

地方化時代의 地域開發戰略 : 地方의 視覺에서*

趙 文 富**

目 次

- | |
|--------------------------|
| I. 序 論 |
| II. 地域開發의 史的 概觀과 그 功過 |
| III. 地方化時代의 바람직한 地域開發 戰略 |
| IV. 結 論 |

I. 序 論

오늘날 不均衡한 發展으로 인하여 階層間·所得間·都農間, 中央-地方間의 格差를 是定하기 위한 地方化時代가 提唱되고 있다. 이는 地方을 위해서나 中央을 위해서도 바람직한 것이며, 發展途上國家에서나 先進國家에서도 必要로 하는 人類社會의 課題인 것이다.

地方의 發展을 위한 第一次의 課題는 地域開發에 있다. 오늘의 國民經濟는 經濟構造에 뿌리 깊은 構造的 矛盾을 많이 가지고 있다. 여기에서 經濟社會속에 內包되어 있는 經濟構造的 諸 矛盾을 克服·解決하려고 하는 政策으로서 經濟政策이 重要視되게 되었는데, 地域開發政策이 그중의 하나이다. 地域開發政策은 農業政策, 工業政策, 貿易政策과 같은 特殊한 部門의 政策에서 그 效果를 노리는 經濟政策과는 달리, 이들 諸 政策의 結果 나타나는 經濟的 諸 矛盾을 除去하기 위하여 그 矛盾의 根底를 이루는 構造를 問題로 하며, 경우에 따라서는 均衡있는 構造發展을 위한 變革을 目的으로 하는 것이다¹⁾.

이와 같이 地域開發政策은 經濟의 自律的 調整作用과 部門別 經濟政策으로서의 經濟社會의 進歩와 安定을 이룩할 수 없다는 認識이 前提가 된 것이지만, 이에 더하여 地域間, 産業間, 企業間, 階層間의 格差와 같은 矛盾을 解決하고자 하는 現代의 意識에서 出發하게 된 것이다. 그래서 단순히 經濟만이 아니라 社會·文化·生活의 全般에 걸친 綜合的·均衡的 發展을 이루

* 본 논문은 1994년 11월 5일 濟州商工會議所와 大統領諮問21世紀委員會가 공동주최한 학술세미나에서 주제발표한 논문임.

** 濟州大學校 行政學科 教授

1) 池田善長, 「地域開發政策」, 東京: 鹿島出版會, 1971, p. 6.

고자 하는데 地域開發의 目的을 두고, 이것이 國民經濟의 올바른 發展으로 連結되는 것이라고 본다.

先進國中에서 美國의 TVA나 英國의 New Town 등, 個別地域의 開發計劃은 推進되었으나, 우리나라의 國土綜合開發計劃과 같이 全國的인 規模의 開發을 劃一的으로 推進한 나라는 日本이 그 代表的인 例가 될 것이다. 日本은 全國總合開發計劃에 의하여 中央이 定한 開發地域의 基準에 따른 開發地域의 指定, 公共投資에 의한 整備, 租稅政策과 補助金에 의한 開發事業의 推進, 등의 結果, 高度成長을 이룩한 反面에, 開發地域과 脫落 地域의 極甚한 格差, 中央政府과 大企業이 開發主體가 된 大都市型 施設로 인한 自然環境의 破壞와 過疏·過密 狀態의 增加로, 國民經濟的 次元에서는 失敗한 것으로 評價되고 있다.²⁾

우리나라에서는 國土의 綜合的이고 體系的인 開發을 目的으로 國土綜合開發計劃이 樹立되었고, 國土의 效率的 利用과 管理를 위하여 國土利用管理法이 制定되었다. 여기에 立脚하여 推進한 地域開發은 中央에 의한 據點開發方式으로 經濟開發에만 置重하였기 때문에 外形上 日本에서 일어난 問題點이 그대로 나타났을 뿐만 아니라 國民의 意識構造面에서도 地域的 利己主義와 物質萬能主義를 뿌리깊게 심어줌으로서 社會經濟的 構造의 矛盾을 남겨하는 結果가 되었다. 이러한 構造的 矛盾을 是正하는 地域開發을 摸索하는 것이 本稿의 目的이다.

Ⅱ. 地域開發의 史的 概觀과 그 功過

1. 地域開發의 史的 概觀

地域開發의 패턴은 國民經濟 패턴의 變化에 따라 變化하여 왔다. 그 形態를 보면, 1930年代의 不況에 대한 對策으로서의 地域開發 政策의 登場, 1950年代 後半부터 1960年代에 걸친 輕工業政策, 1960年代 後半부터 1970年代 前半에 걸친 重化學工業化 政策, 1970年代 後半부터 1980年代에 걸친 micro-electronics (ME) 技術 中心의 技術革新에 의한 하이테크化·情報化·서비스化에 따른 產業構造의 變化와 global한 經濟化가 進展되었다³⁾.

이때의 支配的인 發展理論은 均衡的 發展論이 아니라 不均衡的 發展論이었음은 말할 것도

2) 日本은 先導的產業(leading industry)을 中心으로 特定總合開發地域은 甞建設로 電力을 開發하고, 1962년부터 第1次全國總合開發計劃(1全總이라 略함. 重化學콤비나드中心), 2全總(巨大콤비나드中心), 3全總(하이테크 產業), 4全總(리조트 產業)의 段階를 거치면서, 全國的인 開發을 推進했다. 宮本憲一, 「全國總合開發計劃30年을 檢討する」(日本地方自治學會編, 「地域開發と地方自治」, 東京: 敬文堂, 1993), pp.ii-iii. 參照.

3) 中村剛治郎, 「地球環境時代の地域發展と地方自治」(日本地方自治學會編, *op. cit.*), pp.103-104.

없으며⁴⁾, 이와 같은 技術革新에 따른 變化過程에서 變함 없이 一貫性있게 推進된 것은 強力한 中央集權主義體制에 의하여 大企業 中心으로 經濟開發에만 力點을 둔 劃一的인 據點開發方式 이었다. 우리나라의 경우 이러한 地域開發의 歷史的 過程은 그 패턴이 全國적으로 類似할 것이므로 濟州道 地域開發의 事例를 中心으로 하여 概略적으로 살펴보기로 한다.

濟州道 地域開發의 경우 軍事政變에 成功한 國家再建最高會議 朴正熙議長이 來道하여 觀光, 水産, 畜産의 振興에 總力을 쏟겠다는 約束을 하고, 住民들의 豫想을 超越하는 強力한 政策을 推進하여, '60~'70年代에 걸쳐서 道路·上水道·電氣·通信 등의 改革, 港灣과 空港의 擴張 등 産業의 基盤施設을 確立하고, 畜産과 水産分野에는 그리 큰 成果를 올리지 못하였으나, 柑橘生産의 獎勵, 觀光의 振興 등에 劃期的인 成果를 올려, 道民의 所得水準을 全國의 上位水準에 올려놓았다⁵⁾. 道民들 大部分이 이를 歡迎하여 與黨인 共和黨 公薦者를 國會議員으로 壓倒적으로 當選시켰으며, 維新政權下에서도 統一主體代議員으로 立候補하려는 志望者가 너무 많아 關係當局이 이를 調整하기가 困難할 程度였다. 1979年度의 道民의 意識調查의 結果는 地域開發에 贊成하는 住民이 79%나 되었으며, 觀光開發에 贊成하는 住民이 75%나 되었다⁶⁾.

그러나 '70年代부터의 觀光을 中心으로 한 濟州道 地域開發은 그 自體內에 問題點이 內包되어 있었던 것이다. 1973년에 樹立된 「濟州道觀光綜合開發計劃」(1973~1982)에서 濟州道の 産業을 觀光産業 先導型(leading industry type)으로 育成 發展시킨다는 戰略下에, 觀光 基盤施設을 造成하고, 據點開發方式에 의하여 觀光團地 및 集約的 觀光圈의 集中的 開發이 推進되었다. 이어 「第1次濟州道綜合開發計劃」(1985~1991)에서는 地域開發計劃으로서의 觀光開發計劃을 樹立했는데, 그 核心的 內容은 3개 觀光團地, 27개 觀光地區의 開發을 中心으로 하는 것이었으며, 이는 據點開發方式에 의한 國際水準의 觀光地 開發을 目標로 하는 것이었다. 여기에서 期待되는 效果로서는 據點開發이 周邊地域의 開發로 連繫 擴散되어 地域間 均衡있는 開發이 이루어 지는 것과 觀光開發에 의한 3次産業의 開發이 1次産業의 發展에 連繫되는 것이었다⁷⁾.

- 4) 均衡的 發展論과 不均衡的 發展論에 관해서는 俞焄, 「行政學原論」, 서울:法文社, 1984, pp.100-101. 參照. 行政이 積極的·能動的으로 「이니셔티브」를 취하여 다른 分野의 發展에 이바지할 수 있다는 主張에 대해서는 Warren F. Ilchman, "Rising Expectation and the Revolution in Development Administration," *Public Administration Review*, December 1965, p.318. 參照. 우리나라가 '60年代에 들어서 國民形成과 經濟發展을 第一의 目標로 내세웠는데 대해서는 朴東緒編, 「發展行政論」, 서울:法文社, 1974, p.25. 參照
- 5) 趙文富, 「濟州島의 住民運動とその意味」(都留重人·鈴木武夫·清水誠編「環境と公害」, 東京:岩波書店, 1993), p.55.
- 6) 趙文富外, 「濟州道民의 意識構造調査研究」(報告書), 濟州道, 1979, pp.90-106.
- 7) 趙文富, *op. cit.* p.56.

第1次濟州道綜合開發計劃 期間이 完了되기 1年前 政府에서는 「濟州道開發特別法」을 制定하고 이에따라 第2次濟州道綜合開發計劃을 樹立 推進할 것으로 하였다. 그러나 이 「特別法」의 制定過程에서 道民들의 意見은 贊反 兩論으로 나뉘어지고 中央의 政治的 爭點으로 飛火되었으며, 開發의 目標達成이라는 方法上的 現實的 問題點은 疏忽히 한채 妥協의 産物이라는 性格이 濃厚한 草案을 議員立法의 形式으로 國會에 上程 通過되어 1991年 12月 31日 法律第4485號로 公布되었다. 이어 1992年 11月 6日 同 施行令이 大統領令 第13755號로 公布되고, 1993年 7月 5日 同 施行條例가 濟州道條例 第1843號로 公布되었으며, 1994年 6月 2日 濟州大學校 教授에 의한 學術用役團이 作成한 第2次濟州道綜合開發計劃(1994~2001)이 確定 公告되었다. 이에 따라 各 市·郡別로 施行計劃이 論難을 일으킨 後⁸⁾, 濟州道開發特別法이 改正되었다(法律第4923호).

2. 우리나라 地域開發의 功過

地域開發의 功過를 살펴봄에 있어서는 住民의 福祉向上을 위한 國家社會의 發展을 目標로 하여 時系列的 觀點, 主體的 觀點, 內容的 觀點, 效果的 觀點에 立脚하여 分析的 考察을 하는 것이 必要할 것이다. 國家社會가 外形的으로 發展하였다 하더라도 住民의 福祉가 向上되지 못하면 構造的 脆弱性을 免치 못할 것이기 때문이다. 우리나라에서 요즘은 여러가지로 問題가 惹起되고 있는 것은 社會經濟의 構造的 矛盾에 起因하는 것으로 볼 수 있기 때문에 이를 是正하기 위한 方向設定이 必要한 것이라고 본다.

첫째로 時系列的 觀點에서 볼때 經濟開發로서의 地域開發은 成功的이라고 할 수 있다. 經濟的으로 資本과 技術의 蓄積이 없었고, 政治的으로 南北의 對決이라는 惡條件下에서 이룩한 短期間內的 成果는 人類史에 記錄될만 한 것이었으며, 오히려 外國 學界의 研究對象으로 浮刻되었다⁹⁾. 오늘날 國民所得의 側面에서 보면 1962年の 87\$에서 1993年の 7,466\$¹⁰⁾로 약 86배나 增加하였고, 産業構造面에서도 '60年代의 農業中心의 産業構造에서 '80年代의 重化學工業 中心의 産業構造로 變貌하였으며, 尖端産業과 리조트 中心의 3次産業으로 移行하고 있다.

濟州道 地域經濟의 경우 '60年代 基準, '90年代 現在, 道民總生産은 100억원에서 13,942억원으로 約 14배에 달했고, 1人當 道民所得은 30.6千원에서 2,697千원으로 約 88배에 이르렀으나,

- 8) 濟州新聞, 1994. 8. 31~9. 4, 9. 9~13. 同 社說, 1994. 9. 17, 19, 10. 5~7. 12., 濟民日報, 1994. 9. 1~7., 同社說, 1994. 10. 20. 등 參照.
- 9) 日本의 學者로서 韓國의 經濟發展에 관한 研究의 代表的 著述로는 渡邊利夫, 「現代韓國經濟分析」, 東京: 勁草書房, 1983. 이 있고, 美國 學者로는 Chalmers Johnson, "Political Institutes and Economic Performance: The Government Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," Frederick C. Deyo(ed.), *The Political Economy of The New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell Univ. 1987. 등이 있다.
- 10) 동아일보사, 동아년감, 1995. p. 499.

'90年代의 1人當 所得이 全國 1人當 國民所得 3,336千원의 80.8%에 不過하다¹¹⁾. 産業別 總生産의 年平均成長率은 다음 표와 같다.

〈표 1-1〉 産業別 總生産의 年平均成長率

單位 : %, 基準 : '65, '85

區 分	'61 ~ '69	'71 ~ '80	'81 ~ '89	'71 ~ '89
總 生 産 額	11.2	9.9	9.2	9.6
1 次 産 業	17.5	7.1	9.0	8.6
2 次 産 業	14.9	17.9	4.0	13.7
3 次 産 業	16.0	13.6	9.7	11.7

資料 : 濟州道, 濟州道誌 第2卷, 濟州道, 1993, p.623, 〈표 2-3〉

둘째로, 主體的 側面에서 살펴보기로 한다. 主體的 觀點에서 볼때 거기에는 功過가 있을 수 있다. 主體面에서 中央政府와 大企業이 地域開發의 主體가 되었기 때문에 強力히 推進할 수 있었고 大規模 投資가 可能했으며, 이를 經營 管理할 수 있는 能力이 動員可能했던 것이다. 이러한 急成長이 그 功績이라고 할 수 있다. 아마도 住民이 主體가 되었다면 住民間에 意見의 合致가 容易하지 않았을 것이며, 資本의 動員이나 經營管理能力面에서 限界에 부닥쳤을 것이다. 反面에 地域住民이 疏外되고 地域社會의 靚은 엘리트들은 中央의 官僚나 大企業으로 進出하려고 하여 地域社會에 되돌아오지 않게 되었다. 政治家가 될려고 해도 中央의 權力的인 背景이 없으면 안되었다.

大企業은 中央의 權力과 癒着하여야만 했으며, 癒着함으로써 開發豫定地域에 관한 情報를 미리 알수 있었고, 資金動員이 보다 容易해져서 그 地域의 多量의 土地를 可能한 限 低廉한 價格으로 確保할 수 있었다. 買入한 大企業은 그 時價보다도 더 높은 價格으로 銀行에 擔保하여 融資를 받고 다시 不動産을 購入하게 되었다. 이렇게 購入한 不動産의 價格은 開發地域이 되면서 購入價格의 몇 십배나 暴騰하니 不動産 買入으로 인한 利益이 企業에 의한 利潤보다도 훨씬 높게 되므로 企業은 競爭의으로 不動産 投機業者로 轉落하게 되었다. 여기에서 얻은 利益은 政治獻金으로 바쳐지고 政治資金化하여 大選이나 總選에 投入됨으로서 與黨에게 유리하게 作用하도록 했다.

反面 地域住民은 時價보다도 비싸게 땅을 팔아 좋아 하던 것도 瞬間, 이미 賣渡한 地價가 數年사이에 몇 十倍로 上昇하니 억울한 생각이 들지만 이를 되돌려 購入할 수도 없는 形便이 되었다. 뿐만 아니라 絶對農地나 그린벨트에 묶인 땅은 그 價格이 凍結된 結果, 開發地域의 地價가 暴騰하는데 比하여 如前히 '60年代의 地價로 踏步狀態에 머물게 됨으로서 産業間·地域間 格差가 極甚하게 됨에 따라 相對的 貧困感이 忍耐의 限界를 넘게 되어 農民인 原住民과 觀光業을 經營하는 外來人間에는 異質感이 생기게 되어 感情的인 反撥을 할 수 밖에 없었다.¹²⁾

11) 濟州道, 「濟州道誌 第2卷」, 濟州道, 1993, pp.620-622. 〈표 2-1〉, 〈표 2-4〉, 參照.

12) 趙文富, *op. cit.*, p.56.

셋째로 地域開發의 內容面을 살펴보기로 한다. 참다운 意味에서의 地域開發은 經濟開發만이 아니라 社會開發과 文化開發이 並行되어야 하고¹³⁾, 社會經濟的 構造의 矛盾이 是正되는 것이라야 한다. 落後地域開發의 初期段階에서는 不均衡의 發展論이 不可避하고, 經濟開發에 置重할 수 밖에 없다고 하더라도, 經濟開發로 인한 副作用을 最小化하고 經濟와 社會·文化間의 葛藤을 克服하여 社會·文化的 力量이 經濟成長을 뒷받침할 수 있도록 하여 社會經濟的 構造의 矛盾을 是正, 健全화하려면 어느 段階에서는 社會開發과 文化開發을 동시에 推進하여야 한다. 그러기 위해서는 經濟開發을 爲主로 하는 初期 段階의 地域開發에 있어서도 社會開發과 文化開發을 推進할 것을 豫想하고 計劃·推進하여야 한다. 따라서 地域開發 計劃에는 經濟開發의 社會開發과 文化開發에의 連繫性이 當然히 包含되어 있어야 한다. 그래서 地域開發에는 自然環境의 保全만이 아니라 社會環境의 健全화와 生産的 活性化를 위한 內容 및 젊은 後進들에게 未來志向의 公益的 價値觀과 經營能力을 包含한 社會管理能力을 育成할 수 있는 內容이 包含되어야 한다.

그런데 지금까지의 地域開發計劃에서는 民主市民의 育成, 自律性和 責任性과 같은 住民意識의 育成, 社會의 安定을 위한 自律的 防犯活動, 國內外的 經濟的·社會的 變動에 관한 情報의 交流, 生産·流通·消費의 合理化를 위한 住民의 意識向上, 利益集團의 育성과 政黨의 民主化, 企業倫理와 職業倫理의 育成, 技術과 經營能力의 向上, 등의 計劃이 缺如되어 있다고 해도 過言이 아닐 것이다. 또한 經濟開發에 있어서도 地域社會에 經濟的 再投資가 이루어지도록 하고, 外形의 物量的 成長만이 아니라 經濟精神을 高揚시키는 側面이 並行되어야 하는데, 이러한 點이 考慮되지 않았던 것도 否認할 수 없을 것이다.

넷째, 效果的 側面에서 볼때 大企業의 成長, 物量的 經濟的 成長, 重化學工業과 尖端産業의 成長, 輸出의 振興과 이에 關聯한 大企業의 海外 進出, 등 外形의 側面에서의 經濟成長이 刮目할만 한 것이었음은 否認할 수 없을 것이다. 이러한 外形의 物量的 經濟成長에 比하여 內面的인 社會經濟的 構造面에서는 中央-地方間의 地域間 格差, 階層間·所得間 格差, 産業間 格差, 開發地域과 制限地域 地價의 格差, 등 經濟構造面에서 懸隔한 格차가 생겼다. 이와 더불어 內面的인 意識構造面에서 政經總着 現狀, 物質萬能主義와 形式主義, 法秩序의 輕視와 不信風潮, 個人的·集團的 利己主義에 의한 公益性的 排除, 등 後進性的 特質이라고 할 수 있는 *ma-ism, now-ism*으로¹⁴⁾ 轉落하는 現象을 如實히 들어내게 되었다. 또한 地域社會에 대한 關係에 있어서도 中央이나 外來 企業이 얻은 經濟的 利益이 社會開發이나 文化開發에 投資되는 일이 없었음은 물론 地域社會에 經濟的으로 再投資되는 일도 드물어서 地域社會에서는 自然環境과 社會環境을 破壞하게 되었다.

13) 田中二郎·俵 靜夫·原 龍之助編, 「地域開發論」, 東京: 評論社, 1970, p. 6.

14) Robert A. Aleshire, "Power to the people: An Assesment of the Community Action and Model Cities Experience," in *PAR*, Vol. XXXII, Special issue (Sep. 1972), p. 436. 自生力이 喪失된 底邊層 住民들에게는 權力이나 權利를 주어도 行使할 줄 모르고 物質을 주어도 浪費할 줄만 알지 生産的인 投資를 할 줄을 모른다는 것이 後進性的 特質이라고 한다. 趙文富, 「韓國民主主義의 課題」(濟州大學校 行政大學院 「濟州地域開發과 政策課題-濟州論叢第1輯」, 1993.), pp. 59-60.

그 결과 企業은 經營을 통한 利潤보다 利益이 높은 不動産의 投機에 關心이 높게 되었고, 勤勞者나 地域社會의 住民은 正當性이 缺如된 企業의 利益追求 現狀에 反撥하여 反抗을 위한 反抗의 感情이 쌓이게 되고 이를 行動으로 表出하는 現象이 頻發하게 되었다. 이 以前에 政府에서는 迅速히 大企業의 公共倫理 確立을 위한 政策과 더불어, 不均衡的 發展論에서 均衡的 發展論으로 地域開發政策을 變更시켜, 京鄕各地의 中小企業의 育成政策, 勤勞者를 위한 福祉政策, 地域社會의 住民을 위한 社會開發 및 文化開發 政策으로 轉換했어야 했다. 또한 誘導發展(induced development)의 段階에서 自律發展(autonomous development)의 段階로 移行하는 政策을 펴서 企業에 있어서는 企業論理와 職業倫理를 確立하도록 하고, 勤勞者나 地域社會의 住民은 反抗의 段階에서 自律의 段階로, 自律의 段階에서 責任性이 隋伴되는 主體的 段階로 成長해 나가도록 하고, 企業·勤勞者·住民은 이에 呼應 自律적으로 成長하도록 하는 努力이 있어야 했다. 이러한 政府의 發展的 政策 轉換과 企業과 勤勞者의 倫理 및 住民의 自律的 責任性은 '80年代부터 推進되기 始作했어야 하는데, 正統性이 薄弱한 政府는 正統性的인 是非에서 이를 防禦하기에 汲汲했고, 이를 補佐하는 知識層 엘리트는 知的 水準의 限界 내지는 消極的·傍觀的 位置에서 受動化했었으며, 勤勞者나 地域社會의 住民은 成長의 段階에 관한 知識이 貧弱해서 感情의 次元을 벗어나지 못하게 되었다. 그 以後 이러한 段階的 發展論의 視覺에서 보는 限 文民政府에 이르러서도 하나도 變換한 것이 없다.

濟州道 地域社會에서는 1980年代에 들어서면서 地域開發에 대한 住民들의 認識이 달라지기 始作하였다. 그 霧圍氣가 政治的 側面에서 나타나기 시작하여 總選에서 與黨候補에 대한 絶對的 支持가 與黨候補에 대한 反感으로 作用, 無所屬 當選의 結果를 낳게 했다. 1989年度의 意識調査 結果는 觀光開發에 대한 支持가 逆轉되어 75%의 否定的 見解를 나타내게 되었다.¹⁵⁾ 여기에서 住民의 感情的인 意識은 '70年代의 開發主體인 中央政府와 大企業에 대한 信賴 내지는 依存意識에서 '80年代의 反抗意識으로 바뀌어져 가고 있었음을 알 수가 있다. 그러나 住民 스스로가 主體가 되어 地域開發을 하고자 하는 意識은 形成되지 못하였고, 설사 그 意識이 形成된다 하더라도 어떻게 零細한 住民의 資本을 結集하여 地域開發에 投資를 하며, 投資한 事業을 어떻게 成功的으로 經營 管理할 것이냐가 問題이며, 이러한 點을 信賴할 수 없기 때문에 가지고 있는 資本도 投資하려고 하지 않게 되는 것이다. 이러한 力量을 住民의 自生力이라고 한다면 住民의 自生力이 成長되지 못한 것이 問題이며, 여기에 한 原因을 提供한 것이 地域開發의 主體가 되었었던 中央政府와 大企業이며, 거기에 重大한 責任이 있음을 否認할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 中央政府와 大企業은 開發의 利益을 獨占하여 地域經濟에 再投資하려 하거나 地域社會의 中小企業을 育成하려 하지 않았으며, 그 利益을 地域社會의 福祉를 위해서나 人才養成을 통한 經營能力 育成에 投資하려고 하지도 않았기 때문이다.

中央에 의한 地域開發 情報의 獨占, 正經癒着 내지는 私利私慾에 의하여 物神化한 一部官僚

15) 梁永哲, 「內生的 開發에 관한 研究」(博士學位論文), 1990, p. 79.

의 情報 賣渡 現狀과 같은 狀態에서 이에 의한 特定企業의 開發利益 獨占에 대하여 根本的인 對策이 講究되지 못하였다.¹⁶⁾ 그래서 濟州道地域(다른 地域도 類似하겠지만)에는 開發地域과 保存地域(絶對農地地域과 그린벨트 地域)의 地價의 格差, 産業間(觀光등 3次産業과 農水産등 1次産業) 格差, 企業間(大企業과 中小企業) 格差, 情報와 技術에 따른 事業主體間(中央과 外來人에 의한 3次産業과 原住民에 의한 1次産業), 所得間(附加價値가 높은 3次産業에 의한 高所得과 附加價値가 낮은 1次産業에 의한 低所得) 格差, 經營能力이나 情實에 따른 雇用上 地位의 格差등, 住民의 눈에 보이고 體感할 수 있는 現狀에 대하여 住民에게 合理的인 對處方案을 期待하기는 無理이고 여기에서 住民이 感情的으로 反抗하는 것은 自然的인 現象이라고 할 수 있다. 그래서 濟州道社會에서는 「第2次 濟州道綜合開發計劃」의 樹立을 위한 前提가 되도록 하는 「濟州道開發特別法」의 制定을 둘러싸고 1990년부터 1992년에 이르는 동안 全道民과 國內外的 僑胞들에게까지 擴散되는 住民運動이 展開되었다.¹⁷⁾ 지금도 그 後遺症이 다 가신 것은 아니며, 「特別法」이 改正過程에서 그 影響이 다소간 미쳤다. 「第2次濟州道綜合開發計劃」에서는 環境分野, 社會福祉分野, 教育分野, 住民參與分野가 들어있기는 하나¹⁸⁾, 國際化에 대한 對應戰略이나 住民의 意識改革과 社會的 基盤確立을 위하여 必要的인 community(近隣共同社會)에 관한 事項은 漏落되어 있다.¹⁹⁾

이제 國家的인 次元에서나 地方的인 次元에서 지금까지의 地域開發로 인한 功過에서 일그러진 現狀을 바로잡는 實踐的인 方案은 中央과 地方間의 協力에 의한 地方自治의 成功的 發展이며, 地方自治를 통한 住民의 意識改革이라고 할 수 있다. 즉 中央에 의한 對地方觀이 從來의 形式的인 權威主義的 統制나 指導·監督에서 情報와 技術 및 豫算을 支援하는 協力關係라는 觀點으로 轉換되어야 하고²⁰⁾, 住民은 感情的인 反抗意識에서 正當한 權利에 의한 抵抗意識으로, 自律性과 責任性에 의한 主體意識으로, 開放性과 信賴性을 土臺로 한 社會公益性으로 成長 發展되도록 努力하여야 할 것이다. 이를 위한 方法이 地方自治라고 할 것이다.

16) 1980年代 初의 이정식(當時平統事務總長?)의 濟州道 地域開發豫定地의 土地買入事件은 情報의 獨占·漏泄과 政經癒着·官經癒着事件의 한 例인데, 이 事件은 本人에 대한 處罰로 끝나고, 政治·社會的 對策은 講究되지 않았다.

17) 이 住民運動의 展開過程과 그 實態에 관해서는 趙文富, *op. cit.*, pp. 57-61. 參照.

18) 濟州道, 濟州道綜合開發計劃(要約), 1994. 參照

19) community는 先進國家의 중요한 實踐課題로 登場한지 오래고, 이의 推進에 政策의 力點이 두어지고 있는데, 美國에서는 1940年代부터 關心을 두어 '60年代부터 積極的으로 推進하였고, 日本에서는 1969년에 政府의 國民生活審議會에서 「community-生活現場에 있어서의 人間性的 回復-」를 規定, 市民으로서의 自主性·責任性, 社會人으로서의 地域性·開放性·信賴性·公益性을 育成할 것으로 하였고, 1976년에 神戶市에서는 「新·神戶市總合基本計劃」에서 이를 實踐할 것으로 하는 것 등이 그 例이다.

20) 中央과 地方的 協力關係에 대해서는 鹽野 廣, 「國と地方公共團體」, 東京:有斐閣, 1990, pp. 59-71.

Ⅲ. 地方化時代의 바람직한 地域開發 戰略

1. 地方化 時代와 地域開發

(1) 地方化 時代와 意義

우리나라에서 地方化 時代라고 불리워진 것은 그 根據가 薄弱하고 그 內容도 確實치 않다. 따라서 우리나라에서 獨創的으로 形成된 것인지 日本으로부터 傳來된 것인지에 대해서도 分明치 않다. 地方化 時代가 公認을 받으려면 그 根據와 內容上 輪廓이 分明해야 한다. 日本에서는 1978年 7月, 橫 市에서 開催된 심포지움의 主題 「地方의 時代」에서 論議, 提唱된 以來 公認되게 되었다.²¹⁾ 日本에서는 1973년에 第1次 石油危機를 맞게 되는데, 이때부터 社會 經濟的 環境에 對應할 수 있는 政治行政體制의 整備를 劃策하게 되고, 地域開發이나 大規模事業을 抑制하여 地方自治의 形態나 地域社會 自體의 存在意義를 바로잡아 中央主導體制에서 地方主導體制로 그 方向을 크게 轉換하려 하였다. 行政體制가 中央中心에서 地域中心으로 옮겨져 가게 되고 住民自治, 住民參與의 風潮가 顯著해지면서 國家와 地方自治團體의 關係나 地方行政에 관한 機能分擔에도 變化가 나타났다.²²⁾ 이와 같이 日本에서는 時代的 狀況이 地方自治의 初期段階와는 크게 變하였고 住民의 意識이나 價値觀도 變하여 地方自治 그 自體를 再照明, 再評價하게 되어서 모든 것을 「地方」을 起點으로 해서 發想하고 出發하자는 氣運이 높아지게 되었다. 이러한 國家社會의 風潮를 「地方의 時代」라고 했고, 이러한 「地方의 時代」라는 觀念이 自然스럽고 폭넓게 社會에 收容되게 된 것이다.²³⁾ 따라서 日本의 地方化 時代는 이러한 時代的 背景下에서 提唱된 것이라는 데에서 많은 共感을 얻게된 것이며, 우리나라의 경우와는 그 社會的 實質的 基盤이 다른 것이다.

이러한 「地方의 時代」의 理念은 참다운 意味의 地方分權의 實現이며, 地方의 個性·地域特性·多樣性を 尊重하면서 快適한 自然環境과 社會環境을 形成하여 住民의 自律성과 責任性·社會的 信賴성과 開放性 및 公益性을 昂揚시키자는 것이다. 그래서 1976년의 第3次全國總合開發計劃에 있어서의 定住構想이나 田園都市構想, 同年의 第16次 地方制度調查會의 「住民의 自治意識向上에 寄與하기 위한 方策에 관한 答申」, 등이 이러한 理念에 立脚한 地域政策이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 이에 比해서 우리의 地方化 時代의 具體的 理念은 地方議會가 構成되고 地方自治團體의 長을 選舉하는데 그치는 것인지 모르겠다. 換言하면 地方化 時代라고 하면 中央과 地方間의 政治行政體制나 地域政策, 또는 住民의 自治意識에 관한 方向이 設定되어야 하는데

21) 藤沼昭壽, 「地域政策論」, 東京:學陽書房, 1986, p.149.

22) 久世公堯, 「地方自治制度」, 東京:學陽書房, 1988, p.40.

23) *Ibid.*, p.41.

24) *Ibid.*, pp.41~42..

그러한 對策이 전혀 없이 政治的 口號(political lips' service)에만 그치고 있다.

日本의 경우 1970年代의 前半期에 地方에 대한 國家의 劃期的인 政策轉換을 했는데, 우선 그 內容을 살펴보기로 한다.²⁵⁾ 첫째로 地域行政에 대한 國家의 基本的 姿勢를 轉換시켰는데, 地域開發行政등은 그 計劃이나 實施에 있어서 地域主導型이 되도록 했으며, 地域行政의 綜合性을 위하여 地方自治團體에서 連絡調整할 수 있도록 했고, 둘째로 國家와 地方自治團體間의 事務配分인데, 住民의 健康·安全·利害등에 直接 關聯하는 行政需要나 都市·農村에 關聯되는 地域計劃, 國土利用計劃등에 있어서 地方自治團體를 中心으로 하고 國家의 關與를 될 수 있는 限 排除시키려고 했다. 셋째로 地域行政의 內容을 變化시키려 했는데, 地域福祉, 地域醫療, 生涯教育, 地域文化등을 重視하여 地域行政은 住民의 需要에 따라 行해지는 것이 바람직하다는 見地에서 集權과 劃一化의 排除, 地方分權의 理念 및 地域 特性의 尊重을 理念으로 하는 制度改革을 推進했다. 또한 住民의 自治意識 向上을 위한 第16次 地方制度調查會의 答申에서는 制度的인 改革을 위한 提案을 하고 있는데, 그 內容을 보면, 地方自治日의 設定, 地方自治에 관한 教育의 實施, 住民投票制度의 擴張, 直接請求制度의 改善, 커뮤니티(community) 對策의 推進, 地方自治의 行財政 基盤의 強化, 議會運營制度의 改善, 選舉制度의 充實, 등으로 되어 있다.²⁶⁾ 이러한 日本의 地方分權化와 住民의 自治意識 向上을 위한 地方自治에 관한 教育의 實施, 住民投票制度의 擴張, community對策의 推進과 같은 것은 우리에게 示唆하는 바가 많은 것이다.

(2) 地方自治와 地域開發

地方自治란 多様な 概念이며, 學者의 觀點에 따라 多少의 差異는 있으나, 住民自治와 團體自治의 概念 區別이 稀薄해지고 있어서 다음과 같이 그 概念을 規定할 수 있을 것이다. 즉 地方自治란 「一定한 地域에 居住하는 住民이 地方自治團體를 構成하여 그 地域內의 共同問題를 自己負擔과 自己責任下에 自律的으로 處理하는 것」을 말한다. 地方自治는 國家와 地方自治團體와의 關係, 地方自治團體와 住民과의 關係에서 論議되는데, 그 어느 한편에 重點을 두기보다는 兩面을 同時에 다루어야 하며, 法制的 觀點이나 敘述의 觀點(sein의 觀點)만이 아니라 動態的 發展的 觀點(sollen의 觀點)을 함께 重視하여야 할 것이다.

世界第2次大戰前까지만 해도 大陸系 國家에서는 團體自治의 性格을 濃厚히 하여 英美系 國家의 住民自治와 區別하는 傾向이 있었고, 이를 合理化하는 理論이 있었으나, 2次大戰後 英美의 中央集權化 傾向, 獨·佛의 地方分權化 傾向은 兩者의 區別 意味를 弱화시키게 되었

25) *Ibid.*, pp. 40~41.

26) *Ibid.*, p. 42.

다. 이는 過度한 中央集權化 傾向이나 過度한 地方分權化 傾向을 辯證法的으로 是正 調和시키는 것이 바람직하다는 當爲性(sollen)이 作用하는 것이라고 할 수 있다. 戰後 英國의 中央政府에 의한 社會福祉政策의 追求, 美國聯邦政府에 의한 都市改造事業(Urban Renewal Program), 커뮤니티活動事業(Community Action Program) 등의 推進²⁷⁾, 佛蘭西의 自主管理 社會主義, 統一獨逸以後의 베르린市에 의한 東베르린 市民의 意識改革 事業등을 그 例로 들 수 있을 것이다.

그것은 國家權力과 住民의 自治權의 調和 問題라고 할 수 있다. 즉 國家의 政治行政權力이 지나치게 肥大하면 住民의 自治權이 萎縮되어 舊소련이나 東歐에서 처럼 自律的 社會管理의 體制가 崩壞되기 쉽고, 住民의 自治權이 지나치게 肥大하게 되면 英美에서처럼 國家의 行財政 能力에 負擔을 주어 國家權力에 의한 調整能力이 弱화되기 때문에 兩者를 調和시킬 必要가 있다는 當爲性이 作用하는 것이라고 할 수 있다. 가장 理想的인 形態는 住民의 自律的인 意識과 能力에 의하여 地域社會를 管理하고 이렇게 管理한 社會的 力量이 國家的 力量으로 連繫되는 것이라고 할 수 있다. 住民에게 自律的인 自治意識과 自治能力을 向上시키기 위해서는 制度的으로 自治權이 附與되어야 할뿐만 아니라 地方自治에 관한 教育과 現場訓練을 시켜야 한다.

住民들이 가장 願하는 것이 地域社會의 發展이다.²⁸⁾ 우리나라의 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 지금까지의 中央集權主義體制와 이에 의한 地域開發에 여러가지 問題가 있었다. 이를 要約하면 急速한 經濟成長에 따른 社會經濟的 構造的 矛盾과 地域住民의 相對的인 社會經濟的 貧困, 自律性과 責任性의 缺如로 인한 自生能力의 沮害라고 할 수 있다. 우리나라에서 이 두가지 問題를 解決한다는 것은 相當히 어려운 課題라고도 할 수 있다. 그러나 그것은 強力한 中央集權主義體制의 產物이라고 할 수 있기 때문에 그 原因을 여기에서 찾고, 이 두가지 問題는 相互 聯關되는 脛齒的 關係에 있다고 볼 수 있으므로 住民의 自律性과 責任性의 高揚이 두가지 課題를 解決할 수 있는 열쇠가 된다고 할 수 있다. 住民의 自律性과 責任性은 未來의 創造性을 낳을 것이기 때문이다.

住民의 自律性과 責任性의 高揚은 地方自治를 통해서 이룩된다고 볼 수 있기 때문에 地方自治를 통한 地域開發을 推進하도록 하는 것이다. 그러나 問題가 되는 것은 地方自治와 地域開發에 관한 住民의 能力인 것이다. 地域開發은 두가지의 目的意識, 즉 地域의 自主的인 課題가 되고 地域이 要求하는 固有의 開發意識과 國民經濟的 次元에서의 이에 대한 參加와 協力이

27) 이 事業에 관한 肯定的 評價는 Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding*, Free Press, 1969, p.129, 參照.

28) 1994年 7月의 住民意識 調査에 나타난 바에 의하면, 地方自治가 必要한 理由로 地方議員은 地域社會와 國家發展을 위하여 必要하다는 對答이 56.5%, 地域社會의 發展을 위하여 必要하다는 對答이 40.3%였으며, 住民인 경우는 各各 44.1%와 40.0%였으며, 住民個個人의 利益을 위하여 必要하다는 對答은 議員이 0%, 住民은 5.9%에 不過했다.

되도록 하는 開發意識인 것이다.²⁹⁾ 그래서 地域開發에는 資源的 要素와 人間的 要素가 있는데, 人間的 要素가 보다 重要視되고 있다.³⁰⁾ 따라서 人間的 要素에 必要한 것은 意識으로서의 自律性과 責任性이며, 地域開發計劃을 세우고 推進해 나가는데 必要한 專門的인 知識인 것이다. 地方自治와 地域開發의 能力은 觀念的인 知識만이 아니라 經驗的인 知識을 要하는 것이며, 經驗이 不足한 住民으로서는 그 能力이 不足할 것은 當然하다 하겠다. 여기에 經驗의 蓄積을 위한 制度와 意識이 必要하게 되는 것이며, 實踐的인 意志가 必要하게 되는 것이다.

地方自治에 의한 地域開發의 必要性에 관한 認識과 實踐的 意志는 地方 住民에게만 必要한 것이 아니라 中央과 地方의 兩者에게 必要한 것이며, 이를 위한 役割分擔이 必要하게 되고, 그 役割遂行에 따른 責任이 隋伴되어야 할 것이다. 地方自治를 통하여 高揚되어야 할 住民의 自律性과 責任性을 위하여 中央은 地方自治에 관한 教育計劃을 樹立하여야 하고, 推進을 위한 制度와 이에 隋伴되는 豫算을 策定하여야 하며, 住民과 地方政府는 이의 實施에 當하여야 할 것이다. 住民이 地方自治를 통하여 達成하고자 하는 目的은 地域社會의 發展이고, 地域社會의 發展을 통한 住民의 福祉이며(地方自治法第1條), 住民 스스로가 地域開發計劃을 自律的으로 樹立하고 이를 推進하게 됨으로서 自律性과 責任性은 經驗的으로 向上되게 되는 것이다. 이를 위하여 中央은 住民과 地方政府에게 地域開發計劃을 樹立하도록 하고, 計劃樹立에 必要한 情報과 技術 및 豫算을 支援하여야 할 것이고, 住民과 地方政府는 施行錯誤를 줄이기 위하여 地域開發計劃의 樹立을 위한 情報과 技術의 收集 및 專門的인 知識의 習得에 最善을 다하여야 할 것이다. 또한 自律的으로 樹立한 地域開發計劃을 自律的으로 推進할 수 있도록 中央은 自進해서 情報과 技術 및 豫算을 支援하여야 할 것이고, 住民과 地方政府는 이의 成功的 推進에 最善을 다함으로서 그 責任性이 昂揚되고 그 結果에 대하여 지는 責任도 最少化하게 될 것이다.

一般的으로 中央의 支援때문에 自治에 逆行하게 되고, 自律性도 沮害될 것이라는 見解를 가지기가 쉽다. 그러나 問題는 中央과 地方의 目的하는 바 意志에 달려있고, 그 手段의 合理性에 달려 있다. 中央으로서의 不均衡의 地域開發과 中央-地方間의 地域間 格差로 인한 社會經濟的인 構造的 矛盾으로 國民經濟的 不安의 要因을 惹起시키는데 대한 責任이 있는 것이다. 그래서 國民經濟的 次元에서 지금까지의 矛盾을 是正하고자 하는 意志를 가져야 한다. 그러나 中央에 財政과 專門的 知識의 源泉이 되는 情報과 技術을 아무리 獨占하고 있다고 하더라도 거기에는 限界가 있게 마련이므로 目的에 대한 優先順位와 手段의 段階的 合理性을 考慮하지 않을 수 없는 것이다. 여기에 中央과 地方間에 目的-手段의 合理性에 관한 基準과 能率性 및 效率性에 관한 價値基準의 同一化가 必要하게 되는 것이다. 兩者間에 差異가 있을 때는

29) 池田善長, *op. cit.*, pp. 75-78.

30) W. Malenbaum, *Annals of American Academy*, July, 1958, H. B. Chenery, *Economic Bulletin for Latin America*, March, 1958, 池田善長, *Ibid.*, p. 120. 參照

多數의 國民이 分布되어 있는 地方에 基準을 두어 中央이 讓步하거나 地方의 水準을 昂揚시키나갈 수 밖에 없고, 地方은 地域的 利己主義를 버리고 國家的인 觀點도 考慮하는 姿勢가 必要하게 되는 것이다.

結局 地方自治는 그 自體에 意味와 目的이 있다기 보다는 地域社會의 發展을 위한 地域開發에 그 意味와 目的이 있고, 窮極的으로는 國家社會 發展의 土臺가 되도록 連繫되어야 하며, 그 効果는 國民의 知的水準과 公益觀 如何에 달려 있다고 할 수 있다.

2. 地域開發 戰略 - 住民의 創造的 自治能力 啓發을 中心으로 -

(1) 地域開發의 戰略指標

一般的으로 經濟發展의 指標로 利用되고 있는 것은 1人當 國民所得(또는 道民所得)과 工業化의 質的 水準이라고 할 수 있다. 地域開發에 있어서도 이들의 指標가 重要한 政策課題가 되는 것이나, 이에 대해서는 贊反 兩論이 있다. 例를 들면 H. Leibenstein³¹⁾, J. Viner³²⁾, 등은 疑問을 갖고 있으나, W. Galenson 등은 이를 肯定하면서 「1人當 生産高와 1人當 所得水準에는 상당한 差異가 있다. 後進地域에 있어서의 많은 貧困을 救濟하는데 興味를 갖는다면, 그들의 1人當 所得水準에 關心을 갖지 않으면 안된다」³³⁾고 하고 있다.

그래서 1人當 所得水準의 向上 條件이나 要素에 대하여 E. E. Hagen은 生産技術의 持續的 向上이라고 하고³⁴⁾, H. Leibenstein은 1人當 財貨와 用役의 產出高라고 한다. 工業化의 質的 水準의 向上에 대해서 Stephen Enke는 後進國 經濟生活의 大半을 支配하고 있는 것이 利潤計算이 아니라 慣習이나 迷信이나, 住民은 工業의 이며 都會的인 生活을 熱望하기 때문에 政府는 巨大한 投資計劃 遂行을 壓迫받게 되며, 이러한 計劃에도 當然히 農業生産의 增大가 包含되는 것이라고 하면서 「그와 같은 投資는 지나치게 人口를 增加시키지 않은 工業開發計劃으로 그 方向이 돌려지지 않으면 안된다」고 하고 있다.³⁵⁾ 그런데 그는 農業開發보다도 生活環境의 整備와 工業開發에의 投資가 今後의 開發方向이 될 것이라고 한다. 그러나 W. W. Rostow는 工業化를 이룩하기 위해서는 먼저 農業의 近代化와 그 生産性 向上이 前提되어야 한다고 하고 있다.³⁶⁾

31) H. Leibenstrin, *Economic Backwardness and Economic Growth*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1957. 參照.

32) J. Viner, *International Trade and Economic Development*, Oxford at the Clarendon Press, 1953. 參照.

33) W. Galenson, *The Quarterly Journal of Economics*, Aug., 1955. 池田善長, *op. cit.*, p. 96. 參照.

34) E. E. Hagen, *Public Opinion Quarterly*, Aug., 1958.

35) Stephen Enke, *Quarterly Journal of Economics*, Harvard University, Feb., 1957.

36) W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, Cambridge Univ. Press, 1960.

以上과 같은 指標는 그것이 一般化되어 있다 하더라도, 産業社會以前의 後進社會를 對象으로 한 것이므로 모든 時代, 모든 地域에 妥當한 指標는 될 수 없는 것이다. 工業化는 農業에 比하여 附加價值가 높은 産業을 指稱하는 것에 不過하고, 1人當 生産高의 경우에도 對象産業에 따라 달라질 수 있으며, 附加價值가 높은 産業일수록 높아질 수 있는 것이다. 1次産業보다는 2次産業이, 2次産業보다는 3次産業이, 3次産業보다는 4次産業(情報과 知識産業)이 所得水準을 높게 하는 것이다. 따라서 個人的 創造的 社會經濟的 構造 如何에 따라 所得水準은 달라질 수 있는 것이다. 個人的 創造的 能力은 社會經濟的 構造, 즉 社會文化的 環境에 의하여 向上 되기도 하지만, 逆으로 個人的 創造的 能力이 附加價值가 높은 産業을 創出해 내어 所得水準을 높이고 社會經濟的 構造를 變化시킬 수 있다. 個人的 創造的 能力은 自律性에 그 바탕을 두고 責任性에 目標를 둘때 啓發된다고 할 수 있고, 社會文化的 環境에 의한 被動的인 啓發보다도 能動的인 啓發이 바람직 하며, 能動的인 啓發이 社會文化的 環境을 變化시킬 수 있다. 따라서 地域開發의 指標는 人力開發에 두어야만 하고 그 戰略도 여기에서 出發되어야 할 것이다.

(2) 地域開發의 戰略

地域開發의 戰略은 主體의 役割分擔에 따라 段階的으로 推進할 수 있도록 樹立되어야 할 것이다. 以下 이와 같은 觀點에서 그 戰略을 摸索해 보기로 한다.

① 中央과 大企業의 意識轉換

中央과 大企業은 지금까지의 慣例默守의인 惰性에서 벗어나 意識을 轉換시켜야 한다. 우선 大企業은 첫째로 社員의 人事管理에서 配置, 移動, 職務賦與, 등의 모든 制度가 生産의 效率性만을 위한 것이 아니라 創造的인 能力 向上을 위한 教育訓練의 過程이 되도록 하는데 目標가 두어져야 하고, 둘째로 外部로부터의 充員에 對備하기 위하여 地域社會에서 創造的인 能力을 가진 人才를 發掘하도록 할 뿐만 아니라 地域社會에 寄與할 수 있는 企業으로 成長할 수 있도록 하기 위하여 地域社會의 人才들을 創造的 能力을 갖도록 育成하는 方向으로 意識을 轉換시켜야 할 것이다. 이렇게 創造的인 人才養成을 優先視하는 理由는 그러한 人才들이 地域社會에서 持續的으로 成功할 수 있는 事業을 發掘해 낼 수 있기 때문이다.

中央政府는 國民의 經濟的 所得向上만을 目標로 經濟第一主義와 不均衡의 地域開發을 追求 함으로서 地域社會 住民의 自律性과 責任性을 沮害하고 創造的 能力을 啓發하지 못하였다. 따라서 地方自治를 통한 自治能力을 育成함과 동시에 地域開發의 計劃·推進過程에서 創造的인 能力을 啓發·育成하는데 主眼點을 두어 支援할 必要性을 認識하고 優先 支援의 方針을 세워야

할 것이다. 이를 위한 計劃으로서는 地方自治의 教育, 實習·訓練場으로서의 community의 育成과 같은 것이 있을 수 있겠고, 地域開發에서는 自律性和 責任性을 育成하여 創造的인 能力이 있는 人才를 育成하는 地域開發計劃을 우선 支援하도록 하는 方針下에 情報·技術·豫算등을 支援하도록 하는 것이다. 이러한 意識의 轉換은 人才만이 地域社會와 國家를 發展시키는 原動力이 된다는 信念에서 地域社會의 均衡的 發展만이 아니라 國民經濟的 次元에서 必要한 것이라는 認識에서 이루어져야 한다. 이러한 認識이 成功的으로 實踐에 옮겨진다면 中央은 훨씬 負擔을 덜게 될 것이고 社會經濟的 構造는 健全하게 되어 持續的인 成長이 自律的으로 이루어지게 될 것이다. W. Malenbaum은 經濟·社會的 發展을 위해서는 計劃이 必要한 것인데, 成功을 保障할 수 있는 計劃이 樹立되고 成功的으로 이 計劃을 推進하는 主體로서의 人間的 要素가 非人間的 要素인 資本이나 自然資源보다도 훨씬 重要하다고 하고 있다.³⁷⁾ 그런데 이러한 人間的 要素中에서도 보다 重要한 것이 專門性이나 技術보다도 自律性和 自己의 行爲에 대한 責任性이라고 할 수 있다.

② 住民의 目標意識과 努力

地域社會 住民의 創造的 能力을 啓發하기 위해서는 中央政府와 大企業의 役割도 重要하지만 住民自身の 意識과 努力이 보다 重要하다. 住民의 意識中에서도 가장 重要視하여 目標가 되고 先決되어야 할 意識이 創造的 能力의 啓發이다. 우리의 傳統的 文化에서는 創造的 아이디어를 낸다해도 이를 대수롭지 않게 여기거나 오히려 嘲笑하는 性向이 濃厚한데 比하여 權力的 地位가 높으면 이를 祝賀하고 稱讚하기를 아끼지 않는다. 官尊民卑의 思想에 더하여 實質을 外面하고 形式的인 權威主義를 崇尚하는 것이고³⁸⁾, 生의 價値基準도 여기에 있었기 때문에 手段과 方法을 가리지 않고 이 形式的 地位를 獲得하고 維持하려 했다. 그래서 實質的 價値는 排除되고 社會發展의 機能이 되는 實績의 追求는 生의 意味에서 輕視되는 것이었고, 歷史는 主로 形式的 地位의 變化史로 記錄되었고, 社會發展의 精神的 價値는 排除되어 왔다.

住民은 地位의 獲得 維持에 生의 目標를 들 것이 아니라 社會發展의 原動力이 되는 創造的 價値와 이에 의한 實績의 價値를 重視하고 創造的 能力을 啓發할 것을 生의 最高의 目標로 삼아야 한다. 創造的 能力을 啓發하기 위해서는 먼저 自律性이 있어야 하고 創造的 結果가 歷史的 實績으로 連繫되도록 하는 責任性이 隋伴되어야 한다. 自律에는 自由가 前提되어야 하나, 이 自由는 消極的 意味의 自由가 아니라 積極的 意味의 自由라야 한다. 人間이 다른

37) W. Malenbaum, *op. cit.*, 池田善長, *op. cit.*, pp. 119-120. 參照

38) 尹天桂, 韓培浩教授들은 우리나라의 政治文化를 家父長的 權威主義라했고, 韓培浩教授들은 우리나라의 下位政治文化를 默從型 (obedience), 擬人主義 (personalism), 形式主義 (formalism) 라고 했다. 尹天桂, 『韓國政治體系』, 서울: 서울大學校出版部, 1987, pp. 291-294, 韓培浩·魚秀永, 『韓國政治文化』, 서울: 法文社, 1989, pp. 63, 248-278, 305-306. 參照.

下等動物과 달리 創造的 思惟過程(creative reflection process)을 갖는 社會的 動物이라는 意味는 積極的 意味의 自由를 享有함을 말한다³⁹⁾. 즉 人間에 있어서 積極的 意味의 自由를 享有한다는 것은 創造的 能力을 啓發할 수 있음을 意味하는 것이다. 그러나 우리에게는 어떠한 拘束狀態에서 解放되는 意味의 消極的 自由의 概念에는 親熟하지마는 어떠한 일을 創造的으로 選擇하고 實踐하여 創造的 原動力이 되는 積極的 自由의 概念에는 疏遠하다. 人間은 個人的으로나 社會的으로 拘束狀態에서 解放되는 消極的 自由에만 陶醉되느냐, 어떤 有益한 일을 選擇하여 이를 實踐함으로써 創造的인 活動을 하는 積極的 自由를 더 享有하느냐에 따라 進退가 決定되게 된다. 이제 우리 住民은 生의 目標를 積極的 自由를 享有하여 社會的 創造活動을 營爲하는데 두어져야 한다. 그러기 위해서는 自己의 利益을 犧牲하지는 않더라도 적어도 他人의 權益을 害쳐서는 안되며, 可能한 限 自發的으로 他人과 社會를 위하여 奉仕하는 生活로 그 意識을 轉換하고 實踐하도록 努力하여야 한다. 이러한 積極的 意味의 自由를 통하여 社會的 創造活動이 보다 容易하게 이루어질려면 그만큼 社會的 與件이 마련되어야 한다. 그 社會的 與件이 制度로서의 地方自治이고 實際的 社會生活로서의 community(近隣共同社會)라고 할 수 있다.

③ 教育訓練의 場과 社會的 基盤으로서의 community

우리나라는 基礎自治團體의 規模나 範圍가 너무나 클 뿐만 아니라 住民의 代表인 地方議員이나 地方自治團體의 長과 住民과의 關係가 緊密하지 못하고, 傳統的으로나 産業社會的 特性으로나 過去의 政治經濟的 經驗 등으로 인하여 社會的 創造能力을 啓發할만한 社會的 與件이 不利하게 되어 있다. 이렇게 不利한 社會的 與件은 政治意識으로서의 利己主義的·排他的 權力志向性(power oriented personality)을, 官僚意識으로서의 地位志向的(position-oriented) 出世主義, 經濟的意識으로서의 物質萬能主義에 의한 me-ism, now-ism, 節次와 過程을 無視한 結果置重主義, 社會意識으로서의 倫理와 道德을 無視한 無秩序와 例外志向的(disorder and exeption oriented) 不信主義 등으로 政治·經濟·社會的 基調가 될 精神的 價値의 否定的 要素가 混沌된 狀態에 있다고 할 수 있다. 따라서 國民形成(nation-building)의 基盤도 形成되지 못하고 있는 것이다. 이러한 狀態에서 住民을 통하여 國民의 意識을 바로잡아 나가야 할터인데, 그 中에서 가장 重要한 意識이 自律性과 責任性이라고 할 수 있고, 이러한 意識改革을 위해서는 指導的 位置에 있는 者와 住民間에 보다 緊密한 關係가 維持되어야 하고 實踐的 經驗的이라야 한다. 이를 위하여 가장 適合한 것이 community 制度라고 생각한다.

39) 佐佐木斐夫, 「自由」(社會科學大事典編輯委員會, 「社會科學大事典9」, 東京, 鹿島研究所出版會, 1974.), p. 27.

community는 1910년대와 1940년대에 R. M. MacIver에 의해서 提唱된 「community」, 혹은 「community意識」이라고 하는 西歐의 學術用語이다.⁴⁰⁾ 美國에서는 1964년에 制定된 經濟機會法(Economic Opportunity Act)에 의하여 community活動事業(Community Action Program)이 展開됨에 따라 住民參加 運動이 制度的인 面에서나 實際的인 面에서 活潑히 展開되게 되었다⁴¹⁾. 日本에서는 1969년에 政府의 國民生活審議會에서 決定된 「community—生活現場에 있어서의 人間性 回復—」에서 community를 「生活의 現場에 있어서 住民으로서의 自主성과 責任을 自覺한 個人과 家庭을 構成主體로 하고, 地域성과 各種의 共同目標를 가진 開放的인면서 構成員 相互間에 信賴性이 있는 集團」이라고 定義를 내렸다⁴²⁾. 이러한 內容으로 그 實踐方針이 決定 公布됨에 따라 脚光을 받게 되어 community는 많은 市民이 日常用語처럼 使用되었고, 地方自治團體에 community의 모델地區가 指定되면서 各 地域의 特性을 살린 community의 形成方案이 眞摯하게 摸索되기에 이르렀으며⁴³⁾, 새로운 都市計劃에서는 community의 設置 運營計劃을 반드시 包含시키게 되었다. 그래서 많은 專門家가 現實에 살아 움직이는 住民意識의 實際를 調査 把握하고, 妥當성과 信賴性이 높은 community意識 測定指標의 開發에 힘쓰고 있다⁴⁴⁾.

神戶市の 「新·神戶市總合基本計劃」(1976年 10月 確定)에서는 community意識을 「① 同一地域에 居住하고 있는 親友라는 共屬意識, ② 서로 協力하면서 生活하고 있다는 依存意識, ③ 協力하는 가운데 各自가 무엇을 할 것인가라는 役割意識」이라고 定義를 내리고, community의 理念으로서 「① 市民 相互間的 信賴關係 增幅, ② 人間性 回復, ③ 住民의 自主的 生活을 통한 地域問題의 解決과 살기좋은 生活環境의 創造 및 새로운 都市生活의 秩序 形成, ④ 市民 起點의 發想에 의한 都市問題의 解決과 地方自治의 基盤 確立」의 네가지를 提示하고 있다⁴⁵⁾. 이를 實踐하기 위한 여러가지 具體的인 프로그램을 開發하여 實踐에 옮겨 나갈 것으로 하고 있는데, 그 項目을 보면, 意識形成, 環境形成, 組織形成, 活動助成 등이며, 各 項目에 따른 細部 事業計劃을 세워 推進할 것으로 하고 있다⁴⁶⁾.

이러한 都市計劃의 性格은 市民의 意識改革을 통한 經濟的·社會的·政治的 自律發展의 推進이라고 할 수 있다. 이는 또한 都市의 살기좋은 生活環境을 市民의 自律的이며 責任性있는

40) R. M. MacIver, *Community: A Sociological Study*, Macmillan & Co., London: Frank Cass, 1917. (4th ed., 1957.).

41) 이에 관해서는 西尾 勝, 「權力と參加」, 東京, 東京大學出版會, 1975, pp. 55-68. 參照.

42) 神戶都市問題研究所編, 「コミュニティ行政の理論と實踐」, 東京, 勁草書房, 1980, p. 18.

43) *Ibid.*, pp. 10.

44) *Ibid.*, pp. 10-11.

45) *Ibid.*, pp. 18-19.

46) *Ibid.*, pp. 22. 表 I 參照.

發想에 의하여 創造하도록 함으로서 都市社會에 대한 市民의 創造 能力을 育成해 나가도록 하는 方案도 된다. 住民의 自律性和 責任性を 昂揚하도록 하는 意識改革과 이를 통한 地方自治의 發展 및 創造的 能力啓發에 의하여 自律的이며 責任性있는 地域開發을 推進할 수 있고, 또한 이러한 經驗이 蓄積됨으로서 意識改革과 創造的 能力 啓發의 社會的 土臺가 마련되게 되는 것이다. 다만 이러한 都市計劃에는 專門的 知識을 必要로 하는 것이기 때문에 市民이 이러한 計劃을 樹立할 段階에는 이르지 못한 것이다.

이들은 意識改革 運動과 創造的 能力 啓發 運動으로서 우리에게 示唆하는 바가 많을 것이며, 우리의 實情에 맞는 community를 研究開發하여 이를 制度化할 必要가 있을 것이다. 우리에게 1970年代에 歐美를 模倣하지 않고 그 理論도 빌리지 않은 韓國 獨自의인 運動이 있었다. 韓國 特有의 獨特한 地域社會開發 運動이라고 일컬어져, 日本을 包含한 아시아의 여러나라에서 關心의 對象이 되었던 새마을 運動이 그것이다. 그러나 이 새마을 運動은 自律性이 없었던 만큼 責任性도 없었고 住民間에 協同性도 形成되지 못한 사이에 이 運動을 主導하던 主體가 바뀌게 됨으로서 政治에 利用당하게 되고 말았다. 그러나 住民들에게는 被動的으로나마 住民의 손으로 道路를 鋪裝하고 지붕을 改良하며, 住居의 環境을 改善했던 所重한 經驗을 아직도 남아 있는 새마을 會館, 새마을 金庫 등과 더불어 간직하게 될 것이다. 이제 이 運動에 대한 中央과 地方의 役割分擔을 통한 建設的 方向轉換을 考慮할만도 하다.

④ 地方自治團體와 住民에 의한 地域開發計劃의 樹立

從來의 地域開發計劃에는 地方自治團體와 住民의 參與가 排除된체 中央의 計劃團에 의하여 秘密裡에 調査되고 樹立되었었다. 그러다가 1989년에 第2次濟州道綜合開發計劃의 樹立過程에서 부터 擡頭된 「濟州道開發特別法」의 制定에 住民의 意見을 들도록 했다. 住民의 意見은 分裂되어 調整이 困難하게 되었고⁴⁷⁾, 住民投票에 의하여 決定하도록 하는 制度도 없었다⁴⁸⁾. 過去의 政府에 의한 開發에 대한 不信과 開發의 未來에 대한 豫測도 不確實하고 不安하였다. 住民의 多數는 開發에 反對하며, 「特別法」의 制定에도 反對했다. 그러나 濟州道の 客觀的 狀況은 公害가 없는 開發을 必要로 하고 있었다. 一般적으로 住民의 現實的 判斷은 未來豫測에 不確實하다는 것을 意味하는 것이기도 하다. 地域間 競爭이나 豫測不許의 國際間 競爭力을 위한 對應能力의 必要性 認識은 第2次 綜合開發計劃이 確定과 더불어 찾아와, 教授들에 의한 自身도 豫測을 못했던 것이기 때문이다.

그래서 住民에게는 未來를 豫測하는 能力을 키워주기 위한 情報의 提供이 必要하며,

47) 이過程에서의 住民運動에 관해서는 趙文富, *op. cit.*, pp. 57-61. 參照.

48) 日本國 憲法 第95條에는 「하나의 地方公共團體에만 適用될 特別法은 法律의 定하는 바에 의하여 그 地方公共團體의 住民의 投票에 의해서 그 過半數의 同意를 얻지 못하면 國會는 이를 法律로서 制定할 수가 없다.」라고 規定되어 있다.

community와 같은 좁은 範圍內의 地域社會에서 地域開發을 위한 方向設定과 計劃樹立을 위한 訓練을 살아 나가도록 하는 것이 必要할 것이다. 이러한 自律性的의 育成이 그가 屬한 地域社會와 他地域社會의 利害關係를 調整할 수 있는 能力을 키워나가게 될 것이기 때문이다. 또한 거기에서 未來의 結果에 대한 責任도 느끼게 될 것이므로 成功할 수 있는 計劃을 세우려 할 것이다. 이 過程에서 專門的 知識이 必要하게 되면 專門家에게 委託을 하거나 專門的 知識을 스스로 願해서 빌리게 됨으로서⁴⁹⁾, 住民을 排除한채 地域開發計劃을 세운 專門家나 地方政府를 責望하지도 않게 될 것이다. 한편 地方自治團體는 地域開發의 效率性에 관한 指標을 外形的 變化에만 두지 말고 住民의 意識改革이나 創造的 能力의 啓發에 두어 當場의 損失을 長期的인 投資로서의 住民의 創造的 能力啓發에 의한 住民의 自律的 地域開發로 그 報償을 받도록 해야 할 것이다⁵⁰⁾. 그러기 위해 一定한 範圍內에서 住民들을 地域開發計劃에 參與하도록 하고 점차 그 範圍를 擴大해 나가도록 해야 할 것이다. 이렇게 地域開發計劃에 參與하게 함으로서 住民의 生活에 直接 間接으로 影響을 미치는 環境問題, 雇傭問題, 社會福祉問題, 市民教育問題, 등이 關心事로 登場하기가 보다 容易해질 수 있어서 綜合的이고도 均衡있는 計劃이 樹立에 보다 近接하게 된다.

IV. 結 論

以上の 地域開發計劃에의 住民參與는 地域開發計劃의 樹立과 執行에의 住民參與를 前提로 한다. 地域開發計劃은 基本計劃과 細部計劃으로 나누어지며, 基本計劃은 中·長期計劃이 되고, 細部計劃은 短期計劃이 된다. 이 細部計劃에 따라 實地計劃이 樹立되게 되고, 이 實地計劃에 따라 具體的인 事業計劃이 成案된다. 그러나 이 計劃은 그 執行에 目的이 있으므로 執行을 위한 役割分擔이 中央政府, 地方政府, 大企業, 住民의 4者間에 이루어져야 한다.

現在 우리나라와 같은 狀況下의 地域開發에서 問題가 되는 것은 計劃 樹立과 事業의 執行에 당하여 地方政府와 住民의 動員可能한 財政能力과 技術을 包含한 經營能力의 限界인 것이다. 그래서 中央政府의 支援과 大企業의 參與가 不可避하게 되는 것이나, 이 때에 留意하여야 할 點을 몇가지만 指摘하여 두기로 한다.

49) 都市計劃의 專門家가 貧困한 地域住民을 擁護 支援한 美國의 事例에 대해서는 西尾 勝, 「權力と參加」, *op. cit.*, pp. 145-156. 參照.

50) 地域開發에서 巨視的 觀點을 가질 必要가 있다는 主張에 대해서는 池田善長, *op. cit.*, p. 85. 參照.

첫째로 中央政府의 支援은 國民經濟의 次元에서 支援을 義務化할 것이며, 社會 經濟的 構造의 矛盾을 是正하여야 할 國家的 責任에 立脚하여야 하고, 그 理念과 優先順位를 人力開發에 두어야 할 것이다.

둘째로 大企業이 地域開發에 參與하게 될 때, 企業의 倫理에 따라 「營利慾」을 排除하고 長期的인 眼目에서 地域社會의 中小企業 및 一次産業의 育成에 助力하고, 最小限度 地域社會의 人才養成에 寄與하도록 해야 할 것이다.

셋째로 地方自治團體와 地域住民은 地域開發의 主體로서의 自律性和 責任感을 갖고 地域開發의 與件 造成 및 計劃樹立과 執行에 參與하여야 하며, 이를 통한 創造的 自治能力의 增進에 盡力하여야 하고, 地域社會의 綜合的 開發에 關心을 가져야 할 것이다.

넷째로 以上과 같은 點을 實踐에 옮기기 위하여 우리나라의 實情에 適合한 community의 모델을 研究開發하여 이를 制度化하는 것도 바람직하다.