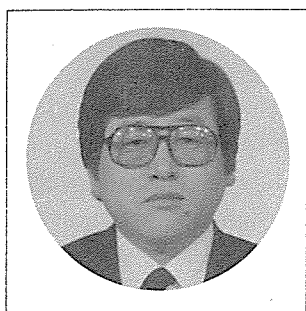


지자체 실시에 따른 지역사회개발(上)

地域개발의 성공여부가 地方自治의 成敗 좌우



吳 兆 煥

中央大교수 · 지역개발학

근래에 와서 地方自治制度에 관한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 또한 地方自治와 관련하여 地方時代 또는 地域主義를 강조하는 경우도 있다. 그들이 주장하는 공통적인 견해는 지방의 自主性, 自立性을 존중하고 각 지방의 개성과 특성을 살려 모든 문제를 지방에서 발견하고 지방중심적으로 해결하고자 하는 노력으로 보는 것이다.

이것은 그동안의 정치, 경제, 사회적 성장이 중앙집권적인 고도성장 중심으로 總量的 성장에 치중함으로써 地域間的 정치, 경제, 사회적 격차가 심화됨으로써 국가의 발전을 저해하고 있기 때문이다.

따라서 지방자치는 단순한 행정체제의 변화를 의미하는 것이 아니라 주민의 참여에 의해 주민의 욕구체제를 중심으로 지역특성에 알맞는 개발을 수행하는 지역사회조직과 밀접한 연관을 가지고 행정을 수행해 나가지 않으면 안되는 것으로서 지역사회 재생을 의미하고 있다고 할 수 있다.

어느 지역의 발전은 국가의 中央執權의인 통제력에 의해서 이루어지는 것 보다 지역주민의 자

發的인 참여와 協同的인 노력에 의해서 이루어질 때 더욱 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다.

따라서 單位地域의 합리적 개발은 지방자치의 제도적 바탕위에서 그 성과를 거둘 수 있으며 이러한 점에서 지방자치제도의 확립은 지역사회개발의 효과적 추진을 위해 바람직한 것이라 아니할 수 없다.

따라서 이 연구에서는 그동안 실시되어 왔던 韓國의 地域社會開發에 대하여 살펴보고 地方自治制실시에 따른 지역사회개발의 방향을 모색해보고자 한다.

■ 地方自治의 理論的 考察

1. 地方自治의 意義

地方自治의 본래의 뜻을 풀이하면 글자 그대로 「地方」의 일을 「스스로 다스리는」 것을 의미한다. 「地方의 일」이란 일정지역에 있어서의 즉 문제지역의 행정, 지역의 정치 등을 가르킨다. 「스스로 다스린다」는 것은 자기의 일을 남의 제약을 받지

않고 자기의 의사와 자기힘으로 독자적, 자율적으로 처리하는 것을 말한다. 따라서 지방자치란 지방의 정치행정을 그 지방의 주민 또는 주민의 대표자를 통하여 자주적으로 처리하는 것을 말하며 특히 地方分權的 국가에서는 이와 같은 방식으로 해나가는 행정이 대부분을 차지하고 있다.

地方自治의 근대적 개념을 좀 더 정리해서 표현하면 地方自治(Local government, Local self-government, Local Autonomy, Kommunale Selbstverwaltung)란 『일정한 지역을 기초로 하는 단체가 자기의 事務 즉 지역의 행정을 그 지역주민의 의사에 따라서 자기의 기관과 재원에 의하여 독자적으로 수행하는 행위』라고 할 수 있다. 따라서 지방자치로서의 요건을 갖추려면 自治權(autonomy)을 가지는 지역단체(a territorial, non-sovereign Community)의 존재와 그 단체의 事務(own affairs)에 주민이 참여할 수 있는 길이 열여져 있지 않으면 안된다. 그러한 의미에서 지방자치에는 두가지 기본요소가 내포되어 있다고 할 수 있다. 즉 하나는 「단체자치」의 요소고 다른 하나는 「주민자치」의 요소다. 이 두가지 요소는 근대적 의미의 지방자치에 불가결한 요소로 인식된다. 단체자치란 국가로부터 독립한 별개의 법인격을

이에 대해서 住民自治란 주민의 일상생활에 밀착된 지방행정을 국가나 중앙정부기관에 의하지 않고 그 지역주민이 스스로 또는 그 대표자를 통하여 자기들의 의사와 책임하에 행하는 것을 말한다. 즉, 住民自治는 주민 한사람 한사람에게 自治의 능력이 있고 그 능력을 토대로 지방자치가 전개되며 그 지방자치가 기초적 조건이 되어서 한 나라의 주민화가 달성되는 것으로 파악한다. 住民自治는 英·美의 지방자치의 역사에서 나타난 개념이다.

양자의 차이를 명확히 하기 위하여 대비표를 만들어 보면 (표 1)과 같다.

團體自治와 住民自治는 각각 다른 측면을 지니고 있으나 이 양자는 전혀 별개로 併立하는 개념이 아니고 상호밀접한 관련성을 지니고 있다. 즉 주민자치는 지방자치의 주인공인 주민이 주체가 되어 행하는 자치이고 단체자치는 지방자치의 무대인 지방자치단체가 국가로부터 독립해서 행하는 자치이므로 양자가 결합되지 않으면 지방자치는 실현될 수 없다. 다시 말해서 주민자치라고 하더라도 개개의 주민이 행정을 하는 것이 아니고 하나의 단체 즉 지방자치단체를 구성하고 그 단체의 활동으로서 행하는 것이므로 당연히 단체자

〈표 1〉 團體自治와 住民自治의 對比

團 體 自 治	住 民 自 治
○地方分權의 原理를 表現	○民主主義의 原理를 表現
○地方自治團體와 中央政府와의 關係에 重點	○地方自治團體안에서의 住民과의 關係에 重點
○團體의 權利(自治團體로서의 自治權)를 重視	○住民의 權利(地方行政에의 住民參與)를 重視
○自治權을 認定한 主體를 中央政府로 看做	○自治權을 住民이 認定한 것으로 看做
○獨佛에서 發達한 理念	○英美에서 發達한 理念

가지는 지방자치단체가 그 자신의 목적과 의사를 가지고 그 의사를 결정하는 것도, 결정한 의사대로 실행해 나가는 것도 모두 독자 기관에 의해서 행하는 것을 말한다. 구체적으로는 지방자치단체가 자기의 독자적 재원에 의해서 국가로부터의 통제, 감독을 되도록 배제하며 행정을 해나가는 방식이다. 단체자치는 구라파대륙 특히 독일의 지방자치에서 나타난 관념이다.

치가 인정되어 있더라도 그 단체의 행정이 주민의 참여하에 行하여 지지 않으면 무의미하다. 따라서 「지방자치라는 수단을 통하여 지방자치의 본질적 요소인 주민자치를 실현하는 것」이 바로 근대적 의미의 참된 地方自治라고 말할 수 있다.

2. 地方自治의 現代的 意味

앞서 언급한 바와 같이 단체자치와 주민자치는

여러가지 상이점을 가지고 있으나, 서로 결합되어 나타남으로써 地方自治의 실효를 거두기 위한 양대지주가 되고 있다. 그러나 지방자치의 양요소는 국가와 사회적 조건등에 따라 유동성을 지니며, 변화하여 결합하는 성질을 지닌다.

근대적 의미의 지방자치는 국가내의 소국가적 지위를 누리고 있던 中世의 자치도시의 封建의 특권과는 달리 근대국가를 존립의 전제나 기반으로 하여 국가로부터 전래 또는 주권하의 존재(infrasovereign)로서 自治의 권능을 가진다. 그러므로 국가의 중앙집권적 통제의 제약에서 완전히 해방될 수 없으며 중앙정부와의 관계에서 상대적인 개념으로 이해된다. 여기에서 근대적 의미의 지방자치는 국가권에 대하여 지방단체가 고유하게 향유하는 제4권력으로서의 地方權(pouvoir municipale)의 문제가 아니라 地方分權의 문제로 되고 있다. 그러나 비록 자치권이 국가에서 전래된 권리라 할지라도 지방자치권은 국가권력하에서 일정한 범위내의 자주성(autonomy)을 지닌 독자적인 권리로서 인정된다.

근대적 의미의 지방자치는 국가와 사회의 이원적 대립원리에 기반을 두고 있었다. 그러나 오늘날 국가와 사회의 동질성의 확보, 즉 중앙정부와 지방정부의 동질성이 유지되고 있는 사실은 현대적 지방자치에 새로운 의의를 부여하였다.

또한 근래의 기술혁명과 사회경제의 발전은 지역사회의 구조를 변화시켰으며 이에 따라 주민 상호간의 地緣的, 共同體의 의식이 박약해지고 지방적 이해에만 한정되는 사무가 격감하게 되었다.

이리하여 공동사회보다는 이익사회를 바탕으로 한 오늘날의 지방자치는 「국가와 사회의 自同化 現象」과 함께 「新中央執權化(New Centralization) 현상」에 의하여 이해될 수 있는 것이다.

현대적 의미의 지방자치란 첫째, 국가와 사회의 自同化에 따라 국민주권의 원리에 충실하여 주민자치의 이념을 실현시키고자 하며, 둘째, 현대국가가 복지국가, 職能國家化 함에 따라 행정의 적극적이고 능률적인 집행을 통하여 주민복지의 향상을 꾀하고자 하는 기능적 의미를 지닌다. 즉 현대국가에 있어서의 지방자치는 민주화된 중

양집권에 대립하는 것이 아니라, 도리어 同質化된 기반위에서 중앙정치를 보완하고 자치행정을 지방의 실정에 맞도록 운영하며, 주민의 복지를 실현시킨다는데 새로운 사명과 존재이유를 발견할 수 있는 것이다.

3. 地方自治의 必要性

지방자치는 지역주민이 주체가 되어 행하는 자치, 국가로부터 독립된 지방자치단체에 의해 행하는 자치라는 면에서 官治행정이 가질 수 없는 특별한 존재의식나 목적, 또는 필요성이 인정된다고 하겠다.

이러한 필요성을 크게 나누어 주민 스스로의 참여와 결정에 의한 민주주의의 실현이라는 정치적 측면과 실제적·효율적 행정합리화의 구현이라는 행정적 측면, 그리고 사회적 수요에의 대응이라는 사회경제적 측면으로 나누어질 수 있다.

첫째, 政治的 측면이다.

민주주의는 국민의 국정참여가 법적으로 보장되는 정치적 참여가 본질적 특징으로 되어 있다. 따라서 국민의 참여가 보장된 가운데 정책결정과정에 국민의 의사가 수렴·투입되어야 하고, 이를 위해서 국민자신들은 스스로를 통치할 수 있는 자치능력이 배양되어야 한다. 이러한 점에서 볼때 지방자치는 지역의 범위가 작음으로써 주민 모두가 쉽게 문제점에 접근할 수 있으며, 또 지역사회는 일상생활과 직결되고 공통적인 이해관계를 많이 가지는 까닭에 주민단합과 주민 전체의 참여가 가능하다. 또한 지방자치는 민주주의에 있어 주민과 주민대표의 교육을 담당하는 훈련장으로서의 역할을 하며 중앙정부의 변동을 막아주는 역할도 수행한다.

일찍이 제이 스미즈(J.J.Smith)가 「지방자치단체는 민주정치에의 고향이며, 생동하는 지방자치는 민주정치에의 성공적 운용에 절대적으로 필요하다」고 주장한 것이나 「중앙에 있어서 민주화를 촉진코자 한다면 말단에 있어서 자치를 철저하게 실시해야 한다」는 허만 화이너(Herman Finer)의 제창등은 민주정치에 있어서 지방자치의 중요성과 필요성을 단적으로 말해 주는 것이라 하겠다.

둘째, 行政的 측면이다.

지방자치는 국가전체의 행정사무를 능률적이고 합리적으로 집행할 수 있는 기반이 된다. 즉 지방자치는 지역사회의 생태적, 기능적 특성을 살릴 수 있으며, 지역행정수요의 특성에 적합한 행정을 할 수 있을 뿐만 아니라, 지방의 특수한 문화적 전통 및 지역주민의 행정을 실시할 수 있기 때문에 보다 합리적이고 능률적이고 책임지는 행정이라고 할 수 있다.

이는 행정의 효율성과 연관되는 것으로 지역사회의 차이에 따라 요구되는 행정수요상의 특수문제의 파악과 이에 대한 합리적이며 신속한 대응이 가능하게 해 줄 뿐만 아니라 중앙으로부터의 획일적 기획에 의한 일률적인 행정은 효과를 기대하기 어려우며 그것을 수행하는 행정공무원 역시 중앙정부에 의하여 임명된 관리들이라면 지역발전이나 주민복지에 적극적일 수 없는 것이다.

셋째, 社會經濟的 측면이다.

지방자치제는 주민이 부담한 조세를 자주적 재원으로하여 이에 대한 독자의 사용권을 갖는 까닭에 중앙정부에 의한 하향적 획일성을 최소화하여 그 지역의 환경에 맞으며 가장 긴요시되는 경제 및 사회발전을 독자적으로 추진할 수 있다. 이외에도 지방자치제는 현대사회가 지니는 시대적 요인에서도 존립이유가 발견된다. 즉 현재의 지방자치단체는 과거와는 달리 비권력적인 고유사무와 공동사무 이외에 지역의 안정과 질서를 유지하고 복지를 증진하기 위하여 주민의 권리·자유를 규제하는 권력적인 기능을 필요로 하게 되었다. 고전적인 지방자치권에서는 지방자치단체는 지역사회가 필요로 하는 사무에서 행정 및 재정상의 능력범위내의 것을 자기책임하에 선택하고 실시하면 충분하다고 여겼으나 현대복지국가이념에서는 지역주민의 건전하고 문화적인 생활의 유지까지도 지방자치제의 책임이 되는 것이다.

이에따라 현대사회가 요구되는 지방자치는 주민의 일체감에 지지되어진 소지역단체로서의 지방공동단체가 廣域단체로서의 중앙정부와 협력하여 적절히 그 역할을 분담함으로써 주민본위의 지역사회를 만들고 건전하고 발전적인 주민생활

을 보장하는데 그 존립이유가 있는 것이다.

■ 地域社會開發의 개념과 목표

1. 地域社會開發의 概念

지역사회개발은 일반적으로 생산과 생활의 통일적 개념 위에서 정립되는 것이지만, 그렇다고 해서 그것이 지역사회개발의 개념을 규정지우는 전체적 요건은 아니다.

自助를 바탕으로 하는 자율성, 공동운명의식을 바탕으로 하는 협동성, 공동적인 관습과 생활여건을 특징지우는 지역성 등을 원리로 하는 것이어야 하는 것이다. 즉, 지역사회개발사업은 생산과 생활의 통일성 위에서 행하여지지만 그것은,

첫째, 주민의 공통욕구(common need)를 바탕으로 하는 것이어야 한다. 이 사업은 지역주민의 공통욕구를 해결하기 위해 지역사회에 부존하고 있는 인적 및 물적 자원을 동원하고 그 개발을 추진하는 것이어야 한다. 공통욕구를 토대로 하지 않은 사업은 주민들의 공동적 지지와 참여를 얻을 수 없으며, 주민들의 자발적인 노력을 불러일으킬 수 없는 것이다.

둘째, 지역사회개발사업은 지역주민들의 자조적인 노력에 의하여 수행되어지는 것이어야 한다. 그것은 지역사회내에 부존하는 각종의 자원을 바탕으로 할 때 가능한 것이다. 따라서, 지역사회개발은 내부적 제력량을 충분히 감안하는 가운데 그 계획이 수립되어야 하는 것이며, 부득이한 경우에 외부적 지원을 받을 수는 있지만 그것은 어디까지나 보조적인 것으로서 내부적인 제자원의 합리적 동원에 기여할 수 있는 방향에서 이루어져야 하는 것이다. 그리고, 지역사회개발사업은 정부의 행정력이 미치지 못하는 제선사업을 주민의 힘에 의하여 개발하지만 행정기관의 일기능을 대행하는 것은 아니다. 그러나, 정부시책을 신속성 있게 보완하는 역할을 하게 되는 것이다. 즉, 지역사회개발사업은 공식적인 정부의 시책과는 달리 주민의 자발적인 참여에 의해서 그들의 공동관심을 해결하기 위한 자조적인 노력에 의해서 행하여지는 것이며, 그것은 당해지역사회가

가지는 제사정에 따라서 특징지워지는 것이다.

셋째, 지역사회개발사업은 주민들의 협동적인 노력을 바탕으로 행하여져야 한다. 이 사업은 공동운명의식을 바탕으로 지역사회(community)를 발전시키고, 그 속에서 주민의 복지를 실현코자 하는데 그 특징이 있다. 그렇기 때문에 무엇보다도 협동적인 노력이 요청되는 것이며, 이를 위한 여건의 확립이 필요하다. 특히 협동은 가능성추구의 수단이며 개별인간이 가지고 있는 능력의 제한성을 극복하기 위한 수단이라는 점에서 더욱 그러한 것이다.

넷째, 지역사회개발사업은 지역사회의 경제·사회·문화 등의 제 측면을 통일적으로 개발하므로 종합적 발전을 추구하는 다목적 사업이다. 뿐만 아니라 이 사업은 지속성과 역사성 위에서 전개되는 대중적인 활동으로서 특징지워지고 있다. 물론, 부분적으로는 특정사업의 종결이지만 결코 지역사회개발 자체의 끝맺음을 뜻하는 것은 아니다. 지역사회개발사업은 일정지역사회가 일정한 단계에 까지 성장·발전하게 되면, 그것은 또다시 다음 단계에의 발전을 지향하게 되고 이러한 과정이 되풀이 되는 가운데 영원히 계속되는 것이다.

2. 地域社會開發의 目標

지역사회개발은 일정지역의 주민들이 자발적인 참여와 협동적인 노력을 통하여 인적 및 물적 재자원을 동원·개발하여 그들의 경제·사회·문화적 제수준을 향상하기 위한 대중운동(peoples movement)이다. 따라서, 지역사회개발의 목표는 지역회사주민의 생활향상과 사회의 고차적 발전에 있다고 할 수 있다. 즉, 선립공동체를 더욱 살기 좋은 곳이 되도록 생산 및 생활의 제한경이나 의식구조를 개선 발전시키는 데 있는 것이다.

일반적으로 생활의 향상은 역사발전에서 조음하는 방향으로의 생활의 개발을 의미하며, 그것은 성장과 더불어 보다 합리적인 구조의 변화를 가져오게 하는 노력이라고 할 수 있다.

이러한 지역사회개발의 목표는 여러 가지 형태로 관철되고 있으며, 그것은 단위지역사회가 가

지고 있는 제상황에 따라서 다소의 차이가 있다. 그러나, 대개의 경우는 다음과 같은 내용의 것을 주요과제로 하여 그 목표에의 접근을 시도하고 있는 것이다.

1) 주민의 組織化

지역사회는 「마을」과 같은 어느 지역단위에서의 자조적 주민조직을 갖도록 협동하는 것이다. 어느 기본지역선위에서의 힘 또는 권력을 조직화하고 지도체계를 세우는 일은 지역사회개발의 제 1과제가 된다.

왜냐하면 어느 특정사업을 위해 외부의 의도적인 개발기관이 일정기간 투입되어 그 사업을 추진한다 하더라도 지역사회개발 자체가 주민 스스로의 자조활동을 바탕으로 하는 自助사업인 데다 그 지역사회의 항구적인 발전을 위한 개발활동이 계속되게 하기 위해서는 그 지역사회 내에 활동적인 주민조직이 육성되어 나가야 하기 때문이다.

2) 주민의 소득증대

셋째, 지역사회개발의 구체적이고 직접적인 목표의 하나는 생산증가 내지 소득증대이다. 지역사회발전은 그동안 사용해 온 생산기술이나 수단을 개선하고 보다 효과적인 활용방법을 보급하여 보다 많은 생산량을 얻게 하는 것이 지역사회개발의 기본이념이며 이것은 주민의 참여의식을 제고시키고, 나아가서는 지역사회개발의 확대재생산(expanded reproduction)을 위해 필요한 요소의 하나가 되는 것이다.

3) 생산기반의 조성

주민의 생활수준을 향상시키기 위한 물적 기반을 확립하기 위한 생산의 발전은 먼저 그 하부구조의 개선이 필요하다. 예컨대, 경지정리, 도로시설, 수리시설등이 그것이다. 이러한 것들은 지역사회개발을 위한 기초적인 시설로서 중요한 당면과제가 되고 있는 것이다.

4) 지역격차의 완화

경제의 성장과정에서는 지역간의 격차가 생기는 경우가 많다. 특히 도시와 농촌간의 격차는 자본주의사회에 있어서 필연적으로 제기되는 하나의 과정이라고 할 수 있다. 이 격차에는 개발격차뿐만 아니라 이의 결과적 현상인듯한 소득격차,

이의 원인이 될 수 있는 시설격차등이 포함된다.

그러나 이러한 격차가 심화되면 경제의 지속적인 성장을 저해하고, 또 한편에 있어서는 사회적 문제를 격화시키는 등 여러 가지의 문제가 발생하게 된다. 여기에서 각종의 격차시정을 위한 제대책이 필요하며, 그것은 지역사회개발의 중요한 과제로 되어 있는 것이다.

5) 환경의 개선

사람은 환경에 많은 지배를 받는다. 이 환경은 생산환경, 생활환경, 사회환경 등이 있으며, 그것은 생산과 생활에 많은 영향을 미친다.

향도이촌의 주요이유 중의 하나가 바로 이와 같은 교통의 불편, 교육기회의 불리, 문화오락시설의 부족 등 문화생활을 하기에 보다 어려운 여건으로 지적되고 있으므로 보다 넓은 의미의 대규모 생활환경의 개선은 국가적인 차원에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 할 것이다. 따라서 생산의 제기반과 여건, 교육·문화·복지·보건·위생·주택·상하수시설 등의 사회적 제제도·질서·관습 등의 개선 등은 지역사회개발의 중요 과제의 하나가 되고 있는 것이다.

6)健全의식의 啓發

건전한 인간의식은 개인의 생활에는 물론이고 사회의 안정과 발전에도 밀접한 관계를 갖는다. 특히 환경의 변화에 적응하는 의식의 형성은 발전의 전제조건이라 할 수 있다. 오늘날, 지역사회개발에 있어서 주민의 의식구조개선의 문제가 강조되고 있는 논리적 근거도 여기에 기인한 것이다. 지역사회개발에 있어서 그 주체는 주민이고, 주민은 의식을 가지고 있다. 그 의식상태는 지역사회개발의 성격과 내용을 특징짓게 된다. 특히 지역사회개발에 있어서 중요한 것은 창조적인 주민의식, 자조적인 주체의식, 협동적인 사회의식이다.

7) 인적·물적 자원의 효율적인 개발

지역사회개발은 1차적으로 그 지역사회 주민인 인간자원이 그 지역사회에 이미 주어진 자연자원을 바탕으로 이를 잘 개발하고 활용하여 보다 나은 삶을 얻도록 노력해야 하므로, 이 두 자원의 효율적인 개발은 그 지역사회개발의 내용

그 자체인 동시에 지역사회개발의 중요목표가 되겠다. 이러한 자원의 개발은 지역사회 일반주민의 차원에서 충분히 고려될 성질의 것이라기 보다는 국가적인 차원에서 개발기관이나 지도자 수준에서 보다 관심을 가지고 고려해야 할 보다 장기적인 개발목표라고 하겠다.

3. 지역사회개발의 일반적 원리

지역사회개발은 사업의 성격과 내용에 따라서 그 수행원칙에 차이가 있다. 그러나 일반적으로 적용되는 보편적인 원리가 있으며, 그것은 오랫동안 행하여져 오면서 얻어진 실제적 경험에 의하여 집약된 것이다. 國際聯合의 자료에 의하면 그 원리를 다음과 같이 열거하고 있다.

- (1) 지역사회개발사업은 주민의 기본적인 욕구를 토대로 하여야 한다. 특히 최초의 사업은 주민의 명백한 욕구에 순응하여 시행되어야 한다.
- (2) 바람직한 지역사회개발은 합의된 행동과 다목적적 계획의 수립을 토대로 하여야 하며, 그것은 균형있는 것으로 진행되어야 한다.
- (3) 주민의 태도 변화개발의 초기단계에 있어서 사업의 물질적인 성취와 같이 중요하므로 이에 대한 유의가 있어야 한다.
- (4) 지역사회개발은 이에 대한 주민들의 참여는 물론이고 지방정부의 새로운 개혁과 그 기능의 효과적인 변화가 수반되어야 한다.
- (5) 지역사회개발계획에 있어서 훌륭한 지도자의 발견 및 훈련의 문제는 가장 기본적인 것으로 설정되어야 한다.
- (6) 지역사회개발에 있어서 청년, 부녀층의 적극적인 참여는 개발계획을 고무하고, 그 개발계획을 광범한 토대 위에 정립시키며, 장기적으로 지속화시키는 데 중요하다.
- (7) 지역사회의 自助事業(Self-help work)의 효과를 보다 충실히 거두기 위해서는 정부로부터의 적절한 보조가 필요하다.
- (8) 지역사회개발계획을 국가적 규모에서 수행코자 할 때, 그것이 필요로 하는 것은 일관성 있는 정책, 특수한 행정적 배치, 인재의 동원과 훈련, 지방 및 국가자원의 동원과 조사·실험·평가 등의 조직이 필요한 것이다.
- (9) 지역사회개발에 있어서 자발적인 민간조직의 자원의 지방·국가 및 국제적인 수준의 지역사회개발

계획에서 효율적으로 활용되어야 한다. (10) 지방 수준에서의 경제적 및 사회적 진보는 국가적 규모에서의 발전과 균형을 이루어야 한다.

이상에서 지역사회개발의 원리에 대한 일견해를 음미하였다. 그러나, 이것은 사람에 따라서 그 내용에 차이가 있다. 그것은 지역사회개발의 개념에 대한 차이와 가치관의 차이에 기인하는 것이다. 그러나, 세계 여러나라의 지역사회개발에 널리 적용되고 있는 일반적인 원리가 있다. 이것을 요약하면 다음과 같다.

(1) 지역사회개발사업은 주민의 욕구와 사회의 이익을 토대로 추진되어야 한다.

(2) 지역사회개발사업은 지역사회주민의 공통적인 욕구와 전체적인 이익에 부합되어야 한다.

(3) 지역사회개발사업은 자조와 협동을 바탕으로 추진되어야 한다.

(4) 지역사회개발사업은 지역사회의 기존자원과 기타 제여건을 토대로 계획되고 추진되어야 한다.

(5) 지역사회개발사업과정에서의 변화도입은 주민대중의 충분한 이해위에서 행하여져야 한다.

(6) 지역사회개발사업은 훌륭한 지도자의 발굴과 양성을 통해서 행하여져야 한다.

(7) 지역사회개발사업은 소집단을 통하여 추진되어야 하는 것이 원칙이며, 그 지도는 어디까지나 민주주의적이고 유도적이어야 한다.

(8) 지역사회개발은 경제개발과 사회개발의 통일성 위에서 행하여져야 한다.

한편 바텐(T. R. Batten)은 지역사회개발을 성공적으로 추진하기 위한 네가지 원리를 다음과 같이 들고 있다.

① 모든 기관은 그 영향을 미칠 수 있는 주민들과 우호적이고도 믿음직한 관계를 이룩해야 한다. ② 모든 기관은 어떤 변화를 가져와야 할 것인가 하는 문제에 대해 주민들의 동의를 얻어야 한다. ③ 모든 기관은 의도한 그 개발사업이 주민들에게 조금도 위태로운 것이 아니라는 점을 명백히 인식시켜 주어야 한다. ④ 모든 기관은 지역사회의 모든 집단들과 함께 일하도록 협조하여야 한다.

바텐이 제시하고 있는 이 원리는 한 마디로 말하여 지역사회개발에 있어서 주민의 입장이 가장 우선적으로 고려되어야 하며, 지역사회개발의 성공과 실패의 열쇠가 궁극적으로 주민들의 손에 달려 있다는 점을 시사하고 있다.

■ 地方自治와 지역사회개발

앞에서 고찰한 바와 같이 지역사회개발이란 지역주민의 적극적인 참여와 자발적인 노력에 의하여 그들이 당면하고 있는 과제들을 해결하고 지역의 경제, 사회, 문화를 발전시키는 활동과정이라 할 수 있다. 이렇게 볼 때 지역사회개발은 주민의 자주적인 참여와 주민의 자주적인 노력 그리고 공동체적 협동관계를 바탕으로 하기 때문에 지방자치의 추구하는 기본정신과 이념에 유리되는 것은 아니다.

왜냐하면 지방자치란 일정한 지역의 주민들이 자기들의 의사에 의하여 구성된 자치단체가 그들이 부담한 재정으로 그들이 조직한 기관을 통해 그들의 문제를 스스로 해결하는 과정이기 때문이다.

따라서 지역사회개발이나 지방자치는 같은 공간단위 속에서 동일한 주체에 의해 이루어지고 있다는 외형적 공통점만 갖고 있는 것이 아니라 주고 받는 영향과 작용하는 기능에 있어 상당히 깊은 관련성을 갖고 있음을 알 수 있다. 이들 양자의 관계를 올바르게 규명하고 정확히 파악하는 작업이야말로 지방자치의 건실한 운영과 지역의 균형적 발전을 가능케 하는 전략과 방법을 모색하는 데 도움을 주는 전제조건이라고 할 수 있다.

먼저 지역사회개발이 지방자치에 미치는 영향을 살펴보면 크게 세가지로 요약될 수 있다.

첫째는, 지방자치단체들의 안정된 성장을 고르게 유도한다는 데 있다. 지역사회개발은 바로 자치단체간의 격차를 완화하여 상호간의 균등성을 유지케 함으로써 선진과 낙후에서 오는 불협화음 이질화를 방지하여 모든 자치단체가 안정되고 질서있는 기반위에서 성장할 수 있도록 할 것이다.

둘째는, 모든 지역사회들의 자치능력을 고르게

제고한다는 데 있다. 지역사회개발은 모든 지역의 경제적 수준을 균등히 하고 따라서 지역재정의 지역간 평준화를 도모함으로써 자치단체 상호간의 자치능력을 비슷하게 만들게 된다. 이와 같은 자치능력의 평준화는 국가전체로서의 지방자치 기반을 안정화시키고 자치단체 상호간의 대등한 교류에 의한 공통적 발전을 촉진하는 작용을 하게 되는 것이다.

셋째는, 지방자치적 여건을 올바르게 강화하는데 있다. 지역사회의 발전이 균형있게 이루어지면 주민들의 정주여건도 비슷해지고, 따라서 주민들의 분포도 고르게 나타나게 될 것이다. 자치단체의 인구가 감소하는 상황에서는 지방자치의 의욕이 감퇴하고 지방자치의 근본이 흔들리게 된다. 인구의 안정적 유지는 지방자치의 근본이 되며, 지역사회개발은 이러한 안정된 인구유지를 가능케 하는 정착기반의 강화에 직접적으로 기여하게 되는 것이다.

한편, 지방자치의 지역사회개발을 작용할 수 있는 측면은 먼저 지방자치에 갖고 있는 본질로부터 찾아볼 수 있다.

즉, 자율 및 자립의 원리와 책임의 원칙에 따라 운영되는 지방자치인 만큼 이는 지역사회개발의 독자성을 부여하고 주민들로 하여금 지역개발에 대한 주인의식을 갖도록 유도함으로써 모든 지역의 균형된 발전을 가능케 할 것이다.

다음은 지방자치의 독창성을 발휘하여 지역여건에 맞는 지역사회개발을 추진함으로써 균형있는 발전을 도모할 수 있다는 긍정적 효과를 들 수 있다. 지방자치는 자주성과 독창성을 생명으로 하고 지역개발은 지역특수성을 강조하며, 이들 두개의 성격은 지역사회개발을 촉진하는데 필요한 기본이 되는 것이다.

지방자치의 지역사회개발에 기여하는 또 하나의 측면은 개발효과의 내부화에 있다. 아무리 지역사회개발이 잘 되더라도 개발의 과실이 당해지역에 귀속되지 않고 대도시를 위시한 다른 지역으로 유출된다면 당해지역으로서는 지역사회개발의 실효를 얻지 못하고 따라서 지역간의 불균형은 더욱 심해지게 된다. 지방자치 실시는 바로

이러한 개발효과의 국지화 내지 내부화를 통해 지역사회의 균형성장에 기여하게 되는 것이다.

그러나 이러한 지역사회개발과 자치제의 접목은 몇가지 방법론상 유의해야 할 점이 있다.

첫째로, 주민의 개발수요를 수렴하는 방법과 제도적 장치가 우선 고려되어야 할 것이다. 정부지도형보다는 주민지도형으로 개발수요를 수렴하고 체계적으로 정돈할 필요가 있다. 개발수요의 대강은 지방의 특수행정수요의 특성을 띠고 있고 수요의 다양성으로 지방정부의 정책의 제설정의 능력이 취약하고 재정감당능력이 문제가 되기 때문에 자치행정능력의 틀이 잘 만들어져야 할 것이다.

둘째로, 지방자치단체의 수요공급의 대응능력이 자주적이고 자조적이면서 민주성을 띠어야 하기 때문에 공급의 전달체계가 정리되어야 할 것이다.

셋째로, 지방자치와 지역사회개발의 주체가 주민이라면 주민에 의한 자치수행능력이 문제가 되지 않을 수 없다.

넷째로, 개발주도를 담당해 온 종래의 지역사회개발지도자는 이제 기술자 또는 계획가로서 역할이 대행되어야만 한다. 지역사회개발의 범주가 과거와는 달리 광역적 성격을 띠고 있고, 도시와 농촌을 포괄하고 있는 점을 감안할 때 개발의 주안은 이제 개발계획의 기법을 도입하지 않을 수 없다. 지역사회의 개발사업을 이해시키고 효율적으로 추진하는 데는 지역의 여건을 과학적으로 검토하고 합리적인 기술을 갖춘 계획가나 또는 기본전문가들이 새로운 개발지도자로 역할을 담당해야 할 것이다.

마지막으로 지역사회개발을 지방자치행정의 주된 기능으로 고려할 때 자치단체의 지방행정기능으로 귀속시키는 기능재배분이 뒤따라야 하고, 지방자치단체중심의 개발계획수립과 심의기능의 설치가 필연적으로 수반되어야 할 것이다.

지금과 같은 개발행정에 대한 강력한 중앙통제하에서는 지방의 자주성과 지방성의 발현을 기대하는 것은 실질적으로 불가능한 일이다. 지방의 도로를 개설하고 정비하는 데도 중앙정부의 지지

와 감독에서 벗어날 수 없다면 실질적인 지방자치행정은 불가능하고 지역사회개발도 효과를 기할 수 없다.

이상과 같이 지방자치와 지역사회개발은 상호 밀접한 관련성을 가지고 상대방의 발전을 유도하는 상승적 작용을 가능케 하고 있다. 즉 건전한 지방자치제의 확립은 그 지방자치단체의 자율적 발전을 가능케 하는 반면에 지역사회개발은 지방자치의 능력을 제고시키고 기반을 공고히 하는데 기여하고 있는 것이다.

그러나 한편으로 지방자치와 지역사회개발이 상호간에 악영향을 주거나 위험한 환경인자로 작용하게 되면 상대방을 위축 내지 약화시킬 뿐만 아니라 이는 결국 스스로의 약화와 침체를 가져오는 결과를 초래하게 된다. 따라서 지역사회개발을 통해 지방자치의 기반을 강화하고 그것은 다시 지역사회발전을 가능케 하는 연쇄과정으로 이루어지도록 유도해야 함이 바람직 하다 할 것이다.

■ 地方自治制실시에 따른 지역사회개발의 정책방향

그간 중앙집권하에서의 지역개발정책은 공업화를 중심으로 한 總量경제성장(지역성보다는 투자의 효율성이 우선)에 기반을 두고 시행되어 온 것이 사실이다. 즉, 전국적 토지이용의 효율성 제고, 전국적 도시체계의 합리화, 전국적 인구 및 산업배치의 균형화 등과 같이 전국토 공간구조의 정비의 필요성이라는 관점에서 각 지역의 개발지침과 토지배분기준이 세워졌다.

그런데 지방의 시대와 지방자치에 부응하는 바람직한 지역의 모습은 고용, 교통, 의료, 교육 등 도시 기능과 국가기능이 잘 조화된 활력있는 자율적인 성장사회라야 한다. 따라서 지방의 시대라는 새로운 시각에서 볼 때 지역사회개발은 인구의 지방정착 이상의 것을 의미하고 있다. 즉 지역경제의 활성화, 지방문화의 창달, 지방정치적 자율화없는 지역사회개발은 적어도 지방주민의 입장에서는 큰 의미가 없는 것이다.

따라서 앞으로 지방자치제가 실시됨에 따라 새로이 모색해야 될 지역사회개발의 정책방향을 종래와 다른 개념에서 산출하지 않으면 안된다. 관주도의 개발을 「민간참여」의 길을 넓히는 길로, 중앙의 하향식방법을 상향식으로 활용하는 「절충식방법」을, 서울기업의 지방지사보다는 지방민의 자주적 기업투자로 유도하고, 중앙과 지방간의 관계가 주종관계에서 「협동관계」에로 각각 전환하는 지역사회개발의 방향정립이 이루어져야 할 것이므로 이하에서는 이러한 시각에서 지역사회개발정책방향을 모색해 보도록 하겠다.

1. 地域社會 특성개발

지역사회특성개발이란 지금까지의 획일적인 지역사회개발을 지양하고 각 지역의 고유한 특성과 다양성을 바탕으로 개발이 이루어져야 함을 뜻한다.

지방자치는 지역사회의 생태적, 규모상의 차이에서 생기는 행정수요의 특수성에 부합하고 주민의 요구에 감응할 수 있고, 지역적 특수성에 알맞는 개발을 가능하게 한다. 지역여건, 지방의 사회적 경제적 수요, 지방의 문화적 패턴 등 지역의 존재양태는 실로 각양각이하다. 이와 같은 지역적인 차이는 당연히 지역과 그 안에서 생활을 하는 사람을 대상으로 하는 행정의 차이를 필요로 하게 된다. 官治的 지방행정이 흔히 지역실정에 적합하지 않은 시책을 획일적으로 실시하는 사례가 있는 것은 고도의 중앙집권성 때문이라고 할 수 있다.

그러나 중앙정부나 국가주도하의 타율적 지역사회개발정책의 타당성은 다음과 같은 몇가지 전제를 가지고 있다. ① 국민의 자율적, 기반취약, 생활수준과 교육수준의 부족, 지도자의 결핍, 자율적 협동의 어려움 ② 급속한 개발의 필요에 따른 타율적 개발의 불가피성, ③ 변화와 개발에 대한 주저·불안·거부현상, ④ 중앙정부의 성격, ⑤ 획일적인 기반사업의 필요성 등이다.

지역적인 다양성이나 특수성을 배제하고 균일적으로 실시하는 행정이 모든 지역에 공통적으로 효과를 올릴 수는 없는 것이다. 그 지역의 사정이

〈표 2〉 지방산업육성시책과 문제점

지원분야	지 원 시 책	문 제 점
산업입지지원	○농공지구 조성 지원 ○수도권 이외의 지방입지조성 지원 ○수도권 지역에서의 공장신증설 제한	○지방에서 공업용지 확보곤란 : 각종 행정규제 및 절차복잡 ○사회간접자본 투자가 수도권에 편중
세 제 지 원	○본사의 지방이전에 대한 세금지원 ○대도시내 공장의 지방이전시 세제지원 창업중소기업에 대한 세제지원 ○농공지구 입주기업 세제지원	○지역차등 없는 일률적 조세지원 ○조세지원 종합한도제로 지방 중소기업 혜택 제한
금 융 지 원	○중소기업에 대한 자금지원 확대 위해 한은 지방지점장 전행한도액제 실시 ○중소기업 대출에 대한 의무 비율제 실시 ○중소기업 담보대출시 감정가액의 100% 대출허용	○중소기업 육성시책에 지방지원요소 미비 ○지방기업에 대한 지방은행 지원능력 미흡

나 필요는 그 지역에서 생을 영위하는 주민들이 가장 잘 안다. 따라서 각 지역의 특수성에 알맞은 행정을 하는 데는 국가의 관료에 의한 통일적, 획일적인 官治행정보다는 지방주민에 의한 개별적, 자주적인 자치행정에 의하는 것이 효과적이다.

그러나 우리나라의 경우 60~70년대에 개발을 급속하게 진행하다 보니 각 지역의 다양성이 무시된채 획일적인 개발이 이루어져 왔다. 이것은 개발의 효과나 능률성의 측면에서 볼때, 상당히 바람직하지 못한 현상이며 국가적인 차원에서도 역시 많은 자원의 낭비를 초래했다고 할 수 있다.

따라서 향후 지역간 균형개발을 도모하기 위한 지역사회개발정책은 당해지역의 자율적 개발의 지를 촉진하는 가운데, 당해지역 경제활동이 당해지역의 부존자원 이용을 극대화하고 공업화의 수준을 높이면서 지역실정에 맞게 산업구조를 조정하는데 주안점이 주어져야 할 것이다.

이와 같은 추세는 앞으로 지방자치제가 실시되면 더욱 가속화할 전망이다. 각 도시는 향후 개발계획의 수립시에는 무엇보다도 먼저 그 지방의 특성을 고려해야 할 것이다.

산업의 측면에서 보면 지역산업을 육성하는 것이 地域特化이므로 지방의 산업화가 지역경제에 뿌리를 내리고 지역경제 부흥에 효과적으로 기여할 수 있는 정책방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방공업의 육성을 위하여 지방경제가 지역 및 국가의 산업발전의 추이와 공존할 수 있는 전략을 택해야 한다. 이러한 취지에서 지방공업의 업종선택은 농촌소비품 등 지방수요와 강한

연계성이 있고 농업생산품 등 1차적 지역부존자원을 적극 활용하고 유희노동력을 수용할 수 있음으로써 공급에 있어 비교우위를 유지할 수 있는 업종을 선택할 필요가 있겠다.

둘째, 대도시지역의 산업을 단순히 지방으로 분산시키는 인위적 분산지원정책에서 탈피, 자생적 산업을 개발할 수 있는 여건을 조성하는 방향으로 정책의 전환이 필요한 것으로 지적되고 있다. 이런 취지에서 상공인, 지역주민, 기업 그리고 종합적 지원방안이 마련되어야 할 것이다. 환언하면 산업의 지방유지자세를 촉진하는 지원정책에만 의존할 것이 아니라 유치된 산업의 실질적인 지역화 수준을 높이고 타지역 경제활동과 연계되어 지역경제를 진작시킬 수 있는 「지방공업의 개발, 육성, 운영」에 중점을 둔 종합적인 지원정책의 형성이 긴요하다 할 것이다.

셋째, 지방공업의 육성을 위한 정부의 지원은 지금까지 금융지원과 세제지원 등으로 조세비용, 금융비용 등 기업의 부담을 경감하는 지원에 주안점을 두었으나 〈표 2〉 향후 기술지도와 행정절차의 간소화 및 시장확보를 위한 정보제공 등 기업의 실질적인 대외경쟁력을 간접적으로 보완할 수 있는 분야에 대한 대책이 병행되어야 할 것이며, 지역내의 생산활동에 의하여 발생하는 부가가치를 지역내에 환류토록 촉진책을 마련해야 할 것이다.

◇이 글은 한국지역사회개발학회지 제 15권 2호에 발표한 내용을 전제한 것임 편집자