

내생적 지역개발능력 향상을 위한 방안 모색

양 영 철*

目 次

- I. 서 론
- II. 지역개발유형에 대한 기존의 논의
- III. 지역개발유형의 분류
- IV. 우리나라 지역개발 유형의 평가
- V. 맺으면서 : 내생적 지역개발을 위한 정부의 역할

I. 서 론

국가의 개발은 지역개발의 총량이다. 따라서 지역개발의 양과 질이 국가개발의 정도를 나타낸다고 할 수 있다. 지역개발이 지향해야 할 궁극적인 목표는 살기 좋고 균형 잡힌 지역을 건설하는데 있다. 살기 좋은 지역이라 함은 물질과 정신면에서 지역주민들이 만족하고 행복하게 느낄 수 있는 조건을 갖춘 지역을 말하고, 균형 잡힌 지역이라 함은 안으로는 주민 간, 지역간은 물론 부문 간 불균형이 심하지 않고, 밖으로는 지역 상호간의 발전수준이 평준화되어 있는 지역을 말한다. 따라서 국가전체로 볼 때 지역개발이 추구해야 할 방향은 전국의 평균치는 계속 상승시키고 분산도는 점차 감소시키는데 있다 하겠다(김안제, 1988:224) 그러나 과거로부터 지금까지의 우리나라 지역개발정책은 전술한 목표와는 상반된 방향으로 추진되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 1960년대부터 우리나라의 국가정책은 경제성장과 산업화를 최우선적 국가정책목표로 정해 놓고 이의 달성을 위하여 모든 국가자원을 일부 특정부문에만 집중시키는 불균형 전략으로 일관하여 왔다.

이 결과 중앙정부와 대도시는 과대와 과밀현상을 보이고 지방정부와 비수도권 지역은 과소현상이 나타나는 심각한 불균형 상태가 노정되고 있다. 이는 결국 지방이익의

* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

중앙화 내지 수도권화, 대도시화를 초래하였고, 뿐만 아니라 모든 부문에서 지방의 대도시 지점화 등 지방정부와 지역은 중앙정부와 대도시에 종속화된 상태에 있다고 하겠다. 이를 지역개발이론에서는 내적 식민지화(internal colonization)라고 하여 경계하고 있다(Duncan and Goodwin, 1988:1-44).

이러한 내적 식민지화의 상태에서는 현재와 같은 지역간, 특히 수도권과 비수도권간의 불균형적 발전은 지속될 것이며 사회의 조화에 필요한 국민 간에 동료의식과 연대감은 손상되고, 비수도권 또는 농촌지역의 주민들은 분노만이 팽만하게 되는 현상을 초래할 것이다(양영철, 1991:2, Page, 1983:2-3).

그러나 역대 정부들도 이러한 문제점을 인식하여 지역간 불균형 문제를 시정하려고 하였지만 성공한 사례는 없는 실정이다. 지역간 불균형 해결은 대선공약으로, 대통령인수위원회, 그리고 정권초기에 최 상위 정책 아젠다로 설정되었지만 그 결과는 점점 벌어져 가고 있는 지역간 불균형 현상으로 나타난다. 왜 이러한 정책적 실패가 연속인가에 대한 논의도 그간 술하게 되어 왔고 이에 대한 정책적 처방도 제시되어 왔지만 실패하기는 마찬가지였다.

본 논문은 이에 대한 해답을 찾는 또 다른 시도 중에 하나라고 할 수 있다. 본 논문은 지금까지 지역불균형 정책의 실패는 지역개발정책의 중심세력을 지방의 내생세력 대신 외생세력인 중앙정부나 외부 대기업, 최근에는 외국기업으로 하였기 때문이라는 인식에서 출발하고 있다. 즉, 지역균형개발정책의 실패는 내생세력이 허약하고 무능력한 상태를 개선하지 않고 실적 중심의 단기 전략을 선호하는 데서 오는 당연한 결과인 것이다. 바로 개발주체의 문제인 것이다.

더 나아가 본 논문의 또 하나의 전제는 설령 내생세력이 지역개발의 중심주체가 되었다고 하더라도 개발이익이 지역 내에 확산되지 않고서는 지역 내의 불균형이라는 또 다른 문제를 야기시킨다는 것이다. 내생세력은 무조건 선이기 때문에 지역개발에서 중심세력이 되어야 한다는 것에 대한 경계가 있어야 한다는 것이다. 바로 개발이익의 내재화의 문제인 것이다.

따라서 본 논문은 개발주체와 개발이익의 변수가 지역개발정책의 유형을 분류하는데 중심 요소가 되어야 하며, 이에 따라서 정책방향을 결정할 현재의 지역불균형문제는 근본적으로 해결방향을 찾는다고 생각한다. 이를 위해서 본 논문은 지금까지 지역개발정책의 논쟁점을 성장과 분배의 주제를 가지고 정·반·합의 차원에서 정리를 하여 왜 이러한 과정을 거치고 있는지와 함께 서술한 바와 같이 개발주체와 개발이익의 변수로 지역개발유형을 분류할 것이다. 그리고 현재 우리나라의 지역개발의 현상을 이 분류에 의해서 평가를 한 후에 내생적 지역개발의 당위성과 이를 정착하기 위한 정부

의 역할을 지방정부에 중심을 두어 설명하고자 한다.

II. 지역개발유형에 대한 기존의 논의

1. 지역개발유형 분류에 대한 쟁점 사항

1) 논점

제2차대전에 의한 파괴와 혼란에서의 부흥은 먼저 유럽과 일본에서 개시되었으나 이것은 제도에 오르면서 선진국의 관심은 빈곤한 신흥독립국가군, 말하자면 제3세계제국의 개발촉진으로 옮겨졌다. 이와 같은 관심을 구체적으로 정책에 반영시키는 지주로서의 저개발국의 개발이론은 1950년대에 이미 상당한 전개를 보이고 있다(長峰晴夫, 1988:27).

저개발국의 후진성의 원인은 무엇이며, 후진성을 탈피하기 위한 경제 및 사회개발은 어떻게 하여야 하는가에 대한 관심과 지지가 지역사회이론에 대한 논의를 활발하게 해 주었다.

지역개발계획이 지역주민의 생활의 질(정치적, 경제적, 사회적 만족감)을 향상시키기 위하여 재정적, 물적, 인적, 제도적 측면에서의 모든 개발자원(all development resources)을 동원하고 분배하는 틀(schemes)을 형성하는 것이라고 할 때(The United Nations Center For Regional Development(eds.), 1981:3, Vanhove and Kalsen, 1980:43, Stöhr and Fraser Taylor, 1981:39-40)¹⁾, 기존 지역개발이론은 개발적 자원의 동원과 분배의 과정에 관한 논의라고 하겠다. 개발자원의 동원과 배분의 과정인 지역개발정책은 부문과 대상의 강조점, 전략, 그리고 내용 등에 따라 크게 차이가 난다. 그 대립되는 내용(controversial issues)을 약술해 보면 다음과 같다(R.P.Misra and M.Honjuo(eds.), 1981:11-28).

① 전략적 측면에서 성장 중심의 전략과 분배중심의 전략 중에 어느 것을 채택할 것인가(Growth versus Distribution)

② 산업부문에서 보면 농업과 공업 분야 중 어느 것을 우선적으로 발전시킬 것인가

1) 이와 같은 의미에서 지역개발에 대한 정의를 한 문헌은

Vanhove and L. H. Klassen. Regional Policy: A European Approach(Montclair: Allanheld, Osmun and Co Publishers, Inc. 1980, p.43

W. B. Stöhr and D. R. Fraser Taylor. Development from Above or Below?(John Wiley and Sons, 1981, pp.39-40)

(Agricultural versus Industrial Development)

③ 지역을 중심으로 할 때 도시와 농촌 중 어느 것을 먼저 그리고 중요하게 개발할 것인가(Urban versus Rural Development)

④ 기술내용면에서 자본집약적 기술과 노동집약적 기술 중 어느 것을 수용할 것인가(Capital versus Labour Intensive Technology)

⑤ 정책과정면에서 볼 때 정책형성과 집행의 주도권을 중앙정부와 지방정부 중에 어디에 비중을 둘 것인가(Centralization versus Decentralization)

⑥ 문화적 차원에서 전통중심인가 아니면 현대적 사고에 중심을 둘 것인가(Traditional versus Modern)

⑦ 기획내용면에서 사회경제와 물질계획 중 어느 것이 주요내용이 되어야 하는가(socioeconomic versus Physical Planning).

이처럼 지역개발정책은 수단과 대상에 따라 다양할 수밖에 없기 때문에 지역개발에 관한 이론이 다양함은 당연한 것이라 하겠다.

지역개발에 관한 이론과 전략은 학자에 따라 기능적 접근(the functional approach)과 영토적 접근(the territorial approach)으로 구분하기도 하고 하향적 개발이론(top-down, centre-outward development paradigm)과 상향적 개발이론(the bottom-up, periphery-inward development paradigm)으로 구분하기도 한다(황명찬, 2001:203-204).²⁾

이러한 다각적인 논의에도 불구하고 역대 지역개발의 주제는 성장과 배분이었다고 해도 과언이 아니다. 시대와 국가, 그리고 지역에 따라 성장과 배분은 다양하게 조합되어져 왔던 것이다. 이를 중심으로 간략하게 정리를 해 보면 다음과 같다.

성장중심이론과 분배중심이론은 변증법적 측면에서 보면 正(these)과 反(anti-these)의 관계를 이루어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그 이유는 이론의 배경과 시기, 그리고 전략, 대상지역과 기술 등에서 확연하게 구분할 수 있는 대립적 내용이 많기 때문이다. 가장 중요한 이론적 배경을 살펴보면 쉽게 이해가 갈 것이다. 50년대와 60년대의 지역개발은 성장위주로 될 수 밖에 없었다. 제2차대전 이후 황폐한 국토의 재건, 그리고 신생독립국의 국가건설 등 자원부족 때문에 규모의 경제와 집적에 의한 외부경제에 의존할 수밖에 없었다. 즉 집중투자가 가능한 중심도시를 선택하고 개발하여, 이의 효과가 후진지역으로 확산되도록 한다는 전략이다. 이를 위해서는 불가피하게 도시와 공업

2) 이것을 구체적으로 표현하면 ① 하향식 개발방식- 성장거점방식 ② 중심부에서의 주변부로의 이동방식 - 중심지역과 주변지역간의 상호작용이론 ③ 상향식 접근방식- 민중적 접근방식(populist approach) ④ 주변부에서 중심부 - 종속이론으로 말 할 수 있다.

중심, 자본집적적 기술, 하향식 개발방식을 채택할 수밖에 없었다. 성장 중심은 중앙정부와 자본가가 중심이기 때문에 외생적 개발이 주가 될 수밖에 없었고, 이는 개발주체가 중심 주제라고 할 수 있다(Hirshman, 1958:53-63, Friedman and Weaver, 1979, Hee-Yeon Lee, 1983, Govison and Salith, 1971, Hillhost, 1971, StÖhr and Taylor, 1981:21, Pu-Chen Lo and Salim, 1981:135).

그러나 70년대 특히, 80년대 들어서면서 정의 이론인 성장 중심이론의 대폭적인 수정을 요하게 된다. 즉, 성장 중심전략에 의한 결과 총량적인 면에서는 목표를 달성했지만 반대로 많은 문제점을 산출하였다. 지역간·계층간·부문간의 불균형 분배, 도시의 과대화로 인한 외부불경제의 심각성, 농촌의 과고로 인한 기형적인 산업구조의 발생, 지역간의 실업과 빈부차의 심각성 등은 80년대 이후 국가가 풀어야 할 가장 어렵고 중요한 과제가 되었다. 이러한 당면 문제를 풀기 위하여 시대는 성장위주의 지역개발에서 분배위주의 지역개발로 전환할 것을 주문하였다. 분배위주의 개발전략은 농촌과 농업중심, 노동집약적 기술, 그리고 상향식 지역개발 방식을 채택할 수밖에 없었다. 분배 중심의 이론은 결국 개발이익의 방향에 대한 것이 중심 주제라고 할 수 있다. 개발이익은 개발주체에 관계없이 개발대상지역과 개발대상 주민에게 환원되어야 한다는 것이다. 反의 이론인 분배중심 지역개발이론이 지역개발의 패러다임이 된 것이다(Korten and Klaus, 1984:301-302, Friedmann and Weaver, 1979, 혼다 다케오, 1984:249, Fleming, 1955, Singer, 1949, Enke, 1963, U.N Center for Regional Development, 1981, 최상철외, 1985:115, 염홍철, 1985, Streeten and Burki, 1978, 1984:127-129(Gore, 소진광, 2005:153-159)).

그 당시의 이론을 정리해 보면, 정의 이론인 성장 중심의 대표적인 이론은 ① 성장 거점이론, ② 극화이론, ③ 중심지역과 주변지역간의 상호작용이론을 들 수 있다. 이와 반대인 분배중심이론의 대표적인 이론으로서는 ① 균형이론, ② 기초수요이론, ③ 종속이론이 있으며 이외에도 도농통합이론 등이 분배중심이론에 속한다고 볼 수 있다.

그러나 이들 이론은 편협적이라는데 커다란 문제점을 가지고 있다는 비판을 면치 못했다. 다시 말하면, 성장과 분배라는 단선적인 목표를 가지고 정책과 이론을 구성하였기 때문에 지역개발 전체를 설명해 주지 못하고 있다는 것이다. 분배정책이 전혀 없이 성장중심전략으로만 정책과정을 운영하는 나라도, 지역도 있을 수 없는 것과 마찬가지로 성장 없는 분배중심전략도 존재할 수 없는 것이다. 또한 중심주체도 개발주체가거나 개발이익으로 단선적으로 보고 있다는 비판도 받을 수밖에 없었다. 또한 내생적 세력도 외생세력처럼 변화하는 수요에 적극적 대처라는 자립적 노력을 보여야 하는 점도 간과해서는 안된다(Sylvie Pare, Winnie Frohn, and Marie-Eve Laurin, June 2004:

113-114). 이러한 비판 속에서 나타난 것이 합의 이론이라 할 수 있다. 성장과 분배, 개발주체와 개발이익을 동시에 고려하는 지역개발이론과 정책이 필요한 것이다.

본 연구에서는 이와 같은 합의 지역개발이론을 내생적 개발(endogenous regional development)이라고 하였다.

Ⅲ. 지역개발유형의 분류

1. 분석의 변수

1) 지역개발의 주체

내생적 지역개발이나 외생적 지역개발이나의 기준은 형식상으로 볼 때 개발주체에 의한 분류라고 볼 수 있다. 즉, 내생적 지역개발은 내생세력(지방정부, 지역기업과 지역주민 등)에 의해서 주도되는 개발방식을 말하며, 외생적 지역개발은 외생세력(중앙정부, 외지기업과 외지인 등)에 의해서 이루어지는 개발방식을 말한다. 개발의 과정은 개발계획단계, 개발집행단계, 그리고 개발평가 및 환류단계로 나누어 볼 수 있는데, 이러한 개발의 과정에 어느 세력이 얼마만큼 주도하느냐에 따라 지역개발의 내용과 결과는 큰 차이가 난다.

지금까지 우리나라의 지역개발과정은 외생세력이 독점하여 왔으며 반면에 내생세력은 개발과정에서 배제되거나 무시되어 온 것이 사실이다. 이러한 외생세력에 의한 지역개발의 병폐는 지역간 불균형, 각종 외부 불경제 효과의 증대, 자원의 최적화 달성의 난관 등 어려운 문제를 급증시키고 있음은 주지의 사실이다

내생적 지역개발은 바로 이러한 문제들을 해결하기 위한 대안적 지역개발방식이다(양영철, 1989:75-86, Dag Hammarskjold report, 1975:28). 내생적 지역개발 관점에서 본다면 중앙정부보다 지방정부가, 외지인이나 외지기업보다는 해당지역주민이나 지역기업이 개발과정에 참여하는 폭이 클수록 획득된 개발이익은 지역 내에 축적될 것이며, 이는 또한 지역주민의 소득 창출원을 다원화시키고 정주의식을 높일 것이라는 것이다(Daly, 1996:1-8). 따라서 내생적 지역개발의 과정은 지역개발의 계획과 집행단계에 내생세력이 얼마나 주도적으로 참여하고 있느냐에 달려 있다고 보아도 무리가 아닐 것이다.

그러나 여기서 중앙정부를 외생세력으로만 볼 것이냐 하는 문제가 발생한다. 중앙정부는 내생세력과 매우 밀접한 관계가 있다. 특히 우리나라 지방자치단체사무 증 고유

사무가 약 25% 이하이기 때문에 중앙정부가 지방자치단체, 즉 중심 내생세력에 여러 부분에서 관계를 하고 있는 것이 사실이다.

재정적인 측면만을 보자. 국고보조금을 비롯한 교부금, 균특예산 등 지방자치단체의 많은 부분을 국가가 담당하고 있다. 다음 <표 1>은 국고보조금 현황을 연도별, 시도별로 나타낸 것으로, 국고보조금이 확대되어 가고 있는 것을 알 수 있다(행정자치부, 2005, 재정고).

<표 1> 연도별·시도별 국고보조금 현황

시·도별	2002	2003	2004	2005
계	107,633	111,074	125,007	153,502
서울	6,842	5,924	7,578	8,412
부산	6,079	5,844	6,809	8,267
대구	5,433	4,759	5,279	5,689
인천	3,591	3,152	3,688	5,655
광주	4,139	3,634	3,648	4,290
대전	3,043	2,800	3,305	4,115
울산	999	1,061	1,566	2,004
경기	10,893	11,123	12,179	18,659
강원	6,195	6,774	6,777	10,052
충북	3,980	4,414	4,963	6,720
충남	6,815	7,145	6,894	10,640
전북	7,601	7,979	7,879	11,981
전남	11,856	12,865	11,311	17,871
경북	8,824	9,258	9,616	14,276
경남	8,670	9,628	9,242	14,158
제주	2,640	2,347	2,375	3,867
배정유보	10,033	12,367	21,898	7,026

국고보조금이 확대되어 가고 있는 것만 보아서 중앙정부가 단순히 외생세력이라고 한정하기에는 여러 가지 문제가 있을 수 있다. 그러나 국고보조금 등 중앙정부의 지원에 의해서 이루어지는 지방의 사업 집행은 지방자치단체가 직접 하기 때문에 중앙정부가 내생세력이라고 보기는 어렵다고 할 수 있다. 여기서 주체에 대한 여부는 계획과 집행과정에 누가 주도적 역할을 하고 있는지를 구분하는 것이기 때문에 지방정부는 내생세력, 중앙정부는 외생세력이라고 구분하여도 무리가 아니라고 생각한다. 그렇다고 중앙정부가 지역개발의 계획과 집행과정에 전혀 관여를 하지 않는다고 볼 수 없다. 왜냐하면 중앙정부는 지방의 사업을 약 6,700여개의 지방의 일선기관인 지방특별행정기관을 설치하여 직접 하고 있기 때문이다. 따라서 지역개발에 있어서 외생세력으로서의

중앙정부는 중앙정부의 일선행정기관인 특별지방행정기관을 말하고 있는 것이다.

2) 개발이익의 확산

내생적 지역개발에 있어서 형식적인 결정변수가 개발의 주체라고 한다면, 개발이익은 내용적 측면에서 결정변수 역할을 한다고 볼 수 있다.

개발이익의 확산은 개발이익의 귀착점이 어디냐 하는 문제와 같다. 지역종합개발계획은 하나의 공간단위에 대해 그것이 전체적인 성장과 발전을 도모하는 방향으로 개발시키기 위한 종합적이고 장기적인 구상과 설계를 하나의 계획으로 정립한 것이다. 이 계획과 실천의 궁극적인 목적은 해당지역의 변화를 건전한 방향으로 유도하여 현재보다 나은 수준으로 제고시키는데 있으므로, 개발의 이익은 지역으로 귀속되고 지역주민의 생활향상에 직접 기여하는데 있다(Bryant and White, 1982:11-12).

그러나 개발이익의 흐름은 고전경제학자들의 이론처럼 경제활동을 통하여 자동적으로 확산되는 것은 아니다. 사회에는 복잡한 이해관계가 존재하기 때문에 개발이익의 흐름은 이처럼 복잡한 이해관계의 힘의 정도에 의해서 정해지게 된다.

지역개발은 주로 정부(국가, 지방자치단체, 기타 공공기관)와 민간기업, 개인에 의해서 이루어진다. 정부에 의한 지역개발은 공공재원의 투자로 수행되고 민간에 의한 지역개발은 민간자금의 투자로 이루어진다. 따라서 공공재원에 의한 개발로 나타나는 개발효과는 불특정다수의 주민 모두에게 파급되고, 민간 자원에 의한 민간개발로 발생하는 개발효과는 특정민간에게 귀속되는 것이 일반적인 원칙이고 순리이다. 이러한 원칙과 순리대로 개발이익이 귀착되는 것을 확산적(diffusing) 또는 비선별적(non-discreting)이라고 할 수 있다. 내생적 지역개발도 바로 지역개발의 과실을 지역주민과 지역에 어떻게 확산시키느냐(이도형, 1990:191)에 그 성공도가 달려 있다고 볼 수 있다.

그러나 현실적으로 보면 이러한 원칙과 순리는 잘 지켜지고 있지 않다. 즉, 국가 및 지방정부에 의해서 이루어진 지역개발이익이 특정인 또는 특정기업에 사유화가 된다거나, 지역 내 부존 및 관광자원을 이용하여 특정개발을 한 민간부문은 개발이익의 공익성을 완전히 무시한 채 개발이익을 독점하는 예를 흔하게 볼 수 있다(Misra and Honjo(eds), 1981:34-35).

더욱이, 현재처럼 부가 일부 극소수 기업이나 개인에게 편재되어 있는 경우, 지방자치 실시와 함께 나타날 것이라고 예상했던 다수에 의한 소수의 횡포, 지역개발은 지역 유지 주머니만 더욱 풍족하게 해 줄 것이라는 우려들이 현실화되고 있는 사례를 수도 없이 많이 보고 있다(한상진, 1989:187-190). 용도변경, 수익계약 등이 범람하고 있으며, 이로 인한 지방정치인과 관료들과 기업인간의 뇌물유착 등이 그 대표적인 사례이다.

개발이익의 흐름이 일반적 원리와 순리를 따르지 않고 특정부문이나 특정집단 또는 특정인에게 한정되어 흐르는 것을 특정적(specifying) 또는 선별적(discreting)이라고 할 수 있다.

이와 같은 점을 고려해 본다면, 지역개발이익의 구조상 개발이익의 균점화는 지난하더라도 우선적 문제라고 할 수 있다. 따라서 지역개발유형 분류의 기준으로서 개발이익의 균점여부를 고려하는 것은 지역개발의 현상을 온전하게 설명하는데 불가피하다 하겠다.

2. 지역개발유형

앞에서 제시한 지역개발의 유형 분류기준인 개발주체(외생세력 대 내생세력)와 개발이익의 방향(특정적 또는 선별적 대 확산적 또는 비선별적)에 의해 다음과 같이 구분하였다.

〈표 2〉 지역개발유형 분류

개발주체 \ 개발이익의 방향	특정적(specifying) 또는 선별적(discreting)	확산적(diffusing) 또는 비선별적(non-discreting)
내생세력(internal sector)	A(향리적 지역개발)	B(내생적 지역개발)
외생세력(external sector)	C(착취적 지역개발)	D(시혜적 지역개발)

1) A 형: 향리적(鄉里的) 지역개발(parochial regional development pattern)

A 유형은 개발주체가 내생세력이며 개발이익의 방향은 특정집단에게 귀속되는 패턴(internal-specifying pattern)을 말한다. 다시 말하면, 지역개발은 지역 내의 기업가나 주민 또는 지방정부에 의해서 주도적으로 추진되지만 개발에 따른 과실은 아주 극소수 계층이나 부문에 귀속되어지는 개발유형을 말하는 것이다.

A 유형의 지역개발은 개발업자(developer)가 지역 내의 자원소유와 개발을 독점적으로 행정기관에 의해 부여받거나, 개발기회의 선점을 행정 또는 정치권력기관에 의해서 보장받았을 때 흔히 나타나는 유형을 말한다.

이러한 특혜는 개발업자의 특출한 정치 및 경제적 능력에 의해서 결정되기도 하지만 과도기 지역개발상태(developing regions)에서는 대다수 지역주민의 개발능력과 의지가 부족함에 따라 상대적으로 개발능력과 의지가 높은 지역엘리트가 불가피하게 지역개발을 선도(leading sector)하게 됨에 따라 부여받을 수도 있다.

그러나 이러한 특혜적 지역개발 외에 선도적 지역개발도 개발동기와 과정에 크게 관

계없이 지역이 성장함에 따라서 지역주민의 저항 내지 비판을 받게 되는 것을 흔히 볼 수 있다. 특히, 개발이익의 독점에 대한 거부감은 한층 강하다. 왜냐하면 정치적, 경제적 그리고 사회적인 면에서 지역의 성장은 또한 지역주민의 정치적, 경제적, 사회적 능력을 증진시켰기 때문에 과거에 지역엘리트에 의해 주도되었던 지역개발에 거부감을 나타내기 시작할 것이기 때문이다. 다시 말하면, 이러한 지역주민과 지방정부의 능력신장은 불평등한 자원배분의 시정을 강하게 요청하게 되고 이러한 지지와 요구는 행정 및 정치과정에서 받아들여지지 않을 수 없게 된다. 이러한 과정에서 기존 개발업자인 지역엘리트와 지역주민 간에는 갈등이 생겨나게 되는 것이다. 이러한 현상은 과도기 지역개발과정에서 흔히 볼 수 있는 현상으로 정치·행정이론을 빌린다면 프리즘적 지역개발유형(prismatic regional development pattern), 향리적 지역개발유형(parochial regional development pattern)이라고 할 수 있다.

Misra는 이러한 형태의 지역개발, 즉 지역개발에 대한 투자와 개발이익을 극소수에 독점되는 사회를 半 봉건적 사회(semi-feudal society)라고 하였다.

2) B 형: 내생적(內生的) 지역개발(endogenous regional development)

B 유형은 개발의 주체는 내생세력이며 개발이익의 방향은 지역 내에 확산적으로 이뤄지는 패턴(internal - diffusing pattern)을 말한다. 즉, B 유형은 A 유형과 같이 지역 내의 세력에 의해 지역개발은 주도되지만 A형과는 달리 개발이익도 지역 내에 골고루 분산되는 개발유형을 말한다. B유형의 지역개발은 우리가 지향하는 이상적인 지역개발 형태(ideal type)를 말한다. 지역의 문제는 지역주민의 문제이며 이는 지역주민들이 풍요로운 삶에 관한 기회를 당당하게 보장받는 문제이다. 그러므로 지역정책의 목표는 그 사회가 선택한 정의실현에 있는 것이다(홍성용, 1989:40).

또한 발전의 기본전략도 지역의 자립도를 높이는 것이다. 지역의 자립도란 인적·자연적 고유의 독자적 자원에 자율적으로 목표를 설정하고 결정하는 능력에 자신있게 의존하는 것을 뜻한다. 이는 외부의 영향과 권력에 대한 의존을 배제하는 것을 의미한다(김광용, 1986:50).

따라서 이상적인 지역개발의 유형은 이러한 의미의 자립적 차원에서 내생세력이 지역개발을 주도하며 개발의 결과는 배분적 정의가 실현되는 패턴을 말한다. 최근 구 동독의 라프찌히도시 개발사례는 내생적 개발의 좋은 본보기라고 할 수 있다(Jean-Claude Garcia-Zamor, 2005:23-38)³⁾. 본 연구에서는 B 유형을 내생적 지역개발유형(endogenous

3) 라이프찌히도시는 예부터 유서 깊은 도시였지만 2차대전 후 동독에 속하면서 쇠락의 길을 걷게 되고 이후 통일이 되었어도 많은 주민들이 서독으로 이주해가서 공가가 준비하게 들어설 정도로 낙후된 지

regional development pattern)이라고 칭하였다.

이상적 지역개발은 내생적 지역개발이라고 규정하여도 큰 하자가 없을 것이다.

3) C 형: 착취적(搾取的) 지역개발(exploitative regional development pattern)

C 유형은 개발주체는 외생세력이며 개발이익은 특정적 또는 선별적으로 흐르는 지역개발패턴(external-specifying pattern)을 말한다. 부연하면, C 유형은 지역개발은 외생세력인 중앙정부(국가, 공기업 포함)나 외지기업 또는 외지인에 의해서 주도되며 개발에 따른 이익도 개발주체인 특정세력에게만 귀속되는 유형을 말한다.

지역개발에 있어서 내생세력이 외생세력에 비해 훨씬 뒤떨어진 곳에서는 자본과 기술, 그리고 경험이 많은 외생세력이 지역개발을 주도하는 것은 당연시되고 있다.

사실상 현재 우리나라의 지역개발은 대부분 중앙정부가 주도하거나 아니면 민간부문인 외지 대기업 또는 외지 대자본가에 의해서 이루어지고 있다. 그러나 외생세력에 의한 지역개발은 권력과 자본의 논리에 따라 추진되어 왔기 때문에 지역개발에 따른 개발이익은 중앙정부든 외지 대기업이든 공히 독점하여 거의 전부가 지역 외로 유출되고 있다. 반면에 지역주민을 비롯한 내생세력은 외생세력에 의해 주도되는 지역개발에 대한 투자와 편익에 접하기는 커녕 개발에 따른 비용만 부담하고 있는 것이다. 앞으로 내생세력의 능력향상이 쉽게 이루어지지 않으리라는 전망에서 보면 지역개발에 대한 외생세력의 개입은 더욱 확대되어질 것이다. 이러한 측면에서 본다면 외생세력이 더 많은 투자를 한다는 것은 더 많은 득·과점을 의미하며, 이것은 결국 내생세력과의 단절 내지 종속화를 의미하게 되는 것이다. 즉, 내적 식민지현상과 저발전의 발전(development of underdevelopment) 현상이 가속될 것이며 이것은 결국 외생세력이 내생세력에 대한 착취중대를 의미하는 것이 될 것이다

바로 C 유형이 이런 개발유형이 전형적인 예가 될 것이다.

본 연구에서는 이를 착취적 지역개발유형(exploitive regional development pattern)이라 명하겠다.

4) D 형: 시혜적(施惠的) 지역개발(charitable regional development)

D 유형은 개발주체는 내생세력이지만 개발이익은 지역의 각 부문에 확산적으로 이루어지는 패턴(external - diffusing pattern)을 말한다. 즉, D 유형은 C 유형과 같이 외

역이었다. 그러나 시장을 중심으로 내생세력들이 강력한 거버넌스를 형성하여 적극적인 협동, 성공적인 행정개혁, 수시로 토론 등을 통하여 이제는 유럽에서도 가장 강한 도시로 성장하게 되었고, 최근에는 2006년 월드컵의 개최장소로, 2012년 하계올림픽 지원지로 성장할 정도로 각광을 받고 있는 도시다.

생세력인 중앙정부나 외지기업·외지인에 의하여 개발이익이 주도적으로 이루어지나 개발이익의 흐름방향은 C 유형과는 달리 지역 내에 균등하게, 그리고 확산적으로 분산되어지는 현상을 말한다.

외생세력이 개발을 주도하고 개발에 따른 이익도 지역에 내재화시킨다는 것은 자본의 논리상 성립 불가능하다. 즉, 자본과 노력의 희생을 통한 지역개발능력신장은 경제적 논리에 의해서가 아니라 종교적 논리에 의해서만 가능한 것이다. 예를 들어 절대빈곤국가나 지역에 종교 등 자선단체에 의해서 무상원조 내지 지원은 보상(이익)을 전제로 하지 않은 일이기 때문에 D 유형에 가깝다고 할 수 있다.

그러나 지역개발은 지역 내 자원을 최적화한다는 경제원리에 의해서 집행되기 때문에 빈곤국과 빈곤지역에 하는 무상원조나 지원과는 차원이 다르다. 따라서 D 유형의 지역개발은 외생세력이 자신의 자본과 기술을 주도하여 지역개발을 시도하며 개발에 따른 이익을 지역주민에게 확산시키는 개발패턴을 말하는 것이다. 이러한 의미에서 보면 자비적, 시혜적 그리고 은전적(恩典的) 의미를 지닌 개발유형이라고 할 수 있다. 이러한 의미를 고려하여 본 연구에서는 D 유형을 시혜적 지역개발유형(charitable regional development pattern)이라고 명명하고자 한다. 이러한 유형을 한국에서도 찾아볼 수 있는데, 제주도에 있는 이시들농촌사업개발협회(이하 이시들)가 그것이다. 이시들은 1928년 아일랜드에서 출생한 맥그리치 신부가 1951년 사제서품을 받고 제주도에 부임하면서 시작된다. 이 신부는 가톨릭을 전교하면서 농어촌의 지역개발을 위하여 혼신을 다하였고 농어촌의 개발에 큰 이정표를 세웠다. 자본과 기술은 해외 교인과 미국의 원조에 의해 이루어졌고, 신용협동조합, 공동생산 공동판매, 대단위 목장을 경영하면서 기술전파, 병원과 양로원 운영 등등 50년대에서부터 70년대 중반까지 제주도의 최대 기업으로서 자리매김을 할 정도로 커다란 성공을 거둔 사례다. 비록 1차 산업인 축산업의 사양에 영향을 받아 과거처럼 규모나 영향력이 지역에 크지는 않지만 개발의 이익은 확실하게 지역화하고 있다는 평을 받고 있는 기업이다(양영철, 1991:163-177).

IV. 우리나라 지역개발 유형의 평가

1. 여전한 중앙정부 주도의 외생적 지역개발

우리나라에서 정부가 처음 국토전체를 대상으로 한 계획을 수립하게 된 시기는 1960년대부터이다. 그러나 본격적인 국토계획은 1970년대 들어서면서부터이다. 중앙정부는

1972년부터 제1차 국토종합계획을 수립하면서 지역개발정책을 주도하였다. 2000년부터 2020년까지 제4차 국토종합개발계획이 진행중이다. 그러나 전국토의 고른 발전을 목표로 하고 있는 국토종합개발계획의 정책수단을 살펴보면 국가주도의 대량생산을 추구하면서 케인즈류의 거점개발방식이나 교통망·통신망 정책을 추구하고 있으며, 중앙정부가 권한을 독점하고 중앙정부 주도의 산업정책 하에 지역정책이 종속되어 있음을 인지할 수 있다. 국가와 지역간의 균형적인 발전을 목표로 내세웠음에도 불구하고 수도권 집중으로 대변되는 지역간 불균형은 시간이 지날수록 더욱 악화되어 결국 수도권과 지방권이라는 새로운 지역대결구도가 형성되었다(김진영, 2005:13). 이러한 현상이 발생한 이유는 정부의 지역개발정책이 처음부터 잘못되었기 때문이라 할 수 있다.

중앙정부가 지방의 다양성을 무시한 채 중앙정부의 의지대로 획일적으로 지역정책을 진행한 결과인 것이다. 90년대 중반부터 지방자치가 실시되고 있지만 중앙정부는 여전히 지역정책에 대한 주요 권한을 독점하고 있는 상태가 지속되고 있다.

참여정부가 들어서면서 새로운 지역정책개발기조를 만들어 집행하고 있다. 지역균형발전과 지방분권을 동시에 진행하고 있는 것이다. 다시 말하면, 중앙정부에 의한 지역균형발전의 실패를 거울 삼아 지역개발의 주도권을 지방정부에 환원하여 지방정부로 하여금 자신의 지역에 관한 개발을 주도할 수 있도록 하는 지방분권정책을 강력하게 추진하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 중앙정부의 지방분권에 대한 거센 도전으로 인하여 큰 진전을 보지 못하고 있다.

거의 모든 중앙 부처들이 지방정부의 요구에 관계없이 지역개발정책을 수립하고 집행하고 있다. 이러한 현상은 참여정부에 들어와서도 여전히 마찬가지다.

〈표 3〉은 현재 중앙정부가 지역정책을 종합한 것이다(삼성경제연구소, 2005.5:9).

〈표 3〉 부처별 지역활성화 정책

구분	행정부	건교부	산자부	문광부	재경부	정통부	과기부	농림부
정책명	·소도읍 육성 ·기업도시 ·정보화마을 ·오지/ ·도서개발 ·접경지역지원 ·신활력사업	·개발촉진지구 ·기업도시 ·혁신도시 ·제주국제자유도시	·지역사업 ·진흥사업 ·자유무역지역 ·혁신클러스터 ·벤처촉진지구(중기청)	·지역문화산업클러스터 ·아름다운우리 마을 ·문화역사마을	·경제자유구역 ·지역특화발전특구	·지역소프트타운	·대덕연구개발특구	·농어촌체험마을 ·농촌종합개발 ·전통테마마을(농진청)

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 각 부처가 지역개발정책을 한다고 난리들이다. 비슷한 정책들이 다른 부처에 의해서 이루어지고 있는 것이 한들이 아니다. 문광부가 문화역사마을이면 농림부는 전통테마마을을 제시한다. 행정자치부가 신활력사업, 기업도시를 주창하면 건교부는 개발촉진지구, 기업도시, 혁신도시, 산업자원부는 지역사업진흥사업, 혁신클러스터의 정책을 내놓는다. 중앙정부가 대통령의 관심사항에 쫓아가거나 유행 따라서 지역정책을 갑자기 내놓는 경우가 허다하다.

이로 인하여 지방정부는 혼란스럽다. 비슷한 정책이 다른 부처들에 의해서 경쟁적으로 내려오기 때문이다. 지방정부입장에서 보면 이 정책들이 매우 혼란스러움에도 불구하고 돈을 지원해 주겠다는 중앙정부의 제의에 어쩔 수 없이 받아들이는 수 밖에 없다. 이러한 정책은 결국 지방정부로 하여금 매칭 펀드와 조직과 인원을 요구하게 되어 오히려 지방정부의 부담을 더욱 가중시키는 결과를 낳고 있다.

이러한 병폐는 결국 중앙정부가 지방정부의 요구와는 관계 없이 중앙부처 자신의 영역을 더욱 넓히려는 이기주의 결과라고 볼 수 있다.

참여정부는 날로 심화되고 있는 지역간 불균형 문제를 해결하기 위하여 국가균형발전특별법을 제정하여 기존의 개혁, 기구, 재원 등을 대폭적으로 개혁하였다. 특히 국가균형발전특별법은 지방의 자율과 책임 하에 지역 특성과 우선순위에 따라 지역개발 및 지역 혁신 사업을 추진하는데 역점을 두고 있다. 그러나 이러한 취지에도 불구하고 추진하는 과정에서 정부가 표방한 것처럼 지방의 자율성을 살리지 못하고 중앙부처 주도로 추진되는 집권화 양상, 사업의 중복 및 혼란, 형식적이고 관주도적인 운영, 편향된 사업 추진 등과 같은 많은 문제점을 나타내고 있는 것으로 평가받고 있다. 여전히 중앙정부가 주도하고 있고 그로 인한 한계가 노정되고 있는 것이다(배준구, 2004.8.:406-407).

2. 착취적·향리적 지역개발이 주류

1) 착취적 지역개발형

착취적 지역개발형태는 개발주체가 개발이익을 독점하는 것을 말한다. 최근 한 보도를 보자.

용인죽전과 용인동백, 파주교하, 남양주호평 등 4개 택지지구에서 토공·주공 및 민간 건설업체가 벌어들인 개발이익 추정치가 총 3조3,000여억원에 달한다는 주장이 제기됐다.

경제정의실천시민연합은 3일 서울 종로구 동승동 경실련회관에서 기자회견을 갖고 이들 4개 택지지구에서 토지 공사가 토지조성 과정에서 5,217억원의 이익을 거둔 것을 비롯해 주공과 민간업체는 택지를 구입, 아파트를 분양하면서 2조8,497억원의 개발이익

을 얻었다고 발표했다. 경실련이 주장하는 각 지구별 개발이익 규모는 △죽전 1조3,062억원 △동백 1조851억원 △교하 7,376억원 △호평2,425억원 등이다.

경실련 아파트값 거품빼기운동본부 김현동 본부장은 “이 같은 충격적인 결과는 토지를 강제 수용해 사업이 진행되는 택지지구에서 공기업과 민간업체들이 얼마나 폭리를 취해 왔는지를 극명하고 보여주는 사례”라고 지적했다. 그는 또 “현행 택지공급체계의 개혁 없이는 건교부의 신도시 50개 건설계획은 부작용만 양산하게 될 것”이라고 덧붙였다(경실련, 택지개발이익기자회견, 2004.3.3).

이 경우는 정부전액 출연기관인 토공·주공이 착취적 지역개발형의 주인공이 되는 예이다. 정부가 서민의 택지와 주택공급을 원활하게 하기 위하여 설립한 정부 공기업이 오히려 개발대상인 서민들에게 이익보다는 커다란 손해를 주고 있는 대표적인 경우이다.

이렇게 공기업까지 착취적 지역개발을 하다 보니 부동산 투기는 역제는 커녕 더욱 기승을 부리고 있다. 아무리 대통령이 정권의 명예를 내걸고 망국의 근원인 부동산 투기를 발본색원하겠다고 하지만 그럴 때마다 부동산값은 거꾸로 상승하고 있는 현상을 본다. 이에 대한 기사 하나를 보자.

노무현(盧武鉉) 대통령은 취임 이후 28개월 내내 ‘아파트와의 전쟁’을 벌여 왔다. 정부는 설 새 없이 부동산 대책을 내놓았지만 특정 지역의 아파트 값은 요동칠 뿐 계속 오르는 추세다. ‘특정지역 집값이 오른다.→노 대통령이 투기와 전쟁을 선언한다.→정부가 세금을 크게 올리는 대책을 내놓는다.→부동산 시장이 얼어붙고 아파트 값이 반짝 떨어진다.→잠시 후 그 부작용으로 특정지역의 아파트 값은 다시 올라간다.’(조선일보, 2005.6.7)

국가기업이 착취형의 주체가 되는 예가 허다한데 민간기업에게 개발이익의 지역화를 요구하는 것은 어불성설이다. 또한 우리나라 민간기업도 과거처럼 국가의 통제하에 움직이는 만만한 기업이 아니다. 경제발전 초기에는 국가가 자본을 조직, 지원, 통제하여 왔다. 하지만, 경제발전의 결과 자본이 성장하자 자본은 국가와 점차 대등한 위치로 올라섰고, 권위주의 정권이 몰려가자 거대화된 자본은 ‘민간주도경제’ 혹은 ‘시장경제’의 논리를 앞세워 각종 경제자유화 및 금융자유화를 국가에 요구하고 하나둘 관철시켜 나갔다. 국가와 자본의 힘의 균형이 경제발전의 성공으로 인해 재벌우위로 바뀌면서 재벌이 시장자유화를 추구하고 민간주도 경제라는 외피 속에 재벌규제가 풀려 제도적으로 지대추구를 허용하는 모순이 드러났다(양재진, 2005:4-7). 결국 국가는 시장을 통제하지 못할 정도로 민간부분, 즉 시장규모가 너무나 커진 것이다. 중앙집권화 된 관료의 권력은 정치가, 관료, 사업가 등 사이에 튼튼한 삼각관계를 형성했다. 관료들은 공공사업이나 보조금으로 정치가를 지지하고 정치인들은 이러한 체제를 바꾸려하지 않으며 사업가도 이러한 삼각관계에서 득을 보는 것이다(김진영, 2005:21).

따라서 민간기업, 특히 대기업들은 지역개발에 참여를 하면 장기적인 측면이 아니라 단기적이고 급진적으로 개발을 하려 할 것이며 이는 결국 개발이익의 규모와 환수에 만 관심 갖는 개발을 하게 되어 조악한 개발만 이루어지게 되는 것이다. 특히 이와 같은 기업의 속성은 지방자치가 실시되면서 단기적 실적이 필요한 지방자치단체의 장과 연계되어 자본투자 유치라는 자치단체장의 열망에 힘입어 각종 행·재정의 최고의 혜택을 받으면서 착취적 지역개발은 당분간 지속될 수밖에 없을 것이다.

2) 향리적 지역개발형

향리적 지역개발형이란 이미 서술한 바와 같이 개발의 주체는 내생세력이면서도 개발이익은 개발주체에만 한정되어 버린다는 것이다. 지방의 토호세력이 지방정치인이나 관료들과 연대하여 각종의 특혜를 받고 사업하는 것들이 대표적이다. 토지의 형질변경에 의한 이득, 공공용지의 무상임대 또는 헐값에 구입하여 개발하는 행위로부터 시작하여 그 종류가 술하게 많다. 최근에는 이렇게 지역엘리트만이 향리적 개발 주체가 되는 것이 아니다. 지역주민들도 향리적 지역개발의 주체가 되는 경우도 있는데, 대표적인 것이 재개발이다.

우리나라의 재개발 사업은 표면상 저소득층의 주거안정이나 도시기능의 향상을 위해 추진되는 것으로 되어 있지만 실상은 저밀도지역을 고층아파트로 고밀화함으로써 경제적 이득을 획득하기 위한 수단으로 진행되고 있다. 또한 재개발은 개별단위사업 방식으로 추진하고 있기 때문에 주택공급자인 건설업체는 영리추구자로서 법적으로 보장받고 있는 것이다. 이렇게 영리위주의 재개발은 주택소유자와 건설업자만 개발의 이익을 향유할 뿐 나머지 사람들에게는 급격한 교통체증, 고밀도로 인한 생활주거지 환경의 상대적 열악 등 역기능이 더욱 많은 실정이다. 특히 더욱 문제가 되는 것은 다른 지역의 주택가격을 폭등시킨다는 것이다(주관수, 김주진, 2004:20-21).

〈표 4〉 서울 강남권 아파트 상승 실태 (단위: 만원)

구분	강남	강동	서초	송파	계
05년 1월	1,886	1,340	1,659	1,447	1,583
05년 5월	2,042	1,454	1,834	1,594	1,731
평당 상승액	156	114	174	147	148
세대당 상승액	4,988	3,653	5,581	4,705	4,731
총액	8조1,359억원	2조2,195억원	5조9,350억원	7조1,129억원	23조4,034억원
상승률	8%	9%	11%	10%	19%

을 1월부터 5월말까지 재건축개발이익환수제가 도입되었음에도 불구하고 서울강남권

4개구의 아파트 값은 총 23조원이나 상승한 것으로 나타났다. 이는 상당부분 판교의 영향을 받은 것으로 추정되며, 강남집값을 잡겠다고 시작된 판교신도시가 오히려 강남의 집값을 올리고 있다는 것이 경실련 분석이다(경실련, 2005.6.3.).

결국 부익부·빈익빈 현상이 고착되어 갈 뿐만 아니라 이로 인한 사회구성원간의 갈등은 국론의 분열을 초래하는 최악의 경우를 맞이할 가능성도 있는 것이다

3. 허약한 내생세력

내생세력은 기술한 바와 같이 지역주민, 지방기업, 지방정부이다. 특히, 지역균형발전의 대상이 수도권과 비수도권이라고 한다면 비수도권의 지방정부, 지역주민, 지방기업이라고 할 수 있다. 이들이 얼마나 취약한지 다음의 통계를 보면 쉽게 알 수 있다.

우선 지역개발에서 가장 중요한 자원인 토지를 보자.

행정자치부 부동산정보관리센터에서 경기도내 거주지별 토지·건물 소유현황을 발표한 데 이어, 개인소유 토지에 대한 전국단위 거주지별, 연령대별 부동산(토지·건물) 소유현황을 분석하여 발표하였다(http://www.evoting.co.kr/inside/ins020v.asp?news_idx=402).

개인소유 토지에 대하여 주민등록상 거주지를 기준으로 전국의 토지면적에 대한 거주지별 소유현황을 보면, 관할시도내 거주자가 전체토지 47,310km² 중 28,012km²로 59%를 소유하고 있으며, 관할시도 외 거주자는 19,283km²로 41%를 소유하고 있는 것을 알 수 있다.

토지면적을 기준으로 전국 시·도 거주지별 소유현황 순위는 서울지역 거주자가 18%, 경기도지역 거주자가 15%, 경북지역 거주자가 11%순으로, 서울·경기거주자가 전국 개인별 토지의 33%를 소유하고 있는 것으로 파악되었다. 정부는 부동산의 난맥상을 잡겠다고 수시로 공급처방을 내놓고 있지만 토지와 주택의 득과점은 방치할 수 없는 지경에 이르렀다. 당국의 집계를 보면 토지소유자 상위 1%가 전체 과세대상 토지 과표액의 45%를, 상위 10%는 72%를 차지하고 있다. 토지정의시민연대라는 시민단체의 발표에 의하면 우리나라에서는 연 평균 약 70조원의 토지자본 이득이 발생하고 상위 10%가 50조원 이상을 챙기고 있다.

비수도권의 개발과정에서 나타나는 다수의 이익은 고스란히 외생세력이 무임승차를 하고 있는 것이나 다름이 없다(전경수, 양극화 해소를 위한 토지정책방향, 토지정의시민연대 창립발제, 2005.2).

주민인 경우도 토지와 마찬가지로 부익부·빈익빈 현상이 지속되고 있다. 2일 통계청에 따르면 도시 근로자(사무직포함) 가구 가운데 소득 상위 10% 그룹의 3·4분기 월평균 소득은 742만3천57원으로 작년 같은 기간의 690만411원보다 7.6%가 늘었다.

그러나 하위 10% 그룹의 월평균 소득은 79만6천192원에서 82만814원으로 3.1% 증가하는데 머물렀다. 이에 따라 지난 3·4분기 상위 10% 그룹의 소득은 하위 10%그룹의 9.04배로 작년 동기의 8.67배보다 훨씬 높아졌다. 이와 함께 도시의 비근로자 가구까지 포함한 전 가구(도시지역)를 대상으로 조사한 결과 상위 10% 그룹의 월평균 소득은 지난 3·4분기에 728만5천959원으로 하위 10% 그룹 53만7천473원에 비해 13.56배에 이르렀다. 농어촌을 포함한 전국 지역으로 확대하면 빈부의 격차가 더욱 심각한 것으로 나타났다. 전국 가구 가운데 상위 10% 그룹의 지난 3·4분기 월평균 소득은 720만600원으로 하위 10% 그룹의 47만8천141원에 비해 15.06배에 이르러 작년 같은 기간의 14.78배보다 높아졌다(통계청, 2005.5.25.).

외생세력 또는 내생세력이어도 개발의 독점적 주체가 될 상위 소득자들은 개발이익을 독점할 기회가 훨씬 많음을 알 수 있다. 이렇게 가계소득의 차이는 결국 개인소득이 증가할수록 지방정부의 재정격차가 심화되는 것으로 나타나고 있는 연구결과를 볼 때 앞으로 지역주민간의 소득격차는 결국 지방자치단체간 부익부·빈익빈 현상을 고착시킬 가능성이 있기 때문에 우려하지 않을 수 없는 것이다(권오성, 2004:94).

요약하면, 상위소득자와 대기업이 대부분이 서울을 비롯한 수도권에 거주하고 있기 때문에 외생세력에 의한 개발은 지속될 수밖에 없으며, 이는 착취적 지역개발이 지속될 것임을 의미한다고 할 수 있다.

V. 맺으면서 : 내생적 지역개발을 위한 정부의 역할

지금까지 우리나라 지역개발의 유형을 분류하고 평가를 하여 보았다. 우리나라의 지역개발은 여전히 중앙정부에 의한 외생적 개발이 연속이었으며, 이러한 과정에서 개발의 이익은 외생세력으로 집중되었다. 어쩌다 내생세력이 지역개발의 주체가 되었다 해도 개발의 이익은 매우 극소수 계층만의 소유로 끝나고 있음을 알 수 있다. 이렇게 거의 모든 지역개발이 외생세력, 특히 중앙정부와 대기업에 의해서 이루어짐으로써 개발의 이익은 중앙에 집중될 수밖에 없고, 이는 결국 수도권 집중이라는 최악의 상태가 발생하고 있는 것이다. 그간 정부는 수도권의 집중을 완화하기 위하여 숭한 정책과 결단을 하였지만 시정은 커녕 오히려 수도권에 대한 집중은 더욱 가속화되고 있을 뿐이다. 참여정부는 극단의 처방으로 행정수도이전을 정책으로 내세워 추진하고 있지만 얼마나 큰 효과를 거둘지는 확실치 않다. 왜냐하면, 비수도권에 있는 내생세력이 너무나 취약하기 때문이다. 내생세력을 키워서 자립능력을 갖출 수 있도록 하지 않는 한 어찌

한 지역개발정책도 수도권 집중을 막을 수 없을 것이다. 따라서 정부는 건강한 내생세력을 키우기 위한 노력을 경주해야 한다.

이를 위해서 시급한 것 몇 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 지방분권을 조속히 그리고 과감하게 실시하여 내생세력의 자율성과 책임성을 확보하고 학습할 수 있는 기회를 주어야 한다.

둘째, 현재 참여정부가 하고 있는 지역혁신프로그램을 더욱 확대하되 내생세력이 주도하고 외생세력은 후원하는 모습으로 재정립되어야 한다.

셋째, 지방자치단체는 열악한 조건만을 탓하지 말고 지속적인 혁신과 개혁으로 스스로 강한 지방이 되도록 노력해야 할 것이다(이기식, 2004:2, 이종수, 2004).

넷째, 지방자치단체는 권력적 관점에서 내생적 지역개발을 접근할 것이 아니라 사회운동차원에서 접근을 함으로써 정치적 소용돌이에서 벗어나도록 하여야 지역주민들의 응집력을 제고할 수 있음을 인식해야 한다.

물론 내생적 개발에 대한 개념도 재정되어야 한다. 지금까지 내생적 개발이라 함은 매우 폐쇄적인 관점에서 논의되고 정의되었다. 내생적 개발은 오직 내생적 세력이 주도하고 완결해야 된다는 것인데, 결코 그렇지 않다.

내생적 개발의 요체는 지역내부에서 형성되는 발전 잠재력을 토대로 지역을 발전시키는 것에 있다. 그것은 결코 지역 내에 완결된 분업구조를 지향하는 것이 아니며 국내 분업이나 국제 분업을 배제하는 것이 아니다. 오늘날 생산의 글로벌화 추세 속에서 내생적 개발은 다면적인 국제 분업 네트워크를 형성하면서도 일정한 지역산업연관을 가지고 지역혁신체계에 기초한 자기중심성을 가지는 지역경제구조를 형성할 때 가능할 것이다(고병호, 2004:31).

이러한 주장은 일본에서 최초로 내생적 발전론을 주장한 츠루미 카즈코(鶴見和子) 교수도 하고 있다. 카즈코 교수는 지역의 변혁은 지역개인의 내생성뿐만 아니라 “외래의 지식, 기술, 정보 등의 조합”에 의해 이루어짐을 강조하고 있다. 즉, “외지인”은 외부의 정보, 가치, 사상 등을 지역 정주자에게 전파해 주는 역할을 수행하며 그러한 지역 정주자와 외지인과의 상호작용은 전통의 재창조 혹은 지역변혁의 새로운 추진기제 혹은 내생성의 계기가 된다고 주장한다(鶴見和子, 1996, 1999). 이러한 인식은 결국 내생적 개발 과정에서 외부인재의 도입, 혹은 외부의 지식·기술·정보의 도입이 지역의 내생적 개발을 도모하는데 있어서 하나의 필요요건임을 강조하고 있는 것이다. 따라서 “내생적 지역개발은 내생세력이 외생세력과의 수평적 의존관계(horizontal interdependence)하에서 자기결정성과 자기책임성에 의하여 지역개발에 대한 정책과정을 수행하는 것으로” 재 정의를 하여야 한다. 이렇게 하여야 내생적 지역개발이 세계화, 정보화, 지식사회인 현대

사회에 적용할 수 있는 개념으로 자리매김할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고병호, 국가균형발전을 위한 지역혁신의 방법론, 도시행정학보 제17집 제3호 2004, 한국도시행정학회, p.34
- 권오성, 재정분권화가 도시정부 재정력 격차에 미치는 영향, 한국지방자치학회보, 제16권(2), 2004:94
- 김광웅, 관료와 발전(평민사, 1986, p.50)
- 김진영, 한국과 일본의 지역불균형에 관한 연구, 정책분석학회보, 제15권 제1호, p.13
- 배준구, 참여정부 지역균형발전정책의 추진과제, 서울행정학회 하계세미나 자료, 2004.8.:406-407
- 경실련, 택지개발이익기회권, 2004.3.3.
- _____, 아파트값 상승실체 발표, 2005.6.3.
- 삼성경제연구소, 지역활성화정책의 현황과 발전방향, 2005.4
- 소진광, 지방자치와 지역발전, 박영사, 2005
- 양영철, 제주개발논총, 제주해양개발주식회사, 1989:75-86
- _____, 내생적 지역개발에 관한 연구, 건국대학교 대학원, 1991
- _____, 제주도내 자치단체의 위상과 정책능력제고 방안, 제주대학교 사회과학연구소, 사회발전연구, 제20집
- 양재진, 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래, 한국행정학보, 제39권 제1호, 2005:4-7
- 이도형, 한국사회변화에 따른 지역개발의 철학의 새 위상정립에 관한 연구, 지역사회개발논총, 창간호, 연세대학교 지역사회개발연구소, 1990:19
- 이기식, 지역혁신 네트워크 구축전략과 과제, 한국지역정보학회지, 제7권 제1호, 2004:2
- 이종수, 한국지방정부의 혁신에 관한 실증분석, 한국행정학회보, 제38권 제5호, 2004.
- 조선일보, '노대통령·아파트값' 악순환 속으로, 2005.6.7. 경제면
- 주관수, 김주진, 개별단위사업방식 재개발의 구조와 그 고착화 요인, 도시행정학회보, 한국도시행정학회, 제17집 제2호, 2004:20-21
- 통계청, 1·4분기 가계수지동향, 2005.5.25.
- 한상진, 중심화 변혁모델의 탐색, 사향, 창간호, 1989:187-190

- 행정자치부, 동산정보관리센터, http://www.evoting.co.kr/inside/ins020v.asp?news_idx=402
- 홍성웅, 사회정의와 지역정책, 국토연구, 제10권 9월호, 1989:40
- C. Bryant and L. G. White, Managing Development in the Third World(Colorado: Westive Press, 1982:11-12)
- Daly, Herman E., Beyond Growth, Boston: Beacon Press, 1996
- Jean-Claude Garcia-Zamor, The City of Leipzig as a European Success Story In Economic Development, International Public Management Journal, Vol.8, No.1, 2005:23-38
- Maurzen Investment Ltd., The United Nations Center For Regional Development(eds.), Human Needs and Regional Development, 1981:3
- R.P.Misra and M.Honjo(eds), Changing Perception of Development Problems(Nagoya: UNCRD, 1981:34-35)
- Sylvie Pare, Winnie Frohn, and Marie-Eve Laurin, Diversity Management : New Challenges by Local Government, Public Performance and Management, June 2004:113-114
- 鶴見和子(1996), 「內發的發展論の展開」, 筑摩書房.
- _____ (1999), 「內發的發展論によるパラダイム轉換」, 藤原書店.