

# 地方自治制 實施를 前提로 한 地域開發과 住民參與

## Local Government and Citizen Participation in Regional Development

李 相 龍

(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 地方自治와 地域開發戰略의 變化
- III. 地域開發에 있어서 住民參與의 實態와 問題點
- IV. 地域開發에 있어서 住民參與의 方向과 戰略
- V. 結 論

## I. 序 論

### 1. 問題의 提起

우리 나라는 지난 60年代初부터 본격적인 國家計劃으로서의 地域開發을 推進해 왔다. 이러한 國家計劃은 中央政府가 主管하는 下向的 地域開發이었으며, 이를 推進하는 過程에서 全國의 次元의 波及效果에 置重한 나머지 地域의 特性이 反映되지 않았고, 地域的인 宿願開發을 상대적으로 等한시하지 않을 수 없었다. 이것은 地域住民들로 하여금 中央政府가 一方的으로 遂行하는 開發事業으로 인하여 傍觀케 하여 地域住民의 協助와 參與를 外面하는 結果를 초래하였다.

그런데 80年代에 들어와서 全國的이고 總量的이며 下向的 能率爲主의 開發哲學에 대한 反省과 더불어 中央政府主導型의 國家的 地域開發(national, regional development)에 대한 地方

政府主導型의 地方的 地域開發(local, regional development)의 必要性이 強調되고 있으며, 下向的 開發에 대한 上向的 開發과 能率性에 대신하여 ‘衡平性의 要求’가 高潮되고 있다. 이러한 맥락에서 地域을 開發하기 위하여는 우선 그 地域에 대한 再評價가 요구되며, 意味있는 地域으로 變革시키기 위하여는 그 地域의 特殊性, 獨自性 및 潛在力을 前提로 한 賦存資源의 活用이 있어야 한다.<sup>1)</sup>

이와 같은 地域開發의 接近方法, 나아가서 開發哲學의 變化는 地域開發에 있어서 住民參與問題를 前提로 하는 住民主導型 地域開發을 要求하고 있다. 地域開發에 있어서 住民參與는 開發行政의 民主化를 위해서 뿐만 아니라 行政의 目標達成, 行政의 能率性 그리고 行政이 追求해야 할 여러 가지 經濟的·社會的 問題解決을 위해서도 必要한 것이다. 이러한 背景과 必要性에 따라 地域開發에 있어서 住民參與의 實態를 파악하고서 地方自治의 實施를 展望하면서 住民參與의 擴大方向을 高찰하고자 한다.

1) 朴仁鎬, 「地方發展政策論」(서울: 集文堂, 1985), p. 233.

〈表 1〉 地域開發의 關聯資源

區 分	內 部 資 源	外 部 資 源
人的資源	地域住民의 數와 質	開發支援人力的 協助
物的資源	産業設備, 社會間接施設, 生活環境施設	開發에 요청되는 外部 物的 資源의 後援貸與
自然資源	氣象, 土地, 用水 등 天然資源 一切	開發에 요청되는 外部自然資源의 後援
制度·組織	家庭·宗教·教育·行政·藝術	政府機關 및 民間機關의 用役

## 2. 研究의 對象 및 方法

地域開發問題는 當該地域이 처해 있는 特殊事情에 따라 開發의 政策方向과 戰略이 달라야 하므로 그 地域에 대한 獨自性, 特殊性, 潜在力를 前提로 하는 小單位地域開發에 있어서 住民의 役割이 어떠한지 하는가에 초점을 둔다. 또한 開發計劃上的 制度的인 住民參與만이 아니라 地域發展을 가져오는 開發事業分野에 대한 住民參與도 研究對象에 포함시킨다.

한편 研究方法으로는 國內외의 文獻調査 및 江原道 平昌郡의 現地 방문을 통한 住民과 公務員에 대한 設問調査 및 面談의 接近方法이 活用되었다.

## II. 地方自治와 地域開發戰略의 變化

### 1. 地方自治와 地域開發

地域開發이란 一定한 規模의 地域內에서 그 地域의 諸資源을 最大限으로 利用하고 開發하여 生活環境을 改善하고 住民의 所得과 福祉를 向上시키려는 綜合的이며 計劃된 努力이라 할 수 있는데, 이를 分說하면 다음과 같다.

(1) 地域開發에 있어서의 地域은 적어도 邑·面 規模 이상의 地域을 의미하므로 里·洞 또는 自然部落單位的 地域社會(community)와는 區別된다.

(2) 地域開發은 〈表 1〉과 같은 그 地域의 人的·物的 資源, 自然資源 및 制度·組織 등을 최

대한 利用·開發하여 이루어진다.

(3) 上向의 地域開發(development from below)은 일반적으로 각 地域의 諸資源 특히 自然資源과 人的 資源을 그 地域에 살고 있는 住民의 基本需要(basic needs)를 充足시킬 수 있도록 最大限 動員되어야 하므로,<sup>2)</sup> 地域開發의 궁극적인 目的은 開發對象地域의 潛在的 資源의 活用을 통한 地域發展에 의하여 地域住民의 所得增大와 福祉向上을 도모하는데 있다.

이러한 地域開發이 地方自治를 前提로하여 小單位地域에서 이루어질 때, 다음과 같은 開發原則이 수립되어야 한다.

(1) 모든 開發事業은 地域住民의 共通欲求에 입각하여야 한다.

(2) 地域住民의 自助勞力과 적극적인 參與가 있어야 한다.

(3) 開發事業의 優先順位決定(priority setting)은 綜合的으로 關聯性 있게 決定되고 相互協助調整되어야 한다.

(4) 持續적이고 多目的的인 所得增大事業을 主軸으로 하여 推進되어야 한다.

(5) 地域開發政策의 一貫性, 地域資源의 動員, 開發事業의 研究評價를 위한 地方政府的 機能이

2) Walter B. Stöhr, "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm," in W.B. Stöhr and D.R. Fraser Taylor, *Development from Above or Below* (Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 1981), p. 43; 崔相哲, "小單位地域開發概念과 基本戰略에 관한 序說," 『環境論叢』 第6卷 第1號 (서울 大環境大學院, 1979), p. 43.

강화되어야 한다.

(6) 地域指導者나 自發的인 民間組織의 資源이 開發過程에 충분히 活用되어야 한다.

## 2. 地域開發戰略의 變化

60年代부터 시작된 經濟開發計劃과 70年代부터 시작된 國土綜合開發計劃에 의해 內在된 資源開發을 통한 總量的 成長에 초점을 두었던 成長志向의 地域開發政策은 좋은 條件의 立地政策을 중심으로 規模의 經濟와 集積의 經濟에 의하여 限定된 財源을 효율적으로 利用하는 集中開發의 不均衡的 開發이 이루어졌다. 즉, 大都市와 產業都市 등의 限定된 地域을 중심으로 開發된 結果, 開發軸에서 除外된 地域이나 波及效果가 미치지 못한 地域은 相對的으로 落後地域으로 轉落되었다.

이와 같은 產業의 特定地域 偏重에 따른 地域間 所得 및 住民福祉水準의 隔差가 더 이상 持續되거나 深化된다면 實質的인 隔差는 물론 心理的으로 地域間 違和感을 유발하고 社會의 不安要因으로 作用하여 國家發展에 負의 影響을 줄 수 있다. 經濟的인 측면에서도 人口나 產業이 特定地域에서 야기되는 社會的 不利益이 利益에 比하여 더욱 커지며 過疏地域은 停滯狀態를 脫皮하지 못하여 全體的으로는 成長을 鈍化시키고 國家發展을 阻害할 수 있다. 따라서 今日 우리의 現實은 地域間 發展隔差나 過密·過疏地域의 問題를 해결하는데 自律的인 市場機能에 依存하기에는 이미 限界點을 넘어 自律的 回復機能이 喪失되어 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

그리하여 國土開發과 地域開發에 있어서 地域社會와 住民參與의 役割에 대한 認識의 提高로

나타난 上向的 接近方法(bottom-up approach)에 입각한 小單位 地域開發事業에서는 무엇보다도 住民들의 參與가 강조되어짐에 따라 最近 開發方式에 있어 다음과 같은 變化를 가져왔다.<sup>4)</sup>

(1) 中央政府에 의해 主導되는 下向的 接近方法(top-down approach)에 의한 國土開發計劃에도 地域社會의 參與에 대한 必要性的 認識이 提高되어 第2次 國土綜合開發計劃의 樹立過程에서 地域住民의 다양한 意見을 반영하기 위하여 各道에서 公聽會를 개최하였다.

(2) 中央政府主導的인 國土綜合開發計劃과 병행하여 道綜合開發計劃이 1983년에 樹立되었다. 이 道綜合開發計劃은 그 性格上 全國計劃인 國土綜合開發計劃과 郡計劃의 中間에 위치하는 計劃으로서 國土綜合開發計劃을 基本으로 하여 樹立하되 郡計劃의 指針이 된다. 따라서 道와 郡計劃은 地方이 主導하는 地域計劃이 되는 것이다.

(3) 새로운 地域開發戰略으로서 地域生活圏 및 地方定住生活圏 開發戰略이 導入되었다. 여기서 地域生活圏은 中心都市와 그 影響圈內의 周邊郡들을 포함하는 광범위한 地域을, 地方定住生活圏은 基本的으로 郡單位地域을 각각 그 空間單位로 하여 圈域의 規模는 상이하나 그 概念이나 理論의 根據는 유사하다. 이러한 生活圏 開發計劃은 計劃의 樹立 및 執行의 모든 段階에서 地方政府의 보다 能動的인 役割을 강조하고, 地方의 要求를 보다 많이 고려하여 地域社會와 地域住民의 自發的인 參與를 도모하는 計劃이다.

이러한 國土(地域)開發戰略의 變化를 時代別로 分類하여 提示하면 <表 2>와 같다.

따라서 國家發展을 위하여는 [圖 1]에서 보듯이 地域開發·社會開發·經濟開發은 對等한 位

3) 韓國開發研究院, 「2000年을 향한 國家長期發展構想」(總括報告書)(서울: 同研究院, 1985), p. 154.

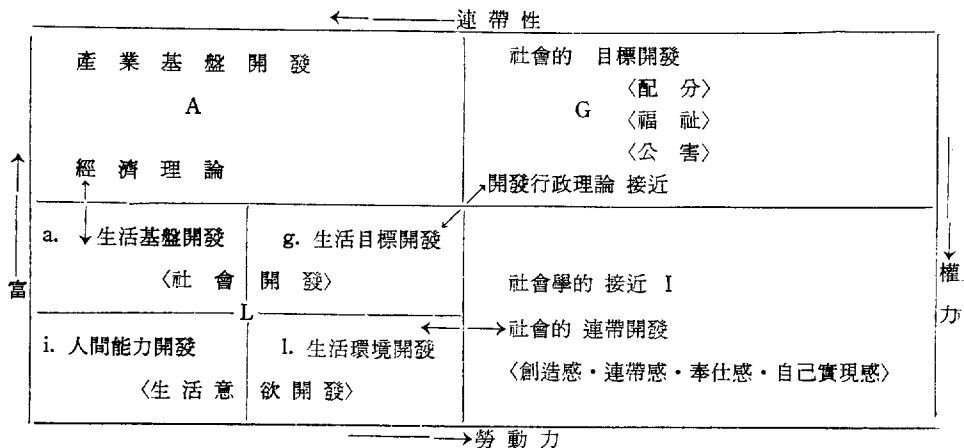
4) 黃明燦, “人間定住事業과 地域社會의 參與,” 「都市問題」 1986. 7月號, pp. 34~35.

〈表 2〉 時代別 國土開發戰略

區 分	1970 年代	1980 年代	1990 年代
目 標	GNP 極大化	生活水準向上	福祉社會具現
開 發 戰 略	據點開發	廣域都市	地域生活圈
空 間 構 造	兩極化(서울, 釜山)	5大都市圈化(大邱, 光州, 大田)	多核化(地方中心都市)
(都 市 化)	高速成長(67%)	緩速成長(77%)	定着化(80%)
(時 間 帶)	5~6 時間	4~5 時間	2~3 時間
(主 導 事 業)	勞動集約型	資源集約型	技術集約型
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首都圈抑制</li> <li>• 既開發軸整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對稱都市育成</li> <li>• 放射環狀型 交通網擴充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方化時代摸索</li> <li>• 格子型 內陸交通軸形成</li> </ul>
開發整備模型			

資料：國土開發研究院，「2000 年을 向한 國家長期發展構想」(國土部門最終報告)(서울：同研究院，1983)，p. 44.

〔圖 1〕 各種開發의 相互關係



- A. 環境適應=産業基盤開發(經濟開發)
- G. 目標達成=社會的目標達成(政治行政開發)
- I. 體系統合=社會的連帶性開發(制度文化開發)
- L. 價値叫聲의 維持=生活意欲開發(最狹義의 社會開發)
- a. 生活基盤開發      g. 生活目標開發      i. 人間能力開發      l. 生活環境開發

置에서 立體的으로 開發되어야 하고 國家綜合開發의 構想에 있어서 地域開發의 戰略은 地域社會開發(community development)을 포함시켜야 하며, 開發戰略에 있어서는 國土綜合開發計劃을 道·市郡綜合開發計劃 및 生活圈計劃과 연관시켜 발전시켜 나가야 한다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 地域開發에 있어서 住民參與의 實態와 問題點

#### 1. 住民參與의 必要性

一定한 地域內에 居住하고 있는 住民들의 經濟的 基盤을 強化시키고 生活環境을 改善시키는 地域開發에 있어서 住民參與가 要求되는 理由는 다음과 같다.<sup>6)</sup>

(1) 地域開發의 根本的 意義는 當該 地域住民의 福祉를 增進시켜 地域의 發展과 住民生活의 質的 向上을 도모하고 나아가 國家發展을 기하는데 있으므로 地域特性을 고려한 地域開發의 發議는 住民意思에 根據하고, 그 結果的 效果는 住民生活에 歸屬되어야 한다. 즉, 地域開發에 있어서 行政機關의 役割도 중요한 것은 사실이나 그 開發의 主導權은 어디까지나 地域住民에게 있는 것이다.

(2) 住民의 經濟的 活動을 비롯한 日常生活과 直結되어 있는 地域開發이 이들 住民의 眞實된 認定과 受容이 앞서고 積極的인 呼應과 參與가 뒤따르지 않고는 결코 持續的이고 實效性 있는 成果를 거두기가 곤란하다.

(3) 住民의 意思와 欲求가 反映된 地域開發은 遂行過程에 있어 住民의 反撥과 疎外를 減少시

킬뿐만 아니라 納稅를 비롯한 各種 分野에서 住民의 自發的·積極的인 協助를 용이하게 確保할 수 있다. 따라서 地方自治團體는 地域開發을 推進함에 있어 이에 直接·間接으로 關係되는 住民들을 參與시킴으로써 地域全體의 利益을 調整하여 少數의 被害를 최소한으로 줄일 수 있도록 세심한 注意와 努力을 기울여야 한다.

이와 같이 地域開發事業은 地域住民의 共通的 欲求와 必要에 의한 事業을 뜻하므로 그 計劃으로부터 執行 및 評價에 이르는 모든 段階에서 그 地域住民의 自發的 參與를 誘導하는 것은 開發事業의 效率性을 提高하는 效果뿐만 아니라 住民의 自治能力과 協同心을 불러일으켜 開發事業의 成功的인 執行과 持續的인 參與活動의 經驗을 통해서 埋沒된 個人的 主體性을 回復케 하고 政治能力을 伸張시킨다.

#### 2. 住民參與의 實態

地域開發(地域社會開發 포함)을 비롯한 地方政府의 計劃行政에 住民이 參與하는 形態를 크게 나누어 볼 경우 ① 住民 個個人이 散發的으로 參與하는 方法, ② 住民의 一部가 集中的으로 參與하는 方法, ③ 住民全體가 共同으로 參與하는 方法이 있으며, 또한 ① 制度的·公式的 參與方法과 ② 非制度的·非公式的 參與方法이 있는데, 여기서는 現行制度上 小單位地域開發行政에서의 住民參與通路의 一部에 局限시켜 그 實態를 살펴보기로 한다.

가. 各種委員會制度를 통한 參與

地域開發과 관련하여 住民(代表)이 參與할 수 있는 制度 중 가장 普遍的인 것이 郡單位에서는 行政諮問委員會, 邑面洞單位에서는 開發諮問委員會制度이다. 이러한 諮問委員會는 5·16 革命 이후 地方議會의 機能이 停止됨에 따라 이에 대

5) 申允杓, 「地域開發行政論」(서울: 大旺社, 1984), p. 149; 松原治郎編, 「社會開發論」(東京: 東京大學出版會, 1980), pp. 34~39 參照.

6) 金安濟, 「環境과 國土」(서울: 博英社, 1984), p. 420.

〈表 3〉

委員構成現況(1984)

1. 職業別

(單位：名)

計	機關長	前職公務員	農業	商業	鑛業	서비스業	其他
30	4	4	4	13	1	3	1

2. 年齡別

計	40 ~ 45 歲	46 ~ 50 歲	51 ~ 55 歲	56 ~ 60 歲	61 歲 以上
30	4	8	8	5	5

資料：平昌郡

처하여 1962年 地方自治團體의 條例로서 行政諮問委員會를 設置·運營해오다가 1981年 大統領令 第10181號 第14條의 規程에 의하여 行政(政策)諮問委員會로 改編되었다. 同諮問委員會의 主要目的은 自治團體長의 諮問에 應하고 當該地域의 發展을 위하여 自治團體長에게 建議하며 自治團體長의 要請에 應하여 當該 地域事業의 促進을 위한 啓蒙·勸獎을 行하는 것이다.

平昌郡의 경우, 郡政諮問委員會는 30人으로 構成되어 있다. 이들 委員은 주로 地域과 職能을 代表하는 住民들이 대다수인데 年齡別 分布는 一部層에 偏重되어 있고, 職業別로는 商業이 거의 절반을 차지하고 있다(〈表 3〉 參照).

그런데 이들 行政諮問委員會는 地方自治團體의 開發計劃이나 事業計劃과 관련하여 諮問에 應하는 것으로 되어 있으나 실제 委員들은 行政機關으로부터 事業計劃이나 內容을 報告받고 이에 대한 非公式的인 見解를 피력하는 경우가 많다. 또한 平昌郡의 경우 이들의 建議事項은 年 4회의 會議에 17件이며, 그 建議內容도 地方自治團體의 全般的인 運營이나 發展을 위한 것 보다 委員이 소속한 地域의 開發事業이나 當事者와 利害關係가 있는 事項에 대한 行政機關에의 協助要請이 大多數이다(〈表 4〉 參照).

나. 住民組織을 통한 參與

여기서 住民組織이란 그 地域에 居住하거나

〈表 4〉

建議事項 接受處理現況

(單位：件)

會議開催(回)	建議事項(件)			
	計	處理	處理不可	長期檢討
4	17	7	1	9

그 地域에 主된 活動根據地를 갖는 사람들의 組織을 말한다. 이와 같이 地域에 基礎하여 形成되는 住民組織을 公式的 組織과 비록 組織化의 정도가 낮다고 하더라도 최소한의 組織要件을 갖추고 있거나 그 直前 段階에 있는 集團이나 모임 등의 自生的 組織으로 區分하여 살펴보기로 한다.

1) 公式的 組織

面以下の 單位에서 볼 수 있는 公式的 住民組織으로서는 統·里長, 새마을指導者, 새마을婦女會, 里·洞開發委員會 등이 있는데, 이것은 地域住民으로 구성된 이들 組織의 運營에 있어서는 무엇보다도 自律的 任務遂行과 評價結果의 自律的 反映이 필요할 것이다.

例컨대 平昌郡의 경우, 高冷地라는 地域特性을 살려 自律的으로 營農方法의 改良, 耕作面積의 造成 등을 實踐함으로써 所得增大를 期하기 위하여 組織된 「마을自律營農協議會」라는 住民組織이 있다. 이 組織의 自律的 決定으로 高冷地 菜蔬 등 不安定作目은 '84年의 1,588 ha에서, '85년에 1,190 ha로 耕作面積을 줄이고, 安定作目인 감자는 2,702 ha에서 3,500 ha로, 高所

得作目인 고추는 830 ha에서 1,100 ha로 耕作面積을 自律的으로 調整하는 등 住民들이 스스로의 決定에 따라서 計劃營農을 함으로써 좋은 成果를 얻고 있다.

한편, 班常會는 이웃간의 協同과 末端行政의 補助役割을 위하여 住民들이 일정한 時間과 場所에 모여 共同關心事를 찾아 協議하는 制度로서 住民의 衆知를 모아 決定하고 決定된 事項을 實踐하거나 實踐을 위한 努力을 기울이는 住民總會의 性格을 띠고 있는 住民의 自律的인 近隣組織(neighborhood organization)이다. 또한 이러한 班常會를 통해서 住民의 意思와 要求가 行政機關에 傳達되고 行政施策에 反映된다는 점에서 最末端行政組織이라고도 볼 수 있다.

平昌郡의 班常會運營實態를 살펴보면, 1984年의 경우 農村地域에서는 住民參席率이 90%以上이지만, 商街나 邑·面所在地에서는 80%以下이다. 그리고 班常會에서의 建議事項 接受處理件數는 總 167件으로 處理 120件, 處理不可 46件, 處理中 1件으로서 이는 1個班에서 1年동안 0.2件에 지나지 않는다. 이 중 事業費過多로 班單位 推進이 곤란 大規模事業의 建議는 거의 處理가 不可하였다(〈表 5〉參照).

2) 自生的 組織

住民組織중에는 住民들간에 心情的이고 情緒的인 相互必要에 根據하여 自生的으로 形成된 住民組織이 있는데, 이것은 趣味·血緣·地緣·

宗教·同窓關係 등에 기초하여 自由意思에 의하여 組織되고 相扶相助를 目的으로 하는 組織이다. 이러한 自生的 住民組織은 相互親睦·紐帶強化가 主가 되므로 持續的인 親交를 通하는 가운데 指導層人士로 하여금 스스로 地域發展에 參與하는 役割을 擔當하여 構成員의 利益과 紐帶強化를 위하여 第一義的인 役割로서 多數의 自生的 住民組織이 構成員의 利益 이외에 公益의 活動에 대한 機能을 擔當하고 있다.

平昌郡의 自生的 住民組織의 實態를 살펴 보면, 契組織, 營農關聯組織, 마을住民議決을 위한 組織 등 221個의 組織이 있는데, 주로 마을이나 自然部落單位로 구성되어 있다. 이러한 組織은 機能上的 重複뿐만 아니라 親睦會가 大部分으로 利益集團(interest group)으로서 地域社會開發에 대한 實質的인 住民參與는 期待하기 어렵다. 그러나 平昌郡의 自生的 住民組織중 「太白鄉友會」의 경우를 보면, 이 地域人士 24人으로 1970年에 組織되어 地域社會 奉仕活動을 전개하고 있으며, 會長을 비롯한 會員들은 繁榮會, 體育會, 郡政諮問委員會, 社會淨化委員會 등 各種 組織과 會議에 參與하여 地域社會開發에 기여하고 있는데, '84年度에는 36件의 地域社會開發과 관련된 意見을 提示하였을 뿐만 아니라 會長의 헌신적 努力으로 地域社會開發事業을 전개하고 있다.

〈表 5〉

班常會 建議事項 接受處理 現況(1984)

(單位: 件)

區 分	分野別									
	計	保健衛生	道路交通	電氣通信	上水道	下水道	建 築	營 農	山 林	其 他
計	167	31	39	21	15	12	2	24	5	18
解 決	120	28	25	16	15	6	2	19	1	8
解 決 不 可	46	3	13	5	—	6	—	5	4	10
處 理 中	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—

資料: 平昌郡 總務課.

### 3. 住民參與의 問題點

#### 가. 住民代表의 參與缺如

住民參與制度는 住民이 地域開發의 計劃, 立案, 決定, 執行하는 過程에 參與하고, 計劃이 必要하고 具體的인 目的은 무엇이며, 計劃이 執行되었을 경우 住民의 利益과 損害는 무엇이며 다른 代案은 없는가를 깨닫게 해 주는 계기가 되어 結局 그 計劃은 모든 住民의 所得增大와 福祉向上을 위한 事業이 되어야 한다. 이와 관련하여 地域開發의 種類나 優先順位決定에 있어서 住民參與의 정도를 파악하기 하기 위한 設問에서 平昌郡의 公務員과 住民은 모두 住民參與의 必要性을 절감하고 있는데, 이는 開發利益이 그 地域住民에게 歸屬되어야 한다는 것을 意味한다(〈表 6〉 參照).

그러나 地域開發에 있어서 住民參與는 上述한 바와 같이 制度的으로 保障되어 있지 않다.

#### 나. 計劃樹立過程에의 參與機會 不足

우리 나라의 現實은 住民들의 利害關係가 크게 얽혀있는 地域開發計劃이라고 하더라도 計劃樹立時 政策決定者와 小數의 專門家들에 의해 이루어져 住民欲求는 거의 反映되기 어렵기 때문에 크나큰 私利益의 損失을 초래하는 경우가 많다. 특히 地域開發事業에 대한 大企業의 投資를 住民들이 否定的으로 보는 傾向은 住民의 欲求를 反映하지 않고 政治的으로 이 問題를 解決하고 있기 때문인 것으로 추측된다(〈表 7〉參照).

#### 다. 計劃執行過程의 住民統制手段의 未保障

計劃의 樹立過程에 住民意思가 制度的으로 많이 反映되었다고 하더라도 計劃執行過程에 많은 問題의 發生이 있을 수 있으며, 官主導型 開發計

〈表 6〉 住民參與의 必要性

문: 이 지역의 개발사업에 주민의 의사가 어느 정도 반영되어야 합니까?	계		공 무 원		주 민	
	N	%	N	%	N	%
1. 매우 많이 반영되어야 한다.	59	40.1	17	37.0	42	41.6
2. 많이 반영되어야 한다.	76	51.7	24	52.2	52	51.5
3. 조금 반영할 수도 있다.	8	5.4	3	6.5	5	5.0
4. 전혀 반영할 필요가 없다.	1	0.7	0	0.0	1	1.0
5. 무응답	3	2.1	2	4.3	1	1.0
계	147	100.0	46	100.0	101	100.0

〈表 7〉 大企業과 地域開發

문: 이 지역의 개발사업에 대한 대기업의 투자가 지역개발에 도움이 됩니까?	계		공 무 원		주 민	
	N	%	N	%	N	%
1. 매우 큰 도움을 준다.	37	25.2	12	26.1	25	24.8
2. 약간 도움을 준다.	46	31.3	16	34.8	30	29.7
3. 별로 도움이 없다.	31	21.1	6	13.0	25	24.8
4. 오히려 지역발전을 저해한다.	22	15.0	7	15.2	15	14.9
5. 잘 모르겠다.	10	6.8	4	8.7	6	5.9
6. 무응답	1	0.7	1	2.2	0	0.0
계	147	100.0	46	100.0	101	100.0



〈表 8〉 地域開發의 推進主體

문: 이 지역을 위한 새로운 사업을 추진하는데 지역 역할을 할 사람이 누구입니까?	계		공 무 원		주 민	
	N	%	N	%	N	%
1. 공무원	34	23.1	10	21.7	24	23.8
2. 마을 유지	17	11.6	1	2.2	16	15.8
3. 지역 지도자	51	34.7	17	37.0	34	33.7
4. 주 민	43	29.3	17	37.0	26	25.7
5. 무응답	2	1.4	1	2.2	1	1.0
계	147	100.0	46	100.0	101	100.0

〈表 9〉 地域開發의 效果(影響)

문: 관광지로서의 개발이 이 지역에 미치는 영향중 가장 큰 것은 무엇이라고 생각하십니까?	계		공 무 원		주 민	
	N	%	N	%	N	%
1. 주민의 소득증대에 도움이 된다.	39	26.5	12	26.1	27	26.7
2. 지역특산물이 개발된다.	25	17.0	6	13.0	19	18.8
3. 토지 투기가 심해진다.	49	33.3	15	32.6	34	33.7
4. 자연환경 훼손을 가져온다.	31	21.1	10	21.7	21	20.8
5. 기 타	1	0.7	1	2.2	0	0.0
6. 무응답	2	1.4	2	4.3	0	0.0
계	147	100.0	46	100.0	101	100.0

劃에 있어서는 事後救濟手段이 더욱 要請되는 것이다. 그러나 우리 나라의 경우, 計劃執行에 있어서 請願, 提案, 異議申請 등의 方法이 制度的으로 保障되어 있지 않으며, 또한 集團의 方法도 허용되지 않고 있어 住民統制가 곤란하다. 이와 관련하여 地域開發의 推進主體는 누구인가라는 設問에 대해 平昌郡의 公務員과 住民은 모두 地域指導者나 住民이어야 한다고 應答하고 있다 (〈表 8〉 參照).

따라서 앞으로 地域開發은 地域指導者나 住民의 役割을 증시하는 住民主導型 地域開發이 되어야 한다.

라. 計劃의 未公開

地域開發의 計劃은 그 意圖하는 바의 目的을 達成하기 위한 手段으로서 중요한 것이지 計劃自體를 위한 計劃은 아니다. 이 計劃의 事前公

開로 인하여 야기되는 不作用을 크게 우려한 나머지 모든 計劃을 對外秘로 취급할 경우, 일부 計劃參與者에 의한 計劃情報의 事前漏泄로 不當利益의 追求, 土地投機 등의 非理가 발생하기 쉽다. 平昌郡에서의 設問調査에서 觀光地로의 開發은 土地投機의 現象을 가져온다고 應答한 사람이 많은 것으로 미루어 볼 때, 計劃은 事前에 公開되어 地域住民의 衡平的 同意를 구하고 住民의 共同利益을 追求할 수 있는 地域開發이 이루어져야 한다. (〈表 9〉 參照)

## V. 地域開發에 있어서 住民參與의 方向과 戰略

### 1. 住民主導型 地域開發모델

一般的으로 行政의 궁극적인 目的은 國民福祉

의 向上에 있는데, 地域開發行政도 그 例外는 아니다. 그러므로 地域開發行政은 地域住民의 生活水準을 向上시키기 위하여 地域의 社會·經濟的인 發展基盤의 形成을 追求하는 것을 그 目的으로 한다. 따라서 地域開發의 궁극적인 目的은 地域의 社會·經濟的인 狀況을 現在보다도 바람직스러운 狀況으로 變化시키는 것이다. 이 때 地域의 經濟的인 發展(economic growth)은 所得水準의 向上, 雇傭의 擴大, 地域의 總生産增大 등을 가져오고, 社會的인 發展(social development)은 道路·上下水道 등의 生活環境整備, 教育水準의 向上, 文化的 環境의 整備 등을 가져오게 된다.<sup>7)</sup>

이러한 地域開發에 있어서 종래의 下向的·巨視的 接近方法이 지닌 가장 큰 弱點 중의 하나가 바로 開發過程에서 住民參與의 缺如와 住民들의 要求 내지 住民들의 基本需要(basic needs)에 悭감하지 못하였다는 점이다. 이는 이러한 地域開發過程에서 投資의 優先順位決定과 事業의 選定에 있어서 住民들의 意思와 要求가 體系의 反映되기 힘들기 때문이다. 이러한 巨視的·總量的 地域開發에 대한 反撥로서 이른바 開發의 基本需要接近方法<sup>8)</sup>이 論議되기 시작하여 새로운 開發哲學으로서 住民參與를 誘導하고 民間의 活力을 期待하는 上向的·微視的 地域開發 또는 小單位地域開發이 80年代 이후 登場하게 된 것이다.<sup>9)</sup>

7) 蔘沼朗壽, 「地域政策論」(東京: 學陽書房, 1985), p.194.

8) 基本需要接近方法(basic needs approach)이란 既存의 開發方式으로는 解決하기 어려웠던 貧困, 失業, 所得不均衡 등의 問題를 解決하며, 이를 위해 地域內의 諸資源과 技術을 動員하여 自主的이고 社會正義에 입각한 開發과 成長을 유도해 가는 새로운 方法이다. Eddy Lee, "Basic-Needs Strategies: A Frustrated Response to Development from Below?" in W.B. Stöhr and D. R. Fraser Taylor, *op. cit.*, pp.107~122 參照.

9) 이러한 上向的 開發(development from below)은 基本需要指向的, 勞動集約的, 小規模的, 地域資源中心의 戰略에 依存하며, 주로 農村中心의 開發이다. Charles

따라서 開發에의 地域住民의 積極的 參與와 地域特性을 고려한 開發事業에 優先順位를 두는 開發方式은 開發로 인한 惠澤이 特定少數人이나 特定地域에 局限되지 않고 地域住民 全體에게 歸屬되는 것이므로 總量的·下向的 開發體制에서 不可能하였던 開發에의 住民參與를 가능케 하며 國家的 次元에서의 優先順位에 앞서 個人的 地域的 優先順位에 초점을 둔다는 점에서 이를 住民主導型 地域開發이라고 할 수 있다.

이러한 住民主導型 地域開發에 있어서 地方政府는 住民自治組織을 적극적으로 支援·育成하여 ①地域開發에 대한 住民創意性 誘發→②住民의 自主的 努力의 發揮→③住民自立意志의 堅持→④地域開發을 위한 共通理念的 所向의 貫徹→⑤開發된 狀態의 自主的 管理가 되도록 하여야 한다.

以上에서 설명한 住民主導型 地域開發이 이루어질 경우, 그 地域에는 [圖 2]과 같은 變化를 가져올 것이다. 특히 小單位 地域開發이 住民主導型에 기초하여 이루어질 때, 開發目標, 開發主體, 開發事業, 開發方式, 開發財源 등과 관련한 戰略을 提示하면 다음과 같다.

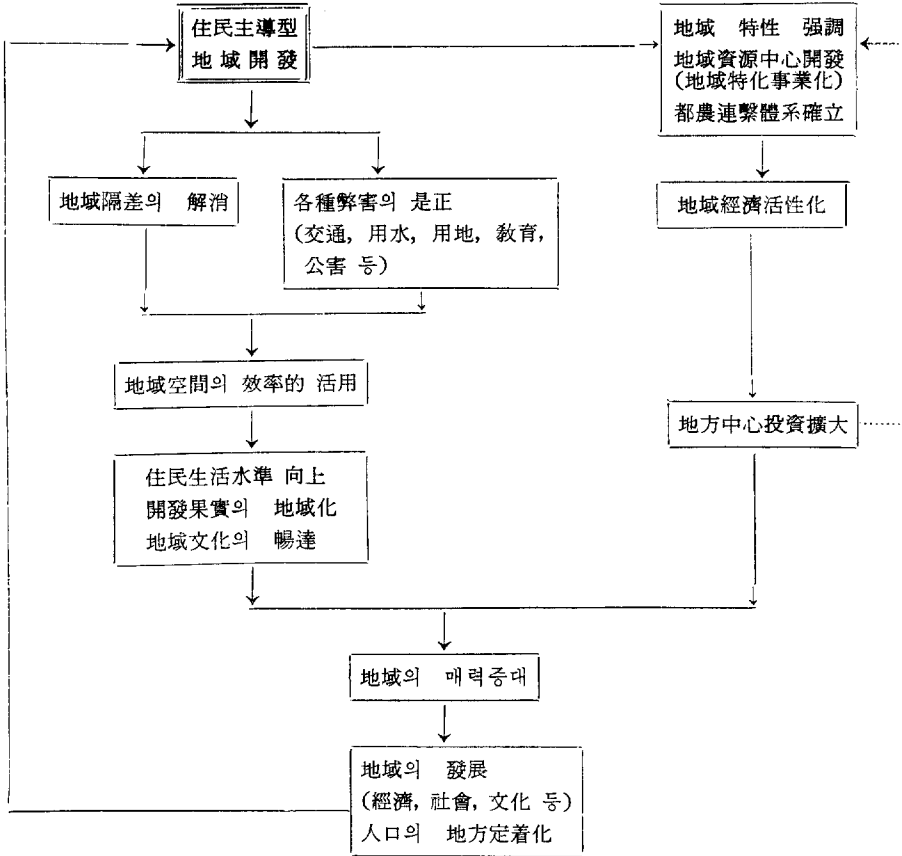
#### 가. 開發目標

開發目標를 設定하기 위하여는 [圖 3]와 같은 過程을 거쳐 이루어져야 한다.

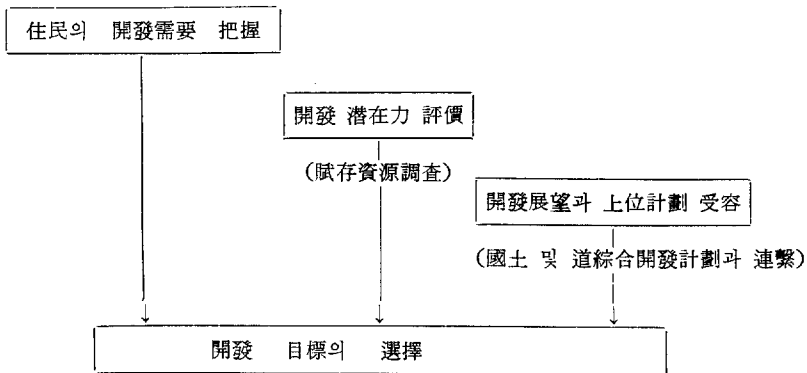
따라서 住民의 開發需要를 파악하기 위하여 地域住民에 대한 設問調査 및 面接을 실시하고, 地域的 開發潛在力을 評價하기 위하여는 現地의 精密調査에 의하여 賦存資源을 파악하는 동시에 地域開發의 長期展望과 國土 및 道의 綜合開發計劃을 受容하여 開發目標를 設定해야 한다.

Gore, *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy* (London: Methuen, 1984), pp.161~162.

〔圖 2〕 住民主導型 地域開發의 波及效果



〔圖 3〕 開發目標의 選擇過程



나. 開發主體

地方自治가 實施될 경우 地域開發의 主體로서  
의 地方自治團體는 國家의 地域開發政策의 方向

을 考慮하면서 大規模의인 것을 除外한 거의 모  
든 地域開發의 計劃이나 그 事業實施의 實質的  
인 主體로서의 地位를 占하게 된다. 이는 地域

의 綜合行政의 主體로서의 地方自治團體는 地域住民과 直結되어 있고 住民의 에너지를 統一·結集하면서 地域開發을 推進할 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup>

이와 같이 地方自治團體는 開發行政의 主體로서 地域開發을 위한 計劃을 樹立하고 그것을 實施하는데, 그 過程에서 開發과 관련된 一切의 問題를 綜合的·民主적으로 다루는 동시에 他開發主體間의 調整을 行하는 調整者이기도 하다. 여기서 開發主體로는 地方自治團體와 官民混合의 第3섹타의에도 民間開發者가 있다.<sup>11)</sup> 특히 最近에는 民間活力의 導入이 公共投資面에서 큰 課題로 되어 있으며, 이를 위한 公的 規制의 緩和가 요청되고 있는 바, 地域開發의 主體로서 民間의 役割이 增大되고 있다.

한편 地域開發이 밑으로부터 地域特性을 고려하여 計劃되고 執行되는 上向的(bottom-up) 地域開發이 永續성과 實效성을 확보하기 위하여는 住民의 主導에 의한 地域社會開發(community development)이 先行되어야 한다. 이러한 地域社會開發의 類型을 開發主體라는 측면에서 볼 경우 3가지 型이 있는데, ①地域共同體가 자발적으로 단결하고 협동하여 地域社會의 開發을 推進하는 住民共同體型(類型 I), ②선각적인 유능한 地域指導者의 熱誠과 能力에 의하여 住民을 단합시켜 地域社會를 開發하는 地域指導者中心型(類型 II), ③地域發展의 客觀的 與件이 결여 되어 있는 地域에서의 官主導型(類型 III)이 그것이다. 이러한 어느 類型이든 정도의 차이는 있

겠지만, 行政機關의 役割이 증시되는데, 특히 農村地域의 開發에 그 地域의 住民組織이 기여할 수 있도록 하는 地方政府의 役割이 강조된다.<sup>12)</sup>

따라서 훌륭한 地域指導者가 있고 비교적 開發與件이 造成되어 있는 地域의 경우, 類型 I 과 II를 절충한 開發主體에 의하여 다음 段階를 거쳐 開發이 이루어져야 할 것이다.

첫째 段階로, 地域住民의 共同體가 開發의 主軸이 되는 것이 아니라 희생적인 유능한 地域指導者가 헌신적인 努力으로 住民을 감화시켜 住民들이 그를 따르게 한다. 이 段階에서 指導者가 地域住民들에 대해 설득하고 公명자를 찾아 내도록 地方政府의 積極적인 協同이 있어야 한다.

둘째 段階로, 地域指導者를 중심으로 하여 地域特性이 부각되는 地域開發事業을 실시하고 그 效果가 地域全體에 미치게 한다.

세째 段階로, 地域開發로 인한 住民의 所得増大와 福祉増進이 지속적으로 그리고 協同을 바탕으로 이루어지도록 하기 위하여 地域住民들의 精神(意識)의 求心點을 찾아낸 다음 住民共同體를 강화하여 地域發展을 위한 共同目標을 樹立하여 持續성과 實效성 있는 地域開發이 이루어지도록 한다.

그러나 비교적 落後된 地域의 경우에는, 類型 III의 開發主體에 의하여 開發이 이루어지도록 하는 동시에 地方政府의 指導下에 地域指導者를 選定·育成해야 한다. 다음 段階는 上記의 過程을 援用한다.

#### 다. 開發事業

開發事業은 各 地域의 特性을 고려한 開發潛

10) 片山虎之助·奥田 義雄, 「80年代의 地方自治と 地域經營」(東京: 第一法規, 1984), pp. 77~79.

11) 久世公堯, 「地方都市論: 地方의 時代의 都市振興戰略」, (東京: ぎょうせい, 1983), pp. 352~353; Robert Riddell, *Regional Development Policy: The Structure for Rural Progress in Low-Income Nations* (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 220 參照.

12) 農村開發에 대한 地域組織의 기여에 대해서는 M.J. Esman and N.T. Uphoff, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, (Ithaca: Cornell University Press, 1984)를 參照.

在力에 의하여 설정된 開發目標을 實現할 수 있는 事業이어야 한다. 그리하여 開發事業이 確定되면 開發事業의 優先順位決定 및 이에 따른 開發事業 推進의 段階的 調整, 開發投資財源의 調達確保 方案, 能率的인 開發事業 推進을 위한 行政制度改善에 대한 綜合的인 檢討를 바탕으로 事業戰略이 樹立되어야 한다.<sup>13)</sup>([圖 4]參照)

라. 開發方式

地方自治團體는 그 地域內의 民間企業이나 住民組織을 단순히 監督이나 統制, 團東 혹은 課稅의 對象으로서가 아니라 共同으로 그 地域의 發展에 寄與한다는 次元에서 이들 組織을 積極支援해야 한다. 그리고 民間企業이나 住民組織도 그 地域發展에 기여할 수 있는 協同事業을 遂行해야 한다는 次元에서 開發事業을 選定해야 한다. 이러한 開發事業을 住民協同 方式에 의하여 遂行하기 위하여 產業의 各分野別 共同作業化組織을 公式的 組織과 自生的 組織의 혼합으로 [圖 5]와 같은 聯合組織(農畜產業 分野의 경우)을

구성한다.

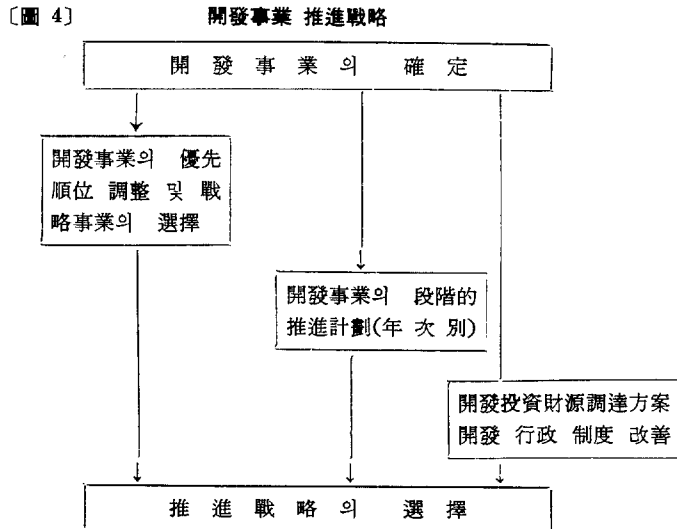
이렇게 함으로써 부족한 勞動力을 공동 확보할 수 있고, 生産費를 節減할 수 있어 安定生産에 기여할 수 있다. 또한 協業團地의 造成은 住民들간의 共同責任意識을 向上시킬 수 있어 地域發展에 기여한다.

마. 開發財源

地域開發에 소요되는 財源을 다음과 같이 調達한다.

(1) 地域開發에 소요되는 資金이 부족한 우리 的 實情을 고려할 경우, 地域開發特別會計法이나 地域開發基金法 등을 제정하여 開發適期에 開發資金을 공급할 수 있는 體制를 갖추어야 하는데, 地域開發基金의 造成을 위하여는 地方金融 金庫와 같은 機關을 創設하여 地方自治團體에 安定的이고 長期低利의 資金을 공급한다.

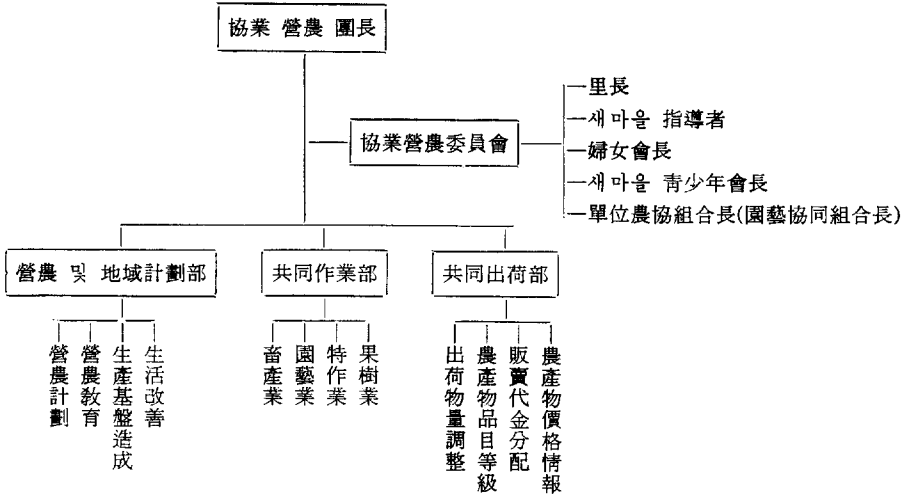
(2) 開發의 自律性提高를 위한 包括的 補助金(block grant)制度를 運用하는 동시에 官民混合의 第3세타에 補助金を 지급하되 地域別 開發



13) 韓國農村經濟研究院, 「2000年代를 向한 農村定住生活圈開發基本構想」(慶南固城事例研究)(서울, 同研究院 1985), p. 35.

[圖 5]

協業營農團의 組織圖



努力度を 反映하여 補助率을 差等策定한다.

(3) 地方交付稅의 基準財政需要額 算定時에 特定地域의 開發需要와 地方債의 元利償還金의 一部를 反映하여, 地域開發을 위한 一般財源을 保障케 한다.<sup>14)</sup>

## 2. 住民參與의 方向과 戰略

上述한 바와 같은 住民主導型 地域開發에서 住民參與를 저해하는 要因을 중심으로 그 改善方向을 提示하면 다음과 같다.

### 가. 分權化(decentralization)

上向의인 地域開發의 過程에 있어 住民의 參與가 이루어지기 위하여는 行政體制가 地方分權的이고 開發計劃의 發議가 地方(政府)에서 行해져야 한다. 따라서 地域開發은 그 地域의 空間的 與件이나 地域의 特性을 最大限 살리면서 地域住民의 最大多數가 願望하는 地域의 開發方向을 明確하게 設定하고 그 推進方法을 分明히 하는 등 地方自治團體의 創意性에 의해 이루어져야 한다.<sup>15)</sup> 즉 地方自治의 實施가 있을 경우 地域

住民의 自律的 基盤의 向上으로 地域開發의 方式은 過去와 같이 國家主導下의 一律的·一方的인 他律的 開發方式을 지양하고 地域住民의 積極的인 參與를 基礎로 한 自律的 開發方式으로의 轉換이 요구된다. 따라서 地方自治團體는 地域開發機能의 固有事務領域을 擴大시켜 地域의 開發課題에 대한 地方自治團體의 權限과 自律性을 確保하여야 한다.

이를 위하여 地域의 生活狀態와 環境與件을 現水準보다 向上시키는데 필요한 地域開發機能 중 ①地方産業의 育成·支援·事後管理, ②農地·產地開發, ③農村所得增大事業(農業機械化, 經濟作物 및 特作物 栽培, 畜產開發), ④農畜產物加工流通施設의 育成·支援, ⑤地方道路의 開發, ⑥都市의 街路空間 및 緣地空間의 開發 등이 擴大·強化되어야 할 地方自治團體의 固有機能이다. 이러한 機能이 中央政府에 一任되는 경우, 地域開發 行政對象의 地域的 分散과 地域與件의 差異로 效率的인 地域開發 計劃과 執行이 곤란하게 된다.

그러므로 地域開發에 있어서 住民參與가 그 고유의 機能을 發揮하기 위하여는 地域開發의

14) 大屋正男外, 「地域政策」(自治行政講座 13)(東京: 第一法規, 1986), pp. 169~171.

15) 片山虎之助·奥田 義雄, 前掲書, pp. 81~82.

意思決定權限이 가능한 한 住民에게 가까운 距離에 있어야 하므로 地方分權化는 住民參與를 유도하기 위한 不可缺의 條件이다.

#### 나. 法制化

地域開發過程에 住民參與를 制度的으로 定着化하기 위하여는 法律的 整備가 필요하다. 이러한 法制化된 參與促進策은 住民에게 參與의 機會를 擴大하고 參與經驗을 통하여 地域開發에 대한 住民意識을 昂揚시키는 契機가 된다. 따라서 地域計劃에 대한 制度的인 住民參與는 計劃의 樹立過程에서부터 이루어져야 한다. 비록 地域開發計劃이 專門家에 의해 이루어지는 技術的 過程이라 하더라도 그 計劃의 效果를 위해서는 一般住民과의 긴밀한 關係를 유지할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

##### 1) 計劃樹立過程에의 住民參與

地域開發計劃의 種類, 內容, 段階에 따라 參與方案은 相異하나 여기서는 計劃의 對象地域單位區分에 의한 全國計劃과 地域計劃으로 分類하여 制度的인 住民參與方案을 提示하기로 한다.

(1) 全國計劃은 計劃의 性質上 住民의 直接的인 利害關係는 별로 많지 않으나 地域開發計劃의 資料蒐集段階에서 住民의 欲求把握, 地域의 實態分析, 그리고 長期計劃이란 側面에서 實效性 있는 計劃目標의 設定, 代案의 選擇 등에 있어서 國民的 合意가 總動員되어야 한다. 그리고 代案의 選擇段階에서는 地域間的 均衡의 發展이 追求될 수 있도록 合理的 機能配分, 國土의 合理的 利用 등을 위하여 地域別 公聽會를 開催하여 地域間的 合意를 획득하여 國民的 合意로 發展시켜야 한다.

(2) 地域計劃은 全國計劃과는 달리 地域住民과 直接的인 利害關係가 있다. 따라서 計劃의 目標選定이나 代案選擇段階에서 地域住民의 合意를 구하며, 計劃調整段階에서도 諮問그룹의 參與와 公聽會가 이루어지고, 地方議會가 구성되었을 경우 計劃承認段階에서는 地方議會에 報告하도록 하여 政治的 關心도 誘導하여야 한다. 따라서 地域開發計劃을 樹立할 때에는 地方自治團體長의 諮問機關으로서의 地域開發審議會(假稱)의 審議를 거치도록 한다. 住民各層의 代表者와 專門家로 구성된 審議會에서 計劃의 全般에 대한 審議를 받는 方法인데 이는 어떠한 地域開發計劃을 樹立할 것인가를 審議會의 諮問에 의하여 行하고 樹立作業을 審議會內에서 推進하는 것이다.<sup>17)</sup> 이 경우 公務員으로 구성된 審議會의 企劃擔當部署는 審議會의 事務局으로서 作業을 行하여 計劃案을 作成하게 되며, 30人정도의 住民代表와 專門家로 구성된 審議會의 諮問委員은 地域發展을 위하여 住民意向을 反映하고 專門的 知識이 흡수되도록 計劃案에 대해 諮問한다. 이와 관련하여 住民意識調査나 設問調査가 實施되며, 모니터制度의 活用이 있게 된다. 이 過程을 구체적으로 圖示하면 [圖 6]과 같다.

##### 2) 開發過程에의 住民參與

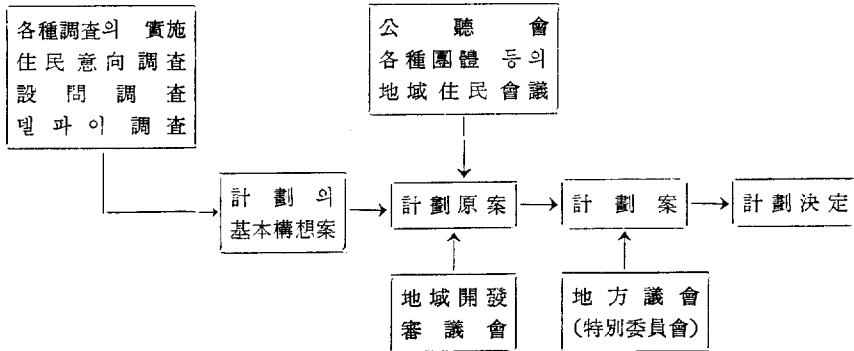
計劃樹立過程에 다양한 형태의 住民參與가 이루어졌다고 하더라도 計劃執行過程에 住民의 私有權의 行使가 不當하게 制限을 받는 경우 등이 발생할 때에 開發計劃機關과 交渉할 수 있는 方案이 法制化되어야 할 것이다.

즉 住民個人이나 住民集團이 計劃執行에 대하여 異議를 제기하여 請願이나 異議申請을 하게 되면 이를 接한 行政機關은 請願이나 異議申請

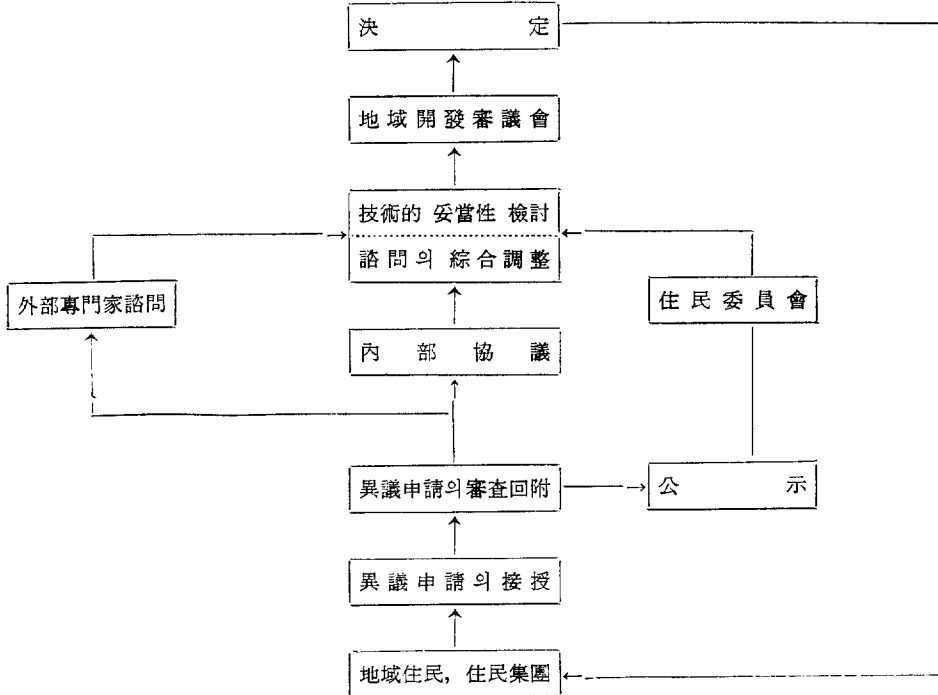
16) Wilford, G. Winholtz, "Planning and the Public", in William I. Goodman and Eric C. Freund (eds.), *Principles and Practice of Urban Planning* (Washington D.C.: ICMA, 1968), p. 564.

17) 齊藤 恒孝, 「地域振興の戰略と應用」(東京: 第一法規, 1984), pp. 153~154 比較參照.

〔圖 6〕 開發計劃樹立過程에의 住民參與



〔圖 7〕 開發過程에서의 住民參與節次



의 內容을 自體審査에서 받아들일 수 있으면 住民委員會나 專門家の 諮問을 거치지 않고, 地域開發審議會의 議決을 거쳐 確定하게 되고, 만약 行政機關의 自體審査에서 받아들일 수 없다고 判斷되는 事項은 반드시 住民委員會와 專門家の 諮問을 거치도록 하는 것을 必要要件으로 規定하여야 한다. 이 過程을 圖示하면 〔圖 7〕과 같다.

3) 地域開發情報의 公開

住民參與의 前提로서 地域開發과 관련된 行政情報가 正確하게 住民에게 提供되어야 하는 동시에 開放政府(open government)의 理念에 따라 地域開發 行政過程의 公開가 이루어져야 한

18) 岩崎 忠夫, 「住民參加論: 住民參加의 理論と 實務」(東京: 第一法規, 1984), pp.394~395.



다.<sup>18)</sup> 따라서 地域住民에 의한 바람직한 地域創造를 위하여 地方政府는 住民의 立場에서 地域開發에 관한 行政情報를 積極적으로 公表·提供하여야 한다.

이와 같이 行政機關이 보유하는 地域開發과 直結되는 情報를 住民들로부터의 請求에 應하여 提供하는 것을 行政機關에 義務로 부과하여 住民들로부터 廣範圍하게 要求되는 情報가 地方自治團體의 情報管理의 拙劣性이나 官僚主義에 의하여 不當하게 非公開되고 提供되지 않는 경우를 방지하도록 한다. 특히 地方自治가 實施되어 이러한 情報公開를 制度的으로 保障하기 위하여는 單純하게 行政方針으로서가 아닌 法的인 根據를 마련할 必要가 있으며, 보다 能動的인 情報管理과 提供을 위해서 情報公開에 따른 狀況適應의인 組織改編도 부단없이 斷行되어야 할 것이다.

다. 住民의 自發의 發展意識 高揚

地域開發을 效果의으로 推進하기 위하여는 地域의 傳統文化 暢達을 통하여 住民의 郷土愛를 鼓吹시키고 地域開發에 대한 住民의 積極的인 參與를 誘導해야 한다. 이를 위하여 地域特產物 開發을 통한 所得向上과 그 地域의 傳統文化 등을 發掘保存하는데 積極支援하여 住民의 地域에 대한 歸屬感을 提高함으로써 人口의 地方定着이 보다 自生的으로 이루어진다. 이와 같이 住民의 地域에 대한 歸屬感을 提高하기 위하여는 地域이 開發되고 所得이 높아야 하는 것이다.

地域開發은 國家經濟開發에서와 마찬가지로 地域에서 流出되는 所得보다 流入되는 所得이 많을 때 이루어진다. 아무리 한 地域에서 創出된 所得이 많다고 하더라도 그 地域에 남아있지 않고 流出될 경우 地域의 開發은 期待할 수 없다. 따라서 일단 어떤 地域에서 創出된 所得이 빠져

나가지 못하게 하고 創出된 所得의 支出過程에서 地域內에서 生産된 製品과 서비스를 최대한 買入利用토록 하는 것이 바로 地域乘數效果를 높이는 길이 되므로 地域的 自給自足方法과 產業構造面에서 地場産業을 育成하는 일이 內發의 地域開發(development from within)의 要諦가 되는 것이기도 하다. 그 理由는 源泉的으로 地域産業을 育成해야 하겠지만 그것에 앞서 한 地域에서 發生한 所得이 他地域으로 流出되지 않도록 地域的 自給自足度를 높이는데 있어서 地場産業이 큰 役割을 하기 때문이다.

## V. 結 論

以上에서 地域開發에 있어서의 住民參與의 實態와 問題點을 살펴보고 住民主導型 地域開發에서 住民參與의 擴大方案을 檢討하였다. 그러나 國民經濟의 發展과 이에 따른 住民의 所得·福祉의 向上은 經濟·社會·文化 등 모든 면에서 住民의 欲求와 期待를 量的·質的으로 擴大·提高시킴으로써 地域開發의 計劃 및 執行過程에서 어떻게 住民의 期待와 欲求를 反映하고 이를 適應·調和시키느냐 하는 것은 持續的인 研究課題가 될 것이다.

특히 地方自治의 實施를 展望할 때 開發哲學은 下向의 開發에서 上向의 開發로, 閉鎖的 開發에서 開放的 開發로, 綜合性과 均一性의 開發에서 個別性과 地域性의 開發로 轉換되어 살기 좋은 地域이 創造되어야 할 것이다. 따라서 未來에 있어서의 成功的인 地域開發의 遂行은 開發의 意思決定, 執行 및 評價의 모든 過程에서 地域社會와 住民들의 能動的이고 自發的인 또한 體系的인 參與 및 이를 위한 地方政府의 支援에 크게 依存한다고 볼 수 있다. 특히 地方自治의 實施

라는 새로운 變化의 時代를 맞이하여 地域開發의 效率性과 民主性을 提高하기 위한 住民參與 問題는 더욱 重要性을 띠다고 볼 수 있다.

〈參考文獻〉

1. 金安濟, 「環境과 국토」, 서울: 博英社, 1984.
2. 朴仁鎬, 「地方發展政策論」, 서울: 集文堂, 1985.
3. 申允杓, 「地方開發行政論」, 서울: 大旺社, 1984.
4. 崔相哲, “小單位地域開發概念과 基本戰略에 관한 序說”, 「環境論叢」第6卷 第1號, 서울大環境大學院, 1979.
5. 黃明燦, “人間定住事業과 地域社會의 參與”, 「都市問題」, 1986. 7.
6. 國土開發研究院, 「2000年을 向한 國家長期發展構想」(國土部門最終報告), 서울: 同研究院, 1983
7. 韓國開發研究院, 「2000年을 向한 國家長期發展構想」(總括報告書), 서울: 同研究院, 1985.
8. 韓國農村經濟研究院, 「2000年代를 向한 農村定住生活圈開發基本構想」(慶南固城事例研究), 서울: 同研究院, 1985.
9. 久世公亮, 「地方都市論: 地方의 時代의 都市振興戰略」, 東京: ぎょうせい, 1983.
10. 大屋正男外, 「地域政策」(自治行政講座 13), 東京: 第一法規, 1986.
11. 松原治郎, 「社會開發論」, 東京: 東京大學出版會, 1980.
12. 岩崎 忠夫, 「住民參加論: 住民參加의 理論と 實務」, 東京: 第一法規, 1984.
13. 齊藤 恒孝, 「地域振興의 戰略と 應用」, 東京: 第一法規, 1984.
14. 蔘沼朗壽, 「地域政策論」, 東京: 學陽書房, 1985.
15. 片山虎之助・奧田 義雄, 「80年代의 地方自治と 地域經營」, 東京: 第一法規, 1984.
16. Esman, M.J. and N.T. Uphoff, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Ithaca: Cornell University Press, 1984.
17. Gore, Charles, *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*, London: Methuen, 1984.
18. Riddell, Robert, *Regional Development Policy: The Structure for Rural Progress in Low-Income Nations*, New York: St. Martin's Press, 1985.
19. Stöhr, W.B. and D.R. Fraser Taylor, *Development from Above or Below*, Chichester: John Wiley & Sons, 1981.
20. Goodman, W.I. and E.C. Freund(eds), *Principles and Practice of Urban Planning*, Washington D. C.: International City Managers Association, 1968.