

농촌환경계획 과정에서의 주민 참여 원리

오 해 섭

서울대학교 농업생명과학대학

A Study on the Residents' Participation principles in Rural Environmental Planning process

Hae-Sub Oh

College of Agriculture & Life Sciences, Seoul National University

Summary

Rural Environmental Planning (REP) is a method used by citizens in small towns and rural areas to plan their own future. REP assumes that the primary social value of rural people is to enhance a community's long-term viability by respecting the carrying capacity of the natural environment.

REP derives its strength from the direct participation of those people affected by a plan. They determine its goals, shape its content, and implement its components. And both the rural environmental planner and the citizens involved in planning in their community must have a working knowledge of the legal framework of planning.

In the results, REP reduces the cost of planning by drawing public agencies, not-for-profit organizations, volunteers from the private sector, and all vital resources available to rural people when they plan for their future.

I. 서 론

오늘날 환경문제를 논의함에 있어 광의적인 차원에서 보면 선진국과 개발도상국 사이의 문제에 대한 접근방식 및 해결과정에 근본적인 입장 차이가 존재하는 것과 마찬가지로, 특정한 국가의 개발 측면에서는 공업화가 진전된 도시지역과 상대적으로 낙후된 농촌지역과의 시각차이가 나타나고 있다. 학자들간에도 지속적인 개발을 주장하는 개발론자들과 환경보전을 위한 제한적인 개발을 요구하는 환경론자들간의 상반된 주장이 끊임없이 대립되고 있다.

이러한 상황을 해결하기 위한 대안으로 논의되기 시작한 개념이 “환경적으로 지속 가능한 개발(ESSD; Environmentally Sound and Sustainable Development)”, 또는 “생태적으로 지속 가능한 개발(Ecologically Sustainable Development)”이다(최석진, 1994).

지속 가능한 개발이라는 개념 자체는 1980년 ‘자연과 천연 자원을 위한 국제연맹(The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)’이 “살아있는 자원의 보존을 통하여 지속가능한 발전을 달성하려는 전반적인 목적을 가진 세계적 보존전략”을 제시

하면서부터 논의되기 시작했다. 그 후 UN에서 세계 환경문제가 본격적으로 논의되고, 1987년 '환경과 발전을 위한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)'에서 발간한 보고서에서 "지속가능한 개발"을 미래 세대가 그들 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 양보하지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 발전이라고 정의하였다 (WCED, 1987).

이와 같이 지속 가능한 개발의 개념을 다양하게 실천하려는 국내외적인 노력에도 불구하고 우리 나라의 지역개발사업은 지역간의 균형과 환경보전적인 측면의 고려가 매우 미흡한 실정이며, 지역 주민들의 의견이 제대로 수렴되지 않은 상태에서 추진됨으로써 개발과정과 개발에 따른 다양한 문제들로 인하여 개발주체와 지역주민들간의 빈번한 마찰을 초래하고 있다. 특히 농촌지역을 대상으로 이루어지는 농촌개발계획에는 지방화시대와 삶의 정주권 확보 차원에서 경제개발 측면과 환경보존 측면이 동시에 반영되어야 함은 당연하다. 이는 구체적으로 바람직한 농촌계획의 대상인 하위체계 즉, 인적 및 물적 자원, 지리적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 요소들의 상호 연계성이 최대한 고려되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 지속적 발전과 지속적 사회를 추구하기 위한 환경계획이란 지역사회의 경제적 활력의 회복 및 지역주민들의 문제해결 능력을 강화시키는 것을 포함하는 종합적인 계획을 말한다 (Sargent, 1991). 그러나 현재 추진되고 있는 농촌개발계획의 문제점은 개방화와 농촌산업의 구조조정의 필요성, 그리고 지방자치화에 따른 지역경제 활성화 시책 등을 추진하는 과정에서 농촌주민들의 충분한 의견수렴 부족과 환경적 측면의 고려가 충분히 반영되지 못한 상태에서 결정된다는 점이다. 그 결과 개발과정 및 개발

에 따른 이해관계와 문제점에 대하여 서로를 불신하게 되고 원만한 합의를 도출하지 못하게 된다.

따라서 앞으로 농촌지역의 바람직한 개발방향은 경제적 활성화를 도모함과 동시에 자연과 조화를 이루는 삶의 정주권 형성과 환경보전 측면이 고려된 합리적인 개발계획을 전제로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 정책적인 제도 개선과 함께 개발계획 과정에서 농촌주민의 참여가 우선되어야 한다. 그 이유는 그들이 농촌개발의 직·간접적인 영향을 받기 때문이다.

이러한 측면에서 본 연구는 환경적으로 지속 가능한 개발(ESSD)을 위한 농촌환경계획 수립 과정에서 농촌주민들의 참여에 대한 기본 개념과 추진되어야 할 단계적인 실천 원리들을 제시하고자 한다.

II. 농촌환경계획의 개념

환경계획이라는 용어는 넓은 의미에서 환경정책을 수립, 이행 및 평가하는 과정으로 이해될 수 있다. 그러나 이와 같이 단순한 정의는 과정상에서 기술지향적, 직업적 혹은 정치적 견해 등의 다양한 면이 간과된 해석으로 보여질 수 있다. 물론 개념정의 과정에서 환경정책과 관리적인 측면을 보는 시각에 따라 약간씩 중복되어 제시될 수도 있다.

환경계획의 기술지향적 해석들은 자연 생태학적인 체계를 다루고 이해하는데 필요한 과학적 지식을 제시하는 과정에 대한 이해라고 언급될 수 있다. 이에 대한 접근은 농촌환경계획의 추진과정이 계획되고 실행되는데 있어 사회경제적 상황이 간과되지 않는 상태에서 기술적인 접근과 해결책의 중요성이 강조되어야 한다는 것이다. Selman(1992)은 이러한 접근은 도시와 산업화지역 보다는 농촌 개발예정지역의 환

경계획에 더 적용되어야 한다는 점을 주장하였다.

두 번째 범주에서 직업적 측면의 해석들은 환경계획상에서 다소 다른 접근으로 요약될 수 있다. 이것은 최근 급속히 확대되고 있는 환경 관련 분야의 직업에 종사하는 구성원들에 대한 조사를 근거로 분석할 수 있다. 환경계획 과정에서 토지 사용에 대한 규제와 개발상의 정책 담당자들, 보건 관계자 혹은 지역 환경보존 관련기관 및 단체들은 이미 널리 알려진 환경 관련 전문직으로 알려져 있다. 그러나 이 분야의 종사자들도 환경계획을 고안하는 과정에서 전반적인 요소들을 적용시키기 위해서는 경험적인 지식뿐 아니라 이론적인 지식도 필수적으로 동반되어야 함을 요구하고 있다(Evans, 1995).

마지막으로 정치적인 측면이 고려되어야 할 필요성이 있다. 지속적 개발의 장기적인 목표는 정치적인 과정과 밀접한 관련이 있다. Blowers(1993)는 환경계획상에서 발생하는 복잡한 문제점들을 처리하는 유일한 방법으로 기존의 세분화 된 조직과 직업적인 차원을 넘어선 통합적이고 총체적인 협조체제를 제시하였다. 환경계획에 대한 이 같은 해석은 안전한 환경보전이라는 목표 하에 정책을 입안, 조직 및 집행하는 일련의 과정으로 간주할 수 있다.

또한 최근 개별적인 지방자치 단체들은 세계화와 지방화라는 두 개의 축으로 대변되는 변화에 대하여 수용과 극복이라는 현실적인 문제에 직면한 상태에서 지역의 환경계획을 추진하고 있다. 먼저, 세계화에 부응하여 지방자치단체가 지역산업구조 변화와 지역기업들의 기술향상에 얼마나 능동적으로 대처할 수 있으며, 나아가 지속 가능한 개발을 위하여 개발주체와 주민을 어떻게 조직화하고 절충시킬 수 있을 것인가 하는 문제 등이 제기된다.

그리고 지방화시대와 관련하여 지방자치단

체가 각 부문의 참여요구에 대해 각종 계획과 집행과정에서 도농통합에 따른 균형적 발전을 도모할 수 있는 방안 마련, 그리고 지역간, 주민간, 주민과 정부간의 각종 시설의 입지에 따른 갈등해결을 위한 의사결정체제 구축방안 및 분권화에 따른 중앙과 지방, 광역과 기초간의 조화를 어떻게 구축할 것인가 하는 문제 등이 제기된다.

이러한 측면에서 농촌의 환경계획을 위한 구체적인 실천방안은 다음과 같은 내용의 구분을 바탕으로 마련될 수 있다.

1. 오염관리계획(pollution abatement planning)

대기 및 수질오염이 생활환경을 열악하게 하고 동시에 인간환경을 저해한다는 측면에서, 이에 대한 대응책으로 바람직한 기준을 설정하고 그 기준을 충족시키듯이 배출원이나 그러한 활동을 관리하는 과정을 제시하는 것이 환경계획의 일부이다. 개발도상국의 환경보존을 위한 기술적 제도설정에 있어서 환경기준, 배출기준 및 환경질과 배출과의 관계모델에 대한 세 가지를 구축함이 우선적으로 필요하다.

2. 환경시설 설계형 환경계획(environmental utility planning)

오염물질 처리와 처분에 의해 환경자원의 회복을 위한 시설을 배치하고, 기술에 의해 위생수준이나 환경의 안정도를 높인다는 사고이다. 따라서 상수도시설, 하수도시설, 폐기물 처리와 처분시설, 열공급 시설 등의 시설계획기준이 환경의 질을 규정하게 된다. 환경문제에 대한 지엽적인 현상으로 시설의 입지와 조업이 가져오는 주변의 환경영향이 다루어지고 있으며, 그것들이 적절한 입지계획, 환경영향평가 및 환

경보존대책에 의해서 완화된다. 환경시설의 기능으로서 최근에는 부가적 서비스가 등장하고 자연지역을 완충공간으로 활용하는 경우도 포함시켜, 도시내의 수원지, 녹지, 공원들도 환경시설로 취급하는 사례가 증가하고 있다.

3. 환경자원보존계획(environmental resources management)

삶을 지탱하는 자원으로 환경의 혜택을 과약하고, 자원의 지속적이며 공평한 공급과 유지를 꾀하는 입장에서의 환경요소를 환경자원이라 한다. 그 예로서 자연보호운동, 가로수나 공원이 시민에 의해서 유지와 관리가 추진되고 또한 비용부담과 보전의식을 높이는 경관조성을 위한 풍치지구 지정, 역사와 문화적 보존거리조성, 수원지나 해안선을 보호하려는 환경자원관리계획 등이 있다.

4. 생태환경계획(ecological environmental planning)

이것은 지역의 생태계를 보존하면서 인간의 거주공간이나 활동장소를 선택해가기 위한 계획이며, 일반적으로 환경조건을 토지에 투영시켜서 토지이용방법의 적부를 평가하고 바람직한 이용으로 유도해 가는 지침으로 정리되어 있다. 자연적 조건에는 생태계 및 지질 등의 많은 요소가 있겠지만 광범위한 환경항목에 주목할 필요가 있을 것이다. 생태환경계획을 환경을 일정한 크기를 가진 공간의 유기적인 특성으로 해석하고 그 특성을 토지 위에 식물이 존재하고 동물이 살고 있는 생태계의 기능, 구조 그리고 종합적으로 표출한 경관(landscape)에서 찾는 것이다.

III. 농촌환경계획의 단계 및 계획위원회 구성

농촌환경계획은 농촌주민들과 지도자가 의도하는 지역의 목적을 달성하기 위하여 실행될 수 있는 일련의 단계로 나뉘어질 수 있다. 전체적인 계획 과정은 시작단계, 계획의 명료화 단계, 실행의 세 단계로 구분될 수 있다.

먼저 시작단계는 착수, 논의, 조직의 세 가지 측면으로 구분할 수 있으며, 이를 위하여 자료수집, 목표 설정, 계획의 수정 등의 구체적인 작업에 관한 몇 가지 부가적인 논의가 필요하다.

첫째, 착수(Initiation)단계로 누군가가 처음에 자신이 살고 있는 지역사회의 어떠한 측면이 향상될 수 있을 것이라는 아이디어를 얻게 된다. 이 같은 최초의 생각은 다른 지역사회가 이미 수행했던 것을 목격하거나 혹은 다른 경로를 통해 알게 됨으로써 비롯될 수 있다. 이는 젊은 층의 이농현상이나 농촌의 생활양식을 위협할 정도의 대규모적인 지역개발 등에 따른 문제해결 측면에서 야기될 수 있으며, 다른 측면에서는 더 낫은 지역사회를 전망을 제시하는 지역개발의 중요한 기회가 될 수도 있다. 그러나 이 같은 상황들은 정책적인 지원을 받지 못할 경우 대부분 실패하게 된다.

둘째, 논의(Discussion)단계는 농촌지역을 발전시키기 위한 방안이나 아이디어들이 성공적으로 실행되기에 앞서 많은 공식적 혹은 비공식적인 토론이 선행되어야 한다. 즉 개발계획이 지역사회를 발전을 가져올 만한 가치가 있는지에 대하여 다양한 측면에서 충분한 논의가 진행되어야 한다. 논의가 거듭될수록 개발사업의 필요성을 느끼게 되고, 지역사회 구성원 개개인이 그것을 지지하도록 의식화되어 가는 경향이 높아질 것이다. 지역사회 주민들의 활발

한 토론의 목적은 제시된 사안을 수정하고 발전시키는 것이다. 예를 들면, 상충되는 목표들을 조정할 수 있고, 세부적인 사안들을 이해하고, 제시된 사례들이 충분히 검토됨으로 인하여 잠재적인 반대자들을 설득할 수 있는 것이다.

소규모 지역과 광역지역사회 간의 연합 토론은 제시된 개발계획이 전체 지역사회 입장에 얼마나 부합되며, 지역적 특성을 얼마나 반영하고 있는지, 또한 지역 주민의 재정적인 측면과 더불어 활동 역량을 얼마나 향상시킬 수 있는지 등이 심도있게 논의되어야 한다. 이러한 토론기간을 통하여 지역사회 구성원들 중에서 개발과정에 참가자들 및 잠재적인 활동가들이 정해지면서 이들에 대한 조직화가 이루어지게 될 것이다.

셋째, 조직화(Organization)단계로 농촌의 환경계획을 위한 가능성을 모색한 지역에서 주민과 개발주체 간의 지속적인 토론을 통하여 참가자들의 관심을 높이고, 이를 바탕으로 보다 구조적인 계획들을 추진해야 한다. 종종 이러한 진행 과정에서 활동적인 주민단체의 지지를 받는 지도자들이 나타나기도 한다. 또한 구성된 위원회는 대표자와 기록담당자를 선출하게 되고 선출된 간부는 조직의 다른 임원들을 임명하기도 한다.

첫 회의에서는 대부분 공공적 목표에 대하여 토론이 이루어 질 것이다. 위원회의 구성원들은 개발 전문가의 전문적인 지식과 자문을 경청하고 지방정부를 주축으로 하여 최적의 농촌 환경계획 방안에 대한 토론을 하게 된다. 토론을 통하여 주민들은 자신들의 관심을 정확하게 표시하고 새로이 구성된 소위원회는 그들의 의사를 직접적으로 반영할 수 있도록 조직되어야 한다. 만약 한 가지 목표가 지속적인 경제개발을 위한 계획이라면, 실행을 위한 계획과정 및

추진방향은 그 지역의 경제 구조에 직접 관련이 있는 모든 집단의 이익을 고려해야 하며, 이들의 대표가 반드시 참여해야 한다. 또 다른 목표가 환경 보전을 위한 개발이라면 환경문제에 대한 전문적인 지식과 경험을 가진 사람들이 위원회에 포함되어야 한다. 개발의 우선 순위가 빈곤해결이나 실업문제 해소에 있는 경우에는 이와 관련된 사람들을 대표자로 포함시켜야 한다.

환경계획은 공공기관, 대학, 비영리 단체, 그리고 지역주민들의 적극적인 지지와 참여가 뒷받침 되어야 한다. 계획의 초안은 개발의 영향을 가장 많이 받게 되는 집단의 대표자들에 의한 위원회와 분과에서 논의되고 기록된다. 최종계획은 부락, 지방자치, 정부 및 다른 관련지역의 각종 조직들의 장기적인 지역사회개발 계획안을 고려한 상태에서 확정되어야 한다. 또한 농촌 환경계획의 창출과정에는 지역주민, 계획전문가, 그리고 시공 기술자 등 3자 사이의 긴밀한 협조가 요구된다.

개발계획의 고객으로서 지역주민들은 계획의 착수에 앞서 지역사회 조사를 담당하거나 공적인 회의에서 의견을 발표하기도 하며, 비영리조직에 의해 자문위원으로 지정되어 개발계획 진행의 각 단계에서 역할을 수행하게 된다. 또한 계획이 착수되고 나면 주민들 나름대로의 조직을 결성하여 계획의 보충이나 개발을 보조하기 위한 위원회로서의 임무를 맡을 수도 있다. 그러나 이렇게 다양한 형태의 조직들은 지역의 기존조직 및 행정기관 간의 서로 우호적인 관계를 유지하는 것이 필요하며, 계획에 참여하는 자원봉사자들이 효율적으로 활동할 수 있도록 배려하는 위원회의 유지가 필요하다. 농촌 환경계획위원회가 조직되고 계획수행에 대한 일련의 합의가 있는 후에 분과위원회가 구성된다. 이러한 분과위원회들에는 구성

된 목적에 따라 각각의 기능과 역할이 주어지며, 여기에 근거하여 진행하게 된다.

1. 공익목적 분과위원회(Public Goals Subcommittee)

입안계획서를 위한 질문지 작성 준비 → 전체위원회로부터 제안된 내용을 확보 → 질문지를 마무리하기 위해 농촌 환경계획자의 자문을 받음 → 모든 가정에 질문지 배포 → 질문지 수집 → 결과에 대한 표를 작성 → 전체위원회에서 결과를 보고함

2. 자연보호 분과위원회(Natural Areas Subcommittee)

자연보호지역을 설정하기 위해 관련 학자 및 시민들로부터 의견을 종합 → 공식적인 목표를 확정하기 위한 검토 → 자연보호지역을 설명하기 위한 보고서 작성과 보호 전략을 제시함

3. 농업 분과위원회(Agricultural Subcommittee)

시공업자 및 전문 기술팀들로부터 영농활동, 현재의 추세 및 앞으로의 전망, 그리고 통계자료 등에 대한 정보를 얻음 → 농업을 위한 전체적인 목표를 검토 → 이러한 목표를 달성하기 위한 기술적인 자문을 받는다 → 농촌 환경계획의 기초자료 제공을 위한 보고서를 작성함.

4. 경제 분과위원회(Economic Subcommittee)

해당지역의 전체적인 경제운곽을 작성 →

대안적인 개발전략에 대한 목록을 작성 → 지속가능한 경제개발에 관한 다른 지역의 사례를 찾아 정리함 → 지방정부로부터 제안을 얻음 → 공식적인 회의에서 내용을 제시하고 토론한다 → 토론 과정에서 계획의 실행을 위한 투입요소들을 명시한다.

IV. 농촌환경계획과정의 주민참여 원리

지난 수십년 동안 농업개발이나 지역사회개발 분야에서 참여라는 용어가 매우 강조되어 왔으나, 이 개념은 학문영역에 따라 혹은 학자에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 대체로 정치학자들은 의사결정에 영향을 미치는 것을 참여로 보았고, 행정학자들은 정책적인 활동수행에 주민이 관여하는 것으로 규정하였으며, 경제학자들은 주로 혜택의 측면을 고려하여 참여를 정의하였다. 또한, 철학적인 측면에서 보면 인간개발을 위한 하나의 전략이라고 볼 수 있으며, 심리학적인 측면에서는 자아존중감과 자신감을 증가시키는 것이라고 하였다(Hye, 1989:14).

Chell(1985)에 의하면 참여는 의사결정이나 활동에 연루(invovement)되는 것과 어떤 영향력을 행사하는 의미를 복합적으로 지니고 있다. Uphoff(1979)는 개발사업에 초점을 두고 하프굿(Hapgood)의 세 가지 요소에 평가를 첨가하여 참여의 네 가지 핵심적 측면을 ① 의사결정에의 참여, ② 수행에의 참여, ③ 혜택에의 참여, ④ 평가에의 참여로 나누어 제시한 바 있다. Ghonemy는 농촌개발 및 농촌 빈민 문제와 관련하여, 참여를 경제와 정치에 관한 권력의 재분배로 규정짓고, 구체적으로 ① 생산수단의 획득을 통한 경제적 권력을 공유하는 것, ② 자발적으로 조직 의사결정에 참여하여 사회, 정

치적인 권력을 공유하는 것, ③ 조직활동을 통하여 생산증대에 공헌하고자 하는 동기를 갖는 것, ④ 성장 혜택에 대한 수혜 기회를 공유하는 것으로 보았다.

초기의 개발론자들은 지역사회개발 사업에서 주민참여라고 하면, 주민들이 노동력을 제공하면서 사업활동 과정에 수동적으로 연루되는 것만을 강조하는 경향이 있었다. 현실적으로, 이와 같은 개발사업에 대한 체계적인 주민참여는 구체적으로 조직화된 형태로 나타난다는 것을 깨닫게 되었다. 또한, 인간 소외와 불평 등을 극복하는 측면에서 대두되고 있는 인간개발 차원에서도 참여 훈련 또는 참여 교육과 같은 말로써 학습자의 자발성과 주체성을 중심으로 한 참여가 강조되고 있다(Shrivastava, 1987). 그리하여 참여는 사회적 의사결정에 관여함으로써 이루어지는 기회의 확대와 재분배의 수단이자 개발 활동에 대한 공헌과 개발의 혜택을 향유하는 의미를 지니는 것으로 볼 수 있다(Hye, 1989).

한편, Castillo(1988)는 농촌개발에 있어서 주민참여 효과를 올리기 위해서는 조직운동을 세련화하여 무임승차자(free rider)를 없애야 하며, 사업수행 과정에서 열심히 참여할수록 그에 상응하는 대가를 받고, 참여에 소극적일수록 대가가 적게끔 조직이 관리되고 운영되어야 한다고 주장하였다.

Powell(1988)에 따르면 참여는 저절로 일어나는 것이 아니라, 일정한 기술을 필요로 한다. 대개 저개발국이나 낙후지역에 개발요원이 사업의 주체자로 등장하면, 현지 주민들은 그 사업을 실행하여 성취할 책임이 그 요원이나 외부기관에 있다고 생각한다. 그리하여 소극적인 형식의 참여가 이루어지고, 사업의 성과가 지지부진하게 된다. 이것은 결과적으로 지역 주민의 자립심을 약화시키고, 의존심을 심화시키

게 되는 것이다.

이러한 현상은 우리 나라 실정에서도 예외는 아니다. 도시 중심의 급속한 공업화를 추진한 결과 그 동안 개발과정에서 소외되었던 농촌지역에 앞으로 비교적 많은 투자가 이루어질 것이다. 그런데 이 과정에서 자칫하면, 농촌주민들의 자립심을 약화시키고, 그들의 자존심을 해칠 우려가 있다. 특히, 농업 등 생산관련 분야의 지원에 있어서는 규정을 합리적으로 만들고 업무관리를 엄격하게 하여 생산성을 향상시킬 수 있도록 배려해야 할 것이다. 이 부분을 소홀히 하다가는 지원 자금은 자금대로 소모되고 생산성은 오히려 떨어질 수도 있는 것이다.

그런데 능동적인 참여를 실현하기는 매우 어렵다. 주민들의 마음속에 정부 지원에 대한 의존심만이 자리잡고 있는 상황에서는 자조적인 개발사업을 도입해도 실패를 거듭할 수 밖에 없다(Powell, 1988). 그리하여 참여훈련의 필요성이 제기된 것이다. 과거에 좋은 의도로 도입된 각종 개발사업의 지원을 받는 과정에서 수동적인 수혜자로 전락했던 것을 교훈 삼아 주민들로 하여금 능동적인 참여자가 되도록 재훈련하는 과정이 필요하다. 참여는 무조건 좋은 것이라는 발상을 뛰어 넘어 진정한 참여를 확보하기 위한 노력을 기울여야 한다. 더욱이 이것은 계속적인 과정이기 때문에, 능동적인 참여방식으로 주민들의 의식을 변화시키는 데에는 오랜 기간이 소요될 수도 있다. 또한 참여훈련은 일회성으로 끝나는 어떤 행사가 아닌 것이다.

지역주민의 참여는 지역사회 계획과정의 한 부분으로 수용되어 왔다. 일반적으로, 지역사회의 다양한 부문의 대표자들이 회의에 초대되고, 이들이 참석하여 지역주민들과 허심탄회한 의견을 주고받음으로써 농촌환경계획이 성공할 수 있는 발판을 마련하는 것이다. 그러나 회

합의 효과를 높이기 위해서는 참석자들 사이의 문화적 차이에 대한 고려, 정확한 보고, 활발한 토론, 적극적 실천의지 등이 수반되어야 한다.

지역사회가 활동할 수 있고 정보를 어떻게 얻어낼 것인지에 대한 전망은 지역사회의 주민들뿐만 아니라 전문적인 집단과 다른 지역사회에서 일어난 프로젝트 사례로부터의 정보를 요구한다. 분과위원회, 전문적 집단, 그리고 다른 지역사회간의 정보 교환은 계획과정을 가속화하는데 필수적이다. 또한 다른 지역의 농촌환경계획 실천사례에서 나타난 경험들은 효율적인 실천방법과 원리를 제시하며, 계획 초기단계에서 발생하는 몇 가지 문제들에 대한 대응책을 마련하는데 도움이 될 수 있다.

농촌환경계획은 농촌지역 주민들이 참여할 수 있는 많은 기회를 제공하기도 하지만 종종 의견차이를 보이기도 하면서 다음과 같은 과정을 거치게 된다.

- ① 농촌환경계획 과정에 참석한다.
- ② 처음에 아이디어를 제공하고 점차 그것들을 구체화시킨다.
- ③ 설정된 목표 및 제시된 안전에 대하여 의견을 제시한다.
- ④ 분과위원회 활동에 자진해서 참여한다.
- ⑤ 실질적인 연구조사를 위한 현장답사를 계획하고 조직하는 과정에 참여한다.
- ⑥ 전문가 집단의 안내와 계획서를 수용한다.
- ⑦ 관련문헌 고찰 및 다른 지역에서 이루어졌던 성공적인 프로젝트 사례를 연구한다.
- ⑧ 계획의 장기적 측면과 단기적 측면을 고려하여 기초를 작성한다.
- ⑨ 공청회와 다른 회합에 적극적으로 참석한다.
- ⑩ 지역의 환경보존 또는 계획위원회와 같은

의사결정과 실행 주체 등에서 계속 일한다.

농촌환경계획과정에 주민들이 참여하고 나름대로의 역할을 수행하기 위한 기본원리들과 함께 계획의 효율적인 실행을 위하여 다음과 같은 몇 가지 사안들이 고려되어야 한다.

첫 번째 단계는 읍, 마을, 시·군 의회 또는 지역의회와 함께 특별한 정보회의를 개최하는 것이다. 이러한 회의를 통해 시민들과 지역사회 지도자들이 그들의 관심과, 목표, 우선적으로 해야 할 일들을 도출할 수도 있으며, 또한 지역사회 공무원들에게 농촌환경계획의 개념, 목적, 과정에 대해서 알릴 수 있는 좋은 기회를 제공하기도 한다. 실질적으로 유능한 계획 입안자는 환경계획에 따른 개발 방법과 이해관계가 있는 모든 정당들의 참여의 필요성을 인식할 것이며, 농촌지역의 경제개발과 환경보호라는 이중적인 목표를 달성할 수 있는 방안들을 제시함으로써 개발 예정지역에 대한 승인과 정책적 뒷받침을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 이러한 과정에서 신뢰성 있는 자료제시와 지역 주민들의 효율적인 참여방안이나 정확한 투입비용을 산출을 하기 위해서는 농촌환경계획이 성공적으로 이루어졌던 다른 지역을 방문하여 철저한 조사와 관찰 등이 이루어져야 한다.

아무리 좋은 계획이라 할지라도 효과적으로 실행되지 않는다면 그것은 아무런 가치를 인정받지 못할 것이다. 계획수립의 어려움 못지 않게 실행과정에서도 많은 문제점들이 발생할 것이다. 이를 해결하기 위해서는 채택된 계획의 실행에 대해 책임감을 갖는 정책담당자를 비롯하여 계획실무자와 지역주민 모두가 주인의식을 갖고 각종 분과위원회들간의 협조체제를 구축해야 할 것이다. 예를 들면, 선출된 공무원(시·군의회 의원 및 실무자들), 계획위원회, 보존위원회, 다른 시민 위원회, 특별 프로젝트

<표 1>

환경계획과정 및 계획위원회의 역할

Part I 착수

1. 시작 : 문제, 요구 및 기회에 대한 인식
2. 토론 : 아이디어의 비공식적 교환 또는 선택
3. 조직 : 지역주민위원회 구성

Part II 계획의 창출

1. 선출된 주민위원회, 계획 위임자(행정 담당자), 농촌환경계획 담당자, 주민들이 정보 교환을 위한 모임을 갖음
 - 계획의 목표, 절차, 이용가능한 자원 및 협조기관, 비용과 진행일정 등을 토론
 - 합의문 작성
2. 농촌환경계획위원회 임명
 - 각 영역별 주제에 따른 분과위원회 구성
 - 계획에 관심이 있는 모든 집단의 대표자를 포함시킴
3. 공통적인 목표 설정
 - 목표 설정을 위한 질문지를 작성하여 배부 및 수집
 - 조사하고 분석한 목표들의 표 작성
4. 지역의 자연 자원, 문화적 자원, 인간 자원 등 이용 가능한 자원의 목록 작성
 - 자원의 종류 및 내용에 대한 세부적인 기술
 - 농촌환경계획 전문가들로부터 자료, 안내, 자문 등을 획득
 - 정확한 평가를 위한 현지조사 실시
 - 공식적인 모임에서 영역별 내용을 제시하고 토론하여 종합적인 의견 수렴
5. 계획서의 초안 작성, 검토, 확정 및 통지
 - 조사결과, 목표, 토의내용, 우선순위 및 실행방법 등의 초안을 종합 정리
 - 계획의 각 주제(목표 혹은 지리적 위치)별 목록에 근거하여 분과조직 편성
 - 모든 구성원들에게 내용 배포

Part III 적용 및 실행

지역주민 전체를 대상으로 공청회를 통하여 의견을 수렴하고 조정된 최종계획안을 실행 전략에 적용시킴

실천 1: 실행전략 수립, 사업자금 확인, 구성원들 각자의 행동에 대한 책임 명시

실천 2: 법령 및 세부규칙 등의 명문화, 공식적인 설계도 적용, 주요예산 확정

실천 3: 계획을 수행하고 진행하는 감독자에 대한 책임감 부여

위원회, 실행위원 등과 지역에 기반을 두고 있는 각종 기관과 정치적 관할권 사이의 상호협력력이 이루어져야 할 것이다.

이미 지적한 바와 같이, 우리 나라의 각종 지역개발사업이 정부와 주민 혹은 지방자치단체 간에 마찰과 충돌을 계속해서 발생시킨 가장 중요한 원인은 개발계획에서부터 실행에 이르기까지 각 단계에서 서로간의 합의도출에 실패했기 때문으로 볼 수 있다. 이와 더불어 계획과정에서 개인 및 위원회에 부여된 임무와 역할을 충실히 이행하는 것도 매우 중요한 요소이다.

먼저, 사업에 관련된 공무원들은 채택된 계획의 실행에 있어서 가장 막중한 책임감을 떠맡게 된다. 국가와 지방자치의 법률을 통해 그들의 의무를 규정해야 하고, 다른 책임정도에 따라 규칙을 다시 준수할 수 있도록 법령을 제정한 상태에서 주요한 프로그램과 예산안 채택 등에 관여해야 한다.

계획위원회는 조언할 수 있거나 선출된 공무원들에 의해서 책임을 위임받을 수 있다. 계획위원회는 토지 이용의 많은 세부사항을 다루고, 규칙을 다시 나누는 기안, 지역 법령, 개발을 위한 주위의 상황 설정, 계획 실행의 모든 관점에서 선출된 공무원들의 권고 작성을 포함한다.

개별적인 특별위원회(또는 분과위원회)는 그것을 원조하는 특별한 목적을 가지고 선출된 주체에 의해서 지명될 수도 있으며, 계획위원회는 환경계획을 개발하고 실행한다.

특별 프로젝트위원회들은 선출된 주체가 단독 프로젝트나 목표를 실행하는 것을 돕는 계획위원회에 의해서 특별 분과위원회로 지명된다.

실행은 일반적으로 성격이 다른 세 개의 행동들로 구성된다. 첫 번째로 가장 중요한 것은

특별한 실행절차를 동일시하고 채택하는 것이다. 두 번째는 적절한 사법권을 위한 조례, 계획의 목표를 달성하기 위한 법령을 제정하는 것이다. 소읍이나 마을에서의 실행 전략들은 지역 체제를 승인하는, 규칙 세분화, 계획 지역의 공식 지도, 예산안과 프로그램을 종종 포함한다. 더 많은 인구 희박지역, 또는 자연자원 지역, 이러한 요소들의 단지 몇 몇은 일반적으로 요구되어진다. 세 번째 행동은 계획위원회, 시민 자문위원회, 지역사회 조직이 실행하는 것을 평가하는 책임을 위임한다.

V. 결론 및 제언

지속적인 지역개발은 내적으로 지역주민들의 적절한 소득을 유지하고 평등한 관계를 형성하는 것이며, 외부적으로는 사회전체와의 경제적인 조화를 의미한다. 그러므로 지역환경계획 과정은 지역의 전체적인 생태계 내에서 지속적인 경제개발을 추구해야 한다. 이를 위해 자원의 이용은 지역사회의 토지, 수자원 및 인적자원과 문화적 자원의 질을 높이는 동시에 개발의 이익이 주민들에게 공평하게 분배될 수 있는 지역산업을 육성하는 것이 매우 중요하다. 건전한 지역경제는 지역에 존재하는 자원과 생산물에 기반을 둔 상태에서 새로운 변화를 위한 자본 및 기술의 투자가 이루어질 때 지속성을 유지하게 될 것이다. 또한 지역사회내의 인적, 물적, 문화적 자원들에 대한 체계적인 관리의 지역생산성을 증가시키고, 새로운 자원을 개발하고, 고유의 문화를 강화함으로써 광범위한 경제적 효과를 창출하게 된다. 이 같은 전략은 지역의 특수성에 따라 다르게 정의되어야 한다. 특히, 농촌지역사회는 깨끗한 환경, 아름다운 경치, 토속적 문화, 전통적 생활방식, 역사적 유물 등 매우 귀중한 자원들을 보유하고

있다. 그러므로 이러한 문화와 가치를 보존하는 것은 후손들에 대한 연계성을 갖게 하고, 나아가 현대적인 생산 및 시장성과 조화된 개발 전략이 수립된다면 중요한 자원이 될 수 있을 뿐 아니라 각 지역의 문화적 차이에 따른 독특한 토속음식, 도자기 및 문화적 축제 등을 개발하고 활성화시키는 것은 중요한 경제적 기회를 제공하기도 한다.

다른 한편으로 한 지역사회가 기존의 경제형태를 개발 이후의 경제와 관계를 유지시키기 위해서 주민들은 사업운영과 시장개척 등의 계획과 실천프로그램을 함께 추진해야 한다. 지속적 경제개발은 지역 주민들 스스로가 개발과정에 대한 기술교육이나 직업교육을 실시하는 것이 중요하다.

따라서 농촌과 도시지역사회 간의 개발에 대한 접근방식의 차이는 성장의 기준, 토지이용, 상업지역 및 보존지역 등에 대한 평가를 바탕으로 이루어져야 한다. 또한 다가올 미래는 환경을 중시하는 환경공동체 건설이 핵심사항이며 그러한 방향으로 발전시켜 나가는 것이 지속 가능한 사회를 추구하는 올바른 수단일 것이다.

농촌지역사회개발은 현존하는 자원의 개발을 통한 환경적으로 건전한 지속성을 내포한다. 지속적인 개발전략은 지역경제가 자기주도적으로 재편되는 것이며, 저비용구조의 변화를 의미한다. 그러므로 지속적 경제개발을 위한 계획은 환경, 인간과 문화자원 개발, 경제활동에서의 자기주도성을 바탕으로 하는 것이 매우 중요하다.

이러한 측면에서 농촌환경계획은 조직 및 실행과정에 있어서 개발논리 위주의 진부한 도시계획과는 그 성격이 매우 달라야 할 필요가 있다. 농촌환경계획 과정에서 활동해야 할 조직들은 중앙 및 지방 행정기관, 지방의회, 지역에

기반을 두고 있는 대학교수 및 대학생, 민간부문의 전문가 등을 포함하여 지역주민들의 적극적인 참여를 바탕으로 계획초기에서부터 시행 및 사후관리에 이르기까지 지속적으로 합의를 도출함으로써 개발과 환경보전이라는 두 가지 목표가 가장 효율적으로 이루어질 것이다.

VI. 인용 문헌

1. 도날드위스터 외/문순홍 편역, 1995, 지속가능한 사회를 향한 생태 전략, 나라사랑출판사.
2. 박영미 외 4, 1998, 지역개발과 환경보전, 학지사.
3. 오창택 외 2, 1997, 환경갈등과 님비이론, 선학사.
4. 이정전, 1995, 지속가능한 사회와 환경, 박영사.
5. 이진, 1996, 지구시대의 환경정책, 기한재출판사.
6. 임상봉, 정지용, 1997, 지역사회개발학, 서울대출판사.
7. 홍시환 외 2, 1996, 환경계획학, 신라출판사.
8. Bradshaw, Ted K., and Edward J. Blakeley, 1979, Rural Communities in Advanced Industrial Society, New York: Praeger.
9. Browne, William P., and Don F. Hadwiger, eds, 1982, Rural Policy Problems: Changing Dimensions, Lexington, Massachusetts: D. C. Heath.
10. Carlson, John E., Marie L. Lassey, and William R. Lassey, 1981, Rural Society and Environment in America, New York: McGraw-Hill.
11. Getzels, Judith, and Charles Thurow, eds, 1979, Rural and Small Town Planning, Chicago: Planners Press, American Planning Association.
12. Lapping, Mark B., Thomas L. Daniels, and John W. Keller, 1989, Rural Planning and Development in the United States, New York: Guilford Press.
13. Lassey, William R., 1977, Planning in Rural Environments, New York: McGraw-Hill.
14. Benevolo, Leonardo, 1967, The Origins of Modern

- Town Planning, London: Routledge and Kegan Paul.
15. Howard, Ebenezer., 1965, Garden Cities, Cambridge: M. I. T. Press.
 16. McHarg, Ian., 1969, Design with Nature, Garden City, New York: Doubleday/Natural History Press.
 17. Lapping, Mark B, Thomas L. Daniels, and John W. Keller, 1989, Rural Planning and Development in the United States, New York: Guilford Press.
 18. Longacre, William, 1970, Reconstructing Prehistoric Pueblo Societies, Albuquerque: University of New Mexico Press.
 19. Van Ness, John R., and Christine M. Van Ness, eds., 1980, "Spanish and Mexican Land Grants in New Mexico and Colorado," Special issue of Journal of the West.
 20. Daniels, Thomas L., and John W. Keller, with Mark B. Lapping, 1988, The small Town Planning Handbook, Chicago: Planners Press, American Planning Association.
 21. Swanson, Bert E., Richard A. Cohen, and Edith P. Swanson, 1979, Small Towns and Small Towners: A Framework for Survival and Growth, Beverly Hills: Sage Publishers.