

아시아 4개국 국제심포지움

# 내발적 발전을 위한 아시아의 도전과 실천

Asia's Four Countries International Symposium

Challenges & Practices of Asia for Endogenous Development

일시 2011. 12. 8(목) 13:30  
13:30 on December 8, 2011

장소 대전 레전드호텔 휘에스타  
Fiesta, Legend Hotel, Daejeon

주최



주관





## 개 회 사

안녕하십니까?

2011년 신묘년이 채 한 달도 남지 않은 오늘, 충남발전연구원과 중도일보사가 공동으로 “내발적 발전을 위한 아시아의 도전과 실천”이란 주제로 아시아 4개국 국제심포지엄을 개최하게 된 것을 무한한 기쁨으로 생각합니다.

바쁘신 와중에도 자리를 빛내주시기 위해 참석해주신 충청남도 구본충 행정부지사님, 그리고 좌장을 맡아주실 이창기 대전발전연구원장님께 감사드립니다. 그리고 오늘 심포지엄을 위해 멀리 일본, 중국, 필리핀에서 흔쾌히 방문해주신 센가 유타로 교수님, 왕지강 교수님, 저멜리노 바티스타 교수님, 그리고 토론을 위해 참석해주신 모든 전문가분들께 진심으로 감사드립니다.

세계경제의 중심이 유럽에서 아시아로 이동하고 있습니다. 그것은 세계화의 물결에 일본을 필두로, 한국, 중국 등이 성공적으로 올라타고 그 힘이 아시아 전체로 확산되고 있기 때문입니다.

그러나 세계화는 우리에게 양극화, 지역의 불균형 발전 등 새로운 과제를 제시하고 있습니다. 특히 초국적 자본이 주도하는 세계경제의 지역네트워크에 포섭되지 못한 농어촌 지역과 중소도시는 심각한 문제에 직면하고 있습니다.

이에 충남발전연구원은 세계화에 지체되어 있는 지역의 발전전략으로서 내발적 발전을 제시하고 구체적 실천 방안을 모색하고자 한국, 일본, 중국, 필리핀의 전문가들을 초청하여 국가별 지역발전 정책 현황과 과제 및 해결방안을 논의하는 장을 마련했습니다.

마지막으로 이번 행사를 준비한 연구원과 중도일보 관계자에게 감사드리며, 오늘 이 자리가 순환과 공생을 통한 내발적 발전 전략으로 지역의 경쟁력과 활성화를 함께 고민하는 소중한 시간이 되길 바랍니다.

감사합니다.

2011. 12. 8

충남발전연구원장 박진도

## Opening Address

To my boundless joy, Chungnam Development Institute and the Joongdo Ilbo jointly host an international symposium among 4 Asian countries on the theme of "Challenge and Practice for Endogenous Advancement in Asia" today when the Year of the Hare, 2011 is left with less than one month.

I express my gratitude for the administration governor of Chungcheongnam-do, Bon-choong Gu, who is here despite his busy schedule to grace the event with his presence, as well as for the president of Daejeon Development Institute, Chang-ki Lee, who will take the top of the table. In addition, I extend my heartfelt gratitude to professor Senga Yutaro, professor Zhigang Wang, professor Germelino Bautista who have readily come from Japan, China and the Philippines for this symposium, as well as all the specialists who have come for the discussion.

The center of world economy is moving from Europe to Asia. It is because Korea and China, together with Japan in the lead have got on the tide of globalization successfully, and the force is spreading into all of Asia.

However, globalization is presenting us with new challenges such as polarization and imbalance in regional development. Especially in farming and fishing communities and small and medium-sized cities that have not been embraced within regional network of global economy, which is led by transnational capital, are facing serious problems.

Hence, Chungnam Development Institute has arranged a place for debating the present condition of regional development policies in each country and the challenges as well as the solution by inviting specialists from Korea, Japan, China and the



Philippines in order to suggest endogenous development as a development strategy for the regions that are in arrear in globalization and seek concrete action plan.

Lastly, I thank the researchers and the persons concerned from the Joongdo Ilbo who have prepared for this event, and hope this event today will be a valuable time in which we all think about competitiveness and vitalization of the region with endogenous development strategy by circulation and symbiosis.

Thank you.

December 8, 2011

President of Chungcheongnam-do Development Institute  
Jin-do Park

## 축 사

반갑습니다. 충청남도 행정부지사 구본충입니다.

오늘 “내발적 발전을 위한 아시아의 도전과 실천”이라는 주제로 「아시아 4개국 국제 심포지엄」이 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

그리고 이런 소중한 자리에서 귀하신 분들과 함께하게 된 것을 영광으로 생각합니다.

우선 뜻 깊은 행사를 주관하신 박진도 충남발전연구원 원장님, 주제발표를 위해 멀리서 참석해 주신 왕지강(Zhigang Wang) 중국 인민대학교 교수님, 센가 유타로 일본 동경농공대학교수님, 저멜리노 M 바티스타(Germelino M. Bautista) 마닐라 대학 교수님께 감사드립니다.

그리고 토론을 위해 참석해주신 학계 및 관계기관, 연구진 여러분, 자리를 빛내주신 모든 분들께도 감사의 말씀과 함께 반가운 인사를 드립니다.

잘 아시는 것처럼 지금 세계의 시선은 아시아로 집중되고 있습니다. 많은 전문가들 역시 세계 경제의 중심이 유럽과 북미를 거쳐 아시아로 이동하고 있다고 말합니다.

아시아는 세계면적의 30%, 인구의 60%를 차지하고 있고, 경제규모 또한 북미자유무역협정(NAFTA), 유럽연합(EU)에 이어 세계 3위의 지역비중을 차지하고 있습니다.

그러나 이러한 경제발전을 이뤄오는 동안 부작용도 많이 생긴 것이 사실입니다.

서구적 근대화론에 입각한 무분별한 지역개발에 따라 외형적 경제규모는 증대했지만, 공동체적 삶을 중시하는 아시아적 가치의 상실뿐만 아니라 환경, 건강, 인권, 복지문제 및 자원고갈 등 삶의 질은 오히려 악화되고 있습니다.

세계화가 진행 될수록 선진국과 후진국간 부의 양극화, 대도시권과 비도시권 사이의 성장 불균형, 농어촌지역 및 중소도시의 소외현상이 더 커져 양적 발전을 할수록 내적 갈등은 오히려 더 커지고 있습니다.

결국, 신자유주의에서 생겨난 글로벌 경제위기가 아시아로 확장되고, 심화되면서 아시아 각국이 개별적으로 해결책을 찾기 어려운 상황입니다.

따라서 이러한 세계화의 부작용을 해결하기 위해 지속가능하고 평등한 사회경제발전을 중시하는 내발적 발전을 모색하기 위한 이번 국제심포지엄은 매우 뜻 깊고 의미있는 시도라고 생각합니다.

우리 충청도는 2000년대 들어와 최근까지 GRDP 증가율 전국 1위, 일인당 GRDP는 전국 2위로 대한민국의 경제발전을 이끈 중심지역의 역할을 해왔습니다.

그러나, 이런 발전이 도 단위에서도 지역적으로 편중되고, 외부적 투입에 좌우되고 있어 산업분야간 불균형, 불건전성을 나타내고 있기 때문에 농업을 기반으로 한, 다른 지역과의 평등하고 지속가능한 동반관계의 발전을 모색하는 노력들이 반드시 필요합니다.

우리 충청도는 이러한 과제들을 슬기롭게 해결해 나가기 위해 내발적 발전의 가치를 적극 수용해 나가고자 노력하고 있습니다.

모쪼록 오늘 열리는 이 심포지엄을 통해 각 국의 경험을 나누고, 깊이 있는 논의를 통해 아시아의 내발적 발전을 이루는 초석이 되길 기대하며, 심포지엄의 성공적 개최를 기원합니다.

끝으로, 이 자리에 참석해주신 모든 분들의 무궁한 발전과 건강을 기원하며 축사를 마치겠습니다. 감사합니다

2011. 12. 8

충청남도 행정부지사 구 본 충

## Congratulatory Message

How are you, ladies and gentlemen? It is nice to see you all. I am Bon-choong Ku, the administration governor of Chungcheongnam-do.

I congratulate with all my heart the opening of this international symposium among 4 Asian countries on the theme of "Challenge and Practice for Endogenous Advancement in Asia" today.

I also feel honored by the presence of valued guests with me in this precious event.

First of all, I thank the president of Chungnam Development Institute, Jin-do Park, who has supervised the preparation of this meaningful event, and professor Zhigang Wang from Renmin University of China, who have come from afar to give presentation on the subject, as well as professor Senga Yutaro from Tokyo University of Agriculture and Technology, professor Germelino M. Bautista from University of Manila.

I would like to express my gratitude and delight to meet everyone from academic circles and related agencies, as well as researchers present here for the discussion, whose presence graces the event.

As all of you are well aware, the eyes of the world are focused on Asia. A lot of specialists also mention the center of global economy moving from Europe through North America to Asia.

Asia comprises 30% of the world's area and 60% of the world's population, and as for the size of the economy, holds the third place in regional importance in the world following North American Free Trade Agreement(NAFTA) and the European Union(EU).

However, it is true that a number of ill effects have been produced while this economic advancement took place.

Although the external economic scale has grown due to the indiscriminate regional development based on the western theory of modernization, the quality of life is on the contrary deteriorating as Asian values have been lost that place emphasis on communal living, and there occurred problems of environment, health, human rights, welfare issues and resources exhaustion, etc.

As the globalization progresses, polarization of wealth between advanced countries and underdeveloped countries, imbalance of growth between the metropolitan area and non-city area as well as marginalization of rural area and small and medium-sized cities builds up accordingly, which makes the internal conflict increase in effect as the quantitative growth takes place.

In the long run, as the crisis of global economy, which stemmed from neoliberalism, has been expanding to Aisa and deepening, it is hard for each Asian country to find solution individually.

Therefore, I think this international symposium is very meaningful and significant as it attempts to seek endogenous development, which emphasizes sustainable and equal social economy growth to solve the side effects of globalization.

Chungcheongnam-do has played a role of central region, which has led the economic development of Korea, by holding the 1st place in the rate of GRDP increase and the 2nd place in GRDP per head in Korea since the beginning of the 2000s and up to recently.

Nevertheless, efforts to seek the development in partnership based on agriculture that is sustainable and equal among different regions is positively necessary as this kind of

development is unequally concentrated in different regions within the province, and is influenced by external input, which causes imbalance among various fields of industry and unwholesomeness.

Chungcheongnam-do is trying to embrace actively the values of endogenous development in order to solve these challenges wisely.

I hope this symposium will lay the foundation stone of accomplishing endogenous development in Asia by sharing each country's experiences and having thoughtful discussion as much as one can and also pray for the successful hosting of this symposium.

In conclusion, I will close my congratulatory message with wishes for the tremendous progress and health of everyone present here. Thank you.

**December 8, 2011**

**administration governor of Chungcheongnam-do  
Bon-choong Gu**

## 프로그램

13:00~13:30	등록
13:30~13:50	<b>개 회</b> <input type="checkbox"/> 개회사 : 박진도 충남발전연구원장 <input type="checkbox"/> 축 사 : 구본총 충청남도 행정부지사
13:50~14:15	<b>기조연설</b> <input type="checkbox"/> 세계화와 지역의 대응: 충남의 내발적 발전을 중심으로 - 박진도 충남발전연구원장
14:15~17:00	<b>주제발표</b> <input type="checkbox"/> 3.11 동일본 재해 이후 농촌지역의 내발적 발전 - 센가 유타로, 일본 동경농공대학 교수 <input type="checkbox"/> 신농촌건설에 대한 사회역량 요인 분석 : 북경 교외지역(농촌) 사례를 중심으로 - 왕지강, 중국인민대학교 교수 <input type="checkbox"/> 필리핀의 농업: 내발적 발전의 가능성에 대하여 - 저멜리노 M. 바티스타, 필리핀 마닐라대학교 교수 <input type="checkbox"/> 내발적 발전의 관점에서 본 한국 지역발전 정책의 과제 - 여형범, 충남발전연구원 책임연구원
17:00~17:15	Coffe Break
17:15~18:15	<b>종합토론   좌장 : 이창기 (대전발전연구원장)</b> <input type="checkbox"/> 김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원) <input type="checkbox"/> 남궁영 (충청남도 경제통상실장) <input type="checkbox"/> 이경기 (충북발전연구원 연구실장) <input type="checkbox"/> 정환영 (공주대학교 교수) <input type="checkbox"/> 조성남 (중도일보사 주필) <input type="checkbox"/> 최영찬 (서울대학교 교수) <div style="text-align: right;">▶ 가나다순</div>
18:15~18:30	질의응답 및 폐회

# Program

13:00~13:30	<b>Registration</b>
13:30~13:50	<b>Declaration of Opening</b> <input type="checkbox"/> Opening remarks Jin-Do Park, President of Chungnam Development Institute, Korea <input type="checkbox"/> Congratulatory remarks Bon-Chung Gu, Vice Governor for Administrative Affairs of Chungcheongnam-do Province, Korea
13:50~14:15	<b>Keynote Speech</b> <input type="checkbox"/> Responses of Regional Economies to Globalisation: The Experience of Chungnam Province, Korea – The Experience of Chungnam Province, Korea Jin-Do Park, President of Chungnam Development Institute, Korea
14:15~17:00	Presentation <input type="checkbox"/> Endogenous Development of Rural Areas after the 3,11 East Japan Serious Disaster Senga Yutaro, Professor, Tokyo University of Agriculture and Technology, Japan <input type="checkbox"/> The Influencing Factor Analysis of Participation of Social Forces in New Rural Reconstruction –A Case Study in Rural Beijing Zhigang Wang, Professor, Renmin University of China, China <input type="checkbox"/> Philippines Agriculture: Prospects of Endogenous Development Germelino M. Bautista, Professor, Manila University, Philippines <input type="checkbox"/> Regional Development in Korea: Challenges for Endogenous Development Hyoung-Beom Yeo, Senior Researcher, Chungnam Development Institute, Korea
17:00~17:15	<b>Coffe Break</b>
17:15~18:15	<b>General Discussion</b> <input type="checkbox"/> Chair Chang-Ki Lee, President of Daejeon Development Institute, Korea <input type="checkbox"/> Panelists Tae-Gon Kim, Senior Research Fellow, Korea Rural Economic Institute, Korea Gung-Yeong Nam, Director General of Economy & Trade Office, The Province of Chungcheongnam-do, Korea Kyeong-Ki Lee, Senior Research Fellow, Chungbuk Research Institute, Korea Hwan-Young Jeong, Professor, Gongju National University, Korea Sung-Nam Cho, Chief Editor, Joongdo Daily News, Korea Young-Chan Choi, Professor, Seoul National University, Korea
18:15~18:30	<b>Question &amp; Answer, The Close</b>



# Contents

---

## Keynote Speech

- |   |    |
|---|----|
| 1. Responses of Regional Economies to Globalization: The Experience of Chungnam Province, Korea<br>(세계화와 지역의 대응 : 충남의 내발적 발전을 중심으로) | 13 |
|---|----|

---

## Presentation

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Endogenous Development of Rural Areas after the 3.11 East Japan Serious Disaster<br>(3.11 동일본 재해 이후 농촌지역의 내발적 발전)  | 47  |
| 2. The Influencing Factor Analysis of Participation of Social Forces in New Rural Reconstruction – A Case Study in Rural Beijing<br>(신농촌건설에 대한 사회역량 요인 분석 – 북경 교외지역(농촌) 사례를 중심으로) | 57  |
| 3. Philippines Agriculture: Prospects of Endogenous Development<br>(필리핀의 농업 : 내발적 발전의 가능성에 대하여)   | 87  |
| 4. Regional Development in Korea: Challenges for Endogenous Development<br>(내발적 발전의 관점에서 본 한국 지역발전 정책의 과제)  | 115 |



# Responses of Regional Economies to Globalization

- The Experience of Chungnam Province, Korea -

(세계화와 지역의 대응: 충남의 내발적 발전을 중심으로)

Jin-Do Park,  
President of Chungnam Development Institute, Korea





# 세계화와 지역경제의 대응

## —충청남도의 사례—

Responses of Regional Economies to Globalisation  
– The Experience of Chungnam Province, Korea

朴 珍 道(Park Jindo)  
(충남발전연구원장)

Chungnam Development Institute

## CONTENTS

I ▶ 신자유주의 세계화와 한국경제의 변용

II ▶ 충남지역경제의 현황과 문제점

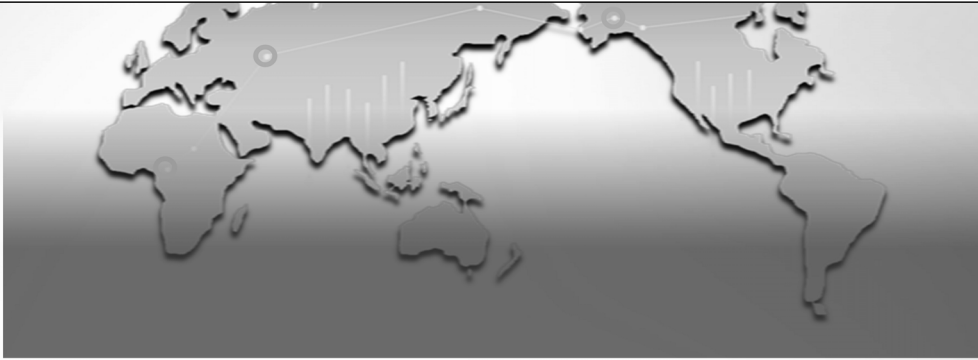
– 외생적 개발과 수도권 대기업 의존경제의 한계

III ▶ 충청남도의 새로운 발전전략

– 내발적 발전과 지역력의 강화

IV ▶ 맺음말

Chungnam Development Institute



I

# 신자유주의 세계화와 한국경제의 변용

Chungnam Development Institute

## 1. 한국경제의 위기와 신자유주의 세계화

- 1996年OECD加入과 韓国經濟의 自由化
- 1997年末외환위기에 따른 경제위기
- IMF-World Bank의 經濟安定化 및 構造調整政策 수용  
⇒ 韓国經濟는 본격적으로 新自由主義世界化에 편입됨

Chungnam Development Institute

## 2. 新自由主義世界化 이후의 韓國經濟

### 經濟成長과 삶의 不一致

- 2000~2010年の間に GDP、수출은 3.1배, 一人당 国民所得은 2.1배로 됨.
- 兩極化의 深化: 財閥의 急成長. 10그룹의 比重은 製造業·서비스업의 총매출의 41.1%、株式市場의 54.2%를 차지. 反面、貧困率(10.5%에서 15.3%)、GINI係数(0.299에서 0.345)가 악화되고, 自營業이 崩壞됨
- 雇用없는 成長:  
雇用誘發效果의 激減(1995年の 21에서 2005年10.8).  
非正規職의 急增(2001年 6.8%에서 2009年 34.9%)

Chungnam Development Institute

## 2. 新自由主義世界化 이후의 韓國經濟

### 對外依存度の 深化

- 同時多發的 FTA의 推進
- 貿易依存度(輸出+輸入/GDP: 2009年):  
韓國(95.9%)、日本(24.8%)、미국(25.1%)、  
中国(49.1%)、영국(57.7%)、독일(76.7%)

Chungnam Development Institute

## 2. 新自由主義世界化 이후의 韓國經濟

### 地域間格差의 擴大

- 首都圈一極集中의 深化 : 수도권의 블랙홀 현상  
人口의49.5%, 税金의71%, 100大企業 本社의92%  
지역 내 총생산(GRDP) 48.4%, 지역민 총소득 57%
- 大都市(広域市) 및 輸出産業密集地域의 成長
- 周辺地域(中小都市와 農村地域)衰退

Chungnam Development Institute

## 3. 신자유주의 세계화와 지역의 위기

### ★ 신자유주의 세계화 이후 사회경제시스템의 변동

#### - 1극 3중 경제에서 2극 3중경제로-

##### ◆ 자본주의의 golden age기의 사회경제구조

- 1극 3중 경제 : 국민경제 ⇔ 국제경제와 지역경제
- 국민경제를 떠받치는 형태로 국제경제와 지역경제가 존재
- 성장한 국민경제의 힘으로 복지정책과 낙후된 지역의 경제개발을 지원

##### ◆ 신자유주의 세계화 이후의 사회경제시스템

- 2극 3중 경제 : 세계경제와 지역경제 ⇔ 국내경제
- 자본의 글로벌화로 국민경제는 별 의미가 없어짐
- 국내경제는 세계경제와 지역경제를 매개하는 역할
- 세계경제의 순환성과 지역경제의 순환성이 대극으로서 대립



### 3. 신자유주의 세계화와 지역의 위기

#### ★ 신자유주의 세계화와 지역의 불균형 심화

- 지역경제는 세계시장에 통합되면 될 수록 불안정성은 증대하고, 지역경제의 흥망성쇠가 초국적 자본에 의해 좌우됨
- 세계화 특히 금융 세계화는 고도의 기업서비스 활동과 정보통신시설이 집중된 이른바 세계도시(예, 서울)를 필요로 하고, 세계도시는 세계경제의 지역적 네트워크로 존재하고, 세계경제의 지역적 네트워크에 포함된 일부 지역은 성장하지만, 대다수의 지역은 배제됨
- 이러한 현상은 하나의 도시나 지역 내에서도 진행됨.

### 3. 신자유주의 세계화와 지역의 위기

- ◆ 경쟁력이 약한 산업과 그러한 산업을 기반으로 한 지역경제의 붕괴
- ◆ 대형유통자본에 의한 자영업자의 몰락, 중소기업, 농촌경제의 쇠퇴
- ◆ 삶의 공간으로서의 지역을 위협 : 주거, 보육, 교육, 보건의료, 환경, 문화 등에서 공공성을 후퇴시키고 사회서비스의 민영화와 시장화에 의해서 지역주민의 삶을 위협
- ◆ 신자유주의 분권화에 의해서 지역의 자립과 재정력 강화를 강요 무분별한 기업유치와 각종 개발사업을 추진하여 난개발로 인한 지역환경의 위기와 지방재정의 위기, 주민의 삶의 위기를 초래



## 1. 忠南地域經濟의 概要

### GRDP 및 輸出增加率은 全國1位

- 2000~2009년에 忠南의 GRDP 增加率은 年平均9.0%로 全國1位。一人당 GRDP는 全國2位。
- 2009年輸出540億달러와 290億달러의 貿易黒字로 全國1位

### 産業構造(2008年)

- 就業者基準:  
農林漁業19.5%、鎡工業17.4%、建設業5.7%、  
서비스 기타 57.3%
- 生産額基準:  
農林漁業7.2%、鎡工業49.8%、서비스 기타 43%。  
鎡工業의 全國平均은 29.1%

Chungnam Development Institute

## 2. 首都圈大企業依存經濟의 問題點

### 비정상적으로 높은 對外依存度

- 忠南 經濟成長을 주도하고 있는 것은 本社를 首都圈에 둔 財閥系 大企業에 의한 電子、自動車、製鉄、石油화학 등 輸出産業임
- 貿易依存度는 2008年 現在 144.7%  
(輸出依存度85.7%、輸入依存度59%)
- 2008年 忠南 總要素所得 40兆원 가운데 16兆원이 域외로 유출
- 忠南 4년제 대학 졸업취업자의 지역 내 취업비율은 18.5%.

Chungnam Development Institute

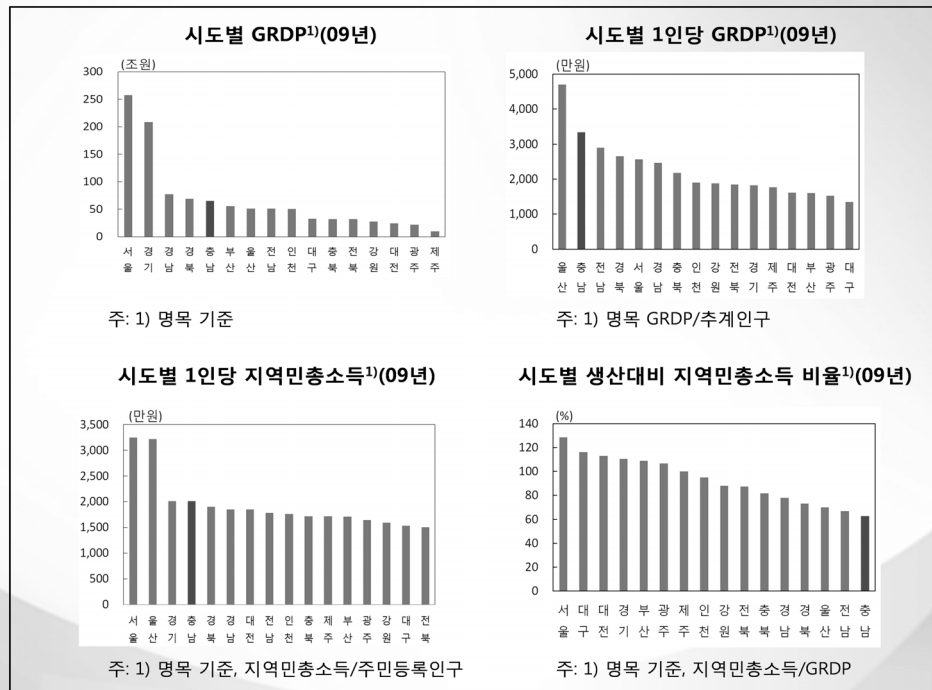
## 2. 首都圈大企業依存經濟의 問題点

### 충남경제 수도권 대기업 의존도 과다

- 천안/아산의 제조업에서 삼성전자가 차지하는 고용의 비중은 대략 14%를 차지. 하청업체의 고용을 포함할 경우 천안/아산 지역 고용의 삼성전자에 대한 직·간접적 의존도는 더욱 심해질 것임.
- 삼성전자와 같은 특정 업체에 대한 지역경제 의존도가 높은 경우, 삼성전자라는 하나의 기업이 겪는 위기가 천안/아산의 지역경제 위기로 파급될 가능성이 존재함.
- 아산시 시세(2011년 4월 현재 1304억8천만원) 가운데 삼성코닝이 25.8%, 삼성전자가 38.4%로 삼성이 64.2%를 차지하고, 현대자동차 2.6%, 현대 모비스 1.7%를 차지함.

Chungnam Development Institute

### 우리나라 시도별 GRDP 및 지역민 총소득

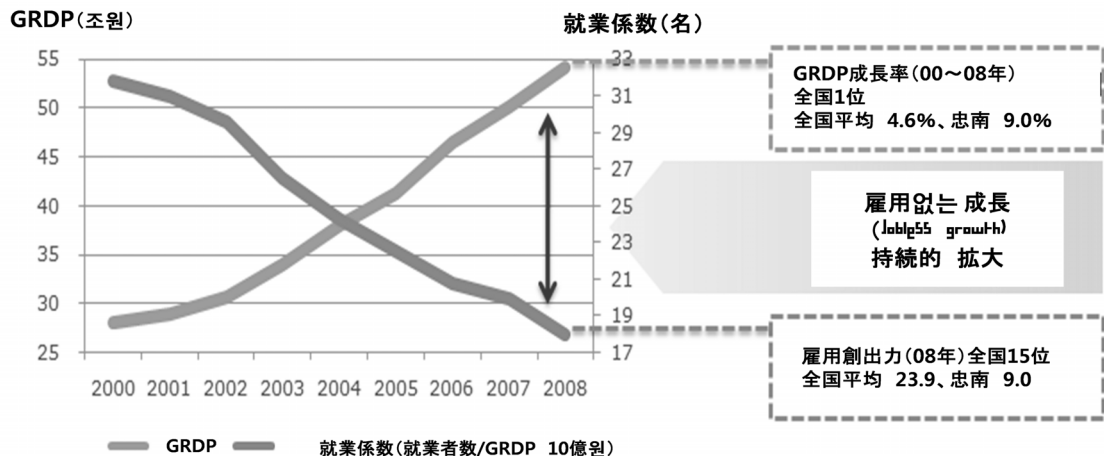


출처 : 통계청, 한국은행 대전충남본부(2011) 재인용

## 2. 首都圈大企業依存經濟의 問題点

### 成長과 雇用の 괴리

- 00~08年 GRDP年平均成長率9.0%、全国1位
- 그러나 雇用増加率1.1%로 全国平均1.4%에 미치지 못함



Chungnam Development Institute

## 2. 首都圈大企業依存經濟의 問題点

### 地域間の 不均衡深化

- 忠清南道16市郡 가운데 수도권의 직접영향을 받는 天安市、雅山市、瑞山市、唐津市 등 西北部圈 4개시가 忠南의GRDP의 68.1%를 점함。

### 經濟成長과 삶의 괴리

- 경제성장 전국 1위
- 1人当 消費額 全国11位。
- 脆弱階層의 比率全国1位。

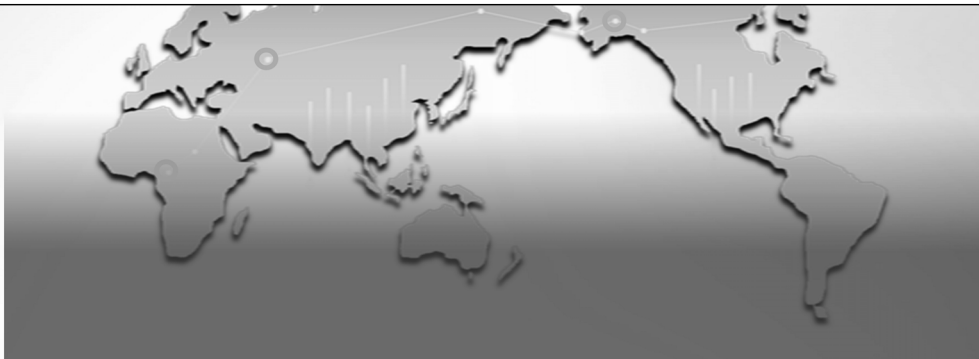
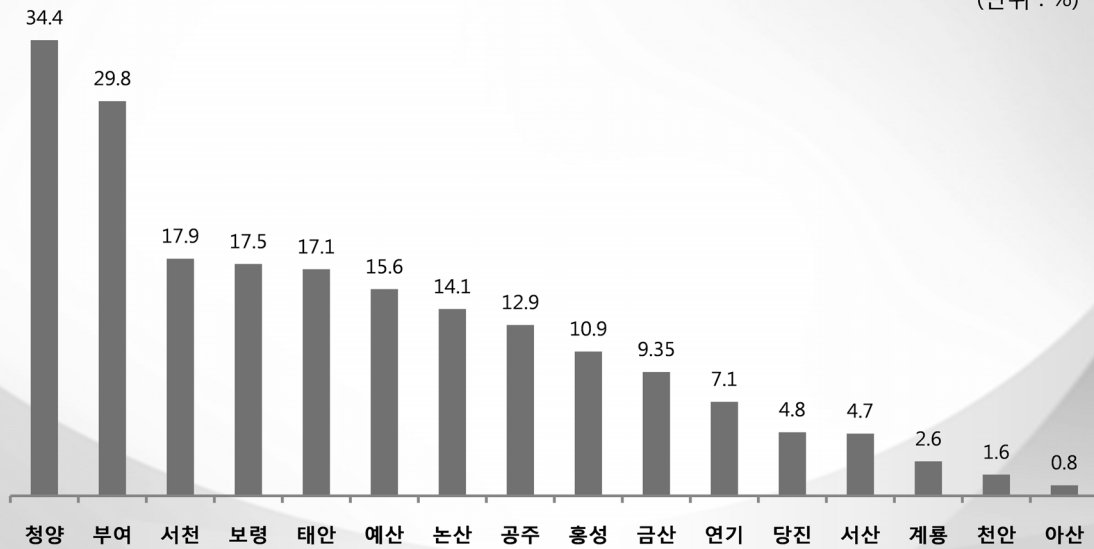
### 에너지 多消費型經濟

- 1人当 CO2排出量(06年)은15.21톤으로 全国平均 3.34톤의 4.6倍로 全国1位

Chungnam Development Institute

지역내 총생산에서 농림어업의 비중(2007)  
충청남도 16개 시군

(단위 : %)



Ⅲ

民選5期  
忠清南道の 새로운 發展戰略

－ 内発的発展과 地域力の 強化－

Chungnam Development Institute

## 1. 지역(경제)의 재인식

### ◆ 지역은 주체적 존재

- 지역은 주민들이 공동체적 일체감을 갖고 상호 연대해서 생활하는 공간

### ◆ 지역은 자립적 존재

- 고용위기와 경제침체가 장기화하는 가운데서 지역경제가 경제발전의 새로운 단위로서 인식됨.
- 예를 들면, 로컬푸드, 커뮤니티 비즈니스 등

### ◆ 지역은 대안적 존재

- 신자유주의 글로벌 위기(경제, 자원, 환경위기의 융합)는 그 자체로는 해결책이 없음.
- 지역에서의 실천으로부터 해결책을 모색

## 2. 지역발전 패러다임의 전환 : 외생적 개발에서 내발적 발전으로

### ◆ 내발적 발전이란

- 첫째, 내발적 발전은 지역개발의 목표를 단순한 경제적 개발이 아니라 지역의 지속가능한 발전 즉 경제적 사회적 환경적으로 통합적 발전(integrated development)을 추구. 예, 부탄의 GNH 정책
- 둘째, 내발적 발전은 발전의 동력을 기본적으로 지역 내에서 구함(driven from within).

내발적 발전은 지역내의 자원(자연적, 인적, 물적, 문화적, 환경적 자원)의 최대한 활용에 의한 발전을 추진하고, 발전의 성과가 지역 내에서 순환(보전) 되도록 함.

그렇지만 외부와의 관계를 부정하지 않음(신내발적 발전)

- 셋째, 내발적 발전은 지역 주도의 상향식 발전, 주민의 참여와 협동, 자치에 의한 발전을 중시한다. 따라서 다양한 주체의 파트너십과 네트워크에 의한 거버넌스가 중요함.



## 참조: 부탄의 GNH정책

- **“Gross National Happiness is more important than Gross Domestic Product”.**
  - GNH Commission
- **4개의 전략**
  - 지속가능하고 평등한 사회경제발전
  - 생태보전과 그 회복
  - 문화의 보전(문화적 정체성)과 창달
  - good governance
- **9 개의 영역(domain)과 72개 지표**
  - 심리적 웰빙(Psychological well-being), 시간활용(Time Use), 공동체 활성화(Community Vitality), 문화(Culture), 건강(Health), 교육(Education), 자연생태(Ecology), 생활 수준(Living Standard), 거버넌스(Governance)

### 3. 내발적 발전의 기본원리와 과제

- ◆ 지역의 내발적 발전은 인간과 인간, 인간과 자연간의 순환과 공생의 원리에 기초.
- ◆ 내발적 발전의 과제
  - 첫째, 순환과 공생의 자립적 지역경제를 만들기.  
자립적 지역경제는 기본적으로 지역자원의 활용과 지역주민에 의한 주민의 필요를 충족하는 경제.
  - 둘째, 분권과 자치에 의한 지역생활공동체를 만들기.  
복지, 교육, 문화, 보건의료, 고령자 및 장애인의 개호, 여성, 아동, 환경, 인권 등 제 영역의 사회적 서비스를 지역 스스로 해결하기 위한 지역주민과 지방정부의 다양한 실천활동, 주민자치운동과 공동학습
  - 셋째, 생태계 보전.  
에너지 위기와 지구온난화에 대응해서 생태계를 보전하고 생물다양성을 살리고 환경을 재생 창조하는 것은 지속가능한 지역사회의 유지 발전을 위해서는 필수 불가결한 조건



## 4. 지역력의 강화

### ◆ 지역력이란

- “지역사회의 문제에 대해서 시민이나 기업을 비롯한 지역의 구성원이 스스로 그 문제의 소재를 인식하고 자율적이면서 동시에 다른 주체와 협동하여 지역의 문제를 해결하거나 지역의 가치를 창조해 가는 힘”

### ◆ Rop Hopkins

- 먹거리와 에너지를 중심으로 지역의 가치를 재발견하고 지역에서 자립적 경제구조를 형성하는 재지역화(relocalization)의 힘

## 5. 내발적 발전과 지역력 강화를 위한 정책

### ◆ 농수산업과 농어촌의 발전

- 친환경적 농업의 확대와 로컬푸드 체계 구축
- 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 문화 경관 공간으로서의 농어촌
- 3농 혁신

### ◆ 지역(기반)산업의 육성

- 지역특화 및 향토산업 육성
- 지역자원순환형 중소기업 육성

### ◆ 중소기업 및 영세자영업자의 보호

- 전통시장활성화
- 대형유통자본의 규제

## 5. 내발적 발전과 지역력 강화를 위한 정책

### ◆ 사회적 경제부문의 육성

- Defourny : 사회적 경제란 “이윤창출보다 구성원이나 공공에 대한 공헌을 목적으로 경영의 자립성, 민주적 의사결정, 수익의 배분에 있어서 자본보다는 사람과 노동을 중시하는 4개의 원칙에 따른 이해당사자경제(stakeholder economy)”
- 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스, 협동조합

### ◆ 다중적 연계협력 사업

- 충청권(충남, 충북, 대전) 광역경제권의 건설
- 충남의 기초자치단체간의 연계협력사업
- 수도권과 충남의 연계 : 예, 광역LCD 클러스터

## 5. 내발적 발전과 지역력 강화를 위한 정책

### ◆ 소프트 파워의 강화와 사회적 자본의 형성

- 문화(교육, 학문, 예술, 과학, 기술 등 인간의 이성적 감성적 능력의 창조)를 토대로 한 소프트 파워
- 보편적 복지재정의 확충, 복지프로그램의 적극적 도입
- 노약자, 결혼이주자, 여성, 아동, 청소년의 인권 보호
- 도민들이 상호 신뢰하고 연대하고 협력할 수 있는 사회적 자본의 형성
- 문화의 생활화, 생활문화 창달, 전통문화의 재창조와 향유

## 5. 내발적 발전과 지역력 강화를 위한 정책

### ◆ 지역리더의 양성 및 도민의 역량 강화

- 지역문제를 스스로 고민하고 해결하기 위해 노력하는 리더의 육성
- 지역밀착형 교육으로 지역에 남는 인재 양성
- 도민의 생애교육, 민주주의 훈련
- 도정 및 시 군정에 민간의 창의적 에너지 활용
- 귀농귀촌과 도농교류의 활성화

### ◆ 지방분권 및 거버넌스 체계 구축

- 중앙정부에 대한 지속적 분권 요구
- 분권을 전제로 한 충남도와 시군간 역할분담 및 협력
- 시민사회와 동반자적 협력관계 구축
- 도민의 참여 유도 및 도민의 창조적 에너지 활용. 사회적 기업 및 커뮤니티 비즈니스의 활성화 등

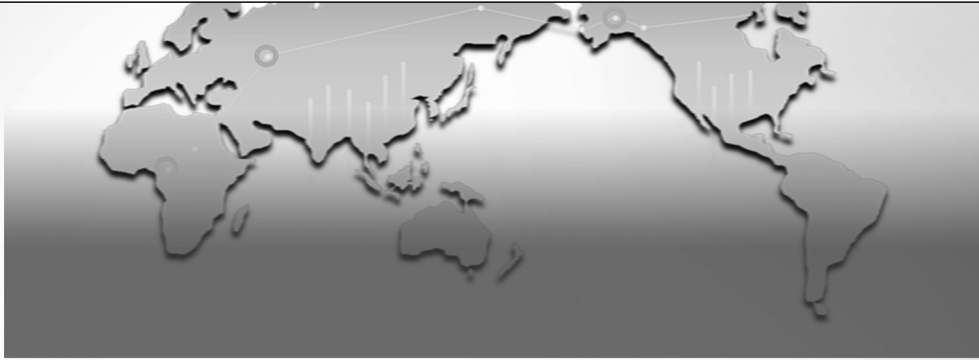
## 6. 신내발적 발전

### ❖ 내발적 발전의 신단계

- 지역개발을 중앙정부의 보조금에 의한 공공사업(토목건설업중심)으로부터 사회복지, 보건·의료, 교육, 환경을 통합한 지역 재생 정책으로 전환
  - 사회보장, 의료·보건 사업이 공공사업보다 부가가치 창출 및 고용 효과에서 우월함
  - 환경을 지속(유지)가능한 범위 내에서 지역개발을 추구

### ❖ 신내발적 발전 전략

- 내발적 발전전략의 오해 극복
- 내발적이냐 외생적이냐 하는 대립적 혹은 이분법적 사고 극복 : 지역(local)과 지역외부(extra-local)의 관계, 상호작용을 중시
- 민간, 중앙정부, 지역정부의 파트너십과 네트워크 중시
- 외부역량(외래자본이나 보조금 등)을 지역의 주체적 계획 하에 적극 활용



#### IV

## 맺 음 말

Chungnam Development Institute

▪ 新自由主義世界化는 地域經濟의 世界經濟  
애로의 統合을 요구.

그러나 地域經濟는 世界經濟에 統合되면 될  
수록 不安定性이 增大하는 한편, 地域經濟의  
興亡이 超国籍資本의 움직임에 의해 左右됨.

忠淸南道의 事例에서 보듯이 外来 超国籍資  
本에 의한 世界經濟를 향한 成長은 地域住民  
의 삶의 向上에 寄与하지 못하였고, 地域의 不  
均衡을 深化.

Chungnam Development Institute

- 世界經濟에로의 編入에 의한 忠南經濟의 발전은 한계가 있음.

世界經濟의 地域的 네트워크에 統合되는 天安, 아산 등 一部 地域은 成長하지만 나머지 지역, 특히 農漁村地域은 周辺化하여 地域經濟의 不安定과 不均衡發展을 심화할 뿐임.

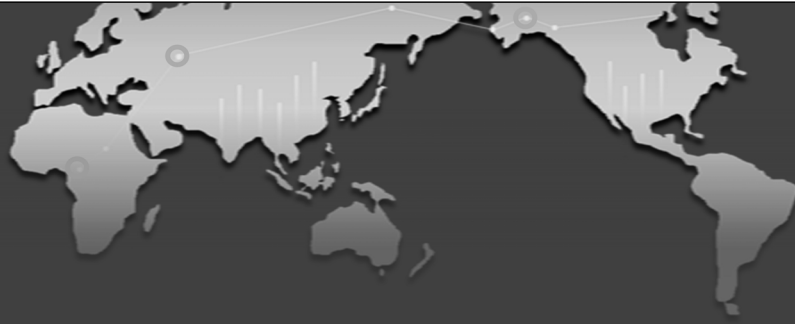
Chungnam Development Institute

- 新自由主義世界化에 対応해서 본래 主体的、自立的 存在인 地域의 価値를 새롭게 発見해서 自立的 經濟構造를 形成하는 再地域化(relocalization)를 追求하는 움직임이 世界 곳곳에서 일어나고 있음.

自立經濟에의 實踐은 共同体 레벨에서부터 広域 經濟圈까지 다양한 형태로 나타나고 있음.

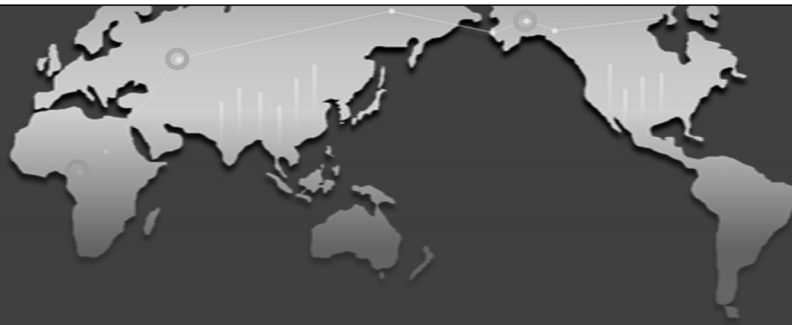
- 충청남도는 16개 시군이 각각 재지역화를 추구하면서 ,대전시, 충청북도와 함께 충청권 전체의 분권형 자립적 광역경제권을 형성하기 위해 노력해야 함.

Chungnam Development Institute



# Thank you

Chungnam Development Institute



# Responses of Regional Economies to Globalisation

– The Experience of Chungnam Province, Korea–

Park Jindo

Chungnam Development Institute

## CONTENTS

I

Neo-liberal Globalization and Transformation  
of Korean Economy

II

Present Status and Problems  
of the Chungnam Regional Economy

III

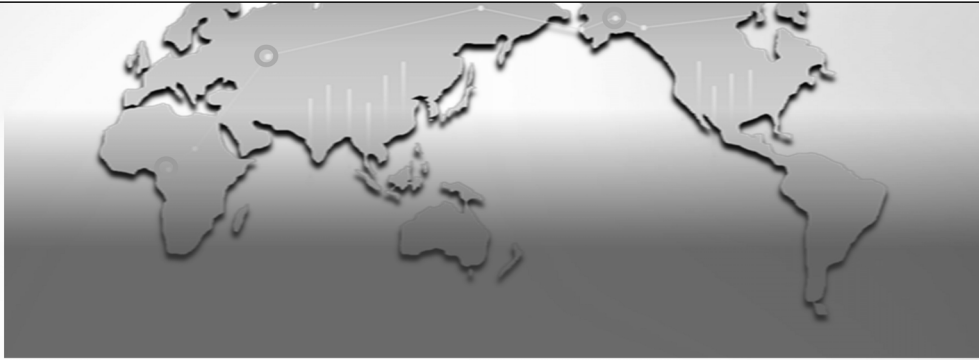
Chungnam's New Development Strategy

–Endogenous Development and Strengthening of  
Regional Power

IV

Conclusion

Chungnam Development Institute



I

# Neo-liberal Globalization and Transformation of Korean Economy

Chungnam Development Institute

## 1 . Crisis of Korean Economy and Neo-liberal Globalization

- Liberalization of Korean economy with entering into OECD
  - Economic crisis following after crisis of foreign currency in late 1997.
  - Adoption of economic stabilization and structural adjustment policies driven by IMF-World Bank
- ⇒ **Korean economy was forced into neo-liberal globalization**

Chungnam Development Institute



## 2. Korean economy in neo-liberal globalization

### Disharmony of economic growth and people's life

- between 2000 and 2010, GDP and per capita income has doubled while export has tripled.
- ◆ widening polarization
  - rapid growth of chaebols. Ten chaebols occupy 41.1% in total sales of manufactures and services and 54.2% in stock market.
  - GINI coefficient increased from 0.262 in 1997 to 0.294 in 2009 and poverty rate rose from 13.2% in 2002 to 18.1% in 2009.
  - Jobless growth: the percentage of non-regular employees rose from 26.8% in 2001 to 34.9% (or upward of 50% according to an estimate by the Labor Union) in 2009.

Chungnam Development Institute

## 2. Korean economy in neo-liberal globalization

### Rapid increase in the external dependence

- bilateral/multilateral free trade agreements
- ratio of reliance on foreign trade (export+import / GDP : 2009) :  
Korea (95.9%), Japan (24.8%), U.S (25.1%),  
China (49.1%), U.K (57.7%), Germany (76.7%)

Chungnam Development Institute

## 2. Korean economy in neo-liberal globalization

regional differences have widened seriously

- increasing concentration in and around the capital, 49.5% of the population, 48.4% of GRDP, 71% of taxes and 92% of the top 100 large corporations are now concentrated in this area.
- metropolitan cities and areas where export-related industries are concentrated are developing
- peripheral areas (i.e., small and medium cities and rural areas) are declining rapidly.

Chungnam Development Institute

## 3. Regional crisis in neo-liberal globalization

★ **Change of socioeconomic structure since the onset of globalization.**

- From single-pole set-up with three sectors to the bipolar three-sector economy

◆ **Socioeconomic structure in the golden age of capitalism**

- single-pole set-up with three sectors: national economy ↔ international economy + regional economy

◆ **Socioeconomic structure in neo-liberal globalization**

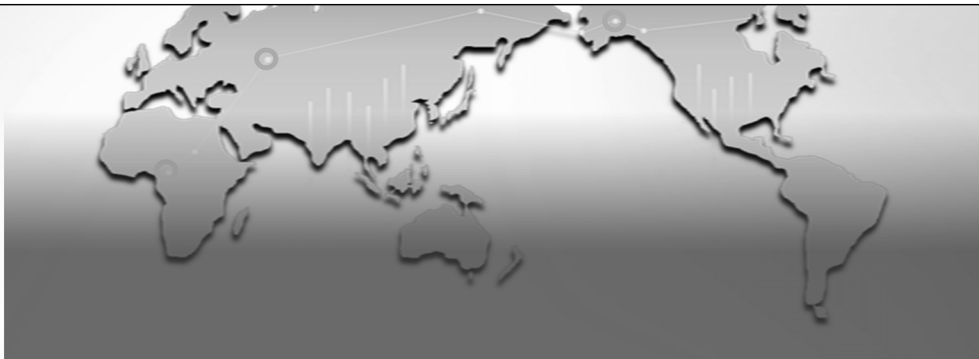
- bipolar three-sector economy: global economy and regional economy ↔ domestic economy

- in this bipolar three-sector economy, the circular flow of regional economies is the polar opposite to that of the global economy

### 3. Regional crisis in neo-liberal globalization

#### ★ serious problem of imbalance in development among regions

- the prosperity of a few places (world cities and their satellite areas) and the marginalization of other traditional ones.
- uncompetitive industries and regional economies based on them are collapsing.
- threats to the living standards of local residents stemming from the privatization and commercialization of social services
- environmental destruction and economic crisis among local governments.



## II

### Present Status and Problems of the Chungnam Regional Economy

– Limits of exogenous development and dependent economies of Seoul-based Chaebols

Chungnam Development Institute

## 1 . Outline of Chungnam province



- area : 8,601km<sup>2</sup>
- population: 2.05million
- public bodies: : 8 cities, 8 counties

Chungnam Development Institute

## 1 . Outline of Chungnam province

The average annual rate of increase in GRDP and export is No.1 in Korea

### Industrial Structure(2008)

- the percentage of employed people: the agriculture, forestry and fisheries industries 19.5%, the mining and manufacturing industries and the construction industry 17.4%, and service and other industries 57.3%.
- production value: the agriculture, forestry and fisheries industries 7.2%, the mining and manufacturing industries 49.8% and service and other industries 43.0%, indicating a much higher percentage for the manufacturing industry compared with the national average (29.1%).

Chungnam Development Institute

## 2. Limits of exogenous development and dependent economies of Seoul-based Chaebols

### ◆ an extremely high level of external dependence

- GRDP's dependence on foreign trade was 144.7% in 2008 (export dependence 85.7% + import dependence 59%).
- Of the total production value of Chungnam, 37.2% is domestically imported from other regions, of which 45% is from the capital region. – On the other hand, 43.7% of production in Chungnam is shipped to other domestic regions, with the capital region accounting for 50% of this.

Chungnam Development Institute

## 2. Limits of exogenous development and dependent economies of Seoul-based Chaebols

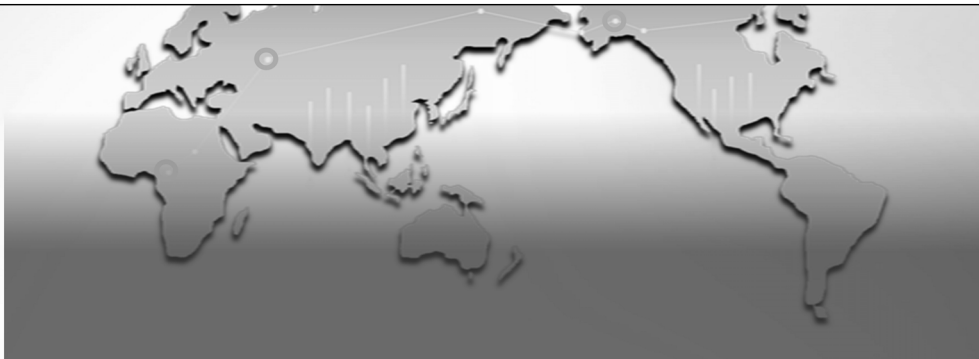
### ◆ a serious problem of imbalance in economic growth among areas within Chungnam.

- Among the province's sixteen cities and counties, the four areas under the direct influence of the capital region (the cities of Cheonan, Asan and Seosan and Dangjin County) account for 68.1% of Chungnam's GRDP

Chungnam Development Institute

## 2. Limits of exogenous development and dependent economies of Seoul-based Chaebols

- Disharmony of economic growth and life
- the gap between growth and employment, i.e., continuously increasing growth without a corresponding rise in employment
- the province's energy-consuming economy



### III

## Chungnam's New Development Strategy

- Endogenous Development and Strengthening of Regional Power

Chungnam Development Institute

## 1. New recognition of regional economies

**First**, individual regions are independent, and it is necessary to recognize that each one must determine its own destiny as a place where residents can live cooperatively with a sense of solidarity as a community.

**Second**, individual regions are autonomous. Regional economies can be recognized as new units for economic growth in the midst of a prolonged employment crisis and a stagnant economy. For instance, local foods and community businesses have recently attracted attention.

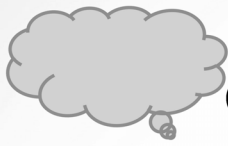
**Third**, individual regions should make alternatives. Three crises in globalization, i.e., economic crisis (banking and financial), resource crisis (oil and food) and environmental crisis (climate change) tend to come together and intensify. As no solutions are in place for these crises, answers should be sought through regional practices.

Chungnam Development Institute

## 2. Paradigm shift of regional development : from exogenous to endogenous development

### ◆ Meaning of endogenous development

- **first**, integrated development in economic, social and environmental development:  
GNH policies in Bhutan
- **second**, development driven from within.
- **third**, bottom-up and people initiated development



## GNH Policies in Bhutan

- **“Gross National Happiness is more important than Gross Domestic Product”.**
  - GNH Commission
- **4 broad strategies**
  - Sustainable and equitable socioeconomic development
  - Conservation of a fragile ecology
  - Promotion of culture
  - good governance
- **9 domains and 72 indicators**
  - Psychological well-being, Time Use, Community Vitality, Culture, Health, Education, Ecology, Living Standard, Governance

### 3. Strengthening of regional power

#### ◆ What is regional power?

The power with which all members of regional society like citizens and entrepreneurs perceive regional problems and solve them autonomously, creating region's value in collaboration.

#### ◆ Rop Hopkins

- **Power of Relocalization** which rediscover region's value centering around food and energy, and build autonomous structure of regional economy .



#### 4. Policies for endogenous development and strengthening of regional power

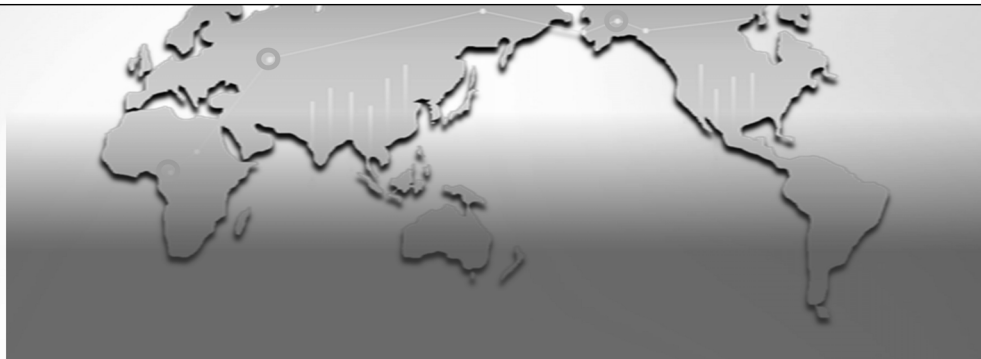
- **First**, the development of agriculture, forestry and fisheries (which have long been cornerstones of Chungnam's economy) will be pursued. To this end, environmentally friendly farming will be expanded, and a system for local and slow foods will be established.
- **Second**, local based industries will be nurtured. For this purpose, local specialties and industries as well as small and medium-size enterprises that recycle local resources will be developed.
- **Third**, small and medium-size enterprises and self-employed small businesses will be protected. Special efforts will be made to revitalize conventional markets and appropriately control large trading capital.

#### 4. Policies for endogenous development and strengthening of regional power

- **Fourth**, the socioeconomic sector will be revitalized. Community businesses and social enterprises will be fostered, and a variety of activities engaged in by cooperative associations will be supported.
- **Fifth**, a system for the development of local industry will be established to promote competition and cooperation among municipalities
- **Sixth**, soft power will be enhanced. The challenges at hand are to foster culture (education, academic study, arts, science, technology), create social capital, increase the welfare budget and actively introduce welfare programs, incorporate culture into daily life and recreate traditional culture

#### 4. Policies for endogenous development and strengthening of regional power

- Finally, the most important aspect is to foster regional leaders for the future and improve the competence of people in the province. It is essential to develop leaders who will strive to solve regional problems on their own and to develop human resources who will stay in their community through community-based education. More effort will be made to provide lifelong education in order to further democratic education and enhance the expertise of people in the province. Ordinary people in the private sector will be given chances to use their abilities and participate in the work of provincial and municipal governments



#### IV

## Conclusion

Chungnam Development Institute

- Neo-liberal globalization has forced regional economy to be integrated into global economy.

Global economy oriented growth by transnational capital shown in Chungnam province could not contribute to enhance people's life and deepened the regional imbalance

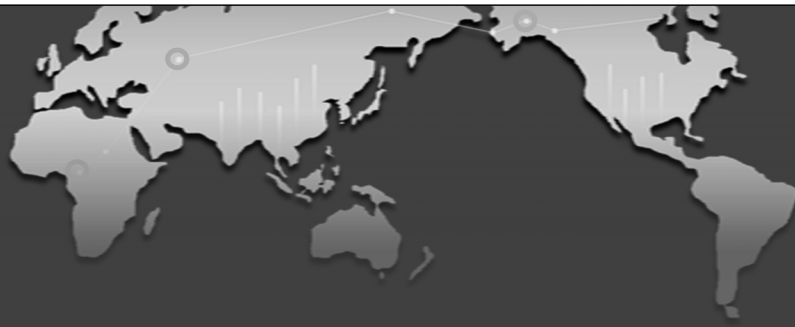
There is a limit of development through being integrated into global economy

Chungnam Development Institute

- Various activities for relocalization against neo-liberal globalization are appearing all around the world, emphasizing the importance of region's value as independent, autonomous, and alternative being.

- While each local government of 16 cities and counties are trying to relocalize itself, Chungnam province must make efforts to build decentralized and autonomous wide economy including Daejeon city and Chungbuk province

Chungnam Development Institute



# Thank you

Chungnam Development Institute

# Endogenous Development of Rural Areas after the 3.11 East Japan Serious Disaster

(3.11 동일본 재해 이후 농촌지역의 내발적 발전)

Yutaro Senga, Professor  
Tokyo University of Agriculture and Technology, Japan



東日本3.11大震災以降  
における農村地域の内発的発展について  
Endogenous Development of Rural Areas  
after the 3.11 EastJapanSeriousDisaster

Yutaro Senga, Prof.Dr.  
Tokyo University of Agriculture and Technology  
Fuchu city, Tokyo , Japan

- 1、大震災は何を示したか：社会的価値と農村地域発展戦略の転換
- 1、What the serious disaster shows : Conversions of social values and the strategy.
- 2、現代社会の背景をなす「地球危機」
- 2、Global crises as the background of the modern time
- 3、農業・農村と内発的地域発展の新たな定義
- 3、New definition of agriculture, villages and endogenous development
- 4、自立的経済圏域の形成に向けた基礎的戦略
- 4、Basic strategy forming economically autonomous regions
- 5、地域活動の事例とその評価
- 5、Examples of regional movement and their values
- 6、結語
- 6、Conclusion

# **Endogenous Development of Rural Areas after the 3.11 EastJapanSeriousDisaster**

**Yutaro Senga, Prof.Dr.**

**Tokyo University of Agriculture and Technology**

**Fuchu city, Tokyo , Japan**

## **1、 What the serious disaster shows : Conversions of social values and the strategy.**

The East Japan M9 class Earthquake Disaster brought significant social changes in three points.

The first is the change of the understanding on the future probability of huge earthquake including tsunami in terms of period and space.

The 3.11 M9 class huge earthquake will induce M8 to M9 class further earthquakes direct under the Pacific coast of the Japan Islands as well as in the offshore of the Pacific Ocean during coming several decades.

The Japanese Government announced on 24th.Nov. that the occurring probability of the earthquake of M8.6 to M9 class within 30 years on the Japan Deep along the offshore from the North Sanriku to the Boso Peninsula counts 30 % , and on the Tokai Sea Coast counts as much as 87%. These mean the Japanese Islands has entered the period of severer earthquakes.

Consequently oil and gas supply stations and big industrial cities mostly located on the pacific coast become to be deemed under the most disadvantageous conditions. Such change of geopolitical and geoeconomical understandings means the weight of inland areas of Japan, composed of mountain areas, rural areas and small size cities, become larger and heavier than the ever.

The second is the ruin of the myth on the safety of atomic power plants after the 3.11 severe accident of Fukushima atomic power plants. And the people tend to recognize that it is principally impossible to secure safety of the atomic power plants not only at the present but also even in the far future.

The 3.11 Fukushima Accident shows that it is extremely difficult to technologically design to prevent severe atomic accidents and obstruct the influence of the accident flowing to the outside. As the atomic power plants have been said to be “mansion without toilet”, safe reserve and harmlessness of spent nuclear fuel is theoretically and practically impossible. Now the public opinion tends to move towards reducing the percentage of atomic power gradually onto the target of abolition of all atomic power plants as soon as possible. This



trends move energy policy to the direction of the non-atomic energy sources such as renewable energy.

The third social change is the increase of expectation on rural areas and the elevation of social and economic values of rural areas.

Having backgrounds stated above, the rural inlands of Japanese Islands are not only as safe living places and natural reserves but also highly expected as the base of renewable energy production, like small size hydraulic power, solar power, wind power, geothermal power etc. “Villages: good for living, good for working,” they say.

## **2、Global crises as the background of the modern time**

The background of the conversion of social value stated above is influenced by the global crises. Global crises: warming, foods shortage, peak oil, nature destruction, humanity deterioration, are all kinds of following winds for the new development of rural areas.

Every one of the global crises has main cause from regions and the influence of the every global crisis falls on the every region. Consequently the crises should be solved at the every region. Furthermore, most of the global crises could be solved at the hands of the rural areas. So, the global crises can be the following wind supporting rural areas. If the endogenous development of villages be focalized on the solving global crises, you can gather the attention and help from citizens.

## **3、New definition of agriculture, villages and endogenous development**

The new definition of agriculture and rural areas are as follows:

Agriculture is an integrated industry including production of agricultural products as well as renewable energy, appropriate forest management contributing to reduction of warming gases, nature and land conservation, giving visitors and dwellers services recreating their humanity, and other various social and private businesses making the most of the advantageous conditions of rural areas.

The rural areas can be defined as the areas where the newly defined agriculture prevails and the people enjoys decent work and human life surrounded by nature and traditional culture.

The above re-definitions of agriculture and rural areas point out the direction of social and economic achievements in modern rural areas and help national and local governments to build endogenous rural renewal policies. Also they will contribute to call on private

sectors and active talents with minds eager to re-create pretty and happy villages in a near future.

#### **4、 Basic strategy forming economically autonomous regions**

When we examine the common cause of the each crisis, the desirable economical movement becomes clear.

The heaviest cause of earth warming is the forming of energy-intensive society.

Conversion of energy source from fossil fuel to renewable one will become a decisive drive to promote the above defined agriculture and consequently become an important element of endogenous development of villages. The characteristic of the renewable energy is its multipolarized and dispersed system. This means that villages producing renewable energy and local cities consuming the energy are connected in a relative small area, which can be called “ Economically Autonomic Sphere (EAS)”. In Japan similar autonomic spheres have been realized in terms of water and foods. From now on, self sufficient in terms of water, foods and energy will be realized in EASs all over Japan.

In August of 2011 The Renewable Energy Promotion Act was enacted. It is the most expectable legislation to realize the EASs.

#### **5、 Examples of regional movements and their values**

The examples of endogenous development of rural areas in Japan are seen in terms of foods production and foods consumption. Over one hundred rice-terrace villages accept city people as green tourism. Some city people tend to enjoy farming activities as one of recreation and the other city people tend to work as volunteers assisting old farmers farming works. Traditional culture and modern arts activities are also attraction of villages for city people. One village invites 3 foreign artists from abroad. I will introduce such exmples on powerpoint so far as time permits.

#### **6, Conclusion**

So far the examples of endogenous rural development in Japan do not show the clear tendency of population increase. But if the self sufficiency of energy realize in many rural areas, the revitalization of rural areas will be expected to step up to a higher and stable foundation level.

### 3.11 동일본 재해 이후 농촌지역의 내발적 발전

유타로 센가, 동경 농기술대학 교수

Yutaro Senga, Prof. Dr.,

Tokyo University of Agriculture and Technology Fuchu city, Tokyo, Japan

1. 재해가 의미하는 것: 사회적 가치의 전환과 그 전략
2. 근대의 배경으로서의 전세계적 위기
3. 농업, 농촌지역, 그리고 내발적 발전의 재해석
4. 기본적인 전략이 경제자치구를 형성한다
5. 지역간 이동의 사례와 그 가치
6. 결론

## 1. 재해가 의미하는 것 : 사회적 가치의 전환과 그 전략

동일본에서 발생한 강도 M9의 지진은 세 가지 점에서 사회적 변화를 야기했다.

첫째, 이는 미래의 대지진과 쓰나미의 발생 확률에 대한 인식을 시간적, 공간적인 면에서 변화시켰다.

3월 11일에 발생한 강도 M9의 대지진은 앞으로 백 년 사이에 태평양 쪽 해안뿐만 아니라 태평양 근해에서 강도 M8, M9 의 지진이 일어날 가능성을 높였다.

11월 24일, 일본 정부는 30년 내에 산리쿠 북쪽 지방과 보소 반도에서 강도 M8.9~M9의 지진이 발생할 가능성은 30%, 토카이 해변에서 발생할 가능성은 87%라고 발표하였다. 이는 일본의 섬들이 대지진의 시대를 맞이한다는 의미이다.

결과적으로 주로 태평양 쪽 해안에 위치한 대도시들과 석유, 가스 공급원들이 가장 불리한 상황에 놓였다. 이러한 지정학적, 지리경제학적 이해의 변화는 주로 농촌지역과 소도시가 위치한 일본 내륙지방의 중요성을 어느 때보다도 부각시켰다.

둘째, 3월 11일에 발생한 후쿠시마 원자력 발전소에서의 사고는 원자력 발전소의 안전에 대한 믿음을 깼다. 사람들은 현재뿐만 아니라, 미래에도 원자력 발전소의 안전에 대해 확신할 수 없다고 인식하게 되었다.

3월 11일에 후쿠시마에서 발생한 사고는 원자력 발전소의 안전을 지키는 것과 외부로부터의 충격을 방지하는 것이 기술적인 면에서 매우 어렵다는 것을 증명하였다. 원자력 발전소가 “화장실 없는 맨션”이라고 불릴 정도로, 방사능 폐기물의 안전성 보장은 이론적으로나 실질적으로 불가능하다. 현재 여론은 최대한 빨리 원자력 발전을 폐지하기 위해 점진적으로 원자력 발전량을 줄일 것을 주장하고 있다. 이러한 경향은 에너지 정책의 방향을 원자력 발전이 아닌 재생 가능한 에너지 발전으로 바꾸고 있다.

셋째, 지진은 농촌지역의 경제적·사회적 중요성에 대한 인식을 바꿨다.

위에서 언급한 사실을 감안한다면, 일본의 내륙지방 농촌지역은 자연의 보고이며 안전한 삶을 보장할 뿐만 아니라, 수력, 태양열, 풍력, 지열 발전과 같은 새로운 에너지 발전의 터로 주목받고 있다. 이 때문에 “마을은 살기 좋을 뿐만 아니라, 일하기도 좋다”는 말이 생겨났다.

## 2. 근대의 배경으로서의 전세계적 위기

위에서 언급한 사회적 가치의 전환은 전세계적 위기로부터 영향을 받았다. 지구온난화, 식량부족, 유가상승, 자연파괴, 인권문제 등은 농촌지역의 개발을 야기한 요인이다.

이러한 세계적 문제들은 한 지역의 문제가 지구상 모든 지역에 파급되는 성격을 지닌다. 결국

이러한 재해는 모든 지역에서 해결 되어야 한다. 대부분의 전지구적 문제는 농촌지역에서부터 해결될 수 있다. 농촌지역을 지원하는 것은 전지구적 문제를 해결하는 방법이다. 농촌지역의 내발적 발전이 전지구적 문제를 해결하는 것에 중점을 둔다면 시민들의 주목과 도움을 얻을 수 있을 것이다.

### 3. 농업, 농촌지역, 그리고 내발적 발전의 재해석

농업과 농촌지역에 대한 재해석은 다음과 같다;

농업은 농작물과 재생 가능한 에너지를 생산할 뿐만 아니라, 온실가스 유발을 방지하는 삼림산업, 자연과 땅의 보호, 지역민과 관광객의 심리적 평안, 그리고 농촌지역에 적합한 소규모 사업의 터를 제공하는 통합적 산업이다.

농촌지역에서는 새롭게 정의된 농업이 뿌리내릴 수 있으며, 사람들이 양질의 일을 하고 자연과 전통에 둘러싸인 인간적인 삶을 누릴 수 있다.

이와 같은 농업과 농촌지역에 대한 재해석은 현대 농촌지역의 내발적 발전이 이루어져야 할 방향을 제시하며, 중앙정부와 지역정부가 농촌지역의 내발적 재개발을 돕도록 한다. 또한, 이는 대기업과 인재들을 불러보아 아름답고 행복한 마을을 꾸려나갈 수 있도록 한다.

### 4. 기본적인 전략이 경제자치구를 형성한다

각 재앙의 보편적인 원인을 살펴본다면, 바람직한 경제발전상이 명확해진다.

지구 온난화의 가장 큰 원인은 에너지에 크게 의존하는 사회구조이다.

화석연료와 재생 가능한 에너지를 통합한 에너지정책은 위에서 정의한 농업을 장려하고, 농촌지역의 내발적 발전이 중요한 요소가 될 것이다. 재생 가능한 에너지는 다극적이며 분산된 성격을 지닌다. 이는 재생 가능한 에너지를 생산하는 마을들과 이 에너지를 소비하는 지방 도시들이 EAS(경제자치구)로 불리는 비교적 작은 공동체를 이루고 있다는 것을 의미한다. 일본에서는 이와 비슷한 자치 구역들이 물과 음식에 대해 형성되어있다. 이제부터는 일본 전역에서 물과 식량, 그리고 에너지를 자체 공급할 수 있는 EAS가 형성될 것이다.

2011년 8월, 신재생 에너지 장려정책이 제정되었다. 이는 EAS의 형성을 촉진하는 가장 효과적인 정책일 것으로 예상된다.

## 5. 지역간 이동의 사례와 그 가치

일본 농촌지역의 내발적 발전 중 좋은 예는 식량의 공급과 수요에서 나타난다. 100여개가 넘는 쌀 생산지가 도시민을 대상으로 하는 관광사업을 하고 있다. 어떠한 도시민들은 농업에 참여하는 것을 여가활동으로 즐기며, 어떤 이들은 고령의 농업인들의 농업을 자원해서 돕고 있다. 전통 문화와 근대 미술 또한 도시민들이 마을을 찾게 되는 요인이다. 한 예로, 한 마을은 3명의 외국 예술가들을 초청하였다. 이와 같은 예는 시간이 허락하는 한도 내에서 파워포인트를 이용하여 제시할 것이다.

## 6. 결론

지금까지의 일본에서 이루어진 농촌지역의 내발적 발전은 인구 증가를 반영하고 있지 않다. 하지만 에너지의 자체 공급이 다수의 지역에서 이루어진다면, 농촌지역의 재탄생은 한 단계 더 안정된 구조를 지니게 될 것이다.

The Influencing Factor Analysis of Participation  
of Social Forces in New Rural Reconstruction  
-A Case Study in Rural Beijing

(신농촌건설에 대한 사회역량 요인 분석 - 북경 교외지역(농촌) 사례를 중심으로)

Zhigang Wang, Professor  
Renmin University of China, China





# The Influencing Factor Analysis of Participation of Social Forces in New Rural Reconstruction—A Case Study in Rural Beijing

Zhigang Wang

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China,  
Beijing 100872, China)

**Abstract:** In recent years, new rural reconstruction (NRR) is a major policy putting forward for urban and rural development, Social force is one of the main forces in NRR. Choosing Beijing as an example, utilizing the questionnaire survey, the paper deeply analyzed the situation of participation of social forces in NRR and the influencing factors of construction effect. Finally, several suggestions were made.

**Key Words:** social force; new rural reconstruction (NRR); effect analysis

## 1. Introduction

In recent years, Chinese government is leading economic and social developments. At the same time, a series of important policies are adopted to support the rural area. All local governments and departments earnestly implemented these policies to promote rural developments. Agricultural and rural economy appeared some positive changes and ushered in new development opportunities. Since 2004, agricultural productions have increased greatly for six years, agricultural structural adjustment has been promoted, the income of farmers has increased rapidly, the reform of rural taxes has made great achievements, the construction of rural grassroots organizations has been strengthened. The good situation of agricultural and rural development plays an important role in keeping economy growing fast. But we must see that recently agricultural and rural development is still in a difficult time. Agricultural infrastructure is weak and social undertakings lags behind; the income gap between urban and rural residents becomes larger. Solving the rural problems is still a formidable historical task in the industrialization and urbanization process. The key to solve the dual structure of urban and rural areas is dealing with the rural problems. NRR needs the guarantee of human, material and financial resources which the government and the farmers lack so much.

Under the lack of financial resource, it is very important for rural area to attract the support of

social forces that are other non-governmental organization. Social forces have abundant resources in these aspects. In the situation of enlarging domestic demand, in order to seek profits and reward the society, social forces are necessary to participate in NRR. In 2006 the government issued No.1 file called “certain opinions about promoting NRR”, which pointed out NRR was the whole society’s career that needs widely participation. The file also demanded that we should rest on farmers’ hard work, national support and participation of social forces, to make NRR become the whole society’s common action. In 2010, the government emphasized that we should actively throw social resources into rural areas and encouraged all kinds of social forces to support rural industry development. There is no doubt that NRR needs participation of social forces. So how to evaluate the effect of social forces participating in NRR and what are the factors influencing this effect?

This article chooses Beijing as an example, with the aim to analyze the situation of participation of social forces in NRR and the influencing factors of construction effect, and then the suggestions are made. The rest of this paper is as follows: the second part is literature review, the third one is the investigation process and sample descriptions, the fourth is the situation of participation of social forces in NRR, the fifth is the effect of participation of social forces NRR, and the last is the conclusion and policy suggestions.

## **2. Literature Review**

Recent years, NRR is a hot topic and so many scholars have done some research in this field. The achievements mainly contain three aspects as following:

The first is realizing urban areas back-feed rural ones and increasing financial support. After years of economic development, our country has entered into the stage of industry back-supports agriculture and city leads rural development. The driving effect on national economy is the external pulling power of NRR (Hao Jiming, 2006). Therefore, we need to further adjust the distribution of the national income. What’s more, the arrangement of public finance must promote comprehensive development in urban and rural areas and make all farmers fully share the achievements of urbanization and economic growth. Hu Hengyang(2005) put forward that we should increase public financial support to solve the problem of long-term financial dislocation.

The second is searching the power source of rural development from rural external, which is a necessary condition of NRR. NRR is neither the issue of certain department or group nor a simple rural problem, but the great strategic problem concerning harmonious development of the whole society (Ding Zhaoqing, 2006). In recent years, more and more private enterprises have taken part

in NRR. They have participated in the industrialized operation of agriculture and been an important power of promoting agricultural development and farmers' finance. They have also absorbed a large number of surplus rural labor forces and been an effective carrier of cultivating and bringing up new-style farmers (Liu Lanjun, 2007).

The third is that NRR is a test to the governmental power. NRR is a social system project including political, economic, cultural, social, and other aspects which is lead by the government. It directly serves the farmer and requires local government fully plays their role (Nie Aiyun, He Xiaogang, 2009). In the process of NRR, the local government plays a key role. So, study of the effect of participation of social forces in NRR will inevitably consider the ability of the government.

To sum up, it not only needs financial support from the government, but also needs the broad participation of state-owned enterprises, private enterprises and other social organizations in NRR. But in recent years there are few quantitative researches whether participation of social forces in NRR has the desired effect and how we can exert these social forces more efficiently. So in this transformation of economic development, we need to clear the achievement of social forces and its desired effect, which provides reference for further bringing social forces to participate in NRR.

### **3. Research hypothesis**

Social forces and the countryside are two main bodies in the study of the effect of participation of social forces in NRR. So these two bodies' characteristics and attributes are the basic factors of influencing effect. At the same time, we will view whether to use support policy as a research parameter, in order to better explain the adopted policies' effect on participation of social forces in NRR. The construction results are the final factors reflecting this effect, so the effect of participation of social forces in NRR can be influenced by four factors: the characteristics of villages, the characteristics of social forces, whether use supporting policies or not and the construction results. Among them, the characteristics of villages include village population, village domain area, village geographical location, leading industry, per capita income, the urbanized population in recent 10 years, etc. The characteristics of social forces include personality of social forces, the motivation of participation in NRR, channels of docking villages, the content of participation in NRR, capitals of participation in NRR. The results of participation of social forces in NRR include the increased number of employment and the increase of villagers' income. As shown in chart 1.

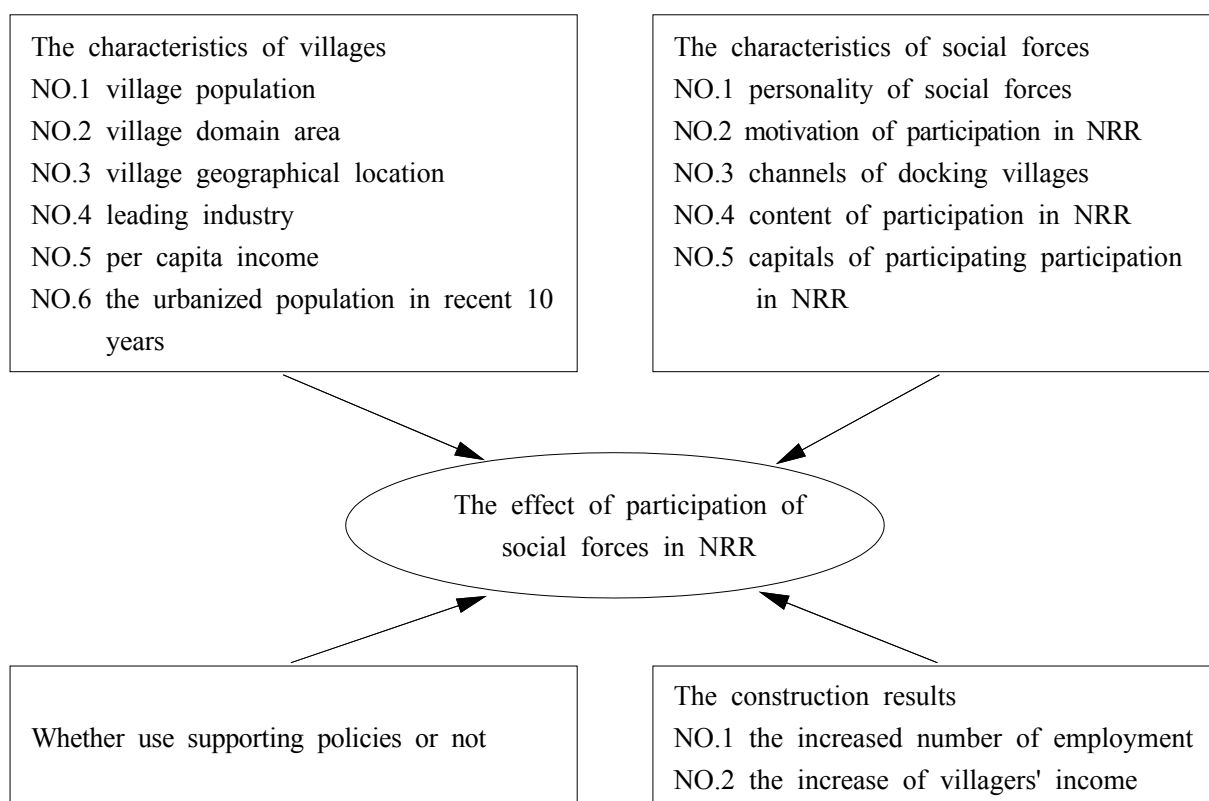


Figure1 Theoretical frame diagram

## 4. The investigation process and sample descriptions

### 4.1 The investigation process

This study's data comes from a sampling survey in Beijing in December 2008 investigated by the group of participation of social forces in NRR of the Beijing rural work committee. The form of the survey is that the government issues questionnaires to the village's principles and then they fill out the questionnaires.

Due to its political and economic advantages, villages in Beijing have more opportunities to accept participation of social forces in NRR. It is easy to draw reliable conclusion through a large number of sampling surveys, therefore, we choose villages in Beijing as the investigation and research objects. In Beijing the group surveyed 703 villages, finally received 703 questionnaires and got 533 effective samples after eliminate invalid ones, so the rate of effective samples was 75.8%. The content of the questionnaires involved the characteristics of villages and the situation of participation of social forces in NRR.

### 4.2 The sample descriptions

In terms of village geographical location, the villages mainly concentrate in exurb and its proportion is close to 78.7%. Secondly are villages surrounding the counties and small towns,

which accounted for 12% as it's shown in table 1.

Table 1 the village geographic location

	Amount	Percentage (%)
Urban fringe zone	38	7.2
Around the county and small towns	64	12.0
Exurb	420	78.7
N.D.	11	2.1
Total	533	100.0

General agriculture is the leading industry of most villages and accounts for 57.2%, the second is the characteristic agriculture which accounts for 18.8%, and the third leading industry is the manufacture which accounts for 9.9%, other industry's proportion are very small as it's showed in table 2.

Table 2 the industry situations of surveyed villages

Industry	Amount	Percentage (%)
General agriculture	305	57.2
Characteristic agriculture	100	18.8
Aquaculture	42	7.9
Manufacture	53	9.9
Service industry	33	6.2
Total	533	100.0

In the past decade, the villages whose urbanized population were less than 100 people account for about 59.3%, keeping the highest proportion. It shows the speed of census register circulation is relatively slow. During this period, more and more people were urbanized. As shown in table 3.

Table 3 the urbanized population

Variable	Index	Quantity	Proportion (%)
The urbanized population	0-50	172	32.3
	51-100	144	27.0
	101-150	78	14.6
	151-200	44	8.3
	201-250	24	4.5
	above 250	61	11.4
	N.D.	10	1.9
Total		533	100.0

## 5. The condition of participating of intheconstructionofNRR

### 5.1 The forms of social forces

The statistic result shows that the major social force is the government which accounts for 32.3%. The second are the private and foreign enterprises, which account for 25.7%. The third are the state-owned enterprises, which account 8.3%, while social groups and agencies take the least percentage of just 3.3%. As shown in table 4.

Table 4 the forms of social forces

The forms of social forces	Quantity	Proportion (%)
Government	172	32.3
Institutions	115	21.6
State-owned enterprises	47	8.8
Private enterprises and foreign companies	137	25.7
Schools and scientific research institutes	44	8.3
Social groups and agencies	18	3.3
Total	533	100.0

### 5.2 Ways of docking between social forces and villages

The statistic results show that the government plays a vital role in leading participation of social forces in NRR. Perhaps 314 units of social forces, accounting for 58.9%, join in the construction through government branches. Some villages initiatively find co-operations units, and finally they establish co-operations relations with 102 units, accounting for 19.1%. This demonstrates that villages are actively seeking social forces. The ways of docking between social forces and villages was shown in table 5.

Table 5 Ways of docking between social forces and villages

Ways of realizing g the relation	Quantity	Proportion (%)
By the efforts of the government	314	58.9
By Some villages voluntarily	102	19.1
By some entities contacting villages	96	18.0
By kinships, nets and news	21	4.0
Total	533	100.0

### 5.3 The motivations of social forces taking part in the construction of a new village

From the viewpoint of the investigated villages, 24.8% of their motivation is raising the influence and popularity. To fulfill political tasks and retribution to homelands, with the proportion of 21%% and 19.7%, which ranks No.2 and No.3 respectively.

Table 6 the motivations of social forces taking part in the construction of a new village

Motivations	Quantity	Proportion (%)
Investment and making money	94	17.6
Raising the influence and popularity	132	24.8
Public mind	48	9.0
Social responsibility	42	7.9
Political tasks	112	21.0
Retribution to homelands	105	19.7
Total	533	100.0

### 5.4 The contents of social forces taking part in the construction of a new village

From the contents of social forces participating in the NRR, we find that about 30.9% of them have passion of infrastructure like water, electricity, transportation and environment and skills training of peasants. The investment of rural basic education and farmers' technology and skills training just takes 28.8% ranking the second. What they least participate in is the health and social welfare. The statistics result shows different forms of social forces have different preferences. For example, the government organizations, state-owned enterprises institutions, schools, scientific research institutes, social groups and agencies are heavily oriented towards social welfare, cultural undertaking and the training of peasants; while the private enterprises and foreign companies lay their stress on industrial investment. It shows as table 7.

Table 7 the contents of social forces taking part in NRR

Contents	Quantity	Proportion (%)
Industrial investment	103	19.6
Infrastructure like water, electricity, transportation and environment	165	30.9
health care	38	7.1
Rural basic education and farmers' technology and skills training	154	28.8
Social welfare and cultural undertakings	73	13.6
Total	533	100.0

### 5.5 Whether use the policy of support in NRR for social forces

The choice of choosing to use support policies accounts for 63.8%, while the opposite choice is 36.2%. Most of the social forces have taken the advantage of support policy to involve in NRR. However, there are still some forces that don't use the policy. It shows as table 8.

Table 8 whether use the policy of support in NRR for social forces

Whether use the support policy	Number	Proportion (%)
Yes	340	63.8
No	193	36.2
Total	533	100.0

### 5.6 The effect of social forces in the NRR

The effect of the new rural construction takes many forms. The average number of promoted employment is about 32 persons. the number employment more than 100 people accounting for 11.1%; 30 to 100 or more persons are employed in 108 villages which is about 20.2%; the employment number between 1 to 30 persons in 160 villages accounts for about 30%; there are still 204 villages employment none people and they account for 38.3%. Thus we conclude that social forces don't have apparent effects on promoting villages' employments.

In the respect of increasing villages' income, an average value of the increased income in each village is 223000 yuan, about 38 villages' income are exceed 1 million yuan and which accounting for 7.1%; 120 villages' income are between 200000 yuan to 1million yuan, namely 22.5%; 179 villages' income are below 200000 yuan, about 33.6%; the number of villages have no increase in the income of the villager is 194, which is 36.4% and accounting for the largest proportion. It can be seen that the gap of the villagers' income is large and exists a serious imbalance. The effects of social forces in the NRR are shown in table 9.



Table 9 the effect of social forces in the NRR

Effect	Number	Proportion (%)
Number of employment		
100 and above	59	11.1
30 to 100	108	20.2
1 to 30	160	30.0
0 person	204	38.3
N.D.	2	0.4
Total	533	100.0
Increase of income		
1million and above	38	7.1
20000 to 1million	120	22.5
200000 yuan below	179	33.6
0 yuan	194	36.4
N.D.	2	0.4
Total	533	100.0

## 6. Influencing factors of the effects of social forces participating in NRR

### 6.1 The effect of the new construction of rural areas

About 80.7%.of people thought the effect of the new construction of rural areas good and very good. Only 48 people are not satisfied with the construction, accounting for 9.0%. Which means the effect of social forces participating in the new construction of rural areas is quite good on the whole, which is shown in table 10:

Table 10 the effect of social forces in the new construction of rural areas

Effect	Number	Proportion (%)
Very good	193	36.2
Good	237	44.5
General	55	10.3
Not satisfied	48	9.0
Total	533	100.0

## 6.2 Econometric analysis

As the effect of the new construction of rural areas is affected by many factors, so the econometrics model analysis is applied in the following to explore the main factors having impacts on the effect of NRR. The explanatory variables are discrete variables in this content, so this part ordinary least squares method and the weighted least squares estimation cannot be used. In addition, because the explanatory variables do not match the normal distribution in statistics, the estimations of the standard deviation coefficient and t test value by ordinary least squares method and the weighted least squares are not suitable for statistical hypothesis testing. The problem studied in this part is the factors influencing the effect of social forces participating in NRR, and the effect of construction is represented by ordinal number, which is an ordered multiple choice question. Therefore, a multiple ordered logistic model will be used.

Ordered logistic model does not require variables that satisfy normal distribution and equal variance. Use the following logistic function

$$P(y = j | x_i) = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha_j + \beta x_i)}} \quad (1)$$

his function,  $X_i$  stands for the index of  $i$ th,  $Y$  stands for the effect of social forces in NRR. Each grade of  $y$  is given specific values starting from 1 (1 means "not ideal", 2 means "ordinary", 3 means "quite good", 4 means "very good"). Establish the cumulative logistic model:

$$\text{Logit}(P_j) = \ln[P(y \leq j) / P(y \geq j) / P(y \geq j+1)] = \alpha_j + \beta X \quad (2)$$

In this model,  $P_j = P(y = j)$   $j = 1, 2, 3, \dots$  ( $X_1, X_2, \dots, X_i$ ),  $T$  represents a set of independent variables;  $\beta$  is the regression coefficient corresponding to  $X$ ,  $\alpha_j$  is the model intercept. When the parameter estimation of  $\alpha_j$  and  $\beta$  are obtained, the probability of certain situations' (such as  $y = j$ ) occurrence can be obtained by the following equation:

$$P(y \leq j | x) = \frac{e^{-(\alpha_j + \beta X_i)}}{1 + e^{-(\alpha_j + \beta X_i)}} \quad (3)$$

The dependent variable (1 = not ideal, 2 = general, 3 = good, 4 = very good) for the effect of the new construction of rural areas, the independent variables and assigned values are shown in the following table11.

Table 11 factors influencing the effect of social forces participating in NRR

Variation	Definition	Average value	Standard deviation	Expected direction
The population of village		989.25	938.93	—
The area of Village region		5019.16	8436.57	uncertain
The location of the village	1=the village in the area combining the urban and the rural, 2 = the county and the surrounding villages, 3 = outer suburb village	2.74	0.58	+
Net income for per person(yuan)		7586.28	3361.36	—
Leading industry				
General agriculture	0=no, 1=yes	0.57	0.50	
Characteristic agricultural	0=no, 1=yes	0.19	0.39	
Aquaculture	0=no, 1=yes	0.08	0.27	uncertain
Industry	0=no, 1=yes	0.10	0.30	
Service industry	0=no, 1=yes	0.06	0.24	
The population of the rural residents transferred to urban residents in one decade (person)		139.34	188.40	uncertain
The characteristics of social forces				
The party and government organizations		0.32	0.47	
Institution		0.22	0.41	
State-owned enterprise	0=no, 1=yes	0.09	0.28	uncertain
Private enterprises, foreign invested enterprises	0=no, 1=yes	0.26	0.43	
Universities and research institutes	0=no, 1=yes	0.08	0.28	
Social organizations, Intermediary organization	0=no, 1=yes	0.36	0.19	
The motivation of participating in the construction	0=repay the society, 1=seek for the development of companies	0.37	0.48	—
The channel with the village				
Government guide or matchmaking	0=no, 1=yes	0.59	0.49	
The village actively seek for chances	0=no, 1=yes	0.19	0.39	uncertain
The others actively discuss with the village	0=no, 1=yes	0.19	0.39	
Helps from relatives, friends, network or news	0=no, 1=yes	0.04	0.20	

The content of the participation in the construction	0=non infrastructure, 1= infrastructure	1.99	0.61	+
The funds involved in the construction (10 thousand yuan)		59.23	183.06	+
Whether use the support policy	0=no policy, 1=use	0.63	0.48	+
The result of the participation in the construction				
The population of the promoted employment(person)		32.34	60.20	+
The improvement of the income of villagers'(10 thousand yuan)		22.28	51.53	+

Sample villages' section data were regressed with ordered logistic model by Stata 9.0, and the results are shown in table 12.

Table 12 Estimation result of logistic model

Independent variables	Coefficient	Standard deviation	Z value
The population of village	0.0012***	0.0002	6.15
The area of Village region	0.0001	0.0001	1.51
General agricultural cultivation	3.4650***	1.0616	3.26
Characteristic agricultural Cultivation	3.3681***	1.0782	3.12
Aquaculture	2.7172**	1.0882	2.50
Industry	3.3178***	1.0565	3.14
Services Industry	3.6794***	1.0184	3.61
Net per capita income	-0.0009***	0.0001	-12.76
Village location	0.3632*	0.2312	1.57
Urbanized population	0.0018***	0.0006	2.95
The nature of the social forces			
Party and government organs	-0.0026	0.0023	-1.12
Civil Institutions	-2.2610	1.9114	-1.18
State-owned enterprises	-2.3142	1.9177	-1.21
Private enterprises, Foreign enterprises	-2.3903	1.8432	-1.30
Schools and research institutes	-2.4279	1.7368	-1.40
Social groups, Intermediary organizations	-2.4279	1.6490	-0.75
Motivation to participate in building	-0.9689***	0.2396	-4.04
Docking channel	0.0526	0.1855	0.28
The content of Participation in building	0.7726***	0.2654	2.91
Involved funding	0.0008	0.0007	1.19
The use of supportive policies or not	1.6990***	0.2631	6.46

Results of Construction			
Results driven construction employment (persons)	0.0010	0.0018	0.58
Increase villager income (million RMB)	-0.0026	0.0023	-1.12
Log likelihood = -287.31975			
Number of obs =533			
Pseudo R2 = 0.5416			

Note:\*,\*\*,\*\*\*respectively means 10%,15%,1% significance level.

## 7. Conclusions and policy suggestions

Firstly, in the statistical variables of village characteristics, the village population, rural per capita net income (RPFI) and village location affected NRR significantly. The bigger the village population or the higher the RPFI, the more demand preferences. It's more difficult to make the same evaluation of the same thing and to get a higher evaluation of the reconstruction projects. The farther the villages stay away from the city, the less the city can affect them. The less the demand preferences, the lower is the expectation to NRR. Eventually it's easier to get a higher evaluation of NRR.

Secondly, among the variables of social forces to participate in NRR, the content and motivation of participation in NRR are significant, whereas the characteristics of social forces, the channels of docking villages, and the capitals of participation in NRR have less effect. The more the social forces, the easier to get a higher assessment for the reconstruction. The result is just as we have expected. When the motivation is self-development, the better NRR carried out, the higher effect evaluation. Particularly, there is no positive correlation between the funds amount and the NRR effects, which are beyond our expectations. This is probably because that appointed funds were not in place in time, or social forces were stronger for their financial advantage. These still need to be further researched.

Thirdly, It has significant effect on NRR whether making use of support policies or not. The effect of NRR is not directly related with the docking channel. The social forces can get better NRR effect with national supportive polices, which is consistent with expectations. With realistic supportive polices and guiding social forces to participate in NRR, the reconstruction effects will be better.

Fourthly, in the terms of the results of NRR, the drive to increase employment and villagers' income don't effect significantly, which is the contrary to hypothesis 4. This means premise of hypothesis 4 is incorrect. The premise of hypothesis 4 is that "the villagers obtain employment and

income in equal opportunity and fair conditions ". Therefore, in the social forces to participate in NNR, part of the villages did not provide equal opportunities for the villagers to get employed or expand their incomes.

Consequently, we propose several political recommendations here:

Firstly, considering the spontaneous forces out of the inside of rural society, a favorable environment for investment and reconstruction should be created. Villagers should actively accept the participation of social forces. Farmers are the subjects of the NRR, so it's necessary to improve the grass-roots democracy. The villagers will understand and recognize NRR projects better, and they get equal employment and income opportunities. Only in such way can villagers be satisfied with the participation of social forces.

Secondly, strategic objectives should be established in order to provide more infrastructure construction projects for rural areas. NNR involves a lot of public construction projects and residential-life improvement projects, which can't be completed only by government investment, but also need participation of social forces. Policies should encourage the participation of social forces, and ultimately find a way to stimulate such participation.

Thirdly, it can provide a stable security for NNR to ensure the quality of social forces. Because of different sources of social forces, the outcomes of the investment also vary. Vigorous policies and stronger supervision over the construction quality should be taken at the same time. Although the construction speed is very important, quality is the key to long-term success of NRR.

Fourthly, to expand the publicity, and to change people's value, so that social forces will realize that participating in NNR is not just to pay but also can achieve win-win between social forces and rural area. In addition, villagers should avoid the blind introduction of big but non-productive funding to come into NNR.

## References

- [1] Chen, Xiwen. To promote Socialist New Rural Reconstruction. *People's Daily*, 2005-11-4.
- [2] Chen, Xiwen. Revert to the "New Rural Reconstruction". *China Reform*, 2006(2):14-17
- [3] Ding, Zhaoqing. Both "inside" and "outside" must be taken into account in Socialist New Rural Reconstruction. *Theoretical front*, 2006(6):35-36.
- [4] Han, Jun. Four Issues of New Rural Reconstruction. *Rural Economy*, 2006(1):3-7.
- [5] Hao Jiming. Analysis on Content, Force and Resistance in New Rural Reconstruction. *Modern Economic Research*. 2006(2):43-47.
- [6] He, Xuefeng. Rural Community Standard and Active Member: the Two perspectives of the Reconstruction of Socialist New Rural Areas. *Henan Social Science*, 2006(3):22-25.

- [7] Hu H,Y & Liu S,S & Zhang J,F. Some thoughts on Reconstruction of Socialist New Rural Areas. *China Economic and Trade Herald*, 2005(20):20-23
- [8] Huang, Quanquan. Progress, Problems and Suggestions of New Rural Reconstruction. *China Economic and Trade Herald*, 2006(12):23-24.
- [9] Jian, X,H & Zeng Y,X. Content and Approach of Reconstruction of Socialist New Rural Areas. *Fujian Tribune* (The Humanities & Social Sciences Monthly), 2006(11):10-13.
- [10] Jiang, Changyun. Some thoughts on Reconstruction of Socialist New Rural Areas. *Issues in Agricultural Economy*, 2006(6):7-12
- [11] Xie, Yang. Summary of points in New Rural Reconstruction Forum. *Research on Economics and Management*, 2006(5):5-13.
- [12] Li, Guoxiang. Study on Beijing Social Forces That Participate in New Rural Reconstruction. Beijing Rural Work Committee, June 2009.
- [13] Lin, Yifu. New Rural Movement and Start Domestic Demand. *Development of Small Cities & Towns*.1999(7):13-15.
- [14] Lu, Xueyi. Current Rural Situation and Reconstruction of Socialist New Rural Areas. Network of Chinese Social Academy. <http://www.cass.net.cn/file/2006040557531.html>,2006-4-5.
- [15] Ma, Xiaoh. How to Develop New Rural Reconstruction. *Decision-Making*, 2006(1):50-51.
- [16] Wen, Tiejun. New Rural Reconstruction Should Fulfill "Three New". *People's Daily*, 2005, 10,31.
- [17] Wen, Tiejun. To Play the Enthusiasm of Government and Farmers Sufficiently—Well-known Scholar Wen Tiejun talk about New Rural Reconstruction. *Front*.2006(1):37-38.
- [18] Xiong, Qinghua. New Rural Reconstruction Should Earnestly Solve the "three public" problem. *Issues in Agricultural Economy*. 2006(8):.10-14.
- [19] Xu, Jingyong. Where is the Innovation of Reconstruction of Socialist New Areas. *The World of Survey and Research*, 2006(3):23-24.
- [20] Xu, Puying. Experience and methods of Foreign Rural Construction. *Data communication*, 2006(4):8-9.
- [21] Zhen, Xinli. Several Questions of Reconstruction of Socialist New Areas. *Issues in Agricultural Economy*, 2006(1):11-15.

# 신농촌건설(NRR)<sup>1)</sup>에 대한 사회역량<sup>2)</sup> 요인 분석

## - 북경 교외지역(농촌) 사례를 중심으로 -

Zhigang Wang

School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of  
China, Beijing 100872, China

1. 들어가는 말
2. 선행연구 검토
3. 연구 가설
4. 조사개요 및 연구 대상 분석
5. NRR 실천에 참여하는 사회역량 형태
6. NRR에 참여하는 사회역량 영향 요인
7. 결론 및 정책 제언

■ 요약 : ‘신농촌건설(NRR)’은 최근 도시와 농촌 지역 개발 기능을 주축으로 하고 있으며, 사회역량을 기반으로 이루어지고 있음. 본 논문은 북경 교외지역(농촌) 설문조사를 바탕으로 NRR에 관여하는 사회역량과 영향을 끼치는 요소를 심층적으로 분석할 것이고, 결론에서는 몇 가지 제안을 할 것이다.

■ 키워드 : 사회 역량, NRR, 요인분석

1) 본문에서는 '신농촌건설'을 NRR(New Rural Reconstruction)로 표기함.

2) ‘사회 역량(力量, social foreces)’이란 개념은 정부, 농관련 산업체, 연구기관, 정부 산하기관, 그리고 이 기관들의 총체적인 힘, 사회적 보탬이 되는 힘을 말함. 지난 10여년간 중국의 핵심 농정과제는 ‘신농촌건설(NRR)’프로젝트인데, 목표는 도농간 격차를 최소화하는 것이고 이를 위해서는 농촌지역이 발전할 수 있는 원동력인 ‘사회역량’을 최대한 활용하자는 것임.(역자 주)



## 1. 들어가는 말

최근 들어 중국 정부는 경제적, 사회적 개발을 주도하고 있다. 농촌 지역의 발전을 위한 몇 가지 주목할 만한 정책들 또한 받아들여지고 있다. 모든 정부와 산하기관 부서들이 농촌 지역의 발전을 위해 이러한 정책들을 받아들이고 이행하고 있다. 농업 경제와 농촌 지역 경제는 긍정적인 변화를 보이고 새로운 발전 가능성을 보였다. 2004년부터 6년 동안 농업 생산량은 크게 늘었으며, 농업 구조 조정이 장려되었고, 농촌 지역 풀뿌리 단체의 입지가 굳어졌다. 농업과 농촌 지역의 긍정적인 변화는 빠른 속도로 경제발전을 이룰 수 있게 하는 중요한 요인이었다. 그러나 최근의 농업 발전과 농촌 지역 경제 발전은 아직은 어려운 국면을 벗어나지 못하고 있다. 농업을 위한 기초 설비가 부족하며 사회적 인식이 부족하다. 따라서 도시와 농촌 지역의 소득 격차는 더욱 벌어지고 있다. 농촌 지역의 문제를 해결하는 것은 산업화와 도시화에 있어서 아직도 해결이 만만찮은 역사적 과제이다. 지역간 격차를 줄일 수 있는 열쇠는 농촌 지역의 문제를 해결하는 것이다. NRR은 농촌 지역 정부와 농업인들에게 절실한 인적, 물적, 재정적 자원을 필요로 한다.

재정적 자원이 부족한 상황에서는 농촌 지역이 NGO와 같은 사회역량의 지지를 얻는 것이 중요하다. 이러한 사회역량은 이러한 측면에서 풍부한 자원을 지니고 있다. 국내 수요가 증가하고 있는 상황에서 수익을 창출하고 사회에 환원하기 위해서는 사회역량들이 NRR에 참여하는 것이 필수적이다. 2006년에 정부는 “NRR 장려를 위한 의견”이라는 보고를 발표했는데, 이는 NRR이 사회 전체의 의무이며 폭넓은 참여가 필요하다는 내용이었다. 이 보고서는 또한 NRR이 사회 전체의 활동으로 확산되기 위해서는 농업인들의 노력과 국가적 지원, 그리고 사회역량의 참여가 촉구된다고 보고한다. 2010년에는 정부는 사회적 자원을 적극적으로 농촌 지역에 투자할 것을 촉구하고 모든 사회역량이 농촌 지역 산업의 발달을 돕도록 하였다. NRR이 사회역량의 참여를 필요로 한다는 것은 분명하다. 그렇다면 NRR에 참여하는 사회역량의 영향력을 어떻게 측정할 것이며 참여 요인은 무엇인가?

본 연구는 NRR과 관련있는 사회역량을 분석하고 개발참여 요인을 확인하기 위해 배경을 사례로 조사, 분석결과에 따른 제안을 한다. 보고서의 나머지 부분은 첫째, 선행연구에 대한 검토, 둘째, 연구가설, 셋째, 조사 개요 및 연구 대상에 대한 분석, 넷째, NRR에 참여하는 사회역량 주체들의 의견, 다섯째, 사회역량이 NRR 참여에 미친 영향 요인분석, 마지막에서는 결론과 정책 제안을 다룰 것이다.

## 2. 선행연구 검토

최근에 NRR은 뜨거운 이슈이기 때문에 많은 학자들이 이에 대한 연구를 진행해 오고 있다. 그에 따른 연구 결과는 크게 세 가지 종류이다:

첫 번째는 도시들이 농촌 지역에 긍정적 파급효과를 미치며, 재정적 지원이 늘고 있다는 점이다. 수년간의 경제발전을 이룬 결과, 중국은 산업이 농업을 이끌어주고 도시가 농촌 지역의 발전을 돕는 단계에 이르렀다. 국가 전체적으로 보면, NRR은 외부지원 수단으로서 역할을 한다(Hao Jiming, 2006). 따라서 국가 소득의 분배를 심도 있게 살펴볼 필요가 있다. 또한, 공공 재정 관리는 도시와 농촌 지역 모두의 발전을 위해 이루어져야 하며 도시화와 경제발전의 혜택은 모든 농업인들에게 돌아가야 한다. Hu Hengyand(2005)는 더 나아가 공공 재정지원을 늘려 장기적인 부의 불균형을 해결해야 한다고 주장했다.

두 번째는 NRR에게 있어서 농촌 지역 외부에서 농촌 지역 발전의 원동력을 찾는 것은 필수적이다. NRR은 특정 부서나 단체, 그리고 농촌 지역 만의 문제를 다루지 않으며, 전체 경제의 조화로운 발전을 모색한다(Ding Zhaoqing, 2006). 최근에는 점점 더 많은 기업들이 NRR에 참여하고 있다. 이들 기업은 농업의 산업화를 지원했으며 농업 발전과 농업인들의 재정에 큰 도움이 되었다. 또한 많은 양의 농촌 지역 잉여 노동력을 흡수하여 새로운 형태의 농업 인력을 생산해내는 데에 일조했다(Liu Lanjun, 2007).

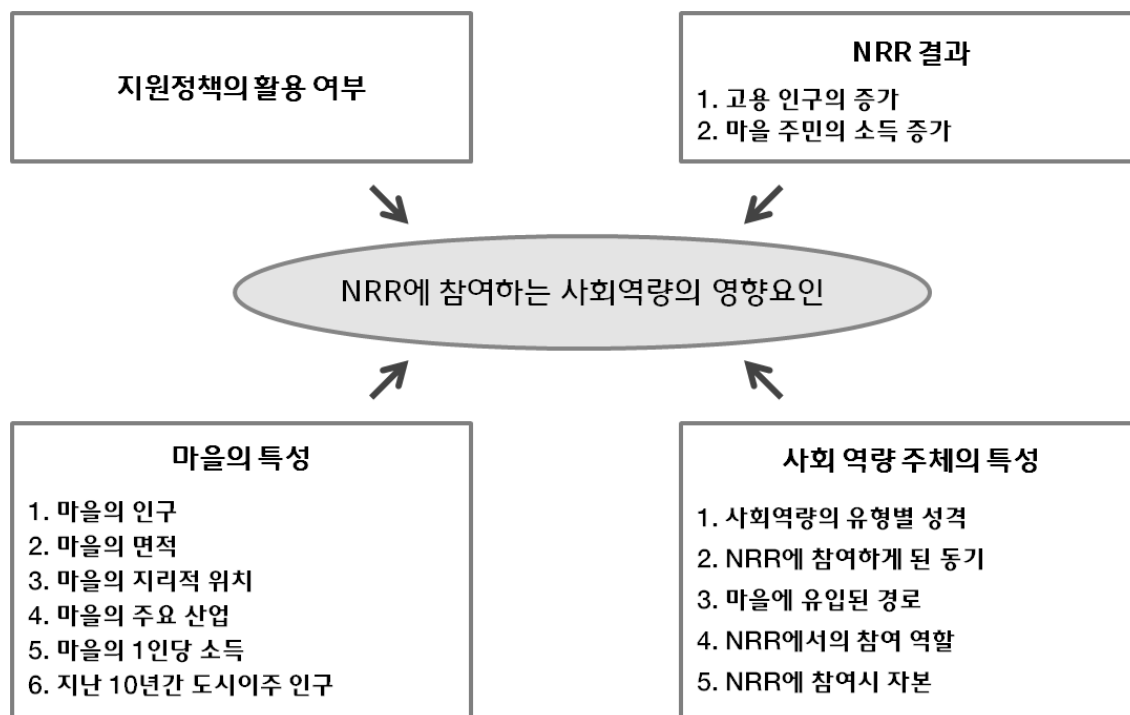
세 번째는 NRR이 정부의 능력에 대한 시험이라는 점이다. NRR은 정부 주도의 정치적, 경제적, 문화적, 사회적 프로젝트이다. 이는 농업인들에게 직접적으로 영향을 끼치고 농촌 지역 정부의 적극적인 참여를 필요로 한다(Nie Aiyun, He Xiaogang, 2009). NRR의 전개에 있어서 농촌 지역 정부(공공기관)는 중요한 역할을 한다. 따라서 NRR에 있어서 시민단체의 영향력을 분석하는 과정에서 농촌 지역 정부의 역량은 당연히 고려되어야 할 항목이다.

요약하면, NRR은 중앙정부의 재정적 지원뿐만 아니라 국영기업, 사영기업, 기타 사회단체 등과 같은 사회역량의 참여를 필요로 한다. 하지만 최근에는 NRR에 있어서 사회역량의 필요성과 이들 참여의 효율적인 조정에 대한 연구가 많이 이루어지고 있지 않다. 따라서 현재의 경제 발전을 겪고 있는 상황에서 미래의 사회역량들의 참여 촉진을 위해서 이들의 성과와 영향을 확실히 할 필요가 있다.

## 3. 연구 가설

NRR에 참여하는 사회역량은 크게 사회역량 주체와 농촌지역인 마을로 나뉜다. 따라서 이 두 집단의 성격은 NRR 파급력의 기초가 된다. 본 연구에서는 NRR에 참여하는 사회역량들에게 각종 정책이 어떠한 영향을 미치는지를 알아보기 위하여 지지 정책을 연구 변수로 볼 것인지를 논

할 것이다. 이 효과의 영향을 반영하는 종속 변수는 건설 결과이며, NRR에 참여하는 단체들의 영향력은 네 가지 요인에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 마을의 특성, 사회 단체의 특성, 정책의 활용 여부, 그리고 건설 결과가 그것이다. 이 중 마을의 특성은 마을의 인구, 면적, 지리적 위치, 주요 산업, 1인당 소득, 그리고 지난 10년 간 도시이주 인구 등을 의미한다. 사회역량 주체의 특성은 유형별 성격, NRR에 참여하게 된 동기, 마을에 유입된 경로, NRR에서의 참여 역할, 그리고 NRR에 참여시 자본을 의미한다. 사회역량의 참여의 결과는 고용인구의 증가와 마을주민의 소득 증가를 포함한다. 이는 다음 그림에서 확인 가능하다.



〈그림 1〉 이론적 다이어그램

## 4. 조사개요 및 연구 대상 분석

### 4.1 조사개요

이 연구의 데이터는 북경 교외 근로 단체의 NRR에 참여하는 사회역량 주도로 2008년 12월 북경에서 실시된 조사로부터 얻었다. 조사는 정부의 설문지에 응답하는 형식으로 이루어졌다.

북경의 농촌지역 마을들은 NRR에 참여하는 사회역량들로부터 혜택 얻을 정치적, 경제적 기회가 비교적 많다. 다수의 설문조사를 통해 결론은 얻는 것이 쉬우므로 우리는 북경의 마을들을 조사대상으로 정했다. 북경에서 703개의 마을들이 조사되어 703개의 응답을 얻었으며, 이 중

75.8%에 해당하는 533개의 자료는 유의미했다. 설문조사의 내용은 마을의 특성과 NRR 사회역량들의 상황에 대한 질문이었다.

## 4.2. 조사대상 분석

마을들의 지리적 위치는 78.7%가 준교외지역에 해당하였다. 12%의 마을들은 군과 소도시 근교에 위치하였다. 이는 <표 1>에 나타난다.

<표 1> 마을의 지리적 위치

지리적 위치	수	비율(%)
도시 외곽	38	7.2
군과 소도시 외곽	64	12.0
준교외	420	78.7
기타	11	2.1
총계	533	100.0

많은 마을들의 주요 산업은 57.2%의 비율로 통상적인 농업이었으며, 두 번째로 많은 집계는 18.8%로 특성화된 농업이었다. 세 번째로 많은 집계를 보인 산업은 제조업이었으며, 9.9%의 비율로 나타났으며, 나머지 산업의 비중은 매우 작았다. <표 2>는 이를 보여준다.

<표 2> 조사한 마을의 산업적 특성

산업	수	비율(%)
통상적 농업	305	57.2
특성화된 농업	100	18.8
양식업	42	7.9
제조업	53	9.9
서비스	33	6.2
총계	533	100.0

지난 10여년 동안 도시화된 인구수는 100명 미만이 가장 많았고 비율은 59.3%였다. 이는 인구총조사의 주기가 비교적 길다는 것을 보여준다. 이 기간 동안 점점 많은 인구가 도시화되었다. <표3>은 이를 보여준다.

〈표 3〉 도시화된 인구

변수	지표	수	비율(%)
도시화된 인구	0-50	172	32.3
	51-100	144	27.0
	101-150	78	14.6
	151-200	44	8.3
	201-250	24	4.5
	250이상	61	11.4
	기타	10	1.9
총계		533	100.0

## 5. NRR에 참여하는 사회역량 주체들의 여건

### 5.1. 사회역량 주체 형태

통계적으로 가장 많은 형태의 사회역량은 정부기관이었고 그 비율은 32.3%였다. 두 번째로 많은 형태는 25.7%로 사영기업 및 다국적 기업이었고, 세 번째는 8.3%로 국영기업, 그리고 사회단체들이 3.3%로 가장 적었다. 이는 〈표 4〉에 표시하였다.

〈표 4〉 사회역량 주체 형태

사회역량의 형태	수	비율(%)
정부	172	32.3
정부산하 기관	115	21.6
국영기업	47	8.8
사영기업 및 다국적 기업	137	25.7
학교와 과학연구소	44	8.3
사회단체	18	3.3
총계	533	100.0

### 5.2. 사회역량 주체와 마을간 연계방법

통계에 의하면, 사회역량이 NRR에 참여하게 된 데에는 정부의 역할이 크다. 58.9%에 이르는 314개의 사회역량이 정부 산하 부서를 통해 건설에 참여하고 있다. 어떤 마을들은 자체적으로 협력세력을 찾아 관계를 형성했는데, 그 수는 102개로 19.1%의 비율이었다. 이는 마을들이 적극적

으로 협력할 기관을 모색한다는 것을 보여준다. 마을들과 사회역량의 관계가 형성되는 방법은 <표 5>와 같다.

<표 5> 사회역량 주체와 마을간 연계방법

연계방법	수	비율(%)
정부의 노력	314	58.9
마을의 자발적 노력	102	19.1
외부적 접근	96	18.0
가족관계, 소식 등	21	4.0
총계	533	100.0

### 5.3. NRR에 참여하는 사회역량 주체의 동기

NRR에 참여하게 된 사회역량 주체의 동기를 살펴보면, 24.8%는 인기와 인지도를 높이기 위해서였다. 정치적 과제와 국가에 봉사가 각각 21%와 19.7%로 2위와 3위였다. 이는 <표 6>으로 정리하였다.

<표 6> NRR에 참여하는 사회역량 주체의 동기

동기	수	비율(%)
투자과 이윤창출	94	17.6
인기와 인지도의 상승	132	24.8
애국심	48	9.0
사회적 책임감	42	7.9
정치적 과제	112	21.0
국가에의 환원	105	19.7
총계	533	100.0

### 5.4. NRR에 참여하는 사회역량 주체의 역할

<표 7>을 살펴보면, 건설에 참여하는 사회 역량의 30.9%는 수로, 전기, 교통, 환경, 소작인의 기술 교육을 맡았다. 농촌 지역의 기초교육과 농업인의 기술교육과 훈련은 28.8%로 두 번째로 많았다. 가장 참여율이 낮은 분야는 건강과 사회복지였다. 통계는 다양한 사회역량들이 다양한 선후를 지니고 있다는 것을 보여줬다. 예를 들어 정부 기관, 정부 산하 기관, 국영기업, 학교 및 과학연구소, 사회단체들을 사회 복지과 소작인들의 교육에 치중하였다. 반명, 사영기업 및 다국적 기업 및 외국계 기업은 사업 투자에 집중하는 모습을 보였다.

〈표 7〉 NRR에 참여하는 사회역량 주체의 역할

역할	수	비율(%)
산업투자	103	19.6
사로, 전기, 교통, 환경 설비	165	30.9
의료복지	38	7.1
촌 지역 기초 교육과 농업 기술 훈련	154	28.8
사회복지와 문화복지	73	13.6
총계	533	100.0

### 5.5 NRR에 참여하는 사회역량 주체가 정책 지원 이용여부

다음의 〈표 8〉을 살펴보면, 정책 지원 이용하는 비율은 63.8%였으며, 그렇지 않은 경우는 36.2%였다. 다수의 사회역량은 NRR에 참여하는 데에 정책적 혜택을 받기를 희망했다. 그러나 그렇지 않은 단체들도 있다.

〈표 8〉 NRR에 참여하는 사회역량 주체가 정책 지원 이용여부

정책 이용	수	비율(%)
예	340	63.8
아니오	193	36.2
총계	533	100.0

### 5.6 사회역량 주체들이 NRR에 미친 영향

농촌 지역의 건설을 많은 형태를 가진다. 평균적으로 32명의 인부가 고용되며, 100명 이상이 고용된 경우는 11.1%, 30-100명의 사람들이 고용된 경우는 108개 마을로 20.2%, 고용인원이 1-30명인 경우는 160개 마을로 30%, 고용이 창출되지 않은 마을 수는 204개로 38.3%로 집계되었다. 따라서 사회역량들은 농촌 지역의 고용창출에 크게 도움이 되지 못하다고 결론을 내릴 수 있다.

마을의 소득증가에 관해서는, 각 마을의 평균 소득증가는 223,000위안(원화환산 금액은 39,667,240원 / 1위안은 177.8원 기준)이었으며, 1백만 위안 이상의 소득증가를 보인 마을은 38개로 7.1%로 나타났고, 200,000위안-1백만 위안 사이의 소득증가를 보인 마을은 120개로 22.5%, 200,000위안 이하의 소득증가를 보인 마을은 179개로 33.6%로 가장 많았다. 마을 주민들 간의 소득 격차는 큰 것으로 나타났으며, 소득불균형은 심각한 문제이다.

〈표 9〉 사회역량 주체들이 NRR에 미친 영향

영향		수	비율(%)
고용인구	100이상	59	11.1
	30에서 100	108	20.2
	1에서 30	160	30.0
	0명	204	38.3
	무응답	2	0.4
총계		533	100.0
소득 증가	1백만 이상	38	7.1
	200,000에서 1백만	120	22.5
	200,000위안 이하	179	33.6
	0위안	194	36.4
	무응답	2	0.4
총계		533	100.0

## 6. 사회역량이 NRR 참여영향 요인분석

### 6.1 NRR이 농촌지역에 미친 영향

80.7%의 인구가 농촌지역 건설 사업에 대해 ‘좋다’와 ‘매우 좋다’라는 평가를 하였다. 48명의 사람들만이 만족하지 못하였는데, 이는 9.0%에 해당한다. 따라서 사회역량들의 농촌 지역 건설 참여는 전반적으로 긍정적인 평가를 얻고 있다고 할 수 있다.

〈표 10〉 농촌 지역 건설에 대한 사회역량 효과

효과	수	비율(%)
매우 좋다	193	36.2
좋다	237	44.5
보통	55	10.3
불만족	48	9.0
총계	533	100.0

### 6.2 계량경제학적 분석

농촌 지역 건설의 효과가 여러 변수에 의해서 영향을 받으므로, NRR의 효과에 영향을 미치는 변수를 분석하기 위하여 다음의 계량경제학적 모델을 사용하였다. 설명변수는 독립변수, 최소자승법(OLS)과 가중최소자승법을 사용할 수 없었다. 또한, 설명변수가 정규분포를 따르지 않기 때문에



가설검증을 위해 표준편차 계수와 다중회귀분석과 가중최소제곱법을 이용한 T-test분석을 할 수 없었다. 여기서의 문제는 NRR 사회역량의 효과에 영향을 미치는 변수와 건설의 효과를 숫자로 나타내는 것인데, 이는 객관식의 문제였다. 따라서 다중 정렬 로지스틱 회귀분석이 사용되었다.

정렬 로지스틱 회귀분석은 정규분포를 따르는 변수와 동일한 분산을 필요로 하지 않는다. 다음의 식에서,

$$P(y=j|x_i) = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha_j + \beta X_i)}}$$

$X_i$ 는  $i$ 의 지수를,  $Y$ 는 사회역량의 효과를 나타낸다.  $y$ 의 등급은 1부터 시작하는 가치평가에 의해서 매겨졌다(1은 “적합하지 않다”, 2는 “보통”, 3은 “좋다”, 4는 “매우 좋다”). 다음의 로지스틱 모델이 수립되었다:

$$\text{Logit}(P_j) = \ln[P(y \leq j) / P(y \geq j) / P(y \geq j+1)] = \alpha_j + \beta X$$

이 모델  $P_j = P(y=j) \quad j=1,2,3,\dots(X_1, X_2, \dots, X_i)$ 에서  $T$ 는 독립변수의 집합을 나타낸다.  $\beta$ 는  $X$ 에 해당하는 회귀계수이며,  $\alpha_j$ 는 절편이다.  $\alpha_j$ 와  $\beta$ 의 파라미터 추정을 얻은 후에는 특정 상황의 발생 확률(예를 들어,  $y=j$ )이 다음 식에서 얻어진다.

$$P(y \leq j|x) = \frac{e^{-(\alpha_j + \beta X_i)}}{1 + e^{-(\alpha_j + \beta X_i)}}$$

농촌 지역 건설의 효과에 대한 의존변수(1=적합하지 않다, 2=보통, 3=좋다, 4=매우 좋다), 독립변수, 그리고 assigned value는 다음 <표11>과 같다.

<표 11> NRR에 참여하는 사회역량 주체들의 효과에 영향을 주는 요소

변수	정의	평균값	표준편차	예상방향
마을의 인구		989.25	938.93	-
마을의 면적		5019.16	8436.57	알 수 없음
마을의 위치	1=도시와 농촌 지역에 있는 마을 2=외곽 마을과 군 3=기타 교외 마을	2.73	0.58	+
일인당 순소득(위안)		7586.28	3361.36	-
주된 산업				
통상적 농업	0=아니오, 1=예	0.57	0.50	
특화된 농업	0=아니오, 1=예	0.19	0.39	
양식업	0=아니오, 1=예	0.08	0.27	알 수 없음
산업	0=아니오, 1=예	0.10	0.30	
서비스업	0=아니오, 1=예	0.06	0.24	

지난 십 년 간 도시화된 시골인구		139.34	188.40	알 수 없음
사회세력의 성격				
당과 정부 산하 기관		0.32	0.47	알 수 없음
기타 기관		0.22	0.41	
주 산하 기업	0=아니오, 1=예	0.09	0.28	
사기업, 외국계 기업	0=아니오, 1=예	0.26	0.43	
학교와 연구기관	0=아니오, 1=예	0.08	0.28	
사회단체	0=아니오, 1=예	0.36	0.19	
건설에 참여하는 동기	0=사회 환원, 1=이익 추구	0.37	0.48	-
마을과의 연계				
정부 주도 연계	0=아니오, 1=예	0.59	0.49	알 수 없음
마을 주도의 연계	0=아니오, 1=예	0.19	0.39	
외부 주도의 연계	0=아니오, 1=예	0.19	0.39	
친인척의 도움	0=아니오, 1=예	0.04	0.20	
건설 참여의 내용	0=비 설비, 1=설비	1.99	0.61	+
건설에 든 비용(1만 위안)		59.23	183.06	+
정책의 활용여부	0=비활용, 1=활용	0.63	0.48	+
건설 참여의 결과				
고용 창출 인원		32.34	60.20	+
마을 주민의 소득 향상(1만 위안)		22.28	51.53	+

조사된 마을의 데이터는 stata 9.0으로 로지스틱 회귀분석을 실행하였다.

〈표 12〉 로지스틱 분석의 결과

독립변수	계수	표준편차	Z값
마을의 인구	0.0012***	0.0002	6.15
마을의 지역	0.0001	0.0001	1.51
통상적 농업	3.4650***	1.0616	3.26
특화된 통업	3.3681***	1.0782	3.12
양식업	2.7172**	1.0882	2.50
산업	3.3178***	1.0565	3.14
서비스업	3.6794***	1.0184	3.61
순소득	-0.0009***	0.0001	-12.76
마을의 위치	0.3632*	0.2312	1.57
도시화된 인구	0.0018***	0.0006	2.95

사회적 세력의 성격			
당과 정부의 기관	-0.0026	0.0023	-1.12
시민기관	-2.2610	1.9114	-1.18
주 산하 기업	-2.3142	1.9177	-1.21
사기업, 외국계 기업	-2.3903	1.8432	-1.30
학교와 연구기관	-2.4279	1.7368	-1.40
사회단체	-2.4279	1.6490	-0.75
건설 참여의 동기	-0.9689**	0.2396	-4.04
경로 확보	0.0526	0.1855	0.28
건설 참여의 내용	0.7726***	0.2654	2.91
자금의 관여	0.0008	0.0007	1.19
정책의 활용	1.6990***	0.2631	6.46
사회적 세력의 성격			
당과 정부 산하 기관	-0.0026	0.0023	-1.12
시민단체	-2.2610	1.9114	-1.18
주 산하 기업	-2.3142	1.9177	-1.21
사기업, 외국계 기업	-2.3903	1.8432	-1.30
학교와 연구기관	-2.4279	1.7368	-1.40
사회단체	-2.4279	1.6490	-0.75
건설에 참여한 계기	-0.9689***	0.2396	-4.04
경로 확보	0.0526	0.1955	0.28
건설 참여 내용	0.7726***	0.2654	2.91
자금의 관여	0.0008	0.0007	1.19
정책의 활용여부	1.6990***	0.2631	6.46
건설의 결과			
건설로 인한 고용(명)	0.0010	0.0018	0.58
마을 주민의 소득 향상(백만 RMB)	-0.0026	0.0023	-1.12
로그-우도=-287/31975			
표본 수=533			
Pseudo R2=0.5416			

참고: \*, \*\*, \*\*\*은 10%, 15%, 1% 신뢰범위를 말한다.

## 7. 결론과 정책 제언

먼저, 마을 인구, 1인당 소득, 지리적 위치는 NRR에 지대한 영향을 미쳤다. 마을의 인구가 클수록 일인당 순소득이 높아졌으며, 수요 또한 증가하였다. 한결같은 대상으로 한결같은 평가를

얻는 것과 개선된 프로젝트가 더 높은 평가를 얻는 것은 어려운 일이다. 마을이 도시에서 멀어질수록 도시로부터의 영향력이 감소하였고, 수요가 줄어들수록 NRR의 기대효과도 감소하였다. 결국 높은 NRR 평가를 얻는 것이 쉬웠다.

둘째, NRR에 참여하는 사회역량의 변수 중, 내용과 참여 동기는 유의미한 값을 지녔으며, 참여에 있어서 관여된 자산은 더 중요했다. 사회역량이 많을수록 건설에 대해 좋은 평가를 받았다. 결과는 예상한 바와 같았다. 동기가 사익 추구인 경우에는 NRR이 효율적으로 시행되었고 큰 효과를 창출해냈다. 특히 자금과 NRR의 효과 사이에는 상관관계가 없었는데, 이는 예상과 다른 결과였다. 이는 아마도 자금이 제 때에 도착하지 못하거나 사회역량이 사익 추구에 더 집중했기 때문일 것이다. 이 부분에 대한 연구가 더 필요하다.

셋째, 정책의 활용여부는 NRR에 큰 영향을 미쳤다. 경로 확보는 NRR의 효과와 직접적인 관련이 없었다. 사회역량은 국가의 정책적 지지로 인해 더 큰 NRR 효과를 창출해낼 수 있었고, 이는 예상과 맞아떨어졌다. 현실적인 정책과 NRR에의 사회역량의 참여가 있다면 건설 효과는 점차 향상될 것이다.

넷째, NRR의 결과에 있어서, 고용창출과 소득증가는 직접적인 영향을 끼치지 않았고, 이는 가설과 반대되는 결과이다. 따라서, 사회역량이 참여하는 마을들 중에서는 마을 주민에게 고용과 소득 증가와 같은 정당한 기회를 제공하지 않은 경우가 있었다.

결과적으로 다음과 같은 정책을 제안한다:

첫째, 우발적인 사회역량의 등장을 수용하기 위하여 투자와 건설에 대해 친화적인 환경이 조성되어야 한다. 마을 주민들을 적극적으로 사회역량과 협동해야 한다. 농업인들은 NRR에 종속되어 있으므로, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 것 또한 필수적이다. 이럼으로써 주민들은 NRR 프로젝트를 더욱 잘 이해할 것이며, 동등한 고용과 소득 창출의 기회를 얻을 것이다. 이러한 길 만이 주민들이 사회역량의 참여를 기꺼이 받아들이게 할 것이다.

둘째, 농촌 지역에서의 더욱 많은 설비 건설을 위하여 전략적인 목표 수립이 필요하다. NRR은 많은 공공건설 프로젝트와 주거환경 개선 프로젝트를 맡고 있으며, 이는 정부의 투자뿐만 아니라 사회역량의 참여 또한 필요로 한다. 정책은 사회 역량의 참여를 촉진해야 하고, 이를 장려할 길을 찾아야 한다.

셋째 이 정책은 NRR의 안정과 사회역량의 질을 보장할 것이다. 다양한 사회역량이 존재하기 때문에 그 결과도 다양한 양상을 띠 수밖에 없다. 이 때, 강한 추진력의 정책과 관리가 이루어져야 한다. 건설 속도도 매우 중요하지만, NRR의 장기적 성공의 열쇠는 건설의 질이다.

넷째, 사회역량이 NRR에 참여하는 것이 지출 뿐만 아니라 양측이 이득을 보는 윈-윈 게임이라는 사실을 인지하도록 대중성을 높이고 사람들의 가치를 변화시켜야 한다. 또한, 마을 주민들은 비농업투자 규모에 대해 현혹되지 말아야 한다.

# Philippines Agriculture: Prospects of Endogenous Development

(필리핀의 농업 : 내발적 발전의 가능성에 대하여)

Germelino M. Bautista Professor  
Ateneo de Manila University, Philippines



# Philippines Agriculture: Prospects of Endogenous Development

Germelino M. Bautista  
Ateneo de Manila University

## Introduction: Overview of Philippine Agriculture and Trade

This paper explores emerging trends in Philippine agriculture that suggest spaces for endogenous development. The exploration is done in the context of the structure of the country's economy and alternative views and interventions. While there are no reliable statistics at the moment to ascertain how big the spaces are, there are indications that these spaces are slowly increasing. Thus, the paper delves into examples of endogenous development in agriculture, the constraints it confronts, and its prospects for the future.

On the context, the structure of the Philippine economy seems to have undergone significant changes from the 1990s to 2010. The share of the services sector in the gross domestic product (GDP) increased from 45 percent to 56 percent, while agriculture declined from 22 percent in 1991–94 to 12 by 2010 (Figure 1)—the share of industry remained stable. It appears too that while the urban economy has grown extensively, the Philippines outside her growing cities and towns remains largely a rural/ agricultural country. Despite its limited 12 percent share of GDP, the agriculture and fishery sector employs 36 percent of the labor force, and if the agriculture-based food-processing sector is included, the combined agriculture and food-processing sector contributes at least a quarter of GDP. Its significance notwithstanding, poverty has persisted in the sector where 47 percent of the population in 2000 is below the national poverty line—in fact, the rural sector accounted for 72% of total poverty in that year (Balisacan et al, 2005) and about 60% in 2007 (Balisacan, 2009) .

Trade is another dominant sector of the economy. The share of exports of goods and services at the start of the 1990s grew from 30 percent to 46 percent by the first decade of the 21st century. Likewise, the share of imports of goods and services increased from 36 percent to 47 percent in the same period. In particular, with regards to merchandise exports, the share of agricultural exports dropped from 30

percent in 1980–84 to about 4.5 percent by 2005–10 (Table 2), while agricultural imports, consisting mainly of food items, were stable with about 9 percent share. These figures suggest that the country has ceased to be a net agriculture exporter by the 1990s. The gap between agricultural exports and imports has indeed widened, especially after 2003 as the share of agricultural imports in total imports grew while the share of agricultural exports in total imports declined (Figure 2). Apparently, the agriculture sector has become uncompetitive, and this outcome in the trade sector must have had an impact on employment in agriculture and the incidence of poverty in the country.

### **The neoliberal position on agriculture and trade and the WTO Agreement**

The dominant economist view attributes the growing trade deficit in agriculture and food to slower growth of domestic production relative to the higher growth in domestic demand. In turn, the slow growth in production is said to be due to low upland and lowland productivity, as well as market distortions that have directed the employment of resources to activities where no comparative advantage exists, while the high growth in demand is due to population growth and the demand for goods with higher income elasticities where the economy has no comparative advantage (David, Intal, Balisacan 2007). The dominant prescription has thus been to remove the distortions and promote trade liberalization by eliminating quantitative trade restrictions and lowering tariffs. This is presumed to enable the economy to find its comparative advantage.

In line with its trade liberalization policy and its commitment to the GATT-WTO agreement, the Philippine government either reduced tariffs or converted quantitative import restrictions into tariff equivalents. In 1995, it established a four-tier tariff schedule: 3 percent tariff for raw materials and capital equipment that are not locally available; 10 percent for locally available raw materials and capital equipment; 20 percent for intermediate goods; and 30 percent for finished goods. From an overall average tariff rate of 28.8 percent in 1990–94, rates were lowered in time to an overall rate of 10.8 percent by 2004. In particular, the weighted average tariff for agriculture, fishery and forestry decreased from 23.6 percent in 1990–94 to 14.4 percent by 2005. For imported sensitive agricultural products, a tariff quota system was established wherein a minimum access volume (MAV) was set and levied at a



relatively low (in-quota) tariff rate. Beyond the MAV, a higher (out-quota) tariff rate was imposed. Generally, out of 14 selected types of agricultural imports, the out-quota rate was reduced over time. Also, the in-quota tariff was reduced for 5 out of the 14 imports. But for 7 out of the 14 imports, the in-quota tariff was kept at a fixed rate. Onions and garlic in particular had a higher in-quota tariff by 2005 while no MAV was granted to rice imports that continued to be levied at a 50% tariff rate.

Both the provision of the MAV and the lower tariff levied on this volume, as well as on the out-quota volume induced the flow of greater imports. Immediately, in a couple of years the economy ceased to have an agricultural trade surplus. Together with the subsidies extended to U.S. agricultural commodities (e.g. soybean, rice, corn and other GMO products) through its PL 480 program (which granted foreign governments long-term low interest export credits) or the Farm Security and Rural Investment Act (which financed transnational companies to buy farm products at low prices), trade liberalization under the WTO facilitated the entry or “dumping” of cheap agricultural commodities whose import prices were much below the domestic price. The agricultural trade deficit was further reinforced by the protectionist (sanitary and phyto-sanitary requirements) standards of Australia against Philippine banana and pineapple exports (Tauli-Corpuz, 2006).

In its January 2003 Resolution No. 570, the Philippine House of Representatives noted that “the removal of quantitative restrictions and the more than halving of average nominal tariffs in the sector...has caused imported vegetables to flood the domestic market with an almost three-fold increase ..”, an amount that the country’s small vegetable growers could have produced. The resolution also identified the sources of these cheap imports: the United States, Australia, New Zealand, the Netherlands, and China, among others.

The consequences of these developments for those engaged in the agricultural sector are profound. In effect, trade liberalization adversely affected local small farmers and backyard poultry and livestock raisers. Flooded by cheap imports, they must have suffered income losses, greater debts, and children dropping out from school. It is perplexing, however, that while trade liberalization made Philippines agriculture (rice, corn, beef cattle, hogs, broiler and eggs, etc) less globally competitive and could have possibly displaced an undetermined number of producers,

these developments are hardly reflected in the poverty incidence statistics for this period. Table 1 shows that poverty incidence in agriculture declined from 51.15 percent in 1994 to about 47 percent before 2010. This decline meant that about 0.82 to 1.29 million people (or 54 to 131 thousand households) by 2003 or 2009 have been raised above the poverty line. If trade liberalization did not result in positive gains for poor farmers, what enabled a significant portion of the rural agriculture-based population to attain improved economic conditions? In other words, what positive developments were transpiring in agriculture over the past two decades that apparently allowed a significant number of the poor to alleviate their material conditions?

### **Alternative View and Interventions**

Poverty in the rural areas can be traced to the limited access to secure land tenure rights; the depreciation of the country's natural capital base; and government promotion of unsustainable programs, like timber exportation, mining, and the high-yielding seed varieties (HYV) and chemical fertilizer package. Majority of rural households is landless since about half of the country's lands are public forestlands that are open and leased primarily for timber and metallic mineral extraction, while the remaining agricultural lands are concentrated holdings either organized as plantations or subdivided into small tenanted units.

Natural capital, on the other hand, has been lost through the conversion of forestlands into unproductive forest/brush/grass lands or farmlands as a result of unrestrained logging activity, mining, and upland farming, as well as the destruction of mangroves, coral reefs, and the overfishing efforts of both commercial and municipal outfits. However, there were no investments, made to rehabilitate and restore the deforested watersheds and other damaged ecosystems. As a consequence, this state of watershed degradation adversely affected local climates, precipitation, stream flow, aquifer recharge capacity, soil stability and sedimentation and contributed both to the deterioration of irrigation and hydroelectric power services and the decline in farm yields and income. Lowland agriculture and farm households thus absorbed the negative externalities of upland activities. Moreover, the adoption of the new HYV technology in lowland farms made small rice farmers vulnerable to indebtedness because of the increasing demands and costs of chemical input requirements and its adverse impact on soil quality.

With respect land tenure, insecure tenancy rights and inequitable terms in the share tenancy arrangement induced struggles for asset reform through the “land to the tiller” or agrarian reform movement that traces its roots to the peasant unrests of the 1920s and 1930s, peaking and turning multi-sectoral in the 1970s and 1980s. Beyond asset reform, the negative impacts of development interventions on the environment and rural communities resulted in many defensive actions as well. At times, these actions were manifested in collective demonstrations at the national level against commercial logging, fishing, coastal resource destruction, and mining operations. More recently, the struggles have spanned actions against WTO and genetically-modified organisms (GMOs).

Historically, some of these struggles led to concrete gains that include the policy formulation and implementation, albeit limited in their effects—e.g. the Comprehensive Agrarian Reform Program of 1988; the granting of tenure certificates to forest occupants through a Community Forest Stewardship Agreement or the Community-based Forest Management Agreement in the 1990s; and the transfer of formal management responsibilities over their bay and marine protected areas to coastal communities.

It was only when social action shifted away from political struggles to the restoration work and management of natural resources through programs for social forestry and community-based forest and coastal resource management, and agrarian reform that the former political activists, Church workers, non-governmental organization (NGO) leaders became developmental workers, cooperative or community enterprise organizers, alternative farm technology advocates, if not scientists for poor farmers. Existing farm or forest community organizations, cooperatives of agrarian reform beneficiaries or the networks they helped form have then become the vehicle to initiate sustainable/endogenous development at the local level. Because the struggles against existing and prospective mining projects are still ongoing, no form of local endogenous development can emerge in the mineral lands at this time. (It may be noted in Table 1 that the incidence of poverty in the mining sector has worsened over time.)

The transformation of landlord-dependent tenants or plantation workers into autonomous farm producers enabled solidarity with local organizers or external agents. In turn, the interaction between former political activists and development workers turned sustainable development advocates and autonomous farmers led to a change in

some areas of the country to a reorientation of perspectives on nature, land use, farm practices and organization. Many of these interactions are moving towards the establishment of alternative farm systems or new institutions that rely on resources available to the farmers and those they could collectively mobilize from their networks of allies. Unfortunately, there is as yet no study that systematically combines the reports of various groups to draw estimates of the number of alternative organizations. This paper merely touches the surface by showing cases of interventions within and outside the farm.

### **Intervention Process Within and Outside the farm**

Local studies and field reports on interventions by development workers at the level of production reflect at least 3 distinct phases: 1) traditional/local seed collection, field experimentation and development, and the establishment of community seed banks; 2) the shift from chemical-based mono-cropping to mixed cropping, agro-forestry or agro-forestry-livestock farm system, production of local organic farm inputs, soil conservation and enrichment, soil-and-water management, nursery establishment, and alternative pest control management (i.e. changes in farm technologies and practices); and 3) the redesign of the farm layout and the establishment of integrated diversified farming system and learning farms, coupled with the institution of climate change adaptation measures. Transpiring under localized conditions, these phases progressed without any central control or direction, but mainly through the independent initiatives of non-government organizations (NGOs), people's organizations, cooperatives and the local private sector. It seems that some local government and national agency assistance began extending assistance only in the last phase.

#### **Traditional/ local seed collection, field experimentation**

For the proponents of organic farming or sustainable agriculture, the starting point of any change intervention is the seed. Thus, from their own communities, the farmers who became part of an amorphous community of alternative farmers, collected traditional rice varieties (54 by one account). Alongside this seed collection activity, funds were raised (through a project called "A Peso for the Seeds") to support research on the genetic conservation and improvement of traditional rice varieties in

collaboration with scientists from the University of the Philippines in Los Banos and from local agricultural colleges. A total of about 750 traditional rice varieties were gathered. With the seed collection, farmer groups availed of seeds and planted cultivars on their local trial farms. These farm experiments allowed the systematic selection of seeds for specific farm conditions. Later the seeds were tested and their appropriateness verified for local adaptability, performance, pest resistance, and breeding. The superior seeds of various crops were then identified, maintained and multiplied for local distribution and use.

As far as the farmer-NGO-scientist partnership is concerned, the local control of seeds is imperative because it is the first step to regaining control over the farm production system. Once control is attained and organic farm production proceeds along a sustainable basis, the farm household and community, from the view of those who espouse alternative farming, realizes tangible economic improvements.

### *Alternative farm practices*

With its own seed supply, the alternative farming community moves towards 1) reducing, if not entirely eliminating, the use of inorganic fertilizers and pesticides; and 2) shifting from a mono-cropping, chemical-based farming system which has depleted soil nutrients towards mixed cropping or an agro-forestry with livestock farm system. Organic farming necessarily requires the application of technologies for organic fertilizer production, soil conservation and enrichment, soil-and-water management, nursery and alternative pest control management, or in general, the incorporation of natural processes into the farm systems. Depending on the topography, organic farming may also entail the apportionment of land for various crops (rice, legumes, vegetables, companion plants on the side), fruit and wood trees, livestock (chicken, pigs and other animals), and even a fish pond. Examples abound on the use of technologies, such as the generation of organic fertilizers from vermin-compost or farm wastes mixed with manure and limestone, the practice of crop rotation or contour planting with nitrogen-fixing shrubs and trees to minimize soil erosion and maintain fertility, and the establishment of contour hedgerows with check dams for soil-water conservation.

By generating their own organic fertilizer and pesticide inputs and employing some of the above farm practices, the small farmers covered by the NGOs or networks

engaged in this venture are said to have been able to establish self sufficiency. Because they have reduced farm expenses, their incomes are thus reported by some NGOs to have increased, and they are reported to have paid their outstanding debts (after 5 years of organic farming according to some accounts). Accordingly, the education of the children and provision of basic needs are also said to have been assured. Moreover, with the availability of toxin-free food and no exposure to pollutants, the family's health conditions are said to have improved. These observations and their extent have yet to be validated and established. If this is indeed the case, then diversified organic farms offer a viable model for endogenous development. Whether the technology can allow its establishment on a large scale to feed a growing population is an empirical question, but even if it does not, the claims of positive impact in certain places make it worthy of attention and possible emulation.

Based on the estimates of Philippine Council for Agriculture, Forestry and Natural Resources Research and Development (PCARRD) and one farmer-NGO network, there may be 6,599 organic rice farm households working on 7,717 hectares in 2005. This accounts for only 0.2 percent of rice farm lands. The coverage of other networks (and for other crops), however, is not known. It is possible given the expected 10-20 percent growth of organic rice demand, and the ambitious goal of the government in 2009 to target 10 percent of rice farms for organic farming, that the present coverage may be somewhere within this wide range.

### **Integrated diversified farming system and learning farms**

The outcome of a successful shift from mono-cropping and chemical-based farming of the special group of small farmers discussed above is the institutionalization of a diversified farming system. Diversification in this sense, however, does not merely entail the planting of various crops on a farm. Rather, it involves the regaining of the ecological balance, the incorporation of nutrient cycling into the farm production processes, as well as the adjustment of the given land and water flow conditions to the cropping mix, and vice versa. Risk taking and labor demands are necessarily involved in this integrated farm diversification experiment. For instance, the crops that naturally interact and thrive in a particular ecological farming system are location-specific and are not easily transferable to other areas. It is notable, however, that the

knowledge and experience generated in the course of putting up a diversified system provide a learning farm environment which has been tapped in the sharing of experiences and the training of other farmers within and outside the community. Established in various provinces, these learning farms have served as the means to promote organic farming or sustainable agriculture within and outside the provinces. As of 2006, one learning farm project had provided training in the practice of sustainable agriculture to about 1,920 households. However, as previously noted, there is as yet no inventory of other similar learning farm models and their coverage or reach, in the absence of a systematic documentation of these experiments.

Because of the variety of products grown in learning farms, and subsequently in the mentored farms, there is now a wider range of organic products in different parts of the country: rice, sugarcane, root crops, vegetables, fruits (coconut, banana, guava, mango, and papaya), even livestock. Based on one account, only 20 percent of the organic production of farmers goes to their own household consumption. In other words, the households of these farmers enjoy food security, and a greater part of their production is now available as marketable surplus. These products have found their way either in specialized local markets—and such weekend markets have emerged in urban areas (e.g. the Salcedo market in Makati and the Sidcor market in Quezon City)—or as inputs for processed organic products, like traditional/ local wines, pickled vegetables, catsup, bitter gourd and other herbal vitamin supplements, virgin coconut oil, jams, purees, and papaya-based soap.

### **The marketing of organic products**

The experience of an NGO specializing in the marketing of the products of community-based enterprises is instructive. It illustrates a viable approach to the marketing of organic products, a requisite for sustainable agriculture. Over the past decade and a half, the Upland Marketing Foundation, Incorporated (UMFI) successfully linked small organic lowland and upland farmers to supermarkets. On hindsight, its success is traceable to the UMFI's capacity to 1) augment the limiting conditions of small organic producers and community-based enterprises (CBEs); 2) effectively perform the role of intermediation and sustain the cost of intermediation through its marketing strategy; and 3) successfully capture a share of the market through product differentiation.

As a general rule, small organic farmers and CBEs do not have the time and expertise to identify, study, and transact with consumers of organically grown products who are willing to pay adequate amounts to cover the cost of production, transaction and marketing. Since they cannot shoulder the transaction costs in marketing, as well as determine the marketing strategies that would enable them to realize the value of their marketable surplus, they must have a partner who can either subsidize the transaction costs, if not recover the full cost of the marketing service. Because in such an arrangement, the small farmers and CBEs may not be privy to the full range of transaction information or prospective business arrangements, they must be able to trust their marketing agent partner who would be expected to be transparent and honest in its business dealings.

It is apparent from available data that UMFI possesses the capacity to assess market options—they identified the supermarket as the institutional buyer for organic products. Either by intuition or keen observation, UMFI correctly inferred that a significant number of supermarket customers have a willingness to pay for higher priced organic products because of the value they give to their health. The continued operations and expansion of UMFI suggest that it has not only been able to cover its overhead or fixed costs but that it has sustained its operations with a reasonable profit. Its marketing strategy and competence in mediating between the producers and the supermarket might have accounted largely for this success.

As a niche consolidator, UMFI successfully created an identity for its products by establishing its own house brand. The brand has enabled the organization to gather a variety of products from many CBEs and provide an adequate volume that the institutional buyer may absorb. This condition, in turn, has sustained UMFI's marketing function. Interestingly, from its experience and observation regarding the sales performance of different products, UMFI has been able to identify the “champion” products whose sales have afforded profitability. These products include organic rice varieties and muscovado (brown) sugar.

As marketing consolidator, UMFI has also provided information on the requirements of supermarkets and their customers for a variety of products. Thus, it provides not only the champion products but also what it calls the “rider” products—i.e. specialty (niche or ‘exotic’) products that are supplied in small quantities by CBEs



that have a smaller market and low turnover. These “riders” are included not only to tap economies of scale in UMFI’s distribution, but also to give an opportunity for less popular CBE products to pick up in sales.

From its interaction with the market and assessment of market trends, UMFI has been able to determine not only which product features to highlight but also how to strategically position particular products, an entrepreneurial risk-taking function that small producers and CBEs are not usually aware of. In a monopolistically competitive market, market share even in a niche market is the arena of competition, and a supplier’s weapon is its capacity to effect product differentiation.

There are at least two ways in which UMFI and the CBE network continue to contribute to product differentiation. Based on its monitoring of the industry and market, UMFI introduced a simple innovation in its product packaging and labeling. With the insight that it is not the ‘organic’ inputs or features of the product that is being marketed but its ‘health’ giving quality, the organic rice that UMFI markets is no longer registered or labeled as ‘Organic Rice’ but as ‘Healthy Rice’. Recently, it also launched a new brand -- ‘High Fiber Rice’, on the understanding that the source of good health in food products is in its fibre content.

Another product development service that the network has provided, which has contributed to the competitiveness of CBEs, is the dedicated assistance of scientists from the Philippine Rice Institute (Philrice). These scientists have developed rice varieties of various pigments—unpolished white or brown, red, black or purple rice. Since the darker colored rice have higher levels of antocyanin and are thus more nutritious, what is already labeled as “Healthy Rice” is further differentiated by its color.

The total organic market in the Philippines is relatively small. But it is said to be growing, possibly at a rate of about 10 percent according to the industry. Its growth potential, however, may be realized immediately or effectively if the middle class were to become more health and environmentally conscious. As noted by an NGO project officer, it is when health-conscious consumers are willing to pay the price for organic products that the sector would grow. This ought to be an advocacy for consumer and environmental groups.

Due to a greater awareness of health and environmental issues, there is a growing demand for organic products like muscovado sugar, fresh bananas, herbal products, coconut oil and banana/sweet potato chips in Europe and Japan. To ensure the availability of these Philippine-produced organic commodities, various agencies like the Institute for Market Ecology in Switzerland, Naturland of Germany, and Ecocert of France have issued organic export certifications for such products. Interestingly, the growth in demand in the past decade—reinforced by systems of product certification and marketing networks that connect small farmers and CBEs to local and foreign buyers—has induced the establishment of a modern muscovado sugar processing plant and an organic fertilizer facility.

### **Organic Farming: Prospects for Endogenous and Sustainable Development**

The Philippines reflects the contradictory effects of a globalized economy. The opening of the country's borders to various commodities and services has, on the one hand, enhanced the profitability of sub-sectors in services and manufacturing but undermined others, specifically food crop agriculture. Moreover, global and local demand for natural resources has contributed to the country's coffers, on the one hand, but severely degraded its environment, on the other.

Against this backdrop, organic farming promises to contribute to sustainable development by addressing both the adverse effects of globalization on food agriculture and ecological degradation. In addition, while there are possibilities of expanding global markets for organic products given existing networks of exporters, organic farming opens spaces for endogenous developments by linking small farmers and CBEs with emerging local and national markets through marketing agents with a development orientation.

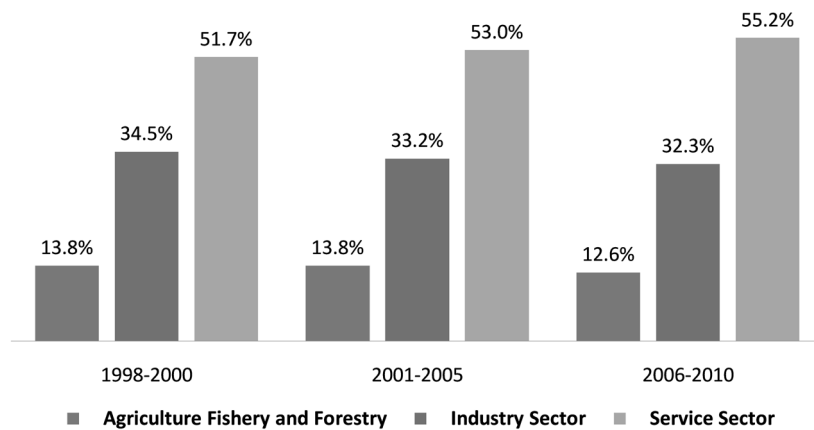
The prospects for growth in organic farming and the larger community and network of Philippine-based producers, consumers, and marketers that supports it, are there although the rate and extent of growth has yet to be ascertained. Similarly, the growth of processed organic products is also positive with the expansion of the local and export market, promising not only to bring higher incomes and benefits to the organic farm sector but equally important, to promote sustainable agriculture.

The prospects are constrained, however, by issues confronting the agricultural sector. Internally, while the government is providing support to organic farming, it is also accepting investments in GMO which will certainly be resisted by environmental groups. There is also government approval of foreign investments in public lands for bio-fuel production and mining which are displacing indigenous and upland communities. Another external threat to sustainable agriculture is the challenge of global warming and the impact of droughts, typhoons and floods. Hopefully, the establishment of integrated diversified farms and the availability of ecologically appropriate technologies would provide communities the capacity to resolve some of the political economic contradictions that plague the sector and adapt to the environmental risks associated with climate change.

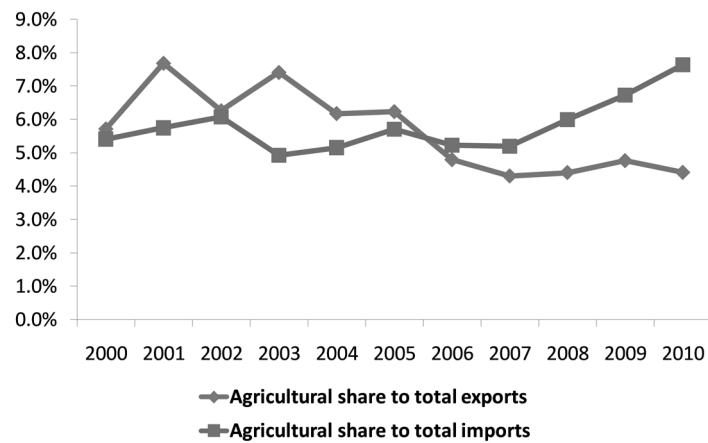
## References

- Balisacan, A (2009). Poverty Reducation: Theories, Facts and remedies. Overview. Paper presented at the National Conference on Imperatives for Poverty Reduction Amidst and Beyond the Global Economic Crisis. Crowne Plaza Galleia, Manila.
- Balisacan, A., R. Edillon and S. Piza (2005). Rural poverty in Southeast Asia: Issues, Policies and Challenges. *Asian Journal of Agriculture and Development* 2(1-2).
- Tauli-Corpuz, Victoria et al (2006). The impact of globalization and liberalization on agriculture and small farmers in developing countries: The case of the Philippines.

**Figure 1. GDP by Industrial Origin**



**Figure 2. Share of agricultural exports and imports**



**Table 1.**

Poverty Incidence (Population), in (%)	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
Agriculture	56.33	54.61	51.15	47.10	48.28	46.10	47.84	47.92
Mining	27.84	28.63	30.22	29.50	34.80	41.27	34.64	48.71
Manufacturing	24.29	22.13	15.71	13.72	14.96	14.51	16.19	17.79
Utilities	8.73	11.41	8.23	7.58	4.43	4.12	7.44	3.23
Construction	37.21	34.70	29.40	22.27	25.83	21.49	25.19	24.52
Trade	21.42	21.31	15.77	13.34	12.89	10.72	13.87	13.12
Transportation & Communication	27.28	20.89	18.45	14.33	15.16	12.79	15.62	18.25
Finance	10.21	9.27	4.85	3.60	7.37	4.83	4.13	2.54
Services	17.42	15.09	12.35	9.76	9.56	9.06	12.41	11.94
Unemployed	23.28	19.53	16.81	13.01	13.13	10.51	12.65	12.83

## 필리핀의 농업 : 내발적 발전의 가능성에 대하여

Germelino M. Bautista  
Ateneo de Manila University

1. 들어가는 말 : 필리핀의 농업과 무역에 대한 개관
2. 농업과 무역에 대한 신자유주의적 입장과 WTO 협약
3. 대안과 시장 개입
4. 농장 내부와 외부의 시장 개입
5. 전통적, 지역적 종자 확보와 현장 적용
6. 대안적 농업
7. 통합적이고 다각화된 농업 시스템과 교육 농장
8. 유기농 제품의 마케팅
9. 유기농 농법: 지속가능한 내발적 발전에 대한 전망

## 1. 들어가는 말 : 필리핀의 농업과 무역에 대한 개관

본 논문에서는 내발적 발전 가능성을 가진 필리핀 농업의 최근 경향을 다룰 것이다. 아울러 필리핀의 경제 구조와 대안, 그리고 시장 개입을 살펴보았다. 농업의 내발적 발전 가능성 크기를 가늠케 하는 통계적 자료는 존재하지 않지만, 가능성이 점진적으로 높아지고 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 이 논문은 농업의 내발적 발전의 사례, 한계점, 그리고 미래의 전망을 주로 다룰 것이다.

배경을 살펴보자면, 필리핀의 경제구조는 1990년대부터 2010년 까지 많은 변화를 거쳤다. GDP 중 서비스 부분은 1991-94년에 22%였던 것이 2010년에는 12%까지 줄어들었다(Figure1 참고). 하지만 산업의 규모는 일정하게 유지되었다. 또한, 필리핀의 도시 경제가 급격하게 성장한 반면에, 성장 중인 도시 교외의 마을들은 농촌지역으로 남아있었다. GDP중 12% 만을 차지하는 것에도 불구하고 농업과 어업은 전체 노동인구의 36%를 고용하고 있으며, 농업을 기반으로 한 식품가공업 부문까지 포함한다면 농업과 어업의 생산량은 GDP의 25%에 이른다. 그럼에도 불구하고 2000년에 전체 인구의 47%의 소득은 최저소득기준에 못 미쳤다. 더구나 그 해의 빈곤층의 72%는 농촌지역에 거주하고 있었고(Balisacan et al, 2005), 2007년에 이 수치는 60%였다(Balisacan, 2009).

무역 또한 전체 경제의 큰 부분을 차지하고 있다. 1990년대 초에 30%를 차지하던 재화와 서비스의 수출은 21세기 초에는 46%를 차지하였다. 재화와 서비스의 수입은 같은 기간에 36%에서 47%로 늘었다. 특히 기계 수출에 관련된 농업 수출은 1980-84년에 30%를 차지하던 것이 2005-10년에는 4.5%로 줄어들었다(Figure2 참고). 식품이 대부분을 차지하는 농업 수입량은 일정하게 9%를 유지했다. 이는 필리핀이 1990년대에 농업 수출 국가의 역할을 탈피했다는 것을 보여준다. 농업 수출량과 수입량 간의 격차는 특히 2003년 이후 농업 수출 비중이 감소한 반면, 전체 수입량 중 농업 수입 비중이 늘어난 것을 계기로 확연하게 벌어졌다(table1 참고). 따라서 농업 부문의 경쟁력이 떨어졌다고 단정 지을 수 있으며, 이러한 무역에 있어서의 변화는 농업에 종사하는 인구수와 빈곤층의 수에 영향을 미쳤을 것이다.

## 2. 농업과 무역에 대한 신자유주의적 입장과 WTO 협약

신자유주의적 시각에서 본다면, 증가 추세를 띄는 농업과 식량 부문의 무역적자는 빠르게 성장하는 국내 수요를 따라잡지 못한 국내 공급의 결과이다. 공급의 더딘 성장은 고지대와 저지대의 낮은 생산성과 시장왜곡 때문이다. 이는 수요의 증가가 인구 증가와 필리핀이 비교우위를 가

지고 있지 않은 높은 가격탄력성의 재화에 대한 수요 때문임에도 불구하고 비교우위가 없는 부문에 자원을 투자하도록 시장을 왜곡하였다(david, Intal, Balisacan 2007). 따라서 신자유주의적 처방은 이러한 시장왜곡을 없애고 무역의 양적 규제를 철폐하고 관세를 낮춤으로서 무역의 자유를 실현시킬 것을 주장한다. 이는 경제가 스스로 비교우위를 발견하도록 시장을 유도할 것으로 기대되었다.

무역 자유화와 GATT-WTO 협약의 준수를 위하여 필리핀 정부는 관세를 줄이거나 무역의 양적 규제를 관세 적용으로 대체하였다. 1995년에 정부는 4단계의 관세 계획을 수립하였다: 국내에서 획득이 불가능한 원자재와 자본 설비에는 3%; 국내에서 획득이 가능한 원자재와 자본 설비에는 10%, 중간 생산물에는 20%, 완성품에는 30%를 책정하였다. 1990-94년에는 28.8%에 이르던 전반적인 관세의 평균이 2004년에는 10.8%로 감소하였다. 특히, 농업, 어업, 그리고 임업에 대한 관세는 1990-94년에 23.6%이었던 것이 2005년에는 14.4%로 감소하였다. 까다로운 농업 수입품에 대해서는 최고 이용량(MAV: Minimum Access Volume)의 한도 내에서 관세 규율이 수립되었고 상대적으로 낮은 관세를 부과하였다. MAV의 한도를 벗어난 쿼터내물량 세율은 더 높았으며, 14개 종류의 농업 수입 품목 중에서 쿼터외물량 세율은 점차적으로 낮아졌다. 또한, 쿼터내물량 세율은 14개 수입 품목 중 5개 품목으로 감소하였다. 그러나 14개 품목 중 7개 품목에 대한 쿼터내물량 세율은 일정하게 유지되었다. 특히 50%의 관세를 적용해온 쌀 수입에 대해서는 MAV가 적용되지 않은 반면, 양파와 마늘에 대해서는 2005년에 비교적 높은 쿼터내물량 세율을 부과하였다.

MAV 조항과 낮아진 쿼터내물량과 쿼터외물량 관세는 수입의 증가를 야기했다. 몇 년 안 돼서 농업 관련 무역에서 흑자가 사라졌다. PL 480 프로그램(외국 정부에게 장기적으로 낮은 이자율의 수출차관을 허용한 프로그램)과 농장보호와 농촌지역 투자에 대한 법령(다국적 기업이 농장 생산물을 낮은 가격에 구입 할 수 있도록 한 법령)를 통해 지급된 미국 농산물(콩, 쌀, 옥수수, 그 외 GMO 식량)에 대한 보조금과 함께 WTO 아래 시행된 무역 자유화로 인해 국내 가격보다 훨씬 낮은 가격의 수입 농산물이 외면당하였다. 농업 부문의 무역 적자는 필리핀 바나나와 파인애플에 대한 호주의 보호무역론자들의 입장에 의해 더욱 증가하였다.

2003년 겨울의 570번 협약에서 필리핀 하원은 “양적 제한을 폐지하는 것과 관세를 절반 이하로 줄이는 것은...국내 시장에서 거래되는 수입 야채의 양을 세배로 늘렸다.”고 발표했으며, 이는 국내의 소규모 농가들에서 생산할 수 있는 양이었다. 이 협약은 또한 이러한 값싼 수입품의 생산지를 밝혔다. 대부분의 원생산지지는 미국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 중국이었다.

농업에 종사하는 이들에게 이러한 변화가 끼치는 영향은 크다. 결과적으로 무역의 자유화는 지

방 소규모 농업인과 축산업 종사자들에게 부정적인 영향을 미쳤다. 이들은 대규모로 유입되는 저렴한 수입품으로 인해 소득이 감소하고 빚이 늘었으며, 자녀들이 학교를 그만둬야 되는 지경에 이르렀다. 한 가지 흥미로운 점은 무역자유화가 필리핀 농업(쌀, 옥수수, 소고기, 돼지, 닭, 달걀 등)의 국제적 경쟁력을 떨어뜨리고 생산자들의 일거리를 없앴음에도 불구하고 이 변화가 동일한 기간의 빈곤층 범위에 영향을 주지 않았다는 점이다. Figure1은 농업에 종사하는 빈곤층의 범위가 1994년 51.15%에서 2010년 전까지 47%로 떨어졌다는 것을 보여준다. 이러한 감소는 82만 명에서 129만 명 정도의 인구(또는 5만4천에서 12만1천 가구)가 2003년에서 2009년 사이에 빈곤층에서 벗어났다는 뜻이다. 무역자유화가 빈곤층 농업인들에게 피해를 끼쳤는데에도 불구하고 어째서 농촌지역 거주민들의 생활은 경제적으로 향상되었는가? 지난 20여 년 동안 많은 인구가 빈곤층에서 벗어날 수 있었던 계기는 농업에서의 어떠한 변화 때문일까?

### 3. 대안과 시장 개입

농촌지역의 빈곤은 토지 소유권의 확보의 어려움, 국가의 자연 자원의 가치 하락, 목재수출, 광업, HYV 씨앗(생산성 증대 종자)과 화학비료와 같은 지속가능하지 않은 산업의 장려로부터 발생하였다. 국가 토지의 반 정도가 목재 산업과 광업을 위한 국립 수목지이고 나머지 반은 거대 플랜테이션과 소작인이 나누어 소유하고 있는 관계로 농촌지역의 농가 대부분은 토지를 소유하고 있지 않다.

그 와중에 국가 소유의 삼림지는 무분별한 임업, 광업, 고지대 농업, 열대우림과 산호초 파괴, 과도한 어업 때문에 목초지나 농작지로 개조되었다. 하지만 파괴된 환경을 되살리려는 노력은 없었다. 결과적으로 하천 유역의 환경 변화가 기후와 강수량, 유량, 지하수량, 토양 질과 퇴적 수준에 영향을 끼쳐 관개와 수력발전에 어려움을 야기하고 농업 생산량 또한 감소시켰다. 저지대 농가들은 고지대로부터 발생한 이러한 부정적 외부효과의 피해를 감수해야했다. 게다가 저지대에서 HYV기술을 받아들이면서 소유모 쌀 농가는 생산성 향상을 요구하는 화학비료를 구입하는 과정에서 부채가 늘어났고, 토질은 오염되었다.

토지 소유의 문제에서는, 토지 소유권이 안정적이지 못하고 소유권의 책정이 공평하지 못하게 이루어진 관계로 토지개혁을 통한 자본 분배의 개선이 1920년대와 1930년대 소작농의 반발로부터 시작되어 1970년대와 1980년대에 다각화되고 심화되었다. 자본 분배 개혁 외에도 정부 개입이 환경과 농촌지역 자치구에 미친 부정적 외부효과는 많은 반발을 샀다. 이러한 움직임은 때로는 전국적으로 조직되어 상업적 임업, 어업, 산호초 파괴, 그리고 광업에 맞섰다. 최근에 이 움직임은 WTO와 GMO(유전자조작식품)에 반대하는 경향을 띤다.



과거에 이러한 반발은 그 효과가 미미하기는 하나, 정책에 의견을 반영하여 수정하도록 영향을 끼치기도 했다. 그 예로는 1988년의 종합적 토지개혁 프로그램, 1990년대의 지역 삼림 관리 협약들을 발단으로 한 토지보유권 확보 움직임, 그리고 해양 지역에 대한 해안 자치단체의 공식적인 권리 이양 등이 있다.

정치적 운동가, 기독교인, NGO단체의 대표들이 빈곤층 농민을 위해 발전적이고 협조적인 단체 운영자, 대안적 농업 기술 전파자가 된 것은 사회운동이 정치 분쟁을 떠나 환경 재건 운동과 자원 관리, 농업 개혁으로 방향을 전환한 후부터였다. 기존의 농장과 삼림 단체들, 농업 개혁으로부터 수혜를 얻은 회사들은 지방에서의 지속가능한 내발적 발전을 돕는 역할을 하였다. 광업에 대한 반대 운동은 아직도 진행되고 있는 중인 관계로 광업지대에서는 내부 개혁이 일어날 여건이 형성되지 않았다. (표1에서 광업 분야에서의 빈곤 문제가 심화되고 있다는 것을 볼 수 있다.)

지주에게 종속되었던 소작인과 플랜테이션 인부들이 자립적인 농업인으로 변신한 것은 자치 단체와 외부 관계자들과의 결속을 강화시켰다. 기존의 정치 운동가들과 개혁가들 사이의 소통은 지속가능한 개발론자들과 개인 농업인들이 자연 보호와 경작지 관리, 농업 활동에 대해 새로운 관점을 가지게 하였다. 이러한 소통은 농업인들이 그들의 네트워크를 통해서 얻을 수 있는 지원을 이용한 대안적 농업 시스템의 수립을 목표로 한다. 하지만 아직은 이러한 대안적 단체들의 숫자를 파악할 수 있을 정도의 정보가 수집되지 않았다. 이 논문은 농장의 내부적, 외부적 시장개입에 대한 예를 제공함으로써 이 문제에 대한 개관을 다룰 뿐이다.

#### 4. 농장 내부와 외부의 시장 개입

생산과정에 대한 시장 개입에 관한 지역적 연구와 개발론자들의 조사는 적어도 세 가지 부분으로 이루어졌다 : 1) 전통적/지역적 종자 확보, 현장 실험과 발전, 지역 자치 종자 은행 수립, 2) 상업적 단일 종자 재배에서 임업과 농업, 축산업을 결합시킨 형태의 복수 종자 재배로의 전환, 양식장 설치, 대안적 해충 제거 대책(기술의 변화), 3) 농장의 구조 개선과 통합적, 다각적 농업 시스템의 수립, 기후변화 적응방법을 연구하는 기관과의 결합하여 교육 농장을 수립하는 것이 그것이다. 지역적으로 발생한 이러한 국면은 중앙 정부의 간섭 없이 진행되었으며, 주로 NGO와 시민단체, 기업과 지방 기업들의 노력의 결과이다. 지방 정부와 정부의 보조는 주로 마지막 단계에서만 이루어진 것으로 보인다.

## 5. 전통적, 지역적 종자 확보와 현장 적용

유기농 농작과 지속가능한 농업은 종자에서부터 시작된다. 따라서 무형적인 대안적 농업단체의 일원인 농업인들은 그들의 단체 내에서 54가지에 이르는 전통적인 쌀 종자를 얻었다. 이러한 종자 확보 운동 외에도 종자 보존과 전통 종자의 개선을 위한 필리핀 대학과 지역 농업 대학의 연구를 위해 "씨앗을 위한 1 페소"라는 프로젝트를 통해 모금활동이 이루어졌다. 그 결과 750개에 달하는 전통 쌀 종자들을 모을 수 있었다. 이 종자 확보를 통해 농작인 단체들은 시험 농장에 개선했던 종자들을 심을 수 있었다. 이러한 현장 실험은 특정 농업 환경에 적합한 종자의 선택을 가능케 하였다. 나중에 이 종자들은 각 지역에서의 적합성, 생산량, 해충 저항성, 그리고 번식에 관하여 시험을 받았다. 우수한 종자들은 지역적 전파를 위해 분배되었다.

농업인과 NGO, 그리고 과학자들간 협력체계 하에서 종자의 지역적 관리는 농업 생산 시스템에의 자치권을 확보하기 위하여 필수적이다. 자치권을 확보하고 나서 유기농 농장의 생산이 지속 가능케 된다면 농가와 지역 단체들은 대안적 농업 시스템을 통한 경제적 개선을 경험하게 될 것이다.

## 6. 대안적 농업

자체적인 종자 공급을 통해서 대안적 농업은 1) 비유기적 비료와 해충 박멸제의 사용량 감소, 2) 토양 오염을 야기하는 화학비료에 의존한 단일 종자 재배에서 농업과 임업, 그리고 축산업을 결합한 복수 종자 재배로의 전환을 향하여 나아가고 있다. 유기적 농업은 유기 비료와 토양 보존, 토양 개선, 수질 관리, 양식장 관리와 대안적 해충 제거 방안, 그리고 전반적인 자연과 농업의 조화를 위한 기술의 적용을 요한다. 지형에 따라 유기 농작은 다양한 작물(쌀, 콩, 채소, 그리고 부수적 작물), 과일, 목재, 가축(닭, 돼지 등), 그리고 어장 간의 토지 배분을 수반한다. 농업 폐기물과 석회 등을 섞어 만든 비료나 토양 유실을 방지하기 위해 니트로젠을 응고시키는 관목을 외곽에 심는 방법, 작물 종자의 변화, 토양과 물을 보존하기 위한 외곽 댐 조성 등, 유기적 농업을 위한 기술은 풍부하다.

NGO의 지원을 받는 소규모 농장들과 관련 단체들은 자체적인 비료와 해충 제거제 공급과 위의 기술의 적용을 통하여 자립할 수 있었다고 한다. NGO단체들의 보고에 의하면, 농업에 들어가는 비용을 줄였기 때문에 농가들은 소득이 증가했고, 5년간 유기 농작을 한 결과, 부채를 갚을 수 있었다고 한다. 기초 생활수준과 자녀들의 교육 또한 보장되었다. 뿐만 아니라, 독소를 포함하지 않은 음식의 섭취와 주변 환경 정화를 통해 가족들의 건강 또한 향상되었다. 이와 같은 발견과

그 영향은 아직 더 연구되어야 할 것이다. 그러나 이것이 사실이라면, 다각화된 유기농 농장들은 내발적 발전을 위한 모범적인 모델이 될 것이다. 이 기술이 큰 규모로 시행되어 인구증가를 감당할 수 있는가는 아직 의문으로 남아있지만, 그렇지 않다 하더라도 각 지역에서 나타난 긍정적 결과는 주목받을 가치가 있다.

필리핀 농업부, 삼림과 자연자원 연구개발원(PCARRD), 그리고 농업인-NGO 단체의 추정에 의하면, 2005년에 유기 농작을 하는 농가구는 6,599가구이며, 농작지의 면적은 7,717ha이다. 이는 전체 쌀 농업지 면적의 0.2% 밖에 되지 않는다. 타 단체와 농작물에 대한 수치는 파악하기 어렵다. 하지만 유기농 쌀의 수요가 10-20% 상승할 것이라 예상하고, 2009년에 전체 쌀 재배 농가 중 10%를 유기농 농가로 만들고자 하는 정부의 야심찬 계획을 염두에 둔다면 현재 유기농 농업의 수치는 이 중간 어디쯤일 것이라고 생각된다.

## 7. 통합적이고 다각화된 농업 시스템과 교육 농장

화학 비료에 의존하던 단일 작물 농작법을 타파한 위의 예는 다각화된 농업방식의 제도화를 유도했다. 여기서 말하는 다각화란 단순히 다양한 종자를 심는 것을 의미하지 않는다. 이는 영양소의 순환을 농작에 적용함으로써 환경적 조화를 이루는 것을 말하며, 농경 환경과 물의 흐름을 농작물에 적응시키고, 농작물 또한 환경에 적응하도록 하는 방법을 포함한다. 이것의 시행에는 리스크가 따르며 노동 또한 요구된다. 예를 들어, 특정 지역에서 잘 번식하는 종자는 그 지역에 특성화되어 다른 지역으로 옮겨심기가 쉽지 않다. 그러나 다각화된 시스템을 구축하는 과정에서 얻은 지식과 경험으로 인해 교육 농장 환경이 조성되었으며, 이는 지역 단체 밖의 농작인들과도 정보와 경험을 교류하는 것을 유도한다. 다수의 지역에서 수립된 이러한 교육 농장들은 지속가능하고 유기적인 농업을 지역 내외에서 장려하는 역할을 한다. 2006년에 한 교육 농장 프로젝트는 1920개 가구에 지속가능한 농법을 교육하였다. 그러나 앞서도 언급하였듯이, 이 실험에 대한 자료수집이 체계적으로 이뤄지지 않은 관계로 다른 교육 농장들의 상황은 파악하기가 쉽지 않다.

교육 농장과 이와 관련한 기타 농장들로부터 재배되는 생산물의 다양성 덕분에 현재 필리핀에는 훨씬 넓은 범위의 유기적 작물들이 다양한 지역에서 생산되고 있다. 이는 쌀, 사탕수수, 근채류, 채로, 과일(코코넛, 바나나, 구아바, 망고, 파파야), 그리고 가축을 포함한다. 한 조사에 의하면, 농작인들의 유기농 생산물의 20%만이 해당 가구에서 소비된다. 이는 이러한 가구들이 안정적으로 식품을 공급받으며, 전체 생산량 중 이보다 큰 부분이 시장에서 이윤을 창출하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 상품들은 도시에서 나타나기 시작한 주말시장(예를 들어 마카티의 살세도 시장과 케존의 싯코 시장이 있다)과 같은 특화된 지역 시장에서 팔리거나, 전통 포도주나 절인

야채, 케찹, 박, 허브를 원료로 한 비타민 식품, 코코넛오일, 잼, 푸레, 파파야 비누 등과 같은 유기농 제품의 원료로 사용된다.

## 8. 유기농 제품의 마케팅

지역 상품의 마케팅에 전문화된 NGO는 우리에게 모범적인 사례다. 이는 유기농 상품의 자립적인 마케팅이 가능하다는 것을 보여주며, 이는 지속가능한 농업에 있어서 필수적이다. 지난 20년간 고지대 마케팅 재단(UMFI)은 저지대와 고지대의 소규모 유기농 농장과 슈퍼마켓을 연결시켜 주는 데에 성공했다. 이 성공은 UMFI의 세 가지 전략으로부터 비롯되었는데, 이는 1) 소규모 농장과 자치단체를 기반으로 한 기업들의 운영 환경 개선, 2) 중재자의 역할을 성공적으로 수행한 것과 마케팅 전략을 통해 중재 비용을 감당한 것, 3) 상품 차별화를 통해 시장 진입을 성공적으로 했다는 점이다.

일반적으로, 소규모의 유기농 농장과 지역 자치단체를 기반으로 한 기업들은 유기농 상품을 소비하기 위하여 합리적인 가격을 지불할 용의가 있는 소비자를 연구하고 공략할 시간과 전문성을 갖추고 있지 않다. 이들 기업과 농장이 시장 이윤을 위해 적합한 마케팅 전략을 갖추고 있지 못하며, 이러한 마케팅에 드는 거래비용을 감당할 수 없기 때문에 이들은 거래비용을 보조해주거나 마케팅을 대행해 줄 파트너가 필요하다. 이러한 구조 때문에 소규모 농장들과 지방 기업들은 전반적인 사업이나 거래에 대한 완전한 정보를 접할 수 없다. 따라서 이들은 거래에 있어서 투명하고 믿을 만한 마케팅 파트너를 구해야 한다.

UMFI가 시장가치를 평가하는 역량을 갖추었다는 것은 데이터로 검증되었다. UMFI는 유기농 상품의 도매자로서 위해 슈퍼마켓을 확인하였다. 직관에 의해서든 연구에 의해서든, UMFI는 상당수의 소비자가 다소 높은 가격을 지불하더라도 건강을 위해 유기농 식품을 구매할 의사가 있음을 밝혀냈다. UMFI의 계속된 확장과 활동은 이들이 이러한 연구와 활동을 통해 초기 투자비용뿐만 아니라 그 외 비용 또한 지속적인 이윤으로 지불할 능력을 길렀다는 것을 의미한다. 생산자와 슈퍼마켓 사이의 중재자로서의 마케팅 전략과 경쟁력은 이들의 성공의 열쇠였다.

틈새 중재자로서 UMFI는 스스로의 브랜드가치를 창출하여 상품의 정체성을 수립하였다. 이 브랜드는 이 단체가 많은 자치단체 기업에게서 다양한 상품을 공급받고 소매업자에게 부족하지 않은 양을 공급하는 것을 가능케 하였다. 이 작업은 UMFI의 시장 기능을 뒷받침해주었다. 흥미롭게도 판매되는 상품의 종류와 판매실적을 살펴본 결과, UMFI는 이윤을 창출하는 효자상품을 구별해낼 수 있었다. 이러한 상품에는 다양한 유기농 쌀과 흑설탕이 있다.

마케팅 중재자로서 UMFI는 슈퍼마켓과 소비자의 요구사항을 충족시킨다. 효자상품 뿐만 아니라, 이들 요구를 충족시키는 소량의 특화된 상품을 출고하는 것이다. 이러한 특화된 판매 전략은 UMFI의 규모 확대를 도와줄 뿐만 아니라, 인기가 많지 않은 지역 상품들에게 시장을 공략할 기회를 제공한다.

시장과 시장 트렌드에 대한 평가를 통해 UMFI는 특화해야 할 상품의 특징을 파악할 뿐만 아니라, 소규모 생산자들이 생각하지 못하는 모험적인 전략으로 특정 상품의 입지를 다진다. 독점적 경쟁시장에서는 비록 틈새시장이라 할지라도 경쟁을 해야 하며, 판매자의 경쟁력은 상품의 특화를 얼마나 잘하느냐에 달렸다.

UMFI와 지역자치단체가 상품 특화를 하는 방법은 적어도 두 가지이다. 산업과 시장을 살펴본 결과, UMFI는 상품의 포장과 명명을 이용한 단순한 상품특화를 시행하였다. 마케팅에 이용되는 상품의 특징은 그것이 포함하는 유기농 성분이 아니라, 해당 상품이 제공하는 ‘건강’이라는 점을 알아차린 UMFI는 유기농 쌀을 ‘유기농 쌀’이 아닌 ‘건강쌀’로 마케팅하고 있다. 최근에는 ‘고 섬유질 쌀’을 출시하였는데, 이는 건강한 식단의 핵심은 섬유질 함유량이라는 이해를 바탕으로 한 전략이었다.

지방 자치 기업의 경쟁력에 기여한 또 하나의 요소는 필리핀 쌀 연구소(Philrice) 연구원들의 헌신적인 노력이었다. 이들 과학자들은 흰색, 갈색, 붉은색, 검은색, 보라색 등과 같은 다양한 색소를 지니니 쌀 종자를 개발하였다. 어두운 색의 쌀이 더 많은 영양소를 함유하고 있다는 사실은 ‘건강쌀’을 색으로 구별할 수 있게 하였다.

필리핀의 유기농 시장을 전체 시장에 비해 크지 않다. 그러나 이는 해당 산업에 의하면 10%에 가까운 성장률로 성장하고 있다. 이 성장은 많은 잠재력을 지니고 있지만 중산층이 건강과 환경에 대해 더욱 관심을 가진다면 이보다 더 빠르고 효과적으로 이루어질 것이다. 한 NGO 관계자에 의하면, 건강을 생각하는 소비자들이 유기농 제품의 가격을 지불할 용의가 생겨야만 이 분야가 성장할 수 있다. 이는 소비자와 환경단체들에게도 도움이 되는 정보일 것이다.

건강과 환경에 대한 관심이 높아지고 있는 상황에서 유럽과 일본에서의 흑설탕, 바나나, 허브, 코코넛오일, 고구마칩 과 같은 유기농 상품에 대한 수요는 늘고 있다. 필리핀의 유기농 상품의 공급을 확보하기 위하여 스위스 시장환경연구소, 독일의 나투어란트, 프랑스의 에코세르와 같은 연구소들은 이러한 상품에 대하여 무역 조항을 만들었다. 국내외 시장 네트워크와 소규모 농장들의 연계를 통해 이루어진 지난 십년간에 나타난 수요의 증가는 흥미롭게도 현대적인 흑설탕 제조

소와 유기농 비료 시설을 설립하는데에 일조하였다.

## 9. 유기농 농법: 지속가능한 내발적 발전에 대한 전망

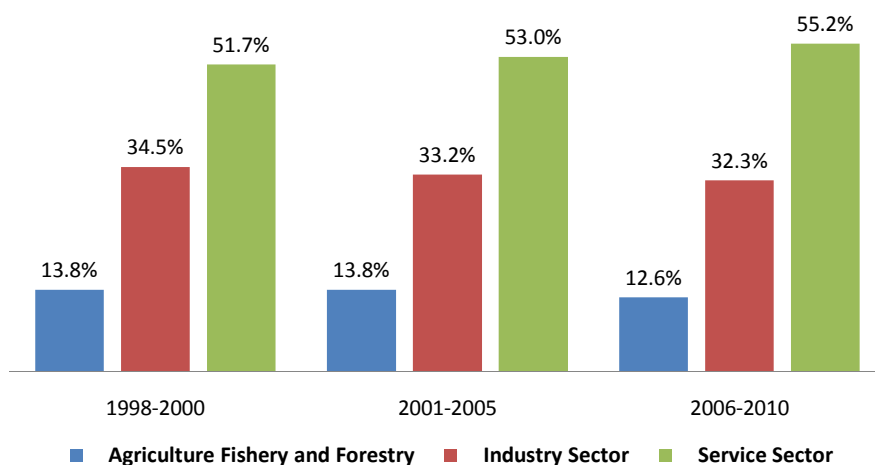
필리핀의 상황은 국제화된 시장의 영향을 반영한다. 다양한 재화와 서비스에 대해 무역의 관문을 연 것은 한편으로는 서비스와 재화의 하청업체들에게 유리한 정책이었으나, 농업에 종사하는 이들에게는 타격을 안겨주었다. 또한, 자연자원에 대한 국제 및 국내 수요는 필리핀의 국익에 도움이 된 반면, 환경파괴를 촉진하는 역할도 하였다.

유기농 농업은 식품 농업에 대한 지구 온난화의 영향과 환경 문제를 지목하며 지속가능한 개발에 기여할 것을 약속한다. 또한, 네트워크와 수출업자들로 인해 국제 유기농 시장을 더 큰 규모로 공략할 수 있음에도 불구하고 유기농 산업은 중계자를 통해 소규모 농장과 지역자치 기업을 새로운 국내외 시장과 연계시켜줌으로서 내발적 발전을 모색한다.

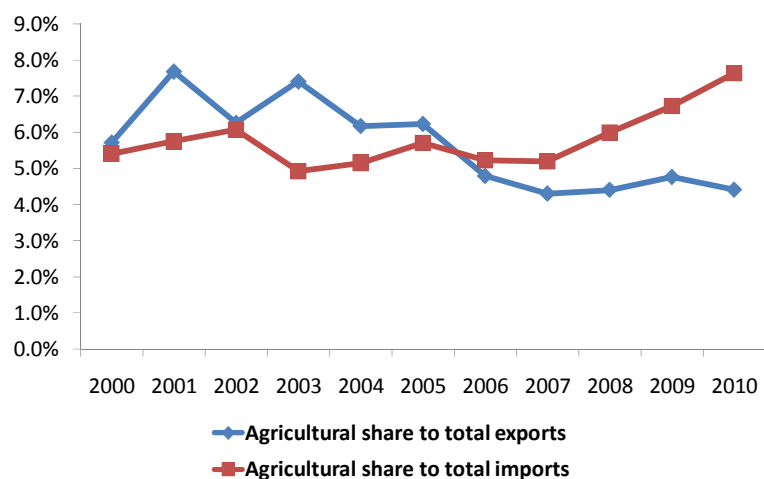
유기농 농업의 성장가능성과 필리핀 생산자, 소비자, 판매자들의 지지는 이 시장의 성장을 약속한다. 그리고 유기농 제조 상품 또한 국내외 시장의 확대를 기반으로 성장가능성을 지니고 있으며, 농장의 이윤뿐만 아니라 지속가능한 농업에 기여할 것이다.

그러나 이러한 전망에는 한계가 있다. 정부는 내부적으로 유기농 농업을 장려하고 있지만, 환경단체의 반발을 살 것으로 보이는 GMO에도 투자를 하고 있다. 또한, 생물 연료 생산과 광업을 목적으로 하는 공공지에 대한 외국인 투자를 허용함으로써 고지대 마을과 토착민을 몰아내고 있다. 지속가능한 농업에 대한 또 하나의 위협은 지구온난화와 가뭄, 태풍, 그리고 홍수이다. 통합적이고 다각화된 농장과 친환경 기술로 인해 자치 단체들이 정치적, 경제적 한계를 극복하고 환경변화에 대처를 잘 하기를 희망한다.

**Figure 1. GDP by Industrial Origin**



**Figure 2. Share of agricultural exports and imports**



**table 1. 산업별 인구 비중(단위:%)**

Poverty Incidence (Population), in (%)	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
Agriculture	56.33	54.61	51.15	47.10	48.28	46.10	47.84	47.92
Mining	27.84	28.63	30.22	29.50	34.80	41.27	34.64	48.71
Manufacturing	24.29	22.13	15.71	13.72	14.96	14.51	16.19	17.79
Utilities	8.73	11.41	8.23	7.58	4.43	4.12	7.44	3.23
Construction	37.21	34.70	29.40	22.27	25.83	21.49	25.19	24.52
Trade	21.42	21.31	15.77	13.34	12.89	10.72	13.87	13.12
Transportation & Communication	27.28	20.89	18.45	14.33	15.16	12.79	15.62	18.25
Finance	10.21	9.27	4.85	3.60	7.37	4.83	4.13	2.54
Services	17.42	15.09	12.35	9.76	9.56	9.06	12.41	11.94
Unemployed	23.28	19.53	16.81	13.01	13.13	10.51	12.65	12.83





# Regional Development in Korea: Challenges for Endogenous Development

(내발적 발전의 관점에서 본 한국 지역발전 정책의 과제)

Hyung-Beom Yeo, Senior Researcher  
Chungnam Development Institute, Korea



# 내발적 발전의 관점에서 본 한국 지역발전 정책의 과제

Regional Development in Korea: Challenges for Endogenous Development

여형범 (충남발전연구원 책임연구원)

Hyoung-Beom Yeo, Senior Researcher, Chungnam Development Institute, Korea

## 1. 들어가는 글

- 세계경제 위기와 빠른 변화에 대응하기 위해서는 지방의 적응이 중요
  - 지역 간 경쟁 심화와 지역 격차의 문제, 고용 없는 성장의 문제, 고령화와 축소시대 도래의 문제, 삶의 질에 대한 중요성 등의 문제가 나타남
  - 많은 지역에서 외부 기업의 유치와 대규모 개발을 통한 지역경제 성장을 꾀하지만 이러한 외래형 개발 방식은 지방의 적응 역량을 키우는 데 기여하지 못하면서 지역 내 사회적, 환경적 문제를 야기하고 있음
- 충남의 경우, 전체적으로는 성장하는 것처럼 보이지만, 실제로 그 성과는 일부 지역에 국한될 뿐 지역사회로 확산되지는 못하고 있으며, 생산의 증대도 고용 및 소득으로 파급되지 못함
  - 때문에 권역간 경제적 불균형을 해소하는 대책, 소득의 역외유출 방지를 위한 대책, 지역경제의 안정성을 확보하는 대책이 요구됨
- 국내 많은 지역에서 이러한 대책의 일환으로 마을만들기, 사회적경제, 지역농식품체계 구축, 향토산업 육성 등의 내발적 발전 전략과 사업들을 시행하고 있음
- 내발적 발전은 경제, 사회, 생태적으로 지속가능한 발전을 위하여 지역이 주체가 되어 지역 내 자원을 발굴하고 외부 자원을 활용함으로써 성과를 지역에 귀속시키는 발전임
  - 1970년대 이후 저개발국에 대한 개발원조 및 개발 전략에 대한 비판으로 저개발국의 내발성 및 자립(self-reliance)을 강조하는 대안적 발전론으로 제시됨
  - 유럽과 일본 등에서도 분공장을 농촌지역에 유치하고자 하는 접근이 있었지만 숙련도 향상, 기술 이전, 파급효과, 이익의 재투자 등에서 기여도가 떨어졌으며, 1970년대에 이러한 ‘외래형 개발’에 대한 비판으로 내발적 발전론이 등장
- 이러한 사업들이 내발적 지역발전에 기여하도록 설계되었는지, 이를 실행할 수 있는 주체들이 있는지, 기존 제도와 정책들과 상승효과를 발휘하는지, 이 정책들이 의도된 대로 작동하고 있는지

등을 검토할 필요가 있음

- 지역혁신체계, 지역중소기업육성, 소상공인 보호 및 육성, 사회적기업 육성, 마을만들기, 자원순환농업, 물순환체계, 로컬푸드, 생태관광 등 지역의 내발적 발전에 기여할 수 있는 많은 정책과 사업들이 지역의 경제적, 사회적, 생태적 건강성 증진에 기여하는 방향으로 활성화되고 성과를 낼 수 있어야 할 것임.
- 국내 내발적 발전 논의는 주로 낙후지역의 경제성장을 통한 지역균형발전이라는 맥락에 초점을 맞추고 있음
- 앞으로 내발적 발전에 기반한 지역발전 정책은 경제적 지속가능성 뿐만 아니라 사회적, 생태적 지속가능성을 포함하는 방향에서 접근될 필요가 있음
  - 또한 내발적 발전이 중앙정부나 외부의 지원 없이 지방에 모든 책임을 떠넘기는 것이 아니라, 지방이 중앙정부나 외부의 지원을 주도적으로 활용할 수 있는 역량을 기르는 것이라는 점이 강조될 필요가 있음
- 여기서는 내발적 발전의 개념을 정리하고, 이를 바탕으로 국내·외 사례들을 살펴봄으로써, 한국의 지역발전 정책의 과제를 제안하고자 함

## 2. 내발적 발전의 개념과 맥락

- 내발적 발전은 “경제, 사회, 생태적으로 지속가능한 발전을 위하여 지역이 주체가 되어 지역 내 자원을 발굴하고 외부 자원을 활용함으로써 성과를 지역에 귀속시키는 발전”
- 외생적 개발 전략에 대한 비판
  - 1970년대 이후 저개발국에 대한 개발원조 및 개발 전략에 대한 비판으로 저개발국의 내발성 및 자립(self-reliance)을 강조하는 대안적 발전론으로 제시
  - 유럽에서도 분공장을 농촌지역에 유치하고자 하는 접근이 있었지만 숙련도 향상, 기술 이전, 파급효과, 이익의 재투자 등에서 기여도가 떨어짐
  - 일본에서도 내발적 발전론은 유럽과 비슷하게 1970년대에 외부기업 유치를 통해 지역을 개발하는 ‘외래형 개발’에 대한 비판으로 등장
- 저개발국의 대안적 발전 전략으로서 내발적 발전
  - 자립은 지방 수준에 뿌리박고 지방 공동체들이 이를 실천할 수 있을 때 의미가 있다고 할 수

- 있으며, 가장 가난한 사람들에게 그들의 삶의 증진할 수 있는 수단을 주는 방식의 구조적 개혁이 필요 (trickle-down 효과 대신 trickle-up 효과를 강조)
- 생계, 기초생활기준, 빈곤 감축, 역량, 비시장형태의 가치, 복지 등에 관심을 두며, 경제적 성과(GDP) 뿐만 아니라 행복, 삶의 질 등을 강조
- 선진국 농촌 및 낙후지역의 지역발전 전략으로서 내발적 발전
  - 농업·농촌 정책이 농업에 대한 보조 위주의 정책에서 농촌의 발전을 지원하는 방식으로 변화하면서 농촌의 다양한 자원의 활용과 이해당사자들의 참여와 협력이 강조됨
  - 농촌 내 자원뿐만 아니라 외부의 자원(중앙정부, 도시)을 발굴하고 활용하는 제도적 역량이 중요시됨
- 선진국 지역쇠퇴 지역의 외생적 개발 방식에 대한 반성으로서 내발적 발전
  - 에밀리아-로마냐 등의 중소기업 중심의 성공 사례가 내발적 발전 개념으로 재해석되며, 경제 행위자들 사이의 외부효과 집적, 학습, 혁신, 협력 등이 강조됨
  - 최근에는 지역 내 어메니티, 문화, 창조계급, 창조산업에 초점을 맞춘 창조도시 담론이 지역발전의 대안으로 등장하고 있는데, 외부의 자원과 인력에 의존하기보다는 지역의 문화, 지식, 혁신을 강조
  - 클러스터나 창조도시의 성공 사례들은 지역 내 사람들 사이의 관계를 중요한 성공 요인으로 꼽지만, 낙후지역보다는 대도시나 중심지역에서 성공할 가능성이 크다는 점에서 지역격차나 불균등을 해소하는 대안이 되기는 어렵다고 지적됨

### 3. 국내 지역발전 정책의 변화와 내발적 발전

- 국내에서는 지방자치제 실시 이후, 특히 참여정부 시기에, 국토균형발전의 맥락에서 자립적 지방화의 수단으로 내발적 발전 담론과 전략이 채택되었으며, 주로 유럽의 클러스터나 지역혁신체계 논의들이 이를 뒷받침했음
  - 1990년대 지방자치제의 도입 이후, 지역자원과 지방자치단체 역량의 중요성이 강조되었고, 우선적으로 지역의 경제발전에 초점이 모아졌음
  - 참여정부는 국가 균형발전의 패러다임을 기존의 물적 기반구축에서 지역의 성장 역량 강화로 전환하고, 수도권 억제 및 지방의 물적 기반 구축을 통한 지역균형전략에서 지역의 내발적 성장역량을 강화하는데 주안점을 둔 정책을 추진하기 시작함
  - 이명박정부 또한 지역의 내발적 발전의 중요성을 강조하며 기초생활권계획이나 포괄보조금제를 도입. 다만 지역정책의 초점이 균형발전보다는 지자체 간 협력을 통한 광역단위 경제성장을

동력 확충으로 이동. 또한 이명박 정부 들어서는 ‘자립적 지방화’ 개념 대신 ‘창조지역’, ‘창조도시’ 등의 개념이 사용됨(지역발전위원회, 2010). 참여정부의 ‘자립적 지방화’가 주로 낙후지역의 지역발전에 적용되었다면, 창조도시는 대도시 지역(부산 등)을 포함함.

- 지역의 자립적인 성장 역량을 강화하고자 하는 노력은 농촌 등 낙후지역으로도 확대 적용됨
  - 이와 관련된 가장 대표적인 시책으로는 신활력지역 지원사업을 들 수 있는데, 신활력지역 지원사업은 지역의 내생적 발전 역량을 강화하는데 주목적을 두었음
  - 지역특화산업, 자연산업, 지역브랜딩, 관광활성화 등 지역의 자원을 활용하는 지역발전 전략이 나타남 (문경 오미자, 임실 치즈, 순창 고추장, 함평 나비축제 등의 사례)
  - 하지만 많은 사례들에서 이런 사업들은 지역이 당면한 많은 문제들 가운데 경제적 측면에만 초점을 맞추고 있으며 중앙정부의 지원에 의존할 뿐 다양한 이해관계를 가진 주체들이 적극적으로 참여하지 못하는 한계를 보임
- 한편, 이러한 클러스터나 지역혁신체계에 초점을 맞추는 대신, 주민이 주체가 되어 지역 내 자원을 활용하여 자율적, 상향적으로 벌이는 ‘마을만들기’가 사회 운동으로서 내발적 발전 전략으로 등장함
  - 도시지역에서는 1990년대 중반에 빈민 지역과 오래된 상점가에서 재개발을 반대하고 대안을 모색하는 과정에서 출발
  - 농촌에서는 행정 주도적인 성격이 아주 강하여 녹색농촌 체험 마을 사업, 마을 종합개발 사업, 전통 테마 마을, 아름 마을과 정보화 마을, 문화역사 마을, 어촌 체험 마을 등으로 확대되어 옴
  - 최근에는 중간지원조직이 마을 주민들의 역량 증진을 돕고 마을 주민들이 마을만들기 과정을 주도하도록 하는 방식으로 정책 방향이 바뀌고 있음
- 지역경제 측면에서도 화폐경제가 아닌 자급자족경제와 공동체경제 등 시장경제로 편입되지 않는 비화폐 영역에 대해 주목하는 흐름이 나타남
  - 사회적기업, 지역화폐, 대안금융 등이 그 예임

#### 4. 내발적 발전의 원칙

- 내발적 발전 논의들은 목표(경제적, 사회적, 생태적 지속가능성), 주체(지역 주체들의 협력), 방법(지역 내 순환 증진) 측면에서 원칙들을 제시
- 목표

- 지속가능한 발전의 세 기둥 또는 세 요소로 경제성장, 사회발전(공동체 형성과 유지, 사회자본 형성, 협력의 증진), 환경·생태보전이 제시되며, 많은 사람들이 세 기둥의 통합적 접근 필요성에 대해서는 공감하지만 어떤 기둥을 우선하면서 통합할 것인지에 대해서는 의견을 달리함
- 생태도시 담론 등에서는 환경·생태를 우선하면서 이를 뒷받침하는 방식으로 경제와 사회 분야의 전략이 제시(탄소세, 배출부과금, 수계기금을 통한 상수원지역 주민지원 등)되고, 최근 녹색성장 담론에서는 경제성장을 우선하면서 사회와 환경·생태 분야의 전략(사회적기업, 환경기술개발, 정주환경조성 등)이 제시되며, 마을만들기와 같은 공동체 운동이나 커뮤니티 개발에서는 사회를 우선하면서 경제와 환경·생태 분야의 전략(지역화폐, 대안금융, 협동조합, 마을숲 관리, 자율관리어업 등)을 동원한다고 볼 수 있음
- 내발적 발전은 지역의 경제, 사회, 환경 영역의 지속가능성 달성(1차적 목표)과 경제, 사회, 환경 영역의 통합(2차적 목표)뿐만 아니라 위에서 제시한 세 가지 통합 접근을 지역사회에 착근시키기 위한 조율(3차적 목표)을 목표로 설정할 수 있음
- 2차적 통합과 3차적 통합 목표는 지역의 구체적인 여건과 특성에 따라 달라지기 때문에 중앙 정부나 행정 주도의 하향식 접근으로는 다루기 어렵다는 점에서 지역의 여러 주체들의 적극적인 노력에 의한 상향식 접근이 필요함

#### ○ 주체

- 내발적 발전은 지역 주민들의 주체적, 자발적, 자립적, 창의적인 노력과 협력에 기초하지만 지역을 구성하는 주민들이 가치, 이해관계, 지식, 권한 등에서 이질적일 경우 변화를 위한 협력을 이끌어내는 것은 매우 어려움. 농촌에서 농사를 짓지 않는 사람들과 외부에서 들어온 귀농·귀촌인들의 역할이 점차 중요해지고 있지만 이들이 농촌사회에서 발언력을 얻기는 쉽지 않음. 사회적 약자들(노인, 여성, 외국인, 빈민 등)도 지역발전의 주요한 주체가 될 수 있다는 점이 간과되기 쉬움
- 내발적 발전에서는 현지 기업이나 토착 자본 등의 역할이 강조되지만, 분공장, 대형유통점, 금융 등 지역의 부를 외부로 유출하는 주체들이 지역사회에 실질적으로 기여할 수 있도록 하는 제도적인 방안도 고민할 필요가 있음 (가령, SROI, 지역생산물 소비와 판매)
- 지역 내 생산물을 소비하거나 지역 기업을 육성하는데 있어 관청, 학교, 병원 등 공공기관의 역할이 매우 중요함 (가령, 학교급식)
- 지역자원을 발굴, 개발, 이용, 관리, 유지 등을 위해서는 개인이 아닌 집단 또는 공동체 단위의 역할이 중요하며, 지역자원의 공동 관리와 이용을 보장하는 규칙 또는 제도의 구축과 이를 통해 형성된 편익을 지역사회에 환원시킬 수 있는 시스템 구축이 필요 (가령, 지역브랜드, 자연자원, 지역금융 등)

○ 수단과 방법

- 내발적 발전의 수단과 방법은 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 달성하기 위한 수단들(사업, 프로그램, 제도)로 구분해볼 수 있으며, 여기에 지역 내 이질적인 집단적 주체 또는 공동체들 사이의 협력을 증진하기 위한 방법들(사업, 프로그램, 제도)을 추가할 수 있음
- 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 위한 수단들도 각 영역 내 지속가능성 달성을 위한 수단(1차적 수단), 경제적, 사회적, 생태적 영역의 통합적 전략을 위한 수단(2차적 수단), 경제적, 사회적, 생태적 영역의 통합을 조율하여 지역사회에 착근시키기 위한 수단(3차적 수단)으로 구분해볼 수 있음
- 현재 제도와 자원이 특정 영역의 1차적 수단과 2차적 수단에 지나치게 치우쳐 있다면 지역의 주체들은 다른 영역의 1차적, 2차적 수단의 준비와 더불어 이러한 편향을 조율할 수 있는 3차적 수단을 모색할 필요가 있음
- 참여예산제, 중간지원조직, 주민 주도 읍면발전계획수립 등은 과도하게 경제적 영역으로 치우쳐 있는 2차적 수단을 사회적, 생태적 영역의 통합 노력들(2차적 수단)로 균형을 맞추고자 하는 시도(3차적 수단)로 볼 수 있음

## 5. 내발적 발전 관련 논쟁

### 1) 경제적 측면

○ 내발적 발전 전략이 비효율적이라는 비판

- 경제적인 관점에서 자원, 기술, 입지 등의 요소가 뒤떨어지는 지역에서 산업을 육성하거나 지방의 중소기업 및 소상공인을 지원하는 것은 효율적이지 못하다는 지적
- 산업은 대도시 등에 입지하는 것이 바람직하고, 대기업과 대형매장 등이 지역경제에 더 큰 기여를 한다는 주장

○ 비효율성 주장에 대한 반박

- 대기업, 수출기업, 대형매장 등에도 보조금이 지급되고 있기 때문에 이를 고려한 비교가 필요
- 지방의 기업들이 지역의 자원을 이용해 만들어낸 상품은 값싼 수입 상품에 비해 품질이 더 뛰어날 수 있음
- 지방의 기업들에 대한 투자가 지역에 돈을 더 많이 순환시킴
- 돈으로 환산되지 않는 사회적, 생태적 기여가 있음

### 2) 사회적 측면

○ 내발적 발전 전략이 선진국 중산층을 위한 폐쇄적 정책이라는 비판



- 지방기업들이 노동자, 빈민, 소외된 그룹들에게 더 나은 기회를 제공하는 것은 아님
  - 지방에서 만들어진 상품들은 소득이 적은 사람들이 접근할 수 없는 고품질의 니치 상품임
  - 부유한 국가들의 내발적 발전은 가난한 나라의 빈민들이 세계무역에서 얻을 편익을 없앴
  - 지역의 문제에만 집중할 경우 국가적 차원의 제도적 측면을 간과하게 됨
- 사회적 편익이 크지 않다는 비판에 대한 반박
    - 지역발전 이나 지역경제발전 전략에서 내발적 발전 수단들만 적용되는 것은 아님 (조화, 균형)
    - ‘작은 거인’ 현상 (긍정적인 외부효과가 큼)
    - 지역사회에 대한 기여가 큼 (지역사회기금 형성, 저소득층을 위한 사업, 기부활성화 등)
    - 내발적 발전을 추구하는 다른 지역들과 연계 가능(공정무역, 착한무역)
    - 참여를 증진시키고 정치적 역량을 배양함으로써 민주주의를 강화

### 3) 환경·생태적 측면

- 내발적 발전 전략의 환경적 효과가 반드시 긍정적인 것은 아님
  - 유통거리가 짧은 제품이 모두 탄소배출이 적은 것은 아님 (생산과정 등 전과정을 보아야 함)
  - 가령, 뉴질랜드에서 키워 영국으로 수출된 양이 영국에서 키워진 양보다 탄소배출이 적음
- 환경적 효과가 크지 않다는 비판에 대한 반박
  - 환경적 측면을 탄소배출로 국한시켜서는 안 됨
  - 탄소배출 효과에 대한 연구보고서의 가정에도 문제가 있음. 전과정 평가가 좀 더 정교하게 이루어질 필요가 있음 (평가 ‘가정’에 대한 검토가 필요)
  - 소비자와 생산자의 거리가 가까울 때 생산과정 등에 대한 관심과 변화 요구가 가능
  - 지역에 거주하는 기업주가 지역사회의 평판에 더 민감

## 6. 내발적 발전의 국내외 사례의 시사점

- 국외 사례의 시사점
  - 국외의 내발적 발전 사례는 주로 소도시와 농촌을 대상으로 하는 지역발전 사례들임 (슬로시티, 전환마을, 창조도시, LEADER 프로그램, BALLE, Economic Gardening 등)
  - 내발적 발전의 목표 측면에서, 국외 많은 사례들은 지역 주체들 스스로의 지역발전 계획을 수립하고 있으며, 이 과정을 통해 지역발전의 목표를 전통문화, 기후변화와 피크오일 대응, 커뮤니티 경제 활성화 등 지역현실에 맞게 구체적으로 설정함

- 내발적 발전의 주체 측면에서, 국외 사례들은 지역사회 주체들의 활발한 참여를 기반으로 지방정부 및 관련 기관과 협력적인 거버넌스를 구축하는 한편, 타 지역의 조직들과 네트워크를 형성하여 전략, 지식, 정보 등을 교류하고 있음
- 내발적 발전의 수단과 방법 측면에서 국외 사례들은 지역 수준에서 각 부문별 1차적 수단들을 적극적으로 고안하고 실험하며, 농식품, 에너지, 문화, 토착기업 등의 단일 주제로 시작하지만 각 사례들이 진전되고 확산되는 과정에서 경제적, 사회적, 생태적 전략들이 결합되고 있으며, 이런 수단들을 지역사회에 착근시키기 위한 3차적 수단들을 제도화시키려는 노력을 병행하고 있음 (가령, 지역발전기금 조성 등)
- 국외 사례에 대한 연구들은 영역(territory)과 장소(place)를 강조하는데, 이는 경로의존성 또는 지역적 특수성이 나타나기 때문임 (가령, 학교급식과 관련한 이탈리아와 영국의 차이, 창조 도시 접근에 있어 미국과 유럽의 차이)
- 내발적 발전 프로그램들과 그 효과에 대한 모니터링, 조사, 평가 작업이 지속적으로 이루어지고 있음

#### ○ 국내 사례의 시사점

- 국내의 내발적 발전 사례도 대부분 소도시와 농촌지역의 사례가 중심임 (로컬푸드, 지역농업 조직화, 재래시장 활성화, 지역특화산업, 지역화폐, 자원순환형 농업, 에너지자립마을 등)
- 내발적 발전의 목표 측면에서, 국내 사례들은 지역 공동체의 형성·유지와 소득 증진이라는 두 가지 과제를 핵심에 두고 있음
- 내발적 발전의 주체 측면에서, 국외 사례와 같은 지역 주민들의 적극적인 참여는 많지 않으며, 성공적인 사례들은 지역활동과 관련된 역사적인 경험이 있거나 (원주, 홍성, 임실 등), 지자체에서 지자체가 의욕적으로 지원하고 있는 경우이고(진안, 완주 등), 각 사례 지역들 사이의 네트워크 형성도 미약함 (마을만들기, 지역에너지, 사회적경제 등에서 느슨한 교류가 시작되고 있는 단계임)
- 내발적 발전의 수단 및 방법 측면에서, 중앙정부가 지역발전 전략(녹색성장, 4대강살리기 등)을 주도함에 따라, 지방정부는 지역 여건과 맞지 않거나 준비되지 않았음에도 불구하고, 중앙정부에서 예산을 지원받을 수 있는 사업을 시도하고 있고, 여전히 물리적 재생이나 개발에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 사업들의 성과를 지역사회에 귀속시키려는 노력은 미진함 (예산 황새마을, 서산 천수만 생태관광 등)
- 지역발전 사업에 대한 모니터링, 조사, 평가 작업이 없어 다른 지역으로 확산되기 어려움

## 7. 한국의 지역발전 정책에 대한 시사점

### 1) 정책 시사점

- 내발적 발전은 단순한 경제적 개발이 아니라 지역의 지속가능한 발전 즉 경제적, 사회적, 생태적으로 통합된 발전을 추구함(박진도, 2011). 내발적 발전의 목표를 이렇게 정의하면 내발적 발전은 지역에서 지속가능한 발전을 실현하기 위한 접근으로 볼 수 있음
- 내발적 발전은 지역을 강조함. 지역의 주체들이 지역에 닥친 문제를 지역의 자원을 바탕으로 풀어보자는 것임. 풀어야할 지역의 문제는 지역마다 시기마다 다를 것임. 실업, 복지, 의료, 육아, 환경, 교통, 주거 등 다양할 것임. 오래도록 풀리지 않는 문제일 수도 있고, 갑작스럽게 지역이 맞닥뜨리는 문제일 수도 있음
  - 이 가운데 어떤 문제를 풀어야 하는지, 문제의 우선 순위를 어떻게 정할 것인지 등에 대해 내발적 발전은 기존의 하향식 접근과 달리 상향식 접근을 주장
  - 내발적 발전의 목표가 지속가능한 발전이라고 모두가 동의하지는 않더라도, 내발적 발전은 지역의 문제와 대안을 찾는 과정에서 지속가능한 발전을 기준으로 토론하고 설득할 기회가 있음
- 발전을 경제성장이라는 논리로 국한하여 개념화하지 않는다면, 의도적으로 만들어내고 운영할 수 있는 다른 많은 동학들을 상상해볼 수 있을 것임
- 충남의 지역발전 정책은 경제적 지속가능성 뿐만 아니라 사회적, 생태적 지속가능성을 포함하는 방향에서 접근될 필요가 있음
  - 지역의 여건에 따라 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성의 통합이 다를 수 있다는 점을 인지하고, 구체적인 목표는 지역 주체들이 자발적이고 자율적인 지역발전계획 작성 과정을 통해 설정할 수 있도록 하는 것이 바람직함
  - 동시에 이러한 과정은 단순히 외부의 지원을 얻기 위한 수단이 아니라 통합적인 지역발전 사업의 성과가 지역에 착근될 수 있도록 만드는 수단임을 강조
- 내발적 발전은 중앙정부나 외부의 지원 없이 지방에 모든 책임을 떠넘기는 것이 아니라, 지방이 중앙정부나 외부의 지원을 주도적으로 활용할 수 있는 역량을 기르는 것임
  - 특히 지역 주체들의 역량이나 적극적인 참여가 부족한 충남의 소도시와 농촌의 현실을 고려할 때, 지역 주체들의 역량을 배양하는 과정이 필요함
  - 역량 배양 과정은 지식이나 기술의 단순한 전달(1차적 학습)이 아니라 직접 실행과 시행착오를 통해 배우는 방식(2차적 학습)이어야 하며, 특히 학습과 실행의 성과가 잊혀지지 않도록 지속적으로 운영되는 민관협력기구 또는 중간지원기관의 설치와 담당 공무원들의 참여가 필요함

- 새로운 제도나 정책은 무주공산이 아니라 해당 분야의 기존 제도나 정책이 작동되는 제도적 장이나 틈새에서 자리를 잡는다는 점을 고려할 때, 충남의 내발적 지역발전 수단들과 기존 지역발전 수단들의 적절한 접점을 찾는 작업이 중요함
  - 기존 정책들 가운데 지역 주체들이 스스로 참여하여 만들어갈 수 있는, 경제적, 사회적, 생태적으로 통합함으로써 시너지 효과를 가져올 수 있는 정책들을 찾을 필요가 있음 (가령, 에너지절감을 통한 탄소포인트를 적립하여 농촌 지역의 노약자들을 위한 마을택시 운영에 지원하는 등)
  - 지역 내 경제, 사회, 생태적 자산과 흐름에 대한 기본적인 정보들이 확보될 필요가 있으며, 이런 정보를 바탕으로 내발적 발전의 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성 목표들을 표현할 수 있는 지표를 개발할 필요가 있음

## 2) 정책방향

- 지역특화산업에서 지역기반산업으로
  - 외부의 자원을 끌어들이려 하기 전에, 내부 순환을 강화할 필요가 있음
  - 지역기업을 만들고 지역 내 가치사슬을 형성하도록 동기를 부여하는 방안 모색
  - 주택, 교통, 보건, 의료 등 공공성이 강한 사회적 영역 분야에서 내발적 발전 접근 필요
  - 지역특화산업의 육성을 지역기반산업 활성화와 연결시키면서 추진
- 의도적, 상향식 지방화
  - 지구-지방화 시대에 지방화는 다양한 양상을 띌 수 있음
  - 강요된 지방화보다는 의도된 지방화를, 외생적 지방화보다는 내발적 지방화를, 하향식 지방화보다는 상향식 지방화를 추진할 필요
- 확산
  - 내발적 발전에서 장소성, 영역성이 중요하고 지역마다 접근 방식이 다르다는 전제 하에, 타 지역으로 어떻게 확산시킬 것인지를 고민해야 함
  - 경제적, 사회적, 생태적 기반시설의 구축이 전제되어야 함
  - 아이디어의 공유 및 축적, 실험, 모니터링, 평가 과정이 지역의 역량을 강화하는 방향으로 설계되어야 함
- 발전국가를 넘어서기
  - 한국의 경제성장에 발전국가 체제가 역할을 했으나, 지구-지방화 시대에 국가 중심의 지역발전정책의 유효성이 떨어진
  - 국가 정책은 대도시와 성장지역에 초점을 맞추기에 중소도시, 쇠퇴지역, 농촌의 지속가능성에

는 잘 맞지 않음 (금융 정책 등)

- 국가가 수행해 온 역할 가운데 효율성, 형평성, 환경성 측면에서 적합하지 않은 사업은 지방정부나 지역사회로 권한과 책임을 이전
- 특히 기반시설의 경우 경제적, 사회적, 생태적 기반시설로 개념을 확대할 필요가 있음

○ 거버넌스의 변화

- 거버넌스는 개인들, 조직들, 체계들 사이의 조정이라는 세 차원에서 정부(위계), 시장(경쟁), 공동체(연대), 조합(협력) 등의 형태로 나타남
- 내발적 발전을 위해서는 특히 조직들 사이의 조정과 협력이 중요하며, 개인들 차원에서는 참여의 유도할 수 있는 동기부여가 필요하고, 체계들 차원에서는 정책 통합, 재정 분권, 권한 이양 등 제도변화가 필요

### 3) 정책과제

○ 기반 구축 과제

- 내발적 발전을 위한 정책은행 (아이디어 공유, 축적)
- 지역조사 프로그램 (지역의 문제, 자원, 가치사슬, 순환구조 등)
- 지역발전 정책 및 프로그램의 성과 평가 및 모니터링을 위한 시범사업
- 주민, 공무원, 기업 등 주체들이 참여하는 학습체계 구축

○ 활성화 과제

- 사회적, 환경적 책임성 강화 (대기업뿐만 아니라 지역의 중소기업 및 소상공인도 가능)
- 다양한 내발적 발전 프로그램을 실행시키기 위한 동기 부여 (홍보, 참여평가 등)
- 지역협력을 위한 자원 조성
- 중간지원기관 또는 매개집단의 신뢰 증진
- 공유자원에 대한 공동생산, 공동관리, 공동공급 방안

○ 제도적 과제

- 정책조정 및 통합
- 포괄보조금제의 정착 및 활용 지원
- 협력의 제도화

# REGIONAL DEVELOPMENT IN KOREA

## CHALLENGES FOR ENDOGENOUS DEVELOPMENT

Hyung-Beom Yeo, Senior Researcher  
Chungnam Development Institute, Korea

### 1. Prologue

- Regional adaptation is important to respond to global economic challenges and rapid changes
  - Problems arise due to intensified regional conflicts, unemployment despite development, issues involving aging society and downsizing, as well as the importance of the quality of life
  - Even though various regions aspire for regional economic growth through attracting external corporations and large-scale development, this type of exogenous development strategy did not contribute to nurturing the region's adaption capacity
- In the case of Chungnam, although it appears as if there has been growth overall, in actuality, not only are the results limited to particular regions but the outcomes of development did not expand to the regional society nor did it increase production or contribute to employment and income
  - Thus, solutions to resolve the economic disparity among regions, solutions to prevent the external flow of income, as well as solutions to ensure the safety of regional economy are necessary
- Many local regions have proposed and implemented various endogenous development policies and initiatives as a solution to the aforementioned issues, and these include community building, social economies, local food systems, and rural community businesses
- Endogenous development is a approach that local and regional communities unveils local resources and utilizes external resources to apply within the local regions in order to ensure economical, social, and ecological sustainable development
  - It was proposed as a substitute developmental strategy that highlighted the underdeveloped nation's endogenous and self-reliant development, following the criticism against the development

support and strategy established for underdeveloped nations

- In European countries and Japan, there were efforts to attract factories within the agricultural regions, but these efforts faced challenges such as lacking expertise, transfer of techniques, expansion effects as well as reinvestment of profits, until eventually in the 1970's endogenous development was introduced
- There is a necessity to evaluate whether these initiatives were constructed in a way to contribute to endogenous regional development, whether there are institutions and bodies to carry out the established plans, whether the original initiatives and policies will produce expanding effects, and whether the set forth policies operate as originally intended
- Various regional initiatives and businesses such as regional innovation systems, nurturing of local small and medium businesses, protection of small retailers, nurturing of social business, rural community building, promotion of ecological farming systems, promotion of local food, ecological tourism, and all other initiatives and businesses that can contribute to a region's endogenous development should be active in fostering the region's economic, social, and ecological health
- It is necessary for future regional development initiatives based on endogenous development to include the potential for social and ecological sustainability in addition to the potential for economic sustainability
- This discussion will organize the concepts of endogenous development and reference national and international case studies in order to propose the objective of Korea's regional development initiatives

## 2. The Concept and Context of Endogenous Development

- Endogenous development is achieved when, “the region becomes an independent body that oversees all regional resources and utilizes external resources to extract outcomes to benefit the region and strive for economic, social, and ecological sustainability alongside regional development”
- Criticism against external development strategies
  - Following the criticism against developmental support and developmental strategies towards

underdeveloped nations after the 1970's, endogenous development was proposed as a substitute strategy that emphasized the underdeveloped nations' endogeny and self-reliance

- Although many European countries attempted to establish subdivision factories within agricultural regions, these approaches were faced with challenges such as lacking expertise, transfer of technique, expansion effects, and reinvestment of profits
  - Endogenous development in Japan was also introduced through harsh criticism against 'exogenous development,' which was an initiative to attract exogenous companies within regions
- Endogenous development as a alternative developmental strategy to underdeveloped countries
    - Self-reliance can only be meaningful when it is truly rooted in the regional and when local communities can practice self-reliance by itself, and it is necessary to undergo structural reformation to allow the most impoverished the chance to improve their quality of lives (emphasis is on the trickle-up effect rather than the trickle-down effect)
    - Emphasis is on livelihood, standard of living, poverty reduction, competence, value of non-market formations, welfare, economic effects (GDP), as well as happiness and quality of life
  - Endogenous development as a regional development strategy for developed nation's agricultural and underdeveloped nations
    - As the agricultural and rural strategies shifted from assistance policies towards developmental support policies, there is much emphasis on the rural regions' applications of various resources as well as on the active cooperation among various parties
    - Not only are the agricultural resources deemed important but the institutional capacity that involves the discovery and utilization of external resources (central government, cities) is also emphasized
  - Endogenous development as a reflection on the deteriorated regions' development methods from developed nations
    - As the success case studies of small and medium companies such as Emilia-Romania have been re-analyzed as concepts of endogenous development, accumulation, education, innovation, and cooperation, external effects among economic activists are emphasized
    - Recently, creative city that include regional amenities, culture, creative class, and creative industries are receiving great interest as replacements to regional development and this discussion emphasizes how these initiatives can rely on regional culture, knowledge and innovation rather than external resources



- Success case studies of clusters or creative cities consider the relationship among people within the region as a major factor of success, yet, there is more potential for success in large or central cities than underdeveloped regions. This solution is criticized as inappropriate to resolve the disparity among regions

### 3. The Changes in National Regional Development Policies and Endogenous Development

- After the implementation of regional local-governments, specifically during the period of Participatory Administration, endogenous development discussions and strategies were chosen in the context of balanced regional development in Korea. It was mainly supported by European clusters and the discussion of regional innovation systems
  - In 1990, after the implementation of local governments, the importance of regional resources and local government competency was highlighted and all attention was given primarily to the regional economic development
  - The Participatory Administration transformed the paradigm of national balanced development from the establishment of material foundations to the strengthening of regional development potential, and began to implement policies that aimed to enforce regional endogenous developmental potential
  - President Lee MyungBak's Administration also emphasized the importance of regional endogenous development and implemented the basic living area development plan as well as comprehensive subsidy. However, the focus of the regional policies was not in attaining balance but in establishing economic development in the great sphere level through cooperation among local governments. Also, Lee Administration focused on concepts of 'creative region' and 'creative city' rather than 'self-reliant localisation' (Regional Development Board, 2010). Whereas the Participatory Administration's 'independent regionalization' was mainly applied to underdeveloped regions, President Lee's Administration's creative city targeted large metropolitan regions (Busan, etc).
- Efforts to strengthen a region's self-reliant developmental capacity expands into underdeveloped regions such as rural areas
  - The representative policy related to this is the Support Initiative for New Vitalization Areas, and this initiative concentrated its efforts into strengthening the region's endogenous developmental capacity

- On the one hand, instead of focusing on such clusters or regional innovation systems, a social movement known as ‘community building,’ which the communities carried out utilizing the regional resources. It has emerged as an endogenous developmental strategy
  - Within agricultural regions, it was initially led by the government and developed through green farm experience, comprehensive village development, traditional theme village, beautiful and information village, cultural history village, fishing experience village, and so on
  - Recently, the policy direction has changed so that a intermediate support group assists for the residents to improve their competency and shape own village
- Even from the perspective of regional economy, there is a trend towards focusing on non-cash areas such as self-reliance economies and community economy that isn’t classified as market economy

#### 4. The Principles of Endogenous Development

- The discussion on endogenous development proposes the principles on the goal (economic, social, and ecological sustainability), actors, and method
- Goal
  - Economic growth, social development (formation and maintenance of communities, establishment of social capital, increases in cooperation) and environmental•ecological sustainability are presented as the three pillars or elements of sustainable development. People agree to the necessity of integrated approach in dealing with these three pillars, they could disagree on what pillar should be prioritized in the process of integration
  - Endogenous development aims to achieve sustainability of the region’s economic, social and environmental fields (primary level goal) and to integrate the economic, social, and environmental sectors (secondary level goal), including mediation of the goals (tertiary level goal) ensuring the implementation of the integrated approach to the regional society
  - Because the secondary goals vary on the region’s specific conditions and characteristics, it is needed that bottom-up approach with the active participation and efforts of various communities to achieve the goal
- Actors
  - Endogenous development is founded on the independent, voluntary, self-sustained and creative

efforts and cooperation of the regional residents, but change and collaboration is very difficult to achieve if the people vary in their values, interests, knowledge, and authority.

- Even though endogenous development emphasizes local companies and local capital, it is still important to consider institutional methods to allow parties that distribute wealth externally, such as sub-division factories, large-scale distributors, financial entities, and so on to contribute to the regional wealth (such as SROI, consumption and sale of regional products)
- In consuming local product or fostering local businesses, the role of public institutions such as the local government office, schools, and hospitals are crucial
- For the discovery, development, use, managing, and maintenance of regional resources, group or community play much more important role than individuals do. It is necessary to formulate an institutional regulation that ensures the joint management and use of the regional resources. A system should be established to return the advantages of the formulated regulations back to the regional society (such as local brand, natural resources, regional financing, etc.)

- Means and Methods

- The means and methods of endogenous development can be distinguished as means to achieve economic, social, and ecological sustainability. Methods that increase cooperation between collaborative parties composed of disparate groups or communities can be added
- Means for economic, social, and ecological sustainability can also be divided into means to ensure sustainability (primary means), means for a integrated strategy of the economic, social and ecological sectors (secondary means), means to mediate the integration of economic, social and ecological sectors to establish the initiative within the regional society (tertiary means)
- Initiatives such as participatory budget policy, support group, and resident-led district development plan can all be seen as efforts to balance the current focus of the secondary means within the economic sector by introducing the integrated efforts of the social and ecological sectors, which in turn is actually an effort of the tertiary means.

## 5. Endogenous Development Debate

### 1) Economic Aspect

- Criticism that endogenous development is inefficient
  - Criticism that from an economic perspective, nurturing industries within regions where resources, technology, and grounds are all lacking as well as supporting small and medium business and

retailers from such regions are inefficient

- Assertion that it's beneficial to locate industries within large cities and that large companies and large-scale retail shops contribute greater to the regional economy

- Response to the inefficiency argument

- Support is provided to large businesses, export businesses and large-scale retails. This should be taken into consideration
- Products made from regional resources by locally owned businesses could have superior quality compared to cheap import products
- Investment within regional businesses circulate greater money within the region
- There is social and ecological contributions that cannot be measured by money alone

## 2) Social Aspect

- Criticism that the endogenous development strategies are limiting policies for the middle class of developed countries

- Local businesses do not provide better chances for the laborers, the poor, nor the excluded groups
- Local products are high quality niche items that cannot be approached by low-income people
- The endogenous development of prosperous countries limit less developed countries from acquiring global trade deals
- By only focusing on regional level problems the institutional concerns on the national level can easily be overlooked

- Response to the argument that there are not much social benefits

- Within regional development and regional economic development strategies, endogenous development means are not the only applicable criteria
- Big external effects that are optimistic
- Large contribution to regional societies (establishment of regional social fund, businesses for low-income classes, promotion of donations, etc.)
- Possible to network with other regional initiatives in endogenous development (fair trade, etc.)
- Strengthen democracy through promoting participation and fostering political capacity

## 3) Environmental • Ecological Aspect

- The environmental effects of endogenous development strategy are not always positive

- Not all products with short distribution distances have low carbon emission amounts (must

oversee the full process of manufacturing)

- For example, sheep that were grown in New Zealand and exported to England could have less carbon emission than sheep that were grown in England
- Response to the argument that there are small environmental effects
  - The environmental aspect can't only be measured through carbon emission
  - There is a problem in the assumption presented within the research report discussing the effects of carbon emission. It is necessary for the entire process to undergo a more detailed evaluation (the evaluation 'assumption' should be reviewed)
  - When the distance between the consumers and the producers is short, there will be increased interest in the production process and it is possible to request for changes in the process
  - Business owners that reside within the region are more sensitive to the regional society's responses

## 6. Implications of Local and Global Cases of Endogenous Development

- Implications of global cases
  - Cases in small cities and rural areas (slow city, transition village, creative city, LEADER program, BALLE, Economic Gardening, etc.)
  - From the perspective of the goal of endogenous development, in many of the international cases the community themselves formulated the regional development plans, and in this process produced detailed and specific goals that were most suitable to the respective regional reality
  - From the perspective of actors in endogenous development, most international cases involved communities established cooperative governance with the local government and related agencies based on active participation, while simultaneously forming networks with external groups to exchange strategies, knowledge, and information
  - From the perspective of means and methods of endogenous development, the international cases actively contemplates first level means to experiment therefore beginning with single topics such as agricultural goods, energy, culture, or endemic businesses, but then during the process of these cases advancing and expanding, economic, social and ecological strategies are mixed within and efforts are put in to embed these means within the community through third level means (such as, forming regional development funds, etc.)
  - Research on international cases emphasize territory and place, and this is due to path (such as,

difference between Italy and England regarding local food)

- Monitoring and evaluation procedures of endogenous development programs and their effects are consistently conducted
- Implications of Korean cases
  - Korean cases for endogenous development are also centered on small cities and rural areas (local food, vitalization of traditional markets, local currency, rural community building, ecological farming, energy-independent village, etc.)
  - From the perspective of the goal of endogenous development, Korean cases are centered around the two objectives of community building and income increase
  - From the perspective of actors of endogenous development, unlike global cases there weren't as much active participation from the regional residents. The success cases either involved historical experience related to the regional activity (Wonju, Hongseong, Imshil, etc.). Also, the network among regions were weak (currently, loose interaction just began in community building, local energy network, and social economy).
  - From the perspective of the means and methods of endogenous development, with the central government managing the regional development strategy (green growth, etc.), even if the regional government is unsuited for the regional conditions or is unprepared it is still attempting to carry out businesses that can be funded by the central government. The regional government is also only focused on material production or development, but lacks in their effort to fuse these productions within the regional society
  - It is difficult to expand into other regions since there is not monitoring or evaluation process over the regional development initiatives

## 7. Implications for Korea's Regional Development Policy

### 1) Implications for the policies

- Endogenous development is not merely an economic development because it strives to achieve sustainable development within the region, specifically a type of development that unifies economic, social, and ecological aspects (Park Jindo, 2011). If the goal of endogenous development can be defined as such, endogenous development can be seen as an approach to accomplish sustainable regional development.

- Endogenous development emphasizes the region. It is a movement through which the regional bodies strive to resolve the regional issues through regional resources. The issues are very diverse and may include unemployment, welfare, medical care, environment, transportation, living conditions, and many more.
  - To decide which issue to resolve first and prioritize the concerns, bottom-up approach is recommended over the top-down approach
- It's necessary that Chungnam's regional development policies should not only consider economic sustainability, but also include social and ecological sustainability
  - It should be understood that the coordination of economic, social, and ecological sustainability can vary depending on the regional conditions and that it is most appropriate for the specific goals to be specified through the formulation of a regional development plan by communities
  - Simultaneously, it should be stressed that this process is not merely to receive external support but mainly a process to firmly root the outcomes of the unified regional development business within the region
- Endogenous development is not an initiative that simply relays all responsibility to the region without any support from the central government and external groups, but is a way to enhance the regional capability to assertively utilize the support provided by the central government and external groups
  - In particular, considering the lack of regional capacities and inactive participation, Chungnam's small cities and agricultural regions need to nurture their capabilities
  - Nurturing such capabilities does not imply the simple delivery of knowledge or technology (first level learning) but the personal learning experience through actual trial and error (second level learning). Specifically, it is necessary to install collaboration process or supporting institutions and to have managerial government administrators participate so that the education and practice isn't lost
- Considering that new initiatives and policies find root within institutional arenas where the original institutions and policies were operated and not among barren spaces, it is important to find the appropriate meeting point between Chungnam's endogenous regional development means and the previous regional development means
  - Among the original policies, it is necessary for regional parties to find policies that will produce synergy effects following the economical, social and ecological integration of what communities produce through voluntary participation

- It is necessary to acquire the basic information regarding economic, social and ecological wealth and flow of the region. Based on this information, it is necessary to develop indicators that can express the economic, social, and ecological sustainability of endogenous development

## 2) Direction of Policy

- Shift from regional specialty industry to regional based industry
  - Before trying to hoard in external resources, it is important to strengthen the internal circulation
  - Search for ways to establish a regional company and encourage the formulation of a value chain
  - It is important to approach with endogenous development within social issues with strong public interest such as housing, transportation, welfare, and medical care
  - Implement the fostering of regional specialty industry by linking this with the Vitalization of regional based businesses
- Intentional, bottom-up localisation
  - Within the globalization period, localisation can take on multiple facets
  - Intended localisation over forced localisation, endogenous localisation over external localisation, bottom-up localisation over top-down localization
- Transfer
  - Assuming that the territory is important for endogenous development and that every territory has a different method of approach, one should contemplate how the initiative can be expanded to other regions
  - Idea sharing and accumulation, experimentation, monitoring, evaluation should be designed such that it will enhance the overall regional capacity
- Overcoming the developmental state
  - The national policy is geared toward the large cities and growing regions and so is inappropriate for development of medium to small city, old region, and the rural areas (financial policy, etc.)
- Changes in Governance
  - Governance appears in the form of three levels – government (hierarchy), mayor (competition), community (networking), and collaboration (cooperation). In order for endogenous development, collaboration among organizations are crucial.



### 3) The Objective of the Policy

- Establishment of foundation
  - Policy bank for endogenous development (sharing ideas)
  - Regional research program (regional problems, resources, value chain, circulation structure, etc.)
  - Mock business for evaluating and monitoring the regional development policies and program achievement evaluation
  - Establish a learning system where the main bodies are residents, government officials, companies
- The objective of vitalization
  - Strengthen social and environmental responsibility (applicable to a businessman and show the officer whatever he wishes to see)
  - Provide various motives to conduct endogenous development programs (information, participatory evaluations, etc.)
  - Regional cooperation fund
  - Increase trust with intermediate
  - Co-production, co-management, co-providing for commons
- Institutional objective
  - Policy integration and coordination
  - Comprehensive subsidy programme









