 때문이다. 이 당시부터 시민공개포럼의 구체적 방법으로 시민합의회의가 검토되기 시작하였다.

② 2006년 12월 제일강산강릉21실천협의회 기획조정위원회에서 시민공개포럼을 2007년 사업으로 확정하였는데, 구체적 내용은 다음과 같다.

내 용: 시민공개포럼에 대한 내용 알리기
시민공개포럼 패널 선정
예비모임을 통하여 역할에 대하여 교육
남대천 관련 의제 설정
전문가 패널을 선정하여 전문적인 의견 청취
본회의를 통하여 적극적인 토론
결과 보고서 작성하여 시민들의 합의 내용 공지

사업기간: 2007년 2월~11월

예 산: 7,308,100원

③ 운영위원회와 의장단 회의를 거쳐 2007년 2월 8일 개최된 제일강산강릉21실천협의회 2007년 정기총회에서 2007년도 사업 및 예산 계획 승인을 받았다.

④ 2007년 2월 12일, 시민공개포럼을 수행하기 위하여 제일강산강릉21실천협의회 기획조정위원장을 중심으로 운영위원회를 구성하였고, “자연형하천 만들기”를 구체적 주제로 확정함과 동시에 합의회의 형태로 진행하기로 결정하였다.

2) 운영위원회와 사무국 구성

(1) 운영위원회 구성

- 합의회의를 효과적으로 운영하기 위하여 <표 1>과 같이 운영위원회를 구성하였다. 운영위원들은 제일강산 강릉21실천협의회 의사를 반영할 수 있는 위원, 시민단체의 의견을 반영할 수 있는 위원 및 강릉시의 의사를 반영할 수 있는 위원으로 구성되었다. 운영위원회에서는 시민패널의 선정, 회의 일시, 회의 장소, 예비모임과 본회의에서 발표한 전문가 패널 등을 결정하였고, 예비모임과 본회의 및 최종 보고서 발표에 이르기까지 시민공개포럼의 전체 과정을 진행하는 역할을 담당하였다.

<표 1> 운영위원회 명단

이름	소속
전방욱	강릉대학교 교수, 제일강산강릉21실천협의회 기획조정위원장
심현섭	(사)시민환경센터 사무국장, 제일강산강릉21실천협의회 기획조정위원
최상경	강릉시 생태환경과 환경정책계장

(2) 사무국 구성

- 행정사무업무는 제일강산강릉21실천협의회의 사무국에서 담당하였다.

<표 2> 사무국 명단

이름	소속
강남일	제일강산강릉21실천협의회 사무국장
임상희	제일강산강릉21실천협의회 간사

(3-1) 지역 신문 및 기관,단체 홈페이지를 활용하여 시민패널 모집 공고안 게재

(3-2) 운영위원회와 사무국 연석회의

운영위원회와 사무국 위원들은 3월 12일에 회의를 개최하여, 패널 선정, 예비모임과 본모임에 관한 전반적인 사항을 결정하였다

3) 강릉남대천 자연형하천만들기 시민포럼

(1) 예비모임

- 시민패널은 2007년 3월 17일에 예비모임을 갖고 세 명의 전문가 발제를 들었으며, 시민패널 의견나누기를 통하여 합의방식, 현장답사 실시, 본회의 일정, 구체적 운영 방안을 결정하였다.

▶ 발제자의 발표

- ① ‘합의회의란’: 전방욱교수 (제일강산강릉21실천협의회 기획조정위원장, 강릉대학교 교수)
- ② ‘자연형하천이란’: 박상덕교수 (강릉대학교 토목공학과)
- ③ ‘강릉남대천 자연형하천 조성기본 계획(안)’: 조규민단장 (강릉시청 자연복원사업단)

▶ 시민패널 의견나누기

- ① 합의방식의 결정은 패널총인원(13명)의 3/4(10명)이상 찬성시 합의로 인정

- ② 투표방식은 무기명투표방식으로 채택
- ③ 시민패널의 남대천 현장답사일정을 3월24일(토요일) 오후1시 시청에서 모임. 단, 악천우시 다음날(25일)로 연기
- ④ 본모임은 3월30일 오후2시부터 4월1일 오전으로 결정
장소는 공개포럼이 만큼 참관인원을 예상해서 시청대회의실로 잠정적으로 결정 (단, 숙박은 하지 않으며, 합의문 작성시에는 비공개로 진행)
- ⑤ 임시대표는 정광민, 임시서기는 강석목으로 전원 만장일치로 선출
- ⑥ 남대천자연형하천 조성에 관한 질의 문안을 참석한 시민패널 개개인이 적극적으로 의견개진하기로 함
- ⑦ 토론한 결과 문안들은 최종 질의문안 형식으로 작성하기 위하여 소위원회 구성하는데 만장일치로 찬성
(4인의 소위원 : 이복우, 권상동, 강석목, 박운남으로 선출)

- 시민 패널은 난상토론을 통하여 다음과 같은 본회의 질문을 작성하였다. 그런데 이 과정에서 시간 부족으로 인하여 우선 관련된 질문을 수합하고 소위원회 구성하여 이를 최종질의 문안 형식으로 작성하는 방식을 택하였다. 질문의 일부가 소위원회 검토과정에서 탈락될 가능성을 방지하기 위해 손으로 기록한 질문지를 복사하여 서로 나누어 가지기도 하였다.

또한 예비모임 도중 시민패널들이 자발적으로 현장조사를 건의하여 3월 24일에 공사구간이라고 예상되는 지역에 대한 현장조사가 이루어졌다.

(2) 현장답사

- 일시 : 2007년 3월 24일
- 장소 : 강릉남대천 일대
- 참석 : 시민패널12명, 포럼운영위원, 자연복원사업단
- 내용 : 보다 자세한 현장과약을 위하여 시민패널들은 자발적으로 답사를 건의하였으며, 강릉시 자연사업복원단의 담당자와 동행하여 공사 예정 구간별 현재 사항 및 계획하고 있는 기본(안)에 관하여 듣고, 시청 회의실에서 간단한 논의를 진행함.

▶ 시민패널이 선정한 본회의 최종 질문안은 아래 5개 분야 17개의 세부 질의 서로 최종 결정되었다.

- ① 자연형하천은 왜 필요한가 ?
- ② 자연형하천은 수질과 수량 측면에서 어떤점을 고려해야 하는가 ?
- ③ 자연형하천사업은 생태적으로 어떤 점을 고려해야 하는가 ?
- ④ 자연형하천의 추진, 관리방안은 무엇인가 ?
- ⑤ 자연형하천은 어떤 방향으로 개발할 것인가 ?

<표 7> 본회의 전문가 패널 명단

이름	담당 질문	소속
박상덕	1. 자연형하천은 왜 필요한가? 2. 자연형하천은 수질과 수량 측면에서 어떤 점을 고려해야 하는가?	강릉대학교 토목공학과 교수
안홍규	3. 자연형하천사업은 생태적으로 어떤 점을 고려해야 하는가?	한국건설기술연구원 박사
조규민	4. 자연형하천의 추진, 관리방안은 무엇인가?	강릉시자연복원사업단 단장
서용권	5. 자연형하천은 어떤 방향으로 개발할 것인가?	동부엔지니어링 (주)

(2) 본회의 진행과정 및 전문가 패널 답변

▶ 2007년 3월 30일부터 4월 1일까지 강릉시청에서 본회의가 개최되었다. 일정이 촉박한 관계로 일부 전문가들의 섭외가 원활치 않아 동일 전문가가 예비모임과 본모임에 중복 발표하고 다섯 개 질문 중 두개 질문에 대해 중복 발표할 수밖에 없었다.

▶ 본회의 - 첫째날

일시 : 2007년 3월 30일(금) 14:00 - 18:00

장소 : 강릉시청 2층 대회의실

참석 : 시민패널12명, 포럼운영위원, 생태환경과, 자연복원사업단, 일반시민, 시민사회단체 등

- 시민패널이 작성된 최종 질의안을 준하여 해당 전문가에게 의견을 청취하고 다시 부가적인 질의응답 및 참석한 일반 청중을 대상으로 플로워토론 진행

① 본회의 첫째 날

- 첫째 날에는 오후 2시부터 6시까지 강릉시청 2층 대회의실에서 다섯 가지 질문에 대하여 전문가 발표가 있는 후, 시민 패널이 질문을 하는 형식으로 진행되었다. 일반 시민 및 시민단체들의 관심을 촉구시키기 위해 공개로 진행되었기 때문에, 일반 참여자들의 질문도 활발하게 이루어졌다.

- 시민패널들은 강릉시가 계획 중인 기본계획안이 인간중심형 하천에 가깝다고 인식하여, 자연형하천의 기본 개념에 충실한 안을 도출하기 위하여 질문하는 경

향이 높았다. 반면 일반 참여자들은 도암댐 재 방류와 관련된 자연형 하천의 적정 수량에 관해 집중적으로 질문하였다. 특히 이들 중 일부는 시민들이 이용하기 편리한 인간중심적 하천 계획을 옹호하기도 하였다.

▶ 본회의 - 둘째날

일시 : 2007년 3월 31일(토) 10:00 -24:30

장소 : 강릉시청 12층 재난상황실, 2층 시민사랑방

참석 : 시민패널12명, 포럼운영위원, 생태환경과, 자연복원사업단

- 시민패널이 선정한 질문에 대하여 전문가의 답변 청취 및 질의응답

- 발표내용 평가 및 시민패널 보고서 작성

② 본회의 둘째날

- 둘째 날에는 원래 전문가 패널에 대한 추가 질문이 예정되어 있었으나, 전문가 패널에 대한 더 이상의 추가 질문이 불필요한 것으로 판단되어 시민 패널만의 비공개 모임으로 수정되었다. 아침 열시부터 시작하여 모임 종료 예정시간이었던 오후4시를 훨씬 지나 밤 12시를 넘겨 최종 보고서가 작성되었다. 이런 과정을 거쳐 시민패널들은 남대천 자연형하천과 밀접한 연관이 있는 주요 내용으로서 24개의 사항을 선정하였다. 그 후 각각의 사항에 대하여 토론한 후에, 합의회의 보고서에 포함시킬 것인가의 여부를 결정하였다. 총 24개의 사항 중에서 10명 이상이 찬성한 내용은 10개였다. 물론 각 항목을 논의해가는 과정에서 질문을 통합하거나 상세하게 재규정하는 수정을 거치기도 하였다. 보고서 초안은 먼저 시민패널들이 작성하였고 운영위원장이 시민패널들의 동의를 얻어 이를 최종 정리하는 순으로 진행되었다.

▶ 본회의 - 셋째날

일시 : 2007년 4월 1일(일) 10:00 - 12:00

장소 : 강릉시청 12층 재난상황실

참석 : 시민패널12명, 포럼운영위원, 생태환경과, 자연복원사업단, 강원일보

- 시민패널 보고서 발표(기자회견)

③ 본회의 셋째날

- 마지막 날에는 오전 10시에 모여 보고서 최종 문안 검토가 있었으며, 언론과 방청객 앞에서 운영위원장이 합의회의에 대한 전체 개요를 설명한 후 시민패널 위원장이 합의된 보고서를 최종 발표하였다.

<강릉남대천 자연형 하천 만들기 시민패널 보고서>

(1) 서문

영동의 중심도시인 강릉을 관류하는 강릉남대천은 1991년부터 1997년까지 한강을 모델로 치수 목적에 중점을 둔 도심 하천으로 정비되었다. 하지만 이 결과, 하천의 자연성이 많이 훼손되었고 도심 속의 콘크리트 수로로 변한 하천은 도시미관을 삭막하게 하는 등 시민 정서에 많은 역기능을 초래하고 있다.

1990년대 후반부터 전국적으로 기존의 하천관리 방안에 대한 반성이 시작되어 하천을 자연형 하천으로 변경하는 사업이 시작되었고 이미 여러 도시에서 도심 내 하천을 자연형 하천으로 바꾼 바 있다. 강릉시가 강릉남대천 자연형 하천 조성을 계획하는 과정에서 시민패널들은 시민의 다양한 의사를 대표한다는 자부심과 문제의식을 갖고 강릉남대천 자연형 하천 만들기 시민 포럼에 참여하였다.

시민패널들은 “자연형 하천 조성 계획”에 대하여 한번의 예비모임과 한번의 현장 답사, 3일간의 본회의라는 비교적 짧은 기간 동안에 전문가들의 답변과 패널 스스로의 학습 및 토론을 거쳐 기본적인 지식과 상식을 바탕으로 만들어진 이 보고서가 전문가의 보고서처럼 세련될 수 없다는 점을 잘 알고 있다.

하지만 “자연형 하천 조성 계획”에 직접적인 이해관계가 없고, 다양한 연령, 성별, 직업을 갖는 평범한 우리 12명의 시민들은 머리를 맞대고 논의하는 숙의적 민주주의 원리에 따라 10명이 동의할 경우 합의하기로 결정하였다. 시민패널들은 예비모임을 통해 작성된 질문을 전문가들에게 전달하였고 각 분야의 전문가들은 본회의에서 전달된 질문에 대해 성실히 답변하였다. 이와 같은 방법으로 얻어진 정보를 기초로 하여 토론을 시작한 시민패널들은 “자연형 하천 조성 계획”에 대한 총 24가지의 제안에 대해 치열한 토론 끝에 합의된 14가지를 시민패널의견으로 전달하기로 합의하였다.

이 결론은 일반시민들이 지자체의 환경문제에 대해 민간 차원에서 어떤 결정을 내릴 수 있는지를 보여줄 수 있다는 점에서 의미가 있다고 본다. 또한 합의를 이룩해가는 과정을 통하여 시민패널들이 민주적 의사 수렴 과정과 자연형 하천에 대한 의식을 근본적으로 깨우치게 된 것은 상당한 소득이라고 할 수 있다.

이번 합의회의의 결과물은 “강릉시 자연형 하천 조성 계획”에 뜻 깊은 시민포럼을 마련해준 제일강산강릉21실천협의회의 주최로 이루어졌기에 감사드린다. 아울러 합의회의의 운영위원회, 전문가 패널 그리고 회의 진행을 도와주신 사무국, 그리고 방청객으로 참여해 주신 시민들과 언론인 여러분들께 뜨거운 감사를 드린다.

(2) 본회의 질문에 대한 답변내용과 시민들의 제언

시민 패널들은 전문가들에게 예비모임을 통하여 아래와 같이 5개의 큰 질문과 그에 포함된 17개의 세부질문을 하였으며, 그에 따른 답변을 받았다. 그러한 답변을 통해서 시민패널들은 관련된 여러 정보를 취득하고 토론한 결과로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

1) 자연형 하천은 왜 필요한가?

전문가는 현재 우리나라 하천의 대부분은 개수하천으로 자연성이 거의 상실되어 있는 실정이며, 이러한 도시하천을 자연하천으로 복원하면 시민들의 정서순화와 남대천의 친수활동의 증가로 가족 및 시민간의 유대가 강화될 것이라고 주장하였다.

시민패널들은 자연형 하천이란 하천의 환경기능(또는 자연기능)을 부분 또는 전체적으로 유지, 보전, 복원 또는 창출하여 하천을 자연에 가깝게 조성한 하천으로, 자정능력을 높여 자연과 생물이 되살아나 시민들에게 친숙한 정서공간이 될 수 있다고 이해하였으며, 이러한 자연형 하천의 의미에 최대한 부합하는 하천을 만드는 것이 중요하다는 결론을 내리게 되었다.

2) 자연형하천은 수질과 수량 측면에서 어떤 점을 고려해야 하는가?

전문가들은 하천의 적정수량은 평균갈수량과 평균저수량을 고려할 때 현재 그 기준에 미치지 못하는 못하지만 오봉댐의 저수기능을 확대하면 초당 700L ~ 900L의 수량을 유지하는 것이 가장 바람직하며, 또한 충분한 유량을 지속적으로 공급하면 하천의 긍정적인 기능이 현저히 개선될 것이라고 주장하였다.

현재 도시에서 남대천으로 지속적으로 직접 유입되는 오폐수는 없다. 하지만 수계의 수질관리 효율성을 높이기 위해서는 현재의 합류식 하수관거를 분류식으로 개선하여야 하며, 현재 시에서 추진해나가고 있는 상황이다.

시민패널들은 생태하천을 조성함에 있어서 충분한 수량의 확보가 가장 중요한 문제 중 하나라고 판단하고, 수량을 확보할 수 있는 확실한 방법을 강구하여야 한다고 주장한다. 수량확보를 위한 방법으로는 장기적으로 오봉댐의 증설 되었을 경우 방류량을 늘릴 수 있도록 조치하고, 단기적으로는 농사철 두산보에서 남대천유지수를 농업용수로 이용하는 수량만큼 추가방류요청을 통해 해결하여야 한다고 제안한다.

전문가들은 하천의 자기조절기능과 홍수터의 안정적인 정착이 이루어진 후에는

홍수피해를 상당히 예방할 수 있다고 주장하지만 시민패널들은 강릉시민들이 루사와 매미와 같은 태풍피해를 겪어 수재를 크게 두려워하고 있기 때문에 치수, 방재(홍수 등)면에서 안정성을 확보해야 한다고 제안한다.

3) 자연형 하천사업은 생태적으로 어떤 점을 고려해야 하는가?

강릉 남대천의 상황을 잘 파악하고 있는 전문가의 역할이 매우 중요하다. 전문가들은 식생의 경우 지형에 맞으며, 과거에 자라나던 식물을 이용하는 것이 가장 적합하다고 주장한다.

시민패널들은 다른 지역의 경우 지역의 특색을 무시한 채 편의적인 발상으로 심은 식물들이 원래의 환경을 훼손시키거나 제대로 자라지 못하는 경우가 있으므로 남대천의 자생 식물에 대한 조사를 통해서 가장 적절한 식물을 심어야 한다고 제안한다.

전문가들은 하천내 수생동식물의 서식지 확보방안은 많은 연구가 필요한 문제이며, 가장 자연에 가까운 방법을 찾는 것이 좋다는 방향제시를 하여 주었다. 또한 현재 계획상으로 5구간 하천변 내에는 조류관찰데크를 설치하도록 되어 있다.

시민패널들은 이와 같이 자연속으로 들어가는 방식의 조류 관찰 데크는 오히려 조류에게 스트레스를 많이 주는 관계로 외국에서 철거하고 있는 추세이므로 조류 등의 보호를 위하여 관찰 데크의 설치보다 하구둑을 이용하는 것이 바람직하며, 또한 남대천 전 구간에 걸쳐 동식물의 생태통로를 고려해야 한다고 제안한다.

4) 자연형하천의 추진, 관리방안은 무엇인가?

강릉시에서는 2007년 4월 30일 까지 기본계획을 수립하여 2008년부터 시공을 계획하고 있다. 또한 완공 후의 하천 관리도 시에서 철저히 관리하도록 하겠으며, 하천 가꾸기에 시민이 참여하도록 유도하겠다고 한다.

시민패널들은 회산교에서 오봉댐까지의 구간은 자연 그대로 두는 것이 자연형 하천 조성에 바람직하다는 전문가들의 의견에 동의한다.

5) 자연형하천은 어떤 방향으로 개발할 것인가?

전문가들은 직립제방을 환경사제방으로 변경하는 것이 가장 친환경적인 공법이나, 과업구간내 옹벽구간은 도심지에 위치하여 부지 확보가 어려운 실정이다. 따라서 옹벽구간을 녹화하는 것이 최선의 공법으로 판단되며, 담쟁이넝쿨, 인동덩굴, 계단형 화단 등의 식재계획을 도입할 예정이라고 답변하였다.

하지만 시민패널들은 옹벽의 경우 구간의 특성에 따라 타일그림과 같은 문화적인

시설과 녹화공법을 병행하도록 하며, 녹화공법의 경우 계획상의 담쟁이덩굴은 좋지 않다고 판단되는 바, 다른 식물을 식재하는 방법 등을 충분히 검토한 후 시행하여야 한다고 제안한다.

현재의 계획에서는 보의 철거는 고려되지 않고 있으며 다만, 현재 설치되어 있는 두산보에 대하여 자연석 붙임, 어도 개량 등을 통하여 보 하류와 상류의 생태 통로를 보강할 예정이라고 한다.

시민패널들은 두산보의 존치여부는 안정성, 농업용수로서의 유용성 등의 내용에 대해 전문가의 의견을 고려하여 결정하되 존치될 경우에는 자연친화적인 방법으로 해야 한다고 제안한다.

또한 남대천 유역종합치수계획의 준설계획을 반영하여 하도준설계획을 준비 중에 있으나 시민패널들은 하천준설 여부에 전문가의 충분한 의견을 반영하여야 한다고 제안한다.

전문가들은 주차장의 경우 원칙적으로 주차장 시설의 도입은 고려하고 있지 않으며, 천변 이용 목적에 따라 비정기적으로 주차할 수 있는 잔디블록 등의 시설물을 도입할 예정이라고 한다.

이에 대해 시민패널들은 남대천에 존재하는 주차장은 계획상 1~2 구간의 장소를 잔디블록과 같은 자연친화적인 방식으로 만들고, 그 외 지역은 반드시 필요한 지역 외에는 최대한 없애자고 제안한다.

또한 시민패널들은 기획된 계획안의 1, 2구간은 자연형 정비하천 위주로 조성하고, 3, 4, 5 구간은 자연형 생태 하천 위주로 조성해야 한다고 주장한다.

기타제언

이밖에도 시민패널들은 아래와 같은 제언을 하고자 한다.

자연형정비하천 조성 공간 중에 최적의 장소를 선택하여 다른 곳과는 차별된 강릉만의 특징이 있는 공원을 만들어야 한다.

현재 설치되어 운영되고 있는 소규모 시민체육시설은 가능한 존치를 하되, 앞으로 만들어질 생태하천과 어우러질 수 있도록 재정비해야 한다. 월드컵구장과 인라인스케이트장, 번개시장과 같은 대규모 시설은 대체시설이 조성될 경우에는 이전하고, 더 이상의 추가시설은 조성하지 않도록 한다.

2007. 4. 1.

강릉남대천 자연형 하천 만들기 시민패널
강석목 권상동 박운남 박종옥 심순림 이복우
이선영 이순희 이용수 정광민 정은숙 최정순

< 관련 사진자료 >

3월 17일 예비모임



3월 24일 답사



3월 29일 본회의 첫째날



3월 30일 본회의 둘째날



4월 1일 본회의 셋째날 (기자회견)



7. 사업 추진과정의 애로사항

1) 한정된 추진기간

- 당초 계획은 2007년 11월에 마치도록 계획되었으나, 지자체의 국비 사업신청이 4월까지 완료되어야 하는 상황에서 현실적으로 다소 촉박한 일정으로 사업을 무리하게 진행함으로써 한정된 전문가의 질의 응답시간과 패널의 토론시간을 갖게 됨

2) 회의 진행상의 문제

- 시민패널들의 자유로운 의견개진을 중요한 사항으로 둔 결과 원 목적과 다른 방향으로 진행되거나 한 패널의 일방적인 주장으로 한정된 회의 시간을 무의미하게 소진하는 경우가 나타남. 적극적인 의견개진도 프로그램상 중요하지만, 원활하고 사업내용에 부합되는 공정한 형태로 회의를 진행하기 위해서는 타인의 의견을

존중하고 자신의 주장을 자제해야 하는 매너체계도 요구되었음

3) 한정된 예산

- 한정된 예산으로 사업을 추진하였기 때문에 전문가 선정을 다양하게 하지 못하였고 참여한 시민패널에게 적절한 실비를 지급하지 못하였다.

4) 시민패널의 선정과정

- 시민패널 선정과정시 본 사업과 직접적인 이해당사자의 배제사항에서 참여자의 강력한 참여의지 표명으로 인해 선발과정상 애로사항이 발생함

5) 다양한 의식의 폭

- 시민패널이 다양한 일반시민들로 구성됨으로 인해 여러 측면의 전문가의 의견을 듣고 질의응답하는 과정속에서 몇몇 시민패널은 개념정의가 명확히 되지 않아 참여시 어려움을 호소하는 경우도 있었으며, 또한 참여자 사전지식의 폭이 매우 큼으로 인해 의견 합의 도출과정에서 애로사항이 발생함

8. 추진성과 및 파급효과

- 지역사회에서 일어나고 있는 다양한 정책 사안에 대하여 전문가들이 먼저 연구하고 최종단계로 공청회를 진행하였던 기존의 형태와 달리 시행계획 초기단계부터 지역민의 자발적 참여를 통하여 전문가, 추진 주체자의 전문적 의견을 심도 있게 청취, 질의응답하고 그것을 토대로 참여한 시민패널들은 상식의 수준으로 자유로운 의견개진과 패널간의 의견 차이를 숙의적인 의견 수렴 방식으로 진행하는 과정속에서 자연스럽게 민주적인 의사수렴 프로그램을 체득할 수 있었으며, 또한 시민패널들이 도출한 제안서는 강릉남대천 자연형하천 조성사업계획(안)에 반영될 수 있었다.

- 시민패널들이 예비모임시 도출된 의견들은 강릉남대천을 사람들이 현재처럼 이용할 수 있어야 한다는 의견이 다소 강하였다. 본모임을 통하여 전문가의 의견을 듣고 많은 질의응답과 시민패널간의 토론을 진행한 결과 생태적이며 자연형하천에 충실하도록 합의문이 작성되었다. 본 사례 결과에서 보듯이 지역주민으로써 오랫동안 지역환경을 보고 이용했다고 하더라도 올바른 의식구조 확립이 매우 중요함을 깨닫게 되었으며, 또한 합의된 제안서는 사람의 이용 위주를 극대화시킨 강릉시 자연형하천조성 기본계획(안)의 기본골격을 변경시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있었다.

- 주제와 관련된 전문가나 이해당사자를 배제한 일반 시민들의 의견을 수렴함으로써 궁극적으로는 정책에 대해 일반인들과 전문가, 관계부서 담당자들 사이의 간격을 줄일수 있으며, 더 나아가서는 형식적인 공청회와는 달리 조성사업의 계획 수립단계부터 참여함으로써 일반시민들이 의견을 충분히 반영할 수 있었다.

- 참여한 시민 스스로가 지역사회에서 일어나는 특정한 이슈와 주제에 대하여 자유로운 의견개진과 심도있는 논의를 통해 지역환경에 대한 올바른 의식구조 확립 및 지역사랑을 함양할 수 있었으며, 나아가 강릉시민의 다양한 의사를 대표한다는 자부심으로 시민참여의식을 증진시켰다

9. 강릉남대천자연형하천 조성사업 추진시 시민패널 제안서가 반영된 사항

자연형하천으로 조성하기 수질개선, 생물서식공간 확충, 친자연적 시설물설치 등 가급적 자연에 가까운 하천으로 복원되도록 설계에 반영하여 2008.12.17일부터 2012년까지 188억원의 사업비로 공사를 진행 중에 있다

1) 자연형하천의 의미에 부합되는 하천을 만들기 위하여

주요시설은 여울조성, 수제설치, 어도개량, 보 개량, 생태습지 1개소, 수질정화 습지 1개소 등으로 수환경을 개선하도록 하였고 지피류, 관목류, 교목류 등 각종 초목식재를 통한 육상생물 서식공간 확충을 기하도록 하였다. 또한 실개울 1개소, 징검다리 2개소 등으로 하천에 친자연성을 제고할 계획이며, 아울러 산책로 포장 은 마사토 등 가급적 친환경적 소재를 사용토록 하였고 다량의 과도한 인위적 시설물 설치는 가급적 지양하였다.

2) 충분한 수량확보를 위하여

평상시 오봉담에서 방류되는 강릉남대천 유지수량은 $0.4\text{m}^3/\text{sec}$ 인데, 수원지인 오봉담의 높이를 현재보다 5m 승상하는 오봉담 증축공사가 지난해 착공되어 진행 중으로 댐 증축공사가 완료되면 하천유지수량은 시민패널이 제안했던 $0.7\text{m}^3/\text{sec}$ 이상이 되므로 하천의 자연성을 확보하는 데는 충분하다.

3) 치수, 방재면의 안정성 확보를 위하여

여울, 징검다리 등 모든 토목시설물들은 치수적인 면을 우선하여 설계에 반영 하였고 특히, 저수호안을 모두 철거한 후 식생호안으로 대체할 계획이었으나, 지난 태풍 “루사”, “매미” 등의 엄청난 재앙에 대한 교훈이 있고, 자연형하천 조성을 위한 2007년도 환경부 남대천 실사 때 기존 저수호안에 잘 형성된 자연식생, 어소블럭 준치의견 등을 반영하여 콘크리트블럭 저수호안을 철거하지 않고 준치 하여 치수적 안정성을 기하도록 하였고 식생도 가급적 수중~저수호안~둔치~제방을 천이대별로 연결되도록 하여 치수적 안정성을 확보하도록 하였다.

4) 남대천 자생식물 식재를 위하여

남대천 복원목표종인 달뿌리풀을 비롯하여 갈대, 물억새, 붓꽃, 쭉레나무, 조팝 나무, 갯버들, 소나무, 느릅나무, 산딸나무 등 자생수종이 최대한 식재되도록 반영 하였다.

5) 조류관찰데크 지양

4.4km 구간 중 조류관찰데크는 1개소 설치되는데 하천 안쪽으로 깊이 들어가서 설치하는 것이 아니고 제방위에 설치함으로써 새들에게 줄 수 있는 이질감이 없도록 하였다.

6) 생태통로 고려

생태통로의 시설이 가능한 지역인 남대천 하구에 남대천과 월대산자락을 잇는 생태통로를 계획하고 있다.

7) 회산교~오봉담 구간은 가급적 그대로 두는 것이 바람직

회산교부터 상류구간은 비교적 비도심 또는 농촌구간으로 비교적 자연형하천에

가깝도록 식물상이 천이되어 있으므로 적극적인 형상변경보다는 자연그대로 두는 보전구간으로 설정하였다.

8) 문화벽화 등 문화적 용역녹화 방법 병행필요

기본계획을 수립했던 조성계획구간 8.8km중 이번에 시행되는 강릉교 하류 4.4km 구간은 용역구간이 없고, 추후 강릉교 상류 잔여구간 4.4km설계시 충분히 검토하여 실시설계에 반영되도록 할 계획이다.

9) 두산보의 존치여부와 존치시 자연친적 정비 필요

두산보는 남대천 강남지역의 두산뜰과 강북지역의 하평뜰에 농업용수를 공급하기 위한 시설로 철거는 불가능하며, 따라서 기능상실한 보를 아이스하버식 어도로 개량하여 연어 등 회유성 어종이 쉽게 상류로 소상하도록 하고 사면에 낙차공 돌붙임을 함으로써 시멘트콘크리트 보의 경관 개선을 도모함과 동시에 상류와 하류간 종적인 생물이동이 가능하도록 반영하였다.

10) 하천 준설시 전문가 의견 반영

생태하천 조성사업에서 준설문제는 순수 토목분야에 관한 사항으로 건설부서에서 계획하여 시행해야 할 사항이나, 현재 공사 중인 1차분 사업구간은 하천 형상상 준설에 관한 시급성 대두나 문제제기가 없었으므로 준설계획은 없고 추후 강릉교 상류구간인 2차분 설계시 고려되어야 할 사항임.

11) 주차장은 1,2구간은 잔디블럭과 같은 친자연적 방법으로, 그 외 지역은 꼭 필요한 경우가 아니면 없애자고 제안

1,2 구간은 2차사업 구간이므로 추후 설계에 주차장을 친자연적으로 반영할 계획이며, 현재 공사 중인 구간도 기존 체육시설 근처 등 시민 접근도를 고려 최소한으로 축소하여 잔디블럭 등 친환경적인 방법으로 주차장을 반영하였다.

12) 1,2 구간은 정비하천 위주로 3,4,5 구간은 자연형 생태하천 위주로 조성해야 함

1, 2 구간은 2단계사업 구간으로 추후 설계시 반영할 계획이며 현재 공사 중인 1단계 사업지역인 3,4,5 구간은 최대한 생태적인 측면을 고려하여 설계하였다.

13) 최적 장소를 선택하여 강릉만의 특색 있는 공원조성

환경부 생태하천복원사업 추진지침 상 규모 있는 공원조성은 어려우나, 이번에 공사 중인 4.4km 구간은 상당히 긴 구간이므로 관할 행정구역인 해당 동별로 시민의 이용도를 고려하여 최소한의 쉼터를 반영하였고 포남교 우안에 계획한 생태습지를 생태관찰 학습지로 활용하도록 할 계획이다.

14) 소규모 체육시설 재정비 및 대규모 체육시설, 번개시장 등에 대한 대책

소규모 시민체육시설 3개소는 최소한의 필요시설이므로 재정비하여 시민에게 제공할 계획이며 대규모체육시설은 현재대로 존치되나, 향후 대체시설이 조성될 경우는 이전하도록 할 계획이다.

10. 향후계획

- 기존에는 지방자치단체가 추진하는 사업의 경우 몇몇 전문가의 의견과 담당부서 및 해당용역회사의 임직원들로 극히 제한된 인력풀이 구성되어 사업을 추진함으로써 인해 진정으로 지역민이 바라는 욕구사항이 제대로 포함되지 않은 채 행정 편의주의식 형태로 집행되어 왔었다. 그로인해 사업에 직접적으로 연관되어진 주민들의 욕구와는 상이한 형태의 사업추진으로 인해 막대한 예산낭비 지출이라는 시민들의 비판어린 항의 및 뒷북치기식 민원제기가 발생되어 많은 지자체에서는 곤란한 상황에 처하는 사례도 왕왕 있었다..
- 강릉남대천 자연형하천 시민공개포럼에서도 보여 주었듯이 평범한 시민들이 충분한 전문가의 의견을 듣고 합의 도출된 제안문이 기본계획(안)의 내용을 수정할 수 있었으며, 그 내용 또한 자연형하천에 부합되며 시민들의 욕구를 대표하기에 충분한 결과였다. 본 합의회의는 기존의 지자체에서 사업 계획시 형식적으로 진행되고 있는 공청회와는 달리 기본계획 수립단계에서 사업과 직접적인 이해관계가 없는 다양한 시민들의 의견을 종합적으로 수렴할 수 있는 창구로써의 그 기능은 충분하다 할 수 있다.
- 지자체에서 다양하게 진행되는 사업들의 과정중에 가장 기본적인 원칙중 하나인 토의, 계획수립, 의사결정, 실행과정이라는 프로세스에 이해당사자 즉, 시민들의 참여를 자연스럽게 유도하여 올바른 의사결정을 할 수 있는 여건을 마련하고 그들의 권한을 충분히 발휘하여 중요한 관점을 표출하도록 할 수 있는 일련의 과정을 통해 한층 업그레이드된 민주주의 의사수렴 뿐만아니라 시민 사회적 기반 구축으로 성숙한 시민참여의식 마련 및 주민의 주체성 확립을 실현할 수 있다.
- 시민공개포럼은 지자체의 주요 정책 사안에 지역민의 의사구조를 올바르게 반영될 수 있는 기반 조성의 첫단계를 원활히 수행할 수 있었다. 지역에서 다양하게 일어나는 주제나 이슈에 대하여 본 모델의 확산 및 정착화를 위해서는 해당 관계 부서의 이해와 보다 다양한 주민들의 적극적인 참여의식을 불러 일으킬 수 있는 참여 프로그램 개발로 민·관이 공조하는 의사구조 풍토의 정착화에 전력을 기할 것이다.

11. 사례의 주요특징

- 1) 지자체의 주요 쟁점 사안에 대하여 주민들의 자발적인 참여로 의견을 표명함으로써 시민 사회적 기반구축과 올바른 시민참여형 모델을 제시
- 2) 자유로운 의견개진 및 숙의적인 의견수렴 방법을 통해 민주적인 의사수렴 방식 정착화 마련
- 3) 주제와 관련된 전문가나 이해당사자를 배제한 일반 시민들의 의견을 수렴함으로써 궁극적으로는 정책에 대해 일반인들과 전문가, 관계부서담당자들 사이의 간격을 줄일수 있었으며, 특정사안에 대하여 전문가의 의견을 청취하고 논의함으로써 올바른 의사구조 및 선진화된 토론 구조를 확립
- 4) 민감하고 주요한 지역사회의 주제를 참여함으로써 지역민을 대표한다는 자부심

은 물론 참다운 지역사랑을 함양

5) 지자체에서 정책수립 및 다양한 문제들에 있어 관계부서의 이해와 일반시민들의 서로 다른 입장에서 민·관의 공조체계라는 일련의 프로세스를 통해 발생될 수 있는 문제를 사전에 배제하고 해결할 수 있는 주민 참여형 프로그램이라고 할 수 있다.

〈서식 3〉

강릉시 자연형하천만들기 시민공개포럼

강원도 영동의 중심도시인 강릉을 관류하는 강릉남대천은 1991년부터 1997년까지 한강을 모델로 치수 목적에 중점을 둔 도심 하천으로 정비되었다. 하지만 이 결과, 하천의 자연성이 많이 훼손되었고 도심 속의 콘크리트 수로로 변한 하천은 도시미관을 삭막하게 하는 등 시민 정서에 많은 역기능을 초래하고 있다.

강릉시는 역사와 문화를 바탕으로 한 사람과 생물이 함께 공존하는 삶의 터전인 강릉남대천을 재조명하고 그 옛날 물고기가 뛰놀고 아이들이 물장구치며 떡을 감던 추억의 장소로 되돌려 주기 위하여 자연형하천조성에 관한 사업계획을 착수하게 이르렀다.

이에 제일강산강릉21실천협의회에서는 강릉시 주요 중점사업인 자연형하천 조성 계획에 대하여 강릉시민들의 다양한 의사를 대표하고 나아가 건강하고 생명력 넘치는 하천으로 거듭날 수 있는 계기를 마련하고자 시민공개포럼을 개최하였다

다양한 직업과 연령으로 구성된 일반시민패널들을 구성, 전문가의 의견을 청취하고 질의하며, 최종에는 참여한 시민패널들의 숙의적인 방법을 통해 민주적인 의사를 수렴하고, 합의된 의견제안서는 강릉시 사업관련부서에 전달하게 되었다.

제일강산강릉21실천협의회가 본 사업을 선정함에 있어 2001년 12월 선포한 제일강산강릉21의 27개 의제중 제3의제인 남대천을 자연형하천으로 복원하자라는 실천의제를 주창한 바 있으며, 따라서 강릉남대천은 제일강산강릉21실천협의회의 출범과 더불어 주요관심대상이었다. 강릉시에서도 치수중심의 남대천을 생태적으로 건강한 자연형 하천으로 조성하고자 하는 계획(안)을 수립하고 있었다.

이에 2006년 하반기 제일강산강릉21실천협의회에서는 2007년 사업으로 남대천 생태복원과 관련하여 시민의견을 수렴하기 위해 기획조정위원회에서는 논의가 시작되었고, 운영위원회와 의장단회의를 거쳐 그 다음해 2월 8일 개최된 정기총회에서 사업 및 예산계획 승인을 얻게 되었다.

2007년 2월 12일 원활한 사업추진을 위해 전문가, 시민단체, 행정분야에서 운영위원을 구성하고 시민공개포럼의 전체과정을 진행하는 역할을 담당하게 되었으며, 시민패널의 선정은 지역 언론매체의 기사, 시민단체 및 기관의 홈페이지를 통하여 공고한 후 남대천 자연형하천조성사업과 직접적인 이해관계가 전혀없는 12명의 일반시민들을 패널로 선정, 구성하게 되었다

2007년 3월 17일 합의회의에 관한 전반적인 이해를 도모하기 위한 발제와 자연

형하천에 대한 전문적인 발제, 강릉시에서 현재까지 추진하고 있는 조성기본계획(안)을 청취한 뒤 질의응답과정을 거치고 시민패널의 원활한 운영을 위해 임시대표 및 서기를 선출하고 난상토론을 통하여 본회의시 질의(안)을 정리하였다.

예비모임시 시민공개포럼 운영위원회에서 준비하지 않았던 남대천의 현장답사가 자체적으로 제안되었으며, 시민패널의 질의안을 최종문안형식으로 작성하고자 4명의 소위원회를 구성하여 5개 분야 17개의 세부질의서로 최종 결정되었다.

2007년 3월 30일 본회의 첫째날에는 다섯가지분야 질의에 대하여 전문가의 발표가 있는 후 시민패널이 질문을 하는 형식으로 진행되었다. 일반시민 및 시민단체들의 관심을 촉구시키기 위해 공개로 진행되었기 때문에, 일반 참여자들의 질문도 활발하게 이루어졌다.

2007년 3월 31일 본회의 둘째날에는 시민패널이 전문가에게 추가적으로 질의할 사항이 불필요하다고 판단되어 예정된 공개포럼이 시민패널만으로 비공개 형태로 진행되었다. 아침 10시부터 시작된 의견개진과 열띤 토론이 오후4시를 지나 저녁이 되어서야 마무리가 되었으며, 숙의적인 합의과정을 거쳐 최종 의견수렴을 위하여 예정된 시간을 지나 자정12가 넘어서야 합의문 초안이 마무리가 되었다.

이런과정을 거쳐 시민패널들은 남대천 자연형하천과 밀접한 연관이 있는 주요내용으로 24개의 사항을 선정하였으며, 10명 이상이 찬성한 내용은 10개였다. 보고서 초안은 먼저 시민패널들이 작성하였고 공개포럼 운영위원장이 시민패널들의 동의를 얻어 초안을 토대로 한 최종 정리문을 완성하게 되었다.

2007년 4월 1일 시민패널들은 초안을 토대로 작성된 최종보고서를 검토하였으며 언론과 방청객 앞에서 운영위원장이 합의회의에 대한 전체 개요를 설명한 후 시민패널위원장이 합의된 보고서를 최종 발표하였다.

본 사업을 통해 지방정부 정책에 대한 일반시민들이 적극적인 참여와 이해에 관한 공조체제를 상향식 창구로써의 역할로 전개할 수 있었으며, 합의된 성과물은 인간의 이용을 극대화시키는 시설 위주의 기반을 둔 하천조성계획을 생태적 자연형하천에 충실하도록 제언을 함으로써 강릉시의 하천조성계획에 근본적인 기본(안)을 변경시킬 수 있는 큰 역할을 할 수 있었다.

이것은 현재 지자체에서 주민들의 의견수렴 창구로써 이루어지고 있는 형식적인 공청회와는 차별화된 시스템으로써 정책수립단계에서부터 시민들의 의견을 반영할 수 있으며, 그 내용 또한 전문가의 의견을 충분히 듣고 시민패널간의 심도있는 토론을 거치므로써 편파적이고 주관적인 불특정 다수의 시민의견과는 혁격히 다른 결과물을 도출할 수 있는 프로세스이다.

또한 강릉시민으로써 지자체의 환경정책에 대한 적극적인 참여의식 및 지역환경에 대한 올바른 가치관을 확립함으로써 참다운 지역사랑을 표명하는 것은 물론 숙의적인 민주적 의사 수렴의 합의 과정으로 이룩해가는 과정 속에서 보다 성숙한 합의 문화를 조성시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있었다.

<표1> 지역현황 작성표 (2008년 기준으로 작성)

1. 행정구역명	강릉시			
2. 인구수	총 220,097 명			
	20대미만:50,573명	20~30대:62,756명	40~50대:67,055명	60대이상:39,713명
3. 세대수	총 86,939 세대			
4. 면적(km ²)	1036.82			
5. 인구밀도(명/km ²)	211.68			
6. 지방정부 1년 예산액	615,459,548천원			
7. 재정자립도(%)	22.88 %			
8. 국민기초생활 수급자	8458 명			
9. 등록 장애인 수	12,071 명			
10. 의료기관 수	195 개			
11. 학교 수	초등: 39 개교 고등: 11 개교		중등: 12 개교 대학: 4 개교	

12. 산업별 취업자 수			
농림/어업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스업	합계
12,100명	5,300명	77,100명	94,500명