

<충남발전연구원 지역경제순환 연구회 세미나 2012. 3. 22. >

신내생적 발전의 개념과 활용

- 내생적 발전 모델의 현실적 활용 방안 모색 -

단국대학교
환경자원경제학과

김 태 연

발표 내용

- I. 정책분석의 틀
- II. 외생적/내생적 지역발전론
- III. 신내생적 발전론의 내용
- IV. 신내생적 발전의 주요 요소
- V. 맺음말

< 문제제기 >

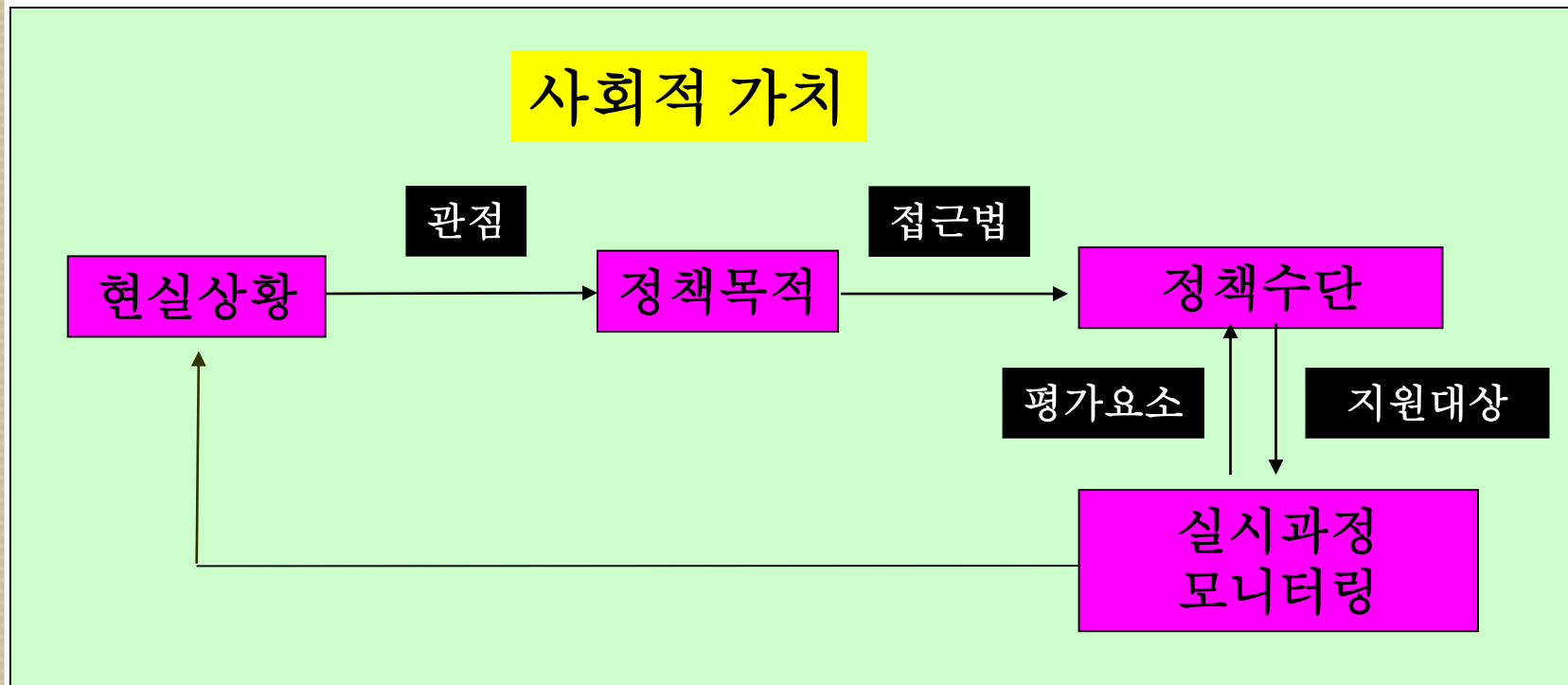
□ 지역발전정책의 기본원칙과 관점은 무엇인가?

- 최근까지 외생적 발전론은 경제정책의 중심원칙으로 발전 목표달성에 기여
 - 산업화, 효율화, 규모화 원칙과 근대화의 관점
 - 케인즈나 신자유주의 발전이론 중심 : 외부의 자본 유입이 필수적
- 참여정부에서 내생적 발전론을 지역균형발전의 기본원칙으로 도입
 - 지역특화 자원을 이용한 자율적 지역발전 추진 (협약적 내생적 발전)
 - 내생적 지역발전 적용이 안되었다는 비판 존재
 - 외생적 발전 -> 내생적 발전으로의 정책 개혁 또는 전환 실패
- 현재 우리가 추구해야 할 기본원칙과 관점은 무엇인가
 - 현재 우리가 추진하는 정책은 어떤 관점에 있는가
 - 정책에 대한 이론적 혼란의 정리 필요

I. 정책분석의 틀

1) 정책과정(Policy process)의 개념

- 정책과정 : 단계와 매개



□ 정책변화 분석의 주요 요소

주요 요소	내용(예시)
사회적 가치(Social value)	모더니즘 포스트 모더니즘
목적/관점(Objectives/Perspective)	경제성장 소득분배/환경보전
실시방법 (Approaches)	중앙집권적 지방분권적
지원대상 (Target Groups)	성장산업 다양한 주체
평가요소 (Evaluation Indicators)	정량적 요소 정성적 요소

2) 정책변화 분석

□ 발전의 가치 변화

가치	대표이론	특징
근대화	케인즈 이론 신자유주의 이론	경제성장, 효율성, 생산성, 소득, 경쟁, 일반성과 합리성 중시
탈근대화	조절이론 제도주의 이론	사회적 소외 해결, 분배, 복지, 집단간 협력, 특수성과 차별성 인정

□ 지역발전의 목적

관점	특징
산업적 관점	- 산업발전과 지역발전 동일시 - 지역 산업의 발전과 도시화가 목표 - 농업생산의 산업화 및 전문화 (대량생산, 생산성 향상)
제도적 관점	- 지역의 특수성에 입각한 다원적인 경제구조 형성이 목표 - 지역의 경제적, 사회적 능력향상 (Capacity-building) - 지역의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크가 핵심요소

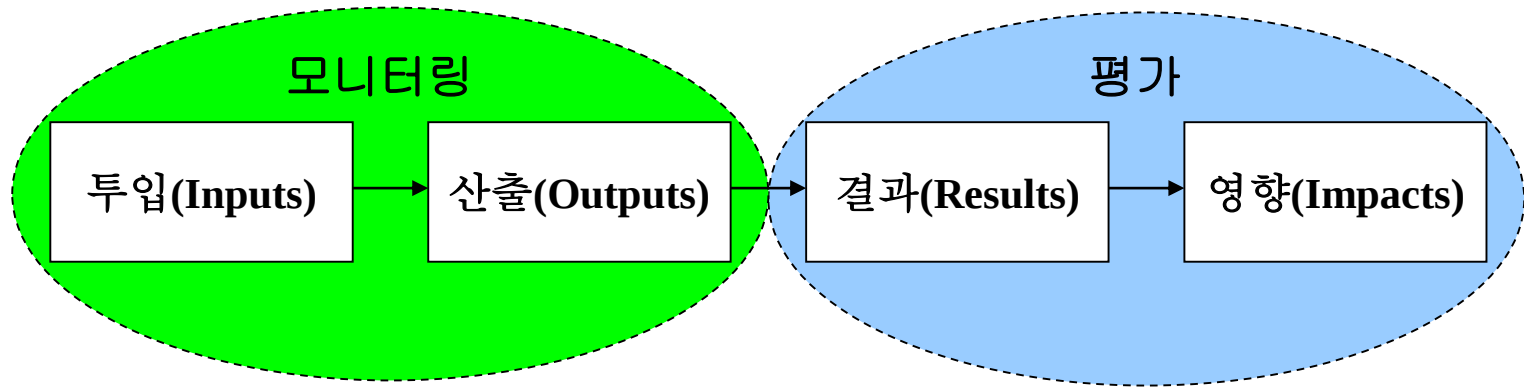
□ 정책 수행방법(Approach)

수행방법	특징
중앙집권적 방법 (하향식)	- 모든 국가와 지역의 발전과정은 동일 - 외부 자본과 자원의 유입이 필수(효율적인 성장을 위해) - 국가주도의 정책결정 (Top-down)(경쟁적 엘리트 주도)
지방분권적 방법 (상향식)	- 지역의 특수성에 입각한 차별적인 발전과정의 인정 - 지역의 인적, 물적, 제도적 자원 중심의 발전 - 지역단체/주민에 의한 장기적 발전전략(Bottom-up)(협력적 참여적 활동가 주도)

□ 발전 동력/지원대상 (Target Groups)

지원대상	특징
농업적 관점	- 농촌/도시, 농업/비농업의 기능적 분리 - 농업생산의 근대화/산업화가 중요 - 대규모 농장이 주요 동력(규모의 경제, 효율적 생산, 이윤극대)
농촌적 관점	- 농업은 농촌경제의 한 요소에 불과 - 농업의 다원적 기능 --> 농촌경제의 다원화에 기여 - 다양한 정책목적에 따라 다양하고 구체적인 지원대상설정

□ 모니터링과 평가의 구분



- 모니터링은 자원의 투입과 산출에 관한 점검
- 평가는 사업의 결과와 영향에 관한 점검

구분 여부	중요 지표	특징
통합	정량 지표	- 지역별로 차별적인 계획이 없으므로 구분 불필요 - 달성목표와 평가지표의 일률적인 선정
분리	정성 지표	- 지역별로 시행계획이 다르므로 모니터링이 필수적임 - 세부 계획의 구체적인 이행 여부 점검이 중요 - 정책의 효과에 대한 평가는 사업 종료 후 별도로 실시

3) 정책 일관성 체계의 설정

- 정책의 일관성은 다음과 같은 결합을 통해서 가능함.

가치	목적	수행방법	지원대상	평가요소
근대화	산업적 관점	하향적 방법	농업적 관점	효율성 기준
탈근대화	제도적 관점	상향적 방법	농촌적 관점	효과성 기준

- 일관적 체계를 갖지 못하면 당초의 목적을 달성할 수 없음.
- 참여정부의 사례가 대표적
 - 목적과 수행방법의 불일치
- 예산의 효율성과 효과성 추구에 관한 논쟁
 - 정책 효과에 대한 질적 평가

Ⅱ. 외생적/내생적 발전론 비교

1) 외생적 지역발전 모델

- 2차 대전 후 대부분의 국가에서 적용한 경제발전 모델
- 주요 특징

구 분	특 징
주요원리	규모의 경제, 집중
핵심동력	성장중심축인 도시
농촌지역의 기능	식량 및 기타 1차 생산물의 공급
발전의 주요 문제	낮은 생산성과 주변성
농촌발전의 과제	농업생산의 산업화와 전문화 농촌 노동력과 자본의 이동

□ 외생적 발전모델의 비판점

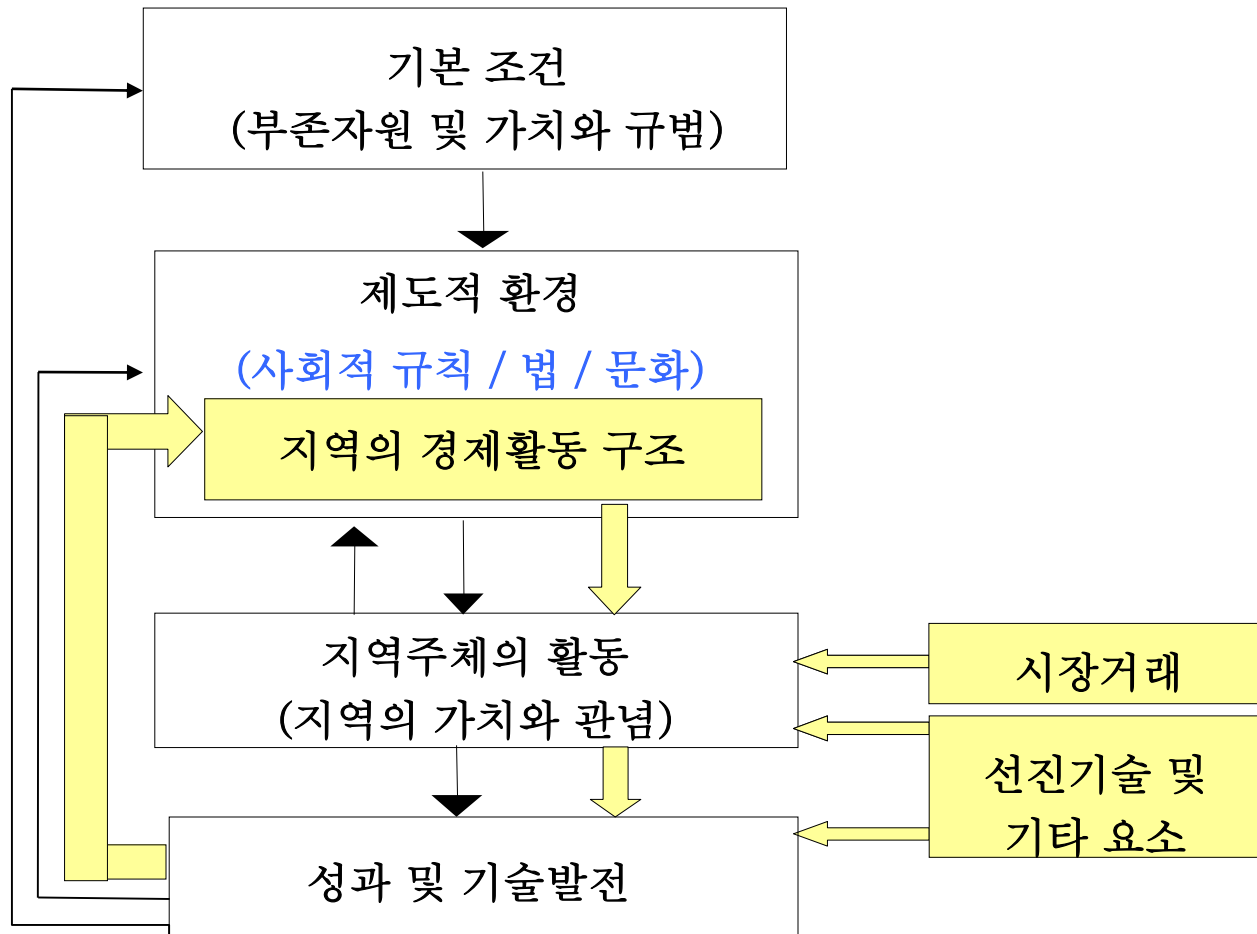
비판점	내용
종속적 발전	중앙정부의 정책결정과 보조에 대한 지속적 의존
왜곡된 발전	특정한 지역, 산업 및 계층에 대한 지원 집중 기타 낙후된 분야 및 농촌의 비경제적 측면 배제
파괴적 발전	농촌 지역간 문화적, 환경적 차이 파괴
독단적 발전	외부 전문가 및 계획가에 의한 계획과 추진

2) 내생적 지역발전 모델

- 80년대 이후 제 3 이태리 모델을 기반으로 발전
 - 중소기업간 네트워크를 중심으로 지속적인 지역발전
 - 산업 클러스터 이론의 실제적 모태임.
- 주요 특징

구 분	특 징
주요원리	범위의 경제, 지역의 잠재적 자원 활용
핵심동력	지역기관, 기업, 단체
농촌지역의 기능	다원적인 지역 경제 형성
발전의 주요 문제	지역의 낮은 능력 발전과정에 대한 지역기관의 참여 미흡
농촌발전의 과제	기술적, 제도적 네트워크 및 하부구조의 능력향상 사회적 소외의 극복

□ 내생적 발전의 진행과정



□ 내생적 발전모델의 한계

● Slee(1994)

“실제 발전의 주요 결정요소는 외부적인 요소이고 내생적 요소는 단지 그 과정을 조금 다르게 보이게 할 뿐이다”

“ 비록 내생적 발전전략이 지역 사회와 경제의 발전과정을 형성하는데 매우 유용하지만, 그렇다고 해서 내생적 발전론이 외생적 발전론을 대체했다고 보는 것은 잘 못된 것이다”

● Van der Ploeg & Long(1994)

“내생적 발전이 주로 지역에서 활용 가능한 자원(환경생태자원, 노동력, 지식, 지역의 생산소비체계 등)에 기반해서 이루어지는 발전”

“ 다만, 내부요소에만 전적으로 의존하는 것이 아니고 내부요소와 외부요소 간의 균형을 중심으로 살펴보아야 한다”

□ 내생적 발전모델의 문제점

비판점	내용
현실적 적용의 어려움	외부의 영향에 대해 자율적인 발전은 이상적이지만 자본주의의 현실에 적용하기 어려움.
외부요소의 기능과 역할 배제	모든 발전에는 외생적/내생적 요소가 모두 작용하고 있지만 외부요소를 활용할 수 있는 방안을 제시하지 못함.
능력향상 방안 결여	발전과정을 조율하고 주민에게 혜택을 줄 수 있는 구체적인 실행방안을 제시하지 못함.
외부와의 연계체계 결여	주위의 정치적, 제도적, 경제적, 자연적 환경과의 상호작용을 할 수 있는 체계에 대한 고려가 없음.

Ⅲ. 신내생적 발전론의 내용

1) 신내생적 발전의 개념

- 1990년대 중반 제기된 지역(농촌)발전 모델
 - Lowe 외(1995)이 네트워크 이론을 기반으로 발전시킴.

“ 발전은 단순히 지역 내(in localities)에서 발생하는 것이 아니라 지역의 부존자원과 노동력의 결합을 통해서(through localities) 이루어지는 것이다”

“발전에서 중요한 것은 발전의 전 과정을 통제 또는 주도(Control)하는 요소가 내부요소와 외부요소 중 어떤 것이냐 하는 것이다”

- 지역 내부와 외부의 제도적인 네트워크상의 불균형과 비대칭성은 낙후 지역의 이미 약화된 실행주체들을 더 약화시키는 결과 초래
- 결과적으로 신내생적 발전에 있어서의 총괄적인 주제는 지역발전을 둘러싼 지역 내부와 외부 요소들 간의 경제적, 사회적 힘의 관계 분석
- Ray(2001) : *Culture Economies*

“내생적 발전에 기본을 두고 있는 발전으로서 지역에서 활용 가능한 외부요소들(Extra-local factors)을 인식하고 이들이 지역발전에 있어서 중요한 역할을 행하는 발전이지만 여전히 발전의 전 과정은 지역의 잠재력에 의해서 이루어지는 발전”

□ 신내생적 발전의 추진 주체

● 세가지 차원에서 지역발전 추진

- 지역 내부에서 (within local area)
- 중재자 수준에서 (from intermediate level)
- 위로 부터 (from above)

실행 단위	실행 주체
내생적 단위 (Endogenous Unit)	가구, 민간기업, 커뮤니티조직, 생산자 조합, 비공식적 네트워크
중재자 단위 (Neo-Endogenous Unit)	지역 파트너십, LEADER, 사업지원기관, 지방정부, 지역사회단체
지역/세계 수준 활동가 (Neo-Endogenous Gatekeeper)	지역엘리트와 지도자, 지역개발기관, NGO, 지역입주 대기업, 공공기관, 지역간 협력체, 대중매체, 사회과학 연구자.

3) 신내생적 모델의 특징

구 분	특 징
주요원리	범위의 경제, 네트워크
핵심동력	다양한 발전 동인
농촌지역의 기능	다양한 재화의 생산 및 서비스 공급 활동
발전의 주요 문제	네트워크 내에서의 힘의 불균형 (중재자) 중앙집권적인 정책실시 관행 (지역외부) 지역의 미약한 네트워크 (지역내부)
농촌발전의 과제	경제발전에 대한 농촌의 가치 및 역할 정립(중재자) 정책형성 및 실행의 분권화 (지역외부) 지역실행주체의 능력 향상 (지역내부)

4) 내생적 모델과의 비교

- 발전의 목적 설정에서의 차이점

내생적 발전	- 지역주민에 의한, 지역의 다양한 경제활동 부문의 발전을 통한, 지역 내 산업연관의 형성과 지역 내 경제 순환의 추구
신내생적 발전	- 외부의 힘에 대항할 수 있는 체계를 형성하는 것 - 지역적인 경제적 순환 체계를 형성할 수 있는 힘을 갖지 못한다면 언제라도 발전은 다시 외생적인 형태로 회귀될 수 있음

● 발전의 시작에 대한 인식에서의 차이점

내생적 발전	- 외부 조건과는 무관하게 지역내부에서 발전을 위한 기본적인 조직과 역량이 시작되어야 함.
신내생적 발전	- 지역발전을 시행하는데 있어서는 지역 내부의 능력 향상과 함께 외부 조건의 형성도 고려 • 분권적인 정책시행 체계 • 지역 파트너십의 주도 - 위 조건이 충족되지 않으면 외생적 또는 내생적 발전으로 전환됨

IV. 신내생적 발전의 주요 요소

1) 사업가구(Business Household)

- 최소한 1명의 자가고용자로 구성된 (가족적 경영)사업체
 - 다른 가족구성원이 노동력, 임금, 이전소득으로 사업과 가계에 동시에 기여하는 형태
- 신내생적 발전 개념에서의 역할
 - i) 지역자원의 활용 및 외부 네트워크와의 연계가 이루어지는 가장 기초적인 단위를 인식할 수 있게 하고,
 - ii) 지역발전 과정에서의 참여의 주체의 성격을 인식하게 하며,
 - iii) 경제활동 및 생활여건을 개선하는 발전의 궁극적인 목적이며 수혜자가 누구인지를 인식하게 된다는 것
- 기본적 실행주체로 개별 주민보다도 사업가구의 개념을 활용하는 것이 지역발전의 과정을 좀 더 일관되게 설명하고 그 성과를 유지할 수 있음.

2) 사업네트워크(Business Network)

- 지역의 사업체 소유자들의 네트워크
 - 공식적, 경제적 관계 / 비공식적, 사회적 관계 등 다양한 형태
 - 사업의 규모, 소유구조, 활동분야, 입지지역 등에 영향
- 사업체 소유자의 사회적 배경과 네트워크의 지리적 범위 오버랩
 - 지역의 사업체들은 외부와의 다양한 관계를 통해서 새로운 발전을 모색할 수 있는 잠재성을 갖게 된다는 것
 - 지역의 기업들이 외부와 관계를 갖고 있는 것과 최소한 유사한 수준에서 반드시 지역적 뿌리내림과 지역 내 네트워크가 형성되어야 한다는 것

3) 장소 정체성(Place Identity)

- 지역적 필요에 반응한 지역발전 추진 필요 : 4가지 방법
- 일반적으로 발전의 진행과정에서 지역의 내부와 외부가 끊임없이 상호작용한다는 것을 나타내는 것
 - 특정 지역에서 자신들이 갖고 있는 다양한 자원을 인식하는 것,
 - 특정 형태의 발전경로를 선택하는 것,
 - 지역 내 주체들의 참여 방식과 외부에 대한 대처 방식을 선택하는 것
- 지역 내부와 외부가 역동적인 관계를 형성하는데 촉매 역할
- 장소 정체성이 특정 지역의 발전과정에 어떻게 활용되고 있는지를 판별하는 것이 해당 지역의 신내생적 발전(아니면 외생적 발전)의 성격을 파악하는 과정

4) 학습지역(Learning Region)

- 학습지역의 형성 과정 자체가 신내생적 발전의 실행을 의미
- 결과적으로 신내생적 발전의 개념이 지역과 지역외부와와의 네트워크 형성 및 긴밀한 관계의 지속을 발전과정에서 매우 중요하게 간주하고 있는 것은 기본적으로 Morgan의 학습지역 개념이 적용되는 경우와 동일하다고 할 수 있다.

V . 맺음말

□ 왜 신내생적 발전의 개념이 필요한가

- 외생적 발전에 대한 대립적 개념으로서 명확한 내생적 발전의 개념 필요.
 - 궁극적으로 지역발전이 도달해야 할 모델로서 존재하는 것이 필요.
- 그러나 현재와 같이 외생적 방식과는 다르지만 역시 엄밀한 의미에서 내생적 방식이라고 할 수 없는 정책이나 사례들을 내생적 발전 사례로 이야기 하면, 본질적인 의미에서의 내생적 방식의 차별적인 특성과 혼동하는 상황 초래할 수 있음.
예) 보수, 진보, 중도의 개념
예) 외생적 방식에서의 지역 리더의 역할
- 따라서 내생적 발전의 성취를 기본적인 목표로 두면서도 그 시행과정에서 외부와의 네트워크 관계를 적극적으로 활용할 수 있는 소위 과도기적인 시스템 형성하는 것이 중요하다는 관점에서 신내생적 발전의 개념을 활용하는 것이 필요.

감사합니다