

小單位地域開發概念과 基本戰略에 관한 序說

崔 相 哲*

1. 小單位地域開發의 概念

小單位地域開發은 우리나라에서 처음 定立되는 概念이며 世界的으로도 開發計劃學者나 實務家들 사이에 아직 完全한 意見의 一致를 보지 못하고 있는 것 같다. 그러나 小單位地域開發 概念의 開發政策의 意義와 必要性에 대해서는 最近 몇년동안에 우리나라는 물론 世界的인 關心과 研究對象이 되고 있다. ⁽¹⁾

小單位地域開發이란 語彙 自體에도 나라마다 學者들 간에 다른 表現을 쓰기도 한다. 英國과 和蘭을 中心으로 한 歐羅巴 諸國에서는 地方的 地域開發(local-regional development)로 널리 通用되고 있으며 ⁽²⁾ 제네바에 있는 UN社會開發研究所에서는 微視的 地域開發(micro regional development)이라는 概念을 使用한 바 있다. ⁽³⁾

地域社會開發財團에서는 小規模地域開發(small area development) 또는 小地域開發(mini regional development)란 用語를 創造해서 使用한 바도 있다. ⁽⁴⁾ 最近 日本에 있는 UN地域開發센터에서는 微視的 地域水準에서의 地域開發(regional development of micro-area level)이란 말로써 小單位地域開發을 概念한 바 있다. ⁽⁵⁾

그러나 以上 小單位地域開發에 대한 여러가지 語彙에 대한 異論에도 불구하고, 거기에는 傳統的 地域開發과 다른 開發哲學과 方法論, 開發手段에 있어서 共通性을 지니고 있으며 概念의 同一性을 찾아 볼 수 있다. 우리나라에서도 小單位地域이란 用語가 과연 精確한 表現인지는 再考될 餘地가 있다고 보여지며 이러한 意味에서 우선 小單位地域開發의 屬性과

* 서울大學校 環境大學院 副教授

- (1) 우리나라의 경우 1976年 以來 새마을 協同圈開發, 小都邑機能化 등의 概念으로 定立되기 시작하였으며 다른나라의 경우 UN地域開發센터가 微視的 地域水準에서의 地域開發(regional development at micro-area level)이란 이름아래 最近 3年間에 걸쳐 아세아 諸國의 小單位地域開發의 現況과 問題點 및 方法論의 研究를 進行한 바 있다.
- (2) Peter Hall, *The Theory and Practice of Regional Planning*, London: Pemperton Press, 1970 and E. Kalk, *Regional Planning and Regional Government in Europe*, The Hague: International Union of Local Authorities, 1971, pp. 37-51.
- (3) A. Kukulinski, *Macro Regional Planning in the Developed Countries: Problems and Issues*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1971 (mimeo).
- (4) Community Development Foundation, *Small-area Development*, 1976, Seoul, Korea.
- (5) A.T. Argaratne, *Sarvodaya Shramadana Movement for Social Development in Sri Lanka*, United Nations Economic and Social Council, April, 1977.

基本戰略에 관한 特性을 살펴보기로 한다.

2. 小單位地域開發의 基本屬性和 戰略

(1) 上向的 計劃과 開發

地域開發에는 커다란 두가지 接近方法이 있어왔다. 즉 下向的 計劃과 開發(top-down approach)과 上向的 計劃과 開發(bottom-up approach)이 그것이다. 下向的 地域開發은 全國을 하나의 開發單位로 보고 全國을 몇개의 地域으로 나누어 綜合開發을 誘導하는 데서 출발하고 있다. 計劃 및 開發의 主體는 中央政府가 第1次로 되며 地方政府는 中央政府가 樹立한 開發計劃의 細部 實施計劃을 마련하는 데 그친다. 國土開發에 있어서 몇개의 開發圈域으로 區分하고 있지만 어디까지나 全國의인 次元에서 總量的이며 計量的인 指標計劃의 性格을 지닌다.

우리나라의 경우 建設部가 1972年 公布한 바 있는 國土綜合開發計劃(1972~1981)이 典型的인 例로 들 수 있으며, 中央政府가 主管한 下向的 計劃이다. 이러한 下向的 地域開發은 비단 우리나라 뿐만 아니라 많은 國家들이 지난 20年間 追求해온 開發方法이었다. 下向的 地域開發은 全國의이며 總量的인 經濟開發計劃의 地域化(regionalization of national economic planning)⁽⁶⁾의 性格을 지니는 例도 많이 볼 수 있었다. 總量的인 經濟開發을 遂行해 가는 過程에서 空間的인 配分問題를 고려한다는 것이 特色이었다.

이와 같은 下向的 地域開發方法은 開發計劃方法이나 論理的 體系의 一貫性和 優秀性에도 불구하고 어느 나라를 莫論하고 그렇게 成功的인 接近方法이 아니라는 것을 認識하게 되었다. 下向的 地域開發이 지니는 實踐的 意味의 不足, 開發에 의해 영향을 받는 住民의 參與不足, 與件變化에 대한 適應性的 不足 때문에 文書化한 計劃, 또는 「폐파 프랜」으로 轉落되는 경향이 있었다.

下向的 地域開發을 推進하는 過程에서 지나치게 全國的인 次元의 波及效果에 置重한 나머지 地域的 宿願開發을 相對的으로 等閑視하지 않을 수 없게 되었다. 이것은 地域住民들로 하여금 中央政府가 一方的으로 遂行하는 開發事業으로 傍觀케 하며 地域住民의 協助나 參與를 外面하는 結果를 招來하였다. 全國的으로 一貫性있고 綜合성을 띤 計劃을 마련하기 위해 計量的인 計劃模型을 適用함으로써 外形的으로 科學的인 最適代案과 戰略을 마련하려고 努力하지만 計劃模型定立에서 安逸하게 前提로 받아들인 諸變數들의 變化로 長期的이고 綜合的인 下向的 計劃은 하나의 抽象的인 計劃理論으로 되어 버린다는 것을 認識하기에 이르렀다.

이상과 같은 下向的 地域開發方法에 대한 反省으로 上向的 地域開發方法이 擡頭되었으며

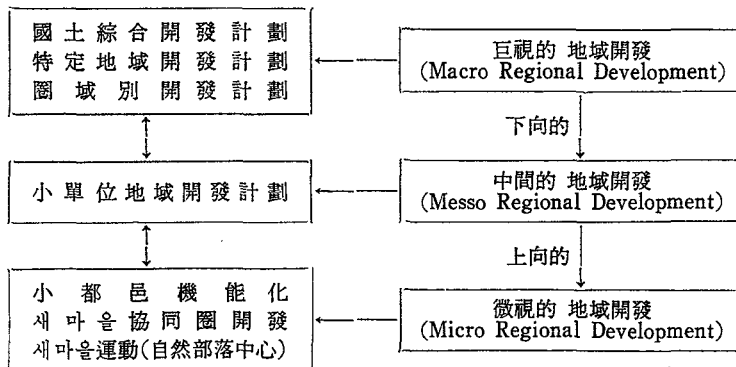
(6) T. Hermansen "Regionalization of National Planning: Some Methodological Issues", *Environment and Planning*, Vol. 2, 1970, pp. 429-442.

이른바 微視的 地域水準에서의 地域開發方法을 摸索하기에 이르렀다. 오랜 역사를 가지고 體系化되어온 地域社會開發에의 再吟味와 地域社會開發의 地域開發方法이 그것이다. 우리나라의 새마을運動, 스리랑카의 살보다야 슈라다나運動(Sarvodaya Shramadana Movement), 印度 카르나타카州의 오프레이션 바라니運動(Operation Bharari)⁽⁷⁾, 탄자니아의 우자만(Ujamaa)運動⁽⁸⁾ 등을 代表的인 例로 들 수 있다.

이상과 같은 地域社會開發的인 國民運動으로서 가진 共通된 特性은 自然部落을 中心으로 住民들의 直接的 參與속에 始作되었으며, 運動이 進行됨에 따라 數個部落 또는 下位地方行政區域에 걸치는 空間的 擴大를 하여 왔다는 점이다. 우리나라의 경우에는 農村, 自然部落 中心의 初期 새마을運動으로부터 1976年 以後 점차 具體化되기 시작한 새마을 協同圈事業이나 小都邑機能化, 새마을大圈開發構想 등이 새마을運動의 空間的 擴大를 意味한다.⁽⁹⁾ 單一自然部落中心의 國民運動은 그 나름대로 많은 限界性이 나타나 있기 때문이다. 規模經濟性의 未洽, 空間的 統合性의 缺如, 部落間 過多競爭으로부터 생겨나는 生産品의 市場性 判斷의 混亂 등을 들 수 있다.

위에서 살펴 본 바와 같이 地域開發의 커다란 두가지 흐름, 즉 下向的 開發과 上向的 開發方法 다함께 스스로의 弱點을 가지고 있었으며 이 두가지 開發方法의 調和는 上向的 開發方法과 下向的 開發方法의 強點을 同時에 살릴 수 있는 中庸的 開發方法이 要請된 것이다. 下向的 開發에서 焦點을 맞추는 圈域보다는 작고, 上向的 開發方法에서 開發單位가 되는 自然部落보다는 큰 中間規模의 開發單位를 選定하고 開發戰略을 세울 必要性이 強力하게 擡頭되었다. 다음 <表-1>에서 보여주는 바와 같이 小單位地域開發은 一種의 中間的 開發이다. 巨視的 開發과 微視的 開發과의 中間的 性格과 下向的 開發과 上向的 開發의 中間的

<表-1> 小單位地域開發의 性格



(7) Univ. of Mysore, *Operation Bharani*, Bangalore, Karnataka, India, July 1976.

(8) Government of Tanzania, *Community, Development, Program in Tanzania*, UNESCO, Seoul, Korea, 1977.

(9) 文昌洙, "榮山江流域 새마을大圈開發의 構想", 全南大 地域開發研究所 主催, 榮山江開發效果의 多角的 考察을 위한 세미나 主題發表論文, 1976.

性格을 동시에 갖고 있는 것이 小單位地域開發이다.

그러나 이러한 小單位地域開發에 있어서 具體的으로 開發對象地域의 空間的 規模를 어떻게 잡을 것이냐에 대해선 보다 깊이 있는 研究가 要請된다. 數個의 自然部落이나, 一個面이나, 數個面 程度의 規模이나에 대한 適正規模는 다음에 詳述키로 한다. 단 本 研究에서는 空間的 統合성과 開發戰略面에서 意味가 있다고 생각되는 3個面을 選定하고 小單位地域開發의 概念을 定立해 보려고 노력한 바 있다.

(2) 地方的 地域開發

地域開發이란 前述한 바와 같이 대단히 包括的이다. 그러나 地域開發을 行政體制와 關聯하여 누가 中心이 되어 計劃을 樹立하고 開發의 主體가 되느냐에 따라 國家的 地域開發(national-regional development)과 地方的 地域開發(local-regional development)로 區分할 수 있다. 國家的 地域開發은 中央政府가 計劃을 樹立하는 執行하며 部分的으로 地方政府에 委任하여 開發시키는 데 반해 地方的 地域開發은 計劃과 開發의 主體가 地方政府가 中心이 되는 開發方法이다. 이러한 두가지 開發方法은 한나라의 統治構造, 地方自治의 傳統에 따라 어느 한가지 開發方法이 主軸을 이룬다. 英國, 美國, 西獨, 印度와 같은 나라들은 歷史的으로 地方的 地域開發方法을 中心으로 하고 있는 데 반해 프랑스, 이태리, 많은 開發途上國家들은 國家的 地域開發方法을 擇하고 있다. 國家的 地域開發體制아래서는 地方政府의 地域開發에의 役割은 극히 制限되어 있으며 中央政府의 指示에 따라 消極的인 立場을 취하는 데 반해, 地方的 地域開發方法은 單一地方政府, 또는 數個地方政府가 協議體, 또는 새로운 開發機構를 創設하여 共通利害를 가진 地域開發事業을 推進하고 있다.

우리나라는 地域開發의 歷史的 바탕도 오래치 않지만 1960年代初부터 國家的 地域開發을 中心으로 發展되어 왔다. 中央政府, 즉 建設部에 國土計劃局을 두고 그 밑에 地域計劃課가 있어 全國計劃, 特定地域計劃, 道計劃, 郡計劃을 總括하는 方法을 擇하였다. 1965年 各道の 建設局下에 地域計劃課를 新設하여 地方的 地域開發을 위한 行政機構改編을 한 바 있으나 그 役割에 있어서 커다란 成果가 없었다.

우리나라의 경우 國家的 地方計劃은 建設部가 中心이 되어 어느정도 體系化되어 온 바 있으나, 地方政府가 中心이 된 地方的 地域計劃의 體系的 發達は 극히 不振한 채 오늘에 이르고 있다. 1960年代를 통하여 우리나라 市道の 企劃機能은 基本運營計劃을 中心으로 한 短期的이며 行政企劃의 性格을 벗어나지 못하였으며 1960年代 後半에 들어오면서 市·道政府에서는 計劃의 名稱이나 計劃의 形式에 있어서 統一性은 없었지만 市·道開發計劃이 活發히 이루어진 바 있다. 建設部의 國家的 地域計劃과는 別途로 市·道 企劃管理室이 主軸이 되어 市·道 綜合開發計劃이 成案된 바 있으나, 建設局 地域計劃課의 市·道 建設計劃과 더불어 一種의 「폐파 프랜」으로 意味를 가진 채 오늘에 이르고 있다.⁽¹⁰⁾

(10) 內務部, 市·道 綜合開發計劃의 效率의 遂行方案에 관한 研究, 地域開發 第2輯, 1971, pp. 2-3.

이러한 背景下에서 볼 때 郡은 물론 市·邑에 있어서도 地域開發計劃機能은 存在하지 않는다고 보여지며 地方的 地域開發은 體系化되지 않고 있다. 上向의 地域開發의 必要性과 더불어 市·道·郡에 있어서 地域計劃과 開發行政을 補強해야 할 것이며 地方的 地域開發을 強化해야 할 것이다. 이러한 意味에서 1978年 內務部에 地方開發局을 新設하고 消極的인 治安 助長行政으로부터 開發行政體制로 改善한 것은 發展的인 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 各 市·道·郡에 있어서 地方的 地域開發을 擔當할 主務局·課가 없을 뿐만 아니라 企劃機能의 多元化로 커다란 改革이 隨伴되어야 할 것이다.

各道 建設局의 地域計劃課와 企劃管理室의 企劃機能을 統合하고 地方的 地域開發을 擔當할 수 있는 人的 資源을 確保하는 것이 時急한 課題로 보여진다. 小單位地域開發과 관련하여 郡에도 開發課를 新設하는 것이 바람직 하며 下位地方行政官署에도 開發計劃機能을 補強시켜야 할 것이다.

(3) 새마을運動의 廣域化

農村 새마을運動의 基本的 單位로서 自然部落規模의 適正性에 대한 問題가 提起되기 始作했다. 全國的으로 35,031個의 部落이 있으며, 1個 部落의 人口規模는 平均하여 500名, 또는 家口數로는 100家口를 超過하지 않고 있다. 單一部落中心의 새마을運動은 마을單位 物理的 環境改善을 위해서는 規模의 適正性에 크게 拘碍되지 않는다. 그러나 마을中心의 物理的 環境改善의 範圍를 넘어설 때 規模의 適正性이 問題가 될 수 있다.

마을 住民의 個人的 生活環境改善事業, 例를 들어 지붕改良, 農村住宅改良과 部落的 環境改善 및 生産基盤造成事業, 例를 들어 橋梁建設, 農路開設, 小河川整備, 마을共同倉庫, 農路鋪裝, 마을公館建立과 같은 開發事業은 크게 規模의 經濟性이나 效率性에 깊은 關係가 없다. 그러나 지난 7年동안 새마을 運動의 成功으로 以上 列擧한 個人的, 部落的, 物理的 環境施設의 改善은 括目할 만한 水準으로 向上되었고 <表-2>에서 나타내는 바와 같이 1972年 7%에 不過하던 自立마을이 1978年 現在 82%가 되었으며, 基礎마을은 없어지게 되었다. 머지않는 將來에 오늘날과 같은 基準으로 評價한다면 全國의 34,815個의 마을이 全部 自立

<表-2> 마을의 發展段階別 推移

年 度	全國마을數	基 礎 村 落		自 助 村 落		自 立 村 落	
		마을 數	%	마을 數	%	마을 數	%
1972	34,665	18,415	53	13,943	40	2,307	7
1973	34,665	10,656	31	19,763	57	4,246	12
1974	34,665	6,165	18	21,500	62	7,000	20
1975	35,031	4,046	11	20,936	60	10,049	29
1976	35,031	302	1	19,049	54	15,680	45
1977	35,031	—	—	11,709	33	23,322	67
1978	34,815	—	—	6,114	18	28,701	82

마을로 向上될 것임은 분명하다. 과연 全國의 모든 마을이 自立마을로 되었을 때 그 다음 새마을運動의 基本的인 理念을 살리면서 무엇을 할 것이냐에 대한 方向의 設定은 크게 두 가지로 보여진다.

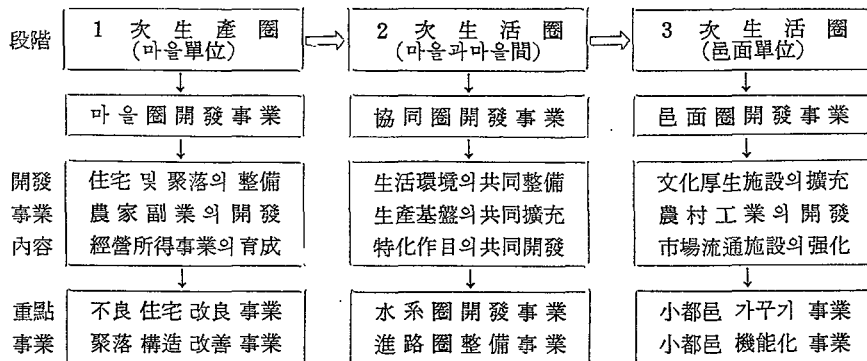
첫째는 계속해서 마을單位 새마을運動의 對象事業을 더욱 高度化시키면 多樣하게 深化시키는 일이고, 둘째는 單一 마을보다 廣域化시켜 나아가는 方向이 있다. 그러나 첫째와 둘째 方向은 密接한 關係가 있다. 새마을運動을 深化시키고 多樣化시키기 위해서는 廣域化가 前提로 되어야 할 것이다. 數個 마을에 惠澤을 招來하는 橋梁의 建設, 道路의 開設・整備, 農産物의 加工센터, 醫療施設, 學校 및 文化施設의 擴充은 單一마을로서는 스스로 限界를 지닌다.

이미 內務部는 새마을運動과 관련하여 廣域化의 概念을 導入한 바 있으며 實踐的인 成果를 거둔 바 있다. 새마을協同圈開發과 관련하여 <表-3>에서 보여주는 바와 같이 生活圈에 따라 마을單位의 마을圈開發事業, 마을과 마을간의 協同圈開發事業, 邑面單位를 包含하는 邑面開發事業이 그것이다.

마을圈開發事業은 새마을運動의 初期段階에서 볼 수 있었던 마을住民 個個人, 또는 家族中心의 事業에서 農村聚落構造改善과 같이 마을 住民 全體가 參與하는 共同開發化를 意味하며, 協同圈開發事業은 마을圈과 邑面圈의 中間圈橋梁의 位置에서 한 마을의 事業으로 힘겨운 比較的 規模가 큰 事業을 中心으로 마을圈開發事業을 擴大發展시켜 나가면서 數個마을이 共同으로 參與하는 小河川, 水系圈, 多目的 開發事業이나, 小都邑과 그 背後地域을 有機的으로 連結하는 大單位道路整備事業 等を 例로 들 수 있다.

邑面圈開發은 小都邑가꾸기事業과, 小都邑機能化事業을 主軸으로 背後農村에 대하여 社會的, 經濟的인 小規模 開發據點의 役割을 하는 1,300餘個의 小都邑의 機能을 強化・整備시켜 周邊農村과 小都邑을 機能的으로 統合시키는 契機를 만들고 小單位地域開發의 概念으로 擴大시켜 나가는 重要한 政策的 意味를 지닌다.⁽¹¹⁾ 이와같은 前提下에 內務部는 1977年부

<表-3> 새마을運動의 廣域化



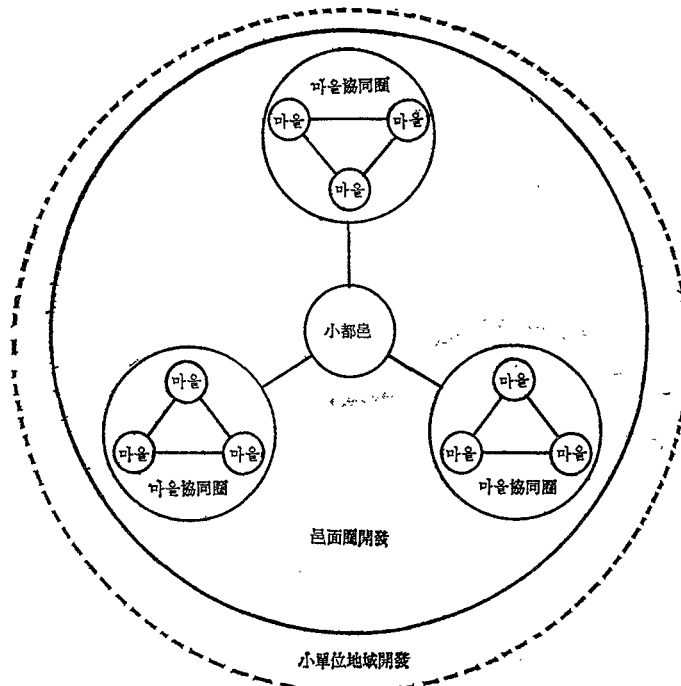
(11) 內務部, 새마을運動: 始作에서 오늘까지, 1977. pp. 69-75.

더 全國적으로 1,300餘個의 小都邑중에서 規模와 開發의 潛在力으로 보아 第1次的으로 169個 小都邑에 대한 現況把握과 開發方向을 設定한 바 있으며, 1978년에 示範적으로 全國에 10個 小都邑을 選定, 開發을 推進한 바 있다.⁽¹²⁾

우리나라는 急激한 都市化의 過程을 거치고 있다. 全國적인 空間은 時間적으로 수축하고 있으며 一日生活圈化하고 있다. 都市와 農村의 區分은 生活環境面에서 不分明해 지고 있으며, 經濟的 水準에 있어서는 오히려 農村이 都市를 앞지르기 시작했다. 우리나라 國家發展의 空間構造는 都市와 農村의 統合的 開發이며 農村의 都市化 또는 都市의 農村化이며 이른바 都農의 社會의 出現은 우리가 싫든 좋든 간에 맞이하지 않을 수 없는 現實이다.

이와 같은 展望속에서 새마을運動의 廣域化와 都市와 農村의 統合的 開發을 바탕으로 하는 小單位地域開發은 意義를 지닌다. 單一部落, 또는 小都邑을 獨立된 單位로 開發하는 것은 無意味하며 마을과 마을간의 統合, 마을과 小都邑과의 機能的 統合이 이루어질 수 있도록 하는 開發戰略으로서 小單位地域開發이 存在意義를 찾을 수 있다. 以上 새마을運動의 廣域化와 小單位地域開發과의 關係를 圖式化하면 다음 <表-4>와 같다. 우리나라와 같이 高度로 都市化되어 가고 高密化되어 가는 社會에서는 都市와 農村의 機能的 統合과 農村의

<表-4> 새마을運動의 廣域化 및 小單位地域開發



(12) 內務部, 80年代 指向型 小都邑 機能化綜合計劃, 1978.

都市化가 農村開發의 戰略이라고 생각된다.

(4) 內發的 開發

內發的 地域開發(development from within)의 概念은 地域開發에 對한 새로운 「비전」을 提示하고 있다. 지난 20餘年間に 걸쳐 推進시켜온 地域開發方法에 對한 하나의 轉換이며, 특히 小單位地域開發과 關聯하여 再強調되어야 할 開發의 理念이다. 從來 地域開發의 着想은 內發的이라기 보다는 外發的인 傾向을 가졌다고 보는 批判에서 出發하고 있다. 여기에서 말하는 內發的이란 概念은 從來의 外發的 地域開發과 關聯하여 다음과 같은 特性을 가지고 있다.

첫째, 지금까지 地域開發의 戰略으로서 據點開發方法이 政策當局이나 理論家들에 많은 魅力를 주어왔다. 모든 地域은 同時에 均衡있게 開發될 수도 없고 開發을 하여서도 아니된다는 前提下에 가장 開發의 潜在力이 큰 몇개 地域을 選定하고 그 地域에 集中的인 開發을 함으로써 그 地域을 둘러싸고 있는 周邊地域이 波及效果에 의해 全體的인 開發이 이루어진다고 보아왔다. 이것이 이른바 據點開發方法이었다. 그러나 이러한 據點開發方法은 그것의 實踐過程에서 그렇게 될 것으로 期待한 前提가 現實적으로 適用되지 않는다는 것을 알게 되었다. 즉 據點의 開發이 自動적으로 周邊地域開發에 波及되지 않을 뿐 아니라, 경우에 있어서 據點은 一種의 「開發의 섬(Development Island)」으로서 밖에 效果를 거두지 못하였다는 점에서 據點開發方法의 限界性이 알려졌다. 「허슈만」(A.O. Hirschmann)같은 學者는 據點開發方法을 內國的 殖民地政策이라고 批判하고 있다.⁽¹³⁾ 大規模工業團地를 造成하였을 경우 그것의 波及效果가 周邊地域에 미치는 「프리스」의인 것보다 「마이너스」의인 것이 많을 수도 있으며 據點에 對한 集中的 投資가 周邊地域으로 波及되어 均衡있고 統合的인 開發을 招來하지 않는다는 것이 알려졌다. 그러나 이러한 據點開發을 全面的으로 否定하는 것은 결코 아니다. 그러나 據點開發이 前提하고 있는 周邊地域에 對한 前後方聯關效果를 波及시켜 地域開發의 目標를 造成하기 위해서는 周邊地域自體의 波及效果의 收容力과 據點自體에 어떠한 種類의 投資를 어떻게 하느냐에 對한 再檢討가 있어야 할 것이다. 本研究에서 根本으로 研究된 迎日郡, 只杏, 東海, 烏川面의 經驗으로부터 알 수 있다. 據點開發과 同時에 周邊地域은 그 地域 스스로 內發的 開發을 推進하지 않은 한, 據點開發의 否定的 效果만을 周邊地域이 吸收하기 때문이다.

둘째, 內發的 開發이란 開發을 위한 資本과 財源動員의 指向성과 關聯하여 생각할 수 있다. 地域開發에 있어서 地域內에서 財源을 動員하여 조그만 것이라도 이룩하겠다는 努力보다 外部로 부터의 財源의 支援 및 流入에 지나치게 依存하는 傾向에서의 脫皮이다. 이러한 傾向을 비단 우리나라 뿐만 아니라 다른나라에서도 나타나는 일이지만 우리나라의 경우 더

(13) A.O. Hirschman "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 137, No. 4, 1973, pp. 544-562.

욱 뚜렷하게 보여진다. 地域自體의 財源이나 資本의 動員能力에 스스로 限界가 있는 것은 分明하다. 경우에 따라서는 外部로부터의 支援이 없이는 開發이 不可能한 때도 있을 수 있다. 그러나 처음부터 地域自體의 潛在力에 대하여 過小評價하고 國庫, 上位地方行政廳으로부터의 支援 등에 依存하는 傾向을 벗어나는 것이 內發的 開發의 出發點이다. 어떤 地域의 경우 龐大한 開發計劃을 樹立하고 매우 意慾의인 事業을 構想한 바 있다. 財源調達의 面에서 보면 95%以上을 外部로부터 支援을 받아야 한다는 安逸한 假定에서 出發하고 있는 例를 볼 수 있다. 地域自體가 動員할 수 있는 最大限의 財源을 確保하고 그것을 中心으로 擴大시켜나가는 것이 內發的 開發의 要素 중의 하나이다.

셋째, 地域的 自給自足性を 높이며 地場産業의 育成이다. 地域開發은 國家經濟開發에서와 마찬가지로 地域에서 흘러 나가는 所得보다 흘러 들어오는 所得이 많을 때 이루어진다. 어떻게 하든 地域內에서 創出된 所得이 地域外로 流出되지 않게 하고, 地域外로부터 所得의 流入을 높이느냐 하는 問題로 歸結된다. 아무리 한 地域에서 創出된 所得이 많다하더라도 그 地域에 남아 있지 않고 流出될 경우 地域의 開發은 期待할 수 없다. 地域에서 創出된 所得이 빠져나가는 經路는 크게 두가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 地域內에서 創出된 所得이 移轉支出의 形態로 빠져 나가는 것이고 또 하나는 創出된 所得이 消費되는 過程에서 나타나는 流出現象이다. 前者의 例로서 A地域에 職場을 가진 사람이 俸給을 받아 80%를 他地域에 있는 家族에게 送金해버리는 경우이고, 後者는 A地域에 사는 사람의 俸給의 支出過程에서 90%以上을 他地域에서 生産된 製品을 購入한다면 A地域의 産業에 흘러들어가는 것은 겨우 10%밖에 되지 않는 경우이다.

따라서 一但 어떤 地域에서 創出된 所得이 빠져 나가지 못하게 하고 創出된 所得의 支出過程에서 地域內에서 生産된 製品과 서비스를 最大限 買入 利用토록 하는 것이 바로 地域乘數效果를 높이는 길이다.

地域開發의 乘數效果를 높이는 길은 地域的 自給自足方法과 産業構造面에서 地場産業(residential industries)을 育成하는 일이며, 이것이 內發的 地域開發의 要諦이다. 全國의 經濟圈이 統合되고 모든 製品이 全國的 商品化(national goods)되어 가는 趨勢속에서 地域的 自給自足 및 地場産業의 開發은 限界를 지나지만 우리나라의 경우 지나친 全國的 商品化 때문에 한 地域에의 開發投資와 그로부터 創出되는 所得의 流出現象은 특히 높은 것 같다.

源泉의으로 地域産業을 育成하여야 하겠지만 그것이 앞서 한 地域에서 發生한 所得이 他地域으로 流出되지 않도록 地域的 自給自足度를 높이고 地場産業을 育成해야 할 것이다. 특히 生産—流通—消費過程을 空間的으로 統合하여 地域의 對外地域依存度を 줄여야 할 것이다. 地場産業 중 地域住民의 生活必須品, 飲食料品, 基本的인 地域서비스 産業育成에 重點을 두어야 할 것이다. 한 例를 들어 酪農製品만 하더라도 A地域에서 生産된 牛乳가 他地域에서 加工되어 A地域으로 逆流入되는 現象을 막아야 할 것이다.

넷째, 內發의 開發의 要素는 地域의 「아이덴티티」를 回復하는 일이다. 全國이 一日生活 圈化되고 地域間 交流가 높아감에 따라 全國의 모든 地域이 同質化하여 어디를 가나 同一한 商品, 同一한 飲食, 同一한 서비스化하는 傾向이 있다. 內發의 開發은 이러한 흐름을 根本的으로 否認하는 것이 아니라 全國的으로 어떠한 標準과 質的 水準을 높이면서 地域自體로서 特色을 지닐 수 있는 開發이 必要한 것이다. 全國的 同質化속에서 地域的 「아이덴티티」를 살릴 수 있는 길이 摸索되어야 할 것이다.

內發의 開發은 地域的 「아이덴티티」의 再發見 또는 地域的 統合보다 地域的 分化(regional devolution)가 必要하다.⁽¹⁴⁾ 여기에서 말하는 地域的 分化는 同質化에 대한 地域的 特性과 他地域과 다른 異質性을 찾고자 하는 뜻에서 出發한다. 지나친 地域的 統合보다 地方分權의이며 獨立的인 地域性을 小單位地域開發에서 追求해야 될 것이다.

(5) 中間技術과 限界資源의 活用

우리나라는 急激한 經濟成長過程에서 大規模 資本集約的인 近代產業部門과 高度의 先進 技術導入에 偏重되어 왔다. 그러나 우리나라의 農業部門이나 中小企業部門은 아직도 前近代性을 띠지 못하고 있으며 生産方法, 消費構造, 技術的 側面에서 資本集約的인 近代產業 部門과의 二重構造의 特性을 가지고 있다.

이와 같은 二重構造를 脫皮하기 위해 中間階段的 技術을 開發할 必要가 있으며 小單位地域開發의 重要한 政策目標중의 하나이다. 盲目的이고 無分別한 西歐先進型高度技術의 導入에 앞서 한 地域이 지니고 있는 既存의 技術과 資源을 바탕으로 하여 漸進的인 技術革新과 資源開發을 끌고 나가야 할 것이다. 農村의 機械化를 例로 든다면 小數의 大農만을 위주로 한 先進國型 資本集約的 機械化에 置重하여 트랙터나 경운기 등 大規模農機械의 生産普及에 力點을 둘 것이 아니라 우리나라 農民의 大多數를 차지하고 있는 零細小農들이 實際로 利用할 수 있는 技術과 機械를 開發하고 地域의 生産性 提高와 所得增大에 連結되도록 하는 일이 그것이다. 즉 小單位地域開發을 한 地域이 이미 갖고 있는 賦存資源과 傳統的 技術을 最大限으로 活用할 수 있는 「勞動集約的 中間階段的 技術」開發에 力點을 두어야 할 것이다.

國家의 開發이나 巨視的 地域開發에 있어서는 中間技術이나 限界資源의 活用問題는 等閑視되지 않을 수 없으며, 大規模開發事業에 傳統的 技術을 固守할 수는 없다. 그러나 小單位地域開發에 있어서는 勞動集約的이며 限界資源을 最大限 活用할 수 있는 中間階段的 技術이 開發되어야 할 것이다.⁽¹⁵⁾

限界資源의 問題는 賦存資源과 關聯하여 詳述할 것으로 보아 中間技術에 대한 問題를 살

(14) E. Craven, *Regional Devolution and Social Policy*, London, 1975.

(15) 金安濟, 環境과 國土, 서울: 博英社, 1979, pp. 137-156와 安忠榮, “資源管理의 展望과 戰略”, 未來를 묻는다(6), 1978, pp. 29-39.

펴보기로 한다.

中間技術은 高度의 資本集約的인 先進技術과 勞動集約的인 傳統技術과의 中間段階에 있는 技術이다. 이와 같은 中間技術은 生産, 流通, 消費生活過程에서 廣範圍하게 適用될 수 있는 技術로서 遊休資源의 活用으로부터 單純히 勞動集約的인 生産手段에 適用될 수 있다. 本研究의 對象인 達城郡 玄風面의 한마을 경우 양파로 特化시켜 成功한 例가 있다. 그러나 그들의 가장 큰 고민은 양파의 保管方法이었다. 季節的인 價格騰落의 幅이 높을 뿐 아니라 鮮度を 維持하기 위한 施設로서 冷凍倉庫의 建設이 宿願이었다. 그러나 양파의 保管方法에 대한 다른 保管方法의 開發, 導入은 中間技術의 對象이 된다. 감이 主產物인 경우 꽃감을 만들기 위해 楮질을 벗기는 데 많은 人力이 들어가고 있다. 감의 楮질을 벗기기 위한 單純한 技術開發이 이루어진다면 그 地域의 所得은 그만큼 높아진다. 中間技術은 傳統的 運送手段으로서 지계의 改良으로 부터⁽¹⁶⁾ 各種 農產物의 加工處理에 이르기까지 小單位 地域開發에 活用될 수 있는 方法이 摸索되어야 할 것이다. 中間技術의 開發은 小單位地域開發에 있어서 農外所得을 創出할 수 있는 길과 聯關되어질 수도 있으며 地域的 「아이덴티티」를 살릴 수 있는 길일 수도 있다. 農家副業이나 特產物生産에 있어서 地域의 特性을 살릴 수 있는 關鍵이 中間技術의 開發이기 때문이다.

(6) 基本需要의 充足과 住民參與

下向的, 巨視的 地域開發이 지닌 가장 큰 弱點 중의 하나가 바로 開發過程에서 住民參與의 不足과 住民들의 要求 내지는 住民들의 基本需要에 敏感하지 못하였다는 점이다. 下向的, 巨視的 地域開發過程에서 投資의 優先順位決定과 事業의 選定에 있어서 住民들의 意思와 要求가 體系的으로 反映되기 힘들기 때문이다. 最近 이러한 巨視的, 總量的 地域開發에 대한 反撥로서 이른바 開發의 基本需要方法(Basic Needs Approach to Development)이 論議되기 시작하였으며 새로운 開發의 哲學으로 登場하고 있다. 開發이란 終局的으로 個人的 地域的, 國家的 基本需要를 充足시키는 過程으로서 理解하고 各 段階別 基本需要를 指標化하여 開發해 나가고자 하는 것이다. 總量的이고 抽象的인 國民總生産이나 國民所得과 같은 經濟的 指標에 代身하여 國民的 厚生을 客觀化 할 수 있는 새로운 開發指標에의 研究는 最近 활발히 進行되고 있다.

社會指標(social indicators)라든가 生活의 質指標(quality of life index) 등이 國家發展을 測定하는 從來의 國民總生産, 國民所得에 併行하여 開發되기 시작했다. 특히 1976年 國際 勞動機構主管下에 開催된 世界雇傭會議에서 開發에 대한 새로운 定義를 論하게 되었고 이 會議의 結果 開發에 대한 基本需要理論이 注意를 끌게 되었던 것이다.⁽¹⁷⁾ 分配的 衡平性,

(16) 崇田大學校地域開發研究所, 韓國의 傳統的 農器具改良可能性에 관한 研究: 지계事例를 中心으로, 1977.

(17) International Labour Office, *Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Poverty and Unemployment*, ILO, 1977.

農村開發, 中間技術, 非公式的 部門 등의 用語가 開發理論에 새로이 登場하게 되었고 微視的 地域開發 또는 小單位地域開發이란 概念이 脚光을 받기에 이르렀다.

開發에 대한 基本需要理論은 많은 開發途上國家에서 絶對的 大多數를 차지하는 農民과 都市의 低所得層에 어떻게 開發의 열매가 골고루 配分되게 하여 그들의 삶의 水準을 實質的으로 높여줄 것이냐에 焦點이 주어졌다.

地域開發에 있어서 據點開發方法과 같이 一部地域에 集中投資할 것이 아니라, 全國의 모든 地域이 均衡있게 開發過程에 動員될 수 있도록 上向的 地域開發을 해야 할 것이며, 地域住民이 要求하는 가장 時急한 것부터 解決해 나감으로써, 開發의 效果가 巡廻의인 길을 거쳐서가 아니라 보다 直接的으로 地域住民에게 돌아가도록 해야 할 것이다. 우리나라 새마을 運動의 根本的 理念과 政策手段에 있어서 基本需要理論과 많은 類似性을 지닌다고 볼 수 있다.⁽¹⁸⁾ 開發에의 地域住民의 積極的 參與와 住民들이 가장 時急하다고 判斷하는 事業에 대하여 于先 쉽고 가까운 것부터 보다 規模가 크고 어려운 것으로 開發을 推進해 나가는 것은 基本需要理論과 根本的으로 같은 接近方法이다. 開發로 인한 惠澤이 特定 小數人이나 特定地域에 局限되지 않고 地域住民 全體에게 全國의 모든 地域이 均衡있게 開發의 對象이 된다는 점에서 더욱 그러하다. 總量的, 下向的 開發體制에서 不可能하였던 開發에의 住民參與를 可能케 하였으며 國家的 次元에서의 優先順位에 앞서 個人的, 地域的 優先順位에 焦點을 맞추었다는 점에서 基本需要理論과 相通한다. 小單位地域開發은 이러한 側面에서 基本需要理論에 實踐的 意味를 부여한다고 생각된다.

(18) Sang-Chuel Choe, *A Critical Review of the Saemaul Undong of Korea with Special Reference to the Concept of Basic Needs Approach*; Paper Presented at the Expert Meeting on Planning for Basic Needs to UNCRD, Nagoya, Japan, 1978.