

# 우리나라 地方計劃體系의 問題와 展開方向

—一道開發計劃樹立과 關聯하여—

崔 相 哲\*

## 目 次

- |                      |                  |
|----------------------|------------------|
| I. 序 言               | IV. 地方計劃의 限界와 課題 |
| II. 韓國의 地方計劃의 形成과 意義 | V. 地方計劃樹立過程과 方法  |
| III. 國家計劃과 地方計劃      | VI. 結 語          |

## I. 序 言

1982년에 京畿道와 濟州道를 除外한 7個道가 道綜合開發計劃을 樹立하였다. 京畿道는 이 미 1981년에 道綜合開發計劃을 앞서 樹立한 바 있으며 濟州道는 特定地域으로서 道綜合開發計劃에 비금가는 計劃樹立을 進行중에 있었기 때문에, 事實上 서울特別市, 釜山, 大邱, 仁川直轄市를 除外한 全國의 모든 道가 綜合開發計劃을 樹立한 바 있다. 10億에 가까운 豫算과 거의 1年이라는 時間을 들인 龐大한 作業이었고 우리나라 地方行政史上 커다란 契機 된 일이었다. 그러나 과연 이러한 一連의 計劃樹立作業이 무엇을 意味하고 어떻게 運用되 를 이어져야 할 것인가에 대해서 出帆의 意慾만큼 分明하지도 않고 論理的 體系를 갖춘 것 은 아니라는 생각이 들고 있다. 더욱 이러한 道開發計劃의 熱風은 1980年代에 들어와 처음 있는 일이 아니고 그전에도 深度는 약간 다르다 하더라도 1960年과 1970年에 걸쳐 數次 경험한 바 있기 때문에 이번 道綜合開發計劃 樹立과 때를 같이 하여 다시 한번 再吟味해 본다는 것은 커다란 意義가 있는 일이라 할 수 있다.

道綜合開發計劃 樹立作業과 關聯하여 作業에 參與한 研究陣뿐만 아니라 學界에서도 이미 많은 關心을 表明했고 一部 研究가 이루어진 바 있다.<sup>(1)</sup> 그러나 共通된 우려의 하나는 이러한 一連의 道計劃 熱風이 一回的인 計劃書作成(plan-making)으로 그쳐서는 아니되고 우리나라 地方計劃體系 定立에 轉機를 마련하도록 해야 하겠다는 점이다. 첫째 우리나라 計

\* 서울大學校 環境大學院 副教授

(1) 權尙俊, “道計劃樹立의 限界와 그에 關한 思辯,” 「技術士」, Vol. 15, No. 3, (1983), pp. 37-48.

盧隆熙, “道計劃의 意義와 機能,” 大韓國土計劃學會, 「1982年度 第3回學術發表會 主題論文」, 1982年 11月 27日, pp. 1-20.

劃體制속에서 地方計劃의 意義와 役割을 究明하고, 둘째 이와 같은 地方計劃의 限界와 克服해야 할 課題는 무엇이며, 셋째 地方計劃樹立方法과 節次는 어떻게 해야 하며 누가 計劃을 樹立하고 參與할 것이며, 끝으로 우리나라 道開發計劃을 爲始한 一連의 地方計劃의 努力이 指向해야 할 地平이 무엇인가에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 韓國的 地方計劃의 形成과 意義

地方計劃이란 語彙로 사용되지는 않았다 하더라도 地方行政이 있었다면 計劃活動은 存在하였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 計劃活動이란 行政 그 自體처럼 어떠한 體系가 存在하는 한 本質的인 過程이기 때문이다. 그러나 國家計劃體系로서 地方計劃이 우리나라에 導入된 것은 1960年代에 들어서였다. 1961年 軍事革命을 契機로 政府의 企劃機能이 強調되었으며 國家企劃制度에 대한 研究와 行政改革이 이루어졌다. 이러한 國家計劃에 대한 努力은 軍事革命 以前의 空白으로 부터 갑자기 생겨난 것은 결코 아니었다. 이미 1960年 經濟開發 3個年計劃(案)이 樹立된 바 있었다.<sup>(2)</sup> 그러나 本格的인 國家計劃으로서 처음 登場한 것이 1962年의 第1次 經濟開發 5個年計劃이었으며 1963年 國土建設綜合計劃法이 制定됨으로써 全國計劃, 特定地域計劃, 道建設計劃, 郡建設計劃이란 概念이 法的 用語로 선을 보였다. 그러나 法的 뒷받침이 없는 經濟開發 5個年計劃은 그런 나뉠대로 하나의 計劃으로서 政府는 물론 國民的 認識을 끌어들이는데 비교적 성공적이었으나 全國計劃을 비롯한 特定地域計劃, 道·郡建設計劃은 法的 明文化의 範圍를 크게 벗어나지 못한 채 建設部 計劃當局의 理想으로 空轉하고 있었음을 부인할 수 없다. 같은 期間에 地方政府에서 計劃活動이 存在하였다면 年次的인 行政企劃의 性格을 띤 基本運營計劃이 있었을 뿐이다. 그러나 1960年代 中盤을 넘어서면서 國土建設綜合計劃法上的 計劃體系와 별도로 市道에서 計劃의 名稱, 形式, 計劃期間, 內容의 統一性은 없었지만 市·道單位 長期計劃을 수립하기에 이르렀다. 各道다

〈表-1〉 初期 地方計劃의 內容과 計劃의 期間：江原道를 中心으로

砂防事業 7個年計劃	65-71 (7)	道立綜合病院 新築計劃	69-70 (4)
造林事業 7個年計劃	65-71 (7)	共同井戶設置 4個年計劃	67-70 (4)
道路長期開發計劃	65-81(10)	高等소채團地造成計劃	69-71 (3)
示範面 育成計劃(道指定)	66-68 (2)	春川輕工業團地造成計劃	69-71 (2)
道指定 示範郡育成計劃	67-69 (3)	無許可建築物撤去 3個年計劃	68-70 (3)
里洞開發 7個年計劃	66-70 (5)	觀光開發計劃	68-72 (5)
再造林育成計劃	67-68 (2)	淺海地開發計劃	62-71(10)
마을文庫育成計劃	68-73 (6)	內水面開發計劃	66-71(10)
厚生施設自立對策 5個年計劃	68-72 (5)		

資料：金泰潤, “市道綜合計劃의 企劃過程에 관한 研究：江原道綜合開發計劃을 中心으로,” 서울大 行政大學院 碩士學位論文, 1971, p. 61.

(2) 金儀遠, 「韓國國土開發史研究」, 大學圖書, 1982, pp. 755-759.

다 自主的인 計劃動機에 의해 長期計劃을 樹立하였으며 이러한 움직임은 우리나라 地方計劃의 胎動이었다고 할 수 있을 것 같다. 앞 <表-1>에서 보여주는 바와 같이 江原道の 例를 들어 보면 1965년부터 1969년까지 17個의 計劃을 樹立한 바 있으며 1971년에 들어와 道綜合開發 5個年計劃을 樹立하기에 이르렀다. 이러한 地方政府의 計劃들은 中央政府의 指針과 指示에 의해 이루어진 경우도 있지만 대부분 地方政府 自體의 필요성에 의한 自生的 計劃이었다는 점에서 더욱 注目을 끌 수 있다.

이상과 같은 道政府 自體의 部門別 計劃樹立 노력이 散發的으로 이루어지고 있는 반면에 國土建設綜合計劃法에 의한 法定計劃인 道建設計劃이 作成된 바 있다. 道建設計劃을 樹立하기 위해 1965年 道 建設局內에 地域計劃課를 新設하였으며 建設部의 指針에 따라 道建設局은 道建設計劃案을 作成한 바 있다. 道建設計劃은 名稱이 지닌 部門計劃의 性格과 道機構 속에서 建設局이 지닌 綜合調整權의 限界때문에 극히 制限된 認識과 役割을 하지 못한 채 空轉하다가 1970年을 前後로 하여 有名無實한 計劃으로 轉落해 버렸다. 이러한 空白을 매꾸기 위해 內務部가 主管이 되어 道綜合計劃의 필요성을 認定, 1970年 市·道 綜合開發計劃作成指針을 示達하고 이에 따라 各 市·道는 5個年 綜合開發計劃을 作成하였다. 그러나 처음부터 建設部의 道建設計劃과 內務部의 道綜合開發計劃은 不安한 共存을 하였으며 地方計劃體系에 混線이 야기되기 시작했다.

그러나 1972년에 第1次 國土建設綜合計劃(1972~1981)이 公布되면서 市·道綜合開發計劃은 第1次 國土建設綜合計劃에 의한 8個 中圈計劃이 새롭게 擧論되면서 中圈計劃의 그늘속에서 死葬되어 버린 셈이다. 1970年를 통하여 地方計劃으로서 道計劃보다 國家計劃으로서 8個 圈域計劃이 先導的 役割을 하여왔다. 事實 8個 中圈計劃중에서 第1次 國土建設綜合計劃期間중 成案되거나 確定된 것은 光州圈, 太白圈, 全州圈計劃에 不過했고 다른 市·道計劃은 空白狀態로 1981년까지 持續되었다. 드디어 1982年 第2次 國土綜合開發計劃(1982~1991)이 確定되면서 道開發計劃 내지 地方定住生活圈計劃이 再論되기 시작함으로써 10年間의 地方計劃의 空白期를 넘기게 되었다. 1960年代 後半의 道建設計劃, 1970年代 初의 市·道綜合開發計劃에 이어 1980年代 初에 道綜合開發計劃이 다시 出帆하게 된 것은 대단히 意義있는 일이라 생각된다. 다시 살아나기 시작한 地方計劃運動의 싹이 꽃을 피우고 열매를 맺을 수 있도록 地方計劃體系의 整備와 方法論에 대한 研究가 뒷받침되어야 할 중요한 時點에 있다고 본다.

### III. 國家計劃과 地方計劃

國家計劃과 地方計劃의 區分은 항상 分明하지 않다. 國家計劃은 中央政府가 計劃樹立의 主體가 되는 計劃이라면 地方計劃은 地方政府가 計劃樹立의 主體가 된다고 일반적으로 말할 수 있겠지만 이것 역시 相對的이다. 國家計劃은 經濟開發 5個年計劃과 같이 全國的이고

總量的인 性格을 띠는 반면 地方計劃은 空間的으로 限定된 地域을 對象으로 하는 경우가 많다. 그러나 國家計劃이라 하더라도 計劃對象이 全國이 아닌 特定地域을 對象으로 하는 경우가 있으며 地方計劃이라 하더라도 地域이란 國土空間 속에서 孤立된 單位가 아니라 全國의 次元에서의 計劃의 還流가 이루어져야 하는 것이다. 우리나라의 경우 特定地域計劃은 全國이 아닌 限地的인 特定地域을 對象으로 하고 있지만 國家計劃의 一部로서 보지 않을 수 없으며 濟州道特定地域計劃은 地方計劃의 性格을 강하게 띄고 있다. 특히 地域計劃의 경우 國家計劃과 地方計劃의 特性을 동시에 지니고 있다. 따라서 홀(P. Hall) 教授는 地域計劃을 國家的 地域計劃(national-regional planning)과 地方的 地域計劃(Local-regional planning)으로 區分해서 쓰고 있다. 第2次 國土綜合開發計劃(1982~1991)을 國家的 地域計劃이라 한다면 道開發計劃은 地方的 地域計劃이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 國家的 地域計劃과 地方的 地域計劃의 概念이 불분명하며 國土計劃이란 이름 아래 中央政府가 間接·直接的으로 地方計劃에 介入함으로써 地方政府의 計劃高權이 無視되어 버리는 경향이 없지 않았다. 이러한 現象은 地方自治의 歷史의 傳統이 짧고 강한 中央集權의 行政體制 속에서 計劃體系 역시 下向의 性格을 띄우지 않을 수 없었다. 이러한 意味에서 우리나라는 地域計劃은 存在하였지만 地方計劃의 概念은 뚜렷하게 浮刻되지 못한 채 오늘에 이르고 있다. 이러한 경향은 1982년에 樹立된 道開發計劃樹立過程에서도 나타난 바 있다. 道開發計劃을 國家計劃인 第2次 國土綜合開發計劃의 下位計劃으로 보려는 경향이 이것을 代辯해 주고 있다. 第2次 國土綜合開發計劃에 있는 指標를 道計劃에서 修正없이 받아들여야 한다는가 道計劃 樹立過程에서 中央政府가 처음부터 介入하여 監督 또는 여러가지 名目으로 君臨的 態度를 보인 것이 바로 그것이다. 國家計劃인 第2次 國土綜合開發計劃은 地方政府에 대해선 하나의 指標의 意味로 받아들여져야 하였음에도 불구하고 一絲不亂한 下向的 作業體制를 要求한 것은 아직도 무엇인가 混同하고 있는 것 같다. 地方政府는 中央政府의 下部機關 내지 一線機關은 결코 아니다. 地方政府는 管轄地域에 대하여 憲法에 의해 주어진 統治權을 지닌 政府이다. 따라서 地方計劃 역시 地方政府의 固有權限에 속하는 일이다.

地方計劃은 國家計劃의 地域化<sup>(3)</sup>(regionalization of national plan)는 결코 아니다. 그러나 이번 道開發計劃은 바로 第2次 國土綜合開發計劃의 地域化 作業과 비슷한 過程을 거쳤다고 보여진다. 國家計劃의 地域化 作業은 넓은 意味에서 國家計劃의 延長으로 보아야 할 것이며 固有한 意味의 地方計劃은 아니다. 다시 말하여 道開發計劃의 總和는 國家計劃이 결코 될 수 없다. 따라서 道開發計劃은 第5次 經濟開發計劃이나 第2次 國土綜合開發計劃의 地域化 作業에 그쳐서는 아니되며 道の 責任下에 自主性을 지닌 地方計劃으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 地方政府는 中央政府가 樹立한 國家計劃들을 하나의 展望 내지 指標로

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

서 받아들여 스스로의 計劃高權에 의해 計劃을 樹立하고 그것을 實施할 權限까지 있는 것이다. 中央政府가 地方政府의 地方計劃作業을 도와준다는 것과 中央政府의 指示나 監督下에 計劃을 한다는 것은 다른 문제이다. 國家計劃에 대한 地方計劃이 완전히 獨立의 일수 없는 것은 정도의 差異는 있을지언정 어느나라나 마찬가지다. 특히 우리나라와 같이 中央集權의인 政治行政體制 속에서 地方計劃의 獨立性은 스스로 限界가 있는 것이다. 프리드만(J. Friedmann)의 말을 빌리면 우리나라 地方計劃은 適應的 企劃(adaptive planning)의 特性을 강하게 지니고 있다.<sup>(4)</sup>

· 適應的 企劃의 特性은 중요한 意思決定이 市·道의 自主的 責任限界를 넘어서서 中央政府의 政策이나 計劃修正에 대단히 敏感할 뿐 아니라 地方政府의 獨自의인 意思決定으로 計劃의 實現이 어렵다. 이에 대해 開發的 企劃(developmental planning)은 計劃樹立과 計劃實現의 主體로서 地方政府의 獨立性이 강하게 주어진 類型이다. 適應的 企劃과 開發的 計劃의 極端的 두가지 類型중 어느 하나가 絕對으로 좋다는 것은 결코 아니다. 그러나 우리나라의 경우 地方政府가 開發的 計劃의 樹立과 計劃의 效率的인 遂行을 위해 地方政府의 自主性을 살려주는 計劃體制의 整備와 財源의 再配分이 이루어져야 할 것이다. 地方計劃이 計劃樹立과 計劃實現을 위한 보다 自主的이고 開發的 機能을 갖도록 해야 한다는 데는 커다란 세가지 理由가 있다고 보여진다.

첫째 計劃理論의 辯證法的 發展이다. 計劃理論 역시 한 社會의 一般意思와 동떨어져 展開되는 것은 아니다. 中央集權의이고 下向的인 計劃體制에 食傷하였다. 下向的 計劃理論에 대한 批判은 國家的 地域計劃은 물론 地方的 地域計劃에 대한 無用論으로까지 擴大되고 있다. 地域計劃理論 自體에 대한 疑問과 計劃論理의 虛構性에 根據하여 飛躍시키고 있다. 地域政策의 無用論(death of regional policy)까지 歸結시키는 이른바 急進的 地域計劃理論이 하나의 類派를 이루게끔 되었다.<sup>(5)</sup> 修飾學的 計劃論理와 이러한 論理를 武器로 하여 살고 있는 「테크노크라트」들이 만들어 내는 計劃文書가 지니는 意味는 計劃的인 地域開發 自體를 否定하기에 이르고 있다. 中央政府 官僚들의 卓上論理와 教科書的 純粹理論에 教育받은 「테크노크라트」들이 만들어낸 計劃은, 받아들이는 立場에서 보면 自嘲的인 地方意識만을 불러 일으키게 하고 있음은 하나의 「에피소드」로 代辯되고 있다.<sup>(6)</sup> 政府的인 次元에서의 地方自治의 復活을 떠나서라도 行政的인 次元에서의 地域開發哲學과 計劃論理의 地

(4) John Friedmann, "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12(1967), pp. 225-252.

(5) ① Clyde Weaver, "Development Theory and Regional Question: A Critique of Spatial Planning and Its Detractors," in W.B. Stöhr and D.R.F. Taylor, eds., *Development from Above or Below?* John Wiley, 1981, p. 88.

② D.B. Massey, "In What Sense a Regional Problem?" *Regional Studis*, Vol. 13(1979), pp. 233-43.

(6) 이광훈, "서울아! 너 혼자 다해 먹올래?" 「마당」, 1982년 10월, pp. 168-173.

〈表-2〉 年度別 地方財政自立度推移

區 分	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82
全 國	51.8	58.9	53.5	58.1	64.8	59.4	62.0	65.4	62.2	60.5
서 울	94.7	93.9	89.5	94.8	96.8	96.6	98.2	98.5	95.5	96.2
地 方	40.3	47.7	42.2	45.9	52.6	45.2	47.8	53.7	52.0	48.9
直轄市	80.0	85.6	83.9	93.7	91.7	88.3	84.2	86.6	96.2	93.6
道	23.8	26.9	23.5	28.0	41.2	33.4	34.9	42.5	40.4	29.9
市	57.6	59.4	55.9	60.6	56.4	59.6	64.3	70.4	69.9	60.0
郡	27.6	26.9	28.1	33.0	34.7	29.0	31.3	35.1	30.3	30.8

\* 資料：「地方自治團體豫算概要」, 內務部, 1982.

方化가 時代的으로 要請되고 있다.

둘째 中央과 地方과의 關係에 대한 再定立이다. 비단 우리나라 뿐만 아니라 世界 各國에서 地方政府의 中央政府에 대한 從屬性의 增大는 지적되어왔고 批判의 對象이 되어 왔다. 地方政府의 中央政府에 대한 財政的 依存度의 增加, 中央政府의 보다 技術的이고 細部的인 統制手段의 行使, 傳統的인 地方自治意識의 衰退때문에 나타나는 一般的인 趨勢라 할 수 있다.<sup>(7)</sup>

財政的 自立度만 보더라도 위 〈表-2〉에서 보여주는 바와 같이 지난 10年間 크게 改善되지 않고 있다. 1973年 서울을 除外한 地方政府의 財政自立도가 40.3%를 最低로 하여 차츰 나아지는 듯 하였으나 1980年을 고비로 하여 1982年 48.9%로 다시 惡化되었다. 地方政府 중에서도 直轄市, 道, 市, 郡에 따라 상당한 차이를 보이고 있는 바 直轄市가 1982年 93.6%에 이른 반면 郡의 平均은 30.8%로 나타났다. 地方政府의 財政的 基盤이 얼마나 微弱한가를 단적으로 나타내는 것은 自體收入으로 人件費에도 모자라는 地方自治團體가 46個市 중에서 41%인 19個市, 139個 郡 중에서 82%인 114個 郡이며 人件費와 最小限의 經常費에 未達하는 市는 57%인 26個市, 郡은 96%인 134個 郡이 있다는 사실이다.<sup>(8)</sup> 이상의 地方政府의 財政的 貧困과 相對的인 中央政府의 役割增大는 地方計劃의 存在意義 自體가 흔들리게 되었으며 地方政府의 計劃高權은 形式的인 紙面計劃이 되게끔 하였다.

세째 地方(Local)과 地域(regional)과의 區分이 불분명한 것도 地方計劃의 意義를 混同케 하고 있다. 地域計劃이 반드시 地方計劃은 아니다. 地域計劃은 地方計劃을 포함할 수는 있지만 地域計劃은 經濟計劃, 社會計劃에 대한 空間的, 物的 特性을 지닌 計劃의 領域으로서 반드시 地方政府가 計劃의 主體가 되는 것은 아니다. 地方計劃은 地方政府가 計劃의 主體가 되는 計劃으로서 앞서 살펴본 地方的 地域計劃으로 概念지을수 있다. 그러나 地方政府의 事實上的 中央政府의 一線機關化 내지 엄격한 意味에서의 地方自治의 長期的인 不在속

(7) R.A.W. Rhodes, "Some Myths in Central-Local Relations," *Town Planning Review*, Vol. 32 (1980).

(8) 內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1982.

에서 地方과 地域이 同一한 概念으로 쓰이게 된 것이 地方計劃의 不在를 가져온 原因중의 하나였다.

#### IV. 地方計劃의 限界와 課題

地方計劃의 필요성과 體制確立의 當爲性은 거듭 強調하고도 남음이 있다. 그러나 어떠한 制度를 導入하고 活性化시키는 데는 그것이 지닌 限界와 危險性을 집고 넘어 갈 필요가 있다. 특히 우리나라와 같이 強力한 中央集權의 行政 및 計劃體制속에서 地方計劃定着을 위한 노력이 오히려 逆作用을 할 수 있기 때문이다. 극히 皮相의인 觀察이지만 計劃을 위한 作業이 進行되면서 이를 主管하는 行政當局으로 부터 計劃作業을 의뢰받고 研究에 參與한 計劃家들 사이에도 時間이 지남에 따라 結果에 대한 期待와 實現에 대하여 疑問을 갖기 시작한 것 같다. 이러한 現象은 地方計劃뿐만 아니라 모든 計劃樹立作業에서 共通적으로 발견되는 計劃 그 自體가 지닌 不確實性에 대하여 地方計劃에 대한 問題는 더 심각한 것 같다.

첫째, 計劃이란 作業이 지닌 本源的 虛點이 그것이다. 計劃의 對象이 되는 地域의 現在와 未來狀況에 대한 判斷의 不確實性이다. 對象地域이 지니고 있는 問題에 대한 精確한 判斷 그 自體가 쉬운 일이 아니며 制限된 情報과 知識과 時間과 妥協해야 한다. 그러나 더욱 어려운 것은 未來에 대한 判斷이다. 人間은 根本적으로 未來를 豫測할 수 있는 力量에는 限界가 있다. 특히 地方計劃의 對象이 되는 地域은 國家計劃의 對象이 되는 國家보다는 開放體系이다. 特定地域을 閉鎖的인 것으로 보고 未來를 展望한다는 것을 무의미하다.<sup>(9)</sup> 하나의 計劃을 樹立하는데 관련된 隣接分野에 대한 知識의 不確實성과 價値判斷의 不確實성이 겹쳐 질때 計劃過程 全體의 不確實성이 加重된다. 그러나 이러한 不確實성을 計劃過程속에 어떻게 받아들여 計劃이란 結果物로 만들어 내느냐 하는 것은 아직 우리나라 地方計劃과 관련 一聯의 作業에선 잘 消化시키지 못한 채 남아 있다. 오히려 閉鎖的이며, 誤導된 具體性(misplaced concreteness)을 띠고 計劃에 反映되고 있는 實情이다.

둘째, 道綜合開發計劃, 地方定住生活圈計劃과 같은 地方計劃이 虛構的인 期待(false expectation)<sup>(10)</sup> 上昇을 惹起시킬 우려가 있음도 부인할 수 없으며 이는 結果적으로 計劃 自體에 대한 信賴性を 弱화시킬 가능성이 크다. 近代의 計劃家の 誕生에서 부터 오늘에 이르기까지 計劃家와 理想主義는 깊은 因緣을 지니고 발전되어 왔다. 現實로 부터 出發하기 보다는 바람직한 未來像을 設定해 놓고 現實을 끌어 올리려는 創造의 未來觀이 그것이다. 그러나 이러한 計劃의 論理는 종종 現實과 동떨어진 假想的인 未來를 現實로 錯覺케 하는 計劃으로

(9) 權泰浚, "計劃過程의 論理," 「大韓國土計學會 1982年 第3回 學術發表會」, pp.3-4.

(10) Andrew Blowers, *The Limits of Power: The Politics of Local Planning Policy*, Pergamon Press, 1980, pp.36-37.

展開시킬 危險性이 있으며 計劃에 參與하는 計劃家나 住民들에게 지나친 期待上昇이나 過剩計劃을 招來할수도 있다.

세째, 計劃書의 作成이라는 作業을 지나치게 強調한 나머지 計劃의 實踐과 評價에 대하여 等閑視하기 쉽다. 주어진 時間에 하나의 文書화된 形式의 計劃書를 作成하기 위하여 計劃을 樹立하는 作業團 내지 機構는 中央集權의 性向을 띄는 반면 計劃의 執行은 分散되어 있는 경우가 많다. 計劃樹立 權限은 점점 集權的인 傾向을 띄는 반면에 計劃의 執行機能은 分散의이 되는 傾向이 있다.<sup>(11)</sup> 그러나 計劃과 實踐은 銅錢의 앞뒤면과 같이 表裏關係에 있다. 集權의 計劃體系와 分權的 執行體系를 어떻게 調和시키느냐가 커다란 課題이다. 더우기 一旦 文書화된 計劃書는 硬直性을 띄게 마련이고 分散의 執行은 融通性을 가지지 않을 수 없음으로 인하여 計劃書는 하나의 文書로서 裝飾的인 役割로 轉落할 가능성이 있다.

끝으로 地方計劃은 對象地域에 대한 地方住民全體에게 地方의 開發을 위한 發展의이고 綜合된 動機의 賦與라는 것이 중요한 目的 중의 하나이다. 그러나 地方計劃 過程에서 자칫 하면 隱蔽되어 있었던 地方主義를 파괴적인 方向으로 表面化시킬 가능성이 없지 않다. 計劃樹立을 契機로 하여 地方間의 感情을 惡化시킨다던가, 地方的 割據主義를 再現시킬 경우도 없지 않다. 地方主義는 잘만 活用하면 바람직한 것이다. 健全한 地方主義가 存在하지 않는 경우에 住民의 積極的 參與도 地方開發에 대한 動機도 形成될 수 없다. 公聽會나 地方有志들과의 協議過程에서 感情的인 地方主義의 發言이 없지 않았다. 그러나 그 自體가 나쁘다는 것은 결코 아니다. 計劃過程에서 이와 같은 地方主義를 어떻게 發展의으로 받아들일느냐에 대한 問題이다.

地方主義는 크게 네가지로 區分하여 생각할 수 있는 바 純眞한 地方主義, 破壞的 地方主義, 建設的 地方主義, 無關心한 地方主義가 그것이다. 純眞한 地方主義는 다분히 鄉愁의이며 感性的인 故鄉意識이다. 그러나 計劃이나 開發段階에서 利割關係를 主張하고 出身地域을 위해 鬭爭的인 段階에 이르지 않는 狀態이다. 破壞的 地方主義는 特定地方의 利益을 앞세워 全體와의 均衡을 무시한 채 極限的인 感情對立으로 나아가는 地方主義이며 建設的 地方主義는 地方의 潜在力과 限界에 대한 合理的 判斷위에서 地方의 利益을 代辯하는 立場이라고 할 수 있다. 반면에 無關心한 地方主義는 特定地方에 대한 鄉愁도 歸屬感도 없는 故鄉을 잃은 地方主義로서 地方的 「아노미」(anomie)로 불리워질 수도 있을 것 같다. 健全한 地方主義는 강한 歸屬感과 동시에 參與動機를 지니고 있으면서 全體 속에서 特定地域의 潜在力과 限界力을 바탕으로 한 利益의 主張이라고 할 수 있다. 地方計劃은 對象으로 하는 地方住民들의 發展的 開發動機를 부여하는 契機로서 意義가 있다면, 地方計劃을 통한 地方主義의 破壞를 가져와서는 아니될 것이며 地方住民들의 全體的 意思를 健全하게 統一시키는 길이 되어야 할 것이다.

(11) Ibid., pp.185-186.



## V. 地方計劃 樹立過程과 方法

地方計劃의 樹立過程과 方法에 대한 論議는 어제와 오늘의 課題는 아니었다. 특히 計劃體系로서 獨自性이 약하고 國家計劃에 대한 下位計劃으로서 地方計劃의 樹立에 대한 計劃過程과 方法에 대하여 많은 研究가 이루어졌지만 아직 定說의인 理論은 나오지 못하고 있다. 우리나라의 경우 1970年 內務部가 第3次 經濟開發 5個年計劃과 第1次 國土建設綜合開發計劃에 대한 市道綜合開發計劃作成指針을 示達한 바 있으며<sup>(12)</sup> 1981年 建設部가 道建設綜合計劃作成要領을 提示한 바 있다.<sup>(13)</sup>

地方計劃樹立過程과 方法에 대한 理論的 研究는 물론 UN이 中心이 되어 몇가지 모델을 提示한 바도 있다.<sup>(14)</sup> 그러나 地方計劃過程과 方法은 한나라가 特定지워진 政治行政體制, 計劃에 대한 見解, 計劃에 參與하는 計劃家들의 傳統에 따라 같을 수 없으며 各 國家마다 地方計劃의 「스타일」(style of local planning)이 있게 마련이라는 見解가 普遍的이다. 그럼에도 불구하고 地方計劃樹立過程과 方法의 共通性은 전혀 없는 것은 아니며 計劃樹立過程과 方法이 한 나라의 計劃風土 내지 環境에 따라 變形되어진다고 볼 수 있다. 地方計劃樹立過程과 方法이라고 하여 다른 計劃의 樹立過程과 方法이 전혀 다른 것은 아니며 地方計劃이 보다 開放的 體系를 對象으로 하고 있으며 綜合計劃이면서도 강한 具體性을 要請하고 있다는 점에서 特性을 들 수 있는 것 같다. 地方計劃을 樹立하기 위하여 大體로 順序의 뒤바꿈을 있을지언정 다음과 같은 過程을 거친다고 볼 수 있다. 順序가 어떻게 되느냐 하는 것은 計劃의 方法論(methodology)과 깊은 關聯을 지니고 있으며 方法論에 따라 技法(technique)도 달라질 수 있다. 또한 地方計劃의 方法論은 本質的 方法論(substantive methodology)과 節次的 方法論(procedural methodology)으로 크게 나누어 생각할 수 있다. 本質的 方法論은 주어진 理想論과 政治體制속에서 計劃의 스타일은 스스로 限界를 지닌다. 統制經濟를 바탕으로 하는 社會主義的 計劃과 市場經濟를 바탕으로 있는 資本主義的 計劃體制는 처음부터 接近方法과 計劃哲學에서 差異가 있다. 計劃의 目標設定으로부터 計劃을 實現하는 手段에 이르기까지 本質的인 差異點이 있다. 節次的 方法論은 주어진 理想論과 計劃環境속에서 어떻게 混淆한 計劃을 만들어내는냐 하는 方法論이다. 이러한 節次的 方法論에 대한 定形(prototype)을 찾기란 대단히 힘든다.

힐호스트教授는 地方計劃의 樹立過程을 3段階로 나누어 첫째 目的과 目標의 具體化, 둘째

(12) 內務部, 「市道綜合開發計劃作成指針」, 1970年 4月.

(13) 建設部·國土開發研究院, 「道建設綜合計劃作成要領(Ⅰ).(Ⅱ)」 1981年 12月.

(14) UN Centre for Regional Development, *Methods of Planning for Comprehensive Regional Development*, Nagoya, Japan. 1976 and Choe, Sang-Chuel, "Methodological Evolution and Issues of Regional Development Planning in Korea," 서울大學校 環境大學院, 「環境論叢」第3卷(1976) pp. 44-83.

目標達成을 위한 手段의 選擇, 제재 手段의 適用이 그것이다.<sup>(15)</sup> UN地域開發센터는 7段階로 다음과 같은 區分한 바 있다.

- (1) 診斷(diagnosis)
- (2) 巨視的 틀의 設定(macro-framework building)
  - ① 目的과 目標의 具體化
  - ② 目標達成을 위한 代案의 經路(paths)의 作成
- (3) 部門別 豫測(sectoral projection)
  - ① 部門別目標의 設定
  - ② 手段의 選擇
- (4) 部門間調整(intersectoral coordination)
- (5) 最終計劃案의 確定(plan finalization)
- (6) 實踐事業計劃의 作成(action program formulation)
- (7) 執行計劃(implementation planning)

이러한 UN地域開發센터의 모델은 根本的으로 힐호스트教授의 3段階過程을 細分化하고 보다 具體시킨 것으로 볼 수 있다. 우리나라 道建設綜合計劃作成要領에 의하면 크게 3段階로 나누고 있는 바 첫째 基本目標와 地域成長展望, 둘째 部門別計劃, 셋째 計劃의 執行과 管理로 나누면서 다음에 보는 바와 같이 各段階에서 다루어야 할 基本的 內容을 明示한 바 있다.

## I. 基本目標와 地域成長展望

- (1) 計劃의 目的과 基本前提
- (2) 基本目標(道の 特性, 開發與件, 基本目標, 開發戰略)
- (3) 地方의 成長과 變化展望
  - (가) 人口配分計劃
  - (나) 地域經濟展望(地域總生産, 雇傭 및 人力)

## II. 部門別 計劃

- (1) 定住體系의 確立
  - (가) 定住體系構想
  - (나) 地域生活圈 計劃
  - (다) 住宅建設
  - (라) 上·下水道 計劃

(15) Jos G.M. Hilhorst, *Regional Planning: A Systems Approach*, Rotterdam University Press, 1971, p.108.

- (마) 教育·文化·體育施設計劃
- (바) 保健·衛生施設計劃
- (사) 社會福祉施設 및 社會保障
- (아) 慰樂空間의 整備擴充
- (2) 生産基盤施設의 擴充計劃
  - (가) 工業基盤의 擴充整備
  - (나) 農畜産業 生産基盤擴充
  - (다) 林業基盤 造成
  - (라) 水産業基盤 造成
- (3) 資源利用과 管理
  - (가) 用水需給과 水資源 保全計劃
  - (나) 「에너지」需給計劃
  - (다) 地不資源 開發計劃
- (4) 輸送通信網體系의 確立
  - (가) 地域輸送網實態와 當面課題
  - (나) 將來輸送需要豫測
  - (다) 交通施設計劃
  - (라) 通信網體系의 確立
- (5) 環境保全과 防災對策
  - (가) 環境汚染의 現況과 課題
  - (나) 環境保全의 基本方向
  - (다) 自然環境의 保全
  - (라) 歷史的環境의 保全
  - (마) 地域別 防災計劃
- (6) 土地利用計劃
  - (가) 土地利用現況과 基本課題
  - (나) 土地의 需要와 供給
  - (다) 土地利用構造와 用途計劃

### III. 計劃의 執行과 管理

- (1) 投資事業計劃(事業選定 및 投資計劃, 事業別 投資財源調達)
- (2) 計劃執行을 위한 行政體制的 改善(行政體制現況과 問題點, 規制와 助長制度的 確立)

이번 道計劃 樹立은 建設部가 示達한 道建設綜合計劃作成 要領을 거의 모든 道가 例外없

이 따른 것으로 나타났으며 計劃樹立過程과 內容에 대한 하나의 先例를 남긴 셈이다. 이와 같은 定形的 接近方法에 대한 批判이란 相對的일 수 밖에 없다. 그러나 우리나라 計劃樹立過程에 관한 이번 道計劃作業은 커다란 教訓을 줄 수 있을 것임은 틀림없다. 과연 이러한 接近方法이 지닌 長短點은 무엇이었으며 韓國的 與件속에서 무엇이 補完되어야 할 것이냐에 대한 後續的 研究가 필요하다고 본다. 그리고 各道마다 作業團內部的 運用과 專門家들의 參與方法도 다를 수 있기 때문에 이번 道計劃樹立의 經驗을 體系의으로 정리해 보는 노력이 있어야 할 것으로 보여진다. 바로 計劃樹立의 效率的 管理와 計劃作業 自體에 대한 評價方法이 나올 수 있다고 보기 때문이다. (16)

1982年 全國的으로 이루어진 道開發計劃과 地方定住圈計劃은 節次의 方法論에 있어서 建設部의 指針으로 주어진 道開發計劃樹立指針의 範圍를 크게 벗어나지 못하였으며 計劃方法論에 대한 새로운 接近을 試圖해 볼려는 노력도 보이지 않았다. 주어진 指針의 範圍속에서 形式的 要件을 갖춘다는 態度를 부인할 수 없었으며 計劃의 樹立過程에서 間接 直接的으로 주어진 틀에 下向的으로 맞춰 나가기를 바라는 中央政府의 介入이 그러한 結果를 招來하였다고 보여진다. 특히 道開發計劃樹立과 관련하여 節次의 方法論上的 몇가지 問題點을 부각시켜 보고자 한다.

첫째, 地域이 지닌 問題에 대한 診斷이다. 地域이 지닌 諸般問題를 體系있게 파악하는 것이 計劃의 出發點이다. 이러한 問題를 파악하는 方法은 統計資料의 分析, 住民들로 부터의 意見調查, 現地踏查, 行政當局이 提示하거나 計劃樹立過程에서 擧論된 地域有志들의 建議 등 多元的인 投入이 있다고 할 수 있다. 이 과정에서 가장 많은 時間과 노력이 경주된 것은 住民에 대한 基本需要 및 宿願事業에 대한 調查였다. 그러나 이와 같은 廣範圍한 意見調查가 具體的으로 計劃에 어떻게 反映되었느냐는 많은 의문이 있다. 輿論調查와 計劃樹立의 論理가 有機的인 關聯을 갖지 못한채 跛行性을 보였다. 住民에 대한 意見調查와 基本需要에 대한 調查를 計劃으로 具體化시키는 데는 많은 論理的 飛躍이 필요하며 計劃的 結論을 意見調查라는 名目으로 뒷받침하는 일도 없지 않았다고 본다. 특히 意見 및 態度調查가 지닌 根本的인 限界性과 더불어 調查方法上에도 많은 虛點이 있었음도 否認할 수 없다. 設問 調查를 하도록 되어 있는 要領에 따라 形式的 要件을 具備한다는 안일한 생각은 오히려 調查를 하지 않는 것이 나올지 모른다. 設問 調查를 計劃樹立過程에 導入하는 것을 바람직한 것으로 받아 들인다 하더라도 調查된 內容을 計劃에 反映시키기 위해서는 細心한 노력이 필요하다. K.J.法이라든가 參與的 意見聽取法<sup>(17)</sup> 등이 質問紙配付法과 더불어 檢討되어야 할 方法들이다. 그러나 어떠한 社會와 住民意見 및 態度調查든지간에 調查된 結果를 計劃

(16) T.M. Cowling and G.C. Steeley, *Sub-regional Planning Studies: An Evaluation*, Pergamon Press, 1973.

(17) 國土計劃協會編集, 「地域計劃ハンドブック」, 東京: 朝倉書店, 1981, pp.70-73.

의 意味로 解説을 붙인다는 것은 많은 주의를 필요로 한다.

둘째로 計劃樹立過程에서의 住民參與이다. 道計劃作業過程에서 名目上的 住民參與는 여러가지 形態로 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 地方政府의 次元에서 政治的 住民參與의 길이 막혀있는 現實속에서 住民參與는 限界를 지니게 마련이다. 道政諮問委員會, 地域代表, 地域에 있는 言論人, 學界 등으로 부터 數次에 걸친 協議會 또는 報告會形式으로 意見을 받은 바 있다. 그러나 이러한 住民參與는 眞正한 意味에서의 住民參與라기 보다는 行政的인 公式組織을 통한 動員的 參與에 그친 감이 있으며, 公聽會 역시 計劃立案主體가 一方的으로 報告하는 形式을 취하였다. 地方計劃은 特定地域이 追求해야할 開發의 意志와 開發의 優先順位를 가름하는 政治的 過程이다. 그러나 協議會, 報告會, 公聽會, 諮問委員會등이 提示한 意見과 建議들이 最終的 計劃으로 文書化될때 어떠한 比重과 意味를 지닌지에 대한 의문이 없지 않다. 住民參與過程에서 어떠한 경우에도 參與하는 사람과 參與하지 않는 사람은 있을 수 있으며 計劃의 具體性에 따라 參與의 密度와 住民의 反應도 달라 질 수 있다. 道開發計劃과 같이 政策的인 開發計劃보다 都市計劃의 경우 더욱 參與의 密度가 높아 질 수 있으며 所得階層間, 個人과 機關에 따라 市民參與는 여러가지 樣相을 지닐 수 있다. 住民參與를 보다 活性化하기 위한 代案의 手段을 계속 研究發展시켜야 할 것이다.

그렇다고 하여 地方計劃을 政治化하는 것만이 바람직한 것은 아니다. 그러나 計劃은 住民들의 一般意思를 集約하는 過程이라고 생각한다면 지나치게 計劃의 政治的 中立性을 強調한다는 것은 피해야 할 것이다.

넓은 意味에서 住民參與라고 볼 수 있겠지만 計劃의 實現을 위하여 民間經濟部門의 比重이 대단히 크다. 그러나 民間經濟部門의 投資라든가 企業의 判斷이 看過된 것 같다. 어떠한 工場을 誘致하고 觀光地를 開發한다는 計劃은 民間部門에서 본다면 制限이 있을 수 있고 計劃當局이 보는 것 보다 民間企業部門이 훨씬 앞서가는 경우도 있다. 이러한 意味에서 住民參與를 擴大하여 計劃에 投影시키는 方案과 같은 部門에 있어서 政府의 意志와 더불어 民間經濟部門의 企業의 展望과 投資計劃을 最大限 反映하는 計劃이어야 할 것이다.

세째로 計劃과 計劃實現을 위한 財源, 人力, 機構에 대한 具體性的의 缺如이다. 計劃과 計劃實現間의 乖離는 잘 알려진 사실이다. 지난 20餘年間의 地方計劃의 努力이 紙面計劃으로 轉落한 것도 그러한 理由때문이었다. 計劃과 計劃實現의 不一致가 일어나는 것은 여러가지 理由가 있겠지만 地方計劃이 適應的 計劃으로서 높은 國家計劃 및 財政的 依存性, 計劃속에 포함된 民間投資部門의 不確實性, 計劃의 現實的 妥當性에 대한 過信 등을 들 수 있다. 나아가 計劃을 뒷받침할 만한 開發手段과 財源에 대한 制度的 未備이다. 우리나라의 경우 地方計劃과 開發에 있어서 計劃法이 主軸을 이루고 있으며 開發法은 全無한 實情이다. 計劃을 實現하기 위한 開發法의 制定이 무엇보다 時急한 것 같다. 最近 開發法의 制定 필요성이 認識되고 地方開發法 또는 地域開發促進法, 地方產業育成保護法 등이 擧論되고

있으나 法制化를 위한 깊이 있는 研究와 與件에 대한 精確한 判斷이 앞서야 할 것이다.

네째 地方計劃 樹立作業에 參與한 計劃家 내지 이른바 地方計劃의 技術構造(technostructure)의 問題이다. 地方計劃을 둘러싼 技術構造는 國土開發研究院과 같은 國策研究機關, 用役會社, 大學附設研究機關, 社團法人格의 研究機關 등을 들 수 있으며 어떠한 경우에도 都市 및 地域計劃分野의 大學教授들이 直接間接의 關與하고 있다. 9個 道開發計劃의 樹立에 參與한 機關은 國土開發研究院이 3個道(京畿·全北·濟州), 大學附設研究機關이 2個道(慶北, 忠北), 民間用役機關이 2個道(全南, 忠南), 社團法人으로서 研究所가 2個道(江原, 慶南)로 分布되어 있었다. 地方計劃作業과 관련된 技術官僚(technocrat)는 그 自體로서 問題가 없는 것은 아니었다. 地方計劃과 관련된 學問 自體가 지닌 問題點<sup>(18)</sup>에 더하여 行政官僚와 技術構造와의 共通된 計劃論의 不在가 겹쳐 最終의인 計劃案은 抽象的이고 教科書的인 計劃論理로 끝맺었다는 印象을 주고 있다. 나아가 道計劃을 둘러싼 關聯中央部處와 專門家集團間的 道計劃에 대한 認識水準의 差異때문에 作業初期的 混亂과 緊張이 어설튼 妥協속에서 未解決의 章으로 남아 있다.

道計劃은 해당 地方政府로 부터 의뢰받고 作業에 參與한 專門家集團의 內部運營에도 問題가 없었던 것은 아니었다. 아직도 土木·建築專門家들이 主軸을 이루고 있는 用役會社의 경우 道開發計劃樹立 作業에서 範圍縮少指向的(inscoping)인 靑寫眞的 計劃의 경향을 띠면 大學附設研究所 내지 研究機關은 範圍擴大的(outscoping)인 抽象的 計劃의 경향을 띠었다고 할 수 있다.<sup>(19)</sup> 地方計劃의 內容, 方法, 技法들이 아직 理論的으로나 統計資料의 側面에서 整備되지 않는 狀態에서 過渡的 現象으로 보여질 수 있겠으나 이번을 機會로 하여 우리나라 地方計劃과 關聯된 技術構造 내지 專門家集團에 대한 專門化와 經驗을 하나의 教訓으로 받아들여야 할 것이다.

다섯째 道開發計劃의 硬直性和 計劃過程의 一部로서 評價過程을 어떻게 導人시키느냐 하는 課題이다. 計劃과 評價는 두가지 側面에서 살펴볼 수 있다. 하나는 計劃過程속에서의 評價(evaluation in planning process)이고 다른 하나는 計劃實現過程속에서의 評價(evaluation in plan implementation)이다. 前者가 計劃目標의 設定과 目標을 達成하기 위한 計劃手段에 대한 여러가지 代案을 比較 評價하여 選擇의 技術(technology of choice)이며 後者は 計劃을 執行하는 過程에서 과연 執行이 計劃에서 目標하는 바와 같은 結果를 이룩했느냐에 대한 事後的 評價이다. 以上 두가지 評價는 성격을 달리하고 있는 바, 計劃過程속에서의 評價方法으로서 費用—便益分析(cost-benefit analysis), 費用—效果分析(cost-effectiveness anal-

(18) 盧隆熙, 前揭書, pp.11-14.

(19) J.E. Gibson, *Designing the New City: A Systemic Approach*, John Wiley & Sons, 1977, pp.79-82.

ysis), 項目別 點檢法(check-list approach)<sup>(20)</sup>, 目標成就分析(goal-achievement analysis)<sup>(21)</sup>, 臨界值分析(threshold analysis)<sup>(22)</sup>, 計劃收支分析(planning balance sheet analysis)<sup>(23)</sup> 등이 있다. 이외에도 많은 分析技法들이 研究發展되어 왔으며 計劃樹立過程에서 가장 核心的인 方法論이다. 그러나 이번 道計劃樹立過程에서 代案的 檢討는 물론 事業의 選定과 優先順位에 이르기까지 評價過程은 거의 看過되었으며 安逸한 選擇 내지 選擇이라기 보다는 가능한 事業의 列擧에 그쳤다는 생각이 든다.

事後的 評價로서 計劃이 과연 計劃한 바대로 執行이 되고 있으며 計劃과 執行에 差異가 있다면 어떻게 計劃을 運用할 것이냐에 대한 部門이 깊이있게 다루어지지 않았다. 計劃의 目標年度를 1991年으로 잡고 있다. 10年이란 時間은 이렇게 급격히 변화하는 社會經濟的 與件속에서 靑寫眞的 長期計劃으로 끌고 나가기는 너무나 긴 時間이다. 計劃의 修正 補完은 불가피할 것이고 計劃이 計劃으로서 融通性을 갖기 위해서는 처음부터 事後的 評價를 어떻게 할 것이냐에 言及이 있었어야 했다. 그러나 이번 道計劃作業過程에서 이러한 評價의 問題를 소홀하게 다룬 감이 없지 않다. 특히 우리나라와 같이 計劃이 하나의 裝飾의 意味를 띄는 경향이 없지 않는 風土속에서 計劃의 實現에 대한 事後管理가 마련되지 않는 한, 紙面計劃으로 떨어질 가능성이 크다. 與件變動에 대한 計劃의 修正과 補完을 처음부터 前提로 해야 할 것이며 計劃實現을 위한 繼續的인 評價와 이에 따른 計劃의 修正을 制度化해야 할 것이다. 連動計劃(rolling plan), 合同計劃(corporate planning)<sup>(24)</sup>, 政策分析 및 審査(policy analysis and review)<sup>(25)</sup> 등의 方法이 있을 수 있으며 消極的으로는 計劃의 實績과 問題를 地方政府單位로 白書를 發表하는 것도 하나의 方法이 될 수 있다. 그러나 보다 중요한 것은 計劃의 遂行過程에서 關聯되는 中央政府의 部處는 물론 地方政府間, 專門家集團, 地域의 住民, 民間部門과의 끊임없는 組織的 間隔(organizational gap)을 縮少시키고 計劃目標에 대한 持續的인 確認과 協助體制를 構築하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 一聯의 道計劃作業과 參與過程에서 느낀 것은 우리나라 道計劃은 計劃執行의 關鍵이되는 豫算權을 쥐고 있는 部處와 部門別 事業計劃의 提出을 義務化받고 있는 다른 部處의 無關心속에서<sup>(26)</sup> 苦戰하고 있는 建設部가 打開해야 할 課題는 남아 있으며 이러한 課題가 解決되지 않는 한

(20) R. Mattew, Johnson-Marshall, and Patners, *Central Lancashire, Study for a City*, HMSO: London, 1967.

(21) Morris Hill, "A Goals-Achievement Matrix for Evaluating Alternative Plans," *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 34(1968), pp.19-29.

(22) J. Kozlowski and J.T. Hughes, *Threshold Analysis: A Quantitative Planning method*, Architectural Press, 1972.

(23) N. Lichfield, P. Kettle, and M. Whitoread, *Evaluation in Planning Process*, Pergamon Press, 1975, pp.60-62.

(24) Robin Hambleton, op. cit., p.45.

(25) Andreas Faludi, *Planning Theory*, Pergamon Press, 1973, p.217.

(26) 盧隆熙, 前揭書, pp.14-15.

道計劃의 運命 역시 지난 20年間の 前轍을 밟지 않을 수 없을 것 같다.

## VI. 結 語

우리나라는 國土는 좁지만 人口와 經濟規模로 보아 下向的인 國家計劃의 限界에 이르고 있다. 政治的 意味에서의 地方自治라든가 地方分權도 중요하지만 그보다 앞서 行政 및 計劃機能의 分權化가 要請되고 있다. 地方의 時代에 對處하는 地域開發體制의 確立과 地方計劃體系의 整備와 補完이 앞서야 할 것이다.<sup>(27)</sup> 第2次 國土綜合開發計劃의 發表에 이은 道開發計劃의 樹立, 郡單位의 地方定住生活圈計劃의 樹立 등은 1980年代를 맞이하는 우리나라 計劃體系發展에 중요한 契機가 된 것은 틀림없다. 그러나 이러한 地方計劃에 대한 活性化가 처음부터 上位計劃을 主管한 建設部의 지나친 介入과 監理라는 이름의 산하의 技術官僚集團의 偏見 때문에 形式論理에 치우친 計劃이 될 수 밖에 없었으며 地方政府의 計劃高權은 中央政府의 指針을 옮겨놓은 結果를 招來하였다. 그러나 하루아침에 우리나라 地方計劃體系가 本然의 姿勢로 발전할 것을 기대하는 것은 아니다. 이번 道計劃樹立을 비롯한 地方計劃作業은 公共的 學習(public learning)<sup>(28)</sup> 내지 社會學習(social learning)<sup>(29)</sup>의 次元에서 보아야 할 것이다. 公共的 學習의 두가지 基本的인 要素는 첫째 當面問題의 持續的 再確認(problem recognition)과 둘째 狀況變動에 따른 政府의 組織的으로 時間的으로 適切한 對處를 할 수 있는 適應的 能力(adaptive capacity)의 培養이다. 이 두가지 要件중 어느 하나라도 缺乏될때 計劃은 死文化되고 노력의 낭비에 그칠 가능성이 있다. 社會學習은 計劃案은 항상 試案的인 것으로 보아야 할 것이며 그 壽命이 다 할때까지 「發展的 假說」로 보아야 할 것이다.<sup>(30)</sup>

우리나라 地方計劃體系 發展을 促進시킬 수 있는 많은 與件이 造成되고 있다. 一般論的인 全國計劃으로 問題를 보기에 地域마다의 問題가 異質性을 띄게 되었다. 서울과 같은 大都市의 問題와 濟州道의 問題가 다르며 休戰線을 따라 펼쳐진 接敵地域의 問題와 島嶼落島의 問題는 다르다. 이와같이 우리나라의 地域開發은 地域中心으로 接近해야 할 때가 왔으며 全國的으로 하나의 問題로서 다루기에는 너무나 多樣한 樣相을 띠기 시작 했다. 둘째로 우리나라는 다른 開發途上國家에 비해 地域開發과 計劃에 관한 技術構造를 發展시켜 왔다. 全國的으로 9個의 地域(社會)開發學科가 地域的으로 分布되어 있으며 地域에 대한 강한 紐帶感을 지니고 있다. 地域에 있는 大學과 地域問題와의 連繫性을 강화 한다면 커다란

(27) Local Administration Training Institute, Republic of Korea, *International Seminar on Local Administration and Regional Development*, Seoul, Korea, 1982.

(28) D.A. Schon, *Beyond the Stable State*, London: Temple Smith, 1971, p.116.

(29) John Friedmann, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Anchor/Doubleday, 1973.

(30) 權泰坡, 前揭書, p.11.



問題가 없을 것으로 보여진다. 끝으로 地方計劃에 대한 住民들의 期待와 呼應은 대단히 높게 나타났다. 地方文化의 再發見, 地場産業의 育成, 地方的 遺産에 대한 認識水準의 向上과 더불어 地方計劃은 이를 積極적으로 受容하고 住民들의 開發意志를 結晶시키는 媒體가 될 수 있을 것이다. 地方計劃은 健全한 地方主義를 確立하는 데 필요한 地域의 潛在力과 限界를 發見하는 契機가 될 수 있다고 보여진다.