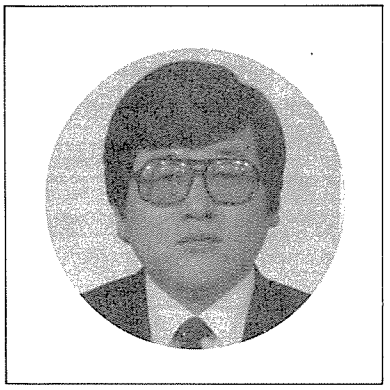
지자제 실시에 따른 지역사회개발(下)

地域개발의 성공여부가 地方自治의 成敗 좌우



吳 兆 煥
中央大교수 · 지역개발학

2. 中央과 地方間 효율적인 종합조정

지역간 균형발전의 추진, 지역경제활성화, 그리고 농어촌개발을 추진하기 위해서는 현재의 중앙정부, 지방정부간 기능배분 및 사무분담 체제가 재조정되어야 할 것이다. 그동안 지역경제의 활성화를 포함한 지역문제에 관한 정책의 수립과 이의 집행이 중앙정부 또는 이의 일선기관에 의해 주도되어 온 반면 지방정부의 역할은 일단 결정된 정책의 기계적인 집행에 치우쳐져 왔다고 할 수 있다.

따라서 地方化 시대의 도래와 지방자치제가 실시됨에 따라 지방정부가 주도적 역할을 담당할 수 있는 제도적 개선의 일환으로 중앙부처와 지방자치단체간의 효율적인 업무분담이 이루어져야 한다는 문제의식에 의거하여, 중앙정부는 전국적으로 관련된 업무에 대한 계획의 수립과 정책의 조정기능에 주력하고, 지역주민의 이해와 직결되는 현지계획의 수립과 현장업무의 집행은 지방정부가 자율적으로 운영해 나갈 수 있도록 중앙 · 지방정부간 기능재조정이 이루어져야 할 것이다. 즉 이러한 원칙에 입각하여, 중앙정부 사업중 현지성과 집행적 성격이 강한 업무가 지방으로 이관되고, 지역경제의 활성화와 국토의 균형있는 발전을 도모함에 있어 지방정부의 역할과 재정기능이 강화되어야 할 것이다.

특히 지방정부의 지역경제관리에 대한 역할이 미흡하여 지방의 잠재력이 발휘되지 못하고 지역실정이나 주민의사가 지역개발시책에 제대로 반

영되지 못하였다는 점을 감안할때 지역사회개발과 지역경제활성화를 추진함에 있어 지방정부가 주도적 역할을 담당할 수 있도록 제도적 개선이 요망된다. 이러한 제도적 개선의 일환으로 중앙정부에 집중된 경제·상공행정 기능의 일부를 지방자치단체에 이양함으로써 지방자치단체의 장에게 지역경제의 육성과 관리에 관한 종합적인 권한을 부여하여야 할 것이다.

아울러 지방정부의 지역경제육성 및 관리능력을 효과적으로 뒷받침하기 위해서는 무엇보다 복잡하게 뒤얽힌 관계법령이 대폭 정비되어야 하고 경비부담문제도 행정계층간에 명확한 선을 그어야 할 것이며, 지방자치 담당공무원과 현지 유력인사의 유착가능성이 높아진다는 점에서 주민참여와 개발행정이 더욱 요구된다.

3. 上向式 계획방법의 도입

上向式 개발방식이란 개발에 있어 上向式 접근방법을 적용하는 것을 말한다. 上向式 접근방식은 밑으로 부터의 개발(development from below)을 의미하는 것으로 어떤 개발을 추진함에 있어서 개발결과가 관계있는 당사자들의 요구와 필요에 맞게 기획하고 추진하는 접근방법이다. 비록 이 방식을 적용할 경우 지원기관인 정부기관과의 사유통이 곤란할 수 있으며, 공공성이 소홀해지기 쉽고 기술적 지원이 곤란하다는 점 등이 단점으로 지적되고 있지만 하향식 계획방법의 약점인 주민불참여문제, 주민들의 기본적 욕구부족에 자원배분을 우선시킴으로써 자원의 한계성에 따른 이용의 효율성을 높일 수 있다.

중앙정부가 개발을 주도하면서 개발의 모든 수단을 독점하고 있는 것도 지역사회개발을 효율적으로 추진할 수 없는 폐단이다. 하향식개발체제에 있어서 중앙정부가 계획수단을 독점해 버리는 것이 당연시 되지만, 우리가 지방화시대를 열고, 지방자치를 실현하는 마당에 이것 역시 고쳐야 한다. 다시 말하면 개발수단을 효율적으로 추진할 수 있는 길이 될 수 있으며 地方化는「개발수단의 지방화」가 실현되어야 마땅하다. 무엇보다도 상향식의 절충을 체계화 하자면 지방자치가 활용되어야 할 뿐만 아니라, 지방분산이 강화되어야 한다.

또한 지방의 다양성을 보장해 주고, 주민참여를 통한 민간주도형의 지역사회개발체제가 되려면 상향식의 정신을 살린 절충식이 바람직하다. 이 방식이 채택될 경우 중앙은 물론 전국적 이용과 관리를 기본방침으로 세워 놓을 것이며 여기에 따라 각 지역의 특수성, 주민의 전통, 문화 및 가치관 등을 살려 주민의사가 반영되어 중앙의 지침을 수용하는 것만이 능사가 아니라, 지방의 특성이 파악되고 존중되어 지방의 사회적 요구를 우선적으로 지역사회개발에 반영되는 체제를 의미하고 있다.

이러한 상향식개발이 지향하고 있는 지역주민 생활수준의 고도화, 지방의 균형개발, 지역의 자생력 증진을 위해서는 다음과 같은 방향으로 개발이 추진되어야 할 것이다.

첫째, 생산요소를 분배에 있어서 要素投入에 대한 산출을 극대화하는 空間개발, 즉 성장거점 개발방식으로 부터 지역내 모든 자원의 동원을 극대화 하는 방향으로 전환하는 것이 필요하며, 만일 천연자원이 부족한 경우, 인적자원·자연환경과 문화적 유산을 중요한 자원으로 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치제 실시를 이제 갓 시작하고 있는 현재 상황에서 정치·행정적인 측면에서의 지방자치행정이 공간적 측면에서의 지방자치개발로 연계될 수 있는 개발체제를 갖추는 것이 현안과제라 본다. 국토계획은 국토개발의 전반적인 기본골격을 제시하는 것이지만 각 지역의 개발여건과 수요를 감안하여 이를 토대로 개발의 기본방침이 구상되어져야 할 것이다.

셋째, 지금까지의 경제적 기준, 외부적 동기 및 대규모 재분배메카니즘을 배제하고 보다 폭넓은 사회적 목표, 참여, 협력 및 내부적 동기에 의한 개발을 추진하는 것이 필요하다. 수동적 개발이 아니라 자발적인 참여동기를 부여하는 것이 중요하며, 사회의 여러가지 목표들에 나름대로의 가치를 부여함으로써 공간이 경제적 목표보다는 사

회적 목표를 실현하는 장소로서 인식되어져야 할 것이다.

4. 종합성 및 장기성 개발의 지향

그동안 지역정책의 목표인 균형개발이 규범적인 목표로만 머물 수 밖에 없었던 이유는 그 당시의 우리나라의 개발단계가 공간적 균형보다는 효율에 의한 총량적 성장이 보다 절실한 상태에 머물러 있었기 때문일 것이다. 따라서 우리나라의 발전단계를 고려한다면 아직도 균형개발을 단기 목표로 설정하는 것은 좀 무리가 아닌가 한다. 이 점과 관련해서는 제2차 국토종합개발계획에서 보다 분명하게 국토개발의 단계적 전개에 대해서 밝히고 있다. 즉 1970년대가 據點개발방식에 의한 集積이익의 추구단계로서 주로 생산환경의 정비와 확충에 역점을 둔 단계였다면 1980년대는 廣域개발로 集積이익을 확산시키면서 생활환경의 정비에 치중해야 할 단계로 파악하고 있어 본격적인 균형개발은 1990년대에 가서야 비로소 가능할 것으로 판단하고 있다.

이와 같이 균형개발이 단기목표가 될 수 없는 것은 균형개발을 가능케하는 사회간접자본이 전국에 골고루 마련되어 있지 못하고 또한 중앙 및 대도시 지향적인 국민들의 가치관이 아직도 매우 강하게 남아 있다고 하는 사회적 제약을 고려하게 되면 더욱 명백해 질 것이다.

그러므로 지역사회개발은 장기성과 종합성을 강조해야 하며, 이는 지방자치로 인한 현실위주의 경향을 보완해 주는 역할을 하게 된다. 따라서 지역사회개발의 長·短期 목표가 보다 명백하게 설정되어야 하며 전체지역의 조화로운 발전을 기할 수 있도록 계획이 수립되어야 할 것이다.

5. 定住체계의 재확인

인구의 지방정착화를 위하여는 지역주민의 안정적 정주지로서의 주거공간 정비가 필수적이다. 그러나 우리 나라는 그동안 도시화 및 공업화에 의한 고도성장의 결과 과밀지역 형성과 더불어 자연환경의 파괴와 오염등의 제문제에 직면하게 되었다. 여기에서 국민의 복지향상과 환경의 보전은 물론 국토의 균형발전을 통한 지속적 경제성장을 위해서는 새로운 방향전환이 요청되고 있는 것이다.

고도산업국가나 복지국가를 지향하는 국민경제의 개발은 종래의 거점개발이나 대규모사업의 집중적 개발을 토대로 하는 양적 성장정책에서 인간다운 생활을 바탕으로 하는 질적인 측면을 고려한 對民서비스시설과 환경보전의 방향으로 점진적인 방향전환이 이루어져야 할 것이다.

이러한 인간생활의 기본적 수요와 욕구를 고려치 않고 특정공업지역이나 전통도시로 수도권내의 인구를 역류시키기 위하여 공장의 이동이나 중추기능의 분산만을 위한 시책은 결과적으로 실패하게 된다. 왜냐하면 이런 경우에 있어서는 地方은 삶의 터전이라기 보다는 일자리의 터전에 불과하므로 인구이동의 성과는 그 실효를 거둘 수 없게 되기 때문이다.

따라서 바람직한 定住체계의 확립은 필요불가결한 요건이 되는 것이며, 이를 위해서는 다음과 같은 정책방향으로 추진되어야 할 것이다.

첫째, 종래는 생활환경에 치우쳐 편의시설과는 부조화를 가져왔으므로 이를 지양하고, 자연환경, 생산환경이 조화를 달성할 수 있도록 추진하여야 할 것이다.

이를 위해서는 기존의 하향적, 거시적, 거점개발중심에서 상향적, 미시적, 복지적 개발을 지향하고 시설의 양적 확대에서 자연, 문화, 美觀 등 다양한 질적향상을 도모함으로써 자기개발적인 생활의 質 확보를 도출하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 도시인구의 고용을 보장할 만한 산업을 확보하고 지역부존자원활용형 지장산업을 적극 육성하여야 할 것이며, 또한 공장을 유치하여 고용증대와 소득 증대를 촉진하고 생활환경을 정비하여 배후지역에 도시서비스를 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 지역주민의 욕구에 부응하는 최소편의시설을 확충하여 생활향상을 도모하고 일상생활과 밀착된 생활환경 관련시설의 정비가 이루어져야 할 것이다.

이상에서도 언급했듯이 결국 바람직한 定住생

활환경이 되기 위해서는 무엇보다도 사람이 살만한 곳이 되어야 한다. 즉 안정된 소득과 고용기회의 제공은 물론이거나와, 쾌적하고 안락한 도시가 될 수 있도록 주택, 상·하수도, 교통, 통신, 의료, 보건, 교육, 문화 등의 기본적인 생활편의 시설과 서비스에 있어서 지역격차가 없는 도시수준으로 평준화되어, 삶의 질이 향상되도록 해야 할 것이다.

6. 자발적인 주민참여의 확대

지역사회개발정책의 입안과 효과적인 정책수행의 성패는 지역주민의 적극적인 관심과 참여여하에 달려 있다. 진정한 주민참여만이 지역정책의 결정과 선택에 대한 책임을 官民스스로가 체감할 수 있을 것이다.

이와 같이 지역사회개발에 있어서 주민의 자발적 참여가 중요한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타율적인 외부에 의한 개발방식은 지역주민의 충분한 동기유발을 무시하는 경우가 있다는 것이다. 둘째, 해당 지역의 경제적, 사회적, 문화적인 개별상황을 무시한 획일적인 사업의 실시를 강요하기 쉽다는 것이다. 셋째, 해당 지역의 경제적 여건에 비추어 시기적으로 적합성이 없는 사업이 소개될 우려가 있다는 것이다. 넷째, 일반적으로 일정한 시간내에 급히 완성해야 한다는 제약 때문에 주민의 동의를 충분히 확보하지 못해 때로는 지역사회 내부에 갈등을 내포하고 있다는 것이다.

이와 같이 주민참여의 중요성에도 불구하고 그동안 우리 나라에 있어서의 주민참여는 주민들의 이해관계가 크게 얽혀있는 지역사회개발계획이라 하더라도 입안단계에서 부터 사후평가의 단계에 이르기까지 사실상 보장되어 있지 않은 관계로 효과적인 주민참여가 이루어지지 못하고 있는 것이 오늘의 현실인 것이다. 이에 대한 이유로는 여러 가지를 들 수 있지만 그 중 주요한 것을 들면 다음과 같다.

첫째, 지역주민들은 자기가 거주하고 있는 지역의 미래상을 스스로 생각하려 하지 않고, 또한 행정당국도 계획을 공개하길 꺼리어 비밀히 입안, 집행하려는 경향이 있고 둘째, 지역주민들의 자기의사 표출능력의 부족때문이다. 주민들은 자기의사의 표출경험이 적고 의사표현력이 부족하다. 셋째, 지역개발이 갖는 기술성과 전문성 때문에 지역개발은 고도의 전문 지식과 기술을 필요로 할 때가 많아 주민참여를 어렵게 한다. 넷째, 참여형태가 단순하고 그 폭이 극히 한정적이다.

이와 같은 현행 지역사회개발정책에 있어서 앞으로 주민참여제도는 지방자치의 실시와 더불어 크나큰 변모를 겪어야만 할 것이다. 즉 지방자치

즉 지방자치라는 것은 말 그대로 주민들 스스로 자기가 살고 있는 고장을 다스린다는 뜻이기에 현행제도로서는 의사표출을 수용할 수가 없다.

따라서 지방화시대에 주민들의 요구를 슬기롭게 수렴하여 지역사회개발 정책방향에 반영시킬 수 있는 주민참여의 확대가 절대적으로 필요하다.

이러한 주민참여를 제도화시키기 위해서는 먼저 주민참여의 통로자체를 다양화 시켜야 한다. 그런데 이 주민참여의 통로는 가능한 간접적·비공식적인 방법보다는 보다 체계적이고 공식적인 방법에 의하는 것이 일단 바람직하고 이를 위해 주민참여는 다음과 같은 요건이 구비되어야 한다.

첫째, 주민참여에는 사업집행 뿐만 아니라 정책형성 및 계획결정에의 참여가 확보되어야 한다. 결정단계에서는 행정당국이 일방적으로 행하고 집행단계에서 참여를 요구하는 것은 住民에게 일방적으로 추종하라는 것을 강요하는 것 밖에 안된다는 점이다. 둘째, 참여는 단순한 발언만의 허용에 그쳐서는 안되고, 그 발언을 경청하고 그것을 정책, 계획에 반영하는 것이어야 한다. 반영되지도 않는 발언은 아무 의미가 없기 때문이다. 셋째, 진정한 참여가 되기 위해서는 행정당국이 가지고 있는 정보는 이를 독점하지 말고 주민에게 모든 것을 공개하여야 한다. 넷째, 주민참여는 주민상호간, 주민과 주민대표간, 행정당국과 주민대표간의 이해 및 의견의 대립을 조정하는 계기로 되어야 한다는 것 등이다.

이러한 지역사회개발에 있어서 중요한 자발적 주민참여의 기회와 통제의 확보를 위해 지방정부

는 지방자치조직(예 주민총회, 각종 조합 등)을 적극적으로 지원, 육성하여 ① 지역사회개발에 대한 주민창의성 유발 ② 주민의 자주적 노력의 발휘 ③ 주민자립의지의 견지 ④ 지역사회개발을 위한 共通이념의 관철 ⑤ 개발된 상황의 자주적 관리가 되도록 하여야 할 것이다.

結　論

지방자치의 실시는 풀뿌리 민주주의의 실천과 동시에 지방정부의 자율성을 크게 신장시켜 효율적인 지역개발의 추진을 가능케 할 것이다. 따라서 각지역에서도 그 지역대로의 지역개발에 대한 큰 희망을 가지고 지방자치에 임하게 될 것이다.

우리나라의 특수한 상황에 맞추어 지속적인 효율적 경제성장과 지방의 민주, 복지의 이상을 조화시켜 지역개발을 어떻게 성공적으로 달성하느냐에 지방자치의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

따라서 地方自治가 성공적으로 실시되어 지역사회개발을 활성화시키기 위해서는,

첫째로, 지역의 균형발전과 지역경제의 활성화를 위해 지방정부가 개발계획수립의 주체가 될 수 있도록 자치권이 향상되어야 할 것이다.

둘째로, 지역사회개발의 효율적인 수행과 원활한 지역사회문제의 해결을 위해 중앙정부와 지방정부간의 합리적인 업무의 배분, 조정이 이루어져야 할 것이다.

셋째로, 지역사회개발을 현실적으로 가능케 하기 위해 지방세수입의 증대를 통하여 충분한 재원이 확보되어야 하겠으며, 권한의 재배분에 따라 새로이 설정된 기능과 사무에 비례하여 재원도 재배분되어야 할 것이다.

넷째로, 지방정부의 원만한 업무수행과 합리적인 목표달성을 위해 업무를 효율적으로 처리할 수 있는 행정조직으로 개편되어야 하며, 우수한 인력이 중앙정부로 전출되지 않도록 지방공무원제의 확립을 통한 사기진작과 보수의 개선이 뒤따라야 할 것이다.

끝으로 지역주민의 적극적인 참여와 자부심 없이는 지역사회발전은 아무런 의미가 없는 것이므로 지방주민의 참여가 제도적으로 뒷받침 되도록 지방자치가 이루어져야 할 것이다.

◇이글은 한국지역사회개발학회지 제15권 2호에 발표한 내용을 전제한 것임 ····· 편집자

커피 콩깍지로 만든 플라스틱

식사후에는 커피 한잔이라는 것이 오늘날 샐러리맨들의 관행이 되었지만 중남미나 동남아시아의 커피생산국에서는 커피제조과정에서 나오는 커피콩의 껍질, 정확히 커피콩의 내피가 큰 사회문제로 등장했다. 이 껍질은 말리면 노란색의 플라스틱필름이 되지만 지금까지는 쓸모가 없어서 버릴 수 밖에 없는데 썩으면 이상야릇한 냄새를 풍긴다.

그런데 커피콩의 껍질 등 식물자원은 리그닌이라고 하는 성분이나 셀룰로즈를 많이 포함하고 있기 때문에 잘만 화학처리를 하면 간단하게 플라스틱化 할 수 있다고 알려져 있다. 그래서 만약에 커피콩의 껍데기에서 플라스틱을 얻을 수 있다면 방대한 폐기물을 재이용할 수 있어서 커피생산국이 안고 있던 문제가 한꺼번에 해결되는 것이다.

일본정부의 공업기술원은 4년전부터 커피콩 생산국인 코스타리카대학의 도움으로 개발에 착수한 결과 최근 커피콩에서 폴리에틸렌과 염화비닐과 맞먹는 플라스틱을 만드는데 성공했다. 아직도 필름모양으로 가공하는 단계지만 플라스틱을 펠렛모양으로 만들면 射出成形機에 걸수도 있어서 보통의 플라스틱제품과 같이 사용할 수도 있다는 것이다. 그 방법은 우선 콩껍데기를 섭씨 110도에서 24시간 말린 뒤 에테르化 처리라는 화학처리를 해서 정제 건조하면 플레이크 모양의 플라스틱이 된다.