

行政學碩士學位論文

地域綜合開發計劃의 住民參與에 關한 研究

－ 全北道 茂朱, 鎭安, 長水郡 中心으로－

A Study on Resident's Partipation in a Regional, Synthetic
Development Project

－ With Spectial Reforence to Mooju, Jinan, Jangsu-Gun in
N. Julla Province－

漢城大學校 行政大學院

政 策 學 專 攻

陸 大 洙

地域綜合開發計劃의 住民參與에 關한 研究

－全北道, 茂·鎭·長 中心으로－

指導教授 鄭 成 澤

이 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出 함.

1991年 6月 日

漢城大學校 行政大學院

政 策 學 專 攻

陸 大 洙

論文認准書

陸大洙의 行政學 碩士學位論文을 認准함.

1991年 6月 日

審査委員長

⑩

審査委員

⑩

審査委員

⑩

目 次

第 1 章	序 論	5
第 1 節	研究의 目的	5
第 2 節	研究의 範圍 및 方法	7
1.	研究의 範圍	7
2.	研究의 方法	8
第 2 章	地域綜合開發計劃의 基礎理論	9
第 1 節	地域綜合開發計劃의 樹立方向	9
1.	地域綜合開發計劃의 意義	9
2.	地域綜合開發計劃의 樹立方向	17
第 2 節	住民參與의 機能과 手段	27
1.	住民參與의 意義	27
2.	住民參與의 機能	28
3.	住民參與의 手段	29
第 3 節	地域綜合開發計劃의 樹立模型과 住民參與	31
1.	地域綜合開發計劃의 樹立模型	31
2.	地域與件과 住民意識構造調查模型	39
3.	基本計劃과 住民參與模型	42
4.	計劃의 確定과 執行評價模型	45
第 3 章	地域綜合開發計劃의 住民參與事例分析	48
第 1 節	概觀 및 分析模型構想	48

第 2 節	茂・鎮・長의地域綜合開發計劃에 있어서 住民參與分析	- 4 8
1.	對象地域標本의特性	4 8
2.	要因別住民參與實態分析	4 9
3.	地域開發意志와展望	5 1
4.	地域綜合開發과住民參與	5 3
5.	地方自治制와住民參與	5 7
第 4 章	住民參與의問題點과改善方向	6 1
第 1 節	住民參與의問題點	6 1
1.	住民參與의 制度的 問題	6 1
2.	情報公開의問題	6 1
3.	住民行態에 關한 問題	6 3
4.	行政의 分權化 問題	6 4
第 2 節	住民參與의 改善方向	6 4
1.	住民參與制度改善	6 4
2.	情報의公開	6 6
3.	住民意見收斂意識改善	6 8
4.	行政의 分權化	6 9
第 5 章	結 論	7 1
	ABSTRACT	7 4
	參 考 文 獻	7 7

【 表 目 次 】

(표 1)	産業經濟開發	_____	1 1
(표 2)	地域環境開發	_____	1 3
(표 3)	社會文化開發	_____	1 4
(표 4)	地域綜合開發計劃의 樹立過程	_____	2 4
(표 5)	住民參與의 形態	_____	3 4
(표 6)	住民參與意識調查 진단표	_____	4 1
(표 7)	地域別配布및 回收現況	_____	4 9
(표 8)	性別 分布	_____	5 0
(표 9)	년령별 分布	_____	5 0
(표 10)	職業別 分布	_____	5 1
(표 11)	地域定着意志	_____	5 2
(표 12)	계속해서 살고 싶은 이유	_____	5 2
(표 13)	떠나고 싶은 이유	_____	5 3
(표 14)	地域綜合開發計劃 인식도	_____	5 4
(표 15)	地域綜合開發計劃 參與度	_____	5 4
(표 16)	地域綜合開發計劃 參與意志	_____	5 4
(표 17)	住民意見 반영實態	_____	5 5
(표 18)	住民參與 必要性	_____	5 5
(표 19)	效率적인 住民意見 收斂實態	_____	5 6
(표 20)	地域綜合開發計劃의 住民參與 先行條件	_____	5 7
(표 21)	住民參與保障을 위한 地域 代表者象	_____	5 7
(표 22)	地方自治의 意義	_____	5 8
(표 23)	地方自治의 未來象	_____	5 9
(표 24)	住民이 원하는 地方議員의 任務	_____	6 0

【 圖 目 次 】

(그림 1)	部門間相互關係	_____	1 6
(그림 2)	地域綜合開發計劃의 一般的段階	_____	3 3
(그림 3)	地方議會構成時 地域綜合開發計劃樹立 節次	_____	3 8
(그림 4)	基本計劃樹立 模型	_____	4 3
(그림 5)	開發事業選定 模型圖	_____	4 4
(그림 6)	地域綜合開發計劃案의 住民合議節次	_____	4 6

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

住民參與의 일대 전환기가 다가오고 있다. 民主主意란 地方自治를 除外하고 論하기 어려울뿐만 아니라 “地方自治制度야 말로 自由로운 國民의 힘이다. 地方自治制度和 自由와의 關係는 國民學校와 學問의 關係와 같다” 고 한 A.D. TOCQUEVILLE의 말과 “地方自治는 民主主意의 원천일뿐 아니라 學校다” 라고 한 G. BRYCE¹⁾의 말은 再論할 필요조차 없다.

民主主意 國家이면서 1950年代의 짧은 期間동안 일천한 地方自治의 歷史를 갖고 있는 우리로써 이제 30년이 지나서야 다시 地方自治를 實施하게 되었으니 성숙한 地方自治制 實施를 기대한다.

그동안의 中央集權的 民主主意를 實施해오는 동안 놀랄만한 經濟成長이 있었던 것은 부인할 수 없는 成果이다.

하지만 經濟的 發展의 뒀안길에는 不均衡 成長과 多數 住民意見이 수렴되지 못했으므로 이로 인한 폐단이 컸다는 것도 숨길수 없는 일이다.

이제 經濟·政治·社會等 모든 分野에 있어 住民의 意見을 고루 수용하여 均衡成長을 이루어야 한다.

地域綜合 開發 計劃이란 “一定한 地域을 對象으로 一定한 目標에 따라 그 地域의 變化를 誘導하는 計劃” 인데 우리나라의 地域綜合 開發 計劃에는 크게 都市 綜合計劃과 道·郡 綜合計劃이 있고 都市綜合計劃에는 都市基本計劃과 都市 計劃 또는 都市 再整備 計劃이 있으며 道·郡 綜合計劃에는 道 綜合開發計劃과 郡綜合開發計劃이 있다.²⁾

註 1) 趙錫俊:『地方行政論』,韓國放送通信大學,1983, P,3

註 2) 內務部地方行政研修院;『地域綜合開發計劃의 基礎理論』,內務部, P,30

이와 같은 地域綜合開發計劃도 地方自治의 歷史에서 보듯이 地域住民의 參與가 매우 미비한 狀態에서 거의 中央執權的으로 推進되어 온 것이 事實이다.

經濟開發計劃은 1960年代부터 樹立하여 施行해 왔으며 都市計劃法에 의한 住民參與의 制度的 保障이 이룩된 것도 1981년의 都市計劃法이 改定된 때 부터라고 할 수 있으나, 實質的 住民參與는 미약 했으며 이에 대한 發展的 研究도 10年 程度라고 보겠다.³⁾

그러나 이제 새로운 地方自治制度實施를 施行하게 되는 現時點에서 住民參與는 重要的 일이 아닐 수 없으며 더구나 올바르게 바람직한 住民參與가 절실히 要求되는 때 라고 할 수 있겠다.

지금 우리는 經濟發展에 알맞는 政治發展이 이루어 지고 있지 않는 理由도 바로 住民參與가 不足했기 때문이라고 할 수 있다

늦었다고 생각할때 始作하는 것이 빠른것이고 그리고 늦게 시작하지만 시행 착오없이 가장 民主的이고 바람직한 住民參與를 通해서 地域綜合開發計劃을 樹立 施行하는 能力을 발휘해야 겠다.

地方自治制를 通한 바람직한 住民自治가 住民으로 하여금 自治政에 參與할 機會를 增大시켜서 自治能力을 向上시켜가는 것이 곧 地域開發計劃에 있어서의 住民 參與 活性化 方案이라고 하겠다.

地方化 時代를 맞이한 오늘날 地域綜合開發計劃을 過去처럼 政府主導로 해오던 것을 이제는 最大限 住民의 뜻을 반영해야하고 이것이 올바르게 바람직한 住民參與가 되어야 한다는 것이다.이처럼 民主化와 함께 住民 欲求가 增加하므로 지금까지의 中央政府에 의한 地域綜合開發計劃의 樹立 施行이 아니고 住民의 意見을 수렴하여 주민의 合議에 의한 地域綜合開發計劃을 樹立 施行하는데 있다.

註3) 金信福; 『開發企劃論』, 서울, 博英社, 1983, P, 4, 5

그러므로 地域綜合開發計劃에 住民參與를 보다 合理的이며 效果的이고 바람직하게 定立하기위한 代案을 강구하는데 그 目的이 있다.

第 2 節 研究의 範圍 및 方案

1. 研究의 範圍

地域綜合開發計劃이란 都市綜合計劃과 道·郡綜合計劃이 있으며 그 細部計劃 그리고 작게는 마을의 住民宿願事業計劃까지 포함 한다고 할 수 있을것이므로 본 研究에서는 郡의 綜合開發計劃을 對象으로 삼았다.

그것도 비교적 地域開發이 活性化 되지못한 全北道 東部 山岳圈에 位置한 茂朱郡, 鎭安郡, 長水郡 이른바 茂·鎭·長의 地域綜合開發計劃을 選擇했다.

이곳에 대한 研究를 通해서 住民參與의 方案을 모색하여 어려운 여건을 물리치고 茂, 鎭, 長이 無盡藏한 地域發展을 이룩할 수 있는 곳으로 이룩되기를 기대하면서 研究코자 한다.

地域綜合開發은 計劃執行評價의 段階로 이루어 지는데 여기서는 計劃 樹立의 段階를 主 研究 對象으로 하였다.

왜냐하면 住民參與는 計劃樹立의 段階가 要求의 根本條件이 되기 때문이다.

勿論 執行과 評價 段階에도 住民參與가 必要하므로 效率的인 執行, 評價도 檢討하도록 하겠다.

地域綜合開發計劃을 樹立 하는데는 많은 變數가 作用한다. 住民의 參與는 勿論이고 社會的與件, 專門家, 行政組織, 政策 決定者의 意志 等の 要因이 作用한다. 4)

註 4) 黃明燦, 『地域開發論』, 서울 경영문화사, 1986, P, 21

여기에서는 行政組織이 計劃 樹立을 할때 어떻게 住民參與를 確保 할수있고 보다 效率的인 住民參與를 할 수 있는지를 주로 研究코자 한다. 즉, 計劃 樹立의 過程을 核心的으로 研究코자 한다.

2. 研究의 方法

여기서는 地域綜合開發計劃 樹立에 關한 主 研究이므로 文獻과 그동안의 研究 資料를 많이 參考 하였으며 茂朱郡, 鎭安郡, 長水郡의 地域綜合開發計劃 書 資料를 參考로 하여 이 地域의 綜合開發計劃을 研究하였다.

地域綜合開發計劃樹立에 關한 住民參與 意識이나 實態 過程 등을 分析 研究하기 위해 이 地域 住民을 對象으로 設問紙를 配付하여 調査 하였다

성숙한 住民參與를 통한 均衡있고 바람직한 地域綜合開發計劃을 推進하며 民主力量을 向上시켜 갈 수 있도록 하기위한 地域綜合開發計劃에 있어서 住民參與方法을 다음과 같이 研究코자 한다.

첫째, 先行의 研究와 既存文獻을 토대로 地域綜合開發計劃의 바람직한 住民參與 形態와 方法을 定立하고

둘째, 理論적으로 도출된 準據에 따라 全北道 茂朱郡, 鎭安郡, 長水郡의 地域綜合開發計劃 事例를 分析하여 研究하고자 한다.

셋째, 全北 茂朱郡, 鎭安郡, 長水郡을 中心으로 地域綜合開發計劃에 住民參與의 實質的擴大方案을 講究하여 住民參與의 理論을 定立하고자 한다.

또한 本 研究者가 이 地域綜合開發計劃의 一部門에 實質的 分野에서 參與했던 경험과 동료 公務員의 자문을 參考 하였다. 그러므로 체험과 直觀, 問題解決意志가 많이 作用 하였음을 밝혀둔다.

第 2 章 地域綜合開發計劃의 基礎 理論

第 1 節 地域綜合開發計劃의 樹立 方向

1. 地域綜合開發計劃의 意義

1) 地域綜合開發計劃의 概念

綜合開發이란 여러 開發 事業의 연계성을 높여 投資 效果의 増大를 도모하고 人間 삶의 綜合的, 福祉 追究에 따른 物理的 社會的 계획을 충족하는 포괄적인 接近을 시도하게 되며, 計劃的 開發은 長期開發計劃에 의한 地域發展의 Vision을 提示하여 開發計劃樹立을 통한 地方自治團體와 地域住民이 같은 공감대와 責任意識을 갖고 事業을 選定하고 推進하게 됨을 意味한다.⁵⁾

따라서 地域綜合開發計劃은 地域이란 하나의 空間單位에 對해 그 地域의 全體的인 成長과 發展을 도모하는 方向으로 開發 시키기 위하여 一定地域을 事業對象으로 하여 上位計劃과 연계하여 地方自治團體가 事業主體가 되어 地域住民의 意思를 바탕으로 綜合的이고 長期的인 構想과 設計를 하나의 計劃으로 定立한 것이다.

이 計劃의 公극적 目的은 당해 地域의 變化를 健全한 方向으로 誘導하여 現在보다 높은 水準으로 提高 시키는데 있으므로 計劃의 結實을 그 地域에 귀속되고 地域住民의 福祉 向上에 直接기여 하여야 한다.

(1) 地域 空間의 概念

地域이란 國土空間內에서 同質性和 유사성을 바탕으로 共通된 利益을 追求

註 5) 內務部地方行政研修院, 前掲書, 1990, P, 52

하며 여러가지 活動을 분담하여 수행하는 人間集團의 一定空間으로 한다.

地域綜合開發計劃에 있어서의 地域의 定住生活圈을 意味하며 이는 中心都市와 驛後農村地域을 通合한 하나의 地域單位로서 地域住民의 일상生活圈이라 볼수있다.⁶⁾

따라서 開發單位가 되는 定住 生活圈의 空間的 범역은 대체로 中心都市를 中心으로 반경 10km 내외로서 行政區域上으로는 現在의 郡單位 規模의 크기에 해당한다.⁷⁾

이것은 韓國人이 共通的으로 느끼고 있는 觀念的인 거리로써 이것은 전통적으로 1일 왕복권의 通行圈이고 自動車 時代의 通行圈으로도 人間の 生理的 주기에 무리를 주지 않는 日常生活에 適合한 空間範圍이다.

이러한 定住 生活圈의 單位地域을 地域開發의 單位로 보고 그 下位에 定住區를 設定하고 上位에는 地域 生活圈의 개념을 導入하여 開發하되 開發의 優先은 定住 生活圈에 둠으로써 궁극적으로 定住體系를 바로 잡고 全國土 空間이 住民의 삶의 터전으로 되어야 한다

(2) 綜 合 開 發 의 概 念

綜合開發은 地域開發에 있어 開發要素를 유기적으로 結合시켜 體系的으로 여러 측면을 開發하는 것을 말한다.

地域開發은 定住 生活圈 형성을 基本的 目標로 하고 投資效率의 극대화를 위하여 地域綜合開發 方式으로 轉換 되어야 하며 事業의 展開原則은 計劃的 開發, 綜合的 開發, 地域的 開發, 時系列的 開發, 연계적 開發 方式으로 展開 하여야 한다.⁸⁾

註6) 內務部地方行政研修院, 上揭書, P, 29

註7) 內務部地方行政研修院, 上揭書, P, 31

註8) 內務部地方行政研修院, 前揭書, 1990, P, 30

2) 地域綜合開發計劃의 內容과 體系

(1) 開發의 다양성

地域綜合開發은 開發對象地域이 都市, 農村을 포괄하는 定住 生活圈이며 開發課題가 政治, 經濟, 文化, 意識, 自然 등 社會와 環境 전반에 걸쳐 있고 開發樣態가 物理的 構造改善에서부터 精神的 意識 改革에까지 多樣하고 開發目標가 삶의 質(QUALITY OF LIFE)을 向上시켜 住民의 幸福感을 증족시키는데까지 걸쳐 있으므로 事業內容도 各部門에 걸쳐 다원적이고 多樣할 수 밖에 없다.⁹⁾

地域開發의 目標가 福祉社會建設에 있고 이를 위한 開發課題가 地域經濟의 高度化, 能率化, 地域 定住 環境의 都市化, 地域社會의 開放化, 民主化.

地域社會의 福祉 및 文化振興에 있다면 그 手段으로서는 地域 社會文化開發, 自然環境保全 等の 項目이 강조되어야 한다.

그러기 위해서는 開發分野, 開發方式 및 開發事業의 內容이 開發地域의 特性和 開發의 投資時點, 投資規模에 따라 多樣하게 展開 되어야 한다.

따라서 地域綜合開發의 事業項目은 多樣하고 多種이다

(2) 地域開發事業의 內容

(표 1) 産業經濟開發¹⁰⁾

開發部門	事業計劃	細部開發事業名
農地基盤整備	農業用水開發	◦ 저수지, 道. 湫. 地下水 開發, 스프링쿨러, 양수기, 관정
	耕地整理	◦ 地域別 耕地 整理

註 9) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 32

註 10) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 33

開發部門	事業計劃	細部開發事業名
	河川改修 農地確大開發 農地改良	◦ 하천개수, 제방축조, 고수부지, 整備 ◦ 야산개발, 배수개선 ◦ 農地改良, 農地改良施設補講
農業開發	生産支援施設 農業機械化 特作物開發 畜産開發	◦ 共同育苗場 設置, 施設園地지원 各種 畜舎 건조지원, 농자재 金融支援 共同作業場, 大型 건조 시설 ◦ 農業機械營農團育成, 이앙기 보급, 경운기, 트랙터, 콤바인, 農機械수리 센터 ◦ 作寸體系改善, 과수단지 조성, 고냉지 채소단지조성, 藥草栽培園地, 상묘생산 잠실건축 ◦ 乳牛舎건축, 공동사육장 건립, 사료 제조창 건립, 닭리작 사료 재배
林業開發	林産物生産 産地開發 草地開發	◦ 林産物 生産, 林産物 利用 加工 ◦ 經濟林 造成, 有實樹 園地 造成 ◦ 草地造成
水産開發	水産物生産	◦ 內水面 開發, 양어장 시설, 양식장 조성 낙시터 조성
流通體系	판매시설 유통지원시설	◦ 시장 현대화시설, 저장시설, 연초건조장 ◦ 공동집하장, 농축산물 유통체계 개선
工業開發	農工園地造成 農産物加工	◦ 工業用水開發, 부지조성, 支援施設 ◦ 農産物 加工 工場 建立
第3次産業 開發	交通通信整備 農業支援施設	◦ 農村 道路 鋪裝, 通信施設擴充 ◦ 農機械 수리 센터

(丑2) 地域環境開發¹¹⁾

開發部門	事業計劃	細部開發事業名
都市開發	都市開發	◦ 市場整備，體育公園造成，小都邑整備， 시가지 道路 鋪裝，小公園 造成，福祉 會館 建立，都市計劃樹立，都市計劃施設
道路 망 整備	郡道開發 마을間道路 마을進入路	◦ 郡道擴張，郡道 鋪裝 및 유지 ◦ 마을間 道路 擴張，鋪裝 및 新設 ◦ 進入路 및 안길 擴·鋪裝
生活環境開發	취락開發 上·下 水道 施設 整備 汚物處理 분뇨오수처리	◦ 주택건설，마을文庫設置，마을 金庫 設置 住宅構造改良，農機械 格납고 設置，下水 道 設置，새마을會館建立，취락구조개량 ◦ 上水道源開發，上水道普及，簡易 上水道 建設，下水道整備， ◦ 쓰레기 處理場，쓰레기 수거차 ◦ 분뇨저장탱크，공중변소설치，분뇨·오수 처리장，분뇨 수거차

註11) 內務部地方行政研修院，前掲書，1990，P，35

(표 3) 社 會 文 化 開 發¹²⁾

開 發 部 門	事 業 計 劃	細 部 開 發 事 業 名
文化및文化再 開 發	사적및文化財 保 護 향토문화진흥	◦ 사적지 保護. 1국보 및 보물보전, 천연 동식물 보호, 박물관 건립, 사원 및 서원 보전, 고가보존 ◦ 천연 기념물 보호, 무형 문화재 육성, 농업 박물관 건설, 인간 문화재 전수, 향토지 발간, 향토 음식 보존.육성, 두레 향악. 동제 계승 발전
관광및휴양지 開 發	觀 光 開 發	◦ 觀光地 開發 細部 事業名(造景施設, 주차장, 휴게시설, 공중변소, 오물처리장, 급수 시설, 進入道路 ◦ 휴양 유원지 開發, 천연동굴.온천개발 해수욕장 開發, 묘지조성
教育 . 人力 開 發	教育機關設置 教 育 支 援 地域人力開發	◦ 託兒所 設置運營,유치원 增設,綜合實業 高校 設立, 地方大學設置 ◦ 綜合福社會館設置, 도서관 설치 ◦ 工業人力開發, 婦女子 教育, 農村指導, 農民訓練

註 12) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 36

(3) 地域開發計劃의體系

地域綜合開發計劃은 計劃의 基本構想部門.基本計劃部門.事業執行 및 評價計劃部門 等 3個 영역으로 區分 할수 있다.¹³⁾

計劃의 基本 構想部門은 部門別 計劃의 準據가 되는 것으로 먼저 計劃 地域의 性格을 規定하고 이에 맞는 機能을 設定하여 開發의 基本目標과 基本方向을 定한후 地域에 맞는 定住 體系를 構想하게 된다.

開發目標, 方向이 設定되면 計劃 地域의 未來想을 나타내는 가장 基本的인 計劃 數値인 동시에 部門別 計劃의 準據가 되는 좌표인 基本指標를 設定하게 된다.

基本指標에는 經濟規模, 經濟構造, 人口고용과 社會間接資本, 生活環境 및 社會福祉에 對한 제 指標가 포함 된다.

基本計劃部門에서는 計劃 地域의 開發目標를 達成하기 위한 方案과 方法을 體系化하는 것으로 여기에서 다루는 對象은 土地利用, 定住空間體系, 産業振興, 社會綠地, 觀光. 文化開發, 交通體系, 環境保全 等を 들수 있다.

各 部門을 이미 設定된 開發目標과 基本指標에 따라 構體的으로 計劃하여 다음의 事項들을 明白히 밝혀야 한다.

첫째는 各 部門別 計劃의 目標과 目的을 뚜렷이 設定하고

둘째, 計劃의 範圍와 對象이 明白해야 하며

셋째, 事業의 優先順位가 미리 計劃 되어야 하고 物理的 事業對象 역시 分明하여 代案의 檢討와 投資 優先 順位 決定에 必要한 資料가 提示 되어야 한다.

넷째, 開發期間 및 資料計劃은 一定期間單位로 그 規模를 査定하고 연차적

註 13) 內務部地方行政研修院, 前揭書, P, 37

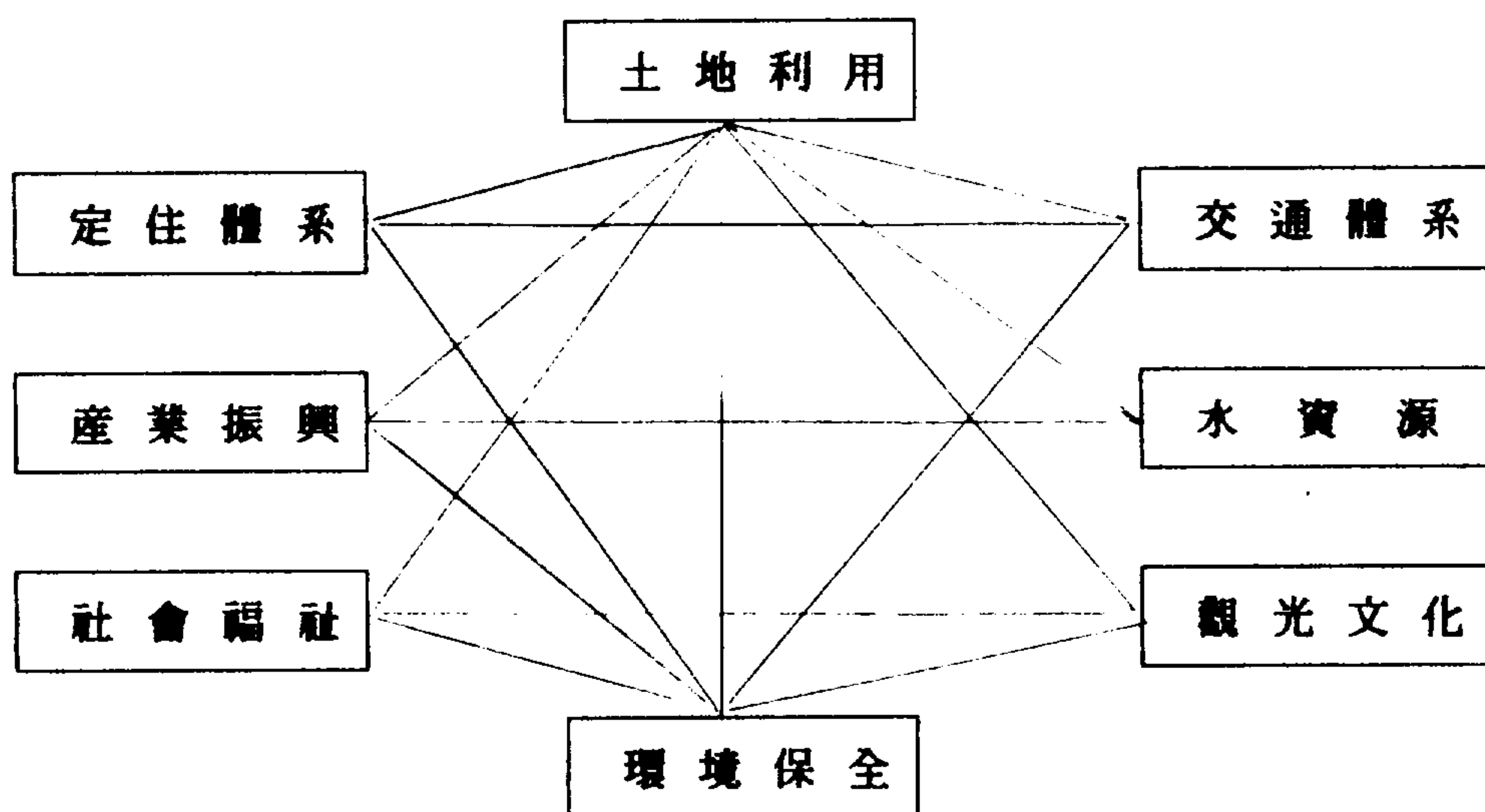
으로 차질없이 推進 되도록 하여야 하며 計劃의 樹立過程에 수혜 住民이 參與하고 上位計劃과 關聯計劃의 調整作業이 先行 되어야 한다.¹⁴⁾

部門相互間에는 주고 받는 위계 질서를 갖게 되는데 이들 수수관계는 絶對的인 一方向性을 갖는 것이 아니라 경우에 따라 相互還流의 作用을 하게 된다.

이러한 還流는 部門間 均衡性의 確保와 연계성의 強化및 實現性의 提高를 위해 必要한 것이다.

그림 (1) 은 이러한 關係를 보여 주고 있다.

그림 (1) 地域綜合開發計劃 部門間 相互 關係¹⁵⁾



事業執行 및 評價計劃部門은 部門別 計劃을 가장 效果的으로 수행하기 위한 制度的장치와 管理的 手段을 마련하는 것이다.¹⁶⁾

註 14) 內務部地方行政研修院 上揭書, P, 38

註 15) 內務部地方行政研修院: 前揭書, P, 38

註 16) 崔昌鎬, 『地域社會開發行政論』: 서울 삼영사, 1983, P, 29

計劃의 執行後 計劃對象인 地域이 원래 의도한 目標와 方向으로 변화하고 있는지에 대한 確認이나 效率的인 投資가 이루어 졌는지에 대한 評價의 方法이 提示되어야 한다.

事後評價體制의 提示와 實行은 地域綜合開發計劃 當위성의 根據를 마련하고 計劃 樹立 能力의 向上을 도모할 計劃에 對한 知識과 技術의 축적 및 發展을 기할수 있다.

2. 地域綜合開發計劃의 樹立과 方向

1) 地域開發計劃定立

地域綜合開發은 人間主義的 開發이어야 하고 地域主義的 開發이어야 하며 開放主義를 志向해야 한다.

첫째, 人間主義的 開發이란 그 地域에 살고 있는 地域住民들이 보다 안락하고 平安히 살수 있는 삶의 水準을 높여 주어야 한다.

이와 같은 삶의 水準을 높이기 위해서는 産業經濟나 生活環境 그리고 社會文化를 綜合적으로 開發 시켜야 하고 地域住民들의 基本 需要 充足을 통한 生活安定과 地域定着이 이루어져야 한다.¹⁷⁾

둘째, 地域開發이 地域主義的이어야 한다는 것은 地域社會의 文化的 전통과 資源에 基礎한 特色 있는 開發 이어야 한다는 것이며 地域內에 살고 있는 地域住民의 必要와 要求 그리고 地域住民의 參與에 의한 開發이 이루어져야 한다는 것이다.

뿐만아니라 資本과 技術 형성도 그 地域內에서 이루어져야 한다는 것이다.

地域開發은 그 地域에 살고 있는 血緣과 地緣으로 맺어진 사람들間的 삶이

註 17) 裴勇泰: “地域開發企劃에 있어서 住民參與에 關한 研究”;서울 大學校 行政大學院, 1988, P, 15

라고 그들만을 위한 것이 아니라 開放社會를 志向해야 한다는 것이다.

地域社會가 진취적인 發展을 위해서는 폐쇄성을 극복하고 開放化 되어야 하며 政治, 行政面에 있어서도 民主化가 이룩되어져야 한다.

2) 地域開發目標의 設定

(1) 地域 開發 目標

地域開發은 地域住民과 地域全體의 福祉向上과 均衡發展을 追求함으로써 人間다운 生活을 할 수 있게 하여 住民들이 그 地域을 떠나지 않고서도 充分한 所得과 向上된 社會, 安定된 經濟基盤, 發展된 政治, 行政 등으로 日常生活에 必要한 基本需要를 充足하고 安定된 生活을 할 수 있게하여 地域에 對한 希望이나 보람과 긍지를 갖고 살수있는 쾌적한 人間定住空間을 만들어 나가는데 目標를 두어야 한다.

(2) 地域開發의 方向

地域開發의 方向은 地域經濟의 高度化, 地域環境의 都市化, 地域經濟의 能率化, 地域社會의 民主化를 推進하여 성숙한 產業社會를 建設 하도록 해 나가야 한다.¹⁸⁾

첫째, 地域經濟를 高度化하기 위해서는 人間定住의 物質的 基礎를 형성하기 위하여 安定된 所得과 고용 기회를 창출하고 地域의 產業, 經濟構造의 再編成을 전제로한 地域經濟의 高度化를 推進해야 한다.

둘째, 地域經濟의 能率化를 위해서 地域經濟의 根幹이 되는 農業의 向上性을 追求해야 하는데 그 方法으로는 이제 農業도 생계의 手段을 벗어나서 職

註 18) 申允杓; 『地域開發行政論』, 서울 大旺社, 1984, P, 14

業的이고 近代產業的으로 再 編成하여야 하며 農地의 所有와 利用에 關한 질서를 確立하고 生産, 판매, 가공, 저장 等 安定的인 農業發展을 강구해야 하며 地域에 부존된 資源과 技術을 利用한 産業을 育成해야 한다.

셋째, 地域社會 住居環境의 都市化를 위해서 그 地域의 都市와 小都邑과 마을을 機能的으로 연결하는 定住體系에 따르는 연계적 綜合開發을 推進하고 地域中心都市의 開發을 通하여 이들 都市가 日常生活의 基本需要를 充足시킬 수 있는 서비스 센터가 되도록 하며 地域下部構造의 擴充을 通해서 地域住民들의 이동성과 接近性を 높여야하고 地域住民의 生活安定을 위한 의료망 확충, 教育施設整備 等과 같은 地域社會福祉施設의 擴大가 이루어져야 한다.

넷째, 地域社會의 開放化, 民主化를 위해서 産業社會가 要求하는 開放性, 平等性, 多樣性, 合理性, 能率性的의 價値規範에 對하여 社會教育을 通해 地域住民들의 意識을 改革하고 地域住民들의 自由로운 社會團體組織과 參與를 通한 民主主義的 社會運營方式을 生活化 하여야 하며 地方的 個性을 갖는 文化유산의 發掘과 繼承을 通한 郷土文化를 振興한다.

3) 地域 開發 體制 整備

地域 開發을 內實있고 積極적으로 推進하기 위한 計劃과 成果가 이룩되기 위해서 이에 맞는 體制를 整備해야 한다. 地域의 開發이므로 地方分權化가 이루어져야 하고 國土綜合開發計劃과 연관된 유기적인 地域開發計劃의 樹立이 必要하며 地方財政의 自立度等이 地域開發計劃의 樹立施行에 不足함이 없도록 體制가 整備되어야 한다.

(1) 地域 分權化의 實施

地域綜合開發이라는 말이 내포하듯이 地域에 알맞는 開發이 이룩되기 위해

서는 地方分權化의 터전 위에 地域住民이 參與하는 地方自治가 確立 되어야 한다. 地方自治가 確立되기 위해서는 地方政府의 機能을 強化시켜 주어야 한다.¹⁹⁾

地方에서 해야 할 일을 形式的으로 地方政府에서 하는것 처럼 하고 中央에서 役割을 수행해서는 안된다.

地域實定에 밝고 地域住民을 위하는 일을 內實있게 하기 위해서 地方自治를 實施하는 것이므로 地域住民의 基本需要充足과 機能 強化를 위한 分權化가 이루어져야 한다.

(2) 地域綜合開發計劃의 樹立

地域綜合開發計劃은 地域內的 住民이 參席한 상태에서 그 地域住民을 위한 開發이어야 한다.

그러므로 地域綜合開發計劃은 國家計劃이나 國土綜合開發計劃, 道綜合開發計劃과 유기적인 관련하에 推進될수 있도록 樹立되어야 한다.

地域의 未來를 制度化하고 計劃을 實踐으로 옮겨가기 위해서는 地域發展의 構體的인 長期計劃이 樹立되고 검토 되어야 하며 地域住民에게 提示되어야 하며 地域住民들의 參與와 合議를 求할수 있어야 한다.

(3) 地域開發行政의 制度的 保障

地域綜合開發計劃이 體系的으로 樹立되고 實現可能性을 높이기 위해서는 먼저 制度的 保障이 이루어져야 한다.

投資財源確保를 위해서 國家와 地方의 有機的인 次元에서 投資 優先 順位

註 19) 朴基永;『地方行政과 住民參與』,全北大社會科學研究所, 1983, P, 51

에 대한 調整과 國稅中心의 租稅體系의 改善을 통한 地方政府의 自治財政 기반이 強化 되어야 한다.

地方自治制의 實現을 통한 地方政府의 自律性이 強化 되어야 하고 地域開發計劃의 實踐性을 높이고 地域發展을 다루어 나갈수 있는 法과 機構가 마련 되어야 한다.

4) 地域綜合開發計劃의 樹立 實態

(1) 地域綜合開發計劃의 類型

地方自治團體에서 樹立하는 地域綜合開發計劃으로는 都市綜合計劃과 道,郡 綜合計劃으로 나눌 수 있으며 法令上 義務的으로 規定되어 있다.

都市綜合開發計劃은 多樣化되어 있는 都市活動이 일체가 되어 그 機能을 充分히 發揮할 수 있도록 都市의 構成에 統一性을 부여하고 街路,廣場等 公共施設을 整備함과 同時에 土地의 利用을 合理化하는 것을 目的으로 하는 綜合的 計劃 이라 할수 있다.²⁰⁾

都市綜合計劃은 都市計劃法에 規定되어 있으며 모든 市와 邑에 해당하는 法政計劃으로 都市計劃과 都市基本計劃의 2種으로 分類된다.

都市基本計劃은 20年을 目標期間으로 하는 長期的,綜合的 計劃으로서 거시적인 시각으로 都市의 長期的인 發展方向과 都市開發指針을 提示하고자 樹立하는 計劃이다.

이는 당해 都市에 對한 長期的인 開發構想이며 都市計劃을 立案하는데 基準과 方向을 提示하는 것이지 都市計劃과 같이 그 自體에 어떤 執行力이 있는 것은 아니다

따라서 市長,郡守는 建設部 長官의 승인을 받은 都市基本計劃에 對하여

註20) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 71

5年마다 그 타당성 여부를 검토하여야 하며 그 檢討結果를 都市計劃의 입안에 반영 하여야 한다.

道,郡간 綜合開發計劃은 國土綜合計劃法에 의거 20年을 目標期間으로 하여 道知事와 郡守가 樹立한 綜合的 地域開發計劃이다.

都市計劃또는 都市 再 整備 計劃은 10年을 單位期間으로 하여 個別的인 法定都市計劃,이른바 地域이나 地區및 區域의 指定,變更에 關한 計劃,都市計劃 施設의 設置整備,改良에 關한 計劃,都市開發事業에 關한 計劃을 일관된 體系 하에 하나로 綜合한 計劃을 말한다.

(2) 地域綜合開發計劃의 樹立 過程

都市基本計劃이나 都市計劃 또는 都市再整備計劃은 市長,郡守가 作成하여 道知事を 經유 中央都市計劃委員會의 審議를 거쳐 建設部 長官의 승인을 얻도록 되어 있으며 都市基本計劃은 당해 市長,郡守가 公告하고 都市計劃은 建設部 長官의 告示가 되면 市長,郡守가 公람토록 하고 있다.²¹⁾

道,郡 綜合開發計劃은 道知事,郡守가 作成하되 道 綜合開發計劃은 內務部 長官과 建設部 長官을 經유하여 國土建設綜合計劃 審議會 審議를 거쳐 國務 總理의 승인을 받은 다음에 道知事が 公告토록 되어 있고,郡綜合開發計劃은 道建設綜合計劃 審議會의 審議를 거쳐 道知事の 승인을 얻은 다음 郡守가 公告한다.²²⁾

都市基本計劃의 경우에는 計劃樹立段階에서 計劃作成後 公聽會를 열어 住民意見을 듣고 道知事 經유시 都市計劃 상임 企劃團의 審議를 받는 節次를 갖고 있으며 都市計劃의 경우는 計劃立案時에 住民및 전문가의 意見을 듣고

註21) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 58
註22) 內務部地方行政研修院, 上掲書, P, 58

道知事を 경유시는 地方 都市計劃委員會의 자문과 都市計劃 상임 企劃團의 審議를 받도록 되어 있다.²³⁾

道綜合計劃에 있어서는 計劃作成段階에서 道 建設綜合計劃審議會의 자문을 받도록 되어 있으나 郡 綜合開發計劃에 있어서는 作成, 審議 승인외에는 별도의 節次를 規定하지 않고 있다.

註23) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 58

24)

(丑 4) 地域綜合開發計劃의 樹立過程

區分	計劃名	目標 期間	關係法律	樹 立 段 階				
				作 成	경 유	審 議	승 인	公 告
都市 綜合 計劃	都 市 基 本 計 劃	20年	都 市 計 劃 法	市 長 郡 守 公聽會 開 催	道知事 도시 계획상 임기획 단심의	中央 都市 計劃委員會	建設部 長 官	市 長 郡 守
	都 市 計 劃 재정비 계획	10年	都 市 計 劃 法	市 長 郡 守 住 民 전문가 의 건 칭 취	道知事 지방도 시계획 위원회 자 문. 도시계 획상임 기획단 심 사	中央 都市 計劃委員會	建設部 長 官	建設部 長 官
道郡 綜合 計劃	道綜合 開發 計 劃	20年	國土建設 綜 合 計 劃 法	道知事 道建設 綜 合 計 劃 委員會 자 문	內務部 長 官 建設部 長 官	國土 建設 綜合 計劃 審 議 會	國 務 總 理	道知事
	郡綜合 開發 計 劃	20年	國土建設 綜 合 計 劃 法	郡 守		道 建設部 綜合 計劃 審 議 會	道知事	郡 守

註 24) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 59

(3) 計劃 樹立時 住民 參與

地域綜合開發計劃의 樹立 節次에 있어서 住民參與 方法으로 여러가지 있으나 現行法에 規定된것을 都市計劃法과 道·郡綜合開發計劃의 側面에서 보면 다음과 같다.

都市計劃法에서는 公청회와 地方議會에 의한 意見聽取 그리고 公람과 意見提出 制度가 있다.²⁵⁾

道·郡綜合開發計劃 樹立에 있어서는 住民參與의 手段이 國土建設綜合計劃法에 規定된 道 建設綜合計劃 審議會의 咨문을 받도록 하고 있는것 밖에 없다.

5) 地域綜合開發計劃 樹立 方向

1991年은 地域綜合開發計劃에 있어서 한 획을 긋는 重要한 해이다. 1952年부터 1960年까지 9年동안 地方自治制가 施行되어 오다가 5.16 군사혁명으로 중단된 이래 30年만에 다시 地方自治制를 實施하게 되었기 때문에 그동안 住民參與가 미흡한 가운데 地域綜合開發이 이루어져 왔으나 이제 本格的인 住民參與가 活潑히 이루어지는 地方自治制의 實施를 보게 된 것이다.

地方自治制가 施行된다고 해서 모든 문제가 곧 해결되는 것은 아니다. 많은 問題와 시련이 부딪히게 마련이며 이를 슬기롭게 극복해야 한다.

시련과 격변을 이기고 발전의 계기를 만들기 위해서 미래의 정확한 예측과 분석이 선행되고 바람직한 方向으로 나아가도록 해야 한다.

앞으로 여건의 변화는 地方自治制가 實施되므로 인해서 첫째로 住民의 需要가 다양화 될 것이다.

註25) 裴勇泰, 前掲書, P, 21

社會가 多元化 되고 國民生活이 복잡 다양해져 갈 것이며 人間의 욕구와 性向이 細分化 되어 公共部門의 需要가 地域開發計劃의 綜合化 總括化를 促進할 것이다.

둘째, 미래의 변동이 급속하고 불확실해 질 것이다, 科學이 發達되지 못했던 지난날의 10年은 오늘날의 1年으로 또 미래에는 이보다 훨씬 짧은 期間동안의 變化로 나타날 것이다. 미래 상황의 심한 변동은 地域綜合開發計劃에 대해서 예측의 정확성과 安定性 그리고 신축성을 造和시켜야 할 것이다.

셋째, 앞으로는 國民의知識과 意識水準이 向上될 것이며 個人的 欲求와 主張이 擴大되어 갈 것이고 地方自治制의 實施에 따라 住民의 位置가 강화되어 地方自治行政이 住民 本位의 方向으로 전환되어 갈 것이다.

그러므로 住民이 적극참여하고 協力이 절실히 要求되는 地方自治行政이 推進될 것이며 地域開發計劃은 住民의福祉增進에 力點을 두는 方向으로 나가야 할 것이다.

넷째, 地方自治制의 擴大實施와 定着으로 地方의 제반여건이 개선되고 地方住民의 經濟的, 社會的, 意識的 水準이 向上되어 中小都市나 전원 地域에 대한 선호도가 높아지겠고 國土 均衡化 政策의 追究로 住民의 역할이 커지게 된다.

이와 같은 地方化 時代의 確立은 地域綜合開發計劃을 그 地域의 特殊性에 맞게 發展시켜 갈 것이므로 地域에 對해 깊고 정확한 진단과 특성 규명이 요망된다.

다섯째, 國際間的 情報 交換이 擴大되고 商品의 수출입의 活潑한 進行으로 인해서 國際志向의 時代가 신속히 도래되므로 地域綜合開發計劃도 國際的 理解속에서 開放性和 진취성 및 수용성을 강화하는 方向으로 展開되어야 한다.

이와 같은 狀況變化가 展開 되므로 인해서 새로운 地域開發樹立 方向은 당

해 地域의 特殊性에 부응하여 그 地域의 發展을 올바르게 유도하고 開發效果를 크게 가져올 수 있도록 作成되어야 하며 평범한 것보다 독창적이고 局地的이고 多種多様하며 特殊한 것 個別的이고, 독창적이며 地域 고유성이 나타날 수 있는 方向으로 計劃이 定立되어야 하며 地方화와 分權화가 強調되므로 住民의 意見과 要求를 적극적으로 수렴할 수 있는 住民合議性を 確保해야 한다.

이를 실행하기 위해서는 여러 方法으로 住民의 意見を 수렴해야 하는데 公청회나 面接, 議會, 輿論聽取, 設問調査 등을 通하여 調査分析해야 한다.

住民意見이라고 해서 無條件 수렴 반영하는 것은 바람직하지 못하며 적절치 못한 內容은 理解와 說得으로 調整 해야 하고 정당한 것은 計劃에 반영토록 해야 한다.

다음으로 計劃의 實踐에 있어서는 地域綜合開發計劃이란 1 - 2年の 短期計劃이 아니고 적어도 10-20年の 長期計劃이므로 計劃期間中 일관성 있게 推進되기 위하여 責任者의 交替가 있어도 항구적인 推進이 必要하며 다만 狀況의 變化에 신축성 있게 대처해 나가야 할 것이다.

第 2 節 住民參與의 機能과 手段

1. 住民 參與의 意義

住民參與는 民主主義 國家의 行政業務 推進에 있어서 直接 民主的 要素를 導入하는 매우 重要하며 바람직하지만 그 概念과 本質에 뜻을 조금씩 달리하고 있으며 運營上에 있어서 效果를 달리 할 수 있는데 學者들의 見解를 살펴보면 다음과 같다.

參與란 뜻은 J.Class는 『政府의 決定이나 計劃過程에 參加할 機會를 주는

것』이라고 하며 R. Alford는 『意思決定에 영향력을 미치는 것』이라고 한다.²⁶⁾

Sindeay Verba 教授는 『公權力이 부여되지 않은 一般市民들이 政策決定過程에 參與하고 公的權限이 주어진 사람들의 行爲에 영향을 끼칠 의도로 政策決定過程에 參與하는 것』이라고 規定하고 있으며 劉鍾海 教授는 『住民參與란 代議制 民主主義의 限界를 意識한 위에 住民의 直接參與를 통한 參與民主主義(Participatory Democracy)를 지향하는 것이다』라고 規定하고 있다.²⁷⁾

Sherry Arnstein은 住民參與를 影響이라기 보다는 完全한 營利的 統制의 側面에서 主張하고 있다. 즉 住民參與란 情報와 配分, 目標와 政策의 形成, 資源의 配分과 事業의 執行等を 어떻게 할 것인가를 決定하는 過程에 參與하지 못한 사람들에게 의한 戰略이다.²⁸⁾ 라고 規定하고 있다.

2. 住民參與의 機能

1) 住民參與의 順 機能

이제 地方自治制를 實施하게 되어 住民의 間接 參與의 問이 열렸지만 지금까지는 政府의 規模 및 權力이 肥大하여 住民參與의 機會가 매우 적은 편이었다. 住民이 地域綜合開發計劃에 參與하므로서 行政府의 獨走를 견제하게 되는 機能을 갖게 되고 住民 스스로 權益을 保存하는 機能을 동시에 갖게 되었다.

註26) 孫鳳淑, 『韓國의 地方自治研究』, 서울 三英社, 1985, P, 250

註27) 劉鍾海, 『現代行政學』, 서울 博英社, 1977, P, 230

註28) Sherry Arnstein, "A Ladder of citizen participation":
Journal of American Institute of Planner S. 35:216

또한 住民이 參與하므로써 政府官僚들의 行態를 是正하게 되어 住民을 위한 計劃으로 전환시키게 된다.

住民參與가 없다면 公益보다 行政便宜 위주의 計劃을 樹立하겠지만 이로 인해서 住民들의 便益과 社會福祉的인 次元의 計劃이 樹立되고 住民과 行政이 가까워지고 住民의 反발이나 소요를 事前에 없애는 重要な 機能을 한다.

2) 住民 參與의 逆 機能

住民參與가 住民의 福祉增進과 便益을 위해 바람직하고 절실한 必要性이 있지만 住民參與를 수렴하는데는 많은 問題點이 있다.

行政府의 전문가에 의한 政策決定은 신속하게 處理할 수 있지만 住民參與의 意見을 綜合해서 地域綜合開發에 반영하기 위해서는 많은 時間이 所要되고 이해 관계가 發生할 경우 그 問題를 해결하기 위해서는 복잡성이 따르며 많은 豫算이 所要되고 行政家の 責任意識이 희박하게 된다.

住民參與의 方法에 따라 역 기능은 차이가 있겠으나 間接, 直接參與를 통해서 住民 參與의 慾求를 충족하고 時間豫算을 적절히 配分하여 住民參與의 效果를 높이도록 해야 한다.

3. 住民參與의 手段

M. Fagence는 住民參與의 手段으로서 展示會, 公聽會, 設問調查, 매스미디어 등이 있다 라고한다.²⁹⁾

1) 公 聽 會

註29) Michael Fagence, Citizen Paticpation in Planning (New York : Perpaman, Press 1977) PP 141 - 149

都市 基本計劃을 樹立 하고자 할때 市長・郡守는 公聽會를 開催하여 住民 및 전문가 등으로 부터 意見을 들어야 한다.

공청회를 開催하고자 할때는 公聽會 開催 一時, 目的, 場所, 都市計劃案의 概要 等を 14日前에 公告 한다.

公聽會에 나가서 意見을 진술하고자 하는者는 公聽會 開催 1週日前까지 市長, 郡守에게 書面으로 意見要旨를 提出하며 市長, 郡守는 유사한 內容을 一括하여 진술할 代表者를 選定하여 發表케 할 수 있으며 必要한 경우에는 意見을 진술할 전문가를 選定하여 진술하게 할 수 있다.³⁰⁾

이와 같이 發表된 意見 가운데 정당하다고 인정한때는 이를 都市基本計劃에 반영하고 意見의 요지를 都市基本計劃의 승인 신청시에 建設部 長官에게 提出 하도록 하고 있다.

우리의 公聽會는 1981年 3月 31日 法律 第 3410號로 公布하여 同年 7月 1일부터 施行해 온 것이다.

公聽會가 主로 活用되는 때는 住民과의 관련 깊은 特定한 事業을 實施코자 할때와 學區의調整, 公共料金の 引上 等を 할때이다.

2) 地方議會 意見聽取

都市 綜合計劃의 決定이나 변경 신청이 決定權者에게 接受되면 決定權者는 關係地方議會의 意見을 듣고 中央都市計劃 委員會나 地方都市計劃委員會의 審議를 거치도록하고 있다.

關係地方議會의 意見을 듣도록 한것은 당해 地域住民의 일원이며 住民代表인 議員이므로 住民參與의 하나이다.

都市計劃의 現在및 장래에 있어서 당해 住民들이 살고 있는 都市를 살기

註 30) 都市計劃法 第 16條 (法律 第 3410호 1981. 3. 31)

좋은 都市로 만들기 위하여 都市機能을 確保하고 發展의 계기를 부여하는 것
이므로 住民의 代表機關인 地方自治團體議會의 意見을 듣도록 한것이다.

地方議會意見聽取 節次는 단순한 意見聽取에 그치고 議決權이 부여되어 있
지 않아 實用性이 없는 형편이다.

이제 地方議會의 構成으로 積極的인 活用이 있을것이라고 기대한다.

3) 공람과 意見提出

都市計劃을 立案하고자 할때 市長, 郡守는 그 案의 內容을 당해 地方에서
발간되는 일간 신문에 公告하고 14일 이상 일반인에게 공람 시켜야 하며 여
기에 意見이 있는 者는 공람 기간내에 意見을 提出할 수 있고 그 意見이 정
당할때는 市長, 郡守는 이를 都市計劃의 決定 신청시 決定權者에게도 要旨를
提出 하여야 한다.³¹⁾

그런데 이 方法은 市長, 郡守에게만 意見 聽取를 부여 하고 있고 都市計劃
立案과 관련기관의 하나인 建設部 長官에게는 이런 節次를 規定하고 있지 않
아서 형평성을 잃고 있다.

第 3 節 地域綜合開發計劃 樹立模型과 住民參與

1. 地域綜合開發計劃樹立模型

1) 地域綜合開發計劃樹立의 段階

地域綜合開發計劃樹立의 段階는 먼저 地域與件과 現況을 調查分析하고 다
음으로 基本計劃을 樹立하며 이것이 끝나면 開發事業選定과 投資計劃 作成

註 31) 都市計劃法 第 16條, 法律 第 3410호, 1981. 3. 31

決定 段階를 거쳐 計劃의 確定과 執行 및 評價段階를 거친다.

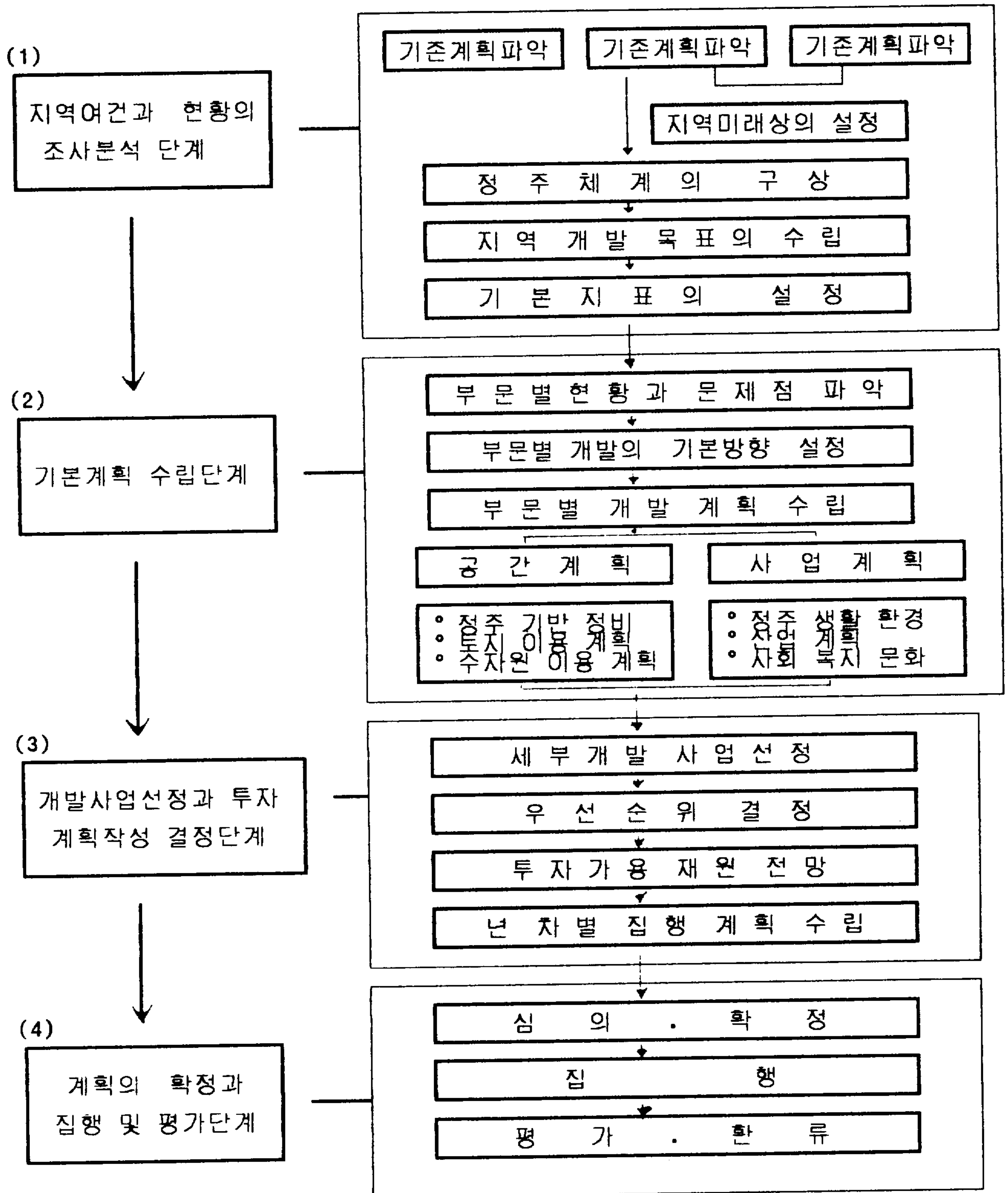
地域與件과 現況의 調査分析段階에서는 既存 計劃을 파악하고 地域 現況을 調査하며 住民意識을 파악하여 地域의 未來象을 設定한 다음 定住體系를 構想하고 地域開發目標를 樹立하여 基本指標를 設定하게 되는 것이다.

基本計劃樹立段階에서는 部門別 現況과 問題點을 파악한 다음 部門別 開發 基本方向을 設定하고 部門別 開發計劃을 樹立하여 定住基盤과 定住生活環境을 整備 한다.

開發事業選定과 投資計劃 作成 決定 段階에서는 細部開發事業을 選定하고 優先順位를 決定하며 投資 可用 資源을 展望하고 年次別 執行計劃을 樹立하는 것이다.

計劃의 決定과 執行 및 評價段階에서는 지금까지 執行計劃 樹立 狀況을 審議決定하고 이를 執行하며 評價하고 다시 還流 (Feed Back) 過程을 거치는 것을 말한다.

(그림 2) 地域綜合開發計劃의 一般的 段階³²⁾



註 32) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 72

2) 計劃樹立과 住民參與

地域開發計劃에 있어서의 住民參與는 住民들이 行政機關의 開發方向과 基本計劃樹立 事業選定과 執行, 評價等の 過程에 直接, 間接으로 參與하며 그 政策決定에 影響을 미칠뿐만 아니라 施行過程에 自發적으로 參與하는 것을 말한다.

住民參與의 方法에는 直接參與, 間接參與, 公開參與로 나눌수 있는데 直接參與에는 國民投標, 住民總會, 出馬, 提案, 輿論等이 있고 間接參與에는 委員會, 압력단체, 選舉等이 있으며 公開參與 方法으로는 住民들의 自發 參與등이 있다.³³⁾

(표 5) 住民參與의 形態³⁴⁾

구분 참여형태	장 점	단 점	개발사업 선정 및 우선 순위결정시 적용가능성
여론모니터	- 비교적 자유로운 의견타진 용의 - 정보수집	일방적인 의견 전달로 끝날 가능성	- 개발사업의 성과측정 및 환류획득 (목표달성도의 조사자료 수집) - 대상 : 일반주민
사 랑 방 순회간담회	- 개인의 자유로운 의사표시 가능 - 폭넓은 정보수집 (무관심집단, 서민 의견수렴)	- 과다한시간소모 - 주민의이익집약 곤란	- 개발수요파악 - 사업선정 신뢰성확보 - 대상 : 일반주민

註33) 金洪基:『行政國家와 市民參與』, 서울 大旺社, 1983, P, 72

註34) 內務部地方行政研修院, 前掲書, P, 74

구분 참여형태	장 점	단 점	개발사업 선정 및 우선 순위결정시 적용가능성
기 관 장 정례 대화	.주민요구의 직접 응답 .정책결정의 입장 경험 파악능	.일상적인 접촉으로 끝날가능성 .파상적이고 형식적인 접촉우려	.개발사업의 홍보 지지 획득 .개발사업의 평가 및 환류 획득 .대상:일반주민,타기관
주민총회	.많은정보(의견)의 제공가능 .신뢰도가 큼	.회의진행의 곤란 - 과다한시간소비 - 소수의의견무시우려	.개발수요의 파악 .대상 : 일반 주민
워 크 샵	.활발한 토의 .창의적인 의견	.과다한비용과 시간낭비 .특정한 이익집단의 주장(편견)이 반영될 우려	.개발사업의 선정 및 평가의 환류 기능 .대상 : 일반주민, 전문가,공무원
군정자문 위원회	.정확하고 신중한 의사결정	.전체를 대표하기 어려운편이 게재될 위험성 .수동적,명목적 참여우려	.개발사업의 선정 및 우선순위 결정 .대상 : 여론형성층, 지역유지
공 청 회	.분별있는 영향력 인사들의 효율적인 여론집약	.깊이있고 체계적인 의견제시와 토론의 어려움	.개발사업의 선정 및 평가와 환류기능 .대상 : 일반주민, 전문가,공무원 등
설 문 서	.다수인의 의견투입 가능 .의견의 분류, 분석 용이	.설문서 작성, 표본추출의편견배제의 어려움 .응답자의 신중한답변기대곤란	.개발수요의 파악 .대상 : 일반주민, 전문가,공무원 등

구분 참여형태	장 점	단 점	개발사업 선정 및 우선 순위결정시 적용가능성
반 상 회	·주민의 자발적 인 참여의 증 화를 모아 의 견 투입가능	·광범하고 다양 한 주민욕구의 수용 어려움 ·지역적 공공적 성격의 사업보 다 개인생활중 심차원의 의견 제시가 많음	· 개발수요의 파악 · 대상 : 일반주민
주민운동 (건의,진정 소요,시위)	·자유로운 주민 의견 표명 ·사업수행결과 착오나 피해에 대한 사후사정	·특정주민의 이 해관계 방위성 격이 강함 ·사업수행의 지 연초래	· 선정사업의 보완·조정 · 대상 :이해관계주민

3) 計劃樹立의 綜合 模型

地域綜合開發計劃은 地域適合性, 時間 초월성, 住民合議性을 確保해야 한다. 이를 위해 住民參與가 必要하며 住民參與는 地方自治制의 實施여부에 따라 그 模型이 各各 다르다.

地方議會가 構成되었을때는 議會가 情報機能, 개입기능, 調整機能, 접촉기능, 責任機能, 지지확보기능등을 하게 된다.

뿐만 아니라 議員들은 그 地域 發展을 위하여 各種情報를 行政機關에 投入하고 議會活動을 通하여 計劃樹立에 住民의 뜻을 반영한다.

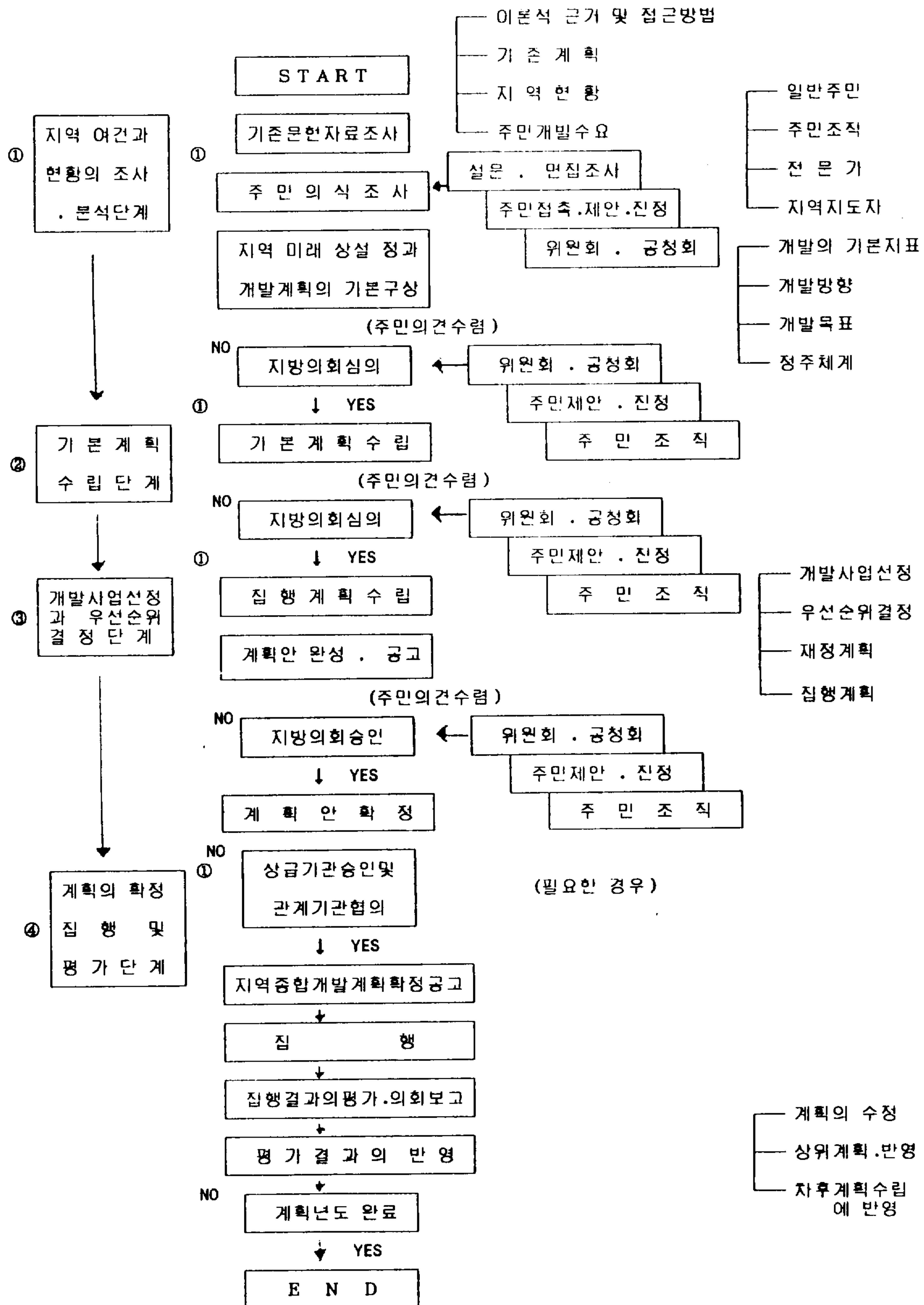
住民들은 地域綜合開發計劃에 自信들의 意見을 直接전달하여 반영할수도 있겠지만 地方議會를 매개로하여 參與하므로써 훨씬 效果的이고 能率的으로 반영되게 되는 것이다.

1960年 5.16 군사혁명 政府가 중단 시켰던 地方自治制를 이제 1991年을 時

點으로 復活시켜 實施하므로써 地域開發에 있어서 住民參與는 劃期的인 전기를 마련하는 해가 될 것이며 制度的 住民參與의 폭이 넓어지게 되었다.

地方議會가 構成되었을때의 地域綜合開發計劃의 樹立 節次는 地域與件과 現況의 調査 分析 段階에서 計劃의 確定 執行 및 評價段階에 이르기까지 住民參與가 制度的으로 보장되어 擴大되는 것이다.

(그림 3) 地方議會 構成時 地域綜合開發計劃 樹立節次



2. 地域與件과 住民意識構造調查模型

1) 地域 與件 調査

地域綜合開發計劃을 效果的을 樹立하기 위해서는 地域의 與件을 정확히 調査하고 分析해야 한다.

그 地域의 沿革, 自然環境, 부존자원, 人口, 經濟, 定住環境, 社會福祉, 文化 등의 資料를 精밀하게 調査하고 分析하므로써 그 地域의 效果的인 發展計劃을 정확히 樹立할 수 있는 것이다.

地域發展의 目標은 어떻게 設定할것이며 地域開發計劃의 優先順位는 어디에 두어야하고 實踐可能性을 높이기 위해 어느 水準의 計劃을 樹立해야 할 것인가를 設定하게 되는 基礎가 되는 것이다.

地域與件調査가 完了되면 地域綜合開發計劃이 國土綜合計劃과 道綜合開發計劃, 特定 地域開發計劃 등의 上位計劃과 유기적 연관속에서 樹立되어야 하므로 上位計劃과 연관시킨 住民意見 수렴의 地域綜合開發計劃이 되도록 해야 한다.

뿐만 아니라 地域綜合開發計劃이란 궁극적으로 住民을 위한 일 이므로 住民의 需要와 욕구를 정확하게 파악할 필요가 있고 이것을 地域開發計劃에 반영해야 한다.

(1) 住民意識構造 調査 模型

地域綜合開發은 地域住民을 위해서 必要하며 住民生活의 向上을 위한것이므로 地域住民이 무엇을 생각하고 무엇을 要求하고 있는지를 파악 하고 나면 그들이 要求하는 일이 무엇인지 우선 순위를 결정해서 地域綜合開發計劃을 樹立해야만 住民의 뜻에 부합하는 計劃이 되고 일의 推進이 순조로울 뿐만

아니라 協助를 求하는데도 便利하게 된다.

住民의 意識 調査는 住民이 살고 있는 住宅,交通,市場,所得,愛鄉心,生活便
益施設,社會福祉施設 등이 生活實態調査와 生活環境이나 地域文化에 對한 것
을 느끼는 住民의 意識態度的 調査와 앞으로의 地域開發의 方向이나 住民宿
願事業이 무엇이다 하는 住民의 期待와 要求의 調査 등으로 이루어져야 한다.

이와 같은 住民意識의 調査는 勿論 그 地域住民을 對象으로 調査 되어야
한다.

그 地域에 살고 있는 一般的인 순수 住民과 마을 代表者 저변층 고른 본포
로 配分하여 意識調査를 해야 한다.

住民意識調査方法은 直接 設問紙를 配布하여 調査하는 方法과 間接的으로
輿論調査,新聞,各種弘報 유인물 등을 통해서 調査할수 있다.

(표 6) 住民意識 調査 진단표 36)

주민 의식 조사		지 표 (Indicator)	고 려 요 인 (Factor)
설 문 서 · 회 의 · 접 촉	주 민 · 주민 · 주민조직	지 역 정 주 의 식	- 지역정주요인 - 지역정주에필요한개발사업 - 생활환경 개선사업 - 생산기반 조성사업
		생활의 불편도	부문별 생활의 불편도
	여론형성층 ·이 . 동 장 ·새 마 을 지 도 자 ·바르게살기 위 원 회 ·부녀회장 ·중가의중손 ·며느리 ·향교전리등 ·부락 원로 .읍.면공무원	지역공동체 형성	- 지역공동체 형성에 필요한 개발사업 - 전통문화보존을 위한 사업
		읍.면 단위 또는 정주구 단위개발	- 지역정주구 형성에 필요한 사업 - 지역중심기능형성 - 부락간 교통.통신 체계 - 광역 생산 기반 사업 - 광역 생활 환경 사업
	전문가.공무원 ·군개발담당 ·공 무 원	정주 생활권 형성	- 농촌 중심도시의 형성 - 광역정보.통신.교통체계업 - 의료 전달 체계
	·이 익 단 ·군단위조직	지역 균형 개발	- 낙후 지역 개발 - 저 소득층 소득개발
		지역 공동체 형성	- 문화보존.개발 - 군 민 행 사 - 전통민속.공예보존
기 존 자 료	주민의진정건 의.민원사항, 신문보도내용 선거공약	주민의 개발 욕구	- 주민이 원하는 사업 - 주민이 반대하는 사업

3. 基本計劃과 住民參與模型

1) 基本計劃樹立과 住民參與

地域綜合開發計劃의 樹立은 地域與件및 調查分析段階를 거쳐 基本計劃을 樹立하고 開發事業을 選定하여 어떤것을 먼저 推進할것인가의 優先 順位를 決定하여 계획을 確定시켜야 한다.

地域綜合開發計劃 目標가 樹立되고 나면 基本計劃을 推進하기 위해서는 一般住民보다 전문적,기술적인 사람의 參與가 要求되므로 일반 주민 참여가 배제될수 밖에 없는데 그렇다고 地域住民의 參與를 전적으로 배제해서는 안될 것이다.

그러므로 해당 地域住民의 意思를 最大한 반영할 수 있는 基本計劃을 樹立 推進해 나가야 할 것이다

이를 위해서는 住民,公務員,計劃樹立전문가가 상호 부단한 接觸과 情報交換으로 의사의 合議點을 찾아 基本計劃 樹立을 해 나가야 한다.

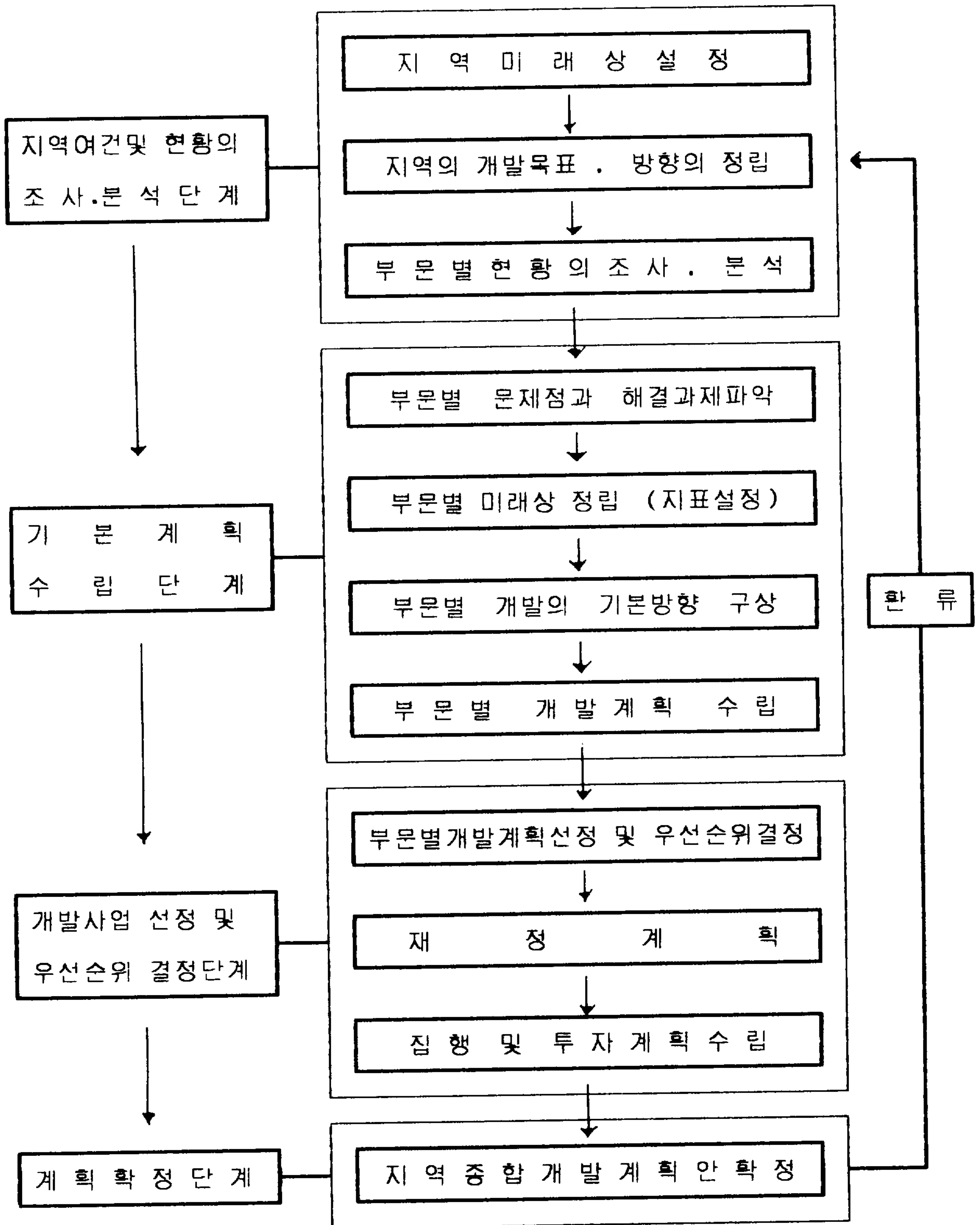
2) 開發 事業 選定

地域住民들의 地域綜合開發計劃의 參與는 그 地域의 長期的이고 綜合的인 것보다 短期的이고 近視眼的으로 自信들의 理解關係가 있는것만을 위한 參與가 되기 쉽다.

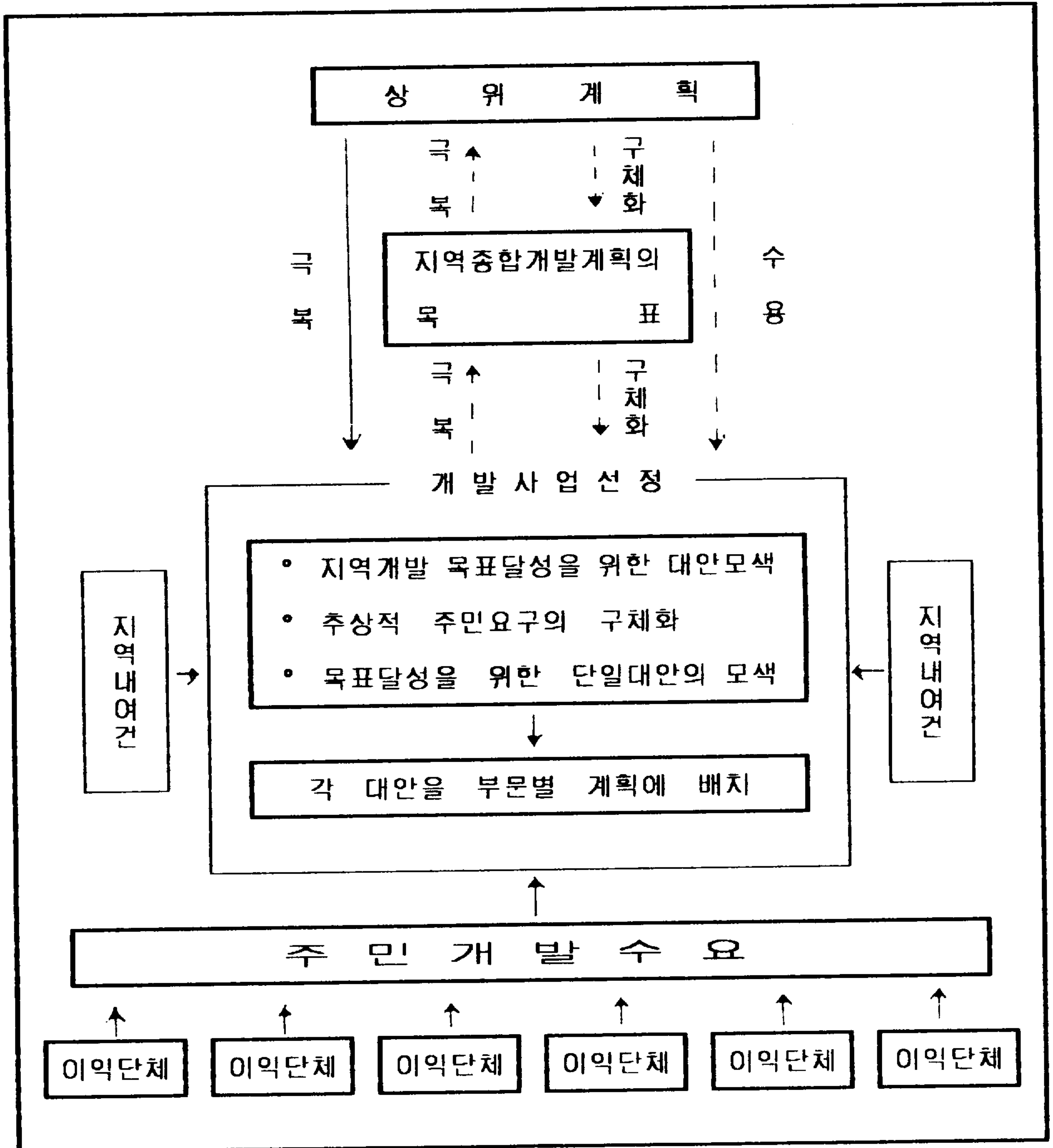
그 地域 全體적이고 住民共通事項을 解決하기 위한 開發事業選定을 위해서는 地域與件 調查分析을 正確하게 해야 한다.

올바른 地域開發事業의 選定을 위해서는 地域開發計劃의 目標達成을 위한 代案을 모색하고 住民들의 모든 욕구를 綜合하여 구체적 開發 事業으로 전환 하며 많은 要求事項을 優先順位別로 決定 하여야 한다.

(그림 4) 기본계획수립모형



(그림 5) 개발사업선정 모형도



地域綜合開發事業의 決定基準은 住民이 必要로 하고 원하는 事業, 國土綜合開發計劃이나 道·市·郡綜合計劃과 부합되는 事業, 地域綜合開發計劃의 目標 達成에 必要하며 他當性이 높고 投資效果가 큰 事業을 選定해야 한다.³⁷⁾

4. 計劃의 確定과 執行 評價 模型

1) 計劃의 確定

地域綜合開發計劃에 對한 住民參與手段을 現行法에서 規定하고 있는것으로 是 都市計劃法上的의 公聽會, 공람과 意見提出, 國土建設綜合計劃法上的의 道 建設綜合計劃審議會의 咨문을 거치게 하고 있고 그외 각종 咨문위원회의 審議 및 咨문을 구하도록 하고 있지만 住民參與의 重要性이 事實上 輕視되어 왔으며 實質的參與가 本段階에서 이루어지지 못했다.

그러므로 實質的 住民參與가 計劃을 確定시키는 本段階에서도 이루어져야 한다.

事業選定時와 優先順位決定時 住民參與도 重要하지만 本段階의 住民參與는 實質的 權限을 갖고 參與하게 된다.

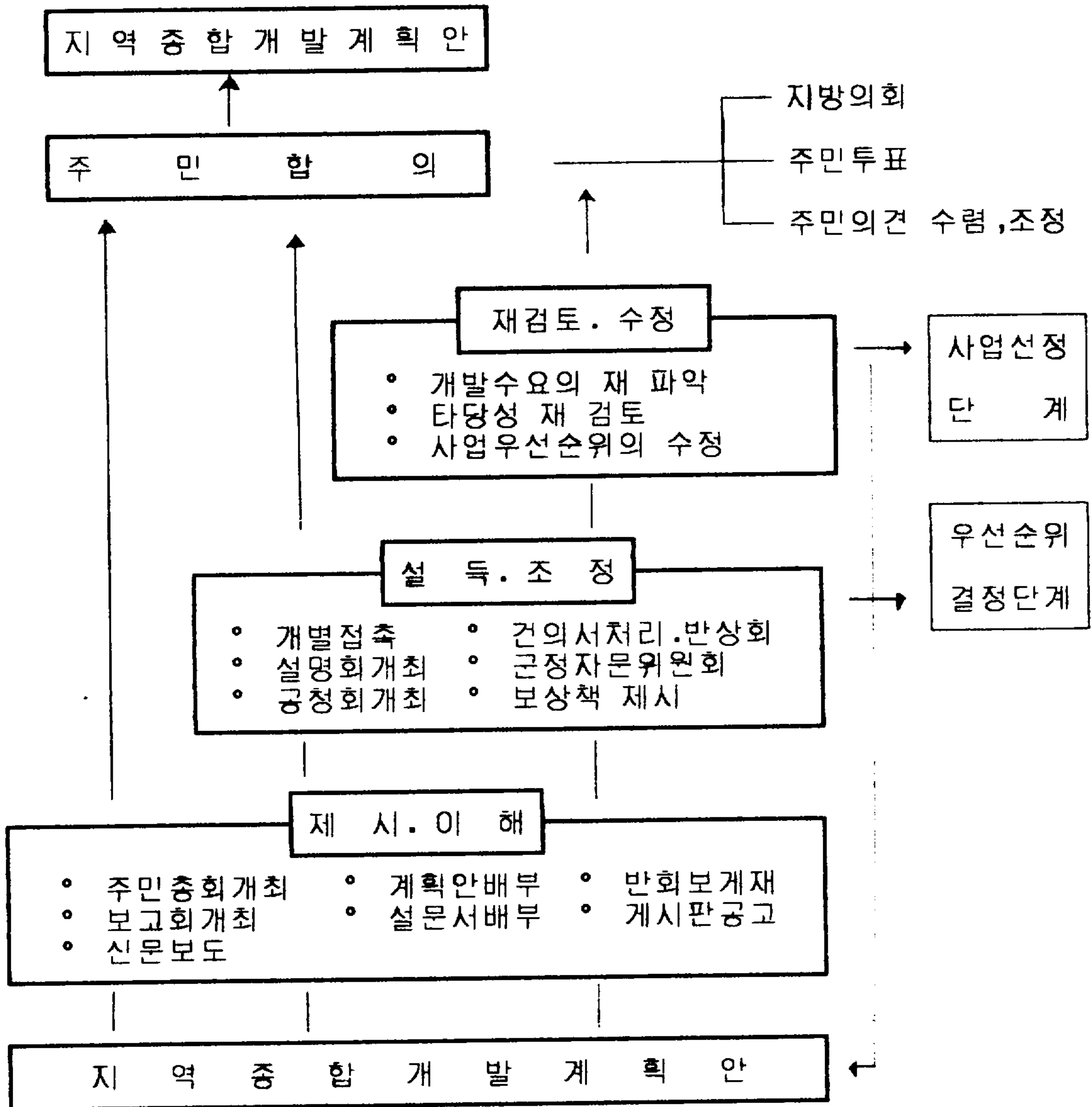
地域綜合開發計劃은 住民의 合議性和 正當성을 가져야 되는 것이지 尙만 形式的인 外形的 計劃은 無意味한 것이다.

本段階는 執行의 直前段階로써 效率性을 높이고 事業의 最終 決定에 實質的으로 住民이 參與하여 自治意識을 함양하고 行政의 民主性을 確保하게 된다.

이와 같이 地域綜合開發計劃에 住民參與가 確保되면 意見調整을 通하여 合議를 얻어야 하는데 그렇기 위하여 住民을 理解, 說得시키고 그래도 調整이 안될때는 事業計劃의 검토와 수정으로 住民의 合議를 求한다.

註37) 都市計劃法 第 15 條 (法律 第 3410호 . 1981)

(그림 6) 地域綜合開發計劃案의 住民合議節次



2) 計劃의 執行과 評價

地域綜合開發計劃의 궁극적 目的은 實踐을 하는데 있고 住民의 便益增進에 있으므로 計劃이 實踐되도록 충분한 제반 여건이 造成되어야 한다.

충분한 豫算과 各種資源, 人力 등이 뒷받침 되어야 하고 計劃이 어떤 여건 상 變化될 경우에도 住民의 合議에 따라 可能하게 하여 신뢰도와 公信力을 높여야 하고 節次에 의해 執行하여야 計劃의 效果를 가져올 수 있다.

評價는 對象에 따라 計劃의 전반적 評價와 部分事業에 대한 評價가 있고 評價의 時期에 따라 實踐的 評價와 實踐도중의 評價, 死後 評價가 있다.

實質的 評價란 計劃樹立의 타당성을 검토하기 위하여 計劃樹立後 實行이 意圖대로 될 것인가에 대한 評價로서 모의 實驗이나 확률 모형을 적용 한다. 이의 문제점으로는 이의 評價에서 計劃수정이 必要할때는 수정하며 實踐도중의 評價란 分期末, 年末評價와 같은 일정기간을 기준으로한 評價方法과 各開發事業이 실제 집행하기전의 評價와 各開發事業執行에 있어 한 단계가 끝날 때마다 하는 도중평가 各開發事業이 종료된 시점에 評價를 하는 方法이 있다.

事後評價란 새로운 計劃을 보다 合理的으로 마련코자 評價를 하는것을 말한다.

計劃의 實行에 따른 效果를 計劃과 實績을 對備하여 活動面과 資源面을 고려하여 장.단점, 영향, 效果등을 측정하여 차후 計劃에 반영토록 함으로써 計劃樹立技法, 計劃執行에 있어 人的, 物的, 資源의 動員能力과 組織化 技法等を 지속적으로 向上시킬수 있다.

第 3 章 地域綜合開發計劃의 住民參與事例分析

第 1 節 概觀 分析 模型 構想

地域綜合開發計劃의 住民參與가 어떻게 이루어지고 있으며 地域別로 어느 程度인지를 알아보기 위해 全國의 各地域別로 상이 하겠지만 地域開發이 뒤 떨어지고 財政自立도가 매우 낮은 (15% 이하) 全北道 東部 山岳地帶인 茂朱郡, 鎭安郡, 長水郡 地域으로 選擇하여 住民參與實態를 分析코자 하였다.

分析模型 (Model of analysis) 研究範圍에 함유된 많은 要因 가운데서 研究目的에 비추어 어떤 事項이 重要な것인가를 알게 하여 주고 새로운 事實의 發見을 可能케 하여 줌으로써 研究의 길잡이가 되는 것이다.

本 研究에서는 이 地域內의 住民의 속성을 알아보고 住民이 갖고 있는 自治意識을 分析하며 問題點과 改善方案을 講究하고 政策에 提言하여 實質적인 住民福祉增進에 기여할 수 있는 일을 모색 하고자 한다.

第 2 節 茂.鎭.長의 地域綜合開發計劃에 있어서 住民參與 實態 分析

1. 對象地域과 標本의 特性

調査對象地域은 全羅北道 東部山岳地帶인 茂朱郡, 鎭安郡, 長水郡을 選定하였다.

調査方法은 設問紙를 配布하여 調査하였으며 3個郡 公히 120名씩 우편調査方法을 活用하였다.

對象者는 職業別, 性別, 연령別, 社會活動 要因別로 高루 配分하여 調査하였다. 여기에는 地域綜合開發과 관련이 있거나 參與 해야할 對象者(對象地域

內住民)를 調査 對象에 함께 포함하였다. 3個郡 公히 같은 부류의 對象者를 標本으로 하였는데 對象者 360名 (郡別 120名)에서 응답자는 223名이었고 回收率은 62 % 였다.

1) 地 域 別 分 布

地域別로는 비슷한 回收率을 보였지만 약간의 차이가 있었다. 茂朱郡이 67部 鎭安郡이 71部, 長水郡이 85部가 回收되었다.

(표 7) 地域別 配布및 回收狀況

區 分	配 部 數	回 收 數	回 收 率	備 考
計	360	223	62%	
茂 朱	120	67	56	
鎭 安	120	71	59	
長 水	120	85	71	

응답율은 우수한편이 되지 못했다. 地域開發이나 經濟發展이 뒤떨어져 있어 關心이 많지 않음을 볼 수 있다.

그렇지만 응답한 設問紙는 모두 誠實히 응답되어 資料로 活用할 수 있었다.

2. 要因別 住民參與實態分析

1) 性 別 分 布

設問調査 응답자 223名中 男子 195名, 여자 28名이었다. 調査에 응답한 비율로 보면 男子: 65 % , 女子: 47% 로써 女子보다 男子가 地域開發에 關心度가 높은 것으로 나타났다.

(표 8) 性 別 分 布

區 分	調 査 者	응 답 者	비 율	備 考
計	360	223	87 %	
男	300	195	65	
女	60	28	47	

2) 연령별 분포

년령은 社會活動을 하거나 關心이 많은 對象者로 하였으므로 30세 이상부터 60세까지가 대부분 이었다.

특히 對象者中 50歲 이상의 년령층이 응답에 많이 참여해준 것으로 보아 地域綜合開發에 參與하려고 하는 계층은 地域에서 오랫동안 거주해 오면서 地域 즉 고향사랑 情神이 강하다고 볼수 있다. 여기에는 또 하나의 이유가 있다고 본다.

農村의 異農現象이겠지만 全北道 東部 山岳地帶에는 이미 젊은 계층은 많지 않고 고령층이 남아서 地域을 지켜 나가고 있다고 본다

(표 9) 년 령 별 분 부

區 分	계	20세 ↓	20~29	30~39	40~49	50~59	60세 ↑	비고
人 員	223	0	7	51	67	98	0	
비 율	100	0	3	23	30	54	0	

3) 職 業 別 分 布

地域住民 또는 住民의 代表者를 標本으로 하였으므로 大部分 農業에 從事

하는 사람이 많았다.

전형적인 山岳地帶의 영세 農業 地域이어서 其他職業은 많지 않았다.

(표 10) 職 業 別 分 布

區 分	計	農 業	工 業	商 業	公 務 員	其 他
人 員	223	192	0	16	11	4
비 율	100%	86	0	7	5	2

表에서 보는 바와 같이 工業에 從事하는 사람은 한 사람도 없는 것은 茂 . 鎭 . 長지역은 1990年代 들어서 겨우 農工團地가 設置되었을뿐 工場이 전혀 없는데 기인한것으로 보며 그만큼 經濟的으로 뒤떨어져 있고 財政 自立度가 낮다는 것을 알수 있는 지표이기도 하다.

3. 地域開發意志와 展望

地域綜合開發計劃에 住民參與가 바람직하게 되기 위해서는 살고 있는 地域이 삶의 터전으로 긍지와 보람을 느껴야만 된다.

地域이 삶의 터전으로 긍지와 보람이 없다면 地域開發에 關心이 없게되고 參與도 소극적이 된다.

이것을 알아보기 위해 이 地域에 계속해서 定着하기를 希望하는지의 여부를 設問調査한 結果 60%의 住民이 계속 살겠다고 하였다. 그 이유로는 自然環境이 (맑은 물, 맑은 공기, 자연경관) 좋아서 라고 하였다.

本 設問調査는 1991年 3月 落東江 페놀 放流 事件이 일어나 環境 및 公害가 重要的 問題로 대두 되었을때였으므로 여기에 자극을 얻은바도 있겠다고 보겠으나 設問에 參與한 40代 이상의 연령층은 都市의 公害를 싫어하고 있으

며 自然環境이 깨끗한 茂朱·鎭安·長水의 쾌적한 環境속에서 살기를 원하고 있었다.

이 地域에서 定着하지 않고 떠나고 싶거나 떠나겠다는 응답자가 28%의 많은 分布로 점유하고 있으며 주로 젊은 층에서 나타나고 있고 그 이유는 子女의 教育問題라고 응답하였다.

이로써 地域의 發展도 重要 하지만 전통적인 자녀 교육 정신이 더 강한 性向으로 나타남을 알 수 있다

(표 11) 地 域 定 着 意 志

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
계속해서 살겠다	134	60	
떠 나 겠 다	62	28	
생각해 보지 않았다	27	12	

(표 12) 계속해서 살고 싶은 이유

區 分	人 員	比 率	備 考
計	134	100%	
자연與件이 좋아서	90	67	
치안상태가 좋아서	11	8	
生活費가 적게 들어서	5	4	
其 他	28	21	

(표 13) 떠나고 싶은 이유

區 分	人 員	比 率	備 考
計	62	100%	
子女 教育 問題 解決	42	68	
일자리를 구하려고	10	17	
주거환경및交通通信向上	4	5	
其 他	6	10	

4. 地域綜合開發과 住民參與

1) 地域綜合開發計劃 情報提供

地域綜合開發計劃에 住民參與가 效果的으로 이루어지기 위해서는 住民이 地域開發에 參與할 수 있는 機會나 情報가 提供되어야 한다.

現行都市計劃法에서 公聽會를 開催토록하는等 강제 규정이 있음에도 불구하고 實際住民들은 地域綜合開發計劃에 參與할 機會를 갖지 못하고 있으며 行政機關의 일방적 計劃에 의해 樹立되거나 住民參與가 있어도 形式的으로 이루어짐을 알 수 있다.

大部分의 住民들은 地域綜合開發計劃이나 都市計劃이 있는지조차 모르고 있음을 알 수 있으며 (68%) 알고 있는 住民이 훨씬 적다는 것으로 나타났다 (32%) 하지만 만일 地域綜合開發計劃에 參與할 기회가 주어진다면 參與하여 意見을 제시 하고자 하는 意志가 매우 높았음을 알 수 있다 (90%)

이것으로 보아 住民參與의 機會를 넓히고 참여 할수 있도록 情報提供을 폭 넓게 해야 한다.

(표 14) 地域綜合開發計劃 인식도

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
地域綜合開發計劃이 있음을 안다	71	32	
地域綜合開發計劃이 없 다	96	43	
地域綜合開發計劃을 모 른 다	56	25	

(표 15) 地域綜合開發 參與度

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
公聽會 參席한 적이 있다	65	29	
公聽會 參席한 적이 없다	102	46	
公聽會 開催 事實을 모른다	56	25	

(표 16) 地域綜合開發 參與 意志

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
公聽會 等に 參與 하겠다	200	90	
公聽會 等に 參與치 않겠다	5	2	
關心이 없다	18	8	

2) 住民參與意識과 住民意見 수렴 實態

地域綜合開發計劃을 樹立하고 實行하는 부서에서는 여러 通路를 通하여 住民意見을 수렴하고 있다하고 特히 地方自治가 施行되고 있는 時點에서 住民

의 뜻을 폭넓게 受容하고 있다고 하지만 住民들은 아직도 住民의 뜻을 수렴하는데 흡족하지 못한 것으로 나타났다.

地域綜合開發計劃에 住民의 뜻을 수렴하느냐의 質問에 住民의 뜻을 積極 반영한다고 생각하는 사람은 26%에 그치고 약간은 반영한다고 생각하는 사람은 51%로 나타난것으로 보아 소극적이거나 意見반영 實態가 높은것으로 나타났다.

지금도 住民意見을 전혀 반영치 않는다고 생각하는 사람이 23%나 되는 것을 알수있다

地域開發計劃에 住民參與의 必要性은 거의 全住民이 共通的으로 느끼고 있다.

(표 17) 住民意見반영 實態

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
積極 반영 한다	58	26	
약간 반영 한다	114	51	
전혀 반영치 않는다	51	23	

(표 18) 住民 參與 必要性

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
住民 參與가 있어야 한다	214	96	
아무 상관이 없다	9	4	
필요 없다	0	0	

3) 住民參與의 方法 및 效果

地域自治가 定着되지 않고 있는 時點에서 住民의 意見은 大部分 單位 行政機關의 長이 結定權을 行事하고 있으며 따라서 住民의 뜻을 어느 組織보다 直接行政機關의 責任者에게 전하여 解決되도록 했고 住民의 代表는 代表性을 상실했으며 實務部署의 참모기능을 發揮하지 못했음을 알수 있다.

行政機關에서는 住民의 意見을 大部分 수렴하는 것을 알수 있고 民主化가 定着되지 않았으므로 改善되어야 하며 住民스스로의 地域開發參與情神이 成長되어야 한다는 것이다

地域住民들은 地域開發計劃이나 不便한 일을 당해 行政機關에 意見을 積極적으로 개진하였으며 行政機關의 計劃과 住民의 意見을 造和시켜서 處理해 주기를 바라고 있어 地方自治意識이 성숙되어 있음을 알수 있다.

住民參與의 보장을 위해서는 地域에서 選出된 指導者를 갈망하고 있다.

(표 19) 效率적인 住民意見 수렴 實態

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
郡守에게 直接 해야 한다	69	31	
邑・面長에게 直接해야 한다	62	28	
郡廳 實務 部署에 해야 한다	20	9	
邑・面 實務 部署에 해야 한다	16	7	
國會議員에게 해야 한다	22	10	
住民 代表에게 해야 한다	23	11	
其 他	11	4	

(표 20) 地域綜合開發計劃의 住民 參與 先行 條件

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
行政機關이 民主化 되어야 한다	89	40	
住民參與精神이 先行되어야 한다	112	50	
利益團體가 活性化 되어야 한다	2	1	
言論인 民主化 되어야 한다	20	9	

(표 21) 住民參與保障을 위한 地域代表者象

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
地 域 有 志	16	7	
言 論 人	0	0	
學 者	0	0	
地域에서 選出된 指導者	196	88	
住 民 누 구 든 지	11	5	

5. 地方自治制와 住民參與

地域綜合開發計劃에 住民參與가 積極的이고 效率的으로 이루어 지기 위해서는 地方自治制가 確立되어야 한다는 것은 明白한 일이다.

우리는 1952년부터 1960년까지 짧은 期間동안 地方自治制를 實施해 오다가 國家의 급속한 發展을 빙자한 독재 정권에 밀려서 지금까지 30年동안 施行되지 못하다가 이제 地方自治時代의 문을 열게된것이다.

地域綜合開發計劃에 있어서 住民參與를 研究하면서 設門을 받고 있는 時點

이 공고롭게도 30年만에 실시되는 基礎自治團體 이룬바 市.郡.區 議員選舉가 이루어 지고 있다.

住民參與와 地方自治制 實施가 地域綜合開發計劃에 어떻게 영향을 미칠 것인가를 알아보기 위하여 이에 對한 設問도 받아서 分析해 보았다.

다음의 設問分析에서 보는 바와 같이 地方自治制를 實施하게 되면 地域開發에 있어서 住民參與는 活性化될 것이다

行政機關의 일방적 決定이거나 또는 部分的으로 住民의 뜻을 반영하는데 그쳤으나 이제 住民의 뜻을 수렴하게 될 것이다.

1) 地方自治制實施의 目的

이 地域住民들도 地方自治 즉 住民自治의 큰 뜻은 民主主義 定着을 갈망하고 있는 것으로 나타났다.

우리 地域의 일은 우리의 힘으로 우리의 指導者를 選任하여 우리를 위해 일하는 것이 地方自治인데 地方自治가 중단되었던 期間동안 獨裁的인 政治. 行政에 住民들은 염증을 느끼고 있었음을 볼 수 있고 앞으로 住民의 뜻을 올바르게 수렴하려면 모든 일을 民主的으로 處理해야 하고 民主主義 定着을 위하여 努力해야 한다.

(표 22) 地方自治實施의 意義

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
진정한 民主主義 定着을 위하여	105	47	
우리 地域일을 우리가 決定하려고	78	35	
行政機關의 독주를 막기 위하여	40	18	
大部分의 國家가 實施하므로	0	0	

위 表에서 알 수 있는 바와 같이 民主主義의 갈망과 行政機關의 독주를 막는 것을 갈망하고 있음을 볼 수 있다.

經濟發展과 成長을 위하는일에 밀려서 非 民主的이고 독선적인 政治行政을 追求해온 것을 싫어하며 이제 다시 태어난 地方議會가 이를 解決하고 住民의 뜻을 충족해주기를 기대하고 있으므로 非 民主的 要因을 조속히 청산할 수 있도록 해야 겠다.

2) 地方自治의 未來象

30年이란 긴 時間동안 地方自治의 실증 상태여서 인지 住民들도 다시 태어난 地方議會에 많은 것을 期待하고 있지 않음을 볼 수 있다.

반면에 너무 비관적으로 생각하고 있지도 않음을 볼 수 있다.

아직 성숙하지 않았지만 地方自治制는 당장 住民의 뜻대로 定着될 것이라고 期待하거나 財政上の 問題로 現在보다 못하게 된다고 믿는 사람도 상당수 있지만 大部分 사람들은 地方自治制 實施가 당장에는 多少 問題가 있지만 이를 극복해 나간다면 民主主義는 定着 될 것이라고 믿고 있으며 기대하고 있다.

(표 23) 地方自治의 未來象

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
당장 民主主義가 定着되어 住民 뜻대로 된다	27	12	
당장 多少 問題가 있지만 점차 民主主義 定着	167	75	
財政上 곤란으로 現在보다 못하다	29	13	
혼란과 무질서로 다시 환원된다	0	0	

따라서 地域綜合開發計劃의 樹立은 地方自治와 밀접한 關係가 있고 地方自治團體의 地方議員들은 地域住民의 意見을 수렴하여 地域綜合開發計劃을 民主적으로 推進해가야 한다.

3) 地方議員의 任務

地方自治制를 實施해 온지 오랜 期間이 지나서 였는지 아니면 地域議會議員의 위상을 높이 評價해서 인지는 몰라도 地域住民들은 地域議會議員이 해야 할일을 住民이 잘사는 問題를 解決해 주기를 갈망하고 있다.

地方議員의 重要權限으로는 法律의 범위내에서 條例의 制定 및 改廢權限,豫算編成 및 議決權,決算承認權,行政事務의 監事및 調査權 등이 있으나 住民들은 稅金의 調整 역할과 같은 經濟問題나 잘사는 問題를 解決해 줄 것을 갈망하고 있는것으로 나타났다.

이것은 地域住民들은 地域議會와 議員에게 期待가 크다는 것을 알수 있으며 주어진 여건하에서 最大한의 經濟的 부담을 덜어주는 것을 우선 推進해 나가야 한다.

(표 24) 住民이 원하는 地方議員의 任務

區 分	人 員	比 率	備 考
計	223	100%	
行政 業務의 監督 견제	22	10	
稅金 및 事業 計劃 調整	87	39	
公務員의 人事問題 개입	7	3	
條例 및 住民 業務 議決	107	48	

第 4 章 地域綜合開發計劃의 住民參與 問題點과 改善 方案

第 1 節 住民 參與의 問題點

1. 住民參與의 制度 및 觀念的 問題

住民參與의 制度的인 裝置는 行政機關의 政策形成, 政策決定, 政策執行過程에서 그 政策으로 因하여 影響을 받는 住民들이 參與할 수 있도록 參與의 制度를 마련해 놓은 것을 말한다.

地域綜合開發計劃에 있어서 이와 같은 것은 都市計劃法에서 마련해 놓은 公聽會, 公람, 意見청취, 意見提出 등이 있지만, 이것이 실제 住民參與의 方案으로 積極的이지 못하고 形式的이거나 매우 未洽한 程度로 活用되고 있다.

實態分析에서도 나타난바와 같이 公聽會에 參與해 본 經驗이 있는 사람은 지극히 적게 나타났으며, 그나마 나머지 사람들은 公聽會라는 制度가 있는지 없는지조차도 모르거나 參與해 본 事實이 없는것만 보아도 매우 疏忽하거나 形式的으로 活用되고 있음을 알 수 있다.

公聽會 뿐만 아니라 班常會, 機關長과의 對話, 展示會, 사랑방 간담회 등의 制度的인 것이 效果的으로 運營되지 못하고 있는 실정이다.

觀念的인 問題에 있어서는 行政機關 당사자들은 地域綜合開發計劃을 樹立할때 行政機關員이나 關係 전문가들만이 參與하여 計劃을 樹立하려고 住民의 參與는 오히려 計劃을 지연시키거나 不必要한 일이거나 浪費的이라고 생각하며, 住民參與를 排除시켜서 住民들로 하여금 政府, 行政機關을 不信하는 結果를 초래하고 있는 실정이다.

2. 情報 公開의 問題

政府・行政 기관이 住民參與를 實質적으로 保障하기 위해서는 住民에게 必要하고도 充分한 情報를 公開하고 參與機會를 賦與해야 한다. 實態分析에서 나타난 바와 같이 參與하고 싶으나 언제 어디서 무슨일을 하려고 計劃을 세우고 있으며, 住民의 意見을 수렴하는지를 알지 못하는 경우가 많다.

住民의 關心이 없어서 그런것은 결코 아니다. 實態分析에서 나타난 바와 같이 住民 參與의 機會가 주어진다면 參與하겠다는 의지는 90% 이상의 높은 參與 의식을 나타내고 있는 것으로 보아도 알 수 있다.

住民이 政府나 行政에 不滿을 나타내는 要因을 보면 어떤일은 非公開로 推進 했을 경우 당장에는 모를지라도 사후에 알게 되면 처음부터 情報를 公開 하므로써 부딪혔던 역기능보다 더 심한 不滿要因이 되어 行政의 安定性을 해치고 住民의 신뢰성을 잃게 된다.

이제 地方自治의 發足으로 地域 開發이나 各種 情報가 住民에게 보다 쉽고 편리하며 정확하게 전달될것으로 기대한다.

하지만 制度的인 情報公開 장치가 없는 實定이다.

憲法上 議會에 國政公開를 規程하고 있지만, 一般 住民에게 行政 業務의 情報公開를 義務化하고 있지 않고 있으며, 自體的으로도 情報 公開를 積極的으로 推進하고 있지 않다는 것을 볼 수 있다.³⁸⁾

實態分析에서도 알 수 있는 바와 같이 情報 公開로 住民參與의 機會가 주어진다면 參與하겠다는 意志가 90% 이상의 積極性을 나타낸 것으로 보아서도 알 수 있다.

地域綜合開發計劃이나 都市計劃에 있어서의 情報 公開는 選擇的이어야 할 것이다.

不動産 投機의 對象이 되는 計劃 等に 있어서는 公開해서는 안될 事案도

註38) 憲法 第 50 條 1 項

있지만 지금까지는 너무 지나치게 과민 반응 현상을 나타내어 計劃 자체를 公開하지 않으려했고 이로 인해서 施行 段階에서 住民과의 摩擦을 나타내는 등 많은 어려움이 있었다.

地域開發計劃을 비롯한 住民과 關聯된 일들의 弘報는 이루어 지도록 一般的인 장치가 없는 것은 아니다.

行政機關에서도 班常會, 郡政소식, 自體 弘報 전단, 公告 告示等を 통해서 그리고 教育, 간담회, 좌담회, 캠페인 등의 行事を 통해서 弘報가 되는 등 情報 公開가 閉鎖된 것은 아니지만 多元化된 時代의 情報 홍수로 住民과 直接 關聯된 情報를 選擇적으로 提供할 수 있는 장치가 不足하다.

3. 住 民 行 態 의 問 題

사람은 누구나 먼저 自身과 關聯된 問題가 있을때 參與한다. 地域綜合開發計劃을 樹立해도 自己와 直接 關聯이 안되거나 參與해도 意見 反影이 되지 않는 制度에서는 參與치 않으려고 한다.

이제 地方化 時代의 문이 열려서 住民이 參與할 수 있는 通路와 機會가 넓어 지겠지만, 지금까지는 中央執權化로 因하여 參與의 폭이 限定되어 있었다.

實態分析에서도 나타난 바와 같이 地域開發에 있어서 住民參與는 있어야 한다고 하는 必要性을 나타내고 있다.

設問에 應答한 住民의 96%인 거의 大部分의 사람들이 參與를 渴望하고 있음을 볼 수 있을 뿐만 아니라, 住民 參與의 機會를 갖지 못해서 意見反影을 못한 것이지 參與하였을 경우 行政機關에서의 住民意見 反影은 86%로 나타나 적극 檢討되고 있는 것으로 나타났다. 아직까지 中央執權的 形態의 業務推進에 있어서는 參謀機能보다 계선 기능이 훨씬 강력함을 볼 수 있다.

대부분의 住民이 行政機關의 長에게 意見을 提示했을 경우 조속히 解決이

된다고 믿고 있으며, 郡守나 邑面長에게 直接 建議하여야 解決이 잘되는 것으로 믿고 있는것을(86%) 보아서도 알 수 있다.

이제 地方自治時代의 門이 열려서 住民의 意識도 變化되고 自治意識도 活性化되겠지만 지금까지는 住民 參與의 通路가 狹小하고 機會가 많이 주어지지 않았음을 볼 수 있다.

4. 分 權 化 問 題

地方自治制가 實施되는 지금에와서 이 問題가 解決되리라는 期待에 차 있지만, 지금까지는 地域綜合開發 計劃 뿐만 아니라 代部分의 行政 業務 推進이 中央執權 形態로 이루어져 온 것이 事實이다.

地域開發과 密接한 聯關이 있는 인.허가 業務의 決定.승인권이 地方에 있는 것은 별로 없고 복잡한 節次를 거쳐 中央에서 最終 承認되도록 되어 있으며 財政적인 面에 있어서도 거두기 쉽고 稅源이 많은 것은 國稅로 하고 稅源이 貧弱하거나 거두기 어려운 것은 地方稅로 하여 地方政府는 中央에 隸屬되도록 만들어져 있다.

政府組織 機構에 있어서도 中央政府의 直屬 機構인 特別 地方 行政機關이 너무 많이 散在하고 있어 特定 機能 分野의 業務를 處理 하므로 住民參與의 機會가 많지 않도록 되어 있다.

第 2 節 住民參與의 改善 方向

1. 住民參與의 制度 改善

地方自治制度의 施行으로 劃期的 住民參與의 길을 열어 놓은 계기가 되었다. 그러나 地方自治制의 實施가 곧 住民參與와 直結된다고 볼 수 없으며,

參與로 인한 혼란이나 行政業務 推進의 遲延을 招來한다면 오히려 參與로 인한 地域開發의 役機能을 가져오므로 效果的인 住民參與의 方案을 講究해야 한다.

첫째, 公聽會는 地方議會議員이 參與토록 하고 現行 都市計劃法에서 規程되어있는 日刊誌에 2 週日前에 公告하고 參席코자하는 住民이 1 週前에 所見書를 提出토록하여 事前許可를 받은 사람만이 參與토록 하는 등 제약요소가 있으므로 이를 완화하여 이해 關係가 있거나 意見 提示를 하고자 하는 사람은 누구나 參與할 수 있도록 해야 하고, 또 地域綜合開發計劃樹立의 원활화를 위하여 地域發展協議會와 같은 상설 機構를 두어 이 사람들은 모두 參與할 수 있도록 하여 公聽會가 住民이 實質的으로 參席해서 討論할 수 있도록 하는 것이 바람직 하겠다.

둘째, 班常會는 政府와 住民間의 直接的인 通路가 되는 것이다. 그런데 이것이 住民들에게 關心이 점점 멀어져 가고 있다.

政府의 施策을 弘報하는데 活用하고 住民의 意見을 수렴 하기만 했지 해결해 주는 能力을 發揮하지 못하므로써 住民들로 하여금 欲求 充足이 充分치 못하여 參與를 積極化 하지 못하고 있다.

더구나 農村에서는 班常會가 아니더라도 住民總會, 사랑방 對話, 품앗이 場所에서의 만남, 애경사 場所에서의 만남 등으로 住民對話의 通路가 開放되어 있으므로 그 役割을 하고 있어서 必要性을 절실히 느끼지 못하고 있다.

그러므로 " 住民對話의 날"을 設定하여 情報 公開, 電話 相談, 그리고 기존 班常會 역할을 한꺼번에 施行할 수 있는 制度를 運營 活用함이 바람직 하겠다.

住民對話의 날은 한달 동안에 있었던 政府와 地域의 各種 計劃, 情報를 綜合해서 알리고, 直接 對話나 電話 相談도 하여 行政機關까지 가지 않아도 地

域内の 모든 일들을 알고 意見을 提示할 수 있는 날로 하는것이 바람직 하겠다.

새째로 地方議會의 發足으로 그 自體가 곧 住民 意見 수렴의 機構이지만, 議會內에 "住民公開討論의 날"을 運營하여 月1회의 住民과 關聯된 地域開發計劃等 모든 分野의 公開討論을 通해 問題를 解決해 나가도록 함이 바람직 하겠다.

地域 綜合開發計劃에 있어서 住民參與는 計劃段階에서만이 아니고, 執行, 評價段階에서도 參與할 수 있도록 制度化 할 것이다.

2. 情 報 의 公 開

實態分析에서 나타난 바와 같이 住民들은 地域 開發計劃에 이해 關係가 있을경우 參與하고자 하는 強한 意志를 볼 수 있다. 다만 參與 情報 不足으로 參與치 못하고 있다.

住民은 自己가 살고있는 地域에 애착심을 갖고 있으며 地域開發計劃을 알지 못함으로써 關心이 없다.

地域開發計劃 뿐만 아니라, 地域에서 推進하고 있는 모든 일을 알기를 원하고 있다.

情報를 충분히 알아야만 그計劃이 自身들과 地域에 利益을 줄것인가 또는 不利益을 줄 것인가, 또는 直接・間接的 영향이 있는지를 알게 된다.

情報를 充分히 알고있지 않으면 無關心하게 된다. 住民이 알고있지 못하거나 無關心 속에 地域綜合開發計劃이 이루어 지게 된다면, 즉 地域綜合開發計劃이나 行政 機關의 일들이 推進되고 그 結果만 事後에 住民이 인지하게 될 경우 住民은 地域綜合開發計劃 施行 部署에 對한 不信이 높아지게 될 것이다.

이와 같은 不信이나 폐단은 情報의 事前公開와 住民 意見 收斂을 할 때의

時間과 費用의 대가보다 훨씬 크게 된다.

지금까지 우리는 보다 빠른 經濟 發展을 가져오고 地域開發을 신속히 推進하기 推進하기 위하여 事業推進 部署의 일방적 決定이나 또는 一部 전문가만의 意見을 참고로 하여 施行해 왔던 것이 사실이다.

오늘날 우리 社會에 이른바 地域感情이란 用語도 住民 參與를 배제한데서 한 要因이 되었다고 볼 수 있다.

施策決定者의 영향력에 의해 決定된 점이 많아 수혜가 없거나 除外된 住民의 不滿과 不信이 팽배해져서 그 원인이 되었다고 볼 수 있다.

이처럼 情報의 事前 公開은 매우 重要하다. 最近들어 郡政 說明會, 邑.面政 說明會를 通하여 地域綜合開發計劃을 비롯한 郡. 邑. 面政을 地域住民 代表에게 公開해 나가고 있는 것은 발전적인 일이다.

그러나 이같은 郡. 邑. 面政 說明會는 이미 事業推進 決定된 情報를 公開하는데 그치고 있다.

이것을 決定되기 이전에 어떤 일을 할 것인가? 어떻게 해야 할 것인가의 計劃樹立 前에 住民의 意見을 수렴할 수 있도록 情報를 公開해야 한다.

勿論 國家나 地域의 重大한 영향을 미치는 비공개 情報를 모두 公開하라는 것은 아니다.

土地의 投機로 인한 經濟 혼란을 초래하거나 軍事上的 비밀등의 情報는 公開해서도 안될 것이다.

그러나 지금까지 우리는 中央集權化로 인해서 당연히 公開해야 할 情報를 決定權者의 權限이 약화되고 時間과 費用이 많이 所要되므로 公開를 꺼려왔던 것이다.

이제는 地方化 時代가 열렸고 經濟發展과 民意의 成長으로 決定權者의 독선이 배제되어 가겠지만 보다 적극적으로 과감하게 情報를 公開하여 올바른

住民參與를 誘導하고 바람직한 決定이 내려지도록 해야 할 것이다.

그러므로 現行의 “行政 像告制”를 “情報 公開制”로 擴大하여 地域綜合開發計劃은 勿論이고 主要 施策을 住民에게 公開하여 住民參與의 폭을 넓히도록 하여야겠으며 이를 위해 法律이나 條例를 通하여 保障할 수 있는 장치가 마련되어야겠다.

3. 住民 意見 收斂 意識 改善

地域綜合開發計劃에 있어서의 住民參與가 活性化되기 위해서는 첫째, 行政機關에 關한 問題 改善으로써 行政機關의 姿勢가 보다 民主적이고 開放的이어야 한다.

住民이 地域開發計劃에 참여코자해도 行政機關의 受容態度가 권위의식적이고 非民主化 되어 있을때는 住民意識 收斂을 할 수 없다. 地方自治制의 實現으로 많은 改善이 되리라고 믿지만 보다 民主적이고 開放적인 態度로 定着되어야 하겠다.

둘째, 住民에 關한 問題 改善으로써 우리의 現實로보아 自身과 直接 관련이 있는 地域綜合開發計劃이라 할지라도 行政機關에 선듯 自身の 意思表市를 하거나 參與하는 것을 꺼리는 편이다.

參與하고자 하는 意志는 높아도(96 %) 참여해 본 실제 경험은 낮은 것을 보면(29 %) 알 수 있듯이 자신이 처한 社會的 位置가 소외되어 있을때는 참여율이 저조하며 대부분 지역내의 有志나 영향력이 있는 사람만이 參與하는데 그치고 있는 실정이므로 소외되어 있는 地域內 住民 意見의 폭넓은 수렴을 위해서는 소외계층의 意見도 공정하게 地域開發計劃에 반영해야 함은 勿論이고 이같은 事實을 弘報하여 누구나 參與할 수 있게 住民意識 변화를 가져오도록 誘導해야 한다.

셋째, 오랜기간동안 中央 執權的인 行政體制에서 地域綜合開發計劃의 決定權은 行政 責任者가 하는 것으로 이해하던 것을 地方自治의 發足과 더불어 發展計劃이나 地域社會에 對해 教育·弘報 等 情報 提供을 통해서 많은 것을 理解하도록 하고 住民이 決定權者라는 것을 인식시켜 個人的이거나 一部地域에 국한하는 것을 排除하고 그 地域의 均衡있고 特性있는 綜合開發計劃을 推進하는데 參與토록 해야 한다.

4. 行 政 의 分 權 化

이제 地方化 時代의 定着으로 인해서 分權化의 현저한 變化가 나타나겠지만 지금까지의 中央執權的 形態에서 획기적인 地方分權化가 되어야 겠다.

첫째로 現行의 國家決定의 地方的인 業務를 地方에 移讓하여 住民과 연계시킨 창의적인 業務推進을 할 수 있도록 해야 한다.

둘째로 地方分權化가 確立되기 위해서는 무엇보다 地方財政自立도가 높아야 한다. 財政自立도가 確保되지 못하면 진정한 意味의 分權化라고 할 수 없다.

地方財政自立도의 向上을 위해서 稅源을 發掘하는 方法이 있겠고 이의 충당을 위해서 交付稅가 補助金의 支援方法이 있겠지만 항구적인 方法은 稅源 自體를 現行의 國稅의 일부를 地方稅로 변환시켜 自立度を 높여 中央의 統制에서 벗어나도록 해야만 중앙의 눈치를 보지 않고 직접 住民 意見을 수렴할 수 있게 된다.

셋째, 地方自治時代에 부응하기 위하여 中央政府의 效率的인 業務處理를 위해 지방에 두고 있는 特別 行政 機關을 地方自治團體로 移讓하여 幅넓은 住民參與를 開放해야 한다.

넷째, 認許可 業務를 地方에 移讓하므로써 自律性を 높여야 한다. 住民과

밀접한 연관이 있는 認許可 業務를 中央에서 行事하므로 지방의 自律權이 不足하여 住民과의 연계성이 미흡하다. 住民과 行政機關의 밀접한 연관과 신속한 認許可가 되도록 과감히 地方에 移讓해야 한다.

第 5 章 結 論

地域綜合開發은 地域住民을 위하여 있고 地域 住民을 위하여 당해 地域 住民이 參與하여 開發 計劃과 執行 및 評價가 이루어져야 한다.

住民參與는 地域住民의 이해 關係와 異見을 調整하고 住民의 便益을 위하여 必要한 것이다.

住民參與 制度는 現代大衆社會에 있어서 行政에 對한 住民의 消極的인 姿勢를 積極的으로 誘導할 수 있고, 住民이 갖고 있는 行政에 對한 誤解나 偏見을 解消 시켜주며, 또한 住民의 參與가 政策決定에 合理性和 妥當性を 賦與해 준다는 側面에서 住民參與를 위한 努力은 커다란 意味를 가지고 있으며 이의 實現을 위해 積極的인 姿勢가 요청 된다고 하겠다³⁹⁾

1961년 이래로 30年만에 다시 태어난 地方自治制의 實施로 住民參與가 制度的으로 보장되게 되는 계기를 마련하였다.

그러나 地方自治의 實施가 곧 住民參與라고는 할 수 없고 效率的인 方案이 講究되어야 한다.

本 研究를 통해서 나타난 지금까지의 地域 綜合 開發 計劃에서 住民參與의 問題點으로는 計劃樹立 機關에서 情報의 未公開로 住民 參與의 機會를 주지 않고 있어 住民意見이 제대로 收斂되지 않고 있으며, 公聽會, 班常會, 懇談會, 意見聽取 等이 存在하고 있었으나, 진정한 住民意見 收斂이라기 보다는 政府 主導로 이끌어 온 形式에 치우친 면이 있다고 할 것이다.

地域綜合開發計劃에 의한 住民 參與는 地方自治와 密接한 聯關이 있다고 하겠는데 1961년 이후 地方自治의 中斷으로 住民參與도 위축되는 現象을 招來하였다.

註 39) 劉鍾海 ; 『現代行政學』 서울 博英社, 1962, P, 237

다행스러운 것은 1981년 都市計画法의 改定으로 地域綜合開發計劃에 住民參與의 길을 넓혀 놓은것이라고 할 수 있으며, 住民參與 欲求를 어느 정도 解消 시켜주는 契機가 되었다고 본다.

1980年代 經濟의 급성장과 住民參與 欲求의 분출로 1991년에 와서야 地方自治制를 確立하게 된 것은 다행한 일이다.

住民의 參與意識과 成熟한 政治 意識으로 이룩한 地方自治制가 萬能인 것은 결코 아니다.

地方議會가 住民意見을 결집하여 收斂하겠지만, 住民의 意見을 眞實하고 精確하게 수렴해서 參與欲求를 解決해 나가야 할 것이다.

本 研究를 통해서 나타난 바와 같이 지금까지의 地域綜合開發計劃에 있어서 住民參與의 길은 公聽會, 班常會, 사랑방 對話, 展示會, 設問調查, 意見聽取, 公람 등의 住民意見 수렴 장치가 있었지만, 이것은 形式的 開放과 實質的 폐쇄적이있다.

이를 진정한 住民參與를 위해서는 누구나 손쉽게 參與할 수 있도록 문을 넓게 開放해 놓아야 할 것이며, 情報 公開制를 導入하여 住民 參與 意慾과 機會를 넓혀 地域綜合開發計劃에 住民의 뜻을 反影해야 한다.

地域化 時代에 다시 돌입한 時點에서 진정한 住民意見 收斂을 위해서 地方의 地域開發計劃은 그 地域 住民이 決定하게 하고 政府 機關에서는 情報提供과 補助를 하는데 그쳐야 한다.

이와 같이 하기 위해서는 行政人의 住民意見收斂 受容態度를 과감히 變化시켜야 하고, 地方議會를 잘 이끌어 나가고 住民을 代表할 진실한 指導者를 選出할 수 있는 選舉參與 意識을 向上 시켜야 한다.

本 研究는 地域 對象이 制限된 범위를 토대로 하였으므로 全國을 對象으로 하는데는 약간의 제약성이 있음을 밝혀 둔다.

地方自治制의 새로운 출범과 더불어 住民參與가 보다 積極的으로 이루어지는 研究와 論議가 必要하다고 하겠다.

A B S T R A C T

A Study on Resident's Participation in A Regional, Synthetic
Development Project

-With Special Reference to Mooju, Jinan, and Jangsu-gun in N. Julla Province-

YUK, DAE SOO

Major in Policies
The Graduate School
of Administration
Hansung University

1. PURPOSE

Nowadays, with the advent of an era of localization, Regional, Synthetic Development Projects which have been directed and superintended by the government are considered to be reflected by the most of the resident's opinion and to be participated by them soundly. That is, in response to the residents' desire with democratization being developed, not that regional, synthetic development project but such a project in which the residents' opinion is well reflected in agreement should be established and practiced.

Therefore, the purpose of this study is to research into alternative plans through which regional residents can participate in such development projects, and refine and theorize such residential participation more effectively and desirably.

2. METHOD

For the approach to such a study, some literature related to the subject this study, existing data, and specially, data on the regional, synthetic development projects for Mooju, Jinan, and Jangsoo-gun were applied and utilized, and to research into the residential recognition on such participation in projects, the realities, process, etc., some questionnaires were distributed to and collected from the regional residents and inspected based on the analysis of the questionnaires.

3. POINTS AT ISSUE

1) The existing system of residential participation including the public hearing is much biased to the formal aspect, and not well being operated effectively.

2) Since the government's administrative agencies close the public announcement of information, there is a lacking point in the government's achieving residential creditability.

3) Due to no smooth channel of residential participation, regional residents are indifferent or have no concern in such regional development.

4) For the centralization of power, chances for residential participation in such projects are rare as well without their opinion being reflected or applied to the projects.

4. BETTERMENT & COUNTER-MEASURES

1) Regional, Synthetic Development Projects including the public

hearings should be open to free participation by regional residents so that any residents could participate in such projects.

2) A 'Day of Residential Participation' should be established and administered in the local assembly to induce the residents into participation positively.

3) The existing system of the advance notice of the government's administration should be extended to the open system of information so that regional residents could much understand about the projects.

4) By widening decentralization, many a decisive right should be resolutely given or transferred to local people so that positive, residential participation could be materialized.

參 考 文 獻

I . 韓 國 文 獻

- 金甫炫. 金庸采 地方 行政의 理論과 實際. 서울 法文社, 1983
- 金 洪 基 行政 國家와 市民 參與. 서울 大旺社, 1983
- 金 信 福 發 展 企 劃 論. 서울 博英社, 1984
- 金 源 都 市 行 政 論. 서울 博英社, 1983
- 盧 隆 熙 韓國의 地方 自治. 서울 綠苑出版社, 1987
- 內務部地方行政研修源 地方綜合開發計劃의基礎理論, 1990
- 朴 東 緒 韓國 行政의 發展. 서울 法文社, 1980
- 朴 東 緒 외 地 方 行 政 論 . 韓國放送通信大學, 1983
- 서울大 出版部, 地方自治와 地域社會發展論, 1981
- 孫 鳳 淑 韓國의 地方自治. 서울 三英社, 1985
- 申 允 杓 地方開發行政論 서울 大旺社, 1984
- 孫 在 植 現代地方行政論. 서울 法文社, 1980
- 劉 鍾 海 現代行政學 서울 博英社, 1962
- 趙 錫 俊 地方行政論 韓國放送通信大學, 1983
- 崔 昌 浩 地域社會開發行政論. 서울 삼영사, 1983
- 黃 明 燦 地域開發論. 서울 經營文化社, 1986

II . 外 國 文 獻

○ 蓼 沼 朗 壽 「 地域政策論 」 , 東京 學陽書房 1985

○ Arnstein, Sherry, "A Leader of Citizen Participation" JAIP 1978

○ Dun ham A, Community Development Social Workers Year Book, New
York National Association Social Workers 1960

○ Presthus, Robert. Public Administration. New York: Ronald Press 1975

○ Stewart, Willam. H. Citizen Participation in Public Administration.
Alabama : Birminham Publishing Co 1976

III . 國 內 論 文

- 姜 營 基 : "地方行政에 있어서 市民參與의 決定要因에 관한 研究"
박사학위논문, 건국대학교, 1983
- 權 重 吉 : "地域開發에 있어서 住民參與에 關한 研究"
碩士學位論文, 경희대학교 행정大學院, 1986
- 金 雲 泰 : "우리나라의 住民參與의 史的 考案" 『地方行政』 1975.2
- 金 學 魯 : 『住民參與에 對한 住民과 公務員의 態度』, 경북대
博士學位請求論文, 1983
- 박 기 영 : "地方行政과 住民參與", 全北大 社會科學研究所, 10 (83)
- 朴 載 學 : "地域開發計劃과 住民參與의 相關性 研究"
碩士學位論文, 延世大學校 大學院, 1985
- 裴 勇 泰 : "地域開發企劃에서의 住民參與에 關한 研究" 碩士學位
논문, 서울 大學校 行政 大學院, 1988
- 朴 文 玉 : "住民參與의 方案" 『地方行政』, 1982. 11
- 李 燦 護 : "地域社會 開發에 있어서 住民 自治 意識에 關한 研究"
碩士學位論文, 中央大學校 社會開發大學院, 1988
- 尹 斗 寧 : "地域開發計劃에 對한 住民參與의 實證的 研究"
博士學位論文, 東國大學校行政大學院, 1989
- 李 忠 : "地域開發과 住民參與의 方向과 戰略"
碩士學位論文, 전주 大學校 地域開發大學院 1987.
- 崔 炳 準 : "地域開發事業에 있어 住民參與의 問題點과 改善 方案에
關한 研究" 碩士學位論文, 경희 대학교 행정 대학원, 1987
- 鄭 成 澤 : 『都市 問題에 關한 分析的 研究』 檀國大學校 大學院
博士學位請求論文, 1986
- 최 태 진 : "住民參與의 改善 方案에 關한 研究" 釜山大 行政大學院

IV . 外 國 論 文

D.Stephen Cupps, "Emerging Problem of Citizen Parbicipation"

P. A. R 1977

M. B. E Smith, " The vaoue of participation " T. R. P

Pennock and J.W. CHAPMAN (ed) partispation

on Politics N.S : Lieber-Atherton , 1975

Richard H. Brown, "Toward a communalist Approch to National

Development Planning " P.A.R Vol , 38

No. 3, (May, June, 1978)

V . 資 料

朴 東 緒 : " 韓國의 地方 自活을 위한 課題 " 第 9回 中央大學校
社會開發세미나, 1986

溫 泳 泰 : " 茂. 鎭. 長의 發展 展望과 開發戰略 "
全北大學校附設 都市및 環境 研究所 , 1991. 2

張 明 洙 : " 全北의 東南部 地域 發展 方向과 開發 戰略 "
全北大學校附設 都市및 環境 研究所, 1991. 2

長水郡, 農業振興公社, " 全北 長水郡, 農. 漁村 地域 綜合 開發計劃 " 1988

설문서

안녕하십니까 ?

본 설문지는 지역 종합 개발계획에 있어서 주민 참여에 관한 연구를 위해 전라북도 동부권 무주, 진안, 장수군에 거주하시는 주민여러분의 답변을 듣고자 작성된 것입니다.

선생님께서 솔직하게 답변하여 주신 내용은 행정학 학위 논문 연구자료로서 순수한 학문적 분야에서만 소중하게 사용되며, 본 연구 이외의 어떤 목적에도 사용되지 않습니다.

따라서 성함을 밝히실 필요도 없으니 성의껏 답변 해 주시면 고맙겠습니다.
선생님의 건승과 가정에 행운이 가득 하시기를 진심으로 기원합니다.

1991년 5월 일

연구자 : 한성대학교 행정 대학원
정책학 전공
육대수 올림

설문서

(해당란에 0표 하십시오)

※ 선생님께서는

1. 어느지역에 거주하고 계십니까?

- ① 무주군 () ② 진안군 () ③ 장수군 ()

2. 성별은?

- ① 남자 () ② 여자 ()

3. 연령은?

- ① 20세 이하 () ② 20세 - 29세 () ③ 30-39세 ()
④ 40세 -49세 () ⑤ 50세 - 59세 () ⑥ 60세 이상 ()

4. 직업은?

- ① 농업 () ② 공업 () ③ 상업 ()
④ 공직자 () ⑤ 기타 ()

5. 계속해서 이 지역에 살기를 원하십니까?

- ① 계속해서 살겠다 () ② 떠나겠다 ()
③ 생각해 보지 않았다 ()

6. 떠나겠다면 어떤 이유 때문입니까?

- ① 교육 문제 때문에 () ② 일자리가 적당치 않아서 ()
③ 의료복지 시설이 불비하여서 ()
④ 주거환경(교통·통신)불비로 () ⑤ 기타 ()

7. 계속 살고 싶다면 ?

- ① 자연여건이 좋아서 (맑은물, 맑은공기) ()
- ② 인심이 좋아서 (치안) ()
- ③ 생활비가 적게들어서 () ④ 기 타 ()

8. 거주지역에 지역종합개발계획이나 도시계획이 있다고 생각하십니까?

- ① 있다. () ② 없다. () ③ 모르겠다. ()

9. 지역종합개발계획이나 도시개발계획을 수립하기 위한 공청회에 참석해 보셨습니까?

- ① 있다 () ② 없다 () ③ 공청회를 개최한 사실을 모른다 ()

10. 만약 공청회나 또다른 방법으로 의견을 반영할 기회가 주어진다면 어떻게 하시겠습니까?

- ① 참여하겠다. () ② 참여치 않겠다. () ③ 관심없다. ()

11. 우리지역에서 지역 개발 계획을 수립할 때 주민 의사를 반영한다고 생각하십니까?

- ①적극 반영한다() ②약간반영한다() ③전혀 반영치 않는다()

12. 지역개발계획을 수립할 때 주민참여가 있어야 한다고 생각 하십니까?

- ① 꼭 있어야 한다 () ②상관 없다 () ③있을 필요가 없다 ()

13. 현재는 행정기관에 주민 의견을 반영코자 할때 가장 효과적인 것은 ?

- ①군수에게 직접 () ②읍면장에게 직접 () ③군청 실무부서에 ()
- ④읍면 실무부서에 () ⑤국회의원에게 () ⑥ 주민민대표에게 ()
- ⑦ 기타 ()

14. 행정기관 및 각급 기관에서는 지역주민과 관련된일에 주민의의견을 반영하십니까?
- ① 적극 반영한다 () ② 어느 정도 반영한다 ()
 ③ 의견은 들으나 반영치 않는다 () ④ 전혀 반영치 않는다. ()
15. 지역사회 개발계획에 주민참여를 위해서 어떤 일이 선행 되어야 한다고 생각하십니까?
- ① 행정기관이 더 민주화 되어야 한다.()
 ② 주민의 참여정신이 성장되어야 한다 ()
 ③ 이익단체가 활성화되어야 한다 ()
 ④ 언론이민주화 되어야 한다()
16. 지역사회 개발계획이나 불편사항을 해당기관에 의견을 전달해본 사실이 있으신지요?
- ① 여러번 있었다. () ② 몇번 (1-5회)있었다. ()
 ③ 해봤자 반영이 안되므로 안했다. () ④ 전혀 없었다.
17. 지역개발 계획이나 주민불편 사항을 처리하기 위해서 어떻게 하는 편이 가장 좋다고 생각하십니까 ?
- ① 주민의 뜻대로 () ② 주민과 행정기관협의로 ()
 ③ 행정기관 뜻대로 ()
18. 주민참여가 잘되기 위해서 어떤 사람이 지역대표자가 되어야 한다고 생각하십니까?
- ① 지역유지 () ② 언론인 () ③ 학 자 ()
 ④ 지역에서 선출된 지도자 () ⑤ 지역 주민 누구나 ()

19.지역개발계획을 위해서 주민참여는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 적극 참여해야한다.() ② 직접관련된 사항만 참여한다()
- ③ 행정기관의 계획대로 한다() ④ 참여할 필요가 없다()

20. 지방자치(주민자치)제를 실시하기 위한 가장 큰뜻은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 진정한 민주주의 정착을 위해서()
- ② 우리지역 일을 우리가 결정하려고()
- ③ 행정기관의 독주를 막기위해서()
- ④ 대부분 민주주의 국가가 실시하므로()

21.현재의 정황으로보아 지방자치가 실시된다면 어떤 모습이 되겠습니까?

- ① 민주주의가 정착되어 주민의 뜻대로 행정이 추진된다()
- ② 당장에는 다소 문제가있어도 점차 민주주의가 정착되어 주민의 뜻을 수렴한다()
- ③ 우리지역은 심한 재정상의 곤란으로 현재보다 못하게 된다()
- ④ 혼란과 무질서가 더 팽배하여 다시 현재로(중앙집권) 돌아온다()

22. 지방자치 제도하의 지방의원의 할 일은 무엇이라고 생각하십니까 ?

- ① 도지사,군수가 하는일을 감독, 견제한다()
- ② 주민이 내는 세금을 조정하거나 사업계획을 조정한다.()
- ③ 주요 공무원의 인사에 깊이 관여한다()
- ④ 법률에 의한 조례, 규칙을 입법하고 주요 업무를 의결한다.()

☞ ... 성심껏 답변 해 주셔서 대단히 감사합니다 ☜