

# 地域計劃에 있어서의 優先順位設定에 關한 研究

## A Study on Priority Setting in Regional Planning

金 庚 亮  
(韓國地方行政研究院 主任研究員)

### 〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 地域計劃 概念의 定立
- III. 地域計劃의 目標設定過程
- IV. 優先順位의 設定
- V. 結 論

### I. 序 論

韓國에 있어서 地域問題 및 計劃에 對한 論議가 政府의 次元에서 다루어지기 시작한 것은 1960年代初로 여겨지고 있다.<sup>1)</sup> 이와 관련하여 地域計劃이라 칭할 수 있는 開發計劃이 胎動되기 시작한 것도 역시 1960年代 以後의 일이다.<sup>2)</sup> 以前까지는 主로 流域開發 또는 戰後복구사업 등과 같은 物理的, 全國的 開發計劃에 置重하여 왔다. 1960年代 以後에 經濟開發 5個年計劃을 필두로 하여 各種計劃들이 作成되며 施行되어왔다. 그러나 이 計劃들의 開發哲學이 “先 成長 後 分配”에 基礎함으로써, 地域問題는 國家發展이라는 틀속에 흡수되어 相對的으로 關心圈으로부터

멀리 벗어나 있었다. 따라서 당연한 歸結로서 갖가지 問題가 노정되어 왔다. 階層間的 所得격차, 地域間的 不均衡, 環境오염, 社會的 소외감의 高潮 등이 바로 이것이다. 이러한 問題는 어느날 갑자기 나타난 것이 아니라 漸次的으로 누적되어 온 것이다.

이제 福祉와 均衡을 強調하는 이른바 「地方化時代」의 展開를 앞두고 地域에 對한 再認識과 地域計劃의 樹立過程에 對한 檢討가 缺하는 國家全體의 發展은 스스로 限界가 있다는 것을 깊이 認識하여야 할 것이다.

韓國에 있어서 그 간의 地域計劃은 그 해당분야, 地域의 지지기반이 없이 中央政府의 指示와 감독하에서 下向的인 計劃案이 樹立되어 왔다고 할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup> 따라서 地域計劃은 그 地域의 特殊性을 감안한 計劃이라기 보다는 國家計劃의 地域的 實現手段에 지나지 않았다.

이와 같이 地域計劃의 여러 問題點이 發生된 이유는, 무엇보다도 地域計劃에 對한 概念, 內容 및 目標에 關한 合意的 努力이 不足했기 때문일 것이다.<sup>4)</sup>

지금까지의 地域計劃에 關한 研究는 大部分이 地域計劃의 成果分析 및 計劃時 經濟效率性分析

1) 崔相哲, “地方定住生活圈計劃의 背景, 必要性, 概念”, 地域發展의 方向 摸索을 위한 세미나 主題發表 論文集, 1981, pp. 9~11.

2) Choe, Sang-Chuel, “Methodological Evolution and Issues of Regional Development Planning in Korea,” Journal of Environmental Studies, Vol. IV, No. 1, Graduate School of Environmental Studies, S.N.U. 1976, pp. 49~51.

3) 高秉浩, “地域計劃의 概念定立과 體系構想에 關한 研究”, 國土計劃 第18卷 第2號, 1983, pp. 5~7.

4) 上揭論文, pp. 7~8.

基準에 따른 研究와 定住概念이 包含된 綜合計劃으로 이어져 왔으며 計劃의 樹立過程에서 무엇보다도 우선적으로 다루어져야 할 計劃의 目的과 利害계층의 差異에 따른 計劃의 優先順位設定에 關한 심층적 研究는 지금까지 매우 未洽한 것으로 생각된다.

優先順位設定에 대한 기존의 研究들은 事業間 또는 單一事業內의 여러가지 對案間의 투자 우선 순위를 밝히는데 局限되어 왔다고 볼 수 있다.

地域計劃의 目的은 計劃段階別(Level), 部門別(Sector) 또는 利害集團別로 매우 相異하게 나타날 수 있으며 이 목적들은 境過에 따라서 서로 調和(Harmonizing)를 이루면서 또는 대치(conflict)되면서 나타나곤 한다. 地域計劃의 意思決定段階에서 나타나는 계층별, 부문별 또는 이해 집단별 목적은 어떻게 表現될 수 있는가? 또한 각기 이 목적들은 어떻게 調和를 이루면서 국가, 地域 또는 地方과 각 利害集團의 利益을 極大化할 수 있는가? 結局 이러한 質問은 연속적으로 地域計劃의 目的別 優先順位決定을 必要로 하게 된다.

따라서 本 研究는 地域計劃의 概念을 檢討한 후 地域計劃의 意思決定段階에 있어서 各 階層, 部門別 目的을 體系化하고 이에따른 地域計劃의 目的別 優先順位決定을 위한 客觀的 評價基準을 개발적이나마 提示하여, 向後 研究 및 計劃樹立 方向設定에 關한 一般의인 合意點을 찾고자 한다. 다만 한가지 유의할 점은 극히 例外的인 긴급상황으로서, 水害·早害等 災害對策事業等은 遂行이 必須의인 이른바 超優先順位에 해당되기 때문에 本 研究의 範圍에서 除外시키기로한다.

## II. 地域計劃概念의 定立

地域計劃은 學者, 國家, 對象地域等에 따라 매우 多義의으로 使用되고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 概念上의 混亂은 地域計劃이란 學問의 歷史가 日淺한 탓도 있지만은, 거의 대부분은 “地域”과 “計劃”이라는 두가지 用語의 概念上의 混沌에 기인한다.<sup>6)</sup> 따라서 지역과 계획이라는 두 用語의 概念을 明確히 한 후에 地域計劃의 內容을 살펴보고 또한 用語上 비슷하면서도 使用에 混沌을 招來하는 地域開發과 地域計劃의 關係에 대하여 알아 보기로 한다.

### 1. 地域의 概念

“地域이란 무엇이며, 무엇이 地域을 構成하는 가?” “地域을 어떤 規模로, 얼마나 많은 數로 區分하여야 하는가?”라는 問題에 對하여 지금까지 明白한 答辯이 없는 形편이다. 이것은 空間(space)과 土地資源과 活動(activity)이라는 多角的인 視角과 그에따른 概念을 갖고 있기 때문이다. 一般的으로 地域은<sup>7)</sup> 國土의 下位空間單位로서, 共通의 또는 相互補完의 特性을 지녔거나, 또는 광범위한 地域間의 人的·物的 흐름으로뉘인 地理的으로 連續된 空間範圍의 한 무리를 지칭한다.<sup>8)</sup>

5) John Glasson, An Introduction to Regional Planning London 1974, p.1.

6) Diana Conyers, Rural Regional Planning: Towards an Operational Theory. in Progress in Planning, Vol. 23, part 1, 1985, p.14.

7) 地域이라는 말은 英語의 「region」, 「space」, 「area」, 「district」, 「community」 등이 서로 補完的으로 사용되고 있다. 다만 district는 흔히 行政區域單位에 사용되며, community는 共同體로서 自然發生的인 地域社會를 意味한다. 崔在善, 地域經濟論, 서울 法文社, 1981, pp.24~25 參照.

8) 黃明燦, 地域開發論. 서울, 경영문화원, 1985, p.16.

地域計劃에서의 地域의 範圍는 구체적으로 어느 정도의 規模이어야 한다는 明示된 基準은 없으나, J. Friedmann은 추상적으로 單一都市보다는 크고(supra-urban space), 國家보다는 작은(sub-national space) 空間範圍를 제시하였고<sup>9)</sup>, D. Conyers는 人口를 基準으로 5萬에서 25萬사이의 地域規模를 提示하였다.<sup>10)</sup>

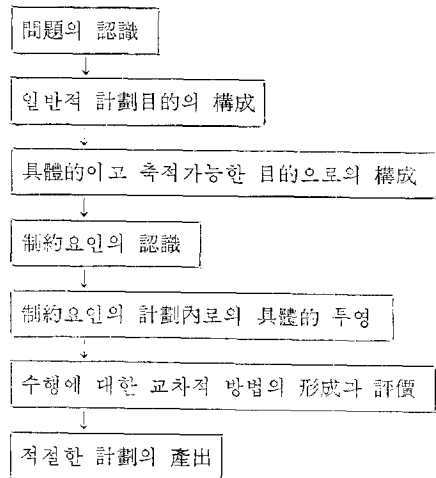
위와 같은 여러 視角의 分析을 바탕으로 本研究에서는 地域을 包括的인 概念으로서 行政區域과는 다른 “計劃의 對象”으로서 定義하고자 한다. 즉 地域計劃이 具體적으로 遂行되는 圈域을 나타낸다. 現 國內의 行政區域을 比較하여 表現한다면 具體적으로는 2個 以上の 市·郡으로 構成되거나 또는 道の 圈域을 지칭하는 範圍로 나타낼 수 있다. 한편 地方(local)을 地方計劃이 遂行되는 圈域을 뜻하는 것으로 여길때, 地方의 空間的 圈域을 策定하는 데는 여러가지 觀點이 存在한다.<sup>11)</sup> 그러나 本研究에서는 地方이라 함은 單一의 市·郡을 지칭하는 것으로 간주한다.

## 2. 計劃의 概念

計劃(planning)에 대한 定義는 매우 다양하게 表現되고 있으나 일반적으로 通用되는 이론적 定立은 아직 없는 實情이다. 그러나 모든 分野에 걸쳐 인정되고 있는 一般的인 體系는 提示되고 있다. 이에 따라 이러한 一般的 體系下에서 부수적으로 地域計劃에 重점을 둔 模型도 構成되게

된다. 일반계획의 基本的 構成은 未來問題의 解決을 위해 設計된 一連의 行動들을 包含하여 이루어지게 된다.

計劃에 있어서의 문제는 근본적으로 經濟 또는 社會的 與件의 發展 및 變化에 따라 그 形態가 變更되어 지며 計劃期間도 計劃의 形態나 段階에 따라서 變하게 된다. 그러나 모든 計劃은 連續的인 過程을 거치게 되며, 이 過程을 體系化하면 다음과 같은 段階別 構造로 表現할 수 있다.<sup>12)</sup>



〈圖 II-1〉 計劃成立의 段階別 構成

Friedmann에 의하면 計劃이란 根本적으로 經濟社會的인 問題에 대한 思考이며 이는 未來指向적이고 또한 全體的인 意思決定의 目的과 깊게 연관되어 결국은 政治와 政策構想의 綜合的인 意思決定過程으로 投入되게 된다.<sup>13)</sup>

以上的 理論的 接近을 綜合하여 볼때 計劃이라는 것을 “一連의 先擇을 通하여 未來의 行動을 決定하는 過程”<sup>14)</sup>으로 理解한다면, 그 根底

9) John Friedmann, "Regional Planning as A Field of Study", in J. Friedman and W. Alonso (ed.), Regional Development and Planning. M.I.T. Press, 1964, pp. 63~64

10) D. Conyers, op. cit., p. 35.

11) 우리나라에서 地方計劃이라 할때 地方은 市·郡·道를 뜻하는 것으로 使用되어 왔다. 또한 崔相哲教授는 地方의 空間적 범위는 地方政府에 參與意識을 느끼고 地方定住의 活動에 歸屬感을 느낄 수 있는 人口 20만 以上の 規模를 提示하고 있다. 高秉浩, 前揭論文, pp. 16~20. 및 崔相哲, 前揭論文, 1981, pp. 18~19. 參照.

12) John Glasson, op. cit., p. 5.

13) J. Friedman 1964, op. cit., p. 61.

14) Andreas Faludi, "A Reader in Planning Theory", Oxford England, Pergamon Press, 1976, p. 11.

에 흐르고 있는 假定은 目標와 手段의 연계(end-means chain)에 관한 規範적 예측(nomative forecasting)과 技術的 豫測(technological forecasting)이다.<sup>15)</sup> 즉, 계획을 目標成就를 위한 수단으로 볼때, 어떤 目標을 달성하려면 어떤 수단을 執行하여야 한다는 規範적 예측과 어떤 수단은 어떠한 目標을 초래할 것이라는 技術적 예측을 전체로 한다는 것이다.

### 3. 地域計劃의 概念

地域計劃은 地域이라는 空間概念과 未來의 目標達成을 爲한 수단선택을 나타내는 計劃概念의 合成語이다. 地域計劃의 一般의인 概念은<sup>16)</sup> 地域開發을 성취하기 위한 過程으로서<sup>17)</sup> 一定한 지역을 對象으로하여 福祉向上과 生活環境改善을 도모하는 地域의 水準의 經濟社會 및 空間開發의 計劃이다. 또한 J. Friedmann은 地域計劃을 社會的 目的을 構成하거나, 그것을 明白히 規定하는 過程이라고 定義하고 있으며 이때 社會的 目的은 通常의 都市概念을 초월한 대규모의 도시공간에서의 人間의 行動단계의 목적을 뜻하고 있다.<sup>18)</sup>

이상과 같은 概念속의 地域計劃은 空間的 側面과 機能的 側面, 두가지의 意味를 內包하고 있다. 먼저 空間的 側面으로는 地域自體의 發展과 그 地域에 사는 人間들의 發展을 追求하고<sup>19)</sup> 國土空間의 下位單位인 地域空間을 對象으로 하며

이때 下位單位라 함은 地方行政區域에만 局限시키는 것이 아니라 經濟活動 및 資源分布의 範圍으로 理解되어야 할 것이다. 다음 機能的 側面의 地域計劃은 現在 그 地域이 內包하고 있는 여러가지 問題點을 해결하기 위하여 物理的 內容뿐만 아니라, 資源의 利用, 고등等 經濟的 內容을 수용하며, 나아가서는 人間價値觀의 變化를 초래하는 社會變化까지도 담당하여야 된다.

따라서 地域計劃은 그 內容의 包括性으로 인하여 여러가지 機能을 수행한다. 代表的인 機能을 分類한다면 다음과 같이 4가지를 지적할 수 있을 것이다.

#### 가. 國家計劃의 遂行機能

地域計劃은 國家의 巨視的 政策을 地域의 水準으로 分散化시키는 計劃이다.<sup>20)</sup> 國家計劃과 地域計劃은 相互 밀접하게 연관되어 있어, 地域問題의 解決을 통해서 국가經濟의 持續的인 發展을 이룩하게 된다는 것이다.<sup>21)</sup>

또한 地域水準에서도 上位計劃인 國家計劃을 受容할때 비로서 計劃으로서의 現實的 타당성을 지닌다고 볼 수 있다.

#### 나. 住民참여를 助長하는 機能

地域計劃에 있어서 住民參與는 매우 重要한 意味를 갖는다. 왜냐하면, 住民참여는 計劃에 대한 住民의 理解를 增進시켜, 計劃執行時 그들의 自發的인 호응과 協助를 손쉽게 얻게하는 가장 큰 역할을 담당하기 때문이다. 또 하나의 중요한 이유는, 地域計劃의 根本的 理念이 地域住民의 福祉增進에 있으므로 그들의 意思에 따라 計劃되고 遂行되어야 한다는 것이다.<sup>22)</sup> 이와같은

15) 權泰峻, 開放社會에 있어서 計劃過程의 論理, 국토계획 제18권, 1983, p. 100.

16) 高秉浩, 前揭論文, p. 9.

17) 地域計劃은 手段의 合理性만을 追求하는 가능성 計劃보다는, 價値指向的인 規範적계획을 포함한다고 볼 수 있다.

18) J. Friedmann, op. cit., pp. 63~64.

19) J. Friedmann and C. Weaver, "Territory and Function: The Evolution of Regional Planning", Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979, pp. 1~8.

20) D. Conyers, op. cit., pp. 7~8.

21) A. Faridad, "The nature and scope of Regional Planning and Development", B. Prantilla (ed) National Development and Regional Policy, Nagoya, UNCRD, 1981, pp. 96~98.

22) 金安濟, 環境과 國土, 서울, 博英社, 1979, pp. 420~

住民參與는 空間的 範圍가 넓은 國家計劃等에서는 活性化를 기대하기가 現實的으로 곤란하기때문에, 공간적 범위가 좁고 住民이 손쉽게 접근이 가능한 地域計劃의 水準에서 效果的인 參與가 可能하다는 것이다.<sup>23)</sup> 그러므로 地域計劃은 住民參與를 促進시키는 役割을 담당하게 된다.

다. 部門別 活動의 統合機能

地域計劃은 그 內容 및 機能面에서 많은 部門別 活動을 包含하고 있다. 各 部門別 計劃이 각기 나뉘도록 計劃되고 遂行된다면 國家資源의 浪費를 招來할 것이다. 그러므로 地域計劃은 計劃地域內에서 이러한 部門別計劃들이 統合된 形態로 나타나는 綜合的 計劃이라 할 수 있다.<sup>24)</sup> 地域計劃은 各 部門別 活動의 水平的 調整을 通하여 全體計劃의 效率性을 높이는 機能을 包含하고 있다.

라. 不均衡의 解準機能

不均衡은 個人間, 集團間, 階層間的 社會的 隔差와 地域間的 空間的 隔差로 나눌 수 있다.<sup>25)</sup> 이러한 隔差를 방치하여 두면 더욱 惡化되는 경향이 있는데, 그 이유로는 規模의 經濟(Economies of Scale), 또는 集積의 經濟, 生産要素의 不完全한 移動性向等を 들 수 있을 것이다.<sup>26)</sup>

地域間, 地域內的 資源과 活動에 對한 再分配 機能을 갖고 있는 地域計劃은 自然스럽고 그리고 效率的으로 이러한 不均衡을 해소하는데 중요한 역할을 수행한다.

4. 地域開發과 地域計劃의 關係

地域計劃(Regional Planning)과 地域開發(Regional Development)의 明確한 區分은 매우 어

려운 문제이며, 이 문제에 관하여 학자들간에도 區分하는 側과 區分하지 않는 側이 있으며 또한 양자를 합쳐 地域개발계획(Regional development planning)이라고 칭하는 측도 있다. 먼저 地域計劃은 地域開發을 成就하기 위한 過程으로서 理解하기로 하자.<sup>27)</sup>

이것은 과정의 節次的 理論(procedural theory)으로서, 計劃을 準備하고 遂行하는 方法을 말한다.<sup>28)</sup> 또한 Conyers는 地域開發을 計劃案(plans)의 具體的인 內容으로 說明하고 있다.<sup>29)</sup> 이것은 實體的 理論(substantive theory)으로서,<sup>30)</sup> 計劃이 달성하고자 하는 目標에 대한 內容을 包括的으로 담고 있다는 것이다. 이와 같은 양자의 關係에 대한 說明에도 不拘하고 兩者는 現實的으로 비슷한 概念으로 파악되고 있다. 왜냐하면 實際로 地域計劃을 수립하는데 있어서 地域開發의 意味를 파악하지 않고는 바람직한 計劃案이 導出될 수 없기 때문이다. 따라서 여기서는 兩者가 明確히 區分되는 概念이 아니라, 相互補完的인 概念으로서 파악하고자 한다. 特히 本 研究에서는 地域計劃이라 할때 地域開發의 意味까지 包含하는 廣義의 計劃을 뜻한다고 할 것이다.

Ⅲ. 地域計劃의 目標設定過程

前章에서 살펴본 地域計劃에 對한 全般的인 概念分析을 바탕으로 地域計劃의 目標은 어떤 過程을 通해서 導出되며, 또한 그들간의 關係는 어떠한 形態로 나타나는가 등의 目標設定過程을 살펴 보고자 한다. 地域計劃은 前章에서 살펴 보

421.

23) D. Conyers, op. cit., pp. 8~9.

24) 金安濟, 前掲書, p. 448.

25) D. Conyers, op. cit., p. 10.

26) 黃明燦, 前掲書, pp. 22~40.

27) 高秉浩, 前掲論文, p. 9.

28) D. Conyers, op. cit., 26~27. Andreas Faludi, op. cit., pp. 1~4.

29) D. Conyers, op. cit., p. 27.

30) Andreas Faludi, op. cit., pp. 3~4.

있듯이 國家計劃과 地方計劃을 연계하는 機能을 갖고 있다고 볼 수있다. 따라서 國家計劃 및 地方計劃이 지향하는 目標가 地域計劃의 目標와 서로 一致되는 境遇도 있겠지만, 相異한 경우도 적지않다. 그 이유로는 각 단계별 計劃地域이 갖고 있는 空間的 範圍도 다를 뿐만 아니라, 각자가 안고 있는 問題 또한 그 性格이 相異하기 때문이다. 그러므로 이 論述의 展開는, 우선적으로 各 段階別 問題點을 파악하도록 하고, 다음 그러한 問題點에서 導出되는 各 段階別 目標를 分析하도록 한다. 그리고 그러한 目標들간의 葛藤關係에 대하여 考察하여 보기로 한다.

### 1. 計劃段階에 對한 認識

目標設定을 위한 先決과정으로서, 각 단계별로 그 地域들이 갖고 있는 資源(resources), 처해있는 여건(conditions)과 住民, 또는 各 지역 단체들의 需要, 그리고 計劃樹立機關의 立場等을 綜合적으로 體系化하고자 한다. 즉, 단계별로 計劃을 樹立할때 그 計劃對象地域이 內包하고 있는 開發潛在力 또는 開發需要를 確認하고 여기에서 導出되는 地域의 問題點을<sup>31)</sup> 調査·分析하는 過程이다. 이 過程은 前章에서 밝힌 計劃의 過程中 가장 初期過程이면서도 가장 큰 重要性을 內包하고 있는데, 그 理由로는 問題를 보는 視角이 틀려지는 경우, 그것을 解決하는 方法 및 目標까지 전혀 다른 方向으로 흘러갈 수 있기 때문이다.

具體적으로 各 段階別 問題點이 무엇인가를 究明하기 전에, 왜 問題가 發生하는가를 살펴보기로 한다. 地域問題의 發生原因에 對하여는 地域

狀況에 따라 여러가지로 區分되어 질 것이다. 먼저 經濟的 問題의 發生原因을 살펴보자. 첫째는, 人口學的인 接近이다. 人口增加率과 就業增加率과의 差異에서 發生된다는 것이다. 人口增加率이 就業增加率을 超過하는 地域은 그렇지 않은 地域보다 고용기회나 取得所得이 낮다는 것이다. 둘째는, 勞動需要(demand for labour)의 差異에서 기인한다는 것이다.<sup>32)</sup> 즉, 그 地域의 經濟的 產業構造가 成長하고 있는 產業인가, 아닌가에 달려있다.<sup>33)</sup> 왜냐하면, 成長하고 있는 產業構造를 갖고 있는 地域은 그렇지 못한 地域보다 中長期的으로 雇傭機會를 더 많이 提供하기 때문이다. 셋째는, 賦存資源 및 地理的 與件의 差異이다.<sup>34)</sup> 地域內 賦存資本이 풍부한 地域은 빈약한 地域보다 높은 成長을 나타내기 마련이다. 또한 大都市나 經濟圈의 中心地에 인접한 地域은 좀더 活潑한 經濟活動을 보이게 될 것이다. 넷째는, 制度的 要因이다. 即, 國家的으로 關心이 集中되어, 좀더 많은 政策的 支援을<sup>35)</sup> 받은 地域은 빠른 成長을 보이게 된다. 그 反對로 政策的으로 억압, 제한<sup>36)</sup>乃至는 지원에서 배제되는 地域은 완만한 成長 또는 침체現象을 보이게 된다. 다섯째는, 地域住民들의 價値觀이다. 그들의 價値觀이 發展, 進取的이며, 地域成長에 強한 意慾을 보일때 地域은 빠른 속도로 發展하게

32) A.J. Brown and E.M. Barrows, "Regional Economics Problems-comparative experience of some market economies", London, 1977, pp.31~34.

33) 다른 말로 表現하면 基盤產業(Basic Industry), 非基盤產業(Non-Basic Industry)로 區分할 수 있을 것이다.

34) N. Vanhove and Leo H. Klassen, "Regional Policy: An European Approaches", Saxon House, 1980, pp. 4~5.

35) 政策的 지원에는 產業立地 選擇等의 方法을 통한 直接的인 投資지원, 各種補助金의 支拂로 인한 財政의 支援, 금융세계상의 惠擇을 통한 間接的 支援이 있을 것이다 그러나 이러한 지원이 政治的·社會的으로 타당성을 갖느냐 하는 것은 別個의 問題이다.

36) 首都圈成長의 抑制等에 關한 計劃이 그 좋은 例가 될 것이다.

31) 問題點이라 하면, 대부분 經濟的 問題만을 지칭하나 여기서는 政治, 社會 및 文化的, 物理的 問題까지 포함한다.

될 것이다.<sup>37)</sup>

한편 위와 같은 地域問題의 發生原因에 對한 分析은 國家 및 地方에도 거의 普遍的으로 適用되게 된다.<sup>38)</sup> 國家計劃 및 地方計劃이 對象으로 하는 空間的領域의 規模에 差異가 있을 뿐, 다른 問題는 비슷하기 때문이다. 다만 國家問題의 發生에 對하여는 國家의 存立, 即 安保의 側面이 強調될 必要가 있을 것이다.

다음은 政治的 問題<sup>39)</sup>의 發生原因을 살펴보기로 하자. 이는 地域計劃의 樹立機關인 統治機構(governing body)의 構成이 住民 또는 國民의 合意(consensus)에 依하지 않고 어느 特殊階層에 의하여 獨斷的으로 이루어 질때 發生할 것이다.

이렇게 되면 住民 또는 國民의 여망에 어긋나는 計劃이 樹立되고 遂行될 우려가 있으며, 아울러 地域의 自律性을 確保하기도 어려울 것이다.

다음은 社會·文化的 問題이다.<sup>40)</sup> 이는 社會的으로 違和感이 조성될 때 發生되며, 이렇게 되면 住民이 社會의 一員이라는 意識이 生成되지 않기 때문에 地域發展에 많은 차질을 초래할 것이다.

마지막으로 外部로 부터의 物理的(physical) 問題이다. 이는 주로 環境的 側面的 問題이며, 그 原因은 대개 物理的 開發活動의 副產物로서 生

成되고 있다. 또한 自然環境은 所有者가 없는 自由財라는 特性에 基因하고 있어, 그것의 適正使用의 위배 또는 容량의 超過等으로 인하여 문제가 심화되고 있다.

위와 같이 發生된 問題들이 어떤 모습을 갖고 나타나는지 알아보기 위하여 段階別·部門別로 具體化作業을 適하여 分析의 명료화를 기하고자 한다.

먼저 國家水準에서 나타나는 問題點에 대하여 살펴보자. 이 段階에서는 問題를 國內뿐만이 아니라 國際的으로 分析할 必要가 있다. 왜냐하면 開放社會에서는 國內의 狀況이 獨自的으로 전개되지 않고 항상 다른 國家와의 關係下에 問題가 發生하기 때문이다.<sup>41)</sup> 아마도 開放社會의 論理는 後述할 地域 및 地方의 水準에서도 妥當할 것이다.

各 部門別로 問題가 되는 狀況을 보면, 첫째 經濟的인 側面이다. 國家의 經濟成長問題, 國家的으로 重要한 基幹産業의 育成問題, 國土의 效率的 利用問題, 國家的 雇傭機會의 擴充等 互視的인 問題가 登場할 것이다.

둘째는, 政治的 側面에서의 問題이다. 國民의 여망에 부응하지 못하는 政府의 出現과 그에 따른 國民의 基本權 行使에 대한 障礙等의 問題가 야기될 것이다. 即 互視的 眼目에서의 民主化의 欲求에 따른 問題이다.

셋째는, 社會·文化的 側面에서의 問題이다. 自己가 生活하는 社會에 所屬되어있다는 歸屬感 또는 一體感의 缺如, 傳統文化의 몰락, 精神의 生動感의 消滅等을 問題로 들 수 있을 것이다.

넷째는, 環境的 側面的 問題이다. 各種 環境

37) A.J. Brown and E.M. Borrows, op. cit., pp. 35~38.

38) 네번재의 제도적 요인을 국가에 적용시키기는 곤란하다. 본분중 국가를 先進國으로, 地域을 國家라는 單語로 대치시킬때, 선진국의 關心과 支援을 받는 국가가 그렇지 못한 나라보다 더욱 尙장되었다고 보기는 어렵기 때문이다. 이 문제에 대한 開發論者와 從屬論者間의 論爭은 계속 進行中이다.

39) 政治的 問題라는 用語가 意味하는 것은 매우 包括的이고 때로는 애매하여, 여기서는 獨裁로 부터의 自由 및 地域의 自律性確立으로 그 範圍를 축소코자 한다.

40) 社會·文化的 問題 역시 社會的 歸屬感 乃至는 自我認識 등으로 축소하기로 한다.

41) 그러나 여기서는 國內의 狀況만을 전개시키기로 한다. 問題의 範圍가 擴大되면 國家, 地域, 地方單位로 比較考察하려는 研究의 초점이 흐려지기 때문이다.

汚染의 發生, 그에 따른 自然環境의 破壞, 쾌적한 生活空間의 消滅 등이 問題로 대두될 것이다.

다음은 地域水準에서의 問題이다. 이 段階에서는 國家水準에서의 問題보다 좀더 細部的으로 나타난다. 또한 地域自體의 狀況때문에 發生하는 境遇도 있으며, 또 한편으로는 國家問題의 發生여파로 인하여 나타나기도 한다.

그러면 여기에서 各 部門別로 보다 具體的으로 살펴보기로 한다. 첫째는 經濟的인 問題이다. 地域經濟의 活性化의 問題, 地域間 隔差의 發生과 이에 따른 落後地域·過密·過疎地域의 問題, 雇傭機會의 擴充, 地域產業構造의 變換 등의 問題가 대두될 것이다. 둘째는 政治的 側面에서의 問題이다. 이것은 他部門에 비하여 國家의 影響이 가장 크게 미친다. 따라서 國家에 대하여 地域이 얼마만큼 自律性을 갖느냐 하는 것이 主要關心事項이다. 따라서 自治基盤의 確立이 가장 重要한 問題로 擡頭될 것이다. 또한 國家水準에서는 어느정도 限界가 있는 住民參與가 活發히 전개될 것이다. 投票·各種委員會 등을 통한 공식적 參與 뿐만이 아니라 非公式的인 參與도 쉽게 이룩될 수 있기 때문이다. 또한 政治的 關心圈에서 멀어져 있다고 느끼는 地域은 他地域에 비해 疎外感을 크게 意識할 것이다. 셋째는, 社會的·文化的 側面的 地域的·社會的 所屬感의 문제가 등장할 것이다. 달리 表現하면 지역의식(Regional consciousness) 또는 지역애착주의라고 한다.<sup>42)</sup> 이러한 地域意識은 自律性을 指向하며, 해당지역의 特性에 符合하는 計劃을 要請하는 壓力으로 作用할 것이다. 그리고 社會福祉體制의 未備, 地域的 傳統文化의 落後問題가 나타날 것이다. 넷째는, 物理的·環境的 側面的 問題이다. 各種 物理的 基盤施設의 未備로 인한 地域發展의 둔화, 環境汚染의 문제 등이 발생된다.

특히 環境汚染의 問題는 어느 한 地域에만 局限되는 問題는 아니기 때문에 國家水準에서 적절히 對處해야 할 것이다.

마지막으로 地方水準(local level)의 問題點에 對해서 알아본다. 여기서 地方水準이라 함은 앞서 論述한바와 마찬가지로 單一의 市·郡으로 局限시켜 分析하고자 한다.

첫째는 經濟的 側面에서의 問題이다. 小規模의 地方特性產業의 育成問題, 地方內的 個人間의 所得隔差問題, 地方經濟의 活性化問題等 微視的 側面에서의 問題가 주로 대두될 것이다.

둘째는 政治的 側面에서의 問題로서 地方이라는 空間的範圍가 협소하기 때문에 住民參與의 要請이 強하게 나타날 것이다. 計劃樹立의 主體에 接近하기가 보다 용이하여 住民들은 그들의 意見を 보다 강력하게 開陳할 수 있기 때문이다. 또한 地域水準에서의 問題와 마찬가지로 自律的으로 地方計劃을 推進할 수 있는 自治能力의 培養이 시급한 과제일 것이다. 셋째, 社會·文化的 側面에서의 問題로서, 地方의 範圍가 좁기 때문에 住民들은 自己 地方에 강한 所屬感과 一體感을 보이고 있으나 이것을 뒷받침할만한 制度的 裝置가 未洽한 實情이다. 즉, 社會的 公共福祉 施設, 文化的 施設이 不足한 상태이며 또한 그들의 所屬感과 一體感을 表出할만한 基盤이 造成되여있지 못하다는 것이다. 넷째는 物理的·環境的 側面的 問題이다. 地方의 經濟的 活動을 뒷받침할 수 있는 物理的 基盤施設의 未備가 問題로 등장한다. 그러나 環境汚染에 對한 問題는 그 심각성에도 불구하고 매우 局地的인 現象을 보이며, 여타 地方에서는 그에 대한 關心이 높은 편이 아니다.

이상에서 우리는 各 段階別로 가지고 있는 問

42) 高秉浩, 前揭論文, pp. 14~15.



題點을 部門別로 概略的으로 分析하여 보았다. 問題를 보는 視角이 段階別로 巨視的 水準에서 차츰 微視的 水準으로 그 範圍가 縮小되어감을 알 수 있다.

한편 이와같은 여러가지 問題點들은 各各 獨立하여 發生하는 것이 아니라 서로 影響을 끼치면서 相乘的으로 나타난다고 할 것이다.

## 2. 目標設定

여기서는 앞의 分析에서 나타난 問題點을 解決하기 위하여 各 段階別로 어떠한 目標가 設定되는가를 알아 보기로 한다. 먼저 目標에 대한 概念과 過程을 알아 본다.

目標은 一般的으로 一定한 努力을 통하여 實現하고자 하는 바람직한 미래의 狀態(desirable future state)를 말한다.<sup>43)</sup> 목표는 未來指向的이며, 社會(communitiy)가 나아갈 方向을 提示한다. 따라서 어느정도 이상적(ideal)이며 抽象的 意味를 內包하고 있다.<sup>44)</sup>

以上과 같은 定義에도 불구하고 地域計劃에 適用시켜 計劃案(plans)에 具體的으로 表現하고자 할때는 많은 問題點이 도사리고 있다. 즉, 時代 狀況에 따라 地域의 규모나 特性에 따라 여러가지로 나타나기 때문이다. 보다더 큰 問題는 計劃을 樹立하는 計劃家나 行政官僚의 能力이다. 目標을 精確히 파악하고, 여기에 기초한 計劃을 樹立할 수 있는 資質이 精實히 要請된다고 할것

이다. 이렇게 하므로써 計劃을 성공적으로 遂行 되어질 수 있으며 問題解決의 尺度가 될 것이다

그러면 目標設定은 어떤 過程을 거치며 이룩되는가를 살펴 보기로 한다. 目標設定은 대체적으로 다음의 5가지 過程을통하여 이룩된다.<sup>45)</sup> 첫째는 關心의 境界를 確定하는 作業이다. 計劃區域에 屬해있는 住民·住民組織, 利益集團, 公務員, 專門家, 輿論指導者 등의 所望을 確認하고 決定하는 일이다. 두번째 過程은 이와같은 各階層의 所望中에서 公益에 適合한 選決의 範圍를 確定하는 作業이다. 셋째는 前過程을 거쳐 集約된 所望을 目標와 關聯시켜 調査하는 過程이다. 넷째는 目標의 評價過程이다. 즉, 目標들이 가지고 있는 社會的 價値(values)를 決定하는 것이다. 마지막으로, 目標를 選擇하는 過程이다. 目標를 公共政策으로서 公式的으로 採擇하는 것이다. (圖 II-1 참조)

그러면 위와같은 目標에 대한 一般論的인 敘述을 바탕으로, 具體的으로 各段階의 計劃들이 추구하는 目標들을 살펴보기로 한다. 計劃의 目標은 앞서 지적하였던 바람직한 未來의 狀態의 現實的 表現인, 國民生活水準의 向上 또는 國民福祉의 增大라고 規定한다. 그러나 計劃目標를 以上과 같이 規定하면 너무나 抽象的이어서 그의 實踐的 意味는 겨우 낮다고 할 것이다. 따라서 計劃의 目標은 實踐的 意味를 가지면서 포괄성을 띠고있는 能率性, 衡平性, 環境保存을 뜻하는 것으로 한다.<sup>46)</sup> 이러한 세가지를 上位目標라고 할 때, 上位目標達成을 위한 手段的 意味를 갖는 下位目標들을 各 段階別, 部門別로 例

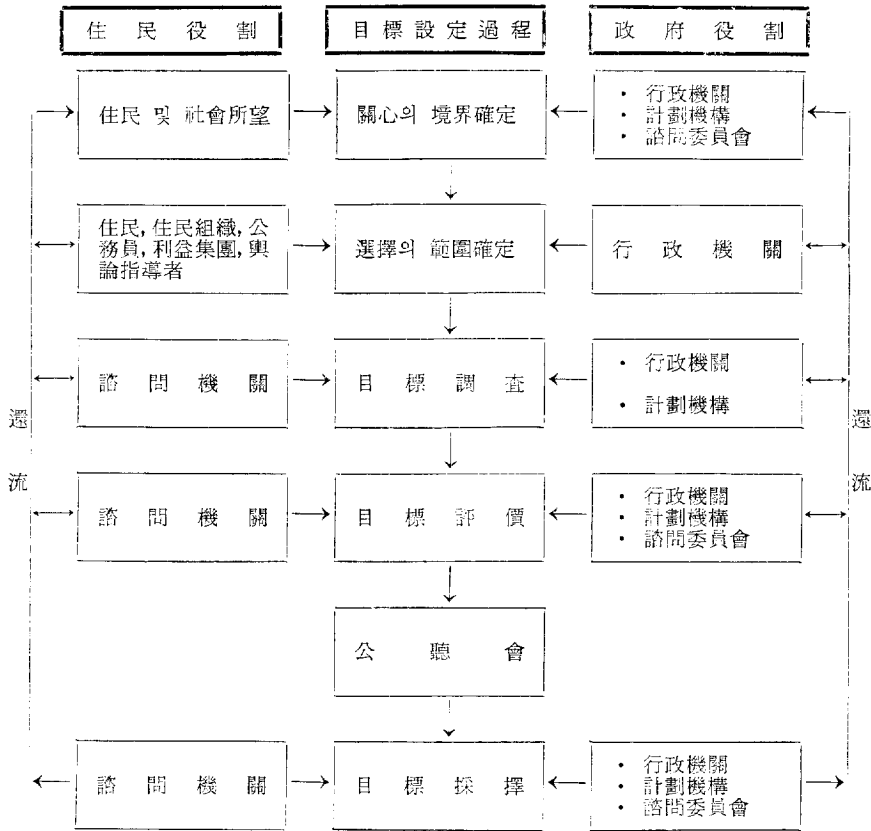
43) 金信福, "政策目標의 設定", 姜信澤外 5人, 「政策學」 서울, 法文社, 1982, p. 39.

44) 여기서는 目標(goals)와 目的(objectives)를 같은 概念으로 사용하고자 한다. 그러나 學者에 따라서는 兩者의 번역을 달리하거나 또는 다른 뜻으로 사용하기도한다. 즉 目標은 보편적이며 持續的이나 目的은 可變性을 지니고 있다고 한다.  
金信福, 前摺書. p. 39, S.M. Gold, "Recreation Planning and Design", New York 1980, pp. 213~220. 參照.

45) L.L. Marshall, Action by Design, Washington D.C, 1983, pp. 93~98.

46) 金炯國, "國土開發의 理論研究" 서울 博英社, 1985. 이책에서는 地域政策의 目標라고 한정되었으나, 계획의 空間的範圍와는 關係없이 그 內容의 包括性으로 一般的인 價値를 갖는다고 생각된다.

〈圖 III-1〉 目標 設定過程



註 : L.L. Marshall, op. cit., p.96을 참조하여 필자가 작성함.

〈表 III-1〉 計劃의 段階別·部門別 目標

部問別	經 濟	政 治	社 會·文化	環 境
一般目標	• 經濟의 持續의 成長 • 地域隔差解消	• 拘束으로부터 自由 • 自律性提高	• 社會一體感造成 • 文化育成	• 環境汚染의 防止 • 物理的基盤施設擴充
國家目標	• 經濟成長 • 產業의 均衡配置 • 基幹產業育成	• 政府의 正統性確保 • 地方自治	• 國民精神의 涵養 • 社會福祉水準의 向上	• 環境汚染의 防止 • 物理的基盤施設擴充
地域目標	• 地域間隔差解消 • 地域產業育成 • 雇傭機會의 擴大	• 自治基盤造成 • 住民參與	• 地域意識提高 • 福祉施設擴充 • 地域文化育成	• 環境汚染防止 • 物理的基盤施設擴充
地方目標	• 地方特性產業育成 • 地方內個人間隔差解消 • 雇傭機會擴大	• 住民參與 • 自治基盤造成	• 福祉施設擴充 • 地方文化育成	• 物理的基盤施設擴充 • 環境汚染防止

註 1) 위의 表는 J.E. Gibson, "Designing the New City: A Systematic Approach," John Wiley & Sons, New York, 1977, pp.125~128을 참고하여 作成한 것임.

2) 地域目標와 地方目標는 比重이 큰 順으로 나열하였다.

〈表 Ⅲ-2〉 計劃段階別 目標

計劃	目 標	經 濟	政 治	社 會·文 化	環 境
國 家 計 劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 經濟安定基盤定着</li> <li>• 僱傭機會擴大</li> <li>• 地域間均衡發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方自治體의 基盤造 成</li> <li>• 地方財政의 自律性提高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 都市 및 農村生活環境 水準向上</li> <li>• 事前的防災對策施設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4大江流域別環境保全</li> <li>• 環境汚染測定經擴充</li> </ul>	
地 域 計 劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 大都市近郊農業開發</li> <li>• 東西指向空間開發</li> <li>• 產業構造의 工業化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方財政의 擴充</li> <li>• 行政自主性確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 內陸觀光 및 中部文化 圈開發保存</li> <li>• 社會文化的自負心昂揚</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 二大江流域의 環境汚 染防止施設擴充</li> </ul>	
地 方 計 劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 農業 및 農村工業開發</li> <li>• 康津沿近海漁業開發</li> <li>• 持續的所得增大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方行政機關의 自律 性擴充</li> <li>• 地方行政의 專門性強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社會·文化福祉施設擴 充</li> <li>• 有·無形文化財保存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 담진강公害問題防止施 設</li> </ul>	

註：國家計劃은 第 5 次經濟社會發展 5 個年計劃(1981), 地域計劃은 忠淸北道 長期綜合開發計劃(1982), 地方計 劃은 康津農村定住生活圈開發計劃(1981) 등을 參考로 하여 作成하였다.

示하고자 한다. (表 Ⅲ-1 參照)

한편 위와 關聯하여 現在 우리나라에서 실제 樹立된 各計劃段階別로 어떠한 目標가 提示되었 는지 살펴보자. (表 Ⅲ-2 參照).

여기서 提示된 計劃段階別·部間別 目標은 서로 補完的 또는 相衡(trade-off)關係에 있다고 볼 수 있다. 또한 時間概念을 導入할때 短期的으로 是相衡關係에 있으나 長期的으로는 補完關係를 보일 수 있다. 또는 그 逆일 수도 있을 것이다.<sup>47)</sup> 모든 目標가 國民福祉의 增大로 歸一된다고 본다면, 各 計劃들間의 關係를 밀접하게 연 계시키는 것이 必要할 것이다.

### 3. 目標間의 葛藤

目標間의 갈등은 두가지 以上의 目標中, 한가지 目標를 위해서는 다른 目標를 희생하지 않을 수 없을때 이들 目標는 葛藤關係에 있다고 定義 하기로 한다.<sup>48)</sup>

이같은 갈등은 計劃目標와 關聯지을때, 上位 目標와 下位目標와의 葛藤 및 同一水準의 目標

內의 部門間의 葛藤으로 나눌 수 있을 것이다.

갈등이 생겨나는 理由는, 첫째 多元的인 여러 가지 目標를 同時에 達成하려는 경우에 發生한다.<sup>49)</sup> 둘째는 目標를 추구하는데 必要로하는 資源이 限定되어 있다는 점이다.<sup>50)</sup> 셋째는, 同一한 水準에서 達成하고자 하는 目標의 內容이 서로 다를때 發生하며, 마지막으로 여러 集團間에 利害關係가 얽혀있거나 또는 問題를 보는 시각이 서로 相異할 경할 경우에 發生한다.

그러면 구체적으로 어떤 目標間에 갈등이 存在하는가를 알아 보기로 한다. 먼저 上位目標인 能率, 衡平, 環境保存의 갈등關係를 보면,<sup>51)</sup> 첫째 能率性과 衡平性의 關係이다. 다른 말로 나타내면 國民의 總生産의 增大와 公平한 所得分配間의 갈등이다. 短期的으로 分析하면 國民 總生産의 增大를 위해서는 어느정도 公平한 所得分配의 희생이 必要할 것이다. 그러나 長期的으로는 그것이 서로 葛藤關係에 있다고 一律的으

47) 宋明圭, “地域政策에 있어서 目標價值間의 葛藤問題에 關한 理論的 考察”, 『地域研究』 제 7 집, 단국대, 1986 2, pp. 156~159.

48) 上揭論文, p. 174.

49) Kamal Salih, “Goal Conflicts in pluralistic Multi-level planning for Development”, International Regional Review, Spring, 1975, Vol. 1, No. 1, pp. 50~52.

50) 金信福, 前揭書, p. 51.

51) 宋明圭, 前揭論文, pp. 178~182.

로 規定할 수는 없을 것이다.

둘째는, 能率性과 環境保存과의 갈등 문제이다. 國民總生産의 增大를 위한 手段으로 선택되는 工業化는 環境惡化를 초래하였다는 데는 거의 일치된 見解를 보인다. 그러나 長期的으로는 技術進歩에 의하여 兩目標을 同時에 達成할 수도 있을 것이다.

마지막으로 環境保存과 衡平性과의 갈등이다. 兩者의 갈등은 보다 미묘하여, 相衡되는 關係도 아니며 그렇다고 補完的인 關係를 갖는 것도 아니다. 그러나 형평성의 문제가 惡化되면 環境保存 역시 惡化를 초래할 것이다.

다음은 上位目標과 下位目標들간의 갈등관계를 보기로 한다. 下位目標는 下位目標設定을 위한 指針으로써 役割을 遂行한다. 그러나 地域및 地方의 多樣性을 무시하고 一律的인 기준을 提示할때 갈등은 나타날 것이다. 具體的으로는〈表 III-1〉에서, 經濟部門에서의 國家目標인 産業의 均衡配置와 地域 및 地方의 地域産業의 育成과는 갈등을 일으킬 수도 있을 것이다.

다음으로는 部門目標間的 葛藤을 보도록 한다. 여기에서는 서로 強力한 相互作用이 있으면 갈등관계는 거의 나타나지 않고 補完關係를 形成하나, 相互作用이 없고 相衡關係에 있다면 갈등이 나타날 것이다. 具體的으로는 經濟部門과 環境部門은 葛藤關係에 있다고 보겠으나 政治및 社會·文化 部門과는 相互作用이 있거나 혹은 아무런 關係가 없기 때문에 갈등은 거의 없다고 하겠다. 政治部門과 社會·文化部門과는 강한 相互作用이 있기 때문에 갈등은 存在하지 않거나 또는 약간 존재할 것이며, 政治部門과 環境部門은 갈등 문제가 심각하지 않을 것이다. 社會·文化部門과 環境部門은 어느정도 補完關係에 있다고 할 것이다.

한편, 위와같은 목표간의 갈등이 存在한다고 해서 目標設定이 잘못되었다는 것은 아니다. 실제에 있어 抽出된 目標들간에 葛藤이 생기는 것은 어느 정도 불가피하다고 보아야 할 것이다. 따라서 다음에 分析하는 優先順位設定의 問題가 登場한다.

#### IV. 優先順位の 設定

##### 1. 背景

地域計劃에서의 優先順位問題가 提起되는 理由는 여러가지 目標價値觀間에 갈등이 存在하기 때문이다. 各時代 狀況의 變化에 따라, 地域狀況에 따라, 또는 地域計劃을 樹立하는 사람에 따라 여러가지 서로 다른 目標가 提示될 수있다. 이미 前章에서 언급한 바와 같이 目標들간의 關係가 補完關係일 境遇에는 目標들간에 優先順位를 설정할 必要가 없다. 우선 순위 策定의 問題가 되는 것은 相衡關係(trade-off)에 있는 目標들이다. 即, 어느 한 目標를 選擇하면, 다른 하나 또는 여러 目標들을 희생시켜야 할 때, 目標들간에 優先順位設定의 必要性이 생기게 된다.

또 하나의 理由는 資源의 制限性에 基因한다. 즉 우리가 사용해도 좋은 可用資源이 無限하게 많으면 역시 우선 순위의 문제는 발생되지 않는다. 그러나 現實的으로 우리는 항상 資源의 不足狀況에 直面하게 된다. 따라서 이러한 資源을 適切히 配分하여, 가장 效率的으로 利用하기 위하여는 目標간의 우선순위가 설정되어야 할 것이다.

다음은 目標들 相互間에 明確化를 기하기 위해서이다. 하나의 目標를 單一觀點에서만 分析하면 不完全할 위험성이 크다. 왜냐하면 이러한

觀點은 자칫 獨善的으로 흐를 가능성이 있기 때문이다. 따라서 目標들이 信賴性과 妥當性을 가질려면 다른 目標와의 關係를 明確히 할때 비로서 可能하다는 것이다. 마지막으로 目標들간의 調和를 이루기 위해서 우선순위의 설정은 필요하다. 目標들 간에 “옳고 그른”式的 取舍선택적 關係는 거의 存在하지 않는다. 그렇다면 어느水準에서 適切한 妥協을 이룩하느냐의 問題가 提起된다. 바로 여기에 目標間的 優先順位 設定의 必要性이 있다는 것이다. 勿論 最善의 目標折衷水準은 어느 水準이어야 하는가는, 現實的으로 各 社會構成員의 價値判斷의 問題이며, 그 時代의 社會的으로 선호되는 價値觀에 따라 目標價値의 優先順位가 책정될 수 있다는 것이다. 이는 目標間的 優先順位는 固定不變이 아니라 時代에 따라 變할 수 있다는 것이다. 그러면 以下에서는 우선순위를 設定하기 위한 기준은 어떤 것이 있으며, 그러한 기준에 依據하여 目標間的 우선순위는 어떻게 定할 수 있는가를 提示해 보고자 한다.

## 2. 目標間 優先順位設定基準

앞서 提示된 目標들을 서로 비교 評價하고 그들간의 우선순위를 決定한다는 것은 사실상 매우 어렵고 복잡한 問題이다.

따라서 이러한 問題의 解決을 돕기 위해 여러가지 基準들이 提示되고 있다. 그러나 이러한 基準들을 大別하여 보면 經濟性과 같은 純粹合理主義를 基調로 하는 規範的 選擇과 利害關係者 및 決定過程에 關係되는 여러 참여자들의 相互關係를 通하여 나타나는 政治的 過程을 通한 選擇으로 大別될 수 있다.<sup>52)</sup>

52) 慶北研究團: 住民參與를 通한 지역종합개발 모형 설정에 관한 연구, 지방행정연구원, 제 26 회 지방행정연구대회보고서, 1986. 12, pp. 39~40.

### 가. 規範的 基準

規範的 選擇은 非合理的인 要素를 最大限 줄이고 客觀的이고, 合理的인 基準에 의해서 目標들간의 우선순위를 決定하려는 方法을 말한다. 여기에, 基準(Criteria)으로는 開發需要, 技術的 妥當性, 經濟的 妥當性, 財務妥當性, 事業執行 및 運營體系의 妥當性等이 包含된다.<sup>53)</sup> 이러한 基準을 토대로 일반적으로 利用되는 分析技法으로는 B/C分析, 利用一效果分析, 線型計劃(Linear Programming), FRR(Financial Rate of Return), Gametheory, 意思決定分析, 感應度分析(Sensitivity Analysis), 多目的計劃(Multiobjective Programming), Concordance Analysis 등이 있다.

### 나. 政治的 過程을 通한 基準

目標들간의 優先順位는 항상 合理的 基準에 依해서만 決定되는 것은 아니다. 왜냐하면 우선순위를 책정하는 主體가 人間이기 때문이다. 價値體系가 多元化된 開放社會에 있어서 우선순위의 책정은 여러 集團이나 行爲者들의 相互作用의 通한 政治的 產物인 境遇가 많다. 目標의 우선순위에 對한 異見을 상호조정을 通하여, 상호간의 對立이나 마찰을 最小化하며 自然스럽게 解決할 수 있을 것이다.

그러면 위와 같은 여러가지 基準을 比較하여 다음과 같은 4가지의 基準을 提示자 한다.

첫째는 合意性(Consensus)이다. 各 段階別 目標價値는 先驗的으로 이미 주어지는 것이 아니라, 各 住民 또는 參與者의 合意에 의하여 만들어지는 것이다. 이렇게 함으로써 채택된 目標는 正統性과 社會的 妥當性 및 合理性을 갖게 되는 것이다. 合意에 이르는 方法으로는 住民參與가 絶對的인 관건이 될 것이다.

둘째는, 自主性이다. 目標를 形成하는데, 外

53) 上揭書, pp. 40~53.

〈表 IV-1〉 目標間的 優先順位

일반목표 기준	경 제		정 치		사 회·문 화		환 경	
	경제의 지속 적 성장	지역간의 격차해소	구속으로부터 의 자유	자율성 제고	사회적 일 체감 조성	문화육성	물리적 기반 시설 확충	환경오염 방지
합 의 성			2		1			3
자 주 성		2		1	3			
지 역 성		1				3		2
일 관 성		2	3					1

註：우선순위는 서수적 숫자로써 단순하게 표현하였다. 표현기법으로는 이와같은 ordinal(서수법)과 cardinal(기수법)의 방법과 비율별로 나타내는 등의 여러 방법이 있을 수 있다.

註：위의 우선순위는 기법이나 주민조사를 통해 작성된 것이 아니고 내용의 이해를 돕기 위한 필자의 주관적 시도임을 밝혀둔다.

註：우선순위의 책정방법은 1순위는 3점, 2순위는 2점, 3순위는 1점, 기타는 0점으로 가중치를 두어 비교분석하는 방법을 택하였다.

부의 介入없이 스스로 決定하여야 한다. 이것을 이루자면 住民 및 關聯機關의 意思決定能力이 提高되어야 할 것이다.

아울러 地方財政力の 提高가 重要한 問題로 登場할 것이다. 셋째는 地方性이다. 各地域의 特殊한 地域의 課題를 計劃目標에 반영하여야 한다는 것이다. 計劃目標의 획일적 擘畫을 止揚하고, 地域의 多樣한 開發需要를 반영하여 決定하여야 할 것이다. 이는 앞서의 自主性 基準과 매우 密接한 關係를 갖고 있다. 自主性을 도모한다는 것은 다음아닌 바로 地域의 課題를 解決할 수 있는 獨自의 施策, 즉 計劃目標을 確立할 수 있기 때문이다.

넷째는, 一貫性이다. 目標은 一貫性을 가질 때 비로서 社會的 意味를 內包한다. 이것은 어느한 개인 또는 集團의 恣意에 의해서 상황이 수시로 變해서는 困難하다는 것이다. 勿論 目標은 時代의 變化를 受容해야 하며, 어느정도 융通性을 가져야 하나, 기본적으로 지켜져야 할 것은 一貫性이다. 目標을 達成하여 가는 方法上의 變化는 있을지라도, 目標, 그 自體가 表裏不同해서는 안 된다는 것이다.

위의 4가지의 基準中에서 어느 것이 좀더 큰 比重을 차지하느냐는 各者의 價値判斷에 달려있다. 筆者의 見解로는, 合意性에 가장 큰 比重을 두고자 한다. 計劃의 目標가 궁극적으로 國民福祉의 向上에 귀착된다고 가정한다면, 住民의 合意에 基礎하지 않고 決定되는 目標은 아무런 意味가 없기 때문이다. 다음으로 自主性, 地域性 順으로 比重을 두고자 한다. 住民의 合意는 自主的으로, 地域與件을 적절히 반영하여야 되기 때문이다. 마지막으로, 一貫性에 重點을 둔다. 目標은 항상 固定不變의 眞理가 아니라 現實에 기초한 실천적 意味를 지니며, 그로인한 變性을 內包하고 있기 때문이다.

### 3. 目標間的 優先順位 設定

前章에서 提示된 4가지의 評價基準을 中心으로 各 部門 및 段階別 目標間的 優先順位가 어떻게 決定되어지는가를 살펴보기로 하자. 이해를 돕기 위해 〈표 III-1〉에서의 일반목표만을 대상으로 間單한 우선순위를 作成하여 보자. 이 표에는 8가지 目標 중 각 기준에 相當하다고 여겨지는 3가지만 우선순위를 책정키로 하였다. 왜

나하면 하위순위에서는 우선순위가 별로 영향을 미치지 않기 때문이다.

먼저 部門別로 보면 經濟的 側面에서의 目標가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 國家와 地域, 地方을 막론하고 經濟成長, 即 所得水準의 向上은 第一 먼저 解決하여야 할 急선무가 아닌 가 한다. 經濟部門에서도, 特別히 地域隔差의 解消는 地域計劃 및 地域政策의 最優先의 課題임이 分明하다.<sup>54)</sup>

다음은, 環境 및 政治的 目標의 達成이다. 環境오염방지의 目標은 人間生活環境의 改善을 保存한다는 意識하에 추진하여야 할 것이다. 또한 政治적 目標에는 自律이라는 下位目標의 重要性이 특히 부각되고 있다. 마지막으로 社會·文化的 目標이다. 여기서는 社會的 一體感의 造成이 좀더 강조되어야 할 것이다. 即, 個人이 自己가 소속된 社會에 對하여 소외감이 없이 참여하게 되는 感情을 의미한다.

한편, 各 基準別로 分析하여 보기로 하자.

첫째, 合意性 基準에 의하여 살펴볼때는 社會의 一體感이 우선적으로 登場한다. 即 社會의 一體感이 조성될 때 住民들의 意思間에 많은 갈등이 해소되어 쉽게 合意에 도달할 것이다. 둘째, 自主性 基準에서 볼 때, 住民의 自律性 提高라는 目標가 強調될 것이다. 勿論 그 이면에는 住民의 資質이 어느정도 성숙된 단계에 이르렀다는 것이 前提가 되어야 할 것이다. 셋째, 地域性의 基準에서 볼 때, 地域隔差의 解消가 重要課題로 나타난다. 그동안 成長위주 地域計劃의 裏面에 가려져 나타나지 않았던 地域隔差問題는 이제는 더 좌시할 수 없는 計劃의 目標로 強調되어야 한다. 마지막으로, 一貫性의 基準에는 환경오염방지 目標가 強調된다. 自然環境은 한번

훼손되면 回復하기가 어렵고 時日이 오래 걸리기 때문에, 꾸준하고 一貫性있는 計劃이 樹立되어야 할 것이다.

다음에는, 各 段階別로 目標의 優先順位를 分析하여 보기로 하자. 먼저, 國家目標의 경우에는 合意性和 一貫性의 基準이 좀 더 強度있게 適用되어야 할 것이다. 上位目標은 下位目標에 대한 지침으로 作用하기 때문에, 國民의 合意에 의한 計劃의 目標와 狀況의 變化에 덜민감한 目標의 수립이 요청된다. 따라서 國家目標은 國民정신의 함양과 환경오염의 방지에 역점이 두어져야 할 것이다. 地域目標은 上位目標인 國家目標을 受容하고 下位目標인 地方目標의 指針役割을 遂行한다.<sup>55)</sup> 그러려면 무엇보다도 地域性基準이 中心이 되어야 할 것이다. 따라서 經濟部門이 地域間 隔差解消에 地域目標의 초점이 주어져야 할 것이다.

다시마지막으로 地方目標은 國家目標과 地域目標라는 두가지의 上位目標을 受容하여야 한다. 따라서 地方의 自由意志와는 關係없는 目標가 提示되기 쉽다. 또한 地方目標은 自主性基準이 中心이 되어야 할 것이다. 地方意思에 基礎하여 地域狀況을 반영한 地方目標가 提示되어야 할 것이다. 그러려면 주민참여 및 자치기반의 조성등의 目標가 우선적으로 달성되어야 할 것이다.

各 部門別, 또는 段階別로 提示한 여러가지 目標中에서 어느 한 目標가 強調된다고 해서 다른 여러 目標들을 포기하여야 할 것인가라는 새로운 問題가 發生하게 된다. 이 問題는 結果적으로 調和의 問題로 歸着되게 된다. 現實적으로 여러 制約條件上, 모든 目標를 同時에 達成할 수

55) Benjamin Higgins, "National Development and Regional Planning", B. Prantilla, (ed), National Development and Regional Policy, (Nagoya; Maruzen, 1981), pp. 52~56.

54) 黃明燦, 前揭書, pp. 22~25.

는 없기 때문에 一定水準에서 절충을 시도하게 된다. 目標間에 조정될 수 있는 最善의 절충수준이란 주어진 環境에 따라 變할 수 있으며, 또한 決定者에 따라 變하게 된다. 目標間의 갈등과 그로인한 우선순위 결정에 있어서의 방법론상의 문제는 시대와 상황의 변화를 감안한 계속적인 연구에 의해서 해결되어져야 할 것이다.

## V. 結 論

지금까지 地域計劃의 目標에 對하여 部門 및 段階別로 分析하고, 아울러 目標間의 우선순위의 決定基準을 設定하고자 試圖하였으며, 우선순위의 決定基準으로서 合意性, 自主性, 地域性 및 一貫性 4가지를 提示하였다.

目標라는 概念自體가 研究目的에 따라 多様하게 理解될 수 있으며, 더욱이 우선순위 策정의 問題에서는 극히 개인적인, 主觀的 價値判斷의

영역에 속하기 때문에 客觀的이고 一般의인 基準을 提示하는 것은 사실상 매우 어려운 課題이다.

따라서 主觀的인 판단을 억제하고 客觀的인 優先順位를 策定하기 위해서는 地域의 現況과 住民意思를 정확히 파악하기 위한 實質的인 地域 調査가 實施되어야 하고, 이의 精確한 分析을 위한 計量的, 社會的 分析技法들이 利用되어야 할 것이다. 本 研究에서는 이러한 지역조사와 계량적, 社會的 分析技法들을 바탕으로 하지 않고 기존의 연구문헌들을 기초로 이론적인 接近을 통하여 各 目標과 그들간의 우선순위에 대한 하나의 可能性만을 提示하였을 뿐이다.

地域計劃 樹立時의 實質的 利用을 위하여 本 研究는 住民參與를 통한 實質的인 地域調査와 適切한 分析方法의 開發等 더욱 深層的인 研究가 必要하다고 思料된다.