

지역발전의 진정한 의미와 발전을 위한 서곡(序曲)

강 형기 (충북대 교수)

I. 지역발전의 진정한 의미는 무엇인가

우리는 ‘지역의 발전을 위하여’ 또는 ‘국가의 발전을 위하여’라는 말을 자주 쓴다. 그러나 인간에게 발전한다는 것은 무엇을 의미하는가. 한 지역이 발전한다는 것은 어떠한 상태에 이르는 것인가. 우리는 이러한 질문에 대답도 하지 못하면서 ‘개인의 발전을 위해서’ 또는 ‘지역의 발전을 위해서’라는 말을 너무 쉽게 써온 것은 아닌가?



발전이란 보다 많은 물건, 도로, 학교, 병원을 만드는 것인가. 주택가가 상업가로 바뀌고, 농지가 아파트로 변하는 것인가. 발전이란 정신적 독립을 의미하는가 물질적 자립을 의미하는 것인가. 아니면 이 두 가지가 조화된 상태인가.

영어로 발전한다는 것을 의미하는 『develop』의 반대어는 『envelop』이다. 『envelop』이 꾸러미를 싸거나(包) 짐을 묶는 것을 의미한다. 반면 『develop』은 푸는 것 또는 묶음에서 해방시키는 것을 의미한다. 식물의 경우로 말하자면 종자가 싹을 내고, 싹이 줄기와 잎으로 발전해 나가는 것이 발전해나가는 것이다. 곤충으로 말한다면 알이 유충으로, 유충이 번데기로, 번데기가 성충으로 변하는 것을 발전해 간다고 말한다.

그러나 나무가 책상으로 변한 것을 발전했다던가 아니면 성장했다고 말하지 않는다. 외부로부터의 압력으로 변형되어지는 것을 가지고는 발전이라고 말하지 않기 때문이다. 지역의 발전이나 개인의 발전도 마찬가지이다. 발전이란 내재하고 있는 개성을 특화 시키고 내재하고 있는 자원을 개화시키는 것이다. 지역발전의 근본은 외부에서 공장을 유치하거나 정부기관을 이전해 오는 것이 아니다. 지역에 내재하고 있는 능력을 특화시키는 것이다.

발전의 개념을 이렇게 정립하고 보면 현재 우리의 지방이 추구하는 발전 전략에는 많은 문제가 있음을 알 수 있다. 많은 지방들이 토착문화를 육성하고 지역의 여건을 토대로 산업을 육성하기보다도 공공사업과 외부로부터

기업을 유치하는 데에만 주력하고 있기 때문이다. 지역경제를 발전시키기 위해 외부로부터 기업과 공공기관을 유치해 오는 것은 물론 중요하다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 지역에 내재하고 있는 능력을 발휘시키는 것이다. 공공사업과 공공기관의 유치는 지역에 내재하는 능력을 북돋우는 보조수단으로서 추구해야 하는 것이다. 본질은 없고 보조수단만을 강조하는 발전전략은 성공할 여지가 없기 때문이다.

발전이란 인간이 개인으로서 그리고 사회적 존재로서의 해방과 자기전개(自己展開)를 지향하는 것이다. 따라서 인간과 사회에 있어서의 발전은 각자 그가 처한 사회의 내부에서 발현하는 것이어야 한다. 예컨대, 지역경제의 발전이란 지역사회에 내재하는 능력을 해방하는 것이다. 지역발전이란 각각의 지역이 처해 있는 생태계에 적합하고, 그 주민이 살아가는 생활의 필요에 입각하여 주민의 창의와 노력이 어우러지는 가운데, 지방의 문화에 뿌리를 두면서 외래의 지식과 기술 그리고 제도 등을 활용하고 창조해 나가는 것이다. 따라서 지역의 발전을 위해서는 정신적 각성과 지적 창조성을 통해 지역주민이 지역발전의 주체로서 살아갈 수 있는 조건을 확보해야 한다.

발전이란 인간이 자기 자신의 생활양식과 발전방법에 관한 자율성을 전제로 한 것이다. 그리고 다른 사람이나 집단에 의존하지 않으려는 인간 또는 이러한 인간들이 추구하는 것이어야 한다. 이처럼 발전은 원래 그 존재의 내부에서 발현하는 내발적 또는 내생적인 것이다. 우리가 사용하는 내생적 발전(內生的發展)이라는 말도 발전이라는 말의 동어 반복적 표현에 지나지 않는 것이다. 그럼에도 불구하고 그냥 『발전』이라고 말하지 않고 의식적으로 동어 반복어인 내생적발전이라는 표현을 쓰는 이유는 무엇인가? 그것은 현재 거의 대부분의 지방에서 지역발전의 원동력과 추진력을 공공기관과 외부투자의 유치와 및 국가의 특별한 지원에 기대하고 있는 분위기 때문이다.

내생적발전(endogenous development)은 스스로를 폐쇄적으로 한정시키려는 것이 아니다. 자기 자신의 전통에 토대를 두는 주체성 하에 외래의 모델을 스스로의 조건에 적합하게 하려고 개조해나가는 지향을 갖는 것이다. 따라서 이는 발전의 요인을 외부에 두는 외생적 발전(exogenous development)과는 다른 것이다. 그리고 자력갱생(self-reliance)이 주로 지방 · 국가 · 국제적인 레벨에서 사용되는 것과는 달리, 내생적 발전은 집단의 레벨과 개인의 레벨에 걸쳐 있는 개념이다.

이러한 관점에서 볼 때 지역발전이라는 개념 속에는 다음과 같은 다섯 가지의 내용이 함축되어 있다.

첫째, 발전한다는 것은 기본적 욕구(Need-oriented)의 충족도를 높인다는 것

발전을 한다는 것은 물질적으로 그리고 정신적으로 인간이 살아가는 데에 필요한 기본적 조건을 충족시켜 나가면서 인간이면 누구나 향유해야 할 기본적 권리의 실현을 지향하는 것이다. 따라서 발전한다는 것은 의식주·교육·위생 등 기본적 수요를 충족시킴으로써, 경제적·사회적·문화적 권리가 신장되어 나가는 것이다. 발전의 궁극적 목표는 모든 인간이 자기표현, 창조, 평등, 공생 등에 필요하고 또한 자기 자신의 운명을 자기 스스로 결정할 조건을 충족시켜 주는 것에 있기 때문이다.

둘째, 발전한다는 것은 자립(Self-reliant)해 나가고 있다는 것

이러한 관점에서 볼 때 지역발전이라는 개념 속에는 다음과 같은 다섯 가지의 내용이 함축되어 있다.

중앙집권적 발전을 배제하고 자력갱생(self-reliance)에 기반 한 지역적 발전을 지향해야 하는 이유도 여기에 있다. 그리고 외부의 기업에 의존하려고 보다는 주민 스스로의 노력과 창의에 의하여 산업을 진흥해야 하는 이유도 여기에 있다. 따라서 외부자본이나 보조금을 도입하는 경우도 지역경제가 이를 주체적으로 관리할 수 있는 범위 내에서 추진해야 한다.

이러한 측면에서 우리는 ‘지역자원의 상품화’를 지역의 발전이라고 착각해서는 안 된다. 지역자원의 상품화와 노동생산물의 상품화는 전혀 다른 것이다. 명태나 감자전분과 같은 노동생산물이 상품으로서 시장에서 팔릴 때 지역의 주인인 어민과 농민들의 자립 가능성은 커진다. 그러나 노동에 의해 그 재생산이 어려운 어장(漁場)이나 농지와 같은 지역자원의 상품화가 진전

다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 우리는 발전과 개발을 엄밀히 구분해야 한다. 영어로 표현할 때 발전과 개발은 동일한 단어인 development이다. 그러나 우리말로 표현할 때 발전과 개발은 아주 다른 말이다. 예컨대 ‘농장을 개발 한다’, ‘자원을 개발 한다’는 말을 발전이라는 말로 바꾸어 표현할 수는 없다. 마찬가지로 ‘사건이 발전 한다’, ‘남여관계가 발전 한다’는 말을 개발로 바꾸어서 표현할 수가 없다.

우리는 행위의 대상에 초점을 맞출 경우에는 개발이라는 말을 쓴다. 행위의 주체에 초점을 둘 때에는 발전이라는 말을 쓴다. 인간을 두고 표현할 때, 인간을 단지 대상으로만 취급하지 않을 경우에는 발전이라는 말이 적합하다. 인간을 대상으로서 볼 경우(예컨대, 경제적 관심의 대상으로 취급할 때)에는 개발이라는 용어가 어울린다. 인간을 포함한 지역사회를 대상으로서 그리고 수단으로 받아들이는 개발과 인간을 대상이 아닌 스스로가 살아 있는 주체로서 인식하는 발전은 근본적으로 다른 것이다.

발전이라는 용어와 개발이라는 용어의 선택 그 자체로써도 하나의 분명한 태도가 정립된다. 인간을 주체로 할 것이냐 아니면 경제를 주체로 할 것이냐의 선택이 요구되고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 발전이란 단지 개발의 기법이나 방식만의 문제로 이해할 것이 아니다. 사상의 변화와 살아가는 자세의 전환으로서 고려하고 받아들여야 한다.

내발적발전을 논의한다는 것은 인간이 살아가는 방식에 관해 논의를 하는 것이다. 여기에서 하나의 결론에 이르게 된다. 우리가 한 지역의 행복을 논의하는 마당에서는 개발을 논할 것이 아니라 발전을 논해야 한다. 한 지역을 대상화(對象化)하고 수단으로 생각하는 ‘개발의 사상’에서 벗어나야 한다. 이제는 지역의 주민이 주체가 되어 전개하는 ‘발전의 사상’을 토대로 지역을 일구어야 한다.

넷째, 발전한다는 것은 생태적 건전성(Ecologically sound)이 커진다는 것

발전한다는 것은 지속가능성(Sustainability)이 커진다는 것이다. 자연과 인간이 형성하는 생명의 순환시스템, 즉 생태계라는 관점에서 지역의 부존자원을 활용해야 하기 때문이다. 지역의 발전을 바라보는 새로운 렌즈인 지속가능성이라는 말은 우리에게 세대 간 공평이라는 개념을 떠올리게 한다. 자손들로부터 빌려 쓰고 있는 환경자원과 생태계를 파괴하고 미래 세대들의 빈곤을 초래하는 개발을 발전으로 착각해서는 안 된다.

한 지역이 바뀔지 7 지바이 새테리트 이요체아 찰스 리오 세레드르 베르

성에 주목을 하고 장애물보다는 기회를 중시한다면 그곳의 발전은 보장되어 있다. 그러나 우리가 훌륭한 아이디어를 실행하는 데에 쏟는 힘보다도 회의적인 사람들을 설득하고 믿게 하는 데에 더 많은 투자를 해야 한다면 발전한 지역에 살고 있는 것이 아니다.

한 지역을 발전시키려면 발전의 원동력을 받아들이는 창조적인 환경을 만들어야 한다. 마을 전체로 창의적인 사고를 확대해야 한다. 이를 위해서는 먼저 마을에 창조적인 생각을 가진 사람을 발굴하고 육성해 나가야 한다. 이러한 지역에서는 사람들이 미래의 문제에 전향적으로 대처하면서 신뢰 속에서 협력해 나가기 때문이다.

지역의 정치가 우선 당장의 성과만 재촉하지 않고 미래의 세대도 생각할 때 발전이라는 꽃은 피어난다. 미래의 문제에 전향적으로 대처하지 않는 지역은 ‘내일의 기회가 아닌 어제의 문제처리’에 급급하게 된다. 따라서 깊은 통찰 그리고 잠재성을 고려하지도 않고 당장 눈에 보이는 금전적 계산에만

워크와 상호신뢰 그리고 협력이라는 사회자본을 통하여 효율성을 발휘하게 된다. 지역이 경쟁력을 가지려면 인적자원을 불러들이고 이들 간의 상호관계를 긴밀히 하도록 해야 한다.

세 가지를 읽고 세 가지를 대비해야 한다

지역발전의 출발은 지역에서 활용할 수 있는 자원을 발견하는 것으로 시작한다. 지역을 발전시킨다는 것은 그 지역의 자원을 발견하고 이를 육성해 나가는 것이기 때문이다. 그러나 지역의 잠재적인 자원을 발견하고 이를 창조적으로 활용하기 위해서는 지식과 지혜 그리고 감성을 키워야 한다. 그리

자인된 월트 디즈니의 애니메이션이 아시아의 도시에서 마무리되고, 선진국의 도서관 목록을 작성하는 일거리를 따기 위해 개발도상국의 도시들이 경합한다. 아침 뉴스로 전해진 미국의 주식시장 소식은 그냥 그대로 우리의 주식가격에 연동되고, 중동에서 일어나는 사건의 무게를 출근길 주유소에서 직감한다. 우리는 말 그대로의 글로벌화한 세상을 살고 있다.

이러한 시대를 살아가기 위해서는 어떻게 해야 하는가. 세계의 흐름이 어떻게 전개되고, 국가정책의 기조와 시대의 주인공들은 무엇을 요구하고 있는지, 시대를 읽고 소비자가 기대하는 패러다임을 찾아야 한다. 앞으로 인류는 어떠한 일을 직업으로 삼고 살아갈 것인지 장래의 직업구조를 예측해 보아야 한다. 이처럼 시대의 변화를 적확(的確)히 포착하여 지금까지의 경향에 발목 잡히지 않고 또 미래의 모습을 그리면서 대비하는 안목도 필요하다. 과거와 현재 그리고 미래라는 시대를 읽을 수 있어야 하는 것이다.

둘째, 地의 利를 살려야 한다. 이를 위해서는 장소를 읽을 수 있어야 한다. 자원은 현장에 있기 때문이다.

한 지역의 발전방향은 현장을 토대로 발상하고 현장을 토대로 그 경영자원을 발견함으로써 출발한다. 한 지역을 발전시키려면 지역의 구석구석을 세밀하게 조사하여 그 지역이 가지고 있는 특성을 활용하고, 지역에 내재하고 있는 자원을 토대로 개성을 연출해야 한다. 그 토지가 가지고 있는 역사와 풍토에 토대를 둔 좌표축을 설정하고, 옛날부터 지역에 있었던 기억, 그 장소가 가지고 있는 독특한 분위기를 읽을 수 있어야 한다. 그리고 앞으로 그곳이 어떤 장소가 되어야 할 것인지, 그 장소 스스로가 말하고 있는 무언의 암시에서 비전을 이끌어 내어야 한다. 이처럼 지역을 발전시키기 위해서는

자원과 이들로부터 이야기로 전해지고 있는 문화자원(축제 · 기술 등)을 주시하고 활용해야 한다. 지역 내에서는 너무 흔한 것이라고 생각하는 것도 외부에서 볼 때에는 매력적인 자원이 될 수 있는 것도 있다.

아름다운 자연자원, 박력 있는 이야기, 오랜 세월 그 가치를 쌓은 역사, 누구나 인정하는 문화자원과 같은 것이 없어도 낙담할 필요는 없다. 지역과 연고를 가진 인물, 지역을 대표하는 산업, 스포츠 활동, 음식도 좋은 자원이다. 축제나 산 그리고 강처럼 눈에 보이는 것만이 자원인 것은 아니다. 눈에 보이지 않는 특유의 자원에도 관심을 가져야 한다. 지역을 방문하는 외부 인사들에 대한 접객태도도 지역의 자원이다. 지역의 각종 지표를 다른 지역과 비교하여 특성을 도출할 수도 있다. 여러 사람이 앞으로 지역에 대하여 기대하는 생각이 합쳐지는 것에서 방향을 설정할 수도 있다. 지역에 대하여 외부의 사람들이 기대하고 인식하고 있는 내용을 분석해서 그 약점을 보완하고 강점을 살리는 것도 하나의 방법이다.

지역의 자원이 무엇이며 그것을 어떻게 활용할 것인가를 생각하고 배우며 실천하는 가운데 자원은 만들어진다. 한계와 문제점은 그것을 해결해 나가는 과정에서 보다 발전된 생각과 실천을 가능하게 하기 때문이다. 배우고 실천하는 과정에서 외부사람들의 눈을 지역의 의견으로 승화시키는 것도 중요하다. 지역은 이러한 과정에서 만들어지고 키워지는 것이다. 이러한 가운데 지역이 가지고 있는 자원을 아낌없이 활용해서 그때그때의 과제를 해결하면서 지속적으로 발전하는 지역을 만들어 나가야 한다.

셋째, 人의 和를 연출해야 한다. 따라서 사람을 읽어야 한다. 세상사람들의 힘을 활용할 수 있어야 한다.

발전하고 성장하기 위해서는 중앙정부로부터 특혜를 받거나 입지가 유리해야 하는 것이 아니다. 발전하고 성장하는 도시는 중앙정부가 포기해도 입지가 나빠도 주민이 애착으로 붙잡고, 역경을 오히려 자원으로 활용한 ‘인간’이 있는 곳이다. 발전하는 지역에는 제도의 장벽, 자원의 한계를 뛰어넘으려는 애착과 열정 그리고 지혜를 가진 지도자와 주민이 있다. 그래서 성공적인 도시에는 상상력이 풍부한 개인이 있고, 상상력을 생산적으로 활용하는 창조적 조직이 있으며, 명확한 목표를 공유하는 정치문화가 있다.

그러나 가난한 지역에 가보면 “우리 지역에는 자원이 없다”고 말하는 사람이 많다. 지역에 없는 것은 자원이 아니다. 자원을 볼 줄 아는 눈이 없고, 자원을 활용할 줄 아는 지혜와 지역의 가능성에 매달리는 애착이 없다. 미

성숙한 공무원들에게 일을 시키면 ‘돈이 없다’, ‘권한이 없다’ 는 말부터 한다.

주민들이 주인의식을 갖고 있지 않은 지역을 개발하려고 하면, ‘돈을 내라’, ‘시설을 해 달라’는 요구부터 한다. 이러한 지역일수록 구성원들은 서로를 헐뜯는다. 구성원들이 서로를 헐뜯게 되면 그 사회는 헐벗게 된다. 가난하고 삶이 힘겨운 마을의 사람들은 소망하고 이루고 싶은 것이 있어도 그저 막연하게 바라고 기다리기만 하는 특성이 있다. 발전하고 성장하는 마을의 사람들이 체계적으로 합심하여 행동할 때 그들은 뿔뿔이 흩어지고 남을 헐뜯는 데에만 입을 모은다.

문제는 이제부터 펼쳐질 세상은 머리와 가슴에서 나오는 자원으로 그 생사가 결정된다는 사실이다. 그러나 도시가 창의력을 발휘하기 위해서는 깨어난 한 사람이나 두 사람의 노력으로는 불가능하다. 도시를 구성하고 있는 구석구석에 창의적인 아이디어를 침투시켜야 한다. 영농조합, 상공인모임, 직업훈련센터, 시민단체, 공무원과 정치가 그리고 이들을 가르치는 선생들의 생각과 행동에서 창의성을 침투시켜야 한다. 그리하여 지역 전체가 창의적인 아이디어의 집합소가 되고 변화를 위한 ‘플랫폼’이 되도록 해야 한다.

21세기에 있어서 지역산업의 주역은 물(物)이 아니라 인간이다. 지역을 사랑하고 지역의 미래에 애착을 갖는 사람들이 생기 넘치게 살아가는 모습이

오늘날 지역이 발전한다는 것은 다른 지역과는 다른 개성을 연출할 때에만 가능해진다. 지역발전의 원동력은 독창성에 있는 것이다. 한 지역이 하

힘을 합해 함께 추구하는 수완이 뛰어나며, 그러한 지식과 능력을 더욱 많은 대상에 적용하는 사람들이 살고 있는 국가이다.” (Alexis De Tocqueville, Democracy in America).

지역을 발전시키는 과업을 시장이나 군수의 힘만으로 할 수는 없다. 공무원의 힘을 합하는 것만으로 해결할 수 있는 것도 아니다. 지도자와 공무원 그리고 주민과 많은 협력자들의 참여와 연대를 기반으로 해야 한다. 지역을 바꾼다는 것은 수많은 사람들의 지혜를 모우고 협력을 연출한다는 것을 말한다. 지역발전이란 수많은 사람들의 힘을 연대시키고 다양한 사람들의 지혜와 노력을 하나로 통합할 때 성취되는 작업이기 때문이다.

지역발전이란 수많은 사람들의 지혜를 모우고 협력을 연출한다는 것을 말한다.

만들어지는 것이다.

지역을 새롭게 창조하려면 하나의 큰 이념 하에 자원을 모으고 집중시켜야 한다. 그리고 현재의 역량과 제한된 자원의 한계를 넘으려면 시간을 들