

# 內生的 地域開發을 위한 政策代案의 摸索\*

— 濟州地域을 中心으로 —

高南旭\*\*, 梁永哲\*\*\*

## 目 次

- |                           |
|---------------------------|
| I. 序 論                    |
| II. 既存地域開發理論의 檢討          |
| III. 地域開發類型과 獨立變數群의 設立    |
| IV. 內生的 地域開發을 위한 政策模型의 開發 |
| V. 結論: 要約 및 提言            |

## I. 序 論

### 1. 研究目的과 意義

地域發展의 指向해야 할 窮極的 目標은 살기 좋고 均衡된 地域을 建設하는 데 있다. 살기 좋은 地域이라 함은, 物質과 精神面에서 地域住民이 滿足하고 幸福하게 느낄 수 있는 條件을 갖춘 地域을 말하고, 均衡된 地域이라 함은 안으로는 住民間 地域間은 물론 部門間 不平等이 甚하지 않고, 밖으로는 地域相互間의 發展水準이 平準化되어 있는 상태를 말한다. 따라서, 國家全體로 볼 때 地域開發에 있어 追求해야 할 方向은 全體의 平均値는 繼續 上昇되고 分散度는 漸次 減少되는 데 있다 하겠다.”

그러나 過去로 부터 지금까지의 우리나라의 地域開發政策은 前述한 目標와는 相反된 方向으로 推進되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 1960年 부터 經濟成長과 産業化를 최우선적 國家政策目標로 定해 놓고 이의 達成을 위하여 모든 國家 資源을 일부 特定部門에만 集中시키는 不均衡 戰略으로 일관되어 왔다. 이 結果 中央政府과 大都市는 過大와 過密現象을 보이고 地方政府과 地方地域은 過少나 過疎現象을 나타내는 심각한 不均衡 狀態가 露呈되고 있다. 이는 결국 地方利益의

\* 이 논문은 1989학년도 문교부 학술연구조성비에 의하여 이루어졌음.

\*\* 經商大學 教授, \*\*\* 法政大學 助教授

1) 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」, 서울, 大明出版社, 1988, p.224.

中央政府化내지 大都市化를 招來하였고, 뿐만 아니라 모든 部門에서 地方의 大都市 支店化 등 地方政府와 地域이 中央政府와 大都市에 종속화된 상태로 만들었다. 이른바 심화된 內的 植民地(internal colonization) 상태에 이른 것이다. 이와 같은 現象은 濟州地域에서는 더욱 克明하게 나타나고 있다.

濟州地域開發에 있어서도 中央政府가 資源의 動員, 投資對象의 決定, 投資 및 事業의 管理를 주로 해왔고, 濟州地域의 資源과 技術이 零細하다는 미명하에 外地人에게 金融과 稅制上的 惠澤 등 制度的 支援을 獨占, 擴大하여 外生的 開發만이 可能하도록 하여 왔다. 그 結果 現在의 濟州地域에는 巨大한 資本과 經營能力, 그리고 國家의 權力과 特惠로 무장된 외부세력에 의하여 거의 모든 開發價値와 機會가 獨占되고 있으며, 地域開發의 主體가 되어야 할 濟州道民은 地域開發의 客體化로 轉落되어 소외감이 點綴된 아노미 現象까지도 보이고 있다.<sup>2)</sup> 秩序와 安定, 社會體制의 均衡維持, 自我實現과 機會均等の 價値確保 등은 그 社會의 平等에 比例한다고 본다면, 現在와 같은 地域開發의 持續은 不平等을 加速化시켜 社會의 조화에 必要한 동료의식과 연대감은 損傷되고 怨限만이 팽만하게 되는 現象을 초래할 것이다.<sup>3)</sup>

따라서 본 研究는 이와 같은 開發의 慘事(disaster of development)를 종식시키고, 地域開發에 力動性을 부여하여 開發效果와 開發機會의 地域社會化와 地域開發에 대한 地域住民의 主體性 確保를 爲한 代案的 地域開發 方案으로서는 내생적 地域開發의 能力을 向上시켜야 한다는 問題意識에서 出發하였다. 특히 地方自治가 일정한 地域의 住民들이 그 地域의 秩序維持와 發展 및 그들의 福祉增進을 위한 地方的 事項을 그들의 意思와 책임하에 스스로 處理하는 制度라고 할 때, 地域의 生活 및 環境與件을 보다 높은 水準으로 改善함을 그 目的으로 하는 地域開發이야말로 地方自治의 本質의 機能與件의 하나가 된다고 볼 때, 目前實施를 앞둔 地方自治時代를 考慮해 볼 때 본 研究의 意義를 찾을 수 있을 것이다.

## 2. 研究範圍 및 研究方法

1980년대의 韓國의 地域開發過程은 從來의 관성과 새로운 與件變化 사이에서 그 構造의 變化를 위한 갈등의 時期에 처해있다. 從來의 관성이란, 中央集權의이고 下向의一演釋的 計劃體系와 全國的 經濟, 機能의 統合過程의 힘을 말하고, 새로운 與件變化는 國民들의 政治·社會意識의 全國的 均質化, 그에 따를 參與意識의 全國的 擴大와 地方化의 要求, 그리고 그 福祉의 衡平性에 대한 證하는 요구등을 뜻한다. 이러한 새로운 與件變化가 招來된 것은 물론, 至今까지의 國家 經濟成長 過程의 哲學과 論理를 急進의으로 斷絶할 수도 없고, 그렇다고 새로운 時代的 要求와 況을 전혀 外面할 수도 없는 딜레마에 처해있는 셈이다.<sup>4)</sup>

2) 梁永哲, "內發的 濟州地域開發의 活性化를 위한 模型研究", 「濟州開發論叢」, 濟州海洋開發株式會社編, 1989, p.80.

3) Benjamin I. Page, *Who Gets What from Government*, Berkeley, University of California Press, 1983, pp.2~3.

4) 권태준, 「분배의 의식화시대」, 서울, 나남, 1989, p.134.

이와 같은 갈등은 經濟成長의 持續的 推進과 함께 地域間 均衡發展의 追求를 동시에 要求하고 있다. 우리나라의 실정을 考慮할 때, 經濟成長 政策을 추구하기 위해서는 下向的이며 外생적인 地域開發의 戰略이 中心戰略이 될 수 밖에 없으며, 地域間 均衡發展政策 追求에는 상향적이며 내생적인 地域開發의 戰略이 될 수 밖에 없다. 따라서 우리나라 地域開發過程은 外생적 開發과 내생적 開發의 同時 추구가 가장 바람직한 戰略이라고 볼 수 있다.

본 研究는 이와 같은 전제하에 지금까지의 우리나라 地域開發過程이 外생적 地域開發만을 절대 中心戰略으로 追求한 점을 考慮하여 절대적으로 위축된 내생적 地域開發의 能力을 向上시키려는 것이기 때문에 研究範圍는 내생적 地域開發에 관한 것으로 한정하였다.

본 研究의 研究範圍를 상술하면 첫째, 既存의 地域開發理論이 地域開發의 현상을 왜 온전하게 理解, 說明, 豫測할 수 없는가, 둘째, 내생적 地域開發이 現在 地域開發理論의 과라다임으로서의 정당성은 무엇인가? 셋째, 濟州地域의 내생적 地域開發을 위한 政策代案은 무엇인가로 限定될 것이다. 이를 위해서 본 研究는 既存의 地域開發理論을 검토해 보고, 내생적 地域開發理論과 外 生적 地域開發理論의 定立, 地域開發類型(pattern of regional development) 分類와 假說設定, 地域 開發類型의 決定變數群과 變數適用內容, 綜合的인 側面에서 濟州地域의 내생적 開發을 위한 政 策대안모형과 戰略의 提示 등을 研究內容으로 할 것이다.

본 研究는 내생적 地域開發에 대한 序說的 研究를 지향하고 있다. 따라서 研究方法는 약간의 社會調查 以外에는 理論的 研究가 中心이 될 수 밖에 없기 때문에 주로 文獻研究에 依存하였다.

## II. 既存 地域開發理論의 檢討

제2차대전에 의한 破壞와 混亂에서의 復興은 먼저 유럽과 日本에서 개시되었으나 이것이 軌道 에 오르면서 先進諸國의 關心은 貧困한 新興獨立國家群, 말하자면 제3차세계제국의 開發促進으로 옮겨졌다. 이와 같은 關心을 具體的으로 政策에 반영시키는 지주로서의 低開發國의 開發理論 은 1950년대에 이미 상당한 展開를 보이고 있었다.<sup>1)</sup>

低開發國의 後進性的 原因은 무엇이며, 後進성을 脫皮하기 위한 經濟 및 社會開發은 어떻게 하 여야 하는가에 대한 關心과 지지가 地域開發理論에 대한 論議를 활발하게 해주었다.

地域開發計劃이 地域住民의 生活의 질(經濟的, 政治的, 社會的 滿足感)을 向上시키기 위하여 財政 的, 物的, 人的, 制度的 側面에서의 모든 開發資源(all developmental resouces)을 動員하고 分配 하는 틀(schemes)을 形成하는 것이라고<sup>2)</sup>할 때, 既存 地域開發理論은 開發的 資源의 動員과 分配

1) 長峰晴夫著, 崔相哲, 林成洙譯, 「第3世界の 地域開發」, 서울, 裕豐出版社, 1988, p.27.

2) The United Nations Center for Regional Development(eds), *Human Needs & Regional Development*, Hong Kong, Maruzen Investment Ltd, 1981, p.3.

이와같은 의미에서 지역개발에 대한 정의를 한 문헌은

N.Vanhove and L.H.Klassen, *Regional Policy: A European Approach*, Osmun Allanheld, 1980, p.43.

W.B.Stöhr and D.R.Fraser Taylor, *Development from Above or Below?*, N.Y. John Wiley and Sons, 1981, pp.39~40을 참조.

의 과정에 관한 論議라고 하겠다. 즉, 資源의 動員과 配分을 全國地域 내지 全 部門에 均衡적으로 할 것이냐, 아니면 능력성을 重視하여 일정부분과 地域에만 集中投資하여 그 效果를 擴大할 것이냐에 따라 地域開發의 政策方向은 크게 差異가 난다. 우리는 전자를 均衡의 地域開發戰略이라고 하고, 後者를 不均衡開發戰略이라 稱한다. 이 章에서는 이 두 理論에 대한 考察과 限界에 對해서 敘述하겠다.

### 1. 均衡의 地域開發理論

均衡의 地域開發理論은 曠野의 貧困의 악순환(vicious circle of poverty) 理論에서 出發하였다고 볼 수 있다. 曠野는 貧困의 악순환을 強하게 認識하고 나아가서 現代의 制限境이 低開發國에게 유리한 상황이 결코 아니라고 생각하여 工業化가 低開發國家의 經濟發展에 不可避한 것이라고 보아, 低開發國家의 發展戰略은 均衡成長發展(balance growth strategy)이 되어야 한다고 주장하였다.<sup>3)</sup>

이와 같은 均衡의 發展戰略은 地域開發의 戰略에서도 適用되는 것임은 開發計劃의 階層構造上 再言을 要하지 않는다. 曠野를 비롯한 均衡의 發展論者들의 주장을 綜合해 보면 다음과 같이 약술할 수 있다.

開發途上國家와 低開發地域의 貧困은 낮은 勞動生産 때문이며 낮은 勞動生産性은 物的資本(physical capital)의 不充分한 供給에 그 原因이 있다. 그러나 이와같은 資本不足의 原因은 낮은 수입에서 기인하는 낮은 貯蓄水準이 持續적으로 이루어 지기 때문에 發生하게 되어 결국 貧困의 악순환을 만들게 된다. 낮은 수입과 계속적인 유효수요(effective demand)의 不足은 單種의 消費材産業(a single consumer-good industry)에만 集中的으로 投資하는 것은 失敗를 초래하기 때문에 여러 種類의 産業에 分散投資하여야 한다는 것이 均衡성장론자들의 주장이다.

이렇게 하므로서 각 産業은 要素비용(factor payments)을 通하여 모든 産業이 活氣를 찾을 수 있도록 다른 産業 生産하는 商品에 대한 需要를 創出하게 된다는 주장이다. 뿐만 아니라, 個別的으로는 利益이 나지 않는 投資産業도 다른 産業과 조화를 이루어 利益이 創出될 수 있다고 주장한다. 따라서 低開發國家 및 低開發地域이 堅實한 發展을 爲해서는 制限境하에서 選擇할 수 있는 發展의 길은 輸出의 增大가 곧 國內시장의 發達이라는 19세기 양상과는 달리 當장은 比較生産費原理에 反한다 하더라도, 國內市場을 中心으로 한 均衡成長政策을 多角的으로 지향하는 努力이 必要하다고 결론을 내릴 수 있다.<sup>4)</sup>

그러나 均衡成長理論은 몇가지 觀點에서 많은 批判이 提起되었다. 예를들면, 플래밍과 같은 學者는 地域開發問題에 있어서 지나치게 需要側面을 強調하여 開發途上國家에서 흔히 나타나는 生産要素의 不充分한 供給(inadequate supplies of factors of production)에 따른 問題點을 간과했다고

3) 혼다 다케오저, 참한편집부역, 「제3세계의 경제분석과 개발론」, 서울, 참한 출판사, 1984, p.249.

4) W.B.Stöhr and D.R.Fraser Taylor, *Development from Above or Below?*, N.Y., John Wiley & sons, 1981, p.15.

주장하고 있으며<sup>5)</sup>, 또한 엔케는 均衡的 成長接近方法이 폐쇄경제체제(closed economy)를 含蓄하고 있다는 비판을 하였다.<sup>6)</sup> 특히 싱어같은 學者는 政策을 實行하려는 國家가 低開發狀態에 있는 것은 資源配分の 우선 順位에 關한 基準이 開發되어 있지 않기 때문에 均衡成長政策은 信賴性을 缺如하고 있다고 批判한다.<sup>7)</sup>

그러나 均衡的 開發理論에 대한 批判은 허쉬만과 미르달, 베루같은 學者에 依해서 본격적으로 提起되기 始作하였고, 이에 대한 반동으로 不均衡 開發理論이 나타나게 되었다. 그 중에서도 허쉬만의 반발이 가장 強하였는데 그 理由는 두가지다.<sup>8)</sup>

첫째, 均衡成長理論은 무엇이 戰略的으로 重要한가라는 問題의 解答은 제쳐둔채, 정체적이고 自足的인 전통부문에 完全히 새로운 自足的인 近代工業經濟를 建設해야 한다고 하고 있다. 그러나 그것은 近代工業部門의 담당자인 企業家의 能力과 經營能力의 供給이 極히 어렵다는 現實을 고려하지 않는 것이다. 만약 어느 나라에서 처음부터 均衡成長理論이 適用될 수 있다면 그 나라는 처음부터 저개발국이 아니다.

둘째, 이 理論은 私企業의 이윤계산하에서는 宿命的으로 現實이 社會的 利益이 有效하게 이용될 수 없다는 판단에 입각하여 한 企業의 設立에 있어서 外部經濟를 内部化한다는 점이다. 그러나 이러한 경우에 外部經濟가 内部化됨으로써 얻게 되는 利益과 함께 經濟計劃 속에 투여되는 社會的 費用도 增大하여 그 利益을 喪失하게 될지도 모른다는 점이 無視되고 있다. 또한 資本主義 經濟制度하에서 急速한 成長을 이룩한 예들을 보면, 國家는 外部經濟의 内部化를 民間企業의 손에 맡기고, 非外部經濟 혹은 社會的 費用을 떠맡는 形態가 成長에 있어서 有益하다는 것을 보여 주고 있다.

## 2. 不均衡的 開發理論

不均衡開發理論은 허쉬만에 依해 50년대 中盤에서 부터 出發하였다. 都市를 中心으로 한 產業開發의 特殊한 形態인 不均衡 開發의 論理는 地域政策에 대한 몇가지 前提를 내릴 수 있다. 즉, ① 大都市 成長의 強調 ② 政策手段으로서 不均衡 開發의 追求 ③ 地域計劃은 原則的으로 產業立地(location of manufacturing)에 影響을 미치는 方法이라는 見解 ④ 成長推進力(growth impulses)이 중심지의 革新(innovation in central region)을 後進地域(hinterland)으로 擴散 시킨다는 論理이다.<sup>9)</sup>

5) M. Fleming, *External economies and doctrine of balance growth*, *Economic Journal*, No.65, 1955, pp.241~247. 참조.

6) S. Enke, *Economics for Development*, N.Y., Prentice Hall, 1963, p.314.

7) H.W. Singer, *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, *Social Research*, No.16, 1949, pp.1~11. 참조.

8) A.O. Hirschman, *The strategy of economic development*, Yale University Press, 1958, p.53.

9) John Friedman and Clyde Weaver, *Territory and Function*, L.A., University of California Press, 1979, p.114.

이와 같은 前提에도 불구하고 논자에 따라 接近方法은 상당한 差異를 보이고 있다. 여기서는 不均衡 理論의 代表論理이라고 할 수 있다는 허쉬만과 뤼르달, 베루, 그리고 프리드만을 中心으로 살펴보고자 한다.

가. 極化開發理論(polarized development theory) 및 누적효과이론(trickle down theory)

극화개발이론 및 누적효과이론은 1950년대 後半에 허쉬만에 依해서 主張되었다. 허쉬만의 이 理論은 不均衡 開發理論을 신델레라(cinderella)화 하는데 크게 寄與했다는 好評 및 不滿을 동시에 받고 있는 理論이다.

허쉬만의 理論을 簡略하게 살펴 보면 다음과 같다.

허쉬만은 開發戰略은 廣範圍한 部門(widely dispersed projects)보다는 아주 몇몇부문(relatively few sectors)에만 集中시켜야 한다고 주장하였다. 여기서 말하는 몇몇부문은 重要部門(key sectors)으로서 投入과 產出의 最大化라는 側面에서 後方效果(backward-linkage effects)와 前方效果(forward-linkage effects)를 측정해서 결정되어야 할 것이다. 허쉬만은 成長은 經濟의 선도부문(leading sector)에서 後進部門으로, 선도산업에서 後進産業으로 전파(communicated)된다고 주장한다. 이 接近方法이 均衡的 開發보다 유리한 점은 유인투자에 상당한 餘裕를 줌으로써 重要的 희소자원을 經濟化할 수 있다는 점이라고 주장하였다.<sup>10)</sup>

반면, 뤼르달은 허쉬만과 여러가지면에서 동일한 개념틀(conceptual tool)을 가지고 불균형 開發 理論을 展開하였다. 뤼르달은 허쉬만의 개념틀인 極化效果(polarization effect)와 누적효과(trickle down effect) 대신에 後方效果(backward effect)와 擴散效果(spread effect)를 사용하였다.

뤼르달이 원래 주장하고자 했던 理論은 市場經濟힘의 作用(play of market forces)이 지역간의 不均衡을 줄이는 것 보다도 增大시키는 傾向이 있다는 것이었다.

뤼르달은 한 地域에서의 經濟成長은 여러가지 방법에서 이웃해 있는 地域에 否定的인 影響(negative impacts)를 미친다는 것이다. 勞動과 資本 그리고 서비스의 移動은 國家的 추세인 地域間 不均衡을 스스로 反作用(counteract) 하여 균형적으로 이끌지 않고 누적적 원인(cumulative causation) 때문에 유리한 地域(lucky region)은 더욱 發展이 신장케 하고, 不利한 地域(unlucky region)은 더욱 低開發로 進行된다는 것이다.<sup>11)</sup>

물론 中心地域(core region)에서의 經濟成長이 근접저개발지역(less developed neighbour regions)에 肯定的인 影響을 미치지 않는 것은 아니다. 몇가지 肯定的인 影響을 살펴 보면:

첫째, 튀너의 理論에서 보는 바와 같이 低開發地域에서 生産된 農産物의 販路가 增大되며, 둘째, 擴散效果가 加速化되어 中心地域에 近接해 있는 地域은 技術變動에 더욱 자극을 받게 될 것이며, 셋째, 中心地域의 成長産業이 원심력효과(centrifugal effect)에 依하여 中心地域에 隣接하여

10) A.O.Hirshman, op.cit., pp.62~63.

11) G.Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Harper and Brothers, 1957, pp.51~52.

原資材生産에 유리한 低開發地域은 크게 도움을 받을 것이다.<sup>12)</sup>

그러나 뒤르달은 理由가 어땠든 간에 成長中心地(growth centre) 팽창은 결국 內的, 그리고 外的 經濟의 누적적 팽창을 이루어서 다른 地域의 희생위에서 成長이 이루어진다고 주장하면서 開發에 대한 비관론적 입장을 견지하고 있다.<sup>13)</sup>

허쉬만과 뒤르달은 經濟成長에 있어서 자본흐름(flow of capital)이 空間적으로 分布된 人口集團에 대한 影響을 分析하여 不均衡 開發理論을 주장했다는 점에서는 같으나, 두 사람은 價値觀과 政治的 見解에 대해서는 여러가지 면에서 差異가 난다.

뒤르달은 經濟成長過程을 配分에 대한 問題와 效率성에 대한 問題와는 의미상으로 분리시킬 수 없다는 開發에 대한 悲觀에서 出發하였던 점에 比해, 허쉬만은 극화현상은 開發初期에는 불가피하게 받아드리면서 결국 trickle-down effect에 依하여 地域의 隔差는 均等해질 것이라고 주장하였다. 또 하나의 差異는 뒤르달은 日常的인 資本主義體制에서는 不均衡은 불가피한 것이기 때문에 開發過程에서 政府의 強力한 介入이 必要하다고 한 반면에 허쉬만은 좀더 많은 利益(increased profits)을 찾는 것은 資本主義體制에서는 一時的인 現象일 뿐이며, 결국 성장유도산업이 經濟落後地域으로 흐름이 바꾸어 지기 때문에 政府는 地域間 均衡回復의 速度를 增大시키기 爲한 유인책을 提供하는데 限定되어야 한다고 주장하였다.<sup>14)</sup>

#### 나. 成長據點原理

성장거점이론은 원래는 西歐諸國에서 地域開發의 問題를 檢討하는 과정에서 發生한 接近方式인데, 한 국가내에서의 後進地域의 成長을 유도하기 爲하여 성장거점(growth poles)을 指定하고, 여기에 모든 資源을 集中하여 그 開發效果를 주변부에 波及시키려는 생각은 누구에게나 이해되기 쉽고, 제3세계의 上位자들에게도 매력적인 것으로 보였던 것은 無理가 아니다. 日本에서도 이 思考方式이 新産業都市와 工業整備特別地域이라는 1960년대 初期의 地域開發政策에서 重要的 理論的 背景이 되었다는 것은 주지의 사실이다.<sup>15)</sup>

성장거점이론을 페루의 이론을 중심으로 살펴보자.

페루의 성장거점이론은 開發途上國 뿐만 아니라 선진국에서도 地域開發戰略에 많이 引用되었다. 페루의 성장거점이론은 허쉬만과 뒤르달의 不均衡 開發理論이 나오기 전에 發表되었다. 그들과는 달리 페루는 공간발전과정 보다는 산업부문간의 상호작용에 關心을 두어 地域開發을 分析하였다. 當時 地域開發의 paradigma이었던 均衡의 地域開發理論이 持續될 것이라는 支配的인 見解와는 달리 페루의 成長에 대한 分析은 좋은 반향을 불러 일으켰다.<sup>16)</sup> 페루에 依하면 성장거점은

12) N.Vanhove & L.H.Klassen, *Regional Policy: A European Approach*, Osmun Allanheld, 1980, p.43.

13) W.B.Stöhr and D.R.Taylor, op.cit., p.17.

14) J.Friedman & C.Weaver, op.cit., p.115.

15) 최상철, 임성수역, 전개서, p.172.

16) W.B.Stöhr & R.B.Fraser, op.cit., pp.18~19.

오직 일단의 先導的 産業(leading sectors)만을 意味한다. 이런 産業은 그로부터 원심력과 구심력이 各各 發生하는 지점 또는 중심점을 가르킨다. 선도적 기업은 企業經營 또는 技術革新과 外部 經濟에 依하여 또는 規模의 經濟에 依하여 推進力이 發生하게 된다. 일단 이와같은 成長推進力이 發生하면 이것은 거점내에서 이루어진 最初의 팽창보다 훨씬 크게 타산업이 成長할 수 있도록 유도하면서 주로 後方聯關效果를 通하여 타산업에 전파하게 된다. 이것은 地理的 空間에서도 꼭같이 適用된다는 것이다.<sup>17)</sup> 즉 성장은 본질상 한꺼번에 모든 地域에서 일어나지 않으며, 또한 成長은 不均衡의 性格을 지니고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 成長은 몇몇 中心地域에서 集中的으로 이루어지며 周邊地域의 經濟를 잠식하는 傾向이 있는 한편, 다른 한편으로는 중심지가 成長하면 그 發展 추세가 周邊地域으로 波及되어 결국 지역간의 不均等은 시정된다는 것이다.<sup>19)</sup>

#### 다. 中心地域—周邊地域과의 相互作用理論

지역개발현상을 空間과 機能을 中心으로 연구하기 始作한 學者는 프리드만이라는 것은 再言을 要하지 않는다. 그는 베네주엘라의 地域開發過程에 直接 參與하여 그 經驗을 바탕으로 쓴 著書에서<sup>20)</sup> 中心地域과 周邊地域間的 關係를 支配(dormination)라는 개념을 가지고 모델을 정립하였다.

이 모델은 産業化의 길에서 開發의 空間的 範圍(spatial incidence of development)를 이해하는데 값있는 寄與를 하였다. 또한 이 모델은 空間(space)은 상호작용하는 體制(system of interdependence)이며 지역간의 成長過程은 不均衡(disequilibrium)이라는 概念을 定立하였다.<sup>21)</sup>

支配概念은 페루의 극화모형에서 밝혔던 中心地域과 周邊地域間的 關係를 前提로 하여 始作한다. 즉, 中心地域이 周邊地域을 支配한다는 것이다.

프리드만에 依하면, 한 國家에서의 中心地域은 大部分의 境遇에 首都가 位置해 있는 地域을 말하며, 거기에서 國家의 資源을 配分하는 直·間接의 意思決定이 이루어지며, 이와 같은 決定은 결국 全地域에 影響을 미친다고 한다.<sup>22)</sup> 또한 프리드만은 支配와 依存이라는 對稱的 概念에 依하여 中心地와 周邊地域은 政策決定과 統制, 資本의 흐름, 改革의 擴散, 人口移動이라는 네가지 重要요소的作用過程에 依하여 空間的 패턴이 決定된다고 주장한다.<sup>23)</sup> 즉, 經濟的 行爲(投資)와 人口移動의 상호작용에 依하여 중심지역과 주변지역의 立地(location)와 定住(settlement) 形態가 決定되며, 革新의 擴散과 意思決定의 相互作用의 方向에 따라 中心地와 周邊地域의 社會·文化的 空間形態가 決定된다는 것이다.

17) 황명찬, 「지역개발론」, 서울, 법문사, 1989, pp.239~240.

18) Hee-Yeon Lee, *Spatial Theory of Regional Development In Third World Countrie*, A Unpublished thesis for the degree of doctor philosophy, University of Minessota, 1983, p.33.

19) G.Robison and K.B.Salih, "The spread of development around Kuala Lumpur", *Regional Studies*, vol.5., 1971, pp.303~314. 참조.

20) J.Friedman, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, MIT Press, 1966. 참조.

21) Hee-Yeon Lee, op.cit., p.144.

22) Jos G.M.Hilhost, *Regional Planning*, Rotterdam University Press, 1971, p.30.

23) Hee-Yeon Lee, op.cit., p.145.



이러한 네가지 要素의 作用에 依한 波及效果는 中心地域에서 부터 周邊地域으로 擴散되면 中心地域의 成長에 依해 地域開發은 促進된다. 그러나 이와 같은 波及效果가 중심지에 대한 주변지의 의존도가 加速化되거나 減少되면 中心地와 周邊地間의 社會的 政治的 갈등과 緊張이 增大되어 결국은 이와 같은 갈등으로 인해 중심지의 開發은 抑制된다.<sup>24)</sup>

프리드만은 開發—즉 持續的인 一連의 構造變化를 通해서 社會내에 創造的인 潛在力이 퍼져 나가는 것—은 不連續的이기는 하나 누적적인 刷新의 過程을 通해서 發生한다고 주장하였다. 開發은 場(field)내에서 상호작용이 가장 높은 곳에 立地하며 極少數의 變化의 中心地(center of change)에서 發生한다. 革新은 이러한 變化의 중심지로 부터 潛在力이 낮은 地域으로 擴散되어 간다. 中心地域은 革新의 중심지이고, 그밖에 地域은 中心地域에 依存하고 있으며 中心地域의 메카니즘에 依하여 開發水準이 決定되는 곳을 周邊地域(peripheral regions)라고 한다.<sup>25)</sup>

#### 라. 從屬理論

1950년대 부터 低開發 國家 特히 라틴 아메리카의 低發展을 說明하려는 論爭이 學界와 政治界 심지어 宗教界까지 활발하게 展開되었다. 그 代表的인 論爭이 近代化理論과 從屬理論이다. 이 두 이론은 모두가 後進國의 低發展 現象을 說明하려는 目的에서만 같을 뿐, 그 밖의 基本假定이나 方法論 또는 研究戰略 등에 있어서는 서로 크게 다르다.

學者에 따라 크게 다르지만, 近代化理論 特히 라틴 아메리카의 현실을 가장 잘 파악하고 있는 理論의 分析水準은 行態主義的이고, 微視 社會學的이다. 또한 관심의 주 대상도 개인이거나 團體, 價値觀, 宗教 등이다. 이와는 對照的으로 從屬理論은 構造的이고 巨視社會學的 分析方法이다. 關心이 대상도 生産樣式, 國際貿易形態, 中心—周邊 國家 엘리트들의 政治·經濟的인 關係, 團體와 階級的 同盟과 鬭爭 등이다. 또한 近代化理論에서는 國內社會가 分析의 주요단위인 반면에, 從屬理論은 世界體制 및 國內社會와 世界體系의 상호작용에 나타나는 여러가지 形態가 分析의 重要대상이 된다.<sup>26)</sup>

近代化理論은 低開發國家가 發展되지 못하는 것은 전통社會의 價値, 制度, 行動 樣式때문이며, 따라서 低開發國의 近代化가 되기 爲해서는 先進國과 같이 傳統的인 規範과 構造를 극복하고, 社會, 經濟, 政治的 改革을 이룩해야 된다는 매우 單純한 論理다. 이와 같은 論理는 地域開發에도 마찬가지로 適用된다.

그러나 從屬理論의 論理는 훨씬 複雜하다. 종속이론가들은 低開發이란 單純히 第3世界國家들이 지니고 있는 어떤 내재적 요인들, 예를들면 傳統的인 制度和 價値觀 등에 依해서라기 보다는 오히려 資本主義的 世界經濟에 統合되는 過程에서 나타나는 世界資本蓄積의 產物이라는 것이다.

24) W.B.Stöhr and D.R.Fraser Taylor, op.cit., p.21.

25) J.Friedman, "A general theory of polarized development", in Hansen, N. (ed.), *Growth Centers in Regional Development*, The Free Press, 1972, p.107.

26) 염홍철 편저, 「종속의 극복」, 플빛출판사, 1985, p.45.

바꾸어 말하면, 資本主義의 發展과 世界市場의 發展은 兩面的인 過程으로서 제3세계의 低開發過程은 先進國의 發展過程의 產物 또는 結果라는 立場이 從屬理論이 주된 關心이다.<sup>27)</sup> 따라서, 世界市場의 再編成過程에서 絶對 유리한 位置에 있었던 先進資本主義國家들은 後進國으로부터 植民地나 또는 다국적기업과 같은 方法으로 經濟的 剩餘를 수탈하여 가기 때문에 先進國들은 더욱 빠른 速度로 成長을 하게 되고, 後進國들은 經濟적으로 侵害되어 低開發狀態에 머물게 된다고 주장한다. 從屬理論은 經濟的 剩餘의 수탈을 低開發의 原因으로 보는 면에서 低開發理論과 많은 면에서 脈絡을 같이 한다.<sup>28)</sup>

이와 같은 從屬理論은 지역개발론에서도 內的 植民地(internal colonialism)이라는 概念으로 說明한다. 內的 植民地 概念은 높은 經濟成長과 都市의 빠른 發展에도 불구하고 繼續 增大되는 農村의 貧困에 대한 構造的 問題를 說明해 주고 있다.

Hechter의 內的植民地 모델에 따르면 世界가 中心國家(core nations)와 周邊部國家(peripheral)로 構成되어 있는 것과 마찬가지로 각 國家는 國家마다 中心地域(center regions)와 周邊地域(peripheral regions)을 가지고 있다. 先進國의 低開發地域은 이와 같이 中心地域의 內的 植民地 結果라는 것이다. 그는 英國 내의 地域發展을 研究해 본 結果, 그것은 產業構造, 地域特化, 地域間交易 등 經濟的 變數의 影響이 아니라, 오히려 政治·文化的 統合과 政府의 資源配分 決定權의 行사가 決定的 影響을 미쳤다고 한다. 그는 支配的 中心地의 政治制度가 強行한 周邊地域 勞動의 文化的 分業(cultural division of labour)과 周邊地域이 그의 市場을 缺如, 그리고 그로 因한 周邊地域의 經濟的 從屬이 內的 植民地의 特徵이라고 지적한다. 이러한 結果로 周邊地域은 經濟적으로 불안정하며, 中心地域과의 隔差는 더욱 벌어지고, 이로 인하여 周邊地域이 政治적으로 意識화되어 급기야는 政治的 鬭爭이 行動化되고, 分離主義 運動이 擴散된다는 것이다.<sup>29)</sup>

### Ⅲ. 地域開發類型과 獨立變數群의 設立

지금까지 우리나라에서 地域開發의 性格에 關한 分析은 우리나라에는 強性的 中央集權의이며 權威主義的인 中央政府가 臆존한다는 前提하에서 이루어져 왔다.

27) 崔相哲外 9人共著, 「地方의 再發見」, 民音社, 1985, p.45.

28) 황명찬, 전개서, p.157.

29) 황명찬, 상개서, pp.163~164.

이외에도 내적 식민지에 대한 참고 문헌으로는

C. Furtado, *Development and Underdevelopment*, University of California Press, 1964, p.138.

Clyde Weaver, *Regional Development and Local Community: Planning, Politics and Social Context*, John Wiley & Sons, 1984, pp.112~113.

Charles Gore, *Regions in Question: Space, Development Theory & Regional Policy*, Methuen, 1984, pp.127~129.

이와 같은 前提는 現在 韓國의 地域開發이 地域間, 部門間 不均衡의 原因을 大部分 中央政府의 責任으로 돌리는 基底役割을 하고 있다고 볼 수 있다. 물론 地域開發이 일정지역내에 居住하고 있는 地域住民의 福祉와 生活水準을 向上시키기 爲하여 土地를 비롯한 모든 天然資源을 최대한 利用하고 生活環境을 整備하여 量的成長과 質的變化를 促進시키는 公共 및 民間部門의 一體 活動을 意味한다고 볼 때, 尙성 中央政府가 모든 民間 및 公共活動을 地域開發의 目的達成에 肯定的 方向으로 誘引한다면 現在와 같은 地域間 不均衡은 발생치 않았을 것이라 가정해 볼 수도 있다. 왜냐하면, 우리나라는 權威的이며 中央集權인 官僚國家이기 때문에 官僚組織의 影響力은 가히 無所不爲라 할 수 있을 程度로 막강한 힘을 가지고 있기 때문이다.

따라서 現在의 地域開發이 地域間, 部門間 不均衡의 原因은 中央政府가 地方政府와 地方住民을 무시한 一方的 地域計劃樹立과 執行, 그리고 中央政府가 物的·人的資源配分の 優先順位에서 特定地域과 部門에 限定시켜 集中投資한 반면, 여타히 많은 地域과 部門을 輕視한데서 온 結果라고 결론짓는 것도 無理가 아닐 것이다.

그러나 이와 같은 接近方法에는 여러가지 하자가 있다. 그 理由로서는

첫째, 아무리 中央集權화된 國家라 하더라도 地域開發에 關한 政策決定過程에는 中央政府뿐만 아니라, 地方政府, 中央企業, 地方企業과 해외교포, 多國籍 企業 그리고 地域住民 등 많은 集團과 關聯人들이 參與하게 된다. 따라서, 地域開發의 패턴은 이들 여러 政治行爲者(actors)들의 相互作用에 依해서 이루어 진다고 볼 수 있다. 때문에 中央政府의 行爲만을 地域開發에 決定變數로 여겨 分析한다는 것은 온전한 分析方法이라고 할 수 없다.

둘째, 우리는 여러 地域開發의 事例에서 그 結果를 보면 中央政府의 計劃(central planning)이 執行되는 過程에서 원래의 計劃과는 많은 差異(deviation)가 나는 것을 볼 수 있다.

論理的으로 본다면, 權威主義的 獨占國家下에서는 地域開發에 대한 中央政府計劃이 편차없이 對象地域에 반영되어야 한다. 그러나 結果는 그렇지 못한다. 따라서 이 편차의 原因分析없이 우리는 地域開發의 問題對象과 原因, 開發의 主體選定과 開發推進方法에 關한 규명은 올바르게 이루어질 수 없음을 明若觀火하다.<sup>1)</sup>

따라서 本 研究에서는 地域開發의 類型(pattern)을 開發의 主體와 開發利益의 擴散範圍에 依해서 區分해 보고, 어떠한 變數들의 力學關係가 地域開發의 類型에 影響을 미치며, 어떻게 地域福祉(local welfare)와 地域經濟 生産性(local economic productivity)에 影響을 미치는가를 알아 본다. 이렇게 한 후에 本 研究의 核心인 내생적 地域開發의 內容에 關하여 외생적 地域開發과 함께 叙 述하겠다.

## 1. 地域開發의 類型

1) 梁永哲, "內生的 地域開發의 可能性과 限界", 濟州大學校 社會發展研究所 Seminar 研究發表論文, 1989.7.6.

地域開發에는 여러가지 類型이 있다. 따라서 地域開發의 類型은 區分의 目的과 區分에 使用될 基準에 따라 다르다. 區分의 目的이 多樣하듯이 區分에 使用되는 基準 또한 여러가지가 있을 수 있으며, 相異한 基準을 適用할 때 완전히 다른 類型이 나타남은 당연한 일이다.

그러나, 본 研究에서는 研究目的上 區分의 基準을 開發의 主體와 開發利益의 擴散範圍를 中心으로 分類를 하고자 한다. 이와같이 區分의 基準을 두는 理由는 다음과 같다.

#### 가. 開發의 主體

내생적 開發이나 외생적 開發이나의 基準은 形式상으로 볼 때는 開發主體에 依한 分類라고 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 地域開發을 어떻게 推進할 것인가에 대해서 ① 完全官主導方式 ② 完全民間主導方式 ③ 官民合作方式 등이 있을 수 있다. 이 方式을 내생적 地域開發이라는 觀點에서 보면, 中央政府보다 地方政府가, 外地人이나 外來企業보다는 該當地域住民이나 地域企業의 참여폭이 클 수록 獲得된 事業利潤은 지역내에 蓄積시킬 것이며, 이는 또한 地域住民의 所得創出源을 多元化시키고 定住意識을 높일 것이다. 예를들면 ① 지역특화사업의 原料源으로써 1차산업의 振興, ② 고용기회의 增大, ③ 住民이 事業持分을 갖고 있는 경우에는 利益配分에의 參與 등을 列舉할 수 있다. 近來 地域開發政策으로서 등장한 「定住圈構想」은 該當地域에 産業이 發展되고 住民들이 일할 職場이 없는 한 實現되기 어려운 計劃에 그칠 것이다.<sup>3)</sup>

以外도 내생적 地域開發이 되기 爲해서는 地域住民 또는 地方企業, 그리고 地方自治團體가 開發의 主體가 되어야 한다는 主張은 보편화될 정도로 많다.<sup>4)</sup> 結論적으로 말하면, 내생적 地域開發은 開發의 主體가 地域住民이나 地方企業이 主가 되어 행하여 지는 地域開發을 意味한다. 反面에 외생적 地域開發은 開發主體가 外地人, 外地企業과 中央政府 및 國家公企業에 의해서 이루어 지는 것을 말한다고 할 수 있다.

#### 나. 開發利益의 擴散

開發利益의 擴散은 開發利益의 歸着點이 어디냐 하는 問題와 같다. 地域綜合開發計劃은 하나의 空間單位에 대해 그의 全體的인 成長과 發展을 圖謀하는 方向으로 開發시키기 爲한 綜合적이고 長期的인 構想과 設計를 하나의 計劃으로 定立한 것이다. 이 計劃과 實踐의 궁극적 目的은 該當地域의 變化를 健全한 方向으로 유도하여 現在보다 나은 水準으로 提高시키는데 있으므로, 開發의 利益은 그 地域으로 歸屬되고 地域住民의 생활향상에 直接 기여하여야 하는 것이다.

地域開發은 주로 政府(國家, 地方自治團體, 其他 公共機關)와 民間企業이나 個人에 의해서 이루어

2) 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」, 大明出版社, 1988, p.225.

3) 韓國地方行政研究院編, 「地域特性開發促進方案에 관한 研究」, 한국지방행정연구원, 1986, p.7.

4) R.P.Misa and B.S.Bhooshan "Rural Development: National Policies and Experience", R.P.Misa(ed.), *Rural development: National Policies and Experience*, Nagoya: Maruzen Asia, 1982, pp.9~36. 참조.

崔相哲, 林成洙譯, 「第3世界の 地域開發」, 서울, 유평출판사, 1988, p.42.

진다. 政府에 依한 開發은 公共財源의 投資로 隨行되고 民間에 依한 開發은 民間資金의 投資로 이루어진다. 따라서 公共財源에 依한 政府主體의 開發로 나타나는 開發效果는 不特定多數의 국민모두에게 波及되고, 私的 資金에 依한 民間開發로 發生하는 開發效果는 特定民間에게 歸屬되는 것이 一般의인 原則이고 順理이다.

그러나, 現實的으로 보면 이와 같은 原則과 順理는 잘 지켜지고 있지 않다. 즉, 國家 및 地方政府에 의해서 이루어진 地域開發利益이 特定人 또는 特定企業에 私有化가 된다거나, 地域內 부존 및 觀光資源을 利用하여 地域開發을 한 民間部門(private sector)은 開發利益의 公益性을 완전히 무시한 채 開發利益을 獨占하는 예를 슬하게 볼 수 있다.

더우기 現在와 같이 富가 일부 극소수 기업이나 개인에게 편재되어 있는 경우, 地方自治實施와 함께 나타날 多數에 대한 小數의 橫暴, 地域開發은 地域有志 주머니만 더욱 豐足하게 해 줄 것이라는 우려는 現實化될 餘地가 充分히 있다.

이와 같은 점을 考慮해 본다면, 地域開發利益의 性格上 開發利益의 均점화는 至難하면서도 우선적 問題라고 할 수 있다.

따라서 地域開發類型 分類의 基準으로서 開發利益의 均점여부를 考慮하는 것은 意味가 높다 하겠다.

이러한 觀點에서, 本 研究는 地域住民(地方企業 포함)의 參與(내생 對 外생)와 開發利益이 住民에게 미치는 影響範圍(特定的 對 擴散的)에 따라 地域開發의 類型을 <表1> 같이 正分하였다.<sup>5)</sup>

<表1> 地域開發의 類型

開發利益의 影響範圍 參與主體	特定的 (specific) 또는 選別的 (discreting)	擴散的 (diffuse) 또는 非選別的 (non-discreting)
내생 (including)	A	B
외생 (excluding)	C	D

<表1>의 開發類型을 간단히 說明하면;

A type : A type은 including-specific pattern으로서 地域住民 또는 地方政府가 地域開發에 主導的 參與者가 되나 開發利益과 惠澤은 特定 actor에게만 떨어지는 類型을 말한다.

B type : B type은 including-diffuse pattern으로서 地域住民 또는 地方政府의 참여에 의해서 地域開發이 隨行되며 開發利益과 惠澤도 地域住民에게 擴散的으로 이루어 지는 類型을 말한다.

C type : C type은 excluding-specific pattern으로서 地域住民은 地域開發에서 排除되고 아울러 開發利益도 特定的 利害關係로 나타나는 類型을 말한다.

5) 梁永哲, 전계서, p.5.

D type : D type은 excluding-diffuse 類型으로서 地域開發過程에 地域住民은 排除되나 開發利益은 地域住民에게 擴散的 形態로 나타나는 類型을 말한다.

본 研究에서는 A type의 開發類型을 鄉里的 地域類型(parochial development pattern), B type을 내생적 地域開發 類型(development pattern from within), C type을 착취적 地域開發類型(exploitive development pattern), D type을 자비적 地域開發類型(charitable development pattern)이라고 命名할 것이다.

## 2. 獨立變數의 設立

### 가. 理論的 前提

地域開發에 影響을 미치는 決定變數를 규명하는 일은 地域開發의 패턴을 규명하는데 絶對的인 役割을 한다.

즉, 어떠한 獨立變數가 地域開發 類型에 影響을 미치는가를 살펴 보는 일이 重要性을 말할 수 있다. 여기서의 獨立變數는 地域開發政策過程에 관한 함수를 말한다. 따라서 獨立變數群의 設定은 불가피하게 政策過程의 一般理論을 根據로 할 수 밖에 없다.

대부분의 組織에서 行하여지는 政策決定은 官僚的 基準(bureaucratic criteria)과 政治的 過程(political process)에 依해서 이루어진다.<sup>6)</sup> 政策決定過程에서 適用되는 官僚的 基準은 古典的 組織觀과 연계된 變數이며, 政治的 過程은 古典的 組織觀에 反발해서 나온 諸組織觀과 연결된 變數를 말한다.<sup>7)</sup>

古典的 組織觀은, 目標은 주어진 것(a given goal)으로 前提하여, 組織이란 그와같은 目標를 確實하게 達成하기 위하여 合理的으로 設計된 手段(instrument)으로 認識하는 組織觀이다. 따라서 古典的 組織觀에서의 中心의 概念인 官僚的 基準도 能率性的 向上을 爲한 도구일 뿐이라고 古典的 組織觀은 보고 있다.<sup>8)</sup>

반면에, 政策決定過程은 政治的 過程으로 認識하는 諸組織觀들은 組織을 聯合(coalition)으로 認識한다. 이들의 主張은, 組織構成員間에는 갈등이 있으며, 組織에서 어떠한 政策決定이 이루어질 것인가에 대한 해답은 누가 權力을 더 많이 行事하는가를 分析해 보면 알 수 있다고 본다. 왜냐하면 政策決定은 先導하는 個人이나 集團(dorminant person or group)의 利益이 반영되는 점에서 이루어지기 때문이다. 따라서, 여기에서는 古典的 組織觀과는 달리 權力을 政策決定過程에서 가장 중요한 變數로 여긴다.<sup>9)</sup>

6) J. Pfeffer and G.R. Sazunick "Organizational Decision Making as a Political Process: The case of university budget", A.S.Q., No.2., 1974, p.138.

7) 梁永哲, "意思決定分析을 위한 權力的 模型에 관한 研究", 論文集, 제25집, 1987, 建國大學校 大學院, p.305.

8) F. Fisher and C. Ciriann(ed), *Organization and Bureaucracy*, Temple University Press, 1984, p.5.

9) J. Pfeffer, *Power in Organization*, Pitman Publishing Ltd, 1981, p.1.

그러나, 政策過程을 分析하는데는 이 두 接近方法이 병행하여 이루어 하여야한다. 왜냐하면, 政策過程分析에서 官僚의 基準이 重視하는 目標와 構造, 組織構造員의 役割과 制度的 過程 및 政治的 模型에서 主張하는 조직구성원간의 상호작용, 組織과 組織間의 關係, 政策過程에서의 政策決定의 힘의 흐름 등은 政策分析에서 빼놓을 수 없는 概念이기 때문이다.<sup>10)</sup> 官僚의 基準을 hardware라고 한다면 政治的 模型은 software라고 할 수 있다. 이와 같은 政策一般理論은 地域開發過程에서도 꼭같이 원용해도 무리가 없다. 왜냐하면 地域開發도 特定한 地域이란 공간내에서 이루어지는 政策過程이기 때문이다.

따라서 본 研究에서는 이와같은 立場위에 地域開發에 관한 獨立變數群을 다음과 같이 설정했다.

### 1) 參與者 (actors)

地域開發의 參與者는 地域開發의 프로젝트와 目標에 따라 多樣하다. 그러나 性格上 地域開發 政策에 參與者는 中央政府, 地方政府, 중앙(外來) 企業과 地方(地域)企業, 外來人과 地域住民 그리고 해외교포 및 外國企業이라고 볼 수 있다.

이들이 地域開發에 參與하는 原因은 여러가지에 根據한다고 볼 수 있다. 그 原因中에 重要的 것은 動機(motives), 目的(objectives), 關心(interst)이라고 할 수 있다. 즉, 참가자들의 動機와 目的 그리고 關心이 地域開發의 內容에 크게 影響을 미치고 差異나게 한다고 볼 수 있다. 예를들면, 住宅公社가 地域開發에 參與하는 動機는 폭발적인 住宅需要에 對處하고 地域間 均衡發展이라는 國家의 地域開發目的을 充足시키려는 것이다. 따라서, 住宅公社의 目標은 住宅供給의 擴大라고 볼 수 있다. 그러나 住宅公社는 公共性보다 經營性, 즉 利潤追求에만 關心을 둔다는 非難을 받고 있다. 中央政府의 地域開發에 대한 動機와 目標와 關心도에 따라 現實적으로 나타나는 政策過程의 結果의 多樣성과 모순을 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다. 이와같은 現象은 政府機關 뿐만 아니라 民間水準과 企業水準에서도 充分하게 찾아볼 수 있다. 開發利潤의 社會的 還元을 위한 倫理性的의 제고문제, 積極的인 開發 動機를 誘發할 수 있는 制度的 마련문제 등이 그 좋은 예라고 할 수 있다.

### 2) 構造

우리가 말하는 組織의 構造(structure)란 組織 參與者(actors)의 類型화된 交互作用(patterned interaction)을 意味한다.<sup>11)</sup> 組織參與者들의 行動들이 持續的인 樣態 또는 類型的 構造를 形成한다. 따라서 構造의 核心은 組織參與者의 行動이라고 할 수 있으며, 構造形成의 기초요인은 그러한 組織參與者의 人間行動을 持續적으로 條件지우는 要因들이라고 할 수 있다.

構造形成의 기초요인이란, 조직참여자들의 行動을 類型화시키는데 作用하는 가장 基礎的인 要因으로서, 役割, 規範, 地位, 權限과 權力 등은 包含한다. 이중에서도, 地域開發過程에 있어서

10) 梁永哲(1987). 건계서, pp.14~15.

11) R.H.Hall, *Organizations: Structure and Process*, Prentice-Hall, Inc., 1972, pp.82~83.

가장 重要한 基礎的 要因은 權限과 權力이라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 公式的 組織構造의 근간을 形成하는데 接着制(glue)와 같은 구실을 하는 것이 權限(authority)이다. 構造는 役割과 地位로 構成되는 體制인데, 그러한 役割 및 地位들을 연관짓고, 人間行動을 규합하는 자석(magnet)과 같은 작용을 하는 것이 權限이라고 말할 수 있다.<sup>12)</sup> 組織이 承認하는 權限關係는 그 보다 폭 넓게 理解되는 權力關係(power relations)에 의해서 修正, 補完된다.<sup>13)</sup> 따라서, 여기서 말하는 構造는 權力的 配分構造(structure of distribution of power)라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 서두에서도 記述하였지만 組織構造의 特性에 決定因子는 權力的 벡터(힘의 作用하는 方向)이기 때문이다. 行政組織의 階層構造에 있어서 힘의 方向, 즉 意思決定權이 어디에 얼마나 集中 혹은 分散되어 있느냐에 따라 소위 集權과 分權이라는 對稱概念이 設定된다. 즉, 意思決定權이 中央政府에 있으면 이를 集權이라 하고 意思決定權이 地方과 下部組織에 있으면 分權이라고 한다.<sup>14)</sup>

우리나라 行政體制의 特徵에서 지나친 中央集權化을 제1의 特徵으로 꼽히는 것은 再論의 餘地가 없다. 特히, 地域開發에 관한 한은 더더욱 그렇다. 地域開發의 重要事項은 대부분 中央政府에 依해 決定되고, 投資財源은 國家財政으로 調達됨으로써 發生하는 中央集權化는 地方的 自律성을 감퇴시키고, 地域的 特殊性을 輕視하는 問題를 야기시키고 있음은 주지의 事實이다.<sup>15)</sup>

이것은 곧, 意思決定에 관한 權力(power)의 方向(vector)에 따라서 地域開發의 패턴이 크게 달라질 수 있다는 經驗的 證據라 할 수 있다.

### 3) 過程

開發途上國家들에 있어서, 生活水準의 地域間 不均衡은 매우 심한 狀態이며, 時間이 지나갈 수록 그 隔差는 더욱 커지고 있음을 앞에서 記述하였다.

이와같은 地域間 不均衡은 어떠한 方法으로 縮小시켜 地域間 均衡發展을 이룩하느냐가 地域開發의 軸점일 것이다.

이러한 地域間 不均衡을 是正하는 戰略은 대체로 두가지 方向으로 나눌 수 있다. 즉, 國家的 規模에서 이루어지는 보다 높은 또는 더 效果的인 機能的 統合에 依해서 줄이느냐, 아니면 内部 地域의 統合(territorial integration)과 選擇의 空間폐쇄(selective spatial closure)를 통한 內的 自立的 擴大를 통하여 是正하느냐로 나눌 수 있다.<sup>16)</sup>

前者의 接近方法을 下向의 地域開發(development from above) 過程이라 하고, 後者は 上向의 地域開發(development from below) 過程이라고 한다.

上向의 開發方式은 新古典 經濟理論에 根據를 두고 있으며, 이 理論의 空間的 表現은 成長中心

12) H. Mintzberg, *Power in and around organization*, Prentice-Hall, Inc., 1983, p.181.

13) 오석홍, 「組織論」, 博英社, 1984, p.336.

14) 안병만, 「韓國政治論」, 茶山出版社, 1989, p.233.

15) 金安濟, 전개서, p.223.

16) W.B.Stöhr and D.R.Fraser Taylor, op.cit., p.1.



概念(growth center concept)이다. 최근에 까지 地域開發에 있어서 主導 接近方法은 下向의 方法이었다. 下向의 地域開發의 基本前提(basic hypothesis)는 開發은 外的 需要와 革新의 힘(innovation impulse)에 依하여 推進되며, 自發의 이든, 인위적인 方法에 依하든지 力動的 分野(dynamic sector)에서 부터 누적효과(trickle down)에 의하여 나머지 地域에 發展의 效果가 擴散된다는 것이다. 이러한 전략은 外部指向의이며, 뿐만 아니라 性格上 都市와 産業이 集中對象이 되며, 資本集約적이고 고도의 技術과 거대한 事業이 中心對象이 된다.<sup>17)</sup>

반면에, 상향적 開發은 最近에 시작된 理論으로서 See와 Goulef가 主張하는 것처럼, 지금까지의 開發自體의 目的과 性格에 대한 反省의 意味가 있는 전략이라 할 수 있다. 上향적 開發에 대한 構想은 開發途上國家에서 증가일로에 있는 貧困과 不均衡에 관한 關心이 고조되면서 나타났다. 지난 20여년간 세계의 總量的 經濟成長은 크게 이룩되었지만 제3세계인구의 절반이상은 더욱 貧困에 처해 있다. 심지어 先進國에서도 農村은 經濟成長에 따른 수혜자가 되지 못하여 점점 僻處해져 가는 것을 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 上향적 地域開發은, 開發이란 該當地域住民의 基礎需要充足을 우선적 目的으로 하여 각 地域의 自然, 人間 그리고 制度的 資源을 最大限 動員시키는 것으로 認識한다. 貧困에 處해 있는 많은 사람과 落後된 地域을 위하여 開發政策은 直接的으로 貧困의 問題를 지향해야 되며, 그것도 밑에서 부터(from bottom) 動機化되고 우선적으로 統制되어 져야 한다는 것이 上向의 地域開發理論의 論理이다.

따라서, 上향적 地域開發은 단순히 意思決定의 方向만을 指稱하는 것이 아니다. 여기에다가 더해 開發目標의 設定에서부터 手段選定에 이르는 制度的 裝置, 資源動員方法, 事業選定方式 등을 포괄하는 概念으로 理解되어야 한다.<sup>20)</sup>

따라서 地域住民의 要求에 附合되고 地域經濟가 활성화될 수 있는 開發을 爲해서는 國家의 次元에서 樹立되고 劃一的이고 下向의인 開發指針과 方式에 따른 地域開發보다는 地域住民이 自己意思에 依해서 그 地域의 最大福祉를 爲한 最適手段과 最適方法이 무엇인가를 追求하여 시행해 나가야 한다. 이를 爲해서는 地域開發의 樹立過程에서 부터 政策決定 및 그 施行에 이르는 一連의 開發過程의 權限을 移管시켜서 그 地域의 特殊性和 與件에 맞게 開發過程을 이끌어 가야 한다.<sup>21)</sup>

地域開發過程에서는 上向의, 下向의 開發過程外에 住民과 言論이 지역개발과정에서 어떠한 역할을 하였는지도 考慮해야 한다. 地域開發過程에서의 主體로서의 住民役割은 住民參與라는 側面에서 많이 論議가 되었지만, 對象으로서의 住民은 論議와 關心이 되지 못하여 왔다. 그러나 地域開發過程에서 흔히 볼 수 있는 住民抵抗과 反발은 지역개발과정자체의 變更, 나아가서는 부정하는 現象까지 이르는 事例를 많이 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 言論의 方向도 地域開發過程에서 重

17) Ibid., p.1.

18) Hee-yeon Lee, op.cit., p.93.

19) W.B.Stöhr and D.R.Fraser Taylor op.cit., p.3.

20) 韓國地方行政研究院編, 「地域特性開發促進方案에 관한 研究」, 1986, p.108.

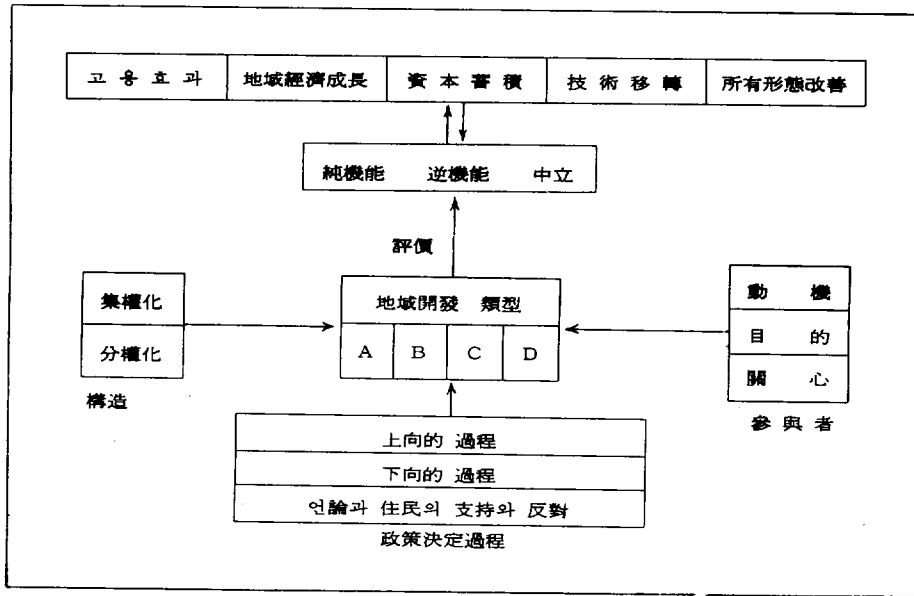
21) 崔相哲外 9人共著, 「地方의 再發見」, 民音社, 1986, p.108.

要한 要素이다. 言論의 先導的 機能은 두말할 것 없이 重要하다. 特히 制度的으로 住民意思를 集結할 수 있도록 되어 있지 않는 우리나라에서는, 地域開發過程에서 言論의 報道機能은 開發主體者 뿐만 아니라 개발대상자에게도 重要的 役割을 한다.

따라서 地域開發過程分析에는 住民과 言論이 開發過程에 대한 贊成과 反對與否도 分析對象이 되어야 할 것이다.

이상과 같은 獨立變數를 地域開發의 패턴과 연계시켜 圖式化하면 <그림1>과 같다.

<그림1> 地域開發構造의 變數



### 3. 假設設定

至今까지 理論的 根據를 가지고 地域開發에 대하여 假設을 다음과 같이 設定할 수 있다.

假設Ⅰ : 中央政府와 地方政府的 연계에 따른 地域開發은 "A" type, 즉 鄉里的 地域開發 패턴으로 나타날 것이다. 그 結果 地域開發은 내생적 性格을 띄나 地方政府的 參與대문에 그 惠澤은 特定 소수인에게 돌아갈 것이다.

假設Ⅱ : 地方政府와 中央企業의 聯合에 의한 地域開發의 政策決定構造로서 상향적 政策決定形態(bottom-up policy making style)인 "B" type인, 즉 내생적 地域開發패턴으로서 나타날 것이다. 이 패턴은 내생적 參與와 地域住民에게 擴散的 惠澤을 주는 開發樣相으로 나타날 것이다.

假設Ⅲ : 中央政府와 中央企業의 聯合에 의한 地域開發의 政策過程構造로서 下向的 形態(top down style)인 "C" 形態, 즉 착취적 地域開發 패턴으로 나타날 것이다. 그 結果 地域開發은 外생적 開發이 될 것이며 開發利益은 特定少數에게만 떨어질 것이다.

假設Ⅳ：中央政府나 外來企業이 地方企業과의 聯合에 의한 政策過程構造로서 상향적 政策過程과 下向의 政策過程이 併存되는 樣相을 보이는 “D” type의 開發形態은 즉 慈悲的 開發패턴이 生成될 것이다. 이 開發樣相은 地域住民이 地域開發過程에는 排除되나, 開發利益은 地域住民에게 擴散的 樣態로 나타날 것이다.

## Ⅳ. 內生的 地域開發을 위한 政策模型의 開發

이 場에서는 지금까지 地域開發에 관한 理論의 틀을 綜合하여 濟州地域開發의 現狀을 外생적 開發과 內생적 開發을 중심으로 평가해 본다.

이와같은 평가이후에 濟州地域의 內생적 開發을 위한 理論的 模型提示와 함께 그 模型을 中心으로 政策代案을 모색하고자 한다.

### 1. 外生的 開發과 濟州地域 開發

外生적 地域開發은 敘述한 바와 같이 中央政府나 外部 民間部門 등 外生세력(externol)이 전국을 하나의 開發單位로 보고 地域開發에 대한 計劃과 執行의 主體가 되어 施行하는 總量的이고 計劃的인 開發方式을 말한다. 外生적 地域開發은 開發對象地域의 資本과 技術등의 면에서 취약하거나 政府의 不均衡 戰略에 依한 一部 部門과 階層에 대한 特惠的 支援 등에 比例하여 開發結果가 差異가 난다고 볼 수 있다.

外生적 開發은 規模의 經濟利益을 살려서 全國的 次元의 波及效果(spread effect)를 增大시키려는 점에서는 妥當성이 높다. 特히 濟州地域과 같이 技術과 資本 등 內的 動員資源의 不足때문에 천혜의 資源 및 觀光資源을 開發할 수 없는 地域에서는 外生적 開發의 意義는 높은 편이다. 더군다나 濟州道와 같이 自然資源을 利用하는 觀光産業의 中心으로 이루어지는 地域開發은 長期性 投資資本과 高度의 經營能力 등이 要求되기 때문에 外生적 開發에 依한 濟州開發은 어느 程度는 不可避하다고 할 수 있다.

過去 우리나라는 地域開發은 주로 이와같은 外生적 開發에 依하여 이루어졌으며 濟州道の 地域開發은 그 程度가 더욱 심한편이다. 이것은 現在까지 韓國의 境遇 産業化를 爲한 開發戰略의 選擇에 있어서 中央政府主導의 經濟開發에 依한 開發, 成長據點의 大都市 中心의 開發, 工業優先開發, 先成長後分配, 輸出主導의 對外指向的 開發이란 方式을 取해 왔던 것과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

1) 梁永哲, “內發的 濟州地域開發의 活性化를 爲한 模型研究”, 「濟州地域開發叢論」, 濟州海洋開發株式會社編, 1989, p.78.

이는 現在 濟州道內 土地를 비롯한 觀光自然資源과 觀光事業을 비롯한 餘他事業에 대한 외부세력의 獨占比率를 보면 단적으로 證明될 수 있다.

土地의 境遇를 보자. 88년도 調査에 依하면, 外地人과 外來企業이 濟州道 總면적에 약 13.6%를 차지하고 있다고 한다. 이와 같은 事實은 그 세부내용을 보면 더욱 더 地域開發의 將來를 어둡게 한다.

外地人 所有 13.6%는 國·公有地를 포함한 면적이기 때문에 國·공유지를 제외한 순수한 私有地만을 놓고 볼 때 엄청난 面積임을 알 수 있다. 濟州道內 最高 要地라고 하는 新濟州 土地의 47%가 外地人 所有이며,<sup>2)</sup> 外地人 18명이 濟州道內 土地 4.4%所有, 濟州道 土地 所有 順位에서(法人基準) 7위까지 外來企業 所有 등은<sup>3)</sup> 濟州地域開發이 外생적 支配力의 巨大함을 말해 주고 있는 實例라 할 수 있다. 土地뿐만 아니라 生産構造에서도 外생세력에 完全히 獨占되거나 從屬化되어 있다. <표2>과 <표3>는 제주도내 1급이상 호텔과 大型觀光 産業體의 所有者 名單과 出身地域을

<표2> 濟州道內 1급 관광호텔의 所有者出身 實態

업 체 명	대표자	출신지	객실수	설립연도	비고
제주 K A L 호텔	전창수	서울	310	1980	
제주 그랜드 호텔	김정은	서울	522	1981	
모수관광호텔	오익선	서울	127	1985	
오리엔탈호텔	김인식	재일교포	206	1988	
그린관광호텔	백감송	재일교포	51	1987	
호텔제주로얄	안철중	재일교포	115	1979	
하와이호텔	주용순	서울	72	1988	
시몽호텔	김원길	서울	66	1988	
서울관광호텔	김학송	서울	109	1987	
귀빈파크호텔	이재우	서울	40	1988	
팔관광호텔	윤상호	서울	88	1987	
제주와싱턴호텔	이전배	서울	189	1986	
제주파라다이스호텔	강수창	서울	58	1970	
제주마리나관광호텔	구영학	서울	80	1983	
팔레스호텔	이윤희	재일교포	77	1986	
탐라관광호텔	문명숙	충청남도	62	1985	
그레이스관광호텔	주인석	서울	61	1988	
제주프린스호텔	한태규	서울	70	1986	
하얏트리젠시제주	이상학	서울	224	1985	
대신관광호텔	강공권	재일교포	89	1981	
서귀파크관광호텔	박수현	충청도	66	1986	
서귀 K A L 호텔	전창수	서울	225	1985	
홀리데이제주호텔	김경숙	서울		1988	
한국콘도미니엄	송석호	서울	226	1983	

자료: 제주경제현황, 제주상공회의소, 1989.

2) 濟州新聞, 9월20일, 1989, 7면.

3) 한겨레신문, 10월2일, 1988, 5면.

나타낸 표이다. 몇몇 濟州出身 제일교포를 除外하고는 全部가 外地 사람이 獨占하고 있으며, 여기에 多國籍企業이 合勢하고 있는 形便이어서 地域所得의 殘留效果는 매우 낮은 편이다. 또한 觀光産業의 統制源이 外地人和 外國人에게 있기 때문에 觀光指定業體에 從事하는 管理者階層은 大部分 外地人이고, 非管理者層 내지 單純勞動을 要하는 部門에만 地域住民이 就業하고 있어서 고용창출효과는 낮은 편이다. 앞으로 獨占資本이나 多國籍企業의 유치가 더욱 擴大될 展望이고 보면, 濟州觀光은 국제호텔망에 從屬될지도 모른다는 憂慮를 낳고 있다.<sup>4)</sup> 앞으로 觀光産業을 中心으로한 제3차 産業이 絶대적 比率을 차지하리라 豫想되는 바, 이와같은 現象의 계속은 濟州地域開發의 外生化를 深化시켜 줄것임이 豫想된다. 그밖에도 金融 및 財政部門에서의 過多流出, 人口移動에 따른 費用流出, 産業構造의 취약에 따른 輸出보다 輸入增加, 農水産物 輸入開放化로 因한 主産業인 1차산업의 흐린 전망, 觀光客 文化에 따른 過消費 現象등도 外생적 開發의 潛在力이 거대함을 보여주고 있는 事項이다.

〈표3〉 大規模 觀光事業體의 所有者出身地 實態

업 체 명	대 표 자	출 신 지	설 립 연 도	비 고
대 유 수 령	박 경 선	서 울	1981	
오 라 칸 트 리 구 락 부	김 경 은	서 울	1977	
제 주 칸 트 리 구 락 부	백 일 선	제 일 교 포	1985	
한 라 레 저 관 광 골 프	정 이 수	제 일 교 포	1989.6착공	
濟 州 民 俗 村	박 성 준	서 울	1987	
덕 수 제 주 조 작 공 원	한 준 석	서 울	1987	
로 알 마 린 파 크	안 철 중	제 일 교 포	1986	
신 천 지 미 술 관	정 관 모	서 울	1986	
대 국 해 저 관 광	김 용 이	서 울	1988	

자료 : 제주경제현황, 제주상공회의소, 1989.

이와같이 濟州地域의 外생세력에 依한 依存때문에 濟州道民이 外생세력에 대한 거부감은 도를 더해가고 있으며, 이것은 結局 濟州開發의 方向에 대한 拒否로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

이와같은 現狀은 한 調査의 結果에서 쉽게 알 수 있다. 한국지방행정연구원의 調査에 따르면<sup>5)</sup> 外地人(陸地部로 부터의 投資家)에 대한 反應으로 묻는 質問에서 外地人에 대하여 친근감을 느낀다고 응답한 사람수가 31명(14.6%), 그저 그렇다고 응답한 사람수는 109명(51.4%), 거부감을 느낀다고 응답한 사람수가 72명(34%)으로 나타났다.(표4참조). 이렇게 볼 때 濟州道 住民들은 外地人

4) 양시경, "地域住民의 自主的 組織體에 의한 地域開發方案 調査研究", 「地域開發研究」, 創刊號, 1989, 濟州大學地域開發研究所, p.154.

5) 韓國地方行政研究院編, 「濟州道 地域經濟의 育成方案」, 韓國地方行政研究院, 1989, p.38.

에 대해서는 否定的인 생각을 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 한편 거부감을 느끼는 理由를 묻는 質問에서 外地人들은 濟州道民에게 항상 피해만 줌으로라는 범주에 45.5%, 濟州地域을 汚染시키므로는 33.8%로 응답하였다. 또한 外地人들이 땅이나 農産物 投資를 하고 있느냐는 質問에 대해 땅投機를 많이 하고 있다는 범주에 70.5%, 다소하고 있다에 24.8%, 農産物投機를 많이하고 있다에 24.7%, 다소하고 있다에 55.4%가 응답하고 있다. 이러한 결과는 外地人들의 自然環境의 훼손, 投機 등으로 濟州道民들은 外地人들에 대해 被害意識을 갖고 있음을 보여 준다고 할 수 있다.

〈표4〉 外地인에 대한 認識

외지인에 대한 認識		거부감을 느끼는 理由		땅投機에 대한 인식		農産物投機에 대한 認識
범 주	빈 도(%)	범 주	빈 도(%)	범 주	빈 도(%)	빈 도(%)
① 친근감을 느낀다.	31(14.6)	① 제주지역을 오염시키므로	35(45.5)	① 많이 하고 있다.	148(70.5)	46(24.7)
② 그저 그렇다.	109(51.4)	② 외지인들 제주도민에게 항상 피해만 줌으로	26(33.8)	② 다소 하고 있다.	52(24.8)	103(55.4)
③ 거부감을 느낀다.	72(34.0)	③ 남들이 일 할때 놀고 있으므로	5(6.5)	③ 하고 있지 않다.	10(4.8)	37(19.9)
		④ 기타	10(13.0)			

그러나 이와같은 外地인에 대한 反應은 폐쇄적 地域主義에서 나타난 感情上的 對立이 아니임을 調査를 통해서 알 수 있다. 本人이 調査한 바에 依하면(표5 참조)<sup>6)</sup> 濟州道民은 濟州道 開發에 공로자는 濟州道民의 努力(27.8%), 自然環境(29.4%) 中央 및 地方政府(28.7%)<sup>9</sup> 등 내생적세력이라 主張하는 사람이 대다수(83.7%)였고, 외지인때문에 地域開發이 되었다고 보는 이는 12%에 不過하다고 認知하고 있다.

6) 본 조사는 본 논문집에 실린 조문부의 2인공저, "지방자치를 위한 선거행태에 관한 연구-제주도를 중심으로-"와 공동조사하였기 때문에 조사대상과 표본분석방법은 상기논문 참조.

<표5> 濟州地域 發展에 공헌자 認知

문항	濟州地域의 急速한 發展에 가장 큰 要因은 무엇입니까?					
답항	① 自然環境	② 中央政府와 地方政府의 支援	③ 濟州地域 住民의 努力	④ 外地人의 投資	⑤ 其他	合計
頻度 (%)	52 (29.4)	60 (28.7)	58 (27.8)	25 (12.0)	9 (4.3)	204 (100)

地域開發發展에 功勞者인 濟州地域 내생세력에 開發效果와 利益이 내재화되어야 하는데도 不具하고 앞에서 記述한 바와 같이 土地 및 自然環境을 中心으로 한 大單位 觀光產業體, 그리고 大型 숙박업과 관광호텔은 매우 미미하게 기여한 외생적 세력인 外地人에게 獨占되어 있다. 따라서 外地인에 대한 거부감과 갈등은 당연히 나타날 수 밖에 없다 하겠다. 제2차 濟州地域 綜合開發計劃案을 作成하기 위하여 調查한 內容을 보더라도(표6참조) 濟州道民이 外地인에 대한 거부감은 土地過多所有와 같은 反開發의 行爲와 자본가의 非倫理性에 대한 것이 절대적임을 쉽게 알 수 있다.<sup>7)</sup>

<표6> 開發過程에서 나타난 問題點

	1·2次産業	貧富의 隔差擴大	陸地人의 土地 過多所有	開發利益의  도의유출	계
男	41 (13.9)	56 (19.0)	128 (43.4)	70 (23.7)	295 (100.0)
女	25 (12.3)	34 (16.7)	119 (58.6)	25 (12.3)	203 (100.0)
計	66 (13.3)	90 (18.1)	247 (49.6)	95 (19.1)	498 (100.0)

$\chi^2=14.40$      $df=3$      $P<0.01$     Missing Case 5

출처: 濟州道綜合開發計劃의 再檢討, 韓國開發研究院, 1989, p.145.

이와 같은 現象이 상호작용하여 濟州道民이 觀光開發을 中心으로 濟州開發이 이루어져야 하는 當爲性을 認定하면서도 觀光産業의 客체인 觀光客에 대한 反應은 好意的이지 못하다.

<표7>는 Doxey의 觀光客에 대한 感情變化段階(분노지수)에 依하여 作成한 質問內容이다. Doxey<sup>8)</sup>는 觀光地 住民이 觀光客에 대한 感情은

- ① 행복감의 段階: 觀光開發에 熱誠的이며 觀光客에 대하여 환영.
- ② 무관심의 段階: 觀光客을 單純히 利潤追求對象으로 여김.

7) 金鍾基의 10인공저, 「濟州道綜合開發計劃의 再檢討」, 韓國開發研究院, 1989, pp.14~15.

8) 朴商洙, 「國際觀光論」 형성출판사, 1989, pp.64~6.

- ③ 분노의 段階: 觀光産業이 포화수준에 이르렀을 때 發生
- ④ 敵對의 段階: 觀光客은 모두 惡의 象徴으로 여겨 공공연한 분노 표시단계.

〈표7〉 觀光客에 대한 感情段階認知

문항	觀光客에 대한 느끼는 感情은 어떻습니까?	
답항	① 오랫동안 만나는 친구처럼 반갑다.	24 (12.0) %
	② 濟州地域의 所得增大에 도움을 주는 사람으로 여겨진다	81 (38.8) %
	③ 關心이 별로 없다	75 (35.9) %
	④ 濟州地域에 도움보다 損害를 더 많이 주는 사람으로만 여겨진다	16 ( 7.7) %
	⑤ 귀찮은 사람으로 여겨져서 오지 말았으면 한다	10 ( 4.8) %

〈표7〉에 의하면 濟州道民이 觀光客에 대한 感情은 행복감의 段階(12%)을 지나 무관심 段階(74.7%)에 이르렀으며, 분노와 적대의 段階(12.5%) 기운도 보이고 있음을 알 수 있다.

이와같은 無關心 내지 분노와 敵對의 關係는 곧 濟州地域開發에 대한 態度로 變할 可能性이 있다.

韓國開發院의 調査에 따르면 權益을 侵害했을 때 解決方法은 合理的인 解決方法인 法的解決(37.4%)보다, 集團意思表示(51.3%)를 선택하겠다는 住民이 훨씬 많게 나타나고 있다.<sup>9)</sup>

이와같은 結果를 가지고 종합해 보면, 濟州地域 開發에서 더 이상의 외생적 中心의 開發은 經濟, 社會, 政治 및 行政的 側面에서 그 效能이 체감될 것이라 사료된다.

## 2. 내생적 開發과 濟州地域 開發

내생적 地域開發은 상향식 開發方式을 重點戰略으로 하는 開發方式을 말한다. 상향적 開發方式을 통한 地域開發은 開發의 成果(成長의 果實)를 받아야 할 最終的 수혜자인 地域住民의 基本的 欲求와 要求(basic needs and wants)로부터 出發되어야 하고, 또한 계속 連結되어야 한다는 것, 따라서 連結이 되지 않을 때는 開發의 意味가 없다는 基礎需要理論(basic need approach)을 重視한다. 이 基礎需要異論은 외부세력에 의한 一方的인 開發보다는 地域住民들의 自主的 參與와 要求에 順應하여 地域의 賦存資源을 발굴하고 이를 開發로 誘導해야 된다는 이른바 「地域特性的 내생적 開發」이라는 哲學에 根據를 두고 있다.

9) 金鍾基의 10인공저, 전개서, pp.167~168.



이와 같은 觀點에서 濟州地域의 開發狀態를 보면, 內생적 開發은 政府의 一方의 이고도 외부세력 爲主의 地域開發 등 構造的 모순으로 인하여 濟州道民에게 開發機會提供은 고사하고, 自力으로도 경쟁할 수 있는 여지조차 남겨놓지 않은 狀態라고 해도 과언이 아니다. 이와같은 事實을 다음과 같은 몇가지 자료를 가지고 確증할 수 있다. 먼저, 濟州地域의 狀態를 所得과 地域經濟成長率을 가지고 진단해 보자.

클라센은 ① 全國의 1인당소득수준과 國家全體의 所得水準의 比 ② 地域經濟의 成長率과 國家經濟成長의 比의 高低에 따라 地域의 區分을 다음과 같이 하였다.<sup>10)</sup>

<표8> 地域의 區分

정태적 基準 動態的 基準		地域所得 (yi) 對 全國所得 (y)	
		高 (yi/y > 1)	低 (yi/y < 1)
地域成長率 (gi) 對 國家成長率 (g)	高 (gi/g > 1)	繁榮地域 (Prosperous region)	發展中인 低開發地域 (Underdeveloped region in expansion)
	低 (gi/g < 1)	潛在的 低開發地域 (Potentially underdeveloped region)	低開發地域 (Underdeveloped region)

濟州地域은 現在 어느 地域으로 區分할 수 있을 것인가는 內생적 開發 潛在性을 判斷하는데 도움을 줄 것이다. 왜냐하면, 繁榮地域과 發展中인 低開發地域은 內생적 開發可能性이 潛在되어 있는 地域이며, 潛在的 低開發地域과 低開發地域은 內생적 開發 潛在力이 식퇴해 가거나, 전혀 存在하지 않는 地域을 말하기 때문이다.

<표9> 濟州道 GRP의 產業別 年平均 成長率 (단위 : %)

			'67~'71	'72~'76	'77~'81	'82~'86	'67~'86
G	R	P	8.7 ( 9.7)	10.4 (10.1)	14.6 ( 5.5)	5.9 ( 8.7)	9.9 ( 8.6)
農	村	水 産 業	2.6 ( 1.5)	12.2 ( 6.2)	19.1 (-0.1)	5.5 ( 3.7)	9.9 ( 2.8)
鐵	工	業	15.2 (19.9)	1.5 (18.0)	26.4 ( 9.7)	7.5 (10.3)	12.7 (14.5)
社	會	間接資本및其他서비스	18.0 (12.6)	11.3 ( 8.4)	10.9 ( 5.2)	7.4 ( 9.2)	11.9 ( 8.9)

註 : ( )은 國民總生産의 產業別 年平均성장률임.

資料 : 1) 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1988.

2) 內務部, 住民所得推計改編結果, 1986.

3) 濟州道, 主要行政總覽, 1988.

4) 韓國長期信用銀行, 地域經濟發展과 濟州道の 産業開發展望, 1984.

10) N.Vanhove and L.H.Klasssen, *Regional Policy: A European Approach*, Welsten Saxon House, 1980, p.115.

〈표10〉 全國平均 1인당 GNP와 濟州道の 1인당 GRPD 比較

(단위: 千원, 經常價格)

	1967	1972	1976	1981	1986	1987
全 國 平 均 (A)	42.5	124.7	385.5	1,165.4	2,020.2	2,317.7
濟 州 道 (B)	33.5	99.8	289.8	880.6	1,922.9	2,122.4
B/A×100%	78.8	80.0	75.2	75.6	95.2	91.6
	(80.1)	(79.7)	(74.2)	(72.5)	(92.2)	(89.5)

註: ( )은 1인당 國內총생산 對比 濟州道 1인당 GRP의 比率임.

資料: 〈표9〉과 同一.

地域所得과 全國所得은 1인당 GRP로, 經濟成長率은 GRP의 産業別 연평균 成長率을 가지고 比較해 보자. 〈표9〉는 濟州道 GRP의 産業別 연평균 成長率이며, 〈표10〉는 全國平均 1인당 GNP에 대한 濟州道の 1인당 GRP의 比率을 말한다.

〈표9〉에서 보면 韓國經濟全體에 비해 濟州地域經濟는 60년대 중반이후 相對的으로 高度成長을 記錄하였으나 70년대 後半부터는 全國의 高度成長에 비해 80년대에 와서는 매우 저조한 成長을 보이고 있다.

즉, 1967년부터 1986년 期間의 연평균 成長率은 9.9%(전국 8.6%)로 높은 편이며, 특히 77~81(5년간) 期間 연평균 成長率은 14.6%로서 全國成長率 5.5%보다 무려 3배 가까이 急成長을 한다. 그러나 82~86(5년간) 기간 연평균 成長率은 5.9%로서 全國의 8.7%보다 훨씬 낮은 成長率을 보이고 있다. 〈표10〉는 〈표9〉와는 달리 所得部門에서 보면 절대치에서는 全國平均 水準에서 밀들지만, 全國平均 1인당 GNP에 대한 濟州道の 1인당 GRP의 비율인 相對所得은 高度成長期(77~81)에는 낮은 수준을 나타내었으나 低速成長期(82~86)에는 높은 水準을 보여주고 있다.<sup>11)</sup>

綜合해 보면, 濟州地域은 國家全體와 比較해 볼 때 GRP의 産業別 연평균 성장률은 하강추세에 있으나, 所得은 증가추세에 있다 하겠다. 따라서 濟州地域은 潛在的 低開發地域(potentially underdeveloped region), 즉 低開發地域으로 轉落될 可能性을 지닌 地域으로 결론지을 수 있다. 특히 클라센의 區分에서 地域所得이 全國所得보다 높다는 전제하에서 經濟成長率의 高低를 가지고 區分하였지만, 現在 濟州道 所得은 全國平均所得의 90% 정도에 머물고 있기 때문에 潛在的 低開發地域에도 못미치는 실정이다.

다만 所得增加率에서 그 速度가 全國增加率보다 높기 때문에 潛在的 低開發地域으로 區分하여도 큰 무리가 없을 것 같다. 잠재적으로 저개발지역화될 가능성은 지역재정과 금융상태를 분석하여도 쉽게 알 수 있다.

11) 〈표9〉와 〈표10〉은 金鍾基의 10인공저, 전개서, p.75에서 재인용.

1973년부터 1988까지 우리나라의 中央財政은 그 규모가 약 38배로, 地方財政은 41배로 증가하였는데 동 기간동안 濟州地方財政은 24배로 전국 평균보다 낮다. '82년까지만 해도 濟州地方財政은 全國 平均보다 높은 성장세를 보였었다.

그리고 제주도 지방재정의 경우 自體財源의 比重이 依存財源보다 언제나 크게 낮아, 一般會計 藏入部門은 1988년 현재 113,244百萬元인데 이중 自體財源은 地方稅가 19%인 20,421百萬元, 稅外收入은 19%인 21,478百萬元에 불과해 재정자립도가 전국 지방정부의 평균인 52%에 훨씬 뒤떨어진 37%에 불과하다. 이는 사업장수입의 감소 등 세외수입의 감소가 한 원인일 수 있겠지만 財源을 中央政府에 의존하는 構造的 취약성을 반증해 준다. <표11> 수입구조를 보면 87년 현재 地方稅 총 17,568百萬元중에서 등록세(20.7%), 취득세(20.5%), 재산세(16.9%), 담배판매세(8.4%)가 차지하는 비중이 66.5%로 압도적이며 농지세는 '85년 이후 급격히 줄어들었다.

<표11> 濟州道 地方財政의 藏入規模(一般會計) (단위: 백만원)

	1976		1982		1988	
	결 산 액	구 성 비	결 산 액	구 성 비	예 산 액	구 성 비
총 액	8,507	100	50,928	100	113,245	100
지 방 세	1,979	23.2	8,089	15.8	20,421	18.0
세 외 수입	1,541	18.1	14,339	28.1	21,478	18.9
지방교부세	2,936	34.5	16,740	32.8	42,976	37.8
국고보조금	2,045	24.0	11,759	23.1	28,549	25.2

자료: 지방재정연감

수입구조를 살펴보면 '87년 현재 일반행정비(22.5%), 사회복지비(14.2%), 산업경제비(16.0%), 지역개발비(31.8%), 기타(15.5%)로 전체 세출중 一般行政費가 차지하는 비율이 상당히 낮아지고 投資的 經費의 지출은 높아진 것으로 나타났다. '82년의 경우 一般會計 세출중 投資的 經費가 차지하는 비중이 50.3%였던 것에 비하면 經濟發展을 위한 地方財政의 투자가 상승했음을 알 수 있다.

그러나 <표11>에서 보는 바와 같이 '85~'88년의 기간동안 濟州道 綜合開發에 투자된 지방비의 比重이 9.4%임을 볼 때 濟州道の 地方財政은 전체세출의 약 60%를 투자해도 지역의 종합개발에 9% 남짓한 기여밖에 할 수 없다.

'89년 현재 각종 投資事業이 수행되고 있지만 財源의 不足으로 지연되고 있는 사업도 많으며 濟州地方財政으로서 이를 支援할만한 여력이 없다. 따라서 地方政府는 中央에 필연적으로 의존할 수 밖에 없으며 이것이 濟州地方財政의 취약성이기도 하다.

지역금융단위에서도 취약성은 마찬가지다. 濟州地域에는 87년 現在 13개 은행(제1금융권)과 13개 제2금융권이 있는 바, 이들의 預貸金現況을 보면 <표12>와 같다.

〈표12〉 濟州地域 예대금 現況

구 분	계			제1금융권			제2금융권		
	예대율	수 신	여 신	예대율	수 신	여 신	예대율	수 신	여 신
	0.86	3,300	2,387	1.50	1,696	1,783	0.66	1,604	1,504
	0.86	3,996	3,449	1.16	1,830	2,131	0.61	2,166	1,318
	0.83	4,871	4,046	1.14	2,225	2,541	0.58	2,646	1,505
	0.73	6,329	4,628	0.96	2,707	2,067	0.56	3,622	2,201
	0.67	8,679	5,822	0.80	3,607	2,901	0.58	5,072	2,921
	0.57	12,585	7,136	0.76	4,428	3,351	0.46	8,157	3,785

자료 : 한국은행 제주지점

이자료에 依하면 88년 現在 제1金融圈의 예대율이 76%이고 제2금융권은 46%에 不過하므로 濟州地域에서 造成된 資金의 상당부분이 地域外로 流出되고 있음을 알 수 있다.

제2금융권은 특히 제주도 전체 受信額의 약 65%를 점하고 있지만 예대율은 50%도 되지 않으므로 資本의 域外流出에 가장 기여하고 있다. 投資信託을 대상으로 資本의 地域環流實態를 보면 濟州地域의 環流率이 가장 낮아 '87년 현재 28.2%에 불과하다〈표13〉.

이처럼 濟州地域의 資本이 域外로 流出되는 이유는 첫째, 濟州地域의 投資收益率이 낮고 둘째, 金融, 産業政策이 중앙의 획일화된 지침에 따라 결정되므로 資本이 流出産業이나 特定製造業에 집중투자되고 셋째, 濟州道에 本社를 둔 제2금융권이 없기 때문이다.

이러한 金融實態는 濟州地域에서 조성된 자금의 지역내순환을 저해함으로써 중국에는 지역의 資金事情을 악화시키는 것이다.<sup>12)</sup>

財政과 金融뿐만 아니라 自然資源, 人的資源 社會間接資本에 비해 財政資源과 技術資源이 타 지역과 비교해 볼 때 매우 낮은 편이며, 農産物, 農産物加工食品, 면제품 등 관광관련업체를 除外하고는 地域의 發展을 先導할 만한 産業이 存在하지 않는 취약성이 있다. 농수산물 개방과 외 부경제에 완전 從屬關係인 觀光産業의 취약성을 고려해 볼 때 제주지역의 산업구조는 매우 단선 적이고 불안정한 편이다.<sup>13)</sup>

國家와 地方政府가 濟州開發에 대한 대응(responsiveness)도 내생적 地域開發可能性의 限界를 가속화시키고 있음을 보여준다. 地域開發過程에서 住民參與를 도외시키는 것은 말할 필요도 없지만, 지역개발의 주요자원인 土地 賣却과 賃貸에 대해서도 외생세력인 外部民間部門에 특혜를 주고 있는 예를 많이 볼 수 있다. 몇가지 예를 보면,

政府全額出資로 운영되고 있는 한국관광개발공사는 1978년도 부터 觀光團地開發促進法에 따라

12) 韓國地方行政研究院編, 전개서, pp.33~35.

13) 김안제외공저, "국내지역별 개발잠재력에 의한 특성산업의 발굴과 육성전략", 한국과학기술원보고서, 1986, pp.447~450. 참조.

중문관광단지 개발하기 시작하였다. 중문관광단지 사업은 경주보문단지사업과 함께 1970년대 이후 한국정부가 실시한 대표적인 觀光事業일 정도로 사업의 내용과 대규모 면에서 意義가 높은 事業이었다.

그러나 이 事業은 본래의 취지와는 달리 대기업 위주의 사업선정, 토지투기 조장, 관광개발공사의 땅장사, 등등 매우 부정적 평가를 받고 있다.

<표14> 관광개발공사 토지매입, 매각현황

○ 土地買入現況

區 分	매 입 면 적(坪)	기 간	단 가(원)
1차	226,609	80. 4~79.10	3,500~ 4,500
2차	97,840	80.10~81. 6	12,000~14,000
3차	85,662	83. 7~83.12	14,000~15,000
4차	256,676	84. 4~86.12	15,000~16,000
계	667,790	* 평당 평균단가 9,932원	

매입총액 66억2천2백56만6천원

○ 土地賣却現況

區 分	매 각 면 적	기 간	단 가(원)
1차	7,906	80.1~80.12	40,000~ 64,000
2차	18,233	82.1~82.12	69,000~ 76,800
3차	46,213	85.1~85.12	78,000~ 97,000
4차	46,900	88.1~88.12	250,000~280,000
계	119,252	* 평당 평균단가 130,646 원	

매각총액 155억7천9백82만2천원

○ 土地賣却豫想收入

면 적	예 상 단 가	금 액
82,039평	250,000~280,000	217억4천만원
총 매각수입예상 3백73억1천9백82만2천원		

출처 : 제주신문, 1989.1.14. 7면.

<표14>에서 보는 바와 같이 관광개발공사가 땅장사를 하였다는 증거는 확연하다. 開發促進法에 의하여 農民의 생활터인 農地를 토지수용령이라는 공권력을 무기로 헐값에 사들인 후, 싼값에 매각한 것이다.

그렇다고 地域住民에게 開發利益이나 開發效果가 잔류된 것은 거의 없고, 물질적 피해뿐만 아니라 정신적, 문화적 피해만 가했다고 현지 주민들은 이구동성으로 말을 하고 있다.

이 결과 1989년도에는 제2차 중문관광단지 확장공사(동부지구개발)는 주민들의 집단행동으로 단지 開發工事 內容 自體를 전면 中斷, 修正하지 않을 수 없게 될 지경에 이르렀다.

이외로 국·공유지 拂下나 賃貸時에도 外地 大企業에 큰 特惠를 준 사실들이 民主化와 함께 하나들씩 밝혀지고 있다.<sup>14)</sup>

상기의 內容을 綜合해 보면, 濟州道 地域開發의 내생적 潛在性은 매우 희박한 형편이다. 제주도가 가지고 있는 產業構造의 취약성과 都市의 취약에 따른 中央政府와 外部民間部門 즉 외생세력의 거대함과 전횡, 우리나라 정책결정구조상 中央政府의 獨占權의 행사 등이 주요원인이었다.

그러나 이와같은 外的 要因 때문에 濟州地域이 內生的開發 可能性이 전혀 없다고 단언할 수는 없다.

오히려 潛在能力은 다른 地域이상이라고 볼 수 있다. 제주는 풍부하고 이국적인 自然資源과 人文, 社會資源 그리고 地域的 위치에서 오는 比較優位의 장점이 있음은 論難의 여지가 없다. 바로 이와같은 장점이 濟州地域의 내생적 潛在力의 근간이라고 볼 수 있다. 뿐만아니라 타지역과는 다른 1차산업의 가능성이 특화산업으로 可能하며, 외국과도 경쟁이 가능한 관광산업 등은 내생적 地域開發의 가능성을 무하대로 개발할 수 있게 한다고 볼 수 있다. <표4>에서 보는 바와 같이 濟州地域開發의 공헌자는 외생세력보다도 내생세력에 있음을 보여주고 있다. 이는 濟州地域開發의 주체자로서 내생세력의 가능성을 입증하는 예라고 볼 수 있다.

따라서 濟州地域의 내생적 開發可能性은 일부 세력들의 役割과 機能의 調整에 의하여 매우 높다 하겠다.

### 3. 內生的 地域開發의 模型

#### 가. 內生的 地域開發의 模型

地域開發方式 중 가장 바람직한 것은 외생적 開發과 내생적 開發이 適切하게 調和를 이룬 形態임은 再論할 必要가 없다.

前述한 바와같이 외생적 地域開發은 下向式 政策決定構造를 根幹으로 하는 지역개발類型이다. 그렇기 때문에 외생적 開發은 一方的이고 他律的이며, 強者爲主의 地域開發이 되어서 地域住民들은 地域開發事業에 철저히 도외시되었거나 방관케 되었다. 結局 이와같은 一方的이고 不平等의인 地域開發方式과, 그로 因한 結果는 民主化의 熱氣와 함께 始作한 제6공화국에 들어서면서 不滿과 분노로 表現되었다. 여의도 廣場에서의 全國農民示威는 지금까지 地域開發에 도외시되고 一方的으로 불이익만 強要당했던 地域開發政策에 대한 극명한 表現이라고 할 수 있다.

14) 구좌면 하도리 지경 6만3천여평 국유지 한일개발에 특례임대, 제주신문, 1989.9.9, 7면.  
군유지 24만여평 평당 5백64원씩 제동홍산에 86년도 매각, 제주신문, 1988.10.12.

외생적 開發에 依한 開發의 效果가 기대했던 만큼 後進地域으로 슾며들지 않았거나, 다급하게 隨行되었던 그 많은 開發過程에서 기대했던 革新의 擴散이 周邊地域으로 展開되지 않고<sup>15)</sup> 있을 때, 國家는 至今까지의 地域開發政策에 대한 根本的인 方向轉換을 試圖하는 것은 當然하다. 이에 대한 代案的 地域開發이 內생적 地域開發이라고 볼 수 있다.

內생적 開發은 一定地域에 存在해 있는 資源, 勞動力, 傳統的 技術 등 그 地域에 內재하는 開發潛在力(developmental potentiality)을 최대한 活用하여 地域住民이 主體的으로 地域開發을 推進하는 形態임은 앞서 記述하였다. 때문에 內생적 地域開發을 爲해서는 自助, 自立, 기초수요등을 重要的인 美德이며, 전략으로 여겼다. 그러나 外生적 地域開發에 따른 不信에 의한 대항적 論理로써의 內생적 地域開發만의 固執은 그 自體로 많은 限界를 지니고 있다. 즉 理論的인 當위성에도 불구하고 實踐性에서 많은 限界가 있다.

土地資源이 貧弱하고 貧困한 地域에서 人口 壓力이 큰 우리나라와 같은 國家에서는 自治, 自助, 혹은 自立만으로는 基礎需要(basic needs)마저도 保障할 수 없다. 어느 程度 外部世界와의 상호 작용관계가 不可避하고 自治와 自立에 어느 程度의 讓步가 不可避하다. 그러한 脈絡에서 보다 重要的인 것은 妥協의 過程이 위로 부터의 지시가 아니라 상호조정 依해서 이루어져야 한다는 점이다. 權力的 協商인 政治의 場에 있어서 그러한 상호조정은 交涉團體끼리 무엇인가 交換할 수 있을 때, 그리고 어느 程度의 自治意思 決定能力이 있을때만 保障된다. 地域間 經濟 多樣化, 地域單位的 自治的 政治制度, 그리고 地域文化, 生態系의 同質性과 그 인식등이 그러한 條件을 만들어 줄 것이다.

開發財源 側面에서도 外生적 開發과 內생적 開發의 調和는 不可避하다. 投資財源이 充分하면 上向式 開發方式에 依한 단기적 均衡戰略이 소망스럽고 可能하다고 하겠으나 不足한 財源으로서 是 下向式 거점개발방식에 의한 長期的인 均衡化戰略을 擇하지 않을 수 없는 것이다. 그동안의 政府施策이 均衡發展을 目標로 내세우면서도 比較優位的 거점개발전략을 追求하지 않을 수 없었던 것은 바로 여기에 그 所以가 있었다.

결국 오늘날 우리나라에 있어서 <外生적 開發>과 <內생적 開發>間에 變證법적 調和를 위한 方法이 가장 實踐性있는 樣式이다.

基礎需要 指向的이고, 勞働集約的이며, 小規模的이며 地域資源에 基礎한, 그리고 흔히 農村指向的인 上向式 開發事業이 韓國의 地域開發戰略으로서 이제는 效果的인 代案이 될 수 없는 것과 마찬가지로 下向式 分配體제도 그것만으로는 充分한 것이 되지 못한다. 뿐만 아니라 下向的 分配體制는 參與民主主義에 대한 要求를 充足시키지 못할 것이며, 그러한 體系는 長期的으로 生活의 質을 量的으로 劃一化함으로써 全國에 걸쳐 수습할 수 없을 程度로 平準化의 기대를 부추겨서 그 體制 自體가 붕괴되어 버릴 可能性이 있다.<sup>16)</sup> 다만 여기서 內생적 開發을 研究의 重點으로 둔 것

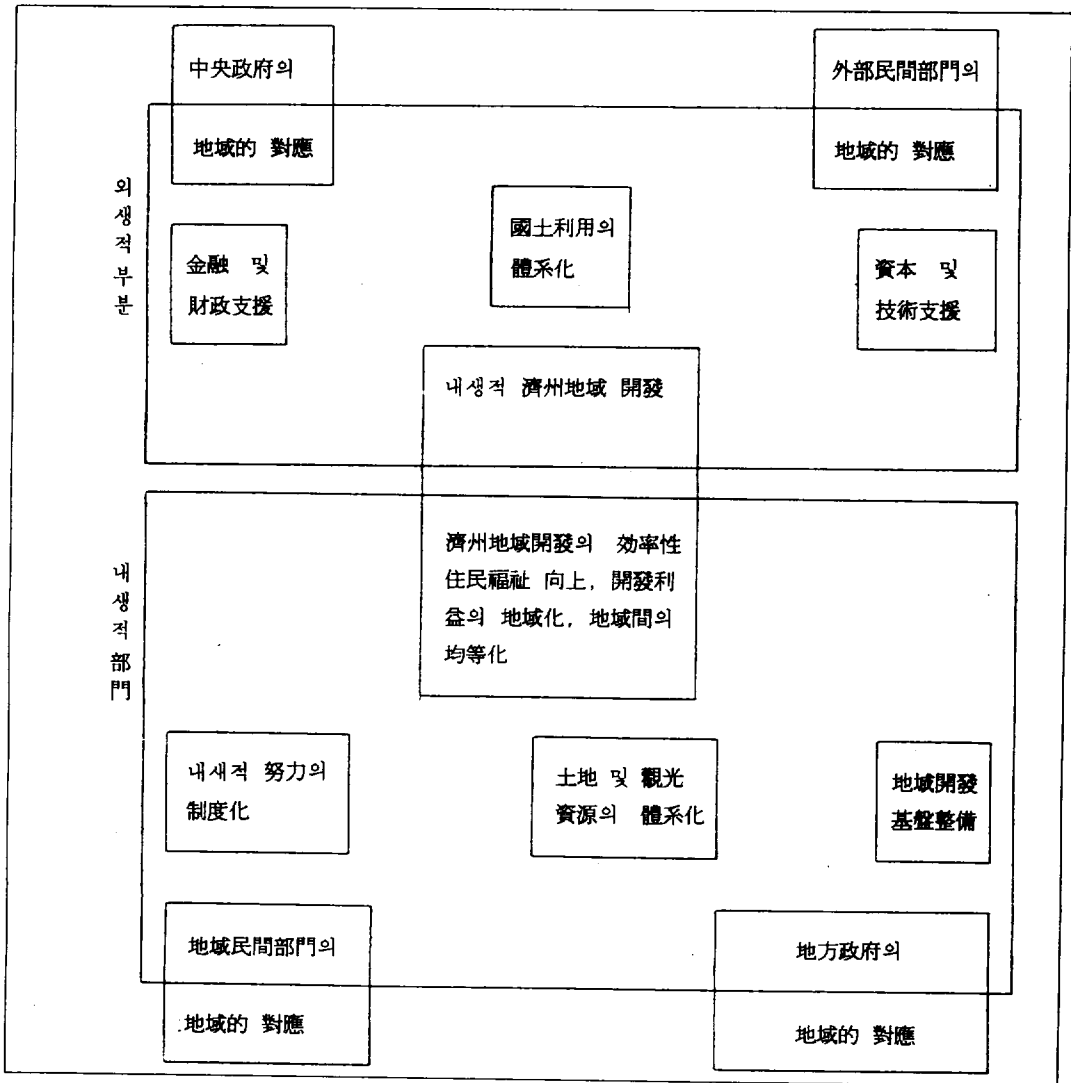
15) 권태준, 전제서, p.103.

16) 金安濟, 전제서, p.225.

은 워낙 위축되고 보잘것 없는 狀態인 우리나라의 내생적 開發能力的 向上을 아무리 強調해도 외생적 開發을 증가하거나, 폐쇄적 (autharky) 開發樣態를 可能性이 없기 때문이다. 즉, 내생적 開發은 增大되고 외생적 開發은 後退내지 正體되어야만 여기서 말하는 調和點에 近接할 것이다.

이러한 觀點에서 濟州地域의 內生적 開發은 外부세력에 의한 外生적 開發과 共存, 調和를 이루면서 濟州地域住民이 主體가 되어 濟州地域을 開發해 나가는 것을 말한다. 이렇게 될 때, 濟州地域의 開發은 能率的이고 安定化를 이룰 수 있으며, 開發利益의 國家化나 外부세력에 의한 지나친 私有化를 防止할 수 있을 것이다. <그림12>는 바로 이와같은 內生적 濟州地域開發을 爲한 정책모형이다.<sup>17)</sup>

<그림2> 內生적 濟州地域開發을 爲한 政策模型



17) 梁永哲, "內發的 濟州地域開發……", p.85.



이 模型은 具體的으로 외부세력과 내부세력의 役割을 내생적 開發의 活性化 手段으로 연계시켜 表示한 그림이다.

간단히 그림을 설명하면, 내생적 濟州地域開發의 目的은 濟州地域開發의 效率性提高 및 住民 福祉向上, 開發利益의 內在化와 地域化, 이로 因한 지역간의 不均衡 解消 等이다.

이와같은 目標을 達成하기 위해서는 政策手段의 選擇이 重要하다. 地域政策에 있어서 결국 “무엇”을, “어디에” “어떻게” 배치하느냐 또는 배치되게끔 유도하느냐가 中心問題이다. “무엇”의 問題는 곧 사람을 移動시킬 것인가, 製造業의 立地를 統制 또는 分散시킬 것인가, 아니면 3차산업의 立地를 統制 또는 分散시킬 것인가 등의 問題이다. “어떻게”의 問題는 사람의 移動이나 經濟活動의 立地를 政策目標가 의도하는 方向으로 유도하기 위하여 政府가 使用하는 直·間接의 手段을 말한다.<sup>18)</sup>

地域開發에 있어서 이와같은 手段動員은 크게 두세력에 의해서 이루어진다. 즉, 外生세력(external sector)과 内生세력(internal sector)이다. 外生세력에는 中央政府와 中央의 公共機關, 그리고 外部 民間人 및 企業으로 構成되며, 内生세력에는 地方政府와 地方公共機關, 地域住民과 企業 등으로 構成된다. 각 세력의 構成要素들이 얼마나 地域開發에 對應, 즉 地域의 對應을 잘 隨行하느냐에 따라 地域開發의 目標達成度가 決定이 된다는 것이다. 따라서 각 세력의 構成要素들의 地域의 對應이 곧 内생적 地域開發을 위한 政策代案이라고 할 수 있다.

### 1) 中央政府의 地域的 對應

우리나라의 모든 法的 根據를 가지고 말한다면 地域開發의 中心은 中央政府다. 中央政府가 地域開發에서 隨行하는 役割은, 첫째는, 地域開發에 關한 制度의 企劃과 立案, 公共投資, 財政援助 등의 措置에 依하여 地域開發 및 地域開發의 主體를 支持하는 役割이다. 이는 中央政府의 一般의 인 機能이지만 地域開發에 있어서도 例外는 아니다. 둘째는, 地域開發에 關한 各種 情報를 收集, 加工, 分析하여 境遇에 따라서는 國家의 方針을 附加해 가면서 그것을 地域開發의 主體에 提供하는 機能이다. 이 역할은 情報에 對한 依存이 보다 強化되고 全國的인 方向의 指針이 보다 要求될 今後에 있어서는 더욱 그 重要性이 높아질 것이다. 셋째는, 國家가 地域開發이 主體가 되어 隨行하는 役割이다. 國家의 이고 大規模事業의 計劃과 隨行을 直接 관장하는 것이다.<sup>19)</sup> 여기서는 研究의 範圍上 内생적 開發 能力向上에 가장 緊요한 것이라고 여기는 代案만을 제시하고자 한다. 金融과 稅制支援 및 國土利用의 體系化이다. 簡略하게 內容을 說明하면 다음과 같다.

#### (1) 金融 及 稅制支援

地域開發에 있어서 돈의 重要性은 말할 나위없이 重要하다. 地域開發에 있어서 金融 及 稅制支援은 地域經濟를 活性化하고, 地域間 不均衡을 解消하는데 있어서 최종적 役割을 擔當하는 財政

18) 黃明燦, 「地域開發論」, 서울, 博英社, 1989, pp.189~190.

19) 가다야마 도라노스케, 이화진역, “2000년대의 지방자치와 지역경영”, 「지방자치」, 제3호, 1988.12, pp.119~120.

部門이다.<sup>20)</sup> 이 財政部門은 政府의 直接的인 開發方式과는 달리 財政, 金融 및 稅制上의 支援을 通하여 企業으로 하여금 政策對象地域에 立地하게끔 間接적으로 유도하는 方式이다. 投資支援 補助金, 또는 交付金, 融資金, 利子借減, 租稅減免, 등 여러가지 特惠的(tax exemptions) 政策이 있다. 이와같은 財政誘引機能은, ① 保全機能 ② 競爭力 提高 機能 ③ 財政手段 先選기능을 通하여 內生적 能力을 向上시켜 줄 수 있을 것이다.<sup>21)</sup> 이와같은 차원에서 中央政府와 地方政府間의 財源의 再分配以外에도 稅制改編을 通하여 地域特性에 맞는 稅目新設, 양여세稅制 實施, 開發基金 設置, 지역내 所得 流出效果制限 手段 강구등이 特히 考慮해 볼 만한 財政手段이라 할 수 있다.

그러나 政府의 金融 및 財政政策은 여러가지 問題點이 提起된다. 단순히 빈곤의 해결을 위한 단기적 지원이 아니라 長期的으로 그 地域住民들에게 고용의 기회와 소득증가의 기회를 마련해 주고 그 地域住民들의 開發潛在力을 길러 줌으로써 지속적인 발전이 이루어지도록 해야 한다.

단수히 보조금, 세제상의 혜택, 산업개발투자, 산업재배치 등을 통한 지원은 오히려 지역주민들의 開發意志를 低下시키는 결과를 초래한다. 그러므로 開發을 爲한 支援은 開發潛在力을 함양시키는 방향에서 주민의 필요도에 따라 이루어져야 하며, 또한 그 支援方法이 地域住民의 所得再分配에 미치는 효과까지도 고려해야 한다.<sup>22)</sup>

## (2) 國土利用의 體系化

國土利用에 關한 事項은 先·後進國에 區分없이 中央政府의 權限으로 機能이 配分되어 있는 것이 추세이다.

이와 같은 理由는 각 國家의 性格과 國土利用의 目的에 따라 相異하게 나타날 수 있으나 대체로 國土利用에 關한 計劃이 包括性, 全體性 그리고 專門性을 지니고 있기 때문이다.<sup>23)</sup>

包括性이란 國土開發計劃이 각 組織에 分散되거나 중복됨으로써 發生하는 各種의 非效率的인 現象을 상호조절하여 一括性을 가지게 하는 能力을 말한다. 全體性은 國土計劃樹立에 關한 것으로서, 國土開發은 一線行政機關의 側面이나 또는 地域的 側面에서가 아닌 國家的 次元에서 體系性있게 計劃되어야 함을 意味하며, 專門性은 知識의 中央集權化를 반영하는 것으로서 國土利用과 管理, 그리고 計劃은 가장 合理的이고 效率的임을 要求하는 屬性에 부응하기 爲함이다.

그러나 지금까지 우리나라의 國土利用, 즉 國土開發은 經濟的 效率性에 比重을 둔 國土利用計劃과 執行때문에 經濟成長이 效率性을 뒷받침했지만, 大都市 人口集中과 地域間 開發隔差 등의 副作用이 수반되었다. 이와 같은 副作用은 악순환을 거듭하여 國土開發의 궁극적 目標가 大都市 人口抑制, 地域間 均衡發展에 集中되는 목표대치현상이 發生되었다.

20) 오연천, "지역개발과 재정부문의 과제", 「지방자치」, 제3호, 1988.12. p.41.

21) 黃明燦, 전개서, pp.192~193.

22) 崔相哲의 9人共著, 「地方의 再發見」, 서울, 민음社, pp.108~109.

23) 宋丙洛編, 「韓國의 國土·都市·環境」, 서울, 韓國開發院, p.160.

뿐만 아니라 中央의 각 部處에서 實施하는 國土利用計劃이 獨自的으로 執行됨으로서 空間上에 있어서 발생하는 效果는 상호충돌적이거나 반감되는 境遇가 허다하였다.

다가오는 2000년대는 高度産業社會다. 高度産業社會를 向한 持續的인 經濟·社會의 發展에 따라 國土開發政策은 새로운 次元에서 方向轉換이 要求되고 있다.

地域開發과 연계되어 있는 것만을 重視하여 列舉하면:

① 地域開發方式은 內生的·上向的 方法이 되어야 한다. ② 自立的 地域開發의 活性化를 爲한 中央政府次元에서의 社會間接資本擴充이 要求되고 있다 ③ 國民의 基本要求充足이 이루어져야 한다.<sup>24)</sup>

至今까지 中央政府가 地域開發에 어떻게 對應할 것인가에 대하여 政策手段을 中心으로 알아 보았다. 이와 같은 觀點에서 濟州地域開發의 內生的 開發을 爲한 方案을 나열해 보면,

- ① 1차산업에 대한 金融 및 稅制惠澤을 附與하여 産業構造의 改善과 觀光産業化
- ① 3차산업의 우선 順位를 開發次元에서 決定하여 中央政府가 支援
- ③ 合理的이고 均衡的인 國土利用次元에서 大企業과 外地人의 土地 및 自然資源 獨占과 利用의 制限
- ④ 地方에 대한 間接施設投資費 擴充
- ⑤ 資本 유출 방지를 위한 制度的 裝置 마련
- ⑥ 重復되고 複雜化되어 있는 法的 制度的 정비와 濟州開發을 위한 特別조치법 제정을 政策代案으로 提示하고자 한다.

## 2. 民間部門의 地域的 對應

民間部門이 地域開發의 主體로서 주목받기 시작한 때는 근간이라고 볼 수 있다. 경제성장을 인하여 민간부문이 급성장한데서 그 연유를 찾을 수 있을 것이다. 일본도 民間部門이 地域開發의 主體로서 關心對象이 되기 시작한 때는 1950년대 부터라 한다. 현재 일본의 경우는 民間部門을 地域開發過程에서 特히 公共投資部門에 어떻게 유인할 것인가에 많은 관심이 되고 있어서, 민간부문이 참여하는 대상과 규모도 매우 확대되고 있는 형편이다.

이와 같이 민간부문이 지역개발과정에 철저히 요청되는 이유는 민간의 심심한 지혜와 탄력적 운용이 가능한 자금과 또한 최신키술을 地域開發에 導入하는 것이 상당히 유효하기 때문이다. 특히 地域開發을 전체 국가예산으로 承當하는 것도 재정 형편상 곤란하기 때문에 민간부문의 참여는 더더욱 요청되는 것이다.<sup>25)</sup>

民間部門이 지역개발참여형태는 첫째, 國家나 地方自治團體의 각종 개발계획에 대하여 주로 전문적인 입장에서 취하는 政策의 提言이나 代案마련이다.

둘째는, 민간 스스로 國家나 地方自治團體의 도움을 받으면서 직접 開發에 參與하는 것이다. 濟州地域開發에서 外部 民間部門이 參與部門도 바로 이 두 部門에서 要請되지만 후자쪽이 더욱

24) 허재영, "균형개발과 국토종합개발계획", 「지방자치」, 12월호, vol.3, 1968.12, pp.48~53. 참조.

25) 가다야마 도라노스케, 전계서, p.122.

緊要한 形편이다.

民間部門이 主導하여 投資하여야 할 開發은 事業의 種類에 따라 觀光利用施設에 대한 投資, 觀光資源開發, 숙박시설과 상업시설에 대한 투자 등을 고려할 수 있으며, 投資主體에 따라 個人과 企業 및 協會, 組合, 團體의 投資 그리고 財産권소유자의 直接 投資가 있으며, 外國資本의 參與도 가능하겠다.

또한 民間部門의 投資財源은 直接投資 形式의 基本財源과 新築施設物에 대한 임대 또는 분양, 외국차관도입에 의한 자금충당, 그리고 외국인의 直接 또는 合作投資, 제3섹타에 의한 公共과 民間의 共同投資 등을 들 수 있다.

〈표15〉는 濟州地域開發에 있어서 民間部門의 投資實績을 나타낸 것이다.

濟州道 觀光開發을 비롯한 綜合開發의 投資 내역을 살펴보면 〈표15참조〉, 民間財源이 전체 投資額에서 차지하는 비중이 '87~'88년의 期間동안에 약 54.5%로 반이상이며 觀光開發만 보면 民資가 전체의 약 88.6%나 된다. 즉 지난 4년간 濟州道の 觀光團地, 觀光地區, 숙박시설에 대한 投資는 거의 民間資本에 의존해 왔다.<sup>26)</sup>

〈표15〉 '85~'88년 綜合開發 投資實績

(단위 : 억원)

區 分	國 費	地 方 費	공 사	민 자	계
觀 光 開 發	25	42	98	1,278	1,425
地 域 開 發	795	476	1,128	1,935	4,334
產 業 振 興	245	61	137	721	1,164
社 會 開 發	254	123	16	124	517
계	1,319	707	1,374	4,067	7,467

資料 : 濟州道企劃管理室

향후의 觀光開發도 公共部門은 基礎造成, 下部構造의 改善, 관광체계의 관리를 中心으로 投資를 계속할 것이고 民間部門은 收益性이 있는 觀光團地 開發이나 觀光利用施設, 숙박시설, 상업시설에 계속 參與할 것이다. 그러나 最近들어 投資財源의 부족으로 觀光團地開發이 지연되고 있으므로 여하히 民資의 誘致를 활성화할 것인간에 관심을 가져야 할 것이다.

民間部門의 投資財源은 그 投資對象事業이 收益性을 전제로 하기 때문에 投資의 妥當性이 기본 요건이며 적극적인 參與를 유도하기 위해서는 이 收益性에 대한 구체적인 이해와 장기적인 전망을 미리 提示하여야 한다.

이와 같은 外部民間部門 參與의 불가피성에도 불구하고 많은 제한적 요인을 지니고 있다. 그 이유로서는 첫째, 民間部門은 地域開發에 參與하는 일차적인 목적은 이익추구이다. 民間部門은 過程보다는 結果에 중점을 두고 있기 때문에 최대이윤창출부문에만 投資하게 될 것이다. 제주지

26) 韓國地方行政研究院, 전계서, pp.116~117.

역개발과정에서도 이와같은 문제점은 어김없이 나타났다. 地域의 經濟的 成長과 住民福祉向上에 직결되는 지역산업, 사회, 관광개발보다는 이익과 안전이 훨씬 보장되는 不動產 投機에 관심과 자본이 집중투자되었다. 이와같은 역작용은 앞에서 이미 기술하였듯이 심각한 사회문제를 야기시키고 있음은 짐작하고도 남음이 있다.

이와 같은 지나친 利潤追求는 觀光을 經濟的 價値財나 私的 財物과 같이 취급하여 觀光의 本質과 理念을 의식적으로 외면하거나 악용하는 資本主義的 產業家로 변모하게 된다.

이러한 狀態는 민간부문간의 競爭의 深化로 더욱 惡化되어, 결국 地域社會의 社會心理的, 文化的 環境에 치명적인 영향을 미치게 된다. 즉 過剩投資 및 企業環境의 惡化, 投機操作과 地價上昇, 인플레이의 深化, 地域의 기존 영세업의 危機 및 地域產業이 붕괴되고, 지역풍토는 전통유산의 변천과 메물, 이질문화의 침투로 인한 意思傳達의 괴리, 主體性 破壞, 그리고 의식혼란으로 인한 청소년의 타락과 사회질서의 문란, 지역주민의 官과 企業人, 觀光客에 대한 背理감정의 폭발, 공해와 오염 등 생태계의 위기와 같은 술한 逆作用을 초래할 것이다.<sup>27)</sup>

둘째, 外部民間資本의 參與比率이다. 단기적인 集中開發을 하기 위해서는 대규모의 資本과 技術이 필요하다. 따라서 자본과 기술이 현저하게 열세인 내생적 세력보다는 외생적 세력이 開發이 主體일 수 밖에 없다. 우리는 이미 앞에서 외생적 세력의 압도적인 開發主體임을 보았다.

그리고, 그로 因한 부작용도 알고 있다.

따라서 내생적 세력과의 調和가 필요함은 당연하다 하겠다.

<표16>는 濟州道民의 외생적 세력과 내생적 세력간의 濟州地域開發參與 比率에 대한 인지를 나타낸 내용이다.

<표16> 바람직한 내생적 세력과 외생적 세력의 비율

문항 : 앞으로 濟州開發에 있어서 濟州道民과 外地人의 관계는 어떤 方向으로 나가야 한다고 생각합니까?		빈 도 (%)
답항	① 외지인을 완전히 배제하여야 한다.	20 ( 9.6%)
	② 제주도민이 주체가 되고 (70~80%) 외지인은 보조적 역할 (20~30%) 을 하여야 한다.	138 (66%)
	③ 제주도민과 외지인이 똑같은 비율로 참여해서 일한다.	15 ( 7.2%)
	④ 외지인이 주체가 되고 (70~80%) 제주도민은 보조적 역할 (20~30%) 이 되어야 한다.	1 ( 0.5%)
	⑤ 능력있는 사람이면 제주도민이든지 외지인이든지 상관없다.	34 (16.3%)

<표16>에서 보는 바와 같이 외지인의 參與는 認定하고 있으나 制限的 意味에서 수용하고 있음을 보여 준다.

27) 강남국, "새시대관광발전을 위한 제언", 「월간濟州」, 7월호, 1989, p.71.

결론적으로 말해서 외생의 民間部門이 參與는 보장하되 사업대상의 선정과 허가기준에서 현재 보다 훨씬 制限을 두어야 한다. 그리하여, 지금까지의 開發名目下에 不動產 投機 일변도의 參與를 지양하게 하여야 하며 開發利益의 内部化를 이룩하여야 할 것이다. 그렇게 될 때 진정한 의미에서 地域開發의 目的은 달성될 것이며, 제주도민이 외지인에 대한 갈등과 반목도 和合으로 융합될 것이다.

이와같은 조치는 점증되고 있는 多國籍 企業 진출 경향의 시점에서 더욱 필요한 사항이다.<sup>29)</sup> 막대한 資本供給能力, 서비스, 관광제로 공급할 만한 物的 專門知識과 탁월한 生産能力과 經營方式, 對境的 背景(back ground)과 명성을 가진 다국적 기업은 우리와는 비교도 되지 않을 만큼 위력적인 규모와 방식을 가지고 있다. 여기에다가 強大國으로서의 經濟的 政治的 壓力이 행사되는 예가 허다하다. 이는 결국 과잉투자과 투기조장을 일으켜 地域經濟의 運營權까지도 위협하게 된다.

이렇게 될 때 문제의 심각성은 국내 외지인에 대한 감정하고는 비교도 되지 않을 만큼 심각한 현상이 발생할 것이다.

이런점에서 볼 때, 제3섹타(the third sector)에 의한 共同開發方式은 매우 合理的인 地域開發方式이 될 수 있다.

## 2) 내생적 세력의 地域的 對應

내생적 세력은 지방자치단체와 地域住民 및 企業 등을 말한다. 地域開發의 최상은 地域住民들에 의한 地域住民을 위한 地域住民의 開發임을 말할 나위도 없다.

그러나 지금까지 우리나라의 地域開發過程은 中央政府의 획일적이고 일방적인 주도에 이루어졌음은 앞에서 여러번 기술하였다. 濟州道도 예외가 아님은 당연하다. 濟州開發計劃의 핵심이었던 <특정지역개발계획>의 目的은 地域에 부존된 資源과 生態系를 地域的 生態均衡을 유지하면서 地域의 福祉와 繁榮을 위해 활용하기 위한 것이지만 실제 이제까지의 집행과정을 살펴보면, 대부분 外地 부터 이 地域에 대한 接近度를 제고하는데 치중해 오고 있는 정도이다. 따라서 이들 두 지역에 대한 計劃執行을 통해 외지인이 이 지역의 資源과 生態系를 開發, 利用할 수 있는 기회를 폭 넓게 보다 쉽게 접근할 수 있도록 만들었을 뿐이다.

그러나 地域開發의 代案은 내생적 개발이 되어야 함은 누누히 강조하였다. 내생적 개발은 무엇보다도 외생적, 하향적 개발에 의한 逆流效果를 통제하여 흡입하는 것이 필요하다. 역류효과를 흡입하기 위해서는 그 이전에 成長效果를 어떻게 파급시켜야 하는 데에 더욱 역점을 두어야 한다. 成長波及管理는 내생세력의 受容能力이 갖추어졌을 때 가능하다. 이와같은 受容能力이 바로 積極的 意味에서의 내생적 개발을 의미한다. 다시 말해서 發展의 逆動性을 위한 내생적 變數를 적극적으로 만들어 내는 전략에 관한 것이다. 내생적 세력이 地域的 對應도 바로 이와같은 맥락에서 이해해야 한다.

本節에서는 내생적 세력이 發展의 逆動性을 창출하기 위한 政策代案을 제시하고자 한다.

28) 상계서, p.71.

가. 地方自治團體의 地域的 對應

地域開發은 그 地域에 놓여 있는 여러 여건 아래 地域의 特性을 최대한으로 살리면서 地域住民의 최대다수가 바람직하게 생각하는 地域의 開發方向을 명확히 하며, 그 推進手段을 확실히 밝히는 것을 말한다.<sup>29)</sup>

이러한 觀點에서 볼 때 地域開發의 主體는 뭐라고 해도 地方自治團體임은 말할 나위가 없다.

특히 民主化의 擴大와 地方自治實施는 우리의 時代가 成就해야만 할 時代的 要請이자 歷史的 使命이기 때문에 地方政府의 地域的 對應은 더욱 요구된다.

이를 위해서는 우선 우리나라의 경우 地方政府가 地域開發計劃의 樹立과 計劃의 效率的인 隨行을 위해 地方政府의 自主性을 살려 주는 계획체제의 정비와 財源이 計劃樹立과 計劃實現을 爲해서는 보다 自主的이고 自發的인 機能을 갖도록 해야 한다. 이와 같은 理由는 다음과 같은 當爲性이 있기 때문이다.

첫째, 計劃理論의 變증법적 發展이다. 計劃理論 역시 한 社會의 一般意思와 동떨어져 傳來되는 것은 아니다. 一般住民들은 中央集權的이고 下向的인 計劃體制에 식상하였다. 下向的 計劃理論에 대한 批判은 國家의 地域計劃은 물론, 地方的 地域計劃에 대한 無用論(death of regional policy)으로 까지 擴大되고 있다. 수학적 計劃理論과 이러한 論理를 무기로 하여 살아 있는 <테크노크라트>들이 만들어 내는 中央文書가 지니는 意味는 地域計劃自體를 부정하기에 이르고 있다. 中央政府 官僚들의 卓上論理와 敎科書的 순수이론에 의해 敎育받은 <테크노크라트>들이 만들어낸 計劃은, 받아들이는 立場에서 보면 自助的인 地方自治 부활을 떠나서 행정적인 차원에서의 地域開發哲學과 計劃論理의 地方化가 時代的으로 要請되고 있다.<sup>30)</sup>

둘째는, 現實的인 理由로서 政治行政的 需要가 양적으로 비대해지고 質的으로 複雜해 짐에 따라 中央政府을 위시한 國家機關만으로는 充分한 수용·처리가 어려워짐으로써 分權化에 依한 地方政府의 負擔이 불가피해졌다는 점이다. 모든 것을 國家單獨으로 전횡하던 體制로 부터 地方的인 것은 地方自治團體의 責任과 權限으로 이루어지게 하는 自律的 體制로 轉換코자 하는 傾向과 要求가 增加하고 있다. 이는 統治責任의 全國化라는 國家的 必要성과도 一致하게 됨으로서 自主的인 地方政府의 地域的 對應이 요구되고 있다.<sup>31)</sup>

이와 같은 觀點에서 볼 때, 地方政府가 內生的 地域開發을 주도하기 爲해서는 여러 가지 면에서 對應을 하여야 한다. 본 研究에서는 그 중에서도 土地 및 觀光資源利用의 體系化와 地域開發 基盤整備가 가장 重要하다고 여겨져 이에 대한 政策代案을 모색코자 한다.

1) 土地 및 觀光資源利用의 體系化

우리나라 國民이 土地에 대한 애착이 대단함은 어제 오늘 느끼는 事項이 아니다. 濟州地域住民

29) 가다야마 도라노스케, 전계서, p.122.

30) 崔相哲의 9人共著, 전계서, p.259.

31) 金安濟, 전계서, p.334.

도 마찬가지다. 아마도, 空間의 פע쇄성에 依해서 濟州道民이 土地에 대한 關心과 愛着은 더욱 크다고 하겠다. 뿐만 아니라, 濟州開發이 自然環境을 中心으로 한 開發이기 때문에 自然環境의 主를 이루는 土地에 대한 重要性은 그 認識이 날로 더해가고 있다. 그 結果는 앞에서 여러번 지적하였다. 즉, 開發過程에서의 現안문제로 提起되는 事項과 地域發展을 위해 가장 時急한 것도 外地人의 土地過多保有와 土地投機 防止 등 土地에 대한 關心이 過半數 以上을 차지하고 있음을 알 수 있었다.

먼저 土地利用의 體系化에 대하여 言及하겠다.

土地政策의 目的은 學者에 따라 다르게 規定할 수 있지만, 핀저스와 덕슨의 정의를 中心으로 살펴 보자.<sup>32)</sup>

이들은 ① 서비스費用을 最低化할 것 (minimize service costs) ② 農地를 保存할 것 (preserve farmland) ③ 景觀 좋은 土地는 保存할 것 (preserve good landscape) ④ 좋은 주택지를 提供할 것 (provide good residential areas) ⑤ 住宅과 市場이 최대한 近接할 것 (maximize access to home and shops) ⑥ 職場에 최대한 近接하게 할 것 (maximize access to jobs and labor) ⑦ 양호한 交通條件을 提示할 것 (provide good transportation conditions) ⑧ 활동의 유연성을 유지할 수 있게 할 것 (maintain flexibility of action) 등을 土地 利用目的의 基準으로 삼고 있다.

이와 같은 基準에서 보면 現在 濟州道の 土地利用體系는 날이 갈수록 이 基準에서 점점 멀어지고 있음을 認知할 수 있다.

① 地價의 폭등에 依한 土地供給費의 過多로 인하여 地域開發費가 폭등하였고 ② 農地保存에 대한 計劃이 자주 變更되고, 變更될 때마다 大企業爲主와 農地縮小方向으로 전환되어 가고 있으며, ③ 풍치 좋은 곳은 養魚場 및 觀光施設의 亂立으로 荒廢化되어 가고 있으며, ④ 宅地價의 上昇으로 서울의 2배가 넘는 주택분양가가 形成되어 全國에서 최악의 宅地供給處로 급락하고 있으며, ⑤ 土地利用計劃이 大資本과 經營을 要求하는 方向으로 선회하여 大企業 등 외생세력이 地域開發 主導를 制度的으로 保障해 주고 있는 등이 濟州地域土地利用體制的 現住所다.

앞으로 이와 같은 狀態가 持續되었을 때는 내생세력에게는 가장 살기가 힘든 곳이 될 것이며, 반면 외생세력도 당장은 不動產 投機場으로서 매력적인 곳이 되겠지만, 土地利用의 無秩序에 依하여 가장 열악한 開發對象地域으로 變할 可能性이 높다.

앞으로 濟州道の 土地利用計劃에 대한 政策은 ① 環境保存 ② 住民生活便利提供 ③ 내생적 地域開發의 可能性 最大保障 ④ 農地 및 景觀地域 最大 保存 ⑤ 중산간 地域의 레저중심개발재고 등을 考慮하여 執行하여야 할 것이다.

觀光資源의 利用도 土地利用方案과 비슷한 方向에서 이루어 져야 할 것이다.

KDI 調査에 의한 濟州道の 바람직한 未來像에 대한 結果를 보면 바람직한 濟州道 未來像이 大

32) Chares E. Pinkus and Anne Dixon, *Solving Local Government Problems*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1981, p.197.



規模 호텔, 大單位 쇼핑센터, 스포츠 및 위락시설을 갖춘 近代의인 觀光地를 생각하는 住民이 15.5%, 고급 휴양별장지로 생각하는 住民이 11.2%, 自然이나 農村景觀이 그대로 남아있는 소박한 이미지의 섬으로 생각하는 住民이 64.6%였다.

따라서 濟州地域의 觀光開發도 내생적 地域開發이 可能하도록 賦存資源과 限界資源(marginal resources)을 積極的으로 活用할 것이 要求된다.

## 2) 地域開發基盤施設整備

地域基盤施設이 地域의 經濟와 社會發展에 큰 影響을 미친다는 事實은 再言을 要하지 않는다. 특히 經濟的·社會的으로 潛在的 開發可能地域일 수록 基盤施設(infrastructure)의 改善에 依한 推進力은 더욱 強해질 것이다.<sup>33)</sup>

地方自治法은 地域開發에 關한 地方自治團體의 機能으로서 ① 都市計劃事業의 施行 ② 地方·土木·建設事業의 施行 ③ 地方道, 市郡道の 신설·개수 및 유지 ④ 地方河川, 準用河川 및 小河川의 管理 ⑤ 상·하수도의 設置·管理 ⑥ 간이급수 施設의 管理 ⑦ 觀光·休養施設의 設置·管理 ⑧ 지방피도事業의 經營 등 地域開發事業을 規定하고 있다(제9조 2항 4호).

그러나 이러한 規定에도 불구하고 地方과 중앙정부간의 모호한 機能配分, 지나친 中央統制와 中央에의 資源集中 등의 原因에 依하여 아직도 이러한 實定法의 水準에 훨씬 未達한 狀態다.<sup>34)</sup>

基盤施設은 公共性을 強하게 띠고 있으며 많은 費用을 要하는 것이기 때문에 公共機關 특히 地方政府가 地域의 基盤施設를 設置·管理하여야 하는 것은 當然하다. 물론 地方과 中央政府와의 構造的·制度的 關係에 依하여 많은 制約은 받고 있지만 地方政府가 내생적 開發을 可能케 할 수 있는 方案은 許多하다.

以外에도 地方政府가 地域開發過程에서 關心을 가져야 하는 重要事項中 하나가 經營收益事業의 實施다.

經營收益事業은 원래 企業에서 행하는 事業이며 企業은 經營收益事業을 通해서 存立하고 成長한다. 地方自治團體는 公共의 法人이고 하나의 政府이며 地方自治行政의 主管機關이다. 따라서 公共收益에 依한 財政活動에 국한되어야 하므로 經營的 收益事業에는 干여치 않는게 原則이라 할 수 있다. 그러나 特殊한 몇가지 경우에는 그것이 설혹 收益事業의 性格을 띠고 있더라도 직접 담당해야 할 例外性을 가지고 있다. 그 理由로서는 ① 민간부문의 能力不足 ② 公益性的 安全保護 ③ 利潤의 지나친 사유화 防止 ④ 國家에 依한 利潤獲得의 地方化를 爲한 必要性 ⑤ 地方財政의 취약성을 극복하기 爲한 手段등 일 때는 經營收支事業을 반드시 해야 한다.

經營收益事業은 ① 公益事業部門—上水道, 下水道, 청소, 病院 ② 資源利用事業—매립하천,

33) R.Looney and P.Frederikson "The regional impact of infrastructure investment in Mexico", *Regional Studies*, vol.15, No.4, 1981, pp.286~287.

34) 鄭世煜, "地方自治制 實施에 따른 地域開發行政體制", 「韓國行政學報」, 제23권, 제2호, 1989, p.444.

모래채취, 觀光開發, 環境整備 ③ 開發建設事業—土地事業, 住宅建設, 墓地造成, 회관건립 등이 事業類型이다.<sup>35)</sup>

이와 같은 經營收支事業이 내생적 地域開發에 크게 도움준 事例는 매우 많기 때문에 地方政府의 地域對應戰略으로서 考慮를 하여야 한다.

#### 나. 地域住民의 地域的 對應

地域住民과 企業 그리고 지역내 團體들이 地域的 對應은 自身の 居住하고 있는 地域開發過程에 直接參與를 意味한다. 代議民主主義는 問題解決過程에 住民參與의 擴大를 通해서 強化된다. 直接的인 住民參與없이는 地域의 여러 多樣한 要求를 充足시킬 수 있는 解決 代案을 제시하기가 매우 어렵다.<sup>36)</sup>

이와 같은 地域開發過程에 住民參與의 當위성은 開發에 대한 認識轉換에서 出發된다. 즉, 開發이란 中小規模水準에서 組織화된 地域社會와 個人 및 社會集團에게 機會를 擴大하고, 社會的·經濟的·政治的 意味에서의 共通의 利益을 爲한 그들의 가지고 있는 能力과 資源을 최대한 利用할 수 있게하는 統合過程으로 理解하는 것이 必要하다. 이와 같은 開發의 意味는 1950년대와 1960년대 유행했던 開發의 概念 즉, 個人과 社會集團 그리고 空間的으로 組織된 地域社會에 下向的 開發方式에 依하여 自身の 能力과 資源을 限定된 範圍에서 使用토록 強要하고 다른 나라와 經濟的·政治的인 면에서 比較優位를 유지하기 爲하여 자기자신의 決定한 目標과 여타의 能力을 無視하는 開發에서 畧을 意味한다.<sup>37)</sup>

특히 參與民主主義의 經濟的 表現은 生産活動에서 尙향적인 創意力과 企業家 精神이기 때문에 地域開發에 있어서 地域住民과 企業의 參與는 명분이 充分히 있다.<sup>38)</sup>

지금까지 보았듯이 濟州道는 外生적 세력은 초강세인 반면, 내생적 세력은 매우 힘약한 편이다. 그러나 地域住民이 地域開發에 參與하여 내생적 努力의 제도화해야 된다는 當위성은 前述한 理論的 的의말고도 현실적 當위성이 충분히 있다. 한국상황에 비추어 地域開發이 分配過程을 다루는 手段으로써 효과적이기 爲해서는 地域開發過程에 地域住民이 參與를 通해서 이루어져야 한다는 것이다. 유엔에서도 1971년에 ECOSOC 1582L에서 地域開發은 開發目標의 設定이나 地方自治에 關聯된 行政的, 政治的인 過程에서 住民의 參加를 促進시켜야 한다고 強調하고 있다.<sup>39)</sup> 地域的으로 限定시켜 보아도 濟州道民이 내생적 開發을 爲한 努力의 制度化는 充分하다. <표17>에서 보았듯이 濟州道地域發展은 濟州道民과 自然環境 그리고 公共機關의 努力이 주를 이루고 있었다. 이와 같은 認識은 <표17>에서도 비슷하게 나타난다.

35) 김안재, "경영수익은 확대되어야 한다.", 「지방재정」, 가을호, 1988, pp.6~13.

36) Jong S. Jun, *Public Administration*, N.Y.; Macmillian Publishing Co, 1986, pp.20~21.

37) W.B.Stohr and D.R.Fraser Taylor, op.cit., pp.39~40.

38) 권태준, 전제서, p.101.

39) 長峰晴夫著, 崔相哲·林成洙譯, 「第3世界の 地域開發」, 裕豐出版社, 1988, p.42.

<표17>

문항	濟州道民에 依한 濟州開發이 이루어지기 爲해서 가장  필요한 것은 무엇입니까?				
답항	① 道民의 協同心	② 開發資金	③ 政府나 地方政 府의 支援	④ 外地人의 支援	⑤ 기 타
類度(%)	102(48.2)	39(18.7)	61(29.2)	31(1.4)	1(0.5)

따라서 제주도 개발은 내생적 자원에 의한 내생적 세력에 의해서 推進할 수 있다는 自信感을 보여 주고 있다. KDI의 調査內容을 보면 이와 같은 自信感 表現은 더욱 確證할 수 있다. KDI 調査에 依하면, 濟州開發의 主體는 濟州道民으로 構成된 單位가 52.2%, 地方企業體가 8.7%, 地方 行政機關이 33.7%로 내생적 세력이 主體가 되어야 한다는 주장이 94.3%로 압도적으로 많다.<sup>40)</sup> 또한 觀光産業에 대한 投資與否를 묻는 質問에도 70.6%가 참여하겠다고 나타나 強한 潛在力을 보여 주고 있다.<sup>41)</sup>

따라서 投資資本의 形成, 住民組織의 制度化, 投資對象에 대한 費用便益分析提供, 參與機會의 提供, 經營技術의 教育 등의 支援의 政策이 마련된다면 住民들의 내생적 努力은 制度化가 될 것이다.

더욱 具體的으로 政策代案을 提示해 보면, 地域開發의 戰略으로서 基礎需要의 概念을 導入하고 그에 따라 地域開發計劃을 수립하기 爲해서는 地域의 投資的, 制度的, 人力的, 環境的 能力을 提高시켜야 한다. 오늘날 우리나라가 直面하고 있는 地方經濟의 活性化는 地域의 諸般能力을 提高시키지 않고 일시적 보조를 위한 구체금융적 方法으로 達成할 수 없는 일이다.

投資的 能力은 地域企業人의 投資意慾을 비롯하여 經營能力, 社會間接資本施設, 住民의 企業活動에 대한 認識風土 등을 말하며, 制度的 能力은 資源을 生産部門으로 配分하는 體制, 住民의 參與誘因體制 등이며, 人的 能力은 知識과 技術을 가지고 積極的으로 生産活動에 參與하려는 意慾과 發展 指向的 사고와 態度 등이다. 環境的 能力은 自然地理的 惠澤과 資源分布 狀態와 關聯된 것이다. 地域開發에 不利한 環境的 요인을 극복하기 爲해서는 中央政府의 支援이 必要하다.

地域開發事業의 計劃과 執行을 全般的으로 中央政府가 擔當하는 方法은 소망스런 結果를 가져 오지 못한다. 住民의 潛在力을 發揮할 수 없고 住民의 의타심만 조장할 뿐만 아니라 執行過程에서 段階別로 느끼는 滿足感을 만끽할 수 없고 經驗의 蓄積에 依한 技術 蓄積도 기할 수 없게 된다. 政府는 지원자의 입장을 지키고 주도자의 입장을 줄여 나아가야 한다. 地域의 能力을 綜合的으로 提高시킬 수 있는 制度的 뒷받침이 政府의 主要 任務이다. 住民의 基礎需要에 입각한 行政·政治 계획이야말로 民主的이고 民本적인 統治 理念의 實現이며 우리의 나아갈 方向이다.<sup>42)</sup>

40) 金鍾基외 10人共著, 전계서, p.152.

41) 상계서, p.162.

42) 崔相哲외 9人共著, 전계서, p.127.

## V. 結論：要約 및 提言

본 研究는 現在 濟州地域에서 이루어지고 있는 獨占的이고 一方的인 外生적 開發에 따른 深刻한 問題點을 拂拭시켜 地域開發의 궁극적 目的인 살기 좋고 均衡된 地域을 건설하기 爲해서는 내생적 開發能力을 提高시키는 일이 急先務라하는 것을 밝혔다. 즉, 内생적 開發의 能力이 增加될 때 地域住民들은 地域開發의 主體로서의 位置를 찾게 될 것이며 集團的 政策決定能力이 提高되어 濟州道가 갖고 있는 開發潛在力을 최대한도로 開發할 수 있을 것이다. 이는 곧 地方育成을 通하여 國土의 均衡的 發展을 圖謀할 수 있을 뿐만 아니라, 國家全體의 資源을 最大한 活用한다는 점에 서도 바람직한 것이며, 이는 곧 地方自治의 발전과도 그 맥을 같이 한다 하겠다.

특히 民主主義 擴大로 因하여 國民의 自律的 基盤이 向上됨에 따라 지역사회 的 開發方式은 國家主導下의 一方的인 他律的 方式을 止揚하고 地域住民의 積極的인 參與를 基礎로 한 内생적 開發方式과 的 均衡있는 調和를 圖謀해야 된다는 것이 時代的 요청이기 때문에 内생적 濟州開發能力 提高는 絶실하다 하겠다. 이를 爲해서 본 研究는 일부세력에 依한 단선적 開發을 指向하고 外生적 世력과 内생적 世력의 調和를 通한 綜合的인 政策方案을 提示하였다. 外生적 世력인 中央政府 와의 金融 及 財政支援, 國土利用體系化와 外部民間部門의 資本 及 技術支援으로 地域內 對應을 해야 하며, 内생적 世력인 地方政府는 土地 及 觀光資源利用의 體系化와 地域開發에 따른 基盤施設 整備, 그리고 地域住民의 内생적 努力의 제도화로 因한 地域的 對應을 해야 한다는 것을 政策代案으로 提示하였다. 따라서 本 研究가 기초적인 연구이지만 濟州地域의 内생적 개발을 위한 政策開發設立을 시도했다는 데 의의가 있다 하겠다. 이와같은 研究意義에도 불구하고 本 研究의 內容을 여러가지 한계를 지니고 있음을 시인하지 않을 수 없다.

연구한계의 主因은 本 研究가 接近方法을 規範的(normative orientation)으로 限했기 때문에 檢證과 實踐性이 부재된 이론중심的 研究에 기인한다. 이러한 緣유로 政策代案은 具體性을 띠지 못하여 理論의 적합성 면에서 많은 限界를 導出하였다.

이와 같은 限界는 앞으로 本 研究를 理論的인 背景으로 삼아 濟州地域開發 事例分析을 通하여 檢證하고 適合性을 確保하게 된다면 극복할 수 있으리라 믿는다. 따라서 本 研究는 濟州地域開發 過程과 構造를 분석하기 위한 理論研究라는 점에 意義를 두고자 한다.

1) 姜信澤, 「社會科學研究의 論理」, 博英社, 1981, p.3.

## 參 考 文 獻

### 1. 國文

#### 1) 著 書

- 1) 姜信澤, 「社會科學研究的 論理」, 서울, 博英社, 1981.
- 2) 권태준, 「분배의 의식화시대」, 서울, 나남, 1989.
- 3) 金丙國, 「國土開發의 理論研究」, 서울, 박영사, 1985.
- 4) 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」, 서울, 大明出版社, 1988.
- 5) 金鍾基의 10인공저, 「濟州道綜合開發計劃의 再檢討」, 韓國開發研究院, 1989.
- 6) 金俊輔, 「土地問題와 地代理論」, 서울, 한길사, 1987.
- 7) 朴商洙, 「國際觀光論」, 서울, 형설출판사, 1989.
- 8) 박서호의공저, 「地域發展論」, 서울, 綠苑出版社, 1988.
- 9) 宋丙洛編, 「韓國의 國土·都市·環境」, 서울, 韓國開發院, 1989.
- 10) 안병만, 「韓國政府論」, 서울, 茶山出版社, 1989.
- 11) 염홍철 편저, 「중속의 극복」, 서울, 풀빛문화사, 1985.
- 12) 오석홍, 「組織論」, 서울, 박영사, 1984.
- 13) 長峰晴夫著, 崔相哲, 林成洙譯, 「第3世界の 地域開發」, 서울, 裕豐出版社, 1988.
- 14) 崔相哲外 9人共著, 서울, 「地方의 再發見」, 민음社, 1985.
- 15) 韓國地方行政研究院編, 「濟州道 地域經濟의 育成方案」, 서울, 韓國地方行政研究院, 1989.
- 16) 韓國地方行政研究院編, 「地域特性開發促進方案에 관한 研究」, 서울, 韓國地方行政研究院, 1986.
- 17) 혼다 다케오저, 참한편집부역, 「제3세계의 경제분석과 개발론」, 서울, 참한출판사, 1984.
- 18) 黃明燦, 「地域開發論」, 서울, 博英社, 1989.

#### 2) 論 文

- 1) 가다야마 도라노스케, 이화진역, 「2000년대의 지방자치와 지역경영」, 제3호, 1988.
- 2) 강남국, 「새시대관광개발을 위한 제언」, 「월간제주」, 7월호, 1989.
- 3) 김안제, 「경영수익은 확대되어야 한다.」, 「지방재정」, 가을호, 1988.
- 4) 김안제의공저, 「국내지역별 개발잠재력에 의한 특화산업의 발굴과 육성전략」, 한국과학기술원보고서, 1986.
- 5) 양시경, 「地域住民의 自主的 組織體에 의한 地域開發方案 調查研究」, 「地域開發研究」, 創刊號, 濟州大學校 地域開發研究所, 1989.

- 6) 梁永哲, “內發的 濟州地域開發의 活性化를 爲한 模型研究”, 「濟州地域開發論叢」, 濟州海洋開發株式會社, 1989.
- 7) 梁永哲, “內生的 地域開發의 可能性과 限界”, 濟州大學校 發展研究所 Seminer 研究發表論文, 1989.
- 8) 梁永哲, “意思決定分析을 위한 權力的 模型에 관한 研究”, 「論文集」, 제25집, 1987, 建國大學校 大學院.
- 9) 梁永哲, “政策理念으로서의 配分的 正義에 관한 研究”, 「論文集」, 제5집, 濟州大學校.
- 10) 오연천, “지역개발과 재정부문의 과제”, 지방자치, 제3호, 1988.
- 11) 鄭世煜, “地方自治制 實施에 따른 地域開發行政體制”, 「韓國行政學報」, 제23권, 제2호, 1989.
- 12) 허재영, “군형개발과 국토종합개발계획”, 「지방자치」, 12월호, vol.3, 1968.

## 2. 洋 書

- 1) 著 書
- 1) Enke S., *Economics for Development*, N.Y. Prentice Hall, 1963.
- 2) Fisher F. and Ciriann C(ed), *Organization and bureaucracy*, Temple University Press, 1984.
- 3) Fleming M., *External economies and doctrine of balance growth*, Economic Journal, No.65, 1955.
- 4) Friedman J. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, MIT Press, 1966.
- 5) Friedman J. and Clyde Weaver, *Territory and Function*, L.A. University of California Press, 1979.
- 6) Furtado C., *Development and Underdevelopment*, University of California Press, 1964.
- 7) Gore C., *Regions in Question: Space, Development Theory & Regional Policy*, Methuen, 1984.
- 8) Hall R.H., *Organizations: Structure and Process*, Prentice-Hall, Inc., 1972.
- 9) Healey Pasty, *Local Plans in British Land Use Planning*, Pergamon, 1983.
- 10) Hee-Yeon Lee, *Spatial Teory of Regional Development in Third World Countries*, A Unpublished thesis for the degree of doctor philosophy, University of Minnessota, 1983.
- 11) Hilhost J.G.M., *Regional Planning*, Rotterdam University Press, 1971.
- 12) Hirshman A.O., *The strategy of economic development*, Yale University Press, 1958.
- 13) Jong S.Jun, *Public Administration*, N.Y.: Macmillian Publishing Co, 1986.
- 14) Lewis J.P. and Valeriana Kaliab, (eds), *Development Strategies Reconsidered*, Overseas Development Council, 1986.
- 15) Masser I., *Evaluating Urban Planning Efforts*, Gower, 1983.
- 16) Mintzberg H., *Power in and around orgnization*, Prentice-Hall, Inc., 1983.

- 17) Pfeffer J., *Power in Organization*, Pitman Publishing Ltd, 1981.
- 18) Pinkus C.E. and Anne Dixon, *Solving Local Government Problems*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1981.
- 19) Singer H.W., *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, Social Research, No.16, 1949.
- 20) Stöhr W.B. and D.R. Fraser Taylor, *Development from Above or Below?*, NY. John Wiley and Sons, 1981.
- 21) The United Nations Center for Regional Development(eds), *Human Needs & Regional Development*, Hong Kong, Maruzen Investment Ltd, 1981.
- 22) Vanhove N. and Klassen L.H., *Regional Policy: A European Approach*, Osmun Allanheld, 1980.
- 23) Weaver C., *Regional Development and Local Community: Planning, Politics and Social Context*, John Wiley & Sons, 1984.

## 2) 論 文

- 1) Friedman J, "A general theory of polarized development", in Hansen, N. (ed), *Growth Centers in Regional Development*, The Free Press, 1972.
- 2) Loony R., and Fredrickson P. "The regional impact of infrastructure investment in Mexico", *Regional Studies*, vol.15, No.4, 1981.
- 3) Pfeffer J. and G.R. Sazunick, "Organizational Decision Making as a Political Process: The case of university budget", *A.S.Q.*, No.2., 1974.
- 4) Robinson G. and K.B. Salih, "The spread of development around Kuala Lumpur", *Regional Studies*, vol.5., 1971.

## Summary

# A Study on Strategies of Policy Making in order to Foster Cheju's Self-development Ability

*Ko Nam-uook, Yang Young-cheal*

Korea has successfully achieved the rapid development of economy especially since 1962. These successful economic development employment growth in Korea owes much to her to outward-looking or export-oriented industrial and trade policies. The Korean government participated directly and actively in economic development and interfere directly in the economy enabled it to make dramatic gains in industrial growth and export performance, it also resulted in unbalance growth, with widening gaps between rural and urban as well as agricultural and non-agricultural development. So, Ever increasing regional disparity resulting from polarization of modern industries in one or a few relatively developed regions should be cause more fundamental problems.

Namely, extreme disparity of income or wealth between regions undermine the values of order and stability, community harmony, liberty, self-fulfillment, and equal opportunity. And, in the modern world, the sense of inequality resulting from disparity between regions breed resentment. Resentment, in turn, damages the sense of fellowship and solidarity essential to social harmony. Ultimately, the discontent of the poor can fuel war or revolution, wholly, upsetting the social order.

In order to remove disparity and unbalance between regions, we would need to be considered again turn over regional development.

This paper aimed at to erect new regional development paradigm this means a clear departure from strategy of development from above which the primarily economic concepts of development held in the 1950s and 1960s and turnover development from below strategies which are basic-need oriented, labour intensive, small scale, regional-resource-based and argue for the use of appropriate rather than highest technology. Here, I have tried to review the established regional development theory-unbalance theory and balance theory; development from above or bottom formulate the theoretical framework of regional development from within and select some major strategies of policy-making in



order to foster Cheju's self-developmental abilities.

In conclusion, in order to foster regional developmental abilities from within Cheju, the main policy implication given by this study are:

First, Central government have to cultivate systematic program for the national land and support financial capital

Secondly, private sector from outside should be aid technology and capital and exercise self-restraining speculation in real estate in the hinter land.

Thirdly, authority should be active construct infrastructure and build comprehensive program for use of land and tourist resources. Lastly, private sector and inhabitants from inside have to establish an institution for internal development.