

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 전제

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

인간은 높은 소득만으로 행복해지는 것이 아니다. 물질적 풍요와 함께 스

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 진전되어지면 주민들은 점점 예측의 상태로 전락하게 된다. 주민들은 자신들의 생활이 가격을 결정하는 自立의 상태에서, 가격이 주민들의 삶을 결정하는 從屬의 상태에 떨어지면서 그들의 삶이 휘둘리게 되기 때문이다.

투기바람이 일어난 토지에서 근면한 농부들이 밀려나고, 아무리 열심히 고기를 잡아도 투기바람이 지나간 어장을 사들일 수 있는 어부는 없다. 투기바람으로 지역자원의 상품화가 진전되면 오래 세월 그 지역에서 살던 사람들은 지역의 의사결정 무대에서 밀려나고 그 삶은 종속의 길로 접어들게 된다. 그러한 지역에는 지역자원의 상품화로 이익을 보려는 외부 투기꾼들의 기대이익에 가로막혀 새로운 많은 가능성이 봉쇄당한다.

인간의 행복이나 만족을 위해서는 물질적인 부의 증대만큼이나 자립성의 증대 또한 중요하다. 이러한 사실은 지역에 있어서도 그대로 적용된다. 이렇게 볼 때 지역의 경제적 자립은 다음과 같은 세 가지로 성립된다. 자급자족으로서의 자립, 자원과 생산물의 배분에 관한 자기결정권으로서의 자립, 지역의 경제과정이 지배적인 시스템으로부터 자립하는 것이 그것이다.

셋째, 발전한다는 것은 내발성(Endogenous)에 기반을 두고 변해 나간다는 것

발전한다는 것은 개성을 특화시켜 나가는 것이다. 한 지역의 발전은 그 지역 고유의 문화와 개성에 의해 방향 지워져야 한다. 발전에 있어서 가장 중요한 것은 개성을 살리는 것이기 때문이다. 지역의 특성과 조건을 고려하지 않은 채 성공한 지역의 모델만 따른다면 그것은 발전으로 가는 길이 아니다. 발전이란 가치중립적이기 보다는 오히려 가치지향적인 것이다.

발전이 내발적이어야 한다는 것은 타율적 · 지배적 발전이 아니어야 한

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 하다. 남녀관계가 발전. 하다는 막은 개

한 지역의 발전은 그 지방의 생태계를 이용해야 하는 다음 세대들을 배려하고, 현 세대와 다음 세대가 다 함께 환경자원에서부터 최대한의 이익을 얻으며, 다함께 이용하는 길을 합리적으로 모색해야 한다. 다음 세대의 자원과 번영을 저해하지 않으면서도 현재를 살고 있는 사람들의 이익을 추구하는 발전을 도모해야 한다. 진정한 발전이 되려면 지역이 보유하고 있는 일체의 자원을 그 구성원 모두가 공정하게 이용할 기회를 보장하는 것이어야 한다. 지역발전이란 지역 주민들이 공간적 · 시간적으로 최적의 생활공동체를 형성하게 하는 것이기 때문이다.

생태적으로 건전한 발전은 단지 소극적으로 오염지표를 만드는 등 개인의 생존규범으로서 공해방지를 도모하는 것만으로 이루어 질 수 없다. 그리고 사회의 기본적 생활규범으로서 생활의 질을 높이기 위한 생활환경을 정비하는 것만으로도 확보될 수 없다. 주민이 만족하는 쾌적한 환경을 창조하려면 경제규범과 문화적인 정서규범을 정립하고 아울러 지구환경보전에 동참하려는 자세를 견지할 때 달성되는 것이다.

다섯째, 발전한다는 것은 풍토적으로 건전해지고 있다는 것

지역발전의 최대자원은 인재(人材)이다. 따라서 발전의 출발점은 인재를 발굴하고 육성하는 것이다. 그리고 육성된 인재가 창조적으로 협력해 나가는 풍토를 만드는 것으로 마무리 된다. 이처럼 지역발전의 성공은 그 풍토

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 초점을 맞추는 지역에 미래는 없다.

II. 지역발전의 출발, 그것은 지역자원의 발견과 육성

지금 우리가 살고 있는 지역이 발전하는 원동력은 극적으로 바뀌었다. 인간의 지혜, 욕망, 동기, 상상력, 창조력이라는 요소는 지금까지 도시의 중요한 자원으로서 기능해 왔던 입지, 자연자원, 시장의 접근성보다도 더 중요해졌다. 우리는 도시에 살면서 도시를 경영하는 사람의 창의성이 미래의 성공을 결정하는 시대를 살고 있다.

지역발전의 원동력이 근본적으로 바뀌었다

지금 우리의 도시는 패러다임의 전환에 이르는 극적변화를 겪고 있다. 이러한 지역이 서서히 침몰해 가고 있는 상황에서도 지역의 의사결정자가 과거의 정책을 되풀이 한다면 어떻게 될 것인가? 어느 시대에서도 그 쇠퇴는 물질보다도 심성에 각인된 요인에서 비롯했다. 그럼에도 불구하고 21세기의 문제를 20세기의 사고방식으로 풀려고 한다면 결코 절망의 늪에서 벗어날 수가 없다.

산업사회의 지역은 광물이나 특산물과 같은 지역의 자연자본과 시설인프라와 같은 물적자본으로 경쟁을 했다. 그러나 21세기의 지역은 인재들이 펼치는 기량과 재능이라는 인적자본으로 차별화된다. 그리고 인적자본은 네트

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

기여받기인 츠바오 기여세인 츠오한 스 이노 기이오 바겨워노 깃스크 기

자인된 월트 디즈니의 애니메이션이 아시아의 도시에서 마무리되고, 선진국
이 되고자 하는 나라들이 이기기를 하기 위해 개발하고 있는 도시 거

자원과 이들로부터 이야기로 전해지고 있는 문화자원(축제 · 기술 등)을
주시하고 활용해야 한다. 지역 내에서는 너무 흔한 것이라고 생각하는 것도
이브에서 보 깨세느 깨려저이 카의이 되 스 이느 거드 이다

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 가난

오늘날 지역이 발전한다는 것은 다른 지역과는 다른 개성을 연출할 때에만 가능해 진다. 지역발전의 원동력은 독창성에 있는 것이다. 한 지역이 하나의 고유한 브랜드로서 발전하는 것은 그것이 유일한 존재(only one)일 때이다. 따라서 『넘버 원』(number one)이 아니라 『온리 원』을 추구해야하는 것이다. 자신이 서 있는 지역을 면밀히 읽어서 무엇이 가능할 것인지를 독창적으로 도출해야 하는 것이다.

지금까지의 우리의 지역들은 부지불식간에 서울을 의식하면서 사업을 추진해 왔다. 지방에 살면서도 서울의 이미지를 가진 서비스를 향수하고 서울로부터 인정받는 것을 그 목표로 삼았다. 그러나 지역발전의 목표는 서울로부터 인정받는 것이 아니다. 서울을 초월하고 한국을 넘어 세계로 진출하고 세계로부터 인정받는 것에 그 목표를 두어야 한다. 가장 지역적인 것이 가장 세계적이라는 자각과 긍지를 가지고 지역브랜드를 만들어야 한다.

새로운 창조를 위해서는 세상의 흐름을 간파하고 외부에서 새로운 재능을 도입하는 것도 중요하다. 다른 지역의 사례를 검토하고 다른 사람이 행한

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 힘은 한하는 것만으로 해결할 수 있는 것도 아니다. 지도자와 공무원

만들어지는 것이다.

지역을 새롭게 창조하려면 하나의 큰 이념 하에 자원을 모으고 집중시켜야 한다. 그리고 현재의 역량과 제한된 자원의 한계를 넘으려면 시간을 들이고 정성을 모아야 한다. 따라서 돈 없다고 말하지 말고 제발 돈만큼 해서 는 안 된다. 돈이 없으면 시간과 정성을 더욱 투자하여 그 한계를 메워야 한다. 지역창조의 원대한 꿈을 현재의 재정형편에 구속된 상태로 구상해서는 안 된다. 지금 할 수 있는 것은 전체의 일부분일지라도 큰 구상 하에 담 대하게 시자해야 한다. 계획으 단대 차게 실행으 치믹해야 한다